

การป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำ ในพื้นที่ทับซ้อนทางทะเลไทย-กัมพูชา

ยศพนธ์ นิติรุจิโรจน์*

บทคัดย่อ

มรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำมีความสำคัญต่อการศึกษาประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของคนในอดีต ด้วยความสำคัญดังกล่าวบทบัญญัติว่าด้วยการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (อนุสัญญากฎหมายทะเล) และอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำ ค.ศ. 2001 (อนุสัญญามรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำ)

เขตทางทะเลของไทยในอ่าวไทยนั้นได้ทับซ้อนเขตทางทะเลของกัมพูชา โดยที่เขตทับซ้อนดังกล่าวยังไม่มีแนวโน้มว่าจะสามารถแก้ไขได้แม้ว่ารัฐทั้งสองจะมีความพยายามเจรจากันในหลายครั้งแล้วก็ตาม เขตทับซ้อนดังกล่าวไม่เพียงแต่เป็นเหตุให้เกิดปัญหาในการแสวงหา การใช้ประโยชน์ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติแต่ยังเป็นเหตุให้เกิดปัญหาการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำอีกด้วย ด้วยเหตุดังกล่าวมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำจึงมีความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายโดยง่ายในพื้นที่ทับซ้อนดังกล่าว

บทความนี้จึงมุ่งที่จะศึกษาและวิเคราะห์แนวทางการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำในเขตทับซ้อนดังกล่าว จากการศึกษาและวิเคราะห์พบว่า การปักปันเขตทับซ้อนไม่ใช่สิ่งสำคัญในการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำในเขตทับซ้อนนี้ ในทางกลับกันการจัดทำความตกลงทวิภาคีว่าด้วยการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำและการปรับแก้ไขกฎหมายภายในของทั้งสองประเทศให้เกิดความสอดคล้องกันเป็นสิ่งที่จำเป็นยิ่งกว่า นอกจากนั้นการให้สัตยาบันอนุสัญญามรดกทาง

* Ph.D. Candidate at South China Sea Institute of Xiamen University and Lecturer at Mae Fah Luang University, The author is grateful to Professor Fu Kuenchen for his comments on some the issues covered in this paper. The views expressed in this paper remain the sole responsibility of its author. The author may be contracted at: surino_juris@hotmail.com/Address: Room 220, Nan-An Building, Xiamen University, 422 Siming South Road, Xiamen, Fujian, CHINA-361005.



วัฒนธรรมใต้น้ำโดยประเทศไทยสามารถยกระดับการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำในเขตทับซ้อนดังกล่าวได้อีกด้วยเช่นกัน

คำสำคัญ : อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล, มรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำ, อ่าวไทย, อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำ

Abstract

Underwater Cultural Heritage (hereinafter, UCH) is important for the history and ancestors' civilization studies and it should be protected. Due to the importance of UCH, the UCH protection provisions are provided in the United Nations on the Law of the Sea 1982 and the 2001 UNESCO Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage (hereinafter, the 2001 UNESCO Convention).

Thailand's maritime zone in the Gulf of Thailand has overlapped with Cambodia's maritime zone. The overlapping zone is not likely to be solved even both countries have tried to negotiate in several times. The overlapping zone causes not only problems of exploration, exploitation and management of the natural resources but also problem of UCH protection. According to the problem, the risk of UCH being lost may appear easily in the overlapping zone.

Therefore, this article aims to study and analyze the approach to protect UCH in this overlapping zone. In the result of study, the author found that delimitation of the overlapping zone is not very important. On the other hand, adopting bilateral agreement on UCH protection in the overlapping zone and harmonizing the domestic laws of two countries are very necessary. In addition, Thailand's ratification of the 2001 UNESCO Convention could also enhance UCH protection in this overlapping zone.

Key Words : The United Nations Convention on the Law of the Sea, Underwater Cultural Heritage, The Gulf of Thailand, Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage

1. บทนำ

หลักฐานทางด้านโบราณคดี โบราณสถาน โบราณวัตถุที่จมอยู่ใต้น้ำเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่ทรงคุณค่า ช่วยให้เรามีความรู้เกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของมนุษยชาติ ประวัติศาสตร์วิทยาการเศรษฐกิจ สังคม ศาสนา เป็นหลักฐานที่ชี้ให้เห็นถึงความเป็นชาติ สร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในทางวัฒนธรรมที่สืบมาเป็นเวลานาน¹ ด้วยความสำคัญของโบราณวัตถุ ทำให้โบราณวัตถุซึ่งรวมถึงมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำได้รับความสนใจจากนานาชาติในการหาทางปกป้องรักษาให้คงอยู่ต่อไปตราบนานเท่านาน

อนุสัญญาที่สำคัญเกี่ยวกับการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำในปัจจุบัน ได้แก่ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (ต่อไปนี้จะเรียกว่า “อนุสัญญากฎหมายทะเล”) ซึ่งได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำไว้เพียงเล็กน้อย ไม่เพียงพอต่อการป้องกันรักษามรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำ ทั้งยังมีความไม่ชัดเจนในการปรับใช้อีกด้วย และอนุสัญญาที่สำคัญอีกฉบับ ได้จัดทำขึ้นในปี ค.ศ. 2001 โดยองค์การยูเนสโกชื่อว่า อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำ (ต่อไปนี้จะเรียกว่า “อนุสัญญามรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำ”) อนุสัญญานี้ถือเป็นอนุสัญญาเฉพาะเกี่ยวกับการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำที่มีครอบคลุมปัญหาการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำมากที่สุดในขณะนี้

ประเทศไทยมีเขตทางทะเลที่ทับซ้อนกับประเทศกัมพูชาในอ่าวไทย ทั้งยังไม่มีแนวโน้มว่าจะสามารถแก้ไขได้แม้จะมีความพยายามในการเจรจามาหลายครั้งแล้วก็ตาม ปัญหาเขตทับซ้อนทางทะเลนี้นำไปสู่ปัญหาการบริหารจัดการในพื้นที่ดังกล่าว หากมีการค้นพบมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำในพื้นที่ที่ทับซ้อนดังกล่าวหรือมีการทำกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำในพื้นที่ที่ทับซ้อนดังกล่าว อาจเกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้เขตอำนาจของไทยและกัมพูชาในการป้องกันรักษามรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำในพื้นที่ที่ทับซ้อนดังกล่าว การป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำในเขตทับซ้อนทางทะเลไทยกัมพูชายังมีปัญหาเรื่องกฎหมายระหว่างประเทศที่จะนำมาปรับใช้ กล่าวคือ ประเทศไทยเป็นภาคีในอนุสัญญากฎหมายทะเล² แต่ไม่ได้เป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำ ในทางกลับกันประเทศกัมพูชาเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำแต่ไม่ได้เป็นภาคีในอนุสัญญากฎหมายทะเล³ ดังนั้น บทบัญญัติว่าด้วยการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำกฎหมายในอนุสัญญากฎหมายทะเลจึงไม่อาจปรับใช้กับกัมพูชา

¹โครงการโบราณคดีใต้น้ำ งานโบราณคดีใต้น้ำ ฝ่ายวิชาการ กองโบราณคดี กรมศิลปากร, โบราณคดีสี่ศวรรษ, พ.ศ. 2531, น. 19.

²Thailand ratified on May 15, 2011, Available at: http://www.un.org/depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm#TheUnited Nations Convention on the Law of the Sea, Retrieved Dated: 17 March 2016.

³Nady Phann, History and Current Status of Underwater Cultural Heritage in Cambodia, Available at: <http://www.themua.org/collections/files/original/d77fe4436f35606533d74d9fe994f70a.pdf>, Retrieved Dated: 28 January 2016.



และในขณะเดียวกันบทบัญญัติในอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมได้นำก็ไม่อาจปรับใช้กับประเทศไทยได้เช่นกัน ยิ่งกว่านั้นกฎหมายภายในของทั้งสองประเทศเกี่ยวกับการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมได้นำยังมีความแตกต่างและไม่เอื้ออำนวยต่อการสร้างความร่วมมือในการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมได้นำในพื้นที่ทับซ้อนทางทะเลอีกด้วย

แม้ว่าประเทศไทยและกัมพูชามีความพยายามในการแก้ปัญหาไหล่ทวีปทับซ้อนในอ่าวไทย โดยในปี พ.ศ. 2544 ทั้งสองประเทศได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาว่าด้วยพื้นที่ที่ไทยและกัมพูชาอ้างสิทธิในไหล่ทวีปทับซ้อนกัน (Memorandum of Understanding between the Royal Thai Government and the Royal Government of Cambodia regarding the Area of their Overlapping Maritime Claims to the Continental Shelf) (ต่อไปนี้จะเรียกว่า “บันทึกความเข้าใจ”) แต่บันทึกความเข้าใจฉบับดังกล่าวมิได้กล่าวถึงการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมได้นำไว้แต่ประการใด จึงถือได้ว่าจนถึงปัจจุบันนี้ยังไม่มีมาตรการลงระหว่างรัฐทั้งสองในการป้องกันและจัดการมรดกทางวัฒนธรรมได้นำในพื้นที่ทับซ้อนทางทะเลไทยกัมพูชา

ด้วยเหตุดังกล่าวบทความนี้จึงมุ่งที่จะศึกษาปัญหาและวิเคราะห์หาแนวทางการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมได้นำในเขตทับซ้อนทางทะเลไทย-กัมพูชา

2. เขตทับซ้อนทางทะเลไทยกัมพูชา

ในบทนี้ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงรายละเอียดเบื้องต้นของพื้นที่ทับซ้อนทางทะเลไทยกัมพูชาโดยสังเขป เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับพื้นที่ทับซ้อนดังกล่าวเสียก่อน จากนั้นจึงจะได้ศึกษาถึงปัญหาและแนวทางการแก้ปัญหาการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมได้นำในพื้นที่ดังกล่าวในบทต่อไป

ในปี พ.ศ. 2450 (ค.ศ. 1907) ขณะที่กัมพูชายังถูกปกครองด้วยฝรั่งเศส⁴ ฝรั่งเศสและสยามประเทศได้ทำสัญญาการปักปันเขตแดนทางบก⁵ เป็นที่รู้จักในนาม สนธิสัญญาฝรั่งเศส-สยาม 1907 “Franco-Siamese treaty 1907” สนธิสัญญานี้ได้บัญญัติอย่างชัดเจนว่า ข้อ 2 “รัฐบาลฝรั่งเศสยอมยกดินแดนเมืองด่านซ้ายและเมืองตราด กับเกาะทั้งหลายซึ่งอยู่ภายใต้แหลมสิงห์ลงไปจนถึงเกาะกูดให้แก่กรุงสยาม”⁶ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าสนธิสัญญาดังกล่าวเป็นสนธิสัญญาที่ยืนยันว่าฝรั่งเศสได้คืนเกาะกูดให้กับประเทศไทยแล้วนับตั้งแต่นั้น⁷

⁴ ฝรั่งเศสปกครองกัมพูชาในช่วงปี ค.ศ. 1863 ถึง 1953.

⁵ The Geographer Office of the Geographer Bureau of Intelligence and Research, Cambodia-Thailand Boundary, International Boundary Study No.40, Department of State United States of America, November 23, 1996, p.8.

⁶ โปรดดู หนังสือสัญญาระหว่างกรุงสยามกับกรุงฝรั่งเศส ลงวันที่ 23 มีนาคม ร.ศ. 126 (ค.ศ. 1907).

⁷ ถนอม เจริญลาภ, กฎหมายทะเล เขตทางทะเลของประเทศไทย, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, พ.ศ. 2550, หน้า 209.

สนธิสัญญาฉบับนี้เป็นสนธิสัญญาเขตแดนทางบก ไม่ได้มีการกล่าวถึงเขตทางทะเล หากแต่เพียงอนุญาตให้ใช้จุดสูงสุดของเกาะกูดเป็นจุดเล็งในการปักปันเขตแดนทางบกเนื่องจากการกำหนดเขตแดนทางบกต้องขึ้นอยู่กับสิ่งซึ่งมีลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่มั่นคงเป็นหลัก⁸ กล่าวคือ มาตรา 1 แห่งสนธิสัญญาดังกล่าวได้บัญญัติวิธีการปักปันเขตแดนทางบกว่าระหว่างฝรั่งเศสอินโดจีนกับสยามเริ่มจากทะเลที่จุดตรงข้ามจุดสูงสุดของเกาะกูด จากจุดนี้ไปตามทิศตะวันออกเฉียงเหนือถึงสันเขาพนมกระวัญ (Pnom-Krevanh)⁹

ต่อมาภายหลังจากที่กัมพูชาได้รับอิสรภาพจากฝรั่งเศส เมื่อปี พ.ศ. 2496 (1953) ประเทศกัมพูชาได้ประกาศเส้นฐานตรงครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2500 (1957) รอบชายฝั่งกัมพูชา ทิศเหนือเริ่มมาจากพรหมแดนทางบกไทยกัมพูชาและทิศใต้จรดพรหมแดนทางบกกัมพูชาเวียดนาม¹⁰ ต่อมาในปีเมื่อวันที่ 12 สิงหาคม พ.ศ. 2515 (1972), กัมพูชาประกาศเส้นฐานที่สองโดยการขยายเส้นฐานเส้นแรกบางส่วนตาม พระราชกฤษฎีกาที่ 518/72/พีอาเค (Kret No.518/72/PRK)¹¹ และกัมพูชาได้ประกาศแก้ไขเส้นฐานตรงครั้งสุดท้ายเมื่อปี พ.ศ. 2525 (1982) โดยการลากจากชายฝั่งไปจรดปลายนอกสุดของเกาะและโขดหินต่าง ๆ ที่กัมพูชาอ้างอำนาจอธิปไตยเหนือ¹²

ในส่วนของทะเลอาณาเขต ในปี พ.ศ. 2525 กัมพูชาได้ประกาศทะเลอาณาเขต 12 ไมล์ทะเล โดยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเรื่องทะเลอาณาเขต (Council of State decree on Territorial Waters) และประกาศพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเขตต่อเนื่อง 24 ไมล์ทะเล

และในส่วนของเขตไหล่ทวีปและเขตเศรษฐกิจจำเพาะ กัมพูชาได้ประกาศเขตไหล่ทวีป 200 ไมล์ทะเลและเขตประมง/เขตเศรษฐกิจจำเพาะ 200 ไมล์ทะเลเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2515 (1972) ตามพระราชกฤษฎีกาที่ 439/72/PRK โดยประธานาธิบดีลอนนอล¹³ โดยใช้วิธีการลากเส้นเริ่มจากจุดที่เรียกว่า หลักที่ 73 ที่ได้ถูกปักปันตามสนธิสัญญาไทย-ฝรั่งเศส ค.ศ. 1907 และมาหยุดอยู่เพียงขอบเกาะกูดด้านตะวันออก แล้วเส้นนั้นจะเริ่มต้นใหม่ทางขอบเกาะกูดด้านทิศตะวันตกในระดับและทิศทางเดียวกันตรงออกไปทางทิศตะวันตกจนถึงเกือบกึ่งกลางอ่าวไทย¹⁴

ประเทศไทยได้ประกาศเส้นฐานตรงครั้งแรกในสามพื้นที่ ได้แก่ พื้นที่ที่ 1 บริเวณเกาะช้าง และ 2 บริเวณเกาะพังและพื้นที่ที่ 3 บริเวณเกาะภูเก็ต ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่

⁸ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, พื้นที่ทับซ้อนทางทะเลไทย-กัมพูชา: ปัญหาและพัฒนากการ, จุลสารความมั่นคงศึกษา ฉบับที่ 92, พ.ศ. 2554, น.11-12.

⁹ Somjade Kongrawd, Thailand and Cambodia Maritime Disputes, Available at: www.navy.mi.th/judge/Files/Thailand%20Cambodia.pdf, Retrieved Date: 14 November 2014.

¹⁰ Schofield, Clive Howard, Maritime boundary delimitation in the gulf of Thailand, Doctor of Philosophy Thesis, University of Durham, 1999, p. 133.

¹¹ Schofield, Clive Howard, *Op., cit.*, p.141.

¹² Schofield, Clive Howard, *Op., cit.*, p.148.

¹³ Department of Defense of United States of America, Maritime Claims Reference Manual, DoD 2005. 1-M, p. 90.

¹⁴ ถนอม เจริญลาภ, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 7*, หน้า 212.



11 มิถุนายน 2513¹⁵ และต่อมาได้ประกาศเส้นฐานตรงในพื้นที่ที่ 4 บริเวณเกาะโลซิน เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2535¹⁶ ในส่วนของทะเลอาณาเขต ประเทศไทยได้ประกาศทะเลอาณาเขต 12 ไมล์ทะเล วัดจากเส้นฐานตามพระบรมราชโองการประกาศความกว้างของทะเลอาณาเขตเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2509¹⁷ ในเดือนสิงหาคม 2538 ประเทศไทยประกาศเขตต่อเนื่อง 24 ไมล์ทะเลเขตไหล่ทวีปของประเทศไทยในอ่าวไทย โดยพระราชโองการประกาศเขตต่อเนื่อง¹⁸ นอกจากนั้นประเทศไทยได้ประกาศเขตไหล่ทวีปปรากฏตามแผนที่แนบเมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2516 ตามพระบรมราชโองการประกาศเขตไหล่ทวีปของประเทศไทยด้านอ่าวไทยโดยอ้างอิงที่ 1 ละติจูดที่ 11 องศา ลิปดาเหนือ ลองติจูดที่ 102 องศา 55 ลิปดาตะวันออก ที่บ้านหาดเล็กแล้วลากเส้นเกาะกง จากนั้นแบ่งครึ่งมุมระหว่างเส้นฐานตรงออกเป็นมุม 211 องศา ไปยังตำแหน่งของจุดที่ 2¹⁹ และในส่วนของเขตประมง/เขตเศรษฐกิจจำเพาะ 200 ไมล์ทะเลของไทยได้ถูกประกาศขึ้นตามประกาศพระบรมราชโองการกำหนดเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทย เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2524²⁰

ตามที่ทั้งสองประเทศได้ประกาศเขตทางทะเลดังกล่าวข้างต้น ทำให้เกิดพื้นที่ทับซ้อนในบริเวณกลางอ่าวไทยพื้นที่รวม 7,550 ตารางไมล์ทะเล (25,895 ตารางกิโลเมตร).²¹ (รูปที่ 1)

หลังจากเกิดปัญหาพื้นที่ทับซ้อนทางทะเลดังกล่าวขึ้นแล้ว รัฐบาลทั้งสองประเทศพยายามเจรจาเพื่อหาทางแก้ปัญหา จนได้มีการจัดการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสไทย-กัมพูชาว่าด้วยพื้นที่การอ้างสิทธิเขตไหล่ทวีปทับซ้อน ซึ่งการประชุมดังกล่าวได้นำมาซึ่งบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาว่าด้วยพื้นที่ที่ไทยและกัมพูชาอ้างสิทธิในไหล่ทวีปทับซ้อนกัน ลงวันที่ 28 มิถุนายน 2544 (Memorandum of Understanding between the Royal Thai Government and the Royal Government of Cambodia regarding the Area of their Overlapping Maritime Claims to the Continental Shelf) (ต่อไปนี้จะเรียกว่า “บันทึกความเข้าใจ”)

บันทึกความเข้าใจฉบับนี้มีสถานะทางกฎหมายเป็นข้อตกลงชั่วคราวในระหว่างที่ยังไม่บรรลุความตกลงในการปักปันเขตแดน (provisional arrangement) ตามมาตรา 74 (3), 83 (3)

¹⁵ ดู ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 87 ตอนที่ 52 ลงวันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2513

¹⁶ จตุรนต์ ธีระวัฒน์, อาณาเขตทางทะเลของประเทศไทย ปัญหากฎหมายในทางปฏิบัติ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเทศเพื่อนบ้านและประชาคมระหว่างประเทศ, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2541). น. 16.

¹⁷ Schofield, Clive Howard, *Op.cit*, p. 213.

¹⁸ ดู ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 112 ตอนที่ 692 พ.ศ. 2538 หน้า 1

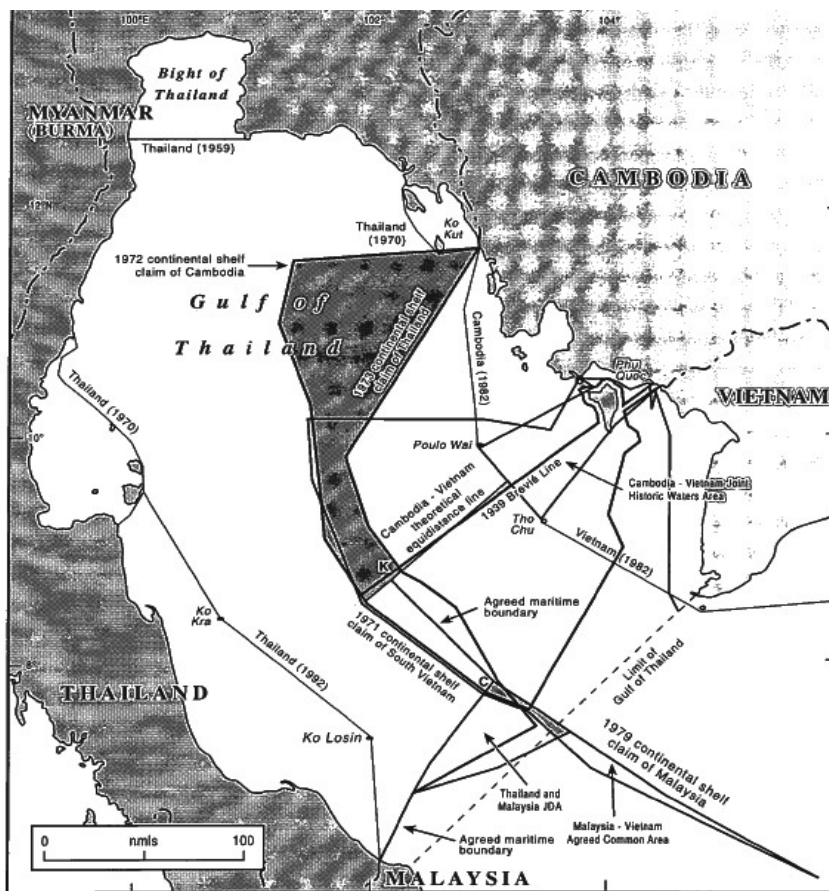
¹⁹ ยุติยุทธธรรม ปัทมะ, แนวทางการแก้ไขปัญหาพื้นที่ทับซ้อนทางทะเลของไทยกับกัมพูชา, Available at: http://library.senate.go.th/document/Ext6970/6970945_0002.PDF, Last visited: July 1, 2016, p.1.

²⁰ Department of Defense of United States of America, *Op.cit*, p.605.

²¹ Calculated using DELMAR. The southeastern limit of the area of overlap was taken to be a theoretical equidistance line between Cambodia and Vietnam. Were the seaward extension of the Brevie Line used as this limit instead, the area of overlap would be reduced by approximately 54nm² (185km²), footnote 38 of Schofield, Clive Howard, *Op.cit*, p. 312.

แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (ต่อไปนี้จะเรียกว่า “อนุสัญญากฎหมายทะเล”) ซึ่งจะต้องมีการเจรจาเพื่อปักปันเขตทางทะเลกันอีกต่อไป

ข้อตกลงในบันทึกฉบับนี้ได้แบ่งพื้นที่ทับซ้อนออกเป็นสองส่วน ส่วนแรก ได้แก่ ส่วนที่ต้องเจรจาเพื่อจัดทำความตกลงว่าด้วยการพัฒนาร่วมกันในทรัพยากรปิโตรเลียม และส่วนที่สอง ได้แก่ ส่วนที่ต้องเจรจาเพื่อการปักปันเขตแดนทางทะเล เช่น ทะเลอาณาเขต, เขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตไหล่ทวีป แต่ไม่ได้มีการกล่าวถึงการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมได้น้ำในบริเวณพื้นที่ทับซ้อนดังกล่าว



รูปที่ 1 พื้นที่ทับซ้อนทางทะเลไทยกัมพูชา

ที่มา: Schofield, Clive Howard, Maritime boundary delimitation in the gulf of Thailand, Doctor of Philosophy Thesis, University of Durham, 1999, p.325.



3. ปัญหาทางกฎหมายว่าด้วยป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำในพื้นที่ ทับซ้อนทางทะเลไทย-กัมพูชา

เนื่องจากมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำมีความเกี่ยวข้องกับทั้งกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ ในบทนี้ผู้เขียนจึงมุ่งศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำทั้งกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของทั้งประเทศไทยและกัมพูชา โดยกฎหมายระหว่างประเทศนั้นผู้เขียนจะวางกรอบการศึกษาอยู่ในอนุสัญญาสองฉบับ ได้แก่ อนุสัญญากฎหมายทะเลและอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำ ค.ศ. 2001 (ต่อไปนี้จะเรียกว่า “อนุสัญญามรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำ”)

3.1 อนุสัญญากฎหมายทะเล

หากกล่าวถึงบทบัญญัติว่าด้วยการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำในอนุสัญญากฎหมายทะเลจะต้องย้อนไปถึงประวัติความเป็นมาในการร่างอนุสัญญานี้ ในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลครั้งที่ 3 การป้องกันวัตถุทางโบราณคดีและประวัติศาสตร์ในทะเลในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีปถือเป็นประเด็นหนึ่งที่ได้รับการถกเถียงอย่างกว้างขวาง ประเทศที่เข้าร่วมประชุมมีความเห็นแบ่งเป็นสองฝ่าย ฝ่ายแรกเสนอให้สิทธิอธิปไตยของรัฐชายฝั่งต้องขยายรวมไปถึงสิทธิเกี่ยวกับการค้นหาและการกู้ซากวัตถุทางโบราณคดีและประวัติศาสตร์ต่าง ๆ ในทะเลในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตไหล่ทวีป²² ในขณะที่ฝ่ายที่สองมีความเห็นในทางตรงกันข้ามว่าข้อเสนอตามความเห็นของฝ่ายแรกเหมือนเป็นการขยายสิทธิของรัฐชายฝั่งเป็นเขตอำนาจที่คืบคลาน (creeping jurisdiction) จนท้ายที่สุดได้ประนีประนอมความเห็นของทั้งสองฝ่ายจนเกิดเป็นมาตรา 303 แห่งอนุสัญญากฎหมายทะเล

มาตรา 303 วรรค 1 แห่งอนุสัญญากฎหมายทะเลได้บัญญัติให้รัฐมีหน้าที่ป้องกันและร่วมมือกันเพื่อป้องกันวัตถุทางโบราณคดีและประวัติศาสตร์ในทะเล มาตรานี้ถูกบัญญัติไว้ในส่วนที่ 16 แห่งอนุสัญญาซึ่งเป็นบทบัญญัติภาคทั่วไป ดังนั้นมาตรานี้จึงใช้กับเขตทางทะเลทุกเขตไม่ว่าจะเป็นน่านน้ำภายใน (internal water) ทะเลอาณาเขต (territorial sea) เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (exclusive economic zone) ไหล่ทวีป (continental shelf) ทะเลหลวง (High Sea) หรือในบริเวณพื้นที่ (Area) อย่างไรก็ตาม ในเขตพื้นที่นั้นยังมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำด้วยตามที่ปรากฏในมาตรา 149 ซึ่งมาตรานี้เป็นการยืนยันให้เห็นว่าแนวคิดในการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำนั้นเป็นหน้าที่ของทุกรัฐในทุกเขตทะเล ไม่ว่าจะเป็นเขตเศรษฐกิจจำเพาะหรือเขตไหล่ทวีปของรัฐอื่นก็ตาม ซึ่งเป็นเรื่องที่ต่างจากการแสวงหาทรัพยากรในท้องทะเล เป็นที่น่าเสียดายมาตรา 303 วรรค 1 นี้ได้บัญญัติไว้แต่เพียงหลักการกว้าง ๆ เพื่อให้รัฐต่าง ๆ

²²Lucius Calfishch, Submarine Antiquities and the International Law of the Sea, 13 Netherlands YBIL (1982), p. 16.

ได้ตกลงกันในรายละเอียดต่อไปในอนาคต และในวาระสุดท้ายของมาตรานี้ยังได้สนับสนุนให้รัฐต่าง ๆ ทำความตกลงเกี่ยวกับการป้องกันวัตถุทางโบราณวัตถุและประวัติศาสตร์ไว้อีกด้วย

ในส่วนของเขตต่อเนื่องนั้นในวาระสองของมาตรา 303 นี้ยังได้บัญญัติไว้ระบบกฎหมายไว้โดยเฉพาะว่า

“การเคลื่อนย้ายวัตถุทางโบราณคดีและทางประวัติศาสตร์ออกจากพื้นดินทางทะเลในเขตต่อเนื่องโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐชายฝั่งจะมีผลเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับศุลกากร การคลัง การเข้าเมือง หรือการสุขาภิบาลภายในอาณาเขตหรือทะเลอาณาเขต”²³

กล่าวคือ รัฐชายฝั่งอาจดำเนินมาตรการควบคุมตามที่จำเป็นเพื่อป้องกันการเคลื่อนย้ายวัตถุทางโบราณคดีและทางประวัติศาสตร์ออกจากเขตต่อเนื่องของตนได้ แต่การนำมาตรา 303 มาผนวกไว้กับมาตรา 33 นี้ ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในการใช้อำนาจของรัฐชายฝั่ง ทำให้ในปัจจุบันยังคงเป็นที่ถกเถียงกันว่ารัฐชายฝั่งมีอำนาจแค่ไหนเพียงพอต่อการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมได้น้ำในเขตต่อเนื่องของตน

ที่น่าสังเกตอีกประการ ได้แก่ มาตรานี้ให้อำนาจแก่รัฐชายฝั่งแต่เพียงป้องกันการเคลื่อนย้ายวัตถุ แต่กรณีที่มีการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่วัตถุนั้นโดยมิได้มีการเคลื่อนย้าย รัฐชายฝั่งย่อมไม่มีอำนาจใช้มาตรการป้องกัน²⁴ ยิ่งกว่านั้นนักกฎหมายบางท่านยังเห็นว่ามาตรานี้ไม่เพียงแต่บัญญัติไม่ชัดเจนแต่ยังเป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์ของมาตรา 303 อีกด้วย²⁵

อนุสัญญากฎหมายทะเลฉบับนี้ยังมีช่องว่างในการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมได้น้ำในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตไหล่ทวีป²⁶ เนื่องจากไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะเกี่ยวกับการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมได้น้ำในเขตดังกล่าว กล่าวคือ มาตรา 56 (1) สิทธิของรัฐชายฝั่งในเขตเศรษฐกิจจำเพาะถูกจำกัดเพียงการแสวงหาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ในขณะที่มรดกทางวัฒนธรรมได้น้ำเป็นทรัพยากรที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ (man-made resources) ดังนั้น เขตดังกล่าวจึงต้องอยู่ภายใต้หลักเสรีภาพในการใช้ทะเล การขุดค้นมรดกทางวัฒนธรรมได้น้ำในบริเวณดังกล่าวจึงเป็นไปอย่างกว้างขวาง เนื่องจากได้ยึดหลักผู้ใดมาก่อนย่อมได้ก่อน (first come first serve)²⁷

ประเทศไทยเป็นภาคีในอนุสัญญากฎหมายทะเล ดังนั้น ตามอนุสัญญาดังนี้ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตยในการใช้สิทธิป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมได้น้ำในเขตน่านน้ำภายในและทะเลอาณา

²³ Sarah Dromgoole, *Underwater Cultural Heritage and International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013, p.287. .

²⁴ T. Scovazzi, *The Law of the Sea Convention and Underwater Cultural Heritage*, *The International Journal of Marine and Coastal Law* 27 (2012), p. 756.

²⁵ A Strati, *The Protection of the Underwater Cultural Heritage: An Emerging Objective of the Contemporary Law of the Sea* (1995), p. 167.

²⁶ NIE Bomin, *On the International Legal Protection of Underwater Cultural Heritage*, *China Ocean Law Review*, Vol. 2015, No. 2, p. 305.

²⁷ T. Scovazzi, *Op.,cit*, p. 757.



เขตและมีพันธกรณีที่จะต้องป้องกันและร่วมมือกับรัฐอื่น ๆ ในการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำ รวมทั้งในเขตพื้นที่ทับซ้อนทางทะเลไทย-กัมพูชาด้วยตามมาตรา 303 วรรค 1 และหากมีการเคลื่อนย้ายมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำออกจากพื้นดินทางทะเลในเขตต่อเนื่องของประเทศไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตก่อน ประเทศไทยสามารถสันนิษฐานไว้ก่อนได้ว่าเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับศุลกากร การคลัง การเข้าเมือง หรือการสุขาภิบาลภายในอาณาเขตหรือทะเลอาณาเขตของประเทศไทยและมีอำนาจดำเนินการควบคุมตามสมควรเพื่อป้องกันการเคลื่อนย้ายมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำออกจากเขตต่อเนื่องของประเทศไทยได้

3.2 อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำ

ด้วยความไม่สมบูรณ์ของอนุสัญญากฎหมายทะเลในการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำดังกล่าวข้างต้น ในปี ค.ศ. 1988 สมาคมกฎหมายระหว่างประเทศ International Law Association (ILA) ได้จัดทำร่างกฎหมายขึ้นฉบับหนึ่งส่งไปยังองค์การยูเนสโก (UNESCO) ในปี ค.ศ. 1994 หลังจากผ่านการพิจารณาแล้วตามขั้นตอนแล้ว อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำก็ถูกจัดทำขึ้นอย่างสมบูรณ์ในวันที่ 2 พฤศจิกายน 2001 ในการประชุมเต็มคณะสมัยประชุมสามัญครั้งที่ 31²⁸

บทบัญญัติในอนุสัญญานี้มีทั้งหมด 35 มาตราและหนึ่งภาคผนวกซึ่งในภาคผนวกยังประกอบไปด้วยกฎอีก 36 ข้อ ปัจจุบันมี 46 ประเทศให้สัตยาบัน 5 ประเทศให้การภาคยานุวัติ²⁹ อนุสัญญานี้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มกราคม 2009 เป็นไปตามมาตรา 27 แห่งอนุสัญญานี้มีผลบังคับใช้แล้ว วัตถุประสงค์หลักของอนุสัญญานี้คือการทำให้มั่นใจและการสร้างความเข้มแข็งในการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 2 (1) แห่งอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำ ทั้งที่เป็นการกระทำโดยตั้งใจและไม่ตั้งใจ

อนุสัญญานี้มีหลักการที่สำคัญ 4 ประการ³⁰ ได้แก่

1. การป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของมนุษยชาติ (benefit of humanity) กล่าวคือ มรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำสามารถเล่าเรื่องราวในอดีตที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาทางประวัติศาสตร์ต่อทุกประเทศในโลก ไม่เพียงแต่รัฐใดรัฐหนึ่งเท่านั้น ดังนั้น รัฐที่ครอบครองมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำก็ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่รัฐตนเท่านั้น แตกต่างจากทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในเขตพื้นที่ (The Area) ซึ่งถือเป็นมรดกร่วมกันของมนุษยชาติ

²⁸Kuen-chen FU, Essays on International Law of the Sea, Xiamen: Xiamen University Press, 2004, p. 47.

²⁹UNESCO, List Name of deposit of instrument on Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage, Available at: <http://www.unesco.org/eri/la/convention.asp?KO=13520&order=alpha>, Retrieved Dated: 25 October 2015.

³⁰Zhang Xianglan & Zhu Qiang, Comments on the Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage, China Oceans Law Review, Vol. 2006, No. 1, pp. 445-450.

(Common heritage of mankind) ซึ่งจะถูกแบ่งปันแก่ทุกรัฐอย่างเท่าเทียมกัน หลักประโยชน์ของมนุษยชาตินี้ได้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 2 (3) และอารัมภบทแห่งอนุสัญญานี้

2. หลักการป้องกันโดยไม่เคลื่อนที่ (the principle of preservation *in situ*) การขุดค้นมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำจะได้รับอนุญาตให้ทำได้ในสองสถานการณ์ ได้แก่ กรณีแรกมรดกทางวัฒนธรรมถูกคุกคาม (Rule 1 of the Annex) กรณีที่สอง การขุดค้นเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์การวิจัยที่ชอบด้วยกฎหมาย (Rule 4 of the Annex)

3. มรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำจะต้องไม่เป็นไปเพื่อการแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (commercial exploitation of underwater cultural heritage) หลักการนี้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 2 (7) ประกอบกฎข้อ 2 ของภาคผนวกแห่งอนุสัญญาป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำ โดยให้ถือว่าการกระทำความผิดก่อกวนเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักการพื้นฐานในการป้องกันและการจัดการมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำ

4. หลักความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกัน

การป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำไม่อาจทำให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยการกระทำของรัฐเดียว หากแต่ต้องเกิดจากความร่วมมือของรัฐต่าง ๆ ดังนั้น อนุสัญญานี้จึงให้ความสำคัญสนับสนุนต่อหลักความร่วมมือระหว่างประเทศดังที่ปรากฏในมาตรา 2 (2) (4) ซึ่งกำหนดให้รัฐภาคีต้องให้ความร่วมมือในการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำ ยิ่งกว่านั้นอนุสัญญานี้ยังเปิดช่องให้รัฐภาคีสามารถจัดทำความตกลงว่าด้วยการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำในระดับทวิภาคี พหุภาคีหรือในระดับภูมิภาคได้อีกด้วย ดังที่ปรากฏในมาตรา 6 แห่งอนุสัญญาดังกล่าว

นอกจากนี้อนุสัญญานี้ยังมุ่งหวังที่จะจัดผลกระทบอันไม่พึงประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยการกู้ซากและกฎหมายว่าด้วยการค้นพบ (law of salvage and finds) เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวอาจส่งเสริมให้เกิดอันตรายต่อมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำได้และการขัดหลักไครมาก่อนได้ก่อน (first come first serve) อันเกิดจากแนวคิดที่ว่าด้วยเสรีภาพในท้องทะเล ซึ่งแนวความคิดนี้เป็นการกระตุ้นให้มีการแสวงหามรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำมากขึ้นอีกด้วย³¹

กัมพูชาประเทศกัมพูชาเป็นภาคีแต่ประเทศไทยไม่ได้เป็นภาคีในอนุสัญญานี้ ดังนั้น กัมพูชามีสิทธิและหน้าที่ในการป้องกันมรดกใต้น้ำ ดังต่อไปนี้

ในเขตทะเลที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของกัมพูชา เช่น เขตน่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขตน่านน้ำหมู่เกาะ กัมพูชามีอำนาจอธิปไตยเหนือเขตทะเลดังกล่าวในการออกกฎหมายและให้อนุญาตในการกระทำการกิจกรรมที่มุ่งโดยตรงต่อมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำได้ แต่ในขณะเดียวกันหากมีการค้นพบเรือหรือเครื่องบินทางการของรัฐอื่นในทะเลอาณาเขตของกัมพูชาหรือน่านน้ำหมู่เกาะ (ไม่รวมถึงเขตน่านน้ำภายใน) กัมพูชามีหน้าที่แจ้งให้รัฐเจ้าของธงและหากเป็นไปได้กัมพูชายังต้อง

³¹ See T. Scovazzi, The 2001 UNESCO Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage, 11 Italian Y.B. Int'l L. 2001, pp 14-21.



แจ้งให้รัฐภาคีอื่นใดซึ่งมีจุดเกาะเกี่ยวหรือมีความเชื่อมโยงไม่ว่าจะเป็นด้านวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี³²

ในเขตต่อเนื่องกัมพูชามีสิทธิในการออกกฎหมายและการอนุญาตในการดำเนินกิจกรรมที่มุ่งโดยตรงต่อมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำภายใต้กฎที่บัญญัติไว้ในภาคผนวก แต่อย่างไรก็ตามการบังคับใช้มาตรานี้ต้องอยู่ภายใต้มาตรา 303 วรรค 2 กล่าวคือ มาตรานี้ย่อมไม่อาจถูกตีความไปในทางที่เกินกว่าเขตอำนาจของรัฐชายฝั่งในมาตรา 303 วรรค 2 ได้ตามที่ปรากฏในมาตรา 8 แห่งอนุสัญญามรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำ ดังนั้น แม้มาตรานี้จะช่วยตอบโจทย์เกี่ยวกับปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจนิติบัญญัติของรัฐชายฝั่งในเขตต่อเนื่องตามที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญากฎหมายทะเล แต่อย่างไรก็ตามอำนาจของรัฐชายฝั่งในการออกกฎระเบียบข้อบังคับและการอนุญาตนั้นก็ถูกจำกัดเพียงเรื่องการขยับมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำในเขตต่อเนื่องเท่านั้น³³

ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ กัมพูชามีสิทธิในการห้ามหรืออนุญาตให้ดำเนินกิจกรรมที่มุ่งโดยตรงต่อมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตไหล่ทวีปของตนภายใต้สิทธิอธิปไตยและเขตอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญากฎหมายทะเล กล่าวคือ การใช้สิทธิในการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำในมาตรานี้กัมพูชาไม่อาจทำได้โดยตรง แต่อาจทำได้โดยผ่านทางสิทธิอธิปไตยของตนที่มีอยู่เขตเศรษฐกิจจำเพาะหรือเขตไหล่ทวีปตามอนุสัญญากฎหมายทะเลเท่านั้น ในทางกลับกันกัมพูชามีหน้าที่ในการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำไม่ว่าจะอยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตไหล่ทวีปของตนและรัฐอื่น โดยมีหน้าที่ตรากฎหมายกำหนดให้คนชาติหรือเรือสัญชาติกัมพูชาแจ้งการค้นพบหรือความประสงค์ที่จะดำเนินกิจกรรมที่มุ่งโดยตรงต่อมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตไหล่ทวีปของกัมพูชาและรัฐภาคีอื่น และเมื่อกัมพูชา

³²The 2001 UNESCO Convention, Art, 7

“1. States Parties, in the exercise of their sovereignty, have the exclusive right to regulate and authorize activities directed at underwater cultural heritage in their internal waters, archipelagic waters and territorial sea.

2. Without prejudice to other international agreements and rules of international law regarding the protection of underwater cultural heritage, States Parties shall require that the Rules be applied to activities directed at underwater cultural heritage in their internal waters, archipelagic waters and territorial sea.

3. Within their archipelagic waters and territorial sea, in the exercise of their sovereignty and in recognition of general practice among States, States Parties, with a view to cooperating on the best methods of protecting State vessels and aircraft, should inform the flag State Party to this Convention and, if applicable, other States with a verifiable link, especially a cultural, historical or archaeological link, with respect to the discovery of such identifiable State vessels and aircraft”.

³³The 2001 UNESCO Convention, Art 8

“Without prejudice to and in addition to Articles 9 and 10, and in accordance with Article 303, paragraph 2, of the United Nations Convention on the Law of the Sea, States Parties may regulate and authorize activities directed at underwater cultural heritage within their contiguous zone. In so doing, they shall require that the Rules be applied”.

ได้รับแจ้งจากคนชาติหรือเรือสัญชาติกัมพูชาดังกล่าวแล้ว กัมพูชาต้องส่งต่อรายงานนั้นให้แก่รัฐภาคีอื่น ๆ และผู้อำนวยการใหญ่แห่งอนุสัญญาฉบับนี้ทราบด้วย หลังจากนั้นกัมพูชาจะต้องปรึกษาหารือระหว่างรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อแต่งตั้งรัฐประสานความร่วมมือ (Coordinating State) เพื่อดำเนินการตามมาตรการต่าง ๆ ที่ได้ปรึกษาหารือกันมาหรือ โดยรัฐประสานความร่วมมือจะถูกตั้งขึ้นมาจะทำหน้าที่ป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำในนามของรัฐภาคีทั้งหมด³⁴ ซึ่งถือเป็นการตอกย้ำว่าการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์แห่งมวลมนุษยชาติไม่ใช่รัฐใดรัฐหนึ่งจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตรานี้แม้จะบัญญัติขึ้นมาเพื่อป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตไหล่ทวีปแต่ก็หลีกเลี่ยงไม่ให้เป็นการขยายขอบเขตแห่งสิทธิของรัฐชายฝั่งนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญากฎหมายทะเล ซึ่งกลายเป็นเขตอำนาจรัฐชายฝั่งที่คืบคลาน (Creeping Jurisdiction)

นอกจากนั้นกัมพูชายังมีพันธกรณีอื่น ๆ ในการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำตามที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาฉบับนี้ เช่น การใช้มาตรการเพื่อป้องกันการนำเข้มรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำที่ได้มาหรือส่งออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมาในดินแดนของตนเพื่อการซื้อขายหรือเพื่อการครอบครองตามมาตรา 14, การใช้มาตรการเพื่อป้องกันการใช้ดินแดน เช่น ท่าเรือ เกาะเทียม สิ่งติดตั้งและสิ่งก่อสร้าง (ดูมาตรา 60 อนุสัญญากฎหมายทะเล) ที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจหรือการควบคุมของตนสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ที่มุ่งโดยตรงต่อมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำตามมาตรา 15, การใช้มาตรการรัฐธงเรือ (Flag state measure) เพื่อให้มั่นใจได้ว่าคนชาติหรือเรือสัญชาติกัมพูชาจะไม่ร่วมกิจกรรมใด ๆ ที่มุ่งโดยตรงต่อมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำตามมาตรา 16, การกำหนดบทลงโทษสำหรับการฝ่าฝืนบทบัญญัติในอนุสัญญานี้อย่างเพียงพอตามมาตรา 17, การใช้มาตรการเกี่ยวกับการจับกุมและยึดมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำในดินแดนของกัมพูชาที่เกิดขึ้นจากการขุดค้นในลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญานี้ตามมาตรา 18, การให้ความร่วมมือและช่วยเหลือแต่ละประเทศในการป้องกันและจัดการมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำ ทั้งต้องแบ่งปันข่าวสารเกี่ยวกับมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำกับรัฐภาคีอื่นและองค์การยูเนสโก ตามมาตรา 19, การใช้มาตรการเพื่อสร้างจิตสำนึกประชาชนเกี่ยวกับคุณค่าและความสำคัญของมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำตามมาตรา 20 และต้องให้ความร่วมมือกับรัฐภาคีอื่นในการจัดการฝึกอบรมเกี่ยวกับโบราณคดีใต้น้ำเกี่ยวกับเทคนิคในการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำตามมาตรา 21 เป็นต้น

³⁴ The 2001 UNESCO Convention, Art 10 para 6

“In coordinating consultations, taking measures, conducting preliminary research and/or issuing authorizations pursuant to this Article, the Coordinating State shall act on behalf of the States Parties as a whole and not in its own interest. Any such action shall not in itself constitute a basis for the assertion of any preferential or jurisdictional rights not provided for in international law, including the United Nations Convention on the Law of the Sea”.



จากการพิจารณาข้างต้นจะเห็นได้พันธกรณีของไทยและกัมพูชาที่มีความสอดคล้องไม่ขัดแย้งกัน เนื่องจากอนุสัญญามรดกทางวัฒนธรรมได้นำเป็นอนุสัญญาที่บัญญัติขึ้นเพื่อเสริมบทบัญญัติว่าด้วยการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมได้นำในอนุสัญญากฎหมายทะเลนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม การที่ไทยไม่ได้เป็นภาคีในอนุสัญญานี้ส่งผลต่อความร่วมมือป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมได้นำกับกัมพูชาในพื้นที่ทับซ้อนทางทะเลในหลาย ๆ ด้าน เนื่องจากพันธกรณีของไทยภายใต้อนุสัญญากฎหมายทะเลไม่มีความครอบคลุมเท่ากับอนุสัญญามรดกทางวัฒนธรรมได้นำ เช่น การให้ความร่วมมือแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมได้นำ เป็นต้น

3.3 กฎหมายของไทยและกัมพูชาว่าด้วยการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมได้นำ

ในบทนี้จะได้ศึกษาถึงกฎหมายภายในของไทยและกัมพูชา เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ปัญหาอันอาจเกิดจากใช้กฎหมายภายในของทั้งสองประเทศต่อการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมได้นำในเขตทับซ้อนทางทะเลไทยกัมพูชา

กฎหมายของประเทศไทยว่าด้วยการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมได้นำ

ประเทศไทยไม่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับมรดกทางวัฒนธรรมได้นำ แต่มีพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แก้ไขเพิ่มเติมโดยฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปที่ใช้ในการป้องกันรักษามรดกทางวัฒนธรรมไม่ว่าจะอยู่บนบกหรือในน้ำก็ตาม พระราชบัญญัตินี้ประกอบด้วย 40 มาตรา หมวด 1 โบราณสถาน, หมวด 2 โบราณวัตถุและศิลปวัตถุ, หมวด 3 พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ, หมวด 4 กองทุนโบราณคดี, หมวด 4 ทวิ การพักใช้และการเพิกถอนใบอนุญาต, หมวด 5 บทกำหนดโทษและบทเฉพาะกาล

คำว่า โบราณสถาน โบราณวัตถุ และ ศิลปวัตถุตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัตินี้จะรวมอยู่ในความหมายของคำว่า “มรดกทางวัฒนธรรมได้นำ” ตามมาตรา 1 (a) แห่งอนุสัญญามรดกทางวัฒนธรรมได้นำด้วย อย่างไรก็ตามโบราณสถาน โบราณวัตถุ และ ศิลปวัตถุ ไม่มีข้อจำกัดในด้านอายุดังเช่นอนุสัญญามรดกทางวัฒนธรรมได้นำ

พระราชบัญญัตินี้ห้ามมิให้ผู้ใดขุดค้นสิ่งใด ๆ ภายในบริเวณโบราณสถาน เว้นแต่จะกระทำตามคำสั่งของอธิบดีหรือได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีตามมาตรา 10 ซึ่งคำว่า “โบราณสถาน” ในที่นี้ หมายถึง อสังหาริมทรัพย์ซึ่งโดยอายุหรือโดยลักษณะแห่งการก่อสร้างหรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี” ตามมาตรา 4 ทั้งนี้จะหมายรวมถึงแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมได้นำด้วย เช่น แหล่งเรือจม ดังนั้น การขุดค้นสิ่งใด ๆ ในแหล่งเหล่านี้ย่อมต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมศิลปากรเสียก่อน

พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้โบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุที่ซ่อนหรือฝังหรือทอดทิ้งในราชอาณาจักรหรือในบริเวณเศรษฐกิจจำเพาะโดยพฤติการณ์ซึ่งไม่มีผู้ใดสามารถอ้างว่าเป็นเจ้าของได้ ให้ตกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ผู้เก็บได้ต้องส่งมอบให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 24 และหากผู้ใดเก็บได้แล้วเพียดบังเอาโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุนั้นเป็นของตนหรือของผู้อื่นต้องระวางโทษตามมาตรา 31

ในเรื่องการทำการค้าและการส่งออกโบราณวัตถุและศิลปวัตถุนั้น ตามมาตรา 14 อธิบดีกรมศิลปากรมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้โบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุนั้นเป็นโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุที่ห้ามทำการค้าและผู้ที่จะประสงค์จะทำการค้าโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุที่มีได้ห้ามทำการค้าตามมาตรา 14 ข้างต้นต้องได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีก่อนตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัตินี้ การส่งออกหรือนำโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุออกนอกราชอาณาจักรเป็นเรื่องต้องห้ามเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมศิลปากรและกรณีหากโบราณวัตถุและศิลปวัตถุที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนต้องมีอายุเกินกว่าห้าปีขึ้นไปด้วย ตามมาตรา 22 (กฎหมายไม่ได้จำกัดการนำเข้าโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุแต่ประการใด)

กฎหมายของประเทศกัมพูชาว่าด้วยการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำ

ประเทศกัมพูชาแม้จะเป็นภาคีในอนุสัญญามรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำแต่ก็ยังไม่มีความหมายเฉพาะสำหรับการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำ แต่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องสองฉบับ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรม (The 1996 Law on Cultural Heritage Protection) (ต่อไปนี้จะเรียกว่า “กฎหมายการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำ 1996”) กฎหมายฉบับนี้มีต้นแบบมาจากข้อมติที่ 1992 ว่าด้วยการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรม (the 1992 Resolution on the protection of cultural heritage) ดังนั้น เนื้อหาในกฎหมาย 1996 นี้จึงมีความคล้ายคลึงกับข้อมติ 1992 อย่างยิ่ง และในปี 2002 กัมพูชาได้ประกาศพระราชกำหนดว่าด้วยการบังคับใช้การป้องกันมรดกทางวัฒนธรรม (The 2002 Sub Decree on enforcement of Cultural Heritage Protection) (ต่อไปนี้จะเรียกว่า “พระราชกำหนด 2002”)

กฎหมายการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำ 1996 ถูกสร้างขึ้นโดยสมัชชาแห่งชาติโดยจุดประสงค์เพื่อป้องกันทรัพย์สินทางวัฒนธรรม (Cultural Property) ของชาติและทรัพย์สินทางวัฒนธรรมโดยทั่วไปและต่อต้านการทำลาย การเปลี่ยนแปลง การดัดแปลง การขุด การจำหน่าย การส่งออกและการนำเข้าที่ผิดกฎหมายตามมาตรา 1 กฎหมายฉบับนี้มีขอบเขตการบังคับใช้อยู่ภายใต้อาณาเขตแห่งชาติกัมพูชาตามมาตรา 2 อย่างไรก็ตามกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้บัญญัตินิยามความหมายของคำว่าอาณาเขตของกัมพูชาไว้โดยเฉพาะแต่อย่างใด

กฎหมายฉบับนี้ยังบัญญัติให้การขายโบราณวัตถุต้องได้รับการอนุญาตก่อนตามมาตรา 31 ส่วนในกรณีที่ค้นพบวัตถุโบราณโดยบังเอิญผู้ที่ค้นพบและเจ้าของสถานที่ที่ค้นพบมีหน้าที่ต้องหยุดการดำเนินกิจการและแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทราบโดยด่วนและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินการที่จำเป็นเพื่อป้องกันวัตถุโบราณและแหล่งแห่งวัตถุโบราณนั้นด้วยตามมาตรา 37



กรรมสิทธิ์ของวัตถุโบราณที่ถูกริบโดยบังเอิญต้องตกเป็นของรัฐทั้งสิ้น โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะจ่ายค่าชดเชยให้ผู้ค้นพบภายใน 3 สัปดาห์ตามมาตรา 39 ผู้ที่จะขุดหรือสำรวจทรัพย์สินทางวัฒนธรรมใต้ดินหรือใต้น้ำต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเสียก่อนตามมาตรา 40 และผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ทำการขุดค้นได้ต้องเป็นสถาบันทางวิทยาศาสตร์ที่มีประสบการณ์ที่จำเป็นและแหล่งการเงินเท่านั้นและสถาบันวิทยาศาสตร์ต่างชาติจะต้องดำเนินการร่วมกับสถาบันวิทยาศาสตร์แห่งชาติกัมพูชาตามมาตรา 41 สมบัติทางวัฒนธรรมที่พบขณะดำเนินการขุดต้องตกเป็นของรัฐเช่นเดียวกันตามมาตรา 44 การส่งออกทรัพย์สินทางวัฒนธรรมเป็นสิ่งต้องห้ามเว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าหน้าที่เสียก่อนตามมาตรา 51 ในกรณีนำเข้าวัตถุทางวัฒนธรรมที่ขัดต่อกฎหมายของประเทศที่เป็นต้นกำเนิดในการส่งออกเป็นสิ่งต้องห้ามตามมาตรา 58

พระราชกำหนด 2002 จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการบังคับใช้การป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำผ่านความหมายของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมและการขุดค้นทางโบราณคดีตามมาตรา 1 พระราชกำหนดนี้ประกอบด้วย 75 มาตรา 7 บท บทที่ 1 บททั่วไป, บทที่ 2 ทรัพย์สินทางวัฒนธรรม, บทที่ 3 การขายทรัพย์สินทางวัฒนธรรม, บทที่ 4 การขุดค้นทางโบราณคดี, บทที่ 5 การส่งออกและการนำเข้าทรัพย์สินทางวัฒนธรรม, บทที่ 6 บทลงโทษ, บทที่ 7 การประกันขั้นตอนการเรียกร้อง, บทที่ 8 บทเฉพาะกาลและบทที่ 9 บทบัญญัติสุดท้าย พระราชกำหนดถือเป็นการขยายรายละเอียดในเนื้อหาของกฎหมาย 1996 ให้ชัดเจนขึ้น ทั้งนี้เพื่อนำไปใช้ให้ใกล้เคียงกับทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น

จากการศึกษากฎหมายว่าด้วยการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำของไทยและกัมพูชาดังกล่าวข้างต้น อาจกล่าวได้ว่าการบังคับใช้กฎหมายภายในของทั้งสองประเทศยังมีความไม่สอดคล้องและอาจก่อให้เกิดปัญหาในการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำในพื้นที่ทับซ้อนทางทะเลไทยกัมพูชาได้ ดังนี้

1) บทบัญญัติว่าด้วยเรื่องการอ้างกรรมสิทธิ์ของมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำในพื้นที่ทับซ้อน

มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถานฯ ของประเทศไทยกำหนดไว้ชัดเจนว่ามรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำในราชอาณาจักรหรือในบริเวณเศรษฐกิจจำเพาะโดยพฤตินัยซึ่งไม่มีผู้ใดสามารถอ้างว่าเป็นเจ้าของได้ ให้ตกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน

ส่วนกฎหมายการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำ 1996 ของกัมพูชาบัญญัติว่า กรรมสิทธิ์ของวัตถุโบราณที่ถูกริบโดยบังเอิญต้องตกเป็นของรัฐทั้งสิ้นมาตรา 39 แต่มาตรานี้มิได้กำหนดขอบเขตด้านพื้นที่ไว้อย่างไรก็ตามมาตรา 2 แห่งกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้บังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ภายในอาณาเขตของชาติ (National Territory) แต่ก็ได้ให้นิยามความหมายของคำว่าอาณาเขตของชาติไว้ หากกัมพูชาอ้างว่ากฎหมายฉบับนี้สามารถบังคับใช้กับมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำในบริเวณเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีปด้วยแล้ว ข้อพิพาทในการอ้างกรรมสิทธิ์เหนือมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำในพื้นที่ทับซ้อนทางทะเลไทยกัมพูชายุ่งยากเกิดขึ้น ซึ่งในทางความเป็นจริงหากมีการค้นพบมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำในเขตทับซ้อนดังกล่าวกัมพูชาย่อมต้องอ้างกรรมสิทธิ์เหนือมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำขึ้นนั้นแน่นอน

2) ปัญหาการใช้เขตอำนาจรัฐเหนือมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำในพื้นที่ทับซ้อน

ในทางกฎหมายระหว่างประเทศอาจไม่ได้ให้นิยามความหมายของคำว่าเขตอำนาจรัฐ (jurisdiction) ไว้อย่างชัดเจน แต่มักจะกล่าวถึงเขตอำนาจในทางอาญาเป็นส่วนใหญ่ เช่น เขตอำนาจในการออกกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายและการตุลาการ³⁵ อย่างไรก็ตามเขตอำนาจรัฐน่าจะหมายถึงการใช้สิทธิของรัฐเหนือบุคคลตามจุดเกาะเกี่ยวในทางนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ หลักสำคัญในการใช้เขตอำนาจของรัฐ ได้แก่ เขตอำนาจเหนือดินแดน, เขตอำนาจบุคคลสัญชาติ, เขตอำนาจป้องกัน, เขตอำนาจสากลและเขตอำนาจตามสนธิสัญญา เป็นต้น

ตามมาตรา 7 ประกอบมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถานฯ ของประเทศไทย ได้กำหนดให้ประเทศไทยมีอำนาจเหนือมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำเขตทางทะเลของไทย รวมไปถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะด้วย ในขณะที่กฎหมายการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำ 1996 ของกัมพูชาบังคับใช้เหนือเขตทางทะเลของกัมพูชาซึ่งรวมถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะของกัมพูชาเช่นกัน ตามมาตรา 2 ของกฎหมายฉบับดังกล่าว

ดังนั้น จะเห็นได้ชัดว่าในขณะที่เขตทางทะเลของไทยและกัมพูชายังทับซ้อนกันอยู่ ย่อมอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งในการใช้อำนาจเหนือมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำในเขตพื้นที่ทับซ้อนดังกล่าว

3) ปัญหาความไม่เอื้ออำนวยในการสร้างความร่วมมือในการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำในพื้นที่ทับซ้อน

การป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำไม่อาจกระทำให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยการกระทำของรัฐใดรัฐหนึ่งได้ หากแต่รัฐต่าง ๆ ต้องร่วมมือกัน ดังนั้น การพิจารณากฎหมายภายในของไทยและกัมพูชาว่าเอื้อต่อการสร้างความร่วมมือระหว่างสองรัฐหรือไม่จึงเป็นสิ่งสำคัญพึงได้รับการศึกษา

การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างรัฐเป็นเรื่องสำคัญสำหรับการร่วมมือป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำถือเป็นพื้นฐานของการสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐในการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำ ข้อมูลเกี่ยวกับมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำนั้นส่วนใหญ่จะได้มาจากการค้นพบโดยบังเอิญของผู้ที่ดำเนินกิจกรรมในท้องทะเล อาทิเช่น ชาวประมง หรือ ผู้ที่ได้รับสัมปทานในการขุดแร่ ขุดน้ำมันในทะเล เป็นต้น ดังนั้น การจะแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำได้ รัฐชายฝั่งจะต้องกำหนดให้คนชาติหรือเรือสัญชาติตนรายงานการค้นพบแก่รัฐชายฝั่งเสียก่อน รัฐชายฝั่งจึงจะมีข้อมูลที่จะนำไปแบ่งปันรัฐอื่นได้ หากพิจารณากฎหมายของไทยและกัมพูชาในเรื่องดังกล่าว พบว่าประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติหน้าที่ในการรายงานการค้นพบมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำไว้ มีแต่เพียงการกำหนดหน้าที่ให้ส่งมอบมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำที่พบแก่เจ้าหน้าที่เท่านั้น ดังนั้น เพียงแต่การค้นพบซึ่งยังไม่ได้เข้าครอบครองยังไม่ก่อให้เกิดภาระที่จะต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทราบแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามมีกฎหมายบางฉบับที่กำหนดให้ผู้ค้นพบแจ้งการค้นพบให้เจ้าหน้าที่

³⁵Lori Damrosch, Louis Helkin, Sean Murphy & Hans Smit, International Law, Cases and Materials, West Publishing Company, 1980, p.421.



ของรัฐทราบ เช่น พระราชบัญญัติปีโตรเลียม พ.ศ. 2516 มาตรา 73³⁶ และพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 11³⁷ ซึ่งอาจนำมาปรับใช้ได้โดยปริยายอย่างไรก็ตามสองมาตราดังกล่าวข้างต้น มีข้อจำกัดในการบังคับใช้ กล่าวคือ จะบังคับใช้กับผู้ได้รับสัมปทานเท่านั้น

ในส่วนของกัมพูชา กฎหมายการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมได้นำ 1996 กำหนดให้ทั้งผู้ที่ค้นพบและเจ้าของสถานที่ที่ค้นพบมีหน้าที่ต้องหยุดการดำเนินกิจการต่าง ๆ ที่อาจกระทบต่อมรดกทางวัฒนธรรมได้นำและแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทราบถึงการค้นพบโดยด่วนตามมาตรา 37 อย่างไรก็ตามกฎหมายของทั้งสองประเทศไม่ได้บัญญัติภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการแจ้งให้รัฐอื่น ๆ ทราบถึงการค้นพบ ยิ่งกว่านั้นยังไม่มีบทบัญญัติใดที่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมได้นำร่วมกันอีกด้วย

4. วิเคราะห์แนวทางการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมได้นำในเขตไหล่ทวีปทับซ็อนไทยกัมพูชา

ในบทนี้ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์แนวทางการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมได้นำในพื้นที่ทับซ็อนทางทะเลไทยกัมพูชา โดยจะแบ่งเป็นออกเป็น 4 ส่วน ส่วนแรก ได้แก่ การวิเคราะห์ผลของการระงับปัญหาพิพาทด้วยพื้นที่ทับซ็อนทางทะเลไทยกัมพูชาต่อการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมได้นำในพื้นที่ทับซ็อนดังกล่าว ส่วนที่สอง ได้แก่ การวิเคราะห์ผลที่จะเกิดขึ้นจากการให้สัตยาบันอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมได้นำโดยประเทศไทยและกัมพูชา ส่วนที่สาม ได้แก่ การวิเคราะห์แนวทางการจัดทำความตกลงว่าด้วยการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมได้นำในพื้นที่ทับซ็อนทางทะเลไทย-กัมพูชา และ ส่วนสุดท้ายจะได้วิเคราะห์แนวทางการแก้ไขกฎหมายภายในที่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างความร่วมมือในการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมได้นำในพื้นที่ทับซ็อน

4.1 การแก้ปัญหาพื้นที่ทับซ็อน

อนุสัญญากฎหมายทะเลได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการปักปันเขตทางทะเลไว้ กล่าวคือ ในกรณีที่ฝั่งทะเลของรัฐสองรัฐอยู่ตรงข้ามกันหรือประชิดกัน ถ้าไม่มีความตกลงระหว่างกันเป็นอย่างอื่นตามมาตรา 15 กำหนดให้รัฐทั้งสองตกลงแบ่งเขตโดยใช้เส้นมัธยะหรือเส้นกึ่งกลาง ซึ่งจุดทุกจุดบน

³⁶ พระราชบัญญัติปีโตรเลียม พ.ศ. 2514 มาตรา 73

“ในการสำรวจหรือผลิตปีโตรเลียม ถ้าพบโบราณวัตถุ ชากดึกดำบรรพ์ หรือแร่ที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ หรือทางการศึกษาในด้านธรณีวิทยา ผู้รับสัมปทานต้องรายงานให้กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันพบ”

³⁷ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 มาตรา 11

“ในการสำรวจแร่หรือทำเหมือง ถ้าได้พบโบราณวัตถุ ชากดึกดำบรรพ์ หรือแร่พิเศษอันมีคุณค่าเกี่ยวกับการศึกษาในทางธรณีวิทยา นอกจากจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการเก็บได้ซึ่งวัตถุนั้นแล้ว ผู้ถืออาญาบัตร ผู้ถือประทานบัตรชั่วคราว หรือผู้ถือประทานบัตรจะต้องแจ้งการพบนั้นต่อเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่โดยพลัน”

เส้นมัธยฐานนั้นมีระยะห่างเท่ากันจากจุดที่ใกล้ที่สุดบนเส้นฐานที่ใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขตของรัฐทั้งสอง ส่วนการกำหนดเขตทางทะเลของเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีประหว่างรัฐที่มีฝั่งทะเลตรงข้ามหรือประชิดกัน มาตรา 74 และ 83 กำหนดให้การกำหนดเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีปกระทำโดยความตกลงบนมูลฐานของกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อให้บรรลุผลอันเที่ยงธรรม (equitable solution) โดยพิจารณาถึงพฤติการณ์แวดล้อมที่เกี่ยวข้องทั้งปวง ซึ่งพฤติการณ์แวดล้อมที่สำคัญในพื้นที่ทับซ้อนทางทะเลไทยกัมพูชาคือการให้น้ำหนักแก่เกาะต่าง ๆ นั้นเอง

เห็นได้ว่าอนุสัญญากฎหมายทะเลได้เน้นให้แก้ปัญหาเขตแดนทางทะเลโดยการเจรจา ระหว่างรัฐพิพาทเป็นหลัก แต่การระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 33 (1) แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ (UN Charter) นอกจากการเจรจาแล้วยังมีวิธีอื่น ๆ อีก เช่น การไกล่เกลี่ย การประนีประนอม ตลอดจนการระงับข้อพิพาททางศาล

ในส่วนของการระงับข้อพิพาทภายใต้อนุสัญญากฎหมายทะเลแม้จะมีบทบัญญัติว่าด้วยกระบวนการพิจารณาภาคบังคับ (Compulsory Procedures) ในส่วนที่ 2 ภาค 15 ของอนุสัญญา กฎหมายทะเล อย่างไรก็ตามกระบวนการพิจารณาภาคบังคับนี้ไม่อาจบังคับใช้กับกัมพูชาได้เนื่องจาก มิใช่ภาคีและมีอาจบังคับใช้กับไทยได้เนื่องจากไทยในเรื่องข้อพิพาทเกี่ยวกับการปักปันเขตแดน เนื่องจากประเทศไทยได้ประกาศไม่ยอมรับกระบวนการภาคบังคับในคดีว่าด้วยการปักปันเขตแดนทางทะเลตามมาตรา 298 (1) แห่งอนุสัญญานี้³⁸ ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าวิธีการแก้ปัญหาพื้นที่ทับซ้อนทางทะเลไทยกัมพูชาที่อาจเป็นไปได้มากที่สุดขณะนี้คือการเจรจาซึ่งไม่อาจทราบได้ว่าจะบรรลุผล ในเวลาใด

ยิ่งกว่านั้นหากพื้นที่ทับซ้อนทางทะเลไทยกัมพูชาได้มีการปักปันแล้ว แม้จะทำให้เกิดความชัดเจนในการใช้อำนาจอธิปไตยและสิทธิอธิปไตยในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ แต่ในส่วนของการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำในบริเวณเขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตไหล่ทวีป บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของรัฐชายฝั่งไม่ว่าจะถูกบัญญัติไว้ในอนุสัญญากฎหมายทะเลหรือ อนุสัญญามรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำยังคงมีความไม่ชัดเจน กล่าวคือ อนุสัญญากฎหมายทะเลไม่ได้ กำหนดสิทธิและหน้าที่ของรัฐชายฝั่งในการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำในเขตเศรษฐกิจ จำเพาะหรือเขตไหล่ทวีป ส่วนอนุสัญญามรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำได้บัญญัติเพียงไว้เพียงกว้าง ๆ ว่าให้รัฐภาคีมีหน้าที่ป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตไหล่ทวีปแต่ไม่มีรายละเอียดที่ชัดเจนถึงขอบเขตการใช้อำนาจของรัฐชายฝั่งและกลไกความร่วมมือในการป้องกัน มรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำ (ระบบรัฐผู้ประสานความร่วมมือ) ตามอนุสัญญาดังกล่าวก็เพียงบัญญัติ หลักการกว้าง ๆ ซึ่งต้องมีการตกลงในรายละเอียดกันอีกชั้นหนึ่ง

³⁸ Available at: http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_declarations.htm#Thailand Upon ratification, Retrieved Dated: 1 July 2016.



ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าการปักปันเขตทางทะเลไทยกัมพูชานอกจากจะเป็นเรื่องที่ยากลำบาก และแม้จะทำให้การปักปันจนเสร็จสิ้นแล้วภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมได้น้ำก็ยังคงต้องดำเนินการร่วมกันระหว่างรัฐที่เกี่ยวข้องอยู่นั่นเอง ดังนั้น การปักปันเขตแดนในพื้นที่ทับซ้อนทางทะเลไทยกัมพูชา ยังไม่เพียงพอต่อการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมได้น้ำในพื้นที่ทับซ้อนไทยกัมพูชา

4.2 การให้สัตยาบันอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมได้น้ำ

เนื่องจากอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมได้น้ำโดยตรงมีอยู่ 2 ฉบับที่ได้ศึกษามาในข้างต้น ดังนั้น การให้สัตยาบันอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมได้น้ำจึงหมายถึง 2 กรณี กล่าวคือ กรณีแรก คือ การที่กัมพูชาให้สัตยาบันอนุสัญญากฎหมายทะเลและกรณีที่สองการ คือ การที่ประเทศไทยให้สัตยาบันอนุสัญญามรดกทางวัฒนธรรมได้น้ำ ในบทนี้จะวิเคราะห์ถึงผลของการให้สัตยาบันในสองกรณีดังกล่าวต่อการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมได้น้ำในเขตพื้นที่ทับซ้อนทางทะเลไทยกัมพูชา

กรณีแรก แม้ว่ากัมพูชาจะให้สัตยาบันในอนุสัญญากฎหมายทะเลก็ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่การป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมได้น้ำในเขตพื้นที่ทับซ้อนมากนัก เนื่องจากในอนุสัญญากฎหมายทะเลบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้เพียงสองมาตราและไม่มีข้อความชัดเจนในการบังคับใช้ ไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาการจัดการมรดกทางวัฒนธรรมในพื้นที่ทับซ้อนทางทะเลแต่อย่างใด ในทางกลับกันพันธกรณีของกัมพูชาภายใต้อนุสัญญามรดกทางวัฒนธรรมได้น้ำยังมีความชัดเจนมากกว่าพันธกรณีของรัฐภาคีในอนุสัญญากฎหมายทะเล

กรณีที่สอง หากประเทศไทยให้สัตยาบันอนุสัญญามรดกทางวัฒนธรรมได้น้ำ จะทำให้ประเทศไทยมีพันธกรณีในการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมได้น้ำเพิ่มขึ้น เช่น ต้องมีการแจ้งการค้นพบหรือเจตนาที่จะทำกิจกรรมที่มุ่งต่อมรดกทางวัฒนธรรมได้น้ำให้รัฐภาคีอื่น ๆ และผู้อำนวยการใหญ่องค์การยูเนสโกทราบ ต้องร่วมปรึกษาหารือกับรัฐอื่นเพื่อป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมได้น้ำ ต้องใช้มาตรการเพื่อป้องกันการใช้ดินแดนที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจหรือการควบคุมสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ที่มุ่งโดยตรงต่อมรดกทางวัฒนธรรมได้น้ำ ต้องใช้มาตรการรัฐธงเรือ (flag state measure) เพื่อให้มั่นใจได้ว่าคนชาติหรือเรือสัญชาติกัมพูชาจะไม่ร่วมกิจกรรมใด ๆ ที่มุ่งโดยตรงต่อมรดกทางวัฒนธรรมได้น้ำ ต้องให้ความร่วมมือกับรัฐภาคีอื่น ๆ ในการจัดการฝึกอบรมเกี่ยวกับโบราณคดีได้น้ำเกี่ยวกับเทคนิคในการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมได้น้ำ

ดังนั้น หากประเทศไทยให้สัตยาบันอนุสัญญาดังกล่าวแล้วถือได้ว่าจะเป็นประโยชน์มากยิ่งขึ้นต่อการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมได้น้ำในพื้นที่ทับซ้อนทางทะเลไทยกัมพูชา

4.3 การจัดทำความตกลงว่าด้วยการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำในพื้นที่ทับซ้อน

ทั้งสองประเทศได้พยายามลดความตึงเครียดของปัญหาพื้นที่ทับซ้อนทางทะเลโดยการจัดทำบันทึกความเข้าใจ 2001 อย่างไรก็ตามบันทึกดังกล่าวมุ่งเน้นไปที่เรื่องการแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติโดยมิได้กล่าวถึงการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำแต่อย่างใด

ในขณะที่ไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญามรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำ สิ่งที่ต้องพิจารณาต่อไปก็คือทั้งสองประเทศควรจะทำความตกลงเพื่อการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำในพื้นที่ทับซ้อนทางทะเลไทยกัมพูชาหรือไม่ประการใด

อนุสัญญามรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะมุ่งโดยตรงต่อการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำก็ยิ่งถือเป็นอนุสัญญาที่ไม่สมบูรณ์ โดยจะเห็นได้จากมาตรา 6 แห่งอนุสัญญาฉบับนี้ได้บัญญัติสนับสนุนให้รัฐภาคีจัดทำความตกลงทวิภาคีเพื่อการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำเพื่อสร้างระเบียบและข้อบังคับเพื่อการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำเพิ่มเติมอนุสัญญาฉบับนี้ ดังนั้น การจัดทำความตกลงระหว่างไทยกัมพูชาเพื่อป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำในพื้นที่ทับซ้อนจึงเป็นเรื่องที่ทำได้ แม้ว่าประเทศไทยจะได้เข้าเป็นภาคีในอนุสัญญามรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำแล้วหรือไม่ก็ตาม

อย่างไรก็ตาม การจัดทำความตกลงดังกล่าวต้องไม่ขัดต่ออนุสัญญากฎหมายทะเลไทยเป็นภาคีอยู่และในขณะเดียวกันก็ต้องไม่ขัดต่ออนุสัญญามรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำที่กัมพูชาเป็นภาคีอยู่ด้วย ดังนั้น ทั้งสองประเทศอาจจัดทำความตกลงโดยยึดอนุสัญญาฉบับดังกล่าวเป็นต้นแบบ เช่น การนำหลักแหล่งกำเนิด (*In Situ*) และหลักการไม่เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์แห่งการพาณิชย์ (no commercial exploitation) มาปรับใช้, การกำหนดให้รัฐทั้งสองมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำในเขตพื้นที่ทับซ้อน, การกำหนดให้รัฐทั้งสองต้องปรึกษาหารือกันระหว่างรัฐที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนและวิธีการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำในพื้นที่ทับซ้อน, การกำหนดให้รัฐทั้งสองมีความร่วมมือกันในการจัดการฝึกอบรมเกี่ยวกับโบราณคดีใต้น้ำเกี่ยวกับเทคนิคในการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำ, วิธีการระงับข้อพิพาทและอาจมีข้อตกลงเพิ่มเติมจากอนุสัญญาฉบับนี้ เช่น ข้อตกลงว่าด้วยวิธีการประเมินความเสียหายจากกิจกรรมที่มุ่งโดยตรงต่อมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำ, ข้อตกลงเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการชี้ขาดว่าให้มรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำตกอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐใด, ข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมไทยกัมพูชาในการจัดการ เป็นต้น

4.4 การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายใน

ความไม่สอดคล้องของกฎหมายภายในของไทยและกัมพูชาอาจก่อให้เกิดปัญหาข้อพิพาทในการโต้แย้งในกรณีสิทธิของมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำและการขาดการติดต่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเกี่ยวมรดกทางวัฒนธรรมใต้น้ำระหว่างกันซึ่งทำให้เกิดอุปสรรคต่อการร่วมมือในการป้องกัน



มรดกทางวัฒนธรรมได้น้ำ ในบทนี้ผู้เขียนจะขอเสนอแนวทางการแก้ไขกฎหมายภายในของทั้งสองประเทศเพื่อให้การป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมได้น้ำในพื้นที่ทับซ้อนทางทะเลไทยกัมพูชาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ประการแรก เรื่องการสร้างความร่วมมือในการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมได้น้ำ ประเทศไทยต้องบัญญัติกฎหมายให้ชัดเจนในหน้าที่ของผู้ค้นพบมรดกทางวัฒนธรรมได้น้ำที่จะต้องแจ้งแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐทราบโดยด่วนแม้ว่าจะยังไม่ได้เข้าครอบครองก็ตาม นอกจากนั้นทั้งสองประเทศต้องบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐตนในการแจ้งให้รัฐอื่น ๆ ทราบภายใต้พันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศและบัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการเจรจาปรึกษาหารือและดำเนินการในการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมได้น้ำกับรัฐอื่น

ประการที่สอง กัมพูชาควรบัญญัติกฎหมายให้ชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย 1996 เพื่อให้ทราบว่ากรรมสิทธิ์ของมรดกทางวัฒนธรรมได้น้ำในเขตเศรษฐกิจจำเพาะหรือไหล่ทวีปจะตกเป็นของกรรมสิทธิ์ของกัมพูชาด้วยหรือไม่

ประการที่สาม ประเทศไทยและกัมพูชาควรบัญญัติข้อยกเว้นเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ของมรดกทางวัฒนธรรมได้น้ำที่ไม่อาจพิสูจน์ความเป็นเจ้าของได้ในเขตพื้นที่ทับซ้อนทางทะเลไม่ให้เกิดเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐชายฝั่งทั้งหมด หากแต่ต้องมีการปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมดก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐที่มีพื้นที่ทางทะเลทับซ้อนและการดูแลมรดกทางวัฒนธรรมที่ค้นพบก็ต้องได้รับการปรึกษาหารือและเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่มวลมนุษยชาติ

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

พื้นที่ทับซ้อนทางทะเลไทยกัมพูชาในอ่าวไทยเป็นพื้นที่หนึ่งที่มีความละเอียดอ่อน การบริหารจัดการและการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมได้น้ำบริเวณดังกล่าวไม่ใช่เรื่องง่ายและอาจเกิดข้อพิพาทระหว่างทั้งสองประเทศด้วย

จากการศึกษาในบทความฉบับนี้ชี้ให้เห็นว่าการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมได้น้ำในพื้นที่ทับซ้อนไทยกัมพูชา แท้จริงแล้วไม่ได้เกิดจากปัญหาพื้นที่ทับซ้อนโดยตรงเนื่องจากแม้จะมีการปักปันเขตทางทะเลจนเป็นที่เรียบร้อยแล้ว การป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมได้น้ำในอ่าวไทยก็ยังคงเกิดจากความร่วมมือระหว่างรัฐต่าง ๆ อยู่นั่นเอง ดังนั้น ปัญหาของการป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมได้น้ำในพื้นที่ทับซ้อนไทยกัมพูชาแท้จริงแล้วเกิดจากความไม่ร่วมมือระหว่างไทยและกัมพูชามากกว่า

การป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมได้น้ำในพื้นที่ทับซ้อนทางทะเลไทยกัมพูชานั้นอาจเริ่มจากการที่ทั้งสองประเทศปรึกษาหารือเพื่อสร้างความร่วมมือและอาจจัดทำเป็นความตกลงร่วมกันในระดับทวิภาคีด้วยก็ได้ ต่อจากนั้นทั้งสองประเทศควรแก้ไขกฎหมายภายในให้สอดคล้องต้องกันเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาความขัดแย้งและอำนวยความสะดวกในการสร้างความร่วมมือระหว่างสองประเทศในอนาคต นอกจากนั้นการให้สัตยาบันอนุสัญญามรดกทางวัฒนธรรมได้น้ำของประเทศไทยยังถือเป็นสิ่งหนึ่งที่ทำให้การป้องกันมรดกทางวัฒนธรรมได้น้ำในพื้นที่ทับซ้อนทางทะเลไทยกัมพูชามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นอีกด้วย