

บันทึก

เรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช ๒๔๘๑
(กรณีนิยามคำว่า “การค้าในน่านน้ำไทย” หมายความว่ารวมถึง
การค้าภายในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของราชอาณาจักรไทย
ซึ่งมีความกว้าง ๒๐๐ ไมล์ทะเลด้วยหรือไม่)

กระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ คค.๐๒๐๖/๑๑๗๕๑ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๒๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงคมนาคมได้รับหนังสือ หรือจากบริษัท เป็น โฉนดสัมภาระส จำกัด เกี่ยวกับการนำเรือที่จดทะเบียนและชักธงต่างประเทศมาใช้ในน่านน้ำไทย เพื่อใช้ดำเนินการส่งกำลังบำรุงระหว่างฐานส่งกำลังทางบกในประเทศไทย (Bases in Thailand) กับฐานชุดเจาะน้ำมันในอ่าวไทย มีกำหนดระยะเวลาประมาณ ๕ ปี ซึ่งกรมเจ้าท่าได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า การที่บริษัทฯ จะใช้เรือส่งกำลังบำรุงซึ่งเป็นเรือที่จดทะเบียนและชักธงต่างประเทศเฉพาะในการดำเนินการระหว่างฐานในประเทศไทยกับฐานชุดเจาะน้ำมันในทะเลนอกเขต ๑๒ ไมล์ ซึ่งเป็นฐานชุดเจาะน้ำมันที่อยู่นอกเขตความกว้างของทะเลอาณาเขตของประเทศไทย โดยไม่แหว่ดำเนินการอื่นภายในน่านน้ำไทยหรือทะเลอาณาเขต ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยเรือไทยบัญญัติว่าเป็นการค้าในน่านน้ำไทยแล้วย่อมกระทำได้และไม่เป็นการละเมิดกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือ แต่จะต้องเป็นเรือต่างประเทศซึ่งเข้ามาในน่านน้ำไทยชั่วคราวและใบอนุญาตยังไม่สิ้นอายุ

กระทรวงคมนาคมมีความเห็นว่า เนื่องจากมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช ๒๔๘๑ ได้กำหนดสิทธิและหน้าที่พิเศษของเรือไทยไว้โดยเฉพาะเพื่อทำการค้าในน่านน้ำไทย ส่วนบทบัญญัติในมาตรา ๔๗ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช ๒๔๘๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๖๒ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้มีการผ่อนผันให้เรือที่จดทะเบียนและชักธงต่างประเทศได้มีกำหนดคราวละไม่เกิน ๑ ปี โดยต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด และโดยที่ประเทศไทยได้ประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของราชอาณาจักรไทยมีความกว้าง ๒๐๐ ไมล์ทะเล จากเส้นฐานที่ใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขต ตั้งแต่วันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ แล้ว ซึ่งทำให้ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยและเขตอำนาจบางประการเพิ่มขึ้น ดังนั้น จึงขอเรียนหารือต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า “การค้าในน่านน้ำไทย” ตามนิยามมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช ๒๔๘๑ นั้น มีความหมายรวมถึงการค้าในบรรดาน่านน้ำที่อยู่ภายใต้สิทธิอธิปไตยของประเทศไทยด้วยหรือไม่ เพราะกฎหมายว่าด้วยเรือไทยได้ประกาศใช้บังคับมาถึง ๔๓ ปีแล้ว บทนิยามคำว่า “น่านน้ำไทย” ตามมาตรา ๕ ที่กำหนดให้หมายความถึงบรรดาน่านน้ำที่อยู่ภายใต้อธิปไตยของประเทศไทยนั้น ในความหมายอย่างกว้างควรจะหมายความว่ารวมถึงบรรดาน่านน้ำที่อยู่ภายใต้สิทธิอธิปไตยด้วย

หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมเจ้าท่า) และผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ(กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย) แล้วเห็นว่าพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๗ ได้นิยามคำว่า “น่านน้ำไทย” หมายความว่า บรรดาน่านน้ำที่เป็นส่วนแห่งพระราชอาณาจักรไทย และหมายความว่า ตลอดถึงบรรดาท่าและท่าเลทอดจอดเรือและลำแม่น้ำลำคลองในพระราชอาณาจักรทั่วไปด้วย ส่วนพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช ๒๔๘๑ มาตรา ๕ ได้นิยามไว้ดังนี้

“น่านน้ำไทย” หมายความว่า บรรดาน่านน้ำที่อยู่ภายใต้อธิปไตยของประเทศไทย

“การค้าในน่านน้ำไทย” หมายความว่า การขนส่งคนโดยสารหรือของหรือลากจูงเพื่อหากำไรจากเมืองท่าหรือถิ่นที่แห่งหนึ่งภายในน่านน้ำไทยไปยังเมืองท่าหรือถิ่นที่อีกแห่งหนึ่งหรือหลายแห่งภายในน่านน้ำไทย

ตามนิยามคำว่า “น่านน้ำไทย” ทั้งในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖ และในพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช ๒๔๘๑ พังได้ว่าหมายถึง น่านน้ำที่อยู่ในอาณาเขตของประเทศไทยเท่านั้น เพราะน่านน้ำที่อยู่นอกอาณาเขตของประเทศไทยย่อมไม่อาจถือเป็นส่วนของพระราชอาณาจักร และย่อมไม่อยู่ภายใต้อธิปไตย (Sovereignty) ของประเทศไทย การที่ประเทศไทยได้ประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะ^๑ ขึ้นเมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์

๑

ประกาศ

เขตเศรษฐกิจจำเพาะของราชอาณาจักรไทย

มีพระบรมราชโองการให้ประกาศให้ทราบทั่วกันว่า

เพื่อความมุ่งประสงค์ในการใช้สิทธิอธิปไตยของราชอาณาจักรไทยในการแสวงประโยชน์และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตในทะเล

จึงเห็นสมควรประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของราชอาณาจักรไทย ดังต่อไปนี้

๑. เขตเศรษฐกิจจำเพาะของราชอาณาจักรไทย ได้แก่บริเวณที่อยู่ถัดออกไปจากทะเลอาณาเขตของราชอาณาจักรไทย มีความกว้าง ๒๐๐ ไมล์ทะเล วัดจากเส้นฐานที่ใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขต

๒. ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะนี้ ราชอาณาจักรไทยมี

(ก) สิทธิอธิปไตยในอันที่จะสำรวจและแสวงประโยชน์ อนุรักษ์และจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติทั้งหลายทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต บนพื้นดินท้องทะเลและใต้พื้นดินท้องทะเล และในห้วงน้ำเหนือขึ้นไป สิทธิอธิปไตยในส่วนที่เกี่ยวกับกิจกรรมอื่น ๆ เพื่อการสำรวจและแสวงประโยชน์ทางเศรษฐกิจในเขตดังกล่าว อาทิ การผลิตพลังงานจากน้ำ กระแสน้ำ และกระแสลม

(ข) เขตอำนาจเกี่ยวกับ

(๑) การสร้างและการใช้เกาะเทียม สิ่งติดตั้งและโครงสร้างต่าง ๆ

(๒) การสำรวจเกี่ยวกับวิทยาศาสตร์ทางทะเล

๒๕๒๔ ว่าจะมีความกว้าง ๒๐๐ ไมล์ทะเลนั้น ประกาศดังกล่าวได้กำหนดขอบเขตไว้เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศหลายประการ เช่น ในด้านที่เกี่ยวกับเขต (Zone) ก็ระบุว่า ได้แก่บริเวณที่อยู่ถัดออกไปจากทะเลอาณาเขตของประเทศไทย และในด้านสิทธิซึ่งใช้คำว่า “สิทธิอธิปไตย” (Sovereign Right) ก็กำหนดให้มีเพียงบางเรื่อง เช่น มีสิทธิที่จะสำรวจ แสวงประโยชน์ อนุรักษ์ และจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ การสำรวจเกี่ยวกับวิทยาศาสตร์ทางทะเล และอื่นๆ อีกเพียงบางประการ การกำหนดไว้ดังกล่าวนี้ทำให้เห็นความแตกต่างได้ในตัวเอง เพราะการกำหนดไว้ว่าเขตเศรษฐกิจจำเพาะได้แก่บริเวณที่อยู่ถัดออกไปจากทะเลอาณาเขตก็เท่ากับถือว่าส่วนที่อยู่ถัดไปนั้นมีอาณาเขตของประเทศ และการกำหนดสิทธิไว้เพียงบางประการรวมถึงการใช้คำขึ้นใหม่ว่า “สิทธิอธิปไตย” ก็แสดงว่าประเทศไทยมิได้มี “อธิปไตย” เหมือนเขตนั่น เพราะถ้ามี ย่อมมีสิทธิที่จะปกครอง บริหาร หรือดำเนินการใดๆ ได้กว้างขวางกว่าที่กำหนดไว้ในประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะเป็นอันมาก ยิ่งกว่านั้น คำว่า อธิปไตย หรือ Sovereignty เป็นถ้อยคำในกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งเป็นที่ยอมรับกันอยู่แล้วว่ามีความหมายเพียงใด แม้บัดนี้ความหมายก็ยังเป็นเช่นที่ถือกันตลอดมา ฉะนั้น การที่มีการใช้คำใหม่ คือ “สิทธิอธิปไตย” ขึ้นมาในการกำหนดเขตเศรษฐกิจจำเพาะ จึงเห็นได้ในตัวว่าคำนี้มีได้มีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า “อธิปไตย”

เมื่อพิจารณาว่า คำว่า “น่านน้ำไทย” หมายถึงน่านน้ำที่อยู่ในอาณาเขตประเทศไทยดังกล่าวข้างต้น และ “การค้าในน่านน้ำไทย” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช ๒๔๘๑ หมายความว่า การขนส่งคนโดยสารหรือของหรือลากจูงเพื่อหากำไร จากเมืองท่าหรือถิ่นที่แห่งหนึ่งภายในน่านน้ำไทยไปยังเมืองท่าหรือถิ่นที่อีกแห่งหนึ่งหรือหลายแห่งภายในน่านน้ำไทย แล้ว การที่จะใช้เรือที่จดทะเบียนและชักธงต่างประเทศส่งกำลังบำรุงระหว่างฐานในประเทศไทยกับฐานขุดเจาะน้ำมันนอกเขต ๑๒ ไมล์ ซึ่งประเทศไทยประกาศเป็นทะเลอาณาเขต (Territorial Sea) โดยไม่แหว่งดำเนินการอื่นภายในน่านน้ำไทยหรือทะเลอาณาเขต ก็ย่อมไม่อยู่ในความหมายของคำว่า “การค้าในน่านน้ำไทย” และไม่จำเป็นต้องได้รับอนุญาตตาม

(๓) การรักษาภาวะแวดล้อมทางทะเล

(ค) สิทธิอื่นใดซึ่งมีตามกฎหมายระหว่างประเทศ

๓. ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะนี้ เสรีภาพในการเดินเรือและการบินผ่าน และในการวางสายเคเบิลและท่อใต้น้ำ ให้เป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศ

๔. ในกรณีที่เขตเศรษฐกิจจำเพาะของราชอาณาจักรไทยอยู่ประชิดหรือตรงข้ามกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐชายฝั่งอื่น รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยพร้อมที่จะเจรจากับรัฐชายฝั่งที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดเขตเศรษฐกิจจำเพาะระหว่างกันต่อไป

ประกาศ ณ วันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๒๔ เป็นปีที่สามสิบหกในรัชกาลปัจจุบัน

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พลเอก ป.ดิณสุลนันท

นายกรัฐมนตรี

มาตรา ๔๗ ทวิ^๒ แห่งพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช ๒๔๘๑ แต่อย่างใด เพราะมาตรา ๔๗ ทวิ ใช้บังคับเฉพาะกรณีที่ถือได้ว่าเป็นการค้าในน่านน้ำไทยโดยเรือของบุคคลผู้ไม่อาจจดทะเบียนเป็นเรือไทยได้เท่านั้น หาได้คลุมถึงการอันมิใช่การค้าในน่านน้ำไทยหรือโดยเรือที่จดทะเบียนและชักธงต่างประเทศไม่

(ลงชื่อ) อมร จันทรสุมบุรณ์

(นายอมร จันทรสุมบุรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๒๕

^๒ มาตรา ๔๗ ทวิ ในกรณีที่รัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นว่าน่านน้ำไทยส่วนใดยังมีเรือไทยทำการตามมาตรา ๔๗ ไม่พอแก่ความต้องการของประเทศ รัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้เรือของบุคคลผู้ไม่ต้องด้วยลักษณะที่จะถือกรรมสิทธิ์เรือไทยได้ตามมาตรา ๗ ทำการตามมาตรา ๔๗ ได้ มีกำหนดคราวละไม่เกินหนึ่งปี แต่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด