



๙๘๔,๑๐๐๑,
คดีหมายเลขดำที่ ๑๐๒๔/๒๕๕๑
คดีหมายเลขแดงที่ ๒๐๕๖-๒๕๕๒
๒๐๕๘

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองกลาง

วันที่ ๓๐ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๒

คดีหมายเลขดำที่ ๙๘๔/๒๕๕๑
คดีหมายเลขแดงที่ ๒๐๕๖/๒๕๕๒

ระหว่าง

- นายสุวัตร อภัยภักดิ์ ที่ ๑
- นายนิติธร ล้ำเหลือ ที่ ๒
- นายนคร ชมพูชาติ ที่ ๓
- นายสุริยะใส กตะศิลา ที่ ๔
- นายคำคุณ สิริธสมาน ที่ ๕
- นายคณิศร ทพภูผา ที่ ๖
- นายกิ่งแก้ว โยมเมือง ที่ ๗
- นายประภาส บุรีศรี ที่ ๘
- นางรัศมี ไวยเนตร ที่ ๙

ผู้ฟ้องคดี

- นางสายสวาท แจ่มเจริญ ที่ ๑
- นางสาวปัทมา ธรรมเจริญ ที่ ๒

ผู้ร้อง

- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ที่ ๑
- คณะรัฐมนตรี ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี



เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ
โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีหมายเลขดำที่ ๑๐๐๑/๒๕๕๑

คดีหมายเลขแดงที่ ๒๐๕๗/๒๕๕๒

ระหว่าง { นายอายุทธ์ จิรชัยประวิตร หรือ ยุทธ์ ชัยประวิตร ผู้ฟ้องคดี
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ที่ ๑
คณะรัฐมนตรี ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ
โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีหมายเลขดำที่ ๑๐๒๔/๒๕๕๑

คดีหมายเลขแดงที่ ๒๐๕๗/๒๕๕๒

ระหว่าง { นายเทพ เวชวิสิฐ ผู้ฟ้องคดี
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ที่ ๑
คณะรัฐมนตรี ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ
โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย



คดีทั้งสามสำนวนนี้อธิบดีศาลปกครองกลางได้มีคำสั่งให้รวมคดีเข้าด้วยกัน แล้วพิจารณาพิพากษารวมกันไป โดยกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๙ ในคดีหมายเลขดำ ที่ ๙๘๔/๒๕๕๑ เป็นผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๙ ตามลำดับ ผู้ฟ้องคดีในคดีหมายเลขดำที่ ๑๐๐๑/๒๕๕๑ เป็นผู้ฟ้องคดีที่ ๑๐ และผู้ฟ้องคดีในคดีหมายเลขดำที่ ๑๐๒๔/๒๕๕๑ เป็นผู้ฟ้องคดีที่ ๑๑ และกำหนดให้ผู้ร้องที่ ๑ และที่ ๒ ซึ่งได้ร้องสอดเข้าเป็นผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ฟ้องคดีที่ ๑๒ และที่ ๑๓ ตามลำดับ และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและคณะรัฐมนตรี ทั้งสามสำนวน เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ตามลำดับ

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสามฟ้องสรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสามเป็นประชาชนไทย และเป็นเจ้าของอานาจอธิปไตย มีหน้าที่ป้องกันประเทศ รักษาผลประโยชน์ของชาติ ตามมาตรา ๓ ประกอบมาตรา ๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ มีภูมิลำเนาอยู่ที่จังหวัดศรีสะเกษ ใกล้ชายแดนประเทศกัมพูชาอันเป็นที่ตั้งปราสาทพระวิหารและมีความผูกพันยึดมั่นในปราสาทพระวิหารซึ่งเป็นมรดกทางอารยธรรมล้ำค่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๕ เป็นสมาชิกวุฒิสภาและเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสามเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ เห็นชอบร่างแถลงการณ์ร่วมรัฐบาลไทย และรัฐบาลกัมพูชา (Joint Communiqué) กรณีการขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหาร เป็นมรดกโลกพร้อมแผนที่แนบท้าย โดยมอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ลงนาม ในแถลงการณ์ร่วมฯ ต่อมาวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ลงนาม ในแถลงการณ์ร่วมฯ เพื่อให้ประเทศกัมพูชาเสนอต่อองค์การยูเนสโกในวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

ข้อ ๑. ราชอาณาจักรไทยสนับสนุนการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหาร ในบัญชีมรดกโลก ซึ่งเสนอโดยรัฐบาลกัมพูชาตามที่จะได้มีขึ้นในการประชุมสมัยที่ ๓๒ ของคณะกรรมการมรดกโลก (ที่นครควิเบก ประเทศแคนาดา ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๐๘) เขตรอบพื้นที่ของปราสาทพระวิหารปรากฏตามที่ระบุไว้ ณ บริเวณ N.๑ ในแผนที่ที่แนบท้าย ที่จัดทำขึ้นโดยรัฐบาลกัมพูชา แผนที่ดังกล่าวให้รวมถึงพื้นที่กันชน (buffer zone) ในด้านทิศตะวันออกและด้านทิศใต้ของปราสาทตามที่ระบุไว้ตามเครื่องหมาย N.๒ ด้วย



ข้อ ๒. ในบรรยากาศแห่งความปรารถนาดีและประนีประนอมต่อกัน ราชอาณาจักรกัมพูชายอมรับให้ปราสาทพระวิหารถูกเสนอเพื่อขึ้นทะเบียนในบัญชีมรดกโลก โดยขั้นตอนนี้ยังไม่ให้รวมถึงพื้นที่กันชน (buffer zone) ทางด้านทิศเหนือและทิศตะวันตกของปราสาท

ข้อ ๓. แผนที่แนบท้ายตามที่ระบุในย่อหน้าที่ ๑ ข้างต้น ให้ใช้แทนแผนที่เดิมที่เกี่ยวกับและรวมถึง "Schéma Directeur pour la Zonage de Preah Vihear" และรวมถึงผังหรือแผนแบบอ้างอิงทั้งหมดที่ระบุถึงเขตพื้นที่สำคัญ (Core zone) และเขตอื่นๆ (zonage) เขตพื้นที่อื่นของปราสาทพระวิหารที่ปรากฏในคำร้องขอขึ้นทะเบียนของประเทศกัมพูชา

ข้อ ๔. ในระหว่างรอผลปฏิบัติงานของคณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย - กัมพูชา (Joint Boundary Commission : JBC) เพื่อกำหนดอาณาเขตเกี่ยวกับพื้นที่รอบปราสาทด้านทิศเหนือและทิศตะวันตก รอบปราสาทพระวิหาร ซึ่งระบุโดยเครื่องหมาย N.๓ ไว้ในแผนที่ที่กล่าวถึงในย่อหน้าที่ ๑ ข้างต้น ให้มีการจัดเตรียมแผนการจัดการพื้นที่ดังกล่าวโดยวิธีการประสานกันระหว่างรัฐบาลกัมพูชาและรัฐบาลไทยอย่างสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ ด้านการอนุรักษ์ เพื่อที่จะชี้แจงไว้ซึ่งคุณค่าที่โดดเด่นเป็นสากลของทรัพย์สินนี้ แผนการจัดการดังกล่าวจะถูกรวมเข้าไว้ในแผนจัดการสุดท้ายสำหรับปราสาทและพื้นที่รอบๆ ปราสาทนั้นซึ่งจะต้องนำเสนอต่อศูนย์กลางมรดกโลก ก่อนวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๒๐๑๐ เพื่อนำเข้าพิจารณาของคณะกรรมการมรดกโลก ในการประชุมครั้งที่ ๓๔ ในปี ค.ศ. ๒๐๑๐

ข้อ ๕. การขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารในบัญชีมรดกโลก จะเป็นไปได้โดยไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิของราชอาณาจักรกัมพูชาและราชอาณาจักรไทย ในการกำหนดเส้นเขตแดนของคณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย - กัมพูชา ของทั้งสองประเทศ

ข้อ ๖. ราชอาณาจักรกัมพูชาและราชอาณาจักรไทย ขอแสดงความขอบคุณอย่างลึกซึ้งต่อผู้อำนวยการองค์การยูเนสโก ฯพณฯ นายโคอิชิโร มัตซุระ สำหรับความช่วยเหลือในการอำนวยความสะดวกแก่กระบวนการในการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารในบัญชีมรดกโลก



เมื่อพิจารณาถ้อยคำเนื้อหาและสาระในแถลงการณ์ร่วมฯ ตามที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าแถลงการณ์ร่วมฯ มีลักษณะเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ การดำเนินการดังกล่าวจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๑๘๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งแถลงการณ์ร่วมฯ มีผลดังนี้

๑) แถลงการณ์ร่วมฯ ข้อ ๑. มีผลให้ประเทศไทยสละสิทธิในข้อสงวนที่ประเทศไทยจะเรียกร้องเอาปราสาทพระวิหารกลับคืนมาในอนาคต เนื่องจากศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้พิพากษาเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๖๒ (พ.ศ. ๒๕๐๕) ให้ประเทศกัมพูชามีอธิปไตยเหนือซากของปราสาทพระวิหาร แต่ประเทศไทยได้สงวนสิทธิที่มีหรืออาจมีในอนาคต เพื่อเรียกร้องเอาปราสาทพระวิหารกลับคืนมาโดยอาศัยกระบวนการทางกฎหมายที่มีอยู่หรือที่จะพึงนำมาใช้ได้ภายหลังก่อตั้งข้อประท้วงต่อคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศที่ตัดสินให้ปราสาทพระวิหารเป็นของประเทศไทย ซึ่งได้ยื่นหนังสือแถลงการณ์ต่อนายอูถัน เลขาธิการสหประชาชาติ เมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๖๒ (พ.ศ. ๒๕๐๕) และมีผลเป็นการยอมรับว่าปราสาทพระวิหารเป็นของประเทศไทยอย่างสมบูรณ์ถาวรตลอดไป นอกจากนี้ยังมีผลเป็นการยอมรับพื้นที่กันชน (buffer zone) ทางทิศตะวันออกและทิศใต้ของตัวปราสาทพระวิหารเป็นอำนาจอธิปไตยของประเทศไทย ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวอยู่นอกเหนือคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ

๒) หากพิจารณาข้อความในแถลงการณ์ร่วมฯ ข้อ ๒. โดยรอบคอบ ประเทศไทยไม่ได้สละสิทธิของความเป็นอำนาจอธิปไตยในพื้นที่กันชน (buffer zone) ทางด้านทิศเหนือและทิศตะวันตกของตัวปราสาทพระวิหาร เพราะเป็นเพียงข้อตกลงเพื่อเสนอปราสาทพระวิหารขึ้นทะเบียนในบัญชีมรดกโลกเท่านั้น



๓) แกลงการณร่วม ฯ ข้อ ๓. มีผลเป็นการเพิ่มน้ำหนักในการยอมรับอำนาจอธิปไตยของประเทศกัมพูชา การแสดงเจตนาสละสิทธิในบรรดาข้อโต้แย้งต่างๆ ของประเทศไทย และประเทศไทยก็ต้องยึดถือแผนที่ตามทีระบุในย่อหน้าที่ ๑ แทนตามแกลงการณร่วมฯ อย่างมีอาจปฏิเสธได้อีกต่อไป

๔) แกลงการณร่วม ฯ ข้อ ๔. มีผลให้ประเทศไทยยอมรับอำนาจอธิปไตยของประเทศกัมพูชาในพื้นที่ N.๓ ซึ่งเป็นการยอมรับการขยายอาณาเขตของประเทศกัมพูชานอกเหนือไปจากคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ และมีผลทำให้เป็นการยุติการปฏิบัติงานของคณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย - กัมพูชาตามพื้นที่ N.๓ ไปโดยปริยาย และเมื่อประเทศกัมพูชาได้ขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารและพื้นที่รอบตัวปราสาทเป็นมรดกโลกแต่ฝ่ายเดียวแล้ว การบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลกย่อมเป็นสิทธิของประเทศกัมพูชาแต่ฝ่ายเดียว

๕) หากพิจารณาแกลงการณร่วม ฯ ข้อ ๕. โดยรอบคอบแล้ว ข้อตกลงในแกลงการณร่วม ฯ จะเป็นข้อตกลงที่คณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย - กัมพูชาของทั้งสองประเทศต้องปฏิบัติตาม

๖) แกลงการณร่วม ฯ ข้อ ๖. การแสดงความขอบคุณเป็นมารยาทอันสำคัญที่ต้องแสดงให้เห็นปรากฏอย่างชัดเจน แต่ขณะเดียวกันการระบุชื่อนายโคอิชิโร มัตซุอูระ ผู้อำนวยการใหญ่องค์การยูเนสโก เป็นการแสดงให้เห็นปรากฏต่อคณะกรรมการมรดกโลกและประชาชนโลกด้วยว่ากระบวนการในการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหาร ในบัญชีมรดกโลกตามความตกลงของแกลงการณร่วม ฯ ได้กระทำด้วยน้ำใจแห่งมิตรภาพและความร่วมมือต่อกันที่ต่างจะถือข้อกำหนดตามแกลงการณร่วม ฯ เป็นข้อมูลผูกพันของทั้งสองประเทศอย่างมั่นคงต่อหน้าพยาน

ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสามเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดังกล่าวข้างต้น เป็นการกระทำโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๘ แก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ในลักษณะปกปิด บิดเบือนข้อมูล ข้อเท็จจริงความหมายแห่งถ้อยคำในสาระสำคัญของแกลงการณร่วม ฯ ไม่แสดงสถานะของแกลงการณร่วม ฯ ที่แท้จริงอันจะมีผลต่อกระบวนการขึ้นตอนที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งไม่แสดงผลความผูกพัน



ความเสียหาย อันจะเกิดแก่ประเทศไทยอย่างชัดเจน มุ่งหวังให้สมเจตนาแห่งตน โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายด้านอาณาเขตดินแดนและอำนาจอธิปไตยของประเทศไทย โดยเจตนาไม่สุจริต จึงถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ สร้างภาระให้เกิดแก่ประเทศชาติ และผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสามและปวงชนชาวไทยทุกคน จึงขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งดังนี้

๑. เพิกถอนการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เสนอร่างแถลงการณ์ร่วม ฯ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อพิจารณาและมีมติเห็นชอบ

๒. เพิกถอนมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ ที่เห็นชอบร่างแถลงการณ์ร่วม ฯ และมอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ลงนาม

๓. เพิกถอนการลงนามในแถลงการณ์ร่วม ฯ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑

๔. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยุติความผูกพันตามแถลงการณ์ร่วม ฯ ต่อประเทศ กัมพูชาและองค์การยูเนสโก

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๙ ได้ยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๑ ศาลได้มีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ โดยมีคำสั่งห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการใดๆ ที่เป็นการอ้างหรือใช้ประโยชน์จากมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ ที่เห็นชอบแถลงการณ์ร่วมรัฐบาลไทยและรัฐบาลกัมพูชา และการดำเนินการตามมติดังกล่าว จนกว่าคดีจะถึงที่สุดหรือศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น และศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ ๕๔๗/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๑ ยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การสรุปได้ว่า ช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๘ - พ.ศ. ๒๕๔๙ ประเทศกัมพูชาได้ดำเนินการฝ่ายเดียวในการยื่นขอจดทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกต่อองค์การยูเนสโก (UNESCO) โดยไม่ได้หารือกับประเทศไทย นอกจากนี้ เอกสารประกอบคำร้องขอจดทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกของประเทศกัมพูชา ได้แนบแผนที่ที่กำหนดเขตต่าง ๆ ในอาณาบริเวณปราสาทพระวิหาร แสดงขอบเขต



ตามเส้นที่พระราชกฤษฎีกาของประเทศกัมพูชา ลงวันที่ ๑๓ เมษายน ๒๕๔๘ และแผนที่แนบระบุว่าเป็นเส้นเขตแดนระหว่างประเทศลำเข้ามาในดินแดนที่ประเทศไทยอ้างสิทธิ ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยได้ดำเนินการทางการทูตต่างๆ เพื่อชี้แจงข้อกังวลของประเทศไทยและหาทางแก้ไขปัญหาทันทีต่อประเทศกัมพูชา องค์การยูเนสโก และประเทศสมาชิกคณะกรรมการมรดกโลก ๒๑ ประเทศเกี่ยวกับการดำเนินการของประเทศไทยต่อประเทศกัมพูชา รวมไปถึงการโน้มน้าวเพื่อขอให้ประเทศไทยและประเทศกัมพูชานำปราสาทพระวิหารและโบราณสถานอื่นๆ ที่เป็นส่วนประกอบในฝั่งประเทศไทยไปขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกร่วมกันเพื่อความสมบูรณ์ของสถานะมรดกโลกของปราสาทพระวิหารด้วย โดยประเทศไทยได้เสนอเรื่องดังกล่าวเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๘ และปี พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่ประเทศกัมพูชาไม่เห็นชอบด้วยและยืนยันที่จะดำเนินการฝ่ายเดียวเพื่อนำปราสาทพระวิหาร ซึ่งประเทศกัมพูชาเห็นว่าเป็นของตนไปขอขึ้นทะเบียน และเห็นว่าฝ่ายประเทศไทยก็อาจนำโบราณสถานที่อยู่ในเขตประเทศไทยไปขอขึ้นทะเบียนเองต่อไป ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการมรดกโลก สมัยที่ ๓๑ ที่เมืองโครสต์เชิร์ช ประเทศนิวซีแลนด์ ได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๐ ให้เลื่อนการพิจารณาการขึ้นทะเบียนของประเทศกัมพูชาออกไป และให้ประเทศไทยและประเทศกัมพูชาร่วมมือกันในการบูรณปฏิสังขรณ์ปราสาทและการจัดทำแผนบริหารจัดการเพื่อการปกป้องคุ้มครองปราสาท โดยจะมีการพิจารณาเรื่องนี้อีกครั้งในการประชุมคณะกรรมการมรดกโลก สมัยที่ ๓๒ ที่เมืองควิเบก ประเทศแคนาดา ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งหลังการประชุมสมัยที่ ๓๑ ประเทศไทยได้เริ่มหารือกับประเทศกัมพูชา โดยได้เสนอให้การฝึกอบรมฝ่ายประเทศกัมพูชาในการบูรณปฏิสังขรณ์โบราณสถานและให้คำแนะนำในทางวิชาการอื่น ๆ และมีการหารือหลายครั้งในระดับสูง

เมื่อวันที่ ๒๒ - ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายนพดล ปัทมะ) ได้นำคณะผู้แทนไทยไปหารือกับคณะผู้แทนกัมพูชา ซึ่งมีนายสก อาน รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีประเทศกัมพูชาเป็นหัวหน้าคณะ ณ กรุงปารีส เพื่อผลักดันการแก้ไขปัญหาในเรื่องการขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารให้ได้ช้อยู่ดีก่อนการประชุมคณะกรรมการมรดกโลก สมัยที่ ๓๒ ที่เมืองควิเบก ประเทศแคนาดา สรุปสาระได้ว่า ประเทศกัมพูชาจะขอขึ้นทะเบียนเฉพาะตัวปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก และจะยัง



ไม่กำหนดพื้นที่อนุรักษ์ด้านทิศเหนือและทิศตะวันตกของปราสาท (ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ประเทศกัมพูชาอ้างสิทธิทับซ้อนกับประเทศไทย) โดยประเทศกัมพูชาจะส่งแผนที่ใหม่แสดงขอบเขต (perimeter) ตัวปราสาทที่จะขอขึ้นทะเบียนมาให้ประเทศไทยและองค์การยูเนสโกพิจารณา และหากทุกฝ่ายพิจารณาแล้วไม่มีข้อขัดข้อง ก็จะใช้แผนที่ใหม่นี้ทดแทนแผนที่และพิกัดอ้างอิงทางภูมิศาสตร์เดิมที่ได้แนบประกอบคำขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก สำหรับพื้นที่ด้านทิศเหนือและทิศตะวันตกของปราสาทพระวิหาร ซึ่งยังไม่มี ความชัดเจนเรื่องเขตแดนนั้น ประเทศไทยกับประเทศกัมพูชาได้ตกลงที่จะให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทั้งสองฝ่ายทำงานประสานกันอย่างสมานฉันท์ เพื่อจัดทำแผนบริหารจัดการพื้นที่ซึ่งจะเป็นส่วนหนึ่งของแผนบริหารจัดการส่วนปราสาทพระวิหารและพื้นที่โดยรอบทั้งหมด ที่จะต้องเสนอต่อศูนย์มรดกโลกภายในวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ สำหรับการพิจารณาของคณะกรรมการมรดกโลก สมัยที่ ๓๔ ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อตกลงและความตั้งใจระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชาที่ได้รับการบันทึกเป็นร่างคำแถลงการณ์ร่วม ฯ ซึ่งแต่ละฝ่ายจะต้องนำกลับไปขอความเห็นชอบจากรัฐบาลของตนก่อน หลังจากนั้นในวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๑ ประเทศกัมพูชาได้ส่งร่างแผนผังที่ปรับแก้ไขใหม่ และฝ่ายประเทศไทยได้ตรวจสอบทางเทคนิคโดยกรมแผนที่ทหารอย่างรอบคอบ เพื่อให้มั่นใจว่าไม่มีการล้ำเขตแดนประเทศไทยตามที่กำหนดโดยมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๐๕ และสภาความมั่นคงแห่งชาติได้พิจารณาให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ให้ความเห็นชอบร่างคำแถลงการณ์ร่วม ฯ รวมทั้งร่างแผนผัง เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ และอนุมัติให้ลงนามในคำแถลงการณ์ร่วม ฯ ได้ เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายนพดล ปัทมะ) จึงได้ลงนามคำแถลงการณ์ร่วม ฯ กับฝ่ายประเทศกัมพูชาและองค์การยูเนสโก

ในหลักการแล้ว ประเทศไทยไม่คัดค้านความประสงค์ของประเทศกัมพูชาที่จะขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก ตราบเท่าที่การดำเนินการในเรื่องนี้ไม่มีผลกระทบต่อสิทธิด้านเขตแดนและอธิปไตยของประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยเองก็เห็นคุณค่าทางวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ของปราสาทพระวิหาร และปฏิบัติตามคำตัดสินของศาลโลกที่พิพากษาว่าปราสาทพระวิหารอยู่ในดินแดนภายใต้อธิปไตย



ของประเทศกัมพูชาที่ผ่านมาประเทศไทยได้ประท้วงการอ้างสิทธิของประเทศกัมพูชาในพื้นที่ที่ประเทศไทยอ้างสิทธิเป็นดินแดนของประเทศไทย กล่าวคือ ประท้วงพระราชกฤษฎีกาของประเทศกัมพูชากำหนดขอบเขตของปราสาทพระวิหารและแผนที่แนบท้ายคำร้องขอขึ้นทะเบียนฯ (ฉบับแรกที่ประเทศกัมพูชาเสนอต่อองค์การยูเนสโก) เพื่อรักษาสิทธิของประเทศไทยในพื้นที่ซึ่งสองฝ่ายอ้างสิทธิทับซ้อนกัน การประท้วงดังกล่าวเป็นการประท้วงที่ชอบธรรมและเป็นกระบวนการปกติในทางการเมืองระหว่างประเทศในการรักษาสิทธิทางดินแดน เมื่อฝ่ายประเทศกัมพูชาปรับท่าทีของตน โดยเปลี่ยนแปลงแผนผังแนบท้ายใหม่ นำเฉพาะตัวปราสาทพระวิหารซึ่งอยู่ภายในเขตแดนประเทศกัมพูชาอย่างชัดเจนไปดำเนินการขอขึ้นทะเบียนฯ และฝ่ายประเทศไทยได้ตรวจสอบยืนยันทางเทคนิคว่าไม่มีส่วนใดล้ำเข้ามาในเขตแดนประเทศไทยตามมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๐๕ แล้ว ประเทศไทยจึงสามารถสนับสนุนให้ประเทศกัมพูชาดำเนินการต่อไปได้ และได้มีการลงนามคำแถลงการณ์ระหว่างประเทศไทยและประเทศกัมพูชา รวมทั้งแผนผังแนบท้ายการพิจารณาของประเทศไทยเกี่ยวกับคำแถลงการณ์ร่วม ๔ ได้กระทำโดยรอบคอบแล้ว โดยหน่วยราชการไทยทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน สมาคมความมั่นคงแห่งชาติและได้รับอนุมัติจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยเห็นว่าเป็นทางออกที่ดีที่สุดที่ยอมรับได้ทั้งสองฝ่าย ทั้งนี้ ประการแรก แม้จะมีการลงนามคำแถลงการณ์ร่วม ๔ แล้ว การตัดสินใจสุดท้ายว่าประเทศกัมพูชาจะประสบความสำเร็จในการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารหรือไม่ เป็นเรื่องที่คณะกรรมการมรดกโลกจะตัดสินใจ ประการที่สอง คำแถลงการณ์ร่วม ๕ ได้มีข้อความยืนยันชัดเจนว่าการดำเนินการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารจะไม่มีผลกระทบใดๆ ต่อสิทธิของแต่ละฝ่ายในเรื่องเขตแดนและไม่มีข้อความใดๆ ในคำแถลงการณ์ร่วม ๕ ที่จะตัดสิทธิที่ประเทศไทยจะนำโบราณสถานในฝั่งประเทศไทยไปขอขึ้นทะเบียนในภายหลัง ประการที่สาม คำแถลงการณ์ร่วม ๕ ระบุเจตนารมณ์ที่ประเทศไทยและประเทศกัมพูชาจะทำงานร่วมกันต่อไปอย่างสมานฉันท์ เพื่อวางแผนบริหารจัดการพื้นที่เสนอต่อองค์การยูเนสโกภายใน ๒ ปี ซึ่งประเทศไทยจะมีส่วนร่วมเข้าไปดูแลพื้นที่ที่ประเทศไทยอ้างสิทธิอยู่ด้วย ทั้งนี้ คำแถลงการณ์ร่วม ๕ ไม่มีข้อความใดที่แสดงว่าประเทศไทยได้สละการคัดค้านคำพิพากษาศาลโลกและการสงวนสิทธิที่จะเรียกร้องคืน หากกฎหมายในอนาคตเปิดโอกาสให้ตามนัยหนังสือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อปี



พ.ศ. ๒๕๐๕ กรณีข้อกังวลที่ว่า การขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกแล้วจะทำให้ประเทศไทยเสียดินแดนนั้น การตัดสินใจของคณะกรรมการมรดกโลก (World Heritage Committee) ไม่ว่าจะเป็นอย่างใด จะไม่มีข้อผูกพันถึงการกำหนดเส้นเขตแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชา เพราะคณะกรรมการดังกล่าวไม่มีอำนาจในการพิจารณาเรื่องเส้นเขตแดนระหว่างประเทศ ซึ่งก็มีการระบุชัดเจนในข้อบทของอนุสัญญามรดกโลก (Convention Concerning the World Cultural and Natural Heritage) ข้อ ๑๑ (๓) ว่า การรวมเอาทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ในดินแดนอธิปไตยหรือเขตอำนาจที่อ้างสิทธิโดยรัฐมากกว่าหนึ่งรัฐ จะไม่กระทบกระเทือนสิทธิของคู่พิพาทไม่ว่าในทางใด ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ระดับสูงขององค์การยูเนสโกก็ได้ยืนยันกับประเทศไทยถึงผลบังคับทางกฎหมายเช่นนั้น นอกจากนี้ประเทศไทยได้ดำเนินการเพื่อรักษาสีทิวตามกฎหมายตลอดมา ประเด็นที่ยังจะต้องหารือกันต่อไป เช่น ความเห็นเกี่ยวกับเส้นเขตแดนที่ถูกต้อง ประเทศไทยและประเทศกัมพูชามีกลไกแก้ไขอยู่แล้ว ได้แก่ คณะกรรมาธิการเขตแดนร่วมไทย - กัมพูชา ซึ่งขณะนี้กำลังดำเนินการอยู่ หรือปัญหาการที่มีชุมชนชาวกัมพูชารุกเข้ามาสร้างสิ่งปลูกสร้างในดินแดนประเทศไทย ก็สามารถร่วมกันหารือเพื่อแก้ไขได้โดยยึดถือบันทึกความเข้าใจระหว่างไทยกับกัมพูชา พ.ศ. ๒๕๔๓ และการร่วมมือกันจัดทำแผนบริหารจัดการพื้นที่รอบปราสาทพระวิหาร ให้มีการจัดระเบียบได้มาตรฐานสากลในการอนุรักษ์โบราณสถานที่เป็นมรดกโลก

ประเทศกัมพูชาได้ขอรับการสนับสนุนจากประเทศไทยอย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยหนังสือ ที่ ๑๙/๐๗ CAMNAC ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๐๐๗ ของนายสก อาน รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีประเทศกัมพูชาในฐานะประธานคณะกรรมการมรดกโลก ถึงเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงพนมเปญ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายนพดล ปัทมะ) ได้เจรจาสนับสนุนให้ปราสาทพระวิหารได้รับการขึ้นทะเบียน โดยมีเงื่อนไขว่าต้องไม่กระทบสิทธิทางเขตแดนของประเทศไทย และได้มีการหารือกันระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับนายสก อาน รองนายกรัฐมนตรีประเทศกัมพูชา ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส โดยมีองค์การยูเนสโกร่วมอยู่ด้วย เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ในการยกย่องคำแถลงการณ์ร่วม ๔ เจ้าหน้าที่ขององค์การยูเนสโกเป็นผู้จัดทำขึ้น โดยทำหน้าที่เป็นผู้ประสานเพื่อบันทึกผลการประชุมหารือทั้งสองฝ่ายร่วมกัน ทั้งนี้ ในช่วง



ของการยกร่างคำแถลงการณ์ฝ่ายประเทศไทยและประเทศกัมพูชามีได้เจรจากัน ในลักษณะทวิภาคีแต่ได้จัดทำร่างคำแถลงการณ์โดยตกลงกันอย่างชัดเจนว่าแต่ละฝ่าย จะต้องนำกลับไปขอรับความเห็นชอบจากรัฐบาลของตนก่อน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายนพดล บัททะ) ได้ลงนามย่อในร่างคำแถลงการณ์ร่วม ๙ กับประเทศกัมพูชา ณ กรุงปารีส ประเทศ ฝรั่งเศส เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ การลงนามย่อดังกล่าวมีผลผูกพันในฐานะ เป็นการยืนยันความถูกต้องของเอกสาร แต่ยังไม่ผูกพันในเนื้อความ ส่วนการลงนามจริง จะเกิดขึ้นภายหลังที่แต่ละฝ่ายได้รับความเห็นชอบตามกระบวนการที่เกี่ยวข้องภายใน ของตนแล้ว สำหรับในกรณีของเอกสารเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ นั้น เป็นร่าง เอกสารที่พิมพ์ขึ้นโดยองค์การยูเนสโก และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงนามย่อกำกับไว้โดยมี เงื่อนไขระบุเป็นภาษาอังกฤษว่า “pending cabinet approval” ซึ่งแปลว่า จะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก่อนลงนามจริง

การประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ กระทรวง การต่างประเทศได้เสนอ เรื่อง ประเทศกัมพูชาขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหาร เป็นมรดกโลก มายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีโดยที่กระทรวงการต่างประเทศประสาน ว่าเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องเร่งด่วน จำเป็นต้องนำเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีจึงได้นำเรื่องดังกล่าวเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผ่านรองนายกรัฐมนตรี (นายมีชัยวัญ แสงสุวรรณ) ซึ่งเป็นรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายและมอบ อำนาจให้กำกับการบริหารราชการของกระทรวงการต่างประเทศเพื่อให้พิจารณาอนุมัติ ให้นำเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาเป็นวาระในวันดังกล่าวซึ่งนายกรัฐมนตรีพิจารณา แล้วอนุมัติให้นำเรื่องนี้เสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาเป็นเรื่องเร่งด่วน ในการพิจารณา เรื่องนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ชี้แจงรายละเอียดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยมีผู้ชี้แจงรวม ๔ คน ประกอบด้วย นายกฤต ไกรจิตติ อธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย และนายเชิดชู รักตะบุตร อัครราชทูต กระทรวงการต่างประเทศ พลโท แดน มีชูอรรถ เจ้ากรมแผนที่ทหาร และ พันเอก นพดล โชติศิริ รองผู้บัญชาการโรงเรียนแผนที่ กระทรวงกลาโหม ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ ได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ เห็นชอบร่างคำแถลงการณ์ร่วม ๙ และแผนที่ ที่แนบท้ายและมอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงนามในคำแถลงการณ์ร่วม ๙ ต่อมาผู้แทน ประเทศกัมพูชาได้ลงนามและส่งคำแถลงการณ์ร่วม ๙ มาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายนพดล



ปัทมะ) ลงนาม หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายนพดล ปัทมะ) ได้ลงนามและส่งคำแถลงการณ์ร่วม ฯ ไปยังสำนักงานองค์การยูเนสโกประจำประเทศกัมพูชา ซึ่งทำหน้าที่ประสานงานกับสำนักงานใหญ่องค์การยูเนสโกที่กรุงปารีส เพื่อจัดส่งให้นางฟรอนซ์ สวีแยร์ ผู้ช่วยผู้อำนวยการองค์การยูเนสโกด้านกิจการวัฒนธรรม (มิใช่ นายโคอิชิโร มัตซุอูระ) ลงนามในวันเดียวกัน ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายนพดล ปัทมะ) จึงไม่อาจจัดส่งสำเนาจดหมายอิเล็กทรอนิกส์และทะเบียนคุมจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ที่สำนักงานองค์การยูเนสโกประจำประเทศกัมพูชาส่งไปยังสำนักงานใหญ่องค์การยูเนสโกที่กรุงปารีสให้ศาลได้ เนื่องจากเป็นเอกสารภายในขององค์การยูเนสโกซึ่งไม่อยู่ในความครอบครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทั้งนี้ สำนักงานองค์การยูเนสโกประจำประเทศกัมพูชาได้ส่งต้นฉบับไปยังสำนักงานใหญ่องค์การยูเนสโกเพื่อลงนามที่กรุงปารีสโดยไปรษณีย์พิเศษในทันที ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ประชุมทบทวนเรื่องคำแถลงการณ์ร่วม ฯ ในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๑ แล้วเห็นว่า เพื่อให้มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีความถูกต้องชัดเจนยิ่งขึ้น จึงให้กระทรวงการต่างประเทศแก้ไขถ้อยคำที่ปรากฏในหนังสือกระทรวงการต่างประเทศลับมาก ด่วนที่สุด ที่ กต ๐๘๐๓/๔๔๐ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ และเอกสารต่าง ๆ ในเรื่องนี้จากคำว่า “แผนที่” เป็น “แผนผัง” ทั้งหมด และให้กระทรวงการต่างประเทศตรวจสอบให้แน่ชัดว่าไม่มีขอบเขตส่วนใดล้ำเข้ามาในเขตแดนของประเทศไทยที่ยึดถือตามหลักฐานการกำหนดเส้นเขตแดนบริเวณปราสาทพระวิหาร ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายนพดล ปัทมะ) ได้เคยหารือเรื่องดังกล่าวกับกรมแผนที่ทหารแล้ว ได้รับยืนยันว่าไม่มีขอบเขตส่วนใดล้ำเข้ามาในเขตของประเทศไทย ส่วนการเปลี่ยนคำว่า “แผนที่” เป็น “แผนผัง” ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดในภาษาไทยก็ได้ดำเนินการแล้ว

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีการประชุมเรื่องคำแถลงการณ์ร่วม ฯ ในวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๑ พิจารณารายงานของกระทรวงการต่างประเทศเกี่ยวกับคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครองกลาง วันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ และมีมติรับทราบและให้ถือปฏิบัติตามคำสั่งศาลปกครองกลาง และส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นและคำแนะนำ และให้กระทรวงการต่างประเทศแจ้งขอรับผลการใช้บังคับของคำแถลงการณ์ร่วม ฯ ออกไปก่อนตามคำสั่งศาลปกครองกลาง ให้รัฐบาลกัมพูชา องค์การยูเนสโก คณะกรรมการมรดกโลกทั้ง ๒๑



ประเทศ หัวหน้าคณะผู้แทนไทยที่จะเข้าร่วมการประชุมคณะกรรมการมรดกโลกสมัยที่ ๓๒ ที่เมืองควิเบก ประเทศแคนาดา เอกอัครราชทูต ผู้แทนถาวรประจำองค์การยูเนสโก เอกอัครราชทูตไทยประจำประเทศแคนาดา และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องทราบโดยด่วน ภายในวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายนพดล ปัทมะ) ได้ดำเนินการตามมติดังกล่าวแล้ว ตามหนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ด่วนที่สุด ที่ กต ๐๘๐๓/๕๐๕ ลงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ทั้งนี้ เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือถึงหัวหน้าคณะผู้แทนของประเทศสมาชิกคณะกรรมการมรดกโลก ๒๑ ประเทศ อ้างถึงหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๑ และแจ้งว่าประเทศไทยไม่สามารถสนับสนุนประเทศกัมพูชาในการประชุมคณะกรรมการมรดกโลก ครั้งที่ ๓๒ ได้ และต้องไม่ใช่คำแถลงการณ์ร่วม ๕ ในรายงานประเมินของสภาการโบราณสถานระหว่างประเทศ (International Council on Monuments and Sites หรือ ICOMOS) ที่อ้างผิดว่าเป็นแถลงการณ์ร่วม ๕ ฉบับวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ และสามารถใช้ในการสนับสนุนการขึ้นทะเบียนของประเทศกัมพูชาได้ โดยได้ปรากฏในข้อมติของคณะกรรมการมรดกโลกสมัยที่ ๓๒ และต่อมานางฟรอนซ์วีส์ ริวีย์แอร์ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายนพดล ปัทมะ) ว่า องค์การยูเนสโกรับทราบการตัดสินใจของรัฐบาลไทยที่ขอระงับผลของคำแถลงการณ์ร่วม ๕ โดยผู้แทนของประเทศกัมพูชา และประเทศไทยกับองค์การยูเนสโก รวมทั้งร่างคำแถลงการณ์ร่วม ๕ ซึ่งได้อ้างผิดว่าได้ลงนามเมื่อวันที่ ๒๒ และ ๒๓ พฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๐๘ ในเอกสาร WHC - ๐๘/๓๒.COM/INF.๘BAdd.๒ ต้องไม่นำมาใช้ ตามการตัดสินใจของรัฐบาลไทยที่ระงับผลของแถลงการณ์ร่วม ๕ ภายหลังคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวของศาลปกครองไทยในเรื่องนี้

ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายเดช บุญนาค) ได้เดินทางไปประชุมกับนายฮอร์ นัมฮง รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศกัมพูชา ที่เมืองเสียมราฐ เมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๑ นายฮอร์ นัมฮง ได้ยืนยันด้วยวาจาว่าประเทศกัมพูชาไม่ถือว่าคำแถลงการณ์ร่วม ๕ ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๑ เพื่อยืนยันข้อความดังกล่าวโดยได้แสดงความขอบคุณที่ประเทศกัมพูชามีความเข้าใจตรงกับประเทศไทยว่า ไม่มีความจำเป็นต้องปฏิบัติตามความใน



คำแถลงการณ์ร่วม ฯ และสภากาการณ์หลังการลงนาม ทำให้คำแถลงการณ์ร่วม ฯ นั้น เป็นเอกสารที่สิ้นผลแล้ว ซึ่งต่อมา นายฮอร์ นัมฮง รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการต่างประเทศกัมพูชา ได้มีหนังสือตอบเมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๑ ยืนยันว่า คำแถลงการณ์ร่วม ฯ ดังกล่าวไม่เป็นสนธิสัญญา จึงเห็นได้ว่าคำแถลงการณ์ร่วม ฯ ดังกล่าวไม่ผูกพันประเทศไทยตามกฎหมายระหว่างประเทศ และได้สิ้นผลไปแล้ว โดยหนังสือโต้ตอบระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และเมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๑ เอกอัครราชทูต ณ กรุงพนมเปญ ได้มอบสำเนาหนังสือดังกล่าวให้แก่ นายฮอร์ นัมฮง แล้ว

เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสามฟ้องขอเพิกถอนคำแถลงการณ์ร่วม ฯ ซึ่งไม่มีฐานะเป็นกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองหรือการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ คดีนี้ ไม่อยู่ในอำนาจที่ศาลปกครองกลางจะรับคดีนี้ไว้วินิจฉัยได้ ตามมาตรา ๒๒๓ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ อีกทั้ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนด หลักเกณฑ์และขั้นตอนที่เหมาะสมสำหรับการดำเนินงานทางปกครองให้ถูกต้อง ตามกฎหมาย ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๑) (๓) และ (๖) ว่าพระราชบัญญัตินี้มิ ให้ใช้บังคับแก่รัฐสภาและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ การพิจารณาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ในงานทางนโยบายโดยตรง และการดำเนินงานเกี่ยวกับนโยบายการต่างประเทศ ซึ่งการ จัดทำตลอดจนขั้นตอนและการใช้ดุลพินิจในการดำเนินการจัดทำคำแถลงการณ์ร่วม ฯ ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เรื่อง การขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก เป็นการใช้อำนาจในทางบริหารตามรัฐธรรมนูญในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ มิใช่เป็น การใช้อำนาจทางปกครอง กล่าวคือ คำแถลงการณ์ร่วม ฯ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ลงนาม ในคำแถลงการณ์ร่วม ฯ นั้น เป็นการดำเนินการโดยอาศัยที่มาแห่งการใช้อำนาจบริหาร ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจอธิปไตย มิได้อาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นที่มีผลบังคับเช่นพระราชบัญญัติในการออกกฎหมาย หรือ คำสั่งทางปกครอง แต่เป็นการกระทำของรัฐบาล ในการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ในทางการบริหารเพื่อกระทำการในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้



กระทำในฐานะเป็น “ฝ่ายปกครอง” หรือเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น การควบคุมตรวจสอบการกระทำในกรณีนี้จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นการควบคุมทางการเมืองตามหลักประชาธิปไตย มิได้อยู่ในบังคับของกฎหมายปกครอง อีกทั้งเนื้อหาของคำแถลงการณ์ร่วมฯ ไม่มีฐานะเป็นกฎหรือคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากไม่มีข้อความใดที่มุ่งหมายใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ รวมทั้งสร้างนิติสัมพันธ์ที่ระหว่างบุคคล และไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กรณีขั้นตอนการเสนอคำแถลงการณ์ร่วมฯ เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นชอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงนาม เป็นกระบวนการอันเดียวกันไม่สามารถแยกออกจากการลงนามในคำแถลงการณ์ร่วมฯ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งถือว่าเป็นการกระทำในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศโดยตรง อันเป็นกรณีเดียวกันกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๗๘/๒๕๕๐ อีกทั้งการจัดทำคำแถลงการณ์ร่วมฯ ได้จัดทำตามขั้นตอนสอดคล้องกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและพระราชกฤษฎีกาว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา ๔ (๗) ที่กำหนดว่า “การเสนอเรื่องต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้เสนอได้เฉพาะเรื่องดังต่อไปนี้...(๗) เรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือที่เกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันรัฐบาลไทย”

การจัดทำคำแถลงการณ์ร่วมฯ ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคสอง และวรรคสามหรือไม่ เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยชี้ขาด เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ศาลรัฐธรรมนูญก็ได้รับคำร้อง และได้มีคำวินิจฉัยในเรื่องนี้แล้ว ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖ - ๗/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๑ นอกจากนี้ข้อที่ ๕ ของคำแถลงการณ์ร่วมฯ ได้ระบุไว้ชัดเจนว่า คำแถลงการณ์ร่วมฯ ไม่มีผลกระทบต่อสิทธิของประเทศไทยและประเทศกัมพูชาในการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนของคณะกรรมการเขตแดนร่วมของทั้งสองประเทศ ดังนั้น จึงไม่เป็นกรณีที่จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๘๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งได้มีหนังสือแจ้งยืนยันฝ่ายประเทศไทย เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๑ ว่าฝ่าย



ประเทศกัมพูชาไม่เห็นว่าการแถลงการณ์ร่วมฯ เป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศแต่อย่างใด อีกทั้งกรณีดังกล่าวเป็นดุลยพินิจโดยแท้ของฝ่ายบริหารในการดำเนินนโยบาย จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง และผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสามไม่ใช่ผู้เสียหาย และไม่มีอำนาจฟ้องคดีนี้ เนื่องจากสิทธิที่กล่าวอ้างตามรัฐธรรมนูญมิใช่เป็นการยืนยันหรือรับรองสิทธิในการฟ้องคดี ซึ่งจะต้องมีกฎหมายบัญญัติรองรับไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น จึงไม่มีมูลที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสามจะเป็นผู้ที่ได้รับหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย อันมีสิทธิที่จะฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ประกอบกับการจัดทำคำแถลงการณ์ร่วมฯ เป็นการดำเนินการด้านการต่างประเทศที่มีได้มุ่งจะก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์หรือผลต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสามจึงไม่ใช่ผู้เสียหายและไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการฟ้องคดีนี้ การดำเนินการใดๆ ตามคำแถลงการณ์ร่วมฯ ไม่มีผลกระทบ อันจะเป็นการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตหรือเปลี่ยนแปลงอำนาจอธิปไตยของประเทศไทยและประเทศกัมพูชา ซึ่งทั้งสองประเทศได้เข้าใจชัดเจนตรงกันตามที่บันทึกในแถลงการณ์ร่วมฯ ดังนั้น จึงไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติและประชาชน ในทางตรงกันข้าม หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ดำเนินการจัดทำคำแถลงการณ์ร่วมฯ ซึ่งเป็นการแสดงเจตนารมณ์ร่วมกันทางการเมืองว่ารัฐบาลกัมพูชาจะขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกโดยจำกัดเฉพาะตัวปราสาทพระวิหารแล้ว รัฐบาลกัมพูชาอาจใช้แผนที่ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ที่รุกล้ำเข้ามาในเขตพื้นที่ประเทศไทยนำไปประกอบการยื่นขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกแต่เพียงฝ่ายเดียวก็ได้ ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นย่อมมีความเป็นไปได้สูงที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสัมพันธ์ในเรื่องเขตแดนและอธิปไตยของประเทศไทยต่อพื้นที่บริเวณดังกล่าว อันจะเป็นความเสียหายซึ่งยากแก่การเยียวยาได้ในภายหลัง และในคดีนี้เหตุแห่งการฟ้องคดีได้หมดสิ้นไปแล้ว เนื่องจากศาลปกครองกลางได้มีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ โดยมีคำสั่งห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการใดๆ ที่เป็นการอ้างหรือใช้ประโยชน์จากมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ ที่เห็นชอบคำแถลงการณ์ร่วมฯ และการดำเนินการตามมติดังกล่าว จนกว่าคดีจะถึงที่สุดหรือศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น นอกจากนี้กระทรวงการต่างประเทศได้แจ้งไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศกัมพูชา เมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม



๒๕๕๑ ว่าไม่ประสงค์จะผูกพันกันตามแถลงการณ์ร่วม ฯ เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ ตามหนังสือกระทรวงการต่างประเทศ No. ๐๘๐๓/๖๓๖ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๑ และได้รับการแจ้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศกัมพูชา ลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๑ ว่า “ไม่เป็นสนธิสัญญา” แล้ว ศาลจึงไม่จำเป็นต้องมีคำบังคับต่อไป เนื่องจากเหตุฟ้องคดีหมดสิ้นไปแล้ว และแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวไม่ได้ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสามหรือประเทศไทยได้รับความเสียหาย และขั้นตอนการออกแถลงการณ์ร่วม ฯ ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสามไม่ได้รับความเสียหายและไม่มีสิทธิฟ้องคดี อีกทั้งเหตุแห่งการฟ้องคดีได้รับการแก้ไขเยียวยาหมดสิ้นแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีคำบังคับอีกต่อไป

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๙ กัดค้านคำให้การสรุปได้ว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มุ่งสนับสนุนประเทศกัมพูชาให้ได้รับการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารโดยเร่งรีบ ไม่ขอความคิดเห็นของประชาชนหรือจากผู้เชี่ยวชาญในการพิจารณาเนื้อหาก่อนที่จะทำการร่างคำแถลงการณ์ฯ ดังกล่าว แม้ต่อมาจะได้นำเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณา แต่ก็เป็นเรื่องความเห็นชอบหรือไม่เท่านั้น ไม่อาจกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมเปลี่ยนแปลงเนื้อหาอื่นนอกเหนือจากที่ยกร่างไว้แล้วได้ อันเป็นการกระทำที่ต้องการปกปิด บิดเบือนข้อมูลข้อเท็จจริง ความหมายแห่งถ้อยคำในสาระสำคัญของคำแถลงการณ์ร่วม ฯ เรื่องดังกล่าวเป็นกรณีที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนและอธิปไตยของชาติ ซึ่งมีเนื้อหากระบวนการขั้นตอนต่าง ๆ การเสนอเรื่องโดยเร่งด่วนไม่มีผู้เชี่ยวชาญหรือทำความเข้าใจเนื้อหาสาระอย่างละเอียดก่อนการพิจารณา การให้ความเห็นชอบดังกล่าวจึงเป็นการเห็นชอบโดยไม่ได้พิจารณาในเนื้อหาจนก่อให้เกิดความเสียหาย

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กำหนดวาระพิจารณาเรื่องคำแถลงการณ์ร่วม ฯ เป็นวาระจร โดยอ้างความเร่งรีบให้ทันการประชุมคณะกรรมการมรดกโลก สมัยที่ ๓๒ นั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๙ เห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกระทำการโดยเร่งด่วนเนื่องจากในการขอขึ้นทะเบียนมรดกโลกนั้น แม้ในสมัยที่ ๓๒ จะไม่สามารถกระทำได้ ก็สามารถดำเนินการในปีต่อไปได้ และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศไทย ประกอบกับเรื่องดังกล่าวเป็นกรณีที่ต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญในการพิจารณาก่อน การกระทำโดยเร่งรีบทำให้ไม่สามารถพิจารณารายละเอียดได้ครบถ้วน ทั้งที่เรื่องดังกล่าวมีข้อมูลเป็นจำนวนมาก แต่ได้ผ่านการพิจารณาของสภาความมั่นคงแห่งชาติ โดยใช้ระยะเวลาในการพิจารณา ๑ วัน



เท่านั้น และหลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ประชุมทบทวนเรื่องคำแถลงการณ์ร่วม ฯ และมีการดำเนินการแก้ไขถ้อยคำจากคำว่า “แผนที่” เป็น “แผนผัง” การแก้ไขถ้อยคำมีเจตนาที่ไม่สุจริต เพื่อหลีกเลี่ยงถึงการยอมรับแผนที่ตามที่ประเทศกัมพูชากำหนด ทั้งที่จริงมีนัยความหมายอย่างเดียวกัน

เมื่อพิจารณาถ้อยแถลงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและหัวหน้าคณะผู้แทนไทย (นายนพดล ปัทมะ) ต่อที่ประชุมคณะกรรมการมรดกโลก สมัยที่ ๓๒ นครควิเบก ประเทศแคนาดา เมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ได้ย้มาถึงคำสั่งของศาลปกครองกลางและมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการขอขึ้นทะเบียนปราสาทเขาพระวิหารเป็นมรดกโลก และแจ้งขอให้เลื่อนการขึ้นทะเบียนออกไป เพื่อเปิดโอกาสให้ทั้งประเทศไทยและประเทศกัมพูชาสามารถร่วมมือกันในการยื่นขอขึ้นทะเบียนร่วมปราสาทเขาพระวิหาร และพื้นที่โดยรอบในอนาคต คำแถลงของนายปองพล อดิเรกสาร ประธานคณะกรรมการมรดกโลกประเทศไทย ต่อที่ประชุมเดียวกัน สรุปได้ว่าไม่สามารถจะยอมรับการขึ้นทะเบียนเพียงฝ่ายเดียวประสงค์จะให้เลื่อนการพิจารณาไปจนกว่ารัฐภาคีทั้งสองจะแก้ไขข้อขัดแย้งที่มีอยู่ และสามารถจะร่วมกันขึ้นทะเบียนโดยไม่ประทุงการใช้แผนที่ใดๆ ของมรดกโลกที่จะนำไปสู่ข้อขัดแย้งยิ่งขึ้น และคาดหวังว่าโอกาสหน้าจะได้รับความร่วมมือจากประเทศไทยและเป็นกรณีตัวอย่างในการเสนอมรดกโลกข้ามพรมแดนและเป็นการนำเสนอมรดกโลกผสมผสานวัฒนธรรมและธรรมชาติด้วย ทั้งนี้ นายปองพลฯ ได้ระบุชัดเจนว่า “คณะผู้แทนของเราได้ยื่นเอกสารที่จำเป็นอย่างไม่เป็นทางการสำหรับการขอขึ้นทะเบียนมรดกโลกลักษณะข้ามพรมแดน (Transboundary) เพิ่มขึ้น ให้ศูนย์มรดกโลกเพื่อให้ข้อคิดและให้ความช่วยเหลือในอนาคต เราหวังที่จะร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในอนาคตอันใกล้นี้” และในร่างข้อมติคณะกรรมการมรดกโลกครั้งที่ ๓๒ (Draft Decision) ข้อ ๘ ข้อ ๑๐ และข้อ ๑๑ ระบุว่า รับการขึ้นทะเบียนร่วมปราสาทเขาพระวิหารและพื้นที่โดยรอบของประเทศไทย และการขึ้นทะเบียนแบบข้ามพรมแดนไว้พิจารณาตั้งแต่บัดนี้แล้ว รวมทั้งบทความของ ดร.อดุล วิเชียรเจริญ “ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับประเด็นการขึ้นทะเบียนปราสาทเขาพระวิหารเป็นมรดกโลก” (ฉบับเต็มบริบูรณ์) คำให้การขึ้นทะเบียนปราสาทเขาพระวิหารเป็นมรดกโลกของประเทศกัมพูชาแต่ฝ่ายเดียว (ข้อ ๒) และการร่วมมือของประเทศไทย เช่น เหตุผลในข้อ ๒.๔ “อันที่จริงแล้ว ตามข้อบัญญัติดังกล่าว ในการขอ



ขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหาร ควรต้องมีเขตกันชนและแผนจัดการพื้นที่รอบตัวปราสาท
แนบไปพร้อมคำขอ ก่อนที่คณะกรรมการจะรับเข้าพิจารณา แต่การเมืองระหว่างประเทศ
ก็เข้ามาแทรกแซงเพื่อช่วยเหลือประเทศกัมพูชาได้ตัดปัญหาเฉพาะหน้า ให้ได้รับการขึ้น
ทะเบียนเสียขั้นหนึ่งก่อน และในขั้นต่อไปจึงจะให้ทำแผนจัดการบริเวณพื้นที่เขตกันชน
จากตัวปราสาทไปทางทิศตะวันตกและทิศเหนือ ซึ่งเป็นเขตในอำนาจอธิปไตยของ
ประเทศไทย รวมทั้งแผนที่และเอกสารประกอบ การเปลี่ยนจากการขึ้นทะเบียนเฉพาะตัว
ปราสาท เป็นอีกขั้นตอนหนึ่งภายหลัง ซึ่งข้อนี้ก็มีความปรากฏอยู่แล้วในร่างข้อมติ ข้อ ๑๕
แต่หลีกเลี่ยงไม่คำนึงถึง จึงเห็นได้ชัดเจนว่าบิดเบือนประเด็นเพื่อชี้หน้าว่าเป็นการขึ้น
ทะเบียนเฉพาะตัวปราสาท โดยไม่มีบริเวณเขตกันชนเข้ามาในดินแดนได้อำนาจอธิปไตย
ของประเทศไทย” ในบทความของ ดร. อุดุลย จะเห็นได้ว่า เกณฑ์ที่จะขึ้นทะเบียนได้
จะต้องมีพื้นที่เขตกันชนและพื้นที่พัฒนา ส่วนแผนบริหารจัดการบริเวณพื้นที่กันชนนั้น
ประเทศกัมพูชาจะเป็นผู้จัดการ และ ดร. อุดุลย เน้นย้ำว่าไม่เห็นด้วยกับการขึ้นทะเบียน
ร่วมของประเทศไทยเข้ากับประเทศกัมพูชาอย่างมีเงื่อนไข นอกจากนี้ยังมีเอกสารสรุปผล
การประชุมของคณะกรรมการพิเศษว่าด้วยการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารของประเท
ศกัมพูชา ครั้งที่ ๒/๒๕๕๐ วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ สรุปได้ว่า มีการจัดทำโครงการ
ดำเนินการเชิงรุกเพื่อสนับสนุนการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารของประเทศกัมพูชา
เป็นมรดกโลก ภายในโครงการสนับสนุนภารกิจต่างประเทศแบบบูรณาการ ประจำปี ๒๕๕๑
นอกจากเป็นการเตรียมพื้นที่เขตกันชนให้ประเทศกัมพูชาแล้วยังเป็นเรื่องของการที่
กระทรวงการต่างประเทศและคณะไม่ยอมหยุดการดำเนินการใดๆ ตามแถลงการณ์ร่วม ฯ
และการขัดต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งนั่นก็คือการละเมิดมาตรา ๑๘๐ วรรคสาม
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

กระทรวงการต่างประเทศ โดยคณะทำงานพิเศษว่าด้วยการขึ้นทะเบียน
ปราสาทพระวิหารของประเทศกัมพูชา (นายพิษณุ สุวรรณะชฎ เป็นเลขานุการ) ได้ประชุม
กันเมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ สรุปได้ว่า ประเทศไทยมีบทบาทนำ รวมทั้งตระหนักดีว่า
ถ้าประเทศไทยไม่ร่วมมือด้วย การขึ้นทะเบียนของประเทศกัมพูชาไม่มีทางจะเป็นจริงและ
สมบูรณ์ได้ ที่ประชุมได้มีการมอบหมายให้ ๒ หน่วยงานไปดำเนินการเชิงรุกเพื่อสนับสนุน
การขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารของประเทศกัมพูชาเป็นมรดกโลก โดยกรมอุทยาน



แห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ว่าจ้าง มหาวิทยาลัยมหิดลศึกษาเรื่องการจัดทำแผนบริหารจัดการปราสาทพระวิหารและบริเวณโดยรอบ ภายใต้โครงการสนับสนุนภารกิจต่างประเทศแบบบูรณาการประจำปี ๒๕๕๑ ของกระทรวงการต่างประเทศ และหนังสือหรือบันทึกข้อความจากสำนักอนุรักษ์สัตว์ป่า เรื่องข้อคิดเห็นในการแก้ปัญหากรณีเขาพระวิหาร ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ และ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๑ และ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ เสนอให้อุทยานและเขตรักษาพันธ์สัตว์ป่า รวม ๗ แห่ง พื้นที่ ๑,๕๕๐,๘๓๗ ไร่ ขึ้นทะเบียนมรดกโลกประเภทธรรมชาติ การกระทำดังกล่าวจึงขัดคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ และละเมิดต่อกฎหมายที่ไปดำเนินการต่อเรื่องขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกของประเทศกัมพูชาแบบข้ามพรมแดน จากที่กล่าวมาร่างแถลงการณ์ร่วม ๙ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่ออาณาเขตดินแดนของประเทศไทย จนอาจสูญเสียอาณาเขตดินแดนอย่างถาวรในอนาคต กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๙ และปวงชนชาวไทยทุกคนอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงหากปล่อยให้ดำเนินการต่อไปย่อมก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงและไม่สามารถเยียวยาแก้ไขได้ในภายหลัง

ภายหลังที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ดำเนินการลงนามและเห็นชอบในแถลงการณ์ร่วม ๙ ดังกล่าว ปราบกฏว่าศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๖-๗/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ว่า คำแถลงการณ์ร่วม ๙ กรณีปราสาทพระวิหารเป็นหนังสือสัญญาที่อาจมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศ ทั้งยังมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคมของประเทศอย่างกว้างขวางอีกด้วย ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา ๑๘๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และต่อมาคณะกรรมาการ ป.ป.ช. ได้มีมติให้รับคำร้องกรณีขอให้ดำเนินคดีอาญากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ที่ประชุม ป.ป.ช. ชุดใหญ่ ได้มีมติแจ้งข้อกล่าวหาแก่นายนพดล ปัทมะ อธิบดีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ร่วมรัฐบาลนายสมักร สุนทรเวช อดีต นายกรัฐมนตรี รวม ๒๘ คน ที่เข้าร่วมการประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ ฐานกระทำการขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคสอง และข้อหาจงใจละเว้นการ



ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ จากการออกมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สนับสนุนประเทศกัมพูชา ขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกโดยไม่ผ่านความเห็นชอบ ดังนั้น การใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยความเห็นชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้การลงนามในคำแถลงการณ์ร่วมฯ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีผลผูกพันต่อประเทศไทย

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑๐ คัดค้านคำให้การสรุปได้ว่า คดีพิพาทนี้อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๑๐ เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้งนี้ ตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๗/๒๕๕๑ และเหตุแห่งการฟ้องคดียังไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาหมดสิ้นทำให้ยังมีผลกระทบกระเทือนถึงปัจจุบัน

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑๑ คัดค้านคำให้การสรุปได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๖-๗/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ว่า คำแถลงการณ์ร่วม ฯ ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาที่อาจมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศ ทั้งยังมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคมของประเทศอย่างกว้างขวางอีกด้วย ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมาย มีลักษณะรีบเร่งไม่สนใจต่อเสียงทักท้วงต่างๆ รวบรัดลงนามในช่วงเวลาสั้นๆ ทั้งที่เป็นเรื่องที่ต้องได้รับการตรวจสอบก่อน นอกจากนี้ การกล่าวอ้างว่าการลงมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการลงมติในกรณีวาระจรเร่งด่วน จึงไม่มีการบันทึกเป็นหลักฐานการประชุมนั้น เป็นข้ออ้างที่มีอาจรับฟังได้ เนื่องจากเรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญ มีคนทักท้วงเป็นจำนวนมาก ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองควรที่จะบันทึกอย่างละเอียดไว้เป็นหลักฐาน และนำมายื่นต่อศาลปกครองกลางได้ เชื่อว่ามีการปกปิดเอกสารไม่ยอมนำมาแสดงต่อศาลปกครองกลาง และผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ยอมรับแล้วว่า จากการทักท้วงทำให้ประเทศกัมพูชาได้มีการเปลี่ยนแปลงเอกสารในการขอยื่นต่อองค์การยูเนสโกเพื่อจดทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก โดยตัดพื้นที่โดยรอบออก และขอจดทะเบียนเฉพาะตัวปราสาทพระวิหาร แสดงให้เห็นว่าหากไม่มีการทักท้วงประเทศกัมพูชาคงถือโอกาส



ยื่นขอจดทะเบียนพื้นที่โดยรอบบางส่วนเป็นมรดกโลกและเป็นของประเทศกัมพูชา เนื่องจากการมีพื้นที่โดยรอบเพิ่มขึ้นอีกจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศกัมพูชาในการใช้ประโยชน์จากปราสาทพระวิหารเมื่อเป็นมรดกโลกแล้ว ทั้งนี้ โดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลไทย

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑๒ ถึงที่ ๑๓ ไม่ได้ยื่นคำคัดค้านคำให้การ และไม่ได้มีหนังสือแจ้งต่อศาลว่าประสงค์จะให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป จึงเห็นว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑๒ และที่ ๑๓ ไม่ประสงค์ที่จะให้ศาลดำเนินการพิจารณาพิพากษาคดีในส่วนของผู้ฟ้องคดีที่ ๑๒ และที่ ๑๓ ต่อไป ศาลจึงมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความในส่วนของผู้ฟ้องคดีที่ ๑๒ และที่ ๑๓ เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๒ แล้ว

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การเพิ่มเติมสรุปได้ว่า การดำเนินการของฝ่ายประเทศไทยเกี่ยวกับกรณีประเทศกัมพูชาขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก มีความเป็นมายาวนานและต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ จนถึงปัจจุบันโดยได้มีการปรึกษาหารือระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนและผู้เชี่ยวชาญด้านโบราณคดีอย่างใกล้ชิดมาโดยตลอด มิได้มีเพียงการพิจารณาของสภาความมั่นคงแห่งชาติ ในวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ เท่านั้น นอกจากนี้ ฝ่ายประเทศไทยได้หารือกับฝ่ายประเทศกัมพูชาเกี่ยวกับเรื่องนี้มาหลายครั้ง แม้ที่ผ่านมาจะไม่สามารถหาทางออกร่วมกันได้ก็ตาม และร่างคำแถลงการณ์ได้ดำเนินการไปโดยชอบทั้งข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง ข้อความมีความหมายชัดเจนตามตัวหนังสือเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน ไม่ได้มีการปกปิดข้อเท็จจริงหรือบิดเบือนให้แตกต่างไปจากข้อเท็จจริงแต่อย่างใด ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดจึงเป็นเพียงการคาดคะเนและตีความรู้สึกเท่านั้น ไม่อาจรับฟังได้

ภายหลังลงนามย่อในร่างคำแถลงการณ์ร่วมฯ ฝ่ายประเทศไทยได้รับแผนผังแนบท้ายร่างคำแถลงการณ์ร่วมฯ เมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ และดำเนินการตรวจสอบทางเทคนิคเกี่ยวกับแผนที่แนบท้ายร่างคำแถลงการณ์ร่วมฯ เสร็จสิ้นในสัปดาห์ที่สองของเดือนมิถุนายน ๒๕๕๑ โดยที่การประชุมคณะกรรมการมรดกโลก สมัยที่ ๓๒ ที่นครควิเบก ประเทศแคนาดา ซึ่งมีขึ้นระหว่างวันที่ ๒ - ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะมีโอกาสประชุมอีกเพียง ๓ ครั้ง ก่อนที่การประชุมคณะกรรมการ



มรดกโลก สมัยที่ ๓๒ จะเริ่มขึ้น กล่าวคือ วันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๑ และวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๑ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ เสนอเรื่องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาร่างคำแถลงการณ์ร่วม ๆ ก็เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีโอกาสได้พิจารณาเนื้อหาของร่างคำแถลงการณ์ร่วม ๆ และหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นควรเป็นอย่างอื่น หรือสั่งการให้ดำเนินการใดๆ เพิ่มเติมอันเป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง จะได้มีเวลาเพียงพอที่จะไปดำเนินการตามคำสั่งการนั้น อีกทั้งไม่ปรากฏว่าร่างคำแถลงการณ์ร่วมๆ จะกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนและอธิปไตยของประเทศ การกล่าวอ้างดังกล่าวจึงเป็นเพียงการแสดงความคิดเห็น โดยไม่มีข้อเท็จจริงใดสนับสนุน หรือแสดงให้เห็นว่ากระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนและอำนาจอธิปไตยอย่างไร

ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างคำแถลงการณ์ร่วมๆ ดังกล่าว ได้มีการพิจารณากลับกรองเรื่องมาก่อนแล้ว โดยกระทรวงการต่างประเทศ ได้เสนอร่างคำแถลงการณ์ร่วม ๆ และแผนผังเข้าสู่การพิจารณาของสภาความมั่นคงแห่งชาติซึ่งสภาความมั่นคงแห่งชาติมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นสมาชิกและมีเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นสมาชิก และเลขานุการ โดยสภาความมั่นคงแห่งชาติได้ประชุมพิจารณาเรื่องนี้เมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ แล้ว เห็นว่าไม่มีส่วนใดล้ำเข้ามาในพื้นที่ที่อ้างสิทธิทับซ้อน และมีมติเห็นชอบร่างคำแถลงการณ์ร่วมและแผนผังกับให้กระทรวงการต่างประเทศเสนอขอความเห็นชอบจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อไปได้ ซึ่งประเด็นนี้ปรากฏตามหนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ลับมาก ด่วนที่สุด ที่ กต ๐๘๐๓/๔๔๐ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ นอกจากนั้น ในการประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อพิจารณาเรื่องนี้ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ ก็ได้มีผู้แทนจากหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ กระทรวงการต่างประเทศ โดยนายกฤต ไกรจิตติ อธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมายและ นายเชิดชู รักตะบุตร อัครราชทูต และผู้แทนจากกระทรวงกลาโหม โดยพลโทแดน มีชูอรอด เจ้ากรมแผนที่ทหาร และพันเอก นพดล โชติศิริ รองผู้บัญชาการโรงเรียนแผนที่ ซึ่งเป็น



ผู้ที่มีความเข้าใจถึงเนื้อหาสาระอย่างละเอียด เข้าร่วมประชุมชี้แจงและตอบข้อซักถามต่าง ๆ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในเรื่องนี้ด้วย จะเห็นได้ว่าก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ ให้ความเห็นชอบร่างคำแถลงการณ์ร่วมฯ ได้มีการพิจารณาจากสภาความมั่นคงแห่งชาติซึ่งสมาชิกประกอบด้วยส่วนราชการที่เกี่ยวข้องแล้ว เมื่อสภาความมั่นคงแห่งชาติมีมติเห็นชอบให้นำเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อขอความเห็นชอบต่อไปได้ กระทรวงการต่างประเทศจึงนำเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณา และในการพิจารณาเรื่องนี้ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็มีผู้แทนหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมชี้แจงรายละเอียดเพื่อประกอบการพิจารณาต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ด้วย ดังนั้น การพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อร่างคำแถลงการณ์ร่วมฯ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นไปตามรูปแบบและขั้นตอนในการพิจารณาแล้ว

เมื่อศาลปกครองกลางได้มีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา ห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการใดๆ ที่เป็นการอ้างหรือใช้ประโยชน์จากมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ จนกว่าคดีจะถึงที่สุดหรือศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ลงมติเมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๑ รับทราบและถือปฏิบัติตามคำสั่งศาลปกครองกลาง และกระทรวงการต่างประเทศได้มีหนังสือแจ้งระงับการใช้บังคับของคำแถลงการณ์ร่วมฯ ไปยังฝ่ายประเทศกัมพูชาและองค์การยูเนสโกแล้ว และในการประชุมคณะกรรมการมรดกโลก สมัยที่ ๓๒ ณ เมืองควิเบกประเทศแคนาดา ระหว่างวันที่ ๒ - ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๑ คณะกรรมการมรดกโลกได้พิจารณาขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก โดยได้ระบุในข้อ ๕ ของมติคณะกรรมการที่ ๓๒ COM ๘ B ว่า ไม่นำคำแถลงการณ์ร่วมฯ ฉบับลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ มาใช้ ทั้งนี้ ตามการตัดสินใจของรัฐบาลไทยที่รับผลของคำแถลงการณ์ร่วมฯ ตามคำสั่งศาลปกครองกลาง และในวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายเดช บุญนา) ได้มีหนังสือถึงนายฮอร์ นัมฮง รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและความร่วมมือระหว่างประเทศกัมพูชา แจ้งให้คำแถลงการณ์ร่วมฯ ดังกล่าวสิ้นผล และกระทรวงการต่างประเทศได้เสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นชอบให้ยกเลิกมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จำนวน ๓ มติ คือมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๑ วันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ และวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๑ กรณี



ประเทศกัมพูชาขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกตามหนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ฉบับที่ กต ๐๘๐๓/๘๖๒ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้ว ลงมติเมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ เห็นชอบให้ยกเลิกมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เกี่ยวกับการจัดทำคำแถลงการณ์ร่วมฯ กรณีการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกรวม ๓ มติ ตามที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอ เนื่องจากได้มีการปฏิบัติตามคำสั่งศาลปกครองและไม่มี การนำมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าวมาอ้างอิง และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งยืนยันมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าวให้กระทรวงการต่างประเทศทราบแล้ว ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ฉบับที่ สคต ๐๕๐๕/๑๗๙๐๑ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๑

ในการพิจารณาขึ้นทะเบียนโบราณสถานใดเป็นมรดกโลก คณะกรรมการมรดกโลกจะพิจารณาวัฒนธรรมหรือโบราณคดีเป็นสำคัญ และเจ้าหน้าที่ระดับสูงขององค์การยูเนสโกก็ยืนยันกับประเทศไทยมาตลอดว่าคณะกรรมการไม่มีอำนาจในการพิจารณาเรื่องเขตแดนระหว่างประเทศ ซึ่งแม้จะไม่ใช่ประเด็นเรื่องเขตแดนก็ตาม แต่ฝ่ายประเทศไทยก็ได้ดำเนินการเพื่อรักษาสีทิวทัศน์ตามกฎหมายระหว่างประเทศของไทยอย่างเต็มที่มาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นการประท้วงเป็นลายลักษณ์อักษรเมื่อเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๐ การแถลงการณ์ประท้วงของผู้แทนรัฐบาลไทยในการประชุมผู้เชี่ยวชาญด้านการอนุรักษ์ปราสาทพระวิหาร เมื่อเดือนมกราคม ๒๕๕๑ การสั่งการของกระทรวงการต่างประเทศให้เอกอัครราชทูตของไทยประจำประเทศสมาชิกคณะกรรมการมรดกโลก ๒๑ ประเทศ ซึ่งแจ้งรักษาสีทิวทัศน์ของประเทศไทยตามกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้น ไม่ว่าปราสาทพระวิหารจะได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกหรือไม่ การอ้างสิทธิทางเขตแดนใดๆ ของประเทศกัมพูชาก็ไม่ได้มีผลทางกฎหมายอื่นใดมากไปกว่าการอ้างสิทธิ เพราะฝ่ายประเทศไทยไม่เคยยอมรับการอ้างสิทธิของประเทศกัมพูชาเข้ามาในพื้นที่ของประเทศไทยจนถึงปัจจุบัน นอกจากนี้ ประเทศไทยยังมีสิทธิโดยสมบูรณ์ที่จะใช้กลไกการรักษาอธิปไตยตามปกติ ซึ่งย่อมรวมถึงการใช้กำลังทหารหรืออำนาจทางปกครองในพื้นที่ดังกล่าวทั้งในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติ และการประชุมทบทวนคำแถลงการณ์ร่วม ฯ โดยมีการแก้ไขคำว่า “แผนที่” เป็น “แผนผัง” นั้น การแก้ไขดังกล่าวไม่ได้เป็น



ข้อเสนอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และการเรียกเอกสารดังกล่าวว่าเป็นแผนที่หรือแผนผังไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงลักษณะของเอกสารดังกล่าวแต่อย่างใด

คณะกรรมการมรดกโลกไม่ได้มีมติรับการขึ้นทะเบียนร่วมปราสาทพระวิหารและพื้นที่โดยรอบของประเทศไทย และการขึ้นทะเบียนแบบข้ามพรมแดนไว้พิจารณาแต่อย่างใด เกี่ยวกับเรื่องนี้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเป็นดังนี้ ข้อมติข้อ ๘ ของคณะกรรมการมรดกโลกระบุว่า “รับรองว่าประเทศไทยได้แสดงความปรารถนาซ้ำแล้วซ้ำอีก เพื่อที่จะร่วมในการขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารและพื้นที่โดยรอบ” ข้อมติข้อ ๑๐ ของคณะกรรมการมรดกโลกระบุว่า “พิจารณาต่อไปอีกว่า การค้นคว้าทางโบราณคดีกำลังดำเนินอยู่ ซึ่งอาจมีในการค้นพบสำคัญซึ่งอาจทำให้สามารถพิจารณาการขอขึ้นทะเบียนข้ามพรมแดนใหม่ได้ ซึ่งจะต้องได้รับความยินยอมทั้งจากประเทศกัมพูชาและประเทศไทย” ข้อมติข้อ ๑๑ ของคณะกรรมการมรดกโลกระบุว่า “ส่งเสริมประเทศกัมพูชาให้ประสานงานกับประเทศไทย ในการอนุรักษ์คุณค่าของทรัพย์สินด้วยข้อเท็จจริงที่ว่าประชาชนในพื้นที่โดยรอบได้ให้คุณค่าแก่ปราสาทพระวิหารมาช้านาน และตกลงว่าจะเป็นสิ่งพึงปรารถนาในพื้นที่โดยรอบได้ให้คุณค่าและภูมิทัศน์อย่างสมบูรณ์ โดยการขอขึ้นทะเบียนในบัญชีมรดกโลกเพิ่มเติมซึ่งจะเข้าเกณฑ์ ๓ และ ๔ ซึ่งได้รับการรับรองแล้วโดยคณะกรรมการในคำตัดสิน ๓๑ COM ๘ B.๒๔” ข้อมติทั้ง ๓ ข้อแสดงให้เห็นถึงความพยายามของฝ่ายประเทศไทยโดยตลอดและต่อเนื่องในการร่วมขอขึ้นทะเบียนมรดกโลก แต่ความพยายามดังกล่าวไม่ได้รับการตอบสนองด้วยดีจากฝ่ายประเทศกัมพูชา และแสดงให้เห็นด้วยว่าคณะกรรมการมรดกโลกเปิดทางให้ฝ่ายประเทศไทยขอขึ้นทะเบียนร่วมได้หากมีการค้นพบทางโบราณคดีที่สำคัญของประเทศไทย และผลักดันให้ประเทศกัมพูชามาประสานงานกับประเทศไทยเพื่อให้มีการขึ้นทะเบียนพื้นที่โดยรอบที่ครอบคลุมพื้นที่ที่มีคุณค่าทางโบราณคดีที่เกี่ยวข้องกับปราสาทพระวิหารทั้งหมด ซึ่งฝ่ายประเทศไทยดำรงสิทธิที่จะพิจารณาให้ความร่วมมือหรือไม่ให้ความร่วมมือก็ได้ ขึ้นอยู่กับนโยบายของแต่ละรัฐบาล

กระทรวงการต่างประเทศได้ไปปรึกษาและขอความเห็น ศ.ดร. อดุล วิเชียรเจริญ เกี่ยวกับแนวทางแก้ไขปัญหาเรื่องนี้ ซึ่งได้รับคำแนะนำว่าการขึ้นทะเบียนโบราณสถานและแหล่งโบราณคดีในประเทศไทยร่วมกับปราสาทพระวิหารในฐานะเป็น



ส่วนควบจะเป็นทางออกทางหนึ่ง ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศก็ได้พยายามดำเนินการก่อนการมีแถลงการณ์ร่วม ฯ ครั้นแล้วครั้งเล่า ตามคำแนะนำดังกล่าวอย่างเต็มที่ ดังปรากฏหลักฐานตามข้อมติคณะกรรมการมรดกโลกสมัยที่ ๓๒ ข้อ ๘ ทั้งนี้ ต่อมาภายหลัง เมื่อ ศ.ดร. อดุลย เปลียนความเห็นเป็นว่าไม่ควรขึ้นทะเบียนร่วม กระทรวงการต่างประเทศก็ไม่เคยหยิบยกเรื่องการขึ้นทะเบียนร่วมมาดำเนินการอีก การศึกษาต่าง ๆ ที่จัดทำขึ้นไม่ว่าโดยกรมศิลปากร หรือโดยกรมอุทยานแห่งชาติฯ เป็นการศึกษาเพื่อการขึ้นทะเบียนฯ ฝ่ายเดียว จึงไม่ถูกต้องกับข้อเท็จจริง

เมื่อต้นปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ประเทศกัมพูชาได้ยื่นเสนอต่อศูนย์มรดกโลกขององค์การยูเนสโกขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกเพียงลำพังฝ่ายเดียว โดยมีได้ปรึกษาหารือกับฝ่ายประเทศไทย รวมทั้งจัดทำแผนผังกำหนดพื้นที่อนุรักษ์หลัก (core zone) และพื้นที่พัฒนา (development zone) รอบปราสาทพระวิหารล้ำเข้ามาในดินแดนประเทศไทย และใช้แผนผังนี้เป็นเอกสารประกอบการเสนอขอขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกด้วย เพื่อรักษาสถิติและปกป้องอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดน รัฐบาลไทยจึงได้ทักท้วงประเทศกัมพูชาเกี่ยวกับแผนผังที่กำหนดเขตล้ำเข้ามาในดินแดนประเทศไทย และเจรจากับฝ่ายประเทศกัมพูชาหลายครั้งเพื่อให้ร่วมกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และโดยที่ในผังประเทศไทยยังมีโบราณสถานอื่น ๆ อีกมาก ได้แก่ สระตราว ทำนบโบราณ แหล่งตัดหิน ภาพสลักหินต่ำ สถูปคู่ และเป็นพื้นที่อุทยานแห่งชาติที่มีสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ ประกอบกับมีกระแสเรียกร้องให้นำโบราณสถานและพื้นที่ผังประเทศไทยขึ้นทะเบียนร่วมกับปราสาทพระวิหารเพื่อให้เป็นมรดกโลกที่มีองค์ประกอบครบถ้วนสมบูรณ์ ฝ่ายประเทศไทยจึงเสนอที่จะขึ้นทะเบียนร่วมกับประเทศกัมพูชา แต่ฝ่ายประเทศกัมพูชาได้ปฏิเสธแนวคิดนี้ โดยให้เหตุผลว่า ปราสาทพระวิหารและโบราณสถานในผังประเทศไทยสร้างขึ้นต่างยุคต่างสมัยกัน อีกทั้งสระตราวก็เป็นสระที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ มิใช่เป็นบารายของปราสาท ดังนั้น หากฝ่ายประเทศไทยประสงค์จะเสนอขอขึ้นทะเบียนโบราณสถานและพื้นที่ในผังประเทศไทยเป็นมรดกโลก ก็ให้ดำเนินการเอง รัฐบาลไทยได้พยายามดำเนินการทางการเมืองและการทูตเพื่อโน้มน้าวให้ประเทศกัมพูชากลับมาร่วมมือกับประเทศไทยในการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศได้รับมอบหมายให้เป็นศูนย์กลางในการประสานงานกับส่วนราชการ



ที่เกี่ยวข้องในการสร้างความเข้าใจร่วมกันและกำหนดท่าทีของประเทศไทยที่เป็นเอกภาพ จึงได้มีการจัดตั้งคณะทำงานพิเศษว่าด้วยการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก โดยมี ดร.มนัสพาสน์ ชูโต ที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นประธาน และมีผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเข้าร่วม เมื่อปรากฏชัดว่าประเทศกัมพูชา ไม่รวมมือกับประเทศไทย แต่ยังคงเดินหน้าเรื่องการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหาร เป็นมรดกโลกต่อไปโดยไม่ฟังคำทัดท้วงของประเทศไทย กระทรวงการต่างประเทศ เห็นว่ามีความจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมในส่วนของประเทศไทย จึงได้จัดสรร เงินงบประมาณภายใต้โครงการสนับสนุนภารกิจต่างประเทศแบบบูรณาการ (Foreign Missions Integrated Project : FMIP) ประจำปี ๒๕๕๑ (๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ - ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑) โครงการดำเนินการเชิงรุกเพื่อรักษามรดกประโยชน์ของประเทศไทย จากความพยายามในการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารของประเทศกัมพูชาเป็นมรดกโลก ของประเทศกัมพูชา เพื่อใช้ดำเนินการเชิงรุกสำหรับการแก้ไขปัญหาเกี่ยวข้อง รวมถึงการจัดทำโครงการศึกษาวิจัยเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์เฉพาะด้าน ในการประชุม คณะทำงานพิเศษว่าด้วยการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก ครั้งที่ ๒/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องที่ร่วมเป็นคณะทำงานรับที่จะ ไปดำเนินโครงการศึกษาวิจัยต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย ได้แก่ โครงการศึกษาข้อมูล เชิงวิชาการเพื่อแก้ไขรายงานเรื่องปราสาทพระวิหารของสภาการโบราณสถานระหว่าง ประเทศ (International Council on Monuments and Sites : ICOMOS) เพื่อชี้ข้อบกพร่อง รายงานที่สภาการโบราณสถานระหว่างประเทศ จัดทำขึ้นเพื่อใช้ประกอบการพิจารณา ของที่ประชุมคณะกรรมการมรดกโลก สมัยที่ ๓๑ ที่เมืองไครสต์เชิร์ช ประเทศนิวซีแลนด์ และจัดทำข้อโต้แย้งรายงานดังกล่าวเพื่อเสนอไปยังสภาการโบราณสถานระหว่างประเทศ ศูนย์มรดกโลก ประธานคณะกรรมการมรดกโลก และฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อช่วยให้ ที่ประชุมคณะกรรมการมรดกโลก สมัยที่ ๓๒ ได้มีเอกสารประกอบการพิจารณาที่ถูกต้อง โดยมีสำนักโบราณคดี กรมศิลปากร เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก โดยในการดำเนิน โครงการ กรมศิลปากรได้จัดส่งคณะเจ้าหน้าที่เข้าไปสำรวจพื้นที่เพื่อจัดเก็บข้อมูลตั้งแต่ เดือนมกราคม ๒๕๕๑ และได้จัดทำรายงานเสร็จสิ้นแล้วตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๑ ทั้งนี้ ในเดือนเดียวกัน อธิบดีกรมศิลปากร ในฐานะประธานคณะกรรมการมรดกโลกของ



ประเทศไทย ก็ได้จัดส่งร่างรายงานนี้ไปให้ประธานคณะกรรมการมรดกโลกอีกทางหนึ่งด้วย โครงการศึกษาข้อมูลเชิงวิชาการและคุณค่าของโบราณสถานบริเวณผามออีแดงและอุทยานแห่งชาติเขาพระวิหารเพื่อศึกษาคุณค่าทางโบราณคดีของโบราณสถานในพื้นที่ฝั่งประเทศไทยว่ามีคุณค่าเพียงพอหรือไม่ที่จะยื่นเสนอเป็นมรดกโลก ถือเป็นการศึกษาพื้นที่ในฝั่งประเทศไทยอย่างละเอียดและเป็นทางการเป็นครั้งแรก หากพบว่ามีคุณค่าเพียงพอก็สามารถใช้เป็นเอกสารประกอบการยื่นเสนอขึ้นเป็นมรดกโลกหากรัฐบาลจะเห็นสมควรในอนาคต โดยมีสำนักโบราณคดี กรมศิลปากรและกรมอุทยานแห่งชาติฯ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก

ในการดำเนินโครงการ กรมศิลปากรดำเนินการในลักษณะคู่ขนานกับโครงการจัดทำข้อโต้แย้งรายงานของสภาการโบราณสถานระหว่างประเทศ ตั้งแต่เดือนมกราคม ๒๕๕๑ เพื่อวิเคราะห์คุณค่าทางวิชาการและความสำคัญของโบราณสถานต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในดินแดนของประเทศไทย รวมถึงการนำเสนอแผนอนุรักษ์และบริหารจัดการโบราณสถานเพื่อสามารถนำไปใช้ประกอบกับรายงานแผนบริหารจัดการบริเวณเขาพระวิหารฯ ที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการโดยกรมอุทยานแห่งชาติฯ ทั้งนี้กรมศิลปากรได้จัดทำรายงานดังกล่าวเสร็จสิ้นแล้วตั้งแต่เดือนมิถุนายน ๒๕๕๑ โครงการจัดทำแผนบริหารจัดการบริเวณปราสาทพระวิหารและอาณาบริเวณโดยรอบ เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการไปร่วมประชุมคณะกรรมการมรดกโลก และเพื่อให้มีข้อมูลอย่างเพียงพอสำหรับใช้ประกอบการพิจารณาเพื่อการเสนอขอขึ้นทะเบียนโบราณสถานและพื้นที่ฝั่งประเทศไทยเป็นมรดกโลก ซึ่งเป็นไปตามแนวทางการปฏิบัติงานตามสนธิสัญญาว่าด้วยมรดกโลก (Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention ๒๐๐๕) ข้อ ๙๗ ที่ระบุว่า “ทรัพย์สินที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกจะต้องมีกฎหมาย พระราชบัญญัติ ระเบียบ หรือการปกป้องตามธรรมเนียมปฏิบัติ รวมทั้งการบริหารจัดการเพื่อประกันการคุ้มครอง” และข้อ ๑๐๘ ซึ่งระบุว่า “ทรัพย์สินแต่ละแห่งต้องมีแผนบริหารจัดการหรือระบบการบริหารจัดการที่เป็นเอกสารที่กำหนดถึงวิธีการในการอนุรักษ์คุณค่าอันเป็นสากลของทรัพย์สินนั้นๆ” กระทรวงการต่างประเทศจึงได้ริเริ่มให้มีการจัดทำโครงการศึกษาวิจัยเพื่อจัดทำแผนบริหารจัดการบริเวณเขาพระวิหาร แต่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและเป็นการศึกษาทางด้านวิชาการ จึงได้ขอ



ความร่วมมือจากกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช รับเป็นเจ้าภาพหลักในการดำเนินโครงการ สรุปผลการดำเนินการได้ว่า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้กำหนดขอบเขตและรายละเอียดการจ้างที่ปรึกษา (Terms of Reference : TOR) และรายละเอียดของโครงการโดยมีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องสามารถนำผลการศึกษาวิจัยไปต่อยอดสำหรับใช้ประโยชน์ด้านต่าง ๆ รวมถึงหากจะมีการยื่นจดทะเบียนโบราณสถานและอุทยานแห่งชาติในดินแดนฝั่งประเทศไทยเป็นมรดกโลกในอนาคต ในการศึกษาวิจัยในรายละเอียด กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ได้ว่าจ้างคณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล เป็นที่ปรึกษาจัดทำแผนฯ และจัดตั้งคณะกรรมการกำกับการศึกษาโครงการจัดทำแผนฯ เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินการของคณะที่ปรึกษา ตรวจสอบและให้ความเห็นเกี่ยวกับการจัดทำแผนฯ โดยมีผู้แทนกรมเอเชียตะวันออก กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กรมแผนที่ทหาร กองทัพภาคที่ ๒ จังหวัดศรีสะเกษ ฯลฯ ร่วมอยู่ในคณะกรรมการด้วย คณะที่ปรึกษา ได้กำหนดพื้นที่ศึกษาวิจัยครอบคลุมเนื้อที่ประมาณ ๓๐ ตารางกิโลเมตร ทางทิศตะวันตกและทิศเหนือของปราสาทพระวิหาร ห้วยตามาเรีย ห้วยตानी จนถึงห้วยตาขบ เป็นพื้นที่หลัก (core zone) พื้นที่กันชน (buffer zone) และพื้นที่อนุรักษ์ (conservation zone) ตามหลักวิชาการ คณะที่ปรึกษา ได้จัดทำรายงานข้อมูลพื้นฐานเสร็จแล้ว ซึ่งครอบคลุมผลการศึกษาเรื่องธรณีวิทยาและธรณีสารสนเทศ ทรัพยากรน้ำ โดยเน้นการบริหารจัดการแหล่งน้ำต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สูงสุดสำหรับการอุปโภคและบริโภค รวมทั้งการคืนชีวิตให้กับธรรมชาติ สภาพประชากร ระบบนิเวศน์ โดยเน้นการอนุรักษ์ป่าไม้และสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ การศึกษาข้อมูลด้านมลภาวะ ได้แก่ การจัดการเกี่ยวกับขยะมูลฝอย การบำบัดน้ำเน่าเสีย การจัดการระบบสุขาภิบาล การปรับคุณภาพน้ำในสระตราว การพัฒนาพื้นที่เพื่อรองรับการท่องเที่ยว คาดว่าในแต่ละปีมีนักท่องเที่ยวไปเยือนเฉลี่ย ๕๐,๐๐๐ - ๑๒๐,๐๐๐ คน และอยู่ในระหว่างการจัดทำรายงานการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลพื้นฐานที่ได้จัดทำเสร็จแล้วและการยกร่างแผนบริหารจัดการฯ

การดำเนินการโครงการต่าง ๆ เป็นการดำเนินการอย่างอิสระของกรมศิลปากร และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เนื่องจากเป็นเรื่องทางเทคนิคและวิชาการ ที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน จึงไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับใดๆ กับแถลงการณ์ร่วมฯ



ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ และได้ระงับไปแล้ว นอกจากนั้น งานศึกษาวิจัยทั้งหมดล้วนแล้วแต่เป็นงานทางด้านวิชาการ ไม่ได้มีผลใดๆ โดยอัตโนมัติในตนเอง หากหน่วยงานของประเทศไทยรายใดประสงค์ที่จะนำรายงานเหล่านี้ไปใช้ประโยชน์ในทางหนึ่งทางใด ก็ต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่เกี่ยวข้องและตามกฎหมาย การตัดสินใจใช้ข้อมูลจากรายงานการศึกษาเหล่านี้ หากจะมีการดำเนินการที่จะก่อให้เกิดผลกระทบในทางลบใด ๆ ย่อมสามารถตรวจสอบได้

กรณีเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ขณะที่ดำเนินการจัดทำร่างคำแถลงการณ์ร่วมฯ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ได้พิจารณาโดยสุจริตบนพื้นฐานทางวิชาการแล้วเห็นว่า คำแถลงการณ์ร่วมฯ มิได้มีลักษณะเป็นสนธิสัญญา แต่เป็นเพียงการแสดงเจตนารมณ์ทางการเมือง มิได้จงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ ซึ่งต่อมาในภายหลัง ประเทศกัมพูชาก็มีหนังสือยืนยันว่า คำแถลงการณ์ร่วมฯ ไม่เป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ซึ่งย่อมเป็นการแสดงให้เห็นถึงเจตนาของทั้งสองประเทศที่ไม่ได้มุ่งให้คำแถลงการณ์ร่วมฯ เป็นสนธิสัญญาแต่แรก อีกทั้งไม่มีข้อความที่มีการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตประเทศไทย โดยในข้อ ๕ ของคำแถลงการณ์ร่วมฯ ก็ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า “การขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกจะไม่มีผลกระทบต่อสิทธิของราชอาณาจักรประเทศกัมพูชาและราชอาณาจักรไทยในการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนของคณะกรรมการเขตแดนร่วมของทั้งสองประเทศ” ซึ่งสอดคล้องกับข้อ ๑๑ วรรคสาม ของอนุสัญญามรดกโลก ที่ระบุว่า การขึ้นทะเบียนมรดกโลกไม่กระทบต่อสิทธิในการโต้แย้งเรื่องดินแดน อธิปไตย และเขตอำนาจ ซึ่งหากพิจารณาจากบทบัญญัติที่ระบุไว้เป็นลายลักษณ์อักษรชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ก็ใช้ถ้อยคำว่า “หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตประเทศไทย” อย่างไรก็ดี ศาลรัฐธรรมนูญได้แปลความโดยขยายความบทบัญญัติดังกล่าวว่า “หนังสือสัญญาที่อาจมีผลเปลี่ยนแปลงอาณาเขตประเทศไทย” ก็เข้าข่ายเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสองแล้ว ทั้งนี้ ในคำวินิจฉัยส่วนตัวของนายเฉลิมพล เอกอรุณกุล การศาลรัฐธรรมนูญ ก็มีความเห็นต่างโดยเห็นว่า “แถลงการณ์ร่วมฯ ไม่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตประเทศไทยหรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ”



ซึ่งในประเด็นนี้ ได้มีผู้เขียนบทความจำนวนมากไม่เห็นด้วยกับการขยายความคำว่า “อาจ” จึงเป็นปัญหาอย่างยิ่งสำหรับผู้ปฏิบัติที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้า นอกจากนั้น มาตรา ๑๕๐ วรรคห้า ได้ระบุว่า “ให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำ หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมอย่างกว้างขวาง...” ซึ่งในระหว่างการจัดทำคำแถลงการณ์ร่วมฯ ยังไม่มีกฎหมายดังกล่าวใช้บังคับ ดังนั้น การดำเนินการและการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่จึงดำเนินการตามแนวปฏิบัติที่ผ่านมา การพิจารณาวินิจฉัยว่า การจัดทำคำแถลงการณ์ร่วมฯ ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะต้อง ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๕๐ วรรคสอง และวรรคสาม หรือไม่นั้น เป็นอำนาจ ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งมาตรา ๑๕๐ วรรคท้ายได้ระบุไว้ว่า “ในกรณีที่มี ปัญหาตามวรรคสองให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยชี้ขาด โดยให้นำบทบัญญัติ ตามมาตรา ๑๕๔ (๑) มาใช้บังคับกับการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอนุโลม” ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณา พิพากษาของศาลปกครอง ส่วนกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ได้มีมติให้รับคำร้องและแจ้งข้อกล่าวหาต่อผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งสองฐานกระทำการขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง และข้อหาจงใจละเว้นการ ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบนั้น กรณีดังกล่าวอยู่ในระหว่างให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชี้แจง แก่ข้อกล่าวหา โดย คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีได้ชี้มูลความผิดในคดีนี้ตามที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๙ กล่าวอ้างแต่อย่างใด

ข้อพิพาทในคดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ลงมติเห็นชอบให้ยกเลิกมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทั้งหมดที่เกี่ยวกับการจัดทำคำแถลงการณ์ร่วมฯ กรณีการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก รวม ๓ มติ คือ (๑) มติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๑ (๒) มติผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ วันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ และ (๓) มติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๑ เนื่องจากเห็นว่า คำแถลงการณ์ร่วมฯ ไม่ได้นำมาใช้ตามวัตถุประสงค์ที่ได้จัดทำขึ้น และไม่มีกรณีที่จะนำคำแถลงการณ์ร่วมฯ ไปใช้อีกต่อไป เนื่องจากมีการขึ้นทะเบียน ปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก โดยที่มีได้นำคำแถลงการณ์ร่วมฯ มาประกอบการ



พิจารณา และฝ่ายประเทศไทยได้แจ้งต่อฝ่ายประเทศกัมพูชาให้คำแถลงการณ์ร่วมฯ
สิ้นผลแล้ว

ในระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลผู้ฟ้องคดีที่ ๑๐ ได้ยื่น
คำร้องลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๒ และวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๒ โดยอ้างว่าพนักงาน
อัยการดำเนินคดีปกครองแทนผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจาก
มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พุทธศักราช ๒๔๙๘ มิได้บัญญัติให้
พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีปกครอง อันมีผลให้การจัดทำคำให้การ
คำให้การเพิ่มเติมเป็นโมฆะ

ศาลได้ออกนั่งพิจารณาคดีเมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๒ โดยได้รับฟัง
สรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน และคำแถลงการณ์ด้วยวาจาของตุลาการ
ผู้แถลงคดีประกอบด้วยแล้ว

ศาลได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมาย ระเบียบ
ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๘ – พ.ศ. ๒๕๔๙ ประเทศกัมพูชา
ได้ดำเนินการฝ่ายเดียวในการยื่นขอจดทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก
ต่อองค์การยูเนสโก (UNESCO) โดยไม่ได้หารือกับประเทศไทย โดยได้แนบแผนที่ที่กำหนด
อาณาเขตบริเวณปราสาทพระวิหาร ตามพระราชกฤษฎีกาของประเทศกัมพูชา ลงวันที่
๑๓ เมษายน ๒๕๔๙ และแผนที่ดังกล่าวระบุว่าเป็นเส้นเขตแดนระหว่างประเทศล้ำเข้ามา
ในดินแดนของประเทศไทย ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
ของประเทศไทยได้ดำเนินการทางการทูตต่างๆ เพื่อชี้แจงข้อกังวลของประเทศไทย
และหาทางแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศกัมพูชา องค์การยูเนสโก และประเทศสมาชิก
คณะกรรมการมรดกโลก ๒๑ ประเทศเกี่ยวกับการดำเนินการของประเทศไทยต่อประเทศ
กัมพูชา รวมไปถึงการโน้มน้าวเพื่อขอให้ประเทศไทยและประเทศกัมพูชานำปราสาท
พระวิหารและโบราณสถานอื่นๆ ที่เป็นส่วนประกอบในฝั่งประเทศไทยไปขึ้นทะเบียน
เป็นมรดกโลกร่วมกันเพื่อความสมบูรณ์ของสถานะมรดกโลกของปราสาทพระวิหารด้วย
โดยประเทศไทยได้เสนอเรื่องดังกล่าวเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๘ และปี พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่ประเทศ
กัมพูชาไม่เห็นด้วยและยืนยันที่จะดำเนินการฝ่ายเดียวเพื่อนำปราสาทพระวิหาร



ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการมรดกโลก สมัยที่ ๓๑ ที่เมืองไครสต์เชิร์ช ประเทศนิวซีแลนด์ ได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๐ ให้เลื่อนการพิจารณาการขึ้นทะเบียนของประเทศกัมพูชาออกไป และให้ประเทศไทยและประเทศกัมพูชาร่วมมือกันในการบูรณปฏิสังขรณ์ปราสาทและการจัดทำแผนบริหารจัดการเพื่อการปกป้องคุ้มครองปราสาท โดยจะมีการพิจารณาเรื่องนี้ในการประชุมคณะกรรมการมรดกโลก สมัยที่ ๓๒ ที่เมืองควิเบก ประเทศแคนาดา ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๒ - ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายนพดล ปัทมะ) ได้นำคณะผู้แทนไทยไปหารือกับคณะผู้แทนกัมพูชา ซึ่งมีนายสก อานรอง นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีประเทศกัมพูชาเป็นหัวหน้าคณะ ณ กรุงปารีส เพื่อผลักดันการแก้ไขปัญหาในเรื่องการขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหาร ให้ได้ช้อยู่ดีก่อนการประชุมคณะกรรมการมรดกโลก สมัยที่ ๓๒ ที่เมืองควิเบก ประเทศแคนาดา โดยจัดทำบันทึกเป็นร่างคำแถลงการณ์ร่วม ฯ ต่อมาในวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๑ ประเทศกัมพูชาได้ส่งร่างแผนที่ที่ปรับแก้ไขใหม่ และกรมแผนที่ทหารได้ดำเนินการตรวจสอบแผนที่และจัดส่งชุดสำรวจไปสำรวจพื้นที่บริเวณปราสาทพระวิหารเมื่อวันที่ ๙ - ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๑ โดยอ้างเขตบริเวณปราสาทพระวิหารตามมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๐๕ และสภาความมั่นคงแห่งชาติได้พิจารณาให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ให้ความเห็นชอบร่างคำแถลงการณ์ร่วม ฯ รวมทั้งร่างแผนที่เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ และอนุมัติให้ลงนามในคำแถลงการณ์ร่วม ฯ ได้ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายนพดล ปัทมะ) จึงได้ลงนามคำแถลงการณ์ร่วม ฯ กับฝ่ายประเทศกัมพูชาและองค์การยูเนสโก

ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสาม เห็นว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดังกล่าว ข้างต้น เป็นการกระทำโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ แต่เป็นการกระทำในลักษณะปกปิด บิดเบือนข้อมูล ข้อเท็จจริงความหมายแห่งถ้อยคำ ในสาระสำคัญของแถลงการณ์ร่วม ฯ ไม่แสดงสถานะของแถลงการณ์ร่วม ฯ ที่แท้จริง อันจะมีผลต่อกระบวนการขั้นตอนที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งไม่แสดงผลความผูกพัน ความเสียหาย อันจะเกิดแก่ประเทศไทยอย่างชัดเจน มุ่งหวังให้สมเจตนาแห่งตน โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายด้านอาณาเขตดินแดนและอำนาจอธิปไตยของประเทศไทย



โดยเจตนาไม่สุจริต ซึ่งเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ สร้างภาระให้เกิดแก่ประเทศชาติ แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งสิบสามและปวงชนชาวไทยทุกคน ดังนั้น การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยใช้ อำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ ที่เห็นชอบร่างแถลงการณ์ร่วม ฯ และมอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ลงนาม จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมี คำพิพากษาหรือคำสั่งดังนี้

๑. เพิกถอนการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เสนอร่างแถลงการณ์ร่วม ฯ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อพิจารณาและมีมติเห็นชอบ

๒. เพิกถอนมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ ที่เห็นชอบร่างแถลงการณ์ร่วม ฯ โดยมอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ลงนาม

๓. เพิกถอนการลงนามในแถลงการณ์ร่วม ฯ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑

๔. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยุติความผูกพันตามแถลงการณ์ร่วม ฯ ต่อประเทศ กัมพูชาและองค์การยูเนสโก

คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยรวม ๒ ประเด็น คือ ๑) คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณา พิพากษาของศาลปกครองหรือไม่ และ ๒) มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ความเห็นชอบ ร่างแถลงการณ์ร่วม ฯ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงนามในแถลงการณ์ร่วม ฯ ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ ซึ่งศาลจะได้วินิจฉัยตามลำดับต่อไป

ประเด็นที่หนึ่ง คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คดีนี้ศาลปกครองกลางได้มีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือ วิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่ง ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๑ สรุปได้ว่า กระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานของรัฐมีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับราชการต่างประเทศตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและมีอำนาจบริหารราชการ



ในกระทรวงการต่างประเทศตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นคณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติของกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำเสนอร่างแถลงการณ์ร่วมไทยกับกัมพูชา กรณีการขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกของประเทศกัมพูชาพร้อมแผนที่แนบท้าย และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติเห็นชอบกับแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ โดยมอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ลงนามในแถลงการณ์ร่วมฯ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะได้กระทำในฐานะรัฐบาลในกิจการเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่เมื่อการกระทำดังกล่าวกระทบต่อสิทธิหรือประโยชน์อันชอบธรรมของประชาชนชาวไทย ในอันที่จะคงไว้ซึ่งสิทธิและหน้าที่ในการครอบครองและรักษาไว้ซึ่งอาณาเขต ดินแดน แหล่งอารยธรรมอันเป็นมรดกทางวัฒนธรรมของชาติรวมถึงสิทธิในการประกอบอาชีพในบริเวณดังกล่าวและสิทธิต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญด้วยการกระทำของรัฐบาลดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางปกครองที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองรวมอยู่ด้วย ซึ่งการจัดทำแถลงการณ์ร่วมของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นการกระทำที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิและประโยชน์อันชอบธรรมของประชาชนโดยรวมและจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศไทยและปวงชนชาวไทย อีกทั้งแถลงการณ์ร่วมเข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาที่อาจมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตประเทศไทยหรือมีผลกระทบต่อสิทธิหรือประโยชน์อันชอบธรรมของประชาชนชาวไทยในอันที่จะคงไว้ซึ่งสิทธิและหน้าที่ในการครอบครอง และรักษาไว้ซึ่งอาณาเขต ดินแดน รวมถึงแหล่งอารยธรรมอันเป็นมรดกทางวัฒนธรรมของชาติให้มีอยู่สืบต่อไป หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาตามมาตรา ๑๘๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกลับมิได้มีการให้ข้อมูลแก่ประชาชนเพื่อสามารถเข้าถึงรายละเอียดของแถลงการณ์ร่วม และหากมีการปฏิบัติตามแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวแล้วจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือไม่ อย่างไร รวมทั้งมิได้มีการเสนอเพื่อได้รับความ



เห็นชอบจากรัฐสภาก่อนที่จะลงนามในแถลงการณ์ร่วม การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นการดำเนินการโดยปราศจากความโปร่งใส ก่อให้เกิดความสงสัยเคลือบแคลงใจแก่ประชาชนเป็นจำนวนมาก ทั้งที่เป็นเรื่องผลประโยชน์โดยรวมของประเทศจึงมีผลกระทบก่อให้เกิดความขัดแย้งของคนในสังคมและระหว่างประเทศ เมื่อพิจารณาประกอบกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกระทำการจัดทำแถลงการณ์ร่วมโดยยังมิได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาตามมาตรา ๑๘๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีผลทำให้การจัดทำคำแถลงการณ์ร่วมนั้นไม่อยู่ในอำนาจตรวจสอบของรัฐสภาและทำให้การกระทำดังกล่าวเป็นกระทำการอื่นที่นอกเหนือไปจากบทบัญญัติของมาตรา ๑๘๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่กระทบสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญในทางปกครอง ซึ่งมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือ นอกเหนืออำนาจหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ดังนี้ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงเป็นการกระทำการอื่นใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัตินี้ เมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นประชาชนคนไทยเป็นเจ้าของอธิปไตยและเป็นผู้มีสิทธิตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฟ้องขอให้ศาลปกครองแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และขอให้ศาลเพิกถอนการจัดทำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว รวมทั้งมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยุติความผูกพันตามแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวต่อประเทศกัมพูชาและองค์การยูเนสโก จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒



นอกจากนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นประชาชนคนไทย มีหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งกำหนดให้บุคคลมีหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของชาติและปฏิบัติตามกฎหมาย การจัดทำแถลงการณ์ร่วมของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นการกระทำที่กระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีและประชาชนโดยรวมการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติ ปกป้องอาณาเขตดินแดน อำนาจอธิปไตยของประเทศไทย ซึ่งรวมทั้งสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวมีผลกระทบและก่อให้เกิดผลผูกพันต่อประชาชน ดังนั้น จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และศาลมีอำนาจกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ดังนั้นเมื่อศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีนี้อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองแล้ว กรณีจึงเป็นที่สุด ตามมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่าการจัดทำแถลงการณ์ร่วม ฯ เป็นการกระทำของรัฐบาล ในการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ในทางการบริหารเพื่อกระทำการในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ มิได้อยู่ในบังคับของกฎหมายปกครองก็ดี ผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ก็ดี จึงไม่อาจรับฟังได้

สำหรับกรณีผู้ฟ้องคดีที่ ๑๐ ได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๒ และวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๒ โดยอ้างว่าพนักงานอัยการดำเนินคดีปกครองแทนผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจาก มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พุทธศักราช ๒๕๔๘ มิได้บัญญัติให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีปกครอง อันมีผลให้การจัดทำคำให้การและคำให้การเพิ่มเติมเป็นโมฆะนั้น เห็นว่า โดยที่ข้อ ๒๐ วรรคสองของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการ



มอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. ๒๕๔๔ บัญญัติไว้ว่า คู่กรณีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจมอบอำนาจให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างแล้วแต่กรณีของหน่วยงานทางปกครองนั้น หรือของหน่วยงานทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นสังกัดอยู่ หรือพนักงานอัยการฟ้องคดีหรือดำเนินคดีปกครองแทนได้ ประกอบกับมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พุทธศักราช ๒๕๔๘ ที่บัญญัติให้พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้ (๒) ในคดีแพ่งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาลในศาลทั้งปวง กับมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่บัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของกรมอัยการหรือพนักงานอัยการ (๓) ในคดีแพ่งหรือคดีอาญาซึ่งเจ้าพนักงานถูกฟ้องในเรื่องการกระทำไปตามหน้าที่ที่กิติ หรือในคดีแพ่งหรืออาญาที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าพนักงานซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมายหรือเข้าร่วมกับเจ้าพนักงานกระทำการในหน้าที่ราชการกิติ เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับแก้ต่างก็ได้ จะเห็นได้ว่าพนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่รับแก้ต่างในคดีแพ่งซึ่งในขณะที่บัญญัติกฎหมายดังกล่าวจะรวมทั้งคดีปกครองด้วย ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงสามารถมอบอำนาจให้พนักงานอัยการดำเนินคดีปกครองแทนได้ตามข้อ ๒๐ วรรคสอง ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. ๒๕๔๔ ประกอบกับมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พุทธศักราช ๒๕๔๘ ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีที่ ๑๐ จึงไม่อาจรับฟังได้

ประเด็นที่สอง มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้ความเห็นชอบร่างแถลงการณ์ร่วม ๙ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงนามในแถลงการณ์ร่วมฯ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

คดีมีประเด็นต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติให้ความเห็นชอบร่างแถลงการณ์ร่วม ๙ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงนามในแถลงการณ์ร่วมฯ ดำเนินการโดยถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการตามที่กฎหมายบัญญัติหรือไม่



พิเคราะห์แล้วเห็นว่า โดยที่มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่า หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลง อาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขต อำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติ เพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือ สังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณ ของประเทศ อย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาจะต้อง พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว วรรคสามบัญญัติว่า ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ ตามวรรคสอง คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น ในการนี้ ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบ การเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย วรรคสี่บัญญัติว่า เมื่อลงนามในหนังสือ สัญญาตามวรรคสองแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน คณะรัฐมนตรีต้องให้ ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้น และในกรณีที่มีการปฏิบัติตาม หนังสือสัญญาดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือผู้ประกอบการขนาดกลาง และขนาดย่อม คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบนั้น อย่างรวดเร็ว เหมาะสม และเป็นธรรม วรรคห้าบัญญัติว่า ให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนด ขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือ สังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุน อย่างมี นัยสำคัญ รวมทั้งการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือ สัญญาดังกล่าว โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบ จากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป และวรรคหกบัญญัติว่า ในกรณี ที่มีปัญหาตามวรรคสอง ให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยชี้ขาด โดยให้นำ บทบัญญัติตามมาตรา ๑๕๔ (๑) มาใช้บังคับกับการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยอนุโลม จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้บัญญัติขั้นตอนและวิธีการ จัดทำสัญญากับต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศไว้ ๒ ขั้นตอน คือ ขั้นตอน ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญาและขั้นตอนหลังการลงนามในสัญญา ซึ่งขั้นตอน ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญา กฎหมายบัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องให้



ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญา และให้เสนอรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบก่อนลงนามในสัญญา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจรวมทั้งเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบการกระทำดังกล่าว เนื่องจากการลงนามในสัญญาจะมีผลกระทบต่อสิทธิหรือประโยชน์อันชอบธรรมของประชาชนชาวไทยในอันที่จะคงไว้ซึ่งสิทธิและหน้าที่ในการครอบครองและรักษาไว้ซึ่งอาณาเขต ดินแดน แหล่งอารยธรรม รวมถึงสิทธิในการประกอบอาชีพในบริเวณดังกล่าวและสิทธิตามรัฐธรรมนูญ

คดีนี้เกี่ยวเนื่องกับคดีพิพาทเกี่ยวกับคำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา (Joint Communiqué) ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ ว่า เป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๘๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่ ซึ่งประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณีให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๑๘๐ วรรคหก ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยชี้ขาดว่า คำแถลงการณ์ร่วมฯ ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาที่อาจมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศ ทั้งยังมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคมของประเทศอย่างกว้างขวางอีกด้วย ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคสอง คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวถือเป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ตามมาตรา ๒๑๖ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ดังนั้น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คำแถลงการณ์ร่วม ฯ เป็นหนังสือสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องดำเนินการให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ก่อนที่จะลงนามในหนังสือสัญญาดังกล่าว แต่กรณีการจัด คำแถลงการณ์ร่วม ฯ ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นผลมาจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายนพดล ปัทมะ) ได้นำคณะผู้แทนไทยไปหารือกับคณะผู้แทนกัมพูชา ซึ่งมีนายสก อาน รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีประเทศกัมพูชาเป็นหัวหน้าคณะ ณ กรุงปารีส ระหว่างวันที่ ๒๒ - ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เพื่อผลักดันการแก้ไขปัญหาในเรื่องการขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารให้ได้ข้อยุติก่อนการประชุมคณะกรรมการมรดกโลก สมัยที่ ๓๒ ที่เมืองควิเบก ประเทศแคนาดา โดยจัดทำบันทึกเป็นร่างคำแถลงการณ์ร่วม ฯ หลังจากนั้นประเทศ



กัมพูชาได้ส่งร่างแผนที่แนบท้ายคำแถลงการณ์ร่วม ฯ ที่ปรับแก้ไขมายังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๑ และกรมแผนที่ทหารได้ดำเนินการตรวจสอบแผนที่ โดยจัดส่งชุดสำรวจไปสำรวจพื้นที่บริเวณปราสาทพระวิหารเมื่อวันที่ ๙ - ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๑ สภาความมั่นคงแห่งชาติได้พิจารณาให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีมติให้ความเห็นชอบร่างคำแถลงการณ์ร่วม ฯ รวมทั้งร่างแผนที่เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ และอนุมัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายนพดล ปัทมะ) ลงนามในคำแถลงการณ์ร่วม ฯ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายนพดล ปัทมะ) จึงได้ลงนาม คำแถลงการณ์ร่วม ฯ กับฝ่ายประเทศกัมพูชาและองค์การยูเนสโก เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ โดยไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ของประชาชนก่อนลงนามในสัญญาดังกล่าวแต่ประการใด การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ มีมติให้ ให้ความเห็นชอบร่างแถลงการณ์ร่วม ฯ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงนามในแถลงการณ์ร่วม ฯ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบตามขั้นตอนและวิธีการที่บัญญัติไว้ตามมาตรา ๑๘๐ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปอีกว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายนพดล ปัทมะ) เสนอแถลงการณ์ร่วม ฯ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติให้เห็นชอบ เป็นการกระทำที่ชอบ ด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยเบื้องต้นว่า เส้นเขตแดนระหว่างประเทศไทย กับประเทศกัมพูชาในบริเวณปราสาทพระวิหาร คือ แนวเส้นเขตแดนใด

คดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ปราสาทพระวิหารตั้งอยู่บนภูเขา ในเทือกเขาพนมดงรัก บริเวณชายแดนไทย-กัมพูชา ตรงข้ามบ้านภูมิจรอล ตำบลบึงมะลู อำเภอกันทรลักษ์ ๒ จังหวัดศรีสะเกษ ตัวปราสาทไล่เรียงเป็นชั้น ๆ เป็นทางยาว ตามแกนทิศเหนือ - ใต้ เริ่มจากเชิงเขาด้านล่างทางทิศเหนือไปจนสุดยอดเขาซึ่งอยู่ สูงจากระดับน้ำทะเลปานกลาง ๖๕๗ เมตร โดยมีแนวสันปันน้ำของเทือกเขาพนมดงรัก ทอดจากทางทิศตะวันตกของตัวปราสาทยาวไปจดสุดยอดเขาแล้วหักเป็นมุมแหลมไปทาง ทิศตะวันออกของตัวปราสาท โดยที่ปราสาทพระวิหารมีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ ของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและประเทศกัมพูชา เนื่องจากเกิดกรณีพิพาท เรื่องอำนาจอธิปไตยเหนือปราสาท ซึ่งศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้มีคำตัดสินเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๐๕ ว่า ปราสาทพระวิหารตั้งอยู่ในอาณาเขตภายใต้อธิปไตย



ของประเทศกัมพูชา แต่มิได้ระบุในคำตัดสินถึงแนวเส้นเขตแดนที่แน่ชัดในพื้นที่ดังกล่าว รัฐบาลไทยในขณะนั้นแถลงว่า ไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาดังกล่าวแต่ในฐานะประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ รัฐบาลไทยจะปฏิบัติตามพันธกรณีอันเป็นผลมาจากคำพิพากษา ตามข้อ ๔๔ ของกฎบัตรสหประชาชาติ ทั้งนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในขณะนั้นได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๐๕ คินดัวปราสาทให้แก่ประเทศกัมพูชาและกำหนดเขตบริเวณปราสาทพระวิหารโดยจัดทำป้ายแสดงเขตกับให้ทำรั้วลวดหนาม

กรณีการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๘ - พ.ศ. ๒๕๔๙ ประเทศกัมพูชาได้ดำเนินการฝ่ายเดียวในการยื่นขอจดทะเบียนต่อองค์การยูเนสโก (UNESCO) โดยได้แนบแผนที่ที่กำหนดอาณาเขตบริเวณปราสาทพระวิหารตามพระราชกฤษฎีกาของประเทศกัมพูชาลงวันที่ ๑๓ เมษายน ๒๕๔๘ และแผนที่ดังกล่าวระบุว่าเป็นเส้นเขตแดนระหว่างประเทศลาวเข้ามาในดินแดนที่ประเทศไทย ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยได้ดำเนินการทางการทูตเพื่อชี้แจงข้อกังวลของประเทศไทยและหาทางแก้ไขปัญหาทั้งต่อประเทศกัมพูชา องค์การยูเนสโก และประเทศสมาชิกคณะกรรมการมรดกโลก ๒๑ ประเทศเกี่ยวกับการดำเนินการของประเทศไทยต่อประเทศกัมพูชา รวมไปถึงการโน้มน้าวเพื่อขอให้ประเทศไทยและประเทศกัมพูชานำปราสาทพระวิหารและโบราณสถานอื่นที่เป็นส่วนประกอบในฝั่งประเทศไทยไปขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกร่วมกันเพื่อความสมบูรณ์ของสถานะมรดกโลกของปราสาทพระวิหารด้วย โดยประเทศไทยได้เสนอเรื่องดังกล่าวเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๘ และปี พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่ประเทศกัมพูชาไม่เห็นด้วยและยืนยันที่จะดำเนินการฝ่ายเดียวเพื่อนำปราสาทพระวิหาร ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการมรดกโลกสมัยที่ ๓๑ ที่เมืองไครสต์เชิร์ช ประเทศนิวซีแลนด์ ได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๐ ให้เลื่อนการพิจารณาการขึ้นทะเบียนของประเทศกัมพูชาออกไปและให้ประเทศไทยและประเทศกัมพูชาร่วมมือกันในการบูรณปฏิสังขรณ์ปราสาทและการจัดทำแผนบริหารจัดการเพื่อการปกป้องคุ้มครองปราสาท โดยจะมีการพิจารณาเรื่องนี้ในการประชุมคณะกรรมการมรดกโลกสมัยที่ ๓๒ ที่เมืองควิเบก ประเทศแคนาดา ในปี ๒๕๕๑ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๒ - ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายนพดล ปัทมะ) ได้นำคณะผู้แทนไทยไปหารือกับคณะผู้แทนกัมพูชา ซึ่งมีนายสก อาน



รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีประเทศกัมพูชาเป็นหัวหน้าคณะ
ณ กรุงปารีส เพื่อผลักดันการแก้ไขปัญหาในเรื่องการขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหาร
ให้ได้ช้อยู่ดีก่อนการประชุมคณะกรรมการมรดกโลก สมัยที่ ๓๒ ที่เมืองควิเบก ประเทศ
แคนาดา โดยจัดทำบันทึกเป็นร่างคำแถลงการณ์ร่วม ๕ ต่อมาในวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๑
ประเทศกัมพูชาได้ส่งร่างแผนที่ที่ปรับแก้ไขใหม่ และกรมแผนที่ทหารได้ดำเนินการ
ตรวจสอบแผนที่และจัดส่งชุดสำรวจไปสำรวจพื้นที่บริเวณปราสาทพระวิหารเมื่อวันที่
๙ - ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๑ โดยอ้างเขตบริเวณปราสาทพระวิหารตามมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๐๕ และสภาความมั่นคงแห่งชาติได้พิจารณาให้
ความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ให้ความเห็นชอบร่าง
คำแถลงการณ์ร่วม ๕ รวมทั้งร่างแผนที่เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ และอนุมัติให้
ลงนามในคำแถลงการณ์ร่วม ๕ ได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายนพดล ปัทมะ) จึงได้ลงนาม
คำแถลงการณ์ร่วม ๕ กับฝ่ายประเทศกัมพูชาและองค์การยูเนสโก เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน
๒๕๕๑

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อพิจารณาคำพิพากษาของศาลยุติธรรม
ระหว่างประเทศ คดีปราสาทพระวิหารระหว่างประเทศกัมพูชากับประเทศไทย สรุปได้ว่า
คณะผู้พิพากษาเก้าต่อสาม ลงความเห็นเห็นว่าปราสาทพระวิหารตั้งอยู่ในอาณาเขตภายใต้
อธิปไตยของประเทศกัมพูชา โดยเหตุนี้จึงพิพากษาว่าประเทศไทยมีพันธะที่จะต้อง
ถอนกำลังทหารและตำรวจ ผู้เฝ้ารักษาหรือผู้ดูแลซึ่งประเทศไทยส่งไปประจำอยู่ที่
ปราสาทพระวิหารหรือในบริเวณใกล้เคียงบนอาณาเขตของประเทศกัมพูชา ประกอบกับ
เมื่อพิจารณาสนธิสัญญาระหว่างประเทศไทยกับประเทศฝรั่งเศส ปี ค.ศ. ๑๙๐๔
(พ.ศ. ๒๔๔๖) (หนังสือสัญญาระหว่างกรุงสยามกับกรุงฝรั่งเศส ซึ่งได้ลงชื่อกันที่กรุงปารีส
ณ วันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ร.ศ. ๑๒๒) ในข้อ ๑. ได้กำหนดเขตแดนระหว่างประเทศไทยกับ
ประเทศกัมพูชาตามแนวภูเขาพนมดงรักโดยให้อุดภูเขาปันน้ำหรือสันปันน้ำเป็นเส้น
แบ่งเขตแดน ซึ่งจากแผนที่แสดงเขตปราสาทพระวิหารตามมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่
๑๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๐๕ จะปรากฏแนวสันปันน้ำในบริเวณปราสาทพระวิหารเป็นรูป
มุมแหลม เริ่มจากทิศตะวันตกของตัวปราสาททอดแนวไปจนถึงริมตัวปราสาทด้านบนสุดแล้ว
หักเป็นมุมแหลมทอดไปทิศตะวันออก ด้านทิศเหนือของแนวสันปันน้ำดังกล่าวจึงเป็น



อาณาเขตประเทศไทยส่วนทางใต้ของแนวสันปันน้ำเป็นอาณาเขตของประเทศกัมพูชา ประเทศไทยได้ยึดสนธิสัญญาดังกล่าวมาโดยตลอด อีกทั้งเมื่อพิจารณามติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๐๕ สรุปได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้เห็นชอบให้กำหนดเขตบริเวณปราสาทพระวิหารให้ใช้วิธีที่ ๒ และให้จัดทำป้ายแสดงเขตตามที่กระทรวงมหาดไทย เสนอกับให้เพิ่มทำรั้วลวดหนามด้วย ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้เสนอนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณากำหนดเขตบริเวณปราสาทพระวิหาร โดยยึดหลักการที่จะให้ประเทศ กัมพูชาได้ไปซึ่งซากปราสาทพระวิหารและพื้นที่รองรับปราสาทเท่านั้น โดยเสนอวิธีการ กำหนดเขตบริเวณปราสาทพระวิหาร ๒ วิธี คือ (๑) กำหนดเป็นรูปพื้นที่สามเหลี่ยมครอบ ปราสาทพระวิหาร มีแนวเขตจากปีกขวาของตัวปราสาทพระวิหารตั้งแต่ช่องบันไดหัก (ช่องบันไดหักอยู่ภายในบริเวณปราสาทพระวิหาร) โดยอาศัยลักษณะภูมิประเทศซึ่งอาจมี เนินหินหรือลำห้วยเป็นหลัก ตัดผ่านขีดบันไดนาค แล้วเดินไปตามแนวลักษณะ ภูมิประเทศ ไปจนจรดหน้าผาด้านซ้าย จะเป็นเนื้อที่บริเวณปราสาทพระวิหารประมาณ เศษหนึ่งส่วนสองตารางกิโลเมตร (๒) กำหนดบริเวณปราสาทพระวิหารเป็นรูปพื้นที่ สี่เหลี่ยมผืนผ้าครอบปราสาทพระวิหารมีแนวเขตจากปีกขวาของตัวปราสาทพระวิหาร ตั้งแต่ช่องบันไดหัก (ช่องบันไดหักอยู่ภายในบริเวณปราสาทพระวิหาร) แล้วลากเส้นตรง ผ่านขีดบันไดนาคตรงไปจนถึงตัวปราสาท แล้วลากเส้นตรงขนานกับตัวปราสาทพระวิหาร ไปสุดที่หน้าผาด้านหลังปราสาทพระวิหาร จะเป็นเนื้อที่ปราสาทพระวิหารประมาณ เศษหนึ่งส่วนสี่ตารางกิโลเมตร ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๑๔๖๗/๒๕๐๕ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๐๕ จะเห็นได้ว่าการกำหนดเขตปราสาทพระวิหาร ตามมติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าวเป็นการกำหนดเขตเพื่อบริหารจัดการของรัฐบาลไทยแต่ฝ่ายเดียว เพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ที่คณะผู้พิพากษา เก้าต่อสาม ลงความเห็นว่ปราสาทพระวิหารตั้งอยู่ในอาณาเขตภายใต้อธิปไตยของประเทศ กัมพูชา ซึ่งคำพิพากษาดังกล่าวไม่ได้ระบุเขตแดนระหว่างปราสาทพระวิหารกับเขตแดนไทย อย่างชัดเจน ดังนั้นเมื่อคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศในคดีปราสาท พระวิหารพิพากษาให้ประเทศกัมพูชามีอำนาจอธิปไตยเหนือตัวปราสาทโดยที่มิได้ พิพากษาเรื่องเขตแดนระหว่างประเทศ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๐๕ เพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ



เห็นชอบให้กำหนดเขตปราสาทพระวิหาร ซึ่งเป็นการกำหนดฝ่ายเดียวและยึดหลักการให้ประเทศกัมพูชาได้เฉพาะซากปราสาทเท่านั้น ดังนั้น เส้นเขตแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชาในบริเวณปราสาทพระวิหาร จึงเป็นไปตามแนวสันปันน้ำตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศไทยกับประเทศฝรั่งเศส ปี ค.ศ. ๑๙๐๔ (พ.ศ. ๒๔๔๖)

คดีมีประเด็นที่จะวินิจฉัยต่อไปว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายนพดล ปัทมะ) ได้ตรวจสอบพื้นที่ที่กำหนดในร่างแถลงการณ์ร่วม ฯ ก่อนนำเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถูกต้องหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อพิจารณาร่างแถลงการณ์ร่วม ฯ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายนพดล ปัทมะ) อ้างว่าได้ลงนามย่อในเอกสารดังกล่าวในการประชุมระหว่างนายสก อาน รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีของประเทศกัมพูชากับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ ข้อ ๑. ราชอาณาจักรไทยสนับสนุนการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารในบัญชีมรดกโลก ซึ่งเสนอโดยรัฐบาลกัมพูชาตามที่จะได้มีขึ้นในการประชุมสมัยที่ ๓๒ ของคณะกรรมการมรดกโลก (ที่นครควิเบก ประเทศแคนาดา ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๐๘) เขตรอบพื้นที่ของปราสาทพระวิหารปรากฏตามที่ระบุไว้ ณ บริเวณ N. ๑ ในแผนที่ที่แนบท้ายที่จัดทำขึ้นโดยรัฐบาลกัมพูชา แผนที่ดังกล่าวให้รวมถึงพื้นที่กันชน (buffer zone) ในด้านทิศตะวันออกและด้านทิศใต้ของปราสาทตามที่ระบุไว้ตามเครื่องหมาย N. ๒ ด้วย และข้อ ๔. ในระหว่างรอผลปฏิบัติงานของคณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย - กัมพูชา (JBC) เพื่อกำหนดอาณาเขตเกี่ยวกับพื้นที่รอบปราสาทด้านทิศเหนือและทิศตะวันตก รอบปราสาทพระวิหารซึ่งระบุโดยเครื่องหมาย N. ๓ ไว้ในแผนที่ที่กล่าวถึงในย่อหน้าที่ ๑ ข้างต้น ให้มีการจัดเตรียมแผนการจัดการพื้นที่ดังกล่าวโดยวิธีการประสานกันระหว่างรัฐบาลกัมพูชาและรัฐบาลไทยอย่างสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ ด้านการอนุรักษ์ เพื่อที่จะธำรงไว้ซึ่งคุณค่าที่โดดเด่นเป็นสากลของทรัพย์สินนี้ แผนการจัดการดังกล่าวจะถูกรวมเข้าไว้ในแผนจัดการสุดท้ายสำหรับปราสาทและพื้นที่รอบ ๆ ปราสาทนั้นซึ่งจะต้องนำเสนอต่อศูนย์กลางมรดกโลกก่อนวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๒๐๑๐ เพื่อนำเข้าพิจารณาของคณะกรรมการมรดกโลกในการประชุมครั้งที่ ๓๔ ในปี ค.ศ. ๒๐๑๐ ประกอบกับแผนที่ท้ายแถลงการณ์ร่วม ฯ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑



อ้างว่ากรมแผนที่ทหารได้ทำการสำรวจพบว่าขอบเขตของปราสาทพระวิหารบริเวณ ชองบันไดหักกล้าเข้ามาในพื้นที่ประเทศไทยและกัมพูชาอ้างสิทธิทับซ้อนประมาณ ๓๘.๒๑๕ ตารางวา ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศได้เจรจาให้ประเทศกัมพูชาแก้ไขแผนที่ดังกล่าว และส่งให้ประเทศไทย เมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๑ จะเห็นได้ว่า แกลงการณร่วม และแผนที่แนบท้ายได้ระบุพื้นที่ N. ๑ เป็นพื้นที่รอบตัวปราสาทและพื้นที่ของตัวปราสาท ซึ่งกรมแผนที่ทหารได้ดำเนินการตรวจสอบแนวขอบเขตรอบตัวปราสาทพระวิหาร เริ่มตั้งแต่จุดที่ ๑ ด้านทิศตะวันตกของปราสาทพระวิหารไปทางทิศเหนือจนถึงจุดที่ ๑๐ ตามแนวตัวปราสาทแล้วทำมุมเก้าสิบองศาไปทางทิศตะวันออกผ่านขีดหน้าบันไดนาค ถึงจุดที่ ๑๑ แล้วทำมุมเก้าสิบองศาวกกลับไปทางทิศตะวันตกตามแนวตัวปราสาท จนถึงจุดที่ ๒๖ ซึ่งเป็นจุดสุดท้ายติดกับแนวหน้าผาซึ่งอยู่ทางทิศตะวันออกของ ตัวปราสาท โดยแนวขอบเขตพระวิหาร ในพื้นที่ N.๑ จากจุดที่ ๑ ถึงที่ ๑๐ และจุดที่ ๑๑ ถึงจุดที่ ๒๖ จะขนานและทำมุมตามลักษณะของตัวปราสาท ตามผังสนามแสดงผล การตรวจสอบแผนที่ของฝ่ายกัมพูชาตามหนังสือกรมแผนที่ทหาร ที่ กท ๐๓๑๓/๓๑ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ ดังนั้น พื้นที่ N.๑ จึงมีใช่เฉพาะตัวปราสาทพระวิหารตามที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กล่าวอ้าง แต่เป็นพื้นที่รอบตัวปราสาทด้วย ดังนั้น พื้นที่รอบตัวปราสาท ในพื้นที่ N.๑ จึงอยู่ในเขตแดนของประเทศไทย

ส่วนพื้นที่ N. ๒ เป็นพื้นที่ทางทิศตะวันออกและทิศใต้ของปราสาท พระวิหารกำหนดเป็นพื้นที่กันชน (buffer zone) เพื่อกำหนดมาตรการอนุรักษ์คุ้มครอง สถานที่ที่ขรุขระเปียก และพื้นที่ N. ๓ เป็นพื้นที่ทางทิศเหนือและทิศตะวันตก ของปราสาทพระวิหาร กำหนดให้เป็นพื้นที่ที่ทั้งสองประเทศจัดทำแผนบริหารจัดการ ร่วมกัน โดยให้สอดคล้องกับมาตรฐานการอนุรักษ์สากล เห็นว่า เมื่อพิจารณาจากแผนที่ แสดงเขตปราสาทพระวิหารตามมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๐๕ จะปรากฏแนวสันปันน้ำอยู่ทางทิศตะวันออกและทิศตะวันตกของตัวปราสาทพระวิหาร ซึ่งแนวสันปันน้ำดังกล่าวได้แบ่งเขตแดนประเทศไทยกับประเทศกัมพูชาตามสนธิสัญญา ระหว่างประเทศไทยกับประเทศฝรั่งเศส ปี ค.ศ. ๑๙๐๔ (พ.ศ. ๒๔๔๖) ที่ประเทศไทย ได้ยึดถือมาโดยตลอด ดังนั้น เมื่อระบุพื้นที่ N.๓ อยู่ด้านทิศตะวันออกของตัวปราสาท โดยมีได้ระบุขอบเขตพื้นที่อย่างชัดเจน พื้นที่ N.๒ จึงรวมพื้นที่ในเขตแดนประเทศไทยด้วย



และพื้นที่ N.๓ ในด้านทิศตะวันตกของตัวปราสาทโดยมิได้ระบุขอบเขตพื้นที่อย่างชัดเจน พื้นที่ N.๓ บางส่วนจึงเป็นพื้นที่ในเขตแดนประเทศไทย ส่วนทิศเหนือของตัวปราสาท เป็นพื้นที่ในเขตแดนประเทศไทยทั้งสิ้น ซึ่งพื้นที่ทางทิศเหนือและทิศตะวันตกดังกล่าวมีเนื้อที่ประมาณ ๔.๖ ตารางกิโลเมตร ตามเอกสารกรณีการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก ที่กระทรวงการต่างประเทศยื่นต่อศาล แม้ว่าแถลงการณ์ร่วม ๫ จะไม่กำหนดให้พื้นที่ N.๒ และ N.๓ เป็นพื้นที่รอบปราสาทพระวิหารในลักษณะเดียวกับพื้นที่ N.๑ ก็ตาม แต่การระบุให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่กันชน (buffer zone) เพื่อกำหนดมาตรการอนุรักษ์คุ้มครองสถานที่ที่ขอขึ้นทะเบียน และให้เป็นพื้นที่ที่ทั้งสองประเทศจัดทำแผนบริหารจัดการร่วมกัน ย่อมเป็นการให้สิทธิแก่ประเทศกัมพูชาเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่ในพื้นที่ที่อยู่ในเขตแดนและในอำนาจอธิปไตยของประเทศไทย หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงนามโดยความเห็นชอบจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ย่อมผูกพันกับประเทศไทย อันจะมีผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศไทยในพื้นที่ N.๑ โดยตรง และมีผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยในพื้นที่ N.๒ และ N.๓ ในส่วนที่อยู่ในอาณาเขตประเทศไทยที่ให้ประเทศกัมพูชาเข้ามาบริหารจัดการร่วมกับประเทศไทย แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะอ้างว่าในแถลงการณ์ร่วม ๫ ซึ่งในข้อ ๕. ระบุไว้ว่า การขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารในบัญชีมรดกโลก จะเป็นไปโดยไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิของราชอาณาจักรกัมพูชาและราชอาณาจักรไทย ในการกำหนดเส้นเขตแดนของคณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย - กัมพูชา ของทั้งสองประเทศก็ตาม แต่ประเทศกัมพูชาอาจจะหยิบยกกรณีพื้นที่ N.๑ ที่ได้ตกลงกับประเทศไทยไว้แล้วตามแถลงการณ์ร่วม ๫ เป็นข้ออ้างต่อคณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย - กัมพูชา ว่าเป็นพื้นที่ของประเทศกัมพูชาภายหลังอีกได้ อีกทั้งในพื้นที่ N.๒ และ N.๓ ในส่วนที่อยู่ในอาณาเขตประเทศไทย ย่อมมีผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของไทยในพื้นที่ดังกล่าวด้วย

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้อำนาจอธิปไตยราชการในกระทรวงการต่างประเทศ ตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ จะต้องเสนอข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ถูกต้องต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อศาลได้วินิจฉัยมาแล้วว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตรวจสอบ



พื้นที่ N.๑ ที่ปรากฏในแผนที่แนบท้ายแถลงการณ์ร่วม ฯ โดยอ้างเขตปราสาทพระวิหาร ตามมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๐๕ เป็นเส้นเขตแดนซึ่งไม่ถูกต้อง อีกทั้งไม่มีการตรวจสอบพื้นที่ N.๒ และ N.๓ ที่ปรากฏในแผนที่แนบท้ายแถลงการณ์ร่วม ฯ อยู่ในอาณาเขตของประเทศไทยหรือไม่ เพราะหากมีการลงนามในคำแถลงการณ์ร่วม ฯ แล้ว จะเกิดความเสียหายต่อประเทศไทย โดยประเทศไทยจะต้องผูกพันยอมรับอำนาจอธิปไตยของประเทศกัมพูชาในพื้นที่ N.๑ และยอมรับสิทธิของประเทศกัมพูชาในพื้นที่ N.๒ ที่อยู่ในอาณาเขตไทยในการกำหนดเป็นพื้นที่กันชน และพื้นที่ N.๓ ที่อยู่ในอาณาเขตไทย เป็นพื้นที่บริหารจัดการร่วมกัน อันมีผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของประเทศไทยโดยตรง ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสนอเรื่องประเทศกัมพูชาขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหาร เป็นมรดกโลก โดยนำร่างแถลงการณ์ร่วม ฯ และแผนที่แนบท้ายแถลงการณ์ร่วม ฯ ไม่ถูกต้อง ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำการดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงทำให้มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย

คดีมีประเด็นที่ศาลจะต้องวินิจฉัยต่อไปอีกว่า ศาลสมควรที่จะเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ ต่อไปหรือไม่ เพราะเหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้เพิกถอนมติดังกล่าวแล้ว

คดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า กระทรวงการต่างประเทศได้เสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยกเลิกมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จำนวน ๓ มติ คือมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๑ วันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ และวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๑ กรณีประเทศกัมพูชาขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกตามหนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ลับมากที่ กต ๐๘๐๓/๘๖๒ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วลงมติเมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ เห็นชอบตามที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอ เนื่องจากได้มีการปฏิบัติตามคำสั่งศาลปกครองและไม่มีการนำมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าวมาอ้างอิง และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งยืนยันมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าวให้กระทรวงการต่างประเทศทราบแล้ว ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลับมาก ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/๑๗๙๐๑ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๑



พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อพิจารณาหนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ที่ กต ๐๘๐๓/๘๖๒ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๑ ที่เสนอขอยกเลิกมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เกี่ยวกับการจัดทำคำแถลงการณ์ร่วม ฯ กรณีการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหาร เป็นมรดกโลก รวม ๓ มติ คือ มติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เห็นชอบ ในหลักการร่างคำแถลงการณ์ร่วม ฯ กรณีประเทศกัมพูชาขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก มติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ เห็นชอบ ร่างคำแถลงการณ์ร่วม ฯ และแผนที่แนบท้ายและให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงนามในร่าง คำแถลงการณ์ร่วม ฯ และมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๑ ให้กระทรวงการต่างประเทศแก้ไขถ้อยคำจากคำว่า “แผนที่” เป็น “แผนผัง” ในหนังสือของ กระทรวงการต่างประเทศที่เสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นชอบร่างคำแถลงการณ์ร่วม ฯ และแผนที่แนบท้าย รวมทั้งเอกสารที่เกี่ยวข้อง โดยอ้างว่า คำแถลงการณ์ร่วม ฯ ไม่ได้ นำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ที่ได้จัดทำขึ้น และไม่มีกรณีที่จะต้องนำคำแถลงการณ์ร่วม ฯ ไปใช้ได้อีกต่อไป เนื่องจากยูเนสโกได้ดำเนินการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหาร เป็นมรดกโลก โดยมีได้นำคำแถลงการณ์ร่วม ฯ ดังกล่าวมาประกอบการพิจารณา และฝ่าย ประเทศไทยได้แจ้งต่อประเทศกัมพูชาให้คำแถลงการณ์ร่วม ฯ สิ้นผลแล้ว และในปัจจุบัน คดีปกครองเกี่ยวกับคำแถลงการณ์ร่วม ฯ ยังไม่สิ้นสุด และคำสั่งกำหนดมาตรการหรือ วิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ยังคงมีผลบังคับใช้ต่อไปจนกว่าคดีจะถึงที่สุด หรือศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น การคงมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทั้ง ๓ มติไม่น่าจะเป็น ประโยชน์ต่อคดี ในทางตรงกันข้ามหากยกเลิกก็น่าจะเป็นข้อเท็จจริงอันสำคัญที่จะทำให้ ศาลปกครองพิจารณาจำหน่ายคดีนี้ออกจากสารบบความ เพราะการกระทำอันเป็น เหตุแห่งการฟ้องคดีได้หมดสิ้นไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีมติเมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ยกเลิก ๓ มติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า สำหรับมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ซึ่งเห็นชอบในหลักการร่างคำแถลงการณ์ร่วม ฯ กรณีประเทศกัมพูชา ขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกนั้น ย่อมมีผลผูกพันเฉพาะผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งสองต้องปฏิบัติตามเท่านั้น โดยปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการตามมติ ดังกล่าวแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องเพิกถอนมติดังกล่าว ส่วนมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ เห็นชอบร่างคำแถลงการณ์ร่วม ฯ และแผนที่แนบท้ายและให้ผู้ถูกฟ้องคดี



ที่ ๑ ลงนามในร่างคำแถลงการณ์ร่วม ฯ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ไปลงนามในแถลงการณ์ร่วม ฯ ย่อมเกิดผลผูกพันทางกฎหมาย ดังนั้น มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าวจึงมีผลทันที ในวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ประชุมพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างแถลงการณ์ร่วม ฯ และแผนที่แนบท้าย และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไปลงนามในร่างแถลงการณ์ร่วม ฯ และมีผลให้ประเทศกัมพูชานำแถลงการณ์ร่วม ฯ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงนามแล้วไปประกอบคำขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก ในการประชุมคณะกรรมการมรดกโลกสมัยที่ ๓๒ ระหว่างวันที่ ๒ - ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ณ เมืองควิเบก ประเทศแคนาดา ตามเงื่อนไขของคณะกรรมการมรดกโลกในการประชุมสมัยที่ ๓๑ ที่เมืองไครสต์เชิร์ช ประเทศนิวซีแลนด์ เมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๐ ที่ให้ประเทศไทยและประเทศกัมพูชาร่วมมือกันในการบูรณปฏิสังขรณ์ปราสาทและการจัดทำแผนบริหารจัดการเพื่อการปกป้องคุ้มครองปราสาทพระวิหารอย่างครบถ้วน แม้ในการประชุมคณะกรรมการมรดกโลกสมัยที่ ๓๒ จะไม่นำแถลงการณ์ร่วม ฯ ไปใช้พิจารณาขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก ตามมติ ๓๒ COM ๘ B. ๑๐๒ ข้อ ๕ ของที่ประชุมคณะกรรมการมรดกโลกเมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ก็ตาม แต่มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ ย่อมมีผลต่อเนื่องต่อไปจนกระทั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ยกเลิกมติดังกล่าว แต่ก็ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กำหนดระยะเวลายกเลิกมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้มีผลเมื่อใด จึงต้องถือว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ย่อมมีผลยกเลิกมติเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ นับแต่วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ที่มีมติดังกล่าวนั้นเอง ดังนั้น มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ ย่อมมีผลใช้บังคับในช่วงระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ จนถึงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ และโดยที่มติของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ ดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับอาณาเขตและอำนาจอธิปไตยของประเทศไทย ซึ่งอาจมีปัญหาข้อกฎหมายที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งยกขึ้นกล่าวอ้างได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เคยมีมติดังกล่าว และอาจนำไปกล่าวอ้างหรือใช้ประโยชน์ในทางที่ไม่เป็นคุณแก่ประเทศไทยได้ จึงเห็นสมควรเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ ที่เห็นชอบร่างคำแถลงการณ์ร่วม ฯ และแผนที่แนบท้าย และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงนามในร่างคำแถลงการณ์ร่วม ฯ ย้อนหลังไปถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง



และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งจะมีผลทำให้ไม่มีผู้โดยกมติดังกล่าวขึ้นอ้างอีกต่อไป และเมื่อศาลเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ แล้ว ย่อมมีผลให้มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๑ ให้กระทรวงการต่างประเทศแก้ไขถ้อยคำจากคำว่า “แผนที่” เป็น “แผนผัง” ในหนังสือของกระทรวงการต่างประเทศและเอกสารที่เกี่ยวข้องสิ้นผลไปด้วย

สำหรับคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสามที่ให้ศาลเพิกถอนการลงนามในแถลงการณ์ร่วม ฯ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ และมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยุติความผูกพันตามแถลงการณ์ร่วม ฯ ต่อประเทศกัมพูชาและองค์การยูเนสโก เห็นว่า เมื่อศาลวินิจฉัยว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยตามคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสามในประเด็นนี้

พิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ ที่ให้ความเห็นชอบร่างคำแถลงการณ์ร่วมไทย – กัมพูชา (Joint Communiqué) และแผนที่แนบท้าย และที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงนามในแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว ทั้งนี้ให้มีผลตั้งแต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติ ส่วนคำขออื่นให้ยก และให้คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ มีผลต่อไปจนกว่าคดีจะถึงที่สุด

นายชาวิวัฒน์ ศรีแก้ว

ตุลาการศาลปกครองกลาง

นายประวิตร บุญเทียม

ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง

นายณัฐ รัจจวมฤต

ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง



ตุลาการเจ้าของสำนวน

ตุลาการผู้แถลงคดี : นายประศักดิ์ ศิริพานิช

