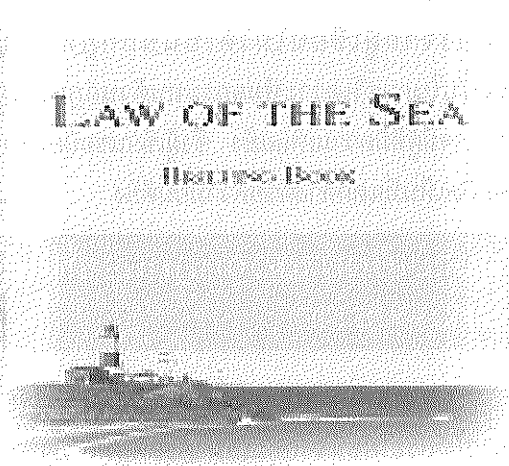
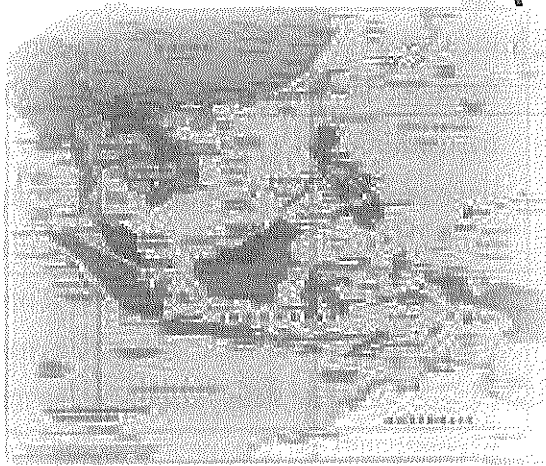




UNCLOS 1982 : ๒๓ ปีที่ไทย (ยังคง) รอคอย



ท้าวเอก กุรงค์ ประดิษฐ์ธีระ

คำนำ

หากกล่าวถึงกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว กฎหมายทะเลถือว่าเป็นเรื่องใหม่พอสมควร โดยแต่ละยุคสมัยจะมีการใช้หรือแสวงประโยชน์จากทะเล รวมทั้งการประกาศอาณาเขตทางทะเลของประเทศต่าง ๆ แต่ก็ไม่มีบทบัญญัติ หรือกติกาที่เป็นสากลให้แก่แต่ละประเทศยึดถือปฏิบัติ ถึงแม้จะมีอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ.๑๙๕๘ แต่ประเทศต่าง ๆ ก็ยังไม่เข้าร่วมเป็นภาคีมากนัก จนกระทั่งปี ค.ศ.๑๙๘๒ ได้มีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (United Nations Convention on the Law of the Sea : UNCLOS 1982) ซึ่งถือว่าเป็นบทบัญญัติหรือกรอบกติกาทางทะเลของโลกในปัจจุบัน สำหรับ

ประเทศไทยได้ลงนาม (Sign) รับรอง UNCLOS 1982 แล้วตั้งแต่ปี ๒๕๒๕ แต่ยังไม่ได้ให้สัตยาบัน (Ratification) เข้าเป็นภาคีแต่อย่างใด ซึ่งที่ผ่านมา ผู้เขียนได้มีโอกาสไปศึกษาต่างประเทศ เกี่ยวกับความมั่นคงทางทะเล มักจะถูกถามจาก อาจารย์และเพื่อนที่เรียนด้วยกันว่าทำไมประเทศไทยถึงไม่เข้าเป็นภาคี ซึ่งก็ตอบคนเหล่านั้นไม่ได้เพราะไม่รู้สาเหตุมาก่อน และหลายคนอาจจะไม่ทราบหรือลืมนึกถึงด้วยซ้ำไปว่าไทยยังไม่ได้เป็นภาคี เนื่องจากที่ผ่านมามีการเรียนการสอนกฎหมายทะเลในหลักสูตรต่าง ๆ ตามแนวทางรับราชการของกองทัพเรือ รวมทั้งการปฏิบัติงานในทะเลมักจะกล่าวอ้างถึงหลักการของกฎหมายทะเล หรือ UNCLOS 1982 กันอยู่บ่อย ๆ

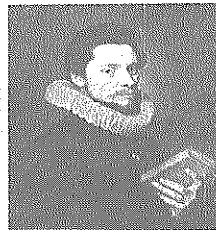
บทความนี้จะกล่าวถึงความเป็นมาของกฎหมายทะเลระหว่างประเทศและ ความเกี่ยวข้องกับประเทศไทยพอสังเขป จากนั้นจะวิเคราะห์ถึงผลกระทบของไทยและกองทัพเรือกับการที่ไทยยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาฯ ที่ถือว่าเป็นกรอบกติกาสากลฉบับนี้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากผู้เขียนไม่ได้เป็นนักกฎหมาย ดังนั้นในการวิเคราะห์ผลกระทบด้านกฎหมาย จึงอาจมีผู้ที่มีความเห็นแย้ง ซึ่งผู้เขียนขอน้อมรับ ข้อคิดเห็นที่แตกต่างด้วยความยินดียิ่ง

ความเป็นมาของกฎหมายทะเลระหว่างประเทศ

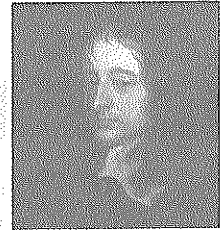
เป็นที่ทราบกันทั่วไปแล้วว่ามนุษย์รู้จักการใช้ประโยชน์จากทะเลมาตั้งแต่สมัยโบราณ ประเทศใดมีกำลังอำนาจทางทะเลหรือที่เรียกว่า Sea Power มาก ก็ใช้ประโยชน์ได้มาก โดยในยุคเริ่มแรกที่มีประเทศมหาอำนาจทางทะเล คือ สเปนและโปรตุเกสได้ตกลงกันแบ่งทะเลในโลกออกเป็น ๒ ส่วน ส่วนหนึ่งเป็นของโปรตุเกส อีกส่วนหนึ่งเป็นของสเปน จากนั้นเริ่มมีการคัดค้านสองประเทศนี้และมีทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้ทะเล เช่น

ระหว่างปลายศตวรรษที่ ๑๖ ถึงกลางศตวรรษที่ ๑๙ เป็นยุคที่เรียกว่า “Freedom of the Seas (เสรีภาพของการใช้ทะเล)” โดย Hugo Grotius ชาวฮอลแลนด์ได้เขียนหนังสือ “Mare Liberum” (Free Seas) ในปี ค.ศ. ๑๖๐๙^๑ เขากล่าวว่า ทุก ๆ ชาติในโลกนี้มีเสรีภาพใน

การใช้ทะเลทุกแห่งหนเท่าเทียมกัน ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๖๓๕ แนวความคิดดังกล่าวได้ถูกเปลี่ยนโดย John Selden ชาวอังกฤษผู้ริเริ่มทฤษฎีของการที่รัฐชายฝั่งมีสิทธิกำหนดทะเลอาณาเขต (Territorial Sea) เป็นของตนเอง และไม่อนุญาตให้ชาติอื่นเข้ามาแสวงประโยชน์ แนวความคิดนี้เรียกว่า “Mare Clausum”^๒ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการที่รัฐชายฝั่งต่าง ๆ ได้ประกาศพื้นที่ทะเลอาณาเขตของตนเอง โดยการประกาศความกว้างของทะเลอาณาเขตขึ้นอยู่กับกำลังอำนาจของชาติหรือกำลังทางเรือ บางประเทศประกาศ ๓ ไมล์ทะเล บางประเทศประกาศ ๑๒ ไมล์ทะเล และบางประเทศก็ประกาศถึง ๒๐๐ ไมล์ทะเล ทั้งนี้ยังไม่มียุติพิพาทหรือกฎหมายระหว่างประเทศรองรับแต่อย่างใด



Hugo Grotius



John Selden

ในปี ค.ศ. ๑๙๓๐ องค์การสันนิบาตชาติได้เล็งเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทะเลเพื่อเป็นแม่บทและบทบัญญัติให้แต่ละประเทศยึดถือ จึงได้มีการจัดประชุมขึ้นที่กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ แต่อย่างไรก็ตามยังไม่มีผลสรุปของที่ประชุม เนื่องจากตกลงกันไม่ได้เกี่ยวกับประเด็น

^๑ Alastair D. Couper, “History of the Ocean Management,” in P.Fabbri, ed, Ocean Management in Global Change, Elsevier, London, 1992, p.4

^๒ Ibid.

ความกว้างของทะเลอาณาเขตว่าควรจะเป็นเท่าไร จนกระทั่งองค์การสันนิบาตชาติหมดสภาพไปเมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่ ๒^๑

โดยห้วงเวลานี้เอง ในปี ค.ศ.๑๙๔๕ ประธานาธิบดี Harry S. Truman ของสหรัฐฯ ได้ประกาศสิทธิในการทำประมงและแสวงประโยชน์จากทรัพยากรใต้ทะเลในเขตไหล่ทวีปและทะเลหลวงที่เรียกว่า Truman's Proclamations ซึ่งการประกาศของสหรัฐฯ ดังกล่าว เป็นที่กังขาและตื่นตัวของประเทศต่าง ๆ และถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการประกาศสิทธิในการทำประมงและการแสวงประโยชน์จากทะเลหลวงซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายทะเลภายในของสหรัฐฯ ถึงแม้ว่ายังไม่มีหลักกฎหมายทะเลระหว่างประเทศรองรับ



Harry S. Truman

อนุสัญญาเจนีวา ค.ศ.๑๙๕๘ (Geneva Conventions 1958)

ในปี ค.ศ.๑๙๔๙ คณะกรรมาธิการกฎหมายของสหประชาชาติซึ่งเพิ่งจะเริ่มจัดตั้งได้หยิบยกประเด็นเกี่ยวกับระบอบทะเลหลวงระบอบทะเลอาณาเขต รวมทั้งเรื่องการทำประมงและเขตต่อเนื่องมาพิจารณา และในปี ค.ศ.๑๙๕๖

ได้เสนอให้มีการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล และจากข้อเสนอนี้ทำให้เกิดการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลครั้งที่ ๑ เมื่อปี ค.ศ.๑๙๕๘ มีประเทศเข้าร่วมประชุม ๘๖ ประเทศรวมทั้งประเทศไทยด้วย ในส่วนของผู้แทนประเทศไทย มีพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิพงศประพันธ์ เป็นหัวหน้าคณะ^๒ และในการประชุมในครั้งนั้นพระองค์ได้รับเลือกให้เป็นประธานการประชุม โดยผลของการประชุมได้มีอนุสัญญา 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) ซึ่งอนุสัญญาทั้ง ๔ ฉบับนี้โดยทั่วไปจะเรียกรวม ๆ กันว่า อนุสัญญาเจนีวา ค.ศ.๑๙๕๘ (Geneva Conventions 1958) นับว่าเป็นความก้าวหน้าอย่างมากของกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทะเลอย่างไม่เคยมีมาก่อน อย่างไรก็ตามในอนุสัญญานี้ก็ยังไม่ปรากฏข้อบัญญัติเกี่ยวกับความกว้างของทะเลอาณาเขตแต่อย่างใด เนื่องจากที่ประชุมมีความเห็นที่แตกต่างกัน ยังไม่เป็นเอกฉันท์ ซึ่งประเทศที่เข้าร่วมประชุมด้วยจำนวน ๘๖ ประเทศได้เข้าเป็นภาคีไม่ถึงครึ่ง

^๑ พล.ร.อ.ถนอม เจริญลาภ, "กฎหมายทะเลและเขตทางทะเลของประเทศไทย", เอกสารประกอบการบรรยาย, หน้า ๑-๒

^๒ Ibid.

โดยบางประเทศก็เลือกเข้าเป็นภาคีเฉพาะฉบับที่เห็นว่าเป็นประโยชน์ หลังจากนั้นในปี ค.ศ.๑๙๖๐ สหประชาชาติก็มีความพยายามที่จะจัดประชุมว่าด้วยกฎหมายทะเลครั้งที่ ๒ เพื่อจะบัญญัติความกว้างของทะเลอาณาเขตแต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จ

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.๑๙๘๒ (United Nations Convention on the Law of the Sea : UNCLOS 1982)

จากการที่อนุสัญญาเจนีวา ค.ศ.๑๙๕๘ ไม่บรรลุเจตนาเท่าที่ควร ประกอบกับมีประเทศเอกราชเกิดขึ้นใหม่เป็นจำนวนมากซึ่งส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นภาคีของอนุสัญญาฯ นี้ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาและรัฐหมู่เกาะที่มีแนวความคิดในเรื่องเขตเศรษฐกิจจำเพาะและหลักการรัฐหมู่เกาะ สิ่งเหล่านี้เป็นแรงผลักดันให้มีการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลครั้งที่ ๓ ขึ้น โดยได้เริ่มเตรียมการประชุมตั้งแต่ปี ค.ศ.๑๙๖๗ และ ๑๙๗๒ จนเสร็จสิ้นการประชุมเมื่อ ๓ ธันวาคม ๒๕๒๕ (๑๙๘๒) ณ กรุงมอนเตโกแบร์ ประเทศจามาิกา ซึ่งผลการประชุมได้มีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.๑๙๘๒ (United Nations Convention on the Law of the Sea : UNCLOS 1982) ซึ่งต่อไปนี้จะขอเรียกว่า UNCLOS 1982 โดยได้เปิดให้ประเทศต่าง ๆ ลงนามรับรองใน ๖ - ๑๐ ธันวาคม ๒๕๒๕ (๑๙๘๒) ปรากฏว่ามีประเทศต่าง ๆ ลงนามรับรองอย่างท่วมท้นตั้งแต่วันแรกที่เปิดให้ลงนาม (รวมทั้งประเทศไทยด้วย) ซึ่ง UNCLOS 1982 นี้

มีผลบังคับใช้ใน ๑๒ เดือนหลังจากที่รัฐภาคีได้ให้สัตยาบันครบ ๖๐ ประเทศ ซึ่งปรากฏว่ามีผลบังคับใช้เมื่อ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ เมื่อประเทศกายอานาได้ให้สัตยาบันเป็นประเทศที่ ๖๐ แล้ว^๔

เนื้อหาของ UNCLOS 1982 ครอบคลุมระบอบกฎหมายทะเลเดิมที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาเจนีวาทั้ง ๔ ฉบับ โดยสิ่งสำคัญที่เกิดขึ้นใหม่ คือ มีการกำหนดความกว้างของทะเลอาณาเขตเป็นไม่เกิน ๑๒ ไมล์ทะเล การใช้หลักความเป็นธรรมในการกำหนดเขตแดนทางทะเล มีหลักการเขตเศรษฐกิจจำเพาะ หลักการรัฐหมู่เกาะ นิยามของไหล่ทวีป ระบอบเกาะ การค้นคว้าวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล และระบบศาลกฎหมายทะเล ทั้งนี้ได้ระบุไว้ว่า หากกรณีที่มีบทบัญญัติ หรือ การตีความที่อาจมีข้อขัดแย้งกันระหว่างอนุสัญญาเจนีวา ๑๙๕๘ กับ UNCLOS 1982 ให้ใช้ UNCLOS 1982 เป็นหลัก

ปัจจุบัน (ตุลาคม ๒๕๕๒) มีประเทศที่ให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีแล้ว ๑๕๙ ประเทศ เมื่อเทียบกับประเทศที่เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติในปัจจุบันมี ๑๙๒ ประเทศ จึงมีเพียง ๓๓ ประเทศที่ยังไม่ให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีซึ่งในจำนวนนี้มีประเทศไทยรวมอยู่ด้วย

กฎหมายทะเลระหว่างประเทศ กับ ประเทศไทย

ความเกี่ยวข้องของกฎหมายทะเลระหว่างประเทศกับประเทศไทยที่เห็นเด่นชัดนั้นเริ่มจากการประชุมเมื่อปี ค.ศ.๑๙๕๘ ตามที่กล่าวข้างต้นที่ผู้แทนประเทศไทย คือ พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิพงค์ประพันธ์ เป็นหัวหน้าคณะฯ และพระองค์ได้รับเลือกให้เป็นประธานการ

^๔ เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ “อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.๑๙๘๒ และร่างกฎหมายอนุวัติการอนุสัญญาฯ” กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ

ประชุม นับว่าเป็นเกียรติยศอย่างสูงสำหรับประเทศไทย และหลังจากที่ได้มีอนุสัญญาเจนีวา ประเทศไทยก็ได้ลงนามรับรองอนุสัญญาฯ ทั้ง ๔ ฉบับ ในปีเดียวกันเมื่อ ๒๙ เมษายน ๒๕๐๐ (๑๙๕๘) และได้ให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีเมื่อ ๒ กรกฎาคม ๒๕๑๑ (๑๙๖๘) หลังจากลงนามแล้ว ๑๐ ปี



พระเจ้าวรวงศ์เธอ
กษัตริย์มหาราชูปถพจน์ประพันธ์

สำหรับ UNCLOS 1982 ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทะเลที่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกยึดถือเป็นหลักอยู่ในขณะนี้นั้น ประเทศไทยได้ลงนามรับรองตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๒๕ (๑๙๘๒) แต่จนถึงปัจจุบันนี้ผ่านมาแล้ว ๒๗ ปี ก็ยังมีไม่ได้ให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีแต่อย่างใด ซึ่งจะได้กล่าวถึงสาเหตุและผลกระทบที่ไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคี UNCLOS 1982 นี้ ต่อไป

UNCLOS 1982 กับประเทศไทย

หลังจากที่ UNCLOS 1982 ประกาศใช้แล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทะเลทั้งปวงของไทยต่างเห็นด้วยในหลักการที่ประเทศไทย

ควรจะให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีโดยเร็ว แต่เนื่องจากระบบกฎหมายของไทยเป็นแบบที่เรียกว่า ทวินิยม (Dualism)^๖ ซึ่งเป็นระบบที่ถือว่ากฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศเป็นกฎหมายต่างระบบกัน ถึงแม้ว่าที่กฎหมายระหว่างประเทศมีผลบังคับใช้แล้วในระบบของระหว่างประเทศ แต่กระบวนการยุติธรรมของไทยจะไม่นำเอากฎหมายนั้นมาบังคับใช้โดยอัตโนมัติ ต้องมีกฎหมายภายในรองรับ ที่เรียกว่า อนุวัติการ ให้เป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศนั้นก่อน หรืออีกกรณีหนึ่งที่ทำให้อาจทำได้คือการจัดทำเป็น “คำประกาศ (Declaration)”^๗ ที่จะดำเนินการให้กฎหมายและข้อบังคับของประเทศสอดคล้องกับอนุสัญญาฯ” หรือทำทั้งสองอย่างพร้อม ๆ กัน ดังนั้นหลังจากที่ไทยลงนามรับรอง UNCLOS เมื่อปี ๒๕๒๕ แล้ว ประเทศไทยได้มีการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อจะให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคี^๘ ดังนี้

๘ พฤษภาคม ๒๕๒๗ - คณะรัฐมนตรีมีมติตั้งคณะกรรมการกฎหมายทะเลและเขตทางทะเลของประเทศ และพิจารณาปัญหากฎหมายทะเลและเขตทางทะเลของไทยทั้งหมด หลังจากนั้นประเทศไทยได้มีการประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะในปี ๒๕๓๑ และประกาศเขตต่อเนื่องในปี ๒๕๓๘

๒๕๔๓ - คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเนื้อหาทั้งหมดของ UNCLOS พร้อมทั้งจัดทำตารางการออกกฎหมายอนุวัติการตามอนุสัญญาฯ และเห็นว่าต้องออกกฎหมายรองรับ

^๖ อีกระบบหนึ่งเรียกว่าระบบเอกนิยม (Monism) เป็นระบบที่นำกฎหมายระหว่างประเทศไปบังคับใช้ได้เลย เช่นระบบของฝรั่งเศส

^๗ UNCLOS 1982 ข้อ ๓๑๐

^๘ เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ “อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.๑๙๘๒ และร่างกฎหมายอนุวัติการตามอนุสัญญาฯ” กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ

๒๕๔๕ - คณะรัฐมนตรี
มีมติให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำวิจัย
เรื่องอนุวัติการตามอนุสัญญาฯ ซึ่งผลการวิจัย
เห็นว่า ควรทำกฎหมายรองรับเป็นรายฉบับ
ไม่อาจตรากฎหมายฉบับเดียวกันได้

๒๕๔๘ - คณะกรรมการ
แปลงอนุสัญญาฯ และความตกลง ได้จัดทำและ
พิมพ์คำแปล UNCLOS 1982 เป็นภาษาไทย

๒๕๔๙ - คณะกรรมการฯ
มีมติเร่งรัดการเข้าเป็นภาคี ให้ออกกฎหมาย
รองรับตามหมวด และตั้งอนุกรรมการเพื่อเร่งรัด
การเข้าเป็นภาคี

พุดศิกายน ๒๕๕๐ - คณะรัฐมนตรี
(สมัย พล.อ.สุรยุทธ์ ฯ) มีมติเห็นชอบในหลักการ
เข้าเป็นภาคีโดยให้จัดทำ “กฎหมายกลาง” รองรับ
ให้กระทรวงการต่างประเทศเร่งรัดดำเนินการ
โดยการหารือกับสำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๒๕๕๑ ถึงปัจจุบัน - คณะกรรมการฯ
(โดยกระทรวงการต่างประเทศ) ได้จัดทำ
กฎหมายกลางรองรับตามมติคณะรัฐมนตรี
ที่เรียกว่า “พระราชบัญญัติอนุวัติการตามอนุสัญญาฯ
และความตกลงฯ” โดยได้จัดประชุม และสัมมนา
รวมทั้งมีหนังสือขอความเห็นจากหน่วยงานที่
เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
ดังกล่าว ซึ่งจนถึงปัจจุบัน (ตุลาคม ๒๕๕๒)
ยังไม่แล้วเสร็จ ทั้งนี้ผลการประชุมสัมมนาล่าสุด
เมื่อกันยายน ๒๕๕๒ ทราบว่าจะเสนอร่าง
พระราชบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีได้ภายใน
สิ้นปี ๒๕๕๒

จะเห็นว่า การที่ประเทศไทยยังไม่ได้ให้
สัตยาบันเข้าเป็นภาคี UNCLOS 1982 นั้น

ไม่ได้เกิดจากประเด็นเนื้อหาสาระในบทบัญญัติ
ของ UNCLOS 1982 แต่อย่างใด เพราะหน่วยงาน
ที่เกี่ยวข้องกับทะเลทุกระดับรวมทั้งภาคเอกชน
ต่างสนับสนุนที่จะเร่งรัดให้เข้าเป็นภาคีโดยเร็ว
แต่ยังติดกระบวนการ ขั้นตอนต่าง ๆ ตามที่ได้
กล่าวมาแล้วซึ่งได้ใช้เวลากับกระบวนการ
ดังกล่าวมาแล้ว ๒๗ ปี และจากที่ได้กล่าวแล้ว
ว่าปัจจุบัน (ตุลาคม ๒๕๕๒) มีประเทศที่ให้
สัตยาบันเข้าเป็นภาคีแล้ว ๑๕๙ ประเทศ
(เมื่อเทียบกับประเทศที่เป็นสมาชิกขององค์การ
สหประชาชาติในปัจจุบันมี ๑๙๒ ประเทศ) และ
ในภูมิภาคนี้มีเฉพาะไทยกับกัมพูชาที่ยังไม่ให้
สัตยาบัน มีข้อสังเกตคือ แม้แต่ประเทศที่ไม่มี
อาณาเขตทางทะเลอย่างประเทศลาว ก็ได้ให้
สัตยาบันเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาฯ แล้วเช่นกัน

ผลกระทบของไทยที่ยังไม่ได้เป็นภาคี UNCLOS 1982

จากการที่รัฐบาลไทยพร้อมกับหน่วยงาน
ที่เกี่ยวข้องกับทางทะเลได้เห็นด้วยที่จะเร่งรัดให้
ไทยเข้าเป็นภาคีโดยเร็ว จึงข้ามขั้นตอน ของการ
วิเคราะห์ว่าการเข้าเป็นภาคีจะมีผลดี
ผลเสียอย่างไรบ้าง ในที่นี้จะกล่าวถึงผลกระทบ
ที่ไทยยังไม่ได้เข้าเป็นภาคี ซึ่งผู้เขียนได้รับฟังจาก
ผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทางทะเล
รวมทั้งที่มีส่วนร่วมในการประชุมพิจารณาร่าง
กฎหมายกลางด้วย โดยสามารถสรุปประเด็น
ผลกระทบหลัก ๆ (ที่จริงมีประเด็นย่อย ๆ อีกมาก)
ได้ดังนี้

ผลกระทบประการแรก เนื่องจาก
UNCLOS 1982 เป็นกรอบกติกาโลก เป็น
มาตรฐานสากล และเป็นฐานในการอ้าง

กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับทะเล ดังนั้นการที่ไทยมีกฎหมายภายในประเทศ และพระราชบัญญัติของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับทางทะเลซึ่งในปัจจุบันมีอยู่มากกว่า ๘๐ ฉบับ อาจจะไม่ได้รับการยอมรับจากนานาประเทศ โดยเฉพาะในบทบัญญัติที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องเขตต่าง ๆ ในทะเล

ประการต่อมาคือ การปกป้องผลประโยชน์ของชาติทางทะเล เช่น การประมงนอกน่านน้ำไทย ซึ่งในปัจจุบันมีเรือประมงไทยไปทำการประมงนอกน่านน้ำไทยซึ่งนำรายได้เข้าประเทศไม่น้อยในแต่ละปี แต่ผู้ประกอบการเจ้าของเรือประมงมีความกังวลว่า เมื่อไทยไม่ได้เป็นภาคี UNCLOS 1982 จึงเกรงว่าหากมีปัญหาทางกฎหมายทะเลกับรัฐอื่นจะไม่สามารถคุ้มครอง จึงไปจดทะเบียนกับรัฐอื่นซึ่งทำให้ไม่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลไทยในกรณีที่อาจมีคดีฟ้องร้องกันระหว่างประเทศ ตัวอย่างเช่น เมื่อเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๑ เรือประมงที่มีเจ้าของเป็นคนไทย (ชักรงชาติ คิริบาตี) ชื่อ เอกวัตรนาวา ๕ ถูกเรือรบอินเดียนชื่อ INS Tabar ยิงทำลายเพราะเข้าใจว่าเป็นเรือแม่ (Mother Vessel) ของโจรสลัดโซมาเลีย ทำให้ลูกเรือ ๑๖ คน ตายและสูญหาย ซึ่งกรณีนี้ทางการไทยไม่สามารถ ให้ความช่วยเหลือด้านคดีความที่ทางเจ้าของเรือจะดำเนินการกับทางการอินเดียได้ เพราะเรือไม่ได้ชักรงชาติไทย ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นสาเหตุมาจากการที่ไทยไม่ได้เป็นภาคี UNCLOS 1982 ทั้งนี้หากไทยเข้าเป็นภาคีแล้ว จะสามารถใช้สิทธิตามกฎหมายได้อย่างสมบูรณ์ในการปกป้องสิทธิคนไทยที่ไปทำประมงนอกน่านน้ำไทย เช่น ในทะเลหลวง หรือในเขตของรัฐอื่น หากเกิดข้อพิพาทขึ้น

ผลกระทบต่อประเทศไทยที่สำคัญอย่างยิ่งอีกประการหนึ่งคือ ในเรื่องศักดิ์ศรีในเวทีโลก กล่าวคือในห้วงเวลาต่าง ๆ จะมีการประชุมระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับทางทะเล เช่น การประชุมประเทศผู้เป็นภาคี UNCLOS 1982 การประชุมเกี่ยวกับเรื่องความร่วมมือในการประมงระหว่างประเทศนั้น ผู้แทนของประเทศไทยจะไม่ได้รับเชิญให้เป็นผู้เข้าร่วมประชุม เป็นแค่เพียงผู้สังเกตการณ์การประชุมเท่านั้น ในขณะที่ประเทศลาว ซึ่งเป็นประเทศที่ไม่มีพื้นที่ติดต่อกับทะเลกลับได้รับเกียรตินี้ นอกจากนี้ยังมีความยากลำบากในการเจรจา ร่วมทุนทำประมง และการจัดการทรัพยากรทางทะเลระหว่างประเทศ ซึ่งทำให้ไทยเสียโอกาสเป็นอย่างมากเพราะไทยมีศักยภาพสูงประเทศหนึ่งในโลกในเรื่องการทำประมง

ผลกระทบต่อกองทัพเรือ

กองทัพเรือซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐมีหน้าที่ในการปกป้องอธิปไตยและรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และยังได้รับมอบให้เป็นเจ้าหน้าที่ทหารเรือในการรักษากฎหมาย ตามพระราชบัญญัติและกฎกระทรวงต่าง ๆ ๒๘ ฉบับ ซึ่งบทบัญญัติในกฎหมายที่เกี่ยวข้องเหล่านี้เป็นการอ้างสิทธิและหน้าที่ของรัฐชายฝั่งในแต่ละเขตพื้นที่ เช่น ในทะเลอาณาเขต เขตต่อเนื่อง เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และทะเลหลวง ซึ่งส่วนใหญ่สอดคล้องกับ UNCLOS 1982 ถึงแม้ว่ากฎหมายหลายฉบับมีมาก่อนก็ตาม ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของกองทัพเรือเหล่านี้ หากไม่มีกรณีที่จะเกิดปัญหากับเรือต่างชาติก็คงไม่ส่งผลกระทบต่ออะไรมากับการที่ไทยยังไม่เป็นภาคี แต่หากกรณีที่การปฏิบัติหน้าที่ของกองทัพเรือที่อาจจะเกิดปัญหากับเรือต่างชาติ

ในประเด็นกฎหมายจนถึงกับการฟ้องร้องกันระหว่างประเทศแล้ว ก็จะมีผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เนื่องจากไทยยังไม่เป็นภาคี UNCLOS 1982 จึงไม่สามารถใช้สิทธิทางกฎหมายทะเลระหว่างประเทศได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ.๑๙๕๘ ที่ไทยเป็นภาคีอยู่เดิมไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับระบบศาลกฎหมายทะเล

นอกจากนี้แล้วในประเด็นสิทธิพิเศษของเรือรบตาม UNCLOS 1982 นั้น ทั้งเรือรบเรือเล็กประจำเรือ และทหารที่อยู่บนเรือได้รับสิทธิคุ้มกันพิเศษจากการถูกจับกุมในกรณีที่ทำกิจกรรมทำผิดหรือละเมิดกฎหมายของรัฐชายฝั่งอื่น กล่าวคือในกรณีที่เรือรบ หรือเรือเล็กประจำเรือกระทำการใด ที่ผิดกฎหมายในเขตน่านน้ำของรัฐอื่น ๆ รัฐนั้น ๆ ไม่สามารถจับกุม หรือกักขังหน่วงเหนี่ยวเรือรบได้ นอกจากให้ออกจากพื้นที่^๔ และกรณีของทหารประจำเรือหากไปทำความผิดกฎหมายของรัฐใด หากกลับขึ้นมาบนเรือรบแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นไม่สามารถตามมาจับกุมบนเรือรบได้นอกจากจะได้รับอนุญาตจากผู้บังคับการเรือก่อน ซึ่งขณะนี้ประเทศไทยไม่ได้เป็นภาคี UNCLOS 1982 ดังนั้นจึงเป็นปัญหาว่า เรือรบของกองทัพเรือไทยได้รับสิทธิคุ้มกันพิเศษนี้ด้วยหรือไม่เพราะอาจมีข้อโต้แย้งจากต่างชาติได้ แต่หากว่าประเทศไทย

เข้าเป็นภาคีแล้วก็จะไม่มีข้อสงสัยในสิทธิคุ้มกันพิเศษนี้

สรุป

จากที่กล่าวมาแล้วจะเห็นว่าคำตอบที่ไทยยังไม่ได้เข้าเป็นภาคี UNCLOS 1982 คืออยู่ระหว่างการดำเนินการด้านกระบวนการซึ่งใช้เวลามาแล้ว ๒๗ ปี และไม่มีกำหนดว่าจะแล้วเสร็จเมื่อไร ทำให้ไทยเสียประโยชน์และเสียเกียรติภูมิในเวทีระหว่างประเทศไปมากทั้งที่จริงแล้วถึงแม้ไทยไม่เป็นภาคี แต่ก็ต้องยอมรับและปฏิบัติตามไปแล้ว เพราะในทางปฏิบัติ ไทยได้นำหลักการของ UNCLOS 1982 ที่มาจากอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ.๑๙๕๘ ทั้ง ๔ ฉบับ รวมทั้งคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ซึ่งเนื้อหาส่วนใหญ่ถือว่าเป็นกฎหมายจารีตประเพณี (Customary Law) ไปแล้ว จึงกล่าวได้ว่า UNCLOS 1982 มีผลบังคับใช้กับประเทศไทยแล้ว แต่ประเทศไทยไม่สามารถใช้สิทธิตามกฎหมายทะเลระหว่างประเทศดังกล่าวมาแล้วได้อย่างเต็มที่ จึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่าประเทศไทยจะได้เข้าเป็นภาคี UNCLOS 1982 ในไม่ช้านี้ หรือคงไม่เป็นประเทศสุดท้ายในอาเซียนอย่างน้อยก็น่าจะเข้าก่อนกัมพูชา ก็ได้แต่หวังไว้เช่นนั้น และขอเป็นกำลังใจ รวมทั้งสนับสนุนเจ้าหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศที่เป็นเจ้าของเรื่องนี้อย่างเต็มที่เพื่อผลประโยชน์ของชาติทางทะเลโดยรวมต่อไป



^๔ UNCLOS 1982, ข้อ ๓๐ และข้อ ๓๒ และอธิบายเพิ่มเติมโดย Sea Power Centre Australia, available at <http://navy.gov.au/spc/ncamo/chap2.html>

กระทรวงการต่างประเทศ. กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย. เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ
“อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.๑๙๘๒ และร่างกฎหมายอนุวัติการตาม
อนุสัญญาฯ”

ถนอม เจริญลาภ, พล.ร.อ. เอกสารประกอบการบรรยาย “กฎหมายทะเลและเขตทางทะเลของ
ประเทศไทย”

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.๑๙๘๒. แปลโดย กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย
กระทรวงการต่างประเทศ

Churchill, R.R. and Lowe A.V. *The Law of the Sea*, 3rd ed. Manchester University Press, 1999.

Couper Alastair D. “History of the Ocean Management,” in P. Fabbri, ed, *Ocean
Management in Global Change*, Elsevier, London, 1992.

Sea Power Centre Australia , available at <http://navy.gov.au/spc/ncamo/chap2.html>

United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), 10 December 1982.



