

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหากฎหมายในการพิจารณามรดกโลก ที่ตั้งอยู่ในดินแดนคาบเกี่ยวระหว่างรัฐ

จากการศึกษาแนวคิด ความเป็นมา และหลักการต่าง ๆ เกี่ยวกับมรดกโลก ทำให้ทราบว่าการขึ้นทะเบียนมรดกโลก เริ่มจากการที่รัฐภาคีอนุสัญญาฯ ต้องจัดทรัพย์สินหรือสถานที่ที่เห็นว่า มีคุณค่าเป็นสากลไว้บัญชีรายชื่อเบื้องต้น เพื่อจัดทำเป็นร่างคำขอขึ้นทะเบียนต่อไป ส่วนในขั้นตอนการพิจารณาคุณสมบัติตามร่างคำขอของรัฐภาคีนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมรดกโลกที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานภายใต้อนุสัญญาฯ เพราะฉะนั้นการศึกษาถึงปัญหาการพิจารณามรดกโลก นอกจากต้องวิเคราะห์ตัวบทอนุสัญญาฯ แนวทางปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ แล้วจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องพิจารณาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการมรดกโลกในฐานะที่มีบทบาทสำคัญต่อการขึ้นทะเบียนมรดกโลก

ดังนั้น ในบทที่ 4 นี้ผู้ศึกษาได้นำกรณีตัวอย่าง คือ กรณีปราสาทพระวิหาร และเขตเมืองเก่าและกำแพงเมืองของนครเขมรธานี มาวิเคราะห์ว่า ในการพิจารณามรดกโลก ทั้งสองกรณีมีประเด็นปัญหาที่ขัดแย้งหรือสอดคล้องกับตัวอนุสัญญาฯ และแนวทางปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ อย่างไรบ้าง ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทของคณะกรรมการมรดกโลก และการใช้เขตอำนาจรัฐเหนือพื้นที่มรดกโลก

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกรณีปราสาทพระวิหาร และเขตเมืองเก่าและกำแพงเมืองของนครเขมรธานีมีข้อเท็จจริงที่แตกต่างกัน โดยกรณีปราสาทพระวิหารและองค์ประกอบโดยรอบมีสถานที่ตั้งอยู่ในดินแดนไทยและกัมพูชา จึงคาบเกี่ยวระหว่างรัฐโดยตรง ซึ่งสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของการศึกษาในครั้งนี้ ส่วนกรณีเขตเมืองเก่าและกำแพงเมืองของนครเขมรธานีไม่ได้มีที่ตั้งอยู่ในดินแดนระหว่างรัฐโดยตรง แต่เนื่องจากได้มีความขัดแย้งกันเกี่ยวกับตัวสถานที่ตั้งมานาน ถือได้ว่า การขึ้นทะเบียนในกรณีดังกล่าว มีความเกี่ยวข้องกับรัฐมากกว่าหนึ่งรัฐ ผู้ศึกษาจึงได้นำมาวิเคราะห์เทียบเคียงด้วย

## 1. ปัญหาการพิจารณามรดกโลกที่ไม่สอดคล้องกับ

หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ

### 1.1 สิทธิในการเสนอแหล่งมรดกโลก

การเสนอมรดกทางวัฒนธรรมหรือทางธรรมชาติให้เป็นมรดกโลกเป็นสิทธิของรัฐบาลที่อนุสัญญาฯ ที่มีทรัพย์สินตั้งอยู่ในรัฐของตนเท่านั้น เพราะฉะนั้นในการนำเสนอแหล่งมรดกโลกต้อง ประกอบด้วย เงื่อนไข 2 ประการ ประการแรก ต้องเป็นรัฐบาลที่แห่งอนุสัญญาฯ ประการที่สอง ทรัพย์สินที่จะนำเสนอจะต้องมีที่ตั้งอยู่ในรัฐภาคนั้น ๆ ดังนั้นรัฐอื่น ๆ ที่ไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาฯ แม้วามีทรัพย์สินตั้งอยู่ในรัฐของตน หรือเป็นรัฐภาคีแต่ทรัพย์สินที่ต้องการนำเสนอไม่ได้อยู่ในรัฐของตน รัฐดังกล่าวก็ไม่มีสิทธิเสนอ มรดกทางวัฒนธรรมหรือทางธรรมชาติเพื่อขึ้นทะเบียนมรดกโลกภายใต้อนุสัญญาฯ ด้วยการคุ้มครองมรดกโลกได้

ตามที่ได้กล่าวถึงความเป็นมาของปราสาทพระวิหารในบทที่ 2 เห็นได้ว่า นับตั้งแต่การตัดสินของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 1962 ที่ศาลได้พิพากษาให้ปราสาทพระวิหารตกอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยหรือดินแดนภายใต้อำนาจอธิปไตยของกัมพูชา ประเด็นเกี่ยวกับอธิปไตยเหนือปราสาทพระวิหารและพื้นที่โดยรอบ มีความขัดแย้งระหว่างไทยกับกัมพูชาอย่างสูง ด้วยเหตุที่คำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ไม่ได้ตัดสินแนวเส้นพรมแดนระหว่างไทยกับกัมพูชา ศาลเพียงตัดสินเรื่องตัวปราสาทเท่านั้นที่ตกอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยและดินแดนของกัมพูชา ทำให้ไทยกับกัมพูชาตีความคำพิพากษาดังกล่าวต่างกัน โดยกัมพูชามีความเห็นว่า เขาได้สิทธิในบริเวณพิพาททั้งตัวปราสาทพระวิหารและพื้นที่โดยรอบด้วย แต่ทางฝ่ายไทยเห็นว่า กัมพูชาได้ไปเฉพาะตัวปราสาทเท่านั้นไม่ได้รวมพื้นที่โดยรอบแต่อย่างใด สำหรับฝ่ายไทยเองก็ได้มีข้อถกเถียงหลายทางจนกลายเป็นประเด็นอย่างกว้างขวางในสังคมไทย ด้วยมีผู้ให้ความเห็นว่า คำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศนั้นหมายถึง เฉพาะตัวปราสาทเท่านั้นที่อยู่ในอำนาจอธิปไตยของกัมพูชา มิได้หมายความว่ารวมถึงพื้นดินรองรับตัวปราสาทหรือที่ตั้งของตัวปราสาทด้วย การเข้าใจตามความเห็นเช่นนี้



ยอมเห็นการดำเนินการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารของกัมพูชาเป็นการรุกรานอธิปไตยในพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนมาแต่แรก

ภายหลังมีคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ คณะรัฐมนตรีได้กำหนดขอบเขตปราสาทพระวิหารคืนให้กัมพูชา และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศของไทยในขณะนั้น คือ นายถนัด คอมันตร์ ได้มีหนังสือแจ้งว่า ไทยจะปฏิบัติตามคำพิพากษาแก่ผู้รักษาสันติภาพสหประชาชาติ ในฐานะที่ไทยเป็นสมาชิกสหประชาชาติ จึงต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่มิได้อยู่ตามคำพิพากษา<sup>1</sup> ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศเป็นบุคคลที่กฎหมายระหว่างประเทศถือว่าโดยตำแหน่งหน้าที่แล้ว ย่อมถือได้ว่าเป็นผู้แทนรัฐในอันที่จะทำสนธิสัญญาผูกพันรัฐได้ โดยไม่ต้องแสดงหนังสือมอบอำนาจเต็ม<sup>2</sup> (Full Powers) การมีหนังสือยืนยันอย่างเป็นทางการเท่ากับยอมรับและถือว่าปราสาทพระวิหารเป็นของกัมพูชา

ต่อจากนั้นกัมพูชาได้ครอบครองอย่างแท้จริง (Effective Occupation) โดยการชักธงเหนือปราสาทพระวิหาร การที่รัฐมนตรีได้แจ้งไว้ในหนังสือด้วยว่าขอตั้งข้อสงวนเกี่ยวกับสิทธิใด ๆ ที่ประเทศไทยมีหรืออาจมีในอนาคตเพื่อเอาปราสาทพระวิหารกลับคืนมาโดยอาศัยกระบวนการกฎหมายที่มีอยู่หรือที่จะพื้งนำมาใช้ในภายหลัง ไม่สามารถทำได้ เพราะตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศข้อสงวนของรัฐมิได้เมื่อลงนามให้สัตยาบัน ยอมรับ รับรอง เห็นชอบหรือเข้าภาคยานุวัติสนธิสัญญา และตามธรรมเนียมศาลยุติธรรมระหว่างประเทศไม่มีข้อบทใดที่ให้ตั้งข้อสงวนได้ แต่เมื่อหนังสือตั้งข้อสงวนดังกล่าวได้ทำขึ้นโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ จึงมีผลเป็นการสงวนสิทธิของไทย

<sup>1</sup>กฎบัตรสหประชาชาติ, ข้อ 94 บัญญัติว่า...

1. Each Member of the United Nations undertakes to comply with the decision of the international court of Justice in any case to which it is a party.

<sup>2</sup>ซึ่งเป็นเอกสารที่แสดงว่าบุคคลนั้นเป็นผู้แทนของรัฐในการเจรจา รับ หรือรับรองความถูกต้องของตัวบทในสนธิสัญญาหรือให้ความยินยอมที่จะผูกพันตามสนธิสัญญา

ธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศกำหนดให้คำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเป็นที่สุดไม่สามารถอุทธรณ์ต่อไปได้ ในกรณีที่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับความหมายหรือขอบเขตของคำพิพากษา ศาลจะเป็นผู้ตีความโดยคำร้องขอของคู่กรณี<sup>1</sup> ซึ่งแม้ไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้ก็ตาม แต่คำพิพากษากรณิดังกล่าวไม่ได้มีประเด็นเกี่ยวกับการตีความหรือขอบเขตคำพิพากษาที่จะร้องขอได้ เพราะศาลได้พิพากษาเกี่ยวกับสิทธิความเป็นเจ้าของเหนือปราสาทพระวิหารอันเป็นประเด็นข้อพิพาทไว้ชัดเจนแล้ว เพียงแต่ไม่ได้พิพากษาเกี่ยวกับเขตแดน ดังนั้นในส่วนที่เกี่ยวกับปราสาทจึงไม่ใช่กรณีที่ต้องมีการตีความความหมายหรือขอบเขตอีก และในกรณีขอให้ศาลทบทวนคำพิพากษาได้เฉพาะปรากฏข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญซึ่งในขณะที่ยัดคดีนั้นมิได้ปรากฏต่อศาล และคู่กรณีที่ร้องขอให้มีการทบทวนและความไม่รู้เช่นนั้นมิได้เป็นเพราะความประมาทเลินเล่อ<sup>2</sup> ทั้งนี้คำร้องขอให้ทบทวนต้องไม่ช้ากว่าหกเดือนนับแต่ปรากฏข้อเท็จจริงนั้น และภายหลังจากสิบปีนับแต่วันมีคำพิพากษาไปแล้ว ไม่อาจร้องขอให้มีการทบทวน

เพราะฉะนั้นไทยคงทำได้แต่เพียงสงวนสิทธิ์ว่าหากภายในสิบปีหลังจากมีคำพิพากษามีการค้นพบหลักฐานใหม่ซึ่ง “มีน้ำหนัก” มากพอที่น่าจะทำให้ต้องกลับหรือเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาใหม่ก็อาจรื้อฟื้นคดีขึ้นมาให้ศาลวินิจฉัยใหม่ได้ แต่ในเมื่อเวลาได้ผ่านพ้นมาถึง 46 ปี นับแต่มีคำพิพากษาเมื่อ ค.ศ. 1962 จนถึง 7 กรกฎาคม ค.ศ. 2008 ซึ่งเป็นวันที่ปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก จึงล่วงเลยระยะเวลาที่จะให้มีการทบทวนคำพิพากษาได้

---

<sup>1</sup>ธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ, ข้อ 60 บัญญัติว่า...

The judgment is final and without appeal. In the event of dispute as to the meaning or scope of the judgment, the court shall construe it upon the request of any party.

<sup>2</sup>ธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ, ข้อ 61 บัญญัติว่า...

1. An application for revision of a judgment may be made only when it is based upon the discovery of some fact of such a nature as to be a decisive factor, which fact was, when the judgment was given, unknown to the court and also to the party claiming revision, always provide that such ignorance was not due to negligence.

นอกจากนี้ ดินแดนและอำนาจอธิปไตยเกิดขึ้นพร้อมกับการเป็นชาติรัฐ เขตแดนที่แน่นอนเป็นตัวที่กำหนดขอบเขตแห่งอำนาจอธิปไตยว่าไปถึงที่ใด และเป็นตัวบ่งชี้การใช้อำนาจอธิปไตยด้วย ดังนั้นทั้งตัวอำนาจและดินแดนจึงต้องไปด้วยกันในทางกฎหมายระหว่างประเทศ อีกทั้งในอนุสัญญาฯ ก็ได้รับรองว่ารัฐภาคีที่จะมีสิทธิเสนอชื่อให้สิ่งใดเป็นมรดกนั้นสิ่งนั้นต้องตั้งอยู่ในอาณาเขตของรัฐนั้น (Situating on its Territory) ในทางปฏิบัติจึงเป็นไม่ได้ที่ตัวทรัพย์สินและที่ตั้งทรัพย์สินจะถูกแบ่งแยกความเป็นเจ้าของได้

เมื่อปราสาทพระวิหารเป็นกรรมสิทธิ์ของกัมพูชาแล้ว กัมพูชาย่อมมีแดนกรรมสิทธิ์ทั้งบนพื้นดิน ใต้พื้นดิน และเหนือพื้นดินขึ้นไปจนสุดน่านฟ้าด้วย ดังนั้นตามกฎหมายระหว่างประเทศปราสาทพระวิหารและพื้นดินรองรับตัวปราสาทหรือที่ตั้งของตัวปราสาทจึงเป็นของกัมพูชาอย่างสมบูรณ์ และมีความชอบธรรมตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศในการใช้อำนาจอธิปไตยตลอดจนเขตอำนาจอธิปไตยเหนือพื้นที่ดังกล่าว เพราะฉะนั้นกัมพูชาในฐานะรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาฯ รัฐหนึ่ง จึงสามารถดำเนินการต่าง ๆ ภายใต้อนุสัญญาฯ เพื่อให้ปราสาทพระวิหารได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกได้

เปรียบเทียบปราสาทพระวิหารกับเขตเมืองเก่าและกำแพงเมืองของนครเยรูซาเล็ม

กรณีการขึ้นทะเบียน เขตเมืองเก่าและกำแพงเมืองของนครเยรูซาเล็ม (The Old City of Jerusalem and Its Walls) เป็นมรดกโลก ได้ริเริ่มตามข้อเสนอของจอร์แดน เมื่อปี ค.ศ. 1981 โดยคณะกรรมการมรดกโลกได้จัดทำการประชุมสมัชชาวิสามัญเป็นครั้งแรก<sup>1</sup> เพื่อลงมติรับรองการขึ้นทะเบียน ทั้งที่ข้อเท็จจริงปรากฏชัดว่าจอร์แดนไม่ใช่เจ้าของหรือผู้ถือครองดินแดน ซึ่งทรัพย์สินนี้ตั้งอยู่ เท่ากับคณะกรรมการมรดกโลกดำเนินการ

---

<sup>1</sup>การประชุมวิสามัญครั้งที่ 1 ของคณะกรรมการมรดกโลกมีขึ้นที่สำนักงานใหญ่ องค์การยูเนสโกในกรุงปารีส ระหว่างวันที่ 10-11 กันยายน ปี ค.ศ. 1981 ตามคำเรียกร้องของรัฐสมาชิกของคณะกรรมการจำนวนสิบเจ็ดประเทศโดยได้เรียกร้องให้ที่ประชุมพิจารณาในสองประเด็นด้วยกันคือ การเลือกตั้งรองประธานกรรมการประจำสำนักงานสองท่านและการขึ้นทะเบียน “เขตเมืองเก่าและกำแพงเมืองของนครเยรูซาเล็ม” เป็นมรดกโลก

ต่าง ๆ ไป ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขและบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาฯ ในข้อที่ระบุว่า รัฐภาคีผู้ยื่นคำขอจะยื่นได้เฉพาะสถานที่ที่ตั้งอยู่ในดินแดนของตนเท่านั้น ซึ่งหมายความว่า จะต้องได้รับการยินยอมจากรัฐที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งรัฐผู้ยื่นคำขอต้องแสดงแผนการดูแลรักษาและการจัดการสถานที่ดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพด้วย

แม้ว่าคณะกรรมการมรดกโลกได้กล่าวอ้างการขึ้นทะเบียนโดยได้ถือตามมติขององค์การสหประชาชาติเมื่อปี ค.ศ. 1947 ซึ่งถือว่า เยรูซาเล็มเป็นดินแดนที่แยกออกมาไม่ได้ตั้งอยู่ในอิสราเอลหรือจอร์แดนแต่อย่างใด แต่ภายใต้ อนุสัญญาฯ และแนวทางปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ ก็ไม่ได้มีหลักเกณฑ์ข้อใดที่ให้สิทธิแก่คณะกรรมการมรดกโลก ดำเนินการขึ้นทะเบียนมรดกโลก โดยเหตุผลที่ถือว่าทรัพย์สินนั้นไม่มีใครเป็นผู้ถือครองหรือเป็นเจ้าของทรัพย์สินได้เช่นกัน แม้ว่าสถานที่ดังกล่าวมีความสำคัญทางศาสนาและมีคุณค่าด้านการเป็นมรดกทางวัฒนธรรมสากลก็ตาม แต่ด้วยเหตุผลทางด้านวัฒนธรรมเพียงอย่างเดียวย่อมไม่เพียงพอต่อการขึ้นทะเบียน เพราะฉะนั้นการขึ้นทะเบียนในกรณีดังกล่าวจึงขัดต่ออนุสัญญาฯ อย่างชัดเจน

## 1.2 ความเป็นของแท้ดั้งเดิม (Authenticity)

ตามที่กำหนดไว้ในแนวทางปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ (Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention) การพิสูจน์ความเป็นของแท้ให้คำนึงถึงคุณค่าของโบราณสถาน โดยพิจารณาจากข้อมูลต่าง ๆ เพราะฉะนั้นก่อนที่จะประเมินคุณค่าสากลของมรดกโลกต้องมีการค้นคว้าทางวิชาการให้ชัดเจนโดยเฉพาะมรดกโลกเป็นแหล่งการเรียนรู้ที่สะท้อนถึงเรื่องราวต่าง ๆ ในอดีต จึงต้องประกอบด้วยความรู้ที่มีการกลั่นกรองให้ถูกต้องโดยต้องยึดถือเป้าหมายทางวิชาการประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมและสังคมให้แน่ชัด กรณีของปราสาทพระวิหารก็เช่นเดียวกันจำเป็นต้องมีการศึกษาค้นคว้าข้อมูลทางวิชาการ ทั้งข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ โบราณคดี สังคม วัฒนธรรมเพื่อให้เข้าใจความเป็นมาได้ดียิ่งขึ้น

จากลักษณะและที่ตั้งของปราสาทพระวิหารดังกล่าวแล้วในบทที่ 2 หน้า 59-61 เมื่อพิจารณาประกอบกับเกณฑ์ความเป็นของแท้แล้ว พบว่า ตัวปราสาทอยู่ในสภาพที่เสื่อมโทรม ยังไม่ได้รับการบูรณะหรือตกแต่งขนานใหญ่ สภาพของตัวปราสาทส่วนใหญ่

ในช่วงเวลาที่ถูกรื้อสร้างขึ้นยังคงอยู่ เพราะฉะนั้นในส่วนของวัสดุที่ใช้ก่อสร้างรวมทั้งฝีมือช่างในการก่อสร้างยังคงรูปแบบเดิม จึงเข้าเกณฑ์ความเป็นของแท้ทั้งในส่วนวัสดุและฝีมือช่างอย่างชัดเจน

แต่เมื่อพิจารณาความเป็นของแท้ของการออกแบบ (Form and Design) ซึ่งต้องดูลักษณะ และองค์ประกอบที่แสดงถึงการออกแบบทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ในภาพรวมทั้งหมด แสดงถึงการให้ความสำคัญต่อสิ่งรอบ ๆ ตัวทรัพย์สินที่ได้รับการออกแบบมาคร่าวเดียวกัน ประกอบกับความเป็นของแท้ของสภาพโดยรอบ (Setting) คือ แหล่งที่ตั้งและสภาพโดยรอบของมรดกสิ่งก่อสร้าง พิจารณาถึงความเชื่อมต่อกับช่วงเวลาของการก่อสร้างมรดกสิ่งก่อสร้าง ภูมิทัศน์ประวัติศาสตร์ หรือเมืองโบราณ ให้ดูว่าสภาพโดยรอบนั้นยังมีลักษณะที่สัมพันธ์กับมรดกสิ่งก่อสร้างอยู่หรือไม่<sup>1</sup> พบว่า ยังมีสิ่งก่อสร้างอื่น ๆ ที่มีลักษณะหรือองค์ประกอบที่แสดงถึงการออกแบบสถาปัตยกรรมที่มีความเกี่ยวเนื่องและสัมพันธ์กับปราสาทพระวิหารดังนี้

กรณีรูปสลักศิวลึงค์ ถือเป็นสัญลักษณ์ของพระศิวะหนึ่งในเทพที่สำคัญที่สุดของศาสนาฮินดู การที่มีรูปสลักปรากฏอยู่นับว่า สอดคล้องกับการที่ปราสาทพระวิหารสถาปนาขึ้นเพื่อเป็นที่สถิตของพระศิวะ อีกทั้งในสมัยโบราณจะมีสายน้ำที่ไหลจากปราสาทมาผ่านศิวลึงค์เป็นสายน้ำศักดิ์สิทธิ์ น้ำจากเขาพระวิหารจะไหลไปลงที่สระตราวแหล่งเก็บน้ำไว้สำหรับศาสนสถานและชุมชนที่อยู่รอบ ๆ และชุมชนที่อยู่เบื้องล่างสายน้ำที่ผ่านศิวลึงค์ คือ พิธีกรรมทางศาสนาตามธรรมชาติ เพราะฉะนั้นเส้นทางของสายน้ำจึงเป็นตัวกำหนดได้ว่า ผู้ที่ใช้สายน้ำศักดิ์สิทธิ์ คือ ชุมชนที่สายน้ำไปถึงเป็นการจัดการน้ำเพื่อการใช้สอยของปราสาทมาตั้งแต่อดีต ซึ่งแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างปราสาทนี้กับชุมชนโบราณที่อยู่บริเวณเชิงเขาด้านทิศเหนืออย่างชัดเจน จึงนับว่ามีเหตุผลเพียงพอที่ทำให้เชื่อได้ว่า ศิวลึงค์นี้เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบปราสาทพระวิหาร และทำให้ทราบว่าสภาพโดยรอบปราสาทตั้งแต่อดีตมีชุมชนที่สัมพันธ์กับมรดกสิ่งก่อสร้างอยู่ด้วย

---

<sup>1</sup>Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention, Paragraph 82.

นอกจากนี้ ข้อความในจารึกหลายหลักที่พบ ณ ปราสาทพระวิหาร และจารึกอื่น ๆ ที่มีใจความเกี่ยวข้อง ยังได้บ่งชี้ถึงข้อมูลที่น่าสนใจของชุมชนพื้นเมืองที่กษัตริย์สุริยวรมันที่ 1 ผู้สร้างปราสาทพระวิหารได้มอบหมายให้เป็นผู้ทำนุบำรุง ดูแลปราสาท ในขณะที่เดียวกันเทวาลัยแห่งเขาพระวิหารก็ได้เป็นศูนย์รวมแห่งศรัทธาของชุมชนโบราณเหล่านี้ น้ำกินน้ำใช้ก็มาจากภูเขาอันศักดิ์สิทธิ์ทั้งสิ้น ทำให้คนและศาสนสถานผูกพันซึ่งกันและกันเป็นหนึ่งเดียว และด้วยความสัมพันธ์ของสถานที่ตั้งชุมชนที่เชื่อว่าน่าจะต้องถิ่นฐานสืบต่อมาจากชุมชนโบราณดังกล่าว ทำให้เมื่อมองจากหมู่บ้านไปยังเขาพระวิหารก็จะสามารถมองเห็นองค์ปราสาทได้อีกด้วย สถานที่ศักดิ์สิทธิ์แห่งนี้จึงประกอบไปด้วยผู้คน ภูเขาศักดิ์สิทธิ์เป็นองค์ประกอบต่าง ๆ ซึ่งกันและกันที่ให้ความหมายของความป็นเมือง

ในส่วนทางขึ้นปราสาทนั้น บันไดใหญ่ด้านทิศเหนือตามการวางตัวของสันเขาก็สอดคล้องกับชุมชนที่อยู่เบื้องล่างที่ต้องเดินทางขึ้นไปทำพิธีกรรมจากทางด้านหลักนี้ เพราะการสร้างศาสนสถานบนยอดเขาทางเดินจะมีเสนาียงเรียง มีการยกระดับเป็นขั้น ๆ แต่ละขั้นมีโคปุระ มีสะพานนาคร แสดงให้เห็นถึงแนวความคิดในการก่อสร้างว่าเป็นสะพานสายรุ้งที่ทอดผ่านจากโลกมนุษย์ไปสู่สวรรค์ คือ ยอดเขาพระสุเมรุ ดังนั้นทางขึ้นด้านหน้าจึงควรเป็นทางหลักและแสดงให้เห็นถึงชุมชนที่ใช้เส้นทาง เปรียบเทียบกับบันไดหักทางทิศตะวันออกที่ขึ้นจากฝั่งกัมพูชา มีขนาดเล็กกว่าและอยู่ในสภาพทรุดโทรมมาก ในเอกสารของ Aymonier ชาวฝรั่งเศส ได้บันทึกไว้เมื่อหนึ่งร้อยกว่าปีมาแล้วว่าเป็นทางลงไปยังสระเบียง หรือแหล่งน้ำเบื้องล่าง<sup>1</sup> เห็นได้ว่า ทางขึ้นตัวปราสาทที่มาจากบันไดใหญ่อยู่ในแนวเดียวกับการออกแบบปราสาทอย่างเห็นได้ชัด และเมื่อตัวปราสาทมีขนาดใหญ่โตด้วยแล้วการจะถือว่าบันไดหักเป็นช่องทางหลักในการขึ้นลงก็ดูเหมือนจะไม่สอดคล้องกันเสียเลย

---

<sup>1</sup>วสุ โปษะนันทน, สรรตราว สตูปู่ และโบราณสถานอื่น ๆ ที่ต่อเนื่องจากปราสาทพระวิหาร [Online], available URL: <http://vasuposh.blogspot.com/2008/12/blog-post.html>, 2552 (มกราคม, 4).

เมื่อความเป็นของแท้ให้รวมถึงการพิจารณาประโยชน์ใช้สอย ประเพณี ภาษา วัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ จิตวิญญาณ ความรู้สึก ด้วยแล้ว ย่อมแสดงถึงการมุ่งเน้นถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวสิ่งก่อสร้างกับกลุ่มคนในบริเวณดังกล่าว เพราะฉะนั้นการขึ้นทะเบียนเฉพาะตัวปราสาทเท่ากับเป็นการตัดขาดระหว่างศาสนสถานกับผู้ใช้ที่อยู่ข้างล่างออก ทั้งที่กลุ่มชนกลุ่มนี้คือ ผู้ที่สร้างและเป็นผู้ใช้ศาสนสถานอย่างแท้จริง เพราะฉะนั้นการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกเฉพาะส่วนตัวปราสาทจะทำให้ขาดองค์ประกอบสำคัญคือคนที่เป็นผู้สร้างและผู้ใช้ศาสนสถานนี้ไม่ครบตามหลักเกณฑ์ความเป็นของแท้ดั้งเดิมทางด้านนามธรรม

ดังนั้นด้วยเหตุที่เป็นการขอเสนอขึ้นเป็นมรดกโลกแต่เพียงฝ่ายเดียวของกัมพูชา ทั้งที่ยังมีองค์ประกอบอื่น ๆ ที่มีความสำคัญอันแสดงถึงภูมิปัญญาในการออกแบบวางแผนการใช้ประโยชน์จากสภาพแวดล้อมที่มีความต่อเนื่องสัมพันธ์กับปราสาทพระวิหาร ตั้งแต่ครั้งที่ไม่มีเส้นพรมแดนระหว่างประเทศเป็นตัวขวางกั้น กลับถูกจำกัดไม่ได้นำมารวมไว้ในการเสนอเป็นมรดกโลกครั้งนี้ในฐานะ โบราณสถานและพื้นที่ที่อยู่เชื่อมต่อกัน จึงเป็นการนำเสนอพื้นที่โบราณสถานที่ไม่สมบูรณ์ รวมทั้งไม่ได้คำนึงถึงปราสาทพระวิหารในมิติของความสัมพันธ์ระหว่างศาสนสถานและชุมชนที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียง ทั้งในแง่ของการเป็นผู้ดูแลทะนุถนอม คุณค่าทางจิตใจ และความผูกพันของกลุ่มวัฒนธรรม ดังนั้นมติขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก จึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ภายใต้อนุสัญญาฯ โดยเป็นการขึ้นทะเบียนที่ขัดต่อแนวทางปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ (Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention) ในเกณฑ์ความเป็นของแท้ดั้งเดิม

### 1.3 บูรณภาพของบริเวณที่จดทะเบียน (Integrity)

การพิจารณาคูณค่าโดดเด่นระดับสากลของมรดกโลกอีกประการหนึ่ง นอกเหนือจากความเป็นของแท้แล้ว ต้องเข้าหลักเกณฑ์บูรณภาพของสิ่งที่จะนำมาจดทะเบียน โดยการพิจารณาความครบถ้วนขององค์ประกอบของโบราณสถานที่พักสถาน-กลมกลืนกัน ทั้งที่เป็นสิ่งก่อสร้างและองค์ประกอบของสภาพโดยรอบที่มีความเกี่ยวข้องกันในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของคุณค่าทางวัฒนธรรมด้วย

เดิมเอกสารประกอบคำร้องยื่นขอจดทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกของกัมพูชา (Nomination File No. 1224) ที่มีชื่ออย่างเป็นทางการว่า The Sacred Site of the Temple of Preah Vihear ได้ผ่านการประเมินโดยสภาระหว่างประเทศว่าด้วยโบราณสถานและแหล่งโบราณคดี ICOMOS ตามเอกสาร WHC-07/31.COM/INF8B.1 ทำให้ได้รับการบรรจุเข้าวาระการประชุมคณะกรรมการมรดกโลก สมัยที่ 31 ณ เมืองไครสต์เชิร์ช ประเทศนิวซีแลนด์ มิถุนายน ค.ศ. 2007 โดยแผนที่ซึ่งกัมพูชาแนบประกอบคำร้องขอจดทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก (Schéma Directeur Pour Le Zonage de Preah Vihear) แสดงขอบเขตพื้นที่อาณาบริเวณปราสาทพระวิหาร และเขตพื้นที่แกน (Core Zone) ถ้าเข้ามาในพื้นที่อ่างลิตริทักซ็อน

โดยบทสรุปรายงานการประเมินของ ICOMOS ได้ระบุว่า ปราสาทพระวิหารมีคุณสมบัติเป็นมรดกโลกทางวัฒนธรรมสอดคล้องกับเกณฑ์กำหนด 3 ประการ ได้แก่

1) คุณสมบัติที่สอดคล้องกับเกณฑ์กำหนดข้อ 1 ระบุว่า “พระวิหารเป็นสถาปัตยกรรมชิ้นเอกอันยอดเยี่ยมแบบเขมร มีความสมบูรณ์ยิ่ง (Pure) ทั้งในส่วน of โครงสร้างและการตกแต่ง<sup>1</sup>”

2) คุณสมบัติที่สอดคล้องกับเกณฑ์กำหนดข้อที่ 2 ระบุว่า “พระวิหารได้แสดงให้เห็นถึงการแลกเปลี่ยนที่สำคัญของคุณค่ามนุษย์ และการพัฒนาในเชิงศิลป์ สถาปัตยกรรม โครงสร้าง และการออกแบบภูมิทัศน์”<sup>2</sup> (เป็นที่น่าสังเกตว่าในรายละเอียดการประเมินก่อนหน้านี้ของรายงานฉบับเดียวกันนี้ ICOMOS ได้ใช้เกณฑ์ประเมิน 3 ตามที่กัมพูชาได้เสนอมา)

3) คุณสมบัติที่สอดคล้องกับเกณฑ์กำหนดข้อที่ 4 ระบุว่า “ส่วนประกอบเชิงสถาปัตยกรรมมีความโดดเด่นอย่างยิ่งในการแสดงถึงรูปทรงทางพุทธศาสนา ที่ตั้งของตัววิหาร ซึ่งตั้งอยู่ที่ขอบหน้าผานี้ น่าประทับใจเป็นพิเศษ บันไดและทางเข้าโบราณ

---

<sup>1</sup>“Preah Vihear is an outstanding masterpiece of Khmer architecture. It is very pure both in plan and in the detail of the decoration.”

<sup>2</sup>“Preah Vihear demonstrates an important interchange in human values and developments in art, architecture planning and landscape design.”

ซึ่งยังคงอยู่มาได้มากกว่าหนึ่งพันปี แสดงให้เห็นถึงจุดสูงสุดอันสำคัญของประวัติศาสตร์มนุษย์<sup>1</sup>”

สืบเนื่องจากรายงานการประชุมของ ICOMOS ส่งผลให้การประชุมคณะกรรมการมรดกโลก สมัยที่ 31 ได้มีมติรับรองว่าปราสาทพระวิหารอันศักดิ์สิทธิ์มีความสำคัญระหว่างประเทศเป็นอย่างยิ่งและมีคุณค่าสากลที่โดดเด่นบนพื้นฐานของเงื่อนไขที่ 1, 2 และ 4 ที่ประชุมเห็นชอบในหลักการว่าปราสาทควรได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก รับทราบว่ากระบวนการขึ้นทะเบียนอยู่ในระหว่างดำเนินการ<sup>2</sup> และได้มีมติให้เลื่อนไปพิจารณาอีกครั้งในการประชุมคณะกรรมการมรดกโลก สมัยที่ 32 ณ เมืองควิเบก ประเทศแคนาดา ค.ศ. 2008 เนื่องจากไทยและกัมพูชาไม่สามารถหาข้อยุติเกี่ยวกับปัญหาอันสืบเนื่องมาจากการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกได้ ด้วยเหตุที่ปราสาทพระวิหารตั้งอยู่ในบริเวณพื้นที่เชื่อมต่อระหว่างสองประเทศ พร้อมทั้งยังขอให้ไทยและกัมพูชาร่วมกันดำเนินการเพื่อขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกสำเร็จได้โดยราบรื่น

ต่อมาในการประชุมคณะกรรมการมรดกโลก สมัยที่ 32 กัมพูชาได้ลดขนาดบริเวณที่ขอจดทะเบียนลงเหลือเฉพาะตัวปราสาท ICOMOS มีความเห็นว่า เมื่อคณะกรรมการมรดกโลก ได้ตัดสินใจไว้ล่วงหน้าแล้วว่า ควรจะขึ้นทะเบียนทรัพย์สินชิ้นนี้ให้ได้ ICOMOS จึงมีความเห็นว่า จะขึ้นทะเบียนได้ตามหลักเกณฑ์ที่ 1 เท่านั้น เนื่องจาก

---

<sup>1</sup>“The architecture ensemble is exceptional in its representation of Buddhist geometry. The position of the Temple on a cliff edge site is particularly impressive. Stairs and historical access surviving for over a thousand years show a sophisticated technological understanding. The whole historic structure demonstrate the highpoint of a significant stage in human history.”

<sup>2</sup>Recognizes that the Sacred Site of the Temple of Preah Vihear is of great international significance and has Outstanding Universal Value on the basis of criteria (I), (II), (IV), agrees in principle that it should be inscribed on the World Heritage List and notes that the process for inscription is in process.

พิจารณาเห็นว่า เป็นการกระทำโดยปราศจากแผนที่และเส้นกำหนดเขตที่สมบูรณ์เพียงพอ และจะทำให้การยอมรับในคุณค่าทางวัฒนธรรมของทรัพย์สินชิ้นนี้ ไม่กว้างขวางเท่าที่ควร จะเป็นจากความเห็นดังกล่าวจึงไม่ปรารถนาที่จะเสนอแนะเป็นทางการต่อคณะกรรมการมรดกโลกให้ขึ้นทะเบียน และถ้าในการประชุมครั้งนี้คณะกรรมการมรดกโลกจะขึ้นทะเบียนเฉพาะตามหลักเกณฑ์ที่ 1 เท่านั้น หลักเกณฑ์ที่ 3 (ได้กลับไปใช้เกณฑ์เดิมที่ประเมินมา) และ 4 ก็น่าที่จะได้รับการพิจารณาอย่างเหมาะสมในอนาคต รวมถึงถ้ามีความเป็นไปได้ที่จะขยายขอบเขตของทรัพย์สินที่ขึ้นทะเบียนแล้วให้รวมถึงภูมิทัศน์ของปราสาทตลอดจนชะง่อนผาด้วย

ICOMOS ขอสนับสนุนให้รัฐภาคีทั้งสอง คือ กัมพูชากับไทยตกลงที่จะร่วมมือกันต่อไปในการพิทักษ์รักษาคุณค่าของทรัพย์สินชิ้นนี้ และขอแสดงความหวังว่าในอนาคตจะเป็นไปได้ที่รัฐภาคีทั้งสองจะร่วมกันเสนอการขยายขอบเขตของทรัพย์สิน ซึ่งจะเสนอให้เห็นถึงคุณค่าอันสมบูรณ์ของทรัพย์สินชิ้นนี้และภูมิทัศน์โดยรวม

ในการประชุมคณะกรรมการมรดกโลก สมัยที่ 32 นี้ กัมพูชาได้ยื่นแผนผังของทรัพย์สินฉบับใหม่ (RGPP) ซึ่งระบุขอบเขตที่ทบทวนใหม่ของพื้นที่ที่เสนอสำหรับการขึ้นทะเบียนบัญชีมรดกโลก โดยที่ประชุมรับทราบว่าทรัพย์สินที่ได้เสนอขึ้นทะเบียนแห่งนี้ได้ถูกลดขนาดลงเหลือเฉพาะตัวปราสาทเท่านั้น ไม่รวมบริเวณชะง่อนหินอันกว้างขวางตลอดจนหน้าผาและถ้ำ และมีมติขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารของกัมพูชาไว้ในบัญชีมรดกโลก โดยรับรองคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากลดังนี้

“ปราสาทพระวิหารเป็นกลุ่มสถาปัตยกรรมที่มีลักษณะเฉพาะของชุดอาคารที่เชื่อมต่อกันด้วยระบบทางเดินเท้าและบันได ซึ่งเป็นแกนกลางมีความยาว 800 เมตร เป็นศิลปกรรมชั้นเยี่ยมของสถาปัตยกรรมเขมรในเรื่องการผัง การตกแต่ง และความสัมพันธ์กับภูมิทัศน์แวดล้อมที่น่าตื่นตาตื่นใจ

เกณฑ์ที่ 1: พระวิหารเป็นศิลปกรรมชั้นเยี่ยมของสถาปัตยกรรมเขมร ซึ่งมีความบริสุทธิ์อย่างยิ่ง ทั้งในเรื่องผังและรายละเอียดในการตกแต่ง

ความถูกต้องแท้จริงได้รับการยอมรับ ในลักษณะที่อาคารและวัสดุได้แสดงคุณค่าของทรัพย์สินเป็นอย่างดี ข้อเด่นของทรัพย์สิน ประกอบด้วย กลุ่มปราสาท บูรณภาพของทรัพย์สินถูกทำให้เสียไปส่วนหนึ่งเพราะส่วนของชะง่อนเขาไม่ได้รวมไว้ใน

ขอบเขตของทรัพย์สิน มาตรการป้องกันปราสาทในทางกฎหมายถือว่าเพียงพอ และ  
ความคืบหน้าในการกำหนดแนวทางของแผนบริหารจัดการ ต้องได้รับการพัฒนาเป็น  
แผนบริหารจัดการเต็มรูปแบบที่ได้การรับรอง”

กรณีความเห็นของ ICOMOS ที่เสนอแนะต่อคณะกรรมการมรดกโลก  
ภายหลังกัมพูชาลดพื้นที่ลงมาเหลือเฉพาะตัวปราสาทพระวิหารที่ให้ปราสาทพระวิหาร  
ผ่านหลักเกณฑ์ข้อเดียว คือ หลักเกณฑ์ที่ 1 ซึ่งได้แก่ หลักฐานแสดงถึงอัจฉริยภาพด้าน  
การสร้างสรรค์ และให้ความเห็นว่า หลักเกณฑ์ที่ 3 และ 4 ก็น่าจะได้รับการพิจารณาอย่าง  
เหมาะสมในอนาคต รวมถึงถ้ามีความเป็นไปได้ที่จะขยายขอบเขตของทรัพย์สินที่ขึ้น  
ทะเบียนแล้วให้รวมถึงภูมิทัศน์ของปราสาทตลอดจนชะง่อนผาด้วย

แสดงว่าหลักเกณฑ์อีกสองข้อที่ผ่านการประเมินในการประชุมสมัยก่อน  
แต่ไม่ผ่านในครั้งนี้ เป็นเพราะว่าโบราณสถานที่อยู่ในเขตไทยไม่ได้เอามารวมด้วย  
เท่ากับยอมรับว่าพื้นที่ในเขตไทยที่มีโบราณสถานอีกหลายแหล่ง แม้ว่าไม่ใช่สิ่งก่อสร้าง  
ที่มีขนาดใหญ่โต แต่ก็ล้วนมีเรื่องราวความต่อเนื่องทางประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ที่  
เกี่ยวข้องกับปราสาทอย่างใกล้ชิดและร่วมสมัยกับปราสาทพระวิหารด้วยตลอดจนคุณค่า  
ทางจิตใจที่ประมาณค่ามิได้

เปรียบเทียบปราสาทพระวิหารกับปราสาทวัดภู

การเลือกภูมิสถานเพื่อการสร้างปราสาทพระวิหาร มีความคล้ายคลึงกับการ  
เลือกภูเก้า ภูเขาที่ส่วนยอดเป็นฐานคล้ายสิวลึงค์ เพื่อการสร้างศาสนสถานวัดภูแขวง  
จำปาสัก ประเทศลาว ซึ่งเป็นโบราณสถานที่สร้างขึ้นนับแต่สมัยเจนละ (ราวพุทธศตวรรษ  
ที่ 11) และรับศิลปะเขมรอย่างต่อเนื่องจนถึงพุทธศตวรรษที่ 18 ปราสาทวัดภูได้รับการ  
ประกาศเป็นแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมเมื่อ ค.ศ. 2001 โดยมีได้เป็นการประกาศ  
เฉพาะเพียงสิ่งก่อสร้างอันเป็นศาสนสถานเท่านั้น หากรวมถึงลักษณะทางภูมิสถาปัตยกรรม  
อันเป็นที่ตั้งของศาสนสถาน รวมทั้งเมืองจำปาสักด้วย ส่งผลให้การจัดทำแผนการบริหาร  
จัดการแหล่งมรดกโลกที่วัดภูครอบคลุมตั้งแต่ศาสนสถานและองค์ประกอบพื้นที่ทั้งหมด  
อันเป็นที่ตั้งของศาสนสถาน

เมื่อเทียบกับกรณีปราสาทพระวิหารที่มุ่งประเด็นตัวปราสาทเท่านั้น โดย  
มิได้ความสำคัญต่อลักษณะที่ตั้งโบราณสถานอื่น ๆ ด้วย จึงกล่าวได้ว่า การขึ้นทะเบียน

ตัวปราสาทพระวิหาร ทำให้ขาดความครบถ้วนของโบราณสถานอย่างที่จะเป็น ทั้งที่ในที่ประชุมคณะกรรมการมรดกโลกได้รับทราบด้วยข้อเท็จจริงว่าไทยมีความประสงค์ที่จะยื่นขอจดทะเบียนร่วม (Joint Nomination) ปราสาทพระวิหารของกัมพูชาและโบราณสถานที่เกี่ยวข้องในฝั่งไทยเป็นมรดกโลกร่วมกัน และยังยอมรับโดยนัยให้ไทยสามารถนำโบราณสถานที่เกี่ยวข้องในฐานะทรัพย์สินของฝ่ายไทย ขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกได้ในอนาคต เพื่อให้สถานะความเป็นมรดกโลกของปราสาทพระวิหารมีความสมบูรณ์

## 2. ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการมรดกโลก

คณะกรรมการมรดกโลกมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติงานทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับมรดกโลก ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาคัดเลือกมรดกโลกหรือมรดกโลกที่อยู่ในภาวะอันตราย การดำเนินงานต่าง ๆ ต้องอยู่ภายใต้กรอบอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ รวมทั้งแนวทางปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ เพื่อให้การพิจารณาต่าง ๆ มีกฎเกณฑ์ไปในทิศทางเดียวกัน อย่างไรก็ตามในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการมรดกโลกอาจเกิดปัญหาดังนี้

### 2.1 การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการมรดกโลก

กรณีปราสาทพระวิหาร สภาระหว่างประเทศว่าด้วยโบราณสถานและแหล่งโบราณคดี (International Council on Monuments and Sites--ICOMOS) ได้ประเมินคุณค่าของปราสาทพระวิหารตามที่ประเทศกัมพูชายื่นคำขอขึ้นทะเบียน โดยลคบริเวณที่ขอจดทะเบียนคงเหลือเฉพาะตัวปราสาทแล้ว ICOMOS มีความเห็นว่า จะขึ้นทะเบียนได้ตามหลักเกณฑ์ที่ 1 เท่านั้น เนื่องจากพิจารณาเห็นว่า เป็นการกระทำโดยปราศจากแผนที่และเส้นกำหนดเขตที่สมบูรณ์เพียงพอและจะทำให้การยอมรับในคุณค่าทางวัฒนธรรมของทรัพย์สินชิ้นนี้ไม่กว้างขวางเท่าที่ควรจะเป็น จากความเห็นดังกล่าวจึงไม่ปรารถนาที่จะเสนอแนะเป็นทางการต่อคณะกรรมการมรดกโลกให้ขึ้นทะเบียน แต่คณะกรรมการมรดกโลกก็ได้มีมติขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกภายใต้หลักเกณฑ์ที่ 1 เพียงหลักเกณฑ์เดียว

ถึงแม้ว่าการดำเนินงานของคณะกรรมการมรดกโลกภายใต้อนุสัญญาฯ ไม่ได้กำหนดเป็นข้อบังคับเด็ดขาดให้ต้องรับฟังความเห็น คำแนะนำทางวิชาการของ ICOMOS แต่โดยเหตุที่ ICOMOS มีความเชี่ยวชาญด้านมรดกทางวัฒนธรรม และจัดทำรายงานผลการประเมินความเหมาะสมของแหล่งที่นำเสนอเป็นมรดกโลกต่อคณะกรรมการมรดกโลก ทำให้รายงานการประเมินคุณค่าปราสาทพระวิหารย่อมมีความน่าเชื่อถือ ถูกต้องตามหลักทางวิชาการพอสมควร ดังนั้นการที่คณะกรรมการมรดกโลกได้มีมติดังกล่าวออกมาย่อมแสดงให้เห็นว่า ไม่ได้ให้น้ำหนักต่อรายงานการประเมินของ ICOMOS เท่าที่ควร

ในการนำเสนอพื้นที่มรดกโลกจำเป็นต้องมีพื้นที่เขตกันชน (Buffer Zone) อย่างเพียงพอที่จะใช้รองรับการอนุรักษ์มรดกโลก โดยพื้นที่มรดกโลกแบ่งออกได้เป็น 3 ชั้น คือ ตัวทรัพย์สินที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นแกนกลาง ถัดออกมาเป็นพื้นที่กันชนที่ห้ามมีการก่อสร้างใด ๆ และถัดออกไปเป็นพื้นที่การบริหารจัดการซึ่งต้องใช้พื้นที่มากเขตพื้นที่กันชนและพื้นที่บริหารจัดการมีความสำคัญเพื่อให้คณะกรรมการมรดกโลกนำมาพิจารณาในการลงมติ เนื่องจากเปรียบเทียบเครื่องมือในการรักษามรดกโลก แต่คณะกรรมการมรดกโลกกลับไม่ดำเนินการตามเงื่อนไขดังกล่าวให้ครบถ้วนเสียก่อน ด้วยการมีมติรับรองให้ปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกไปก่อน ทั้ง ๆ ที่ยังไม่มีแผนการจัดการ (Management Plan) ที่เป็นรูปธรรม เห็นได้ว่าเป็นการหลีกเลี่ยงไม่คำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามแนวทางปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ ที่กำหนดให้ต้องมีเขตกันชนและทำแผนจัดการ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของอนุสัญญาฯ เพื่อการคุ้มครองและอนุรักษ์มรดกโลกอย่างแท้จริง แต่กลับได้กำหนดให้กัมพูชาจัดทำแผนการจัดการนำเสนอต่อศูนย์มรดกโลกภายในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2010 เพื่อส่งให้แก่คณะกรรมการมรดกโลกในสมัยประชุมที่ 34 ในปี ค.ศ. 2010

และในมติข้อ 14 ให้มีการก่อตั้งคณะกรรมการประสานงานระหว่างประเทศ (International Coordinating Committee--ICC) โดยกำหนดให้กัมพูชาเชิญไทยเข้าไปมีส่วนร่วมเพื่อกำกับดูแลนโยบายด้านการอนุรักษ์คุณค่าของตัวปราสาทที่ได้นำไปขึ้นทะเบียนร่วมกับหุ้นส่วนระหว่างประเทศอีกไม่เกิน 7 ประเทศภายในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2009 การใช้กลไกนี้ต่อการอนุรักษ์ปราสาทพระวิหารย่อมส่งผลให้ชาติอื่น ๆ เข้ามา

มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับมาตรฐานการอนุรักษ์สากลทั้งมาตรการทางกฎหมาย และทางบริหารจัดการตามที่กัมพูชาได้กำหนดไว้ในแผนจัดการ การอนุรักษ์นี้ น่าจะ รวมทั้งเขตกันชนบริเวณรอบ ๆ ปราสาทด้วย เพราะมาตรฐานการอนุรักษ์สากลนั้น ต้องการที่จะอนุรักษ์องค์ประกอบทุกส่วนของขึ้นมรดกโลก ตลอดจนอนุรักษ์พื้นที่ รอบด้านเพื่อให้มรดกโลกนั้นมีความโดดเด่น สวยงาม มีสภาวะแวดล้อมสมกับความเป็น มรดกโลก ซึ่งก็หมายความว่าติดกล่าวเปิดโอกาสให้มีการพิจารณา นโยบายในส่วนที่ เกี่ยวกับพื้นที่อนุรักษ์และอาจรวมถึงพื้นที่พัฒนาซึ่งอยู่ในพื้นที่รอบด้านด้วย

หากไทยอยู่ในฐานะหนึ่งในคณะกรรมการประสานงานระหว่างประเทศ (ICC) จะทำให้ไทยสามารถปกป้องคุ้มครองมิให้ผลประโยชน์ทางด้านดินแดนและอธิปไตย ได้รับความกระทบกระเทือน เนื่องจากมีสิทธิที่จะรับรู้และแสดงความคิดเห็นต่อการปกป้อง ผลประโยชน์ของประเทศ ในกรณีเห็นว่า ข้อกำหนดหรือรายละเอียดในส่วนใดไม่ เหมาะสมหรืออาจมีส่วนที่กระทบต่อประเทศไทย

แต่มีปัญหาคณะกรรมการประสานงานระหว่างประเทศมีอำนาจ หน้าที่แค่ไหนเพียงไร หากไทยมีข้อโต้แย้งหรือไม่เห็นชอบด้วย แล้วความเห็นของไทย จะมีน้ำหนักหรือสามารถต่อรองได้หรือไม่ เนื่องจากไทยเคยประสบปัญหามาแล้วเมื่อ ครั้งประชุมผู้เชี่ยวชาญนานาชาติ ณ เมืองเสียมเรียบ ประเทศกัมพูชา สืบเนื่องจากผลมา จากการประชุมคณะกรรมการมรดกโลก สมัยที่ 31 ณ ประเทศนิวซีแลนด์ ที่มีมติให้ กัมพูชาจัดเตรียมแผนบริหารจัดการ โบราณสถานและอาณาบริเวณโดยรอบเพิ่มเติม และ เนื่องจากเป็นพื้นที่ต่อเนื่องกับประเทศไทย จึงได้เน้นย้ำถึงการแก้ปัญหาเขตแดนร่วมกัน และการให้ความร่วมมือด้านต่าง ๆ จากฝ่ายไทย เพื่อสนับสนุนให้ปราสาทพระวิหาร ขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก องค์การยูเนสโกได้ให้ความช่วยเหลือกัมพูชา ด้วยการแนะนำ คณะผู้เชี่ยวชาญนานาชาติมาช่วยในการจัดทำแผนบริหารจัดการ ประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญ จาก ฝรั่งเศส เบลเยียม อินเดีย สหรัฐอเมริกา จีน และญี่ปุ่น และได้เชิญประเทศไทยให้ เข้าร่วมด้วย

ในการประชุมครั้งนี้กัมพูชายังคงใช้แผนที่ฉบับเดิมที่ขอบเขตพื้นที่ ล้ำเข้ามาในพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อน ทางคณะผู้เชี่ยวชาญนานาชาติให้ความสนใจเฉพาะ ข้อมูลจากทางกัมพูชาแต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งบางส่วนมีความบกพร่องทางวิชาการและ

ไม่ตระหนักว่าจะมีปัญหาในการจัดการพื้นที่หากไม่มีการตกลงกันระหว่างไทยกับ  
กัมพูชาในเรื่องพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อน แม้ผู้เชี่ยวชาญไทยจะได้โต้แย้งเชิงวิชาการและ  
แสดงข้อห่วงกังวลของฝ่ายไทยแต่ที่ประชุมก็ยังคงละเลยข้อทักท้วงของไทย ในที่สุด  
ฝ่ายไทยจึงต้องประกาศขอถอนตัว

ดังนั้น ในที่สุดถ้ามีการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานระหว่างประเทศ  
(International Coordinating Committee--ICC) ขึ้น ประเทศที่คาดว่า จะได้รับเชิญให้  
เข้าร่วมน่าจะเป็นคณะผู้เชี่ยวชาญชุดเดิม หรืออย่างน้อยก็น่าจะมีสหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศส  
รวมอยู่ด้วย ซึ่งกรณีสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศมหาอำนาจที่มีบทบาทในเวทีโลกและอำนาจ  
ต่อรองสูง ส่วนฝรั่งเศสก็เคยเป็นประเทศอาณานิคมของกัมพูชา ปัญหาพิพาทกรณีปราสาท  
พระวิหารนี้ก็มีส่วนมาจากการจัดทำแผนที่ของฝรั่งเศส จึงอาจกล่าวได้ว่า ถ้าประเทศ  
เหล่านี้ไม่ให้น้ำหนักกับความเห็นของไทยก็แทบจะไม่มีอำนาจคัดค้านหรือต่อรองใด ๆ

อีกทั้งคณะกรรมการมรดกโลกได้ขอให้จัดตั้งคณะกรรมการประสานงาน  
ระหว่างประเทศเพื่อคุ้มครองและพัฒนาสถานที่ดังกล่าวภายในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2009  
แต่เมื่อเวลาล่วงเลยจนถึงขณะนี้ยังไม่สามารถปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการมรดกโลก  
ดังกล่าวได้ และในการบริหารจัดการพื้นที่ปราสาทพระวิหารตามมาตรฐานอนุรักษสากลนี้  
หากยังไม่มีการทำความตกลงกับประเทศไทยเกี่ยวกับขอบเขตของการจัดการก็อาจทำได้  
ไม่ดีพอด้วยข้อจำกัดทางพื้นที่

เปรียบเทียบกับ กรณีแหล่งอนุรักษธรรมชาติ Iguazu

Iguazu เป็นมรดกโลกทางธรรมชาติร่วมกันของอาร์เจนตินา และบราซิล  
มีปัญหาด้านการอนุรักษ และอยู่ในบัญชีมรดกโลกที่อยู่ในภาวะอันตรายด้วย แต่คณะกรรมการ  
มรดกโลกกลับไม่ได้นำรูปแบบการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานระหว่างประเทศ  
(International Coordinating Committee--ICC) มาใช้กับกรณีดังกล่าว ทำให้เห็นว่า  
การกำหนดเงื่อนไขในการอนุรักษไม่ได้มีกฎเกณฑ์ที่แน่นอน แต่ขึ้นอยู่กับการใช้ดุลพินิจ  
ของคณะกรรมการมรดกโลกเป็นสำคัญ

ในการประชุมเพื่อพิจารณาเขตเมืองเก่าและกำแพงเมืองของนครเยรูซาเล็ม  
เป็นมรดกโลก อิสราเอลได้ร้องขอให้ผู้แทนของอิสราเอลเข้าร่วมประชุมการพิจารณา  
คำขอที่ยื่นเรื่องโดยรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรฮัชไมต์จอร์แดนด้วย ทั้งนี้ผู้แทนของ

สหรัฐอเมริกาได้อ้างถึงเงื่อนไขของข้อ 11 (3) แห่งอนุสัญญาฯ และเรียกร้องให้อิสราเอลในฐานะรัฐผู้รับผิดชอบเรื่องการบริหารและมีการควบคุมเขตเมืองเก่าของนครเยรูซาเล็มโดยพฤตินัยควรได้รับสิทธิในการแสดงความคิดเห็นตามความเหมาะสม แต่ประธานในที่ประชุมได้อ้างถึงระเบียบขั้นตอนการปฏิบัติของคณะกรรมการมรดกโลก (World Heritage Committee Rules of Procedure) และสรุปว่า อิสราเอลไม่สามารถเข้าร่วมการประชุม เนื่องจากไม่ได้เป็นรัฐภาคีอนุสัญญาฯ

ในกรณีดังกล่าวนี้พบว่าได้ยึดหลักข้อบังคับของการประชุมอย่างเคร่งครัด ทั้ง ๆ ที่หากคณะกรรมการมรดกโลกยึดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ อย่างแท้จริงย่อมต้องไม่อนุญาติให้มีการดำเนินการขึ้นทะเบียนมรดกโลกตามข้อเสนอของประเทศจอร์แดนมาแต่แรก ทำให้เห็นว่า การดำเนินงานของคณะกรรมการมรดกโลกไม่มีบรรทัดฐานที่แน่นอน

## 2.2 การแทรกแซงของการเมืองระหว่างประเทศ

แม้ว่าตามอนุสัญญาฯ และแนวทางปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ มีหลักการพิจารณา มรดกโลกอยู่หลายหลักเกณฑ์ด้วยกันก็ตาม แต่ท้ายที่สุดแล้วอยู่ที่การตัดสินใจของ คณะกรรมการมรดกโลกจากสมาชิก 21 ประเทศ ซึ่งในการพิจารณานอกเหนือจากการ ยึดถือหลักการต่าง ๆ ที่กำหนดแล้ว รัฐภาคีอนุสัญญาฯ อาจมีการพยายามเจรจาหาเสียง สนับสนุนจากประเทศสมาชิกหลักในคณะกรรมการมรดกโลก ทำให้ประเทศที่พัฒนา แล้วอาจให้ความช่วยเหลือในฐานะมิตรประเทศที่ดีต่อกันเพื่อการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ ของประเทศที่กำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนา เนื่องจากผลประโยชน์ได้จากการเป็นมรดก-โลกย่อมส่งผลดีต่อการท่องเที่ยวอันประเมินราคาเป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจของประเทศได้ อย่างมากมาย การพิจารณาของคณะกรรมการมรดกโลกจึงอาจเกิดจากความสัมพันธ์อันดี ในระหว่างชาติต่อกันมากกว่าการเน้นคุณค่าของทรัพย์สินหรือข้อมูลทางด้านวิชาการ เป็นสำคัญ

อีกทั้งหากรัฐภาคีใดมีตัวแทนอยู่ในคณะกรรมการมรดกโลก และมีวาระการ พิจารณาเพื่อคัดเลือกทรัพย์สินตามคำขอของรัฐนั้น ย่อมมีโอกาสนในการ โน้มน้าวสมาชิก อื่น ๆ ให้สนับสนุนทรัพย์สินนั้น ๆ เป็นมรดกโลกได้สำเร็จ เพราะฉะนั้นการพิจารณา ของคณะกรรมการมรดกโลกในบางกรณีจึงน่าจะมาจากเหตุผลทางการเมืองมากกว่า

การมุ่งรักษาประโยชน์ของมรดกโลกในแง่ของการอนุรักษ์และการพัฒนาอย่างยั่งยืน  
(Sustainable Use)

### 3. ปัญหาเกี่ยวกับคำแถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชา

ก่อนหน้าสมัยการประชุมคณะกรรมการมรดกโลก สมัยที่ 32 ได้มีการประชุมระหว่างผู้แทนไทยกับกัมพูชา ที่สำนักงานใหญ่องค์การยูเนสโก กรุงปารีส เมื่อวันที่ 22-23 พฤษภาคม ค.ศ. 2008 โดยมีผู้แทนระดับสูงของยูเนสโกเข้าร่วมด้วย ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงทำคำแถลงการณ์ร่วม (Joint Communiqué) มีสาระสำคัญคือ

3.1 ไทยสนับสนุนให้ปราสาทพระวิหารได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก ในการประชุมคณะกรรมการมรดกโลก สมัยที่ 32 ขอบเขตของปราสาทพระวิหารที่ขึ้นทะเบียนปรากฏตาม N. 1 ในแผนผังที่จัดทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของกัมพูชา ซึ่งแสดงขอบเขตเฉพาะตัวปราสาทเท่านั้น

3.2 ในขั้นนี้ไม่มีเขตอนุรักษ์ในพื้นที่ทางทิศเหนือ และทิศตะวันตกของตัวปราสาท

3.3 ให้ใช้แผนผังที่ระบุในย่อหน้าที่ 1 แทนแผนที่ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและรวมทั้ง

(Schéma Directeur Pour Le Zonage de Preah Vihear)

3.4 ไทยกับกัมพูชาจะร่วมกันจัดทำแผนบริหารจัดการพื้นที่ด้านทิศเหนือและทิศตะวันตก โดยให้บรรจุแผนบริหารจัดการดังกล่าวไว้ในแผนบริหารจัดการฉบับสุดท้ายสำหรับตัวปราสาทและพื้นที่รอบ ๆ ตัวปราสาท

3.5 การขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกจะไม่มีผลกระทบต่อสิทธิของคณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย-กัมพูชา (Joint Boundary Committee--JBC) ของทั้งสองประเทศ

จากคำแถลงการณ์ดังกล่าวมีปัญหาที่น่าศึกษาว่าเป็นสนธิสัญญาหรือไม่ ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 (Vienna Convention on the Law of Treaties) สนธิสัญญา หมายถึง ความตกลงระหว่างประเทศที่ได้ทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างรัฐต่าง ๆ และอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศไม่ว่าจะได้ทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือสองฉบับหรือหลายฉบับผนวกเข้าด้วยกันและไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร

ถึงแม้ว่าตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 (Vienna Convention on the Law of Treaties) จะจำกัดเพียงสนธิสัญญาที่ทำเป็นลายลักษณ์อักษร และสนธิสัญญาที่ทำระหว่างรัฐกับรัฐเท่านั้น แต่สนธิสัญญามีได้มีแต่เพียงตามอนุสัญญาฯ ปี ค.ศ. 1969 เท่านั้น เพราะแม้แต่ในอนุสัญญาฯ เองก็ระบุไว้ชัดเจนว่า การที่อนุสัญญาฉบับนี้มีได้ใช้บังคับต่อความตกลงที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร และความตกลงระหว่างรัฐกับบุคคลระหว่างประเทศอื่น ๆ หรือระหว่างบุคคลระหว่างประเทศอื่น ๆ ด้วยกันเอง มิได้มีผลกระทบกระเทือนต่อผลผูกพันทางกฎหมายของความตกลงนั้น และอนุสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ. 1986<sup>1</sup> (Vienna Convention on the Law of Treaties Between State and International Organizations or Between International Organizations) ก็มีหลักการทำสนธิสัญญาระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศด้วยกันเอง ซึ่งสรุปโดยรวมแล้ว<sup>2</sup> สนธิสัญญา หมายถึง ความตกลงระหว่างประเทศที่กระทำโดยบุคคลระหว่างประเทศ (Subjects of International Law) ก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างรัฐภาคี ไม่ว่าจะเรียกชื่อว่าอะไรและจะทำเป็นกรรมสาร (Instruments) ก็นับก็ตาม ซึ่งบุคคลระหว่างประเทศ ได้แก่ รัฐ (State) องค์การระหว่างประเทศ (International Organization) หมายถึง องค์การระหว่างประเทศระดับระหว่างรัฐบาล (Inter-governmental International Organization) ที่ก่อตั้งโดยสนธิสัญญาเท่านั้น

แต่ในทางปฏิบัติของนานาชาติคำว่า องค์การระหว่างประเทศ มีความหมายรวมถึง องค์การระหว่างประเทศระดับเอกชน หรือซึ่งมิใช่ในระดับระหว่างรัฐบาล (Non-governmental International Organization--NGO) ที่ได้รับการรับรอง (Recognition) และชาติ (Nation) ด้วยซึ่งมีแต่ชนชาติปาเลสไตน์เท่านั้น รวมทั้งในปัจจุบันทางปฏิบัติของนานาชาติได้ครอบคลุมถึงมนุษยชาติ (Humanity) อีกด้วย

อนุสัญญากรุงเวียนนาเป็นหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ จึงทำให้มีผลใช้บังคับแก่ประเทศไทยด้วย แม้ว่าไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาฯ ก็ตาม เมื่อคำแถลงการณ์ร่วมกระทำโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศของไทยในขณะนั้น คือ นายนพดล ปัทมะ กับรัฐมนตรีต่างประเทศของกัมพูชา ซึ่งเป็นบุคคลที่กฎหมายระหว่างประเทศถือ

<sup>1</sup>Vienna Convention on the Law of Treaties 1986.

<sup>2</sup>วิสูตร ตูยานนท์, เรื่องเดิม, หน้า 42-43.

ว่าโดยตำแหน่งหน้าที่แล้ว ย่อมถือได้ว่า เป็นผู้แทนรัฐในอันที่จะทำสนธิสัญญาผูกพันรัฐได้ โดยไม่ต้องแสดงหนังสือมอบอำนาจเต็ม (Full Powers) จึงถือว่าคำแถลงการณ์ร่วมเป็นความตกลงระหว่างไทยกับกัมพูชา อันเป็นการกระทำระหว่างรัฐด้วยกันในทางระหว่างประเทศและได้ทำขึ้นเป็นหนังสือ ถึงแม้ในส่วนที่ระบุว่า ไทยสนับสนุนให้ปราสาทพระวิหารได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก การกำหนดขอบเขตของปราสาทพระวิหารที่ขึ้นทะเบียนเหลือเพียงตัวปราสาท และยังไม่มีการระบุถึงพื้นที่ทางทิศเหนือ และทิศตะวันตกของตัวปราสาท มีลักษณะเป็นเพียงการแสดงเจตนารมณ์ฝ่ายเดียวในการสนับสนุนกัมพูชาเท่านั้น ไม่ได้เป็นการก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ต่อกันก็ตาม

แต่การที่กำหนดให้ไทยและกัมพูชาร่วมกันจัดทำแผนบริหารจัดการพื้นที่ด้านทิศเหนือและทิศตะวันตก ทั้งนี้ให้บรรจุแผนบริหารจัดการดังกล่าวไว้ในแผนบริหารจัดการฉบับสุดท้ายสำหรับตัวปราสาทและพื้นที่รอบ ๆ ตัวปราสาท และจะไม่มีผลกระทบต่อสิทธิของไทยและกัมพูชาในการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนของคณะกรรมการเขตแดนร่วม (JBC) ของทั้งสองประเทศ และเมื่อมีการลงนาม (Consent by Signature) โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ ย่อมแสดงถึงการให้ความยินยอมที่จะผูกพัน (Consent to be Bound) ตามข้อผูกพันที่กำหนดในความตกลงแล้ว ซึ่งเห็นได้ว่าทั้งสองฝ่ายมุ่งให้เกิดผลทางกฎหมายต่อกันเกี่ยวกับแผนบริหารจัดการ อีกทั้งมีลักษณะเป็นการสงวนสิทธิในการปักปันเขตแดน และคำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวไม่ได้มีข้อตกลงให้ใช้กฎหมายของไทยหรือกัมพูชา จึงถือว่าอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ

เมื่อคำแถลงการณ์ร่วมมีองค์ประกอบครบถ้วนตามความหมายของสนธิสัญญาแล้ว แม้มีชื่อเรียกว่า คำแถลงการณ์ก็ไม่ได้ทำให้ไม่มีผลเป็นสนธิสัญญาแต่อย่างใด เพราะอาจมีชื่อเรียกได้หลายอย่าง เช่น อนุสัญญา (Convention) สนธิสัญญา (Treaty) ความตกลง (Agreement) กติการะหว่างประเทศ (International Covenant) กฎบัตร (Charter) พิธีสาร (Protocol) บันทึกแลกเปลี่ยน (Exchange of Notes) ธรรมนูญ (Statute) กรรมาสาร (Act) ตามหลักทั่วไปเมื่อมีสนธิสัญญาระหว่างประเทศขึ้นแล้ว รัฐภาคีจะยกเลิกฝ่ายเดียวไม่ได้ ถ้าไม่มีข้อบทสุดท้าย (Final Clauses) หรือข้อบทบริหาร (Administrative Clauses) ระบุไว้ชัดเจนเช่นนั้น

ดังนั้น การที่มีผู้เรียกร้องให้ไทยยกเลิกคำแถลงการณ์ร่วม ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศไม่สามารถทำได้ และรัฐไม่อาจอ้างข้อเท็จจริงว่า การให้ความยินยอม

ของตนเพื่อผูกพันตามสนธิสัญญากระทำโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายภายในเกี่ยวกับเรื่องความสามารถในการทำสนธิสัญญา มาเป็นเหตุทำให้ความยินยอมนั้นไม่สมบูรณ์ เว้นแต่การฝ่าฝืนนั้นเป็นการขัดแย้งซึ่งเกี่ยวข้องกับกฎหมายที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง<sup>1</sup>

การที่ศาลปกครองได้มีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราว ในวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2551 ห้ามมิให้ดำเนินการใด ๆ ที่เป็นการอ้างหรือใช้ประโยชน์จากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ. 2551 ที่เห็นชอบแถลงการณ์ร่วมจนกว่าคดีจะถึงที่สุดหรือศาลมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น และในวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2552 ศาลปกครองกลางได้มีคำตัดสินให้เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ. 2551 ที่เห็นชอบแถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชา และให้คงคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวที่มีเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2551 ให้มีผลต่อไปจนกว่าคดีจะถึงที่สุด คำพิพากษาของศาลดังกล่าวผูกพันเฉพาะหน่วยงานของไทย จึงไม่สามารถอ้างความขัดข้องทางกฎหมายภายในเพื่อไม่ให้ผูกพันตามแถลงการณ์ร่วมได้ เว้นแต่ข้อขัดข้องนั้นเป็นที่เห็นประจักษ์ ซึ่งกรณีนี้แม้แต่ผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายส่วนราชการ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดของไทยยังมีความเห็นที่ขัดแย้งกันจนต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญชี้ขาด ดังนั้น จึงไม่เข้าข้อยกเว้นที่จะอ้างกฎหมายภายในเพื่อไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศได้

อย่างไรก็ตาม ในการประชุมคณะกรรมการมรดกโลก สมัยที่ 32 ที่ประชุมได้รับรองว่าต้องไม่นำคำแถลงการณ์ร่วมมาใช้พิจารณาตามที่รัฐบาลไทยระบุผลของ คำแถลงการณ์ร่วม ภายหลังจากคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวของศาลปกครอง การที่คณะกรรมการมรดกโลกไม่ได้นำคำแถลงการณ์ร่วมมาประกอบการพิจารณาด้วย แต่ท้ายที่สุดก็ได้มีการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นผลสำเร็จ ย่อมแสดงว่า การที่กัมพูชาสามารถขึ้นทะเบียนมรดกโลกได้สำเร็จนั้นไม่ได้เป็น เพราะอาศัยสิทธิประโยชน์ตามคำแถลงการณ์ร่วมแต่เป็นผลมาจากการอาศัยสิทธิตามคำพิพากษาศาลยุติธรรมระหว่างประเทศตามที่ไคว้เกราะห์ไว้ในหน้า 100-103

ผู้ศึกษาเห็นว่า การไม่ได้นำคำแถลงการณ์ร่วมมาประกอบการพิจารณาเป็นผลเสียต่อไทยมากกว่าผลดี เพราะตามคำแถลงการณ์ร่วมได้ระบุไว้ชัดเจนว่า เป็นการ

<sup>1</sup>Vienna Convention on the Law of Treaties 1969, Article 46.



จดทะเบียนเฉพาะส่วนที่เป็นตัวปราสาทเท่านั้นไม่ครอบคลุมถึงพื้นที่รอบปราสาทและให้ไทยและกัมพูชาจัดทำแผนบริหารจัดการด้านทิสเหนือและทิศตะวันตกร่วมกัน จึงยอมเป็นผลดีกว่าการที่คณะกรรมการมรดกโลกมีมติให้จัดตั้งคณะกรรมการประสานงานระหว่างชาติเพื่อตรวจสอบนโยบายทั่วไปเกี่ยวกับรักษาคคุณค่าโดดเด่นสากลของทรัพย์สินโดยสอดคล้องกับมาตรฐานการอนุรักษ์สากล เนื่องจากปัญหาพื้นที่โดยรอบเกิดจากการที่ยังไม่มีข้อยุติเกี่ยวกับเขตแดนระหว่างสองประเทศ

สำหรับปัญหาว่า คำแถลงการณ์ร่วมได้ถูกยกเลิกจนสิ้นผลแล้วหรือไม่ จากกรณีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ ส่งหนังสือแจ้งองค์การยูเนสโกประเทศสมาชิกคณะกรรมการมรดกโลก ทั้ง 21 ประเทศ รวมทั้งกัมพูชาเพื่อให้ทราบคำสั่งศาลปกครองกลาง และระงับผลของคำแถลงการณ์ร่วม การแถลงฝ่ายเดียวนี้โดยหลักการแล้วหากกัมพูชาไม่ตอบรับเท่ากับเป็นการยกเลิกฝ่ายเดียวไม่มีผลผูกพันคู่สัญญา แต่ในภายหลังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศของกัมพูชาได้กล่าวกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศของไทยในขณะนั้น คือ นายเดช บุญนาค ว่าคำแถลงการณ์ร่วมไม่เป็นสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศ จึงอาจถือว่าทั้งสองฝ่ายได้ตกลงยกเลิกคำแถลงการณ์ร่วมแล้ว ซึ่งในอนาคตอาจส่งผลกระทบต่อไทยที่ไม่อาจอ้างคำแถลงการณ์ร่วมต่อกัมพูชาได้

ส่วนปัญหาว่า การคำแถลงการณ์ร่วมขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 190 หรือไม่นั้น เมื่อคำแถลงการณ์ร่วมระบุชัดแจ้งว่าเฉพาะตัวปราสาทพระวิหารเท่านั้นที่ไทยยินยอมให้จดทะเบียนเป็นมรดกโลกได้ เพราะตัวปราสาทอยู่ดินแดนของกัมพูชาอยู่แล้วคำพิพากษาศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ โดยระบุจุดพิกัด (Co-ordinate) ที่แจ้งชัด แสดงให้เห็นว่า มิได้เปลี่ยนแปลงอาณาเขตของรัฐแต่อย่างใด จึงไม่เข้าข่ายมาตรา 190 วรรค 2 ที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนตามมาตรา 190 วรรค 3 การทำคำแถลงการณ์จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับคำแถลงการณ์ร่วม นอกจากผู้แทนของไทยและกัมพูชาที่เข้าร่วมประชุมแล้ว ยังมี Mrs. Francoise Rivière ชาวฝรั่งเศสที่ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการใหญ่ฝ่ายวัฒนธรรมขององค์การยูเนสโก (Assistant Director-general for Culture of UNESCO) ได้เข้าร่วมการประชุมและลงนามในคำแถลงการณ์

ร่วมอีกด้วย แม้ว่าอนุสัญญาฯ ได้รับรองโดยสมัชชาประชุมขององค์การยูเนสโกก็ตาม แต่การดำเนินการต่าง ๆ ภายใต้อนุสัญญาฯ เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมรดกโลก ทั้งนี้ องค์การยูเนสโกจะมีส่วนร่วมทางเทคนิค ทางการเงิน และจัดเจ้าหน้าที่ขององค์การยูเนสโกทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการมรดกโลกเท่านั้น ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ขององค์การยูเนสโกเข้ามาช่วยเหลือกัมพูชาให้ได้รับการขึ้นทะเบียนเสียเอง เป็นการวางตัวไม่ค่อยเหมาะสมเท่าที่ควร เพราะแสดงท่าทีอย่างชัดเจนในการสนับสนุนให้ขึ้นทะเบียน โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ทำไปในฐานะที่เป็นผู้แทนขององค์การยูเนสโก อีกทั้งเหตุผลส่วนหนึ่งอาจเป็น เพราะฝรั่งเศสเคยเป็นประเทศอาณานิคมของกัมพูชา เพราะฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ท่าทีดังกล่าวเป็นการตัดสินใจทางการเมืองก็เป็นได้

#### 4. การมีผลผูกพันของมติคณะกรรมการมรดกโลก

ในบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาฯ และแนวทางปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ ไม่ได้กำหนดไว้ว่า เมื่อที่ประชุมคณะกรรมการมรดกโลกมีมติเกี่ยวกับการพิจารณามรดกโลกแล้ว จะมีผลเป็นอย่างไร แต่โดยทั่วไปมติคณะกรรมการมรดกโลกทั้งการประกาศรับรองให้สถานที่ใด ๆ เป็นมรดกโลกหรือไม่ประกาศให้เป็นมรดกโลก ย่อมมีผลผูกพันต่อรัฐภาคีที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินที่นำมาขอจดทะเบียนทันที เนื่องจากตามหลักเกณฑ์ภายใต้อนุสัญญาฯ และแนวทางปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ ไม่มีบทบัญญัติใด ๆ ที่เปิดช่องให้รัฐภาคีที่มีส่วนได้เสียที่ไม่เห็นด้วยกับข้อมติต่าง ๆ สามารถยื่นเรื่องขอให้ทบทวนการตัดสินใจของคณะกรรมการมรดกโลกใหม่ได้ ดังนั้น มติคณะกรรมการมรดกโลกจึงเป็นที่สุด

กรณีคณะกรรมการมรดกโลกมีมติรับรองให้เป็นมรดกโลก โดยเป็นการเสนอแหล่งมรดกโลกของรัฐภาคีเดียวหรือระหว่างรัฐภาคีที่ขอขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกโดยความเห็นชอบร่วมกัน ผลของมติคณะกรรมการมรดกโลกย่อมเป็นที่พอใจของรัฐภาคีนั้น ๆ หรือรัฐภาคีที่เสนอแหล่งมรดกโลกร่วมกันอย่างแน่นอน เพราะวัตถุประสงค์ของรัฐภาคีนั้น ๆ ในการดำเนินการต่าง ๆ ก็เพื่อให้ได้รับการรับรองเป็นมรดกโลกนั่นเอง ดังนั้น มติการรับรองมรดกโลกจึงไม่ก่อให้เกิดประเด็นปัญหาใด ๆ ที่สร้างความเคลือบแคลงใจหรือสงสัยในข้อมติเหล่านั้นอันจะนำไปสู่ความขัดแย้งได้

แต่ถ้าเป็นกรณีที่การเสนอแหล่งมรดกโลกนั้นมีความคาบเกี่ยวมากกว่าหนึ่งรัฐ และรัฐหนึ่งได้เสนอแหล่งมรดกโลกแต่เพียงรัฐเดียว โดยที่รัฐที่เกี่ยวข้องอีกรัฐหนึ่งยังโต้แย้งหรือไม่ได้ตกลงยินยอมให้มีการเสนอนั้น ในกรณีดังกล่าวนี้หากคณะกรรมการมรดกโลกได้มีมติให้ขึ้นทะเบียนมรดกโลก ย่อมส่งผลให้รัฐอีกรัฐหนึ่งที่เกี่ยวข้องด้วย แต่ไม่ได้มีส่วนร่วมในการเสนอมรดกโลกนั้นเกิดความเสียหาย โดยเฉพาะหากในบริเวณนั้นยังคงมีการพิพาทกันในเรื่องของเขตแดน จะทำให้เกิดความรู้สึกลบช้ำใจแก่ประชาชนในรัฐนั้น ๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แม้กระทั่งการเสนอแหล่งมรดกโลกที่อยู่ในดินแดนของรัฐเดียวก็นับตาม แต่ส่วนประกอบที่สำคัญของแหล่งมรดกโลกนั้นยังมีความเกี่ยวข้องกับรัฐอื่น ๆ และในที่สุดก็ได้มีการขึ้นทะเบียนมรดกโลกเฉพาะส่วน ไม่รวมถึงองค์ประกอบที่ทำให้แหล่งมรดกโลกมีความสมบูรณ์ด้วยก็ทำให้การขึ้นทะเบียนนั้นไม่สมบูรณ์ หรือในกรณีคณะกรรมการมรดกโลกมีมติไม่รับรองให้เป็นมรดกโลก รัฐภาคีที่ได้ยื่นคำขอเข้ามาก็ต้องกลับไปเตรียมความพร้อมมาใหม่โดยเตรียมการนำเสนอหรือวางแผนการจัดการใหม่ตามที่คณะกรรมการมรดกโลกได้ให้คำแนะนำ และนำเข้าสู่วาระการประชุมในสมัยต่อ ๆ ไปเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเท่านั้น ซึ่งอาจทำให้เสียเวลา เสียงบประมาณในการดำเนินงาน

ดังนั้น มติของคณะกรรมการมรดกโลกในกรณีต่าง ๆ นั้นที่ไม่อยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง ไม่ยึดถือหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ภายใต้อนุสัญญาฯ ตลอดจนไม่ได้เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกอย่างแท้จริง ย่อมเกิดข้อโต้แย้งจากฝ่ายที่เกี่ยวข้อง แต่ก็ไม่มีวิธีการใดที่จะทำให้รัฐภาคีที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากมติคณะกรรมการมรดกโลกสามารถเรียกร้องความยุติธรรมจากการพิจารณาของคณะกรรมการมรดกโลกได้แต่ประการใด ทั้งนี้แม้ว่ารัฐภาคีมีสิทธิถอนตัวจากการเป็นภาคีอนุสัญญา (Denunciation) ได้ก็ตาม แต่แนวทางเช่นนี้น่าจะไม่ใช่ทางออกของปัญหา อีกทั้งยังไม่ได้ช่วยส่งเสริมความสัมพันธ์ฉันมิตรระหว่างชาติให้ดีขึ้นแต่อย่างใด

มติคณะกรรมการโลกเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหาร มีประเด็นปัญหาที่น่าศึกษาเกี่ยวกับถ้อยแถลงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศของไทยในขณะนั้น คือ นายนพพล ปัทมะ ซึ่งเป็นหัวหน้าคณะผู้แทนไทยในการประชุมคณะกรรมการ-

มรดกโลก ได้ให้ที่ประชุมบันทึกเป็นข้อสังเกตและตั้งข้อสงวนไว้ ภายหลังจากที่ คณะกรรมการมรดกโลกได้มีมติขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารแล้ว โดยกล่าวว่าข้อขัดแย้ง เรื่องพรมแดนต่าง ๆ ยังไม่ได้รับการแก้ไขในพื้นที่บริเวณรอบปราสาทแผนบริหาร จัดการของปราสาทจะไม่มีทางสมบูรณ์ได้หากปราศจากความร่วมมือจากไทย รวมทั้ง รักษาสิทธิของไทยว่าการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารจะไม่กระทบต่อสิทธิทั้งปวงของ ไทยเกี่ยวกับบูรณาภาพแห่งดินแดนและอธิปไตย การสำรวจปักปันเขตแดนพื้นที่ใน อนาคต และทำที่ทางกฎหมายของประเทศไทย

ข้อสงวนของรัฐมิได้เมื่อลงนาม ให้สัตยาบัน ยอมรับ รับรอง เห็นชอบหรือเข้า ภาควานวัติสนธิสัญญา โดยรัฐภาคีประสงค์ที่จะยกเว้น หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงผลในทาง กฎหมายของข้อบทบางข้อแห่งสนธิสัญญาในการใช้บังคับข้อบทเหล่านั้นแก่ตน แต่การ ที่รัฐมนตรีฯ ของไทยได้แถลงข้อความดังกล่าวไว้ เป็นการกระทำภายหลังที่ประชุม คณะกรรมการมรดกโลก จึงไม่ใช้การตั้งข้อสงวน แต่เนื่องจากตามอนุสัญญากรุงเวียนนา ว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 มีบุคคล 3 ประเภท ซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้แทนรัฐในอัน ที่จะทำสนธิสัญญาผูกพันรัฐได้ โดยไม่ต้องแสดงหนังสือมอบอำนาจเต็ม (Full Powers) คือ (1) ประมุขของรัฐ หัวหน้ารัฐบาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ ซึ่งย่อมรวมถึง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงต่างประเทศที่ปฏิบัติหน้าที่แทน (2) หัวหน้าคณะผู้แทน- ทางการทูต ในกรณีการรับตัวบทสนธิสัญญาระหว่างรัฐผู้ส่งกับรัฐผู้รับ (3) ผู้แทนของ รัฐในการประชุมระหว่างประเทศขององค์การระหว่างประเทศ หรือองค์กรต่าง ๆ ของ องค์การระหว่างประเทศนั้น ๆ ในการลงมติรับเอาตัวบทของสนธิสัญญาที่เป็นผลจาก การประชุมระหว่างประเทศ หรือขององค์การระหว่างประเทศหรือขององค์กรของ องค์การระหว่างประเทศนั้น<sup>1</sup> ดังนั้นถ้อยแถลงฝ่ายเดียวอย่างเป็นทางการของรัฐมนตรีว่า- การกระทรวงต่างประเทศ จึงเป็นการสงวนสิทธิที่ผูกพันไทยได้ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่า ได้กระทำโดยทุจริต ซึ่งข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่า มีพฤติกรรมที่ถือได้ว่า ทุจริตในเรื่องนี้ แต่อย่างใด โดยหลักการแล้วถ้อยแถลงจึงผูกพันรัฐได้ คำแถลงฝ่ายเดียวเพื่อแสดงเจตนา

<sup>1</sup>Vienna Convention on the Law of Treaties 1969, Article 7.

ของไทยในการรักษาสีทิตตามบูรณาภาพและอำนาจอธิปไตย ก็ไม่ขัดกับวัตถุประสงค์ และความมุ่งหมายของอนุสัญญาฯ แต่อย่างใด เนื่องจากข้อ 11 แห่งอนุสัญญาฯ ได้แสดง ถึงการเคารพอำนาจอธิปไตยของรัฐไว้แล้ว นอกจากนั้นก็ไม่มีรัฐใดคัดค้านและพิสูจน์ ได้ว่า มีพฤติกรรมที่ส่อในทางทุจริตเช่นนั้น เพราะฉะนั้นหากมีการจัดตั้งคณะกรรมการ- ประสานงานระหว่างประเทศ (International Coordinating Committee--ICC) ขึ้นและได้ ดำเนินการใด ๆ ก็ไม่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของไทยที่มีมาแต่เดิมได้

## 5. ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจรัฐเหนือพื้นที่มรดกโลก ที่ตั้งอยู่ในดินแดนคาบเกี่ยวระหว่างรัฐ

รัฐทุกรัฐย่อมมีอำนาจอธิปไตยเหนือบูรณาภาพแห่งดินแดนอย่างสมบูรณ์ ในการ ที่จะใช้อำนาจนั้นทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ตลอดจนใช้อำนาจรัฐเหนือบริเวณ ดังกล่าวตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่รัฐอื่นใดไม่สามารถแทรกแซงได้ ในกรณี รัฐภาคีอนุสัญญาฯ ได้ดำเนินการขอขึ้นทะเบียนมรดกโลกที่ตั้งอยู่ในดินแดนของรัฐนั้น เพียงรัฐเดียวอย่างชัดเจนโดยไม่มีข้อพิพาททางเขตแดนต่อกัน ย่อมไม่เกิดปัญหาความ- ขัดแย้งเกี่ยวกับประเด็นปัญหาเรื่องอำนาจอธิปไตยหรือดินแดนในการขอขึ้นทะเบียน มรดกโลก เนื่องจากรัฐนั้นมีอำนาจอธิปไตยอย่างสมบูรณ์ในรัฐของตน ส่งผลให้รัฐมี เขตอำนาจในการที่จะกำหนดนโยบาย มาตรการ กฎหมาย การจัดเตรียมบุคลากร งบประมาณ ฯลฯ เพื่อเตรียมการขึ้นทะเบียนได้ตามแนวทางที่กำหนดไว้

แต่ในกรณีที่สมบัติทางวัฒนธรรมหรือแหล่งธรรมชาติ เกิดตั้งอยู่ในพื้นที่ที่เชื่อมต่อ กันระหว่างสองประเทศหรือมากกว่านั้นขึ้นไป โดยเฉพาะถ้ายังไม่มีกำหนดเขตแดน ที่แน่นอนแล้ว หากประเทศหนึ่งต้องการนำเสนอสมบัติหรือสถานที่นั้น ๆ ให้เป็นมรดก- โลก ย่อมมีข้อพิพาทเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ด้วยเหตุ ที่ทุกประเทศในโลกต่างก็หวงแหนอำนาจอธิปไตยของตน และไม่ต้องการให้ประเทศใด ล่วงล้ำอำนาจอธิปไตยโดยเด็ดขาด

สำหรับกรณีปราสาทพระวิหารภายหลังได้รับรองเป็นมรดกโลกแล้ว ย่อมอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของกัมพูชาเหมือนกับก่อนหน้านี้เป็นมรดกโลกทุกประการ แต่ก็จำกัดเฉพาะที่อยู่ในขอบเขตของการขึ้นทะเบียนตามมติคณะกรรมการมรดกโลกเท่านั้น

ซึ่งประเทศอื่นใดก็ไม่มีอำนาจเข้าไปบริหารจัดการได้ แต่ปัญหาสำคัญอยู่ที่ในการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารนั้น ยังไม่ได้มีการกำหนดเขตกันชน (Buffer Zone) ไว้ในวันที่พิจารณา ซึ่งตามแนวทางการปฏิบัติว่าด้วยอนุสัญญาฯ จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีมาตรการทั้งทางกฎหมายและการบริหาร เพื่อรองรับการห้ามการก่อสร้างในบริเวณรอบตัวปราสาทและการก่อสร้างอื่น ๆ ที่อาจจะส่งผลต่อการอนุรักษ์ตัวปราสาทได้ แต่คณะกรรมการมรดกโลกกลับได้ให้กัมพูชาจัดทำแผนการจัดการ (Management Plan) เพื่อการอนุรักษ์ โดยส่งเอกสารรายงานความคืบหน้าให้ศูนย์มรดกโลกภายในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2010

การให้กัมพูชาจัดทำแผนการจัดการนี้ ย่อมหมายถึง การจัดทำแผนตามมาตรฐานอนุรักษ์สากล เพราะฉะนั้นจึงต้องมีการกำหนดเขตกันชน (Buffer Zone) โดยมีเนื้อที่เพียงพอต่อการรองรับการอนุรักษ์มรดกโลกดังกล่าวด้วย แผนการจัดการอาจส่งผลให้เกิดการกินพื้นที่เข้ามาในพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อน ซึ่งนับว่าเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตยของรัฐอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ตามหลักการข้อ 11 (3) ของอนุสัญญาฯ ที่กำหนดว่า การรวมทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ในอาณาเขตอธิปไตย หรือเขตอำนาจหนึ่งใดที่มีการอ้างสิทธิมากกว่าหนึ่งรัฐ จะไม่กระทบต่อสิทธิของรัฐภาคีในกรณีพิพาทนั้น บทบัญญัตินี้แสดงถึงการเคารพสิทธิต่าง ๆ ของรัฐภาคีทั้งที่มีอยู่ก่อนการขึ้นทะเบียนมรดกโลกว่าจะไม่เสียไปเพราะเหตุที่เป็นมรดกโลก จึงควรมีความหมายถึงการที่ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตยอย่างสมบูรณ์ในการที่ไม่ถูกแทรกแซงใด ๆ ประเทศไทยจึงมีสิทธิไม่ยินยอมให้มีการกระทำใด ๆ แม้เป็นการกระทำตามมติคณะกรรมการมรดกโลกก็ตามที่จะทำให้ประเทศไทยต้องถูกจำกัดการใช้อำนาจอธิปไตยลงแม้เป็นเพียงชั่วระยะเวลาใดเวลาหนึ่งก็ตาม คือ ภายหลังการปฏิบัติตามแผนการจัดการ จนถึงก่อนมีการปักปันเขตแดนระหว่างไทยและกัมพูชา และหากมีการละเมิดกฎหมายในพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อน ประเทศไทยย่อมมีเขตอำนาจในการดำเนินการตามกฎหมายทั้งทางแพ่งและอาญา เพื่อนำตัวบุคคลผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้

เพราะฉะนั้นการยึดหลักการอำนาจอธิปไตยอย่างเคร่งครัดสมบูรณ์ ที่ไม่อาจถูกแทรกแซงได้ ย่อมถือว่าแผนการจัดการของกัมพูชาที่ล้ำเข้ามาในพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนเป็นการรุกรานและละเมิดต่ออำนาจอธิปไตยของประเทศไทย อาจทำให้อำนาจอธิปไตยที่เคยดำรงอยู่ถูกลิดรอนไป เพราะฉะนั้นแผนการจัดการของปราสาทพระวิหารในทางปฏิบัติก็จะไม่มีทางสมบูรณ์ได้อย่างแน่นอน เนื่องจากรัฐบาลไทยต้องดำเนินการคัดค้านอย่างทันที

อย่างไรก็ตามในอีกด้านหนึ่งอาจมองว่าเจตนารมณ์ของบทบัญญัตินี้แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับการมุ่งอนุรักษ์คุ้มครองมรดกโลกเป็นสำคัญ และให้ความเคารพต่อสิทธิต่าง ๆ ที่รัฐภาคีอยู่จะไม่เสื่อมเสียไปเพราะการเป็นมรดกโลกไม่ว่าในกรณีใด ๆ เพราะฉะนั้นรัฐใดรัฐหนึ่งย่อมไม่สามารถยกเหตุแห่งการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกขึ้นกล่าวอ้างเพื่อแสวงสิทธิหรือประโยชน์ใด ๆ ทางด้านดินแดนหรืออำนาจอธิปไตยแก่รัฐตนได้ ทำให้อาจมีการกล่าวอ้างได้ว่า แม้มีการกระทำใด ๆ ก็ตามที่รุกรานหรือล่วงล้ำอำนาจอธิปไตยของไทยในพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อน แต่ประเทศไทยก็ไม่ได้เสียสิทธิในการปักปันเขตแดนกับกัมพูชาในอนาคต

ในประเด็นดังกล่าวผู้ศึกษาเห็นว่า ถึงแม้ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจอสูงสุดของรัฐที่แสดงถึงอำนาจอเด็ดขาดเหนือเขตแดนและประชากรที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐดังกล่าว แต่รัฐอาจแสดงเจตจำนงในการจำกัดลดทอนอำนาจอรัฐในบางระดับ เพื่อที่จะผูกพันตนตามพันธะ ความผูกพัน ภายใต้ความตกลงหรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ทั้งระดับทวิภาคี พหุภาคี หรือในระดับระหว่างประเทศ เพื่อดำเนินความสัมพันธ์ ทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง หรือความร่วมมืออื่น ๆ ระหว่างประเทศ แต่ไม่ว่าการตกลงทำสนธิสัญญา หรือ ความตกลงใด ๆ ย่อมไม่ก้าวล่วงถึงระดับ จำกัด หรือ ลดทอนแก่นอำนาจอธิปไตย (Core Sovereignty) ของชาติรัฐนั้น ๆ ที่รัฐอื่นใดไม่อาจที่จะแทรกแซงหรือล่วงละเมิดได้ เว้นแต่รัฐดังกล่าวยินยอม เพื่อเหตุผลทางการเมือง ผลของสนธิสัญญา หรือโดยการต้องปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐนั้น ๆ ได้ผูกพันด้วย

ด้วยเหตุนี้หากตีความของบทบัญญัติดังกล่าวในลักษณะที่จำกัดว่าการดำเนินการตามแผนจัดการเพื่อคุ้มครองมรดกโลกเป็นการกระทบกระเทือนต่อการใช้อำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ ย่อมไม่สอดคล้องกับเป้าหมายที่แท้จริงของอนุสัญญาฯ ที่มุ่งคุ้มครองมรดกโลก

เหนือสิ่งอื่นใดทั้งปวง อีกทั้งยังไม่เป็นผลดีต่อประเทศไทยในฐานะที่เป็นรัฐภาคีอนุสัญญาที่มีพันธกรณีภายใต้อนุสัญญาฯ ต้องตระหนักว่าการคุ้มครองป้องกันทรัพย์สินสมบัติ หรือทรัพย์สินอันเป็นองค์ประกอบของมรดกโลก เป็นภาระหน้าที่ของประชาคมระหว่างประเทศที่จะประสานความร่วมมือในการดำเนินการต่าง ๆ ตลอดจนละเว้นการดำเนินการใด ๆ ทั้งโดยทางตรงและโดยทางอ้อมอันอาจเป็นการทำลายมรดกทางวัฒนธรรม และมรดกทางธรรมชาติอันมีที่ตั้งอยู่ในขอบเขตอำนาจอธิปไตยของรัฐภาคีอื่น

อย่างไรก็ตาม ไทยอาจยินยอมให้มีการบริหารตามแผนจัดการทรัพย์สินที่กำพูนฯ นำเสนอต่อคณะกรรมการมรดกโลกได้ โดยถือว่า เป็นการประสานความร่วมมือในการจัดการทรัพย์สินเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การอนุรักษ์มรดกโลกสำเร็จลุล่วงไป โดยต้องไม่กระทบกระเทือนถึงอำนาจอธิปไตยที่มีอยู่ในบริเวณดังกล่าวแต่อย่างใด

หลักการเคารพอำนาจอธิปไตยของรัฐ นอกจากได้รับรองไว้ในอนุสัญญาฯ แล้ว ยังปรากฏในกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งมีคุณค่าทางกฎหมายเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ เช่น หลักการไม่ใช้กำลัง (Non-use of Force) กำหนดพันธกรณีให้ประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติต้องเคารพในเอกราชและอธิปไตยของประเทศสมาชิกโดยระบุว่าการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รัฐสมาชิกต้องละเว้นการคุกคามหรือการใช้กำลังต่อบูรณภาพแห่งอาณาเขต หรือเอกราชทางการเมืองของรัฐอื่นหรือการกระทำในลักษณะการอื่นใดที่ไม่สอดคล้องกับความมุ่งหมายของสหประชาชาติ และหลักการนี้ยังปรากฏในปฏิญญากรุงเทพ (Bangkok Declaration) ซึ่งเป็นเอกสารก่อตั้งอาเซียนในปี ค.ศ. 1967 อีกด้วย หลักการไม่แทรกสอด (Non Interference) เป็นหลักประกันในกรณีที่เกี่ยวข้องกับกิจการภายในของแต่ละรัฐ ไม่ว่ารัฐอื่นใดหรือองค์การระหว่างประเทศไม่มีอำนาจหน้าที่เข้ามาแทรกสอด

ดังนั้น รัฐต่าง ๆ จำต้องปฏิบัติตามหลักความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คือ การไม่รุกราน ไม่ล่วงละเมิดต่อรัฐ การเคารพในบูรณภาพแห่งอาณาเขต เพราะฉะนั้นหากมีการรุกล้ำเข้ามาในรูปแบบอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวกับการอนุรักษ์จัดการ เช่น การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ การก่อสร้างชุมชน การตั้งร้านค้าขายของ ย่อมถือว่าเป็นการล่วงล้ำอำนาจอธิปไตย เพราะฉะนั้นประเทศไทยย่อมมีสิทธิขัดขวางการกระทำดังกล่าวนี้ได้เช่นกัน นอกจากนี้ประเทศไทยย่อมมีเขตอำนาจรัฐในการบังคับให้บุคคลต้องปฏิบัติตามกฎหมาย เพราะ

ฉะนั้นเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นในพื้นที่ของไทยซึ่งอยู่ในแผนการจัดการดังกล่าว แล้วประเทศไทยย่อมมีอำนาจเด็ดขาดในการนำตัวบุคคลซึ่งกระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมของไทยได้

ในกรณีมีการใช้กำลังทหารอันเป็นการล่วงละเมิดต่อประเทศไทย ถือว่าเป็นการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศและพันธกรณีระหว่างประเทศ เป็นการกระทำที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐ และก่อให้เกิดความเสียหายย่อมอยู่ในความรับผิดชอบของกัมพูชา ตามหลักความรับผิดชอบของรัฐ (State Responsibility) และอาจทำให้ไทยเกิดสิทธิการป้องกันตนเองของรัฐ (Self Defense) ได้ หากเข้าเงื่อนไขของการใช้สิทธินั้น