

ห้องสมุดงานวิจัย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ



248362



ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับหลักในการพิจารณาเขตโลก
ที่ตั้งอยู่ในดินแดนคาบเกี่ยวระหว่างรัฐ

สุภาภา เรืองแสงทองกุล

วิทยานิพนธ์เสนอต่อมหาวิทยาลัยรามคำแหง
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญา

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ปีการศึกษา 2553



ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับหลักในการพิจารณารศคโลก
ที่ตั้งอยู่ในดินแดนคาบเกี่ยวระหว่างรัฐ



สุชาดา เรืองแสงทองกุล

วิทยานิพนธ์เสนอต่อมหาวิทยาลัยรามคำแหง
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรปริญญา
นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา 2553
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยรามคำแหง

LEGAL PROBLEMS OF PRINCIPLES APPLIED TO WORLD
HERITAGE SITES IN AREAS OF OVERLAPPING STATES

SUCHADA RUEANGSAENGTHONGKUL

A THESIS PRESENTED TO RAMKHAMHAENG UNIVERSITY
IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS
FOR THE DEGREE OF MASTER OF LAWS

2010

COPYRIGHTED BY RAMKHAMHAENG UNIVERSITY

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับหลักในการพิจารณามรดกโลก
ที่ตั้งอยู่ในดินแดนคาบเกี่ยวระหว่างรัฐ

ชื่อผู้เขียน นางสาวสุชาดา เรืองแสงทองกุล
สาขาวิชา นิติศาสตร์

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

รองศาสตราจารย์ ดร. มัลลิกา พินิจจันทร์

ประธานกรรมการ

อาจารย์ ดร. พรชัย คำนวิวัฒน์

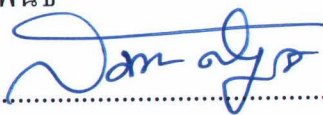
มหาวิทยาลัยรามคำแหงอนุมัติให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต



คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

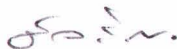
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิมล พุทธิพิธ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. สมชัย ศิริสมบุญเวช)



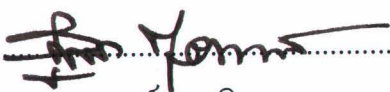
กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. มัลลิกา พินิจจันทร์)



กรรมการ

(อาจารย์ ดร. พรชัย คำนวิวัฒน์)



กรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร. วิสูตร ตูยานนท์)



กรรมการ

(อาจารย์ ดร. วิลาวรรณ มังกละชนะกุล)

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับหลักในการพิจารณามรดกโลกที่ตั้งอยู่ในดินแดนคาบเกี่ยวระหว่างรัฐ

ชื่อผู้เขียน นางสาวสุชาดา เรืองแสงทองกุล

ชื่อปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ปีการศึกษา 2553

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

1. รองศาสตราจารย์ ดร. มัลลิกา พินิจจันทร์ ประธานกรรมการ
2. อาจารย์ ดร. พรชัย ดำนวิวัฒน์

มรดกโลกเป็นการรับรองคุณค่าสากลของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมและสถานที่ทางธรรมชาติ นอกเหนือจากการมุ่งเน้นการอนุรักษ์คุ้มครองระดับชาติและนานาชาติแล้ว ยังมีประเด็นในมิติทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอีกด้วย เนื่องจากเกือบทุกรัฐในโลกล้วนแต่มีพรมแดนที่ติดต่อกันเพียงแต่มีการแบ่งเขตแดนกันตามแต่สภาพของภูมิศาสตร์ ทำให้แหล่งวัฒนธรรมและแหล่งธรรมชาติมีที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ของรัฐมากกว่าหนึ่งรัฐได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งอยู่คาบเกี่ยวระหว่างดินแดนของรัฐ การพิจารณาบรรจุทรัพย์สินสมบัติ หรือทรัพย์สินที่เป็นมรดกทางวัฒนธรรมและมรดกทางธรรมชาติให้อยู่ในบัญชีรายชื่อมรดกโลกจะต้องได้รับความยินยอมจากรัฐภาคีที่เกี่ยวข้อง และในกรณีที่ทรัพย์สินสมบัติหรือทรัพย์สินที่จะพิจารณาบรรจุไว้ในบัญชีรายชื่อมรดกโลกมีที่ตั้งอยู่ในอาณาเขตหรืออำนาจอธิปไตย หรือเขตอำนาจศาลมากกว่าหนึ่งรัฐจะต้องไม่มีผลกระทบต่อนิติของรัฐที่มีข้อพิพาท แสดงถึงหลักการเคารพอำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจอสูงสุดของรัฐ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้นำการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกมาศึกษาวิเคราะห์ ซึ่งเป็นการเสนอโดยกัมพูชาแต่บริเวณรอบ ๆ ทรัพย์สินไม่มีการปักหลักเขตแดนที่แน่นอน ทำให้เป็นมรดกโลกได้เฉพาะตัวปราสาทเท่านั้น ไม่รวมทรัพย์สิน

ผลการศึกษาวิจัยพบว่า มีปัญหาการพิจารณาของคณะกรรมการมรดกโลกที่ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ความเป็นของแท้ (Authenticity) และบูรณภาพ (Integrity) ของบริเวณที่จดทะเบียน ปัญหาการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการมรดกโลกที่รับรองให้ปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก ทั้งที่ยังไม่มีพื้นที่เขตกันชน (Buffer Zone) แผนการจัดการ (Management Plan) ที่เป็นรูปธรรม และมติให้ก่อตั้งคณะกรรมการประสานงานระหว่างประเทศ (International Coordinating Committee--ICC) เพื่อกำกับดูแลนโยบายด้านการอนุรักษ์ร่วมกับหุ้นส่วนระหว่างประเทศอีกไม่เกิน 7 ประเทศภายในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552 แต่เมื่อเวลาล่วงเลยจนถึงขณะนี้ยังไม่สามารถจัดตั้งคณะกรรมการอย่างเป็นทางการได้ และปัญหาเกี่ยวกับผลผูกพันของมติคณะกรรมการมรดกโลก รวมทั้งปัญหาการใช้เขตอำนาจของรัฐเหนือพื้นที่มรดกโลกตามหลักการข้อ 11 (3) แห่งอนุสัญญาด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ

จากปัญหาข้างต้นผู้ศึกษาได้เสนอแนะว่า การดำเนินงานของคณะกรรมการมรดกโลกควรยึดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาฯ และแนวทางปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้เป็นสำคัญ การออกข้อมติควรคำนึงถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ควรมีบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้รัฐภาคีที่มีส่วนได้เสียโดยตรงกับข้อมติสามารถยื่นคำขอต่อคณะกรรมการมรดกโลกเพื่อทบทวนมติใหม่อีกครั้งโดยกำหนดกรอบเวลาไว้ ทั้งนี้เพื่อให้มีกลไกตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการมรดกโลกและเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างถูกต้องชอบธรรมอีกชั้นหนึ่งก่อนที่มติคณะกรรมการมรดกโลกจะมีผลบังคับต่อรัฐภาคี ควรรักษาสีทึบในบูรณภาพเหนือดินแดนและอำนาจอธิปไตยของไทยตามข้อ 11 (3) แห่งอนุสัญญาฯ ต้องไม่ยินยอมให้มีการกระทำที่รุกรานเพื่อการอ้างสิทธิทางเขตแดน ไทยควรเจรจากันในระดับทวิภาคีเพื่อประสานความร่วมมือในการบริหารจัดการพื้นที่รอบปราสาทโดยความยินยอมร่วมกัน การแก้ไขปัญหาคือพิพาทเรื่องเขตแดน ควรทำให้เป็นพื้นที่พัฒนาร่วม (Joint Development Area--JDA) เพื่อยุติข้อขัดแย้งและจะทำให้แผนการจัดการมรดกโลกดำเนินต่อไปได้

ABSTRACT

248362

Thesis Title Legal Problems of Principles Applied to World
Heritage Sites in Areas of Overlapping States

Student's Name Miss Suchada Rueangsaengthongkul

Degree Sought Master of Laws

Academic Year 2010

Advisory Committee

- | | |
|---------------------------------------|-------------|
| 1. Assoc. Prof. Dr. Mallika Pinijchan | Chairperson |
| 2. Dr. Pornchai Danvivathana | |

Properties belonging to the World Heritage List form part of the cultural and natural heritage which the World Heritage Committee certifies as having outstanding universal value. Besides concerns with conserving and protecting such properties nationally and internationally, there are sometimes issues associated with these properties involving special questions of international relations. Almost all nations of the world have borders with other nations often of a geological nature. As such, cultural or natural properties may be located in areas overlapping national boundaries. Moreover, in order for properties of high cultural or natural value to be listed as world heritage properties, consent must be given by the member states concerned. In cases in which such properties are located in areas on the borders between sovereign nations, the rights of national sovereignty of the states concerned

must not be abridged. Otherwise, national sovereignty may be called into question if the inviolable political integrity of the states concerned is even implicitly violated.

In this connection, therefore, the researcher analyzes the listing of Preah Vihear Temple as a world heritage cultural property. The listing was proposed by the Kingdom of Cambodia. However, the area surrounding Preah Vihear Temple does not have distinctive boundaries. Therefore, Preah Vihear Temple proper is alone listed as a world heritage cultural property and the circumambient areas are considered part of the territories of the Kingdom of Thailand.

Findings indicate that problematic were the deliberations of the World Heritage Committee in this instance, inasmuch as it did not take sufficient cognizance of the actual situation and location of Preah Vihear Temple in registering it as a world heritage cultural property. There is also a problem stemming from the fact that the World Heritage Committee failed to designate a buffer zone between the jurisdictions of the two nations concerned, nor did it take into account the fact that no concrete management plan had been drawn up regarding Preah Vihear Temple. A resolution was made, however, to establish an International Coordinating Committee (ICC) to supervise the policy of dual national conservation in cooperation with international partners of not more than seven countries by February 2009. Nevertheless, the ICC has not yet concretely been established. There is also a problem concerning what obligations are assumed under the relevant resolution of the World Heritage

Committee. In addition, there is a problem concerning the applicability of state jurisdiction over the area of the site of the world heritage cultural property by reference to the principles found in item 11(3) of the Convention Concerning the Protection of World Cultural and Natural Heritage of 1972.

In response to the aforementioned problems, the researcher recommends that the World Heritage Committee should operationally abide by the criteria prescribed in the Convention and proceed strictly in accordance with the guidelines that the Convention has set for applying these criteria. Furthermore, in issuing resolutions, the World Heritage Commission should clearly recognize what is practically possible. Provisions should be made whereby member states who are direct stakeholders are given the opportunity to file appeals with the World Heritage Committee for reviewing resolutions within stipulated time limits. This would provide a mechanism allowing member validation of the actions taken by the World Heritage Committee and would ensure that its actions are just to the national parties concerned prior to the enforcement of said resolutions.

In accordance with item 11(3) of the Convention, Thailand's territorial integrity and national sovereignty must not be infringed. As a sovereign state, Thailand must not allow any actions tantamount to an invasion of its territory beyond its boundaries. However, Thailand should still conduct bilateral negotiations over instituting bilateral cooperation in managing the areas surrounding Preah Vihear Temple on the basis of mutual consent. The solution to the problem of this territorial dispute should be along the lines of

248362

what is called a Joint Development Area (JDA) to the end of allowing the resolution of the dispute between the two nations concerned and to advance a management plan for this world heritage cultural property.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี ด้วยความช่วยเหลือและความเมตตาจากอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร. มัลลิกา พินิจจันทร์ และอาจารย์ ดร. พรชัย คำนวิวัฒน์ ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่าให้คำปรึกษาแนะนำทางวิชาที่มีคุณค่าตลอดจนชี้แนะประเด็นปัญหาต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นอย่างมาก ผู้เขียนขอขอบพระคุณอาจารย์ทั้งสองท่านมา ณ โอกาสนี้ด้วย

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. สมชัย ศิริสมบุญเวช ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ อาจารย์เป็นผู้ชี้แนะและให้ความสนใจรายงานมรดกโลกของผู้เขียนในวิชา LA 650 จนพัฒนาเป็นหัวข้อวิทยานิพนธ์ในปัจจุบัน ขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร. วิสูตร ตูยานนท์ และอาจารย์ ดร. วิลาวรรณ มังคละธนะ คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ที่ให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะทางกฎหมายระหว่างประเทศในแง่มุมที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงแก้ไขวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน

คุณประโยชน์ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอบแต่บิดา มารดา ผู้มีพระคุณอันยิ่งใหญ่ที่ทำให้ผู้เขียนมีวันนี้ ขอขอบพระคุณครูอาจารย์ที่ให้วิชาความรู้แก่ผู้เขียนทุกท่าน ขอขอบคุณคุณประกาศิต พรหมภักดี ประธานสาขากฎหมายระหว่างประเทศ รุ่น 13 ที่ได้แนะนำและให้คำปรึกษาเกี่ยวกับวิทยานิพนธ์เป็นอย่างดี และว่าที่ร้อยตรี สุวิชา ปราบจิตร เพื่อนที่ดีของผู้เขียนและได้ร่วมเดินบนเส้นทางการทำวิทยานิพนธ์มาพร้อมกัน ตลอดจนเพื่อน ๆ ของผู้เขียนทุกคนที่ให้อกำลังใจเสมอมา

สุดท้ายนี้หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีบกพร่องหรือผิดพลาดไป ผู้เขียนขอน้อมรับแต่เพียงผู้เดียวและขออภัยมา ณ ที่นี้ด้วย

สุชาดา เรืองแสงทองกุล

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(4)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(6)
กิตติกรรมประกาศ.....	(10)
สารบัญภาพประกอบ	(15)
บทที่	
1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	9
3. สมมติฐานของการวิจัย.....	10
4. ขอบเขตของการวิจัย	10
5. วิธีดำเนินการวิจัย	10
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	11
2 ความหมาย ความเป็นมา และแนวคิดในการคุ้มครองมรดกโลก.....	12
1. ความหมายของมรดกโลก.....	12
1.1 ความหมายของมรดกโลก (World Heritage)	13
1.2 ความสำคัญของมรดกโลก.....	17
1.3 ประโยชน์ที่ได้รับภายหลังการเป็นมรดกโลก	18
2. ลักษณะและประเภทของบัญชีมรดกโลก.....	21
2.1 บัญชีรายชื่อมรดกโลก (The World Heritage List).....	21
2.2 บัญชีรายชื่อมรดกโลกที่อยู่ในภาวะอันตราย (The List of World Heritage in Danger).....	21
3. ความเป็นมาของการคุ้มครองมรดกโลก.....	23
3.1 ความเป็นมามาก่อนมืองค์การยูเนสโก	23

บทที่	หน้า
3.2 ความเป็นมาในยุคขององค์การยูเนสโก.....	25
4. หลักการและแนวคิดในการคุ้มครองมรดกโลก.....	30
4.1 หลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ.....	30
4.2 แนวคิดและหลักทฤษฎีสากลในการอนุรักษ์โบราณสถาน.....	32
4.3 แนวคิดในการคุ้มครองมรดกโลก	37
4.4 รูปแบบการจัดการพื้นที่มรดกโลก.....	40
5. หลักการและความเป็นมาเกี่ยวกับรัฐ.....	42
5.1 ความเป็นมาของรูปแบบรัฐ.....	42
5.2 เขตแดนระหว่างประเทศ.....	44
5.3 หลักการใช้อำนาจอของรัฐ	48
6. ความเป็นมาของแหล่งมรดกโลกที่ตั้งอยู่ในดินแดนคาบเกี่ยว ระหว่างรัฐ	57
6.1 กรณีการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหาร	58
6.2 กรณีการขึ้นทะเบียนเขตเมืองเก่าและกำแพงเมืองของ นครเขมรธานี	69
3 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณามรดกโลก	72
1. องค์การที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณามรดกโลก.....	73
1.1 คณะกรรมการมรดกโลก (The World Heritage Committee--WHC)...	73
1.2 คณะกรรมการกลางของคณะกรรมการมรดกโลก (Bureau of the World Heritage Committee).....	75
1.3 สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการมรดกโลก (The Secretariat to the World Heritage Committee).....	76
1.4 กองทุนมรดกโลก (World Heritage Fund).....	76
1.5 องค์การที่ปรึกษาของคณะกรรมการมรดกโลก (Advisory Bodies to the World Heritage Committee).....	78

บทที่	หน้า
2. ขั้นตอนการขึ้นทะเบียนมรดกโลก.....	81
2.1 สิทธิในการเสนอแหล่งมรดกโลก.....	81
2.2 การเตรียมบัญชีรายชื่อเบื้องต้น (Tentative List).....	81
2.3 การจัดทำเอกสารร่างคำขอขึ้นทะเบียน (Nomination).....	82
2.4 กระบวนการพิจารณา.....	83
3. หลักเกณฑ์การพิจารณาคุณค่าสากลของมรดกโลก	84
3.1 เกณฑ์การพิจารณามรดกทางวัฒนธรรม.....	85
3.2 เกณฑ์การพิจารณามรดกโลกทางธรรมชาติ	88
3.3 เกณฑ์ที่ใช้ประกอบการพิจารณา.....	90
3.4 การเสนอแหล่งมรดกโลกร่วมกัน	96
4 วิเคราะห์ปัญหากฎหมายในการพิจารณามรดกโลกที่ตั้งอยู่ในดินแดน คาบเกี่ยวระหว่างรัฐ.....	99
1. ปัญหาการพิจารณามรดกโลกที่ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนด ไว้ในอนุสัญญาฯ.....	100
1.1 สิทธิในการเสนอแหล่งมรดกโลก.....	100
1.2 ความเป็นของแท้ดั้งเดิม (Authenticity).....	104
1.3 บูรณภาพของบริเวณที่จดทะเบียน (Integrity).....	107
2. ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการมรดกโลก	112
2.1 การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการมรดกโลก.....	112
2.2 การแทรกแซงของการเมืองระหว่างประเทศ	116
3. ปัญหาเกี่ยวกับคำแถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชา	117
4. การมีผลผูกพันของมติคณะกรรมการมรดกโลก	122
5. ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจรัฐเหนือพื้นที่มรดกโลกที่ตั้งอยู่ในดินแดน คาบเกี่ยวระหว่างรัฐ	125

บทที่	หน้า
5 บทสรุป และข้อเสนอแนะ	130
1. บทสรุป.....	130
2. ข้อเสนอแนะ	135
ภาคผนวก	
ก ข้อมติการประชุมคณะกรรมการมรดกโลกในการประชุม สมัยที่ 31	137
ข คำแถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชา-ยูเนสโก	140
ค ข้อมติการประชุมคณะกรรมการมรดกโลกในการประชุม สมัยที่ 32	143
ง ถ้อยแถลงของหัวหน้าคณะผู้แทนไทยในการประชุมคณะกรรมการ มรดกโลก สมัยที่ 32	147
บรรณานุกรม.....	150
ประวัติผู้เขียน	156

สารบัญภาพประกอบ

ภาพที่	หน้า
1 ที่ตั้งของปราสาทพระวิหาร	59
2 ที่ตั้งปราสาทพระวิหารและพื้นที่ใกล้เคียงในฝั่งไทย	60
3 อาณาเขตของไทยในส่วนที่มีดินแดนติดกับกัมพูชา	61
4 เส้นเขตแดนของไทยตามมติคณะรัฐมนตรีและการยึดถือ เส้นเขตแดนที่ต่างกันของไทยกับกัมพูชา	63
5 กราฟจำลองแผนที่ L7017	63
6 แผนที่แนบท้ายคำขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารของกัมพูชา โดยรวมพื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อนกับแนวเขตแดนของไทย (สีม่วง)	65
7 แผนที่แนบท้ายคำขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารที่กัมพูชา แก้ไขใหม่ภายหลังที่ผู้แทนไทยและกัมพูชาได้หารือกันที่กรุงปารีส	68