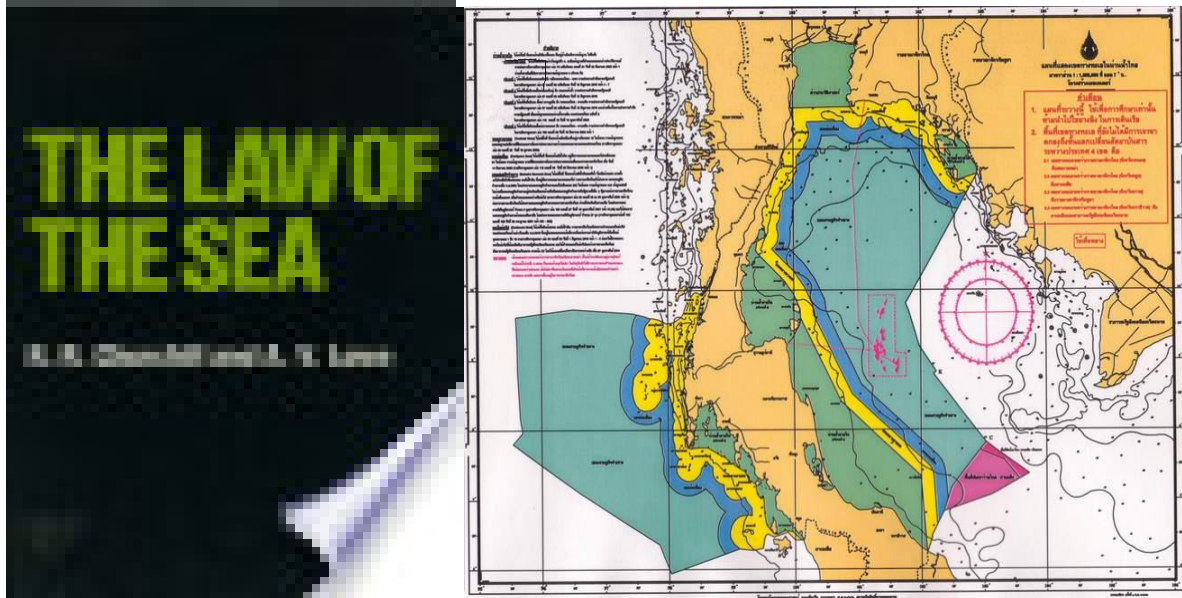


การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล(UNCLOS 1982) ของไทย (ต่อจากฉบับที่ ๗๘ ตุลาคม

๒๕๕๒-มกราคม ๒๕๕๓)

น.อ.ภูษงค์ ประดิษฐ์ธีระ



สืบเนื่องมาจากการที่ผู้เขียนได้นำเสนอบทความเรื่อง "UNCLOS 1982 : ๒๗ ปีที่ไทย(ยังคง)รอคอย" โดยตีพิมพ์ในนิตยสารนิตยสารฉบับที่ ๗๘ (ตุลาคม ๒๕๕๒ - มกราคม ๒๕๕๓) ซึ่งเนื้อหาสาระของบทความดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของกฎหมายทะเลระหว่างประเทศและกระบวนการให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea: UNCLOS 1982) ของประเทศไทยที่ใช้เวลายาวนานถึง ๒๗ ปี แต่ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จเสียทีนั้น ปรากฏว่าขณะนี้เป็นที่น่ายินดีว่าประเทศไทยได้ให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีฯเรียบร้อยแล้ว โดยมีผลตั้งแต่วันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๔ นับเป็นประเทศที่ ๑๖๒ ของสมาชิกสหประชาชาติที่ปัจจุบันมีอยู่ ๑๙๒ ประเทศ(ปัจจุบันประเทศในอาเซียนที่ยังไม่เป็นภาคีฯมีเพียงประเทศเดียวคือกัมพูชา)

เพื่อให้ผู้อ่านได้รับรู้เรื่องราวเพิ่มเติมของ UNCLOS 1982 กับประเทศไทย ผู้เขียนจึงได้นำข้อมูลความก้าวหน้าต่อจากนิตยสารฉบับดังกล่าวมานำเสนอ พร้อมกับวิเคราะห์ผลของการที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯอย่างเต็มตัว

กระบวนการเข้าเป็นภาคี UNCLOS 1982

จากเนื้อหาของบทความที่ตีพิมพ์ลงในฉบับที่ ๗๘ ได้สรุปว่าสาเหตุที่ไทยยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญา เนื่องจากอยู่ในระหว่างกระบวนการตามขั้นตอนของรัฐบาลไทยโดยเมื่อ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๔ ผู้แทนจากกระทรวงการต่างประเทศแจ้งว่าจะใช้วิธีการเข้าเป็นภาคีด้วยการจัดทำประกาศ(Declaration) ในการให้สัตยาบันแทนที่จะรอการออกกฎหมายรองรับ หรือ การแก้กฎหมายภายในก่อน หลังจากนั้นก็ได้มีความคืบหน้าของกระบวนการเข้าเป็นภาคี มาเป็นลำดับโดยกระทรวงการต่างประเทศเป็นเจ้าของเรื่องมีลำดับขั้นตอนที่สำคัญเพิ่มเติมดังนี้

๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๓ - คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ไทยเข้าเป็นภาคีและได้นำเรื่องเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญ

๒๖ เมษายน ๒๕๕๔ - ที่ประชุมร่วมรัฐสภามีมติเห็นชอบการเข้าเป็นภาคีของไทย

๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๔ - รัฐบาลโดยกระทรวงการต่างประเทศยื่นสัตยาบันสารสำหรับการเข้าเป็นภาคีต่อองค์การสหประชาชาติ

๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๔ - อนุสัญญา มีผลใช้บังคับกับประเทศไทย

ทั้งนี้การให้สัตยาบันของไทยได้จัดทำคำประกาศคล้ายๆกับข้อสงวนแนบท้าย (การที่ไม่เรียกข้อสงวนเนื่องจากในการให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาไม่อนุญาตให้ประเทศใดจัดทำข้อสงวน) สรุปได้ว่า

๑. รัฐบาลไทยจะดำเนินการทบทวนกฎหมายและข้อบังคับภายในของตนเพื่อให้สอดคล้องกับ UNCLOS 1982 อย่างค่อยเป็นค่อยไป

๒. รัฐบาลไทยไม่ผูกพันคำประกาศหรือการแสดงท่าทีที่มีวัตถุประสงค์เป็นการตัดหรือเปลี่ยนแปลงขอบเขตทางกฎหมายตามบทบัญญัติและไม่ผูกพันโดยกฎหมายภายในใดๆที่ไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

๓. การให้สัตยาบันของไทยไม่เป็นการรับรองหรือยอมรับการอ้างสิทธิเหนือพื้นที่ของรัฐภาคีใดๆ

๔. รัฐบาลไทยเข้าใจว่าในเขตเศรษฐกิจจำเพาะการใช้เสรีภาพในการเดินเรือที่สอดคล้องกับบทบัญญัติจะไม่รวมถึงการใช้ทะเลในทางไม่สันติโดยปราศจากความยินยอมของรัฐชายฝั่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งการฝึกทางทหาร หรือ

กิจกรรมที่กระทบต่อสิทธิและผลประโยชน์ของรัฐชายฝั่ง และไม่รวมถึงการคุกคามหรือการใช้กำลังต่อบูรณภาพแห่งดินแดน เอกอัครราชทูต การเมือง สันติภาพ หรือความมั่นคงของรัฐชายฝั่ง

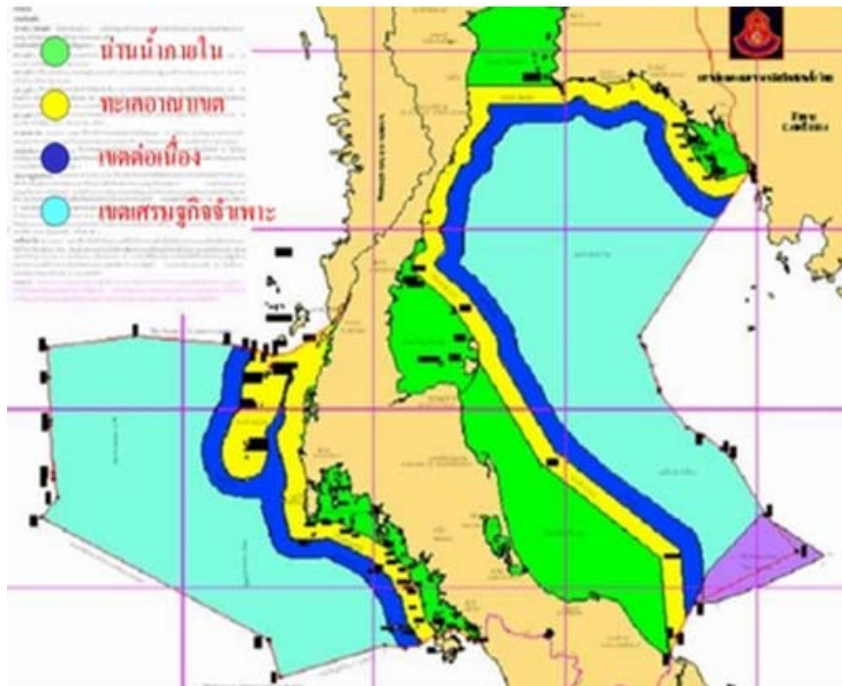
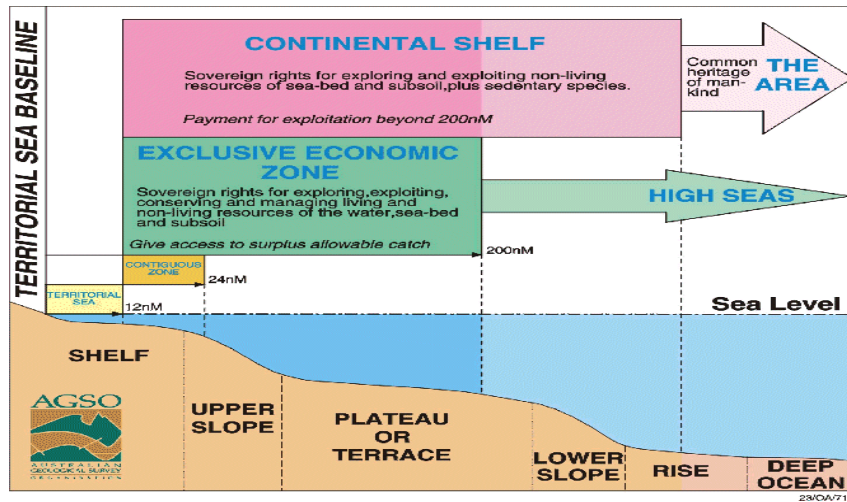
๕. รัฐบาลไทยสงวนสิทธิที่จะทำคำประกาศที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาทในการตีความหรือการใช้อนุสัญญาฯ เมื่อเวลาที่เหมาะสม

ผลของการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯต่อประเทศไทย

หลังจากที่ประเทศไทยได้ใช้เวลาดำเนินการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯเกือบ ๓๐ ปี (ตั้งแต่ที่ไทยลงนามรับรองในปี ๒๕๒๕ หรือ ค.ศ.๑๙๘๒) ขณะนี้ประเทศไทยก็ได้เป็นภาคีอย่างเต็มตัวแล้ว สำหรับข้อดีข้อเสียของการที่ไทยเข้าเป็นภาคีนั้นจะไม่ขอกล่าวถึงในที่นี้เนื่องจากได้ผ่านกระบวนการพิจารณาของภาคส่วนต่างๆมากมายแล้วจนเป็นที่ตกลงใจร่วมกันเห็นชอบให้ไทยเข้าเป็นภาคีดังกล่าว

สำหรับผลของการเข้าเป็นภาคีต่อประเทศไทยนั้นในความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียนเห็นว่าถึงแม้ประเทศไทยเพิ่งจะให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้วประเทศต่างๆในโลกรวมทั้งประเทศไทยก็ได้ยึดถือและปฏิบัติตามพันธกรณีในอนุสัญญาฯอยู่แล้วเนื่องจากอนุสัญญาดังกล่าวถือว่าเป็นกฎหมายจารีตประเพณี (Customary Law) ของโลกไปแล้ว รวมทั้งหากพิจารณาเนื้อหาสาระในอนุสัญญาฯแล้วส่วนใหญ่มีรายละเอียดอยู่ในอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. ๑๙๕๘ :Geneva Conventions 1958) จำนวน ๔ ฉบับ (ประกอบด้วย อนุสัญญาว่าด้วยทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง :Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone; TSC อนุสัญญาว่าด้วยทะเลหลวง: Convention of High Sea ;HSC อนุสัญญาว่าด้วยการประมงและการอนุรักษ์สิ่งที่มีชีวิตในทะเลหลวง:Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Sea; FC และอนุสัญญาว่าด้วยไหล่ทวีป :Convention on the Continental Shelf ;CSC) ที่ประเทศไทยยึดถือและเป็นภาคีเดิมอยู่แล้ว โดย UNCLOS ได้นำเอาเนื้อหาสาระเดิมที่มีอยู่ในอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. ๑๙๕๘ ทั้ง ๔ ฉบับ มาบัญญัติใหม่ และเพิ่มสาระบางอย่างเข้าไป เช่น มีการกำหนดความกว้างของทะเลอาณาเขตเป็นไม่เกิน ๑๒ ไมล์ทะเล มีหลักการเขตเศรษฐกิจจำเพาะ การค้นคว้าวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล และการระงับข้อพิพาทโดยมีระบบศาลกฎหมายทะเล เป็นต้น ดังนั้นจึงเห็นว่าการเข้าเป็นภาคี UNCLOS ของไทยไม่น่าจะมีผลกระทบที่เป็นทางลบต่อไทยแต่อย่างใด เนื่องจากในหลักการสำคัญไทยได้ปฏิบัติตามอยู่แล้ว เช่น การประกาศทะเลอาณาเขตไม่เกิน ๑๒ ไมล์ทะเล และการประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะไม่เกิน ๒๐๐ ไมล์ทะเล รวมทั้งเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติการทางทหารในเรื่องการไล่ตามติดพัน เป็นต้น ขณะเดียวกันการที่ไทยได้เป็นภาคีโดยสมบูรณ์ในครั้งนี้ น่าจะเป็นโอกาส (Opportunities) ที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทางทะเลของไทยจะได้แสวงประโยชน์ในการออกหรือปรับปรุงกฎหมายภายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสาระของ UNCLOS 1982 ที่เพิ่มมาจากอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. ๑๙๕๘ เช่น การออกกฎหมายภายในเพิ่มเติมเพื่อรักษาสีทอริปไตปในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ

และเขตไหล่ทวีปโดยอาจจะออกเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีปมาบังคับใช้ รวมทั้งเรื่อง
 อื่นๆที่จะเป็นการรักษาสีทธิและปกป้องผลประโยชน์ทางทะเลของไทย ซึ่งหน่วยเกี่ยวข้องควรจะได้ศึกษาและดำเนินการ
 ต่อไป



นอกเหนือจากการใช้โอกาสในการแสวงประโยชน์และการรักษาสีทธิบางอย่างตามสาระใน UNCLOS ที่เพิ่มขึ้น จากกฎหมายทะเลฉบับเดิมตามที่กล่าวมาแล้วนั้น ยังมีประเด็นที่สำคัญที่เป็นประโยชน์ในเรื่องของเกียรติและศักดิ์ศรีของไทยในเวทีโลก กล่าวคือที่ผ่านมาในห้วงเวลาต่างๆจะมีการประชุมระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับทางทะเล เช่น การประชุมประเทศผู้เป็นภาคี UNCLOS 1982 การประชุมเกี่ยวกับเรื่องความร่วมมือในการประมงระหว่างประเทศ และการพิจารณากฎหมายหรือกฎระเบียบระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับทางทะเล ผู้แทนของประเทศไทยจะไม่ได้รับเชิญให้เป็นผู้เข้าร่วมประชุม หรือหากได้รับเชิญก็เป็นแค่เพียงผู้สังเกตการณ์เท่านั้น ไม่มีสิทธิออกเสียงแต่อย่างใด รวมทั้งไทยยังไม่มีสิทธิในการส่งบุคลากรทางกฎหมายเข้าสมัครเป็นผู้พิพากษาในศาลทางทะเลระหว่างประเทศอีกด้วย ในขณะที่ประเทศลาวซึ่งเป็นประเทศที่ไม่มีพื้นที่ติดต่อกับทะเลกลับได้รับเกียรติและสิทธิเหล่านี้ ซึ่งหลังจากนี้ไปประเทศไทยจะได้รับเกียรติและศักดิ์ศรีเหล่านี้อย่างเต็มภาคภูมิ

ผลกระทบต่อกองทัพเรือ

จากที่กล่าวมาแล้วว่าการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาอย่างสมบูรณ์ของไทยไม่น่าจะมีผลกระทบทางลบต่อประเทศไทย แต่อย่างไรก็ตามการที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะออกหรือปรับปรุงกฎหมายภายในเพิ่มเติมเพื่อรักษาสีทธิอธิปไตยและการปกป้องผลประโยชน์ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ หรือเขตไหล่ทวีปนั้น อาจจะมีผลกระทบต่อกองทัพเรือบ้างที่จะต้องมีส่วนที่รับผิดชอบมากขึ้นกว่าเดิมกล่าวคือในการบังคับใช้กฎหมาย(Law Enforcement) ในพื้นที่เศรษฐกิจจำเพาะหรือไหล่ทวีปที่ไกลกว่า ๒๔ ไมล์ทะเล มีเพียงกองทัพเรือเท่านั้นที่มีศักยภาพในการปฏิบัติการในพื้นที่ดังกล่าว เนื่องจากมีเครื่องมือ (เช่น เรือ หรือ อากาศยาน) ที่สามารถปฏิบัติงานในพื้นที่ได้ ในขณะที่หน่วยงานอื่นเช่น กรมศุลกากร กรมประมง และตำรวจน้ำ ยังไม่มีศักยภาพเพียงพอในการออกทะเลไปปฏิบัติการในพื้นที่ดังกล่าว ทำให้กองทัพเรือซึ่งปัจจุบันก็ได้รับหน้าที่ในการรักษากฎหมายจำนวน ๒๘ ฉบับอยู่แล้วมีงานเพิ่มขึ้นตามไปด้วยซึ่งหน่วยระดับนโยบายควรให้ความสำคัญในเรื่องนี้ในการสนับสนุนกองทัพเรือเพื่อเสริมสร้างและเตรียมความพร้อมทั้งองค์บุคคลและองค์วัตถุในการปกป้องผลประโยชน์ของชาติทางทะเลดังกล่าวตามภาระงานที่เพิ่มขึ้นด้วย