

งานเขตแดน กับหอจดหมายเหตุ

ดร.ปริม มาศรีนวล
นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา)
กองเขตแดน กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย

หนึ่งในภารกิจหลักของกระทรวงการต่างประเทศที่น่าทึ่งคืองานเขตแดน ซึ่งกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย โดยกองเขตแดน เป็นผู้ดำเนินการ งานเขตแดน โดยหลักคืองานเจรจากับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อการสำรวจ (survey) และ จัดทำหลักเขตแดน (demarcate) เนื่องจากเขตแดนระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านถูก “ปักปัน” (delimit) ไว้แล้ว โดยสนธิสัญญาที่ไทยทำกับประเทศมหาอำนาจที่เข้ามายึดครองประเทศเพื่อนบ้านของเราในช่วงสมัยต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 งานเขตแดนจึงเกี่ยวกับงานค้นคว้าเอกสารทางประวัติศาสตร์เพื่อเข้าใจบริบทการทำสนธิสัญญาเพื่อเตรียมความพร้อมในการเจรจากับประเทศเพื่อนบ้านตามกลไกที่จัดตั้งขึ้นในปัจจุบัน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการตีความสนธิสัญญา ตามหลักการที่ระบุไว้ในข้อ 31 และ 32 ของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969

สนธิสัญญา/พิธีสารเขตแดนมักประกอบด้วยข้อบทที่พรรณานาแนวเขตแดนตามลักษณะภูมิประเทศ อาทิ เขตแดนไปตามแนวสันปันน้ำตามลำน้ำ เป็นต้น โดยเมื่อลงนามในสนธิสัญญาหรือพิธีสารเขตแดนนั้นแล้ว เพื่อให้การปักปันเขตแดนเป็นรูปธรรม ทั้งสองฝ่ายก็ตกลงกันที่จะส่งชุดสำรวจร่วมลงไปสำรวจภูมิประเทศเพื่อเก็บข้อมูลมาจัดทำแผนที่ และลงไปปักหลักเขตแดนสำหรับบางกรณี โดยแผนที่ที่จัดทำในขณะนั้นมีความละเอียดน้อยเมื่อคำนึงถึงวิทยาการด้านแผนที่ในสมัยนั้น และการปักหลักในภูมิประเทศก็ทำได้ในระยะห่าง

โดยที่ปัจจุบันพื้นที่ชายแดนเป็นพื้นที่ศักยภาพแห่งการค้า ประชาชนของแต่ละประเทศต่างต้องการไปจับจองเพื่ออยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ เกิดเป็นปัญหาการรุกล้ำ หรืออ้างสิทธิทับซ้อนกัน ซึ่งเกิดจากความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับแนวเส้นเขตแดน ดังนั้น เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งทางดินแดนซึ่งอาจนำไปสู่การกระทบกระทั่งตามแนวชายแดนอันเป็นอุปสรรคต่อความสัมพันธ์อันดีระหว่างกัน กอปรกับบริบทที่ประเทศเพื่อนบ้านมีความพร้อมมากขึ้น ไทยกับประเทศเพื่อนบ้านจึงได้ร่วมกันกำหนดกรอบทางกฎหมายในการเจรจาเพื่อสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนบนพื้นฐานของสนธิสัญญา พิธีสาร รวมทั้งแผนที่ที่ทั้งสองฝ่ายได้จัดทำไว้ มีการจัดตั้งกลไกในหลายระดับ ทั้งระดับนโยบายและเทคนิคเพื่อการลงไปสำรวจ และปักหลักเขตแดนในพื้นที่กันใหม่เพื่อให้มีความชัดเจนเกี่ยวกับแนวเส้นเขตแดนในปัจจุบันมากขึ้น ชุดสำรวจร่วมในปัจจุบันที่มีหน้าที่ไปสำรวจหลักเขตแดนหรือแนวสันปันน้ำเดิมต้องเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในภูมิประเทศจริง โดยกาลเวลาผ่านไปเป็นร้อยปี สิ่งที่พรรณานาไว้ใน

อดีตซึ่งบรรพบุรุษในสมัยนั้นคิดว่าเพียงพอต่อการกำหนดเส้นเขตแดนระหว่างกันแล้วกลายเป็นถ้อยคำที่อาจจะกว้าง หรือคลุมเครือ หรือไม่สอดคล้องกับภูมิประเทศที่เปลี่ยนไปแล้วหลักเขตแดนที่ปักไว้ก็อาจถูกเคลื่อนย้าย หรือถูกทำลาย รวมทั้งจากเหตุที่คาดไม่ถึง อาทิ ถูกช้างป่าเหยียบทำลาย อีกทั้งแผนที่ที่เคยจัดทำร่วมกันไว้ซึ่งมีมาตราส่วนขนาดเล็กมีความละเอียดน้อยตามวิทยาการในยุคสมัยนั้น อาจมีความผิดพลาดไม่สอดคล้องกับภูมิประเทศจริง หรือมีความคลาดเคลื่อนทางเทคนิคบางประการ ข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงเป็นความท้าทายของทั้งชุดสำรวจ และผู้เจรจาระดับนโยบายที่จะต้องเจรจาแก้ไขปัญหาดังกล่าว

เพื่อเตรียมการเจรจา ฝ่ายไทยจำเป็นต้องศึกษาค้นคว้าเอกสารทางประวัติศาสตร์เพื่อสนับสนุนท่าทีของไทยในการอ้างอธิปไตยเหนือดินแดนหรือพื้นที่หนึ่ง ๆ ซึ่งทั้งสองฝ่ายต่างอ้างสิทธิโดยจะกล่าวถึงหลักการตามกฎหมายระหว่างประเทศ รวมทั้งที่เป็นแนวบรรทัดฐานคำพิพากษาซึ่งศาลยุติธรรมระหว่างประเทศหรือกลไกระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศใช้เพื่อพิสูจน์สิทธิหรือกรรมสิทธิ์เหนือดินแดนในกรณีพิพาทเกี่ยวกับเขตแดน (I) และจะกล่าวถึงประสบการณ์ในการทำงานค้นคว้าเอกสารในหอดจดหมายเหตุทางการทูตในประเทศฝรั่งเศส (II)

I หลักกฎหมายในการตีความสนธิสัญญาเวตาล

การศึกษาคำตัดสินหรือคำพิพากษาเกี่ยวกับคดีพิพาททางดินแดน/เขตแดนของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ อนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ หรือกลไกระงับข้อพิพาทแสดงให้เห็นว่า นอกเหนือจากการพิจารณาข้อบทสนธิสัญญา หรือพิธีสารเกี่ยวกับเขตแดนที่มีอยู่

ศาลยังพิจารณาปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ อาทิ หลักฐานการใช้อำนาจทางบริหารและทางการปกครอง เพื่อพิสูจน์การครอบครองดินแดนอย่างมีประสิทธิภาพ (effectivité) แผนที่ รวมทั้งเอกสารหรือหนังสือโต้ตอบทางการ หรือทางการทูตอื่น ๆ ประกอบด้วย

เช่นเดียวกับสนธิสัญญาอื่น ๆ การตีความสนธิสัญญาเขตแดนต้องอาศัยหลักการตีความสนธิสัญญาตามข้อ 31 และ 32 ของอนุสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ. 1969 เป็นหลัก โดยการตีความสนธิสัญญาจะต้องเป็นไปโดยสุจริต (good faith) โดยสอดคล้องกับความหมายปกติของตัวบทของสนธิสัญญา ในบริบทของตัวมันเอง และโดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์และประเด็นแห่งสนธิสัญญานั้น ๆ ดังนั้น นอกเหนือจากต้องดูตัวบท และอารัมภบท และภาคผนวก ของสนธิสัญญาแล้ว จะต้องพิจารณาถึง “บริบท” ซึ่งรวมถึงความตกลงหรือตราสารที่เกี่ยวข้องกับสนธิสัญญาในการตีความสนธิสัญญาด้วย นอกจากนี้ ข้อ 31 ยังระบุว่าหลักการตีความสนธิสัญญาต้องคำนึงถึงความตกลงภายหลัง (subsequent agreement) ที่เกี่ยวกับการตีความหรือการใช้ข้อบทของสนธิสัญญานั้น ๆ เช่นเดียวกับการปฏิบัติภายหลัง (subsequent practice) ซึ่งเป็นการใช้สนธิสัญญาอันเป็นการแสดงให้เห็นถึงการตกลงระหว่างคู่ภาคีเกี่ยวกับการตีความสนธิสัญญานั้น ๆ ด้วย นอกจากนี้ มีการกล่าวถึงแนวคิดที่ว่าด้วย “หลักความร่วมสมัย (contemporaneity¹)” เพื่อประกอบการตีความสนธิสัญญาเขตแดน กล่าวคือสนธิสัญญาจะถูกตีความโดย

อ้างอิงสภาวะการณ์ (circumstances) ในขณะการจัดทำสนธิสัญญา ซึ่งรวมถึงการตีความวลีหรือถ้อยคำตามความหมายที่ควรจะเป็นในขณะนั้น

การปฏิบัติภายหลัง (subsequent practice/conduct) เป็นหลักฐานที่มีบทบาทสำคัญในการพิจารณาตัดสินข้อพิพาทเกี่ยวกับเขตแดน หลักฐานดังกล่าวอาจประกอบด้วย การแสดงแผนที่ โดยหากเป็นแผนที่ที่ผนวกเข้ากับสนธิสัญญาเขตแดนย่อมมีผลผูกพันรัฐคู่ภาคี แต่หากเป็นแผนที่ซึ่งไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของสนธิสัญญา ก็จะต้องพิจารณาที่มาของแผนที่ดังกล่าว มาตราส่วนและคุณภาพเชิงเทคนิคการทำแผนที่ ทำที่ของรัฐคู่ภาคีต่อแผนที่ดังกล่าว (ดังเช่นคำพิพากษาศาลยุติธรรมระหว่างประเทศในคดีปราสาทพระวิหารเมื่อปี 2505 ซึ่งศาลเห็นว่า ในการพิจารณาตัดสินว่ารัฐใดมีอธิปไตยเหนือปราสาทพระวิหาร ศาลพิจารณาถึงการปฏิบัติของไทยภายหลังการผลิตแผนที่ซึ่งไม่ได้เป็นส่วนผนวกของสนธิสัญญาเขตแดน² เช่นการไม่ทักท้วงว่าแนวเส้นเขตแดนในแผนที่ดังกล่าวมีข้อผิดพลาดไม่สอดคล้องกับภูมิประเทศจริง อีกทั้งยังขอให้ผลิตแผนที่เพิ่มเป็นการแสดงถึงการยอมรับ และทำให้ศาลตัดสินว่าแผนที่มีผลผูกพัน (treaty settlement³) สำหรับการตัดสินว่าปราสาทพระวิหารอยู่ภายใต้อธิปไตยของกัมพูชา

นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่า ในการต่อสู้คดีพิพาทด้านเขตแดนในศาลระหว่างประเทศ รัฐภาคีคู่พิพาทต่างรวบรวมหลักฐานหรือเอกสาร

¹ คำตัดสินของคณะกรรมการเขตแดนระหว่างเอธิโอเปียกับเอริเทรีย เมื่อ 13 เมษายน ค.ศ. 2002 วรรค 3.5

http://www.haguejusticeportal.net/Docs/PCA/Ethiopia-Eritrea%20Boundary%20Commission/Decision_13-4-2002.pdf

² หากแต่ว่า แผนที่ดังกล่าวเป็นที่รู้จักในนาม “แผนที่ภาคผนวก 1” ซึ่งเป็นแผนที่มาตราส่วน 1: 200,000 ซึ่งจัดทำขึ้นทั้งหมด 11 ระบายภายหลังสนธิสัญญาเขตแดนเมื่อปี ค.ศ. 1907 ระหว่างสยามกับอินโดจีนฝรั่งเศส แต่ต่อมาเมื่อกัมพูชาฟ้องประเทศไทยเพื่อให้ศาลตัดสินว่าปราสาทพระวิหารอยู่ภายใต้อธิปไตยของประเทศไทย ก็ได้แนบแผนที่ดังกล่าว (ระวางดงรัก) ในเอกสารคำขอของกัมพูชาต่อศาลเป็นภาคผนวก 1 ของคำขอ

³ Case concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand), Merits, Judgment of 15 June 1962: I.C. J. Reports 1962, p. 33”

ที่แสดงถึงกิจกรรมหรือการใช้อำนาจทางอธิปไตย เพื่อยืนยันการครอบครองดินแดนอย่างมีประสิทธิภาพ (effectivité) อาทิ หลักฐานทางทะเบียนราษฎร การเก็บภาษีอากร การออกกฎระเบียบ การให้บริการทางสาธารณสุข เป็นต้น ซึ่งล้วนเป็นปัจจัยที่ศาลจะพิจารณาประกอบกันโดยรวม นอกจากนี้ หนังสือแลกเปลี่ยนทางการทูตในสมัยการทำสนธิสัญญา หรือเอกสารทางการของรัฐเปรียบเสมือนเป็นงานเตรียมการ (travaux préparatoires) ของสนธิสัญญาหนึ่ง ๆ ก็สามารถมีส่วนในการทำให้เข้าใจบริบทของการทำสนธิสัญญา หรือการใช้สนธิสัญญาในขณะนั้น และถูกนำมาใช้สนับสนุนท่าทีในการต่อสู้คดีหรือการเจรจาได้ด้วย

II หอจดหมายเหตุ

ในการเตรียมการเจรจากับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะข้อพิพาทเฉพาะจุดที่แต่ละฝ่ายต่างอ้างสิทธิทับซ้อนกัน หรืออ้างแนวเส้นเขตแดนที่แตกต่างกัน จะต้องมีการเตรียมเอกสารหลักฐานที่จะเป็นประโยชน์แก่การสนับสนุนท่าทีของไทย กองเขตแดนมีแนวปฏิบัติที่จะส่งบุคลากรไปค้นคว้าเอกสารทางประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวข้องในท้องสมุดหรือหอจดหมายเหตุในประเทศที่เป็นอดีตเจ้าอาณานิคม นอกจากจะเป็นโอกาสในการพบเอกสารใหม่ ๆ ที่อาจเป็นประโยชน์ ก็ยังเป็น การเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากรในการสร้างความคุ้นเคยกับเอกสารทางประวัติศาสตร์ และเข้าใจบริบทในการทำงานได้ดียิ่งขึ้น

งานค้นคว้าเอกสารยังเป็นปัจจัยสำคัญในการต่อสู้คดีด้านเขตแดนเพราะดังที่กล่าวใน

ตอนต้น ศาลจะพิจารณาเอกสารแวดล้อมต่าง ๆ ประกอบทั้งหมด นอกจากนี้ การค้นคว้าเอกสารในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของการทำงานเขตแดนเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง โดยอาจนำไปสู่การค้นพบเอกสารที่สำคัญจนกระทั่งเป็นคำขอให้ศาลทบทวนคำพิพากษา ดังเช่นกรณีมาเลเซียได้ยื่นคำขอทบทวน⁴ คำพิพากษาเมื่อปี ค.ศ. 2008 ซึ่งตัดสินให้อธิปไตยเหนือเกาะ Pedra Branca แก่สิงคโปร์ โดยมาเลเซียระบุว่าค้นพบเอกสารชิ้นใหม่ในหอจดหมายเหตุของอังกฤษ (UK National Archives) ช่วงเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2559 – มกราคม 2560 เป็นเอกสารโต้ตอบภายในของทางการสิงคโปร์ในช่วงปี ค.ศ. 1958-1960 ที่แสดงให้เห็นว่า Pedra Branca ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของสิงคโปร์ จากตัวอย่างดังกล่าว งานค้นคว้าเอกสารทางประวัติศาสตร์เปรียบเสมือนกับการเจอบริบทในระหว่างการร่อนทองในเหมืองทองคำ

หอจดหมายเหตุของทั้งฝรั่งเศสและอังกฤษ มีระบบการจัดเก็บเอกสารภายในซึ่งเป็นเอกสารโต้ตอบระหว่างสถานทูต สำนักงานข้าหลวงใหญ่สถานกงสุลที่อยู่ในต่างแดนกับส่วนกลางไว้อย่างดี เปิดให้บุคคลที่อยู่ระหว่างการศึกษาค้นคว้าเรื่องที่เกี่ยวข้อยื่นเรื่องขอเข้าไปศึกษาเอกสารที่จัดแยกตามประเทศหรือภูมิภาค ชื่อแฟ้ม และช่วงเวลา ซึ่งบางครั้งอาจไม่สอดคล้องกับสิ่งที่คาดหวังว่าจะเจอเสมอไป เป็นงานที่ต้องใช้ความละเอียดในการอ่าน และความรวดเร็วในเวลาเดียวกัน ด้วยเวลาที่จำกัดในขณะเดียวกัน ต้องพยายามเรียกแฟ้มเอกสารมาศึกษาให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยในแต่ละครั้งต้องกำหนด

⁴ มาเลเซียได้ยื่นคำขอให้ศาลทบทวนคำพิพากษาในคดี Case concerning the Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge (Malaysia/Singapore), Judgment of 23 May 2008 เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2017 ซึ่งมาเลเซียเห็นว่า ยังอยู่ในเงื่อนไขของการยื่นขอทบทวนคำพิพากษาดำเนินข้อ 61 ของธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ที่ว่า ให้ยื่นคำขอทบทวนภายใน 6 เดือนหลังจากการค้นพบข้อเท็จจริงใหม่ และภายใน 10 ปี ภายหลังจากคำพิพากษาเดิม

เป้าหมายที่ชัดเจน รวมทั้งรู้เท่าที่ทั้งของไทยและของประเทศเพื่อนบ้านเองเพื่อมีธงในการหาเอกสารให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว เมื่อพบเอกสารที่น่าสนใจ ก็สามารถถ่ายรูปเพื่อเก็บมาศึกษาในรายละเอียดต่อไปได้ด้วย (หรือนำไปใช้ประกอบเป็นหลักฐานสนับสนุนแนบในคำให้การแก้ศาล ในช่วงการทำคดีตีความคำพิพากษาคดีปราสาทพระวิหารในช่วงปี 2554-2556) การจัดเก็บเอกสารในหอจดหมายเหตุทางการทูตของฝรั่งเศสเป็นที่น่าทึ่งอย่างยิ่ง แม้เอกสารที่มีอายุกว่าร้อยปียังอยู่ในสภาพดี แต่ก็มีบางชิ้นที่เริ่มจะเสื่อมสภาพด้วยคุณภาพของกระดาษ

การเปิดเอกสารอ่านที่ละแผ่นเปรียบเสมือนกันย้อนกลับไปในบรรยากาศความคิดของผู้คนบริบททางการเมืองทางสังคมของสังคมในสมัยนั้น อาทิ การรายงานการตัดความสัมพันธ์ทางการทูตไทย-กัมพูชา ในช่วงเดือนตุลาคม พ.ศ. 2504 ซึ่งอยู่ในช่วงคดีปราสาทพระวิหารที่สองประเทศมีความขัดแย้งกัน โดยฟางเส้นสุดท้ายเป็นเพราะการที่ผู้นำของไทยมีถ้อยแถลงที่รุนแรง เปรียบเทียบกัมพูชาเป็นหมู การรายงานเหตุการณ์ว่าในช่วงปี ค.ศ. 1915 เรือพายของคนสยามไม่ได้รับอนุญาตให้ชักธงไทยในแม่น้ำโขง เพราะแม่น้ำโขงเป็นแม่น้ำของฝรั่งเศสทั้งหมด ซึ่งจากการศึกษาเอกสารในช่วงก่อนการจัดทำอนุสัญญาเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม ค.ศ. 1926 ซึ่งระบุเกี่ยวกับเขตแดนระหว่างสยามและอินโดจีนฝรั่งเศส (กล่าวคือลาว ซึ่งเป็นผู้สืบสิทธิจากฝรั่งเศสในปัจจุบัน) ในส่วนที่เป็นแม่น้ำโขง

ให้ใช้หลักร่องน้ำลึก ซึ่งเมื่อศึกษาจากเอกสารต่าง ๆ ในแฟ้ม ทำให้เข้าใจว่า การใช้ร่องน้ำลึกเป็นท่าทีของสยามที่ฝรั่งเศสต้องยอมรับว่าเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศเป็นต้น

สรุป

แม้ปัจจุบัน ผู้คนจะพูดถึงโลกไร้พรมแดน (borderless) ซึ่งมีนัยถึงการไปมาหาสู่ระหว่างประชาชน การทำมาค้าขายที่คล่องตัว ปราศจากการกีดกัน หรืออุปสรรคทางการค้า ซึ่งต้องไม่สับสนกับความจำเป็นในการทำเส้นเขตแดนให้ชัดเจนที่ยังเป็นนโยบายของรัฐบาลทุกสมัย ทั้งในแง่ความมั่นคงของชาติ รวมถึงความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย และยังเป็นปัจจัยสำคัญต่อการสร้างสันติสุขกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยธรรมชาติ งานเขตแดนเป็นงานเจรจาที่มีความละเอียดอ่อน เพราะเกี่ยวข้องกับอธิปไตยของชาติ งานค้นคว้าเอกสารประวัติศาสตร์ในงานเขตแดนสะท้อนให้เห็นว่า การดำเนินการต้องเป็นไปด้วยความละเอียด รอบคอบ และมีหลักฐาน หลักกฎหมายสนับสนุนเสมอ ในขณะเดียวกัน ในบริบทการพัฒนาความเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านและระดับภูมิภาค งานเขตแดนต้องเผชิญกับความท้าทายอีกประการหนึ่งคือ การหาแนวทางไม่ให้เขตแดนเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาที่ต้องการการเปิดพรมแดนเพื่อการไปมาหาสู่และค้าขาย โดยหาทางรักษาสีทิวทัศน์ด้านเขตแดนของไทยเอาไว้อย่างเต็มที่

