

สรุปย่อ

เรื่อง พื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนทางทะเลไทย-กัมพูชา: ปัญหาและแนวทางดำเนินการ
ผู้วิจัย ดร.สุวันชัย แสงสุขเอี่ยม หลักสูตร ปรอ. รุ่น 24
ตำแหน่ง กรรมการสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กัมพูชาและไทยได้ประกาศกำหนดเขตไหล่ทวีปของตนในอ่าวไทยเมื่อปี 2515 และ 2516 ตามลำดับ ซึ่งทำให้เกิดพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนประมาณ 26,000 ตร.กม. ทั้งสองฝ่ายได้มีการเจรจาเรื่องเขตแดนทางทะเลหลายครั้งเริ่มตั้งแต่ปี 2513 จนในที่สุดเมื่อปี 2544 ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ทั้งสองฝ่ายได้มีการลงนามรับรองบันทึกความเข้าใจไทย-กัมพูชา ว่าด้วยพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนทางทะเลในไหล่ทวีป ซึ่งต่อไปเรียกว่า “MOU 2544”

ทั้งสองฝ่ายได้เจรจาตาม MOU 2544 แต่จนถึงปัจจุบันยังไม่สามารถตกลงหาข้อสรุปใดๆ ได้ โดยเมื่อปี 2552 คณะรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้มีมติเห็นชอบในหลักการให้ยกเลิก MOU 2544 เนื่องจากเห็นว่ารัฐบาลกัมพูชาแต่งตั้ง พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจ อาจส่งผลกระทบต่อเจรจา แต่จนถึงปัจจุบัน MOU 2544 ก็ยังไม่ถูกยกเลิกอย่างเป็นทางการ

ต่อมารัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งเข้ารับตำแหน่งเมื่อปี 2554 ได้มีท่าทีชัดเจนว่าจะไม่ยกเลิก MOU 2544 ยิ่งไปกว่านั้นยังจะเร่งเจรจากับกัมพูชาในเรื่องดังกล่าว แต่ในขณะนี้ มีนักวิชาการและประชาชนไทยจำนวนมากไม่เห็นด้วยกับการเจรจาตามกรอบ MOU 2544 เนื่องจากเห็นว่าไทยเสียเปรียบอย่างมาก รวมทั้งมีข้อสงสัยและห่วงใยในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนที่อาจมีของนักการเมืองทั้งฝ่ายไทยและกัมพูชา จึงเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่งที่จะต้องมีการศึกษาปัญหาดังกล่าวอย่างรอบด้าน เพื่อหาแนวทางดำเนินการที่เหมาะสมสำหรับปัญหาดังกล่าว

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- เพื่อศึกษาที่มาและการพัฒนาการของปัญหา และการเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหาการอ้างสิทธิทับซ้อนทางทะเลไทย-กัมพูชา พร้อมทั้งรวบรวมข้อมูลและลำดับเหตุการณ์สำคัญที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการใช้อ้างอิงและการทำให้เห็นภาพรวมของปัญหาดังกล่าว
- เพื่อวิเคราะห์ประเด็นสำคัญของปัญหาการอ้างสิทธิทับซ้อนทางทะเลไทย-กัมพูชา รวมทั้งวิเคราะห์ผลดีและผลเสียของ MOU 2544

3. เพื่อเสนอแนวทางดำเนินการที่เหมาะสมสำหรับปัญหาการอ้างสิทธิทับซ้อนทางทะเลไทย-กัมพูชาโดยคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศเป็นสำคัญ

ขอบเขตของการวิจัย

1. ศึกษาที่มาและการพัฒนาการของปัญหา และการเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหาการอ้างสิทธิทับซ้อนทางทะเลไทย-กัมพูชาตั้งแต่ไทยประกาศกำหนดเขตพื้นที่สำรวจและแสวงหาประโยชน์จากปิโตรเลียมในบริเวณอ่าวไทยเมื่อปี 2511 จนถึงปัจจุบัน
2. ศึกษาหลักการกำหนดไหล่ทวีปและการแก้ไขปัญหาการอ้างสิทธิทับซ้อนทางทะเลตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยกฎหมายทะเล การปฏิบัติของรัฐ จารีตประเพณีระหว่างประเทศ และคำพิพากษาของศาลโลกรวมทั้งศาลระหว่างประเทศอื่นๆ ในคดีที่เกี่ยวข้อง
3. ศึกษาแนวทางดำเนินการที่เหมาะสมสำหรับปัญหาการอ้างสิทธิทับซ้อนทางทะเลไทย-กัมพูชาโดยคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศเป็นสำคัญ

วิธีดำเนินการวิจัย

1. วิธีการวิจัยเป็นลักษณะเชิงคุณภาพ โดยศึกษาวิจัยจากข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายระหว่างประเทศ คำพิพากษาของศาลโลกรวมทั้งศาลระหว่างประเทศอื่นๆ ในคดีที่เกี่ยวข้อง การปฏิบัติของรัฐ แผนที่ การเจรจาระหว่างไทยกับกัมพูชา ความตกลงระหว่างประเทศ มติคณะรัฐมนตรีของไทย กฎหมายภายในที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญในอ่าวไทย เป็นต้น
2. การวิเคราะห์ข้อมูลและการหาข้อสรุปใช้การพรรณนา โดยยกเหตุผล ข้อเท็จจริง หลักกฎหมายระหว่างประเทศ และกรณีตัวอย่างประกอบในแนวทางของการอุปมานและการอนุมาน

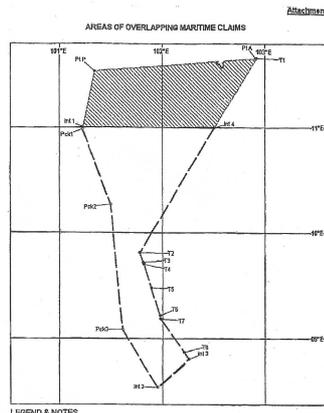
ผลการวิจัย

เส้นเขตไหล่ทวีปที่กัมพูชาประกาศอ้างสิทธิไม่เป็นตามอนุสัญญาเจนีวาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1958 ซึ่งต่อไปเรียกว่า “อนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. 1958” ที่ทั้งกัมพูชาและไทยต่างเป็นภาคี รวมทั้งกฎหมายระหว่างประเทศ ในขณะที่เส้นเขตไหล่ทวีปที่ไทยประกาศอ้างสิทธิเป็นไปตามอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. 1958 และกฎหมายระหว่างประเทศมากกว่ากัมพูชาอย่างมีนัยสำคัญ (ดูรูปที่ 1) หากพิจารณาพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนทางทะเลไทย-กัมพูชาซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ส่วนตาม MOU 2544 พื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนส่วนบน (บริเวณที่แดงเงาในรูปที่ 2) และส่วนล่างซึ่งอยู่เหนือและใต้เส้นละติจูด 11°เหนือ โดยมีพื้นที่ประมาณ 10,000 และ 16,000 ตร.กม. ตามลำดับ

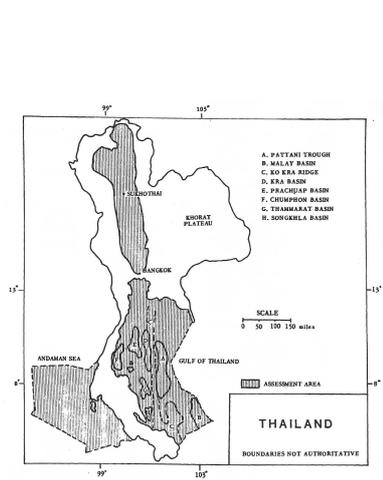
หากกัมพูชาปรับเส้นเขตไหล่ทวีปของตนให้ถูกต้องแล้ว กัมพูชาแทบจะไม่ได้พื้นที่ไหล่ทวีปในพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนส่วนบนเลย และพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนที่แท้จริงในบริเวณพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนส่วนล่างจะเหลือน้อยลงจากเดิมอย่างมากในทางที่เป็นคุณต่อไทย จากการประเมินที่น่าเชื่อถือทางธรณีวิทยาในอ่าวไทยตามรูปที่ 3 พบว่า บริเวณพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนทางทะเลไทย-กัมพูชา



รูปที่ 1



รูปที่ 2



รูปที่ 3

ในส่วนที่ใกล้ฝั่งทะเลของกัมพูชาไม่มีแอ่งที่สะสมตัวของน้ำมันหรือแก๊สที่สำคัญอยู่เลย ในขณะที่ส่วนที่ใกล้ฝั่งทะเลของไทยมีบางส่วนของแอ่งปัตตานีอยู่เกือบตลอดแนวในบริเวณพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนส่วนล่าง ด้วยเหตุนี้กัมพูชาจึงต้องการตกลงให้พื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนดังกล่าวทั้งหมดหรือมากที่สุดเป็นพื้นที่พัฒนาร่วม โดยไม่ต้องการแบ่งเขตทางทะเลกับไทย

MOU 2544 เป็นบันทึกความเข้าใจที่ทั้งสองฝ่ายตกลงกำหนดกรอบและกลไกในการเจรจาข้อสรุปเรื่องการปักปันเขตในพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนส่วนบน และเรื่องการใช้เป็นพื้นที่พัฒนาร่วม (Joint Development Area: JDA) ในพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนส่วนล่าง โดยต้องดำเนินการทั้งสองเรื่องในลักษณะที่ไม่แบ่งแยกออกจากกัน แต่จนถึงปัจจุบันทั้งสองฝ่ายยังไม่สามารถตกลงหาข้อสรุปในเรื่องดังกล่าวได้

ก่อนการจัดทำ MOU 2544 นั้น พอสสรุปเท่าที่การเจรจาของไทยและกัมพูชาได้ว่า กัมพูชามีท่าทีชัดเจนว่าต้องการให้พื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนทั้งหมดเป็น JDA โดยให้แบ่งผลประโยชน์ฝ่ายละเท่ากัน และไม่สนใจที่จะปรับปรุงเขตไหล่ทวีปที่ตนอ้างสิทธิให้ถูกต้องตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ส่วนไทยมีท่าทีว่าเขตไหล่ทวีปที่กัมพูชาอ้างสิทธิไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ กัมพูชาจึงต้องปรับเส้นเขตไหล่ทวีปของตนให้ถูกต้องก่อน จนเหลือพื้นที่ทับซ้อนอ้างสิทธิที่สมเหตุสมผลเสียก่อน แล้วจึงค่อยพิจารณาพื้นที่ดังกล่าวเพื่อทำเป็น JDA

กรอบการเจรจาตาม MOU 2544 ได้เปลี่ยนท่าทีในการเจรจาของไทยต่อปัญหาดังกล่าว

ไปจากเดิมอย่างสิ้นเชิงและทำให้ไทยเสียเปรียบในการเจรจา ซึ่งมีผลทำให้กัมพูชาไม่ต้องปรับเส้นเขตไหล่ทวีปที่ตนอ้างสิทธิในพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนส่วนล่างให้เป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศ อีกทั้งยังสามารถใช้การปรับเส้นเขตไหล่ทวีปในพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนส่วนบนซึ่งกัมพูชาแทบจะไม่ได้พื้นที่ไหล่ทวีปในส่วนนี้เลยมาใช้เจรจาต่อรอง เนื่องจาก MOU 2544 กำหนดให้ต้องดำเนินการเรื่องการปักปันเขตแดนในพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนส่วนบนและเรื่องการใช้เป็น JDA ในพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนส่วนล่างในลักษณะที่ไม่แบ่งแยกออกจากกัน

การจัดทำ MOU 2544 ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร พบว่ามีความเร่งรีบอย่างมากโดยใช้เวลาเพียงแค่ประมาณ 4 เดือนนับจากวันเข้ารับตำแหน่งจนถึงวันลงนามรับรอง MOU 2544 ในขณะที่รัฐบาลนางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งเป็นน้องสาวของพ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้มีท่าทีชัดเจนตั้งแต่เข้ารับตำแหน่งว่าจะเร่งเจรจากับกัมพูชาในเรื่องพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนดังกล่าว แต่มีนักวิชาการและประชาชนไทยจำนวนมากไม่เห็นด้วยกับกรอบเจรจาตาม MOU 2544 เนื่องจากเห็นว่าไทยเสียเปรียบ รวมทั้งมีข้อสงสัยและห่วงใยในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนของนักการเมืองทั้งฝ่ายไทยและกัมพูชา

อนึ่งการยกเลิก MOU 2544 อย่างเป็นทางการคงไม่สามารถทำได้เพราะ MOU 2544 ถือเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ซึ่งการยกเลิกจะต้องมีเหตุผลที่เพียงพอตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ หากพิจารณาอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 พบว่าไม่มีช่องทางใดที่จะใช้ยกเลิก MOU 2544 ได้เลยหากไม่ได้รับความยินยอมจากกัมพูชา

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมี 2 แนวทางดังนี้

1. แนวทางที่ 1 การดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยการเปลี่ยนแนวทางการเจรจาให้เหมาะสม เริ่มจากการปรับแนวทางการเจรจาของไทยให้กลับมาในแนวทางที่เหมาะสมอย่างที่เคยมีมาก่อนการจัดทำ MOU 2544 กล่าวคือ ต้องเริ่มจากการพยายามเจรจาให้มีการแบ่งเขตแดนทางทะเลตลอดแนวกับกัมพูชาตามอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. 1958 และกฎหมายระหว่างประเทศ หากการเจรจาแบ่งเขตแดนดังกล่าวไม่สามารถตกลงกันได้ตลอดแนว ก็เจรจาการแบ่งเขตแดนให้ครอบคลุมพื้นที่ทางทะเลให้มากที่สุด แล้วจึงค่อยพิจารณาพื้นที่ส่วนที่เหลือซึ่งไม่สามารถตกลงกันได้เป็น JDA ทั้งนี้แต่ละฝ่ายต้องปรับเส้นเขตไหล่ทวีปที่ตนประกาศอ้างสิทธิให้เป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศเสียก่อน แล้วจึงพิจารณาพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนที่ได้ขึ้นเป็น JDA

แต่ไทยต้องทำให้ MOU 2544 สิ้นผลก่อนโดยเริ่มจากการหยุดการเจรจากับกัมพูชาตาม MOU 2544 การหยุดเจรจาก็เสมือนเป็นการยกเลิก MOU 2544 โดยปริยาย เมื่อกัมพูชาเห็นท่าที

อย่างชัดเจนของไทย กัมพูชาก็จะเริ่มเข้ามาเจรจากับไทยใหม่เนื่องจากกัมพูชาเองมีความต้องการอย่างมากที่จะแสวงหาประโยชน์ในพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนดังกล่าว เมื่อถึงเวลานั้นแล้ว ไทยควรเสนอยกเลิก MOU 2544 และให้มีการแบ่งเขตแดนทางทะเลตลอดแนวก่อน แล้วจึงดำเนินการเจรจาดังที่กล่าวข้างต้น หากการเจรจาตามแนวทางนี้ไม่ประสบผลสำเร็จภายใน 2-3 ปี ก็ควรตกลงกับกัมพูชาให้ยื่นเรื่องให้ศาลโลกพิจารณาตัดสินกำหนดเส้นเขตแดนทางทะเล ศาลอาจใช้เวลาประมาณ 2-3 ปี ในการตัดสิน รวมเวลาดังกล่าวแล้วไม่น่าจะเกิน 6 ปี ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ไม่ยาวนานนัก

2. แนวทางที่ 2 การดำเนินการแก้ไขปัญหากรณีรัฐบาลยังยืนยันที่จะดำเนินการตาม MOU 2544 ต่อไป แนวทางนี้ต้องให้ความสำคัญกับประเด็นที่มีนักวิชาการและประชาชนไทยจำนวนมากไม่เห็นด้วยกับ MOU 2544 รวมทั้งมีความห่วงใยในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนและความไม่โปร่งใสที่อาจมีของนักการเมืองทั้งฝ่ายไทยและกัมพูชา ดังนั้นรัฐบาลจึงควรต้องเสนอกรอบเจรจาใหม่ซึ่งยังอยู่ภายใต้กรอบเจรจาของ MOU 2544 ให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยกรอบเจรจาใหม่นี้ควรมีการกำหนดรายละเอียดที่มีนัยสำคัญให้มากที่สุดเท่าที่จะจัดทำได้ และควรกำหนดบนพื้นฐานของข้อเท็จจริงที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการดังนี้

1. เส้นเขตไหล่ทวีปที่ไทยประกาศอ้างสิทธิเป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศมากกว่ากัมพูชาอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งหากปรับเส้นเขตไหล่ทวีปให้ถูกต้องแล้ว กัมพูชาแทบจะไม่ได้พื้นที่ไหล่ทวีปในพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนส่วนบนเลย และพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนที่แท้จริงในพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนส่วนล่างจะเหลือน้อยลงจากเดิมอย่างมากในทางที่เป็นคุณต่อไทย

2. การพิจารณาแบ่งเขตไหล่ทวีปและการแบ่งผลประโยชน์สำหรับ JDA ต้องคำนึงถึงความได้สัดส่วนระหว่างพื้นที่ของเขตไหล่ทวีปที่แต่ละฝ่ายควรจะได้รับกับความยาวชายฝั่งของแต่ละฝ่ายดังที่ศาลโลกได้มีคำพิพากษาในหลายคดี ซึ่งก่อนหน้าการจัดทำ MOU 2544 ไทยเจรจากับกัมพูชาโดยใช้สัดส่วนความยาวด้านหน้าชายฝั่งระหว่างไทยกับกัมพูชาที่ 3.25 : 1

3. การกำหนดรูปแบบการบริหารจัดการ JDA มีผลต่อเวลาที่ต้องใช้นับจากเมื่อทั้งสองฝ่ายสามารถตกลงกันได้จนถึงเมื่อสามารถนำทรัพยากรขึ้นมาใช้ประโยชน์ได้จริง รวมทั้งมีผลต่อความคล่องตัวในการบริหารจัดการ

นอกจากนี้การเจรจาควรดำเนินการด้วยความโปร่งใสและความรอบคอบไม่รีบเร่ง รวมทั้งใช้ข้อมูลทางธรณีวิทยาเกี่ยวกับแหล่งทรัพยากรปิโตรเลียมที่มีศักยภาพในพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนประกอบในการเจรจาแบ่งปันผลประโยชน์ใน JDA อีกทั้งเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและลดความขัดแย้ง ควรให้มีคณะผู้สังเกตการณ์ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากภาควิชาการและภาคประชาชน รวมทั้งผู้แทนจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง เข้าร่วมรับฟังและสังเกตการณ์การเจรจาทุกครั้ง