



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ทะเลนับได้ว่าเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ อีกแหล่งหนึ่งที่มีความสำคัญในหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงของประเทศหรือแม้แต่การติดต่อสื่อสารการคมนาคมก็ตาม ก็ต้องอาศัยทะเลเป็นปัจจัยที่สำคัญในการดำเนินการ หรือเป็นองค์ประกอบสำคัญในการจัดสรรผลประโยชน์ในด้านต่าง ๆ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

ความสำคัญในเหตุผลต่าง ๆ ส่งผลให้ประเทศไทยได้เล็งเห็นถึงความสำคัญในการใช้ประโยชน์และการจัดสรรผลประโยชน์ทางทะเล เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม พ.ศ.2538 ประเทศไทยได้ออกประกาศ พระบรมราชโองการประกาศเขตต่อเนื่องของราชอาณาจักรไทย โดยเป็นการยืนยันและประกาศถึงสิทธิของประเทศไทยที่มีอยู่ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทะเล และเพื่อเป็นการขยายเขตทางทะเลของประเทศไทยเพิ่มเติมจากทะเลอาณาเขต โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การแก้ปัญหาในการลักลอบหนีศุลกากร โดยเฉพาะปัญหาการลักลอบค้าน้ำมันเถื่อนในเขตทางทะเลของประเทศไทย สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นภายหลังจากการประกาศเขตต่อเนื่อง ได้แก่ ปัญหาการออกและการบังคับใช้กฎหมายในเขตต่อเนื่องของประเทศไทยนั้น อำนาจอธิปไตยของประเทศไทยที่จะใช้ต่อกรณีปัญหาดังกล่าวนั้น ประเทศไทยจะสามารถออกกฎหมายเพื่อที่จะใช้บังคับในเขตต่อเนื่องได้ในลักษณะใด รวมทั้งจะมีขอบเขตของเขตอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายได้ในลักษณะใดบ้าง เป็นปัญหาที่ประเทศไทยเล็งเห็นถึงความสำคัญในปัญหาดังกล่าว เนื่องจากปัญหาการดำเนินการลักลอบค้าน้ำมันเถื่อนในเขตทางทะเลของประเทศไทย ได้ส่งผลกระทบต่อประเทศไทย ทั้งในทางเศรษฐกิจความมั่นคงของประเทศ และผลกระทบต่อสังคมโดยรวม

อนึ่ง การที่ประเทศไทยได้ดำเนินการประกาศเขตต่อเนื่องตามสิทธิที่มีในกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทะเล สิทธิที่มีดังกล่าวประเทศไทยจะสามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้แค่นั้น เพียงใดนั้น ต้องอาศัยการพิจารณาถึงที่มาและพื้นฐานทางทฤษฎีกฎหมายของการใช้อำนาจอรัฐในเขตต่อเนื่อง ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทะเล ว่ามีลักษณะเป็นการใช้เขตอำนาจหรือไม่ ซึ่งการศึกษาถึงวิวัฒนาการของทางปฏิบัติของรัฐในอดีต จะช่วยให้เข้าใจถึงหน้าที่และพื้นฐานทางกฎหมายของเขตต่อเนื่องว่าเป็นเช่นไร และจะช่วยให้การวิเคราะห์ถึงการใช้อำนาจอรัฐในเขตต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นการออกหรือการบังคับใช้กฎหมายสามารถกระทำได้อย่างถูกต้อง เป็นธรรม และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายระหว่างประเทศมากที่สุด

อย่างไรก็ตาม นอกจากความเข้าใจในที่มาและพื้นฐานทางทฤษฎีกฎหมายของการใช้อำนาจอรัฐในเขตต่อเนื่องแล้ว ความคลุมเครือของข้อบทที่ 24 แห่งอนุสัญญาเจนีวาว่าด้วยทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง ค.ศ.1958 และข้อบทที่ 33 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ.1982 ก็เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเช่นกัน เนื่องจากข้อบทที่มีอยู่มิได้ช่วยให้รัฐชายฝั่งสามารถใช้อำนาจอรัฐได้อย่างเต็มที่ ซึ่งข้อบทเป็นเพียงการกำหนดให้มีการป้องกันและลงโทษไว้เท่านั้น โดยมีได้กำหนดรายละเอียดว่ารัฐชายฝั่งสามารถใช้อำนาจอรัฐได้แค่นั้นเพียงใด โดยไม่เป็นการขัดกับกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทะเล รวมทั้งการใช้อำนาจอรัฐในเขตต่อเนื่องจะมีลักษณะเป็นการใช้เขตอำนาจหรือไม่ และอำนาจที่ใช้ดังกล่าวรัฐชายฝั่งสามารถวางกฎเกณฑ์ข้อบังคับในเขตต่อเนื่องได้หรือไม่ และถ้าหากวางกฎเกณฑ์ข้อบังคับได้ กฎเกณฑ์และข้อบังคับดังกล่าวจะต้องมีลักษณะใด

อนึ่ง ในปัญหาการใช้การป้องกันของรัฐชายฝั่งตามข้อ (a) นั้น เนื่องจากอนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับก็ได้กำหนดรายละเอียดการใช้อำนาจอรัฐไว้ว่ารัฐชายฝั่งจะสามารถใช้ได้แค่นั้นเพียงใด ในกรณีการป้องกันรัฐชายฝั่งจะสามารถใช้การป้องกันได้ในเขตต่อเนื่องหรือไม่ จะใช้การป้องกันได้เมื่อไหร่ การป้องกันจะสามารถใช้มาตรการใดได้บ้าง รวมทั้งการลงโทษต่อการฝ่าฝืนมาตรการป้องกันทั้งหลายของรัฐชายฝั่งจะสามารถทำได้หรือไม่แค่นั้นเพียงใด และมีความแตกต่างกับการลงโทษตามข้อ (b) หรือไม่ รวมทั้งการใช้การไล่ตามติดพันในเขตต่อเนื่องสามารถกระทำได้หรือไม่แค่นั้นเพียงใด และการไล่ตามติดพันสามารถใช้ได้กับกรณีเรือต่างชาติได้กระทำละเมิดมาตรการป้องกันหรือไม่ ตลอดจนปัญหาการใช้สิทธิตรวจเยี่ยม จะมีผลกระทบต่อเสรีภาพในการเดินเรือจนอาจก่อให้เกิดความรับผิดชอบของรัฐได้หรือไม่ในระดับแค่นั้นเพียงใด

ซึ่งในประเด็นปัญหาทั้งหลายที่กล่าวมาแล้วแต่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการกำหนดกรอบที่จะกำหนดสิทธิในการใช้อำนาจรัฐของประเทศไทยในการออกกฎหมายและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ที่มีในดินแดนของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อปัญหาการลักลอบค้าน้ำมันเถื่อน ซึ่งหากพิจารณาจากหลักกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว ประเทศไทยสามารถใช้อำนาจรัฐได้อย่างเต็มที่ในเขตต่อเนื่องของตนเอง แต่ต้องเป็นการใช้อำนาจรัฐที่อยู่ภายใต้พันธกรณีระหว่างประเทศ

ภายหลังจากที่ได้มีการศึกษาถึงหลักกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องเขตต่อเนื่องแล้ว แนวทางในการออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับในเขตต่อเนื่องของประเทศไทยที่ควรจะเป็นนั้น ต้องอาศัยการศึกษาเปรียบเทียบกับแนวทางปฏิบัติของรัฐอื่น ๆ ที่ได้เคยออกกฎหมายภายในมาใช้บังคับกับกรณีของเขตต่อเนื่องของตน ว่าแนวทางปฏิบัติดังกล่าวสามารถแบ่งแยกได้ออกเป็นกี่แนวทางและแนวทางใดมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศมากที่สุด ตลอดจนดูผลประโยชน์ของประเทศไทยที่จะได้จากการยึดถือเป็นแนวทางในการออกกฎหมายมาใช้บังคับที่มีความถูกต้องเป็นธรรม และไม่เป็นการขัดต่อเสรีภาพในการเดินเรือของรัฐอื่นในเขตต่อเนื่อง ควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหา การลักลอบค้าน้ำมันเถื่อนที่เกิดขึ้นให้ได้ผลอย่างดีและมีประสิทธิภาพมากที่สุด

ในบริเวณเขตทางทะเลของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทยได้ประสบปัญหาการลักลอบค้าน้ำมันเถื่อน โดยเป็นจุดนัดพบระหว่างผู้ลักลอบค้าน้ำมันเถื่อนกับผู้รับน้ำมันลักลอบ การดำเนินธุรกิจดังกล่าวไม่เพียงแต่ลักลอบค้าน้ำมันในเขตเศรษฐกิจจำเพาะเท่านั้น แต่ยังมีลักลอบนำเข้าน้ำมันเพื่อมาจำหน่ายในบริเวณทะเลอาณาเขตให้กับเรือประมงขนาดเล็ก และนำเข้าสู่ประเทศไทยโดยไม่มีการเสียภาษีนำเข้าน้ำมันโดยถูกต้องตามกฎหมาย พฤติกรรมดังกล่าวทางรัฐบาลยอมรับได้กับกรณีการลักลอบค้าน้ำมันเถื่อนในเขตเศรษฐกิจจำเพาะให้กับเรือประมงขนาดกลางและใหญ่เท่านั้น ซึ่งรัฐยอมรับในฐานะผู้ใช้น้ำมันในทะเล ด้วยเหตุผลที่สำคัญคือ เหตุผลทางด้านเศรษฐกิจ และเหตุผลจากการที่ตัวบทกฎหมายภายในที่เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ของรัฐที่รัฐใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังไม่อาจใช้บังคับได้ภายนอกดินแดนและทะเลอาณาเขตของประเทศไทย

สภาพปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นประเทศไทยได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่ง ต่อการแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่มีอยู่โดยรัฐบาลได้มีนโยบายในการแก้ปัญหาโดยให้มีการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการลักลอบค้ำน้ำมันเดือนอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่เกิดจากสภาพปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้ของรัฐไม่อาจใช้บังคับได้ภายในเขตต่อเนื่อง กล่าวคือ มีขอบเขตการบังคับใช้เฉพาะภายในดินแดนและทะเลอาณาเขตของประเทศไทยเท่านั้น อย่างไรก็ตามรัฐบาลก็ได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการประกาศเขตต่อเนื่องของประเทศไทยออกไปเป็นระยะ 24 ไมล์ทะเล เพื่อที่ประเทศไทยจะได้ใช้การคุ้มครองป้องกันสิทธิบางประการ โดยเฉพาะการศาลการให้สามารถได้รับการพิทักษ์รักษาไว้ให้ได้มากที่สุด รัฐบาลจึงได้พยายามออกตัวบทกฎหมายที่จะใช้บังคับ และรองรับอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการแก้ไขปัญหากการดำเนินการลักลอบค้ำน้ำมันเดือนในเขตทางทะเลของประเทศไทย พร้อมทั้งให้นโยบายในทางปฏิบัติแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการป้องกันและปราบปรามดังกล่าว เพื่อแก้ไขข้อปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติการ ให้ได้ผลดีและมีประสิทธิภาพมากที่สุด

ความพยายามในการแก้ไขปัญหากการโดยการพยายามเร่งผลักดัน ร่างพระราชบัญญัติที่จะใช้บังคับในเขตต่อเนื่องของประเทศไทยดังกล่าวนี้ ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะมีความเหมาะสม และสอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทะเลเพียงใด สามารถรองรับและขยายอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ได้เพียงใดนั้น จะต้องพิจารณาปัญหาพร้อมทั้งปัญหาในทางปฏิบัติเพื่อหาแนวทางแก้ไขต่อไป

ด้วยเหตุที่กล่าวมาในเบื้องต้นในการศึกษาถึงปัญหาการออกและการบังคับใช้กฎหมายในเขตต่อเนื่องของประเทศไทย: ศึกษากรณีน้ำมันเดือนนี้ จึงได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 6 บทด้วยกัน ดังต่อไปนี้

บทที่ 1 ซึ่งเป็นบทนำนี้ จะกล่าวถึงสภาพปัญหาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย ขอบเขตของการศึกษาวิจัย สมมติฐานในการศึกษาวิจัย วิธีการศึกษาวิจัยและประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

บทที่ 2 ศึกษาถึงความเป็นมาของปัญหาการลักลอบค้ำน้ำมันเดือนในเขตทางทะเลของประเทศไทยที่เกิดขึ้น ว่ามีวิวัฒนาการมาจากที่ใด รวมถึงองค์ประกอบของตลาดค้ำน้ำมันเดือน วิธีการผลกระทบที่เกิดขึ้นโดยรวม ตลอดจนนโยบายในการแก้ไขปัญหากการของรัฐบาล

บทที่ 3 ศึกษาเขตต่อเนื่องกับสภาพปัญหาทางกฎหมายระหว่างประเทศที่มีต่อปัญหาการลักลอบค้ำน้ำมันเถื่อนในเขตทางทะเลของประเทศไทย และปัญหาที่เกิดขึ้นจากการประกาศเขตต่อเนื่องของประเทศไทย ที่มาและพื้นฐานทางทฤษฎีกฎหมายของการใช้อำนาจอธิปไตยและปัญหาอำนาจอธิปไตยของรัฐอื่นในเขตต่อเนื่อง

บทที่ 4 ศึกษาถึงการปฏิบัติของรัฐอื่นและประเทศไทยในการประกาศเขตต่อเนื่องตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทะเล เพื่อหาแนวทางและผลประโยชน์ที่เหมาะสมของประเทศไทยในการออกและการบังคับใช้กฎหมายอันเกี่ยวกับเขตต่อเนื่อง

บทที่ 5 ศึกษาถึงปัญหาการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการลักลอบค้ำน้ำมันเถื่อนในเขตต่อเนื่องของประเทศไทย ที่มาจากปัญหาตัวบทกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนร่างพระราชบัญญัติที่จะมีใช้บังคับในเขตต่อเนื่องของประเทศไทย

บทที่ 6 บทสรุปและเสนอแนะ

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย

1. ศึกษาวิจัยถึงหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับเขตต่อเนื่อง
2. ศึกษาถึงความหมายและการกำหนดเขตต่อเนื่องของรัฐชายฝั่ง ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทะเล และสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการประกาศเขตต่อเนื่องของประเทศไทย
3. ศึกษาถึงวิวัฒนาการ ลักษณะ และรูปแบบของกฎหมายที่ผ่านมาในอดีตของรัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเขตต่อเนื่องตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทะเล
4. ศึกษาถึงสิทธิ อำนาจ หน้าที่และหลักปฏิบัติของรัฐ ที่มีตามกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการมีและการบังคับใช้กฎหมายในเขตต่อเนื่องควบคู่กับการใช้เสรีภาพของรัฐอื่นในเขตต่อเนื่องของรัฐชายฝั่ง
5. ศึกษาถึงปัญหาในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการลักลอบค้ำน้ำมันเถื่อนในเขตน่านน้ำไทย ทั้งในเชิงบทบัญญัติของกฎหมาย ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกิดขึ้น
6. ศึกษาถึงรูปแบบของกฎหมายที่เหมาะสม จากแนวทางปฏิบัติของรัฐต่าง ๆ ที่ประกาศเขตต่อเนื่อง รวมทั้งความสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทะเล ที่ประเทศ

ไทยสมควรจะบัญญัติใช้บังคับเพื่อป้องกันและปราบปรามการลักลอบค้ำน้ำมันเดือนในเขตต่อเนื่องของประเทศไทย

1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

ศึกษาวิจัยหลักปฏิบัติของรัฐ และบทบัญญัติของกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทะเลในเรื่องที่เกี่ยวกับเขตต่อเนื่อง ทั้งในอดีต ปัจจุบันและแนวโน้มที่จะเกิดในอนาคตด้วย รวมทั้งศึกษาที่มาและแนวความคิดพื้นฐานทางทฤษฎีกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่สำคัญเกี่ยวกับเรื่องนี้ ประกอบกับกฎหมายของประเทศไทย ที่มีกฎหมายและใช้บังคับในอาณาเขตของประเทศไทย

ศึกษาถึงสิทธิ อำนาจหน้าที่ และขอบเขตของกฎหมายของประเทศไทยที่จะมีและใช้บังคับใช้ในเขตต่อเนื่องดังกล่าว รวมทั้งความสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทะเลในเรื่องเขตต่อเนื่องที่มีต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และการป้องกันการลักลอบค้ำน้ำมันเดือนในเขตต่อเนื่อง

1.4 สมมติฐานในการศึกษาวิจัย

ในปัจจุบันประเทศไทยประสบกับปัญหาการลักลอบค้ำน้ำมันเดือนในเขตทางทะเลของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตต่อเนื่องของประเทศไทย พนักงานเจ้าหน้าที่ยังขาดกฎหมายที่จะออกมารองรับ และให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย โดยเหตุที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายฉบับใดเลยที่สามารถใช้บังคับครอบคลุมไปถึงในเขตต่อเนื่อง จึงควรที่จะมีกฎหมายออกมารองรับและให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย ได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรมในเขตดังกล่าว โดยมีความสอดคล้องและอยู่ภายใต้ขอบเขตแห่งกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทะเลในเรื่องเขตต่อเนื่อง

1.5 วิธีการศึกษาวิจัย

เป็นการศึกษาวิจัยทางเอกสาร โดยศึกษาค้นคว้าวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือกฎหมายสนธิสัญญา บทความรายงานต่าง ๆ ขององค์การระหว่างประเทศและแนวปฏิบัติในทางระหว่าง

ประเทศและรัฐอื่น ๆ ตลอดจนวิเคราะห์ถึงกฎหมายไทยเท่าที่มีอยู่ประกอบกับร่างพระราชบัญญัติในเรื่องดังกล่าว รวมทั้งวิจัยบทความทางวิชาการทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยนำมาจัดรวบรวมให้เป็นระบบเพื่อใช้ในการวิเคราะห์

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

ก. การศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้คาดว่าจะทำให้ทราบถึง สาเหตุที่ต้องมีกฎหมายที่เหมาะสม ที่จะมีใช้บังคับในเขตต่อเนื่องของประเทศไทย

ข. ทำให้ทราบถึงลักษณะและปัญหา ในการปราบปรามการลักลอบค่าน้ำมันเดือน พร้อมทั้งแนวความคิดและหลักการปฏิบัติงาน ตลอดจนเทคนิคในการดำเนินการปราบปรามการลักลอบค่าน้ำมันเดือนของพนักงานเจ้าหน้าที่

ค. ทำให้ทราบถึงข้อบกพร่องตลอดจนความเหมาะสมและสอดคล้องที่เกี่ยวกับหลักปฏิบัติของรัฐ และบทบัญญัติของกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการมีและการบังคับใช้กฎหมายในเขตต่อเนื่อง รวมทั้งแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายภายในประกอบกับหลักปฏิบัติของรัฐ และบทบัญญัติของกฎหมายระหว่างประเทศให้มีความเหมาะสมถูกต้องและเป็นธรรมที่สุด

ง. ทำให้ทราบถึงแนวโน้มของหลักปฏิบัติของรัฐ และบทบัญญัติของกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับเขตต่อเนื่อง ในอนาคตว่าจะดำเนินการไปในแนวทางใด และผลประโยชน์ที่เหมาะสมที่สุดของประเทศไทยจากการศึกษาเปรียบเทียบแนวทางปฏิบัติของรัฐต่างๆ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย