

อำนาจทางกฎหมายของแผนที่เขตแดนในกฎหมายระหว่างประเทศ The Legal Authority of Boundary Maps in International Law

เพชรณพัฒน์ ศรีวุทธิยประภา*
Phetnapat Srivuddhiyaprabha

บทคัดย่อ

แผนที่เขตแดนมีบทบาทสำคัญ หากแต่เป็นบทบาทที่มักถูกโต้แย้งได้ในกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสอดคล้องต้องกันกับการกำหนดเขตแดน การปักปัน และการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับอธิปไตยเหนือดินแดน บทความนี้ศึกษาพัฒนาการของสถานะทางกฎหมายของแผนที่เขตแดนผ่านการวิเคราะห์เชิงหลักการและแนวคำพิพากษาของศาลระหว่างประเทศ แม้แผนที่จะมีใช้สนธิสัญญาในตัวเอง แต่ก็อาจก่อให้เกิดพันธผูกพันได้ หากแผนที่ดังกล่าวถูกผนวกเป็นส่วนหนึ่งของสนธิสัญญา ได้รับการรับรองในฐานะจารีตประเพณีระหว่างประเทศ หรือเป็นผลจากการกระทำฝ่ายเดียวของรัฐ ในกระบวนการพิจารณาของศาลและอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศแผนที่มักถูกใช้เป็นหลักฐานในการพิสูจน์สิทธิในอธิปไตยเหนือดินแดน อย่างไรก็ตาม น้ำหนักทางกฎหมายของแผนที่ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น แหล่งที่มา ความถูกต้อง ความสอดคล้องกับบริบท และการยอมรับหรือการเพิกเฉยของรัฐคู่พิพาท แนวคำพิพากษาในคดีสำคัญต่าง ๆ เช่น คดีปราสาทพระวิหาร (กัมพูชา-ไทย) คดีเขตแดนระหว่างบูร์กินาฟาโซกับมาลี และคดีเกาะลิกิตันกับเกาะสิปาดัน (อินโดนีเซีย-มาเลเซีย) สะท้อนให้เห็นว่า แผนที่อาจมีคุณค่าทางพยานหลักฐานอย่างมีนัยสำคัญ และบางครั้งอาจมีบทบาทชี้ขาดในการระงับข้อพิพาทเขตแดนระหว่างประเทศ

คำสำคัญ: เส้นเขตแดนและพรมแดน, กฎหมายระหว่างประเทศ, การปักปันเขตแดน, ข้อพิพาทเกี่ยวกับเส้นเขตแดน

* อาจารย์ประจำสาขาวิชากฎหมายระหว่างประเทศ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, น.ม. (สาขาวิชากฎหมายระหว่างประเทศ) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, น.บ. มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, Email: phetnapat.sri@mfu.ac.th

Abstract

Boundary maps have long played a pivotal—yet often contested—role in international law, particularly in the delineation, demarcation, and adjudication of territorial sovereignty. This article examines their evolving legal significance through doctrinal analysis and judicial practice. While maps are not treaties in themselves, they may attain binding force when annexed to treaties, acknowledged as part of customary international law, or issued as unilateral acts by states. In proceedings before international courts and tribunals, maps frequently serve as evidence of sovereignty claims. Their legal weight, however, depends on factors such as origin, accuracy, context, and whether the opposing state accepted or acquiesced to them. Jurisprudence from landmark cases—including *Temple of Preah Vihear* (Cambodia v. Thailand), *Burkina Faso/Mali Frontier Dispute*, and *Pulau Ligitan and Pulau Sipadan* (Indonesia/Malaysia)—illustrates the increasingly recognized but conditional and sometimes decisive evidentiary value of maps in resolving international boundary disputes.

Keywords: Borders and Boundary Areas, International Law, Demarcation, Boundary Conflicts

1. บทนำ

ในทางกฎหมายระหว่างประเทศ เมื่อพิจารณาถึงกรณีที่เกี่ยวข้องกับเส้นเขตแดนระหว่างประเทศ คงต้องเริ่มต้นอธิบายจากความเป็นรัฐชาติสมัยใหม่ ในฐานะสมาชิกของประชาคมระหว่างประเทศรัฐ (International Community of States) ซึ่งอนุสัญญากรุงมอนเตวิเดโอว่าด้วยสิทธิหน้าที่ของรัฐ ค.ศ. 1933 กำหนดคุณสมบัติของความเป็นรัฐที่จะมีสถานะเป็นบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ (Subject of International Law) ต้องมีองค์ประกอบ 4 ประการ ได้แก่ ประชากรถาวร (Permanent Population) ดินแดนที่แน่นอน (Defined Territory) รัฐบาล (Government) และมีความสามารถในการดำเนินความสัมพันธ์กับรัฐอื่น (Capacity to enter into relations with other states) กล่าวโดยเฉพาะองค์ประกอบทางดินแดนของรัฐ คำว่า “ดินแดนที่แน่นอน” มิได้หมายความว่า รัฐจะต้องมีเขตแดนอย่างชัดเจนตลอดขอบเขตดินแดนของตน หากแต่ต้องมีดินแดนที่ถาวรอย่างเพียงพอ (a sufficient constancy) และสัมพันธ์กัน (coherent territory) ที่รัฐจะสามารถใช้อำนาจอธิปไตยของตน ปกครองเหนือดินแดนนั้นอย่างแท้จริง (effectiveness) โดยเอกเทศและเป็นอิสระจากควบคุมโดยรัฐอื่น หากรัฐใดมีข้อพิพาทดินแดนแต่บางส่วน อันเนื่องมาจากความไม่แน่ชัดของเส้นเขตแดน หรือการปักปันเขตแดนยังไม่แล้วเสร็จ ซึ่งมีได้กระทบกระเทือนการใช้อำนาจอธิปไตยทั้งปวง เช่นนี้ก็มิได้หมายความว่าประเทศเหล่านั้นไม่ได้เป็นรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ และเพื่อเป็นหลักประกันความมีเสถียรภาพของเขตแดนระหว่างประเทศ การกำหนดเขตแดน (Delimitation) การปักปันเขตแดน (Demarcation) รวมถึงการจัดทำแผนที่ประกอบแสดงที่ตั้งของเขตแดน ย่อมเป็นสิ่งสำคัญ และมีความจำเป็นที่ทำให้ขอบเขตดินแดนของรัฐที่มีอาณาเขตประชิดติดกันมีความชัดเจนแน่นอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งแผนที่เขตแดนได้เข้ามามีบทบาทและความสำคัญอย่างยิ่งในหลากหลายสถานภาพตามกฎหมายระหว่างประเทศ

“แผนที่” ในความหมายอย่างกว้าง เป็นสิ่งที่แสดงถึงลักษณะของพื้นผิวโลก (Earth’ surface) ทั้งที่มีอยู่ตามธรรมชาติ และที่ปรุงแต่งขึ้น โดยแสดงลงในพื้นแบนราบหรือรูปแบบสามมิติ ย่อให้เล็กลงตามขนาดที่ต้องการ และใช้เครื่องหมายกับสัญลักษณ์

ที่กำหนดขึ้นแทนลักษณะทางภูมิศาสตร์¹ แต่ในมุมมองของกฎหมายระหว่างประเทศ แผนที่มีความหมายที่เฉพาะเจาะจง ซึ่งแสดงลักษณะทางภูมิศาสตร์ และแสดงเส้นเขตแดนระหว่างประเทศไว้ แผนที่จะถูกใช้เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ มาโดยเสมอ การพิจารณาถึงสถานะหรือคุณค่าของแผนที่ จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ โดยเฉพาะแผนที่ที่ได้รับการยอมรับโดยฝ่ายที่เกี่ยวข้อง อาจนำไปสู่ความตกลงฉบับอื่น ๆ ที่ตามมา หรือเกิดทางปฏิบัติของรัฐในภายหลังเกี่ยวกับแผนที่นั้น ๆ ได้² เพื่อกำหนดผลผูกพันเกี่ยวกับเขตแดนระหว่างประเทศของรัฐที่เกี่ยวข้องต่อไป

2. แผนที่ในฐานะที่เป็นหลักฐานในกฎหมายระหว่างประเทศ

เมื่อเกิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับเขตแดนขึ้นระหว่างฝ่ายในสนธิสัญญาเขตแดน แผนที่มักจะเข้าไปมีบทบาทในฐานะหลักฐานพิสูจน์สิทธิเหนือพื้นที่พิพาท หรือพิสูจน์เส้นเขตแดนระหว่างคู่กรณีอยู่เสมอ แผนที่อาจเข้ามามีบทบาทในฐานะหลักฐานแห่งข้อพิพาทระหว่างประเทศใน 3 ลักษณะ ได้แก่ 1) เป็นหลักฐานพิสูจน์ลักษณะทางภูมิศาสตร์และที่ตั้งของเขตแดน³ 2) เป็นหลักฐานพิสูจน์การใช้อำนาจอธิปไตยเหนือพื้นที่พิพาท⁴ และ 3) เป็นหลักฐานพิสูจน์ข้อเท็จจริงประการอื่น ๆ⁵ จากบทบาทดังกล่าวแผนที่จึงเป็นหลักฐานที่สามารถใช้พิสูจน์ได้ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพิสูจน์ข้อกฎหมายนั้น โดยทั่วไปการกำหนดเขตแดนมักกำหนดขึ้นรูปแบบสนธิสัญญา ซึ่งเป็นความตกลงระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันในทางกฎหมาย

¹ พจนานุกรมศัพท์ภูมิศาสตร์ ฉบับราชบัณฑิตยสถาน

² โปรตดู, Vienna Convention on the Law of Treaties, May 23, 1969, art. 31(3)(b), 1155 UNTS 331; Eritrea/Ethiopia, Decision Regarding Delimitation of Border (Eritrea-Ethiopia Boundary Comm'n, Apr. 13, 2002); Ian Brownlie, the Rule of Law in International Affairs, (1998), pp.156-61.

³ Keith Highet, *Evidence, the Court, and the Nicaragua Case*, The American Journal of International Law, Vol. 81, No. 1, (1987), p.17

⁴ Guenter Weissberg, *Maps as Evidence in International Boundary Disputes: A Reappraisal*, The American Journal of International Law, Vol. 57, No. 4, (1963), p.803

⁵ พฤติกรรมของประชาชนที่สัมพันธ์กับลักษณะทางภูมิศาสตร์ ที่ตั้งทางการทหาร เป็นต้น โปรตดู, Sargsyan v Azerbaijan, Appl. No. 40167/06, Judgment (Merits), paras. 60, 69

หากแผนที่เป็นผลจากความตกลงใด ๆ และได้แสดงความหมายของข้อบทตามความตกลง เช่นว่านั้นไว้ แผนที่ที่ย่อมอยู่ในฐานะหลักฐานที่แสดงการมีอยู่ของพันธะผูกพันในทางกฎหมายของความตกลง (evidence of the existence of a binding obligation) โดยประการหนึ่ง และหากผู้เป็นฝ่ายในความตกลงใด ๆ ได้เสนอหรือตีความแผนที่เพื่อสนับสนุน หรือคัดค้านว่า แผนที่หรือเส้นเขตแดนที่ปรากฏสอดคล้องกับความตกลงนั้น ๆ หรือไม่ เช่นนี้แผนที่ที่อยู่ในฐานะหลักฐานที่แสดงเนื้อหาของพันธะผูกพันในสนธิสัญญา (evidence of the content of a binding obligation) โดยอีกประการหนึ่ง

เดิมทีศาลระหว่างประเทศค่อนข้างเข้มงวดกับการประเมินคุณค่าของหลักฐานแผนที่มากกว่าหลักฐานอื่น ๆ⁶ เพียงเฉพาะในฐานะที่เป็นพยานหลักฐานประกอบ (collateral evidence) หรือพยานบอกเล่า (hearsay evidence)⁷ เพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายบางประการในคดีเท่านั้น มากกว่าจะเป็นพยานหลักฐานในประเด็น (probative evidence) เว้นแต่เส้นที่แสดงถึงเขตแดนบนแผนที่นั้นได้ถูกวาดหรือรับรองอย่างเป็นทางการโดยเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการเจรจาและกำหนดเขตแดน หรือเว้นแต่แผนที่ได้จัดทำโดยบุคคลหรือคณะกรรมการที่ถูกกำหนดให้สำรวจและทำเส้นเขตแดน⁸ แต่กระนั้นก็ตาม แม้ว่าแผนที่ที่เสนอต่อศาลจะได้จัดทำหรือรับรองโดยผู้แทนของรัฐที่เกี่ยวข้อง แต่หากมีปัญหาว่าเขตแดนที่กำหนดโดยแผนที่ อาจจะไม่ได้รับการยอมรับในฐานะเขตแดนทางกฎหมายที่ถูกต้อง หรือคณะกรรมการปักปันเขตแดนได้สำรวจและจัดทำแผนที่โดยไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติในสนธิสัญญา⁹ หรือมีประเด็นเกี่ยวกับลักษณะความเป็นกลาง หรือความน่าเชื่อถือของผู้จัดทำแผนที่¹⁰ เช่นนี้ศาลระหว่างประเทศอาจปฏิเสธแผนที่ เช่นว่านั้นได้ นอกจากนี้ในกรณีพิพาทเขตแดนศาลอาจตั้งผู้เชี่ยวชาญด้านการทำแผนที่

⁶ โปรดดู, *Sargsyan v Azerbaijan*, Appl. No. 40167/06, Judgment (Merits), pp.229-230.

⁷ Ibid.

⁸ โปรดดู, *Indo-Pakistan Western Boundary*, p.85.

⁹ Hyung K. Lee, *Mapping the Law of Legalizing Maps: The Implications of the Emerging Rule on Map Evidence in International Law*, *Washington International Law Journal*, Volume 14 Number 1, 2005, p.161.

¹⁰ โปรดดู, *Case Concerning the Frontier Dispute (Burkina Faso v. Mali)*, 1986 ICJ Reps. 554, 583, para. 56.

ทำการสอบสวนหรือให้ความเห็นแก่ศาลก็ได้¹¹ ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า ศาลให้คุณค่าของแผนที่อย่างจำกัดและรับฟังหลักฐานแผนที่ด้วยความระมัดระวังอย่างมาก¹² ในฐานะพยานบอกเล่า¹³ หรือหลักฐานลำดับรอง¹⁴ เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปของคำวินิจฉัยบนพื้นฐานของ

¹¹ Statute of the International Court of Justice, 1945

Article 50 “*The Court may, at any time, entrust any individual body, bureau, commission, or other organization that it may select, with the task of carrying out an enquiry or giving an expert opinion.*”

¹² โปรดดู, The Indo-Pakistan Western Boundary (India v. Pakistan), XVII UNRIAA 1, 83-88 (Arb. Trib., Feb. 19, 1968); Dispute between Argentina and Chile concerning the Beagle Channel (Argentina v. Chile), XXI UNRIAA 53, para. 137 (Arb. Trib., Feb. 18, 1977); Continental Shelf (Tunisia v. Libya), Merits, Judgment, 1982 ICJ Reps. 18 (Feb. 24); Delimitation of the Maritime Boundary of the Gulf of Maine Area (Canada v. US), Judgment, 1984 ICJ Reps. 246 (Oct. 12); Continental Shelf (Libya v. Malta), Merits, Judgment, 1985 ICJ Reps. 13 (June 3); Case Concerning the Frontier Disp. (Burk. Faso v. Mali), 1986 ICJ Reps. 554, 582-83, paras. 55-56 (Dec. 22); Eritrea v. Ethiopia, Decision Regarding Delimitation of Border, para. 3.18 (Eritrea-Ethiopia Boundary Comm’n, Apr. 13, 2002); Ian Brownlie, the Rule of Law in International Affairs, (1998), p.156.

¹³ แผนที่ลักษณะนี้ไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานหลักเกณฑ์การสำรวจหรือได้รับการยอมรับโดยผู้มีอำนาจกระทำการแทนรัฐ โปรดดู, ตัวอย่าง The Indo-Pakistan Western Boundary (Rann of Kutch) (India, Pakistan), XVII UNRIAA 1, 85 (Arb. Trib., Feb. 19, 1968); Durward v. Sandifer, Evidence before international tribunals, (2d ed., 1975), p.229

¹⁴ หลักฐานแผนที่อาจจะขัดแย้งกับข้อมูลอื่น ๆ ที่น่าเชื่อมากกว่าหรืออาจขัดแย้งกับแผนที่อื่น ๆ ที่เสนอโดยคู่ความ โปรดดู, The Island of Las Palmas Case (US v. Netherlands), Award, II UNRIAA 829, 831, 852 (Arb. Trib. Apr. 4, 1928); The Minquiers & Ecrehos Case (Fr. v. UK), Merits, Judgment, 1953 ICJ Reps. 47 (Nov. 17); Case Concerning the Frontier Disp. (Burk. Faso v. Mali), 1986 ICJ Reps. 554, 582, para. 54 (Dec. 22).

หลักฐานอื่น ๆ¹⁵ แต่ในบางสถานการณ์แผนที่ก็ถือเป็นหลักฐานสำคัญหรือมีนัยสำคัญอย่างสูงในคดี¹⁶ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแผนที่ที่ได้รับการเผยแพร่อย่างกว้างขวาง¹⁷

ศาสตราจารย์ Ian Brownlie ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายระหว่างประเทศให้ข้อสังเกตว่า “แผนที่” ทำหน้าที่เป็นส่วนเสริมงานเตรียมร่างสนธิสัญญาเขตแดน การปฏิบัติต่อมาในภายหลังของภาคีที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการตีความสนธิสัญญา และการพิสูจน์ข้อเท็จจริงต่าง ๆ จะเห็นได้ว่า ศาสตราจารย์ Ian ให้น้ำหนักคุณค่าของแผนที่เพียงเฉพาะส่วนเสริมเพื่อวัตถุประสงค์ในการพิสูจน์สิ่งต่าง ๆ ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเท่านั้น¹⁸ ซึ่งสอดคล้องกับจารีตทางกฎหมายระหว่างประเทศที่ค่อนข้างจำกัดคุณค่าของหลักฐานแผนที่¹⁹ ดังจะเห็นได้จากหลาย ๆ คดี ที่ศาลระหว่างประเทศในอดีต ได้อธิบายเกี่ยวกับสถานะหรือคุณค่าของแผนที่ไว้อย่างชัดเจน เช่น คดีพิพาทอำนาจอธิปไตยเหนือเกาะ Palmas ในปี ค.ศ. 1928 อนุญาโตตุลาการ Max Huber เห็นว่า ประเด็นเรื่องแผนที่กับอำนาจอธิปไตยของรัฐจะต้องพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ หากข้อเท็จจริงต่าง ๆ กับแผนที่ขัดแย้งกัน จะต้องไม่ให้น้ำหนักกับแผนที่ เงื่อนไขของแผนที่ในฐานะหลักฐาน

¹⁵ Ian Brownlie, *the Rule of Law in International Affairs*, (1998), p.156.

¹⁶ โปรดดู, *The Minquiers & Ecrehos Case (Fr. v. UK)*, Merits, Judgment, 1953 ICJ Reps. 47 (Nov. 17); *Temple case*, supra note 46; *Dispute between Argentina and Chile concerning the Beagle Channel (Argentina v. Chile)*, XXI UNRIAA 53, para. 6 (Arb. Trib., Feb. 18, 1977)

“maritime jurisdiction does not exist as a separate concept divorced from dependence on territorial jurisdiction. To draw a boundary between the maritime jurisdiction of States, involves first attributing to them, or recognizing as being theirs, the title over the territories that generate such jurisdiction.”

; *Case Concerning the Frontier Disp. (Burk. Faso v. Mali)*, 1986 ICJ Reps. 554, 582, para. 54 (Dec. 22); *Case Concerning the Sovereignty over Pulau Ligitan & Pulau Sipadan (Indon. V. Malay.)*, Merits, Judgment, 2002 ICJ Reps. 102, 625 (Dec. 17); *Durward v. Sandifer*, *Evidence before international tribunals*, (2d ed., 1975), p.230.

¹⁷ โปรดดู, *Eritrea v. Ethiopia*, *Decision Regarding Delimitation of Border*, para. 3.21 (Eritrea-Ethiopia Boundary Comm’n, Apr. 13, 2002).

¹⁸ Brownlie, *supra* note 83, pp.156-61

¹⁹ *Durward v. Sandifer*, **Evidence before International Tribunals**, 2d edition, (Charlottesville: University Press of Virginia), 1975, p.230.

แห่งประเด็นทางกฎหมาย คือ ความถูกต้องทางภูมิศาสตร์ และจะมีน้ำหนักเมื่อแผนที่นั้น ถูกผนวกเข้าไว้เป็นส่วนหนึ่ง (integral) ของสนธิสัญญา²⁰ หรือในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกำหนด พรมแดนของโปแลนด์กับเชโกสโลวัก ศาลประจำยุติธรรมระหว่างประเทศ (PCIJ) ระบุว่า “...แผนที่และคำอธิบายเครื่องหมายต่าง ๆ ไม่อาจได้รับการพิจารณาเป็นหลักฐานที่น่าเชื่อถือได้อย่างเอกเทศจากข้อบทแห่งสนธิสัญญา...”²¹ นอกจากนี้โดยตัวแผนที่ อาจจะไม่ถูกนำมาพิจารณาเพื่อเป็นสิ่งที่ชี้ขาดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนด้วย ดังคดี *Minquiers and Ecrehos* ปี ค.ศ. 1953 ฝรั่งเศสและอังกฤษซึ่งเป็นคู่ความในคดี ได้เสนอแผนที่ต่อศาลหลายฉบับ แต่ในคำพิพากษาของศาลไม่ได้มีการประเมินคุณค่าน้ำหนักของหลักฐานแผนที่แต่อย่างใด²²

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาทางปฏิบัติของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ และศาลประจำอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศในช่วงเวลาที่ผ่านมา ศาลได้ให้คุณค่ากับ หลักฐานแผนที่มากกว่าที่เป็นมา²³ ซึ่งอาจเป็นสัญญาณการเปลี่ยนผ่านของจารีตประเพณี ระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับสถานะและคุณค่าของแผนที่²⁴ เช่น คดีพิพาทพรมแดน ระหว่างบูร์กินาฟาโซและมาลี ปี ค.ศ. 1986 ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (ICJ) อธิบายว่า โดยตัวแผนที่เอง ไม่อาจก่อให้เกิดสิทธิทางกฎหมายเกี่ยวกับอาณาเขตได้ แผนที่จะมีน้ำหนัก ก็ต่อเมื่อเป็นแผนที่ที่ถูกผนวกเข้าไว้เป็นส่วนหนึ่งของสนธิสัญญา หากไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของ สนธิสัญญา ความน่าเชื่อถือของแผนที่ย่อมลดลง และจะต้องพิจารณาไปพร้อมกับหลักฐาน อื่น ๆ ประกอบกัน²⁵ หรือในทำนองเดียวกันกับ คดีพิพาทอำนาจอธิปไตยเหนือเกาะลิกิตัน

²⁰ U.N., Report of International Arbitral Awards, vol. II, pp.852-854.

²¹ โปรดดู, *Delimitation of the Polish-Czechoslovak Frontier, (Question of Jaworzina)*, December 6, 1923, P.C.I.J., Series B, No.8, pp.32-33.

²² ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนาพาณิชย์, *ศาลโลก-ศาลประจำอนุญาโตตุลาการกับข้อพิพาทระหว่างประเทศ*, พิมพ์ครั้งที่ 1, 2554, มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ : กรุงเทพฯ, หน้า 60.

²³ *The Frontier Dispute*, 1986 I.C.J., para. 55-56.

²⁴ ศาสตราจารย์ Malcolm n. Shaw ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายระหว่างประเทศ เห็นว่า “หนึ่งในวิธีที่ดีที่สุดที่จะพบการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ก็ตามแต่ของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ คือ ดูได้จากคำวินิจฉัยของศาลระหว่างประเทศ ” ใน *International Law*, (4th ed. 1997), p.65.

²⁵ *The Frontier Dispute*, *supra* note 91, para. 54.

และสถาปตัน ระหว่างอินโดนีเซียและมาเลเซีย ปี ค.ศ. 2002 ศาลให้น้ำหนักกับแผนที่ที่แนบท้ายสนธิสัญญาเท่านั้น ส่วนแผนที่อื่น ๆ ศาลไม่ได้พิจารณา ส่วนคดีพิพาทอานาจอธิปไตยเหนือเกาะ Preda Branca/Pulau Batu Puteh ระหว่างมาเลเซียและสิงคโปร์ ปี ค.ศ. 2008 ศาลให้ความสำคัญกับแผนที่จำนวน 6 ฉบับ ซึ่งแม้ว่ามาเลเซียจะเป็นผู้จัดทำขึ้นฝ่ายเดียว แต่แผนที่เหล่านั้นได้แสดงที่ตั้งว่าหมู่เกาะพิพาทอยู่ในอาณาเขตสิงคโปร์ การที่แผนที่ที่สร้างขึ้นโดยฝ่ายตรงข้าม และแผนที่นั้นกระทบต่อสิทธิของฝ่ายผู้ทำแผนที่เอง แผนที่เช่นว่านี้จะค่อนข้างมีน้ำหนัก เพราะเท่ากับเป็นการปิดปากว่าตนได้ยอมรับอานาจอธิปไตยของอีกฝ่ายหนึ่งเหนือดินแดนพิพาท คดีนี้สามารถเทียบเคียงได้กับคดีปราสาทพระวิหาร ซึ่งหน่วยงานของฝ่ายไทยได้จัดทำแผนที่บางฉบับแสดงว่าที่ตั้งของปราสาทพระวิหารอยู่ในอาณาเขตของกัมพูชา²⁶

อย่างไรก็ตาม แม้วานักกฎหมายระหว่างประเทศบางท่านจะเห็นว่าสถานะหรือบทบาทของแผนที่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากทางปฏิบัติของศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งแผนที่ที่เป็นทางการ แต่สถานะหรือคุณค่าของแผนที่ยังคงเป็นที่ถกเถียงกันมากที่สุดเรื่องหนึ่งในข้อพิพาทดินแดนหรือเขตแดนระหว่างประเทศ ไม่เฉพาะแต่เพียงคู่กรณีที่เกี่ยวข้องเท่านั้น แม้กระทั่งในศาลระหว่างประเทศเอง แผนที่อาจจะไม่ใช่ปัจจัยชี้ขาดที่มีน้ำหนักมากที่สุด (ยกเว้นคดีปราสาทพระวิหาร) ศาลจะพิจารณาข้อเท็จจริงอื่นประกอบเสมอ เช่น การปฏิบัติต่อมาในภายหลังของรัฐที่เกี่ยวข้องและไม่ใช่ว่าผู้พิพากษาทุกคนในคดี จะให้คุณค่าของแผนที่เป็นอย่างเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อแผนที่ไม่ได้แสดงลักษณะที่ตั้งตามภูมิศาสตร์ที่ถูกต้อง ขัดแย้งกับข้อบทแห่งสนธิสัญญาหรือเป็นการกระทำฝ่ายเดียว หรือไม่ใช่แผนที่แนบท้ายสนธิสัญญา²⁷

3. แผนที่ในฐานะที่ก่อตั้งพันธะผูกพันทางกฎหมาย

ภายใต้ข้อ 38 แห่งธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ บรรดาสนธิสัญญากฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ และหลักกฎหมายทั่วไป ล้วนแต่เป็นที่มาหลักของ

²⁶ โปรตุเกส, Case Concerning the Temple of Preah Vihear, *supra* note 3, p.25

²⁷ Guenter Weissberg, *supra* note 72, p.781.

กฎหมายระหว่างประเทศที่ก่อตั้งพันธะผูกพันทางกฎหมายขึ้นระหว่างรัฐ ในหัวข้อที่ผ่านมา แผนที่มีสถานะและคุณค่าแต่เพียงหลักฐานในทางระหว่างประเทศ ซึ่งอาจมีน้ำหนักมากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับความน่าเชื่อถือ และแหล่งที่มาของแผนที่นั้น ๆ ภายใต้หัวข้อนี้ ผู้วิจัยจะพิจารณาว่า แผนที่สามารถสร้างพันธะผูกพันทางกฎหมายได้หรือไม่ ซึ่งอาจพิจารณาได้ 2 ส่วน คือ แผนที่ในฐานะที่เป็นการกระทำที่ก่อตั้งพันธะทางกฎหมาย (legal act) และแผนที่ในฐานะที่เป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของกฎหมาย

1) แผนที่ในฐานะที่เป็นการกระทำที่ก่อตั้งพันธะทางกฎหมาย (legal act)

ก. แผนที่เป็นส่วนหนึ่งของสนธิสัญญา แม้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศจะได้วางแนวทางการพิจารณาวินิจฉัยอย่างระมัดระวังเกี่ยวกับบทบาทของแผนที่ในหลาย ๆ คดี โดยถือว่าตัวของแผนที่เองไม่ใช่ตราสารทางกฎหมาย และไม่อาจก่อพันธะผูกพันขึ้นได้²⁸ แต่อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีศาลก็ไม่ได้ปฏิเสธว่า แผนที่อาจมีผลผูกพันทางกฎหมายได้เช่นกัน หากเป็นแผนที่ที่เกิดขึ้นจากความยินยอมร่วมกันของภาคีที่เกี่ยวข้องโดยแนบหรือผนวกเข้าไว้ในสนธิสัญญา²⁹ เมื่อแผนที่ถูกยอมรับในฐานะส่วนหนึ่งของสนธิสัญญา แผนที่นั้นย่อมมีคุณค่าทางกฎหมายเช่นเดียวกับสนธิสัญญา³⁰ เช่น ความตกลง

²⁸ The Frontier Dispute, *supra* note 91, para. 54

"[M]aps merely constitute information which varies in accuracy from case to case; of themselves, and by virtue solely of their existence, they cannot constitute a territorial title, that is, a document endowed by international law with intrinsic legal force for the purpose of establishing territorial rights. Of course, in some cases maps may acquire such legal force, but where this is so the legal force does not arise solely from their intrinsic merits: it is because such maps fall into the category of physical expressions of the will of the State or States concerned. This is the case, for example, when maps are annexed to an official text of which they form an integral part."

²⁹ โปรดดู, Case Concerning the Sovereignty over Pulau Ligitan & Pulau Sipadan (Indon./Malay.), Merits, Judgment, 2002 ICJ Reps. 102, 625 (Dec. 17).

³⁰ โปรดดู, Decision Regarding Delimitation of Border, (Eritrea-Ethiopia Boundary Comm'n, Apr. 13, 2002), para. 2.26

"As already stated, the 1900 line was traced on a map annexed to the Treaty. Both Parties agree that that map, being "annexed" to the Treaty, is a visual or linear exposition of its content and has the same force as the Treaty."

ระหว่างนอร์เวย์และโซเวียต ว่าด้วยการใช้ประโยชน์จากพลังน้ำในแม่น้ำ Pasvik ลงวันที่ 18 ธันวาคม ค.ศ. 1957 ที่กำหนดอนุญาตให้คู่ภาคีสามารถสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำ เฉพาะตำแหน่งที่แสดงในแผนที่ที่แนบท้าย และความตกลงเพิ่มเติมของสนธิสัญญาว่าด้วยการจัดการความร่วมมือในบริเวณปากแม่น้ำ Ems ระหว่างเนเธอร์แลนด์และเยอรมนี ลงวันที่ 14 พฤษภาคม ค.ศ. 1962 ซึ่งกำหนดคำว่า “พื้นที่ชายแดน” (frontier area) และ “เส้นเขตแดน” (line) ให้เป็นไปตามแผนที่ที่แนบท้ายสนธิสัญญา แต่ในบางกรณีแม้ สนธิสัญญาจะได้ผนวกแผนที่แนบเข้าไว้ด้วย ก็ไม่ได้หมายความว่าแผนที่จะมีผลผูกพัน ในทางกฎหมายเสมอไป หากแผนที่นั้นเป็นเพียงตัวอย่างประกอบ หรือไม่มีข้อบ่งบอก ในสนธิสัญญาว่าจะให้แผนที่ที่มีผลผูกพัน³¹

ข้อสังเกตที่สำคัญประการหนึ่ง หากถือว่าแผนที่โดยตัวมันเองเป็นส่วนหนึ่งของ ข้อบทสนธิสัญญาที่สร้างพันธะทางกฎหมาย (ไม่ใช่ในฐานะหลักฐาน) ก็คือ จะสามารถ ตีความแผนที่ตามหลักการตีความภายใต้สนธิสัญญากรุงเวียนนา ว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ปี ค.ศ. 1969 ได้หรือไม่อย่างไร เพราะจะต้องตีความตามความหมายปกติธรรมดาแห่ง “ถ้อยคำ”³² ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของ “ข้อความ” แต่โดยลักษณะของแผนที่แล้ว ตั้งอยู่บนพื้นฐาน ของสัญลักษณ์และเส้น

ข. แผนที่เป็นส่วนหนึ่งของข้อมติหรือคำตัดสินของศาล แผนที่นอกจากจะถูก ผนวกเข้าไว้เป็นส่วนหนึ่งของสนธิสัญญาแล้ว แผนที่อาจถูกผนวกเข้าไว้กับเอกสาร ระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันทางกฎหมายอื่น ๆ ได้ เช่น ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคง (SC) ตามหมวดที่ 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ หรือคำพิพากษาของศาลระหว่างประเทศ สำหรับกรณีคณะมนตรีความมั่นคงนั้นแทบจะไม่ได้แนบแผนที่เข้าไว้ในข้อมติเลย แต่ก็มีให้พบเห็นอยู่บ้าง เช่น แผนที่แนบท้ายแสดงเขตแดนระหว่างหน่วยปกครอง

³¹ William Thomas Worster, *The Role of the Map in International Law*, SSRN Electronic Journal, January 2017, p.12.

³² Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969.

Article 31 “1. A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose.”

(entity) ที่เกี่ยวข้องในข้อตกลงสันติภาพเดย์ตัน (The Dayton Peace Accords) ในข้อมติที่ 1031 (1995)

สำหรับแผนที่ที่แนบท้ายคำพิพากษา หรือคำตัดสินของศาลระหว่างประเทศนั้น มักจะเป็นแผนที่ร่าง “sketch-map” จัดทำขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการอธิบายเท่านั้น³³ แผนที่ที่ศาลจัดทำขึ้นจึงไม่ใช่ส่วนหนึ่งของบทปฏิบัติการ³⁴ (*dispositif*: operative paragraph) ซึ่งเป็นส่วนของคำพิพากษาที่ผูกพันคู่ความในคดี อนึ่งในคำพิพากษาของศาลมักจะไม่กำหนดค่าพิกัดทางภูมิศาสตร์ที่แน่นอน ศาลไม่ได้มีหน้าที่ในการกำหนดเขตแดน คงเป็นหน้าที่ของคู่พิพาทที่จะดำเนินการต่อไปบนพื้นฐานที่ศาลได้กำหนด³⁵ อย่างไรก็ตาม แผนที่ซึ่งแนบไว้กับคำตัดสิน โดยไม่ได้หมายความว่านำไปเพื่อการอธิบาย แผนที่นั้นอาจเป็นส่วนหนึ่งของคำตัดสินได้³⁶

ค. แผนที่เป็นการกระทำฝ่ายเดียวของรัฐ นอกจากที่กล่าวมาข้างต้นแล้วแผนที่อาจจะก่อตั้งพันธะผูกพันทางกฎหมายขึ้นได้ในฐานะที่เป็นการกระทำฝ่ายเดียวของรัฐ (unilateral act) ด้วยเช่นกัน ตามหลักกฎหมายทั่วไปในทางระหว่างประเทศที่ว่า คำมั่นย่อมผูกพันแก่ผู้ให้คำมั่นนั้น

³³ โปรตดู, *Marit. Delimit. in the Black Sea (Rom. v. Ukr.)*, Judgment, 2009 ICJ Reps. 61, 68, n 1. (Feb. 3)

“See sketch-map No. 1, p. 69, prepared for illustrative purposes only.”; *Pros. v. Galić*, Case No. IT-98-29-T, Judgment & Opinion, para. 7 (Int’l Crim. Trib. former Yugo., Tr. Ch. I, Dec. 5, 2003)

“a set of two maps which are not authoritative and do not necessarily reflect any finding of the Trial Chamber but are attached exclusively in order to assist readers to better orient themselves.”

³⁴ โปรตดู, *Maritime Dispute (Peru v Chile)*, Judgment, 2014 ICJ Reps. 70 (Jan. 27) at Sketch-map no. 4.

³⁵ *Ibid.*, para. 197.

“In view of the circumstances of the present case, the Court has defined the course of the maritime boundary between the Parties without determining the precise geographical co-ordinates. Moreover, the Court has not been asked to do so in the Parties’ final submissions. The Court expects that the Parties will determine these co-ordinates in accordance with the present Judgment, in the spirit of good neighborliness.”

³⁶ โปรตดู, *Delimitation of Abyei case*, para. 771.

“The boundary as defined above is illustrated on the map appended to this award on a scale of 1:750,000 and based on the WGS84 datum (see Appendix 1)”

2) แผนทีในฐานะที่เป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของกฎหมาย

ในปัจจุบันไม่มีสนธิสัญญาทั่วไปที่กำหนดสถานะและคุณค่าของแผนที่ในฐานะเอกสารที่มีผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างประเทศ แต่หากมีการแนบแผนที่เข้ากับสนธิสัญญา ก็อาจทำให้แผนที่นั้นมีคุณสมบัติเป็นสนธิสัญญาซึ่งได้รับการยอมรับจากภาคีที่เกี่ยวข้องได้ ภายใต้ขอบเขตและความหมายที่กำหนดไว้ในอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 อย่างไรก็ตาม การจัดทำแผนที่มักเป็นกระบวนการที่แยกออกมาจากการทำสนธิสัญญาเขตแดน ซึ่งโดยหลักการแล้วมักจะกำหนดคณะกรรมการร่วมขึ้นมาจัดทำแผนที่ ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับข้อบทที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตแดนในสนธิสัญญานั้น ๆ หากแผนที่ไม่ถูกต้องก็อาจได้รับการปฏิเสธจากภาคีที่เกี่ยวข้องได้ ดังนั้น แผนที่ในบริบทนี้จึงไม่มีสถานะเป็นสนธิสัญญา และไม่ใช้ตราสารในทางกฎหมายโดยตัวมันเอง แต่หากพิจารณาจากทางปฏิบัติของรัฐที่ได้มีการยอมรับแผนที่โดยฝ่ายที่เกี่ยวข้องหรือมีการเพิกเฉยต่อแผนที่ที่ตนมีส่วนได้เสีย แผนที่อาจตกอยู่ภายใต้ขอบเขตของที่มากกฎหมายระหว่างประเทศอื่น ๆ เช่น กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ หรือหลักกฎหมายทั่วไป ก็ได้

ก. แผนที่ในขอบเขตของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (Customary International Law) คือ การปฏิบัติกันโดยทั่วไปของรัฐ (general state practice) โดยสิ่งที่ปฏิบัติกันนั้นได้รับการยอมรับว่าเป็นกฎหมาย หรือเป็นสิ่งที่ชอบธรรม (accepted as law) กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ เป็นที่มาหลักประการหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งมีได้อยู่ในรูปแบบลายลักษณ์อักษร จึงมักจะขาดความชัดเจนทั้งในด้านขอบเขต และเนื้อหาสาระ คำวินิจฉัยของศาลระหว่างประเทศ รวมถึงการประมวลเอาจารีตประเพณีระหว่างประเทศขึ้นไว้เป็นลายลักษณ์อักษร จึงมีความสำคัญอย่างมากในการอธิบายขอบเขตและเนื้อหาที่แน่นอน

กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ อาจมีได้ทั้งที่เป็นกฎหมายจารีตประเพณีที่มีลักษณะสากล (universal) หรือเป็นกฎหมายจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น (regional) หรือแม้แต่กฎหมายจารีตประเพณีสองฝ่าย (bilateral) การยอมรับนับถือแผนที่ร่วมกันโดยฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ก็ย่อมทำให้แผนที่นั้นกลายเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ก่อเกิดจารีตประเพณีสองฝ่ายขึ้นได้ แม้ว่าจะไม่มีตัวอย่างมากนักแต่จารีตสองฝ่ายก็ได้รับการยืนยัน

โดยคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ เช่น ในคดี Right of Passage over Indian Territory ระหว่างโปรตุเกสและอินเดีย โดยศาลยืนยันว่า ทางปฏิบัติที่รัฐทั้งสองได้ยอมรับต่อเนื่องยาวนานนั้น เป็นพื้นฐานแห่งสิทธิและหน้าที่ระหว่างกัน³⁷

ข. แผนที่ไม่ในขอบเขตของหลักกฎหมายทั่วไปในทางระหว่างประเทศ

ยกตัวอย่างเช่น หลักกฎหมายปิดปาก (*estoppel*) ซึ่งเป็นหลักกฎหมายสำคัญประการหนึ่งในหลักกฎหมายทั่วไป ที่แผนที่อาจเข้าไปเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งได้ ในบริบทนี้แผนที่ทำหน้าที่ในฐานะการยืนยัน หรือคัดค้านของภาคีที่เกี่ยวข้องต่อข้อผูกพัน เมื่อภาคีฝ่ายที่ ได้รับผลกระทบจากแผนที่ไม่ได้โต้แย้งในความผิดพลาดคลาดเคลื่อนใด ๆ แผนที่เช่นนั้นย่อมมีผลทางกฎหมายที่สำคัญตามมา³⁸ เช่น ในการต่อสู้คดีปราสาทพระวิหาร ประเทศไทย ได้โต้แย้งถึงความผิดพลาดของแผนที่ แต่ก่อนหน้านั้นศาลมองว่า ประเทศไทยไม่ได้คัดค้านแผนที่ กลับนิ่งเฉยมากกว่า 50 ปี รวมถึงเผยแพร่แผนที่ดังกล่าวจึงเท่ากับเป็นการยอมรับ³⁹ จะเห็นได้ว่าแผนที่ไม่ได้ก่อตั้งพันธะทางกฎหมายขึ้นด้วยตัวเอง ศาลพิจารณาจากการที่ไทยนิ่งเฉยทั้งที่ควรโต้แย้งหากเห็นว่าแผนที่นั้นผิดพลาด แผนที่ในคดีนี้จึงทำหน้าที่ในฐานะองค์ประกอบของหลักกฎหมายปิดปาก⁴⁰

4. ศาลระหว่างประเทศ และทางปฏิบัติของศาลในข้อพิจารณาเกี่ยวกับสถานะและคุณค่าของแผนที่

ดังที่ได้กล่าวมาในตอนต้นว่าศาลระหว่างประเทศมีบทบาทอย่างมากในการกำหนดขอบเขตและเนื้อหาของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศให้ชัดเจน ข้อพิจารณาเกี่ยวกับกรณีสถานะและคุณค่าของหลักฐานแผนที่ก็เช่นกัน ศาลประจำอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ (Permanent Court of Arbitration: PCA) และศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ

³⁷ Right of Passage over Indian Territory (Merits) (Port. v. India), 1960 I.C.J. 6 (Apr. 12)

³⁸ โปรตุเกส, Eritrea v. Ethiopia, Decision Regarding Delimitation of Border, paras. 3.21-3.22

“But a map ... which is ... acted upon, or not reacted to, by the adversely affected party, can be expected to have significant legal consequences.”

³⁹ Case Concerning the Temple of Preah Vihear, *supra* note 3, paras. 23, 28, 32.

⁴⁰ William Thomas Worster, *supra* note 99, p.17.

(International Court of Justice: ICJ) ได้พิจารณาเกี่ยวกับแผนที่มาหลายทศวรรษ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงสถานะและบทบาทปัจจุบันของแผนที่ในกฎหมายระหว่างประเทศ

4.1 ความเบื้องต้นเกี่ยวกับศาลระหว่างประเทศ

ศาลระหว่างประเทศเป็นคำที่มีความหมายอย่างกว้าง ครอบคลุมสถาบันทางตุลาการที่มีนิติฐานะในทางกฎหมายระหว่างประเทศทั้งปวง อาทิ ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ศาลประจําอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ ศาลอาญาระหว่างประเทศ ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป ศาลยุติธรรมแห่งยุโรป อนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งในงานวิจัยฉบับนี้มุ่งเน้นไปที่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ศาลประจําอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ ซึ่งเข้ามามีบทบาทอย่างยิ่งในการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับเขตแดนของรัฐโดยสันติวิธี ซึ่งสอดคล้องกับ ความมุ่งหมายของกฎบัตรสหประชาชาติใน ข้อ 33 ที่กำหนดว่า

“ผู้เป็นฝ่ายในกรณีพิพาทใด ๆ ซึ่งหากดำเนินอยู่ต่อไปน่าจะเป็นอันตรายแก่การดำรงไว้ซึ่งสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศ ก่อนอื่นจักต้องแสวงหาการแก้ไขโดยการเจรจา การได้สว่น การไกล่เกลี่ย การประนีประนอม อนุญาโตตุลาการ การระงับโดยทางศาล การหันเข้าอาศัยทบวงการตัวแทน หรือการตกลงส่วนภูมิภาค หรือสันติวิธี ประการอื่นใดที่คู่กรณีจะพึงเลือก”⁴¹

ก. ศาลประจําอนุญาโตตุลาการ (Permanent Court of Arbitration-PCA)

ศาลประจําอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ เป็นศาลถาวรระหว่างประเทศที่มีความเก่าแก่มากที่สุด ก่อตั้งขึ้นโดยอนุสัญญาว่าด้วยการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธี (Convention for the pacific Settlement of International Disputes, 1899) นับเป็นสถาบันตุลาการระหว่างประเทศแรกของโลก ที่ตั้งขึ้นโดยสนธิสัญญาพหุภาคี ศาลนี้มีที่ตั้งที่ทำการ ณ วังสันติภาพ กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ เริ่มดำเนินงานครั้งแรก

⁴¹ Charter of the United Nations, 1945

Article 33 “1. The parties to any dispute, the continuance of which is likely to endanger the maintenance of international peace and security, shall, first of all, seek a solution by negotiation, enquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement, resort to regional agencies or arrangements, or other peaceful means of their own choice.”

ในปี ค.ศ. 1902 ศาลประจำอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศไม่ได้มีลักษณะดังเช่นศาลในบริบททั่วไปซึ่งมีผู้พิพากษานั่งอยู่ประจำเป็นองค์คณะพิจารณาคดี หากแต่มีรายชื่อนักกฎหมายซึ่งรัฐภาคีได้แต่งตั้งไว้ รัฐละ 4 คน⁴² ประกอบกันเป็น “หมู่ประจำชาติ” (National Group) บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งนี้จะอยู่ในบัญชีรายชื่อสมาชิกของศาล (members of the court) มีกำหนดวาระ 6 ปี ซึ่งสำนักงานระหว่างประเทศของศาลจะแจ้งบัญชีรายชื่อนี้แก่บรรดารัฐภาคีทั้งปวงให้รับทราบ โดยหากเกิดกรณีพิพาท คู่พิพาทอาจเลือกใช้นักกฎหมายจากบัญชีรายชื่อนี้เป็นคณะอนุญาโตตุลาการ (Panel of Arbitrators) เพื่อพิจารณาวินิจฉัยคดีได้

ในปัจจุบันการทำหน้าที่ของศาลประจำอนุญาโตตุลาการ ไม่ได้จำกัดเฉพาะข้อพิพาทระหว่างรัฐเท่านั้น แต่ยังรวมถึงข้อพิพาทที่มีองค์การระหว่างประเทศ บริษัทเอกชนเป็นคู่ความด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อพิพาทด้านการค้า การเงิน การลงทุนต่าง ๆ

คดีพิพาทเกี่ยวกับเขตแดนที่ศาลประจำอนุญาโตตุลาการเคยพิจารณา ได้แก่ ข้อพิพาทกรณีทะเลจีนใต้ ระหว่างฟิลิปปินส์-จีน กรณีพิพาทเกาะติมอร์ ระหว่างเนเธอร์แลนด์และโปรตุเกส ปี ค.ศ. 1914 กรณีพิพาทเกาะ Palmas ระหว่างสหรัฐอเมริกาและเนเธอร์แลนด์ ปี ค.ศ. 1928 กรณีพิพาทอานาจอธิปไตยเหนือเกาะและการปักปันเขตแดนทางทะเล ระหว่างเอริเทรียและเยเมน ปี ค.ศ. 1988 และ 1989 กรณีพิพาทเกี่ยวกับการถมทะเล ระหว่างมาเลเซียและสิงคโปร์ ปี ค.ศ. 2003 กรณีพิพาท

⁴² Convention for the Pacific Settlement of International Disputes, 1899

Article 23 “ Within the three months following its ratification of the present Act, each Signatory Power shall select four persons at the most, of known competency in questions of international law, of the highest moral reputation, and disposed to accept the duties of Arbitrators. The persons thus selected shall be inscribed, as Members of the Court, in a list which shall be notified by the Bureau to all the Signatory Powers. Any alteration in the list of Arbitrators is brought by the Bureau to the knowledge of the Signatory Powers. Two or more Powers may agree on the selection in common of one or more Members. The same person can be selected by different Powers. The Members of the Court are appointed for a term of six years. Their appointments can be renewed. In case of the death or retirement of a Member of the Court, his place shall be filled in accordance with the method of this appointment.”

เกี่ยวกับการปักปันเขตแดนทางทะเล ระหว่างบาบาโด ตรินิแดด โทบาโก ปี ค.ศ. 2006
กรณีพิพาทเกี่ยวกับการปักปันเขตแดนทางทะเล ระหว่างกายอานาและซูรินาม ปี ค.ศ. 2007
กรณีพิพาทเกี่ยวกับการปักปันเขตแดน ระหว่างเอริเทรียและเอธิโอเปีย ปี ค.ศ. 2008

ข. ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice-ICJ)

ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ หรือที่รู้จักกันในนาม “ศาลโลก” เป็นหนึ่งในหกองค์หลักขององค์การสหประชาชาติ⁴³ ก่อตั้งขึ้นโดยกฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nations, 1945) เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรทางตุลาการของสหประชาชาติ ในการระงับข้อพิพาททางกฎหมายระหว่างรัฐ⁴⁴ ดังที่กำหนดไว้ในข้อ 92 ความว่า

“ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศจะเป็นองค์กรทางตุลาการอันสำคัญของสหประชาชาติ ศาลฯ ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามธรรมนูญผนวกท้าย ซึ่งยึดธรรมนูญศาลประจำยุติธรรมระหว่างประเทศเป็นมูลฐานและซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งส่วนเดียวกับกฎบัตรฉบับนี้”⁴⁵

ในขณะเดียวกัน ศาลนี้ก็มีเขตอำนาจโดยความยินยอม (consent) ของคู่พิพาท แทนที่ศาลประจำยุติธรรมระหว่างประเทศ (Permanent Court of International Justice: PCJ) หรือ “ศาลโลกเก่า” ซึ่งก่อตั้งขึ้นในสมัยสันนิบาตชาติและได้ถูกยุบเลิกไป โดยผลของ ข้อ 36 วรรค 5 และ ข้อ 37 ของธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศตามลำดับ ความว่า

⁴³ Charter of the United Nations, 1945

Article 7 “1. There are established as the principal organs of the United Nations: a General Assembly, a Security Council, an Economic and Social Council, a Trusteeship Council, an International Court of Justice, and a Secretariat.”

⁴⁴ Statute of the International Court of Justice, 1945

Article 34 “1. Only states may be parties in cases before the Court.”

⁴⁵ Charter of the United Nations, 1945

Article 92 “The International Court of Justice shall be the principal judicial organ of the United Nations. It shall function in accordance with the annexed Statute, which is based upon the Statute of the Permanent Court of International Justice and forms an integral part of the present Charter.”

“คำแถลงที่ทำตามข้อ 36 ของธรรมนูญศาลประจำยุติธรรมระหว่างประเทศ และยังใช้บังคับอยู่นั้น ในระหว่างภาคีแห่งธรรมนูญนี้ ให้ถือว่าเป็นการยอมรับอำนาจ ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศโดยบังคับสำหรับกำหนดเวลาที่ยังใช้บังคับอยู่และ ตามถ้อยคำแห่งคำแถลงนั้น ๆ”⁴⁶

“ในเมื่อสนธิสัญญา หรืออนุสัญญาที่ใช้บังคับอยู่กำหนดให้ส่งเรื่องให้ศาลที่ตั้งขึ้น ตามกติกาสันนิบาตชาติ หรือศาลประจำยุติธรรมระหว่างประเทศวินิจฉัย ก็ให้ส่งเรื่อง ระหว่างภาคีแห่งธรรมนูญนี้ไปให้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศวินิจฉัย”⁴⁷

จะเห็นได้ว่าศาลยุติธรรมระหว่างประเทศไม่ได้มีอำนาจเหนือคดีพิพาทระหว่างรัฐ โดยอัตโนมัติ ตามธรรมนูญของศาลจะต้องมีการแถลงยอมรับเขตอำนาจศาลไว้โดยทุกฝ่าย ที่พิพาทกัน เมื่อให้ความยินยอมแล้วศาลจะมี “เขตอำนาจบังคับ” (Compulsory Jurisdiction) แม้ว่ารัฐฝ่ายที่ถูกฟ้องจะสมัครใจ หรือไม่สมัครใจเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาล หรือไม่ก็ตาม

ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศประกอบด้วยผู้พิพากษาประจำ จำนวน 15 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี กระจายสัดส่วนตามภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก กล่าวคือ ผู้พิพากษา 3 คนจากแอฟริกา 2 คนจากละตินอเมริกา 3 คนจากเอเชีย 5 คนจากยุโรป ตะวันตกและรัฐอื่น (แคนาดา สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์) และ 2 คน

⁴⁶ Statute of the International Court of Justice, 1945

Article 36 “...5. Declarations made under Article 36 of the Statute of the Permanent Court of International Justice and which are still in force shall be deemed, as between the parties to the present Statute, to be acceptances of the compulsory jurisdiction of the International Court of Justice for the period which they still have to run and in accordance with their terms.”

⁴⁷ Statute of the International Court of Justice, 1945

Article 37 “Whenever a treaty or convention in force provides for reference of a matter to a tribunal to have been instituted by the League of Nations, or to the Permanent Court of International Justice, the matter shall, as between the parties to the present Statute, be referred to the International Court of Justice.”

จากยุโรปตะวันออก⁴⁸ เมื่อสมัชชาใหญ่และคณะมนตรีความมั่นคงได้ลงมติเลือกให้ผู้ใดดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลแล้ว บุคคลผู้นั้นจะต้องทำหน้าที่โดยอิสระ ไม่ถือว่าเป็นผู้แทนของประเทศตน ในกรณีที่คู่พิพาททั้งสองฝ่าย หรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่มีผู้พิพากษาที่เป็นคนชาติของตนในคดี สามารถเสนอต่อศาลให้มีผู้พิพากษาเฉพาะคดีได้ (Judge ad hoc) โดยไม่จำเป็นว่าจะต้องมีสัญชาติของรัฐ ซึ่งผู้พิพากษาเฉพาะคดีก็มักแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิอย่างสูงในทางกฎหมายระหว่างประเทศ และมีสถานะเทียบเท่ากับผู้พิพากษาประจำในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีทุกประการ นอกจากนี้ศาลยังสามารถแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อทำการสอบสวนหรือเสนอความเห็นใดๆต่อศาลในฐานะผู้เชี่ยวชาญก็ได้⁴⁹

ในแง่ของผลผูกพันของคำพิพากษา (judgment) ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศนั้น เฉพาะส่วนที่เป็นข้อบทปฏิบัติการ (operative paragraphs) ของคำพิพากษานั้น ที่ผูกพันคู่ความที่จะต้องปฏิบัติตาม เพราะส่วนดังกล่าวเป็นส่วนที่ศาลได้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด (decision) ประเด็นแห่งคดี เพื่อกำหนดสถานะแห่งสิทธิ หรือก่อพันธผูกพันขึ้นระหว่างคู่ความ ทั้งนี้ ข้อ 94 วรรคหนึ่งของกฎบัตรสหประชาชาติกำหนดพันธผูกพันแก่รัฐที่ตกเป็นฝ่ายในคดี ความว่า

“1. สมาชิกแต่ละประเทศของสหประชาชาติ รับที่จะอนุวัตตามคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศในคดีใด ๆ ที่ตนตกเป็นฝ่ายหนึ่ง”⁵⁰

อนึ่งคำพิพากษาของศาลฯ ถือเป็นที่สุด ไม่อาจอุทธรณ์ได้ แต่หากคู่ความฝ่ายใดไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาศาล ก็สามารถร้องขอต่อศาลให้ทบทวนคำพิพากษาใหม่ได้ (revision of a judgment) หากพบในภายหลังว่ามีข้อเท็จจริงใหม่ ที่อาจทำให้ผลคตินั้น

⁴⁸ การกระจายสัดส่วนเช่นนี้เป็นไปตามการกระจายสัดส่วนสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ

⁴⁹ Statute of the International Court of Justice, 1945

Article 51 “During the hearing any relevant questions are to be put to the witnesses and experts under the conditions laid down by the Court in the rules of procedure referred to in Article 30.”

⁵⁰ Charter of the United Nations, 1945

Article 94 “1. Each Member of the United Nations undertakes to comply with the decision of the International Court of Justice in any case to which it is a party.”

เปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญ โดยข้อเท็จจริงนั้นต้องไม่เคยนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลในคดีนั้น และต้องไม่ใช่ความผิดของฝ่ายที่หยิบยกเอาข้อเท็จจริงใหม่นั้นเอง ที่ไม่ได้หยิบขึ้นกล่าวอ้าง และจะต้องยื่นคำขอต่อศาลภายในระยะเวลา 6 เดือน นับแต่วันที่พบข้อเท็จจริงใหม่ แต่หากผ่านพ้นไปเกิน 10 ปี หลังมีคำพิพากษา ก็ไม่อาจขอให้ทบทวนคำพิพากษาได้⁵¹

นอกจากนี้หากคู่ความมีความเห็นไม่ตรงกันเกี่ยวกับขอบเขตหรือความหมายของคำพิพากษา ก็สามารถยื่นคำร้องขอต่อศาลให้ตีความคำพิพากษาได้ ตามข้อ 60 ของธรรมนูญศาลฯ ซึ่งไม่ได้กำหนดอายุความการยื่นไว้ แต่การขอตีความจะต้องไม่เป็นการขยายหรือแก้ไขขอบเขตของบทปฏิบัติการคำพิพากษาเดิม หรือเข้าข่ายเป็นคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ ฉะนั้นคำขอตีความจึงจำกัดอยู่ที่ส่วนที่เป็นบทปฏิบัติการของคำพิพากษา และส่วนที่เป็นเหตุผลที่สามารถแยกออกจากบทปฏิบัติการได้

4.2 กรณีศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของแผนที่ในทางปฏิบัติของศาลระหว่างประเทศ

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาในการพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับเขตแดนระหว่างรัฐ ศาลประจำอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ (PCA) และศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (ICJ) ไม่อาจที่จะหลีกเลี่ยงการพิจารณาถึงบทบาทและความสำคัญของแผนที่ได้ เพราะเป็นเอกสาร

⁵¹ Statute of the International Court of Justice, 1945

Article 61 “1. An application for revision of a judgment may be made only when it is based upon the discovery of some fact of such a nature as to be a decisive factor, which fact was, when the judgment was given, unknown to the Court and also to the party claiming revision, always provided that such ignorance was not due to negligence.

2. The proceedings for revision shall be opened by a judgment of the Court expressly recording the existence of the new fact, recognizing that it has such a character as to lay the case open to revision, and declaring the application admissible on this ground.

3. The Court may require previous compliance with the terms of the judgment before it admits proceedings in revision.

4. The application for revision must be made at latest within six months of the discovery of the new fact.

5. No application for revision may be made after the lapse of ten years from the date of the judgment.”

ที่เป็นรูปธรรมที่สุดที่คู่ความจะเสนอมายังศาลเพื่อพิสูจน์สิทธิที่ดีกว่าของฝ่ายตน แต่อย่างไรก็ตาม สถานะหรือคุณค่าของแผนที่ในแต่ละคดีก็อาจจะแตกต่างกันไปตามลักษณะแหล่งที่มา ความน่าเชื่อถือ หรือการยอมรับของฝ่ายในกรณีพิพาท ดังเช่นกรณีศึกษาตามคดีตัวอย่างที่ผู้วิจัยได้หยิบยกมาอธิบายไว้ข้างท้ายนี้

ก. คดีพิพาท The Rann of Kutch Arbitration (Indo-Pakistan Western Boundary Case) Rann of Kutch เป็นพื้นที่ขนาดใหญ่ห้อมล้อมด้วยบึงเกลือ ครอบคลุมพรมแดนระหว่างอินเดียและปากีสถาน ประมาณ 8,000 ตารางไมล์ ในปี ค.ศ. 1965 เกิดข้อพิพาทดินแดนระหว่างสองประเทศตลอดแนวพรมแดนปากีสถานอ้างว่าตอนเหนือของ Rann เป็นส่วนหนึ่งของจังหวัด Sind ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของปากีสถาน ในปี ค.ศ. 1947 ส่วนอินเดียอ้างว่าพื้นที่ Rann ทั้งหมดอยู่ภายใต้อธิปไตยของ Kutch ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของอินเดียในปี ค.ศ. 1947 การทำหน้าที่คนกลางในการเจรจาของนายกรัฐมนตรีแห่งสหราชอาณาจักรในขณะนั้น ทำให้ทั้งสองฝ่ายยุติกิจกรรมทางการทหาร และตกลงนำข้อพิพาทสู่ศาลอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ (PCA) ศาลมีคำตัดสินในปี ค.ศ. 1968 โดยศาลเห็นว่า ในเชิงประวัติศาสตร์มิได้มีการยอมรับหรือก่อตั้งเขตแดนในพื้นที่พิพาท แต่ถ้อยแถลงและแผนที่ต่าง ๆ นั้นสามารถตีความได้ถึง การยอมรับในข้อเรียกร้องของอีกฝ่าย และในทางกลับกันก็เท่ากับเป็นการสละสิทธิโดยใจสมัครของอีกฝ่ายไม่ว่าจะโดยรู้ตัวหรือไม่ก็ตาม ในคดีนี้แม้ว่าศาลจะอาศัยหลักฐานแผนที่ในการพิจารณาปัญหา แต่ก็ระมัดระวังที่จะไม่ยืนยันคุณค่าของแผนที่

ข. คดีพิพาทเขตแดนระหว่างเอริเทรียและเยเมน (Arbitration between the State of Eritrea and the Republic of Yemen 1998) คดีนี้เป็นคดีพิพาทเหนือหมู่เกาะหลายเกาะในทางตอนใต้ของทะเลแดง เอริเทรียอ้างสิทธิเหนือหมู่เกาะส่วนใหญ่ บนพื้นฐานของสนธิสัญญาโลซานน์ (Treaty of Lausanne) ซึ่งเอริเทรียสืบสิทธิจากอิตาลีหลังจากที่ได้รับอำนาจอธิปไตย ในปี ค.ศ. 1923 ในทางตรงกันข้ามกับเยเมนที่อ้างสิทธิเหนือหมู่เกาะส่วนใหญ่บนพื้นฐานทฤษฎีการวนกลับคืน (theory of Reversion) โดยประวัติศาสตร์เกาะต่าง ๆ เป็นของเยเมน และหลังจากที่จักรวรรดิออตโตมันสิ้นสุดลง

ในปี ค.ศ. 1923 หมู่เกาะต่าง ๆ ได้หวนคืนสู่เจ้าของเดิม นั่นคือ เยเมน⁵² อย่างไรก็ตาม ศาลปฏิเสธข้ออ้างของทั้งสองฝ่าย โดยได้นำหลักการ กฎเกณฑ์ และทางปฏิบัติของกฎหมายระหว่างประเทศมาใช้ในการพิจารณาคดี ซึ่งคดีนี้คู่กรณีได้แสดงคุณค่าความสำคัญของแผนที่ที่แตกต่างกัน จุดยืนของเอริเทรีย คือ โดยทั่วไปแล้วหลักฐานแผนที่โดยตัวของมันเองมีข้อโต้แย้งและไม่น่าเชื่อถือ (contradictory) และไม่อาจใช้ก่อตั้งสิทธิเรียกร้องทางกฎหมายในดินแดนได้⁵³ ส่วนเยเมนเห็นว่า แผนที่เป็หลักฐานสำคัญที่แสดงถึงท่าทีและเจตนาของภาคีที่เกี่ยวข้องกับการกระทำใด ๆ ของรัฐ รวมถึงเป็นหลักฐานการยอมรับและการปฏิเสธส่วนได้เสีย⁵⁴ แม้ว่าคดีนี้ศาลอนุญาโตตุลาการ จะได้ตัดสินคดีในท้ายที่สุดโดยอาศัยพื้นฐานจากหลักฐานอื่น แต่ศาลให้ความเห็นว่า หลักฐานแผนที่จะมีความสำคัญมากยิ่งขึ้นเมื่อไม่มีหลักฐานอื่น ๆ⁵⁵ นอกจากนี้ในการเสนอแผนที่ของคู่พิพาททั้งสองฝ่าย ศาลยังพิจารณาว่า หลักฐานแผนที่ของฝ่ายหนึ่งดีกว่าอีกฝ่ายในแง่ขอบเขตและปริมาตร⁵⁶ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความตั้งใจของศาลที่จะยอมรับคุณค่าของหลักฐานแผนที่

ค. คดีพิพาทปราสาทพระวิหารระหว่างกัมพูชาและไทย (Case Concerning the Temple of Phreh Vihear) คดีนี้มักจะถูกอ้างอิงถึงอยู่บ่อยครั้งในฐานะจุดเปลี่ยนสำคัญในการประเมินหลักฐานแผนที่ของศาลระหว่างประเทศ⁵⁷ ข้อพิพาทในคดีนี้ คือประเด็นเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเหนือพื้นที่ปราสาทพระวิหาร⁵⁸ ซึ่งข้อพิพาทอยู่บนพื้นฐานการกำหนดเขตแดนระหว่างสยามกับอินโดจีนฝรั่งเศส (ซึ่งกัมพูชาเป็นรัฐอารักขาในขณะนั้น) ระหว่างปี ค.ศ. 1903-1908⁵⁹ ในคดีนี้สนธิสัญญาเขตแดนระหว่างภาคี ฉบับลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ ปี ค.ศ. 1904 กำหนดไว้ในข้อ 1 ให้ใช้สันปันน้ำเป็นเส้นแบ่งเขตแดนระหว่างสยาม

⁵² Eritrea-Yemen Arbitration, p.99, paras. 31-34.

⁵³ Ibid., at 99-100, para. 367.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Ibid., at 101, para. 375.

⁵⁶ Ibid., at 104, para. 388.

⁵⁷ Guenter Weissberg, *supra* note 72, p.792.

⁵⁸ Temple of Preah Vihear (Thail. v. Cambodia), 1962 I.C.J. (June 15) (summary of judgment), p.6. available at <http://www.icj.org/icjwww/idecisions/summaries/ictsummary620615.htm> (last visited Jan. 23, 2020).

⁵⁹ Ibid.

และกัมพูชาตามแนวด้านตะวันออกของเทือกเขาพนมดงรัก⁶⁰ และข้อ 3 ของสนธิสัญญานี้ได้กำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการผสมสยาม-ฝรั่งเศสขึ้น เพื่อกำหนดเขตแดนตามที่ระบุไว้ในข้อ 1 ซึ่งในเวลาต่อมาคณะกรรมการได้ดำเนินการกำหนดและทำหลักเขตในพื้นที่แต่ไม่ได้บันทึกว่า ได้มีการกำหนดและทำหลักเขตในพื้นที่ของเทือกเขาพนมดงรักหรือไม่ ขั้นตอนสุดท้ายของการปักปันเขตแดน คือ การจัดทำแผนที่⁶¹ ฝ่ายสยามในขณะนั้นไม่มีวิธีการทางเทคนิคการทำแผนที่ที่เพียงพอจึงได้ขอให้ทางการฝรั่งเศสจัดทำแผนที่พื้นที่เขตแดน⁶² โดยมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายฝรั่งเศสบางคนที่เป็นคณะกรรมการผสมที่ถูกตั้งขึ้นตามข้อ 3 เป็นผู้จัดทำการจัดพิมพ์แผนที่แล้วเสร็จในปี ค.ศ. 1908 ประกอบด้วยแผนที่จำนวน 11 ระวัง และส่งมอบให้กับรัฐบาลสยาม⁶³ หนึ่งในจำนวนนี้ คือ แผนที่ระวางดงรักที่แสดงว่าที่ตั้งของปราสาทพระวิหารอยู่ในเขตแดนของกัมพูชา⁶⁴ กัมพูชาอาศัยแผนที่ฉบับนี้เป็นหลักในการอ้างอำนาจอธิปไตยเหนือปราสาทพระวิหาร ส่วนประเทศไทยได้แย้งว่าแผนที่ดังกล่าวไม่ใช่ผลงานของคณะกรรมการผสม และย่อมไม่มีผลผูกพัน และเส้นเขตแดนซึ่งกำหนดตามแนวสันปันน้ำที่แท้จริง จะทำให้ปราสาทพระวิหารอยู่ในเขตแดนของไทย⁶⁵

ศาลเห็นว่าแผนที่ไม่ได้มีผลผูกพันในขณะที่ถูกจัดทำขึ้น ประเด็นจึงอยู่ที่ว่ารัฐคู่พิพาทได้ยอมรับแผนที่ และเส้นที่กำหนดในแผนที่ในฐานะผลงานของคณะกรรมการผสมหรือไม่ ซึ่งย่อมมีผลทำให้แผนที่ที่มีผลผูกพัน ไทยไม่ได้คัดค้าน หรือทักท้วงความผิดพลาดของแผนที่ในขณะนั้น หรืออีกหลายปีต่อมา⁶⁶ จึงเท่ากับไทยยอมรับแผนที่ และตัดสินใจว่าปราสาทพระวิหาร

⁶⁰ Convention between France and Siam, 1904, *supra* note 2.

⁶¹ Temple of Preah Vihear, *supra* note 126.

⁶² Ibid.

⁶³ Guenter Weissberg, *supra* note 72, p.793.

⁶⁴ Temple of Preah Vihear, *supra* note 126.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Guenter Weissberg, *supra* note 72, pp.801-802.

"In the eyes of the majority, the respondent state had accepted, adopted, recognized or acquiesced in the erroneous map as representing the outcome of the delimitation and had precluded itself from contesting its validity; approval was given as early as 1908 as a result of certain circumstances, such as the wide distribution of the maps and their acknowledgement by the Minister of the Interior."

ตั้งอยู่ในดินแดนภายใต้อำนาจอธิปไตยของกัมพูชา ในคดีนี้แสดงให้เห็นว่าหลักฐานแผนที่เป็นพื้นฐานสำคัญที่ศาลใช้พิจารณาเพื่อมีคำพิพากษา ถึงขนาดที่กัมพูชาตีความว่า ศาลได้วินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับสถานะเส้นเขตแดนในแผนที่แล้ว⁶⁷

การวินิจฉัยของศาลในคดีมีข้อสังเกตที่น่าสนใจ คือ ในความขัดแย้งของแผนที่ซึ่งไม่ได้กล่าวไว้ในสนธิสัญญา หรือได้ลงนามรับรองโดยภาคีแห่งสนธิสัญญาเขตแดนกับเขตแดนที่ได้นิยามไว้ในสนธิสัญญาอย่างชัดเจน สิ่งใดควรค่าที่ศาลจะให้น้ำหนักมากกว่า เห็นได้ชัดว่าในคดีนี้ ศาลให้น้ำหนักกับแผนที่ซึ่งถือได้ว่าเป็นทางปฏิบัติของรัฐทั้งสองมากกว่า ข้อบทในสนธิสัญญา

ง. คดีพิพาทเขตแดนระหว่างบูร์กินาฟาโซและมาลี (Case Concerning the Frontier Dispute) คดีนี้คู่พิพาททั้งสองฝ่ายล้วนแต่เคยเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศส กล่าวคือ โวลตาตอนบน (Upper Volta) และซูดานฝรั่งเศส (French Sudan) ตามลำดับ⁶⁸ หลังจากที่ไม่อาจบรรลุความตกลงเขตแดนร่วม ความยาวกว่า 300 กิโลเมตร ซึ่งเป็นพื้นที่ที่อุดมไปด้วยแร่ธาตุต่าง ๆ คู่พิพาทได้เสนอข้อพิพาทไปยังศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ และเสนอประมวลเอกสารการจัดทำแผนที่จำนวนมากต่อศาลศาลเห็นว่า แผนที่เพียงหลักฐานที่ไม่ได้มีความสำคัญ ซึ่งอาจจะนำมาใช้ร่วมกับหลักฐานอื่น ๆ เพื่อกำหนดข้อเท็จจริง⁶⁹ ศาลไม่อาจหดยิบยกเอาข้อมูลใด ๆ จากแผนที่ซึ่งขัดแย้งกับข้อมูลที่น่าเชื่อถืออื่น ๆ มาใช้⁷⁰ แต่อย่างไรก็ตามในท้ายที่สุดศาลได้ตัดสินว่า มีแผนที่จำนวนสองแผนที่ได้ผลิตขึ้นดูจะมีนัยสำคัญเป็นพิเศษ⁷¹ ซึ่งถูกผลิตขึ้นโดยหน่วยงานที่เป็นกลางของคู่พิพาท

⁶⁷ ในมุมมองประเทศไทย ศาลใช้แผนที่เป็นแต่เพียงเหตุผลอย่างหนึ่งในการตัดสินอำนาจอธิปไตยเหนือปราสาทเท่านั้น ศาลไม่ได้พิพากษาสถานะของเส้นเขตแดนว่าเป็นไปตามสันปันน้ำตามข้อบทสนธิสัญญาหรือไม่ และไม่ได้พิพากษาว่าเส้นเขตแดนระหว่างไทยกับกัมพูชาต้องเป็นไปตาม แผนที่ตอนดงรัก มาตราส่วน 1:200,000 ที่กัมพูชากล่าวอ้าง

⁶⁸ Martin Dixon, Robert Mccorquodale, *Cases and Materials on International law*, (3d ed., 2000). p.234.

⁶⁹ The Frontier Dispute, 1986 I.C.J. pt. 7 (summary of judgment).

⁷⁰ The Frontier Dispute, *supra* note 91, at 586, para. 62.

⁷¹ โปรตดู, The Frontier Dispute, 1986

“the 1:500,000 scale map of the colonies of French West Africa, 1925 edition, known as the Blondel la Rougery map, and the 1:200,000 scale map of West Africa, issued by the French Institute Geographique National and originally published between 1958 and 1960”

โดยศาลเลือกใช้แผนที่ฉบับหนึ่ง โดยอธิบายคุณค่าของหลักฐานแผนที่ว่า อาจมีบทบาทชี้ขาดได้ (decisive role) ในกรณีที่หลักฐานอื่น ๆ ทั้งปวงไม่เพียงพอ หรือไม่อาจแสดงเส้นเขตแดนที่แน่นอนได้⁷² ในคดีนี้แม้ว่าศาลจะได้อธิบายถึงการจำกัดคุณค่าของแผนที่อย่างมาก แต่ศาลเองก็ถือว่าแผนที่มีความสำคัญ ถึงขนาดเป็นหลักฐานชี้ขาดในการยืนยันเส้นเขตแดนหรือตำแหน่งดินแดนได้ แต่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับความน่าเชื่อถือทางเทคนิคและความเป็นกลางที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนที่

จ. คดีพิพาทอำนาจอธิปไตยเหนือเกาะลิกิตันและเกาะซีปาดัน (Case Concerning Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan) ระหว่างอินโดนีเซียและมาเลเซีย เกิดขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1967 ทั้งสองประเทศต่างอ้างสิทธิในพื้นที่บริเวณเกาะซีปาดัน และเกาะลิกิตันซึ่งมีเนื้อที่ราว 10.4 และ 7.4 เฮกตาร์ ฝ่ายอินโดนีเซียอ้างว่าเกาะนี้เป็นของอินโดนีเซียตามอนุสัญญาระหว่างอังกฤษและเนเธอร์แลนด์ ปี ค.ศ. 1891 ซึ่งเคยเป็นเจ้าอาณานิคมในดินแดนที่เกี่ยวข้อง โดยได้แบ่งเขตแดนบริเวณกาลิมันตัน (Kalimantan) ทำให้เกาะทั้งสองอยู่ในเขตของอินโดนีเซีย อินโดนีเซียเสนอแผนที่ต่อศาลและยืนยันว่า แผนที่ที่ผลิตขึ้นมีความสอดคล้องกับแนวเขตที่ขยายออกนอกชายฝั่งไปทางเหนือของตำแหน่งที่รู้จักของเกาะลิกิตันและซีปาดัน ส่วนมาเลเซียกล่าวอ้างว่าเกาะทั้งสองอยู่ในอำนาจอของมาเลเซีย เพราะตกทอดมาจากสมัยสุลต่านซูลู (Sulu) ครองอำนาจ และตกทอดไปยังสเปน จากนั้นอังกฤษมารับช่วงต่อ

นอกจากนี้แผนที่ฉบับของเนเธอร์แลนด์ก็แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า เขตแดนนั้นสิ้นสุดที่ชายฝั่งตะวันออกของเซบาติก (Sebatik)⁷³ หรือแม้แต่แผนที่ของอินโดนีเซียที่ตีพิมพ์ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1969 ก็ไม่ได้แสดงว่าหมู่เกาะพิพาทเป็นของอินโดนีเซีย เพื่อสนับสนุนการตีความอนุสัญญาระหว่างอังกฤษและเนเธอร์แลนด์ ปี ค.ศ. 1891 มาเลเซียเสนอแผนที่ฉบับหนึ่ง ซึ่งผนวกเข้ากับสนธิสัญญาระหว่างอังกฤษและเนเธอร์แลนด์ ปี ค.ศ. 1915 ที่มาเลเซียเห็นว่าเป็นเพียงแผนที่ฉบับเดียวที่ภาคีได้ตกลงกัน⁷⁴

⁷² Hyung K. Lee, *supra* note 74, p.173

⁷³ Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan (Indon. v. Malay.), 2002 I.C.J. 102, para. 84

⁷⁴ Ibid, para.85.

ศาลเห็นว่า แผนที่ที่ผนวกแนบท้ายสนธิสัญญา ปี ค.ศ. 1915 นั้น มีความสำคัญ และยอมรับแผนที่นี้ในฐานะหลักฐานอันเป็นที่ยุติ (conclusive evidence) เนื่องจากแผนที่นี้ เป็นสิ่งเดียวที่ได้รับการพิสูจน์ว่าภาคีความตกลงเมื่อปี ค.ศ. 1891 ได้ยอมรับร่วมกัน จากคดีนี้ทำให้เห็นว่าคุณค่าของแผนที่จะมีน้ำหนักมากหรือน้อยนั้น ขึ้นอยู่กับหลักฐานที่เพียงพอที่พิสูจน์ว่า ภาคีความตกลงได้เห็นพ้องต้องกันเกี่ยวกับแผนที่หรือไม่ ซึ่งมักเป็นประเด็นที่ถกเถียงกันอย่างมากของคู่พิพาท นอกจากนี้หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถเสนอหลักฐานแผนที่ซึ่งผลิตขึ้นโดย (รัฐบาล) คู่พิพาทอีกฝ่าย ย่อมทำให้น้ำหนักของหลักฐานแผนที่ได้รับการยอมรับมากขึ้น

5. บทสรุป

แม้แผนที่จะเป็นเพียงภาพแสดงลักษณะทางภูมิศาสตร์ แต่ก็สามารถมีนัยสำคัญทางกฎหมายได้อย่างลึกซึ้ง โดยเฉพาะในการยืนยันดินแดนของรัฐ การระงับข้อพิพาท และการตีความสนธิสัญญา แผนที่อาจถูกใช้เป็นหลักฐานทางข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายทั้งในฐานะพยานประกอบ หรือในบางกรณีอาจมีน้ำหนักถึงขั้นเป็นหลักฐานชี้ขาดหากมีการยอมรับหรือการนิ่งเฉยจากรัฐที่เกี่ยวข้อง จากการศึกษาคำพิพากษาในหลายคดี เช่น คดีปราสาทพระวิหาร คดีพรมแดนบูร์กินาฟาโซ-มาลี และคดีเกาะลิกีตัน-ลีปาดัน พบว่า ศาลระหว่างประเทศทั้งศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (ICJ) และศาลอนุญาโตตุลาการ (PCA) ได้พัฒนาท่าทีที่ซับซ้อนขึ้นในการประเมินคุณค่าของแผนที่ โดยพิจารณาจากบริบทของการจัดทำ ความเป็นกลางของแหล่งที่มา การรับรองจากภาคี และพฤติกรรมแวดล้อมอื่น ๆ นอกจากนี้ แผนที่ยังอาจมีสถานะเป็นการกระทำทางกฎหมายได้ เช่น เมื่อเป็นส่วนหนึ่งของสนธิสัญญา การกระทำฝ่ายเดียวของรัฐ ตลอดจนมีบทบาทในบริบทของกฎหมายจารีตประเพณีและหลักกฎหมายทั่วไป แม้แผนที่จะไม่ใช่ตราสารทางกฎหมายโดยตัวมันเองเสมอไป แต่ก็ยังเป็นเครื่องมือสำคัญในกฎหมายระหว่างประเทศที่อาจมีผลทางกฎหมายอย่างแท้จริง โดยเฉพาะเมื่อสัมพันธ์กับพฤติกรรมของรัฐและเจตนาที่แสดงออกอย่างชัดแจ้งหรือโดยปริยาย ซึ่งศาลระหว่างประเทศจะพิจารณาด้วยความระมัดระวังบนพื้นฐานของข้อเท็จจริงโดยรอบ และหลักการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

บรรณานุกรม

- Alec McEwen, The Demarcation and Maintenance of International Boundaries, A paper prepared for the Canadian Commissions of the Canada/ United States International Boundary Commission, (July 2002).
- Charles Rousseau, Droit international public, Tome II, (1974).
- Draft Article on the Law of Treaties with Commentary adopted by the International Law Commission at its 18th Session, Yearbook of International Law Commission, vol.II., 1966.
- Durward Victor Sandifer, Evidence before International Tribunals, 2d edition, (Charlottesville: University Press of Virginia, 1975).
- Francis Harry Hinsley, Sovereignty, 2nd edition, (Cambridge: Cambridge University Press, 1986).
- Gunter Weissberg, Maps as Evidence in International Boundary Disputes: A Reappraisal, The American Journal of International Law, Vol. 57, No. 4, (1963).
- Hersch Lauterpacht, Oppenheim's International law, Vol. I, Longmans, Green and Co., (1985).
- Hyung K. Lee, Mapping the Law of Legalizing Maps: The Implications of the Emerging Rule on Map Evidence in International Law, Washington International Law Journal, Volume 14 Number 1, (2005).
- John Robert Victor Prescott, The Geography of Frontiers and Boundaries, (London: Hutchinson University Library, 1965).
- Keith Highet, Evidence, the Court, and the Nicaragua Case, The American Journal of International Law, Vol. 81, No. 1, (1987).

Lassa Francis Lawrence Oppenheim, International Law, Stevens & Sons Ltd, London, (1945).

Malcom Anderson, Frontiers: Territory and State Formation in the Mordern World. (1997).

Omar Abubakar Bakhshab, The Legal Concept of International Boundary, JKAU: Econ. & Adm., Vol. 9.

Ronald Clive Fawcett, Frontier, A Study in Political Geography, Collins, London, (1961).

Sir Edward Hertslet, Map of Africa by Treaty, Vol. 1-3, (1896).

Sir Henry McMahon, International Boundaries, in Journal of the Royal Society of Arts, vol. 84.

Sir Thomas Holdich, Political Boundaries, in Scot. Geo. Mag. vol. 32, (1916).

Stephen Jones, Boundary-Making, London, (1945).

Stephen Jones, The Description of International Boundaries, in Annual Association of American Geography. vol. 33, (1943).

U.N., Report of International Arbitral Awards, vol. II.

Vesnitch, M. L, International Law, Stevens & Sons, London, (1969).

กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย, ประวัติศาสตร์ของการเจรจาในการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกของยูเนสโก, พฤศจิกายน 2554.

กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย, รายการเอกสาร เรื่อง ผลการการประชุมคณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย-กัมพูชา (Joint Boundary Commission-JBC), สิงหาคม 2553.

กระทรวงการต่างประเทศ, ข้อมูลที่ประชาชนไทยควรทราบเกี่ยวกับกรณีปราสาทพระวิหารและการเจรจาเขตแดนไทย-กัมพูชา, 2554.

กระทรวงการต่างประเทศ, คำพิพากษาศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน ค.ศ. 2013 ฉบับภาษาอังกฤษพร้อมคำแปลภาษาไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1, กรกฎาคม 2557.

กองจดหมายเหตุแห่งชาติ ร. 5 ฝ.20/36 พระยาศรีสหเทพ (ปลัดพลเรือนกระทรวงมหาดไทย) – กรมหมื่นสมมตอมรพันธุ์ ไปรเวต ที่ 3496/3435 1 มกราคม พ.ศ. 1907.

กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.5 ฝ. 19/7 พระยาสุรียานุวัตร-กรมหลวงเทเวศร์วัชรปการ ที่ 85/907, 30 มิถุนายน 1904.

กองบรรณสาร, กระทรวงการต่างประเทศ แฟ้ม 2.6 ม้วน 5 H.E. Phya Suriya-H.R.E. Prince.Devawongse, Tel.Paris 21st May 1903.

จดหมายเหตุ ร.ศ. 1225 เลขที่ 58 เจ้าพระยาพระคลัง-อัศมิรล เดลานิเย 22 กันยายน 1863.

จดหมายเหตุ รัชกาลที่ 4 จ.ศ. 1226 เลขที่ 127 ร.4-องค์น์โรดม 7-15 เมษายน 1863.

จดหมายเหตุ รัชกาลที่ 4 จ.ศ. 1226 เลขที่ 127 ร.4-องค์น์โรดม ม.ว.ป. รว 15-เมษายน 1865.

จันทร์ สิ้นสุภฤกษ์, กรณีพิพาทปราสาทพระวิหาร:บริบททางกฎหมายและการเมือง, พิมพ์ครั้งที่ 1, (นิติธรรม: กรุงเทพฯ, 2557).

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, ประมวลสนธิสัญญา อนุสัญญา ความตกลง บันทึกความเข้าใจ และแผนที่ ระหว่างสยามประเทศไทยกับประเทศอาเซียนเพื่อนบ้าน : กัมพูชา-ลาว-พม่า-มาเลเซีย, พิมพ์ครั้งที่ 1, (มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์: กรุงเทพฯ, 2554).

ดิเรก ชัยนาม, ไทยกับสงครามโลกครั้งที่ 2, (นนทบุรี : ศรีปัญญา, 2549).

บรรศักดิ์ อูวรรณโณ, แฉเอกสารลับที่สุด ปราสาทพระวิหาร พ.ศ. 2505-2551, พิมพ์ครั้งที่ 2, (มติชน: กรุงเทพฯ, 2551).

ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนาพานิชย์, ศาลโลก-ศาลประจำอนุญาโตตุลาการกับข้อพิพาทระหว่างประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ 1, (มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ : กรุงเทพฯ, 2554).

พวงทอง ภวัครพันธุ์ ไอลา อรุณวงศ์ พงษ์เลิศ พงษ์วนานต์ (แปล), ธงชัย วินิจกุล, กำเนิดสยามจากแผนที่ประวัติศาสตร์ภูมิกายาเชิงชาติ, พิมพ์ครั้งที่ 1, (ภาพพิมพ์: กรุงเทพฯ, 2556).

เพชรณพัฒน์ ศรีวุทธิยประภา, หลักกฎหมายสนธิสัญญาตามอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา, (โรงพิมพ์เดือนตุลา: กรุงเทพฯ, 2560).

เพ็ญศรี ดูก, การฟื้นฟูทางพระราชไมตรีและสัมพันธ์ภาพทางการทูตระหว่างไทยและฝรั่งเศสในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2399-2410).

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายระหว่างประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ 17, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2558).

โรม บุนนาค, เขาพระวิหาร ไทยเสียดินแดนครั้งสุดท้าย, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สยามบันทึก, 2551).

สุวิทย์ ธีรศาสตร์, เบื้องลึกการเสียดินแดนและปัญหาปราสาทพระวิหาร จาก ร.ศ. 112 ถึงปัจจุบัน, (พิมพ์ดีดจำกัด: กรุงเทพฯ, 2553).

อัครพงศ์ คำคุณ, เขตแดนสยามประเทศไทย-มาเลเซีย-พม่า-ลาว-กัมพูชา, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ: Dream Catcher Graphic Co., Ltd, 2554).

อัครพงษ์ คำคุณ, เขตแดน พรมแดนและชายแดนระหว่างประเทศไทย-กัมพูชา, พิมพ์ครั้งที่ 1, (มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์: กรุงเทพฯ, 2556).