



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสำรวจและจัดทำ  
หลักเขตแดน: ศึกษากรณีประชาชนคัดค้านการปัก  
หลักเขตแดนบริเวณแก่งผาได และบริเวณผาตั้ง  
อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย

จัดทำโดย นายกาญจจิติ วิวัธวานนท์  
รหัส 9043

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 9 ปี 2560  
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ  
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสำรวจและจัดทำ  
หลักเขตแดน: ศึกษากรณีประชาชนคัดค้านการปัก  
หลักเขตแดนบริเวณแก่งผาได และบริเวณผาตั้ง  
อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย

จัดทำโดย นายกาจฉฐิติ วิวัธวานนท์  
รหัส 9043

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 9 ปี 2560  
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ  
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักรับบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อัครเดช ไชยเพิ่ม)  
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....  
(เอกอัครราชทูต ดร. จิตรिया ปิ่นทอง)  
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....  
(ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. ไชยวัฒน์ คำชู)  
อาจารย์ที่ปรึกษา

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนมีนัยสำคัญต่อความสำเร็จของการกำหนดเส้นเขตแดนให้มีความมั่นคงแน่นอนและเป็นอันยุติ โดยทั่วไปการกำหนดเส้นเขตแดนเป็นการดำเนินการของกระทรวงการต่างประเทศโดยเจรจากับประเทศเพื่อนบ้านให้เป็นไปตามพันธกรณีและสนธิสัญญาที่มีอยู่ เพื่อให้บรรลุผลในการปักหลักเขตแดน

การศึกษาการคัดค้านการปักหลักเขตแดนของประชาชนในพื้นที่บริเวณแก่งผาไดและบริเวณผาตั้ง อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงรายเป็นกรณีตัวอย่างสำคัญที่ทำให้การดำเนินการเจรจาเขตแดนระหว่างไทยกับลาวไม่สามารถหาข้อยุติกว่า 20 ปี สาเหตุสำคัญที่ประชาชนคัดค้านการสำรวจ และจัดทำหลักเขตแดนในบริเวณแก่งผาได คือ ประชาชนในพื้นที่เชื่อว่า ตำแหน่งที่เจ้าหน้าที่เทคนิค ทั้งฝ่ายไทยและลาวเห็นชอบร่วมกันเพื่อสร้างหลักเขตแดนนั้น ไม่ใช่จุดกำหนดเส้นเขตแดนทางบก (land boundary line) ระหว่างไทยกับลาว แต่เป็นตำแหน่งอื่นซึ่งประชาชนในพื้นที่ได้เข้าไปทำมาหากินมาโดยตลอด ในขณะที่สาเหตุการคัดค้านบริเวณผาตั้ง คือ ประชาชนในพื้นที่ยึดถือหน้าผาเป็นเส้นเขตแดนแทนการยึดสันปันน้ำ (watershed) และประชาชนในพื้นที่ไม่ต้องการให้ก่อสร้างหลักเขตแดนในบริเวณนี้

จากการศึกษา พบว่า ในช่วงเริ่มต้นของการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนในบริเวณดังกล่าว ภาครัฐกำหนดเส้นเขตแดนโดยเห็นว่า เป็นประเด็นทางกฎหมายและเทคนิค และไม่ได้มีแนวคิดการให้ประชาชนมีส่วนร่วม การดำเนินการของภาครัฐที่แย้งกับความเชื่อของประชาชนในพื้นที่ส่งผลให้ไม่สามารถปักหลักเขตแดนในบริเวณดังกล่าวได้ ภาครัฐได้แสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหา โดยใช้รูปแบบแนวทางการประชุมชี้แจงและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งพบว่ามีพัฒนาการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนจากเดิมที่มีลักษณะอธิบายเหตุผลประเด็นที่ได้ตัดสินใจไปแล้วเป็นการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนรับรู้และกำหนดแนวทางการดำเนินการร่วมกัน รวมทั้ง ภาครัฐก็ได้ผลักดันแนวทางการพัฒนาพื้นที่ โดยเฉพาะด้านการท่องเที่ยวควบคู่ไปกับการสร้างความเข้าใจกับประชาชน

ในที่สุด ประชาชนในพื้นที่บริเวณแก่งผาไดและผาตั้งต่างก็สมัครใจในการให้ปักหลักเขตแดนในพื้นที่ทั้งสองบริเวณได้ ซึ่งสะท้อนจากการที่ประชาชนในพื้นที่ทั้งสองนำคณะเจ้าหน้าที่อาวุโสไทย-ลาว ภายใต้คณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย-ลาวเข้าพื้นที่เพื่อชี้จุดปักหลักเขตแดน อย่างไรก็ตาม โดยที่กระบวนการกำหนดเส้นเขตแดนในบริเวณแก่งผาไดยังต้องมีรายละเอียดเพิ่มเติมโดยการลากเส้นสันปันน้ำในแผนผังสนามอีก ซึ่งยังไม่ได้ชี้แจงให้ประชาชนในพื้นที่รับทราบ ฝ่ายไทยจึงต้องไปทำความเข้าใจกับประชาชนในประเด็นนี้เพิ่มเติมอีก

ดังนั้น ในกระบวนการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนในช่วงต่อไป เห็นว่า ภาครัฐควรมีรูปแบบกระบวนการจัดการการบริหารการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนที่มีลักษณะเปิด โดยต้องมีการวางแผนอย่างเป็นระบบก่อนการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อให้สามารถระดมกลุ่มผู้มีส่วนร่วมอย่างครอบคลุม การเพิ่มระดับการมีส่วนร่วม การเลือกใช้เทคนิคการมีส่วนร่วมอย่างเหมาะสม และการสื่อสารแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างเปิดเผย

การดำเนินการศึกษารายงานฉบับนี้ เกิดขึ้นจากประสบการณ์ของผู้ศึกษาที่ได้ปฏิบัติงานในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน การเปิดโอกาสให้ศึกษาครั้งนี้ทำให้ผู้ศึกษาได้เข้าใจมิติของการบริหารราชการของภาครัฐที่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน หรืออีกนัยหนึ่งคือให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง ควบคู่ไปกับการดำเนินงานในมิติความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาตนเองอีกทางหนึ่งด้วย

## กิตติกรรมประกาศ

รายงานศึกษาส่วนบุคคลเรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน: ศึกษากรณีประชาชนคัดค้านการปักหลักเขตแดนบริเวณแก่งผาได และบริเวณผาตั้ง อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย” เป็นประสบการณ์ของผู้ศึกษาในระหว่างการปฏิบัติราชการ ณ กองเขตแดน กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย ซึ่งทำให้ตระหนักถึงความสำคัญของกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน

การจัดทำรายงานฉบับนี้ ผู้ศึกษาได้รับคำแนะนำเป็นอย่างดีจากอาจารย์ที่ปรึกษา ได้แก่ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อัครเดช ไชยเพิ่ม เอกอัครราชทูต ดร. จิตริยา ปิ่นทอง และศาสตราจารย์ กิตติคุณ ดร. ไชยวัฒน์ คำชู จึงขอขอบคุณทุกท่านที่ได้สละเวลามาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและได้ให้ข้อคิดเห็นและคำแนะนำทางวิชาการที่มีคุณค่า ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมความเข้าใจของผู้ศึกษาในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ราชการมากยิ่งขึ้น

ผู้ศึกษาขอขอบคุณผู้นำชุมชนในพื้นที่โดยเฉพาะบริเวณแก่งผาได และผาตั้ง อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงรายที่ได้แสดงออกถึงความประสงค์ของชุมชนในการมีส่วนร่วมในการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน ซึ่งทำให้เป็นโอกาสของผู้ศึกษาได้ทำความเข้าใจและเรียนรู้ รวมทั้งข้าราชการของกรมแผนที่ทหาร และกรมกิจการชายแดนทหาร กองบัญชาการกองทัพไทยที่ได้ให้ข้อมูลเชิงลึกในการปฏิบัติงาน รวมทั้งขอขอบคุณอธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย (นายเชิดชู รักตะบุตร) ที่ได้อนุมัติให้ผู้ศึกษาได้จัดทำรายงานการศึกษาส่วนบุคคลในหัวข้อนี้ รวมทั้งข้าราชการกองเขตแดนในอดีตและปัจจุบันที่ได้ให้ความรู้และสนับสนุนการศึกษา

สุดท้ายนี้ ขอขอบคุณทีมงานของสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศที่ได้สนับสนุนและเอาใจใส่ผู้เข้าร่วมการอบรมในหลักสูตรนี้เป็นอย่างดี และขอขอบคุณครอบครัวที่เป็นกำลังใจมาโดยตลอด

กาจจิติ วิวัธวานนท์

สิงหาคม 2560

## สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา	3
1.4 สมมติฐานการศึกษา	3
1.5 ประโยชน์ของการศึกษา	4
1.6 นิยามศัพท์	4
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	6
2.1 แนวคิดทฤษฎี	6
2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	9
2.3 สรุปกรอบแนวคิด	12
บทที่ 3 ผลการศึกษา	14
3.1 รูปแบบและวิธีการการมีส่วนร่วมของประชาชนในช่วงเริ่มต้นของการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน	14
3.2 แนวทางการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน	15
3.3 การบริหารจัดการการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน	18
3.4 บริบทและสถานการณ์ในปัจจุบัน	22
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	23
4.1 สรุปผลการศึกษา	23
4.2 ข้อเสนอแนะ	24
บรรณานุกรม	26
ภาคผนวก	
ก. การกำหนดเส้นเขตแดนตามกฎหมายระหว่างประเทศ	28
ข. การกำหนดเส้นเขตแดนภายใต้กรอบคณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย-ลาว	30
ค. พัฒนาการการแก้ไขปัญหาประชาชนคัดค้านการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน	35
ประวัติผู้เขียน	42

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา

การสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนระหว่างไทย-ลาวอยู่ภายใต้กลไกของคณะกรรมการเขตแดนร่วม (joint boundary committee: JBC) ไทย-ลาว ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้รับผิดชอบในการเจรจาตามที่ได้มีการปักปันเขตแดน (delimitation) กันไว้แล้ว นับตั้งแต่ไทยและลาวได้จัดทำความตกลงระหว่างไทยกับลาวเกี่ยวกับการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนตลอดแนวร่วมกัน เมื่อปี 2539 ทั้งสองฝ่ายได้ร่วมมือกันดำเนินการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนระหว่างกันจนเกิดความคืบหน้าในการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนในบริเวณต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง โดยมุ่งหมายให้มีการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน (demarcation) ระหว่างไทย-ลาวตลอดแนวให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว

อย่างไรก็ดี การคัดค้านการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนของมวลชนของฝ่ายไทยในบริเวณแก่งผาไดและผาตั้ง อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงรายเป็นหนึ่งในประเด็นปัญหาค้างค้ำด้าน เขตแดนที่กระทรวงการต่างประเทศได้ดำเนินการแก้ไขมากกว่า 20 ปี สาเหตุสำคัญที่ประชาชนคัดค้านการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนในบริเวณแก่งผาได คือ ประชาชนในพื้นที่เชื่อว่า ตำแหน่งที่เจ้าหน้าที่เทคนิคทั้งฝ่ายไทยและลาวเห็นชอบร่วมกันเพื่อสร้างหลักเขตแดนนั้น ไม่ใช่จุดกำหนดเส้นเขตแดนทางบก (land boundary line) ระหว่างไทยกับลาว แต่เป็นตำแหน่งอื่นซึ่งประชาชนในพื้นที่ได้เข้าไปทำมาหากินมาโดยตลอด ในขณะที่สาเหตุการคัดค้านบริเวณผาตั้ง คือ ประชาชนในพื้นที่ยึดถือหน้าผาเป็นเส้นเขตแดน แทนการยึดสันปันน้ำ (watershed) และประชาชนในพื้นที่ต้องการให้ก่อสร้างหลักเขตแดนในบริเวณนี้ การคัดค้านของประชาชนบริเวณแก่งผาไดและผาตั้งส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินการปักหลักเขตแดนในบริเวณดังกล่าวได้ โดยเฉพาะบริเวณแก่งผาไดซึ่งเป็นหลักเขตแดนที่ 1 และเป็นจุดเริ่มต้นของหลักเขตแดนทางบกระหว่างไทยกับลาว

ในช่วงที่ผ่านมา รัฐบาลไทยพยายามมุ่งเน้นให้แก้ไขปัญหาเขตแดนอย่างเป็นเอกเทศ แยกจากความสัมพันธ์ด้านอื่น เพื่อมิให้ลุกลามเป็นปัญหาการเมืองจนเกิดผลเสียต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภาพรวม โดยให้ปัญหาเขตแดนเป็นปัญหาในกรอบวิชาการ ด้านกฎหมาย ด้านเทคนิคการสำรวจ หรือเทคนิคการทำแผนที่ ปัจจุบัน กระทรวงการต่างประเทศจึงมุ่งผลักดันให้มีการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนร่วมอย่างเต็มที่ เพื่อให้แต่ละฝ่ายทราบแนวเส้นเขตแดนที่ถูกต้อง อันจะสามารถป้องกัน แก้ไขปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับเขตแดนระหว่างไทยกับลาวอย่างถาวร และจะสนับสนุนให้สามารถพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ตามแนวชายแดนและพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภาพรวมได้อย่างยั่งยืน

คณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย-ลาวและกลไกอื่น ๆ ภายใต้ JBC ไทย-ลาวก็ได้ดำเนินการแก้ไขและสั่งการภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาอย่างต่อเนื่อง แต่ก็ยังไม่สามารถบรรลุความสำเร็จของการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ แม้ในปี 2545 คณะกรรมการเขตแดนร่วม



ไทย-ลาวก็ได้ระบุให้ประชาชนในพื้นที่ที่สามารถดำรงชีวิตและทำมาหากินได้ตามเดิม โดยไม่มีการยุ่งเกี่ยวจากทางการของอีกฝ่าย การดำเนินการดังกล่าวก็ไม่สามารถสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนในพื้นที่ได้ ในขณะเดียวกันกระทรวงการต่างประเทศก็ได้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ตามโครงการมวลชนสัมพันธ์ จึงได้ลงพื้นที่ชี้แจงการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน และรับฟังข้อคิดเห็นจากมวลชนในพื้นที่อย่างสม่ำเสมอ รวม 13 ครั้งตลอดระยะเวลา 20 ปี ซึ่งก็สามารถสร้างความเข้าใจได้ระดับหนึ่ง แต่ก็ไม่สามารถผลักดันให้มวลชนให้ความเห็นชอบในการปักหลักเขตแดนทั้งสองบริเวณได้

กระบวนการสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนเป็นงานสำคัญมากของการดำเนินการด้านเขตแดน แม้การตัดสินใจด้านนโยบายและการดำเนินการต่าง ๆ จะเป็นความรับผิดชอบของ JBC ก็ตาม การที่ JBC (ฝ่ายไทย) ให้ความสำคัญกับการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) ในการปักหลักเขตแดนเพื่อความสงบสุขและความมั่นคงอย่างยั่งยืนในพื้นที่ชายแดน หากดำเนินการไปโดยไม่คำนึงถึงข้อเรียกร้องของประชาชนในท้องถิ่น ก็ไม่สามารถทำให้การปักหลักเขตแดนมีความมั่นคงแน่นอนและเป็นที่ยุติ (stability and finality) มีแต่จะทำให้เกิดข้อขัดแย้งอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก็เป็นสาระสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้ทุกฝ่ายเข้ามาในกระบวนการ (inclusiveness) กระทรวงการต่างประเทศจึงจำเป็นต้องสร้างความสมดุลระหว่างการดำเนินนโยบายการต่างประเทศด้านการกำหนดเขตแดน (ชะลอการปักหลักเขตแดนตามที่ไทยกับลาวได้มีการกำหนดไว้ในเบื้องต้น) กับการตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของประชาชนในพื้นที่ (ความเชื่อของประชาชนในพื้นที่ว่า เส้นเขตแดนอยู่ตำแหน่งอื่น มิใช่เส้นปันน้ำ)

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นทางการเป็นรอบด้าน ในปี 2558 คณะเจ้าหน้าที่อาวุโส ร่วมภายใต้คณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย-ลาว จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์ให้การพัฒนาด้านการท่องเที่ยวเป็นแนวทางสำคัญในการแก้ไขปัญหากรณีมวลชนคัดค้านการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนทั้งสองบริเวณดังกล่าว ซึ่งต่อมา ในปี 2559 กระทรวงการต่างประเทศจึงได้กำหนดกลยุทธ์การสร้างความเข้าใจด้านเขตแดนโดยใช้กลไกภาควิชาการเพื่อศึกษาวิจัยส่งเสริมการพัฒนาการท่องเที่ยวข้ามแดนในพื้นที่เป้าหมาย จนทำให้ประชาชนในพื้นที่ลดกระแสการต่อต้านการปักหลักเขตแดน และยินยอมให้มีการปักหลักเขตแดนในภูมิประเทศได้

อย่างไรก็ดี จากการประชุมคณะเจ้าหน้าที่อาวุโสฯ ล่าสุดเมื่อเดือนกรกฎาคม 2560 ก็ไม่สามารถตกลงให้มีการปักหลักเขตแดนในพื้นที่บริเวณแก่งผาไดได้เนื่องจากฝ่ายไทยยังต้องชี้แจงประชาชนเพิ่มเติมเกี่ยวกับการลากเส้นเขตแดนในแผนผังสนามอีก ซึ่งเป็นประเด็นทางด้านเทคนิค และกฎหมายที่จะต้องให้ประชาชนเข้าใจและให้ความร่วมมือก่อนที่ภาครัฐจะดำเนินการต่อไป จึงต้องวางแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน มีการระบุกกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียอย่างครอบคลุม โดยการสื่อสารแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างภาครัฐกับประชาชนอย่างต่อเนื่องเพื่อสร้างความเข้าใจและยอมรับในการดำเนินการ ซึ่งน่าจะเป็นผลให้สามารถแก้ไขปัญหาประชาชนคัดค้านการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนได้

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อพิจารณาศึกษาประเด็นปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน โดยจะรวบรวมข้อมูลการดำเนินการของภาครัฐในการดำเนินการแก้ไขปัญหาประชาชนในพื้นที่คัดค้านการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนบริเวณแก่งผาไดและผาตั้ง

1.2.2 เพื่อพิจารณาแนวทางการทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน รวมถึงมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหา

1.2.3 เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะในการใช้มาตรการต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหา

## 1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

### 1.3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

1) ศึกษารูปแบบและวิธีการทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน

2) ศึกษาแนวทางและมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน

### 1.3.2 ขอบเขตผู้ให้ข้อมูลสำคัญ และกลุ่มตัวอย่าง

ในการศึกษา จะมีผู้เกี่ยวข้องกับการศึกษาสาเหตุของมวลชนคัดค้าน ประกอบด้วย

1) กลุ่มหน่วยงาน

คณะกรรมการธิการเขตแดนร่วมไทย-ลาว / กรมแผนที่ทหาร / กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย และกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

2) เอกสารบันทึกความคิดเห็นของกลุ่มประชาชนในพื้นที่บริเวณแก่งผาไดและผาตั้ง

3) ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ศึกษา ได้แก่ พื้นที่แก่งผาไดและผาตั้ง อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย

4) ขอบเขตด้านระยะเวลา

จำนวน 2 เดือน (มิถุนายน-สิงหาคม 2560)

5) วิธีการศึกษาจะดำเนินการในสองรูปแบบ คือ

(1) การวิจัยทางเอกสาร โดยจะศึกษาสาเหตุและแนวทางการแก้ไขปัญหาในช่วงที่ผ่านมา

(2) การวิจัยเชิงประจักษ์ เป็นประสบการณ์เชิงประจักษ์ของผู้เขียนที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลหลักฐานจากการปฏิสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้เสีย อาทิ ตัวแทนชุมชนในพื้นที่ซึ่งอยู่ในพื้นที่บริเวณแก่งผาไดและบริเวณผาตั้ง ในช่วงการชี้แจงและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนระหว่างวันที่ 7-8 ธันวาคม 2559 และในระหว่างการตรวจพื้นที่ของคณะเจ้าหน้าที่อาวุโสฯ ในช่วงเดือนมิถุนายน-กรกฎาคม 2560

## 1.4 สมมติฐานการศึกษา

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญอย่างมากต่อการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนเพื่อความยั่งยืนในการแก้ไขปัญหาเขตแดน

## 1.5 ประโยชน์ของการศึกษา

1.5.1 รายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้จะช่วยให้ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับสาเหตุที่มวลชนคัดค้านการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน ซึ่งเป็นบริบทในเชิงข้อเท็จจริงและเหตุผลทางประวัติศาสตร์

1.5.2 ทำให้ทราบแนวทางการแก้ไขปัญหาและมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องที่อาจนำมาใช้ในการจัดการปัญหา

1.5.3 ทำให้ได้รับข้อเสนอแนะสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย/แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน และแนวทางการใช้มาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหา

## 1.6 นิยามศัพท์

**การมีส่วนร่วมของประชาชน** (public participation) ในบริบทของการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน หมายถึง กิจกรรมที่หน่วยงานภาครัฐโดยเฉพาะกระทรวงการต่างประเทศและกรมแผนที่ทหาร กองบัญชาการกองทัพไทยสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนการปักหลักเขตแดน ตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจและร่วมรับผลประโยชน์ ซึ่งการออกไปพบปะสนทนาพูดคุยกับประชาชนในพื้นที่จะทำให้ประชาชนเข้าถึงตัวผู้ตัดสินใจ เปิดกว้างและรับฟังความคิดเห็น รวมทั้งให้เห็นว่า มุมมองความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่และสิ่งที่ประชาชนเรียกร้องได้ถูกนำมาพิจารณาโดยผู้มีอำนาจตัดสินใจ

**การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี** (good governance) ในบริบทของการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน หมายถึงการให้ประชาชนในพื้นที่เป็นศูนย์กลาง โดยภาครัฐจะดำเนินการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนอย่างเปิดเผย โปร่งใสและชี้แจงหรืออธิบายกระบวนการดำเนินงานทั้งประเด็นทางด้านกฎหมายและเทคนิคอย่างครอบคลุม รวมทั้งชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากการปักหลักเขตแดนด้วย

**การปักปันเขตแดน** (delimitation) หมายถึง การกำหนดแนวเส้นเขตแดนเป็นลายลักษณ์อักษร ในรูปหลักฐานทางเอกสาร สนธิสัญญา หรือกำหนดเส้นเขตแดนลงในแผนที่หรือแผนผัง ตามผลที่ได้จากการเจรจาแบ่งเส้นเขตแดนระหว่างประเทศของประเทศภาคีในสำนักงานหรือโต๊ะเจรจาว่าแนวเส้นเขตแดนจะให้เป็นอย่างใด เช่น ให้เป็นไปตามสันปันน้ำ (watershed) หรือร่องน้ำลึก (thalweg) หรือแนวเส้นตรง

**การสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน** (demarcation) หมายถึง การแบ่งเส้นเขตแดนระหว่างประเทศ โดยการจัดตั้งคณะกรรมการปักปันเขตแดนระหว่างประเทศเพื่อร่วมกันชี้ชัด หรือเจาะจงลงไปว่า เส้นแบ่งเขตแดนของรัฐหรือประเทศที่กำหนดกันไว้ในชั้นการกำหนดเส้นเขตแดนนั้นจะอยู่ ณ ที่ใดในภูมิประเทศโดยคณะกรรมการปักปันเขตแดนดังกล่าว จะต้องสร้างหลักเขตแดนเพื่อเป็นเครื่องหมายลงในภูมิประเทศหรือบนพื้นดินเพื่อเป็นหลักฐานแสดงแนวเส้นเขตแดนระหว่างกันไว้ให้ปรากฏอย่างชัดเจน

**เส้นสันปันน้ำ** (watershed line) หมายถึง เส้นสมมติที่ลากเชื่อมจุดต่าง ๆ บนสันเขา ซึ่งแบ่งน้ำที่อยู่แต่ละด้านของสันเขาให้ไหลในทิศทางตรงข้ามกันไปสู่ม่าน้ำลำธาร ในกรณีที่มีสันเขาแยก

ออกเป็นหลายเส้นจะยึดถือเส้นเขาที่มีความต่อเนื่องมากที่สุดเป็นแนวของสันปันน้ำ นั่นคือ เส้นเขาที่สูงที่สุดไม่จำเป็นต้องเป็นสันปันน้ำเสมอไป แต่เส้นเขาที่สูงและมีความต่อเนื่องมากที่สุดจะได้รับการพิจารณาให้เป็นสันปันน้ำ

**เส้นเขตแดนทางบก (land boundary line)** หมายถึง เส้นแบ่งเขตแดนที่กำหนดหรือปักปันไปตามภูมิประเทศที่เป็นพื้นดิน อาทิ สันปันน้ำ แม่น้ำ เป็นต้น

**ชายแดน (border)** หมายถึง บริเวณที่รัฐใช้อำนาจอธิปไตยของตนได้ภายในขอบเขตของแนวเส้นเขตแดนระหว่างประเทศ ที่มีพื้นที่โดยรอบไปตามแนวเส้นเขตแดนดังกล่าว โดยไม่มีข้อกำหนดที่แน่ชัดว่าจะต้องอยู่ลึกหรือครอบคลุมพื้นที่เข้าไปจากเส้นแบ่งเขตแดนด้านละเท่าใด

**ความตกลงระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว** เกี่ยวกับการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนตลอดแนวร่วมกัน เมื่อวันที่ 8 กันยายน 2539 คือ ความตกลงระหว่างไทยและลาวที่จะจัดทำหลักเขตแดนทั้งทางบกและทางน้ำตลอดแนวเพื่อให้ทั้งสองฝ่ายรู้จักที่ตั้งของเส้น เขตแดนอย่างแน่ชัดและชัดเจนตลอดกาล โดยการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนไทย-ลาวตลอดแนว ให้เป็นไปตามอนุสัญญาวันที่ 13 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1904 ความตกลงวันที่ 29 มิถุนายน ค.ศ. 1904 สนธิสัญญาวันที่ 23 มีนาคม ค.ศ. 1907 และพิธีสารแนบท้าย อนุสัญญาวันที่ 25 สิงหาคม ค.ศ. 1926 และแผนที่ที่จัดทำขึ้นตามความตกลงทุกฉบับที่กล่าวถึงข้างต้น

**คณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย-ลาว (Joint Boundary Committee : JBC)** คือ คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นจากความตกลงระหว่างไทยกับลาวเกี่ยวกับการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนตลอดแนวร่วมกัน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของทั้งสองประเทศเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่ในการ (1) พิจารณาการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนให้เป็นไปตามอนุสัญญาและความตกลง (2) ร่วมกันกำหนดพื้นที่ที่จะทำการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนตลอดแนว (3) จัดทำแผนที่เส้นเขตแดนตลอดแนวระหว่างประเทศทั้งสอง และ 4) แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อช่วยปฏิบัติงานของคณะกรรมการฯ ตามแต่จะเห็นสมควร

**แผนผังสนาม** คือ ภูมิประเทศที่แสดงบนแผ่นกระดาษที่สามารถบอกรายละเอียดของภูมิประเทศ เช่น ความสูงของพื้นผิวบริเวณนั้น ๆ บอกทิศทางและระยะทางของสิ่งที่ต่าง ๆ ที่ทำการสำรวจ แผนผังสนามจะจัดทำโดยแม่กองสนาม

## บทที่ 2

### แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนระหว่างไทยกับลาวเป็นไปตามสนธิสัญญาข้อตกลงที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม การคัดค้านของประชาชนไทยในพื้นที่ก่อให้เกิดการชะงักงันของการดำเนินการของคณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย-ลาว การแก้ไขปัญหาดังกล่าว จำเป็นต้องคำนึงถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน โดยผ่านการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 แนวคิดทฤษฎี

รายงานการศึกษานี้ใช้แนวคิดหลัก ๆ ประกอบการดำเนินการศึกษา ดังนี้

##### 2.1.1 การมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation)

การมีส่วนร่วมของประชาชนในบริบทของการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่บริเวณแก่งผาโตและผาตั้ง ซึ่งเป็นบริเวณที่ไทยและลาวดำเนินการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน เพื่อให้เกิดการร่วมตัดสินใจในการปักหลักเขตแดนในพื้นที่ทั้งสองบริเวณดังกล่าว การดำเนินการนี้จะเป็นการรวบรวมเอาความห่วงกังวล ความต้องการและค่านิยมต่าง ๆ ของสาธารณชนไว้ในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐที่จะปักหลักเขตแดน ซึ่งเป็นการปฏิสัมพันธ์สองทางอย่างมีเป้าหมายและได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน<sup>1</sup>

ประชาชนในที่นี้หมายถึงกลุ่มประชาชนในท้องถิ่นที่คัดค้านการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน โดยส่วนใหญ่จะเป็นผู้นำชุมชนในพื้นที่ อาทิ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นายกเทศบาลตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น ซึ่งเป็นแกนนำหลักในการเข้าร่วมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นกระแสประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมซึ่งให้ความสำคัญกับการให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและการบริหารโดยตรง หลักการให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเข้ามาในกระบวนการ (inclusiveness) ทั้งภาคประชาชนที่ได้รับผลกระทบ บุคลากรภาครัฐที่เป็นเจ้าของเรื่อง บุคลากรภาครัฐกิจและประชาชนที่ห่วงใย สามารถเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเปิดเผย โดยภาครัฐต้องยึดหลักการไม่กีดกันกลุ่มใด ๆ<sup>2</sup> ปัจจุบัน แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนได้รับความสนใจมากขึ้นจากทุกภาคส่วนในสังคม จนเปรียบเสมือนเป็นแนวทางที่สำคัญ

<sup>1</sup> เจมส์ แอล. เครย์ตัน, คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม, แปลโดย ศ.นพ.วันชัย วัฒนศัพท์ (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2556), หน้า 5.

<sup>2</sup> พัชรี สีโรส และคณะ, คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี “การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการราชการแผ่นดิน”, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549), หน้า 6

ในการกำหนดความเป็นไปได้ของการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ ให้ประชาชนเข้ามามีบทบาท ในการรับรู้ข้อมูล ให้คำปรึกษาหารือ หรือร่วมวางแผน ถ้าหากขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนก็ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างแน่นอน

นอกจากนี้ แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนได้เป็นสิทธิพลเมืองขั้นพื้นฐานที่รัฐต้องให้การสนับสนุนและคุ้มครอง ซึ่งเป็นแนวทางของหลักสิทธิมนุษยชนโดยได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญ

### 2.1.2 การกำกับดูแลกิจการสาธารณะที่ดี (good public governance)

การกำกับดูแลกิจการสาธารณะที่ดีในบริบทของการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน หมายถึง การใช้อำนาจรัฐในการดำเนินการเพื่อสร้างกฎระเบียบด้วยความร่วมมือขององค์กรชุมชน รัฐที่ดีจึงไม่ควรตัดสินใจโดยอาศัยข้อมูลความรู้ความเชี่ยวชาญทางเทคนิคเท่านั้น ภาครัฐต้องให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และภาคประชาชนก็มีสิทธิที่จะคาดหวังว่า หน่วยงานภาครัฐจะเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการตัดสินใจ อย่างตรงไปตรงมาและโปร่งใส จัดทำกิจกรรมการมีส่วนร่วมเพื่อให้หน่วยราชการให้ข้อมูล ชี้แจง และรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน นอกจากนี้ภาครัฐต้องตอบสนอง โดยการนำความคิดเห็นที่ได้รับฟังไปประมวลเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจ และชี้แจงถึงผลของการตัดสินใจต่อประชาชนในพื้นที่

ทั้งนี้ OECD ได้มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายและการกำกับดูแลด้านกฎระเบียบ (Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance) เพื่อเป็นกรอบ (framework) ของรัฐในการการจัดทำกฎเกณฑ์ และกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อการปฏิรูป

### 2.1.3 ความมั่นคงแน่นอนและเป็นอันยุติ (stability and finality) ในการกำหนดเส้นเขตแดน

การกำหนดเส้นเขตแดนทางบกนิยามกำหนดใช้ลักษณะภูมิประเทศที่โดดเด่นเปลี่ยนแปลงได้ยาก และเป็นอุปสรรคสำหรับการข้ามแดนตามธรรมชาติ เช่น ภูเขาและแม่น้ำ เป็นต้น ภูเขาเป็นพรมแดนธรรมชาติ ที่แบ่งกลุ่มคนออกจากกันอย่างแท้จริง ในอดีตมีการกำหนดเขตแดนที่เป็นภูเขาด้วยวิธีการต่าง ๆ อาทิ เสิงเขา ขอบหน้าผา ถนนหรือทางเดินบนภูเขา วิธีการที่นิยมใช้ คือ การใช้สันเขา (crest) หรือยอดเขา และการใช้สันปันน้ำ (watershed)<sup>3</sup> สำหรับการกำหนดเขตแดนทางน้ำ<sup>4</sup> ในอดีตหลักในการกำหนดแนวเขตแดนสำหรับแม่น้ำระหว่างประเทศ ได้แก่ กำหนดให้ใช้แม่น้ำทั้งลำน้ำเป็นเขตแดน โดยแม่น้ำอาจเป็นกรรมสิทธิ์ร่วม (condominium) ของรัฐชายฝั่ง หรือกำหนดให้แม่น้ำเป็นของรัฐชายฝั่งรัฐใดรัฐหนึ่ง หรือกำหนดให้ใช้กึ่งกลางแม่น้ำ (เส้นมัธยะ) หรือใช้ร่องน้ำลึก (thalweg)<sup>5</sup>

<sup>3</sup> A.O. Cukwurah, *The Settlement of Boundary Disputes in International Law*, (Oceana Publications INC), p.42.

<sup>4</sup> James Crawford, *Brownlie's Principles of Public international Law*, (England: Oxford, 2012), p.240.

<sup>5</sup> Robert Jennings and Arthur Watt, *Oppenheim's International Law*, Volume 1 peace Part 2 to 4. 9<sup>th</sup> ed. (England: Longman, 1992), p.664.

การกำหนดเส้นเขตแดนของประเทศสองประเทศจะต้องมีความมั่นคงและเป็นอันยุติ (stability and finality) ดังที่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้ให้แนวทางในเรื่องการกำหนดเส้นเขตแดนไว้ในคำพิพากษาศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ คดีปราสาทพระวิหาร ว่า “In general, when two countries establish a frontier between them, one of the primary objects is to achieve stability and finality.”<sup>6</sup> หรือ “โดยทั่ว ๆ ไป เมื่อประเทศสองประเทศกำหนดเขตแดนระหว่างกัน จุดประสงค์ที่สำคัญอย่างยิ่งอันหนึ่งก็คือเพื่อให้บรรลุถึงความมั่นคงแน่นอนและเป็นอันยุติกัน”<sup>7</sup>

#### 2.1.4 การสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนระหว่างไทย-ลาว

เส้นเขตแดนทางบกระหว่างไทย-ลาวเป็นไปตามสนธิสัญญา<sup>8</sup> ที่ได้มีการตกลงกันไว้จากพันธกรณีดังกล่าวในการกำหนดเส้นเขตแดนไทย-ลาว จะเห็นได้ว่า มีการปักปันเส้น (delimitation) เส้นเขตแดนแล้ว โดยสนธิสัญญากำหนดให้เส้นเขตแดนทางบกส่วนใหญ่ให้เป็นไปตามสันปันน้ำ อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุผลทางวิชาการด้านภูมิศาสตร์ตลอดจนเทคนิคในการสำรวจและการจัดทำแผนที่ในขณะนั้นยังไม่ก้าวหน้าเพียงพอ อีกทั้งไทยและลาวอาจมีความเข้าใจหรือการตีความสนธิสัญญา และแผนที่ที่แตกต่างกัน รวมถึงปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิประเทศตามแนวชายแดน จึงทำให้จำเป็นต้องดำเนินการให้ทราบเขตแดนที่แน่ชัดระหว่างกันโดยการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน (demarcation) เพื่อร่วมกันชี้ชัด หรือเจาะจงลงไปว่า เส้นแบ่งเขตแดนของรัฐหรือประเทศที่กำหนดกันไว้ในชั้นการกำหนดเส้นเขตแดนนั้น จะอยู่ ณ ที่ใดในภูมิประเทศโดยจะต้องสร้างหลักเขตแดนเพื่อเป็นเครื่องหมายลงในภูมิประเทศ หรือบนพื้นดินเพื่อเป็นหลักฐานแสดงแนวเส้นเขตแดนระหว่างกันไว้ให้ปรากฏอย่างชัดเจน

<sup>6</sup> International Court of Justice, Reports of Judgements, Advisory Opinions and Orders, Case Concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia V. Thailand) Merits, Judgement of 15 June 1962, p.34

<sup>7</sup> คำปรึกษาและคำสั่ง, คดีปราสาทพระวิหาร (ระหว่างประเทศกัมพูชากับประเทศไทย) การพิจารณาชั้นเนื้อหา คำพิพากษาออกเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 1962, หน้า 47 .

<sup>8</sup> สนธิสัญญาที่กำหนดเส้นเขตแดนทางบกระหว่างไทย-ลาว ประกอบด้วย (1) หนังสือสัญญาระหว่างกรุงสยามกับกรุงฝรั่งเศสซึ่งได้ลงชื่อกันที่ กรุงปารีส ณ วันที่ 13 กุมภาพันธ์ ปี ค.ศ. 1904 (หรือที่เรียกกันว่า อนุสัญญาวันที่ 13 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1904) (2) ความตกลงระหว่างฝรั่งเศสกับสยามทำความเข้าใจข้อ 1 และ 2 แห่งหนังสือสัญญาลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1904 ลงนาม ณ กรุงปารีส เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน ค.ศ. 1904 (3) หนังสือสัญญาระหว่างสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินสยามกับประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ลงนาม ณ กรุงเทพฯ วันที่ 23 มีนาคม ปี ค.ศ. 1907 และ (4) พิธีสารท้ายหนังสือสัญญาลงวันที่ 23 มีนาคม รัตนโกสินทรศก 125 (ค.ศ. 1907)

## 2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

### 2.2.1 การมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นได้กลายเป็นหนึ่งในกระบวนการการประชาธิปไตยที่ได้มีการดำเนินการอย่างกว้างขวางในหลายระดับ และได้รับความสนใจมากขึ้นจากทุกภาคส่วนในสังคม จนเปรียบเสมือนเป็นแนวทางที่สำคัญในการกำหนดความเป็นไปได้ของการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ ให้ประชาชนเข้ามามีบทบาท ในการรับรู้ข้อมูล ให้คำปรึกษาหารือ หรือร่วมวางแผน

ในขณะที่ สมาคมนานาชาติเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน (The International Association for Public Participation หรือ IAP2) ได้ให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยเน้นถึงค่านิยมหลัก (core value) สำหรับการปฏิบัติงานในการมีส่วนร่วมของประชาชน<sup>9</sup> ซึ่งประกอบด้วยหลัก 7 ประการ

ประการแรก การมีส่วนร่วมของประชาชนขึ้นอยู่กับความเชื่อว่า ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ

ประการที่สอง การมีส่วนร่วมของประชาชนรวมถึงคำมั่นสัญญาว่า การมีส่วนร่วมของสาธารณชนจะมีผลต่อการตัดสินใจ

ประการที่สาม การมีส่วนร่วมของประชาชนส่งเสริมการตัดสินใจที่ยั่งยืน โดยตระหนักและสื่อสารความต้องการและผลประโยชน์ของผู้เข้าร่วมทั้งหมดรวมทั้งผู้มีอำนาจตัดสินใจ

ประการที่สี่ การมีส่วนร่วมของประชาชนแสวงหาและอำนวยความสะดวกในการมีส่วนร่วมของผู้ที่อาจได้รับ

ประการที่ห้า การมีส่วนร่วมของประชาชนแสวงหาข้อมูลจากผู้เข้าร่วมในการออกแบบวิธีที่จะเข้าร่วม

ประการที่หก การมีส่วนร่วมของประชาชนช่วยให้ผู้เข้าร่วมมีข้อมูลที่จำเป็นในการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

ประการที่เจ็ด การมีส่วนร่วมของประชาชนสื่อสารผู้เข้าร่วมถึงวิธีการที่ความคิดเห็นของพวกเขาจะมีผลต่อการตัดสินใจอย่างไร

นอกจากนี้ คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เรื่องการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เมื่อกุมภาพันธ์ 2549 ได้กำหนดหลักการการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบด้วยหลัก 6 ประการ

ประการแรก หลักการรวมผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเข้ามาในกระบวนการ (inclusiveness) ได้แก่ การายอมให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เช่น ประชาชนในพื้นที่ที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบ บุคลากรภาครัฐจากหน่วยงานเจ้าของเรื่อง บุคลากรจากภาคธุรกิจและประชาชนที่ห่วงใยสามารถเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเปิดเผย ซึ่งต่างจากหลักการกีดกันกลุ่มต่าง ๆ เข้ามาในกระบวนการ (exclusiveness) ซึ่งจะเป็นการทำให้มีผู้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการให้น้อยที่สุด โดยอ้างว่าไม่มีส่วนได้เสียโดยตรง

<sup>9</sup> <http://www.iap2.org/?page=A4>



ประการที่สอง การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน ควรเป็นการสื่อสารสองทาง (dialogue) และมีการตอบโต้กลับ (feedback) การสื่อสารสองทาง ได้แก่ การที่ภาครัฐให้ข้อมูลแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องไม่มีการกีดกันกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และต้องสร้างวิธีการ เพื่อให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มสามารถส่งข้อมูลกลับมายังหน่วยงานภาครัฐได้ รวมทั้งหลังจากที่ได้รับความคิดเห็นและข้อวิพากษ์วิจารณ์ต่าง ๆ จากประชาชนมาแล้ว ภาครัฐต้องนำความคิดเห็นเหล่านั้นมาประกอบการตัดสินใจ และพร้อมที่จะปรับเปลี่ยนตัดแปลงกิจกรรมตามข้อมูลที่ได้รับจากประชาชน

ประการที่สาม การจัดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการ ต้องยืนอยู่บนหลักการของความซื่อสัตย์และเปิดเผย อันเป็นหนทางสร้างความไว้วางใจแก่ประชาชน และสร้างความน่าเชื่อถือต่อหน่วยงานและกิจกรรมต่อสาธารณชน

ประการที่สี่ ในการสร้างและปฏิบัติตามภารกิจเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม หน่วยงานภาครัฐต้องมีพันธะภาระทางจิตสำนึก (ethical obligation) ที่จะพยายามทุกวิถีทางที่จะสื่อสารกับประชาชนหามาตรการและวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

ประการที่ห้า การเริ่มต้นเร็ว กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องเริ่มต้นเร็ว หมายถึง ภาครัฐต้องออกไปหาชุมชนและให้ข้อมูลเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบและมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและให้ข้อมูลก่อนจะเริ่มกระบวนการตัดสินใจ หรือที่เรียกว่า early outreach ซึ่งต่างจากการเริ่มต้นที่ช้า โดยภาครัฐเริ่มจัดทำกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนภายหลังจากที่ได้รับเริ่มกิจกรรมไปแล้ว

ประการที่หก การวางแผนเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการจัดลำดับ ก่อนหลังของกิจกรรมและยุทธวิธีในการจัด โดยต้องมีการประเมินสถานการณ์ของกิจกรรม เพื่อให้ได้ ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ในพื้นที่ กลุ่มบุคคลที่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย ระดับของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วม และกิจกรรมที่เหมาะสมในการมีส่วนร่วม

### 2.2.2 การกำกับดูแลกิจการสาธารณะ

OECD ได้จัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายและการกำกับดูแลด้านกฎระเบียบหลัก (Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance) เมื่อ 22 มีนาคม ค.ศ. 2012 ได้เสนอหลักการสำคัญในการจัดทำนโยบายและการกำกับดูแลด้านกฎระเบียบ จำนวน 12 ข้อ ซึ่งมีส่วนที่สามารถนำมาเป็นแนวทางในการศึกษา ประกอบด้วย (1) แนวทางหรือนโยบายของ ภาครัฐควรมีวัตถุประสงค์และกรอบที่ชัดเจนในการดำเนินการโดยเฉพาะคุณภาพด้านการกำหนด กฎระเบียบ (regulatory quality) (2) การดำเนินการของภาครัฐต้องยึดหลักการที่เปิดกว้าง มีความ โปร่งใสและการมีส่วนร่วมในกระบวนการด้านกฎระเบียบ รวมทั้งให้โอกาสให้สาธารณชนเข้ามามี ส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำข้อเสนอและคุณภาพของการวิเคราะห์ (3) จัดให้มีการประเมินผล กระทบด้านกฎระเบียบ (regulatory impact assessment: RIA) ในช่วงเริ่มต้นเพื่อประเมินความ จำเป็นและการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบรรลุเป้าหมาย (4) ดำเนินการระบบทบทวน เพื่อพิจารณาต้นทุนและผลประโยชน์เพื่อให้มั่นใจว่ากฎระเบียบมีความคุ้มค่าและสอดคล้องกับ วัตถุประสงค์ (5) พัฒนาแนวทางการดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ ให้สอดคล้องต้องกัน (consistent policy) เพื่อให้การความเชื่อมั่นและเป็นไปโดยไม่ขัดแย้งกัน (6) ส่งเสริมความสอดคล้อง

ต้องกันด้านกฎระเบียบ (regulatory coherence) โดยการประสานงานระหว่างหน่วยงานกลางและหน่วยงานท้องถิ่น

หลักการที่ปรากฏในข้อเสนอแนะของ OECD อาจกล่าวได้ว่า เป็นหลักการที่กำหนดนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ที่เป็นกลางและสามารถนำมาเป็นแนวทางการวิเคราะห์ศึกษาการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนได้

### 2.2.3 การกำหนดเส้นเขตแดนและการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน

การกำหนดเส้นเขตแดนตามกฎหมายระหว่างประเทศจะต้องเป็นผลให้มีความมั่นคงแน่นอนและเป็นอันยุติ (stability and finality) ซึ่งในเรื่องนี้ ดร. A.O. Cukwurah ได้ให้ความหมายของคำว่า finality เป็น การแสดงออกถึงความสมบูรณ์ของความตั้งใจที่จะรักษาความสัมพันธ์ทางกฎหมายกับเขตแดนร่วมกัน หลังจากนั้น ความมั่นคงควรเป็นไปตามข้อตกลงดังกล่าว<sup>10</sup> (The term finality rather expresses the consummation of an intention to secure a legal relationship with regard to a common boundary. Stability should follow from such a settlement.) นอกจากนี้ ในคำพิพากษาศาลยุติธรรมระหว่างประเทศคดีปราสาทพระวิหารก็ถือว่าหลักการดังกล่าวเป็นองค์ประกอบที่สำคัญและจำเป็นในการระงับข้อพิพาทอีกทางหนึ่งด้วย และการตกลงกันนั้นจะนำมาซึ่งสันติภาพ นอกจากนี้ ในบทนำของความตกลงความตกลงระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเกี่ยวกับการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนตลอดแนวร่วมกัน เมื่อวันที่ 8 กันยายน 2539 ก็ยังมีเจตจำนงที่จะจัดทำหลักเขตแดนทั้งทางบกและในแม่น้ำตลอดแนวเพื่อให้ทั้งสองฝ่ายรู้จักที่ตั้งของเส้นเขตแดนอย่างแน่ชัดและชัดเจนตลอดกาล

ในส่วนการกำหนดเส้นเขตแดนไทยกับลาวบริเวณแก่งผาไดและผาตั้ง สามารถแยกพิจารณาถึงสภาพปัญหาและสาเหตุการคัดค้านของประชาชนได้ ดังนี้

#### 1) บริเวณแก่งผาได

ประชาชนไทยในพื้นที่ไม่ยินยอมให้ก่อสร้างหลักเขตแดนที่ 2-01 ณ ตำแหน่งที่ประธานคณะกรรมการเทคนิคร่วม (JTC) ไทย-ลาว ได้ร่วมกันตอกหลักไม้เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2540 ซึ่งประชาชนเข้าใจว่า ตำแหน่งที่เจ้าหน้าที่ทั้งสองฝ่ายได้พิจารณาแล้ว เป็นตำแหน่งไม่ถูกต้องและไม่ใช้จุดกำหนดเขตแดนระหว่างไทยกับลาว ซึ่งขณะนั้น ราษฎรไทยเชื่อว่า ตำแหน่งที่ถูกตั้งจะอยู่ในตำแหน่งที่ประชาชนมีความเข้าใจและยอมรับกันมาในอดีต ตำแหน่งดังกล่าวเป็นก้อนหินขนาดสูง 1.7 เมตร มีการสลักตัวอักษรคล้าย “ผ” หรือ “W” (ในภาษาอังกฤษ) ห่างจากตำแหน่งที่จุดสำรวจฯ กำหนดลงมาทางใต้ประมาณ 20 เมตร

#### 2) บริเวณผาตั้ง

ประชาชนไทยในพื้นที่ยึดหน้าผาเป็นเส้นเขตแดน และไม่ต้องการให้ก่อสร้างหลักเขตแดน ด้านฝั่งลาวเป็นขอบหน้าผา ที่ผ่านมาประชาชนลาวไม่สามารถเข้ามาใช้ประโยชน์ในพื้นที่ได้ ประชาชนในพื้นที่ซึ่งเป็นชนเผ่าญวนนานมีความผูกพันกับพื้นที่เนื่องจาก มีประวัติศาสตร์ในการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ในแนวชายแดน โดยมีนายพลหลีเหวินฮ้วน (หลีเซ่หยาน) หรือนายพลหลี หัวหน้า

<sup>10</sup> A.O.Cukwurah, *The Settlement of Boundary Disputes in International Law*, (Manchester University Press, U.S.A.: Oceana Publications INC., 1967), p.122.

อดีตทหารจีนคณะชาติ กองทัพที่ 3 ได้ร่วมส่งกำลังทหารยึดพื้นที่ดอยผาหม่น (ซึ่งเป็นบริเวณที่อยู่ติดกับดอยผาตั้ง) และดอยยาวคืนจากผู้ก่อการร้าย ต่อมา มีการสร้างศาลานายพลลี ซึ่งได้เปิดเป็นทางการเมื่อ 13 พฤษภาคม 2533 ศาลาแห่งนี้สร้างได้ด้วยเงินบริจาคของผู้ได้บังคับบัญชาและครอบครัว เพื่อแสดงถึงความกตัญญูและความเคารพสูงสุดที่มีต่อนายพลลี หลังจากนั้น ก็มีการสร้างพระพุทธรูปองค์ใหญ่ประดิษฐานอยู่บนหน้าผาใกล้เคียงกับศาลานายพลลี อาจกล่าวได้ว่า มีสิ่งปลูกสร้างที่ฝ่ายไทยได้สร้างขึ้น ได้แก่ ศาลานายพลลีและพระพุทธรูปองค์ใหญ่อยู่บนแนวสันปันน้ำ

#### 2.2.4 การส่งเสริมการท่องเที่ยวข้ามแดนไทย-ลาว

ผศ.ดร. ประกอบศิริ ภักดีพิณี และคณะ, โครงการวิจัยการศึกษาศักยภาพด้านการท่องเที่ยวในพื้นที่แก่งผาไดและพื้นที่เชื่อมโยง ธันวาคม 2539 แนวทางการพัฒนาการเชื่อมโยงเส้นทางการท่องเที่ยวล่องเรือแม่น้ำโขงระยะสั้น (อำเภอเชียงของ-อำเภอเวียงแก่น-เมืองปากทา) และการพัฒนาเชื่อมโยงเส้นทางการท่องเที่ยวทางบกเชื่อมโยงไทย-ลาว อำเภอเวียงแก่น/อำเภอเชียงของ-เมืองห้วยทราย-เมืองปากทา-เมืองต้นผึ้ง ได้สรุปความเห็นไว้ว่า

1) พื้นที่แก่งผาได ลักษณะพรมแดนที่ติดต่อกันเชื่อมโยง กันทั้งความเชื่อ ประเพณี ศาสนาและวัฒนธรรม ควรมีการสร้างจุดเด่นอัตลักษณ์ทางการท่องเที่ยว ตามความต้องการของชุมชน คือ การสร้างพระธาตุสองแผ่นดินและอัญเชิญพระธาตุของอริยสงฆ์จากสองประเทศมาประดิษฐาน โดยสามารถสร้างท่าเรือและศูนย์อำนวยความสะดวกด้านการท่องเที่ยว กิจกรรมการท่องเที่ยว ได้แก่กิจกรรมท่องเที่ยวเชิงเกษตร home stay หรือการจับปลาแม่น้ำโขง และกิจกรรมเชื่อมโยงวิถีสองฝั่งโขง

2) ผาตั้ง มีความโดดเด่นด้านประวัติศาสตร์และลักษณะประชากร จึงควรปรับปรุงทัศนียภาพ และพื้นที่ใช้ประโยชน์ด้านการท่องเที่ยว ด้วยการใชัพญาเสือโคร่ง ชมพูพันธุ์ทิพย์ นำไปสู่การสร้าง อัตลักษณ์บนพื้นฐานทางธรรมชาติและวัฒนธรรมที่เชื่อมโยงกับผาตั้ง กิจกรรมการท่องเที่ยวเชิงเกษตร และกิจกรรมท่องเที่ยวด้านวิถีชีวิตชุมชน (ชนเผ่าจีนยูนนาน การปักผ้าของชนเผ่าเมี่ยน และการฟื้นฟูประเพณี) และนำเอาศักยภาพที่โดดเด่นมาเป็นแหล่งดึงดูดใจในการท่องเที่ยว และนำเอาวิถีชีวิตหลากหลายและหลายชนเผ่ามาเป็นกิจกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยว

### 2.3 สรุปกรอบแนวคิด

การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนเป็นกระบวนการที่ภาครัฐจะต้องดำเนินการให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเข้ามาร่วม แม้ว่าการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนจะเป็นประเด็นทางกฎหมายและเทคนิคซึ่งเป็นไปตามพันธกรณีตามสนธิสัญญาในการกำหนดเส้นเขตแดนไทย-ลาว โดยอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการต่างประเทศและกรมแผนที่ทหาร กองบัญชาการกองทัพไทยเป็นหลักก็ตาม รัฐที่ดีก็ไม่ควรตัดสินใจโดยอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญทางกฎหมายและเทคนิคแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งอาจนำไปสู่ข้อโต้แย้งจากผู้มีส่วนได้เสียโดยเฉพาะจากประชาชนในพื้นที่ ภาครัฐจึงจำเป็นต้องการชี้แจง และรับฟังความคิดเห็นและเปิดเผยข้อมูลผลการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนระหว่างไทยกับลาวอย่างตรงไปตรงมา อธิบายให้ประชาชนเข้าใจในหลักการการดำเนินงาน เพื่อความโปร่งใส ข้อมูลและความคิดเห็นที่ได้รับจากประชาชนจะช่วยให้ภาครัฐนำความคิดเห็นดังกล่าวไปเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจได้ดีขึ้น การดำเนินการให้ประชาชน

มีส่วนร่วมการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนควรดำเนินการตั้งแต่นั้น ๆ เป็นการแสดงความเข้าใจให้เห็นว่า ภาครัฐต้องการสร้างความเข้าใจในกระบวนการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน การดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ล่าช้าย่อมทำให้เกิดข้อโต้แย้งและส่งผลให้ไม่อาจดำเนินการต่อไปได้ นอกจากนี้ โดยที่การดำเนินการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนเป็นการดำเนินการร่วมระหว่างประเทศที่มีพื้นที่ชายแดนติดต่อกัน ก็จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องนำผลการเจรจาระหว่างรัฐไปชี้แจงให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับทราบเพื่อทำให้เกิดการยอมรับและความร่วมมือจากประชาชนและชุมชนด้วย

## บทที่ 3 ผลการศึกษา

### 3.1 รูปแบบและวิธีการจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชนในช่วงเริ่มต้นการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน

การสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนระหว่างไทยกับลาวเป็นการปฏิบัติพันธกรณีที่มีตามสนธิสัญญากำหนดเส้นเขตแดนไทยกับลาว การดำเนินการดังกล่าวเป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างชุดสนามของทั้งสองประเทศภายใต้คณะอนุกรรมการเทคนิคร่วม (JTC) ไทย-ลาว อย่างไรก็ตาม การดำเนินการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนในบริเวณแก่งผาไดและผาตั้งก็ได้รับการคัดค้านจากประชาชนไทยในพื้นที่ จนส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินการปักหลักเขตแดนในพื้นที่ดังกล่าวได้ แม้ว่าภาครัฐของทั้งสองประเทศจะเห็นชอบในการดำเนินการดังกล่าวแล้วก็ตาม โดยสามารถวิเคราะห์ประเด็นปัญหาได้ ดังนี้

#### 3.1.1 ขาดความตระหนักรู้ในหลักการการให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ

จากการพบปะพูดคุยกับแม่กองสนามซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติในช่วงปี 2540 ได้รับทราบว่าเมื่อชุดสนามของทั้งสองฝ่ายได้เห็นชอบที่จะปักหลักเขตแดนบริเวณแก่งผาไดแล้ว ก็ได้ดำเนินการปักหลักไม้ซึ่งถือเป็นหลักปฐมฤกษ์ โดยเป็นการรวมอำนาจการตัดสินใจไว้กับรัฐ ไม่ได้มีแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน ฝ่ายไทยจึงไม่ได้มีชี้แจงหรือรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนแต่อย่างใด นอกจากนี้ ในช่วงเริ่มต้นของการดำเนินการก็เป็นที่เข้าใจกันว่า การดำเนินการปักหลัก เขตแดนเป็นกิจกรรมของภาครัฐโดยแท้ ในขณะที่ประชาชนในพื้นที่มีข้อคิดเห็นว่า การดำเนินการของภาครัฐทำให้ประเทศไทยสูญเสียดินแดนและประชาชนในพื้นที่ก็สูญเสียแหล่งจับปลาซึ่งเป็นแหล่ง ทำมาหากินของประชาชนในพื้นที่ด้วย ความเชื่อของประชาชนที่แตกต่างจากผู้เชี่ยวชาญหรือเจ้าหน้าที่เทคนิค ก็นำไปสู่การคัดค้านการดำเนินการก็ทำให้เกิดกิจกรรมการปักหลักเขตแดนหยุดชะงัก ในท้ายที่สุด หลักไม้ปฐมฤกษ์ดังกล่าวก็สูญหายไป ซึ่งส่งผลให้การกำหนดเส้นเขตแดนไม่มีความมั่นคงและเป็นอัน ยุติได้

#### 3.1.2 การเริ่มต้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ล่าช้า

ภาครัฐมีการตัดสินใจและลงมือดำเนินการปักหลักไม้ปฐมฤกษ์ซึ่งถือได้ว่าเป็นหลักเขตแดนที่ 1 ระหว่างไทยกับลาวแล้ว ทันทิที่ประชาชนไทยในพื้นที่รับทราบผ่านสื่อท้องถิ่นของลาวว่าได้มีการปักหลักไม้ซึ่งแสดงถึงจุดที่เป็นเส้น เขตแดน ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่ในบริเวณดังกล่าวได้รับทราบข้อมูล และมีความเชื่อว่า จุดที่ปักหลักไม้ดังกล่าวไม่ถูกต้อง จึงเป็นที่มาของการคัดค้าน ส่งผลให้การความเชื่อถือและความไว้วางใจในภาครัฐลดน้อยลงไปทันที และยังส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนในพื้นที่ดังกล่าวได้ ไทยกับลาวจึงได้ตกลงกันไปดำเนินการในพื้นที่อื่น ๆ ก่อน และฝ่ายไทยรับที่จะไปดำเนินการชี้แจงกับประชาชนในพื้นที่ที่คัดค้านการปักหลักเขตแดนต่อไป

### 3.1.3 ขาดการสื่อสารอย่างเปิดเผยและมีการตอบโต้กลับ

ภาครัฐไม่ได้สื่อสารให้ประชาชนเข้าใจในกระบวนการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนซึ่งอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายและเทคนิค ภาครัฐจำเป็นต้องให้ข้อมูลแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องโดยไม่มี การกีดกันกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และต้องสร้างวิธีการให้ประชาชนในพื้นที่ส่งข้อมูลกลับมายังหน่วยงาน ภาครัฐด้วย ฝ่ายไทยจึงจำเป็นต้องเข้าไปสำรวจแนวเส้นเขตแดนตามแนวความเชื่อของประชาชนใน พื้นที่ ซึ่งแตกต่างจากแนวเส้นเขตแดนซึ่งอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายและเทคนิค จะเห็นได้ว่า ความ ตื่นตัวของชุมชนต่อกรณีการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนมีอยู่สูงมาก แต่ก็เป็น การดำเนินการ คัดค้านอย่างสันติวิธี กล่าวคือ การติดตามข่าวสารต่าง ๆ การเข้าร่วมและคัดค้านการปักหลักไม้ และ การร่วมประชุมกลุ่ม

## 3.2 แนวทางการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน

### 3.2.1 การปรับตัวของภาครัฐในการให้ประชาชนมีส่วนร่วม

จากเหตุการณ์การคัดค้านของประชาชนในพื้นที่บริเวณแก่งผาได ส่งผลให้ภาครัฐมี การปรับกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน ในหลายลักษณะ ได้แก่

#### 3.2.1.1 การปรับกระบวนการเจรจากับฝ่ายลาว

ประเด็นปัญหาการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนเป็นประเด็นเขตแดน ของไทยกับลาว การดำเนินการในระยะต้น ฝ่ายไทยจึงมุ่งแก้ไขประสานแก้ไขปัญหากับฝ่ายลาวก่อน โดยการเจรจาชี้แจงกับฝ่ายลาวเพื่อทำความเข้าใจในประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น จนนำไปสู่การบันทึก ข้อตกลงฉบับวันที่ 7 พฤษภาคม 2540 ที่ระบุดึงสาเหตุปัญหาในประเด็นนี้ ในช่วงนี้ สังเกตได้ว่า ฝ่ายไทยเองก็ยังไม่ได้มีกำหนดแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือกำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วม ของประชาชนว่าจะเป็นไปในทิศทางใด

#### 3.2.1.2 การเริ่มต้นกระบวนการให้ประชาชนมีส่วนร่วม

ภาครัฐเริ่มต้นกระบวนการการให้ประชาชนมีส่วนร่วมอันเนื่องมาจาก สภาวะการณ์บังคับ ไม่ได้เกิดจากกระบวนการหารือร่วมกันเพื่อกำหนดแนวทางการมีส่วนร่วมของ ประชาชน และไม่ได้กำหนดสารัตถะที่จะชี้แจงให้ประชาชนรับรู้อย่างรอบด้าน

หลังจากเหตุการณ์การคัดค้านการปักหลักไม้ซึ่งถือเป็นหลักปฐมฤกษ์ผ่านมา 3 ปี ก็ปรากฏว่า หลักไม้ดังกล่าว สูญหาย โดยไม่ปรากฏว่า สูญหายอย่างไรและใครเป็นผู้ดำเนินการ คณะกรรมการเขตแดนร่วม JBC 5 จึงได้มีมติให้มีการปักหลักไม้ทดแทนหลักเดิมที่สูญหาย อย่างไรก็ตาม คณะอนุเทคนิคฯ ก็ยังไม่สามารถดำเนินการได้ จนเวลาผ่านไปถึง 3 ปี ในปี 2546 แม่กองสนามก็ เริ่มต้นชี้แจงให้ประชาชนรับทราบเหตุผลของการปักหลักไม้ทดแทนหลักเดิม และชี้แจงด้วยว่า สถานะของหลักไม้มิใช่หลักเขตแดน

จะเห็นได้ว่า กระบวนการการให้ข้อมูลแก่ประชาชนในช่วงนี้ จะเป็นการให้ข้อมูลที่ เกิดจากการตัดสินใจของหน่วยงานแล้วจึงแจ้งให้ประชาชนในพื้นที่ทราบ ซึ่งอาจมองได้ว่า ไม่ใช่การมี ส่วนร่วมของประชาชนโดยตัวของมันเอง การดำเนินการชี้แจงกับประชาชนเพื่อให้ปักหลักไม้ทดแทน หลักเดิมนี้ ได้ดำเนินการประมาณ 10 ครั้งในระดับกองสนาม จนในที่สุด ประชาชนในพื้นที่เห็นชอบ ให้มีการปักหลักไม้ทดแทนหลักเดิมที่สูญหายได้ และให้ประชาชนในพื้นที่กำหนดจุดที่ตั้งของหลักเขตแดน

ต่อไป การดำเนินการดังกล่าว ก็ถือว่า ประสบความสำเร็จเนื่องจากหลักไม้ที่ปักใหม่ทดแทนหลักเดิม ไม่สูญหาย และสามารถดำรงอยู่ได้จนถึงปัจจุบัน

### 3.2.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นกระบวนการ

กระทรวงการต่างประเทศในฐานะหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนได้คิดกลไกเพื่อปรับปรุงการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้ประชาชนเข้าใจในสถานการณ์ที่ถูกต้อง จากการศึกษาแผนที่เก็บไว้ที่กระทรวงการต่างประเทศ พบว่า ในช่วง 13 ปีแรก (2540–2553) เป็นการพยายามแก้ไขโดยการเจรจาในระดับอนุเทคนิค ต่อมา เมื่อปี 2553 ที่ประชุมคณะกรรมการธิการเขตแดนร่วมไทย–ลาว (ฝ่ายไทย) ได้มีมติให้จัดคณะทำงานลงไปประชาสัมพันธ์ในพื้นที่ให้ประชาชนทราบความสำคัญและความจำเป็นในการจัดทำหลักเขตแดนบริเวณแก่งผาได และบริเวณภูชี้ฟ้า

หลังจากนั้น กระทรวงการต่างประเทศก็ได้มีการดำเนินการจัดสัมมนาและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่บริเวณแก่งผาได รวม 13 ครั้ง โดยเป็นการชี้แจงเกี่ยวกับหลักการกำหนดเส้น เขตแดนและความจำเป็นในการปักหลักเขตแดน โดยดำเนินการร่วมกับกรมแผนที่ทหาร และกระทรวงมหาดไทย ประชาชนในพื้นที่ที่มีความเข้าใจในประเด็นการกำหนดเส้นเขตแดนมากขึ้น การดำเนินการดังกล่าวเป็นการทำให้จุดยืนต่าง ๆ มีความชัดเจนอันเกิดจากการมีการปรึกษาหารือ และรับทราบแนวทางการดำเนินการ โดยประชาชนในพื้นที่เห็นพ้องว่า หากจะปักหลักเขตแดนจะต้องสอดคล้องกับความเชื่อของประชาชนในพื้นที่ด้วย ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า การยอมให้ปักหลักเขตแดนเป็นเหตุผลเพียงพอที่กระทรวงการต่างประเทศจะดำเนินการเจรจากับฝ่ายลาวต่อไปได้ อย่างไรก็ตามก็ดี กระบวนการมีส่วนร่วมดังกล่าวก็ยังไม่สามารถสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนในพื้นที่ในด้านความปลอดภัยได้มากนักเนื่องจากได้รับการร้องเรียนว่า ประชาชนในพื้นที่ถูกรบกวนไม่ให้ไปจับปลาในพื้นที่ที่ประชาชนเชื่อว่าเป็นเขตแดนได้

### 3.2.3 การกำหนดยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน

#### 3.2.3.1 การผลักดันยุทธศาสตร์ร่วมกับฝ่ายลาว

โดยที่การเจรจาประเด็นเขตแดนเป็นการเจรจาระดับระหว่างประเทศ ระดับและสาระสำคัญของการให้ความร่วมมือของประชาชนในพื้นที่จึงมีนัยสำคัญต่อการเจรจาเขตแดนระหว่างไทยกับลาวต่อไป ความสำเร็จของการจัดทำหลักเขตแดนบริเวณภูชี้ฟ้าและภูชี้ดาว จังหวัดเชียงรายเมื่อปี 2557 ถือเป็นต้นแบบของการนำเรื่องการพัฒนาพื้นที่และการท่องเที่ยวข้ามแดนไทย–ลาวมาเป็นส่วนหนึ่งในกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนในบริเวณอื่น ๆ ซึ่งมีศักยภาพที่จะพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวข้ามแดน อาทิ บริเวณแก่งผาไดและผาตั้ง อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย

ในการพบปะหารือและตรวจสอบสภาพภูมิประเทศร่วมกันของคณะเจ้าหน้าที่อาวุโสฯ บริเวณภูชี้ฟ้าและบริเวณช่องทางบ้านฮวก–กิวหก เมื่อ 7–8 เมษายน 2558 ทั้งสองฝ่ายได้เห็นชอบร่วมกันในหลักการที่จะส่งเสริมการพัฒนาการเชื่อมโยงด้านการท่องเที่ยวข้ามแดนไทย–ลาว ในบริเวณดังกล่าว และทั้งสองฝ่ายเห็นชอบร่วมกัน ที่จะหารือเพื่อผลักดันให้เกิดผลในการพัฒนาเชื่อมโยงด้านการท่องเที่ยว ข้ามแดนไทย–ลาวร่วมกันในพื้นที่บริเวณภูชี้ดาวและภูชี้ฟ้า และบริเวณ

ช่องทางบ้านฮวก-ก๊วก เพื่อเป็นต้นแบบในการพัฒนาร่วมกันในบริเวณอื่น ๆ ที่ทั้งสองฝ่ายเห็นว่ามีความศักยภาพสามารถสร้างให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวร่วมกัน

### 3.2.3.2 การผลักดันยุทธศาสตร์ภายในประเทศ

เพื่อผลักดันให้เกิดการพัฒนาพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรมตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ กระทรวงการต่างประเทศได้นำผลการเจรจากับฝ่ายลาวจากการประชุมคณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย-ลาว ครั้งที่ 10 เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2558 ณ นครหลวงเวียงจันทน์ ซึ่งมีการหารือถึงเรื่องการส่งเสริมการท่องเที่ยวข้ามแดนไทย-ลาว ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศได้นำเรียนนายกรัฐมนตรี ซึ่งในเวลาต่อมานายกรัฐมนตรีมีบัญชาเห็นชอบในหลักการ “ให้ส่งเสริมการพัฒนาการเชื่อมโยงด้านการท่องเที่ยวข้ามแดนไทย-ลาว บริเวณภูชี้ฟ้าและภูชี้ดาว และบริเวณช่องทางบ้านฮวก-ก๊วก โดยให้รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสั่งการหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาประสานรายละเอียดกับฝ่ายลาวต่อไป” กอรปกับมีผลการหารือทวิภาคีเต็มคณะระหว่างนายกรัฐมนตรีของไทยและลาว ระหว่างวันที่ 26-27 พฤศจิกายน 2557 โดยทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องที่จะร่วมกันพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวบริเวณพื้นที่ชายแดน รวมทั้งการจัดทำ joint package ด้านการท่องเที่ยว การส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพและวัฒนธรรม กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาจึงมีการแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาการเชื่อมโยงด้านการท่องเที่ยวข้ามแดนไทย-ลาว และอนุกรรมการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาการเชื่อมโยงด้านการท่องเที่ยวข้ามแดนไทย-ลาว บริเวณภูชี้ฟ้าและภูชี้ดาว และบริเวณช่องทางบ้านฮวก-ก๊วก ซึ่งต่อมากระทรวงการต่างประเทศได้ขอให้ครอบคลุมพื้นที่บริเวณแก่งผาไดด้วย

อาจกล่าวได้ว่า การดำเนินการผลักดันยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวเพื่อให้เกิดการพัฒนาพื้นที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในการพัฒนาพื้นที่ ซึ่งดูเหมือนว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนน่าจะส่งผลทำให้เกิดการปักหลักเขตแดนได้ อย่างไรก็ตาม พบว่าประชาชนในพื้นที่ยังไม่มั่นใจเกี่ยวกับรูปแบบการพัฒนาพื้นที่ว่า การปักหลักเขตแดนจะสามารถส่งผลให้เกิดการพัฒนาพื้นที่เป็นรูปธรรมได้อย่างไร

### 3.2.4 การให้ภาควิชาการเป็นกลไกในการบรรลุยุทธศาสตร์

เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวข้ามแดนไทย-ลาวสำหรับการแก้ไขปัญหากรณีประชาชนคัดค้านการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน ในโอกาสที่ผู้เขียนได้เข้าร่วมประชุม JC ไทย-ลาวเมื่อปี 2558 ซึ่งได้เข้าร่วมรับฟังการนำเสนอแนวทางการส่งเสริมการท่องเที่ยวข้ามแดนไทย-ลาวจากนักวิจัยของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย จึงได้นำเสนอแนวทางการให้นักวิจัยได้ลงพื้นที่ในบริเวณทั้งสองเพื่อนำเสนอแนวทางการพัฒนาพื้นที่ด้านการท่องเที่ยว ควบคู่ไปกับการชี้แจงและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยกระทรวงการต่างประเทศ



ภายหลังการประสานงาน กระทรวงการต่างประเทศได้ขอความอนุเคราะห์ให้สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สนับสนุนทุนการวิจัยที่มุ่งเป้า<sup>11</sup> ตอบสนองความต้องการในการพัฒนาประเทศ ในปีงบประมาณ 2560 โดยใช้ยุทธศาสตร์การบริหารการท่องเที่ยว ซึ่งถือได้ว่ากระบวนการวิจัยของผู้วิจัยได้ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับทราบแนวทางการพัฒนาพื้นที่ทั้งในระยะสั้น ระยะกลางและระยะยาว ซึ่งส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีความมั่นใจในแนวทางการพัฒนา และส่งผลทางอ้อมต่อการกำหนดหลักเขตแดนกล่าวคือ ประชาชนในพื้นที่เห็นว่า หากมีการปักหลักเขตแดนแล้ว จะส่งผลให้เกิดรูปแบบการพัฒนาพื้นที่ในอนาคตในทางใด

### 3.3 การบริหารจัดการการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน

#### 3.3.1 การเพิ่มระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

##### 3.3.1.1 ภาครัฐ

โดยกระทรวงการต่างประเทศตระหนักถึงการแก้ไขปัญหากรณีประชาชนคัดค้านการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน จึงมีแนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ โดยใช้รูปแบบ ได้แก่ การจัดโครงการสัมมนา มีการจัดคณะทำงานลงพื้นที่เพื่อชี้แจงทำความเข้าใจและประชาสัมพันธ์ข้อเท็จจริงและสภาพความจำเป็นในการจัดทำหลักเขตแดนกับประชาชนในพื้นที่ โดยมีผู้แทนจากกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กรมแผนที่ทหารและกระทรวงมหาดไทย

การสัมมนาในพื้นที่ ซึ่งได้ดำเนินการทั้งโดยกระทรวงการต่างประเทศและกรมแผนที่ทหาร มากกว่า 10 ครั้งจนถึงปี 2560<sup>12</sup> ผลของการดำเนินการ พบว่า (1) ราษฎรไทยบริเวณแก่งผาไดม์ปรับเปลี่ยนท่าทีโดยลดการต่อต้านและมีความเข้าใจในการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนทางบกไทย-ลาวมากขึ้น (2) การชี้แจงจากหน่วยราชการไทยเพียงฝ่ายเดียว โดยฝ่ายลาวไม่ได้มีโอกาสชี้แจง ก็ยังไม่ได้สร้างความมั่นใจกับราษฎรในท้องถิ่น การตรวจพื้นที่ร่วมของคณะเจ้าหน้าที่อาวุโสฯ น่าจะสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนในพื้นที่ได้ระดับหนึ่ง (3) การปักหลักเขตแดนควรควบคู่ไปกับการพัฒนาพื้นที่ โดยเฉพาะการเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศร่วมกัน

ในส่วนที่เกี่ยวกับสาระัตถะของการชี้แจง ผู้แทนภาครัฐส่วนใหญ่จะอธิบายถึง (1) หลักกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการกำหนดเส้นเขตแดน การอธิบายเกี่ยวกับแผนผังสนามของชุดสำรวจร่วมไทย-ลาว เพื่อให้ราษฎรไทยได้ทราบและเข้าใจถึงภูมิหลัง วิธีการสำรวจและการ

<sup>11</sup> มีวัตถุประสงค์เพื่อตอบโจทยหรือแก้ปัญหาของประเทศได้อย่างตรงจุดและทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง มีผลที่คาดว่าจะได้รับ คือ ผลงานวิจัยมีเป้าหมายและผลผลิตและผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้จริง โดยเฉพาะด้านประโยชน์เชิงเศรษฐกิจ เชิงสังคมและชุมชน และยังมีกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจนที่จะนำผลผลิตจากงานวิจัยไปใช้ประโยชน์และมี ผู้มีส่วนได้เสียที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากผลลัพธ์ที่ได้จากงานวิจัย

<sup>12</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับพัฒนาการการแก้ไขปัญหาประชาชนคัดค้านการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนในภาคผนวก ค

จัดทำหลักเขตแดน (2) การให้ความมั่นใจว่า ไม่กระทบต่อวิถีการดำเนินชีวิตของราษฎรและประชาชนสามารถดำเนินชีวิตได้ตามปกติ<sup>13</sup>

### 3.3.1.2 ภาคประชาชน

โดยผู้นำชุมชนในพื้นที่บริเวณแก่งผาไดและผาตั้ง จะมีส่วนสำคัญในการรับรู้ข้อมูลและสามารถกำหนดท่าทีของภาคประชาชนได้ ผู้เข้าร่วมส่วนใหญ่จะเป็น นายก อบต. กำนัน ผู้ใหญ่บ้านซึ่งถือเป็นตัวแทนของประชาชนในพื้นที่ที่สนใจ

ในยุคสมัยปัจจุบัน การดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเน้นถึงการปฏิสัมพันธ์กับประชาชนในพื้นที่โดยการให้ประชาชนในพื้นที่ได้เข้ามามีบทบาทมากขึ้น เพื่อแสดงให้เห็นถึงการเปิดกว้างในระดับที่ชัดเจน จากการศึกษาในฐานะเจ้าหน้าที่ปฏิบัติที่จะต้องเข้าร่วมการชี้แจงและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ได้กำหนดเทคนิคการเข้าร่วมของประชาชน โดยให้มีการพบปะหารือกัน หลังจากนั้น ก็เปิดโอกาสในการเข้าร่วมการสำรวจพื้นที่ร่วมกันกับประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดจุดที่ตั้งหลักเขตแดน ล่าสุด ได้มีการจัดให้มีการดำเนินการในลักษณะข้างต้น โดยร่วมกับเจ้าหน้าที่กรมแผนที่ทหารและกรมการปกครอง ระหว่าง 7-8 ธันวาคม 2559 สรุปผล ดังนี้

#### 1) บริเวณแก่งผาได

เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2559 มีการจัดสัมมนาและพบปะผู้นำชุมชนในพื้นที่แก่งผาได โดยมีนายอำเภอเวียงแก่น นายก อบต. กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและประชาชนในพื้นที่รวมประมาณ 50 คนเข้าร่วม ประชาชนในพื้นที่ไม่คัดค้านการจัดทำหลักเขตแดนในบริเวณแก่งผาได ซึ่งแตกต่างจากท่าทีเดิมที่ไม่เห็นด้วยเกี่ยวกับการจัดทำหลักเขตแดน และขอให้ส่วนราชการต่าง ๆ ผลักดันให้มีการพัฒนาพื้นที่เชื่อมโยงกับฝ่ายลาว โดยเฉพาะการท่องเที่ยวข้ามแดน การสร้างถนนข้ามบริเวณแก่งผาไดซึ่งอาจพัฒนาเป็นจุดผ่อนปรนแห่งใหม่ในอนาคต และการสร้างพระธาตุบนสันปันน้ำซึ่งเป็นเส้นเขตแดนไทย-ลาว

นอกจากนี้ ยังได้ร่วมกับผู้นำชุมชนเดินทางเข้าภูมิประเทศเพื่อชี้สถานที่ที่ผู้นำชุมชนประสงค์จะให้ก่อสร้างหลักเขตแดน ได้แก่ (1) จุดที่ต่ำที่สุดบนแนวสันปันน้ำที่เชื่อมระหว่างเนินเขา (หรือเรียกว่า บริเวณ “อานม้า”) หรือ (2) บริเวณสันปันน้ำบนเนินเขาที่อยู่ใกล้กับ “อานม้า” (ซึ่งอยู่ระหว่างหลักไม้ชั่วคราวที่ปักไว้เมื่อ 2540 และ 2546)

ผู้เข้าร่วมรับฟังที่เป็นประชาชนในพื้นที่ได้เน้นย้ำกับภาครัฐว่า ก่อนที่จะมีการปักหลักเขตแดนบริเวณดังกล่าว ควรจะต้องแจ้งให้ประชาชนในพื้นที่ทราบก่อนการดำเนินการด้วย

#### 2) บริเวณผาตั้ง

เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2559 มีการจัดสัมมนาและพบปะชุมชนในพื้นที่ผาตั้ง โดยมีนายอำเภอเวียงแก่น นายก อบต. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และประชาชนในพื้นที่ รวมจำนวนประมาณ 30 คนเข้าร่วม โดยประชาชนในพื้นที่ไม่คัดค้านการก่อสร้างหลักเขตแดน ซึ่งแตกต่างจากท่าทีเดิมที่ไม่เห็นด้วยที่จะก่อสร้างหลักเขตแดนในพื้นที่

<sup>13</sup> ข้อ 5 ของ JBC 5 “ในระหว่างที่รอการมีผลใช้บังคับของเส้นเขตแดน ประชาชนที่อยู่ในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวสามารถดำรงชีวิตและทำมาหากินตามเดิม โดยไม่ให้มีการยุ่งเกี่ยวจากทางการของอีกฝ่ายหนึ่ง”

นอกจากนี้ ยังได้เดินทางเข้าภูมิภาคประเทศร่วมกันเพื่อชี้สถานที่ที่ประสงค์ที่จะให้ก่อสร้างหลักเขตแดน ซึ่งเป็นบริเวณเนิน 101

ผู้เข้าร่วมที่เป็นภาคประชาชนได้มีความเห็นร่วมกันว่า การก่อสร้างหลักเขตแดนจะต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการพัฒนาผาตั้ง ให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชื่อมโยงระหว่างไทยกับลาว และการสร้างหลักเขตแดนจะต้องไม่กระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่แต่เดิมของประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งยังต้องรักษาอัตลักษณ์ของชุมชนไว้ได้ ทั้งนี้ ประชาชนในพื้นที่บริเวณผาตั้งได้แสดงอย่างชัดเจนว่า ไม่ประสงค์ให้หลักเขตแดนเป็นสัญลักษณ์ที่โดดเด่นในพื้นที่ จึงกำหนดให้จุดก่อสร้างหลักเขตแดนให้อยู่ห่างไกลจากแหล่งท่องเที่ยวในบริเวณผาตั้ง ซึ่งเข้าใจได้ว่า ประชาชนในพื้นที่ยังคงมีความผูกพันในอดีตที่บรรพบุรุษได้ต่อสู้รักษาดินแดนและเสียชีวิตในบริเวณนี้

อาจกล่าวได้ว่า การใช้เทคนิคให้ประชาชนมีส่วนร่วมในช่วงที่ผ่านมา พบว่าประชาชนมีการปรับเปลี่ยนทัศนคติในการมองปัญหาเขตแดนจากการมุ่งเน้นปัญหาความมั่นคงเป็นการมุ่งเน้นปัญหาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะเมื่อมีการให้นักวิจัยทำการวิจัยศักยภาพด้านการท่องเที่ยวในพื้นที่ ก็ทำให้ประชาชนได้เห็นภาพของการพัฒนาพื้นที่อันเนื่องมาจากการปักหลักเขตแดนได้ ดังนั้น โดยที่ประเด็นเขตแดนเป็นประเด็นการเจรจาระหว่างไทยกับลาว การนำผลการดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนไปดำเนินการเจรจากับฝ่ายลาวต่อ จึงมีนัยสำคัญต่อความสำเร็จของการดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชน

### 3.3.2 เทคนิคการให้ประชาชนมีส่วนร่วม

การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนเป็นประเด็นหนึ่งที่ได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง แต่ก็อาจยังไม่เพียงพอที่จะเป็นหลักประกันในการทำให้ประสบความสำเร็จ การบริหารจัดการโดยการวางแผนอย่างเป็นระบบย่อมทำให้ภาครัฐทราบถึงผู้มีส่วนร่วม ระดับการมีส่วนร่วมและกิจกรรมที่เหมาะสมในการมีส่วนร่วม<sup>14</sup>

ผู้ศึกษาในฐานะเจ้าหน้าที่ปฏิบัติ ได้ใช้โอกาสที่จะมีการตรวจพื้นที่บริเวณแก่งผาได และผาตั้งของคณะเจ้าหน้าที่อาวุโสฯ เปิดโอกาสโดยตรงให้ประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการของภาครัฐและพบปะกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ สปป.ลาว ในฐานะหัวหน้าคณะเจ้าหน้าที่อาวุโสฯ (ฝ่ายลาว) เพื่อสร้างระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม โดยได้ปรึกษาหารือกับนายอำเภอเวียงแก่น (นายสิทธิศักดิ์ แยมพรายภิรมย์) ในการเตรียมการและการเชิญตัวแทนประชาชนในพื้นที่เข้าร่วมในสองลักษณะ ประกอบด้วย

3.3.2.1 การพบปะกับฝ่ายลาวโดยตรงในการชี้แจงและชี้จุดที่ประสงค์จะก่อสร้างหลักเขตแดน

ในการตรวจสภาพภูมิประเทศของคณะเจ้าหน้าที่อาวุโสฯ เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2560 มีประชาชนในพื้นที่บริเวณแก่งผาไดมีโอกาสพบปะกับฝ่ายลาว และได้แสดงทัศนะประกอบด้วย (1) นายทองสุข อินทวงค์ ผู้ใหญ่บ้านห้วยลึก (พ่อหลวงทองสุข) สรุปว่า เห็นด้วยที่จะให้มีการปักหลักที่บริเวณแก่งผาได จะกลายเป็นจุดหลักและเป็นสัญลักษณ์ที่โดดเด่นของทั้งสองประเทศ และเป็นประโยชน์สำหรับการพัฒนา นอกจากนี้ ยังรู้สึกดีใจที่ทั้งสองฝ่ายได้ลงพื้นที่ร่วมกัน

<sup>14</sup> พชร สีโรรส และคณะ, คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี “การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการราชการแผ่นดิน”, หน้า 15

น่าจะทำให้เกิดการพัฒนาาร่วมกัน และหมู่บ้านทั้งสองฝั่งแม่น้ำก็จะได้ไปมาหาสู่กันได้ง่ายขึ้น ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ สปป.ลาว ก็ได้รับฟังด้วยดี และกล่าวตอบว่า สำเนียงที่พ่อหลวงพูดเป็นสำเนียงของแขวงบ่อแก้ว (ซึ่งอยู่ตรงข้ามอำเภอเวียงแก่น) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความใกล้ชิดของประชาชนในทั้งสองพื้นที่ และ (2) นายเกษม นันชัย นายกเทศมนตรีตำบลม่วงยาย สรุปได้ว่า ประสงค์ที่จะมุ่งเน้นให้เกิดการพัฒนาพื้นที่ มีแนวคิดที่จะให้มีถนนเชื่อมสองฝั่งผ่านบริเวณแก่งผาได เพื่อให้ทั้งสองฝั่งไปมาหาสู่กันได้ ในอนาคต จุดขายบริเวณนี้น่าจะได้แก่หลักเขตแดนที่ 1 ซึ่งเป็นจุดสิ้นสุดที่น้ำ-บกมาพบกัน โดยจะมีการพัฒนาพื้นที่โดยคำนึงถึงการรักษาสมดุลของสิ่งแวดล้อม และในช่วงถัดไป ก็สนับสนุนให้มีการสร้างพระธาตุและพระพุทธรูปบริเวณที่เป็นสันปันน้ำ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ สปป.ลาว ก็ได้เห็นด้วย และกล่าวตอบว่า เห็นด้วยกับการดำเนินการน่าจะส่งผลทำให้เกิดความเข้าใจของสองฝั่ง ต้องสร้างให้ชุมชนเข้าใจในเรื่องเขตแดน ไม่เกิดการต่อต้าน และควบคู่ไปกับการพัฒนา

หลังจากการตรวจสภาพภูมิประเทศบริเวณแก่งผาไดแล้ว คณะเจ้าหน้าที่อาวุโสฯ ก็ได้เดินทางไปบริเวณผาตั้ง-ผาป่อง โดยนายทวีศักดิ์ ยอดมณีบรรพต กำนันตำบลปอ ได้แสดงทัศนะ เห็นด้วยที่จะให้มีการดำเนินการปักหลักเขตแดนในบริเวณที่ประชาชนในพื้นที่เห็นชอบ

### 3.3.2.2 การมีส่วนร่วมในการเข้าประชุมด้านการท่องเที่ยวข้ามแดน

ในช่วง 19-21 กรกฎาคม 2560 มีการจัดทำบันทึกการประชุมการตรวจพื้นที่บริเวณแก่งผาไดและผาตั้ง และมีการจัดการประชุมการส่งเสริมการท่องเที่ยวข้ามแดนไทย-ลาว ในห้วงเดียวกัน ในระหว่างการประชุมการท่องเที่ยวข้ามแดนเมื่อ 20 กรกฎาคม 2560 ได้มีผู้นำชุมชนในพื้นที่บริเวณแก่งผาไดและบริเวณผาตั้ง<sup>15</sup> เข้าร่วมการประชุมดังกล่าวตามที่ได้ประสานกับนายอำเภอเวียงแก่นขอให้มีการส่งผู้นำชุมชนเข้าร่วมด้วย

ในช่วงแสดงทัศนะของทั้งสองฝ่าย อาจกล่าวได้ว่า มีทัศนะที่แตกต่างต่อการพัฒนาพื้นที่ควบคู่ไปกับการกำหนดเส้นเขตแดนเมื่อมีผู้แทนฝ่ายลาวได้แสดงทัศนะว่า การดำเนินการพัฒนาพื้นที่ใด ๆ จะต้องมีความชัดเจนของเขตแดนเสียก่อน โดยจะต้องมีการกำหนดเส้นเขตแดนทางบกให้เป็นไปตามสันปันน้ำ ซึ่งทำได้ง่ายกว่าการดำเนินการกำหนดเส้นเขตแดนทางน้ำ และจะต้องมีการขีดเส้น สันปันน้ำที่ต่อเนื่องลงในแผนผังสนามด้วย ในขณะเดียวกัน นายเกษม นันชัย นายกเทศมนตรีตำบล ม่วงยาย ในฐานะตัวแทนผู้นำชุมชนในพื้นที่ได้กล่าวแสดงทัศนะว่า ประชาชนในพื้นที่มีความเข้าใจว่า เขตแดนบริเวณแก่งผาไดเป็นพื้นที่ที่เชื่อมทางน้ำกับทางบก สามารถทำให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศทั้งสอง โดยมองข้ามความไม่ชัดเจนของเขตแดนเพื่อประโยชน์ในการพัฒนา หลังจากที่ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาเขตแดนควบคู่ไปกับการพัฒนาพื้นที่ ก็ทำให้เกิดความสบายใจของส่วนท้องถิ่น ซึ่งผลงานวิจัยที่ผ่านมาได้นำเสนอแนวคิดการพัฒนา ซึ่งน่าจะทำให้เกิดการพัฒนาเป็นรูปธรรมได้โดยเฉพาะการพัฒนาเส้นทางในพื้นที่ ในขณะที่ในช่วงท้ายของการประชุม รัฐมนตรี

<sup>15</sup> ผู้แทนจากบริเวณแก่งผาได ประกอบด้วย 1) นายสมศักดิ์ บุญยวง กำนันตำบลม่วงยาย 2) นายเกษม นันชัย นายกเทศมนตรีตำบลม่วงยาย 3) นาย ทองสุข อินทวงค์ ผู้ใหญ่บ้านห้วยลึก และผู้แทนจากบริเวณผาตั้ง-ผาป่อง ประกอบด้วย 1) นายทวีศักดิ์ ยอดมณีบรรพต กำนันตำบลปอ 2) นายแสน ลือชา นายกองค้การบริหารส่วนตำบลปอ และ 3) นายธนภัทร์ จรัสจำรูญกร ผู้ใหญ่บ้านผาตั้ง

กระทรวงการต่างประเทศ สปป.ลาว ก็ได้แสดงทัศนคติว่า ไม่ควรให้ปัญหาเขตแดนเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา

### 3.4 บริบทและสถานการณ์ในปัจจุบัน

การเจรจาเขตแดนระหว่างไทยกับลาวดำเนินการต่อเนื่องมาเป็นเวลากว่า 20 ปี สามารถบรรลุของการเจรจากำหนดเขตแดนทางบกระหว่างไทยกับลาว คิดเป็นร้อยละ 96 ของเขตแดนทางบก ปัญหาเขตแดนที่ยังคงค้างมีหลายหลายลักษณะซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นประเด็นทางเทคนิคและทางกฎหมาย ที่ทั้งสองฝ่ายจะต้องดำเนินการเจรจาต่อไป กรณีที่ประชาชนคัดค้านการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนก็เป็นประเด็นหนึ่งที่ได้เจรจากันมาอย่างต่อเนื่อง

ในโอกาสของการประชุมคณะเจ้าหน้าที่อาวุโสฯ เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2560 ทั้งสองฝ่ายได้มีการหารือแนวทางการแก้ไขปัญหากรณีประชาชนคัดค้านการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนในบริเวณแก่งผาไดและผาตั้ง สรุปลง ดังนี้

#### 3.4.1 บริเวณแก่งผาได

ทั้งสองฝ่ายยังไม่สามารถหาข้อสรุปเกี่ยวกับจุดที่ตั้งหลักและการเรียกหมายเลขหลักได้ รวมทั้งการลากเส้นสันปันน้ำในแผนผังสนาม ทั้งสองฝ่ายจึงได้เห็นชอบร่วมกันว่า ให้ฝ่ายเทคนิคนำแผนผังสนามที่ได้ร่วมกันจัดทำไว้จำนวน 13 ระวัง ไปศึกษาแนวทางการลากสันปันน้ำที่เป็นเอกภาพก่อน แล้วรายงานผลการหารือให้คณะเจ้าหน้าที่อาวุโสฯ พิจารณา จากนั้นจึงนำไปชี้แจงต่อประชาชน

#### 3.4.2 บริเวณผาตั้ง

ทั้งสองฝ่ายเห็นชอบร่วมกันให้มีการสำรวจเก็บรายละเอียดและจัดทำแผนผังสนาม และกำหนดจุดสร้างหลักเขตแดนที่ 2-07 บริเวณเนิน 101 ซึ่งสอดคล้องกับจุดที่ประชาชนในพื้นที่ประสงค์ให้ก่อสร้างหลักเขตแดนได้

จากบริบทการเจรจาเขตแดนดังกล่าว ก็มีประเด็นค้างค้ำที่ฝ่ายไทยจะต้องไปดำเนินการกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในบริเวณแก่งผาไดต่อไป

## บทที่ 4

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 4.1 สรุปผลการศึกษา

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนมีนัยสำคัญต่อความสำเร็จในการกำหนดเส้นเขตแดนและการปักหลักเขตแดนในบริเวณแก่งผาไดและผาตั้ง แม้การกำหนดเส้นเขตแดนจะเป็นไปตามพันธกรณีตามสนธิสัญญาที่มีระหว่างไทยกับลาว แต่การที่ให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการดังกล่าวเข้าไปมีส่วนร่วมย่อมเป็นหลักประกันว่า จะทำให้กิจกรรมต่าง ๆ สามารถดำเนินการต่อไปได้

ในช่วงเริ่มต้นของการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน ภาครัฐก็ใช้อำนาจรัฐในการกำหนดเส้นเขตแดนเอง เนื่องจากเห็นว่าเป็นไปตามหลักทางเทคนิค จึงไม่ได้ชี้แจงหรือรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การดำเนินการของภาครัฐดังกล่าวยังขัดกับแนวทางและความเชื่อของประชาชนในพื้นที่ ส่งผลให้ประชาชนคัดค้านการปักหลักเขตแดน ภาครัฐของไทยจึงจำเป็นต้องเริ่มกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอันเนื่องมาจากสถานการณ์บังคับดังกล่าว โดยไม่ได้เกิดจากความตระหนักหรือทัศนคติที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และการวางแผนการจัดเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นระบบ

ในระยะต่อมา ภาครัฐได้พยายามแสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหาการคัดค้านการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน โดยใช้แนวทางการชี้แจงและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่ก็มีลักษณะที่มองว่า ประเด็นดังกล่าวเป็นประเด็นทางกฎหมายและทางเทคนิค จึงทำให้การดำเนินการเป็นไปในลักษณะที่ได้มีการตัดสินใจล่วงหน้าไปแล้วหรือมีคำตอบอยู่ในใจแล้ว จึงได้นำแผนดังกล่าวไปชี้แจงและทำความเข้าใจกับประชาชนให้เข้าใจ การดำเนินการจัดประชุมชี้แจงจึงเป็นเพียงการแสดงความความคิดเห็น

อย่างไรก็ดี ฝ่ายไทยก็มีความพยายามนำข้อเรียกร้องของประชาชนไปเจรจากับฝ่ายลาว เพื่อให้เข้าใจสถานการณ์ โดยผลักดันให้กำหนดสัญลักษณ์ในแผนผังสนามที่ประชาชนในพื้นที่เชื่อว่าเป็นเส้นเขตแดน ซึ่งฝ่ายลาวก็ยอมให้ดำเนินการ ก็นับได้ว่า เป็นความพยายามของภาครัฐในการนำข้อคิดเห็นของประชาชนไปประมวลเป็นข้อมูลประกอบการดำเนินการต่อไป นอกจากนี้ การใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่โดยเฉพาะด้านการท่องเที่ยวของคณะเจ้าหน้าที่อาวุโสฯ ควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหา เขตแดนก็ยังทำให้ภาคประชาชนมีความมั่นใจในกระบวนการมีส่วนร่วมในการสำรวจและจัดทำหลัก เขตแดน

ในที่สุด เมื่อเวลาผ่านไปมาถึง 20 ปี ชุมชนในพื้นที่บริเวณแก่งผาไดและผาตั้งต่างก็สมัครใจในการปักหลักเขตแดนในพื้นที่ทั้งสองบริเวณได้ ซึ่งสะท้อนจากการที่ประชาชนในพื้นที่ทั้งสองนำคณะเจ้าหน้าที่อาวุโสไทย-ลาวฯ เข้าพื้นที่เพื่อชี้จุดปักหลักเขตแดน ในขณะที่ประชาชนในพื้นที่ก็ให้ความสำคัญต่อโอกาสที่จะมีการพัฒนาพื้นที่อย่างเต็มรูปแบบหากมีการปักหลักเขตแดน อย่างไรก็ตาม

โดยที่กระบวนการกำหนดเส้นเขตแดนในบริเวณแก่งผาไดยังต้องมีการลากเส้นสันปันน้ำซึ่งเป็นเส้นเขตแดนในแผนผังสนามอีก ซึ่งยังไม่ได้ชี้แจงให้ประชาชนในพื้นที่รับทราบ ฝ่ายไทยจึงจำเป็นต้องไปทำความเข้าใจกับประชาชนในประเด็นนี้เพิ่มเติมอีก

ดังนั้น ในกระบวนการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนในช่วงต่อไป เห็นว่า ภาครัฐควรมีรูปแบบกระบวนการจัดการการบริหารการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนที่มีลักษณะเปิด โดยต้องมีการวางแผนอย่างเป็นระบบก่อนการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อให้สามารถระดมกลุ่มผู้มีส่วนร่วมอย่างครอบคลุม การเพิ่มระดับการมีส่วนร่วม การเลือกใช้เทคนิคการมีส่วนร่วมอย่างเหมาะสม และการสื่อสารแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างเปิดเผย จึงคาดหมายได้ว่า น่าจะเป็นปัจจัยของความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาให้ลุล่วงได้

## 4.2 ข้อเสนอแนะ

### 4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ภาครัฐจำเป็นต้องวางแผนดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนในอนาคต โดยการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นระบบและขั้นตอน โดย

1) การยกระดับขั้นของการมีส่วนร่วมของประชาชน จากรูปแบบเดิม ๆ ที่ใช้การให้ข้อมูล การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การปรึกษาหารือในรูปแบบของการสัมมนา เป็นการวางแผนร่วมกันและร่วมปฏิบัติ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมที่กว้างขึ้น และมีความเข้าใจในกระบวนการกำหนดเส้นเขตแดน การสร้างหลักเขตแดน และการกำหนดเส้นเขตแดนในแผนผังสนาม ซึ่งเป็นประเด็น เขตแดนที่ซับซ้อน และ

2) การเปิดเผย จากรูปแบบการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการกำหนดเส้นเขตแดนตามพันธกรณีตามสนธิสัญญา เป็นการให้ข้อมูลทางเทคนิคอย่างลึกซึ้ง โดยเฉพาะการกำหนดเส้นเขตแดนโดยการลากเส้นสันปันน้ำในแผนผังสนาม

การดำเนินการดังกล่าวข้างต้นจะเป็นหนทางการสร้างความไว้วางใจแก่ประชาชนและสร้างความน่าเชื่อถือต่อกิจกรรมการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน การปฏิสัมพันธ์กับประชาชนในพื้นที่ในช่วงที่ผ่านมาได้สร้างความน่าเชื่อถือและความไว้วางใจเป็นพื้นฐานอยู่แล้ว การสื่อสารสองทางที่อยู่บนพื้นฐานของข้อมูลเชิงลึก ก็น่าจะได้รับความร่วมมือจากประชาชนในพื้นที่ได้ การดำเนินการต่อไปเป็นการดำเนินการที่ต่อเนื่องและต้องใช้เวลา อย่างไรก็ตาม ประเด็นเขตแดนเป็นประเด็นที่อ่อนไหว โดยเฉพาะความรู้สึกของประชาชนในพื้นที่ที่ตนรู้สึกว่าจะสูญเสียดินแดน การวางแผนการดำเนินการอย่างรอบคอบจึงสำคัญมากต่อความสำเร็จของการจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชน

### 4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

การดำเนินการในส่วนของเขตแดนต้องควบคู่ไปกับการพัฒนาพื้นที่ทั้งในด้านการท่องเที่ยวและการสร้างถนนเชื่อมโยง

1) การวางแผนอย่างรอบด้าน โดยหารือกับหน่วยงานที่รับผิดชอบทั้งฝ่ายในส่วนของกระทรวงมหาดไทย กรมแผนที่ทหาร กรมกิจการชายแดนทหารและกระทรวงการต่างประเทศ

เพื่อกำหนดแนวทางการชี้แจงและรายละเอียดประเด็นปัญหาด้านเทคนิค และเตรียมความพร้อมที่จะอธิบายกระบวนการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนอย่างเป็นระบบและตรงไปตรงมา

2) เมื่อส่วนกลางให้ความเห็นชอบกับรายละเอียดของแผนการแล้ว ควรต้องมีการทำความเข้าใจกับภาครัฐในพื้นที่ อาทิ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอเวียงแก่น และทหารในพื้นที่ เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจให้กับกลไกบริหารส่วนท้องถิ่นก่อน รวมทั้งรับฟังข้อเสนอแนะต่าง ๆ ก่อนนำไปสู่การชี้แจงและรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่

3) จัดให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยจัดในรูปของการพบปะกับประชาชนในพื้นที่เพื่อมุ่งหวังให้เกิดการสร้างความร่วมมืออย่างแท้จริง โดยชี้แจงให้ข้อมูลอย่างเพียงพอที่จะสร้างความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่อย่างรอบด้าน

4) ผลักดันให้มีการจัดทำแผนพัฒนาการท่องเที่ยวข้ามแดนใน 2 ลักษณะ ได้แก่ (1) การดำเนินงานในกรอบของภาครัฐ (โดยผ่านกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา) ให้มีการเกิดการมีส่วนร่วมของทั้งสองประเทศในการจัดทำแผนพัฒนาท่องเที่ยว และ (2) ส่งเสริมให้มีการวิจัยการส่งเสริมการท่องเที่ยวข้ามแดน (โดยผ่าน สกว.) เพื่อเป็นแนวทางสนับสนุนการดำเนินการจัดทำแผนการท่องเที่ยวร่วมให้เกิดผล พร้อมทั้งเน้นให้ประเด็นการวิจัยครอบคลุมการพัฒนาเชื่อมโยงเครือข่ายถนนผ่านแก่งผาไดและผาตั้ง-ผาป่องเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวในพื้นที่ให้สามารถเดินทางในลักษณะครบวงจร



## บรรณานุกรม

### เอกสารราชการ

- คณิศร กิตติคุณ. ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2544.
- เจมส์ แอล. เครย์ตัน. คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม (The Public Participation Handbook, Making Better Decision Through Citizen Involvement). แปลโดย ศ.นพ. วันชัย วัฒนศัพท์ และคณะ. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2556.
- ทวีเกียรติ เจนประจักษ์. ข้อพิพาทเขตแดนไทย-ลาว. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนส่งเสริมการวิจัย, 2540.
- พัชรี สีโรส และคณะ. คู่มือ “การมีส่วนร่วมของประชาชน”. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิเอเชีย, 2546.
- \_\_\_\_\_. คู่มือเทคนิคและวิธีบริหารจัดการสมัยใหม่ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เรื่องการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549.
- สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี. คำแปลรายงานคำพิพากษา คำปรึกษาและคำสั่ง คดีปราสาทพระวิหาร (ระหว่างประเทศกัมพูชากับประเทศไทย) การพิจารณาชั้นเนื้อหาคำพิพากษา คำพิพากษาออก. เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 1962, 2505
- A.O. Cukwurah. The Settlement of Boundary Disputes in International Law. U.S.A. Oceana Publications INC, 1967.
- James Crawford, Brownlie. Principles of Public international Law. 8<sup>th</sup> Edition. England: Oxford, 2012.
- International Court of Justice. Reports of Judgements, Advisory Opinions and Orders, Case Concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia V. Thailand) Merits. Judgement of 15 June 1962,
- International Association for Public Participation. IAP2 Core Values for Public Participation. [Online]. 2017. Available from: <http://www.iap2.org/?page=A4> [2017, August 15].
- Robert Jennings and Arthur Watt. Oppenheim’s International Law. Volume 1. 9<sup>th</sup> Edition. England: Longman, 1992.

ภาคผนวก

## ภาคผนวก ก.

## การกำหนดเส้นเขตแดนตามกฎหมายระหว่างประเทศ

การกำหนดเส้นเขตแดนตามกฎหมายระหว่างประเทศจะคำนึงถึงความเป็นรัฐ ซึ่งจะประกอบด้วย องค์ประกอบสำคัญของรัฐ 4 ประการ ตามกฎหมายระหว่างประเทศ ได้แก่ (1) มีประชากร (2) มีดินแดน (3) มีรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพ (4) มีความสามารถในการติดต่อกับต่างประเทศ

ในอดีต แนวคิดเรื่องเขตแดนเป็นเพียง “บริเวณ” ไกลที่สุดที่รัฐสามารถใช้อำนาจปกครองไปถึง และพร้อมที่จะใช้กำลังป้องกันเมื่อมีศัตรูรุกราน แต่เมื่อยุคสมัยเปลี่ยนไป ความจำเป็นและความต้องการใช้ประโยชน์จากดินแดนมีเพิ่มมากขึ้น รัฐต่าง ๆ จึงเริ่มกำหนดเขตแดนระหว่างกันให้ชัดเจนยิ่งขึ้นเป็นลำดับ ในปัจจุบัน เขตแดนจึงเป็น “เส้นแบ่งขอบเขต” ที่รัฐสามารถใช้อำนาจอธิปไตยของตนตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ

แนวความคิดในการกำหนดแนวเส้นเขตแดนระหว่างประเทศดังกล่าวทำให้สยามประเทศในขณะนั้นจำเป็นต้องปักปันเขตแดนกับประเทศเพื่อนบ้านในช่วงที่ประเทศเหล่านั้นตกอยู่ภายใต้

อาณานิคมของฝรั่งเศสและอังกฤษ โดยยึดแนวเส้นเขตแดนในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ แนวสันเขา แนวสันปันน้ำ แนวร่องน้ำลึก หรือแนวเส้นตรง และได้มีการจัดทำความตกลงในรูปแบบต่าง ๆ พร้อมทั้งแผนที่แนบท้ายข้อตกลงซึ่งมีผลใช้บังคับจนถึงทุกวันนี้

การกำหนดเขตแดนทางบกนิยามกำหนดโดยใช้ลักษณะภูมิประเทศที่เด่นชัดเปลี่ยนแปลงได้ยาก และเป็นอุปสรรคสำหรับการข้ามแดนตามธรรมชาติ เช่น ภูเขาและแม่น้ำ เป็นต้น ภูเขาเป็นพรมแดนธรรมชาติ ที่แบ่งกลุ่มคนออกจากกันอย่างแท้จริง ในอดีตมีการกำหนดเขตแดนที่เป็นภูเขาด้วยวิธีการต่าง ๆ อาทิ เขิงเขา ขอบหน้าผา ถนนหรือทางเดินบนภูเขา วิธีการที่นิยมใช้ คือ การใช้สันเขา (crest) หรือยอดเขา และการใช้สันปันน้ำ (watershed)<sup>16</sup> ในปัจจุบัน การใช้สันปันน้ำในการกำหนดเขตแดนเป็นหลักที่ได้รับความนิยมและแพร่หลายในแนวปฏิบัติระหว่างประเทศ โดยสันปันน้ำเป็นบริเวณที่สูงหรือสันเขาที่แบ่งน้ำที่อยู่แต่ละด้านของสันเขาให้ไหลออกเป็น 2 ฟาก (หรือมีทิศทางตรงกันข้าม) ไปยังลุ่มแม่น้ำทั้งสองฟากของแนวเทือกเขานั้น

สำหรับการกำหนดเขตแดนทางน้ำ<sup>17</sup> ในอดีตหลักในการกำหนดแนวเขตแดนสำหรับแม่น้ำระหว่างประเทศ ได้แก่ กำหนดให้ใช้แม่น้ำทั้งลำน้ำเป็นเขตแดน โดยแม่น้ำอาจเป็นกรรมสิทธิ์ร่วม (condominium) ของรัฐชายฝั่ง หรือกำหนดให้แม่น้ำเป็นของรัฐชายฝั่งรัฐใดรัฐหนึ่ง หรือกำหนดให้ใช้กึ่งกลางแม่น้ำ (เส้นมัธยะ) หรือใช้ร่องน้ำลึก(thalweg)<sup>18</sup>

<sup>16</sup>A.O. Cukwurah, *The Settlement of Boundary Disputes in International Law*. Oceana Publications INC, p.42.

<sup>17</sup> James Crawford, *Brownlie s Principles of Public international Law*, 8<sup>th</sup> ed. (England: Oxford, 2012), p.240.

<sup>18</sup> Robert Jennings and Arthur Watt, *Oppenheim's International Law*, Volume 1 peace Part 2 to 4, 9<sup>th</sup> ed. (England: Longman, 1992), p.664.

ในปัจจุบัน มีแนวปฏิบัติระหว่างประเทศที่เด่นชัด คือ

- 1) ในกรณีที่แม่น้ำไม่เหมาะสมในการเดินเรือ จะกำหนดเขตแดนโดยใช้จุดกึ่งกลางแม่น้ำ (เส้นมัธยยะ) โดยวัดจุดกึ่งกลางแม่น้ำที่ได้จากการคำนวณระดับน้ำเฉลี่ยในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง
- 2) ในกรณีที่แม่น้ำสามารถใช้ในการเดินเรือ จะกำหนดเขตแดนโดยใช้ร่องน้ำลึก (thalweg) ซึ่งเป็นร่องน้ำในแม่น้ำตรงจุดที่ลึกที่สุดและมีความต่อเนื่อง

แนวเส้นเขตแดนในแม่น้ำอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ กรณีที่เกิดการเปลี่ยนแปลงทิศทางเดินของลำน้ำที่เป็นผลมาจากการทับถมของดินตะกอน อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่แม่น้ำมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว กะทันหัน แนวเส้นเขตแดนจะคงสภาพเดิม

## ภาคผนวก ข.

## การกำหนดเส้นเขตแดนภายใต้กรอบคณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย-ลาว

## 1. ที่มาของการกำหนดเส้นเขตแดน

เขตแดนระหว่างไทยกับลาวมีความยาวทั้งสิ้นประมาณ 1,810 กิโลเมตร แยกเป็นเขตแดนทางบก 702 กิโลเมตร และเขตแดนทางน้ำประมาณ 1,108 กิโลเมตร

เขตแดนทางบกระหว่างไทยกับลาวเป็นผลจากสนธิสัญญาที่ไทยทำไว้กับฝรั่งเศสซึ่งเป็นประเทศมหาอำนาจเจ้าอาณานิคมในช่วงคริสต์ศตวรรษ 19 และ 20 ประเทศไทยยังคงเคารพพันธกรณีตามสนธิสัญญาที่ได้จัดทำขึ้นในอดีตและยึดถือว่าเส้นเขตแดนระหว่างกันเป็นไปตามสนธิสัญญาและการ ปักปันที่ได้ทำกันไว้ โดยสนธิสัญญาและเอกสารที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1) หนังสือสัญญาระหว่างกรุงสยามกับกรุงฝรั่งเศสซึ่งได้ลงชื่อกันที่กรุงปารีส ณ วันที่ 13 กุมภาพันธ์ ปี ค.ศ. 1904 (หรือที่เรียกกันว่า อนุสัญญาวันที่ 13 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1904) สนธิสัญญาฉบับนี้เกิดขึ้นหลังจากที่ฝรั่งเศสได้ดินแดนฝั่งซ้ายของแม่น้ำโขงและได้ยึดเมืองจันทบุรีไว้เป็นประกัน การปฏิบัติตามสนธิสัญญาฉบับปี ค.ศ. 1893 แล้ว ต่อมา ฝรั่งเศสได้พยายามเรียกร้องเอาดินแดนฝั่งขวาของแม่น้ำโขงเพิ่มเติม โดยอ้างว่าเป็นส่วนหนึ่งของเมืองหลวงพระบาง และเมืองจำปาศักดิ์ ดังนั้นเพื่อแลกกับเมืองจันทบุรีซึ่งฝรั่งเศสยึดเอาไว้เป็นประกันและเพื่อ ผ่อนคลายการใช้สิทธิสภาพนอกอาณาเขตของฝรั่งเศส ไทยจึงยอมทำสนธิสัญญาฉบับนี้ ซึ่งแนวเส้นเขตแดนไทย-ลาว ทางทิศใต้ (ในเขตจังหวัดอุบลราชธานี) โดยเส้นเขตแดนจะไปตามสันปันน้ำของเทือกเขาพนมผาด่างจนบรรจบกับแม่น้ำโขง ส่วนแนวเส้นเขตแดนไทย-ลาว ทางเหนือ หรือที่เรียกว่า ฝั่งขวาแม่น้ำโขง (ด้านเมืองหลวงพระบาง) แยกออกเป็น 2 ตอน คือ ช่วงที่เส้นเขตแดนทอดไปตามกลางลำน้ำเหือง จนถึงที่แยกปากน้ำต่างตอนหนึ่ง และช่วงที่เส้นแบ่งเขตแดนทอดไปตามสันปันน้ำ (watershed) ของเทือกเขาจนถึงบริเวณแม่น้ำคาวอีกตอนหนึ่ง (ซึ่งปัจจุบันคือบริเวณแขวงไชยบุรีของลาว ที่มีพื้นที่ติดต่อกับไทย ตั้งแต่พะเยา น่าน อุตรดิตถ์ พิษณุโลกและเลย โดยมีทิวเขาหลวงพระบางและแม่น้ำเหืองเป็นเส้นเขตแดน<sup>19</sup>)

2) ความตกลงระหว่างฝรั่งเศสกับสยามทำความเข้าใจข้อ 1 และ 2 แห่งหนังสือสัญญาลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1904 ลงนาม ณ กรุงปารีส เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน ค.ศ. 1904 (หรือที่เรียกกันว่า ความตกลงวันที่ 29 มิถุนายน ค.ศ. 1904) เป็นการแก้ไขเส้นเขตแดนทางตอนใต้และทางตอนเหนือของหลวงพระบาง

3) หนังสือสัญญาระหว่างสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินสยามกับประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ลงนาม ณ กรุงเทพฯ วันที่ 23 มีนาคม ปี ค.ศ. 1907 (หรือที่เรียกกันว่า สนธิสัญญาวันที่ 23 มีนาคม ค.ศ. 1907) ซึ่งกำหนดในส่วนที่เกี่ยวกับเขตแดนไทย-ลาวว่า ฝรั่งเศสยอมยกเมืองด่านซ้ายและเมืองตราดและเกาะทั้งหลายที่อยู่ภายใต้แหลมสิงห์ไปจนถึงเกาะกูดให้กับไทย

4) พิธีสารท้ายหนังสือสัญญาลงวันที่ 23 มีนาคม รัตนโกสินทรศก 125 (ค.ศ. 1907) (หรือที่เรียกกันว่า พิธีสารแนบท้ายหนังสือสัญญา) กำหนดรายละเอียดการปักปันเขตแดนว่า ในส่วน

<sup>19</sup> ทวีเกียรติ เจนประจักษ์, ข้อพิพาทเขตแดนไทย-ลาว หน้า 79

เขตแดนด้านเมืองหลวงพระบาง เส้นแบ่งเขตแดนทอดไปตามกลางลำน้ำเหืองไปจนถึงภูเขาเมียงตอนหนึ่ง และอีกตอนหนึ่งเส้นเขตแดนทอดไปตามเส้นสันปันน้ำของเทือกเขาหลวงพระบางไปจนถึงแก่งผาได

จากพันธกรณีดังกล่าวในการกำหนดเส้นเขตแดนไทย-ลาว จะเห็นได้ว่า มีการปักปันเส้น (delimitation) เส้นเขตแดนแล้ว โดยสนธิสัญญากำหนดให้เส้นเขตแดนทางบกส่วนใหญ่ให้เป็นไปตามสันปันน้ำ อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุผลทางวิชาการด้านภูมิศาสตร์ตลอดจนเทคนิคในการสำรวจและการจัดทำแผนที่ในขณะนั้นยังไม่ก้าวหน้าเพียงพอ อีกทั้งไทยและลาวอาจมีความเข้าใจหรือการตีความสนธิสัญญา และแผนที่ที่แตกต่างกัน รวมถึงปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิประเทศตามแนวชายแดน จึงทำให้จำเป็นต้องดำเนินการให้ทราบเขตแดนที่แน่ชัดระหว่างกันโดยการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน (demarcation) เพื่อร่วมกันชี้ชัด หรือเจาะจงลงไปว่า เส้นแบ่งเขตแดนของรัฐหรือประเทศที่กำหนดกันไว้ในขั้นการกำหนดเส้นเขตแดนนั้น จะอยู่ ณ ที่ใดในภูมิประเทศโดยจะต้องสร้างหลักเขตแดนเพื่อเป็นเครื่องหมายลงในภูมิประเทศ หรือบนพื้นดินเพื่อเป็นหลักฐานแสดงแนวเส้นเขตแดนระหว่างกันไว้ให้ปรากฏอย่างชัดเจน

## 2. กลไกการดำเนินงานและสถานะการเจรจา

รัฐบาลไทยและลาวมีเจตจำนงที่จะจัดทำหลักเขตแดนทั้งทางบกและในแม่น้ำตลอดแนว เพื่อให้ทั้งสองฝ่ายรู้จักที่ตั้งของเส้นเขตแดนอย่างแน่ชัดและชัดเจนตลอดกาล จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย-ลาว (Joint Boundary Committee: JBC) โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของทั้งสองประเทศเป็นประธาน โดยมีอำนาจหน้าที่ในการ (1) พิจารณาการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนให้เป็นไปตามอนุสัญญาและความตกลง (2) ร่วมกันกำหนดพื้นที่ที่จะทำการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนตลอดแนว (3) จัดทำแผนที่เส้นเขตแดนตลอดแนวระหว่างประเทศทั้งสอง และ (4) แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อช่วยปฏิบัติงานของคณะกรรมการฯ ตามแต่จะเห็นสมควร จนถึงปัจจุบัน คณะกรรมการเขตแดนร่วมฯ ได้มีการประชุมกันอย่างเป็นทางการแล้วจำนวน 10 ครั้ง โดยครั้งล่าสุดจัดขึ้นเมื่อวันที่ 21-23 มกราคม 2558 ที่ เวียงจันทน์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ทั้งนี้ ฝ่ายไทยมีกำหนดเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมคณะกรรมการเขตแดนร่วมฯ ครั้งที่ 11 ซึ่งคาดว่าจะจัดขึ้นในช่วงปี 2560

ภายใต้คณะกรรมการฯ นี้ยังมีการแนวทางให้คณะเจ้าหน้าที่อาวุโสฯ (Senior Officer) ซึ่งดำรงตำแหน่งรองประธานเป็นกลไกขับเคลื่อนการทำงานของ JBC ด้วย นอกจากนี้ คณะกรรมการเขตแดนร่วมฯ ยังได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเขตแดนร่วม JTSC ซึ่งมีเจ้ากรมแผนที่ทหาร เป็นประธาน เป็นหน่วยงานระดับเทคนิค และมีชุดสำรวจร่วมโดยมีแม่กองสนามเป็นหน่วยงานปฏิบัติงาน

ในช่วงที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ชุดสำรวจร่วมของทั้งสองประเทศสามารถจัดทำหลักเขตแดนได้แล้ว จำนวน 210 หลัก ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 96 ของเขตแดนทางบก

### 3. การกำหนดเส้นเขตแดนเฉพาะบริเวณ

#### 1) บริเวณแก่งผาได

พื้นที่แก่งผาได ตั้งอยู่บ้านห้วยลึก ตำบลม่วงยาย อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย มีพื้นที่ติดต่อกับลาวโดยมีพื้นที่ติดต่อทางบก ตามเทือกเขาหลวงพระบางและแม่น้ำโขง เป็นพรมแดนธรรมชาติ และเป็นพื้นที่จุดสุดท้ายของแม่น้ำโขงที่ไหลผ่านจังหวัดเชียงรายและเป็นจุดเริ่มต้นของแม่น้ำโขงที่ไหลเข้าสู่ลาว

เส้นเขตแดนบริเวณแก่งผาไดเป็นไปตามสนธิสัญญาที่กำหนดให้เป็นไปตามสันปันน้ำ การดำเนินการกำหนดเส้นเขตแดนในบริเวณแก่งผาได เริ่มต้นจากประธานคณะกรรมการเทคนิค ไทย-ลาว ได้ร่วมกันตอกหลักไม้ชั่วคราวเป็นหลักปฐมฤกษ์ในการกำหนดเส้นเขตแดนไทย-ลาว เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2540 โดยชุดสำรวจร่วมไทย-ลาว ได้ร่วมกันสำรวจพื้นที่เพื่อจัดทำหลักเขตแดนที่ 1 ซึ่งมีความเห็นเป็นเอกภาพว่า หลักเขตแดนที่ 1 จะตั้งอยู่บนสันปันน้ำที่ทอดตัวลงสู่แม่น้ำโขง ซึ่งเป็นไปตามหลักการทางเทคนิค อย่างไรก็ดี ประชาชนในพื้นที่ไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการดังกล่าว โดยมีความเชื่อว่า เส้นเขตแดนอยู่ในจุดอื่น ส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินการปักหลักเขตแดนได้

#### 1.1) การดำเนินการแก้ไขปัญหาในระดับเทคนิค

ในระดับอนุกรรมการเทคนิค ก็ได้มีความพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในปี 2540 โดยฝ่ายไทยขอเสนอเลื่อนตำแหน่งที่จะสร้างหลักเขตแดนที่ 1 ขึ้นไปตามสันปันน้ำห่างจากจุดตำแหน่งเดิมไม่ต่ำกว่า 100 เมตร และให้ถือว่า พื้นที่ตั้งแต่แม่น้ำโขงไปจนถึงตำแหน่งหลักเขตแดนที่กำหนดใหม่ยังไม่ได้มีการกำหนดแนว เขตแดน ในขณะที่ฝ่ายลาวเห็นสมควรยึดถือตำแหน่งเดิมที่ชุดสำรวจร่วมฯ ได้กำหนดจุดร่วมกันแล้วเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2540 ซึ่งประธานคณะอนุเทคนิคได้ร่วมกันตอกหลักไม้บริเวณนั้นไว้

#### 1.2) การดำเนินการแก้ไขปัญหาในระดับ JBC

ในระดับคณะกรรมการเขตแดนร่วม ก็ได้มีการหยิบยกปัญหานี้ขึ้นมาพิจารณา ตั้งแต่การประชุม JBC ครั้งที่ 2 (3-5 กันยายน 2540) โดยฝ่ายลาวยืนยันให้ดำเนินการปักหลักตามผลของการประชุม คณะอนุเทคนิคเมื่อ 7 พฤษภาคม 2540 ในขณะที่ฝ่ายไทยขอเลื่อนการพิจารณา เนื่องจากอยู่ระหว่างการศึกษา ต่อมาในการประชุม JBC ครั้งที่ 3 (9-11 พฤศจิกายน 2540) ฝ่ายไทยก็ขอเลื่อนการพิจารณาออกไปก่อนเนื่องจากอยู่ระหว่างรวบรวมและศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับเส้นเขตแดนในบริเวณนี้ และจำเป็นต้องใช้เวลาเพื่อทำความเข้าใจกับราษฎรไทยในพื้นที่เสียก่อน ต่อมาในการประชุม JBC ครั้งที่ 4 (17-20 ตุลาคม 2542) ฝ่ายไทยก็ได้เสนอให้ปักหลักเขตแดนในตำแหน่งที่อยู่เหนือจุดที่ได้ปักหลักไม้ชั่วคราวไว้ไม่น้อยกว่า 100 เมตร และให้ถือว่า พื้นที่ตั้งแต่แม่น้ำโขงไปจนถึงตำแหน่งหลักเขตแดนดังกล่าว ยังไม่มีการกำหนดแนวเขตแดนเนื่องจากต้องพิจารณาควคูไปกับการกำหนดที่เขตแดนแยกจากแม่น้ำโขงแล้วทอดตัวไปตามสันปันน้ำ ในขณะที่ฝ่ายลาวก็เสนอให้ก่อสร้างหลักเขตแดนในจุดที่ทั้งสองฝ่ายได้กำหนดและตอกหลักไม้ชั่วคราวไว้แล้ว หลังจากนั้น ในการประชุม JBC ครั้งที่ 5 (1-3 พฤศจิกายน 2543) ที่ประชุมเห็นชอบให้ปักหลักไม้เพิ่มเติม 1 หลัก ห่างจากจุดหลักไม้เดิม ณ ที่ตำแหน่งที่อยู่บนสันปันน้ำเหนือจุดที่ได้ปักหลักไม้ไว้ไม่น้อยกว่า 100 เมตร และกำหนดว่า การจัดทำหลักเขตแดนบริเวณแก่งผาได จะต้องพิจารณาควคูไปกับการกำหนดจุดที่เขตแดนจะแยกจากแม่น้ำโขงและทอดตัวไปตามสันปันน้ำ ในการประชุม JBC ครั้งที่ 7 (9-11 ธันวาคม

2545) ก็ย้าให้เจ้าหน้าที่เทคนิคของทั้งสองฝ่ายดำเนินการตามมติของ JBC ครั้งที่ 5 ในการประชุม JBC ครั้งที่ 8 (7-8 มีนาคม 2550) รับทราบผลการปักหลักไม้เพิ่มเติมอีก 1 หลัก ณ ตำแหน่งที่อยู่บนสันปันน้ำเหนือจุดที่ได้ปักหลักไม้ชั่วคราวไม่น้อยกว่า 100 เมตร และเห็นชอบให้คณะอนุเทคนิคร่วมๆ ไปสำรวจเก็บรายละเอียดและจัดทำแผนผังสนามในภูมิประเทศ โดยให้ครอบคลุมพื้นที่ทั้งสองฝ่ายได้ปักหลักไม้ชั่วคราวไว้แล้วจำนวนสองหลัก และไปจนจรดแม่น้ำโขง รวมทั้งให้ SOM ไปตรวจสอบสภาพภูมิประเทศร่วมกันเพื่อประกอบการพิจารณาแก้ไขปัญหาร่วมกันต่อไป ในการประชุม JBC ครั้งที่ 9 (13-15 สิงหาคม 2558) ฝ่ายไทยได้เสนอให้จัดทำแผนผังสนามพร้อมแสดงสัญลักษณ์ภูมิประเทศ (หินสลักรูปสามเหลี่ยมและหินผาดับ) ที่แต่ละฝ่ายให้ความสำคัญเพื่อให้ SOM นำไปใช้ในการตรวจสอบสภาพภูมิประเทศร่วมกัน ในขณะที่ฝ่ายลาวเสนอให้ SOM ดำเนินการตรวจสอบสภาพภูมิประเทศบริเวณแก่งผาไดโดยเร็ว ในการประชุม JBC ครั้งที่ 10 (21-23 มกราคม 2558) ที่ประชุมเห็นชอบให้ CPD ไปตรวจสอบภูมิประเทศด้วย

## 2) บริเวณผาตั้ง

บริเวณผาตั้ง อยู่ในหมู่บ้านผาตั้ง หมู่ 14 ตำบลปอ อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย ผาตั้งเคยเป็นที่ตั้งของกองพลที่ 93 ของทหารจีนคณะชาติ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการร่วมกับทหารไทยในการดูแลช่องเขาที่เป็นจุดยุทธศาสตร์ เมื่อเหตุการณ์สงบลง ทหารจีนคณะชาติ กองพลที่ 93 จึงได้ตั้งรกรากอยู่ในบริเวณผาตั้งจนถึงปัจจุบัน

เส้นเขตแดนบริเวณผาตั้งจะเป็นไปตามสนธิสัญญาที่กำหนดให้เป็นไปตามสันปันน้ำซึ่งสันปันน้ำ ภูมิประเทศเห็นได้ชัดเจน บริเวณผาตั้งเป็นบริเวณที่วางแผนจะกำหนดจุดก่อสร้างหลักเขตแดนที่ 2-07 (ผาตั้ง)

### 2.1) การดำเนินการแก้ไขปัญหาระดับเทคนิค

ในการปรึกษาหารือของผู้อำนวยการโครงการร่วมๆ (CPD) (21-23 สิงหาคม 2540) ฝ่ายไทยเสนอต่อฝ่ายลาวว่า จะขอเว้นการดำเนินการจัดทำหลักเขตแดนในบริเวณผาตั้งไว้ชั่วคราว เนื่องจากฝ่ายไทยเกรงว่า จะเกิดปัญหามวลชนคัดค้านการสร้างหลักเขตแดน ซึ่งจำเป็นต้องชี้แจงให้ประชาชนเข้าใจในการดำเนินการเสียก่อน ในการประชุม JTC ครั้งที่ 9 (3-5 มีนาคม 2547) รับรองผลการสำรวจเก็บรายละเอียดและจัดทำแผนผังสนามบริเวณที่วางแผนจะกำหนดจุดก่อสร้างหลักเขตแดนที่ 2-07

### 2.2) การดำเนินการแก้ไขปัญหาระดับ JBC

ในการประชุม JBC ครั้งที่ 2 (3-5 กันยายน 2540) ที่ประชุมตกลงจัดตั้งคณะทำงานพิเศษเพื่อสำรวจเฉพาะสภาพภูมิประเทศบริเวณ ในการประชุม JBC ครั้งที่ 8 (7-8 มีนาคม 2550) ที่ประชุมรับทราบผลการสำรวจเก็บรายละเอียดและจัดทำแผนผังสนามบริเวณที่จะกำหนดจุดก่อสร้างหลักเขตแดนที่ 2-07 และเห็นชอบให้ JTC ดำเนินการพิจารณากำหนดจุดที่จะก่อสร้างหลักเขตแดนที่ 2-07 โดยให้เป็นหลักเขตแดนแบบพิเศษ มีลักษณะเป็นแผ่นโลหะ ประกอบสัญลักษณ์ของสองประเทศโดยให้ฝังอยู่เสมอหน้าดิน ในการประชุม JBC ครั้งที่ 9 (13-15 สิงหาคม 2556) การก่อสร้างหลักเขตแดนที่ 2-07 ทั้งสองฝ่ายจะหารือกันต่อไป (ข้อ 4.5.1 ที่ประชุมมอบหมายให้ JTC พิจารณาลากแนวสันปันน้ำที่เป็นเอกภาพในแผนผังสนามให้แล้วเสร็จโดยเร็ว) ต่อมา ในการประชุม JBC ครั้งที่ 10 (21-23 มกราคม 2558) แต่ละฝ่ายเห็นชอบให้ส่งชุดสำรวจร่วมๆ ลง



ไปทำการสำรวจเก็บรายละเอียดและจัดทำแผนผังสนามบริเวณที่วางแผนจะกำหนดจุดก่อสร้างหลัก  
เขตแดนที่ 2-07 บนแนวสันปันน้ำที่ต่อเนื่อง

## ภาคผนวก ค.

## พัฒนาการการแก้ไขปัญหาประชาชนคัดค้านการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน

วันที่	ประเด็น	การดำเนินการ	ผลการดำเนินการ
16-17 ส.ค. 2542	<p><u>แก่งผาได</u></p> <p>1. ข้าราชการและประชาชนเห็นว่า แม้จะไม่มี การสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน ก็มีความเป็นอยู่โดยสงบ ไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องปักหลักเขตแดน</p> <p>2. ประชาชนคัดค้านการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน เนื่องจากเห็นว่าจะทำให้ไทยเสียดินแดน โดยเชื่อว่าสูญเสียพื้นที่ที่เป็นของไทยมาแต่โบราณ</p> <p>3. ประชาชนเชื่อว่า แนวเส้นเขตแดนไม่ได้อยู่ที่ก้อนหินที่มีรอยสลักเป็นรูปสามเหลี่ยม และมีอักษรคล้าย ผ หรือ w แต่อยู่ที่ผาตัด</p> <p>4. หลังการปักหลักไม้ ราษฎรไม่สามารถเข้าไปทำประมงในบริเวณที่พื้นแนวหลักไม้ เนื่องจากจะถูกทหารฝ่ายตรงข้ามยิงขับไล่</p> <p><u>ผาตั้ง</u></p> <p>1. ประสงค์ให้พื้นที่ทั้งหมดอยู่ภายใต้อธิปไตยของไทย เนื่องจากบรรพบุรุษเสียชีวิตเพื่อรักษาพื้นที่</p> <p>2. ประชาชนในพื้นที่แสดงความรู้สึกต่อต้านอย่างรุนแรง</p>	<p>เจ้าหน้าที่ทำการชี้แจงข้อเท็จจริงและรับฟังความคิดเห็น ดังนี้</p> <p>1. ชี้แจงข้อเท็จจริง ว่า การสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนเป็นไปตามพันธกรณีตามสนธิสัญญา</p> <p>2. สนธิสัญญาไม่ได้ระบุว่าหลักเขตแดนอยู่ที่ใด เพียงระบุให้เป็นไปตามสันปันน้ำ</p> <p>3. การปักหลักไม้ที่แก่งผาได เป็นการดำเนินการทางเทคนิค เพื่อกำหนดบริเวณที่จะสร้างหลัก</p> <p>4. ไม่มีหลักฐานแน่ชัดว่าแนวเส้นเขตแดนอยู่ที่ก้อนหินที่มีรอยสลักรูปสามเหลี่ยม</p> <p>5. ทหารจะเพิ่มมาตรการคุ้มครองเพื่อป้องกันการคุกคาม</p> <p>1. ชี้แจงความจำเป็นที่ต้องทำการสำรวจร่วม และจะไม่มี การปักหลัก</p> <p>2. จะนำข้อตัดสินใจบริเวณนี้มาหารือกับประชาชนอีก</p>	<p>ประชาชนไม่เห็นด้วยกับการปักหลักไม้ไม่ว่าด้วยเหตุผลใดก็ตาม และยืนยันว่า แนวเส้นเขตแดนอยู่บริเวณผาตัด</p> <p>1. ประชาชนเห็นว่าแนวเขตแดนต้องไปสิ้นสุดที่หน้าผา</p>

วันที่	ประเด็น	การดำเนินการ	ผลการดำเนินการ
2-6 เม.ย. 2544	<p><u>แก่งผาได</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ราษฎรรู้สึกถูกทอดทิ้งหลังจากปักหลักไม้เมื่อปี 2540 และพบทหารฝ่ายตรงข้ามในพื้นที่</li> <li>2. ราษฎรเสนอว่า เมื่อหลักไม้เดิมไม้ถือเป็นหลักเขตแดน ก็ถอนทิ้งได้</li> <li>3. ราษฎรอ้างว่า <ul style="list-style-type: none"> <li>-เส้นเขตแดนที่ยึดถือกันอยู่ที่ผาตัด ซึ่งมีลักษณะเป็นชั้นบันไดต่อเนื่องลงมายังแผ่นหินก้อนใหญ่</li> <li>-มีก้อนหินสูงเรียงคล้ายแนวรั้ว</li> <li>-หลักเขตแดนควรปักอยู่บนสันปันน้ำที่ต่อเนื่องไปยังผาตัดได้</li> </ul> </li> </ol> <p><u>ผาตั้ง</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ไม่ต้องการย้ายออกจากผาตั้ง</li> <li>2. กังวลว่า การห้ามการก่อสร้างระยะ 100 เมตรตาม JBC 5 จะกระทบต่อการพัฒนาการท่องเที่ยว</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. เจ้าหน้าที่ชี้แจงความคืบหน้าการเจรจา</li> <li>2. หลักไม้ที่ตอกไว้เป็นการดำเนินการของประธานคณะอนุกรรมการเทคนิคร่วมจึงไม่อาจถอนได้ฝ่ายเดียว</li> <li>3. ชี้แจงว่า JBC 5 เห็นชอบให้ปักหลักไม้เพิ่มเติมอีก 1 แห่งเหนือหลักไม้เดิมไม่ต่ำกว่า 100 เมตรและไม่มีสถานะเป็นหลักเขตแดน</li> <li>4. ในการประชุม JBC 5 ระบุว่า จะไม่มีการคุกคามข่มขู่อีก</li> </ol> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ชี้แจงตามผลการประชุม JBC 5</li> <li>2. แนะนำให้หลีกเลี่ยงการก่อสร้างระยะ 100 เมตรจากแนวสันปันน้ำที่เป็นเส้นเขตแดน</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ราษฎรพอใจต่อผลการเจรจากับฝ่ายลาว</li> <li>2. ราษฎรเข้าใจและให้ความร่วมมือในการปักหลักไม้ทดแทนหลักเดิมที่สูญหายไปและให้ปักหลักไม้เพิ่มเติมอีก 1 หลักได้</li> <li>3. ยืนยันว่า เส้นเขตแดนอยู่ที่ผาตัด</li> <li>4. ไม่พบการคุกคามสามารถใช้ชีวิตปกติทำประมงในแม่น้ำโขงได้</li> </ol> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ประชาชนยินดีให้ทำการสำรวจร่วมเพื่อสำรวจทางเทคนิค</li> <li>2. ประชาชนไม่ประสงค์ให้ปักหลักเขตแดน</li> <li>3. ส่วนกลางควรซักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับการห้ามก่อสร้าง</li> </ol>
16-17 ก.ค. 2550	<p><u>แก่งผาได</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ราษฎรเชื่อตามคำบอกเล่าของบรรพบุรุษว่า เส้นเขตแดนอยู่ผาตัด</li> <li>2. การปักหลักไม้เมื่อปี 2540 ไม่ได้แจ้งให้ประชาชนทราบก่อน ผลการดำเนินการเป็นปัญหาต่อชาวบ้าน</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. หน่วยราชการพร้อมรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา กำหนดทำที ในอดีตยังไม่มีการประสานการสร้างความเข้าใจกับประชาชน</li> <li>2. หลักไม้เมื่อปี 2540 เป็น</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ประชาชนแสดงความเข้าใจและยอมรับมากขึ้น</li> <li>2. ประชาชนยังยืนยันว่าเส้นเขตแดนอยู่ที่ผาตัด</li> <li>3. ประชาชนเสนอให้</li> </ol>

วันที่	ประเด็น	การดำเนินการ	ผลการดำเนินการ
	<p>3. หลักไม้ที่ปักโดยชุดสำรวจ ไม่ได้อยู่บนสันปันน้ำ</p> <p><u>ผัดตั้ง</u></p> <p>1. ประชาชนแสดงความลำบาก ใจที่จะต้องเสียพื้นที่เนื่องจาก ได้เสียสละชีวิตเพื่อรักษาพื้นที่ ไว้</p> <p>2. ขอให้รักษาประโยชน์ของ ประชาชน คือ เจริญให้มีการ พัฒนาการท่องเที่ยวร่วมกัน</p>	<p>หลักไม้ที่ช่วยการ ปฏิบัติงานในพื้นที่ มิใช่ จุดปักหลัก</p> <p>3. ยังอยู่ในระหว่างการ เจรจาเรื่องเขตแดน จึงยัง ไม่มีการกำหนดจุด ปักหลัก</p>	<p>พิจารณา (1) ให้ ประชาชนมีส่วนร่วม ในการสำรวจและ จัดทำหลักเขตแดน (2) ต้องกำหนดจุด ปักหลักเขตแดนให้ แน่นอน (3) ชะลอ การสำรวจและจัดทำ หลักเขตแดนไว้ก่อน</p> <p>1. ประชาชนเข้าใจการ สำรวจและจัดทำหลัก เขตแดนมากขึ้น</p> <p>2. ไม่ยอมให้ปักหลักเขต แดนเพราะเชื่อว่าทำ ให้เสียดินแดน</p> <p>3. ขอให้เจรจาให้มีการ พัฒนาการท่องเที่ยว ร่วมกันโดยยังไม่อ้าง ถึงเส้นเขตแดน</p>
<p>31 ม.ค.- 2 ก.พ. 2553</p>	<p><u>แก่งผาได</u></p> <p>1. การตอกหลักไม้เมื่อปี 2540 และหลักที่ 2 เมื่อปี 2543 กระทบต่อวิถีชีวิตและการ ประกอบอาชีพ อาทิ ถูกจับ หากไปจับปลาในแม่น้ำโขงใน บริเวณที่เลยจากหลักไม้</p>		<p>1. ประชาชนในพื้นที่เห็น ด้วยที่จะก่อสร้างหลัก เขตแดนในบริเวณ จุดสูงสุดของเทือกเขา เนื่องจากยังเป็น โอกาสให้กำหนดเส้น เขตแดนไปยังผาตัด ตามความเชื่อถือเดิม ได้</p> <p>2. ประชาชนมีข้อ เรียกร้องให้มี หลักประกันว่า จะ สามารถจับปลา บริเวณผาตัดได้หากมี</p>

วันที่	ประเด็น	การดำเนินการ	ผลการดำเนินการ
	<p><u>ผาดั้ง</u> ประชาชนไม่เห็นด้วยที่จะสร้างหลักเขตแดน</p>		<p>การก่อสร้างหลักเขตแดน</p> <p>ประชาชนยืนยันไม่ให้มีการปักหลักเขตแดนและเสนอให้สำรวจผาดั้งและเสนอให้แลกเปลี่ยนพื้นที่บริเวณผาดั้งกับพื้นที่อื่น</p>
<p>21-22 ก.ย. 2553</p>	<p><u>แก่งผาได</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ประชาชนในพื้นที่ที่มีความเชื่อว่า เส้นเขตแดนอยู่ที่ก้อนหินริมฝั่งโขงซึ่งมีรอยสลักเป็นรูปสามเหลี่ยม หรืออยู่ที่ผาดับซึ่งเป็นที่จับปลาตามแนวต้นตะเคียนคู่</li> <li>2. ประชาชนทั้งสองฝ่ายยอมรับผาดับเป็นจุดแบ่งที่ทำมาหากิน</li> <li>3. หลังการปักหลักไม้เมื่อปี 2540 ประชาชนถูกรบกวนไม่ให้เข้าไปทำมาหากินบริเวณผาดับ</li> <li>4. มีการพบปะชาวบ้านหลายครั้งแต่ยังไม่ได้ข้อสรุปการแก้ไขปัญหา สร้างความกังวลใจ</li> <li>5. การให้ข้อมูลกับคณะเจ้าหน้าที่อาวุโสฯ อาจเป็นภัยต่อการประกอบอาชีพ</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ชี้แจงหลักกฎหมายระหว่างประเทศในการกำหนดเส้นเขตแดนและอธิบายแผนผังสนาม</li> <li>2. ชี้แจงผล JBC 5</li> <li>3. ให้ความมั่นใจว่า การตรวจพื้นที่ของคณะเจ้าหน้าที่อาวุโสฯ ร่วมไม่กระทบต่อวิถีชีวิตและยังไม่มีผลต่อการกำหนดเส้นเขตแดน</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ประชาชนลดท่าทีการต่อต้านและเข้าใจการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนมากขึ้น</li> <li>2. ขอให้มีหลักประกันว่าจะสามารถดำรงชีวิตและทำมาหากินได้เหมือนอดีตหากมีการปักหลัก</li> <li>3. เห็นชอบให้ปักหลักอยู่ระหว่างหลักไม้ทั้งสองหลักได้</li> <li>4. ขอให้จุดปักหลักอยู่ในบริเวณเหนืออานม้า ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของชาวบ้าน</li> </ol>
<p>26 ส.ค. 2555</p>	<p><u>แก่งผาได</u> ประชาชนกังวลว่าการปักหลักจะกระทบต่อการทำมาหากิน ในบริเวณที่เคยไปจับปลาได้</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. การสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนต้องทำเป็นไปตามหลักเกณฑ์</li> <li>2. การคัดค้านของประชาชน</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ประชาชนในพื้นที่เห็นชอบให้ปักหลักในบริเวณใกล้จุดสูงสุดของเทือกเขา</li> </ol>

วันที่	ประเด็น	การดำเนินการ	ผลการดำเนินการ
	<p>ผาดั้ง</p> <p>ประชาชนไม่เห็นด้วยกับการก่อสร้างหลักเขตแดน</p>	<p>อันเนื่องมาจากการดำรงชีวิตจะประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง</p> <p>3. เห็นด้วยที่จะให้มีการพัฒนาพื้นที่ให้เหมาะสมกับการท่องเที่ยวและประมง</p> <p>1. ชี้แจงว่า จะไม่มีการแทรกแซงจากกองกำลังตาม JBC 5 และหากพบขอให้แจ้งให้ทราบ</p>	<p>2. ประชาชนขอมีส่วนร่วมในการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน</p> <p>3. ประชาชนขอให้เข้าไปทำประมงในบริเวณผาดั้ง</p> <p>4. ประสานหน่วยงานเพื่อหาแนวทางพัฒนาพื้นที่สำหรับท่องเที่ยวและประมง</p> <p>1. ประชาชนเห็นด้วยกับการปักหลักเขตแดน</p> <p>2. ประชาชนกังวลถึงผลกระทบต่อการทำมาหากิน จึงขอให้รักษาประโยชน์ของประชาชนด้วย</p>
9 ก.ย. 2555	<p>ผาดั้ง</p> <p>1. ประชาชนรู้สึกขมขื่นหากปักหลักเขตแดน เนื่องจากบรรพบุรุษได้เสียสละชีวิตในพื้นที่</p> <p>2. ประชาชนกังวลว่าจะถูกคุกคามในการดำเนินวิถีชีวิต</p>	<p>1. ชี้แจงการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน และยกตัวอย่างการพัฒนาพื้นที่บริเวณด้านห้วยโก๋น เขา คือ เป็นแหล่งท่องเที่ยวหลังจากการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนแล้ว</p> <p>2. ภาครัฐจะคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่และดำเนินการอย่างรอบคอบ</p>	<p>1. ประชาชนในพื้นที่เข้าใจการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน</p> <p>2. ประชาชนไม่เห็นด้วยกับการปักหลักเขตแดน และเสนอให้ปักหลักบริเวณอื่นแทน</p> <p>3. ให้ชะลอการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน</p>
30-31 พ.ค. 2557	<p>แก่งผาได</p> <p>ประชาชนขอให้ชะลอการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนไว้ก่อน</p>	<p>รับข้อเสนอของประชาชนในพื้นที่ไปพิจารณาและ</p>	<p>ประชาชนเข้าใจการสำรวจและจัดทำหลัก</p>

วันที่	ประเด็น	การดำเนินการ	ผลการดำเนินการ
	<p>และสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่ โดยอ้างว่า 1) ก่อนมีการสำรวจ และจัดทำหลักเขตแดน ประชาชนในพื้นที่อยู่ร่วมกัน อย่างผาสุก 2) การสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนก่อให้เกิด ความตึงเครียด 3) เจ้าหน้าที่พูด แต่เรื่องการสำรวจและจัดทำหลัก เขตแดน ควรให้ความสำคัญกับ ประโยชน์ของชุมชนและ ประชาชนในพื้นที่ อาทิ การ ซ่อมแซมถนน และเจาะอุโมงค์ เชื่อมฝั่งลาว</p>	<p>ประสานกับหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง</p>	<p>เขตแดนมากขึ้นและ สนับสนุนแนวความคิดการ พัฒนาพื้นที่ชายแดน โดยการพัฒนาการ ท่องเที่ยวและการ ประมง</p>
<p>7-9 ธ.ค. 2559</p>	<p><u>แก่งผาได</u></p> <p>1. ขอรบายแนวทางการ สนับสนุนการปักหลักเขตแดน</p> <p>2. ขอให้ร่วมกันสำรวจจุด ก่อสร้างหลักก่อนการตรวจร่ว พื้นที่ของคณะเจ้าหน้าที่ อาวุโสฯ ร่วม</p> <p><u>ผาตั้ง</u></p> <p>1. ขอรบายแนวทางการ สนับสนุนการปักหลักเขตแดน</p> <p>2. ขอให้ร่วมกันสำรวจจุด</p>	<p>1. ชี้แจงว่า จะมีการคณะ เจ้าหน้าที่อาวุโสฯ ร่วมมา ตรวจพื้นที่</p> <p>2. ยืนยันว่า จะกำหนดจุด ปักหลักเขตแดนตาม ความประสงค์ของ ประชาชน</p> <p>3. สำรวจภูมิประเทศและ ร่วมกันกำหนดจุด ก่อสร้างหลักเขตแดน</p> <p>1. ชี้แจงว่า จะมีการคณะ เจ้าหน้าที่อาวุโสฯ ร่วมมา ตรวจพื้นที่</p>	<p>1. ประชาชนในพื้นที่ไม่ คัดค้านการจัด ปักหลักเขตแดน แต่ ขอให้แจ้งให้ ประชาชนก่อน ดำเนินการ</p> <p>2. ขอให้ส่วนราชการ ผลักดันให้เกิดการ พัฒนาพื้นที่เชื่อมโยง กับลาว โดยเฉพาะ ด้านการท่องเที่ยว</p> <p>3. สนับสนุนการสร้าง ถนนข้ามแก่งผาได ซึ่งอาจพัฒนาเป็นจุด ผ่อนปรนในอนาคต และสร้างพระธาตุบูน สันปันน้ำ</p> <p>1. ประชาชนไม่คัดค้าน การปักหลักเขตแดน</p> <p>2. ขอให้มีการพัฒนา</p>

วันที่	ประเด็น	การดำเนินการ	ผลการดำเนินการ
	ก่อสร้างหลักก่อนการตรวจพื้นที่ของคณะเจ้าหน้าที่อาวุโสฯ ร่วม	2. ยืนยันว่า จะกำหนดจุดปักหลักเขตแดนตามความประสงค์ของประชาชน 3. สสำรวจภูมิประเทศและร่วมกันกำหนดจุดก่อสร้างหลักเขตแดน	พื้นที่ให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเชื่อมโยงระหว่างไทยกับลาว 3. การสร้างหลักเขตแดนต้องไม่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่และต้องรักษาอัตลักษณ์ชุมชน



## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นายกาจจิตติ วิวัธวานนท์
ประวัติการศึกษา	– นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ – เนติบัณฑิต เนติบัณฑิตยสภา – นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเคโอ
ประวัติการทำงาน	พ.ศ. 2531 เจ้าหน้าที่เงินกู้ต่างประเทศ ธนาคารกรุงเทพ พ.ศ. 2532 เจ้าหน้าที่กฎหมาย สำนักงานกฎหมายเอส จี วี ณ ถลาง พ.ศ. 2533 เจ้าหน้าที่การทูต 3 ฝ่ายสัญญาติและนิติกรรม สำนักงานปลัดกระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2539 เจ้าหน้าที่การทูต 4 กองสนธิสัญญา กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย พ.ศ. 2540 เลขานุการโท สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2542 เลขานุการโท สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโตเกียว พ.ศ. 2546 เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโตเกียว เจ้าหน้าที่การทูต 6 กองเขตแดน กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย พ.ศ. 2548 เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงพริทอเรีย พ.ศ. 2552 นักการทูตชำนาญการ กองเขตแดน กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย พ.ศ. 2554 เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน พ.ศ. 2557 ที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน พ.ศ. 2558 นักการทูตชำนาญการ กองเขตแดน กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย พ.ศ. 2559–ปัจจุบัน นักการทูตชำนาญการพิเศษ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย
ทุนการศึกษา	Takasawa Foundation Tokyo Marine Kagami Memorial Foundation
ตำแหน่งปัจจุบัน	นักการทูตชำนาญการพิเศษ กองเขตแดน กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย