



# สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เอกสารประกอบการพิจารณา



กรอบการเจรจาข้อตกลงชั่วคราวระหว่างไทย - กัมพูชา  
เกี่ยวกับสถานการณ์ชายแดนบริเวณเขาพระวิหาร

อ.พ. ๓/๒๕๕๑ การประชุมร่วมกันสมัยสามัญนิติบัญญัติ

จัดทำโดย กลุ่มงานบริการวิชาการ สำนักวิชาการ  
โทร ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๗๐-๒

เรียกดูเอกสารได้ที่  
[www.parliament.go.th/library](http://www.parliament.go.th/library)



Digital Object  
National Assembly Library

**กรอบการเจรจาข้อตกลงชั่วคราวระหว่างไทย - กัมพูชา  
เกี่ยวกับสถานการณ์ชายแดนบริเวณเขาพระวิหาร  
(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)**

## คำนำ

เอกสารประกอบการพิจารณา (อ.พ.) นี้ จัดทำขึ้นในเวลาจำกัด เพื่อให้ทันใช้ประโยชน์ในการพิจารณากรอบการเจรจาข้อตกลงชั่วคราวระหว่างไทย – กัมพูชา เกี่ยวกับสถานการณ์ชายแดนบริเวณเขาพระวิหาร ที่เข้าสู่การประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยรวบรวมข้อมูล สถิติ ข้อเท็จจริง บทความ ข่าวจากสื่อต่าง ๆ และ/หรือสรุปผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นแก่สมาชิกรัฐสภาและผู้สนใจทั่วไป หากมีข้อผิดพลาดประการใด ขออภัยไว้ ณ ที่นี้ด้วย

อนึ่ง เอกสารประกอบการพิจารณานี้ กลุ่มงานบริการวิชาการ ๑,๒,๓ สำนักวิชาการ เป็นผู้จัดทำ และเผยแพร่ทาง [www.parliament.go.th/library](http://www.parliament.go.th/library) ผู้ใดนำข้อความหรือส่วนหนึ่งส่วนใดในเอกสารนี้ไปลงพิมพ์ในเอกสารอื่น โปรดอ้างอิงที่มากำกับไว้ด้วย

ต้องการรายละเอียดเพิ่มเติมโปรดติดต่อกลุ่มงานบริการวิชาการ  
สำนักวิชาการ หมายเลขโทรศัพท์ ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๗๐ – ๗๒ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๕๘  
และ ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๕๙

กลุ่มงานบริการวิชาการ

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

# เอกสารประกอบการพิจารณา



## สารบัญ

	หน้า
๑. วัตถุประสงค์และสาระสำคัญของกรอบการเจรจาข้อตกลงชั่วคราวไทย – กัมพูชา เกี่ยวกับสถานการณ์ชายแดนบริเวณเขาพระวิหาร	๑
๒. การสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน ไทย – กัมพูชา	๒
๓. แนวทางการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทบริเวณพื้นที่ทับซ้อนระหว่างไทย – กัมพูชา	๔
๔. การทำหนังสือสัญญากับต่างประเทศต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา (มาตรา ๑๕๐)	๑๗

### ผู้รับผิดชอบ

นางวิจิตรา วัชรภรณ์

ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ

นางสาวดวงรัตน์ เลาหัตถพงษ์ภุรี

ผู้อำนวยการกลุ่มงานบริการวิชาการ ๑

### ผู้จัดทำและรับผิดชอบ

นายยุทธพงศ์ ปิ่นอนงค์

นิติกร ๖

นางอรณิช รุ่งธิพานนท์

วิทยากร ๕

นางสาวศรัณยา สี่มา

นิติกร ๕

นายสุเทพ น้อยนารถ

เจ้าหน้าที่ธุรการ ๕

นางสาวเปรมฤดี วงศ์สาคร

เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล ๑

๒ ตุลาคม ๒๕๕๑



## วัตถุประสงค์และสาระสำคัญของกรอบการเจรจา ข้อตกลงชั่วคราวไทย-กัมพูชา เกี่ยวกับสถานการณ์ชายแดนบริเวณเขาพระวิหาร

### ๑. วัตถุประสงค์

เพื่อมีมาตรการชั่วคราวร่วมกัน สำหรับลดความตึงเครียดและลดการเผชิญหน้าทางทหารระหว่างไทยกับกัมพูชาที่ชายแดนบริเวณเขาพระวิหาร ระหว่างรอให้คณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย-กัมพูชา (Thai – Cambodian Joint Commission on Demarcation for Land Boundary - JBC) ดำรงและจัดทำหลักเขตแดนในพื้นที่ดังกล่าวแล้วเสร็จ

### ๒. สาระสำคัญของข้อตกลงชั่วคราว

๒.๑ ปรับกำลังของแต่ละฝ่ายออกจากวัดแก้วสิขาศิริสะวารา พื้นที่รอบวัด และปราสาทพระวิหาร เหลือไว้เพียงชุดติดตามสถานการณ์ทหาร (Military Monitoring Groups) ของแต่ละฝ่ายในจำนวนที่เท่ากัน

๒.๒ จัดการประชุมระหว่างหัวหน้าชุดประสานงานชั่วคราวฝ่ายกัมพูชา (ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๑) กับประธานคณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาคฝ่ายไทย เป็นครั้งที่ ๒ ที่กัมพูชา เพื่อหารือเรื่องการปรับกำลังช่วงที่สอง และให้ฝ่ายไทยจัดตั้งชุดประสานงานชั่วคราว

๒.๓ เก็บกู่ทูนระเบิดในลักษณะที่ประสานงานกัน ในพื้นที่ที่จะทำการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนโดย JBC ตามบันทึกความเข้าใจปี ๒๕๔๓

๒.๔ ให้ JBC กำหนดพื้นที่ที่จะทำให้อยู่ในสภาพพร้อมสำหรับการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนภายใต้แผนแม่บทและข้อกำหนดอำนาจหน้าที่ของ JBC และทำให้พื้นที่ดังกล่าวอยู่ในสภาพพร้อมก่อนที่ชุดสำรวจร่วมจะเริ่มงาน

๒.๕ จัดตั้งชุดประสานงานชั่วคราวประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของทั้งสองฝ่าย เพื่อพิจารณาปัญหาที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ รวมทั้งวัดแก้วสิขาศิริสะวารา

๒.๖ ข้อตกลงชั่วคราวนี้จะไม่กระทบต่อสิทธิของแต่ละฝ่ายเกี่ยวกับการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนในกรอบของ JBC และทำที่ทางกฎหมายของตน



## การสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนไทย - กัมพูชา

### ความตกลงระหว่างประเทศระหว่างไทย – กัมพูชา ภายใต้กรอบของ กต.ในปัจจุบัน

รัฐบาลไทยและกัมพูชาได้เห็นชอบร่วมกันให้มีการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนตลอดแนว โดยได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding : MOU) ให้มีการสำรวจและ จัดทำหลักเขตแดนทางบกตลอดแนวร่วมกันเมื่อวันที่ ๑๔ มิ.ย.๔๓ และร่วมกันจัดทำข้อกำหนด อำนาจหน้าที่ (Terms of Reference : TOR) ว่าด้วยการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนตลอดแนวเพื่อใช้เป็นกรอบทางเทคนิคในการปฏิบัติงานของทั้งสองฝ่ายเมื่อวันที่ ๒๕ ส.ค.๔๖ โดยตกลงให้แบ่งพื้นที่สำรวจออกเป็น ๗ ตอน

ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงขั้นตอนการสำรวจและการปฏิบัติงานด้านธุรการไว้ใน TOR เพื่อใช้เป็นกรอบในการปฏิบัติงานร่วมกัน ซึ่งขั้นตอนการสำรวจทั้งหมดนั้นมี ๕ ขั้นตอน ดังนี้

- ขั้นตอนที่ ๑ พิสูจน์ทราบ ซ่อมแซม และจัดทำหลักเขตแดนทั้ง ๗๓ หลัก

เป็นการค้นหาที่ตั้งหลักเขตแดนทั้ง ๗๓ หลัก เมื่อตกลงที่ตั้งของแต่ละหลักได้แล้ว จะทำการซ่อมแซมในกรณีชำรุด และสร้างขึ้นใหม่ในกรณีที่สูญหายหรือถูกเคลื่อนย้าย

- ขั้นตอนที่ ๒ จัดทำแผนที่ภาพถ่าย (Orthophoto Map)

เป็นการทำแผนที่ภาพถ่ายแสดงลักษณะภูมิประเทศตามแนวเขตแดนทางบกตลอดแนว โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศ/ งานดาวเทียม เพื่อช่วยในการสำรวจหาแนวเขตแดนในภูมิประเทศ และใช้เวลาจัดทำประมาณ ๑ ปี โดยการว่าจ้างประเทศที่สาม

- ขั้นตอนที่ ๓ กำหนดแนวที่ดินสำรวจลงบนแผนที่ภาพถ่าย

ทั้งสองฝ่ายจะร่วมกันกำหนดแนวที่จะเดินสำรวจตามหลักฐานทางกฎหมายลงบนแผนที่ภาพถ่ายเพื่อเป็นแนวทางในการเดินสำรวจหาแนวเขตแดนจริงในภูมิประเทศให้สะดวกและมีความถูกต้อง

- ขั้นตอนที่ ๔ เดินสำรวจหาแนวเขตแดนในภูมิประเทศ

ทั้งสองฝ่ายจะร่วมกันเดินสำรวจในภูมิประเทศจริง เพื่อกำหนดแนวเขตแดนในภูมิประเทศ โดยใช้แผนที่ภาพถ่ายเป็นตัวช่วยแบ่งเป็นตามสันปันน้ำ ตามลำคลอง และเป็นเส้นตรง พร้อมทั้งกำหนดจุดที่จะก่อสร้างหลักเขตแดนไปด้วย (ทุก ๆ ระยะ ๕ กม. โดยประมาณ)

- ขั้นตอนที่ ๕ สร้างหลักเขตแดน

ในปัจจุบันการสำรวจและปักปันเขตแดนระหว่างไทย - กัมพูชา ได้เริ่มขึ้นแล้ว โดยเป็นการดำเนินการในขั้นตอนแรกร่วมกัน คือ ค้นหาที่ตั้งหลักเดิม ๗๓ หลัก เริ่มตั้งแต่เดือน มิ.ย. ๔๕ เป็นต้นมา ขั้นตอนนี้จะเริ่มสำรวจในพื้นที่ตอนที่ ๔ จากหลักเขตแดนที่ ๔๕ บริเวณคลองลึก อ.อรัญประเทศ จ.สระแก้ว ผ่าน จ.บุรีรัมย์ ขึ้นไปจนถึงหลักเขตแดนที่ ๒๓ ในเขต กิ่ง อ.พนมดงรัก



จ.สุรินทร์ จากนั้นจึงกลับไปสำรวจจากหลักเขตแดนที่ ๔๕ ลงมาทางใต้ ผ่าน จ.จันทบุรี และ  
จ.ตราด จนถึงหลักเขตแดนที่ ๗๓ แล้วจึงย้อนไปสำรวจจากหลักเขตแดนที่ ๒๓ ผ่าน จ.สุรินทร์  
จ.ศรีสะเกษ จนถึงช่องบกในเขต จ.อุบลราชธานี ต่อไป

สำหรับผลการสำรวจระหว่างไทย – กัมพูชา ตั้งแต่เดือน มิ.ย.๔๕ จนถึงปัจจุบัน  
ได้ดำเนินการสำรวจหลักเขตแดนไปแล้วจำนวน ๔๘ หลัก สามารถตกลงที่ตั้งหลักร่วมกันได้  
จำนวน ๓๓ หลัก และมีความเห็นที่ตั้งหลักแตกต่างกันจำนวน ๑๕ หลัก ขณะนี้กำลังดำเนินการ  
สำรวจในพื้นที่ตอนที่ ๑ จากหลักเขตแดนที่ ๗๑ – ๗๓ ลงไปทางใต้ เขต จ. ตราด (ขณะนี้อยู่บริเวณ  
หลักเขตแดนที่ ๗๑ และ ๗๒)

ที่มา : กองเขตแดนระหว่างประเทศ กรมแผนที่ทหาร

# แนวทางการแก้ไขปัญหาข้อพิพาท บริเวณพื้นที่ทับซ้อนระหว่าง ไทย – กัมพูชา\*

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ไทยกับกัมพูชามีพรมแดนติดต่อกันยาวประมาณ ๗๙๘ กม. ตลอดแนวเขตแดนของทั้งสองประเทศ มีอาณาบริเวณทับซ้อนกันเป็นพื้นที่ทับซ้อน ซึ่งกินพื้นที่ทั้งทางบกและทางทะเลของทั้งสองประเทศ โดยจำแนกเป็นประเภทได้ดังนี้

- พื้นที่ทับซ้อนทางบก ประกอบด้วยพื้นที่ทับซ้อนที่สำคัญบริเวณปราสาทพระวิหาร อ.กันทรลักษ์ อ.ศรีสะเกษ พื้นที่ช่องตาพระยา/บึงดระกวน พื้นที่เขาดาวงอก อ.คลองหาด จ.สระแก้ว และพื้นที่เขาตะพาน กะปวน อ.สอยดาว จ.จันทบุรี

- พื้นที่ทับซ้อนทางทะเล ประกอบด้วย พื้นที่บริเวณเกาะกูดตอนล่าง และพื้นที่บริเวณอ่าวไทยตอนกลางและตอนล่าง

สาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดเป็นประเด็นโต้แย้งของทั้งสองประเทศในการอ้างสิทธิ์เหนือดินแดนบริเวณที่เป็นพื้นที่ทับซ้อนดังกล่าว ได้แก่

- การอ้างอิงแผนที่คนละฉบับ
- การปักปันเขตแดนไทยยึดถือต้นไม้เป็นจุดอ้างอิง แต่ในปัจจุบันไม่สามารถตรวจพบตำแหน่งของต้นไม้ดังกล่าว ทำให้แนวเขตแดนคลาดเคลื่อนไม่ได้รับการยอมรับ
- หลักเขตแดนเดิมชำรุดสูญหายถูกเคลื่อนย้ายไม่สามารถหาจุดปักปันเดิมได้
- การเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิศาสตร์ ทั้งจากผลกระทบโดยธรรมชาติและจากผลกระทบของมนุษย์
- การรุกล้ำดินแดนซึ่งกันและกันทั้งโดยเจตนาและไม่เจตนา
- สนธิสัญญาที่มีความไม่เป็นธรรม โดยเฉพาะรายละเอียดในสนธิสัญญาว่าอย่างหนึ่ง แต่แผนที่ประกอบสนธิสัญญาเป็นอีกอย่าง เช่น กรณีเขาพระวิหาร

\* โดย พ.อ.ศักดิ์สิทธิ์ แสงฉนิรินทร์ และ จ.ล.อ.หญิง จิตีรัตน์ ศรพพรหม

สถาบันวิจัยทางยุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

กองบัญชาการกองทัพไทย





เข้ามาในแนวเขตแดน สภาภูมิประเทศถูกทำลาย  
ทั้งจากธรรมชาติและการกระทำของมนุษย์

Digital Object  
Assembly Library

กลไกที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาพื้นที่บริเวณ  
ดังกล่าวข้างต้น ประกอบด้วย

• พื้นที่ทับซ้อนทางบก

- สนธิสัญญา ฝรั่งเศส-สยาม ค.ศ. ๑๙๐๗

(พ.ศ. ๒๔๕๐)

- บันทึกความเข้าใจด้วยการสำรวจและ

จัดทำเขตแดนทางบกไทย-กัมพูชา เมื่อ ๑๔ มิ.ย. ๔๓

• พื้นที่ทับซ้อนทางทะเล

- หลักเกณฑ์การแบ่งเขตทับซ้อนของไหล่ทวีป  
ตามอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ฉบับกรุงเจนีวา  
ค.ศ. ๑๙๕๘ และอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล  
ฉบับมอนเตโกแบร์ย ค.ศ. ๑๙๘๒ (พ.ศ. ๒๕๒๕)

- บันทึกความเข้าใจในข้อตกลง (MOU)

ระหว่าง ไทย-กัมพูชา เมื่อ ๑๘ มิ.ย. ๔๕

การดำเนินการต่อปัญหาพื้นที่ทับซ้อน  
ในด้านต่าง ๆ ที่ผ่านมา

• พื้นที่ทับซ้อนทางบก

- ไทยและกัมพูชามีการสำรวจและปักปัน  
เขตแดนร่วมกันครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๒ โดยมี  
คณะกรรมการเขตแดนร่วมและคณะอนุกรรมการ  
เทคนิคร่วมคอยกำกับดูแล

- คณะรัฐบาลไทย - กัมพูชามีการประชุม  
หารือร่วมกันใน ๓ ประเด็นหลัก คือ ด้านการค้า  
การลงทุน และการท่องเที่ยว โดยกัมพูชาเสนอให้  
เพิ่มช่องทางการท่องเที่ยวที่ด่านปอยเปต เพื่อแสวง  
ประโยชน์ร่วมกัน

- การประชุมคณะกรรมการร่วมเพื่อพัฒนา  
ปราสาทพระวิหาร เมื่อ ๒๕ มี.ค. ๔๗ โดยไทยเสนอ  
ให้พื้นที่รอบปราสาทฯ เป็นพื้นที่พัฒนาร่วม ซึ่งกัมพูชา  
ยอมรับข้อเสนอดังกล่าวแต่ขอให้ไทยสนับสนุนการขึ้น  
ทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก

- การประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วย  
ความร่วมมือไทย-กัมพูชา ระหว่าง ๗ - ๘ ก.พ. ๔๙ แต่  
ยังไม่สำเร็จ เนื่องจากมีปัญหาจากสิ่งปลูกสร้างที่รูกกล้า

• พื้นที่ทับซ้อนทางทะเล

- ไทยและกัมพูชามีการเจรจาปัญหา  
เขตแดนทางทะเล รวม ๒ ครั้ง โดยแสดงท่าทีทาง  
กฎหมายและแนวคิดในการกำหนดเส้นเขตแดน  
ทางทะเล ซึ่งปัจจุบันยังไม่ได้ข้อยุติที่ชัดเจน

- การพัฒนาร่วมในพื้นที่ไหล่ทวีปทับซ้อน  
โดยมีการดำเนินงานด้านเทคนิคและร่วมกัน  
พิจารณาแต่งตั้ง “คณะกรรมการเทคนิคไทย-  
กัมพูชา” ซึ่งจัดให้มีการประชุมครั้งแรก เมื่อ ๖ - ๗  
ธ.ค. ๔๔ เพื่อกำหนดเขตทางทะเลตั้งแต่หลักเขต  
ที่ ๗๓ บริเวณบ้านหาดเล็ก ต.หาดเล็ก อ.คลองใหญ่  
จ.ตราด ซึ่งเป็นจุดสิ้นสุดเขตแดนทางบกร่วมไทย-  
กัมพูชา

- การเดินทางเยือนกัมพูชาของอดีต  
นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เมื่อ ๑๐ ส.ค.  
๔๙ เพื่อเจรจาแสวงประโยชน์ร่วมกันในการสำรวจ  
และขุดเจาะก๊าซธรรมชาติและน้ำมันในบริเวณพื้นที่  
ดังกล่าว ซึ่งไทยเคยเสนอแบ่งพื้นที่ฯ เป็น ๓ เขต  
โดยพื้นที่ตรงกลางใช้สัดส่วน ๕๐ : ๕๐ กัมพูชา  
ยอมรับข้อเสนอสวนเขตด้านซ้ายและด้านขวานั้น  
กัมพูชาเสนอ ๖๐ : ๔๐ (ไม่เป็นทางการ) เสนอ  
๙๐ : ๑๐ จึงยังไม่สามารถหาข้อยุติได้จนถึงปัจจุบัน

การวิเคราะห์และประเมินจุดวิกฤต  
ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาพื้นที่ทับซ้อนในด้าน  
ต่างๆ ประกอบด้วย

• ด้านการเมือง ปัญหาข้อพิพาทกรณีพื้นที่  
ทับซ้อนถือเป็นประเด็นทางการเมืองที่มีความ  
อ่อนไหว ตลอดจนง่ายต่อการบิดเบือนและนำไปใช้  
ประโยชน์ในทางที่ผิด และอาจนำไปสู่วิกฤตทาง  
การเมืองของทั้งสองประเทศได้โดยง่าย



- ด้านเศรษฐกิจ พื้นที่ทับซ้อนมีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์และมีมูลค่ามหาศาล ทำให้ประเทศมหาอำนาจต่าง ๆ พยายามเข้ามาบีบบังคับเพื่อกำหนดทิศทางการแก้ปัญหาดังกล่าวอย่างมีนัยสำคัญแบบแฝง

- ด้านสังคม ปัญหาพื้นที่ทับซ้อนเป็นเรื่องละเอียดอ่อนที่ส่งผลกระทบต่อในแง่สังคมจิตวิทยาโดยตรง ซึ่งอาจถูกต่อต้านจากชาวกัมพูชาที่มีความเป็นชาตินิยมสูงและเคยอาศัยอยู่ในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวมาก่อน และอาจนำไปสู่ปัญหาการล่องละเมิดสิทธิมนุษยชนได้หากขาดความชัดเจนของข้อตกลงในมิติต่าง ๆ

- ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การสำรวจพื้นที่ทับซ้อนจำเป็นต้องใช้อุปกรณ์เทคโนโลยีที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ จึงจะทำให้ได้เปรียบและเพิ่มอำนาจการต่อรองที่สูงขึ้นในการทำข้อตกลงสำรวจร่วมกัน

การวิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบ/แนวทางการแก้ไขปัญหาพื้นที่ทับซ้อนที่ประสบความสำเร็จในอดีต ประกอบด้วย

- กรณีพื้นที่ทับซ้อนไทย-มาเลเซีย เนื้อที่ ๗,๒๕๐ ตร.กม. ซึ่งไทย-มาเลเซียตกลงแสวงประโยชน์ร่วมกัน ๕๐ : ๕๐ โดยลงนามบันทึกความเข้าใจเพื่อก่อตั้งองค์การร่วมกันเพื่อบริหารจัดการพื้นที่พัฒนาร่วมไทย-มาเลเซีย (JDA) เมื่อ ๒๑ ก.พ.๒๒

- กรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (GMS) ระหว่าง ไทย พม่า ลาว กัมพูชา เวียดนาม และจีน (ยูนนาน) เมื่อปี ๓๕ โดยสนับสนุนการจ้างงานยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่และส่งเสริมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ

- กรณีพื้นที่ทับซ้อนไทย - เวียดนาม เนื้อที่ ๖,๐๗๔ ตร.กม. โดยทั้งสองฝ่ายได้ลงนามในความตกลงว่าด้วยการแบ่งเขตทางทะเลระหว่างประเทศเมื่อ ๙ ส.ค.๔๐ ซึ่งไทยได้เนื้อที่ ๖๗.๗๕% ส่วน

เวียดนามได้เนื้อที่ ๓๒.๒๕% โดยใช้หลักการแก้ปัญหาความเป็นธรรมและเสมอภาค

- ความร่วมมือทางเศรษฐกิจลุ่มน้ำอิระวดี - เจ้าพระยา - แม่โขง (ACMECS) ระหว่างไทย กัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม เมื่อปี ๔๖ โดยเน้นความร่วมมือที่ปฏิบัติได้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ยึดหลักจันทามติและแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมกัน

#### ข้อเสนอแนะ

- ใช้หลักการแก้ปัญหาที่เป็นธรรมและเสมอภาคในการเจรจา ร่วม ประกอบสภาพการณ์ทางภูมิศาสตร์และใช้ทฤษฎีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน เพื่อส่งเสริมด้านการท่องเที่ยวของสองประเทศ

- ให้มาตรการทางการทูตในการเจรจาแบ่งเขตทับซ้อนบนพื้นฐานกฎหมายระหว่างประเทศ โดยมุ่งทำความเข้าใจความตกลงแบ่งเขตทะเลเพื่อทำสัญญาแบ่งเขตทับซ้อน ซึ่งจะทำให้ไทยได้รับประโยชน์มากกว่าการทำพื้นที่พัฒนาร่วม หากการเจรจาดังกล่าวไม่สามารถบรรลุผลได้ควรส่งเสริมให้มีการจัดตั้งองค์การร่วมบริหาร โดยเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ข้อเท็จจริงและเร่งส่งเสริมโครงการพัฒนาความร่วมมือในพื้นที่ทับซ้อนทางทะเลเพื่อน้ำมันและก๊าซธรรมชาติมาใช้ร่วมกัน

- ออกกฎหมายเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะ โดยใช้เทคนิคการแบ่งเขตเศรษฐกิจจำเพาะฯ ตามหลักเกณฑ์ข้อ ๗๔ แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ (พ.ศ. ๒๕๒๕) คือ ๑) ทำความตกลง ๒) ใช้หลักระยะห่างเท่ากัน และ ๓) พฤติการณ์พิเศษ (การตกลงในรายละเอียดระหว่างรัฐที่มีปัญหาในเรื่องดังกล่าวว่าจะหาหลักเกณฑ์ใดมาเป็นตัวกำหนดที่ไม่ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ)



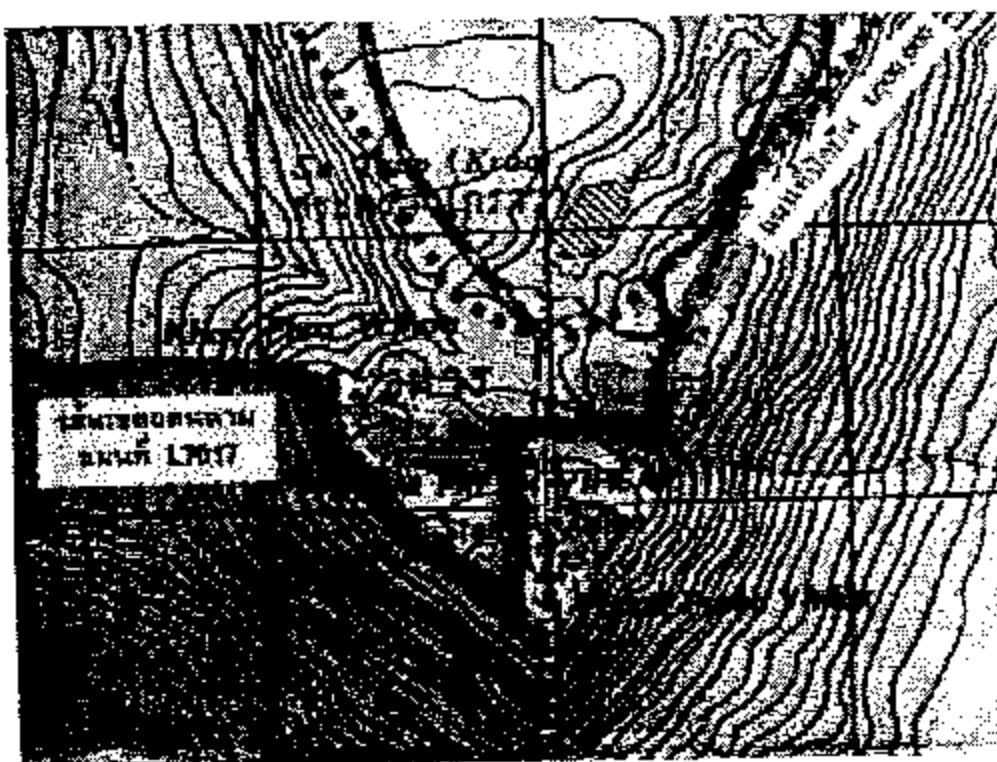
- ในระหว่างการค้าเนินการเจรจาของทั้งสองประเทศ รัฐบาลควรเร่งสร้างความเข้าใจกับประชาชนให้ทราบถึงข้อเท็จจริงและความคืบหน้าของการดำเนินการในทุกขั้นตอนเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการนำไปเป็นประเด็นทางการเมือง หรือการสร้างผลประโยชน์ส่วนบุคคล ตลอดจนเพื่อป้องกันการปลุกกระแสชาตินิยมอย่างไม่ถูกต้อง ซึ่งอาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประเทศได้

- สร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับกัมพูชา ทั้งในด้านการศึกษา การเมือง วัฒนธรรม การฝึกอบรมวิชาชีพ ตลอดจนการเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม ไทย-กัมพูชา

- รัฐบาลควรมอบหมายให้สำนักงานสภาพัฒนาการศรัทธาเป็นแกนหลักในการดำเนินงานประสานกับกรมอุทกศาสตร์ กองทัพเรือ กระทรวงการต่างประเทศ กรมแผนที่ทหาร กรมกิจการชายแดนทหาร กรมทรัพยากรธรณีและกรมประมง เพื่อให้ดำเนินการมีเอกภาพ รวดเร็วและมีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง

**ลักษณะทางภูมิศาสตร์ของพื้นที่ทับซ้อน ไทย - กัมพูชา (Background)**

ประเทศกัมพูชามีเนื้อที่ประมาณ ๑๘๑,๐๐๐ ตร.กม. มีพรมแดนติดต่อกับประเทศไทยยาวประมาณ ๗๘๘ กม. แบ่งเป็นแนวสันปันน้ำประมาณ ๕๒๔ กม.

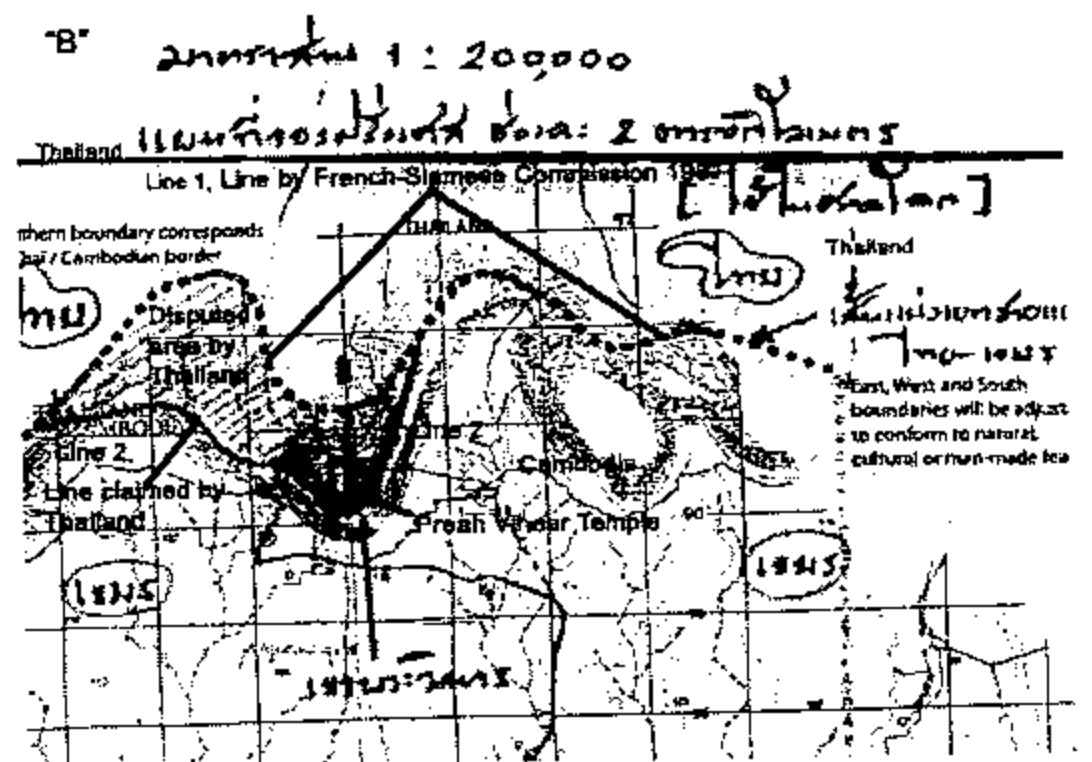


ภาพเปรียบเทียบแผนที่ไทยของกรมแผนที่ทหาร ลำดับชุด L 7017 และแผนที่ของกัมพูชา ซึ่งใช้แผนที่สยาม - ฝรั่งเศส

เป็นแนวสันน้ำประมาณ ๒๑๖ กม. และเป็นเส้นตรงประมาณ ๕๘ กม. โดยทิศเหนือติดพรมแดนไทยด้าน จ.อุบลราชธานี จ.ศรีสะเกษ จ.สุรินทร์ จ.บุรีรัมย์ ส่วนทิศตะวันตกติดพรมแดนไทยด้าน จ.สระแก้ว จ.จันทบุรี จ.ตราด และทิศใต้ติดอ่าวไทย

สาเหตุสำคัญของการเกิดพื้นที่ทับซ้อน ได้แก่ ๑) การอ้างอิงแผนที่คนละลำดับชุดซึ่งข้อมูลในเอกสารไม่ตรงกับข้อมูลในภูมิประเทศทำให้แนวเขตแดนไม่ตรงกัน ๒) การปักปันเขตแดนโดยถือต้นไม้เป็นจุดอ้างอิง แต่ปัจจุบันไม่มีต้นไม้ดังกล่าวทำให้เกิดความคลาดเคลื่อน ๓) หลักเขตแดนชำรุดสูญหาย ถูกเคลื่อนย้ายไม่สามารถหาจุดปักปันเดิมได้ ๔) การเปลี่ยนแปลงทางสภาพภูมิศาสตร์ ทั้งทางธรรมชาติและการกระทำของมนุษย์ ๕) การรุกล้ำดินแดนซึ่งกันและกันทั้งโดยเจตนาและไม่เจตนา ๖) สนธิสัญญาที่มีความไม่เป็นธรรม โดยเฉพาะรายละเอียดในสนธิสัญญาระบุไว้อย่างหนึ่ง แต่แผนที่ประกอบสนธิสัญญาเป็นอีกอย่าง เช่น กรณีเขาพระวิหาร เป็นต้น เหล่านี้ล้วนเป็นสาเหตุสำคัญของการเกิดพื้นที่ทับซ้อนทั้งสิ้น ซึ่งพื้นที่ทับซ้อนระหว่างไทย-กัมพูชา มีทั้งทางบกและทางทะเล จำแนกได้ดังนี้

๑. พื้นที่ทับซ้อนทางบก ไทยและกัมพูชา ได้ทำการปักปันเขตแดนร่วมกันครั้งแรกเมื่อ พ.ศ.



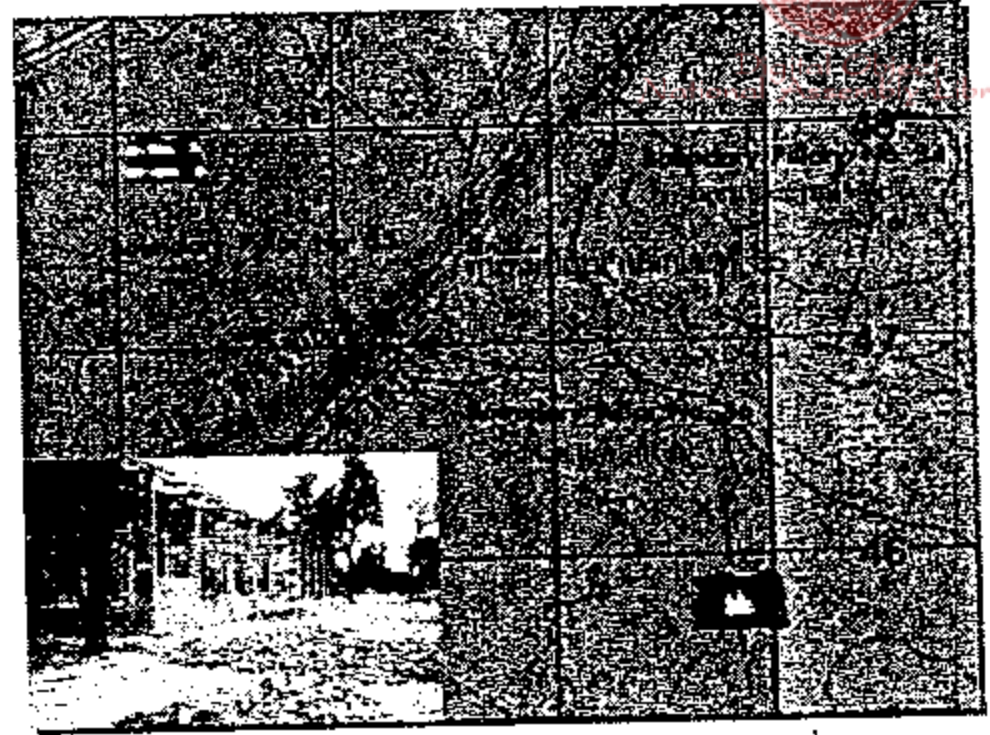
แผนที่เปรียบเทียบแผนที่ไทยของกรมแผนที่ทหาร ลำดับชุด L 7017 และแผนที่ของกัมพูชา ซึ่งใช้แผนที่สยาม - ฝรั่งเศส



๒๔๕๒ โดยใช้เขตแดนหลักไม้ ๗๓ หลัก ต่อมาหลักเขตบางส่วนถูกเคลื่อนย้าย สูญหาย รวมถึงการใช้แผนที่อ้างอิงคนละฉบับ โดยไทยใช้แผนที่มาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ ลำดับชุด L7017 ของกรมแผนที่ทหาร ส่วนกัมพูชาใช้แผนที่สยาม - ฝรั่งเศส มาตราส่วน ๑ : ๒๐๐,๐๐๐ ทำให้แนวเขตแดนบนแผนที่ทับซ้อนกัน และประชาชนในพื้นที่ต่างอ้างกรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของ ในพื้นที่ดังกล่าวด้วย พื้นที่ทับซ้อนที่สำคัญ ได้แก่

๑.๑ ปราสาทพระวิหาร อยู่ในเขต อ.กันทร-ลักษณะ จ.ศรีสะเกษ ที่ศาลโลกพิพากษา เมื่อ ๑๕ มิ.ย.๐๕ ให้ตัวปราสาทพระวิหารเท่านั้นอยู่ในเขตอำนาจอธิปไตยของกัมพูชา และกำลังเป็นชนวนปัญหาสำคัญระหว่างไทยกับกัมพูชา เนื่องจากคำตัดสินมิได้รวมถึงพื้นที่บริเวณรอบปราสาทฯ จากแผนที่ทั้งไทยและกัมพูชายึดถือกันมีพื้นที่ทับซ้อนกันด้านทิศตะวันตกเฉียงเหนือและทิศเหนือของปราสาทฯ เนื้อที่ประมาณ ๔.๖ ตร.กม.<sup>๕</sup> ซึ่งกัมพูชาได้ยื่นเรื่องต่อองค์การ UNESCO ซึ่งมีการประชุมคณะกรรมการมรดกโลก สมัยที่ ๓๒ ณ เมืองควิเบก ประเทศแคนาดา ระหว่างวันที่ ๒ - ๑๐ ก.ค.๕๑ เพื่อขอขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกเพียงฝ่ายเดียว โดยผนวกพื้นที่ทับซ้อนประมาณ ๑๑ ตร.กม. รอบตัวปราสาทเป็นพื้นที่ใจกลาง (Core Zone) เมื่อ ม.ค.๕๙

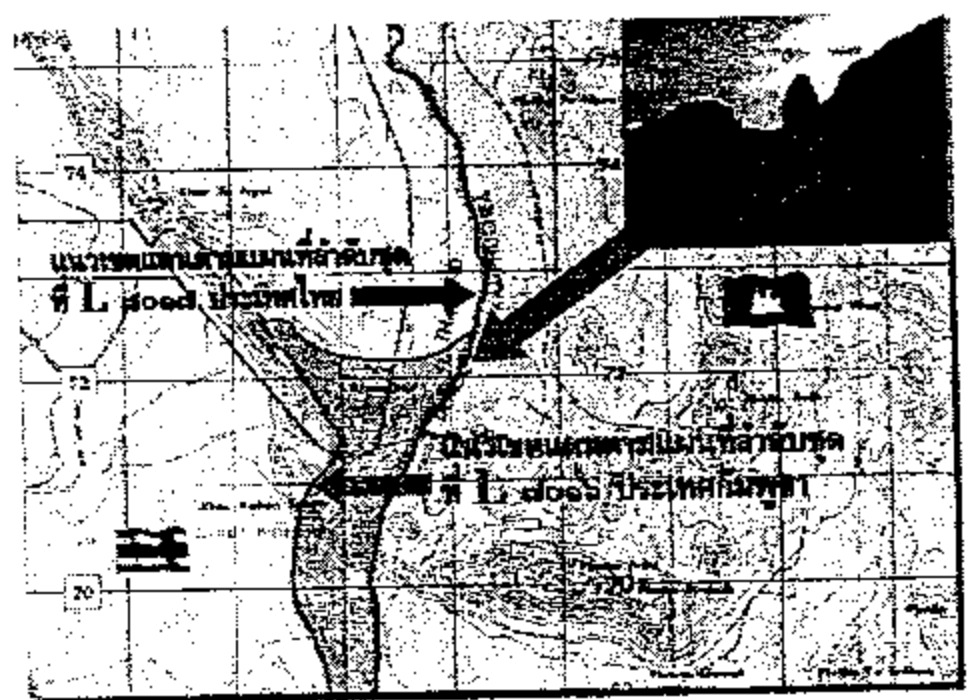
๑.๒ พื้นที่ช่องตาพระยา/บึงตระกวน (หลักเขตแดนที่ ๓๕) ซึ่งกัมพูชาอ้างว่าเคยอยู่ในบริเวณบังเกอร์เก่าของกัมพูชาแต่ไม่มีหลักฐานเนื่องจากหลักเขตดังกล่าวได้สูญหายไป ต่อมาเมื่อ ๒๕ ธ.ค.๕๑ ไทยและกัมพูชาทำพิธีเปิดจุดผ่อนปรนตาพระยา-บึงตระกวน เพื่อให้ประชาชนทั้งสองประเทศค้าขายกัน และสร้างอาคารที่ทำกรสำหรับเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง แต่กัมพูชาประท้วงโดยอ้างว่าเมื่อเล็งจากหลักเขตแดนที่ ๓๔ ไปยังหลักเขตแดนที่ ๓๕ และ



พื้นที่ช่องตาพระยา/บึงตระกวน (หลักเขตแดนที่ ๓๕)

๓๖ อาคารดังกล่าวสร้างล้ำเข้าไปในเขตแดนกัมพูชา จึงถูกระงับการก่อสร้างจนถึงปัจจุบัน

๑.๓ พื้นที่เขาดำรังอก อ.คลองหาด จ.สระแก้ว จากการที่ไทยและกัมพูชาต่างยึดแผนที่คนละลำดับชุด ทำให้เกิดการทับกันของแนวเขตแดน เมื่อตรวจสอบจากบันทึกการประชุมระหว่างคณะกรรมการฝรั่งเศส-สยามเพื่อการปักปันเขตแดนระหว่างอินโดจีนกับไทย ค.ศ.๑๙๐๘ (พ.ศ.๒๔๕๑) แล้วแนวเขตแดนดังกล่าวลากไปตามลำน้ำคลองด่านจนถึงยอดเขาดำรังอก ซึ่งบริเวณเชิงเขาเป็นต้นกำเนิดลำน้ำ แต่ปัจจุบันจุดต้นกำเนิดลำน้ำนั้นได้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามสภาพธรรมชาติและยังไม่สามารถตรวจสอบหาจุดที่แน่นอนได้จนกว่าจะมีการปักปันเขตแดนใหม่



พื้นที่เขาดำรังอก อ.คลองหาด จ.สระแก้ว

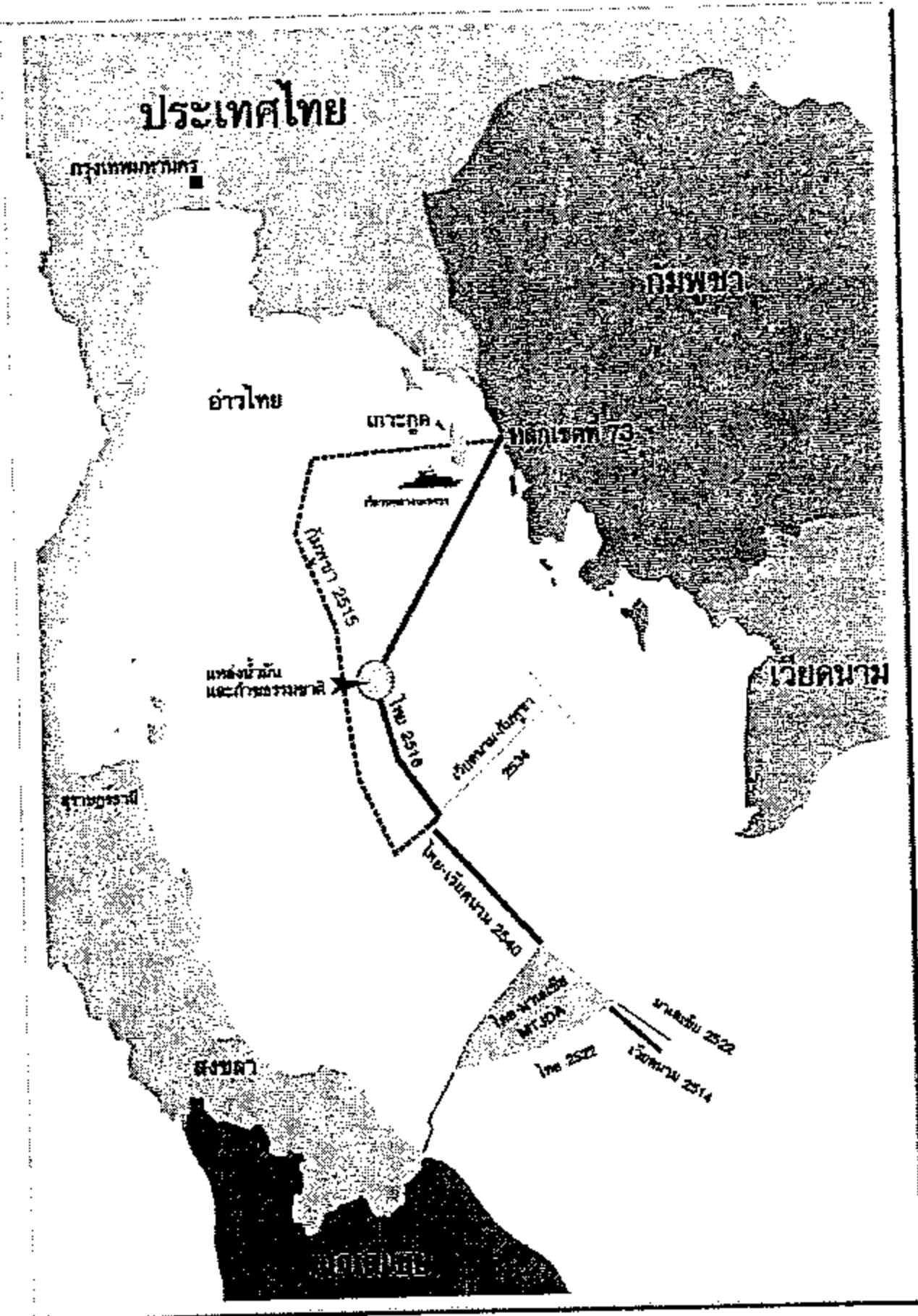


๑.๔ พื้นที่เขาดะบานกะบาน อ.สอยดาว จ.จันทบุรี คือ พื้นที่สามเหลี่ยมที่เกิดจากทางน้ำไหลสองเส้นทาง ซึ่งปัจจุบันเป็นเขตปลอดทหารตามข้อตกลงร่วมกัน

๒. พื้นที่ทับซ้อนทางทะเล สภาภูมิศาสตร์ของอ่าวไทยที่ติดต่อกับทิศใต้ของกัมพูชามีความกว้างไม่มากนัก การที่ไทยและกัมพูชาต่างอ้างสิทธิในเขตน่านน้ำทางทะเลในอ่าวไทยฝ่ายละ ๒๐๐ ไมล์ทะเลตามอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลฉบับมองเตโกแบร์ย์ ค.ศ.๑๙๘๒ (พ.ศ.๒๕๒๕) ทำให้เกิดพื้นที่ทับซ้อนระหว่างกัน ได้แก่

๒.๑ เกาะกูดตอนล่าง การจัดที่นหลักเขตแดนไทย-กัมพูชาทางบกได้นำมาใช้กับการกำหนดเขตทางทะเลตามสนธิสัญญาฟรังโก-สยาม ค.ศ.๑๙๐๗ (พ.ศ.๒๔๕๐)<sup>๓</sup> ที่ให้เกาะกูดอยู่ในเขตแดนไทย แต่กัมพูชาถือว่าเส้นเขตแดนทางทะเลระหว่างไทยกับกัมพูชา คือ เส้นแนวเฉียงจากหลักเขตแดนที่ ๗๓ ผ่านยอดสูงสุดของเกาะกูดตรงออกไปในทะเล ซึ่งกินพื้นที่พัฒนาร่วม (Joint Development Area : JDA) ที่เป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติขนาดใหญ่ และล้ำเส้นเขตแดนของไทยเข้ามาด้วย จึงทำให้เกิดพื้นที่ทับซ้อนระหว่างกัน

๒.๒ อ่าวไทยตอนกลางและตอนล่าง ไทยและกัมพูชาเริ่มเจรจาแบ่งเขตไหล่ทวีป เมื่อ ค.ศ.๑๓ โดยที่ยังมิได้ข้อตกลงเป็นเอกฉันท์ ต่อมาในปี ๑๕ กัมพูชาได้ประกาศเขตไหล่ทวีปในอ่าวไทย และในปี ๑๖ ไทยได้ประกาศเขตไหล่ทวีปในอ่าวไทยด้วยเช่นกัน ทำให้เกิดพื้นที่ทับซ้อนกัน มีเนื้อที่ประมาณ ๒๗,๙๖๐ ตร.กม.<sup>๔</sup> ซึ่งปัจจุบันยังไม่สามารถเจรจาปักปันเขตแดนได้ ต่อมาในปี ๔๘ มีการสำรวจพบบ่อน้ำมัน-ก๊าซธรรมชาติขนาดใหญ่ในพื้นที่ ๒,๔๒๗ ตร.กม. ทางตอนใต้ของกัมพูชา โดยบริษัท เชฟรอน ของสหรัฐฯ (ซึ่งเป็นหนึ่งในบริษัทสัมปทานและเป็นบริษัทเดียวที่ได้รับสัมปทานในพื้นที่ทับซ้อน ทั้งจากรัฐบาลไทยและรัฐบาลกัมพูชา) โดยประเมินมูลค่าก๊าซธรรมชาติ ๓.๕ ล้านล้านบาท และน้ำมัน ๑.๕ ล้านล้านบาท<sup>๕</sup>







### กลไกหลักในการแก้ไขปัญหาพื้นที่ทับซ้อน (มาตรการ กฎหมาย ข้อตกลงต่าง ๆ)

#### ๑. พื้นที่ทับซ้อนทางบก

๑.๑ สนธิสัญญาฟรังโก-สยาม ค.ศ.๑๙๐๗ (พ.ศ.๒๔๕๐) เป็นการปักปันเขตแดนทางบกระหว่างสยามกับอินโดจีนฝรั่งเศส ซึ่งเชื่อมโยงกับสนธิสัญญาเกี่ยวกับเขตแดนทางบกหลายฉบับ โดยไทยยอมเสียเมืองพระตะบอง เสียมราฐ และศรีโสภณ เพื่อแลกกับเมืองด่านซ้าย เมืองตราด และเกาะทั้งหลายซึ่งอยู่ภายใต้แหลมสิงห์จนถึงเกาะกูด

๑.๒ บันทึกความเข้าใจว่าด้วยการสำรวจและจัดทำเขตแดนทางบก (MOU) ระหว่างไทยกับกัมพูชา เมื่อ ๑๔ มิ.ย.๔๓ โดยมีคณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย-กัมพูชา (Joint Boundary Commission : JBC) เป้าหมายคือ กำหนดเขตแดนทางบกให้ชัดเจนตลอดแนว โดยมีประเด็นสำคัญคือจะไม่เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิประเทศทางธรรมชาติตามแนวชายแดนและไม่ดำเนินการใดๆ จนกว่าจะมีการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนให้แล้วเสร็จ

#### ๒. พื้นที่ทับซ้อนทางทะเล

๒.๑ หลักเกณฑ์การแบ่งเขตทับซ้อนของไหล่ทวีปตามอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลฉบับกรุงเจนีวา ค.ศ.๑๙๕๘ ที่กำหนด "ไหล่ทวีป" คือพื้นดินท้องทะเลและดินใต้ผิวดินของบริเวณใต้ทะเลที่ประดิษฐานฝั่ง แต่อยู่ภายนอกบริเวณทะเลอาณาเขตจนถึงความลึก ๒๐๐ เมตร หรือเกินขีดจำกัดนั้นไปจนถึงที่ซึ่งความลึกของน้ำหนึ่เหนือที่นั้นสามารถใช้แสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในบริเวณดังกล่าวได้

๒.๒ หลักเกณฑ์การแบ่งเขตทับซ้อนของไหล่ทวีปตามอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลฉบับมอนเตโกแบร์ย ค.ศ.๑๙๘๒ ที่กำหนด "ไหล่ทวีป" คือ อาณาเขตทางทะเลของรัฐชายฝั่งที่ประกอบด้วย

พื้นดินใต้ท้องทะเลและใต้พื้นดินใต้ท้องทะเลที่อยู่ถัดออกไปจากทะเลอาณาเขต โดยลักษณะที่ทอดยาวตามธรรมชาติไปในทะเลจนถึงขอบทวีป หรือจนถึงระยะความกว้าง ๒๐๐ ไมล์ทะเลของเขตเศรษฐกิจจำเพาะ

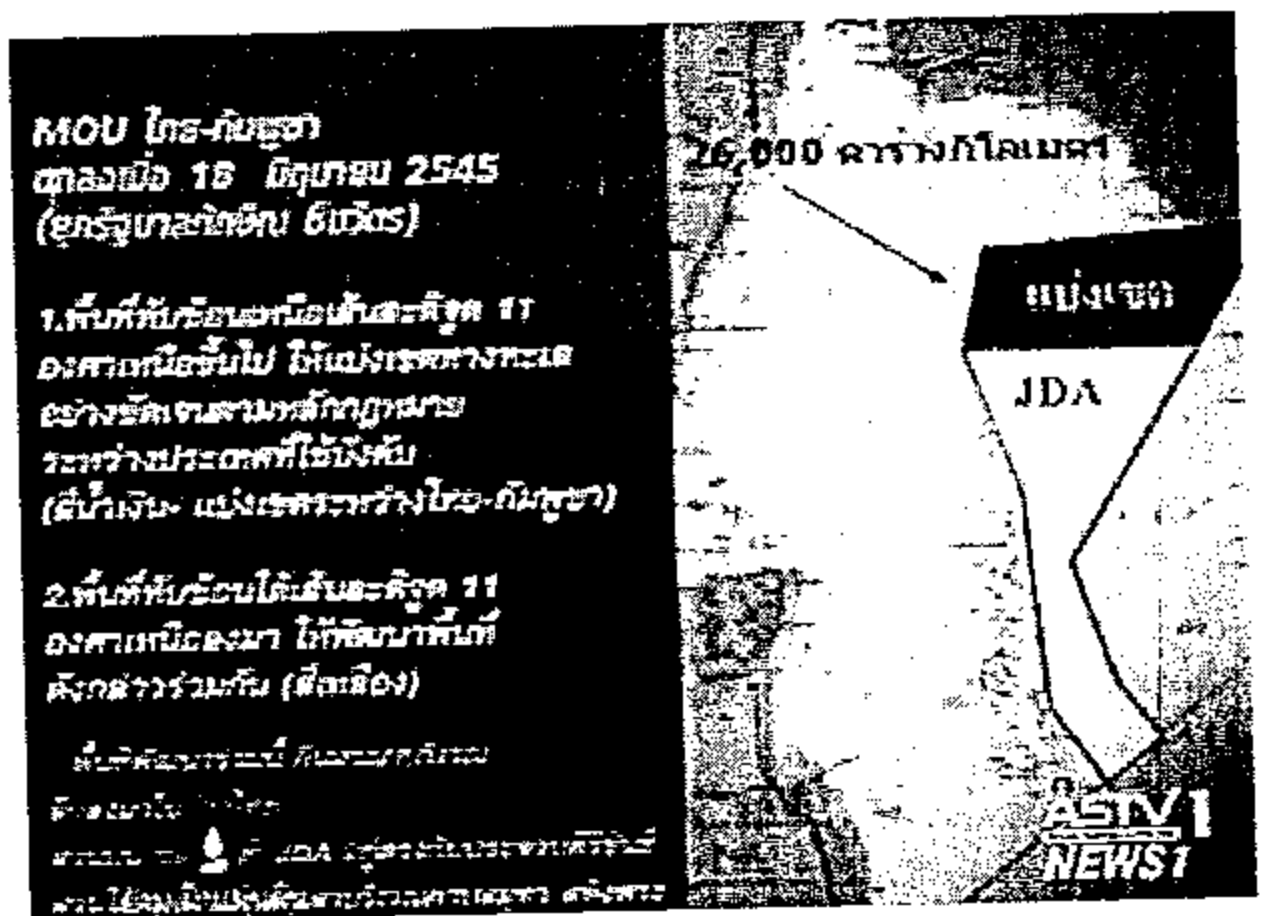
๒.๓ บันทึกความเข้าใจในข้อตกลง (MOU) ระหว่างไทย-กัมพูชา ๑๘ มิ.ย.๔๕ มีคณะกรรมการเทคนิคร่วม (Joint Technical Committee : JTC) ในส่วนที่เกี่ยวข้อง คือคณะทำงานไทย-กัมพูชา ว่าด้วยการแบ่งเขตทางทะเล มีเป้าหมายเพื่อแก้ปัญหาพื้นที่ทางทะเลที่เป็นไหล่ทวีปทับซ้อนประมาณ ๒๗,๙๖๐ ตร.กม. โดยแบ่งการดำเนินการออกเป็น ๒ ส่วน คือ

- ส่วนเหนือเส้นรุ้งที่ ๑๑ องศาเหนือ ให้แบ่งเขตทางทะเล
- ส่วนใต้เส้นรุ้งที่ ๑๑ องศาเหนือให้พัฒนาเพื่อแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติใต้ทะเลร่วมกัน

### การดำเนินการต่อปัญหาพื้นที่ทับซ้อนในด้านต่าง ๆ ที่ผ่านมา

#### ๑. พื้นที่ทับซ้อนทางบก

##### ๑.๑ การสำรวจและปักปันเขตแดนทางบก







ไทยและกัมพูชามีพรมแดนทางบกติดต่อกันประมาณ ๗๙๘ กม. ทั้งสองประเทศทำการปักปันเขตแดนร่วมกันครั้งแรก เมื่อ ๒๔๕๒ โดยใช้หลักเขตแดนที่ทำจากไม้จำนวนทั้งสิ้น ๗๓ หลัก ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการเขตแดนร่วมและคณะอนุกรรมการเทคนิคร่วม

๑.๒ คณะรัฐบาลไทย-กัมพูชา การประชุมหารือร่วมกันเมื่อ พ.ศ.๔๖ ใน ๓ ประเด็นหลักเพื่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกัน คือ ๑) ด้านการค้า ที่ไทยกำลังถูกแย่งตลาดสินค้าจากประเทศเพื่อนบ้าน หลังเหตุการณ์จลาจลเผาสถานทูตไทย ๒) ด้านการลงทุน กัมพูชาจะมีมาตรการคุ้มครองนักลงทุนต่างชาติอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อสร้างความเชื่อมั่นด้านการลงทุนแก่นักธุรกิจไทย และ ๓) ด้านการท่องเที่ยว เพื่อกระตุ้นให้นักท่องเที่ยวของสองประเทศเดินทางแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างกัน

๑.๓ การประชุมคณะกรรมการร่วมเพื่อพัฒนาปราสาทพระวิหาร เมื่อ ๒๕ มี.ค.๔๗ ณ กรุงเทพฯ โดยกระทรวงการต่างประเทศของไทยเสนอให้พื้นที่โดยรอบปราสาทฯ เป็นพื้นที่พัฒนาร่วมกัน ซึ่งกัมพูชายอมรับข้อเสนอดังกล่าวแต่ขอให้ไทยสนับสนุนการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก

๑.๔ การประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือไทย-กัมพูชา ระหว่าง ๗-๘ ก.พ.๔๙ ณ กรุงพนมเปญ ซึ่งที่ประชุมกำหนดให้มีการสำรวจเขตแดนทางบกให้แล้วเสร็จภายในปีดังกล่าว แต่ยังไม่สำเร็จ เนื่องจากมีปัญหาจากสิ่งปลูกสร้างที่รุกล้ำเข้ามาในแนวเขตแดน การทำลายสภาพภูมิประเทศตามธรรมชาติตามแนวเส้นเขตแดน และการถมดินเพื่อเบี่ยงเบนแนวทางเดินน้ำ

๑.๕ การเจรจาเกี่ยวกับปัญหาการปักปันเขตแดนในพื้นที่ทับซ้อน โดยกัมพูชาเสนอให้มีการเพิ่มช่องทางการท่องเที่ยวที่ด่านปอยเปต เพื่อได้ประโยชน์ร่วมกัน

## ๒. พื้นที่ทับซ้อนทางทะเล

๒.๑ การเจรจาปัญหาเขตแดนทางทะเลระหว่างไทย-กัมพูชา ครั้งที่ ๑ เมื่อ ๒-๕ ธ.ค.๑๓ ณ กรุงพนมเปญ โดยแสดงท่าทีทางกฎหมายและแนวคิดในการกำหนดเส้นเขตแดนทางทะเล ต่อมาได้หยุดชะงักลง เนื่องจากปัญหาการเมืองภายในของกัมพูชา

๒.๒ การเจรจาปัญหาเขตแดนทางทะเลระหว่างไทย-กัมพูชา ครั้งที่ ๒ เมื่อปี ๓๗ ผลการดำเนินการยังไม่ได้ข้อยุติ

๒.๓ การพัฒนาร่วมในบริเวณพื้นที่ไหล่ทวีปทับซ้อน โดยกำหนดให้มีการดำเนินงานด้านเทคนิคในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอาณาเขตทางทะเล เพื่อแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างเต็มประสิทธิภาพร่วมกัน

๒.๔ ไทยและกัมพูชา ได้ร่วมพิจารณาแต่งตั้ง "คณะกรรมการเทคนิคไทย-กัมพูชา" ซึ่งจัดให้มีการประชุมครั้งแรกขึ้น เมื่อ ๖-๗ ธ.ค.๔๔ โดยกำหนดเขตทางทะเลต่อจากหลักเขตที่ ๗๓ บ้านหาดเล็ก ต.หาดเล็ก อ.คลองใหญ่ จ.ตราด ซึ่งเป็นจุดสิ้นสุดเขตแดนทางบกของไทย - กัมพูชา

๒.๕ ไทยและกัมพูชามีการเจรจาตกลงเรื่องพื้นที่ทับซ้อนหลายครั้ง แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากปัจจัยด้านสัดส่วนผลประโยชน์ที่ไม่ลงตัว ดังเช่นกรณีการเดินทางเยือนกัมพูชาของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี เมื่อ ๑๐ ส.ค.๔๙ มีการเจรจาเพื่อแสวงประโยชน์ร่วมกันในการสำรวจและขุดเจาะก๊าซธรรมชาติและน้ำมันในบริเวณพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งไทยเคยเสนอแบ่งพื้นที่ทับซ้อนเป็น ๓ เขต โดยพื้นที่ตรงกลางใช้สัดส่วน ๕๐ : ๕๐ กัมพูชายอมรับข้อเสนอดังกล่าว ส่วนเขตด้านซ้ายและด้านขวากัมพูชาเสนอสัดส่วน ๙๐ : ๑๐ ขณะที่ไทยเสนอ ๖๐ : ๔๐ จึงยังไม่สามารถหาข้อยุติได้จนถึงปัจจุบัน "



## บทวิเคราะห์

เมื่อได้ประเมินสภาพแวดล้อมและปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาพื้นที่ทับซ้อนบริเวณชายแดนไทย – กัมพูชาแล้ว ทำให้สามารถสรุปได้ว่าปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องละเอียดอ่อนที่มีประเด็นซึ่งอาจเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และอาจนำไปสู่การเกิดความเสี่ยงอันจะนำไปสู่การเสียมลพิษเหนือดินแดน (Risks of Prejudice) ได้ การแก้ปัญหาดังกล่าวควรใช้หลัก การบริหารจัดการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะสามารถทำให้ไทยไม่ตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบในการเจรจา และเพื่อเป็นการบริหารจัดการความเสี่ยงในประเด็นที่มีความอ่อนไหว ซึ่งอาจทำให้เกิดผลกระทบต่อฝ่ายไทย ทำให้สามารถประเมินจุดวิกฤตในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ ดังนี้

๑. ด้านการเมือง ประเด็นปัญหาพื้นที่ทับซ้อนระหว่างไทยกับกัมพูชายังเป็นประเด็นทางการเมืองซึ่งมีความอ่อนไหวและมีศักยภาพเพียงพอกับการนำไปสู่จุดพลิกผันหรือวิกฤตทางการเมืองของทั้งสองประเทศได้โดยง่าย

๒. ด้านเศรษฐกิจ กัมพูชามีทรัพยากรธรรมชาติค่อนข้างสมบูรณ์และมีมูลค่ามหาศาล โดยเฉพาะในพื้นที่ทับซ้อนทางทะเลไทย-กัมพูชา พบว่ามีก๊าซธรรมชาติและน้ำมันในปริมาณสูง แต่ยังไม่สามารถจัดสรรพื้นที่ดังกล่าวให้ลงตัวและขาดการบริหารจัดการที่เหมาะสม ซึ่งประเทศมหาอำนาจต่าง ๆ ได้มองเห็นถึงศักยภาพการลงทุนที่จะเอื้อประโยชน์ตอบแทนสูงสุดแก่ตน จึงพยายามเข้ามามีบทบาทร่วมในการกำหนดทิศทางการแก้ปัญหาดังกล่าวอย่างมีนัยสำคัญแอบแฝง

๓. ด้านสังคม พื้นที่ทับซ้อนไทย-กัมพูชา เป็นชนวนปัญหาความขัดแย้งที่ยังไม่อาจหาบทสรุปได้อย่างชัดเจน ควรพิจารณาวิธีดำเนินการแก้ไขในแต่ละพื้นที่อย่างละเอียดรอบคอบ เนื่องจากส่งผลกระทบต่อในแง่สังคมจิตวิทยาโดยตรง โดยเฉพาะพื้นที่

ที่มีชาวกัมพูชาอาศัยอยู่ดั้งเดิมซึ่งยังมีความหวงแหนและรู้สึกเป็นเจ้าของในผืนแผ่นดิน เป็นปรากฏการณ์ของความเป็นชาตินิยม (Nationalism) จนอาจต่อต้านหรือไม่ยอมรับข้อตกลงต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นระหว่างรัฐบาลของทั้งสองประเทศ และอาจนำไปสู่ปัญหาการล่องละเมิดสิทธิมนุษยชนได้หากขาดความชัดเจนของข้อตกลงในมิติต่าง ๆ

๔. ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การสำรวจพื้นที่ทับซ้อนโดยใช้อุปกรณ์เทคโนโลยีที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพจะทำให้ข้อมูลที่ได้มีความชัดเจน ถูกต้อง เชื่อถือได้ ซึ่งผู้ที่มีความพร้อมมากกว่าจะใช้นโยบายเชิงรุกจนความได้เปรียบจากการทำข้อตกลงสำรวจร่วมในพื้นที่ทับซ้อน (Joint Explore) และทำให้มีอำนาจต่อรองที่สูงกว่า

เมื่อเปรียบเทียบกับการปฏิบัติที่ผ่านมาของทางการไทย สามารถสรุปแนวทางในการแก้ไข ปัญหาและรูปแบบของการดำเนินนโยบายเพื่อมุ่งลดเงื่อนไขของปัญหาที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ทับซ้อนในอดีตที่ผ่านมาได้ดังนี้

๑. กรณีพื้นที่ทับซ้อนไทย – มาเลเซีย : ไทยและมาเลเซียมีปัญหาทับซ้อนในการแบ่งเขตไหล่ทวีปบริเวณอ่าวไทยตอนล่าง เนื้อที่ ๗,๒๕๐ ตร.กม. ต่อมารัฐบาลไทยและรัฐบาลมาเลเซียได้ตกลงร่วมกันแสวงประโยชน์จากพื้นที่ทับซ้อนในสัดส่วน ๕๐ : ๕๐ และได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจเพื่อก่อตั้งองค์การร่วมไทย – มาเลเซีย (Malaysia – Thailand Joint Development Area : MTJA) สำหรับบริหารจัดการพื้นที่อ้างสิทธิ์ทับซ้อนที่เรียกว่า “พื้นที่พัฒนาร่วมไทย-มาเลเซีย (JDA)” เมื่อ ๒๑ ก.พ.๒๒ เพื่อรวมสิทธิแทนรัฐบาลทั้งสองฝ่ายในการดูแลสำรวจและแสวงประโยชน์จากทรัพยากรปิโตรเลียมร่วมกัน

๒. กรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Sub-region : GMS) เป็น



ความร่วมมือของ ๒ ประเทศ ได้แก่ ไทย พม่า ลาว กัมพูชา เวียดนาม และจีน (ยูนนาน) ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยให้มีการสนับสนุนการจ้างงานและยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ให้ดีขึ้น และใช้ทรัพยากร ธรรมชาติที่ส่งเสริมกันอย่างมีประสิทธิภาพ

๓. กรณีพื้นที่ทับซ้อนไทย – เวียดนาม : ไทย และเวียดนามมีพื้นที่ทับซ้อนในอ่าวไทยเนื้อที่ประมาณ ๖,๐๗๔ ตร.กม.<sup>๙</sup> ก่อให้เกิดปัญหาที่สำคัญ ๒ ประการด้วยกัน คือ ๑) การทำประมงล้ำเขตแดน ๒) ปัญหาจากโจรสลัด โดยทั้งสองประเทศได้เริ่มเจรจากันในปี ๒๕๓๕ และมีการเจรจารวม ๙ ครั้ง ในที่สุดทั้งสองฝ่ายได้ลงนามในความตกลงว่าด้วยการแบ่งเขตทางทะเลระหว่างประเทศ เมื่อ ๙ ส.ค.๔๐ ซึ่งแบ่งเป็นเขตไหล่ทวีปและเขตเศรษฐกิจจำเพาะ โดยไทยได้เนื้อที่ ๖๗.๗๕% ส่วนเวียดนามได้เนื้อที่ ๓๒.๒๕% ตามหลักการแก้ปัญหาความเป็นธรรมและเสมอภาค ทั้งนี้อาจวิเคราะห์ได้ว่าผลสำเร็จดังกล่าวเกิดจากความจริงจังในการแก้ปัญหาของผู้นำระดับสูง ใช้การเจรจาทางการทูตชั้นที่มิตรบนพื้นฐานกฎหมายระหว่างประเทศ รวมถึงการมีกลไกในการแก้ปัญหาที่มีประสิทธิภาพจากการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมระดับสูงไทย-เวียดนามว่าด้วยการประมงและจัดระเบียบทางทะเล ในเดือน มี.ค.๓๘ และที่สำคัญพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตไหล่ทวีปที่ไม่มีประชาชนอาศัยอยู่ ทำให้การตกลงแบ่งเขตทะเล ลุล่วงไปได้ด้วยดี

๔. ความร่วมมือทางเศรษฐกิจลุ่มน้ำอิระวดี – เจ้าพระยา-แม่โขง (Ayeyawady-Chaophraya-Mekong Economic Cooperation Strategy : ACMECS) เป็นความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ๕ ประเทศ ได้แก่ ไทย กัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม เมื่อ ๑๒ พ.ย.๔๖ (ปฏิญญาพุกาม) เน้นความร่วมมือที่ปฏิบัติได้จริงและก่อให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

อาศัยความได้เปรียบของแต่ละประเทศ บนพื้นฐานความสมัครใจ ยึดหลักฉันทามติและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เท่าเทียมกัน

จะเห็นได้ว่าที่ผ่านมารัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับบริเวณดินแดนทับซ้อนทั้งสองฝ่าย ได้พยายามหาแนวทางแก้ไขปัญหาบริเวณพื้นที่ทับซ้อนทั้งทางบกและทางทะเลร่วมกันมาโดยตลอด เพราะต่างตระหนักดีว่าหากปล่อยให้ปัญหาดังกล่าวยืดเยื้อต่อไป อาจส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนทั้งสองประเทศ ที่เคยมีปมขัดแย้งกันอยู่ภายในลึก ๆ มาก่อนและอาจจะยิ่งตอกย้ำให้ความรู้สึกเดิมที่เคยเปราะบางอยู่แล้วให้ถึงจุดแตกหักได้ในที่สุด ซึ่งแนวทางในการบริหารจัดการพื้นที่ทับซ้อนฯ ให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ทั้งสองประเทศต้องร่วมมือกันหาหนทางแก้ไขที่ยืนอยู่บนพื้นฐานของการได้ประโยชน์ร่วมกัน รวมถึงยึดถือกรอบการเจรจาภายใต้พื้นฐานและบรรยากาศของความเป็นมิตรและเพื่อนบ้านที่ดีต่อกัน

## ข้อเสนอแนะ

เมื่อได้ประเมินข้อมูลที่เกี่ยวข้องและสภาพแวดล้อมของปัญหาดังกล่าวแล้ว สามารถสรุปแนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบันโดยมีรายละเอียดของการดำเนินการดังนี้

๑. ควรเจรจาทำความตกลงระหว่างกันตามหลักการแก้ปัญหาที่เป็นธรรมและเสมอภาค (Equitable Solution) โดยมุ่งใช้หลัก/วิธีเส้นมัธยะ<sup>๑๐</sup> (เส้นที่แบ่งครึ่งเขตเศรษฐกิจจำเพาะส่วนที่ทับซ้อน) ประกอบสภาพการณ์ทางภูมิศาสตร์และพฤติกรรมพิเศษ ตลอดจนใช้ทฤษฎีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันที่มุ่งประโยชน์ด้านส่งเสริมการ



ท่องเที่ยวของสองประเทศเป็นสำคัญ โดยเฉพาะกรณีปราสาทพระวิหารอาจตั้งคณะกรรมการร่วมพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษปราสาทพระวิหารเพื่อบริหารจัดการร่วมกัน โดยกัมพูชาดูแลตัวปราสาท ส่วนไทยดูแลพื้นที่รอบบริเวณตัวปราสาท

๒. ให้มาตรการทางการทูตในการเจรจาแบ่งเขตทับซ้อนบนพื้นฐานกฎหมายระหว่างประเทศ โดยมุ่งทำความเข้าใจความตกลงแบ่งเขตทะเล (Delimitation) โดยทำสัญญาแบ่งเขตทับซ้อน (Delimitation Agreement) <sup>๑๑</sup> จะทำให้ไทยได้รับประโยชน์มากกว่าการทำพื้นที่พัฒนาร่วม เนื่องจากทรัพยากรใต้ท้องทะเลอยู่ค่อนข้างมาทางเขตไทย ตลอดจนเทคโนโลยีและคุณภาพแรงงานทั้งสองประเทศมีระดับที่แตกต่างกันมาก จึงไม่คุ้มค่าที่จะแบ่งทรัพยากรคนละครึ่งเหมือนกรณีมาเลเซีย ทั้งนี้ควรมุ่งเจรจาจุดพื้นที่ทับซ้อนบริเวณเกาะกูดให้มากที่สุด โดยแก้เส้นที่ลากผ่านเกาะกูดให้เป็นเส้นตรงต่ำลงใต้เกาะกูด เพราะเกาะกูดอยู่ในน่านน้ำไทยตามสนธิสัญญา ฟรังโก - สยาม ค.ศ. ๑๙๐๗ (พ.ศ. ๒๔๕๐) หากการเจรจาดังกล่าวไม่สามารถบรรลุผลได้ควรส่งเสริมให้มีการจัดตั้งองค์กรร่วมขึ้นมาบริหารพื้นที่เพื่อแบ่งสัดส่วนผลประโยชน์ร่วมกัน โดยใช้กลไกความร่วมมือระดับท้องถิ่นช่วยผลักดันความสัมพันธ์ระหว่างประเทศให้แน่นแฟ้น มากยิ่งขึ้น การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพื้นที่ทับซ้อนที่ไทยมีจุดยืนที่สำคัญ คือ การบริหารจัดการพื้นที่ทับซ้อนร่วมกัน โดยไม่ต้องการให้เป็นปัญหาการเมืองระหว่างสองประเทศ และเร่งส่งเสริมโครงการพัฒนาความร่วมมือในพื้นที่ทับซ้อนทางทะเลเพื่อน้ำมันและก๊าซธรรมชาติมาใช้ร่วมกัน สร้างความเข้าใจที่ถูกต้องระหว่างประชาชนสองประเทศ และมีให้ปัญหาดังกล่าวขยายตัวไปสู่ความรุนแรงในอนาคต

๓. ในระหว่างที่ตกลงแบ่งเขตทับซ้อนไม่ได้ ไทยควรเจรจาทำข้อตกลงเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหามิตรภาพ ประมง จัดระเบียบทางทะเล การสื่อสาร และ

การลาดตะเวนร่วมในพื้นที่ทับซ้อน <sup>๑๒</sup> ทั้งนี้อาจพิจารณาออกกฎหมายเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะเพื่อกำหนดสิทธิอธิปไตยและเขตอำนาจในทะเล โดยใช้เทคนิคการแบ่งเขตเศรษฐกิจจำเพาะ <sup>๑๓</sup> ตามหลักเกณฑ์ข้อ ๗๔ แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ (พ.ศ. ๒๕๒๕) คือ ๑) ทำความตกลง ๒) ใช้หลักระยะห่างเท่ากัน ๓) พฤติการณ์พิเศษ <sup>๑๔</sup> (การตกลงในรายละเอียดระหว่างรัฐที่มีปัญหาในเรื่องการกำหนดเขตเศรษฐกิจจำเพาะว่าจะหาหลักเกณฑ์ใดมาเป็นตัวกำหนดที่ไม่ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น อาจกำหนดให้เป็นเขตการพัฒนาประมงร่วม) และ ๔) หลักความเป็นธรรมและเสมอภาค

๔. สนับสนุนให้ใช้หลักการยุติข้อพิพาทโดยสันติวิธีของสหประชาชาติ (ข้อ ๓๓) ได้แก่ ๑) การเจรจา ๒) การสอบถาม ๓) การประนีประนอมข้อพิพาท ๔) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ๕) การชี้ขาดหรือตัดสินโดยอนุญาโตตุลาการ ๖) การยุติข้อพิพาททางศาล ๗) ข้อตกลงในระดับภูมิภาค และ ๘) คู่กรณีเลือกยุติข้อพิพาทโดยกรณีอื่น

๕. สร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับกัมพูชา ทั้งในด้านการศึกษา การเมือง วัฒนธรรม การฝึกอบรม วิชาชีพตลอดจนการเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมไทย - กัมพูชา เพื่อให้เกิดการขยายตัวของการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมในภูมิภาค

๖. รัฐบาลควรพิจารณามอบหมายให้สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ เป็นแกนหลักในการดำเนินงานประสานกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรมอุทกศาสตร์ กองทัพเรือ กระทรวงการต่างประเทศ กรมแผนที่ทหาร กรมกิจการชายแดนทหาร กรมทรัพยากรธรณี และกรมประมง เพื่อให้การดำเนินการมีเอกภาพ รวดเร็วและมีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง



๗. ในระหว่างการดำเนินการเจรจาของทั้งสองประเทศ รัฐบาลควรเร่งสร้างความเข้าใจกับประชาชนให้ทราบถึงข้อเท็จจริงและความคืบหน้าของการดำเนินการในทุกขั้นตอนเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการนำไปเป็นประเด็นทางการเมือง หรือการสร้างผลประโยชน์ส่วนบุคคล ตลอดจนเพื่อป้องกันการปลุกกระแสชาตินิยมอย่างไม่ถูกต้อง ซึ่งอาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประเทศได้

## บทสรุป

การแก้ไขปัญหาพื้นที่ทับซ้อนเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนลึกซึ้ง ต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจในการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง ปัจจัยสำคัญที่ไม่อาจทำให้ปัญหาดังกล่าวคลี่คลายไปได้ด้วยดีนั้นอาจเกิดจากเหตุผลด้านอัตลักษณ์ของชาวกัมพูชาที่มีความภูมิใจในความเป็นชาติ มีอุดมการณ์ที่มั่นคง และมีจุดยืนร่วมกันในการตระหนักถึงอธิปไตย เกียรติภูมิ และผลประโยชน์ของชาติเป็นหลัก ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากการตกผลึกทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมในอดีต โดยที่ยังเคลือบแคลงสงสัยว่าไทยพยายามแทรกแซงและแผ่อิทธิพลครอบงำกัมพูชาตั้งแต่อดีตจนถึงหลังยุคสงครามเย็น และต้องการแสวงประโยชน์ด้านทรัพยากรจากกัมพูชาอย่างไม่ชอบธรรม จะเห็นได้ว่าปัญหาดังกล่าวเป็นประเด็นปัญหาที่ก่อตัวขึ้นตั้งแต่อดีตกาลและถูกฝังแน่นอยู่ในความรู้สึกที่ก่อให้เกิดมุมมองด้านลบต่อฝ่ายไทยเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งการประวิงเวลาเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวย่อมไม่ส่งผลดีต่อฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด และในอนาคตหากการแก้ไขปัญหาดังกล่าวยังไม่บรรลุผลสำเร็จ อาจจะทำให้เกิดเป็นประเด็นความขัดแย้งขั้นรุนแรงถึงการทำสงครามเพื่อแย่งชิงดินแดนและทรัพยากรธรรมชาติในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวได้ ตลอดจนอาจส่งผลให้เกิดกรณีพิพาทขั้นรุนแรงและขยายวงกว้างไปสู่การเป็นปัญหาด้านความมั่นคงในระดับภูมิภาคและระดับโลกได้ ดังนั้นจึงมี

ความจำเป็นที่หน่วยงานทั้งภาครัฐและหน่วยงานระดับภูมิภาคที่เกี่ยวข้องของทั้งสองประเทศ ควรริบหาแนวทางและมาตรการในการแสวงหาความร่วมมือและข้อตกลงร่วมกันในการบริหารจัดการบริเวณพื้นที่ทับซ้อน ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงจากการที่ราคาพลังงานเชื้อเพลิงได้ปรับตัวสูงขึ้นอย่างมาก ซึ่งกำลังเป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบันให้กลับเป็นโอกาสในการสร้างมูลค่าจากสินทรัพย์ทั้งทางบกและทางทะเลที่จะนำมาซึ่งความมั่งคั่งและผลประโยชน์ร่วมกันอย่างยั่งยืนของประชาชนทั้งสองประเทศ รวมถึงการดำเนินการเชิงรุกของฝ่ายไทยในการผลักดันให้การเจรจาและการดำเนินการปักปันเขตแดนทั้งทางบกและทางทะเลให้แล้วเสร็จโดยเร็ว มิฉะนั้นไทยอาจตกเป็นฝ่ายสูญเสียหรือเสียเปรียบอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากกระบวนการและขั้นตอนการเจรจาเพื่อตกลงในเรื่องเขตแดนและผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างไทย-กัมพูชาอาจถูกแทรกแซงจากอิทธิพลของประเทศมหาอำนาจทุนนิยมที่มีท่าทีหรืออยู่เบื้องหลังการให้การสนับสนุนต่อฝ่ายกัมพูชาและต้องการแสวงประโยชน์ที่มีอยู่อย่างมากมายมหาศาลในบริเวณพื้นที่ทับซ้อนดังกล่าว เช่นเดียวกัน

สวศ.สปท.

๓๐ มี.ย.๕๑



## บรรณานุกรม

- ๑ อนุพงษ์ เค้าจินดา, พล.ต. “ปัญหาชายแดนที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทย-ราชอาณาจักรกัมพูชา”, เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๔๗, หน้า ๓๐.
- ๒ แดงการณร่วมลงนามหนูนกัมพูชาขึ้นทะเบียน “ปราสาทพระวิหาร.”, (ออนไลน์), แหล่งที่มา : <http://www.manager.co.th>, ๒๕ มี.ย.๕๑.
- ๓ รองพล เจริญพันธุ์, “แนวทางยุทธศาสตร์ในการแบ่งพื้นที่ทับซ้อนในเขตทางทะเลไทย – กัมพูชา ด้านอ่าวไทย.”, เอกสารวิจัยส่วนบุคคลดีเด่น วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๔๒, หน้า ๒๕.
- ๔ รองพล เจริญพันธุ์, “แนวทางยุทธศาสตร์ในการแบ่งพื้นที่ทับซ้อนในเขตทางทะเลไทย – กัมพูชา ด้านอ่าวไทย.”, เอกสารวิจัยส่วนบุคคลดีเด่น วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๔๒, หน้า ๗๘.
- ๕ กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน, “การพัฒนาพื้นที่ทับซ้อนไทย – กัมพูชา.”, (ออนไลน์), แหล่งที่มา : <http://www.marinerthai.com>, ๕ มี.ย.๕๑.
- ๖ ศักดิ์สิทธิ์ แสงชนินทร์, พ.อ. “บทความแสดงความคิดเห็น การขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกของกัมพูชา.”, สถาบันวิจัยทางยุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, ๒๕๕๑.
- ๗ กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน, “การเจรจาพื้นที่ทับซ้อนทางทะเลไทย – กัมพูชา.”, (ออนไลน์), แหล่งที่มา : <http://www.dmf.go.th>, ๑๑ มี.ย.๕๑.
- ๘ พื้นที่พัฒนาร่วมไทย – มาเลเซีย (เจดีเอ), (ออนไลน์), แหล่งที่มา : <http://www.geocities.com>, ๗ มี.ย.๕๑.
- ๙ รองพล เจริญพันธุ์, “แนวทางยุทธศาสตร์ในการแบ่งพื้นที่ทับซ้อนในเขตทางทะเลไทย – กัมพูชา ด้านอ่าวไทย.”, เอกสารวิจัยส่วนบุคคลดีเด่น วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๔๒, หน้า ๖๔.
- ๑๐ รองพล เจริญพันธุ์, “แนวทางยุทธศาสตร์ในการแบ่งพื้นที่ทับซ้อนในเขตทางทะเลไทย – กัมพูชา ด้านอ่าวไทย.”, เอกสารวิจัยส่วนบุคคลดีเด่น วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๔๒, หน้า ๕๗.
- ๑๑ รองพล เจริญพันธุ์, “แนวทางยุทธศาสตร์ในการแบ่งพื้นที่ทับซ้อนในเขตทางทะเลไทย – กัมพูชา ด้านอ่าวไทย.”, เอกสารวิจัยส่วนบุคคลดีเด่น วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๔๒, หน้า ๑๐๕.
- ๑๒ รองพล เจริญพันธุ์, “แนวทางยุทธศาสตร์ในการแบ่งพื้นที่ทับซ้อนในเขตทางทะเลไทย – กัมพูชา ด้านอ่าวไทย.”, เอกสารวิจัยส่วนบุคคลดีเด่น วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๔๒, หน้า ๑๑๓.
- ๑๓ รองพล เจริญพันธุ์, “แนวทางยุทธศาสตร์ในการแบ่งพื้นที่ทับซ้อนในเขตทางทะเลไทย – กัมพูชา ด้านอ่าวไทย.”, เอกสารวิจัยส่วนบุคคลดีเด่น วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๔๒, หน้า ๓๓.
- ๑๔ จุมพล สายสุนทร, ศ.ดร., “เทคนิคทางกฎหมายในการกำหนดเขตเศรษฐกิจจำเพาะ.”, (ออนไลน์), แหล่งที่มา : <http://www.lawonline.co.th>, ๑๕ มี.ย.๕๑.



การทำหนังสือสัญญากับต่างประเทศต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา  
(มาตรา ๑๕๐)



**มาตรา ๑๕๐** พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญา สันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น กับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขต ซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบ ต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว

ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่าง ประเทศตามวรรคสอง คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น ในการนี้ ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจา ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย

เมื่อลงนามในหนังสือสัญญาตามวรรคสองแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน คณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้น และในกรณีที่การ ปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน หรือผู้ประกอบการขนาดกลาง และขนาดย่อม คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบนั้นอย่าง รวดเร็ว เหมาะสม และเป็นธรรม

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุน อย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตาม หนังสือสัญญาดังกล่าวโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบ จากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป

ในกรณีที่มีปัญหาตามวรรคสอง ให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยชี้ขาด โดยให้นำบทบัญญัติตามมาตรา ๑๕๔(๑) มาใช้บังคับกับการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดย อนุโลม

**เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ในมาตรา ๑๕๐**

เจตนารมณ์ในการยกร่างรัฐธรรมนูญประเด็นนี้ได้มีการอภิปราย โดยกรรมาธิการ พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ดังนี้



สุพจน์ ไข่มุกด์ (กรรมาธิการ) “...คำว่า สนธิสัญญา กับหนังสือสัญญา นี้มีความหมายเหมือนกัน ในกรณีที่มีข้อผูกพันต่อกฎหมายเหมือนกันนะครับ แล้วก็คำว่าหนังสือสัญญา เป็นคำกลางๆ เป็นคำกว้างๆ นะครับ ที่ใช้กับหนังสือสัญญาทุกประเภท รวมทั้งสนธิสัญญารวมทั้งความตกลงอื่นๆ ทางกฎหมายระหว่างประเทศทั้งหมดเลย เพราะฉะนั้นเราขอใช้คำว่า หนังสือสัญญาอย่างที่เราได้ใช้ในรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ ครับ ท่านประธานครับ”<sup>๑</sup>

อัคร จารุจินดา (กรรมาธิการ) “...ร่างแรกเลย คณะกรรมาธิการนั้นใช้คำว่า สนธิสัญญาไป แต่หลังจากที่ได้ไปหารือกับทางกระทรวงต่างประเทศแล้วก็ทางอาจารย์ คณาจารย์ ที่สอนเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศทั้งหลายแล้ว ก็เห็นว่าควรใช้ถ้อยคำเดียวกับของรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ เพราะกรณีนี้พอรัฐธรรมนูญ ความจริงมีมาก่อนรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ด้วย และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ก็ยังใช้ถ้อยคำยืนยันลักษณะนี้ว่า หนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น มันก็เป็นแนวปฏิบัติที่ยึดถือกันมาทั้งในประเทศและต่างประเทศ ว่ากรณีนี้จะมี กรณีหนังสือสัญญา สันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น คณะกรรมาธิการจึงได้แก้กลับไปใช้ถ้อยคำเดิม ซึ่งเป็นถ้อยคำเดิมของรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ เพื่อให้มีความเข้าใจที่ต่อเนื่องตลอดมาเป็นลักษณะเดียวกันหมดครับ...”<sup>๒</sup>

คมสัน โพธิ์คง (กรรมาธิการ) “...ในวรรคสองนี้เป็นหลักการสำคัญนะครับ ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาะครับ ในการทำสัญญาทางการค้าทั้งหลาย ซึ่งส่งผลกระทบต่อการค้ารงชีวิตของประชาชนอย่างมหาศาล เช่น การทำเขตการค้าเสรีระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีน หรือการทำข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศไทยกับออสเตรเลีย หรือนิวซีแลนด์ ส่งผลกระทบต่อประชาชนซึ่งเป็นเกษตรกรอย่างร้ายแรง นอกจากส่งผลกระทบต่อเกษตรกรอย่างร้ายแรงแล้วนี้ การทำข้อตกลงนั้นยังส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการหลายรายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจภาคเกษตรกรรมอย่างมาก ทำให้กิจการบางประเภทถึงขนาดต้องปิดตัวลง นอกจากนี้การทำข้อตกลงลักษณะดังกล่าวนี้ยังส่งผลกระทบต่อประชาชนนะครับ ซึ่งได้รับผลกระทบจากการทำข้อตกลงทางการค้าดังกล่าว เช่น เกษตรกรซึ่งเลี้ยงโคนม หรือเกษตรกรซึ่งเลี้ยงโคเนื้อ ได้รับผลกระทบมหาศาลจากการทำข้อตกลงการค้าระหว่างไทยกับออสเตรเลียและไทยกับนิวซีแลนด์นะครับ ในสภาพปัจจุบันนี้ถูกการเข้ามาของสินค้าภายใต้ข้อตกลงดังกล่าว จนกระทั่งเกษตรกรนั้นแทบจะไม่สามารถอยู่รอดได้ หรือสินค้า

<sup>๑</sup> สุพจน์ ไข่มุกด์, “รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๓๓/๒๕๕๐,” ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๐.

<sup>๒</sup> อัคร จารุจินดา, “รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๓๓/๒๕๕๐,” ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๐.

เกษตรที่เป็นเรื่องของพืช ผัก ผลไม้ นะครับ ก็โดนสินค้าจากสาธารณรัฐประชาชนจีนเข้ามา นะครับ จนทำให้ เกษตรกรซึ่งเลี้ยงหอม กระเทียม รวมทั้งผัก ผลไม้ต่างๆ ได้รับผลกระทบอย่างมหาศาล เพียงเพื่อแลกกับอุตสาหกรรมบางตัว ซึ่งมีผู้ได้รับประโยชน์เป็นกลุ่มธุรกิจหลักบางรายเท่านั้น ถึงแม้จะมีการจ้างงานจำนวนมากก็ตาม แต่ว่ากลับส่งผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้างขวาง มากกว่านั้นหลายเท่า เพราะฉะนั้นกระผมจึงมีความเห็นว่า ในการดำเนินการของการทำข้อตกลงการค้าทั้งหลาย นะครับ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคมของประเทศ หรือส่งผลกระทบต่อ ทำให้เปลี่ยนแปลงวิถีการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบต่อ ประโยชน์ได้เสียของประชาชนอย่างกว้างขวาง นะครับ ข้อความเหล่านี้ควรจะอยู่ในวรรคสอง ด้วย... ในบางประเทศครับ ท่านประธานครับ การทำสนธิสัญญาหลายประเภท นะครับ ได้ถูก กำหนดว่า จะมีผลใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อได้รับการให้สัตยาบัน หรือการเห็นชอบของรัฐสภา รวมทั้ง องค์ประชุมของรัฐด้วย แต่ประเทศไทยที่ผ่านมาครับ การดำเนินการในเรื่องของความตกลงต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องทางการค้า และในเรื่องที่กระทบต่อประชาชนอย่างกว้างขวางนั้น ฝ่ายบริหารใช้อำนาจตามอำเภอใจดำเนินการแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยไม่ให้ผู้แทนของประชาชน ก็คือรัฐสภา ได้พิจารณาและให้ความเห็นชอบ รวมทั้งไม่เคยนำเสนอหรือทูลเกล้าฯ ถวายองค์พระ ประมุขแห่งรัฐให้ทรงพระราชวินิจฉัยเลย ผมคิดว่าประเด็นนี้เป็นประเด็นสำคัญ ซึ่งประชาชน ได้รับผลกระทบจากการกระทำของฝ่ายบริหารเป็นอย่างยิ่งในช่วงที่ผ่านมา ผมคิดว่าควรจะ ต้องมี หลักเกณฑ์สำคัญในการวางกรอบกติกาของการดำเนินการ ในการทำหน้าที่สัตยาบัน สนธิสัญญา แล้วก็ตามความตกลงระหว่างประเทศ นะครับ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนอย่างกว้างขวาง ไว้ใน รัฐธรรมนูญ ในมาตรา ในวรรคสองนี้ด้วย”<sup>๑</sup>

**ศักดิ์ชัย อุ่นจิตติกุล (สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ)** “...เมื่อใดก็ตามที่รัฐบาล จะไปเจรจา เราเห็นว่าฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลนี้จะกระทำการ โดยลำพังไม่ได้ เราเห็นว่าฝ่ายบริหาร หรือรัฐบาลนั้นควรที่จะก่อนไปเจรจา ก็ไปวางกรอบประเด็นที่จะเจรจากับคู่ค้าก่อนว่าจะเจรจา อะไรก็คือแจ้งให้รัฐสภาทราบ ว่า เอาละนะ รัฐบาลจะไปเจรจากับประเทศนิวซีแลนด์นี้ นะครับท่าน จะไปเจรจาเรื่องอะไร ก็แจ้งให้รัฐสภาทราบ หลังจากนั้นฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลก็จะไปทำหน้าที่ใน การเจรจา ตรงนี้เราให้เอกสิทธิ์ของรัฐบาล เนื่องจากการเจรจามองอย่างต้องเป็นความลับ เราไม่สามารถ ที่จะเข้าไปล่วงละเมิดได้ เพราะว่าการเจรจาย่อมมีการได้เปรียบและเสียเปรียบ ผมก็เลยคิดว่าเมื่อ แจ้งให้รัฐสภาทราบ รู้แนวทางหรือกรอบที่จะไปเจรจา ก็ไปเจรจาให้จบ นั่นคือในส่วนวรรคสอง ที่เรียนให้ทราบ เมื่อหลังจากนั้นเจรจากลับมาเราก็บอกว่า เมื่อกลับมาแล้วนี้ นะครับ ก็ต้องมาให้

<sup>๑</sup> คมสัน โพธิ์คง, “รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๓๓/๒๕๕๐,” ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๐.



ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ที่ผมพูดอย่างนี้ ผมไม่ได้บอกว่าประเทศอื่นในโลกไม่ได้ทำ ประเทศอื่นในโลกไม่ว่าจะเป็นอเมริกา ไม่ว่าจะเป็ฝรั่งเศส ไม่ว่าจะเป็ญี่ปุ่นนะครับ ประเทศเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เมื่อเจรจาแล้วต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาเรามองว่าในเรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญ แล้วอยากจะเห็นในวาระที่ ๒ นี้ก็คือว่า ไม่ว่าจะถ้อยคำจะเอามารวมกันอย่างไร แต่หลักการก็คือว่า ขอให้การเจรจานั้นต้องแจ้งให้รัฐสภาทราบก่อน ก่อนไปเจรจา เมื่อเจรจาลับมาแล้วก็ต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาที่ต้องผ่านความเห็นชอบตรงนี้เนื่องจากว่า ถ้ามว่าฝ่ายบริหารกับนิติบัญญัติเกิดเป็นเสียงข้างมากจะทำอย่างไร ความหมายก็คือว่า เมื่อเข้ารัฐสภามีการอภิปรายกัน สื่อต่างๆ ก็จะทำให้ประชาชนได้เข้าใจว่าใครยืนอยู่ข้างใคร ใครเป็นคนที่รักษาผลประโยชน์ของประเทศนี้ละครับคือเนื้อหาหรือหลักการในวาระสองตรงนี้ เท่านั้นเองครับท่านประธาน...”<sup>๑</sup>

**ชูชัย สุภวงศ์ (กรรมาธิการ)** “...ในอดีตที่ผ่านมานี้มีเพื่อนสมาชิกวุฒิสภากับรัฐบาลที่ผ่านมามีความคิดเห็นที่เห็นแย้งกันว่า สนธิสัญญาใดเป็นสนธิสัญญาที่ต้องมีพระราชบัญญัติมารองรับประเด็นอยู่ตรงนี้นะครับ ประเด็นก็คือว่าทำอย่างไรไม่ต้องให้รัฐบาลตีความว่าเป็นสนธิสัญญาที่จะต้องมีการออกพระราชบัญญัติ เพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา หรือเพื่อให้ผ่านรัฐสภา ผมขอเสนออย่างนี้ครับ ในวาระที่ ๒ ขอเพิ่ม ๔ ประเด็นด้วยกันนะครับแท้ที่จริงแล้ว ๔ ประเด็นนี้ เป็นประเด็นที่เพื่อนสมาชิกที่แปรญัตติ หรือสงวนความเห็นไม่ว่า ท่านอาจารย์คมสัน ศาสตราจารยักรัส สุวรรณมาลา ท่าน สสร. เกียรติชัย หรือท่านศักดิ์ชัยนี่นะครับ ก็ได้อภิปรายไปในทิศทางเดียวกันทั้งสิ้น ผมขอเพิ่มอย่างนี้ครับ สนธิสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ อันนี้ให้คงไว้ นะครับหรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย หรือมีเขตอำนาจตามสนธิสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ ผมขอเดิมดั่งนี้ครับ หรือเป็นสนธิสัญญาทางการค้า อันนี้เป็นประเด็นที่ ๑ นะครับ หรือเป็นสนธิสัญญาทางการค้าหรือการลงทุน อันนี้ประเด็นที่ ๒ ครับ หรือสนธิสัญญาซึ่งมีผลผูกพันรายจ่าย อันนี้เป็นประเด็นที่ ๓ ครับหรืองบประมาณ คือมีผลผูกพันงบประมาณของประเทศอย่างสำคัญ ที่เหลือก็เหมือนเดิมครับ อย่างนี้นะครับจะต้องออกพระราชบัญญัติ เพื่อให้เป็นไปตามสนธิสัญญาและจะต้องผ่านรัฐสภาแห่งนี้ครับ...”<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> ศักดิ์ชัย อุณจิตติกุล, “รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๓๓/๒๕๕๐,” ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๐.

<sup>๒</sup>ชูชัย สุภวงศ์, “รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๓๓/๒๕๕๐,” ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๐.



เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (กรรมาธิการ) “นอกจากเราจะต้องพิจารณาในประเด็นของการทำสนธิสัญญาอย่างรอบคอบ และให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้โดยผ่านกลไกของรัฐสภาเป็นสิ่งจำเป็นนะครับ ในขณะที่เดียวกันนี้การเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบก็จะต้องทำอย่างรวดเร็ว และเกิดผลอย่างจริงจัง ผมขอเสนออยู่ในประมาณวรรคที่ ๔ วรรคที่ ๕ ที่พูดถึงว่า การแก้ไขหรือเยียวยาประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการทำพันธกรณีกับต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศต้องกระทำโดยรวดเร็ว เหมาะสม และเป็นธรรม อันนี้ผมคิดว่าเป็นเรื่องจำเป็นนะครับ เพราะว่าในเมื่อสนธิสัญญาต่างๆ ทำไป แล้วถ้าจะพูดแล้วมันก็ทำให้ภาพรวมเศรษฐกิจดีแต่ว่า คนที่อ่อนแอเป็นผู้รับเคราะห์โดยตลอดนะครับ อย่างที่ผมขออนุญาตยกตัวอย่างเมื่อกี้นี้บอกว่า คนส่วนใหญ่ยากจนลง แต่มันก็มีมหาเศรษฐีเกิดขึ้นในบ้านเรา เพราะอาศัยความได้เปรียบทางเศรษฐกิจ อาศัยความได้เปรียบในการเข้าถึงกลไกรัฐต่างๆ คนที่ร่ำรวยแล้วก็จากความได้เปรียบ ในการทำสนธิสัญญาต่างๆ นี้ เราจะเห็นว่าผลประโยชน์มันไปตกแก่กลุ่มคนร่ำรวยทั้งหมด แล้วกลุ่มพวกนี้ก็มีอำนาจรัฐในการที่จะทำสนธิสัญญาต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อตัวเอง ผมยอมรับว่าการค้าขายหรือการร่วมมือกับต่างประเทศนี้เป็นสิ่งจำเป็น แต่จำเป็นต้องได้รับการตรวจสอบและในขณะที่เดียวกันนี้ คนที่ได้รับผลกระทบเราจำเป็นต้องให้ความสนใจและช่วยเหลือเขาอย่างจริงจัง มิฉะนั้นแล้วคนส่วนใหญ่ก็ตกเป็นทาสของการขยายตัวทางเศรษฐกิจ หรือตกเป็นทาสของการทำสนธิสัญญาการค้ากับต่างประเทศ...”<sup>๑</sup>

### กระบวนการจัดทำสนธิสัญญาหรือความตกลงของไทย<sup>๒</sup>

#### ๑. การริเริ่มกระบวนการจัดทำสนธิสัญญาหรือความตกลง

การริเริ่มกระบวนการจัดทำสนธิสัญญาแบ่งเป็น ๒ กรณี คือ รัฐบาลไทยเป็นฝ่ายถูกทาบทาม และรัฐบาลไทยเป็นฝ่ายทาบทาม

##### ● กรณีรัฐบาลไทยเป็นฝ่ายถูกทาบทาม

ในปัจจุบัน รัฐบาลไทยมักจะเป็นฝ่ายถูกทาบทามให้ทำสนธิสัญญา อาจเป็นเพราะในอดีตประเทศไทยอาจดำเนินนโยบายต่างประเทศแบบตั้งรับและเป็นฝ่ายรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ แต่มีแนวโน้มที่ประเทศไทยจะเริ่มเป็นฝ่ายทาบทาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเทศเพื่อนบ้านที่ประเทศไทยมีผลประโยชน์ร่วมกับประเทศเหล่านั้น

<sup>๑</sup>เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, “รายงานการประชุมสภาฯ รัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๓๓/๒๕๕๐,” ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๐.

<sup>๒</sup>กองสนธิสัญญา กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ, “คู่มือการทำสนธิสัญญาหรือข้อตกลงต่างๆ”, (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://www.mfa.go.th> (๒๕ มีนาคม ๒๕๕๑).

- **กรณีรัฐบาลไทยเป็นฝ่ายทาบตาม**

เมื่อประเทศไทยพัฒนาไปถึงจุดหนึ่ง เพื่อรักษาผลประโยชน์และคุ้มครองสิทธิของผู้ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและความร่วมมือระหว่างประเทศ จึงมีความจำเป็นที่ต้องเป็นฝ่ายทาบตามขอทำความตกลงกับประเทศที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย

## ๒. การทาบตาม

- **การทาบตามผ่านช่องทางการทูต**

การทาบตามผ่านช่องทางการทูตเป็นแนวปฏิบัติที่มีมาแต่ดั้งเดิม ซึ่งหมายถึงการติดต่อผ่านสถานทูตหรือสถานกงสุลของไทยในต่างประเทศ หรือสถานทูต สถานกงสุลต่างประเทศที่ตั้งอยู่ในประเทศไทย โดยมีกระทรวงการต่างประเทศเป็นสื่อกลาง

- **การทาบตามการเจรจาโดยตรงระหว่างหน่วยงานผู้รับผิดชอบ**

ด้วยความก้าวหน้าของเทคโนโลยีในปัจจุบันและการพัฒนาบุคลากรที่มีประสิทธิภาพ ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของประเทศต่าง ๆ สามารถติดต่อกันได้โดยตรงอย่างสะดวกรวดเร็วมากยิ่งขึ้น จึงมีการทาบตามผ่านหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกันโดยตรง โดยอาจใช้ช่องทางการทูตเป็นมาตรการเสริม หรืออาจใช้ช่องทางที่ตัวแทนทางการทูตหรือการกงสุล ติดต่อกับหน่วยงานโดยตรง ในการทาบตามอาจใช้โอกาสที่มีการเยือนของคณะผู้แทนในระดับสูงเพื่อทาบตามในหลักการในลักษณะนำร่อง โดยอาจมีการระบุไว้ในแถลงการณ์ หรือการแถลงข่าวร่วมกันว่าจะร่วมมือกันในด้านใด แล้วมอบหมายให้หน่วยงานปฏิบัติดำเนินการเจรจาทำความตกลงกันต่อไป

## ๓. การเสนอร่างความตกลงมาตรฐาน

โดยที่การจัดทำความตกลงเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อนและต้องอาศัยทักษะในการเจรจาสูง จึงอาจมีความหวาดระแวงระหว่างคู่เจรจาในเรื่องการยกร่างความตกลงและการใช้ถ้อยคำ ดังนั้น เพื่อให้ผู้เจรจามีความสบายใจ จึงมีการจัดทำร่างความตกลงมาตรฐาน (standard text) เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการเจรจา เพื่อความสะดวก

อย่างไรก็ดี เพื่อขจัดความหวาดระแวงดังกล่าว จึงมีความพยายามขององค์กรกลาง เช่น สหประชาชาติ สถาบันระหว่างประเทศ ที่จะจัดทำร่างมาตรฐานขึ้น ให้คู่เจรจาพิจารณาใช้เพื่อไม่ให้ได้เปรียบเสียเปรียบกันมากนัก โดยให้คู่เจรจาไปเจรจาในรายละเอียดตามความต้องการของแต่ละฝ่าย

มีข้อสังเกตว่า ร่างมาตรฐานข้างต้นนี้เป็นเรื่องที่ถูกปฏิบัติกันเป็นประจำและทั่วไปอยู่แล้ว แต่ในบางกรณีที่มีความเร่งด่วน อาจอาศัยการยกร่างฯ โดยฝ่ายผู้เสนอเอง แล้วดำเนินการเจรจา



จัดทำให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ซึ่งในกรณีนี้ จำเป็นต้องอาศัยนักเจรจาที่มีความสามารถและมีความรู้ด้านนโยบายและกฎหมายเป็นอย่างดีเป็นที่ปรึกษา



#### ๔. การพิจารณาร่างความตกลง

ในการพิจารณาร่างความตกลง สามารถประมวลแนวทางปฏิบัติของประเทศไทย ออกเป็น ๒ ส่วน คือ การพิจารณาในระดับนโยบายว่าสมควรจะทำความตกลงหรือไม่ ซึ่งตามทางปฏิบัติในปัจจุบัน มักจะผ่านขั้นตอนนี้โดยอัตโนมัติ เนื่องจากการทำความตกลงส่วนใหญ่มุ่งเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศซึ่งเป็นนโยบายหลักของรัฐบาลไทยอยู่แล้ว การพิจารณาระดับนโยบายมักจะเกี่ยวข้องกับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง การทหาร หรือประเด็นที่มีความละเอียดอ่อน ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น การทำความตกลงกับไต้หวัน ซึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับนโยบายจีนเดียว

ดังนั้น ส่วนใหญ่การทำความตกลงจึงมักจะข้ามขั้นตอนการพิจารณาระดับนโยบายของรัฐบาล โดยข้ามไปพิจารณาในระดับกระทรวง หรือหน่วยงานนั้น โดยตรงเลย ทั้งนี้ อาจเป็นไปได้ว่าอย่างไรเสียรัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรีก็ต้องให้ความเห็นชอบในขั้นตอนสุดท้ายอยู่ดี

##### ● แนวทางการพิจารณาร่างความตกลง

ทางปฏิบัติของหน่วยราชการไทยในการพิจารณาร่างความตกลงอาจสรุปได้ ๒ แนวทาง คือ การพิจารณาโดยคณะกรรมการที่จัดตั้งในลักษณะถาวร และการพิจารณาโดยคณะทำงานหรือโดยที่ประชุมส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นรายความตกลงไป

ในกรณีการพิจารณาโดยคณะกรรมการที่จัดตั้งในลักษณะถาวร จะเป็นการจัดทำความตกลงที่มีลักษณะทำเป็นประจำ เป็นเรื่องที่มีลักษณะเทคนิคเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจ ยกตัวอย่างเช่น การทำความตกลงด้านการบิน การขนส่ง การยกเว้นภาษีซ้อน ฯลฯ จึงมีความจำเป็นต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาโดยมติคณะรัฐมนตรี

ในทางกลับกัน กรณีที่เป็นการทำความตกลงที่มีลักษณะไม่ประจำหน่วยราชการเจ้าของเรื่องอาจพิจารณาจัดตั้งคณะทำงาน หรือเรียกประชุมส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาในลักษณะเป็นกรณี ๆ ไป

##### ● ข้อพิจารณาในการศึกษาข้อบทความตกลง

โดยทั่วไป ความตกลงจะประกอบด้วยโครงสร้างที่สำคัญ ๔ ส่วน ได้แก่ ส่วนที่เป็นอารัมภบท ส่วนที่เป็นสาระสำคัญส่วนที่เป็นบทบัญญัติทั่วไป และส่วนที่เป็นบทลงท้าย สนธิสัญญา



ส่วนที่เป็นอาร์มภท จะเป็นคอนต้นของความตกลง มักจะเป็นการบรรยายความเป็นมา มูลเหตุที่ทำให้ความตกลง ประโยชน์หรือวัตถุประสงค์ในการทำความตกลง ซึ่งในแง่หลักกฎหมาย อาร์มภทจะมีส่วนช่วยในการตีความความตกลงเมื่อมีความไม่ชัดเจน

ส่วนที่เป็นสาระสำคัญ จะเป็นส่วนที่กำหนดขอบเขต สิทธิและพันธกรณีของคู่ภาคี การกำหนดกลไกในการบังคับใช้ความตกลงจึงถือเป็นส่วนที่มีความสำคัญที่สุด

ส่วนที่เป็นบทบัญญัติทั่วไป เช่น การแก้ไข การยกเลิก หรือการระงับข้อขัดแย้ง ส่วนนี้มีลักษณะที่เป็นแบบมาตรฐาน

ส่วนที่เป็นบทลงท้ายสนธิสัญญา ซึ่งจะระบุวันเวลา สถานที่ และภาษาที่ใช้ในการจัดทำสนธิสัญญา และผู้ลงนามในสนธิสัญญา ซึ่งจะมีลักษณะที่เป็นแบบมาตรฐานเช่นกัน

ในการศึกษาและทำความเข้าใจด้วยบทความตกลง ผู้เจรจาควรให้ความสนใจในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบและการปฏิบัติ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศเป็นหลัก และต้องคำนึงถึงข้อพิจารณาด้านกฎหมายด้วย กล่าวคือ ในกรณีที่ต้องมีการแก้ไขกฎหมายหรือออกพระราชบัญญัติรองรับพันธกรณีที่กำหนดโดยความตกลงตามมาตรา ๒๒๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จำเป็นต้องเสนอความตกลงให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบก่อน

ในส่วนที่เป็นบทบัญญัติทั่วไป ควรให้ความสำคัญเกี่ยวกับข้อบทเรื่องการระงับข้อพิพาท โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับความตกลงทางการค้า การลงทุน เนื่องจากอาจมีความจำเป็นต้องใช้ประโยชน์นี้ จากข้อบทในเรื่องนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการให้การอนุญาโตตุลาการในการระงับข้อพิพาท

## ๕. การจัดทำร่างโต้ตอบ

การจัดทำร่างโต้ตอบส่วนใหญ่จะทำเมื่อรัฐบาลไทยเป็นฝ่ายถูกทาบทาม โดยได้รับร่างความตกลงจากคู่เจรจา การจัดทำร่างโต้ตอบขึ้นอยู่กับว่าหน่วยราชการเจ้าของเรื่องเป็นผู้ปฏิบัติ ตามความตกลงเพียงหน่วยเดียวหรือเกี่ยวข้องกับหน่วยราชการอื่นๆ ด้วย

หากเกี่ยวข้องกับหน่วยราชการเจ้าของเรื่องเพียงหน่วยเดียว การพิจารณาก็จะไม่ยุ่งยากนักเพราะสามารถพิจารณาความได้เปรียบเสียเปรียบ ประโยชน์ที่จะได้รับ และดำเนินการปรับแก้ร่างความตกลงให้สอดคล้องกับประโยชน์ของหน่วยงานตน หากเกี่ยวข้องกับหน่วยราชการอื่นๆ ด้วย ก็ควรจะคำนึงถึงประโยชน์ของหน่วยงานอื่นๆ ในภาพรวมด้วย

---

<sup>1</sup> ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ปัจจุบันเป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐



ในกรณีที่รัฐบาลไทยเป็นฝ่ายทาบทามและมีการยื่นร่างความตกลงให้คู่เจรจาแล้ว และคู่เจรจาได้จัดทำร่างโต้ตอบให้ฝ่ายไทยพิจารณา หน่วยราชการเจ้าของเรื่องก็อาจดำเนินการในทำนองเดียวกัน แล้วจัดทำร่างโต้ตอบอีกครั้งหนึ่งก่อนการเจรจา

## ๖. การเจรจา

เมื่อได้มีการแลกเปลี่ยนร่างความตกลงระหว่างคู่เจรจาแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการกำหนดให้มีการเจรจา โดยปกติจะทำ ณ เมืองหลวงของแต่ละประเทศ โดยมีการแต่งตั้งคณะผู้แทนของรัฐบาลโดยอนุมัติของกระทรวงเจ้าของเรื่อง ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการเจ้าของเรื่องเป็นหัวหน้าคณะ ส่วนผู้แทนที่เหลือจะประกอบด้วยบุคคลใดบ้าง ก็ขึ้นอยู่กับว่าเรื่องที่จะเจรจาและเนื้อหาของความตกลงเกี่ยวข้องกับหน่วยงานใดบ้าง แล้วแจ้งให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบ และขอทราบองค์ประกอบของคณะผู้แทนอีกฝ่ายหนึ่งด้วย

ในชั้นการเจรจาเป็นเรื่องความสามารถในการเจรจา ซึ่งเป็นเรื่องของความรู้ ความชำนาญของผู้เจรจา ระยะเวลาในการเจรจามีขึ้นอยู่กับความยากและความสลับซับซ้อนของเรื่องและความตกลงที่เจรจา บางความตกลงสามารถเจรจาสำเร็จได้ในการเจรจารอบเดียว บางความตกลงใช้เวลาหลายปี ส่วนใหญ่จะมีการเจรจาสองรอบโดยประเทศคู่เจรจาสลับกันเป็นเจ้าภาพ

โดยปกติเมื่อการเจรจาในแต่ละรอบเสร็จสิ้น จะมีการจัดทำบันทึกการเจรจา (agreed minutes) ระบุมลสำเร็จหรือความคืบหน้าในการเจรจา ลงนามโดยหัวหน้าคณะผู้แทนของทั้งสองฝ่ายโดยแนบร่างความตกลงที่เป็นผลจากการเจรจา หากมีข้อบกพร่องที่ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้ก็ให้สว่างเล็บไว้ หรือระบุข้อเสนองของแต่ละฝ่ายไว้ต่างหากโดยแยกแยะว่าเป็นข้อเสนอของฝ่ายใด

## ๗. การยืนยันความถูกต้องของตัวบทและการรับตัวบท

การยืนยันความถูกต้องของตัวบทและการรับตัวบทมีอยู่ด้วยกันหลายวิธี ได้แก่

### • การลงนามย่อ

ในกรณีที่คู่เจรจาสามารถตกลงในทุกข้อบทของร่างความตกลง ก็จะมีการลงนามย่อ (initial) ที่มุมด้านล่างของทุกหน้าของร่างความตกลง โดยมีการระบุไว้ในบันทึกการเจรจาว่า คณะผู้แทนทั้งสองฝ่ายจะนำร่างความตกลงฯ ดังกล่าวไปเสนอขอความเห็นชอบจากรัฐบาลแต่ละฝ่ายเพื่อลงนาม แล้วจะมีการกำหนดวันและสถานที่ในการลงนามที่เหมาะสมต่อไปผ่านช่องทางการทูต

การลงนามย่อยังไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย แต่ในแง่หลักกฎหมายระหว่างประเทศ การลงนามย่อเป็นการยอมรับตัวบทที่ตกลงกันในระดับคณะเจรจา ดังนั้น เมื่อมีการนำร่างความตกลงเสนอขอความเห็นชอบจากรัฐบาล หากไม่มีข้อพิจารณาค้านนโยบายที่สำคัญเป็นอย่างอื่น โดยปกติรัฐบาลมักจะให้ความเห็นชอบ แต่อาจจะมีการแก้ไขบ้าง แต่ไม่ใช่การแก้ไขในสาระสำคัญ

- การลงนามโดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องนำกลับไปพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง (Signature ad referendum)

ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนด้วยเหตุผลทางการเมืองซึ่งทำให้ไม่สามารถได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีหรือทั้งคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาได้ทัน เช่น ในระหว่างการเยือนอย่างเป็นทางการของประมุขของรัฐ ในทางปฏิบัติอาจใช้วิธีลงนามโดยมี เงื่อนไขว่าจะต้องนำกลับไปพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งหมายความว่าหากทั้งสองฝ่ายยินยอมเจตนาโดยผ่านวิถีทางการทูตในภายหลังจะถือว่าแสดงเจตนายินยอมเข้าผูกพันตามสนธิสัญญาและมีผลย้อนหลังตั้งแต่เมื่อมีการลงนาม

- การลงนามโดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องได้รับการให้สัตยาบันอีกครั้งหนึ่ง (Signature subject to ratification)

ในกรณีที่เนื้อหาของสนธิสัญญาเป็นเรื่องที่มีความสำคัญกับทั้งสองฝ่ายหรือจำเป็นต้องได้รับการพิจารณาทบทวนอย่างรอบคอบ เช่น สนธิสัญญาเขตแดน รวมทั้งสนธิสัญญาพหุภาคีที่วางกฎเกณฑ์ต่างๆ ในกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น อนุสัญญาของสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ แต่ก็จำเป็นต้องลงนามเพื่อมิให้เปิดประเด็นการเจรจาให้เนิ่นนานต่อไป ด้วยเหตุผลต่างๆ ทั้งทางเทคนิคหรือทางการเมือง ก็จะใช้การลงนามโดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องได้รับการให้สัตยาบันอีกครั้งหนึ่งจึงจะมีผลผูกพันรัฐที่เป็นฝ่ายในการเจรจา แม้การลงนามประเภทนี้จะยังไม่มีผลเป็นการยินยอมเข้าผูกพันตามสนธิสัญญา แต่รัฐผู้ลงนามต่างก็มีพันธกรณีที่จะต้องละเว้นการกระทำใดๆ ที่ขัดขวางหรือทำให้ความมุ่งประสงค์ของสนธิสัญญาเสื่อมเสียไป

สำหรับสนธิสัญญาทวิภาคี ในทางปฏิบัติของไทยมักจะมีการขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในการให้สัตยาบันควบคู่ไปกับการขอความเห็นชอบในการลงนาม แต่สำหรับสนธิสัญญาพหุภาคีซึ่งจำเป็นต้องมีการออกกฎหมายอนุวัติการเพื่อรองรับพันธกรณีในสนธิสัญญา ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ใช้ระยะเวลานาน จะมีการขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในการลงนามก่อน และต่อมาจึงจะขอความเห็นชอบในการให้สัตยาบันสนธิสัญญาจากรัฐสภา

#### ๘. การเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

โดยที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายหรือระเบียบเกี่ยวกับขั้นตอนการทำสนธิสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร จึงอาศัยทางปฏิบัติในการพิจารณาในเรื่องนี้ โดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องและหลักการและแนวทางตามกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสนธิสัญญาตามอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๑ เป็นพื้นฐานในการพิจารณา



ประเทศไทยถือว่าการทำสนธิสัญญาเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร ดังนั้นผู้ที่มิอำนาจให้ความเห็นชอบสนธิสัญญาก็คือคณะรัฐมนตรีนั่นเอง ยกเว้นกรณีเข้ามาตรา ๒๒๔ วรรค ๒

เมื่อหน่วยราชการเข้าของเรื่องสามารถเจรจาความตกลงจนสำเร็จแล้ว ก็จะมีหนังสือขออนุมัติคณะรัฐมนตรี โดยรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อขอให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ

- **ข้อพิจารณาในการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี**

ในการเสนอสนธิสัญญาเพื่อขอความเห็นชอบคณะรัฐมนตรี มีข้อเสนอแนะเพื่อให้หน่วยราชการเข้าของเรื่องสามารถลดความยุ่งยากในการปฏิบัติดังนี้

กรณีสนธิสัญญาที่เสนอกำหนดให้ความตกลงมีผลเมื่อมีการลงนามเมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติ ก็สามารถลงนามได้เลย

กรณีสนธิสัญญาที่เสนอกำหนดให้ความตกลงมีผลเมื่อมีการให้สัตยาบันหลังจากลงนามแล้ว หากเป็นกรณีที่ไม่เข้าข่ายตามมาตรา ๒๒๔ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และสามารถปฏิบัติตามได้และพร้อม ก็ควรเสนอขอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้มีการลงนามและสัตยาบัน ในคราวเดียวกัน ก็จะเป็นการประหยัดเวลา เพราะการลงนามกับการให้สัตยาบันเป็นคนละขั้นตอนกัน

ในการเสนอคณะรัฐมนตรี ควรระบุผู้ลงนามให้ชัดเจน และโดยที่บุคคลผู้ลงนามอาจมีภารกิจด่วน ก็อาจระบุบุคคลผู้ลงนามหรือผู้แทน เพื่อให้บุคคลผู้ลงนามสามารถมอบหมายให้บุคคลอื่นๆ ที่เหมาะสมลงนามแทนได้

การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี จะต้องเป็นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๓๑

- **ความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศ**

ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า ประเทศไทยไม่มีกฎหมาย หรือระเบียบในการทำสนธิสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้น จึงต้องอาศัยทางปฏิบัติซึ่งเป็นไปตามแนวทางของกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสนธิสัญญา ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเป็นพื้นฐาน โดยมีกระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานกลางให้คำปรึกษาในเรื่องขั้นตอนการทำสนธิสัญญาด้วยเหตุนี้ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีหนังสือขอความเห็นกระทรวงการต่างประเทศก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี

---

\* ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ปัจจุบันต้องเป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ วรรค ๒

\* ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ปัจจุบันต้องเป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ วรรค ๒

ข้อดีของการดำเนินการข้างต้น คือทำให้เกิดความยืดหยุ่นในกระบวนการทำสนธิสัญญา แต่ข้อด้อยก็อาจก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนในบางกรณี

- **ความตกลงที่ต้องเสนอขอความเห็นชอบจากรัฐสภา**

ตามที่กล่าวมาแล้วว่าการทำความตกลงเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร ดังนั้นโดยหลักการเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ รัฐบาลก็สามารถทำความตกลงโดยการลงนามหรือสัตยาบันได้ ยกเว้นกรณีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๔ วรรค ๒<sup>\*\*</sup> ซึ่งกำหนดว่ากรณีความตกลงที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขต กระทบเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามความตกลง รัฐบาลจะต้องเสนอความตกลงเพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐสภา

#### ๕. การให้ความยินยอมเข้าสู่ผูกพันและการมีผลบังคับใช้ของความตกลง

- **กรณีการให้ความยินยอมเข้าสู่ผูกพันตามสนธิสัญญาโดยไม่มีเงื่อนไข**

ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสนธิสัญญา เมื่อรัฐ หรือรัฐบาลให้ความยินยอมที่จะผูกพัน (Consent to be bound) ตามข้อผูกพันที่กำหนดในความตกลง ก็จะมีการลงนาม หรือการลงนามและให้ สัตยาบัน ทั้งนี้ บุคคลที่จะเป็นผู้ลงนามในสนธิสัญญา จะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐบาลของตน ซึ่งตามขั้นตอนในกฎหมายไทย จะต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเพื่อให้สามารถลงนามความตกลงได้ และหากผู้ลงนามไม่ใช่ประมุขของรัฐ ประมุขรัฐบาล หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ จะต้องได้รับหนังสือมอบอำนาจ (full powers) ซึ่งลงนามโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศด้วย

สำหรับประเทศไทย ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญผู้ที่สามารถลงนามความตกลงโดยไม่ต้องแสดงหนังสือมอบอำนาจ คือ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๓๕ กำหนดเป็นหลักการว่า หากไม่ใช่บุคคลตามวรรคข้างต้นเป็นผู้ลงนาม หน่วยงานเจ้าของเรื่องจะต้องขอให้กระทรวงการต่างประเทศออกหนังสือมอบอำนาจให้

ในกรณีที่ความตกลงมีผลใช้บังคับเมื่อมีการให้สัตยาบัน หรือหลังจากนั้นเป็นระยะเวลาตามที่ระบุไว้ในสนธิสัญญาจะต้องมีการลงนามก่อน ต่อจากนั้น จะต้องจัดทำสัตยาบันสาร (Instrument of Ratification) แล้วนำมาแลกเปลี่ยนกัน ซึ่งในทางปฏิบัติ จะมีการจัดพิธีแลกเปลี่ยนสัตยาบันสาร และให้ผู้แลกเปลี่ยนสัตยาบันสารลงนามในเอกสารที่ระบุวันเวลาและสถานที่ที่มีการ

---

<sup>\*\*</sup> ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ปัจจุบันต้องเป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ วรรค ๒





แลกเปลี่ยนสัตยาบันสารเพื่อประโยชน์ในการนับวันที่ความตกลงนั้นจะมีผลใช้บังคับตามที่ระบุไว้ในสนธิสัญญาซึ่งเอกสารนี้อาจเรียกว่า Protocol of Exchange หรือ Procès-Verbal

ปัจจุบัน มีทางปฏิบัติที่สามารถลดพิธีรีตองในการแลกเปลี่ยนสัตยาบันสารระหว่างกัน โดยการมีข้อกำหนดในความตกลง ให้ความตกลงมีผลเมื่อมีการแจ้งซึ่งกันและกันว่าแต่ละฝ่ายได้ปฏิบัติตามขั้นตอนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายภายใน เพื่อการมีผลใช้บังคับครบถ้วนแล้ว วันที่มีการแจ้งครั้งหลังคือวันที่มีผลใช้บังคับ ซึ่งในกรณีนี้มีผลทางกฎหมายเท่าเทียมกับการแลกเปลี่ยนสัตยาบันสาร

ในกรณีที่ต้องให้สัตยาบันความตกลงที่ต้องเสนอรัฐสภา เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบความตกลงฯ แล้ว ฝ่ายบริหารยังไม่สามารถให้สัตยาบันความตกลงได้ทันที เนื่องจากจำเป็นต้องให้มีการผ่านร่างพระราชบัญญัติอนุวัติการความตกลง หรือแก้ไขพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องเสียก่อน ทั้งนี้ เนื่องจากหากปราศจากกฎหมายดังกล่าว ประเทศไทยก็ยังไม่สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีได้ ดังนั้น เมื่อกฎหมายผ่านแล้วฝ่ายบริหารจึงสามารถให้สัตยาบันความตกลงได้

- **กรณีการให้ความยินยอมเข้าผูกพันตามสนธิสัญญา โดยมีเงื่อนไข**

ในสนธิสัญญาพหุภาคี (Multilateral Treaty) บางครั้งจะเปิดโอกาสให้ประเทศที่ประสงค์จะเข้าเป็นภาคีให้ความยินยอมเข้าผูกพันตามสนธิสัญญา โดยมีเงื่อนไขได้ โดยทำข้อสงวนว่าจะไม่ผูกพันตามข้อบทหนึ่งข้อบทใดในสนธิสัญญา (reservation) หรือคำแถลงตีความหรืออธิบายข้อบทนั้นตามความเข้าใจของตน (Interpretative Declaration) เพื่อเอื้ออำนวยให้ประเทศที่ยังไม่มีความพร้อมในการปฏิบัติตามพันธกรณีทั้งหมดในสนธิสัญญา พหุภาคี สามารถเข้าเป็นภาคีสนธิสัญญาไปพลางก่อนและปฏิบัติตามพันธกรณีที่ตนไม่ได้ตั้งข้อสงวนไว้ และเมื่อใดที่มีความพร้อมในการปฏิบัติตามพันธกรณีทั้งหมดในสนธิสัญญาแล้วก็สามารถแจ้งแก้ไขหรือยกเลิกเพิกถอนข้อสงวนที่ตนทำไว้ได้ ทั้งนี้ โดยมีเงื่อนไขว่า ข้อสงวนหรือคำแถลงดังกล่าวจะต้องไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายของสนธิสัญญา

#### ๑๐. การทำความตกลงในระดับหน่วยงาน (ไม่ใช่ระดับรัฐบาล)

ในการทำความตกลงในระดับรัฐกับรัฐ หรือรัฐบาลกับรัฐบาล ในบางกรณีอาจทำในลักษณะที่เป็นกรอบความตกลง (framework agreement) โดยมีข้อกำหนดให้หน่วยงานผู้ปฏิบัติทำข้อตกลงย่อยเพื่อกำหนดรายละเอียดในลำดับต่อไป จึงทำให้เกิดทางปฏิบัติเกี่ยวกับการทำความตกลงในระดับหน่วยงาน อาทิ กระทรวง ทบวง กรม

ในบางกรณีมีการทำความตกลงในระดับหน่วยงาน โดยไม่มีการทำกรอบความตกลงไว้ก่อนหน้า ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นความร่วมมือในระดับหน่วยงานเอง เป็นเรื่องการปฏิบัติการ และเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้น โดยเฉพาะไม่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่นๆ เช่น

ความตกลงเกี่ยวกับความร่วมมือในรูปแบบต่างๆ เช่น การแลกเปลี่ยนข้อสนเทศ การแลกเปลี่ยน การเยือน บุคลากร ฯลฯ

- **ข้อพิจารณา**

โดยที่มีหลักกฎหมายว่า กระทรวง ทบวง กรม ถือเป็นองค์กรของรัฐ ดังนั้น การทำความตกลงในลักษณะนี้อาจถือเป็นความตกลงระหว่างประเทศได้เหมือนกัน เป็นผลให้ต้อง นำเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ด้วยเหตุนี้ ในการพิจารณาจึงต้องหันกลับมาพิจารณา หลักเกณฑ์เดียวกันกับการทำความตกลงระหว่างประเทศ

ตัวที่จะชี้ว่าอะไรเป็นความตกลงระหว่างประเทศคือ เนื้อหาสาระของความตกลง นั้นเอง กล่าวคือ หากมีข้อบทที่แสดงถึงการใช้อำนาจของรัฐและอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายระหว่าง ประเทศ ก็ต้องยึดถือหลักปฏิบัติในฐานะเป็นความตกลงระหว่างประเทศ

แต่หากไม่เข้าหลักเกณฑ์ก็ไม่น่าจะถือเป็นความตกลงระหว่างประเทศ หน่วยงานนั้นก็สามารถทำความตกลงนั้นได้ เช่น ความตกลงระหว่างสถาบันการศึกษา เป็นต้น

- **การแบ่งแยกระหว่างความตกลงระดับหน่วยงานที่ถือเป็นและไม่ถือเป็น สนธิสัญญา**

เหตุผลประการหนึ่งที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้กระทรวงการต่างประเทศ พิจารณาให้ความเห็นกรณีการทำความตกลงในระดับหน่วยงานคือ อาจมีบางกรณีที่หน่วย ราชการเจ้าของเรื่องเข้าใจว่า ความตกลงที่จะทำกับต่างประเทศไม่มีผลผูกพันรัฐบาลไทยหรือ ประเทศไทยเพราะเป็นการทำระหว่างหน่วยงานเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงอาจถือเป็นสนธิสัญญา (ซึ่งน่าจะมีกรณีเช่นนี้น้อย) ดังนั้น การกระทำก็ถือเป็นการกระทำในนามรัฐ หรือรัฐบาลได้

ด้วยเหตุผลข้างต้น จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดกรอบหรือหลักเกณฑ์เพื่อ แยกแยะให้เห็นความแตกต่าง ซึ่งอาจประมวลได้ดังนี้

- **มีบทบัญญัติใดที่ก่อให้เกิดสิทธิและพันธกรณีในระดับประเทศหรือรัฐบาล หรือไม่**

หากความตกลงมีข้อบทให้หน่วยงานที่ทำความตกลงสามารถใช้อำนาจในการ ดำเนินการ เช่น การเปิดปิดด่านระหว่างประเทศ การเพิ่มพื้นที่ที่ผู้ถือบัตรผ่านแดนจะเข้ามา ในดินแดนของอีกฝ่าย ซึ่งมีการกำหนดไว้และในความตกลงระดับรัฐบาลกับรัฐบาล กรณีเช่นนี้ ถือเป็นสนธิสัญญาเพราะมีผลผูกพันให้ต่างประเทศสามารถไต่ถามกับรัฐบาลไทยหากฝ่ายไทย ไม่สามารถปฏิบัติตามข้อตกลงที่ทำไว้ ให้เกิดผลผูกพันในแง่บประมาณหรือไม่

หากความตกลงที่จะทำขึ้นมีข้อบทผูกพันงบประมาณของหน่วยงานนั้น โดย มิได้ตั้งงบประมาณไว้ ก็อาจถือเป็นความตกลงระหว่างประเทศ



- อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานผู้ทำความตกลงนั้น ๆ

เมื่อสามารถแยกแยะว่า อย่างไรถือเป็นความตกลงระหว่างประเทศอย่างไรถือเป็นความตกลงระหว่างหน่วยงาน โดยแท้แล้ว หากถือเป็นสนธิสัญญาก็ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนการทำสนธิสัญญา

แต่หากไม่ถือเป็นสนธิสัญญา หน่วยงานเจ้าของเรื่องก็จำเป็นต้องศึกษาขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้นในการทำความตกลง ดังนั้น ประการแรก ก็ควรศึกษากฎหมายที่จัดตั้งหน่วยงานนั้นว่ากำหนดให้มีอำนาจหน้าที่อย่างไรบ้าง เช่น มีข้อห้ามเกี่ยวกับการติดต่อกับต่างประเทศหรือไม่ มีสถานะทางกฎหมายของหน่วยงานหรือไม่ และตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง บุคคลใดจะเป็นผู้ลงนาม ผู้ลงนามสามารถลงนามได้ด้วยตนเอง หรือจะต้องขออนุมัติจากหน่วยงาน หรือผู้บังคับบัญชาอื่นๆ ยกตัวอย่างเช่น การทำข้อตกลงระหว่างจังหวัดของไทยกับจังหวัดอื่นๆ ของต่างประเทศ มีประเด็นพิจารณาว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดจำเป็นต้องขออนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยหรือไม่ หรือการลงนามข้อตกลงระหว่างคณะต่างๆ ของมหาวิทยาลัยกับคณะต่างๆ ของมหาวิทยาลัย ต่างประเทศ คณะใดสามารถลงนามแทนคณะได้เลยหรือไม่ หรือต้องขออนุมัติอธิการบดีก่อน เป็นต้น

ประเด็นสำคัญในเรื่องนี้คือ ควรที่จะมีการกำหนดระบบการทำงานของแต่ละหน่วยงานในส่วนที่เกี่ยวกับการติดต่อกับต่างประเทศไว้โดยเฉพาะในเรื่องการทำข้อตกลงต่างๆ โดยคำนึงถึงกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่างๆ ของหน่วยงานแต่ละหน่วยเป็นเกณฑ์ มากกว่าที่จะกำหนดเป็นหลักการทั่วไป

#### ๑๑. การจัดเก็บต้นฉบับสนธิสัญญา

ต้นฉบับความตกลงระหว่างประเทศทั้งที่ทำระหว่างรัฐกับรัฐ รัฐบาลกับรัฐบาล หรือกับองค์การระหว่างประเทศ จะต้องส่งมาเก็บรักษาไว้ที่กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ ตามนัยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๕ ซึ่งในทางปฏิบัติจะรวมถึงตราสารทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น สัตยาบันสาร ภาคยานุวัติสาร สารให้การยอมรับ สารให้ความเห็นชอบ หนังสือมอบอำนาจเต็ม หนังสือทางการทูตแจ้งการบังคับใช้ ต่ออายุ หรือบอกเลิกสนธิสัญญา รวมทั้งต้องแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับสถานะสนธิสัญญา เช่น วันบังคับใช้และวันที่เข้าเป็นภาคีสนธิสัญญาดังกล่าวด้วย

**ที่มา :** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ : การศึกษาการบังคับใช้

สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



### สำนักวิชาการ ให้การบริการทางวิชาการ

๑. ณ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถนนประดิพัทธ์ ให้บริการในวันและเวลาราชการ
  - กลุ่มงานบริการวิชาการ ๑ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๗๒ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๕๘-๕๙  
ด้านการเมืองการปกครอง ความมั่นคง การทหาร การยุติธรรม กฎหมายระหว่างประเทศ  
ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อนุญาโตตุลาการ ทรัพย์สินทางปัญญา
  - กลุ่มงานบริการวิชาการ ๒ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๗๑ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๕๘-๕๙  
ด้านเศรษฐกิจ พาณิชยกรรม การเงิน การคลัง การธนาคาร การลงทุน งบประมาณ ประกันภัย  
อุตสาหกรรม คมนาคม เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร การเกษตรและสหกรณ์
  - กลุ่มงานบริการวิชาการ ๓ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๗๐ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๕๘-๕๙  
ด้านสังคม การศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม แรงงานและสวัสดิการสังคม เด็ก สตรี  
การสาธารณสุข การท่องเที่ยว การกีฬา วิทยาศาสตร์ สิ่งแวดล้อม การพลังงาน
๒. ณ จุดบริการสารสนเทศอิเล็กทรอนิกส์ (E-knowledge Services) อาคารรัฐสภา ๑ ชั้น ๓  
ให้บริการในวันและเวลาราชการ สำหรับวันประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้บริการถึงเวลา ๑๙.๓๐ น.  
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๘๗๗ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๑๘๗๘

พิมพ์ที่สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ออกแบบปกโดย น.ส.รติมา ศาปะทะประกาย