

## โลกร้อนกับคนไร้ดินแดน: มิติทางกฎหมายและความเป็นไปได้

### Global Warming and Stateless Persons: Legal Aspects and Feasibility

ชูเกียรติ น้อยฉิม<sup>1</sup>, ดามร คำไตรย์<sup>2</sup> และชนันพร บุญเกิดทรัพย์<sup>3</sup>

#### บทคัดย่อ

การเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเลที่เป็นผลจากปรากฏการณ์โลกร้อน จะส่งผลต่อการสูญเสียสถานะความเป็นรัฐ ตามนิยามของรัฐภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศตามอนุสัญญามอนเตวิเดโอว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของรัฐ ค.ศ.1933 โดยปรากฏการณ์โลกร้อนนั้นเป็นผลมาจากมลภาวะทางอากาศ ซึ่งเกิดจากกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ ดังนั้น รัฐในฐานะผู้ทรงสิทธิในทางกฎหมายระหว่างประเทศ และในฐานะผู้แสดงบทบาทเป็นผู้พัฒนาอุตสาหกรรมจึงควรมีความรับผิดชอบตามหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมและตามกฎหมายระหว่างประเทศ การแก้ไขปัญหาคนไร้ดินแดนซึ่งสูญเสียดินแดนของตนไปจากปรากฏการณ์โลกร้อน อาจทำได้เป็นสองแนวทางคือ แนวทางแรกนั้นเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแก้ไขนิยามคำว่ารัฐ เนื่องจากมีความเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากของสถานการณ์ (Rebus sic Stantibus) โดยเหตุที่ว่าสิ่งที่เกิดขึ้นนั้นเป็นความรับผิดชอบของมวลมนุษยชาติร่วมกัน ส่วนแนวทางที่สอง คือ รัฐทุกรัฐควรจะร่วมมือกันในการจัดหาดินแดนให้คนไร้ดินแดนที่ได้รับผลกระทบจากภาวะโลกร้อน และพื้นที่สำหรับรัฐบาลพลัดถิ่นที่เสียดินแดนจากภาวะโลกร้อน ทั้งสองแนวทางดังกล่าวจะต้องดำเนินไปบนพื้นฐานของความร่วมมือระหว่างชาติต่างๆ ในฐานะที่ทุกชาติต่างตกอยู่ในฐานะเป็นผู้พัฒนาโลก ซึ่งเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดภาวะโลกร้อน

**คำสำคัญ:** โลกร้อน / กฎหมายระหว่างประเทศ / คนไร้ดินแดน / ความรับผิดชอบของรัฐ

<sup>1</sup> สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, อีเมล chukeat@yahoo.com

<sup>2</sup> คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น วิทยาเขตหนองคาย, อีเมล eusebio\_dk@yahoo.com

<sup>3</sup> สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, อีเมล nid.bks@gmail.com

## Abstract

The sea level rise as a result of global warming raises the question about the status of the definition of state according to the Montevideo Convention on the Rights and Duties of States 1933. Air pollution from human activity is the fundamental cause of the global warming. State as a subject of international law and the developer of the global industry should take an account on this regard according to specific environmental laws and the international law. In addition, the global warming has caused the problems of statelessness. Two approaches to solve the problem of statelessness are recommended in this research. Firstly, the definition of state should be reviewed according to the serious change of the situation or "*Rebus sic stantibus*". Secondly, all nations should conclude on the provision of land for the stateless people as a result of global warming and the displaced parliament of the losing territorial nations. Both approaches are based on the cooperation of all nations as the global warming has been primary caused by all as the global developer.

**Keywords:** Global warming / International law / Stateless persons / State responsibility

## บทนำ (เหตุผลความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา)

ปัญหาปรากฏการณ์โลกร้อน (Global Warming) ได้ส่งผลกระทบต่อสังคมโลกในปัจจุบัน เป็นต้นว่า (1) ผลกระทบต่อระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพ (2) ผลกระทบต่อการเกษตรและแหล่งน้ำ (3) ผลกระทบด้านสุขภาพ (4) ผลกระทบทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมืองและความมั่นคงระหว่างประเทศ ที่ได้ส่งผลกระทบต่อความรับผิดชอบของประชาคมระหว่างประเทศเกี่ยวกับปรากฏการณ์โลกร้อนที่มีผลต่อโลกและประชากรของโลกในอนาคตทุกคน โดยไม่จำกัดเชื้อชาติ ศาสนา วัฒนธรรม

รวมทั้ง สัญชาติ ดังนั้นประชาคมโลกจึงได้จัดทำพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol)<sup>4</sup> เพื่อเป็นข้อผูกพันทางกฎหมายในระดับระหว่างประเทศที่ใช้ดำเนินการให้บรรลุป้าหมายในการรับมือกับภาวะปรากฏการณ์โลกร้อน ซึ่งเป็นประเด็นหลักที่จะทำการศึกษาในครั้งนี้เกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายระหว่างประเทศของคนไร้ดินแดนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงอันเนื่องมาจากปรากฏการณ์โลกร้อน จากการศึกษาที่ระดับน้ำทะเลที่สูงขึ้นจนท่วมดินแดนทั้งหมดของประเทศ ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติและความเป็นรัฐ (Statehood) การศึกษาวิจัยนี้เพื่อนำเสนอถึงความจริงทั้งทางด้านกฎหมายและทางปฏิบัติระหว่างประเทศในปัจจุบันและแนวโน้มอนาคต กรณีที่ประเทศใดประเทศหนึ่งได้สูญเสียดินแดนของตนอันเนื่องมาจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ รวมทั้ง มุ่งหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาให้กับประชาคมโลก เพื่อบรรเทาปัญหาที่ (จะ) เกิดขึ้นหรือขจัดปัญหานี้ให้หมดไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเรื่องสถานะของคนไร้ดินแดนตามกฎหมายระหว่างประเทศที่เกิดจากปรากฏการณ์โลกร้อน

## ความเป็นรัฐและการสูญเสียความเป็นรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศกรณีที่เกิดจากปรากฏการณ์โลกร้อน

### แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสถานะความเป็นรัฐ

#### 1. ลักษณะ และองค์ประกอบของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ

กฎหมายระหว่างประเทศรับรองให้รัฐเป็นบุคคลหรือผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายระหว่างประเทศ ที่ทำให้รัฐสามารถมีสิทธิ<sup>5</sup> หน้าที่ ตลอดจนความรับผิดชอบ

<sup>4</sup> จัดทำเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ.2540 และมีผลบังคับใช้เมื่อ วันที่ 12 กุมภาพันธ์

พ.ศ.2548

<sup>5</sup> สิทธิพื้นฐานของรัฐ ประกอบด้วย (1) สิทธิในความเป็นเอกราช (2) สิทธิในความเท่าเทียมกัน (3) สิทธิในการใช้อำนาจอรัฐ และ (4) สิทธิในการปกป้องตนเองจากการใช้กำลัง: ปรอดดู, Article 1, 5, 2 and 12 of Draft of Declaration on Rights and Duties of States 1949.

ตามกฎหมายระหว่างประเทศ<sup>6</sup> ซึ่งองค์ประกอบของความเป็นรัฐนั้น ประกอบด้วย (1) ประชากรที่ถาวร (A Permanent Population) (2) ดินแดนที่แน่นอน (A Defined Territory) (3) รัฐบาล (A Government) และ (4) ความสามารถในการดำเนินความสัมพันธ์กับรัฐอื่น (A Capacity to Enter into Relations with Other States)<sup>7</sup> ตามข้อ 1 ของอนุสัญญามอนเตวิเดโอว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของรัฐ ค.ศ.1933 ที่ได้กำหนดไว้ หากขาดองค์ประกอบข้อใดข้อหนึ่งใน 4 ประการ ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลประการใดก็ตาม จะทำให้สูญเสียสถานะความเป็นรัฐไป

2. สิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง (Right to Self-Determination) กับสภาพความเป็นอยู่ของรัฐเป็นสิทธิที่รองรับไว้โดยตราสารของกฎหมายระหว่างประเทศหลายฉบับ<sup>8</sup> ที่รับรองว่า “ประชาชนทั้งปวงมีสิทธิในการกำหนดเจตจำนงทางการเมืองของตนเองอย่างเสรี รวมทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของ

---

<sup>6</sup> หน้าที่พื้นฐานของรัฐ ประกอบด้วย (1) หน้าที่งดเว้นการเข้าไปแทรกแซงกิจการภายในและภายนอกของรัฐอื่น (2) หน้าที่งดเว้นการยุยงให้เกิดการจลาจลในดินแดนของรัฐอื่นและป้องกันมิให้องค์กรใดในดินแดนของตนเองดำเนินกิจกรรมใดที่ยุยงให้เกิดการจลาจล (3) หน้าที่ในการที่จะให้การปฏิบัติต่อบุคคลทุกคนในเขตอำนาจรัฐด้วยความเคารพต่อสิทธิมนุษยชน หลักเสรีภาพขั้นพื้นฐานโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติในเรื่องของเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือ ศาสนา (4) หน้าที่ในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทของตนเองกับรัฐอื่นๆ โดยสันติวิธี และ (5) หน้าที่ที่จะกำหนดพฤติกรรมของตนเองในดำเนินความสัมพันธ์กับรัฐอื่นให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ: โปรดดู, Article 3, 4, 6, 8 and 14 of Draft of Declaration on Rights and Duties of States 1949.

<sup>7</sup> Malcolm N. Shaw, *International Law*, 6th ed. p. 199, Timothy Hillier, *Principles of public international law*, 77-79; ประสิทธิ์ เอกบุตร, *กฎหมายระหว่างประเทศ แผนกคดีเมือง เล่ม 2: รัฐ*, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547), 17.; จุมพต สายสุนทร, *กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 1*, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543), 180-197.

<sup>8</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม, Malcolm N. Shaw, *International Law*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2008), 252.

ตนเอง”<sup>9</sup> และสิทธินี้มีส่วนสัมพันธ์กับความเป็นรัฐโดยตรง เพราะคำว่า “ประชาชนทั้งปวง” (All peoples) ย่อมหมายความว่าสิทธิดังกล่าวมีลักษณะเป็นสิทธิร่วมกัน (Collective Rights) ของประชาชนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ<sup>10</sup> ตามหลักการของอนุสัญญามอนเตวิเดโอว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของรัฐ ค.ศ.1933

3. หลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของดินแดน<sup>11</sup> มีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องมิให้รัฐถูกแทรกแซงอำนาจอธิปไตยในกิจการภายในของตน และหลักนี้พบว่ามีความสอดคล้องกับหลักอำนาจอธิปไตยของรัฐด้วย เพราะที่มาของหลักการนี้มาจากหลัก *Uti Possidetis*<sup>12</sup> ซึ่งเป็นหลักการที่รัฐมีอำนาจอธิปไตยอย่างสมบูรณ์ในดินแดนอาณาเขตของตนเองมีความเป็นเอกราชไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐอื่น และจะ

<sup>9</sup> Article 1 of the 1966 International Covenant on Civil and Political Rights and the 1966 International Covenant on Economic Social and Cultural Rights.

<sup>10</sup> Article 1 paragraph 3 of The 1966 International Covenant on Civil and Political Rights.

<sup>11</sup> ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของดินแดนนี้ นอกจากแสดงนัยเป็นการปกป้องหลักความต่อเนื่องในการดำเนินการปกครองของรัฐ ซึ่งเป็นมุมมองในทางนามธรรมแล้ว อีกนัยหนึ่ง ในทางรูปธรรม หมายถึงการที่รัฐจะต้องมีดินแดนที่ต่อเนื่องกันด้วย แต่มีจำกัดเป็นดินแดนเดียวกันเสมอไป: โปรดดู, Shaw, M. N., *International law*, pp. 523-524; Information form <http://www.britannica.com> (May 14, 2011)

<sup>12</sup> See e.g. H. Ghebwebet, *Identifying Units of Statehood and Determining International Boundaries*, Frankfurt am Main, 2006; A. O. Cukwurah, *The Settlement of Boundary Disputes in International Law*, Manchester, 1967, 114; P. De La Pradelle, *La Frontière*, Paris, 1928, 86-87; D. Bardonnnet, 'Les Frontières Terrestres et la Relativité de leur Tracé', 153 HR, 1976 V, 9; Shaw, 'Heritage of States', 75; M. Kohen, *Possession Contestée et Souveraineté Territoriale*, Geneva, 1997, chapter 6, and *ibid.*, 'Uti Possidetis, Prescription et Pratique Subséquentes dans l'Affaire de l'île de Kasikili/Sedudu devant la Cour Internationale de Justice', 43 German YIL, 2000, 253; G. Nesi, *L'Uti Possidetis Iuris nel Diritto Internazionale*, Padua, 1996; S. Lalonde, *Determining Boundaries in a Conflicted World*, Ithaca, 2002; Luis Sánchez Rodríguez, 'L'Uti Possidetis et les Effectivités dans les Contentieux Territoriaux et Frontaliers', 263 HR, 1997, 149; J. M. Sorel and R. Mehdji, 'L'Uti Possidetis Entre la Consécration Juridique et la Pratique: Essai de Réactualisation', AFDI, 1994, 11; Oppenheim's *International Law*, 669-670; T. Bartos, 'Uti Possidetis. Quo Vadis?', 18 Australian YIL, 1997, 37; 'L'Applicabilité de l'Uti Possidetis Juris dans les Situations de Sécession ou de Dissolution d'Etats', Colloque, RBDI, 1998, 5, and *D'Embrements d'Etats et d'Éliminations Territoriales* (ed. O. Corten), Brussels, 1999. Refer in Malcolm N. Shaw, *International Law*, 525.

ไม่ถูกแทรกแซงกิจการภายในโดยรัฐอื่น<sup>13</sup> โดยหลักการนี้มุ่งคุ้มครองสิทธิของรัฐในการปกครองตนเองได้อย่างอิสระเป็นสำคัญ

### ผลกระทบต่อสถานะความเป็นรัฐเนื่องจากสภาวะโลกร้อน

#### 1. สภาวะโลกร้อนและผลกระทบต่อดินแดนของรัฐ

เนื่องจากสภาวะโลกร้อนเป็นปัญหาสำคัญของโลกที่ทุกประเทศไม่ว่าจะเป็นสมาชิกหรือมิใช่สมาชิกขององค์การสหประชาชาติก็ต้องให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาภาวะโลกร้อนร่วมกัน<sup>14</sup> กรณี (1) รัฐสมาชิกขององค์การสหประชาชาติทุกประเทศต้องให้ความร่วมมือและความช่วยเหลือแก่องค์การสหประชาชาติในฐานะประเทศสมาชิก<sup>15</sup> สำหรับ (2) รัฐที่มีได้เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติประเทศที่มีใช้สมาชิกสหประชาชาติก็ต้องมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาภาวะโลกร้อนด้วยเช่นกันในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคมโลกตามหลักความรับผิดชอบของรัฐ (State Responsibility) ที่ทุกประเทศมีหน้าที่ที่จะไม่ก่อให้เกิดปัญหาภาวะโลกร้อนขึ้น

#### 2. สภาพปัญหาเกี่ยวกับสถานะของประชากรในรัฐที่ได้รับผลกระทบจากสภาวะโลกร้อน

การที่สภาพแวดล้อมของโลกมีความเปลี่ยนแปลงทำให้ภูมิอากาศโลกมีอุณหภูมิสูงขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งส่งผลให้น้ำแข็งที่บริเวณขั้วโลกทั้งสองเริ่มละลายมากขึ้น ทำให้

<sup>13</sup> Shaw, M. N., *International law*, 526.

<sup>14</sup> องค์การสหประชาชาติ ได้ออกมาตรการต่างๆ มาแก้ไขปัญหา เช่น (1) พิธีสารมอนทรีออลด้วย สารทำลายชั้นบรรยากาศโอโซนที่มีวัตถุประสงค์ในการยับยั้งและลดการผลิตการใช้สารที่ทำลายบรรยากาศชั้นโอโซน ที่เป็นสาเหตุสำคัญอย่างยิ่งในการทำลายบรรยากาศชั้นโอโซน (2) พิธีสารเกียวโต เป็นข้อตกลงที่เกี่ยวกับสภาวะโลกร้อน ที่จัดเป็นกฎหมายระหว่างประเทศอย่างหนึ่งที่ประเทศสมาชิกจะต้องให้การยอมรับและปฏิบัติตามอย่างกฎหมายระหว่างประเทศอื่นๆ ทั่วไป และ (3) อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อการรักษาระดับความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกในบรรยากาศให้คงที่ในระดับที่สามารถป้องกันการแทรกแซงระบบภูมิอากาศโดยมนุษย์ และเพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจดำเนินต่อไปในแบบยั่งยืน

<sup>15</sup> มาตรา 2(5) กฎบัตรสหประชาชาติ

ระดับน้ำในทะเลมีปริมาณที่เพิ่มขึ้น ย่อมส่งผลโดยตรงต่อแผ่นดินและความเป็นอยู่ของชีวิตมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ดินแดนของรัฐที่มีระดับความสูงต่ำกว่าระดับน้ำทะเลหรือเป็นเกาะ ประเทศเหล่านี้ย่อมมีความเสี่ยงภัยจากการที่น้ำทะเลจะท่วมดินแดนดังกล่าว และอาจทำให้บางประเทศต้องสูญเสียดินแดนไป โดยเฉพาะประเทศที่เป็นเกาะขนาดเล็ก<sup>16</sup> เช่น ประเทศตูวาลู<sup>17</sup> และประเทศมัลดีฟ<sup>18</sup> ซึ่งปัญหาที่จะเกิดขึ้นคือ ประเทศสูญเสียดินแดนไปเนื่องจากสภาวะน้ำท่วมโลก แต่ประชากร<sup>19</sup> ในดินแดนอาจจะยังมีชีวิตเหลืออยู่ไม่ว่าจะมีน้อยกว่าหรือมีปริมาณเท่าเดิมก็ตาม จะทำให้ความเป็นรัฐยังคงมีอยู่หรือไม่ เพราะองค์ประกอบของความเป็นรัฐตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศไม่มีอยู่ครบ ที่อาจส่งผลต่อสถานะของบุคคลที่เป็นประชากรได้เป็น 2 กรณี คือ

<sup>16</sup> Jane McAdam, *Disappearing Statea Statelessness and the Boundaries of International Law, Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, (Oxford: Hart Publishing, 2010), p. 1.

<sup>17</sup> ประเทศตูวาลู เป็นประเทศหมู่เกาะทางตอนใต้ของมหาสมุทรแปซิฟิก มีขนาดพื้นที่ 26 ตารางกิโลเมตร (26 sq km) หรือ 10 ตารางไมล์ (sq miles) และมีประชากรราว 11,000 คน เมืองหลวง คือ เมืองฟุนาฟูตี (Funafuti) ตูวาลู เข้าเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติเมื่อวันที่ 5 กันยายน ค.ศ. 2000 ตูวาลูเป็นประเทศที่มีดินแดนที่ค่อนข้างต่ำ ซึ่งสูงกว่าระดับน้ำทะเลประมาณ 3-4 เมตร: uvalu country profile ข้อมูลจาก <http://news.bbc.co.uk> (February, 9 2011); และ ข้อมูลจาก Pacific adaptation to climate change Tuvalu, Report of in-country consultations: 5

<sup>18</sup> ประเทศมัลดีฟ เป็นประเทศหมู่เกาะปะการังในมหาสมุทรอินเดีย อยู่ทางตะวันตกเฉียงใต้ของประเทศอินเดีย มีพื้นที่ประมาณ 300 ตารางกิโลเมตร หรือ 116 ตารางไมล์ เมืองหลวง คือ มาเล (Male) จากปรากฏการณ์โลกร้อน มัลดีฟอาจจะสูญเสียดินแดนได้ภายในระยะเวลา 150-200 ปีข้างหน้า เนื่องจากประเทศมัลดีฟเป็นหนึ่งในประเทศที่อยู่ในระดับที่ต่ำที่สุดของโลก ซึ่งสูงจากระดับน้ำทะเลประมาณ 1 เมตร: Ahmed Shaig, "Climate Change Vulnerability and Adaptation Assessment of the Maldives Land and Beaches," *Centre for Disaster Studies, School of Tropical Environment Studies and Geography, James Cook University, Townsville, Australia*: 13-14. [online] Available from: [www.napa-pana.org](http://www.napa-pana.org) (2011, May 15).

<sup>19</sup> ความเกี่ยวพันกับรัฐใดรัฐหนึ่งในทางระหว่างประเทศของบุคคลธรรมดาอาจใช้เกณฑ์ในการแบ่งได้ 2 กรณี คือ (1) การจำแนกบุคคลโดยพิจารณาจากภูมิลำเนา หรือ (2) การจำแนกโดยพิจารณาจากสัญชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความเกี่ยวพันโดยตรง (Genuine link) กับรัฐผ่านทางหลักสัญชาติระหว่างรัฐผู้ให้สัญชาติและเอกชนผู้ได้รับสัญชาติ ในฐานะประชากรของรัฐ ที่เป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของความเป็นรัฐ ซึ่งสามารถกล่าวอ้างหลัก "สิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง" และ "ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของดินแดน" อาจกล่าวได้ว่าปัจจุบันการก่อให้เกิดรัฐได้ ย่อมต้องมีปัจจัยสำคัญ 2 ประการ คือ ประชากรและดินแดน หลังจากนั้นอำนาจต่างๆ จึงเกิดขึ้นเป็นประการต่อมาในภายหลัง

1) กรณีที่รัฐสูญเสียดินแดนไปแต่ประชากรของรัฐนั้นยังคงอยู่และเดินทางกลับมายังรัฐเดิมไปอยู่ในดินแดนของรัฐอื่น

ปรากฏการณ์น้ำท่วมดินแดนของรัฐใดรัฐหนึ่ง เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ในอนาคต แต่ไม่สามารถประมาณการณได้ อย่างแน่ชัดว่าจะเกิดขึ้นในเวลาใด แต่หากเกิดกรณีที่น้ำท่วมรัฐใดรัฐหนึ่งจนต้องสูญเสียดินแดนไปอย่างถาวร ย่อมมีปัญหาในเรื่องสถานะของบุคคลที่เป็นประชากรของรัฐนั้นอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ซึ่งสามารถแยกพิจารณาสภาพปัญหาได้ ดังนี้

(1) ประเด็นเรื่องความเป็นประชากรของรัฐเดิมที่สูญเสียดินแดนไป ตามหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศนั้น ความเป็นรัฐย่อมผูกติดอยู่กับองค์ประกอบ 4 ประการด้วยกัน คือ ดินแดน ประชากร รัฐบาล และความสามารถในการสร้างความสัมพันธ์กับรัฐอื่น ปัญหาที่น่าพิจารณา คือ องค์ประกอบใดเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญมากที่สุด หากรัฐต้องสูญเสียดินแดนไป จะถือว่าเป็นความเป็นรัฐยังคงอยู่หรือไม่ เนื่องจากองค์ประกอบขาดความสมบูรณ์ไป และเมื่อประชากรซึ่งเคยอยู่ในรัฐเดิมจำเป็นต้องเดินทางไปอยู่ในรัฐอื่น จะถือว่าเป็นประชากรของรัฐเดิมได้หรือไม่ ในเมื่อประชากรเหล่านั้นไม่มีดินแดนของรัฐเดิมที่จะเดินทางกลับไปได้อีกแล้ว กรณีดังกล่าวที่เกิดขึ้น ย่อมพิจารณาได้เป็น 2 แนวทาง คือ ทางที่ 1 หากกฎหมายระหว่างประเทศยังคงยอมรับการมีอยู่ของรัฐเดิมอยู่ และยอมรับว่าดินแดนไม่ใช่สาระสำคัญ ประชากรจำนวนดังกล่าวย่อมต้องเป็นประชากรของรัฐเดิมที่สูญหายไป ซึ่งอยู่ในสถานะคนพลัดถิ่น (Displace Person) ในดินแดนของรัฐอื่น หรือ ทางที่ 2 หากกฎหมายระหว่างประเทศถือว่าดินแดนเป็นเรื่องสำคัญขององค์ประกอบของความเป็นรัฐ เมื่อดินแดนหายไปความเป็นรัฐย่อมสูญเสียไปด้วย ประชากรจำนวนดังกล่าวย่อมตกอยู่ในสถานะของผู้ไร้รัฐ (Stateless Person) ทันทที และอาจรวมถึงการเป็นคนไร้สัญชาติด้วย

(2) ประเด็นเรื่องสถานะของประชากรในการเป็นผู้ลี้ภัยในดินแดนของรัฐอื่น

ตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 “ผู้ลี้ภัย” หมายถึง ผู้ที่ได้รับการพิจารณาตามข้อตกลงระหว่างประเทศ หรือกฎหมายระหว่างประเทศว่าเป็นผู้ลี้ภัย หรือบุคคลที่อยู่นอกเขตรัฐแห่งสัญชาติตน ด้วยความหวาดกลัวซึ่งมีมูลอันจะกล่าวอ้างได้ว่า จะได้รับการประหัตประหารด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ไม่ว่าจะทางสังคมหรือความคิดด้านการเมืองก็ตาม และในขณะที่เดียวกันบุคคลผู้นี้ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจที่จะรับความคุ้มครองจากรัฐแห่งสัญชาติ เนื่องจากความหวาดกลัวดังกล่าว<sup>20</sup> แต่ในกรณีของประชากรที่ต้องเดินทางออกนอกดินแดนตนเนื่องจากสูญเสียความเป็นรัฐย่อมไม่มีลักษณะที่ตรงกับนิยามของคำว่า “ผู้ลี้ภัย” ตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951

ดังนั้น จึงต้องมาพิจารณาว่าจะถือว่าผู้ที่หนีภัยธรรมชาติควรจะถูกจัดเป็นผู้ลี้ภัยด้วยหรือไม่ ซึ่งหากจะมีการจัดเป็นผู้ลี้ภัย ก็จะต้องมีการแก้ไขปรับหลักกฎหมายระหว่างประเทศขึ้น แต่มีประเด็นที่ควรพิจารณาเป็นพิเศษคือ หากกำหนดให้ประชากรดังกล่าวเป็นผู้ลี้ภัย ประชากรดังกล่าวจะต้องเป็นผู้ลี้ภัยตลอดกาล เนื่องจากเขาไม่สามารถที่จะเดินทางกลับสู่ประเทศของตนเองได้ ซึ่งอาจดูแปลกจากผู้ลี้ภัยในกรณีปกติ (แม้ว่าตามอนุสัญญานี้ ผู้ลี้ภัยอาจขอย้ายไปอาศัยอยู่ในรัฐใหม่เป็นการถาวรได้ ไม่ว่าจะป็นรัฐที่สองหรือรัฐที่สามก็ตาม)<sup>21</sup> แต่ปัญหาที่ตามมาคือ ความเป็นรัฐเดิมที่ได้สูญหายไป ก็จะไม่วันหวนคืนกลับมาอีก เนื่องจากประชาชนซึ่งเป็นของรัฐเดิมนั้นได้แปลงเป็นคนของรัฐอื่นไปแล้ว ดังนั้น การพิจารณาว่าเป็นผู้ลี้ภัยหรือไม่ย่อมส่งผลต่อความเป็นรัฐเดิมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

<sup>20</sup> 1951 United Nations Convention Relating to the Status of Refugees. Art. 1.

<sup>21</sup> 1951 United Nations Convention Relating to the Status of Refugees. Art. 1.

(3) ประเด็นเรื่องความสามารถในการก่อตั้งรัฐบาลใหม่ในดินแดนของรัฐอื่น ปัญหาการสูญเสียของดินแดนของรัฐมีผลกระทบต่อสถานะของประชากรของรัฐในหลายด้าน ซึ่งรวมถึงความสามารถในการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ด้วย โดยมี 2 ประเด็นที่ควรพิจารณา คือ ประเด็นที่ 1 กรณีที่ประชากรในรัฐเดิมไปอาศัยอยู่ในรัฐอื่น การที่ประชากรของรัฐที่สูญเสียดินแดนของรัฐ ย้ายไปอาศัยในดินแดนของรัฐอื่น ย่อมต้องเกิดปัญหาในเรื่องของการตั้งรัฐบาลใหม่อย่างแน่นอน เนื่องจากอำนาจในการจัดตั้งรัฐบาลใหม่เพื่อทำการปกครองนั้น ย่อมต้องมาจาก “สิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง” ร่วมกันของประชาชน แต่ติดปัญหาว่า แม้จะตั้งรัฐบาลได้ ก็ย่อมอยู่ภายใต้ อำนาจอธิปไตยของดินแดนรัฐอื่น เช่นนี้ รัฐผู้ให้ที่พักพิงคงไม่ยอมอย่างแน่นอน เพราะการเกิดรัฐบาลใหม่ขึ้นในดินแดนตนเองย่อมเท่ากับต้องเสียอำนาจอธิปไตยในดินแดนบางส่วนไป แม้ว่าหลักการของ “สิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง” นั้นจะมีได้ ผูกติดกับเรื่องดินแดนเป็นสำคัญก็ตาม แต่ผลกระทบย่อมเกิดขึ้น เพราะการไม่มีดินแดนก็ยังคงเป็นปัญหาสำคัญ

ประเด็นที่ 2 กรณีที่ประชากรในรัฐเดิมอาศัยอยู่ในสิ่งปลูกสร้างอื่นกลางทะเลที่มีรัฐอื่น กรณีเช่นนี้เป็นที่สังเกตว่าจะไม่ก่อให้เกิดปัญหาที่ส่งผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐใดเลย และ “สิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง” ร่วมกันของประชากรก็ยังคงมีอยู่ และสามารถก่อให้เกิดการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ได้อย่างแน่นอน แต่สภาพความเป็นรัฐก็ยังคงไม่สมบูรณ์อยู่นั่นเอง เนื่องจากไม่มีดินแดนที่เป็นส่วนหนึ่งของผิวโลก ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ปัญหาดังกล่าวแม้ว่าจะทำการแก้ไขได้ส่วนหนึ่ง แต่ก็ยังจะเกิดผลกระทบต่อส่วนอื่นอยู่โดยตลอด เนื่องจากการที่ดินแดนของรัฐสูญเสียไปนั่นเอง

2) กรณีที่รัฐสูญเสียดินแดนไปแต่ประชากรของรัฐนั้นยังคงอยู่และอาศัยอยู่ในสิ่งปลูกสร้างที่สามารถลอยหรือติดตั้งในทะเลได้

กรณีรัฐซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากกรณีนี้ว่าท่วมดินแดนถาวรได้เตรียมการแก้ไขปัญหาได้ทัน อาจมีการก่อสร้างสิ่งที่จะช่วยในการบรรเทาความเสียหายได้

เช่น เรือขนาดใหญ่ในการบรรทุกผู้คนในรัฐของตนเองให้มีชีวิตรอดได้ หรือการปลูกสร้างแพลอยน้ำขนาดใหญ่ที่มีลักษณะคล้ายดินแดนของรัฐ หรือการก่อสร้างแท่นหรือปราการในลักษณะที่ติดกับพื้นดินแต่ลอยสูงขึ้นมาเหนือทะเลเพื่อให้นักอาศัยอยู่บนเหนือดินแดนที่เคยเป็นอาณาเขตของรัฐเดิม การดำเนินการลักษณะดังกล่าวย่อมทำให้ประชากรยังคงดำรงชีวิตได้ในพื้นที่ซึ่งเคยเป็นดินแดนเดิมของรัฐ แต่ย่อมก่อให้เกิดหลายประเด็นปัญหาตามมาที่ต้องพิจารณา ได้แก่

(1) ปัญหาการให้ความยอมรับพื้นที่ใช้ประโยชน์ใหม่

การก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างอื่นขึ้นมาแทนพื้นดินเดิมของรัฐย่อมก่อให้เกิดปัญหาเรื่องการยอมรับความเป็นรัฐตามหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศ และส่งผลกระทบต่อประเทศว่า สิ่งปลูกสร้างใหม่นั้นถือเป็นดินแดนของรัฐหรือไม่ เช่น จะถือว่าเรือหรือแพที่สร้างขึ้นมานั้นเป็นดินแดนของรัฐหรือไม่ เพราะอาจถูกกระแสน้ำทะเลพัดไปที่ใดก็ได้ หรือสามารถขับเคลื่อนไปยังที่ใดก็ได้ ดังนั้นหาก (ดินแดนของ) รัฐสามารถเคลื่อนที่ไปยังที่ใดก็ได้ย่อมส่งผลโดยตรงต่ออาณาเขตทางทะเลของรัฐที่ย่อมต้องเปลี่ยนแปลงไปเพราะการที่รัฐเคลื่อนที่ หากเป็นเช่นนี้ประเทศอื่นๆ ที่ยังคงมีดินแดนที่เป็นพื้นดินบนโลกจะยอมรับได้หรือไม่

สำหรับประเด็นเรื่องการสร้างปราการที่มีลักษณะติดตั้งในทะเล โดยมีฐานรากติดกับพื้นดินใต้ทะเลนั้น เมื่อมองผิวเผินจะพบว่าดูเหมือนจะไม่มีปัญหาแต่อย่างใด เพราะยังเป็นการอาศัยอยู่ในพื้นที่ซึ่งเคยเป็นดินแดนเดิมของรัฐ แต่หากพิจารณาให้ดีจะพบว่าการยอมรับในหลักดินแดนตามกฎหมายระหว่างประเทศนั้น มักจะให้ความสำคัญกับดินแดนซึ่งเป็นส่วนที่ติดกับผืนดินของโลกเป็นสำคัญ<sup>22</sup> และข้อเท็จจริงในปัจจุบันมีผู้กล่าวอ้างดินแดนของตนเองในป้อมปราการนอกชายฝั่งประเทศอังกฤษ โดยอ้างดินแดนของตนเองว่าเป็นประเทศซีแลนด์ แต่นานาอารยະ

<sup>22</sup> Jane McAdam, *Disappearing state a statelessness and the boundaries of international law*, (Oxford: Hart Publishing, 2010), 7.

ประเทศยังมีได้ยอมรับสถานะความเป็นรัฐของประเทศดังกล่าวเลย จึงเป็นปัญหาที่นำพิจารณาว่า เมื่อเกิดปรากฏการณ์ดังกล่าวจริง และมีการแก้ไขปัญหาด้วยการสร้างสิ่งปลูกสร้างแล้ว จะเป็นการแก้ไขปัญหาที่ตรงจุดและสามารถรักษาสถานะความเป็นรัฐได้หรือไม่ หากไม่สามารถรักษาสถานะความเป็นรัฐได้ จะเกิดปัญหาตามมาทันทีว่า ประชากรที่อาศัยอยู่ในสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวจะมีสถานะเป็นประชากรของรัฐใด สิทธิในการกำหนดเขตจำนองของตนเองจะยังคงมีอยู่หรือไม่ จะสามารถจัดตั้งรัฐบาลใหม่ได้หรือไม่ และความเป็นคนชาติของประชากรจะคงอยู่มากน้อยเพียงไร หากสิ่งทีกล่าวมาทั้งหมดสูญสิ้นไป ประชากรทั้งรัฐนั้นย่อมประสบสถานการณ์ความไร้รัฐ (Statelessness)<sup>23</sup> ในทันที

## (2) ปัญหาเรื่องอาณาเขตทางทะเลของรัฐ

สำหรับปัญหาเรื่องของอาณาเขตทางทะเลของรัฐนั้น ในกรณีที่ดินแดนของรัฐมีลักษณะเป็นเรือหรือแพที่สามารถเคลื่อนที่ไปได้ในทะเลย่อมก่อให้เกิดความไม่แน่นอนในการกำหนดอาณาเขตทางทะเลทันที เนื่องจากการกำหนดทะเลอาณาเขตตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศโดยอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 นั้น จะต้องเริ่มต้นคำนวณจากเส้นฐาน<sup>24</sup> ซึ่งเส้นฐานนั้นจะกำหนดขึ้นจากเขตที่น้ำทะเลลดลงต่ำที่สุด<sup>25</sup> หากรัฐมีลักษณะเป็นเรือหรือแพ ย่อมไม่มีจุดน้ำลงต่ำสุด จึงไม่สามารถกำหนดเส้นฐานและทะเลอาณาเขตได้ และในกรณีการสร้างปรากฏการณ์ที่มีลักษณะติดตั้งในทะเลโดยมีฐานรากติดกับพื้นดินใต้ทะเลนั้น น้ำจะขึ้นและลงตามแนวตั้งของเสาที่เป็นฐานรากของสิ่งปลูกสร้างนั้นเท่านั้น แต่ไม่มีลักษณะขยายออกไปในแนวระนาบ หากจะกำหนดทะเลอาณาเขตในรัฐเช่นว่า ย่อมต้องเริ่มกำหนดระยะโดย

<sup>23</sup> พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, *การจัดการสิทธิของบุคคลตามกฎหมายเอกชน ในทางระหว่างประเทศ*, เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล พ.ศ.2551, 7.

<sup>24</sup> 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea, Article 3.

<sup>25</sup> 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea, Article 5.

วัดจากฐานรากของสิ่งปลูกสร้างออกไปในทะเล ซึ่งย่อมเกิดความบิดเบือนแตกต่างจากรัฐที่มีลักษณะเป็นพื้นดินอย่างแน่นอน ดังนั้นการกำหนดอาณาเขตทางทะเลของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของทะเลอาณาเขต ซึ่งเป็นพื้นที่ที่รัฐมีอำนาจอธิปไตยอย่างเต็มที่ในการบังคับใช้กฎหมาย จึงเป็นสิ่งที่ย่อมได้รับผลกระทบจากการที่รัฐต้องสูญเสียดินแดนไปอย่างแน่นอน

## ความรับผิดชอบของรัฐและประชาคมโลกกับกรณีปรากฏการณ์โลกร้อน

### 1. ความรับผิดชอบของรัฐตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ

1) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่พื้นฐานของรัฐ (The Fundamental Rights and Duties of State) กรณีสถานการณ์ที่เกี่ยวกับสถานะของรัฐและสถานะของชนชาติอันเนื่องมาจากปรากฏการณ์โลกร้อนสามารถพิจารณาได้ ดังนี้ องค์ประกอบของความเป็นรัฐไม่ครบอันเนื่องจากปรากฏการณ์โลกร้อนที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปโดยเฉพาะองค์ประกอบด้านดินแดนของรัฐที่อาจสูญหายหรือถูกทำลายไปเพราะเกิดภาวะน้ำท่วมถาวรนั้นอาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อ (ก) สถานะความเป็นรัฐ (Statehood) ที่จะก่อให้เกิดปัญหาทั้งในเรื่องของสิทธิและหน้าที่พื้นฐานของรัฐได้ เพราะการใช้หรืออ้างสิทธิของรัฐนั้นได้รับผลกระทบ เนื่องจากสถานะของความเป็นรัฐตามหลักของกฎหมายระหว่างประเทศได้สูญเสียองค์ประกอบของความเป็นรัฐในเรื่องดินแดนไป จึงไม่อาจสามารถทำได้เพราะไม่มีสภาพความเป็นรัฐหรือบุคคลในทางกฎหมายระหว่างประเทศอยู่แล้วจึงไม่มีสิทธิและหน้าที่ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งมีผลทำให้ไม่สามารถกล่าวอ้างถึงสิทธิในความเท่าเทียมกัน และสิทธิในการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐได้ รวมทั้งสิทธิในความเป็นเอกราชนั้นก็จะถูกตั้งคำถามถึงความคงอยู่ในการที่ทำให้รัฐนั้นมีความสามารถที่จะกำหนดสถานะของตนเองในด้านการพัฒนาและความเป็นอยู่ที่ดี และมีเสรีภาพโดยปราศจากการครอบงำจากรัฐอื่นๆ และ (ข) สถานะของผู้ที่อยู่อาศัยบนดินแดน (ประชากร) ของรัฐที่ถือว่าเป็นหนึ่งในองค์ประกอบของความเป็นรัฐนั้น จะเกิดภาวะ “คนไร้ดินแดน” ขึ้นมาทันทีเพราะว่าจะ

ได้รับผลกระทบเนื่องจากการเกิดภาวะสูญญากาศทางกฎหมายระหว่างประเทศเกิดขึ้นด้วยเหตุที่องค์ประกอบของความเป็นรัฐได้เปลี่ยนแปลงไปไม่ครบตามที่กฎหมายระหว่างประเทศได้กำหนดไว้ แต่อย่างไรก็ตาม คนไร้ดินแดนเหล่านี้แม้จะไม่มีรัฐใดที่จะมีสิทธิใช้อำนาจอรัฐเหนือตน แต่ทุกประเทศในประชาคมโลกก็มีหน้าที่จะต้องให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือตามหลักสิทธิมนุษยชน

2) หลักเกณฑ์ว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ (State Responsibility)<sup>26</sup> ที่เกี่ยวกับสถานะของรัฐและสถานะของชนชาติทั้งกรณีสถานการณ์อันเนื่องมาจากปรากฏการณ์โลกร้อนสามารถพิจารณาได้ว่า การที่องค์ประกอบของความเป็นรัฐไม่ครบอันเนื่องมาจากปรากฏการณ์โลกร้อนที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปขององค์ประกอบด้านดินแดนของรัฐที่อาจสูญหายหรือถูกทำลายไปเพราะเกิดภาวะน้ำท่วมถาวรนั้น อาจจะทำให้เกิดผลกระทบต่อ (ก) สถานะความเป็นรัฐ (Statehood) ที่จะก่อให้เกิดปัญหาทั้งในเรื่องของสิทธิและหน้าที่พื้นฐานของรัฐได้โดยเฉพาะเรื่องความรับผิดชอบของรัฐ เนื่องจากความเป็นรัฐได้หมดลงตามหลักของกฎหมายระหว่างประเทศ ที่ได้สูญเสียองค์ประกอบของความเป็นรัฐในเรื่องดินแดนไป จึงทำให้รัฐนั้นไม่อาจสามารถรับผิดชอบต่อการกระทำหรือการงดเว้นกระทำใดๆ ของตนอันถือว่าการฝ่าฝืนหน้าที่หรือละเมิดพันธกรณีตามหลักเกณฑ์ที่นานาประเทศได้รับรอง เพราะว่าไม่มีสภาพของความเป็นรัฐหรือบุคคลในทางกฎหมายระหว่างประเทศอยู่แล้วจึงไม่มีสิทธิและหน้าที่ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาเห็นว่า ปัจจุบันได้เกิดแนวคิดว่าด้วยความรับผิดชอบระหว่างประเทศร่วมกันของรัฐต่างๆ ใน

<sup>26</sup> หลักความรับผิดชอบของรัฐ (State Responsibility) คือ การที่รัฐได้กระทำหรือการงดเว้นกระทำใดๆ อันถือว่าการฝ่าฝืนหน้าที่หรือละเมิดพันธกรณีตามหลักเกณฑ์ที่นานาประเทศได้รับรองและได้ก่อให้เกิดความเสียหายจากการกระทำหรือการงดเว้นกระทำนั้น โดยรัฐดังกล่าวจะต้องมีภาระหน้าที่ต้องแก้ไขผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำนั้นให้ดีที่สุด โดย (ก) การทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิม (ข) การชดเชยค่าเสียหายเป็นตัวเงิน และ (ค) การทำให้พอใจ: โปรดดู Malcolm N. Shaw, *International Law*, 694-752.

ประชาคมโลกขึ้น จากการเกิดปรากฏการณ์โลกร้อนที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปของสภาพแวดล้อมโลก โดยเฉพาะองค์ประกอบด้านดินแดนของรัฐที่อาจสูญหายหรือถูกทำลายไปเพราะเกิดภาวะน้ำท่วมถาวรจนทำให้สถานะของความเป็นรัฐตามหลักของกฎหมายระหว่างประเทศของรัฐใดรัฐหนึ่งหรือของหลายรัฐได้สูญเสียองค์ประกอบของความเป็นรัฐตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องดินแดนไป จนทำให้ไม่มีสภาพความเป็นรัฐหรือบุคคลในทางกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้น รัฐทั้งหลายในประชาคมโลกจะต้องรับผิดชอบร่วมกันตามหลักความรับผิดชอบของรัฐ ด้วยเหตุผลที่มาจากทางด้านศีลธรรมที่รัฐทั้งหลายในประชาคมโลกมีความจำเป็นที่จะต้องอยู่ร่วมกันและสาเหตุของการเกิดปรากฏการณ์โลกร้อนนี้ได้เกิดขึ้นมาเพราะความก้าวหน้าของเทคโนโลยีที่มนุษย์นำมาใช้ได้ส่งผลกระทบต่อและทำให้เกิดภาวะน้ำท่วมถาวรในดินแดนของรัฐใดรัฐหนึ่งจนทำให้สถานะของความเป็นรัฐตามหลักของกฎหมายระหว่างประเทศของรัฐนั้นได้สูญเสียองค์ประกอบของความเป็นรัฐตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศไป ดังนั้น ผู้ใดก็ตามที่ได้รับประโยชน์จากความก้าวหน้าทางวิทยการนั้น จำต้องรับผิดชอบถ้าหากมีความเสียหายเกิดขึ้นแม้ไม่ใช่ความผิดซึ่งตนเป็นผู้ก่อขึ้นก็ตาม เพราะว่าในปัจจุบันมาตรฐานของสังคมโลกได้เปลี่ยนแปลงไป โดยสังคมเป็นผู้ได้รับผลร้ายจากความเสียหาย จากเหตุที่ว่าผู้ใด (รัฐทั้งหลาย) ที่ได้รับประโยชน์จากสิ่งที่จะทำให้เกิดความเสียหายนั้น ย่อมต้องรับผิดชอบตามหลัก Liability without fault<sup>27</sup> และ (ข) สถานะของผู้ที่อยู่อาศัยบนดินแดน (ประชากร) ของรัฐที่ถือว่าเป็นหนึ่งในองค์ประกอบของความเป็นรัฐนั้นสูญหายหรือถูกทำลายไปเพราะเกิดภาวะน้ำท่วมถาวรจากดินแดนถาวรจากการเกิดปรากฏการณ์โลกร้อนที่ทำให้เกิดภาวะ “คนไร้ดินแดน” ขึ้นมา เนื่องจากการเกิดภาวะสูญญากาศทางกฎหมายขึ้น ด้วยเหตุที่องค์ประกอบของความเป็นรัฐได้เปลี่ยนแปลงไปไม่ครบตามที่กฎหมายระหว่างประเทศได้กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม ประชากรของรัฐที่ดินแดนสูญหายหรือถูกทำลายไปเพราะเกิดภาวะน้ำท่วม

<sup>27</sup> นพนิธิ สุริยะ, *กฎหมายระหว่างประเทศ (เล่ม 2)*, 53-55.

ดินแดนถาวรจากการเกิดปรากฏการณ์โลกร้อนที่กลายสถานะจาก “คนชาติ” มาเป็น “คนไร้ดินแดน” เหล่านี้แม้จะไม่มีรัฐใดที่จะมีสิทธิใช้อำนาจอรัฐเหนือตนตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ แต่แนวคิดว่าด้วยความรับผิดชอบระหว่างประเทศร่วมกันของรัฐต่างๆ ในประชาคมโลกนั้นทำให้ทุกประเทศในประชาคมโลกมีหน้าที่จะต้องให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ดินแดนตามความรับผิดชอบของรัฐและหลักสิทธิมนุษยชน

2. ความรับผิดชอบของรัฐตามสนธิสัญญาว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

คำประกาศกรุงริโอ มีหลักการสำคัญกำหนดว่า รัฐย่อมมีสิทธิอธิปไตย (Sovereign Rights) ที่จะแสวงประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติของตนตามนโยบาย สิ่งแวดล้อมและการพัฒนาของตน และการใช้สิทธิดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงความยุติธรรมของคนในรุ่นและความยุติธรรมระหว่างรุ่นด้วย รวมทั้งจะต้องมีความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยสังคมโลกได้จัดทำอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (The United Nations Framework Convention on Climate Change) ซึ่งเป็นอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับปัญหาโลกร้อน และพิธีสารเกียวโตขึ้นในเรื่องสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ โดยรัฐภาคีทั้งหลายจะต้องมีหน้าที่รับผิดชอบปฏิบัติตามพันธกรณีที่ตนมีตามสนธิสัญญาดังกล่าวตามหลักสัญญาต้องได้รับการปฏิบัติตาม (*pacta sunt servanda*) หากรัฐภาคีไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีจะถือเป็นการละเมิดพันธกรณีที่มีตามสนธิสัญญา<sup>28</sup> หรือกล่าวได้ว่าเป็นการละเมิดต่อกฎหมายระหว่างประเทศที่จะก่อให้เกิดความรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศ<sup>29</sup> เพราะฉะนั้น หากรัฐภาคีอนุสัญญาฯ หรือพิธีสารเกียวโตไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีที่มี รัฐภาคีดังกล่าวจะต้องมีความรับผิดชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศ

<sup>28</sup> Article 2 of Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts

<sup>29</sup> Article 1 of Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts

### 3. ความรับผิดชอบของรัฐในฐานะสมาชิกของประชาคมโลก

ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศนั้นรัฐจะมีความรับผิดชอบในหลายระดับ กล่าวคือ ทั้งในระดับสนธิสัญญาที่รัฐจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณี และตามพันธกรณีที่เกิดขึ้นโดยกฎหมายที่เป็นที่ยอมรับของนานาอารยประเทศ สำหรับกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นจากปรากฏการณ์โลกร้อนนั้นหากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาโลกร้อนจะมาจากพฤติกรรมการดำรงชีวิตของมนุษย์ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมภายในของแต่ละประเทศ ยิ่งมนุษย์มีพัฒนาการทางด้านเทคโนโลยีมากขึ้นเท่าไร ก็ยิ่งก่อมลภาวะมากขึ้นเท่านั้น และยิ่งมลภาวะมีมากขึ้นเท่าไร ก็ยิ่งส่งผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อมของโลกโดยรวมมากขึ้นด้วย<sup>30</sup> ซึ่งเมื่อจุดเริ่มต้นของปัญหาโลกร้อนเกิดมาจากการกระทำของมนุษย์ ดังนั้นมนุษย์ทุกคนจึงควรมีส่วนร่วมรับผิดชอบในผลกระทบที่เกิดจากปัญหาดังกล่าวด้วย<sup>31</sup> โดยในมิติของกฎหมายระหว่างประเทศนั้น บัจเจก (Individual) ย่อมไม่สามารถที่จะเป็นผู้ทรงสิทธิ (Subject) ในกฎหมายระหว่างประเทศได้ การสร้างพันธกรณีของปัจเจกขึ้นมาจึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะออกกฎหมายภายในมาควบคุมในส่วนของรัฐเองซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิในกฎหมายระหว่างประเทศ ด้วยเหตุนี้รัฐจึงควรที่จะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้มีความรับผิดชอบต่อสังคมระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของประชาคมโลก โดยพิจารณาว่ารัฐเป็นสมาชิกของสังคมโลก เมื่อรัฐมีส่วนร่วมในการก่อมลภาวะขึ้นในโลก ทำให้สังคมระหว่างประเทศมีความเปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลง<sup>32</sup> และทุกรัฐต่างมีส่วนเกี่ยวข้องในการก่อมลภาวะไม่มากนักแล้ว ทุกรัฐจึงมีพันธกรณีที่จะต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อผลกระทบที่เกิดจาก

<sup>30</sup> Soltau, F., *Fairness in international climate change law and policy*, (New York: Cambridge University Press, 2009), 11-12.

<sup>31</sup> *Ibid.*, 156.

<sup>32</sup> Doelle, M., *From hot air to action? climate change, compliance and the future of international environmental law*, (Ontario: Thomson Carswell, 2005), 231-232.

มลภาวะดังกล่าว ทั้งนี้ ถือเป็นความรับผิดชอบนอกเหนือจากกฎหมายระหว่างประเทศ และพันธกรณีใดๆ เพราะเป็นสิ่งที่ทุกรัฐย่อมต้องร่วมกันพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิตของมนุษย์ อย่างไรก็ตาม การอ้างถึงความรับผิดชอบของรัฐในฐานะที่เป็นสมาชิกของประชาคมโลกนั้น ในปัจจุบันยังไม่มีหลักกฎหมายโดยตรงที่จะนำมาใช้เพื่ออธิบายหลักความรับผิดชอบดังกล่าวได้ จึงต้องอาศัยหลักเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศบางหลักมาใช้อธิบายความรับผิดชอบดังกล่าวนี้ เช่น

1) หลักมรดกร่วมกันของมวลมนุษยชาติ (Common Heritage of Mankind)<sup>33</sup>

หลักมรดกร่วมกันของมนุษยชาตินี้เป็นหลักการที่จำเป็นที่จะต้องมีการสงวนทรัพยากรธรรมชาติไว้เพื่อเป็นประโยชน์ที่มนุษยชาติจะได้ใช้ร่วมกัน โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมแก่ผู้ที่ยังไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะแสวงประโยชน์ดังกล่าวด้วยในมุมมองของกฎหมายระหว่างประเทศนั้น เมื่อมนุษย์ได้มีการเข้าไปใช้ทรัพยากรธรรมชาติแล้วก่อให้เกิดมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อมขึ้น ดังนั้น มนุษย์ทุกคนย่อมต้องมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้นด้วย แม้ว่าโดยลักษณะของสังคมนระหว่างประเทศ รัฐในฐานะที่เป็นตัวตนซึ่งแสดงออกแทนประชาชนทั้งหมด มีสิทธิที่จะก่อความสัมพันธ์และย่อมต้องมีความรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศร่วมกัน (Collective Responsibility)<sup>34</sup> ด้วยในฐานะที่จะต้องแบ่งความรับผิดชอบระหว่างกัน (Shared Responsibility)<sup>35</sup> เพราะการกระทำของรัฐต่างช่วยกันเร่งให้ปรากฏการณ์

<sup>33</sup> Scovazzi, T., *The concept of common heritage of mankind and the resources of the seabed beyond the limits of national jurisdiction, presented paper in the Seminario AUSPINTAL 2006*. Available in website <http://www.iadb.org/en/inter-american-development-bank,2837.html>, December 12, 2011.

<sup>34</sup> Soltau, F., *Fairness in international climate change law and policy*, 156-159.

<sup>35</sup> Hiskes, R. P., *The human rights in green future: Environmental rights and intergenerational justice*, (New York: Cambridge University Press, 2009), 44.

โลกร้อนเกิดได้เร็วขึ้นและรุนแรงขึ้น และผลกระทบจากสภาวะโลกร้อนดังกล่าวไม่เพียงแต่จะสร้างผลเสียโดยรวมต่อสังคมโลกในปัจจุบันเท่านั้น แต่ส่งผลกระทบต่อตารางชีวิตของมวลมนุษยชาติในอนาคตด้วย<sup>36</sup> ซึ่งความรับผิดชอบของรัฐดังกล่าวนี้มีได้เกิดจากข้อตกลงหรือพันธกรณีใด แต่เป็นความรับผิดชอบที่จำกัดเด็ดขาด (Strict Responsibility)<sup>37</sup> ในฐานะเป็นประชากรโลกที่ได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันและเป็นผู้มีส่วนร่วมในการทำลายสภาพแวดล้อมของโลก ซึ่งเราไม่สามารถแยกผลกระทบจากมลภาวะที่เกิดขึ้นในโลกได้<sup>38</sup> ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรร่วมกันของมนุษยชาติ จึงไม่สามารถที่จะกำหนดตัวบุคคลผู้ที่จะต้องรับผิดชอบเป็นบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือรัฐใดรัฐหนึ่งได้<sup>39</sup> การนำเอาหลักการในเรื่องความรับผิดชอบร่วมกันมาใช้กับความรับผิดชอบต่อการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ จึงเป็นการแสดงเหตุผลในความรับผิดชอบต่อมรดกร่วมกันของมวลมนุษยชาติที่ดีที่สุด ในฐานะที่รัฐเป็นประชากรโลกซึ่งแสวงประโยชน์จากมรดกของมวลมนุษยชาติร่วมกัน

## 2) หลักการให้ความช่วยเหลืออย่างมีมนุษยธรรม

หลักการดังกล่าวนี้มักปรากฏในกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ดังนี้

(1) หลักการห้ามผลักดัน (Non-refoulement) เป็นหลักการที่ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยความตายข้ามประเทศ โดยห้ามผลักดันบุคคลดังกล่าวกลับไปสู่สถานการณ์ที่อาจนำไปสู่การเสียชีวิตนั้น แต่จะต้องให้เขาสามารถมีที่พักพิงใน

<sup>36</sup> Soltau, F., *Fairness in international climate change law and policy*, 156.

<sup>37</sup> Richard, P., *Hiskes*, 46.

<sup>38</sup> *Ibid.*, 44-47.

<sup>39</sup> *Ibid.*, 45.

ดินแดนที่เขาเดินทางไปเพื่อลี้ภัยนั้นได้<sup>40</sup> โดยปกติการจำแนกการเป็นผู้ลี้ภัยตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือตามอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 นั้น จะพิจารณาจากการลี้ภัยที่เป็นลักษณะการเคลื่อนย้ายของประชาชนข้ามประเทศ (Cross-border Movement)<sup>41</sup> โดยได้รับการพิจารณาให้อยู่ในสถานะของการเป็นผู้ลี้ภัยภายใต้โดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR) และโดยหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องภายในรัฐนั้นเอง ซึ่งหากพิจารณาจากลักษณะของการข้ามถิ่นหรือย้ายแดนของกลุ่มผู้ที่ต้องสูญเสียดินแดนไปถาวรนั้น คงจะต้องพิจารณาเป็นกรณีไปว่าสามารถจัดอยู่ในสถานะของการเป็นผู้ลี้ภัยได้หรือไม่ เนื่องจากการเดินทางข้ามแดนของกลุ่มบุคคลดังกล่าวอาจมีที่มาและสาเหตุที่แตกต่างกัน อันได้แก่ (ก) กรณีที่รัฐต้องสูญเสียดินแดนไปเนื่องจากน้ำทะเลค่อยๆ เพิ่มระดับสูงขึ้นนั้น ประชาชนในประเทศดังกล่าวน่าจะสามารถดำเนินการย้ายถิ่นออกจากประเทศได้ทันที หรือ (ข) ประชาชนไม่มีการย้ายออกจากประเทศเลยเพราะเป็นกรณีที่น้ำทะเลเพิ่มระดับขึ้นอย่างรวดเร็วจนประชาชนไม่สามารถที่จะเตรียมการได้ทัน ประชากรในประเทศที่ถูกน้ำท่วมดังกล่าวจะต้องหนีภัยออกจากประเทศตนเองโดยเร็วที่สุด เพื่อรักษาชีวิตของตนเองเอาไว้ ในกรณีนี้ประเภท (ข) นี้อาจจัดว่าเป็นการหนีภัยความตาย และอาจจัดอยู่ในสถานะของการเป็นผู้ลี้ภัยได้<sup>42</sup> อย่างไรก็ตาม ทั้งสองกรณีเมื่อเขาเหล่านั้นได้เดินทางไปสู่ประเทศใดประเทศหนึ่งเพื่อแสวงหาที่พักพิง รัฐผู้รับควรจะต้องแสดงความรับผิดชอบในฐานะเป็นผู้ร่วมก่อมลภาวะ โดยการให้ที่พักพิงแก่เขาเหล่านั้น และไม่ผลักดันเขากลับไปสู่ดินแดนที่จากมา แม้ว่าเขาจะไม่สามารถกำหนดสถานะได้ว่าเขาเป็นผู้ลี้ภัยหรือไม่ก็ตาม อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่จะต้องคำนึงถึงต่อไปคือ

<sup>40</sup> Goodwin-Gill, G. S. & McAdam, J., *The refugee in international law*, 3rd ed., (New York: Oxford University Press, 2007), 335.

<sup>41</sup> Ibid., 5.

<sup>42</sup> Goodwin-Gill, G. S. & McAdam, J., *The refugee in international law*, 7.

โดยปกตินั้นการเป็นผู้ลี้ภัยมีเงื่อนไขที่ว่า เมื่อเหตุการณ์ที่เป็นภัยคุกคามชีวิตของเขา เหล่านั้นจบลง จะต้องมีการส่งกลับกลุ่มผู้ลี้ภัยดังกล่าวด้วย แต่ในกรณีที่รัฐจะต้องสูญเสียดินแดนไปในน้ำที่สูงขึ้นจากสภาวะโลกร้อนนี้ อาจหมายความว่าเขาจะไม่มีวันได้กลับไปยังดินแดนเดิมเลย ดังนั้นหากจำแนกสถานะว่าเขาเป็นผู้ลี้ภัย เขาย่อมที่จะต้องลี้ภัยอยู่ตลอดไป ซึ่งจะเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัยที่ต้องการให้ความคุ้มครองชั่วคราว และไม่ต้องการสร้างภาระที่มากเกินไปสำหรับรัฐผู้รับ ถึงกระนั้นก็ดี อนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัยยังเปิดช่องให้มีการย้ายผู้ลี้ภัยไปยังดินแดนของรัฐที่สามได้ หากว่ารัฐที่สามประสงค์จะให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัย ซึ่งอาจนำเอาหลักการนี้มาประยุกต์ใช้แก่กรณีที่ประชาชนที่หนีภัยมาจากดินแดนที่ตนต้องเสียไป ประสงค์จะอาศัยเป็นการถาวรในรัฐอื่น ในฐานะประชากรของรัฐนั้นๆ ควรจะมีการเปิดช่องให้เขาเหล่านั้นสามารถมีถิ่นที่อยู่ได้เช่นเดียวกัน แม้ว่าเขาจะไม่มีสถานะเป็นผู้ลี้ภัยตามนิยามของกฎหมายระหว่างประเทศก็ตาม แต่อย่างน้อยที่สุด การแสดงความรับผิดชอบต่อการให้ความช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์น่าจะเป็นทางออกหนึ่ง ในการตอบสนองต่อภัยที่เกิดขึ้นจากมลภาวะที่มนุษย์ทุกคนต่างต้องมีความรับผิดชอบร่วมกัน

(2) หลักการห้ามเลือกปฏิบัติ (Non-Discrimination)<sup>43</sup> หลักการนี้อาจนำมาใช้ในสถานการณ์ที่รัฐจะต้องรับผิดชอบต่อประชากรของรัฐอื่น ในยามที่รัฐดังกล่าวนั้นจะต้องเสียดินแดนไปถาวรจากปรากฏการณ์น้ำท่วมอันเนื่องมาจากสภาวะที่อุณหภูมิของโลกสูงขึ้น โดยรัฐที่ยังคงมีดินแดนอยู่จะต้องรับผิดชอบร่วมกันทั้งในฐานะผู้ก่อกมลภาวะ และในฐานะที่จะต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของเพื่อนมนุษย์ในการที่จะช่วยเหลือให้บุคคลที่ต้องตกอยู่ในสภาวะของการสูญเสียดินแดนถาวรนั้น

---

<sup>43</sup> Alfredsson, G. & Eide, A., editors, *The universal declaration of human rights a common standard of achievement*, (The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1999), 11.

สามารถที่จะเข้าถึงมาตรฐานการดำรงชีวิตที่เพียงพอได้<sup>44</sup> ซึ่งหมายความรวมถึงการช่วยเหลือให้กลุ่มบุคคลที่สูญเสียดินแดนไปดังกล่าว สามารถที่จะรวมตัวกันและอ้างถึงการเป็นชาติ เท่าที่กลุ่มบวงชนอื่นๆ สามารถกระทำได้ โดยไม่ลดทอนความเป็นมนุษย์ของกลุ่มผู้เสียดินแดนไป และต้องตระหนักถึงการพิจารณาหน้าที่ของรัฐตนเองในการให้ความคุ้มครองสิทธิแก่บุคคลกลุ่มดังกล่าวเช่นเดียวกับมนุษย์คนอื่นๆ ที่ยังคงมีดินแดนในการอยู่อาศัย

(3) หลักการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นการยอมรับสิทธิที่เท่าเทียมกันของบุคคลในการที่จะได้รับความคุ้มครองว่าเป็นมนุษย์เหมือนกัน และให้ความสำคัญกับเพื่อนมนุษย์โดยไม่มีการทำลายคุณค่าในความเป็นมนุษย์ลง แต่ให้เขาสามารถเข้าถึงสิทธิได้เท่าที่เราสามารถเข้าถึงได้ โดยนัยยะนี้ เมื่อเขาจะต้องสูญเสียดินแดนไปอย่างถาวร<sup>45</sup> ในผลที่เกิดขึ้นจากสภาวะโลกร้อนไม่ว่าจะเป็นการรับรองสิทธิของบุคคลเหล่านั้นในการจัดตั้งกลุ่มประชาชาติของเขาขึ้นมาใหม่ การจัดตั้งดินแดนใหม่ หรือการสถาปนาความเป็นรัฐขึ้นมาใหม่ก็ตาม การยอมรับหลักเกณฑ์นี้ ย่อมนำไปสู่แนวทางในการให้ความช่วยเหลืออย่างมีมนุษยธรรมกับประชาชนที่สูญเสียดินแดนของตนไปถาวร และทำให้เขาเหล่านั้นจะสามารถใช้ชีวิตอยู่ได้ ทั้งในรุ่นของเขาเอง และรุ่นลูกหลานของเขาด้วย<sup>46</sup>

### 3) หลักผู้ก่อมลภาวะเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle: PPP)

หลักผู้ก่อมลภาวะเป็นผู้จ่ายนี้เป็นหลักการที่เกิดมาจากข้อ 16 ของปฏิญญาริโอ ค.ศ.1992 โดยกำหนดว่า "รัฐผู้มีอำนาจจะต้องพยายามส่งเสริมการคำนวณต้นทุนทางด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ โดยการใช้เครื่องมือทาง

<sup>44</sup> Alfredsson, G. & Eide, A., editors, *The universal declaration of human rights a common standard of achievement*, 533.

<sup>45</sup> Hiskes, R, P., *The human rights in green future: Environmental rights and intergenerational justice*, 99.

<sup>46</sup> *Ibid.*, 92-94.

เศรษฐศาสตร์ และตระหนักว่าผู้ก่อมลภาวะจะต้องเป็นผู้แบกรับภาระมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจากมลภาวะ" ในการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการก่อมลภาวะนั้นเป็นการคำนวณมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยใช้หลักในทางเศรษฐศาสตร์เพื่อคำนวณมูลค่าความเสียหายที่แท้จริงของสิ่งแวดล้อมที่เสียไป แต่กับการให้ความคุ้มครองบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากปรากฏการณ์เสียดินแดนเนื่องจากภาวะโลกร้อนนั้น คงมีปัญหาว່ว่าใครควรที่จะเป็นผู้รับผิดชอบในปัญหาที่เกิดขึ้นเมื่อโลกมีอุณหภูมิสูงขึ้นอันมาจากปัจจัยหลายประการ และแน่นอนว่าส่วนหนึ่งนั้นมาจากการทำงานของมนุษย์ทุกคนที่ต่างแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และก่อมลภาวะร่วมกัน สภาวะความรับผิดชอบต่อร่วมกันดังที่ได้อธิบายไปในหัวข้อที่ผ่านมา ย่อมเป็นเรื่องที่สามารถนำมาอธิบายได้ว่า มนุษย์ทุกคนเป็นผู้ก่อมลภาวะด้วยกัน แม้จะไม่สามารถคำนวณเป็นสัดส่วนได้อย่างชัดเจน แต่ย่อมสามารถกำหนดให้ทุกคนมีหน้าที่ร่วมกันในความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นได้ ทั้งนี้ความรับผิดชอบนี้อาจมิได้หมายความเฉพาะในส่วนของเงินที่จะต้องจ่ายเพื่อเยียวยาความเสียหาย แต่หมายรวมถึงความช่วยเหลือต่างๆ ในกรณีที่เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติอันมีสาเหตุเนื่องมาจากปรากฏการณ์โลกร้อนด้วย เช่น กรณีที่ระดับน้ำทะเลเพิ่มสูงขึ้นและทำให้ดินแดนของประเทศหนึ่งๆ ต้องเสียไป ย่อมต้องถือว่าเหตุการณ์ดังกล่าวมีผลมาจากมลภาวะที่มนุษย์ทุกคนต่างมีส่วนร่วมร่วมกันในการก่อขึ้น ดังนั้นหากประเทศใดเสียดินแดนไปประเทศที่เหลืออยู่ย่อมจะต้องให้ความช่วยเหลือในฐานะที่เป็นผู้ก่อมลภาวะร่วมกันด้วย นี่คงจะเป็นปัญหาที่ต้องคิดต่อไปว่า หากมนุษย์ทุกคนมีส่วนร่วมในการก่อมลภาวะ เราจะนำเอาหลักความได้สัดส่วนมาใช้ในการคำนวณความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างไร จึงจะสมเหตุสมผลที่สุด แม้ว่าหลักการที่กล่าวมานี้อาจจะไม่สามารถนำมาใช้ได้อย่างเป็นรูปธรรมในปัจจุบันนี้และยังไม่ได้รับการรับรองสถานะการเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศด้วยก็ตาม แต่การยอมรับหลักเกณฑ์ดังกล่าวในปัจจุบันจะสามารถใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขกฎหมายระหว่างประเทศในอนาคต ที่จะคำนึงถึงหลักเกณฑ์นี้ เพื่อสร้างคุณภาพในการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับผลจาก

ปรากฏการณ์โลกร้อนและต้องสูญเสียดินแดนไป กับผู้ที่ยังมิได้รับผลโดยตรงจากปรากฏการณ์โลกร้อน ให้ทั้งสองฝ่ายสามารถเกื้อกูลกัน ในฐานะที่ต่างฝ่ายต่างก็เป็นผู้ก่อกมลภาวะ

4) ความรับผิดชอบในการเคารพต่อสิทธิในการกำหนดเขตจำนองของตนเองของรัฐที่สูญเสียดินแดนไป

การพิจารณาหลักในการกำหนดเขตจำนองของตนเองมาใช้กับเรื่องการสูญเสียดินแดนของรัฐเนื่องจากปรากฏการณ์โลกร้อน และประเทศหนึ่งๆ จะต้องสูญเสียดินแดนจากการที่พื้นดินต้องจมลงสู่ท้องทะเลไป ย่อมมีประเด็นที่น่าคิดว่า สิทธิในการกำหนดเขตจำนองในการสร้างชาติของบุคคลที่สูญเสียดินแดนไปนั้นจะยังคงมีอยู่หรือไม่ เพราะหลักการกำหนดเขตจำนองของตนเองยังมีความผูกพันกับหลักดินแดนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ตามแนวทางของกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปที่เน้นการให้ความสัมพันธ์ระหว่างคนกับดินแดนมากกว่าสิ่งอื่น<sup>47</sup> อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมทางธรรมชาติ การจะยึดติดอยู่เพียงเรื่องดินแดนนั้นเห็นจะเป็นสิ่งที่ไม่สามารถกระทำได้ตลอดไป เนื่องจากเมื่อรัฐจะต้องสูญเสียดินแดนไปในท้องทะเลแล้ว ย่อมจำเป็นที่จะต้องมีการสร้างเกาะเทียมขึ้นมา และโดยสภาพดังกล่าว หากเกาะเทียมไม่สามารถได้รับสถานะเป็นดินแดนได้ตามอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล<sup>48</sup> และในอนาคตซึ่งทุกประเทศจะสูญเสียดินแดนไปจากน้ำท่วมนั้น

<sup>47</sup> Dajani, O. M., Stalled between seasons: The international legal status of palestine during the interim period, *Denver Journal of International Law and Policy*, 27, 1997., 82 cite in Gagain, M., Climate change, sea level rise, and artificial islands: Saving the Maldives' statehood and maritime claims through the 'constitution of the oceans', *Columbia Journal of International Environmental Law and Policy*, 23, 1(2012), 90.

<sup>48</sup> Gagain, M., Climate change, sea level rise, and artificial islands: Saving the Maldives' statehood and maritime claims through the 'constitution of the oceans', *Columbia Journal of International Environmental Law and Policy*, 23, 1(2012), 91.

ยอมทำให้สิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเองในการสร้างชาติของทุกรัฐถูกทำลายไปด้วย และเมื่อเป็นเช่นนั้น ก็ย่อมไม่มีสถานะของรัฐในสังคมนระหว่างประเทศหลงเหลืออยู่ในโลกนี้อีกเลย

ด้วยเหตุดังกล่าว ควรมีการเตรียมการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายระหว่างประเทศที่อาจเกิดขึ้นกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยการอ้างอิงถึงหลักความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์เป็นที่มาในการแก้ไขสัญญา (*Rebus Sic Stantibus*)<sup>49</sup> เพื่อให้เราสามารถนำเอาหลักสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเองมาใช้ในกรณีของรัฐต้องสูญเสียดินแดนไปในกรณีของปรากฏการณ์โลกร้อน บนพื้นฐานการยอมรับสิทธิของกลุ่มประชาชนที่สูญเสียดินแดนไป ว่าสามารถก่อตั้งสภาพความเป็นรัฐได้ไม่ว่าโดยวิธีการใดวิธีการหนึ่ง เช่น การยอมรับสถานะความเป็นรัฐของเกาะเทียมหรือเกาะลอยน้ำที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อทดแทนดินแดนที่เสียไป หรือแม้กระทั่งการยอมรับให้รัฐที่สูญเสียดินแดนถาวรไปก่อนรัฐอื่นๆ นั้นจะสามารถแบ่งปันดินแดนกับรัฐอื่นๆ ที่ยังไม่สูญเสียดินแดน โดยอาศัยความยินยอมของรัฐทั้งสองฝ่าย ทั้งนี้จะต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงความได้สัดส่วนในความรับผิดชอบด้วย เช่น หากจะบังคับให้รัฐใดรัฐหนึ่งยอมรับเอาประเทศที่สูญเสียดินแดนไปนั้นมาอยู่ในดินแดนของรัฐที่ต้องเป็นผู้รับ หรือให้ทุกรัฐต้องรับผิดชอบในการรับเอาประชากรในประเทศที่สูญเสียดินแดน มาอยู่ในดินแดนของทุกรัฐที่ยังคงมีดินแดน และยอมให้มีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ หรือประเทศใหม่ในดินแดนของรัฐที่ยังคงมีพื้นดินอยู่ คงจะเป็นเรื่องที่ไม่สามารถกระทำได้ เพราะเราไม่สามารถที่จะกำหนดได้ว่า ความรับผิดชอบของรัฐใดมีมากน้อยกว่ากัน<sup>50</sup> ดังนั้นแนวทางที่ดีที่สุดในการให้ประชากรของรัฐที่สูญเสียดินแดนไปมาอาศัยอยู่ในรัฐอื่นที่ยังคงมีดินแดนอยู่ จึงควรเป็นไปโดยความยินยอมของรัฐผู้รับดังกล่าวเท่านั้น

<sup>49</sup> Shaw, M. N., *International law*, 529.

<sup>50</sup> Soltau, F., *Fairness in international climate change law and policy*, 156-159.

## สรุป และเสนอแนะ

### 1. สรุป

ปรากฏการณ์โลกร้อน ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในโลกเนื่องจากน้ำแข็งบริเวณขั้วโลกละลายทำให้ระดับน้ำทะเลสูงขึ้น ซึ่งจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถานะความเป็นรัฐ (Statehood) และต่อสถานะคนชาติของแต่ละรัฐด้วย ที่อาจจะเปลี่ยนไปเป็นคนไร้รัฐ โดยเฉพาะรัฐหมู่เกาะต่าง ๆ และจากการศึกษาพบว่าองค์ประกอบของรัฐ มี (1) ประชากร (2) ดินแดนที่แน่นอน (3) รัฐบาล และ (4) ความสามารถในการดำเนินการ ความสัมพันธ์กับรัฐอื่น ตามข้อ 1 ของอนุสัญญามอนเตวิเดโอว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของรัฐ ค.ศ.1933 กำหนดว่า เมื่อครบ 4 ประการ ถึงจะมีสถานะความเป็นรัฐอันเป็นบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งจะทำให้รัฐสามารถมีสิทธิ หน้าที่ ตลอดจนความรับผิดชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศได้ตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่พื้นฐานของรัฐ หากขาดองค์ประกอบข้อใดข้อหนึ่งไป ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลประการใด ๆ ก็จะทำให้รัฐนั้นสูญเสียความเป็นรัฐไป

ทั้งนี้ ปัญหาภาวะโลกร้อนนั้นเป็นปัญหาระดับโลกที่ส่งผลกระทบต่อทุกประเทศในโลกทั้งประเทศที่เป็นและมิได้เป็นสมาชิกสหประชาชาติ โดยต้องให้ความร่วมมือกันและมีความรับผิดชอบระหว่างประเทศร่วมกัน ซึ่งการเกิดปรากฏการณ์น้ำท่วมดินแดนของรัฐใดรัฐหนึ่งอย่างถาวรเป็นเรื่องที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต แต่ไม่สามารถประมาณการได้อย่างแน่ชัดว่าจะเกิดขึ้นในเวลาใด และหากเกิดกรณีนี้ที่น้ำท่วมรัฐใดรัฐหนึ่งจนต้องสูญเสียดินแดนไปถาวร ย่อมมีปัญหาในเรื่องสถานะของรัฐและของบุคคลธรรมดาที่เป็นประชากรของรัฐนั้นอย่างหลีกเลี่ยงมิได้

### 2. ข้อเสนอแนะ

แนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับเรื่องสถานะของคนไร้ดินแดนและประเทศที่สูญเสียความเป็นรัฐ ประกอบด้วย 3 แนวทางหลัก ได้แก่

### 1) การมอบดินแดนใหม่ให้

การมอบดินแดนใหม่ให้แก่ประเทศที่สูญเสียความเป็นรัฐจากกรณีปรากฏการณ์โลกร้อนเพราะไว้ดินแดน จึงทำให้การขาดองค์ประกอบของความเป็นรัฐตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ (เท่าที่ปรากฏหลักฐานอยู่ในปัจจุบันนี้ที่พอจะนำมาปรับใช้ได้บางก็เห็นจะเป็นกรณีของประเทศอิสราเอล แต่ก็เป็นการที่ได้ดินแดนพร้อมกับการก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในระดับระหว่างประเทศตามมา) ดังนั้น การที่จะมอบดินแดนใหม่ให้กับประเทศที่สูญเสียความเป็นรัฐเพราะสาเหตุที่เกิดจากปรากฏการณ์โลกร้อนนี้ สังคมโลกจะต้องพิจารณาและเตรียมการในเรื่องนี้อย่างรอบคอบ เพื่อมิให้เกิดปัญหาดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา

(1) การมอบดินแดนใหม่แก่ประเทศที่สูญเสียองค์ประกอบความเป็นรัฐโดยรัฐที่ให้ความช่วยเหลือ

กรณีนี้ เกิดจากประเทศใดประเทศหนึ่งที่ใจดีและมีมนุษยธรรมต่อเพื่อนร่วมโลกด้วยกันตาม “หลักการเป็นเพื่อนบ้านที่ดี” โดยมอบดินแดนใหม่แก่ประเทศที่สูญเสียดินแดนจากกรณีปรากฏการณ์โลกร้อน ซึ่งความช่วยเหลือนี้ จะทำให้รัฐสูญเสียดินแดนนั้นได้กลับคืนมาซึ่งสถานะความเป็นรัฐตามองค์ประกอบของความเป็นรัฐอย่างครบถ้วน ตามที่ได้กำหนดไว้ในข้อ 1 ของอนุสัญญามอนเตวิเดโอว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของรัฐ ค.ศ.1933 ทั้งนี้ รัฐที่มอบดินแดนให้และประชาคมโลกจะต้องยอมรับหรือให้การรับรองถึงความมีอยู่ของรัฐที่ถูกมอบดินแดนให้ใหม่ เพื่อมิก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในระดับระหว่างประเทศตามมาในอนาคต

(2) การมอบดินแดนใหม่แก่ประเทศที่สูญเสียความเป็นรัฐโดยประชาคมโลก

กรณีนี้ เป็นความช่วยเหลือที่เกิดจากเหตุผลทางด้านมนุษยธรรมที่มีต่อเพื่อนร่วมโลกด้วยกัน โดยประชาคมโลกได้มอบดินแดนใหม่ให้แก่รัฐที่สูญเสียดินแดนไปอย่างถาวรเพราะการเกิดขึ้นของปรากฏการณ์โลกร้อน ซึ่งการมอบดินแดนใหม่โดยประชาคมโลกให้แก่รัฐที่สูญเสียดินแดนนี้จะทำให้รัฐนั้นได้กลับคืนมาซึ่ง

สถานะความเป็นรัฐตามองค์ประกอบของความเป็นรัฐอย่างครบถ้วน และการมอบดินแดนใหม่โดยประชาคมโลกให้แก่รัฐที่สูญเสียดินแดนนี้ถือว่าการยอมรับหรือให้การรับรองถึงความมีอยู่ของรัฐที่ได้รับมอบดินแดนใหม่โดยปริยาย

2) การรับรองสถานะความเป็นรัฐของประเทศที่สูญเสียดินแดนโดยการสร้างสิ่งปลูกสร้างกลางทะเล สามารถแบ่งพิจารณาเป็น 2 กรณีด้วยกัน คือ

### กรณีที่ 1 การสร้างสิ่งปลูกสร้างขึ้นมายึดติดกับดินแดนเดิมของรัฐ

(1) สถานะทางกฎหมายระหว่างประเทศของดินแดนที่เป็นเกาะเทียม หรือสิ่งปลูกสร้างที่ยึดกับแผ่นดินเหนือทะเล โดยนิยามของกฎหมายทะเลแล้ว เกาะเทียมย่อมไม่มีสถานะเป็นดินแดนของรัฐในลักษณะที่จะถือว่าเป็น "เกาะ" ได้<sup>51</sup> อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลก็ยอมรับสิทธิของรัฐเจ้าของเกาะเทียมในลักษณะของเขตอำนาจรัฐเฉพาะเรื่อง (Exclusive Jurisdiction)<sup>52</sup> โดยแนวคิดดังกล่าวอาจตีความได้ว่า เมื่อรัฐยอมรับได้รับการคุ้มครองประโยชน์ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน ตามหลักมรดกร่วมกันของมวลมนุษยชาติแล้ว ก็น่าจะมีความเป็นไปได้ในการรับรองสิทธิของรัฐดังกล่าว โดยกฎหมายระหว่างประเทศ ตามหลักความรับผิดชอบร่วมกันในฐานะประชาคมโลก ซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอนุสัญญามอนเตวิเดโอว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของรัฐ ค.ศ.1933 ในการแก้ไขเงื่อนไขของอนุสัญญาดังกล่าว โดยจะต้องกำหนดให้ "ดินแดน" มีความหมายรวมไปถึงสิ่งปลูกสร้างประการอื่นในทะเลที่มีลักษณะถาวร เพื่อการอาศัยอยู่ของรัฐดังกล่าวและรัฐต่างๆ จะต้องรับรองสถานะของรัฐเกาะเทียมดังกล่าวด้วย โดยเคารพต่อสิทธิในการกำหนดเขตอำนาจตนเองของรัฐเกาะเทียมดังกล่าว โดยการรับรองความสามารถในการปกครอง

<sup>51</sup> Gagain, M., Climate change, sea level rise, and artificial islands: Saving the Maldives' statehood and maritime claims through the 'constitution of the oceans', *Columbia Journal of International Environmental Law and Policy*, 23, 1(2012), 101.

<sup>52</sup> 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea, Article 80

ตนเองของรัฐเกาะเทียม และรับรองสิทธิในการใช้ประโยชน์ทั้งจากทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ที่เขาเหล่านั้นอาศัยและจากการอ้างสิทธิเหนือดินแดนร่วมกันนั้น

(2) การกำหนดอาณาเขตทางทะเลของเกาะเทียมหรือสิ่งปลูกสร้างที่ยึดกับแผ่นดินเหนือทะเล โดยการกำหนดอาณาเขตทางทะเลของรัฐเกาะเทียมนั้น มีแนวทางที่เคยใช้กันคือ การใช้ "จุดอ้างอิงเขตอำนาจอธิปไตย" (Sovereignty Markers) ซึ่งมีการใช้ในประเทศตุวาลู และประเทศอื่นๆ มาแล้ว<sup>53</sup> โดยหลักการดังกล่าวมีการใช้กับดินแดนที่มีระดับต่ำกว่าน้ำทะเล อ้างอิงจากเขตของประกาศารในทะเลบริเวณชายฝั่งของรัฐ ซึ่งสามารถประยุกต์ใช้กับการกำหนดอาณาเขตทางทะเลของรัฐเกาะเทียมได้ อย่างไรก็ตาม การใช้หลักการดังกล่าวอาจต้องมีการปรับปรุงแก้ไข อนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล 1982 และอนุสัญญามอนเตวิเดโอว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของรัฐ ค.ศ.1933 เพื่อรับรองสถานะความเป็นรัฐของประเทศที่เสียดินแดนไป โดยคำนึงถึงหลักสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก (*Rebus sic stantibus*)

**กรณีที่ 2 กรณีที่รัฐสูญเสียดินแดนไป อาศัยอยู่ในสิ่งปลูกสร้างที่สามารถลอยหรือติดตั้งในทะเลได้**

(1) สถานะทางกฎหมายระหว่างประเทศของดินแดนที่เป็นเกาะลอยน้ำ หรือสิ่งปลูกสร้างที่ยึดกับแผ่นดินอย่างถาวร

ความเป็นไปได้ของเกาะลอยน้ำที่จะถือว่าเป็นดินแดนได้นั้นค่อนข้างจะเป็นไปได้ยาก เพราะห่างไกลจากลักษณะของนิยามคำว่า "เกาะ" ตามอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลยุโรปพอสมควร การใช้เกาะลอยเพื่อดำรงสถานะความเป็นรัฐในสถานการณ์ที่รัฐเสียดินแดนไป จึงเป็นเรื่องที่น่าจะยอมรับได้ยากในปัจจุบัน

<sup>53</sup> Tsaltas, G., Bourtzis, T. & Rodotheatos, Michael Gagain, *Artificial islands and structures as a means of safeguarding state sovereignty against sea level rise. A law of the sea perspective, International and European Studies of Panteion University of Athens, 2010, at 13.* Available on <http://www.gmat.unsw.edu.au/ablos/ABLOS10Folder/S2P3-P.pdf> (last access July 31, 2012)

เนื่องจากมีความเคลื่อนไหวของจุดเกาะเกี่ยวในสถานะความเป็นดินแดนสูงเกินกว่าที่กฎหมายจะยึดหยุ่นรับกับสภาพดังกล่าวได้ แต่อย่างไรก็ตาม การใช้หลักความรับผิดชอบร่วมกัน ในการสร้างเงื่อนไขหรือข้อตกลงเพื่อรับรองความเป็นรัฐ ของรัฐเกาะลอยนั้นจึงน่าจะเป็นแนวทางเดียวที่สามารถทำได้ โดยอาศัยความยินยอมของรัฐต่างๆ ในการรับรองสถานะความเป็นรัฐดังกล่าว

### (2) การกำหนดอาณาเขตทางทะเลของเกาะลอยน้ำ

กรณีที่ดินแดนของรัฐมีลักษณะเป็นเกาะลอยน้ำ เรือหรือแพที่สามารถเคลื่อนที่ไปได้ในทะเลย่อมก่อให้เกิดความไม่แน่นอนในการกำหนดอาณาเขตทางทะเล<sup>54</sup> ในกรณีนี้มีผู้เกี่ยวข้องในการประชุมคณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศของสหประชาชาติ เคยแสดงทัศนะไว้ว่า การสร้างเกาะเทียมอาจเป็นเหตุให้รัฐอ้างสิทธิในอาณาเขตทางทะเลเพิ่มขึ้นได้ ดังนั้นการรับรองสถานะของเกาะเทียมจึงควรให้รัฐสร้างได้เฉพาะในส่วนที่อยู่ในทะเลอาณาเขตของรัฐเท่านั้น ซึ่งเกาะลอยยิ่งจะทำให้การกำหนดอาณาเขตทางทะเลเป็นไปได้ยากลำบากมากขึ้น เนื่องจากไม่สามารถใช้หลักจุดอ้างอิงเขตอำนาจอธิปไตยในการกำหนดอาณาเขตได้ ด้วยเหตุที่ฐานของเกาะลอยนั้นอาจมีการเคลื่อนที่ได้ การรับรองอาณาเขตทางทะเลของเกาะลอยจึงจำเป็นต้องอาศัยการรับรองของรัฐอื่นๆ เป็นกรณีๆ ไป สำหรับแก้ไขปัญหานั้นในปัจจุบันคือ การใช้กลไกการระงับความขัดแย้งผ่านส่วนที่ 15 ของอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 เพื่อหาข้อยุติให้แก่ประเทศที่ประสบปัญหาในเรื่องเกี่ยวกับอาณาเขต และ การใช้ประโยชน์ทางทะเล โดยอาศัยความยินยอมจากรัฐต่างๆ ในการรับรองอาณาเขตทางทะเลของรัฐเกาะลอยนั้น

### 3) การให้สถานะคนชาติ และ/หรือ พลเมืองใหม่แก่คนที่ไร้ดินแดน

หลังจากที่รัฐใดก็ตามได้สูญเสียดินแดนไปเพราะน้ำท่วมดินแดนอย่างถาวรจากปรากฏการณ์โลกร้อนก็จะทำให้ประชากรของรัฐนั้นกลายสถานะจาก

<sup>54</sup> 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea, Article 3.

“คนชาติ” มาเป็น “คนไร้ดินแดน” และถึงแม้จะไม่มีรัฐใดที่มีสิทธิใช้อำนาจอรัฐเหนือคนไร้ดินแดนตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศก็ตาม แต่จากหลักความรับผิดชอบของรัฐและหลักสิทธิมนุษยชน เห็นควรที่จะให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือคนไร้ดินแดนได้อย่างรวดเร็วและเหมาะสม ดังนี้ (ก) แนวคิดการให้สถานะคนชาติใหม่แก่คนที่ไร้ดินแดนโดยรัฐอื่นที่ให้การช่วยเหลือ ซึ่งจะทำให้คนไร้ดินแดนเหล่านั้นได้รับสถานะคนชาติใหม่อีกครั้งจากรัฐที่ให้การช่วยเหลือและรัฐที่ให้การช่วยเหลือสามารถมีหน้าที่และมีสิทธิใช้อำนาจอรัฐเหนือคนไร้ดินแดนที่ได้สถานะคนชาติของตนได้ และ (ข) แนวคิดการให้สถานะพลเมืองของประชาคมโลกแก่คนที่ไร้ดินแดนโดยองค์การสหประชาชาติหรือองค์กรระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค แนวความคิดนี้เป็นเรื่องใหม่ที่อาจถูกตั้งคำถามได้ถึงความสามารถขององค์กรระหว่างประเทศว่าจะสามารถให้สถานะพลเมืองของประชาคมโลกได้หรือไม่ เนื่องจากองค์กรระหว่างประเทศนั้นมีโซ่รัฐจึงไม่มีอำนาจในการให้สัญชาติแก่ใครได้ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าแนวคิดที่ให้สถานะพลเมืองของประชาคมระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคนั้นได้เกิดขึ้นและถูกกล่าวถึงอย่างมาก ก็คือ สถานะพลเมืองของสหภาพยุโรป (European citizen) และแนวโน้มของแนวความคิดนี้ก็ขยายเพิ่มมากขึ้นอย่างแน่นอนในอนาคต โดยเฉพาะการที่จะเกิดขึ้นของประชาคมอาเซียนนั้นจะต้องมีการกล่าวถึงสถานะของพลเมืองอาเซียน (ASEAN citizen) ด้วย นอกจากนี้ การช่วยเหลือคนไร้ดินแดนจากปรากฏการณ์โลกอื่นไม่ว่าจากรัฐหรือจากองค์กรระหว่างประเทศก็ตาม รัฐหรือองค์กรระหว่างประเทศนั้นจะต้อง ให้สิทธิแก่คนไร้ดินแดนเหล่านั้นได้กำหนดเจตจำนงของตนเอง ซึ่งเป็นสิทธิที่รองรับไว้โดยตราสารของกฎหมายระหว่างประเทศ มีลักษณะเป็นสิทธิร่วมกันของบุคคลทุกคน โดยบุคคลเหล่านั้นมีสิทธิที่จะกำหนดสถานะทางการเมืองของตนอย่างเสรี เพื่อที่จะใช้เป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างยิ่งในกำหนดการดำรงอยู่ในสถานะความเป็นพลเมืองของประชาคมโลกที่ได้รับจากองค์การสหประชาชาติ หรือสถานะพลเมืองของประชาคมในระดับภูมิภาคที่ได้รับจาก

องค์การระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคองค์การใดองค์การหนึ่ง โดยที่จะมิได้ตกอยู่ภายใต้การปกครองหรือภายใต้อำนาจของรัฐอื่นใด

### เอกสารอ้างอิง

- Global Warming* วิกฤตโลกร้อนมหันตภัยคุกคามโลก. (2550) กรุงเทพฯ: เกียวโด เนชั่น พริ้นติ้ง เซอร์วิส.
- กัมปนาท หิรัญศุภโชติ. (2537) *ความสัมพันธ์ระหว่างสนธิสัญญาการรวมรัฐเยอรมันกับอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยการสืบสิทธิของรัฐในส่วนของสนธิสัญญา ค.ศ. 1978 และอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยการสืบสิทธิของรัฐในส่วนของทรัพย์สิน ของรัฐบรรณาการ และหนี้สิน ค.ศ.1983*, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- จุมพต สายสุนทร. (2552). *กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 1*, พิมพ์ครั้งที่ 8, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วิชัย ศรีรัตน์. (2544, กันยายน-ธันวาคม) พัฒนาการของสิทธิมนุษยชน, *ดุลพາห*, ปีที่ 48, ฉบับที่ 3, หน้า 23-48.
- สมพงษ์ ชูมาก. (2548) *กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง*, พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อภิชา สืบสามัคคี (บรรณาธิการ). (2551) *โลกร้อน ปรากฎการณ์ธรรมชาติเข้าขั้นวิกฤติ?: Global warming*, กรุงเทพฯ: มายิก.
- อภิญญา เลื่อนฉวี. (2541) *กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง*, กรุงเทพฯ: แผนการพิมพ์.
- Adger, W. N. & Brown, K. (1994) *Land use and the causes of global warming*, Chichester: Wiley.
- Akehurst, M. (1982) *A modern introduction to international law*, 4<sup>th</sup> edition, London: George Allen and Unevin.

- Alfredsson, G. & Eide, A. (Editors). (1999) *The universal declaration of human rights a common standard of achievement*, The Hague: Martinus Nijhoff Publishers.
- Beyerlin, U. & Marauhn, T. (2011) *International environmental law*, Portland: Hart Publishing.
- Briggs, H. W. (Editor). (1938) *The law of nations: Cases, documents and notes*, New York: F.S. Crofts.
- Brownlie, I. (2001) *Principles of public international law*, 5<sup>th</sup> edition, Oxford: Oxford University Press.
- Bruce, E. & Westport, J. (2006) *Global warming in the 21st century*, Connecticut: Praeger Publishers.
- Churchill, R. & Freestone, D. (1991) *International law and global climate change*, London: Graham & Trotman/M. Nijhoff.
- Dajani, O. M. (1997) 'Stalled between seasons: The international legal status of palestine during the interim period', *Denver Journal of International Law and Policy*, p. 27.
- Doelle, M. (2005) *From hot air to action? climate change, compliance and the future of international environmental law*, Ontario: Thomson Carswell.
- Dutta, D. & Babel, M. S. (eds.). (2005) *Floods in coastal cities under climate change conditions*, Proceedings of the international symposium on 23-25 June 2005, Asian Institute of Technology, Thailand, organized by Asian Institute of Technology; sponsored by Asia Pacific Network for Global Change Research Pathumthani: Regional Network Office for Urban Safety, Asian Institute of Technology.

- Few, R. & Matthies, F. (2007) *Flood hazards and health: Responding to present and future risks*, London: Earthscan.
- Gagain, M. (2012) Climate change, sea level rise, and artificial islands: Saving the Maldives' statehood and maritime claims through the 'constitution of the oceans', *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, vol. 23, no. 1, p. 77.
- Goodwin-Gill, G. S. & McAdam, J. (2007) *The refugee in international law*, 3<sup>rd</sup> edition, New York: Oxford University Press.
- Hingorani, R. C. & Ferry, D. (1984) *Modern international law*, 2<sup>nd</sup> edition, New York: Oceana Publications.
- Hiskes, R. P. (2009) *The human rights in green future: Environmental rights and intergenerational justice*, New York: Cambridge University Press.
- Idowu, A. A. (2008) 'Revisiting the right to self-determination in modern international law: Implication for African States', *European Journal of Social Sciences*, vol. 6, no. 4, pp. 43-55.
- Knauer, K. (2007) *Global warming*, New York: Time.
- Kolb, R. & Hyde, R. (2008) *An introduction to the international law of armed conflicts*, Oregon: Hart Publishing.
- Oberthur, S. (1999) *The Kyoto Protocol: International climate policy for the 21st century*, Berlin: Springer.
- Philander, S. G. (Editor). (2008) *Encyclopedia of global warming and climate change*, Los Angeles: Sage.

- Scovazzi, T. (2006) *The concept of common heritage of mankind and the resources of the seabed beyond the limits of national jurisdiction*, [Online], Available: <http://www.iadb.org/en/inter-american-development-bank,2837.html> [12 December 2011]
- Shaig, A. (2011) *Climate change vulnerability and adaptation assessment of the Maldives land and beaches*, Townsville, Australia: Centre for Disaster Studies, School of Tropical Environment Studies and Geography, James Cook University.
- Shaw, M. N. (2008) *International law*, 6<sup>th</sup> edition, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Silver, J. (2008) *Global warming and climate change demystified*, New York: McGraw-Hill.
- Singer, S. F. & Avery, D. T. (2008) *Unstoppable global warming: Every 1,500 years*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Soltau, F. (2009) *Fairness in international climate change law and policy*, New York: Cambridge University Press.
- Sterio, M. (2010) On the rights to external self-determination: "Selfistans," secession and the great power rule, *Minnesota Journal of International Law*, vol. 19, no. 1, pp. 1-28.
- Wehmeyer, M. L. (1998) Self-determination and individuals with significant disabilities: Examining meanings and misinterpretations, *Research and Practice for Persons with Severe Disabilities*, vol. 23, no. 1, pp. 5-16.