

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในศตวรรษที่ 19 รัฐชายฝั่งต่างๆ เริ่มพบว่าบริเวณไหล่ทวีปซึ่งเป็นพื้นดินท้องทะเลและดินใต้ผิวดินของบริเวณใต้ทะเล ที่ทอดยาวออกไปตามธรรมชาติจากฝั่งมีทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ รัฐเหล่านั้นจึงได้มีการอ้างสิทธิเหนือบริเวณไหล่ทวีป แต่การอ้างสิทธิดังกล่าวยังไม่มีหลักเกณฑ์ใดๆ ทำให้เกิดกรณีการอ้างสิทธิเหนือไหล่ทวีปที่ทับซ้อนกันของรัฐที่มีชายฝั่งประชิดกันหรืออยู่ตรงข้ามกัน ยิ่งไปกว่านั้นในบางกรณีมีการอ้างสิทธิเหนือไหล่ทวีปโดยไม่มีขีดจำกัด ต่อมาในปี ค.ศ. 1949 คณะกรรมาธิการกฎหมายระหว่างประเทศของสหประชาชาติได้เริ่มเข้ามาศึกษาเพื่อกำหนดขอบเขตทางทะเลซึ่งรวมถึงไหล่ทวีป (ขนิษฐา เหมะรัต, 2530 : 6-13)

จากนั้นในปี ค.ศ. 1958 ที่ประชุมของสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ครั้งที่ 1 ซึ่งจัดขึ้นที่กรุงเจนีวา ได้เห็นชอบอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลรวม 4 ฉบับ โดยเรียกรวมกันว่าอนุสัญญาเจนีวาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1958 ซึ่งมีอนุสัญญาว่าด้วยไหล่ทวีปเป็นหนึ่งในอนุสัญญาสี่ฉบับดังกล่าว ในอนุสัญญาว่าด้วยไหล่ทวีปนั้นได้นิยามไหล่ทวีปว่าเป็น “พื้นดินท้องทะเลและดินใต้ผิวดินของบริเวณใต้ทะเลที่ประชิดกับชายฝั่ง แต่อยู่ภายนอกบริเวณทะเลอาณาเขตจนถึงความลึก 200 เมตร หรือเกินขีดจำกัดนั้น ไปจนถึงที่ซึ่งความลึกของน่านน้ำเหนือที่นั้นสามารถจะให้แสงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในบริเวณดังกล่าวนี้ได้” ซึ่งเป็นการใช้หลักความลึกของน้ำทะเลเหนือไหล่ทวีปและหลักความสามารถในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติไหล่ทวีปในการกำหนด แต่เนื่องจากการนำหลักความสามารถในการแสวงหาประโยชน์มาใช้ นั้น ทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างรัฐที่มีความสามารถทางเทคโนโลยีในการแสวงหาประโยชน์ที่ต่างกัน จึงทำให้รัฐต่างๆ เรียกร้องให้สหประชาชาติทบทวนหลักดังกล่าว

ต่อมาในปี ค.ศ. 1982 ที่ประชุมของสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ครั้งที่ 3 ได้เห็นชอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 โดยในส่วนของไหล่ทวีป ได้ปรับปรุงคำนิยามของไหล่ทวีปเป็น “ไหล่ทวีปของรัฐชายฝั่งประกอบด้วยพื้นดินท้องทะเลและดินใต้ผิวดินของบริเวณใต้ทะเล ซึ่งขยายเลยทะเลอาณาเขตของรัฐตลอดส่วนต่อออกไปตามธรรมชาติของดินแดนทางบกของตนจนถึงริมนอกของขอบทวีป หรือจนถึงระยะ 200 ไมล์ทะเลจากเส้นฐาน

ซึ่งใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขตในกรณีที่ริมนอกของขอบทวีปขยายไปไม่ถึงระยะนั้น” ซึ่งเป็นการใช้หลักลักษณะธรรมชาติทางธรณีวิทยาและหลักระยะทางจากฝั่งในการกำหนด อนุสัญญาฉบับนี้ยังได้บัญญัติด้วยว่าในระหว่างรัฐภาคีทั้งหลายของอนุสัญญาฉบับนี้ ให้อนุสัญญานี้มีผลบังคับเหนืออนุสัญญาเงินิวาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1958

กัมพูชาและไทยต่างเป็นภาคีอนุสัญญาเงินิวาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1958 เมื่อปี พ.ศ. 2503 และ 2511 ตามลำดับ นอกจากนี้ไทยยังเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 เมื่อปี พ.ศ. 2554 ในขณะที่กัมพูชายังไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญานี้ ในอนุสัญญาทั้งสองฉบับได้บัญญัติให้รัฐชายฝั่งมีสิทธิอธิปไตยเหนือไหล่ทวีปของตนในการสำรวจและแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในไหล่ทวีป และผู้ใดจะดำเนินการเหล่านี้ต้องได้รับความยินยอมจากรัฐชายฝั่งนั้นก่อน บริเวณไหล่ทวีปในอ่าวไทยมีทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญหลายอย่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรปิโตรเลียมซึ่งมีความสำคัญอย่างมากต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศไทยและประเทศอื่นๆ ที่ตั้งอยู่รอบอ่าวไทย

ไทยนับเป็นประเทศแรกที่อ้างสิทธิในไหล่ทวีปของตนในอ่าวไทย โดยได้มีการประกาศกำหนดเขตพื้นที่สำรวจและแสวงหาประโยชน์จากปิโตรเลียมในบริเวณอ่าวไทยตั้งแต่เมื่อปี พ.ศ. 2511 (ประกาศกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ, 2511) ในประกาศดังกล่าวได้มีการกำหนดเส้นขอบเขตไหล่ทวีปของไทยโดยประมาณไว้ในแผนที่แนบท้ายประกาศ ส่วนกัมพูชาได้ประกาศกำหนดเขตพื้นที่สำรวจและแสวงหาประโยชน์จากปิโตรเลียมในบริเวณอ่าวไทยเมื่อปี พ.ศ. 2513 ภายหลังจากการประกาศกำหนดเขตดังกล่าวของทั้งสองฝ่าย ไทยและกัมพูชาได้เริ่มเปิดการเจรจาในปี พ.ศ. 2513 แต่ยังไม่สามารถตกลงกันได้ หลังจากนั้นกัมพูชาได้ประกาศกำหนดเขตไหล่ทวีปของกัมพูชาในอ่าวไทยเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2515 ต่อมาไทยจึงได้ประกาศกำหนดเขตไหล่ทวีปของไทยในอ่าวไทยเมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม พ.ศ. 2516 หลังจากนั้นเมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2518 คณะรัฐมนตรีของไทยได้มีมติห้ามมิให้ผู้รับสัมปทานเข้าไปขุดเจาะหรือสำรวจในพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนบริเวณไหล่ทวีป จนกว่าจะมีการเจรจาแบ่งเขตทางทะเลเสร็จหรือมีความตกลงชั่วคราวเกิดขึ้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2540 ไทยกับกัมพูชาได้มีข้อตกลงกันว่า แต่ละฝ่ายจะไม่ดำเนินการใดๆ ในพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนดังกล่าวอันจะเป็นการกระทบสิทธิของอีกฝ่ายหนึ่ง (สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 2553 : 99)

การประกาศเขตไหล่ทวีปของไทยและกัมพูชาทำให้เกิดพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนทางทะเล ซึ่งทั้งสองฝ่ายได้มีการเจรจาเรื่องเขตแดนทางทะเลหลายครั้งเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2513 แต่ยังไม่สามารถตกลงกันได้ โดยไทยมีท่าทีว่าเขตไหล่ทวีปที่กัมพูชาอ้างสิทธิไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ กัมพูชาต้องปรับเส้นเขตไหล่ทวีปของตนให้ถูกต้องตามหลักกฎหมายระหว่าง

ประเทศจนเหลือพื้นที่ทับซ้อนที่แท้จริงที่สมเหตุผลและมีพื้นที่น้อยที่สุด แล้วจึงค่อยมาพิจารณาพื้นที่นั้นเพื่อทำเป็นพื้นที่พัฒนาร่วม ในขณะที่กัมพูชาถือว่าต้องการให้พื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนในไหล่ทวีปทั้งหมดเป็นพื้นที่พัฒนาร่วม และไม่พิจารณาที่จะปรับปรุงเส้นเขตไหล่ทวีปที่ตนอ้างสิทธิให้เป็นไปตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ จนในที่สุดเมื่อปี 2544 ทั้งสองฝ่ายได้มีการเจรจากันอีกครั้ง และสามารถตกลงกรอบและกลไกในการเจรจา ร่วมกันเพื่อหาข้อสรุปในการแก้ไขปัญหาพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนทางทะเลรวมทั้งการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรปิโตรเลียมร่วมกัน โดยในวันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2544 ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ทั้งสองฝ่ายได้มีการลงนามรับรองบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาว่าด้วยพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนทางทะเลในไหล่ทวีป (Memorandum of Understanding between the Royal Thai Government and the Royal Government of Cambodia regarding the Area of their Overlapping Maritime Claims to the Continental Shelf) ซึ่งต่อไปเรียกว่า “MOU 2544”

MOU 2544 เป็นบันทึกความเข้าใจที่กำหนดกรอบและกลไกในการเจรจา โดยแบ่งพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนออกเป็นสองส่วน พื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนส่วนบนและส่วนล่างซึ่งอยู่เหนือและใต้เส้นละติจูด 11° เหนือตามลำดับ สำหรับพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนส่วนบนกำหนดให้เจรจาเพื่อหาข้อสรุปเรื่องการปักปันเขตแดน (delimitation) ทางทะเล ส่วนพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนส่วนล่างกำหนดให้เจรจาเพื่อหาข้อสรุปเรื่องการพัฒนาร่วมทรัพยากรปิโตรเลียมในลักษณะพื้นที่พัฒนาร่วม (Joint Development Area) โดยกำหนดด้วยว่าต้องดำเนินการทั้งสองเรื่องในลักษณะที่ไม่แบ่งแยกออกจากกัน (indivisible package) และให้มีคณะกรรมการร่วมด้านเทคนิค (Joint Technical Committee) ดำเนินการพิจารณาและเจรจาร่วมกันในเรื่องทั้งสอง

กรอบการเจรจาที่กำหนดตาม MOU 2544 ดังกล่าวได้เปลี่ยนแนวทางและท่าทีการเจรจาของไทยที่มีมาโดยตลอดก่อนหน้านี้ โดยได้เปลี่ยนให้มีการเจรจาปรับเส้นเขตไหล่ทวีปให้เป็นไปตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศเฉพาะในพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนส่วนบนเท่านั้น แต่พื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนส่วนล่างไม่ต้องมีการเจรจาปรับเส้นเขตไหล่ทวีปให้เป็นไปตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศแต่อย่างใด ทั้งนี้ให้ใช้พื้นที่ส่วนนี้เป็นพื้นที่พัฒนาร่วมทั้งหมด

ไทยและกัมพูชาได้มีการเจรจาและดำเนินการตาม MOU 2544 แต่จนถึงปัจจุบันยังไม่สามารถตกลงหาข้อสรุปใดๆ ได้ โดยเมื่อปี พ.ศ. 2552 คณะรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้มีมติเห็นชอบในหลักการให้ยกเลิก MOU 2544 และให้นำเรื่องเสนอต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ โดยให้กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างรอบคอบ ซึ่งมีเหตุผลให้ยกเลิกเนื่องจากการที่รัฐบาลกัมพูชาแต่งตั้ง พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นที่ปรึกษา ด้านเศรษฐกิจ จะส่งผลกระทบโดยตรงต่อการเจรจาภายใต้ MOU 2544 ทั้งนี้เพราะ พ.ต.ท. ทักษิณ

ชินวัตร เกี่ยวข้องโดยตรงในการผลักดันให้จัดทำ MOU 2544 และรับรู้เท่าที่ในการเจรจาของฝ่ายไทย รัฐบาลไทยจึงไม่อาจดำเนินการเจรจาภายใต้ MOU 2544 ได้อีก แต่จนถึงปัจจุบัน MOU 2544 ยังไม่ถูกยกเลิกอย่างเป็นทางการแต่อย่างใด

ต่อมารัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้เข้ารับตำแหน่งเมื่อวันที่ 9 สิงหาคม พ.ศ. 2554 และมีท่าทีชัดเจนว่าจะไม่ยกเลิก MOU 2544 ยิ่งไปกว่านั้นยังจะเร่งเจรจากับกัมพูชาเพื่อร่วมกันพัฒนาแหล่งปิโตรเลียมในพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนดังกล่าว แต่ในขณะนี้มิ้นกวิชาการและประชาชนไทยจำนวนมากไม่เห็นด้วยกับการเจรจาดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าไทยเสียเปรียบอย่างมาก รวมทั้งมีข้อสงสัยและห่วงใยในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนที่อาจมีของนักการเมืองทั้งฝ่ายไทยและฝ่ายกัมพูชา จึงเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่งที่จะต้องมีการศึกษาปัญหาดังกล่าวอย่างรอบด้าน เพื่อหาแนวทางดำเนินการที่เหมาะสมสำหรับปัญหาดังกล่าวโดยคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศเป็นสำคัญ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาที่มาและการพัฒนาการของปัญหา และการเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหการอ้างสิทธิทับซ้อนทางทะเลระหว่างไทยกับกัมพูชา พร้อมทั้งรวบรวมข้อมูลและลำดับเหตุการณ์สำคัญที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการใช้อ้างอิงและการทำให้เห็นภาพรวมของปัญหาดังกล่าว
2. เพื่อวิเคราะห์ประเด็นสำคัญของปัญหการอ้างสิทธิทับซ้อนทางทะเลระหว่างไทยกับกัมพูชา รวมทั้งวิเคราะห์ผลดีและผลเสียของ MOU 2544
3. เพื่อเสนอแนวทางดำเนินการที่เหมาะสมสำหรับปัญหการอ้างสิทธิทับซ้อนทางทะเลระหว่างไทยกับกัมพูชาโดยคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศเป็นสำคัญ

ขอบเขตของการวิจัย

1. ศึกษาที่มาและการพัฒนาการของปัญหา และการเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหการอ้างสิทธิทับซ้อนทางทะเลระหว่างไทยกับกัมพูชาตั้งแต่ไทยประกาศกำหนดเขตพื้นที่สำรวจและแสวงหาประโยชน์จากปิโตรเลียมในบริเวณอ่าวไทยเมื่อปี 2511 จนถึงปัจจุบัน
2. ศึกษาหลักการกำหนดไหล่ทวีปและการแก้ไขปัญหการอ้างสิทธิทับซ้อนทางทะเลตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยกฎหมายทะเล การปฏิบัติของรัฐ จารีตประเพณีระหว่างประเทศ และคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศรวมทั้งศาลระหว่างประเทศอื่นๆ ในคดีที่เกี่ยวข้อง

3. ศึกษาแนวทางดำเนินการที่เหมาะสมสำหรับปัญหาการอ้างสิทธิทับซ้อนทางทะเลระหว่างไทยกับกัมพูชาโดยคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศเป็นสำคัญ

วิธีดำเนินการวิจัย

1. วิธีการวิจัยเป็นลักษณะเชิงคุณภาพ โดยศึกษาวิจัยจากข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายระหว่างประเทศ คำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศรวมทั้งศาลระหว่างประเทศอื่นๆ ในคดีที่เกี่ยวข้อง การปฏิบัติของรัฐ แผนที่ การเจรจาระหว่างไทยกับกัมพูชา ความตกลงระหว่างประเทศ มติคณะรัฐมนตรีของไทย กฎหมายภายในที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญในอ่าวไทย เป็นต้น

2. การวิเคราะห์ข้อมูลและการหาข้อสรุปใช้การพรรณนา (descriptive) โดยยกเหตุผลข้อเท็จจริง หลักกฎหมายระหว่างประเทศ และกรณีตัวอย่างประกอบในแนวทางของการอุปมาน (inductive) และการอนุมาน (deductive)

ข้อจำกัดของการวิจัย

1. ข้อมูลและเอกสารที่ใช้ในการศึกษาวิจัยถูกจำกัดอยู่เฉพาะข้อมูลและเอกสารซึ่งเป็นที่เปิดเผยและได้รับการเผยแพร่ต่อสาธารณะ

2. ระยะเวลาในการศึกษาวิจัยถูกจำกัดตามที่วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรกำหนดสำหรับหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน โดยกำหนดให้มีระยะเวลาทั้งหมดจำนวน 5 เดือน นับตั้งแต่การดำเนินการวิจัยจนถึงการส่งร่างเอกสารวิจัยฉบับสมบูรณ์

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ได้รวบรวมข้อมูลและลำดับเหตุการณ์สำคัญของที่มาและการพัฒนาการของปัญหา และการเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหาการอ้างสิทธิทับซ้อนทางทะเลระหว่างไทยกับกัมพูชา ที่สามารถใช้ในการอ้างอิงและการทำให้เห็นภาพรวมของปัญหาดังกล่าว

2. ได้ผลการวิเคราะห์ประเด็นสำคัญของปัญหาการอ้างสิทธิทับซ้อนทางทะเลระหว่างไทยกับกัมพูชา รวมทั้งผลการวิเคราะห์ผลดีและผลเสียของ MOU 2544 ที่สามารถใช้เป็นข้อมูลในการตัดสินใจเพื่อดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวข้องและกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหา

3. ได้แนวทางดำเนินการที่เหมาะสมสำหรับปัญหาการอ้างสิทธิทับซ้อนทางทะเลระหว่างไทยกับกัมพูชาโดยคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศเป็นสำคัญ