

อาณาเขตทางทะเลของประเทศไทย

และปัญหากฎหมายในทางปฏิบัติ

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเทศเพื่อนบ้านและประชาคมระหว่างประเทศ

รศ.ดร.จตุรนต์ ธีระวัฒน์

งานวิจัยนี้ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจาก สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ

กระทรวงศึกษาธิการ

ประจำปีงบประมาณ 2539

สารบัญ

คำนิยม.....	1
คำนำ.....	3
บทนำ.....	7
ส่วนที่ 1 สถานะทางกฎหมายและปัญหาการกำหนดเขตทางทะเลของไทย.....	11
1.1 สถานะทางกฎหมายของอาณาเขตทางทะเลของไทย.....	11
ก) อาณาเขตทางทะเลตามกฎหมายระหว่างประเทศ.....	11
ข) อาณาเขตทางทะเลของประเทศไทย.....	17
1. น้ำนํ้าภายใน (Internal Waters).....	17
2. ทะเลอาณาเขตหรือนํ้าอาณาเขต (Territorial Seas or Waters).....	21
3. เขตต่อเนื่อง (Contiguous Zone).....	24
4. เขตไหล่ทวีป (Continental Shelf).....	36
4.1 วิวัฒนาการของแนวคิด.....	35
4.2 ความหมายของไหล่ทวีป.....	36
4.3 ทางปฏิบัติของไทยและปัญหา.....	38
5. เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone).....	42
5.1 วิวัฒนาการของแนวคิด.....	42
5.2 บทวิเคราะห์ลักษณะทางกฎหมาย.....	44
5.3 ทางปฏิบัติของไทย.....	47
1.2 ปัญหาการแบ่งอาณาเขตทางทะเลของประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน.....	54
บทนำ : สภาพปัญหา.....	54
ก) ปัญหาการแบ่งอาณาเขตทางทะเลทางด้านอ่าวไทย.....	60
- ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาเลเซีย.....	60
- ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเวียดนาม.....	76
- ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกัมพูชา.....	83
ข) ปัญหาการแบ่งอาณาเขตทางทะเลทางด้านทะเลอันดามัน.....	92
1) ส่วนที่เป็นเขตไหล่ทวีปและเขตเศรษฐกิจจำเพาะ.....	93
1.1) ในส่วนที่เป็นสิทธิของเขตไหล่ทวีปและเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทยทางด้านทะเลอันดามัน.....	93
1.2) ในส่วนที่เป็นสิทธิเหนือของเขตไหล่ทวีปและเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทยทางด้านทะเลอันดามัน.....	101
2) ส่วนที่เป็นทะเลอาณาเขตและนํ้าภายในในทางด้านทะเลอันดามัน.....	106
2.1) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนํ้าของมาเลเซีย.....	107
2.2) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนํ้าของพม่า.....	112

ส่วนที่ 2 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้เขตอำนาจในอาณาเขตทางทะเลของไทย..... 119

บทนำ : สาเหตุของปัญหาในการใช้อำนาจในทางปฏิบัติ 119

1. วิวัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศกับปัญหาในทางปฏิบัติ 119

2. ปัญหาในทางปฏิบัติอันเกิดจากความไม่เพียงพอของกฎหมายภายในของประเทศไทยเอง 120

2.1 ปัญหาการประมงกับประเทศเพื่อนบ้านและกับประชาคมระหว่างประเทศ..... 126

บทนำ : ความสำคัญของการประมงไทยและผลกระทบจากปัญหาเกี่ยวกับอาณาเขตทางทะเล 126

1. ปัญหาทางกฎหมายในระดับระหว่างประเทศ 127

2. ปัญหาทางกฎหมายในระดับภายในประเทศ 130

ก. ปัญหาการประมงกับประเทศเพื่อนบ้าน 131

1. ปัญหาการประมงกับประเทศเพื่อนบ้านทางด้านอ่าวไทย 131

1.1 ปัญหาการประมงทางด้านอ่าวไทยในส่วนที่มีความตกลงเฉพาะกิจหรือเฉพาะกาลแล้ว 131

- ในส่วนที่เกี่ยวกับมาเลเซีย 133

1.2 ปัญหาทางด้านอ่าวไทยส่วนที่ยังไม่มีความตกลง 137

- ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาการประมงกับเวียดนาม 140

- ในส่วนที่เกี่ยวกับกัมพูชา 145

2. ปัญหาการประมงทางทะเลอันดามัน 149

2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการประมงด้านทะเลอันดามันระหว่างไทยกับมาเลเซีย 150

2.2 ในส่วนที่เกี่ยวกับอินโดนีเซีย 151

2.3 ในส่วนที่เกี่ยวกับอินเดีย 151

2.4 ในส่วนที่เกี่ยวกับประเทศเมียนมาหรือพม่า 152

ข. ปัญหาการประมงกับประชาคมระหว่างประเทศ..... 153

1. ข้อพิจารณาทั่วไปของความตกลงอนุวัติการอนุสัญญา 1982 และหน้าที่ของรัฐในการอนุรักษ์ประชากรของสัตว์น้ำตาม
ข้อตกลง ค.ศ.1995..... 154

2. ความเกี่ยวพันระหว่างการคุ้มครองและอนุรักษ์ประชากรของสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่เคลื่อนย้ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตทางทะเล
และประชากรของสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่อพยพย้ายถิ่นไกล กับ อาณาเขตทางทะเลของไทย..... 160

3. ปัญหาการประมงในทะเลหลวงสำหรับประเทศไทย 168

3.1 สภาพปัญหาทั่วไป..... 168

3.2 การวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการประมงของไทย ในน่านน้ำสากลในมหาสมุทรอินเดีย..... 172

ก) ความสำคัญของกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ และความเกี่ยวพันกับปัญหาการใช้เขตอำนาจในอาณาเขตทาง
ทะเลของไทย..... 172

ข) บทวิเคราะห์กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง 174

ข-1) หลักการอันเป็นผลจากการเจรจาพหุภาคีระดับสากลภายใต้กรอบของการเจรจาใน FAO 174

ข-2) หลักการอันจะเป็นผลจากการเจรจาพหุภาคีระดับภูมิภาค และอนุภูมิภาค..... 177

บทสรุปและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาการประมง 182

2.2 ปัญหาสัมปทาน และปัญหาอื่น ๆ 186

ก. ปัญหาสัมปทาน..... 186

1. ทางด้านอ่าวไทย..... 188

1.1 ปัญหาในส่วนที่เกี่ยวกับมาเลเซีย.....	189
1.1.1 ปัญหาสัมปทานที่มีอยู่ก่อนบันทึกความเข้าใจเชียงใหม่ 1979.....	189
กรณีของบริษัท Texas Pacific.....	189
กรณีบริษัท Triton.....	191
1.1.2 ปัญหาสัมปทานในพื้นที่ที่พัฒนาร่วมที่เกิดขึ้นหลังจากมีบันทึกความเข้าใจเชียงใหม่ 1979 แล้ว.....	201
ในส่วนที่เกี่ยวกับมาเลเซีย.....	201
1.2 ในส่วนที่เกี่ยวกับเวียดนาม.....	203
1.3 ในส่วนที่เกี่ยวกับกัมพูชา.....	207
2. ทงด้านทะเลอันดามัน.....	212
2.1 ในส่วนที่เกี่ยวกับประเทศมาเลเซีย.....	212
2.2 ในส่วนที่เกี่ยวกับประเทศอินโดนีเซีย.....	213
2.3 ในส่วนที่เกี่ยวกับประเทศอินเดีย.....	213
2.4 ในส่วนที่เกี่ยวกับประเทศเมียนมาร์หรือพม่า.....	213
ข. ปัญหาเกี่ยวกับวัตถุที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และทางโบราณคดี และปัญหามลพิษทางทะเล.....	214
1. ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับวัตถุที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ และทางโบราณคดีซึ่งอาจจะโยงถึงโบราณวัตถุ, ศิลปวัตถุ ตลอดจนสมบัติที่จมอยู่ใต้ท้องทะเลในน่านน้ำของไทยด้วย.....	214
1.1 วิวัฒนาการของกฎหมาย.....	214
1.2 ปัญหาในกรณีตัวอย่าง Australia Tide.....	217
1.2.1 เหตุผลคัดค้านการใช้เขตอำนาจของไทย.....	218
1.2.2 เหตุผลสนับสนุนการใช้เขตอำนาจของไทย.....	220
2. ปัญหาการใช้เขตอำนาจของรัฐในเรื่องที่เกี่ยวกับมลภาวะทางทะเล (marine pollution) ในน่านน้ำของไทย.....	226
2.1 ปัญหาในระดับกฎหมายระหว่างประเทศ.....	227
2.2 ปัญหาในระดับกฎหมายภายในประเทศ.....	232
บทสรุป.....	237
บรรณานุกรมคัดสรร.....	243
ภาคผนวก.....	259
ประวัติของผู้เขียน.....	313

คำนิยม

ในปัจจุบันนี้ แม้ว่าจะมีการยอมรับว่ากิจการทางทะเลมีความสำคัญยิ่งต่อประเทศไทย ทั้งในด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคม สถาบันการศึกษาขั้นสูงและมหาวิทยาลัยชั้นนำของประเทศได้จัดให้มีการเรียน การสอนในหัวข้อวิชากฎหมายทะเลกันอย่างแพร่หลาย แต่ปัญหาหนึ่งที่มีความสำคัญมากสำหรับวิชานี้ ทั้งผู้เรียนและผู้สอนรวมทั้งผู้ที่ทำงานเกี่ยวข้อง คือ เราขาดตำราที่เป็นมาตรฐานเป็นภาษาไทยด้านนี้ ผมเองในฐานะผู้ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ จึงรู้สึกมีความยินดีที่ท่านรองศาสตราจารย์ ดร.จตุรนต์ ธีระวัฒน์ ได้เขียนตำรา “เรื่องอาณาเขตทางทะเลของประเทศไทย และปัญหากฎหมายในทางปฏิบัติ ในส่วนที่เกี่ยวกับประเทศเพื่อนบ้านและประชาคมระหว่างประเทศ” เล่มนี้ขึ้นมา

ท่านผู้เขียนได้กรุณาส่งต้นฉบับมาให้ซึ่งผมได้อ่านแล้วโดยตลอด เห็นว่าตำราเล่มนี้เป็นตำรากฎหมายทะเลที่ดีที่สุดเล่มหนึ่งเท่าที่จะหาได้ในปัจจุบัน มีเนื้อหาสาระครบถ้วนบริบูรณ์ ทั้งในแง่มุมมองด้านตัวบทกฎหมายและเนื้อหาสาระของเรื่องราวเหตุการณ์ของแต่ละปัญหา ซึ่งท่านผู้เขียนได้รวบรวมมาจากประสบการณ์อันยาวนาน ที่ท่านทำงานร่วมอยู่ในคณะกรรมการกฎหมายทะเลและเขตแดนทางทะเลของประเทศไทย รวมทั้งในคณะกรรมการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหากฎหมายทะเลและเขตแดนทางทะเลอีกหลายคณะ

ผลงานนี้ของท่านรองศาสตราจารย์ จตุรนต์ ธีระวัฒน์ นับว่าเป็นคุณูปการแก่วงการศึกษาวิชากฎหมายทะเลเป็นอย่างยิ่ง ผมขอแสดงความชื่นชมในความสามารถและวิริยะอุตสาหะของท่าน ที่ได้เรียบเรียงตำราเล่มนี้ขึ้นมา ผมเชื่อว่าจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อวงการศึกษาวิชากฎหมายทะเล รวมทั้งท่านผู้สนใจและเกี่ยวข้องกับงานในเรื่องนี้ที่จะได้ใช้เป็นคู่มือการศึกษาและการปฏิบัติงานต่อไป

พลเรือโท ถนอม เจริญลาภ

(ถนอม เจริญลาภ)

๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๙.

คำนำ

กฎหมายทะเลเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นพิเศษสำหรับกฎหมายระหว่างประเทศเนื่องจากใช้บังคับไม่เพียงรัฐชายฝั่งในเรื่องการกำหนดอาณาเขตทางทะเลต่าง ๆ ตลอดจนการใช้เขตอำนาจในบริเวณเหล่านั้น แต่รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในอาณาเขตเหล่านั้นอีกด้วย และในเมื่อทะเลเป็นพื้นที่ซึ่งมนุษย์ใช้แสวงประโยชน์มาช้านานแล้วนับตั้งแต่สำหรับการคมนาคมขนส่ง สันทนาการ การประมง ไปจนถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอื่น ๆ ในทะเลและพื้นดินใต้ท้องทะเล ซึ่งมีพื้นที่กว้างใหญ่ไพศาลถึงราว 3 ใน 4 ของพื้นที่ทั้งหมดบนพื้นโลก ดังนั้นทะเลจึงเป็นบริเวณที่เป็นทั้งแหล่งอาหาร พลังงาน มีความสำคัญอย่างยิ่งด้านยุทธศาสตร์และการเมืองรวมทั้งเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมสำหรับรัฐทั้งปวงรวมทั้งประเทศไทยซึ่งได้รับคุณประโยชน์จากทะเลเป็นอันมากเช่นกัน แต่กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในเรื่องนี้ซึ่งให้สิทธิและกำหนดหน้าที่สำหรับรัฐแล้วก็ยังมีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนภายในรัฐด้วย มิใช่เฉพาะสำหรับผู้ประกอบอาชีพที่เกี่ยวข้องเท่านั้น เช่น ชาวประมง เป็นต้น แต่ย่อมหมายถึงประชาชนทั้งหลายซึ่งย่อมได้รับผลทางเศรษฐกิจโดยภาพรวมอีกด้วย เพราะฉะนั้นกฎหมายทะเลจึงมิได้มีความสำคัญเฉพาะต่อนักศึกษาและนักวิชาการในสถาบันการศึกษา หรือข้าราชการในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเท่านั้น แต่รวมถึงผู้ประกอบอาชีพซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงและสาธารณชนโดยส่วนรวมด้วยเช่นกัน

สำหรับในด้านการศึกษากฎหมายทะเลไม่เพียงถูกจัดเป็นส่วนหนึ่งของวิชากฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง (Public International Law) ซึ่งเป็นวิชาบังคับในชั้นปริญญาตรี ในคณะนิติศาสตร์ของสถานการศึกษาทั่วโลก รวมทั้งของประเทศไทย แต่ยังเป็นวิชาเอกพิเศษโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับการศึกษาในประเทศไทยทั้งในระดับปริญญาตรีและปริญญาโทอีกด้วย

อย่างไรก็ตามการศึกษากฎหมายทะเลในประเทศไทยเป็นเรื่องที่ไม่อาจกระทำได้ง่ายเนื่องจากเหตุผลสำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก แม้จะมีตำราและเอกสารจำนวนมากในเรื่องนี้ก็ตามแต่ส่วนใหญ่เป็นภาษาต่างประเทศ ส่วนตำราที่เป็นภาษาไทยนั้นยังขาดแคลนอยู่มากและยิ่งกว่านั้นสำหรับที่มีอยู่ก็เป็นเพียงแค่ตำราพื้นฐานทั่วไป

อีกประการหนึ่ง นอกจากกฎหมายทะเลจะมีเนื้อหามากมายเนื่องจากมีวิวัฒนาการมาช้านานพร้อมกับพัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศเองด้วยแล้วยังมีความซับซ้อนเกี่ยวกับปัญหาเทคนิคต่าง ๆ เช่นเรื่องเกณฑ์ในการกำหนดเขตไหล่ทวีป ชนิดพันธุ์สัตว์น้ำ ฯลฯ ซึ่งจะต้องใช้ความรู้สหสาขาในการทำความเข้าใจอย่างถ่องแท้อีกด้วยและที่สำคัญที่สุดก็คือ เนื้อหาของตำราเกี่ยวกับ

กฎหมายทะเลมักอ้างอิงเหตุการณ์และตัวอย่างของต่างประเทศเป็นหลักโดยมิได้เน้นกรณีของประเทศไทยอันทำให้ผู้ศึกษามักเกิดความรู้สึกว่าเป็นเรื่องไกลตัวและปราศจากความสำคัญต่อประเทศชาติ ทั้งนี้ น่าจะมีสาเหตุมาจากการที่ประเด็นปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับกฎหมายทะเลและเขตแดนทางทะเลของประเทศไทยโดยทั่วไปในทางปฏิบัติมักจะถูกมอบหมายให้อยู่ในความดูแลและรับผิดชอบของผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญกลุ่มหนึ่งจำนวนจำกัดตลอดจนตัวแทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเท่านั้น และแม้จะมีข้อมูลที่เปิดเผยต่อสาธารณชนซึ่งสามารถนำไปใช้อ้างอิงได้แต่ก็อยู่กระจัดกระจายตามแต่ละหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบ เพราะฉะนั้นการค้นคว้าในเรื่องนี้เองก็เป็นสิ่งที่บุคคลทั่วไปไม่อาจกระทำได้อย่างง่ายเช่นกัน

จากความสำคัญของกฎหมายทะเลโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับประเทศชาติ และความยุ่งยากในการศึกษาวิชาดังกล่าว ซึ่งทำให้ผู้เขียนมีเจตนาที่ว่าจะหาทางแก้ไขปัญหาก็กล่าวมาแล้ว ประกอบกับประสบการณ์ที่ผู้เขียนได้รับจากการที่ได้รู้จักผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญในด้านนี้ตั้งแต่ครั้งผู้เขียนยังเป็นนักศึกษา และจากการที่ได้มีโอกาสทำงานร่วมกับหน่วยราชการต่าง ๆ ผู้รับผิดชอบในเรื่องนี้นับแต่เข้ารับราชการเมื่อปี พ.ศ. 2528 ที่คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จึงมีส่วนสำคัญในการผลักดันให้ผู้เขียนทำการค้นคว้าและวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ ในทางปฏิบัติและนำเสนออย่างเป็นระบบในรูปหนังสือเกี่ยวกับกฎหมายทะเลโดยเน้นเรื่องอาณาเขตทางทะเล และปัญหากฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในแง่มุมใหม่โดยคำนึงถึงทางปฏิบัติของประเทศไทยเป็นหลัก ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทั้งศักดิ์ศรีตลอดจนผลประโยชน์อย่างมหาศาลของประเทศ

หนังสือเล่มนี้เป็นผลงานจากการปรับปรุงคำอธิบายวิชารากฐานกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นวิชาบังคับในการศึกษาระดับชั้นปริญญาโทของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่อง “ ปัญหาเกี่ยวกับอาณาเขตทางทะเลของประเทศไทย ” ซึ่งใช้ประกอบการสอนภาค 1 ของปีการศึกษา 2539 แต่คำอธิบายนี้เองก็พัฒนามาจากคำอธิบายในวิชาเดียวกันซึ่งใช้ประกอบการสอนตั้งแต่ภาค 1 ของปีการศึกษา 2537 ทั้งนี้เนื่องจากมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับกฎหมายระหว่างประเทศโดยทั่วไปและเป็นตัวอย่างที่ดีในการอธิบายหัวข้อสำคัญต่าง ๆ ของกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศทั้งสนธิสัญญา จารีตประเพณี และการกระทำฝ่ายเดียวของรัฐ (Unilateral Act) นอกจากนี้ยังสามารถใช้เป็นกรณีศึกษาในเรื่องดินแดนของรัฐ รวมไปถึงการใช้เขตอำนาจของรัฐในบริเวณต่าง ๆ และการระงับข้อพิพาทในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่าง ๆ โดยเฉพาะในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ฯลฯ

ผู้เขียนหวังว่าหนังสือเล่มนี้จะป็นงานวิชาการที่เป็นประโยชน์และให้ความรู้ความเข้าใจสำหรับทั้งนักศึกษา นักวิชาการ ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และสาธารณชนโดยทั่วไปด้วย และจะนำ

มาซึ่งความสัมพันธ์และความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐทั้งหลายในภูมิภาคซึ่งจำเป็นต้องหาทางแก้ไขปัญหา โดยสันติวิธีและอยู่บนพื้นฐานของหลักสุจริต แต่บทวิเคราะห์ วิจารณ์ และข้อเสนอแนะของผู้เขียน ล้วนเป็นความคิดเห็นส่วนตัวโดยไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับท่าทีของหน่วยราชการแต่ประการใด

อย่างไรก็ตามการจัดทำหนังสือเล่มนี้ไม่อาจประสบความสำเร็จได้โดยปราศจากความช่วยเหลือ และร่วมมือของบุคคลจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับปัญหาเมื่อครั้งดำรงตำแหน่งอยู่ในราชการ อาทิเช่น ศาสตราจารย์ ดร. อรุณ ภาณุพงศ์ และพลเรือโทถนอม เจริญลาภ ผู้ให้ความกระจ่างและข้อเสนอแนะที่จำเป็นสำหรับหนังสือเล่มนี้ซึ่งผู้เขียนขอถือโอกาสนี้กราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง

นอกจากนี้ผู้เขียนขอขอบพระคุณผู้ให้ข้อมูลและความรู้อีกจำนวนมากจากหน่วยราชการต่าง ๆ อาทิเช่น นอ.ศิริวัฒน์ ชนะแพทย์ จากกองสารบรรณ กรมพระธรรมมัญญ ผู้เชี่ยวชาญพิเศษ บุญเลิศ ผาสุก จากกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รวมถึงบรรณารักษ์จากห้องสมุดต่าง ๆ ซึ่งอำนวยความสะดวกในการค้นหาข้อมูลต่าง ๆ ฯลฯ

สำหรับการนำเสนอข้อมูลนั้น ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณไพศาล ลัมสฤติย์ ผู้ช่วยในการจัดพิมพ์ ต้นฉบับ อาจารย์ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช ผู้ช่วยในการพิสูจน์อักษรและอาจารย์สุรัชย์ พิสุทธิพร สำหรับการจัดทำต้นฉบับ

ในส่วนที่เกี่ยวกับการสนับสนุนในการจัดทำและพิมพ์เผยแพร่หนังสือเล่มนี้ ผู้เขียนขอ กราบขอบพระคุณสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ ผู้เห็นคุณค่าและความสำคัญของงานวิชาการนี้และสนับสนุนด้านงบประมาณ รวมถึงคณะกรรมการผู้อ่าน วิเคราะห์ประเมิน ผลงานของผู้เขียนทุกท่านด้วย

ท้ายที่สุดนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดาและมารดาผู้เป็นพรหมของบุตร ผู้ให้ทั้งความรู้ ความหวังดี และกำลังใจแก่ผู้เขียนโดยตลอดมา

สำหรับคุณประโยชน์ทั้งหลายอันพึงเกิดจากหนังสือเล่มนี้ ผู้เขียนขอมอบให้แก่ครู อาจารย์ทั้ง ปวงของผู้เขียนทั้งในและต่างประเทศ และวงวิชาการโดยทั่วไป แต่สำหรับความผิดพลาดใด ๆ ผู้เขียน ขออ้อมรับแต่ผู้เดียวและพร้อมเสมอที่จะทำการปรับปรุงแก้ไขตามคำชี้แนะของผู้รู้ทั้งปวง

บทนำ

ทะเลเป็นอาณาบริเวณที่มีความกว้างใหญ่ไพศาล โดยมีพื้นที่ราว 3 ใน 4 ของพื้นผิวโลก มนุษย์รู้จักใช้ประโยชน์จากทะเลในหลายลักษณะด้วยกัน กล่าวคือ ใช้เพื่อการสัญจรและเป็นเส้นทางด้านยุทธศาสตร์ที่สำคัญของรัฐต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐมหาอำนาจทั้งหลาย และยังใช้ในการขนส่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศในปัจจุบันนั้น มีปริมาณการขนส่งทางทะเลสูงที่สุดเมื่อเทียบกับการขนส่งด้วยวิธีอื่น ๆ นอกจากนี้ทะเลยังเป็นที่รวมของแหล่งทรัพยากร ที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต สำหรับทรัพยากรที่มีชีวิตนั้นทรัพยากรประมงถือเป็นอาหารประเภทโปรตีนที่ใช้เลี้ยงประชากรโลกตลอดมา อย่างไรก็ตามทรัพยากรที่ไม่มีชีวิตในทะเลก็มีความสำคัญน้อยกว่าแต่อย่างใด โดยที่มนุษย์สามารถใช้ทรัพยากรปิโตรเลียมและก๊าซธรรมชาติที่ขุดเจาะจากพื้นดินใต้ท้องทะเลเพื่อผลิตพลังงานและกระแสไฟฟ้าอันเป็นปัจจัยที่จำเป็นที่สุดประการหนึ่งต่อการพัฒนาประเทศ ประกอบกับยังสามารถแสวงประโยชน์จากแร่ธาตุอื่น ๆ ในหรือบนพื้นดินใต้ท้องทะเลได้อีกด้วย ยิ่งกว่านั้นทะเลยังมีประโยชน์อีกหลายด้าน ทั้งทางสันติภาพการทั้งยังเป็นแหล่งพลังงาน เช่น จากลม เป็นต้น ตลอดจนในปัจจุบันสำหรับประเทศที่ขาดน้ำจืดในการบริโภค เริ่มมีการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อทำน้ำจืดจากน้ำทะเล ดังนั้นหากพิจารณาจากคุณประโยชน์ ขอบเขต และปริมาณของทะเล จะสรุปได้อย่างไม่ต้องสงสัยว่าทะเลมีความสำคัญต่อมนุษย์ทั้งปวงในโลก

อย่างไรก็ตามกิจกรรมต่าง ๆ ที่มนุษย์ใช้เพื่อแสวงประโยชน์จากทะเลได้พัฒนาไปอย่าง กว้างขวางในปัจจุบัน โดยสามารถสังเกตได้จากปริมาณของเรือที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและมีอยู่จำนวนมากมหาศาลในสมัยนี้ ดังนั้นเพื่อหลีกเลี่ยงจากปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างรัฐที่เกิดขึ้นจากการใช้ทะเลโดยเอกชนของรัฐต่าง ๆ จึงมีความพยายามที่จะวางกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับกิจกรรมต่าง ๆ ในทะเล กฎหมายทะเลจึงมีวิวัฒนาการมาช้านานและถือได้ว่าเป็นกฎเกณฑ์ที่เก่าแก่ที่สุดกฎเกณฑ์หนึ่งในกฎหมายระหว่างประเทศ (แผนกคดีเมือง) และในเวลาเดียวกันก็เป็นกฎเกณฑ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขอย่างรวดเร็วมากตามความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่ใช้เพื่อการแสวงประโยชน์จากทะเล ทั้งนี้ได้มีการประมวลกฎหมายทะเลขึ้นหลายครั้งตั้งแต่ศตวรรษที่ 19 โดยเริ่มจากสนธิสัญญาเกี่ยวกับสงครามทางทะเลด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรม¹ และได้มีการพัฒนากฎเกณฑ์อยู่ตลอดเวลา จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในการทำประมวลกฎหมายทะเลโดยองค์การสหประชาชาติในรูปอนุสัญญาซึ่งเปิดให้ลงนาม ค.ศ.1982 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการขยายเขตอำนาจของรัฐชายฝั่งไกลออกไปในทะเลมากขึ้นทุกที ทั้งจากการขยายความกว้างของทะเลอาณาเขต และจากการกำหนดเขตทางทะเลขึ้นใหม่ เช่น

¹ อนุสัญญากรุงปารีส ค.ศ.1856 ว่าด้วยสงครามทางทะเล

เขตไหล่ทวีป และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ซึ่งให้สิทธิรัฐชายฝั่งมากหรือน้อยตามแต่ระยะทางที่ใกล้หรือไกลฝั่งทะเลมากเพียงใด กล่าวคือ ยิ่งอยู่ในระยะใกล้ฝั่งรัฐก็จะมีเขตอำนาจครอบคลุมกว้างขวางมากและจะมีขอบเขตน้อยลงเมื่อห่างฝั่งออกไปตามลำดับ แนวโน้มดังกล่าวมีเหตุผลจากการตระหนักถึงความสำคัญและประโยชน์ของทะเลดังได้กล่าวมาแล้ว และยิ่งทรัพยากรในทะเลร้อยละ 90 หมดไปจากแหล่งเดิมที่เกิดจากการใช้ประโยชน์ที่มีได้ประโยชน์สูงสุด เช่น ทรัพยากรประมง หรือ เพราะเป็นทรัพยากรที่ไม่สามารถเกิดขึ้นใหม่ได้ เช่น ทรัพยากรปิโตรเลียม ความต้องการทรัพยากรเหล่านี้รวมทั้งอาณาบริเวณในทะเลด้วยก็ยิ่งมากขึ้นตามไปด้วย แม้ว่ากฎเกณฑ์ของกฎหมายทะเลในปัจจุบันจะได้คำนึงถึงข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ก็ตาม แต่กฎเกณฑ์โดยเฉพาะของอนุสัญญาสหประชาชาติ ค.ศ. 1982 ว่าด้วยกฎหมายทะเลเป็นผลจากการประมวลกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศเพียงส่วนหนึ่ง สำหรับอีกส่วนหนึ่งซึ่งเป็นพัฒนาการก้าวหน้าของกฎหมายก็เป็นผลจากการประนีประนอมของรัฐต่าง ๆ ที่ร่วมกันเจรจาทำอนุสัญญาดังกล่าว ดังนั้นจึงยังมีช่องโหว่และขาดความชัดเจนซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ในอีกหลายประเด็น

ประเทศไทยในฐานะสมาชิกในสังคมโลกและในฐานะรัฐชายฝั่งซึ่งมีชายฝั่งทะเลยาวมากทั้งด้านอ่าวไทยและทางทะเลอันดามัน ก็ได้ติดตามวิวัฒนาการของกฎหมายทะเลอย่างใกล้ชิดและมีส่วนร่วมในการประชุมทำประมวลกฎหมายทะเลอยู่เสมอ และยังนำมาปรับใช้อย่างเคร่งครัดและในลักษณะที่สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตามการปรับใช้กฎหมายตามกฎหมายเกณฑ์ที่เกิดขึ้นและถูกเรียบเรียงไว้ในอนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ก็สร้างปัญหาในทางปฏิบัติให้กับประเทศไทยและประเทศอื่น ๆ ในสองลักษณะ กล่าวคือ การกำหนดเขตทางทะเลโดยเฉพาะเขตไหล่ทวีปและเขตเศรษฐกิจจำเพาะ² เนื่องจากประการแรก สภาพภูมิศาสตร์โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอ่าวไทยนั้นมีความกว้างไม่เพียงพอที่จะทำให้ทุกรัฐชายฝั่งในภูมิภาคมีเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตนที่มีความกว้างเต็ม 200 ไมล์ทะเล ตามที่อนุสัญญา ฯ ให้สิทธิไว้ในหลักการ ดังนั้นจึงเกิดบริเวณที่มีการอ้างสิทธิทับซ้อนกันซึ่งทำให้รัฐชายฝั่งที่เกี่ยวข้องจำต้องหาทางแบ่งเขตทางทะเลนั้น ๆ กับรัฐเพื่อนบ้านต่อไป ประการที่สอง กฎเกณฑ์ที่ใช้ในการแบ่งเขตแดนทางทะเลยังขาดความชัดเจนแน่นอน ดังนั้นความสำเร็จในการแบ่งเขตจึงมิได้ขึ้นอยู่กับข้อกฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่ต้องอาศัยทั้งความสุจริตใจ เจตนารมณ์ทางการเมือง และความสัมพันธ์อันดีของรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นปัจจัยหลักด้วย เพราะฉะนั้นในการศึกษาเรื่องอาณาเขตทางทะเลของไทยจึงจำเป็นต้องวิเคราะห์สถานะของอาณาเขตของไทยประกอบไปกับหลักกฎหมายทะเลในเรื่องเขตทางทะเลต่าง ๆ เนื่องจากอาณาเขตของรัฐจะมีผลใช้บังคับกับรัฐอื่น ๆ

²แม้ประเทศไทยยังไม่ได้เป็นภาคีฝ่ายในอนุสัญญานี้ แต่ในทางปฏิบัติประเทศไทยก็ยอมรับเขตดังกล่าวโดยการประกาศเขตเหล่านี้

ในโลกได้ก็ต่อเมื่อสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศเท่านั้น ในทำนองเดียวกันการกำหนดอาณาเขตทางทะเลของไทยนั้นไม่สามารถจะกระทำได้ฝ่ายเดียวเพราะต้องได้รับความเห็นชอบจากประเทศเพื่อนบ้าน เนื่องจากโดยทั่วไปแล้วการกำหนดอาณาเขตของรัฐแต่ละรัฐถือเป็นเรื่องสำคัญยิ่งของชาติ เพราะย่อมมีผลกระทบไม่เพียงผลประโยชน์ต่าง ๆ ของชาติเท่านั้นแต่ยังเกี่ยวกับศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิที่ต้องปกป้องและเกี่ยวโยงกับการใช้อำนาจอธิปไตยในเขตดังกล่าวด้วย จึงต้องได้รับความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งหลายที่เกี่ยวข้องด้วยในการกำหนดและแบ่งเขตโดยสอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องนี้ ซึ่งในปัจจุบันนี้แม้การแบ่งเขตทางทะเลจะสำเร็จลุล่วงไปส่วนใหญ่แล้วทางฝั่งทะเลอันดามัน แต่ทางอ่าวไทยก็ยังคงอยู่ระหว่างหาทางกำหนดเขตกันอยู่ จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์เป็นกรณีในรายละเอียดต่อไป ส่วนการใช้เขตอำนาจในเขตทางทะเลต่าง ๆ นั้น โดยที่สืบเนื่องจากปัญหาการกำหนดเขตทางทะเลระหว่างรัฐในภูมิภาคกับประเทศไทยในกรณีที่ยังไม่บรรลุเป้าหมาย ก็จะทำให้เกิดความไม่แน่นอนในการใช้เขตอำนาจในบริเวณที่ยังไม่สามารถตกลงกันได้ เช่น เรื่องการทำประมงและการให้สัมปทานในเขตทับซ้อน นอกจากนี้การที่กฎหมายระหว่างประเทศยังขาดความชัดเจนก็อาจทำให้เกิดความยุ่งยากในการที่รัฐจะใช้เขตอำนาจในเขตทางทะเล เช่น เรื่องวัตถุที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีที่จมอยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐ ยิ่งกว่านั้นกระแสการอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเลยังสร้างภาระให้กับรัฐชายฝั่งโดยทั่วไปให้ต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อการนี้ภายในเขตทางทะเลของตน ซึ่งทำให้ประเทศไทยต้องปรับตัว มิฉะนั้นก็ต้องเสี่ยงต่อการเผชิญหน้ากับประชาคมระหว่างประเทศ อนึ่งปัญหาการใช้เขตอำนาจของไทยในเขตทางทะเลต่าง ๆ ยังทวีความซับซ้อนขึ้น เนื่องจากในบางกรณียังขาดกฎหมายภายในรองรับการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องอีกด้วย

ดังนั้นการศึกษาอาณาเขตทางทะเลของไทยและปัญหากฎหมายในทางปฏิบัติจึงต้องวิเคราะห์ในแง่มุมทั้ง 2 ที่กล่าวมาแล้ว เพื่อความเข้าใจที่สมบูรณ์และครบถ้วน และเพื่อให้เข้าถึงสถานการณ์จริงในปัจจุบันตลอดจนเพื่อทำข้อเสนอเชิงวิชาการในการหาทางแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ต่อไป

ส่วนที่ 1 สถานะทางกฎหมายและปัญหาการกำหนดเขตทางทะเลของไทย

ก่อนที่จะวิเคราะห์ปัญหาในการกำหนดเขตทางทะเลของไทย เพื่อความเข้าใจอันดีจำเป็นต้องศึกษาสถานะทางกฎหมายของอาณาเขตทางทะเลของไทยเสียก่อน

1.1 สถานะทางกฎหมายของอาณาเขตทางทะเลของไทย

ประเทศไทยได้กำหนดเขตทางทะเลต่าง ๆ ซึ่งกฎหมายระหว่างประเทศได้ให้สิทธิไว้ ดังนั้นก่อนที่จะวิเคราะห์สถานะทางกฎหมายของเขตต่าง ๆ ก็สมควรที่จะทราบภูมิหลัง และวิวัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้

ก) อาณาเขตทางทะเลตามกฎหมายระหว่างประเทศ

ก่อนที่จะศึกษาสถานะทางกฎหมายและปัญหาเกี่ยวกับอาณาเขตทางทะเลของไทย จำเป็นที่จะต้องมาวินิจฉัยปัญหาพื้นฐานเสียก่อนว่า คำว่า อาณาเขตทางทะเล ในความหมายทางนิติศาสตร์ ณ ที่นี้หมายถึงอาณาเขตทางทะเลของไทยตามกฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งนี้เพราะตามกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับต่อรัฐในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การที่รัฐจะมีอาณาเขตทางทะเลได้มากน้อยเพียงไรหรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับว่าอาณาเขตทางทะเลตามการอ้างสิทธิของรัฐนั้น ๆ สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศเพียงไรหรือไม่ เพราะการที่รัฐใดกำหนดอาณาเขตทางทะเลของตนโดยมิได้เป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือมิได้เป็นไปตามที่กฎหมายระหว่างประเทศเปิดช่องให้กระทำได้ การกำหนดอาณาเขตทางทะเลของรัฐนั้นย่อมเป็นการละเมิดหรือกระทบกระเทือนต่อสิทธิของรัฐอื่น ด้วยเหตุนี้ปัญหาแรกที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นจึงได้แก่ปัญหาว่าอะไรคือกฎหมายระหว่างประเทศในบริบทนี้

กฎหมายระหว่างประเทศที่กำหนดกฎเกณฑ์ สิทธิ และหน้าที่ของรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอาณาเขตทางทะเลโดยเนื้อแท้ (nature) มีสถานะทางกฎหมาย (legal status) เป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศซึ่งเท่าที่ผ่านมาได้ถูกนำมาประมวลเป็นลายลักษณ์อักษรในรูปของสนธิสัญญา (convention) ระหว่างประเทศ 2 ครั้งด้วยกัน³ คือ อนุสัญญาเจนีวา 1958 ซึ่งมีทั้งสิ้น 4 ฉบับด้วย

³นอกจากอนุสัญญาต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว ยังมีสนธิสัญญาพหุภาคีอีกเป็นจำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทะเล ซึ่งเป็นผลจากที่ประชุมระหว่างประเทศตั้งแต่ ค.ศ.1884 ดู Multilateral Treaties Relevant to the United Nations Convention on the Law of Sea, Office of the Special Representative of the Secretary - General for the Law of Sea, United Nations, 1985.

กัน⁴ อันเป็นผลจากการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลครั้งที่ 1 (UN Conference on the Law of the Sea - UNCLOS I) โดยประเทศไทยเองก็ได้เข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาดังกล่าวทั้ง 4 ฉบับโดยการให้สัตยาบัน⁵ แต่ยังไม่ปรากฏว่าประเทศไทยได้ออกกฎหมายอนุวัติการการเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาทั้ง 4 ฉบับดังกล่าวโดยตรงแต่อย่างใด⁶ ซึ่งโดยหลักการแล้วอาจมีปัญหาว่จะนำมาใช้บังคับในราชอาณาจักรได้เพียงหรือไม่ แต่ก็ได้นำเอาหลักกฎหมายในอนุสัญญาดังกล่าวในส่วนที่เป็นหลักกฎหมายจารีตประเพณีที่ให้สิทธิแก่รัฐชายฝั่งในลักษณะเป็นเอกสิทธิของผู้ทรงสิทธิแต่ผู้เดียว (prerogative) ของรัฐชายฝั่งซึ่งไม่จำเป็นจะต้องมีกฎหมายภายในรองรับ เพราะเป็นการใช้สิทธิในลักษณะเป็นการกระทำของรัฐตามสิทธิที่มีในกฎหมายระหว่างประเทศ (Act of State หรือ *acta jure imperii*) มาใช้ในการกำหนดน่านน้ำภายในทะเลอาณาเขต และเขตไหล่ทวีปบางส่วนของราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้เข้าใจว่าน่าจะเป็นเพราะรัฐธรรมนูญของไทยมิได้บัญญัติไว้ ณ ที่ใดเลย ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยปริยายว่าในกรณีที่กฎหมายระหว่างประเทศเป็นกฎหมายจารีตประเพณี การที่จะนำเอากฎหมายระหว่างประเทศนั้นมาใช้บังคับในประเทศไทย จำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับหรือต้องออกกฎหมายอนุวัติการหรือไม่⁷

โดยที่ในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลครั้งที่ 1 (UNCLOS I) ยังมีประเด็นที่ค้างพิจารณาและเป็นปัญหาที่ยังหาข้อยุติโดยเด็ดขาดในลักษณะที่จะเป็นที่ยอมรับได้ของประชาคม

ได้แก่ the Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone (อนุสัญญาว่าด้วยทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง), the Convention on the High Seas (อนุสัญญาว่าด้วยทะเลหลวง), the Convention on Fishing and Conservation of Living Resources of High Seas (อนุสัญญาว่าด้วยการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง) และ The Convention on the Continental Shelf (อนุสัญญาว่าด้วยไหล่ทวีป)

⁵ผู้แทนฝ่ายไทยได้ลงนามในอนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยกฎหมายทะเลรวม 4 ฉบับ ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ.2501 และด้วยความเห็นชอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภา เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ.2511 รัฐบาลไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาดังกล่าว และมอบสัตยาบันสารต่อเลขาธิการสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ.2511 อันทำให้อนุสัญญานั้นมีผลบังคับใช้สำหรับประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ.2511 ดูพระบรมราชโองการให้ประกาศเรื่องใช้อนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยกฎหมายทะเล ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 86 ตอนที่ 44 วันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2512

⁶ตามประเพณีการปกครองของไทยในระบบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญไทยได้ถือเป็นทางปฏิบัติตลอดมาว่า กฎหมายระหว่างประเทศซึ่งอยู่ในรูปของสนธิสัญญาจะต้องมีกฎหมายรองรับ มิฉะนั้นก็จะต้องออกพระราชบัญญัติอนุวัติการ ซึ่งอาจจะกระทำในรูปของกฎหมายอนุวัติการอนุสัญญานั้น ๆ โดยตรง หรือโดยออกพระราชบัญญัติแก้ไขพระราชบัญญัติเดิมให้สามารถอนุวัติการตามพันธกรณีในอนุสัญญานั้น ๆ ได้ ยกตัวอย่างเช่น มาตรา 181 รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2534 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2538

⁷สำหรับรายละเอียดของหลักการเกี่ยวกับการนำเอากฎหมายระหว่างประเทศมาใช้บังคับในราชอาณาจักรไทย ดูเรื่องนี้โดย

ดร. วิสูตร ตูยานนท์ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2536

ระหว่างประเทศโดยส่วนรวมไม่ได้⁸ สหประชาชาติจึงได้มีข้อมติกำหนดไว้เป็นหลักการที่จะให้มีการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลครั้งที่ 2 (UNCLOS II)⁹ เพื่อพิจารณาปัญหาที่ค้างค้างจากการประชุมครั้งแรก 2 ประเด็น คือเรื่องเกี่ยวกับความกว้างของทะเลอาณาเขตกับเรื่องระบอบกฎหมาย (Legal Regime) เกี่ยวกับช่องแคบ (straight) ดังนั้นหลังจากที่การประชุม UNCLOS I สิ้นสุดลง จึงได้มีการประชุมเตรียมการสำหรับการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลครั้งที่ 2¹⁰ ในช่วงการประชุมเตรียมการดังกล่าว ได้เกิดมีวิวัฒนาการในทางปฏิบัติของนานาชาติ (State Practice) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเกิดมีแนวโน้มของกฎหมายระหว่างประเทศ (*de lege ferenda*) ที่ส่อให้เห็นว่า กฎหมายทะเลกำลังเปลี่ยนแปลงในลักษณะเบี่ยงเบน (*deviate*) ไปจากหลักการของหลักกฎหมายทะเลในอนุสัญญาเจนีวา 1958 หลายประการทั้งในรูปของการเปลี่ยนแปลงของหลักกฎหมายที่ได้ประมวลขึ้นมาเป็นลายลักษณ์อักษร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับความกว้างของน่านน้ำต่าง ๆ ของรัฐชายฝั่ง และในรูปของหลักกฎหมายใหม่ที่กำลังก่อร่างสร้างตัวขึ้นมาโดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับไหล่ทวีป และสิทธิด้านการประมงอันเป็นที่มาของหลักกฎหมายว่าด้วยเขตเศรษฐกิจจำเพาะตามกฎหมายทะเลยุคปัจจุบัน (Contemporary Law of the Sea) ประกอบกับการที่ประเทศด้อยพัฒนาและประเทศกำลังพัฒนาที่เข้าร่วมในการประชุม UNCLOS I ซึ่งเป็นที่รู้จักกันในนามของกลุ่ม 77 (G 77) ได้เกิดมีทักษะความรู้ด้านกฎหมายทะเลที่ลึกซึ้งมากขึ้น และในสมัยนั้นกลุ่มประเทศมหาอำนาจทั้งหลายในสหประชาชาติก็ยังไม่สู้จะมีศักยภาพสูงนักในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีการที่จะต่อต้านการใช้อำนาจด้านจำนวนของประเทศ (numeric power) ของกลุ่มประเทศ 77 หรือที่ปัจจุบันนี้นิยมเรียกกันว่า กลุ่มประเทศในโลที่ 3 ซึ่งเห็นได้ถึงแม้กฎหมายทะเลตามที่ได้นำมาประมวลไว้ในอนุสัญญาเจนีวา 1958 ทั้ง 4 ฉบับ จะมีลักษณะที่เป็นธรรมแก่ประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลายมากขึ้น แต่ก็ยังไม่เป็นธรรมถึงขั้นที่จะทำให้ประเทศโลกที่ 3 พอใจ จึงได้เกิดความปรารถนาร่วมกันอย่างแรงกล้าในอันที่จะผลักดันให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายทะเล ปี 1958 ให้เป็นธรรมและคุ้มครองผลประโยชน์ของประเทศด้อยพัฒนามากขึ้นอีกด้วย กลุ่มประเทศ 77 จึงถือโอกาสที่ได้เกิดมีแนวโน้มและวิวัฒนาการของกฎหมายทะเล ทำการเรียกร้องให้สังคายนาและปรับปรุงกฎหมายทะเลทั้งหมด โดยให้นำเอา

⁸ วิวัฒนาการของความพยายามประมวลกฎหมายทะเล โดยที่ประชุมระหว่างประเทศและโดยเฉพาะอย่างยิ่งในรอบขององค์การสหประชาชาติ ใน Handbook on Ocean Politics and Law, James C.F. Wang, หน้า 19 - 39, 1992 และดูประวัติและรายละเอียดของ UNCLOS III ใน United Nations Convention on the Law of the Sea 1982. A Commentary. Volume I, Myron H. Nordquist, Center for Oceans Law and Policy. Martinus Nijhoff Publisher, 1985, 467 หน้า

⁹ ข้อมติของสมัชชาสหประชาชาติในสมัยประชุมครั้งที่ 13 ลงวันที่ 27 เมษายน ค.ศ.1958, André Gros, La Conférence des Nations Unies sur le Droit de la Mer, in Les Affaires Etrangères 1959, Paris, P.U.F., หน้า 384 - 404

¹⁰ ซึ่งได้ประชุมกันระหว่างวันที่ 17 มีนาคม - 26 เมษายน ค.ศ.1960

หลักกฎหมายทะเลในอนุสัญญากฎหมายทะเล 1958 ทั้ง 4 ฉบับ มาประมวลรวมกันไว้ในฉบับเดียวกันในลักษณะเป็นกรรมสารเดี่ยว ที่รวบรวมหลักกฎหมายทะเลทั้งหมดมาอยู่ในฉบับเดียวกัน (composite text) โดยให้คำนึงถึงแนวโน้มของกฎหมายทั้งที่เป็นแนวโน้มที่จะเกิดมีหลักกฎหมายใหม่ขึ้นมา ซึ่งในขณะนั้นยังเป็นเพียง *de lege ferenda* ในลักษณะของการป้ายเบรคจากหลักกฎหมายเดิม เช่น ในเรื่องความกว้างของอาณาเขตทางทะเล เป็นต้น และเพื่อที่จะให้การประมวลหลักกฎหมายทะเลฉบับใหม่มีความเป็นธรรมและคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลายมากยิ่งขึ้นอีก แทนที่จะให้คณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศ (International Law Commission - ILC) เป็นผู้ร่างเอกสารประชุม (working paper) สำหรับการประชุมปรับปรุงกฎหมายทะเลครั้งนี้ให้ถือเป็นหลักการว่าให้ทุก ๆ ประเทศสมาชิกของสหประชาชาติซึ่งจะเข้าร่วมประชุมกฎหมายทะเลครั้งต่อไปเป็นผู้พิจารณาและจัดทำเอกสารประชุมของร่างฉบับแรก (first draft) ของเอกสารเดี่ยวเสียเอง ทั้งนี้เพราะกลุ่ม 77 เห็นว่าคณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศ (ILC) ส่วนใหญ่มาจากประเทศมหาอำนาจจึงอาจมีอคติและแนวโน้มในอันที่จะคุ้มครองและรักษาสถานะผลประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจมากกว่าของประเทศโลกที่ 3 อนึ่งเพื่อให้การประชุมกฎหมายทะเลครั้งต่อไปสอดคล้องกับหลักการดังกล่าวนี้ กลุ่มประเทศ 77 จึงได้ผลักดันให้สหประชาชาติมีข้อมติ (resolution) ยกเลิกหลักการที่จะให้มีการประชุมหลักกฎหมายทะเล ครั้งที่ 2 (UNCLOS II) ซึ่งจำกัดขอบเขตอำนาจ (mandate) อยู่เพียงให้ศึกษาจัดทำหลักกฎหมายเกี่ยวกับความกว้างของทะเลอาณาเขต และระบบกฎหมายสำหรับช่องแคบเท่านั้น แล้วให้กำหนดเป็นหลักการให้มีการจัดประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ครั้งที่ 3 (UNCLOS III) ขึ้นแทนการประชุม UNCLOS II โดยให้มีขอบเขตอำนาจในขั้นที่จะยกร่างและจัดทำอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลตามหลักการทั้งหลายที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งในที่สุดสหประชาชาติก็ได้ออกข้อมติตามความต้องการ และเจตนารมณ์ดังกล่าวของกลุ่ม 77¹¹

เกี่ยวกับการประชุม UNCLOS III นี้เริ่มขึ้นเมื่อ ค.ศ.1973 และสิ้นสุดลงในปี ค.ศ. 1982 โดยมีผู้แทนกว่า 160 ประเทศเข้าร่วมยกร่างอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล มีข้อสังเกตว่าเหตุที่กลุ่มประเทศ 77 ได้รับชัยชนะในการเรียกร้องให้สหประชาชาติจัดประชุมกฎหมายทะเลครั้งที่ 3 แทน ครั้งที่ 2 นี้ มิใช่เป็นผลจากการใช้ numeric power ของกลุ่มประเทศโลกที่ 3 แต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น หากแต่เป็นเพราะกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วทั้งหลายเองก็เห็นประโยชน์ของการที่จะนำเอาหลักกฎหมายทะเลทั้งหมดซึ่งกระจัดกระจายอยู่มาประมวลรวมเข้าไว้ ณ ที่เดียวกันเป็นกรรมสารเดี่ยว

¹¹ ข้อมติของสมัชชาสหประชาชาติที่ 2750 (XXV) ลงวันที่ 17 ธันวาคม ค.ศ.1970 ซึ่งได้มีการลงมติรับเอาโดยคะแนนเสียง 206 ต่อ 7 โดยมีผู้งดออกเสียง 6 ราย

เพียง 1 ฉบับ เพื่อความสะดวกในการค้นคว้าและอ้างอิง นอกจากนั้นกลุ่มประเทศมหาอำนาจเองก็ยังเห็นว่า หลักกฎหมายทะเลเท่าที่นำมาประมวลไว้ในอนุสัญญา 1958 ทั้ง 4 ฉบับ ยังมีช่องโหว่ (lacunae) อยู่อีกมาก กอปรกับเป็นที่เห็นได้ชัดว่ากำลังเกิดมีหลักกฎหมายทะเลในรูปของทางปฏิบัติของนานาชาติขึ้นมาใหม่ที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของตน และของประชาคมระหว่างประเทศทั้งหมด โดยส่วนรวมด้วย จึงได้ยอมผ่อนปรนตามข้อเรียกร้องของกลุ่มประเทศโลกที่ 3 แทนที่จะเป็น UNCLOS II

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลง ณ หัวเลี้ยวหัวต่อของกฎหมายทะเลดังกล่าวนี้ก็คือ ถึงแม้ว่า composite text ซึ่งจัดทำขึ้นโดยการประชุมเตรียมการของประเทศสมาชิกสหประชาชาติทั้งหมดครั้งนี้ มิได้จัดทำโดยคณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศของสหประชาชาติ แต่ก็เป็นที่ปฏิเสธมิได้ว่าหลักกฎหมายส่วนใหญ่ที่นำมาประมวลรวมกันไว้ใน composite text (กรรมสารเดี่ยวที่รวบรวมหลักกฎหมายทะเลทั้งหมดไว้ที่เดียวกัน) ซึ่งในที่สุดได้วิวัฒนาการขึ้นมาเป็นอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 นี้ ประมาณ 80% ได้ถูกคัดลอกมาจากอนุสัญญา 1958 โดยมีการปรับปรุงดัดแปลงและแก้ไขให้สอดคล้องกับแนวโน้มของกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องนั้น ๆ ดังนั้นบรรดาเอกสารประชุมทั้งหลายซึ่งถือว่าเป็น preparatory work หรือ *travaux préparatoires* ของการประชุม UNCLOS I จึงสามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการตีความอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ได้ด้วย อย่างน้อยก็เพื่อวินิจฉัยว่าหลักกฎหมายต่าง ๆ ตามที่ยกอ้างขึ้นมาในการประมวลหลักกฎหมายในรูปของอนุสัญญา 1958 มีความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์อย่างไร แต่ทั้งนี้ก็ได้หมายความว่า การตีความกฎหมายในอนุสัญญา 1982 ที่คัดมาจากหรือยกอ้างขึ้นมาโดยอาศัยร่างอนุสัญญา 1958 เป็นพื้นฐานจะต้องตีความตามแนวทางของ *travaux préparatoires* ของอนุสัญญา 1958 ในเรื่องนั้น ๆ เพียงอย่างเดียว เพราะหากปรากฏว่ามี *travaux préparatoires* ที่เกี่ยวข้องกับการนำเอาหลักกฎหมายเหล่านั้นมาประมวลรวมกันไว้ใน composite text ซึ่งได้กลายเป็นอนุสัญญา 1958 ในที่สุด หรือมีทางปฏิบัติของนานาชาติที่เป็น การเปลี่ยนแปลงหรือย้ายเบนไปจากหลักการเดิมไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยทางอ้อม หรือจะโดยเจตนาหรือโดยปริยายก็ตาม การตีความหลักกฎหมายดังกล่าวย่อมจำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยใหม่ ๆ เหล่านั้นด้วย ส่วนผลของการวิวัฒนาการของหลักกฎหมายเหล่านั้นซึ่งบางครั้งอาจจะเป็นวิวัฒนาการที่ไม่แจ้งชัดนัก เนื่องจากมิได้เกิดประเด็นที่ทำให้จำเป็นต้องมีการตีความในเรื่องนั้น ๆ โดยตรง จะทำให้หลักการของกฎหมายนั้น ๆ เปลี่ยนแปลงไปเล็กน้อยเพียงใดหรือไม่ เป็นปัญหาที่จะต้องแยกพิจารณาเป็นแต่ละกรณีไป ทำให้การตีความหลักกฎหมายในอนุสัญญา 1982 บางครั้งก็กระทำในลักษณะที่จะเป็นที่ยอมรับของทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีผลประโยชน์ขัดกันอย่างร้ายแรง

ระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่จะต้องตีความหลักกฎหมายนั้น ๆ ดังจะได้ยกขึ้นเป็นประเด็นวิเคราะห์ต่อไป เมื่อพูดถึงปัญหาการรวมเอาสมบัติโบราณที่จมอยู่ใต้ท้องทะเลในอาณาเขตทางทะเลของรัฐชายฝั่ง ซึ่งมีได้มีมือธิปไตยโดยสมบูรณ์ในทุก ๆ เรื่อง

จากประวัติความเป็นมาของการประมวลหลักกฎหมายทะเลดังกล่าวมาทั้งหมดนี้ ทำให้เห็นได้โดยแจ้งชัดว่าโดยเนื้อแท้แล้วหลักกฎหมายทะเลในอนุสัญญา 1982 อันเป็นผลจากการประชุม UNCLOS III นี้ ส่วนใหญ่โดยเนื้อหาสาระล้วนแต่เป็นการประมวลหลักกฎหมายจารีตประเพณีขึ้นมาเป็นลายลักษณ์อักษร ที่เรียกว่ากฎหมายในรูปของสนธิสัญญา (Conventional Law) ที่มีลักษณะเป็น law - making treaty เกือบทั้งสิ้น และหากจะมีข้อกังขาอยู่บ้างสำหรับหลักการบางอย่างในอนุสัญญา 1982 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของที่ 11 (Part XI) ซึ่งว่าด้วยมรดกหรือสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ (Common Heritage of Mankind) ซึ่งส่วนใหญ่ประเทศมหาอำนาจทั้งหลายจะต้องตั้งอยู่บ้างก็เฉพาะในเรื่องระบอบกฎหมาย (Legal Regime) เกี่ยวกับการทำเหมืองใต้ท้องทะเลลึก (Deep Seabed Mining) เท่านั้น ส่วนหลักกฎหมายอื่น ๆ ในอนุสัญญาดังกล่าวยังไม่ปรากฏว่ามีกลุ่มประเทศใดซึ่งรวมตัวกันเป็นปีกแผ่นมาคัดค้านและต่อต้านโดยไม่ลดละในลักษณะที่จะมีผลกระทบต่องานภาพทางกฎหมายของความเป็นหลักกฎหมายจารีตประเพณีของข้อบทนั้น ๆ ในอนุสัญญานับนี้แต่อย่างใด จึงเป็นที่แน่ชัดว่าถึงแม้ในระหว่างที่อนุสัญญาที่สหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 จะยังไม่มีผลใช้บังคับในฐานะเป็น Conventional Law *per se*¹² บรรดาหลักกฎหมายทะเลทั้งหลายในอนุสัญญา 1982 ซึ่งมีได้ถูกคัดค้านและต่อต้านจากประชาคมระหว่างประเทศ จึงมีผลใช้บังคับได้ตามกฎหมายแล้วในฐานะกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่มีลักษณะสากล กล่าวคือ มีผลใช้บังคับ *erga omnes* ซึ่งย่อมรวมถึงประเทศไทยด้วย ส่วนข้อพิพาทสถานะทางกฎหมายหรือนิติฐานะของหลักกฎหมายจารีตประเพณีเหล่านี้ มีตำราทางกฎหมายระหว่าง

¹² ปัจจุบันนี้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 มีประเทศต่าง ๆ ร่วมลงนาม และได้ให้สัตยาบันหรือภาคยานุวัติเข้าเป็นภาคีครบ 60 ราย แล้วตั้งแต่วันที่ 16 พฤศจิกายน ค.ศ. 1993 แต่ตามข้อ 316 ของอนุสัญญา ค.ศ.1982 อนุสัญญานี้จะมีผลใช้บังคับ 12 เดือน หลังจากมีการให้สัตยาบันหรือภาคยานุวัติครบ 60 ราย ดังนั้นอนุสัญญานับนี้จึงเริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 16 พฤศจิกายน ค.ศ.1994 เป็นต้นไป แต่ก็มีผลใช้บังคับในฐานะ Conventional Law เพียงสำหรับประเทศที่ให้สัตยาบันเหล่านั้น และประเทศอื่น ๆ ที่จะได้ให้สัตยาบันหรือภาคยานุวัติต่อไปเท่านั้น สำหรับประเทศไทยได้ร่วมลงนามเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 1982 แต่ยังไม่ได้ให้สัตยาบัน ทั้งนี้จนถึงปลายปี 1995 มีประเทศต่าง ๆ เข้าเป็นภาคีฝ่ายในอนุสัญญานับนี้แล้ว 81 ประเทศ Tullio TREVES "Réflexions sur quelques conséquences de l'entrée en vigueur de la convention sur le droit de la mer", A.F.D.I.1994, หน้า 850 - 863 และดู สถานะของอนุสัญญาใน Law of the Sea Bulletin No.29, Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea Office. Office of Legal Affairs. United Nations, New York, 1995, หน้า 1 - 5

ประเทศตลอดจนทางปฏิบัติของนานาชาติ และแนวคำพิพากษาระหว่างประเทศเป็นเครื่องพิสูจน์อย่างมากมายอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นที่จะต้องนำมากล่าวซ้ำไว้ ณ ที่นี้อีก

จากเหตุผลทั้งหลายที่กล่าวมานี้ทำให้สรุปได้ว่า คำว่า สอดคล้องตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศในความหมายของบทความนี้จึงหมายถึง สอดคล้องกับหลักกฎหมายทะเลที่ประมวลไว้ในอนุสัญญา 1982 และความตกลงระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่ประเทศไทยมีกับประเทศเพื่อนบ้านที่เกี่ยวข้องด้วย

เมื่อได้ทำความเข้าใจกันแล้วว่ากฎหมายทะเลอันเป็นพื้นฐานของการกำหนดอาณาเขตทางทะเลของประเทศไทย คือ หลักกฎหมายทะเลที่นำมาประมวลไว้ใน UNCLOS 1982 เรื่องต่อไปที่จะต้องนำมาศึกษาและวิเคราะห์ ณ ที่นี้ก่อนที่จะนำไปสู่การวิเคราะห์สถานะทางกฎหมายและปัญหาเกี่ยวกับอาณาเขตทางทะเลของไทยก็คือ การวินิจฉัยว่าคำว่า อาณาเขตทางทะเลของประเทศไทย ณ ที่นี้หมายถึงอะไรบ้าง

ข) อาณาเขตทางทะเลของประเทศไทย

ตามกฎหมายระหว่างประเทศและโดยเฉพาะอย่างยิ่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ซึ่งนานาชาติถือปฏิบัติตามในฐานะประมวลกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ อาณาเขตทางทะเลของรัฐสามารถจำแนกเป็นหลายประเภทโดยเขตอำนาจของรัฐชายฝั่งในเขตต่าง ๆ นี้จะลดลงไปตามระยะห่างจากฝั่ง โดยเริ่มจากเขตที่รัฐมีอำนาจอธิปไตยสมบูรณ์ กล่าวคือ น่านน้ำภายใน

1. น่านน้ำภายใน (Internal Waters)

น่านน้ำภายใน หมายถึง น่านน้ำส่วนที่อยู่ถัดจากเส้นฐาน (baseline)¹³ เข้ามาทางแผ่นดิน เพราะฉะนั้น ท่าเรือรวมทั้งปากแม่น้ำ จึงถือรวมอยู่ในน่านน้ำภายในด้วย และมีสถานะเทียบเท่ากับดินแดนของรัฐ

¹³ เส้นฐานตรง (baseline) มีอยู่ 2 ประเภทคือ เส้นฐานปกติ (normal baseline) อันได้แก่แนวน้ำลดต่ำสุดตลอดชายฝั่งทะเล และเส้นฐานตรง (straight baseline) ซึ่งใช้สำหรับกรณีที่ยาวฝั่งทะเลของรัฐมีลักษณะว่าแหว่งตดลึกเข้ามาในแผ่นดิน หรือเป็นแหลมยื่นล้ำออกไปในทะเล การกำหนดเส้นฐานตรงจะกระทำโดยการลากเส้นตรงเชื่อมขอบนอกของแผ่นดินตามแนวชายฝั่ง และหากมีเกาะเป็นแนวตามฝั่งทะเลในบริเวณใกล้เคียงต่อเนื่องกัน ก็อาจลากเส้นฐานเชื่อมขอบนอกของเกาะตลอดแนวแล้วโยงเข้าหาฝั่งทะเล เส้นฐานตรงทั้ง 2 ประเภทนี้ใช้เกณฑ์สำหรับวัดความกว้างของอาณาเขตทางทะเลต่าง ๆ ของรัฐ

- เขตอำนาจของรัฐ กฎหมายระหว่างประเทศถือว่าน่านน้ำภายในเป็นส่วนหนึ่งของดินแดนของรัฐ ซึ่งรัฐชายฝั่งมีอธิปไตย (sovereignty) โดยสมบูรณ์ในอันที่จะใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐทั้งทางด้านนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ โดยมีข้อจำกัดอยู่เพียงประการเดียวคือ ถ้าเคยมีเส้นทางเดินเรือระหว่างประเทศในน่านน้ำใดซึ่งปัจจุบันได้กลายเป็นน่านน้ำภายใน น่านน้ำภายในนั้นย่อมมีภาระจำยอมที่จะต้องให้เรือต่างชาติใช้สิทธิเดินเรือผ่านโดยสุจริต (innocent passage) ได้¹⁴ แต่สำหรับกรณีประเทศไทยไม่ปรากฏว่ามีข้อจำกัดดังกล่าวนี้แต่อย่างใด

นอกจากตัวต่อน้ำในน่านน้ำภายในแล้ว อธิปไตยของรัฐยังขยายรวมขึ้นไปถึงท้วงอากาศเหนือน่านน้ำ และลงไปถึงพื้นดินใต้ท้องทะเลและใต้พื้นดินใต้ท้องทะเลของน่านน้ำภายในด้วย

สำหรับประเทศไทยได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2513¹⁵ กำหนดเส้นฐานตรงของประเทศไทยใน 3 บริเวณคือ บริเวณที่ 1 อยู่ตรงบริเวณเกาะช้าง บริเวณที่ 2 อยู่ตรงบริเวณเกาะพัง และบริเวณที่ 3 อยู่ตรงบริเวณเกาะภูเก็ต เกาะลันตาใหญ่ เกาะตระรุเตา จรดเขตแดนไทย - มาเลเซีย แต่ต่อมาได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีแก้ไขข้อผิดพลาดเกี่ยวกับจุดพิภักตทางภูมิศาสตร์ของลำดับที่ 5, 12 และ 22 ของบริเวณที่ 3 เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2535¹⁶ นอกจากนั้นกฎหมายระหว่างประเทศยังยอมรับว่า มีอ่าวอยู่ 2 ประเภทที่ถือว่าเป็นน่านน้ำภายใน กล่าวคือประเภทแรกเป็นอ่าวที่มีความกว้างของปากอ่าวไม่มากนัก ซึ่งแม้จะมีการอ้างกันว่ามีข้อจำกัดอยู่ที่ 10 ไมล์ทะเล แต่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศก็ปฏิเสธข้ออ้างดังกล่าวตามคำพิพากษาคดีการประมง ค.ศ. 1951 ระหว่างอังกฤษกับนอร์เวย์ แต่อนุสัญญาสหประชาชาติ ค.ศ.1982 ว่าด้วยกฎหมายทะเลได้บัญญัติกฎเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจน ในข้อ 10 ของอนุสัญญาโดยกำหนดขีดจำกัดไว้ที่ 24 ไมล์ทะเล อันมีผลทำให้น่านน้ำภายในอ่าว เป็นน่านน้ำภายในของรัฐชายฝั่ง¹⁷

ประเภทที่ 2 คือ อ่าวประวัติศาสตร์ซึ่งอนุสัญญา ค.ศ.1958 และ 1982 ต่างก็กล่าวถึงโดยมิได้นิยามไว้แต่อย่างใด แต่ในทางปฏิบัติก็มีการอ้างโดยยกเหตุผลการใช้อำนาจของรัฐอย่างต่อเนื่องใน

¹⁴ ดู อนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ.1958 ว่าด้วยทะเลอาณาเขต ข้อ 6 ย่อหน้าที่ 2, และ ดู อนุสัญญากฎหมายทะเลแห่งสหประชาชาติ ค.ศ.1982 ข้อ 8 ย่อหน้าที่ 2, R.J. Dupuy, D. Vignes, *Traité du Nouveau Droit de la Mer*, Economica, Paris, 1985, หน้า 751

¹⁵ ดู ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 87 ตอนที่ 52 ลงวันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2513

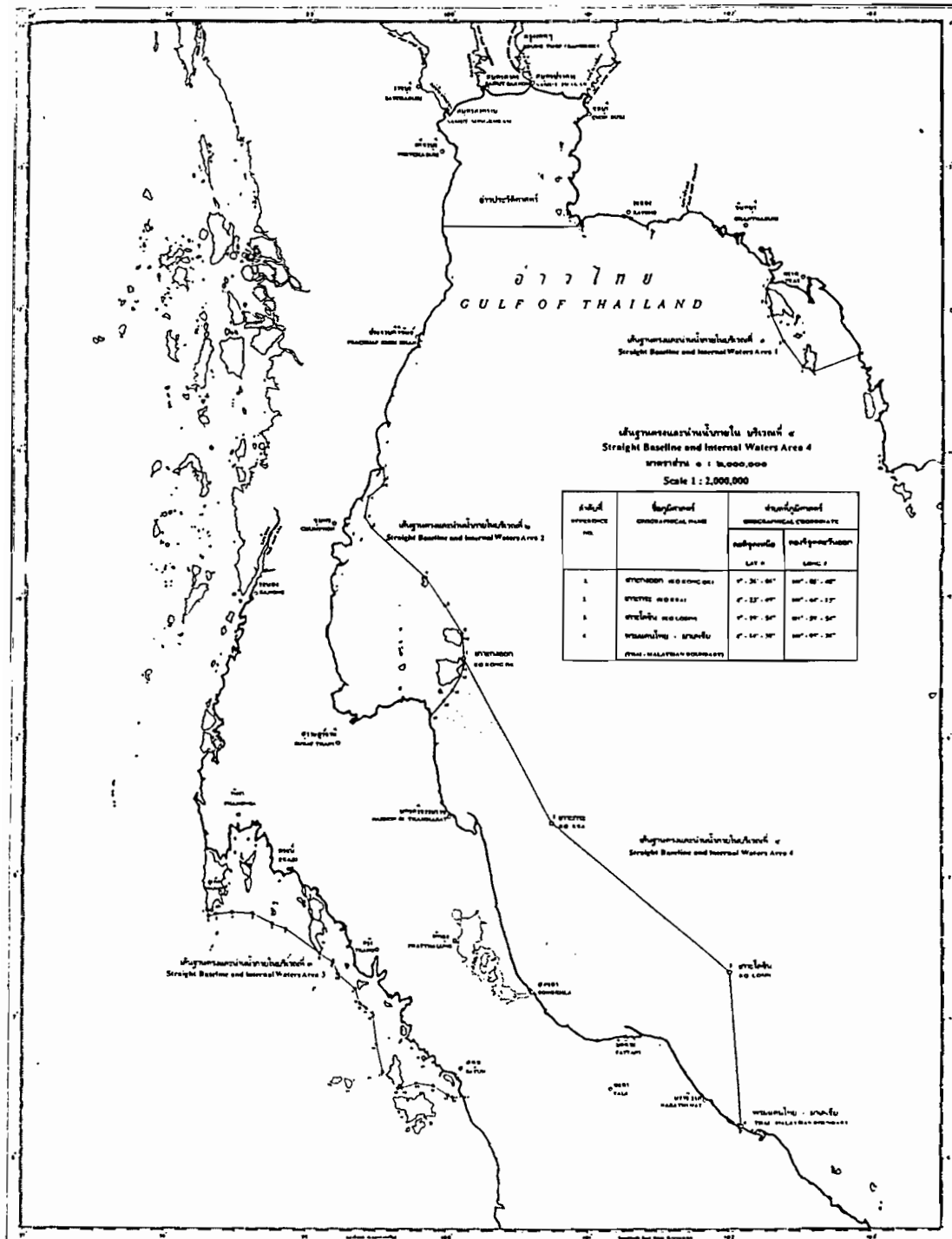
¹⁶ ดู ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 120 ตอนที่ 18 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2536

¹⁷ ข้อ 10 วรรค 4 UNCLOS III

บริเวณอ่าวดังกล่าวโดยปราศจากการโต้แย้งใด¹⁸ ซึ่งโดยปรกติแล้วก็มีการอ้างกันในภูมิภาคต่าง ๆ แต่ก็มีมักจะมีความกว้างของปากอ่าวไม่เกิน 24 ไมล์ทะเลอยู่แล้ว จึงถือได้ว่าอ่าวประวัติศาสตร์เกิดขึ้นจากกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติยังมีการอ้างอ่าวประวัติศาสตร์ซึ่งมีความกว้างของปากอ่าวเกินกว่า 24 ไมล์ทะเล โดยประเทศต่าง ๆ เช่นกัน เช่น อ่าวซานตา มอนิกา ของสหรัฐอเมริกาซึ่งมีความกว้างกว่า 29 ไมล์ทะเล อ่าวฮัดสัน ของแคนาดาซึ่งกว้างประมาณ 50 ไมล์ทะเล รวมถึงอ่าวปีเตอร์ เดอะเกรท ของสหภาพโซเวียตของรัสเซีย ซึ่งกว้างถึง 102 ไมล์ทะเล สำหรับประเทศไทยได้ประกาศให้อ่าวตรงปากแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งมีความกว้างประมาณ 50 ไมล์ทะเลเป็นอ่าวประวัติศาสตร์ (historic bay) โดยลากเส้นตรงปิดปากอ่าวซึ่งถือเสมือนว่าเป็นส่วนหนึ่งของเส้นฐานตรง ทำให้น่านน้ำในอ่าวประวัติศาสตร์กลายเป็มน่านน้ำภายในของไทยด้วย ทั้งนี้ประเทศไทยได้แจ้งการประกาศเส้นฐานตรงเหล่านี้ต่อเลขาธิการสหประชาชาติ ซึ่งเป็นผู้เก็บรักษาด้านฉบับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 และกรรมสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว โดยไม่ปรากฏว่ามีการคัดค้านการประกาศเส้นฐานตรงดังกล่าวของไทยจากประชาคมระหว่างประเทศแต่อย่างใด ดังนั้นในปัจจุบันนี้จึงถือได้ว่าประเทศไทยมีน่านน้ำภายในที่ยกขึ้นอ้างกับรัฐอื่น ๆ ได้ 4 แห่งด้วยกันแล้ว

ต่อมาเมื่อวันที่ 17 สิงหาคม พ.ศ.2535 ประเทศไทยได้ออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี กำหนดเส้นฐานตรงของประเทศไทยเพิ่มขึ้นอีก 1 แห่ง โดยลากเส้นจากจุดสุดท้ายของเขตแดนทางบกของไทยด้านอ่าวไทยขึ้นมาบรรจบกับขอบนอกสุดของเกาะโลซิน เกาะกระ และเกาะกง (ใกล้เกาะสมุย) ซึ่งได้ตีพิมพ์ไว้ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ.2535 การประกาศเส้นฐานตรงใหม่นี้จึงมีผลใช้บังคับแล้วตามกฎหมายไทย อันทำให้เกิดมีน่านน้ำภายในของไทยเพิ่มขึ้นมาอีกแห่งเป็นแห่งที่ 5 และในขณะเดียวกันทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่องของไทยก็พลอยขยายตัวออกไปด้วยโดยอัตโนมัติ อย่างไรก็ตามโดยที่ข้อ 16 (2) ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 กำหนดให้รัฐชายฝั่งต้องทำการเผยแพร่แผนที่ และ/ หรือจุดพิกัดทางภูมิศาสตร์ของน่านน้ำของตนให้มหาชนระหว่างประเทศทราบ โดยการมอบแผนที่หรือจุดพิกัดดังกล่าวให้แก่เลขาธิการสหประชาชาติ เก็บรักษาและประกาศให้นานาชาติทราบ ดังนั้นการประกาศเส้นฐานตรงใหม่ของไทยรายนี้จึงเริ่มยกขึ้นยื่นแก่ประเทศอื่นได้ตั้งแต่วันที่ 17 สิงหาคม พ.ศ.2535 ซึ่งเป็นวันที่ประเทศไทยได้แจ้งการประกาศเส้นฐานตรงใหม่นี้แก่สหประชาชาติ และจะไม่ผูกมัดเฉพาะประเทศที่คัดค้านการประกาศเส้นฐานตรงนี้ที่มีเหตุผลสนับสนุนการคัดค้านในลักษณะที่ชาวโลกทั้งหลายยอมรับได้เท่านั้น ซึ่งในกรณีเช่นนั้นย่อม

¹⁸Oppenheim 's International Law, 9 th edition, vol. 1, edited by Sir Robert Jennings and Sir Arthur Watts, Longman, Great Britain, 1992 , หน้า 631



ภาพที่ 1

แผนที่แสดงเส้นฐานและน่านน้ำภายในของประเทศไทย

(จ. เล่ม 109 ตอนที่ 89 วันที่ 19 สิงหาคม 2535)

ไม่เป็นการปิดปากเรือของรัฐนั้น ๆ ที่จะคัดค้านการใช้เขตอำนาจของเจ้าพนักงานไทยในน่านน้ำดังกล่าวในฐานะเป็นน่านน้ำภายในของไทย แต่โดยที่เขตน่านน้ำน้อยอย่างน้อยก็ถือว่าเป็นทะเลอาณาเขตของไทย หากการใช้เขตอำนาจนั้นไม่เกินกว่าเขตอำนาจที่ประเทศไทยมีอยู่ในทะเลอาณาเขตของตน ก็คงไม่เป็นการขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศแต่อย่างใด ดังนั้นในทางปฏิบัติจึงหากเป็นเรื่องที่นอกเหนือจากการใช้สิทธิเดินเรือผ่านโดยสุจริตแล้ว ก็ไม่น่าจะเกิดปัญหากับต่างชาติได้ หากเกิดปัญหาได้อยู่บ้างก็คงจะมีแต่เรื่องการใช้เส้นฐานใหม่นี้เป็นพื้นฐานในการเจรจาแบ่งอาณาเขตทางทะเลกับเวียดนามเท่านั้น ซึ่งเป็นปัญหาที่จะได้นำมาวิเคราะห์ในรายละเอียดอีกชั้นหนึ่ง เมื่อกล่าวถึงปัญหาการแบ่งอาณาเขตทางทะเลกับเวียดนาม (ภาพที่ 1)

2. ทะเลอาณาเขตหรือน่านน้ำอาณาเขต (Territorial Seas or Waters)

ทะเลอาณาเขตหรือน่านน้ำอาณาเขตหมายถึง อาณาเขตทางทะเลหรือน่านน้ำของรัฐชายฝั่ง ซึ่งอยู่ติดออกไปจากฝั่งทะเลหรือติดออกไปจากน่านน้ำภายในในกรณีที่รัฐชายฝั่งนั้นมีน่านน้ำภายใน ทั้งนี้ น่านน้ำอาณาเขตจะมีความกว้างวัดจากเส้นฐานออกไปในทะเลได้ไม่เกิน 12 ไมล์ทะเล อันที่จริงแล้วในเรื่องความกว้างของทะเลอาณาเขตนั้น ได้ถูกกำหนดไว้ที่ 3 ไมล์ทะเลมาเป็นระยะเวลายาวนานตั้งแต่สมัยศตวรรษที่ 18 ซึ่ง Bynkershoek ตั้งทฤษฎีใน De dominio maris ในค.ศ.1702 โดยถือเป็นระยะที่ปลอดภัยจากกระสุนปืนใหญ่ในสมัยนั้น ดังนั้นจึงเน้นที่เหตุผลของความมั่นคงเป็นหลัก และความกว้างดังกล่าวก็ได้รับการยอมรับในทางปฏิบัติจากประเทศต่าง ๆ จำนวนมาก และยังคงคล้อยกับผลประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจทางทะเลอีกด้วย แม้จะมีบางรัฐที่กำหนดความกว้างไว้กว่า 3 ไมล์ทะเลบ้างก็ตาม ดังนั้นด้วยเหตุนี้ทำให้มีความพยายามหลายครั้งที่จะกำหนดความกว้างของทะเลอาณาเขตให้เป็นสากล แต่ความพยายามดังกล่าวต่างก็ล้มเหลวลงโดยเฉพาะใน ค.ศ. 1958 และ 1960 อย่างไรก็ตามจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีโดยเฉพาะเทคนิคการประมง ทำให้บรรดารัฐต่างก็เริ่มขยายความกว้างออกไปถึง 6 ไมล์ทะเลบ้าง หรือ 12 ไมล์ทะเลบ้าง หรือกำหนดเขตทางทะเลไว้หลายประเภทหลายระยะ โดยใช้อำนาจที่แตกต่างกันไปในแต่ละเขตและตามแต่ละเรื่อง เช่น ฝรั่งเศสเป็นต้น และในระยะที่มีการประชุมที่กรุงเจนีวา ค.ศ.1960 ซึ่งมีภารกิจในการกำหนดความกว้างทางทะเล ก็มีข้อเสนออยู่ 2 แนวทางคือ พวกแรกที่มีสหรัฐอเมริกา และแคนาดาได้สนับสนุนให้ใช้สูตร 6 + 6 ได้แก่ ทะเลอาณาเขตกว้าง 6 ไมล์ทะเลรวมกับเขตประมงอีก 6 ไมล์ทะเล แต่ขาดเพียง 1 สิ่งที่จะทำให้ได้รับการยอมรับจากที่ประชุม ส่วนพวกที่ 2 ที่มีรัฐสังคมนิยม และบางรัฐจากทวีป ออฟริกา เอเชียรวมทั้งลาตินอเมริกา ได้สนับสนุนให้กำหนดความกว้างไว้ที่ 12 ไมล์ทะเล อันทำให้เกิดทางปฏิบัติที่แตกต่างกันไปใน 2 แนวทางดังกล่าว ยิ่งกว่านั้นยังทำให้เกิดความสับสนขึ้นด้วยจากทางปฏิบัติ โดยเฉพาะจากการอ้างโดยประเทศลาตินอเมริกาเกี่ยวกับเขตประมง และแม้ว่าทะเลอาณาเขตที่

มีความกว้างถึง 200 ไมล์ทะเล ซึ่งในที่สุดที่ประชุมของสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ครั้งที่ 3 ของอนุสัญญา ค.ศ.1982 ได้ให้รัฐมีสิทธิกำหนดความกว้างของทะเลอาณาเขตได้ไม่เกิน 12 ไมล์ทะเล อย่างไรก็ตามในปัจจุบันความกว้างของทะเลอาณาเขตของรัฐทั้งหลายก็ยังปราศจากความเป็นเอกภาพ ในทางปฏิบัติ เนื่องจากยังมีรัฐอีกจำนวนมากที่ยังมิได้เป็นภาคีในอนุสัญญานี้ อีกทั้งด้วยเหตุผลในทางภูมิศาสตร์จึงทำให้รัฐบางรัฐมีอาณาเขตได้กว้างถึง 12 ไมล์ทะเล แต่สำหรับประเทศไทยแล้ว ในฐานะรัฐชายฝั่งก็มีพระราชบรมราชโองการประกาศความกว้างของทะเลอาณาเขตของประเทศไทยไว้ 12 ไมล์ทะเล เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2509¹⁹ แต่ก่อนหน้านั้นแม้ไม่มีประกาศเป็นทางการให้ถือความกว้าง 3 ไมล์ทะเล แต่ประเทศไทยก็คงถือปฏิบัติตามกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศในขณะนั้นนั่นเองดังความเห็นของนักวิชาการ รวมไปถึงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และหนังสือกระทรวงการต่างประเทศ²⁰

- เขตอำนาจของรัฐ รัฐชายฝั่งมีอธิปไตย (sovereignty) โดยสมบูรณ์เหนือทะเลอาณาเขต หรือน่านน้ำอาณาเขตของตน เช่นเดียวกับที่มีเหนือน่านน้ำภายใน กล่าวคือ นอกจากจะมีอธิปไตยเหนือท้องน้ำและผิวน้ำแล้ว อธิปไตยของรัฐยังขยายรวมขึ้นไปถึงห้วงอากาศหรือน่านฟ้าเหนือห้วงน้ำ และขยายรวมลงไปถึงพื้นดินใต้ท้องทะเล ตลอดจนใต้พื้นดินใต้ท้องทะเลอีกด้วย โดยมีข้อแตกต่างจากอธิปไตยของรัฐชายฝั่งเหนือน่านน้ำภายในอยู่แต่เพียงว่า รัฐชายฝั่งมีการะจำยอมในอันที่จะต้องให้เรือต่างชาติเดินทางผ่านโดยสุจริตได้²¹ไม่ว่าจะเคยมีเส้นทางเดินเรือระหว่างประเทศผ่านน่านน้ำอาณาเขตส่วนนั้นมาก่อนหรือไม่ก็ตาม แต่รัฐชายฝั่งมีสิทธิที่จะกำหนดเส้นทางเดินเรือในน่านน้ำอาณาเขตได้ หากมีความจำเป็นด้านความปลอดภัยในการเดินเรือ หรือสำหรับการเดินเรือผ่านอาณา

¹⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 83 ตอนที่ 92 วันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ.2509

²⁰ คำสอนปริญญาดุษฎี พ.ศ.2477 วิชากฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง ของ นายเดียน บุญนาค หน้า 109 และดู คำตอบ คำถาม ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (นายนิคม อุปราภัย ส.ส.นครศรีธรรมราช) ของรัฐมนตรีว่าการต่างประเทศ (กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์) ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 73 ตอนที่ 74 ลงวันที่ 18 กันยายน พ.ศ.2499 หน้า 2721 - 2724 และหนังสือกระทรวงการต่างประเทศที่ กต. (0601) 30599 / 2506 ลงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2506 ตอบข้อหารือของกระทรวงกลาโหมที่ กท.18909 / 2506 ลงวันที่ 24 กันยายน พ.ศ.2506 อ้างในความตกลงเกี่ยวกับเขตทางทะเลของประเทศ โดยนาวาเอกศิริวัฒน์ ธนะแพทย์ กองพระธรรมนูญ กรมสารบรรณทหารเรือ 2536 ,หน้า 6 - 7

²¹ การเดินเรือผ่านโดยสุจริต (innocent passage) หมายถึงการผ่านโดยไม่กระทบกระเทือนต่อสันติภาพ ความสงบเรียบร้อย หรือความมั่นคงของรัฐชายฝั่ง และต้องสอดคล้องกับเงื่อนไขต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ใน Section 3 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ด้วย นอกจากนั้นในการเดินเรือค้ำนี้จะต้องลอยลำขึ้นมาจากผิวน้ำและรักษาสัญชาติของเรือด้วยเสมอ การใช้สิทธิเดินเรือผ่านโดยสุจริตไม่จำเป็นต้องขออนุญาตหรือแจ้งให้รัฐชายฝั่งทราบล่วงหน้าแต่อย่างใด ถึงแม้เรือนั้นจะเป็นเรือรบก็ตาม เว้นแต่กรณีที่จะขอเข้าเทียบท่าหรือเดินเรือเข้าไปในน่านน้ำภายในของรัฐชายฝั่งในการเดินเรือที่ไม่มีเส้นทางเดินเรืออยู่เดิม ที่จะทำให้การอ้างสิทธิใช้ innocent passage ได้เท่านั้น

บริเวณที่มีความจำเป็นจะต้องควบคุมการเดินทางของต่างชาติด้วยเหตุผลด้านความมั่นคงและความปลอดภัยของราชอาณาจักร เช่น บริเวณที่ใกล้กับฐานทัพเรือ เป็นต้น²²

ถึงแม้ว่าราชอาณาจักรจะมีอธิปไตยโดยสมบูรณ์ในน่านน้ำอาณาเขตของตน แต่การที่ราชอาณาจักรจะใช้เขตอำนาจของตนต่อเรือต่างชาติก็ยังมีข้อจำกัดตามกฎหมายระหว่างประเทศ ดังที่ระบุไว้ในข้อ 27 และ 28 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 บางประการซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้คือ

ในส่วนที่เกี่ยวกับเขตอำนาจทางอาณา

ราชอาณาจักรไม่อาจใช้เขตอำนาจทางอาณาบนเรือต่างชาติที่ผ่านทะเลอาณาเขตของตน เพื่อจับกุมบุคคลหรือดำเนินการสืบสวนเกี่ยวกับอาชญากรรมที่เกิดขึ้นบนเรือระหว่างการผ่านของเรือ เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) ถ้าผลของอาชญากรรมนั้นขยายไปถึงราชอาณาจักร
- (2) ถ้าอาชญากรรมนั้นกระทบกระเทือนต่อความสงบสุขของประเทศ หรือต่อความสงบเรียบร้อยในทะเลอาณาเขตของราชอาณาจักร
- (3) ถ้านายเรือหรือตัวแทนทางการชุดหรือพนักงานฝ่ายกงสุลของรัฐเจ้าของธงเรือนั้นร้องขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น
- (4) ถ้ามาตรการดังกล่าวเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการปราบปรามการลักลอบค้ายาเสพติดให้โทษหรือสารที่ออกฤทธิ์ต่อจิตประสาท

ในส่วนที่เกี่ยวกับเขตอำนาจทางแพ่ง

- (1) ราชอาณาจักรไม่มีสิทธิหยุดหรือเปลี่ยนทิศทางเดินเรือของเรือต่างชาติที่กำลังผ่านทะเลอาณาเขตของตน เพื่อใช้เขตอำนาจทางแพ่งเกี่ยวกับบุคคลบนเรือนั้น
- (2) ราชอาณาจักรไม่อาจกระทำการบังคับคดี หรือจับกุมเรือเพื่อความมุ่งประสงค์ในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมในทางแพ่งได้ เว้นแต่เฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับหนี้สินหรือความรับผิดชอบ ซึ่งเรือนั้นได้เข้ารับเอาหรือก่อขึ้นเองในระหว่างหรือเพื่อความมุ่งประสงค์ของการเดินเรือผ่านน่านน้ำของราชอาณาจักรนั้น

²²ประเทศฝรั่งเศสก็ใช้สิทธิทำนองเดียวกันนี้ในการกำหนดเส้นทางเดินเรือที่จะผ่านทะเลอาณาเขตของฝรั่งเศส ตรงบริเวณนอกฝั่งทะเลของเมือง Brest เพราะเหตุที่มีฐานทัพและเรือซึ่งมีเรือดำน้ำปรมาณูของฝรั่งเศสจอดอยู่ด้วย

(3) ข้อจำกัดดังกล่าวในข้อ (2) ไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิของรัฐชายฝั่งตามกฎหมายของรัฐนั้น ในอันที่จะกระทำการบังคับคดีหรือจับกุมเรือต่างชาติที่จอดในทะเลอาณาเขต หรือกำลังแล่นผ่านทะเลอาณาเขตของตนขณะที่ออกจากน่านน้ำภายในของรัฐชายฝั่งนั้น หากเป็นการกระทำเพื่อดำเนินกระบวนการยุติธรรมในทางแพ่งใด ๆ

3. เขตต่อเนื่อง (Contiguous Zone)²³

เขตต่อเนื่อง หมายถึง อาณาเขตทางทะเลของรัฐชายฝั่งที่อยู่ประชิดและถัดออกไปจากน่านน้ำอาณาเขตหรือทะเลอาณาเขต เขตต่อเนื่องเป็นสถาบันที่เกิดขึ้นเมื่อไม่นานนักตามอนุสัญญา ค.ศ.1958 แต่ก็ถือว่าพ้นสมัยไปแล้วเพราะถูกรวมอยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของอนุสัญญา ค.ศ.1982 อย่างไรก็ดีเขตต่อเนื่องเกิดขึ้นจากความสำนึกของรัฐถึงความไม่เพียงพอที่จะต่อสู้กับการฝ่าฝืนกฎหมายภายในของรัฐเพียงภายในขอบเขตของทะเลอาณาเขต จึงพยายามขยายเขตอำนาจของตนเลยทะเลอาณาเขตออกไป โดยเฉพาะในเรื่องการศุลกากรเพื่อต่อสู้กับการลักลอบนำเข้าซึ่งสินค้าหนีภาษี ตลอดจนเรื่องการค้า การสาธารณสุข และการเข้าเมือง ซึ่งหลังจากได้รับการยอมรับเป็นทางการตามอนุสัญญา ค.ศ.1958 แล้ว อนุสัญญา ค.ศ.1982 ก็ยืนยันตามอนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ.1958 ซึ่งตามข้อ 33 (2) ของ UNCLOS 1982 จะมีความกว้างได้ไม่เกิน 24 ไมล์ทะเล นับจากเส้นฐานซึ่งใช้เป็นเกณฑ์ในการวัดความกว้างของทะเลอาณาเขต ดังนั้นในเขตทะเลอาณาเขตความกว้างมีความกว้างไม่เกิน 12 ไมล์ทะเล เขตต่อเนื่องย่อมต้องมีความกว้างอย่างน้อย 12 ไมล์ทะเล ถ้ารัฐชายฝั่งนั้นกำหนดความกว้างของเขตต่อเนื่องเต็มตามสิทธิที่มีตามกฎหมายระหว่างประเทศ และหากความกว้างของทะเลอาณาเขตต่ำกว่า 12 ไมล์ทะเลเพียงไร ความกว้างของเขตต่อเนื่องก็จะมากขึ้นเพียงนั้น อย่างไรก็ดีลักษณะพิเศษและประโยชน์ของเขตต่อเนื่องค่อนข้างจะมีความสำคัญในปัจจุบัน เนื่องจากถูกรวบรวมไว้ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะที่รัฐชายฝั่งสามารถใช้สิทธิอธิปไตยได้อย่างกว้างขวาง และมีข้อจำกัดเพียงในเสรีภาพบางประการของรัฐอื่นในการเดินเรือและการบินผ่าน แต่ถึงกระนั้นเขตต่อเนื่องก็ยังมีความสำคัญเป็นพิเศษสำหรับบางสภาพภูมิศาสตร์ อันได้แก่ ทะเล หรือเกาะต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐต่าง ๆ กันอันทำให้ไม่สามารถอ้างเขตเศรษฐกิจจำเพาะได้²⁴

²³ วิทยานิพนธ์มหาดบัณฑิตของ พมพ อ่วมพิทยา, หลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยเขตต่อเนื่อง : วิเคราะห์ปัญหาเขตอำนาจของรัฐชายฝั่ง, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533 , 172 หน้า

²⁴ R.J. Dupuy, "La mer sous compétence nationale" ใน *Traité du Nouveau Droit de la Mer*, edited by R.J. Dupuy and Daniel Vignes , Economica, Bruylant , 1985 , หน้า 236 - 237

- เขตอำนาจของรัฐ

ตามข้อ 33 (1) ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 รัฐชายฝั่งมีเขตอำนาจในอันที่จะควบคุมป้องกันและปราบปราม ตลอดจนลงโทษการกระทำใด ๆ ในเขตต่อเนื่องอันมีผลเป็นการละเมิดกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของรัฐชายฝั่ง เกี่ยวกับการศุลกากร การเงิน การเข้าเมือง และการอนามัยหรือสาธารณสุขในทะเลอาณาเขตหรือในดินแดนของรัฐชายฝั่งนั้น ยกตัวอย่างเช่น การนำสินค้าเข้ามาจำหน่ายในเขตต่อเนื่องโดยไม่เสียภาษีและเป็นที่เห็นได้ชัดแจ้งว่า ผู้ซื้อจะต้องนำสินค้านั้นเข้าไปใช้ในดินแดนของรัฐชายฝั่งดังกล่าวแน่นอน

นอกจากนั้นตามข้อ 303 วรรค 2 ของ UNCLOS 1982 รัฐชายฝั่งมีหน้าที่คุ้มครองวัตถุซึ่งมีค่าทางประวัติศาสตร์และทางโบราณคดีที่จมอยู่ใต้ทะเลในเขตต่อเนื่อง และเพื่อควบคุมการค้าขายวัตถุดังกล่าว ในการใช้เขตอำนาจของตนในเขตต่อเนื่องตามข้อ 33 ของ UNCLOS 1982 รัฐชายฝั่งมีสิทธิที่จะสันนิษฐานว่า การเคลื่อนย้ายวัตถุเหล่านั้นออกไปจากพื้นดินใต้ท้องทะเลหรือใต้พื้นดินใต้ท้องทะเลของเขตต่อเนื่องของรัฐชายฝั่ง โดยมิได้รับความเห็นชอบจากรัฐชายฝั่งนั้นเป็นการละเมิดกฎหมายและระเบียบข้อบังคับดังกล่าวข้างต้น ภายในทะเลอาณาเขตหรือดินแดนของรัฐชายฝั่งดังกล่าว

มีข้อสังเกตว่าในปัจจุบันนี้ประเทศไทยยังไม่ได้ประกาศเขตต่อเนื่อง เมื่อ พ.ศ. 2527 กระทรวงการคลังได้เคยขอให้กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการประกาศเขตต่อเนื่องของไทยมาแล้วครั้งหนึ่งเพื่อประโยชน์ด้านการปราบปรามการกระทำความผิดทางศุลกากร แต่โดยที่ประชุม UNCLOS III ยังไม่ถึงที่สิ้นสุดประเทศไทยจึงได้ประวิงการประกาศเขตต่อเนื่องเอาไว้ก่อน จนกว่าผลของการประชุมยกร่างกฎหมายทะเล ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 จะแล้วเสร็จ ต่อมาคณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันการลักลอบการล่าและนำแร่วะลามหินีออกนอกประเทศเห็นว่า ขณะนั้นมีปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบและจับกุมผู้ลักลอบขุดแร่ในทะเลนอกทะเลอาณาเขตเป็นอันมาก และนานาชาติดียอมรับหลักการให้รัฐชายฝั่งมีสิทธิที่จะขยายเขตต่อเนื่องออกไปจาก 12 ไมล์ทะเล นับจากเส้นฐานตามอนุสัญญาเจนีวา 1958 เป็น 24 ไมล์ทะเล นับจากเส้นฐานได้(หลักการเกี่ยวกับเขตต่อเนื่องตามข้อ 32 ของ UNCLOS 1982 กับตามข้อ 24 ของอนุสัญญาเจนีวาว่าด้วยทะเลอาณาเขต ค.ศ.1958 ซึ่งไทยร่วมเป็นภาคีอยู่ด้วย แตกต่างกันแต่เพียงความกว้างซึ่งขยายจาก 12 ไมล์ทะเล มาเป็น 24 ไมล์ทะเลเท่านั้น) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการลักลอบล่าและนำแร่วะลามหินีออกนอกประเทศ จึงเสนอให้กระทรวงการต่างประเทศขอมติคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ประกาศเขตต่อเนื่องของไทย ตามหลักการใหม่เพื่อที่จะทำให้การป้องกันและปราบปราม การลักลอบนำแร่วะลามหินีออกนอกประเทศมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งโดยหลักการนั้นกระทรวงการต่างประเทศก็เห็นด้วยโดยมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าสมควรที่จะต้องตรากฎหมาย หรือแก้ไขกฎหมาย

ที่เกี่ยวข้องให้รองรับการประกาศเขตต่อเนื่องดังกล่าวด้วย คณะกรรมการ ฯ จึงได้มอบให้คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตต่อเนื่องเพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด พ.ศ. ขึ้น จนแล้วเสร็จเมื่อปี พ.ศ.2529 แต่ในตอนนั้นความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องประกาศเขตต่อเนื่องได้ลดลงไปแล้ว เนื่องจากการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับแร่ นั้น มีความเกี่ยวข้องกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะมากกว่าเขตต่อเนื่อง ต่อจากนั้นเมื่อ พ.ศ.2532 ก็ได้มีการหยิบยกเอาปัญหาการประกาศเขตต่อเนื่องขึ้นพิจารณากันอีกครั้งหนึ่งในคณะกรรมการกฎหมายทะเลและเขตทางทะเลของประเทศไทย ซึ่งที่ประชุมเห็นควรให้มีการออกประกาศพระบรมราชโองการประกาศเขตต่อเนื่อง โดยให้ตราพระราชบัญญัติเขตต่อเนื่องขึ้นมารองรับการประกาศเขตต่อเนื่องนั้นไปพร้อม ๆ กันด้วย เพื่อให้เจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบสามารถใช้เขตอำนาจด้านป้องกันและปราบปรามการละเมิดสิทธิอธิปไตยของรัฐในเขตต่อเนื่องได้โดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็ยังไม่ได้มีการอนุมัติการตามมติของคณะกรรมการกฎหมาย ฯ อย่างจริงจัง จนกระทั่งในปี พ.ศ.2534 จึงได้มีการยกปัญหาดังกล่าวขึ้นพิจารณาอีกครั้งหนึ่งในการประชุมคณะกรรมการกฎหมายทะเล โดยคณะกรรมการได้พิจารณาร่างพระบรมราชโองการประกาศเขตต่อเนื่อง และร่างพระราชบัญญัติอนุวัติการการประกาศเขตต่อเนื่องดังกล่าวข้างต้นจนเสร็จได้ส่วนหนึ่ง และกำหนดที่จะพิจารณาส่วนที่เหลือให้แล้วเสร็จในการประชุมครั้งต่อไป แต่โดยที่คณะกรรมการกฎหมายทะเลมีภารกิจอื่นที่เร่งด่วนกว่าในอันที่จะต้องพิจารณาปัญหาการเจรจาแบ่งอาณาเขตทางทะเลระหว่างไทยกับเวียดนาม และการดำเนินการประกาศเส้นฐานตรงของไทยบริเวณที่ 4 ประกอบกับส่วนราชการเจ้าของเรื่องผู้รับผิดชอบในเรื่องที่เกี่ยวกับการประกาศเขตต่อเนื่องเห็นว่า เขตอำนาจของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศในเขตต่อเนื่องมีข้อจำกัดมาก และให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องนี้น้อยลงไป คณะกรรมการกฎหมายทะเลจึงชะลอการพิจารณาปัญหาเขตต่อเนื่องไว้เพียงเท่านั้นก่อน อันเป็นเหตุให้จนบัดนี้ประเทศไทยก็ยังมิได้ประกาศเขตต่อเนื่องอย่างเป็นทางการ และยังมีกฎหมายไทยฉบับใดเป็นกฎหมายรองรับหรือกฎหมายอนุวัติการสิทธิของรัฐในเขตต่อเนื่องโดยตรงที่จะทำให้เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองของไทยสามารถใช้เขตอำนาจตามกฎหมายทะเลในเขตต่อเนื่อง เพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดตามสิทธิของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศทุกประการได้ ดังนั้นเจ้าพนักงานไทยจึงกระทำได้เพียงป้องกันมิให้มีการกระทำใด ๆ ในอาณาเขตทางทะเลซึ่งกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของไทยในเรื่องศุลกากร การเงิน การเข้าเมือง และการอนามัยหรือสาธารณสุขในทะเลอาณาเขตหรือในดินแดนของไทยเท่านั้น และหากปรากฏว่ามีเรือต่างชาติเข้ามาลักลอบขนน้ำมันโดยไม่เสียภาษีในอาณาบริเวณซึ่งกฎหมายระหว่างประเทศถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของไทย ตามกฎหมายไทยเจ้าพนักงานไทยก็คงทำได้

แต่เพียงขับไล่เรือเหล่านั้นออกไปจากเขตต่อเนื่องของไทยเท่านั้น²⁵ แต่ไม่อาจดำเนินคดีและลงโทษผู้กระทำความผิดนั้น ๆ ได้ ต่อมาในที่สุดความจำเป็นที่จะต้องปราบปรามการลักลอบค้าน้ำมันเถื่อนในบริเวณน่านน้ำที่เกิน 12 ไมล์ทะเล ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียหายทั้งต่อรัฐที่ขาดรายได้จากภาษีขาเข้ากับผู้ประกอบกิจการค้าน้ำมันในประเทศซึ่งขาดรายได้ เพราะเหตุที่มีการซื้อขายน้ำมันเถื่อนกันเป็นอันมาก ทำให้ประเทศไทยจำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเร่งด่วน รัฐบาลสมัยที่มีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีเห็นความสำคัญในเรื่องนี้จึงได้เร่งรัดในส่วนราชการที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบการหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยต้องรีบประกาศเขตต่อเนื่องและออกกฎหมายอนุวัติการ ทั้งนี้โดยมีคณะกรรมการนโยบายการพลังงานแห่งชาติ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานทำหน้าที่เป็นแกนกลาง (focal point) เพื่อดำเนินการในเรื่องนี้ และมอบนโยบายในส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการเพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการดังกล่าว และขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเพื่อประกาศเขตต่อเนื่องและออกกฎหมายอนุวัติการต่อไป ส่วนราชการที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ดังกล่าวแยกออกได้เป็น 2 ทางคือ กรมศุลกากรเป็นผู้รับผิดชอบในอันที่จะต้องออกกฎหมายอนุวัติการการใช้เขตอำนาจของรัฐในเขตต่อเนื่องในส่วนที่เกี่ยวกับการศุลกากรโดยให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องการประกาศเขตต่อเนื่อง และในขณะเดียวกันส่วนราชการผู้รับผิดชอบอีกฝ่ายหนึ่งคือ กระทรวงการต่างประเทศซึ่งนอกจากจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องการประกาศเขตต่อเนื่องแล้ว ยังได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการกฎหมายทะเลซึ่งเป็นคณะกรรมการระดับชาติ ผู้กำหนดนโยบายของรัฐและดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกฎหมายทะเล ให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นแกนกลางก่อตั้งคณะอนุกรรมการกฎหมาย ซึ่งนอกจากจะต้องรับหน้าที่ยกร่างกฎหมายอนุวัติการกฎหมายทะเลในเรื่องเขตเศรษฐกิจจำเพาะแล้วยังให้รับผิดชอบยกร่างกฎหมายอนุวัติการในเรื่องเขตต่อเนื่องโดยส่วนรวมอีกด้วย โดยให้จัดทำร่างกฎหมายอนุวัติการกฎหมายทะเลส่วนที่เกี่ยวกับเขตต่อเนื่องในทั้ง 4 เรื่องคือ ที่เกี่ยวกับศุลกากร การสาธารณสุข การคลัง และเรื่องคนเข้าเมืองด้วย ซึ่งทั้ง 2 หน่วยงานก็ได้ดำเนินการตามนโยบายที่ได้รับมอบหมาย โดยกรมศุลกากรได้ก่อตั้งคณะอนุกรรมการกฎหมายขึ้นยกร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติศุลกากร ขยายอำนาจของรัฐในเรื่องศุลกากรให้คลุมถึงเขตต่อเนื่องด้วย แต่โดยที่สิทธิอธิปไตยของรัฐในเขตต่อเนื่องมีอยู่ในขอบเขตที่จำกัด และมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากเขตอำนาจของรัฐด้านศุลกากรที่ใช้บังคับในราชอาณาจักร ซึ่งรวบรวมถึงน่านน้ำภายในและทะเลอาณาเขตด้วย พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติศุลกากรจึงเป็นกฎหมายที่มีไว้เพื่อแก้ไขปัญหาด้านศุลกากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการปราบปรามการลักลอบขนาน้ำมันเถื่อนในเขตต่อเนื่อง และ

²⁵ สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในทางปฏิบัติของไทย ในเรื่องการนำเอากฎหมายระหว่างประเทศมาใช้บังคับในราชอาณาจักร ไทย ดู ดร.วิสูตร ตูยานนท์ "การนำเอากฎหมายระหว่างประเทศมาใช้บังคับในราชอาณาจักร" อ้างแล้ว

ในขณะเดียวกันกับที่อนุกรรมการกฎหมายของกรมตุลาการได้ศึกษาและยกร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติตุลาการดังกล่าว คณะอนุกรรมการกฎหมายของ กระทรวงการต่างประเทศซึ่งได้รับมอบหมายอำนาจให้ออกกฎหมายอนุวัติการในส่วนของตนไปจนแล้วเสร็จ ในเวลาไล่เลี่ยกันกับการยกร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติตุลาการ แต่ในขณะเดียวกันก็ได้ยกร่างพระบรมราชโองการประกาศเขตต่อเนื่องด้วย ซึ่งใช้ถ้อยคำและรูปแบบทำนองเดียวกับพระบรมราชโองการประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะจนแล้วเสร็จในสมัยรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย และคณะอนุกรรมการกฎหมายทั้ง 2 ต่างก็ได้นำเสนอร่างกฎหมายและร่างพระบรมราชโองการประกาศเขตต่อเนื่องนั้นต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อขอความเห็นชอบและดำเนินการต่อไป แต่โดยที่การพิจารณาร่างกฎหมายทั้ง 2 ฉบับมีขั้นตอนที่ยุ่งยากสลับซับซ้อน ซึ่งต้องใช้ระยะเวลานานจึงทำให้ไม่สามารถพิจารณา และดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ภายในช่วงเวลาที่มีรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย ยังทำหน้าที่เป็นรัฐบาลอยู่ และเมื่อนายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย ได้ประกาศยุบสภา ณ ปี พ.ศ. 2538 ปรากฏว่าถึงแม้ว่าคณะรัฐมนตรีจะได้เสนอร่างกฎหมายทั้ง 2 ฉบับให้รัฐสภาพิจารณาประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้วก็ตาม การที่รัฐสภาถูกยุบไปก็ทำให้ร่างกฎหมายดังกล่าวตกไปด้วยทั้ง 2 ฉบับ กล่าวคือ ถือเสมือนหนึ่งว่ายังมิได้ผ่านขั้นตอนของการออกกฎหมายและจะต้องกลับมาเริ่มพิจารณากันใหม่ตั้งแต่ต้น เหมือนกับเป็นการเสนอร่างกฎหมายฉบับใหม่ในสมัยของนายกรัฐมนตรีบรรหาร ศิลปอาชา ส่วนร่างพระบรมราชโองการประกาศเขตต่อเนื่อง ซึ่งมีลักษณะเป็นเพียงประกาศของฝ่ายบริหาร (administrative decree) เท่านั้น ซึ่งไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เมื่อผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีแล้วก็สามารถลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาประกาศเป็นพระบรมราชโองการได้ทันที ดังนั้นประกาศพระบรมราชโองการดังกล่าวจึงได้รับผลกระทบกระเทือนจากการยุบสภาและสามารถนำขึ้นทูลเกล้าถวายฎีกาให้ทรงพิจารณาโปรดเกล้าลงพระปรมาภิไธยหลังจากนั้น คณะรัฐมนตรีก็ส่งให้กองประกาศิตลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา โดยมีผลใช้บังคับได้ตั้งแต่วันที่ 29 สิงหาคม พ.ศ. 2538 ²⁶เป็นต้นไป

ในส่วนที่เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติอนุวัติการกฎหมายทะเลที่เกี่ยวข้องกับเขตต่อเนื่อง และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติตุลาการ ส่วนที่เกี่ยวกับเขตต่อเนื่องในเรื่องเขตอำนาจของรัฐบาลด้านการตุลาการ เมื่อรัฐบาลนายกรัฐมนตรีบรรหาร ศิลปอาชา เข้ารับหน้าที่เป็นรัฐบาล ส่วนราชการเจ้าของเรื่องอันได้แก่กรมตุลาการและกระทรวงการต่างประเทศ ต่างก็ต้องนำร่างกฎหมายดังกล่าวทั้ง 2 ฉบับเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาใหม่ ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็ได้มอบร่างกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ

²⁶ดูราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 112 ตอนที่ 692 พ.ศ. 2538 หน้า 1

ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา ก่อนที่จะนำเสนอคณะรัฐมนตรีพร้อมกับเข้าพิจารณา หลังจากคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขแล้ว และเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ก็ให้นำเสนอรัฐสภาเพื่อให้พิจารณาดราออกใช้เป็นกฎหมายต่อไป

ร่างกฎหมายดังกล่าวทั้ง 2 ฉบับถึงแม้จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเขตต่อเนื่องทั้ง 2 ฉบับ แต่ก็มีรูปแบบและหลักการที่แตกต่างกันอยู่บ้าง กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติศุลกากรมีลักษณะเป็นกฎหมายพิเศษในเรื่องการศุลกากร โดยเฉพาะแต่เพียงด้านเดียวที่ใช้บังคับในเขตต่อเนื่อง โดยคณะอนุกรรมการกฎหมายผู้ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติศุลกากรฉบับนี้ได้พยายามยกร่างกฎหมายดังกล่าวให้สอดคล้องกับตัวบทและเจตนารมณ์ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลในเรื่องนี้²⁷ โดยพิจารณาเปรียบเทียบกับข้อบทของ article 33 ของอนุสัญญาสหประชาชาติเป็นเกณฑ์ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงทางปฏิบัติของนานาชาติ (State Practice) ประกอบด้วย ส่วนร่างพระราชบัญญัติอนุวัติการเขตอำนาจของรัฐในเขตต่อเนื่อง ซึ่งยกร่างโดยคณะอนุกรรมการกฎหมายที่มีกระทรวงการต่างประเทศเป็นแกนนำ มีลักษณะแตกต่างไปจากร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติศุลกากร ตรงที่พระราชบัญญัติฉบับหลังนี้มีได้เจาะลึกลงไปเหมือนกับร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติศุลกากร และเป็นร่างพระราชบัญญัติในรูปของกฎหมายแม่บท ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักในอันที่จะสงวนสิทธิของการใช้เขตอำนาจของรัฐในเขตต่อเนื่องเอาไว้ขั้นหนึ่งก่อนให้รัฐสภายอมรับเป็นหลักการ ส่วนรายละเอียดของกฎหมายในแต่ละเรื่องไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการศุลกากร การสาธารณสุข การคลังและการเข้าเมืองก็ตาม ให้เป็นอำนาจของส่วนราชการผู้รับผิดชอบในอันที่จะออกกฎหมายพิเศษที่กำหนดรายละเอียดของกฎหมายนั้น ๆ เป็นแต่ละเรื่องไป โดยให้กระทำได้ในรูปของการออกพระราชกฤษฎีกา อันจะทำให้เกิดความสะดวกและความคล่องตัวในขั้นตอนของการดำเนินการขั้นต่อไป เพราะฉะนั้นมีผลเท่ากับเป็นการโอนอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาไปให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินการพิจารณาออกกฎหมายในรายละเอียดในเรื่องนั้น ๆ ได้โดยไม่ต้องฝ่ายการพิจารณาของรัฐสภาก่อนแม้แต่หลักการของร่างกฎหมายทั้ง 2 ฉบับนี้ ก็ไม่ได้เหมือนกันเสียทีเดียวทั้ง ๆ ที่เป็นกฎหมายในเรื่องเดียวกัน กล่าวคือเป็นเรื่องการใช้เขตอำนาจและสิทธิอธิปไตยของรัฐในเขตต่อเนื่อง ทั้งนี้เพราะร่างพระราชบัญญัติกฎหมายทั้ง 2 ฉบับใช้ทางปฏิบัติของนานาชาติที่ใช้เป็นพื้นฐานในการยกร่างกฎหมายที่แตกต่างกันในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้เขตอำนาจของรัฐในเขตต่อเนื่อง

²⁷ article 33 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982

ทางปฏิบัติของนานาชาติในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้เขตอำนาจของรัฐชายฝั่ง (Coastal State)
ในเขตต่อเนื่อง พอจะสรุปและแบ่งออกเป็นประเภทต่าง ๆ ได้ 3 ทางด้วยกันคือ

1) ถือว่ารัฐชายฝั่งมีเพียงสิทธิที่จะกำหนดมาตรการและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่จะทำให้สามารถควบคุมและป้องกันมิให้มีการกระทำใด ๆ ในเขตต่อเนื่องอันจะมีผลเป็นการละเมิดกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของรัฐชายฝั่งในเรื่องการศุลกากร การสาธารณสุข การคลัง²⁸ และการเข้าเมือง แต่การกระทำซึ่งหากเกิดขึ้นในดินแดนหรือทะเลอาณาเขตของรัฐชายฝั่ง จะเป็นการละเมิดกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของรัฐชายฝั่งในเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าวทั้ง 4 เรื่อง ถ้ากระทำในเขตต่อเนื่องก็ยังถือมิได้ว่าเป็นการกระทำผิดกฎหมายในเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว เพราะเขตต่อเนื่องมิได้เป็นส่วนหนึ่งของดินแดนของรัฐชายฝั่ง ดังนั้นจึงยังไม่อยู่ในข่ายที่รัฐชายฝั่งนั้น ๆ จะสามารถลงโทษได้

เพราะยังขาดองค์ประกอบสำคัญของการกระทำความผิด ตัวอย่างเช่นการละเมิดพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองจะเกิดขึ้น และถือเป็นความผิดสำเร็จก็ต่อเมื่อคนต่างด้าวได้เข้ามาในดินแดนของรัฐชายฝั่งนั้นแล้ว และแม้แต่ความผิดทางศุลกากรจะถือได้ว่าการลักลอบเข้าชายฝั่งเข้าประเทศอันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติศุลกากรได้ จะต้องปรากฏว่าได้มีการนำสินค้าหนีภาษีนั้นเข้าไปในดินแดนของรัฐชายฝั่งแล้ว ดังนั้นการกระทำความผิดในทั้ง 2 เรื่องอย่างมากที่สุดก็ถือได้แต่เพียงว่า อยู่ในขั้นตอนเตรียมหรือการพยายามกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติศุลกากร และพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองเท่านั้น ซึ่งกฎหมายทั้ง 2 เรื่องนั้นไม่ถือว่าการกระทำในขั้นพยายามกระทำความผิด จะเป็นความผิดที่มีโทษทางกฎหมายและรัฐชายฝั่งจะสามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้ก็ต่อเมื่อการกระทำในเขตต่อเนื่องก่อให้เกิดผลอันเป็นความผิดตามกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลาย ๆ เรื่องดังกล่าวมาแล้วข้างต้นเท่านั้น ตัวอย่างเช่นหากมีการลักลอบเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย โดยถ่ายผู้โดยสารซึ่งเป็นคนต่างด้าวที่มีได้รับอนุญาตให้เข้าเมืองในเขตต่อเนื่องลงในเรือเล็ก ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ลักลอบนำเอาผู้ลักลอบเข้าโดยมิชอบด้วยกฎหมายนั้นเข้ามาในดินแดน หรือทะเลอาณาเขตของรัฐชายฝั่งนั้น ซึ่งในกรณีเช่นนั้นนอกจากจะเอาผิดกับตัวผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมายและกับเรือเล็กที่ลำเลียงผู้ลักลอบเข้าเมืองจากเรือใหญ่ ที่ลักลอบนำคนต่างด้าวซึ่งไม่มีสิทธิเข้าเมืองโดยมิชอบด้วย

²⁸คำว่า การคลัง ณ ที่นี้ ในภาษาอังกฤษนั้นทางกฎหมายใช้คำว่า fiscal ซึ่งแต่เดิมส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเห็นว่าจะแปลว่าการรักษาการ แต่ต่อมาก็เห็นพ้องกันว่าคำว่ารักษาการในภาษาไทยมีความแคบกว่าคำว่า fiscal ในภาษาอังกฤษ แต่ก็เป็นที่ยอมรับเช่นกันว่าคำว่าคลังในภาษาไทยมีความหมายกว้างกว่าคำว่า fiscal ในภาษาอังกฤษ แต่ในเมื่อไม่ปรากฏว่ามีศัพท์กฎหมายคำใดในภาษาไทยที่มีความหมายตรงกับคำว่า fiscal ทุกประการ จึงคิดว่าน่าจะใช้ถ้อยคำที่มีความหมายกว้างเกินไปดีกว่าคำที่มีความหมายแคบเกินไป ทั้งนี้เพื่อเป็นการรักษาสถิติและผลประโยชน์ของรัฐ จึงใช้คำว่าคลังแทนคำว่ารักษาการ

กฎหมาย มาถ่ายลงเรือเล็กในเขตต่อเนื่องได้อีกด้วย ทางปฏิบัติดังกล่าวนี้ถือได้ว่าสอดคล้องและตรงตามเจตนารมณ์ของ article 33 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 โดยตรง

2) ถือว่าการกระทำใดซึ่งหากกระทำในดินแดนหรือทะเลอาณาเขตของรัฐชายฝั่ง จะเป็นการละเมิดกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของรัฐชายฝั่งนั้น ในเรื่องการศุลกากร การสาธารณสุข การคลัง และการเข้าเมือง ก็ให้ถือเสมือนหนึ่งว่าการกระทำที่กระทำในเขตต่อเนื่องเป็นการกระทำความผิดตามกฎหมายในเรื่องนั้นๆ ในดินแดนของรัฐชายฝั่งอันมีผลเสมือนเป็นการขยายทะเลอาณาเขตออกไปเป็น 24 ไมล์ทะเล เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ทั้ง 4 เรื่องดังกล่าวแล้ว ซึ่งหากพิจารณาจากประวัติความเป็นมาของการร่างกฎหมายและในเรื่องเขตต่อเนื่องจะเห็นได้ชัดว่าไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ²⁹ แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีการคัดค้านหรือประท้วงทางปฏิบัติของประเทศทั้งหลายที่ถือปฏิบัติตามแนวทางที่ 2 นี้แต่อย่างไร เป็นเหตุให้อาจตีความได้ว่านานาชาติมีความเชื่อมั่นในทางกฎหมาย (*opinio juris*) ว่าทางปฏิบัติดังกล่าวไม่ขัดต่อหลักกฎหมายใน article 33 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 หรืออย่างน้อยก็อาจตีความได้ว่าเป็นแนวโน้มของกฎหมายในเรื่องนี้ (*trend*) หรือ *de lege ferenda*

3) ทางปฏิบัติของนานาชาติในแนวทางที่ 3 คือเพียงแต่แปล article 33 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 แล้วนำไปเขียนเป็นกฎหมายตามนั้นหรือมิฉะนั้นสำหรับประเทศที่ใช้ทางการภาษาใดภาษาหนึ่งของสหประชาชาติ จะลอกเอาข้อบทของ article 33 นี้เข้าไปเขียนเป็นกฎหมายของรัฐนั้น ๆ โดยไม่มีอรรถาธิบายแต่อย่างใด ซึ่งก็ถือได้ว่าสอดคล้องและตรงตาม article 33 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ทุกประการ แต่ก็มิได้ช่วยให้กฎหมายในเรื่องนี้ซึ่งจำเป็นต้องเขียนไว้ในลักษณะกำกวมเพื่อให้เป็นที่ยอมรับได้ของทุกประเทศ ที่เข้าร่วมร่าง article 33 ในลักษณะเป็นการประนีประนอม (*compromise solution*) มีความชัดเจนขึ้นเลยแม้แต่น้อย และปล่อยให้เป็นที่ของศาลในอนาคตที่จะตีความไปในแนวทางที่สอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ article 33 ของอนุสัญญาดังกล่าวก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าศาลจะตีความไปในแนวเดียวกับทางปฏิบัติที่ 1 หรือทางปฏิบัติที่ 2 ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น แต่อย่างน้อยทราบเท่าที่ังไม่มี การตีความด้วยบทกฎหมายดังกล่าว ก็ไม่มีทางที่ผู้ใดจะคัดค้านหรือท้วงติงได้ว่ากฎหมายนั้นขัดต่อหลักกฎหมายระหว่างประเทศใน article 33 ดังกล่าวข้างต้น

²⁹ ดู *travaux préparatoires* ของ article 33 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ใน *compte rendu* รายงานการประชุมสหประชาชาติ

ในส่วนที่เกี่ยวกับร่างกฎหมายทั้ง 2 ฉบับของไทยดังกล่าวข้างต้น เป็นที่เห็นได้ชัดว่าร่างกฎหมายของกรมศุลกากรซึ่งมักจะเรียกกันว่า ร่างของคณะกรรมการกฤษฎีกา เพราะคณะกรรมการร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเชื่อมั่นว่า เป็นร่างที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องนี้อย่างแท้จริง และมีรองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นประธานอนุกรรมการร่างกฎหมายฉบับนี้ เป็นร่างกฎหมายที่เป็นไปตามแนวทางของทางปฏิบัติของนานาชาติ แนวทางแรกจึงไม่มีปัญหาแต่อย่างใด และน่าจะเชื่อว่าคงจะได้รับความเห็นชอบทั้งจากคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาโดยง่าย ในขณะที่ร่างกฎหมายอนุวัติการการใช้เขตอำนาจของรัฐในเขตต่อเนื่องซึ่งยกกว้างขึ้นมาในรูปของกฎหมายแม่บท (umbrella) ซึ่งมักจะเรียกกันว่า ร่างกระทรวงการต่างประเทศ ทั้งนี้เพราะกระทรวงการต่างประเทศเป็นแกนนำในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการกฎหมายขึ้นยกร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว โดยมีอธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมายเป็นประธานอนุกรรมการ ฯ เป็นร่างกฎหมายที่ยกกว้างขึ้นมาตามแนวทางของทางปฏิบัติของนานาชาติประเภทที่ 2 ซึ่งถึงแม้จะไม่สู้จะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ article 33 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 นักแต่ในเมื่อเป็นทางปฏิบัติของนานาชาติซึ่งเมื่อไม่ปรากฏว่ามีผู้ใดได้คัดค้าน กระทรวงการต่างประเทศก็ถือว่าเป็นสิ่งที่น่าจะกระทำได้ โดยถือว่าเป็นนโยบายด้านการออกกฎหมาย (legal policy) เพราะในเมื่อประเทศอื่น ๆ ก็ทำได้และวิธีนี้จะคุ้มครองผลประโยชน์ให้ประเทศมากกว่าวิธีอื่นแล้วก็น่าจะถือปฏิบัติตามนี้ได้ สำหรับร่างกฎหมายฉบับนี้ถึงแม้ว่าจะถูกท้วงติงในการพิจารณาชั้นคณะรัฐมนตรีก็ดี หรือในชั้นรัฐสภาก็ดีว่าไม่สู้จะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องนี้นัก แต่ก็พอจะคาดหมายได้ว่าคงไม่มีผู้ใดคัดค้านร่างกฎหมายฉบับนี้อย่างเอาเป็นเอาตาย เพราะคงจะต้องจำนนกับเหตุผลที่ว่า เป็นวิธีที่จะคุ้มครองผลประโยชน์ของประเทศไทยได้สูงกว่าวิธีแรก จากประวัติความเป็นมาของการออกกฎหมายอนุวัติการเขตต่อเนื่องดังกล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่าเรื่องที่เป็นสิ่งผลักดันและเจตนารมณ์หลักของการออกกฎหมายทั้ง 2 ฉบับนี้คือ เรื่องการคุ้มครองผลประโยชน์ของรัฐโดยการออกกฎหมายรองรับการใช้สิทธิของราชอาณาจักรไทย ตามกฎหมายระหว่างประเทศเอาไว้หนึ่งก่อนในลักษณะกฎหมายแม่บท ซึ่งให้อำนาจฝ่ายบริหารในอันที่จะใช้เขตอำนาจของรัฐตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศนั้น ๆ ได้โดยมิได้รบกวนไปในรายละเอียดว่า การใช้เขตอำนาจเหล่านั้นจะกระทำได้ในรูปแบบใด ทั้งนี้โดยปล่อยให้เป็นอำนาจของส่วนราชการผู้รับผิดชอบที่จะออกกฎหมายอนุวัติการสิทธิตามกฎหมายแม่บทดังกล่าวในรายละเอียดได้ โดยกระทำในรูปของพระราชกฤษฎีกาซึ่งย่อมมีผลเสมือนเป็นการขอความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ ให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้เขตอำนาจในหลักการเหล่านั้นได้ และในขณะเดียวกันก็เป็นการโอน (delegate) อำนาจในการออกกฎหมายในรายละเอียดให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินการออกกฎหมายอนุวัติการเหล่านั้นได้ โดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภาอีกซึ่งจะทำให้สะดวกในทางปฏิบัติของฝ่ายบริหารอย่างยิ่ง

สาเหตุที่ทำให้ต้องออกกฎหมายในลักษณะเป็นกฎหมายแม่บท (umbrella) เช่นนี้ก็เพื่อแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของกระทรวงการต่างประเทศว่า มิได้เจตนาที่จะระบุอำนาจในเรื่องกฎหมายทะเลมาอยู่ใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงการต่างประเทศแต่อย่างใด เพราะในที่สุดแล้วอำนาจที่จะออกกฎหมายในรายละเอียดตลอดจนการนำกฎหมายมาบังคับใช้ ก็ยังคงเป็นอำนาจของส่วนราชการผู้รับผิดชอบอยู่เช่นเดิม อาทิ เรื่องการศุลกากรก็เป็นเรื่องของกรมศุลกากร เรื่องสาธารณสุขก็เป็นอำนาจของกระทรวงสาธารณสุข เรื่องตรวจคนเข้าเมือง ก็เป็นอำนาจของกองตรวจคนเข้าเมือง ที่จะออกกฎหมายและนำกฎหมายไปปรับใช้

ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในทางปฏิบัติเท่าที่เห็นอยู่ในขณะนี้เมื่อมีอยู่เพียงเรื่องเดียวคือ เรื่องการใช้อำนาจทางศุลกากรซึ่งมีความจำเป็นรีบด่วนที่จะต้องแก้ปัญหาเร่งด่วน และต่อมาก็คือเป็นเรื่องปัญหาการปราบปรามน้ำมันเถื่อนอันเป็นเหตุให้ต้องออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติศุลกากร ขยายเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่ศุลกากรออกไปจาก 12 ไมล์ทะเล เป็น 24 ไมล์ทะเล ตามสิทธิของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ ปัญหาดังกล่าวนี้นี้มีอยู่ใน 2 ระดับด้วยกันคือ

(1) **ปัญหาในด้านรูปแบบ** กล่าวคือในขณะที่ในการใช้เขตอำนาจของหน่วยราชการอื่นในเรื่องสาธารณสุข การตรวจคนเข้าเมือง และการคลัง ส่วนราชการจะออกกฎหมายในรายละเอียดในรูปของพระราชกฤษฎีกา แต่โดยความจำเป็นดังกล่าวข้างต้นกรมศุลกากรต้องรีบออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติศุลกากร เพื่อให้สามารถใช้เขตอำนาจทางศุลกากรในการปราบปรามน้ำมันเถื่อน ซึ่งสร้างปัญหาให้แก่ประเทศไทยเป็นอย่างยิ่งโดยเร็วที่สุด ไม่สามารถรอให้พระราชบัญญัติอนุวัติการในรูปของกฎหมายแม่บทของกระทรวงการต่างประเทศมีผลใช้บังคับก่อนได้ กฎหมายศุลกากรนี้จึงต้องออกมาในรูปพระราชบัญญัติอันมีศักดิ์ในระดับเดียวกับกฎหมายแม่บทของกระทรวงการต่างประเทศ จึงแตกต่างกับกฎหมายอนุวัติการของส่วนราชการต่าง ๆ ในเรื่องอื่น ๆ ซึ่งกล่าวมาแล้ว ซึ่งออกมาในรูปพระราชกฤษฎีกา ดังนั้นผลทางกฎหมายของกฎหมายอนุวัติการใน 3 เรื่อง ดังกล่าวกับในรูปของพระราชบัญญัติในเรื่องศุลกากรจึงแตกต่างกัน กล่าวคือกฎหมายอนุวัติการใน 3 เรื่อง จะขัดกับกฎหมายแม่บทซึ่งอยู่ในรูปของพระราชกฤษฎีกามีศักดิ์เหนือกว่ามิได้ ในขณะที่กฎหมายอนุวัติการในเรื่องศุลกากร ซึ่งออกมาในรูปของพระราชบัญญัติสามารถขัดกับกฎหมายแม่บทของกระทรวงการต่างประเทศได้เพราะต่างก็เป็นพระราชบัญญัติด้วยกันทั้งคู่ จึงมีศักดิ์เท่าเทียมกัน ซึ่งในกรณีกฎหมายขัดกันก็ต้องนำหลัก *lex posterior derogat priori* กฎหมายที่ออกมามีผลเป็นการยกเว้นหรือแก้ไขกฎหมายฉบับที่ออกมาก่อน ดังนั้นหากพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติศุลกากรมีผลใช้บังคับก่อนกฎหมายแม่บท เมื่อกฎหมายแม่บทมีผลใช้บังคับพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่ม

เดิมพระราชบัญญัติศุลกากรก็จะถูกแก้ไข โดยพระราชบัญญัติอันเป็นกฎหมายแม่บทของกระทรวงการต่างประเทศ

(2) **ปัญหาในด้านเนื้อหาสาระของกฎหมาย** ซึ่งเป็นปัญหาที่จะสร้างความยุ่งยากแก่ทางส่วนราชการผู้ปฏิบัติเป็นอย่างยิ่ง อยู่ที่ว่าในขณะที่หลักการของพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติศุลกากรของกรมศุลกากร เป็นไปตามแนวทางแรกของรูปแบบทางปฏิบัตินานาชาติซึ่งสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าวมาข้างต้น หลักการใช้พระราชบัญญัติอันเป็นกฎหมายแม่บทของกระทรวงการต่างประเทศกลับเป็นไปตามแนวทางที่ 2 ในทางปฏิบัติของนานาชาติ ซึ่งแม้จะสอดคล้องกับทางปฏิบัติของหลายประเทศโดยมิได้มีประเทศใดคัดค้าน จึงถือได้ว่าเป็นที่ยอมรับของนานาชาติและอย่างน้อยก็ไม่ขัดกับแนวโน้มของกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องนี้ แต่ก็ไม่สู้จะสอดคล้องกับเนื้อหาสาระและเจตนารมณ์ของกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องนี้นัก จึงมีปัญหาว่าเมื่อพระราชบัญญัติแม่บทของกระทรวงการต่างประเทศมีผลใช้บังคับขึ้นมาในภายหลัง พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติศุลกากรฉบับของกรมศุลกากรก็ต้องตกไปโดยอัตโนมัติ และต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายแม่บทซึ่งมีหลักการแตกต่างกันแทน แต่ในเมื่อกฎหมายแม่บทเพียงแต่กำหนดหลักการเอาไว้โดยมิได้มีรายละเอียดที่จะสามารถนำไปปรับใช้ได้ทันที การที่จะอนุวัติการตามพระราชบัญญัติแม่บทในเรื่องการศุลกากรย่อมจำเป็นต้องออกกฎหมายอนุวัติการกำหนดรายละเอียดในด้านรูปแบบของการใช้เขตอำนาจของรัฐในเรื่องนี้ขึ้นมา ซึ่งย่อมต้องกระทำในรูปของพระราชกฤษฎีกาโดยพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวจะมีเนื้อหาแตกต่างจากพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติศุลกากรของกรมศุลกากร มิฉะนั้นก็จะขัดกับกฎหมายแม่บท ปัญหาในทางปฏิบัติสำหรับทางราชการเกี่ยวกับเรื่องนี้คือ ในการชี้แจงต่อรัฐสภานั้นผู้แทนของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะอธิบายความแตกต่างและเหตุผลของการที่เสนอร่างกฎหมายในเรื่องเดียวกันในลักษณะที่แตกต่างกันขึ้นมาในระยะไล่เลี่ยกันเพื่อวัตถุประสงค์ใด ซึ่งอาจมีการพิจารณาในแง่ความเหมาะสมด้วยว่า ผลทางกฎหมายจะกลายเป็นว่าการออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติศุลกากร จะเป็นเพียงมาตรการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเป็นการชั่วคราว โดยในที่สุดก็ต้องออกพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงหลักการใหม่ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติกฎหมายแม่บท ในลักษณะซ้ำซ้อนขึ้นอีกได้ภายหลัง ซึ่งหากเป็นในสิ่งที่รัฐสามารถกระทำได้โดยจะไม่ถูกประณามหรือท้วงติงโดยประชาคมระหว่างประเทศ เหตุไรจึงไม่ออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติศุลกากรในหลักการเดียวกันกับกฎหมายแม่บทของกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งในกรณีเช่นนั้นกรมศุลกากรก็คงชี้แจงได้เพียงว่า เป็นนโยบายที่จะปฏิบัติตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศโดยเคร่งครัด อันจะเป็นจุดอ่อนให้นักการเมืองฝ่ายค้านยกขึ้นเป็นเหตุที่จะโจมตีรัฐบาลได้ในรัฐสภา

4. เขตไหล่ทวีป (Continental Shelf)

เป็นเขตทางทะเลที่มีความสำคัญทั้งในแง่ประวัติศาสตร์ เนื่องจากแนวคิดในเรื่องนี้มีผลทำให้มีการเปลี่ยนแปลงของกฎหมายทะเลไปอย่างมากมาย นับแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 และทั้งในแง่เทคนิค เพราะความไม่ชัดเจนของอนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ.1958 ในเรื่องนี้เป็นสาเหตุของความจำเป็นที่ต้องบัญญัติกฎหมายให้แน่นอนและชัดเจนยิ่งขึ้น ดังนั้นจึงจำเป็นต้องศึกษาวิวัฒนาการของแนวคิดในเรื่องเขตไหล่ทวีปก่อนที่จะวิเคราะห์ความหมายของเขตไหล่ทวีปต่อไป

4.1 วิวัฒนาการของแนวคิด³⁰

ในทางภูมิศาสตร์และธรณีวิทยานั้นไหล่ทวีปเป็นพื้นดินส่วนที่อยู่ใต้น้ำ ซึ่งนับจากชายฝั่งลาดไปในทะเลจนถึงความลึกในระดับหนึ่งที่เป็นจุดซึ่งมักจะสิ้นสุดของไหล่ทวีป โดยต่อจากนั้นโดยทั่วไปก็จะเป็นบริเวณที่มีความลาดชันอย่างยิ่งไปจนถึงท้องทะเลลึก อย่างไรก็ตามไหล่ทวีปในบริเวณต่าง ๆ ของโลกก็มีลักษณะหลากหลายแตกต่างกันออกไป ซึ่งอาจมีระดับน้ำลึกวัดได้จาก 50 เมตร จนถึง 550 เมตร โดยมีระยะความลึกเฉลี่ยประมาณ 200 เมตร ส่วนความกว้างจากแผ่นดินนั้นอาจมีขนาดตั้งแต่ 0 ถึง 1,000 ไมล์ทะเล โดยมีระยะเฉลี่ย 50 ไมล์ทะเล นอกจากนี้แม้พื้นน้ำเหนือไหล่ทวีปจะมีขนาดพื้นที่เพียงประมาณ 7.5% ของพื้นที่มหาสมุทรทั้งหมด แต่พื้นดินของไหล่ทวีปรวมแล้วจะมีขนาดถึง 13% ของพื้นดินบนโลก และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมื่อพื้นน้ำเหนือไหล่ทวีปเป็นแหล่งที่อยู่ของทรัพยากรประมงอันอุดมสมบูรณ์ และบริเวณพื้นดินและใต้พื้นดินก็ยังเป็นแหล่งของทรัพยากรที่ไม่มีชีวิต โดยเฉพาะปิโตรเลียมในปริมาณมหาศาล³¹ ดังนั้นจึงเป็นเหตุจูงใจให้รัฐชายฝั่งทั้งหลายพยายามอ้างสิทธิเหนือเขตดังกล่าวให้มากที่สุด โดยในแง่กฎหมายแล้วเริ่มจากการประกาศสิทธิของประธานาธิบดีทรูแมนของสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 28 กันยายน ค.ศ.1945 ซึ่งเป็นการอ้างเขตอำนาจและการควบคุมเหนือทรัพยากรต่าง ๆ ของเขตไหล่ทวีปโดยมิได้รวมห้วงน้ำเหนือไหล่ทวีปนั้น และมีใช่เป็นการอ้างอำนาจอธิปไตยแต่อย่างใด การประกาศนี้เป็นจุดเริ่มให้รัฐอื่น ๆ ดำเนินการตาม แต่การประกาศของรัฐอื่น ๆ โดยเฉพาะรัฐต่าง ๆ ในลาตินอเมริกาและรัฐชายฝั่งของอ่าวเปอร์เซีย ประกอบด้วยการอ้างสิทธิที่มีขอบเขตกว้างขวางกว่าประกาศทรูแมน เช่น ประเทศลาตินอเมริกามุ่งที่จะโยงเรื่องการสำรวจและแสวงประโยชน์จากทรัพยากรในไหล่ทวีปไว้รวมกับปัญหาการประมง และการอนุรักษ์

³⁰ดูรายละเอียดใน E.D. Brown, Sea - Bed Energy and Minerals: The International Legal Regime, volume 1. The Continental Shelf, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1992, 484 หน้า

³¹Ch. Vallée, le Droit des espaces maritimes, ใน Droit International Public, éditions Montchrestien, Paris ,1986, หน้า 373

ทรัพยากรในทะเล โดยมุ่งจะรวมไหล่ทวีปไว้เป็นดินแดนของรัฐซึ่งจะมีสิทธิที่จะสงวนการผูกขาดในการประมงไว้ให้กับคนชาติของตน สำหรับบริเวณหัวน้ำเหนือเขตไหล่ทวีปในระยะ 200 ไมล์ทะเลจากชายฝั่ง ดังนั้นจึงเป็นการอ้างอำนาจอธิปไตยเหนือเขตดังกล่าว ในที่สุดหลังจากการอภิปรายเกี่ยวกับความขัดแย้งในเรื่องนี้ รัฐต่าง ๆ ก็มีการรับรองสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยไหล่ทวีป ค.ศ.1958 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 1964 แต่เนื่องจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในการแสวงประโยชน์ในเขตไหล่ทวีป จึงทำให้เกิดปัญหาและความยุ่งยากอย่างมาก ทั้งในเรื่องความกว้างของเขตตลอดจนปัญหาการแบ่งเขตดังกล่าว ซึ่งจะต้องวิเคราะห์จากหลักกฎหมาย ซึ่งเกิดจากทั้งจารีตประเพณีระหว่างประเทศ และกฎหมายสนธิสัญญา โดยเฉพาะอนุสัญญา ค.ศ.1958 และ 1982

4.2 ความหมายของไหล่ทวีป

สำหรับความหมายของไหล่ทวีปตามอนุสัญญา ค.ศ.1958 นั้น มีลักษณะที่ไม่แน่นอนเนื่องจากใช้เกณฑ์ 2 ประการในการกำหนดเขตไหล่ทวีป กล่าวคือ ความลึก และความสามารถในการแสวงประโยชน์ซึ่งต้องมีส่วนที่ประชิดกับชายฝั่งด้วย

ในส่วนที่เกี่ยวกับความลึก ได้ถูกกำหนดไว้ที่ 200 เมตร ตามข้อ 1 ของอนุสัญญา ค.ศ.1958 อันทำให้อาจไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของไหล่ทวีปทางภูมิศาสตร์ ซึ่งแตกต่างกันไปตามแต่ละบริเวณ แต่เพื่อความเสมอภาคของรัฐภาคีทั้งหลาย จึงทำให้ต้องใช้เกณฑ์ดังกล่าว

ในเรื่องเกณฑ์ความสามารถในการแสวงประโยชน์นั้น เป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดความยุ่งยากอย่างมาก เนื่องจากสามารถวิวัฒนาการเปลี่ยนไปได้ นอกจากนี้ยังมีข้อถกเถียงว่าจะให้ถือความสามารถตามความเป็นจริงขณะนั้น หรือศักยภาพเท่านั้น และยังทำให้เกิดการตีความที่แตกต่างกันไปในหลายทาง โดยพวกแรกเห็นว่าเกณฑ์ทั้ง 2 นั้นขัดแย้งกัน เพราะขีดความสามารถในการแสวงประโยชน์ย่อมเปลี่ยนไปตามกาลเวลา ทำให้ขัดกับเกณฑ์ความลึก 200 ไมล์ทะเล อันยังผลให้รัฐย่อมเลือกใช้เกณฑ์ที่ตนได้ประโยชน์มากกว่า คือความสามารถในการแสวงประโยชน์ซึ่งย่อมเพิ่มขึ้นไปตามความก้าวหน้าทางเทคนิค แต่อีกพวกเห็นว่าเกณฑ์ทั้ง 2 นั้นใช้เสริมกันได้ โดยถือว่ารัฐชายฝั่งสามารถมีเขตไหล่ทวีปเกินกว่า 200 ไมล์ทะเล และขอบเขตจะสิ้นสุดเท่าที่รัฐมีขีดความสามารถในการแสวงประโยชน์ นอกจากนี้ยังมีปัญหาว่าจะให้ใช้ความลึกที่รัฐที่มีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีใช้แสวงประโยชน์เป็นเกณฑ์ทั่วไปสำหรับรัฐอื่นด้วยได้หรือไม่ ดังนั้นปัญหาเหล่านี้จึงแสดงให้เห็นความยุ่งยากอันเป็นผลสืบเนื่องจากเกณฑ์ความสามารถในการแสวงประโยชน์นี้ ดังนั้นหลังจากการเปิดให้เป็นภาคีในอนุสัญญา ค.ศ.1958 รัฐทั้งหลายจึงพยายามหาทางหยุดยั้งการอ้างสิทธิต่าง ๆ โดยอาศัยเกณฑ์เหล่านี้ ด้วยการอ้างการประชิดกับดินแดนซึ่งบัญญัติไว้ในข้อ 1 ของอนุสัญญา ซึ่งเมื่อย้อนไปศึกษา

รายงานของคณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ ค.ศ.1956 ซึ่งมีหน้าที่ยกร่างอนุสัญญาดังกล่าวก็จะพบว่าคณะกรรมการฯ ได้ยืนยันความจำเป็นของข้อพิจารณาทางภูมิศาสตร์ที่ว่า ไหล่ทวีปเป็นบริเวณที่ติดต่อกับหรือประชิดกับผืนแผ่นดิน ซึ่งมีผลเป็นการจำกัดการอ้างสิทธิอย่างไร้ขอบเขต ยิ่งกว่านั้นในคำพิพากษาคดีไหล่ทวีปในทะเลเหนือ วันที่ 20 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1969 ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้ย้ำข้อเท็จจริงที่ว่า ไหล่ทวีปเป็นบริเวณส่วนขยายต่อดินแดนทางบกตามธรรมชาติของรัฐชายฝั่ง (natural prolongation)³² ดังนั้นหากบริเวณใดอยู่ไกลจากชายฝั่งของรัฐจนเกินไป ก็ไม่อาจเป็นส่วนของไหล่ทวีปได้ เนื่องจากมิได้เป็นส่วนที่ติดต่อกับแผ่นดิน แต่แนวคิดในเรื่องการประชิดกับแผ่นดินก็ยังขาดความชัดเจน เนื่องจากปราศจากการบ่งชี้ว่ามีเกณฑ์อะไรในการตัดสิน อย่างไรก็ตามอนุสัญญา ค.ศ.1982 ในข้อ 76 ก็ได้นิยามความหมายไหล่ทวีปไว้³³ ในลักษณะเดียวกับอนุสัญญา ค.ศ.1958 โดยเขตไหล่ทวีปจะเริ่มจากขอบนอกของทะเลอาณาเขต ซึ่งทำให้แตกต่างจากข้อเท็จจริงทางภูมิศาสตร์ที่ไหล่ทวีปเริ่มจากส่วนที่ติดกับผืนดินชายฝั่ง แต่เนื่องจากบริเวณดังกล่าวตกอยู่ภายใต้ทะเลอาณาเขต ซึ่งอยู่ภายใต้อธิปไตยของรัฐอยู่แล้ว แต่ปราศจากเกณฑ์ทั้ง 2 ของอนุสัญญา ค.ศ.1958 รวมทั้งแนวคิดเรื่องการประชิดกับแผ่นดิน โดยมีเพียงข้อพิจารณาทางธรณีวิทยา กล่าวคือแนวคิดเรื่อง natural prolongation ของดินแดนทางบกริมทวีป และขอบนอกของทวีป ทั้งนี้เพื่อยืนยันสิทธิของรัฐชายฝั่งเหนือไหล่ทวีป ซึ่งเป็นสิทธิที่มีอยู่เสมอมาเช่นเดียวกับสิทธิของรัฐที่มีอยู่เหนือดินแดนเอง แต่ความหมายตามอนุสัญญา 1982 มีลักษณะสมมติ กล่าวคือ ไม่ตรงตามข้อเท็จจริงตามธรรมชาติ เนื่องจากไหล่ทวีปจะขยายไปจนถึง 200 ไมล์ทะเล จากเส้นฐานในทุกกรณี

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าในปัจจุบันเขตไหล่ทวีปเป็นอาณาเขตทางทะเลของรัฐชายฝั่งที่ประกอบด้วยพื้นดินใต้ท้องทะเล (seabed) และใต้พื้นดินใต้ท้องทะเล (subsoil) ของท้องทะเล ที่ถัดออกไปจากทะเลอาณาเขตเป็นทางลาดยื่นออกไปในทะเลโดยธรรมชาติ จากดินแดนบนบกจนถึงสุดขอบของลาดทวีป (Continental Slope) หรือจนถึงระยะความกว้าง 200 ไมล์ทะเล นับจากเส้นฐานที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการวัดความกว้างของทะเลอาณาเขต ในกรณีที่ขอบนอกสุดของความลาดของทวีปมีความกว้างไม่ถึง 200 ไมล์ทะเล ทั้งนี้ไหล่ทวีปอาจขยายออกไปได้อีกไม่เกินกว่า 150 ไมล์ทะเล ในกรณีที่ความลาดของทวีปมีความต่อเนื่องออกไปในทะเล โดยน้ำไม่ลึกกว่า 2,500 เมตร แต่ถ้าน้ำลึกกว่า 2,500 เมตร ก็ขยายออกไปได้เพียงไม่เกิน 100 ไมล์ทะเล นับจากขอบนอกสุดของบริเวณที่น้ำลึก 2,500 เมตร แต่ไม่กรณีใด ๆ ก็ตามไหล่ทวีปจะมีความกว้างรวมทั้งสิ้นเกินกว่า 350 ไมล์ทะเล นับจากเส้นฐานไม่ได้ แต่

³²ICJ, 1969 Report หน้า 30

³³Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea. Office of Legal Affairs. The Law of the Sea. Definition of the Continental Shelf. United Nations. New York, 1993, 49 หน้า

สำหรับส่วนที่เกินกว่า 200 ไมล์ทะเล นั้น รัฐบาลฝั่งต้องจ่ายค่าบำรุงให้แก่องค์การพื้นดินใต้ท้องทะเลในการทำเหมืองใต้ท้องทะเลลึก อนึ่ง “คณะกรรมการกำหนดเขตไหล่ทวีป” ซึ่งจะประกอบด้วยกรรมการ 24 คน ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญทางธรณีวิทยาและอุทกศาสตร์ จะเป็นผู้ที่รับรองขอบเขตของไหล่ทวีป โดยการรับรองนี้จะมีผลบังคับด้วย ดังนั้นความหมายของไหล่ทวีปตามที่นิยามในอนุสัญญา ค.ศ.1982 จึงมีลักษณะที่ซับซ้อนอย่างยิ่ง และมีผลทำให้เกิดความไม่เสมอภาคกันในระหว่างรัฐทั้งหลาย ซึ่งอาจมีไหล่ทวีปเป็นระยะที่กว้างแตกต่างกันได้

4.3 ทางปฏิบัติของไทยและปัญหา

ทางด้านทะเลอันดามันประเทศไทยได้ทำความตกลงกำหนดเขตไหล่ทวีปกับประเทศเพื่อนบ้านเรียบร้อยแล้ว โดยประเทศไทย อินเดีย และพม่าได้ลงนามในความตกลง 3 ฝ่าย แบ่งเขตไหล่ทวีประหว่างกัน ทั้งนี้โดยมีความตกลงในรูปหนังสือแลกเปลี่ยนกัน เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ.2536 ให้ถือว่าการแบ่งเขตไหล่ทวีปนี้เป็นการแบ่งเขตเศรษฐกิจจำเพาะระหว่างกันด้วย โดยกำหนดจะให้สัตยาบันกันทันทีทั้ง 3 ฝ่าย ต่างก็ได้ดำเนินขั้นตอนตามกฎหมายภายในของตนเพื่อการนี้เรียบร้อยแล้ว ซึ่งคาดว่าสำหรับฝ่ายไทยการทำความตกลงแบ่งเขตไหล่ทวีปกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะนี้คงจะใช้เวลาไม่มากนัก เนื่องจากกรณีไม่เข้าข่ายที่จะต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนตาม มาตรา 181 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2534 และไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายอนุวัติการแต่อย่างใด ส่วนทางด้านอ่าวไทยยังไม่สามารถตกลงแบ่งเขตไหล่ทวีปกับประเทศเพื่อนบ้านได้ แต่ได้มีความตกลงกับมาเลเซียในรูปของบันทึกความเข้าใจให้ถือว่าบริเวณที่ไทยและมาเลเซีย อ้างสิทธิทับซ้อนกันเป็นพื้นที่พัฒนาร่วม ซึ่งลงนามกันในสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ที่เชียงใหม่ เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1979 ซึ่งเป็นความตกลงในลักษณะ *modus vivendi* หรือ *modus operandi* ที่เรียกกันสั้น ๆ ว่า บันทึกความเข้าใจเชียงใหม่ (Chiangmai Memorandum of Understanding หรือ Chiangmai MOU) ซึ่งมีอายุ 50 ปี แต่ให้ต่ออายุโดยอัตโนมัติไปเรื่อย ๆ ครั้งละ 50 ปี จนกว่าประเทศภาคีทั้ง 2 จะตกลงแบ่งเขตไหล่ทวีปกันได้ นอกจากหลักการที่ให้ต่ออายุไปเรื่อย ๆ โดยอัตโนมัติแล้ว³⁴ ความตกลงฉบับนี้ยังมีลักษณะพิเศษอีกประการหนึ่งคือ การกำหนดเป็นหลักการเอาไว้ว่าการเจรจาแบ่งเขตไหล่ทวีประหว่างไทยกับมาเลเซียในพื้นที่พัฒนาร่วมนี้ ให้ถือเอาหลักการของการแบ่งอาณาเขตทางทะเลตามอนุสัญญาเจนีวา 1958 เป็นเกณฑ์³⁵ ดังนั้นหลักกฎหมายในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล

³⁴ ดู Chiangmai MOU. ข้อ 3 วรรค 1 และ ข้อ 6 วรรค 2

³⁵ ดู Chiangmai MOU. ข้อ 2 (ความในข้อ 2 ของเชียงใหม่ MOU. มิได้ระบุโดยชัดแจ้งชัดว่าให้ถือหลักการตามอนุสัญญากรุง เจนีวา ค.ศ.1958 แต่ระบุว่าให้เป็นไปตามบันทึกที่ตกลงกันของการประชุมเจ้าหน้าที่ที่มาเลเซีย - ไทย เกี่ยวกับการแบ่งเขตไหล่ทวีประหว่างมาเลเซียและประเทศไทยในอ่าวไทย และในทะเลจีนใต้ เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ - 1 มีนาคม ค.ศ.1978 ซึ่งมีผลให้

1982 ในเรื่องการแบ่งอาณาเขตทางทะเลที่แตกต่างกันไปจากในอนุสัญญา 1958 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับเกาะจึงไม่ใช่ว่าจะขัดกับการเจรจาแบ่งไหล่ทวีประหว่างไทยกับมาเลเซียในพื้นที่พัฒนาร่วม

ส่วนเขตไหล่ทวีประหว่างไทยกับเวียดนามและกัมพูชา ยังคงมีการอ้างสิทธิทับซ้อนกันอยู่โดยไทยได้เริ่มเจรจาจากเวียดนามไปบ้างแล้วแต่ก็ยังตกลงกันไม่ได้ แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับกัมพูชายังมิได้เริ่มเจรจากันอย่างเป็นทางการ เพราะสถานการณ์ในกัมพูชายังไม่มีความมั่นคงและแน่นอนพอที่จะเปิดการเจรจาแบ่งอาณาเขตทางทะเลกับประเทศไทย³⁶ อย่างไรก็ตามประเทศไทยก็ได้มีพระบรมราชโองการลงวันที่ 18 พฤษภาคม พ.ศ.2516³⁷ กำหนดพิภพทางภูมิศาสตร์ของไหล่ทวีปของไทยทางด้านอ่าวไทยเอาไว้แล้ว แต่ก็ยังเป็นเพียงประกาศฝ่ายเดียวที่ยังไม่ได้รับการยอมรับจากประเทศเพื่อนบ้านว่าเป็นอาณาเขตทางทะเลของไทยและคงมีผลทางกฎหมายแต่เพียงเป็นการอ้างสิทธิของไทยเท่านั้น ตามสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเป็นที่คาดหมายได้ว่าหากไม่สามารถตกลงกันในทำนองเดียวกับในกรณีของมาเลเซีย กล่าวคือ จะต้องทำความตกลงในรูปของ *modus vivendi* หรือ *modus operandi* ให้บริเวณที่มีการอ้างสิทธิทับซ้อนกันเป็นพื้นที่พัฒนาร่วม แต่ก็จะเป็นความตกลงที่ยุ่งยากและซับซ้อนอยู่บ้างในด้านการอนุวัติการ เพราะมีพื้นที่เป็นบริเวณกว้างมากพอสมควรที่ทั้ง 3 ประเทศ คือ ไทย กัมพูชา และเวียดนามอ้างสิทธิทับซ้อนกัน โดยบางประเทศก็ได้ให้สัมปทานปิโตรเลียมกับบริษัทต่างชาติไปแล้วเป็นบางส่วนด้วย นอกจากนั้นยังอาจมีบางส่วนที่ทับซ้อนกับพื้นที่พัฒนาร่วมไทย - มาเลเซีย บางส่วนอีกด้วย

- เขตอำนาจของรัฐ

ตามข้อ 77 ของ UNCLOS 1982 รัฐชายฝั่งมีเพียง "สิทธิอธิปไตย" (sovereign rights)³⁸ ในเรื่องการสำรวจและแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ (natural resources) ทั้งที่ไม่มีชีวิตและ

บันทึกการประชุมเจ้าหน้าที่ดังกล่าวกลายเป็นส่วนหนึ่งของสนธิสัญญานับนี้ไปด้วย และบันทึก ฯ ดังกล่าวนั้นระบุไว้เป็นหลักกรอย่างชัดเจนว่า ในการเจรจาแบ่งอาณาเขตทางทะเลในส่วนที่ทับซ้อนกันนี้ในวันข้างหน้า ให้เป็นไปตามอนุสัญญาสหประชาชาติ ค.ศ. 1958 ซึ่งหมายความว่าฝ่ายมาเลเซียจะเอาหลักการของอนุสัญญาสหประชาชาติ ค.ศ.1982 ในเรื่องเกาะมาหักล้างการอ้างสิทธิของไทยโดยอาศัยเกาะโลซินเป็นพื้นฐานมิได้

³⁶ แต่ได้เคยมีการหารือกับฝ่ายกัมพูชามาครั้งหนึ่ง ในสมัยที่กัมพูชาอยู่ใต้การปกครองของรัฐบาลชั่วคราวที่เรียกว่า สภาสูงสุดแห่งชาติ (Supreme National Council - SNC) แต่เป็นการหารือกับเจ้าหน้าที่ของทางราชการกัมพูชา ซึ่งมีได้รับมอบอำนาจจาก SNC แต่อย่างไรก็ดี จึงไม่ถือว่าเป็นการเจรจากัมพูชา

³⁷ ดู ราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ เล่ม 90 ตอนที่ 60 ลงวันที่ 1 มิถุนายน 2516

³⁸ ซึ่งเป็นสิทธิจำเพาะแต่ผู้เดียวในการแสวงหาประโยชน์หรือยินยอมให้ผู้อื่นแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยไม่ขึ้นอยู่กับการยึดครองพื้นที่หรือการประกอบกิจการอย่างแท้จริง เนื่องจากเป็นสิทธิที่มาจากลักษณะเฉพาะตัวของเขตดังกล่าวเอง (inherent right)

ที่มีชีวิตซึ่งอยู่ติดกับที่ (sedentary species) บนพื้นดินใต้ท้องทะเลและใต้พื้นดินใต้ท้องทะเล แต่ชนิดพันธุ์ที่ไม่อยู่ติดที่ในกรณีที่ไม่อยู่ในกรอบภายใต้เขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐนั้น³⁹ ก็จะอยู่ภายใต้หลักเสรีภาพในการทำประมงในทะเลหลวง ทั้งนี้การใช้สิทธิอธิปไตยดังกล่าวจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสถานภาพทางกฎหมายของน่านน้ำที่อยู่เหนือไหล่ทวีป (superjacent waters) หรือของทั้งอากาศเหนือน่านน้ำนั้น และรัฐอื่นยังคงมีสิทธิในการวางเคเบิล และท่อใต้ทะเลบนไหล่ทวีปได้⁴⁰ นอกจากนี้รัฐชายฝั่งยังมีอำนาจและหน้าที่ในการวางมาตรการอันสมควรและเหมาะสม ในอันที่จะป้องกัน บรรเทา และควบคุมภาวะมลพิษทางทะเล⁴¹ และมีสิทธิแต่ผู้เดียวที่จะก่อสร้างตลอดจนอนุญาตและวางระเบียบการก่อสร้าง การปฏิบัติงานและการใช้เกาะเทียม สิ่งติดตั้งและสิ่งก่อสร้างดังกล่าว และในกรณีที่จำเป็นก็อาจกำหนดเขตปลอดภัยที่เหมาะสมรอบเกาะเทียม สิ่งติดตั้งและสิ่งก่อสร้างเหล่านั้นด้วยก็ได้⁴² นอกจากนี้พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับสถานที่ผลิตปิโตรเลียมในทะเล พ.ศ. 2530 ยังให้อำนาจเจ้าหน้าที่ทหารเรือในการสืบสวนเบื้องต้น ควบคุมผู้ต้องหา ไล่ติดตามเรือ และยึดเรือที่ใช้ในการกระทำความผิดต่อสถานที่ผลิตปิโตรเลียมในทะเล และเขตปลอดภัย ทั้งนี้โดยกฎหมายถือว่าการกระทำความผิดในบริเวณดังกล่าวเป็นการกระทำความผิดในราชอาณาจักร

ปัญหาเกี่ยวกับเขตที่มีการอ้างสิทธิในไหล่ทวีปทับซ้อนกัน

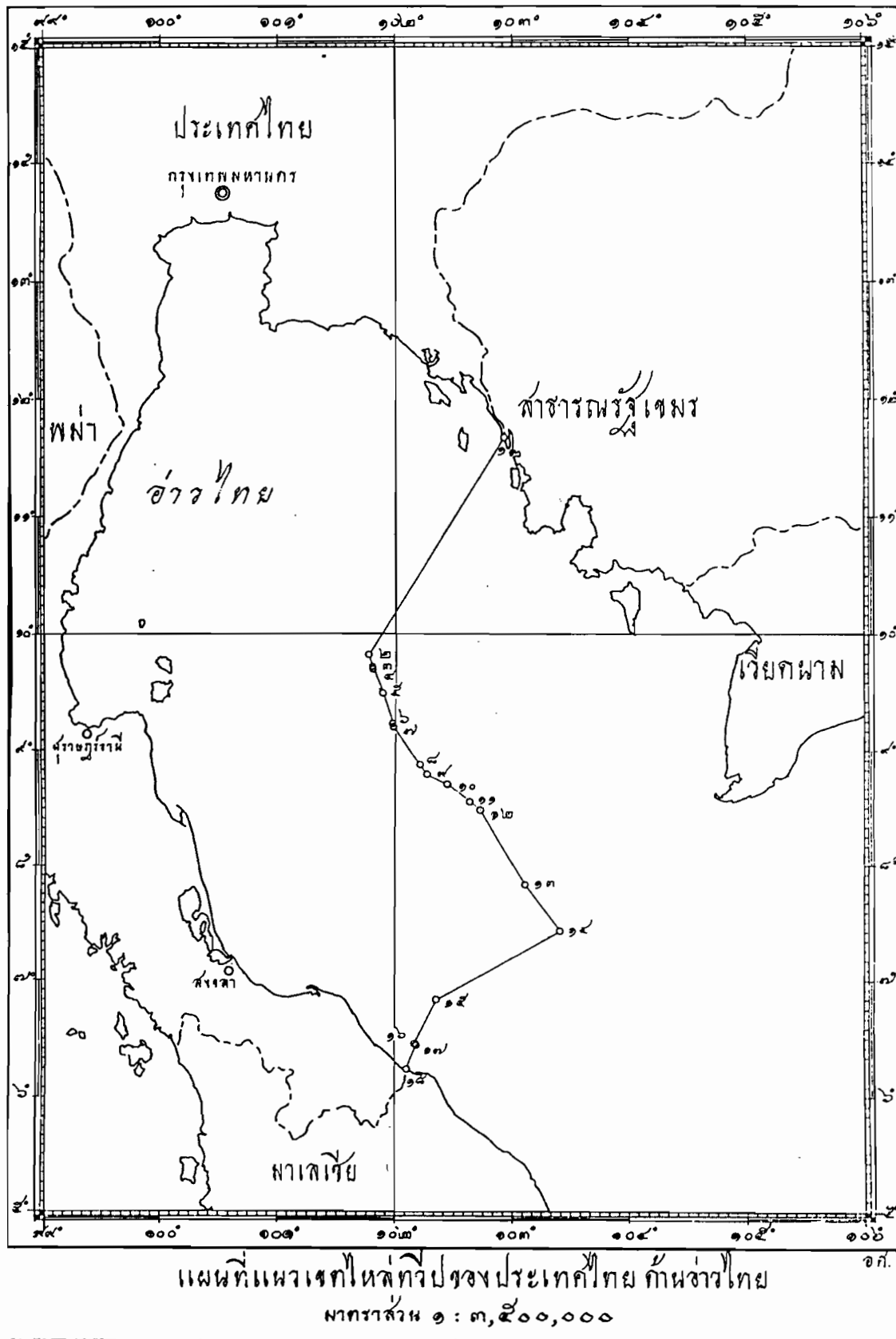
โดยที่ตามกฎหมายระหว่างประเทศเมื่อรัฐชายฝั่งมีอาณาเขตทางทะเล ที่ประชิดหรืออยู่ตรงข้ามกับอาณาเขตทางทะเลของรัฐอื่นในลักษณะที่ทำให้มีการอ้างสิทธิทับซ้อนกันได้ อาณาเขตทางทะเลของรัฐนั้นจะมีผลผูกพันรัฐอื่น ๆ ก็ต่อเมื่อได้มีความตกลงกำหนดและแบ่งอาณาเขตทางทะเลกับรัฐที่อยู่ประชิดกัน หรืออยู่ตรงข้ามกันแล้วเท่านั้น การอ้างสิทธิฝ่ายเดียวจึงไม่ผูกพันรัฐอื่น และคงผูกพันเฉพาะรัฐที่อ้างสิทธินั้นเท่านั้นว่า อาณาเขตทางทะเลของรัฐนั้นมีความกว้างไม่เกินกว่าที่อ้างสิทธิไว้ด้วยเหตุนี้ในการประกาศเขตไหล่ทวีปของไทย พระบรมราชโองการกำหนดเขตไหล่ทวีปของไทย พ.ศ.2516

³⁹ ข้อ 78 วรรค 2 ของอนุสัญญา ค.ศ. 1982

⁴⁰ ข้อ 79 วรรค 4 ของอนุสัญญา ค.ศ. 1982

⁴¹ ข้อ 122 ของอนุสัญญา ค.ศ. 1982

⁴² ข้อ 60 ของอนุสัญญา ค.ศ. 1982



ภาพที่ 2

(รจ. เล่ม 90 ตอนที่ 60 วันที่ 1 มิถุนายน 2516)

จึงใช้ถ้อยคำในลักษณะที่มีความยืดหยุ่นเพื่อให้สามารถคำนึงถึงวิวัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศในวันข้างหน้าได้ด้วย โดยใช้ถ้อยคำว่า ให้ไหล่ทวีปของไทยเป็นไปตาม “มูลฐานแห่งสิทธิตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ อันเป็นที่ยอมรับนับถือกันทั่วไป และตามอนุสัญญาว่าด้วยไหล่ทวีปซึ่งกระทำ ณ กรุงเจนีวา ลงวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2511” ซึ่งนอกจากจะทำให้สามารถคำนึงถึงวิวัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศในวันข้างหน้าได้ด้วยแล้ว ก็ยังรวมถึงความตกลงใด ๆ ที่ประเทศไทยจะทำการกับประเทศเพื่อนบ้านเกี่ยวกับการแบ่งอาณาเขตทางทะเลด้วย เพราะสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศถือว่าเป็นรูปหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศ (ภาพที่ 2) นอกจากนั้นในการให้สัมปทานปิโตรเลียมแก่บริษัทเอกชนในอ่าวไทยที่คาบเกี่ยวกับบริเวณที่มีการอ้างสิทธิทับซ้อนกันทางราชการไทยจึงมีกรบขอสงวนเอาไว้ด้วยเสมอว่า ให้ขอบเขตของสัมปทานเป็นไปตามสิทธิที่ไทยมีอยู่ตามกฎหมายระหว่างประเทศ ยกตัวอย่างเช่น สัมปทานปิโตรเลียมที่รัฐบาลไทยให้แก่บริษัท Triton ที่คาบเกี่ยวกับพื้นที่พัฒนาร่วมไทย - มาเลเซีย เป็นต้น ดังจะได้ทำการศึกษากันต่อไป

5. เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone)

5.1 วิวัฒนาการของแนวคิด

ซึ่งเป็นอาณาเขตทางทะเลของรัฐชายฝั่งที่เกิดขึ้นโดยผลของวิวัฒนาการของกฎหมายทะเลที่ล่าสุด⁴³ หมายถึง อาณาเขตทางทะเลซึ่งอยู่ประชิดกับทะเลอาณาเขต และอยู่ถัดจากทะเลอาณาเขตออกไปในทะเลมีความกว้างไม่เกิน 200 ไมล์ทะเล นับจากเส้นฐานที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการวัดความกว้างของทะเลอาณาเขต โดยที่ตั้งแต่คำพิพากษาศาลยุติธรรมระหว่างประเทศในคดีเขตอำนาจในเรื่องการประมง วันที่ 25 กรกฎาคม ค.ศ. 1974 ระหว่างสหราชอาณาจักรกับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (เยอรมันตะวันตก) ซึ่งยอมรับว่ามีกฎหมายจารีตประเพณีที่เกิดขึ้นสำหรับแนวคิดเรื่องเขตประมง และเรื่องสิทธิพิเศษทางการประมงในน่านน้ำซึ่งประชิดกับรัฐชายฝั่ง สำหรับรัฐชายฝั่งที่อยู่ในสถานะที่ต้องพึ่งพาการประมงชายฝั่งเป็นพิเศษ⁴⁴ ก็มีการเคลื่อนไหวสนับสนุนความคิดในเรื่องเขตเศรษฐกิจจำเพาะในระหว่างการประชุม UNCLOS III และในทางปฏิบัติรัฐจำนวนมากก็ได้กำหนดเขตเศรษฐกิจจำเพาะจึงเป็นเขตทางทะเลประเภทหนึ่งซึ่งกฎหมายระหว่างประเทศยอมรับ ตามที่ได้เรียบเรียงไว้ในรายละเอียดในอนุสัญญาสหประชาชาติ ค.ศ. 1982 อย่างไรก็ตามแนวคิดดังกล่าวเกิดขึ้นจากการเรียกร้องสิทธิของประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายส่วนใหญ่ (ซึ่งมีความเห็นต่างกันเฉพาะเมื่อเป็นกลุ่มที่มีชายฝั่ง

⁴³ หลักกฎหมายทะเลที่ว่าด้วยเขตเศรษฐกิจจำเพาะเพิ่งเกิดขึ้นในยุคของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ดังนั้นกฎหมายทะเลที่ประมวลไว้ในอนุสัญญาเจนีวา 1958 ซึ่งไทยร่วมเป็นภาคีอยู่ด้วยจึงมิได้กล่าวถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะเลย

⁴⁴ ICJ, 1969 Report หน้า 23

ทะเลกับปราศจากฝั่งทะเลหรือมีสภาพภูมิศาสตร์เสียเปรียบ) ซึ่งตระหนักถึงความจำเป็นทางเศรษฐกิจของประเทศที่ต้องอนุรักษ์ทรัพยากรประมงในน่านน้ำที่ติดกับชายฝั่งของตนที่มักจะแสงประโยชน์จนร่อยหรอไปทุกที่ โดยเฉพาะจากชาวประมงของชาติที่พัฒนาแล้วโดยอาศัยหลักเสรีภาพในทะเลหลวงเป็นช่องทางในการดำเนินการ ดังนั้นแนวคิดจึงถูกเรียบเรียงขึ้นเป็นครั้งแรกใน ค.ศ.1971 โดยตัวแทนจากประเทศเคนยาในคณะกรรมการที่ปรึกษาทางกฎหมายแห่งแอฟริกาและเอเชีย โดยเสนอว่าเป็นอาณาเขตทางทะเลซึ่งรัฐชายฝั่งสามารถออกไปอนุญาตทำประมงให้ เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนกับความช่วยเหลือทางเทคนิค แนวคิดถูกนำเสนออีกครั้งในคณะกรรมการท้องทะเลเล็ก ค.ศ.1972 และได้รับการยืนยันในประเทศขององค์การสหภาพแอฟริกา เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม ค.ศ.1973 ดังนั้นความริเริ่มของแนวคิดจึงเป็นผลงานของรัฐในทวีปแอฟริกา ซึ่งได้ทำข้อเสนอต่อที่ประชุม UNCLOS III ในวาระแรก⁴⁵ ส่วนรัฐต่าง ๆ ของลาตินอเมริกาก็เห็นชอบด้วยต่อข้อเสนอ แต่ถือว่าเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของแนวคิดเกี่ยวกับทะเลอาณาเขต ซึ่งตนเสนอไว้ในคณะกรรมการท้องทะเลเล็ก เมื่อเดือนเมษายน ค.ศ.1973 เป้าหมายของข้อเสนอต่าง ๆ นี้อยู่ที่ความเสมอภาคที่จะได้รับ ซึ่งตามระบบกฎหมายของไอร์แลนด์ตามอนุสัญญา ค.ศ.1958 ไม่อาจจะบรรลุผลในลักษณะเดียวกันนี้ได้ ดังนั้นแนวคิดนี้จึงเป็นผลจากการประนีประนอมผลประโยชน์ระหว่างรัฐที่ต้องการให้เป็นทะเลอาณาเขตที่มีความกว้าง 200 ไมล์ทะเล กับพวกที่ไม่ต้องการระบบดังกล่าว โดยเฉพาะรัฐที่พัฒนาแล้วทั้งหลายซึ่งเคยแสดงปฏิกิริยาต่อต้านก็จำต้องยอมรับในที่สุด แม้ว่าจะเคยหวั่นวิตกว่าแนวคิดนี้จะนำไปสู่การแบ่งเขตทางทะเลระหว่างรัฐชายฝั่ง ซึ่งย่อมกระทบต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและโดยเฉพาะอย่างยิ่งทางยุทธศาสตร์ โดยประเทศมหาอำนาจยอมรับแนวคิดในเรื่องนี้โดยแลกเปลี่ยนกับหลักประกันต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อให้รัฐต่าง ๆ หันไปสนับสนุนแนวคิดเรื่องทะเลอาณาเขต 200 ไมล์ทะเล หลักประกันดังกล่าวเน้นที่เสรีภาพในการเดินเรือในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ตลอดจนสิทธิในการผ่านอย่างเสรีในช่องแคบ อย่างไรก็ตามก็ตีประเทศมหาอำนาจทั้งหลายต่างก็ได้รับผลประโยชน์จากเขตทางทะเลใหม่นี้ด้วยเช่นกัน⁴⁶ โดยในปี ค.ศ.1977 คานาดา สหรัฐอเมริกา และสหภาพโซเวียตต่างก็ประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตน ซึ่งทำให้แต่ละประเทศต่างก็ได้สิทธิเหนือพื้นที่ซึ่งมีบริเวณกว้างขวางอย่างเต็มที่ เนื่องจากสภาพภูมิศาสตร์เอื้ออำนวย ประชาคมยุโรป (ซึ่งปัจจุบันคือ สหภาพยุโรป) ก็ประกาศเขตประมงของประชาคมที่มีความกว้าง 200 ไมล์ทะเล ตามมติของคณะมนตรีของประชาคม ฯ วันที่ 3 พฤษภาคม

⁴⁵Nandan S.N., "The Exclusive Economic Zone ; A Historical Perspective , " ใน Essays in memory of Jean CARROZ, The Law and the Sea, FAO, Rome, 1987, หน้า 172 - 188

⁴⁶Dupuy René Jean, "La mer sous compétence nationale" ใน Traité du Nouveau Droit de la Mer, Economica, Paris, 1985, หน้า 253 - 256

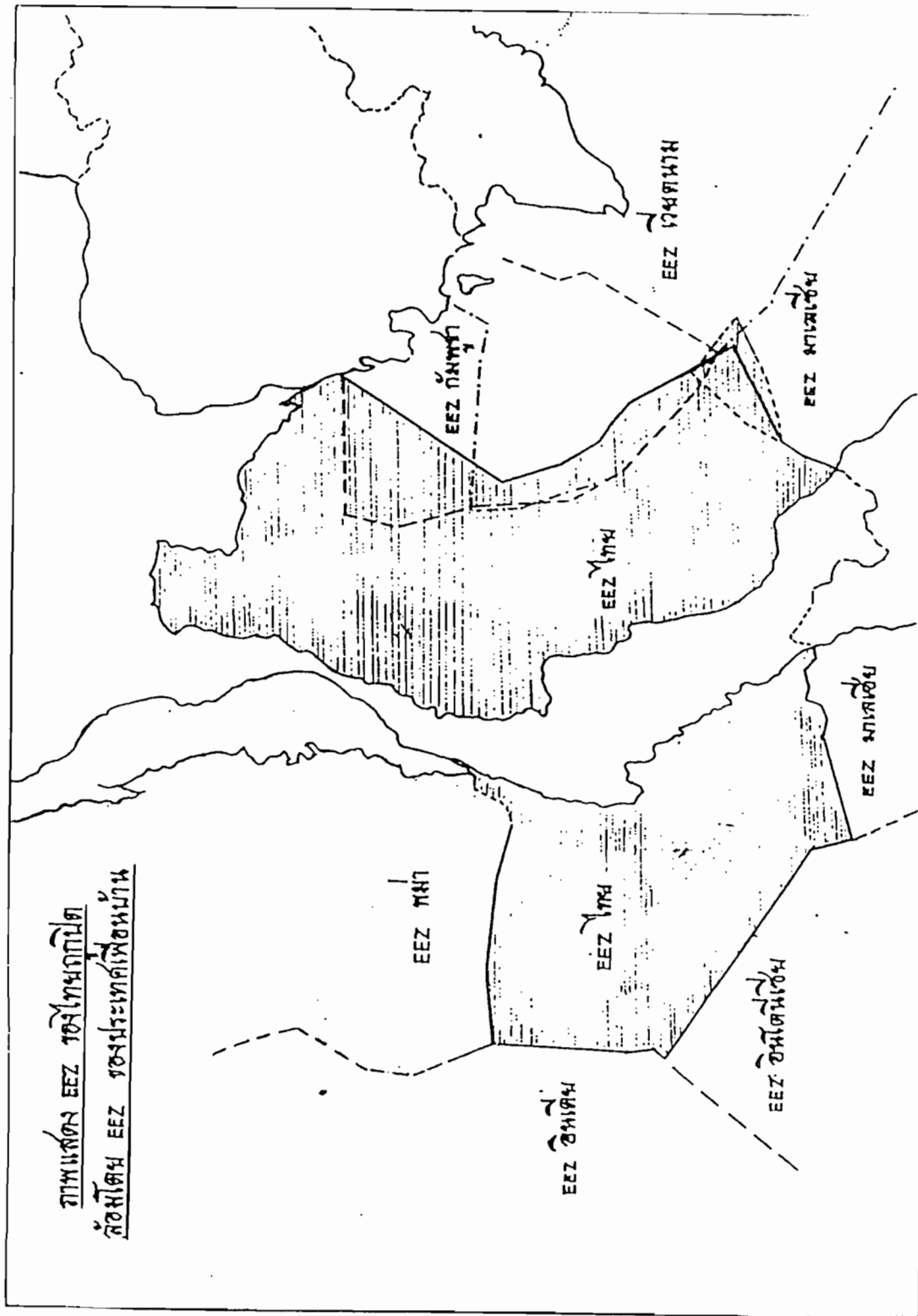
ค.ศ.1976 สำหรับทวีปแอตแลนติกและในทะเลเหนือ ส่วนประเทศมหาอำนาจทางทะเลอื่น ๆ เช่น ฝรั่งเศสก็เปลี่ยนท่าทีมารับแนวคิดดังกล่าวในทางปฏิบัติเช่นกันใน ค.ศ.1977

5.2 บทวิเคราะห์ลักษณะทางกฎหมาย

อย่างไรก็ตามจากการวิเคราะห์ลักษณะทางกฎหมายของเขตเศรษฐกิจจำเพาะปรากฏว่า เขตดังกล่าวนี้มีคุณสมบัติสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก เป็นเขตที่ติดต่อกับทะเลอาณาเขตแต่มีใช้ทะเลอาณาเขต เนื่องจากระบอบกฎหมายของเขตเศรษฐกิจจำเพาะแตกต่างกับระบอบกฎหมายของทะเลอาณาเขต ในลักษณะที่ว่าอำนาจของรัฐจะมีน้อยกว่าในทะเลอาณาเขต ตัวอย่างเช่น ในเรื่องเสรีภาพในการเดินเรือและบินผ่านเหนือเขตนี้ ตลอดจนเสรีภาพในการวางท่อและเคเบิลใต้น้ำ ซึ่งในขณะที่ในทะเลอาณาเขตมีข้อจำกัดเพียงในเรื่องการผ่านอย่างสุจริต และการขออนุญาตบินผ่านเท่านั้น ประการที่สอง แม้ว่าอาณาบริเวณของเขตเศรษฐกิจจำเพาะตามหลักแล้วจะอยู่ในเขตทะเลหลวงก็ตาม แต่ตามตัวบทของอนุสัญญา ค.ศ.1982 ซึ่งให้เห็นว่าเขตเศรษฐกิจจำเพาะเป็นเขตทางทะเลที่มีลักษณะผสมที่อยู่ระหว่างเขตที่อยู่ภายใต้อธิปไตยสมบูรณ์กับน่านน้ำสากล จึงมิใช่เป็นทะเลหลวง ดังที่ ข้อ 86 ของอนุสัญญา ค.ศ.1982 ระบุไว้ในส่วนที่เกี่ยวกับทะเลหลวงว่า “เป็นส่วนต่าง ๆ ของทะเลที่มีใช้เขตเศรษฐกิจจำเพาะ...” ส่วนท่าทีของประเทศไทยเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะนั้น นักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีส่วนร่วมในการประชุมร่างระบอบกฎหมายของเขตเศรษฐกิจจำเพาะในที่ประชุมสหประชาชาติ ต่างก็ตระหนักดีถึงผลกระทบของเขตทางทะเลนี้ที่มีต่อประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาค โดยเฉพาะสำหรับประเทศไทย⁴⁷ และถือว่าเป็นเรื่องที่เกิดผลเสียอย่างร้ายแรงต่อประเทศไทย โดยเฉพาะในเรื่องการประมงซึ่งเขตดังกล่าวเปรียบเสมือน “ผืนร้าย”⁴⁸ อย่างไรก็ตามแม้ประเทศไทยจะไม่เห็นชอบกับหลักการเรื่องเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ซึ่งมีผลทำให้ชาวประมงไทยสูญเสียพื้นที่ทางทะเลที่เคยทำการประมงอยู่เป็นประจำตามหลักเสรีภาพในทะเลหลวงไปเป็นจำนวนมาก โดยพยายามที่จะให้นานาชาติยอมรับว่าประเทศไทยอยู่ในสถานะประเทศที่เสียเปรียบทางภูมิศาสตร์ โดยเสนอให้มีการ

⁴⁷ดู Minister Arun Panupong “The New Zones of National Jurisdiction in the Law of the Sea : Developmental Implications for Southeast Asia” ใน International Symposium on the New Law of the Sea in Southeast Asia. Developing Effects and Regional Approaches, edited by Douglas M. Johnston, Edgar Gold, Phiphat Tangsubkul, Dalhousie. Ocean Studies Programme, 1983, หน้า 20 - 21

⁴⁸Ambassador Sompong Sucharitkul, “A Synthesis of Thailand's Positions in the Light of the New Law of the Sea”, ในเอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง “กฎหมายทะเลฉบับใหม่กับอนาคตเศรษฐกิจไทย ซึ่งจัดโดยศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ และคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โครงการกฎหมายทะเลแห่งเอเชียอาคเนย์ (SEAPOL), วันที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2538, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 14 และ 16



ภาพที่ 3

(แผนที่ประกอบเอกสารเรื่อง "กฎหมายทะเลใหม่ ทะเลไทยถูกบีบตีล้อม" โดยพลเรือโท ถนอม เจริญลาภ
 สำหรับการสัมมนาเรื่องเขตเศรษฐกิจจำเพาะกับอุตสาหกรรมประมงไทย
 โดย ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศและกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย วังสราญรมย์, 12 มกราคม 2539)

แบ่งทรัพยากรในเขตนี้อย่างเป็นธรรม พร้อมสิทธิที่จะได้รับการชดเชยในฐานะเป็นประเทศที่ถูกปิดล้อมจากเขตทางทะเลของรัฐอื่น ๆ และสูญเสียผลประโยชน์ที่เคยได้รับไป⁴⁹ ในการประชุมสหประชาชาติ แต่ก็ประสบความล้มเหลวและพยายามสนับสนุนข้อเสนอของประเทศซาอุดีในช่วงท้ายของการประชุม ที่ต้องการให้รัฐมีสิทธิในการทำประมงสำหรับทรัพยากรส่วนที่เหลือจากขีดความสามารถในการทำประมงของรัฐชายฝั่ง⁵⁰ แต่ก็ปราศจากแรงสนับสนุน อีกทั้งประเทศมหาอำนาจทางทะเลที่ได้รับผลกระทบในลักษณะเดียวกับประเทศไทย ต่างก็พากันเลิกต่อต้านและยอมรับแนวโน้มใหม่ดังกล่าวด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะญี่ปุ่น เกาหลี สหรัฐอเมริกา ฯลฯ และในที่สุดจากแรงกดดันของประชาคมระหว่างประเทศ ประเทศไทยก็จำต้องยอมรับแนวคิดในเรื่องเขตเศรษฐกิจจำเพาะโดยประกาศเขตของตนเช่นกัน (ภาพที่ 3)

อย่างไรก็ตามอาจมีข้อตำหนิสำหรับท่าทีของประเทศไทยที่ยอมรับแนวคิดเกี่ยวกับเขตนี้อันทำให้เกิดผลเสียหายต่อชาวประมง ธุรกิจประมง รวมทั้งอุตสาหกรรมประมงโดยรวม แต่หากวิเคราะห์กันในแง่ผลประโยชน์ตลอดจนในแง่ความเป็นจริงและในทางกฎหมาย จะเห็นว่าประเทศไทยอยู่ในสถานะที่ไม่อาจกระทำการเป็นอย่างอื่นได้เลย กล่าวคือ แม้ในทางทฤษฎีกฎหมายประเทศไทยอาจไม่จำเป็นต้องยอมรับเขตเศรษฐกิจจำเพาะ เพราะไม่เพียงประเทศไทยยังไม่ได้เป็นภาคีในอนุสัญญา ค.ศ.1982 อีกทั้งได้โต้แย้งมาตั้งแต่เริ่มพิจารณาแนวคิดดังกล่าว แม้การกระทำของไทยจะไม่สามารถทำให้กระบวนการก่อตัวของกฎเกณฑ์ในรูปจารีตประเพณีระหว่างประเทศยุติลง แต่ในฐานะที่เป็นประเทศที่คัดค้านเป็นนิจ (persistent objector) กฎเกณฑ์ที่เกิดขึ้นเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ซึ่งโดยปรกติจะมีผลผูกพันรัฐต่าง ๆ โดยทั่วไป ย่อมไม่มีผลผูกพันสำหรับประเทศไทย⁵¹ ดังที่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้ยืนยันในคดีประมงระหว่างอังกฤษกับนอร์เวย์ วันที่ 18 ธันวาคม ค.ศ.1951⁵² แต่หากพิจารณาในทางความเป็นจริงแล้ว ในเมื่อประเทศส่วนใหญ่ในประชาคมโลกต่างก็ยอมรับและนำไปปฏิบัติโดยประกาศเขตดังกล่าวกันทั่วไป ก็ทำให้ชาวประมงของไทยต้องตกเป็นผู้ละเมิดน่านน้ำเหล่านั้น ตามกฎหมายภายในของประเทศต่าง ๆ เหล่านั้น ซึ่งไม่สนใจที่จะรับฟังข้อต่อสู้ทางกฎหมายแต่อย่างใด อันนำมาซึ่งความเสื่อมทรมานในความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศ

⁴⁹ดู UNCLOS III Official Records, vol. 1, July 10, 1974 หน้า 147 และ vol. 2, August 1, 1974, หน้า 192

⁵⁰ดู คำวิจารณ์ของ ดร. สมปอง สุจริตกุล, ตัวแทนประเทศไทยในการประชุมใหญ่ครั้งที่ 170, UNCLOS III, April 16, 1982, UN, Doc. A / conf. 62 / Sr. 170/22, April 1980, หน้า 6 -8 Zaire's Draft Amendment to Article 62 in UN. Doc. A/ Conf. 62 /L. 107, April 13, 1982 อ้างโดย ดร.สมปอง สุจริตกุล. อ้างแล้ว, หน้า 43

⁵¹Manin Philippe, Droit International Public, Masson, Paris, 1979, หน้า 33 - 34

⁵²ICJ. 1951 Report หน้า 131

ชายฝั่งทั้งหลาย ซึ่งย่อมกระเทือนผลประโยชน์โดยรวมของประเทศด้วย และในทางตรงกันข้าม การไม่ยอมรับเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทย ยังทำให้ประเทศไทยไม่อาจดำเนินการกับเรือประมงของต่างชาติที่เข้ามาทำประมงในบริเวณที่อยู่เลยทะเลอาณาเขตของประเทศไทยได้อีกด้วย ซึ่งเท่ากับต้องยอมรับการแข่งขันจากเรือประมงต่างชาติในบริเวณนั้น ๆ ซึ่งเป็นที่ทราบกันอยู่ว่าต้องการฟื้นฟูอย่างยิ่ง เพราะอยู่ในสภาพที่ทรัพยากรค่อนข้างร่อยหรอจนเกือบจะสูญพันธุ์ ดังนั้นไม่เพียงแต่จะต้องคำนึงถึงแรงกดดันและความร่วมมือกับประชาคมระหว่างประเทศ แต่ประเทศไทยเองในเมื่อไม่สามารถยับยั้งแนวโน้มของกฎหมายในเรื่องนี้ได้ ก็ยังสามารถสงวนสิทธิของตนในน่านน้ำซึ่งเคยเป็นทะเลหลวง และอยู่ใกล้ชายฝั่งไทยเลยจากทะเลอาณาเขตออกไป โดยการประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตนเอง อันมีผลทำให้มีสิทธิอธิปไตยเหนือบริเวณที่มีขนาดประมาณ 300,000 ตารางกิโลเมตร เพิ่มขึ้นจากเดิมอีกด้วย ดังนั้นเพื่อมิให้ต้องสูญเสียผลประโยชน์ในทางปฏิบัติมากไปกว่านี้ การยอมรับเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทยจึงเป็นความจำเป็น ซึ่งแม้จะไม่พึงปรารถนาแต่ก็ต้องยอมรับในความเป็นจริง

5.3 ทางปฏิบัติของไทย

สำหรับประเทศไทยได้มี

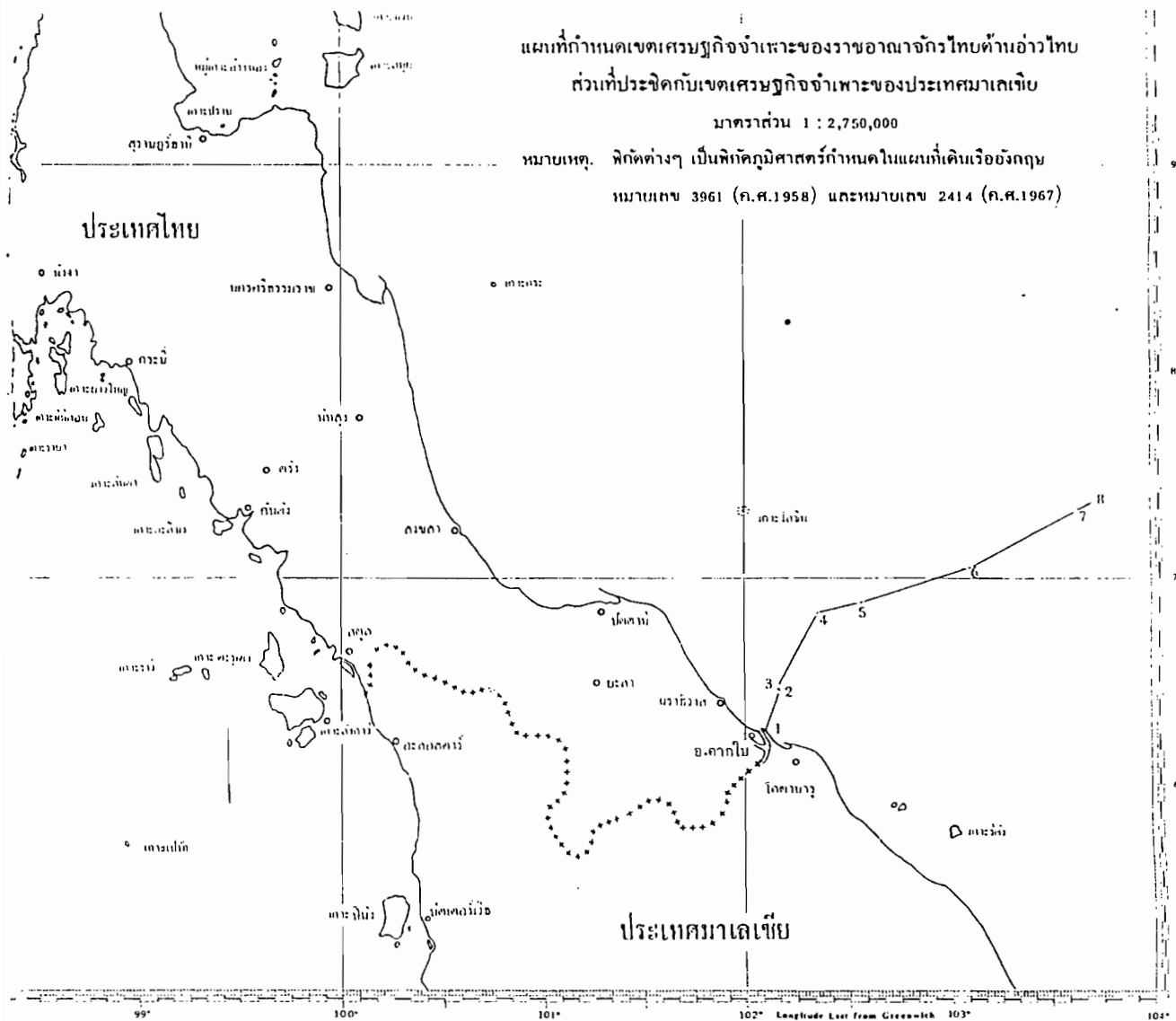
(1) ประกาศพระบรมราชโองการกำหนดเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทย ซึ่งอยู่ถัดออกไปและติดกับทะเลอาณาเขต เป็นระยะ 200 ไมล์ทะเล โดยวัดจากเส้นฐานที่ใช้สำหรับวัดความกว้างของทะเลอาณาเขต ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2524⁵³

(2) ประกาศพระบรมราชโองการเรื่องเขตเศรษฐกิจจำเพาะของราชอาณาจักรไทยด้านอ่าวไทย ส่วนที่ประชิดกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศมาเลเซีย ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2531 (ภาพที่ 4)

(3) ประกาศพระบรมราชโองการเรื่องเขตเศรษฐกิจจำเพาะของราชอาณาจักรไทยด้านทะเลอันดามัน ลงวันที่ 18 กรกฎาคม 2531⁵⁴ (ภาพที่ 5)

⁵³ ประกาศพระบรมราชโองการเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทย ฉบับลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2524 นี้ เป็นเพียงประกาศอ้างสิทธิตามกฎหมายระหว่างประเทศโดยหลักการเท่านั้น ดังนั้นการมีประกาศพระบรมราชโองการหรือการทำสนธิสัญญากับประเทศเพื่อนบ้านในภายหลัง ที่กำหนดขอบเขตหรือความกว้างของเขตเศรษฐกิจจำเพาะต่ำกว่า 200 ไมล์ทะเล จึงไม่เป็นการเปลี่ยนแปลงเขตอธิปไตยตามความหมายของมาตรา 162 (2) ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2522 หรือเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจของรัฐตามความหมายของมาตรา 181 (2) ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2534 แต่อย่างใด ดังนั้นการนี้จึงไม่เข้าข่ายที่จะต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ก่อน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว

⁵⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 105 ตอนที่ 120 ลงวันที่ 26 กรกฎาคม 2531



ภาพที่ 4

(รจ. เล่ม 105 ตอนที่ 24 วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2531)

อนึ่งโดยลักษณะภูมิศาสตร์ของอ่าวไทยและทะเลอันดามัน ไม่มีส่วนใดเลยที่ฝั่งทะเลของไทย อยู่ห่างจากฝั่งทะเลของรัฐที่อยู่ตรงกันข้ามถึง 400 ไมล์ทะเล ดังนั้นจึงไม่มีทางเป็นไปได้ที่ไหล่ทวีปของไทยจะมีความกว้างเกินกว่าความกว้างของเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ด้วยเหตุนี้ถึงแม้ในทางด้านอ่าวไทยจะมิได้มีการประกาศจุดพิกัดทางภูมิศาสตร์ของเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ในทางปฏิบัติทางการของประเทศ ไทยจึงถือว่าเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทย มีขอบเขตเท่ากับขอบเขตของไหล่ทวีปทั้งที่ได้ประกาศไปแล้ว และที่จะอ้างสิทธิต่อไปในวันข้างหน้า

ทั้งนี้ในเมื่อฝั่งทะเลของไทยไม่มีส่วนใดเลยที่อยู่ห่างจากฝั่งทะเลของรัฐที่อยู่ตรงกันข้ามถึง 400 ไมล์ทะเล การที่ประเทศไทยได้ประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทย เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2524 ให้มีความกว้าง 200 ไมล์ทะเล นับจากเส้นฐานที่ใช้สำหรับวัดความกว้างของทะเลอาณาเขต จึงเป็นเพียงการประกาศในหลักการเท่านั้น ดังนั้นหากในวันข้างหน้าประเทศไทยทำความตกลงกับเวียดนาม และกัมพูชา กำหนดเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีปของตนให้มีความกว้างต่ำกว่า 200 ไมล์ทะเล จึงไม่ถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจของรัฐ และไม่จำเป็นต้องของความเห็นชอบจากรัฐสภา สำหรับการทำความตกลงดังกล่าวแต่อย่างใดดังกล่าวมาแล้วในเชิงอรรถที่ 53

- เขตอำนาจของรัฐ

รัฐชายฝั่งมีสิทธิอธิปไตย (sovereign rights) ซึ่งเป็นสิทธิจำเพาะแต่ผู้เดียว เพื่อความมุ่งประสงค์ ในการสำรวจและแสวงประโยชน์อนุรักษ์และจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตบนพื้นดินใต้ท้องทะเลและใต้พื้นดินใต้ท้องทะเล ตลอดจนห้วงน้ำเหนือขึ้นไปยังรัฐชายฝั่งมีสิทธิจำเพาะแต่ผู้เดียวเหนือทรัพยากรที่ไม่มีชีวิตในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ แต่สำหรับทรัพยากรที่มีชีวิตนั้นสิทธิของรัฐมีข้อจำกัด โดยในกรณีที่ความสามารถในการจับทรัพยากรที่มีชีวิตโดยเฉพาะทรัพยากร ประมงต่ำกว่า ปริมาณทรัพยากรที่อนุญาตให้จับได้ ส่วนที่เกินจากความสามารถของรัฐชายฝั่งอาจได้รับอนุญาตให้รัฐอื่นมาดำเนินการจับได้โดยเฉพาะรัฐที่เคยเข้ามาจับเป็นประจำในบริเวณนี้ซึ่งปัจจุบันกลายเป็นเขตเศรษฐกิจจำเพาะไป รวมทั้งรัฐที่มีส่วนร่วมในการทำวิจัย และจัดทำรายการประชากรประมงต่างๆ นอกจากนี้สำหรับรัฐชายฝั่ง และรัฐที่มีสภาพภูมิศาสตร์เสียเปรียบ เช่น รัฐชายฝั่งของทะเลปิดหรือกึ่งปิดแล้ว รัฐชายฝั่งต้องร่วมกับรัฐพวกนี้เพื่อทำการทำข้อตกลงเพื่อให้มีส่วนร่วมในการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรประมงของรัฐชายฝั่งด้วย ซึ่งก็ย่อมขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐชายฝั่งในการตัดสินใจตามข้อตกลงดังกล่าว⁵⁵ นอกจากนี้ รัฐชายฝั่งยังมีสิทธิอธิปไตยในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจกรรมอื่นใด เพื่อการ

⁵⁵ดู รายละเอียดใน Vasciannie S.C., Land - Locked and Geographically Disadvantaged States in the International Law of the Sea, Clarendon Press, Oxford, 1990, 244 หน้า

สำรวจและแสวงประโยชน์ทางเศรษฐกิจของตน อาทิ การใช้กระแสน้ำหรือกระแสลมเหนือผิวน้ำเพื่อเป็นพลังในการผลิตไฟฟ้า เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐชายฝั่งยังมีเขตอำนาจ (jurisdiction) ในเรื่องการก่อสร้าง หรือได้เกาะเทียม รวมทั้งสิ่งติดตั้งหรือสิ่งก่อสร้างอื่นๆ การวิจัยทางสมุทรศาสตร์ หรือวิทยาศาสตร์ทางทะเล ตลอดจนการป้องกันและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตนด้วย

อย่างไรก็ดี สิทธิอธิปไตยซึ่งมีจำกัดอยู่เพียงในเรื่องกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐชายฝั่งดังกล่าวเหล่านี้ไม่ตัดสิทธิและเสรีภาพของรัฐอื่นในการเดินเรือ (freedom of navigation) สิทธิในการบินผ่าน สิทธิในอันที่จะวางสายเคเบิลและท่อใต้ทะเล ตลอดจนการใช้ทะเลส่วนนั้นในทางอื่นใดที่ชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการใช้เสรีภาพเหล่านั้นที่ไม่ขัดต่อบทบัญญัติอื่นๆ ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 สำหรับเสรีภาพในการเดินเรือนั้น เรือของทุกรัฐสามารถเดินทางผ่านเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งได้ เสมือนกับเดินเรือในน่านน้ำสากลหรือทะเลหลวง (High Seas) ตราบเท่าที่ไม่มีการละเมิดสิทธิอธิปไตยของรัฐชายฝั่งนั้น เช่น การลักลอบทำการประมงโดยมิได้รับอนุญาต เป็นต้น การเดินเรือผ่านเขตเศรษฐกิจจำเพาะ โดยหลักการแล้วไม่จำเป็นต้องขออนุญาตหรือแจ้งล่วงหน้าให้รัฐชายฝั่งทราบแต่อย่างใด⁵⁶ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าเขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตไหล่ทวีปมีข้อแตกต่างกันตรงที่ อาณาเขตของทั้ง 2 เขต อาจครอบคลุมไม่เท่าเทียมกัน เนื่องจากในกรณีต่าง ๆ เขตไหล่ทวีปอาจกว้างเกินกว่า 200 ไมล์ทะเลได้ และรัฐจะมีเขตอำนาจเพียงเหนือทรัพยากรที่มีชีวิตและทรัพยากรไม่มีชีวิต ซึ่งอยู่ติดพื้นดินใต้ท้องทะเลหรือใต้พื้นดินใต้ท้องทะเลเท่านั้นในไหล่ทวีป

สำหรับประเทศไทยนั้นพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิประมงในเขตประมงไทย พ.ศ.2482 ระบุให้พนักงานประมง กรมการจังหวัด กรมการอำเภอ เจ้าท่า พนักงานศุลกากร ผู้บังคับเรือ หรือผู้บังคับบัญชาทหารหน่วยราชนาวิก มีอำนาจตรวจ ค้น หรือยึดเรือต่างประเทศ เรือไทยที่มีคนประจำเรือเป็นคนต่างด้าวที่ทำการประมงใน “เขตการประมงไทย” ซึ่งหมายความว่าเขตน่านน้ำอื่นไทยหรือเขตน่านน้ำอื่น

⁵⁶ ส่วนทางปฏิบัติของมาเลเซียที่ออกกฎข้อบังคับกำหนดให้เรือประมงต่างชาติต้องแจ้งล่วงหน้านั้น ประเทศไทยถือว่าโดยหลักการแล้วเป็นการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ก็มีแนวคิดในประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้อยู่บ้าง ที่ทำให้ในเชิงวิชาการยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่ามาเลเซียมีสิทธิที่จะกระทำเช่นนั้นได้หรือไม่ ดังจะได้ยกเป็นประเด็นวิเคราะห์กันต่อไปเมื่อกล่าวถึงปัญหาในทางปฏิบัติของไทย

ใด ที่ประเทศไทยใช้อยู่หรือมีสิทธิที่จะใช้ต่อไปในการจับสัตว์น้ำ ตามกฎหมายท้องถิ่นหรือธรรมเนียมประเพณี⁵⁷ หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือตามสนธิสัญญา หรือด้วยประการใด ๆ⁵⁸

นอกจากนี้ยังมีประเด็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิประมงในเขตประมงไทย พ.ศ.2482 อยู่ว่า

การที่กฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานตรวจ ค้น หรือยึดเรือไทยที่มีคนประจำเรือเป็นคนต่างด้าว ที่ทำการประมงในเขตการประมงไทย เข้าใจว่าน่าจะมีวัตถุประสงค์ในอันที่จะป้องกันมิให้เรือต่างชาติใช้ช่องโหว่ของ Maritime Law ในเรื่อง flag of convenience เข้ามาจดทะเบียนในประเทศไทยเพื่ออาศัยสิทธิความเป็นเรือไทยเข้ามาทำการประมงในน่านน้ำของไทย ไม่น่าจะหมายความว่าเรือไทยที่จะทำการประมงในน่านน้ำไทย ไม่มีสิทธิที่จะจ้างคนต่างชาตินำเป็นลูกเรือเสียเลย อนึ่งการที่คำนิยามของคำว่า “เขตการประมงไทย ให้หมายความรวมถึงน่านน้ำอื่นใดนอกเหนือไปจากน่านน้ำไทยที่ประเทศไทยใช้อยู่ หรือมีสิทธิที่จะใช้ตามสนธิสัญญา” อาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ว่า ในกรณีที่เรือได้รับสัมปทานหรืออนุญาตให้คนไทยทำการประมงในน่านน้ำของของบังคลาเทศ แล้วมีเรือของชาติอื่นเข้ามาลักลอบทำการประมงในเขตสัมปทานของประมงของเรือไทยนั้น ทางราชการไทยจะเข้าไปใช้สิทธิตรวจ ค้น หรือยึดเรือต่างชาติในน่านน้ำของบังคลาเทศได้อย่างไร ในเมื่อการใช้สิทธิเช่นนั้นย่อมเป็นการละเมิดอธิปไตยของบังคลาเทศ และหากเจ้าพนักงานไทยไม่ใช้สิทธิตรวจ ค้น หรือยึดเรือต่างชาติดังกล่าว เพราะเหตุที่เป็นความผิดที่กระทำในน่านน้ำของรัฐอื่น จะถือว่าเป็นการละเว้นไม่ปฏิบัติตามหน้าที่อันเป็นความผิดทางอาญา⁵⁹หรือไม่

นอกจากนั้นพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นโจรสลัด พ.ศ.2534 มาตรา 4 ระบุให้เจ้าหน้าที่ทหารเรือมีอำนาจดำเนินการเพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นโจรสลัด ซึ่งได้กระทำในทะเลหลวงหรือในเขตเศรษฐกิจจำเพาะด้วย

อนึ่งถึงแม้ว่ากฎหมายทะเลทั้งที่ประมวลไว้ในอนุสัญญากรุงเจนีวา 1958 ในส่วนที่เกี่ยวกับไหล่ทวีป และในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล 1982 ในส่วนที่เกี่ยวกับไหล่ทวีป และเขตเศรษฐกิจจำเพาะ จะจำกัดขอบเขตของสิทธิอธิปไตยของรัฐชายฝั่งอยู่เพียงในเรื่องทรัพยากร

⁵⁷ คำว่าตามธรรมเนียมประเพณีในที่นี้เข้าใจว่ากฎหมายมุ่งจะหมายถึงเขตที่ไทยมี historical right ที่จะทำการประมงในเขตน่านน้ำของประเทศอื่นทำนองเดียวกับสิทธิของอังกฤษในน่านน้ำของไอซ์แลนด์ในคดี Fisheries Case ค.ศ.1974 ซึ่งในทางปฏิบัติจริงไม่ปรากฏว่ามีสิทธิทำนองนี้แต่อย่างใด

⁵⁸ ขณะนี้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำลังเสนอร่างพระราชบัญญัติใหม่ เพื่อแก้ไขพระราชบัญญัติ พ.ศ.2482 ซึ่งมีคำนิยามของคำว่า “เขตประมงไทย” ที่คล้ายคลึงกับของเดิม แต่ให้คลุมถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะด้วย

⁵⁹ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157

“ธรรมชาติ” เท่านั้น ซึ่งย่อมไม่รวมถึงทรัพย์สินสมบัติที่จมอยู่ใต้ท้องทะเลด้วย แต่พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2535 มาตรา 24 ก็คุ้มครองโบราณสถานและศิลปวัตถุ ที่พบในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทยด้วย แต่ในทางปฏิบัติจริงในกรณีที่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองของไทยใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ต่อเรือต่างชาติ ที่เข้ามาลักลอบงมเอาสมบัติที่จมอยู่ใต้ท้องทะเลในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทย ซึ่งอยู่เลยออกไปจากเขตต่อเนื่อง ประเทศของเรือต่างชาตินั้นอาจประท้วงและคัดค้านการใช้เขตอำนาจของไทยดังกล่าวก็ได้ เพราะ UNCLOS III ค.ศ.1982 มิได้มีข้อบทที่ให้อำนาจแก่รัฐชายฝั่งโดยชัดแจ้งในเรื่องนี้

นอกจากนั้นยังมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่ว่า เรือต่างชาติซึ่งชักธงของต่างชาติที่เข้ามาจอดทอดสมอจำหน่ายน้ำมันให้แก่เรือประมงไทยในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทย โดยไม่เสียภาษีซึ่งเท่ากับเป็นการหนีภาษี โดยหลักการแล้วตามกฎหมายระหว่างประเทศจะไม่อยู่ใต้เขตอำนาจของทางราชการไทยที่จะจับกุมและลงโทษได้ แต่ถ้ากระทำในเขตต่อเนื่องของไทยซึ่งโดยหลักการตามกฎหมายระหว่างประเทศ ทางราชการไทยมีสิทธิที่จะจับกุมและนำมาดำเนินคดีเพื่อลงโทษตามกฎหมายไทย เพราะเรือประมงไทยย่อมต้องเข้ามาจอดในท่าเรือไทย จึงถือได้ว่าเป็นการลักลอบนำน้ำมันหนีภาษีเข้ามาในราชอาณาจักรไทยโดยไม่เสียภาษี โดยผลของการกระทำนั้นเกิดขึ้นในดินแดนหรือทะเลอาณาเขตของไทย แต่ถ้าเจ้าพนักงานไทยทำการจับกุมและดำเนินคดีในศาลไทย ก็เป็นที่คาดหมายได้ว่าศาลไทยอาจจะยกฟ้อง ตราบเท่าที่ประเทศไทยยังมิได้ประกาศเขตต่อเนื่อง และกฎหมายศุลกากรของไทยก็มิได้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้บังคับใช้กฎหมายศุลกากรของไทยในอาณาเขตทางทะเลดังกล่าวด้วย

1.2 ปัญหาการแบ่งอาณาเขตทางทะเลของประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน

บทนำ : สภาพปัญหา

การกำหนดอาณาเขตทางทะเลของรัฐชายฝั่งทั้งหลายจะมีความชอบธรรมและเป็นผลตามกฎหมายระหว่างประเทศได้ ก็ต้องเป็นไปตามหลักสำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ ปฏิบัติการของการกำหนดอาณาเขตจะต้องมาจากรัฐเจ้าของดินแดนที่เกี่ยวข้อง และจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศต่าง ๆ สำหรับในกรณีที่กำหนดเขตทางทะเลเป็นเรื่องการกำหนดเขตทางทะเลต่าง ๆ ของรัฐเดียวกัน การกำหนดเขตต่าง ๆ โดยรัฐชายฝั่งนั้นก็จำเป็นต้องเคารพขอบกฎหมายของเขตต่าง ๆ โดยเฉพาะในเรื่องความกว้างของเขต ทั้งนี้เส้นฐานที่ใช้เป็นเกณฑ์วัดความกว้างของเขตทางทะเลต่าง ๆ ก็ต้องสอดคล้องกับหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องนี้ด้วยเช่นกัน ดังรายละเอียดที่ได้อธิบายไว้เกี่ยวกับเขตทางทะเลต่าง ๆ ข้างต้น จึงจะมีผลใช้ยันกับรัฐอื่นได้เป็นการทั่วไป⁶⁰ แต่ปัญหาและความยุ่งยากทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ มักจะเกิดขึ้นในกรณีที่ต้องแบ่งอาณาเขตทางทะเลระหว่างรัฐตั้งแต่ 2 รัฐขึ้นไป ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐที่เกี่ยวข้องต่างก็ถือสิทธิตามที่กฎหมายระหว่างประเทศรับรองเหนือบางส่วนของพื้นที่ทางทะเลในเวลาเดียวกัน ดังนั้นปฏิบัติการในการแบ่งเขตทางทะเลจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง โดยหลักการรากฐานที่สำคัญในเรื่องนี้คือ ความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นไปตามการใช้อำนาจจำเพาะซึ่งรัฐที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมกันในพื้นที่ทางทะเลที่มีปัญหานั้น หรืออาจตกลงกันให้ศาลระหว่างประเทศเป็นผู้ชี้ขาดโดยการปรับใช้กฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศในกรณีที่รัฐชายฝั่งที่ขัดแย้งกันไม่อาจทำข้อตกลงแบ่งอาณาเขตทางทะเลกันได้เอง ซึ่งการแบ่งอาณาเขตในกรณีนี้เป็นการแบ่งอาณาเขตของสถานการณ์ 2 ลักษณะคือ เมื่อชายฝั่งของรัฐอยู่ตรงข้ามกัน หรือเมื่อชายฝั่งของรัฐอยู่ประชิดกัน สำหรับการแบ่งทะเลอาณาเขตนั้นโดยปรกติแล้ว มักจะไม่มี ความยุ่งยากนักเนื่องจากมีอาณาบริเวณที่ไม่กว้างมากนัก กล่าวคือ แม้ในปัจจุบันจะมีการขยายความกว้าง ออกไปจาก 3 ไมล์ทะเล เป็น 12 ไมล์ทะเลแล้วก็ตาม โดยหลักกฎหมายทั้งในอนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ.1958 ข้อ 12 และในอนุสัญญา 1982 ข้อ 15 ต่างก็บัญญัติหลักของเส้นมัธยะ (equidistance) ซึ่งเป็นเส้นที่ทุกจุดของเส้นจะอยู่ห่างจากเส้นฐานที่ใช้วัดความกว้างของทะเลอาณา เขตที่ใกล้ที่สุดของทั้ง 2 ฝ่ายในลักษณะที่เท่ากันเสมอ เพราะฉะนั้นตามหลักแล้วในกรณีการแบ่งเขตที่มีชายฝั่งตรงข้ามกัน เส้นแบ่งก็คือ เส้นกึ่งกลาง (median line) และในกรณีเขตที่มีชายฝั่งประชิดกัน เส้นแบ่งเขตก็คือ เส้นที่ลากตั้งฉากกับเส้นฐานของรัฐชายฝั่งทั้ง 2 แต่การแบ่งทะเล

⁶⁰Combacau Jean, Le Droit International de La Mer, Presses Universitaires de France, 1985, Paris, หน้า 30

อาณาเขตอาจมีความแตกต่างจากหลักที่ได้กล่าวมาแล้วก็ได้ โดยรัฐหนึ่งอาจได้รับส่วนแบ่งมากกว่าตามหลักเส้นมัธยะในกรณีที่มีสิทธิทางประวัติศาสตร์ในบริเวณนั้น หรือสภาวะการณ์พิเศษต่าง ๆ เช่น ทางภูมิศาสตร์ เป็นต้น อย่างไรก็ตามในทุกกรณีรัฐสามารถทำข้อตกลงให้ใช้หลักอื่นใดนอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้วก็ได้ตามที่ปรารถนา⁶¹

แต่สำหรับการแบ่งเขตไหล่ทวีปและเขตเศรษฐกิจจำเพาะนั้น ปัญหาในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติค่อนข้างยุ่งยากและซับซ้อนอย่างยิ่ง เพราะนอกจากจะมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาลเป็นเดิมพันแล้วยังครอบคลุมบริเวณที่กว้างใหญ่อีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางเทคนิคนั้น การใช้เส้นมัธยะอาจนำไปสู่ผลซึ่งไม่เป็นที่ยอมรับได้ เนื่องจากประการแรกลักษณะพิเศษของชายฝั่งอันเกิดจากการลากเส้นฐาน อาจทำให้ได้ผลลัพธ์ในการแบ่งที่ผิดสัดส่วนไปอย่างมาก ดังกรณีคดีเขตไหล่ทวีปในทะเลเหนือซึ่งตัดสินโดยศาลโลกเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1969 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแม้ชายฝั่งจะมีความกว้างเท่าเทียมกัน แต่เส้นมัธยะจะทำให้รัฐซึ่งมีชายฝั่งลักษณะโค้งออกได้เปรียบเป็นอย่างมากในการแบ่งเขต และในทางตรงกันข้ามรัฐชายฝั่งที่มีลักษณะเว้าเข้าก็จะเสียเปรียบอย่างยิ่ง และเช่นเดียวกันกับในสถานการณ์ที่มีพื้นดินของรัฐชายฝั่งฝ่ายหนึ่งยื่นไปในทะเลในลักษณะที่ไม่เป็นตามแนวทั่วไปของชายฝั่ง หรือมีเกาะใกล้ชายฝั่งซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับการใช้เส้นมัธยะในการแบ่งก็จะมีผลกระทบมากมายนักสำหรับทะเลอาณาเขตซึ่งครอบคลุมพื้นที่ไม่มากนัก แต่ในทางตรงข้ามเมื่อใช้เส้นแบ่งอาณาเขตทางทะเลที่มีความกว้างถึง 200 ไมล์ทะเล ก็ย่อมทำให้ได้ผลที่ต่างกันอย่าง ผิดสัดส่วนเป็นอันมาก

ประการต่อมาโดยที่การใช้เส้นมัธยะแบ่งอาณาเขตทางทะเลนั้น จะต้องพิจารณาประกอบกับเส้นฐานที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการแบ่ง และหากการกำหนดเส้นฐานโดยรัฐชายฝั่งโดยคำนึงเฉพาะกรรมสิทธิ์เหนือดินแดนของรัฐชายฝั่ง เช่น รวมนอกของเกาะใกล้ชายฝั่ง หรือแม้แต่วมนอกของเกาะซึ่งอยู่ใกล้ชายฝั่งของรัฐหนึ่ง ดังเช่นกรณีเกาะต่าง ๆ ในทะเลของอังกฤษ ซึ่งอยู่ใกล้ชายฝั่งของฝรั่งเศส การใช้เส้นมัธยะในการแบ่งในสถานการณ์นี้ก็ย่อมทำให้ได้ผลที่ผิดสัดส่วนและไม่เป็นที่ยอมรับอย่างแน่นอน เพราะไม่เป็นธรรมอย่างยิ่งเนื่องจากคำนึงถึงแต่เพียงข้อพิจารณาทางภูมิศาสตร์เพียงบางอย่างอันได้แก่ กรรมสิทธิ์ของรัฐชายฝั่งเหนือเกาะที่ใช้เป็นเส้นฐานสำหรับแบ่งเขตซึ่งตั้งอยู่ในบริเวณที่ทำให้รัฐหนึ่งได้เปรียบรัฐหนึ่งอย่างมาก แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับข้อเท็จจริงทางภูมิศาสตร์

⁶¹Caffisch L., "La délimitation des espaces entre Etats dont les côtes se font face ou sont adjacentes", ใน *Traité du Nouveau Droit de la Mer*, อ้างแล้ว หน้า 388 - 391

อื่น ๆ เช่น ขนาดของพื้นที่บนบกของรัฐชายฝั่งทั้ง 2 เพื่อใช้ในการคำนวณสำหรับแบ่งอาณาเขตทางทะเลให้ได้ผลที่เป็นธรรมและได้สัดส่วนที่ยอมรับได้

ดังนั้นกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการแบ่งอาณาเขตทางทะเลในกฎหมายระหว่างประเทศจึงมีการวิวัฒนาการไปอย่างรวดเร็วจากที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา ค.ศ.1958 ซึ่งกำหนดไว้ในตอนแรกสำหรับเขตไหล่ทวีป แต่ในปัจจุบันสามารถปรับใช้ได้กับการแบ่งเขตเศรษฐกิจจำเพาะด้วย⁶² อย่างไรก็ตามกฎเกณฑ์นี้มีลักษณะเป็นเพียงหลักการ แนวทาง หรือมาตรฐานเท่านั้น กล่าวคือ เป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดเพียงผลลัพธ์ โดยเสนอแนวทางแต่ไม่ได้กำหนดให้กระทำการต่าง ๆ ในรายละเอียด โดยปล่อยให้รัฐชายฝั่งที่เกี่ยวข้องใช้ดุลยพินิจในการเลือกใช้กฎเกณฑ์ที่เป็นรูปธรรม และสามารถนำไปใช้ได้จริงในระหว่างกันเอง โดยระบุไว้ในอนุสัญญา ค.ศ.1982 สำหรับเขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตไหล่ทวีป⁶³ แต่เนื่องจากมีลักษณะเป็นเพียงหลักทั่วไปจึงทำให้เกิดความยุ่งยากในการปรับใช้กับสถานการณ์จริงที่เกิดขึ้น จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์กฎเกณฑ์ต่าง ๆ จากคำพิพากษาของศาลระหว่างประเทศประกอบกันไปด้วย แต่ถึงกระนั้นแนวทางที่ได้รับจากศาลระหว่างประเทศก็ยังมีลักษณะขัดแย้งกันเองบ้างในบางส่วน อันแสดงให้เห็นความไม่ชัดเจนของกฎเกณฑ์ในเรื่องนี้ ซึ่งทำให้การแบ่งเขตทางทะเลประสบความยุ่งยากตามไปด้วยในทางปฏิบัติ อย่างไรก็ตามจากคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศในคดีต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คดีไหล่ทวีปในทะเลเหนือ วันที่ 20 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1969, คดีไหล่ทวีประหว่างตูนิเซียกับลิเบีย ค.ศ.1982 ซึ่งเปลี่ยนแปลงแนวโน้มนี้อีกผ่านมาก คดีการกำหนดพรมแดนทางทะเลในภูมิภาคอ่าวเม็กซิโกระหว่างแคนาดา กับสหรัฐอเมริกา โดยองค์คณะพิเศษของศาลโลก วันที่ 12 ตุลาคม ค.ศ.1984 และคดีไหล่ทวีประหว่างลิเบียกับมอลต้า วันที่ 3 มิถุนายน ค.ศ.1985 นอกจากนี้ยังมีคำตัดสินของศาลอนุญาโตตุลาการในคดีการแบ่งเขตไหล่ทวีป ระหว่างฝรั่งเศสกับอังกฤษ วันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ.1977 และคดีการแบ่งเขตทางทะเลในบริเวณกรีนแลนด์และนอร์เวย์ระหว่างเดนมาร์กกับนอร์เวย์ วันที่ 14 มิถุนายน ค.ศ. 1993 และคำตัดสินการแบ่งเขตทางทะเล ระหว่างเซเนกัลกับ กินี บิสเซา วันที่ 14 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1985 และคดีแบ่งพื้นที่ทางทะเลระหว่างฝรั่งเศสกับแคนาดา (คดี Saint Pierre and Miquelon) วันที่ 10 มิถุนายน ค.ศ.1992 โดยไม่นับคดีอื่น ๆ ที่กำลังรอการตัดสินในอนาคต ซึ่งจนถึงปัจจุบันกฎเกณฑ์ในเรื่องนี้แบ่งออกเป็นด้านสารบัญญัติกับด้านวิธีดำเนินการ โดยสำหรับกฎเกณฑ์ในการดำเนินการนั้นเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับ ซึ่งบัญญัติ

⁶²Michel VOELCKEL, "Aperçu de quelques problèmes techniques concernant La délimitation des frontières maritimes" A.F.D.I. 1979, หน้า 693 - 711

⁶³อนุสัญญา ค.ศ.1958 สำหรับไหล่ทวีป ข้อ 61 และอนุสัญญา ค.ศ.1982 ข้อ 74 , 83

ให้การแบ่งอาณาเขตทางทะเลกระทำโดยความตกลงของรัฐที่เกี่ยวข้อง⁶⁴ แต่กฎเกณฑ์นี้มิได้มีส่วนช่วยในการแบ่งเขตทางทะเลแต่ประการใด เพราะเพียงแต่กำหนดหน้าที่ของรัฐให้ต้องเจรจากันเพื่อหาทางทำข้อตกลง โดยมีพันธกรณีที่จะต้องยึดหลักสุจริต (Good Faith) ในการเจรจา ความสำเร็จในการทำข้อตกลงจึงขึ้นอยู่กับเงื่อนไขและปัจจัยต่าง ๆ นอกเหนือจากข้อพิจารณาทางกฎหมายด้วย เช่น อำนาจในการต่อรอง ระดับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ฯลฯ อนุสัญญา ค.ศ.1982 บัญญัติกฎเกณฑ์เพิ่มเติมไว้สำหรับกรณีที่มีการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีที่กล่าวมา หรือในกรณีที่มีข้อพิพาทในการเจรจาทำข้อตกลง โดยบัญญัติกลไกในการระงับข้อพิพาทสำหรับรัฐภาคีของอนุสัญญา

ในส่วนที่เป็นกฎเกณฑ์สารบัญญัตินั้นอยู่ในรูปของแนวปฏิบัติที่ทำให้การแบ่งเขตทางทะเลดำเนินการไป โดยสอดคล้องกับหลักความเที่ยงธรรมซึ่งคำนึงถึงสภาพการณ์ที่เกี่ยวข้องทั้งปวง ซึ่งแนวคิดเรื่องความเที่ยงธรรมกับสภาพการณ์ที่เกี่ยวข้องนี้เอง ที่ถูกนำไปปรับใช้และตีความในลักษณะที่ทำให้กฎเกณฑ์ทางกฎหมายนี้ปราศจากความหมายในทางปฏิบัติ⁶⁵ กล่าวคือ แนวคิดในเรื่องความเที่ยงธรรมในการแบ่งเขตทางทะเลมีที่มาจากคำพิพากษาคดีไอล์ทวี่ปในทะเลเหนือ ค.ศ. 1969 ซึ่งยอมสามารถปรับใช้กับเขตเศรษฐกิจจำเพาะได้เช่นกัน โดยศาลยุติธรรมระหว่างประเทศยืนยันว่ากฎเกณฑ์ในการแบ่งเขตทางทะเลในอนุสัญญา ค.ศ.1969 ไม่มีลักษณะเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ โดยเฉพาะหลักการใช้เส้นมัธยะ เนื่องจากยังขาดความเชื่อมั่นว่าเป็นกฎหมาย (*opinio juris*) อันเป็นองค์ประกอบที่สำคัญนอกเหนือจากทางปฏิบัติของรัฐ (State Practice) ซึ่งทำให้เกิดจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่มีผลใช้บังคับโดยทั่วไป คำพิพากษาดังกล่าวทำให้ปราศจากกฎเกณฑ์ที่มีผลใช้บังคับได้ทันทีในทางปฏิบัติในเรื่องการแบ่งเขตทางทะเลในกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศก็ย้ำว่าการปฏิเสธหลักเส้นมัธยะในแง่นี้ มิได้หมายความว่ารัฐที่เกี่ยวข้องสามารถใช้ดุลยพินิจได้อย่างไร้ขอบเขตใด ๆ แต่ยังมีแนวปฏิบัติให้การแบ่งเขตทางทะเลต้องยังผลให้เกิดความเป็นธรรม จึงทำให้รัฐมีหน้าที่กระทำการให้บรรลุตามเป้าหมาย ซึ่งได้แก่ผลที่เป็นธรรมต่อรัฐชายฝั่งที่เกี่ยวข้อง แต่เป็นแนวปฏิบัติที่มีได้รบุหน้ที่เป็นการเฉพาะให้รัฐปฏิบัติตาม ดังนั้นหลักความเที่ยงธรรมนี้มิได้หมายความว่าดำเนินการไปโดยไม่คำนึงถึงข้อกฎหมาย แต่เป็นการปรับใช้กฎหมายในลักษณะที่ผู้พิพากษาจะเห็นว่าสมควรเพื่ออุดช่องว่างของกฎหมายอันจะทำให้นำไปสู่ความไม่เป็นธรรมต่อฝ่ายต่าง ๆ ในข้อพิพาท⁶⁶

⁶⁴ ดู บทวิเคราะห์ใน Oude Elferink Alex G., *The Law of Maritime Boundary Delimitation : A Case Study of the Russian Federation*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1994, หน้า 13 - 130

⁶⁵ ดูรายละเอียดใน Gerald J. Tanja, *The Legal Determination of International Maritime Boundaries. The Progressive Development of Continental Shelf EFZ and EEZ Law*. Kluwer Law and Taxation Publishers, The Hague, 1990, 359 หน้า

⁶⁶ Weil Prosper, *Perspectives du Droit de la Délimitation Maritime*, Pédone, Paris, 1988, หน้า 173 - 200

แต่หลักความเที่ยงธรรมจะต้องประเมินแยกเป็นรายกรณีไป โดยคำนึงถึงสภาพการณ์ที่เกี่ยวข้องซึ่งไม่ได้หมายถึงความเสมอภาคเท่าเทียมกัน เนื่องจากการให้ความสำคัญต่อองค์ประกอบและข้อเท็จจริงทางภูมิศาสตร์ตามธรรมชาติ เพื่อใช้ประกอบการแบ่งเขตทางทะเลให้ได้ผลที่เป็นธรรม อย่างไรก็ตาม ยังมีความยุ่งยากในการระบุว่ามืองค์ประกอบอะไรบ้างที่เข้าข่ายสภาพการณ์ที่เกี่ยวข้อง ในคำพิพากษา ค.ศ.1969 คดีไต้หวันกับทะเลเหนือ ศาลยึดแนวคิดเรื่องส่วนต่อตามธรรมชาติของดินแดนทางบก (natural prolongation) ซึ่งอนุสัญญา ค.ศ.1958 ก็รับรองไว้ซึ่งทำให้ต้องคำนึงถึงองค์ประกอบทางธรณีวิทยา แต่อนุสัญญา ค.ศ.1982 กลับปฏิเสธแนวคิดเรื่องนี้ แต่จะคำนึงถึงลักษณะทั่วไปของแนวชายฝั่งของฝ่ายที่พิพาทกัน รวมทั้งองค์ประกอบใด ๆ ที่มีลักษณะพิเศษหรือไม่ปกติ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วก็มีการอ้างถึงข้อพิจารณาและองค์ประกอบต่าง ๆ กันไปจนเกินกว่ากำหนดเป็นนิยามตายตัว ซึ่งรวมไปถึงความสัมพันธ์ที่สมเหตุสมผลระหว่างขนาดของเขตทางทะเลกับความยาวของชายฝั่ง⁶⁷ การปราศจากความแน่นอนสำหรับองค์ประกอบเหล่านี้ทำให้ปราศจากวิธีการทางกฎหมายที่แท้จริงในการแบ่งอาณาเขตทางทะเล แต่กลับเป็นการปล่อยให้ฝ่ายต่าง ๆ ที่ขัดแย้งกันเผชิญหน้ากันในแต่ละกรณี โดยอ้างเหตุผลที่สอดคล้องกับเฉพาะผลประโยชน์และความเป็นธรรมของตนเท่านั้น ทั้งนี้โดยที่วิธีการที่ใช้ในการแบ่งอาณาเขตก็มีวิวัฒนาการไปในแนวทางที่ปราศจากความชัดเจน โดยเริ่มจากคำพิพากษา ค.ศ.1969 ซึ่งศาลโลกได้ให้ตัวอย่างของสภาพการณ์ที่เกี่ยวข้องไว้ แต่ปฏิเสธความเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศของหลักเส้นมัธยะ โดยถือว่าอนุสัญญา ค.ศ. 1958 เพียงแค่เสนอเป็นวิธีการหนึ่งในบรรดาวิธีการแบ่งเขตทางทะเลเท่านั้น และแม้จะปรากฏในทางปฏิบัติในสนธิสัญญาต่าง ๆ ซึ่งได้ใช้หลักเส้นมัธยะ แต่ก็ถือว่าเป็นเพราะเป็นวิธีการอันนำไปสู่ความเที่ยงธรรมสำหรับกรณีนั้นๆ มิใช่เพราะเป็นหลักทั่วไปสำหรับการแบ่งเขตทางทะเล ดังนั้นศาลระหว่างประเทศตลอดจนฝ่ายต่าง ๆ ในข้อพิพาทยังคงรักษาเสรีภาพในการผสมผสานวิธีการต่าง ๆ ซึ่งเห็นว่าเหมาะสมสำหรับกรณีนั้น ๆ จึงทำให้สามารถสังเกตทางปฏิบัติได้ว่า มีแนวโน้มที่จะให้คำนึงถึงสภาพการณ์พิเศษตามธรรมชาติ แต่มิให้ขยายผลอย่างเต็มที่ตามหลักเส้นมัธยะ เช่น การให้ผลเพียงครั้งเดียวสำหรับเกาะในคดี ค.ศ.1977 และคดี ค.ศ.1982 ยิ่งกว่านั้นคำพิพากษาของศาลในคดีต่าง ๆ แสดงให้เห็นถึงดุลยพินิจอย่างกว้างขวางของตุลาการที่ใช้ในการตัดสินคดี จากการที่ปราศจากกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนนี้ อันทำให้ผลคำตัดสินมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไปตามแต่ละคดี

ดังนั้นจากข้อพิจารณาและเหตุผลที่กล่าวมาแล้ว ย่อมชี้ให้เห็นถึงความไม่ชัดเจนแน่นอนของกฎเกณฑ์ตามกฎหมายระหว่างประเทศที่ใช้ในการแบ่งอาณาเขตทางทะเล อันทำให้ต้องการศึกษาและ

⁶⁷ ดู ข้อพิจารณาต่าง ๆ ใน Kuen - Chen Fu, Equitable Ocean Boundary Delimitation, 123 Information Company, Taiwan, 1989, หน้า 239 -267

วิเคราะห์เป็นแต่ละกรณีไป⁶⁸ และที่สำคัญก็คือการแบ่งอาณาเขตทางทะเลจะสามารถบรรลุผลสำเร็จได้หรือไม่ก็ย่อมขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ทางการเมืองของรัฐที่เกี่ยวข้องด้วยว่า พร้อมทั้งจะแก้ไขปัญหาลุล่วงหรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณากรณีของประเทศไทยก็จึงจำเป็นต้องแยกศึกษาเป็นรายละเอียดตามสภาพของอาณาเขตทางทะเลที่เกี่ยวข้องไปด้วย

ปัญหาการแบ่งอาณาเขตทางทะเลกับประเทศเพื่อนบ้าน

ประเทศไทยมีฝั่งทะเล (coastline) ที่ยาวมากทั้งทางด้านอ่าวไทยและทางด้านทะเลอันดามัน⁶⁹ จึงมีอาณาเขตทางทะเลที่เกี่ยวข้องทั้งในลักษณะประชิดและในลักษณะที่อยู่ตรงกันข้ามกับอาณาเขตทางทะเลของประเทศเพื่อนบ้านหลายประเทศด้วยกัน ซึ่งถึงแม้จะมีบางส่วนที่สามารถทำความเข้าใจตกลงกำหนดเส้นอาณาเขตทางทะเลกับบางประเทศไปบ้างแล้ว ประเทศไทยก็ยังมีความขัดแย้งทางทะเลกับประเทศเพื่อนบ้านอยู่อีกเป็นอันมาก ที่คงจะต้องใช้เวลาอีกยาวนาน กว่าจะตกลงกันได้

ประเทศซึ่งเป็นรัฐชายฝั่งที่เป็นประเทศเพื่อนบ้านของไทย ซึ่งมีอาณาเขตทางทะเลบางส่วนร่วมกับประเทศไทย มีดังนี้

- (1) มาเลเซีย
- (2) อินโดนีเซีย
- (3) เวียดนาม
- (4) กัมพูชา
- (5) เมียนมาร์ (เดิมเรียกว่า พม่า)
- (6) อินเดีย

ส่วนประเทศบังกลาเทศ ศรีลังกา และสิงคโปร์ซึ่งแม้จะอยู่ใกล้กับประเทศไทย แต่ก็ไม่มีเส้นเขตแดนทางทะเลร่วมกับประเทศไทยเลย⁷⁰

⁶⁸ ดู Jonathan I. Charney, "Progress in International Maritime Boundary Delimitation Law", ใน American Journal of International Law, Volume 88, April 1994, No., หน้า 227 - 256

⁶⁹ มีความยาวทั้งสิ้น 2,612 กิโลเมตร โดยแยกเป็นชายฝั่งด้านอ่าวไทย 1,660 กิโลเมตรและด้านทะเลอันดามัน 954 กิโลเมตร ดูชายฝั่งทะเลไทย, สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, 2538, หน้า 26

⁷⁰ การวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งอาณาเขตทางทะเลของไทยกับประเทศเพื่อนบ้านมีข้อจำกัดอยู่ที่ว่า ในกรณีที่มีการขบวนการเจรจาแบ่งอาณาเขตทางทะเลกับประเทศเพื่อนบ้านยังไม่แล้วเสร็จ ข้อมูลต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องปัญหาข้อเท็จจริงหรือปัญหาข้อกฎหมายก็ตามเกี่ยวกับเรื่องนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับท่าทีของประเทศไทยถือว่า เป็นความลับทางราชการที่ผู้เขียนและมหาชนโดยทั่วไปยังมีอาจจะเข้าถึงได้ ดังนั้นบทวิเคราะห์ในการศึกษาปัญหาดังกล่าว ณ ที่นี้จึงกระทำได้เพียงในรูปของการวิเคราะห์เชิงวิชาการโดยแท้ ซึ่งบางส่วนอาจจะสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับท่าทีของประเทศไทยก็ได้ ทั้งนี้โดยผู้เขียนจะจำกัดขอบเขตของการศึกษาปัญหาเหล่านี้โดยเพียงแต่ชี้ให้เห็นว่า มีประเด็นข้อกฎหมายใดบ้างที่คาดว่าจะหรืออาจถูกยกขึ้นเป็นประเด็นในการเจรจาแบ่งอาณาเขตทาง

ดังนั้นเพื่อความสะดวกในการที่จะทำความเข้าใจการวิเคราะห์ต่าง ๆ เกี่ยวกับปัญหาการแบ่งอาณาเขตทางทะเลกับประเทศเพื่อนบ้านในงานวิจัยฉบับนี้ การเลือกและจัดอันดับก่อนหลังของปัญหาต่าง ๆ ที่จะยกขึ้นมาวิเคราะห์ในที่นี้ จึงมิได้ถือเอาอันดับก่อนหรือหลังของการเจรจากับประเทศเพื่อนบ้านเป็นเกณฑ์ ทั้งนี้โดยมิได้หมายความว่า ปัญหาเขตแดนทางทะเลกับประเทศใดจะมีความสำคัญยิ่งย่อนกว่ากัน เพราะการเจรจาแบ่งอาณาเขต กำหนด และปักปันเขตแดนจะกระทำได้อต่อเมื่อมีปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้กระทำเช่นนั้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยด้านบรรยากาศทางการเมืองระหว่างประเทศ และด้านความพร้อมของทั้งฝ่ายไทยและอีกฝ่ายหนึ่งด้วย

ก) ปัญหาการแบ่งอาณาเขตทางทะเลทางด้านอ่าวไทย

- ในส่วนที่เกี่ยวกับมาเลเซีย

การเจรจาแบ่งอาณาเขตทางทะเลระหว่างไทยกับมาเลเซียได้เริ่มกระทำกันตั้งแต่เดือนสิงหาคม พ.ศ.2515⁷¹ โดยมีปัจจัยที่สำคัญอยู่ 2 ประการที่ผลักดันให้เกิดมีการเจรจาแบ่งอาณาเขตทางทะเลขึ้น กล่าวคือ

ประการแรก สหประชาชาติได้จัดทำประมวลกฎหมายทะเลขึ้นในรูปของอนุสัญญาที่มีลักษณะเป็น law - making treaty รวมทั้งสิ้น 4 ฉบับ อันได้แก่ อนุสัญญาเจนีวา 1958 ว่าด้วยทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง, อนุสัญญาว่าด้วยทะเลหลวง, อนุสัญญาว่าด้วยการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง และอนุสัญญาว่าด้วยไหล่ทวีป ซึ่งมีผลทำให้เกิดมีอาณาเขตทางทะเลใหม่ ๆ ขึ้นมาหลายประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่งเขตไหล่ทวีป (Continental Shelf) ซึ่งเมื่อประกอบกับวิกฤตการณ์น้ำมันปิโตรเลียม (Petroleum Crisis) ที่ทำให้ทรัพยากรปิโตรเลียมกลายเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าสูงมาก และเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และในขณะเดียวกันก็เป็นบทเรียนอันล้ำค่าของประชาคมระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศมหาอำนาจและกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมทั้งหลายว่าการที่จะต้องพึ่งพาแหล่งน้ำมันจากตะวันออกกลางเป็นหลักเพียงแหล่งเดียวนั้นเป็นสิ่งที่อันตรายอย่างใหญ่หลวง จึงจำเป็นที่จะต้องเสาะแสวงหาแหล่งทรัพยากรปิโตรเลียม

ทะเลระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน และในสายตาของผู้เขียนมีปัจจัยทั้งในด้านข้อเท็จจริงและในด้านกฎหมายได้บ้างที่ฝ่ายตรงข้ามอาจยกขึ้นมาเป็นพื้นฐานเพื่อสนับสนุนท่าทีของตน และในกรณีเช่นนั้นฝ่ายไทยจะมีข้อโต้แย้งทั้งในประเด็นข้อกฎหมายและในประเด็นที่เกี่ยวกับข้อเท็จจริงได้อย่างไรบ้าง

⁷¹ดู Chumporn Pachusanond, "Thailand and the Settlement of Disputes in the 1982 Law of the Sea Convention", ในเอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง "กฎหมายทะเลฉบับใหม่กับอนาคตเศรษฐกิจไทย จัดทำโดยศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย SEAPOL, พ.ศ.2538, หน้า 121

อื่น ๆ เพิ่มเติมขึ้นมาให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ ประกอบกับปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การที่เทคโนโลยีสมัยใหม่ได้พัฒนาไปไกลมากจนทำให้มนุษย์สามารถออกไปสำรวจและแสวงหาประโยชน์จากแหล่งทรัพยากรปิโตรเลียมนอกฝั่งทะเล (offshore) ได้⁷² และยังได้มีการค้นพบแหล่งทรัพยากรปิโตรเลียมในอ่าวไทยเป็นอันมาก⁷³ ทำให้ทั้งประเทศไทยและมาเลเซียเห็นความสำคัญในอันที่จะต้องมีการแบ่งปันอาณาเขตทางทะเลระหว่างกันให้เป็นที่เป็นที่แน่ชัดเพื่อมิให้เกิดปัญหา และข้อพิพาทระหว่างประเทศขึ้นได้ไปวันข้างหน้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมื่อทั้ง 2 ประเทศต่างก็ได้ให้สัมปทานสำรวจและขุดเจาะน้ำมันในอ่าวไทยที่ทับซ้อนกันไปแล้ว โดยเฉพาะสัมปทานที่มาเลเซียให้แก่บริษัท Exxon ซึ่งในภูมิภาคนี้ยังใช้ชื่อว่า Esso กับสัมปทานที่ประเทศไทยให้แก่บริษัท Triton ในลักษณะที่ทับซ้อนกันอยู่ เพราะเหตุที่ทั้งไทยและมาเลเซียต่างก็กำหนดและอ้างสิทธิในไหล่ทวีปของตนโดยอาศัยพื้นฐานที่แตกต่างกัน ซึ่งทั้ง 2 ฝ่ายต่างก็ยืนยันว่าการอ้างสิทธิของตนสอดคล้องกับหลักกฎหมายทะเลที่ประมวลไว้ในอนุสัญญาเจนีวา 1958

ประการที่สอง สนธิสัญญาระหว่างกรุงสยามกับกรุงอังกฤษที่ลงนามกัน ณ กรุงเทพมหานคร ในวันที่ 10 มีนาคม ค.ศ.1909 (ร.ศ.127) และได้แลกเปลี่ยนสัตยาบันสาร ณ กรุงลอนดอน ในวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ.1910 (ร.ศ.128) มีภาคผนวกคือ สัญญาว่าด้วยเขตแดนติดท้ายหนังสือสัญญาซึ่งกำหนดแนวพรมแดนทางบกตลอดแนวโดยเริ่มจากริมทะเลที่ฝั่งเหนือของปากแม่น้ำปะลิสและโดยเฉพาะอย่างยิ่งได้กำหนดให้ใช้แนวกลางลำน้ำโกลกซึ่งเมื่อพิจารณาจากตัวบทภาษาอังกฤษก็คือ ร่องน้ำลึก (thalweg) แบ่งเขตแดนไปจนถึงทะเลที่ตำบลปากน้ำตะไบ่ (Kuala Tabar) แต่สนธิสัญญาก็มิได้ระบุที่ตั้งของจุดแบ่งเขตที่ปากแม่น้ำโกลก ต่อมาเกิดมีการเปลี่ยนแปลงในสภาพภูมิศาสตร์ ณ บริเวณปากแม่น้ำโกลกไปอย่างมากมาย กล่าวคือ แต่เดิมน้ำในแม่น้ำโกลกไหลออกสู่ทะเลทางด้านอ่าวไทยตรงปากแม่น้ำตากใบ เนื่องจากบริเวณปากแม่น้ำโกลกมีแหลมสั้นทรายและเกาะโขดทรายจากฝั่งทะเลมาเลเซียขวางอยู่ ดังนั้นแนวร่องน้ำลึกในการเดินเรือออกทะเลจึงมีลักษณะอ้อมตามริมฝั่งขึ้นไปทางเหนือเลียบแนวฝั่งไทยขึ้นไปประมาณ 4 กิโลเมตรจึงจะออกสู่ทะเลได้ แต่ต่อมากระแสน้ำได้เซาะตลิ่งตรงช่วงที่แม่น้ำหักเป็นข้อคอกด้านข้างที่ว่าการอำเภอตากใบ จังหวัดยะลา จนทะลุออกสู่ทะเล ณ บริเวณดังกล่าว โดยมีแนวโน้มน้ำที่เห็นได้ชัดว่ากระแสน้ำในแม่น้ำโกลกซึ่งไหลเชี่ยวมาก จะเซาะตลิ่งตรงปากแม่น้ำโกลกใหม่ให้ร่อนค่อนไปทางฝั่งมาเลเซียมากขึ้นทุกที อันจะเป็นผลให้มาเลเซียต้องเสียดินแดนเพิ่มขึ้นจากที่ได้เสียไปแล้วหลายกิโลเมตร เพราะเหตุที่น้ำในแม่น้ำโกลกเปลี่ยนเส้นทางที่จะไหล

⁷²R.J. Dupuy, *Traité du Nouveau Droit de la Mer*, Economica, Paris, 1985, pp. XVI - XV.

⁷³Phiphat Tangsubkul, "ASEAN and the Law of the Sea", Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, 1982, p.91.

ออกสู่ทะเลมาเป็นตรงด้านข้างที่ว่าการอำเภอดากโบ ความเปลี่ยนแปลงในสภาพทางภูมิศาสตร์ดังกล่าวทำให้ประเทศไทยเห็นเป็นโอกาสที่จะเจรจาแบ่งเขตทะเลอาณาเขตระหว่างไทยกับมาเลเซียเสียใหม่⁷⁴ โดยให้เหตุผลแก่ฝ่ายมาเลเซียว่า หากทะเลอาณาเขตของมาเลเซียยังคงขยายขึ้นมาถึงปากแม่น้ำดากโบอยู่เช่นเดิม การเดินเรือของไทยจากในลำน้ำไกลออกสู่ทะเลจะประสบปัญหาและความยุ่งยากเป็นอย่างมาก เพราะจะต้องผ่านทะเลอาณาเขตของมาเลเซียและเลียบริมฝั่งทะเลของไทยก่อนที่จะออกสู่ทะเลในอ่าวไทยได้ ยิ่งกว่านั้นโดยหลักการแล้วจุดนอกสุดของอาณาเขตทางบกจะต้องอยู่ ณ ที่เดียวกันกับจุดเริ่มต้นของอาณาเขตทางทะเล⁷⁵

การเจรจาแบ่งเขตทางทะเลกับมาเลเซียทางด้านอ่าวไทยสามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรกเป็นการเจรจากำหนดเส้นเขตแดนทางทะเลระหว่างไทยกับมาเลเซียสำหรับทะเลอาณาเขตที่ประชิดกันตรงปากแม่น้ำไกล โดยทั้งสองประเทศต่างก็ขยายทะเลอาณาเขตของตนออกไปจาก 6 ไมล์ทะเลเป็น 12 ไมล์ทะเล ตามที่มีสิทธิที่จะกระทำได้ตามกฎหมายทะเล ซึ่งในสมัยนั้นถึงแม้อนุสัญญาเจนีวา 1958 จะมีได้ระบุไว้ ณ ที่ใดเลยว่าทะเลอาณาเขตของรัฐชายฝั่งจะมีความกว้างได้เพียงไร แต่โดยที่ข้อ 24 ของอนุสัญญาเจนีวา 1958 ซึ่งว่าด้วยเขตต่อเนื่องอันเป็นน่านน้ำใหม่ที่เกิดขึ้นในยุคของอนุสัญญา 1958 โดยให้คำนิยามของเขตต่อเนื่องไว้ว่า เป็นอาณาเขตทางทะเลของรัฐชายฝั่งซึ่งอยู่ประชิดและถัดออกไปจากทะเลอาณาเขต โดยมีความกว้างไม่เกิน 12 ไมล์ทะเล⁷⁶ นับจากเส้นฐานที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการวัดความกว้างของทะเลอาณาเขต ซึ่งทำให้ตีความได้ว่า ในเมื่อทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่องรวมกันแล้วจะกว้างเกินกว่า 12 ไมล์ทะเล ไม่ได้ด้วยประการทั้งปวง ทะเลอาณาเขตเพียงอย่างเดียวย่อมจะกว้างเกินกว่า 12 ไมล์ทะเล นับจากเส้นฐานมิได้ และในเมื่อกฎหมายระหว่างประเทศมิได้กำหนดว่าทะเลอาณาเขตจะต้องมีความกว้างอย่างต่ำเพียงไร ทะเลอาณาเขตของรัฐชายฝั่งจึงมีข้อจำกัดแต่เพียงว่าจะเกินกว่า 12 ไมล์ทะเลไม่ได้ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐชายฝั่งจะกำหนดทะเลอาณาเขตของตนให้มีความกว้างถึง 12 ไมล์ทะเลก็ได้ ซึ่งในกรณีเช่นนี้รัฐชายฝั่งก็จะมีเขตต่อเนื่องเลยตามอนุสัญญาเจนีวา 1958 แต่ตาม UNCLOS 1982 ถ้ารัฐชายฝั่งกำหนดให้ทะเลอาณาเขตของตนมีความกว้าง 12 ไมล์ทะเล ก็ยังอาจมีเขตต่อเนื่อง 12 ไมล์ทะเลได้ และโดยที่ปากแม่น้ำไกลได้เปลี่ยนที่มา

⁷⁴ดู กุลรัตน์ สังข์, "พัฒนาลุ่มแม่น้ำไกล หยุต! การสูญเสียแผ่นดินไทย", มติชนรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 24 มีนาคม พ.ศ.2538, หน้า 29

⁷⁵ในสมัยที่ประเทศไทยเสนอเจรจาแบ่งอาณาเขตทางทะเลกับมาเลเซียดังกล่าว ดร.สมปอง สุจริตกุล ในฐานะอธิบดีกรมสิทธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศของไทยเป็นผู้ยกประเด็นข้อกฎหมายดังกล่าวเป็นข้ออ้างในการเสนอให้มาเลเซียยอมเจรจาแบ่งอาณาเขตทางทะเลทางด้านอ่าวไทยกับไทย

⁷⁶ข้อ 33 ของ UNCLOS 1982 ได้ขยายความกว้างของเขตต่อเนื่องออกเป็น 24 ไมล์ทะเล นับจากเส้นฐานที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการวัดความกว้างของทะเลอาณาเขต

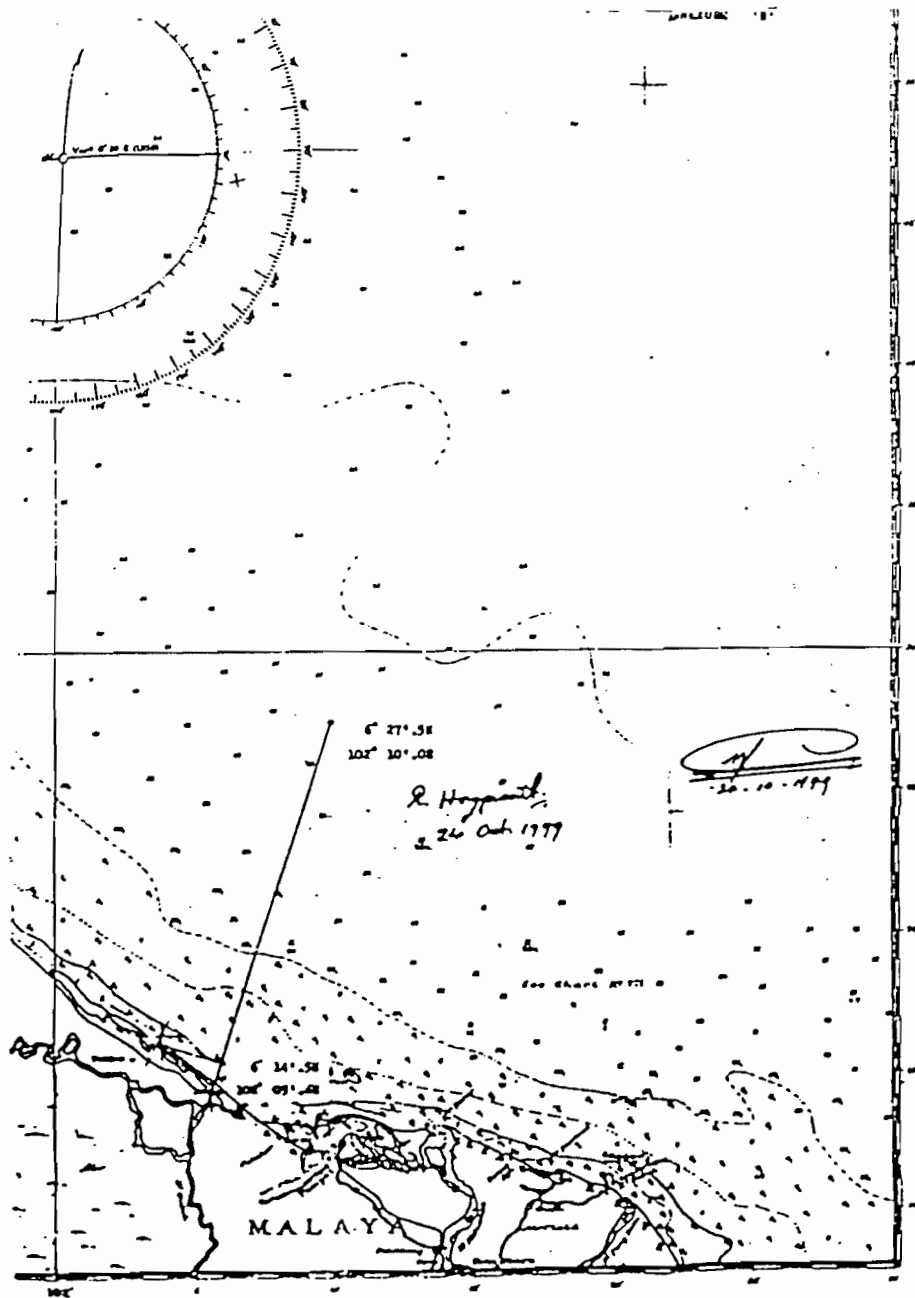
อยู่ตรงบริเวณที่ว่าการอำเภอตากใบ จังหวัดยะลา นอกจากจะได้มีการเปลี่ยนแปลงความกว้างของ ทะเลอาณาเขตออกไปจาก 6 ไมล์ทะเล เป็น 12 ไมล์ทะเลแล้ว การเปลี่ยนแปลงทะเลอาณาเขตของ ไทยในส่วนนี้จึงอยู่ที่ว่า เส้นเขตแดนร่วมไทย-มาเลเซียสำหรับทะเลอาณาเขตในส่วนนี้ ได้ร่นต่ำลงไป จากปากแม่น้ำตากใบหลายกิโลเมตรไปอยู่ตรงปากแม่น้ำโกลกปัจจุบัน ซึ่งอยู่ที่ข้างที่ว่าการอำเภอตาก ใบ ดังนั้นไทยกับมาเลเซียจึงได้เจรจาปรับเขตแดนบริเวณปากแม่น้ำเมื่อ พ.ศ.2515 ให้ตรงบริเวณร่อง น้ำลึกของปากน้ำตามความเป็นจริงในขณะนั้น ⁷⁷ และในที่สุดก็ได้ลงนามในสนธิสัญญา ลงวันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ.2522 (ค.ศ.1979) ว่าด้วยการกำหนดทะเลอาณาเขตของทั้ง 2 ประเทศ โดยได้มีการลง นามพร้อมกับสนธิสัญญาอีกฉบับซึ่งกำหนดเขตไหล่ทวีปของทั้ง 2 ประเทศในอ่าวไทย โดยกำหนดจุด เริ่มต้นของทะเลอาณาเขตหรือจุดสุดท้ายของเขตแดนทางบกที่บริเวณที่ว่าการอำเภอตากใบมาไว้ ณ ปากแม่น้ำใหม่ โดยมีค่าพิกัดทางภูมิศาสตร์ในแผนที่คือ ละติจูด 6 องศา 14.5 ลิปดาเหนือ และลองติ จูด 102 องศา 0.5 ลิปดาตะวันออก ซึ่งทั้ง 2 ประเทศได้ให้สัตยาบันกันเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2525 (ค.ศ.1982) อันทำให้สนธิสัญญาเริ่มมีผลบังคับใช้⁷⁸ (ภาพที่ 6)

ถึงแม้ว่าไทยและมาเลเซียจะได้ทำความตกลงให้ร่นเส้นแบ่งทะเลอาณาเขตทางทะเลระหว่างกัน จากปากแม่น้ำตากใบเดิมมาอยู่ที่ปากแม่น้ำโกลกปัจจุบันตรงข้างที่ว่าการอำเภอตากใบแล้วก็ตาม⁷⁹ ปัญหาการแบ่งทะเลอาณาเขตระหว่างไทยกับมาเลเซียก็ยังมีได้ยุติลง ทั้งนี้เพราะต่อมาได้เกิดมีการ เปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิศาสตร์ ณ บริเวณปากแม่น้ำตากใบ ณ บริเวณปากแม่น้ำตากใบอีกเป็น อย่างมาก ซึ่งถึงแม้ว่าจะไม่เท่ากับการเปลี่ยนแปลงในครั้งแรกที่ทำให้ปากแม่น้ำโกลกเปลี่ยนที่ต่ำลงมา หลายกิโลเมตร แต่ก็มากพอที่จะก่อให้เกิดข้อพิพาทระหว่างไทยกับมาเลเซียเกี่ยวกับเส้นแบ่งเขตแดน ทางบกระหว่างประเทศทั้ง 2 ตรงปากแม่น้ำโกลกได้ อันส่งผลกระทบต่อจุดเริ่มต้นของการแบ่งน่านน้ำ

⁷⁷ ดู นอ.ถนอม เจริญลาภ, "ปัญหาเขตแดนทางทะเลของประเทศไทย", วิทยาลัยการทัพเรือ, เอกสารประกอบการสัมมนา, ที่คณะ นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2529 หน้า 14

⁷⁸ ดู มาตรา 2 ของสนธิสัญญาระหว่างราชอาณาจักรไทยกับประเทศมาเลเซียเกี่ยวกับการกำหนดทะเลอาณาเขตของทั้ง 2 ประเทศใน The Law of the Sea, Maritime Boundary Agreements (1970 - 1984), Office for Ocean Affairs and the Law of the Sea, United Nations, New York, 1987, หน้า 212 - 213

⁷⁹ อันรวมถึงการแบ่งทะเลอาณาเขตของทั้ง 2 ประเทศจากจุดเริ่มต้นของทะเลอาณาเขตบริเวณที่ว่าการอำเภอตากใบ ลากขึ้นไปทาง เหนือเชื่อมกับจุดพิกัดที่ใช้แบ่งเขตไหล่ทวีปของทั้ง 2 ประเทศที่ ละติจูด 6 องศา 27.5 ลิปดาเหนือ และลองติจูด 102 องศา 10.0 ลิปดาตะวันออก ดู Office for Ocean Affairs and the Law of the Sea, op.cit. หน้า 213



ภาพที่ 6

แผนที่การแบ่งทะเลอาณาเขตของราชอาณาจักรไทยและมาเลเซียด้านอ่าวไทย

ตามสนธิสัญญาลงวันที่ 24 ตุลาคม 2522

Office for Ocean Affairs and the Law of the Sea, the Law of the Sea, Maritime Boundary

Agreements(1970 - 1984) United Nations, New York, 1987 หน้า 216

อาณาเขตกับมาเลเซียในส่วนนี้ด้วย ทั้งนี้เพราะเหตุว่าการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโลกกับการอนุรักษ์ตลิ่งของแม่น้ำโลกโดยฝ่ายมาเลเซีย ตลอดจนธุรกิจบางประเภทของวิสาหกิจมาเลเซียโดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการโรงเลื่อยไม้ ซึ่งตั้งอยู่บนตลิ่งแม่น้ำโลกที่ปล่อยหรือทิ้งเชื้กับหรือชี้เลื่อยทับถมตรงริมตลิ่งทำให้เกิดการงอกซึ่งเป็นผลจากการกระทำของมนุษย์ (man-made) มิใช่เป็นการตกตะกอนทับถมโดยธรรมชาติ (accretion) ทำให้ลำน้ำในช่วงนั้นเกิดการกึ่งคอด กระแสน้ำไหลไม่สะดวกทำให้นอกจากกระแสน้ำจะลดความเชี่ยวลงแล้ว ยังทำให้ทิศทางของกระแสน้ำหันเหไปจากเดิมอีกด้วย อันส่งผลกระทบต่อสภาพทางภูมิศาสตร์ตรงบริเวณปากแม่น้ำโลกซึ่งที่ว่าการอำเภอตากใบของไทยเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการสร้างท่าเรือสำหรับแพขนานยนต์ (ferry boat) ตรงปากแม่น้ำโลก ฝ่ายมาเลเซียก็สร้างในลักษณะที่ทำให้ทิศทางของกระแสน้ำหักเหบ่ายเบนไปจากทิศทางเดิมหันมาพุ่งกระทบตลิ่งทางฝั่งไทย ตรงบริเวณที่ว่าการอำเภอตากใบจนถล่มและกัดเซาะลึกเข้ามาทางฝั่งไทยอย่างรวดเร็ว เป็นเหตุให้ปากแม่น้ำโลกซึ่งแต่เดิมมีแนวโน้มที่จะลี้กร่อนล้าเข้าไปทางฝั่งมาเลเซียอย่างสม่ำเสมอ กลับมาลี้กร่อนตรงปากแม่น้ำแล้วล้าเข้ามาทางฝั่งไทยสูงขึ้นเรื่อย ๆ และในขณะเดียวกันตรงบริเวณปากแม่น้ำโลกทางฝั่งมาเลเซียก็ได้เกิดที่งอกเป็นสันทรายยื่นล้าเข้ามาทางฝั่งไทยมากขึ้นเรื่อย ๆ ประกอบกับการที่กระแสน้ำอ่อนกำลังลงโดยผลของกิจกรรมต่าง ๆ ในลุ่มแม่น้ำโลก จึงก่อให้เกิดการตกตะกอนตรงปากแม่น้ำโลกในลักษณะเป็น accretion ทำให้เกิดเป็นสันทรายดินเลนขึ้นจนเกือบจะปิดทางออกของแม่น้ำโลก ณ บริเวณที่ว่าการอำเภอตากใบ จนถึงขนาดที่แม้แต่เรือขนาดเล็ก ๆ เวลาจะออกสู่ทะเลคนเรือก็ต้องลงจากเรือแล้วใช้เสียมขุดทรายเป็นร่องน้ำเพื่อให้เรือออกสู่ทะเลได้ ดังนั้นจุดเริ่มต้นของทะเลอาณาเขตซึ่งเคยอยู่กลางร่องน้ำลี้กบริเวณปากแม่น้ำโลกจึงกลายเป็นสันทราย ขึ้นมาทำให้ฝ่ายมาเลเซียต้องเข้าและออกทะเลโดยผ่านอาณาเขตทางทะเลของไทย ในขณะที่ฝ่ายไทยก็ปล่อยปละละเลยมิได้เสริมสร้างตลิ่งและอนุรักษ์สันทรายทางฝั่งไทยให้แข็งแรง เป็นเหตุให้สันทราย ตรงปากแม่น้ำทางฝ่ายไทยลี้กร่อนและถอยร่นล้าขึ้นมาทางเหนืออย่างรวดเร็วโดยสม่ำเสมอ แต่ทางฝ่ายมาเลเซียกลับเสริมสร้างตลิ่งและสันทรายของตนตรงปากแม่น้ำของตนให้แข็งแรง พร้อมทั้งปลูกป่าโกงกางและไม้ยืนต้นบนสันทรายที่งอกขึ้นมาใหม่ แล้วสร้างโรงเรียนขึ้นมาบนสันทรายตรงปากแม่น้ำและยังชักธงมาเลเซียอีก เพื่อเป็นการยืนยันว่าดินแดนส่วนนั้นเป็นของมาเลเซีย โดยล้าจุดที่กำหนดไว้ให้เป็นเส้นเขตแดนระหว่างไทยกับมาเลเซียที่ปักปันไว้แต่เดิม ซึ่งในสมัยที่ทำการปักปันกันนั้นเป็นจุดที่อยู่ตรงกลางปากแม่น้ำโลกซึ่งทั้ง 2 ฝ่าย กำหนดให้เป็นจุดที่จะต้องสร้างประภาคารหรือกระโจมไฟเป็นเครื่องหมายแสดงเขตแดนทางบกระหว่างประเทศทั้ง 2 เอาไว้^{๒๐} โดยได้มีการลงนามย่อ

^{๒๐} คณะกรรมการกำหนดพรมแดนไทย - มาเลเซีย ในพ.ศ.2522 ตกลงให้ใช้แนวประภาคาร C ที่บริเวณตำบลสุลกการบ้านตาบา และ

กำกับในความตกลงไว้แล้ว เพียงแต่ยังมีได้มีการลงนามจริงเพราะทั้ง 2 ฝ่าย ต่างก็ต้องดำเนินขั้นตอนตามกฎหมายของตนในอันที่จะลงนามจริงในความตกลงนั้นต่อไป แต่โดยที่ได้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิศาสตร์ ณ ปากแม่น้ำโกลกดังกล่าวข้างต้น ซึ่งทำให้แนวโน้มที่ฝ่ายมาเลเซียจะต้องสูญเสียดินแดนไปกลับกลายเป็นว่า ฝ่ายไทยจะต้องเป็นฝ่ายที่เสียดินแดนแทน ฝ่ายมาเลเซียจึงถือโอกาสที่มีการเปลี่ยนตัวอธิบดีกรมแผนที่ของตน มาเป็นสาเหตุเบี่ยงบ่ายยังไม่ยอมลงนามจริงในความตกลงแบ่งเขตแดนตรงปากแม่น้ำโกลกเพื่อกำหนดจุดเขตแดนบนพื้นที่ และไม่ยอมสร้างประกาศการตรงจุดที่กำหนดเอาไว้ เป็นเหตุให้เกิดปัญหาข้อขัดแย้งและความไม่แน่นอนเกี่ยวกับจุดแบ่งเขตแดนทางบกตรงปากแม่น้ำโกลกระหว่างไทยกับมาเลเซีย อันจะส่งผลกระทบต่อจุดเริ่มต้นของทะเลอาณาเขตด้วย เพราะหากจุดสุดท้ายของเส้นแบ่งอาณาเขตทางบกระหว่างกันเปลี่ยนไป โอกาสที่จะเกิดปัญหาข้อขัดแย้งด้านการแบ่งทะเลอาณาเขตระหว่างกันก็ย่อมเป็นไปได้สูงมาก⁸¹ ทั้งสองฝ่ายจึงกำหนดจุดตรงตายตัวสำหรับเป็นเกณฑ์ในการลากเส้นแบ่งทะเลอาณาเขตห่างจากฝั่งออกไปเล็กน้อย⁸² โดยให้ถือว่าเป็น *swinging point*⁸³ กล่าวคือ ให้ลากเส้นจากจุด *swinging point* โยงมายังหลักเขตสุดท้ายทางบกไม่ว่าจุดสุดท้ายของอาณาเขตทางบกจะเคลื่อนที่ล้าลงไปทางฝั่งมาเลเซียหรือล้าขึ้นมาจากฝั่งไทยไกลเพียงไรก็ตาม ก็จะไม่ส่งผลให้ *swinging point* ต้องเปลี่ยนตำแหน่งไปด้วย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เส้นแบ่งทะเลอาณาเขตระหว่างประเทศทั้ง 2 ทางอ่าวไทยจะลากตั้งแต่จุดสุดท้ายของอาณาเขตทางบกตรงปากแม่น้ำโกลโยงไปยัง *swinging point* แล้วโยงต่อจาก *swinging point* ไปจนถึงจุดสุดท้ายของเส้นแบ่งทะเลอาณาเขต อันเป็นจุดเริ่มต้นของเส้นแบ่งเขตไหล่ทวีป และเขตเศรษฐกิจจำเพาะระหว่างประเทศทั้ง 2 สาเหตุที่ทำให้ต้องกำหนดจุดแกว่งอยู่นอกฝั่งทะเล เข้าใจว่าน่าจะเป็นเพราะ

ประกาศการ B ที่เป็นแนวร่องน้ำลึกของแม่น้ำโกลกอยู่ในทะเลห่างจากบริเวณด้านตุลการฝั่งไทยไปประมาณ 550 เมตร เป็นหลักซึ่งทำให้ได้เนื้อที่ทั้งแผ่นดินบนคาบสมุทรตากใบและอาณาเขตทางทะเลรวม 70,000 ไร่ ดู กุลรัตน์ สึงยัง, op. cit. หน้า 29

⁸¹ Daniel BARDONNET, "Frontières terrestres et frontières maritimes", A.F.D.I. 1989, หน้า 1 - 65

⁸² คำว่า "จุดแกว่ง" หรือ *swinging point* ตรงปากแม่น้ำโกลก หมายถึงจุดเริ่มต้นของอาณาเขตทางทะเลระหว่างไทยกับมาเลเซียทางด้านอ่าวไทย โดยมีการกำหนดจุดพิคัดเอาไว้อย่างชัดเจนในสนธิสัญญากำหนดอาณาเขตทางทะเลระหว่างไทยกับมาเลเซีย พ.ศ. 2525 จุดแกว่งดังกล่าวทางด้านอ่าวไทยตรงปากแม่น้ำโกลกอยู่ห่างจากแนวฝั่งทะเลประมาณ 400 เมตร

⁸³ คำว่า *swinging point* ไม่ใช่ศัพท์ทางราชการเป็นเพียงชื่อที่เรียกกันในทางปฏิบัติ และไม่มีปรากฏในเอกสารราชการโดยเป็นที่เข้าใจกันเองระหว่างเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องระหว่างกรมเจ้าท่าและกรมการเจ้าท่าของอาณาเขตทางทะเลระหว่างไทยและมาเลเซีย คำว่า *swinging point* หมายถึง จุดเริ่มแรกของอาณาเขตทางทะเลซึ่งจะไม่เคลื่อนที่ไปไม่ว่าปากแม่น้ำอันเป็นจุดแรกหรือจุดสุดท้ายของอาณาเขตทางบกจะเคลื่อนที่ไป ณ ที่ใดก็ตาม อาณาเขตทางทะเลของรั้วนอกฝั่งทะเลตรงปากแม่น้ำจะแบ่งปันกันโดยเส้นที่โยงจากปากแม่น้ำไปยัง *swinging point* เสมอ ซึ่งหมายความว่าอาณาเขตทางทะเลตรงช่วงที่ห่างออกไป 300 หรือ 400 เมตรนี้อาจเคลื่อนที่ได้เสมอขึ้นอยู่กับว่าปากแม่น้ำจะอยู่ ณ ที่ใดในบางกรณีก็จะล้ำเข้ามาทางฝ่ายไทย บางกรณีก็อาจล้ำเข้าไปทางฝ่ายมาเลเซียก็ได้ และคำว่า *swinging point* ซึ่งเป็นชื่อทั่วไปนี้ตรงปากแม่น้ำโกลกซึ่งอยู่ที่อำเภอตากใบให้ชื่อว่า *transit mark*

ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศในกรณีที่ใช้อำนาจน้ำลึกระหว่างประเทศเป็นเส้นเขตแดน หากร่องน้ำลึก (thalweg) เคลื่อนที่ไปจากที่เดิมโดยผลของการเซาะหรือกัดกร่อน (erosion) ของกระแสน้ำหรือโดยผลของการตกตะกอนทับถมกัน (accretion) เส้นเขตแดนก็จะเคลื่อนที่ตามไปด้วย แต่ถ้าเป็นผลจากการเปลี่ยนเส้นทางเดินของทางน้ำอย่างฉับพลัน (avulsion) เส้นเขตแดนจะไม่เคลื่อนที่ตามไปด้วย ดังนั้นเพื่อความแน่นอนและความชัดเจนของเส้นแบ่งอาณาเขตทางทะเล ประเทศทั้ง 2 จึงกำหนดจุดเริ่มต้นของเส้นแบ่งอาณาเขตทางทะเลให้อยู่ห่างจากฝั่งออกไปเล็กน้อย⁸⁴ โดยถือว่าเป็นจุดถาวร ไม่ว่าจุดเริ่มต้นของเส้นแบ่งเขตแดนทางบกในแม่น้ำระหว่างประเทศที่ใช้เป็นเส้นเขตแดน ซึ่งโดยธรรมชาติจะต้องเปลี่ยนแปลงและเคลื่อนที่ไปตลอดเวลาจะเคลื่อนที่ไปอยู่ ณ ที่จุดใดก็ตาม เส้นแบ่งอาณาเขตทางทะเลตรงช่วงระหว่างจุดเริ่มต้นของเส้นแบ่งอาณาเขตทางทะเลกับจุดเริ่มต้นของเส้นแบ่งอาณาเขตทางบกจะเป็นเส้นตรงที่ลากโยงระหว่างจุดทั้งสองดังกล่าวนี้เสมอ ดังนั้นเส้นแบ่งอาณาเขตทางทะเลส่วนนี้จึงอาจกว้างขึ้นไปทางเหนือหรือทางใต้ก็ได้ โดยจะมีจุดเริ่มต้นของเส้นแบ่งอาณาเขตทางทะเลเป็นจุดที่ตรงอยู่กับที่ (Fulcrum) ด้วยเหตุนี้ในทางปฏิบัติจึงเรียกจุดนี้ว่า swinging point หรือจุดแกว่ง ซึ่งจะหมดลักษณะเป็นจุดแกว่งทันทีที่ได้มีความตกลงกำหนดให้ผลของการปักปันเส้นเขตแดนทางบกที่เป็นไปตามแนวร่องน้ำลึกของลำน้ำระหว่างประเทศเป็นเส้นเขตแดนคงที่ (fixed boundary) เหมือนกับที่ได้ทำไปแล้วในช่วงแม่น้ำรวกและแม่น้ำสาย เพราะทันทีที่จุดเริ่มต้นของเส้นแบ่งอาณาเขตทางทะเลกับจุดเริ่มต้นของเส้นแบ่งเขตแดนทางบกต่างก็กลายเป็นจุดที่ตรึงอยู่กับที่เส้นแบ่งอาณาเขตที่โยงเป็นเส้นตรงระหว่างจุดทั้ง 2 นี้ก็จะไม่สามารถเคลื่อนที่ไปจากที่เดิมได้อีก เว้นแต่ประเทศทั้ง 2 จะทำความตกลงกันให้เป็นอย่างอื่นเท่านั้น

อนึ่งโดยที่ได้เกิดมีการออกของริมตลิ่งทางฝั่งมาเลเซียล้ำขึ้นมาฝั่งไทย เกินจุดแบ่งเขตแดนทางบกตรงปากแม่น้ำโกลกที่กำหนดไว้แต่เดิมเป็นอันมาก ซึ่งเป็นเหตุให้มาเลเซียถือว่าจุดแบ่งเขตแดนทางบก ณ บริเวณดังกล่าวได้เคลื่อนที่ไปโดยผลของการออกของสันทรายทางฝั่งมาเลเซีย แต่ฝ่ายไทยได้ท้วงติงว่า การออกของสันทรายดังกล่าวนี้เป็นผลจากการกระทำของมนุษย์ (คือมีลักษณะ man-made) จุดแบ่งเขตแดนจึงไม่ควรเคลื่อนที่ตามไปด้วย เป็นเหตุให้เกิดข้อพิพาทเขตแดนระหว่างไทย - มาเลเซีย ในส่วนนี้ขึ้น ประเทศออสเตรเลียจึงยื่นมือเข้ามาไกล่เกลี่ยและให้ความช่วยเหลือ โดยทำการศึกษาค้นคว้าและวิจัยว่าควรจะขุดลอกสันทรายตรงปากแม่น้ำโกลกอย่างไรจึงจะเป็นธรรมที่สุดสำหรับทั้ง 2 ประเทศ โดยเสนอว่าเมื่อทำการขุดลอกสันทรายแล้วจะต้องมีการอนุรักษ์ตลิ่งของทั้งสองฝ่าย มิให้ปากแม่น้ำเคลื่อนที่ไปอีกในอนาคต ซึ่งถึงแม้ผลการผลการศึกษาตามโครงการดังกล่าวจะไม่ได้สร้าง

⁸⁴กฎหมายระหว่างประเทศและทางปฏิบัติทางชาติไม่ได้กำหนดเอาไว้ว่าจะต้องห่างจากฝั่งเพียงไร ตำแหน่งของ swinging points จึงขึ้นอยู่กับความตกลงระหว่างประเทศ

ความพึงพอใจให้แก่ฝ่ายไทยอย่างเต็มที่ เพราะยังไม่ตรงกับจุดที่กำหนดเอาไว้แต่เดิม แต่ก็เห็นหนทางเดียวที่เห็นว่าจะทำให้ทั้ง 2 ฝ่าย มีโอกาสจะตกลงกันได้ จึงเป็นที่คาดหวังได้ว่าฝ่ายไทยอาจจะผ่อนปรนและยอมรับข้อเสนอแนะของออสเตรเลีย แต่ทั้งนี้ฝ่ายมาเลเซียจะต้องยอมรับหลักการดังกล่าวด้วย การใกล้ชิดของออสเตรเลียจึงจะมีโอกาสเกิดผลในรูปธรรมขึ้นมาได้ แม้มาเลเซียเองก็ยังคงแบ่งรับแบ่งสู้และสงวนท่าทีในเรื่องนี้อยู่ แต่ในปัจจุบันทั้ง 2 ประเทศได้เห็นชอบในการปรับปรุงปากแม่น้ำโลก ด้วยการสร้างคันหินป้องกันคลื่นในทะเลอาณาเขตและการขุดลอกร่องน้ำโลก โดยคันหินป้องกันคลื่นจะสร้างในทะเลทั้งฝั่งไทยและมาเลเซีย เพื่อช่วยรักษาแนวพรมแดนที่ชัดเจนบริเวณปากแม่น้ำโลก เพราะจะดักเอาตะกอนทรายที่เคลื่อนตัวจากชายฝั่งมาเลเซียมาฝั่งไทย ทำให้เกิดสันดอนและเบี่ยงเบนร่องน้ำรวมทั้งช่วยป้องกันการตื้นเขินของแม่น้ำโลก และป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งไทย ส่วนการขุดลอกร่องน้ำโลกก็มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาแนวร่องน้ำลึก ทำให้การเดินเรือประมงเป็นไปได้โดยสะดวก เพราะมีฉนวนแล้วจะต้องไปจอดเทียบท่าที่จังหวัดปัตตานี โดยเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นและเสียเวลาอีกกว่า 2 วันด้วย นอกจากนี้ยังเป็นการช่วยรักษาคุณภาพของน้ำในแม่น้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะช่วยบรรเทาอุทกภัยบริเวณ 2 ฝั่งแม่น้ำ โดยเฉพาะทางด้านฝั่งไทยที่บ้านตาบซึ่งเกิดขึ้นเป็นประจำในช่วงฤดูฝน อนึ่งทางไทยยังพิจารณาการสร้างรอกหินป้องกันการกัดเซาะฝั่งไทยตั้งแต่บริเวณปากแม่น้ำโลกขึ้นไปทางเหนือประมาณ 20 กิโลเมตร เพื่อบรรเทาการกัดเซาะชายฝั่งทะเลบริเวณคาบสมุทรตากใบที่มีการกัดเซาะปีละประมาณ 5 - 10 เมตร และมีโครงการขุดลอกร่องน้ำตากใบเชื่อมกับปากแม่น้ำโลกเพื่อความสะดวกในการเดินเรือ รักษาคุณภาพน้ำเพื่อการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง อย่างไรก็ตามการก่อสร้างจะต้องดำเนินไปพร้อม ๆ กันทั้ง 2 ฝ่าย โดยงบประมาณของแต่ละประเทศซึ่งจะมีอัตราตอบแทนทางเศรษฐกิจตามสัดส่วนการดำเนินงาน (ดู กุลรัตน์ สึงยัง ,op.cit .หน้า 29)

การเจรจาแบ่งเขตทางทะเลระหว่างไทยกับมาเลเซียในอ่าวไทยในช่วงที่สอง เป็นการเจรจาแบ่งเขตไหล่ทวีประหว่างกันซึ่งก็เป็นน่านน้ำที่เกิดขึ้นใหม่ โดยผลของอนุสัญญาเจนีวา 1958 เช่นกัน แต่การเจรจาแบ่งเขตไหล่ทวีประหว่างกันนี้ไม่สามารถตกลงกันได้โดยง่ายเช่นการตกลงกำหนดเส้นเขตแดนสำหรับทะเลอาณาเขต เพราะต่างฝ่ายต่างก็อาศัยพื้นฐานทางกฎหมายที่แตกต่างกัน โดยต่างก็อ้างสิทธิอย่างสูงสุดที่พึงจะกระทำได้ตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่ประมวลไว้ในอนุสัญญา 1958 ดังนั้นทั้ง 2 ประเทศจึงสามารถทำความตกลงแบ่งเขตไหล่ทวีปได้เพียงบางส่วน กล่าวคือ จากจุดแบ่งทะเลอาณาเขตของทั้ง 2 ประเทศ ซึ่งทำในวันเดียวกันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ. 2525 เฉียงขึ้นทางเหนือเล็กน้อยทางฝั่งไทยที่จุดพิกัด คือ ละติจูด 6 องศา 27.8 ลิปดาเหนือ ลองจิจูด 102 องศา 09.6 ลิปดาตะวันออก แล้วเฉียงออกไปกลางอ่าวไทยจนถึงจุดพิกัด ละติจูด 6 องศา 50.0 ลิปดาเหนือ ลองจิจูด 102

องศา 21.2 ลิปดาตะวันออก⁸⁵ เป็นระยะทาง 29 ไมล์ทะเล โดยแผนที่สนธิสัญญามีได้ระบุหลักเกณฑ์ในการแบ่งแต่ก็พอเข้าใจได้ว่าเป็นเส้นที่ใกล้เคียงกับเส้นมัธยศแต่ก่อนมาทางฝ่ายไทยอันมีที่มาทางประวัติศาสตร์ กล่าวคือ ตามข้อตกลงระหว่างสยามกับอังกฤษ ค.ศ.1909⁸⁶ ส่วนที่เหลือที่เกิดปัญหาการอ้างสิทธิทับซ้อนกันมีลักษณะเป็นรูปห้าเหลี่ยมป้าน ซึ่งดูเผิน ๆ จะเหมือนกับเป็นรูปสามเหลี่ยม ซึ่งมีเนื้อที่รวมทั้งสิ้นประมาณ 2,700 ตารางไมล์ (ประมาณ 7,340 ตารางกิโลเมตร)⁸⁷ (ภาพที่ 7) ทั้งนี้โดยฝ่ายไทยได้ให้ full effects ต่อเกาะโลซินซึ่งมีความสูงเมื่อน้ำทะเลขึ้น 1.5 เมตร และอยู่ห่างจากฝั่งราว 39 ไมล์ทะเล ซึ่งถือเป็นการอ้างสิทธิสูงสุดที่ประเทศไทยพึงมีสิทธิที่จะกระทำได้ตามอนุสัญญาเจนีวา 1958 การเจรจาดังกล่าวไม่สามารถบรรลุถึงเป้าหมายในอันที่จะแบ่งอาณาเขตทางทะเลส่วนนี้กันได้ เพราะทั้ง 2 ฝ่ายต่างก็ทราบดีว่า บริเวณที่มีการอ้างสิทธิทับซ้อนกันนั้นมีทรัพยากรปิโตรเลียมที่อุดมสมบูรณ์มากนั่นเอง โดยจากคาดคะเนที่ถือว่าค่อนข้างจะไม่ทะเยอทะยานนักเชื่อว่า น่าจะมีทรัพยากรปิโตรเลียมในรูปน้ำมัน (oil) และในรูปของก๊าซธรรมชาติทั้งที่อยู่ในสภาพเป็นก๊าซและที่อยู่ในสภาพเป็นของเหลวที่เรียกว่า condensate อยู่ถึง 3.3 ล้านล้าน (trillion)⁸⁸ ลูกบาศก์ฟุต และถึงหากจะให้ถือเอาเส้นแบ่งครึ่งของบริเวณที่อ้างสิทธิทับซ้อนกันนั้นเป็นเส้นเขตแดนทางทะเลสำหรับไหล่ทวีปของทั้ง 2 ประเทศ ในส่วนนี้ฝ่ายไทยก็มีอาจยอมรับได้ เนื่องจากมีหลักการว่าจะต้องคำนึงถึงหลักความเป็นธรรมด้วย ซึ่งในกรณีนี้ฝ่ายไทยเห็นว่า ประเทศไทยมีฝั่งทะเล (coastline) ทั้งทางด้านอ่าวไทยและด้านทะเลอันดามันยาวกว่าของมาเลเซียหลายเท่าตัว การแบ่งปันอาณาเขตในส่วนที่อ้างสิทธิ

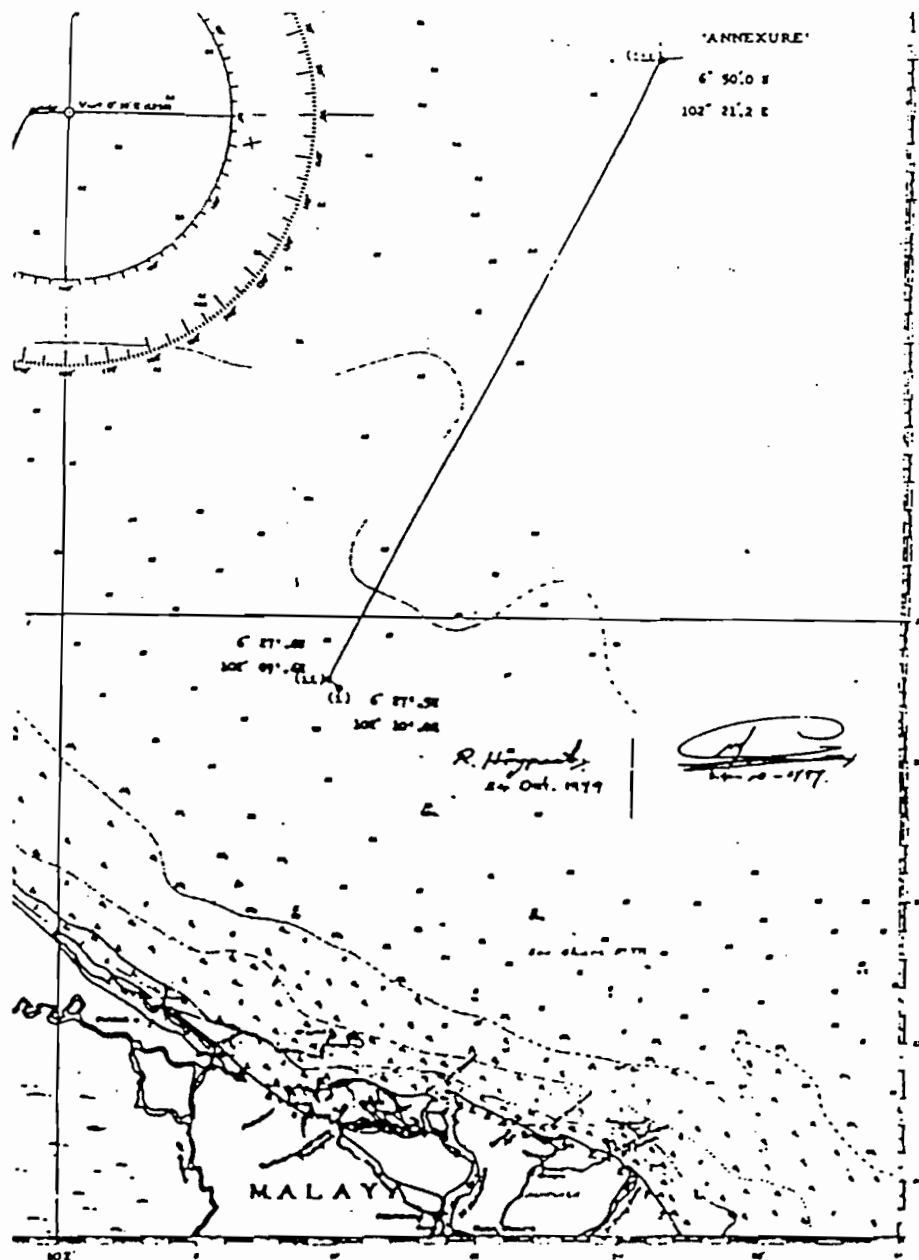
⁸⁵ ดู ข้อ 1 ของบันทึกความเข้าใจระหว่างราชอาณาจักรไทยและมาเลเซียเกี่ยวกับการกำหนดไหล่ทวีประหว่าง 2 ประเทศในอ่าวไทย ใน Office for Ocean Affairs and the Law of the Sea, op.cit. หน้า 217

⁸⁶ Jonathan I. Charney และ Lewis M. Alexander (editors), International Maritime Boundaries, Volume 1, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1993 , หน้า 1009 - 1101

⁸⁷ ตามจุดพิกัดที่แสดงไว้ในแผนที่ British Admiralty เลขที่ 2414 ฉบับปี ค.ศ.1967 ดังนี้

(A) 6 50'. 0 เหนือ	102 20'. 2 ตะวันออก
(B) 7 10'. 25 เหนือ	102 29'. 0 ตะวันออก
(C) 7 49'. 0 เหนือ	103 02'. 5 ตะวันออก
(D) 7 22'. 0 เหนือ	103 42'. 5 ตะวันออก
(E) 7 20'. 0 เหนือ	103 39'. 0 ตะวันออก
(F) 7 03'. 0 เหนือ	103 06'. 0 ตะวันออก
(G) 7 53'. 0 เหนือ	102 34'. 0 ตะวันออก

⁸⁸ และมีการประเมินว่าเฉพาะก๊าซธรรมชาติในพื้นที่ที่พิพาทอาจมีถึง 1.4 พันล้านลูกบาศก์ฟุต ซึ่งมีปริมาณใกล้เคียงกับแหล่งสำรองก๊าซธรรมชาติที่พบในอ่าวไทย, "Territorial Disputes An on - going concern", Petroleum News, February (1984), หน้า 11



ภาพที่ 7

แผนที่การแบ่งเขตไหล่ทวีปในอ่าวไทยระหว่างไทยกับมาเลเซีย ตามบันทึกความเข้าใจ

วันที่ 24 ตุลาคม 2525

Office for Ocean Affairs and the law of the sea อังแล้ว

ทับซ้อนกันนี้ ประเทศไทยน่าจะได้รับส่วนแบ่งเกินกว่ากึ่งหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมื่อพื้นฐานทางกฎหมายของการอ้างสิทธิของฝ่ายไทยก็มีความหนักแน่นกว่าพื้นฐานทางกฎหมายที่ฝ่ายมาเลเซียยกขึ้นอ้างโดยมิได้ให้ effects ต่อเกาะโลซินของไทยเลย^{๙๙} ซึ่งโดยหลักการแล้วในกรณีที่ทั้ง 2 ฝ่ายไม่อาจตกลงแบ่งเขตแดนได้เช่นนี้ ต่างฝ่ายต่างก็ต้องยึดถือหลักห้ามแตะต้อง (Hands Off) กล่าวคือ จะต้องไม่เข้าไปแสวงประโยชน์จากทรัพยากรที่ไม่มีลักษณะเป็นทรัพยากรที่สามารถเกิดขึ้นใหม่ หรือทดแทนส่วนที่หมดไปได้โดยตัวมันเอง (renewable) เช่น ทรัพยากรปิโตรเลียมหรือสินแร่ต่าง ๆ ซึ่งกว่าจะเกิดขึ้นมาใหม่เพื่อทดแทนส่วนที่หมดไปได้ ก็ต้องระยะเวลาเป็นหมื่น ๆ ล้านปี แต่ฝ่ายมาเลเซียก็เห็นด้วยกับข้อคิดเห็นของฝ่ายไทยที่ว่าทรัพยากรปิโตรเลียมเป็นสิ่งที่มีความสูงมากและมีอยู่ทั้งหมดในโลกนี้ในปริมาณจำกัด หากปล่อยทิ้งไว้ไม่เข้าไปแตะต้องทั้ง 2 ฝ่ายก็จะมีโอกาสได้รับประโยชน์จากทรัพยากรเหล่านั้นเลย โดยแทนที่จะได้นำขึ้นมาใช้เพื่อเป็นทุนในการพัฒนาประเทศของตน ให้พ้นจากสภาพการเป็นประเทศด้อยพัฒนาให้เร็วที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมื่อเป็นที่เห็นได้ชัดแล้วว่า โอกาสที่ทั้ง 2 ประเทศจะตกลงแบ่งอาณาเขตทางทะเลในส่วนที่มีการอ้างสิทธิทับซ้อนกันนั้น เป็นไปได้ได้น้อยมาก และอาจต้องใช้เวลาเจรจากันต่อไปอีกหลายชั่วอายุคน ซึ่งในที่สุดแนวความคิดนี้ก็ยังมีปรากฏ (reflected) อยู่ในความตกลงระหว่างประเทศทั้ง 2 ที่เกี่ยวกับพื้นที่ที่ทั้ง 2 ฝ่ายต่างอ้างสิทธิทับซ้อนกันที่จะได้กล่าวถึงต่อไปว่า ความตกลงนี้ซึ่งโดยหลักการถือว่าเป็นความตกลงสำหรับแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเป็นการชั่วคราว ซึ่งในทางเทคนิคทางกฎหมายว่าด้วยสนธิสัญญา ก็เรียกกันว่า ความตกลงเฉพาะกาล (*modus vivendi*) หรือความตกลงเฉพาะกิจ (*modus operandi*) ที่กำหนดให้มีอายุเพียง 50 ปี แต่ให้มีการต่ออายุออกไปโดยอัตโนมัติได้เรื่อย ๆ อีกครั้งละ 50 ปี ตราบเท่าที่ทั้ง 2 ฝ่ายยังไม่สามารถที่จะตกลงแบ่งอาณาเขตทางทะเลในส่วนนี้ได้ ทั้งนี้ นอกจากเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจและความจำเป็นเฉพาะหน้าดังกล่าวข้างต้นแล้ว ฝ่ายมาเลเซียอาจคิดว่าเท่าที่ยังไม่สามารถตกลงแบ่งอาณาเขตทางทะเลกันในส่วนนี้ได้ ก็เพราะอาณาเขตดังกล่าวมีทรัพยากรปิโตรเลียมอยู่เป็นอันมาก ดังนั้นหากทั้ง 2 ฝ่าย ร่วมกันสำรวจและขุดเจาะเอาทรัพยากรเหล่านั้นขึ้นมาใช้จนหมดแล้ว โอกาสที่จะเจรจาให้ฝ่ายไทยยอมรับเอาเส้นแบ่งครึ่งพื้นที่ที่มีการอ้างสิทธิทับซ้อนกัน ซึ่งเรียกว่า เส้นแบ่งเขตอำนาจทางอาญา^{๑๐๐} นั้นเป็นเส้นเขตแดนทางทะเลระหว่างกันเป็นไปได้ในที่สุด เพราะเป็นหนทาง

^{๙๙}ดร.ชุมพร บัณฑิต - มติทางกฎหมายเกี่ยวกับข้อพิพาททางเขตแดน , เอกสารประกอบการสัมมนา, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529, หน้า 22

^{๑๐๐}ซึ่งมีจุดพิกัดดังนี้ A 6 50' 0 เหนือ 102 21' 2 ตะวันออก
 X 7 35' 0 เหนือ 103 23' 0 ตะวันออก

ออกทางเดียวที่มาเลเซียจะยอมรับได้ตามที่สามารถจะอนุมาน (deduce) ได้จากการที่มาเลเซียพยายามยึดเย็ดหลักการเกี่ยวกับการใช้เขตอำนาจของไทยและมาเลเซียในพื้นที่ที่ทั้ง 2 ฝ่ายอ้างสิทธิทับซ้อนกัน ซึ่งตามความตกลงแม่บทระหว่างประเทศทั้ง 2 ที่ได้จัดทำกันในรูปของบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding) ซึ่งลงนามกันไว้ที่จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 1979⁹¹ ให้ถือว่าเป็นพื้นที่พัฒนาร่วม (Joint Development Area)⁹² ซึ่งห่างจากฝั่งราว 39 ไมล์ทะเล โดยเริ่มจากจุดที่ ii ซึ่งใช้ในพิธีสารต่อท้ายสนธิสัญญาเขตแดนระหว่างสยามกับอังกฤษ วันที่ 10 มีนาคม ค.ศ.1909 (มาตรา I (2)) และเป็นจุดที่อยู่ข้างจุด I ซึ่งเส้นแบ่งทะเลอาณาเขต โดยถือว่าเป็นหลักการว่าบรรดาทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่มีชีวิตทั้งหลายบนพื้นดินใต้ท้องทะเลและใต้พื้นดินใต้ท้องทะเลของอาณาเขตดังกล่าว ให้เป็นกรรมสิทธิ์ร่วมของประเทศไทยและมาเลเซีย ซึ่งในกรณีที่มีการสำรวจและขุดเจาะน้ำมันในลักษณะของการ แสวงประโยชน์ทางเศรษฐกิจแล้ว ทั้งประเทศไทยและมาเลเซียจะต้องได้รับผลประโยชน์และรับผิดชอบร่วมกันฝ่ายละครึ่งหนึ่ง ทั้งในส่วนที่เป็นผลประโยชน์และที่เป็นภาระหรือหนี้สินต่าง ๆ อันเป็นผลมาจากการสำรวจและหรือแสวงประโยชน์นั้น ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดที่สุดที่ทำให้เห็นว่า ฝ่ายมาเลเซียมุ่งจะถือเอาเส้นแบ่งครึ่งพื้นที่พัฒนาร่วมเป็นเส้นเขตแดนทางทะเลในส่วนนี้ระหว่างประเทศทั้ง 2 ก็คือ หลักการที่ฝ่ายมาเลเซียยึดเย็ดให้ฝ่ายไทยยอมให้ถือเอาเส้นแบ่งครึ่งพื้นที่พัฒนาร่วมดังกล่าว เป็นเส้นแบ่งเขตอำนาจทางอาณาดังที่กล่าวมาแล้วเป็นอันดับแรก แล้วต่อมาในการเจรจากำหนดหลักการในการกิจตั้งองค์กรร่วมไทย-มาเลเซีย หรือ มาเลเซีย-ไทย (Malaysia - Thailand Joint Authority - MTJA)⁹³ มาเลเซียก็ยึดเย็ดให้ฝ่ายไทยยอมถือเอาเส้นแบ่งเขตอำนาจทางอาณาดังกล่าวเป็นเส้นแบ่งเขตอำนาจทางแพ่งอีกด้วย ซึ่งในขั้นแรกฝ่ายไทยก็ไม่ยินยอมเพราะถือว่าไม่จำเป็นที่จะต้องระบุไว้ในความตกลง เนื่องจากประเด็นที่ยกขึ้นพิจารณานั้นเป็นปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยสัญญา (Law of Contract) ที่จะใช้บังคับต่อสัญญา

และรัฐสภาของทั้ง 2 ประเทศได้ให้ความเห็นชอบต่อบันทึกความเข้าใจดังกล่าว และมีการแลกเปลี่ยนสัตยาบันสารต่อกันเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2522

⁹¹ดู ศิวาภใน K. Kittichaisaree, The Law of the Sea and Maritime Boundary Delimitation in Southeast Asia, Oxford University Press, 1987, หน้า 189 -192

⁹²ต่อมาหลังจากบันทึกความเข้าใจดังกล่าวผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาของทั้ง 2 ประเทศแล้ว ก็ได้มีการแลกเปลี่ยนสัตยาบันสารระหว่างกันเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ.2522 และมีผลใช้บังคับเมื่อมีการแลกเปลี่ยนเช่นว่า ดู ประจิตต์ วิจารณ์พิกุล - เขตเศรษฐกิจจำเพาะ " เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, กรุงเทพมหานคร, 2525

⁹³โดยหลักการแล้วในทางด้าน protocol เมื่อเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมของฝ่ายไทยจะต้องเรียกว่า องค์กรร่วมไทย - มาเลเซีย แต่เพื่อหลีกเลี่ยงความสับสนในทางปฏิบัติทั้ง 2 ฝ่าย ได้ตกลงกันเป็นหลักการว่า ในเอกสารราชการของแต่ละฝ่ายในภาษาของแต่ละประเทศอาจถือหลักการตาม protocol นั้นได้ แต่เมื่อเรียกชื่อองค์กรร่วมดังกล่าวเป็นภาษาอังกฤษให้ใช้ชื่อว่า Malaysia - Thailand Joint Authority และใช้ตัวย่อว่า MTJA โดยคำนี้ว่าอักษร M มาก่อนอักษร T

สัมปทาน ซึ่งจะใช้แก่ผู้รับสัมปทานต่อไปในวันข้างหน้าเท่านั้น จึงไม่มีความจำเป็นแต่อย่างใดที่จะต้องมีความตกลงเป็นพิเศษในเรื่องนี้ เพราะหลักกฎหมายว่าด้วยสัญญาของทั้ง 2 ประเทศต่างก็มีหลักการทำนองเดียวกันอยู่แล้ว และหากจะมีช่องโหว่ของกฎหมาย (lacunae) ในบางส่วน ก็อาจจะนำหลักกฎหมายระหว่างประเทศภาคเอกชน (Private International Law) ซึ่งมักจะเรียกกันว่ากฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล มาใช้บังคับได้อยู่แล้ว แต่ในเมื่อฝ่ายมาเลเซียก็ยินยอมทำที่ของตน และเป็นที่เห็นได้ชัดว่าในระยะหลัง ๆ นี้ ฝ่ายมาเลเซียมิได้กระตือรือร้นที่จะเร่งรัดให้การเจรจาเป็นผลอย่างแท้จริง และในทางตรงกันข้ามกลับเห็นได้ชัดว่าฝ่ายมาเลเซียอาจมีเจตนาถ่วงมิให้ตกลงกันได้โดยเร็วนัก ซึ่งมีข้อบ่งชี้ (indication) บางประการที่ทำให้เห็นมาเลเซียอาจใช้นโยบายดื้อแพ่งที่จะยืนยันให้บันทึกความเข้าใจเชียงใหม่ ค.ศ.1979 มีผลบังคับใช้เพียง 50 ปีเท่านั้น โดยฝ่ายไทยจะท้วงติงเสมอว่า ข้อบทสุดท้าย (Final Clauses) ของบันทึกความเข้าใจดังกล่าวระบุไว้โดยแจ้งชัดว่า ให้มีการต่ออายุบันทึกความเข้าใจนี้ไปโดยอัตโนมัติได้เรื่อย ๆ ครั้งละ 50 ปี^{๙๔} ดังนั้นหากฝ่ายมาเลเซียจะถือว่าบันทึกความเข้าใจนี้ไม่มีการต่ออายุออกไปโดยอัตโนมัติครั้งละ 50 ปี จนกว่าทั้ง 2 ประเทศจะตกลงแบ่งอาณาเขตทางทะเลในส่วนนี้กันได้ ก็เท่ากับเป็นการยกเลิกหรือแก้ไขสนธิสัญญาโดยพลการแต่เพียงฝ่ายเดียว (unilateral) ซึ่งเท่ากับเป็นการละเมิดสนธิสัญญาและหลัก *pacta sunt servanda* ยิ่งกว่านั้นโดยที่บันทึกความเข้าใจนี้ได้กระทำโดยได้รับความเห็นชอบ ของรัฐสภาและมีการให้สัตยาบันด้วย หากจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงบันทึกความเข้าใจนี้ตามที่ที่แสดง ออกโดยฝ่ายมาเลเซีย ก็จำเป็นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาและมีการให้สัตยาบันด้วย สิ่งที่ยังชี้อีกประการหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่าทางฝ่ายมาเลเซียยังไม่ยอมล้มเลิกความตั้งใจและทำที่ดังกล่าวก็คือ ในการเจรจาร่างสัมปทานปิโตรเลียมในระบบแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing Concept) หรือที่เรียกโดยย่อว่า PSC^{๙๕} มาเลเซียก็ยืนยันหลักการให้สัมปทานนั้นมีอายุเพียงถึงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ ค.ศ.2029 เท่านั้น ทั้งนี้เข้าใจว่าฝ่ายมาเลเซียคงเห็นว่า ในขณะที่ยังไม่จำเป็นต้องรีบเร่งนำเอาทรัพยากรในพื้นที่พัฒนาร่วมขึ้นมาใช้ เพราะทรัพยากรปิโตรเลียมในแหล่งอื่น ๆ ในน่านน้ำนอกฝั่งทะเลของมาเลเซียก็มีอยู่อย่างล้นเหลืออยู่แล้วฝ่ายไทยก็ตระหนักดีถึงทำที่ดังกล่าวของมาเลเซีย และคิดว่าเมื่อได้ขุดเจาะนำเอาทรัพยากรปิโตรเลียมในพื้นที่พัฒนาร่วมขึ้นมาใช้จนหมดสิ้นแล้ว ถึงหากจะถือเอาเส้นแบ่งครึ่งพื้นที่พัฒนาร่วมซึ่งในบันทึกความเข้าใจเชียงใหม่ 1979 เรียกว่า เส้นแบ่งเขตอำนาจทางอาญา (Criminal

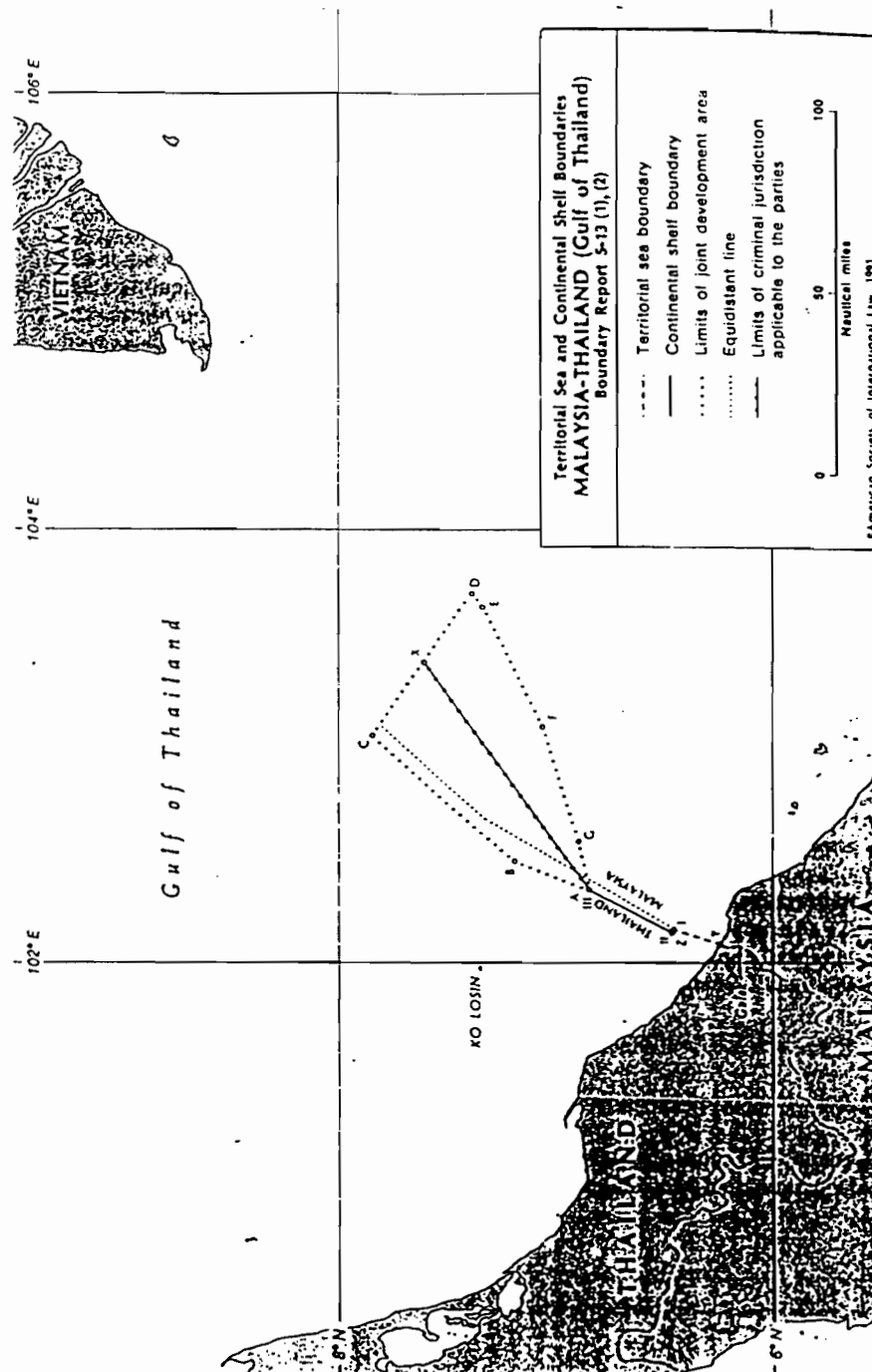
^{๙๔} ข้อ 6 ของบันทึกความเข้าใจดังกล่าว

^{๙๕} สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับสัมปทานในระบบ PSC สำหรับสัมปทานปิโตรเลียมในพื้นที่พัฒนาร่วม ดู Samuel K.B. Asante, "Restructuring Transnational Mineral Agreements", American Journal of International Law, vol.73, 1973, หน้า 335 - 371, C. Leben, les modes of coopération entre pays en développement et entreprises multinationales dans le secteur de la production des matières premières, Journal du Droit International, 1980, หน้า 539 - 604

Jurisdiction Line) เป็นเส้นเขตแดนระหว่างกันในที่สุดก็น่าจะยอมรับได้ จึงยอมรับหลักการให้ใช้เส้นแบ่งเขตอำนาจทางอาญาเป็นเส้นแบ่งอำนาจทางแพ่งด้วย ทั้งนี้เพื่อให้สามารถก่อตั้งองค์กรร่วมไทย-มาเลเซียขึ้นมาอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้สามารถอนุวัติการตามบันทึกความเข้าใจเชียงใหม่ 1979 อันเป็นสนธิสัญญาแม่บท (Umbrella Agreement) สำหรับพื้นที่พัฒนาร่วมไทย-มาเลเซียได้ (ภาพที่ 8)

ลักษณะพิเศษอีกประการหนึ่งของบันทึกความเข้าใจเชียงใหม่ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น⁹⁶ คือ ข้อบทของความตกลงที่ให้ถือว่าเป็นหลักการว่า ในการเจรจาแบ่งอาณาเขตทางทะเลในพื้นที่พัฒนาร่วมนี้ให้เป็นไปตามหลักการในอนุสัญญาเจนีวา 1958 ซึ่งเป็นข้อเสนอของฝ่ายไทยที่ถือได้ว่า เป็นความชาญฉลาดอย่างยิ่งของคณะผู้แทนไทยที่เจรจาทำบันทึกความเข้าใจเชียงใหม่ 1979 และเข้าใจว่าการที่ฝ่ายไทยเสนอหลักการไปเช่นนั้นจะเป็นเพราะฝ่ายไทยตระหนักดีอยู่ตลอดเวลาว่า หลักกฎหมายทะเลเกี่ยวกับหลักการทางกฎหมาย (regime) ที่เกี่ยวกับเกาะตามแนวโน้มน้ำใหม่ซึ่งจะถูกนำมาประมวลไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วย กฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ซึ่งในขณะนั้นยังอยู่ในระหว่างการพิจารณา ยกร่างกันอยู่ในการประชุม UNCLOSIII กำลังเปลี่ยนแปลงไปจากหลักการเดิม โดยจะให้ถือว่าเฉพาะเกาะที่สามารถ sustain economic life ได้เท่านั้น ที่จะมีอาณาเขตทางทะเลของตนเองอย่างเต็มที่ที่ได้กล่าวคือ จะมี full effects ได้ ในขณะที่เกาะโลซินซึ่งเป็นพื้นฐานทางกฎหมายของการอ้างสิทธิของฝ่ายไทยในส่วนนี้อาจถูกท้วงติงได้ว่า ไม่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามหลักการนั้น ดังนั้นการที่ฝ่ายไทยสามารถเจรจาให้ฝ่ายมาเลเซียยอมรับให้มีข้อบทที่มีผลทางกฎหมายดังกล่าวในบันทึกความเข้าใจเชียงใหม่ได้สำเร็จ ย่อมเป็นหลักประกันได้ว่าการเจรจาต่อรองเพื่อแบ่งเขตแดนทางทะเลในส่วนที่กับมาเลเซียในภายภาคหน้า มาเลเซียจะนำเอาแนวโน้มน้ำใหม่ของทะเลดังกล่าวขึ้นมากัดค้านหรือท้วงติงการอ้างสิทธิของฝ่ายไทยมิได้ แต่ตามสภาพการณ์เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้เป็นที่คาดหมายได้ว่าการเจรจาแบ่งอาณาเขตทางทะเลสำหรับพื้นที่พัฒนาร่วมดังกล่าวคงยังไม่ช่องทางบรรลุผลได้อีกในอีกไม่นาน

⁹⁶ infra 1.2 ก)



ภาพที่ 8

แผนที่แสดงการแบ่งทะเลอาณาเขตและเขตไหล่ทวีป และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดตั้งเขตพัฒนาร่วมระหว่างไทยกับมาเลเซียตามบันทึกความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรร่วมเพื่อแสวงประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ใต้ท้องทะเลในบริเวณที่กำหนดของไหล่ทวีปของประเทศทั้งสองในอ่าวไทย ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2522

Jonathan I Charney และ Lewis M. Alexander(editors) International Maritime Boundaries, Volume

1., Maritime Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1993 หน้า 1095

- ในส่วนที่เกี่ยวกับเวียดนาม

ปัญหาการแบ่งอาณาเขตทางทะเลระหว่างไทยกับเวียดนาม เป็นเรื่องที่ยืดเยื้อมานานตั้งแต่สมัยที่เวียดนามถูกแบ่งออกเป็น 2 ประเทศคือ เวียดนามเหนือ และเวียดนามใต้ โดยมีได้มีการเจรจาแบ่งอาณาเขตทางทะเลระหว่างกันอย่างเป็นทางการกับเวียดนามใต้แต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะสถานะทางกฎหมายของเวียดนามใต้ยังไม่มีความแน่นอน ยิ่งกว่านั้นประเทศในภูมิภาคแถบนี้ก็ยังมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายทะเลไม่ดีพอ ทางปฏิบัติของนานาชาติก็ยังไม่รู้จะลงรอยและเป็นไปในแนวเดียวกันนัก และกฎหมายระหว่างประเทศยังให้คำเนื่งถึงความเป็นธรรมประกอบอีกด้วย ทำให้หลักกฎหมายที่กำลังถกเถียงอยู่แล้วเกิดความไม่แน่ชัดยิ่งขึ้นอีก เพราะแนวความคิดในเรื่องความเป็นธรรมนั้นเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป และความเป็นธรรมเป็น concept ที่ค่อนข้างจะเป็น subjective กล่าวคือ ขึ้นอยู่กับความรู้สึกนึกคิดของแต่ละคน ทำให้ไม่สู้จะมีความแน่นอนนักเนื่องจากปัจจัยซึ่งรัฐที่เกี่ยวข้องสามารถยกขึ้นอ้างอิงในการเรียกร้องความเป็นธรรมมีความหลากหลาย และส่วนใหญ่มักจะแตกต่างกันไปในแต่ละภูมิภาคและในแต่ละกรณี โดยขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ของรัฐที่เกี่ยวข้องด้วย ดังนั้นประเทศในภูมิภาคนี้จึงได้กระทำแต่เพียงประกาศเขตไหล่ทวีป ซึ่งต่อมาได้ถือเป็นเกณฑ์ในการกำหนดเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตนด้วย จึงกระทำกันในขณะที่เป็นเพียงการประกาศหลักการเท่านั้น กล่าวคือ ต่างก็ประกาศว่าไหล่ทวีปและหรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตนมีความกว้าง 200 ไมล์ทะเล และถึงหากต่อมาจะได้มีการกำหนดจุดพิกัดแล้ว plot ลงบนแผนที่ก็เป็นเพียงการคำนวณในลักษณะชั่วคราวเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางฝ่ายเวียดนามซึ่งหลังจากที่ได้รวมประเทศเวียดนามเหนือและเวียดนามใต้ (reunification) เป็นประเทศเดียวกันแล้ว⁹⁷ รัฐบาลฮานอยก็ยังรีรอไม่ยอมแสดงท่าทีอย่างเป็นทางการของตนว่า จะยังคงยืนยันการอ้างสิทธิตามการอ้างสิทธิของเวียดนามใต้หรือไม่ และแม้แต่อาณาเขตทางทะเลของเวียดนามทางด้านอ่าวไทยมีขอบเขตอยู่ ณ ที่ใด ก็ไม่มีการประกาศหรือยืนยันอย่างเป็นทางการแต่อย่างใด⁹⁸ ยิ่งกว่านั้นการใช้เขตอำนาจของเวียดนามในอ่าวไทยก็มีลักษณะเป็นการกระทำตามอำเภอใจโดยพลการ โดยมีได้เจรจาหารือกับประเทศที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด อันเป็นผลให้ในปัจจุบันพื้นที่ทับซ้อนซึ่งเกิดจากการอ้างสิทธิในอาณาเขตทางทะเลดังกล่าวของทั้ง 2

⁹⁷Hanns J. Buchholz, Law of the Sea Zones in the Pacific Ocean, Institute of Asian Affairs, 1987, p.34 - 35.

⁹⁸แต่โดยที่เห็นได้ชัดว่าการอ้างสิทธิของเวียดนามใต้เป็นการอ้างสิทธิสูงสุดที่จะกระทำได้อยู่แล้ว ดู นาวาเอกณณม เจริญสถา, op.cit. หน้า 14 และถึงแม้จะไม่อ้างสิทธิเพิ่มเติมมากกว่านี้การอ้างสิทธิของเวียดนามใต้ก็ยังไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศเสียทีเดียว ดังจะได้นำมาศึกษาวิเคราะห์ในรายละเอียดต่อไป

ประเทศ มีประมาณ 6,000 ตารางกิโลเมตร⁹⁹ สถานการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศไทยกับเวียดนามก็อยู่ในระดับตึงเครียดอันเป็นผลจากความเป็นอริระหว่างกันในยุคสงครามเวียดนาม หรือ สงครามอินโดจีน กับปัญหาผู้ลี้ภัยทางทะเล (Boat People) และปัญหาโจรสลัดซึ่งในยุคสงครามเย็น (Cold War) ก็ยังไม่มีทีท่าแสดงให้เห็นว่าโอกาสที่ไทยจะเจรจาแบ่งอาณาเขตทางทะเลกับเวียดนามจะมีทางบรรลุเป้าหมายได้เลย แต่ในขณะเดียวกันโดยที่ในขั้นนั้นฝ่ายเขมรแดงที่สนับสนุนสหภาพโซเวียตและเวียดนามภายใต้การนำของเฮง สัมริน ซึ่งครองอำนาจอยู่ ณ กรุงพนมเปญ ยังต้องพึ่งพาเวียดนามอย่างเต็มที่ในทุกด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านกำลังทหารและยุทธโศปกรณ์ที่จำเป็นต้องใช้ในการทำให้เวียดนามสามารถบีบบังคับหรือจู่โจมจู่โจมรัฐบาลเฮง สัมรินที่ไม่ได้รับการรับรองจากอาเซียน หรือ สหประชาชาติให้จำต้องยอมทำสัญญาแบ่งอาณาเขตทางทะเลกับเวียดนามในส่วนที่เป็นน่านน้ำภายในได้ โดยเวียดนามกับรัฐบาลเฮง สัมริน ในสมัยนั้นได้ตกลงแบ่งเขตทางทะเลกัน ณ กรุงพนมเปญ โดยกัมพูชาสมัยที่เฮง สัมริน มีอำนาจแต่ผู้เดียวยอมยกเกาะพูกิก หรือ ตัล (Thal) และเกาะโตจูให้แก่เวียดนาม ส่วนเวียดนามเองได้ยกเกาะไวให้แก่กัมพูชาซึ่งแต่เดิมทั้ง 2 ประเทศต่างก็อ้างว่าตนมีกรรมสิทธิ์ในเกาะทั้ง 3 นี้ แล้วยังมีการประกาศน่านน้ำประวัติศาสตร์ร่วมกัน (Joint Historical Waters) โดยลากเส้นโยงขอบนอกของเกาะโตจูของเวียดนามและเกาะไวของกัมพูชาแล้วถือว่าขอบนอกของน่านน้ำประวัติศาสตร์นั้นเป็นเส้นฐานสำหรับการกำหนดขอบนอกจุดของอาณาเขตทางทะเลของตน ทำให้เขตน่านน้ำของทั้งเวียดนามและกัมพูชาล้ำเข้ามาทางฝั่งไทย เมื่อ ค.ศ.1982¹⁰⁰ แต่รัฐบาลผสมเขมร 3 ฝ่าย ระหว่างฝ่ายเจ้าสีหนุ ฝ่ายซอนซาน และเขมรแดงของเขียว สัมพันธ์ ซึ่งได้รับการรับรองสถานะความเป็นรัฐบาลของกัมพูชา โดยสหประชาชาติได้คัดค้านเอาไว้เมื่อ ค.ศ.1983 และยังมีประเทศอื่น ๆ อีกหลายประเทศที่คัดค้านการประกาศน่านน้ำประวัติศาสตร์ร่วมกันดังกล่าว อาทิ เช่น สิงคโปร์ และไทยก็คัดค้านการประกาศน่านน้ำประวัติศาสตร์ร่วมกันดังกล่าวอีก¹⁰¹ เป็นต้น โดยแจ้งการคัดค้านเหล่านั้นไปยังเลขาธิการสหประชาชาติในฐานะผู้เก็บรักษาสันธิสัญญา 1982 และกรรมสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทำให้ทั้งการประกาศน่านน้ำประวัติศาสตร์ร่วมกันและการโอนเกาะพูกิกกับเกาะโตจูให้เวียดนาม ยังมีปัญหาอยู่ในเรื่องสถานะและคุณค่าทางกฎหมาย ยิ่งกว่านั้นรัฐบาลกัมพูชาของเจ้าสีหนุที่ก่อตั้งขึ้นโดยผลของการเลือกตั้งทั่วไปของกัมพูชา เมื่อ ค.ศ.1993 ก็ไม่ยอมรับรู้

⁹⁹ มติชนรายวัน ฉบับวันพุธที่ 10 เมษายน พ.ศ.2539, op.cit. หน้า 7 และดูตัวอย่างเช่นการประกาศเส้นฐานตรง วันที่ 12 พฤศจิกายน ค.ศ.1982 ดู K. Kittichaisaree, The Law of the Sea and Maritime Boundary Delimitation in Southeast Asia, Oxford University Press, Oxford, 1987, หน้า 14 - 17, 178 - 179

¹⁰⁰ ดู ตัวบทข้อตกลงใน K. Kittichaisaree, op.cit. หน้า 180 -181

¹⁰¹ นาวาเอกถนอม เจริญลาภ, op.cit. หน้า 10-11, ดูแถลงการณ์คัดค้านของไทยใน K. Kittichaisaree, op.cit. หน้า 182 - 183

ความตกลงระหว่างเฮง สัมรินกับเวียดนาม โดยอ้างว่าในสมัยนั้นรัฐบาลเฮง สัมริน เป็นรัฐบาลหุ่นเชิดของเวียดนามเท่านั้น มิได้รับการรับรองจากชาวโลกทั้งหลายแต่อย่างใด ความกำกวมในท่าทีของเวียดนามซึ่งไม่ยอมระบุให้แน่ชัดว่าขอบเขตของไหล่ทวีป และเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตนอยู่ ณ บริเวณใด และเวียดนามจะยังคงยืนยันการอ้างสิทธิของเวียดนามได้หรือไม่ ทำให้ปัญหาเขตแดนทางทะเลของไทยทางด้านอ่าวไทยในส่วนที่เกี่ยวกับเวียดนามยังคงยืดเยื้อและคั่งค้างตลอดมาจนสิ้นสุดยุคสงครามเย็น อันเป็นผลจากการล่มสลายของสหภาพโซเวียต เมื่อ ค.ศ.1992 รัฐบาลไทยสมัยที่ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ถือโอกาสที่ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับเวียดนามมีแนวโน้มที่ดีขึ้น หลังจากที่ยุทธการในกัมพูชาได้เริ่มคลี่คลายไปในทางที่ดี มีการทบทวนเจรจาในปัญหาอาณาเขตทางทะเลกับเวียดนามทางด้านอ่าวไทย โดยในสมัยนั้น นายกร ทักษะรังสี ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งทำหน้าที่เป็นหัวหน้าคณะผู้แทนไทยก็ตระหนักดีว่า โอกาสที่จะเจรจาแบ่งอาณาเขตทางทะเลกับเวียดนามในอ่าวไทยให้บรรลุผลสำเร็จได้มีอยู่น้อยมาก จึงมุ่งที่จะเสนอให้เวียดนามกับไทยทำความตกลงให้อาณาบริเวณที่เวียดนามและไทยอ้างสิทธิกำหนดอาณาเขตทางทะเลของตนทับซ้อนกันเป็นพื้นที่พัฒนาร่วมทำนองเดียวกับกรณีของไทยกับมาเลเซีย ทั้งนี้เพราะบริเวณที่มีการอ้างสิทธิทับซ้อนกันดังกล่าวมีศักยภาพที่จะมีทรัพยากรธรรมชาติค่อนข้างสูง และโดยสรุปเอาเองว่าเวียดนามจะยังคงยึดถือเอาการอ้างสิทธิของเวียดนามได้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดอาณาเขตทางทะเลของตน ซึ่งในการเจรจากับเวียดนามครั้งนั้น ก็ปรากฏว่าเวียดนามก็ถือเอาการประกาศเขตไหล่ทวีปของรัฐบาลเวียดนามได้เดิมเป็นท่าทีของประเทศเวียดนามใหม่โดยปริยายจริง ๆ เหตุที่นายกร ทักษะรังสี กำหนดนโยบายไว้เช่นนั้นเข้าใจว่าน่าจะเป็นเพราะกรมทรัพยากรธรณีต้องการที่จะหลีกเลี่ยงปัญหาการให้สัมปทานปิโตรเลียมทับซ้อนกันระหว่างไทยกับเวียดนาม เพื่อมิให้เกิดปัญหาทำนองเดียวกันกับกรณีบริษัท Triton แต่ได้มีการกระทำรัฐประหารล้มล้างรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เสียก่อนที่การเจรจาจะบรรลุผลสำเร็จ ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในประเทศไทยที่มีรัฐบาลอานันท์ 1, รัฐบาลพลเอกสุจินดา, รัฐบาลอานันท์ 2 จนในที่สุดจึงมีรัฐบาลชวน หลีกภัย ซึ่งมาจากการเลือกตั้งทำให้การเจรจากับเวียดนามที่ชะงักงันไปได้รื้อฟื้นขึ้นมาเจรจากันใหม่อีกครั้งหนึ่งในสมัยนั่นเอง โดยมี ดร.สุรินทร์ พิศสุวรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นผู้ผลักดันให้รื้อฟื้นการเจรจากับเวียดนามขึ้นมาอีก¹⁰²

ในการเจรจาแบ่งเขตไหล่ทวีปและเขตเศรษฐกิจจำเพาะกับเวียดนามในสมัยรัฐบาลชวน รัฐบาลไทยแถลงแต่เพียงว่า หากจะทำความตกลงกำหนดให้พื้นที่ซึ่งเวียดนามและไทยอ้างสิทธิทับซ้อน

¹⁰² ข้อมูลเหล่านี้รวบรวมมาจากข่าวที่เผยแพร่ทางสื่อมวลชนประกอบกับคำบรรยาย ณ ที่ต่าง ๆ กันของเจ้าหน้าที่กองทัพอากาศ ซึ่งเข้าร่วมในการเจรจากับเวียดนาม และดูแถลงข่าวสื่อมวลชน (press release) ของกระทรวงการต่างประเทศ

กันเป็นพื้นที่พัฒนาร่วม จะต้องมีการปรับปรุงการอ้างสิทธิของแต่ละฝ่ายให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศเสียก่อน แล้วจึงจะสามารถเจรจากันได้ว่าพื้นที่ซึ่งทั้ง 2 ฝ่าย อ้างสิทธิทับซ้อนกันมีขอบเขตอยู่ ณ ที่ใด ทั้งนี้โดยฝ่ายไทยเห็นว่า การอ้างสิทธิของฝ่ายไทยสอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว ในขณะที่การอ้างสิทธิของฝ่ายเวียดนามนั้นไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้นจะต้องให้ฝ่ายเวียดนามปรับเส้นขอบนอกของ Maximum Claim ของเวียดนามให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศเสียก่อน โดยฝ่ายไทยได้ให้ข้อสังเกตไปด้วยว่า ควรจะต้องปรับอย่างจริงจังจะชอบด้วยกฎหมาย¹⁰³ จนถึงปัจจุบันรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ก็ยืนยันท่าทีและหลักการในการเจรจานี้อย่างมั่นคง¹⁰⁴ แต่ทางราชการไทยก็ได้ชี้แจงต่อสาธารณชนว่า วิธีการดังกล่าวมีหลักการและเนื้อหาสาระอย่างไรบ้าง เพราะถือว่ายังอยู่ระหว่างการเจรจา อย่างไรก็ตามพิจารณาในแง่วิชาการตามหลักกฎหมายทะเลยุคปัจจุบัน ก็พอจะเห็นได้ว่าปัจจัยสำคัญที่ฝ่ายไทยน่าจะยกขึ้นยันต่อเวียดนามได้ในการเจรจาแบ่งอาณาเขตทางทะเลกับเวียดนามในอ่าวไทยคือการให้ effects ต่อเกาะชายฝั่งของทั้งฝ่ายเวียดนามและของฝ่ายไทย โดยในส่วนที่เกี่ยวกับเวียดนามเป็นที่เห็นได้ชัดว่าการที่เวียดนามอ้างสิทธิล้ำเข้ามาในอาณาเขตทางทะเลของไทยอย่างมาก ตามที่รัฐบาลเวียดนามได้เคยอ้างสิทธิเอาไว้เช่นนั้น น่าจะเป็นเพราะเวียดนามให้ full effects ต่อเกาะปันจิง (ซึ่งเวียดนามเรียกว่า เกาะโตจู) โดยมีได้ให้ effects ต่อเกาะโลซินของไทยเลย ในขณะที่การอ้างสิทธิของไทยก็เป็นที่เห็นได้ชัดเช่นกันว่า¹⁰⁵ มิได้ให้ effects ต่อทั้งเกาะโตจูของเวียดนามซึ่งอยู่ห่างจากฝั่งเวียดนามประมาณ 100 กิโลเมตร และเกาะโลซินของฝ่ายไทยกล่าวคือ ได้ถือเอาเป็นเส้นมัธยะระหว่างฝั่งทะเลของไทยกับฝั่งทะเลของเวียดนามเป็นเกณฑ์ในลักษณะเดียวกับตอแก้วพูซา¹⁰⁶ ซึ่งเกี่ยวกับในเรื่องนี้ในแง่วิชาการทางกฎหมายทะเลไม่น่าจะถูกต้องทั้ง 2 ฝ่าย ทั้งนี้เพราะเกาะปันจิงหรือเกาะโตจูของเวียดนามอยู่ห่างจากฝั่งทะเลของเวียดนามมากถึง 100 กิโลเมตร ดังนั้นการให้ full effects ต่อเกาะโตจูจึงไม่น่าจะชอบด้วยหลักการในกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งที่ถูกต้องตามหลักการแล้วเมื่อเกาะอยู่ห่างจากฝั่งทะเลมากการจะให้ effects ต่อเกาะนั้นควรจะให้เพียง partail effects เท่านั้น ส่วนจะให้ในสัดส่วนเช่นไร เช่น

¹⁰³ ibid.

¹⁰⁴ คาคดกพื้นที่คาบเกี่ยวไทย - เวียดนาม ดันเขมรเจตจากเส้นผ่านเกาะกูต, มติชนรายวัน, ฉบับวันพุธที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2539

¹⁰⁵ ดูแผนที่อาณาเขตทางทะเลซึ่งตีพิมพ์โดยสหประชาชาติที่แสดงให้เห็นการทับซ้อนของการอ้างสิทธิของไทย และของเวียดนามโดยรัฐบาลเวียดนามได้

¹⁰⁶ ดู ดร.ชุมพร บัจจุสานนท์ "มติทางกฎหมายเกี่ยวกับข้อพิพาททางเขตแดน", เอกสารประกอบการสัมมนา, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2529, หน้า 32 และ ดร.เบริ่งศักดิ์ กิตติชัยเสรี "การบังคับใช้กฎหมายในเขตที่ไทยอ้างสิทธิทับซ้อนกับประเทศอื่น", เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง "กฎหมายทะเลฉบับใหม่กับอนาคตเศรษฐกิจไทย" 2538, หน้า 52

1/2 effect, 1/3 effect หรือ 2/3 effect กฎหมายมิได้กำหนด¹⁰⁷ไว้ จึงขึ้นอยู่กับหลักการทั่วไปในเรื่องความเป็นธรรม (equity)¹⁰⁸ และผลของการเจรจาซึ่งย่อมขึ้นอยู่กับอำนาจต่อรองของแต่ละฝ่ายว่าฝ่ายใดมีความจำเป็นและเร่งรีบที่จะต้องเจรจาแบ่งเขตทางทะเลระหว่างกันให้สิ้นสุดลงโดยเร็วที่สุด ซึ่งโดยสามัญสำนึก (common sense) น่าจะเป็นว่าถ้าอยู่ห่างจากฝั่งแต่ก็ไม่มากจนเกินไปนัก ก็ให้ 2/3 effect ถ้าอยู่ห่างจากฝั่งค่อนข้างมากก็ให้เพียง 1/2 effect หรือถ้าอยู่ห่างจากฝั่งมากก็ให้เพียง 1/3 effect และถ้าไกลจนเกินสมควรเท่าที่จะโยงเข้าหาฝั่งได้ก็ให้แยกเป็นดินแดนนอกฝั่งทะเล โดยไม่มีการโยงเส้นฐานตรงไปเชื่อมกับฝั่งทะเลเลย กล่าวคือ ไม่ให้ effect เลย ดังเช่น ในคดีตูนิเซียกับลิเบีย¹⁰⁹ เป็นต้น นอกจากนั้นในส่วนที่เกี่ยวกับเกาะโลซินของไทยก็มีข้อสังเกตในเชิงกฎหมายบางประการที่น่าจะเป็นประโยชน์แก่ฝ่ายไทย และในการเจรจากับเวียดนามซึ่งคณะผู้แทนไทยน่าจะนำไปพิจารณาประกอบในการกำหนดท่าทีเพื่อเจรจากับเวียดนามได้ว่า ถึงแม้ว่าเกาะโลซินจะมีขนาดไม่สู้ใหญ่นักและยากต่อการที่จะ sustain economic life ได้ ซึ่งหากจะตีความตามอนุสัญญา 1982 อย่างเคร่งครัด (*stricto sensu*) ก็อาจจะถูกท้วงติงได้ว่าไม่สู้จะสอดคล้องกับ regime ของเกาะตามอนุสัญญา 1982 นัก แต่ถึงกระนั้นเกาะโลซินก็ได้เป็นเพียงโขดหินเท่านั้น ยิ่งกว่านั้นหากจะคำนึงถึงว่าไทยกับเวียดนามมิได้มีข้อตกลงเหมือนกับที่มีอยู่ในบันทึกความเข้าใจเชียงใหม่ 1979 ระหว่างไทยกับมาเลเซียว่าด้วยพื้นที่ที่พัฒนาร่วม ซึ่งให้ถือเอาหลักกฎหมายในอนุสัญญาเจนีวา 1958 เป็นเกณฑ์ในการเจรจาแบ่งเขตไหล่ทวีประหว่างกัน แต่ฝ่ายไทยก็น่าจะยกเอาหลักกฎหมายปิดปาก (*estoppel*)¹¹⁰ ขึ้นมายันกับเวียดนามได้ เพราะเหตุว่าเวียดนามเองก็ได้ให้ full effects ต่อเกาะเล็ก ๆ ลักษณะเดียวกันกับของเวียดนามทางฝั่งทะเลตะวันออก โดยมีขนาดไล่เลี่ยกับขนาดของเกาะโลซินของไทย โดยลากเส้นฐานตรงโยงกับขอบนอกสุดของเกาะเล็ก ๆ ดังกล่าวของเวียดนาม โดยให้ถือเป็นเส้นฐานสำหรับการวัดความกว้างของอาณาเขตทางทะเลของเวียดนามทางฝั่งตะวันออก และโดยที่ตามแนวความคิด (concept) ของคำว่า "เส้นฐาน" ในทางกฎหมายหมายความว่า เป็นการอ้างสิทธิที่ใช้นับกับทุก ๆ

¹⁰⁷ ดู ปัญหาในเรื่องความสำคัญของเกาะที่มีต่อการแบ่งอาณาเขตทางทะเลใน The Legal Regime of Islands in International Law, โดย D.W. Bowett, Oceana Publications Inc., 1978, หน้า 139 - 189 ตลอดจนตัวอย่าง ต่าง ๆ ในทางปฏิบัติ

¹⁰⁸ ดู รายละเอียดใน The Legal Determination of International Maritime Boundaries, โดย G.J. Tanja, Kluwer Law, The Hague, 1990, 359 หน้า และ Perspectives du Droit de la Délimitation Maritime โดย P. Weil, Pedone, 1988, 319 หน้า

¹⁰⁹ คำพิพากษาศาลโลกคดีไหล่ทวีปตูนิเซีย - ลิเบีย ค.ศ.1982, ICJ Report, และคู่มือวิเคราะห์ของคดีใน Sea - Bed Energy and Minerals : The International Legal Regime, vol. 1, ของ E.D. Brown, Martinus Nijhoff Publishers, 1992, หน้า 138 - 165

¹¹⁰ ดู หลักการและตัวอย่างโดย A. Martin, L' Estoppel en Droit International Public Pedone, Paris, 1979, 383 หน้า

ประเทศในโลกซึ่งย่อมรวมทั้งประเทศไทยด้วย ในการกำหนดความกว้างของทะเลอาณาเขต เขตต่อเนื่อง และอาณาเขตอื่น ๆ ทางทะเลของประเทศเวียดนาม ดังนั้นในเมื่อเกาะโลซินของไทยเป็นเกาะที่อยู่ใกล้กับฝั่งทะเลของไทย ฝ่ายไทยก็น่าจะให้ full effects ต่อเกาะโลซินได้ในการเจรจาแบ่งอาณาเขตทางทะเลกับเวียดนาม ซึ่งหากถือตามหลักการดังกล่าวข้างต้นนี้ ก็ย่อมจะต้องทำให้ขอบนอกสุดของการอ้างสิทธิ (claims) ของเวียดนามต้องร่นเข้าไปทางฝั่งเวียดนามในสัดส่วนเดียวกับส่วนลดของ effect ที่จะให้แก่เกาะโตจู ซึ่งย่อมทำให้เส้นแบ่งอาณาเขตต้องร่นเข้าไปทางฝั่งเวียดนามอีกตามสัดส่วนของ full effects ที่ให้แก่เกาะโลซินของไทย ซึ่งหากถือหลักการเช่นนี้แล้ว ผลการเจรจาแบ่งอาณาเขตทางทะเลก็จะให้ประโยชน์แก่ฝ่ายไทยอย่างสูงสุด แต่ก็ยังคงมีปัญหาวาดึงฝ่ายเวียดนามจะยอมร่นขอบนอกของการอ้างสิทธิของเวียดนามเข้าไปทางเวียดนามเช่นนั้น ก็ถือว่าเป็นการกำหนดเส้นแบ่งอาณาเขตทางทะเลระหว่างทั้ง 2 ประเทศ มิใช่เป็นการกำหนด Maximum Claim ของเวียดนามเพื่อประโยชน์ในการกำหนดขอบเขตของพื้นที่พัฒนาร่วม ดังนั้นฝ่ายไทยจึงน่าจะได้ลองคำนวณออกมาว่าการอ้างสิทธิของฝ่ายไทยที่ถือเอาเส้นมัธยะระหว่างฝั่งทะเลของทั้ง 2 ประเทศเป็นเกณฑ์โดยไม่ให้ effects ต่อเกาะโลซินของไทยและเกาะโตจูของเวียดนามเลยนั้นว่า จะทำให้ฝ่ายไทยได้รับประโยชน์มากกว่าหรือน้อยกว่าการร่นขอบนอกสุดของ Maximum Claim ของเวียดนามตามหลักการดังกล่าว มากน้อยเพียงใดหรือไม่ หากได้รับประโยชน์น้อยกว่าหรือใกล้เคียงกันแล้วก็น่าจะถือเอาหลักการดังกล่าวข้างต้นเป็นเกณฑ์ในการเจรจาแบ่งเขตไหล่ทวีปและเขตเศรษฐกิจจำเพาะระหว่างไทยกับเวียดนาม แต่มีข้อพึงสังเกตเกี่ยวกับการประกาศน่านน้ำประวัติศาสตร์ร่วมระหว่างกัมพูชากับเวียดนามอยู่ว่า ถึงแม้การประกาศน่านน้ำประวัติศาสตร์ร่วมระหว่าง 2 ประเทศ¹¹¹ จะไม่มีพื้นฐานทางกฎหมายระหว่างประเทศที่จะอ้างได้ เพราะไม่มีหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่หนักแน่นและฟังขึ้นว่า เวียดนามและกัมพูชาได้ร่วมกันใช้เขตอำนาจแต่ผู้เดียวในบริเวณที่อ้างว่าเป็นน่านน้ำประวัติศาสตร์ดังกล่าว ซึ่งทำให้การอ้างสิทธิเช่นนั้นไม่มีผลผูกพันต่อรัฐอื่น ๆ ซึ่งโดยหลักการแล้วการที่ประเทศไทยคัดค้านการอ้างสิทธิเช่นนั้นก็น่าจะเป็นสิ่งที่ถูกต้อง แต่ในการประกาศน่านน้ำประวัติศาสตร์นั้นก็มิผลดีอยู่บ้างประการหนึ่ง กล่าวคือ เมื่อถือว่าเกาะปันจ้งหรือเกาะโตจูเป็นของเวียดนาม และเกาะไวเป็นของกัมพูชา ทั้ง 2 ประเทศก็ได้แบ่งอาณาเขตทางทะเลบนพื้นฐานของการอ้างสิทธิเช่นนั้น โดยลากเส้นมัธยะระหว่างเกาะทั้ง 2 มุ่งตรงออกมาทางด้านกลางอ่าวไทย อันมีผลให้การอ้างสิทธิของกัมพูชาถูกจำกัดอยู่เพียงแค่เส้นแบ่งอาณาเขตทางทะเลดังกล่าวระหว่างกัมพูชากับเวียดนาม และการอ้างสิทธิของเวียดนามทางด้าน

¹¹¹ ดู Pham HAO, "An Overview of the Law of the Sea : Implications for Viet Nam", ใน Selected Papers in Commemoration of the Entry into Force of the UN Convention on the Law of the Sea, edited by Kathleen I. Matics และ Ted L. Mc Dorman, SEAPOL, กรุงเทพมหานคร, 1994, หน้า 106 - 107

เหนือสุดในอ่าวไทยก็ถูกจำกัดโดยเส้นแบ่งอาณาเขตดังกล่าวเช่นกัน เป็นเหตุให้ปัญหาการทับซ้อนของการอ้างสิทธิในอ่าวไทยลดความยุ่งยาก (complications) ลงไปได้มีให้น้อย เพราะทำให้มีการอ้างสิทธิทับซ้อนในระดับทวิภาคีระหว่างไทยกับเวียดนาม และระหว่างไทยกับกัมพูชาเท่านั้น แทนที่จะเป็นการอ้างสิทธิทับซ้อนระหว่าง 3 ประเทศ ซึ่งในกรณีเช่นนี้ย่อมจะทำให้การเจรจาแบ่งปันผลประโยชน์และความรับผิดชอบในพื้นที่ทับซ้อนที่จะถือว่าเป็นพื้นที่พัฒนาร่วมมีโอกาสตกลงกันได้ยากมาก และคงต้องใช้ระยะเวลาอีกยาวนานกว่าจะตกลงกันได้ในหลักการ ดังนั้นทางฝ่ายไทยจึงควรให้เวียดนามทำความเข้าใจ partial effects ต่อเกาะไผ่ และเกาะโตจูอันจะเป็นเหตุให้การอ้างสิทธิในลักษณะ Maximum Claim ของเวียดนามและกัมพูชาระยะความกว้างลงไปได้อีกมีให้น้อย ซึ่งจะทำให้ฝ่ายไทยได้รับผลประโยชน์สูงสุดบนพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศอย่างแท้จริง ทั้งนี้โดยต้องคำนึงด้วยว่าในกรณีที่เวียดนามและกัมพูชาไม่สามารถตกลงเรื่องกรรมสิทธิ์ของเกาะโตจู เกาะไผ่ และเกาะพุทักได้ การอ้างสิทธิของเวียดนามก็จะต้องขยายขึ้นไปทางเหนือจนสุดขอบนอกของการอ้างสิทธิของเวียดนามเหมือนกับที่เวียดนามได้เคยอ้างสิทธิเอาไว้ และขณะเดียวกันขอบล่างของการอ้างสิทธิของกัมพูชาที่จะไม่สิ้นสุดเพียงเท่าเส้นแบ่งอาณาเขตทางทะเลที่กระทำไว้ระหว่างเวียดนามกับรัฐบาลเฮง ลัมริน และขยายลงไปจนถึงขอบล่างสุดของการอ้างสิทธิของกัมพูชาตามที่กัมพูชาได้เคยอ้างสิทธิเอาไว้ก่อนที่รัฐบาลเจ้าสีหนุจะถูกโค่นล้มไป และจะเป็นไปในแนวเดียวกับทฤษฎีของ Sarin Chak¹¹² ซึ่งจะทำให้ปัญหาการอ้างสิทธิทับซ้อนกลับมีความยุ่งยากมากเหมือนเช่นเดิม เพราะเหตุที่จะมีบริเวณการอ้างสิทธิทับซ้อนในอ่าวไทยระหว่างไทย กัมพูชา และเวียดนาม ซึ่งกินเนื้อที่กว้างขวางมาก แต่อย่างไรก็ดีผลการเจรจาจะเป็นอย่างไร เท่าที่ศึกษาได้จากแนวโน้มของการเจรจาตลอดจนสถานการณ์ทางการเมืองในเวียดนามเอง เป็นที่เห็นได้ชัดว่าไม่น่าจะขึ้นอยู่กับปัจจัยทางกฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่ควรจะต้องอาศัยปัจจัยทางการเมืองเข้ามาประกอบด้วยในระดับค่อนข้างสูงพอสมควรมิฉะนั้นการเจรจาอาจประสบความล้มเหลวโดยสิ้นเชิง และต้องกลับไปเริ่มต้นกันใหม่ทั้งหมด ซึ่งเป็นสิ่งที่เชื่อได้ว่าทั้ง 2 ฝ่ายคงไม่อาจปล่อยให้เป็นอย่างนั้นได้ เพราะขณะนี้สถานการณ์ทางการเมืองไม่ว่าจะในระดับระหว่างประเทศหรือในระดับในประเทศก็ดี ก็อำนวยให้มีโอกาสที่จะเจรจาสำเร็จได้เป็นอย่างมาก เพราะในระดับระหว่างประเทศเองนอกจากที่เวียดนามเพิ่งได้รับการยอมรับเข้าเป็นประเทศสมาชิกใหม่ของอาเซียน¹¹³ จึงต้องพยายามหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้ากับประเทศไทยโดยไม่จำเป็นแล้ว แม้แต่สถานการณ์การเมืองในประเทศเวียดนามเอง ผู้เจรจาก็น่าจะเห็นได้โดยไม่ยากว่า เวียดนามกำลังพยายามสร้าง

¹¹²ดู Sarin Chak (อดีตเอกอัครราชทูตกัมพูชา) *La Frontière Khmero - Thaïlandaise*, Thèse, Paris, 1966.

¹¹³ตั้งแต่กลางปี 2538

ภาพลักษณ์ว่า เวียดนามได้เริ่มเปิดประเทศอย่างจริงจัง และกำลังปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ของโลก ปัจจุบันด้วย การที่จะแสดงท่าทีแข็งกร้าวตามรูปแบบของประเทศสังคมนิยมเช่นแต่ก่อนย่อมไม่เป็นผลดีกับเวียดนามเอง ยิ่งกว่านั้นเวียดนามก็กำลังพยายามพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศตนด้วยวิธีทางต่าง ๆ การที่สามารถนำเอาทรัพยากรปิโตรเลียมในอ่าวไทยในส่วนที่เป็นของเวียดนามขึ้นมาใช้ประโยชน์ได้ ย่อมจะเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจและภาพลักษณ์ของตนเป็นอย่างยิ่ง จึงน่าจะพอคาดหมายได้ว่า ในที่สุดผลการเจรจาจะออกมาในรูปของการอะลุ่มอล่วยโดยอยู่บนพื้นฐานของหลักการทางกฎหมาย ในส่วนฝ่ายไทยเองก็ไม่มีประโยชน์หรือเหตุผลใด ๆ ที่จะยืนกรานตามท่าทีของกฎหมายของตน โดยไม่คำนึงถึงปัจจัยทางการเมืองดังกล่าวข้างต้น เพราะประเทศไทยเองก็จำเป็นต้องเร่งพัฒนาเศรษฐกิจของตน และแก้ปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรปิโตรเลียมเพื่อมิให้ต้องนำเข้าจากต่างประเทศมากเกินไป สาเหตุที่เศรษฐกิจของไทยเฟื่องฟูขึ้นมาในช่วง 2 ถึง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา ก็เป็นผลพวงมาจากการค้นหาแหล่งทรัพยากรปิโตรเลียมในประเทศ ที่ทำให้ทุนค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับทรัพยากรปิโตรเลียมลงเป็นอันมาก และสามารถนำทรัพยากรดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ ทำให้เศรษฐกิจของชาติดีขึ้น ที่สำคัญก็คือหากไทยไม่เร่งถือโอกาสที่เวียดนามกำลังสร้างภาพลักษณ์ในสายตาชาวโลก ในขณะนี้ ก็อาจทำให้พลาดโอกาสแก้ปัญหาอาณาเขตทางทะเลกับเวียดนามไปอย่างน่าเสียดาย อีกประการหนึ่ง รัฐบาลไทยก็ประสบปัญหาเกี่ยวกับชาวประมงของเราอย่างมากอยู่แล้ว หากสามารถแบ่งอาณาเขตทางทะเลกับเวียดนามให้เด็ดขาดไปได้ ก็จะแก้ปัญหาประมงด้านอ่าวไทยได้ระดับหนึ่งด้วย

- ในส่วนที่เกี่ยวกับกัมพูชา

โอกาสที่จะมีปัญหาการพิพาทเกี่ยวกับเขตแดนกับกัมพูชามีสูงมาก เพราะนอกจากจะมีปัญหาทั้งทางด้านข้อกฎหมายและทางด้านสภาพภูมิศาสตร์แล้ว แม้แต่นโยบายการเมืองระหว่างประเทศของกัมพูชาซึ่งประกาศออกมาอย่างเป็นทางการโดยรัฐบาลกัมพูชาปัจจุบันซึ่งมีเจ้ารณฤทธิ์ และนายฮุนเซน เป็นนายกรัฐมนตรีก็ส่อให้เห็นอย่างชัดเจนว่าประเทศไทยยังต้องมีปัญหาพิพาทกับกัมพูชาทั้งในด้านเขตแดนทางบก และอาณาเขตทางทะเลอีกมาก ถึงแม้ที่ผ่านมา ๑ มาประเทศไทยจะมีส่วนช่วยเหลือและสนับสนุนเป็นอย่างมากต่อการก่อให้เกิดสันติภาพในกัมพูชา ก็ไม่เป็นเหตุให้กัมพูชามีท่าทีตอบสนองในทางบวกต่อประเทศไทยในเรื่องนี้ แต่ตรงกันข้ามคือเจ้ารณฤทธิ์จำเป็นต้องแสดงความรักชาติโดยประกาศนโยบายในลักษณะหาคะแนนนิยมด้วยการเอาใจประชาชน (demagogy) ด้วยการแสดงผลงานว่าสิ่งแรกที่จะกระทำก็คือ การเรียกร้องเอาดินแดนคืนจากเวียดนามและจากประเทศไทย โดยอ้างว่าจากการสำรวจของเจ้าหน้าที่สหประชาชาติพบว่า ทั้งเวียดนามและไทยต่างก็ได้รุกรานดินแดนของกัมพูชาทั้งนั้น โดยมีได้ระบุให้แน่ชัดว่าเป็นหน่วยงานใดของสหประชาชาติและดินแดนที่ว่าถูกยึดครองโดยประเทศไทยเป็นดินแดนส่วนใด ดังนั้นในเมื่อการอ้างสิทธิกำหนดอาณาเขตทางทะเลของกัมพูชา

ทับซ้อนกับการอ้างสิทธิกำหนดอาณาเขตทางทะเลของไทย เป็นเนื้อที่กว้างใหญ่ไพศาลมาก และยังมีทรัพยากรปิโตรเลียมในบริเวณที่อ้างสิทธิทับซ้อนในปริมาณสูงมากด้วย ดังจะเห็นได้จากการที่มีข่าวว่า บริษัทน้ำมันต่างชาติหลายบริษัทพยายามจะขอสัมปทานสำรวจและขุดเจาะปิโตรเลียมทั้งจากกัมพูชา เวียดนาม และไทยในบริเวณที่ไม่แน่ว่าเป็นพื้นที่ของประเทศใดโดยเฉพาะ หรือเป็นของทั้ง 3 ประเทศ ดังกล่าวร่วมกัน แต่ที่สำคัญที่สุดก็คือบรรดาเกาะแก่งทั้งหลายซึ่งทั้ง 3 ประเทศต่างก็อ้างพิพาทในกรรมสิทธิ์กันอยู่ เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การอ้างสิทธิของกัมพูชาในการกำหนดอาณาเขตทางทะเลกว้างขวางกว่าที่ควรเป็นอย่างมาก แม้แต่ในด้านที่อาณาเขตทางทะเลของกัมพูชาประชิดกับอาณาเขตทางทะเลของไทย ณ บริเวณเกาะกูดก็มีปัญหาเป็นอย่างมาก อันเป็นผลจากความกำกวมของสนธิสัญญาสยาม - ฝรั่งเศส ค.ศ.1907 และ 1909 ในส่วนที่เกี่ยวกับจุดเริ่มต้นของอาณาเขตทางบก ระหว่างประเทศทั้ง 2 ซึ่งแผนที่ที่เกี่ยวข้องที่ได้จัดทำขึ้นโดยประเทศทั้ง 2 ตามสนธิสัญญา 1907 และ 1909 ก็มีเส้นที่ลากต่อออกมาจากเส้นเขตแดนทางบกลงไปในทะเลในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดได้ เพราะทั้ง ๆ ที่เป็นแผนที่ซึ่งจัดทำขึ้นตามสนธิสัญญาที่กำหนดอาณาเขตทางบกและไม่เกี่ยวกับการแบ่งอาณาเขตทางทะเลเลย แต่ก็มีเส้นลากโยงออกมาในทะเลเล็กน้อยเข้าไปทางเกาะกูด เป็นเหตุให้กัมพูชาอาจสามารถตีความว่าเป็นทิศทางของจุดเริ่มต้นของเส้นแบ่งอาณาเขตทางทะเลของประเทศทั้ง 2 ทำให้กัมพูชาและไทยตีความเส้นที่ลากเข้าไปในทะเลในแผนที่ดังกล่าวไปคนละทางในลักษณะที่ขัดแย้งกันอย่างยิ่ง¹¹⁴ ในส่วนของประเทศไทยนั้นมิได้ใช้เส้นมัธยะในการแบ่งเขตซึ่งเริ่มจากชายแดนทางบกระหว่างไทยกับกัมพูชาผ่านกลางบริเวณระหว่างเกาะกูดของไทย กับเกาะกงของกัมพูชามารวบกับเส้นมัธยะระหว่างไทยกับกัมพูชาในบริเวณกลางอ่าวไทย แต่ใช้เส้นที่เริ่มจากชายแดนทางบกลากเป็นเส้นแบ่งครึ่งมุม (bisector) ระหว่างเส้นฐานตรงของไทยที่ลากจรดปลายเกาะกูด ด้านล่าง กับเส้นสมมติฐานที่ลากจากจุดสุดท้ายของเขตแดนทางบกไปสู่ดปลายเกาะกง โดยอาศัยหลักความเป็นธรรม (equitable solution) เป็นเกณฑ์¹¹⁵ อันเป็นผลทำให้มีพื้นที่ทับซ้อนซึ่งเกิดจากการอ้างสิทธิของทั้ง 2 ประเทศถึงประมาณ 25,000 ตารางกิโลเมตร¹¹⁶ กล่าวคือ บริเวณเกาะกูดและใกล้เคียง 6,000 ตารางไมล์ และบริเวณกลางอ่าวประมาณ 4,000 ตารางไมล์ เพราะหากเป็นไปตามการตีความของไทยแล้ว อาณาเขตทางทะเลของกัมพูชาก็น่าจะมีน้อยกว่าที่ฝ่ายกัมพูชากล่าวอ้างเป็นอย่างมาก¹¹⁷

¹¹⁴ นาวาเอกณอม เจริญสถา, op.cit. หน้า 15

¹¹⁵ ดู ดร.เกรียงศักดิ์ กิตติชัยเสรี, op.cit. หน้า 52

¹¹⁶ มติชนรายวัน, ฉบับวันพุธที่ 10 เมษายน พ.ศ.2539, op.cit. หน้า 7

¹¹⁷ ดู แผนที่อาณาเขตทางทะเลซึ่งสหประชาชาติตีพิมพ์ออกเผยแพร่ในลักษณะเป็นพื้นที่ที่ทั้ง 2 ประเทศอ้างสิทธิทับซ้อนกัน

ปัญหาอาณาเขตทางทะเลของกัมพูชามีปัจจัยที่ฝ่ายไทยน่าจะยกขึ้นยันต่อกัมพูชา เพื่อให้ถอย
 วนการอ้างสิทธิของกัมพูชาลงไปได้หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับเกาะไผ่ (Wai)
 ซึ่งอยู่ห่างจากฝั่งทะเลของกัมพูชาถึง 85 กิโลเมตร โดยฝ่ายไทยอาจอ้างหลักกฎหมายระหว่างประเทศ
 ในทำนองเดียวกันกับที่ยกขึ้นเจรจากับเวียดนามในส่วนที่เกี่ยวกับ effects ของเกาะ แต่โดยที่เกาะไผ่
 ของกัมพูชาอยู่ห่างจากฝั่งน้อยกว่าเกาะโตจของเวียดนามถึง 20 กิโลเมตร การที่จะให้ effects ต่อเกาะ
 ไผ่เท่ากับเกาะโตจคงมิชอบด้วยเหตุผลและฝ่ายกัมพูชาก็คงจะไม่ยอม ดังนั้นจึงขึ้นอยู่กับการเจรจา
 ระหว่าง 2 ประเทศ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งขึ้นอยู่กับการเจตจำนงทางการเมือง (political will) ทั้ง 2
 ฝ่ายเอง แต่ก็น่าจะเป็นที่คาดหมายได้จากพฤติกรรมของกัมพูชา และโดยเฉพาะอย่างยิ่งของผู้บริหาร
 ประเทศที่จะต้องพยายามแสดงให้เห็นว่าตนเป็นผู้รักษาสถาปนาผลประโยชน์ของประเทศได้ใน
 ระดับสูงสุด ในขั้นแรกฝ่ายกัมพูชาคงจะยืนยันที่จะให้ full effects ต่อเกาะไผ่ และหากจะยอมถอย
 ลงไปบ้างก็คงได้ไม่มากนัก แต่ถึงกระนั้นฝ่ายไทยก็จะต้องยืนยันท่าทีของฝ่ายไทย เพราะถือว่าเป็น
 เรื่องของหลักการ มิฉะนั้นก็อาจจะถูกสาธารณชนตำหนิได้ ส่วนปัญหาว่าฝ่ายไทยจะผ่อนปรนได้เพียง
 ไร ย่อมขึ้นอยู่กับความจำเป็นและความริบด่วนของปัญหาการเจรจาแบ่งอาณาเขตทางทะเลกับ กัมพูชา
 ตลอดจนบรรยากาศทางการเมืองระหว่างประเทศทั้ง 2 อีกด้วย

อีกประการหนึ่ง มีข้อสังเกตว่าตราบโดที่กัมพูชากับเวียดนามยังมีได้เจรจาทกลงกันเกี่ยวกับ
 กรรมสิทธิ์ในเกาะฟูกัก หรือ Thal กับเกาะโตจ หรือ ปันจิง และเกาะไผ่โดยยังพิพาทกันอยู่ดังได้กล่าว
 มาแล้วข้างต้น การเจรจากำหนดเขตแดนทางทะเลระหว่างไทยกับกัมพูชาก็ย่อมประสบอุปสรรค และ
 ถ้าหากจะสามารถตกลงกันได้ หลักการก็จะต้องมีข้อสงวนไว้ เพราะไม่ว่าจะเป็นความตกลง
 ระหว่างไทยกับเวียดนาม หรือระหว่างไทยกับกัมพูชาก็ตาม ฝ่ายไทยก็จะต้องแสดงให้เห็นที่ปรากฏ
 ว่าไทยมิได้รวมหัวกับเวียดนามเพื่อผูกมัดกัมพูชา หรือรวมหัวกับกัมพูชาเพื่อผูกมัดเวียดนาม ทาง
 ออกสำหรับปัญหานี้น่าจะมีความเป็นไปได้อยู่ 2 ทางคือ วิธีแรกอาจจะต้องขอให้เวียดนามกับกัมพูชา
 เสร็จตกลงกันเรื่องกรรมสิทธิ์ในเกาะฟูกักเสียก่อน แล้วจึงมาเจรจากำหนดอาณาเขตทางทะเลใน
 ลักษณะทวิภาคี หรือมิฉะนั้นในกรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วนที่จะต้องเจรจากำหนดเขตแดนทางทะเล
 ระหว่างไทยกับเวียดนาม หรือระหว่างไทยกับกัมพูชา หรือแยกเจรจากับประเทศทั้ง 2 ในลักษณะ
 ทวิภาคีไปพร้อม ๆ กัน เพื่อให้สามารถแก้ปัญหาการให้สัมปทานปิโตรเลียมทับซ้อนกันได้ ไม่ว่าจะเป็น
 ลักษณะถาวรหรือในลักษณะ *modus videndi* หรือ *modus operandi* ก็ตาม โดยอาจกำหนดเป็น

เงื่อนไขข้อสงวน¹¹⁸ เอาไว้ด้วยว่า ความตกลง 2 ฝ่ายไม่ว่าจะเป็นฉบับที่ไทยทำกับเวียดนาม หรือที่ไทยทำกับกัมพูชาก็ตาม จะไม่เป็นการปิดปากทั้งเวียดนามและกัมพูชาในอันที่จะเจรจาแบ่งอาณาเขตทางทะเลระหว่างกัน ตราบเท่าที่ผลการเจรจานั้นเกี่ยวเนื่องแต่เพียงเฉพาะส่วนที่เป็นอาณาเขตทางทะเลระหว่างประเทศทั้ง 2 โดยแท้ โดยไม่กระทบกระเทือนต่อการแบ่งอาณาเขตทางทะเลระหว่างไทยกับเวียดนาม และระหว่างไทยกับกัมพูชา เพราะทันทีที่ได้ทำความตกลงกันไปแล้ว ความตกลงนั้นย่อมมีผลผูกพันประเทศคู่ภาคี กล่าวคือระหว่างไทยกับเวียดนาม และไทยกับกัมพูชา ส่วนที่ยังไม่ผูกพันก็จะเหลือแต่เพียงเกาะฟูกีกระหว่างเวียดนามกับกัมพูชาเท่านั้น ทั้งนี้โดยไม่กระทบถึงสิทธิและหน้าที่ของไทยต่อประเทศทั้ง 2 ในความสัมพันธ์ระดับทวิภาคีระหว่างไทยกับประเทศเหล่านั้น

ประเด็นข้อกฎหมายซึ่งคาดได้ว่าเป็นปัญหาใหญ่ที่สุดในการเจรจาระหว่างไทยกับกัมพูชา น่าจะเป็นประเด็นที่เกี่ยวกับการแบ่งอาณาเขตทางทะเลระหว่างไทยกับกัมพูชา ส่วนอาณาเขตทางทะเลของทั้ง 2 ประเทศที่ประชิดกันตรงบริเวณเกาะกูด ซึ่งถึงแม้จะเป็นเกาะของไทยโดยฝ่ายกัมพูชามีได้โต้แย้งสิทธิของแต่ แต่ก็ยังไม่ยอมให้ effects ต่อเกาะกูดของไทยในอันที่จะใช้เป็นเส้นฐานในการวัดความกว้างของอาณาเขตทางทะเลของไทยในส่วนที่ประชิดกับอาณาเขตทางทะเลของกัมพูชา¹¹⁹ ทั้งนี้เมื่อดูจากแผนที่ซึ่งแสดงการทับซ้อนของอาณาเขตทางทะเลของไทย มาเลเซีย และกัมพูชา ซึ่งตีพิมพ์โดยสหประชาชาติเพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณชนระหว่างประเทศแล้ว จะเห็นได้ชัดว่ากัมพูชาคงจะถือเอาเส้นเขตแดนทางบกในแผนที่ที่เกี่ยวข้องซึ่งจัดทำขึ้นตามสนธิสัญญาสยาม - ฝรั่งเศส ค.ศ.1907 และ 1909 ส่วนที่เป็นเส้นลาลงไปในทะเลไปยังเกาะกูดเป็นเกณฑ์ โดยฝ่ายกัมพูชาคงจะทึกทักเอาว่าเป็นการแสดงเจตนารมณ์ของคู่ภาคีในสมัยนั้นว่า หากมีการแบ่งอาณาเขตทางทะเลกันในระหว่างคู่ภาคีในวันข้างหน้า ทั้ง 2 ฝ่ายก็จะยึดเอาเส้นเขตแดนทางบกที่ลาลงไปทางทะเลเป็นเกณฑ์ในการกำหนดแนวทิศทาง (direction) ของเส้นแบ่งอาณาเขตทางทะเลระหว่างประเทศทั้ง 2¹²⁰ ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นจริงก็จะทำให้

¹¹⁸ คำว่า ข้อสงวน ณ ที่นี้ หมายความว่า ผลของการเจรจาจะไม่กระทบกระเทือนหรือทำให้เสียสิทธิ (without prejudice) ต่อการเจรจาระหว่างกัมพูชากับเวียดนามต่อไปในวันข้างหน้าเท่านั้น มิได้หมายถึงข้อสงวน (reservation) ซึ่งโดยหลักการแล้วจะกระทำมิได้ในกรณีที่เป็นสนธิสัญญาทวิภาคี เพราะคำว่าข้อสงวนตามความหมายของอนุสัญญากรุงเวียนนา 1969 จะมีผลเป็นเงื่อนไข *sine qua non* ของสนธิสัญญานั้นเองว่า ตราบใดที่มีการมิได้เป็นไปตามข้อสงวนนั้นสนธิสัญญาก็ยังไม่มีผลบังคับใช้ ดังนั้นสถานการณ์ดังกล่าวจึงแตกต่างกับกรณีที่กำลังมาข้างหน้า ซึ่งมีความหมายแต่เพียงว่า "ส่วนปัญหากระหว่างกัมพูชากับเวียดนามให้เป็นไปตามผลของการเจรจาระหว่างประเทศทั้ง 2 ทั้งนี้โดยไม่กระทบถึงผลสมบูรณ์ของสนธิสัญญาทวิภาคีที่ทำกับไทยแต่อย่างใด"

¹¹⁹ ดูแผนที่การทับซ้อนของอาณาเขตทางทะเลระหว่างไทย มาเลเซีย เวียดนาม และกัมพูชา ซึ่งสหประชาชาติจัดพิมพ์

¹²⁰ จากกรวิเคราะห์ประกาศของเขมรในสมัยจอมพล ลอนนอล ซึ่งอ้างสิทธิในเขตไหล่ทวีปและทะเลอาณาเขตของเขมร เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ.2515 (กระทรวงการต่างประเทศ, รายงานของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงพนมเปญที่ 435 / 2515, เรื่องการกำหนดเขตแดนไหล่ทวีปของสาธารณรัฐเขมร ลงวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ.2515) ประกอบกับแผนที่ต่อท้ายประกาศของรัฐบาลลอน

กัมพูชาได้อาณาเขตทางทะเลเพิ่มเติมมากกว่าที่ควรจะได้อย่างมากมายมหาศาล อันจะเป็นผลเสียต่อประเทศไทยทั้งในด้านการเสียแหล่งประมงและทรัพยากรใต้ท้องทะเลในส่วนนั้น โดยมีอาณาบริเวณที่กว้างใหญ่ไพศาลกว่าพื้นที่พัฒนาร่วมระหว่างไทยกับมาเลเซียเสียอีก ทั้งนี้หากพิจารณาในแง่ของวิชาการทางกฎหมายระหว่างประเทศและเทคนิคทางกฎหมายทะเลแล้ว ประกอบด้วยการพิจารณาจากถ้อยคำในสนธิสัญญาสยาม-ฝรั่งเศสดังกล่าวข้างต้นซึ่งมีข้อความในภาษาฝรั่งเศสโดยตามสนธิสัญญาแล้วซึ่งตามสนธิสัญญา เป็นภาษาที่ใช้ในการตีความกรณีที่เกิดปัญหาในการปรับใช้สนธิสัญญาว่า "La frontière entre l' Indo - chine Française et le Siam part de la mer vers un point située en face du plus haut sommet de l' île de Koh Kut. Elle suit a partir de ce point une direction Nord - Est jusqu'à la crête des Prom - Krevanh" จะเห็นได้ว่ามีลักษณะกำกวมและอาจทำให้ตีความได้ว่า เส้นที่ลากจากปลายแหลมไปยังยอดเขาสูงของเกาะกูด เป็นเส้นแบ่งอาณาเขตทางทะเลด้วย¹²¹ แต่เมื่อพิจารณาสนธิสัญญาลงวันที่ 23 มีนาคม ค.ศ.1907 (พ.ศ.2450 หรือ ร.ศ.125) พร้อมพิธีสารว่าด้วยการปักปันเขตแดนติดท้ายสนธิสัญญาดังกล่าว ซึ่งลงวันที่เดียวกันที่ระบุว่ารายละเอียดเกี่ยวกับเขตแดนไทย-กัมพูชาตลอดทั้งแนวในข้อ 1 ระบุว่า "เขตแดนในระหว่างกรุงสยามกับอินโดจีนของฝรั่งเศสนั้น ตั้งแต่ชายทะเลที่ตรงข้ามจากยอดเขาสูงที่สุดของเกาะกูดเป็นหลัก แล้วตั้งแต่นั้นต่อไปทางตะวันออกเฉียงเหนือถึงสันเขาพนมกระวานแล..."¹²² ประกอบกับบันทึกการประชุมครั้งที่ 5 ของคณะกรรมการปักปันเขตแดนระหว่างอินโดจีนกับสยาม เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ.2451 (ค.ศ.1908) ซึ่งระบุถึงรายละเอียดเกี่ยวกับแนวเขตแดนทางบกทั้งสิ้น¹²³ กล่าวคือมีจุดเริ่มต้นที่หลักเขตที่ 73 (หมุดสุดท้าย) ตั้งอยู่ริมทะเลที่แหลมสารพัดพิษ ดังนั้นจึงน่าจะตีความได้ว่าเส้นเขตแดนทางบกส่วนที่ล้ำเข้าไปในทะเลมุ่งไปยังเกาะกูดเป็นเพียงการแสดงให้เห็นว่าแนวดังกล่าวมีไว้เพื่อ identify จุดสุดท้ายของเส้นเขตแดนทางบกระหว่างไทยกับกัมพูชา ณ บริเวณที่สิ้นสุดลงตรงฝั่งทะเลของประเทศทั้ง 2 จะอยู่ที่จุดซึ่งหากลากเส้นตั้งฉากบนฝั่งทะเลแล้ว เส้นตั้งฉากนั้นจะ

นอล เส้นเขตแดนทางทะเลระหว่างไทยกับเขมร จะลากจากหมุดเขตแดนบกที่ 73 ผ่านยอดสูงของเกาะกูดตรงออกไปในทะเล โดยเว้นส่วนที่เป็นเกาะกูดซึ่งเป็นของไทย แต่ส่วนล่างของเกาะล้ำไปในทะเล เขมรจึงไม่ยอมรับให้เกาะกูดมีทะเลอาณาเขตโดยรอบตามกฎหมายระหว่างประเทศ ดู นาวาเอกถนอม เจริญลา op.cit. หน้า 9, 13 และภาพแผนที่หน้า 28, 29

¹²¹ ดร.ชุมพร ปัจจุสานนท์, op.cit. หน้า 14

¹²² กระทรวงการต่างประเทศ, กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย, หนังสือชุดประมวลสนธิสัญญาเกี่ยวกับเขตแดนและระบอบการชายแดนระหว่างไทย - เขมร เล่ม 1 พ.ศ.2406 - 2479 หน้า 62

¹²³ the frontier starting from Cape Lem Saraphat Phit, situated at 10 kilometres to the North of the village Snon Khuai (mouth of the Klong Koh Po), reaches by a spur the point marked 192” ดู กระทรวงการต่างประเทศ บันทึกการประชุมครั้งที่ 5 ของคณะกรรมการปักปันเขตแดนระหว่างอินโดจีนกับสยาม ,วันที่ 6 มิถุนายน 2451 ซึ่งอ้างโดย ดร.ชุมพร ปัจจุสานนท์ op.cit. หน้า 13, footnote 24

อยู่ตรงกลางของเกาะกูด หรืออีกนัยหนึ่งคือ ถือเอากลางเกาะกูดเป็นเพียงจุดเล็งในลักษณะเป็น landmark ที่มีลักษณะถาวรซึ่งจะทำให้สังเกตเห็นได้แต่ไกลด้วยตาเปล่าว่า จุดสุดท้ายของเส้นเขตแดนทางบกระหว่างประเทศทั้ง 2 ตรงฝั่งทะเลควรจะอยู่ ณ ที่ใด ดังนั้นเส้นตรงที่เล็งระหว่างยอดเขาสูงสุดของเกาะกูดถึงสันเทพพนมกระวานต้องถือว่าเป็นเส้นสมมติ (imaginary line) ซึ่งใช้สำหรับกำหนดจุดเริ่มต้นของแนวเขตทางบก มิใช่เส้นแบ่งเขตทางทะเลแต่อย่างใด¹²⁴ ทั้งนี้ฝ่ายไทยควรจะอ้างว่าหากเป็นเจตนารมณ์ของคู่ภาคีที่จะให้ถือนาเส้นเขตแดนทางบกส่วนที่ล้าลงไปในทะเล เป็นเส้นแบ่งเขตแดนระหว่างประเทศทั้ง 2 แล้วก็ต้องระบุว่าให้เกาะกูดเป็นกรรมสิทธิ์ของประเทศภาคีทั้งหลายฝ่ายละครึ่งหนึ่ง โดยถือนาแนวทิศทางของเส้นเขตแดนที่ล้าลงไปในทะเลนั้นเป็นเส้นแบ่งเขตแดนบนเกาะกูดด้วย ดังนั้นการตีความของกัมพูชาจึงไม่ชอบด้วยเหตุผลทั้งในเชิงตรรกวิทยาและในเชิงกฎหมาย ด้วยเหตุนี้หนทางที่ดีที่สุดสำหรับประเทศไทยก็คือ น่าจะยืนยันว่าเส้นเขตแดนทางบกที่ล้าลงไปในทะเลตามแผนที่ดังกล่าวเป็นเพียงเส้นที่แสดงทิศทางของจุดเล็งสำหรับอาณาเขตทางบกโดยมิได้มุ่งที่จะให้มีผลเป็นการแบ่งอาณาเขตทางทะเลระหว่างกันแต่อย่างใด เพราะถ้าหากจะถือว่าคณะกรรมการปักปันเขตแดนระหว่างประเทศทั้ง 2 ได้ทำแผนที่โดยมุ่งที่จะให้ถือนาเส้นเขตแดนที่ล้าออกไปในทะเลเป็นเส้นเขตแดนทางทะเลด้วย ก็ยังโต้แย้งได้ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำเกินกว่าขอบเขตอำนาจที่ได้รับมอบหมายให้กระทำ (*ultra vires*) เพราะคู่ภาคีเจรจาแบ่งเขตแดนทางบกระหว่างกัน ดังนั้นขอบเขต (scope) ของอำนาจที่ได้รับมอบหมาย (mandate) ของคณะผู้แทนที่ทำการเจรจาจึงจำกัดอยู่แต่เพียงการแบ่งเขตแดนทางบกเท่านั้น มิได้รวมถึงการแบ่งเขตแดนทางทะเลด้วยและในเมื่อไม่ปรากฏว่ามีหลักฐานเป็นลายลักษณ์อักษรที่ผูกพันคู่ภาคีทั้ง 2 ฝ่าย ซึ่งแสดงให้เห็นโดยแจ้งชัดปราศจากข้อสงสัยว่า ทั้ง 2 ฝ่ายมุ่งจะให้เป็นการความตกลงแบ่งอาณาเขตทางทะเลในบริเวณดังกล่าวด้วย การตีความของฝ่ายกัมพูชาขัดต่อหลักการตีความสนธิสัญญาในอนุสัญญากรุงเวียนนา 1969¹²⁵ เพราะจะมีลักษณะเป็นการตีความโดยเพิ่มเติมเนื้อหาสาระขึ้นมาจากความตกลงที่ชัด

¹²⁴ ดู พ.อ.บัลลังก์ เขมะสุนทร, "แนวพรมแดนกับความมั่นคงของชาติ", วิทยานิพนธ์ของวิทยาลัยการทัพบก, ชุดที่ 15, 24 กุมภาพันธ์ 2515, หน้า 84

¹²⁵ ซึ่งเป็นการประมวลหลักจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่ว่าด้วยสนธิสัญญา ดังนั้นจึงผูกพันทั้งฝ่ายไทยและฝรั่งเศสกับกัมพูชาในฐานะผู้สืบทอด ยิ่งกว่านั้นถึงแม้ฝรั่งเศสจะยังคัดค้านอนุสัญญากรุงเวียนนา 1969 อยู่บ้าง ก็แต่เพียงเรื่องตัวอย่างของหลักกฎหมายที่มีลักษณะเด็ดขาดซึ่งเรียกว่า *Jus Cogens* เท่านั้น โดยมิได้คัดค้านหลักการหรือข้อบทอื่นใดในอนุสัญญานี้ และในทางปฏิบัติของฝรั่งเศสเองฝรั่งเศสก็ถือหลักการตามอนุสัญญา 1969 ในเรื่องการทำสนธิสัญญาหรือตีความสนธิสัญญากับประเทศอื่น นอกจากนั้นถึงแม้ว่าอนุสัญญา 1969 จะจัดทำขึ้นหลังจากที่ได้ทำสนธิสัญญา 1907, 1909 กับไทย แต่หลักกฎหมายในอนุสัญญา 1969 ก็เป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศซึ่งมีผลใช้บังคับเป็น *lex lata* สำหรับทุกประเทศมาก่อน ค.ศ.1907 นานแล้ว และอนุสัญญา 1969 เพียงแต่นำมาประมวลขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อให้เกิดความแน่นอนและชัดเจนขึ้นเท่านั้น

แจ้งอยู่แล้วว่า การเจรจาทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศทั้ง 2 เป็นการทำสนธิสัญญาแบ่งและกำหนดอาณาเขตทางบกระหว่างกัน มิได้เป็นการแบ่งอาณาเขตทางทะเล ซึ่งหากจะเจรจาในขั้นนั้นก็คงมีความเป็นไปได้ยากเนื่องจากกฎหมายระหว่างประเทศก็ยังไม่เป็นที่ชัดเจนว่า น่านน้ำอาณาเขตของรัฐชายฝั่งจะมีระยะมากน้อยเพียงไร บางประเทศก็ถือหลัก 3 ไมล์ทะเลบ้างถือหลัก 6 ไมล์ทะเลบ้าง นอกจากนั้นแนวความคิด (concept) ของน่านน้ำภายใน (Internal Waters) ในสมัยนั้นก็ยังไม่ชัดเจน การแบ่งอาณาเขตทางทะเลในสมัยนั้นก็ยังไม่มีความจำเป็น เพราะยังไม่มี การออกไปแสวงประโยชน์จากทรัพยากรในทะเลบริเวณนอกฝั่ง (offshore) ซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในยุคปัจจุบันมิใช่ในสมัยนั้น ดังนั้น ด้วยประการทั้งปวงฝ่ายไทยจึงน่าจะเอาชนะกัมพูชาในประเด็นนี้ได้ และในขณะเดียวกันก็ควรยืนยันหลักการที่ว่ากลางเกาะกูดเป็นเพียงจุดเล็งในลักษณะที่เป็น landmark หรือจุดอ้างอิงในการหาจุดสิ้นสุดของอาณาเขตทางบกระหว่าง 2 ประเทศ และในเมื่อเกาะกูดเป็นของไทย ประเทศไทยย่อมมีสิทธิที่จะลากเส้นฐานตรงจากจุดสุดท้ายของอาณาเขตทางบกตรงริมฝั่งทะเลโยงเข้าหาขอบนอกของเกาะกูด แล้วลากเส้นตรงโยงเข้าสู่ฝั่งทะเลที่ถัดไปโดยถือว่าเป็นเส้นฐานตรง (straight baseline) ซึ่งทำให้น่านน้ำซึ่งอยู่ด้านในของเส้นฐานตรงเข้าไปจนถึงฝั่งทะเล เป็นน่านน้ำภายในของไทยจากนั้นก็วัดระยะทางจากขอบนอกสุดของเกาะกูดไปจนถึงฝั่งทะเลของกัมพูชา แล้วแบ่งครึ่งมุมระหว่างเส้นฐานตรงของไทยที่ลากจากขอบนอกของเกาะกูดโยงเข้าสู่ฝั่งทะเลตรงจุดสุดท้ายของเส้นเขตแดนทางบกกับแนวชายฝั่งของกัมพูชา โดยลากเส้นมัธยะของมุมดังกล่าวลากเป็นเส้นตรงออกไปทางกลางอ่าวไทยจนจรดมุมของขอบนอกสุดของไหลทวิปและเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทย ตามที่ไทยได้อ้างสิทธิไว้ก็จะได้เส้นแบ่งอาณาเขตทางทะเลของไทยช่วงที่ประชิดกับอาณาเขตทางทะเลของกัมพูชา อันน่าจะถือได้ว่าเป็นเส้นแบ่งอาณาเขตทางทะเลที่ถูกต้องตามหลักวิชาและหลักกฎหมายระหว่างประเทศอย่างแท้จริง และถือได้ว่าเป็นการกระทำเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติ โดยไม่เป็นการเอาเปรียบต่อประเทศกัมพูชาซึ่งเป็นประเทศเพื่อนบ้านของไทยแต่อย่างใด นอกจากนี้ปัญหาลำคัญอีกประการหนึ่ง อันทำให้เกิดปัญหาการอ้างสิทธิทับซ้อนสำหรับอาณาเขตทางทะเลของไทยและกัมพูชาในอ่าวไทย ก็คือทั้ง 2 ฝ่ายต่างยังไม่สามารถตกลงกันได้เกี่ยวกับเส้นฐานซึ่งแต่ละฝ่ายใช้เป็นจุดเริ่มในการอ้างสิทธิเหนือเขตทางทะเลของตนกล่าวคือ ฝ่ายไทยใช้ชายฝั่งของผืนแผ่นดินและเกาะใหญ่ ๆ ที่สำคัญใกล้ฝั่งของทั้ง 2 ประเทศ โดยไม่ได้คำนึงถึงเกาะเล็กเกาะน้อยใด ๆ ของไทยหรือกัมพูชา ในขณะที่ฝ่ายกัมพูชาคำนึงถึงทุก ๆ เกาะเฉพาะที่เป็นของกัมพูชาเพื่อใช้เป็นเส้นฐาน¹²⁶ โดยมีได้พิจารณาเกาะใด ๆ ของ

¹²⁶ ฝ่ายกัมพูชาลากเส้นตรงผ่านรอบนอกของเกาะต่าง ๆ โดยเริ่มจากหลักเขตแดนไทย - กัมพูชาที่ 73 ผ่านรอบเกาะ Kustovie, Rocher Conder, Prin และเกาะ Tang จนมาบรรจบกับเส้นฐานตรงของเวียดนามที่ประกาศทำนองเดียวกันนี้ที่เกาะบันจิง ซึ่งทำ

ไทย จึงทำให้แม้จะตกลงกันได้ในการใช้เส้นมัธยะในการแบ่งเขตทางทะเล แต่ความกว้างที่ต่างกันจากการใช้เส้นฐานที่ต่างกันมาพิจารณา ก็ทำให้เกิดบริเวณทับซ้อนอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ก็ยังมีพหุชายังใช้เส้นแบ่งเขตที่ลากต่อจากจุดเริ่มต้นของเส้นแบ่งเขตแดนทางบกระหว่างไทยกับกัมพูชาบนแหลมสารพัดพิษที่มีลักษณะ straight - line projection คือลากตรงขึ้นโดยหักเหจากแนวฝั่งทะเลทั่วไปของกัมพูชาโดยเฉพาะในบริเวณอ่าวไทย ซึ่งในเรื่องนี้ฝ่ายไทยก็สามารถโต้แย้งวิธีการลากเส้นฐานตรงดังกล่าวได้ว่า ไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะตามข้อ 4 แห่งอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ.1958 ว่าด้วยทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง กล่าวคือ ประการแรก ข้ออ้างของกัมพูชาในเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของเกาะที่มีต่อกัมพูชาทั้งด้านการสำรวจและการประมง ย่อมไม่เพียงพอที่จะเป็นเหตุให้สามารถลากเส้นฐานตรงใด ๆ โดยเฉพาะเกาะที่อยู่ห่างไกลจากแผ่นดินใหญ่

ประการต่อมา การที่กัมพูชาอ้างว่าเกาะต่าง ๆ อยู่ห่างกันและกันไม่เกิน 24 ไมล์ทะเล อันเป็นเหตุให้สามารถอ้างสิทธิในการลากเส้นฐานตรงได้นั้น ยิ่งไม่สอดคล้องกับหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศอย่างยิ่งเนื่องจากหลัก 24 ไมล์ทะเลนี้ใช้สำหรับอ่าวโดยเฉพาะมิได้เกี่ยวข้องกับเกาะแต่ประการใด และข้อ 4 วรรค 1 แห่งอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ.1958 ว่าด้วยอาณาเขตทางทะเลและเขตต่อเนื่อง ยังระบุไว้อย่างชัดเจนว่า เกาะที่สามารถใช้เพื่อการลากเส้นฐานตรงต้องมีลักษณะเป็นแนวตามชายฝั่งทะเลในบริเวณที่ใกล้เคียงติดต่อกัน และในวรรค 2 ได้เน้นว่าบริเวณทะเลซึ่งอยู่ภายในเส้นฐานเช่นนั้น ต้องมีความสัมพันธ์กับผืนแผ่นดินอย่างใกล้ชิดเพียงพอ ซึ่งจากข้อเท็จจริงปรากฏว่าเกาะต่าง ๆ ของกัมพูชามิได้มีลักษณะดังกล่าว เนื่องจากอยู่ห่างจากผืนแผ่นดินเป็นอันมาก ยิ่งกว่านั้นกัมพูชาเองยังโต้แย้งไทยและปฏิเสธการใช้เส้นฐานตรงของไทยโดยการอาศัยหลัก 24 ไมล์ทะเล ในบริเวณอ่าวไทยใกล้ชายฝั่งกัมพูชาบริเวณเกาะกูดกับแหลมสารพัดพิษในการเจรจาแบ่งเขตไหล่ทวีประหว่างผู้แทนไทย - กัมพูชา เมื่อวันที่ 1 - 5 ธันวาคม พ.ศ.2513 ณ กรุงพนมเปญ ดังนั้นตามหลักสุจริตและหลักกฎหมายปิดปาก ข้ออ้างของกัมพูชาในเรื่องนี้จึงน่าจะตกไป¹²⁷

ส่วนการลากเส้นตรงหักเหจากแนวฝั่งทะเลเกินสมควร ซึ่งแทนที่เพียงจะเป็นการลากเส้นเชื่อมเกาะต่าง ๆ ตรงปากอ่าว แต่กลับมุ่งตรงไปทางทิศใต้ซึ่งย่อมไม่สอดคล้องกับข้อ 4 วรรค 2 ของอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ.1958 อย่างแน่นอน ดังนั้นการเจรจาระหว่างทั้ง 2 ประเทศในเรื่องนี้ ไทยย่อมต้องยืนยันหลักการที่ว่า การอ้างสิทธิจะต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อให้

ให้ทั้งกัมพูชาและเวียดนามเปลี่ยนฐานวัดเส้นมัธยะกลางอ่าวไทย จากรอบเกาะมาเป็นจากรอบเส้นฐานตรง ดู นาวาเอกณอม เจริญลาภ ,เอกสารประกอบการสัมมนา, op.cit. หน้า 14 และดร.ชุมพร ปัจจุสนันท์, op.cit. หน้า 30

¹²⁷วคิน ชีวเวชญาณ, "การแบ่งอาณาเขตทางทะเลระหว่างประเทศไทยกับประเทศใกล้เคียง", วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2520 หน้า 127 - 128, 131

กัมพูชายอมร่นเส้นขอบนอกของการอ้างสิทธิเสียก่อน แล้วจึงค่อยคำนวณลากเส้นมัธยะสำหรับการแบ่งอาณาเขตทางทะเลต่อไป

ในเรื่องการประกาศน่านน้ำประวัติศาสตร์ร่วมของกัมพูชาและเวียดนามที่กระทำในช่วงรัฐบาลเฮง สัมริน ซึ่งเป็นรัฐบาลหุ่นเชิดของเวียดนามยังปกครองกัมพูชาอยู่ ก่อนที่จะมีรัฐบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งภายใต้การอุปถัมภ์และการควบคุมดูแลของสหประชาชาตินั้น การที่รัฐบาลไทยและรัฐบาลของประเทศอื่น ๆ ได้คัดค้านไปอย่างเป็นทางการต่อสหประชาชาตินั้น เห็นว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องและเหมาะสมแล้วด้วยประการทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็นในแง่กฎหมายหรือในแง่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศก็ตาม

สิ่งที่จะเป็นอุปสรรคสำคัญในการเจรจากับกัมพูชาอีกประการหนึ่งก็คือ เมื่อเจ้าสีหนุได้สถาปนาตนขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์ของกัมพูชา โดยให้เจ้ารณฤทธิ์เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 1 และนายฮุนเซน เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 2 รัฐบาลใหม่ของกัมพูชาได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญซึ่งระบุโดยชัดแจ้งว่าอาณาเขตของกัมพูชา ซึ่งรวมน่านน้ำภายในและทะเลอาณาเขตจะต้องเป็นไปตามที่กัมพูชาได้อ้างสิทธิเอาไว้ก่อนจะมีการปฏิบัติโค่นล้มอำนาจของเจ้าสีหนุสมัยสงครามอินโดจีน ดังนั้นการเจรจากำหนดอาณาเขตไม่ว่าจะเป็นทางบกหรือทางทะเลกับกัมพูชา ย่อมเป็นไปได้ที่จะเจรจาให้กัมพูชายอมแก้ไขการอ้างสิทธิให้น้อยไปกว่าที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ เว้นแต่ว่ากัมพูชาจะยอมแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามนั้น มิฉะนั้นผลการเจรจาก็จะตกเป็นโมฆะตามรัฐธรรมนูญของกัมพูชา ด้วยเหตุนี้เพื่อประโยชน์ในการเจรจาแบ่งอาณาเขตทางทะเลและทางบกกับกัมพูชาในอนาคต ประเทศไทยควรจะได้ประกาศแจ้งข้อสงวนของไทยไปยังกัมพูชา และไปยังสหประชาชาติด้วยว่าการประกาศใช้รัฐธรรมนูญดังกล่าวของกัมพูชา จะมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตระหว่างกัมพูชากับประเทศไทยตามกฎหมายระหว่างประเทศที่อยู่ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญของกัมพูชาฉบับดังกล่าวไป¹²⁸

ในส่วนที่เกี่ยวกับอาณาเขตทางทะเลระหว่างไทยกับกัมพูชา โอกาสที่จะเจรจาได้สำเร็จมีอยู่น้อยมาก เพราะสถานการณ์แวดล้อมทั้งปวงที่แตกต่างไปจากกรณีของเวียดนามอย่างสิ้นเชิง นอกจากนี้ยังมีปัญหาการเมืองตลอดจนปัญหาด้านจิตวิทยาอันอาจเป็นอุปสรรคต่อการเจรจากับไทยอีกหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหานั้นเป็นผลจากการที่รัฐบาลกัมพูชาขาดเสถียรภาพทางการเมือง ที่ยังไม่สามารถปราบปรามเขมรแดงได้สำเร็จ ยิ่งกว่านั้นแม้ในรัฐบาลเองก็แบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ เจ้าสีหนุ และฮุนเซนทำให้ขาดเอกภาพไป ฝ่ายเจ้ารณฤทธิ์จึงจำเป็นต้องแสดงบทบาทของผู้รักษาชาติและต้องรักษาหน้าของตนเองอีกด้วย เพราะเหตุที่ท่าทีของฝ่ายกัมพูชาในเรื่องนี้เป็นผลโดยตรงจากวิทยา

¹²⁸ ข้อสงวนเช่นนี้จะสอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่า รัฐจะอ้างความขัดข้องตามกฎหมายภายในของตนมากเป็นเหตุที่จะไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศมิได้

นิพนธ์ของเจ้ารณฤทธิ์ และของสารินจัก อดีตเอกอัครราชทูตกัมพูชา และวิทยานิพนธ์ของนักศึกษา กัมพูชาอีกผู้หนึ่งที่ชื่อ Kim¹²⁹ ซึ่งทำให้เจ้ารณฤทธิ์มีความเชื่อมั่นว่า ความคิดเห็นของตนในเรื่องนี้เป็นสิ่ง ที่ถูกต้องแล้ว และไม่สามารถยอมรับได้ว่าทฤษฎีของตนผิดพลาดไป ซึ่งหมายความว่าถึงแม้ว่าฝ่าย ไทยจะสามารถโต้แย้งในประเด็นข้อกฎหมายให้ชนะผู้แทนฝ่ายกัมพูชาได้ คณะผู้แทนกัมพูชาก็คงยอม รับไม่ได้ มิฉะนั้นจะเป็นการขัดต่อท่าทีของนายกรัฐมนตรีของตน แต่ปัญหาที่ยากที่สุดก็คือ กัมพูชา ได้ระบุท่าทีของตนไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศตนว่า อาณาเขตของกัมพูชาอยู่ ณ ที่ใด การเจรจาทำ สัญญาใด ๆ ของกัมพูชาจึงไม่อาจจะขัดต่อรัฐธรรมนูญของประเทศได้ ดังนั้นจึงเป็นที่คาดหมายได้ว่า ประการแรก โอกาสที่จะเจรจากำหนดอาณาเขตทางทะเลระหว่างไทยกับกัมพูชามีทางที่จะสำเร็จได้ ค่อนข้างยาก และอย่างน้อยก็คงไม่มีทางสำเร็จได้ในอนาคตอันใกล้นี้ แต่โดยเหตุที่กัมพูชากำลังมี ความจำเป็นต้องนำทรัพยากรมาเป็นทุนสำหรับการพัฒนาประเทศ ฝ่ายกัมพูชาจึงอาจจำเป็นต้องร่วม กับฝ่ายไทยในอันที่จะหาทางออกที่เป็นธรรม และเป็นที่ยอมรับกันได้ทั้ง 2 ฝ่าย และในเมื่อโอกาสที่จะ บักปันเขตแดนทางทะเลกันให้สำเร็จเสร็จสิ้นลงในอนาคตอันใกล้จะกระทำไม่ได้ ย่อมน่าจะคาดได้ว่าใน ที่สุดฝ่ายกัมพูชาคงต้องหาทางประนีประนอมกับไทย โดยหาทางออกในรูปของพื้นที่พัฒนาร่วมทำนอง เดียวกับที่ทำกับมาเลเซียไปพลาง ๆ ก่อนแต่ก็ติดปัญหาว่าฝ่ายไทยคงต้องยืนยันหลักการให้ Maximum Claim ของแต่ละฝ่ายเป็นไปตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ และไม่อาจยอมรับ Maximum Claim ปัจจุบันของกัมพูชาได้ เพราะตามพื้นฐานทางกฎหมาย และตามความจำเป็นของ ฝ่ายกัมพูชาที่ต้องนำทรัพยากรขึ้นมาใช้ประโยชน์ จะเป็นปัจจัยและตัวแปรอันมีบทบาทสำคัญ มากอย่างหนึ่งที่จะทำให้โอกาสของการหาทางออกในรูปพื้นที่พัฒนาร่วมมีความเป็นไปได้พอสมควร หนึ่งแม้ฝ่ายไทยเองก็ย่อมปรารถนาที่จะนำเอาทรัพยากรธรรมชาติขึ้นมาใช้ประโยชน์ โดยเฉพาะใน เมื่อเป็นที่เห็นได้ว่า ในที่สุดไทยนั่นเองที่ควรเป็นตลาดสำหรับทรัพยากรธรรมชาติที่ขุดเจาะจากอ่าวไทย

ข) ปัญหาการแบ่งอาณาเขตทางทะเลทางด้านทะเลอันดามัน

ทางด้านทะเลอันดามัน ปัญหาการแบ่งอาณาเขตทางทะเลระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน อาจแยกพิจารณาออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ส่วนที่เป็นเขตไหล่ทวีปและเขตเศรษฐกิจจำเพาะ กับส่วนที่เป็น ทะเลอาณาเขต และน่านน้ำภายใน ซึ่งโดยหลักการควรจะต้องพิจารณาจากน่านน้ำภายใน และทะเล อาณาเขตก่อน เพราะเป็นน่านน้ำที่อยู่ติดออกไปจากดินแดนทางบก แต่โดยที่การแบ่งอาณาเขตทาง

¹²⁹ Ranariddh Norodom, Les Limites du Domaine Maritime du Cambodge, Thèse pour le Doctorat d' Etat en droit, Université d' Aix - Marseille, 1976, 461 หน้า และ M. Khim Y., le Cambodge et le Problème de l' Extension des Espaces Maritimes dans le Golfe de Thaïlande, Thèse pour le Doctorat d' Etat en Droit, Université Paris II , 1973, 763 หน้า

ทะเลที่เป็นน่านน้ำภายในและทะเลอาณาเขตมีความยุ่งยากและซับซ้อนมาก จึงชอบที่จะพิจารณาการแบ่งอาณาเขตทางทะเลส่วนที่เป็นเขตไหล่ทวีปและเขตเศรษฐกิจจำเพาะทางด้านทะเลอันดามันที่มีปัญหาน้อยที่สุดเสียก่อน

1) ส่วนที่เป็นเขตไหล่ทวีปและเขตเศรษฐกิจจำเพาะ

ทำนองเดียวกับทางด้านอ่าวไทยคือ ไม่ปรากฏว่ามีชายฝั่งทะเลของไทยส่วนใดเลยที่อยู่ห่างจากฝั่งทะเลของรัฐอื่นทางด้านทะเลอันดามันถึง 400 ไมล์ทะเล ดังนั้นทางด้านทะเลอันดามัน เขตไหล่ทวีปและเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทยจึงตรงกันเช่นเดียวกับทางด้านอ่าวไทย

ในส่วนที่เกี่ยวกับไหล่ทวีปและเขตเศรษฐกิจจำเพาะเองก็ควรแยกพิจารณาเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ถือว่าเป็นซีกใต้และซีกเหนือ ดังนี้

1.1) ในส่วนที่เป็นซีกใต้ของเขตไหล่ทวีปและเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทยทางด้านทะเลอันดามัน

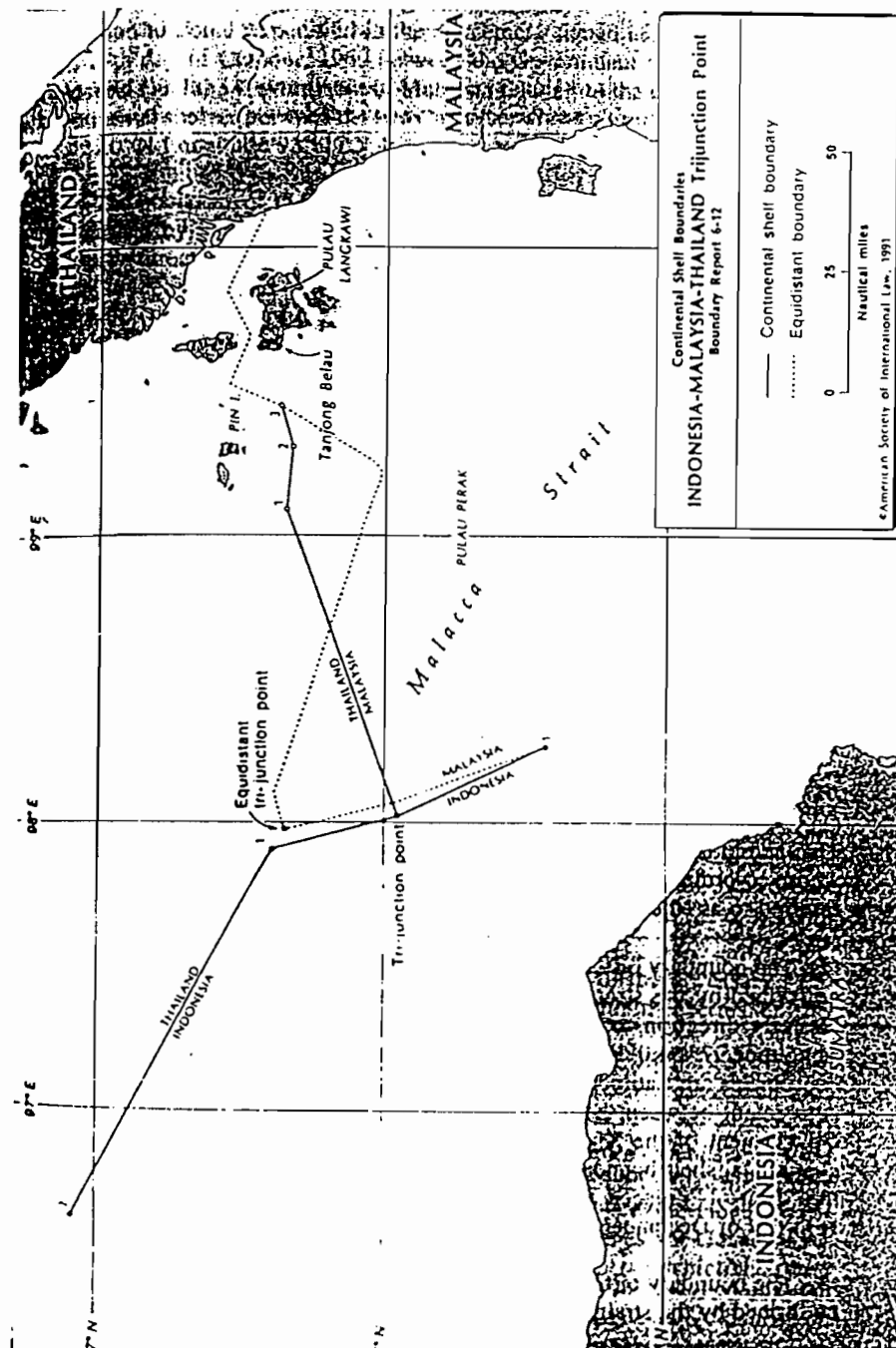
อาณาเขตทางทะเลของไทยมีเส้นแบ่งอาณาเขตร่วมกับของประเทศเพื่อนบ้านถึง 3 ประเทศ คือ ของประเทศมาเลเซีย อินโดนีเซีย และอินเดียซึ่งได้ทำสนธิสัญญาแบ่งปันและกำหนดอาณาเขตกันไว้แล้ว กล่าวคือ ในส่วนที่เกี่ยวกับมาเลเซียนั้น ไทยมีการเจรจาระดับเจ้าหน้าที่หลายครั้งในระหว่าง พ.ศ. 2513 - 2516 และสามารถบรรลุข้อตกลงกำหนดเส้นแบ่งเขตไหล่ทวีปต่อไปจากบริเวณด้านนอกของ เกาะตารูเตา - ลังกาวิ จนไปบรรจบกับจุดร่วมไทย - มาเลเซีย และอินโดนีเซียทางตอนเหนือของช่องแคบมะละกา¹³⁰ โดยข้อตกลงระหว่างไทยกับอินโดนีเซียและมาเลเซียเกี่ยวกับการกำหนดเขตไหล่ทวีปในตอนเหนือของช่องแคบมะละกา ซึ่งลงนามเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม ค.ศ.1971 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม ค.ศ.1973 ทำให้สามารถกำหนดจุดร่วม 3 ฝ่ายเพื่อเชื่อมโยงกับเส้นเขตแดนที่ประเทศทั้ง 3 ได้ตกลงกันได้แล้วก่อนหน้านี้ ทั้งระหว่างมาเลเซียกับอินโดนีเซีย และอินโดนีเซียกับไทยและโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อตกลงนี้ยังกำหนดเส้นแบ่งพื้นดินใต้ท้องทะเลบางส่วนของไทยกับมาเลเซียด้วย อย่างไรก็ตามจุดร่วม 3 ฝ่ายตามข้อตกลงนี้มีได้ อยู่ห่างจากดินแดนของทั้ง 3 ประเทศใน

¹³⁰ ดู นาวาเอกถนอม เจริญสา, op.cit. หน้า 18 และแผนที่หน้า 4 - 3 และดูตัวบทของข้อตกลงระหว่างรัฐบาลของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย, รัฐบาลของมาเลเซีย และรัฐบาลของราชอาณาจักรไทยเกี่ยวกับการกำหนดเขตไหล่ทวีปในส่วนเหนือของช่องแคบมะละกา ซึ่งลงนามเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม ค.ศ.1971 และมีผลใช้บังคับเมื่อ 16 กรกฎาคม ค.ศ.1973 ใน National Legislative Series, UN doc. no. ST / LEG / SER , B / 18, หน้า 429 และรายละเอียดใน The American Society of International Law, International Maritime Boundaries vol. 2, edited by Jonathan I. Charney และ Lewis M. Alexander, หน้า 1443 - 1451

ระยะทางเท่ากัน แต่อยู่ใกล้กับทางอินโดนีเซียมากที่สุดและไกลจากประเทศไทยมากที่สุด¹³¹ โดยมีเส้นแบ่งเขตระหว่างมาเลเซียกับอินโดนีเซียยาว 36 ไมล์ทะเล และระหว่างไทยกับอินโดนีเซียยาว 59 ไมล์ทะเล ในขณะที่เส้นแบ่งเขตแดนระหว่างไทยกับมาเลเซียยาว 89 ไมล์ทะเล โดยมีเพียงจุดที่ 3 ของเส้นแบ่งเขตไทยกับมาเลเซียเท่านั้นที่กำหนดจุดที่มีระยะทางเท่ากันจากดินแดนของทั้ง 2 ประเทศที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตามเมื่อเปรียบเทียบเส้นเขตแดนที่แบ่งกันตามข้อตกลงกับเส้นเขตแดนที่ลากขึ้นโดยใช้หลักเส้นมัธยะแล้ว จะพบว่าประเทศไทยจะได้บริเวณพื้นที่มากขึ้นถึงราว 1,400 ตารางกิโลเมตร ซึ่งได้จากอินโดนีเซียราว 1 ใน 3 และที่เหลือจากมาเลเซีย (ภาพที่ 9)

ในการทำข้อตกลงนี้ดูเหมือนว่าจะปราศจากข้อพิจารณาทางการเมืองหรือทางยุทธศาสตร์ และแม้แต่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเช่นทรัพยากรน้ำมันในบริเวณทางเหนือของสุมาตราเข้ามาเกี่ยวข้อง คงจะมีเพียงข้อพิจารณาทางภูมิศาสตร์และประวัติศาสตร์บ้างที่ประเทศทั้ง 3 ต้องคำนึงถึงในการแบ่งเขตดังกล่าว สำหรับข้อพิจารณาทางภูมิศาสตร์นั้นจะพบว่าเส้นเขตแดนระหว่างมาเลเซียกับอินโดนีเซียและไทยกับอินโดนีเซียนั้นค่อนข้างใกล้เคียงกับเส้นมัธยะซึ่งลากขึ้นเพื่อใช้เปรียบเทียบโดยจุดรวมจะห่างราว 3 ไมล์ทะเลจากเส้นมัธยะ โดยมาเลเซียจะเป็นผู้ที่ค่อนข้างได้เปรียบอินโดนีเซีย เพราะใช้โชดหินที่อยู่ไกลออกจากชายฝั่งถึง 80 ไมล์ทะเลที่ชื่อ Pulau Perak เป็นฐานในการแบ่งเขต อย่างไรก็ตามการที่ทางอินโดนีเซียยอมให้เส้นแบ่งเขตล้ามาทางฝ่ายตนเล็กน้อยนี้ ก็คงเป็นเพราะเห็นความจำเป็นที่ต้องมีการกำหนดเขตทางทะเลให้แน่นอนโดยเร็ว อีกทั้งในบริเวณที่เกี่ยวข้องก็ไม่ปรากฏว่ามีการค้นพบทรัพยากรปิโตรเลียมแต่อย่างใด แต่ในทางตรงกันข้ามอินโดนีเซียคงให้ความสำคัญกับบริเวณที่พื้นที่นอกฝั่งทางเหนือของเกาะสุมาตรา ซึ่งอินโดนีเซียทราบดีว่ามีศักยภาพจะมีแหล่งทรัพยากรปิโตรเลียมซึ่งข้อตกลงนี้ก็ได้อำนาจโดยอาศัยเส้นมัธยะอันทำให้อินโดนีเซียมีสิทธิเหนือบริเวณดังกล่าวอย่างเต็มที่โดยไม่เสียเปรียบแต่ประการใดอยู่แล้ว ส่วนข้อพิจารณาทางภูมิศาสตร์นั้นก็คือการที่ประเทศไทยและมาเลเซียได้มีข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งเขตทางทะเลบางส่วนอยู่แล้ว ตั้งแต่สมัยที่มาเลเซียยังตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษ ซึ่งน่าจะเป็นเหตุผลสำคัญที่อธิบายว่าจากจุด 1

¹³¹ จุดร่วม 3 ฝ่าย ตามข้อ 1 (1) ของข้อตกลงนี้มีจุดพิกัดที่ละติจูด 5 องศา 57.0 ลิปดาเหนือ ลองจิจูด 98 องศา 01.5 ลิปดาตะวันออก



ภาพที่ 9

การแบ่งเขตไหล่ทวีประหว่างไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย
ตามความตกลงว่าด้วยการแบ่งเขตไหล่ทวีปในตอนเหนือของช่องแคบมะละกา
วันที่ 21 ธันวาคม 2514

Jonathan I Charmey และ Lewis M. Alexander(editors) อ้างแล้ว vol.2 หน้า 1451

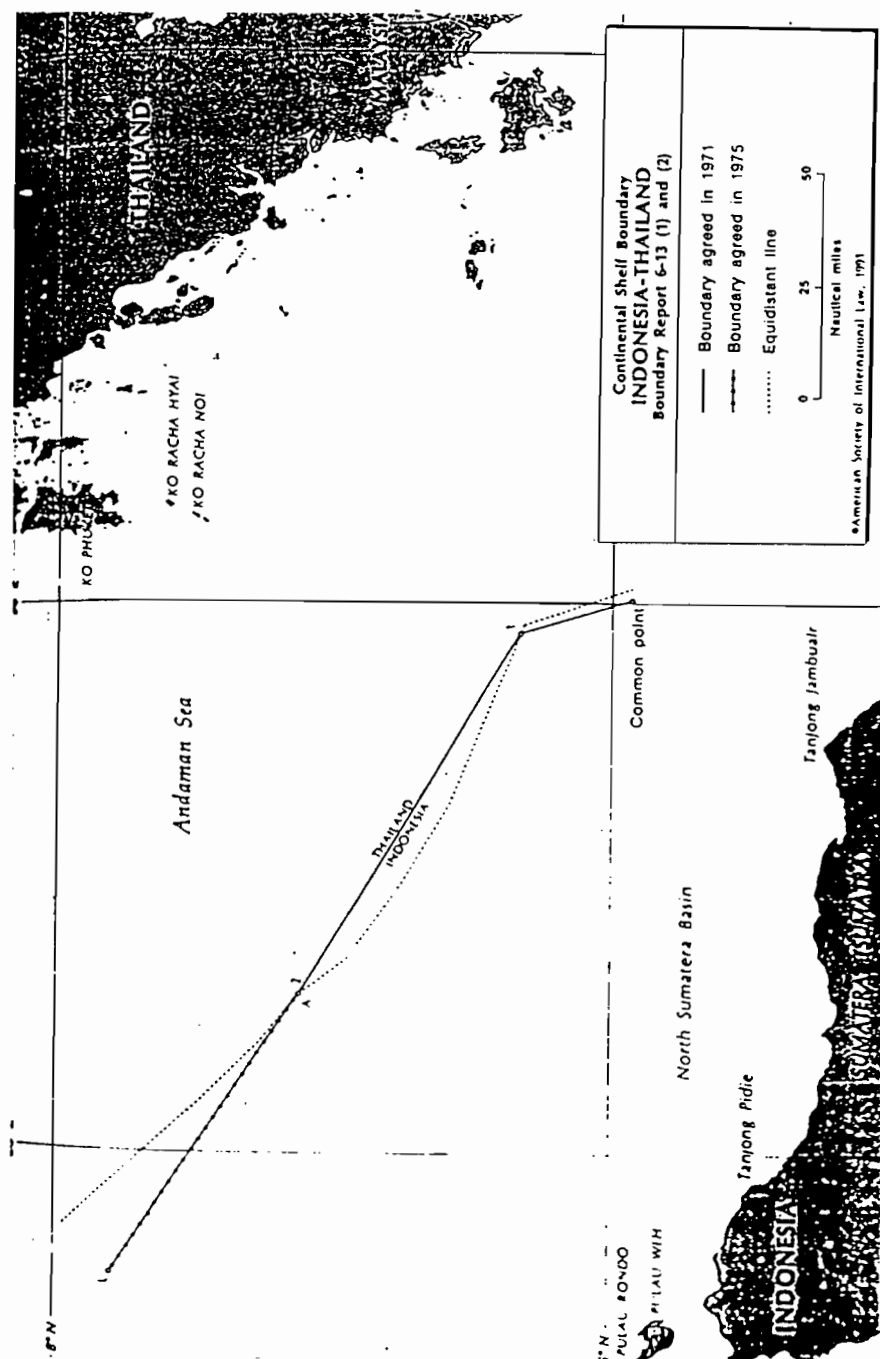
ถึง 3 ของเส้นแบ่งเขตระหว่างไทยกับมาเลเซียซึ่งเป็นไปตามข้อตกลงเดิมในประวัติศาสตร์มิได้กำหนด โดยการใช้เส้นมัธยะอันมีผลทำให้ประเทศไทยเสียเปรียบเป็นอันมาก ซึ่งก็พอจะเข้าใจได้ว่าการทำข้อตกลงในอดีตกับอังกฤษ ประเทศไทยปราศจากอำนาจต่อรองใดจึงจำเป็นต้องยอมรับเส้นเขตที่แม้จะเสียเปรียบแต่ก็ทำให้คงรักษาเอกราชไว้ได้ แต่สำหรับเส้นแบ่งเขตที่ลากจากจุดที่ 1 มาเชื่อมจุดรวม 3 ฝ่ายตามข้อตกลงฉบับนี้ก็กำหนดโดยมิได้ใช้เส้นมัธยะเช่นกัน โดยมีผลทำให้ประเทศไทยได้เปรียบมาเลเซียเมื่อเปรียบเทียบกับการใช้เส้นมัธยะแบ่งเขตแดนส่วนนี้เป็นพื้นที่รวมกว่า 1,000 ตารางกิโลเมตร ซึ่งแม้จะไม่ใช่การระบุเหตุผลอย่างเป็นทางการว่าทำไมมาเลเซียถึงยอมให้ประเทศไทยได้เปรียบในเรื่องนี้ แต่ก็พอคาดเดาได้ว่าอาจเป็นเพราะมาเลเซียให้ความสำคัญกับบริเวณพื้นดินใต้ท้องทะเลใกล้ชายฝั่งของตน ซึ่งตกได้เปรียบประเทศไทยตามข้อตกลงประวัติศาสตร์มากกว่าบริเวณพื้นที่ซึ่งอยู่ไกลออกไปในทะเลกลางช่องแคบ และหรือเป็นเพราะมาเลเซียยอมแลกเปลี่ยนกับการที่ไทยยอมรับเขตแดนข้อตกลงประวัติศาสตร์ก็ได้

อย่างไรก็ตามข้อ 3 ของข้อตกลงได้บัญญัติให้ทุกฝ่ายปรึกษาหารือกันเมื่อมีการพบแหล่งทรัพยากรปิโตรเลียมซึ่งอยู่ครอบคลุมเขตที่แบ่งกันไว้ก่อนที่จะมีการแสวงประโยชน์ใด ๆ นอกจากนี้ยังเป็นที่ยกกันว่าเส้นแบ่งเขตไหล่ทวีปนี้น่าจะใช้เป็นเส้นแบ่งเขตเศรษฐกิจจำเพาะระหว่างทั้ง 2 ประเทศด้วย¹³²

สำหรับประเทศอินโดนีเซียนั้น ไทยได้เจรจากับอินโดนีเซียเกี่ยวกับการแบ่งเขตไหล่ทวีปอยู่หลายครั้ง โดยเฉพาะ พ.ศ.2513 - 2516 ซึ่งบรรลุความสำเร็จโดยความตกลง 2 ฉบับกล่าวคือ ฉบับแรกเป็นข้อตกลงระหว่างรัฐบาลของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย และรัฐบาลของราชอาณาจักรไทยเกี่ยวกับการกำหนดเขตไหล่ทวีประหว่าง 2 ประเทศในส่วนเหนือของช่องแคบมะละกา และในทะเลอันดามัน ข้อตกลงระหว่างไทยกับอินโดนีเซียเกี่ยวกับการกำหนดเขตไหล่ทวีปในตอนเหนือของช่องแคบมะละกา และในทะเลอันดามัน ซึ่งลงนามกันเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม ค.ศ.1971และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม ค.ศ.1973 ได้กำหนดเส้นเขตแดนที่มีลักษณะเป็นเส้นตรงยาว 89 ไมล์ทะเล โดยเป็นข้อตกลงที่ทำขึ้นก่อนที่จะมีการทำข้อตกลงกำหนดจุดรวม 3 ฝ่ายเพื่อแบ่งเขตแดนระหว่างไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย ซึ่งทำให้การกำหนดเขตแดนทางทะเลอันดามันซึ่งได้บริเวณช่องแคบมะละกาเสร็จสมบูรณ์ ข้อตกลงนี้กำหนดเส้นเขตไหล่ทวีปซึ่งลากจากจุดที่ 1 ซึ่งมีความลึกของน้ำทะเลจาก 100 เมตรไปจนถึงจุดที่ 2 ซึ่งมีความลึกถึง 1,020 เมตร ในการทำข้อตกลงนี้ไม่ปรากฏว่ามีการคำนึงถึงข้อพิจารณาทางการเมือง ยุทธศาสตร์ เศรษฐกิจ หรือประวัติศาสตร์แต่อย่างใด เพียงแต่อินโดนีเซียมี

¹³²ดู นาวาเอกณอม เจริญลาภ, op.cit. หน้า 18

ความตื่นตัวที่จะทำข้อตกลงกำหนดเขตแดนทางทะเลของตนซึ่งได้เริ่มเจรจากับเพื่อนบ้านต่าง ๆ ก่อนที่จะทำข้อตกลงกับไทยเช่นกับมาเลเซียในค.ศ.1969 และออสเตรเลียในเดือนเมษายน ค.ศ.1971 และหลังจากทำข้อตกลงนี้ก็ยิ่งเจรจาเขตอื่น ๆ ต่อไปกับทั้งออสเตรเลีย ปาปัวนิวกินี มาเลเซีย ไทย อินเดีย และสิงคโปร์ ซึ่งมีเพียงบางประเทศเท่านั้นที่ยังไม่ได้เปิดการเจรจาได้แก่ เวียดนาม และฟิลิปปินส์ ดังนั้นจึงมีข้อพิจารณาทางภูมิศาสตร์เท่านั้นซึ่งมีบทบาทในการกำหนดเส้นเขตไหล่ทวีปนี้ กล่าวคือ ชายฝั่งของทั้ง 2 ประเทศมีลักษณะที่ค่อนข้างแตกต่างกัน ด้านอินโดนีเซียมีชายฝั่งที่ค่อนข้างเรียบและว้าเล็กน้อยมีเพียงเกาะขนาดกลางและเล็กบริเวณปลายด้านทิศตะวันตกของเกาะสุมาตรา ส่วนทางฝั่งไทยมีเกาะจำนวนมากตามชายฝั่งซึ่งบางเกาะก็อยู่ใกล้กับชายฝั่งแต่บางเกาะก็อยู่ห่างถึง 30 ไมล์ทะเล ทั้ง 2 ประเทศตกลงกันโดยทางอินโดนีเซียใช้ส่วนของดินแดนที่เรียกว่า Tanjong Jambuir เป็นฐานในการกำหนดจุดที่ 1 และบริเวณที่อยู่ทางตะวันตกของสุมาตราที่เรียกว่า Tanjong Pidie กับส่วนเหนือของเกาะ Pulau Weh เป็นฐานในการกำหนดจุดที่ 2 ในขณะที่ทางฝ่ายไทยใช้บริเวณใต้สุดของเกาะราชาน้อย (Racha Noi) ซึ่งเป็นเกาะขนาดเล็กที่มีแนวเขตหินเชื่อมกับเกาะราชใหญ่เป็นเกณฑ์ในการกำหนดเขตไหล่ทวีป ทำให้จุดที่ 1 มีระยะห่าง 70 ไมล์ทะเลจากเกาะราชาน้อยและ Tanjong Jambuir และจุดที่ 2 ห่าง 104 ไมล์ทะเลจากเกาะราชาน้อยกับเกาะ Pulau Weh และ Tanjong Pidie อย่างไรก็ตามก็ยังไม่ปรากฏหลักฐานว่าทางฝ่ายอินโดนีเซียได้โต้แย้งการที่ฝ่ายไทยใช้เกาะราชาน้อยที่มีขนาดเล็กและอยู่ห่างจากฝั่งถึง 15 ไมล์ทะเล และไม่ปรากฏชัดเจนว่ามีผู้คนอาศัยหรือไม่ด้วย ในขณะที่เกาะ Pulau Weh ของอินโดนีเซียอยู่ห่างฝั่งเพียง 5 ไมล์ทะเลและมีขนาดปานกลางและมีผู้คนอาศัยอยู่บ้าง ทั้งนี้โดยต่างฝ่ายต่างก็ให้ full effect ต่อจุดต่าง ๆ ที่ใช้เป็นเส้นฐานในการกำหนดเขตโดยใช้เส้นมัธยะ ทำที่ของอินโดนีเซียนี้อาจพออธิบายได้ว่าอินโดนีเซียมีนโยบายที่ค่อนข้างอ้อมอ้อมคล้ายดังเช่นที่เคยปฏิบัติต่อมาเลเซียในการทำข้อตกลงก่อนหน้านี้ และหรืออาจเป็นเพราะทางฝ่ายอินโดนีเซียทราบดีว่าฝ่ายไทยมิได้ประกาศเส้นฐานตรงที่สอดคล้องกับสภาพภูมิศาสตร์ อันแสดงให้เห็นเจตนาว่าไม่ต้องการเอาเปรียบประเทศคู่เจรจา ในขณะที่อินโดนีเซียเองนั้นมีการประกาศเส้นฐาน ค.ศ.1960 ที่ไม่ได้รับการรับรองจากหลักการใดในกฎหมายทะเลเลย ดังนั้นหากอินโดนีเซียโต้แย้งใด ๆ ก็อาจทำให้ฝ่ายไทยเปลี่ยนแปลงเส้นฐานตรงทางด้านนี้ใหม่ อันจะทำให้การเจรจายุ่งยากมากขึ้นและอาจบรรลุผลที่ต่างไปจากนี้อีกมาก นอกจากนี้ข้อพิจารณาทางธรณีวิทยาสำหรับบริเวณที่กำหนดเขตก็ค่อนข้างเป็นเอกภาพจึงไม่มีผลต่อการพิจารณาแบ่งเขต แต่การที่เลือกหยุดจุดที่ 2 ซึ่งยังไม่ใช้จุดสิ้นสุดเขตแดนทางทะเลของทั้ง 2 ประเทศนั้นก็คงเพื่อหาข้อมูลเพิ่มเติมทางด้านธรณีวิทยาและลักษณะสันฐานของไหล่ทวีปของบริเวณที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้ประกอบการทำข้อตกลงแบ่งเขตไหล่ทวีปต่อไป โดยลงนามกันเมื่อ 17 ธันวาคม ค.ศ.1971 และมีผลบังคับใช้เมื่อ 16



ภาพที่ 10

การแบ่งเขตไหล่ทวีประหว่างไทยกับอินโดนีเซีย ตามความตกลงว่าด้วยการแบ่งเขตไหล่ทวีปในตอนเหนือของช่องแคบมะละกาและในทะเลอันดามัน วันที่ 17 ธันวาคม 2514

และความตกลงว่าด้วยการแบ่งเขตกันทะเลในทะเลอันดามัน วันที่ 11 ธันวาคม 2518

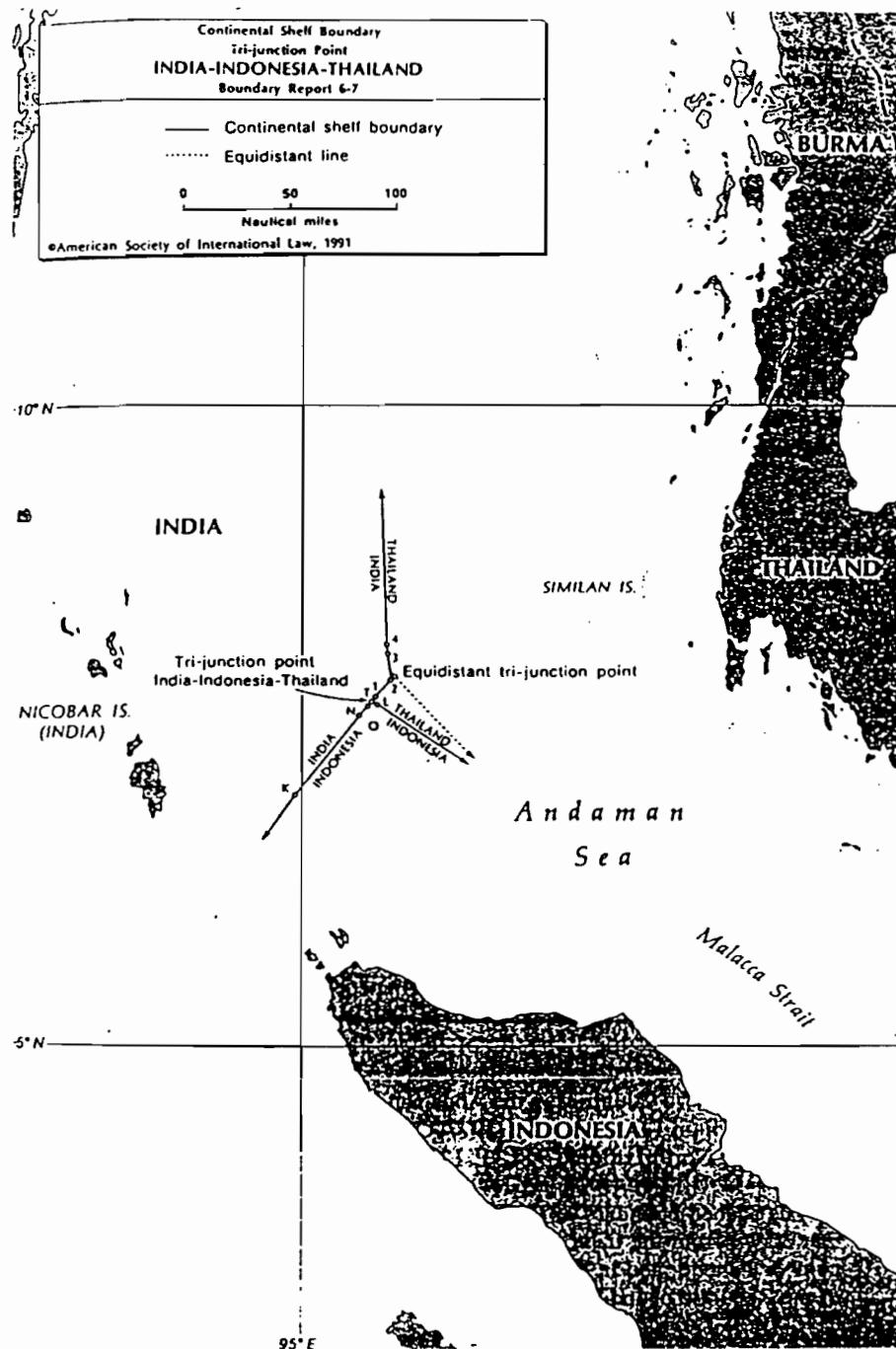
Jonathan I Charney และ Lewis M. Alexander(editors) อ้างแล้ว vol.2 หน้า 1461

กรกฎาคม ค.ศ.1973¹³³ ฉบับที่ 2 เป็นข้อตกลง 3 ฝ่ายระหว่างไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซียซึ่งได้ทำการศึกษามาแล้วที่กำหนดเส้นเขตไหล่ทวีปจากจุดร่วม 3 ฝ่าย และฉบับที่ 3 คือข้อตกลงระหว่าง 2 ประเทศเกี่ยวกับเขตแดนใต้ท้องทะเลในทะเลอันดามัน ซึ่งลงนามเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 1975 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1978¹³⁴ โดยข้อตกลงนี้ได้กำหนดเส้นเขตแดนเป็นเส้นตรงยาว 75 ไมล์ทะเลซึ่งต่อจากเส้นเขตแดนที่ตกลงกันเมื่อ ค.ศ.1971 ไปทางตะวันตกเฉียงเหนือ โดยเส้นแบ่งเขตนี้อยู่เลยเส้นมัธยะมาทางอินโดนีเซียเนื่องจากในลักษณะเดียวกับที่อินโดนีเซียทำข้อตกลงกับออสเตรเลีย บริเวณไหล่ทวีปของไทยกว้างเท่าของทางด้านอินโดนีเซีย ดังนั้นข้อพิจารณาทางธรณีวิทยาจึงเป็นปัจจัยหลักอย่างเดียวกันที่ใช้ในการแบ่งเขตนี้ กล่าวคือ เนื่องจากไหล่ทวีปของไทยมีความลาดน้อยมากคือ ห่างจากเกาะ Huyong ซึ่งอยู่ในหมู่เกาะสิมิลันถึง 130 ไมล์ทะเลที่ระดับน้ำลึก 1,000 เมตร ในขณะที่อยู่ห่างเกาะ Pulau Weh ของอินโดนีเซียเพียงแค่ 10 ไมล์ทะเลเท่านั้น ข้อตกลงนี้มีผลทำให้อินโดนีเซียได้สิทธิบริเวณพื้นดินใต้ท้องทะเลเหนือเกาะสุมาตราซึ่งคาดว่าจะมีแหล่งทรัพยากรปิโตรเลียมในปริมาณมากไปทั้งหมด แต่ทำให้ประเทศไทยได้บริเวณพื้นที่มากกว่าที่ควรได้หากใช้เส้นมัธยะในการแบ่งถึง 2,750 ตารางกิโลเมตร (ภาพที่ 10) อย่างไรก็ตามก็ยังไม่ปรากฏหลักฐานอธิบายสัดส่วนของการกำหนดเขตที่เบี่ยงเบนมาทางอินโดนีเซียซึ่งใช้ในข้อตกลงนี้แต่อย่างใด อีกทั้งเส้นเขตแดนดังกล่าวเกี่ยวข้องกับเฉพาะเขตไหล่ทวีป ดังนั้นในการกำหนดเขตเศรษฐกิจจำเพาะระหว่างทั้ง 2 ประเทศ อินโดนีเซียก็อาจเลือกใช้เส้นมัธยะเป็นเกณฑ์ก็ได้เพราะมิต้องใช้ข้อพิจารณาทางธรณีวิทยาประกอบการกำหนดเช่นในกรณีนี้ ซึ่งกำหนดเขตแดนที่ลากจากจุดสุดท้ายของข้อตกลง ค.ศ.1971 ต่อไปทางตะวันตกเฉียงเหนือจนเกือบถึงจุดร่วม 3 ฝ่าย คือ ไทย - อินเดีย - อินโดนีเซีย ซึ่งเป็นผลของข้อตกลง 3 ฝ่ายระหว่างไทย อินเดีย และอินโดนีเซียเกี่ยวกับการกำหนดจุดร่วม 3 ฝ่าย และการกำหนดเขตแดนที่เกี่ยวข้องของทั้ง 3 ประเทศในทะเลอันดามัน ซึ่งลงนามเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน ค.ศ.1978 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ.1979¹³⁵ โดยมีวัตถุประสงค์ในการกำหนดจุดร่วมของทั้ง 3 ประเทศ คือ ที่ละติจูด 7 องศา 47 ลิปดา 0 ฟิลิปดาเหนือ ลองจิจูด 95 องศา 31 ลิปดา 48 ฟิลิปดาตะวันออก เพื่อให้แบ่งอาณาเขตทางทะเลระหว่างอินเดีย-อินโดนีเซีย กับ ไทย-อินเดีย โดยเชื่อมกับจุดสุดท้ายที่กำหนดไว้กับข้อตกลงไทย-อินโดนีเซีย ค.ศ.1975 และเป็นจุดที่แบ่ง

¹³³ ดู ตัวย่อและรายละเอียดใน Jonathan I. Charney และ Lewis M. Alexandra, op.cit. หน้า 1455 - 1463

¹³⁴ ดู รายละเอียดและตัวย่อใน ibid, หน้า 1465 - 1482

¹³⁵ ดู รายละเอียดและตัวย่อใน ibid, หน้า 1423 - 1454



ภาพที่ 11

การแบ่งเขตไหล่ทวีประหว่างไทย อินเดีย และอินโดนีเซีย ตามความตกลงเกี่ยวกับการกำหนดจุดร่วมสามฝ่าย
และการแบ่งเขตที่เกี่ยวข้องของประเทศทั้งสามในทะเลอันดามัน

วันที่ 22 มิถุนายน 2521

Jonathan I Charmey และ Lewis M. Alexander(editors) อ้างแล้ว vol.2 หน้า 1385

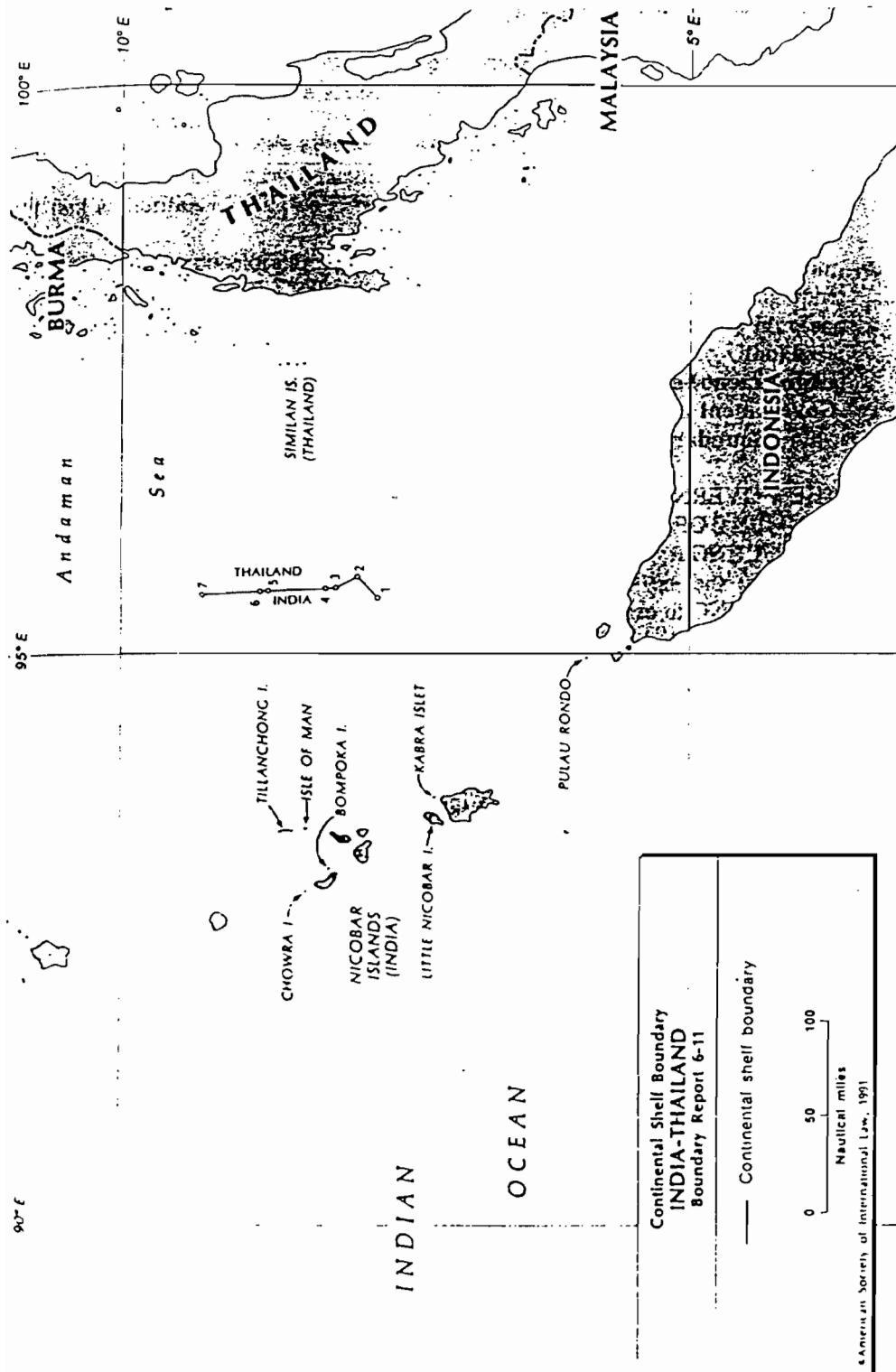
เขตระหว่างไทยกับอินเดียตามข้ามตกลงแบ่งอาณาเขตทางทะเลระหว่างสองประเทศในทะเลอันดามัน ชีกเหนือ ซึ่งจะได้พิจารณาต่อไป (ภาพที่ 11)

1.2) ในส่วนที่เป็นชีกเหนือของเขตไหล่ทวีปและเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทยทางด้านทะเลอันดามัน

อาณาเขตทางทะเลของไทยมีเส้นแบ่งอาณาเขตร่วมกับของประเทศเพื่อนบ้าน 2 ประเทศ คือ ของประเทศอินเดีย กับพม่าซึ่งในปัจจุบันนี้เปลี่ยนชื่อเป็นเมียนมาร์ สำหรับอาณาเขตทางทะเลระหว่างไทยกับอินเดียนั้นบางส่วนถูกกำหนดไว้โดยข้อตกลงระหว่างทั้ง 2 ประเทศ เพื่อกำหนดเขตแดนทางทะเลในทะเลอันดามัน ซึ่งลงนามเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน ค.ศ.1978 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ.1978¹³⁶ ข้อตกลงระหว่างไทยกับอินเดียดำเนินการแบ่งพื้นดินของทะเลในทะเลอันดามัน ได้รับการลงนามเพียงนานก่อนข้อตกลงกำหนดจุดร่วม 3 ฝ่ายในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1978 (ภาพที่ 12) ข้อตกลงนี้กำหนดเขตแดนทางทะเลระหว่าง 2 ประเทศเป็นระยะทางยาว 94 ไมล์ทะเล โดยเริ่มจากจุดร่วม 3 ฝ่ายไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือประมาณ 15 ไมล์ทะเลแล้วเลี้ยวขึ้นไปทางเหนือตลอดไป ซึ่งถูกกำหนดโดยจุดพิกัดที่ประกอบเป็นมัธยะจากดินแดนของไทยและอินเดีย จุดร่วม 3 ฝ่ายนั้นมีระยะห่างจากอินเดียและอินโดนีเซียเท่ากัน แต่มีใช้จุดที่มีระยะห่างจากไทยเท่ากับอีก 2 ประเทศ เนื่องจากประเทศอินโดนีเซียยอมรับความเป็นธรรมชาติที่ประเทศไทยควรจะได้พื้นที่ทางทะเลมากกว่าที่จะใช้เส้นมัธยะเป็นเกณฑ์ เนื่องจากเหตุผลทางธรณีวิทยาและภูมิศาสตร์ และอินโดนีเซียหลังจากหว่านล้อมให้อินเดียปล่อยให้อินโดนีเซียตกลงกับไทยเองในการแบ่งเขตทางทะเลในส่วนที่อยู่ทางตะวันออกของเขตแดนของอินเดีย ดังนั้นจึงทำให้ประเทศไทยได้รับพื้นที่มากกว่าที่จะได้รับหากใช้เส้นมัธยะเป็นเกณฑ์อย่างเคร่งครัด ซึ่งจะทำให้จุดที่ทำให้ทั้ง 3 ฝ่ายอยู่ห่างเท่ากันอยู่ทางตะวันออกเฉียงเหนือของจุดที่ 2 ออกไปประมาณ 2 ไมล์ทะเล

โดยที่ดูเหมือนว่าข้อพิจารณาด้านอื่น ๆ เช่น ทางการเมือง เศรษฐกิจ หรือยุทธศาสตร์มิได้มีส่วนใด ๆ ในการพิจารณากำหนดเขตทางทะเลครั้งนี้ จะมีก็เพียงข้อพิจารณาทางภูมิศาสตร์เท่านั้น กล่าวคือ ประการแรก ลักษณะของภูมิศาสตร์ของชายฝั่งของทั้ง 2 ประเทศนั้นใกล้เคียงกันจึงทำให้ทั้ง 2 ฝ่ายตกลงใช้เส้นมัธยะในการแบ่ง โดยเส้นเขตแดนตามข้อตกลงถูกกำหนดขึ้นจากดินแดนของอินเดียส่วนที่เป็นหมู่เกาะนิโคบาร์ซึ่งอยู่ห่างจากมาดรัสทางทิศตะวันออกเฉียงใต้เป็นระยะทาง 1,275 ไมล์ทะเล ซึ่งได้รับ Full Effect ในการใช้เป็นฐานในการแบ่งเขตเช่นเดียวกับดินแดนของไทยส่วนที่เป็นหมู่เกาะเล็ก ๆ ชื่อ สิมิลัน ซึ่งอยู่ห่างจากชายฝั่ง 32 ไมล์ทะเล โดยฝ่ายไทยอาศัยหมู่เกาะสิมิลัน

¹³⁶ ดู รายละเอียดและตัวบท ใน Jonathan I. Charney และ Lewis M. Alexandra, op.cit. หน้า 1433 - 1442



ภาพที่ 12

การแบ่งเขตไหล่ทวีประหว่างไทยกับอินเดีย
ตามความตกลงว่าด้วยการแบ่งเขตกันทะเลในทะเลอันดามัน
วันที่ 22 มิถุนายน 2521

Jonathan I Charmey และ Lewis M. Alexander(editors) อ้างแล้ว vol.2 หน้า 1439

ซึ่งประกอบด้วยเกาะเล็ก ๆ 6 เกาะเป็นเกณฑ์ ในขณะที่อินเดียใช้เกาะคาบรา (Kraba) สำหรับจุดที่ 1 กับ อินโดนีเซียและไทย ส่วนที่จุดที่ 2, 3 ก็กำหนดโดยหลักมัธยะระหว่างเกาะคาบรากับหมู่เกาะสิมิลันของไทย จุดที่ 4 ใช้โชดหินที่เรียกว่าเกาะแมน (Man) ซึ่งอยู่ในแนวเดียวกับเกาะอื่น ๆ ทำให้ไม่มีข้อโต้แย้งในการที่ใช้เป็นเส้นฐานในการกำหนดเพราะไม่ทำให้เกิดผลเปลี่ยนแปลงใด ๆ นัก ส่วนที่จุดที่ 5 กับ 7 ใช้เกาะทิลันชอง (Tillanchong) เป็นเกณฑ์ 137 ประการที่ 2 จากข้อเท็จจริงของหลักฐานทางภูมิศาสตร์ของบริเวณพื้นดินใต้ท้องทะเลซึ่งอยู่ระหว่าง 2 ประเทศซึ่งเมื่อใช้เส้นมัธยะเป็นเกณฑ์แบ่ง ก็จะทำให้ได้เขตแดนที่ค่อนข้างสอดคล้องกับข้อเท็จจริงทางภูมิศาสตร์ กล่าวคือ ทำให้ประเทศได้รับบริเวณที่เป็นลาดทวีปที่มีความลึกไม่เกิน 1,000 เมตร

อย่างไรก็ดีแม้ในปัจจุบันยังไม่มี การค้นพบแต่อย่างใด ข้อ 4 ของความตกลงก็ยังระบุถึงกรณีที่มีการค้นพบแหล่งทรัพยากรปิโตรเลียมหรือก๊าซธรรมชาติที่อยู่ร่วมเขตแดนทางทะเลที่ตกลงกันนี้ ให้แต่ละฝ่ายต้องแจ้งให้อีกฝ่ายทราบ เพื่อหาทางทำข้อตกลงในการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าวในลักษณะที่มีการแบ่งผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม หนึ่งในข้อตกลงนี้กำหนดเส้นแบ่งเขตแดนซึ่งเริ่มจากจุดร่วม 3 ฝ่าย ไทย - อินเดีย - อินโดนีเซีย ขึ้นไปทางเหนือซึ่งเป็นผลจากข้อตกลงระหว่างไทย อินเดีย และอินโดนีเซียเพื่อกำหนดจุดร่วมซึ่งใช้แบ่งเขตแดนของทั้ง 3 ประเทศในทะเลอันดามัน ซึ่งได้กำหนดจุดร่วมที่ใช้แบ่งเขตแดนทางทะเลของทั้ง 3 ประเทศ โดยห่าง 104 ไมล์ทะเลจากดินแดนที่ใกล้ที่สุดของอินเดียและอินโดนีเซีย และห่าง 132 ไมล์ทะเลจากเกาะซึ่งอยู่ใต้สุดของหมู่เกาะสิมิลันของไทย และข้อตกลงนี้ได้เชื่อมจุดร่วม 3 ฝ่าย กับ พรมแดนที่มีอยู่แล้วระหว่างอินเดียบกับอินโดนีเซียเป็นระยะทาง 1.1 ไมล์ทะเล, อินโดนีเซียและไทยเป็นระยะทาง 1.6 ไมล์ทะเล และอินเดียบกับไทยเป็นระยะทาง 1.4 ไมล์ทะเลตามลำดับ

สำหรับข้อพิจารณาที่เป็นปัจจัยสำคัญในการแบ่งเขตแดนทางทะเลตามข้อตกลงนี้มีใช้ด้านการเมือง ยุทธศาสตร์ หรือประวัติศาสตร์แต่อย่างใด แต่เป็นข้อพิจารณาทางภูมิศาสตร์และทางธรณีวิทยา

¹³⁷ จุดพิกัดตามข้อตกลงซึ่งระบุไว้ในข้อ 2 ได้แก่

จุดที่ 1	07° 48' 00" เหนือ	95° 32' 48" ตะวันออก
จุดที่ 2	07° 57' 30" เหนือ	95° 41' 48" ตะวันออก
จุดที่ 3	08° 09' 54" เหนือ	95° 39' 16" ตะวันออก
จุดที่ 4	08° 13' 47" เหนือ	95° 39' 11" ตะวันออก
จุดที่ 5	08° 45' 11" เหนือ	95° 37' 42" ตะวันออก
จุดที่ 6	08° 48' 04" เหนือ	95° 37' 40" ตะวันออก
จุดที่ 7	09° 17' 18" เหนือ	95° 37' 31" ตะวันออก

เป็นหลัก กล่าวคือ ในส่วนที่เกี่ยวกับอินเดียและอินโดนีเซียได้ตกลงใช้เส้นมัธยะซึ่งเป็นเส้นแบ่งครึ่งจากจุดที่อยู่ใกล้ชายฝั่งที่สุดของทั้ง 2 ประเทศ อันได้แก่ หมู่เกาะ Kabra ของอินเดียและ Ronda ของอินโดนีเซียซึ่งอยู่ปลายสุดของแต่ละหมู่เกาะที่ต่างก็ได้รับ full effect ในการใช้เป็นเกณฑ์ สำหรับการแบ่งเขตระหว่างไทยกับอินเดียก็ใช้เส้นมัธยะจากดินแดนของอินเดียกับจากของไทย

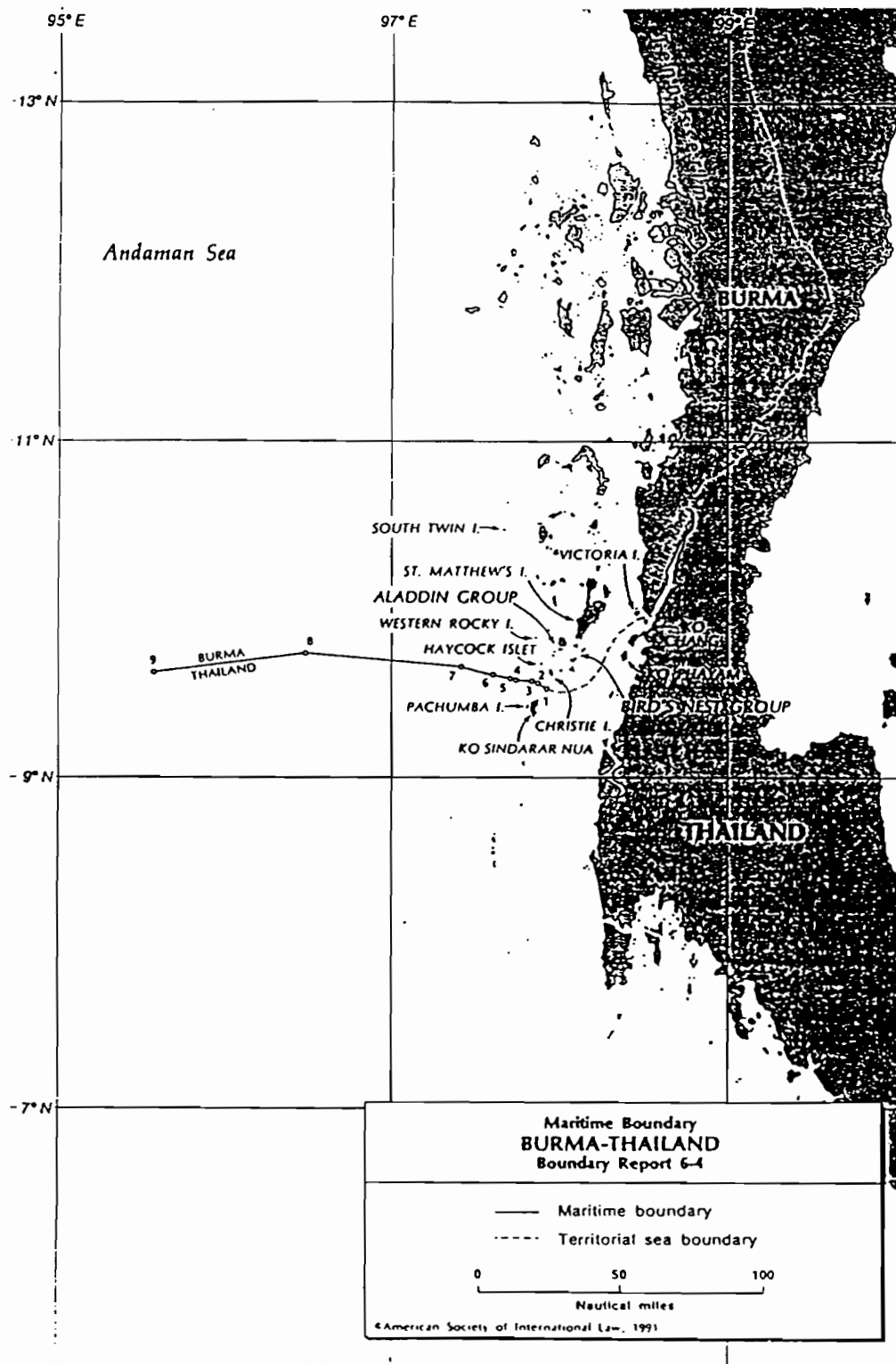
อย่างไรก็ดีจตุรร่วม 3 ฝ่ายซึ่งใช้แบ่งเขตแดนทางทะเลระหว่างไทยกับอินโดนีเซียนั้นมิได้ถูกกำหนดขึ้นโดยใช้เส้นมัธยะ แต่อยู่ก่อนมาทางฝ่ายอินโดนีเซียมากกว่าฝั่งไทยซึ่งก็มีสาเหตุจากผลต่อเนื่องของข้อตกลงแบ่งเขตทางทะเลที่ทำมาก่อนหน้านี้ใน ค.ศ.1971 และโดยเฉพาะอย่างยิ่งใน ค.ศ. 1975 ซึ่งตกลงกันโดยอาศัยข้อพิจารณาทางภูมิศาสตร์ที่ว่าไหล่ทวีปของไทยมีลักษณะตื้นและลาดมาก คือ น้ำลึก 1,000 เมตรจากฝั่งออกไปไกลถึง 130 ไมล์ทะเล ในขณะที่จากทางอินโดนีเซียนั้นไกลออกไปเพียงแค่ 10 ไมล์ทะเลเท่านั้น ดังนั้นทางอินโดนีเซียจึงรับรองความเป็นธรรมที่ไทยควรจะได้รับพื้นที่มากกว่าทางอินโดนีเซียเมื่อเทียบกับการใช้เส้นมัธยะในการแบ่งเขตแดนทางทะเล ซึ่งก็เป็นเหตุผลที่อินโดนีเซียยอมถือปฏิบัติในลักษณะเดียวกันกับการแบ่งเขตไหล่ทวีปกับมาเลเซียและออสเตรเลียซึ่งตกลงกันมาก่อนหน้านี้แล้ว

นอกจากนี้ข้อ 3 ของข้อตกลงยังระบุว่าในกรณีที่มีการพบแหล่งทรัพยากรปิโตรเลียมหรือก๊าซธรรมชาติ ซึ่งคร่อมอยู่ในบริเวณเส้นเขตแดนดังกล่าวโดยเฉพาะในบริเวณจตุรร่วม 3 ฝ่ายประเทศภาคีต้องแจ้งให้ประเทศอื่นทราบและหาทางทำข้อตกลงเพื่อแสวงประโยชน์จากทรัพยากรนั้นในลักษณะที่มีการแบ่งผลประโยชน์ที่ได้มาอย่างเป็นธรรมต่อไปด้วย

อาณาเขตทางทะเลของไทยกับพม่าทั้งเขตไหล่ทวีปและเขตเศรษฐกิจจำเพาะได้มีการแบ่งกันไว้¹³⁸ ตามข้อตกลงของทั้ง 2 ประเทศซึ่งลงนามเมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม ค.ศ.1980 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 12 เมษายน ค.ศ.1982¹³⁹ ซึ่งกำหนดเส้นโดยเริ่มจากจุดที่ห่างปากแม่น้ำปากจั่นราว 47 ไมล์ทะเล และลากยาวไปทิศตะวันตกเป็นระยะทางประมาณ 145 ไมล์ทะเล โดยให้ใช้เป็นเส้นแบ่งไหล่ทวีปและต่อมาก็ให้ถือเป็นเส้นแบ่งเขตเศรษฐกิจจำเพาะระหว่างทั้ง 2 ประเทศด้วย โดยข้อตกลงนี้ระบุไว้อย่างชัดเจนในข้อ 1 ว่าเส้นเขตแดนเป็นเส้นมัธยะโดยมีการกำหนดเป็นเส้นเชื่อม 9 จุด โดยจุดที่ 1 ถึง 5 เป็นเส้นแบ่งทะเลอาณาเขตของทั้ง 2 ประเทศ และจากจุดที่ 5 ถึง 9 ใช้แบ่งเขตไหล่ทวีปและเขตเศรษฐกิจจำเพาะด้วย เมื่อไทยประกาศเขตเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1981 จุดต่าง ๆ ที่พม่าใช้เป็นฐานในการแบ่ง อันได้แก่ เกาะทั้งหลายซึ่งอยู่ทางเหนือของเส้นแบ่งเขต กล่าวคือ เกาะ

¹³⁸ ไทยกับพม่าเริ่มเจรจากันตั้งแต่ ค.ศ.1977 ดู นาวาเอกณอม เจริญลาภ, op.cit. หน้า 17

¹³⁹ ดู รายละเอียดและตัวบท ใน Jonathan I. Charney และ Lewis M. Alexandra, op.cit. หน้า 1340 - 1352



ภาพที่ 13

การแบ่งทะเลอาณาเขตจากจุดที่ 1 - 5

เขตไหล่ทวีปและเขตเศรษฐกิจจำเพาะจากจุดที่ 5 - 9 ระหว่างไทยกับพม่า

ตามความตกลงว่าด้วยการแบ่งเขตทางทะเลในทะเลอันดามัน วันที่ 25 กรกฎาคม 2523

Jonathan I Charmey และ Lewis M. Alexander(editors) อ้างแล้ว vol.2 หน้า 1348

Murray, Christie, Haycock, Western Rocky และ South Twin ส่วนฝ่ายไทยใช้เกาะต่าง ๆ ซึ่งอยู่ก่อนมาทางใต้ของเส้นแบ่งเขต อันได้แก่ เกาะ Stork, Sindarar Nua และ Pachumba ซึ่งเกาะทั้งหลายของทั้ง 2 ฝ่ายอยู่ห่างจากฝั่งในระยะที่ใกล้เคียงกัน และมีขนาดที่ใกล้เคียงกันด้วยโดยอยู่ตามชายฝั่งที่มีทิศทางในแนวเดียวกันตลอด ดังนั้นจึงไม่มีฝ่ายใดได้เปรียบหรือเสียเปรียบจากการใช้เส้นมัธยะแบ่งเขตแดนแต่อย่างใด (ภาพที่ 13)

สำหรับเส้นเขตแดนในส่วนที่เหลือในทะเลอันดามันในบริเวณทะเลอันดามันซีกเหนือทั้งหมดทั้งไทย อินเดีย และพม่าได้ทำความตกลงแบ่งอาณาเขตทางทะเลกันไว้แล้ว ตั้งแต่วันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ. 1993 โดยทำความตกลงกันเป็น 2 ฉบับ ฉบับหนึ่งเป็นความตกลง 3 ฝ่ายระหว่างไทย อินเดีย และพม่าซึ่งสามารถตกลงกันได้เกือบทั้งหมด¹⁴⁰ และยังคงเหลือส่วนที่ต้องแยกตกลงเป็นสนธิสัญญาทวิภาคีระหว่างไทยกับอินเดีย สำหรับช่วงสั้น ๆ ระหว่างส่วนที่เรียกว่า จุดร่วม 3 ฝ่าย (tri-junction point) ทับเส้นแบ่งอาณาเขตทางทะเลระหว่างไทยกับอินเดียตลอดแนวจากใต้สุดขึ้นมาจนเกือบถึง tri-junction point ซึ่งมีระยะทางเพียง 20 ไมล์ทะเล ซึ่งสามารถตกลงกันได้โดยง่ายที่สุดโดยเพียงแต่ลากเส้นตรงจาก tri-junction point มาต่อกับเส้นอาณาเขตทางทะเลที่ตกลงกันได้แล้วเท่านั้น และถึงแม้ว่าความตกลงทวิภาคีที่ทำพิธีลงนามกัน ณ กรุงนิวเดลี ประเทศอินเดีย เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ. 1993 ก็จะต้องมีการแลกเปลี่ยนสัตยาบันสารอีกชั้นหนึ่งก่อน จึงจะมีผลผูกพันโดยสมบูรณ์ตามกฎหมาย ก็เป็นที่คาดได้ว่าจะไม่ก่อให้เกิดปัญหาขึ้นในภายหลัง เพราะทุกฝ่ายต่างก็ตระหนักดีและยอมรับว่าคงไม่มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่จะขยายอาณาเขตทางทะเลของตนให้ไกลออกไปมากกว่านั้นได้แล้ว และเส้นเขตแดนทางทะเลดังกล่าวก็สอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศรวมทั้งมีความเป็นธรรมที่สุดอยู่แล้ว นอกจากนั้นในส่วนของประเทศไทยก็เป็นที่คาดหมายได้ว่า ฝ่ายไทยคงจะพร้อมที่จะให้สัตยาบันได้เร็ววันเพราะความตกลงดังกล่าวมิได้เปลี่ยนแปลงอาณาเขตทางทะเล หรือเขตอำนาจของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศแต่อย่างใด การทำความตกลงนี้จึงไม่จำเป็นที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน¹⁴¹

2) ส่วนที่เป็นทะเลอาณาเขตและน่านน้ำภายในทางด้านทะเลอันดามัน

การแบ่งอาณาเขตทางทะเลในส่วนที่เป็นทะเลอาณาเขตและน่านน้ำภายในทางด้านทะเลอันดามันสำหรับประเทศไทย จะเกี่ยวเนื่องกับน่านน้ำภายในและทะเลอาณาเขตของมาเลเซียและพม่าเท่านั้น

¹⁴⁰ ซึ่งได้ให้สัตยาบันกันเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2538

¹⁴¹ ความตกลงระหว่างประเทศไทยกับประเทศอินเดีย ในที่สุดก็ได้มีการแลกเปลี่ยนสัตยาบันกันเมื่อวันที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2539 ณ กรุงเทพมหานคร

2.1) ในส่วนที่เกี่ยวกับน่านน้ำของมาเลเซีย

การแบ่งอาณาเขตทางทะเลส่วนที่เป็นน่านน้ำภายในและทะเลอาณาเขตทางทะเลระหว่างไทยกับมาเลเซีย ยังเป็นส่วนที่มีปัญหาอยู่มีใช้น้อย กล่าวคือ มีปัญหาเขตแดนทางทะเลตรงปากแม่น้ำปะลิสอยู่อีกที่ยังไม่สามารถตกลงกันได้ ทั้งนี้เพราะแม้แต่อาณาเขตทางบกตรงปากแม่น้ำปะลิสระหว่างไทยกับมาเลเซียก็ยังมีปัญหาพิพาทกันอยู่ อันเป็นผลจากการที่สนธิสัญญาสยาม - อังกฤษ ค.ศ.1909 ซึ่งเป็นความตกลงกำหนดอาณาเขตทางบกระหว่างไทยกับอังกฤษ และมาเลเซียในฐานะผู้สืบทอดจากอังกฤษ ซึ่งระบุให้ ร่องน้ำลึก (Thalweg) ตรงปากแม่น้ำปะลิสเป็นหลักเขตที่หนึ่งของเส้นเขตแดนทางบกระหว่างไทยกับมาเลเซีย แต่โดยที่บริเวณปากแม่น้ำปะลิสพื้นดินมีลักษณะเป็นโคลนตม ไม่แข็งแรงพอที่จะปักหลักเขตในลักษณะถาวรได้ ในสมัยนั้นจึงได้ตกลงกันให้ปักหลักเขตที่ 1 ที่ผาขาวซึ่งอยู่เหนือจากจุดที่ควรเป็นจุดแรกเริ่มของเส้นเขตแดนทางบกระหว่างประเทศทั้ง 2 ลำเข้ามาทางเหนือในดินแดนไทยถึง 2,300 เมตร ซึ่งโดยหลักสามัญสำนึกปรกติน่าจะเห็นได้ชัดว่าการที่ทั้ง 2 ฝ่ายตกลงให้นำเอาหลักเขตที่ 1 ไปปักไว้ที่ผาขาวก็เพียงเพื่อเป็นจุดอ้างอิง (point of reference หรือ landmark) เพื่อประโยชน์ในการระบุชี้ (identify) ว่าปากแม่น้ำปะลิสตามสนธิสัญญาดังกล่าวหมายถึง ปากแม่น้ำปะลิสซึ่งอยู่ตรงบริเวณใกล้กับผาขาวนั้น การตีความเช่นนี้เป็น การตีความที่สอดคล้องกับหลักการและเหตุผลตามหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่ทำให้คู่ภาคีตกลงกันให้นำเอาหลักเขตที่ 1 ไปปักไว้ที่ผาขาวแทนที่จะอยู่ตรงร่องน้ำลึกของปากแม่น้ำปะลิส และเป็นการตีความที่น่าจะสอดคล้องกับหลักการตีความสนธิสัญญาตามอนุสัญญากรุงเวียนนา 1969 แต่มาเลเซียกลับทักท้วงเอาว่าจุดเริ่มต้นของอาณาเขตทางบกระหว่างไทยกับมาเลเซียอยู่ที่หลักเขตที่ 1 ที่ผาขาวมิใช่ที่ปากแม่น้ำปะลิส โดยฝ่ายมาเลเซียถือว่าเป็นสภาพการณ์ที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงมิได้แล้ว กล่าวคือเป็น *fait accompli* หรือที่เรียกว่า *acquired right* ไปแล้ว และไม่มีที่ท่าว่ามาเลเซียจะยอมเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นไปได้เลย ทั้งนี้ถึงแม้ว่ามาเลเซียจะมีได้ระบุโดยชัดเจน แต่ก็สามารถอนุมานจากพฤติการณ์ต่าง ๆ ของมาเลเซียได้ว่า มาเลเซียถือว่ากฎหมายปิดปากมิให้ฝ่ายไทยรื้อฟื้นปัญหานี้ขึ้นมาพิจารณาอีกได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ มาเลเซียอ้างหลักกฎหมายปิดปาก (estoppel) เป็นพื้นฐานทางกฎหมายเพื่อ justify ทำที่ของตนเกี่ยวกับเรื่องนี้ ฝ่ายไทยก็น่าจะได้แย้งได้ว่า ประเทศไทยมิได้ยอมรับเขตแดนระหว่างประเทศทั้ง 2 ว่าเริ่มต้นจากผาขาว และเหตุที่แล้ว ๆ มากียังมิได้มีการเจรจากับมาเลเซียในเรื่องนี้ เนื่องจากบรรยากาศทางการเมืองที่ยังไม่เอื้ออำนวยให้กระทำเช่นนั้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมองย้อนหลังกลับไปในอดีต จะเห็นได้ว่าก่อนที่จะมีการก่อตั้งอาเซียนขึ้นมา ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับมาเลเซียมีได้อยู่ในระดับที่ดีนัก ในทางตรงกันข้ามกลับมีลักษณะที่ล่อแหลม เนื่องจากมาเลเซียยังดำเนินนโยบายที่ค่อนข้างจะก้าวร้าวกับประเทศเพื่อนบ้าน มีการปะทะ

กับอินโดนีเซียอยู่เนื่อง ๆ และแม้แต่กับประเทศไทยก็ระหองระแหงกัน มิได้มีความสัมพันธ์อันราบรื่นเลย สถานการณ์ในประเทศมาเลเซียเองก็ไม่สงบนัก มีโจรจี้คอมมิวนิสต์คุกคามเสถียรภาพอยู่และในขณะเดียวกันปัญหาโจรแบ่งแยกดินแดนทางภาคใต้ของไทย ตลอดจนขบวนการคอมมิวนิสต์ทางภาคใต้ของไทยก็ยังมีกิจกรรมลักษณะก่อวินาศกรรมทำลายตลอดเวลา สถานการณ์ตามแนวชายแดนเป็นอันตรายเกินกว่าที่จะสามารถเดินสำรวจภูมิประเทศร่วมกันได้ จนกระทั่งเกิดมีการก่อตั้งอาเซียนขึ้นมาแล้ว ความปลอดภัยตามแนวชายแดนก็ยังไม่วางใจได้ แต่ในเมื่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับมาเลเซียดีขึ้นบ้างพอสมควร ถึงขั้นที่จะให้มีการเจรจาแก้ปัญหาเขตแดนกันได้ ทั้ง 2 ฝ่ายจึงได้ตกลงกันในสมัยที่ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นผู้บัญชาการทหารบกที่จะแก้ปัญหาชายแดนระหว่างไทยกับมาเลเซีย ทั้งในรูปของความร่วมมือระหว่างประเทศ ในระดับรัฐบาล และในระดับท้องถิ่น โดยทั้ง 2 ฝ่ายเห็นว่าปัญหาการกระทบกระทั่งกันเป็นผลจากการที่หลักเขตที่ปักปันเอาไว้ในสมัยที่มาเลเซียยังคงเป็นอาณานิคมของอังกฤษนั้น อยู่ห่างกันมากและบางหลักเขตก็สูญหายไป ทำให้ทั้ง 2 ฝ่ายต่างก็ไม่แน่ใจว่า เขตแดนระหว่าง 2 ประเทศอยู่ ณ ที่ใดกันแน่ รัฐบาลทั้ง 2 ฝ่ายจึงตกลงกันในหลักการให้มีการสำรวจและปักปันเขตแดนให้ดีขึ้นจนสามารถเห็นได้ชัดเจนว่า เขตแดนของ 2 ประเทศอยู่ ณ ที่ใด เพื่อมิให้เกิดปัญหาการรุกรานดินแดนกันโดยไม่ตั้งใจหรือโดยสำคัญผิดขึ้นมาได้ และในการสำรวจพื้นที่เพื่อปักปันเขตแดนให้ดีขึ้นดังกล่าว ทั้ง 2 ฝ่ายได้พบว่าหลักเขตที่ปักปันเอาไว้แต่เดิมบางส่วนก็ไม่ตรงกับสนธิสัญญา บางส่วนก็ถูกเคลื่อนย้ายหรือชำรุดสูญหายไป จึงตกลงกันที่จะสำรวจปักปันเขตแดนกันใหม่ทั้งหมดตั้งแต่ปากแม่น้ำปะลิสทางด้านทะเลอันดามันมา จนถึงปากแม่น้ำโกลกทางด้านอ่าวไทย โดยให้ถือเป็นหลักการว่าการปักปันเขตแดนใหม่นี้ "ให้เป็นไปตามสนธิสัญญา ค.ศ.1909" กล่าวคือ ให้สอดคล้องกับข้อบทในสนธิสัญญานั้น แต่ในการสำรวจปักปันเส้นเขตแดนจริงคณะกรรมการสำรวจปักปันในระดับเทคนิคเห็นว่า หลักเขตที่ 1 ตรงปากแม่น้ำปะลิสเป็นปัญหาที่ยากที่จะตกลงกันได้ในขั้นนั้น หากทั้ง 2 ฝ่ายจะยืนยันให้เริ่มต้น ณ จุดดังกล่าวก็อาจเกิดความบาดหมางและเป็นผลให้ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายของการสำรวจปักปันเขตแดนกันใหม่ได้เลย จึงถือเป็นหลักการว่าให้เริ่มสำรวจปักปันจากจุดที่มีปัญหาน้อยที่สุดก่อน¹⁴²ซึ่งมิได้หมายความว่าฝ่ายไทยยอมให้ถือว่าจุดเริ่มต้นของเส้นเขตแดนตรงปากแม่น้ำปะลิสจะต้องอยู่ที่ผาขาวตามที่ฝ่ายมาเลเซียกล่าวอ้าง นอกจากนั้นฝ่ายไทยได้ตั้งข้อสงวนเอาไว้ว่า เส้นเขตแดนที่ปักปันเป็นเพียงการปักปันทางเทคนิคซึ่งจะยังไม่ส่งผลผูกพันทางกฎหมายจนกว่าไทยจะให้สัตยาบัน แต่ตกลงกันเป็นหลักการว่าระหว่างรอการให้สัตยาบันให้ถือว่าแนวเขตแดนดังกล่าวทำการปักปันทางเทคนิคแล้ว ซึ่ง

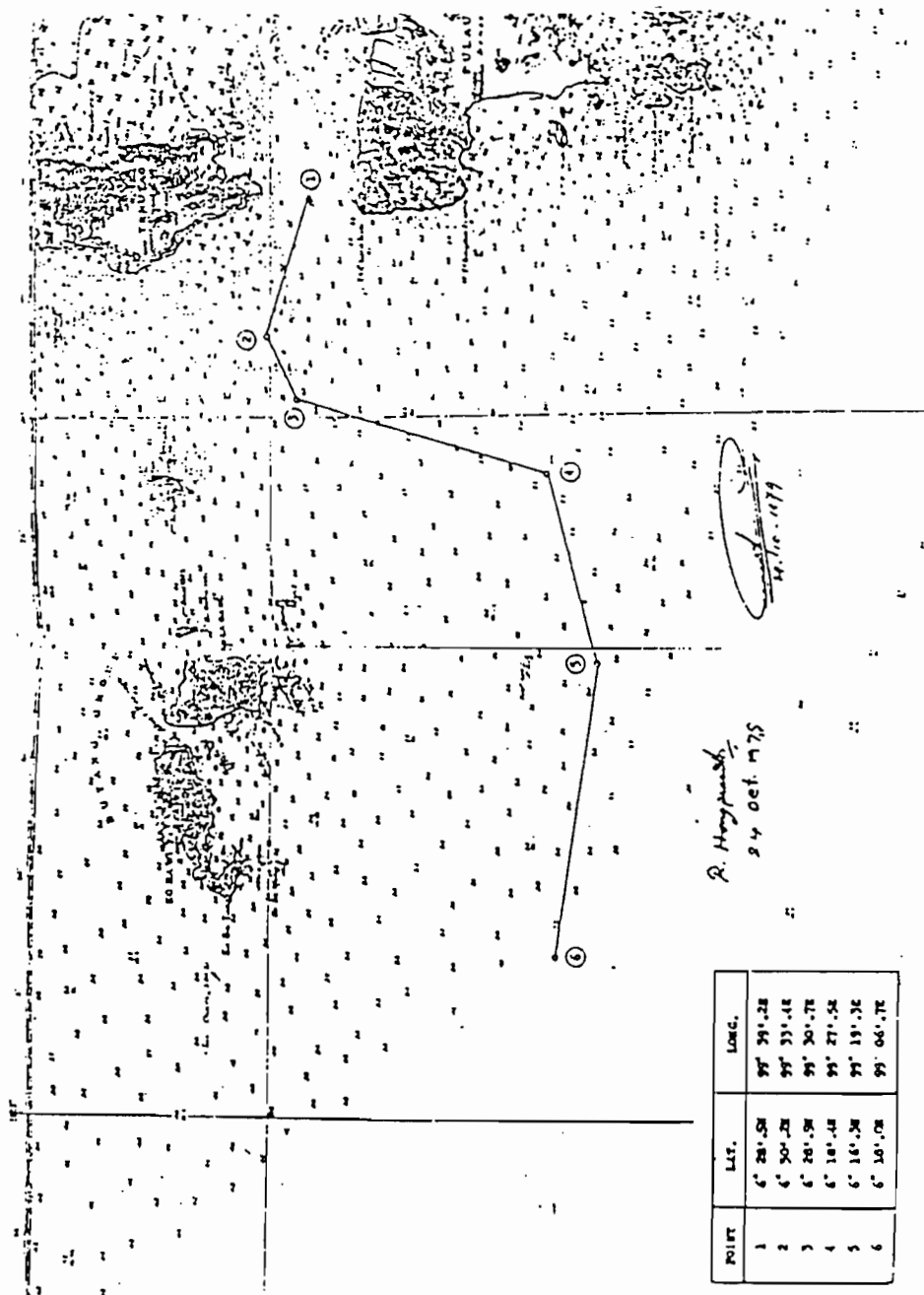
¹⁴²บทสัมภาษณ์ พลเรือโท ทัศนัย เจริญสถา

มาเลเซียได้ใช้เป็นข้ออ้างถือเป็นเขตแดนชั่วคราว¹⁴³ ดังนั้นในเมื่อปัจจุบันนี้ทั้ง 2 ฝ่ายก็ได้ตกลงปักปันเส้นเขตแดนกันสำเร็จไปแล้วเกือบหมดทุกจุด และยังคงเหลืออยู่แต่เพียงที่หลักเขตที่ 69.70 กับที่ปาดังเบซาร์ และตรงปากแม่น้ำปะลิสเท่านั้น ส่วนตรงปากแม่น้ำโกลกที่อ้างที่ว่าอาณาเขตตกในมือได้ตกลงปักปันเขตแดนกันไว้แล้ว เพียงแต่ฝ่ายมาเลเซียยังบ่ายเบี่ยงไม่ยอมลงนามจริง ทั้ง ๆ ที่ได้ลงนามยกากันไว้แล้วทั้ง 2 ฝ่าย ย่อมจำเป็นที่จะต้องหันกลับมาพิจารณาปัญหาเขตแดนทางบกตรงปากแม่น้ำปะลิสกันอีกครั้งหนึ่งก่อน จึงจะสามารถกำหนดอาณาเขตทางทะเลตรงปากแม่น้ำปะลิสได้ และผลของความตกลงส่วนที่เกี่ยวกับปากแม่น้ำปะลิสจะมีความสำคัญต่อการกำหนดเส้นเขตแดนทางทะเล ณ บริเวณนั้นเป็นอย่างยิ่ง การที่ทั้ง 2 ฝ่ายได้ตกลงกำหนดจุดตึง (swinging point)¹⁴⁴ นอกฝั่งทะเลไว้ทำนองเดียวกับตรงปากแม่น้ำโกลกย่อมแสดงให้เห็นโดยชัดเจนว่า ยังมีได้มีการตกลงกันในชั้นเด็ดขาดว่าหลักเขตแดนที่ 1 ตรงปากแม่น้ำปะลิสจะอยู่ ณ ที่ใด ดังนั้นการที่ฝ่ายมาเลเซียจะอ้างว่าสถานภาพทางกฎหมายตรงปากแม่น้ำปะลิสเข้าลักษณะ *fait accompli* หรือ *acquired right* แล้ว จึงยังมีข้อขัดแย้งเหตุผลและหลักการทางกฎหมาย ในสภาพการณ์เช่นนี้ตราบเท่าที่ยังไม่สามารถตกลงกันได้ว่า หลักเขตที่ 1 ตรงปากแม่น้ำปะลิสจะอยู่ ณ ที่ใด ก็ย่อมไม่มีทางเป็นไปได้ที่ทั้ง 2 ฝ่ายจะตกลงแบ่งอาณาเขตทางทะเลระหว่างปากแม่น้ำปะลิสไปจนถึง swinging point นอกฝั่งทะเลได้สำเร็จ และเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเมื่อพิจารณาจากสถานการณ์โดยทั่วไปแล้วเป็นที่คาดหมายได้ว่าการที่ทั้ง 2 ฝ่ายจะตกลงกันได้ในเรื่องนี้คงไม่มีทางที่จะเป็นไปได้ในอนาคตอันใกล้นี้ เพราะความขัดกันทางผลประโยชน์ส่วนเกินเท่าที่ทั้ง 2 ฝ่ายมีอาจจะตกลงกันได้โดยง่าย อีกประการหนึ่งก็คือโดยที่อาณาเขตทางทะเลส่วนที่ยังตกลงแบ่งปันกันได้นี้มีความกว้างขวางมากนัก ในทางปฏิบัติจริงก็มีได้ก่อให้เกิดปัญหาการกระทบกระทั่งกันในเรื่องการเดินเรือตรงบริเวณปากแม่น้ำ ปะลิส ลำดับความรีบด่วนของการที่ต้องตกลงกันในเรื่องนี้ให้ได้จึงอยู่ในลำดับที่ต่ำมาก

แม้ว่าเหตุการณ์ที่มาเลเซียสร้างกำแพงขึ้นตรงบริเวณหลักเขตที่ 1 ในช่วงต้นปี 2539 ซึ่งอยู่ต่ำกว่าแนวหลักเขต B1 - B4 ที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายเทคนิคของไทยและมาเลเซียได้ปักปันไว้ช่วงจากผาขาว จังหวัดสตูล ไปทางชายฝั่งทะเลอันดามัน โดยจากการตรวจสอบแล้วก็ได้มีการก่อสร้างลำแนวหลักเขตดังกล่าวเข้ามายังฝ่ายไทย แต่แนวหลักที่มาเลเซียใช้เป็นจุดเล็งสำหรับแนวก่อสร้างสะพาน หากเล็งเป็นแนวตรงไปในทะเลแล้วจะพาดส่วนใต้ของเกาะปริ่มนา (เกาะรังนก) จึงทำให้เกิดความวิตกในหมู่ประชาชนในท้องถิ่นว่าจะมีผลกระทบต่ออาณาเขตทางทะเลตามแนวนั้นหรือไม่ ซึ่งย่อมเกี่ยวพันถึง

¹⁴³ ดู ข่าวสารนิเทศ กรมสารนิเทศ กระทรวงการต่างประเทศ ที่ 07 / 2539 วันที่ 12 มีนาคม พ.ศ.2539

¹⁴⁴ ระยะจากปากแม่น้ำปะลิสไปยังหมู่ที่ 1 ประมาณ 300 เมตร



ภาพที่ 14

การแบ่งทะเลอาณาเขตระหว่างไทยกับมาเลเซียทางอ่าวไทย

ตามสนธิสัญญาวันที่ 24 ตุลาคม 2522

Office for Ocean Affairs and the Law of the Sea. the Law of the Sea.

อ้างแล้ว หน้า 214 และ 215

สิทธิเหนือดินแดนบางส่วนของเกาะปริ่มนาและตะรุเตาด้วยได้ อย่างไรก็ตามในทางกฎหมายแล้วการสร้างกำแพงของมาเลเซียไม่อาจมีผลกระทบต่ออาณาเขตทางทะเล และการมสิทธิ์ของไทยเหนือเกาะปริ่มนาแต่ประการใด เนื่องจากประเทศไทยและมาเลเซียมีสนธิสัญญากำหนดอาณาเขตทางทะเลระหว่างกันทางด้านทะเลอันดามันเอาไว้แล้ว โดยแยกต่างหากจากอาณาเขตทางบกซึ่งตามสนธิสัญญาดังกล่าวก็ระบุว่า ทั้งเกาะปริ่มนาและเกาะตะรุเตาเป็นของประเทศไทย¹⁴⁵ กล่าวคือ ไทยกับมาเลเซียได้มีการแบ่งเขตแดนทางทะเลไว้แล้ว จากหลักเขตที่ 1 ซึ่งเป็นปัญหาตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จนถึงด้านนอกของบริเวณเกาะตะรุเตากับเกาะลังกาวิ อันเป็นผลจากสัญญาว่าด้วยเขตแดนติดท้ายหนังสือสัญญา ลงวันที่ 10 มีนาคม ร.ศ. 127 หรือ พ.ศ.2452 (ค.ศ.1909) ซึ่งกำหนดให้เกาะลังกาวิรวมทั้งเกาะขนาดเล็กทั้งหมดที่อยู่ทางใต้ของกึ่งกลางช่องแคบของเกาะตะรุเตากับเกาะลังกาวิ ตลอดจนเกาะทั้งหลายทางด้านใต้ของเกาะลังกาวิเป็นของอังกฤษ ส่วนเกาะตะรุเตากับเกาะขนาดเล็กทางด้านเหนือของกึ่งกลางช่องแคบให้เป็นของไทย¹⁴⁶ ทั้งนี้ได้มีการทำสนธิสัญญากำหนดทะเลอาณาเขตของทั้ง 2 ประเทศ ที่ลงนามเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม ค.ศ.1979 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม ค.ศ.1982 เพื่อยืนยันหลักการและกำหนดจุดพิกัดที่แน่นอนรวมทั้งสิ้น 6 จุดด้วยกัน¹⁴⁷ (ภาพที่ 14, 15)

2.2) ในส่วนที่เกี่ยวกับน่านน้ำของพม่า

ในด้านเขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตไหล่ทวีปสามารถตกลงกำหนดเส้นแบ่งอาณาเขตทางทะเลในส่วนที่เป็นไหล่ทวีปและเขตเศรษฐกิจจำเพาะได้แล้ว โดยมีการลงนามความตกลงกันเอาไว้ตั้งแต่วันที่ 25 กรกฎาคม ค.ศ.1980 โดยได้มีการแลกเปลี่ยนสัตยาบันสารกันเมื่อวันที่ 12 เมษายน ค.ศ.1982 ในส่วนของทะเลอาณาเขตก็มีการแบ่งทะเลอาณาเขตกันได้แล้วเพียงบางส่วน ตามสนธิสัญญา ค.ศ. 1980 ดังกล่าวมาแล้ว กล่าวคือ จากจุดที่อยู่ใต้ปากแม่น้ำปากจั่นไปราว 47 ไมล์ทะเลไปทางทิศตะวันตก โดยในส่วนที่ยังมีปัญหาที่ยังตกลงกันไม่ได้ คือ จากจุดดังกล่าวไปยัง ณ บริเวณปากแม่น้ำปากจั่นซึ่งฝ่ายไทยและฝ่ายพม่ายังพิพาทกรรมสิทธิ์เหนือเกาะ 3 เกาะกันอยู่ว่า เกาะหลาม ซึ่งมีเนื้อที่ประมาณ 158.6 ไร่ที่อยู่ห่างจากอำเภอเมือง จังหวัดระนองไปประมาณ 16.5 กิโลเมตร กับ เกาะคัน ซึ่งมีเนื้อที่ประมาณ 165 ไร่ที่อยู่ห่างจากอำเภอเมือง จังหวัดระนองไปประมาณ 8 กิโลเมตร และเกาะขี้นกซึ่งมีเนื้อที่ประมาณ 3 ไร่ซึ่งไม่ปรากฏบนแผนที่ 1:50,000 โดยทั้ง 3 เกาะซึ่งคงจะมีสภาพป่าอุดม

¹⁴⁵ ดู ข้าราชการเทศ กรมสารนิเทศ กระทรวงการต่างประเทศ ที่ 07 / 2539 วันที่ 12 มีนาคม พ.ศ.2539

¹⁴⁶ ดู ตัวบทสนธิสัญญาใน สนธิสัญญา และความตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ หนังสือชุดประมวลสนธิสัญญา เล่ม 2 พ.ศ. 2413-2462 (1870-1919) กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2512 (1969) หน้า 183-184

¹⁴⁷ ดู ตัวบทและแผนที่ใน Office for Ocean Affairs and the Law of the Sea, op.cit. หน้า 212 และ 214

สมบูรณ์¹⁴⁸ ว่าควรจะเป็นกรรมสิทธิ์ของไทยหรือของพม่า โดยต่างฝ่ายต่างก็อ้างกรรมสิทธิ์เหนือเกาะทั้ง 3 ดังกล่าว ทั้งนี้ปัญหาดังกล่าวเองที่ได้ดึงดูดความสนใจของสาธารณชนเมื่อ หนังสือพิมพ์มติชน รายงาน ฉบับลงวันพุธที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2536 ได้รายงานว่า ชุดปฏิบัติการเฝ้าตรวจชายแดนประจำ เกาะครุฑได้พบทหารพม่าเข้าไปก่อสร้างเจดีย์ทรงพม่าบนเกาะหลาม อย่างไรก็ตามสาเหตุที่ทำให้เกิด ปัญหาพิพาทกรรมสิทธิ์กันเหนือเกาะทั้ง 3 นี้เป็นผลมาจากความคลุมเครือของสนธิสัญญาที่กำหนด เขตแดนไทย - พม่า ซึ่งอังกฤษทำไว้กับประเทศไทย¹⁴⁹ โดยแผนที่แนบท้ายสนธิสัญญาดังกล่าวจัดทำ ไว้ในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดข้อพิพาทกรรมสิทธิ์เหนือเกาะทั้ง 3 เกาะดังกล่าวได้ กล่าวคือ แผนที่แนบ ท้ายสนธิสัญญาฉบับนั้นไม่ปรากฏว่ามีเกาะเล็ก ๆ 3 เกาะนี้อยู่บนแผนที่นั้นเลย ยิ่งกว่านั้นแผนที่ดัง กล่าวซึ่งโดยหลักการแล้วเป็นแผนที่ที่กำหนดเส้นเขตแดนทางบกระหว่างไทยกับพม่า¹⁵⁰ และโดยที่สนธิ สัญญา ดังกล่าวกำหนดให้ถือเอาร่องน้ำลึกของแม่น้ำปากจั่นเป็นเส้นเขตแดนระหว่างทั้ง 2 ประเทศใน ส่วนนี้ จึงได้ลากเส้นเขตแดนไปตามแนวร่องน้ำลึกของแม่น้ำปากจั่นไปจนถึงปากแม่น้ำปากจั่น ซึ่ง หากเส้นเขตแดนที่ลากลงบนแผนที่ดังกล่าวสิ้นสุดลงตรงปากแม่น้ำปากจั่นเท่านั้น ก็ไม่น่าที่จะเกิดมี ปัญหาโต้แย้งกรรมสิทธิ์ในเกาะเล็ก ๆ 3 เกาะดังกล่าวข้างต้นได้ เพราะถึงแม้ว่าตัวสนธิสัญญาเองจะมี ได้ระบุให้เกาะ 3 เกาะนี้เป็นของประเทศใด แต่ก็มีข้อความในเอกสารประกอบขึ้นเตรียมการทำสนธิ สัญญาซึ่งเรียกว่า *travaux préparatoires* ที่ก็พอที่จะทำให้สันนิษฐานได้ว่าเกาะ 3 เกาะนี้น่าจะเป็น ของประเทศไทย¹⁵¹ แต่โดยที่เส้นเขตแดนทางบกในแผนที่แนบท้ายสนธิสัญญานี้ได้ลากเส้นเขตแดนพัน ออกไปจากปากแม่น้ำปากจั่นล้าเข้าไปในทะเลด้วย โดยไม่ปรากฏว่ามีเกาะ 3 เกาะที่พิพาทกรรมสิทธิ์ กันในแผนที่นั้นแต่อย่างใด ที่มาของเรื่องนี้เกิดขึ้นก่อนที่จะมีสนธิสัญญาเขตแดน ค.ศ.1986 โดยที่ คณะกรรมการปักปันเขตแดนทั้ง 2 ฝ่ายซึ่งมีเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ และเจ้าพระยาภูธรภัยเป็นข้าหลวง ปักปันเขตแดนฝ่ายไทย กับเรือเอกอาเธอร์เฮอร์เบิร์ต แมกก์ เป็นข้าหลวงฝ่ายอังกฤษโดยไม่สามารถ ตกลงกันได้เกี่ยวกับสิทธิเหนือเกาะต่าง ๆ จึงยุติแค่ปลายแหลมวัดทอเรีย แต่หลังจากการลงนามใน

¹⁴⁸สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, "ดาวเทียมสำรวจ 3 เกาะพิพาทไทย - พม่า เกาะหลาม - ดัน - ชีนก", มติชนรายวัน, ฉบับ อาทิตย์ที่ 26 ธันวาคม พ.ศ.2536 หน้า 10

¹⁴⁹อนุสัญญาระหว่างกษัตริย์สยามกับข้าหลวงใหญ่แห่งอินเดียว่าด้วยเรื่อง กำหนดเขตแดนบนผืนแผ่นดินใหญ่ระหว่างราชอาณาจักร สยามและมณฑลของอังกฤษ วันที่ 8 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1868 (พ.ศ.2411), กระทรวงการต่างประเทศ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย, เล่ม 1, หน้า 167 - 168

¹⁵⁰สนธิสัญญากล่าวถึงเส้นเขตแดนทางบกซึ่งสิ้นสุดปลายแหลมวัดทอเรีย และแผนที่ต่อท้ายสนธิสัญญาก็แสดงเขตแดนทางบกตั้งแต่ เหนือถึงต้นแม่น้ำกระ (แม่น้ำปากจั่น), ดู นอ.ถนอม เจริญลาภ, "อาณาเขตทางทะเลระหว่างประเทศไทยกับสหภาพพม่า", นวีก ศาสตร์ เล่มที่ 8, ปีที่ 61 หน้า 2

¹⁵¹ข้อมูลจากการสัมมนาปัญหาเขตแดนของไทย ซึ่งจัดโดยกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ เมื่อวันที่ 3-4 มี นาคม พ.ศ. 2537 ณ ห้องบัวแก้ว วังสราญรมย์

สนธิสัญญาดังกล่าว เรือเอกแมกก็ได้นำปัญหาเรื่องเกาะไปเสนอต่อ เซอร์ จอห์น ลอเรนซ์ ข้าหลวงใหญ่อินเดียผู้ตัดสินใจ โดยเขียนเส้นแบ่งในแม่น้ำปากจั่นและในทะเลขึ้น และได้ตีพิมพ์แผนที่ขึ้นใหม่อีกฉบับหนึ่งที่แสดงเส้นเขตแดนทางบกและทางทะเล และได้ส่งแผนที่มาถวายแด่พระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อขอพระราชทานประทับพระราชลัญจกรและพระปรมาภิไธยซึ่งเท่ากับเป็นการให้สัตยาบัน แต่ในแผนที่ซึ่งนำเสนอทูลเกล้าฯถวายปรากฏเกาะใหญ่เพียง 4 เกาะ กับอีก 1 หมู่เกาะเท่านั้น คือเกาะเซนต์แมทธิว เกาะวิกตอเรีย (เกาะสน) และหมู่เกาะรังนกเป็นของพม่า สำหรับเกาะช้าง (เกาะเซตเดอล) เกาะพะยาม (เกาะเดลิซอ) เป็นของไทย โดยมีได้กล่าวถึงเกาะเล็กเกาะน้อยอื่นแต่อย่างใด¹⁵² ทำให้เกิดปัญหาการตีความได้ว่า ประการแรก เส้นเขตแดนทางบกที่ลากล้ำเข้าไปในทะเลจะมีผลผูกพันประเทศทั้ง 2 ในทางกฎหมายในฐานะเป็นเส้นแบ่งอาณาเขตทางทะเลมากน้อยเพียงไรหรือไม่ ประการที่ 2 เกาะหลาม เกาะคั่น และเกาะขึ้นกอยู่เหนือหรือใต้เส้นเขตแดนดังกล่าว ทางฝ่ายพม่าจึงอาจทักท้วงเอาได้ว่าเป็นเจตนารมณ์ของคู่ภาคีทั้ง 2 ฝ่ายที่จะให้ถือว่า ในกรณีที่จะมีการกำหนดเขตแดนทางทะเลกันต่อไปในวันข้างหน้า ก็ให้ถือเอาเส้นเขตแดนในแผนที่เขตแดนทางบกซึ่งล้ำเข้าไปในทะเลเป็นพื้นฐานในการกำหนดเส้นเขตแดนทางทะเลออกไปในแนวนั้น ยิ่งกว่านั้นยังปรากฏว่ามีแผนที่เดินเรือของอังกฤษ ค.ศ.1491 ซึ่งกำหนดอาณาเขตทางทะเลของพม่าในลักษณะที่คลุมถึงเกาะทั้ง 3 เกาะนี้ด้วย ในขณะที่ฝ่ายไทยก็กำหนดอาณาเขตทางทะเลของตนครอบคลุมเกาะดังกล่าวทั้ง 3 เกาะด้วยเช่นกัน โดยอาศัยหลักฐานการปกครองตั้งแต่ พ.ศ.2472 ซึ่งถือว่าเกาะทั้ง 3 อยู่ในหมู่ 4 ตำบลปากน้ำ อำเภอพานิแวน จังหวัดระนอง และต่อมากรมแผนที่ทหารของไทยก็ได้พิมพ์แผนที่รวมเกาะทั้ง 3 ไว้ในเขตแดนไทย¹⁵³ เป็นเหตุให้เกิดข้อพิพาทระหว่างไทยกับพม่าว่า เกาะหลาม เกาะคั่น และเกาะขึ้นก เป็นกรรมสิทธิ์ของประเทศใด เกี่ยวกับเรื่องนี้ประเทศไทยน่าจะอ้างได้ว่า

1. แผนที่การเดินเรือของอังกฤษเป็นแผนที่ซึ่งจัดทำขึ้นเพื่อใช้ประโยชน์ในด้านการเดินเรือเท่านั้น มิได้มีวัตถุประสงค์ในอันที่จะกำหนดอาณาเขตทางทะเลระหว่างไทยกับพม่าแต่อย่างใด ยิ่งกว่านั้นแผนที่ดังกล่าวก็ยังเป็นแผนที่ซึ่งฝ่ายอังกฤษจัดทำขึ้นเพียงฝ่ายเดียว โดยมิได้รับความยินยอมหรือการรับรู้ของฝ่ายไทยแต่อย่างใด ดังนั้นในทางกฎหมายไม่ว่าจะเป็นอังกฤษหรือพม่าก็ไม่น่าจะยกขึ้นยันแก่ฝ่ายไทยได้ ดังนั้นเกาะหลาม เกาะคั่น และเกาะขึ้นก ควรจะเป็นกรรมสิทธิ์ของไทยหรือพม่านั้น ก็ต้องขึ้นอยู่กับการศึกษาตัวบทในสนธิสัญญาไทย - อังกฤษ ค.ศ.1868 เป็นเกณฑ์ เพราะถึงหากจะมีแผนที่เขตแดนในส่วนนี้แต่หากปรากฏว่าแผนที่นี้ขัดต่อสนธิสัญญาดังกล่าว โดยหลักการแล้วจะต้องถือเอา

¹⁵² ดู นอ.ถนอม เจริญสาธา, "อาณาเขตทางทะเลระหว่างประเทศไทยกับสหภาพพม่า" op.cit. หน้า 4 - 5

¹⁵³ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, op.cit. หน้า 10 และ ดู ดร.ชุมพร บัณฑิตานนท์, op.cit. หน้า 29

สนธิสัญญาเป็นเกณฑ์ เว้นแต่ในกรณีที่สถานการณ์จะเข้าข่ายที่จะทำให้คู่กรณีสามารถยกหลักกฎหมายปิดปาก (estoppel) ขึ้นมาหักล้างหลักการดังกล่าวได้ เช่นเดียวกับในคดีปราสาทพระวิหาร¹⁵⁴ เท่านั้น

2. อีกประการหนึ่ง สนธิสัญญาไทย - อังกฤษ ค.ศ.1868 ซึ่งกำหนดเขตแดนระหว่างไทยกับพม่ามีวัตถุประสงค์ในอันที่จะกำหนดอาณาเขตทางบกระหว่างประเทศทั้ง 2 มิได้มุ่งที่จะกำหนดอาณาเขตทางทะเลด้วย และแม้แต่แผนที่แนบท้ายสนธิสัญญาดังกล่าวเองที่ระบุโดยชัดแจ้งว่าเป็นแผนที่เขตแดนทางบกเท่านั้น ดังนั้นการที่ฝ่ายพม่าจะอ้างเอาเส้นเขตแดนทางบกตามแผนที่ต่อท้ายสนธิสัญญาไทย - อังกฤษนี้ ซึ่งล้ำเข้าไปในทะเลเป็นเกณฑ์ในการที่จะวินิจฉัยว่า เกาะหลาม เกาะคัน และเกาะขึ้นกเป็นกรรมสิทธิ์ของพม่าหรือของไทย จึงไม่น่าจะสอดคล้องต่อเจตนารมณ์ของสนธิสัญญา และยังขัดต่อหลักการตีความสนธิสัญญาตามอนุสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ.1969 เรื่องกฎหมายว่าด้วยสนธิสัญญา และน่าจะถือได้ว่าการตีความว่าเส้นเขตแดนทางบกที่ล้ำเข้าไปในทะเลในแผนที่ดังกล่าวเป็นเครื่องส่อเจตนาว่า ไทยและอังกฤษมุ่งจะให้ถือว่าเป็นเจตนารมณ์ร่วมกันที่ใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดอาณาเขตทางทะเลระหว่างกันในวันข้างหน้า เป็นการตีความเพิ่มเติมนอกเหนือไปจากข้อความในสนธิสัญญาซึ่งมีความชัดเจนอยู่ในตัวแล้วว่า มุ่งที่จะใช้เป็นความตกลงกำหนดอาณาเขตทางบกระหว่างกัน ทำให้จะกำหนดอาณาเขตทางทะเลระหว่างประเทศทั้ง 2 ไม่ ซึ่งจะเป็นการขัดต่อหลักการตีความสนธิสัญญาตามอนุสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ.1969 ที่ห้ามมิให้ตีความสนธิสัญญาให้บ้ายเบนไปจากข้อความในตัวของสนธิสัญญา

อย่างไรก็ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่าจนถึงบัดนี้ก็ยังมิได้มีการเจรจากันอย่างจริงจังระหว่างไทยกับพม่าในเรื่องปัญหาเกาะหลาม เกาะคัน และเกาะขึ้นก¹⁵⁵ ก็เพราะมีสาเหตุสำคัญประการหนึ่งคือบริเวณพื้นที่ที่พิพาทกันมีเนื้อที่ไม่กว้างใหญ่นัก และปราศจากความสำคัญทางเศรษฐกิจ และคงมีแต่เพียงการหาบหามหรือหยั่งท่าทีของกันและกัน โดยฝ่ายพม่าได้เสนอท่าทีของตนให้ฝ่ายไทยพิจารณา ส่วนฝ่ายไทยก็ยังอยู่ในระหว่างขั้นตอนของการค้นคว้าหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่จะทำให้สามารถสืบและพิสูจน์ถึงเจตนารมณ์ของคู่ภาคีได้ว่า หากคู่ภาคีให้ความสนใจกับเกาะเล็ก ๆ ทั้ง 3 เกาะตรงปากแม่น้ำปากจั่นนี้ ทั้ง 2 ฝ่ายน่าจะตกลงกันให้เกาะทั้ง 3 นี้เป็นกรรมสิทธิ์ของฝ่ายใด ซึ่งเมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่าสนธิสัญญาไทย - อังกฤษ ค.ศ.1868 มิได้กล่าวถึงเกาะ 3 เกาะนี้แต่อย่างใด และแม้แต่ในแผนที่ต่อท้ายสนธิสัญญาดังกล่าวก็ไม่ปรากฏว่ามีเกาะเหล่านี้อยู่ในแผนที่ดังกล่าวเลย จึงย่อมแสดง

¹⁵⁴ คดีปราสาทพระวิหาร ค.ศ.1962, ICJ. Report 1962

¹⁵⁵ ดู ดร.ชุมพร ปัจจุสมานนท์, op.cit. หน้า 29

ให้เห็นว่าคู่ภาคีทั้ง 2 ฝ่ายมิได้ให้ความสำคัญต่อเกาะทั้ง 3 นี้เลย ซึ่งในสภาวะเช่นนั้นการที่จะวินิจฉัยชี้ขาดลงไปว่าเกาะ 3 เกาะนี้ควรจะเป็นกรรมสิทธิ์ของไทยหรือของพม่า นั้น ย่อมจะต้องเป็นไปตามหลักการตีความสนธิสัญญา กล่าวคือ จะต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของคู่ภาคีโดยอาจนำสืบได้จากการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารประกอบในการจัดทำสนธิสัญญา (*travaux préparatoires*) และเอกสารหลักฐานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะแสดงให้เห็นได้ว่าคู่ภาคีตีความสนธิสัญญานั้น ๆ ว่าอย่างไร ทั้งในระหว่างการเจรจาจัดทำสนธิสัญญาและในทางปฏิบัติต่อมาของคู่ภาคี (*subsequent conduct*) ซึ่งหากเป็นเอกสารที่ทั้ง 2 ฝ่ายได้ลงนามร่วมกัน และแม้แต่เอกสารหรือทางปฏิบัติฝ่ายเดียวก็สามารถใช้เป็นข้อพิสูจน์เจตนารมณ์ของคู่ภาคีได้ หรือในกรณีเอกสารหรือทางปฏิบัตินั้น ๆ ส่อให้เห็นว่าคู่ภาคีฝ่ายนั้นยอมรับสิทธิของอีกฝ่ายหนึ่งในเรื่องนั้น ๆ หรือเป็นการยอมรับว่าตนมิได้มีสิทธิในเกาะทั้ง 3 แต่ปัญหาข้อกฎหมายต่อไปที่จะต้องวินิจฉัยในเรื่องนี้ก็ยังคงอาจมีอยู่ได้เช่นกันว่า เอกสารหรือพยานหลักฐานที่ส่อให้เห็นเจตนารมณ์หรือพฤติกรรมดังกล่าวมีผลผูกพันคู่ภาคีอีกฝ่ายหรือมีความน่าเชื่อถือ (*credibility*) มากน้อยเพียงใด ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องนี้ย่อมเป็นที่เห็นได้โดยแจ้งชัดแล้วว่า หากเป็นต้นฉบับเอกสารหรือเป็นเอกสารฝ่ายเมือง เช่น เอกสารทางการ อาทิ หนังสือรวบรวมเอกสารสนธิสัญญา หรือทางปฏิบัติของรัฐซึ่งจัดพิมพ์ขึ้นอย่างเป็นทางการของรัฐภาคีฝ่ายนั้นเอง เป็นต้น ก็น่าเชื่อถือได้ว่าเอกสารนั้น ๆ มี *authority* ในด้านคุณค่าทางกฎหมายค่อนข้างสูง ในกรณีที่เอกสารนั้น ๆ มีลักษณะที่ทำให้รัฐภาคีฝ่ายนั้นเป็นผู้เสียสิทธิ

เกี่ยวกับเรื่องนี้มีข้อสังเกตในเชิงกฎหมายอีกเล็กน้อยว่า เอกสารหรือหลักฐานต่าง ๆ ที่จัดทำขึ้นหลังจากวันที่เกิดข้อพิพาทแล้ว (*critical date*) ย่อมไม่มีผลผูกพันคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง แต่จะมีผลผูกพันคู่กรณีฝ่ายนั้นเอง¹⁵⁶ หากเอกสารหรือหลักฐานตลอดจนทางปฏิบัติดังกล่าวจะมีผลทำให้คู่กรณีฝ่ายนั้นต้องเสื่อมเสียสิทธิในเกาะทั้ง 3 ซึ่งทั้ง 2 ฝ่ายพิพาทกรรมสิทธิ์กันอยู่ ปัจจัยอีกประการหนึ่งที่น่าจะคำนึงถึงในกรณีนี้ คือ จะต้องพิจารณาด้วยว่าเกาะทั้ง 3 ที่พิพาทกรรมสิทธิ์กันอยู่นี้น่าจะจัดอยู่ในหมู่เกาะเดียวกับหมู่เกาะที่สนธิสัญญา และแผนที่แนบท้ายกำหนดให้เป็นดินแดนของไทยหรือของพม่า

ดังนั้นในปัจจุบันทางด้านทะเลอันดามัน นอกจากที่ปากแม่น้ำปะลิสแล้วยังมีอีกจุดหนึ่งที่มีลักษณะทำนองเดียวกับ *Swinging points* ที่ปากแม่น้ำโกลกและปากแม่น้ำปะลิส คือที่บริเวณแม่น้ำปากจั่นซึ่งเป็นแม่น้ำระหว่างประเทศซึ่งใช้แบ่งเขตแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศพม่า แต่จุด

¹⁵⁶ Daniel Bardonnet, " les faits postérieurs a la date critique dans les différends territoriaux et frontaliers ", in le Droit International au Service de la Paix, de la Justice et du Développement (Mélanges Virally), A. Pédone, Paris, 1991, pp. 53 - 78

แกว่งหรือ Swinging point ตรงแม่น้ำปากจั่นแตกต่างไปจาก Swinging points ที่ปากแม่น้ำ โกลกและแม่น้ำปะลิส 3 ประการ คือ

1. จุดแกว่งที่ปากแม่น้ำปากจั่นอยู่ห่างจากฝั่งทะเลกว่าจุดแกว่ง 2 จุดแรกมากพอควร
2. การที่ต้องมีจุดแกว่งที่บริเวณปากแม่น้ำปากจั่นมิได้มีผลจากปัญหาการเคลื่อนที่ของร่องน้ำ ลึกของแม่น้ำที่ใช้เป็นเส้นแบ่งเขตแดน แต่เป็นเพราะอาณาเขตทางทะเลระหว่างไทยกับพม่าตรงช่วง ระหว่างจุดแกว่งกับปากแม่น้ำปากจั่น ยังไม่สามารถตกลงกำหนดและปักปันอาณาเขตทางทะเลกันได้ เพราะยังมีการโต้แย้งกรรมสิทธิ์เหนือเกาะเล็ก ๆ 3 เกาะตรงนอกฝั่งทะเลบริเวณปากแม่น้ำปากจั่นกัน อยู่ คือ เกาะคัน เกาะชันก และเกาะหลาม

3. ถ้าตกลงกันเรื่องกรรมสิทธิ์เหนือเกาะเล็ก ๆ ทั้ง 3 เกาะดังกล่าวในข้อ 2 และกำหนด อาณาเขตทางทะเลในส่วนนี้ได้เมื่อไร จุดแกว่งจุดนี้จะหมดสภาพความเป็นจุดแกว่งทันที เพราะการ กำหนดอาณาเขตทางทะเลจะต้องกำหนดจุดพิพาทเอาไว้เป็นสำคัญ และไม่มีปัญหาเรื่องการเคลื่อนที่ ของร่องน้ำลึกเหมือนในลำน้ำระหว่างประเทศที่ใช้เป็นเส้นเขตแดน แต่ถึงแม้จะตกลงกันได้เรื่อง กรรมสิทธิ์เหนือเกาะดังกล่าวทั้ง 3 เกาะ และมีการกำหนดและปักปันอาณาเขตทางทะเลในส่วนนี้ได้ ก็ยังคงต้องมีจุดแกว่งตรงบริเวณปากแม่น้ำปากจั่นอีก ด้วยเหตุผลเดียวกันกับตรงปากแม่น้ำ โกลก และแม่น้ำปะลิส กล่าวคือหากร่องน้ำลึกในแม่น้ำปากจั่นเคลื่อนที่ไปจากตำแหน่งของร่องน้ำลึกใน ปัจจุบันโดยผลของการเซาะหรือกัดกร่อนของกระแสน้ำ(erosion) หรือการตกตะกอนทับถม กัน(accretion) โดยธรรมชาติ เส้นเขตแดนก็จะเคลื่อนตามร่องน้ำลึกนั้นไปด้วยโดยอัตโนมัติ โดย ผลของกฎหมาย(*ipso jure*) ซึ่งจะทำให้เส้นแบ่งอาณาเขตทางทะเลกับอาณาเขตทางบกเลื่อน และ ไม่ต่อเนื่องกัน แต่จุดแกว่งจะเปลี่ยนที่ไปอยู่ตรงบริเวณใกล้ปากแม่น้ำปากจั่นแทน นอกจากนั้นแม้ แต่จุดแกว่งใหม่นี้ก็อาจหมดสภาพความเป็นจุดแกว่งได้เช่นกัน ถ้ามีความตกลงระหว่างประเทศพม่า กับประเทศไทยกำหนดและปักปันให้เส้นเขตแดนในแม่น้ำปากจั่นกลายเป็นเส้นเขตแดนคงที่(Fixed boundary) ทำนองเดียวกับที่ได้กระทำมาแล้วสำหรับแม่น้ำรวกและแม่น้ำสาย ซึ่งจะทำให้เส้นเขต แดนไม่เคลื่อนตามร่องน้ำลึกอีกต่อไปและเส้นโยงจากจุดสุดท้ายของเส้นเขตแดนทางบกในแม่น้ำปาก จั่นไปยังจุดแกว่งใหม่นี้ก็จะกลายเป็นเส้นแบ่งอาณาเขตทางทะเลแบบคงที่ทันที

ส่วนที่ 2 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้เขตอำนาจในอาณาเขตทางทะเลของไทย

บทนำ : สาเหตุของปัญหาในการใช้อำนาจในทางปฏิบัติ

การที่กฎหมายระหว่างประเทศรับรองสิทธิของรัฐชายฝั่งในการใช้เขตอำนาจ ที่มีขอบเขตแตกต่างกันไปตามแต่ละเขตทางทะเลนั้น ได้ก่อให้เกิดปัญหาแก่ประเทศไทยในทางปฏิบัติเป็นอันมากอันมีสาเหตุมาจากทั้งวิวัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศและความไม่เพียงพอของกฎหมายภายในประเทศด้วย

1. วิวัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศกับปัญหาในทางปฏิบัติ

นับจากหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปัจจุบันได้เกิดวิวัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงขึ้นเป็นอย่างมากในกฎหมายทะเล ซึ่งยังผลให้เกิดความยุ่งยากต่อรัฐทั้งปวงรวมทั้งประเทศไทยในการใช้เขตอำนาจของรัฐภายในเขตทางทะเลต่าง ๆ เนื่องจากสาเหตุหลายประการ ได้แก่

(1) การขยายอำนาจของรัฐชายฝั่งไกลออกไปในทะเลมากขึ้นทุกที ทำให้ในที่สุดก็เกิดเขตทางทะเลขึ้นใหม่ โดยเฉพาะเขตไหล่ทวีปและเขตเศรษฐกิจจำเพาะที่มีความกว้างในทางทฤษฎีถึง 200 ไมล์ทะเล อันมีผลทำให้สถานะเดิมจากทะเลหลวงของพื้นที่ทางทะเลอันกว้างใหญ่ ซึ่งรัฐทั้งปวงมีเสรีภาพในการแสวงประโยชน์ เช่น การทำประมง ต้องตกอยู่ภายใต้สิทธิอธิปไตยของรัฐชายฝั่งไป อันสร้างปัญหาอย่างใหญ่หลวงต่อประเทศไทยซึ่งมีสภาพภูมิศาสตร์ที่เสียเปรียบเพราะถูกล้อมจากอาณาเขตทางทะเลของประเทศเพื่อนบ้าน จึงต้องประสบปัญหาในการผ่านไปทำประมงกับประเทศเพื่อนบ้านอยู่เสมอ แล้วยังทำให้เกิดการอ้างสิทธิทับซ้อนกันในบริเวณที่มีความกว้างไม่เกิน 400 ไมล์ทะเล ระหว่างรัฐที่อยู่ตรงข้ามกัน เช่น กรณีของอ่าวไทยและอาณาเขตทางทะเลของไทยทางด้านทะเลอันดามัน แต่วิวัฒนาการของกฎเกณฑ์และวิธีการในการแบ่งเขตทางทะเลก็มีความเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ปราศจากความชัดเจนแน่นอน ดังได้วิเคราะห์ไว้แล้ว ดังนั้นการแบ่งอาณาเขตทางทะเลในแต่ละกรณีจึงมีความสำคัญ ไม่เฉพาะทางด้านเกียรติภูมิและศักดิ์ศรีของชาติ และยังเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาลเนื่องจากครอบคลุมบริเวณที่กว้างใหญ่ไพศาลอันอุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรที่มีชีวิตประเภททรัพยากรประมง และทรัพยากรที่ไม่มีชีวิต เช่น พลังน้ำและโดยเฉพาะอย่างยิ่งรวมถึงทรัพยากรปิโตรเลียมอันเป็นองค์ประกอบหลักสำหรับใช้เป็นพลังงานในการพัฒนาประเทศ เดิมพื้นที่สูงดังกล่าวจึงทำให้รัฐต่าง ๆ ต้องใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษในการหาข้อยุติในการแบ่งเขตทางทะเล และขอบเขตของรัฐในการใช้เขตอำนาจในเขตทางทะเลนั้น ดังเช่นตัวอย่างปัญหาการประมงของไทยในเขตทับซ้อนกับประเทศเพื่อนบ้าน และกรณีสัมปทานปิโตรเลียมในเขตที่เป็นปัญหา นอกจากนี้ขนาดความกว้างของอาณาเขตทางทะเลต่าง ๆ ซึ่งมากขึ้นกว่าเดิมก็ยังไม่เพียงแต่

ให้สิทธิแก่รัฐชายฝั่งในการใช้เขตอำนาจในบริเวณที่กว้างขึ้นกว่าเดิมอย่างมาก แต่ยังคงก่อให้เกิดภาระแก่รัฐชายฝั่งเพิ่มขึ้นตามไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องหน้าที่ในการควบคุมและป้องกันมลพิษทางทะเลซึ่งเป็นปัญหาต่อประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องการงบประมาณมหาศาลในการนี้

นอกจากนี้วิวัฒนาการของกฎหมายทะเลในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตทางทะเล ก็มีส่วนทำให้เกิดภาระแก่รัฐทั้งในฐานะรัฐชายฝั่ง และในฐานะรัฐเจ้าของสัญชาติเรือ ในการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลตามมาตรฐานระหว่างประเทศ ซึ่งอาจสร้างภาระให้ควบคุมพฤติกรรมของเรือประมงในทะเลหลวงด้วย อันเป็นภาระกิจที่แทบจะไม่สามารถจะปฏิบัติได้เมื่อพิจารณาถึงขีดความสามารถของรัฐชายฝั่งที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาอย่างเช่นประเทศไทย

(2) วิวัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องกฎหมายทะเล ยังคงให้เกิดความซับซ้อนขึ้นอย่างมากในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ เนื่องจากแต่ละรัฐมีอธิปไตยที่จะเลือกระบบกฎหมายที่ตนเห็นว่าสมควร¹⁵⁷ ดังนั้นจึงมีรัฐที่ผูกพันตามอนุสัญญา ค.ศ.1958 บ้าง หรือตามอนุสัญญา ค.ศ.1982 บ้าง หรือมีทางปฏิบัติที่สอดคล้องกับอนุสัญญา ค.ศ.1982 เพียงบางเรื่องเท่านั้น โดยมีได้ถือปฏิบัติตามข้อบททุกข้อของอนุสัญญา ค.ศ.1982 ดังเช่นที่รัฐภาคีต้องกระทำโดยมีอาจตั้งข้อสงวนได้ ดังนั้นจึงก่อให้เกิดปัญหาในชั้นการเจรจาทั้งเรื่องการแบ่งเขตทางทะเล และในเรื่องระบอบกฎหมายของเขตต่าง ๆ ด้วยในเวลาเดียวกัน และทำให้ทางปฏิบัติของรัฐต่าง ๆ ในภูมิภาคเดียวกันในเรื่องการใช้เขตอำนาจ อาจแตกต่างกันหรือแม้แต่ขัดแย้งกันได้ อีกทั้งยังมีปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนของตัวบทในอนุสัญญาต่าง ๆ เช่น ค.ศ.1982 ซึ่งมักเป็นผลจากการประนีประนอมเพื่อประสานผลประโยชน์ของรัฐที่ขัดแย้งกัน จึงมักจะลักษณะที่คลุมเครือและตีความแตกต่างกันได้เสมอ จึงนำไปสู่ความขัดแย้งในการปรับใช้ในทางปฏิบัติได้ดังเช่นเรื่องสิทธิของรัฐชายฝั่งเหนือวัตถุที่มีคุณค่าทางโบราณคดีและประวัติศาสตร์ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ เป็นต้น

นอกจากนี้ปัญหาในทางปฏิบัติอันเกิดจากการใช้เขตอำนาจของรัฐในอาณาเขตทางทะเลยังทวีความยุ่งยากขึ้นอีกเนื่องจากความไม่เหมาะสม และไม่เพียงพอของกฎหมายภายในประเทศ

2. ปัญหาในทางปฏิบัติอันเกิดจากความไม่เพียงพอของกฎหมายภายในของประเทศไทยเอง

ปัญหาอันเกิดจากกฎหมายภายในของประเทศไทย เป็นผลมาจากหลักการเกี่ยวกับการนำเอากฎหมายระหว่างประเทศมาใช้บังคับในราชอาณาจักรไทย เพราะโดยหลักการแล้วส่วนใหญ่ประเทศ

¹⁵⁷ Knight H. Gary, Consequences of Non - Agreement at the Third U.N. Law of the Sea Conference. Report of the Working Group of Technical Issues in the Law of the Sea. Library of Congress Cataloging in Publication Data. 1976, 62 หน้า

ไทยจะถือปฏิบัติตามทฤษฎีทวินิยม (dualism) กล่าวคือ ถือว่ากฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศเป็นกฎหมายคนละระบบกัน ดังนั้นการที่จะนำเอาหลักกฎหมายระหว่างประเทศไปใช้บังคับในประเทศก็ดี จะกระทำโดยตรงมิได้จำเป็นต้องแปลงรูปให้กฎหมายนั้นเป็นกฎหมายภายในประเทศ หรือมีกฎหมายอนุวัติการเสียก่อนจึงจะนำมาใช้บังคับในประเทศได้ ส่วนกฎหมายภายในประเทศที่จะนำไปใช้ในกฎหมายระหว่างประเทศก็จำเป็นต้องแปลงสภาพเป็นกฎหมายระหว่างประเทศเสียก่อนเช่นกัน เว้นแต่จะเป็นเรื่องที่กฎหมายระหว่างประเทศระบุให้เป็นไปตามกฎหมายภายในประเทศเท่านั้น ส่วนปัญหาว่ากฎหมายระหว่างประเทศใดบ้างจะต้องแปลงสภาพหรือออกกฎหมายอนุวัติการ และประเทศใดบ้างที่จะสามารถนำมาใช้บังคับโดยตรงได้ ในทางปฏิบัติของไทยก็ยังเป็นปัญหาที่ได้เถียงกันอยู่มาก และต้องพิจารณาเป็นแต่ละกรณีไป ส่วนกฎหมายแม่บทที่จะใช้เป็นแนวทางได้อยู่บ้างในเรื่องนี้ ก็มีอยู่เพียงคร่าว ๆ และได้เขียนไว้โดยชัดแจ้งเสียทีเดียว อันได้แก่ มาตรา 181 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ซึ่งบัญญัติไว้ในเรื่องนี้แต่เพียงว่า “หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา” ซึ่งทำให้ตีความได้ว่ากฎหมายระหว่างประเทศที่อยู่ในรูปสนธิสัญญา (conventional law) โดยหลักการแล้วจะต้องมีกฎหมายรองรับ มิฉะนั้นก็ต้องออกกฎหมายอนุวัติการจึงจะสามารถนำมาใช้บังคับในราชอาณาจักรไทยได้ ซึ่งแม้แต่หลักการพื้นฐานดังกล่าวนี้ก็ยังมีข้อยกเว้นในทางปฏิบัติอยู่อีกมิใช่น้อย เพราะมีกฎหมายระหว่างประเทศบางประเภทที่โดยลักษณะ (nature) และเนื้อหาสาระของกฎหมายไม่เปิดช่องให้ออกพระราชบัญญัติอนุวัติการได้ หรือไม่จำเป็นที่จะต้องออกพระราชบัญญัติอนุวัติการ เช่น สนธิสัญญาที่กำหนดพันธกรณีให้รัฐเป็นผู้ปฏิบัติเสียเอง เช่น กฎหมายภาคสงครามทั้งในส่วนที่เป็นพันธกรณีของรัฐโดยตรง (*jus ad bellum*) และที่กำหนดเป็นพันธกรณีให้องค์กรของรัฐต้องถือปฏิบัติตามในลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ในการทำสงคราม (*jus in bello*) หรือสนธิสัญญาพันธมิตร (treaty of alliance) ในทางทหารที่กำหนดพันธกรณีให้รัฐภาคีต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางทหารในยามสงคราม หรือเมื่อถูกรุกราน เป็นต้น ซึ่งล้วนแต่เป็นพันธกรณีที่ไม่ว่าจำเป็นจะต้องมีกฎหมายรองรับโดยตรงทั้งสิ้น และแม้แต่สนธิสัญญากำหนดอาณาเขตของรัฐที่ทำกับรัฐอื่น ไม่ว่าจะเป็นอาณาเขตทางบกหรือทางทะเลก็ตาม โดยสภาพของสนธิสัญญาและพันธกรณีอันเป็นผลจากสนธิสัญญานั้น ๆ เองต่างก็เป็นพันธกรณีที่ไม่ว่าจำเป็นจะต้องมีกฎหมายอนุวัติการหรือกฎหมายรองรับโดยตรงแต่อย่างใด ส่วนกฎหมายระหว่างประเทศที่อยู่ในรูปของกฎหมายจารีตประเพณี (Customary International Law) รัฐธรรมนูญมิได้ระบุไว้ ณ ที่ใดเลยว่าจะนำมาใช้บังคับในราชอาณาจักรได้ในลักษณะใด ทั้งนี้่าจะมีสาเหตุจากลักษณะของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศเองกล่าวคือ กฎหมายจารีตประเพณีย่อมมีลักษณะที่มีความยืดหยุ่น และมีวิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์อยู่ตลอดเวลา เป็น

เหตุให้หลักกฎหมายจารีตประเพณีมีขอบเขตที่ไม่สู้จะแน่นอนนักทำให้ยากแก่การที่จะออกกฎหมายอนุวัติการ เว้นแต่จะได้มีการประมวลหลักกฎหมายจารีตประเพณีเหล่านี้ขึ้นมาเป็นลายลักษณ์อักษร ไม่ว่าจะเป็นในรูปของ อนุสัญญาหรือปฏิญญาก็ตามตัวอย่างเช่น อนุสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ.1961 ว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการทูต ซึ่งโดยเนื้อหาสาระแล้วเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่มีผลใช้บังคับได้เป็นการทั่วไป (*erga omnes*) ไม่ว่าจะเป็นรัฐที่ร่วมเป็นภาคีด้วยหรือไม่ก็ตาม แต่ในเมื่อประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาดังกล่าว ก็ย่อมเป็นผลให้อนุสัญญานั้นมีผลใช้บังคับกับประเทศไทยในฐานะเป็นกฎหมายในรูปของสนธิสัญญา (*conventional law*) และอยู่ในข่ายที่จะต้องออกกฎหมายอนุวัติการและสามารถออกกฎหมายอนุวัติการได้ด้วย เพราะหลักกฎหมายนี้ได้ถูกประมวลขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ย่อมทำให้มีความชัดเจนพอที่จะออกกฎหมายอนุวัติการได้ แต่โดยลักษณะทั่ว ๆ ไปแล้วในกรณีที่กฎหมายระหว่างประเทศนั้น เป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่มีผลใช้บังคับได้เป็นการทั่วไป ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะไม่ได้เข้าร่วมเป็นภาคีด้วยและมีได้มีกฎหมายอนุวัติการก็หลีกเลี่ยงมิได้ที่ประเทศไทยจำเป็นต้องถือปฏิบัติตามหลักกฎหมายจารีตประเพณีนั้น ๆ ด้วย มิฉะนั้นก็ไมอาจร่วมอยู่ในสังคมนั้นระหว่างประเทศกับประเทศอื่น ๆ ได้ ในลักษณะเดียวกับหลักการที่ว่าเมื่ออยู่ในสังคมใด สมาชิกของสังคมนั้นก็ย่อมจำเป็นต้องถือปฏิบัติตามกฎข้อบังคับและระเบียบแบบแผนของสังคมนั้น มิฉะนั้นก็ร่วมอยู่ในสังคมนั้นมิได้เช่นกันตัวอย่างเช่น อนุสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ.1961 ว่าด้วยความสัมพันธ์ทางกงสุล ซึ่งฉบับนี้ประเทศไทยก็ได้เข้าร่วมเป็นภาคีด้วยและมีได้มีกฎหมายอนุวัติการหรือกฎหมายรองรับแต่อย่างใด ถึงกระนั้นประเทศไทยก็ถือปฏิบัติตามตลอดมาในฐานะเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ และแม้แต่อุสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ.1961 ว่าด้วยการความสัมพันธ์ทางการทูตเองก็ตาม ในสมัยที่ประเทศไทยยังมิได้เข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาดังกล่าว และมีได้มีกฎหมายอนุวัติการแต่อย่างใดประเทศไทยก็ยังคงถือปฏิบัติตามหลักการในอนุสัญญานั้นในฐานะเป็นกฎหมายจารีตประเพณีเช่นกัน ยิ่งกว่านั้น กฎหมายจารีตประเพณีในเรื่องอื่น ๆ อีกเป็นอันมากที่ได้ประมวลขึ้นมาเป็นลายลักษณ์อักษรในรูปของสนธิสัญญาหรืออนุสัญญาต่าง ๆ และที่ยังมิได้ประมวลขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร ประเทศไทยก็ถือปฏิบัติตามเช่นเดียวกับนานาชาติในฐานะที่เป็นสมาชิกของประชาคมระหว่างประเทศ แต่โดยลักษณะและเนื้อหาสาระของกฎหมายจารีตประเพณี ที่กำหนดสิทธิและพันธกรณีของรัฐที่มีต่อรัฐด้วยกันโดยตรง และบางประเภทก็กำหนดสิทธิและหน้าที่หรือให้อำนาจแก่รัฐที่จะปฏิบัติต่อคนชาติของรัฐอื่น หรือแม้แต่กับคนชาติของรัฐนั่นเองก็มี ซึ่งในกรณีเช่นนี้นั้นมักจะจำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับและถ้าไม่มีกฎหมายรองรับก็จำเป็นต้องออกพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอนุวัติการ จึงจะสามารถนำหลักกฎหมายเหล่านั้นมาใช้บังคับในประเทศของตนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่ให้อำนาจแก่รัฐในอันที่จะใช้เขตอำนาจของตนเหนือบุคคลธรรมดาในลักษณะที่เป็นการตัดสินคดีหรือเป็นการลงโทษ

ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายทะเลซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับแก่การกำหนดอาณาเขตทางทะเลของรัฐ และการใช้อำนาจของรัฐอื่นหรือต่อบุคคลทั่ว ๆ ไปไม่ว่าจะเป็นคนชาติของรัฐอื่นหรือคนชาติของรัฐนั้น ๆ เองก็ตาม โดยลักษณะและเนื้อหาสาระแล้ว หลักกฎหมายทะเลทั้งหลายล้วนแต่เป็นกฎหมายจารีตประเพณีทั้งสิ้น ดังนั้นถึงแม้ว่าในปัจจุบันนี้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ซึ่งในปัจจุบันมีผลใช้บังคับในฐานะกฎหมายในรูปสนธิสัญญาแล้วตั้งแต่วันที่ 16 พฤษภาคม ค.ศ.1994 เป็นต้นไป แต่ถึงกระนั้นก็ตามถึงแม้อนุสัญญาดังกล่าวจะเริ่มมีผลใช้บังคับแล้วในฐานะเป็นกฎหมายในรูปของสนธิสัญญา ผลใช้บังคับของอนุสัญญาดังกล่าวก็จะผูกพันเฉพาะรัฐที่เป็นภาคี กล่าวคือ รัฐที่ได้ให้สัตยาบันหรือภาคยานุวัติสมทบเข้ามาเป็นภาคีเท่านั้น ที่จะต้องถือปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับนี้ทุกตัวอักษร ส่วนรัฐอื่น ๆ ที่ยังมิได้เป็นภาคีไม่ว่าจะเป็นเพราะยังมิได้ให้สัตยาบัน หรือมิได้ร่วมลงนามในอนุสัญญานี้ อนุสัญญา 1982 ก็จะมีผลใช้บังคับต่อรัฐที่มีได้เป็นภาคีเฉพาะส่วนที่เป็นหลักกฎหมายที่ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่ผลใช้บังคับแล้ว (*lex lata*) เท่านั้น และบรรดาหลักกฎหมายทั้งหลายในอนุสัญญาฉบับนี้ ทั้งที่ใช้บังคับได้ในฐานะเป็นกฎหมายในรูปของกฎหมายสนธิสัญญา และที่มีผลใช้บังคับเพียงในรูปของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศก็ตาม ต่างก็มีขอบทในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอาณาเขตทางทะเลของรัฐชายฝั่ง และเขตอำนาจของรัฐชายฝั่งที่บางประเภทไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายอนุวัติการ เช่น การประกาศอาณาเขตทางทะเลต่าง ๆ ตามสิทธิที่รัฐนั้น ๆ พึงมีพึงได้ตามกฎหมายทะเล แต่บางประเภทก็จำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับหรือต้องออกกฎหมายอนุวัติการ¹⁵⁸ เพราะเป็นเรื่องของการใช้เขตอำนาจต่อทรัพย์สินหรือบุคคล เช่น การใช้เขตอำนาจในอันที่จะป้องกันและปราบปรามลงโทษผู้ที่ละเมิดสิทธิอธิปไตย หรืออธิปไตยของรัฐในอาณาเขตทางทะเลของรัฐชายฝั่งนั้นๆ ซึ่งในด้านนั้นนอกจากจะมีปัญหาข้อกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศดังได้กล่าวมาแล้ว ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องปัญหาเกี่ยวกับเรือ Australia Tide ที่ลักลอบเข้ามางมเอาโบราณวัตถุที่มีคุณค่าทางโบราณคดีและทางประวัติศาสตร์ ที่จมอยู่ใต้ท้องทะเลส่วนที่เป็นเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทยก็ดี หรือในเรื่องกรณีเรือประมงไต้หวันที่ลักลอบเข้ามาทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทยทางด้านอ่าวไทยโดยมิได้รับอนุญาตก็ดี ก็ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติที่เกิดจากช่องโหว่ของกฎหมายในประเทศของไทยเอง เพราะเหตุที่ถึงแม้ปัญหาข้อกฎหมายในระดับกฎหมายระหว่างประเทศ ในส่วน

¹⁵⁸ในปัจจุบันมีการพยายามที่จะปรับปรุงกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศทั้งโดยหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องในแต่ละเรื่อง และมีการศึกษาการเข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญา ค.ศ.1982 โดยเฉพาะในด้านผลกระทบต่อการแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ โดยกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ แต่อยู่ในระหว่างรอคำตัดสินด้านนโยบายสำหรับการเข้าร่วมดังกล่าว อย่างไรก็ตามสำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับกฎหมายไทยที่ยังไม่เพียงพอหรือต้องแก้ไข โปรดดู ดร.เกรียงศักดิ์ กิตติชัยเสรี, "การบังคับใช้กฎหมายไทยในเขตที่ไทยอ้างสิทธิทับซ้อนกับประเทศอื่น", เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง กฎหมายทะเลใหม่กับอนาคตเศรษฐกิจไทย, อ้างแล้ว หน้า 53 - 62

ที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิอธิปไตยของไทยในเรื่องการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทย จะค่อนข้างชัดเจนว่าเรือประมงของไทยได้หวั่นดังกล่าวดำเนินการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทยจริง ซึ่งโดยหลักการแล้วประเทศไทยย่อมมีสิทธิที่จะดำเนินการปราบปรามและลงโทษเรือได้หวั่นดังกล่าวดำเนินการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทยได้ตามหลักกฎหมายในข้อ 73 ของอนุสัญญา ค.ศ.1982 ก็ตาม แต่ในเมื่อในขณะนั้นประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายรองรับ หรือออกกฎหมายอนุวัติการการใช้สิทธิตามมาตรา 73 ของอนุสัญญา 1982 แต่อย่างใด เพราะพระราชบัญญัติการประมงในน่านน้ำไทยนิยามคำว่า ราชอาณาจักรไทย เอาไว้ในลักษณะที่คลุมไม่ถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะด้วย จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติอย่างยิ่ง¹⁵⁹ เช่นกรณีเรือประมงได้หวั่น 3 ลำ ชื่อตุงเหลียงพะ, เอฟวี จิงหุยพะ และเอฟวี พุหมิงหวี เข้ามาทำประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทย ห่างเกาะภูเก็ตราว 50 ไมล์ทะเล เมื่อเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองได้จับกุมเรือได้หวั่นและลูกเรือเหล่านั้นมา และทำการสืบสวนสอบสวนแล้วเมื่อเจ้าพนักงานตำรวจส่งเรื่องให้กรมอัยการ ทางกรมอัยการมีความเห็นแตกแยกออกเป็น 2 ฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าไม่อาจสั่งฟ้องได้เพราะไม่มีกฎหมายรองรับ แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่ากระทำได้เพราะเป็นการใช้สิทธิของรัฐ เป็นเหตุให้มีการโต้เถียงกันอยู่นานจนในที่สุดจึงตัดสินสั่งฟ้อง เมื่อสั่งฟ้องแล้วศาลชั้นต้นได้พิพากษาว่าจำเลยมีความผิดและให้ลงโทษ¹⁶⁰ แต่จำเลยอุทธรณ์คำพิพากษาศาลชั้นต้นว่า คำพิพากษาของศาลชั้นต้นมีข้อขัดแย้งกับกฎหมายเพราะตามหลักกฎหมายอาญาเมื่อไม่มีกฎหมายระบุว่าเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ก็ไม่อาจลงโทษจำเลยได้ (*nulla poena sine lege*) ซึ่งหากพิจารณาตามประเด็นข้อกฎหมายอย่างแท้จริงแล้ว ถ้าจำเลยสู้คดีจนถึงชั้นศาลฎีกาก็น่าจะจริง ๆ แล้ว ก็เป็นที่น่าเชื่อว่าศาลฎีกาจะต้องสั่งยกฟ้องตามหลักกฎหมายดังกล่าวข้างต้น แต่บังเอิญในคดีนี้สามารถทำการตกลงประนีประนอมกันได้ จึงมิได้มีแนวคำพิพากษาชี้ขาดประเด็นข้อกฎหมายดังกล่าวนี้¹⁶¹ นอกจากนี้แล้วยังมีปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นโจรสลัดในท้องทะเลที่ปัจจุบันถือว่าเป็นเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทย ซึ่งมีปัญหาข้อกฎหมายอยู่มากไม่น้อยโดยเฉพาะอย่างยิ่งก่อนที่จะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติซึ่งทำให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ทหารเรือในอันที่จะใช้อำนาจปราบปรามจับกุมผู้กระทำความผิดอันเป็นโจรสลัดในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทยด้วย ตามที่เคยมีข่าวครึกโครมทางสื่อมวลชนอยู่พักหนึ่งว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของไทยกระทำ

¹⁵⁹ ดร.สมิต ธรรมเชื้อ, "หลักกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายไทย และปัญหาของไทยที่เกี่ยวข้องกับไหล่ทวีปและเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ในเรื่องสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรที่มีชีวิต", เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง กฎหมายทะเลใหม่กับอนาคตเศรษฐกิจไทย, เพิ่งอ้าง หน้า 80

¹⁶⁰ คำพิพากษา วันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2531 (คดีหมายเลขดำที่ 1641/2531 คดีหมายเลขแดงที่ 1590/2531 (26 ตุลาคม 2531)

¹⁶¹ เหตุการณ์ทำนองนี้ยังเกิดขึ้นอีก ดังเช่นกรณีเรือรบของไทยได้ทำการจับกุมเรือประมงเวียดนาม 3 ลำ พร้อมลูกเรือ 27 คน ซึ่งเข้ามาทำประมงอยู่ทางตะวันออกเฉียงเหนือของเกาะโลซิน ราว 20 ไมล์ทะเล เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2539 ชาว ไอ บี ซี วันที่ 21 สิงหาคม 2539

การโดยมิชอบด้วยกฎหมายที่ได้จับกุมเรือชาวเวียดนาม ที่มีพฤติกรรมอันถือว่าเป็นการกระทำอันเป็นโจรสลัดในอ่าวไทย แล้วจับมาขังไว้โดยอ้างว่าเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนเพื่อจะส่งฟ้องและดำเนินคดีในชั้นศาลต่อไป ทั้ง ๆ ที่ในขณะนั้นยังไม่มีที่แน่ชัดว่ามีกฎหมายรองรับการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานของไทยดังกล่าวเพียงไรหรือไม่ ทั้งนี้ทางราชการไทยก็ได้แต่เพียงกล่าวอ้างว่าเป็นการใช้สิทธิตามกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อปราบปราม การกระทำผิดอันถือว่าการกระทำความผิดต่อมนุษยชาติโดยส่วนรวมก็ตาม จากตัวอย่างที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ชัดว่า นอกจากจะมีปัญหาทางด้านกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว ประเทศไทยก็ยังมีปัญหาอันเป็นผลจากช่องโหว่ในกฎหมายไทยอยู่อีกมิใช่น้อย

หลังจากศึกษาสาเหตุทั้งจากกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศเอง ที่ก่อให้เกิดความยุ่งยากและปัญหาในทางปฏิบัติในการใช้เขตอำนาจ ในอาณาเขตทางทะเลของประเทศไทยแล้ว ก็จำเป็นต้องวิเคราะห์ต่อไปในแต่ละประเด็นปัญหาซึ่งกระทบต่อผลประโยชน์ของประเทศไทย โดยเริ่มจากการประมง การสัมปทาน การควบคุมและป้องกันมลพิษในทะเลและการคุ้มครองวัตถุที่มีคุณค่าทางโบราณคดีและประวัติศาสตร์

2.1 ปัญหาการประมงกับประเทศเพื่อนบ้านและกับประชาคมระหว่างประเทศ

บทนำ : ความสำคัญของการประมงไทยและผลกระทบจากปัญหาเกี่ยวกับอาณาเขตทางทะเล

การประมงเป็นอาชีพที่มีความสัมพันธ์กับชีวิตความเป็นอยู่ของคนไทยตลอดมา โดยที่ผลผลิตของการประมงเป็นแหล่งอาหารโปรตีนที่สำคัญ และผลผลิตที่เหลือก็ยังเป็นส่วนเป็นสินค้าออกอันทำรายได้ให้กับประเทศอย่างมหาศาล¹⁶² โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทยถูกจัดอันดับเป็นประเทศผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำมากที่สุดของโลกในปัจจุบันติดต่อกันมา 2 - 3 ปีแล้ว¹⁶³ เป็นมูลค่ากว่าปีละ 100,000 ล้านบาท และรวมผลิตภัณฑ์สินค้าสัตว์น้ำกว่าปีละ 1 ล้านตัน นอกจากนี้อุตสาหกรรมประมงของประเทศไทยก็ได้พัฒนาอย่างรวดเร็วตั้งแต่ พ.ศ.2504 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบันมีผู้ประกอบการอาชีพภาคประมงทั้งหมดกว่า 600,000 คน โดยเป็นผู้ประกอบการอาชีพเกี่ยวกับการประมงทะเล ซึ่งสำรวจเป็นทางการกว่า 150,000 คน เกษตรกรผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำกว่า 300,000 คน ส่วนที่เหลือเป็นประชาชนผู้จับสัตว์น้ำเพื่อการบริโภคในครัวเรือนและเป็นรายได้เสริมสำหรับครอบครัว ทั้งนี้การพัฒนาการประมงทำให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่นอีกมากมาย ได้แก่ โรงงานอุตสาหกรรมห้องเย็น โรงงานน้ำแข็ง โรงงานอุตสาหกรรมสัตว์น้ำกระป๋อง ตลอดจนโรงงานอุตสาหกรรมแปรรูปสัตว์น้ำประเภทอื่น ๆ ซึ่งมีจำนวนโรงงานรวมกว่า 7,000 โรงงาน และทำให้เกิดรายได้กับประชาชนประมาณ 50,000 คน อย่างไรก็ตามสถิติการจับทรัพยากรประมงของประเทศไทย ซึ่งเคยอยู่ในอันดับสูงของโลกได้ลดลงเป็นอย่างมาก เนื่องจากทั้งความมร่อยหรอของทรัพยากรประมงในน่านน้ำไทย และยิ่งกว่านั้นยังมีปัญหาจากผลของการเปลี่ยนแปลงของกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการเกิดขึ้นของเขตเศรษฐกิจจำเพาะ¹⁶⁴ ตลอดจนกระแสความเคลื่อนไหวเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรทางทะเลซึ่งมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่ออุตสาหกรรมประมงไทยอย่างยิ่ง นอกจากนี้ก็ยังมีปัญหากฎหมายในระดับภายในประเทศเอง ซึ่งทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการประมงไทยควบกันไปด้วย จึงสมควรวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาดังกล่าวในภาพรวม ก่อนที่จะศึกษาปัญหาเฉพาะเป็นรายกรณีกับประเทศเพื่อนบ้านต่าง ๆ

¹⁶²ปี พ.ศ.2536 ไทยส่งออกผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำคิดเป็นมูลค่ามากกว่า 91,000 ล้านบาท หรือเท่ากับร้อยละ 7.85 ของมูลค่าสินค้าส่งออกของประเทศทั้งหมด (ข้อมูลจากฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ)

¹⁶³ข้อมูลจาก ดร.ปอลอดปรสพ สุรัสวดี อธิบดีกรมประมง ในการสัมมนาเรื่อง "เขตเศรษฐกิจจำเพาะกับอุตสาหกรรมประมงไทย" โดยศูนย์ศึกษาการต่างประเทศและกรรมสนธิสัญญาและกฎหมาย ณ ห้องนราธิป กระทรวงการต่างประเทศ วันเสาร์ที่ 12 มกราคม 2539

¹⁶⁴Boonlert Phasuk, "Trends in National Fishery Management, Policies and Practice : The Case of Thailand", ใน SEAPOL International Workshop on Challenges to Fishery Policy and Diplomacy in South - East Asia, edited by Kathleen I. Matics และ Ted L. Mc Dorman, Bangkok, 1993, หน้า 39

1. ปัญหาทางกฎหมายในระดับระหว่างประเทศ

วิวัฒนาการของกฎหมายทะเลในสังคมนระหว่างประเทศมีผลกระทบกระเทือนต่อการประมงไทย ในลักษณะที่เป็นผลเสียต่อประเทศและอุตสาหกรรมประมงโดยรวมอย่างมหาศาล ดังได้กล่าวมาแล้วว่าการขยายเขตอำนาจของรัฐและสิทธิอธิปไตยของรัฐชายฝั่งอาณาบริเวณอันกว้างใหญ่ไพศาลตามหลักกฎหมายเกี่ยวกับเขตไหล่ทวีปและเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ทำให้บริเวณที่เคยเป็นแหล่งทำประมงของไทยต้องสูญเสียไปนับเป็นเนื้อที่รวม 300,000 ตารางกิโลเมตร ซึ่งเท่ากับขาดแหล่งรายได้ไปอย่างมากมายโดยที่ประเทศเพื่อนบ้านของไทยต่างก็ขยายประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะในภูมิภาคตามลำดับตามตารางต่อไปนี้ กล่าวคือ

ประเทศ	วันที่	จำนวนพื้นที่ (ตารางไมล์)	ความยาวของชาย (ไมล์)
พม่า	19 เมษายน 1977	148,600	1,236
เวียดนาม	12 พฤษภาคม 1977	210,600	1,247
กัมพูชา	มกราคม 1978	16,200	210
ฟิลิปปินส์	11 มิถุนายน 1978	651,400	6,997
อินโดนีเซีย	21 มีนาคม 1980	1,577,300	19,784
มาเลเซีย	25 เมษายน 1980	138,700	1,853
ไทย	23 กุมภาพันธ์ 1981	94,700	1,468 ¹⁶⁵

โดยมีผลทำให้ประเทศไทยถูกปิดล้อมจากเขตทางทะเลของประเทศเพื่อนบ้าน¹⁶⁶ ซึ่งแม้จะมีหลักกฎหมายตามอนุสัญญา ค.ศ.1982 ยืนยันเสรีภาพในการเดินเรือผ่านก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็จะ

¹⁶⁵ ตารางอ้างโดย ชุมพร ปัจจุสานนท์, "กฎหมายทะเลเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะ : กฎหมายเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศอินโดนีเซีย, ประเทศมาเลเซีย : ผลกระทบต่อประเทศไทย, วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 4 ปีที่ 18, พ.ศ.2531, หน้า 22 - 23

¹⁶⁶ พลเรือโททนอม เจริญสา, "กฎหมายทะเลใหม่ ทะเลไทยถูกปิดล้อม ", เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง เขตเศรษฐกิจจำเพาะกับอุตสาหกรรมประมงไทย, โดย ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศและกรรมสนธิสัญญาและกฎหมาย, วังสราญรมย์, 12 มกราคม 2539, หน้า 1 - 4

สถิติเรือและลูกเรือประมงไทยถูกทางการต่างประเทศจับกุม
ปี พ.ศ.-2538
B (boat) = จำนวนเรือ
C (crews) = จำนวนลูกเรือ

ประเทศ ปี พ.ศ.	เวียดนาม		มา		อินเดีย		อินโดนีเซีย		บังกลาเทศ		มาเลเซีย		กัมพูชา		รวม	
	B	C	B	C	B	C	B	C	B	C	B	C	B	C	B	C
มกราคม	3	45	11	-	-	-	-	-	-	-	1	8	-	-	15	53
กุมภาพันธ์	2	27	8	-	1	21	-	-	-	-	12	83	-	-	23	131
มีนาคม	1	12	26	6	-	-	-	-	-	-	7	51	-	-	34	69
เมษายน	5	62	-	-	-	-	-	-	-	-	10	59	-	-	15	121
พฤษภาคม	16	135	19	50	1	10	-	-	-	-	8	53	-	-	44	248
มิถุนายน	-	-	1	10	-	-	8	48	-	-	15	115	-	-	24	173
กรกฎาคม	3	22	13	35	-	-	-	-	-	-	3	17	-	-	19	74
สิงหาคม	-	-	2	5	1	7	-	-	3	21	4	25	-	-	10	58
กันยายน	4	24	5	5	-	-	-	-	3	18	6	35	-	-	18	82
ตุลาคม	5	30	7	-	-	-	-	-	4	30	8	49	-	-	24	109
พฤศจิกายน	-	-	12	4	-	-	-	-	-	-	3	19	-	-	15	23
รวม	39	357	104	115	3	38	8	48	10	69	77	514	-	-	241	1,141

*** จำนวนลูกเรือที่ถูกจับได้โดยประมาณ (เฉพาะคนไทย) ปัจจุบันมีลูกเรือต่างชาติทำงานจำนวนมาก และเรือที่ถูกนำมาจับลูกเรือส่วนใหญ่จะกระโดดเข้าหา ส่วนใหญ่ปล่อยภัย บางรายถูกจับ/ส่งหาย ฝ่ายคุ้มครองฯ กบ. 6 บค. 38

ภาพที่ 16

สถิติเรือและลูกเรือประมงไทยถูกทางการต่างประเทศจับกุม

B (boat) = จำนวนเรือ
C (crews) = จำนวนลูกเรือ

ประเทศ ปี พ.ศ.	เวียตนาม			พม่า			อินเดีย			อินโดนีเซีย			บังคลาเทศ			มาเลเซีย			กัมพูชา			รวม		
	B	C		B	C		B	C		B	C		B	C		B	C		B	C		B	C	
2524	24	155		10	20		15	254		4	75		-	-		18	96		5	-		76	600	
2525	3	-		5	98		3	9		4	87		-	-		3	70		9	-		27	264	
2526	38	238		33	378		2	35		2	31		1	18		9	99		10	12		95	811	
2527	21	101		4	30		2	-		1	19		-	-		6	44		-	-		34	194	
2528	39	366		16	148		2	-		4	19		-	-		1	18		43	367		105	918	
2529	7	135		24	412		14	233		-	-		1	22		53	357		-	-		99	1,159	
2530	30	508		35	379		4	67		3	69		1	27		83	894		7	90		163	2,034	
2531	36	269		33	427		-	-		6	91		-	-		60	627		-	-		135	1,414	
2532	51	973		36	582		1	10		24	395		-	-		71	927		-	-		183	2,887	
2533	67	1,340		38	512		15	209		7	142		1	22		117	1,156		-	-		245	3,381	
2534	108	1,686		28	377		3	55		-	-		1	25		95	1,062		5	60		240	3,265	
2535	42	683		72	490		-	-		13	168		2	35		57	442		-	-		186	1,818	
2536	82	794		44	734		22	208		31	310		6	100		55	399		-	-		273	2,545	
2537	98	990		115	100		5	66		-	-		2	40		84	737		-	-		304	1,933	
2538	39	357		104	115		3	38		8	48		10	69		77	514		-	-		241	1,141	
รวม	685	8,595		630	4,802		91	1,184		107	1,454		26	376		831	7,791		36	162		2,406	24,364	

พบว่าประเทศเพื่อนบ้านมักจะมีข้อกำหนดที่เคร่งครัดเกินกว่าที่หลักการระบุไว้ ทำให้เป็นปัญหาและภาระแก่เรือประมงไทยที่ต้องผ่านดังจะได้กล่าวต่อไป ยิ่งกว่านั้นจากหลักกฎหมายเรื่องเขตทางทะเลดังกล่าว ยังทำให้เกิดการประกาศเขตในลักษณะที่ทับซ้อนกัน ซึ่งในบางกรณีก็เกิดจากการที่รัฐเพื่อนบ้านใช้สิทธิในลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ จึงสร้างความซับซ้อนและยุ่งยากสำหรับการประมงในบริเวณดังกล่าวตราบเท่าที่ยังไม่มีการกำหนดเขตทางทะเลที่แน่นอนขึ้น (ภาพตารางที่ 16, 17)

นอกจากนั้นกระแสนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางทะเล ยังทำให้เกิดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ซึ่งส่วนมากในขณะนี้ แม้ยังไม่มีผลบังคับต่อประเทศไทยโดยนิตินัย แต่ก็ถูกนำไปปรับใช้ในฐานะ international standard ทำให้ในอนาคตอันใกล้ย่อมสร้างปัญหาความยุ่งยากเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ไม่ว่าจะเป็นสำหรับการประมงในเขตน่านน้ำสากล รวมทั้งเขตทางทะเลของรัฐชายฝั่งต่าง ๆ ซึ่งรวมแม้ในเขตทางทะเลของไทยเองก็ตามด้วย เนื่องจากมีข้อกำหนดให้รัฐต่างต้องวางมาตรการอนุรักษ์อันเกี่ยวกับอุปกรณ์ที่ใช้ในการทำประมง ซึ่งย่อมกระทบต่อประเพณีปฏิบัติของชาวประมงไทยอย่างมาก และเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายขึ้นด้วย นอกจากนั้นมาตรการอนุรักษ์เหล่านี้ก็ยิ่งกระทบอุตสาหกรรมด้านการเพาะเลี้ยง เช่น ตามชายฝั่งซึ่งมักเป็นต้นเหตุการทำลายระบบนิเวศของป่าชายเลนอันขัดต่อมาตรฐานระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์ด้วย ซึ่งก็ย่อมมีผลต่ออาชีพของประชาชนจำนวนมาก ดังนั้นวิวัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศ จึงมีแนวทางที่กระทบโดยตรงต่อการประมงของไทย ซึ่งมีลักษณะร้ายแรงในระดับที่ต่างกันไปตามแต่ละกรณีที่จะทำการศึกษาต่อไป

2. ปัญหาทางกฎหมายในระดับภายในประเทศ

กฎหมายภายในประเทศเกี่ยวกับเรื่องการประมงนั้นในปัจจุบันล้วนแต่ไม่ทันสมัย¹⁶⁷ เพราะการบัญญัติขอบเขตของอำนาจก็ยังไม่ครอบคลุมเขตทางทะเลใหม่ ซึ่งเกิดขึ้นทำให้ผู้ปฏิบัติไม่มีอำนาจโดยชอบธรรมในการดำเนินการ และเสี่ยงต่อการถูกดำเนินคดีได้ ดังตัวอย่างเช่นกฎหมายประมงของไทยเป็นต้น นอกจากนี้การแบ่งอำนาจระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบก็ยังขาดความชัดเจนแน่นอน เช่น การดำเนินการกับเรือประมงนั้นมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายงาน เช่น กองทัพเรือ ตำรวจน้ำ กรมประมง กรมเจ้าท่า และการบังคับใช้กฎหมายภายในก็ประสบปัญหาในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะการสนับ

¹⁶⁷ ดู รายละเอียดใน สมิต ธรรมเชื้อ "หลักกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายไทย และปัญหาของไทยที่เกี่ยวข้องกับไหล่ทวีปและเขตเศรษฐกิจจำเพาะในเรื่องสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรที่มีชีวิต", เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง กฎหมายทะเลฉบับใหม่กับอนาคตเศรษฐกิจไทย โดยศูนย์การศึกษาการต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, SEAPOL โครงการกฎหมายทะเลแห่งเอเชียอาคเนย์, วันอังคารที่ 24 มกราคม 2538, หน้า 63 - 97

สนุนด้านงบประมาณ เพราะการที่ประเทศไทยประกาศเขตทางทะเลที่มีความกว้างไกลกว่าแต่เดิมที่ครอบคลุมพื้นที่เฉพาะทะเลอาณาเขตก็ทำให้ต้องเพิ่มศักยภาพในการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นสัดส่วนครอบคลุมพื้นที่ดังกล่าวด้วย ดังตัวอย่างการเริ่มควบคุมปริมาณเรือ มิฉะนั้นก็จะทำให้การใช้สิทธิและเขตอำนาจปราศจากประสิทธิภาพใด ๆ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายโดยเฉพาะบทลงโทษต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับความเป็นจริงในปัจจุบัน และดำเนินการบังคับใช้อย่างจริงจังและให้เป็นรูปธรรม เพื่อการแก้ไขปัญหาให้บรรลุเป้าหมาย¹⁶⁸ อย่างไรก็ตามนอกจากปัญหาทั่วไปสำหรับการประมงของไทยแล้ว ก็ยังมีปัญหาซับซ้อนสำหรับเพื่อนบ้านแต่ละรัฐ ซึ่งมีลักษณะแตกต่างกันไปตามแต่ละกรณี ซึ่งจำเป็นต้องศึกษาดังต่อไปนี้

ก. ปัญหาการประมงกับประเทศเพื่อนบ้าน

1. ปัญหาการประมงกับประเทศเพื่อนบ้านทางด้านอ่าวไทย

ปัญหามีลักษณะแตกต่างกัน ขึ้นอยู่ว่าเป็นการทำประมงในบริเวณที่สามารถตกลงแบ่งเขตกันได้หรือยัง

1.1 ปัญหาประมงทางด้านอ่าวไทยในส่วนที่มีความตกลงเฉพาะกิจหรือเฉพาะกาลแล้ว

ปัญหาที่เกี่ยวกับอาณาเขตทางทะเลในส่วนที่มีความตกลงเฉพาะกิจหรือเฉพาะกาลสำหรับประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นทางด้านอ่าวไทย หรือด้านทะเลอันดามันก็มีอยู่เพียงแห่งเดียวและมีเนื้อที่ครอบคลุมเพียงเล็กน้อยคือ ตารางกิโลเมตรเท่านั้น ปัญหาอันเกิดจากการแบ่งอาณาเขตทางทะเลไม่ว่าจะเป็นในส่วนที่มีความตกลงกับประเทศเพื่อนบ้านแล้ว ทั้งในรูปของ *modus operandi* หรือ *modus vivendi* กับในรูปของสนธิสัญญาที่มีลักษณะถาวร อาทิเช่น ในส่วนประชิดติดกับอาณาเขตทางทะเลของทางมาเลเซียทางด้านอ่าวไทย ซึ่งโดยหลักเป็นเพียงความตกลงชั่วคราวเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น กับในส่วนประชิดติดกับอาณาเขตทางทะเลของอินโดนีเซีย อินเดีย และพม่าทางด้านทะเลอันดามันซึ่งมีสนธิสัญญาถาวรต่อกันแล้ว¹⁶⁹ ก็มีความเกี่ยวข้องกับปัญหาการประมงและปัญหาลัมปะทานนอกฝั่งทะเล (offshore) ด้วยเสมอ

¹⁶⁸ บทอภิปรายของ รศ. ดร.จตุรนต์ ภิระวัฒน์ ในการสัมมนาเรื่อง เขตเศรษฐกิจจำเพาะกับอุตสาหกรรมประมงไทย, อ้างแล้ว

¹⁶⁹ ความตกลงทางด้านทะเลอันดามันได้รับการลงนามเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ.1993 และได้มีการให้สัตยาบันกันในวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ.2538 และ 17 มกราคม พ.ศ.2539 ตามลำดับ เพราะต่างก็มีผลประโยชน์ร่วมกันที่จะต้องรักษาสนธิสัญญาต่อกันให้แล้วเสร็จไปโดยเร็วที่สุด และยิ่งกว่านั้นต่างก็ตระหนักดีว่าโอกาสที่จะเกิดการเจรจาใหม่เพื่อให้ได้มีอาณาเขตทางทะเลกว้างขวางขึ้น ไม่มีทางที่จะเป็นไปได้เลย เพราะต่างก็ได้ขยายอาณาเขตทางทะเลของตนไปจนถึงที่สุดแล้ว จึงไม่มีเหตุผลอันใดที่ฝ่ายหนึ่งจะ

แม้แต่ทางด้านอ่าวไทยส่วนที่มีความตกลงเฉพาะกิจหรือเฉพาะกาลเอาไว้กับมาเลเซียแล้ว การที่กฎหมายทะเลในยุคปัจจุบัน (contemporary law of the sea) ทำให้รัฐชายฝั่งมีเขตเศรษฐกิจจำเพาะขึ้นมา ได้ส่งผลกระทบต่อกิจการประมงของไทยอย่างใหญ่หลวง¹⁷⁰ เพราะแต่เดิมเมื่อสมัยที่ยังไม่มีเขตเศรษฐกิจจำเพาะในกฎหมายระหว่างประเทศ¹⁷¹ เขตประมง (fishery zone) ของรัฐชายฝั่งจะจำกัดอยู่เพียงแค่น้ำในทะเลอาณาเขตของรัฐชายฝั่งเท่านั้น และแม้แต่เขตต่อเนื่องตามอนุสัญญาเจนีวา 1958 ซึ่งจะมีความกว้างนับจากเส้นฐาน (baseline) เกินกว่า 12 ไมล์ทะเลไม่ได้ ก็ไม่ถือว่าเป็นเขตประมงของรัฐชายฝั่ง จึงทำให้ชาวประมงไทยสามารถออกไปทำการประมงได้โดยเสรีในอาณาบริเวณซึ่งปัจจุบันนี้ได้กลายเป็นเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศเพื่อนบ้านทั้งหลาย และเสรีภาพดังกล่าวมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกิจการประมงของไทย เพราะเหตุว่ากองเรือประมงของไทยมีสมรรถนะในทาง การประมงสูงมาก และมีขนาดใหญ่มาจนติดอันดับ 1 ใน 7 ของโลก¹⁷² จึงแย่งกันทำมาหากินและละเมิดกฎหมายและระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการประมงที่ทางราชการได้กำหนดไว้เพื่อวัตถุประสงค์ใน อันที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรประมง จนในที่สุดทรัพยากรประมงในน่านน้ำนอกฝั่งทะเลของไทยร่อยหรอ ลงไปอย่างรวดเร็วจนเหลือทรัพยากรประมงไม่เพียงกับความต้องการ ทำให้ชาวประมงไทยจำเป็นต้อง ออกไปแสวงแหล่งทำมาหากินในท้องทะเลนอกชายฝั่งของประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งของ ประเทศซึ่งมีศักยภาพในการทำประมงต่ำหรือไม่สนใจในการทำประมงนอกชายฝั่ง เช่น กัมพูชา เวียดนาม มาเลเซีย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย พม่า บังคลาเทศ อินเดีย และศรีลังกา เป็นต้น เพราะในน่าน น้ำนอกฝั่งทะเลของประเทศเหล่านั้นยังมีทรัพยากรประมงชุกชุม ดังนั้นเมื่อเกิดมีหลักกฎหมายทะเล

ถ่วงเวลาหรือขัดขวางมิให้มีการให้สัตยาบันความตกลงดังกล่าว ซึ่งในกรณีหลังนี้จะเป็นการละเมิดกฎหมายด้วยสนธิสัญญาอีกด้วย (ม. 18 VC. 1969)

¹⁷⁰ดู รายละเอียดและสถิติใน "อนาคตประมงไทย" ผลการสัมมนาว่ามภาครัฐบาลและภาคเอกชน, ศูนย์พัฒนาการประมงแห่งเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้, พ.ศ.2530, 583 หน้า และดู Hasjim Djalal, "Fisheries Disputes and Their Impact on Contemporary International Law and Policies in South - East Asia : Evolution in the Law of the Sea ", ใน SEAPOL International Workshop on Challenges to Fishery Policy and Diplomacy in South - East Asia, อ้างแล้ว หน้า 83 - 91

¹⁷¹หลักกฎหมายและทางปฏิบัติของนานาชาติเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะ เพิ่งเกิดขึ้นในยุคหลังการประชุม UNCLOS III

¹⁷²ตามหลักฐานอย่างเป็นทางการ ปรากฏว่ามีเรือประมงไทยที่จดทะเบียนได้อย่างเป็นทางการประมาณ 38,000 ลำ แต่ตามสถิติ ปรากฏว่าตามความเป็นจริงแล้ว เรือประมงไทยทั้งหมดมีถึงประมาณ 50,000 ลำ เพราะมีเรือประมงหลายลำที่จำเป็นต้องใช้เลข ทะเบียนซ้ำซ้อนกับเรือประมงลำอื่น ๆ อันเป็นผลจากการที่ทางราชการจำกัดโควตาการต่อเรือประมง (สถิติจากเอกสารของการ สัมมนาเรื่องอนาคตประมงไทย, ศูนย์พัฒนาการประมงแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พ.ศ. 2530) อย่างไรก็ดีในปี 2533 จากสำนักงานสถิติแห่งชาติปรากฏว่ามีเรือประมงรวม 52,374 ลำ (อ้างโดยบุญเลิศ ผาสุก, "Trends in National Fishery Management Policies and Practices : The Case of Thailand", อ้างแล้ว หน้า 38) แต่ทั้งนี้เป็นที่เข้าใจกันว่ายังมีเรือประมงที่ไม่ได้จดทะเบียน อีกเป็นจำนวนมากนับหมื่น ๆ ลำ (ข้อมูลจากการสัมมนาเรื่อง "เขตเศรษฐกิจจำเพาะกับอุตสาหกรรมประมงไทย", อ้างแล้ว)

ใหม่ขึ้นมาในลักษณะเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศให้รัฐชายฝั่งมีเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตนได้โดยมีสิทธิที่จะประกาศ เขตเศรษฐกิจจำเพาะไกลออกไปในทะเลได้ถึง 200 ไมล์ทะเล ทำให้ท้องทะเลในภูมิภาคแถบนี้ไม่ว่าจะเป็นทางด้านอ่าวไทยหรือด้านทะเลอันดามันนั้นไม่มีท้องทะเลที่ถือได้ว่าเป็นน่านน้ำสากลหรือทะเลหลวง (High Seas) เลยแม้แต่น้อย เพราะทั้งทางด้านอ่าวไทยและด้านทะเลอันดามันไม่มีบริเวณใดเลยที่ฝั่งทะเลของรัฐชายฝั่ง ซึ่งตั้งอยู่ในลักษณะประจันหน้ากันที่ห่างกันเกินกว่า 400 ไมล์ทะเล ดังนั้นชาวประมงไทยจึงต้องสูญเสียที่ทำมาหากินไปอย่างมากกว่า 300,000 ตารางไมล์ และคงเหลือพื้นที่ซึ่งเป็นอาณาเขตทางทะเลของประเทศไทยที่ชาวประมงไทยจะสามารถเข้าไปทำการประมงได้โดยเสรีเพียงประมาณ 1 ใน 10 ของพื้นที่ทำกินเดิม ทั้งนี้เพราะอาณาเขตทางทะเลของไทยถูกปิดล้อมโดยอาณาเขตทางทะเลของประเทศเพื่อนบ้านโดยสิ้นเชิง ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาแก่ชาวประมงไทยและอุตสาหกรรมประมง ตลอดจนอุตสาหกรรมต่อเนื่องหรือเกี่ยวข้อง กับการประมง เช่น อุตสาหกรรมสะพานปลา ต่อเรือ ผลิตภัณฑ์การประมง และอุตสาหกรรมผลิตเครื่องมือการประมง ตลอดจนอุตสาหกรรมโรงงานแข็ง และการขนส่งของทางบกของไทย ต่างก็พลอยได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงด้วยกันทั้งสิ้น¹⁷³ ยิ่งกว่านั้นในการประกาศอาณาเขตทางทะเลบรรดาประเทศเพื่อนบ้านของไทย ซึ่งล้วนแต่เป็นประเทศด้อยพัฒนา หรือกำลังพัฒนาด้วยกันทั้งสิ้น ต่างก็ใช้สิทธิกำหนดอาณาเขตทางทะเลของตนโดยพลการในลักษณะที่ค่อนข้างอำนาจอใจและไม่สุจริต (abusive) ในการกำหนดเส้นฐานของตนโดยที่ไม่สู้จะสอดคล้องกับหลักการในอนุสัญญา 1982 ทำให้ได้อาณาเขตทางทะเลมากกว่าที่ควรจะได้จนเกิดปัญหาการอ้างสิทธิทับซ้อนกันเป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านอ่าวไทยซึ่งมีบริเวณที่รัฐชายฝั่งทั้งหลายอ้างสิทธิทับซ้อนกันถึง 1 ใน 3 ของพื้นที่ทางทะเลทั้งหมดในอ่าวไทย นอกจากนั้นประเทศเพื่อนบ้านทั้งหลายของไทยต่างก็ใช้สิทธิและเขตอำนาจเหนืออาณาเขตทางทะเลตามที่ตนได้อ้างสิทธิเอาไว้ แม้แต่ในบริเวณที่มีการอ้างสิทธิทับซ้อนกันประเทศเหล่านั้นต่างก็ใช้สิทธิและเขตอำนาจเสมือนเป็นอาณาเขตทางทะเลของตนแต่ผู้เดียว จึงก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากในทางปฏิบัติแก่เรือประมงไทยเป็นอย่างยิ่ง

- ในส่วนที่เกี่ยวกับมาเลเซีย

แม้แต่ในพื้นที่ทางทะเลซึ่งประเทศไทยและมาเลเซียอ้างสิทธิทับซ้อนกันทางด้านอ่าวไทย ซึ่งมีความตกลงในรูป *modus operandi* หรือ *modus vivendi* ต่อกัน กำหนดให้อาณาเขตทางทะเลที่

¹⁷³ ดู Magnus Torell, Thai Fisheries and Fishing Industries. Its Development and Prospects with regard to the 1982 UN Law of the Sea Convention, SEAPOL Studies No. 2, 80 หน้า

ประเทศทั้ง 2 อ้างสิทธิทับซ้อนกันเป็นพื้นที่พัฒนาร่วม¹⁷⁴ โดยบันทึกความเข้าใจเชียงใหม่ 1979 มีขอบเขตและหลักฐานการเจรจาที่ค่อนข้างชัดเจนให้ต่างฝ่ายต่างก็ให้ความรับรอง (recognition) ต่อการอนุญาตของกันและกัน ให้ชาวประมงของแต่ละฝ่ายเข้าไปทำการประมงในพื้นที่พัฒนาร่วมได้โดยเสรี แม้ว่าจะมีได้กำหนดระบอบกฎหมายไว้ก็ตามโดยข้อ 4 ของบันทึกความเข้าใจเชียงใหม่ ค.ศ.1979 ระบุไว้ว่า “1.สิทธิที่ได้ให้และใช้โดยเจ้าหน้าที่แห่งชาติของภาคีแต่ละฝ่ายในเรื่องการประมง การเดินเรือ การสำรวจทางอุทกศาสตร์ และสมุทรศาสตร์ การป้องกันและควบคุมมลพิษทางทะเล และเรื่องอื่นในทำนองเดียวกัน (รวมทั้งอำนาจบังคับการที่ป่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ) จะขยายถึงพื้นที่พัฒนาร่วมและองค์กรร่วมจะยอมรับและเคารพสิทธิ เช่นว่านั้น 2.ภาคีทั้งหลายจะทำข้อตกลงเกี่ยวกับความมั่นคงร่วมและประสานกันในพื้นที่พัฒนาร่วม...”¹⁷⁵ แต่ฝ่ายมาเลเซียก็ยังพยายามตีความบิดเบือนข้อตกลงในความตกลงดังกล่าวว่า บันทึกความเข้าใจเชียงใหม่เป็นความตกลงซึ่งมุ่งที่จะกำหนดสิทธิของรัฐภาคีในไหล่ทวีป จึงไม่รวมถึงสิทธิในท้องน้ำ (water column) เหนือไหล่ทวีปในพื้นที่พัฒนาร่วมนั้น เสมือนหนึ่งว่าท้องน้ำในพื้นที่พัฒนาร่วมเป็นอาณาเขตทางทะเลของมาเลเซียแต่ผู้เดียว ฝ่ายไทยจึงต้องเจรจากับมาเลเซียในเรื่องนี้อยู่เป็นเวลานานถึงประมาณ 11 ปี ทางฝ่ายมาเลเซียจึงได้ยอมรับหลักการว่าจะไม่เข้าไปจับกุมเรือประมงไทยที่ทำการประมงในพื้นที่พัฒนาร่วมอีกต่อไป แต่ถึงกระนั้นก็ยังสงวนท่าทีโดยให้ถือว่าเป็นความตกลงด้วยเกียรติยศอย่างสุภาพบุรุษ (Gentleman's Agreement) เท่านั้น โดยหลังจากการหารือเมื่อวันที่ 1 - 3 กันยายน พ.ศ.2530 ระหว่างดร.อรุณ ภาณุพงศ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลไทยให้ดูแลปัญหาระหว่างไทยกับมาเลเซีย กับนาย Sanusi Junid รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและประมงของมาเลเซีย ได้มีสัญญาสุภาพบุรุษที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรว่า มาเลเซียจะไม่เข้ามาลาดตระเวนจับกุมเรือประมงไทยในน่านน้ำเหนือพื้นที่พัฒนาร่วมอีกต่อไป แต่จากนั้นก็ยังคงมีการดำเนินการจับกุมอยู่อีกบ้าง¹⁷⁶ กล่าวคือ ไม่ถือว่ามีความผูกพันในทางกฎหมาย (legal binding force) และมีความผูกพันเพียงทางการเมือง (political binding force) เท่านั้น ยิ่งกว่านั้นมาเลเซียยังใช้สิทธิในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตนในลักษณะพลการและเกินกว่าเหตุ (abusive) โดยออกกฎหมายว่าด้วยการประมงของตน¹⁷⁷ ให้เรือประมงต่างชาติทั้งปวงที่จะเดินทางผ่านเข้าไปในน่านน้ำของมาเลเซีย ไม่ว่าจะเป็นส่วนที่เป็นทะเลอาณาเขต เขตต่อเนื่อง และเขตเศรษฐกิจจำเพาะของมาเลเซีย จะต้องต้องแจ้งให้ทางการของมาเลเซียทราบล่วงหน้าก่อน

¹⁷⁴ ดู บันทึกความเข้าใจเชียงใหม่ ค.ศ.1979

¹⁷⁵ ดร.เบรียงศักดิ์ กิตติชัยศรี “การบังคับใช้กฎหมายในเขตที่ไทยอ้างสิทธิทับซ้อนกับประเทศอื่น”, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องกฎหมายทะเลฉบับใหม่กับอนาคตเศรษฐกิจไทย, อ้างแล้ว หน้า 55

¹⁷⁶ ดู ดร.เบรียงศักดิ์ กิตติชัยศรี เพิ่งอ้าง, หน้า 55

¹⁷⁷ โดยประกาศใช้กฎหมายเขตเศรษฐกิจจำเพาะ พ.ศ.2527 และกฎหมายเกี่ยวกับการประมง พ.ศ.2528

ถึง 7 วัน และต้องจัดเก็บและพับเครื่องมือประมงโดยเฉพาะอย่างยิ่ง แห และอวนให้เรียบร้อย มิให้อยู่ในสภาพที่พร้อมที่จะทำการประมงได้ หากเรือประมงต่างชาติลำใดไม่แจ้งให้ทราบล่วงหน้าก็ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเรือประมงต่างชาติลำนั้นพยายามจะลักลอบทำการประมงในเขตน่านน้ำของมาเลเซีย และกฎหมายประมงของมาเลเซียถือว่าการพยายามลักลอบทำการประมงมีความผิดเท่ากับการกระทำความผิดสำเร็จ เสมือนหนึ่งว่าเรือประมงลำนั้นได้ลักลอบทำการประมงในน่านน้ำของมาเลเซียแล้ว นอกจากนั้นหากปรากฏว่ามีทรัพยากรประมงอยู่ในเรือประมงลำใด ก็ให้สันนิษฐานเอาไว้ก่อนว่าเป็นทรัพยากรประมงที่เรือประมงลำนั้นได้ลักลอบจับขึ้นมาจากน่านน้ำของมาเลเซีย ซึ่งนับว่าเป็นกฎหมายที่ขัดต่อหลักกฎหมายของนานาชาติโดยสิ้นเชิง¹⁷⁸ เพราะการที่จะลงโทษผู้กระทำความผิดซึ่งเพียงแต่พยายามกระทำความผิดเท่านั้นอย่างการกระทำความผิดสำเร็จ โดยการให้สันนิษฐานเอาไว้ก่อนว่าเรือประมงที่มีได้แจ้งให้ทราบล่วงหน้าก่อนที่จะเดินทางเข้ามาในน่านน้ำของมาเลเซีย พยายามลักลอบทำการประมงในน่านน้ำของมาเลเซีย และหากมีทรัพยากรประมงอยู่ในเรือก็ให้สันนิษฐานว่าเป็นทรัพยากรประมงที่จับขึ้นมาจากน่านน้ำของมาเลเซีย ย่อมมีเสมือนหนึ่งว่ากฎหมายของมาเลเซียให้สันนิษฐานเอาไว้ก่อนว่าบุคคลเหล่านั้นได้กระทำความผิดขึ้นแล้ว จนกว่าจะพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนได้จึงจะพ้นผิด ในขณะที่ตามหลักกฎหมายทั่วไปในทุกกระบวนกฎหมายของนานาชาติประเทศจะต้องสันนิษฐานเอาไว้ก่อนว่าทุกคนเป็นผู้บริสุทธิ์ จนกว่าจะพิสูจน์หรือนำสืบได้ว่าบุคคลนั้นเป็นผู้กระทำความผิด ยิ่งกว่านั้นกฎหมายมาเลเซียยังไม่ยอมให้นำเอาระยะเวลาที่ผู้ต้องหาถูกคุมขังระหว่างการสืบสวนสอบสวนและระหว่างการดำเนินคดีจนถึงวันที่คดีถึงที่สุดไปหัก ออกจากจำนวนวันที่ผู้ต้องหา หรือจำเลยจะต้องถูกจำคุกตามคำพิพากษาของศาล ซึ่งทำให้ชาวประมงไทยจำเป็นต้องเลือกที่จะสารภาพว่าได้กระทำความผิดจริงตามฟ้องไม่ว่าจะได้กระทำความผิดจริงหรือไม่ก็ตาม ซึ่งในกรณีเช่นนั้นจะถูกจำคุกเพียง 6 เดือน แต่ถ้าสู้คดีไปจนคดีถึงที่สุดแล้วก็ต้องใช้เวลาอันเป็นปี ๆ โดยอาจต้องเสี่ยงต่อการแพ้คดีอีกด้วยก็ได้ ซึ่งในกรณีเช่นนั้นชาวประมงไทยจะต้องถูกจำคุกอย่างน้อยก็ 1 ปี 6 เดือน หรืออาจถึง 2 - 3 ปีก็ได้ โดยไม่มีโอกาสที่จะประกันตัวออกมาในระหว่างการต่อสู้คดีได้เลย เพราะมาเลเซียจะตั้งอัตราเงินประกันไว้สูงมากจนชาวประมงไทยไม่มีปัญญาที่จะหามาวางประกันเพื่อให้ได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวได้ โดยโทษทั่วไปคือการปรับไม่เกิน 1 ล้านริงกิตสำหรับผู้ควบคุมเรือ และไม่เกิน 1 แสนริงกิตสำหรับลูกเรือ (1 ริงกิตเท่ากับประมาณ 10 บาท) แต่โดยปกติมาเลเซีย ลงโทษโดยให้ริบเรือและอุปกรณ์ ส่วนได้ก่งเรือจะถูกปรับประมาณ 100,000 - 400,000 เหรียญมาเลเซีย และลูกเรือจะถูกปรับประมาณ 10,000 - 100,000 ริงกิต ยิ่งกว่านั้นการดำเนินคดีก็

¹⁷⁸ดู วิทยานิพนธ์เรื่อง เขตเศรษฐกิจจำเพาะในส่วนที่เกี่ยวกับประมง : กรณีศึกษาไทย - มาเลเซีย ของ กอบชัย เจริญวิมลกุล, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, 2531, หน้า 275 - 310

เป็นไปอย่างรวบรัดส่วนใหญ่ภายใน 24 ชั่วโมง โดยเรือที่ถูกจับกุมจะถูกส่งฟ้องศาลและตัดสินคดีทันที ทำให้โอกาสที่จะปรึกษาและหาทนายผู้คดีเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ อีกประการหนึ่ง ถึงแม้ว่าหลักกฎหมายในข้อ 73 ของอนุสัญญา 1982 จะห้ามมิให้ลงโทษผู้ที่ละเมิดสิทธิอธิปไตยของรัฐชายฝั่งถึงขั้นจำคุก มาเลเซียก็อ้างว่าการจำคุกเป็นเวลา 6 เดือนนั้นเป็นเพียงการขังแทนค่าปรับ ซึ่งในเมื่อมาเลเซียตั้งอัตราค่าปรับเอาไว้สูงมากจนไม่มีชาวประมงไทยผู้ใดที่สามารถจะหาเงินมาชำระค่าปรับให้ได้ จึงจำเป็นต้องถูกขังแทนค่าปรับ นอกจากนั้นสภาพของการขังแทนค่าปรับกับการถูกจำคุกก็เหมือนกันทุกประการ ผลที่สุด (end result) ก็เสมือนกับการถูกจำคุกทุกประการ ทำให้ตั้งแต่ พ.ศ.2524 ถึงสิ้นปี 2538 มีเรือประมงไทยถูกจับทั้งสิ้น 831 ลำ ลูกเรือประมงถูกจับ 7,791 คน¹⁷⁹ ยิ่งกว่านั้นถึงแม้หลักกฎหมายในข้อ 73 ของอนุสัญญา 1982 จะอนุญาตให้รัฐชายฝั่งกระทำได้เพียงยึด (confiscate) เรือเอาไว้เป็นประกันค่าปรับและต้องปล่อยเรือโดยพลันเมื่อเจ้าของเรือสามารถนำหลักทรัพย์มาเป็นประกันการเสียค่าปรับแล้ว กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ กฎหมายระหว่างประเทศมิได้อนุญาตให้รัฐชายฝั่งมีสิทธิริบเรือ (forfeit)¹⁸⁰ แต่ทั้งกฎหมายและทางปฏิบัติจริงของมาเลเซียก็เป็นไปในรูปการณตรงกันข้ามเสมอ บางรายก็ทำลายโดยจมเรือให้เป็นประจักษ์เตือนให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ทะเล โดยริบเอาเครื่องมือประมงสมัยใหม่ที่มีค่าทั้งหมดไปเป็นของตน ไม่ว่ารัฐบาลไทยจะประท้วงเพียงไรก็ไม่ยอมฟัง และเมื่อถูกประท้วงมากก็ถือเอาเป็นสาเหตุโกรธเคือง ทำให้แตกความสามัคคีในอาเซียน และประการสำคัญที่สุดก็คือในบางครั้งการดำเนินการจับกุมเรือประมงที่ละเมิดน่านน้ำ หรือลักลอบทำการประมงก็กระทำไปโดยใช้ความรุนแรงจนทำให้มีการสูญเสียชีวิตตั้งเช่นกรณีเรือลาดตระเวนของกองทัพเรือมาเลเซียที่ชื่อ Harapan Jaya 4 เข้าจับกุมเรือประมง ต. ลักษณะของไทย จนทำให้ได้ก้างและลูกเรือ 1 คนเสียชีวิตไป เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2538 อันทำให้เกิดความตึงเครียดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งต่อมาจากการเจรจาทั้ง 2 ฝ่าย โดยเฉพาะในระดับหัวหน้ารัฐบาลในระหว่างการประชุมผู้นำอาเซียนในประเทศไทย ก็ทำให้สถานการณ์คลี่คลายไป นอกจากนี้เมื่อประเทศไทยขอสัมปทานให้เรือประมงไทยเข้าไปทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของมาเลเซีย ทางฝ่ายมาเลเซียก็ตั้งเงื่อนไขว่าให้ได้ก็ต่อเมื่อเรือประมงไทยเข้าไปทำการประมงในน่านน้ำของมาเลเซียในรูปของการทำประมงร่วมกัน โดยกำหนดเงื่อนไขของการลงทุนร่วมในลักษณะเอาเรือมาเปรียบจนไม่คุ้มค่าที่ชาวประมงจะเข้าไปร่วม

¹⁷⁹ สถิติจากฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ 11 ธันวาคม 2538 เอกสารเรื่อง แนวทางการแก้ไขข้อขัดแย้งในการทำประมงระหว่างชาวประมงไทยกับรัฐบาลประเทศมาเลเซีย และประเทศสหภาพพม่า

¹⁸⁰ โดยที่กฎหมายทะเลไม่ถือว่าทรัพย์สินการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ เป็นทรัพย์สินของรัฐชายฝั่งที่ควรมีได้ถูกจับหรืออยู่ใต้การครอบครองอย่างแท้จริงของรัฐชายฝั่ง การลักลอบทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ จึงถือได้แต่เพียงว่าเป็นการละเมิดสิทธิอธิปไตยของรัฐชายฝั่ง และไม่ถึงกับเป็นการลักทรัพย์จึงมีสิทธิแต่เพียงลงโทษผู้กระทำความผิดโดยการปรับเท่านั้น จะถึงขั้นจำคุกและริบเรือตลอดจนเครื่องมือประมงในฐานะเป็นทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิดมิได้

ทำการประมงกับฝ่ายมาเลเซียในน่านน้ำของมาเลเซีย กล่าวคือ มาเลเซียจะกำหนดอายุสัมปทานให้เพียง 3 ถึง 4 ปี เท่านั้น โดยมีเงื่อนไขให้ชาวประมงไทยไทยเป็นผู้ลงทุนในรูปของทรัพย์สิน โดยเป็นผู้จัดหาทั้งเรือและลูกเรือ ตลอดจนอุปกรณ์ประมงอิเล็กทรอนิกส์แบบทันสมัยทั้งหมดรวมทั้งต้นทุนด้วย ส่วนฝ่ายมาเลเซียจะลงทุนในรูปของสัมปทานเท่านั้นและกำหนดเป็นเงื่อนไขว่า จะต้องใช้ชาวประมงของมาเลเซียครึ่งหนึ่ง โดยให้ชาวประมงไทยสอนงานให้กับลูกเรือมาเลเซียทั้งในด้านการประมง และด้านการเดินเรือด้วย และมีเงื่อนไขต่อไปอีกว่าจะต้องใช้ชาวประมงเพิ่มขึ้นอีกปีละ 25% ซึ่งหมายความว่า ในที่สุดชาวประมงทั้งหมดจะต้องกลายเป็นชาวประมงมาเลเซีย และคงมีแต่ต้นทุนเท่านั้นที่เป็นคนไทย และเมื่อครบอายุสัมปทานเมื่อไรก็ให้เรือประมงและเครื่องมือการประมงทั้งหมดตกเป็นของฝ่ายมาเลเซีย ส่วนชาวประมงไทยจะได้รับแบ่งปันผลประโยชน์ในระหว่างอายุสัมปทานเท่านั้น ความตกลงร่วมทุนทำการประมงหรือสัมปทานในรูปนี้ จะมีผลเท่ากับเป็นการยึดกิจการเป็นของรัฐบาลมาเลเซีย (nationalization) โดยไม่มีค่าตอบแทน (compensation) จึงเป็นสิ่งที่ชาวประมงไทยไม่อาจที่จะยอมรับได้ เพราะเป็นการเอาเปรียบกันจนเกินสมควรนั่นเอง

ปัญหาที่หนักที่สุดสำหรับชาวประมงไทยภายใต้สภาพการณ์เช่นนี้ก็ คือ การที่ชาวประมงไทยมักจะตกเป็นเหยื่อของการกระทำในลักษณะที่เอาเปรียบของมาเลเซียอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ เพราะในเมื่อมีเรือประมงไทยเป็นจำนวนมาก แต่มีที่ทำกินทางด้านอ่าวไทยอยู่เพียงเล็กน้อยในสภาพที่ทรัพยากรประมงร่อยหรอลงจนไม่เพียงพอต่อความต้องการ ทำให้ชาวประมงไทยจำเป็นต้องเดินเรืออ้อมแหลมมลายู เพื่อไปยังน่านน้ำของไทยทางด้านทะเลอันดามัน แต่การที่จะเดินเรืออ้อมแหลมมลายูเช่นนั้น เรือประมงไทยจำเป็นจะต้องเดินทางผ่านน่านน้ำของมาเลเซีย และตกเป็นเหยื่อของความอยุติธรรมของมาเลเซียอยู่เนือง ๆ จนทำให้อุตสาหกรรมประมงของไทยต้องซบเซาลงอย่างมาก ทั้งนี้เพราะเรือประมงขนาดที่สามารถออกไปทำการประมงนอกชายฝั่งได้นั้น ก็จะมีมูลค่าซึ่งเมื่อรวมกับเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ ที่ใช้ในเรือประมงแล้ว จะสูงถึงลำละประมาณ 11 ล้านบาทและเรือประมงขนาดใหญ่เช่นนั้นซึ่งเป็นเพียงส่วนน้อยของจำนวนเรือประมงไทยทั้งหมดก็มีอยู่เป็นจำนวนมากไม่มากนัก เมื่อถูกจับและถูกริบอยู่เป็นประจำเช่นนี้ก็ย่อมทำให้สมรรถนะในการทำประมงของไทยตกต่ำลงอย่างรวดเร็ว จึงอาจกล่าวได้ว่าการแบ่งอาณาเขตทางทะเลอันเป็นผลมาจากหลักกฎหมายทะเลยุคปัจจุบันนี้ ก่อให้เกิดปัญหาทางด้านการประมงสำหรับประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง

1.2 ปัญหาทางด้านอ่าวไทยส่วนที่ยังไม่มีความตกลง

ปัญหาทางด้านอ่าวไทยในส่วนที่ยังไม่มีความตกลงแบ่งอาณาเขตทางทะเลกับประเทศเพื่อนบ้าน เป็นปัญหาระหว่างไทยกับเวียดนาม และระหว่างไทยกับกัมพูชา อันเป็นผลมาจากการอ้างสิทธิทับซ้อนกันที่มีเนื้อที่ทับซ้อนกว้างใหญ่ไพศาลถึงประมาณ 1 ใน 4 ของเนื้อที่ทั้งหมดทางด้านอ่าวไทย

เหตุที่มีปัญหามากก็เพราะหลักกฎหมายระหว่างประเทศในกรณีที่รัฐชายฝั่งอ้างสิทธิทับซ้อนกัน จะยังถือมิได้ว่ามีเส้นแบ่งอาณาเขตทางทะเลระหว่างกันจนกว่าจะมีการตกลงกันได้ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ทำให้ชาวประมงไทยไม่อาจทราบได้ว่าตนจะมีสิทธิเข้าไปทำการประมงในอาณาบริเวณที่ประเทศไทยอ้างสิทธิทับซ้อน กับการอ้างสิทธิของประเทศเพื่อนบ้านได้เพียงไรหรือไม่ และจะสามารถทำการประมงโดยเสรีได้จนถึงจุดใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมื่อประเทศเพื่อนบ้านของไทย เช่น ประเทศมาเลเซียและเวียดนามใช้สิทธิและเขตอำนาจเหนืออาณาบริเวณที่เวียดนามอ้างสิทธิเอาไว้เสมือนว่าเป็นอาณาเขตทางทะเลของตนทั้งหมด โดยมีได้คำนึงถึงสิทธิของไทยในส่วนที่มีการอ้างสิทธิทับซ้อนกัน ทั้ง ๆ ที่โดยหลักการแล้วในอาณาบริเวณดังกล่าวทั้งไทยและเวียดนาม ต่างก็ยังไม่มีการใดมีสิทธิและเขตอำนาจเหนือกว่ากันแต่อย่างใด หนทางออกในเชิงกฎหมายจึงมีอยู่แต่เพียงว่า ทั้ง 2 ฝ่ายจะต้องตกลงแบ่งอาณาเขตทางทะเลกันในอ่าวไทยให้เร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่โดยที่ทั้ง 2 ฝ่ายต่างก็ยังอ้างหลักกฎหมายที่มีพื้นฐานแตกต่างกันอยู่มากดังกล่าวนั้นแล้วข้างต้น¹⁸¹ โอกาสที่จะเจรจาแบ่งเขตทางทะเลกันให้เสร็จสิ้นลงโดยเร็วย่อมมีความเป็นไปได้ที่ต่ำมาก และหากฝ่ายเวียดนามจะเสนอให้ต่างฝ่ายควั่นที่จะเข้าไปแสวงประโยชน์จากทรัพยากรประมงในบริเวณพื้นที่ที่ประเทศทั้ง 2 อ้างสิทธิทับซ้อนกันก็ยากที่ฝ่ายไทยจะยอมรับได้ เพราะนอกจากประเทศไทยจำเป็นจะต้องพึ่งพาทรัพยากรประมง ซึ่งเป็นที่มาของรายได้ของประเทศที่มีความสำคัญจัดอยู่ในอันดับต้น ๆ ของประเทศแล้ว หลักการดังกล่าวซึ่งอาจจะเหมาะสมในบางสถานการณ์สำหรับทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่มีชีวิต และไม่สามารถเกิดมีขึ้นใหม่เพื่อทดแทนทรัพยากรที่สูญสิ้นไปได้ เช่น ทรัพยากรแร่หรือปิโตรเลียม เป็นต้น แต่ก็ไม่มีความเหมาะสมที่จะนำเอาหลักการนั้นมาใช้บังคับกับทรัพยากรประมง ซึ่งมีลักษณะที่สามารถเกิดขึ้นใหม่เพื่อทดแทนทรัพยากรที่หมดสิ้นไปได้ (renewable) เพราะทรัพยากรประมงมีรอบอายุ (cycle of life) ที่จำกัด หากไม่แสวงประโยชน์นำเอามาขึ้นมาบริโภค ทรัพยากรเหล่านั้นก็จะตายและเน่าสลายไปโดยเปล่าประโยชน์ ดังนั้นจึงควรให้ประเทศที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องโดยตรงโดยตรงที่มีสิทธิที่จะเข้าแสวงประโยชน์ นำมาใช้เพื่อการบริโภคได้ในปริมาณและลักษณะที่จะทำให้ปริมาณรวมของทรัพยากรประมงไม่ร่อยหรอหมดไป (depleted) ที่เรียกว่า ในปริมาณที่ sustainable แต่การที่จะกระทำเช่นนั้นได้ย่อมจำเป็นที่จะต้องมีความตกลงระหว่างประเทศทั้งหลายที่เกี่ยวข้องโดยตรงให้มีการจัดสรรสัดส่วนและกำหนดกฎเกณฑ์ในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรประมงในพื้นที่ ซึ่งมีการอ้างสิทธิทับซ้อนกัน และการจัดสรรดังกล่าวจะต้องมีความเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับได้ของทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง แต่ในทางปฏิบัติจริงโอกาสที่จะกระทำเช่นนั้นได้มีหนทางที่จะเป็นไปได้น้อยมาก เพราะเหตุว่าฝ่ายเวียดนามย่อมเห็นตัวอย่างในทางปฏิบัติของมาเลเซียแล้ว และย่อมเป็นธรรมดาอยู่

¹⁸¹ ดู เรื่องการแบ่งอาณาเขตทางทะเล ในส่วนที่ 1

เองที่ฝ่ายเวียดนามจะต้องพยายามยืนยันที่จะใช้หลักการทำนองเดียวกันในทางปฏิบัติของมาเลเซีย ซึ่งฝ่ายไทยไม่อาจจะยอมรับได้และเพราะเป็นฝ่ายเสียเปรียบด้วยเหตุที่อาณาเขตทางทะเลของไทยถูกปิดล้อมโดยอาณาเขตทางทะเลของประเทศเพื่อนบ้านในทุกด้าน ซึ่งทำให้ฝ่ายไทยเป็นฝ่ายที่จำเป็นต้องดิ้นรนที่จะต้องหาช่องทางออกไปทำการประมงนอกเขตน่านน้ำของไทย ซึ่งมีอยู่ในปริมาณจำกัดและไม่เพียงพอต่อความต้องการของอุตสาหกรรมประมงของไทย ดังนั้นการแก้ปัญหาประมงในส่วนนี้จะมีทางเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อ สามารถตกลงกับเวียดนามให้มีคณะกรรมการร่วมกันทางด้านการประมง และตกลงกันในด้านหลักการว่าจะจัดสรรผลประโยชน์แทนการประมงระหว่างกันอย่างไร จึงจะเป็นธรรมและยอมรับกันได้ทั้ง 2 ฝ่าย

ในส่วนที่เกี่ยวกับกัมพูชาในขณะนี้ ปัญหาอาจจะยังไม่ร้ายแรงเท่ากับในกรณีของเวียดนาม เพราะกัมพูชาเองก็ยังมีปัญหาการเมืองภายในของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านเสถียรภาพของรัฐบาลผสมในประเทศของตนอยู่ จึงยังมิได้ให้ความสำคัญต่อปัญหาในเรื่องนี้มากนัก และส่วนใหญ่ก็ปล่อยให้อยู่ในดุลยพินิจและการควบคุมของส่วนราชการระดับท้องถิ่นไปก่อน ซึ่งในสภาวะเช่นนี้ชาวประมงไทยก็พอจะหาทางออกได้โดยการทำความตกลงอย่างลับ ๆ เป็นการภายในกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของกัมพูชา ให้ผ่อนปรนให้ชาวประมงไทยที่ยอมจ่ายเงินให้แก่เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นเข้าไปทำการประมงในเขตที่อ้างสิทธิทับซ้อนกัน และแม้กระทั่งในเขตน่านน้ำซึ่งเป็นของกัมพูชาโดยไม่มีประเทศใดได้แย่งก็ตาม โดยอาจให้เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นของกัมพูชาผ่อนปรนความเข้มงวดต่อการปราบปราม และป้องกันมิให้ผู้ใดเข้าไปทำการประมงในบริเวณดังกล่าวได้ หรือมิฉะนั้นก็อาจกระทำในรูปของการลงทุนทำการประมงร่วมกันกับชาวประมงกัมพูชา โดยฝ่ายเจ้าหน้าที่มิได้ให้การรับรองอย่างเป็นทางการแต่อย่างใด ซึ่งก็ทำให้กิจการประมงของชาวประมงไทยในบริเวณดังกล่าวยังดำเนินมาได้ตามปกติ แต่ปัญหาในทางปฏิบัติและในทางกฎหมายก็ยังคงมีอยู่ว่า ในเมื่อความตกลงในลักษณะนี้ไม่มีลักษณะเป็นทางการ และไม่ได้รับการรับรองจากทางราชการกัมพูชา ฝ่ายกัมพูชาก็ย่อมอาจบิดพลิ้วหรือยกเลิกแต่เพียงฝ่ายเดียวเสียเมื่อไรก็ได้ ยิ่งกว่านั้นเจ้ารณฤทธิ์ นายกรัฐมนตรีของกัมพูชาเอง ก็ได้ประกาศเป็นนโยบายอยู่แล้วว่าจะเรียกร้องสิทธิของกัมพูชาและพิจารณาทบทวนปัญหาเขตแดน ทั้งทางบกและทางทะเลของกัมพูชา กับประเทศเพื่อนบ้านทุกประเทศ จึงเป็นที่คาดหมายได้ว่าฝ่ายกัมพูชาจะยังคงยกปัญหาเขตแดนทั้งทางบกและทางทะเลขึ้นเจรจากับไทยทันทีที่มีโอกาสและสถานการณ์อำนวยให้กระทำได้ ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่าถึงแม้ผลกระทบจากทางด้านกัมพูชาต่อการประมงของไทย จะไม่รุนแรงมากกว่ากับทางฝ่ายอื่น ๆ ปัญหาที่สำคัญและยากที่สุดสำหรับชาวประมงไทยในสถานการณ์เช่นนี้ ก็คือความไม่แน่นอนและการขาดเสถียรภาพของข้อตกลงทั้งหลายที่ได้ทำไว้ในระดับท้องถิ่น ซึ่งมี

สถานะที่ไม่สู้จะถูกต้องตามกฎหมายนัก ดังนั้นจึงจะวิเคราะห์แยกไปตามปัญหาของแต่ละประเทศที่เกี่ยวข้องต่อไป

- ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาประมงกับเวียดนาม

การที่ประเทศไทยยังไม่มี ความตกลงกับเวียดนามในเรื่องปัญหาประมงในบริเวณที่ทั้ง 2 ประเทศ อ้างสิทธิทับซ้อนกันเหมือนกับบันทึกความเข้าใจเชียงใหม่ 1979 ระหว่างไทยกับมาเลเซีย¹⁸² ทำให้น้ำหนักของข้อต่อสู้และโต้เถียงของไทยในเรื่องสิทธิที่จะเข้าไปทำการประมง ในพื้นที่ทางทะเลซึ่ง ทั้ง 2 ประเทศ อ้างสิทธิทับซ้อนกันต่ำกว่าในกรณีของความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับมาเลเซีย และทำให้ ประเทศไทยต้องหาเหตุผลสนับสนุนในทางกฎหมายบนพื้นฐานของการตีความหลักกฎหมายทั่วไปในกฎหมายทะเลตามอนุสัญญา 1982 เท่านั้น ซึ่งทำให้ท่าทีในทางกฎหมายของไทยไม่หนักแน่นเท่ากับในกรณีของมาเลเซีย ทั้งนี้เพราะหลักกฎหมายที่ฝ่ายไทยยกขึ้นอ้างเป็นหลักกฎหมายจารีตประเพณี ซึ่ง นอกจากกำหนดหลักการไว้เพียงกว้าง ๆ แล้ว ก็ยังขาดความชัดเจนเพราะในการยกอ้างประมวลกฎหมายทะเลเกี่ยวกับเรื่องนี้ UNCLOS III จำเป็นต้องหาสูตรและถ้อยคำที่ทุก ๆ ฝ่าย ซึ่งมีผลประโยชน์ขัดกันอย่างยิ่งให้สามารถยอมรับได้ หลักกฎหมายดังกล่าวจึงค่อนข้างกำกวมและเปิดช่องให้ แต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้อง สามารถตีความในลักษณะที่เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายตนได้มากที่สุด ซึ่งในกรณี ปัญหาการประมงระหว่างไทยกับเวียดนาม เมื่อคำนึงถึงความด้อยศักยภาพในการทำประมงของ เวียดนามเมื่อเทียบกับศักยภาพในการทำประมงของไทยแล้ว ย่อมเป็นที่คาดหมายได้ว่าฝ่าย เวียดนามคงจะอ้างหลัก Hands Off ซึ่งหมายความว่าตราบไต่ที่ยังตกลงกันไม่ได้ว่าพื้นที่ซึ่งทั้ง 2 ประเทศ อ้างสิทธิทับซ้อนกันเป็นน่านน้ำของประเทศใด ก็ให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องละเว้นที่จะเข้าไปแสวง ประโยชน์จากทรัพยากรประมงในพื้นที่ที่มีการอ้างสิทธิทับซ้อนกันดังกล่าว โดยเวียดนามอาจจะอาศัย สิทธิตามการอ้างสิทธิ (claims) ของตน โดยส่งเรือรบหรือเรือยามฝั่งหรือเรือตำรวจน้ำเข้าไปลาด ตระเวนและทำการจับกุมเรือประมงต่างชาติที่เข้าไปทำการประมงในพื้นที่ที่ทั้ง 2 ฝ่ายอ้างสิทธิทับซ้อน กันก็ได้ เพราะโดยหลักการแล้วเวียดนามอาจอ้างได้ว่าตนมีผลประโยชน์โดยตรงในอันที่จะคอยตรวจ ตราดูแลมิให้เรือต่างชาติเข้าไปแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรประมงในพื้นที่ที่มีการอ้างสิทธิทับซ้อน กัน แต่ทั้งนี้ประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะประเทศไทยก็ย่อมใช้สิทธิทำนองเดียวกันกับเวียดนาม

¹⁸²ถึงแม้ว่าบันทึกความเข้าใจเชียงใหม่ 1979 ระหว่างไทยกับมาเลเซีย จะเป็นความตกลงที่มุ่งที่จะกำหนดสิทธิและหน้าที่ระหว่างกัน ในไหล่ทวีป ในอาณาบริเวณที่ทั้ง 2 ประเทศอ้างสิทธิทับซ้อนกัน แต่การที่ความตกลงดังกล่าวมีขอบเขตที่กำหนดให้ทั้ง 2 ฝ่าย ต่างก็ให้ การรับรองต่อการอนุญาตของกันและกันให้ประชาชนของประเทศภาคีแต่ละฝ่าย เข้าไปทำการประมงในพื้นที่ที่พัฒนาร่วมซึ่งอยู่ได้ บังคับของบันทึกความเข้าใจดังกล่าว ย่อมทำให้ตีความได้ว่าบันทึกความเข้าใจนั้นใช้บังคับต่อการประมงของกันและกันในพื้นที่ พัฒนาร่วมด้วย (ดูข้อ 4 ของบันทึกความเข้าใจ)

ได้เช่นกัน เรือรบ เรือยามฝั่ง หรือเรือตำรวจนำของไทยก็ย่อมมีสิทธิเข้าทำการจับกุมได้เช่นเดียวกัน ปัญหาความขัดแย้งก็ย่อมไม่เกิดขึ้นเพราะเป็นหลักการหนึ่งที่มีอยู่ในบรรดาหลักกฎหมายทะเลปัจจุบันด้วย แต่การที่จะถือปฏิบัติตามหลักการดังกล่าว ซึ่งเป็นสิ่งที่ฝ่ายเวียดนามเองก็ปรารถนาที่จะให้ใช้บังคับ เป็นสิ่งที่ขัดต่อผลประโยชน์ของไทยเพราะเหตุที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าเรือประมงของไทยมีอยู่เป็นจำนวนมากมายแต่พื้นที่ทางทะเลซึ่งอยู่ภายใต้สิทธิอธิปไตยของไทยในเรื่องนี้โดยที่ไม่มีผู้ใดคัดค้านได้มีอยู่จำกัดมากไม่เพียงพอที่จะเป็นแหล่งทำมาหากินสำหรับชาวประมงไทยซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนหลายแสนคน¹⁸³ นอกจากนั้นการอ้างสิทธิของเวียดนามก็เป็นการอ้างสิทธิสูงสุด (Maximum Claims) ซึ่งถึงแม้อาจโต้แย้งสิทธิได้ดังกล่ามาแล้วข้างต้น¹⁸⁴ ก็มีได้หมายความว่าฝ่ายเวียดนามจะไม่มีพื้นฐานทางกฎหมายเสียทีเดียว จึงทำให้อาณาเขตทางทะเลซึ่งไทยและเวียดนามได้ต่างก็อ้างสิทธิทับซ้อนกันมีบริเวณกว้างใหญ่ไพศาลถึงประมาณ 1 ใน 4 ของพื้นที่ทางทะเลในอ่าวไทย ดังนั้นหากถือหลัก Hands Off ดังกล่าวข้างต้นก็จะทำให้ชาวประมงไทยขาดพื้นที่ทำมาหากินไปโดยเปล่าประโยชน์เป็นอันมาก ด้วยเหตุนี้ทางฝ่ายไทยจึงน่าจะยกข้อโต้แย้งทางกฎหมายทำนองเดียวกับที่ประเทศมหาอำนาจทางทะเลได้ยกขึ้นยันต่อเซเนกัลมาแล้ว ในกรณีพิพาทอันเป็นผลจากการที่เซเนกัลประกาศเขตประมง ค.ศ. 1975 ซึ่งมีความกว้างนับออกไปจากฝั่งทะเลของเซเนกัล 200 ไมล์ทะเล ในสมัยที่ยังไม่มีหลักกฎหมายทะเลที่ให้สิทธิรัฐชายฝั่งประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ที่มีขอบเขตของทะเลอาณาเขตของตนได้¹⁸⁵ ซึ่งในกรณีนั้นประเทศมหาอำนาจทำทะเลอ้างหลักการว่าวัฏจักรและวงจรชีวิตของทรัพยากรประมง มีอายุที่ค่อนข้างสั้น หากไม่แสวงประโยชน์จากทรัพยากรประมงนั้น ทรัพยากรประมงดังกล่าวก็จะสูญหายไปโดยเปล่าประโยชน์ อันเป็นสิ่งที่ไม่ควรกระทำเป็นอย่างยิ่ง เมื่อชาวโลกทั้งหลายกำลังมีปัญหาร้านอาหาร นอกจากนั้นทรัพยากรประมงยังเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถเกิดขึ้นใหม่ เพื่อทดแทนส่วนที่ร่อยหรอลงไปได้ (renewable natural resources) ดังนั้นในเมื่อเซเนกัล (ในกรณีดังกล่าว) และเวียดนาม (ในกรณีนี้) ไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะนำเอาทรัพยากรประมงเหล่านั้นขึ้นมาใช้ประโยชน์ให้ได้เต็มที่และสูงสุดแล้ว ย่อมสมควรที่จะต้องให้ประเทศอื่น ๆ สามารถนำเอาทรัพยากรเหล่านั้นขึ้นมาใช้ประโยชน์ได้ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของประเทศไทยซึ่งโดยหลักการแล้ว นำ

¹⁸³ ดังได้กล่าวมาแล้วในข้างต้นว่า ตามสถิติคาดว่าตามความเป็นจริงมีเรือประมงไทยในปัจจุบันอยู่ไม่น้อยกว่า 50,000 ลำ และเรือประมงแต่ละลำย่อมต้องมีชาวประมงและลูกเรือหลายคน ส่วนจะมีมากน้อยเพียงไรย่อมขึ้นอยู่กับขนาดของเรือ นั้น ๆ เอง ดังนั้นชาวประมงทั้งหมดของไทยจึงน่าจะมิใช่ว่าจะเป็นแสน ๆ คน ดู ชวรศักดิ์ เวชชากรัตน์, "การประมงนอกน่านน้ำไทย, ใน อนาคตประมงไทย, ศูนย์พัฒนาการประมงแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, 2530, หน้า 413

¹⁸⁴ ส่วนที่ 1 1.2 ก

¹⁸⁵ Jean Carroz, les Problèmes de la Pêche dans la Convention sur le Droit de la Mer et la Pratique des Etats, in le Nouveau Droit International de la Mer, Pédone, Paris, 1983, pp. 177 - 229

จะมีสิทธิในทรัพยากรประมงเหล่านั้นไม่น้อยไปกว่าเวียดนาม ยิ่งน่าจะต้องอาศัยหลักกฎหมายดังกล่าว มาเป็นพื้นฐานในอันที่ใช้สิทธิเข้าไปทำการประมงในพื้นที่ ซึ่งประเทศทั้ง 2 อ้างสิทธิทับซ้อนกันอยู่ได้ ทั้งนี้โดยอาจมีข้อจำกัดอยู่เพียง 2 ประการ คือ

ประการแรก การเข้าไปแสวงประโยชน์ทำการประมงในพื้นที่ดังกล่าว จะต้องเป็นไปตามหลัก Sustainable Yield กล่าวคือ หมดให้ทำการประมงได้ในปริมาณที่จะไม่ทำให้ปริมาณทรัพยากรประมงในพื้นที่ดังกล่าวร่อยหรอจนไป (depleted) อาทิ จะต้องไม่เป็นการแสวงประโยชน์ในปริมาณที่มากเกินไปจนสมควร (overexploitation) และต้องงดเว้นไม่ทำการประมงในฤดูที่ทรัพยากรประมงผสมพันธุ์และวางไข่ นอกจากนั้นจะต้องไม่ใช่เครื่องมือประมงที่จะทำให้ทรัพยากรประมงที่ยังมีอายุยังไม่มีโอกาสเติบโตและแพร่พันธุ์ต่อไป ตัวอย่างเช่น จะต้องใช้อวนหรือแหที่ตากว้างพอที่จะให้ทรัพยากรประมงซึ่งยังเยาว์วัยหลุดพ้นไปได้ เพื่อให้สามารถจับเอาทรัพยากรประมงขึ้นมาบริโภคและจำหน่ายได้ เฉพาะทรัพยากรประมงที่โตเต็มที่แล้วหลังฤดูวางไข่

ประการที่สอง จะต้องมีการจัดสรรแบ่งปันปริมาณทรัพยากรประมงกันในลักษณะที่เป็นธรรม (equitable)¹⁸⁶ กล่าวคือ จะต้องไม่เป็นการละเมิดสิทธิในส่วนแบ่งที่เวียดนามพึงมีพึงได้ในพื้นที่ที่มีการอ้างสิทธิทับซ้อนกันด้วย ซึ่งเป็นข้อจำกัดที่ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติระหว่างไทยกับเวียดนามได้มี ใช้น้อย เพราะหากอาศัยหลักความเท่าเทียมของส่วนแบ่ง (equality) เพียงอย่างเดียวก็อาจแก้ปัญหาได้โดยง่าย แต่เมื่อจำเป็นต้องนำเอาหลักการอื่น ๆ เข้ามาประกอบในการจัดสรรปันส่วนทรัพยากรประมงระหว่างกันด้วยโดยมิได้มีหลักเกณฑ์ (criteria) ชัดเจนที่เป็นสูตรสำเร็จซึ่งจะนำมาใช้บังคับได้ทันที ทุกสิ่งทุกอย่างย่อมขึ้นอยู่กับความเจรจาระหว่างกัน ซึ่งในเมื่อผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายมีลักษณะขัดกันอย่างเห็นได้ชัด เช่น ในกรณีปัญหาระหว่างไทยกับเวียดนาม การที่จะเจรจากันในเรื่องนี้ได้จึงย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยากยิ่ง

หนทางออกที่น่าจะมีความเป็นไปได้สูงพอสมควร คือ ทั้ง 2 ฝ่ายจะต้องทำความเข้าใจตกลงก่อตั้ง คณะกรรมการ (committee) หรือคณะกรรมการธิการ (commission) ร่วมกันในลักษณะที่ประเทศไทยได้ก่อตั้งขึ้นระหว่างไทยกับพม่า¹⁸⁷ โดยอาจจะก่อตั้งในรูปของกรรมาธิการร่วม (Joint Commission - JC) แล้วให้ JC ตั้งคณะกรรมการ (committee) หรือคณะอนุกรรมการ (subcommittee) สำหรับ

¹⁸⁶ คำว่า "เป็นธรรม" ณ ที่นี้ มิได้หมายความว่า จะต้องเป็นไปในปริมาณเท่า ๆ กันเสมอไป และจะต้องคำนึงถึงปัจจัยและสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ประกอบด้วย อาทิ ความยาวของฝั่งทะเลสัดส่วนของความร่วมมือของอาณาเขตทางทะเลของประเทศที่เกี่ยวข้อง ความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพาอาศัยทรัพยากรประมงนั้น ๆ ในการครองชีพ (dependence) ซึ่งเป็นหลักการที่ศาลโลกได้นำมาใช้บังคับในคดี Fisheries ระหว่างอังกฤษกับไอร์แลนด์ ค.ศ.1974

¹⁸⁷ ประชุมครั้งแรกเมื่อ 16 - 18 กันยายน 2536

แก้ปัญหาประมวระหว่างกันโดยเฉพาะก็ได้ จากนั้นก็ให้คณะกรรมการหรือคณะกรรมการผู้รับผิดชอบนั้น ๆ ร่วมกันกำหนดหลักเกณฑ์และระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่เหมาะสมสำหรับการประมวในพื้นที่ซึ่งทั้ง 2 ประเทศอ้างสิทธิทับซ้อนกัน แต่ก็ต้องยอมรับว่าถึงแม้จะมีการก่อตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจดังกล่าวขึ้นมาแล้ว ก็ได้หมายความว่าปัญหาประมวระหว่างไทยกับเวียดนามจะสิ้นสุดลงได้โดยง่าย เพราะนอกจากจะมีปัญหาเรื่องการเจรจาข้อยุติที่เป็นธรรม อันเป็นที่ยอมรับกันได้ทั้ง 2 ฝ่ายแล้วยังมีปัจจัยอื่น ๆ ที่เป็นตัวแปร (variables) ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของความสำเร็จในการร่วมมือกันให้ได้ผลอย่างเป็นรูปธรรม และในขณะเดียวกันก็เป็นอุปสรรคอันยิ่งใหญ่ของการบรรลุเป้าหมายดังกล่าวอยู่ด้วยมิใช่น้อย ยกตัวอย่างเช่น เจตจำนงค์ทางการเมือง (political will) ของทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องในอันที่จะผลักดันให้อุณหภูมิสามารถหาข้อยุติสำหรับความขัดแย้งของผลประโยชน์ระหว่างกันได้โดยสันติวิธี และด้วยความเป็นธรรมแก่ทุก ๆ ฝ่าย นอกจากนี้ก็ยังมีปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งทำให้ความเป็นไปได้ของความสำเร็จในเรื่องนี้กลับยิ่งลดน้อยลงไปอีกเป็นอันมาก กล่าวคือ พื้นที่ทางทะเลซึ่งไทยและเวียดนามอ้างสิทธิทับซ้อนกันนี้อยู่เป็นบริเวณกว้างขวางอย่างยิ่ง ที่มีใ้จะมีการทับซ้อนของการอ้างสิทธิเฉพาะระหว่างไทยกับเวียดนามเท่านั้น หากแต่การอ้างสิทธิของทั้ง 2 ประเทศดังกล่าวยังไม่ทับซ้อนกับการอ้างสิทธิของกัมพูชาอีกด้วย อันเป็นเหตุให้การเจรจาจัดสรรและแบ่งปันสัดส่วนของทรัพยากรประมวระหว่างประเทศทั้ง 3 มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นอีก ยิ่งกว่านั้นดังที่ได้จะกล่าวต่อไปเมื่อพิจารณาถึงปัญหาระหว่างไทยกับกัมพูชา สถานการณ์ทางการเมืองตลอดจนท่าทีทางกฎหมายของกัมพูชาเอง ทำให้การเจรจา 3 ฝ่าย นับตั้งแต่หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการก่อตั้งกรรมการหรือกรรมาธิการร่วมระหว่างประเทศทั้ง 3 เพื่อให้เข้ามาจัดการแก้ปัญหาประมวระดับ 3 ฝ่าย หรือ ไตรภาคี (Tripartite) ในเรื่องนี้ มีโอกาสที่จะกระทำไปแล้วเสร็จไปโดยรวดเร็วเป็นไปได้โดยยากมาก

อย่างไรก็ตามสถานะที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ปัญหาการประมวระหว่างไทยกับเวียดนามซึ่งทั้ง 2 ประเทศ พยายามแก้ไขอยู่ก็คงดำเนินต่อไปได้ในระดับหนึ่งถึงแม้ว่าจะมีลักษณะลุ่ม ๆ ดอน ๆ อยู่บ้างก็ตาม ทั้งนี้โดยทุกสิ่งทุกอย่างจะขึ้นอยู่กับปัจจัยทางการเมืองทั้งในระดับระหว่างประเทศ และในประเทศของเวียดนามเอง การที่สถานการณ์ทางการเมืองในประเทศเวียดนามซึ่งได้มีการรวมประเทศเวียดนามเหนือและเวียดนามใต้เข้ามาเป็นประเทศเดียวกัน (reunification) แล้วก็ตาม ก็ยังไม่มีเอกภาพที่ดีพอ การปกครองในระดับชาติและระดับท้องถิ่นยังมีความลักลั่นกันอยู่มิใช่น้อย รัฐบาลกลางที่กรุงฮานอยยังไม่สามารถควบคุมพฤติกรรมของส่วนราชการในระดับท้องถิ่นทางภาคใต้ของเวียดนามได้อย่างแท้จริง และแม้แต่ราชการส่วนท้องถิ่นทางตอนใต้ของเวียดนามเองก็ควบคุมพฤติกรรมของข้าราชการของตนเองไม่ได้เต็มที่เช่นเดียวกัน ปัญหาทุจริตของข้าราชการระดับท้องถิ่นดังกล่าวเป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้ชาวประมงไทยสามารถแก้ปัญหาเฉพาะหน้าของตนได้ในระดับ

หนึ่ง ซึ่งถึงแม้ว่าจะมีความเสี่ยงภัยสูงแต่ผลประโยชน์ที่ได้รับก็คงมีอยู่สูงพอที่จะทำให้ชาวประมงไทยจำนวนมิใช่น้อยที่สนใจจะกระทำการดังกล่าว โดยอาจใช้วิธีติดสินบนข้าราชการส่วนท้องถิ่นของเวียดนามให้ผ่อนปรนและละเลยต่อหน้าที่ ในการควบคุมและป้องกันการลักลอบทำการประมงของเรือต่างชาติในน่านน้ำของเวียดนาม ทำให้ชาวประมงไทยบางส่วนสามารถเลี้ยงตัวเองอยู่ได้ตราบนานเท่านานวันนี้ แต่มาตรการดังกล่าวนี้ภาคเอกชนก็ดำเนินการไปด้วยควบคู่กับการเจรจาในระดับรัฐบาล โดยมีวัตถุประสงค์ในอันที่จะทำให้ชาวประมงไทยสามารถเข้าไปทำการประมงในเขตน่านน้ำของเวียดนามได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งถึงแม้ว่าโดยผิวเผินอาจจะดูประหนึ่งว่ามีช่องทางที่จะบรรลุนิติฐานะได้ระดับหนึ่งแต่ในสภาพความเป็นจริงแล้วโอกาสของความเป็นไปได้ที่รัฐบาลไทยจะสามารถบรรลุนิติฐานะนั้นได้อย่างแท้จริง น่าจะมีความเป็นไปได้ที่ค่อนข้างต่ำ เพราะการที่มีประเทศเพื่อนบ้านอื่น ๆ เช่น มาเลเซีย พม่า¹⁸⁸ บังกลาเทศ และอินเดีย ตลอดจนประเทศอินโดนีเซีย¹⁸⁹ ก็ใช้มาตรการปราบปรามและลงโทษการละเมิดสิทธิอธิปไตยในด้านการประมงในน่านน้ำของตนในลักษณะที่ขัดต่อมาตรา 73 ของอนุสัญญา 1982 เป็นกรณีตัวอย่างอยู่แล้ว และไทยก็ได้ทำความตกลงกับมาเลเซียในเรื่องการประมงในลักษณะที่ทำให้ชาวประมงไทยถูกเอารัดเอาเปรียบอย่างไม่เป็นธรรมที่สุด เป็นกรณีตัวอย่างอยู่แล้วเช่นกัน ทำให้คาดหมายได้ว่าเวียดนามเองคงจะถือเป็นแบบอย่างในการแก้ปัญหาประมงกับไทยด้วย อันจะเป็นเหตุให้ชาวประมงไทยแทบจะไม่ได้รับประโยชน์โดยตรงเลย และในที่สุดหากจะสามารถแสวงหาประโยชน์จากผลของการเจรจาในเรื่องนี้อยู่บ้าง ก็คงจะเป็นในลักษณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนัก เช่น การปิดบังซ่อนเร้นหรือหลบเลี่ยงกฎหมายในรูปแบบต่าง ๆ กัน ซึ่งมีข้อประเด็นข้อกฎหมายที่สมควรจะนำมา วิเคราะห์ในรายละเอียด ณ ที่นี้

หากจะพิจารณากันถึงหนทางแก้ปัญหาเฉพาะหน้าของราชการไทยเกี่ยวกับเรื่องนี้ เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็ค่อนข้างจะเป็นเรื่องที่มีลักษณะชั่วคราว เฉพาะกิจ และเฉพาะกาล โดยอาศัยปัจจัยทางการเมืองเป็นหลัก ซึ่งก็ทำได้แต่เพียงทุเลาความเดือดร้อนของชาวประมงไทยลงไปได้เล็กน้อยเท่านั้น เช่น อาศัยเจตน์จำนงค์ทางการเมืองของฝ่ายเวียดนามที่จะเอาใจประเทศไทยเพื่อผลประโยชน์ตอบแทนทางการเมือง หรือทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ในบางเรื่องเป็นครั้งคราวเท่านั้น อาทิ เมื่อเวียดนามต้องการผลประโยชน์หรือต้องการจะแสดงท่าทีอันเป็นมิตรต่อไทยเนื่องในโอกาสพิเศษ เช่น ระหว่างการ

¹⁸⁸ซึ่งในปัจจุบันนี้ได้ประกาศใช้ชื่อว่า เมียนมาร์ (Myanmar)

¹⁸⁹ถึงแม้ประเทศไทยจะมีได้มีอาณาเขตทางทะเลประชิดหรือปะจันหน้ากับอาณาเขตทางทะเลของอินโดนีเซียทางด้านอ่าวไทย แต่ก็มีกิจการประมงของไทยในน่านน้ำอินโดนีเซียทางด้านอ่าวไทยอยู่ไม่น้อย ซึ่งเป็นกิจกรรมทั้งที่ถูกต้องตามกฎหมาย เพราะได้รับอนุญาตหรือสัมปทานจากอินโดนีเซียอย่างเป็นทางการ และที่เป็นกิจกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่อินโดนีเซียก็มีความอดุลมุลน้อยกว่าเพื่อนบ้านอื่น ๆ

เยือนอย่างเป็นทางการของผู้บริหารหรือข้าราชการระดับสูงของกันและกัน เป็นต้น เวียดนามก็อาจแสดงน้ำใจด้วยการปล่อยตัวชาวประมงไทยซึ่งถูกจองจำเพราะเหตุที่ได้เข้าไปลักลอบทำการประมงในน่านของเวียดนามก่อนที่จะครบกำหนดโทษเพียงเล็กน้อย ซึ่งก็เพียงสามารถบรรเทาความเดือดร้อนของชาวประมงไทยลงได้เพียงบางส่วนเท่านั้น

ส่วนมาตรการและผลสำเร็จที่ทางราชการไทยได้รับในการเจรจากับเวียดนามเกี่ยวกับปัญหาการประมง อันเป็นผลจากการกำหนดอาณาเขตทางทะเลของแต่ละฝ่ายทางด้านอ่าวไทยนั้น ก็เห็นจะได้แก่ มาตรการชั่วคราวที่ฝ่ายไทยเจรจาขอให้ฝ่ายเวียดนามระงับการจับกุมเรือประมงไทยที่เข้าไปทำการประมงในพื้นที่ทางทะเลที่ประเทศทั้ง 2 อ้างสิทธิทับซ้อนกัน ซึ่งในทางปฏิบัติส่วนใหญ่แล้วเวียดนามก็มักจะกระทำตามความตกลงสุภาพบุรุษ (Gentleman's Agreement) ที่มีต่อกันโดยปริยายในเรื่องนี้ เพื่อหวังผลในทางเศรษฐกิจและการเมืองอื่น ๆ ในกรอบกว้าง ๆ แต่บางครั้งก็ยังมีกรณีขัดข้องดังกล่าวยูบบ้าง แต่ปัญหาประมงระหว่างไทยกับเวียดนามในทางปฏิบัติจริงส่วนใหญ่มักจะเป็นเรื่องปัญหาข้อเท็จจริง และปัญหาการนำสืบตามกระบวนการยุติธรรมมากกว่า ซึ่งมักจะเกิดขึ้นในรูปของการกล่าวอ้างที่ขัดแย้งกัน เช่น ทางการเวียดนามอาจอ้างว่าชาวประมงไทยเข้าไปลักลอบทำการประมงในน่านน้ำของเวียดนาม แต่ชาวประมงไทยที่ถูกจับก็อ้างว่าตนถูกจับขณะทำการประมงในพื้นที่ซึ่งทั้ง 2 ประเทศอ้างสิทธิทับซ้อนกัน หรือมีฉนั้นก็มักจะมีการอ้างอยู่เนื่อง ๆ ของชาวประมงไทยว่า การที่ทั้ง 2 ประเทศยังมิได้ตกลงแบ่งอาณาเขตทางทะเลระหว่างกันให้เป็นที่น่าพอใจ และยังไม่มีแผนที่อย่างเป็นทางการที่กำหนดว่าบริเวณที่มีการอ้างสิทธิทับซ้อนกันนั้นมีจุดพิกัดอยู่ ณ ที่ใดบ้าง ทำให้มีอาจทราบได้ว่าขณะที่ทำการประมงอยู่นั้น เรือประมงอยู่ในเขตน่านน้ำของประเทศใดหรืออาจมีการอ้างว่าพลัดหลงเข้าไปในน่านน้ำของเวียดนามโดยไม่ตั้งใจ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ล้วนแต่เป็นปัญหาข้อเท็จจริง และเป็นปัญหาข้อกฎหมายในประเทศทั้งสิ้น มิใช่ปัญหากฎหมายระหว่างประเทศโดยตรง

- ในส่วนที่เกี่ยวกับกัมพูชา

ปัญหาพื้นฐานเบื้องต้นที่เกี่ยวกับการประมงอันเป็นผลจากการที่เกิดมีอาณาเขตทางทะเลซึ่งเกิดขึ้นมาใหม่ในหลายประเภทด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเขตเศรษฐกิจจำเพาะ คือทำให้แหล่งประมงซึ่งเคยเป็นที่ทำมาหากินของชาวประมงไทยนอกชายฝั่งทะเลของกัมพูชากลายเป็นน่านน้ำของกัมพูชาไป อันทำให้ชาวประมงไทยไม่สามารถที่จะเข้าไปทำการประมงในพื้นที่ดังกล่าวโดยเสรีได้อีกต่อไป ซึ่งถึงแม้ว่ากิจการประมงนอกชายฝั่งทะเลของชาวประมงไทยที่กระทำในระดับอุตสาหกรรมจะเพิ่งเริ่มมี

ขึ้นในช่วงระยะเวลาก่อนการเกิดขึ้นของเขตเศรษฐกิจจำเพาะได้ไม่นานนัก¹⁹⁰ แต่ก็ส่งผลต่อกิจการประมงของไทยอย่างใหญ่หลวง เพราะเหตุที่ได้มีการลงทุนประกอบกิจการประมงและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง อาทิเช่น กิจการสะพานปลา อุตสาหกรรมผลิตอาหารกระป๋อง และอุตสาหกรรมโรงน้ำแข็ง ตลอดจนตู้แช่แข็งเพื่อใช้ในการประมง เป็นต้น ทำให้การถูกจำกัดแหล่งทำมาหากินทางประมงซึ่งแต่เดิมมีอยู่มากมายต้องเหลือพื้นที่ที่จำกัดมาก ทำให้ผู้ประกอบการประมงและอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่องดังกล่าว จำเป็นต้องดิ้นรนแสวงหาช่องทางที่จะขยายพื้นที่ทำมาหากินของตนออกไปให้กว้างขวางที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อความอยู่รอดของผู้ประกอบการประมงทั้งหลาย

ทั้งนี้ความไม่สงบและการขาดเสถียรภาพทางการเมืองในประเทศกัมพูชา ในช่วงเวลาแค่ 2 ทศวรรษที่ล่วงนั้นก่อให้เกิดทั้งผลดี และผลเสียต่อกิจการประมงของไทยโดยรวม ดังต่อไปนี้

- ด้านผลเสีย

ผลเสียของความไม่สงบและการขาดเสถียรภาพทางการเมืองในกัมพูชา ได้ทำให้ตลอดช่วงระยะเวลากว่า 2 ทศวรรษที่แล้ว ประเทศกัมพูชาไม่สามารถจะทุ่มเทความสนใจให้แก่การแก้ไขปัญหาอาณาเขตทางทะเลของประเทศของตนได้ เป็นเหตุให้ผู้ประกอบการประมงของไทยไม่อาจทราบได้ว่า อาณาเขตทางทะเลของกัมพูชามีขอบเขตอยู่ ณ ที่ใดบ้าง และปัญหายืดเยื้อมาจนตราบเท่าทุกวันนี้ จนอาจเป็นปัญหาอยู่ต่อไปอีกรายหนึ่ง เพราะเท่าที่ผ่านมาจนบัดนี้ก็ยังไม่ปรากฏว่าได้มีการเจรจาแบ่งอาณาเขตทางทะเลระหว่างไทยกับกัมพูชาอย่างเป็นทางการเลย ถึงแม้จะได้มีการเจรจากันมาครั้งหนึ่งแล้ว ก็ยังถือไม่ได้ว่าเป็นการเจรจาระหว่างประเทศทั้ง 2 อย่างเป็นทางการแต่อย่างใด เพราะเหตุว่าเป็นการเจรจาในระดับเจ้าหน้าที่ของกันและกันเท่านั้น และก็เป็นการเจรจาในช่วงเวลาที่ประเทศกัมพูชาอยู่ใต้การปกครองของรัฐบาลผสม 4 ฝ่าย ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของกลุ่มต่าง ๆ ที่มีอำนาจสูงสุดในกัมพูชาในขณะนั้น ดังนี้ 1) ฝ่ายเจ้าสีหนุ 2) ฝ่ายนายซอนซาน 3) ฝ่ายเขมรแดง ซึ่งอยู่ภายใต้การนำ

¹⁹⁰ กิจการประมงของไทยเริ่มแผ่ขยายออกไปอย่างกว้างขวาง และเพิ่มปริมาณขึ้นถึงระดับเป็นอุตสาหกรรมประมง โดยผลของการขยายตัวของกิจการต่อเรือประมงและผลิตเครื่องมือประมง ในลักษณะเป็นการผลิตในปริมาณมาก ๆ (mass production) ประกอบกับการนำเอาเทคโนโลยี และวิธีการประมงสมัยใหม่มาใช้ในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ในการตรวจหาแหล่งทรัพยากรประมง และการนำเอาวนลาก วนโพงพวง หรือที่เรียกว่า วนลอยขนาดใหญ่ที่มีรัศมีทำการกว้างขวางมากมาใช้ในกิจการประมงของไทย ก่อนที่จะเกิดมีเขตเศรษฐกิจจำเพาะไม่นานนัก ดู ขจรศักดิ์ เวชการัตน์, "การประมงนอกน่านน้ำไทย", ในอนาคตประมงไทย, 2530, หน้า 407 - 410

ของนายพลลพต และนายเขียวสัมพันธ์ และ 4) ฝ่ายเฮง สัมริน¹⁹¹ ซึ่งมีฐานะเป็นเพียงรัฐบาลชั่วคราว โดยมีวัตถุประสงค์ในอันที่จะจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในกัมพูชาเป็นครั้งแรก เพื่อก่อตั้งรัฐบาลอันชอบด้วยกฎหมายของกัมพูชาต่อไป และในการเจรจาครั้งนั้นคณะผู้แทนฝ่ายกัมพูชาก็ทำการเจรจากับคณะผู้แทนไทยในฐานะผู้แทนของส่วนราชการของระบอบเฮง สัมรินโดยมิได้รับการมอบหมายและแต่งตั้งโดย SNC แต่อย่างใด จึงถือมิได้ว่าเป็นการเจรจาระหว่างไทยและกัมพูชา ตามความหมายของกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ถึงกระนั้นก็ได้ทำให้การเจรจาดังกล่าวไร้ประโยชน์เสียทีเดียว เพราะถึงแม้ว่าผู้แทนฝ่ายกัมพูชาจะเป็นเพียงผู้แทนของส่วนราชการภายใต้ระบอบเฮง สัมริน ซึ่งเมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปในประเทศกัมพูชาเสร็จสิ้นแล้ว และมีรัฐบาลโดยชอบด้วยกฎหมาย ภายใต้การนำของรัฐบาลที่มีเจ้ารณฤทธิ์ และนายฮุนเซน เป็นนายกรัฐมนตรี และมีเจ้าสีหนุเป็นพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยเป็นรัฐบาลที่ได้รับการรับรองจากสหประชาชาติ และชาวโลกทั้งหลายขึ้นมากแทนที่รัฐบาลในระบอบเฮง สัมริน ในภาคราชการของกัมพูชาเองก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบแต่อย่างใด เพราะรัฐบาลกัมพูชาอันเกิดจากการเลือกตั้งทั่วไปดังกล่าว ก็ยังคงต้องอาศัยทางราชการกัมพูชาที่สถาปนาและก่อตั้งขึ้นในสมัยที่กัมพูชาอยู่ใต้การปกครองระบอบเฮง สัมรินอยู่เช่นเดิม และถ้าหากจะมีชาวเขมรจากฝ่ายเจ้าสีหนุและฝ่ายนายฮุนเซนเข้าไปสมทบบ้างในภายหลังก็คงมีอยู่เป็นจำนวนน้อยและจำกัดมาก นักวิชาการและเจ้าหน้าที่ฝ่ายเทคนิคของทางราชการกัมพูชาในสมัยนี้ ส่วนใหญ่จึงเป็นนักวิชาการและเจ้าหน้าที่ฝ่ายเทคนิคชุดเดิมอยู่ ดังนั้นแม้ในภายหลังจะได้มีการเจรจากันอย่างเป็นทางการระหว่างประเทศ 2 ขึ้น ท่าทีทางกฎหมายของกัมพูชาก็ไม่น่าจะแตกต่างไปจากท่าทีเดิมในสมัยที่มีการเจรจากันในระดับเจ้าหน้าที่อย่างไม่เป็นทางการดังกล่าว อย่างไรก็ตามที่ปรากฏต่อสาธารณชน แม้แต่ในการเจรจาครั้งนั้นฝ่ายกัมพูชาเองก็ยังมิได้แสดงท่าทีโดยแจ้งชัดว่า การอ้างสิทธิของกัมพูชา (claims) จะยังคงเป็นไปตามการอ้างสิทธิเดิมของกัมพูชาในสมัยที่ประเทศกัมพูชายังอยู่ใต้การปกครองของรัฐบาลลอนนอลหรือไม่¹⁹² เพียงแต่เป็นที่รู้แน่นอนว่ารัฐบาลกัมพูชาปัจจุบันยังไม่ยอมรับหรือแม้แต่รับรู้

¹⁹¹ การอ้างสิทธิของกัมพูชาในสมัยรัฐบาลลอนนอลเกี่ยวกับอาณาเขตทางทะเล มีปรากฏอยู่ในเอกสารและสิ่งตีพิมพ์ของสหประชาชาติ ตลอดจนตำรากฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายทะเลอย่างกว้างขวาง ทั้ง ๆ ที่ไม่ปรากฏว่าประเทศกัมพูชาได้แจ้งการอ้างสิทธิดังกล่าวต่อเลขาธิการสหประชาชาติอย่างเป็นทางการแต่อย่างใด

¹⁹² ความจริงฝ่ายเฮง สัมริน ก็เป็นฝ่ายเขมรแดงเช่นเดียวกับฝ่ายพลลพต และเขียวสัมพันธ์ ที่ร่วมมือกับฝ่ายนายพลลพต และเขียวสัมพันธ์ ในการล้มล้างรัฐบาลนายพลลอนนอลจนแตกพ่ายไป และทำให้ฝ่ายเขมรแดงสามารถเข้ายึดอำนาจในกัมพูชาแล้วสถาปนารัฐบาลเขมรแดง ภายใต้การนำของนายพลลพต และเขียวสัมพันธ์ จะแตกต่างกันก็เพียงว่าเขมรแดงฝ่ายนายพลลพต และเขียวสัมพันธ์ เป็นเขมรแดงที่เลื่อมใสลัทธิคอมมิวนิสต์ตามระบอบของเขมรแดง จึงสนับสนุนจีน และได้รับความช่วยเหลือและสนับสนุนจากจีน ในขณะที่เขมรแดงฝ่ายเฮง สัมริน เลื่อมใสลัทธิคอมมิวนิสต์ในระบอบของเลินิน แต่สนับสนุนสหภาพโซเวียต จึงได้รับความช่วยเหลือจากสหภาพโซเวียตโดยผ่านเวียดนาม และมีกองทัพเวียดนามหนุนหลัง แต่ได้แยกตัวออกมาเป็นปฏิปักษ์กับเขมรแดงฝ่ายพลลพต และเขียวสัมพันธ์ เพราะเหตุที่สามารถแบ่งปันอำนาจกันในการปกครองประเทศ และหันเหทิศทางการเมืองของกัมพูชาให้

การทำสนธิสัญญาเกี่ยวกับเขตแดนที่กัมพูชาได้ทำขึ้น ในสมัยที่อยู่ใต้การปกครองของระบอบเฮง สัมริน

ผลเสียในประการที่ 2 ของความไม่แน่นอนและการขาดเสถียรภาพทางการเมืองในกัมพูชาอีกประการหนึ่งที่เห็นได้ชัดก็คือ ทำให้ยังไม่สามารถจะเปิดการเจรจาอย่างจริงจังและเป็นทางการกับกัมพูชาได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการประมง การกำหนดอาณาเขตทางทะเล หรือเรื่องสัมปทานปิโตรเลียม ซึ่งจะได้นำมาวิเคราะห์ในลำดับต่อไป เพราะฝ่ายกัมพูชาเองก็ยังคงจะต้องหาทางแก้ปัญหาทางการเมืองและปัญหาความมั่นคงในประเทศของตนเสียก่อน ซึ่งเป็นปัญหาที่มีความสำคัญและมีความจำเป็นรีบด่วนกว่ากันมาก ส่วนปัญหาการประมงก็คงปล่อยให้เป็นการละเลยของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นไปก่อน โอกาสที่จะตกลงกับกัมพูชาในหลักการให้เป็นที่แน่ชัดว่า จะให้ชาวประมงไทยเข้าไปทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของกัมพูชาได้เพียงไรหรือไม่ จึงยังไม่อยู่ในวิสัยที่จะกระทำได้ในอนาคตอันใกล้นี้ ทั้งนี้เพราะไม่ว่าจะเป็นการเจรจาด้านการประมง การแบ่งอาณาเขตทางทะเล หรือด้านสัมปทานปิโตรเลียมกับฝ่ายกัมพูชา ก็ย่อมจำเป็นจะต้องทำการค้นคว้าและกำหนดทำที่ที่จะทำให้ประเทศกัมพูชาได้รับประโยชน์สูงสุด จึงจำเป็นต้องมีการเตรียมและศึกษาค้นคว้ากันอย่างจริงจังเสียก่อน ซึ่งก็เป็นสิ่งที่ฝ่ายกัมพูชาก็จะยังไม่เห็นความจำเป็นที่จะถือเป็นความสำคัญอันดับแรกต่อปัญหานี้ เพราะในเมื่อปัญหาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยตลอดจนเสถียรภาพทางการเมืองเป็นเรื่องของความอยู่รอดของรัฐบาลกัมพูชาเอง ดังนั้นชาวประมงไทยจึงแต่เพียงอาศัยการเจรจากับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของกัมพูชา โดยไม่หลักประกันแต่อย่างใดว่า เจ้าหน้าที่กัมพูชาจะไม่บิดพลิ้ว หรือเอารัดเอาเปรียบในภายหลัง เพราะมิได้มีความตกลงกันในระดับรัฐบาลอันเป็นสิ่งที่จำเป็นยิ่ง เพราะการปฏิบัติตามข้อตกลงประเภทนี้เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดพันธกรณีของรัฐที่จะต้องอนุญาตหรือให้สัมปทานแก่เรือประมงต่างชาติ ให้เข้าไปแสวงประโยชน์จากทรัพยากรในน่านน้ำของประเทศทั้ง 2 การทำความตกลงใดในเรื่องนี้ที่มีใช้ความตกลงในระดับรัฐบาลจึงย่อมไม่มีผลผูกพันประเทศกัมพูชาแต่อย่างใด

- ด้านผลดี

แม้ว่าการขาดเสถียรภาพทางการเมืองในกัมพูชา จะส่งผลในทางลบแก่การทำประมงของไทย ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่ก็ยังก่อให้เกิดผลดีต่อกิจการประมงของไทยได้ในระดับหนึ่ง เพราะเหตุที่ว่าการเจรจาระหว่างผู้ประกอบการประมงกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในลักษณะที่ไม่ผูกพันประเทศกัมพูชา

เป็นไปตามแนวทางของตนได้ และเมื่อสามารถกับไ้รัฐบาลเขมรแดงของนายพอล พตไปจากกรุงพนมเปญได้ ด้วยความช่วยเหลือของกองกำลังเวียดนาม ก็ได้ทำการสถาปนารัฐบาลเฮง สัมรินขึ้นปกครองประเทศ โดยได้รับการสนับสนุนของเวียดนามในลักษณะเป็นรัฐบาลหุ่นเชิดของเวียดนาม ซึ่งสหประชาชาติไม่ยอมให้การรับรอง

เช่นนี้ ย่อมมีผลเสมือนเป็นการตัดสินบนเจ้าพนักงานกัมพูชา ดังนั้นจึงไม่จำเป็นจะต้องศึกษาและวิเคราะห์กันในประเด็นข้อกฎหมายอย่างละเอียดลึกซึ้งเหมือนอย่างการเจรจาระดับรัฐบาลด้วยกัน จึงสามารถทำความเข้าใจต่อกันได้อย่างรวดเร็วและไม่มีพิธีรีตอง โดยทุกสิ่งทุกอย่างจะขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ที่ผู้มีอำนาจในระดับท้องถิ่นจะได้รับเป็นค่าตอบแทนอย่างไม่เป็นทางการเท่านั้น โดยอาจเป็นความตกลงอย่างลับ ๆ เพียงมิให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของกัมพูชาเข้มงวดต่อการควบคุมหรือจับกุมผู้ที่ลักลอบเข้าไปทำการประมงในน่านน้ำกัมพูชามากนักเท่านั้นก็ได้ โดยค่าตอบแทนในลักษณะนี้ปกติจะไม่สูงมากนัก ทำให้หลาย ๆ กรณีเป็นการคุ้มค่าต่อการเสี่ยงภัยดังกล่าวข้างต้น

ข้อดีประการที่ 2 คือ การที่รัฐบาลกัมพูชาจำเป็นต้องหันไปให้ความสนใจต่อปัญหาที่เกี่ยวกับเสถียรภาพทางการเมืองและความมั่นคงของประเทศเป็นหลัก ก็ทำให้กัมพูชายังไม่มีเวลาที่จะคิดค้นหาช่องทางที่จะเอารัดเอาเปรียบชาวประมงไทยได้เหมือนกับในกรณีปัญหาประมงระหว่างไทยกับมาเลเซีย ซึ่งหากกัมพูชาจะบิดเบือนกฎหมายระหว่างประเทศและใช้อำนาจในลักษณะเอารัดเอาเปรียบต่อเรือประมงต่างชาติเช่นเดียวกับมาเลเซียแล้ว รัฐบาลกัมพูชาก็จะต้องศึกษาและวิจัยกลไกทางกฎหมายต่าง ๆ แล้วนำมาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สามารถใช้สิทธิเหล่านั้นได้ โดยไม่ขัดต่อกฎหมายภายในของกัมพูชาเอง ดังนั้นการควบคุมดูแลมิให้เรือต่างชาติเข้าไปลักลอบทำการประมงในน่านน้ำของตนจึงไม่เคร่งครัดเหมือนกับทางปฏิบัติของมาเลเซีย ทำให้เรือประมงของไทยสามารถเดินทางผ่านน่านน้ำกัมพูชา เพื่อไปยังน่านน้ำของเวียดนาม อินโดนีเซีย หรือออกสู่ทะเลหลวงได้โดยไม่อุปสรรคมากนัก ซึ่งหากทางกัมพูชาถือปฏิบัติต่อเรือประมงต่างชาติแบบเดียวกับทางปฏิบัติของมาเลเซียแล้ว ก็ย่อมก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการประมงของไทยเป็นอย่างยิ่ง เพราะการที่เรือประมงไทยจะออกสู่ทะเลหลวงก็ดี หรือเดินทางทางไปยังน่านน้ำของประเทศอื่น ๆ ทางด้านอ่าวไทยก็ดี ส่วนใหญ่แล้วจะต้องเดินเรือผ่านน่านน้ำของกัมพูชาทั้งสิ้น

ข้อสังเกตนอกเหนือจากเรื่องผลดีและผลเสียของสถานการณ์ทางการเมืองในกัมพูชาดังที่กล่าวมาแล้วอีกประการหนึ่งก็คือ ทราบเท่าที่ยังไม่มีความตกลงกันระหว่างไทยกับกัมพูชาในเรื่องการประมงอย่างเป็นทางการ โอกาสที่ชาวประมงไทยจะสามารถไปดำเนินกิจการประมงในน่านน้ำของกัมพูชาในรูปของการลงทุนร่วม โดยมีหลักประกันทางกฎหมายอย่างเพียงพอแล้วก็ย่อมเป็นไปได้ยากมาก

2. ปัญหาประมงทางด้านทะเลอันดามัน

ปัญหาที่มีอยู่แล้วและอาจจะเกิดขึ้นในอนาคตสำหรับประเทศไทย อันเป็นผลมาจากการแบ่งอาณาเขตทางทะเลระหว่างประเทศทั้ง 2 ด้านของทะเลอันดามัน ก็มีความใกล้เคียงกับปัญหาทางด้าน

อ่าวไทย โดยมีความแตกต่างที่สำคัญที่สุดอยู่ประการเดียวคือ ทางด้านทะเลอันดามันนั้นมิได้มีความตกลงให้อาณาเขตทางทะเลส่วนใดของประเทศทั้ง 2 เป็นพื้นที่พัฒนาร่วมกันเลย ทั้งนี้เพราะอาณาเขตทางทะเลทางด้านทะเลอันดามันได้มีการทำความตกลงแบ่งปันและกำหนดไว้แล้วโดยแจ้งชัดเกือบทั้งหมด และคงมีเหลืออยู่อีกเพียงเล็กน้อยเท่านั้นที่ยังมิได้มีความตกลงแบ่งอาณาเขตทางทะเลระหว่างกัน อันจะเป็นผลให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติและในทางกฎหมายขึ้นมาได้ ดังจะได้นำมาวิเคราะห์ในรายละเอียด ดังต่อไปนี้

2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการประมงด้านทะเลอันดามันระหว่างไทยกับมาเลเซีย

ลักษณะของปัญหาเกี่ยวกับการประมงระหว่างไทยกับมาเลเซียทางด้านทะเลอันดามันโดยหลักการแล้ว จะมีอยู่แต่เพียงว่าการที่มีการแบ่งอาณาเขตทางทะเลระหว่างกันทางด้านนี้ เป็นเหตุให้ชาวประมงไทยต้องเสียพื้นที่ทำกินแต่เดิมไปเป็นอันมาก เพราะอาณาบริเวณซึ่งเคยสามารถเข้าไปทำการประมงได้โดยเสรีในสมัยก่อนที่ได้กลายเป็นน่านน้ำของมาเลเซียไปแล้ว ในปัจจุบันกลับกลายเป็นเขตประมงที่อยู่ใต้อาณาจอธิปไตยของมาเลเซียแต่ผู้เดียว ชาวประมงไทยจึงไม่สามารถเข้าไปทำการประมงในน่านน้ำดังกล่าวได้อีกต่อไป โดยปราศจากความยินยอมของประเทศมาเลเซีย และหากจะขอสัมปทานเข้าไปทำการประมงในน่านน้ำดังกล่าวของมาเลเซีย ก็จะทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเหมือนกับทางด้านอ่าวไทย เพราะมาเลเซียจะยอมให้เรือประมงไทยเข้าไปทำการประมงในน่านน้ำมาเลเซียได้เพียงในรูปของการร่วมทุนกับฝ่ายมาเลเซีย (joint venture) เท่านั้น และหลักการของการร่วมทุนในทางปฏิบัติของมาเลเซีย ซึ่งเป็นหลักการเดียวกันทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นหลักการที่ใช้ทางด้านอ่าวไทยหรือที่ใช้ทางด้านทะเลอันดามันก็ตาม ก็เป็นหลักการที่เอารัดเอาเปรียบในลักษณะที่เป็นการโอนกิจการเป็นของรัฐ (nationalization) โดยปราศจากการให้เงินชดเชย (compensation) ซึ่งเป็นสิ่งที่ชาวประมงไทยมีอาจจะยอมรับได้ และมีผลเท่ากับห้ามมิให้ชาวประมงไทยเข้าไปทำการประมงในน่านน้ำมาเลเซียโดยเด็ดขาด เพราะแม้ชาวประมงไทยจะอ้างหลัก historical title เพื่อเข้าไปทำการประมงในน่านน้ำมาเลเซีย หลักการดังกล่าวนี้ศาลโลกเคยรับรองเอาไว้ในคดี Fisheries ระหว่างอังกฤษ กับ ไอร์แลนด์ก็ได้ถูกบิดเบือนดัดแปลงไป โดยที่ประชุม UNCLOS III จนไม่อาจอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้อ้างสิทธิตามหลักการดังกล่าวได้อีกต่อไป ยิ่งกว่านั้นอุปสรรคสำคัญสำหรับการประมงไทยทางด้านทะเลอันดามันก็คือ เขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทยในฝั่งทะเลอันดามันกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทยทางอ่าวไทย ก็ไม่มีเส้นทางที่จะเชื่อมโยงถึงกันได้โดยตรงโดยไม่ต้องผ่านน่านน้ำของมาเลเซีย ดังนั้นการที่จะนำเรือประมงจากทางด้านอ่าวไทยไปใช้ประโยชน์ด้านการประมงทางด้านทะเลอันดามันจึงต้องประสบอุปสรรคอย่างยิ่ง ตราบเท่าที่มาเลเซียยังคงยึดถือทางปฏิบัติที่เอารัดเอาเปรียบ และขัดต่อ

มาตรฐานสากลด้านการขบวนการยุติธรรมอยู่อีกดังกล่าวนั้น¹⁹³ แต่ในอีกแง่หนึ่งจะเห็นได้ว่า ปัญหาและอุปสรรคบางส่วนทางด้านการประมงของไทยทางฝั่งทะเลอันดามัน จะมีอยู่น้อยกว่าทางด้าน อ่าวไทยในแง่ที่ว่า อาณาเขตทางทะเลส่วนใหญ่ของไทยได้ถูกกำหนดไว้โดยแจ้งชัดโดยสนธิสัญญาที่กระทำกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างเป็นทางการ ซึ่งรวมทั้งที่ทำไว้กับมาเลเซียด้วย ทำให้ชาวประมงไทย สามารถทราบได้แน่ชัดว่า มีอาณาบริเวณใดบ้างที่ตนจะสามารถเข้าไปทำการประมงได้โดยเสรี โดยไม่เสี่ยงต่อการที่จะถูกประเทศเพื่อนบ้านจับกุมและลงโทษ ดังนั้น ปัญหาที่สำคัญและใหญ่ที่สุดสำหรับ ชาวประมงไทยจึงมีอยู่เพียงอย่างเดียวคือ ปัญหาว่าทรัพยากรประมงในน่านน้ำของไทยเราได้ร่อยหรอ จนมีเหลือไม่พอเพียงสำหรับความต้องการของชาวประมงไทย

นอกจากปัญหาที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ชาวประมงไทยก็อาจจะประสบปัญหาในทางปฏิบัติได้อีก ประการหนึ่งคือ ถึงแม้ว่าจะมีความตกลงแบ่งอาณาเขตทางทะเลส่วนใหญ่เกือบทั้งหมดระหว่างไทยกับ มาเลเซียทางด้านทะเลอันดามันอย่างเป็นทางการแล้วก็ตามแต่ก็ยังเหลืออาณาเขตทางทะเลอีกเล็กน้อย ณ บริเวณใกล้ฝั่งทะเลที่ยังตกลงกันไม่ได้ อันเป็นผลจากการที่ทั้ง 2 ประเทศยังไม่สามารถตกลงกันใน ลักษณะถาวรได้ว่า เส้นแบ่งอาณาเขตทางบกระหว่างไทยกับมาเลเซียตรงปากแม่น้ำปะลิสอยู่ ณ ที่ใด จึงได้ตกลงกำหนดให้จุดปลายสุดของเส้นแบ่งอาณาเขตทางทะเลระหว่างกัน ซึ่งอยู่ห่างจากฝั่งทะเล ออกไป 300 เมตร อันถือว่าเป็น *swinging point* ที่จะโยงไปต่อกับจุดนอกสุดของเส้นแบ่งอาณาเขต ทางบกระหว่างประเทศทั้ง 2 ซึ่งจะสามารถทราบได้ว่าอยู่ ณ ที่ใด ก็ต่อเมื่อประเทศไทยและมาเลเซีย สามารถตกลงแบ่งอาณาเขตทางบกกันได้จนตลอดแนวแล้วเท่านั้น

2.2 ในส่วนที่เกี่ยวกับอินโดนีเซีย

ในส่วนที่เกี่ยวกับอินโดนีเซียในเรื่องปัญหาประมงทางด้านทะเลอันดามันนั้น ไม่มีความแตกต่างกับทางด้านอ่าวไทยแต่อย่างใด

2.3 ในส่วนที่เกี่ยวกับอินเดีย

ยังไม่ปรากฏว่าพื้นที่ในอาณาเขตทางทะเลของไทยที่ต่อเนื่องหรือประชิดติดกับอาณาเขตทาง ทะเลของอินเดีย จะมีศักยภาพที่จะมีทรัพยากรปิโตรเลียมเลย ปัญหาระหว่างประเทศทั้ง 2 จึงมีเพียง ด้านการประมงเท่านั้น และโดยที่มีอาณาเขตทางทะเลที่กำหนดเอาไว้โดยผลของความตกลงระหว่างกัน อย่างแจ้งชัดแล้ว ปัญหาด้านการประมงก็เกิดมีได้เพียงกรณีเดียวคือ การละเมิดน่านน้ำของกันและกัน เท่านั้น

¹⁹³ Supra 2.1 ก, 1.1

2.4 ในส่วนที่เกี่ยวกับประเทศเมียนมาหรือพม่า

ปัญหาสำหรับประเทศไทยอันเป็นผลจากการแบ่งอาณาเขตทางทะเลกับพม่านั้นมีลักษณะเหมือนกับปัญหาที่ไทยมีกับมาเลเซียเกือบทุกประการ ปัญหาระหว่างไทยกับพม่าจึงมีอยู่เพียงในเรื่องการประมงเท่านั้น ซึ่งในเมื่อมีความตกลงกำหนดอาณาเขตทางทะเลระหว่างกันโดยแจ้งชัดแล้ว ปัญหาที่มีอยู่เพียงประการเดียวคือ ปัญหาการละเมิดน่านน้ำเข้าไปลักลอบทำการประมงในน่านน้ำของกันและกันเท่านั้น ความแตกต่างจากกรณีของมาเลเซียในประการสำคัญก็มีอยู่เพียงประการเดียวคือ ชาวประมงไทยไม่มีข้ออ้างใด ๆ ที่จะผ่านน่านน้ำของพม่าได้ เพราะการจะอ้างว่าต้องเดินทางจากน่านน้ำของไทยทางด้านทะเลอันดามัน เพื่อไปยังน่านน้ำของไทยทางด้านอ่าวไทยนั้นย่อมมีอาจจะกระทำได้ เพราะน่านน้ำของพม่ามีช่องทางระหว่างน่านน้ำไทยทั้ง 2 ฝ่าย ปัญหาประมงระหว่างไทยกับพม่าที่อาจมีขึ้นได้ก็จะจำกัดอยู่ในบริเวณพื้นที่ที่ไม่กว้างขวางนัก กล่าวคือ อยู่ในระยะที่สามารถมองเห็นได้ด้วยตาเปล่า เพราะมีการจำกัดอยู่แต่เพียงบริเวณแม่น้ำปากจั่นเท่านั้นที่ได้มีความตกลงแบ่งปันอาณาเขตทางทะเลต่อกัน ทั้งนี้เพราะว่าเส้นแบ่งอาณาเขตทางทะเลระหว่างไทยกับพม่าสิ้นสุดลงเพียง ณ จุดที่เรียกว่าSwinging point ซึ่งอยู่ห่างจากแม่น้ำปากจั่นออกไปเพียงเล็กน้อย เพราะทั้ง 2 ฝ่ายยังไม่อาจตกลงกันได้ว่าเกาะชั่นก เกาะคัน และเกาะหลามตรงบริเวณปากแม่น้ำปากจั่นนั้นเป็นดินแดนของพม่าหรือของไทยดังกล่าวก่อนแล้วข้างต้น ซึ่งจะทำให้ชาวประมงที่ทำการประมงขนาดเล็กด้านประชิดริมฝั่งทะเลต้องเสี่ยงต่อการเกิดปัญหาได้ จากการถูกจับกุมเมื่อเข้ามาทำการประมงในอาณาบริเวณที่ยังขาดความแน่นอนดังกล่าวได้ ทำนองเดียวกันกับที่อาจเกิดขึ้นได้ระหว่างไทยกับมาเลเซียตรงปากแม่น้ำปะลิส พื้นที่ทางทะเลตรงปากแม่น้ำปากจั่นก็ไม่มีลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่แสดงว่ามีศักยภาพที่จะมีทรัพยากรปิโตรเลียมแต่อย่างใด จึงไม่มีโอกาสที่จะมีปัญหาระหว่างไทยกับพม่าได้เลย นอกจากนี้ในทางปฏิบัติแล้วปรากฏว่า สำหรับเรือประมงที่ได้รับอนุญาตให้เข้าไปทำประมงในน่านน้ำพม่าได้บางส่วน ก็ก่อปัญหาไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อบังคับที่ตกลงกับพม่าไว้ เช่น ทำประมงนอกเขตสัมปทานด้วยการใช้ตาอวนผิดขนาด มีลูกเรือพม่าเกินกว่ากำหนด การใช้วิทยุสื่อสารที่ไม่ได้รับอนุญาต การหลีกเลียงการตรวจสอบการเข้าออก เป็นต้น อันทำให้ทางการพม่าถึงกับยุติการอนุญาตให้ทำการประมงทั้งหมดในบางช่วงเวลา ดังนั้นทางการไทยจึงจำเป็นต้องให้การศึกษา สร้างวินัย และความคุมพฤติกรรมของลูกเรือประมง ให้อยู่ในระเบียบเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม แต่ปัญหาที่ร้ายแรงจากทางการพม่าก็คือ ยังมีได้ให้ความคุ้มครองและความปลอดภัยต่อเรือประมงไทยที่มักถูกกลุ่มอิทธิพลบังคับให้จ่ายเงินประกันความปลอดภัย และทางการพม่าได้ปรับปรุงบทลงโทษเรือประมงต่างชาติที่ละเมิดกฎหมาย ซึ่งรวมโทษจำคุก 10 - 47 ปี ตามแต่การกระทำความผิด อันขัดต่ออนุสัญญา 1982 แต่ซึ่งทั้งไทยและพม่าต่างก็ยังไม่เป็นภาคี โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางการพมามักใช้ความ

1. ข้อพิจารณาทั่วไปของความตกลงอนุวัติการอนุสัญญา 1982 และหน้าที่ของรัฐในการอนุรักษ์ประชากรของสัตว์น้ำตามข้อตกลง ค.ศ.1995¹⁹⁶

หลังจากที่อนุสัญญาสหประชาชาติ ค.ศ.1982 ได้ให้สิทธิแก่รัฐในการทำประมงทั้งในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและในทะเลหลวง แต่ในขณะเดียวกันก็กำหนดหน้าที่ในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรประมงไว้ให้ยั่งยืนเพียงพอสำหรับประชากรโลกรุ่นต่อ ๆ ไปด้วย อีกทั้งนานาชาติยังมองเห็นประโยชน์ร่วมกันในหลักการที่จะให้มีการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงโดยอาศัยกฎเกณฑ์ข้อบังคับระหว่างประเทศ และความร่วมของนานาชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับการอนุรักษ์ประชากรชนิดพันธุ์ที่อพยพย้ายถิ่นไกล ซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีลักษณะพิเศษคือ เมื่อเกิดเขตทางทะเลขึ้นใหม่ตามอนุสัญญา ค.ศ.1982 จึงทำให้วงจรชีวิตของทรัพยากรประมงเหล่านี้ต้องผ่านเขตทางทะเลต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐชายฝั่ง และที่อยู่นอกเหนือเขตอำนาจของรัฐชายฝั่งได้ ดังนั้นการใช้มาตรการอนุรักษ์ภายในอาณาเขตทางทะเลของรัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องตามวงจรชีวิตของทรัพยากรนี้ จึงต้องมีการประสานกันเพื่อจะทำให้บรรลุผลแห่งการจรรายั่งยืนของชนิดพันธุ์สำหรับประชากรโลกในอนาคต ดังนั้นหากรัฐชายฝั่งและรัฐที่ทำการประมงในทะเลหลวงต่างก็ไม่ร่วมมือและยอมเสียสละบ้าง รัฐทั้งปวงก็จะสูญเสียผลประโยชน์จากการประมงทั้งหมดต่อไป เพราะชนิดพันธุ์เหล่านี้จะสูญพันธุ์ไปในที่สุด¹⁹⁷ ด้วยเหตุนี้นานาชาติจึงจัดให้มีการประชุมระดับสากลเพื่อประกาศเจตนารมณ์ร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรที่เกี่ยวข้องแม้ในทางกฎหมายข้อมติเหล่านี้จะไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย แต่ก็สะท้อนความเห็นของนานาชาติที่แสดงออกถึงความจำเป็นที่ต้องมีกฎเกณฑ์ข้อบังคับในการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรประมง นี้¹⁹⁸

นี้ส่วนใหญ่จึงได้แต่เพียงนำปัญหาข้อกฎหมายบางประการมาวิเคราะห์ไว้ ณ ที่นี้ พอให้เห็นเป็นตัวอย่างเฉพาะส่วนที่จะมีผลกระทบต่อการอธิปไตย และการใช้เขตอำนาจของราชอาณาจักรไทยในน่านน้ำไทยเท่านั้น ส่วนการวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายในรายละเอียดเกี่ยวกับความตกลงดังกล่าว เป็นเรื่องที่ต้องนำไปวิเคราะห์ต่อไป

¹⁹⁶ ดู วิวัฒนาการของกฎหมายทะเลในเรื่องการทำประมงในทะเลหลวง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นกฎหมายในภาพรวมของอนุสัญญาสหประชาชาติ วันที่ 4 ธันวาคม 1995 ใน Laurent Lucchini, Michel Voelckel, Droit de la mer, Tome 2, Volume 2, Navigation et Pêche, A. Pedone, Paris, 1996, หน้า 639 - 692 และ D.H. Anderson, " the straddling stocks agreement of 1995 - An initial assessment, " International and Comparative Law Quarterly, vol. 45, part 2, April 1995 หน้า 463 - 475 และ Habib Gherari, "L' accord du 4 août 1995 sur les stocks chevauchants et les stocks de poissons grands migrants", RGDI, 1995, no.2 หน้า 367 - 390

¹⁹⁷ ดู William T. Burke The New International Law of Fisheries UNCLOS 1982 and Beyond, Clarendon Press, Oxford, 1994 หน้า 90

¹⁹⁸ ดู Moritaka Hayashi "The Role of the United Nations on Managing the World's Fisheries", ใน Gerald H. Blake, William J. Hildesley, Martin A. Pratt, Rebecca J. Ridley, Clive H. Schofield (Editors), The Peaceful

ได้แก่ ปฏิญญาสากล ณ เมืองแคนคูน พ.ศ.2535 (Cancun Declaration 1992) ซึ่งเน้นการทำประมงอย่างรับผิดชอบ, ปฏิญญาสากล ณ นครริโอ เดอจาเนโร พ.ศ.2535 (Rio Declaration 1992) และแผนปฏิบัติการที่ 21 ของที่ประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Agenda 21) ซึ่งกำหนดแผนแม่บทของโลกในการดำเนินการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม แนวทางการทำประมงอย่างรับผิดชอบของ Code of Conduct for Responsible Fisheries ค.ศ.1995 (พ.ศ.2538) ขององค์การอาหารและยาแห่งสหประชาชาติ ซึ่งจะได้อธิบายไว้ในรายละเอียดต่อไป, ปฏิญญาเกียวโต ค.ศ.1995 อันยืนยันหลักการในข้อมติก่อนหน้านั้น และมีเป้าหมายให้เกิดความเพียงพอของอาหารจากทรัพยากรประมงที่ยั่งยืน อีกทั้งข้อมติของสหประชาชาติเกี่ยวกับการทำประมงในทะเลหลวง เช่นใน ค.ศ.1989¹⁹⁹, 1991 เป็นต้น อนึ่งการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (UNCED) ณ นครริโอ เดอจาเนโร ประเทศบราซิล เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ.2535 เป็นผลให้เกิดอนุสัญญาที่สำคัญต่อการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อมอีก 2 ฉบับคือ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity) และอนุสัญญาแผนแม่บทของสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิศาสตร์ (United Nations Framework Convention on Climate Change) ซึ่งจะมีผลต่อการคุ้มครองสภาพแวดล้อมทางทะเล และโดยเฉพาะอย่างยิ่งมีอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับทรัพยากรประมงชนิดพันธุ์นี้คือ ข้อตกลงการส่งเสริมการปฏิบัติตามมาตรการระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์และจัดการโดยเรือประมงในทะเลหลวง (Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas) และข้อตกลงเพื่อการอนุรักษ์ของข้อบทอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ.1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์และจัดการประชากรของสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่เคลื่อนย้ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตทางทะเล และประชากรของสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่อพยพย้ายถิ่นไกล (The Agreement for the Implementation of the Law of the Sea on 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks) ค.ศ.1995 ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า ข้อตกลง ค.ศ.1995

Management of Transboundary Resources. Graham & Trotman / Martinus Nijhoff, London, Dordrecht, 1995, หน้า 377 - 378

¹⁹⁹ Michel SAVINI, "La réglementation de la pêche en haute mer par l'Assemblée Générale des Nations Unies (A propos de la résolution 44/225 sur les grands filets maillants dérivants", A.F.D.I. 1990, หน้า 777 - 817

โดยหลักการและเจตนารมณ์ของการยกเว้นความตกลงอนุวัติการอนุสัญญา 1982 ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์มวลสัตว์น้ำนั้น มุ่งเน้นแต่เพียงการกำหนดมาตรการและสร้างหลักกฎหมายที่จะทำให้สามารถควบคุมพฤติกรรมของรัฐชายฝั่งให้สอดคล้องกับพันธกรณีของรัฐชายฝั่งตามอนุสัญญา 1982 เท่านั้น และได้ตกลงกำหนดเป็นหลักการกันไว้ในขณะที่เริ่มประชุมยกเว้นความตกลงดังกล่าวนี้ว่า ความตกลงนี้จะมีลักษณะเป็นการเสริมหลักการในอนุสัญญา 1982 ให้บริบูรณ์ขึ้น มิใช่เป็นการแก้ไขหลักการในอนุสัญญา 1982 แต่อย่างใด ดังนั้นจึงไม่น่าจะกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์และพฤติกรรมของประเทศไทย หากประเทศไทยถือปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศในเรื่องการอนุรักษ์พันธุ์มวลสัตว์น้ำโดยเคร่งครัด อนึ่งถึงแม้ว่าความตกลงอนุวัติการฉบับนี้จะยังไม่มีผลบังคับใช้กับประเทศไทยในทางกฎหมายในฐานะเป็นกฎหมายในรูปของสนธิสัญญา (Conventional Law) แต่การที่ความตกลงฉบับนี้เป็นผลจากการยกเว้นร่วมกันของผู้แทนของนานาชาติ และประชาคมระหว่างประเทศเองก็ได้ลงมติรับเอาโดยฉันทมติแล้ว ยิ่งกว่านั้นประเทศไทยก็ยังยินยอมลงมติรับเอาข้อมติของสหประชาชาติที่ให้การรับรองความตกลงฉบับนี้ด้วย จึงย่อมทำให้หลักการในความตกลงดังกล่าวมีลักษณะเป็นหลักการอันพึงปรารถนาในสายตาของประชาชาติทั้งปวง กล่าวคือ เป็นสิ่งที่เรียกว่า *lex ferenda* หรือ Soft Law²⁰⁰ แต่ในทางปฏิบัติจริงบรรดาชาติมหาอำนาจทางทะเลทั้งหลายต่างก็แสดงท่าทีอย่างแข็งขันที่จะนำเอาหลักการในความตกลงฉบับนี้มาใช้บังคับกับรัฐที่มีได้เป็นภาคีด้วยอย่างน้อยก็ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับน่านน้ำสากลที่ติดกับน่านน้ำของตน ทั้งนี้แม้ว่าหลักกฎหมายในความตกลงนี้หลายประการจะขัดต่ออนุสัญญา 1982 โดยแจ้งชัด ตัวอย่างเช่น อำนาจในการตรวจและจับเรือที่ละเมิดหลักกฎหมายใน ความตกลงฉบับนี้ แต่ก็เป็นที่เห็นชัดเช่นกันว่ามีหลายเรื่องในความตกลง

²⁰⁰ ถึงแม้ในอดีตนานาชาติจะถือเป็นหลักการว่า *de lege ferenda* เป็นเพียง law as it should be ซึ่งหมายความว่า เป็นเพียงสิ่งพึงปรารถนาเท่านั้น ยังไม่มีผลเป็น *lex lata* ที่จะใช้บังคับได้โดยทั่วไป (*erga omnes*) แต่ในยุคปัจจุบันแนวโน้มในทางปฏิบัติของนานาชาติเห็นได้ชัดว่า สิ่งที่ไม่อดีตเป็นเพียงสิ่งพึงปรารถนาเท่านั้น ปัจจุบันกลับมีแนวความคิดที่จะถือว่า *lex ferenda* เป็นมาตรฐานระหว่างประเทศ อันเป็นที่มาของแนวความคิดที่ให้อำนาจ *lex ferenda* เป็น Soft Law ซึ่งประเทศมหาอำนาจทั้งหลายโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา มักใช้เขตอำนาจเบี่ยงคับทั้งทางตรงและทางอ้อมให้ประเทศอื่น ต้องถือปฏิบัติตามและในกรณีของสหรัฐถึงกับมีกฎหมาย (มาตรา 301 ของ Omnibus Trade Act) ซึ่งให้อำนาจสหรัฐลงโทษทางเศรษฐกิจกับประเทศที่ไม่ถือปฏิบัติตาม Soft Law ได้ด้วย กล่าวคือภายใต้กฎหมายของสหรัฐอเมริกาจะมีการห้ามนำเข้าผลิตภัณฑ์ประมง เมื่อกิจกรรมของต่างประเทศกระทบโครงการอนุรักษ์ระหว่างประเทศ ผนวกกับความกดดันระดับการทูต อันเป็นผลทำให้ประเทศประมงเช่น ญี่ปุ่น เกาหลี ได้หันต้องยุติกิจกรรมดังกล่าว เช่น การใช้แท อวน ที่ไม่ได้มาตรฐานระหว่างประเทศในทะเลหลวง ดู Ted L. McDorman, The Impact of International Trade Ideology on fishing and shipping, draft paper for SEAPOL Tri - Regional Conference on Current Issues in Ocean Law, Policy and Management : Southeast Asia, North Pacific, and Southeast Pacific, Bangkok, December 13 - 16, 1994, หน้า 10 - 12

ฉบับนี้ที่รัฐชายฝั่งจะไม่ยินยอมให้รัฐอื่นเข้ามาสอดแทรก หรือเข้ามาใช้เขตอำนาจโดยตรงในน่านน้ำซึ่งอยู่ภายใต้เขตอำนาจของตน

ผลกระทบของความตกลงอนุวัติการอนุสัญญา 1982 เกี่ยวกับการอนุรักษ์มวลสัตว์น้ำสามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 ส่วน ดังต่อไปนี้คือ ส่วนที่กระทบต่อสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชาติทั้งหมดโดยส่วนรวม กับส่วนที่กระทบต่อสิทธิประโยชน์ของประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งนี้เพราะมวลสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ซึ่งคร่อมอยู่ระหว่างน่านน้ำของไทยกับน่านน้ำของรัฐชายฝั่งเพื่อนบ้าน กับมวลสัตว์น้ำที่ย้ายถิ่นฐานอยู่ตลอดเวลา เช่น ปลาทูน่า ซึ่งจะมีถิ่นฐานอยู่ ณ บริเวณชายฝั่งเพียงชั่วระยะเวลาหนึ่ง แล้วต่อจากนั้นก็ย้ายถิ่นฐานไปยังพื้นที่ต่าง ๆ โดยเฉพาะในน่านน้ำสากล โดยที่การประมงในพื้นทะเลนอกอาณาเขตทางทะเลของรัฐชายฝั่ง ซึ่งแต่เดิมสามารถกระทำได้โดยเสรีตามหลักเสรีภาพในน่านน้ำสากล (Freedom of the High Seas) แต่ต่อมาได้มีการจำกัดและควบคุมการทำการประมงในทะเลหลวง เพราะเหตุที่ทรัพยากรประมงในน่านน้ำสากลเริ่มร่อยหรอลงจนปลาบางประเภทถึงกับสูญพันธุ์ไปก็มี อาทิ ปลาวาฬสีฟ้า (Blue Whales) ซึ่งเป็นปลาวาฬชนิดใหญ่ที่สุด ปัจจุบันก็ยังมีเหลือเพียงหลักฐานในประวัติศาสตร์ว่าครั้งหนึ่งเคยมีปลาวาฬชนิดนี้อยู่ การทำการประมงในปริมาณระดับอุตสาหกรรมอันเป็นผลจากการพัฒนาของเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่ใช้เครื่องมืออันทันสมัยในการตรวจหาแหล่งทรัพยากรประมงทั้งในบริเวณผิวน้ำและลงไปใต้ทะเลลึก โดยอาศัยทั้งเครื่องโซนาร์และเรดาร์ตลอดจนอุปกรณ์ตรวจหาและเก็บข้อมูลจากระยะทางไกลผ่านดาวเทียม (Remote Sensing) ทำให้มนุษย์สามารถทราบถึงแหล่งที่อยู่อาศัยและปริมาณของทรัพยากรประมงนอกน่านน้ำของรัฐชายฝั่งอย่างละเอียด เครื่องใช้ในการประมงก็เพิ่มประสิทธิภาพสูงขึ้นอย่างมากมาย ศักยภาพในการทำการประมงของเรือประมงสมัยใหม่ที่มีขนาดใหญ่ซึ่งเรียกกันว่า โรงงานลอยน้ำเหล่านี้ ทำให้มนุษย์สามารถจับสัตว์น้ำได้ในปริมาณสูงมาก ไม่ว่าจะเป็นสัตว์น้ำขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่เพียงไรก็ไม่อาจพ้นเงื้อมมือมนุษย์ไปได้ การทำการประมงในปริมาณที่สูงเกินกว่าอัตราการเกิดของทรัพยากรประมงในทะเลหลวง ทำให้ทรัพยากรประมงในน่านน้ำสากลเริ่มร่อยหรอลง (depleted) จึงได้เริ่มมีความพยายามที่สงวนพันธุ์สัตว์น้ำและควบคุมการทำการประมงนอกน่านน้ำของรัฐชายฝั่งมากขึ้นตามลำดับ นับตั้งแต่สัตว์น้ำขนาดใหญ่ เช่น ปลาวาฬ ตลอดถึงสัตว์ครึ่งน้ำครึ่งบก อาทิ แมวน้ำ²⁰¹ เป็นต้น ต่อมาการควบคุมได้เริ่มหันเข้าไปหาทรัพยากรทางทะเลที่มนุษย์ชาติปรารถนาจะสงวนเอาไว้ให้สูญพันธุ์ ซึ่งไม่เข้าข่ายทรัพยากรประมงดังกล่าวข้างต้น อันได้แก่ ปลาโลมา เต่าทะเล ปลากระเบน พะยูน ซึ่งใกล้จะ

²⁰¹ ถึงแม้แมวน้ำจะเป็นสัตว์ครึ่งน้ำครึ่งบก แต่ก็ถือว่าเป็นสัตว์ที่อยู่ในทะเลหลวงเพราะมักจะอาศัยอยู่บริเวณขั้วโลก ซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของมนุษยชาติ ที่ห้ามมิให้ใครได้เข้าครอบครองและยึดถือเป็นของตน อาทิ ทวีปแอนตาร์กติกาจึงไม่ถือว่าเป็นน่านน้ำของประเทศใดประเทศหนึ่ง กล่าวคือ เป็นส่วนหนึ่งของน่านน้ำสากล

สูญพันธุ์แล้ว ต่อจากนั้นการอนุรักษ์ก็เริ่มหันเหไปสู่ทรัพยากรประมงอื่น ๆ เช่น ปลา cod กุ้งทะเล และ ปูทะเล ทั้งนี้โดยยังมีได้ขยายขอบเขตไปถึงปลาทูน่า ซึ่งเป็นทรัพยากรประมงที่มีราคาสูง และมียู้อย่างแพร่หลายเป็นแหล่งรายได้หลักของประเทศมหาอำนาจทางทะเลทั้งหลาย ทำให้ปลาทูน่าเกิดรอยร่อยหรือลงอย่างรวดเร็วจนมีแนวโน้มว่าจะเริ่มสูญพันธุ์ไปอีกด้วยเช่นกัน ซึ่งหากปริมาณปลาทูน่าและปลาคอดลดลงจนกุ้งและปูทะเลขนาดใหญ่ร่อยหรือลงจนไม่เพียงพอสำหรับการบริโภคของชาวโลกโดยส่วนรวมแล้ว ก็จะส่งผลกระทบทางเศรษฐกิจต่อประเทศที่ทำการประมงอย่างรุนแรง และในระยะยาวก็อาจจะถึงกับทำให้วันข้างหน้ามนุษย์จะเริ่มขาดแคลนอาหารก็เป็นได้²⁰² สหประชาชาติจึงหันมาให้ความสำคัญต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงนี้ ซึ่งในเมื่อจะมีการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงนี้แล้ว ก็ได้ขยายขอบเขตการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงในน่านน้ำสากลให้ครอบคลุมในขอบข่ายที่กว้างขวางยิ่งขึ้นอีก และโดยที่ผลของการศึกษาวิเคราะห์สถานะความเป็นอยู่และอุปนิสัยตลอดจนถิ่นที่อยู่ (habitat) รวมทั้งระบบนิเวศน์ (ecosystem) ด้วย จึงได้พบว่าทรัพยากรประมงหลายประเภทที่ใช้ชีวิตส่วนหนึ่งอยู่บริเวณนอกฝั่งทะเล (offshore) และอีกส่วนหนึ่งอยู่ในน่านน้ำสากล และในส่วนที่อยู่ในบริเวณนอกฝั่งทะเลเองก็ยังมีส่วนที่คร่อมอยู่ในน่านน้ำของประเทศเกินกว่า 1 ประเทศขึ้นไป เช่น ปลาทูน่า เป็นต้น จึงได้รวมเอาทรัพยากรประมงประเภทนี้เข้ามาจัดอยู่ในกลุ่มเดียวกันกับที่เรียกว่า ทรัพยากรประมงที่อาศัยอยู่ในบริเวณซึ่งคร่อมน่านน้ำต่าง ๆ (Straddling Fish Stocks) และในขณะเดียวกันเพื่อจะให้ได้รวมถึงปลาทูน่าและปลาคอด ตลอดจนทรัพยากรประมงอื่น ๆ ที่อยู่ในทะเลหลวงเป็นส่วนใหญ่ และมีการที่ย้ายถิ่นอยู่ตลอดเวลาจึงได้แยกเป็นประเภทอีกพวกหนึ่ง เรียกว่า ทรัพยากรประมงที่ย้ายถิ่นฐานตลอดเวลา ซึ่งแต่เดิมเรียกว่า Highly Migratory Stocks เพื่อจะให้ครอบคลุมและมีความหลากหลายอย่างกว้างขวางที่สุด แต่ต่อมาก็เปลี่ยนมาใช้ชื่อว่า Highly Migratory Fish Stocks โดยเป็นที่เข้าใจกันว่าหมายรวมถึง ทรัพยากรประมงที่มีไขปลาด้วย (non fish species) กล่าวคือ รวมทั้งปลาและทรัพยากรประมงอื่นที่มีไขปลา เช่น แมงกะพรุน ปลิงทะเล กุ้ง หอย ปู เป็นต้น²⁰³

²⁰² ผลผลิตด้านการประมงทะเลของโลกได้เริ่มลดลงจากปี พ.ศ.2532 และผลผลิตของประชากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่เคลื่อนย้ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตทางทะเล (Straddling Fish Stocks) มีปริมาณลดต่ำลงเช่นกัน ส่วนประชากรของสัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นไกล (Highly Migratory Fish Stocks) มีปริมาณการจับเพิ่มขึ้นน้อยมาก มีเรือทำประมงในทะเลหลวงกว่า 1,000 ลำ จาก 11 ประเทศ คือ ญี่ปุ่น เกาหลี จีน ไต้หวัน นอร์เวย์ สเปน ฝรั่งเศส อิตาลี สหราชอาณาจักร รัสเซีย และสหรัฐอเมริกา ซึ่งสาเหตุหลักที่ทำให้ปริมาณลดลงก็คือ การจับเกินปริมาณที่เหมาะสม จำนวนเรือที่มีมากเกินไป เครื่องมือที่ใช้นั้นปราศจากประเภทที่สามารถเลือกจับชนิดพันธุ์ได้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งขาดกฎระเบียบสำหรับควบคุมการทำประมง และขาดความร่วมมือระหว่างรัฐชายฝั่ง ดู บุญเลิศ ผาสุก, "ประชากรของสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่เคลื่อนย้ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตทางทะเล และประชากรของสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่อพยพย้ายถิ่นไกล", เอกสารประกอบการสัมมนา โดยกรมประมง เรื่อง "ประชากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่เคลื่อนย้ายถิ่นที่อยู่ระหว่างเขตทางทะเลและที่อพยพย้ายถิ่นไกล" ณ ห้องประชุมอานนท์ กรมประมง กรุงเทพมหานคร วันที่ 26, 27 กรกฎาคม พ.ศ.2539

²⁰³ ทรัพยากรสัตว์ทะเลตามข้อตกลงของสหประชาชาติ ค.ศ.1996 ฉบับนี้ สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทคือ

ทั้งนี้โดยถือหลักที่ว่าการทำงานประมงไม่ว่าจะเป็นการประมงในน่านน้ำที่อยู่ใต้เขตอำนาจรัฐชายฝั่งหรือในน่านน้ำสากลที่มีได้อยู่ใต้เขตอำนาจของรัฐชายฝั่งก็ตาม จะต้องเป็นการทำประมงในลักษณะยั่งยืน (sustainable) ไม่ทำให้ปริมาณของทรัพยากรประมงร่อยหรอหมดสิ้นไป กล่าวคือ จะต้องเปิดโอกาสให้ทรัพยากรประมงเหล่านั้นสามารถแพร่พันธุ์สืบต่อไปได้ ซึ่งจะเน้นหนักในด้านปริมาณการจับสัตว์น้ำว่า โดยภาพรวมจะต้องทำการประมงภายในกรอบที่ไม่เกินปริมาณเท่าใดจึงจะไม่ทำให้ทรัพยากรประมงร่อยหรอจนหมดไปในที่สุด ทั้งนี้นอกจากจะจำกัดโควตาการจับสัตว์น้ำแล้วยังควบคุมเรื่องขนาดของปลาและทรัพยากรประมงต่างๆ ด้วย นอกจากนี้ยังเน้นในด้านเครื่องมือประมงที่จะต้องควบคุมให้อยู่ในเกณฑ์ที่จะไม่ก่อให้เกิดการทิ้งเปล่า และเพื่อมิให้ทรัพยากรประมงที่ยังไม่ได้ขนาดพลอยถูกจับไปด้วย และยังได้กำหนดให้ศึกษาวัฏจักรของชีวิตสัตว์น้ำเพื่อให้ทราบว่าจะฤดูใดเป็นฤดูผสมพันธุ์และวางไข่ ก็จะทำให้ละเว้นการประมงในช่วงเวลาดังกล่าวด้วย และที่สำคัญที่สุดคือ จะต้องอนุรักษ์และคุ้มครองตัวอ่อนของทรัพยากรประมงด้วย²⁰⁴

ประเภทแรก เป็นประชากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่อพยพย้ายถิ่นไกล ตามข้อ 64 และภาคผนวกที่ 1 (UNCLOS : Annex I ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล) ซึ่งประกอบด้วย ปลาทูน่า 13 ชนิด ปลาที่คล้ายปลาทูน่า Billfish 12 ชนิด Sauries 4 ชนิด ปลากะพงแดง ปลาโอได้มอญ 2 ชนิด ปลาลามน้ำลึก และปลาจำพวกปลาวาฬ และปลาโลมาขนาดเล็ก (Cetaceans) ซึ่งเป็นชนิดพันธุ์ที่อพยพย้ายถิ่นไกลข้ามมหาสมุทร แต่จะผ่านเข้าและออกในเขตเศรษฐกิจจำเพาะเพื่อหากิน วางไข่ และใช้เป็นสถานที่เลี้ยงตัวอ่อน ยกเว้นปลาทูน่าขนาดเล็กประเภทปลาโอลาย (*Euthynnus affinis*) และปลาโอแถบ (*Auxis thazard*) ซึ่งอาศัยอยู่บริเวณใกล้ใกล้ทวีป รอบเกาะ และหมู่เกาะ จึงน่าจะถูกจัดเป็นทรัพยากรประเภทที่ 2 มากกว่า ดังนั้นจึงยังดูจะมีความสับสนในการจัดประเภทปลาในกลุ่มนี้อยู่อีก และอาจจะแม้แต่ไม่ได้อาศัยหลักเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์เลย ดังเช่นที่ Burke ยืนยันว่าชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นไกลเป็นการจัดประเภททางการเมืองมิใช่อาศัยกฎเกณฑ์ทางชีววิทยา โดยอ้างผู้เชี่ยวชาญ 2 ท่านคือ Hilborn และ Sibert ใน Burke อ้างแล้ว หน้า 200

ประเภทที่สอง เป็นประชากรของสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่เคลื่อนย้ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตทางทะเล ซึ่งรวมสัตว์น้ำชนิดเดียวหรือหลายชนิดที่อยู่ร่วมกัน ทั้งในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และบริเวณที่เลยและประชิดกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะตามข้อ 63 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล แต่ไม่ครอบคลุมถึงประชากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่เคลื่อนย้ายถิ่นภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่ง 2 รัฐ หรือมากกว่าตามข้อ 63 (1) ของอนุสัญญาสหประชาชาติ ค.ศ.1982 เนื่องจากข้อตกลง ค.ศ.1995 นี้เป็นผลจากการประชุมระหว่างประเทศของสหประชาชาติเกี่ยวกับการประมงในเขตทะเลหลวง ตั้งแต่การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ณ นครริโอ เดอ จาเนโร เดือนมิถุนายน พ.ศ.2535 ดู บุญเลิศ ผาสุก เพ็งอึ้ง

²⁰⁴ เหตุที่ความตกลงฉบับนี้เน้นหนักในเรื่องทรัพยากรประมงชนิดพันธุ์ที่เคลื่อนย้ายถิ่นในทะเลหลวง โดยมิได้กล่าวถึงบริเวณที่อยู่ใต้เขตอำนาจของรัฐชายฝั่งโดยตรง ก็เพราะอนุสัญญา 1982 กำหนดสิทธิและพันธกรณีของรัฐชายฝั่งเกี่ยวกับทรัพยากรประมงเอาไว้ค่อนข้างละเอียดและชัดเจนอยู่แล้ว แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับน่านน้ำสากลที่กล่าวไว้เพียงกว้าง ๆ มิได้ลงในรายละเอียด เป็นเหตุให้มีการทำประมงในปริมาณที่เกินสมควรอย่างกว้างขวาง จึงจำเป็นต้องหันมาให้ความสนใจในส่วนที่เกี่ยวกับน่านน้ำสากลว่า รัฐมีสิทธิและหน้าที่อย่างไรในเรื่องทรัพยากรประมงประเภทนี้

2. ความเกี่ยวพันระหว่างการคุ้มครองและอนุรักษ์ประชากรของสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่เคลื่อนย้ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตทางทะเล และประชากรของสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่อพยพย้ายถิ่นไกล กับ อาณาเขตทางทะเลของไทย

ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า การอนุรักษ์และความคุ้มครองการทำประมงประชากรของสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่เคลื่อนย้ายถิ่นที่อยู่ระหว่างเขตทางทะเล และประชากรของสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่อพยพย้ายถิ่นไกลนั้น มีการเน้นเกี่ยวกับการอนุรักษ์และคุ้มครองตัวอ่อนของทรัพยากรประมงด้วย ซึ่งตัวอ่อนของทรัพยากรประมงส่วนใหญ่มักจะมีถิ่นที่อยู่อาศัย ณ บริเวณนอกฝั่งทะเลที่ไม่ห่างจากฝั่งมากนัก กล่าวคือ อยู่ในน่านน้ำซึ่งอยู่เขตอำนาจของรัฐบาลฝั่ง²⁰⁵ และเป็นที่ตระหนักดีว่าการอนุรักษ์และคุ้มครองการทำประมงทรัพยากรประมงนี้จะมีผลอย่างเป็นรูปธรรม ก็ต่อเมื่อมีการขยายมาตรการอนุรักษ์และความคุ้มครองเหล่านั้นให้รวมถึงตัวอ่อนของทรัพยากรประมงนั้น ๆ ที่อาศัยอยู่ ณ บริเวณชายฝั่งด้วย ดังนั้นแนวความคิดที่ให้อำนาจคำนึงถึงเอกภาพทางชีวภาพ (biological entity) ตลอดจนระบบนิเวศน์ (ecosystem) และหลักความเข้ากันได้ (compatibility) หรือความไม่ขัดกัน จึงกลายเป็นหลักการใหญ่ระดับพื้นฐาน (fundamental principles) ของความตกลงว่าด้วยการอนุรักษ์ทรัพยากรของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ในส่วนที่เกี่ยวกับการสงวนพันธุ์และการจัดการ ด้วยเหตุนี้ความตกลงฉบับนี้จึงมีผลกระทบต่อประชากรของสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่เคลื่อนย้ายถิ่นที่อยู่ระหว่างเขตทางทะเล และประชากรของสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่อพยพย้ายถิ่นไกล และยังมีความเกี่ยวพันกับเขตอำนาจของรัฐบาลฝั่งเป็นอย่างมากทั้งในด้านลบและในด้านบวก ที่ว่ามีผลกระทบในด้านลบก็เพราะมีขอบเขตต่าง ๆ ในความตกลงฉบับนี้ที่เปิดช่องให้รัฐอื่นยื่นมือเข้ามาสอดส่องและควบคุมการใช้เขตอำนาจของรัฐบาลฝั่งในน่านน้ำ ซึ่งอยู่ใต้เขตอำนาจและสิทธิอธิปไตยของรัฐบาลฝั่งได้ด้วย และในขณะเดียวกันก็ยังเปิดช่องให้รัฐบาลฝั่งขยายขอบเขตของการใช้เขตอำนาจของตนออกไปถึงส่วนหนึ่งของน่านน้ำสากล ซึ่งอยู่ถัดจากเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐนั้น ๆ ได้ แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับประเทศไทย ในด้านการใช้เขตอำนาจของรัฐ ผลกระทบจะมีได้ในด้านลบด้านเดียวเท่านั้น เพราะไม่มีส่วนใดของประเทศไทยเลยที่ประชิดกับน่านน้ำสากล²⁰⁶ ทั้งนี้โดยที่ความตกลงฉบับนี้เป็นเรื่องของทรัพยากรประมง ที่อาศัยอยู่ในบริเวณที่ล้อมรอบหรือคาบเกี่ยวกันระหว่างน่านน้ำของรัฐบาลฝั่งกับน่านน้ำสากล แต่ก็ไม่รวมถึงส่วนที่ล้อมรอบอยู่ระหว่างน่านน้ำของรัฐบาลฝั่งเกินกว่า 1 รัฐขึ้นไปอีกด้วย พันธกรณีของไทยอัน

²⁰⁵ ถึงแม้จะมีข้อยกเว้นอยู่บ้างก็มีอยู่ในปริมาณไม่มากนัก เช่น ลูกปลาวาฬ ซึ่งปกติจะอยู่กับแม่ปลาวาฬเนื่องจากปลาวาฬเป็นสัตว์ที่เลี้ยงลูกด้วยนม

²⁰⁶ ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีอาณาเขตทางทะเลซึ่งถูกปิด โดยน่านน้ำของรัฐอื่น ๆ ซึ่งมักจะเรียกกันว่า Sea - Locked Country การที่จะออกสู่ทะเลหลวงจึงจำเป็นต้องผ่านน่านน้ำของรัฐอื่นเสมอ ไม่ว่าจะเป็นด้านอ่าวไทยหรือด้านทะเลอันดามันก็ตาม

เป็นผลจากความตกลงฉบับนี้จึงเกี่ยวพันทั้งกับประเทศเพื่อนบ้าน และกับประชาคมระหว่างประเทศ โดยส่วนรวมด้วย ส่วนในด้านผลกระทบในทางบวกซึ่งเป็นประโยชน์ต่อรัฐชายฝั่งอื่น ๆ หลายรัฐ ก็ยังพลอยมีผลกระทบต่อประเทศไทยอีกด้วย ดังจะได้นำมาวิเคราะห์กันในรายละเอียดต่อไป

ผลกระทบจากความตกลงของสหประชาชาติว่าด้วยการอนุรักษ์และจัดการประชากรของสัตว์น้ำ ฯ ค.ศ.1995 ต่อเขตอำนาจและสิทธิอธิปไตยของประเทศไทยในน่านน้ำของไทยที่เห็นได้โดยชัดเจนประการแรก คือ หลักเอกภาพทางชีวภาพ (Biological Unity)²⁸⁷ ซึ่งทำให้มาตรการอนุรักษ์และควบคุมการประมงอย่างยั่งยืนสำหรับพันธุ์สัตว์น้ำที่อาศัยอยู่คร่อมระหว่างน่านน้ำไทยกับน่านน้ำของรัฐอื่นและน่านน้ำสากล และกับพันธุ์สัตว์น้ำที่อพยพย้ายถิ่นไกล มีผลใช้บังคับโดยทางอ้อมในน่านน้ำซึ่งอยู่ใต้เขตอำนาจของราชอาณาจักรไทยด้วย ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่า การอนุรักษ์และควบคุมการทำประมงสัตว์น้ำทั้ง 2 ชนิดนี้จะไม่สามารถบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ได้เลย ถ้ารัฐชายฝั่งซึ่งมีน่านน้ำเป็นแหล่งกำเนิดและเพาะพันธุ์สัตว์น้ำเหล่านี้ ไม่ให้ความร่วมมือในการอนุรักษ์และควบคุมการประมงสัตว์น้ำดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ นอกจากหลักเอกภาพทางชีวภาพแล้ว สหประชาชาติยังเพิ่มหลักการขึ้นอีก หลักการหนึ่งที่มีผลให้พันธกรณีของรัฐชายฝั่งในเรื่องนี้ มีความเคร่งครัดยิ่งขึ้นอีกคือ หลักความเข้ากันได้ (compatibility) ซึ่งหมายความว่า มาตรการต่าง ๆ ที่ใช้บังคับในน่านน้ำของรัฐชายฝั่งเพื่อวัตถุประสงค์นี้อย่างน้อยจะต้องมีความเท่าเทียมหรือไม่ขัดกับมาตรการที่ใช้บังคับในทะเลหลวง ซึ่งหากดูเผิน ๆ แล้วหลักการทั้ง 2 ที่กล่าวมานี้ก็เป็นสิ่งที่ชอบด้วยเหตุผล เพราะหากมีอนุรักษ์และควบคุมการประมงทรัพยากรประเภทรูปร่างในน่านน้ำสากลหรือในน่านน้ำของรัฐอื่น แต่ในน่านน้ำที่เป็นของรัฐชายฝั่งเองกลับไม่มีการใช้มาตรการเหล่านี้ วัฏจักรชีวิตของทรัพยากรประมงดังกล่าวก็จะไม่ครบวงจรมีการขาดตอนไป ทำให้การใช้มาตรการเหล่านั้นไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลได้ตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมาย และในขณะเดียวกันถึงหากจะมีมาตรการอนุรักษ์และควบคุมเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวในน่านน้ำของรัฐชายฝั่ง แต่มาตรการเหล่านั้นไม่สอดคล้องและขัดกับมาตรการที่ใช้บังคับในทะเลหลวง ก็ย่อมทำให้การใช้มาตรการเหล่านั้นไม่สามารถบรรลุผลได้เช่นกัน โดยหลักการแล้วหลักการนี้น่าจะสามารถเป็นประโยชน์ได้ทั้งสำหรับรัฐชายฝั่ง และรัฐอื่น ๆ ซึ่งทำการประมงอยู่ในทะเลหลวงที่อยู่ถัดจากน่านน้ำของรัฐชายฝั่งนั้นตลอดจนสำหรับมนุษยชาติโดยส่วนรวมด้วย ประโยชน์ที่เห็นได้ชัดสำหรับรัฐชายฝั่งก็คือ ในกรณีที่รัฐชายฝั่งใช้มาตรการอย่างเคร่งครัดในการอนุรักษ์และควบคุมทรัพยากรประมงทั้ง 2 ประเภทนี้ ในน่านน้ำที่อยู่ใต้เขตอำนาจของตน เช่น ประเทศแคนาดา เป็นต้น แต่ในทะเลหลวงที่อยู่ถัดจากน่านน้ำของรัฐชายฝั่งนั้นออกไป กลับมีการทำการประมงซึ่งใช้มาตรการอนุรักษ์

²⁸⁷ ดู ข้อ 72 (d) ของข้อตกลง

และควบคุมทรัพยากรประมงในระดับที่ต่ำกว่าที่ใช้บังคับในน่านน้ำของรัฐชายฝั่งนั้น ก็ย่อมหลีกเลี่ยงผลเสียอันจะเกิดแก่ผลประโยชน์ของรัฐชายฝั่งนั้นไม่ได้ เพราะมาตรการอนุรักษ์และควบคุมในทะเลหลวงส่วนนั้น ย่อมได้ผลที่ต่ำกว่า ดังนั้นรัฐชายฝั่งย่อมตกอยู่ในฐานะอันเสียเปรียบและต้องพยายามผลักดันให้มาตรการอนุรักษ์และควบคุมที่ใช้ในทะเลหลวงส่วนนั้นสอดคล้อง และไม่ขัดกับมาตรการที่ใช้ในน่านน้ำของตนด้วย เช่นกรณีของคานาดาซึ่งก็เป็นที่รู้กันดีว่า ประการแรก ในบริเวณนิวฟันด์แลนด์ซึ่งกระแสน้ำอุ่นและกระแสน้ำเย็นได้ไหลมาบรรจบกันอยู่ในบริเวณใกล้ฝั่ง และนอกฝั่งเลยออกไปถึงทะเลหลวงเป็นจำนวนมาก อันเป็นเสมือนแหล่งชุมทรัพย์สำหรับทุกรัฐที่มีกิจการประมงในระดับอุตสาหกรรมในยุโรป สหรัฐอเมริกา และคานาดา เองด้วย จึงมีเรือประมงขนาดใหญ่ที่เรียกกันว่า โรงงานลอยน้ำ ไปทำการประมงในแถบนั้นเป็นอันมากจนเป็นที่น่าวิตกว่า ทรัพยากรประมงในภูมิภาคนั้นอาจร่อยหรอหมดไปได้ โดยผลของการทำประมงเกินอัตราที่ควรกระทำ (overexploitation) และก็มีแนวโน้มที่เห็นได้ชัดว่าอาจเป็นเช่นนั้น เพราะปลาพันธุ์ต่าง ๆ ที่จับได้ในภูมิภาคดังกล่าวแต่เดิมเมื่อเทียบกับในปัจจุบันแล้วพบว่ามีขนาดเล็กลงถึงเท่าตัว จึงเป็นธรรมดาที่คานาดาต้องการที่จะรักษาทรัพยากรประมงเอาไว้ให้คนในชาติของตนให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ และเริ่มต้นใช้มาตรการควบคุม อย่างเคร่งครัดในน่านน้ำของตนเอง²⁰⁸ หลังจากนั้นก็พยายามผลักดันให้ประเทศอื่น ๆ ที่ทำการประมงอยู่ในภูมิภาคนั้น ต้องยอมรับหลักการที่จะใช้ในการอนุรักษ์และควบคุมการประมงในน่านน้ำสากลที่ถัดจากน่านน้ำของคานาดาออกไปให้เคร่งครัด เท่าเทียมกับกับมาตรการซึ่งใช้บังคับในน่านน้ำของคานาดาเอง²⁰⁹ ซึ่งมีผลเสมือนเป็นการขยายอำนาจของรัฐชายฝั่งเข้าไปในทะเลหลวงส่วนนั้น ซึ่งเป็นบริเวณที่แต่เดิมมาตามกฎหมายระหว่างประเทศไม่มีข้อจำกัดเสรีภาพในการทำประมงมาก่อน²¹⁰

ในทางกลับกันในภูมิภาคอื่นในน่านน้ำสากลซึ่งอยู่ถัดจากน่านน้ำของรัฐชายฝั่งที่อยู่ในประเภทประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทวีปแอฟริกาและเอเชียซึ่งมีศักยภาพในการทำประมงน้ำลึกในระดับต่ำเกินกว่าที่จะออกไปทำการประมงนอกเขตน่านน้ำของตน หรือถึงหากจะทำได้ก็ยังอยู่ในระดับที่ต่ำมาก หรือหากทำได้ก็มีขอบเขตที่จำกัดมากเป็นเหตุให้มีทรัพยากรประมงค่อนข้างชุกชุมอยู่นอกฝั่ง เลยจากน่านน้ำของรัฐชายฝั่งเหล่านั้นออกไป ทำให้มีประเทศมหาอำนาจทั้งหลายไปร่วมทำการประมงอยู่ในทะเลหลวงที่อยู่ถัดจากน่านน้ำของรัฐชายฝั่งในภูมิภาคนั้น ๆ เป็นจำนวนมาก

²⁰⁸ ดู William T. Burke, อ้างแล้ว หน้า 84 - 85, 113

²⁰⁹ ข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกรมประมง ซึ่งเป็นผู้แทนเข้าร่วมประชุมสหประชาชาติในการยกเว้นความตกลงฉบับนี้

²¹⁰ ดู José Luis Meseguer, " Le régime juridique de l'exploitation de stocks communs de poissons au - delà des 200 milles ", AFDI 1992 หน้า 885 - 899 และ Tullio Treves, " La pêche en haute mer et l'avenir de la conservation des Nations Unies sur le droit de la mer ", AFDI 1992 หน้า 885 - 904

จึงเป็นธรรมอยู่เองที่ประเทศมหาอำนาจเหล่านั้นจะต้องพยายามบีบบังคับให้รัฐชายฝั่งใช้มาตรการอนุรักษ์และควบคุมการทำประมงในน่านน้ำของรัฐชายฝั่งเหล่านั้น ให้มีความเข้มงวดที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ เพื่อให้ชาวประมงของตนมีแหล่งทำกินในภูมิภาคนั้น ๆ อย่างเป็นการถาวรและยั่งยืน ในกรณีเช่นนี้ ทิศทางของกฎหมายระหว่างประเทศจึงหันเหไปในทางตรงกันข้ามคือ แทนที่จะมีการบีบบังคับให้มาตรการที่ใช้บังคับในทะเลหลวงสอดคล้อง และไม่ขัดกับมาตรการที่ใช้ในน่านน้ำของรัฐชายฝั่งเหมือนกับกรณีของคานาดา สำหรับทะเลหลวงที่อยู่ถัดจากน่านน้ำของรัฐชายฝั่งที่เป็นประเทศโลกที่ 3 แต่กลับต้องผลักดันให้มาตรการที่ใช้บังคับในน่านน้ำของรัฐชายฝั่งสอดคล้องและได้มาตรฐานเดียวกันกับมาตรการที่ใช้ในทะเลหลวงที่ถัดออกไปนอกน่านน้ำของรัฐชายฝั่งนั้น ๆ

ผลของหลักการดังกล่าวข้างต้นนี้ ตามที่ปรากฏในข้อตกลงฉบับดังกล่าวจะทำให้ต้องถือเอามาตรฐานของมาตรการที่เข้มงวดที่สุดเป็นเกณฑ์ที่จะนำไปใช้ทั้งในทะเลหลวง และในน่านน้ำที่อยู่ใต้เขตอำนาจของรัฐชายฝั่ง ทั้งนี้ไม่ว่าจะอยู่ในภูมิภาคใดก็ตาม ด้วยเหตุนี้หากรัฐใดที่เกี่ยวข้องเกิดกำหนดมาตรการที่เข้มงวดมากเป็นพิเศษขึ้นมาก็จะพยายามทำให้ทุก ๆ ประเทศในโลกต้องถือปฏิบัติตามมาตรการที่เข้มงวดที่สุดนั้นด้วยในทุกน่านน้ำ อันจะเป็นผลให้หลักกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องนี้มีทางที่จะเข้มงวดจนเกินสมควรสำหรับบางภูมิภาคก็ได้ และโดยเฉพาะในเมื่อความตกลงฉบับนี้เปิดช่องให้รัฐชายฝั่งที่เสี่ยงต่อการที่จะได้รับความเสียหายจากการละเมิดหลักกฎหมายในความตกลงฉบับนี้ มีสิทธิที่จะใช้มาตรการควบคุมพฤติกรรมของรัฐอื่นในทะเลหลวงนอกเขตน่านน้ำของตนด้วย หากใช้หลักการที่ให้ถือเอามาตรการที่เข้มงวดที่สุดเป็นมาตรฐานของการอนุรักษ์และควบคุมการทำประมง ทั้งนอกและในเขตน่านน้ำของรัฐชายฝั่งแล้ว ก็จะมีผลให้รัฐชายฝั่งสามารถขยายขอบเขตการใช้เขตอำนาจของตนออกไปในทะเลหลวงได้ อันเป็นการขัดต่อหลักการพื้นฐานที่ตกลงกันไว้ในตอนต้นว่า ความตกลงฉบับนี้จะต้องมีลักษณะเป็นการเสริม มิใช่เป็นการแก้ไขหลักการในอนุสัญญา 1982²¹¹ ดังนั้นหนทางที่จะป้องกันหรืออย่างน้อยก็ช่วยบรรเทาปัญหาดังกล่าวนี้ได้ คือ จะต้องถือเอามาตรการซึ่งมีมาตรฐานของความเคร่งครัดเท่าที่จะเป็นที่ยอมรับได้ของประชาคมระหว่างประเทศโดยส่วนรวมเป็นเกณฑ์ในการกำหนดความสอดคล้องและไม่ขัดกันของมาตรการที่ใช้บังคับในเรื่องนี้ทั้งในและนอกน่านน้ำของรัฐชายฝั่ง

ผลกระทบจากหลักเกณฑ์ที่จะให้ถือเอามาตรฐานสากลเป็นเกณฑ์นี้ แต่เดิมทีเดียวกฎหมายใช้คำว่า “จะต้องได้มาตรฐานที่ไม่ต่ำกว่า” ซึ่งหากไม่เปลี่ยนมาเป็นหลักการของ “ความไม่ขัดกัน” แล้วก็จะส่งผลแก่ผลประโยชน์ของรัฐชายฝั่งเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะโดยธรรมชาติของปลาและสัตว์น้ำซึ่ง

²¹¹ ดู ข้อ 4 ของข้อตกลง และ Laurent Lucchini, Michel Voelckel, อ้างแล้ว, หน้า 671

อาศัยอยู่ในทะเลลึกนอกเขตน้ำตื้นน้ำของรัชชายฝั่ง เว้นแต่สัตว์น้ำที่เลี้ยงลูกด้วยนม เช่น ปลาฉลาม และ ปลาโลมา ตลอดจนพะยูน ซึ่งปกติแล้วจะเข้ามาวางไข่ในบริเวณชายฝั่งที่มีอาหารสำหรับตัวอ่อน อาทิ ตัวไรน้ำ (plankton) และสาหร่ายทะเลประเภทต่าง ๆ ที่เป็นอาหารของตัวอ่อนของสัตว์น้ำ และของกุ้ง ฝอย ซึ่งก็จะกลายเป็นอาหารของสัตว์น้ำอื่นที่มีขนาดใหญ่กว่าอีกต่อไป ทำให้น่านน้ำนอกฝั่งทะเลของ รัชชายฝั่งเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ของสัตว์น้ำ รวมถึงสัตว์น้ำที่โดยวิสัยจะอาศัยอยู่ในทะเลลึกด้วย จึงเป็น ธรรมชาติอยู่เองที่สัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในทะเลลึกที่ยังมีขนาดเล็กอยู่จะอาศัยอยู่ในน่านน้ำนี้ เพราะคงไม่มี ศักยภาพพอที่จะออกไปอาศัยและหาอาหารในทะเลลึกนอกอาณาเขตทางทะเลของรัชชายฝั่งได้ จึงมัก อาศัยอยู่บริเวณชายฝั่งก่อน ดังนั้นมาตรการอนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลที่ใช้ในทะเลลึก เช่นในเรื่องความห่าง (mesh) ของอวนสำหรับใช้ในทะเลหลวง หากนำมาใช้ในทะเลบริเวณชายฝั่งด้วย นอกจากจะทำให้ไม่สามารถจับปลาหรือสัตว์ทะเลประเภทที่โดยปกติวิสัยจะอาศัยอยู่ในทะเลหลวงได้ แล้วก็ยังทำให้ไม่สามารถจับปลาและสัตว์น้ำอื่น ๆ ที่อยู่ในบริเวณชายฝั่งได้อีกด้วย หรือหากทำได้ก็ เป็นปริมาณที่ต่ำมาก ทั้งนี้ถึงแม้ว่าปลาและสัตว์น้ำเหล่านั้นจะโตเต็มที่แล้วก็ตาม²¹² ทำให้เกิดความเสีย เบลาเพราะทรัพยากรประมงซึ่งมีขนาดเล็กเหล่านั้นจะต้องตายไปในที่สุดโดยเปล่าประโยชน์ เมื่อครบ วัฏจักรชีวิตของมันแล้ว ก็เป็นสิ่งที่ขัดต่อหลักการที่จะทำให้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงในระดับสูง สุดที่จะทำได้ (optimize) โดยไม่ขัดต่อหลักความจริงยั่งยืน (sustainability) อันเป็นหลักการพื้นฐาน อย่างหนึ่งตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของหลักกฎหมายทะเลในยุคปัจจุบันในส่วนที่เกี่ยวกับ ทรัพยากรประมง

นอกจากปัญหาที่กล่าวมาแล้วข้างต้น การที่จะใช้มาตรฐานซึ่งถือว่าเป็นมาตรฐานสากลในทุก ภูมิภาคในการควบคุมและอนุรักษ์ระบบนิเวศน์ (ecosystem) ย่อมก่อให้เกิดปัญหาเป็นอย่างยิ่ง สำหรับประเทศไทย เพราะระบบนิเวศน์ในแต่ละภูมิภาคที่เรียกว่า temperate zone เช่นในยุโรป หรือ ในสหรัฐอเมริกา อาจมีสัตว์น้ำเพียงไม่กี่ 10 ประเภท ในขณะที่ระบบนิเวศน์ในภูมิภาคที่เรียกว่า tropical zone หรือแถบเส้นศูนย์สูตรนั้นอาจมีสัตว์น้ำอยู่หลาย 100 ชนิดก็ได้ และแม้แต่ขนาดของ สัตว์น้ำในเขต temperate zone เองกับในเขต tropical zone ก็มีขนาดใหญ่เล็กกว่ากันอยู่ และมี ลักษณะเฉพาะตัวที่แตกต่างกันมาก จึงไม่น่าจะสามารถนำเอาหลักการที่ให้ถือเอามาตรฐานสากลเป็น เกณฑ์ หรือนำมาเป็นบรรทัดฐานในการกำหนดพันธกรณีของรัฐต่าง ๆ ให้ใช้มาตรการอนุรักษ์และควบ คุมการทำประมงพันธุ์สัตว์น้ำที่เคลื่อนย้ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตทางทะเล และที่อพยพย้ายถิ่นไกลได้หาก จะให้เป็นธรรมก็ควรจะเพิ่มหลักการขึ้นมาอีกหลักการหนึ่งว่า ทั้งนี้พึงต้องคำนึงถึงลักษณะพิเศษ

²¹² ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เรื่อง "เขตเศรษฐกิจจำเพาะกับอุตสาหกรรมประมงไทย" โดย ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศและกรรมสิทธิ สัญญาและกฎหมาย, ณ ห้องนราธิป กระทรวงการต่างประเทศ วังสราญรมย์, 12 มกราคม พ.ศ.2539

(particularities) ของระบบนิเวศน์ในแต่ละภูมิภาคด้วย แล้วมาตรการต่าง ๆ ที่จะต้องใช้บังคับก็ควรจะเป็นไปตามความเหมาะสมทั้งสำหรับลักษณะพิเศษของภูมิภาค และสำหรับประเภทของทรัพยากรประมง หรือลักษณะน้ำในระบบนิเวศน์นั้น ๆ ด้วย ซึ่งความก้าวหน้าทางเทคโนโลยียุคปัจจุบันเปิดช่องให้กระทำได้ โดยกำหนดให้ต้องใช้อุปกรณ์ประมงที่มีลักษณะเฉพาะเลือกสรรได้ (selective) ในการทำการประมงจับสัตว์น้ำในแต่ละภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง

ผลกระทบที่สำคัญที่สุดอีกประการหนึ่งที่เห็นได้ชัดก็คือ ถึงแม้ว่าโดยหลักการพื้นฐานในการประชุมร่างความตกลงฉบับนี้ จะได้เป็นที่ตกลงกันว่าความตกลงฉบับนี้ต้องไม่เปลี่ยนแปลงหลักการพื้นฐานของอนุสัญญา 1982 แต่หากจะวิเคราะห์ตัวบทของความตกลงฉบับนี้โดยถ้อยถนแล้ว จะเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงหลักการพื้นฐานของอนุสัญญา 1982 อยู่หลายประการ²¹³ เช่น การเปิดช่องให้รัฐชายฝั่งสามารถขยายขอบเขตอำนาจของตนออกไปในทะเลหลวงเกินกว่าขอบเขตของน่านน้ำที่อยู่ใต้เขตอำนาจของรัฐชายฝั่งได้ นอกจากนั้นยังเปิดช่องให้รัฐชายฝั่งและรัฐต่าง ๆ ที่ทำการประมงในน่านน้ำสากลที่อยู่ถัดจากน่านน้ำของรัฐชายฝั่ง ร่วมกันจับและลงโทษเรือประมงของรัฐซึ่งเข้ามาทำการประมงในน่านน้ำสากลในภูมิภาคนั้น โดยมีได้เป็นสมาชิกขององค์การหรือสมาคมการประมงของภูมิภาคดังกล่าวได้ ซึ่งเท่ากับบังคับให้ทุกรัฐที่ทำการประมงในแต่ละภูมิภาคต้องเป็นสมาชิกขององค์การหรือสมาคมของภูมิภาคเหล่านั้น จึงจะทำการประมงในน่านน้ำสากลส่วนนั้นได้ อันเป็นการขัดต่อหลักเสรีภาพของทะเลหลวง (Freedom of the High Seas) โดยแจ้งชัด และนอกจากนั้นยังอนุญาตให้มีการตรวจและจับเรือซึ่งสงสัยว่าจะได้ทำการประมงในทะเลหลวงส่วนนั้นโดยมิได้รับอนุญาต และถึงกับให้อำนาจลงโทษเรือประมงเหล่านั้นได้ด้วย ซึ่งถึงแม้จะมีข้อบทที่กำหนดให้ขอความเห็นชอบจากรัฐเจ้าของธงก่อน แต่ก็มีข้อบทและเงื่อนไขบางประการ เช่น เงื่อนไขในลักษณะของการสันนิษฐานว่ารัฐเจ้าของธงให้ความยินยอมแต่โดยพฤตินัยแล้วในหลายกรณี ซึ่งอาจมีผลเสมือนเป็นการอนุญาตให้ลงโทษได้โดยอัตโนมัติก็มี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่รัฐเจ้าของธงอยู่ห่างไกลจากภูมิสำเนาที่เรือประมงลำนั้นเข้าไปทำการประมงโดยไม่ได้รับอนุญาต และเป็นสิ่งที่มีความเป็นไปได้เสมอตามเท่าที่กฎหมายยังยอมให้มีการใช้ธงตามสะดวก (flag of convenience) ซึ่งข้อบกพร่องของกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องนี้ จะมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงนอกน่านน้ำของประเทศด้วย²¹⁴

²¹³ Julie R. MACK, "International Fisheries Management: How the U.N. Conference on Straddling and Highly Migratory Fish Stocks Changes and the Law of Fishing on the High Seas", California Western International Law Journal, 1996, vol. 26, หน้า 313 - 333

²¹⁴ ดู โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อ 20, 21, 22 และ 23 ของข้อตกลง

นอกจากนี้ในการปฏิบัติตามพันธกรณีของข้อตกลงนี้รัฐมีหน้าที่จะต้องใช้มาตรการที่มีลักษณะให้ความระมัดระวัง โดยการป้องกันล่วงหน้า (precautionary approach) สำหรับการอนุรักษ์และจัดการทรัพยากรประมงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในเขตทางทะเล ทั้งในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐและในทะเลหลวง²¹⁵ ซึ่งหลักการใช้มาตรการลักษณะนี้ได้มีการอ้างอิงในสมัชชาสหประชาชาติ และแม้แต่เป็นที่ยอมรับกันในที่ประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ณ นครริโอ เดอจาเนโร ประเทศบราซิล ค.ศ.1992 โดยตามหลักการข้อ 15 ของปฏิญญาสากล ณ นครริโอ เดอจาเนโร กำหนดให้ใช้มาตรการตามหลักนี้ สำหรับการป้องกันมลพิษจากสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ในการบริหารและจัดการการประมงอีกด้วย²¹⁶ อย่างไรก็ตามการปรับใช้หลักการที่กำหนดให้รัฐภาคีใช้ความระมัดระวัง โดยการป้องกันล่วงหน้าสำหรับการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงของข้อตกลง ค.ศ.1995 นั้น ไม่สอดคล้องกับพันธกรณีของรัฐภาคีในอนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ซึ่งกำหนดไว้โดยชัดเจนให้มาตรการอนุรักษ์ต่าง ๆ ของรัฐภาคี ดำเนินถึงหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่ดีที่สุดที่จะทำได้ ก่อนที่จะใช้มาตรการนั้น ๆ แต่ในทางตรงกันข้ามแนวโน้มของการปรับใช้หลักนี้ ทั้งที่ปรากฏในข้อตกลงนี้และที่ปรากฏตามข้อมติเกี่ยวกับด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรประมง หลัง ค.ศ.1982 เช่น ข้อมติสมัชชาสหประชาชาติ 44/225 และ 46/215 ค.ศ.1989 และ 1991 ตามลำดับ ว่าด้วยการเก็บใช้เหวนบางประเภทในทะเลหลวง ซึ่งเสนอให้ใช้การห้ามใช้เครื่องมือจับปลาบางประเภทเสียเลย โดยไม่จำเป็นต้องมีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่เชื่อถือได้รับรองความจำเป็นเสียก่อน เพราะฉะนั้นอาจกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ แนวคิดของข้อตกลงและข้อมติของสหประชาชาติอยู่บนพื้นฐานที่ว่า หากไม่สามารถพิสูจน์ว่าไม่จำเป็นก็ต้องใช้มาตรการป้องกันล่วงหน้า แทนที่จะเป็นตามแนวคิดในการยินยอมให้ใช้มาตรการเมื่อเชื่อได้ว่า มีความจำเป็นเท่านั้น²¹⁷ ซึ่งเป็นวิธีการปรับใช้ข้อตกลงอันยังผลให้เพิ่มภาระให้แก่รัฐทั้งหลายอย่างมาก และยังขัดกับอนุสัญญาสหประชาชาติ ค.ศ.1982 อย่างยิ่งด้วย

ยิ่งกว่านั้นผลกระทบต่อประเทศไทยในตัวตนน้ำของไทยเอง ที่เห็นได้ชัดที่สุดน่าจะ ได้แก่ การที่กฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องนี้มีแนวโน้มที่จะเข้ามาสอดแทรกควบคุมการใช้อำนาจและสิทธิอธิปไตยของรัฐชายฝั่ง มากกว่าที่จะกระทำได้ตามอนุสัญญา ค.ศ.1982 โดยเฉพาะในแง่ของการที่บังคับให้รัฐชายฝั่งต้องรายงานให้ทราบ ว่า ตนได้ใช้มาตรการอนุรักษ์และควบคุมการประมงสัตว์น้ำ

²¹⁵ ดู ข้อ 3 และ 6 ของข้อตกลง

²¹⁶ ซึ่งน่าจะไม่ใช่เพียงพอที่จะทำให้สามารถบังคับใช้ได้อย่างจริงจัง หากขาดองค์ประกอบสำคัญหรือกำหนดมาตรการคือ ข้อมูลอ้างอิงตลอดจนทิศทาง และขอบเขตของการบริหารและการจัดการ ดู ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ บุญเลิศ ผาสุก ในรายงานการประชุมเชิงอรรถที่ 228 หน้า 7

²¹⁷ ดู Burke อ้างแล้ว หน้า 109

ประเภทที่เคลื่อนย้ายถิ่นที่อยู่ระหว่างเขตทางทะเล และชนิดพันธุ์ที่อพยพย้ายถิ่นไกลอย่างไรบ้าง ตลอดจนสถานะสุดท้ายของทรัพยากรประมงดังกล่าว²¹⁸ ซึ่งไม่สู้จะสอดคล้องกับหลักการที่ให้รัฐชายฝั่งมีสิทธิอธิปไตยในการประมงในน่านน้ำของตน และในทางปฏิบัติจริงก็เป็นสิ่งที่ประเทศไทยสามารถกระทำตามได้ยากมาก ตราบเท่าที่การกำหนดอาณาเขตทางทะเลของรัฐยังขาดความแน่นอน และยังมีการอ้างสิทธิทับซ้อนกันเป็นบริเวณกว้างขวางมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านอ่าวไทย ซึ่งย่อมทำให้ยากแก่การที่จะสำรวจประเมินผลได้อย่างถูกต้อง โดยเฉพาะเมื่อทรัพยากรประมงและสัตว์น้ำทั้งหลายสามารถอพยพเปลี่ยนถิ่นฐานจากน่านน้ำของรัฐหนึ่งไปยังอีกรัฐหนึ่ง หรือไปยังอีกรัฐอื่นได้ตลอดเวลา แต่ที่สำคัญที่สุดก็คือ ในทางปฏิบัติจริงเมื่อปรากฏว่าชาวประมงบางส่วนของไทยได้ละเมิดพันธกรณีตามอนุสัญญา 1982 อย่างเห็นได้ชัดในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรประมง และหลักการที่ห้ามมิให้ทำการประมงเกินกว่าปริมาณที่ไม่เกินกว่าปริมาณการเกิดของทรัพยากรประมง อันจะทำให้มีทรัพยากรที่เพียงพอสำหรับการประมงในอนาคตอย่างยั่งยืน (Sustainable Yield)²¹⁹ ดังจะเห็นได้จากการที่ชาวประมงไทยซึ่งมีเรือประมง รวมทั้งสิ้นประมาณ 50,000 กว่าลำ²²⁰ จึงจำเป็นต้องไปทำการประมงในน่านน้ำของประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งโดยสุจริตเพราะได้รับสัมปทาน และโดยทุจริตด้วยการลักลอบเข้าทำการประมงในน่านน้ำของรัฐอื่นโดยไม่ได้รับอนุญาต อันเป็นเหตุให้ชาวประมงของไทยถูกจับกุมลงโทษ และถูกริบเรือประมงเป็นจำนวนมากมาย จนถึงขั้นที่ส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงแก่อุตสาหกรรมประมง และอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมงของไทยเป็นอย่างยิ่ง นอกจากนั้นในน่านน้ำไทยก็ยังมี การใช้เครื่องมือประมงที่ละเมิดหลักกฎหมายระหว่างประเทศอย่างกว้างขวาง เช่น การใช้วนลาก วนรุน วนลายขนาดใหญ่ที่เรียกว่า วนโพงพาง ซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือประมงที่จัดอยู่ในประเภท “ไม่คัดสรร”(non-selective) ทรัพยากรประมง และถือว่าเป็นเครื่องมือประมงที่มีลักษณะ “สร้างความเสียหาย”(destructive) ให้แก่ทรัพยากรประมงด้วย ซึ่งนอกจากจะทำลายทรัพยากรประมงในน่านน้ำไทยแล้ว ยังก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบนิเวศของสัตว์น้ำ ตลอดจนสิ่งแวดล้อมทางทะเล (marine environment) ซึ่งล้วนแต่เป็นการละเมิดพันธกรณีตามอนุสัญญา 1982 อย่างร้ายแรงทั้งสิ้น จึงเป็นสิ่งที่ทางราชการไทยวิตกกังวลไม่ปรารถนาที่จะให้ต่างชาติเข้ามารุ้เห็น หรือสอดแทรกเข้ามาควบคุมพฤติกรรมของชาวประมงไทยในน่านน้ำไทยตลอดมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมื่อประเทศไทยกำลังเร่งรัดขั้นตอน ในอันที่จะรีบให้สัตยาบันการเข้าเป็นภาคีใน

²¹⁸ ดู Annex : I ของข้อตกลง

²¹⁹ ข้อมูลจากการสัมมนาเรื่อง “เขตเศรษฐกิจจำเพาะกับอุตสาหกรรมประมงไทย” โดย ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศและกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย ณ ห้องนราธิป กระทรวงการต่างประเทศ วังสราญรมย์, 12 มกราคม พ.ศ.2539

²²⁰ ขนาดกองเรือประมงของไทยจัดอยู่ในอันดับ 1 ใน 7 ของโลก (ibid)

อนุสัญญา 1982 และความตกลงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ความตกลงอนุวัติการภาค 11 ของอนุสัญญา 1982 และ ความตกลงว่าด้วย Straddling Fish Stocks ซึ่งในทันทีที่ให้สัตยาบันแก่ความตกลงเหล่านี้แล้ว ประเทศไทยย่อมมีหน้าที่ตามกฎหมายในอันที่จะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีในอนุสัญญา และความตกลงเหล่านั้นในเรื่องนี้อย่างเคร่งครัดทุกตัวอักษร เพราะการละเมิดพันธกรณีดังกล่าวอาจเป็นเหตุให้เกิดความรับผิดชอบของรัฐ (State Responsibility) ต่อผลเสียหายที่เกิดแก่ประเทศเพื่อนบ้านหรือประเทศอื่น ๆ ซึ่งมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องโดยตรง เช่น ประเทศที่ทำการประมงอยู่ในน่านน้ำระหว่างประเทศที่มีพันธุ์สัตว์น้ำ ซึ่งอาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าว คือ บริเวณที่คร่อมระหว่างน่านน้ำสากลกับน่านน้ำที่อยู่ใต้เขตอำนาจของประเทศไทย นอกจากนั้นการควบคุมของนานาชาติให้ประเทศไทยต้องอนุรักษ์ทรัพยากรประมง ในน่านน้ำที่อยู่ใต้เขตอำนาจของตนตามหลักการในความตกลงว่าด้วย Straddling Fish Stocks (ทรัพยากรประมงที่อาศัยอยู่ในบริเวณที่คร่อมระหว่างน่านน้ำสากลกับน่านน้ำที่อยู่ใต้เขตอำนาจของรัฐชายฝั่ง) ตามหลักการดังกล่าวข้างต้นย่อมจะมีผลเสมือนกับ เป็นการบีบบังคับให้รัฐชายฝั่งเลี้ยงปลาและทรัพยากรประมงอื่น ๆ เอาไว้ให้ประเทศมหาอำนาจทางการประมงที่ทำการประมงอยู่ในน่านน้ำสากลที่อยู่ใกล้หรือถัดจากน่านน้ำที่อยู่ใต้เขตอำนาจของรัฐชายฝั่งจับ โดยรัฐชายฝั่งที่มีเขตอำนาจเหนือน่านน้ำอันเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ตัวอ่อนของทรัพยากรประมงเหล่านั้น ไม่สามารถได้รับประโยชน์จากทรัพยากรประมงดังกล่าวเลย อย่างน้อยก็ในช่วงเวลาตราบเท่าที่รัฐชายฝั่งนั้นยังไม่มีศักยภาพสูงพอที่จะออกไปทำการประมงในท้องทะเลหลวง เช่นประเทศมหาอำนาจทางการประมงเหล่านั้นได้

3. ปัญหาการประมงในทะเลหลวงสำหรับประเทศไทย

3.1 สภาพปัญหาทั่วไป

การที่อาณาเขตทางทะเลของไทยถูกปิดล้อมโดยอาณาเขตทางทะเลของรัฐอื่น ๆ ซึ่งทำให้ต้องเดินเรือผ่านน่านน้ำของประเทศอื่นเมื่อจะออกสู่ทะเลหลวง และการที่เกิดมีเขตเศรษฐกิจจำเพาะขึ้นมาอันเป็นเหตุให้ชาวประมงไทยขาดแหล่งที่ทำมาหากิน เนื่องจากไม่สามารถออกไปทำการประมงในแหล่งที่เคยทำมาหากินอยู่เดิม ซึ่งในสมัยนั้นยังมีสถานะเป็นน่านน้ำสากลที่ทุกชาติต่างก็มีสิทธิที่จะเข้าใช้เสรีภาพของทะเลหลวง ในอันที่จะทำการประมงได้โดยเสรี ทำให้ชาวประมงไทยจำเป็นต้องดิ้นรนหาทางออกไปทำการประมงในน่านน้ำสากล เพราะการพื้พูนน่านน้ำชายฝั่งที่อยู่ใต้เขตอำนาจของประเทศไทย ซึ่งกว่าจะได้ผลตามมาตรฐานระหว่างประเทศ ก็จำเป็นต้องใช้ระยะเวลาอีกนานมาก ทำให้ไม่สามารถรอได้เนื่องจากชาวประมงไทยเกือบทั้งหมด ซึ่งมีจำนวนถึง 600,000 - 700,000 คน ที่ยังชีพโดยการทำการประมงเป็นหลัก โดยไม่มีอาชีพสำรองอื่นเลย การกำหนดอาณาเขตทางทะเลตามหลักกฎหมายในอนุสัญญา 1982 จึงกลายเป็นอุปสรรคของการประมงไทย อันเป็นเครื่องยังชีพของคนไทย

จำนวนมากและเป็นที่มาของรายได้หลักของประเทศ²²¹ ความตกลงว่าด้วยทรัพยากรประมงที่อาศัยอยู่ในบริเวณซึ่งคร่อมระหว่างน่านน้ำสากลและน่านน้ำที่อยู่ใต้เขตอำนาจของรัฐชายฝั่ง จึงมีความสำคัญต่อประเทศไทยเป็นอย่างมาก ดังนั้นถึงแม้ความตกลงนี้จะไม่เกี่ยวข้องกับปัญหาการแบ่งอาณาเขตทางทะเลของไทยโดยตรง แต่ก็มีส่วนเกี่ยวข้องกับหลาย ๆ ด้าน จึงจำเป็นต้องนำมาศึกษาวิเคราะห์โดยสังเขป ณ ที่นี้ด้วย ในฐานะที่เป็นหลักกฎหมายทะเลที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของไทยทางด้านประมง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมื่อมีแนวโน้มที่เห็นได้ชัดว่า รัฐชายฝั่งจะเริ่มใช้เขตอำนาจของตนในลักษณะที่ขยายขอบเขตการใช้อำนาจของตนออกไปถึงน่านน้ำสากลที่อยู่ใกล้เคียงกับน่านน้ำของตนอีกด้วย และยิ่งกว่านั้นในเมื่อปัญหาการแบ่งอาณาเขตทางทะเลดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาต่ออุตสาหกรรมประมงของไทยจนทำให้การแก้ไขปัญหาประมงโดยการเจรจาที่จะออกไปแสวงประโยชน์จากทรัพยากรประมงในน่านน้ำสากล โดยแข่งขันกับรัฐอื่น ๆ ที่เป็นมหาอำนาจทางการประมงของโลก

ปัญหาหลักที่จะส่งผลกระทบในทางลบแก่การแก้ปัญหาประมงไทย โดยการออกไปทำการประมงในน่านน้ำสากลอยู่ที่ว่า หลักเสรีภาพของทะเลหลวงได้ถูกจำกัดอย่างมากจนเกือบจะถือได้ว่าแทบจะไม่มีเสรีภาพเหลืออีกเลยในส่วนที่เกี่ยวกับการประมง ทั้งนี้เพราะมีแนวโน้มอย่างเห็นได้ชัดว่าบรรดามหาอำนาจทางการประมงทั้งหลายต่างก็ผลักดันให้เกิดหลักกฎหมาย และทางปฏิบัติของนานาชาติ (state practice) ไปในทิศทางของการแบ่งปันผลประโยชน์ในทรัพยากรประมงในน่านน้ำสากลระหว่างกัน เฉพาะในระหว่างกลุ่มประเทศที่ทำการประมงในทะเลหลวงอยู่นั้นเอง โดยกลุ่มประเทศมหาอำนาจทางประมงเหล่านั้น ต่างก็มุ่งที่จะรักษาสถานะเดิม (status quo ante) ของตนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับส่วนแบ่งในทรัพยากรประมงในน่านน้ำสากล ให้อยู่ในระดับที่ไม่ต่ำกว่าหรืออย่างน้อยก็ใกล้เคียงกับที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยกำหนดมาตรการกีดกันมิให้เกิดมีประเทศที่จะออกไปทำการประมงในน่านน้ำสากลใหม่ ๆ เกิดขึ้นอีก โดยสร้างหลักกฎหมายต่าง ๆ ขึ้นมาในรูปของหลักการที่จะอนุรักษทรัพยากรประมงในทะเลหลวงไว้ให้มนุษยชาติ เพื่อสามารถแสวงประโยชน์ต่อไปได้ในลักษณะที่จริงจัง ยั่งยืน ซึ่งแท้ที่จริงแล้วหลักการเหล่านั้นกลับมีผลเป็นการจำกัดจำนวนประเทศที่จะทำการประมงในทะเลหลวง มิให้เพิ่มขึ้นจากเดิมโดยกำหนดเป็นหลักการขั้นพื้นฐาน (fundamental principles) ว่า การประมงเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาที่จะให้เพิ่มปริมาณมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้นจึงเริ่มใช้หลักการที่จะให้มีการแบ่งพื้นที่ประมงในแต่ละภูมิภาค โดยจัดสรรประโยชน์เอาไว้ให้แก่วิธีทำการประมงอยู่ในภูมิภาคนั้น ๆ โดยเฉพาะ และกีดกันโดยพฤตินัย (de facto) มิให้ประเทศประมงอื่น ๆ

²²¹ ประเทศไทยเป็นประเทศผู้ส่งออกสินค้าประมงเป็นอันดับ 1 ของโลก เป็นเวลาติดต่อกันจนปัจจุบันถึง 2 - 3 ปี แล้วต่อเนื่องประเทศสหรัฐอเมริกา ข้อมูลจากกรมประมง โดยกรมประมง ณ ห้องประชุมยานนท์ กรมประมง กรุงเทพมหานคร วันที่ 26, 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2539 เรื่อง "ประชากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่เคลื่อนย้ายถิ่นที่อยู่ระหว่างเขตทางทะเลและที่อพยพย้ายถิ่นไกล"

เข้าไปขอแบ่งปันแบ่งชิงผลประโยชน์จากการประมงในภูมิภาค อันเป็นแหล่งการประมงของตน โดยกำหนดเป็นมาตรการต่าง ๆ ในลักษณะที่ประเทศอื่น ซึ่งมีศักยภาพที่จะขยายขอบเขตการประมงของตนออกจากร่านน้ำที่อยู่ใต้เขตอำนาจของรัฐชายฝั่งออกไปทำประมงในทะเลหลวงแทบจะไม่มีโอกาสที่จะแทรกเข้าไปขอแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรประมงในทะเลหลวงในภูมิภาคนั้น ๆ ที่รัฐต่าง ๆ ได้ทำการประมงอยู่ในภูมิภาคนั้นมาแต่ดั้งเดิมได้เลย

หลักการที่มีลักษณะกีดกันมิให้ประเทศที่ทำการประมงอยู่เฉพาะในน่านน้ำที่อยู่ใต้เขตอำนาจของรัฐชายฝั่ง ซึ่งมีศักยภาพพอที่จะออกไปทำประมงในทะเลหลวงได้ในอนาคตอันใกล้ เช่น ประเทศไทยสามารถออกไปทำการประมงแข่งขันกับประเทศที่ทำการประมงในทะเลหลวงอยู่ก่อนแล้ว ที่เห็นได้ชัดที่สุดก็คือ หลักการที่ห้ามมิให้ประเทศซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของกลุ่มประเทศที่ทำการประมงในทะเลหลวงในภูมิภาคต่าง ๆ อยู่ในขณะนี้ เข้าไปทำการประมงในทะเลหลวงซึ่งตนมิได้ร่วมเป็นสมาชิกของกลุ่มประเทศที่ทำการประมงในภูมิภาคนั้น ๆ อยู่ด้วย²²² และถือว่าการเข้าไปทำการประมงในภูมิภาคนั้น ๆ โดยมีได้เป็นสมาชิกภาพในกลุ่มประเทศดังกล่าว เป็นการทำการประมงที่มีขอบด้วยกฎหมาย (illegal fisheries) ซึ่งรัฐอื่น ๆ ที่มีผลประโยชน์โดยตรงในการทำประมงในภูมิภาคนั้น ๆ สามารถจับและลงโทษได้ตามหลักการที่กำหนดไว้ในความตกลงฉบับนี้ นอกจากนั้นยังได้กำหนดให้เป็นพันธกรณีระหว่างประเทศทางกฎหมายของรัฐเจ้าของธง ที่จะคอยดูแลมิให้เรือประมงซึ่งจดทะเบียนและหรือชักธงของตน เข้าไปลักลอบทำการประมงในทะเลหลวงซึ่งอยู่ในภูมิภาคที่เรือประมงเหล่านั้น มิได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกในองค์การระดับภูมิภาคนั้น ๆ ได้²²³ ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการบีบบังคับให้ทุกรัฐที่ประสงค์จะทำการประมงในน่านน้ำสากลจำเป็นต้องเข้าร่วมเป็นสมาชิกในองค์การระดับภูมิภาคของน่านน้ำสากลที่ตนปรารถนาจะเข้าไปทำการประมงเสียก่อน โดยกำหนดมาตรการอันมีลักษณะเป็นการกีดกันสมาชิกใหม่ ๆ อย่างเห็นได้ชัดเอาไว้ด้วยว่า รัฐที่จะเข้าไปทำการประมงในภูมิภาคนั้น ๆ ซึ่งมีสถานะเป็นสมาชิกใหม่จะต้องถือปฏิบัติตามเงื่อนไข กฎ และระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการประมงในภูมิภาคนั้น ๆ ซึ่งบรรดาประเทศที่ทำการประมงอยู่ในภูมิภาคนั้น ๆ เป็นนิมิตได้กำหนดไว้ก่อนแล้ว ซึ่งย่อมเป็นธรรมดาอยู่เอง ที่กฎระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ เหล่านั้นย่อมต้องมุ่งที่จะคงไว้ซึ่งประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศสมาชิกดั้งเดิมและจำกัดสิทธิของสมาชิกใหม่ให้อยู่ในระดับที่ต่ำสุด โดยกำหนดให้มีการจัดสรรโควตาตามหลักเกณฑ์ซึ่งเห็นได้ชัดเช่นกันว่าจะทำให้รัฐสมาชิกใหม่ได้รับประโยชน์จากการมีสมาชิกภายในสมาคมหรือองค์การการประมงของภูมิภาคนั้น ได้รับการจัดสรรโควตาทำการประมงของ

²²² ดู Part III, ข้อ 8 วรรค 4 ของข้อตกลง

²²³ ดู Part V, ข้อ 18 ของข้อตกลง

ภูมิภาคนั้นให้ได้รับการจัดสรรโควตาการทำประมงในปริมาณที่ต่ำมาก ตัวอย่างเช่น หลักการที่จะให้ต้องคำนึงถึงระดับของส่วนร่วม (contribution) ในการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงในภูมิภาคนั้นของรัฐสมาชิกเท่าที่ผ่านมา ประกอบเป็นปัจจัยสำคัญในการจัดสรรโควตาดังกล่าวด้วย ซึ่งย่อมเป็นที่เห็นได้โดยชัดแจ้งว่า รัฐซึ่งเป็นสมาชิกใหม่ย่อมไม่มีโอกาสที่จะมีส่วนร่วม (contribution) ในเรื่องนั้น ๆ เหนือกว่ารัฐที่เป็นสมาชิกอยู่ก่อนแล้วได้เลย อันจะเป็นผลให้รัฐที่เป็นสมาชิกใหม่สำหรับภูมิภาคนั้น ๆ ได้รับความจัดสรรโควตาให้ทำการประมงได้ในระดับที่อาจจะทำให้ไม่คุ้มค่าที่จะเข้าไปร่วมทำการประมงในภูมิภาคนั้นเลยก็ได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นประเทศไทยซึ่งนอกจากจะมีศักยภาพที่จะออกไปทำการประมงในน่านน้ำสากลได้ เพียงแค่ในส่วนของน่านน้ำสากลที่อยู่ในมหาสมุทรอินเดีย ซึ่งอยู่ระหว่างน่านน้ำของประเทศศรีลังกา อินเดีย บังคลาเทศ พม่า ไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย²²⁴ และมีอาณาเขตที่ไม่ลู่จะใหญ่โตนัก แต่ก็ยังพอมีทรัพยากรประมงประเภทที่อาศัยอยู่ในเขตซึ่งครอบคลุมระหว่างน่านน้ำสากล กับน่านน้ำที่อยู่ใต้เขตอำนาจของรัฐชายฝั่ง และทรัพยากรประมงที่ย้ายถิ่นฐานอยู่ตลอดเวลา เช่น ปลาทูน่า เป็นต้น อยู่ในปริมาณที่เกือบจะชุกชุม แต่เมื่อมีการแบ่งปันโควตาที่ประเทศไทยจะได้รับความจัดสรรซึ่งไม่มากนัก แต่ก็ดีกว่าที่จะไม่ได้รับแบ่งสรรโควตาเสียเลย การที่โควตาซึ่งประเทศไทยจะได้รับจะมีปริมาณค่อนข้างจำกัดเช่นนี้ ประเทศที่มีผลประโยชน์โดยตรงจากการประมงในภูมิภาคนี้ มิได้จำกัดเฉพาะรัฐชายฝั่งในภูมิภาคนี้เท่านั้น หากแต่ยังรวมถึงประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และได้หวันอีกด้วย ส่วนความหวังที่ชาวประมงไทยจะไปขอแบ่งปันโควตาในทรัพยากรประมงในภูมิภาคอื่น ๆ ที่ห่างไกล เช่น ในแถบนิวฟันด์แลนด์ หรือในแถบน่านน้ำสากลนอกฝั่งประเทศเซเนกัลทางแอฟริกาตะวันตก กับทะเลเมดิเตอร์เรเนียน ซึ่งอยู่ด้านแอฟริกาตะวันออก ก็เป็นเพียงภาพลวงตา (illusion) เท่านั้น เพราะเมื่อโควตาที่หวังว่าจะได้รับการจัดสรรมีปริมาณต่ำมาก โอกาสที่จะมีความคุ้มค่าสำหรับชาวประมงไทยที่จะออกไปทำการประมงในระยะทางไกลขนาดนั้นก็แทบจะไม่มีเลย หรืออาจจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินเรือ และการขนส่งที่สูงกว่าผลประโยชน์ที่จะได้รับเสียด้วยซ้ำไป ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยต้องรีบสมัครเข้าเป็นสมาชิก โดยร่วมกันก่อตั้งกลุ่มประเทศที่ทำการประมงในทะเลหลวงในย่านมหาสมุทรอินเดียดังกล่าวข้างต้นโดยเร็วที่สุด แล้วนำเอาหลักการต่าง ๆ ของกลุ่มประเทศที่ทำการประมงในภูมิภาคอื่น ๆ มาปรับใช้ในลักษณะที่จะทำให้สามารถยึดกันมิให้ชาติที่ทำการประมงใน

²²⁴ แม้ในปัจจุบันไทยยังไม่มีการเรือประมงเข้าไปทำการประมงในทะเลหลวงของมหาสมุทรอินเดีย แต่มีนโยบายพัฒนาขีดความสามารถของกองเรือประมงในการออกไปในน่านน้ำอันไกล โดยรัฐบาลให้การประมงต่อเรือสำรวจ “จุฬารัตน์” และ “มหิดล” จากประเทศญี่ปุ่น เพื่อใช้สำรวจแหล่งปลาทูน่าในบริเวณนี้ตั้งแต่ พ.ศ.2528 และ 2538 ตามลำดับ และมีโครงการให้ชาวประมงใช้เรือมหิดลไปทดลองทำประมง เพื่อวิเคราะห์ความคุ้มค่า ดู บุญเลิศ ผาสุก เอกสารสัมมนา อ้างแล้ว

ภูมิภาคอื่น เข้ามาแย่งชิงทรัพยากรประมงในภูมิภาคนี้ได้ ในลักษณะเดียวกันกับที่กลุ่มประเทศในภูมิภาคอื่น ๆ กีดกันมิให้ประเทศอย่างประเทศไทย มีโอกาสเข้าแข่งขันแย่งที่ทำการในภูมิภาคนั้นได้

3.2 การวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการประมงของไทย ในน่านน้ำสากลในมหาสมุทรอินเดีย

นอกจากปัญหาการประมงกับประชาคมระหว่างประเทศในภาพรวมดังกล่าวข้างต้นแล้ว แม้แต่ในภูมิภาคเอเชียเอง ส่วนที่ประเทศไทยน่าจะจะมีโอกาสดีที่สุดที่จะได้รับแบ่งปันผลประโยชน์ด้านโควตาการประมงในทะเลหลวงก็ยังมีปัญหาอยู่อีกมิใช่น้อยอันเป็นผลจากอนุสัญญาว่าด้วยทรัพยากรประมงที่อาศัยอยู่ในเขตที่ล้อมระหว่างน่านน้ำสากลและน่านน้ำที่อยู่ใต้เขตอำนาจของรัฐชายฝั่ง และทรัพยากรที่เคลื่อนย้ายถิ่นอยู่เสมอ กับ อนุสัญญา 1982 ซึ่งจะมียุติในกรรมสารระหว่างประเทศ 2 ฉบับด้วยกัน คือ ผลการเจรจาในรอบของ FAO²²⁵ ซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อตกลงของสหประชาชาติ ค.ศ.1995 โดยตรง เพราะข้อตกลง ค.ศ.1992 ได้อ้างอิงกรรมสารดังกล่าวในลักษณะเป็นการรวมเอาเข้าเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงนี้ กับความตกลงก่อตั้งกลุ่มภูมิภาคของรัฐที่ทำการประมงในคาบสมุทรอินเดียที่จะมีมาในวันข้างหน้าซึ่งส่วนหนึ่งจะเป็นกรรมสาร ที่กำหนดหลักการเกี่ยวกับทรัพยากรประมงชนิดพันธุ์ที่ย้ายถิ่นฐานอยู่เสมอ โดยเน้นหนักในเรื่องการจับปลาทูน่า ทั้งนี้ความตกลงดังกล่าวได้มีการเริ่มเจรจากันไปได้ส่วนหนึ่งแล้ว ในลักษณะที่มีเนื้อหาสาระบางเรื่องซึ่งประเทศไทยไม่อาจที่จะยอมรับได้อย่างแน่นอน โดยกรรมสารทั้ง 2 ประเภทนี้ต่างก็เป็นผลของการเจรจาพหุภาคีด้วยกันทั้งคู่ เพียงแต่เป็นการเจรจาพหุภาคีในคนละระดับกันเท่านั้น กล่าวคือ การเจรจาในรอบของ FAO ซึ่งเป็นหน่วยงานของสหประชาชาติ เป็นการเจรจาพหุภาคีในระดับสากล (Universal) ส่วนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคาบสมุทรอินเดียนั้น เป็นผลจากการเจรจาพหุภาคีในระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาค แต่ผลทางกฎหมายและในทางปฏิบัติต่างก็มีความผูกพันทางกฎหมายที่เท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นกฎหมายในรูปของสนธิสัญญา (Conventional Law) ด้วยกันทั้งคู่

ก) ความสำคัญของกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ และความเกี่ยวข้องกับปัญหาการใช้เขตอำนาจในอาณาเขตทางทะเลของไทย

เหตุที่ปัญหาการประมงนอกน่านน้ำที่อยู่ใต้เขตอำนาจของรัฐชายฝั่งจำเป็นจะต้องนำมาวิเคราะห์รวมกันภายใต้กรอบของหัวข้อที่เกี่ยวกับอาณาเขตทางทะเลของไทย ก็เพราะหลักกฎหมายต่าง ๆ ในกรรมสารระหว่างประเทศเหล่านั้น ซึ่งแม้จะถือว่าอยู่ในระดับ *lex ferenda* หรือที่

²²⁵ Code of Conduct for Responsible Fisheries

เรียกว่า Soft Law หลักกฎหมายเหล่านี้ก็สามารถมีผลในทางปฏิบัติได้แล้วโดยพฤตินัย ตามแนวความคิด (concept) ของมาตรฐานสากลขั้นต่ำ (Universal Minimum Standard) ที่ประเทศมหาอำนาจต่างก็พยายามบีบบังคับและผลักดันให้ประเทศอื่น ๆ ยอมถือปฏิบัติตาม และถึงกับลงโทษประเทศที่มีทางปฏิบัติซึ่งอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าสิ่งที่ประเทศเหล่านั้นถือว่าเป็นมาตรฐานขั้นต่ำสุดที่ชาวโลกยอมรับได้²²⁶ ในทำนองเดียวกับการที่สหรัฐอเมริกาใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญติการค้าครอบจักรวาล (Omnibus Trade Act) บีบบังคับประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียด้วยการลงโทษในรูปของการตัด GSP เป็นอันดับแรกต่อประเทศที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานสากลขั้นต่ำในสายตาของสหรัฐ ในเรื่องการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งขั้นต่อไปอาจจะใช้มาตรการกีดกันสินค้าจากประเทศนั้น ๆ ทั้งในรูปของกำแพงภาษีหรือการจำกัดโควต้า หรือแม้แต่ถึงขั้นการห้ามนำเข้าสินค้าจากประเทศที่สหรัฐเห็นว่า มีทางปฏิบัติต่ำกว่ามาตรฐานสากลในสายตาของประเทศสหรัฐก็ตาม โดยไม่คำนึงด้วยว่าทางปฏิบัติของภูมุนั้น ๆ ได้มาตรฐานตามพันธกรณีระหว่างประเทศของนั้นแล้วหรือไม่ อาทิเช่น การที่ประเทศไทยถือปฏิบัติตามพันธกรณีใน Bern Convention ฉบับแก้ไข ณ กรุงเบอร์ลิน ก็ยังไม่เป็นพอใจของสหรัฐ เพราะเหตุที่ประเทศไทยยังถือปฏิบัติตามข้อสงวนสิทธิของไทยภายใต้อนุสัญญากรุง Bern ฉบับแก้ไข ณ กรุงBerlin²²⁷ ก็ตาม ดังนั้นถ้าหากประเทศไทยจะยังมีได้เข้าเป็นภาคีในความตกลงที่เกี่ยวกับ Straddling Fish Stocks และกรรมสาสน์ระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือหากทางปฏิบัติของไทยไม่สอดคล้องกับหลักการในอนุสัญญาและกรรมสาสน์ดังกล่าว นอกจากสหรัฐจะใช้มาตรการลงโทษภายใต้กรอบของมาตรา 301 ของพระราชบัญญัติการค้าครอบจักรวาลดังกล่าวแล้ว ก็อาจจะใช้มาตรการลงโทษตามกรรมสาสน์ดังกล่าวข้างต้น โดยไม่คำนึงถึงว่าประเทศไทยจะยอมรับและเข้าเป็นภาคีในกรรมสาสน์เหล่านั้นแต่อย่างใดก็ได้²²⁸ ซึ่งอาจสามารถเปรียบได้กับกรณีการเกิดขึ้นของหลัก EEZ ซึ่งแม้แต่เดิมไทยจะคัดค้านมาตลอดแต่ทางปฏิบัติของรัฐส่วนใหญ่ได้ยอมรับแล้ว แม้ไทยจะอ้างว่าในทางกฎหมายจะไม่ผูกพันไทยในลักษณะที่ไทยเป็น resistent objector แต่นานาชาติที่ยอมรับหลักก็ปรับใช้หลักดังกล่าวกับประเทศไทย ทำให้ชาวประมงไทยต้องมีปัญหาตลอดเวลา ข้ำร้ายไทยยังไม่อาจอ้างเขตอำนาจของประเทศจากทะเลอาณาเขต และเขตต่อเนื่องได้อีกด้วย จึงไม่อาจโต้แย้งเรือประมงต่างชาตินอกเขตดังกล่าวได้ ดังนั้นในที่สุดเพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนที่เหลือไว้ก็จำต้อง

²²⁶ สำหรับข้อวิเคราะห์เกี่ยวกับผลบังคับทางกฎหมายของ Soft Law ดู กอบชัย เจริญวิมลกุล "Unilateral Act as a New Source of International Law", ใน วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 20 ฉบับที่ 2 มิถุนายน 2533 หน้า 299 - 237

²²⁷ ประเทศไทยใช้สิทธิตั้งข้อสงวนตามอนุสัญญากรุงเวียนนา ฉบับแก้ไข ณ กรุง Berlin ทั้ง 6 ข้อ แต่ได้นำมาใช้บังคับจริงในพระราชบัญญัติที่ออกตามความในมาตรา 42 ของพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ.2537 เพียง 1 ข้อครึ่งเท่านั้น

²²⁸ ถึงแม้ทางปฏิบัติของภูมุนั้น ๆ จะเป็นสิ่งที่สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ ในรูปของสนธิสัญญา (conventional law) ของประเทศนั้น ๆ แล้วก็ตาม

โอนอ่อนผ่อนปรนตามกระแสชาวโลก และหันมายอมรับหลักการด้วยเช่นกัน ด้วยเหตุนี้ในเมื่อกรรมสาส์นระหว่างประเทศทั้ง 2 ฉบับที่กล่าวมาข้างต้นนี้ เป็นการประมวลหลักการที่จะใช้บังคับในภูมิภาคของประเทศไทยด้วย จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำเอาหลักการใหญ่ ๆ ในกรรมสาส์นระหว่างประเทศเหล่านั้นมาวิเคราะห์รวมไว้ ณ ที่นี้ด้วย เพื่อชี้ให้เห็นว่าหากหลักกฎหมายและระเบียบข้อบังคับระหว่างประเทศออกมาใช้บังคับในลักษณะนี้ ประเทศไทยจะได้รับผลกระทบในทางลบและทางบวกอย่างใดบ้าง และหากจะหลีกเลี่ยงมิให้เกิดผลกระทบในทางลบเช่นนั้น หลักกฎหมายดังกล่าวควรจะออกมาในรูปแบบใด และมีหลักการตลอดจนขอบเขตในการใช้บังคับอย่างไรบ้าง

เหตุที่หลักการอันเป็นผลจากการประชุม FAO เกี่ยวพันกับปัญหาอาณาเขตทางทะเลของไทย อีกประการหนึ่งก็เพราะปริมาณปลาทูน่าซึ่งมีถิ่นที่อยู่ในคาบสมุทรอินเดีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่ประเทศไทยมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องด้วยโดยตรง ยังอยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูงอยู่ เพราะเหตุที่การจับปลาทูน่าในน่านน้ำสากลในคาบสมุทรอินเดียยังจัดว่าอยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำ จึงยังมีโควตาที่ประเทศไทยน่าจะเข้าไปขอรับการจัดสรรส่วนแบ่งด้วยในฐานะประเทศที่อยู่ในภูมิภาคนี้ได้ปริมาณพอสมควร และปลาทูน่าที่อาศัยอยู่ในภูมิภาคนี้มีปริมาณมิใช่น้อย ที่ยังอาศัยอยู่ได้เขตอำนาจของราชอาณาจักรไทยทางด้านทะเลอันดามัน อันเป็นแหล่งแพร่พันธุ์และเป็นที่อยู่อาศัยของปลาทูน่าในช่วงที่ยังเป็นตัวอ่อน หรือยังไม่เติบโตพอที่จะออกไปหากินในน่านน้ำสากลได้ ดังนั้นในเมื่อปลาทูน่าเหล่านี้มีถิ่นที่อยู่ซึ่งครอบคลุมระหว่างน่านน้ำไทย กับน่านน้ำของประเทศเพื่อนบ้าน กับน่านน้ำสากลในคาบสมุทรอินเดีย ก็ย่อมถือได้ว่าประเทศไทยมีผลประโยชน์โดยตรงในปลาทูน่าที่อาศัยอยู่ในภูมิภาคแถบนี้ เพราะการกำหนดอาณาเขตทางทะเลของไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน เป็นการรอบทางกฎหมายของการที่ประชาคมระหว่างประเทศ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐชายฝั่งและรัฐที่ทำการประมงในภูมิภาคแถบนี้ จะอาศัยเป็นพื้นฐานทางกฎหมายที่จะยื่นมือเข้ามาควบคุมการใช้มาตรการอนุรักษ์และมาตรการการจับปลาทูน่าของไทยได้ และยังเป็นกรอบทางกฎหมายที่ประเทศไทยจะอาศัยเป็นพื้นฐาน ในอันที่จะยื่นมือเข้าไปควบคุมมาตรการลักษณะเดียวกันในอาณาเขตทางทะเลของประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งปิดทางออกสู่ทะเลหลวงจากน่านน้ำของไทยด้วย และยิ่งกว่านั้นยังเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดสิทธิของประเทศไทยในอันที่จะยื่นมือเข้าไปควบคุมและมีส่วนร่วมในการกำหนดหลักเกณฑ์ตลอดจนระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการประมงในมหาสมุทรอินเดียส่วนนี้ ภายใตกรอบของความตกลงและกรรมสาส์นระหว่างประเทศที่กล่าวถึงในส่วนนี้ด้วย ซึ่งล้วนแต่เป็นสาเหตุที่ทำให้จำเป็นต้องนำเอาอนุสัญญาและกรรมสาส์นระหว่างประเทศเหล่านี้ มาวิเคราะห์รวมอยู่กับเรื่องอาณาเขตทางทะเลของไทยด้วย

ข) บทวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ข-1) หลักการอันเป็นผลจากการเจรจาพหุภาคีระดับสากลภายใต้กรอบของการเจรจาใน FAO

ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้นในอารัมภบทของหัวข้อนี้ว่า หลักการ Code of Conduct อันเป็นผลจากการประชุม FAO ซึ่งจะออกมาในรูปของแนวทางในการปฏิบัติ (guidelines) เป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นพิเศษ เพราะเหตุที่ได้ถูกนำมารวมไว้ (incorporated) ในหลักการของอนุสัญญาว่าด้วยมลพิษทางทะเลที่อาศัยอยู่ในบริเวณซึ่งคร่อมระหว่างน่านน้ำสากลกับบริเวณที่อยู่ใต้เขตอำนาจของรัฐชายฝั่ง ซึ่งถึงแม้จะเป็นไปในทิศทางเดียวกัน แต่ก็มีข้อแตกต่าง ๆ หลายประการที่อยู่นอกเหนือและเพิ่มเติมขึ้นจากหลักการในอนุสัญญาว่าด้วยมลพิษที่นำในลักษณะที่เป็นการเสริม (complementary) ซึ่งกันและกัน กล่าวคือ แนวทางในการทำประมงอย่างรับผิดชอบของ FAO มีอยู่ 11 ข้อใหญ่ ซึ่งนอกเหนือจากข้อบททั่วไปเกี่ยวกับขอบเขตของแนวทาง วัตถุประสงค์ การอนุรักษ์ การควบคุม และการปรับเปลี่ยนให้ทันสมัย และหลักการทั่วไปแล้ว ก็ยังมีแนวทางหลักที่สำคัญอยู่อีก 6 ประการ อันได้แก่

1. การจัดการการประมงซึ่งต้องจัดการทั้งวัตถุประสงค์ หน่วยงาน วิธีพิจารณา ตลอดจนการรวบรวมข้อมูล และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้มาตรการที่มีลักษณะให้ความระมัดระวัง โดยการป้องกันทรัพยากรประมงล่วงหน้า ซึ่งในข้อ 6.5.1 ยึดหลักว่าไม่จำเป็นต้องมีหลักฐานความจำเป็นก่อนถึงจะมาดำเนินมาตรการ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น
2. การปฏิบัติการประมงที่กำหนดหน้าที่ให้รัฐทั้งปวงต้องมีการทำประมงอย่างรับผิดชอบตามมาตรฐานระหว่างประเทศที่ยอมรับกัน โดยอาศัยกรอบขององค์การภูมิภาคหรืออนุภูมิภาค และรัฐเจ้าของธงก็มีหน้าที่ต้องควบคุมให้เรือของตนทำประมงอย่างถูกต้องตามกฎหมายระหว่างประเทศต่าง ๆ ด้วย นอกจากนี้รัฐเจ้าของท่าก็ต้องร่างข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อช่วยให้ดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแนวทางการทำประมงนี้ ทั้งนี้รัฐทั้งปวงต้องดูแลให้อุปกรณ์ที่ใช้ทำการประมงที่มีลักษณะคัดสรรเพื่อป้องกันการเสียเปล่าของทรัพยากรประมง โดยวางข้อบังคับให้เหมาะสมอีกทั้งต้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลและบรรยากาศ
3. การพัฒนาการเพาะเลี้ยง จะต้องไม่ให้มีผลกระทบต่อชุมชนตลอดจนประเทศเพื่อนบ้าน
4. การจัดการเรื่องการรวมตัวของการประมงในบริเวณชายฝั่ง รัฐต้องจัดการมิให้มีความขัดแย้งระหว่างผู้ใช้ทรัพยากรประมงและชุมชน
5. การค้าและทางปฏิบัติหลังการเก็บเกี่ยว รัฐต้องใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อความปลอดภัย และที่สำคัญก็คือ การค้าผลิตภัณฑ์ประมงต้องไม่ทำให้เกิดผลเสียต่อการพัฒนาทรัพยากรที่ยั่งยืน และการใช้ทรัพยากรในทะเลอย่างรับผิดชอบ โดยต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization - WTO)

6. การวิจัยการประมง รัฐต้องจัดตั้งและสนับสนุนส่งเสริมสถาบันการวิจัยเพื่อรวบรวม วิเคราะห์ ข้อมูลที่จำเป็นต่อการทำประมง และการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงที่เกี่ยวข้อง

ซึ่งหลักเกณฑ์ทั้งหมดที่กล่าวถึง แม้จะเป็นการยืนยันหลักการในกรรมสาสน์ระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่ก็เสริมด้วยรายละเอียดที่แม้จะเป็นการสร้างภาระเพิ่มเติมให้แก่รัฐโดยเฉพาะประเทศไทยบ้าง แต่ก็น่าจะไม่ก่อให้เกิดปัญหาพิเศษนักเพราะไทยก็ปฏิบัติตามเป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตามในส่วนที่เกี่ยวกับการค้า ในข้อ 10.2 ของแนวทางปฏิบัตินั้น หากจะพิจารณาทางปฏิบัติของชาวประมงไทยบางส่วน ก็อาจจะก่อให้เกิดปัญหาร้ายแรงขึ้นได้ เนื่องจากชาวประมงไทยในปัจจุบันมีความชำนาญในการใช้เครื่องมือประมงที่ไม่คัดสรร ที่ทำให้เกิดความเสียหายจากชนิดพันธุ์ที่มีได้เป็นเป้าหมาย (non-target species) ซึ่งติดมากับอุปกรณ์ที่ใช้จับด้วย ซึ่งย่อมขัดแย้งกับแนวทางปฏิบัตินี้ และขัดต่อกฎหมายการค้าระหว่างประเทศของ WTO ด้วย อันจะนำมาซึ่งการใช้มาตรการกีดกันและลงโทษจากประชาคมระหว่างประเทศได้ จึงจำต้องศึกษาวิเคราะห์เพื่อเสนอแนะในรายละเอียด มิให้กระทบต่อผลประโยชน์ของประเทศดังที่ได้กล่าวมา ทั้งนี้แนวโน้มของประชาคมระหว่างประเทศในปัจจุบันก็ค่อนข้างจะชัดเจนในเรื่องหลักการอนุรักษ์ และประเทศมหาอำนาจเช่น สหรัฐอเมริกาก็เริ่มใช้มาตรการที่เข้มงวดเพื่อบังคับใช้มาตรฐานระหว่างประเทศในเรื่องนี้โดยโยงกับเรื่องการค้า ดังตัวอย่างของการที่สหรัฐอเมริกาห้ามนำเข้ากุ้งแช่แข็งของไทย โดยจัดประเทศไทยรวมกับอีกกว่า 40 ประเทศที่อยู่ในข่ายที่จะถูกตอบโต้ในลักษณะนี้ เนื่องจากสหรัฐอเมริกาถือว่าประเทศไทยละเมิดต่อข้อบังคับระหว่างประเทศเกี่ยวกับการอนุรักษ์เต่าทะเล เพราะไม่ใช้เครื่องมือประมงที่สามารถปล่อยให้เต่าทะเลหลุดไปได้ (TEDS) แม้ว่าทางราชการไทยจะไปชี้แจงต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบของสหรัฐอเมริกาแล้วว่า กุ้งที่ส่งออกของไทยไปยังสหรัฐอเมริกาส่งส่วนใหญ่เป็นกุ้งที่ได้จากการเพาะเลี้ยง มิใช่กุ้งที่ต้องออกไปจับในทะเล และประชากรของเต่าทะเลในน่านน้ำไทยก็มีถิ่นที่อยู่คนละแหล่งกับกุ้งที่จับ วิธีการจับกุ้งก็ใช้เรือที่มีความเร็วต่ำจึงทำให้เต่าทะเลสามารถหลบหนีไปได้อยู่แล้ว และยิ่งกว่านั้นประเทศไทยมีโครงการอนุรักษ์เต่าทะเลมาช้านานแล้ว จนถึงขนาดทำการเพาะขยายพันธุ์เต่าบางชนิดเพื่อการอนุรักษ์จนครบวงจรได้ แต่ทางสหรัฐอเมริกาก็ยังไม่ยอมถอนชื่อประเทศไทยจากการห้ามนำเข้ากุ้ง ทางสมาคมประมงของไทยก็วางแผนในการใช้เครื่องมือ TEDS ว่าต้องให้ทางราชการจัดหาให้ ส่วนสมาคมอาหารแช่เยือกแข็งไทยก็ยินยอมจะจัดหาเครื่องมือนี้ให้บางส่วน จากแรงกดดันของมหาอำนาจและคงจากประชาคมโลก ในเวลาอันใกล้ประเทศไทยก็จะต้องพยายามปรับตัว ถึงแม้จะมีภาระหน้าที่เพิ่มขึ้นอีกมาก แต่เพื่อรักษาผลประโยชน์จากการส่งออกสินค้าประมงโดยเฉพาะอย่างยิ่งกุ้งแช่แข็ง ซึ่งทำรายได้

ให้กับประเทศไทยนับหมื่นล้านบาทต่อปี²²⁹ ไทยก็ย่อมไม่สามารถปฏิเสธการเรียกร้องเหล่านี้ได้²³⁰ ดังนั้นการปรับตัวในลักษณะต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับมาตรการอนุรักษ์ทรัพยากรประมง จึงจำเป็นต้องได้รับการศึกษาวิเคราะห์และวางระบบเพื่อให้มีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมประมง ชาวประมง และผลประโยชน์ของประเทศโดยรวมให้เร็วที่สุด เพราะตัวอย่างเรื่องกึ่งเป็นเพียงกรณีเริ่มต้นของแรงกดดันจากนานาชาติเท่านั้น

ข-2) หลักการอันจะเป็นผลจากการเจรจาพหุภาคีระดับภูมิภาค และอนุภูมิภาค

หลักการอันจะเป็นผลจากการเจรจาพหุภาคีในระดับภูมิภาค และอนุภูมิภาค ณ ที่นี้สำหรับอนาคตอันใกล้ จะมีทั้งในระดับที่เริ่มมีการเจรจาไปบ้างแล้ว กับในระดับที่จะต้องเร่งรีบเจรจากันต่อไปในอนาคต สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องที่ได้เจรจากันไปบ้างแล้ว ซึ่งกลุ่มประเทศ SAARC²³¹ เป็นผู้เริ่มให้มีขึ้นโดยประเทศได้เข้าไปมีส่วนร่วมประชุมพิจารณาหลักการด้วย และถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการก่อให้เกิดกลุ่มภูมิภาคในความหมายของอนุสัญญาว่าด้วยพันธุ์สัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในบริเวณซึ่งล้อมระหว่างน่านน้ำที่อยู่ใต้เขตอำนาจของรัฐชายฝั่ง และทะเลหลวง ที่เรียกว่า คณะกรรมการปลาทูน่าในมหาสมุทรอินเดีย (Indian Ocean Tuna Commission - IOTC) ซึ่งเป็นหน่วยงานในกรอบขององค์การอาหารและการเกษตร หรือ FAO โดยจะปฏิบัติงานแทนหน่วยงานที่เรียกว่า โครงการพัฒนาและจัดการปลาทูน่าในมหาสมุทรอินเดียและแปซิฟิก (Indo-Pacific Tuna Development and Management Programme - IPTP) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติงานมาก่อนหน้านี้ โดยได้รับทุนสนับสนุนจากโครงการเพื่อการพัฒนาของสหประชาชาติ (United Nations Development Programme - UNDP), ญี่ปุ่น, สหภาพยุโรป และประเทศสมาชิกอื่น ๆ โดยมีหน้าที่หลักในการรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องของสมาชิก ซึ่งได้แสวงประโยชน์ในมหาสมุทรอินเดีย²³² ซึ่งประเทศไทยก็เคยร่วมเป็นสมาชิก แต่ต่อมาเห็นว่าเป็นการสร้างภาระงานที่ซ้ำซ้อนที่ต้องปฏิบัติตามในกรอบของ FAO จึงลาออกในปี ค.ศ.1991 และสมาชิกอื่นก็ทยอยกันถอนตัวหรือไม่ชำระค่าบำรุงจนกองทุนย่อย

²²⁹ ประชาชาติธุรกิจ วันที่ 20-22 พฤษภาคม พ.ศ. 2539 หน้า 2

²³⁰ รายละเอียดในประชาชาติธุรกิจ, วันพฤหัสบดีที่ 14 - วันอาทิตย์ที่ 17 พฤศจิกายน 2539, หน้า 2

²³¹ หมายถึงกลุ่มประเทศที่เดิมเป็นประเทศอินเดีย แต่ภายหลังได้แยกตัวออกเป็นประเทศอินเดีย ปากีสถาน บังกลาเทศ ศรีลังกา แต่ยังคงใช้ภาษาฮินดีเป็นภาษาราชการและถือว่ามีความผูกพันด้านเชื้อชาติ วัฒนธรรม และการเมืองอย่างใกล้ชิด จึงมักจะมีความร่วมมือและผลประโยชน์ร่วมกัน

²³² ดู Wilam T. Burke, อ้างแล้ว หน้า 245

ทอรลง²³ ดังนั้น FAO จึงพยายามจัดตั้ง IOTC ขึ้นทดแทน โดยให้สำนักงานอยู่ที่เดิมคือ กรุงโคโลมโบ ประเทศศรีลังกา ซึ่งประเทศไทยโดยหลักการแล้วก็ได้ขีดช่องแต่ประการใด เนื่องจากมีโครงสร้างอยู่แล้วจึงพร้อมจะดำเนินการได้ แต่ก็ยังมีได้ตัดสินใจเข้าเป็นสมาชิก แม้ว่าก่อนวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ.2538 ซึ่งเป็นวันลงนามข้อตกลงอนุรักษ์ และจัดการทรัพยากรประมงประเภทดังกล่าว ค.ศ.1995 จะมีประเทศที่ลงนามก่อตั้งเพียง 5 - 6 ประเทศเท่านั้น แต่หลังจากนั้นก็มีการเพิ่มประเทศอื่นเข้าร่วมจนครบจำนวน 10 ประเทศ ที่จำเป็นต่อการก่อตั้งหน่วยงาน ซึ่งตั้งแต่ ค.ศ.1993 ที่ประเทศไทยเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสมัยที่ 24 ก็มีความพยายามเสนอให้เปลี่ยนแปลงโครงสร้าง และเพิ่มอำนาจของ IOTC ในเรื่องการอนุรักษ์และจัดการประชากรของสัตว์น้ำดังกล่าวนี้ ซึ่งจะพิจารณาตัดสินในสมัยประชุมที่ 25 ในเดือนตุลาคม พ.ศ.2539 ที่ประเทศเกาหลีใต้ และไม่ว่าประเทศไทยจะเข้าร่วมเป็นภาคีแล้วหรือไม่ ก็ย่อมต้องมีผลกระทบต่อการประมงทูน่าของไทยด้วย²⁴ โดยได้เริ่มมีการพิจารณาหลักการร่วมกันเพื่อจัดสรรโควต้าและสร้างหลักเกณฑ์ตลอดจนระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับการทำประมงจับปลาทูน่าที่มีถิ่นฐานและอาศัยอยู่ในย่านมหาสมุทรอินเดีย โดยยังหาข้อยุติที่เด็ดขาดมิได้ ทั้ง ๆ ที่หลักการใหญ่ ๆ โดยรวมแล้วทุกประเทศที่เกี่ยวข้องเห็นว่าจะรับได้ หรืออย่างน้อยก็ไม่คัดค้าน ทั้งนี้เพราะยังหลักการบางอย่างในแง่ของเนื้อหาสาระที่จะทำให้ประเทศซึ่งในฐานะตนเองเดียวกับไทยยังมีข้อกังวลอยู่ เพราะถึงแม้ว่าอาณาเขตทางทะเลของไทยจะมีได้ติดกับน่านน้ำสากล แต่การที่ปลาทูน่าในย่านมหาสมุทรอินเดียมีถิ่นที่อยู่ซึ่งครอบคลุมทั้งน่านน้ำสากล กับน่านน้ำของอินเดีย ศรีลังกา และมาเลเซีย แล้วก็ครอบคลุมน่านน้ำของไทยทางฝั่งทะเลอันดามันด้วย เนื่องจากปลาทูน่าในภูมิภาคดังกล่าวจะย้ายถิ่นฐานเข้าออกในทั้ง 3 น่านน้ำดังกล่าวอยู่ตลอดเวลา พันธกรณีใดที่เกี่ยวกับปลาทูน่าซึ่งมีถิ่นฐานอยู่ในภูมิภาคนี้ ก็ย่อมมีผลผูกพันและกระทบกระเทือนถึงสิทธิและผลประโยชน์ของไทยในเรื่องนี้ด้วย ดังนั้นในเมื่อหลักการบางประการซึ่งประเทศที่เข้าร่วมในการประชุมดังกล่าวกำหนดเอาไว้ในลักษณะที่จะมีผลในทางกฎหมายซึ่งขัดต่อผลประโยชน์ของประเทศไทยเป็นอย่างมาก โดยไม่เป็นธรรมและไม่ชอบด้วยเหตุผล ก็ย่อมเป็นการยากที่ไทยและประเทศที่อยู่ในฐานะเดียวกันจะยอมรับหลักการนั้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับหลักการที่ให้ถือว่า จำนวนปลาทูน่าที่นำขึ้นฝั่ง (landing) ในประเทศไทย หมายถึงปลาทูน่าที่ชาวประมงไทยจับได้เอง กับปลาทูน่าที่วิสาหกิจเกี่ยวเนื่องกับการประมงสั่งซื้อเข้ามาจากต่างประเทศเพื่อใช้ป้อนโรงงานผลิตปลาทูน่ากระป๋องด้วย ทำให้ดู

²³ บทสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ บุญเลิศ ผาสุก กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และเป็นที่เข้าใจกันว่ารัฐสมาชิกส่วนใหญ่ไม่เห็นประโยชน์ของหน่วยงานนี้ ซึ่งมีเพียงรัฐที่ส่วนใหญ่ของบุคคลากรในหน่วยงานถือสัญชาติเท่านั้นที่ได้ประโยชน์อย่างจริงจัง

²⁴ รายงานการประชุมคณะกรรมการจัดประชุมสัมมนาวิชาการมวลสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ระหว่างเขตทางทะเล และมวลสัตว์น้ำที่เคลื่อนย้ายถิ่นเสมอ ครั้งที่ 1 / 2539, 1 เมษายน พ.ศ.2539 หน้า 3

เสมือนหนึ่งว่าประเทศไทยได้แสวงประโยชน์จากทรัพยากรประมงประเภทนี้ในปริมาณที่สูงมากแล้ว เสมือนว่าได้รับโควตาสวนแบ่ง (allocation of quota) ของปลาในภูมิภาคนี้มากกว่ารัฐอื่น ๆ อยู่แล้ว อันจะเป็นผลให้ประเทศไทยหมดสิทธิที่จะทำการประมงจับปลาน้ำเพิ่มมากขึ้นอีก หรือถ้าหากจะจับเพิ่มได้ก็อยู่ในปริมาณอันจำกัดมาก จนอาจทำให้รายได้ไม่เพียงพอที่จะเลี้ยงดูสมาชิกในครอบครัวชาวประมงไทยเหล่านั้น และอาจไม่เป็นการคุ้มทุนที่จะออกไปทำการประมงจับปลาน้ำในน่านน้ำสากล ในคาบสมุทรอินโดจีนด้านตะวันออก อันเป็นเหตุให้ประเทศไทยยังจำเป็นต้องสงวนท่าทีเกี่ยวกับเรื่องนี้ อยู่ และจะไม่สามารถยอมรับหลักการดังกล่าวได้ครบเท่าที่ยังไม่มีการปรับปรุงให้เกิดความเป็นธรรม อย่างแท้จริงสำหรับประเทศไทย ซึ่งตามความเป็นจริงแล้วชาวประมงไทยสามารถจับปลาน้ำเองได้ เพียงในปริมาณที่จำกัดมาก ซึ่งในแง่ของฝ่ายไทยแล้วเห็นว่าหากจะให้เป็นธรรมและสมเหตุสมผล ปริมาณของการแสวงประโยชน์จากการทำการประมงจับปลาน้ำของแต่ละประเทศ น่าจะหมายถึง ปริมาณปลาน้ำที่ประเทศนั้น ๆ เป็นผู้จับเอง โดยไม่รวมถึงปริมาณที่รับซื้อจากประเทศอื่น ที่ส่วนนั้น น่าจะถือว่าเป็นปริมาณการบริโภคในฐานะลูกค้าของประเทศที่จับปลาน้ำนั้นมากกว่าอีกทีหนึ่ง

นอกจากในเรื่องปัญหาเกี่ยวกับความหมายและคำจำกัดความของคำว่า landing หรือ สิ่งที่ได้ มีการเจรจาหรือกันบ้างแล้วอีกระดับหนึ่ง ที่ภายใต้กรอบของการประชุม FAO และภายใต้กรอบของ GATT หรือ WTO ประเทศไทยยังมีปัญหาและข้อวิตกในลักษณะคล้ายคลึงกันในส่วนที่เกี่ยวกับ ปริมาณปลาน้ำ และผลิตภัณฑ์ปลาน้ำกระป๋อง ซึ่งประเทศไทยส่งขายในต่างประเทศ โดยส่วนใหญ่ ได้ส่งไปขายยังประเทศสหรัฐอเมริกา คือ สหรัฐอเมริกาได้แสดงท่าทีไปในทำนองว่าอาจจะใช้มาตรการ ลงโทษไทยที่รับซื้อปลาน้ำจากประเทศที่ทำการประมงจับปลาน้ำ โดยใช้เครื่องมือประมงซึ่งจับ ทรัพยากรประมงในลักษณะที่ไม่คัดสรร (non-selective fisheries gears) เช่น อวนลอย (floating fishing net) ซึ่งมีความกว้างใหญ่ในลักษณะโพงพาง อันเป็นสิ่งที่ชาวโลกทั้งหลายเห็นว่าเป็นการไม่อาจยอมรับได้ เพราะจะมีผลเป็นการทำลายทรัพยากรประมงประเภทนี้ให้ร่อยหรอลง (depleted) อย่างรวดเร็วเกินกว่าปริมาณการเกิดของทรัพยากรประมงประเภทนี้ ทำให้ไม่สามารถทำการประมงทรัพยากร ประมงดังกล่าวในลักษณะยั่งยืน (sustainable) โดยเป็นสิ่งที่ประเทศไทยและประเทศอื่น ๆ ที่ตกอยู่ใน สถานะทำนองเดียวกันเห็นว่า ไม่เป็นธรรมและไม่อาจยอมรับได้ เนื่องจากในทั้ง 2 กรณีที่กล่าวมา ข้างต้นนี้ ผลทางกฎหมายในที่สุดโดยพฤตินัย (de facto) จะเท่ากับเป็นการประนามและลงโทษ ประเทศไทย สำหรับความผิดที่กระทำโดยประเทศอื่น ทั้งนี้เพราะประเทศไทยเป็นเพียงลูกค้าหรือผู้ บริโภค (consumer) เท่านั้น มิใช่เป็นประเทศที่กระทำความผิด ซึ่งหากจะให้เป็นธรรมและสมเหตุสม ผลแล้วประเทศมหาอำนาจเหล่านั้นควรจะลงโทษหรือประนามประเทศที่จับปลาด้วยวิธีการและปริมาณ ซึ่งเห็นว่าไม่อาจยอมรับได้เช่นนั้นแทน อันเป็นต้นเหตุของปัญหาที่แท้จริงมากกว่าที่จะมาลงโทษ

ประเทศไทย ซึ่งเป็นเพียงผู้บริโภคและถือได้ว่าเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุด้วย จึงมีช่องทางออกที่ถูกต้องและเป็นท่าที่ไม่เป็นธรรมอย่างยิ่งกับประเทศไทย

สำหรับในรอบขององค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาค เช่น อาเซียน (สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้-ASEAN) เท่าที่ผ่านมามีข้อตกลงระหว่างรัฐสมาชิกที่เกี่ยวกับอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอันรวมถึงทรัพยากรประมงด้วย อันได้แก่ ข้อตกลงว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ ค.ศ.1985 (ASEAN Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources) ซึ่งแม้จะรวมทรัพยากรธรรมชาติทั่วไปทุกประเภท แต่ก็มีข้อบทที่ระบุถึงทรัพยากรทางทะเลใน Chapter II เรื่องการอนุรักษ์ชนิดพันธุ์และระบบนิเวศน์ (Conservation of Species and Ecosystem) ข้อ 3 และ 4 ซึ่งมีเนื้อหาครอบคลุมถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตทางทะเลในอาณาเขตทางทะเลต่าง ๆ ของรัฐสมาชิก ซึ่งย่อมเกี่ยวพันกับพันธกรณีของรัฐทั้งหลายตาม UNCLOS III และ ความตกลง ค.ศ.1995 นี้ด้วย กล่าวคือ จากข้อบถดังกล่าวรัฐสมาชิกของอาเซียนมีหน้าที่ต้องรักษาความหลากหลายทางชีวภาพ การอนุรักษ์ธรรมชาติทางทะเล และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างยั่งยืน การเสริมสร้างแหล่งที่อยู่ของพืชและสัตว์ ตลอดจนการป้องกันการลดจำนวนประชากรทั้งพืชและสัตว์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการห้ามใช้เครื่องมือที่มีได้มุ้งจับสัตว์น้ำชนิดใดชนิดหนึ่งโดยเฉพาะ (unselective taking method) ซึ่งหมายรวมถึงเครื่องมือที่มีลักษณะทำลายพันธุ์สัตว์น้ำ เช่น อวนลาก อวนรุน และอวนลอยขนาดใหญ่ ซึ่งรัฐสมาชิกบางรัฐห้ามการใช้ไว้ ตัวอย่างเช่น อวนลาก ซึ่งอินโดนีเซียห้ามใช้มาตั้งแต่ ค.ศ.1980, ฟิลิปปินส์และสิงคโปร์ก็ห้ามไว้เช่นกัน อันเป็นพันธกรณีที่ไทยจะต้องปฏิบัติตามในองค์การด้วย

อย่างไรก็ดีจากปัญหาเฉพาะต่าง ๆ สำหรับการทำประมงนอกน่านน้ำไทย โดยเฉพาะในทะเลหลวงที่กล่าวมาแล้ว ในการแก้ปัญหาดังกล่าวทิศทางหนึ่งซึ่งอาจสามารถช่วยให้ต่อสู้และป้องกันผลประโยชน์ของประเทศไทยในเรื่องการประมง ก็คือ การพยายามหาท่าที่ร่วมในรอบของอาเซียน ซึ่งจะทำให้มีพลังในการต่อรองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องประชากรชนิดพันธุ์ที่แสวงประโยชน์ร่วมกัน (shared stocks) ซึ่งจะต้องหาสมดุลย์ในการเจรจากับประเทศเพื่อนบ้านสมาชิกของอาเซียน เนื่องจากประเทศไทยเป็นชาติประมงที่จะได้รับผลประโยชน์มากที่สุด แต่ก็คงจะเป็นหนทางที่ไม่ถ่วงน้ำหนักเพราะประเทศอื่นที่เหลือในอาเซียนนั้นอยู่ในฐานะที่ต่างกับไทยในด้านการประมง จึงต้องเสนอผลประโยชน์ร่วมโดยไม่ปล่อยให้ประเทศเพื่อนบ้านเข้าใจว่า ภาคเอกชนของไทยคิดเอาเปรียบในโครงการต่าง ๆ ด้านประมง นอกจากนี้ไทยยังสามารถใช้โครงสร้างขององค์กรเอกชนด้านประมงของอาเซียน ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นตั้งแต่ พ.ศ.2531 ที่มีชื่อว่า สหพันธ์ประมงแห่งอาเซียน (ASEAN Fisheries Federation) หรือกลไกอื่นของอาเซียนมาเป็นการรอบในการสนับสนุนให้มีความร่วมมือ ทั้งในระดับรัฐและโดยเฉพาะ

ในภาคเอกชน ตลอดจนการหาจุดยืนและผลประโยชน์ร่วมสำหรับความสัมพันธ์กับรัฐอื่น หรือหน่วยงานระหว่างประเทศนอกอาเซียนได้ด้วย ในลักษณะเดียวกับการใช้อาเซียนเป็นหน่วยงานกลาง เพื่อแก้ไขปัญหาประมงระหว่างไทยกับประเทศสมาชิกที่กำลังจะมีจำนวน 10 ประเทศครบทุกรัฐในภูมิภาคนี้ นอกจากนี้การริบเข้าร่วมในหน่วยงานระหว่างประเทศระดับภูมิภาค เพื่อใช้สิทธิในการร่วมวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการอนุรักษ์ให้อยู่ในระดับที่ไม่กระทบต่อผลประโยชน์ของประเทศอื่นจนเกินไป และให้ได้ส่วนแบ่งของปริมาณปลาที่สามารถจะจับได้ในทะเลหลวง ก็จำเป็นต้องพิจารณาดำเนินการโดยเร็ว และท้ายที่สุดนั้นการหาข้อยุติเกี่ยวกับอาณาเขตทางทะเลด้านต่าง ๆ ของไทย ก็เป็นเงื่อนไขสำคัญในการทำข้อตกลงกับประเทศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากความขัดแย้งและความสัมพันธ์ที่ไม่สร้างสรรค์เกี่ยวกับอาณาเขตทางทะเล ย่อมนำไปสู่ความยุ่งยากในการเจรจาเพื่อความร่วมมือในทะเลหลวงด้วย²³⁵ และที่สำคัญที่สุดก็คือ ปัญหาประมงในภูมิภาคยังต้องอาศัยความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศเพื่อนบ้านในการแก้ปัญหา ดังนั้นองค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาค เช่น อาเซียนจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งเนื่องจากเป็นหน่วยงานที่เป็นกลาง ซึ่งเปิดเวทีให้รัฐสมาชิกในภูมิภาคได้ถกเถียง และเจรจาหาข้อยุติเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งช่วยให้แต่ละรัฐสมาชิกต้องละเว้นจากการยึดทำที่ที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว และเลือกกำหนดทำที่ซึ่งสมเหตุสมผล ดังตัวอย่างความสำเร็จที่ทางรัฐบาลไทยอาศัยจังหวะที่มีการประชุมสุดยอดอาเซียน ในการหาทางเจรจาให้ประเทศเพื่อนบ้านผ่อนปรนมาตรการที่เข้มงวดต่าง ๆ รวมถึงการปลดปล่อยชาวประมงไทยซึ่งถูกคุมขังอยู่ เนื่องจากการละเมิดน่านน้ำและข้อบังคับของประเทศเพื่อนบ้านให้กลับสู่มาตุภูมิ อันเป็นวิธีทางการทูตในการระงับข้อพิพาทอย่างสันติ และมีประสิทธิภาพมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

²³⁵ Douglas Day, *Managing Transboundary Fish Stocks, Lessons from the North Atlantic*, ใน *Maritime Boundaries World Boundaries* vol.5, edited by Gerald H. Blake, Routledge, London, New York, 1994 หน้า 122

บทสรุปและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาประมง

ปัญหาการประมงดังกล่าวจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขทั้งในลักษณะป้องกันและแก้ไข ทั้งในระดับระหว่างประเทศและในระดับภายในประเทศไปพร้อม ๆ กัน ซึ่งย่อมต้องใช้ทั้งเวลาและความพยายามเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ :

1) ในระดับระหว่างประเทศนั้นประวัติศาสตร์ได้ให้บทเรียนเป็นอย่างดีว่า การแก้ปัญหาโดยการใช้กำลังทหารไม่เคยประสบความสำเร็จเลย มีแต่จะสร้างความยุ่งยากมากขึ้นอีก และในเมื่อประเทศไทยแม้จะไม่เสื่อมศรัทธาในศาระหว่างประเทศ แต่ก็ยังไม่เชื่อมั่นในความเป็นกลางนัก ดังนั้นวิธีการทางการทูตจึงเป็นวิธีการแก้ปัญหาซึ่งใช้กันในทางปฏิบัติตลอดมาจึงจะต้องมีการเจรจาหาทางแบ่งผลประโยชน์กับประเทศเพื่อนบ้านต่าง ๆ ทั้งในแง่ของเขตแดนทางทะเลและในแง่ของการแสวงหาประโยชน์ในภูมิภาคอื่น ๆ เพื่อทดแทนทรัพยากรที่ถูกแบ่งปันไปด้วย อย่างไรก็ตามประเทศไทยจำเป็นต้องเตรียมมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้การบังคับใช้ตามข้อตกลงต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยจำเป็นต้องควบคุมพฤติกรรมของเรือประมงไทยให้สอดคล้องกับข้อตกลงที่ทำไว้กับประเทศอื่น ๆ ซึ่งนอกจากจะเป็นการแสดงความจริงใจแล้ว ก็ยังสร้างความมั่นใจให้กับประเทศอื่น ๆ ว่า ปฏิบัติการของเรือประมงไทยจะไม่ก่อความเสียหายให้กับทรัพยากร ประมงในน่านน้ำต่างชาติ ซึ่งเป็นสาเหตุแห่งความหวาดระแวงจากประเทศอื่น ๆ อันอาจมีผลทำให้ถึงกับสั่งยุติการทำประมงทั้งหมดของชาวประมงไทยในเขตน่านน้ำของประเทศเพื่อนบ้านได้ดังเคยตัวอย่างมาแล้ว นอกจากนี้ยังจำเป็นต้องเจรจาเพื่อสร้างความเข้าใจอันดีกับประเทศเพื่อนบ้านต่าง ๆ ให้ปฏิบัติต่อชาวประมงไทย ซึ่งแม้จะละเมิดน่านน้ำหรือกฎหมายภายในของประเทศเพื่อนบ้าน ในลักษณะที่มีมนุษยธรรมปราศจากความรุนแรง เนื่องจากมิใช่เป็นอาชญากรรมแต่อย่างใด อีกทั้งเพื่อให้ทางการของประเทศเพื่อนบ้านให้ความคุ้มครองเรือประมงไทยในน่านน้ำของตน จากการถูกขับบังคับจากกลุ่มอิทธิพลท้องถิ่นหรือจากโจรสลัด และหากในกรณีที่มีการกระทำความผิด เช่น การใช้ความรุนแรงเกินกว่าเหตุ ทางราชการไทยก็ต้องช่วยเหลือในการสร้างความกดดันเพื่อให้ได้รับค่าชดเชย และเรียกร้องความรับผิดชอบอันจะทำให้เป็นกรณีตัวอย่าง มิให้เกิดปัญหาซ้ำขึ้นอีกไม่ว่ากับประเทศอื่นใด นอกจากนี้สำหรับมาตรการการป้องกันก็คือ การเข้าร่วมมีบทบาทในที่ประชุมหรือองค์การระหว่างประเทศทั้งระดับสากล และระดับภูมิภาคไม่ว่าจะใน ASEAN หรือองค์การอื่นใด เพื่อให้เป็นหน่วยงานกลางตลอดจนเพื่อรวบรวมแนวร่วม สร้างพลังในการผลักดันกฎเกณฑ์ที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศ และเพื่อโต้แย้ง คัดค้านกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่มีแนวโน้มจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติ ซึ่งที่ผ่านมามักจะถูกจำกัดอย่างน่าเสียดายด้วยเหตุผลทางงบประมาณอันสมควรต้องให้การสนับสนุน โดยอาจจัดตั้งหน่วยงานร่วมระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อรับผิดชอบในปัญหานี้เป็นการเฉพาะ เช่น ในเรื่องการรวบรวมข้อมูลวิทยา

ศาสตร์ทางทะเล อาทิ ชนิดพันธุ์ของทรัพยากร แหล่งอาหาร ฯลฯ อันสามารถใช้เป็นฐานในการเจรจาทางแสวงประโยชน์ร่วมกันต่อไป หรือการจัดตั้งหน่วยลาดตระเวนร่วมกันเพื่อหาทางช่วยเหลือเรือประมง และป้องกันการใช้ความรุนแรงเกินกว่าเหตุ ฯลฯ

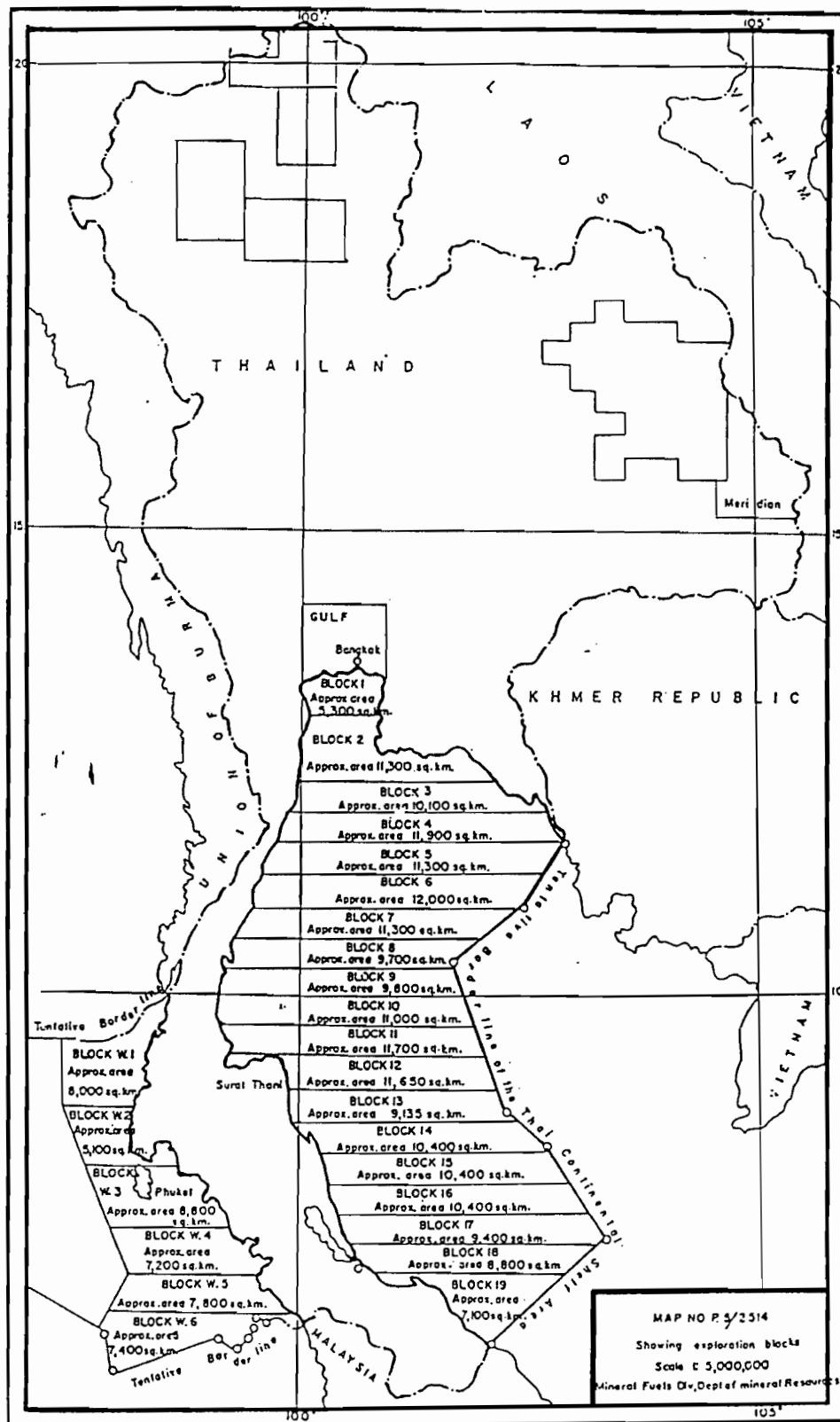
2) สำหรับมาตรการป้องกันแก้ไขในระดับภายในประเทศนั้น ต้องอาศัยความร่วมมือ และประสานงานกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐกันเอง และประกอบกับการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน ด้วย จึงจะมีประสิทธิภาพอย่างสมบูรณ์โดยเน้นทิศทางต่าง ๆ กล่าวคือ

2-1) ต้องมีการปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับเป้าหมายในการจัดการ และอนุรักษ์ทรัพยากรประมงที่มีประสิทธิภาพและอย่างยั่งยืนและโดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ และถ้าเป็นไปได้กับมาตรฐานระหว่างประเทศต่าง ๆ โดยที่กฎหมายไทยส่วนใหญ่ยังขาดความทันสมัยและยังไม่สามารถนำมาปรับใช้กับสถานการณ์ได้อย่างเหมาะสม เพราะวิวัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ประกอบกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องนั่นเอง โดยนอกจากประเด็นที่เคยกล่าวมาแล้วก็อาจเสริมด้วยการจัดตั้งระบบประกันภัยกับผู้มีอาชีพประมง ในลักษณะกองทุนค่าประกันความเสี่ยง เป็นต้น

2-2) ต้องหาทางบังคับใช้กฎเกณฑ์ต่าง ๆ อย่างเคร่งครัด และมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ไม่ว่าจะมีกิจกรรมประมงในน่านน้ำใด ก็จำเป็นต้องมีการตรวจตรา ควบคุม ป้องกันการกระทำความผิดต่อกฎหมายข้อบังคับของไทย ตลอดจนระเบียบและกฎหมายของประเทศเพื่อนบ้านด้วย เนื่องจากแม้ในปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายและข้อบังคับด้านการประมงที่ค่อนข้างละเอียด²³⁶ แต่การบังคับใช้ยังไม่ได้ผลนัก ดังนั้นการแก้ปัญหาโดยการพยายามทำประมงในน่านน้ำซึ่งไม่เป็นปัญหากับเพื่อนบ้าน เช่น ในน่านน้ำของไทยเองก็จำเป็นต้องฟื้นฟูสภาพแวดล้อมทางทะเล ซึ่งเสื่อมโทรมเป็นอย่างยิ่งเสียก่อน จึงต้องใช้มาตรการ อาทิ การควบคุมปริมาณเรือประมง ซึ่งรวมถึงปัญหาการกำจัดเรือที่มีได้จดทะเบียน ซึ่งเรียกกัน เรือเถื่อน ซึ่งมีอยู่จำนวนมากแทบจะไล่เลี่ยกับปริมาณเรือที่จดทะเบียน ซึ่งย่อมมีผลกระทบต่ออาชีพของคนจำนวนมากและอาจก่อปัญหาสังคมตามมาได้ จึงต้องใช้มาตรการรองรับต่าง ๆ เช่น การหางานทดแทน รวมถึงการหาทางแปลงเรือดังกล่าวเป็นทุนในการประกอบอาชีพต่อไป ซึ่งก็เป็นปัญหาที่ซับซ้อนและยุ่งยากต้องใช้เวลามากในการดำเนินการ การควบคุมบริษัทประมง ตลอดจนการควบคุมพฤติกรรมของเรือประมง รวมไปถึงการป้องกันและลงโทษการทำลายสิ่งแวดล้อมทางทะเล

²³⁶ ดู Boonlert Phasuk, "Fishing Effort Regulations in the Coastal Fishery of Thailand ใน (TPFC). Socio - Economic Issues in Coastal Fisheries Management Regional Office for Asia and the Pacific (RAPA), FAO. Bangkok, 1994 หน้า 111 - 122

และโดยเฉพาะอย่างยิ่งตามชายฝั่งอันเป็นแหล่งนิเวศน์และอาหารที่สำคัญของทรัพยากรประมงต่าง ๆ ซึ่งย่อมกระทบต่อทางปฏิบัติที่มีอยู่ เช่น การบุกรุกทำลายป่าชายเลนเพื่อใช้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ซึ่งก็มีส่วนทำให้เกิดมลพิษทางทะเลอีกด้วย หากไม่ได้รับการจัดการที่ถูกต้อง ดังนั้นจึงต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่าย และแม้แต่ในเขตน่านน้ำสากลซึ่งแต่เดิมรัฐต่างปวงต่างก็มีเสรีภาพในการทำประมงและเดินเรือ แต่ในเมื่อมีแนวโน้มด้านการอนุรักษ์ซึ่งค่อนข้างชัดเจนไปในทางที่จะให้มีการทำประมง ในลักษณะที่ยั่งยืนและให้ได้ประสิทธิภาพสูงสุด การบังคับใช้กฎหมายในฐานะรัฐเจ้าของสัญชาติเรือก็ย่อมต้องได้รับการเอาใจใส่อย่างจริงจังด้วย นอกจากนี้สำหรับในน่านน้ำของประเทศเพื่อนบ้านเอง ในกรณีที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการในน่านน้ำของประเทศเพื่อนบ้าน ก็ต้องทำความเข้าใจต่อลูกเรือให้ยึดมั่นปฏิบัติตามข้อตกลงต่าง ๆ อย่างเคร่งครัด เพื่อมิให้มีปัญหาตามมาและอาจลุกลามกระทบผลประโยชน์ของเรือประมงลำอื่น ๆ ซึ่งทำประมงโดยสุจริตได้อีกด้วย ส่วนเรือประมงทั่วไปนั้นก็จำเป็นต้องควบคุมเส้นทางเดินเรือ และต้องติดอุปกรณ์ซึ่งจะทำให้ระบุบริเวณที่ทำการประมงได้อย่างชัดเจน หรือทางภาครัฐอาจใช้อุปกรณ์ตรวจสอบโดยอาศัยเทคนิค Remote Sensing จากดาวเทียมในอวกาศ เพื่อใช้เป็นหลักฐานข้อเท็จจริงในการต่อสู้คดีในกรณีที่ถูกล่าวทาโดยมิชอบว่า มีการรุกล้ำน่านน้ำของต่างชาติ นอกจากนี้ยังจำเป็นต้องมีสถาบันวิชาการซึ่งทำหน้าที่ในการศึกษาวิเคราะห์ผลประโยชน์ของประเทศชาติทางทะเล ดังเช่นที่นานาอารยประเทศได้จัดตั้งขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่ติดตามผลประโยชน์ทางทะเล และปัญหาที่เกี่ยวข้องเพื่อจะได้สามารถรับมือได้อย่างเป็นระบบและรวดเร็วมีฉะนั้น ก็จะต้องคอยติดตามแก้ปัญหาไปที่ละกรณี ซึ่งเกิดขึ้นอย่างซ้ำซากและกระทบถึงความสัมพันธ์ในระดับภูมิภาคอีกด้วย และในด้านการช่วยเหลือลูกเรื่อนั้นก็จำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงของไทย ในประเทศเพื่อนบ้านต่าง ๆ เพื่อคอยให้ความช่วยเหลือโดยทันทีสำหรับลูกเรือซึ่งถูกจับ และต้องหาทางเจรจาเพื่อรับตัวลูกเรือซึ่งถูกลงโทษกลับสู่มาตุภูมิโดยเร็วที่สุด



The petroleum exploration blocks in 1971.

ภาพที่ 18

ภาพการสำรวจทรัพยากรปิโตรเลียมของประเทศไทยทางทะเลอันดามันและในอ่าวไทย เมื่อ ค.ศ.1971

(ข้อมูลจากกรมทรัพยากรธรณี)

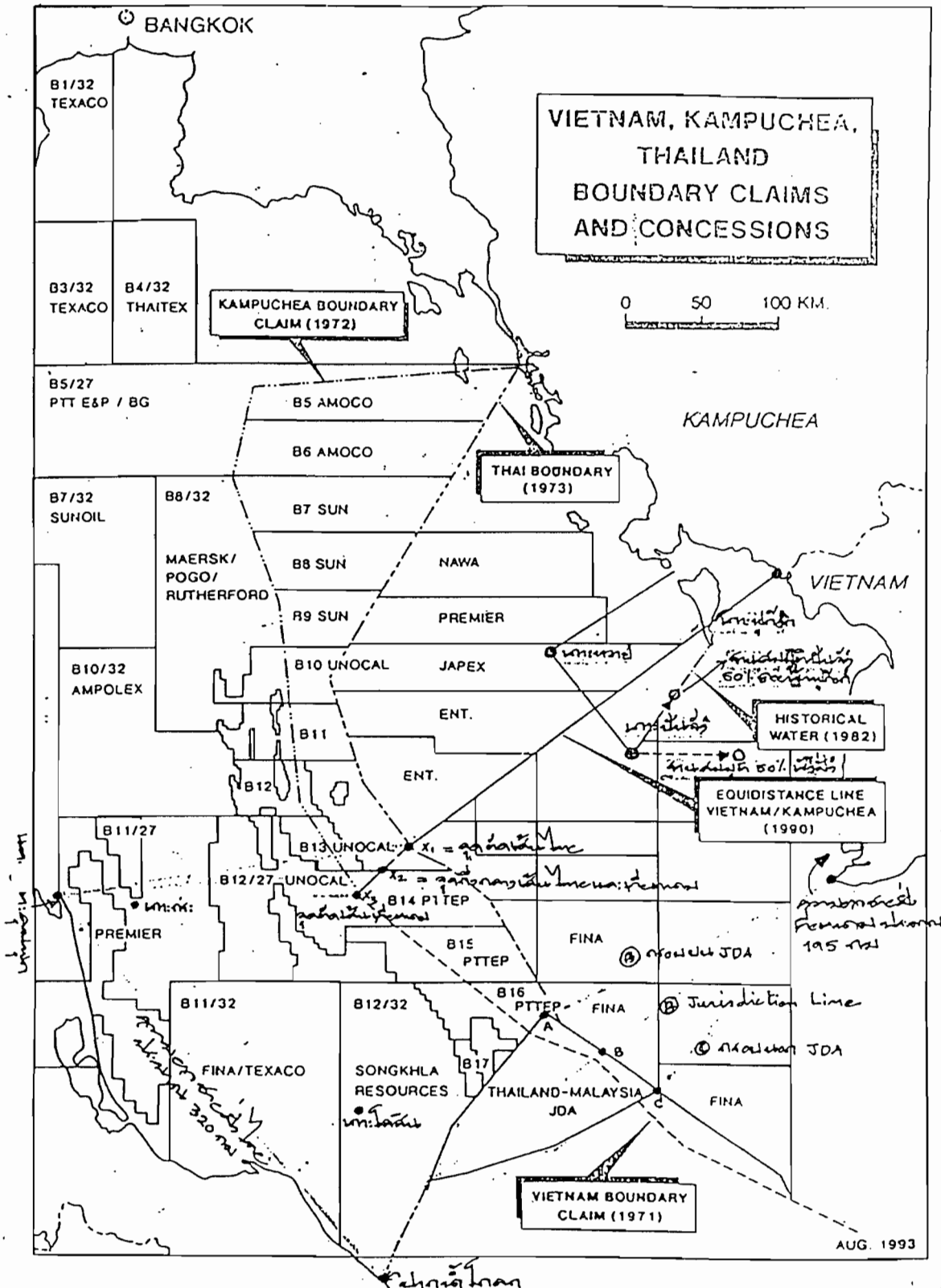
2.2 ปัญหาสัมปทาน และปัญหาอื่น ๆ

ก. ปัญหาสัมปทาน

การสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในประเทศไทยเริ่มขึ้นตั้งแต่พ.ศ.2464 แต่เพิ่งเริ่มให้ความสนใจสำหรับทรัพยากรปิโตรเลียมและก๊าซธรรมชาติได้ทะเลในอาณาเขตทางทะเลของประเทศไทยเมื่อ พ.ศ. 2511 โดยให้สัมปทานการสำรวจน้ำมันและได้ออกพระราชบัญญัติปิโตรเลียมเป็นครั้งแรกใน พ.ศ. 2514²³⁷ เพื่อดึงดูดบริษัชน้ำมันต่างประเทศให้เข้ามาทำการลงทุนสำรวจ และขุดเจาะทรัพยากรดังกล่าว ทั้งที่อยู่ทางด้านอ่าวไทยและทางฝั่งทะเลอันดามัน (ภาพที่ 18) จนกระทั่งถึงปัจจุบันได้มีการสำรวจพบแหล่งทรัพยากรที่เป็นน้ำมันและก๊าซธรรมชาติเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านอ่าวไทยซึ่งสามารถประหยังบประมาณได้อย่างมหาศาลจากการที่ต้องซื้อทรัพยากรดังกล่าวจากต่างประเทศเพื่อใช้เป็นพลังงานและเชื้อเพลิงในการพัฒนาประเทศ อย่างไรก็ตามความสำคัญของทรัพยากรในอาณาเขตทางทะเลนั้นวันก็ยิ่งเพิ่มทวีขึ้นโดยเฉพาะเมื่อเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันของโลกใน ค.ศ.1973 ซึ่งทำให้ทุกประเทศในโลกตระหนักถึงความจำเป็นของทรัพยากรประเภทนี้ต่อการดำรงอยู่ของตน และเร่งส่งเสริมให้มีการพัฒนาทางด้านนี้อย่างจริงจัง²³⁸ ยิ่งไปกว่านั้นวิวัฒนาการของกฎหมายทะเลโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับเขตไหล่ทวีป (Continental Shelf) ซึ่งมีผลเป็นการให้สิทธิแก่รัฐชายฝั่งในการขยายอำนาจของตนออกไปเหนือไหล่ทวีปที่มีความกว้างนับจากชายฝั่งในลักษณะที่เพิ่มขึ้นไปทุกทีจากแนวคิดดั้งเดิม ตามความจำเป็นในการพัฒนาแหล่งทรัพยากรดังกล่าว รวมทั้งตามความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในการสำรวจและแสวงประโยชน์จากทรัพยากรประเภทนี้ ก็ยิ่งทำให้เกิดปัญหาข้อขัดแย้งโดยเฉพาะในเรื่องของการอ้างสิทธิเหนือบริเวณในลักษณะที่ทับซ้อนดังได้กล่าวมาแล้วในตอนแรก

²³⁷Charu - Udom Ruangsuvan "The Development of Offshore Mineral Resources in Thailand" ใน International Symposium on the New Law of the Sea in Southeast Asia ,Developmental Effects and Regional Approaches, edited by D.M.Johnston, E : Gold; P. Tang - Subkul, Delhousie Ocean Studies Programme, 1983, หน้า 84 - 86.

²³⁸ดูตัวอย่างของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดย Ng Shui Meng, Oil Discovery and Technical Change in Southeast Asia:The Oil System in Southeast Asia, A Preliminary Survey, Field Report Series, No.8, Institute of Southeast Asian Studies, 1975, 93 หน้า และดู P.Tangsubkul, F. Lai, "Possible Effects of the Law of the Sea on Development in Southeast Asia", ใน International Symposium on the Law of the Sea in Southeast Asia, Developmental Effects and Regional Approaches, Delhousie Ocean Studies Programme, 1983, หน้า 210 - 215.



ภาพที่ 19

การอ้างสิทธิ์ทับซ้อนในอ่าวไทยและสัมปทานต่าง ๆ
(ข้อมูลจากกระทรวงการต่างประเทศ)

อันเป็นสถานการณ์ที่เกิดขึ้นไปทั่วทุกภูมิภาคในโลก ซึ่งในบางครั้งก็อาจนำไปสู่การเผชิญหน้าอย่างรุนแรง หรือมีฉันทันทีทำให้เกิดความจำเป็นในการร่วมมือกันเพื่อให้บรรลุหนทางแก้ไขโดยสันติวิธี²³⁹ ในภูมิภาคที่ประเทศไทยตั้งอยู่ก็ประสบปัญหาลักษณะเดียวกันเหมือนบริเวณอื่น ๆ ในโลก นอกจากนี้ ปัญหาในทางปฏิบัติยังซับซ้อนขึ้นอีกจากข้อเท็จจริงที่ว่าในภูมิภาคซึ่งประเทศส่วนใหญ่ยังเป็นประเทศกำลังพัฒนานั้น ศักยภาพและเทคโนโลยีในการสำรวจ แสวงประโยชน์ และพัฒนาแหล่งทรัพยากรปิโตรเลียมและก๊าซธรรมชาติยังอยู่ในระดับที่จำกัดมาก และต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากประเทศที่พัฒนาแล้วในรูปของการให้สัมปทานต่อบริษัทเอกชนต่างชาติที่เข้ามาร่วมดำเนินการกับรัฐบาลผู้ให้เขตอำนาจเหนือทรัพยากรในเขตไหล่ทวีปของตน ที่เป็นทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นมาช้านานแล้ว ก่อนจะมีการอ้างสิทธิในอาณาเขตทางทะเล ดังนั้นเมื่อเกิดปัญหาการอ้างสิทธิทับซ้อน ตลอดจนปัญหาในการแบ่งอาณาเขตทางทะเล สัมปทานที่ได้ให้ไว้กับบริษัทต่างชาติต่าง ๆ ในบริเวณที่มีข้อพิพาทก็ย่อมได้รับผลกระทบกระเทือน และก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายอันยากต่อการแก้ไขขึ้นด้วยในเวลาเดียวกัน นอกเหนือจากปัญหาระหว่างรัฐที่เกี่ยวข้องแล้ว²⁴⁰ ในส่วนที่เกี่ยวกับประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน ปัญหาสัมปทานอันเป็นผลสืบเนื่องจากปัญหา อาณาเขตทางทะเลระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน เป็นปัญหาที่ยุ่ยากซับซ้อนมาก ทั้งในประเด็นของกฎหมายและสภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติซึ่งอาจแยกออกพิจารณาได้เป็น 2 ด้านคือ ทางอ่าวไทยและทางฝั่งทะเลอันดามัน (ภาพที่ 19)

1. ทางด้านอ่าวไทย

ปัญหาเกี่ยวกับสัมปทานปิโตรเลียมสำหรับประเทศไทยในทางด้านอ่าวไทยสามารถแบ่งการพิจารณาออกได้ทำนองเดียวกับปัญหาการประมง กล่าวคือ ในส่วนที่เกี่ยวกับประเทศมาเลเซียซึ่งมีความตกลงระหว่างไทยกับมาเลเซียในเรื่องนี้อยู่แล้ว อันได้แก่ บันทึกความเข้าใจเชียงใหม่ ค.ศ.1979 กับในส่วนที่เกี่ยวกับเวียดนามและกัมพูชา ซึ่งยังมิได้มีความตกลงต่อกันแต่อย่างใด แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับเวียดนามทั้งประเทศไทยและเวียดนาม ต่างก็มีทำที่ที่ค่อนข้างแน่ชัดอยู่และเกี่ยวกับหนทางและวิธีการแก้ไข แต่ก็เป็นหนทางและวิธีการแก้ไขเฉพาะในระดับระหว่างรัฐบาลกับรัฐบาลเท่านั้น ส่วนในระดับ

²³⁹ Earney, Fillmore C.F., Marine Mineral Resources, Oceans / Management and Policy, 1990, หน้า 307 - 337.

และ Rodman R. Bundy, "Natural Resource Development (Oil and Gas) and Boundary Disputes" ใน: Gerald H. Blake ... etc. (editors), The Peaceful Management of Transboundary Resources, Graham & Trotman London, 1995 หน้า 23 - 40

²⁴⁰ Thomas A. Reynolds, "Delimitation, Exploitation, and Allocation of Transboundary Oil and Gas Deposits between Nation - States", ILSA Journal of International and Comparative Law, Vol. 1, No. 1, 1995 หน้า 135 - 170

ระหว่างรัฐบาลกับผู้รับสัมปทานก็ยังคงมีปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาในทางปฏิบัติอยู่อีกมาก ซึ่งจะได้นำมาวิเคราะห์ในรายละเอียดต่อไป ณ ที่นี้

1.1 ปัญหาในส่วนที่เกี่ยวกับมาเลเซีย

ปัญหาสัมปทานในอ่าวไทยที่เกี่ยวกับมาเลเซียในปัจจุบันมีอยู่เพียงเรื่องเดียวคือปัญหาสัมปทานให้สำรวจและแสวงประโยชน์จากทรัพยากรปิโตรเลียม ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องนี้อาจแยกพิจารณาออกได้เป็น 2 ประเด็นคือ ประเด็นที่เกี่ยวกับสัมปทานที่มีอยู่ก่อนที่จะมีการทำความตกลงในรูปของบันทึกความเข้าใจซึ่งลงนามไว้ที่เชียงใหม่ ค.ศ.1979 กับประเด็นที่เกี่ยวกับสัมปทานที่เกิดขึ้นหลังจากที่มีบันทึกความเข้าใจเชียงใหม่ 1979 แล้ว

1.1.1 ปัญหาสัมปทานที่มีอยู่ก่อนบันทึกความเข้าใจเชียงใหม่ 1979

แต่เดิมประเทศไทยมีปัญหาเกี่ยวกับสัมปทานประเภทนี้อยู่ 2 กรณี คือ กรณีของบริษัท Triton และกรณีของบริษัท Texas Pacific ซึ่งเป็นบริษัทอเมริกันทั้ง 2 บริษัท

กรณีของบริษัท Texas Pacific

บริษัท Texas Pacific ได้รับสัมปทานตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียมในระบบสัมปทาน (Petroleum Concession Regime) ตั้งแต่ ค.ศ. โดยยังมีได้ทำการสำรวจและแสวงประโยชน์จากทรัพยากรปิโตรเลียมดังกล่าวแต่อย่างใด และเมื่อได้เกิดมีบันทึกความเข้าใจ 1979 ขึ้นมา บริษัท Texas Pacific ได้เล็งเห็นว่าต่อไปในวันข้างหน้าคงจะเกิดปัญหาทั้งในข้อกฎหมายและทางปฏิบัติขึ้นอย่างแน่นอน เพราะสัมปทานที่บริษัท Texas Pacific ได้รับได้ล้ำเข้ามาในพื้นที่พัฒนาร่วมไทย - มาเลเซียส่วนหนึ่งด้วย จึงพยายามหาทางเจรจาต่อรองกับส่วนราชการไทยผู้รับผิดชอบ ซึ่งในกรณีนี้ได้แก่ กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรมให้ได้สิทธิประโยชน์ตามสัมปทานสูงสุดเท่าที่จะกระทำได้ ในขณะเดียวกันก็หาทางที่จะขายสัมปทานของตนเพื่อถอนทุนคืนโดยได้รับกำไรด้วยเท่าที่คิดว่าจะเป็นไปได้ แต่โดยที่บริษัท Texas Pacific เห็นว่าบริษัท Triton ก็กำลังเจรจาโดยทุ่มเทอย่างเต็มที่อยู่แล้ว บริษัท Texas Pacific จึงมักสงวนท่าทีของฝ่ายตนและมีบทบาทในลักษณะเสริมท่าทีของบริษัท Triton มากกว่าที่จะทุ่มเทงบประมาณการเจรจาต่อรองกับรัฐบาลไทย และคล้อยตามความคิดเห็นของ Triton ในทุก ๆ เรื่อง เนื่องจากทั้ง 2 บริษัท ผู้รับสัมปทานนี้มีผลประโยชน์และพบปัญหาทั้งในข้อกฎหมายและในทางปฏิบัติทำนองเดียวกัน ในส่วนที่เกี่ยวกับสัมปทานของบริษัท Texas Pacific นี้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยซึ่งมีนิติฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจที่อยู่ใต้ความรับผิดชอบของกรมทรัพยากรธรณี เห็นว่าสัมปทานเรื่อง Texas Pacific อยู่ติดกับแหล่งซึ่งพบทรัพยากรปิโตรเลียมที่อุดมสมบูรณ์ทางด้านเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีปของไทย ในส่วนที่ไม่มีการโต้แย้ง

สิทธิกันและคาดได้จากลักษณะโครงสร้างทางภูมิศาสตร์ของเขตสัมปทาน Texas Pacific เห็นว่าเขตสัมปทานดังกล่าวน่าจะมีทรัพยากรปิโตรเลียมมากพอสมควร จึงขอซื้อสัมปทานคืนจาก Texas Pacific ปัญหาระหว่างส่วนราชการไทยกับ Texas Pacific จึงหมดไป แต่ก็มิได้หมายความว่า ปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสัมปทานส่วนนี้จะหายไปด้วย เพราะสัมปทานที่ซื้อคืนจาก Texas Pacific ส่วนนี้ถ้าเข้าไปในพื้นที่พัฒนาร่วมนั้น ยังก่อให้เกิดปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาในทางปฏิบัติกับมาเลเซีย ได้เหมือนกับกรณีของบริษัท Triton เกือบทุกประการ²⁴¹ ยิ่งกว่านั้นโดยที่พื้นที่พัฒนาร่วมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสัมปทานที่ซื้อคืนจาก Texas Pacific ยังเข้าไปทับซ้อนกับการอ้างสิทธิของเวียดนามได้ด้วยส่วนหนึ่ง²⁴² ดังนั้น เมื่อจะลงมือสำรวจและขุดเจาะนำเอาทรัพยากรปิโตรเลียมขึ้นมาใช้ขณะใด การเจรจา ก็จะต้องการทำในลักษณะไตรภาคี ซึ่งย่อมหาข้อยุติได้ยากกว่าการเจรจาในระดับทวิภาคี โดยที่การเจรจาทั้งกับ Triton และกับมาเลเซียในกรณีของ Triton ได้เสร็จสิ้นลงแล้วในทุกประเด็นระหว่างไทยกับมาเลเซีย และยังคงเหลืออยู่เพียงการเจรจาทวิภาคีระหว่างองค์การร่วมไทยมาเลเซีย ซึ่งกระทำการแทนทั้งทางราชการไทย และทางราชการมาเลเซียในฐานะผู้ให้สัมปทานกับฝ่าย Triton และ Petronas Carigali ในฐานะผู้ของสัมปทานร่วม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเขตสัมปทานของ Triton ในพื้นที่พัฒนาร่วม จึงเป็นที่คาดหมายได้ว่า การเจรจาระหว่างผู้ให้สัมปทานกับผู้ขอสัมปทานสำหรับพื้นที่พัฒนาร่วม ส่วนที่เป็นพื้นที่สัมปทานซึ่งการปิโตรเลียมซื้อคืนมาจาก Texas Pacific จะเป็นไปในการทำนองเดียวกันกับกรณีสัมปทาน Triton เว้นแต่ฝ่ายเวียดนามจะเรียกร้องสิทธิหรือกำหนดเงื่อนไขเป็นอย่างอื่น²⁴³ แต่ในสภาวะปัจจุบัน ปัญหาสัมปทานในส่วนนี้จะไม่เกิดเพราะตราบแท่งที่กรณี Triton ยังแก้ปัญหาให้ลุล่วงไปด้วยดีด้วยดีตลอดรอดฝั่ง การที่จะมีการขอสัมปทานกันในส่วนนี้ย่อมไม่น่าจะเป็นไปได้ เนื่องจากทั้งการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยของไทย และ Petronas ของมาเลเซีย คงจะยังไม่มีความสามารถและสมรรถนะที่จะประกอบกิจการปิโตรเลียมโดยตรงด้วยตนเองได้ และคงต้องดำเนินกิจการในรูปของการลงทุนร่วมกับบริษัทน้ำมันของต่างประเทศซึ่งปัจจุบันนี้ยังมีอาจจะคาดหมายได้ว่าจะหาผู้สนใจเข้ามาลงทุนประกอบกิจการปิโตรเลียมในเขตสัมปทานที่การปิโตรเลียม

²⁴¹ ความแตกต่างระหว่างกรณี Triton กับ Texas Pacific อยู่ที่ว่าในกรณีของ Triton ยังมีปัญหาระหว่างราชการไทยกับ Triton อันเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ฝ่ายไทยต้องเร่งรัดการเจรจากับมาเลเซียให้แล้วเสร็จโดยเร็วที่สุด ซึ่งเป็นเหตุให้อำนาจการต่อรองของฝ่ายไทยต่อมาเลเซียอยู่ในสภาวะที่ก้ำกึ่งให้ฝ่ายไทยค่อนข้างเสียเปรียบ

²⁴² แต่ก็ยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่าเวียดนามใหม่หลังจากที่รวมประเทศแล้ว จะยังคงอ้างสิทธิเท่ากับที่เวียดนามได้เคยอ้างเอาไว้หรือจะอ้างสิทธิเพิ่มขึ้นอีก ซึ่งความไม่แน่นอนนี้ก็ก่อให้เกิดความยุ่งยากของปัญหาเพิ่มขึ้นมาอีกชั้นหนึ่ง

²⁴³ ปัจจุบันนี้เวียดนามกับไทยกำลังเจรจาแบ่งอาณาเขตทางทะเลในอ่าวไทยกันอยู่ หากผลการเจรจาปรากฏว่าอาณาเขตทางทะเลของเวียดนามไม่ว่าจะเป็นอาณาเขตทางทะเลจริงตามกฎหมายหรือตามการอ้างสิทธิของเวียดนามก็ตาม มิได้ทับซ้อนกับพื้นที่พัฒนาร่วมไทยมาเลเซียอีกต่อไป ปัญหาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเวียดนามในพื้นที่พัฒนาร่วมก็ย่อมหมดสิ้นไปด้วยเช่นกัน

แห่งประเทศไทยซื้อคืนมาจาก Texas Pacific เพียงหรือไม่ แต่ในเมื่อทั้ง Triton และ Petronas ต่างก็ทราบดีว่า พื้นที่สัมปทานที่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยของไทยซื้อคืนมาจาก Texas Pacific มีศักยภาพที่จะมีทรัพยากรปิโตรเลียมค่อนข้างสูง ก็พอจะคาดหมายได้ว่าอาจมีการร่วมลงทุน 3 ฝ่าย ระหว่างการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย Triton และ Petronas ในส่วนนี้ก็ได้

กรณีบริษัท Triton

ในกรณีของบริษัท Triton เป็นปัญหาที่มีความยุ่งยากสลับซับซ้อนที่สุด เพราะนอกจากจะมีปัญหากับมาเลเซียแล้ว ทางราชการไทยก็ยังมีปัญหากับ Triton โดยตรงอีกด้วย ทั้งนี้เพราะในขณะที่ทำสัญญาให้สัมปทานแก่ Triton ในระบบสัมปทานตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียมของไทยทางราชการก็ตระหนักดีว่า อาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติและปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับขอบเขตของสัมปทานปิโตรเลียมที่ให้แก่ Triton สำหรับทางด้านทิศตะวันออก เพราะว่ายังไม่มีทางทราบได้ว่าขอบเขตของอาณาเขตทางทะเลของไทยในส่วนนั้นจะขยายออกไปได้ไกลที่สุดเพียงไร เนื่องจากตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ในกรณีที่มีการอ้างสิทธิทับซ้อนกัน เช่นกรณีของไทยกับมาเลเซีย โดยทั้ง 2 ฝ่ายต่างก็มีพื้นฐานทางกฎหมายด้วยกันทั้งคู่ โดยตกลงกันว่าจะยังไม่มีเส้นแบ่งอาณาเขตระหว่างรัฐทั้ง 2 จนกว่าจะตกลงแบ่งอาณาเขตกันได้ และมีความตกลงระหว่างกันอย่างเป็นทางการตามนั้น ไม่ว่าจะเป็นความตกลงในรูปใดก็ตามที่มีผลบังคับได้ตามกฎหมาย ดังนั้น ในการให้สัมปทานแก่ Triton ทางราชการของไทยจึงกำหนดขอบเขตสัมปทานทางด้านทิศตะวันออกของ Triton ให้เป็นไปตามอาณาเขตทางทะเลของไทย²⁴⁴ ซึ่งหากสามารถตกลงแบ่งอาณาเขตทางทะเลกับมาเลเซียได้ก่อนที่จะสิ้นสุดสัมปทานปัญหานี้ก็จะหมดไป แต่เข้าใจว่า Triton คงจะได้รับทราบข้อมูลมาว่าเขตสัมปทานของตนส่วนที่เกินไปจากการอ้างสิทธิเดิมของไทยไปจนถึงขอบเขตการอ้างสิทธิครั้งล่าสุดของไทย มีทรัพยากรปิโตรเลียมอุดมสมบูรณ์กว่าในส่วนที่ไทยอ้างสิทธิครั้งล่าสุดของไทย มีทรัพยากรปิโตรเลียมที่อุดมสมบูรณ์กว่าในส่วนที่ไทยอ้างสิทธิไว้เดิมมาก จึงยืนยันหลักการว่าสัมปทานของ Triton จะต้องไปจรดแนวเขตการอ้างสิทธิด้านทิศตะวันออกของไทย โดย Triton ไม่ยอมรับรู้สิทธิของมาเลเซีย และถือว่าเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลไทยจึงจะจัดการให้ Triton ได้รับสิทธิตามสัญญาสัมปทานดังกล่าวข้างต้น

เกี่ยวกับเรื่องนี้มีข้อพิจารณาในประเด็นข้อกฎหมายว่า ทางราชการไทยมีข้อต่อสู้ได้ 2 วิธี คือ

วิธีแรก เจริญกับมาเลเซียเพื่อให้ยอมรับหลักการที่ยอมให้บริษัท Triton ดำเนินกิจการตามสัมปทานในเขตสัมปทานที่ได้รับ โดยจำกัดขอบเขตทางด้านตะวันออกเพียงเท่าที่ประเทศไทยอ้างสิทธิ

²⁴⁴ ข้อบทของข้อตกลงในสัมปทานที่ไทยให้แก่ Triton

เอาไว้เดิม และเมื่อได้ผลประโยชน์เพียงไรก็แบ่งปันกันคนละครึ่ง ซึ่งเมื่อคำนึงว่าทรัพยากรปิโตรเลียมส่วนใหญ่อยู่ในส่วนที่อยู่ในระหว่างขอบนอกของการอ้างสิทธิของไทยเดิมกับขอบนอกของพื้นที่พัฒนาร่วมทางฝั่งตะวันออกแล้ว คาดว่าทางมาเลเซียคงจะไม่ขัดข้องแต่ก็มีข้อเสียอยู่ว่าทาง Triton คงยอมรับไม่ได้ เพราะอาจจะเห็นว่าไม่คุ้มค่าและยืนยันให้เขตสัมปทานของตนมีอาณาเขตขยายไปจนถึงขอบนอกสุดทางด้านตะวันออกของพื้นที่พัฒนาร่วม ซึ่งในแง่กฎหมายการอ้างสิทธิเช่นนั้นก็มีพื้นฐานทางกฎหมายที่จะยกขึ้นยันต่อไทยได้ ส่วนปัญหาที่ว่า Triton จะไม่ยอมรับสิทธิของมาเลเซีย และปิดให้เป็นภาระของรัฐบาลไทยที่จะต้องดำเนินการให้ Triton ได้รับสิทธิประโยชน์ขยายไปจนถึงขอบนอกของพื้นที่พัฒนาร่วมทางด้านตะวันออก โดยไม่คำนึงถึงสิทธิของมาเลเซีย นั้น เป็นการอ้างสิทธิที่ฟังไม่ขึ้นและเข้าใจว่า Triton เองก็น่าจะตระหนักดี หากแต่ยังอ้างในลักษณะเป็น Maximum Claim เพื่อประโยชน์ด้านการต่อรองกับทางราชการไทยเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากตามหลัก "ผู้รับโอนย่อมไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอน" ในเมื่อประเทศไทยเองก็มีสิทธิในพื้นที่พัฒนาร่วมเพียงครั้งเดียว ในลักษณะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ร่วมกับมาเลเซีย ทางราชการไทยย่อมสามารถโอนสิทธิให้แก่ Triton ภายใต้อำนาจสัมปทานปิโตรเลียมได้เพียงเท่าที่ประเทศไทยมีสิทธิอยู่เท่านั้น จะโอนสิทธิของมาเลเซียไปด้วยย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ นอกจากนั้น ถึงแม้ว่ารัฐบาลไทยจะอ้างว่าขอบเขตของอาณาเขตทางทะเลของไทยในส่วนนี้ที่มีอยู่ยังไม่ทราบว่ายู่ ณ ที่ใด จึงยังไม่สามารถโอนสิทธิให้แก่ Triton ได้ นั้น หากกรณีขึ้นสู่ศาลอนุญาโตตุลาการตามข้อบทสุดท้ายในเรื่องอนุญาโตตุลาการ (Arbitration Clause) ของสัมปทานที่ไทยให้แก่ Triton โอกาสที่จะชนะคดีย่อมมีทางเป็นไปได้ค่อนข้างต่ำ เพราะการที่จะอ้างว่ายังไม่รู้ว่าอาณาเขตทางทะเลของไทยมีขอบเขตทางด้านตะวันออกขยายไปจนถึง ณ จุดใด เพื่อจำกัดสิทธิของ Triton ให้อยู่เพียงแค่ขอบนอกทางด้านตะวันออกของการอ้างสิทธิของฝ่ายไทยแต่เดิมที่มีอยู่ก่อนที่จะออกสัมปทานให้แก่ Triton ย่อมไม่น่าจะฟังขึ้นเพราะเมื่อได้รู้ว่าขอบเขตของสิทธิของไทยมีจำกัดอยู่เพียงไร ย่อมอ้างไม่ได้ว่าประเทศไทยมีสิทธิเพียงเท่าที่อ้างเอาไว้แต่เดิม อีกประการหนึ่ง ก็คือ ทางฝ่าย Triton ก็อาจอ้างได้ว่า ไม่ว่าประเทศไทยจะมีสิทธิมากน้อยเพียงไรในเขตพื้นที่พัฒนาร่วมในพื้นที่สัมปทานของ Triton ซึ่งขยายออกไปจนสุดขอบนอกของพื้นที่พัฒนาร่วมทางด้านตะวันออก Triton ย่อมได้รับสิทธิไปจนถึงขอบนอกของพื้นที่พัฒนาร่วมทางด้านตะวันออกด้วยเช่นกัน กล่าวคือ ถ้ามีสิทธิเพียงครั้งเดียวแล้วอย่างน้อยครั้งหนึ่งนั้นย่อมต้องโอนให้แก่ Triton โดยผลของสัมปทานเดิม และหากไทยและมาเลเซียตกลงแบ่งอาณาเขตทางทะเลในส่วนนี้กันได้ และขอบเขตของอาณาเขตทางทะเลนั้นขยายไปถึง ณ จุดใดทางด้านตะวันออก Triton ก็ย่อมได้รับสิทธิสัมปทานเดิมที่ในเขตสัมปทานของตนในส่วนที่เป็นอาณาเขตทางทะเลของไทย โดยไม่ต้องคำนึงถึงสิทธิของมาเลเซียอีกต่อไป

วิธีที่ 2 ที่น่าจะเป็นหนทางออกที่ดีที่สุด และเข้าใจว่าจะเป็นวิธีการที่รัฐบาลไทยเลือกใช้²⁴⁵ คือ การเจรจาตกลงกับฝ่ายมาเลเซียให้ยอมให้ Triton มีสิทธิดำเนินการตามสัมปทานเดิมของไทย โดยยอมให้ขอบนอกของสัมปทานด้านตะวันออกขยายไปจนสุดขอบตะวันออกของพื้นที่พัฒนาร่วม แต่ให้คำนึงถึงสัมปทานที่มาเลเซียได้ให้ไว้ก่อนที่จะมีการทำความตกลงเชิงใหม่ที่เรียกว่า บันทึกความเข้าใจเชิงใหม่ 1979 ด้วย กล่าวคือ Triton ยอมให้ Petronas Carigali ของมาเลเซีย²⁴⁶ เข้าร่วมประกอบการในพื้นที่สัมปทานของ Triton ทั้งหมดในพื้นที่พัฒนาร่วมในรูปของการลงทุนร่วม (joint venture) ปรากฏว่าตามข้อเท็จจริงเท่าที่ทางราชการไทยเปิดเผยต่อสาธารณชน ไทยและมาเลเซียได้เจรจากันอยู่นานเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยถือเอาเงื่อนไขของ Triton อันเป็นผลจากการหารือเป็นการภายในระหว่างส่วนราชการไทย กับ บริษัท Triton เป็นพื้นฐาน โดยฝ่าย Triton ได้กำหนดหลักการในรูปของ fiscal regime เป็น sine qua non ในลักษณะที่ Triton ยอมผ่อนปรนข้อเรียกร้องด้านสิทธิประโยชน์ตามสัมปทานเดิมที่ได้รับจากทางราชการไทยภายใต้ระบบสัมปทานลงบ้างบางส่วน เพียงเท่าที่จะไม่กระทบกระเทือนถึงความคุ้มค่าของการลงทุนของ Triton เพื่อแลกกับสิทธิที่จะให้ทั้งทางราชการไทยและทางมาเลเซียยอมรับหลักการให้เขตสัมปทานของ Triton ทางด้านตะวันออกขยายออกไปจนสุดขอบเขตพื้นที่พัฒนาร่วมไทย - มาเลเซีย²⁴⁷ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าการที่ฝ่ายมาเลเซียยินยอมให้ใช้ระบอบ (regime) ของสัมปทานมาเลเซียที่ถือหลักเกณฑ์ที่เรียกว่า "ระบบการแบ่งปันผลผลิต" (Product Sharing Contract Regime - P.S.C.)²⁴⁸ จะไม่ทำให้ผลประโยชน์

²⁴⁵ โดยที่การเจรจาในเรื่องนี้ยังไม่เป็นที่ยุติและผลของการเจรจาตลอดจนเนื้อหาของหลักการต่าง ๆ ยังไม่เป็นที่เปิดเผยต่อสาธารณชน การศึกษาในเชิงวิเคราะห์เกี่ยวกับประเด็นเหล่านี้ จึงกระทำได้เพียงในทางทฤษฎีเท่านั้น

²⁴⁶ พื้นที่สัมปทานของ Triton ในส่วนที่อยู่ในพื้นที่พัฒนาร่วมนี้ แต่เดิมเป็นส่วนหนึ่งของสัมปทานที่มาเลเซียให้แก่บริษัท Esso (สาขาของบริษัท Exxon ในสหรัฐอเมริกา) แต่ Esso เห็นว่าบริเวณดังกล่าวมีทรัพยากรปิโตรเลียมไม่มากพอที่จะคุ้มทุน จึงคืนสัมปทานให้แก่มาเลเซียไปมาเลเซียจึงเข้าสืบทอดของ Esso ในสัมปทานดังกล่าว แต่โดยที่กฎหมายปิโตรเลียมของมาเลเซียได้ให้สัมปทานปิโตรเลียมทั้งหมดในประเทศให้แก่ Petronas (ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจของมาเลเซียที่มีสถานะทางกฎหมายทำนองเดียวกับการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย หรือ ป.ต.ท. ดู "Petronas, Malaysia's Oil Giant", Asia Magazine, October 1992, หน้า 71) ดังนั้นมาเลเซียจึงถือว่าสัมปทานปิโตรเลียมของ Petronas อยู่ในข่ายของคำว่าสัมปทานที่ให้ไว้แต่เดิมในพื้นที่พัฒนาร่วมตามความหมายของบันทึกความเข้าใจเชิงใหม่ด้วย ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องนี้ข้อพิจารณาของไทยในประเด็นกฎหมายมีอยู่ว่า ถ้าบทบัญญัติของกฎหมายปิโตรเลียมดังกล่าวของมาเลเซียข้างต้นมีอยู่ก่อนที่จะเกิดมีบันทึกความเข้าใจเชิงใหม่ 1979 การอ้างสิทธิของมาเลเซียก็มีพื้นฐานทางกฎหมายอย่างเต็มที่ แต่กับบทบัญญัติดังกล่าวมีขึ้นหลังจากการทำบันทึกความเข้าใจเชิงใหม่แล้ว กรณีนี้อาจไม่เข้าข่ายความหมายของคำว่าสัมปทานที่มีอยู่เดิมตามบันทึกความเข้าใจเชิงใหม่ 1979

²⁴⁷ ดูเอกสารเผยแพร่กิจการของ MTJA ซึ่งฉบับลงวันที่ 1 เมษายน 1994 หน้า 12 ได้จัดพิมพ์โดย MTJA เพื่อเผยแพร่ในวันทำพิธีปิดสำนักงานใหญ่ของ MTJA ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย

²⁴⁸ ดูหลักการของข้อตกลงแบบ PSC ใน "Mutuality of Interest between Companies and Government - Myth or Fact" โดย A.J. Boulos, ใน Energy Law '90, International Bar Association, 1990, หน้า 19 - 20 ดูบทวิเคราะห์ของ PSC โดย

ของ Triton ลดน้อยลงไปจนไม่คุ้มค่าที่จะลงทุนตามสัมปทานในพื้นที่พัฒนาร่วม เนื่องจากระบบ PSC ของมาเลเซียมีความเคร่งครัดและเรียกร้องผลประโยชน์ตอบแทนจากฝ่ายผู้รับสัมปทานมาก จนผู้รับสัมปทานทั้งหลายจะสนใจรับสัมปทานจากมาเลเซียก็ต่อเมื่อมั่นใจว่า ในบริเวณที่ได้รับสัมปทานมีทรัพยากรปิโตรเลียมในปริมาณที่สูงมากจริง ๆ เท่านั้น ทั้งนี้โดยฝ่ายไทยตั้งเงื่อนไขว่า Triton จะต้องสละสิทธิตามสัมปทานเดิมที่รับจากไทย และยอมรับระบบ PSC ของมาเลเซียภายใต้เงื่อนไขของ fiscal regime ที่กำหนดโดยฝ่าย Triton ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น สัมปทานร่วมของ Triton กับ Petronas Carigali ในพื้นที่พัฒนาร่วมนี้จึงอยู่ภายใต้ระบบ PSC ที่ดัดแปลงแล้ว (Modified PSC) โดยมีข้อแตกต่างจากระบบ PSC ปกติของมาเลเซียแต่เพียงในเรื่องข้อจำกัดให้ต้องเป็นไปตาม fiscal regime ของ Triton เท่านั้น ส่วนผลของการเจรจาตลอดจนการดำเนินกิจการปิโตรเลียมของ Triton กับ Petronas Carigali จะเป็นในรูปใด และจะได้รับความสำเร็จเพียงใดนั้น เป็นสิ่งที่จะต้องรอดูกันต่อไป แต่ในขั้นตอนนี้่าจะเป็นที่คาดหมายได้ว่าควรจะเจรจากันได้สำเร็จ และหากเจรจาทกลงกันได้ก็จะก่อให้เกิดผลดีขึ้นด้วยกันทั้ง 2 ฝ่าย เพราะทางฝ่ายผู้ให้สัมปทานโดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐบาลไทยก็จะพ้นจากภาระที่อาจจะต้องขึ้นศาลอนุญาโตตุลาการในเรื่องข้อพิพาทกับ Triton เกี่ยวกับขอบเขตสัมปทานด้านตะวันออกของ Triton ในพื้นที่พัฒนาร่วม และฝ่าย Triton เองก็จะสามารถลงมือทำการสำรวจและแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรปิโตรเลียมในพื้นที่สัมปทานของตนได้อย่างเป็นรูปธรรม

นอกจากนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้เขตอำนาจของรัฐในเรื่องตุลาการก็มีปัญหาข้อกฎหมายในประเด็นหลักประการหนึ่งสำหรับประเทศไทย กล่าวคือ ในความตกลงก่อตั้งองค์การร่วมไทยมาเลเซีย โดยทั้ง 2 ประเทศตกลงกันว่าในเมื่อพื้นที่พัฒนาร่วมถือเสมือนเป็นทรัพย์สินร่วมกันของทั้ง 2 ประเทศ การใช้เขตอำนาจของรัฐในพื้นที่พัฒนาร่วมจึงย่อมให้ได้เพียงครั้งเดียว เพราะหากใช้เขตอำนาจอย่างเต็มที่ทั้ง 2 ประเทศ ผลทางกฎหมายจะขัดต่อหลักตรรกวิทยาทางกฎหมาย (legal logic) เพราะจะทำให้ผู้ที่ทำสินค้าเข้าในพื้นที่พัฒนาร่วมต้องเสียภาษี 2 ต่อ คือ ส่วนหนึ่งเสียให้มาเลเซีย อีกส่วนหนึ่งเสียให้ประเทศไทยซึ่งไม่ว่าตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายมาเลเซียก็ตาม ยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่าจะมีกฎหมายรองรับความตกลงข้อนี้หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับฝ่ายไทยมีประเด็นปัญหา

Robert Fabrikant, " Production Sharing Contracts in the Indonesian Petroleum Industry ", ใน Harvard International Law Journal , vol.16, No.2 Spring, 1975, หน้า 303 - 351, และดูตัวอย่างสัญญาใน A Collection of International Concessions and Related Instruments, Fisher Contemporary Series, vol.6, 1976, Ocean Publications, Inc., London, Rome, New York และ Bernard Taverne, An Introduction to the Regulation of the Petroleum Industry Laws. Contracts and Conventions. Graham & Trotman / Matrinus Nijhoff. London, Boston, 1994, หน้า 21 -29 สำหรับบท วิเคราะห์กฎหมายด้านปิโตรเลียมของมาเลเซีย ดู Bernard Taverne, op.cit. หน้า 97 -104

อยู่ว่า จริงอยู่ที่ว่า ตามพิกัตศุลกากร ภาค 10 ข้อ การยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีให้เป็นไปตามความตกลงระหว่างประเทศได้ด้วย จึงมีช่องทางที่จะตีความได้ว่า พระราชบัญญัติศุลกากรของไทยได้รวมเอา (incorporate) สนธิสัญญาซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศที่กลายมาเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายไทย จึงน่าจะถือได้ว่ามีกฎหมายรองรับความตกลงส่วนนี้อยู่แล้ว ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายอนุวัติการความตกลงก่อตั้ง MTJA ซึ่งคัดลอกตัวบทของความตกลงนี้มารวมไว้ในกฎหมายอนุวัติการ โดยมีได้มีการเปลี่ยนแปลงแม้แต่ถ้อยคำเพียงเล็กน้อย เนื่องจากการที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบอนุมัติให้รัฐบาลไทยทำความตกลงดังกล่าวกับมาเลเซีย ย่อมก่อให้เกิดพันธกรณีสำหรับรัฐสภาที่จะต้องออกกฎหมายให้ฝ่ายบริหารสามารถปฏิบัติตามพันธกรณีในสนธิสัญญาดังกล่าวได้ทุกประการ ดังนั้นหากมีการแก้ไขถ้อยคำแม้แต่เพียงเล็กน้อยก็อาจเสี่ยงต่อการที่ข้อความดังกล่าวอาจจะถูกตีความได้ว่าแตกต่างกับข้อความในสนธิสัญญา เพราะมิฉะนั้นย่อมไม่มีสาเหตุใดที่กฎหมายอนุวัติการ และสนธิสัญญาจะใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกัน และโดยเฉพาะในเมื่อมีหลักการตีความที่ว่า การที่กฎหมายใช้ถ้อยคำแตกต่างกันในกฎหมายฉบับเดียวกันย่อมต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่า กฎหมายฉบับนั้นมีเจตนารมณ์ที่จะให้ถ้อยคำดังกล่าวมีความหมายที่แตกต่างกัน แต่เหตุที่ทำให้เกิดปัญหาการตีความกฎหมายในเรื่องนี้ก็เนื่องจากกฎหมายอนุวัติการมิได้รับญ่โดยแจ้งชัดในเรื่องนี้ว่า โดยรายละเอียดแล้ว รัฐที่เกี่ยวข้องทั้ง 2 จะใช้เขตอำนาจของตนอย่างไร และควรระบุแต่เพียงว่าให้ประเทศทั้ง 2 ต่างก็ใช้เขตอำนาจของตนตามกฎหมายภายในของตนในเรื่องที่เกี่ยวกับเขตศุลกากร แต่ให้ลดอัตราภาษีลงถึงหนึ่ง²⁴⁹ ซึ่งหากตีความโดยเจตนารมณ์ของสนธิสัญญาแล้ว ย่อมน่าจะหมายความว่าให้นำเอาพระราชบัญญัติศุลกากร ตลอดจนกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องที่ใช้บังคับในราชอาณาจักรไทยมาใช้บังคับในพื้นที่พัฒนาร่วมนี้ด้วย แต่ก็มีช่องทางที่จะตีความในทางลบได้เช่นกันว่า ถึงแม้จะมีบทบัญญัติเช่นนั้นในพิกัตศุลกากรต่อท้ายพระราชบัญญัติศุลกากร ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติศุลกากร โดยบัญญัติให้การยกเว้นหรือลดหย่อนอัตราภาษีศุลกากรให้เป็นไปตามความตกลงระหว่างประเทศด้วย แต่ในเมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยมีมติตีความกฎหมายเอาไว้ว่า คำว่า “กฎหมาย” ในกฎหมายไทยหากมิได้ระบุไว้เป็นอย่างอื่น หมายถึง กฎหมายไทยซึ่งจะมีผลใช้บังคับได้เฉพาะในราชอาณาจักรไทยเท่านั้น ดังนั้น คำว่า ให้เป็นไปตามความตกลงระหว่างประเทศก็น่าจะมีข้อจำกัดทำนองเดียวกันว่า แม้แต่ความตกลงระหว่างประเทศนั้นเองก็ใช้บังคับได้เฉพาะในราชอาณาจักรไทยเท่านั้น ถึงแม้ว่าจะมีพระราชบัญญัติปีโตรเลียม พ.ศ.2514 ที่บัญญัติไว้โดยแจ้งชัดว่า คำว่า

²⁴⁹ตามหมวดที่ 6 ข้อ 16 ของความตกลงว่าด้วยธรรมชาติและเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการจัดตั้งองค์กรร่วมไทย - มาเลเซีย ลงนามวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ.2533 ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์

ราชอาณาจักรไทย ให้หมายความรวมถึงไหล่ทวีปของไทยด้วย²⁵⁰ แต่ถ้าเป็นกฎหมายเฉพาะที่ใช้บังคับเพียงในกิจการที่เกี่ยวกับปิโตรเลียมเท่านั้น ดังนั้น หากจะนำเอาพระราชบัญญัติศุลกากรดังกล่าวข้างต้นมาใช้บังคับในพื้นที่พัฒนาร่วมก็ใช้ได้เพียงในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการและผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับปิโตรเลียมเท่านั้น จึงไม่รวมถึงสิ่งของหรือสินค้าอื่น ๆ เช่น สุรา บุหรี่ หรือเครื่องใช้อิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ ฯลฯ ด้วย ยิ่งกว่านั้นในเมื่อพระราชบัญญัติปิโตรเลียมมีขอบเขตที่จำกัดที่บัญญัติให้ถือว่า ไหล่ทวีปเป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรไทยในเรื่องที่เกี่ยวกับปิโตรเลียม แต่พระราชบัญญัติศุลกากรมิได้มีบทบัญญัติในลักษณะเดียวกันอยู่ด้วย ย่อมน่าจะถือได้ว่ายังไม่มีความหมายรองรับการขยายเขตอำนาจรัฐในเรื่องการศุลกากร ที่สามารถคลุมถึงพื้นที่พัฒนาร่วมที่อยู่ในบริเวณไหล่ทวีป และเขตเศรษฐกิจจำเพาะซึ่งอยู่นอกทะเลอาณาเขต 12 ไมล์ทะเลนับจากชายฝั่ง และโดยที่พื้นที่พัฒนาร่วมเป็นอาณาเขตทางทะเลที่รัฐมีเพียงสิทธิอธิปไตย (sovereign right) ในบางเรื่องเท่านั้นมิได้มีอธิปไตย (sovereignty) โดยเด็ดขาดแต่ผู้เดียว จึงถือมิได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรไทย ดังนั้นการจะนำเอาบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นของพระราชบัญญัติศุลกากรมาใช้บังคับในพื้นที่พัฒนาร่วมในลักษณะทั่วไปทุกเรื่อง จึงไม่น่าจะชอบด้วยเหตุผลทางกฎหมาย จึงจำเป็นต้องออกกฎหมายอนุวัติการซึ่งอาจจะกระทำได้ในลักษณะเดียวกันกับพระราชบัญญัติปิโตรเลียม ที่ให้ขยายคำนิยามของราชอาณาจักรไทยไทยให้คลุมถึงพื้นที่พัฒนาร่วมด้วย ซึ่งนอกจากจะสามารถนำพระราชบัญญัติศุลกากรมาใช้บังคับในพื้นที่พัฒนาร่วมได้แล้ว ก็ยังสามารถนำข้อจำกัดสิทธิของรัฐในความตกลงก่อตั้งองค์การร่วมมาใช้บังคับในพื้นที่พัฒนาร่วมได้ด้วย ทั้งนี้ถึงแม้ว่าจะมีพระราชบัญญัติปิโตรเลียมดังกล่าวข้างต้นและตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศบรรดาแห่งชุดเจาะและสิ่งปลูกสร้างบนไหล่ทวีป จะถือเสมือนเป็นส่วนหนึ่งของดินแดนของรัฐซึ่งรัฐมีอธิปไตยโดยสมบูรณ์แต่ผู้เดียว ก็ยังไม่สามารถทำให้แก้ปัญหาในเรื่องเขตอำนาจของรัฐด้านศุลกากรในพื้นที่พัฒนาร่วมได้ในทุกเรื่อง ซึ่งหากถือว่าพื้นที่พัฒนาร่วมเป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรที่มีผู้นำสินค้าเข้าไปในพื้นที่พัฒนาร่วม โดยมีได้เสียภาษีจะมีผลเท่ากับเป็นการลักลอบนำสินค้าที่มีได้เสียภาษีโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติจริงรัฐก็ได้ถือปฏิบัติเช่นนั้น คงใช้เขตอำนาจแต่เพียงในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจการปิโตรเลียมในพื้นที่พัฒนาร่วมทั้งหมด และเฉพาะบนแท่นชุดเจาะหรือสิ่งปลูกสร้างบนไหล่ทวีป สำหรับทรัพย์สินอื่น ๆ นอกเหนือจากผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมเท่านั้น ไม่รวมถึงท้องน้ำในพื้นที่พัฒนาร่วมด้วย

อย่างไรก็ดีช่องทางที่จะตีความไปในทางบวกยังมีอยู่เช่นกัน นั่นคือ แม้ว่าคำว่า "กฎหมาย" ในกฎหมายไทยตามสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยตีความเป็นบรรทัดฐานไว้ แต่การที่กฎหมาย

²⁵⁰ มาตรา 4 ของพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.2514

ไทยเองได้ถือปฏิบัติตามสนธิสัญญาในเรื่องใด ก็ย่อมมีผลเสมือนกับเป็นการรวมเอากฎหมายระหว่างประเทศเข้ามามีเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายในประเทศไทยด้วย สนธิสัญญานั้นจึงกลายเป็นกฎหมายไทยโดยผลของกฎหมายไทยเอง ประเด็นที่ว่ากฎหมายไทยมีผลใช้บังคับเฉพาะในราชอาณาจักรไทยหรือนอกราชอาณาจักรไทยด้วยนั้น หากตีความให้สนธิสัญญาซึ่งมุ่งผลที่จะให้ใช้บังคับนอกราชอาณาจักรให้มีผลใช้บังคับเฉพาะในราชอาณาจักรไทยเท่านั้น ก็ย่อมเป็นการตีความที่ขัดต่อวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของสนธิสัญญา หรืออีกนัยหนึ่งก็คือถือเป็นการตีความที่ขัดต่อหลักกฎหมายว่าด้วยสนธิสัญญาอันมีหลักการว่า การตีความสนธิสัญญาจะต้องไม่เป็นผลทำให้วัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของสนธิสัญญานั้นตกเป็นอันไร้ผล โดยในทางปฏิบัติก็มีกรณีตัวอย่างอยู่หลายกรณีด้วยกันที่กฎหมายภายในประเทศรวมเอาสนธิสัญญาเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายภายใน หรือทำให้กฎหมายภายในประเทศของไทยมีขอบเขตการบังคับใช้ครอบคลุมไปถึงต่างประเทศด้วย ตัวอย่างเช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติให้ยกเว้นภาษีหรือลดอัตราภาษีตามความตกลงที่กระทำไว้กับต่างประเทศได้ด้วย และโดยตัวของประมวลกฎหมายเองก็เป็นกฎหมายไทยแต่ก็มีผลบังคับเลยไปถึงต่างประเทศได้ด้วย อาทิเช่นการเก็บภาษีเงินได้ของคนไทยที่ทำงานในต่างประเทศจะสามารถกระทำได้ โดยเฉพาะในกรณีที่ไม่มีข้อตกลงเกี่ยวกับภาษีซ้อนกับประเทศที่คนไทยไปทำงานอยู่ นอกจากนั้นพระราชบัญญัติว่าด้วยการชดเชยการขาดทุนของกฎหมายก็ยังบัญญัติให้การกระทำหรือนิติกรรมบางประเภทที่เกิดขึ้นในต่างประเทศมีผลตามกฎหมายในราชอาณาจักรได้ด้วย เช่นเรื่องเกี่ยวกับผลของการสมรสในต่างประเทศให้ถือเอาหลัก *lex celebrationis* กล่าวคือให้ถือเอากฎหมายของรัฐที่ทำพิธีการสมรสเป็นเกณฑ์ ดังนั้นถึงแม้ว่าการสมรสจะเกิดขึ้นในต่างประเทศก็ให้มีผลใช้บังคับในราชอาณาจักรด้วย อีกประการหนึ่งการจดทะเบียนสมรส ณ สถานเอกอัครราชทูต หรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศซึ่งตามกฎหมายระหว่างประเทศและทางปฏิบัติในยุคปัจจุบัน ถือว่ามีใช่เป็นดินแดนของราชอาณาจักรไทยเหมือนกับในอดีต ก็ยังให้ถือว่าเป็นการสมรสโดยสมรสกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยด้วย²⁶¹ และหลักของประมวลกฎหมายอาญาไทยซึ่งเป็นกฎหมายภายในก็ยังบัญญัติให้มีผลใช้บังคับถึงการกระทำความผิดในต่างประเทศด้วยสำหรับความผิดบางประเภท²⁶² ยิ่งไปกว่านั้นแม้แต่ประมวลวิธีพิจารณาความของไทยในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งหมายก็ยังมิบัญญัติที่ชัดเจนว่าหากมีความตกลงระหว่างประเทศกำหนดให้สามารถส่งหมายได้โดยวิธีการอื่นใดก็ให้ส่งหมายโดยวิธีการนั้น จึงเป็นการส่งหมายโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว โดยหากจะตีความในความหมายอย่างแคบ (*stricto sensu*) ในวิธีแรกว่า กฎหมายไทยจะมีผลบังคับเฉพาะในราชอาณาจักรไทยเท่านั้นก็จะทำให้

²⁶¹ มาตรา 1459 ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

²⁶² มาตรา 7, มาตรา 8

บรรดากฎหมายต่างๆที่กล่าวมาข้างต้นนี้ไม่อาจมีผลใช้บังคับตามกฎหมายได้เลย เท่ากับว่าเป็นการตีความกฎหมายที่ขัดต่อวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายด้วยเช่นกัน ด้วยเหตุนี้การที่ประเทศไทยกับมาเลเซียทำความตกลงกันให้ต่างฝ่ายต่างก็สามารถใช้เขตอำนาจทางศุลกากรตามกฎหมายของตนในพื้นที่พัฒนาร่วมได้ โดยมีเงื่อนไขเพียงว่าให้เก็บภาษีได้ในอัตราเพียงร้อยละ 50 ของอัตรากาสิโนกตินั้น ทั้งนี้ตามพิกัดอัตราศุลกากร ที่กำหนดให้สามารถยกเว้นหรือลดอัตรากาสิโนกตินได้ตามความตกลงระหว่างประเทศ²⁵³ หากจะตีความอย่างเคร่งครัดว่าในเมื่อพระราชบัญญัติศุลกากรมีผลใช้บังคับเฉพาะในราชอาณาจักรไทยเท่านั้น แต่พื้นที่พัฒนาร่วมไทย - มาเลเซียอยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะมิได้อยู่ในเขตน่านน้ำภายในหรือทะเลอาณาเขต จึงไม่ถือว่าเป็นราชอาณาจักรไทยและทำให้ไม่สามารถนำเอาพระราชบัญญัติศุลกากรมาดราดดังกล่าวมาใช้บังคับได้ ดังนั้นความตกลงระหว่างไทยกับมาเลเซียดังกล่าวจึงยังไม่มีกฎหมายรองรับ ทำให้เห็นได้ว่าเป็นการตีความที่ทำให้วัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของสนธิสัญญาตกเป็นอันไร้ผลไปด้วยเช่นกันโดยเหตุผลเดียวกันนี้ ดังนั้นจึงต้องตีความว่าพิกัดศุลกากรดังกล่าวซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายศุลกากรอันเป็นกฎหมายที่รองรับความตกลงดังกล่าว มีผลทำให้ไม่จำเป็นต้องมีการออกพระราชบัญญัติอนุวัติการตามความตกลงนั้นอีกชั้นหนึ่ง

กล่าวโดยสรุปก็คือ ในแง่ของสัมปทานปิโตรเลียมในส่วนที่อยู่ในพื้นที่พัฒนาร่วม โดยหลักการแล้วปัญหาทั้งหมดก็มีช่องทางที่จะหาข้อยุติในลักษณะที่สมประโยชน์ของทุกฝ่ายได้พอสมควรในทุกด้าน แต่ถึงกระนั้นก็ตามการแบ่งอาณาเขตทางทะเลกับมาเลเซียในส่วนนี้ ซึ่งยังหาข้อยุติอย่างถาวรไม่ได้ และยังคงอยู่ภายใต้บังคับของบันทึกความเข้าใจเชียงใหม่ 1979 อยู่ อันเป็นผลให้เขตอำนาจของรัฐทั้ง 2 ยังทับซ้อนในลักษณะเป็นเขตที่ทั้งสองประเทศใช้อำนาจร่วมกัน (concurrent jurisdiction) อยู่จึงย่อมมีโอกาสที่จะสร้างปัญหาเกี่ยวกับสัมปทานปิโตรเลียมในอาณาเขตทางทะเลของไทยในอ่าวไทยได้อยู่อีกในบางกรณี อาทิเช่นปัญหาการรวมสัมปทาน (unitization)²⁵⁴ ซึ่งเป็นปัญหาที่มักจะเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องๆในกรณีที่มีสัมปทานของผู้รับสัมปทานเกินกว่า 1 รายขึ้นไป โดยพื้นที่สัมปทานที่ประชิดติดกัน

²⁵³ พระราชกำหนด พิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 วันที่ 23 ธันวาคม 2530, มาตรา 14 ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ หน้า 1-15 เล่ม 104 ตอนที่ 276 31 ธันวาคม 2530 หน้า 13-14

²⁵⁴ ดู Concept ของ Unitization ใน Jeremy P. Carver, "Ownership of Resources Across International Boundaries, The Triangle Squared " หน้า 601 - 602 และใน John P. Cagan Jr. และ Kenneth S. Culotta, "Ownership of Resources Across International Boundaries, The Eternal Triangle from a Texas Perspective ", หน้า 620 - 623 ในหนังสือเรื่อง Energy and Resources Law '92, edited by IBA Section on Energy & Natural Resources Law, Graham & Trotman and International Bar Association, 1992 และ Jonathan I. Charney, Lewis M. Alexandra, American Society of International Law: International Maritime Boundaries, vol.1, Martinus Nijhoff Publisher, Boston, London, 1993 หน้า 55 - 56

อันเป็นเหตุให้มีโอกาสเกิดข้อพิพาทได้โดยง่าย เมื่อบ่อน้ำมันหรือก๊าซธรรมชาติบางรายคร่อม (straddle) เส้นแบ่งพื้นที่สัมปทาน ทำให้การแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรปิโตรเลียมในบ่อน้ำมันหรือก๊าซธรรมชาตินั้นไม่อาจเลี่ยงพื้นที่ที่จะส่งผลกระทบต่อสิทธิและผลประโยชน์ของสัมปทานปิโตรเลียมในเขตสัมปทานที่ประชิดติดกันนั้นได้โดยง่าย เพราะในกรณีที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งขุดเจาะเอาทรัพยากรปิโตรเลียมในบ่อน้ำมันหรือก๊าซธรรมชาติซึ่งคร่อมเส้นแบ่งพื้นที่สัมปทานขึ้นมาใช้ประโยชน์ ปริมาณและระดับน้ำมันหรือก๊าซธรรมชาติในบ่อเดียวกันทางซีกของผู้รับสัมปทานที่อยู่ถัดไปก็พลอยลดลงไปด้วย ซึ่งในกรณีเช่นนี้หนทางที่จะแก้ปัญหาได้ดีที่สุดคงหลีกเลี่ยงไม่พื้นที่ที่จะต้องอาศัยหลักความเป็นธรรม (equity) เป็นเกณฑ์ โดยอาจจะต้องทำความตกลงแบ่งปันผลประโยชน์และทรัพยากรปิโตรเลียมซึ่งคร่อมเส้นแบ่งพื้นที่สัมปทานในสัดส่วนที่เป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับได้ของทั้ง 2 ฝ่าย (หรือของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่บ่อน้ำมันหรือก๊าซธรรมชาตินั้นคร่อมสัมปทานเกินกว่า 2 พื้นที่สัมปทานขึ้นไป โดยหากบ่อน้ำมันและก๊าซธรรมชาติยังคร่อมพื้นที่สัมปทานหลายสัมปทานเพิ่มขึ้นเท่าใด ความยุ่งยากสลับซับซ้อนก็จะยิ่งเพิ่มขึ้นด้วย)²⁵⁶ หากคร่อมเพียง 2 พื้นที่สัมปทาน ความยุ่งยากก็ไม่น่าจะเกินกำลังที่ทั้ง 2 ฝ่ายจะตกลงกันได้ โดยคงจะต้องคำนึงถึงสัดส่วนของปริมาณทรัพยากรปิโตรเลียมของทั้ง 2 ฝ่ายในบ่อน้ำมันหรือก๊าซธรรมชาติเป็นหลัก ตัวอย่างเช่นถ้าปริมาณทรัพยากรปิโตรเลียมในพื้นที่สัมปทาน A เท่ากับ 1 ใน 3 ของปริมาณทรัพยากรปิโตรเลียมในพื้นที่สัมปทาน B ในบ่อน้ำมันหรือก๊าซธรรมชาติเดียวกันนั่นเอง ก็คงต้องมีการแบ่งปันผลประโยชน์กันให้แก่ผู้รับสัมปทาน A ได้รับ 1 ใน 3 ของทั้งหมด ส่วนที่เหลือก็ต้องให้เป็นของผู้รับสัมปทาน B ไป ทั้งนี้ นอกจากการแบ่งปันผลประโยชน์กันแล้ว ก็ยังต้องแบ่งปันความรับผิดชอบในระหว่างผู้รับสัมปทานของพื้นที่สัมปทานทั้ง 2 แปลงในสัดส่วนเดียวกันนี้ด้วย โดยจะต้องนำเอาค่าใช้จ่ายทั้งปวงที่แต่ละฝ่ายจะต้องเสียไปมาหักออกจากผลประโยชน์ที่แต่ละฝ่ายพึงจะได้รับตามสัดส่วนความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายด้วย ซึ่งหาก วิเคราะห์หลักการนี้แล้วโดยผิวเผินก็อาจดูเสมือนหนึ่งว่าเป็นสิ่งที่น่าจะตกลงกันได้ง่าย แต่ในสภาพความเป็นจริงแล้ว ความตกลงประเภทนี้ทำได้ง่ายดายเช่นนั้นไม่ เพราะยังมีปัจจัยอื่นที่ยังจะต้องคำนึงถึงอีกด้วย ตัวอย่างเช่นการที่จะวินิจฉัยชี้ขาดลงไปว่าทรัพยากรปิโตรเลียมในบ่อน้ำมันหรือก๊าซธรรมชาติดังกล่าว ที่อยู่ในพื้นที่สัมปทาน A เป็นสัดส่วนเท่าใดเมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณทรัพยากรปิโตรเลียมในบ่อเดียวกันนั้นที่อยู่ในพื้นที่สัมปทาน B ซึ่งก็คงจะทำได้เพียงการประมาณเอาเท่านั้น เพราะในปัจจุบันนี้วิทยาการและความสามารถของมนุษย์ทางด้านเทคโนโลยียังไม่สูงพอที่จะทำให้ทราบตัวเลขที่ถูกต้องแท้จริงได้ การเจรจาทำความตกลงรวมสัมปทานสำหรับบ่อ

²⁵⁶ จู M. Miyoshi " The Basic Concept of Joint Development of Hydrocarbon Resources on the Continental Shelf", International Journal of Estuarine and Coastal Law 1, 1988, หน้า 10 - 11

ทรัพยากรปิโตรเลียมที่ครอบคลุมเส้นแบ่งพื้นที่สัมปทานจึงมักจะต้องมีข้อแม้และใช้ถ้อยคำที่มีความยืดหยุ่นพอที่จะทำให้ทั้ง 2 ฝ่ายสามารถรับเอาความตกลง โดยสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงได้ด้วย²⁵⁶ ซึ่งเป็นสิ่งที่จะต้องใช้ระยะเวลาในการเจรจาต่อรองกันนานมากพอสมควร แต่โดยที่เรื่องนี้เป็นปัญหาที่มีลักษณะพิเศษ และมีความยุ่งยากในทางเทคนิคค่อนข้างมาก โดยมีได้เกี่ยวข้องกับปัญหาการแบ่งอาณาเขตทางทะเลโดยตรงนัก จึงไม่สมควรที่จะนำมาวิเคราะห์ในรายละเอียด ณ ที่นี้

อนึ่งโดยที่การเจรจาสัญญาสัมปทาน PSC ดังกล่าวระหว่างองค์การร่วมไทย-มาเลเซีย (Malaysia - Thailand Joint Authority - MTJA) ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการและดูแลผลประโยชน์ด้านปิโตรเลียมของไทยและมาเลเซียแทนประเทศทั้งสองในฐานะนิติบุคคลแยกต่างหากจากส่วนราชการของไทยและมาเลเซีย โดยเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการดังกล่าวโดยเอกเทศกับฝ่าย Triton และ Petronas Carigali จนในที่สุดก็ประสบผลสำเร็จตามที่คาดหมายไว้ และยังได้มีพิธีลงนามสัญญาใช้สัมปทานปิโตรเลียมในระบบ PSC ที่ได้ดัดแปลงแล้ว (Modified PSC) ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2537 โดยมีการแบ่งพื้นที่คาบเกี่ยว 7,250 ตารางกิโลเมตรออกเป็น 3 แหล่งสัมปทาน คือ แปลงที่ 17, 18 และ 19 โดยแปลงที่ 18 ให้ Triton และ Petronas Carigali โดยแต่ละฝ่ายถือสิทธิฝ่ายละ 50% สำหรับแปลงที่ 17 และ 19 จะดำเนินการโดยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ฝ่ายสำรวจและผลิต และ Petronas Carigali โดยแต่ละฝ่ายถือสิทธิกันฝ่ายละ 50% เช่นกัน ส่วนการแบ่งปันผลผลิตนั้นได้กำหนดระยะเวลาโดยแบ่งเป็น ประเภทน้ำมันให้ช่วงสำรวจ 5 ปีแรก ช่วงการพัฒนาในอีก 5 ปีต่อมา ส่วนที่เหลืออีก 25 ปี เป็นช่วงการผลิตสำหรับประเภทก๊าซธรรมชาติก็มีช่วงการศึกษาด้านการตลาด 5 ปี อีก 5 ปีต่อมาก็เป็นช่วงการพัฒนาส่วนที่เหลืออีก 20 ปี เป็นช่วงการผลิต²⁵⁷

ในปัจจุบันจากการสำรวจพบก๊าซธรรมชาติในพื้นที่พัฒนาร่วม ได้ทำให้ในอนาคตจะสามารถส่งก๊าซธรรมชาตินี้ไปขายให้กับการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยได้ซึ่งคาดว่าจะมีจำนวนประมาณ 1,000 ล้านลูกบาศก์ฟุต ต่อวัน โดยเทียบเท่ากับปริมาณก๊าซธรรมชาติที่ได้จากอ่าวไทยทั้งหมด และจะใช้ผลิตกระแสไฟฟ้าได้ราว 35% ของปริมาณกระแสไฟฟ้าทั้งหมดของประเทศ²⁵⁸

²⁵⁶ ดู รูปแบบทางปฏิบัติของรัฐในเรื่องนี้ในรูปแบบต่าง ๆ โดย R. Lagoni, "Oil and Gas Deposits Across National Frontier", American Journal of International Law, vol.73, April 1979, หน้า 215 - 243 และ Charles Robson, "Transboundary Petroleum Reservoirs : Legal Issues and Solutions", ใน Gerald H. Blake ... etc. (editors) อ้างแล้ว หน้า 3 - 21

²⁵⁷ ดู ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันอาทิตย์ที่ 17 - วันพุธที่ 20 เมษายน พ.ศ.2537, หน้า 35

²⁵⁸ Boonsong Kositchotethana, Malaysian - Thai Pact sorts out gas deliveries, Business Post, Friday, March 1, 1996, หน้า 21

1.1.2 ปัญหาสัมปทานในพื้นที่พัฒนาร่วมที่เกิดขึ้นหลังจากมีบันทึกความเข้าใจเชียงใหม่ 1979 แล้ว

ในส่วนที่เกี่ยวกับมาเลเซีย

ปัญหาสัมปทานปิโตรเลียมหลังจากที่มีบันทึกความเข้าใจเชียงใหม่ 1979 แล้ว จะเกิดขึ้นได้เฉพาะในส่วนที่เป็นพื้นที่ซึ่งอยู่นอกเขตสัมปทาน Triton และ สัมปทาน Texas Pacific เดิม (ซึ่งบัดนี้ได้รับการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยซื้อกลับคือมาแล้ว) เท่านั้น และปัญหาก็คงจะมีลักษณะทำนองเดียวกับปัญหาเขตสัมปทานเดิมของ Texas Pacific ในพื้นที่พัฒนาร่วมนั่นเอง ทั้งนี้เพราะผลที่สุดก็กลายเป็นสัมปทานร่วมระหว่าง Petronas Carigali ของมาเลเซีย กับการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ฝ่ายสำรวจและผลิตของไทย จะแตกต่างกับกรณีสัมปทานเดิมของ Texas Pacific อยู่เพียงเล็กน้อยในส่วนที่ว่าด้วย สัมปทานในพื้นที่พัฒนาร่วมซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับเวียดนามหรือประเทศที่ 3 แต่อย่างใด และอาจมีปัญหากลัดเคียงกับกรณีสัมปทาน Triton ในพื้นที่พัฒนาร่วมประการหนึ่งคือ ปัญหาเรื่องป้อนน้ำมันหรือป้อนก๊าซธรรมชาติที่ครอบคลุมสัมปทานตั้งแต่ 2 สัมปทานขึ้นไป ที่เรียกว่า unitization ซึ่งในทำนองเดียวกันกับในกรณีแรกที่จะมีได้นำวิเคราะห์ในรายละเอียด ณ ที่นี้ด้วยเหตุผลเดียวกัน ปัญหาส่วนที่คาดว่าจะแตกต่างออกไปจากกรณีสัมปทาน Triton ในพื้นที่พัฒนาร่วมที่เห็นได้ชัดน่าจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับระบบ PSC อันเป็นที่คาดหวังได้ว่ามาเลเซียจะต้องยืนยันให้ใช้ในการให้สัมปทานโดยองค์การร่วมไทย - มาเลเซียสำหรับพื้นที่ดังกล่าว เพราะเป็นระบบกฎหมายเดียวเท่านั้นที่มาเลเซียมีความคุ้นเคยด้วยอย่างแท้จริง และเห็นว่าเป็นระบบที่จะให้ประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศผู้ให้สัมปทาน นอกจากนั้นความแตกต่างที่สำคัญอีกประการหนึ่งนอกเหนือจาก 2 กรณีข้างต้นที่คาดว่าจะเกิดขึ้นได้ โดยเป็นผลจากขีดจำกัดของสมรรถนะทั้งของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย และของ Petronas แห่งมาเลเซีย ในอันที่จะลงมือดำเนินการและแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรปิโตรเลียมในพื้นที่พัฒนาร่วมโดยลำพัง แม้ว่า Petronas จะเคยมีประสบการณ์จากการร่วมลงทุนกับวิสาหกิจปิโตรเลียมต่างประเทศมากมายพอสมควรแล้ว ก็ยังเป็นที่น่าสงสัยว่าแม้แต่ Petronas เองก็คงจะไม่สามารถดำเนินกิจการดังกล่าวโดยลำพังได้ โดยมีได้ร่วมกิจการกับวิสาหกิจปิโตรเลียมของประเทศมหาอำนาจวิสาหกิจใดวิสาหกิจหนึ่ง ดังนั้นรูปการณ์จึงน่าจะเป็นว่า ในการให้สัมปทานโดยองค์การร่วมไทย-มาเลเซียให้แก่ผู้รับสัมปทานร่วม 3 ฝ่าย คือ วิสาหกิจปิโตรเลียมของประเทศมหาอำนาจฝ่ายหนึ่ง กับ Petronas Carigali อีกฝ่ายหนึ่ง และการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ฝ่ายสำรวจและผลิต (ปตท.สผ.) อีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งย่อมทำให้การเจรจาความตกลงร่วมทุน ตลอดจนการเจรจาระหว่างองค์การร่วมไทย - มาเลเซีย กับ 3 บริษัทผู้ร่วมทุนมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นอีกด้วย และยิ่งกว่านั้น โดยที่สัมปทานในส่วนนี้จะไม่มีการจำกัดในรูปแบบของ fiscal regime เหมือนในกรณีของสัมปทาน Triton แล้ว ก็ย่อมทำให้สามารถคาดหมายล่วงหน้าได้ว่า มาเลเซียอาจจะยืนยันให้ใช้ระบบ PSC ของมาเลเซียอย่าง

เต็มๆ เพื่อให้รัฐได้รับผลประโยชน์สูงสุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมื่อเป็นที่คาดหมายกันแล้วว่า พื้นที่พัฒนาร่วมนี้จะมีทรัพยากรปิโตรเลียมไม่ต่ำกว่า 3.3 trillions ลูกบาศก์ฟุต ทั้งในรูปของก๊าซธรรมชาติและ condensate กับน้ำมันปิโตรเลียม ดังนั้นสัญญาสัมปทานในส่วนนี้จึงคาดได้ว่าจะเป็นไปตามระบบ PSC ของมาเลเซีย หรืออย่างน้อยก็คงจะไม่ต่ำกว่า Modified PSC เหมือนกับสัมปทานของ Triton กับ Petronas Carigali ในกรณีที่ฝ่ายไทยยืนยันหลักการว่า หากเอาวัดเอาเปรียบผู้รับสัมปทานมากเกินไป ก็อาจทำให้ไม่มีบริษัทใดสนใจที่จะมาขอรับสัมปทานสำหรับพื้นที่ในเขตพัฒนาร่วมที่เหลือดังกล่าวนี้

ปัญหาที่คาดว่าจะเกิดขึ้นแน่นอนสำหรับสัมปทานที่จะต่อไปในวันข้างหน้าในพื้นที่พัฒนาร่วมทั้งหมด ซึ่งจะรวมทั้งส่วนที่การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยซื้อคืนมาจาก Texas Pacific ด้วยก็คือ ปัญหาที่เกิดจากฝ่ายมาเลเซียเอง เนื่องจากมาเลเซียพยายามยืนยันท่าทีตลอดมาว่า บันทึกความเข้าใจเชียงใหม่ 1979 นี้เป็นเพียงความตกลงเฉพาะกิจหรือเฉพาะกาล (*modus operandi* หรือ *modus vivendi*) ซึ่งมีอายุเพียง 50 ปีเท่านั้น ทั้งนี้แม้ว่าทุกครั้งที่มาเลเซียยืนยันหลักการดังกล่าวมา ฝ่ายไทยจะอ้างถึงว่าข้อบทสุดท้าย (Final Clauses) ของบันทึกความเข้าใจเชียงใหม่ 1979 ได้ระบุไว้โดยแจ้งชัดว่า ให้บันทึกความเข้าใจนี้มีผลใช้บังคับไปได้อย่างเรื่อยๆ ครึ่งละ 50 ปี จนกว่าทั้ง 2 ฝ่ายจะตกลงแบ่งอาณาเขตทางทะเลในส่วนนี้ระหว่างกันได้ก็ตาม ซึ่งจะมีผลเสมือนหนึ่งว่าความตกลงนี้จะมีผลใช้บังคับอย่างไม่มีการกำหนด (*indefinitely*) แต่ฝ่ายมาเลเซียก็อาจอ้างได้ว่า การตีความเช่นนั้นจะขัดต่อเจตนารมณ์ และขัดต่อลักษณะ (*nature*) ของความตกลงประเภทนี้ ซึ่งในกรณีเช่นนี้ก็อาจเกิดปัญหาข้อกฎหมายขึ้นมาใหม่อีกประเด็นหนึ่งว่า ถ้าเช่นนั้นเมื่อไรบันทึกความเข้าใจนี้จะสิ้นสุดผลบังคับใช้ หรือความตกลงนี้จะสิ้นสุดผลบังคับใช้ได้อย่างโจ่งแจ้งอยู่ว่าจะมีผู้ที่มีความเห็นว่าสนธิสัญญานี้ทำให้พื้นฐานของความตกลงนั้นๆเปลี่ยนแปลงไปโดยสิ้นเชิง (หลัก *fundamental change of circumstances* หรือหลัก *rebus sic stantibus*) ตามข้อ 62 ของอนุสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ.1969 อันเป็นประมวลกฎหมายว่าด้วยสนธิสัญญาระหว่างประเทศ แต่ก็อาจโต้แย้งได้เช่นกันว่า กรณีอาจใช้หลัก *rebus sic stantibus* มิได้ เพราะเป็นความตกลงเกี่ยวกับเขตแดน แต่หากจะพิจารณากันอย่างถ่องแท้ในประเด็นกฎหมายว่าด้วยสนธิสัญญาแล้ว ก็น่าจะถูกต้องโต้แย้งกลับมามีได้ใช้กับหลัก *rebus sic stantibus* ต่อสนธิสัญญาซึ่งกำหนดเขตแดนระหว่างรัฐ น่าจะใช้บังคับเฉพาะต่อสนธิสัญญาที่กำหนดเขตแดนในลักษณะถาวรเท่านั้น ดังนั้นในกรณีนี้จึงไม่น่าจะนำข้อยกเว้นนี้มาใช้บังคับได้ เพราะในพื้นที่พัฒนาร่วมยังไม่มีเขตแดนระหว่างไทยกับมาเลเซีย บันทึกความเข้าใจเชียงใหม่ 1979 จึงน่าจะสิ้นสุดความมีผลบังคับใช้ต่อเมื่อไทยกับมาเลเซียสามารถตกลงกำหนดอาณาเขตทางทะเลระหว่างกันในส่วนนี้ได้สำเร็จแล้ว หรือเมื่อกรณีเข้าข่ายที่จะนำหลัก *rebus sic stantibus* มาใช้บังคับได้เท่านั้น

ส่วนปัญหาว่าในกรณีหลังนี้จะเป็นความเป็นไปได้เพียงไรหรือไม่นั้น เป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่จะต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไปว่า ความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์เมืองคัมภีร์ประกอบครบถ้วนตามเงื่อนไขที่จะทำให้หน้าหลักกฎหมายนี้มาใช้บังคับได้หรือไม่

1.2 ในส่วนที่เกี่ยวกับเวียดนาม

ปัญหาของไทยกับเวียดนามอันเป็นมาจากการแบ่งอาณาเขตทางทะเลนั้น มีความคล้ายคลึงกับปัญหาของไทยกับมาเลเซียอยู่ในหลายด้านด้วยกัน แต่ก็มีลักษณะเฉพาะของตนเองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เป็นผลจากลักษณะเฉพาะตัวของปัญหาการเมืองในประเทศและปัญหาการเมืองระหว่างประเทศของเวียดนามเอง แต่ก็อาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณีเช่นเดียวกันกับในปัญหาของไทยกับมาเลเซีย กล่าวคือปัญหาประมงและปัญหาสัมปทานปิโตรเลียม ส่วนวิธีการแก้ไขปัญหาในกรณีของเวียดนาม จะมีปัจจัยบางประการที่ทำให้สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้ง่ายกว่าปัญหาที่ไทยมีกับมาเลเซียในบางส่วน แต่ในบางส่วนก็มีความยากกว่า เพราะเหตุที่ประเทศไทยยังมิได้มีความตกลงกับเวียดนามในเรื่องการกำหนดอาณาเขตทางทะเลระหว่างกันเลย ไม่ว่าจะเป็นความตกลงลักษณะถาวรหรือความตกลงเฉพาะกิจหรือเฉพาะกาลก็ตาม หรือแม้แต่ว่าเวียดนามปัจจุบันจะยังยืนยันการอ้างสิทธิที่เวียดนามได้อ้างเอาไว้เดิมหรือไม่ก็ยังไม่ทราบ อันเป็นเหตุให้การแก้ไขปัญหาระหว่างกันทั้งในเรื่องการประมงและในเรื่องสัมปทาน ต้องขึ้นอยู่กับเจรจาเพียงอย่างเดียวใน 2 กรณีดังกล่าว

ในเรื่องที่เกี่ยวกับปัญหาสัมปทานกับเวียดนาม

โดยที่ในปัจจุบันนี้ทั้งฝ่ายเวียดนามและฝ่ายไทยต่างก็ตระหนักดีว่า ยังมิได้มีความตกลงแบ่งอาณาเขตทางทะเลระหว่างกันเลย และยังตระหนักดีอีกว่า การอ้างสิทธิในอาณาเขตทางทะเลของกันและกัน ก่อให้เกิดบริเวณที่อ้างสิทธิทับซ้อนกันเป็นอาณาบริเวณที่กว้างใหญ่ไพศาลถึงประมาณ 1 ใน 4 ของอ่าวไทย ทำให้ต่างฝ่ายต่างก็ยังสงวนท่าทีและใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษในการที่จะให้สัมปทานปิโตรเลียมในอ่าวไทย เพราะสัมปทานปิโตรเลียมเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อน และก่อให้เกิดความรับผิดชอบทางเศรษฐกิจที่สูงมากเนื่องจากเป็นกิจการที่ต้องอาศัยเงินทุน ประสบการณ์ และเทคโนโลยีมากกว่าในกิจการอื่น ๆ ยิ่งกว่านั้นสัมปทานประเภทนี้ยังมีลักษณะเป็น State Contract ไปด้วย ซึ่งหมายความว่า การละเมิดสัญญาสัมปทานอาจเป็นเหตุให้รัฐถูกฟ้องเรียกค่าเสียหายได้ในจำนวนเงินมหาศาล และแม้แต่การระงับข้อพิพาทก็มิได้อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐที่ให้สัมปทาน เพราะสัญญาสัมปทานปิโตรเลียมในทางปฏิบัติระหว่างประเทศก็มักจะมี Arbitration Clause ที่กำหนดให้คู่พิพาทต้องมอบข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด ทำให้มีความเสี่ยงต่อการที่รัฐผู้ให้สัมปทานจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้รับสัมปทานค่อนข้างสูง ดัง

นั้นไม่ว่าจะเป็นฝ่ายไทยหรือฝ่ายเวียดนามก็ตาม เมื่อจะให้สัมปทานต่อวิสาหกิจใดก็จะต้องคำนึงถึงข้อจำกัดสิทธิของตนด้วยเสมอ เพราะหากกำหนดเงื่อนไขในลักษณะที่หละหลวมหรือไม่ชัดเจนเพียงพอแล้ว ก็อาจเกิดปัญหาข้อพิพาทกับผู้รับสัมปทานได้โดยง่าย ดังเช่นที่ฝ่ายไทยเคยมีประสบการณ์มาแล้วในเรื่องปัญหาสัมปทานกับ Triton ซึ่งทั้งๆที่ได้พยายามใช้ถ้อยคำที่กว้างขวางและครอบคลุมปัญหาข้อกฎหมายที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต อันเป็นผลจากปัญหาการแบ่งอาณาเขตทางทะเลกับประเทศเพื่อนบ้าน ก็ยังมีวาทะที่จะสร้างความลำบากใจให้แก่รัฐบาลไทยเป็นอย่างมาก ดังนั้นต่างฝ่ายต่างก็มุ่งที่จะให้ความสนใจเกี่ยวกับการให้สัมปทานปิโตรเลียมในบริเวณที่อยู่นอกพื้นที่ ซึ่งเวียดนามและไทยได้อ้างสิทธิทับซ้อนกันอยู่ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า จะงดเว้นการให้สัมปทานในเขตพื้นที่ซึ่งมีพื้นที่สัมปทานคาบเกี่ยวเข้าไปในพื้นที่ที่ทั้งสองประเทศต่างก็อ้างสิทธิทับซ้อนเสียทีเดียว แต่ในทุกๆสัมปทานไม่ว่าจะเป็นส่วนที่ให้ไปแล้วหรือที่เปิดประมูลสำหรับการให้สัมปทานต่อไปในอนาคต สำหรับประเทศไทยก็จะต้องมีข้อตกลงในลักษณะสงวนสิทธิเอาไว้ว่า พื้นที่สัมปทานมีขอบเขตสัมปทานทางด้านตะวันออกครอบคลุมไปถึงเพียงขอบนอกสุดของการอ้างสิทธิของประเทศตนเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีข้อบทที่เปิดช่องให้ทางราชการของตนสามารถพิจารณาอนุญาตให้ผู้รับสัมปทานได้ดำเนินกิจการตามสัมปทานของตนได้ ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตอย่างเป็นทางการจากทางราชการของแต่ละประเทศแล้วเท่านั้น และจนกระทั่งทุกวันนี้ก็ยังไม่ปรากฏว่าประเทศไทยได้อนุญาตให้ผู้รับสัมปทานรายเข้าดำเนินการกิจการตามสัมปทาน หรือมีการรุกร้าเข้าไปในเขตที่เข้าใจกันว่าไทยและเวียดนามได้อ้างสิทธิทับซ้อนกันเลย²⁵⁹

ในเรื่องที่เกี่ยวกับสัมปทานปิโตรเลียมนี้ ปัญหาข้อกฎหมายจะมีลักษณะแตกต่างจากปัญหาการประมงเป็นอย่างมากในแง่ที่ว่าทรัพยากรปิโตรเลียมเป็นทรัพยากรซึ่งถือว่าไม่มีลักษณะที่จะเกิดขึ้นใหม่เพื่อชดเชยหรือทดแทนทรัพยากรที่ร่อยหรอหรือหมดไปได้ เพราะการเกิดของทรัพยากรปิโตรเลียมขึ้นใหม่จะต้องอาศัยระยะเวลานานนับล้านปี ดังนั้นหลักการที่ห้ามมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเข้าไปแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรปิโตรเลียมในพื้นที่ซึ่งมีการอ้างสิทธิทับซ้อนกันที่เรียกว่า หลัก Hands Off จึงเป็นหลักการที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้บังคับจนกว่าทั้ง 2 ฝ่าย จะสามารถตกลงกันได้ว่า จะแบ่งปันผลประโยชน์และทรัพยากรในพื้นที่ซึ่งมีการอ้างสิทธิทับซ้อนระหว่างกันอย่างไรหรือจนกว่าจะสามารถตกลงกำหนดอาณาเขตทางทะเลระหว่างกันได้

ในส่วนที่เกี่ยวกับพื้นที่ทางทะเลซึ่งไทยและเวียดนามอ้างสิทธิทับซ้อนกันนี้ เป็นที่คาดหมายได้แน่ว่ามีทรัพยากรปิโตรเลียมอยู่มีใช้น้อย เพราะมีโครงสร้างทางภูมิศาสตร์ลักษณะเดียวกับโครงสร้าง

²⁵⁹ ทั้งนี้โดยคาดเองว่าเวียดนามปัจจุบันคงจะอ้างสิทธิเท่ากับที่เวียดนามได้อ้างสิทธิเอาไว้เท่านั้น เพราะตามกฎหมายระหว่างประเทศแล้วเวียดนามไม่น่าจะมีทางที่จะหาพื้นฐานทางกฎหมายอื่น ๆ มาสนับสนุนให้สามารถอ้างสิทธิได้ไกลกว่านั้นได้

ทางภูมิศาสตร์ในพื้นที่ใกล้เคียงซึ่งได้มีการค้น และขุดเจาะเอาทรัพยากรปิโตรเลียมขึ้นมาใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ ดังนั้นจึงเป็นที่คาดหมายได้ว่าการเจรจากำหนดอาณาเขตทางทะเลระหว่างไทยกับเวียดนาม คงต้องใช้เวลาานพอสมควร และยากมากที่จะให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งยินยอมสละผลประโยชน์ของตนให้อีกฝ่ายหนึ่ง²⁶⁰ ฉะนั้นเพื่อให้ประเทศทั้ง 2 สามารถนำเอาทรัพยากรปิโตรเลียมขึ้นมาใช้ประโยชน์ได้อย่างเป็นรูปธรรม ทนทางออกที่จะนำมาใช้แก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้ในขั้นนี้ น่าจะเป็นวิธีเดียวกับที่ประเทศไทยได้ใช้มาแล้วในความสัมพันธ์กับมาเลเซีย กล่าวคือ การทำความเข้าใจในลักษณะ *modus operandi* หรือ *modus vivendi* โดยกำหนดให้พื้นที่ซึ่งมีการอ้างสิทธิทับซ้อนกันเป็นพื้นที่พัฒนาร่วม โดยมีหลักการทำนองเดียวกับที่กำหนดไว้ในบันทึกความเข้าใจเชียงใหม่ 1979 ระหว่างไทยกับมาเลเซีย²⁶¹ แต่โอกาสที่จะจัดให้มีข้อความเหมือนกับบันทึกความเข้าใจเชียงใหม่ระหว่างไทยกับมาเลเซียทีเดียวคงจะเป็นไปไม่ได้ เพราะทั้งฝ่ายไทยและฝ่ายเวียดนามก็อาจจะเห็นข้อบกพร่องของบันทึกความเข้าใจเชียงใหม่ 1979 ในทางปฏิบัติที่พบได้จริงอยู่แล้ว ต่างฝ่ายต่างต้องการหาทางแก้ไขและอุดช่องโหว่เหล่านั้น เพื่อให้ประเทศของตนได้รับประโยชน์สูงสุด ประเด็นแรกที่คาดว่าฝ่ายเวียดนามอาจจะไม่ยอมรับก็คือ ข้อบทสุดท้ายที่กำหนดให้ความตกลงมีผลใช้บังคับต่อไปได้เรื่อยๆ ครั้งละ 50 ปี จนกว่าจะมีการตกลงแบ่งอาณาเขตทางทะเลกันได้ ซึ่งจะเป็นผลทำให้สนธิสัญญามีผลบังคับใช้อย่างไม่มีกำหนด ทำให้โอกาสที่จะตกลงแบ่งอาณาเขตทางทะเลระหว่างกันเป็นไปได้ยากยิ่งขึ้น เพราะจะไม่มีเวลาจำเป็นรีบด่วนที่จะต้องเจรจากันให้แล้วเสร็จ นอกจากนั้นในเรื่องสิทธิประมงซึ่งเปิดโอกาสให้ทั้ง 2 ฝ่าย ต่างก็มีสิทธิที่จะเข้าไปทำการประมงในพื้นที่พัฒนาร่วมได้โดยเสรี ก็คงจะไม่เป็นที่ยอมรับของฝ่ายเวียดนามอย่างแน่นอน ด้วยเหตุผลที่ว่า เวียดนามมีศักยภาพด้านการประมงที่ต่ำกว่าไทยดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น และในขณะเดียวกันฝ่ายไทยก็คงเรียกร้องให้แก้ไขข้อบท ในเรื่องการยกเว้นการเก็บภาษีขาเข้าและขาออกสำหรับผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม ซึ่งผลิตในพื้นที่พัฒนาร่วมที่จะส่งเข้าไปจำหน่ายในเวียดนามหรือในประเทศไทยให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อมิให้เกิดปัญหาการตีความเช่นเดียวกับการตีความไทยกับมาเลเซีย นอกจากนั้นก็เป็นที่ยอมรับได้เช่นกันว่าฝ่ายไทยคงจะต้องเรียกร้องให้เวียดนามถอยร่นขอบเขตการอ้างสิทธิของตนลงไปกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้พื้นที่พัฒนาร่วมมีอาณาเขตน้อยที่สุด ซึ่งหากเป็นไปได้ตามที่ฝ่ายไทยเรียกร้องดังกล่าวมาแล้วข้างต้น²⁶² ก็จะทำให้ปัญหาสัมปทานปิโตรเลียมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับไทยและเวียดนามลดน้อยลงไปได้อย่างมาก แต่ทั้งนี้ยังขึ้นอยู่กับ

²⁶⁰ R. Lagoni, op.cit. หน้า 231

²⁶¹ ดู David Ong, " South - East Asian State Practice on the Joint Development of Offshore Oil and Gas Deposits ", ใน Gerald H. Blake ... etc. (editors) อ้างแล้ว หน้า 77 - 98

²⁶² ส่วนที่ 1.2 ก.

ว่ากัมพูชาจะอ้างสิทธิของไทยและเวียดนามมากนักน้อยเพียงใดหรือไม่ด้วย ซึ่งหากกัมพูชาอ้างสิทธิทับซ้อนของไทยและเวียดนามในส่วนใด ปัญหาสัมปทานปิโตรเลียมในส่วนนั้นก็จะมีลักษณะทับซ้อนและแก้ไขได้ยากมาก

ตามสถานการณ์ที่เป็นอยู่ปัจจุบัน มีความเป็นไปได้สูงที่จะต้องเกิดปัญหาการอ้างสิทธิทับซ้อนกันของ 3 ประเทศดังที่กล่าวมาแล้ว เพราะเจ้านโรดม รณฤทธิ์ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งกษัตริย์สีหนุได้เคยประกาศเอาไว้แล้วว่า ไม่ยอมรับอธิปไตยเกี่ยวกับอาณาเขตของกัมพูชาที่ทำไว้ในสมัยที่ระบอบเฮง สัมริน มีอำนาจอยู่แต่ผู้เดียวที่กรุงพนมเปญ²⁶³ ดังนั้นความตกลงระหว่างกัมพูชากับเวียดนามดังกล่าวที่ตกลงให้แก่พูก (Phu Kok) (เกาะโคกู) เป็นของเวียดนามแล้วประกาศน่านน้ำประวัติศาสตร์ร่วมกัน ซึ่งทั้งไทยและประเทศอื่นๆอีกหลายประเทศได้คัดค้านเอาไว้ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น²⁶⁴ ซึ่งหมายความว่า เส้นฐาน (baseline) ของกัมพูชาจะต้องเปลี่ยนแปลงไป อันจะส่งผลให้อาณาเขตทางทะเลของกัมพูชาเปลี่ยนแปลงไปด้วยโดยจะขยายขึ้นมากับซ้อนทับพื้นที่ซึ่งไทยและเวียดนามต่างก็อ้างสิทธิทับซ้อนกันอยู่ ปัญหาสัมปทานของไทยในพื้นที่ที่มีการอ้างสิทธิทับซ้อนกันก็มีความยุ่งยากสลับซับซ้อนเพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว ทั้งในเรื่องการแบ่งสรรปันส่วน และในเรื่องหลักการตลอดจนเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เวียดนามและกัมพูชาจะเรียกร้องเอาจากไทยและเอากันและกันเองด้วย แม้แต่ระบบสัมปทานตลอดจนเงื่อนไขที่จะเจรจากับผู้ขอสัมปทาน ก็ย่อมจะต้องมีความสลับซับซ้อนมากกว่ากรณีของไทย-มาเลเซีย ซึ่งในทางปฏิบัติก็มีความยุ่งยากมากอยู่แล้ว แม้แต่ในเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ เช่นปัญหาพิธีการศุลกากร เมื่อจะนำเอาวัสดุก่อสร้างตลอดจนเครื่องมือชุดเจาะเข้ามาติดตั้งและให้สอยในพื้นที่พัฒนา รวม 3 ฝ่าย ที่คงจะสร้างความยุ่งยากให้แก่ผู้รับสัมปทานเป็นอย่างมาก เพราะหากเป็นไปตามหลักการเกี่ยวกับกับในกรณีของไทยและมาเลเซียแล้ว ผู้นำเข้าจะต้องจัดทำใบขน (Customs Clearing Application) ตามพิธีการศุลกากรของทั้ง 3 ประเทศแล้วยังจะต้องไปดำเนินการออกของในทั้ง 3 ประเทศอีกด้วย เป็นต้น และแม้แต่ปัญหาการเก็บภาษีเงินได้ก็มีความสลับซับซ้อนเพราะจะต้องเป็นไปตามกฎหมายของทั้ง 3 ประเทศ ที่ให้สัมปทานและตามกฎหมายของประเทศผู้รับสัมปทานเองด้วย ซึ่งจะเป็นผลให้ผู้รับสัมปทานของประเทศที่ไม่มีความตกลงว่าด้วยการยกเว้นที่จะเก็บภาษีซ้อน ทั้งใน

²⁶³ เหตุที่ก่อให้เกิดความตกลงกำหนดอาณาเขตระหว่างเวียดนามกับกัมพูชา ซึ่งได้ทำขึ้นสมัยเฮง สัมริน มีโอกาสที่จะไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย ก็เนื่องจากโดยส่วนรวมแล้วประชาคมระหว่างประเทศและโดยเฉพาะอย่างยิ่งสหประชาชาติก็มิได้ให้การรับรอง (recognition) ต่อรัฐบาลเฮง สัมริน อันเป็นเหตุให้อาเซียนและชาวโลกทั้งหลายเรียกรัฐบาลเฮง สัมริน ว่า ระบอบ (regime) เฮง สัมริน แทนที่จะเรียกว่ารัฐบาลซึ่งทำให้ระบอบเฮง สัมริน มิได้มีฐานะเป็นตัวแทนตามกฎหมายของกัมพูชา

²⁶⁴ ส่วนที่ 1

ประเทศที่ให้สัมปทานโดยในกรณีนี้มีอยู่ถึง 3 ประเทศ และยังจะต้องเสียภาษีเงินได้ในประเทศของตนเองด้วย เหล่านี้เป็นต้น

ความแตกต่างระหว่างปัญหาสัมปทานในกรณีนี้ เมื่อเทียบกับปัญหาสัมปทานกับมาเลเซียแล้ว ที่เห็นได้ชัดที่สุดก็คือ ทั้ง 3 ประเทศที่เกี่ยวข้องมิได้มีกฎหมายที่ให้สัมปทานปิโตรเลียมทั้งประเทศแก่รัฐวิสาหกิจของตน ดังนั้นข้อบ่งชี้ในความตกลงก่อตั้งพื้นที่พัฒนาร่วม อาจจะต้องแตกต่างไปจากบันทึกความเข้าใจเชียงใหม่ 1979 ระหว่างไทยกับมาเลเซียอยู่บ้างในส่วนที่เกี่ยวกับสัมปทานที่มีอยู่ก่อน

1.3 ในส่วนที่เกี่ยวกับกัมพูชา

ปัญหาที่เกี่ยวกับกัมพูชาก็เป็นทำนองเดียวกับปัญหาที่เกี่ยวกับมาเลเซียและเวียดนาม แต่ก็มีปัจจัยหลายประการที่ทำให้สภาพของปัญหาแตกต่างไปจากกรณีของ 2 ประเทศดังกล่าวทั้งในด้านบวกและด้านลบ

ในส่วนที่เกี่ยวกับสัมปทาน

ปัญหาสัมปทานของไทยในส่วนที่เกี่ยวกับกัมพูชา เป็นปัญหาหนึ่งที่คาดว่าจะต้องมีความยุ่งยากสลับซับซ้อนกว่าปัญหาประมงเป็นอันมาก เพราะกัมพูชาเป็นประเทศที่เพิ่งจะเริ่มตั้งจึงต้องทำนุบำรุงประเทศชาติ หลังจากที่ได้ความบอบช้ำจากภัยพิบัติในสงครามระหว่างประเทศและสงครามการเมืองมานับสิบ ๆ ปีและเป็นประเทศที่ได้รับความเสียหายจากการสู้รบมากที่สุดประเทศหนึ่งในอินโดจีน ดังนั้นทรัพยากรใดที่น่าจะช่วยให้กัมพูชาเจริญรุ่งเรืองขึ้นโดยเร็วที่สุด ก็ย่อมเป็นสิ่งอันพึงปรารถนาอย่างยิ่งสำหรับกัมพูชา จึงเป็นธรรมดาที่กัมพูชาจะต้องเรียกร้องสิทธิให้ได้สูงสุด ไม่ว่าจะด้วยวิธีการใดก็ตาม ซึ่งจะส่งผลกระทบในทางลบต่อการเจรจาแบ่งอาณาเขตทางทะเลกับประเทศเพื่อนบ้าน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเทศไทยที่ทำให้เจรจาหาข้อยุติกันได้ยาก เพราะทรัพยากรปิโตรเลียมเป็นสิ่งที่มีความสูงมาก และเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งสำหรับการบูรณะฟื้นฟูเศรษฐกิจและความเจริญของกัมพูชา

นอกจากปัจจัยทางเศรษฐกิจดังกล่าวแล้ว ก็ยังมีปัจจัยทางกฎหมายที่จะเป็นสาเหตุให้เกิดความขัดแย้งด้านการตีความสนธิสัญญาฝรั่งเศส - สยาม 1907 และ 1909 อันจะเป็นเหตุทำให้เกิดข้อพิพาทด้านอาณาเขตทางทะเลระหว่างไทยกับกัมพูชาได้โดยง่าย เพราะถึงแม้ว่าสนธิสัญญาไทย - ฝรั่งเศสดังกล่าวจะเป็นสนธิสัญญาที่กำหนดเขตแดนทางบก แต่ในแผนที่ซึ่งจัดทำขึ้นตามสนธิสัญญานั้น การลากเส้นเขตแดนทางบกระหว่างไทยกับกัมพูชาได้มีการล่วงเข้าไปในทะเลช่วงระหว่างแผ่นดินกับเกาะกูดด้วย ฝ่ายกัมพูชาจึงทักท้วงเอาว่า เส้นเขตแดนทางบกที่ลากเข้าไปในทะเลดังกล่าวเป็นการแสดงถึงเจตนารมณ์ของคู่ภาคีที่จะให้ถือเอาเป็นทิศทางของเส้นแบ่งอาณาเขตทางทะเลต่อไปในวันข้างหน้า

หน้า ดังนั้นการอ้างสิทธิ (claims) ในอาณาเขตทางทะเลของกัมพูชาจึงอาศัยเส้นเขตแดนทางบกที่ลำไปในทะเลดังกล่าวเป็นพื้นฐาน โดยลากเส้นตรงออกไปในทะเลในทิศทางเดียวกันกับเส้นอาณาเขตทางบกที่ลำไปในทะเลดังกล่าว อันจะทำให้กัมพูชาได้อาณาเขตทางทะเลเพิ่มขึ้นกว่าที่ควรจะได้ตามกฎหมายเป็นเนื้อที่กว้างใหญ่ไพศาล จริงอยู่ที่ฝ่ายไทยอาจจะยกข้อต่อสู้ยืนยันต่อฝ่ายกัมพูชาดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น และเมื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาการแบ่งอาณาเขตทางทะเลกับกัมพูชา²⁶⁵ ว่าเส้นอาณาเขตทางบกที่ลำเข้าไปในทะเลดังกล่าว เป็นเพียงจุดเล็งที่โยงไปยังสันเขาของเกาะกูดในลักษณะเดียวกับจุดอ้างอิง (reference pillar) มิได้มุ่งที่จะเป็นเส้นแบ่งอาณาเขตทางทะเลแต่อย่างใด เพราะเหตุผลที่ว่าหากคู่ภาคีมีวัตถุประสงค์เช่นนั้นจริง ก็คงกำหนดในสนธิสัญญาให้เกาะกูดส่วนหนึ่งเป็นของไทยและอีกส่วนหนึ่งเป็นของกัมพูชา แต่ถึงกระนั้นก็ดี กัมพูชาก็คงจะไม่ยอมรับข้อโต้แย้งดังกล่าวและคงจะยืนยันว่าเส้นแบ่งอาณาเขตทางบกที่ลำเข้าไปในทะเล เป็นเส้นแบ่งอาณาเขตทางทะเลที่กำหนดแนวทิศทางของเส้นแบ่งอาณาเขตทางทะเลส่วนอื่นๆซึ่งจะเกิดขึ้นในอนาคต การที่มีปัญหาข้อกฎหมายซึ่งยากที่จะหาข้อยุติได้โดยง่ายในเรื่องเช่นนี้ ย่อมทำให้ประเทศไทยไม่สามารถให้สัมปทานปิโตรเลียมได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยในส่วนที่มีการอ้างสิทธิทับซ้อนกัน และถ้าหากจะให้สัมปทานปิโตรเลียมในพื้นที่ซึ่งทั้ง 2 ประเทศอ้างสิทธิทับซ้อนกันดังกล่าว ประการแรก ทางราชการไทยจะต้องมีมาตรการป้องกันตัวต่อผู้รับสัมปทาน มิให้สามารถฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากทางราชการไทยฐานผิดสัญญาสัมปทานได้ โดยคาดได้ว่าทางราชการและหน่วยงานเจ้าของเรื่องคงจะต้องใช้สูตร (formula) ตลอดจนถ้อยคำ (wordings) ทำนองเดียวกับในสัมปทานที่ให้แก่ Triton ในเชิงสงวนสิทธิหรือเป็นเงื่อนไขกลาย ๆ ว่าสัมปทานนั้นจะไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้รับสัมปทานเกินกว่าที่ประเทศไทยมีสิทธิที่จะให้ได้ตามกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งแม้แต่จะใช้สูตรเช่นนั้นนั้นก็ยังไม่รอบคอบเพียงพอ มิฉะนั้นทางราชการไทยก็คงจะไม่ปัญหากับ Triton เกี่ยวกับสัมปทานปิโตรเลียมในพื้นที่พัฒนาร่วมไทย - มาเลเซีย อย่างไรก็ตามหากทางราชการไทยไม่สามารถหาสูตรที่ดีกว่าสูตรในสัมปทานปิโตรเลียมที่ให้แก่ Triton สิ่งทางราชการไทยพึงระวังก็คือ จะต้องไม่พลั้งเพลอกระทำการใด ๆ อันจะมีผลให้ตีความได้ว่ารัฐบาลไทยรับรองสิทธิของผู้รับสัมปทานที่ขยายพื้นที่สัมปทานออกไปไกลกว่าที่รัฐบาลไทยจะให้ได้²⁶⁶ แต่ไม่ว่าในกรณีใดก็ตาม ตามหลัก “ผู้รับโอนย่อมไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอน” ถึงแม้ทางราชการไทยจะ

²⁶⁵ ibid.

²⁶⁶ ในกรณีของ Triton ทางราชการไทยได้กระทำการบางอย่างที่ทำให้บริษัท Triton ทักท้วงได้ว่า ทางราชการไทยรับรองสิทธิของบริษัท Triton ที่จะได้รับสัมปทานอันมีพื้นที่สัมปทานซึ่งขยายไกลออกไปจนสุดขอบนอกของพื้นที่พัฒนาร่วมทางด้านตะวันออก อาทิ แผนที่แสดงพื้นที่สัมปทานทั้งที่ยังมิได้ให้แก่ผู้ใด และที่ได้ให้แก่วิศวกรผู้ประกอบกิจการปิโตรเลียมไปแล้ว โดยแสดงพื้นที่ส่วนที่เป็นเขตสัมปทานของ Triton ในลักษณะที่มีขอบเขตขยายไปจนสุดขอบนอกของพื้นที่พัฒนาร่วมไทย - มาเลเซียทางด้านตะวันออก เป็นต้น

ให้สัมปทานผู้ประกอบการปิโตรเลียมไปเกินกว่าที่ประเทศไทยจะให้ได้ตามกฎหมายระหว่างประเทศ สัมปทานที่ให้สิทธิเกินกว่าที่จะให้ได้ก็ไม่น่าจะมีผลผูกพันรัฐบาลไทย เพราะตามกฎหมายแล้วรัฐบาลไทยย่อมไม่มีสิทธิที่จะให้สัมปทานแก่ผู้ใดในลักษณะที่จะเป็นการล่วงเข้าไปถึงส่วนที่เป็นสิทธิของรัฐอื่นได้

ประการที่สองนอกจากจะต้องมีมาตรการป้องกันตัวในส่วนที่เกี่ยวกับผู้รับสัมปทานแล้ว รัฐบาลไทยก็ยังคงกำหนดมาตรการป้องกันตัวต่อประเทศกัมพูชาในการให้สัมปทานแก่ผู้ประกอบการกิจกรรมสัมปทานด้วย ซึ่งอาจกระทำได้ในทางองเดียวกันกับที่ได้กระทำมาแล้วในบันทึกความเข้าใจ เชียงใหม่ระหว่างไทยกับมาเลเซีย กล่าวคือ ความตกลงระหว่างไทยกับกัมพูชาในเรื่องนี้จะต้องมีข้อบทที่สงวนสิทธิในลักษณะเป็น sweeping clause เอาไว้ด้วยว่า "ทั้งนี้จะได้ไม่กระทบกระเทือนต่อสัมปทานใด ๆ ที่คู่ภาคีได้ให้ไว้แล้วก่อนที่จะมีการทำความตกลงกำหนดอาณาเขตทางทะเลระหว่างกัน" แต่มาตรการเช่นนี้จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อทั้ง 2 ฝ่าย ไม่สามารถตกลงกำหนดอาณาเขตทางทะเลระหว่างกันได้ และต้องใช้วิธีแก้ไขปัญหาระหว่างกันในรูปของพื้นที่พัฒนาร่วมเช่นเดียวกับที่ได้ก่อตั้งขึ้นโดยผลของบันทึกความเข้าใจเชียงใหม่ 1979 ระหว่างไทยกับมาเลเซีย ซึ่งตามรูปการณ์เท่าที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันนี้ก็เป็นที่พอจะคาดหมายได้ว่า เป็นทางออกเดียวที่จะกระทำได้ในสถานการณ์ปัจจุบัน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งตราบเท่าที่ยังมีทรัพยากรปิโตรเลียมอยู่ในบริเวณที่มีการอ้างสิทธิทับซ้อนกัน แต่แม้จะใช้วิธีการแก้ไขปัญหาดังวิธีนี้ก็ตาม ก็มีใ่วว่าจะสามารถตกลงแก้ปัญหาได้โดยง่าย เพราะฝ่ายไทยย่อมต้องพยายามเจรจาให้เหลือพื้นที่พัฒนาร่วมน้อยที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ ในขณะที่ฝ่ายกัมพูชาก็ต้องการที่จะขยายขอบเขตของการอ้างสิทธิของตนให้ล้ำเข้ามาทางฝ่ายไทยให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้เช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีทรัพยากรปิโตรเลียมค่อนข้างมากทางฝ่ายไทยมากกว่า แต่ในทางกลับกันหากปรากฏว่า มีทรัพยากรปิโตรเลียมค่อนข้างมากทางฝ่ายกัมพูชามากกว่า ท่าทีของทั้ง 2 ฝ่ายในเรื่องนี้ก็ย่อมจะเป็นไปในทางตรงกันข้าม กล่าวคือ ฝ่ายกัมพูชาจะต้องเป็นฝ่ายที่ต้องการให้มีพื้นที่พัฒนาร่วมน้อยที่สุด โดยผลักดันในขอบเขตของการอ้างสิทธิของไทยร่นไปทางฝั่งไทยให้มากที่สุดก่อนที่จะทำความตกลงกำหนดให้พื้นที่ ซึ่งทั้ง 2 ประเทศอ้างสิทธิทับซ้อนกันเป็นพื้นที่พัฒนาร่วม

ความไม่แน่นอนอันเป็นผลจากการที่ประเทศไทยยังมิได้ทำความตกลงแบ่งปันอาณาเขตทางทะเลกัมพูชา และแม้แต่ว่าพื้นที่ซึ่งมีการอ้างสิทธิทับซ้อนกันระหว่างไทยกับกัมพูชาว่าจะขอบเขตอยู่ ณ ที่ใดก็ยังไม่ปรากฏ เพราะกัมพูชาเองก็ยังมิได้แสดงท่าทีให้แน่ชัดว่าขอบเขตของการอ้างสิทธิของตนมีการขยายครอบคลุมไปถึง ณ ที่ใดบ้าง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งความไม่แน่นอนเกี่ยวกับ หลักการในการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างประเทศไทยและกัมพูชาในส่วนที่ทั้ง 2 ประเทศอ้างสิทธิทับซ้อนกัน ทำให้ผู้ที่ขอสัมปทานปิโตรเลียมในอาณาบริเวณที่มีโอกาสหรือความเป็นไปได้ของการเกิดข้อ

พิพาทเกี่ยวกับอาณาเขตทางทะเลเกิดความลังเลใจที่จะเข้ามาลงทุนประกอบกิจการปิโตรเลียมในบริเวณดังกล่าว ยิ่งไปกว่านั้น ในเมื่อรัฐบาลใหม่ของกัมพูชาเองก็ได้ประกาศอย่างเป็นทางการออกมาโดยแจ้งชัดว่า ไม่ยอมรับรู้ความตกลงกำหนดเขตแดนกับเวียดนามที่ได้กระทำไว้ในสมัยที่กัมพูชาอยู่ใต้การปกครองระบอบเฮง สัมริน อันเป็นเหตุให้เกิดความไม่แน่นอนมากยิ่งขึ้นอีกสำหรับพื้นที่ในอาณาบริเวณที่การอ้างสิทธิในอาณาเขตทางทะเลของกัมพูชาทับซ้อนกับการอ้างสิทธิของเวียดนาม และยังไม่แน่นอนมากขึ้นอีกในส่วนที่การอ้างสิทธิของทั้ง 2 ประเทศทับซ้อนกับการอ้างสิทธิของไทยอีกด้วย

นอกจากความไม่แน่นอนเกี่ยวกับขอบเขตของอาณาเขตทางทะเลดังกล่าวแล้ว ก็ยังมีความไม่แน่นอนอีกประการหนึ่งในพื้นที่ซึ่งมีการอ้างสิทธิทับซ้อนกันนี้ว่า ในส่วนที่มีการอ้างสิทธิทับซ้อนกันถึง 3 ประเทศ ระบบสัมปทานและเงื่อนไขต่างๆจะเป็นไปในรูปแบบใด จะเป็นระบบสัมปทาน ระบบ PSC หรือระบบ Modified PSC อีก ทำให้ยากแก่การที่ผู้สนใจที่จะเข้ามาลงทุนประกอบกิจการปิโตรเลียมในพื้นที่ดังกล่าวจะสามารถคำนวณถึง ผลได้ - ผลเสีย และความคุ้มค่าของการลงทุนนั้น ๆ ได้ ความไม่แน่นอนเหล่านี้จึงเป็นอุปสรรคอย่างใหญ่หลวงต่อการประกอบกิจกรรมสัมปทานปิโตรเลียมในอ่าวไทย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกัมพูชานั้นความยุ่งยากอันเป็นผลจากความไม่แน่นอนเหล่านี้ ได้ทำให้ค่าโสหุ้ย (overhead expenses) สำหรับการขอสัมปทานในภูมิภาคดังกล่าวสูงมาก ดังนั้นจึงทำให้เกิดความลังเลไม่สู้จะกล้าทุ่มเทให้การลงทุนเพื่อการประกอบกิจการปิโตรเลียมในอ่าวไทยส่วนนี้ของต่างชาติหรือผู้ประกอบการปิโตรเลียมในภูมิภาคนี้ เว้นแต่จะทราบหรือมีข้อมูลที่แน่ชัดว่าบริเวณใดในพื้นที่ดังกล่าวน่าจะมีทรัพยากรปิโตรเลียมอยู่ในปริมาณค่อนข้างสูง ซึ่งในกรณีเช่นนั้นทางปฏิบัติของผู้ประกอบการปิโตรเลียมเองก็มักจะออกมาในรูปของการขอสัมปทานทั้งจากทางฝ่ายกัมพูชาและจากทางฝ่ายไทย สำหรับอาณาบริเวณที่เอกสารของสหประชาชาติตลอดจนตำรับตำราต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกฎหมายทะเลได้ระบุว่า เป็นพื้นที่ซึ่งมีการอ้างสิทธิทับซ้อนกันระหว่างไทยกับกัมพูชา อันเป็นเหตุให้ผู้ขอสัมปทานต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายถึง 2 ต่อ ทั้งๆที่ยังไม่รู้แน่ชัดว่าแต่ละประเทศมีสิทธิเหนือพื้นที่สัมปทานที่ตนได้รับมามากน้อยเพียงไร และผลของความตกลงระหว่างไทยกับกัมพูชาในอนาคตจะออกมาในรูปใดเกี่ยวกับเรื่องนี้ สาเหตุที่ทำให้บริษัทผู้ขอสัมปทานทั้งหลายยอมเสี่ยงลงทุนในสภาพความไม่แน่นอนเช่นนี้ เข้าใจว่าน่าจะมีอยู่ 2 ประการ โดยประการที่สำคัญที่สุดน่าจะเป็นเพราะ ผู้ขอสัมปทานเหล่านั้นมีความมั่นใจว่า ณ บริเวณพื้นที่ที่ขอสัมปทานดังกล่าวนั้นมีทรัพยากรปิโตรเลียมอยู่มากเพียงพอ เป็นการคุ้มค่าต่อการลงทุน และอีกสาเหตุหนึ่งน่าจะเป็นไปได้ว่า ผู้ขอสัมปทานเหล่านั้นเห็นว่าประเทศไทยและมาเลเซีย ได้ทำความตกลงให้พื้นที่ซึ่งมีการอ้างสิทธิทับซ้อนกันเป็นพื้นที่พัฒนา ร่วมเป็นกรณีตัวอย่าง (precedent) ในลักษณะนี้มาแล้ว ซึ่งเป็นแนวทางที่ประเทศอื่นๆจะได้นำไปใช้

เป็นตัวอย่างในการทำความเข้าใจระหว่างกันอื่น ๆ ²⁶⁷ บริษัทผู้ขอสัมปทานทั้งหลายจึงเชื่อว่าถึงหากประเทศไทยและกัมพูชาจะตกลงแบ่งอาณาเขตทางทะเลในส่วนที่มีการอ้างสิทธิทับซ้อนกันไม่ได้ประเทศทั้ง 2 ก็คงจะทำความเข้าใจให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่พัฒนาร่วมเช่นเดียวกับกรณีไทย - มาเลเซีย โดยคาดหวังว่าหลักการต่างๆ ก็คงเป็นไปในทำนองเดียวกันนั่นเอง ซึ่งก็เป็นหลักการที่ค่อนข้างจะมีความเป็นธรรมพอสมควรที่กัมพูชาจะยอมรับได้ ส่วนประเทศไทยนั้นในเมื่อยอมรับหลักการดังกล่าวในความสัมพันธ์กับมาเลเซียมาแล้ว ก็ไม่มีเหตุผลอะไรที่จะไม่ยอมรับหลักการทำนองเดียวกันนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับกัมพูชา และเท่าที่พิจารณาได้จากสภาพการณ์ทั่วไปในปัจจุบัน ก็น่าจะเป็นไปได้อย่างยิ่งว่า ในที่สุดหนทางออกสำหรับทั้ง 2 ประเทศก็คงเป็นไปในทำนองนี้²⁶⁸

เท่าที่ผ่านมาจนบัดนี้น้อยตามข้อมูลที่ปรากฏต่อสาธารณชน ก็ได้มีบริษัท Total ของฝรั่งเศส และบริษัท Exxon หรือ Esso ที่ยอมเสี่ยงขอสัมปทานทั้งจากฝ่ายไทยและจากกัมพูชา สำหรับพื้นที่สัมปทานที่ประเทศทั้ง 2 อ้างสิทธิทับซ้อนกัน

ปัญหาและอุปสรรคอันสำคัญยิ่งสำหรับผู้ได้รับสัมปทานปิโตรเลียม สำหรับพื้นที่ซึ่งไทยและกัมพูชาอ้างสิทธิทับซ้อนกันเท่าที่ทราบ อย่างน้อยก็มีปัญหาอันเป็นผลพวงจากพระราชบัญญัติปิโตรเลียม ซึ่งมีหลักการว่าแม้จะได้รับสัมปทานไปแล้วบริษัทที่ได้รับสัมปทานก็ยังไม่อาจที่จะลงมือดำเนินกิจการตามสัมปทานปิโตรเลียมที่ได้รับได้จนกว่ารัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ อันได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมจะอนุญาตให้ลงมือดำเนินการตามสัมปทานได้ ซึ่งเป็นผลให้ยังไม่อาจจะมีทางที่ผู้รับสัมปทานจะสามารถเริ่มดำเนินการ โดยไม่เสี่ยงต่อการละเมิดกฎหมายของไทยหรือของกัมพูชาได้เลย ตราบเท่าที่ประเทศไทยและกัมพูชายังมิได้ทำความตกลงแบ่งอาณาเขตทางทะเลระหว่างกันสำหรับพื้นที่สัมปทานส่วนนี้ แม้จะมีความตกลงระหว่าง 2 ประเทศให้พื้นที่ซึ่งมีการอ้างสิทธิทับซ้อนกันเป็นพื้นที่พัฒนาร่วมแล้ว ก็ยังจะต้องรอให้มีการออกกฎหมายอนุวัติการความตกลงดังกล่าวทำนอง

²⁶⁷ เช่นในกรณีระหว่างประเทศเกาหลีกับญี่ปุ่น ในค.ศ.1974 สำหรับส่วนใต้ของไต้หวันซึ่งปะติดกัน, ในกรณีของฝรั่งเศสและสเปน ในค.ศ.1974 สำหรับอ่าว Biscay, กรณีของสหราชอาณาจักรและนอร์เวย์ ในค.ศ.1976 สำหรับแหล่งก๊าซธรรมชาติที่อยู่คร่อมเขตไต้หวันของประเทศทั้ง 2 ในทะเลเหนือ และกรณีของออสเตรเลียและนิวซีแลนด์สำหรับ Timor Gap, ดู J.P. Carver, op.cit หน้า 609 - 610

²⁶⁸ Mark J. Valencia, Masahiro Miyoshi, "Southeast Asian Seas: Joint Development of Hydrocarbons in Overlapping Claim Areas?", ใน Ocean Development and International Law, vol.16, Number 3, 1986, หน้า 223 - 227 ; Ian Townsend - Gault, William G. Stoumont, "Offshore Petroleum Joint Development Arrangements : Functional Instrument ? Compromise ? Obligation ?", ใน Gerald H. Blake ... etc. (editors), อ้างแล้ว หน้า 51 - 76

เดียวกับกฎหมายอนุวัติการบันทึกความเข้าใจเชียงใหม่ 1979 ระหว่างไทย - มาเลเซีย²⁶⁹ ทั้งนี้เพราะว่าจะนำเอาพระราชบัญญัติปีโตรเลียม พ.ศ.2514 หรือพระราชบัญญัติอนุวัติการบันทึกความเข้าใจเชียงใหม่ 1979 มาใช้บังคับสำหรับเขตสัมปทานปีโตรเลียมในส่วนที่ไทยและกัมพูชาต่างอ้างสิทธิทับซ้อนกันหาได้ไม่ แต่ถึงกระนั้นสัมปทานปีโตรเลียมในพื้นที่เหล่านี้ก็ยังคงมีความน่าสนใจสำหรับผู้ประกอบกิจการปีโตรเลียมทั้งหลายอยู่ ทั้งนี้เพราะว่าทั้งประเทศไทยและกัมพูชาต่างก็มีความจำเป็นที่จะต้องใช้ผลิตภัณฑ์ปีโตรเลียม ทั้งในฐานะผู้ให้สัมปทานและในฐานะผู้บริโภคเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศชาติของตน ซึ่งหมายความว่าเมื่อสามารถขุดเจาะทรัพยากรปีโตรเลียมเหล่านี้ขึ้นมาใช้ได้เมื่อไร ผู้ประกอบกิจการปีโตรเลียมที่ได้รับสัมปทานก็จะมีตลาดการค้าผลิตภัณฑ์ปีโตรเลียมของตนถึง 2 ประเทศที่อยู่ใกล้ชิดกับแหล่งผลิต ทำให้สะดวกทั้งในการขนส่งผลิตภัณฑ์ปีโตรเลียมซึ่งจะทำให้ค่าโสหุ้ยต่ำมาก ทำให้สามารถได้รับผลประโยชน์เป็นกำไรอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยและยากที่จะมีคู่แข่งได้ เนื่องจากผลิตภัณฑ์ปีโตรเลียมซึ่งมาจากประเทศอื่น ๆ จะต้องเสียค่าขนส่ง และค่าโสหุ้ยอื่น ๆ สูงกว่า ทำให้โอกาสที่จะแข่งขันกับผลิตภัณฑ์ปีโตรเลียมที่ผลิตในอ่าวไทยได้เป็นไปได้ยาก ยิ่งกว่านั้นในเมื่อทั้งไทยและกัมพูชาจะร่วมกันเป็นผู้ให้สัมปทาน ประเทศทั้ง 2 ย่อมจะต้องอำนวยความสะดวกและให้สิทธิพิเศษแก่วิสาหกิจที่จะเข้ามาลงทุนในพื้นที่พัฒนาของตนเป็นพิเศษอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านศุลกากร ทั้งสำหรับอุปกรณ์ เครื่องใช้ที่จะนำมาใช้ในการขุดเจาะทรัพยากรปีโตรเลียม และแม้แต่ผลิตภัณฑ์ปีโตรเลียมที่ผลิตได้จากพื้นที่พัฒนาร่วมของทั้ง 2 ประเทศ โดยหลักการก็จะต้องได้รับยกเว้นภาษีขาเข้า เพราะเป็นผลิตภัณฑ์ที่ผลิตขึ้นในอาณาเขตทางทะเลของประเทศผู้บริโภคนั่นเองด้วย

2. ทางด้านทะเลอันดามัน

ปัญหาเกี่ยวกับสัมปทานปีโตรเลียมสำหรับประเทศไทยในทางด้านทะเลอันดามัน โดยหลักการแล้วคงจะไม่แตกต่างไปจากปัญหาทางด้านอ่าวไทยมากนัก เพราะหลักการพื้นฐานทั้งปวงอย่างน้อยในทางด้านกฎหมายก็มีลักษณะเหมือนกันเกือบทุกประการ และหากจะแตกต่างกันไปบ้างก็มีอยู่แต่เพียงทางด้านรายละเอียด และข้อเท็จจริงบางประการเท่านั้น ซึ่งพอจะวิเคราะห์เป็นแต่ละกรณีไปได้ดังนี้

2.1 ในส่วนที่เกี่ยวกับประเทศมาเลเซีย

ปัญหาสัมปทานปีโตรเลียมของไทยทางด้านทะเลอันดามันในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาเลเซีย เท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ยังไม่มี เพราะยังมิได้มีการให้สัมปทานคาบเกี่ยวหรือประชิดติดกันทางด้านทะเล

²⁶⁹พระราชบัญญัติองค์การร่วมไทย - มาเลเซีย พ.ศ.2533, วันที่ 29 สิงหาคม พ.ศ.2533, ดู ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 108 ตอนที่ 11 ฉบับพิเศษ หน้า 1 วันที่ 22 มกราคม พ.ศ.2534

อันดามัน หากจะเกิดมีปัญหาคืนในอนาคตในกรณีที่มีการค้นพบแหล่งทรัพยากรปิโตรเลียมนอกฝั่งทะเลด้านทะเลอันดามันที่ประชิดติดกันตรงเส้นแบ่งอาณาเขตทางทะเลระหว่างประเทศทั้ง 2 ในอนาคตก็คงจะมีแต่เฉพาะเรื่องการรวมเขตสัมปทานของผู้ร่วมสัมปทานรายเดียวกันกับที่ได้รับสัมปทานส่วนหนึ่งในประเทศไทย และอีกส่วนหนึ่งในประเทศมาเลเซีย กล่าวคือ ปัญหา unitization เท่านั้น ซึ่งทุกอย่างย่อมขึ้นอยู่กับผลของการเจรจาที่จะต้องเกิดขึ้นในอนาคตในกรณีเช่นนี้ ทั้งนี้เพราะยังไม่พื้นที่ทางทะเลในส่วนนั้นที่ทับซ้อนกันระหว่างไทยกับมาเลเซียเลย ส่วนอาณาบริเวณติดชายฝั่งที่ยังมิได้มีการตกลงแบ่งปันกัน โดยมีพื้นที่ต่อเนื่องและประชิดกันเพียงเล็กน้อยเท่านั้นก็ปรากฏแน่ชัดแล้วว่าลักษณะทางภูมิศาสตร์ของพื้นที่ดังกล่าวไม่มีศักยภาพที่จะมีทรัพยากรปิโตรเลียมเลย

2.2 ในส่วนที่เกี่ยวกับประเทศอินโดนีเซีย

ในส่วนที่เกี่ยวกับอินโดนีเซีย ในด้านสัมปทานปิโตรเลียมทางฝั่งทะเลอันดามันก็ไม่มีแตกต่างกับทางด้านอ่าวไทยแต่อย่างใด

2.3 ในส่วนที่เกี่ยวกับประเทศอินเดีย

ยังไม่ปรากฏว่ามีพื้นที่ในอาณาเขตทางทะเลของไทยส่วนใดที่ต่อเนื่องและประชิดติดกับอาณาเขตทางทะเลของอินเดีย ที่มีศักยภาพที่จะมีทรัพยากรปิโตรเลียมเลย จึงไม่มีปัญหาระหว่างประเทศทั้ง 2 ในเรื่องนี้แต่อย่างใด

2.4 ในส่วนที่เกี่ยวกับประเทศเมียนมาหรือพม่า

ปัญหาสำหรับประเทศไทยอันเป็นผลมาจากการแบ่งอาณาเขตทางทะเลกับพม่าก็มีลักษณะเหมือนกับปัญหาที่ประเทศไทยมีกับมาเลเซียเกือบทุกประการ ซึ่งในเมื่อเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังไม่ปรากฏว่า ได้มีการค้นพบแหล่งทรัพยากรปิโตรเลียมในน่านน้ำไทยและของพม่าที่อยู่ประชิดติดกันเลย ปัญหาระหว่างไทยกับพม่าจึงยังไม่มีในเรื่องนี้

๑. ปัญหาที่เกี่ยวกับวัตถุที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และทางโบราณคดี และปัญหาสิทธิทางทะเล

1. ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับวัตถุที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ และทางโบราณคดีซึ่งอาจจะโยงถึงโบราณวัตถุ, ศิลปวัตถุ ตลอดจนสมบัติที่จมอยู่ใต้ท้องทะเลในน่านน้ำของไทยด้วย

1.1 วิวัฒนาการของกฎหมาย

ปัญหาซึ่งเกี่ยวกับวัตถุที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และโบราณคดี มิใช่เป็นเรื่องใหม่ในทางปฏิบัติของนานาชาติ และก็มีใช่เป็นปัญหาเฉพาะสำหรับประเทศไทยเท่านั้น หากแต่ยังเป็นปัญหาสำหรับรัฐชายฝั่งอื่นๆ อีกด้วยเช่นกัน ในสมัยที่มีการประชุม UNCLOS I ซึ่งจบลงด้วยการลงมติรับเอาอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล 4 ฉบับ คือ อนุสัญญาเจนีวา 1958 ว่าด้วยอาณาเขตทางทะเลและเขตต่อเนื่อง, ทะเลหลวง, การประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง และว่าด้วยไหล่ทวีปก็เคยมีการยกประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสมบัติที่จมอยู่ใต้ท้องทะเลอาณาเขตทางทะเลของรัฐชายฝั่ง ซึ่งอยู่นอกทะเลน้ำอาณาเขตขึ้นพิจารณาแล้ว เมื่อที่ประชุมพิจารณายกกว้างหลักกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับเขตอำนาจของรัฐชายฝั่ง²⁷⁰ ซึ่งในสมัยนั้นขอบเขตอำนาจของรัฐชายฝั่งในอาณาเขตทางทะเลที่อยู่ติดออกไปจากทะเลอาณาเขตยังไม่สู้จะแข็งแกร่งนัก แต่เมื่อสถานะทางกฎหมายของหลักการเหล่านั้นก็ยังไม่เป็นที่เข้าใจโดยแจ่มแจ้งสำหรับนานาชาติ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับประเทศโลกที่ 3 ไม่ว่าจะเป็นก่อนหรือหลังจากที่เกิดมีกลุ่ม 77²⁷¹ ก็ตาม เป็นเหตุให้ในการประชุมกฎหมายทะเลที่เรียกว่า UNCLOS I การยกกว้างหลักกฎหมายทะเลที่เกิดขึ้นใหม่ในรูปของ *lex ferenda* หรือ *law as it should be* จึงมีลักษณะที่เอารัดเอาเปรียบประเทศด้วยพัฒนา และเอื้อประโยชน์ให้แก่ประเทศมหาอำนาจมากกว่าที่ควรจะเป็น เพราะนอกจากความรู้ความเข้าใจในกฎหมายทะเลของประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลายจะยังไม่ดีพอแล้ว กลุ่มประเทศด้อยโอกาสเหล่านี้ยังมีอำนาจต่อรองในการประชุมกฎหมายทะเลที่ต่ำกว่ากลุ่มประเทศมหาอำนาจเป็นอย่างมากอีกด้วย กฎหมายทะเลอันเป็นผลจากการประชุม UNCLOS I จึงยังมีลักษณะไม่เป็นธรรมต่อประเทศด้วยพัฒนาในหลายๆ เรื่อง และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวัตถุที่มีคุณค่าทางโบราณคดีและทางประวัติศาสตร์ก็เป็นเรื่องหนึ่งที่ไม่มีความเป็นธรรมต่อประเทศ

²⁷⁰ สำหรับปัญหาทั่วไปในเรื่องนี้ดู Caflisch, "Submarine Antiquities and the International Law of the Sea", Netherlands Yearbook of International Law, vol.13, 1982, หน้า 3 - 32, ดู travaux préparatoires ของ มาตรา 33 และ 303 ของอนุสัญญา ค.ศ.1982

²⁷¹ หมายถึง กลุ่มประเทศด้อยพัฒนาและกำลังพัฒนา รวมทั้งสิ้น 77 ประเทศ ที่รวมกำลังกันเป็นกลุ่มเพื่อเสริมสร้างอำนาจต่อรองของตนในการประชุมกฎหมายทะเลของสหประชาชาติ ซึ่งในสมัยนี้ได้มีสมาชิกเพิ่มขึ้นมาแต่ยังคงใช้ชื่อว่า กลุ่ม 77 หรือ G 77 อยู่เช่นเดิม

ด้อยพัฒนา ทั้งนี้เพราะประเทศมหาอำนาจโดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาได้ยืนยันในหลักการให้รัฐชายฝั่งมีขอบเขตอำนาจ และสิทธิอธิปไตยเหนือเฉพาะทรัพยากรธรรมชาติเท่านั้น จึงไม่รวมถึงทรัพยากรสมบัติหรือวัตถุที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และทางโบราณคดี ซึ่งจมอยู่ใต้ท้องทะเลในอาณาเขตทางทะเลของรัฐชายฝั่งที่อยู่เกินออกไปจากทะเลอาณาเขต เพราะทรัพยากรสมบัติหรือวัตถุที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และทางโบราณคดีมิใช่ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเห็นได้ชัดว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายที่มีไว้เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจอย่างชัดเจน เพราะทุกคนย่อมทราบดีอยู่แล้วว่าประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาซึ่งยืนยันอย่างไม่ลดละที่จะให้จำกัดสิทธิของรัฐชายฝั่ง ให้อยู่เพียงในเรื่องที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติเท่านั้น เป็นประเทศที่มีศักยภาพและความสามารถทั้งในด้านเทคโนโลยี และในด้านงบประมาณที่จะทำให้สามารถรู้ถึงตำแหน่งแหล่งที่ของเรือที่จมอยู่ใต้ท้องทะเล ที่อาจบรรทุกวัตถุอันมีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และทางโบราณคดี หรือสมบัติที่มีค่าอื่นๆ ได้ และยังมีศักยภาพ ความสามารถที่จะขโมยทรัพยากรสมบัติเหล่านั้นขึ้นมาเป็นของตนได้ ในขณะที่รัฐชายฝั่งที่ฝังอยู่ในสภาพด้อยพัฒนา ไม่มีศักยภาพและความสามารถดังกล่าว ผลก็คือข้อจำกัดดังกล่าวข้างต้นมีวัตถุประสงค์ในอันที่จะสงวนสิทธิโดยพฤตินัยสำหรับการแสวงหาทรัพยากรประเภทนี้ ที่จมอยู่ใต้ท้องทะเลอันหมายรวมถึงที่อยู่ในอาณาเขตทางทะเลของรัฐอื่นๆ ที่อยู่นอกทะเลอาณาเขตไว้ให้เฉพาะประเทศมหาอำนาจเท่านั้น เพราะประเทศด้อยพัฒนาอย่างประเทศไทยคงไม่มีทางเป็นไปได้ที่จะไปสำรวจและแสวงประโยชน์จากทรัพยากรประเภทนี้ได้ทะเลหลวงหรือในอาณาเขตทางทะเลของสหรัฐอเมริกาได้ แต่ก็มีพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศอันเป็นผลจากการประชุม UNCLOS I ให้ต้องยินยอมให้สหรัฐอเมริกาเข้ามาแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรดังกล่าวในอาณาเขตทางทะเลของไทยที่มีได้อยู่ในทะเลอาณาเขตได้ ผลจากอนุสัญญาเจนีวา 1958 ในเรื่องนี้ทำให้พลอยเกิดความกำกวมในอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลของสหประชาชาติ ค.ศ.1982 อันเป็นผลจากการประชุมกฎหมายทะเลที่เรียกว่า UNCLOS III ขึ้นมาด้วย เพราะถึงแม้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล 1982 จะมีข้อบทที่ชัดเจนขึ้นมาบ้างในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพยากรสมบัติประเภทนี้ แต่ก็ถูกยกกว้างขึ้นในลักษณะที่กำกวม และมีข้อจำกัดมากจนเกือบจะทำให้อนุสัญญา 1982 กับอนุสัญญา 1958 มีได้ก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประเทศด้อยพัฒนา หรือกลุ่มประเทศโลกที่ 3 มากขึ้นเท่าใด ยิ่งกว่านั้นยังมีข้อบทที่อาจทำให้ผลทางกฎหมายที่เกี่ยวกับทรัพยากรสมบัติประเภทนี้ในบางเรื่องและบางประเด็น มีลักษณะกำกวมและค่อนข้างขัดกันเองอย่างเห็นได้ชัดในหลายประเด็นด้วยกัน อันเป็นสาเหตุให้เกิดปัญหายุ่งยากในทางปฏิบัติสำหรับประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง ดังที่จะได้นำมาวิเคราะห์กันในรายละเอียดในประเด็นข้อกฎหมายกันต่อไปจากนี้

ก่อนที่จะวิเคราะห์ในปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาในทางปฏิบัติของในเรื่องนี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจในด้านหลักการพื้นฐานเบื้องต้นเสียก่อนว่า ถึงแม้ว่าอนุสัญญา 1982 กับอนุสัญญา 1958 จะมีพื้นฐานและที่มาที่แตกต่างกันอยู่บ้างในแง่ที่ว่า ที่ประชุม UNCLOS I ได้ใช้ร่างอนุสัญญาซึ่งในที่สุดก็ได้กลายเป็นอนุสัญญาเจนีวา 1958 ทั้ง 4 ฉบับที่ยกร่างขึ้นโดย คณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศของสหประชาชาติ (International Law Commission - ILC) เป็นหลักในการเจรจาต่อรองเพื่อจัดทำร่างสุดท้าย (Final Draft) ในขณะที่ที่ประชุม UNCLOS III ใช้ร่างที่รวมหลักกฎหมายทะเลทั้งหมดเข้ามาอยู่ในกรรมสารฉบับเดียวกัน (Composite Text) ซึ่งยกร่างโดย ประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติทั้งหมดที่เข้าร่วมประชุม UNCLOS III เป็นเกณฑ์ในการเจรจาเพื่อจัดทำร่างสุดท้ายของอนุสัญญา 1982 โดยมิได้ผ่านการพิจารณาของ ILC แต่อย่างใด เพราะกลุ่ม 77 เห็นว่าที่ประชุม UNCLOS III สามารถจัดทำอนุสัญญาในรูปแบบ Composite Text ที่ใช้เป็นเอกสารประชุม (working paper) สำหรับการประชุม UNCLOS III เป็นเหตุให้นักกฎหมายระหว่างประเทศทั้งหลายอาจจะกล่าวอ้างได้ว่า ถึงแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงข้อบทและเนื้อหาในอนุสัญญา 1982 ให้แตกต่างไปจากอนุสัญญา 1958 ในหลายๆ ส่วน แต่โดยรวมแล้วหลักการในอนุสัญญา 1958 และอนุสัญญา 1982 ยังคงเป็นไปในแนวเดิม เว้นแต่ในเรื่องที่เป็นหลักกฎหมายที่เกิดขึ้นใหม่หลังจากที่เกิดมีอนุสัญญา 1958 ขึ้นมาแล้วเท่านั้น²⁷² ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปว่าหลักการของกฎหมายในเรื่องที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่จมอยู่ใต้ท้องทะเลอาณาเขตของรัฐชายฝั่งซึ่งจมอยู่ใต้ท้องทะเลนอกเหนือออกไปจากทะเลอาณาเขต และเขตต่อเนื่องที่ยังคงเป็นไปเช่นเดิมโดยรวมและหากจะมีความเปลี่ยนแปลงไปบ้างก็เฉพาะในส่วนที่เป็นรายละเอียดเท่านั้น

ถึงแม้ว่าการกล่าวเช่นนั้นจะมีความจริงอยู่บ้างในบางส่วนและในบางประเด็น แต่เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของการที่ที่ประชุมสหประชาชาติมีมติให้การประชุม UNCLOS III ให้ Composite Text ซึ่งจัดทำโดยที่ประชุมเพื่อเตรียมการเป็นเอกสารประชุมสำหรับ UNCLOS III โดยมีต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศของสหประชาชาติก่อน ประกอบกับแนวโน้มในทางปฏิบัติของนานาชาติ ตลอดจนความเปลี่ยนแปลงอย่างมากในสถานการณ์ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านความเจริญก้าวหน้าทางวิชาการและเทคโนโลยีแล้ว ก็น่าจะทำให้

²⁷² ยกตัวอย่างเช่นหลักกฎหมายเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะซึ่งยังไม่มีในอนุสัญญา 1958 ดู L. Lucchini, M. Voelckel, *Droit de la Mer*, Tome I, Pédone, Paris, 1990, หน้า 47 - 50 และดู วิจารณ์การในการจัดทำสนธิสัญญากฎหมายทะเลได้ใน R. GOY, *les Sources du Droit et la Convention : Droit Conventionnel et Droit Coutumier*, in *Perspectives du droit de la mer à l'issue de la 3e Conférence des Nations Unies*, Société Française pour le Droit International, Pédone, Paris, 1984, pp. 3 - 56 และ G. de Lacharrière, "La Réforme du Droit de la Mer et le Rôle de la conférence des Nations Unies", in *Le Nouveau Droit de la Mer*, Pédone, Paris, 1983, pp.1 - 33

สามารถหักล้างข้อสันนิษฐานเบื้องต้นดังกล่าวมาแล้วได้พอสมควร ดังจะเห็นได้จากบทวิเคราะห์ทางปฏิบัติของไทยในเรื่องนี้ดังจะกล่าวต่อไปนี้

1.2 ปัญหาในกรณีตัวอย่าง Australia Tide

ปัญหาการตีความกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของรัฐชายฝั่งเหนือทรัพยากรสิน และวัตถุอันมีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และโบราณคดี ได้เกิดขึ้นเมื่อเรือต่างชาติซึ่งจดทะเบียนในปานามาและชักธงของปานามาที่ชื่อว่า ออสเตรเลียนไทด (Australia Tide) ซึ่งเป็นเรือเดินสมุทรขนาดใหญ่ระวางขับน้ำ 600 ตัน ความยาว 400 ฟุต เป็นของบริษัทไควริงคอนสตรัคชั่นของประเทศออสเตรเลียและฮ่องกง มีลูกเรือประมาณ 40 คน และมีผู้ประกอบการเป็นชาวออสเตรเลีย ได้ทำการลักลอบเข้ามางมหาสมบัติที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และทางโบราณคดีที่บรรจุอยู่ในเรือสำเภาโบราณ ซึ่งจมอยู่ในอ่าวไทย ห่างจากฝั่งทะเลของไทยออกไปทางทิศใต้ของสัตหีบประมาณ 60 ไมล์ทะเล ที่ละติจูด 11 องศา 37 ลิปดาเหนือ และลองจิจูด 100 องศา 59 ลิปดาตะวันออก หรือราว 55 ไมล์ทะเลใต้เกาะจวง²⁷³ และถูกเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของไทย กล่าวคือทางตำรวจน้ำ กรมศุลกากรและโดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยรบพิเศษทางเรือของกองทัพเรือ หลังจากทราบข่าวจากเรือประมงเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ ก็ร่วมมือขึ้นเรือแจ้งข้อหาเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ และล้อมจับเรือ Australia Tide ไว้ โดยในที่สุดเมื่อทางAustralia Tide ยอมคืนโบราณวัตถุให้กับปล่อยให้เดินทางไปสิงคโปร์ต่อไป²⁷⁴ เจ้าหน้าที่ไทยได้ยึดเอาทรัพย์สินสมบัติที่ผู้ประกอบการของเรือ Australia Tide งามขึ้นมาจากใต้ท้องทะเลอันประกอบไปด้วยเครื่องปั้นดินเผา และ Porcelain รูปแบบต่างๆ เป็นจำนวนมากมาเก็บรักษาไว้ โดยเป็นเครื่องถ้วยชามจำนวน 10,287 ชิ้น, 95% เป็นเครื่องสังคโลกไทยจากแหล่งเตาเผาเกาะน้อย ศรีสัตนาลยเดาทุเรียง สุโขทัย และเตาแม่น้ำน้อย สิงห์บุรี ส่วนน้อยเป็นไท ถ้วยจีนและญวน จึงน่าจะเป็นเรือสำเภาที่ขนส่งเครื่องสังคโลกขายแถบภูมิภาคนี้สมัยกรุงศรีอยุธยาตอนกลาง²⁷⁵ โดยชาวออสเตรเลียซึ่งเป็นผู้ประกอบการของเรือลำดังกล่าวที่ได้ทำการงมหาสมบัติดังกล่าวขึ้นมาเป็นของตนได้ประท้วงเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของไทยว่า ไม่มีอำนาจที่จะจับกุมเรือ Australia Tide แล้วยึดเอาสมบัติเหล่านี้ไปเป็นของรัฐ²⁷⁶ เกี่ยวกับเรื่องนี้ได้มีนักกฎหมายเป็นจำนวนมากทั้งในภาครัฐบาลและภาคเอกชน ซึ่ง

²⁷³ Press Release กองการหนังสือพิมพ์ กรมสารนิเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, สุราษฎร์ 7 กุมภาพันธ์ 2535

²⁷⁴ มติชนรายวัน หน้า 9 วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2535 - ปฏิบัติการทางทวิไทยต่อการนี้ Australia Tide ลักลอบมม โบราณศิลปวัตถุในไทย

²⁷⁵ Press Release กระทรวงการต่างประเทศ อ้างแล้ว

²⁷⁶ แม้เป็นที่ยืนยันแล้วว่าวัตถุที่มีคุณค่าทางโบราณคดีและแหล่งโบราณคดีอยู่ภายในอาณาเขตทางทะเลของไทย แต่ข้อจำกัดทางด้านเทคนิคในการสำรวจและงมหาของไทย ทำให้ยังหลงเหลืออยู่จนทำให้เรือต่างชาติต้องการแสวงประโยชน์จากข้อจำกัดดังกล่าว

รวมถึงทนายความของผู้ประกอบการเรือ Australia Tide ที่ได้ยกประเด็นข้อกฎหมายขึ้นมาวิเคราะห์ และวิพากษ์วิจารณ์ไปในแนวทางต่างๆ กัน แต่ก็ยังหาข้อยุติในชั้นเด็ดขาดมิได้²⁷⁷ จึงเห็นควรที่จะต้องนำมาศึกษาวิจัยและวิเคราะห์ในประเด็นข้อกฎหมาย ณ ที่นี้

ประเด็นข้อกฎหมายในเรื่องนี้พอจะแยกวิเคราะห์ออกได้เป็น 2 ฝ่าย ทั้งในแง่ลบและในแง่บวก หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ในแง่คัดค้านและในแง่สนับสนุนการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของไทย ซึ่งอาจสรุปประเด็นข้อกฎหมายต่างๆ เกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ดังนี้

1.2.1 เหตุผลคัดค้านการใช้เขตอำนาจของไทย

เหตุผลของฝ่ายคัดค้านมีปัจจัยทั้งด้านข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ที่พึงพิจารณาว่าในส่วนที่เกี่ยวกับเขตอำนาจของรัฐชายฝั่งเหนือทรัพย์สินหรือวัตถุที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีในอาณาเขตทางทะเลของรัฐชายฝั่ง ซึ่งระบุไว้โดยแจ้งชัดในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 อยู่เพียงข้อเดียว คือ ในข้อ 303 ซึ่งว่าด้วยวัตถุที่มีคุณค่าทางโบราณคดีและทางประวัติศาสตร์ที่พบในทะเล²⁷⁸ ที่ระบุให้อำนาจแก่รัฐชายฝั่งในเรื่องนี้ไว้โดยแจ้งชัด แต่ก็กำหนดขอบเขตอำนาจของรัฐชายฝั่งไว้เพียงเฉพาะในเขตต่อเนื่องซึ่งตามข้อ 33 ของอนุสัญญามบับเดียวกันนี้ โดยมีขอบเขตด้านนอกกว้างกว่า 24 ไมล์ทะเลนับจากเส้นฐานที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการวัดความกว้างของทะเลอาณาเขตมิได้ ดังนั้นความในข้อ 303 ของอนุสัญญาดังกล่าวจึงครอบคลุมไม่ถึงทรัพย์สินหรือวัตถุที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และทางโบราณคดีที่จมอยู่ใต้ท้องทะเลในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ที่ถัดออกไปจากเขตต่อเนื่อง ส่วนทรัพย์สินหรือวัตถุที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และทางโบราณคดีที่จมอยู่ใต้ท้องทะเลในทะเลอาณาเขต และน่านน้ำภายในของรัฐชายฝั่ง กฎหมายมิได้ระบุไว้ ณ ที่ใดเลย ว่า รัฐชายฝั่งจะมีขอบเขตอำนาจเหนือทรัพย์สินเหล่านั้นมากนักน้อยเพียงไรหรือไม่ แต่ถึงกระนั้น ก็อาจตีความตามหลักอธิปไตยของรัฐและหลัก "The greater covers the less" ได้ว่าหากในเขตต่อเนื่องซึ่งรัฐชายฝั่งมีเขตอำนาจและสิทธิอธิปไตยต่ำกว่าที่มีในทะเลอาณาเขต และน่านน้ำภายใน รัฐชายฝั่งก็มีสิทธิอธิปไตยและเขตอำนาจเหนือทรัพย์สินและวัตถุดังกล่าวตาม ข้อ 303 แล้วถ้าปรากฏว่าทรัพย์สินหรือวัตถุนั้นจมอยู่ใต้ท้องทะเลในทะเลอาณาเขต หรือน่านน้ำภายในซึ่งเป็นน่านน้ำที่อยู่ใต้อธิปไตยของรัฐ

นี้ ซึ่งนับว่าวัตถุเหล่านั้นก็ย่อมจะมีคุณค่าและความสำคัญเพิ่มขึ้นอันจะนำมาซึ่งปัญหาในลักษณะนี้ได้อีกบ่อยครั้ง ข้อมูลเกี่ยวกับโบราณคดีใต้พื้นของไทยดู โบราณคดีศึกษา, กองโบราณคดี กรมศิลปากร, เอกสารกองโบราณคดีหมายเลข 13 / 2531

²⁷⁷ ข้อมูลจากการสัมมนาซึ่งจัดขึ้นโดย SEAPOL , มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

²⁷⁸ คำแปลของกระทรวงการต่างประเทศ ข้อ 303 (2) ของอนุสัญญา ค.ศ.1982 "เพื่อควบคุมการค้าวัตถุเหล่านั้น รัฐชายฝั่งในการใช้ข้อ 33 อาจสันนิษฐานว่าการเคลื่อนย้ายวัตถุเหล่านั้นออกจากพื้นดินท้องทะเลในเขตที่กล่าวถึงในข้อนี้ โดยไม่ได้รับความเห็นชอบของตนจะมีผลเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายและข้อบังคับที่กล่าวถึงในข้อนี้ภายในอาณาเขตหรือทะเลอาณาเขตของตน"

ชายฝั่งนั้นก็ย่อมยิ่งน่าจะมีสิทธิเหนือทรัพย์สิน และวัตถุดังกล่าวมากกว่านั้นอีก หรืออย่างน้อยก็ไม่น่าจะต่ำกว่านั้น อย่างไรก็ตามในเมื่อกฎหมายระหว่างประเทศมิได้ระบุไว้โดยแจ้งชัด ณ ที่ใดเลยว่าการที่ทรัพย์สินหรือวัตถุประเภทนั้นจะอยู่ใต้ท้องทะเลในน่านน้ำที่ถือว่าเป็นเขตเศรษฐกิจจำเพาะแล้ว ราชอาณาจักรย่อมมีสิทธิและเขตอำนาจเหนือทรัพย์สินหรือวัตถุนั้นๆ มากน้อยเพียงไรหรือไม่ การตีความกฎหมายทะเลในกรณีเช่นนี้จึงต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของตัวบทกฎหมายที่ว่าด้วยสิทธิของราชอาณาจักรเหนือเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ซึ่งหากตีความกฎหมายในหลักการดังกล่าวโดยเคร่งครัดก็น่าจะเป็นไปได้ว่า ประเทศไทยไม่มีสิทธิหรือเขตอำนาจเหนือทรัพย์สินดังกล่าว ในกรณีนี้ตาม ข้อ 56 ของอนุสัญญา 1982 ซึ่งว่าด้วยสิทธิ, เขตอำนาจและหน้าที่ของราชอาณาจักรในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ²⁷⁹ ราชอาณาจักรย่อมมีสิทธิและเขตอำนาจเฉพาะเหนือทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นชีวิตหรือไม่มีชีวิตก็ตามที่อยู่ในท้องน้ำเหนือพื้นดินใต้ท้องทะเลและบนพื้นดินใต้ท้องทะเลกับใต้พื้นดินใต้ท้องทะเลเท่านั้น จึงไม่น่าจะรวมถึงทรัพย์สินหรือวัตถุที่มีคุณค่าทางโบราณคดีและทางประวัติศาสตร์ด้วย เพราะทรัพย์สินหรือวัตถุประเภทนี้โดยธรรมชาติ (nature) แล้วจำเป็นจะต้องเป็นทรัพย์สินที่สร้างขึ้นโดยฝีมือของมนุษย์ หรือเครื่องจักรเครื่องยนต์ที่มนุษย์และสังคมที่ผลิตทรัพย์สินหรือวัตถุเหล่านั้นขึ้นมา ส่วนทรัพยากรธรรมชาติ ก็เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติ มิได้เกี่ยวกับวัฒนธรรมและสภาพความเป็นอยู่ของมนุษย์และสังคมของมนุษย์ในสมัยโบราณโดยตรง

เกี่ยวกับเรื่องนี้ทางราชการไทยอาจอ้างสิทธิตามกฎหมายภายในได้ว่า ทรัพย์สินดังกล่าวทั้งหมดขึ้นมาจากใต้ท้องทะเลนอกเขตต่อเนื่องเป็นทรัพย์สินหาย ทางราชการจึงจำเป็นต้องเก็บรักษาเอาไว้เพื่อสืบหาตัวเจ้าของต่อไป ข้ออ้างเช่นนี้หากพิจารณาในเชิงกฎหมายโดยแท้ก็อาจพอฟังขึ้นแต่ในแง่นโยบายแล้วตามหลักการแล้วทางราชการไทยไม่น่าจะยกหลักกฎหมายนี้ขึ้นเป็นข้ออ้างเพราะจะก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี ทั้งนี้เพราะตามหลักกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องทรัพย์สินหาย²⁸⁰ ในกรณีที่หาตัวเจ้าของทรัพย์สินพบได้ อย่างน้อยผู้ที่พบเห็นทรัพย์สินหายก็มีสิทธิที่จะได้รับเงินรางวัลในอัตราเป็นร้อยละของราคาทรัพย์สินตามที่กฎหมายกำหนด และยิ่งกว่านั้นหากไม่สามารถหาตัวเจ้าของทรัพย์สินพบได้ ทรัพย์สินดังกล่าวก็จะตกเป็นของผู้ที่พบทรัพย์สินหายเองทั้งหมดซึ่งในกรณีนี้เป็นที่เห็นได้โดยแจ้งชัดว่า โอกาสที่จะหาตัวเจ้าของทรัพย์สินพบนั้นเป็นสิ่งที่ไม่น่าจะเป็นจริงขึ้นมาได้เลย เพราะประการแรกเป็นที่เห็นได้ชัดแจ้งว่า ทรัพย์สินดังกล่าวเป็นศิลปะและผลิตภัณฑ์ของไทยในยุคโบราณโดยแท้

²⁷⁹ คำแปลของกระทรวงการต่างประเทศ ข้อ 56 (1) ของอนุสัญญา ค.ศ.1982 - ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะรัฐชายฝั่งมี :

(10) สิทธิอธิปไตยเพื่อความมุ่งประสงค์ในการสำรวจและการแสวงประโยชน์ การอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตในน้ำเหนือพื้นดินท้องทะเลและในพื้นดินท้องทะเลกับดินใต้ผิวดินของพื้นดินท้องทะเลนั้น...

²⁸⁰ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1323, 1324 ของไทย

ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่าทรัพย์สินดังกล่าวอยู่ในเรือสำเภาจีนซึ่งมาจอดอยู่ในอ่าวไทย ในลักษณะที่น่าจะสันนิษฐานได้ว่าเรือสำเภาจีนที่ได้จมลงในขณะที่กำลังเดินทางออกจากร้านน้ำไทย เพื่อจะกลับไปยังประเทศจีน เพราะคงเป็นไปได้ยากมากที่จะเป็นผลิตภัณฑ์ไทยที่เรือสำเภามาจะขนมายังประเทศไทย ซึ่งในสภาวะการณ์เช่นนั้นทำให้พอจะสันนิษฐานได้ว่า ทรัพย์สินเหล่านั้นเป็นทรัพย์สินที่ซื้อจากประเทศไทย แล้วนำไปบรรทุกขึ้นเรือสำเภาจีนเพื่อจะนำไปมอบให้แก่ผู้ซื้อในประเทศจีน หรือมิฉะนั้นผู้ซื้อก็อาจจะเป็นพ่อค้าซึ่งเป็นเจ้าของเรือสำเภาจีนลำนั้นเองที่ซื้อสินค้าเพื่อจะขนกลับไปจำหน่ายยังประเทศจีน แต่เรือสำเภาได้อับปางลงในอ่าวไทยจึงกลับไปไม่ถึงประเทศจีน ซึ่งไม่ว่าข้อเท็จจริงจะเป็นไปตามข้อสันนิษฐานแรกหรือข้อสันนิษฐานหลังก็ตาม ผู้ที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินดังกล่าวย่อมไม่น่าจะเป็นไปได้ที่จะเป็นของคนไทย และในเมื่อเจ้าของเรือสำเภาที่มาซื้อสินค้าหรือมารับขนสินค้าดังกล่าวเพื่อจะนำกลับไปยังประเทศจีนได้จมน้ำตายไปพร้อมกับเรือแล้ว โอกาสที่จะสืบหาตัวผู้มีสิทธิในมรดกของเจ้าของเรือสำเภาพบนั้นย่อมไม่มีทางจะเป็นไปได้เลย และถึงแม้จะมีหลักฐานในประเทศไทยที่ทำให้ทราบได้ว่าใครเป็นผู้ซื้อสินค้าในในประเทศจีน การที่จะค้นหาผู้สืบสันดานหรือผู้มีสิทธิในมรดกนี้ในประเทศจีนให้พบก็ไม่มีทางเป็นไปได้เช่นกัน เพราะในการปฏิวัติครั้งใหญ่ในประเทศจีน คนจีนได้แตกกระสาณานานเข้าไปแล้ว ณ สถานที่ต่างๆ กัน บางคนก็ต้องเปลี่ยนชื่อเสียงจนทำให้ไม่อาจหาตัวพบได้ ผลลัพธ์ในที่สุดก็คือ ทางราชการไทยก็ต้องมอบทรัพย์สินทั้งหมดคืนให้แก่เจ้าของเรือ Australia Tide ซึ่งคงจะไม่ตรงกับวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของทางราชการไทยในเรื่องนี้

1.2.2 เหตุผลสนับสนุนการใช้เขตอำนาจของไทย

ในทางกลับกันหากจะตีความกฎหมายทะเลในลักษณะที่เป็นคุณ หรือในเชิงสนับสนุนการกระทำของส่วนราชการไทยในเรื่องนี้ ก็น่าจะเป็นไปได้ที่รัฐบาลไทยจะต่อสู้ว่า

I. ในประเด็นที่ว่าอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ได้คัดลอกเอาหลักกฎหมายในอนุสัญญาเจนีวา 1958 มารวมไว้ ณ ที่เดียวกันเกือบทั้งหมด โดยเพียงแต่มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในยุคของการประชุม UNCLOS III และได้เพิ่มหลักกฎหมายต่างๆ ที่เกิดขึ้นใหม่ภายหลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเขตเศรษฐกิจจำเพาะกับเรื่องการทำเหมืองแร่ใต้ท้องทะเลลึก (deep seabed mining) ในภาค 11 ของอนุสัญญา 1982 เข้ามาด้วยเท่านั้น ดังนั้นหลักการและเจตนารมณ์ต่างๆ ของแต่ละข้อบทของอนุสัญญา 1958 จึงน่าจะนำมาเป็นส่วนประกอบในการพิจารณาตีความอนุสัญญา 1982 ได้ด้วยนั้น ถึงแม้หลักการนั้นจะเป็นความจริงอยู่บ้างมีใช้น้อย แต่ก็มีได้หมายความว่าหลักการดังกล่าวจะสามารถนำไปปรับใช้กับข้อบทในอนุสัญญา 1982 ได้โดยสิ้นเชิงทุก ๆ เรื่องได้ ทั้งนี้เพราะเป็นที่เห็นได้ชัดทั้งจากตัวเอกสารประชุมในชั้นการยกร่างอนุสัญญา 1982 ตลอดจนข้อบทต่าง ๆ ในอนุสัญญา 1982 ที่เกิดขึ้นใหม่ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสมบัติ

หรือวัตถุที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และทางโบราณคดี เช่นในข้อ 149²⁸¹ ของอนุสัญญา 1982 เป็นต้น ประกอบกับวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของการที่สหประชาชาติมีมติให้จัดทำ composite text ในเรื่องกฎหมายทะเลขึ้นมาเป็นเอกสารประชุม สำหรับการประชุม UNCLOS III โดยให้ที่ประชุมการประชุมเตรียมการ อันประกอบไปด้วยผู้แทนและผู้เชี่ยวชาญจากประเทศสมาชิกทั้งปวงของสหประชาชาติเป็นผู้จัดทำเองทั้งหมด โดยมีต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศ (ILC) เพื่อให้การประมวลหลักกฎหมายทะเลโดยที่ประชุม UNCLOS III มีความเป็นธรรมต่อประเทศด้อยพัฒนาหรือกลุ่มประเทศโลกที่ 3 มากกว่าในอนุสัญญา 1958 จึงย่อมน่าจะทำให้อนุมานได้ว่าวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งของสหรัฐอเมริกาในเรื่องนี้ ซึ่งประเทศมหาอำนาจเหล่านั้นได้กำหนดเป็นท่าทีเอาไว้ในการประชุม UNCLOS I ไม่น่าจะนำเอามาเป็นข้อหักล้างการตีความอนุสัญญา 1982 ในเรื่องตามตัวอักษรและภายใต้บริบท (context) ของสภาวะและบรรยากาศทางการเมืองระหว่างประเทศในช่วงของการประชุม UNCLOS III ได้ การตีความอนุสัญญา 1982 เกี่ยวกับเรื่องนี้ จึงน่าจะเป็นไปตามสภาพการณ์และวิวัฒนาการใหม่ในบรรยากาศของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในยุคของการประชุม UNCLOS III ซึ่งเป็นยุคที่ประเทศในกลุ่ม 77 ได้ตระหนักถึงผลประโยชน์ของตนในกฎหมายทะเลใหม่ และมีทักษะตลอดจนความรู้ความเข้าใจในกลไก และหลักการของกฎหมายทะเลยุคปัจจุบันเป็นอย่างดี ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าความรู้ความสามารถของผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายทะเลของประเทศมหาอำนาจที่เคยมีบทบาทในการประชุมกฎหมายทะเลสมัย UNCLOS I แต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จากการที่เอกอัครราชทูต Jesus ซึ่งเป็นผู้แทนของประเทศด้อยพัฒนา²⁸² ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นประธาน (president) ของการประชุม PREPCOM

II. ตามอนุสัญญา 1982 ข้อ 149 ซึ่งว่าด้วยวัตถุที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และโบราณคดี บรรดาวัตถุสิ่งของทั้งปวงที่มีลักษณะ หรือคุณค่าทางโบราณคดีและทางประวัติศาสตร์ซึ่งพบอยู่ในพื้นดินใต้ท้องทะเลที่อยู่นอกอาณาเขตทางทะเลของรัฐบาลฝั่งทั้งปวง อันสมควรต้องเก็บรักษาเอาไว้เพื่อประโยชน์ของมนุษยชาติทั้งปวงโดยส่วนรวม ดังนั้นการที่จะมอบทรัพย์สินหรือวัตถุที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีซึ่งถูกรื้อของ Australia Tide งมขึ้นมาจากพื้นดินใต้ท้องทะเลในเขต

²⁸¹ คำแปลของกระทรวงการต่างประเทศ ข้อ 149 ของอนุสัญญา ค.ศ.1982 " วัตถุทั้งปวงที่มีลักษณะทางโบราณคดีและทางประวัติศาสตร์ที่พบในบริเวณพื้นที่ จะต้องได้รับการสงวนหรือนำไปจัดการเพื่อประโยชน์ของมนุษยชาติทั้งมวล โดยคำนึงเป็นพิเศษถึงบูรณลักษณะของรัฐหรือประเทศซึ่งเป็นต้นกำเนิดหรือรัฐที่เป็นต้นกำเนิดทางวัฒนธรรม หรือรัฐซึ่งเป็นต้นกำเนิดทางประวัติศาสตร์และทางโบราณคดีด้วย "

²⁸² ชาติ Cape Verde

เศรษฐกิจจำเพาะของไทย ณ บริเวณที่ห่างจากฝั่งทะเลของไทยเพียง 35 ไมล์ทะเลให้แก่เรือ Australia Tide ไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของชาวออสเตรเลียเหล่านั้น ย่อมไปสอดคล้องกับหลักการของ ข้อ 149 ของอนุสัญญาฉบับนี้ แต่ในทางกลับกันหากทางราชการไทยเก็บรักษาทรัพย์สินเหล่านั้นไว้ในพิพธิภณท์ ซึ่งเปิดให้แก่ชาวโลกทุกคนเข้าชมได้²⁸³ ก็อาจตีความ อย่างกว้าง (*lato sensu*) ว่าเป็นการเก็บรักษาไว้เพื่อประโยชน์ของมวลมนุษยชาติโดยส่วนรวมได้ อีกประการหนึ่งตาม ข้อ 149 ของอนุสัญญาเดียวกันนี้ ในกรณีเช่นนี้จะต้องให้สิทธิที่ดีกว่าผู้อื่น (*preferential right*) แก่รัฐหรือประเทศอันเป็นถิ่นกำเนิดของทรัพย์สินนั้น หรืออันเป็นต้นกำเนิดทางวัฒนธรรมของทรัพย์สินนั้นหรืออันเป็นต้นกำเนิดทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีของทรัพย์สินนั้น ซึ่งคำว่า สิทธิที่ดีกว่าผู้อื่น ในที่นี้น่าจะหมายความว่า ในกรณีที่ต่างฝ่ายต่างก็ได้แย่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเดียวกันนั้น โดยต่างก็มีพื้นฐานทางกฎหมายสำหรับการอ้างสิทธิของตนด้วยกันทั้งคู่ ฝ่ายที่เข้าข่ายของ ข้อ 149 ของอนุสัญญา 1982 ย่อมเป็นฝ่ายที่มีความชอบธรรมที่จะเข้าถือเอาทรัพย์สินนั้นมากกว่าฝ่ายอื่นๆ ซึ่งในกรณีนี้เห็นได้ชัดว่า ไม่ว่าจะเป็นประเทศปานามาอันเป็นรัฐเจ้าของธงเรือ Australia Tide หรือผู้ประกอบการชาวออสเตรเลียที่เข้ามาลักลอบงมสมบัติเหล่านั้นขึ้นมาจากพื้นดินใต้ท้องทะเลในอาณาเขตทางทะเลของไทยก็ตาม ก็มิได้มีความเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินเหล่านั้นในด้านถิ่นกำเนิดของทรัพย์สินนั่นเอง หรือแม้แต่ถิ่นกำเนิดของวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดีที่เกี่ยวกับทรัพย์สินนั้นแต่อย่างใด ในขณะที่ประเทศไทยมีความเกี่ยวข้องกับสมบัติหรือวัตถุที่มีค่าทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีเหล่านี้โดยตรง ดังนั้นตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องนี้ ทางราชการไทยย่อมน่าจะมีความชอบธรรมในอันที่จะเข้าถือเอาทรัพย์สินเหล่านั้นมากกว่าชาวออสเตรเลีย ซึ่งเป็นเจ้าของหรือผู้เช่าเรือออสเตรเลียไนต์ ที่เข้ามาลักลอบงมทรัพย์สินเหล่านั้นขึ้นมาจากใต้ท้องทะเลด้วยประการทั้งปวง

III. อย่างไรก็ดี นักกฎหมายฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการกระทำของทางราชการไทยในเรื่องนี้อาจจะโต้แย้งได้ว่าข้อบทและหลักการในข้อ 149 ของอนุสัญญาฉบับนี้เป็นเรื่องของทรัพย์สินหรือวัตถุสิ่งของที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และทางโบราณคดีที่อยู่ใต้ท้องทะเล ซึ่งอยู่นอกอาณาเขตทางทะเลของรัฐชายฝั่งทั้งปวงที่เรียกชื่อรวมๆ กันว่า “บริเวณ” (Area) นั้น มิได้เกี่ยวกับเรื่องสิทธิของรัฐชายฝั่งในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตน ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องนี้ทางราชการไทยน่าจะโต้แย้งได้ตามหลัก “The

²⁸³ คำว่าเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของมนุษยชาติ มิได้หมายความว่าผู้ประกอบการหรือดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ จะไม่มีสิทธิที่จะได้รับผลประโยชน์ส่วนตัวเสียเลย ยกตัวอย่างเช่น ตามหลักกฎหมายอวกาศ การสำรวจอวกาศหรือการแสวงประโยชน์จากอวกาศ จะต้องกระทำเพื่อผลประโยชน์ของมวลมนุษยชาติ มิได้ทำให้มหาอำนาจทางอวกาศไม่มีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์ส่วนตัวเป็นการตอบแทนในการสำรวจหรือการแสวงประโยชน์จากอวกาศแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จากกรณีที่ประเทศมหาอำนาจทางอวกาศเรียกเก็บค่าใช้ บริการส่งสัญญาณโทรทัศน์ โทรพิมพ์ หรือโทรคมนาคมต่าง ๆ ผ่านดาวเทียมของตนที่นำขึ้นไปโคจรรอบโลกในยานอวกาศที่เรียกว่า วงโคจรสถิตย์

greater covers the less" ได้ว่าในเมื่อเป็นทรัพย์สินสมบัติที่จมอยู่ใต้ท้องทะเลที่ไม่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐใดเลย กฎหมายก็ยังให้ถือว่ารัฐที่มีความสัมพันธ์เป็นพิเศษกับทรัพย์สินนั้นมีสิทธิดีกว่าผู้อื่นเหนือทรัพย์สินประเภทนี้ ดังนั้นหากเป็นทรัพย์สินที่มั่งขึ้นมาจากอาณาเขตทางทะเลของรัฐชายฝั่งซึ่งมีความสัมพันธ์เป็นพิเศษกับทรัพย์สินนั้นเอง รัฐชายฝั่งนั้นเองยิ่งย่อมน่าที่จะมีสิทธิเหนือทรัพย์สินเหล่านั้นมากกว่าผู้อื่นยิ่งขึ้นอีก

IV. ยิ่งกว่านั้นตามความในข้อ 142 ของอนุสัญญาฉบับเดียวกันนี้ ซึ่งว่าด้วยสิทธิและผลประโยชน์อันชอบธรรมของรัฐชายฝั่ง²⁸⁴ จะเห็นได้ว่ากฎหมายมิได้ใช้คำว่าทรัพย์สินสาธารณะ และใช้คำว่า "ทรัพยากร" แทนคำว่า "ทรัพยากรธรรมชาติ" ก็ย่อมทำให้ตีความได้ว่าโดยเจตนารมณ์ของกฎหมาย ข้อบทดังกล่าวนี้จะมีผลใช้บังคับสำหรับทรัพยากรที่ผลิตหรือทำขึ้นโดยมนุษย์ (man made) ด้วย ข้อโต้แย้งที่ฝ่ายตรงข้ามอาจยกขึ้นมายืนยันได้ในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิอธิปไตยของรัฐชายฝั่งเหนือทรัพยากรในเขตเศรษฐกิจจำเพาะจะจำกัดแต่เฉพาะในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติเท่านั้น จึงตกไปสำหรับกรณีนี้ เพราะประการแรก กฎหมายตัดข้อจำกัดว่า "ธรรมชาติ" ออกไปโดยชัดเจน จึงต้องตีความไม่จำกัดเฉพาะทรัพยากรธรรมชาติเท่านั้น และอีกประการหนึ่งก็คือ ความในข้อ 56 เป็นเรื่องของสิทธิอธิปไตย ในขณะที่ความในข้อ 142 เป็นเรื่องของ "สิทธิและประโยชน์โดยชอบธรรม" ซึ่งมีระดับความสำคัญแตกต่างกันมาก ด้วยเหตุนี้ ข้อจำกัดของสิทธิของรัฐชายฝั่งในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ จึงเข้มงวดกว่าสิทธิของรัฐชายฝั่งในอาณาบริเวณที่มีใต้อยู่ใต้เขตอำนาจของตน

V. ข้อโต้แย้งอีกประการหนึ่งที่นักกฎหมายฝ่ายตรงข้ามอาจจะยกขึ้นมากเป็นเหตุผลโต้แย้งการตีความดังกล่าวข้างต้นได้ก็คือ หากกฎหมายมุ่งที่จะให้ใช้ความในข้อ 149 บังคับต่อทรัพย์สินประเภทนี้ที่อยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและในเขตต่อเนื่องด้วย เหตุใดจึงต้องบัญญัติข้อบทเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ในข้อ 303 อีกโดยจำกัดให้ใช้หลักการตามข้อ 303 เฉพาะในเขตต่อเนื่องเท่านั้น สำหรับข้อโต้แย้งดังกล่าวนี้ ทางราชการไทยอาจให้เหตุผลไว้ว่าในกรณีที่เข้าข่ายข้อ 303 สิทธิของรัฐชายฝั่งจะสูงกว่าสิทธิตามข้อ 149 เพราะตามข้อ 303 กฎหมายได้วางหลักการไปไกลถึงขนาด "ให้ถือว่า" (presume) การ

²⁸⁴ คำแปลของกระทรวงการต่างประเทศ ข้อ 142 ของอนุสัญญา ค.ศ.1982

1. กิจกรรมในบริเวณพื้นที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแหล่งทรัพยากรในบริเวณพื้นที่ซึ่งทอดขวางข้ามขอบเขตอำนาจแห่งชาติ จะต้องกระทำโดยคำนึงตามความสิทธิและผลประโยชน์โดยชอบธรรมของรัฐชายฝั่ง ซึ่งแหล่งทรัพยากรเหล่านั้นทอดขวางเข้าไปในเขตอำนาจของตน

2. ให้มีการปรึกษาหารือหรือรวมกันมีระบบการแจ้งให้ทราบล่วงหน้ากับรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อหลีกเลี่ยงการละเมิดสิทธิและผลประโยชน์เช่นว่า ในกรณีที่กิจกรรมในบริเวณพื้นที่อาจเป็นผลให้เกิดการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรที่อยู่ภายในเขตอำนาจแห่งชาติ จะต้องได้รับความยินยอมล่วงหน้าจากรัฐชายฝั่งที่เกี่ยวข้อง

นำเอาทรัพย์สินหรือสิ่งของที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีออกไปจากพื้นดินใต้ท้องทะเลของเขตต่อเนื่องของรัฐชายฝั่งถือเป็นความผิดตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของรัฐชายฝั่งที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินประเภทนี้ ในขณะที่การรื้อถอนเอาทรัพย์สินประเภทนี้ขึ้นมาจากพื้นดินใต้ท้องทะเลในอาณาเขตทางทะเล ที่มีได้อยู่ใต้เขตอำนาจของรัฐชายฝั่งใดรัฐชายฝั่งหนึ่งนั้น ไม่ถือว่าเป็นการกระทำความผิดกฎหมายของรัฐที่มีความสัมพันธ์เป็นพิเศษกับทรัพย์สินเหล่านั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ไม่ถือว่าเป็นการกระทำความผิดและมีผลแต่เพียงว่า หากมีการโต้แย้งกรรมสิทธิ์กันก็ต้องถือว่า รัฐที่มีความสัมพันธ์ทางวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ โบราณคดี และความเป็นแหล่งกำเนิดเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นๆ เท่านั้นที่จะมีสิทธิเหนือทรัพย์สินดังกล่าวดีกว่าผู้อื่น ความในข้อ 149 กับ 303 จึงไม่ขัดหรือแย้งกันแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตามข้อสังเกตในประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้เล็กน้อยว่าชาวออสเตรเลีย ที่นำเอาเรือ Australia Tide มาทำการรื้อถอนสมบัติเหล่านี้ขึ้นมาจากเศรษฐกิจจำเพาะของไทย อาจโต้แย้งในประเด็นข้อกฎหมายได้อีกประการหนึ่งว่า ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีสิทธิในทรัพย์สินดังกล่าวดีกว่าออสเตรเลีย แต่การที่ชาวออสเตรเลียเหล่านั้นได้ลงทุนลงแรงไปเป็นจำนวนเงินมากมาย ทำให้ประเทศไทยได้ทรัพย์สินดังกล่าวเข้ามาอยู่ในความครอบครองของตน โดยมีได้เสียค่าใช้จ่ายเพื่อการนี้แต่อย่างใด กรณีเช่นนี้อาจเข้าข่ายลบล้างมิควรได้ ซึ่งชาวออสเตรเลียเหล่านั้นอาจเรียกร้องให้รัฐบาลไทยชดใช้ค่าใช้จ่ายเหล่านั้นให้แก่ตนก็ได้ แต่ประเด็นข้อกฎหมายดังกล่าวนี้มีไขปัญหากฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยกฎหมายทะเล แต่เป็นประเด็นกฎหมายลักษณะแพ่งและพาณิชย์โดยแท้ จึงไม่อยู่ในกรอบของวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของบทความนี้ ซึ่งจะนำไปสู่การวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวในรายละเอียด

อีกประการหนึ่ง การตีความดังกล่าวข้างต้นนี้ถือได้ว่า สอดคล้องกับแนวโน้มในทางปฏิบัติของนานาชาติ ซึ่งอาจถือเป็นกรณีตัวอย่างที่อย่างน้อยก็ก่อให้เกิดเป็น *de lege ferenda* หรือแนวโน้มของกฎหมายระหว่างประเทศในรูปของ *law as it should be* ซึ่งเมื่อคำนึงถึงประเด็นข้อกฎหมายที่ว่าหลักกฎหมายต่าง ๆ ในอนุสัญญาฉบับนี้มีใช่เป็นการประมวลหลักกฎหมายจารีตประเพณีที่มีนิติฐานะเป็น *lex lata* ไปเสียทั้งหมด หากแต่มีบางส่วนที่เป็นเพียงการประมวลหลักกฎหมาย ซึ่งในยุคของการประชุม UNCLOS III ยังเป็นเพียง *de lege ferenda* เท่านั้น และยังมีหลักกฎหมายบางประการซึ่งที่ประชุมได้ยกกว้างขึ้นตามผลของการเจรจาต่อรองกันในระดับพหุภาคี (multilateral) ที่มีลักษณะสากล (universal) ในลักษณะที่เป็นการสร้างหลักกฎหมายขึ้นมาในรูปของ *lex ferenda* หรือ *law as it should be* ในสายตาชาวโลก เพื่ออุดช่องโหว่ของกฎหมายในเรื่องนั้นๆ และปัญหาเกี่ยวกับการรื้อถอนเอาสมบัติประเภทนี้ขึ้นมาจากใต้ท้องทะเล ก็จัดได้ว่าเป็นเรื่องหนึ่งในบรรดา *lex ferenda*

ดังกล่าวนั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ หลักกฎหมายดังกล่าวยังไม่มีฐานะเป็น *lex lata* ยังคงเป็นเพียง *lex ferenda* ซึ่งเพียงก่อให้เกิดความชอบธรรมสำหรับผู้ถือปฏิบัติตามเท่านั้น ยังไม่ถือว่าเป็นผลผูกพันตามกฎหมาย (legal binding force) ให้นานาชาติต้องปฏิบัติตามเสียทีเดียว หลักกฎหมายดังกล่าวจะมีนิติฐานะ (legal status) เป็น *lex lata* ก็ต่อเมื่อนานาชาติได้ถือปฏิบัติตามจนเกิดมี *opinio juris* แล้วเท่านั้น และข้อเท็จจริงก็ปรากฏว่าการตีความดังกล่าวข้างต้นนี้สอดคล้องกับทางปฏิบัติของนานาชาติบางประเทศ เช่นกรณีข้อพิพาทระหว่างมาเลเซียกับอินโดนีเซีย ซึ่งในเรื่องดังกล่าวอินโดนีเซียมีโครงการที่จะถมเอาทรัพยากรสมบัติที่จมอยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของมาเลเซีย ที่อยู่เลยออกไปจากทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่องของมาเลเซีย แต่ถูกมาเลเซียโต้แย้งคัดค้านว่ามีให้กระทำการเช่นนั้น โดยมาเลเซียอ้างว่ามีหลักฐานเป็นที่แน่ชัดว่า ทรัพยากรดังกล่าวมีที่มาและแหล่งกำเนิดจากมาเลเซีย อินโดนีเซียซึ่งเป็นประเทศที่มีผลประโยชน์โดยตรงในเรื่องนี้จึงระงับโครงการดังกล่าวไป ทั้งนี้โดยไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายระหว่างประเทศผู้ใดหรือรัฐบาลของรัฐใดๆ วิจารณ์การอ้างสิทธิของมาเลเซียว่าไม่มีพื้นฐานทางกฎหมายเลย ยิ่งไปกว่านั้นแม้แต่กฎหมายของออสเตรเลียเองก็ยังให้อำนาจทางการออสเตรเลียในการดำเนินการควบคุมและป้องกันการมทรัพยากรสินประเภทดังกล่าวในอาณาเขตทางทะเลของออสเตรเลีย ซึ่งอยู่เลยเขตต่อเนื่องออกไปได้ ซึ่งอาจจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลออสเตรเลียระงับอยู่ มิได้ทำการประท้วงการกระทำของทางราชการไทยมาจนบัดนี้ และแม้แต่ในทางปฏิบัติของประเทศอื่นๆ อีกหลายประเทศก็เป็นไปในทำนองเดียวกันนี้²⁸⁶ ดังนั้นจึงน่าจะสรุปได้ว่าการตีความในเชิงสนับสนุนการกระทำของทางราชการไทยในเรื่องดังกล่าวข้างต้นนี้ มีพื้นฐานทางกฎหมายที่ดีกว่าการตีความในเชิงคัดค้าน อย่างไรก็ตามก็ดีถึงแม้จะมีทางเป็นไปได้ว่าประเทศไทยอาจมีพื้นฐานทางกฎหมายระหว่างประเทศเพียงพอที่จะยืนยันจะไม่คืนทรัพยากรสมบัติที่เรือ Australia Tide งามขึ้นมาได้จากกันทะเลในอ่าวไทย แต่หากพิจารณาในประเด็นข้อกฎหมายในแง่ของกฎหมายในประเทศแล้ว ก็ยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่าฝ่ายไทยจะชนะคดีได้ เพราะถึงแม้จะได้มีการแก้กฎหมายในประเทศขยายขอบเขตการใช้บังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองศิลปะวัตถุ พ.ศ.2535²⁸⁷ จนคลุมถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะทั้งหมดของไทยแล้วก็ตาม แต่ในเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏแน่ชัดว่าการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวได้กระทำหลังจากที่เรือ Australia Tide ได้จมสมบัติเหล่านั้นขึ้นมาแล้ว ซึ่งหากพิจารณาประเด็นกฎหมายตามหลักการที่ว่ากฎหมายที่เป็นการตัดสิทธิของผู้อื่นจะไม่มีผลย้อนหลังแล้ว ย่อมไม่

²⁸⁶ ดู Historic Shipwrecks Act 1976 ของออสเตรเลีย ข้อ 13 (d) และ 28 ดู ตัวอย่างทั้งที่ในทำนองเดียวกัน เช่น ของ Cape Verde ซึ่งประกาศไว้เมื่อส่งมอบสัตยาบันสารเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญา ค.ศ.1982 เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม ค.ศ.1987 ฯลฯ

²⁸⁷ พระราชบัญญัติโบราณสถานสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 38 หน้า 12 วันที่ 5 เมษายน 2535)

น่าจะสมารถยึดและบริพัตรสมบัติที่ Australia Tide งมขึ้นมาได้ เพราะในขณะที่ทำการมทรัพยากรสมบัตินั้นขึ้นมายังมิได้มีการแก้ไขกฎหมายให้พระราชบัญญัติดังกล่าวครอบคลุมถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทยแต่อย่างใด ยิ่งกว่านั้นอาจจะมีการเป็นไปได้ว่า หากเรือ Australia Tide อ้างหลักลามิคอร์ได้ขึ้นเป็นข้อต่อสู้ด้วยอีกประการหนึ่ง ก็มีทางเป็นไปได้เช่นกันว่าอย่างน้อยทางราชการไทยคงจะต้องชดใช้ค่าเสียหายทั้งหลายสำหรับที่เรือ Australia Tide ได้ใช้จ่ายไปในการนี้จึงจะมีสิทธิที่จะยึดทรัพยากรสินนั้นไว้ได้

2. ปัญหาการใช้เขตอำนาจของรัฐในเรื่องที่เกี่ยวกับมลภาวะทางทะเล (marine pollution) ในน่านน้ำของไทย

ถึงแม้ว่ารัฐจะมีพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศทั้งในแง่ของหลักกฎหมายทั่วไปในแง่ของกฎหมายทะเลในอันที่จะป้องกันและขจัดมลภาวะตามหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐและตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ทั้งในฐานะรัฐชายฝั่ง (Coastal State) รัฐเจ้าของท่าเรือ (Port State) และรัฐเจ้าของเรือ (Flag State)²⁸⁷ แต่ในทางปฏิบัติจริงการแบ่งอาณาเขตทางทะเลตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล 1982 ได้ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติให้แก่ประเทศไทยเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นในประเด็นข้อกฎหมายหรือในปัญหาข้อเท็จจริง กล่าวคือ โดยที่รัฐทั้งปวงต้องรับผิดชอบสำหรับมลภาวะทางทะเล ทั้งนี้ นอกจากตามหลักกฎหมายทั่วไปซึ่งกำหนดเป็นพันธกรณีของรัฐในอันที่จะมิให้มีการก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐอื่น โดยผลของมลภาวะข้ามแดน (transboundary pollution) แล้ว²⁸⁸ รัฐชายฝั่งยังมีพันธกรณีตามกฎหมายทะเลที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล 1982 ในอันที่จะต้องป้องกันและขจัดมลภาวะทางทะเลอีกด้วย²⁸⁹ โดยรัฐชายฝั่งมีทั้งพันธกรณีในอันที่จะดเว้นที่จะกระทำการใด ๆ อันจะก่อให้เกิดมลภาวะทางทะเล นอกจากนั้นยังมีหน้าที่ที่จะต้องใช้มาตรการอันควรที่จะป้องกันมิให้เกิดมลภาวะทางทะเล ไม่ว่าจะเป็นมลภาวะทางทะเลที่เกิดจากกิจกรรมของรัฐชายฝั่ง หรือของคนในชาติของรัฐชายฝั่งเอง หรือจากกิจกรรมของต่างชาติก็ตาม

²⁸⁷ ดู บทวิเคราะห์ในรายละเอียดใน Myron H. Nordquist (Editor in Chief), Shabtai Rosenne, Alexander Yankov (Volume Editors), United Nations Convention on the Law of the Sea 1982. A Commentary, Volume IV, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1991, หน้า 1 - 426

²⁸⁸ ดู บทเรียนจาก Trail Smelter Arbitration Case ระหว่าง USA กับ แคนาดา (1938 - 1941) ใน Harris D.J. Cases and Materials on International Law, 4 th edition, Sweet & Maxwell, London, 1991, หน้า 243 - 249

²⁸⁹ ดู มาตราของ UNCLOS III Part XII เรื่องการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเล ตั้งแต่ข้อ 192 - 237 ในอนุสัญญา ค.ศ.1982

การที่ประเทศไทยยังมิได้เป็นภาคีในอนุสัญญา 1982 โดยสมบูรณ์แบบ²⁹⁰ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่กฎหมายภายในของไทยยังไม่เอื้อต่อการที่จะทำให้ส่วนราชการของไทยสามารถป้องกันและปราบปรามมลภาวะทางทะเลภายใต้กรอบของอนุสัญญา 1982 ได้ จึงย่อมเป็นธรรมดาอยู่เองที่ส่วนราชการผู้รับผิดชอบของไทยจะต้องประสบปัญหาในด้านการป้องกัน ขจัด และปราบปรามมลภาวะทางทะเลในหลาย ๆ ด้านด้วยกัน

2.1 ปัญหาในระดับกฎหมายระหว่างประเทศ

ปัญหาทางกฎหมายสำหรับประเทศไทยในระดับกฎหมายระหว่างประเทศ มิได้มีจำกัดอยู่เพียงในแง่หลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐ และในหลักกฎหมายอนุสัญญากฎหมายทะเล 1982 เท่านั้น หากแต่ยังมีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายระหว่างประเทศในรูปของสนธิสัญญา (Conventional Law) ฉบับอื่นอีกเป็นอันมาก กล่าวคือ มีอนุสัญญาที่ไทยเข้าเป็นภาคีแล้ว 3 ฉบับ ซึ่งเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางทะเล²⁹¹ ได้แก่

I. อนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อความปลอดภัยของชีวิตในทะเล ค.ศ.1974 และพิธีสารต่อท้าย ค.ศ.1978 (International Convention for the Safety of Life at Sea 1974 - SOLAS 1974 and Protocol of 1978) ซึ่งเป็นอนุสัญญาที่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2523 และพิธีสารซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ.2534 โดยกรมเจ้าท่าได้จัดทำพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2525 เพื่อรองรับอนุสัญญาดังกล่าว และประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ.2527

II. อนุสัญญาว่าด้วยข้อบังคับระหว่างประเทศสำหรับการป้องกันการโคลนกันทะเล ค.ศ. 1972 (Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea 1972) ซึ่งเป็นอนุสัญญาที่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 15 กรกฎาคม พ.ศ.2520 และกรมเจ้าท่าได้จัดทำเป็น

²⁹⁰ ประเทศไทยได้ร่วมลงนามในอนุสัญญา ค.ศ.1982 ณ มอนเตโกแบย์ แต่จนถึงบัดนี้ก็ยังมิได้ให้สัตยาบันเพราะยังดำเนินขั้นตอนตามกฎหมายภายในของไทย เพื่อเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาดังกล่าวไม่แล้วเสร็จ แต่โดยที่หลักกฎหมายที่ว่าด้วยมลภาวะทางทะเลเป็นสิ่งที่นานาชาติยอมรับนับถือ เพราะเป็นหลักกฎหมายที่มีไว้เพื่อการอนุรักษ์และคุ้มครองผลประโยชน์ร่วมกันของประชาคมระหว่างประเทศโดยส่วนรวม ถึงแม้จะยังมิได้เป็นภาคีในอนุสัญญาดังกล่าวโดยสมบูรณ์แบบ หากประเทศไทยจะใช้มาตรการต่าง ๆ ในอันที่จะพิทักษ์สิ่งแวดล้อมทางทะเล โดยการป้องกันและขจัดปราบปรามมลภาวะทางทะเลตามหลักกฎหมายในอนุสัญญา 1982 แล้ว ก็ย่อมเป็นที่คาดหวังได้ว่า จะไม่มีรัฐใดประท้วงหรือโต้แย้ง

²⁹¹ ข้อมูลจากเอกสารประกอบการประชุมและสัมมนาทางวิชาการของ นายทหารเหล่าทหารพระธรรมนูญในกองทัพบก ครั้งที่ 10 เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายในการป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน, 29 มีนาคม 2539, กองพระธรรมนูญ กรมสารบรรณ ทหารเรือ, หน้า 31 - 37

พระราชบัญญัติป้องกันเรือโดนกัน พ.ศ.2522 และออกกฎหมายกระทรวงตามความในพระราชบัญญัตินี้
กล่าว ทั้งนี้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ.2522

III. อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยแนวน้ำบรรทุก ค.ศ.1966 (International Convention on Load Line - LL 1966) ซึ่งเป็นอนุสัญญาที่มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ.2511 โดยกรมเจ้าท่าได้จัดทำกฎข้อบังคับสำหรับตรวจเรือ ฉบับที่ 20 พ.ศ.2535 เพื่รองรับอนุสัญญา และประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาเมื่อวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ.2536

ส่วนกฎหมายที่ประเทศไทยกำลังพิจารณาเพื่อตัดสินใจดำเนินการเข้าเป็นภาคีนั้น ในขณะนี้มีหลายฉบับซึ่งอาจแบ่งออกได้ตามเนื้อหาเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ

กลุ่มแรกเป็นอนุสัญญาเกี่ยวกับมลพิษทางทะเลซึ่งมีการพิจารณาอยู่ 3 ฉบับ กล่าวคือ

I. อนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อการป้องกันมลพิษจากเรือ ค.ศ.1973 ตามที่แก้ไขโดยพิธีสาร ค.ศ.1978 (International Convention for the Preventing of Pollution from Ship 1973 as modified by the Protocol of 1978) (MARPOL 73/78) ซึ่งอนุสัญญามีผลบังคับใช้แล้วตั้งแต่ 2 ตุลาคม พ.ศ.2536

II. อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความพร้อมการเผชิญและความร่วมมือต้านมลพิษจากน้ำมัน ค.ศ.1990 (International Convention on Oil Pollution Preparedness ,Responses and Cooperation 1990 - OPRC) โดยอนุสัญญานี้จะมีผลบังคับใช้ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2538

III. อนุสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับการเข้าแทรกแซงในทะเลหลวง ในการณีความเสียหายจากมลพิษทางน้ำมัน ค.ศ.1969 และพิธีสาร ค.ศ.1993(International Convention Relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualities - Intervention) ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม พ.ศ.2518 และพิธีสาร ที่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ พ.ศ.2526

กลุ่มที่ 2 เป็นอนุสัญญาเกี่ยวกับความรับผิดชอบและการชดเชยค่าเสียหาย มีอยู่ 2 ฉบับด้วยกัน กล่าวคือ

I. อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งสำหรับความเสียหายอันเกิดจากมลพิษทางน้ำมัน ค.ศ.1969 (International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage 1969) ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 19 มิถุนายน พ.ศ.2518

II. อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดเชยความเสียหายจากมลพิษทางน้ำมัน ค.ศ.1971 (International Convention of the Establishment of an

International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage - Fund 1971) ซึ่งเป็น
อนุสัญญาที่มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ.2521²⁹²

อย่างไรก็ดีมีอยู่หลายฉบับที่ประเทศไทยยังไม่สามารถเข้าร่วมเป็นภาคีด้วยได้ ทั้งด้วยเหตุผลทางเทคนิค กล่าวคือ ยังอยู่ในขั้นตอนของการพิจารณาเข้าเป็นภาคี และการออกกฎหมายอนุวัติการ และยังมีปัจจัยบางประการอันเป็นผลจากหลักการในอนุสัญญาต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับมลภาวะทางทะเลที่ทำให้ประเทศไทยยังไม่สามารถรับได้เพราะเห็นว่า อาจขัดต่อผลประโยชน์ของประเทศไทย หรือมิฉะนั้นก็ยังไม่อยู่ในฐานะที่จะปฏิบัติตามได้ ตัวอย่างเช่น อนุสัญญาว่าด้วยมลภาวะทางทะเลอันเกิดแต่คราบน้ำมัน (marpol) ซึ่งกำหนดเป็นหลักการให้เรือเดินทะเลต้องมีภาชนะ หรืออุปกรณ์รองรับ (recipient) สารซึ่งปนเปื้อนคราบน้ำมัน โดยอาจอยู่ในรูปของน้ำใต้ท้องเรือ น้ำล้างเรือตลอดจนของบนเรือที่ปนเปื้อนคราบน้ำมันด้วย และให้มีเพียงพอต่อความต้องการในการเดินเรือทะเลเพื่อรองรับสารปนเปื้อนคราบน้ำมันดังกล่าวเพราะกฎหมายระหว่างประเทศห้ามมิให้ปล่อยทิ้ง (discharge) ลงไปในทะเล หรือทิ้งเท (dump) ลงไปในทะเล และกำหนดให้รัฐเจ้าของท่าเรือต้องจัดหาแหล่งรองรับสารซึ่งปนเปื้อนคราบน้ำมันเอาไว้ให้บริการรองรับสารเหล่านั้นจากเรือ โดยกำหนดด้วยว่า การปล่อยทิ้ง (discharge) น้ำเสียที่ปนเปื้อนคราบน้ำมันลงในทะเลจะต้องมีปริมาณไม่เกินระดับหนึ่งต่อระยะทางเดินเรือ 1 ไมล์ทะเล

ซึ่งถึงแม้โดยศักยภาพปัจจุบันประเทศไทยยังมีบทบาทด้านการขนส่งทางทะเลน้อยมาก เพราะมีเรือเดินสมุทรที่มีขนาดเล็กและยังมีปริมาณเรือเดินสมุทรที่น้อยมาก (เช่น บริษัทเดินเรือเคเถา เป็นต้น) แต่ประเทศไทยก็มีนโยบายอันแนชัดที่จะเข้ามามีบทบาทในด้านการขนส่งทางทะเล ซึ่งเมื่อถึงขั้นนั้นแล้วบรรดาพันธกรณีต่าง ๆ ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ ย่อมตกเป็นภาระแก่ประเทศไทยอีกด้วย และแม้ในปัจจุบันที่ยังไม่มีเรือเดินทะเลขนาดใหญ่ในปริมาณมากที่ใช้ประโยชน์ด้านการขนส่งทางทะเล ส่วนการด้านการจัดหาภาชนะและอุปกรณ์รองรับการทิ้งสารปนเปื้อนคราบน้ำมันเพื่อให้บริการแก่เรือเดินสมุทรของต่างชาติตามท่าเรือต่าง ๆ ของประเทศ ก็ยังไม่ศักยภาพพอที่จะจัดหาเครื่องอำนวยความสะดวก (facilities) ตามอนุสัญญาดังกล่าวเอาไว้ให้บริการแก่เรือเหล่านั้นได้²⁹³

²⁹² ดู อนุสัญญาต่าง ๆ ได้ใน Hohmann Harald, Basic Documents of International Environmental Law, Vol.2. The Important Agreements. Graham & Trotman, London, 1992, หน้า 655 - 1282

²⁹³ เพราะการทำเรือแห่งประเทศไทยยังขาดทั้งงบประมาณซึ่งจะต้องสิ้นเปลืองอย่างมากตลอดทั้งในแง่ของการหาที่ดินซึ่งในปัจจุบันมีราคาสูงขึ้นมาก และการก่อสร้างอุปกรณ์รองรับที่ต้องมีขนาดใหญ่ตามสัดส่วนของการเพิ่มปริมาณการขนส่งและการค้าระหว่างประเทศของไทย

นอกจากนั้นตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศในอนุสัญญาอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับมลภาวะทางทะเล²⁹⁴ ไม่ว่าจะเป็นผลจากคราบน้ำมันหรือการรั่วไหลของน้ำมัน (oil spill) หรือการปล่อยทิ้งซึ่งสารที่ปนเปื้อนคราบน้ำมัน กับที่เกี่ยวกับการทิ้งเทกากของเสียที่มีพิษ หรือมีกัมมันตภาพรังสี (toxic waste or radioactive substances) ก็ตามกฎหมายระหว่างประเทศก็มักจะกำหนดให้รัฐเจ้าของธง (Flag State) เป็นผู้รับผิดชอบในอันที่จะต้องควบคุมดูแลมิให้เรือซึ่งจดทะเบียนในประเทศของตน หรือชักธงของประเทศของตนทำการใด ๆ อันเป็นการละเมิดหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมลภาวะทางทะเล แต่โดยที่ในทางปฏิบัติของนานาชาติ (state practice) เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ยังผ่อนปรนหรือยอมทน (condone or tolerate) อยู่ โดยเป็นที่ตระหนักดีว่ารัฐเจ้าของธงประเภตินี้มักจะไม่มีความกล้าหาญ หรือแม้แต่เจตน์จำนงค์ทางการเมือง (political will) ในอันที่จะควบคุมพฤติกรรมของเรือที่จดทะเบียนในประเทศของตน หรือชักธงของตนมิให้ละเมิดหลักกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องนี้ ยังทำให้ประเทศที่อยู่ในฐานะและสภาวะทำนองเดียวกับประเทศไทยต้องประสบความยุ่งยากเป็นอย่างยิ่งในเรื่องของการป้องกันและขจัดมลภาวะทางทะเล ตลอดจนการปราบปรามการกระทำหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดมลภาวะทางทะเล²⁹⁵ ทั้งนี้ทั้งด้วยเหตุผลทางด้านงบประมาณกับบุคลากร และโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาทางด้านกฎหมายภายในของรัฐเองอีกด้วย

นอกจากนั้นในแง่ของกฎหมายระหว่างประเทศเอง ประเทศไทยก็ยังมีปัญหาอยู่ไม่น้อยเพราะถึงแม้จะมีแนวโน้มที่ค่อนข้างเด่นชัดในทางปฏิบัติของนานาชาติ ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยุคปัจจุบันที่ทำให้หลักกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งยังมีสถานะเป็นเพียงแนวโน้มของกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นในรูปของ *de lege ferenda* หรือ *lex ferenda* ซึ่งหมายถึง สิ่งที่ชาวโลกทั้งหลายเริ่มโอนเอียงหรือเห็นว่าหลักกฎหมายในเรื่องนี้ควรเป็นเช่นนั้น (law as should be) เริ่มมีบทบาทมากขึ้น ในแง่ที่ประเทศมหาอำนาจทั้งหลายมักจะถือว่าหลักกฎหมายที่นำมาประมวลไว้ หรือยกวางขึ้นมาในอนุสัญญาพหุภาคีต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะเป็น law - making treaties เป็นสิ่งที่นานาชาติพึงยึดถือเป็น

²⁹⁴ ดูบทวิเคราะห์ในรายละเอียดได้จาก : Kiss Alexandre, Droit International de l' Environnement, Pédone , Paris, 1989, หน้า 138 - 180 ; Dupuy P.M. และ Remond - Gouilloud M., "La préservation du milieu marin" ใน Traité du Nouveau Droit de la Mer, อ้างแล้ว หน้า 979 -1045 ; Douay Claude, "Le Droit de la Mer et La Préservation du milieu marin", ใน Bardonnnet D. และ Virally M., Le Nouveau Droit International de la Mer, A Pédone, Paris, 1983, หน้า 231 - 267 ; Patricia W. Birnie, Alan E. Boyle, International Law and the Environment, Clearendon Press.Oxford, 1992, หน้า 251 - 344

²⁹⁵ ดู Douay Claude, "les Sanction en Matière de Pollution dans la Zone Economique Exclusive", ใน Société Française pour le Droit International, Perspectives du Droit de la Mer à l' Issue de la 3e Conférence des Nations Unies, A. Pédone, Paris, 1984, หน้า 210 - 223

แนวทางในทางปฏิบัติ และถือว่าเป็นมาตรฐานระหว่างประเทศ (international standard) ซึ่งในปัจจุบันนิยมที่จะเรียกว่าเป็น soft law ซึ่งหมายความว่า เป็นกฎหมายที่มีความยืดหยุ่นในแง่ที่ว่า ถึงแม้จะยังไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย (legal binding force) ในฐานะเป็น *lex lata* หรือ *positive law* ในรูปของกฎหมายในรูปของสนธิสัญญา (conventional law) หากรัฐใดถือปฏิบัติตามก็จะเกิดความชอบธรรม (legitimacy) แต่ถ้าวัดไม่ได้ถือปฏิบัติตามก็จะเป็นที่รังเกียจของประชาคมระหว่างประเทศ เพราะถือว่าขัดต่อมติมหาชนระหว่างประเทศ ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานสากลซึ่งหากเป็นประเทศเล็ก ๆ หรือประเทศในกลุ่มโลกที่ 3 ก็อาจถูกประเทศมหาอำนาจใช้มาตรการทางฝ่ายบริหารลงโทษได้²⁹⁶

ปัญหาสำหรับประเทศไทยในเรื่องนี้ก็คือเมื่อประเทศไทยจะใช้สิทธิตามอนุสัญญาซึ่งประเทศไทยมิได้ร่วมเป็นภาคีด้วย ก็อาจถูกประท้วงว่าไม่มีสิทธิที่จะกระทำได้เพราะประเทศไทยมิได้ร่วมเป็นภาคีด้วย แต่ถ้าประเทศไทยไม่ปฏิบัติตาม soft law เหล่านั้นประเทศมหาอำนาจก็จะใช้มาตรการลงโทษหรือบีบบังคับประเทศไทยให้ต้องปฏิบัติตามเพื่อป้องกันปัญหาในทำนองนี้ประเทศไทยจึงควรที่จะให้ความสำคัญ แม้มีส่วนร่วมในการเจรจาและพิจารณาการร่างอนุสัญญาระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่มีลักษณะเป็นการสร้างหลักกฎหมายอย่างจริงจังและสม่ำเสมอ เพื่อคอยผลักดันให้การยกร่างหลักกฎหมายระหว่างประเทศเหล่านั้นสอดคล้องกับผลประโยชน์ของประเทศ ทั้งในปัจจุบันและในอนาคตในทุกลำดับขั้นตอน มิฉะนั้นก็จะเผชิญปัญหาในลักษณะเดียวกันนี้ในทุก ๆ เรื่องมิใช่แต่เฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับปัญหามลภาวะทางทะเลเท่านั้น

ปัญหากฎหมายในระดับกฎหมายระหว่างประเทศสำหรับประเทศไทยที่สำคัญที่สุดเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศด้วยควบคู่กันไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับปัญหาการป้องกัน ปราบปราม ขจัดมลภาวะทางทะเล และเรื่องอื่นๆ ที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหามลภาวะทางทะเลซึ่งมีลักษณะคล้ายกับปัญหาเกี่ยวกับการประมง เป็นผลมาจากการที่กฎหมายทะเลตามอนุสัญญาสหประชาชาติ ฯ 1982 ได้กำหนดอาณาเขตทางทะเลของรัฐทั้งในแง่ของอาณาเขต ครอบงำกฎหมาย และเขตอำนาจของรัฐในอาณาเขตทางทะเลประเภทต่าง ๆ กัน ยิ่งกว่านั้นโดยที่หลักกฎหมายทะเลยังมีลักษณะยังมีลักษณะกำกวมและมีช่องโหว่

²⁹⁶ ตัวอย่างเช่น สหรัฐอเมริกาอาจใช้อำนาจตามรัฐบัญญัติครอบจักรวาล (Omnibus Trade Act) มาตรา 301 ลงโทษทางเศรษฐกิจแก่ประเทศที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานสากล โดยมีตัวอย่างในทางปฏิบัติมาแล้วในเรื่อง สิทธิมนุษยชน สิ่งแวดล้อม และทรัพย์สินทางปัญญา โดยไม่คำนึงว่าประเทศเหล่านั้นจะได้ออมรับหรือร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญา หรือปฏิญญาที่เกี่ยวข้องหรือไม่

(lacunae) อยู่อีกเป็นอันมาก²⁸⁷ ในส่วนที่เกี่ยวกับหลักการและรายละเอียดในการแบ่งอาณาเขตทางทะเล ทำให้เกิดปัญหาการอ้างสิทธิทับซ้อนกันอย่างกว้างขวางในทุกภูมิภาคของโลก และโดยเฉพาะในภูมิภาคพื้นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งบางประเทศก็มีพฤติกรรมที่สื่อความไม่สุจริตอย่างเห็นได้ชัด ตัวอย่างเช่นกัมพูชาอ้างสิทธิทางทะเลโดยอาศัยเส้นอาณาเขตทางบก ซึ่งลากเกินลงไปในส่วนที่เป็นทะเลเล็กน้อย เพื่อให้ประโยชน์เพียงเป็นแนวจุดเล็งแล้วลากต่อตรงเข้าไปในอ่าวไทย โดยไม่มีพื้นฐานทางกฎหมายทั้งที่ตระหนักดีว่าตัวสนธิสัญญา 1909 ซึ่งเป็นความตกลงสำหรับแบ่งอาณาเขตทางบกก็ระบุโดยแน่ชัดว่า “จากจุดนั้นย้อนขึ้นไปทางเหนือ”²⁸⁸ ทำให้เกิดปัญหาการอ้างสิทธิทับซ้อนกันในอ่าวไทยอย่างมากมาย การใช้สิทธิและเขตอำนาจเพื่ออนุวัติการตามสิทธิและพันธกรณีของไทยตามอนุสัญญา 1982 ในอ่าวไทยจึงมีปัญหาเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการสำรวจและแสวงประโยชน์ในทะเล หรือแม้แต่ในเรื่องการป้องกันปราบปราม และขจัดมลภาวะในทะเลในอ่าวไทยก็ตาม ซึ่งนอกจากจะมีปัญหาในระดับกฎหมายระหว่างประเทศ ก็ยังมีปัญหากฎหมายในระดับภายในประเทศอีกเป็นอันมากที่เป็นอุปสรรค ซึ่งทำให้การอนุวัติการของไทยตามสิทธิและพันธกรณีในอนุสัญญา 1982 ในเรื่องการป้องกันปราบปราม และขจัดมลภาวะทางทะเลไม่อาจจะทำได้เต็มที่ ดังจะได้กล่าวกันในรายละเอียดในตอนต่อจากนี้ไป

2.2 ปัญหาในระดับกฎหมายภายในประเทศ²⁸⁹

ปัญหาในระดับกฎหมายภายในสำหรับประเทศไทยเป็นผลมาจากการที่ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายไทยยังจำกัดอยู่เพียงในราชอาณาจักรไทยเท่านั้น ในขณะที่สิทธิและหน้าที่ของไทยตามกฎหมายระหว่างประเทศ ในฐานะรัฐชายฝั่งได้ขยายออกไปถึงอาณาเขตทางทะเลซึ่งรัฐมีเพียงสิทธิ

²⁸⁷ เหตุที่กฎหมายทะเลในอนุสัญญา 1982 มีลักษณะกำกวมและไม่แน่นอนโดยปล่อยให้ช่องโหว่ของกฎหมายในหลายเรื่องโดยจงใจก็เพราะผลประโยชน์ของกลุ่มประเทศต่าง ๆ ในประชาคมระหว่างประเทศที่ขัดกันอย่างมากมาย ทำให้ไม่สามารถตกลงกันได้หลักการและรายละเอียดหลายเรื่อง จึงจำเป็นต้องเขียนกฎหมายไว้อย่างกว้างในลักษณะกำกวมให้รัฐต่าง ๆ สามารถตีความนิพจน์กฎหมายให้เป็นประโยชน์กับประเทศของตนได้ในระดับสูงสุด

²⁸⁸ ดู ข้อของความตกลง op.cit.

²⁸⁹ ดู หน้าที่และทางปฏิบัติของไทยในเรื่องการป้องกันมลพิษทางทะเล ใน Dr. Sompong Sucharitkul, "A Synthesis of Thailand's Positions in the Light of the New Law of the Sea", ในเอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง กฎหมายทะเลฉบับใหม่กับอนาคตเศรษฐกิจไทย, อันแล้ว หน้า 40 - 42 และ Pachusankond Chumporn, "Thailand and the Sea Law Implementation", ในเอกสารประกอบการสัมมนา (เชียงใหม่) หน้า 145 -175

อธิปไตยในบางเรื่องเท่านั้น และยังถือไม่ได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรไทย ตัวอย่างเช่น เขตต่อเนื่อง (Contiguous Zone), เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone) และเขตไหล่ทวีป (Continental Shelf) เป็นต้น และกฎหมายระหว่างประเทศในยุคปัจจุบันยังกำหนดพันธกรณีและให้สิทธิแก่รัฐในเรื่องที่เกี่ยวกับมลภาวะทางทะเลกว้างขวางไกลออกไปจากเขต ซึ่งรัฐมีเพียงสิทธิอธิปไตย (sovereign right) จนถึงน่านน้ำสากลหรือทะเลหลวง (High Seas) อีกด้วย ดังนั้นหากจะให้รัฐสามารถใช้สิทธิและปฏิบัติตามหน้าตามกฎหมายระหว่างประเทศในเขตทะเลต่าง ๆ ที่เลยออกไปจากทะเลอาณาเขต (Territorial Sea) ดังกล่าวแล้วก็จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่หรือออกกฎหมายอนุวัติการ (implementing legislation) เพื่อการนั้นโดยเฉพาะอีกด้วย และในกรณีเช่นนั้น การที่จะแก้ไขกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน โดยวิธีง่าย ๆ ด้วยการแก้ไขปรับปรุงคำจำกัดความของคำว่า ราชอาณาจักรไทย ให้รวมถึงเขตทางทะเลเหล่านั้นทั้งหมดด้วย ก็ยังไม่สามารถที่จะอนุวัติการตามพันธกรณีหรือใช้สิทธิตามกฎหมายระหว่างประเทศเหล่านั้น โดยสอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าวได้ เพราะขอบเขตของสิทธิและอำนาจหน้าที่ของรัฐในเรื่องนี้มิได้เหมือนกันเสียทีเดียว ดังนั้นจึงมีหลักการหรือกฎเกณฑ์บางอย่างที่รัฐสามารถใช้สิทธิตามกฎหมายในอาณาเขตหรือดินแดนของตนได้อย่างเต็มที่ แต่ไม่สามารถนำไปใช้ในอาณาเขตทางทะเลอื่น ๆ ของรัฐได้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่สามารถนำไปใช้อย่างเต็มที่ในน่านน้ำสากลได้ ตัวอย่างเช่น สิทธิในการตรวจค้นและจับกุมได้กั้งและลูกเรือเพื่อลงโทษตามกฎหมายของรัฐในกรณีที่มีการละเมิดหลักกฎหมายในเรื่องมลภาวะทางน้ำได้อย่างเต็มที่ แต่กลับไม่มีสิทธิที่จะขึ้นไปตรวจค้นหรือจับเรือต่างชาติในทะเลหลวงและนำตัวกัปตันเรือและลูกเรือมาลงโทษทางอาญา ในกรณีที่มีการละเมิดกฎหมายในเรื่องนี้ได้เพราะถูกจำกัดสิทธิโดยหลักของเสรีภาพในการเดินเรือในท้องทะเลหลวง และหลักกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือทางทะเล (maritime law หรือ admiralty) การดำเนินคดีและลงโทษทางอาญาต่อกัปตันเรือและลูกเรือสำหรับความผิดที่มีลักษณะเป็นการละเมิดกฎหมายทะเล จะต้องกระทำโดยรัฐเจ้าของธง (Flag State) และแม้แต่การขึ้นไปตรวจเรือขณะที่เดินเรืออยู่ในทะเลหลวงก็สามารถกระทำได้เพียงเท่าที่กฎหมายระหว่างประเทศให้อำนาจให้กระทำเท่านั้น โดยมีหลักการและเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ค่อนข้างเคร่งครัด³⁰⁰ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นอุปสรรคต่อหลักเสรีภาพในการเดินเรือในท้องทะเลหลวง และยิ่งกว่านั้นทางปฏิบัติของไทยก็ยิ่งแตกต่างจากทางปฏิบัติของประเทศอื่น ๆ หลายประเทศ ตรงที่กฎหมายของต่างประเทศมักจะถือว่าเรือมีสถานะเป็นนิติบุคคลและถือสัญชาติของรัฐเจ้าของธงหรือรัฐซึ่งเรือลำนั้นได้ไปจดทะเบียนเอาไว้ ในขณะที่กฎหมายไทยไม่ถือว่าเรือมีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงไม่สามารถถูกจับหรือฟ้องรัฐเพื่อดำเนินคดีได้ คงจะทำได้เฉพาะนายเรือและลูกเรือเท่านั้น ปัญหาที่

³⁰⁰ ดู อนุสัญญา ค.ศ.1982 ข้อ 223 - 233

สำคัญมากอีกประการหนึ่งอันเป็นผลจากข้อบกพร่องในกฎหมายภายในของรัฐ คือ ปัญหาเขตอำนาจของเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งบางครั้งก็มีลักษณะซ้ำซ้อนและแก่งแย่งอำนาจกัน หรือเกี่ยงหน้าที่ระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ของรัฐเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้ขอบเขตอำนาจตัวอย่างเช่น กรมเจ้าท่ายืนยันว่าจะต้องได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบในน่านน้ำภายในและในบริเวณท่าเรือ ซึ่งกรมเจ้าท่าเป็นผู้กำหนดว่ามีขอบเขตกว้างขวางมากน้อยเพียงไร และถือว่าท่าเรือจะมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเฉพาะในทะเลส่วนที่อยู่นอกเหนือเขตท่าเรือดังกล่าวเท่านั้น ทั้ง ๆ ที่กรมเจ้าท่ามีศักยภาพไม่เพียงพอทั้งทางด้านกำลังทรัพย์หรืองบประมาณ และกำลังของบุคลากรตลอดจนอุปกรณ์และเครื่องใช้ต่าง ๆ ซึ่งย่อมรวมทั้งพาหนะด้วย แต่ก็ไม่อาจยอมรับให้ฝ่ายทหารเรือเข้ามารับผิดชอบดูแลและจัดการในเรื่องปัญหาผลกระทบทางทะเลในบริเวณท่าเรือที่อยู่ในทะเลได้ เพราะมิฉะนั้นก็จะเป็นการปิดหนทางมิให้กรมเจ้าท่ามีโอกาสขยายหน่วยงาน และได้รับงบประมาณตลอดจนกำลังคนเพิ่มเติมขึ้นได้ ทั้ง ๆ ที่ฝ่ายทหารเรือมีทั้งกำลังคน กำลังทรัพย์ ความรู้ทางเทคนิคและอุปกรณ์ตลอดจนยานพาหนะที่จะใช้ในการป้องกัน ขจัด และปราบปรามการกระทำอันเป็นต้นเหตุของผลกระทบทางทะเลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนทางด้านทหารเรือเองแม้จะมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้เขตอำนาจแก่ทหารเรือแล้ว แต่การปรับปรุงแก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติดังกล่าวก็จำกัดอยู่เฉพาะในบางเรื่อง ในขอบเขตที่จำกัด ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการที่ต้องใช้ในการป้องกัน ปราบปราม และขจัดผลกระทบทางทะเลได้ และยิ่งกว่านั้นแม้แต่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าว ก็จำกัดขอบเขตของการขยายขอบเขตอำนาจของทหารเรือออกไป เพียงให้ครอบคลุมในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเขตไหล่ทวีปของไทยเท่านั้น มิได้รวมถึงทะเลหลวงหรือน่านน้ำสากลด้วย

นอกจากปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้ว กฎหมายภายในของไทยที่เกี่ยวกับการใช้เขตอำนาจของรัฐในเรื่องที่เกี่ยวกับผลกระทบทางทะเล ก็ยังไม่มีความชัดเจนในหลาย ๆ เรื่องซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติสำหรับทหารเรือเป็นอย่างมาก อาทิในเรื่องขั้นตอนและวิธีการที่จะเข้าไปทำการจับกุมผู้กระทำความผิดในทะเลหลวง ซึ่งในกฎหมายระหว่างประเทศและทางปฏิบัติของนานาชาติเรียกว่า rules of engagement อันมีขั้นตอนที่มีลักษณะพิเศษ คือ เป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่ต้องศึกษาและพิจารณาจากทางปฏิบัติของนานาชาติเป็นเกณฑ์ ซึ่งสรุปโดยสาระได้ว่าการจับกุมจะต้องไม่ใช่กำลังแต่หากจำเป็นต้องใช้กำลังก็ต้องเตือนให้ทราบด้วยสัญญาณ ซึ่งสามารถมองเห็นได้ด้วยตาเปล่าหรือได้ยินได้ด้วยหู ให้ทราบว่าเป็นเรือที่กระทำความผิดนั้นถูกจับกุมและสั่งให้หยุดและมอบตัวให้จับเสียโดยดี หากผู้กระทำความผิดไม่ยอมหยุดเรือก็ต้องเตือนก่อน โดยอาจจะกระทำด้วยการยิงพลุสัญญาณหรือยิงปืนใหญ่ข้ามหัวเรือ หรือให้ตก ณ บริเวณก่อนที่จะถึงตัวเรือเสีย

ก่อน หากผู้กระทำความผิดยังไม่ยอมหยุดและเข้ามอบตัวโดยดี ก็อาจใช้ความรุนแรงถึงขั้นยิงให้ถูกตัวเรือก็ได้ แต่ทั้งนี้จะต้องหลีกเลี่ยงการเสียชีวิตหรือก่อให้เกิดการบาดเจ็บและการสูญเสียชีวิตซึ่งทรัพย์สินให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยมุ่งที่จะทำให้เรือที่กระทำความผิดนั้นไม่อยู่ในสภาพที่จะหนีต่อไปได้อีก (disable) เช่น ให้อุปกรณ์เครื่องยนต์ดับน้ำเพื่อทำให้เรือรั่วและไม่สามารถหนีต่อไปได้เท่านั้น โดยกฎหมายมิได้กำหนดว่าเมื่อถึงขั้นนั้นแล้วผู้กระทำความผิดก็มิยอมให้จับตัวอยู่อีก เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีสิทธิกระทำการอย่างใดก็ได้บ้าง ทั้งนี้โดยปล่อยให้อยู่ในดุลยพินิจของรัฐและผู้ปฏิบัติ³⁰¹

ประเทศไทยเริ่มต้นตัวและมีนโยบายส่งเสริมกิจการพาณิชย์ให้สามารถแข่งขันกับประเทศเพื่อนบ้านได้ ประกอบกับยังมีแผนพัฒนาภูมิภาคที่เกี่ยวข้องกับการเดินเรือและขนส่งสินค้า เช่น โครงการอีสต์เทิร์นซีบอร์ด - เซาท์เทิร์นซีบอร์ด และเวสต์เทิร์นซีบอร์ด ซึ่งย่อมต้องคำนึงถึงเป็นอย่างยิ่งถึงในเรื่องปัญหามลพิษที่มีความเสี่ยงสูงจากกิจกรรมของโครงการประเภทนี้ ดังนั้นในปัจจุบันจึงมีความจำเป็นที่จะต้องการศึกษาวิเคราะห์อย่างจริงจังถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากโครงการเหล่านี้เพื่อเตรียมปรับตัวทั้งทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน กฎหมายภายใน ตลอดจนระเบียบข้อบังคับซึ่งไม่เพียงเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศเท่านั้น แต่เพื่อให้สามารถบังคับใช้ได้จริงและมีประสิทธิภาพ ซึ่งความจำเป็นเช่นนี้จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็วก่อน เพื่อรองรับกิจกรรมต่างๆ จากโครงการเหล่านี้ในอนาคต ในแง่กฎหมายแล้วเป็นที่น่าสังเกตว่าในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังไม่มีข้อตกลงระดับภูมิภาคเกิดขึ้นเลย ซึ่งก็ย่อมชี้ให้เห็นว่ามาตรการรองรับและป้องกันมลพิษในภูมิภาคนี้ยังไม่เป็นรูปธรรม ดังนั้นจึงน่าจะริเริ่มให้สามารถปฏิบัติการได้อย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะในกรอบของอาเซียนซึ่งมีกิจกรรมในรูปแบบต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมออยู่แล้ว และในขณะเดียวกันในกรอบงานของโครงการเพื่อสิ่งแวดล้อมของสหประชาชาติ (UNEP) ซึ่งมีส่วนผลักดันให้เกิดข้อตกลงเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและป้องกันมลพิษในภูมิภาคอื่นเป็นจำนวนมาก³⁰² ประเทศไทยจึงน่าจะทุ่มเทให้มีการจัดตั้งระบบป้องกันมลพิษทางทะเลขึ้นในภูมิภาคของเราไปพร้อมกันไปด้วย โดยยังสามารถเชิญชวนให้องค์การระหว่างประเทศภาคเอกชนที่ได้รับการคัดเลือกกว่ามีความเป็นกลาง ความรับผิดชอบ และคำนึง

³⁰¹ ดู ข้อมูลจากการสัมมนาทางวิชาการของนายทหารเหล่าทหารพระธรรมนูญ ในกองทัพเรือ ครั้งที่ 10 เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายในการป้องกัน และจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน, 29 มีนาคม 2539, อ้างแล้ว

³⁰² Magnelonne Dejeant - Pons, "Les Conventions du Programme des Nations Unies pour l'environnement relatives aux mers régionales", AFDI 1987, หน้า 689 - 718 ดู ตัวอย่างใน Sand P.H. , "The Rise of Regional Agreements for Marine Environment Protection", ใน Essay in Memory of Jean Carroz, The Law and the Sea, FAO, Rome, 1987, หน้า 233 - 266

ถึงความเป็นจริงเข้ามาร่วมในการปฏิบัติตามข้อตกลงด้วย ก็จะทำให้เกิดหลักประกันที่มั่นคงกว่าในปัจจุบัน

บทสรุป

ในสมัยปัจจุบันซึ่งเทคโนโลยีเจริญก้าวหน้าไปอย่างไม่หยุดยั้ง การดำเนินกิจกรรมในทุก ๆ ด้านของรัฐและชนชาติของตนจึงสามารถเกิดขึ้นได้ในแทบทุกบริเวณของโลกทั้งในส่วนที่อยู่ภายใต้อธิปไตยของรัฐและที่อยู่นอกอธิปไตยของรัฐ เช่น ในทะเลหลวง หรือใต้ท้องทะเลลึก ยิ่งกว่านั้นการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากรโลกทำให้การแสวงประโยชน์จากทรัพยากรทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตเป็นไปในอัตราที่น่าวิตก กล่าวคือร่อยหรอไปอย่างไม่สมดุลงโดยเฉพาะเมื่อเทียบกับจำนวนประชากรโลกในอนาคตอันใกล้ แต่สถานการณ์ดังกล่าวกลับยิ่งทำให้รัฐทั้งหลายหาทางที่จะขยายบริเวณที่จะแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติให้ออกไปไกลที่สุดเท่าที่จะทำได้ซึ่งมีบริเวณเดียวที่เหลือพอจะกระทำได้ คือ ทางทะเล อันเป็นต้นเหตุที่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงหลักกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับเขตแดนทางทะเล โดยการขยายความกว้างของเขตแดนที่เคยมีอยู่ออกไป และสถาปนาเขตแดนทางทะเลใหม่ขึ้นมากอีกด้วย อันมีผลทำให้บริเวณที่เคยอยู่นอกเขตอำนาจของรัฐเหลืออยู่น้อยลงเป็นอันมากในปัจจุบัน อย่างไรก็ตามการขยายและกำหนดเขตทางทะเลของรัฐใดก็ตามจะกระทำได้และมีผลใช้บังคับกับรัฐอื่น ๆ ต่อเมื่อสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศที่วิวัฒนาการอย่างรวดเร็วในเรื่องนี้ดังนั้นการติดตามความเป็นมาและรายละเอียดของกฎเกณฑ์ในเรื่องนี้จึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อใช้ในการกำหนดเขตของตน และเพื่อใช้คัดค้านการกระทำของรัฐอื่น ๆ ได้ด้วย

แต่กฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศยังมีช่องโหว่และขาดรายละเอียดอยู่บ้าง ทำให้อาจเกิดปัญหาและความยุ่งยากในทางปฏิบัติได้อย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่กฎหมายระหว่างประเทศปล่อยให้การแก้ไขปัญหานั้นขึ้นอยู่กับความยินยอมพร้อมใจกันของรัฐที่เกี่ยวข้องในการแบ่งเขตทางทะเลเมื่อแต่ละฝ่ายต่างก็มีพื้นฐานทางกฎหมายของตน ซึ่งทำให้ความเป็นไปได้ในการยุติปัญหาความขัดแย้งและในการกำหนดเขตทางทะเลต้องขึ้นอยู่กับความสุจริตใจและเจตนาารมณ์ทางการเมืองของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งปวง ซึ่งอาจทำให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวอาจเนิ่นนานออกไปโดยไม่มีระยะเวลาจำกัดที่แน่นอน ซึ่งก็ย่อมส่งผลทำให้กระทบกระเทือนต่อเรื่องอื่น ๆ ด้วย เช่น การใช้อำนาจของรัฐและการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในบริเวณที่อ้างสิทธิทับซ้อนกัน โดยแม้จะมีหนทางแก้ไขปัญหาชั่วคราวเช่นในกรณีการจัดตั้งพื้นที่พัฒนาร่วมระหว่างไทยกับมาเลเซียในอ่าวไทยก็ตาม แต่ก็เป็นการชั่วคราวอย่างที่ใช้ได้เมื่อทั้ง 2 ฝ่าย สมควรใจเท่านั้น หากประเทศที่เกี่ยวข้องยังขาดความพร้อมด้านต่าง ๆ ก็ยังไม่อาจจัดการปัญหาให้ลุล่วงไปได้โดยเร็ว ดังกรณีการอ้างสิทธิทับซ้อนในอ่าวไทยระหว่างไทย กัมพูชา และเวียดนาม

นอกจากนี้การใช้เขตอำนาจของรัฐชายฝั่งภายในเขตทางทะเลต่าง ๆ นั้นก็มีความแตกต่างกันไปตามแต่ละเขต และอาจก่อให้เกิดปัญหากฎหมายที่ยุ่งยากซับซ้อนได้เพราะกฎเกณฑ์เกี่ยวกับระบอบ

กฎหมายของเขตทางทะเลเป็นผลจากการประนีประนอมของรัฐต่าง ๆ ในที่ประชุมกว้างเพื่อทำประมวลกฎหมายทะเล ดังนั้นจึงอาจขาดความชัดเจนและมีความเคลือบคลุมทำให้สามารถตีความได้แตกต่างกันเมื่อต้องปรับใช้ เช่น เรื่องวัตถุที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ

ยิ่งกว่านั้นการใช้เขตอำนาจภายในเขตทางทะเลของรัฐชายฝั่งยังต้องอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศซึ่งมีแนวโน้มที่จะคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาคมระหว่างประเทศด้วย ดังนั้นแม้รัฐจะใช้เขตอำนาจอยู่ในเขตทางทะเลของตนแต่ก็ไม่อาจละเลยที่จะต้องดำเนินการโดยมิให้เกิดความเสียหายต่อประชาคมระหว่างประเทศโดยส่วนรวม ดังตัวอย่างที่เห็นได้จากเรื่องสิ่งแวดล้อมทางทะเลและเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงซึ่งมีวงจรชีวิตอยู่คร่อมเขตทางทะเล

ทั้งนี้ประเทศไทยในฐานะรัฐชายฝั่งซึ่งเป็นสมาชิกของสังคมระหว่างประเทศมีความจำเป็นที่สุดในการปรับตัวให้ทันกับวิวัฒนาการของกฎเกณฑ์ในเรื่องนี้ ซึ่งมีผลทำให้ต้องแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่เดิมหรือร่างกฎหมายขึ้นใหม่เพื่อให้สามารถรองรับสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างประเทศและเพื่อให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการดำเนินการโดยชอบ ดังนั้นวิวัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศก็มีผลโดยตรงต่อการเปลี่ยนแปลงกฎหมายภายในด้วยเช่นกัน ถึงแม้ว่าขั้นตอนในกฎหมายภายในจะสลับซับซ้อนและใช้เวลานาน แต่ก็ควรเร่งรัดโดยเฉพาะในเรื่องที่กระทบกระเทือนผลประโยชน์อย่างมหาศาลของประเทศชาติ

สำหรับปัญหาในระดับระหว่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับประเทศเพื่อนบ้านนั้น การหาทางแก้ไขปัญหาในระดับทวิภาคีอาจเสริมด้วยระดับพหุภาคีโดยเฉพาะโดยองค์การระหว่างประเทศ ส่วนภูมิภาค เช่นอาเซียนซึ่งเป็นหน่วยงานกลางที่เปิดโอกาสให้รัฐสมาชิกสามารถชี้แจง เจรจา โดยอาจได้รับความช่วยเหลือจากรัฐสมาชิกอื่น ๆ ในการแก้ปัญหาและยังอาเซียนมีเป้าหมายที่จะรับสมาชิกที่เหลืออีก 3 ประเทศในภูมิภาคนี้ กล่าวคือ ลาว พม่า และกัมพูชาเข้าร่วมในองค์การภายในเวลา 2 - 3 ปี ดังนั้นโอกาสที่อาเซียนจะช่วยแก้ไขปัญหา และสร้างสันติของผลประโยชน์ส่วนรวมร่วมกันระหว่างรัฐสมาชิกทั้งปวงก็มีแนวโน้มที่ดี เนื่องจากแต่เดิมรัฐในภูมิภาคมักจะมัวแต่หาทางแก้ไขปัญหภายในประเทศของตัวเอง และได้รับอิทธิพลทางมหาอำนาจนอกภูมิภาคทำให้ไม่มีโอกาสนักที่จะรวมตัวกันเพื่อแก้ไขปัญหาดัง ๆ ในภูมิภาคซึ่งมีผลต่อรัฐทั้งหลายในภูมิภาคด้วยในเวลาเดียวกัน ในส่วนที่เกี่ยวข้องประชาคมระหว่างประเทศ ประเทศไทยจำเป็นต้องมีบทบาทเข้าร่วมในการสร้างกฎเกณฑ์เหล่านี้ โดยอาจดำเนินการเป็นส่วนตัวหรือเป็นกลุ่มโดยผ่านอาเซียนในองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากในทางปฏิบัติแล้วประเทศไทยเข้าร่วมในองค์การระหว่างประเทศที่สำคัญแทบทั้งหมด ดังนั้นจึงต้องใช้เวทีและหน่วยงานขององค์การระหว่างประเทศเหล่านี้ในการสะท้อนปัญหาของประเทศไทยในฐานะรัฐ

สมาชิก และผลักดันให้กฎเกณฑ์ที่จะร่างขึ้นมีความเป็นธรรมและไม่กระทบกระเทือนผลประโยชน์ของประเทศชาติจนเกินกว่าจะรับได้นอกจากนี้ก็ต้องปรับตัวเองให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์และผลประโยชน์ของประชาคมระหว่างประเทศด้วย มิฉะนั้นอาจต้องตกเป็นเป้าของความกดดันในลักษณะต่าง ๆ จากนานาชาติอื่นจะทำให้ต้องสูญเสียผลประโยชน์มากกว่าที่จะได้รับการผินมติของประชาคมระหว่างประเทศเสียอีก

ในเรื่องการปรับปรุงกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศก็เป็นหน้าที่ของหน่วยราชการที่ต้องร่วมมือกับภาคเอกชนและนักวิชาการในการศึกษาและติดตามความคืบหน้าของปัญหาและวิวัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อนำมาใช้ปรับใช้กับประเทศไทยโดยพยายามรักษาผลประโยชน์ของประเทศให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ อย่างไรก็ตามขั้นตอนในการปรับปรุงกฎหมายภายในไม่เพียงอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารเท่านั้น แต่ฝ่ายนิติบัญญัติก็มีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจ ดังนั้นฝ่ายนิติบัญญัติจึงมิใช่เป็นแค่องค์กรทางการเมืองเท่านั้น แต่ยังมีภารกิจสำคัญในการตรากฎหมายสำหรับปรับใช้ภายในประเทศแต่ต้องเป็นบทบัญญัติซึ่งคำนึงถึงกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งสะท้อนผลประโยชน์ของประชาคมระหว่างประเทศอีกด้วย ดังนั้นปัจจัยสำคัญที่จะนำไปสู่ความสำเร็จจึงได้แก่ การทุ่มเทและการปฏิบัติภารกิจอย่างจริงจังโดยฝ่ายนิติบัญญัติและเสถียรภาพทางการเมืองภายในประเทศ

เรื่องอาณาเขตทางทะเลและปัญหาการใช้เขตอำนาจในเขตเหล่านี้ของประเทศไทยจึงต้องอาศัยความร่วมมือของทุกฝ่ายในประเทศทั้งภาครัฐและเอกชน เนื่องจากไม่เพียงมีผลกระทบต่อหน่วยราชการแต่รวมถึงประชาชนคนไทยด้วย และไม่ใช่แค่เรื่องศักดิ์ศรีของประเทศ แต่ครอบคลุมผลประโยชน์มหาศาลของประเทศชาติ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องกำหนดท่าทีและจุดยืนที่เป็นเอกภาพเพื่อใช้ในการเจรจาทำการตกลงกับประเทศเพื่อนบ้านซึ่งอยู่ร่วมกับประเทศไทยในภูมิภาคนี้ โดยต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศและภูมิภาคในเวลาเดียวกันจึงจะสามารถบรรลุผลสำเร็จได้ในที่สุด

สำหรับการวิจัยส่วนที่ 1 เรื่องสถานะทางกฎหมายและปัญหาการกำหนดเขตทางทะเลของไทยนั้น จากการค้นคว้าจากเอกสารและทางปฏิบัติของประเทศไทย ปรากฏว่าได้มีการประกาศเขตทางทะเลต่าง ๆ ตามวิวัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องนี้ ตั้งแต่น่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขตหรือน่านน้ำอาณาเขต เขตต่อเนื่อง ตลอดจนเขตไหล่ทวีปและเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ซึ่งเพิ่งเริ่มเกิดขึ้นจากผลของการประชุมกร่างกฎหมายทะเลของสหประชาชาติ ซึ่งเปิดให้ลงนามเมื่อ ค.ศ. 1982 และเริ่มมีผลบังคับใช้สำหรับรัฐภาคีเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน ค.ศ.1994 เป็นต้นไป ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะยังไม่เข้าเป็นภาคีแต่ก็ได้ประกาศเขตดังกล่าวไปแล้ว อันเท่ากับเป็นการยอมรับหลักการของเขตเศรษฐกิจจำเพาะนั่นเอง การประกาศเขตทางทะเลต่าง ๆ ของไทยโดยทั่วไปเป็นไปอย่างสอดคล้อง

คล้อยกับกฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งต่างจากทางปฏิบัติของประเทศเพื่อนบ้านบางประเทศซึ่งประกาศเขตตามอำเภอใจ อันนำมาซึ่งปัญหาในการแบ่งอาณาเขตทางทะเลกับประเทศไทยบ้างในบางกรณี

อย่างไรก็ตามสำหรับการแบ่งอาณาเขตทางทะเลของประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านนั้น เนื่องจากกฎหมายระหว่างประเทศยังมีเนื้อหาที่ไม่ชัดเจนประกอบกับการขยายเขตทางทะเลเดิมและการเกิดเขตทางทะเลขึ้นใหม่ทำให้เกิดปัญหายุ่งยากตามไปด้วย ในส่วนที่เกี่ยวกับด้านทะเลอันดามัน การแบ่งทะเลอาณาเขตยังมีปัญหาอยู่เพียงบริเวณปากแม่น้ำปากจั่นระหว่างไทยกับพม่า ส่วนการแบ่งเขตไหล่ทวีปนั้นได้มีการทำสนธิสัญญาแบ่งเขตแล้วกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งปวงอันได้แก่ มาเลเซีย อินโดนีเซีย อินเดีย และพม่า แต่สำหรับการแบ่งเขตเศรษฐกิจจำเพาะนั้นก็มีเพียงบางส่วนเท่านั้นที่สามารถบรรลุข้อตกลงได้กล่าวคือ ตามความตกลงระหว่างไทยกับพม่าว่าด้วยการแบ่งเขตทางทะเล วันที่ 25 กรกฎาคม ค.ศ.1980 ส่วนที่เหลือนั้นยังมิได้มีการทำความตกลงกัน ซึ่งตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องนี้รัฐที่เกี่ยวข้องไม่จำเป็นต้องใช้เส้นแบ่งเขตไหล่ทวีปสำหรับแบ่งเขตเศรษฐกิจจำเพาะด้วย ดังนั้นจึงยังมีความไม่แน่นอนในส่วนนี้อยู่

แต่สำหรับทางด้านอ่าวไทยนั้น แม้ไทยกับมาเลเซียจะบรรลุข้อตกลงในการแบ่งทะเลอาณาเขตและเขตไหล่ทวีปบางส่วนแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถหาข้อยุติอย่างเด็ดขาดได้ในขณะนี้ โดยในส่วนที่ไกลออกไปในอ่าวไทยจึงร่วมกันจัดตั้งเป็นพื้นที่พัฒนาร่วมสำหรับบริเวณที่อ้างสิทธิทับซ้อนกัน เพื่อจะได้นำทรัพยากรปิโตรเลียมและก๊าซธรรมชาติในบริเวณดังกล่าวมาแสวงประโยชน์ได้ในระหว่างที่ยังไม่บรรลุข้อตกลงถาวรในการแบ่งเขตดังกล่าว และในส่วนที่เกี่ยวกับเขตไหล่ทวีปบริเวณที่เหลือและเขตเศรษฐกิจจำเพาะในอ่าวไทยก็ยังไม่มีการทำข้อตกลงแบ่งเขตใด ๆ ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาหลายประการ เช่น เหตุการณ์ความไม่สงบภายในประเทศเพื่อนบ้าน อาทิ กัมพูชา รวมทั้งการอ้างสิทธิตามอำเภอใจของเพื่อนบ้าน และยิ่งกว่านั้นก็ยังเกิดจากการที่ในบริเวณอ่าวไทยตอนบนนั้นก็มีประเทศที่เกี่ยวข้องถึง 3 ฝ่าย ทำให้ความพยายามในการเจรจาไม่อาจกระทำได้ในระดับเพียงทวิภาคีเพราะย่อมไม่ได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายที่ 3 นั่นเอง การใช้สิทธิโดยขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ทางการเมืองของรัฐที่เกี่ยวข้อง การใช้สิทธิโดยสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศในการอ้างเขตทางทะเลของเพื่อนบ้าน และการยอมรับผลของการเจรจาให้ผลทางกฎหมายต่อเกาะต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องตามชายฝั่งของประเทศไทยและของประเทศเวียดนามเพื่อใช้คำนวณการแบ่งเขตทางทะเลตามแนวคำพิพากษาของศาลระหว่างประเทศ ซึ่งก็มักจะขาดแนวทางที่ชัดเจนอยู่ในปัจจุบัน

จากปัญหาที่ยังค้างอยู่ในการกำหนดเขตทางทะเลนี้เองที่มีส่วนทำให้เกิดความยุ่งยากในการใช้เขตอำนาจของประเทศไทยภายในเขตทางทะเลต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว ดังได้นำมาวิเคราะห์ในส่วนที่ 2

ของงานวิจัยซึ่งสามารถสรุปสาเหตุหลักของปัญหาในการใช้เขตอำนาจของรัฐภายในเขตทางทะเลได้ 2 ประการใหญ่ ๆ คือ ความไม่ชัดเจนของกฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศเองและความไม่เพียงพอของกฎหมายภายในของไทยในการรับหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศมาใช้ ทำให้เกิดปัญหาขึ้นในทางปฏิบัติอยู่หลายประการ อันได้แก่ ปัญหาด้านการประมงซึ่งประเทศไทยต้องประมงทั้งกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งหลายทั้งด้านอ่าวไทยและทางทะเลอันดามัน นอกจากนี้ก็ยังมีปัญหาด้านการประมงกับประชาคมระหว่างประเทศอีกด้วย อันเป็นผลจากอนุสัญญาสหประชาชาติ ค.ศ.1995 ว่าด้วย Straddling Fish Stocks ซึ่งจะมีเจตนาจะอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางทะเล โดยเฉพาะอย่างยิ่งชนิดพันธุ์ที่อยู่คร่อมระหว่างบริเวณที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐกับในทะเลหลวง ซึ่งจำเป็นต้องวิเคราะห์ผลกระทบต่อประเทศไทยในรายละเอียดต่อไป

ปัญหาสัมปทานก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งในทางปฏิบัติสำหรับการใช้เขตอำนาจของรัฐในเขตทะเลหลวง โดยเฉพาะในบริเวณที่ยังมีการอ้างสิทธิทับซ้อนกันอยู่และมีศักยภาพที่จะเป็นแหล่งทรัพยากรปิโตรเลียมและก๊าซธรรมชาติอันมีคุณค่าและประโยชน์มหาศาลทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ ซึ่งในทางปฏิบัติจะเกิดขึ้นทางด้านอ่าวไทยซึ่งประเทศไทยก็หาทางออกโดยการเจรจากับบริษัทน้ำมันต่างชาติที่ได้รับสัมปทานไปก่อนแล้ว และในรูปการแสวงประโยชน์ร่วมกันกับมาเลเซียในพื้นที่พัฒนา ร่วม แต่สำหรับบริเวณอื่นในอ่าวไทยเนื่องจากยังอยู่ในระหว่างการเจรจาและยังไม่มีกรอบการอ้างสิทธิที่ชัดเจนของประเทศเพื่อนบ้าน จึงต้องรอการยืนยันท่าทีของประเทศเพื่อนบ้านก่อน

การใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐในเขตทางทะเลยังมีปัญหาที่เกี่ยวกับวัตถุที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และทางโบราณคดี โดยเฉพาะในกรณีเรือ Australia Tide มาทำการขุดวัตถุเหล่านี้ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทย ตลอดจนปัญหาเกี่ยวกับมลพิษทางทะเลซึ่งอาจสร้างภาระให้กับประเทศไทยต้องดูแลความประพฤติดังกล่าวอย่างเคร่งครัดและยังก่อปัญหาเพิ่มเติมให้กับเจ้าหน้าที่ของไทยในการจัดการปัญหามลภาวะทะเลซึ่งยังขาดกฎหมายภายในที่ชัดเจนมารองรับ จึงสมควรศึกษาและทำข้อเสนอแนะต่อไปในการวิจัยในเรื่องนี้

บรรณานุกรมคัดสรร

ภาษาไทย

เอกสาร

กระทรวงการต่างประเทศ, กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย, สนธิสัญญาและความตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ. หนังสือชุดประมวลสนธิสัญญา

กระทรวงการต่างประเทศ, กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย, คำแปลตัวบทและภาคผนวกของอนุสัญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 พ.ศ.2537

กระทรวงการต่างประเทศ, กรมสารนิเทศ, ข่าวสารนิเทศ(Press Release)

ราชกิจจานุเบกษา

นาวาเอกศิริวัฒน์ ชนะแพทย์, ความตกลงเกี่ยวกับเขตทางทะเลของประเทศไทย กองพระธรรมนูญ, กรมสารบรรณทหารเรือ, พ.ศ.2536

หนังสือ

กรมประมง, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง “ประกาศรัศมีน้ำชนิดพันธุ์ที่เคลื่อนย้ายถิ่นที่อยู่ระหว่างเขตทางทะเลและที่อพยพย้ายถิ่นไกล”, ณ ห้องประชุมอานนท์ กรมประมง, กรุงเทพมหานคร, วันที่ 26, 27 กรกฎาคม พ.ศ.2539

กองโบราณคดี กรมศิลปากร, โบราณคดีสี่คราม, เอกสารกองโบราณคดีหมายเลข 13/2531

กองพระธรรมนูญ กรมสารบรรณทหารเรือ, เอกสารประกอบการประชุมและสัมมนาทางวิชาการของนายทหารพระธรรมนูญในกองทัพเรือ ครั้งที่ 10 เรื่องปัญหาทางกฎหมายในการป้องกันและจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมัน, 29 มีนาคม 2539

กอบชัย เจริญวิมลกุล, เขตเศรษฐกิจจำเพาะในส่วนที่เกี่ยวกับประมง: กรณีศึกษาไทย - มาเลเซีย, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ.2531

พอ.บัลลังก์ เขมะสุนทร, แนวพรมแดนกับความมั่นคงของชาติ, วิทยานิพนธ์ของวิทยาลัยการทัพบก, ชุดที่ 15, พ.ศ.2515

ประจิตต์ โรจนพฤกษ์, เขตเศรษฐกิจจำเพาะ, เอกสารวิจัยส่วนบุคคลวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, กรุงเทพมหานคร, 2525

พรพ พ่อมพิทยา, หลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยเขตต่อเนื่อง: วิเคราะห์ปัญหาเขตอำนาจของ ราชอาณาจักร, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ.2533

วศิน ชีรเวชญาณ, การแบ่งอาณาเขตทางทะเลระหว่างประเทศไทยกับประเทศใกล้เคียง, วิทยานิพนธ์ มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2520

ดร.วิสูตร ตูยานนท์, การนำเอากฎหมายระหว่างประเทศมาใช้บังคับในราชอาณาจักรไทย, กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย, กระทรวงการต่างประเทศ, พ.ศ.2536

ศูนย์พัฒนาการประมงแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, อนาคตประมงไทย ผลการสัมมนาว่าสมาคมการค้าปลาทูและภาคเอกชน, พ.ศ.2530

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ และคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และโครงการกฎหมายทะเลแห่งเอเชียอาคเนย์(SEAPOL), เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง “กฎหมายทะเลฉบับใหม่กับอนาคตเศรษฐกิจไทย”, วันที่ 24 มกราคม พ.ศ.2538

สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม, ชายฝั่ง ทะเลไทย, พ.ศ.2538

บทความ

กุลรัตน์ สัมยัง, “พัฒนาลุ่มแม่น้ำโขง หยุด! การสูญเสียแผ่นดินไทย”, มติชนรายวัน, 24 มีนาคม 2538, หน้า 29

ดร.เกรียงศักดิ์ กิตติชัยเสรี, “การบังคับใช้กฎหมายในเขตที่ไทยอ้างสิทธิทับซ้อนกับประเทศจีน”, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง “กฎหมายทะเลฉบับใหม่กับอนาคตเศรษฐกิจไทย”, พ.ศ.2538 หน้า 47 - 62

ชจรศักดิ์ เวชชการวัณย์, “การประมงนอกน่านน้ำไทย” ใน อนาคตประมงไทย, ศูนย์พัฒนาการประมงแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, พ.ศ.2530, หน้า 405 - 445

ดร.ชุมพร บัจจุสานนท์, “มติทางกฎหมายเกี่ยวกับข้อพิพาททางเขตแดน”, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องปัญหาทางกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งเกิดจากการกำหนดเขตทางทะเล, คณะนิติศาสตร์ ธรรมศาสตร์ พ.ศ.2529, 45 หน้า

ดร.ชุมพร บัจจุสานนท์, “กฎหมายทะเลเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะ: กฎหมายเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศอินโดนีเซีย ,ประเทศมาเลเซีย: ผลกระทบต่อประเทศไทย”, วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 4, ปีที่ 18, พ.ศ.2531

นอ.ถนอม เจริญลาภ, “ปัญหาเขตแดนทางทะเลของประเทศไทย”, วิทยาลัยการทัพเรือ, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องปัญหาทางกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งเกิดจากการกำหนดเขตทางทะเล คณะนิติศาสตร์ ธรรมศาสตร์ พ.ศ.2529, 30 หน้า

นอ.ถนอม เจริญลาภ, “อาณาเขตทางทะเลระหว่างประเทศไทยกับสหภาพพม่า”, นาวิกศาสตร์, เล่ม 8, ปีที่ 61 หน้า 2

พลเรือโท ถนอม เจริญลาภ, “กฎหมายทะเลใหม่ ทะเลไทยถูกปิดล้อม”, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง เขตเศรษฐกิจจำเพาะกับอุตสาหกรรมประมงไทย, โดย ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศและกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย, วังสราญรมย์, 12 มกราคม พ.ศ.2539, หน้า 1 - 5

บุญเลิศ ผาสุก, “ประชากรของสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่เคลื่อนย้ายถิ่นอยู่ระหว่างเขตทางทะเล และประชากรของสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่อพยพย้ายถิ่นไกล”, ใน เอกสารประกอบการสัมมนา โดยกรมประมงเรื่อง “ประชากรสัตว์น้ำชนิดพันธุ์ที่เคลื่อนย้ายถิ่นที่อยู่ระหว่างเขตทางทะเลและที่อพยพย้ายถิ่นไกล” พ.ศ.2539, หน้า 6 - 27

ดร.สมิต ธรรมเชื้อ, "หลักกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายไทย และปัญหาของไทยที่เกี่ยวข้องกับ ไหล่ทวีปและเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ในเรื่องสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรที่มีชีวิต", เอกสารประกอบการ สัมมนาเรื่อง กฎหมายทะเลใหม่กับอนาคตเศรษฐกิจไทย, พ.ศ.2538, หน้า 63 - 97

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, "ดาวเทียมสำรวจ 3 เกาะพิพาทไทย - พม่า เกาะกลาม - คัง - ชี้นก", มติชนรายวัน, 26 ธันวาคม 2536, หน้า 10

ภาษาต่างประเทศ

Documents

A Collection of International Concessions and Related Instruments, Fishers Contemporary Series, vol.6, 1976, Oceana Publications, Inc., London, Rome, New York.

Division for Ocean Affairs and the Law of Sea Office. Office of Legal Affairs, Law of the Sea Bulletin. United Nations, New York.

HOHMANN Harald, Basic Documents of International Environmental Law, Graham & Trotman, London, 1992

Office for Ocean Affairs and the Law of the Sea, Maritime Boundary Agreements (1970 - 1984), United Nations Documents, New York, 1987

Office of the Special Representative of the Secretary-General for the Law of the Sea, Multilateral Treaties Relevant to the United Nations Conventions on the Law of Sea, United Nations, New York, 1985.

United Nations, National Legislative Series, United Nations Documents, New York.

United Nations, UNCLOS III Official Records, New York.

Books

BARDONNET D. et VIRALLY M., Le Nouveau Droit International de la Mer., Pédone, Paris, 1983

BIRNIE Patricia W., BOYLE Alain E., International Law and the Environment, Claredon Press, Oxford, 1992.

BLAKE Gerald H.(editor), Maritime Boundaries. World Boundaries. vol.5, Routledge, London, 1994.

BLAKE Gerald H., HILDESLEY William J., PRATT Martin A., RIDLEY Rebecca J., SCHOFIELD Clive H.(editors), The Peaceful Management of Transboundary Resources, Graham & Trotman / Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1995

BOWETT D.W., The Legal Regime of Island in International Law, Oceana Publication Inc., 1978

BROWN E.D., Sea-Bed Energy and Minerals: The International Legal Regime, Volume 1. The Continental Shelf, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1992.

BUCHHOLZ Hanns J., Law of the Sea Zone in the Pacific Oceans, Institute of Asian Affairs, 1987

BURKE William T., The New International Law of Fisheries. UNCLOS 1982 and Beyond., Clarendon Press, Oxford, 1994.

CHAK Sarin, La Frontière Khmero- Thaïlandaise, Thèse, Paris, 1966

CHARNEY Jonathan I. and ALEXANDER Lewis M. (editors), International Maritime Boundaries, 2 Volumes, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1993

COMBACAU Jean, Le Droit International la Mer, Presses Universitaires de France, Paris, 1985

COMBACAU J., THIERRY H., SUR S. VALLEE C., Droit International Public, éditons Montchréstien, Paris, 1986.

Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea. Offiec of Legal Affairs, The Law of the Sea. Definition of the Continental Shelf, United Nations, New York, 1993.

DUPUY R.J., VIGNES D., Traité du Nouveau Droit de la Mer, Economica, Paris, 1985

EARNEY, Fillmore C.F., Marine Mineral Resources, Ocean / Management and Policy, 1990

F.A.O., Essays in memory of Jean CARROZ, The Law of the Sea, Rome, 1987

FU Kuen-Chen, Equitable Ocean Boundary Delimitation, 123 Information Company, Taiwan, 1989

HARRIS D.J., Cases and Material on International Law, 4th Edition, Sweet & Maxwell, London, 1991

IBA Section on Energy & Natural Resources Law (editor), Energy Law'90, 1990, และ Energy and Resources Law'92, 1992, Graham & Trotman and International Bar Association. Boston.

JENNINGS Sir Robert and WATTS Sir Arthur, Oppenheim's International Law, 9th edition, Longman, Great Britain, 1992

JOHNSTON Douglas M. GOLD Edar, TANGSUBKUL, Phiphat (editors) , International Symposium on the New Law of the Sea in Southeast Asia. Developing Effects and Regional Approaches, Dalhousie, Ocean Studies Programme, 1983

KHIM M.Y., Le Cambodge et le Problème de l' Extension des Espaces Maritimes dans le Golfe de Thaïlande, Thèse pour le Doctorat d' Etat en Droit, Université Paris II, 1973

O 'CONNELL D.P. (edited by SHEARER I.A., The International Law of the Sea (2 vols); Clarendon Press, Oxford 1982 and 1984.

KNIGHT H. GARY, Consequences of Non-Agreement at the Third U.N. Law of the Sea Conference. Report of the Working Group of Technical Issues in the Law of the Sea. West Publishing Company, 1976

KISS Alexandre, Droit International de l' Environnement, Pedone, Paris, 1989

KITTICHAISAREE K., The Law of the Sea and Maritime Boundary Delimitation in Southeast Asia, Oxford University Press, Oxford, 1987.

LUCCHINI Laurent, VOELCKEL Michel, Droit de la Mer, Tme 2, Volume 2, Navigation et Pêche, A. Pédone, Paris, 1996.

MANIN Philippe, Droit International Public, Masson, Paris 1979

MARTIN A., L. Estoppel en Droit International Public, Pedone, Paris, 1979.

MATICS Kathleen I. and McDORMAN Ted L, (editors), SEAPOL International Workshop on Challenges to Fishery Policy and Diplomacy in South-East Asia, SEAPOL, Bangkok, 1993

MATICS Kathleen I. and McDORMAN Ted L. (editors), Selected Papers in Commemoration of the Entry into Force of the UN Convention on the Law of the Sea, SEAPOL, Bangkok, 1994

MENG Ng Shui, Oil Discovery and Technical Change in Southeast Asia: The Oil System in Southeast Asia, A Preliminary Survey, Field Report Series, No,8, Institute of Southeast Asian Studies, 1975

NORDQUIST Myron H., United Nations Convention on the Law of the Sea 1982. A Commentary. Center for Oceans Law and Policy, Volume I, 1985, vol.IV., 1991, Martinus Nijhoff Publishers

NORODOM Ranariddh, Les Limites du Domaine Maritime du Combodge, Thèse pour le Doctorat d'Etat en Droit, Université d'Aix-Marseille, 1976

OUDE ELFERINK Alex G., The Law of Maritime Boundary Delimitation: A Case Study of the Russian Federation, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1994

Regional Office for Asia and the Pacific (RAPA), Socio-Economic Issues in Coastal Fisheries Management, FAO, Bangkok, 1994

SEAPOL, Tri-Regional Conference on Current Issues in Ocean Law Policy and Management: Southeast Asia, North Pacific and Southeast Pacific. Bangkok, December 13 - 16, 1994.

Société Française pour le Droit International, Perspectives du droit de la mer à l'issue de la 3e Conférence des Nations Unies, Pédone, Paris, 1984

TANGSUBKUL Phiphat, ASEAN and the Law of the Sea, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, 1982

TANJA Garald J., The Legal Determination of International Maritime Boundaries. The Progressive Development of Continental Shelf EEZ and EEZ Law, Kluwer Law and Taxation Publishers, the Hague, 1990

TAVERN Bernard, An Introduction to the Regulation of the Petroleum Industry Laws. Contracts and Conventions, Graham & Trotman / Martinus Nijhoff Publishers, London, Boston, 1994

TORELL Magnus, Thai Fisheries and Fishing Industries. Its Development and Prospects with regard to the 1982 UN Law of the Sea Convention, SEAPOL. Studies No.2.

VASCIANNIE S.C., Land-Locked and Geographically Disadvantaged States in the International Law of the Sea, Clarendon Press, Oxford, 1990.

VIRALLY Michel (Melanges), Le Droit International au Service de la Paix, de la Justice et du Développement, Pédone, Paris. 1991

WANG James C.F., Handbook on Ocean Politics and Law, New York, Greenwood Press, 1992

WEIL Prosper, Perspectives du Droit de la Delimitation Maritime, Pedone, Paris, 1988.

Articles

ANDERSON D.H., "The straddling stocks agreement of 1995 - An initial assessment", International and Comparative Law Quarterly - ICLQ, 1995, pp. 463 - 475

CAFLISCH L., "Submarine Antiquities and the International Law of the Sea", Netherlands Yearbook of International Law, 1982, pp. 3 - 32

ASANTE Samuel K.B., "Restructuring Transnational Mineral Agreements", American Journal of International Law - AJIL 1973, pp. 335 - 371

BARDONNET Daniel, "Frontières terrestres et frontières maritimes", Annuaire Français de Droit International - A.F.D.I. 1989, pp. 1 - 65

BARDONNET Daniel, "les faits postérieurs a la date critique dans les différends territoriaux et frontaliers", in Le Droit International au Service de la Paix, de la Justice et du Développement (Mélanges Michel VIRALLY), 1991, pp. 53 - 78

BOULOS A.J., "Mutuality of Interest between Companies and Government - Myth or Fact", in Energy Law'90 1990, pp. 3 - 31

BUNDY Rodman R., "Natural Resource Development (Oil and Gas) and Boundary Disputes", in The Peaceful Management of Transboundary Resources, 1995, pp. 23 - 40

CAFLISCH L., "La délimitation des espaces entre Etats dont les côtes se font face ou sont adjacentes", in Traité du Nouveau Droit de la Mer, 1985, pp. 374 - 440

CARROZ Jean, "Les Problèmes de la Pêche dans la Convention sur le Droit de la Mer et La Pratique des Etats", in Le Nouveau Droit International de la Mer, 1983, pp. 177 - 229

CARVER Jeremy P., "Ownership of Resources Across International Boundaries, The Triangle Squared", in Energy and Resources Law'92, 1992, pp. 597 -613

CHARNEY Jonathan I., "Progress in International Maritime Boundary Delimitation Law", American Journal of International Law, 1994, pp. 227 - 256.

CHAROENVIMOLKUL Kobchai, "Unilateral Act as a New Source of International Law", ในวารสารนิติศาสตร์ พ.ศ.2533, หน้า 299 - 237

COGAN Jr.John P., CULOTTA Kenneth s., "Ownership of Resources Across International Boundaries, The Eternal Triangle from a Texas Perspective", in Energy and Resources Law'92, 1992, pp. 614 - 626

DAY Douglas, "Managing Transboudary Fish Stocks, Lessons from the North Atlantic, in Maritime Boundaries, World Boundaries, 1994. p. 103 - 126

DEJEANT-PONS Maguelonne, "les Conventions du Programme des Nations Unies pour L' environnement relatives aux mers régionales", AFDI 1987, pp. 689 - 718

DJALAL Hasjim, "Fisheries Disputes and Their Impact on Contemporary International Law and Policies in South-East Asia: Evolution in the Law of the Sea", in SEAPOL

International Workshop on Challenges to Fishery Policy and Diplomacy in South-East Asia, 1993, pp. 83 - 98

DOUAY Claude, "Le Droit de la Mer et la Préservation du milieu marin", in le Nouveau Droit International de la Mer, 1983, pp. 321 - 267

DOUAY Claude, "Les Sanction en matière de Pollution dans la Zone Economique Exclusive", in Perspectives du Droit de la Mer à l' issue de la 3e Conférence des Nations Unies, 1984, pp. 210 - 223

DUPUY R.J., "La mer sous compétence nationale", in Traité du Nouveau Droit de la Mer, 1985, pp. 219 - 273

FABRIKANT Robert, "Production Sharing Contracts in The Indonesian Petroleum Industry", Harvard International Law Journal, 1975, pp. 303 - 351

Goy R., "Les Sources du Droit et La Convention: Droit Conventionel et Droit Coutumier", in Perspectives du droit de la mer à l' issue de la 3e Conférence des Nations Unies, 1984, pp. 3 - 56

GROS Andre, "La Conférence des Nations Unies sur le Droit de la Mer", Les Affaires Etrangères 1959, pp. 384 - 404.

GUERARI Habib, " L' accord du 4 août 1995 sur les stocks chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs", Revue Générale du Droit International Public - RGDIP, 1995, pp. 367 - 390.

HAO Pham, "An Overview of the Law of the Sea: Implications for Viet Nam", in Selected Papers in Commemoration of the Entry into Force of the UN Convention on the Law of the Sea, SEAPOL, 1994, p. 88 - 112

HAYASHI M.. "The Role of the United Nations on Managing the World's Fisheries", in The Peaceful Management of Transboundary Resources, 1995, pp. 373 - 393.

KOSITCHOTETHANA Boonsong, "Malaysian - Thai Pact sorts out gas deliveries", Business Post, 1 March 1996.

de LACHARRIERE Guy, " La Réforme du Droit de La Mer et le Rôle de la Conférence des Nations Unies", in Le Nouveau Droit de la Mer, 1983, pp. 1 - 35

LAGONI R., "Oil and Gas Deposits Across National Frontier", AJIL, 1979, pp.215 - 243

LEBEN C., "les modes de coopération entre pays en développement et entreprises multinationales dans le secteur de la production des matières premières", Journal du Droit International 1980, pp. 539 - 604.

MACK Julie R., "International Fisheries Management: How the U.N. Conference on Straddling and Highly Migratory Fish Stocks Changes the Law of the Fishing on the High Seas", California Western International Law Journal, 1995, pp. 313 - 333

McDORMAN Ted L., "The Impact of International Trade Ideology on Fishing and Shipping", in SEAPOL Tri - Regional Conference on Current Issues in Ocean Law, Policy and Management: Southeast Asia, North Pacific and Southeast Pacific, 1994, 13 p.

MESEGUER Jose Luis, "Le régime juridique de l' exploitation de stocks communs de poissons au delà des 200 miles", AFDI 1992, pp. 885 - 899.

MIYOSHI M., "The Basic Concept of Joint Development of Hydrocarbon Resources on the Continental Shelf", International Journal of Estuarine and Coastal Law, 1988, pp. 10 - 11

NANDAN S.N., "The Exclusive Economic Zone; A Historical Perspective", in Essay in memory of Jean CARROZ, the Law of the Sea, 1987, pp. 172 - 188

PHASUK Boonlert, "Trends in National Fishery Management, Policies and Practice: The Case of Thailand", in SEAPOL International Workshop on Challenges to Fishery Policy and Diplomacy in South-East Asia, 1993 pp. 37 - 44

ONG David, "South-East Asian Practice on the Joint Development of Offshore Oil and Gas Deposits", in The Peaceful Management of Transboundary Resources, 1995, pp. 77 - 96

REYNOLDS Thomas A., "Delimitation, Exploitation and Allocation of Transboundary Oil and Gas Deposits between Nation-States", ILSA Journal of International and Comparative Law, 1995, pp. 135 - 170

ROBSON Charles, "Transboundary Petroleum Reservoir: Legal Issues and Solutions", in The Peaceful Management of Transboundary Resources, 1995, pp. 3 - 21

RUANGSUVAN Charu-Udom, "The Development of Offshore Mineral Resources in Thailand", in International Symposium on the New Law of the Sea in Southeast Asia. Developmental Effects and Regional Approaches, 1983, pp. 82 - 89

SAND P.H. "The Rise of Regional Agreements for Marine Environment Protection", in Essays in Memory of Jean CARROZ, The Law of the Sea, 1987, pp. 233 - 266

SAVINI Michel, "La réglementation de la pêche en haute mer par l'Assemblée Générale des Nations Unies (A propos de la résolution 44/225 sur les grands filets maillants dérivants", A.F.D.I. 1990, pp. 777 - 817

Ambassador Sompong SUCHARITKUL, " A Synthesis of Thailand's Positions in the Light of the New Law of the Sea", ในเอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง "กฎหมายทะเลฉบับใหม่กับอนาคตเศรษฐกิจไทย", พ.ศ.2538, หน้า 11 - 46

TANGSUBKUL P. LAI F., "Possible Effects of the Law of the Sea on Development in Southeast Asia" in International Symposium on the New Law of the Sea in Southeast Asia. Developmental Effects and Regional Approaches, 1983, pp. 197 - 217

TOWNSEND-GAULT Ian, STOU MONT, William G., "Offshore Petroleum Joint Development Arrangements: Functional Instrument? Compromise? Obligation? in The Peaceful Mangement of Transboundary Resources, 1995, pp. 51 - 76

TREVES Tullio, "Reflexions sur quelques conséquences de l' entrée en vigueur de la convention sur le droit de la mer", A.F.D.L 1994, pp. 850 - 863

VALENCIA Mark J., MIYOSHI Masahiro, "Southeast Asian Seas: Joint Development of Hydrocarbons in Overlapping Claim Areas?", Ocean Development andl International Law,, 1986, pp. 211 - 254

VALLEE Charles, "Le droit des espaces maritimes", in Droit International Public, edition Montchrestien, 1986, pp. 355 - 424

ภาคผนวก

๑. กฎหมายภายในเกี่ยวกับเขตทางทะเล

๑.๑ อำนาจอธิปไตย เสาแธง และน่านน้ำภายใน:

- ก ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องอ่าวไทยตอนใน (รจ. เล่ม ๗๖ ตอนที่ ๕๑ วันที่ ๒๖ ก.ย. ๒๕๐๒)
- ข ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องเส้นฐานตรง และน่านน้ำภายในของประเทศไทย (รจ. เล่ม ๘๗ ตอนที่ ๕๒ วันที่ ๑๒ มิ.ย. ๒๕๑๓)
- ค ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องเส้นฐานตรง และน่านน้ำภายในของ ประเทศไทยบริเวณที่สี่ (รจ. เล่ม ๑๐๔ ตอนที่ ๔๘ วันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๓๕)
- ง ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องเส้นฐานตรง และน่านน้ำภายในของ ประเทศไทย ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๖) (รจ. เล่ม ๑๑๐ ตอนที่ ๑๘ วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖)

๑.๒ ทะเลอาณาเขต:

- ประกาศ กำหนดความกว้างของทะเลอาณาเขตของประเทศไทย (รจ. เล่ม ๘๓ ตอนที่ ๔๒ วันที่ ๑๘ ต.ค. ๒๕๐๔)

๑.๓ เขตต่อเนื่อง:

- ประกาศ เขตต่อเนื่องของราชอาณาจักรไทย (รจ. เล่ม ๑๑๒ ตอนที่ ๖๔ ง วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๓๘)

๑.๔ เขตไหล่ทวีป:

- ประกาศ กำหนดเขตไหล่ทวีปของประเทศไทยด้านอ่าวไทย (รจ. เล่ม ๙๐ ตอนที่ ๖๐ วันที่ ๑ มิ.ย. ๒๕๑๖)

๑.๕ เขตเศรษฐกิจจำเพาะ:

- ก ประกาศ เขตเศรษฐกิจจำเพาะของราชอาณาจักรไทย (รจ. เล่ม ๙๘ ตอนที่ ๓๐ วันที่ ๒๕ ก.พ. ๒๕๒๔)
- ข ประกาศ พระบรมราชโองการกำหนดเขตเศรษฐกิจจำเพาะของราชอาณาจักรไทยด้านอ่าวไทย ส่วนที่ประชิดกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศมาเลเซีย ลงวันที่ ๑๖ ก.พ. ๓๑ (รจ. เล่ม ๑๐๕ ตอนที่ ๒๗ วันที่ ๑๘ ก.พ. ๒๕๓๑)
- ค ประกาศ เขตเศรษฐกิจจำเพาะของราชอาณาจักรไทย ด้านทะเลอันดามัน (รจ. เล่ม ๑๐๕ ตอนที่ ๑๒๐ วันที่ ๒๖ ก.ค. ๒๕๓๑)

๒. ความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับเขตทางทะเลและการแบ่งเขตทางทะเลของไทยกับเพื่อนบ้าน

๒.๑ ความตกลงระหว่างประเทศระดับพหุภาคีเกี่ยวกับกฎหมายทะเลและเขตทางทะเล:

ประกาศ เรื่องใช้ออนุสัญญากรุงเจนีวา ว่าด้วยกฎหมายทะเล (รจ. เล่ม ๘๖ ตอนที่ ๔๔ วันที่ ๒๐ พ.ค. ๒๕๑๒)

คำแปล

อนุสัญญาด้วยทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง

รัฐภาคีแห่งอนุสัญญานี้

ได้ตกลงกันดังต่อไปนี้

ภาค ๑

ทะเลอาณาเขต

ตอน ๑ บททั่วไป

ข้อ ๑

๑. อำนาจอธิปไตยของรัฐขยายต่อไป จากอาณาเขตพื้นดิน และน่านน้ำภายในของรัฐจนถึงแนวทะเลประชิดชายฝั่งของตนซึ่งเรียกว่า ทะเลอาณาเขต

๒. อำนาจอธิปไตยนี้ ให้ใช้ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติของข้อเหล่านี้และหลักเกณฑ์อื่นๆของกฎหมายระหว่างประเทศ

ข้อ ๒

อำนาจอธิปไตยของรัฐชายฝั่งขยายไปถึงห้วงอากาศเหนือทะเลอาณาเขตตลอดจนพื้นดินท้องทะเล และดินใต้ผิวดินของทะเลอาณาเขต

ตอน ๒ ขอบเขตของทะเลอาณาเขต

ข้อ ๓

เว้นแต่ในกรณีที่ได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในข้อเหล่านี้ เส้นฐานตามปกติสำหรับวัดความกว้างของทะเลอาณาเขต ได้แก่แนวน้ำลดตลอดฝั่งทะเลตามที่ได้หมายไว้ในแผนที่ซึ่งใช้มาตราส่วนขนาดใหญ่ที่รัฐชายฝั่งยอมรับนับถือเป็นทางการ

ข้อ ๔

๑. ในท้องถิ่นแนวฝั่งทะเลเว้าแหว่ง และตัดลึกเข้ามาหรือถ้ามีเกาะเป็นแนวตามฝั่งทะเลในบริเวณที่ใกล้เคียงติดต่อกัน วิธีการลากเส้นฐานตรงเชื่อมจุดที่เหมาะสมอาจนำมาใช้ในการลากเส้นฐานสำหรับวัดความกว้างของทะเลอาณาเขตก็ได้

๒. การลากเส้นฐานเช่นว่านั้นจะต้องไม่หักเหไปจากแนวฝั่งทะเลโดยทั่วไปจนเกินสมควร และบริเวณทะเลซึ่งอยู่ภายในเส้นต้องมีความสัมพันธ์กับผืนแผ่นดินอย่างใกล้ชิดเพียงพอที่จะให้อยู่ภายในระบบน้ำภายในได้

๓. เส้นฐานจะต้องไม่ลากไปยังและมาจากพื้นที่ที่อยู่เหนือระดับน้ำขณะน้ำลดวันแต่จะได้สร้างประการหรือสิ่งก่อสร้างที่คล้ายคลึงกันซึ่งอยู่เหนือระดับน้ำทะเลอย่างถาวรไว้บนที่นั้น

๔. ในกรณีที่วิธีลากเส้นฐานตรงตามบทแห่งวรรค ๑ ได้การกำหนดเส้นฐานในแต่ละกรณี อาจกระทำโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เป็นลักษณะพิเศษเฉพาะสำหรับภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง ซึ่งความเป็นจริงและความสำคัญของผลประโยชน์นั้น มีหลักฐานเห็นได้ชัดแจ้งจากการปฏิบัติที่มีมาเป็นเวลานาน

๕. ระบบเส้นฐานตรงนั้น รัฐมีอาจนำมาใช้ในงานที่จะปิดกั้นทะเลอาณาเขตของอีกรัฐหนึ่งจากทะเลหลวงได้

๖. รัฐชายฝั่งต้องแสดงเส้นฐานตรงไว้ให้ชัดแจ้งบนแผนที่และจะต้องโฆษณาให้ทราบตามสมควร

ข้อ ๕

๑. น่านน้ำทางด้านแผ่นดินของเส้นฐานแห่งทะเลอาณาเขตประกอบเป็นส่วนหนึ่งของน่านน้ำภายในของรัฐ

๒. ในกรณีที่การกำหนดเส้นฐานตรงตามข้อ ๔ มีผลเป็นการรวมบริเวณซึ่งเดิมเคยถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของทะเลอาณาเขต หรือของทะเลหลวง เข้าไว้เป็นน่านน้ำภายใน สิทธิในการผ่านโดยสุจริตดังที่บัญญัติไว้ในข้อ ๑๔ ถึง ข้อ ๒๓ จะคงมีอยู่ในน่านน้ำเหล่านั้น

ข้อ ๖

ขอบเขตด้านนอกของทะเลอาณาเขตได้แก่ เส้นซึ่งทุก ๆ จุดมีระยะห่างจากจุดที่ใกล้ที่สุดของเส้นฐานเป็นระยะเท่ากับความกว้างของทะเลอาณาเขต

ข้อ ๗

๑. ข้อนี้กล่าวถึงเฉพาะอ่าวซึ่งฝั่งทะเลเป็นของรัฐรัฐเดียว

๒. เพื่อความมุ่งประสงค์ของข้อเหล่านี้ อ่าวคือส่วนเว้าที่เห็นได้ชัด ซึ่งส่วนที่เว้าเข้ามาได้สัดส่วนกับความกว้างของปากอ่าวจนทำให้มีน่านน้ำที่ล้อมรอบด้วยแผ่นดิน และมีได้ประกอบเป็นแต่เพียงความโค้งของฝั่งทะเล อย่างไรก็ตาม มีให้ถือส่วนเว้าเป็นอ่าว เว้นแต่พื้นที่ของส่วนเว้าจะกว้างเท่ากับหรือกว้างกว่าพื้นที่ครึ่งวงกลมซึ่งมีเส้นผ่าศูนย์กลางเป็นเส้นที่ลากพาดปากทางเข้าของส่วนเว้านั้น

๓. เพื่อความมุ่งประสงค์ในการวัด พื้นที่ของส่วนเว้าได้แก่พื้นที่ซึ่งอยู่ระหว่างแนวน้ำลดรอบฝั่งของส่วนเว้า และเส้นซึ่งเชื่อมแนวน้ำลดของจุดทางเข้าตามธรรมชาติของส่วนเว้านั้น ในกรณีที่ส่วนเว้ามีปากทางเข้ามากกว่าหนึ่งแห่งเนื่องจากมีเกาะอยู่ ให้ลากรูปครึ่งวงกลมบนเส้นซึ่งยาวเท่ากับผลรวมของความยาวของเส้นที่ลากพาดปากทางเข้าต่าง ๆ นั้น เกาะภายในส่วนเว้าให้ถือรวมเสมือนเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่ของส่วนเว้า

๔. ถ้าระยะห่างระหว่างแนวน้ำลดของจุดทางเข้าตามธรรมชาติของอ่าวไม่เกินยี่สิบสี่ไมล์ อาจลากเส้นปิดระหว่างแนวน้ำลดทั้งสองนี้ได้ และน่านน้ำที่ถูกปิดกั้นอยู่ภายในเส้นนี้ให้ถือว่าเป็นน่านน้ำภายใน

๕. ในกรณีที่ระยะห่างระหว่างแนวน้ำลดของจุดทางเข้าตามธรรมชาติของอ่าวเกินกว่ายี่สิบสี่ไมล์ ให้ลากเส้นฐานตรงยาวยี่สิบสี่ไมล์ภายในอ่าวในทำนองที่จะปิดกั้นพื้นที่น้ำอย่างมากที่สุดเท่าที่สามารถทำได้ด้วยเส้นที่มีความยาวเช่นนั้น

๖. บทข้างต้นจะไม่ใช้บังคับแก่อ่าวที่เรียกว่า “ประวัติศาสตร์” หรือในกรณีใดที่ใช้ระบบเส้นฐานตรงดังที่ได้บัญญัติไว้ในข้อ ๔ ได้

ข้อ ๘

เพื่อความมุ่งประสงค์ในการกำหนดเขตทะเลอาณาเขต สิ่งก่อสร้างถาวรตอนนอกสุดของท่าเรือซึ่งเป็นส่วนอันแยกออกมิได้ของระบบท่าเรือ จะถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของฝั่งทะเล

ข้อ ๙

ที่ทอดซึ่งตามปกติใช้สำหรับการขนสินค้าลงเรือ การขนสินค้าขึ้นจากเรือ และการทอดสมอของเรือ และซึ่งถ้าไม่เช่นนั้นแล้ว ย่อมตั้งอยู่ภายนอกขอบเขตด้านนอกของทะเลอาณาเขตทั้งหมดหรือเพียงบางส่วน ให้รวมอยู่ในทะเลอาณาเขตรัฐชายฝั่งต้องกำหนดที่ทอดเช่นนั้นไว้ให้ชัดแจ้ง และแสดงไว้บนแผนที่พร้อมด้วยเขตที่ทอดนั้น และจะต้องโฆษณาให้ทราบตามสมควร

ข้อ ๑๐

๑. เกาะ ได้แก่พื้นที่ดินที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ ล้อมรอบด้วยน้ำ และอยู่เหนือระดับน้ำขณะน้ำขึ้น

๒. การวัดทะเลอาณาเขตของเกาะ ให้เป็นไปตามบทแห่งข้อเหล่านี้

ข้อ ๑๑

๑. พื้นที่ที่อยู่เหนือระดับน้ำขณะน้ำลด ได้แก่พื้นที่ดินที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติซึ่งล้อมรอบด้วยน้ำและอยู่เหนือระดับน้ำขณะน้ำลด แต่จมอยู่ใต้ระดับน้ำขณะน้ำขึ้น ในกรณีที่พื้นที่ที่อยู่เหนือระดับน้ำขณะน้ำลดทั้งหมดหรือบาง

ส่วนตั้งอยู่ในระยะห่างจากผืนแผ่นดิน หรือเกาะ ไม่เกินความกว้างของทะเลอาณาเขต แนวน้ำลัดของพื้นที่เช่นนั้น
นั้นอาจใช้เป็นเส้นฐานสำหรับวัดความกว้างของทะเลอาณาเขตก็ได้

๒. ในกรณีที่พื้นที่ที่อยู่เหนือระดับน้ำขณะน้ำลัดทั้งหมดตั้งอยู่ในระยะห่างจากผืนแผ่นดินหรือเกาะเกินกว่า
ความกว้างของทะเลอาณาเขต พื้นที่นั้นย่อมไม่มีทะเลอาณาเขตของตนเอง

ข้อ ๑๒

๑. ในกรณีที่ฝั่งทะเลของรัฐสองรัฐอยู่ตรงข้ามหรือประชิดกัน ถ้าไม่มีความตกลงระหว่างกันเป็นอย่างอื่น รัฐ
ใดรัฐหนึ่งของทั้งสองรัฐไม่มีสิทธิที่จะขยายทะเลอาณาเขตของตนเลยเส้นมัธยะ ซึ่งจุดทุกจุดบนเส้นนั้นมีระยะห่าง
เท่ากันจากจุดที่ใกล้ที่สุดบนเส้นฐานซึ่งใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขตของรัฐทั้งสองแต่ละรัฐ อย่างไรก็ตาม มิให้
ใช้บทแห่งวรรคนี้ในกรณีที่เป็นการจำเป็นโดยเหตุแห่งสิทธิทางประวัติศาสตร์ หรือพฤติการณ์พิเศษอย่างอื่นในอัน
ที่จะกำหนดเขตทะเลอาณาเขตของรัฐทั้งสองในทางที่แตกต่างไปจากบทนี้

๒. เส้นกำหนดเขตระหว่างทะเลอาณาเขตของรัฐสองรัฐซึ่งอยู่ตรงข้ามหรือประชิดกัน ให้หมายถึงเส้นแนวนอนที่
ซึ่งใช้มาตราส่วนขนาดใหญ่ที่รัฐชายฝั่งยอมรับนับถือเป็นทางการ

ข้อ ๑๓

ถ้าแม่น้ำไหลลงสู่ทะเลโดยตรง เส้นฐานจะได้แก่เส้นตรงที่ลากพาดปากแม่น้ำระหว่างจุดบนแนวน้ำลัดของฝั่ง
แม่น้ำ

ตอน ๓ สิทธิการผ่านโดยสุจริต

ส่วน ก. หลักเกณฑ์ที่ใช้กับเรือทั้งปวง

ข้อ ๑๔

๑. ภายในบังคับแห่งบทของข้อเหล่านี้ เรือของรัฐทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นรัฐชายฝั่งหรือไม่ก็ตาม จะได้อุปโภค
สิทธิการผ่านโดยสุจริตในทะเลอาณาเขต

๒. การผ่านหมายความว่า การเดินเรือผ่านทะเลอาณาเขต เพื่อความมุ่งประสงค์ที่จะผ่านทะเลอาณาเขตนั้น
โดยไม่เข้าไปในน่านน้ำภายใน หรือที่จะเดินทางไปยังน่านน้ำภายใน หรือที่จะออกไปสู่ทะเลหลวงจากน่านน้ำภายใน

๓. การผ่านย่อมรวมถึงการหยุด และการทอดสมอด้วย แต่เฉพาะเท่าที่การหยุดและการทอดสมอนั้นอาจเกิด
มีขึ้นในการเดินเรือตามปกติ หรือจำเป็นต่อกระทำการโดยเหตุสุดวิสัย หรือทุกข์ภัย

๔. การผ่านจะเป็นโดยสุจริตตราบเท่าที่ไม่เป็นการเสื่อมเสียต่อสันติภาพ ความสงบเรียบร้อย หรือความมั่นคง
ของรัฐชายฝั่ง การผ่านเช่นนั้น จะต้องกระทำโดยสอดคล้องกับบทของข้อเหล่านี้และหลักเกณฑ์อื่น ๆ ของ
กฎหมายระหว่างประเทศ

๕. การผ่านของเรือประมงต่างชาติจะไม่ถือว่าเป็นไปโดยสุจริตถ้าเรือเหล่านี้ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และข้อบังคับซึ่งรัฐชายฝั่งอาจตราขึ้นและประกาศให้ทราบ เพื่อที่จะป้องกันมิให้เรือเหล่านี้ทำการประมงในทะเลอาณาเขต
๖. เรือได้นำจะต้องเดินบนผิวน้ำและแสดงธงของตน

ข้อ ๑๔

๑. รัฐชายฝั่งจะต้องไม่ขัดขวางการผ่านโดยสุจริตในทะเลอาณาเขต
๒. รัฐชายฝั่งจะต้องโฆษณาให้ทราบตามสมควรถึงอันตรายใด ๆ ต่อการเดินเรือที่ตนทราบ ภายในทะเลอาณาเขตของตน

ข้อ ๑๖

๑. รัฐชายฝั่งอาจดำเนินการที่จำเป็นในทะเลอาณาเขตของตนเพื่อป้องกันการผ่านที่ไม่สุจริต
๒. ในกรณีนี้เรือเดินทางไปยังน่านน้ำภายใน รัฐชายฝั่งมีสิทธิที่จะดำเนินการจำเป็น เพื่อป้องกันการฝ่าฝืนใด ๆ ต่อเงื่อนไขในการอนุญาตให้เรือเข้าสู่น่านน้ำเหล่านั้นด้วย
๓. ภายในบังคับแห่งบทของวรรค ๔ รัฐชายฝั่งอาจห้ามการผ่านโดยสุจริตของเรือต่างชาติเป็นการชั่วคราวในบริเวณที่ได้ระบุไว้ในทะเลอาณาเขตของตนโดยมิให้เป็นทางเลือกปฏิบัติระหว่างเรือต่างชาติด้วยกัน หากการห้ามเช่นว่าจำเป็นเพื่อการคุ้มครองความมั่นคงของตน การห้ามเช่นว่านั้นจะมีต่อเมื่อได้ประกาศให้ทราบตามสมควรแล้ว
๔. การห้ามชั่วคราวซึ่งการผ่านโดยสุจริตของเรือต่างชาติผ่านช่องแคบ ซึ่งใช้เพื่อการเดินเรือระหว่างประเทศ ส่วนหนึ่งของทะเลหลวง กับอีกส่วนหนึ่งของทะเลหลวงหรือทะเลอาณาเขตของรัฐต่างประเทศ จะกระทำมิได้

ข้อ ๑๗

เรือต่างชาติที่ใช้สิทธิการผ่านโดยสุจริต จะปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับซึ่งรัฐชายฝั่งได้ตราขึ้นโดยสอดคล้องกับบทของข้อเหล่านี้และหลักเกณฑ์อื่น ๆ ของกฎหมายระหว่างประเทศ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับกฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับการขนส่งและการเดินเรือ

ส่วน ข. หลักเกณฑ์ที่ใช้กับเรือพาณิชย์

ข้อ ๑๘

๑. การเรียกเก็บค่าภาระจากเรือต่างชาติโดยเหตุเพียงการผ่านทะเลอาณาเขตของเรือเหล่านั้น จะกระทำมิได้
๒. ค่าภาระอาจเรียกเก็บจากเรือต่างชาติที่ผ่านทะเลอาณาเขตได้ในฐานะเป็นการชำระค่าบริการเฉพาะอย่างที่ได้ให้แก่เรือเหล่านั้น ค่าภาระเหล่านี้จะเรียกเก็บโดยมิให้เป็นทางเลือกปฏิบัติ

ข้อ ๑๙

๑. อำนาจในการดำเนินคดีอาญาของรัฐบาลฝั่งย่อมไม่อาจใช้บนเรือต่างชาติที่กำลังผ่านทะเลอาณาเขตเพื่อจับกุมบุคคลใด หรือเพื่อดำเนินการสอบสวนใด ๆ เกี่ยวกับอาชญากรรมซึ่งได้กระทำการนั้นในระหว่างการผ่านของเรือ เว้นไว้แต่ในกรณีต่อไปนี้

- (ก) ถ้าผลของอาชญากรรมนั้นขยายไปถึงรัฐบาลฝั่ง หรือ
- (ข) ถ้าอาชญากรรมนั้นเป็นประเภทที่รบกวนต่อสันติภาพของประเทศหรือต่อความสงบเรียบร้อยของทะเลอาณาเขต หรือ
- (ค) ถ้านายเรือหรือกงสุลของประเทศซึ่งเรือนั้นชักธงร้องขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น หรือ
- (ง) ถ้าเป็นการจำเป็นเพื่อการปราบปรามการค้ายาเสพติดให้โทษโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

๒. บทข้างต้นไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิของรัฐบาลฝั่งที่จะดำเนินการใด ๆ ซึ่งกฎหมายของตนอนุญาตเพื่อความมุ่งประสงค์ในการจับกุมหรือการสอบสวนบนเรือต่างชาติซึ่งกำลังผ่านทะเลอาณาเขต หลังจากที่ได้ออกจากน่านน้ำภายในแล้ว

๓. ในกรณีที่ได้บัญญัติไว้ในวรรค ๑ และ ๒ ของข้อนี้ ถ้านายเรือร้องขอ รัฐบาลฝั่งจะแจ้งต่อเจ้าหน้าที่กงสุลของรัฐเจ้าของธงก่อนที่จะดำเนินการใด ๆ และจะให้ความสะดวกในการติดต่อระหว่างเจ้าหน้าที่เช่นนั้นกับคณะลูกเรือของเรือนั้น ในกรณีฉุกเฉินการบอกกล่าวนี้อาจกระทำในขณะที่กำลังดำเนินมาตรการก็ได้

๔. ในการพิจารณาว่า การจับกุมควรจะทำหรือไม่หรือโดยวิธีใด เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะได้คำนึงตามสมควรถึงผลประโยชน์ของการเดินเรือ

๕. รัฐบาลฝั่งมีอาจดำเนินการใด ๆ บนเรือต่างชาติซึ่งกำลังผ่านทะเลอาณาเขตเพื่อจับกุมบุคคลใด หรือเพื่อดำเนินการสอบสวนใด ๆ เกี่ยวกับอาชญากรรมซึ่งได้กระทำก่อนที่เรือได้เข้าสู่ทะเลอาณาเขต ถ้าเรือซึ่งเดินทางมาจากต่างประเทศเพียงแต่ผ่านทะเลอาณาเขตโดยมิได้เข้าไปในน่านน้ำภายใน

ข้อ ๒๐

๑. รัฐบาลฝั่งไม่พึงหยุด หรือเปลี่ยนทางเรือต่างชาติซึ่งกำลังผ่านทะเลอาณาเขตเพื่อความมุ่งประสงค์ที่จะใช้อำนาจในการดำเนินคดีทางแพ่งเกี่ยวกับบุคคลบนเรือ

๒. รัฐบาลฝั่งมีอาจระทำการบังคับคดีต่อ หรือจับกุมเรือเพื่อความมุ่งประสงค์ของการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางแพ่งใด ๆ เว้นไว้แต่ในเรื่องที่เกี่ยวกับข้อผูกพัน หรือหนี้สินซึ่งเรือนั้นได้เข้ารับหรือได้ก่อขึ้นเองในระหว่าง หรือเพื่อความมุ่งประสงค์ของการเดินทางผ่านน่านน้ำของรัฐบาลฝั่ง

๓. บทแห่งวรรคก่อนไม่ทำให้เสื่อมเสียสิทธิของรัฐบาลฝั่งที่จะระทำการบังคับคดีหรือจับกุมเรือต่างประเทศที่อยู่ในทะเลอาณาเขต หรือกำลังผ่านทะเลอาณาเขตหลังจากที่ได้ออกจากน่านน้ำภายในแล้ว เพื่อความมุ่งประสงค์ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางแพ่งใด ๆ ตามกฎหมายของตน

ส่วน ค. หลักเกณฑ์ที่ใช้กับเรือของรัฐบาลนอกจากเรือรบ

ข้อ ๒๑

หลักเกณฑ์ที่กล่าวไว้ในส่วน ก. และข. ให้ใช้กับเรือของรัฐบาลซึ่งใช้เพื่อความมุ่งประสงค์ในทางพาณิชย์ด้วย

ข้อ ๒๒

๑. หลักเกณฑ์ที่กล่าวไว้ในส่วน ก. และในข้อ ๑๘ ให้ใช้กับเรือของรัฐบาลซึ่งใช้เพื่อความมุ่งประสงค์ในทางที่มีใช้การพาณิชย์ด้วย

๒. นอกจากข้อยกเว้นตามที่กล่าวไว้ในบทที่อ้างในวรรคก่อน บทบัญญัติในข้อเหล่านี้ไม่กระทบกระเทือนถึงความคุ้มกันซึ่งเรือเหล่านี้ได้อุปโภคอยู่ตามข้อเหล่านี้หรือหลักเกณฑ์อื่น ๆ ของกฎหมายระหว่างประเทศ

ส่วน ง. หลักเกณฑ์ที่ใช้กับเรือรบ

ข้อ ๒๓

ถ้าเรือรบใดไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับของรัฐบาลซึ่งเกี่ยวกับการผ่านทะเลอาณาเขตและละเลยต่อคำร้องขอใดเพื่อให้ปฏิบัติตามซึ่งได้กระทำต่อเรือนั้น รัฐบาลฝั่งอาจให้เรือรบนั้นออกจากทะเลอาณาเขตได้

ภาค ๒

เขตต่อเนื่อง

ข้อ ๒๔

๑. ในเขตทะเลหลวงซึ่งต่อเนื่องกับทะเลอาณาเขตของตน รัฐบาลฝั่งอาจดำเนินการควบคุมตามที่จำเป็นเพื่อ (ก) ป้องกันการละเมิดข้อบังคับเกี่ยวกับการศุลกากร ราชการ การเข้าเมือง หรือการอนามัยภายในอาณาเขตหรือทะเลอาณาเขตของตน

(ข) ลงโทษการละเมิดข้อบังคับข้างต้นซึ่งได้กระทำภายในอาณาเขต หรือทะเลอาณาเขตของตน

๒. เขตต่อเนื่องมีอาจจะขยายเกินกว่าสิบสองไมล์นับจากเส้นฐานซึ่งใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขต

๓. ในกรณีที่ฝั่งทะเลของรัฐสองรัฐอยู่ตรงข้ามหรือประชิดกัน ถ้าไม่มีความตกลงระหว่างกันเป็นอย่างอื่น รัฐใดรัฐหนึ่งของทั้งสองรัฐไม่มีสิทธิที่จะขยายเขตต่อเนื่องของตนเลยเส้นมัธยะซึ่งจุดทุกจุดบนเส้นนั้นมีระยะห่างเท่ากันจากจุดที่ใกล้ที่สุดบนเส้นฐานซึ่งใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขตของรัฐทั้งสอง

ภาค ๓

บทสุดท้าย

ข้อ ๒๔

บทแห่งอนุสัญญานี้ จะไม่กระทบกระเทือนถึงอนุสัญญา หรือความตกลงระหว่างประเทศอื่นที่ใช้บังคับ อยู่แล้วระหว่างรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาหรือความตกลงเหล่านั้น

ข้อ ๒๖

อนุสัญญานี้จะเปิดให้มีการลงนามโดยรัฐสมาชิกทั้งปวงของสหประชาชาติ หรือของทบวงการชำนัญพิเศษใด ๆ และโดยรัฐอื่นใดที่ได้รับเชิญจากสมัชชาสหประชาชาติให้เข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาจนถึงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๕๘

ข้อ ๒๗

อนุสัญญานี้จะต้องได้รับการสัตยาบัน สัตยาบันสารจะมอบไว้แก่เลขาธิการสหประชาชาติ

ข้อ ๒๘

อนุสัญญานี้จะเปิดให้มีการภาคยานุวัติโดยรัฐใด ๆ ที่อยู่ประเภทหนึ่งประเภทใดที่ได้กล่าวไว้ในข้อ ๒๖ ภาคยานุวัติสารจะมอบไว้แก่เลขาธิการสหประชาชาติ

ข้อ ๒๙

๑. อนุสัญญานี้จะเริ่มใช้บังคับในวันที่สามสิบต่อจากวันมอบสัตยาบันสารหรือภาคยานุวัติสาร ฉบับที่ยี่สิบสองไว้แก่เลขาธิการสหประชาชาติ

๒. สำหรับแต่ละรัฐที่ให้สัตยาบันหรือภาคยานุวัติอนุสัญญานี้ภายหลังการมอบสัตยาบันสารหรือภาคยานุวัติสารฉบับที่ยี่สิบสองแล้ว อนุสัญญานี้จะเริ่มใช้บังคับในวันที่สามสิบหลังจากการมอบสัตยาบันสารหรือภาคยานุวัติสารโดยรัฐเท่านั้น

ข้อ ๓๐

๑. เมื่อสิ้นกำหนดเวลาห้าปีนับจากวันที่อนุสัญญานี้เริ่มใช้บังคับแล้ว ภาคีอนุสัญญาใด ๆ อาจร้องขอให้มีการแก้ไขอนุสัญญานี้เมื่อใดก็ได้ โดยการบอกกล่าวเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังเลขาธิการสหประชาชาติ

๒. สมัชชาสหประชาชาติจะวินิจฉัยถึงการดำเนินการต่าง ๆ ถ้าหากมี ซึ่งจะต้องกระทำในส่วนที่เกี่ยวกับการร้องขอเช่นนั้น

ข้อ ๓๑

เลขานุการสหประชาชาติจะแจ้งให้รัฐสมาชิกทั้งปวงของสหประชาชาติและรัฐอื่น ๆ ที่ได้อ้างถึงในข้อ ๒๖ ทราบถึง

- (ก) การลงนามอนุสัญญานี้ และการมอบสัตยาบันสาร หรือภาคยานุวัติสารตามข้อ ๒๖ ,๒๗ และ๒๘
- (ข) วันที่ที่อนุสัญญานี้จะเริ่มใช้บังคับตามข้อ ๒๔
- (ค) การร้องขอให้มีการแก้ไขตามข้อ ๓๐

ข้อ ๓๒

ต้นฉบับของอนุสัญญานี้ซึ่งด้วยภาษาจีน ภาษาอังกฤษ ภาษาฝรั่งเศส ภาษารัสเซีย และภาษาสเปน เป็นหลักฐานเท่าเทียมกัน จะมอบไว้แก่เลขานุการสหประชาชาติผู้ซึ่งจะส่งสำเนาที่ได้รับรองแล้วของต้นฉบับเหล่านั้น ไปยังรัฐทั้งปวงที่ได้อ้างถึงในข้อ ๒๖

เพื่อเป็นพยานแก่การนี้ ผู้มีอำนาจเต็มที่ลงนามข้างท้ายซึ่งได้รับมอบอำนาจโดยถูกต้อง เพื่อการนั้นจากรัฐบาลของตนแต่ละฝ่ายได้ลงนามอนุสัญญานี้

ทำ ณ กรุงเจนีวา เมื่อวันที่ยี่สิบเก้า เมษายน คริสตศักราช หนึ่งพันเก้าร้อยห้าสิบแปด

คำแปล

อนุสัญญาว่าด้วยทะเลหลวง

รัฐภาคีแห่งอนุสัญญานี้

ปรารถนาที่จะประมวลหลักเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับทะเลหลวง

ยอมรับนับถือว่า การประชุมของสหประชาชาติในเรื่องกฎหมายทะเลซึ่งมีขึ้น ณ กรุงเจนีวา ตั้งแต่วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ถึงวันที่ ๒๗ เมษายน ค.ศ. ๑๙๕๘ ได้ตกลงรับบทบัญญัติต่อไปนี้เป็น การแสดงออกโดยทั่วไปซึ่งหลักการที่ยอมรับกันแล้วของกฎหมายระหว่างประเทศ

ได้ตกลงกัน ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑

คำว่า “ ทะเลหลวง ” หมายถึงส่วนทั้งหมดของทะเลซึ่งไม่รวมอยู่ในทะเลอาณาเขตหรือในน่านภายในของรัฐ

ข้อ ๒

ทะเลหลวงเปิดให้แก่อำนาจที่บังปวง ไม่มีรัฐใดอาจอ้างสิทธิที่จะทำให้ส่วนหนึ่งส่วนใดของทะเลหลวงตกอยู่ในอธิปไตยของตนได้ เสรีภาพแห่งทะเลหลวงจะใช้ได้ภายใต้เงื่อนไขที่วางไว้ในข้อเหล่านี้ และในกฎเกณฑ์อื่น ๆ ของกฎหมายระหว่างประเทศ นอกจากในประการอื่นแล้ว เสรีภาพแห่งทะเลหลวงทั้งสำหรับรัฐชายฝั่งและรัฐที่ไม่มีรัฐชายฝั่ง ประกอบด้วย

- (๑) เสรีภาพในการเดินเรือ
- (๒) เสรีภาพในการประมง
- (๓) เสรีภาพที่จะวางสายและท่อใต้ทะเล
- (๔) เสรีภาพที่จะบินเหนือทะเลหลวง

เสรีภาพเหล่านี้และอื่น ๆ ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือโดยหลักทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐทั้งปวงจะต้องใช้โดยคำนึงตามสมควรถึงผลประโยชน์ของรัฐอื่นในการใช้เสรีภาพแห่งทะเลหลวงของรัฐเหล่านั้น

ข้อ ๓

๑. เพื่อที่จะได้อุปโภคเสรีภาพแห่งทะเลอย่างเท่าเทียมกันกับรัฐชายฝั่ง รัฐที่ไร้ฝั่งทะเลควรจะสามารถออกสู่ทะเลได้โดยเสรี เพื่อวัตถุประสงค์นี้ รัฐที่ตั้งอยู่ระหว่างกับรัฐที่ไร้ฝั่งทะเล โดยการตกลงร่วมมือกันกับรัฐที่ไร้ฝั่งทะเล และโดยสอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง จะประสาทให้

- (ก) แก่รัฐที่ไร้ฝั่งทะเลซึ่งการผ่านอาณาเขตของตนได้โดยเสรี บนมูลฐานแห่งการถ้อยทีถ้อยปฏิบัติและ

(ข) แก่เรือซึ่งชักธงของรัฐนั้นผลซึ่งประติบัติโดยเท่าเทียมกันกับที่ประสาทให้แก่เรือของตนเอง หรือแก่เรือของรัฐอื่นใดในเรื่องการเข้าสู่เมืองท่าทางทะเลและการใช้เมืองท่าเช่นนั้น

๒. รัฐที่ตั้งอยู่ระหว่างทะเลกับรัฐที่ไร้ฝั่งทะเล จะตกลงกันในเรื่องทั้งปวงที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการผ่านแดน และผลประติบัติอย่างเท่าเทียมกันในท่าเรือ โดยการตกลงร่วมกันกับรัฐที่ไร้ฝั่งทะเล และโดยพิจารณาถึงสิทธิของรัฐชายฝั่งหรือรัฐที่ให้ผ่านและสภาพการณ์พิเศษของรัฐที่ไร้ฝั่งทะเลด้วย ทั้งนี้สำหรับกรณีที่มีรัฐเช่นนั้นมิได้เป็นภาคีแห่งอนุสัญญาระหว่างประเทศที่ใช้อยู่แล้ว

ข้อ ๔

รัฐทุกรัฐไม่ว่าจะเป็นรัฐชายฝั่งหรือไม่ก็ตาม มีสิทธิที่จะเดินเรือโดยชักธงของตนในทะเลหลวง

ข้อ ๕

๑. รัฐแต่ละรัฐจะกำหนดเงื่อนไขในการให้สัญชาติของตนแก่เรือในการจดทะเบียนเรือในอาณาเขตของตน และในการใช้สิทธิชักธงของตน เรือย่อมมีสัญชาติของรัฐซึ่งเรือนั้นมีสิทธิชักธง จะต้องมีการเกี่ยวโยงอันแท้จริงระหว่างรัฐกับเรือนั้นโดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐต้องใช้อำนาจและการควบคุมของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพในเรื่องเกี่ยวกับการปกครอง วิชาการ และการสังคมแก่เรือที่ชักธงของตน

๒. รัฐแต่ละรัฐจะออกเอกสารเพื่อการนั้นให้แก่เรือให้สิทธิชักธงของตน

ข้อ ๖

๑. เรือจะใช้ดินภายใต้งของรัฐเพียงรัฐเดียวเท่านั้น และจะอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐนั้นโดยจำเพาะเมื่ออยู่ในทะเลหลวง นอกจากในกรณีพิเศษซึ่งได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในสนธิสัญญาระหว่างประเทศหรือในข้อเหล่านี้ เรือมีอาจเปลี่ยนธงของตนในระหว่างการเดินทางหรือในขณะที่แวะยังเมืองท่า เว้นแต่ในกรณีการโอนกรรมสิทธิหรือการเปลี่ยนที่จดทะเบียนอย่างแท้จริง

๒. เรือซึ่งใช้ดินภายใต้งของ รัฐสองรัฐหรือกว่านั้น โดยใช้ธงเหล่านั้นตามความสะดวกมีอาจอ้างสัญชาติได้ได้ในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐอื่นใด และอาจถูกถือเสมือนเรือที่ไร้สัญชาติได้

ข้อ ๗

บทแห่งข้อข้างต้นไม่เป็นการเสื่อมเสียแก่ปัญหาของเรือที่ใช้ในทางการขององค์การระหว่างรัฐบาลซึ่งชักธงขององค์การนั้น

ข้อ ๘

๑. เรือรบในทะเลหลวงมีความคุ้มกันโดยสมบูรณ์จากอำนาจของรัฐใด ๆ นอกเหนือไปจากรัฐเจ้าของธง

๒. เพื่อความมุ่งประสงค์แห่งข้อเหล่านี้ คำว่า "เรือรบ" หมายความว่าเรือซึ่งเป็นของกองกำลังทางเรือของรัฐ และมีเครื่องหมายภายนอกซึ่งแสดงให้เห็นชัดว่าเป็นเรือรบที่มีสัญชาติของรัฐนั้น อยู่ภายใต้การบังคับบัญชา

ของนายทหารซึ่งได้รับสัญญาบัตรจากรัฐบาลโดยถูกต้องและผู้ซึ่งมีชื่อปรากฏในบัญชีรายชื่อนายทหารเรือ และ
ประจำการโดยคณะลูกเรือซึ่งอยู่ภายใต้วินัยตามปกติของกองทัพเรือ

ข้อ ๙

เรือซึ่งเป็นของหรือดำเนินการโดยรัฐและซึ่งใช้ในงานของรัฐบาลอันมิใช่การพาณิชย์ เมื่ออยู่ในทะเลหลวง จะ
มีความคุ้มกันโดยสมบูรณ์จากอำนาจของรัฐอื่นใดนอกเหนือไปจากรัฐเจ้าของธง

ข้อ ๑๐

๑. รัฐทุกรัฐจะใช้มาตรการสำหรับเรือซึ่งชักธงของตน เช่นที่จำเป็นเพื่อประกันความปลอดภัยในทะเลในเรื่อง
ซึ่งนอกจากประการอื่นแล้ว ที่เกี่ยวกับ

(ก) การใช้สัญญาณ การชำระรักษาไว้ซึ่งการติดต่อสื่อสารและการป้องกันการโดนกัน

(ข) การจัดคนประจำเรือและสภาพการณ์ในการทำงานของคณะลูกเรือ โดยพิจารณาถึงตราสารกรรมกร
ระหว่างประเทศที่อาจใช้บังคับได้ด้วย

(ค) การก่อสร้าง การจัดเครื่องบริภัณฑ์และการมีคุณสมบัติสำหรับออกทะเลของเรือ

๒. ในการใช้มาตรการเช่นนั้นรัฐแต่ละรัฐจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกัน
โดยทั่วไป และจะกระทำการใด ๆ ซึ่งอาจจำเป็นเพื่อประกันการปฏิบัติตามมาตรฐานนั้น

ข้อ ๑๑

๑. ในกรณีที่มีการโดนกันหรือมีปฏิบัติการอื่นใดของการเดินเรือเกี่ยวกับเรือในทะเลหลวง ซึ่งพัวพันถึงความ
รับผิดชอบทางอาญาหรือทางวินัยของนายเรือหรือของบุคคลอื่นใดในประจำการของเรือ การดำเนินคดีทางอาญา
หรือทางวินัยต่อบุคคลเช่นนั้นนั้นมิอาจกระทำได้ เว้นแต่จะกระทำโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการหรือฝ่ายปกครองของ
รัฐเจ้าของธงหรือของรัฐซึ่งบุคคลเช่นนั้นเป็นคนชาติ

๒. ในเรื่องทางวินัย รัฐซึ่งได้ออกใบรับรองสำหรับนายเรือ หรือใบรับรองความสามารถ หรือใบอนุญาตจะมี
อำนาจแต่ผู้เดียวที่จะสั่งเพิกถอนใบรับรองเช่นนั้นหลังจากได้ดำเนินการกระบวนการทางกฎหมายโดยถูกต้องแล้ว
แม้ว่าผู้ถือจะมีสัญชาติของรัฐซึ่งออกใบรับรองให้ก็ตาม

๓. การจับกุมหรือกักกันเรือ แม้ในฐานะเป็นมาตรการในการสอบสวนจะสั่งให้กระทำโดยเจ้าหน้าที่ใดนอก
เหนือไปจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเจ้าของธงมิได้

ข้อ ๑๒

๑. รัฐทุกรัฐจะกำหนดให้นายเรือของเรือซึ่งชักธงของตนเท่าที่นายเรือสามารถจะกระทำได้โดยไม่เป็นอันตราย
ร้ายแรงต่อเรือ ลูกเรือหรือผู้โดยสาร

(ก) ให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลใดซึ่งพบในทะเลขณะตกอยู่ในอันตรายที่จะสูญหาย

(ข) ให้เดินทางไปโดยเร็วที่สุดเท่าที่สามารถทำได้ เพื่อช่วยชีวิตบุคคลที่กำลังประสบอันตรายถ้าได้รับแจ้งถึงความต้องการความช่วยเหลือของบุคคลเหล่านั้นเท่าที่การกระทำเช่นนั้นจะพึงคาดหวังได้โดยชอบด้วยเหตุผลจากนายเรือ

(ค) ภายหลังการโดนกัน ให้ความช่วยเหลือแก่เรือลำอื่นนั้นแก่ลูกเรือและผู้โดยสารของเรือนั้น และเมื่อสามารถกระทำได้ ให้แจ้งแก่เรือลำอื่นนั้นทราบชื่อเรือของตน เมืองท่าที่จดทะเบียนของเรือ และเมืองท่าที่ใกล้ที่สุดซึ่งเรือจะแวะ

๒. รัฐบาลพึงทุกรัฐจะส่งเสริมการจัดตั้งและการบำรุงรักษาบริการการค้นหาและช่วยชีวิตอย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพเกี่ยวกับความปลอดภัยในและเหนือทะเล และเมื่อเหตุการณ์จำเป็นให้ทำเช่นนั้นให้ร่วมมือกับรัฐใกล้เคียง โดยทางการทำข้อตกลงส่วนภูมิภาคร่วมกันเพื่อความมุ่งประสงค์นี้

ข้อ ๑๓

รัฐทุกรัฐจะกำหนดมาตรการอันมีประสิทธิภาพขึ้นเพื่อป้องกันและลงโทษการขนส่งทาสในเรือซึ่งได้รับอนุญาตให้ชักธงของตนและเพื่อป้องกันการใช้ธงของตนโดยมิชอบด้วยกฎหมายเพื่อความมุ่งประสงค์นั้น หากผู้ใดที่อาศัยสัญาณเรือ ไม่ว่าจะชักธงใดจะได้เป็นอิสระโดยนัยนั้น

ข้อ ๑๔

รัฐทั้งปวงจะร่วมมือกันอย่างมากที่สุดที่จะสามารถทำได้ในการปราบปรามการโจรสลัดในทะเลหลวงหรือในที่อื่นใดภายนอกอำนาจของรัฐหนึ่งรัฐใด

ข้อ ๑๕

การโจรสลัดประกอบด้วยการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(๑) การกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายโดยการใช้กำลังการกักขังหรือการกระทำใดอันเป็นการปล้นสดมภ์ ซึ่งกระทำเพื่อวัตถุประสงค์ในทางส่วนตัวโดยลูกเรือหรือผู้โดยสารของเรือเอกชนหรืออากาศยานและมุ่งกระทำ

(ก) ในทะเลหลวง ต่อเรือหรืออากาศยานอีกลำหนึ่ง หรือต่อบุคคลหรือทรัพย์สินในเรือหรืออากาศยานเช่นว่านั้น

(ข) ต่อเรือ อากาศยาน บุคคลหรือทรัพย์สินในที่ที่อยู่ภายนอกอำนาจของรัฐหนึ่งรัฐใด

(๒) การกระทำใดอันเป็นการเข้าร่วมโดยสมัครใจในการดำเนินการของเรือหรืออากาศยานโดยทราบถึงข้อเท็จจริงที่ทำให้เรือหรืออากาศยานนั้นเป็นโจรสลัด

(๓) การกระทำใดอันเป็นการยุยงหรืออำนวยความสะดวกโดยเจตนาต่อการกระทำที่ได้กล่าวไว้ในอนุวรรค ๑ หรืออนุวรรค ๒ ของข้อนี้

ข้อ ๑๖

การกระทำอันเป็นโจรสลัด ดังที่ได้นิยามไว้ในข้อ ๑๕ ซึ่งกระทำโดยเรือรบ เรือของรัฐบาลหรืออากาศยานของรัฐบาล ซึ่งลูกเรือได้ก่อความไม่สงบขึ้นและเข้าควบคุมเรือหรืออากาศยานนั้น ให้ถือเสมือนว่าเป็นการกระทำโดยเรือเอกชน

ข้อ ๑๗

เรือหรืออากาศยานย่อมถือว่าเป็นเรือหรืออากาศยานโจรสลัด ถ้าบุคคลที่มีอำนาจควบคุมได้เจตนาจะใช้เรื่อนั้นเพื่อความมุ่งประสงค์ที่จะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่อ้างถึงในข้อ ๑๕ หลักนี้ให้ใช้บังคับได้ในกรณีที่เรือหรืออากาศยานถูกใช้เพื่อการกระทำใดเช่นนั้นตราบเท่าที่เรือหรืออากาศยานนั้นยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของบุคคลซึ่งมีความผิดในการกระทำนั้น

ข้อ ๑๘

เรือหรืออากาศยานอาจรักษาสัญชาติของตนไว้แม้ว่าจะได้กลายเป็นเรือหรืออากาศยานโจรสลัดแล้ว การรักษาไว้หรือการสูญเสียสัญชาติย่อมกำหนดโดยกฎหมายของรัฐซึ่งเป็นผู้ให้สัญชาตินั้น

ข้อ ๑๙

ในทะเลหลวงหรือในที่อื่นใดภายนอกอำนาจของรัฐ รัฐทุกรัฐอาจยึดเรือหรืออากาศยานโจรสลัด หรือเรือซึ่งถูกยึดไปโดยการโจรสลัดและอยู่ภายใต้การควบคุมของโจรสลัด และจับกุมบุคคลและยึดทรัพย์สินในเรือนั้นได้ ศาลของรัฐซึ่งดำเนินการยึดอาจวินิจฉัยโทษที่จะลงและยังอาจกำหนดการที่จะต้องกระทำเกี่ยวกับเรือ อากาศยาน หรือทรัพย์สินด้วย ทั้งนี้ภายในบังคับแห่งสิทธิของรัฐที่สามซึ่งกระทำการโดยสุจริต

ข้อ ๒๐

ในกรณีที่การยึดเรือหรืออากาศยานโดยข้อสงสัยว่าเป็นโจรสลัดได้กระทำลงโดยไม่มีเหตุผลเพียงพอ รัฐซึ่งทำการยึดจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐซึ่งเรือหรืออากาศยานนั้นมีสัญชาติสำหรับความสูญเสียหรือความเสียหายใด ๆ ที่เกิดขึ้นจากการยึดนั้น

ข้อ ๒๑

การยึดเพราะเหตุแห่งการโจรสลัด อาจกระทำได้ก็แต่โดยเรือรบ หรืออากาศยาน ทหารหรือเรือหรืออากาศยานอื่นในราชการของรัฐบาล ซึ่งได้รับมอบอำนาจเพื่อการนั้น

ข้อ ๒๒

๑. เว้นแต่ในกรณีที่การกระทำอันเป็นการแทรกสอดสืบเนื่องมาจากอำนาจซึ่งได้ให้ไว้ในสนธิสัญญา เรือรบซึ่งพบเรือสินค้าต่างชาติในทะเลหลวงไม่มีเหตุผลอันใดที่จะขึ้นตรวจเรือสินค้านั้น เว้นแต่จะมีเหตุอันสมควรให้สงสัยว่า

(ก) เรือนั้นกระทำการโจรสลัด หรือ

(ข) เรือนั้นกระทำการค้าทาส หรือ

(ค) แม้ว่าจะชักธงต่างชาติหรือมีสัญญาณที่แสดงธงของตน เรือนั้นตามความเป็นจริงมีสัญชาติเดียวกับเรือรบ

๒. ในกรณีที่บัญญัติไว้ในอนุวรรค (ก) (ข) และ(ค) ข้างต้น เรือรบอาจดำเนินการตรวจสอบสิทธิในการชักธงของเรือนั้น เพื่อวัตถุประสงค์นี้ เรือรบอาจส่งเรือเล็กในบังคับบัญชาของนายทหารไปยังเรือที่ต้องสงสัยนั้น หากความสงสัยยังคงมีอยู่หลังจากการตรวจสอบเอกสารแล้ว เรือรบอาจดำเนินการตรวจสอบบนเรือต่อไปได้ ซึ่งการตรวจสอบนี้จะต้องกระทำด้วยคำนึงถึงทุกสิ่งเท่าที่จะสามารถกระทำได้

๓. ถ้าข้อสงสัยปรากฏว่าไม่มีมูล และหากว่าเรือซึ่งถูกขึ้นตรวจนั้นมิได้กระทำการใด ๆ ซึ่งเป็นเหตุอันควรแก่ข้อสงสัยเรือนั้นจะได้รับการทดแทนสำหรับความสูญเสียหรือความเสียหายใดที่อาจได้ก่อให้เกิดขึ้น

ข้อ ๒๓

๑. การไล่ติดตามเรือต่างชาติอาจกระทำได้เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐบาลฝั่งมีเหตุอันสมควรที่จะเชื่อได้ว่าเรือนั้นได้ละเมิดกฎหมายและข้อบังคับของรัฐนั้น แต่การไล่ติดตามเช่นว่าจะต้องเริ่มต้นเมื่อเรือต่างชาติหรือเรือเล็กลำหนึ่งของเรือต่างชาติอยู่ภายในน่านน้ำภายในหรือทะเลอาณาเขตหรือเขตต่อเนื่องของรัฐที่ติดตามและอาจกระทำต่อไปถึงภายนอกทะเลอาณาเขตหรือเขตต่อเนื่องได้ถ้าหากการไล่ติดตามนั้นมิได้ขาดระยะลง ไม่เป็นการจำเป็นว่า ในขณะที่เรือต่างชาติภายในทะเลอาณาเขตหรือเขตต่อเนื่องได้รับคำสั่งให้หยุด เรือที่ออกคำสั่งควรจะต้องอยู่ภายในทะเลอาณาเขตหรือเขตต่อเนื่องเช่นเดียวกัน ถ้าเรือต่างชาติอยู่ภายในเขตต่อเนื่อง ดังที่นิยามไว้ในข้อ ๒๔ แห่งอนุสัญญาว่าด้วยทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่องการติดตามอาจกระทำต่อเมื่อได้มีการละเมิดสิทธิซึ่งเขตนั้นได้ถูกจัดตั้งขึ้นสำหรับคุ้มครองเท่านั้น

๒. สิทธิในการไล่ติดตามสิ้นสุดลงในทันทีที่เรือซึ่งถูกติดตามเข้าสู่ทะเลอาณาเขตของประเทศตนหรือรัฐที่สาม

๓. การไล่ติดตามจะไม่ถือว่าได้เริ่มต้นแล้ว นอกจากเรือที่ติดตามจะได้อำนาจให้เป็นที่พอใจแก่ตนเองโดยวิธีที่พึงปฏิบัติได้เช่นที่อาจมีอยู่ว่าเรือที่ถูกติดตามหรือเรือเล็กลำใดลำหนึ่งของเรือนั้นหรือเรืออย่างอื่นซึ่งทำงานร่วมกันและใช้เรือที่ถูกติดตามเป็นเรือที่เลี้ยงอยู่ภายในขอบเขตของทะเลอาณาเขตหรือภายในเขตต่อเนื่องแล้วแต่กรณี การติดตามอาจเริ่มต้นได้ต่อเมื่อได้ให้สัญญาณให้หยุดที่เห็นได้ด้วยตาหรือฟังได้ด้วยหูในระยะทางที่ต่างชาติจะสามารถเห็นหรือได้ยินสัญญาณได้เท่านั้น

๔. สิทธิในการไล่ติดตามอาจใช้ได้เฉพาะโดยเรือรบหรืออากาศยานทหารหรือเรือหรืออากาศยานอื่นในราชการของรัฐบาลซึ่งได้รับมอบอำนาจเป็นพิเศษเพื่อการนั้นเท่านั้น

๕. ในกรณีที่การไล่ติดตามกระทำโดยอากาศยาน

(ก) บทแห่งวรรค ๑ ถึง ๓ ของข้อนี้จะใช้บังคับโดยอนุโลม

(ข) อากาศยานซึ่งออกคำสั่งให้หยุดต้องติดตามเรือนั้นอย่างจริงจังด้วยตนเองจนกระทั่งเรือหรืออากาศยานของรัฐบาลฝั่ง ซึ่งอากาศยานนั้นได้เรียกมา มาถึงเพื่อรับช่วงการติดตามเว้นแต่อากาศยานนั้นจะสามารถจับกุมเรือได้ด้วยตนเอง ไม่เป็นการเพียงพอที่จะอ้างเหตุผลสนับสนุนการจับกุมในทะเลหลวงว่าอากาศยานเพียงแต่ได้เห็น

เรือว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องสงสัยว่าได้กระทำความผิดเท่านั้น หากเรือนั้นมิได้ถูกลังให้หยุดและถูกติดตามโดยอากาศยานนั้นเองหรืออากาศยานหรือเรืออื่นซึ่งทำการติดตามต่อไปโดยไม่ขาดระยะ

๖. การเรียกร้องให้ปล่อยเรือที่ถูกจับกุมภายในเขตอำนาจของรัฐหนึ่งและถูกควบคุมไปยังเมืองท่าของรัฐนั้น เพื่อความมุ่งประสงค์ที่จะให้มีการสอบสวนโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจมีอาจกระทำได้โดยเพียงอาศัยเหตุที่ว่า ในระหว่างการเดินทาง เรือนั้นได้ถูกควบคุมผ่านส่วนหนึ่งของทะเลหลวง ถ้าพฤติการณ์ทำให้จำเป็นต้องกระทำดังนั้น

๗. ในกรณีที่เรือถูกลังให้หยุดหรือถูกจับกุมในทะเลหลวงในพฤติการณ์ซึ่งไม่มีเหตุผลสมควรในการใช้สิทธิไล่ติดตาม เรือนั้นจะได้รับการทดแทนสำหรับความสูญเสียหรือความเสียหายใดที่อาจได้ก่อให้เกิดขึ้นโดยการกระทำนั้น

ข้อ ๒๔

รัฐทุกรัฐจะวางข้อบังคับเพื่อป้องกันการทำให้น้ำทะเลโสโครกโดยการถ่ายน้ำมันจากเรือ หรือท่อ หรืออันเป็นผลจากการแสวงประโยชน์และการสำรวจพื้นดินท้องทะเล หรือดินใต้พื้นดินท้องทะเล ทั้งนี้โดยคำนึงถึงบทแห่งสนธิสัญญาที่ใช้ในเรื่องนี้ประกอบด้วย

ข้อ ๒๕

๑. รัฐทุกรัฐจะใช้มาตรการเพื่อป้องกันการทำให้น้ำทะเลโสโครกจากการทิ้งวัสดุกัมมันตภาพรังสีที่ไม่ใช้แล้ว ทั้งนี้โดยคำนึงถึงมาตรฐานและข้อบังคับใดซึ่งอาจกำหนดขึ้นโดยองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

๒. รัฐทั้งปวงจะร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในการใช้มาตรการสำหรับป้องกันการทำให้น้ำทะเลหรือห้วงอากาศเบื้องบนโสโครก อันเป็นผลจากกิจกรรมใดซึ่งใช้วัสดุกัมมันตภาพรังสีหรือสิ่งที่เป็นอันตรายอย่างอื่น

ข้อ ๒๖

๑. รัฐทั้งปวงมีสิทธิที่จะวางสายและท่อใต้ทะเลบนพื้นดินท้องทะเลของทะเลหลวง

๒. ภายในบังคับแห่งสิทธิของรัฐชายฝั่งที่ใช้มาตรการอันสมควรสำหรับการสำรวจไหล่ทวีปและการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของไหล่ทวีป รัฐชายฝั่งมีอาจขัดขวางการวางหรือการบำรุงรักษาสายหรือท่อเช่นว่านั้น

๓. ในขณะที่วางสายหรือท่อเช่นว่านั้น รัฐที่เกี่ยวข้องจะให้การคำนึงตามสมควรแก่สายหรือท่อที่ได้วางไว้แล้วบนพื้นดินท้องทะเลนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะมีให้เป็นการเสื่อมเสียแก่การที่จะซ่อมแซมสายหรือท่อที่มีอยู่แล้วได้

ข้อ ๒๗

รัฐทุกรัฐจะใช้มาตรการทางนิติบัญญัติที่จำเป็นเพื่อกำหนดว่าการทำให้แตกหักหรือการทำความเสียหายแก่สายใต้ทะเลภายใต้ทะเลหลวงโดยเรือที่ชักธงของตน หรือโดยบุคคลที่อยู่ภายในอำนาจของตนซึ่งกระทำโดยเจตนาหรือโดยการประมาทอันเป็นความผิดตามกฎหมาย ในทำนองเช่นที่อาจทำให้การติดต่อสื่อสารทางโทรเลข

หรือทางโทรศัพท์ขาดตอนหรือถูกขัดขวาง และตลอดจนการทำให้แตกหักหรือการทำ ความเสียหายแก่ท่อและสายไฟแรงสูงได้ทะเล จะเป็นความผิดที่มีโทษตามกฎหมายบทนี้จะไม่ใช้แก่การแตกหักหรือความเสียหายใดที่เกิดขึ้นโดยบุคคลผู้ซึ่งกระทำโดยวัตถุประสงค์อันชอบด้วยกฎหมายเพียงเพื่อจะช่วยชีวิตของตนหรือเรือของตนให้พ้นอันตราย หลังจากได้ใช้ความระมัดระวังที่จำเป็นทั้งปวงเพื่อหลีกเลี่ยงการแตกหักหรือความเสียหายเช่นนั้นแล้ว

ข้อ ๒๘

รัฐทุกรัฐจะใช้มาตรการทางนิติบัญญัติที่จำเป็นเพื่อกำหนดว่า ในการวางหรือซ่อมแซมสายหรือท่อ ถ้าบุคคลที่อยู่ภายใต้อำนาจของตน ผู้ซึ่งเป็นเจ้าของสายหรือท่อได้ทะเลหลวงทำให้เกิดการแตกหักหรือความเสียหายแก่สายหรือท่ออื่น บุคคลเหล่านั้นจะต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซม

ข้อ ๒๙

รัฐทุกรัฐจะใช้มาตรการทางนิติบัญญัติที่จำเป็นเพื่อประกันว่าเจ้าของเรือซึ่งสามารถพิสูจน์ได้ว่าตนได้ยอมสละสมอ แหหรือเครื่องมือประมงอื่นใด เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงการทำ ความเสียหายแก่สายหรือท่อได้ทะเล จะได้รับชดใช้จากเจ้าของสายหรือท่อนั้น โดยมีเงื่อนไขว่าเจ้าของเรือได้ใช้มาตรการอันเป็นการระมัดระวังตามสมควรทั้งปวงล่วงหน้าแล้ว

ข้อ ๓๐

บทแห่งอนุสัญญานี้จะไม่กระทบกระเทือนถึงอนุสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศอื่นที่ใช้บังคับอยู่แล้วในระหว่างรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาหรือความตกลงเหล่านั้น

ข้อ ๓๑

อนุสัญญานี้จะเปิดให้มีการลงนามโดยรัฐสมาชิกทั้งปวงของสหประชาชาติ หรือของทบวงการชำนัญพิเศษใด ๆ หรือโดยรัฐอื่นใดที่ได้รับเชิญจากสมัชชาสหประชาชาติให้เข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญา จนถึงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๕๘

ข้อ ๓๒

อนุสัญญานี้จะต้องได้รับการสัตยาบัน สัตยาบันสารจะมอบไว้แก่เลขาธิการสหประชาชาติ

ข้อ ๓๓

อนุสัญญานี้จะเปิดให้มีการมีภาคยานุวัติโดยรัฐใด ๆ ที่อยู่ใต้อาณาเขตหนึ่งประเทศใดที่ได้กล่าวไว้ในข้อ ๓๑ ภาคยานุวัติสารจะมอบไว้แก่เลขาธิการสหประชาชาติ

ข้อ ๓๔

๑. อนุสัญญานี้จะเริ่มใช้บังคับในวันที่สามสิบต่อจากวันมอบสัตยาบันสารหรือภาคยานุวัติสารฉบับที่ยี่สิบสองไว้แก่เลขาธิการสหประชาชาติ

๒. สำหรับแต่ละรัฐที่ให้สัตยาบันหรือภาคยานุวัติอนุสัญญานี้ ภายหลังจากการมอบสัตยาบันสารหรือภาคยานุวัติสารฉบับที่ยี่สิบสองแล้ว อนุสัญญาจะเริ่มใช้บังคับในวันที่สามสิบหลังจากการมอบสัตยาบันสารหรือภาคยานุวัติสารโดยรัฐเช่นนั้น

ข้อ ๓๕

๑. เมื่อสิ้นระยะเวลาห้าปีนับจากวันที่อนุสัญญานี้เริ่มใช้บังคับแล้ว ภาควิสัญญานี้โดยอาจร้องขอให้มีการแก้ไขอนุสัญญานี้เมื่อใดก็ได้ โดยการบอกกล่าวเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังเลขาธิการสหประชาชาติ

๒. สมาชิกสหประชาชาติจะวินิจฉัยถึงการดำเนินการต่าง ๆ ถ้าหากมี ซึ่งจะต้องกระทำในส่วนที่เกี่ยวกับการร้องขอเช่นนั้น

ข้อ ๓๖

เลขาธิการสหประชาชาติจะแจ้งให้รัฐสมาชิกทั้งปวงของสหประชาชาติและรัฐอื่นซึ่งได้อ้างถึงในข้อ ๓๑ ทราบถึง

(ก) การลงนามอนุสัญญานี้และการมอบสัตยาบันสารหรือภาคยานุวัติสารตามข้อ ๓๑ ,๓๒ และ๓๓

(ข) วันที่อนุสัญญานี้จะเริ่มใช้บังคับตามข้อ ๓๔

(ค) การร้องขอให้มีการแก้ไขตามข้อ ๓๕

ข้อ ๓๗

ต้นฉบับของอนุสัญญานี้ ซึ่งตัวบทภาษาจีน ภาษาอังกฤษ ภาษาฝรั่งเศส ภาษารัสเซีย และภาษาสเปน เป็นหลักฐานเท่าเทียมกัน จะมอบไว้แก่เลขาธิการสหประชาชาติผู้ซึ่งจะส่งสำเนาที่ได้รับรองแล้วของต้นฉบับเหล่านั้นไปยังรัฐทั้งปวงที่ได้อ้างถึงในข้อ ๓๑

เพื่อเป็นพยานแก่การนี้ ผู้มีอำนาจเต็มที่ลงนามข้างท้ายนี้ซึ่งได้รับมอบอำนาจโดยถูกต้องเพื่อการนั้น จากรัฐบาลของตนแต่ละฝ่ายได้ลงนามอนุสัญญานี้

ทำ ณ กรุงเจนีวา เมื่อวันที่ยี่สิบเก้า เดือนเมษายน คริสต์ศักราชหนึ่งพันเก้าร้อยห้าสิบแปด

คำแปล

อนุสัญญาว่าด้วยการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง

รัฐภาคีแห่งอนุสัญญานี้

พิจารณาเห็นว่า ความก้าวหน้าของกลวิธีสมัยใหม่ในการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรมีชีวิตในทะเล ซึ่งเพิ่มพูนความสามารถของมนุษย์ในอันที่จะบรรลุความต้องการอาหารของประชากรโลกที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ นั้น ได้ทำให้ทรัพยากรเหล่านี้บางอย่างตกอยู่ในอันตรายที่จะถูกแสวงประโยชน์มากเกินไป

พิจารณาเห็นอีกว่า ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงอยู่ในสภาพที่มีความจำเป็นชัดแจ้งที่จะต้องแก้ไขเมื่อสามารถกระทำได้ โดยอาศัยมูลฐานของการร่วมมือระหว่างประเทศด้วยการกระทำร่วมกันของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งปวง

ได้ตกลงกัน ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑

๑. รัฐทั้งปวงมีสิทธิสำหรับคนชาติของตนที่จะประกอบการประมงในทะเลหลวงภายใต้บังคับแห่ง (ก) พันธกรณีตามสนธิสัญญาของตน (ข) ผลประโยชน์และสิทธิของรัฐชายฝั่งตามที่ได้บัญญัติไว้ในอนุสัญญานี้ และ(ค) บทแห่งข้อต่อไปนี้อย่างเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง

๒. รัฐทั้งปวงมีหน้าที่ที่จะวางแผนการหรือที่จะร่วมมือกับรัฐอื่นในการวางมาตรการสำหรับคนชาติของตนตามที่เป็น เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง

ข้อ ๒

คำว่า "การอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง" ตามที่ใช้ในอนุสัญญานี้หมายความถึงมาตรการซึ่งทำให้สามารถได้รับผลดีที่สุดและคงตัวจากทรัพยากรเหล่านั้น เพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งอาหารและผลิตภัณฑ์ทางทะเลอื่น ๆ ในปริมาณมากที่สุด กำหนดการของการอนุรักษ์ควรจะทำโดยความมุ่งหมายที่จะให้ได้มาซึ่งอาหารสำหรับการบริโภคของมนุษย์เป็นอันดับแรก

ข้อ ๓

รัฐซึ่งคนชาติของตนประกอบการจับปลา หรือทรัพยากรทางทะเลที่มีชีวิตอย่างอื่นชนิดใดในบริเวณทะเลหลวง ณ ที่ซึ่งคนชาติของรัฐอื่นมิได้ประกอบการเช่นนั้นจะกำหนดมาตรการสำหรับคนชาติของตนในบริเวณนั้นเมื่อจำเป็น เพื่อความมุ่งประสงค์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตซึ่งถูกกระทบกระเทือน

ข้อ ๔

๑. ถ้าคนชาติของรัฐสองรัฐหรือมากกว่านั้น ประกอบการจับปลาหรือทรัพยากรทางทะเลที่มีชีวิตอย่างอื่นชนิดเดียวกันในบริเวณหนึ่งหรือหลายบริเวณของทะเลหลวง เมื่อรัฐหนึ่งรัฐใดร้องขอรัฐเหล่านี้จะทำการเจรจาเพื่อจะทำความตกลงกำหนดมาตรการที่จำเป็นสำหรับคนชาติของตนเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตซึ่งถูกกระหยกระเหือน

๒. ถ้ารัฐที่เกี่ยวข้องมิได้ตกลงกันภายในสิบสองเดือน ภาควิหนึ่งภาคีใดอาจให้ใช้วิธีการตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๔ ก็ได้

ข้อ ๕

๑. หลังจากการกำหนดมาตรการตามที่อ้างถึงในข้อ ๓ และ ๔ แล้ว ถ้าคนชาติของรัฐอื่นประกอบการจับปลาหรือทรัพยากรทางทะเลที่มีชีวิตอย่างอื่นชนิดเดียวกันในบริเวณหนึ่งหรือหลายบริเวณของทะเลหลวง ให้รัฐอื่นนั้นใช้มาตรการดังกล่าวซึ่งจะต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติทั้งในรูปของมาตรการหรือตามความเป็นจริงบังคับแก่คนชาติของตนไม่ช้ากว่าเจ็ดเดือน ภายหลังวันที่ได้แจ้งมาตรการนั้นไปยังผู้อำนวยการขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ ผู้อำนวยการจะแจ้งมาตรการเหล่านั้นไปยังรัฐใด ๆ ที่ขอร้องแกลงกรณีใดก็ตาม ให้แจ้งแก่รัฐใด ๆ ซึ่งรัฐผู้เริ่มใช้มาตรการนั้นได้รับรู้ไว้

๒. ถ้ารัฐอื่นเหล่านี้ไม่ยอมรับมาตรการที่ได้กำหนดไว้แล้วนั้น และถ้าไม่สามารถตกลงกันได้ภายในสิบสองเดือน ภาควิหนึ่งภาคีผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดอาจให้ใช้วิธีการตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๔ ก็ได้ ภายใต้บังคับแห่งวรรค ๒ ของข้อ ๑๐ มาตรการที่กำหนดไว้แล้วนั้น จะคงมีผลผูกพันในระหว่างที่รอการวินิจฉัยของคณะกรรมการพิเศษ

ข้อ ๖

๑. รัฐชายฝั่งมีผลประโยชน์เป็นพิเศษในการสร้างไว้ซึ่งผลผลิตของทรัพยากรมีชีวิตในบริเวณทะเลหลวงที่ประชิดกับทะเลอาณาเขตของตน

๒. รัฐชายฝั่งมีสิทธิเข้าร่วม โดยมีฐานะเท่าเทียมกัน ในระบบการวิจัยและการวางข้อบังคับใด เพื่อความมุ่งประสงค์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงในบริเวณนั้น แม้ว่าคนชาติของตนมิได้ทำการประมง ณ ที่นั้นก็ตาม

๓. รัฐซึ่งคนชาติของตนประกอบการประมงในบริเวณทะเลหลวงที่ประชิดกับทะเลอาณาเขตของรัฐชายฝั่งรัฐหนึ่ง จะทำการเจรจาเพื่อที่จะทำความตกลงกำหนดมาตรการที่จำเป็น เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงในบริเวณนั้นเมื่อได้รับคำร้องของรัฐชายฝั่งนั้น

๔. รัฐซึ่งคนชาติของตนประกอบการประมงในบริเวณทะเลหลวงที่ประชิดกับทะเลอาณาเขตของรัฐชายฝั่งรัฐหนึ่ง จะไม่บังคับใช้มาตรการเพื่อการอนุรักษ์ในบริเวณนั้นซึ่งขัดกับมาตรการที่ได้กำหนดไว้แล้วโดยรัฐชายฝั่ง แต่อาจทำการเจรจากับรัฐชายฝั่งนั้นเพื่อที่จะทำความตกลงกำหนดมาตรการที่จำเป็น เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงในบริเวณนั้นได้

๕. ถ้ารัฐที่เกี่ยวข้องมิได้ตกลงกันในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ภายในสิบสองเดือน ภาควิหนึ่งภาคีใดอาจให้ใช้วิธีการตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๔ ก็ได้

ข้อ ๗

๑. เมื่อได้คำนึงถึงบทแห่งวรรค ๑ ของข้อ ๖ แล้ว และด้วยความมุ่งหมายที่จะสร้างไว้ซึ่งผลผลิตของทรัพยากรมีชีวิตในทะเล รัฐชายฝั่งรัฐหนึ่งอาจกำหนดมาตรการฝ่ายเดียวเพื่อการอนุรักษ์ซึ่งเหมาะสมแก่พันธุ์ปลาหรือทรัพยากรทางทะเลอย่างอื่นในบริเวณทะเลหลวงที่ประชิดกับทะเลอาณาเขตของตนโดยมีเงื่อนไขว่า การเจรจาเพื่อการนั้นกับรัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องมิได้นำไปสู่การตกลงกันภายในหกเดือน

๒. มาตรการซึ่งรัฐชายฝั่งกำหนดขึ้นตามวรรคก่อนจะสมบูรณ์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐอื่นก็ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่อไปนี้ คือ

- (ก) มีความจำเป็นต้องใช้มาตรการในการอนุรักษ์อย่างรีบด่วนเมื่อพิจารณาตามความรู้ทางการประมงที่มีอยู่
- (ข) มาตรการที่กำหนดขึ้นนั้นกระทำโดยอาศัยสิ่งที่ค้นพบทางวิทยาศาสตร์ที่เหมาะสม
- (ค) มาตรการเช่นนั้นไม่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อชาวประมงต่างชาติทั้งในรูปของมาตรการและความเป็นจริง

๓. มาตรการเหล่านี้จะคงใช้บังคับอยู่ในระหว่างที่รอการตกลงรับข้อขัดแย้งเกี่ยวกับความสมบูรณ์ของมาตรการเหล่านั้นตามบทที่เกี่ยวข้องแห่งอนุสัญญานี้

๔. ถ้ารัฐอื่นที่เกี่ยวข้องไม่ยอมรับมาตรการดังกล่าวนี้ภาคีหนึ่งภาคีใดอาจให้ใช้วิธีการตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๔ ก็ได้ภายใต้บังคับแห่งวรรค ๒ ของข้อ ๑๐ มาตรการที่กำหนดไว้แล้วนั้นจะคงมีผลผูกพันในระหว่างที่รอการวินิจฉัยของคณะกรรมการพิเศษ

๕. หลักการในการกำหนดเขตทางภูมิศาสตร์ตามที่ได้กำหนดไว้ในข้อ ๑๒ ของอนุสัญญาว่าด้วยทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง จะนำมาใช้ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับฝั่งทะเลของรัฐหลายรัฐ

ข้อ ๘

๑. รัฐใดซึ่งแม้ว่าคนชาติของตนไม่ได้ประกอบการประมงในบริเวณทะเลหลวงที่ไม่ประชิดกับฝั่งทะเลของตนแต่มีผลประโยชน์เป็นพิเศษในการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวงในบริเวณนั้น อาจร้องขอให้รัฐซึ่งมีคนชาติประกอบการประมง ณ ที่นั้นดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อการอนุรักษ์ตามข้อ ๓ และ ๔ ตามลำดับ โดยแถลงเหตุผลทางวิทยาศาสตร์ซึ่งตามความเห็นของตนทำให้มาตรการเช่นนั้นเป็นการจำเป็นและแสดงถึงผลประโยชน์พิเศษของตนในขณะเดียวกันด้วย

๒. ถ้าไม่ตกลงกันได้ภายในสิบสองเดือน รัฐเช่นว่าอาจให้ใช้วิธีการตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๔ ก็ได้

ข้อ ๙

๑. ข้อพิพาทใดซึ่งอาจเกิดขึ้นระหว่างรัฐตามข้อ ๔ ๕ ๖ ๗ และ ๘ เมื่อภาคีใดภาคีหนึ่งร้องขอ ให้นำเสนอเพื่อการตกลงระงับข้อพิพาทกรณีการพิพาทพิเศษ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกห้าคนนอกจากภาคีจะตกลงที่จะหาทางแก้ปัญหาด้วยวิธีการตกลงระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีอย่างอื่นตามที่บัญญัติไว้ในข้อ ๓๓ ของกฎบัตรสหประชาชาติ

๒. สมาชิกของคณะกรรมการพิพาท ซึ่งคนหนึ่งจะได้รับเลือกให้เป็นประธาน จะได้รับการแต่งตั้งโดยความตกลงระหว่างรัฐคู่พิพาทภายในสามเดือน นับแต่มีการร้องขอให้ตกลงระงับข้อพิพาทตามบทแห่งข้อนี้ หากไม่ตกลงกันได้เมื่อรัฐคู่พิพาทฝ่ายใดร้องขอ สมาชิกเหล่านี้จะได้รับแต่งตั้งโดยเลขาธิการสหประชาชาติภายในระยะเวลาสามเดือนต่อจากนั้น โดยที่ปรึกษาหารือกับรัฐคู่พิพาท และกับประธานศาลยุติธรรมระหว่างประเทศและผู้อำนวยการองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติจากบรรดานักลผู้ทรงคุณวุฒิสูงซึ่งเป็นคนชาติของรัฐที่ไม่เกี่ยวข้องกับการพิพาทนั้น และเป็นผู้ชำนาญพิเศษในปัญหาทางกฎหมาย ทางการบริหาร หรือทางวิทยาศาสตร์ซึ่งเกี่ยวข้องเนื่องกับการประมง ทั้งนี้สุดแต่ลักษณะของการพิพาทที่จะตกลงระงับนั้น ตำแหน่งว่างในที่ที่เกิดขึ้นหลังจากการแต่งตั้งครั้งแรกจะได้รับการบรรจุให้ครบโดยวิธีเดียวกันกับที่กำหนดไว้สำหรับการคัดเลือกในตอนแรก

๓. รัฐใดซึ่งเป็นคู่กรณีในการสอบสวนพิจารณาตามข้อเหล่านี้ ย่อมมีสิทธิที่จะแต่งตั้งคนชาติของตนคนหนึ่งเข้าอยู่ในคณะกรรมการพิพาทพิเศษ โดยมีสิทธิที่จะเข้าร่วมอย่างเต็มที่ในการสอบสวนพิจารณา ในฐานอย่างเดียวกับสมาชิกของคณะกรรมการแต่ไม่มีสิทธิออกเสียงหรือเข้ามีส่วนในการเขียนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ

๔. คณะกรรมการจะกำหนดวิธีพิจารณาของตนเอง โดยจัดประกันให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายในการสอบสวนพิจารณานั้นมีโอกาสเต็มที่ที่จะแถลงความและเสนอคดีของตน คณะกรรมการจะกำหนดด้วยว่าคำดำเนินคดีและค่าใช้จ่ายจะแบ่งกันออกอย่างไรระหว่างคู่กรณีที่พิพาทกัน ถ้าคู่กรณีไม่ตกลงกันในเรื่องนี้

๕. คณะกรรมการพิเศษจะให้คำวินิจฉัยภายในระยะเวลาห้าเดือนนับแต่เวลาที่ได้รับการแต่งตั้ง เว้นแต่คณะกรรมการจะตกลงให้ขยายกำหนดเวลาออกไปเป็นระยะเวลาไม่เกินสามเดือนในกรณีที่มีความจำเป็น

๖. ในการบรรลุถึงซึ่งคำวินิจฉัยของตน คณะกรรมการพิเศษจะยึดถือปฏิบัติตามข้อบทเหล่านี้ และความตกลงพิเศษใด ๆ ระหว่างคู่พิพาทเกี่ยวกับการตกลงระงับข้อพิพาทนั้น

๗. คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นไปตามเสียงข้างมาก

ข้อ ๑๐

สำหรับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นตามข้อ ๗ คณะกรรมการพิเศษจะใช้เกณฑ์ซึ่งระบุไว้ในวรรค ๒ ของข้อนี้ สำหรับข้อพิพาทตามข้อ ๔ ๕ ๖ และ ๘ คณะกรรมการจะใช้เกณฑ์ดังต่อไปนี้ สุดแต่ประเด็นในข้อพิพาทนั้น

(ก) หลักเกณฑ์ที่ใช้ร่วมกันในการตัดสินข้อพิพาทซึ่งเกิดขึ้นตามข้อ ๔ ๕ และ ๖ คือ

(๑) สิ่งที่ค้นพบทางวิทยาศาสตร์แสดงให้เห็นความจำเป็นของมาตรการในการอนุรักษ์

(๒) มาตรการเฉพาะเรื่องนั้น กำหนดขึ้นโดยอาศัยสิ่งที่ค้นพบทางวิทยาศาสตร์และสามารถปฏิบัติได้ และ

(๓) มาตรการนั้นไม่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อชาวประมงของรัฐอื่น ทั้งในรูปของมาตรการหรือตามความเป็นจริง

(ข) หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการตัดสินข้อพิพาทซึ่งเกิดขึ้นตามข้อ ๘ ก็คือว่า สิ่งที่ค้นพบทางวิทยาศาสตร์แสดงให้เห็นความจำเป็นของมาตรการในการอนุรักษ์ หรือว่ากำหนดการของการอนุรักษ์นั้นเป็นการเพียงพอแล้ว ตามแต่กรณี

๒. คณะกรรมการพิเศษอาจวินิจฉัยว่ามาตรการที่พิพาทกันจะไม่ใช้บังคับในระหว่างคำชี้ขาดของตนก็ได้ โดยมีเงื่อนไขว่า ในกรณีข้อพิพาทตามข้อ ๗ จะงดใช้มาตรการไว้ได้ก็ต่อเมื่อเป็นที่ปรากฏชัดแก่คณะกรรมการโดยอาศัยพยานหลักฐานในเบื้องต้นว่า ไม่มีความจำเป็นจะต้องใช้มาตรการเช่นนั้นโดยรีบด่วน

ข้อ ๑๑

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิเศษจะมีผลผูกมัดรัฐที่เกี่ยวข้อง และบทวรรค ๒ ของข้อ ๙๔ แห่งกฎบัตรสหประชาชาติจะใช้กับคำวินิจฉัยเหล่านั้น ถ้าคำวินิจฉัยนั้นมีข้อแนะนำใดประกอบด้วย ข้อแนะนำเหล่านั้นจะได้รับการพิจารณาอย่างดีที่สุดที่จะทำได้

ข้อ ๑๒

๑. ถ้ามูลฐานทางข้อเท็จจริงของคำชี้ขาดของคณะกรรมการพิเศษเปลี่ยนแปลงไปโดยการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญในภาวะของพันธุ์ปลา หรือทรัพยากรมีชีวิตทางทะเลอย่างอื่น หรือในวิธีการประมง รัฐหนึ่งรัฐใดที่เกี่ยวข้องอาจร้องขอให้รัฐอื่นทำการเจรจาเพื่อที่จะทำความตกลงกันกำหนดการแก้ไขเปลี่ยนแปลงที่จำเป็นในมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ได้

๒. ถ้ามิได้ทำความตกลงกันภายในระยะเวลาอันสมควรรัฐหนึ่งรัฐใดที่เกี่ยวข้องอาจกลับไปใช้วิธีการตามที่บัญญัติไว้ในข้อ ๙ อีกก็ได้ โดยมีเงื่อนไขว่าระยะเวลาอย่างน้อยสองปีได้ผ่านพ้นไปแล้วนับจากคำชี้ขาดครั้งแรก

ข้อ ๑๓

๑. การวางข้อบังคับเกี่ยวกับการประมงซึ่งกระทำโดยวิธีใช้เครื่องบริภัณฑ์ที่ฝังอยู่กับพื้นของทะเลในบริเวณทะเลหลวง ซึ่งประชิดกับทะเลอาณาเขตของรัฐหนึ่ง อาจทำได้ในกรณีที่คนชาติของตนได้ดำรงรักษาและดำเนินการประมงเช่นนั้นมาช้านานแล้ว โดยมีเงื่อนไขว่า บุคคลซึ่งมีใช้คนชาติจะได้รับอนุญาตให้เข้าร่วมในกิจกรรมเช่นนั้นในฐานะเท่าเทียมกับคนชาติ เว้นแต่ในบริเวณที่คนชาติเห็นว่าได้ทำการประมงโดยวิธีดังกล่าวแต่ผู้เดียวเช่นจารีตปฏิบัติมาช้านานแล้ว อย่างไรก็ตาม ข้อบังคับเช่นนั้นจะไม่กระทบกระเทือนถึงสถานภาพทั่วไปของบริเวณเหล่านั้นในฐานะที่เป็นทะเลหลวง

๒. ในข้อนี้ คำว่า “ การประมงซึ่งกระทำโดยวิธีใช้เครื่องบริภัณฑ์ที่ฝังอยู่กับพื้นของทะเล ” หมายถึงการประมงทั้งหลายที่ใช้เครื่องมือซึ่งมีส่วนช่วยยึดฝังอยู่กับพื้นของทะเลซึ่งได้สร้างขึ้น ณ ที่แห่งหนึ่งและปล่อยทิ้งไว้ ณ ที่นั้นสำหรับใช้งานเป็นการถาวร หรือถ้าเรือถอนไปก็จะถูกนำกลับมาตั้ง ณ ที่เดียวกันแต่ละฤดูกาล

ข้อ ๑๔

ในข้อ ๑๓๔๕๖ และ ๘ คำว่า " คนชาติ " หมายถึง เรือ หรือยานประมง ไม่ว่าขนาดใด ซึ่งมีสัญชาติของ รัฐที่เกี่ยวข้อง ตามกฎหมายของรัฐนั้น โดยไม่คำนึงถึงสัญชาติของบุคคลในคณะลูกเรือ

ข้อ ๑๕

อนุสัญญานี้จะเปิดให้มีการลงนามโดยรัฐสมาชิกทั้งปวงของสหประชาชาติหรือของทบวงการชำนัญพิเศษใด ๆ และโดยรัฐอื่นที่ได้รับเชิญจากสมัชชาสหประชาชาติให้เข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญา จนถึงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๕๘

ข้อ ๑๖

อนุสัญญานี้จะต้องใช้รับการสัตยาบัน สัตยาบันสารจะมอบไว้แก่เลขาธิการสหประชาชาติ

ข้อ ๑๗

อนุสัญญานี้จะเปิดให้มีการภาคยานุวัติโดยรัฐใด ๆ ที่อยู่ในประเภทหนึ่งประเภทใดที่ได้กล่าวไว้ในข้อ ๑๕ ภาคยานุวัติสารจะมอบไว้แก่เลขาธิการสหประชาชาติ

ข้อ ๑๘

๑. อนุสัญญานี้จะเริ่มใช้บังคับในวันที่สามสิบต่อจากวันมอบสัตยาบันสารหรือภาคยานุวัติสารฉบับที่ยี่สิบสอง ไว้แก่เลขาธิการสหประชาชาติ

๒. สำหรับแต่ละรัฐที่ให้สัตยาบันหรือภาคยานุวัติอนุสัญญานี้ภายหลังการมอบสัตยาบันสารหรือภาคยานุวัติสารฉบับที่ยี่สิบสองแล้ว อนุสัญญานี้จะเริ่มใช้บังคับในวันที่สามสิบหลังจากการมอบสัตยาบันสารหรือภาคยานุวัติสารโดยรัฐเช่นนั้น

ข้อ ๑๙

๑. ในขณะที่มีการลงนามสัตยาบันหรือภาคยานุวัติ รัฐใดอาจตั้งข้อสงวนสำหรับข้อต่าง ๆ ของอนุสัญญา นอกจากข้อ ๖ ๗ ๙ ๑๐ ๑๑ และ ๑๒ ก็ได้

๒. รัฐคู่สัญญาใดซึ่งตั้งข้อสงวนตามวรรคก่อน อาจถอนข้อสงวนนั้นเมื่อใดก็ได้โดยการติดต่อแจ้งเรื่องไปยัง เลขาธิการสหประชาชาติ

ข้อ ๒๐

๑. เมื่อสิ้นระยะเวลาทำป็นนับจากวันที่อนุสัญญานี้เริ่มใช้บังคับแล้ว ภาคคู่สัญญาใดอาจร้องขอให้มีการแก้ไข อนุสัญญานี้เมื่อใดก็ได้ โดยการบอกกล่าวเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังเลขาธิการสหประชาชาติ

๒. สมัชชาสหประชาชาติจะวินิจฉัยถึงการดำเนินการต่าง ๆ ถ้าหากมีสิ่งที่จะต้องกระทำในส่วนที่เกี่ยวกับการ ร้องขอเช่นนั้น

ข้อ ๒๑

เลขาธิการสหประชาชาติจะแจ้งให้รัฐสมาชิกทั้งปวงของสหประชาชาติหรือรัฐอื่นซึ่งได้อ้างถึงในข้อ ๑๕ ทราบถึง

(ก) การลงนามอนุสัญญานี้ และการมอบสัตยาบันสารหรือภาคยานุวัติสารตามข้อ ๑๕ ๑๖ และ ๑๗ (ข) วันที่ที่อนุสัญญานี้จะเริ่มใช้บังคับตามข้อ ๑๘

(ค) การร้องขอให้มีการแก้ไขตามข้อ ๒๐

(ง) ข้อเสนอสำหรับอนุสัญญานี้ตามข้อ ๑๙

ข้อ ๒๒

ต้นฉบับของอนุสัญญานี้ซึ่งตัวบทภาษาจีน ภาษาอังกฤษ ภาษาฝรั่งเศส ภาษารุสเซีย และภาษาสเปน เป็นหลักฐานเท่าเทียมกัน จะมอบไว้แก่เลขาธิการสหประชาชาติผู้ซึ่งจะส่งสำเนาที่ได้รับรองแล้วของต้นฉบับเหล่านั้นไปยังรัฐทั้งปวงซึ่งได้อ้างถึงในข้อ ๑๕

เพื่อเป็นพยานแก่การนี้ ผู้มีอำนาจเต็มที่ลงนามข้างท้ายนี้ซึ่งได้รับมอบอำนาจโดยถูกต้องเพื่อการนั้นจากรัฐบาลของตนแต่ละฝ่าย ได้ลงนามอนุสัญญานี้

ทำ ณ กรุงเจนีวา เมื่อวันที่สิบเก้า เดือนเมษายน คริสตศักราช หนึ่งพันเก้าร้อยห้าสิบแปด

คำแปล

อนุสัญญาว่าด้วยไหล่วีป

ข้อ ๑

เพื่อความมุ่งประสงค์ของข้อเหล่านี้ คำว่า “ไหล่วีป” ใช้อ้างอิงถึง (ก) พื้นดินท้องทะเลและดินใต้ผิวดินของบริเวณใต้ทะเลที่ติดกับชายฝั่ง แต่อยู่ภายนอกบริเวณทะเลอาณาเขตจนถึงความลึก ๒๐๐ เมตร หรือเกินขีดจำกัดนั้นไปจนถึงที่ซึ่งความลึกของน้ำหนึ่สามารถจะให้แสงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในบริเวณดังกล่าวนั้นได้ (ข) พื้นดินท้องทะเลและดินใต้ผิวดินของบริเวณใต้ทะเลเช่นเดียวกันที่ติดกับชายฝั่งของเกาะ

ข้อ ๒

๑. รัฐชายฝั่งมีสิทธิอธิปไตยเหนือไหล่วีปเพื่อความมุ่งประสงค์ในการสำรวจไหล่วีปและการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของไหล่วีป

๒. สิทธิที่อ้างถึงในวรรค ๑ ของข้อนี้ เป็นสิทธิจำเพาะโดยนัยที่ว่า ถ้ารัฐชายฝั่งไม่สำรวจไหล่วีปหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของไหล่วีป ผู้ใดจะเข้าดำเนินกิจกรรมเหล่านี้หรือเรียกร้องสิทธิในไหล่วีปโดยมิได้รับความยินยอมอย่างชัดแจ้งจากรัฐชายฝั่งไม่ได้

๓. สิทธิของรัฐชายฝั่งเหนือไหล่วีปมิได้ขึ้นอยู่กับ การครอบครอง จะโดยมีผลอย่างแท้จริง หรือโดยเพียงการกล่าวอ้างก็ตาม หรือกับการออกประกาศอย่างชัดแจ้งใด ๆ

๔. ทรัพยากรธรรมชาติที่อ้างถึงในข้อเหล่านี้ ประกอบด้วยแร่ และทรัพยากรที่ไม่มีชีวิตอย่างอื่นของพื้นดินท้องทะเลและดินใต้ผิวดิน รวมทั้งอินทรีย์ภาพมีชีวิตซึ่งเป็นประเภทติดอยู่กับที่ กล่าวคือ อินทรีย์ภาพซึ่งในระยะที่อาจเก็บได้นั้นไม่เคลื่อนที่ไปบนหรือใต้พื้นดินท้องทะเล หรือไม่สามารถเคลื่อนไหวได้ เว้นแต่จะสัมผัสทางกายภาพอยู่เสมอกับพื้นดินท้องทะเล หรือดินใต้ผิวดิน

ข้อ ๓

สิทธิของรัฐชายฝั่งเหนือไหล่วีป จะไม่กระทบกระเทือนต่อสถานภาพทางกฎหมายของน้ำหนึ่ที่อยู่เหนือในฐานะเป็นทะเลหลวง หรือของท่วงอากาศเหนือน้ำหนึ่เหล่านั้น

ข้อ ๔

ภายในบังคับแห่งสิทธิของตนที่จะดำเนินมาตรการอันสมควรเพื่อการสำรวจไหล่วีป และการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของไหล่วีป รัฐชายฝั่งไม่อาจขัดขวางการวางหรือการบำรุงรักษาสายหรือท่อใต้น้ำบนไหล่วีป

ข้อ ๕

๑. การสำรวจไหล่ทวีปและการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของไหล่ทวีปต้องไม่ยังผลเป็นการแทรกสอด โดยไม่มีเหตุสมควรต่อการเดินเรือ การประมง หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเล หรือยังผลให้เป็นการแทรกสอดต่อการวิจัยทางสมุทรศาสตร์หลักมูลหรือทางวิทยาศาสตร์อื่น ๆ ซึ่งกระทำโดยมีเจตนาจะพิมพ์เผยแพร่อย่างเปิดเผย

๒. ภายในบังคับแห่งบทของวรรค ๑ และวรรค ๖ ของข้อนี้ รัฐชายฝั่งมีสิทธิที่จะสร้างและบำรุงรักษา หรือดำเนินงานเกี่ยวกับสิ่งติดตั้งและกลอุปกรณ์อื่น ๆ บนไหล่ทวีปอันจำเป็นเพื่อการสำรวจไหล่ทวีป และการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของไหล่ทวีป และที่จะจัดตั้งเขตปลอดภัยรอบสิ่งติดตั้งและอุปกรณ์เหล่านั้น และดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองสิ่งติดตั้งและกลอุปกรณ์ในเขตเหล่านั้น

๓. เขตปลอดภัยที่อ้างถึงในวรรค ๒ ของข้อนี้ อาจขยายไปจนถึงระยะ ๕๐๐ เมตร รอบสิ่งติดตั้งและกลอุปกรณ์อื่น ๆ ซึ่งได้ก่อตั้งขึ้น โดยวัดจากแต่ละจุดของขอบด้านนอกของสิ่งติดตั้งและกลอุปกรณ์นั้น เรือทุกสัญชาติต้องเคารพต่อเขตปลอดภัยเหล่านี้

๔. สิ่งติดตั้งและกลอุปกรณ์เหล่านี้ แม้ว่าจะอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐชายฝั่ง ก็ไม่มีสถานภาพเป็นเกาะ สิ่งติดตั้งและกลอุปกรณ์เหล่านี้ไม่มีทะเลอาณาเขตของตนเอง และการมีสิ่งเหล่านี้อยู่ไม่กระทบกระเทือนต่อการกำหนดเขตทะเลอาณาเขตของรัฐชายฝั่ง

๕. การก่อสร้างสิ่งติดตั้งเหล่านี้ใด ๆ จะต้องมีการประกาศให้ทราบตามสมควรและต้องจัดให้มีวิธีการถาวรเพื่อเตือนให้ทราบว่าสิ่งติดตั้งเหล่านี้อยู่ สิ่งติดตั้งใดที่ได้ถูกละทิ้งหรือไม่ใช้แล้ว ต้องเรือถอนออกไปทั้งหมด

๖. สิ่งติดตั้งหรือกลอุปกรณ์ หรือเขตปลอดภัยรอบสิ่งเหล่านั้น ไม่อาจจัดตั้งขึ้น ณ ที่ซึ่งอาจรบกวนต่อการใช้ช่องทางเดินเรือในทะเลที่ได้เป็นที่ยอมรับนับถือกัน อันจำเป็นแก่การเดินเรือระหว่างประเทศ

๗. รัฐชายฝั่งมีพันธะที่จะต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมทั้งปวงในเขตปลอดภัยเพื่อการคุ้มครองทรัพยากรมีชีวิตในทะเลให้พ้นจากสิ่งที่เป็นอันตราย

๘. การวิจัยใดที่เกี่ยวกับไหล่ทวีป และซึ่งกระทำ ณ ไหล่ทวีป จะต้องได้รับความยินยอมจากรัฐชายฝั่ง แม้กระนั้นก็ตามโดยปกติรัฐชายฝั่งจะไม่ปฏิเสธการให้ความยินยอม ถ้าคำร้องขอนั้นกระทำโดยสถาบันที่มีคุณวุฒิเพื่อความมุ่งหมายในการวิจัยทางวิทยาศาสตร์โดยแท้เกี่ยวกับลักษณะทางฟิสิกส์ หรือทางชีววิทยาของไหล่ทวีป ทั้งนี้ภายในบังคับแห่งข้อนี้ว่า รัฐชายฝั่งจะมีสิทธิที่จะเข้าร่วมหรือจะมีผู้แทนเข้าร่วมในการวิจัย ถ้าตนปรารถนาเช่นนั้น และไม่ว่าในกรณีใด จะมีการพิมพ์โฆษณาผลของการวิจัยนั้น

ข้อ ๖

๑. ในกรณีที่ไหล่ทวีปเดียวกันตั้งอยู่ประชิดกับอาณาเขตของรัฐสองรัฐหรือมากกว่า ซึ่งมีฝั่งทะเลอยู่ตรงกันข้าม เขตแดนของไหล่ทวีปที่เป็นของรัฐเหล่านั้นจะกำหนดโดยความตกลงระหว่างกัน หากไม่มีการตกลงกันและ

นอกจากว่าพฤติการณ์พิเศษจะทำให้เป็นการสมควรที่จะใช้เส้นเขตแดนอื่น เขตแดนนั้นได้แก่เส้นมัธยะ ซึ่งจุดทุกจุดบนเส้นนั้นมีระยะห่างเท่ากัน จากจุดที่ใกล้ที่สุดของเส้นฐานซึ่งใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขตของแต่ละรัฐ

๒. ในกรณีที่ไหล่ทวีปเดียวกันตั้งอยู่ประชิดกับอาณาเขตของรัฐสองรัฐซึ่งประชิดกัน เขตแดนของไหล่ทวีปจะกำหนดโดยความตกลงระหว่างกัน หากไม่มีการตกลงกัน และนอกจากว่าพฤติการณ์พิเศษจะทำให้เป็นการสมควรที่จะใช้เส้นเขตแดนอื่น เขตแดนนั้นจะกำหนดขึ้นโดยการให้หลักระยะห่างเท่ากันจากจุดที่ใกล้ที่สุดของเส้นฐานซึ่งใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขตของแต่ละรัฐ

๓. ในการกำหนดเขตแดนของไหล่ทวีป เส้นใดที่ลากตามหลักการที่วางไว้ในวรรค ๑ และ ๒ ของข้อนี้ ควรจะกำหนดไว้โดยอ้างถึงแผนที่และลักษณะเส้นฐานทางภูมิศาสตร์ตามที่เป็นอย่างหนึ่งวันใดโดยเฉพาะ และควรจะมีการอ้างถึงจุดซึ่งคงที่ถาวรและเห็นได้ชัดบนผืนแผ่นดินด้วย

ข้อ ๘

บทแห่งข้อเหล่านี้ จะไม่ทำให้เสื่อมเสียสิทธิของรัฐชายฝั่งในการแสวงประโยชน์จากเนื้อที่ใต้ผิวดินโดยวิธีขุดอุโมงค์ โดยไม่คำนึงถึงความเสี่ยงของน้ำเหนือเนื้อที่ใต้ผิวดินนั้น

ข้อ ๙

อนุสัญญานี้ จะเปิดให้มีการลงนามโดยรัฐสมาชิกทั้งปวงของสหประชาชาติ หรือของทบวงการชำนัญพิเศษใด ๆ และโดยรัฐอื่นที่ได้รับเชิญจากสมัชชาสหประชาชาติให้เข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญา จนถึงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๕๘

ข้อ ๑๐

อนุสัญญานี้ จะต้องได้รับการสัตยาบัน สัตยาบันสารจะมอบไว้แก่เลขาธิการสหประชาชาติ

ข้อ ๑๑

อนุสัญญานี้จะเปิดให้มีการภาคยานุวัติโดยรัฐใด ๆ ที่อยู่ในประเภทหนึ่งประเภทใดที่ได้กล่าวไว้ในข้อ ๘ ภาคยานุวัติสารจะมอบไว้แก่เลขาธิการสหประชาชาติ

ข้อ ๑๒

๑. อนุสัญญานี้ จะเริ่มใช้บังคับในวันที่สามสิบต่อจากวันมอบสัตยาบันสารหรือภาคยานุวัติสารฉบับที่ยี่สิบสองไว้แก่เลขาธิการสหประชาชาติ

๒. สำหรับแต่ละรัฐที่ให้สัตยาบันหรือภาคยานุวัติอนุสัญญานี้ภายหลังการมอบสัตยาบันสารหรือภาคยานุวัติสารฉบับที่ยี่สิบสองแล้ว อนุสัญญานี้จะเริ่มใช้บังคับในวันที่สามสิบหลังจากการมอบสัตยาบันสารหรือภาคยานุวัติสารโดยรัฐเช่นว่านั้น

ข้อ ๑๒

๑. ในขณะที่มีการลงนาม สัตยานันหรือภาคยานุวัติ รัฐใดอาจตั้งข้อสงวนสำหรับข้อต่าง ๆ ของอนุสัญญา นอกจากข้อ ๑ ถึงข้อ ๓
๒. รัฐคู่สัญญาใดซึ่งตั้งข้อสงวนตามวรรคก่อน อาจถอนข้อสงวนนั้นเมื่อใดก็ได้โดยการติดต่อแจ้งเรื่องไปยังเลขาธิการสหประชาชาติ

ข้อ ๑๓

๑. เมื่อสิ้นระยะเวลาทำป็นนับจากวันที่อนุสัญญาเริ่มใช้บังคับแล้ว ภาคคู่สัญญาใดอาจร้องขอให้มีการแก้ไขอนุสัญญานี้เมื่อใดก็ได้ โดยการบอกกล่าวเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังเลขาธิการสหประชาชาติ
๒. สมัชชาสหประชาชาติจะวินิจฉัยถึงการดำเนินการต่าง ๆ ถ้าหากมีสิ่งที่จะต้องกระทำในส่วนที่เกี่ยวกับการร้องขอเช่นนั้น

ข้อ ๑๔

เลขาธิการสหประชาชาติจะแจ้งให้รัฐสมาชิกทั้งปวงของสหประชาชาติหรือรัฐอื่นซึ่งได้อ้างถึงในข้อ ๘ ทราบถึง

- (ก) การลงนามอนุสัญญานี้ และการมอบสัตยานันสารหรือภาคยานุวัติสารตามข้อ ๘ ข้อ ๙ และข้อ ๑๐
- (ข) วันที่ที่อนุสัญญานี้จะเริ่มใช้บังคับตามข้อ ๑๑
- (ค) การร้องขอให้มีการแก้ไขตามข้อ ๑๓
- (ง) ข้อสงวนสำหรับอนุสัญญานี้ตามข้อ ๑๒

ข้อ ๑๕

ต้นฉบับของอนุสัญญานี้ซึ่งด้วยภาษาจีน ภาษาอังกฤษ ภาษาฝรั่งเศส ภาษารัสเซีย และภาษาสเปน เป็นหลักฐานเท่าเทียมกัน จะมอบให้แก่เลขาธิการสหประชาชาติผู้ซึ่งจะส่งสำเนาที่ได้รับรองแล้วของต้นฉบับเหล่านี้ไปยังรัฐทั้งปวงซึ่งได้อ้างถึงในข้อ ๘

เพื่อเป็นพยานแก่การนี้ ผู้มีอำนาจเต็มที่ลงนามข้างท้ายนี้ซึ่งได้รับมอบอำนาจโดยถูกต้องเพื่อการนั้นจากรัฐบาลของตนแต่ละฝ่าย ได้ลงนามอนุสัญญานี้

ทำ ณ กรุงเจนีวา เมื่อวันที่ยี่สิบเก้า เดือนเมษายน คริสตศักราช หนึ่งพันเก้าร้อยห้าสิบแปด

๒.๒ ความตกลงระหว่างประเทศระดับทวีปภาคีเกี่ยวกับการแบ่งเขตทางทะเล

- ก) ทางด้านทะเลอันดามัน

1. ในส่วนทะเลอาณาเขต

1.1 ความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐสังคมนิยมแห่งประเทศไทยพม่าว่าด้วยการแบ่งเขตทางทะเลระหว่างประเทศทั้งสองในทะเลอันดามัน (รจ.เล่ม ๙๔ ตอนที่ ๑๓๒ วันที่ ๑๖ ก.ย.๒๕๓๕)

รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐสังคมนิยมแห่งประเทศไทยพม่า
ด้วยความปรารถนาที่จะกระชับสายสัมพันธ์แห่งมิตรภาพทางประวัติศาสตร์ที่มีอยู่ระหว่างประเทศทั้งสอง และ
ด้วยความปรารถนาที่จะสถาปนาเขตทางทะเลระหว่างประเทศทั้งสองในทะเลอันดามัน และตกลงกำหนดขอบ
เขตของพื้นที่ที่แต่ละรัฐบาลจะใช้อำนาจอธิปไตยและสิทธิอธิปไตยอย่างเป็นทางการ
ได้ตกลงกันดังต่อไปนี้

ข้อ ๑

๑. เขตทางทะเลระหว่างประเทศไทยและประเทศพม่าในทะเลอันดามันเป็นเส้นมัธยะประกอบด้วยเส้นที่ต่อเนื่องกัน ซึ่งเชื่อมโยงจุด ๙ จุดข้างล่างนี้โดยเรียงตามลำดับที่ระบุไว้:

จุดหมายเลข	ละติจูด	ลองจิจูด
๑.	๙° ๓๒' ๑๕"	๙๗° ๕๖' ๒๐"
๒.	๙° ๓๔' ๒๙"	๙๗° ๕๒' ๑๐"
๓.	๙° ๓๔' ๕๕"	๙๗° ๕๑' ๑๒"
๔.	๙° ๓๕' ๓๙"	๙๗° ๔๕' ๒๙"
๕.	๙° ๓๖' ๐๒"	๙๗° ๔๓' ๒๙"
๖.	๙° ๔๐' ๓๕"	๙๗° ๓๗' ๓๖"
๗.	๙° ๔๕' ๓๐"	๙๗° ๒๖' ๓๖"
๘.	๙° ๓๘' ๐๐"	๙๖° ๒๙' ๓๕"
๙.	๙° ๓๒' ๑๕"	๙๕° ๓๕' ๒๕"

๒. ส่วนของเขตทางทะเลที่ระบุในวรรค ๑ ของข้อนี้ ซึ่งต่อออกไปจากจุด ๑ โดยผ่านจุด ๒, ๓ และ ๔ ถึงจุด ๕ จะเป็นเขตระหว่างทะเลอาณาเขตของประเทศไทยและทะเลอาณาเขตของประเทศพม่า

๓. ส่วนของเขตทางทะเลที่ระบุในวรรค ๑ ของข้อนี้ ซึ่งต่อออกไปจากจุด ๕ โดยผ่านจุด ๖, ๗ และ ๘ ถึงจุด ๙ จะเป็นเขตระหว่างไหล่ทวีปของประเทศไทยและไหล่ทวีปของประเทศพม่า และในกรณีที่ประเทศไทยสถาปนา

เขตเศรษฐกิจจำเพาะเส้นเดียวกันนี้จะเป็นเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศพม่าและเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทยด้วย

๔. การต่อเขตดังกล่าวออกไปตามทิศทางจนบรรจบจุดร่วม ๓ ฝ่ายของเขตทางทะเลระหว่างประเทศ ประเทศพม่า และประเทศอินเดียจะเป็นเรื่องของความตกลงอีกฉบับหนึ่งในภายหลัง

ข้อ ๒

๑. พิกัดภูมิศาสตร์ของจุดหมายเลข ๑ ถึง ๖ ที่ระบุในข้อ ๑ ได้มาจากแผนที่ทหารเรือบริติช ฉบับปี ค.ศ. ๑๙๔๘ เลขที่ ๓๐๕๒ พิมพ์ขึ้นใหม่ในปี ค.ศ. ๑๙๗๕ และของจุดหมายเลข ๗ ถึง ๙ จากแผนที่ทหารเรือบริติช ฉบับปี ค.ศ. ๑๙๗๕ เลขที่ ๘๓๐ พิมพ์เมื่อวันที่ ๓ มกราคม ค.ศ. ๑๙๗๕ เส้นทั้งหลายซึ่งเชื่อมจุดต่าง ๆ ดังกล่าวได้แสดงไว้บนแผนที่ทหารเรือบริติช เลขที่ ๘๓๐ พิมพ์เมื่อวันที่ ๓ มกราคม ค.ศ. ๑๙๗๕ แนบเป็นภาคผนวกกับความตกลงนี้

๒. ที่ตั้งอันแท้จริงในทะเลของจุดเหล่านี้ และของเส้นทั้งหลายซึ่งเชื่อมโยงจุดดังกล่าวจะถูกกำหนดโดยวิธีการซึ่งตกลงกันโดยผู้เชี่ยวชาญทางอุทกศาสตร์ ซึ่งได้รับอำนาจเพื่อวัตถุประสงค์นี้จากรัฐบาลทั้งสอง

ข้อ ๓

ข้อพิพาทใด ๆ ระหว่างรัฐบาลทั้งสองฝ่ายอันเกิดจากการตีความหรือการดำเนินการให้เป็นผลตามความตกลงนี้ ให้ระงับโดยสันติด้วยการปรึกษาหารือกันหรือด้วยการเจรจา

ข้อ ๔

ความตกลงนี้ จะได้รับการสัตยาบันตามกฎหมายของแต่ละประเทศ ความตกลงนี้จะเริ่มใช้บังคับในวันแลกเปลี่ยนสัตยาบันสารกัน ซึ่งกระทำ ณ กรุงเทพฯ โดยเร็วเท่าที่จะกระทำได้

เพื่อเป็นพยานแก่การนี้ ผู้ลงนามข้างท้ายนี้ ซึ่งได้รับมอบอำนาจโดยถูกต้องจากรัฐบาลของตนแต่ละฝ่าย ได้ลงนามความตกลงนี้ ทำเป็นฉบับ ณ กรุงย่างกุ้ง เมื่อวันที่ยี่สิบห้า เดือนกรกฎาคม คริสตศักราชหนึ่งพันเก้าร้อยแปดสิบ เป็นภาษาอังกฤษ

สำหรับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย

สำหรับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐสังคมนิยมแห่งสหภาพพม่า

พลเอก สิทธิ เศวตศิลา

อุ เล หม่อง

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

1.2 สนธิสัญญาระหว่างราชอาณาจักรไทยและมาเลเซียเกี่ยวกับการแบ่งเขตทะเลอาณาเขตของประเทศทั้งสอง ราชอาณาจักรไทย และมาเลเซีย (ร.จ. เล่ม ๑๐๐ ตอนที่ ๓ วันที่ ๗ ม.ค. ๒๕๒๕)

ด้วยความปรารถนาที่จะกระชับสายสัมพันธ์ทางประวัติศาสตร์แห่งมิตรภาพที่มีอยู่ระหว่างประเทศทั้งสอง

คำนึงถึงว่าฝั่งทะเลของประเทศทั้งสองในช่องแคบมะละกาตอนเหนือ และอ่าวไทยประชิดซึ่งกันและกัน
ได้ตกลงกันดังต่อไปนี้

ข้อ ๑

๑. เขตทะเลอาณาเขตของไทยและมาเลเซียในบริเวณช่องแคบมะละกา ระหว่างหมู่เกาะที่มีชื่อว่า "บูตัง" และ "บูโลลังการี" ซึ่งเกิดการเหลื่อมล้ำกันจะประกอบด้วยเส้นตรงซึ่งลากจากจุดที่อยู่กึ่งกลางทางน้ำระหว่างบูโลตะรุเตา และบูโลลังการี ดังกล่าว ในพิธีสารเขตแดนต่อท้ายสนธิสัญญา ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๐๙ เกี่ยวกับเขตแดนของราชอาณาจักรไทย และมาเลเซีย ซึ่งตกลงกัน ณ ที่นี้ ให้มีพิกัดอยู่ที่ละติจูด $6^{\circ} 28'.5$ เหนือ ลองจิจูด $๙๙^{\circ} ๓๙'.2$ ตะวันออก ไปทางตะวันตกเฉียงเหนือถึงจุดซึ่งมีพิกัดอยู่ที่ละติจูด $6^{\circ} ๓๐'.2$ เหนือ ลองจิจูด $๙๙^{\circ} ๓๓'.๔$ ตะวันออก และจากนั้นไปทางตะวันตกเฉียงใต้ จนถึงจุดซึ่งมีพิกัดอยู่ที่ละติจูด $6^{\circ} 28'.๔$ เหนือ ลองจิจูด $๙๙^{\circ} ๓๐'.๗$ ตะวันออก และจากนั้นไปทางตะวันตกเฉียงใต้ อีก จนถึงจุดซึ่งมีพิกัดอยู่ที่ละติจูด $6^{\circ} ๑๘'.๔$ เหนือ ลองจิจูด $๙๙^{\circ} ๒๗'.๕$ ตะวันออก

๒. ขอบนอกของทะเลอาณาเขตของหมู่เกาะซึ่งมีชื่อว่า "บูตัง" ไปทางใต้ของหมู่เกาะนี้ดังกล่าว จะประกอบด้วยเส้นเขตแดน ซึ่งเชื่อมระหว่างจุดต่าง ๆ ที่มีพิกัดอยู่ที่ละติจูด $6^{\circ} ๑๘'.๔$ เหนือ ลองจิจูด $๙๙^{\circ} ๒๗'.๕$ ตะวันออก ดังกล่าวในวรรค ๑ ข้างต้น และจากนั้นไปยังมีจุดซึ่งมีพิกัดอยู่ที่ ละติจูด $6^{\circ} ๑๖'.๓$ เหนือ ลองจิจูด $๙๙^{\circ} ๑๙'.๓$ ตะวันออก และจากนั้นไปยังมีจุดซึ่งมีพิกัดอยู่ที่ $6^{\circ} ๑๘'.๐$ เหนือ ลองจิจูด $๙๙^{\circ} ๐๖'.๕$ ตะวันออก

พิกัดของจุดต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในวรรค ๑ และ ๒ เป็นพิกัดทางภูมิศาสตร์ ซึ่งได้มาจากแผนที่ทหารเรือบริติช เลขที่ ๗๔๓ และเลขที่ ๘๓๐ และเส้นเขตแดนซึ่งเชื่อมจุดเหล่านั้น ได้แสดงไว้บนแผนที่ที่แนบเป็นภาคผนวก "A (๑)" และ "A (๒)" กับสนธิสัญญานี้

ข้อ ๒

๑. เขตทะเลอาณาเขตของไทย และมาเลเซียในอ่าวไทยจะประกอบด้วย เส้นตรงซึ่งลากจากจุดหนึ่งที่มีพิกัดอยู่ที่ละติจูด $6^{\circ} ๑๔'.๕$ เหนือ ลองจิจูด $๑๐๒^{\circ} ๐๕'.๖$ ตะวันออก ถึงจุดหนึ่งที่มีพิกัดอยู่ที่ละติจูด $6^{\circ} ๒๗'.๕$ เหนือ ลองจิจูด $๑๐๒^{\circ} ๑๐'.๐$ ตะวันออก

๒. พิกัดของจุดต่าง ๆ ที่ระบุในวรรค ๑ เป็นพิกัดทางภูมิศาสตร์ ซึ่งได้มาจากแผนที่ทหารเรือบริติช เลขที่ ๓๔๖๑ และเส้นเขตแดนซึ่งเชื่อมจุดเหล่านั้น ได้แสดงไว้บนแผนที่ที่แนบภาคผนวก "B" กับสนธิสัญญานี้

ข้อ ๓

๑. ที่ตั้งอันแท้จริงในทะเลของจุดดังกล่าวในข้อ ๑ และ ๒ ข้างต้นจะถูกกำหนดโดยวิธีการซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของคู่ภาคีจะได้ตกลงกัน

๒. เพื่อความมุ่งประสงค์ของวรรค ๑ "เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ" เท่าที่เกี่ยวกับราชอาณาจักรไทย หมายถึง เจ้ากรมอุทกศาสตร์ ประเทศไทย และรวมทั้งบุคคลใด ๆ ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากบุคคลผู้นี้ และเท่าที่เกี่ยวกับมาเลเซีย เจ้ากรมแผนที่แห่งชาติมาเลเซียและรวมทั้งบุคคลใด ๆ ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากบุคคลผู้นี้

ข้อ ๔

ภาคีแต่ละฝ่ายรับประกันว่า จะปฏิบัติตามขั้นตอนที่จำเป็นตามกฎหมายภายในเพื่อให้สอดคล้องกับข้อกำหนดของสนธิสัญญา ฉบับนี้

ข้อ ๕

ข้อพิพาทใด ๆ ระหว่างคู่ภาคี อันเกิดจากการตีความหรือการดำเนินการให้เป็นไปตามสนธิสัญญาฉบับนี้ จะระงับโดยสันติ ด้วยการปรึกษาหารือกัน หรือการเจรจา

ข้อ ๖

สนธิสัญญาฉบับนี้ จะได้รับการสัตยาบันตามกฎหมายของประเทศทั้งสอง

ข้อ ๗

สนธิสัญญาฉบับนี้ จะเริ่มมีผลใช้บังคับในวันที่แลกเปลี่ยนสัตยาบันสาร

ทำเป็นฉบับ ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ เมื่อวันที่สิบสี่ เดือนตุลาคม ในปีคริสตศักราชหนึ่งพันเก้าร้อยเจ็ดสิบเก้า เป็นภาษาไทย ภาษามลายู และภาษาอังกฤษ

ในกรณีที่ตัวบทเหล่านี้ขัดแย้งกัน ให้ถือตัวบทภาษาอังกฤษเป็นสำคัญ

สำหรับราชอาณาจักรไทย

สำหรับมาเลเซีย

พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์

ดาโต๊ะ อูสเซน ออนันท์

(พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์)

(ดาโต๊ะ อูสเซน ออนันท์)

นายกรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรี

สำเนาถูกต้อง

สำเนาถูกต้อง

(นายกาญจน์ ชีรานนท์)

เลขานุการตรี

พ.อ.

กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย

ทก.กยก.สน.กชท.

2. ในส่วนที่เกี่ยวกับไหล่ทวีป

2.1 ความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซียว่าด้วยการแบ่งเขตไหล่ทวีประหว่างประเทศทั้งสองในตอนเหนือของช่องแคบมะละกาและในทะเลอันดามัน

รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

มีความปรารถนาที่จะกระชับพันธะแห่งมิตรภาพที่มีอยู่ระหว่างประเทศทั้งสอง

มีความปรารถนาที่จะสถาปนาเขตไหล่ทวีประหว่างประเทศทั้งสองในตอนเหนือของช่องแคบมะละกาและในทะเลอันดามัน

ได้ทำความตกลงกันดังต่อไปนี้

ข้อ ๑

๑) เขตระหว่างไหล่ทวีปของประเทศไทยและของประเทศอินโดนีเซีย ในตอนเหนือของช่องแคบมะละกาและในทะเลอันดามัน ได้แก่เส้นตรงซึ่งลากไปทางทิศตะวันตกจากจุด ซึ่งพิกัดของจุดนี้ได้แก่ ละติจูด ๖° ๒๑' ๘" เหนือ ลองจิจูด ๙๙° ๕๕' ๐" ตะวันออก (ต่อไปในความตกลงนี้จะเรียกว่าจุด ๑) ถึงจุด ๆ หนึ่ง ซึ่งพิกัดของจุดนี้ได้แก่ ละติจูด ๗° ๐๕' ๘" เหนือ ลองจิจูด ๙๖° ๓๖' ๕" ตะวันออก (ต่อไปในความตกลงนี้จะเรียกว่าจุด ๒)

๒) เส้นแบ่งเขตระหว่างจุด ๑ กับจุดร่วมซึ่งได้ระบุไว้ในบันทึกความเข้าใจที่ได้ลงนามกัน ณ กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๗๐ โดยผู้แทนแห่งประเทศอินโดนีเซีย ประเทศมาเลเซีย และประเทศไทย จะได้รวมไว้อย่างเป็นพิธีในความตกลงไตรภาคีซึ่งจะได้กระทำการโดยเร็วระหว่างรัฐบาลทั้งสามฝ่าย

๓) พิกัดของจุดต่าง ๆ ดังที่ระบุไว้ในวรรค ๑) ซึ่งได้แก่พิกัดทางภูมิศาสตร์และเส้นตรงที่เชื่อมจุด นั้น ๆ ได้แสดงไว้ในแผนภูมิที่แนบมาเป็นภาคผนวกแห่งความตกลงนี้

๔) การกำหนดที่ตั้งอันแท้จริงของจุดต่าง ๆ ที่กล่าวข้างต้นในทะเล ในเมื่อฝ่ายหนึ่งใดขอร้อง ก็ให้กำหนดโดยระเบียบวิธีซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐบาลทั้งสองฝ่ายจะได้ตกลงกัน

๕) เพื่อความมุ่งประสงค์แห่งวรรค ๔) คำว่า " เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ " เท่าที่เกี่ยวกับราชอาณาจักรไทยหมายถึง เจ้ากรมอุทกศาสตร์ และรวมทั้งบุคคลใด ๆ ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากบุคคลผู้นี้ และเท่าที่เกี่ยวกับสาธารณรัฐอินโดนีเซียหมายถึง เกตัว บาดาน โกออดินาซี เซอร์เวย์ ดาน เปเมตาน นาซีโอนาล (หัวหน้าคณะประสานงานเพื่อการสำรวจและการทำแผนที่แห่งชาติ) และรวมทั้งบุคคลใด ๆ ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากบุคคลผู้นี้

ข้อ ๒

หากโครงสร้างทางธรณีวิทยาของปิโตรเลียมหรือก๊าซธรรมชาติโครงสร้างเดียวขยายข้ามเส้นตรงที่อ้างถึงในข้อ ๑ และส่วนแห่งโครงสร้างเท่านั้นซึ่งตั้งอยู่บนด้านหนึ่งของเส้นดังกล่าว อาจแสวงประโยชน์ได้ทั้งหมดหรือเป็นบางส่วนจากอีกด้านหนึ่งของเส้นดังกล่าว รัฐบาลทั้งสองฝ่ายจักหาทางตกลงกันเกี่ยวกับวิธีที่จะแสวงประโยชน์จากโครงสร้างนั้นให้เป็นประโยชน์ผลที่สุด

ข้อ ๓

ให้ระงับข้อพิพาทใด ๆ ระหว่างรัฐบาลทั้งสองฝ่ายอันเกิดจากการตีความหรือการดำเนินการให้เป็นผลตามความตกลงนี้โดยสันติ ด้วยการปรึกษาหารือกันหรือด้วยการเจรจา

ข้อ ๔

ความตกลงนี้จะได้รับสัตยาบันตามข้อกำหนดกฎเกณฑ์ทางกฎหมายของประเทศทั้งสอง

ข้อ ๕

ความตกลงนี้จะเริ่มใช้บังคับในวันที่มีการแลกเปลี่ยนสัตยาบันสารกัน

เพื่อเป็นพยานแก่การนี้ ผู้ลงนามข้างท้ายนี้ ซึ่งได้รับมอบอำนาจโดยถูกต้องจากรัฐบาลของตนแต่ละฝ่าย ได้ลงนามความตกลงนี้

ทำคู่กันเป็นสองฉบับ ณ กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ สิบเจ็ด ธันวาคม คริสต์ศักราชหนึ่งพันเก้าร้อยเจ็ดสิบเอ็ด เป็นภาษาไทย ภาษาอินโดนีเซีย และภาษาอังกฤษ ในกรณีที่มีการขัดกันใด ๆ ระหว่างตัวบทนั้น ๆ ให้ถือตัวบทภาษาอังกฤษเป็นสำคัญ

สำหรับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย

สำหรับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

(นายวิชา เศรษฐบุตร)

(ศาสตราจารย์ ดร. สุมนตรี บรอดโจเนโกโร)

หมายเหตุ ตรวจสอบไม่พบว่าได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา

2.2 ความตกลงระหว่างประเทศระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย และรัฐบาลแห่งมาเลเซียว่าด้วยการแบ่งเขตไหล่ทวีปในตอนเหนือของช่องแคบมะละกา

รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย และรัฐบาลแห่งมาเลเซีย

มีความปรารถนาที่จะกระชับพันธะแห่งมิตรภาพในทางประวัติศาสตร์ที่มีอยู่ระหว่างประเทศทั้งสาม

และ มีความปรารถนาที่จะสถาปนาเขตไหล่ทวีประหว่างประเทศทั้งสองในตอนเหนือของช่องแคบมะละกา

ได้ทำความตกลงกันดังต่อไปนี้

ข้อ ๑

๑) เขตไหล่ทวีปของไทย อินโดนีเซีย และมาเลเซีย ในตอนเหนือของช่องแคบมะละกา ให้เริ่มนับจากจุดซึ่งพิกัดของจุดนี้ได้แก่ ละติจูด ๕° ๕๗'.๐ เหนือ ลองจิจูด ๙๘° ๐๑'.๕ ตะวันออก

(ต่อไปในความตกลงนี้จะเรียกว่า “จุดร่วม”)

๒) เขตไหล่ทวีปของไทยและอินโดนีเซียประกอบด้วยเส้นตรงลากจากจุดร่วมไปทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือถึงจุด ๆ หนึ่ง ซึ่งพิกัดของจุดนี้ได้แก่ ละติจูด $6^{\circ} 21.4$ เหนือ ลองจิจูด $105^{\circ} 54.0$ ตะวันออก และจากนั้นไปทางทิศตะวันตกถึงจุด ๆ หนึ่ง ซึ่งพิกัดของจุดนี้ได้แก่ ละติจูด $7^{\circ} 05.4$ เหนือ ลองจิจูด $106^{\circ} 39.5$ ตะวันออก ดังที่ได้ระบุไว้ในความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ว่าด้วยการแบ่งเขตไหล่ทวีประหว่างประเทศทั้งสองในตอนเหนือของช่องแคบมะละกาและในทะเลอันดามัน ซึ่งลงนามกัน ณ กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๗๑

๓) เขตไหล่ทวีปของอินโดนีเซียและมาเลเซียประกอบด้วยเส้นตรงลากจากจุดร่วมไปทางทิศใต้ถึงจุด ๑ ดังที่ได้ระบุไว้ในความตกลง ซึ่งลงนามกัน ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ เมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๖๔ ระหว่างรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซียกับรัฐบาลแห่งมาเลเซีย ว่าด้วยการแบ่งเขตไหล่ทวีประหว่างประเทศทั้งสอง ซึ่งพิกัดของจุดนี้ได้แก่ ละติจูด $5^{\circ} 27.0$ เหนือ ลองจิจูด $104^{\circ} 19.5$ ตะวันออก

๔) เขตไหล่ทวีปของไทยและมาเลเซียประกอบด้วยเส้นตรงลากจากจุดร่วมไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือถึงจุด ๆ หนึ่ง ซึ่งพิกัดของจุดนี้ได้แก่ ละติจูด $6^{\circ} 14.0$ เหนือ ลองจิจูด $104^{\circ} 06.7$ ตะวันออก และจากนั้นไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ถึงจุด ๆ หนึ่ง ซึ่งพิกัดของจุดนี้ได้แก่ ละติจูด $6^{\circ} 16.3$ เหนือ ลองจิจูด $104^{\circ} 14.3$ ตะวันออก และจากนั้นไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือถึงจุด ๆ หนึ่ง ซึ่งพิกัดของจุดนี้ได้แก่ ละติจูด $6^{\circ} 14.4$ เหนือ ลองจิจูด $104^{\circ} 27.5$ ตะวันออก

๕) พิกัดของจุดต่าง ๆ ดังที่ได้ระบุไว้ข้างต้นนี้ ได้แก่พิกัดทางภูมิศาสตร์ซึ่งได้มาจากแผนที่ของราชนาวิกอังกฤษเลขที่ ๗๔๓ และเลขที่ ๘๓๐ และเส้นตรงต่าง ๆ ซึ่งเชื่อมโยงจุดเหล่านั้น ได้แสดงไว้ในแผนที่แนบไว้เป็นผนวก เอ. แห่งความตกลงนี้

๖) การกำหนดที่ตั้งอันแท้จริงของจุดต่าง ๆ ที่กล่าวข้างต้นในทะเล ให้กำหนดโดยระเบียบวิธีซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องแต่ละฝ่ายจะได้ตกลงกัน

๗) เพื่อความมุ่งประสงค์แห่งวรรค ๖) "เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ" เท่าที่เกี่ยวกับราชอาณาจักรไทยหมายถึงเจ้ากรมอุทกศาสตร์ของไทย และรวมทั้งบุคคลใด ๆ ซึ่งได้รับมอบหมายจากบุคคลนี้ เท่าที่เกี่ยวกับสาธารณรัฐอินโดนีเซียหมายถึงหัวหน้าคณะประสานงานเพื่อการสำรวจและการทำแผนที่แห่งชาติ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย และรวมทั้งบุคคลใด ๆ ซึ่งได้รับมอบหมายจากบุคคลนี้ และเท่าที่เกี่ยวกับมาเลเซียหมายถึงเจ้ากรมแผนที่แห่งชาติมาเลเซีย และรวมทั้งบุคคลใด ๆ ซึ่งได้รับมอบหมายจากบุคคลนี้

ข้อ ๒

รัฐบาลแต่ละฝ่ายรับจะผูกพัน ณ ที่นี้ว่าจะได้จัดให้มีการดำเนินงานขั้นที่จำเป็นทุกประการในระดับภายในประเทศ เพื่อปฏิบัติตามข้อกำหนดแห่งความตกลงนี้

ข้อ ๓

หากโครงสร้างทางธรณีวิทยาของบิโตรเลียมหรือก๊าซธรรมชาติโครงสร้างเดียวขยายข้างเส้นแบ่งเขตเส้นหนึ่งหรือหลายเส้นที่อ้างถึงใน ข้อ ๑ และส่วนแบ่งโครงสร้างเช่นว่านั้นซึ่งตั้งอยู่บนด้านหนึ่งของเส้นดังกล่าว อาจแสวงประโยชน์ได้ทั้งหมดหรือเป็นบางส่วนจากอีกด้านหนึ่งหรือหลายด้านของเส้นดังกล่าว รัฐบาลที่เกี่ยวข้องจักหาทางตกลงกันเกี่ยวกับวิธีที่จะแสวงประโยชน์จากโครงสร้างนั้นให้เป็นที่ยอมรับที่สุด

ข้อ ๔

ให้ระงับข้อพิพาทใด ๆ ระหว่างรัฐบาลทั้งสามฝ่ายอันเกิดจากการตีความหรือการดำเนินการให้เป็นผลตามความตกลงนี้โดยสันติ ด้วยการปรึกษาหารือหรือด้วยการเจรจา

ข้อ ๕

ความตกลงนี้จะได้รับสัตยาบันตามข้อกำหนดกฎหมายของประเทศไทยของประเทศไทยทั้งสาม

ข้อ ๖

ความตกลงนี้จะเริ่มใช้บังคับในวันที่มีการแลกเปลี่ยนสัตยาบันสารกัน

เพื่อเป็นพยานแก่การนี้ ผู้ลงนามข้างท้ายนี้ซึ่งได้รับมอบอำนาจโดยถูกต้องจากรัฐบาลของตนแต่ละฝ่าย ได้ลงนามความตกลงนี้

ทำเป็นสามฉบับ ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๙๑ เป็นภาษาไทย อินโดนีเซีย มาเลเซีย และภาษาอังกฤษ ในการนี้ที่มีการขีดกันใด ๆ ระหว่างตัวบทนั้น ๆ ให้ถือตัวบทภาษาอังกฤษเป็นสำคัญ สำหรับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย สำหรับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย สำหรับรัฐบาลแห่งมาเลเซีย

(นายวิชา เศรษฐบุตร)	(ศาสตราจารย์ ดร. สุมันตรี บรอดโจเนโกโร)	(ตันศรี ทะยิ อับดุลบิณ ยูซอฟ)
ปลัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ	รัฐมนตรีว่าการเมืองแร่	รัฐมนตรีว่าการกิจการทาง
ผู้ใช้อำนาจแห่งราชอาณาจักรไทย	แห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย	กฎหมายแห่งมาเลเซีย

หมายเหตุ ตรวจสอบไม่พบว่าได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา

2.3 ความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ว่าด้วยการแบ่งเขตกันทะเลระหว่างประเทศทั้งสองในทะเลอันดามัน (รจ.เล่ม ๔๕ ตอนที่ ๔๘ วันที่ ๑๔ ก.ย. ๒๕๒๑)

รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย มีความปรารถนาที่จะกระชับพันธะแห่งมิตรภาพที่มีอยู่ระหว่างประเทศทั้งสอง และมีความปรารถนาที่จะสถาปนาเขตกันทะเลระหว่างประเทศทั้งสองในทะเลอันดามัน ได้ทำความตกลงกันดังต่อไปนี้

ข้อ ๑

๑) เขตกันทะเลระหว่างประเทศไทยกับประเทศอินโดนีเซียในทะเลอันดามันได้แก่ เส้นตรงซึ่งลากจากจุด เอ (ละติจูด ๐๙° ๐๕.๘ เหนือ ลองจิจูด ๙๖° ๓๖'.๕ ตะวันออก อันเป็นจุดสิ้นสุดของเส้นแนวเขตระหว่างประเทศทั้งสองตั้งที่นิยามไว้ในความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซียว่าด้วยการแบ่งเขตไหล่ทวีประหว่างประเทศทั้งสองในตอนเหนือของช่องแคบมะละกาในทะเลอันดามัน ลงนามกัน ณ กรุงเกาฯ เมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ค.ศ.๑๙๗๑) ไปทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือไปจุด แอล ซึ่งพิกัดของจุดนี้ได้แก่ ละติจูด ๐๙° ๔๖'.๑ เหนือ ลองจิจูด ๙๕° ๓๓'.๑ ตะวันออก

๒) พิกัดของจุดต่าง ๆ ดังที่ระบุไว้ในวรรค ๑) ได้แก่พิกัดทางภูมิศาสตร์และเส้นตรงที่เชื่อมจุดนั้น ๆ ได้แสดงไว้ในแผนภูมิแห่งกระทรวงมหาดไทยฉบับที่ ๘๓๐ ที่แนบมา เป็นภาคผนวกแห่งความตกลงนี้

๓) ที่ตั้งอันแท้จริงของจุดต่าง ๆ ที่กล่าวข้างต้นในทะเล ในเมื่อรัฐบาลฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดขอร้อง ก็ให้กำหนดโดยระเบียบวิธีซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐบาลทั้งสองจะได้ตกลงกัน

๔) เพื่อความมุ่งประสงค์แห่งวรรค ๓) คำว่า " เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ " เท่าที่เกี่ยวกับราชอาณาจักรไทยหมายถึง เจ้ากรมอุทกศาสตร์และรวมทั้งบุคคลใด ๆ ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากบุคคลผู้นี้ และเท่าที่เกี่ยวกับสาธารณรัฐอินโดนีเซียหมายถึง แกตัว บาตาน โบออดินาซี เซอร์เวย์ดาน เปเมตาน นาสีโอนาล (หัวหน้าคณะประสานงานเพื่อการสำรวจและการทำแผนที่แห่งชาติ) และรวมทั้งบุคคลใด ๆ ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากบุคคลผู้นี้

ข้อ ๒

หากโครงสร้างทางธรณีวิทยาของปิโตรเลียมหรือก๊าซธรรมชาติโครงสร้างเดียวขยายข้ามเส้นแนวเขตที่อ้างถึงในข้อ ๑ และส่วนแห่งโครงสร้างเช่นว่านั้น ซึ่งตั้งอยู่บนด้านหนึ่งของเส้นดังกล่าว อาจแสวงประโยชน์ได้ทั้งหมดหรือเป็นบางส่วนจากอีกด้านหนึ่งของเส้นดังกล่าว รัฐบาลทั้งสองจักหาทางตกลงกันเกี่ยวกับวิธีที่จะแสวงประโยชน์จากโครงสร้างนั้นให้เป็นประโยชน์ที่สุด

ข้อ ๓

ให้ระบับข้อพิพาทใด ๆ ระหว่างรัฐบาลทั้งสองอันเกิดจากการตีความหรือการดำเนินการให้เป็นผลตามความตกลงนี้โดยสันติ ด้วยการปรึกษาหารือกันหรือด้วยการเจรจา

ข้อ ๔

ความตกลงนี้จะได้รับสัตยาบันตามข้อกำหนดกฎหมายเกณฑ์ทางกฎหมายระหว่างประเทศทั้งสอง

ข้อ ๕

ความตกลงนี้จะเริ่มใช้บังคับในวันที่มีการแลกเปลี่ยนสัตยาบันสารกันเพื่อเป็นพยานแก่การนี้ ผู้ลงนามข้างท้ายนี้ซึ่งได้รับมอบอำนาจโดยถูกต้องจากรัฐบาลของตนแต่ละฝ่าย ได้ลงนามความตกลงนี้ ทำคู่กันเป็นสองฉบับ ณ กรุงจาการ์ตา เมื่อวันที่สิบเอ็ด ธันวาคม คริสตศักราชหนึ่งพันเก้าร้อยเจ็ดสิบห้า เป็นภาษาไทย ภาษาอินโดนีเซีย และภาษาอังกฤษ ในกรณีที่มีการขัดกันใด ๆ ระหว่างตัวบทนั้น ๆ ให้ถือตัวบทภาษาอังกฤษเป็นสำคัญ

สำหรับรัฐ กษัตริย์ ราชอาณาจักรไทย

สำหรับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

หม่อมราชวงศ์ เกษมสโมสร เกษมศรี

ศาสตราจารย์ ดร. โมฮัมหมัด ซาตลี

2.4 ความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซียและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซียเกี่ยวกับการกำหนดจุดร่วมสามฝ่าย และการแบ่งเขตที่เกี่ยวข้องของประเทศทั้งสามในทะเลอันดามัน(รจ. เล่ม ๔๖ ตอนที่ ๘๓ วันที่ ๑๘ พ.ค.๒๕๒๒)

รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

ด้วยความปรารถนาที่จะกระชับสายสัมพันธ์ประวัติศาสตร์แห่งมิตรภาพที่มีอยู่ระหว่างประเทศทั้งสาม และด้วยความปรารถนาที่จะกำหนดจุดร่วมสามฝ่าย และแบ่งเขตที่เกี่ยวข้องของประเทศทั้งสามในทะเลอันดามัน ได้ตกลงกันดังต่อไปนี้

ข้อ ๑

เพื่อวัตถุประสงค์ของข้อนี้

๑. จุดร่วมสามฝ่ายของประเทศไทย อินโดนีเซีย และอินโดนีเซีย ในทะเลอันดามันจะเป็นจุดซึ่งพิกัดได้แก่ ละติจูด ๐๗° ๔๗' ๐๐" เหนือ ลองจิจูด ๙๕° ๓๑' ๔๘" ตะวันออก

๒. เส้นเขตไหล่ทวีปของอินโดนีเซียและอินโดนีเซียจะประกอบด้วยเส้นตรง ซึ่งลากจากจุดร่วมสามฝ่ายในทิศทางตะวันตกเฉียงใต้ ไปถึงจุดหมายเลข ๐ ตามที่ระบุไว้ในข้อ ๑ ของความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย และรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ว่าด้วยการต่อเส้นเขตไหล่ทวีป ปี ค.ศ.๑๙๗๔ ระหว่างประเทศทั้งสองในทะเลอันดามันและในมหาสมุทรอินเดีย ซึ่งได้ลงนามที่กรุงนิวเดลี เมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ค.ศ.๑๙๗๗ ซึ่งพิกัดได้แก่ ละติจูด ๐๗° ๔๖' ๐๖" เหนือ ลองจิจูด ๙๕° ๓๑' ๑๒" ตะวันออก

๓. เส้นเขตกันทะเลของประเทศไทยและอินโดนีเซีย จะประกอบด้วยเส้นตรงซึ่งลากจากจุดร่วมสามฝ่ายในทิศทางตะวันออกเฉียงเหนือ ไปถึงจุดหมายเลข ๑ ตามที่ระบุไว้ในข้อ ๑ ของความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ว่าด้วยการแบ่งเขตกันทะเลระหว่างประเทศทั้งสองในทะเลอันดามัน ซึ่งลงนาม ณ กรุงนิวเดลี เมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ค.ศ.๑๙๗๘ ซึ่งพิกัดได้แก่ละติจูด ๐๗° ๔๘' ๐๐" เหนือ ลองจิจูด ๙๕° ๓๒' ๔๘" ตะวันออก

๔. เส้นเขตกันทะเลของประเทศไทยและอินโดนีเซีย จะประกอบด้วยเส้นตรงซึ่งลากจากจุดร่วมสามฝ่ายในทิศทางตะวันออกเฉียงใต้ ไปถึงจุดหมายเลข L ตามที่ระบุไว้ในข้อ ๑ ของความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซียเกี่ยวกับการแบ่งเขตกันทะเลระหว่างประเทศทั้งสองในทะเล

อันดามัน ซึ่งได้ลงนามที่กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๗๕ ซึ่งพิกัดได้แก่ ละติจูด ๐๗° ๔๖.๑' เหนือ ลองจิจูด ๙๕° ๓๓'.๑ ตะวันออก

๕. พิกัดของจุดที่ระบุไว้ข้างต้นเป็นพิกัดทางภูมิศาสตร์ซึ่งได้มาจากแผนที่ทหารเรือบริติช เลขที่ ๘๓๐ พิมพ์เมื่อวันที่ ๓ มกราคม ค.ศ. ๑๙๗๕ และเส้นตรงซึ่งเชื่อมจุดเหล่านั้น ได้แสดงไว้บนแผนที่ที่แนบเป็นภาคผนวก "A" กับความตกลงนี้

๖. ที่ตั้งอันแท้จริงในทะเลของจุดตามที่ระบุไว้ข้างต้น จะถูกกำหนดโดยวิธีการซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐบาลทั้งสามฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะตกลงกัน

๗. เพื่อวัตถุประสงค์ของวรรค ๖ "เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ" เท่าที่เกี่ยวกับราชอาณาจักรไทยหมายถึง เจ้ากรมอุทกศาสตร์ และรวมทั้งบุคคลใด ๆ ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากบุคคลผู้นี้ และเท่าที่เกี่ยวกับสาธารณรัฐอินเดีย หมายถึง หัวหน้าอุทกศาสตร์ของรัฐบาลอินเดีย และรวมทั้งบุคคลใด ๆ ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากบุคคลผู้นี้ และเท่าที่เกี่ยวกับสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ได้แก่ หัวหน้าคณะประสานงานเพื่อการสำรวจและการทำแผนที่แห่งชาติ สาธารณรัฐอินโดนีเซียและรวมทั้งบุคคลใด ๆ ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากบุคคลผู้นี้

ข้อ ๒

รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐอินเดีย รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย รับรองและยอมรับสิทธิอธิปไตยของรัฐบาลแต่ละฝ่ายเหนือกันทะเล รวมทั้งดินใต้ผิวดินของกันทะเลภายในขอบเขตที่ได้สถาปนาขึ้นโดยความตกลงนี้

ข้อ ๓

หากโครงสร้างหรือบ่อเดี่ยวทางธรณีวิทยาของปิโตรเลียม หรือก๊าซธรรมชาติหรือแหล่งแร่อื่น ๆ ในลักษณะใด ๆ แหล่งเดี่ยว ขยายข้ามเส้นเขตที่อ้างถึงในข้อ ๑ รัฐบาลทั้งสามจะแจ้งให้แกกันถึงข้อมูลทั้งหมดเกี่ยวกับเรื่องนี้ และจะหาทางตกลงกันเกี่ยวกับวิธีที่จะแสวงประโยชน์จากโครงสร้างบ่อหรือแหล่งนั้นให้มีประสิทธิภาพที่สุด และการแบ่งผลประโยชน์อันเกิดจากแสวงประโยชน์เช่นนั้นอย่างเป็นธรรม

ข้อ ๔

ข้อพิพาทใด ๆ ระหว่างรัฐบาลทั้งสามที่เกี่ยวกับการตีความหรือการดำเนินการให้เป็นผลตามความตกลงนี้ จะถูกระงับโดยสันติ โดยการปรึกษาหารือ หรือการเจรจา

ข้อ ๕

ความตกลงนี้ จะได้รับการสัตยาบันตามกฎหมายเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ ความตกลงนี้จะมีผลใช้บังคับในวันแลกเปลี่ยนสัตยาบันสารกัน ซึ่งกระทำ ณ กรุงเทพฯ โดยเร็วเท่าที่จะกระทำได้

เพื่อเป็นพยานแก่การนี้ ผู้ลงนามข้างท้ายนี้ ซึ่งได้รับมอบอำนาจโดยถูกต้องจากรัฐบาลของตนแต่ละฝ่าย ได้ลงนามความตกลงนี้ทำเป็นสามฉบับ ณ กรุงนิวเดลี เมื่อวันที่ยี่สิบสอง เดือนมิถุนายน คริสตศักราชหนึ่งพันเก้า

ร้อยเจ็ดสิบแปด เป็นภาษาไทย ภาษาฮินดู ภาษาอินโดนีเซีย และภาษาอังกฤษ ในกรณีที่มีการขัดกัน ใด ๆ ระหว่างตัวบทให้ถือตัวบทภาษาอังกฤษเป็นสำคัญ

สำหรับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย

สำหรับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐอินเดีย

อุปดิศร์ ปาจริยางกูร

อตัล บิฮารี วังเปอ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

สำหรับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

มอคคาร์ท กุสุมาตมัตจา

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

2.5 ความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐอินเดีย ว่าด้วยการแบ่งเขตกันทะเลระหว่างประเทศทั้งสองในทะเลอันดามัน(รจ. เล่ม ๔๖ ตอนที่ ๘๓ วันที่ ๑๘ พ.ค.๒๕๒๒)

รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐอินเดีย

ด้วยความปรารถนาที่จะกระชับสายสัมพันธ์แห่งมิตรภาพที่มีอยู่ระหว่างประเทศทั้งสอง และ

ด้วยความปรารถนาที่จะสถาปนาเขตกันทะเลระหว่างประเทศทั้งสองในทะเลอันดามัน และที่จะตกลงกันให้เป็นการถาวรเกี่ยวกับขอบเขตของบริเวณซึ่งรัฐบาลแต่ละฝ่ายจะใช้สิทธิอธิปไตย

ได้ตกลงกันดังต่อไปนี้

ข้อ ๑

๑. เส้นเขตกันทะเลระหว่างประเทศไทยและอินเดียในทะเลอันดามัน ประกอบด้วย เส้นตรงที่เชื่อมมาจาก จุด ๑ และ ๒ , ๒ และ ๓ , ๓ และ ๔ , ๔ และ ๕ , ๕ และ ๖ , ๖ และ ๗

๒. พิกัดของจุดเหล่านี้ได้ระบุไว้ดังต่อไปนี้

ละติจูด	ลองจิจูด
จุด ๑ ๐๗° ๔๘' ๐๐" เหนือ	๙๕° ๓๒' ๔๘" ตะวันออก
จุด ๒ ๐๗° ๕๗' ๓๐" เหนือ	๙๕° ๔๑' ๔๘" ตะวันออก
จุด ๓ ๐๘° ๐๔' ๕๕" เหนือ	๙๕° ๓๙' ๑๖" ตะวันออก
จุด ๔ ๐๘° ๑๓' ๔๗" เหนือ	๙๕° ๓๙' ๑๑" ตะวันออก
จุด ๕ ๐๘° ๔๕' ๑๑" เหนือ	๙๕° ๓๗' ๔๒" ตะวันออก

จุด ๖ ๐๘' ๔๘" ๐๔" เหนือ	๔๕' ๓๗' ๔๐" ตะวันออก
จุด ๗ ๐๔' ๑๗' ๑๘" เหนือ	๔๕' ๓๖' ๓๑" ตะวันออก

๓. การต่อเส้นเขตแต่ละทิศทางจนถึงจุดร่วมสามฝ่ายระหว่างประเทศไทย อินเดีย และอินโดนีเซีย ฝ่ายหนึ่ง และระหว่างประเทศไทย อินเดีย และพม่า อีกฝ่ายหนึ่งจะกระทำในภายหลัง

ข้อ ๒

๑. พิกัดของจุดต่าง ๆ ดังที่ระบุไว้ในข้อ ๑ ได้แก่พิกัดทางภูมิศาสตร์ และเส้นตรงที่เชื่อมจุดเหล่านั้นได้แสดงไว้บนแผนที่ซึ่งแนบเป็นภาคผนวก "เอ" กับความตกลงนี้

๒. ที่ตั้งอันแท้จริงของจุดเหล่านี้ในทะเลและของเส้นต่าง ๆ ที่เชื่อมจุดดังกล่าวจะถูกกำหนดโดยวิธีการซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐบาลทั้งสองจะได้ตกลงกัน

๓. เพื่อความมุ่งประสงค์แห่งวรรค ๒ ของข้อนี้ คำว่า "เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ" เท่าที่เกี่ยวกับราชอาณาจักรไทยหมายถึง เจ้ากรมอุทกศาสตร์ และรวมทั้งบุคคลใด ๆ ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากบุคคลผู้นี้และเท่าที่เกี่ยวกับสาธารณรัฐอินเดีย หมายถึง หัวหน้าอุทกศาสตร์ของรัฐบาลอินเดีย และรวมทั้งบุคคลใด ๆ ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากบุคคลผู้นี้

ข้อ ๓

รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐอินเดียรับรองและยอมรับสิทธิอธิปไตยของแต่ละรัฐบาลเหนือกันทะเล รวมทั้งพื้นใต้ผิวดินของกันทะเลนั้น ภายในขอบเขตที่ได้สถาปนาขึ้นโดยความตกลงนี้

ข้อ ๔

หากโครงสร้างหรือบ่อเดี่ยวทางธรณีวิทยาของปิโตรเลียมหรือก๊าซธรรมชาติหรือแหล่งแร่อื่น ๆ ในลักษณะใด ๆ แหล่งเดี่ยว ขยายข้ามเส้นเขตที่อ้างถึงในข้อ ๑ รัฐบาลทั้งสองจะแจ้งให้แกกัน ถึงข้อมูลทั้งหมดเกี่ยวกับเรื่องนี้ และจะหาทางตกลงกันเกี่ยวกับวิธีที่จะแสวงประโยชน์จากโครงสร้างบ่อหรือแหล่งนั้นให้มีประสิทธิภาพที่สุด และการแบ่งผลประโยชน์อันเกิดจากแสวงประโยชน์เช่นนั้นอย่างเป็นธรรม

ข้อ ๕

ข้อพิพาทใด ๆ ระหว่างรัฐบาลทั้งสองที่เกี่ยวกับการตีความหรือการดำเนินการให้เป็นผลตามความตกลงนี้ จะถูกระงับโดยสันติ โดยการปรึกษาหารือ หรือการเจรจา

ข้อ ๖

ความตกลงนี้ จะได้รับการสัตยาบันตามกฎหมายของรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ ความตกลงนี้จะมีผลใช้บังคับในวันแลกเปลี่ยนสัตยาบันสารกัน ซึ่งกระทำ ณ กรุงเทพฯ โดยเร็วเท่าที่จะกระทำได้

เพื่อเป็นพยานแก่การนี้ ผู้ลงนามข้างท้ายนี้ ซึ่งได้รับมอบอำนาจโดยถูกต้องจากรัฐบาลของตนแต่ละฝ่าย ได้ลงนามความตกลงนี้

ทำคู่กันเป็นสองฉบับ ณ กรุงนิวเดลี เมื่อวันที่สิบสอง เดือนมิถุนายน คริสตศักราชหนึ่งพันเก้าร้อยเจ็ดสิบแปด เป็นภาษาไทย ภาษาฮินดู และภาษาอังกฤษ ในการนี้ที่มีการขีดกันใด ๆ ระหว่างตัวบทให้ถือตัวบทภาษาอังกฤษเป็นสำคัญ

สำหรับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย

สำหรับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐอินเดีย

อุทิศร์ ปาจริยางกูร

อัคร บิฮาริ วังเปอี

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

2.6 ความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐสังคมนิยมแห่งสหภาพพม่าว่าด้วยการแบ่งเขตทางทะเลระหว่างประเทศทั้งสองในทะเลอันดามัน (อ้างแล้ว)

2.7 ความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการแบ่งเขตไหล่ทวีปกับเพื่อนบ้านด้านทะเลอันดามัน

AGREEMENT BETWEEN THE GOVERNMENT OF THE KINGDOM OF THAILAND OF THE REPUBLIC OF INDIA , AND THE GOVERNMENT OF THE UNION OF MYANMAR ON THE DETERMINATION OF THE TRIJUNCTION POINT BETWEEN THE THREE COUNTRIES IN THE ANDAMAN SEA

THE GOVERNMENT OF THE KINGDOM OF THAILAND , THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF INDIA , AND THE GOVERNMENT OF THE UNION OF MYANMAR ,

RECALLING the Agreement Between the Government of the Kingdom of Thailand and the Government of the Republic of India on the Delimitation of Seabed Boundary Between the Two Countries in the Andaman Sea of 22nd June , 1978 ,

RECALLING also the Agreement Between the Government of the Kingdom of Thailand and the Government of the Socialist Republic of the Union of Burma on the Delimitation of the Maritime Boundary Between the Two Countries in the Andaman Sea of 25th July , 1980 ,

RECALLING also the Agreement Between the Socialist Republic of the Union of Burma on the Delimitation of the Maritime Boundary in the Andaman Sea , in the Coco Channel and in the Bay of Bengal of 23rd December , 1986 ,

AND DESIRING to determine the trijunction point between Thailand , India and Myanmar in the Andaman Sea ,

HAVE AGREED as follows :

Article I

The Trijunction point between Thailand , India and Myanmar in the Andaman Sea , which is equidistant from the nearest points of Thailand , India and Myanmar respectively , shall be the point which is to be called Point T and defined by latitude and longitude as follows :

Point T : Latitude 09 ° 15' 00" North

Longitude 95 ° 35' 25" East

Article II

The co-ordinates of the trijunction point as specified in Article I are geographical co-ordinates derived from the British Admiralty Chart No. 830 published on 3rd January, 1975 with new edition on 3rd July, 1987 , and the trijunction point is indicated on the said Chart annexed hereto, which has been signed by the competent authorities of the three countries.

Article III

The actual location at sea of the trijunction point as specified in Article I shall be determined by a method to be mutually agreed upon by the persons duly authorised for the purpose by their respective Governments.

Article IV

Any dispute between the three Governments relating to the interpretation or implementation of this Agreement shall be settled peacefully by consultation or negotiation.

Article V

This Agreement shall be ratified in accordance with the constitutional requirements of each country. It shall enter into force on the date of the exchange of

the Instruments of Ratification which will take place at YANGON as soon as possible.

IN WITNESS WHEREOF the undersigned, being duly authorised by their respective Governments, have signed this Agreement.

DONE in triplicate at NEW DELHI on the 27th DAY OF OCTOBER, ONE THOUSAND NINE HUNDRED NINETY THREE in the Thai, Hindi, Myanmar and English languages. In the event of any conflict between the texts, the English text shall prevail.

FOR THE GOVERNMENT

OF THE KINGDOM OF

THAILAND

(Dr. Praphot Narinthrangura)

AMBASSADOR

EXTRAORDINARY AND

PLENIPOTENTIARY OF

THE KINGDOM OF THAILAND

TO THE REPUBLIC OF INDIA

FOR THE GOVERNMENT

OF THE REPUBLIC OF

INDIA

(Dr. Sheel Kant Sharma)

JOINT SECRETARY

(SOUTH)

MINISTRY

OF

EXTERNAL AFFAIRS

FOR THE GOVERNMENT

OF THE UNION OF

MYANMAR

(Wynn Lwin)

AMBASSADOR

EXTRAORDINARY AND

PLENIPOTENTIARY OF

THE UNION OF MYANMAR

TO THE REPUBLIC OF INDIA

2.8 AGREEMENT BETWEEN THE GOVERNMENT OF THE KINGDOM OF THAILAND AND THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF INDIA ON THE MARITIME BOUNDARY BETWEEN THE TWO COUNTRIES IN THE ANDAMAN SEA FROM POINT 7 TO THE TRIJUNCTION POINT (POINT T) BETWEEN THAILAND, INDIA AND MYANMAR

THE GOVERNMENT OF THE KINGDOM OF THAILAND AND THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF INDIA

RECALLING the Agreement Between the Government of the Kingdom of Thailand and the Government of the Republic of India on the Delimitation of Seabed Boundary Between the Two Countries in the Andaman Sea of 22nd June, 1978 (a

copy of which is attached hereto as Annex I), which provides inter alia that the extension of the boundary up to the trijunction point between Thailand, India and Myanmar will be done subsequently,

RECALLING the the Agreement Between the Government of the Kingdom of Thailand and the Government of the Republic of India and the Government of the Union of Myanmar on the Determination of the Trijunction Point Between the Three Countries in the Andaman Sea, which was signed by the representatives of the three Governments on 27th October, 1993 (a copy of which is attached hereto as Annex II),

AND DESIRING to establish the maritime boundary between Thailand and India in the Andaman Sea from Point 7 to the trijunction point (Point T),

HAVE AGREED as follows :

Article I

1. The maritime boundary between Thailand and India in the Andaman Sea beyond Point 7 as defined in the Agreement Between Thailand and India on the Delimitation of Seabed Boundary Between the Two Countries in the Andaman Sea of 22nd June, 1978 (Annex I) up to the trijunction point (Point T) as defined in the tripartite Agreement Between the Government of the Kingdom of Thailand, the Government of the Republic of India, and the Government of the Union of Myanmar on the Determination of the Trijunction Point Between the Three Countries in the Andaman Sea of 27th October 1993 (Annex II), shall be formed by latitude and longitude as follows :

Point 7 : 09 ° 17' 18" North 95 ° 36' 31" East

Point T : 09 ° 38' 00" North 95 ° 35' 25" East

2. The co-ordinates of the points specified above are geographical co-ordinates derived from the British Admiralty Chart No.830, and this straight line is indicated on the said Chart, annexed hereto, which has been signed by the competent authorities of the two countries.

Article II

If any single geological petroleum or natural gas structure or , field , or other mineral deposit of whatever character, extends across the boundary line referred to in Article I, the two Governments shall communicate to each other all information in this regard and shall seek to reach agreement as to the manner in which the structure, field or deposit will be most effectively exploited and the benefits arising from such exploitation will be equitably shared.

Article III

Any dispute between the two Governments relating to the interpretation or implementation of this Agreement shall be settled peacefully by consultation or negotiation.

Article IV

This Agreement shall be ratified in accordance with the constitutional requirements of each country. It shall enter into force on the date of the exchange the instruments of Ratification which will take place at BANGKOK as soon as possible.

IN WITNESS WHEREOF the undersigned, being duly authorised by their respective Governments, have signed this Agreement.

DONE in duplicate at NEW DELHI on 27TH DAY OF OCTOBER, ON THOUSAND NINE HUNDRED AND NINETY THREE in the Thai , Hindi and English languages. In the event of any conflict between the texts, the English text shall prevail.

FOR THE GOVERNMENT OF THE
KINGDOM OF THAILAND

(Dr. Praphot Narinthrangura)

AMBASSADOR

EXTRAORDINARY AND

FOR THE GOVERNMENT OF THE
REPUBLIC OF INDIA

(Dr. Sheel Kant Sharma)

JOINT SECRETARY (SOUTH)

MINISTRY OF

THE KINGDOM OF THAILAND

EXTERNAL AFFAIRS

TO THE REPUBLIC OF INDIA

3. ในส่วนที่เกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะ

ความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐสังคมนิยมแห่งประเทศไทยว่าด้วยการแบ่งเขตทางทะเลระหว่างประเทศทั้งสองในทะเลอันดามัน

ข) ทางด้านอ่าวไทย (มีเฉพาะในเรื่องการแบ่งเขตไหล่ทวีป)

1. บันทึกความเข้าใจระหว่างราชอาณาจักรไทยและมาเลเซีย เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การร่วมเพื่อแสวงประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ดินใต้ทะเลในบริเวณที่กำหนดของไหล่ทวีปของประเทศทั้งสองในอ่าวไทย

(รจ. เล่ม ๔๗ ตอนที่ ๗๐ วันที่ ๑ พ.ค.๒๕๒๓)

ราชอาณาจักรไทยและมาเลเซีย

โดยความปรารถนาที่จะรักษาสัมพันธไมตรีทางประเพณีที่มีอยู่ระหว่างประเทศทั้งสอง

โดยยอมรับว่า ผลจากการอ้างสิทธิเหลื่อมล้ำกันโดยประเทศทั้งสองเกี่ยวกับเส้นเขตไหล่ทวีปของประเทศทั้งสองในอ่าวไทย ทำให้มีบริเวณพื้นที่เหลื่อมล้ำกันในไหล่ทวีปที่ประชิดกัน

เห็นว่าการเจรจาที่กระทำกันอยู่ระหว่างประเทศทั้งสอง เกี่ยวกับการแบ่งเขตไหล่ทวีปในอ่าวไทยจะมีต่อไปอีก เป็นเวลานานพอสมควร

พิจารณาเห็นว่า การแสวงประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ดินใต้ท้องทะเลในบริเวณที่เหลื่อมล้ำกันโดยเร็วที่สุดที่จะทำได้ จะเป็นผลประโยชน์ที่สุดต่อประเทศทั้งสอง

เชื่อมั่นว่า กิจกรรมเช่นว่านั้นสามารถกระทำร่วมกันได้ ด้วยความร่วมมือซึ่งกันและกัน

ได้ตกลงกันดังต่อไปนี้

ข้อ ๑

คู่ภาคีเห็นว่าผลจากการอ้างสิทธิเหลื่อมล้ำกันของประเทศทั้งสองเกี่ยวกับเส้นเขตไหล่ทวีปของแต่ละฝ่ายในอ่าวไทย ทำให้มีบริเวณที่เหลื่อมล้ำกัน ซึ่งได้กำหนดเป็นพื้นที่ที่มีเขตล้อมเป็นเส้นตรงเชื่อมกันโดยจุดพิกัด ดังต่อไปนี้

(A) ๖° ๕๐'.๐ เหนือ ๑๐๒° ๒๑'.๒ ตะวันออก

(B) ๗° ๑๐'.๒๕ เหนือ ๑๐๒° ๒๔'.๐ ตะวันออก

(C) ๗° ๔๔'.๐ เหนือ ๑๐๓° ๐๒'.๕ ตะวันออก

(D) ๗' ๒๒'.๐ เหนือ ๑๐๓' ๔๙'.๕ ตะวันออก

(E) ๗' ๒๐'.๐ เหนือ ๑๐๓' ๓๙'.๐ ตะวันออก

(F) ๗' ๐๓'.๐ เหนือ ๑๐๓' ๐๖'.๐ ตะวันออก

(G) ๖' ๕๓'.๐ เหนือ ๑๐๒' ๓๔'.๐ ตะวันออก

และแสดงไว้ในแผนที่บริติชแอ็ดมิราลตี เลขที่ ๒๔๑๔ ฉบับปี ค.ศ.๑๘๖๗ ต่อท้ายนี้

ข้อ ๒

คู่ภาคีตกลงที่จะแก้ปัญหาต่อไปในเรื่องการแบ่งเขตไหล่ทวีปในอ่าวไทย ระหว่างประเทศทั้งสองโดยการเจรจาและโดยสันติวิธีอื่น ๆ ที่คู่ภาคีตกลงกัน ตามหลักกฎหมายและการปฏิบัติระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ได้ตกลงกันในบันทึกที่ตกลงกันของการประชุมเจ้าหน้าที่มาเลเซีย - ไทย เกี่ยวกับการแบ่งเขตไหล่ทวีประหว่างมาเลเซียและประเทศไทยในอ่าวไทยและในทะเลจีนใต้ เมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ - ๑ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๗๘ และด้วยเจตนารมณ์แห่งมิตรภาพและเพื่อผลประโยชน์แห่งความมั่นคงร่วมกัน

ข้อ ๓

๑. ให้จัดตั้งองค์การร่วมซึ่งจะมีชื่อว่า "องค์การร่วมมาเลเซีย - ไทย" (ต่อไปนี้จะเรียกว่า "องค์การร่วม")

เพื่อวัตถุประสงค์ในการสำรวจและการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ดินใต้ทะเลและใต้ดินที่ไม่มีชีวิตในบริเวณเหลื่อมล้ำกัน เป็นเวลาห้าสิบปีนับจากวันที่บันทึกฉบับนี้มีผลใช้บังคับ

๒. องค์การร่วมจะสวามิภักดิ์และความรับผิดชอบแทนคู่ภาคีทั้งสอง ในการสำรวจและแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ดินใต้ทะเลและใต้ดินที่ไม่มีชีวิตในบริเวณเหลื่อมล้ำกัน (ต่อไปนี้จะเรียกว่า พื้นที่พัฒนาร่วม) และเพื่อการพัฒนา การควบคุม และการบริหาร พื้นที่พัฒนาร่วมกันด้วย การสวามิภักดิ์และความรับผิดชอบเช่นว่านี้โดยองค์การร่วมจะไม่กระทบกระเทือนหรือรบกวนในทางใด ๆ ซึ่งความถูกต้องของสัมปทานหรือใบอนุญาตที่ออกให้ก่อนความตกลงฉบับนี้ หรือความตกลงหรือข้อตกลงที่ได้ทำขึ้นก่อนความตกลงฉบับนี้ โดยภาคีแต่ละฝ่าย

๓. องค์การร่วมจะประกอบด้วย

ก. ประธานร่วมสองคน จากประเทศละหนึ่งคน และ

ข. สมาชิกจำนวนเท่ากันจากแต่ละประเทศ

๔. ภายใต้บทบัญญัติของบันทึกฉบับนี้ องค์การร่วมจะใช้อำนาจทั้งปวง แทนคู่ภาคีเท่าที่จำเป็นสำหรับ หรือเป็นผลจาก หรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการสำรวจและการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่มีชีวิตในพื้นที่ดินใต้ทะเลและใต้ดินในพื้นที่พัฒนาร่วมกัน

๕. ค่าใช้จ่ายทั้งปวงที่เกิดขึ้นและผลประโยชน์ที่องค์การร่วมได้รับจากกิจกรรมที่ดำเนินไปในพื้นที่พัฒนาร่วม คู่ภาคีจะร่วมรับผิดชอบและแบ่งปันโดยเท่าเทียมกัน

๖. หากโครงสร้างทางธรณีวิทยาหรือบ่อเดียวกันใด ๆ ของบิโตรเลียมหรือก๊าซธรรมชาติหรือแหล่งแร่แหล่งเดียวในลักษณะใด ๆ ซึ่งแผ่เลยออกนอกเขตของบริเวณพัฒนาร่วมตามที่ได้กำหนดไว้ในข้อ ๑ องค์การร่วมและภาคที่เกี่ยวข้อง จะแจ้งข้อมูลทั้งหมดเกี่ยวกับเรื่องนี้ให้ทราบซึ่งกันและกัน และจะหาทางตกลงกันเกี่ยวกับวิธีที่จะแสวงประโยชน์จากโครงสร้าง บ่อ หรือแหล่งแร่ที่มีประสิทธิภาพที่สุด และค่าใช้จ่ายซึ่งเกิดขึ้น และผลประโยชน์ซึ่งได้มาจากการนี้จะแบ่งกันอย่างเที่ยงธรรม

ข้อ ๔

๑. สิทธิที่ได้ให้และใช้โดยเจ้าหน้าที่แห่งชาติของภาคีแต่ละฝ่ายในเรื่องการประมง การเดินเรือ การสำรวจทางอุทกศาสตร์และสมุทรศาสตร์ การป้องกันและความคุ้มครองมลพิษทางทะเล และเรื่องอื่นในทำนองเดียวกัน (รวมทั้งอำนาจบังคับการทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ) จะขยายถึงพื้นที่พัฒนาร่วม และองค์การร่วมจะยอมรับและเคารพสิทธิเช่นว่านั้น

๒. ภาคีทั้งสองจะทำข้อตกลงเกี่ยวกับความมั่นคงร่วมและประสานในพื้นที่พัฒนาร่วม

ข้อ ๕

เขตอำนาจศาลทางอาณาของมาเลเซียในพื้นที่พัฒนาร่วมจะคลุมตลอดถึงพื้นที่ที่มีเขตล้อมเป็นเส้นตรงเชื่อมกันโดยจุดพิกัดดังต่อไปนี้

A ๖° ๕๐'.๐ เหนือ	๑๐๒° ๒๑'.๒ ตะวันออก
X ๗° ๓๕'.๐ เหนือ	๑๐๓° ๒๓'.๐ ตะวันออก
D ๗° ๒๒'.๐ เหนือ	๑๐๓° ๔๒'.๕ ตะวันออก
E ๗° ๒๐'.๐ เหนือ	๑๐๓° ๓๙'.๐ ตะวันออก
F ๗° ๐๓'.๐ เหนือ	๑๐๓° ๐๖'.๐ ตะวันออก
G ๖° ๕๓'.๐ เหนือ	๑๐๒° ๓๔'.๐ ตะวันออก

ขออำนาจศาลทางอาณาของราชอาณาจักรไทยในบริเวณพัฒนาร่วม จะคลุมตลอดถึงพื้นที่ที่มีเขตล้อมเป็นเส้นตรงเชื่อมกันโดยจุดพิกัดดังต่อไปนี้

A ๖° ๕๐'. ๐ เหนือ	๑๐๒° ๒๑'.๒ ตะวันออก
B ๗° ๑๐'.๒๕ เหนือ	๑๐๒° ๒๙'.๐ ตะวันออก
C ๗° ๔๙'. ๐ เหนือ	๑๐๓° ๐๒'.๕ ตะวันออก
X ๗° ๓๕'. ๐ เหนือ	๑๐๓° ๒๓'.๐ ตะวันออก

พื้นที่เขตอำนาจศาลอาณาของภาคีทั้งสองที่กำหนดภายใต้ข้อนี้จะไม่อาจแปลความหมายว่า เป็นการแสดงเส้นเขตไหล่ทวีประหว่างประเทศทั้งสองในพื้นที่พัฒนาร่วมซึ่งเส้นเขตไหล่ทวีปนั้น จะกำหนดตามที่ระบุไว้ในข้อ ๒

และข้อกำหนดเขตอำนาจศาลทางอาญาเช่นว่านั้นจะไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิอำนาจอธิปไตยของภาคีแต่ละฝ่ายในพื้นที่พัฒนาร่วม

ข้อ ๖

๑. ถึงแม้ว่าจะมีข้อ ๓ ถ้าภาคีทั้งสองสามารถหาข้อยุติอันเป็นที่พอใจสำหรับปัญหาการแบ่งเขตไหล่ทวีปได้ก่อนระยะกำหนดเวลาทำลบบ้างดังกล่าว ให้เลขาธิการร่วมกันและบรรดาทรัพย์สินที่ได้จัดการ และความรับผิดชอบต่าง ๆ ที่องค์กรก่อตั้ง ให้คู่ภาคีแบ่งและรับผิดชอบเท่า ๆ กันอย่างไรก็ดี ถ้าคู่ภาคีทั้งสองตกลง ก็อาจพิจารณาหาข้อตกลงใหม่ได้

๒. ถ้าไม่สามารถหาข้อยุติอันเป็นที่พอใจสำหรับปัญหาการแบ่งเขตไหล่ทวีปได้ภายในระยะเวลาทำลบบ้างดังกล่าว ให้ใช้ข้อตกลงที่มีอยู่ต่อไป หลังจากที่ยกกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว

ข้อ ๗

ให้ระบับข้อแตกต่างหรือข้อพิพาทใด ๆ อันเกิดจากการตีความหรือการดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติในบันทึกฉบับนี้โดยสันติ ด้วยการหารือกัน หรือการเจรจากระหว่างคู่ภาคี

ข้อ ๘

บันทึกฉบับนี้จะเริ่มมีผลใช้บังคับในวันแลกเปลี่ยนสัตยาบันสารกัน

ทำเป็นคู่ฉบับ ณ เชียงใหม่ เมื่อวันที่สิบเอ็ดกุมภาพันธ์ในปีคริสต์ศักราชหนึ่งพันเก้าร้อยเจ็ดสิบเก้า เป็นภาษาไทย ภาษามาเลย์ และภาษาอังกฤษ

ในกรณีที่มีข้อพิพาทเหล่านี้ขัดแย้งกัน ให้ถือตัวบทภาษาอังกฤษเป็นสำคัญ

สำหรับราชอาณาจักรไทย

สำหรับมาเลเซีย

พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์

ดาโต๊ะ ฮุสเซน ออานัน

นายกรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรี

๒. บันทึกความเข้าใจระหว่างราชอาณาจักรไทยและมาเลเซียว่าด้วยการแบ่งเขตไหล่ทวีประหว่างประเทศทั้งสองในอ่าวไทย

(รจ. เล่ม ๑๐๐ ตอนที่ ๓ วันที่ ๗ ม.ค.๒๕๓๖)

ราชอาณาจักรไทยและมาเลเซีย

มีความปรารถนาที่จะกระชับสายสัมพันธ์แห่งมิตรภาพตามประวัติศาสตร์ที่มีอยู่ระหว่างประเทศทั้งสอง และมีความปรารถนาที่จะสถาปนาเขตไหล่ทวีปของประเทศทั้งสองในอ่าวไทย ได้ตกลงกันดังต่อไปนี้

ข้อ ๑

๑. เขตของไหล่ทวีประหว่างราชอาณาจักรไทยและมาเลเซียในอ่าวไทย จะประกอบด้วยเส้นตรงซึ่งเชื่อมจุดต่าง ๆ ตามลำดับที่ระบุไว้ข้างล่างนี้ซึ่งมีพิกัดอยู่ที่

(๑) ละติจูด	๖° ๒๗'.๕	เหนือ
ลองจิจูด	๑๐๒° ๑๐'.๐	ตะวันออก
(๒) ละติจูด	๖° ๒๗'.๘	เหนือ
ลองจิจูด	๑๐๒° ๐๙'.๖	ตะวันออก
(๓) ละติจูด	๖° ๕๐'.๐	เหนือ
ลองจิจูด	๑๐๒° ๒๐'.๒	ตะวันออก

๒. พิกัดของจุด (๒) ข้างต้นนี้ได้กำหนดขึ้นโดยอ้างอิงถึงจุดซึ่งมีพิกัดอยู่ที่ละติจูด ๖° ๑๖'.๖ เหนือ ลองจิจูด ๑๐๒° ๐๓'.๘ ตะวันออก อันเป็นตำแหน่งเดิมของกัวลา ตาบาร์ ตามพิธีสารเขตแดนต่อท้ายสนธิสัญญาระหว่างประเทศสยามและบริเตนใหญ่ ซึ่งลงนาม ณ กรุงเพท ๗ ในวันที่ ๑๐ มีนาคม คริสตศักราช ๑๙๐๔

ข้อ ๒

๑. พิกัดต่าง ๆ ที่ระบุในข้อ ๑ ข้างต้น เป็นพิกัดทางภูมิศาสตร์ซึ่งได้มาจากแผนที่ทหารเรือบริติช เลขที่ ๓๔๖๑ และเส้นเขตแดนซึ่งเชื่อมจุดเหล่านั้นได้แสดงไว้บนแผนที่ที่แนบเป็นภาคผนวกกับบันทึกฉบับนี้

๒. ที่ตั้งอันแท้จริงของจุดเหล่านี้ในทะเล และของเส้นต่าง ๆ ที่เชื่อมจุดดังกล่าวจะถูกกำหนดโดยวิธีการซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของประเทศทั้งสองจะได้ตกลงกัน

๓. เพื่อความประสงค์แห่งวรรค ๒ ของข้อนี้ คำว่า "เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ" เท่าที่เกี่ยวกับราชอาณาจักรไทย หมายถึง เจ้ากรมอุทกศาสตร์ และรวมทั้งบุคคลใด ๆ ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากบุคคลผู้นี้ และเท่าที่เกี่ยวกับมาเลเซีย เจ้ากรมแผนที่แห่งชาติ และรวมทั้งบุคคลใด ๆ ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากบุคคลผู้นี้

ข้อ ๓

รัฐบาลแห่งประเทศทั้งสองจะเจรจาต่อไป เพื่อแบ่งเขตไหล่ทวีปของประเทศทั้งสองในอ่าวไทยให้ครบถ้วน

ข้อ ๔

หากโครงสร้างหรือบ่อเดียวทางธรณีวิทยาของปิโตรเลียม หรือก๊าซธรรมชาติหรือแหล่งแร่อื่นใด ในลักษณะใด ๆ แหล่งเดียว ขยายข้ามเส้นเขตที่อ้างอิงในข้อ ๑ รัฐบาลทั้งสองจะแจ้งให้แกกันถึงข้อสนทศทั้งหมดเกี่ยวกับเรื่องนี้ และจะหาทางตกลงกันเกี่ยวกับวิธีที่จะแสวงประโยชน์จากโครงสร้าง บ่อ หรือแหล่งนั้นให้มีประสิทธิภาพที่สุด และค่าใช้จ่ายซึ่งเกิดจากและผลประโยชน์ซึ่งได้มาจากการนี้ จะแบ่งกันอย่างเที่ยงธรรม

ข้อ ๔

ให้ระงับข้อแตกต่างหรือข้อพิพาทใด ๆ อันเกิดจากการตีความหรือการดำเนินการให้เป็นไปตามบันทึกฉบับนี้ โดยสันติ โดยการหารือกัน หรือการเจรจากระหว่างคู่ภาคี

ข้อ ๖

บันทึกฉบับนี้ได้รับการสัตยาบันตามกฎหมายแห่งรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ บันทึกฉบับนี้จะเริ่มมีผลใช้บังคับในวันที่แลกเปลี่ยนสัตยาบันสวาทกัน

ทำเป็นฉบับ ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ เมื่อวันที่สิบสี่ เดือนตุลาคม ในปีที่คริสต์ศักราชหนึ่งพันเก้าร้อยเจ็ดสิบเก้า เป็นภาษาไทย ภาษามลายู และภาษาอังกฤษ ในกรณีที่มีการขัดกันใด ๆ ระหว่างตัวบท ให้ถือตัวบทภาษาอังกฤษเป็นสำคัญ

สำหรับราชอาณาจักรไทย

สำหรับมาเลเซีย

พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์

ดาโต๊ะ อูสเซน ออานัน

(เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์)

(ดาโต๊ะ อูสเซน ออานัน)

นายกรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรี

สำเนาถูกต้อง

สำเนาถูกต้อง

(นายกาญจน์ ชีรานนท์)

พ.อ.

เลขาธิการตรี

ทก.กยภ.สน.กชท.

กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย

ประวัติของผู้เขียน

- การศึกษา** :
- ระดับปริญญาตรีศึกษาด้านกฎหมายมหาชน
มหาวิทยาลัย Caen ฝรั่งเศส
 - ระดับปริญญาโทด้านกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายยุโรป
มหาวิทยาลัย Paris II ฝรั่งเศส
 - ระดับปริญญาเอกด้านกฎหมายระหว่างประเทศ
มหาวิทยาลัย Paris II ฝรั่งเศส

ประวัติการทำงาน

- ด้านการบริหาร** :
- บรรณาธิการวารสารนิติศาสตร์ 2539
 - ผู้อำนวยการบัณฑิตศึกษา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2534 - 2537)
- ด้านการสอน** :
- รองศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รับผิดชอบบรรยาย และ
สัมมนาวิชากฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง และบรรยายวิชากฎหมายองค์การ
ระหว่างประเทศในระดับชั้นปริญญาตรี
 - รับผิดชอบบรรยายวิชาการฐานกฎหมายระหว่างประเทศ วิชากฎหมายองค์การระหว่าง
ประเทศ และวิชากฎหมายอวกาศในชั้นปริญญาโท

ประสบการณ์ในกาทำงานที่เกี่ยวข้องกับหนังสือ

- : กรรมการกฎหมายทะเลและเขตแดนทางทะเลของประเทศไทย
กระทรวงการต่างประเทศ
- : อนุกรรมการติดตามการอนุวัติการอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982
กระทรวงการต่างประเทศ
- : กรรมการแปลงอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982
กระทรวงการต่างประเทศ
- : อนุกรรมการจัดการสัมมนาและผู้ดำเนินการอภิปรายเรื่อง ข้อตกลงสหประชาชาติ ค.ศ.
1995 ว่าด้วย Straddling Fish Stocks กรมประมง
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- : ผู้อภิปรายในการสัมมนาของกองทัพเรือเกี่ยวกับเรื่อง สิ่งแวดล้อมทางทะเล ราชนาวิ
กระทรวงกลาโหม