

จากทะเลติมอร์สู่อ่าวพิพาทอ่าวไทย: บทวิเคราะห์จากอดีตติมอร์-เลสเต สู่การแก้ปัญหาพื้นที่ทับซ้อนในอ่าวไทย

หลังจากไทยประกาศยกเลิก MOU ๒๕๔๔ กัมพูชาจึงประกาศใช้กลไก "การประนอมภาคบังคับ" (Compulsory Conciliation) ภายใต้ UNCLOS เพื่อจัดการข้อพิพาทพื้นที่ทับซ้อนในอ่าวไทย ซึ่งจะถือเป็นกรณีที่ ๒ ของโลกต่อจากกรณีการประนอมภาคบังคับทะเลติมอร์ แม้กลไกนี้จะเป็นเพียงเวทีทางการทูตที่ให้ข้อเสนอแนะโดยไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย แต่ก็มีผลกดดันในการจัดสรรผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งท้ายที่สุดแล้ว ทางออกอาจไม่ได้อยู่ที่ข้อกฎหมาย แต่อยู่ที่ "เจตจำนงทางการเมือง" ของทั้งสองประเทศ

วันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๖๙ ประเทศไทยได้ประกาศยกเลิกบันทึกความเข้าใจ พ.ศ. ๒๕๔๔ (MOU ๒๕๔๔) เรื่องพื้นที่ทับซ้อนทางทะเลในอ่าวไทยที่มีมายาวนาน ทำให้นายปรีก สุนทรมว.กต.กัมพูชาออกมาตอบโต้ว่ากัมพูชาไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากต้องใช้กลไก "การประนอมภาคบังคับ" ตามอนุสัญญาฯ UNCLOS ทั้งนี้ กัมพูชาเพิ่งให้สัตยาบันรับรอง UNCLOS เป็นชาติสุดท้ายในอาเซียน เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๖๙ ที่ผ่านมา ทำให้ทั้งสองประเทศสามารถใช้สิทธิตามข้อ ๒๙๘ ของอนุสัญญาข้อพิพาทเรื่องการกำหนดขอบเขตของทะเลอาณาเขต เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และไหล่ทวีป ตามข้อ ๑๕, ๗๔ และ ๘๓ รวมถึงเรื่องอ่าวประวัติศาสตร์หรือสิทธิทางประวัติศาสตร์ ออกจากกลไกระงับข้อพิพาทตามภาค ๑๕ ได้เงื่อนไขดังกล่าว ทำให้กัมพูชาเหลือเพียงช่องทางเดียวที่จะดึงบุคคลที่สามเข้ามาช่วยยุติปัญหาที่ยืดเยื้อกับไทย คือการเดินหน้าเข้าสู่ "กระบวนการประนอมภาคบังคับ" ภายใต้ภาค ๑๕ ของอนุสัญญาฯ

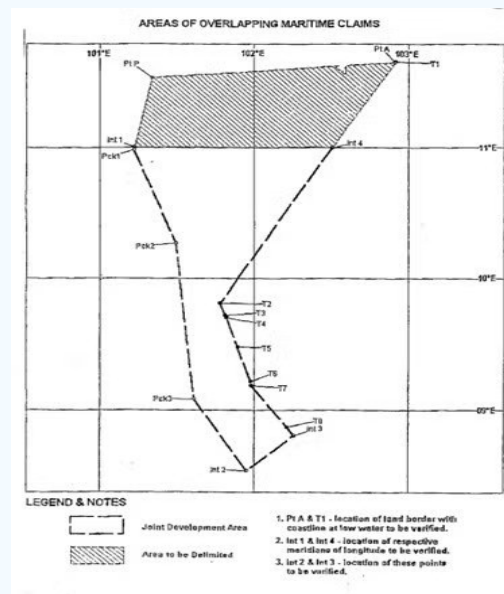
บทความนี้จะนำเสนอข้อสังเกตเบื้องต้นเกี่ยวกับความเป็นไปได้ที่กัมพูชาจะยกการประนอมภาคบังคับมาใช้กับไทย โดยพิจารณาจากบรรทัดฐานการประนอมระหว่างติมอร์-เลสเตกับออสเตรเลีย เรื่องการกำหนดเขตแดนทางทะเลและการพัฒนาร่วมกันในทะเลติมอร์ ซึ่งเป็นตัวอย่างการประนอมภาคบังคับภายใต้ UNCLOS เพียงกรณีเดียวในปัจจุบัน

การอ้างสิทธิกับอ่าวไทยและ MOU ๒๕๔๔

พื้นที่อ้างสิทธิทับซ้อน (OCA) ในอ่าวไทย มีจุดเริ่มต้นจากการที่กัมพูชาและไทยต่างอ้างสิทธิเหนือไหล่ทวีปในปี ๑๙๗๒ และ ๑๙๗๓ ตามลำดับ โดยอาศัยอนุสัญญาว่าด้วยไหล่ทวีปปี ๑๙๕๘ เพื่อยืนยันอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรใต้พื้นทะเล สาเหตุของความทับซ้อนนี้มาจากทั้งสภาพภูมิศาสตร์และการตีความกฎหมายระหว่างประเทศ ที่ว่าด้วยการกำหนดเขตแดนทางทะเลแตกต่างกัน เนื่องจากอ่าวไทยเป็นทะเลกึ่งปิดมีภูมิศาสตร์ชายฝั่งซับซ้อนและประกอบด้วยภูมิประเทศนอกชายฝั่งจำนวนมาก ทั้งสองฝ่ายจึงใช้แนวทางอ้างสิทธิทางทะเลที่แตกต่างกัน รวมถึงการตีความสนธิสัญญาสยาม-ฝรั่งเศส ปี ๑๙๐๗ ที่ต่างกันในเรื่องจุดสิ้นสุดพรมแดนทางบก, สิทธิในการมีเขตทางทะเลของเกาะต่าง ๆ เช่น เกาะกูด และวิธีการใช้จุดฐานบนเกาะเพื่อลากเส้นมัธยยะ (Equidistance lines) การเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหาจึงเริ่มขึ้นในทศวรรษที่ ๑๙๙๐ จนนำไปสู่การจัดทำ MOU ๒๕๔๔ เพื่อตกลงเกี่ยวกับพื้นฐานที่ต่างฝ่ายต่างยอมรับได้ เพื่อแสวงประโยชน์จากทรัพยากรไฮโดรคาร์บอนในพื้นที่ OCA ร่วมกันให้เร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

โดยสาระสำคัญของ MOU ๒๐๐๑ ได้แบ่งพื้นที่ OCA ออกเป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนบน (๑๐,๐๐๐ ตร.กม) เป็น 'พื้นที่ที่จะต้องกำหนดเขตแดน' (A2D) และส่วนล่าง (๑๖,๐๐๐ ตร.กม) กำหนดให้เป็น 'พื้นที่พัฒนาร่วม' (JDA)

โดยข้อ ๒ ของ MOU ๒๕๔๔ ระบุถึงเจตนารมณ์ของทั้งสองฝ่ายที่ต้องการบรรลุข้อตกลงสำหรับการพัฒนาร่วมในพื้นที่ JDA และการกำหนดเขตแดนทางทะเลในพื้นที่ A2D ไปพร้อม ๆ กัน ในลักษณะ 'แยกทำเรื่องใดเรื่องหนึ่งไม่ได้' (Indivisible package) กล่าวคือ การพัฒนาร่วมจะต้องจัดทำเสร็จสิ้นพร้อมกับข้อตกลงว่าด้วยการกำหนดเขตทางทะเล นอกจากนี้ MOU ๒๕๔๔ ยังได้จัดตั้งคณะกรรมการร่วมด้านเทคนิค เพื่อประชุมหารือในประเด็นเหล่านี้เป็นประจำ อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ที่ได้มีการลงนามความคืบหน้ากลับหยุดชะงักลงจากความตึงเครียดทางการเมืองที่เกิดขึ้นระหว่างกันซ้ำแล้วซ้ำเล่า ทั้งจากข้อกังวลของไทยที่ว่าการพัฒนา ร่วมอาจบ่อนทำลายการอ้างสิทธิของตน และความขัดแย้งเรื่องแนวทางการขุดเจาะทรัพยากรร่วมกัน การพิชการณยกเลิกของฝ่ายไทยนี้จึงเป็นส่วนหนึ่งของการทบทวนนโยบายต่อกรอบการทำงานที่ดำเนินมาถึง ๒๕ ปีโดยไร้ข้อสรุป ทั้งยังระบุว่าทั้งสองฝ่ายสามารถอ้างอิง UNCLOS เป็นแนวทางในการหารือร่วมกันในอนาคตได้



การประนอมภาคบังคับสำหรับอ่าวพิพาทเขตแดนทางทะเลภายใต้ภาค ๑๕ ของ UNCLOS

หากรัฐไม่สามารถบรรลุข้อตกลงตามกฎหมายระหว่างประเทศได้ภายในเวลาอันสมควรตามข้อ ๗๔ และ ๘๓ ของ UNCLOS รัฐฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถใช้กลไกระงับข้อพิพาทตามภาค ๑๕ เพื่อเสนอคดีให้ศาลระหว่างประเทศหรือคณะอนุญาโตตุลาการพิจารณาชี้ขาดได้ อย่างไรก็ตาม การปักปันเขตแดนทางทะเลนั้นมีความละเอียดอ่อนผูกพันกับอำนาจอธิปไตย ข้อ ๒๙๘ ที่อนุญาตให้รัฐต่าง ๆ สามารถยกเว้น

ข้อพิพาทเกี่ยวกับการตีความหรือการใช้บังคับที่เกี่ยวกับการกำหนดขอบเขตทางทะเลของทะเลอาณาเขต เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และไหล่ทวีป หรือข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับอ่าวประวัติศาสตร์หรือสิทธิทางประวัติศาสตร์ ออกจากกลไกการระงับข้อพิพาทแบบบังคับที่มีผลผูกพันได้ แต่เพื่อไม่ให้ปัญหาที่ยืดเยื้อบั่นทอนความสัมพันธ์ UNCLOS จึงเปิดให้ใช้ "กระบวนการประนีประนอมภาคบังคับ" ตามภาคผนวก ๕ (Annex V) แทน หากเข้าเงื่อนไข โดยคู่คดีจะแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญ ๕ ท่าน เป็นคณะกรรมการพิจารณา เพื่อตรวจสอบข้อโต้แย้งและเสนอแนะแนวทางไกล่เกลี่ย ซึ่งจะต้องออกรายงานภายใน ๑๒ เดือน เพื่อบันทึกผลการตกลง หรือหากตกลงกันไม่ได้ ก็จะสามารถสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และข้อเสนอแนะเพื่อช่วยหาข้อยุติ อย่างไรก็ตาม รายงานฉบับนี้จะไม่ผูกพันทางกฎหมาย แต่รัฐคู่กรณีจะมีพันธกรณีที่จะต้องนำไปใช้เป็นพื้นฐานในการเจรจาทำข้อตกลงกันต่อไป

การประนีประนอมทะเลติมอร์: บัญชีว่าเกิดขึ้นต่อการประนีประนอมภาคบังคับระหว่างกัมพูชาและไทย

คดีทะเลติมอร์ได้วางแนวทางเอาไว้ให้ในหลายประเด็น ซึ่งจะมีผลสำคัญต่อการประนีประนอมระหว่างไทย-กัมพูชา ดังนี้

ประการแรก คณะกรรมการพิจารณา ต้องตรวจสอบอำนาจและเงื่อนไขตาม UNCLOS ก่อนรับพิจารณาข้อพิพาท โดยเงื่อนไขหลักคือต้องเป็นข้อพิพาทที่เกิด "หลังอนุสัญญามีผลบังคับใช้แล้ว" เท่านั้น ตามข้อ ๒๙๘(๑) ทั้งนี้ คดีทะเลติมอร์ได้วางบรรทัดฐานไว้ชัดเจนว่าให้ยึดวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๑๙๙๔ ซึ่งเป็นวันที่ UNCLOS มีผลบังคับใช้โดยรวมทั่วโลก ไม่ใช่วันที่อนุสัญญามีผลผูกพันเฉพาะกับรัฐคู่กรณี

กรณีไทย-กัมพูชา การพิสูจน์ว่าข้อพิพาทตามข้อ ๑๕, ๗๔ และ ๘๓ เกิดขึ้นหลังวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๑๙๙๔ นั้น ถือว่ามีความซับซ้อน ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ "ข้อพิพาท" หมายถึง ความขัดแย้งทางกฎหมายหรือข้อเท็จจริง ซึ่งต้องวินิจฉัยอย่างเป็นภาวะวิสัย แค่ว่าอ้างว่ามีข้อพิพาทนั้นไม่พอ ต้องมีหลักฐานชัดเจนว่าฝ่ายหนึ่งคัดค้านอีกฝ่าย เช่น การประท้วงเป็นทางการ แม้ต่างฝ่ายจะอ้างสิทธิเหนือไหล่ทวีป แต่การมีอยู่ของพื้นที่ OCA ไม่ได้ทำให้เกิดข้อพิพาทขึ้นโดยอัตโนมัติ การระบุว่าข้อพิพาทเกิดเมื่อใด จึงต้องดูจากหลักฐานการคัดค้านของทั้งสองฝ่าย

นอกจากนี้ ข้อพิพาทนี้จะเข้าข่ายข้อ ๗๔ และ ๘๓ หรือไม่? เนื่องจากทั้งสองฝ่ายอ้างสิทธิตามอนุสัญญาไหล่ทวีปปี ๑๙๕๘ ตั้งแต่ก่อนเริ่มเจรจาจัดทำ UNCLOS โดยคดีทะเลติมอร์ได้ชี้ว่า ข้อพิพาทเขตแดนที่มีอยู่เดิมอาจไม่เข้าข่ายข้อ ๗๔ และ ๘๓ เสมอไป อำนาจของคณะกรรมการพิจารณา ในกรณีไทย-กัมพูชา จึงขึ้นอยู่กับวิเคราะหที่มาและฐานทางกฎหมายของการอ้างสิทธิในทั้งสองฝ่าย

ประการที่สอง สำคัญของข้อพิพาท ข้อ ๒๙๘ จำกัดขอบเขตไว้เฉพาะข้อพิพาทตามข้อ ๑๕, ๗๔ และ ๘๓ (การกำหนดขอบเขตทะเลอาณาเขต เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และไหล่ทวีป) แต่คดีทะเลติมอร์ตีความว่า ขอบเขตนี้ครอบคลุมถึง "การจัดการชั่วคราวเชิงปฏิบัติ" ตามวรรค ๓ ระหว่างรอข้อยุติขั้นสุดท้ายด้วย คณะกรรมการพิจารณาจึงมีอำนาจพิจารณาการตั้งกลไกพิเศษเพื่อพัฒนาปิโตรเลียมแหล่ง Greater Sunrise

โดยถือเป็นส่วนหนึ่งในการตกลงเขตแดนของติมอร์-เลสเตกับออสเตรเลีย

ในกรณีนี้ กัมพูชาอาจขอให้คณะกรรมการพิจารณา พิจารณา "การจัดการชั่วคราวเชิงปฏิบัติ" ตามข้อ ๗๔ และ ๘๓ ซึ่งครอบคลุมถึงแนวทางพัฒนาร่วมกันที่ระบุใน MOU ๒๕๔๔ นอกจากนี้ อาจโต้แย้งได้ว่าข้อพิพาทนี้เพิ่งเกิดขึ้นเมื่อไทยยกเลิก MOU ๒๕๔๔ จึงเข้าเงื่อนไขข้อพิพาทที่เกิดขึ้นหลังวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๑๙๙๔

การประนีประนอมภาคบังคับในฐานะกลไกการระงับข้อพิพาทอันทรงคุณค่าสำหรับข้อพิพาทเขตแดนทางทะเล

คงต้องจับตาดูว่ากัมพูชาจะนำกระบวนการประนีประนอมภาคบังคับมาใช้ระงับข้อพิพาทกับไทยหรือไม่? และคณะกรรมการพิจารณา จะพิจารณาว่ามีอำนาจรับคดีนี้หรือไม่? ทั้งนี้ ไม่มีหลักประกันได้ว่า กระบวนการนี้จะสำเร็จลุล่วงดังเช่นคดีทะเลติมอร์ เพราะรายงานของคณะกรรมการพิจารณาไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย การยุติข้อพิพาทจึงขึ้นอยู่กับความตั้งใจของคู่กรณีเป็นหลัก ดังที่ Prof. Tommy Koh ชี้ว่า ปัจจัยสำคัญที่สุดคือ "เจตจำนงทางการเมือง" ของทั้งสองฝ่ายที่ต้องพร้อมประนีประนอมเปิดใจที่จะให้และรับ เพื่อหาทางออกที่ยุติธรรมและยั่งยืน หากปราศจากความตั้งใจนี้ คดีก็ไม่อาจประสบความสำเร็จได้

กระนั้น การนำกระบวนการนี้มาใช้ก็จะเป็นเครื่องเตือนใจถึงข้อดีของการประนีประนอม ซึ่งมีความยืดหยุ่นทางการทูตสูงกว่าการสู้คดีในศาลที่มีผู้แพ้-ชนะ คณะกรรมการพิจารณา สามารถตั้งคู่กรณีมาร่วมหาข้อยุติฉันทามติ ตอบโจทย์ผลประโยชน์ทับซ้อนทั้งสองฝ่าย โดยก้าวข้ามข้อจำกัดทางกฎหมายไปสู่การพิจารณามติการเมือง เศรษฐกิจ และหลักความเที่ยงธรรม เพื่อเป็นกรอบแนวทางเจรจาที่ยืดหยุ่นและไม่บีบบังคับจนเกินไป แม้ความเคลื่อนไหวล่าสุดจะปลูกความตึงเครียดระหว่างไทย-กัมพูชาให้คุกรุ่นขึ้นอีกครั้ง แต่น่ายินดีที่ทั้งสองชาติต่างยึดมั่นให้ UNCLOS เป็นกรอบหลักในการระงับข้อพิพาทระหว่างกันอย่างสันติ

ข้อเสนอแนะ

การบริหารจัดการข้อพิพาทเขตแดนทางทะเลที่มีความซับซ้อนจำเป็นต้องอาศัยการบูรณาการมิติทางกฎหมาย การทูต เศรษฐกิจ และความมั่นคงเข้าด้วยกันอย่างเป็นเอกภาพ โดยสามารถวิเคราะห์แนวทางการดำเนินยุทธศาสตร์ได้ ดังนี้

๑. **ถอดบทเรียนบรรทัดฐานจากคดีทะเลติมอร์** : ศึกษาการขยายขอบเขตการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณา ที่ครอบคลุมถึงข้อตกลงพัฒนาร่วม เพื่อจัดทำฉันทามติรับมือและกำหนดท่าทีการเจรจาล่วงหน้า
๒. **กำหนดกรอบเจรจาเชิงรุกที่เน้น "ผลสัมฤทธิ์"** : ขับเคลื่อนการเจรจามุ่งเน้นการต่างตอบแทน (Give-and-Take) โดยเชื่อมโยงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมหภาค เพื่อลดความขัดแย้งจากข้อพิพาทในการปักปันเขตแดน
๓. **ยุทธศาสตร์การป้องปรามแบบไม่ยั่วเยว** : ดำรงสิทธิอธิปไตยทางทะเลภายใต้กฎหมายใช้กำลังอย่างระมัดระวัง ควบคู่กับการใช้การทูตเชิงป้องกันเพื่อรักษาเสถียรภาพและเอื้อต่อบรรยากาศการเจรจา

ที่มา: Nguyen, T., & Davenport, T. (2026, May 14). Overlapping maritime claims in the Gulf of Thailand: The second case of compulsory conciliation under UNCLOS? . Centre for International Law. <https://cil.nus.edu.sg/blogs/overlapping-maritime-claims-in-the-gulf-of-thailand-the-second-case-of-compulsory-conciliation-under-unclos/>

๒๖ มิ.ย. ๖๙



www.sscthailand.org



๖๒ ถนนวิภาวดีรังสิต แขวงดินแดง เขตดินแดง กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐



sscthailand



sscthailand