

ISP Occasional Paper

6 พฤษภาคม 2569

MOU 44 กับ UNCLOS: จากความประนีประนอมทางการเมืองสู่ความชัดเจนทางกฎหมาย

ดร. ตามพ์ สุคนธ์ทรัพย์

ความขัดแย้งด้านเขตแดนทางทะเลในอ่าวไทยถือเป็นปัญหาที่ซับซ้อน ระหว่างมรดกทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมของกฎหมายทะเลระหว่างประเทศ และการอ้างสิทธิ์ที่ทับซ้อนกันของรัฐ

เป็นเวลาหลายทศวรรษที่ไทยและกัมพูชาพยายาม แก้ไขปัญหาการอ้างสิทธิ์ที่ทับซ้อนกันในอ่าวไทย ผ่านกรอบความร่วมมือทวิภาคี โดยล่าสุดมีเอกสารที่สำคัญคือ **บันทึกความเข้าใจ (MOU) พ.ศ. 2544** (หรือที่มักเรียกกันว่า MOU 44) อย่างไรก็ตาม จากการวิเคราะห์โดยยึดตามหลักการของ **อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ปี 2525 (UNCLOS, 1982)** และคำตัดสินของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ หรือศาลโลก (International Court of Justice - ICJ) และ ศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศ (International Tribunal for the Law of the Sea - ITLOS) ในคดีต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีประวัติศาสตร์อย่าง *North Sea Continental Shelf Cases, ICJ 1969* ซึ่งเห็นว่าผลประโยชน์ระยะยาวของประเทศไทยจะได้รับการคุ้มครองได้ดีกว่ามาก หากไทยยึดมั่นใน **UNCLOS** อย่างเคร่งครัด แทนที่จะพึ่งพาการประนีประนอมทางการเมือง ซึ่งเป็นนัยหลักของ MOU 44

ข้อจำกัดของ MOU 44 เทียบกับความแข็งแกร่งของ UNCLOS

MOU 44 ถูกออกแบบมาเพื่อเป็นกรอบในการกำหนดเขตไหล่ทวีป (continental shelf) และการพัฒนาพื้นที่ร่วมกัน (Joint Development Area – JDA) ซึ่งแม้ว่าจะเป็นความพยายามในเชิงปฏิบัติ เพื่อก้าวข้ามสถานะชะงักงันระหว่างไทยและกัมพูชา แต่บันทึกดังกล่าวก็มีจุดอ่อนเชิงโครงสร้างที่สำคัญ และมีผลกระทบในทางลบค่อนข้างสูงสำหรับไทย นั่นคือการยอมรับโดยนัยต่อการให้มี "พื้นที่พัฒนาร่วม" (JDA) ไทย-กัมพูชา โดยอ้างอิงจากเส้นเขตแดนซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศแต่อย่างใด

ในทางตรงกันข้าม การอ้างสิทธิ์โดยยึดตาม UNCLOS โดยตรง—โดยเฉพาะมาตรา 74 และ 83—จะเปลี่ยนจุดเน้นจากการเจรจาทางการเมืองไปสู่หลักการ "เส้นมัธยะ และสถานการณ์ที่เกี่ยวข้อง"

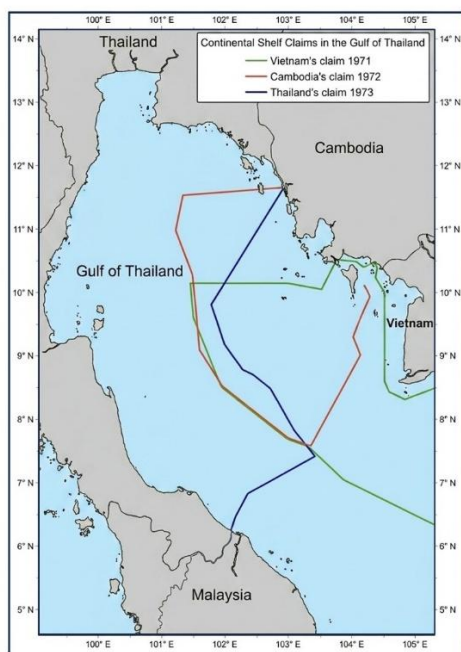
(equidistance/relevant circumstances) ทั้งนี้ คดี *North Sea Continental Shelf Cases* ได้วางบรรทัดฐานว่าการแบ่งเขตทางทะเลต้องตั้งอยู่บน "หลักการที่เท่าเทียมและเป็นธรรม" (equitable principles) โดยคำนึงถึงการขยายตัวตามธรรมชาติของดินแดนทางบก

สำหรับประเทศไทย หลักการของ UNCLOS จะช่วยกำหนดระเบียบวิธีที่เป็นมาตรฐานและเป็นรูปธรรมในการแบ่งเขตแดน ซึ่งเอื้อต่อความเป็นจริงทางภูมิศาสตร์ของไทยมากกว่าการอ้างสิทธิ์ฝ่ายเดียวที่กัมพูชาทำขึ้นในช่วงต้นทศวรรษ 1970 และใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนด “พื้นที่ทับซ้อน” ใน MOU 44

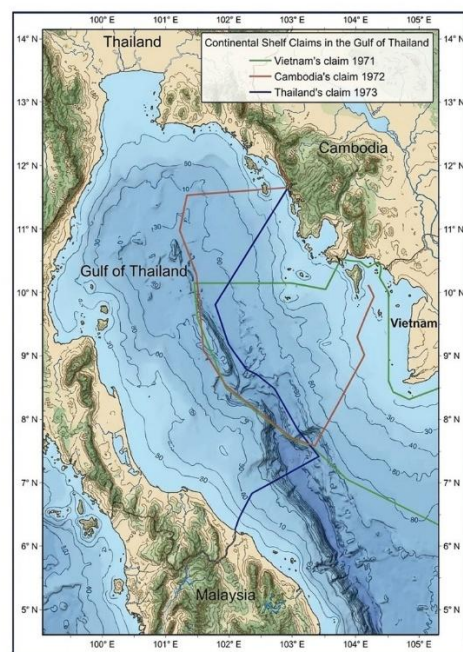
ปัจจัย "เกาะกูด" และหลักการเส้นมัธยะ

ข้อได้เปรียบหลักของประเทศไทยภายใต้ UNCLOS อยู่ที่การพิจารณาว่า ควรจะปฏิบัติอย่างไรในกรณีของเกาะในทะเล ในขณะที่ เส้นอ้างสิทธิ์ของกัมพูชา ในปี 1972 ลากตัดผ่านกลาง **เกาะกูด** ซึ่งเป็นเกาะภายใต้อธิปไตยของไทย มีประชากรไทยอาศัยอยู่อย่างถาวร และไทยมีอำนาจอธิปไตยเหนือเกาะดังกล่าวอย่างชัดเจน ซึ่งภายใต้ UNCLOS มาตรา 121 เกาะมีสิทธิที่จะมีอาณาเขตทางทะเล (territorial sea) เขตต่อเนื่อง (contiguous zone) เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (EEZ) และไหล่ทวีป (continental shelf) ของตนเอง

เส้นอ้างสิทธิ์ของกัมพูชาซึ่งเจตนาละเลยสิทธิทางกฎหมายของเกาะกูดนั้น ไม่สอดคล้องอย่างยิ่งกับหลักการทางกฎหมายของ UNCLOS ซึ่งที่ผ่านมามีคำตัดสินของ ICJ และ ITLOS ในคดีต่างๆ อาทิ *Nicaragua v. Colombia* (ICJ, 2023) ได้มีการกำหนดหลักการไว้อย่างชัดเจนและคงเส้นคงวา ว่าเกาะต่างๆ ไม่สามารถถูกละเลยหรือถูก "ปิดล้อม" (enclaved) ได้ หากเป็นภูมิประเทศที่มีความสำคัญ (islands cannot be simply ignored or "enclaved" if they are significant features) ดังนั้น การที่ไทยจะยึดถือหลักการดังกล่าว และหันมาใช้ UNCLOS จะทำให้ไทยสามารถโต้แย้งเรื่อง **เส้นมัธยะ (Equidistance line)** หรือเส้นกึ่งกลางที่ทุกจุดมีระยะห่างเท่ากันจากจุดฐาน (baseline) ของไทยและกัมพูชา ได้อย่างหนักแน่น



แผนที่ทางกายภาพภูมิศาสตร์ (Geographic Map)



แผนที่ภูมิประเทศ (Topographic Map)

ทั้งนี้ หากลากเส้นมัธยะโดยใช้เกาะกูดเป็นจุดฐาน เส้นเขตแดนที่ได้จะขยับไปทางทิศตะวันออกอย่างมีนัยสำคัญซึ่งเป็นประโยชน์ต่อไทย การอ้างสิทธิ์ของกัมพูชาที่อาศัยสนธิสัญญาฝรั่งเศส-สยาม (ค.ศ. 1907) ซึ่งเน้นเรื่องดินแดนทางบกเป็นหลักนั้น ยากที่จะยืนหยัดได้ในทางกฎหมายเมื่อเทียบกับ "หลักการระยะทาง" (distance principle) ที่บัญญัติไว้ใน UNCLOS

การพิจารณาบริบททางภูมิศาสตร์ในภาพรวม: การมีส่วนร่วมของเวียดนาม

อ่าวไทยเป็นทะเลกึ่งปิด และข้อตกลงทวิภาคีใดๆ ระหว่างไทยและกัมพูชาย่อมไม่สมบูรณ์หากไม่พิจารณาการอ้างสิทธิ์ของเวียดนาม ทั้งนี้ พื้นที่ทางตะวันตกเฉียงใต้ของอ่าวไทยเป็นพื้นที่ "จุดร่วมสามฝ่าย" (triple-point) ที่ผลประโยชน์ของทั้งสามประเทศมาบรรจบกัน

การพึ่งพา MOU ทวิภาคี (เช่น MOU 44) มีความเสี่ยงเพราะไม่สามารถผูกพันบุคคลที่สาม (เวียดนาม) ได้ ภายใต้คำวินิจฉัยคดี *North Sea Continental Shelf Cases* "ความได้สัดส่วน" (proportionality) ของแนวชายฝั่งต่อพื้นที่ทางทะเลที่ได้รับ เป็นปัจจัยสำคัญในการบรรลุทางออกที่เป็นธรรม หากไทยและกัมพูชาแบ่งพื้นที่ตาม MOU 44 ทั้งสองประเทศจะพบว่าเขตแดนที่ "ตกลงกันแล้ว" มีแนวโน้มจะถูกคัดค้านโดยเวียดนาม เนื่องจาก MOU 44 ไม่ได้ยึดถือหลักการของ UNCLOS

ด้วยเหตุผลทั้งหมดข้างต้น การใช้ UNCLOS จะเป็นภาษาสากล ที่ช่วยให้ไทยได้เปรียบในบริบทสามฝ่ายดังนี้:

1. **ความสอดคล้อง:** ป้องกันไม่ให้ไทยต้องติดอยู่ระหว่างมาตรฐานทางกฎหมายที่แตกต่างกันที่กัมพูชาและเวียดนามใช้
2. **ข้อโต้แย้งเรื่อง "ความเว้า" (Concavity):** UNCLOS, ICJ และ ITLOS ยอมรับว่าในแนวชายฝั่งที่มีลักษณะเว้า (เช่น อ่าวไทย) เส้นมัธยะที่เคร่งครัดเกินไปอาจทำให้ประเทศใดประเทศหนึ่งถูก "ตัดขาด" จากเขตทางทะเลของตนอย่างไม่เป็นธรรม อาทิ ในคดี *Bangladesh/Myanmar case*, 2012 ซึ่งในเรื่องนี้ ไทยสามารถใช้หลักกฎหมายดังกล่าว ในการป้องกันว่า การอ้างสิทธิ์ทั้งโดยกัมพูชาและเวียดนาม จะไม่บีบช่องทางออกสู่ทะเล (disproportionately squeeze) ของไทยมากเกินไป
3. **ความมั่นคง:** การระงับข้อพิพาทโดยอิงตามหลักการของ UNCLOS มีแนวโน้มที่จะได้รับการยอมรับจากนานาชาติมากกว่า การตกลงทางการเมืองแบบทวิภาคี ซึ่งจะช่วยอำนวยความสะดวกให้กับนักลงทุน ในการลงทุนระยะยาวในโครงการพลังงานนอกชายฝั่ง เนื่องจากนักลงทุนย่อมต้องการความชัดเจนทางกฎหมาย

ข้อได้เปรียบของ "หลักการที่เป็นธรรม"

คดี *North Sea Continental Shelf Cases* ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า "ความยุติธรรมไม่ได้หมายถึงความเท่าเทียมเสมอไป" (equity does not necessarily imply equality) ประเทศไทยมีแนวชายฝั่งตามแนวอ่าวไทยที่ยาวกว่ากัมพูชา ภายใต้หลัก **ความได้สัดส่วน** (proportionality) ประเทศไทยมีสิทธิที่จะได้รับพื้นที่ทางทะเลที่สะท้อนถึงความยาวของแนวชายฝั่งของตน ดังนั้น การที่มีผู้กล่าวว่า หากมี “พื้นที่ทับซ้อน” ทางออกคือการแบ่งพื้นที่ดังกล่าวกัน “คนละครึ่ง” นั้น เท่ากับเป็นการทำให้ไทยสูญเสียสิทธิทางอธิปไตย

การอ้างสิทธิในปี 1972 ของกัมพูชานั้นถือเป็นกรณีพิพาท (outlier) เนื่องจากไม่ได้ลากตามแนวชายฝั่งของตน อีกทั้งยังละเลยสิทธิของไทยเหนือเกาะกูด ทำให้เป็นการอ้างสิทธิในพื้นที่ที่ไม่เป็นสัดส่วนกับความยาวชายฝั่งของกัมพูชา ดังนั้น การที่ไทยจะก้าวข้ามจาก MOU 44 และเปลี่ยนไปสู่การยึดถือหลักการของ UNCLOS จะเป็นการบังคับให้มีการประเมินเขตแดนใหม่ตามหลักการ "แนวทางสามขั้นตอน" (Three-Stage Approach) ที่ ITLOS นำมาใช้ในการพิจารณาคดีในปัจจุบัน คือ: (1) การลากเส้นมัธยะชั่วคราว (drawing a provisional equidistance line); (2) การปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์ที่เกี่ยวข้อง ในกรณีนี้ คือการมีเกาะกูดของไทยอยู่ในทะเล (adjustments for relevant circumstances); และ (3) การทดสอบความได้สัดส่วน (conducting a proportionality test)

บทสรุป

กล่าวโดยสรุปคือ แม้ว่า MOU 44 จะเป็นความพยายามที่สะดวกและรวดเร็ว ในการแบ่งปันทรัพยากรระหว่างสองประเทศ แต่แนวคิดดังกล่าวกลับทำให้ไทยต้องติดอยู่ในกรอบที่ให้คุณค่ากับการอ้างสิทธิของกัมพูชา โดยไม่มีพื้นฐานทางกฎหมายใดๆ รองรับ ซึ่งการหันมายุติหลักการของ UNCLOS และบรรทัดฐานพร้อมบทเรียนจากคดี *North Sea Continental Shelf Cases* และคดีอื่นๆ หลังจากนั้น จะทำให้ไทยเปลี่ยนจากฐานะของผู้ประนีประนอมทางการเมือง ไปสู่การเป็นผู้ยึดมั่นในสิทธิอันชอบธรรมของตนทางกฎหมาย และที่สำคัญคือ UNCLOS จะเป็นกลไกที่จะช่วยให้ไทยสามารถปกป้องอธิปไตยของไทยเหนือเกาะกูด และสิทธิของเกาะกูดในการมีอาณาเขตทางทะเลของตนเอง นอกจากนี้ UNCLOS ยังจะช่วยให้ไทยสามารถขยายพื้นที่ EEZ ของตนให้ได้มากที่สุด โดยอาศัยหลักเส้นมัธยะ และหลักการสนับสนุนอื่นๆ และท้ายที่สุดคือ ช่วยสร้างสันติภาพ ความมั่นคง และสภาพแวดล้อมทางทะเลในอ่าวไทยแบบไตรภาคี และมีความยั่งยืน บนพื้นฐานของกฎหมายที่มีความเป็นสากล ร่วมกับกัมพูชาและเวียดนาม ■

บรรณานุกรม

เอกสารทางกฎหมายและสนธิสัญญาระหว่างประเทศ (International Legal Instruments & Treaties)

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, June 18, 2001 (MOU 2001).

Treaty between France and Siam (Treaty of 1907) regarding the Delimitation of Boundaries, Mar. 23, 1907.

United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), Dec. 10, 1982, 1833 U.N.T.S. 397.

คำวินิจฉัยของศาลและอนุญาโตตุลาการ (Judicial and Arbitral Decisions)

Delimitation of the Maritime Boundary in the Bay of Bengal (Bangladesh/Myanmar), Judgment, ITLOS Reports 2012, p. 4.

Maritime Delimitation in the Black Sea (Romania v. Ukraine), Judgment, I.C.J. Reports 2009, p. 61.

North Sea Continental Shelf Cases (Federal Republic of Germany/Denmark; Federal Republic of Germany/Netherlands), Judgment, I.C.J. Reports 1969, p. 3.

Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia), Judgment, I.C.J. Reports 2012, p. 624.

หนังสือและวารสารวิชาการ (Academic Books & Journals)

Charney, J. I., & Alexander, L. M. (Eds.). (1993). *International Maritime Boundaries*. American Society of International Law.

Prescott, V., & Schofield, C. (2005). *The Maritime Political Boundaries of the World*. Martinus Nijhoff Publishers.

Schofield, C. (2007). "Unlocking the Seabed: Overlapping Maritime Claims and Joint Development Prospects in the Gulf of Thailand." *Ocean Development & International Law*, 38(3), 285–308.

Tanaka, Y. (2019). *The International Law of the Sea*. Cambridge University Press.

รายงานและเอกสารอ้างอิงอื่นๆ (Reports & Other Sources)

International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS). (2020). *Compendium of Case Law regarding the Delimitation of the Continental Shelf*.

United Nations Office of Ocean Affairs and the Law of the Sea. (2023). *Handbook on the Delimitation of Maritime Boundaries*. United Nations Publication.

ติดต่อ

คุณพนา จันทรวีโรจน์

ผู้อำนวยการบริหาร

สถาบันนโยบายยุทธศาสตร์

โทร. 096-369-5888

อีเมล jpana88@gmail.com