

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### บทสรุป

จากปัญหาอุปสรรคข้อเท็จจริงดังกล่าวมา เป็นปัญหาเรื่องเขตพื้นที่ทางทะเล ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสนับสนุนให้หน่วยราชการทุกหน่วยไม่ว่าจะเกี่ยวกับการเมืองหรือเศรษฐกิจ หรือวิทยาศาสตร์ มีส่วนทุ่มเทกำลังความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ของตนให้ลุล่วงไปด้วยดี ถ้าแต่ละหน่วยแต่ละฝ่ายต่างได้รับรู้เขตพื้นที่ในทะเลอาณาเขตของตนอย่างชัดเจนแล้ว ย่อมส่งผลต่อเจ้าพนักงานของรัฐผู้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความมั่นใจ ในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของตน เนื่องจากประเทศไทยประกอบด้วยเนื้อที่ทางทะเลมากกว่า 316,000 ตารางกิโลเมตร และมีชายฝั่งทะเลติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านหลายประเทศ ทั้งทางด้านอ่าวไทยที่ติดต่อกับทะเลจีนใต้ในมหาสมุทรแปซิฟิก และด้านทะเลอันดามันที่ติดต่อกับมหาสมุทรอินเดีย ทะเลจึงเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรที่มีชีวิตหรือทรัพยากรที่ไม่มีชีวิต ทะเลเป็นเส้นทางคมนาคมขนส่งที่สำคัญ ที่ทำให้ประเทศไทยสามารถส่งออกสินค้าที่ผลิตขึ้นไปยังต่างประเทศ ทะเลยังเป็นพื้นที่ที่สมควรจะได้รับการอนุรักษ์เอาใจใส่ในด้านการป้องกันและการลดมลภาวะ ตลอดจนการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล ทั้งนี้ในเชิงยุทธศาสตร์ทางทะเลของไทย ประเทศไทยยังสามารถมีบทบาทสำคัญในเวทีโลกในการที่ช่วยสังคมนระหว่างประเทศ เพื่อรักษาสันติภาพอันเป็นการยกฐานความมั่นคงของไทย ทั้งในเชิงเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศ

ปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการดูแล อนุรักษ์จัดการผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับทะเลของไทย หน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ เหล่านี้มีหน้าที่จะปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตามกฎหมายที่ตนดูแลรักษาการอยู่ แต่ถึงกระนั้นการประสานงานระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการแบ่งสรรอำนาจในการดูแลกิจการที่เกี่ยวข้องกับทางทะเลนี้อาจจะไม่สอดคล้องกัน ทั้งเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เข้าใจกันทำงานว่าต่างฝ่ายต่างทำต่างฝ่ายต่างปฏิบัติตามกฎหมายที่ตนมีอยู่ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนี้แล้ว การปฏิบัติกรร่วมกันก็จะเป็นไปได้โดยยาก และไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ตามอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลและเขตต่อเนื่อง ค.ศ. 1982 ได้ขยายเขตอำนาจรัฐชายฝั่งในเขตต่อเนื่องจากเดิมสี่เรื่อง คือ สุลกากร รัษฎากร การเข้าเมือง และการสาธารณสุข โดยเพิ่มการคุ้มครองวัตถุโบราณคดีของประวัติศาสตร์ที่ค้นพบใต้ทะเลในเขตต่อเนื่อง เป็นเรื่องที่ห้า แต่มีความแตกต่างกันในเรื่องหลักกฎหมาย กล่าวคือ ในสี่เรื่องแรก ว่าด้วยผลของการกระทำละเมิดที่กระทำในเขตต่อเนื่อง จะต้องเกิดขึ้นภายในอาณาเขตทางบก น่านน้ำภายใน หรือทะเลอาณาเขตของรัฐชายฝั่ง แต่ลักษณะของการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นในกรณีละเมิดการคุ้มครองวัตถุโบราณคดีทางประวัติศาสตร์ เป็นข้อยกเว้น คือ ผลของการละเมิดสิทธิของรัฐชายฝั่งไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้นภายในอาณาเขตทางบก น่านน้ำภายใน หรือทะเลอาณาเขต ของรัฐชายฝั่ง ดังเช่นในสี่กรณีแรก เพียงแต่ผลการละเมิดเกิดขึ้นภายในเขตต่อเนื่อง ก็เป็นความผิดแล้ว หากจะพิจารณาจากบทบัญญัติกฎหมายภายในของบรรดารัฐส่วนใหญ่ที่ประกาศเขตต่อเนื่องแล้ว จะพบว่าเนื้อหาสาระที่ปรากฏอาจเรียกได้ว่าเป็นการแปล หรือเกือบแปลจากตัวบทอนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง และปราศจากการบัญญัติรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการใช้อำนาจเจ้าพนักงานของรัฐผู้ปฏิบัติ จนดูเสมือนหนึ่ง เป็นการอนุวัติหลักการกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ประเทศสหภาพโซเวียตได้ออกกฎหมายภายในเกี่ยวกับการผ่านโดยสุจริตในทะเลอาณาเขตของตน ให้มีผลตามอนุสัญญาสหประชาชาติ ค.ศ. 1982 ในกฎหมาย (the USSR Council of Ministers on April 28, 1983) ซึ่งน่าจะสะท้อนให้เห็นถึงความไม่แน่ใจของรัฐต่าง ๆ ในเนื้อหาและขอบเขตของหลักกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องนี้ ดังนั้น เพื่อมิให้เสี่ยงต่อการออกกฎหมายที่ให้สิทธิรัฐชายฝั่งน้อยกว่าที่ควรจะได้รับ หรือเกินกว่าที่กฎหมายระหว่างประเทศอนุญาตให้ใช้ได้ จึงได้ใช้วิธีการลอกตัวบทจากอนุสัญญาแทน แล้วปล่อยให้อยู่ในดุลพินิจของศาล แต่จากการศึกษาของผู้เขียน ผู้เขียนเห็นว่าเรื่องนี้มีเหตุผลตามหลักกฎหมายพอสมควรที่จะสรุปได้ว่า

### ข้อเสนอแนะ

ประเทศไทยมีอำนาจประกาศเขตพื้นที่จังหวัดทางการปกครองในทะเลอาณาเขตให้ครบถ้วนได้ดังนี้

1. อำนาจควบคุม (control) รัฐชายฝั่งสามารถใช้อำนาจในทะเลอาณาเขตได้ตามอนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง อันถือได้ว่าเป็น “เขตอำนาจ” (jurisdiction)

2. รัฐชายฝั่งสามารถใช้เขตอำนาจข้อมบังคับหรือบัญญัติกฎหมาย (prescriptive or legislative jurisdiction) ใช้บังคับให้เรือพาณิชย์ไทย และเรือพาณิชย์ต่างชาติที่อยู่ในทะเลอาณาเขต ปฏิบัติตาม หรือละเว้นการกระทำใด หากมีการฝ่าฝืนจะต้องถูกดำเนินการตรวจสอบ โดยเจ้าพนักงานของรัฐที่รับผิดชอบพื้นที่ทะเลอาณาเขต ในจุดพื้นที่นั้น ๆ โดยคำนึงถึงหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ควบคุมเรือพาณิชย์ ภายใต้หลักการกระบวนการนิติธรรม (due process) มิให้เกิดการใช้สิทธิอำนาจในทางที่ผิด (abuse of rights) ตามดุลพินิจ โดยมีศาลที่มีเขตอำนาจรับผิดชอบ หมายถึง เขตทางการปกครองเป็นจังหวัด หรืออำเภอ อันเป็นอาณาบริเวณที่อยู่ในอำนาจศาล ที่จะทำการพิจารณาเหตุการณ์ออกหมายค้นให้แก่เจ้าพนักงานในการค้นหาความผิดทางอาญาที่เกิดขึ้นในเรือพาณิชย์ ซึ่งเขตอำนาจศาลชั้นต้น มีบัญญัติไว้ตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล เขตอำนาจศาลเป็นเขตพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ เนื่องจากอำนาจการออกหมายค้น ปัจจุบันเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะ เรือพาณิชย์มีลักษณะเฉพาะตัวใช้เป็นที่อยู่อาศัยได้ และกฎหมายไทยยอมรับการดำเนินการของเจ้าพนักงานของรัฐ ในการดำเนินการค้นเรือพาณิชย์ไทย โดยกำหนดระดับตำแหน่งเจ้าพนักงาน ให้มีอำนาจหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ จึงดำเนินการค้นได้ ถ้าการค้นนั้นต้องด้วยข้อยกเว้น โดยไม่ต้องมีคำสั่ง หรือหมายค้นของศาล ซึ่งเจ้าพนักงานตำรวจทุกคนมีอำนาจค้นได้

การออกหมายค้นเรือพาณิชย์ในทะเลอาณาเขต เป็นกรณีที่มีใช้ขยายเขตอำนาจศาล ไปไกลเกินกว่าดินแดนอาณาเขต ที่เรียกว่า การขยายสิทธิสภาพนอกอาณาเขต และในทางด้านการบริหารเป็นการกำหนดเขตอำนาจทางการปกครอง เพื่อให้เจ้าพนักงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับ การดำเนินคดีอาญา ทราบเขตพื้นที่รับผิดชอบ ซึ่งจะช่วยให้บังเกิดผลดีต่อประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการค้นเรือพาณิชย์ในทะเลอาณาเขตด้วย โดยประเทศไทยบัญญัติกฎหมายรองรับการแบ่งเขตจังหวัดทางทะเลให้ครบถ้วน ดังเช่นที่ประกาศไว้แล้ว ในเขตจังหวัดทางทะเลในอ่าวไทย ตอนใน ในรูปพระราชบัญญัติ เพื่ออนุวัติให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมายของรัฐ คือ รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในเมื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลว่าด้วยการค้นใน เคหสถาน หรือในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติ จัดตั้ง ยุบ เปลี่ยนแปลง กระทรวง ทบวง กรม ประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าประเทศไทยชอบที่จะอาศัยอำนาจบทกฎหมายใน พระราชบัญญัติดังกล่าว แบ่งท้องที่ทางทะเลให้ครบถ้วน โดยทำเป็นประกาศของสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อให้มีผลใช้บังคับแก่กระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ในคราวเดียวกัน อันเป็นการอำนวยความสะดวก ความมั่นใจ ในการดำเนินการในกระบวนการอำนวยความสะดวก ยุติธรรมทางอาญาภายในรัฐ

กล่าวโดยสรุป พื้นที่ทะเลอาณาเขตมีความสำคัญในทางยุทธศาสตร์ ทั้งในทางด้านการคมนาคม และมีความสำคัญในทางด้านทรัพยากร โดยเฉพาะทรัพยากรด้านท่องเที่ยว ซึ่งทำให้ประเทศไทยมีรายได้อย่างมหาศาล โดยที่รัฐมิได้ลงทุนในดำเนินกิจการดังกล่าวเพิ่มเติมแต่ประการใด และเป็นเขตที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และสังคมภายในของประเทศโดยตรง แต่มีปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับเขตพื้นที่ทางการปกครองของเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติหน้าที่ในปัจจุบัน ซึ่งสังคมโลกได้วิวัฒนาการเข้าสู่สังคมยุคโลกาภิวัตน์ โดยใช้ระบบวิทยาการสมัยใหม่สื่อสารบ่งบอกพิกัดตำแหน่งที่อยู่อาศัย ใช้กำกับควบคุมการเดินทางด้วยระบบดาวเทียม คอมพิวเตอร์ และเรดาร์ ซึ่งมีความแม่นยำสูง โดยเฉพาะเรือพาณิชย์ที่จอดลอยลำ หรือขณะที่แล่นเข้าสู่ฝั่ง หรือออกจากฝั่งทะเลอาณาเขตรัฐมีกฎหมายภายในรองรับ การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐ ให้ทำการค้น เรือพาณิชย์ โดยมีเขตพื้นที่ครบถ้วนตามที่รัฐได้ประกาศไว้แล้วหรือไม่

ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงเป็นการแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติม เกี่ยวกับการประกาศเขตจังหวัดทางทะเลในทะเลอาณาเขตให้ครบถ้วนอีกความเห็นหนึ่ง ซึ่งรัฐได้ประกาศเขตพื้นที่ของรัฐไว้อย่างชัดเจน ในกรณีอื่นเพื่อประโยชน์ของรัฐ คือ พื้นที่ในเขตไหล่ทวีป พื้นที่พัฒนาร่วมไทย-มาเลเซีย แม้ว่ารัฐมีเพียงสิทธิอธิปไตยเท่านั้น รัฐก็ออกกฎหมายบัญญัติรองรับสิทธิอำนาจดังกล่าวไว้ แต่ในทะเลอาณาเขตของรัฐ ยังมีได้ดำเนินการบัญญัติกฎหมายภายใต้อำนาจอธิปไตยที่มีอยู่ ในเรื่องอำนาจของตุลาการ อำนาจบริหาร เพื่อให้เจ้าพนักงานของรัฐและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในกระบวนการอำนวยความสะดวกภายในรัฐ ที่ดำเนินการค้นเรือพาณิชย์ในทะเลอาณาเขต มีความมั่นใจในขอบเขตแห่งพื้นที่ทางการปกครองของรัฐ อาทิ การขอยกข้อค้นสามารถขอต่อศาล ที่มีเขตอำนาจศาลที่มีพื้นที่ทะเลอาณาเขตที่ได้มีการประกาศไว้อย่างชัดเจนครบถ้วน

อนึ่ง ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 ที่บัญญัติว่าบทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ เป็นเหตุให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายต่าง ๆ ให้มีอำนาจในการค้นไว้เป็นพิเศษ จากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่น ตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 มาตรา 49 ไม่สามารถกระทำได้ การค้นของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจจึงต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และแนวทางที่กล่าวข้างต้น

เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติหลักการจับ หรือหมายจับ หมายค้น ให้ออกโดยศาล ซึ่งสอดคล้องกับหลักมาตรฐานสากล ที่มุ่งให้ความคุ้มครองประชาชนว่าศาลต้องเป็นองค์กรที่ตรวจสอบเหตุการณ์จับและการค้น ซึ่งเท่ากับยกเลิกอำนาจการออกหมายจับโดยพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ โดยปริยาย ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับความเห็นดังกล่าว ที่ว่าเป็นการยกเลิกอำนาจการออกหมายจับ หมายค้น โดยพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ โดยให้ศาลเป็นผู้ออกหมายค้น เว้นแต่ต้องด้วยข้อยกเว้น ดังนั้น ในทะเลอาณาเขต ต้องมีเขตพื้นที่อำนาจศาลชั้นต้น ครอบคลุมโดยทั่วถึง ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐ เพื่อให้ศาลทำการตรวจสอบในกรณีที่ต้องทำการค้นเรือพาณิชย์ ในกรณีไม่ต้องด้วยข้อยกเว้นของกฎหมายที่ให้เจ้าพนักงานของรัฐกระทำได้ รัฐบาลฝั่งมีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement) โดยบัญญัติหลักการในกรณีความผิดขึ้นหลายท้องที่ ให้พนักงานสอบสวนท้องที่หนึ่งท้องที่ใดที่เกี่ยวข้องมีอำนาจสอบสวนได้ และในกรณีความผิดเกิดขึ้นหลายท้องที่ก็ได้บัญญัติไว้แล้ว ให้พนักงานสอบสวนท้องที่ใดรับผิดชอบ ซึ่งพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบมีความสำคัญในการทำสำนวนสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน เกี่ยวกับผู้ต้องหา ตลอดจนกระทั่งมีความเห็นทางคดีเห็นควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา และส่งสำนวนพร้อมทั้งผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการเพื่อดำเนินคดีการออกหมายค้นเรือพาณิชย์ในทะเลอาณาเขต ซึ่งกรณีนี้มีใช่เป็นกรณีขยายอำนาจศาลไปไกลเกินกว่าดินแดนอาณาเขตที่เรียกว่า การขยายสิทธิสภาพนอกอาณาเขต และในทางด้านการบริหาร เป็นการกำหนดเขตอำนาจทางการปกครอง เพื่อให้เจ้าพนักงานของรัฐ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญา ทราบเขตพื้นที่รับผิดชอบ ซึ่งจะช่วยให้บังเกิดผลดีต่อประชาชนที่ได้รับผลกระทบ จากการค้าค้นเรือพาณิชย์ในทะเลอาณาเขตด้วย โดยรวมต่อไป