



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เอกสารประกอบการพิจารณา



กรอบการกระจายร่างขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กร
สิทธิมนุษยชนอาเซียน และกรอบการเจรจาประเด็นกฎหมาย
ภายใต้กฎบัตรอาเซียนภายใต้การพิจารณาของคณะผู้เชี่ยวชาญ
ด้านกฎหมายระดับสูงว่าด้วยกฎบัตรอาเซียน

อ.พ. ๓/๒๕๕๒ การประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมัยสามัญทั่วไป

จัดทำโดย กลุ่มงานบริการวิชาการ สำนักวิชาการ
โทร ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๗๐-๒



เรียกดูเอกสารได้ที่

www.parliament.go.th/library

LI RT

Legislative Institutional Repository of Thailand

กรอบการกระจายร่างขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กร
สิทธิมนุษยชนอาเซียน และกรอบการเจรจาประเด็นกฎหมาย
ภายใต้กฎบัตรอาเซียนภายใต้การพิจารณาของคณะผู้เชี่ยวชาญ
ด้านกฎหมายระดับสูงว่าด้วยกฎบัตรอาเซียน
(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)



คำนำ

เอกสารประกอบการพิจารณา (อ.พ.) นี้ จัดทำขึ้นในเวลาจำกัด เพื่อให้ทันสมัย ประโยชน์ในการพิจารณากรอบการกระจายกว้างขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรสิทธิมนุษยชน อาเซียน และกรอบการเจรจาประเด็นกฎหมายภายใต้กฎบัตรอาเซียนภายใต้การพิจารณา ของคณะผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายระดับสูงกว่าด้วยกฎบัตรอาเซียน ที่เข้าสู่อการประชุม ร่วมกันของรัฐสภา โดยรวบรวมข้อมูล สถิติ ข้อเท็จจริง บทความ ข่าวจากสื่อต่าง ๆ และ/ หรือสรุปผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นแก่สมาชิกรัฐสภาและผู้สนใจทั่วไป หากมีข้อผิดพลาดประการใด ขออภัยไว้ ณ ที่นี้ด้วย

อนึ่ง เอกสารประกอบการพิจารณานี้ กลุ่มงานบริการวิชาการ ๑,๒,๓ สำนักวิชาการ เป็นผู้จัดทำ และเผยแพร่ทาง www.parliament.go.th/library ผู้ใดนำข้อความหรือส่วนหนึ่ง ส่วนใดในเอกสารนี้ไปลงพิมพ์ในเอกสารอื่น โปรดอ้างอิงที่มากำกับไว้ด้วย

ต้องการรายละเอียดเพิ่มเติมโปรดติดต่อกลุ่มงานบริการวิชาการ
สำนักวิชาการ หมายเลขโทรศัพท์ ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๗๐ – ๗๒ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๕๘
และ ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๕๙

กลุ่มงานบริการวิชาการ

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



เอกสารประกอบการพิจารณา

สารบัญ

	หน้า
๑. กรอบการเจรจากร่างขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรสิทธิมนุษยชนอาเซียน	๑
๒. กรอบการเจรจาประเด็นกฎหมายภายใต้กฎบัตรอาเซียนภายใต้การพิจารณา ของคณะผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายระดับสูงว่าด้วยกฎบัตรอาเซียน	๓
๓. ภูมิหลังเกี่ยวกับการจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนในกรอบอาเซียน	๖
๔. กรอบความร่วมมือระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้	๘
๕. กลไกคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในอาเซียน	๑๒
๖. สรุปสาระสำคัญของกฎบัตรอาเซียน	๒๕
๗. นิติฐานะของอาเซียน	๓๔
๘. การระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยวิธีการที่ไม่มีลักษณะทางตุลาการ	๔๑
๙. การระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยวิธีการที่มีลักษณะทางตุลาการ	๕๑

ผู้รับผิดชอบ

นางวิจิตรา วัชรภรณ์

ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ

นางสาวดวงรัตน์ เลาหัตถพงษ์ภุรี

ผู้อำนวยการกลุ่มงานบริการวิชาการ ๑

ผู้จัดทำและรับผิดชอบ

นายยอดชาย วิถีพานิช

วิทยากร ๖

นายยุทธพงศ์ ปิ่นอนงค์

นักิกร ๖

นางอรณิช รุ่งธิพานนท์

วิทยากร ๕

นางสาวศรัณยา สี่มา

นักิกร ๕

นายสุเทพ น้อยนารถ

เจ้าหน้าที่ธุรการ ๕

นางสาวเปรมฤดี วงศ์สาคร

เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล ๑

๑๕ มกราคม ๒๕๕๒



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

1. ความเป็นมา

เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2550 ผู้นำอาเซียนได้ลงนามในกฎบัตรอาเซียน ซึ่งข้อ 14 ของกฎบัตรฯ กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชนอาเซียนขึ้น โดยให้องค์กรดังกล่าวดำเนินการตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ (Terms of Reference) ที่จะมีการกำหนดโดยที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนต่อไป

ต่อมาเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2551 ที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะทำงานระดับสูงว่าด้วยกลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียน เพื่อยกร่างขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรสิทธิมนุษยชนอาเซียน และกำหนดให้คณะทำงานระดับสูงฯ เสนอร่างแรกของขอบเขตอำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้ที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนพิจารณาระหว่างการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 14 และเสนอร่างสุดท้ายให้ที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนให้ความเห็นชอบภายในปี พ.ศ. 2552

2. วัตถุประสงค์

การจัดทำขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรสิทธิมนุษยชนอาเซียนมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ องค์ประกอบ ตลอดจนแนวทางการปฏิบัติงานขององค์กรสิทธิมนุษยชนอาเซียน เพื่อให้องค์กรดังกล่าวสามารถเริ่มดำเนินการส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคโดยสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และหลักการของอาเซียนตามกฎบัตรอาเซียนได้ต่อไป

3. โครงสร้างเนื้อหา

ขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรสิทธิมนุษยชนอาเซียนจะมีเนื้อหาเกี่ยวกับ วัตถุประสงค์ หลักการ อำนาจหน้าที่ สถานะ องค์ประกอบ งบประมาณ แนวทางการปฏิบัติงานและกฎว่าด้วยขั้นตอนการดำเนินงานขององค์กรฯ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรฯ นี้กับองค์การด้านสิทธิมนุษยชนอื่นๆ อาทิ องค์การความร่วมมือเฉพาะสาขาในอาเซียนด้านเด็ก สตรี และแรงงานโยกย้ายถิ่นฐาน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในประเทศสมาชิกอาเซียน (ซึ่งปัจจุบันมีอยู่ใน 4 ประเทศ คือ ไทย ฟิลิปปินส์ มาเลเซียและอินโดนีเซีย) และองค์กรสิทธิมนุษยชนระดับระหว่างประเทศและระดับภูมิภาคอื่นๆ เป็นต้น ทั้งนี้ สิทธิมนุษยชนที่องค์กรสิทธิมนุษยชนอาเซียนจะให้การส่งเสริมและคุ้มครอง จะเป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนของแต่ละประเทศในอาเซียน

4. สิ่งที่ไทยจะผลักดันและผลประโยชน์ที่ไทยจะได้รับ

เป้าหมายสำคัญที่ไทยจะผลักดันในการจัดทำร่างขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรสิทธิมนุษยชนอาเซียน คือ

ก. ให้มีการจัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชนอาเซียนในช่วงที่ไทยดำรงตำแหน่งประธานอาเซียน (กรกฎาคม 2551 – ธันวาคม 2552) ทั้งนี้ เพื่อเป็นการดำเนินการตามสิ่งที่มีการตกลงกันไว้ในกฎบัตรอาเซียน และเพื่อเสริมสร้างประชาคมอาเซียนที่ใกล้ชิดและก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริง สมดัง หัวข้อหลักของการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 14

ข. ทำให้องค์กรสิทธิมนุษยชนอาเซียนเป็นองค์กรที่น่าเชื่อถือและมีประสิทธิภาพในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามมาตรฐานสากล แต่ในขณะเดียวกันก็สะท้อนความเป็นจริงในภูมิภาค โดยให้การดำเนินการขององค์กรฯ เป็นไปบนพื้นฐานของความร่วมมือเชิงสร้างสรรค์ระหว่างรัฐ และไม่ใช้สิทธิมนุษยชน เป็นเครื่องมือทางการเมืองในการวิจารณ์หรือแสวงหาประโยชน์จากรัฐอื่น และเปิดช่องให้องค์กรดังกล่าว สามารถพัฒนาตนเองได้ต่อไป โดยการกำหนดแผนงานที่ประกอบด้วยประเด็นต่างๆ พร้อมกำหนดเวลาในการพัฒนาองค์กรฯ ต่อไป

ทั้งนี้ ประโยชน์ที่ไทยจะได้รับจากการจัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชนอาเซียน คือ องค์กรดังกล่าวจะช่วยให้การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยสอดคล้องกับมาตรฐานสากลมากขึ้น และ เป็นหลักประกันสิทธิมนุษยชนและสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนไทยอีกชั้นหนึ่งนอกเหนือจากกลไกระดับชาติ โดยการส่งเสริม ให้ความช่วยเหลือและให้คำแนะนำแก่ประเทศสมาชิกในการปฏิบัติตามพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชน การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศต่างๆ ในอาเซียนเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์และแนวปฏิบัติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน การพัฒนาบรรทัดฐานด้านสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคที่ไม่ต่ำกว่ามาตรฐานสากล และต่อไปในอนาคตเมื่อประเทศสมาชิกมีความพร้อมก็อาจอนุญาตให้องค์กรดังกล่าวมีอำนาจสอดส่องดูแลสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศสมาชิกอาเซียนด้วย

กรอบการเจรจาประเด็นกฎหมายภายใต้กฎบัตรอาเซียน
ภายใต้การพิจารณาของคณะผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายระดับสูงว่าด้วยกฎบัตรอาเซียน

1. ความเป็นมา

เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2550 ในช่วงการประชุมสุดยอดอาเซียน (Summit) ครั้งที่ 13 ที่สิงคโปร์ หัวหน้ารัฐบาลของประเทศสมาชิกอาเซียน (หัวหน้ารัฐบาลไทยในขณะนั้นคือ พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ นรม.) ได้ลงนามในกฎบัตรอาเซียน และต่อมาเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2551 ที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนได้จัดตั้งคณะผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายระดับสูงว่าด้วยกฎบัตรอาเซียน (High Level Legal Experts' Group on Follow-Up to the ASEAN Charter) ขึ้น โดยมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ (Terms of Reference) ในการให้ข้อเสนอแนะ (recommendations) ต่อ รัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนในเรื่อง (1) นิติฐานะของอาเซียนภายใต้ข้อ 3 ของกฎบัตรฯ (2) กลไกระงับข้อพิพาทภายใต้ข้อ 25 และ 26 ของกฎบัตรฯ และ (3) ประเด็นกฎหมายอื่นๆ ภายใต้กฎบัตรฯ โดยให้เสนอข้อเสนอแนะในประเด็น (1) และ (2) ต่อรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนในช่วงการประชุม Summit ที่ไทยจะเป็นเจ้าภาพในเดือนธันวาคม ศกนี้ และเสนอร่างสุดท้ายต่อรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนในปี 2552

คณะผู้เชี่ยวชาญฯ ตกลงกันที่จะประชุมกันเดือนละครั้ง และเห็นพ้องกันว่าข้อเสนอแนะต่อรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนในเดือนธันวาคม 2551 ควรมุ่งเน้นการกำหนดรายละเอียดในภาพกว้างของข้อบทต่างๆ ในกฎบัตรฯ ที่จำเป็นต้องขยายเพิ่มเติมในเชิงกฎหมาย และเมื่อได้รับแนวทางจากรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนเพิ่มเติม ก็จะได้เริ่มยกร่างรายละเอียดต่างๆ โดยอาจเป็นในรูปแบบสนธิสัญญา เพื่อเสนอต่อรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนในปี 2552 ต่อไป

ในการนี้ กระทรวงการต่างประเทศได้แต่งตั้งคณะผู้แทนไทยเพื่อเข้าร่วมในคณะผู้เชี่ยวชาญ ประกอบไปด้วย นายวศิน วีระเวชญาณ เอกอัครราชทูต ณ กรุงโซล นายธเนศ สุจารีกุล อดีตเอกอัครราชทูตประจำกระทรวง และเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศ

2. วัตถุประสงค์

การจัดทำประเด็นกฎหมายต่างๆ ภายใต้กฎบัตรอาเซียนมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้อาเซียนเป็นองค์กรที่ดำเนินงานบนพื้นฐานของการเคารพกฎกติกามากยิ่งขึ้น รวมทั้งกำหนดกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่จะเอื้ออำนวยให้การทำงานของอาเซียนมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และหลักการตามกฎบัตรฯ

3. กรอบการเจรจาประเด็นกฎหมายซึ่งอาจมีการจัดทำเป็นความตกลงต่อไป

กรอบการเจรจาประเด็นกฎหมายที่อยู่ภายใต้การพิจารณาของคณะผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งอาจมีการจัดทำเป็นความตกลงของอาเซียนต่อไป ได้แก่

3.1 นิติฐานะของอาเซียน (legal personality of ASEAN- LP) - ให้กำหนดรายละเอียดของผลทางกฎหมายจากการที่อาเซียนมีนิติฐานะเป็นบุคคลทางกฎหมาย เพื่อเอื้ออำนวยให้อาเซียนสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินงานภายในแต่ละประเทศสมาชิกและในระดับระหว่างประเทศ โดย

(1) กำหนดความสามารถทางกฎหมาย (legal capacity) ของอาเซียนในการดำเนินการต่างๆ โดยพิจารณาจากกฎหมายระหว่างประเทศและแนวปฏิบัติขององค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ซึ่งโดยทั่วไปมักจะกำหนดให้ความสามารถขององค์การระหว่างประเทศรวมถึง (ก) ความสามารถในการทำนิติกรรมสัญญา การได้มาและจำหน่ายไปซึ่งทรัพย์สิน และการดำเนินคดีทางศาล สำหรับการดำเนินงานในแต่ละประเทศสมาชิก และ (ข) ความสามารถในการทำความตกลงระหว่างประเทศและการดำเนินการคดีระหว่างประเทศ สำหรับการดำเนินงานในทางระหว่างประเทศ ทั้งนี้ โดยมีการกำหนดผู้ทำการแทนอาเซียนในแต่ละกรณี รวมทั้งอาจมีการกำหนดขั้นตอนการมอบอำนาจของประเทศสมาชิกให้กับบุคคลดังกล่าว และ

(2) กำหนดรายละเอียดของความคุ้มกันและเอกสิทธิ์ (immunities and privileges) ที่แต่ละประเทศสมาชิกจะต้องให้กับอาเซียนและบุคคลประเภทต่างๆ ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ให้กับอาเซียน เพื่อคุ้มครองและเสริมสร้างประสิทธิภาพในการดำเนินงานของอาเซียน โดยใช้อุสสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต ค.ศ. 1961 และอนุสัญญาว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสหประชาชาติ พ.ศ. 1946 เป็นเกณฑ์ในการกำหนดรายละเอียดของความคุ้มกัน ทั้งนี้ โดยคำนึงว่าอาเซียนเป็นองค์การระหว่างประเทศที่ใกล้ชิดและมีความสำคัญกับไทยเป็นอันดับแรก

3.2 กลไกระงับข้อพิพาท (dispute settlement mechanism - DSM) - ให้มีการจัดตั้งกลไกระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน อันเกิดจากการตีความกฎบัตรฯ และความตกลงของอาเซียนใดๆ ที่ยังไม่มีกลไกระงับข้อพิพาทรองรับไว้ โดยวิธีการระงับข้อพิพาทภายใต้กลไกดังกล่าวจะรวมถึงการใช้กลไกที่มีลักษณะผูกพันทางกฎหมายมากขึ้นกว่าการปรึกษาหารือหรือการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เช่น การใช้การอนุญาโตตุลาการ แต่จะยังไม่ไปไกลถึงการจัดตั้งศาลอาเซียน โดยให้มีการกำหนดกฎเกณฑ์และระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ของการระงับข้อพิพาทด้วย ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันให้ประเทศสมาชิกสามารถใช้สิทธิตามความตกลงที่ได้จัดทำร่วมกัน และส่งเสริมให้อาเซียนเป็นองค์กรที่อยู่บนพื้นฐานของการเคารพกฎเกณฑ์ อันจะช่วยส่งเสริมภาพลักษณ์ที่ดีและความน่าเชื่อถือของอาเซียนในสายตาประชาคมโลกอีกด้วย

4. กรอบระยะเวลาในการดำเนินงาน

- สิงหาคม - ธันวาคม 2551 คณะผู้เชี่ยวชาญฯ หรือเกี่ยวกับประเด็นที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ โดยเฉพาะเรื่องนิติฐานะของอาเซียนและกลไกการระงับข้อพิพาท ว่าควรมีรายละเอียดในภาพรวมครอบคลุมเรื่องใดบ้าง
- สิงหาคม 2551- กรกฎาคม 2552 กระทรวงการต่างประเทศ ในนามของคณะรัฐมนตรี ให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง
- 14 ธันวาคม 2551 คณะผู้เชี่ยวชาญฯ เสนอข้อเสนอแนะต่อรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน เพื่อขอรับแนวนโยบายว่าจะให้คณะผู้เชี่ยวชาญฯ ร่างความตกลงในเรื่องใด
- มกราคม - กรกฎาคม 2552 คณะผู้เชี่ยวชาญฯ เสร็จรายละเอียดยของประเด็นตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีต่างประเทศ
- กรกฎาคม 2552 – หากเจรจาแล้วเสร็จ คณะผู้เชี่ยวชาญฯ อาจเสนอร่างความตกลงต่อที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ 42 เพื่อให้ความเห็นชอบหรือลงนามต่อไป

การจัดกิจกรรมให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนต่างๆ

1. วันที่ 11 ธ.ค. 50 การสัมมนาเรื่อง "กฎบัตรอาเซียน หรือจะเป็นศักราชใหม่ของสิทธิมนุษยชนอาเซียน" จัดโดยคณะทำงานไทยเพื่อการจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนในอาเซียน
2. วันที่ 25 ธ.ค. 50 บรรยายสรุปเกี่ยวกับกฎบัตรอาเซียนและการดำเนินการหลังจากลงนามให้กับที่ประชุมคณะกรรมการเขตการค้าเสรีอาเซียน ของสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
3. วันที่ 11 ก.พ. 51 การบรรยายเรื่อง "ทิศทางสิทธิมนุษยชนไทย" ณ โรงแรมรัตนโกสินทร์ ซึ่งมีการบรรยายเรื่องกลไกสิทธิมนุษยชนภายใต้กฎบัตรอาเซียนด้วย
4. วันที่ 22-23 ก.พ. 51 จัดกิจกรรมอาเซียนสัญจรเพื่อบรรยายเรื่องการดำเนินงานของอาเซียนและกฎบัตรอาเซียน ที่หอการค้าจังหวัดเชียงราย และมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง โดยมีนักเรียนจากโรงเรียนมัธยมต่างๆ ใน จ.เชียงรายเข้าร่วม
5. วันที่ 9 เม.ย. 51 จัดการสัมมนาเรื่อง "ประชาคมอาเซียนและการดำเนินงานของไทยในฐานะประธานอาเซียน" ณ โรงแรม Centara Grand & Bangkok Convention Centre โดยมีผู้แทนจากภาควิชาการ ภาคธุรกิจและภาคประชาสังคมเป็นผู้ร่วมอภิปราย และมีผู้เข้าร่วมการสัมมนามากกว่า 300 คน
6. วันที่ 5 ก.ค. 51 บรรยายเรื่องกฎบัตรอาเซียน ในระหว่าง "การหารือเกี่ยวกับกลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียน: ความเห็นของภาคประชาชน" จัดโดยมูลนิธิศึกษาศาสนาชุมชน โดยมีผู้แทนจากภาคประชาสังคม 50 เข้าร่วม และมีการถ่ายทอดเสียงผ่านสถานีวิทยุชุมชนไปจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศด้วย
7. วันที่ 28 ก.ค. 51 การอภิปรายเรื่อง "กฎบัตรอาเซียนและการดำรงตำแหน่งประธานอาเซียนของไทย" ในรายการกรองสถานการณ์ ทางสถานีโทรทัศน์ NBT
8. วันที่ 5 ส.ค. 51 บรรยายเรื่อง "กฎบัตรอาเซียนกับความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อม" แก่สมาชิกนักศึกษากฎหมายแห่งเอเชีย ที่กระทรวงการต่างประเทศ
9. วันที่ 8 ส.ค. 51 จัดการสัมมนาเรื่อง "อาเซียนจะเป็นองค์กรเพื่อประชาชนได้อย่างไร" ที่กระทรวงการต่างประเทศ
10. วันที่ 22 ก.ย. 51 การบรรยายเรื่อง "กฎบัตรอาเซียนกับการแก้ปัญหาเสพติด" ที่สำนักงานปปส. ประมาณ 60 คนและมีการถ่ายทอดการบรรยายผ่านทางสำนักงาน ปปส. ทั่วประเทศ
11. วันที่ 6 ต.ค. 51 จัดการสัมมนาร่วมกับคณะกรรมการต่างประเทศ สภาผู้แทนราษฎร เรื่อง "การเปิดรับฟังความคิดเห็นของภาคประชาชนในการจัดทำแผนงานด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในการส่งเสริมการเป็นประชาคมอาเซียนในปี 2558" ณ โรงแรมนครอักษร กรุงเทพมหานคร ซึ่งได้มีการเผยแพร่ความรู้และรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับแผนงานด้านการเมืองและด้านสังคมวัฒนธรรม โดยมีผู้เข้าร่วมการสัมมนาประมาณ 450 คน



LI RT

ภูมิหลังเกี่ยวกับการจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนในกรอบอาเซียน

- ปี 1993 รมว. กต. อาเซียนเห็นพ้องให้มีการพิจารณาเรื่องการจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคในอาเซียน แต่ที่ผ่านมา ยังไม่มีการตั้งกลไกดังกล่าว จนกระทั่งมีการลงนามในกฎบัตรอาเซียน เมื่อเดือน พ.ย. 2007 ซึ่งข้อ 14 ของกฎบัตรฯ กำหนดให้จัดตั้ง ASEAN human rights body (AHRB) โดยบัญญัติว่า

“1. In conformity with the purposes and principles of the ASEAN Charter relating to the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms, ASEAN shall establish an ASEAN human rights body.

2. This ASEAN human rights body shall operate in accordance with the terms of reference to be determined by the ASEAN Foreign Ministers Meeting.”

อย่างไรก็ดี กฎบัตรฯ ยังไม่มีผลใช้บังคับ เพราะประเทศสมาชิกให้สัตยาบันยังไม่ครบ 10 ประเทศ (ประเทศที่ให้สัตยาบันแล้วได้แก่ สป. มช. บน. วน. ลาว และ กพช.)

- สำหรับกลไกที่ดูแลเรื่องสิทธิมนุษยชนเฉพาะด้าน – Vientiane Action Programme (VAP) (2004 - 2010) ได้กำหนดให้มีการจัดตั้ง ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children (CWC) และ ASEAN Declaration on Migrant Workers ที่มีการลงนามที่เซบู เมื่อต้นปี 2007 กำหนดให้จัดตั้ง Committee เพื่อดูแลการดำเนินการตาม Declaration ดังกล่าว ขณะนี้ อยู่ระหว่างการรอให้ประเทศสมาชิกเสนอชื่อผู้แทนในคณะกรรมการและจะมีการประชุมครั้งแรกก่อนการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 14

- นอกจากนี้ อาเซียนยังมีองค์กรความร่วมมือเฉพาะสาขาภายใต้เสาสังคมและวัฒนธรรมที่อาจเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน ทั้งด้านเด็ก สตรี หรือ migrant workers เช่น ASEAN Senior Officials Meeting on Youth-SOMY, ASEAN Ministerial Meeting on Youth-AMMY, ASEAN Committee on Women-ACW, Senior Labor Officials Meeting – SLOM, ASEAN Labor Ministers Meeting – ALMM

- ขณะนี้มีประเทศสมาชิกอาเซียน 4 ประเทศที่มีกลไกสิทธิมนุษยชนระดับชาติ (NHRI) ได้แก่ ฟิลิปปินส์ (1987) อินโดนีเซีย (1993) ไทย (1998) และมาเลเซีย (1999) และกำลังมีการดำเนินการเพื่อจัดตั้ง NHRI ในกัมพูชา ทั้งนี้ NHRI เหล่านี้ได้ลงนามใน Declaration of Cooperation among the 4 NHRI เมื่อปี 2007

- Track II ด้านสิทธิมนุษยชนในอาเซียน ได้แก่ Working Group on the Establishment of ASEAN Human Rights Mechanism ซึ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อปี 1996 โดยมีการประชุมกันอย่างสม่ำเสมอทุกปี และได้รับมอบหมายจาก ASEAN SOM ให้ช่วยติดตามความคืบหน้าในการดำเนินการตาม Action Programme ด้านสิทธิมนุษยชนที่กำหนดใน VAP

- HLTF ได้หารือเกี่ยวกับ possible elements of TOR of AHRB ไปบ้างแล้วระหว่างกระบวนการร่างกฎบัตรอาเซียน โดยทำที่ของประเทศสมาชิกอาเซียนแบ่งเป็น 2 กลุ่มคือ ประเทศที่ต้องการผลักดันให้มี AHRB เต็มที่ได้แก่ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย และมาเลเซีย และประเทศที่มี difficulties ได้แก่ ลาว กัมพูชา เวียดนามและพม่า

ที่มา: กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ

กรอบความร่วมมือระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ความเป็นมา

1. ในระหว่างการประชุมเรื่องกลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียน ครั้งที่ 4 ที่กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย เมื่อปี 2547 ได้มีการตกลงระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 4 ประเทศ (อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และประเทศไทย) ที่จะให้มีความร่วมมือระหว่างคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน 4 ประเทศมากขึ้น โดยหวังว่าจะเป็นวิธีหนึ่งที่จะช่วยผลักดันให้เกิดเป็นกลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียนได้มีประสิทธิภาพและรวดเร็วยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้มีการประชุมระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนทั้ง 4 ประเทศขึ้น โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของไทย ได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมครั้งแรกขึ้นที่ประเทศไทย ในวันที่ 19 ตุลาคม 2547 ซึ่งที่ประชุมได้แลกเปลี่ยนข้อมูลและประสบการณ์ในการปฏิบัติงานระหว่างกันและเห็นพ้องให้มีการศึกษาในเรื่องที่เป็นความสนใจร่วมกันในบริบทของภูมิภาค ซึ่งได้แก่ เรื่องการก่อการร้าย เรื่องการลักลอบค้าสตรีและเด็ก เรื่องสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และสิทธิในการพัฒนา เรื่องแรงงานย้ายถิ่นฐาน และเรื่องสิทธิมนุษยชนศึกษา

2. ต่อมาในปี 2549 ได้มีการประชุมครั้งที่ 2 ขึ้นที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย ที่ประชุมได้มีการหารือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นหลากหลาย และมีการนำเสนอเอกสารผลการศึกษาสภาพปัญหา และทางออกสำหรับเรื่องในกรอบความร่วมมือ 5 เรื่อง รวมถึงมีการหารือถึงความเป็นไปได้ในการลงนามร่วมกันในกรอบความร่วมมือระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 4 ประเทศ

3. ในปี 2550 ได้มีการประชุมครั้งที่ 3 ขึ้นที่เมืองบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย โดยที่ประชุมได้มีการหารือและกำหนดประเด็นสำคัญเพื่อดำเนินการเร่งด่วน (first priority) จากกรอบความร่วมมือ 5 เรื่อง โดยจะร่วมมือกันดำเนินงานระหว่าง 4 สถาบัน นอกจากนี้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 4 ประเทศได้ร่วมลงนามใน Declaration of Cooperation ซึ่งมีประเด็นสำคัญครอบคลุมถึง 1) การร่วมผลักดันความร่วมมือโครงการกิจกรรมด้านสิทธิมนุษยชนร่วมกันตามที่ตกลงกันในที่ประชุมซึ่งกำหนดให้มีขึ้นอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง 2) การให้คำแนะนำแก่ภาครัฐเพื่อดำเนินขั้นตอนที่จำเป็นเพื่อจัดตั้ง ผลักดันให้เกิดกลไกสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เหมาะสมในภูมิภาค 3) ในกรอบความร่วมมือได้ระบุชัดเจนว่าสถาบันสิทธิมนุษยชนทั้ง 4 ประเทศยินดีเปิดรับองค์การที่มีแนวคิดด้านสิทธิมนุษยชน ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ NGOs หรือภาควิชาการ เพื่อร่วมกันผลักดันส่งเสริมให้มีการปกป้องและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อไป



4. ในปี 2551 ได้มีการประชุมครั้งที่ 4 ขึ้นที่กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ โดยที่ประชุมได้ให้ความสำคัญกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงของอาเซียน โดยเฉพาะกฎบัตรอาเซียนในส่วนที่ระบุว่าจะต้องจัดให้มีกลไกสิทธิมนุษยชน (Human Rights Body-AHRB) ขึ้น (แต่ยังไม่ได้กำหนดรูปแบบว่าจะมีอำนาจน้อยเพียงใด) การประชุมได้มีการหารือในหัวข้อที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ บทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 4 ประเทศกับอาเซียน การจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชน (ตามกฎบัตรอาเซียน) และการผลักดันให้กลไกเกิดเป็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Commission) ที่มีความเป็นอิสระและมีอำนาจครอบคลุมทั้งการปกป้องและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งความร่วมมือระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 4 ประเทศกับภาคีอื่นเพื่อช่วยในกระบวนการก่อตั้งกลไกสิทธิมนุษยชน

อนึ่งที่ประชุมได้มีการหารือเกี่ยวกับ การดำเนินการร่วมกัน ทั้งนี้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 4 ประเทศได้ตกลงว่าแต่ละประเทศจะร่างกรอบโครงการเพื่อเริ่มกิจกรรมตามทีแต่ละประเทศเป็นผู้รับผิดชอบ โดยจะนำโครงการนั้นขึ้นหารือกันในการประชุม Technical Working Group of the ASEAN NHRI Forum ครั้งที่ 1 ณ เมืองเซบู ประเทศฟิลิปปินส์

การประชุม Technical Working Group of the ASEAN NHRI Forum

1. การประชุม Technical Working Group ครั้งที่ 1 จัดขึ้นที่เมืองเซบู ประเทศฟิลิปปินส์ เป็นการประชุมเรื่องต่อเนื่องจากการประชุมประจำปีครั้งที่ 4 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการร่วมมือกันดำเนินโครงการความร่วมมือระหว่าง 4 ประเทศ การหารือเกี่ยวกับท่าทีของร่าง TOR ของ ASEAN Human Rights Body ที่จะนำเสนอต่ออาเซียน และการดำเนินการร่วมกันอื่นๆ ในช่วงปี 2008-2010 (พ.ศ.2551-2553) ซึ่งรวมถึงโครงการการสัมมนาเชิงปฏิบัติการและการประชุมต่างๆ

ในการนี้ ประเทศไทยได้เสนอว่าจะดำเนินโครงการร่วมกันกับประเทศต่างๆ 2 เรื่อง ได้แก่

- โครงการการแลกเปลี่ยนเจ้าหน้าที่เพื่อเพิ่มศักยภาพ โดยผสมผสานกับสิทธิมนุษยชนศึกษา และ
- โครงการการร่วมหารืออย่างสม่ำเสมอเพื่อแสวงหาแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด (best practices) และการจัดทำรายงานเรื่องสถาบันสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

2. การประชุม Technical Working Group ครั้งที่ 2 จัดขึ้นที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย โดยหารือร่วมกันเกี่ยวกับโครงการความร่วมมือร่วมกันระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 4 ประเทศและได้กำหนดโครงการเร่งด่วนที่ต้องทำจำนวน 4 โครงการ รวมถึงหารือเกี่ยวกับการใช้เงินสนับสนุน และระเบียบข้อบังคับจาก The European Community (EC)

ทำที่ต่อAHRBและอาเซียน

1. เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2550 สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 4 ประเทศ ได้ร่วมจัดทำข้อเสนอต่อ H.E. Rosario Manalo, Chairperson of the High Level Task Force (HLTF) เพื่อย้ำว่าจะต้องมีการบรรจุเรื่องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพพื้นฐานเข้าไปในกฎบัตรอาเซียน รวมถึงการกระตุ้นให้กฎบัตรระบุถึงบทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพพื้นฐาน รวมถึงการสนับสนุนให้ประเทศอื่นๆ ในอาเซียน ที่ยังไม่มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้วย 4 ประเทศ สนับสนุนการจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนในภูมิภาค (ASEAN Human Rights Mechanism)

2. ในเดือนกันยายน 2550 สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 4 ประเทศ (และติมอร์ เลสเต้) ได้ลงนามในแถลงการณ์ต่อสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในพม่าร่วมกับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอื่นๆ ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกและองค์กรภาคเอกชน ซึ่งมีสาระสำคัญคือการแสดงความกังวลเป็นอย่างยิ่งต่อสถานการณ์ในพม่าเกี่ยวกับการปราบปรามและการประท้วงของประชาชนโดยสันติ ประมวลการใช้ความรุนแรง การใช้กำลังเกินกว่าเหตุและการใช้อาวุธร้ายแรงกับผู้ประท้วงโดยสันติ รวมถึง

พระสงฆ์ โดยขอให้รัฐบาลพม่างดเว้นการใช้กำลังและอาวุธกับผู้ประท้วงอย่างเด็ดขาด ให้ความเคารพต่อหลักการพื้นฐานและบรรทัดฐานสิทธิมนุษยชน รวมทั้งเรียกร้องให้รัฐบาลอาเซียนดำเนินการให้รัฐบาลพม่าเคารพสิทธิมนุษยชนและหลักนิติธรรม โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะติดตามเรื่องดังกล่าวกับรัฐบาลของตนต่อไป

3. หลังการประชุมครั้งที่ 4 ที่กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ เมื่อเดือนมกราคม 2551 ที่ประชุมได้ยกร่างกรอบอำนาจหน้าที่ (Terms of Reference – TOR) ของกลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียน (Human Rights Body) และได้นำเสนอต่อที่ประชุม Workshop on the Promotion and Protection of Human Rights “Supporting the Establishment of Regional Human Rights Mechanism in ASEAN”

ณ เมืองบาห์ลี ประเทศอินโดนีเซีย (พฤษภาคม 2551) ซึ่งมีผู้แทนจากภาคต่างๆ ในอาเซียน ได้แก่ ภาครัฐ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และภาคประชาสังคมเข้าร่วม และนำเสนอต่อเลขาธิการอาเซียน เมื่อเดือนพฤษภาคม 2551

4. เมื่อเดือนกันยายน 2551 ผู้แทนสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 4 ประเทศได้เข้าพบผู้แทน High Level Panel (HLP) ที่มีอำนาจในการร่างบทบาทหน้าที่ของกลไกสิทธิมนุษยชนและได้เสนอเอกสารทำที่ ว่ากลไกดังกล่าวควรเป็นรูปแบบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Commission) มีอำนาจทั้งในด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน มีความเป็นอิสระ และทำงานประสานความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศต่างๆ



สถานะสุดท้าย

ไทยจะเป็นเจ้าภาพในการจัดการประชุมประจำปีครั้งที่ 5 ระหว่างวันที่ 20-22 มกราคม 2552 รวมถึงจะเริ่มดำเนินโครงการความร่วมมือระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 4 ประเทศ และการส่งเสริมสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งการดำเนินโครงการจะประกอบด้วย กิจกรรมการจัดเวทีประชาชนร่วมกับพื้นที่นำร่อง 5 ชุมชน การประชุมกลุ่มเป็นระยะ และการดูงาน ในพื้นที่นำร่อง โดยเชิญผู้แทนสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอีก 3 ประเทศเข้าร่วมด้วย

*ที่มา : กลุ่มงานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ตุลาคม 2551



กลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ในอาเซียน (Mechanisms for Human Rights Protection in ASEAN)

นริสา วุฒิปัญญาเลิศ*

บทความนี้ได้รูปแบบปรับปรุงมาจากวิทยานิพนธ์ในชั้นนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง เรื่อง “กลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในอาเซียน” ของผู้เขียน ในการศึกษาดังกล่าวผู้เขียนมีสมมุติฐานสองประการกล่าวคือ

- การจัดตั้งกลไกในระดับภูมิภาคที่เหมาะสม จะมีผลโดยตรงต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในภูมิภาคนั้นอย่างจริงจัง
- ความคิดเห็นหรือทัศนคติเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่แตกต่างกันของประเทศสมาชิกในอาเซียนเป็นอุปสรรคต่อการจัดตั้งกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศอาเซียน

บทความนี้มีวัตถุประสงค์สามประการคือ *ประการแรก* เพื่อให้ทราบแนวความคิดและรูปแบบที่เหมาะสม ของกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในกลุ่มประเทศอาเซียน *ประการที่สอง* เพื่อศึกษาแนวคิดและรูปแบบของกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่ในภูมิภาคต่างๆ เพื่อพิจารณาว่ารูปแบบต่างๆ เหล่านี้ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างไร และ *ประการสุดท้าย* เพื่อนำเสนอรูปแบบที่เหมาะสมของกลไกคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคอาเซียน

* นบ. นม. (กฎหมายระหว่างประเทศ)

ผู้เขียน ขอขอบคุณอาจารย์ วิชัย ศรีรัตน์ สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ที่ได้กรุณาอ่านและให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์ในการแก้ไขบทความชิ้นนี้



LIRT

1. ความนำ

สภาพการณ์ในปัจจุบันนี้เกิดข้อขัดแย้งขึ้นมากมายในส่วนต่างๆ ของโลก ส่วนหนึ่งถือเป็นเรื่องประเด็นสำคัญอย่างยิ่งก็คือในด้านเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศ ประเทศมหาอำนาจส่วนใหญ่ที่เป็นประเทศพัฒนาแล้วมักจะหยิบยกประเด็นต่างๆ เช่น มาตรฐานทางด้านสินค้าหรือการบริการ มาตรฐานทางด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น รวมทั้งมาตรฐานทางด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งเรียกว่า “Non-Tariff barrier” โดยให้ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลาย มีกฎเกณฑ์หรือมีมาตรฐานในเรื่องต่างๆ เหล่านี้ทัดเทียมกับตนหรือตามที่ตนกำหนดมาใช้เป็นประเด็นทางการค้า

ดังจะเห็นได้ชัดเจนจากเวทีการค้าหรือการประชุมระดับโลก เช่น องค์การการค้าโลก หรือในเวทีการเจรจาระดับภูมิภาค เช่น การประชุมอาเซียน-ยุโรป (อาเซม : ASEM) เป็นต้น จนก่อให้เกิดปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมขึ้นอย่างมากมาย ท่ามกลางความขัดแย้งประเด็นในเรื่องต่างๆ เหล่านี้ถูกนำมาใช้เป็นเงื่อนไขในการเจรจาต่อรองทางการค้าระหว่างประเทศมหาอำนาจกับประเทศกำลังพัฒนาและประเทศ ด้อยพัฒนามากยิ่งขึ้นจนถือเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งในการเจรจาทางการค้า

ในฐานะที่ประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป ถือว่าเป็นประเทศคู่ค้าที่สำคัญอย่างยิ่งกับกลุ่มประเทศอาเซียน และกลุ่มสหภาพยุโรปก็ได้หยิบยกประเด็นทางด้านมาตรฐานในเรื่องต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรฐานทางด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศสมาชิกในกลุ่มอาเซียน เช่น การละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศพม่า การละเมิดสิทธิเด็กในประเทศไทย เป็นต้น มาเป็นข้อจำกัดในการทำการค้าระหว่างกลุ่มสหภาพยุโรปกับกลุ่มอาเซียน¹

สาเหตุของการกล่าวหาในเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนของประเทศมหาอำนาจเหล่านี้ แนวคิดและมุมมองรวมทั้งการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในสหภาพยุโรปอันมีจุดเริ่มต้นจากการรวมกลุ่มกันทางเศรษฐกิจ โดยมีเป้าหมายเพื่อก่อให้เกิดการรวมกลุ่มกันทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อการรวมกลุ่มกันอย่างสมบูรณ์ ส่วนการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในทวีปเอเชีย เช่น อาเซียน เป็นการรวมกลุ่มโดยมีจุดเริ่มต้นเป็นการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกัน แต่รูปแบบการคุ้มครอง

¹ วิชัย ศรีรัตน์ “นโยบายสิทธิมนุษยชนสหภาพยุโรปกับผลกระทบต่อประเทศไทย” เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง “สหภาพยุโรปกับประเทศไทย” จัดโดยโครงการยุโรปศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ณ อาคารศศิรินทร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 10 พฤศจิกายน 2541 (ม.ป.ป.)

สิทธิมนุษยชนในกลุ่มอาเซียน ตลอดจนแนวคิดและมุมมองมีความแตกต่างกัน อันมีสาเหตุมาจากพื้นฐานทางด้านประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมประเพณี พื้นฐานทางด้านปรัชญา อารยธรรมของแต่ละประเทศสมาชิก ดังนั้น จึงไม่สามารถจะนำแนวความคิดและมุมมองของชาติหนึ่งมาใช้หรือต้องการให้อีกชนชาติหนึ่งมีความคิดและมุมมองในเรื่องสิทธิมนุษยชนเช่นเดียวกับตนได้

บทความนี้จะกล่าวถึงแนวความคิดและรูปแบบของกลไกในเรื่องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกลุ่มประเทศอาเซียน ว่ามีความสอดคล้องหรือแตกต่างกับแนวความคิดกลไกในเรื่องการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในทวีปอื่นๆ อย่างไร

และเพื่อที่จะได้เป็นแนวทางแบบอย่างในด้านความร่วมมือ ในระหว่างประเทศสมาชิกในเรื่องการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในกลุ่มอาเซียน

2. แนวความคิดสิทธิมนุษยชนตะวันตกและตะวันออก

แนวความคิดด้านสิทธิมนุษยชนนั้นมีต้นกำเนิดมาจากทางยุโรป หากแต่เมื่อโลกมีการติดต่อสื่อสารอย่างไร้พรมแดน กระแสวัฒนธรรมตะวันตกจึงได้หลั่งไหลเข้ามาปะปนอยู่ในแถบตะวันออกด้วย แนวความคิดด้านสิทธิมนุษยชนก็เช่นกัน จะเห็นได้ว่าสิทธิมนุษยชนได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับรัฐแทบทุกรัฐในโลกนี้เข้าไปแล้ว และเป็นธรรมดาอยู่เองที่จะต้องมีความคิดเห็นขัดแย้งทั้งที่ไม่เห็นด้วยและเห็นด้วย การจะนำหลักนี้ไปใช้กับภูมิภาคที่มีความหลากหลาย มีความแตกต่างกันทั้งระบบกฎหมายและแนวความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชน ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม และประวัติศาสตร์เช่นเอเชีย จำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์เฉพาะและวิธีการบังคับที่แตกต่างไปจากหลักกฎหมายระหว่างประเทศโดยทั่วไปด้วยหรือไม่

ประเด็นดังกล่าวได้ถูกหยิบยกขึ้นมาถกเถียงกันอย่างแพร่หลาย รัฐบาลเอเซียบางประเทศได้โต้แย้งว่าเอเซียก็มีแนวคิดสิทธิมนุษยชนของตนเอง วัฒนธรรมเอเซียต่างจากวัฒนธรรมตะวันตก ดังนั้น จะนำแนวคิดสิทธิมนุษยชนตะวันตกมาใช้กับตะวันออกแบบเดียวกันไม่ได้ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นก็ยังไม่มีความสามารถตอบแนวความคิดที่ว่าสิทธิมนุษยชนในโลกจะต้องแตกต่างกันไปตามวัฒนธรรมระดับสังคม และเศรษฐกิจ กล่าวคือระหว่างสังคมตะวันตกกับสังคมที่มีใช้ตะวันตกได้

เราจะสังเกตได้ว่า แนวความคิดด้านสิทธิมนุษยชนของทางตะวันตกเน้นไปที่ความสำคัญของปัจเจกชน (ในเรื่องสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง) แต่แนวคิด สิทธิมนุษยชนของทางตะวันออกเน้นความสำคัญของชุมชน ทั้งในด้านสิทธิและหน้าที่(สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม) มากกว่า ซึ่งแนวคิดของทางตะวันออกนั้นใกล้เคียงกันกับวัฒนธรรมดั้งเดิมของตนเองที่ไม่ถือว่าสมาชิกแต่ละคน

เป็นหน่วยอิสระที่มีสิทธิเหนือกว่าสังคม วัฒนธรรมดั้งเดิมของทางตะวันตกถือว่าแต่ละคนเป็นส่วนหนึ่งของครอบครัว ประกอบขึ้นเป็นเผ่า ชุมชน และประกอบขึ้นเป็นสังคม

ทัศนคติในเรื่องสิทธิมนุษยชนของตะวันตกกับตะวันออก อาจสรุปได้เป็น 4 ฝ่าย ดังนี้²

ฝ่ายที่ 1 เห็นว่าแนวคิดตะวันตกคือแนวคิดที่ถูกต้อง หัวใจของสิทธิมนุษยชนอยู่ที่วัฒนธรรมที่นิยมความมีเสรีหรือเสรีนิยม ประเทศอื่นหรือโลกที่สามที่ไม่มีข้อนี้จึงไม่มีจิตวิญญาณของสิทธิมนุษยชน ไม่ใช่สิทธิมนุษยชนที่แท้จริง

ฝ่ายที่ 2 เห็นว่าวัฒนธรรมดั้งเดิมของโลกที่สามเองนั้นก็มิมีสันของความเป็น เสรีนิยม คล้องจองกับทางตะวันตกเช่นกัน เป็นสิทธิมนุษยชนแบบเดียวกัน

ฝ่ายที่ 3 เห็นว่าแม้วัฒนธรรมดั้งเดิมของโลกที่สามจะไม่คล้องจองกับวัฒนธรรมตะวันตก แต่ก็สามารถปรับเข้าหากันได้ในหลาย ๆ ส่วนกับความคิดด้านสิทธิมนุษยชนของตะวันตก

ฝ่ายที่ 4 เห็นว่าความหลากหลายของวัฒนธรรมนำไปสู่ความหลากหลายของทัศนคติ ดังนั้น จึงข่มทับกันไม่ได้ว่าของใครจะถูกต้องยิ่งกว่ากัน

แต่ไม่ว่าจะได้แย้งกันเช่นไรทุกฝ่ายต่างก็ยอมรับข้อเท็จจริงที่ว่า แนวคิดสิทธิ-มนุษยชนตามที่เข้าใจกันทุกวันนี้มีพัฒนาการขึ้นในตะวันตก ดังนั้น จึงควรที่จะประสานแนวความคิดสิทธิมนุษยชนของตะวันตกให้เข้ากันกับความหลากหลายของวัฒนธรรมตะวันออกคือหลักความเป็นสากลนั้น ต้องตั้งอยู่บนความจริงที่ว่าจะต้องเป็นความสากลบนความหลากหลายแห่งวัฒนธรรม กล่าวคือยึดถือความสากลเป็นพื้นฐานอันแข็งแกร่ง แล้วปรับแต่งเพียงเล็กน้อยเพื่อให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมแต่ละที่

แต่ก็มีข้อโต้แย้งที่ว่า ความเป็นสากลนั้นสามารถใช้ได้ต่อทุกสถานการณ์และต่อทุกคน ความเป็นสากลไม่ใช่การบังคับให้ต้องปรับใช้ตามค่านิยมตะวันออกอยู่เช่นกัน ดังนั้น ทางออกก็คือ “เป็นความสากลที่เคารพความหลากหลายและความแตกต่าง” (The Universal Recognition of Pluralism and Differences) นั่นคือ ความเคารพความแตกต่างทั้งทางด้านศาสนา วัฒนธรรม อุดมการณ์การเมืองและวิถีชีวิต ตราบใดที่ความแตกต่างนั้นได้แสดงศักยภาพของมนุษย์และศักดิ์ศรีความเป็นคนที่น่าจะดีที่สุด เพราะถ้าหากไม่ยอมรับความแตกต่างดังกล่าวแล้ว การดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนก็อาจจะถือได้ว่าเป็นเพียง “ลัทธิจักรวรรดิวัฒนธรรม” (Cultural Imperialism) ของทางตะวันตกเท่านั้นก็เป็นได้

² พิเชษฐ เมฆาณนท์, “สิทธิมนุษยชน & ค่านิยมวัฒนธรรม,” วารสารอักษร 20, 237 (พฤศจิกายน 2540): 3-13.



แต่ข้อโต้แย้งในเรื่องสิทธิมนุษยชนตะวันตกและตะวันออกนี้ ก็ได้หมดไป แล้วจากการที่ “ปฏิญญากรุงเวียนนา ค.ศ. 1993” ส่วนที่ 1 มาตรา 5 ที่ได้บัญญัติอย่างชัดเจนว่า³

“สิทธิมนุษยชนทั้งหลายนั้นเป็นสากล แบ่งแยกไม่ได้ พึ่งพากันและเกี่ยวพันกัน ประชาคมระหว่างประเทศต้องปฏิบัติต่อสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นหนึ่งเดียวทั่วโลก ในแบบอย่างที่เป็นธรรมและเสมอภาค บนพื้นฐานเดียวกัน และได้รับการเน้นเช่นเดียวกัน ในขณะที่ต้องระลึกถึงความสำคัญของลักษณะเฉพาะแห่งชาติและแห่งภูมิภาค และความเป็นมาอันหลากหลายทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และศาสนา รัฐย่อมมีหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐานทั้งหลายโดยไม่คำนึงถึงระบบการเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม”

ดังนั้น ข้อความดังกล่าวจึงถือเป็นข้อตกลงที่มีการเห็นพ้องต้องกันในหมู่ชาติต่างๆ ในประเด็นปัญหาที่ถกเถียงกันในเรื่องหลักความเป็นสากลและหลักวัฒนธรรมอันนับเป็นการประนีประนอมความขัดแย้งอันหลากหลายที่มีอยู่ และคลายความขัดแย้งในเรื่องปัญหาสิทธิมนุษยชนและวัฒนธรรมเฉพาะลงไปด้วยเช่นกัน

เมื่อมีข้อตกลงระหว่างประเทศเช่นนี้แล้ว การอ้างจุดยืนที่ว่าสิทธิมนุษยชนมีความเป็นสากล จึงน่าจะหมดไป และจะต้องกำหนดนโยบายในทางรูปธรรมในการจัด โครงการหรือกิจกรรมทางด้านสิทธิมนุษยชนในชาติต่างๆ ต่อไป หากยังมีการพิพาทกันด้วยเรื่องความหลากหลายในภูมิภาคอยู่ ก็ให้ใช้การระงับข้อพิพาทด้วยวิธีประนีประนอมและไกล่เกลี่ยเข้าด้วยกัน

แนวความคิดในเรื่องการเคารพสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ (fundamental human Rights) นั้น ถือได้ว่าเป็นจุดร่วมที่ยอมรับกันและเป็นสิ่งที่ยอมรับกันอย่างแพร่หลาย และถือเป็น “บรรทัดฐานระหว่างประเทศ” (International Norms) ไปแล้ว ดังนั้น รัฐทั้งหลายทั้งปวงจึงควรที่จะต้องบัญญัติเป็นกฎหมายภายในเพื่อให้สอดคล้อง และสามารถที่จะใช้นโยบายระหว่างประเทศแทรกแซงอย่างเหมาะสมได้ สังคมระหว่างประเทศไม่ควรเพิกเฉยต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศอื่น เพื่อให้เกิดความมั่นคงและสันติภาพที่ถาวรดังเจตนารมณ์ของตราสารก่อตั้งสหประชาชาตินั้นเอง

³ “ปฏิญญาเวียนนาและแผนปฏิบัติการ.” ใน สิทธิมนุษยชน (กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการประสานงานองค์กรสิทธิมนุษยชน (กปส.), 2540), หน้า 201-236.

3. ความสำคัญของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาค

ก่อนที่จะกล่าวถึงแนวความคิดในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาคต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันนั้น มีปัญหาว่าทำไมจึงต้องมีกลไกในระดับภูมิภาคด้วย กลไกระดับโลกหรือการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาตินั้นไม่เพียงพอหรืออย่างไร ถ้ามีกลไกในระดับภูมิภาคแล้วจะเป็นการทำงานซ้ำซ้อนกันหรือไม่ แล้วนอกจากกลไกในระดับภูมิภาคแล้ว ยังมีกลไกในระดับอื่น ๆ อีกหรือเปล่า เป็นต้น

ภารกิจในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่ผ่านมานั้น ตกเป็นภาระหน้าที่ขององค์การสหประชาชาติตลอดมา ไม่ว่าจะเป็นการเสริมสร้างบรรทัดฐานสากล การเผยแพร่คุณค่าของสิทธิมนุษยชน การผลักดันให้เกิดปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิ-มนุษยชนหรือกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนพื้นฐานทั้งสองฉบับ คือ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อีกทั้งอนุสัญญาด้านสิทธิ-มนุษยชนเฉพาะด้านอีกหลายฉบับ ซึ่งบรรดากติกาและอนุสัญญา ทั้งหลายเหล่านี้ก็มี กลไกการตรวจสอบให้มีการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอยู่ในตัวเองด้วยเช่นกัน ซึ่งก็ถือว่าน่าจะเพียงพอต่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทั่วโลกแล้ว หากแต่กลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาคกลับเกิดขึ้นจนใกล้ครบทุกภูมิภาคแล้ว

คำตอบจึงน่าจะเป็นเพราะกลไกในระดับโลกนั้น ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการหรือความรุนแรงของการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั่นเอง ซึ่งหากมองดูในแต่ละประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่าไม่ใช่ทุกประเทศที่มีกลไกการคุ้มครองในระดับชาติของตนที่ดีและมีประสิทธิภาพเพียงพอด้วย การมีกลไกในระดับชาติก็อย่างเช่น รัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือที่เรียกว่ากฎหมายลูกที่เป็นกลไกทางด้านกฎหมาย หรือการมีผู้ตรวจสอบรัฐสภา มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีศาลรัฐธรรมนูญ ที่เป็นกลไกทางด้านสถาบัน เป็นต้น

เมื่อเป็นดังนี้แล้ว แนวความคิดที่จะก่อตั้งกลไกในระดับภูมิภาคจึงเกิดขึ้นมา โดยมีสิ่งที่เป็นแกนหลักในการร่วมมือกันก็คือ ความเป็นประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกัน มีลักษณะภูมิศาสตร์พรมแดนติดต่อกัน มีขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี วัฒนธรรมใกล้เคียงกัน มีประวัติศาสตร์ที่เชื่อมโยงเกี่ยวเนื่องกันและกัน การพูดคุยพบปะหารือ แลกเปลี่ยนความคิด ดูแล และปรับปรุงเพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันจึงน่าจะเป็นการง่ายกว่า เพราะรู้สึกว่าเป็นเพื่อนบ้านใกล้เคียงกันหรือเป็นสมาชิกในองค์การระดับภูมิภาคเดียวกันนั่นเอง

ในขณะที่การส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับโลกขององค์การสหประชาชาตินั้น เน้นการทำงานในระดับโลกโดยชูประเด็นเกี่ยวกับความเป็นสากลของสิทธิมนุษยชนที่ไม่อาจมีข้อจำกัด



ทางด้านพรมแดน วัฒนธรรม หรือเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ต่างๆ แต่กลไกระดับภูมิภาคเน้นการสร้างระบบบรรทัดฐานเฉพาะในภูมิภาคของตนเท่านั้น ก็เกิดมีคำถามว่า ระบบการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคจะส่งผลให้เกิดความอ่อนแอของระบบการคุ้มครองระดับโลกหรือไม่

เมื่อมองเข้าไปในกลไกขององค์การสหประชาชาติในส่วนของกลไกทางด้านสถาบันซึ่งก็คือ การสอดส่องดูแลของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ที่กำหนดให้ประเทศสมาชิกองค์การ ต้องรายงานสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศของตนต่อคณะกรรมการ แล้วคณะกรรมการก็อาจทำคำแนะนำ ให้ความเห็นกลับไปเท่านั้น ถ้าประเทศนั้นไม่สนใจจะรายงานหรือรายงานไม่ถูกต้องครบถ้วน ไม่มีองค์กรหรือหน่วยงานใดที่มีหน้าที่ในการบังคับให้ต้องกระทำการตามคำแนะนำหรือตักเตือน หรือต้องกระทำการแก้ไขหรือเยียวยาแต่อย่างใด ส่วนกลไกทางด้านกฎหมายของกติการะหว่างประเทศทั้งสองฉบับหรืออนุสัญญาอื่น ก็มีกลไกการสอดส่องดูแลให้ต้องส่งรายงานเสนอไปยังคณะกรรมการเช่นกัน

ในช่วงเริ่มแรก องค์การสหประชาชาติยังมีท่าทีละล้าละลังต่อการพัฒนากลไกสิทธิมนุษยชนในระดับนี้ ซึ่งก็เป็นเพราะแนวคิดภูมิภาคนิยม (Regionalism) ในเรื่องสิทธิมนุษยชนไม่ได้รับความนิยมจากสหประชาชาติในขณะนั้น และมองว่าแนวคิดดังกล่าวนั้นเป็นการแสดงออกซึ่งการเคลื่อนไหวในเชิงความแตกแยก อันจะนำไปสู่การตั้งคำถามต่อความเป็นสากลของสิทธิมนุษยชน⁴

หากแต่เมื่อทุกภูมิภาคต่างมีกลไกเป็นของตนเองแล้ว ในแต่ละภูมิภาคก็ต้องรับผิดชอบในส่วนภูมิภาคของตนเอง ต้องมีการนำระบบที่ตนกำหนดเพื่อครอบคลุมถึงภูมิภาคของตนไปพัฒนาและใช้ในภูมิภาคของตน สิทธิมนุษยชนก็จะมีแพร่หลายและมีความเข้มแข็งมากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคที่เป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพอย่างยิ่ง การที่ระดับภูมิภาคเข้มแข็งย่อมเป็นการส่งเสริมความแข็งแกร่งของระดับโลกอีกด้วย ถือเป็นส่งเสริมซึ่งกันและกันนั่นเอง

บทสรุปสำคัญของระบบภูมิภาคซึ่ง เฮนรี เจ. สไตเนอร์ กล่าวว่า คือการจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคภายในส่วนย่อยของแต่ละภูมิภาคหนึ่งๆ ของโลกเท่านั้น ที่เราจึงจะสามารถค้นพบรากฐานทางวัฒนธรรมแห่งการเคารพนับถือร่วมกัน ความคล้ายคลึงกันที่เป็นจริงของปัญหาระดับชาติ และศักยภาพของการตื่นตัวต่อผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งล้วนเป็นสิ่งจำเป็นต่อการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพของสถาบันสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศแบบพหุภาคี ภายใต้การจัดการเฉพาะ

⁴ Karel Vasak & Philip Alston, eds., *The International Dimension of Human Rights*, Vol. 2 (Westport, Conn.: Greenwood, 1982), p. 451. อ้างจาก จรัญ โฆษณานันท์, สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงทางสังคม, หน้า 443.



ในแต่ละภูมิภาคเท่านั้นที่เชื่อกันว่า จะทำให้การปรับใช้แนวทางแก้ไขระดับระหว่างประเทศต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนอันแท้จริง สามารถดำเนินการลุ่ล่งได้อย่างชาญฉลาด ขณะที่การยอมผูกมัดตนของรัฐต่อกันก็สามารถจำกัดวงให้อยู่ในขอบเขตที่ควบคุมได้ ทั้งการลงโทษก็จักกระทำได้อย่างเป็นผลจากความผูกพันซึ่งกันและกันอันชัดเจนของประเทศที่อยู่ใกล้ชิดในภูมิภาคเดียวกัน⁵

หากแต่กลไกในระดับภูมิภาคนั้นก็มิทั้งที่ประสบความสำเร็จและมีข้อจำกัด บกพร่องอยู่เช่นกัน โดยกลไกในยุโรปนั้นถือได้ว่าเป็นแม่แบบของกลไกในระดับภูมิภาคของภูมิภาคอื่นเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ก็เพราะกลไกการคุ้มครองในยุโรปหรือที่เรียกว่าระบบยุโรปนั้น ประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก และได้รับการชื่นชมในบทบาทความสำเร็จค่อนข้างสูง ส่วนในทวีปอเมริกาก็ประสบความสำเร็จในระดับหนึ่งแต่ยังไม่มากนัก ในขณะที่ทวีปอาฟริกากลับถูกวิพากษ์วิจารณ์ในแง่ลบว่าไม่ประสบความสำเร็จเลยแม้แต่น้อย หรืออาจจะประสบความสำเร็จอยู่บ้างแต่ก็เพียงน้อยนิดเท่านั้น

4. รูปแบบกลไกคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในภูมิภาค

การรวมตัวของรัฐต่างๆ (องค์กรระดับรัฐบาล) ในระดับภูมิภาคเพื่อก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขึ้นภายในภูมิภาคมีหลายองค์กร แต่ในที่นี้ผู้เขียนจะกล่าวเฉพาะที่สำคัญๆ โดยแบ่งตามภูมิภาคดังต่อไปนี้

4.1 ระบบยุโรป (The European System)

ในทวีปยุโรปมีองค์การที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน 3 องค์การคือ สภาแห่งยุโรป (Council of Europe) องค์การเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือภายในยุโรป (OSCE) และสหภาพยุโรป (European Union) ที่สำคัญคือสภาแห่งยุโรปที่ได้จัดทำ “อนุสัญญาเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นมูลฐาน” (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) ที่เป็นแม่แบบของกฎหมายสิทธิมนุษยชนของอีก 2 องค์การดังกล่าว และเป็นกลไกทางด้านกฎหมายที่สำคัญของระบบยุโรปฉบับหนึ่ง

การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามอนุสัญญาดังกล่าว ได้มีการดำเนินการโดยการจัดตั้งกลไกเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่สำคัญ 2 องค์การ ได้แก่ คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (the European Human Rights Commission) และศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (the European Court of Human Rights)

⁵ Henry J. Steiner & Philip Alston, *International Human Rights in Context Law, Politics, Morals* (Oxford: Clarendon, 1996), p. 565. อ้างจาก จริฎ โฆะณานันท์, สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงทางสังคม กทม : นิติธรรม (2545) , หน้า 444.



คณะกรรมการธิการจะทำหน้าที่รับคำร้องเรียน ตรวจสอบ และสรุปข้อเท็จจริง ไกล่เกลี่ย ให้มีการประนีประนอมกัน เขียนและจัดทำรายงานกรณีละเมิดต่างๆ ซึ่งนอกจากจะรับพิจารณา คำร้องเรียนจากรัฐคู่กรณีแล้ว ยังให้สิทธิต่อเอกชนที่ยื่นคำร้องเรียนได้อีกด้วย การให้เอกชนสามารถ ยื่นคำร้องเรียนต่อคณะกรรมการได้โดยตรงไม่ต้องผ่านรัฐนั้น นับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์และ ยังผลให้เป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่มีประสิทธิภาพอีกด้วย หากแต่ในปัจจุบันคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปได้ถูกยกเลิกไปแล้ว และโอนทุกอย่างไปให้ศาลเป็นผู้พิจารณาแทน

ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้ทุกชนิด แต่จะต้องได้รับการ ยอมรับโดยรัฐภาคีที่เกี่ยวข้องก่อน ศาลไม่สามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาได้เองโดยอัตโนมัติ นอกจากนี้ศาลยังมีอำนาจตีความในอนุสัญญาด้วย ส่วนองค์กรที่มีหน้าที่ในการบังคับให้เป็นไปตาม คำตัดสินนั้นก็คือคณะกรรมการรัฐมนตรี

ระบบการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ในภูมิภาคยุโรปหรือระบบยุโรปได้รับการกล่าวถึงและ ชมเชยถึงการประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี ซึ่งสิ่งที่เหมาะสมที่อาเซียนควรนำมาเป็นแบบอย่างคือ การ เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้านสิทธิมนุษยชนไม่ว่าจะเป็นการทำกิจกรรมต่างๆ และแม้กระทั่ง การจัดตั้งกลไกเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของภาคประชาชน ทั้งนี้ก็เพราะชาวยุโรปตื่นตัวในการ ที่จะเรียกร้องสิทธิของตน มีการเรียนรู้และกระตือรือร้นที่จะใส่ใจกับสิทธิของตนที่ควรจะได้รับผลพวง ก็มาจากเหตุการณ์ทางด้านประวัติศาสตร์ของชาวยุโรปที่มีการกดขี่ข่มเหง จากชนชั้นเจ้าขุนมูลนาย และระบบฟาสซิส และนาซีในช่วงต่อระหว่างสงครามโลกทั้งสองครั้งจึงเกิดการรวมตัวกันเพื่อเรียกร้อง สิทธิของตน

ประชาชนในกลุ่มประเทศอาเซียนโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่อยู่ในกลุ่มเสี่ยงต่อการถูกละเมิด สิทธิมนุษยชนและภาคประชาสังคมจึงจะต้องมีการตื่นตัวในเรื่องสิทธิมนุษยชนมากขึ้น เมื่อประชาชน มีความแข็งแกร่งแล้วก็ทำให้สังคมแข็งแกร่งตามมา เมื่อสังคมแข็งแกร่งก็ทำให้รัฐแข็งแกร่งยิ่งขึ้นด้วย การที่จะประสบความสำเร็จเหมือนระบบยุโรปทั้งในเรื่องการจัดตั้งกลไกและความสำเร็จในการดำเนิน การของกลไกนั้นก็คงจะเป็นเรื่องที่ไม่ไกลเกินไปนัก

ส่วนในเรื่องของรูปแบบของกลไกนั้นสิ่งที่เราได้จากระบบยุโรปก็คือ แบบอย่างที่ดีทั้งในเรื่อง กลไกทางด้านกฎหมายและกลไกทางด้านสถาบัน ซึ่งกลไกทางด้านกฎหมายของระบบยุโรปก็มีการแยก สิทธิทั้งสองประเภทออกจากกัน กล่าวคือ ในอนุสัญญายุโรปได้กล่าวถึงเฉพาะสิทธิพลเมืองและ สิทธิทางการเมือง ส่วนกฎบัตรสังคมแห่งยุโรปก็กล่าวถึงสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งไม่เหมือนกับปฏิญญาสากลที่กล่าวถึงสิทธิทั้งสองประเภทรวมเข้าไว้ด้วยกัน อาเซียนสามารถเลือก ที่จะออกตราสารที่รวมสิทธิทั้งสองประเภทนี้ด้วยกันหรือจะแยกประเภทก็ได้



อีกสิ่งหนึ่งที่อาเซียนเองน่าจะทบทวนถึงการรับรองตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างอาเซียน ก็คือตราสารระหว่างประเทศที่เป็นไปในรูปแบบของสนธิสัญญาหรืออนุสัญญา ที่มีลักษณะของการ มีผลผูกพันทางกฎหมายมากกว่าตัวปฏิญญาหรือแถลงการณ์ร่วมกัน ทั้งนี้เนื่องจากปฏิญญาและ แถลงการณ์ร่วมกันนั้นในกฎหมายระหว่างประเทศถือว่าไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายและไม่มีบทบังคับ ระหว่างประเทศสมาชิก

ส่วนกลไกทางด้านสถาบันของระบบยุโรปนั้น การมีทั้งกลไกที่คอยรับเรื่องราวคำร้องเรียน การละเมิดสิทธิมนุษยชน และมีกลไกที่ตรวจสอบตัดสินข้อร้องเรียนโดยคณะกรรมการสิทธิการและศาล และกลไกที่คอยบังคับเพื่อให้เป็นไปตามคำตัดสินนั้น ระบบยุโรปถือว่าสมบูรณ์ที่สุด

4.2 ระบบระหว่างอเมริกัน (The Inter-American System)

ในระบบระหว่างอเมริกามีกลไกทางด้านกฎหมายที่สำคัญ 2 ตราสาร คือ “กฎบัตร แห่งองค์การแห่งรัฐอเมริกัน” (The Charter of the Organization of American States) และ “อนุสัญญาอเมริกันว่าด้วยสิทธิมนุษยชน” (The American Convention on Human Rights)

ซึ่งกลไกทางด้านกฎหมายทั้งสองฉบับก็ได้ก่อตั้งกลไกทางด้านสถาบันขึ้นมาคือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระหว่างอเมริกัน (The Inter-American Commission on Human Rights) ที่มีอำนาจหน้าที่ตามฐานของกฎหมายทั้งสองฉบับด้วยกัน กล่าวคือ มีหน้าที่ในการส่งเสริม ให้มีการเคารพสิทธิมนุษยชนและป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิด สิทธิมนุษยชนตามอนุสัญญาฯ และมี หน้าที่ในการให้คำแนะนำต่อรัฐสมาชิกเกี่ยวกับมาตรการในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายใต้กรอบ ของกฎหมายภายในของรัฐนั้นๆ ตามกฎบัตรฯ

นอกจากคณะกรรมการแล้ว ยังมีศาลสิทธิมนุษยชนระหว่างอเมริกัน (The Inter-American Court of Human Rights) ที่ก่อตั้งขึ้นตามอนุสัญญา โดยมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย ข้อขัดแย้งและชี้ขาดเกี่ยวกับการละเมิดต่ออนุสัญญาฯ รวมทั้งมีอำนาจ ตีความอนุสัญญาและสนธิสัญญา อื่นที่เกี่ยวข้องกับข้อขัดแย้งได้

กลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในทวีปอเมริกาหรือที่เรียกว่าระบบระหว่าง อเมริกันนั้น สะท้อนให้เห็นถึงการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยที่เป็นความสำเร็จของระบบระหว่าง อเมริกัน หากแต่การที่เอเซียรวมทั้งอาเซียนเองมีทั้งระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยกับสังคมนิยม รวมอยู่ด้วยกันนั้น ก็ไม่น่าที่จะเป็นอุปสรรคต่อการจัดตั้งกลไกเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในเอเซีย หรืออาเซียนแต่อย่างใด หากว่าระบอบนั้นได้มีการคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนหรืออย่างน้อยสิทธิขั้นมูลฐาน ของประชาชนเป็นสำคัญ การจะมีระบอบปกครองอย่างไรก็ตามควรจะต้องคำนึงถึงประชาชนของตน เป็นหลัก หากไม่มีประชาชนก็ไม่มีรัฐบาล หากไม่มีรัฐบาลก็ไม่มีประเทศชาตินั่นเอง



สิ่งที่ต่างจากระบบยุโรปที่ผู้เขียนเห็นว่าดีนั้นก็คือ การที่ระบบระหว่างอเมริกานเปิดโอกาสให้บุคคลที่เป็นผู้เสียหายจากการละเมิดนั้นหรือในฐานะที่เป็นบุคคลที่สามที่รู้เห็นว่ามี การละเมิดต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (แต่ไม่มีสิทธินำคดีขึ้นสู่ศาลโดยตรงได้ รัฐสมาชิกหรือคณะกรรมการเท่านั้น) ซึ่งแตกต่างจากระบบยุโรปที่ถึงแม้จะเปิดโอกาสให้บุคคลซึ่งเป็นปัจเจกชนสามารถยื่นเรื่องราวร้องเรียนได้ หากแต่บุคคลนั้นจะต้องเป็นผู้เสียหายหรือผู้มีส่วนได้เสียเท่านั้น⁶ สิ่งนี้อาเซียนจะได้จากระบบระหว่างอเมริกาก็คือการพิจารณาทบทวนถึงตัวผู้มีสิทธิยื่นเรื่องราวร้องเรียน ดังกล่าว

แต่จุดอ่อนของระบบระหว่างอเมริกาคือ ไม่มีกลไกที่คอยบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษา โดยเฉพาะ โดยมีเพียงการออกมติประณามและการจัดทำรายงานการปฏิบัติงานของศาลในแต่ละปีให้กับที่ประชุมของสมาชิกใหญ่ที่มติของสมาชิกเองก็ไม่มีผลผูกพันเป็นกฎหมายเช่นกัน ต่างจากระบบยุโรปที่มีคณะกรรมการรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบดังกล่าว ทำให้ผลของการติดตามไม่มีประสิทธิภาพที่ควร

อีกสิ่งหนึ่งที่อาเซียนอาจจะได้จากทั้งระบบยุโรปและระบบระหว่างอเมริกาก็คือ คำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนทั้งสอง มีผลผูกพันหรือผลบังคับแก่รัฐที่เกี่ยวข้องหรือเป็นคู่ความเท่านั้น คำพิพากษาไม่มีผลเหนือศาลภายในหรือไม่มีผลลบล้างคำพิพากษาของศาลภายใน ขึ้นอยู่กับรัฐภาคีเองที่จะปรับหรือแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ สอดคล้องหรือไม่ก็ได้ มีแต่เพียงอาจถือเป็นบรรทัดฐานในการนิยามและกำหนดขอบเขตการคุ้มครองสิทธิต่างๆ ให้มีความชัดเจนแน่นอนได้เท่านั้น เพราะศาลมีอำนาจในการตีความด้วย สิ่งดีของศาลคือคำพิพากษาของศาลถือเป็นที่สุด ไม่มีการอุทธรณ์

4.3 ระบบอาฟริกัน (The African System)

ในทวีปอาฟริกาก็มีกลไกทางด้านกฎหมายที่สำคัญคือ “กฎบัตรอาฟริกันว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิปวงชน” (The African Charter on Human and People's Rights) และเพื่อให้การดำเนินงานตามกฎบัตรเป็นไปตามวัตถุประสงค์ จึงได้มีการก่อตั้งกลไกทางด้านสถาบันขึ้นคือ คณะกรรมการอาฟริกันว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิปวงชน (The African Commission on Human and People's Rights) ที่มีหน้าที่ในการตีความและนำบทบัญญัติในกฎบัตรไปปรับใช้ คณะกรรมการมีอำนาจแต่เพียงการตรวจตราเพื่อให้เป็นไปตามกฎบัตรเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการตัดสินชี้ขาดคำร้องเรียน หรือข้อพิพาทเหมือนศาลสิทธิมนุษยชนของระบบยุโรปและระบบระหว่างอเมริกานอกจากนั้นศาลสิทธิมนุษยชนที่ได้จัดตั้งขึ้นยังไม่มีผลใช้บังคับเนื่องจากยังมีรัฐที่ให้สัตยาบันสนธิสัญญา

⁶ วิชัย ศรีรัตน์ “การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในทวีปอเมริกา : ระบบระหว่างอเมริกา” ใน วิชัย ศรีรัตน์ (บรรณาธิการ) สิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย (หนังสือโครงการศูนย์กฎหมายสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา) นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2543) หน้า 196



จัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนและสิทธิประชาชนไม่ครบถ้วนอย่างไรก็ตามแม้ศาลยังกล่าวยังไม่มียผล แต่ถือว่าเป็นความก้าวหน้าครั้งสำคัญที่ประเทศ “นอกวัฒนธรรมตะวันตก” ได้บรรลุข้อตกลงจัดตั้ง ศาลสิทธิมนุษยชนได้

กลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ในทวีปอาฟริกันหรือระบบอาฟริกันนั้นน่าจะเป็นแบบอย่าง ให้กับอาเซียนเองได้ดีที่สุด ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นลักษณะภูมิภาคที่มีที่คล้ายคลึงกันในด้านความหลากหลาย ทางวัฒนธรรม ระบบการเมือง และศาสนา ดังนั้นการที่อาเซียนอ้างถึงความหลากหลายทางวัฒนธรรม และคุณค่าแห่งเอเชียมาเป็นข้ออ้างในการปฏิเสธที่จะสร้างกลไกเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนนั้น เมื่อพิจารณาถึงระบบอาฟริกาแล้ว จะเห็นได้ว่าข้ออ้างนั้นไม่มีน้ำหนัก และอาเซียนไม่น่าจะถือเอาความ แตกต่างมาเป็นข้อยกเว้น

นอกจากนั้นเมื่อพิจารณาถึงระดับการพัฒนาทางการเมืองและเศรษฐกิจแล้วแม้ว่าประเทศ ในอาเซียนโดยรวมแล้วจะมีระดับการพัฒนาที่สูงกว่าอัฟริกา แต่ระบบการคุ้มครองในระบบอาฟริกัน กลับมีเป็นรูปเป็นร่างอันแสดงให้เห็นถึงความตระหนักถึงความสำคัญในความร่วมมือนาระดับภูมิภาค ที่จะคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้เป็นอย่างดี ดังนั้นข้ออ้างของอาเซียนที่มักจะอ้างว่าต้องให้มีความมั่นคง ทางการเมือง มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจก่อนแล้วจึงร่วมมือทางด้านสิทธิมนุษยชน จึงไม่สามารถ หาคำตอบมีน้ำหนักสมเหตุผลได้เช่นเดียวกับเรื่องวัฒนธรรม

ผู้เขียนเห็นว่า สิ่งหนึ่งที่เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้อาฟริกันมีความก้าวหน้ากว่าอาเซียนใน ความร่วมมือด้านสิทธิมนุษยชนก็คือ ประสบการณ์ที่เจ็บปวดและความหวาดกลัวต่อลัทธิอาณานิคม ของประเทศมหาอำนาจดังนั้นตราสารสิทธิมนุษยชนและกลไกเหล่านั้นนั้นเองที่จะเป็นเสมือนเกราะ ป้องกันลัทธิอาณานิคม ดังนั้นจะเห็นได้ว่าระบบอัฟริกาเน้นในเรื่องของสิทธิในการพัฒนา สิทธิในการ กำหนดตนเองมากอันสะท้อนลักษณะเฉพาะภูมิหลังของภูมิภาคนี้ อย่างไรก็ตามอาเซียนเองก็มี ประสบการณ์แบบเดียวกันนี้ไม่น้อย คำถามก็คือแล้วทำไมจึงไม่ประสบผลสำเร็จ หรือเป็นเพราะมี ความหวาดกลัวและเจ็บปวดน้อยกว่า

5. รูปแบบของความร่วมมือด้านสิทธิมนุษยชนในอาเซียน

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asia Nations : ASEAN) ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1967 ซึ่งในขณะนั้นมีเพียง 5 ประเทศคือ อินโดนีเซีย, มาเลเซีย, ฟิลิปปินส์, สิงคโปร์ และประเทศไทยต่อมามีสมาชิกเพิ่มเติมรวมเป็นสิบประเทศคือ บรูไน เวียดนาม ลาว กัมพูชาและเมียนมาร์ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างความสงบสุข สันติภาพ (peace), ความมีเสถียรภาพ(stability), ความเจริญก้าวหน้า(progress) และความรุ่งเรือง(prosperity)



L I R T

ภายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยในขณะนั้นยังมิได้มีการกล่าวถึงในเรื่องการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยตรงนัก เนื่องจากในช่วงระยะเวลาดังกล่าวได้เกิดความขัดแย้งและสงครามขึ้น โดยเฉพาะสงครามเย็นที่ลัทธิคอมมิวนิสต์ได้แผ่ขยายมายังภูมิภาคเอเชียด้วย ประเทศในกลุ่มภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จึงได้มีการรวมกลุ่มกันเพื่อต่อสู้และป้องกันอำนาจจากภายนอกกลุ่ม เพื่อรักษาความมั่นคงและความมีเสถียรภาพในภูมิภาค ทางตรงกันข้ามประเทศเหล่านี้กลับเห็นว่าสิทธิมนุษยชนนั้นเป็นปฏิปักษ์ต่อการสร้างความมั่นคงและการต่อสู้คอมมิวนิสต์

ดังนั้นวัตถุประสงค์ของอาเซียนเริ่มแรกหาได้คำนึงถึงความมั่นคงของบุคคลไม่ ดังจะเห็นได้จาก “ปฏิญญาอาเซียน” (The ASEAN Declaration)⁷ หรือเรียกว่า “ปฏิญญากรุงเทพฯ” (Bangkok Declaration) ดังนี้⁸

- ประการที่หนึ่ง เพื่อเร่งรัดความเจริญทางเศรษฐกิจ, ความก้าวหน้าทางสังคม และการพัฒนาทางวัฒนธรรมในภูมิภาค โดยความเพียรพยายามร่วมกันด้วยเจตนารมณ์แห่งความเสมอภาคและความร่วมมือร่วมใจ ทั้งนี้ เพื่อเสริมรากฐานสำหรับประชาคมที่มีความรุ่งเรืองและสันติสุขแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
- ประการที่สอง ส่งเสริมสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาคโดยเคารพอย่างแน่วแน่ในความยุติธรรมและหลักแห่งนิติธรรม ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคและยึดมั่นในหลักการแห่งกฎบัตรสหประชาชาติ
- ประการที่สาม ส่งเสริมให้มีการร่วมมือกระทำการอย่างจริงจังและความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องที่มีผลประโยชน์ร่วมกันในด้านเศรษฐกิจ, สังคม, วัฒนธรรม, วิชาการ, วิทยาศาสตร์ และการบริหาร
- ประการที่สี่ จัดให้มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในรูปการอำนวยความสะดวก การฝึกอบรม และวิจัยในด้านการศึกษา วิชาชีพ วิชาการและการบริหาร
- ประการที่ห้า ร่วมมือกระทำการอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อการใช้ประโยชน์มากขึ้นในเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม การขยายการค้าระหว่างกัน รวมทั้งการศึกษาปัญหาในเรื่องการค้าโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ การปรับปรุงบริการความสะดวกเกี่ยวกับระบบการขนส่งและคมนาคมระหว่างกัน ตลอดจนยกระดับมาตรฐานการครองชีพประชาชนของตน

⁷ ปฏิญญาสมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, ประมวลเอกสารอาเซียน, กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, 2539, หน้า 1-3.

⁸ History and Evolution of ASEAN, http://www.asean.or.id/history/asn_his2.htm.



- ประการที่หก ส่งเสริมการศึกษาเกี่ยวกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นที่กว้างขวาง
- ประการที่เจ็ด ดำรงไว้ซึ่งความร่วมมืออย่างใกล้ชิดและมีคุณประโยชน์กับองค์การระหว่างประเทศในส่วภูมิภาคในปัจจุบันที่มีความมุ่งหมายและความมุ่งประสงค์คล้ายคลึงกัน และที่จะแสวงหาช่องทางทั้งหลายให้มีความร่วมมือระหว่างกันให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาตราสารอาเซียนต่อๆ มา ก็มีใช้ว่าจะขาดฐานทางกฎหมาย อ้างอิงในความร่วมมือด้านสิทธิมนุษยชน เสียทีเดียวในคำแถลงการณ์ร่วมกันในการประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียนที่สิงคโปร์ ปี ค.ศ. 1993 ซึ่งเป็นปีเดียวกับการประชุมระดับโลกเรื่องสิทธิมนุษยชน ที่เวียนนาอาเซียนได้ประกาศร่วมกันว่า

The Foreign Ministers reviewed with satisfaction the considerable and continuing progress of ASEAN in freeing its peoples from fear and want, enabling them to live in dignity. They stressed that the violations of basic human rights must be redressed and should not be tolerated under any pretext.

In this regard and in support of the Vienna Declaration and Programme of Action of 25 June 1993, they agreed that ASEAN should also consider the establishment of an appropriate regional mechanism on human rights.

นอกจากนั้นใน “วิสัยทัศน์อาเซียน 2020” (ASEAN Vision 2020) ซึ่งได้รับรองในปี ค.ศ.1997 ถือว่าเป็นกรอบในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศในอาเซียน ก็ได้กล่าวถึงการริเริ่มในร่วมมือกันให้เกิดการเชื่อมโยงระหว่างการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจให้กับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์(human resource development) ให้มีระดับคุณภาพชีวิตที่ดี⁹ มีเป้าหมายที่จะสร้างสังคมอาเซียนให้เป็นสังคมที่เปิดกว้างและได้รับการดูแลในเรื่อง ประชาธิปไตย เพื่อให้เกิดความยุติธรรมขึ้นในสังคมและการเคารพในหลักแห่งความยุติธรรม(rule of law) นอกเหนือไปจากนี้ยังได้มีการกำหนดมาตรการทางด้านการเมือง, สังคม และนโยบายทางด้านสิ่งแวดล้อม

⁹ ASEAN into the future : An era of closer integration, [http://www.asean.or.id/asean vision 2020](http://www.asean.or.id/asean%20vision%2020).

โดยที่การดำเนินงานนั้นกลุ่มอาเซียนถือหลักการไม่ก้าวก่ายแทรกแซงทางด้านการเมืองระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกัน และมุมมองและแนวคิดทางด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนก็มีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศสมาชิก ดังนั้นปัญหาประการสำคัญก็คือประเทศส่วนใหญ่ในอาเซียนถือว่าสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่อง "กิจการภายในประเทศ" ผู้เขียนเห็นว่าสิทธิมนุษยชนนั้นแม้มีบางส่วนที่เป็นกิจการภายในประเทศ แต่ส่วนใหญ่มีมิติระหว่างประเทศ หรือเป็นเรื่องระหว่างประเทศ คำกล่าวนี้ยืนยันได้จากการประชุมระดับโลกในวาระต่างๆ ครั่งแล้วครั่งเล่าและมีความเห็นต่อไปว่า การเข้ามาเป็นสมาชิกอาเซียนย่อมถือได้ว่าแต่ละรัฐสมาชิกย่อมมีเจตน์จำนงค์ที่จะปฏิบัติตามเจตนารมณ์ในตัวปฏิญญา ที่ได้กล่าวถึงความร่วมมือในการเสริมสร้างความมีเสถียรภาพร่วมกัน และ "การอยู่ด้วยกันอย่างสันติสุข" ร่วมกัน ดังนั้น อาเซียนจึงจำเป็นต้องมีเครื่องมือหรือกลไกในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้ใกล้เคียงหรือเท่าเทียมกัน และเพื่อเป็นการตื่นตัวว่าในแต่ละประเทศสมาชิกล้วนจะต้องรับภาระตามความผูกพันต่อปฏิญญาก่อตั้งอาเซียนในเรื่องการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนด้วย นอกเหนือไปจากความร่วมมือในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและการเมือง

จากการศึกษากลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของอาเซียน¹⁰ ผู้เขียนมีข้อสรุปได้ดังนี้

- (1) กลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของอาเซียนยังไม่มี ความชัดเจนและรูปแบบที่แน่นอนนัก กลไกที่มีอยู่ยังไม่เหมาะสมและไม่เพียงพอ ทั้งนี้ก็เพราะความคิดเห็นหรือทรรศนะเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่แตกต่างกันของประเทศสมาชิกในอาเซียนเป็นอุปสรรคต่อการจัดตั้งกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในอาเซียนเป็นอย่างมาก
- (2) กลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของอาเซียนมีรูปแบบใกล้เคียงกับรูปแบบของวิธีการในกลไกการคุ้มครองขององค์การเพื่อความร่วมมือและความมั่นคงในยุโรป (The Organization for Security and Cooperation in Europe: OSCE) ซึ่งเป็นองค์การหนึ่งในสามของภูมิภาคยุโรป นอกเหนือไปจากสภาแห่งยุโรป (Council of Europe: COE) และสหภาพยุโรป (European Union: EU) ที่มีวัตถุประสงค์ข้อหนึ่งเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในองค์การและภายในภูมิภาคยุโรปด้วย
- (3) การจัดตั้งกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาคอาเซียนที่เหมาะสมจะมีผลโดยตรงต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคอาเซียนอย่างจริงจัง

¹⁰ รายละเอียดโปรดดูใน นริสา วุฒิปัญญาเลิศ "กลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในอาเซียน" วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง



6. ข้อเสนอแนะ

การจัดตั้งกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในอาเซียนที่เหมาะสม ควรจะต้องมีทั้งกลไกที่เป็นกลไกทางด้านกฎหมาย (legal mechanism) และกลไกทางด้านสถาบัน (institutional mechanism) โดยมีข้อเสนอแนะดังนี้

6.1 กลไกทางด้านกฎหมายที่เหมาะสมของระบบอาเซียน

กลไกทางด้านกฎหมายที่เหมาะสม คือ อาเซียนควรจะต้องมีตราสารสิทธิมนุษยชนที่มีพันธะทางกฎหมาย ตราสารดังกล่าวอาจเป็นตราสารที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนเฉพาะเรื่องเช่นด้านเด็ก สตรี หรือสิทธิที่ได้รับรองอยู่ในกฎหมายมหาชนของตนอยู่แล้ว หรืออาจเป็นตราสารที่ครอบคลุมสิทธิทั้งสองประเภทคือ สิทธิของพลเมือง สิทธิทางการเมือง สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมไว้ด้วยกัน โดยอาจจะยึดถือเอากรอบที่ชัดเจนว่าจะระบุถึงสิทธิมนุษยชนในเรื่องใดบ้าง โดยสิทธินั้นๆ ควรจะเป็นสิทธิที่มีลักษณะแบบเดียวกันที่ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศมีเหมือนกัน หรือที่เรียกว่าเป็นจุดร่วมกันของแต่ละประเทศสมาชิก มาร่างเป็นตราสารสิทธิมนุษยชนของอาเซียนเองก่อน แล้วจึงอาจเพิ่มเติมสิทธิอื่นๆ เข้าไปในภายหลัง

การที่ค้นหาจุดร่วมกันเช่นนี้ก็เพราะว่า จะเป็นการง่ายที่จะยอมรับและให้ความร่วมมือโดยง่ายเพราะต่างก็มีอยู่แล้ว เช่น สิทธิหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน เป็นต้น และที่สมาชิกอาเซียนเกือบจะทั้งหมดเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศแล้วก็คือ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก และอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทุกรูปแบบต่อสตรี

6.2 กลไกทางด้านสถาบันที่เหมาะสมของระบบอาเซียน

เมื่อพิจารณาจากประสบการณ์ของทั้งระบบยุโรป ระหว่างอเมริกา และระบบอาฟริกันทุกระบบต่างก็มีกลไกกึ่งตุลาการเช่นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแต่จากประสบการณ์ของภูมิภาคเหล่านั้นพบว่าการมีแต่เพียงกลไกกึ่งตุลาการ(quasi-judiciary body)แต่เพียงอย่างเดียวนั้นไม่เพียงพอหรือไม่ทรงประสิทธิภาพเท่ากับการมีองค์กรตุลาการ (judiciary body) ดังเช่น ศาล ซึ่งต่อมาระบบยุโรปก็ได้ยกเลิกคณะกรรมการลงไป ส่วนระบบอาฟริกันก็เห็นว่าคณะกรรมการไม่แข็งแกร่งพอจึงได้มีความพยายามที่จะจัดตั้งศาลอยู่ในปัจจุบันนี้ อาเซียนเองน่าจะทบทวนความพยายามในการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนอาเซียนโดยนำประสบการณ์ของระบบยุโรปและระบบอาฟริกันมาใช้พิจารณาด้วย

กลไกทางด้านสถาบันอาเซียนที่เหมาะสม คือ ควรเป็นสถาบันที่มีหน้าที่ใน "การส่งเสริม (promotion)" ให้เกิดความรู้ความเข้าใจก่อนเป็นอันดับแรก แล้วจึงค่อยมาเป็น "การปกป้อง



LIART

(protection)" ในภายหลัง การจัดตั้งกลไกทางด้านสถาบันของอาเซียนในระยะเริ่มแรก อาจจะทำตั้งสถาบันที่มีลักษณะเป็น "กึ่งตุลาการ" มีอำนาจในการพิจารณาส่งเสริมสิทธิมนุษยชนที่ก่อน เมื่อพร้อมแล้วจึงตั้งสถาบันที่เป็นตุลาการหรือศาล การรับคำร้องเรียนอาจกำหนดเฉพาะให้รัฐหรือองค์การระหว่างประเทศเป็นผู้ร้องเรียน แล้วขยายขอบเขตให้เอกชนเป็นผู้ร้องเรียนได้ในภายหลัง

นอกจากนั้นอาเซียนอาจจะจัดตั้งกลไกทางด้านสถาบันที่เป็นการเฉพาะด้านขึ้นก่อน เช่น คณะกรรมการสิทธิเด็ก สิทธิสตรี คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม ซึ่งน่าจะเป็นไปได้มากกว่าที่จะเร่งรัดให้มีคณะกรรมการที่ครอบคลุมรอบด้านทั้งหมด ดังเช่นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนอาเซียน (The ASEAN Commission on Human Rights) ที่เสนออยู่ในตอนนี้หากเมื่อภายหลังมีการตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนอาเซียนต่อมา คณะกรรมการเฉพาะด้านก็สามารถยังคงมีอยู่ได้และเป็นการเสริมการทำงานซึ่งกันและกันอีกด้วย

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวเร็วขึ้น ควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม โดยสนับสนุนการดำเนินการขององค์การเอกชนให้มากขึ้น เพราะองค์การเอกชนเหล่านั้นมีบทบาทอย่างมากในการส่งเสริมและผลักดันสิทธิ-มนุษยชน ในขณะที่เดียวกันก็ต้องให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในระดับรากหญ้าไปพร้อมๆ กัน การที่ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจย่อมเป็นแรงผลักดันที่ทรงประสิทธิภาพมากที่สุด

สรุปสาระสำคัญของกฎบัตรอาเซียน

กฎบัตรอาเซียนประกอบด้วยอารัมภบท และข้อบทต่างๆ รวม 13 บท (Chapters) 55 ข้อ (Articles) ความยาว 31 หน้า และมีเนื้อหาโดยสรุป ดังนี้

อารัมภบท ประกอบด้วย ความเป็นมาของอาเซียน เหตุผลในการจัดทำกฎบัตร การสร้างประชาคมอาเซียน ประกอบด้วย 3 เสาหลัก คือ ประชาคมความมั่นคงอาเซียน ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน และการเป็นประชาคมที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง

บทที่ 1 เป้าหมายและหลักการ (Purposes and Principles) ระบุเป้าหมายของอาเซียนและหลักการดำเนินการ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสมาชิก ได้แก่ เป้าหมายการส่งเสริมสันติภาพ เสถียรภาพ ความสามารถในการแข่งขันของภูมิภาค ความกินดีอยู่ดีของประชาชน ความมั่นคงของมนุษย์ การส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม การลดช่องว่างการพัฒนา การส่งเสริมประชาธิปไตย การเคารพสิทธิมนุษยชน การพัฒนาอย่างยั่งยืน สิ่งแวดล้อม การศึกษา ยาเสพติด การสร้างอัตลักษณ์อาเซียน เป็นต้น ส่วนหลักการ ได้แก่ เรื่อง อำนาจอธิปไตย การไม่แทรกแซงกิจการภายใน หลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล การเคารพความแตกต่าง เป็นต้น

บทที่ 2 สถานะบุคคล (Legal Personality) ให้อาเซียนมีสถานะบุคคล

บทที่ 3 สมาชิกภาพ (Membership) กำหนดกฎเกณฑ์และกระบวนการในการรับสมาชิกใหม่ เช่น ต้องเป็นประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และได้รับการรับรองจากประเทศสมาชิกอาเซียน และต้องยินยอมผูกพันตามกฎบัตรและสามารถปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐสมาชิก รวมทั้งกำหนดสิทธิและหน้าที่ ของรัฐสมาชิก ไว้กว้างๆ คือรัฐสมาชิกจะมีสิทธิและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎบัตรและความตกลงต่างๆ ของอาเซียน รวมถึงหน้าที่ในการออกกฎหมายภายในเพื่อรองรับพันธกรณีด้วย

บทที่ 4 องค์กรของอาเซียน (Organs) ประกอบด้วย

1) ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) เป็นองค์กรสูงสุดในการกำหนดนโยบาย และมีการประชุมปีละ 2 ครั้ง มีหน้าที่ 1) ให้แนวนโยบายและตัดสินใจเรื่องสำคัญๆ 2) สั่งการให้มีการประชุมระดับรัฐมนตรีเป็นการเฉพาะกิจเพื่อพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเสาหลักต่างๆ มากกว่า 1 เสา 3) ดำเนินการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่กระทบต่ออาเซียน 4) ตัดสินข้อพิพาทระหว่างรัฐสมาชิกกรณีที่ไม่อาจหาข้อยุติในข้อขัดแย้งได้ หรือมีการไม่ปฏิบัติตามคำตัดสินของกลไกระงับข้อพิพาท 5) ตั้งหรือยุบองค์กรอาเซียน 6) แต่งตั้งเลขาธิการอาเซียน



2) คณะมนตรีประสานงานอาเซียน (ASEAN Coordinating Council) ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของประเทศสมาชิกอาเซียน ทำหน้าที่เตรียมการประชุม ASEAN Summit ประสานงานระหว่าง 3 เสาหลักเพื่อความเป็นบูรณาการในการดำเนินงานของอาเซียน และแต่งตั้ง รองเลขาธิการอาเซียน

3) คณะมนตรีประชาคมอาเซียน (ASEAN Community Councils) สำหรับ 3 เสาหลักของ ประชาคมอาเซียน ประกอบด้วยผู้แทนที่แต่ละประเทศสมาชิกแต่งตั้ง เพื่อทำหน้าที่ประสานงานและติดตาม การดำเนินงานตามแนวนโยบายของผู้นำทั้งในเรื่องที่อยู่ภายใต้เสาหลักของตน และเรื่องที่เป็น cross-cutting issues และเสนอรายงานและข้อเสนอแนะในเรื่องที่อยู่ภายใต้การดูแลของตนต่อผู้นำ

4) องค์กรรัฐมนตรีเฉพาะสาขา (ASEAN Sectoral Ministerial Bodies) จัดตั้งโดย ASEAN Summit และมีหน้าที่หลัก คือ (1) การดำเนินการตามอาณัติที่มีอยู่แล้ว (2) นำความตกลงและมติของผู้นำไป ปฏิบัติ (3) เสริมสร้างความร่วมมือเพื่อสนับสนุนการสร้างประชาคมอาเซียน (4) เสนอรายงานและ ข้อเสนอแนะต่อ ASEAN Community Councils ที่เหมาะสม และ (5) สามารถจัดตั้ง Senior Officials Bodies และ Subsidiary Bodies เพื่อสนับสนุนการทำงานได้

5) สำนักเลขาธิการอาเซียน (ASEAN Secretariat) ซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ เลขาธิการอาเซียน (Secretary General of ASEAN) ซึ่งจะมีบทบาทมากขึ้น โดยนอกจากจะเป็น Chief Administrative Officer ของอาเซียนแล้ว เลขาธิการอาเซียนจะมีบทบาทในการติดตามการปฏิบัติตามคำ ตัดสินของกลไกระงับข้อพิพาทและรายงานตรงต่อผู้นำ และสนับสนุนการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของ อาเซียนกับภาคประชาสังคม ทั้งนี้ ให้มีรองเลขาธิการอาเซียน (Deputy Secretary-General) 4 คน โดย 2 คน จะมาจากการหมุนเวียนตามลำดับตัวอักษรประเทศ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี และอีก 2 คนมาจากการ คัดเลือกตามความสามารถ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี และอาจได้รับการต่ออายุได้อีก 1 วาระ

6) คณะผู้แทนถาวรประจำอาเซียน (Committee of Permanent Representatives (PR) to ASEAN) ที่กรุงจาการ์ตา โดยประเทศสมาชิกจะแต่งตั้งผู้แทนระดับเอกอัครราชทูตเพื่อทำหน้าที่ PR ที่กรุง จาการ์ตา ซึ่งเป็นคนละคนกับเอกอัครราชทูตประจำกรุงจาการ์ตา ทำหน้าที่แทน ASEAN Standing Committee โดย PR จะมีบทบาทสำคัญสองด้าน ได้แก่ การเป็นผู้แทนของประเทศสมาชิกและการเป็นผู้แทน ของอาเซียน ซึ่งจะเป็นเรื่องการสนับสนุน ASEAN Community Councils และ Sectoral Bodies ต่างๆ การ ประสานงานกับ ASEAN Secretariat, Secretary General และ National Secretariat ของแต่ละประเทศสมาชิก และการส่งเสริมความร่วมมือกับประเทศคู่เจรจา

7) สำนักเลขาธิการอาเซียนแห่งชาติ (ASEAN National Secretariat) จัดตั้งโดยประเทศ สมาชิกแต่ละประเทศเพื่อเป็น focal point ในการประสานงานและสนับสนุนภารกิจต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ

อาเซียนภายในประเทศ รวมถึงการเตรียมการประชุมต่างๆ ของอาเซียน ตลอดจนเป็นศูนย์เก็บรักษาข้อมูลเกี่ยวกับอาเซียนด้วย

8) กลไกสิทธิมนุษยชนของอาเซียน (ASEAN human rights body - AHRB) มีหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในภูมิภาค โดยจะมีการตั้งคณะผู้เชี่ยวชาญขึ้นมายกร่างเอกสารกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ (Term of Reference) ขององค์กรดังกล่าวต่อไป ทั้งนี้ ที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศได้ให้แนวทางว่า อำนาจหน้าที่ของ AHRB ไม่ควรจำกัดแค่การให้คำปรึกษา แต่ควรรวมถึงการติดตามและประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในภูมิภาค การส่งเสริมการศึกษาและการตื่นตัวของหน่วยงานภาครัฐและประชาชนด้วย

9) มูลนิธิอาเซียน (ASEAN Foundation) มีหน้าที่สนับสนุนเลขาธิการอาเซียนและประสานงานกับองค์กรอื่นๆ ของอาเซียนในการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับอาเซียน ส่งเสริมการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างประชาชน และความร่วมมือกับผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ ของอาเซียน

บทที่ 5 องค์กรที่มีความสัมพันธ์กับอาเซียน (Entities Associated with ASEAN) ให้อาเซียนสามารถมีปฏิสัมพันธ์กับองค์กรต่างๆ ที่สนับสนุนหลักการและวัตถุประสงค์ของอาเซียนตามรายชื่อในภาคผนวกของกฎบัตรได้ โดยภาคผนวกจะแบ่งประเภทองค์กรดังกล่าวเป็น 5 ประเภท ได้แก่ 1) องค์กรรัฐสภา คือ สมัชชารัฐสภาอาเซียน (ASEAN Inter-Parliamentary Assembly - AIPA) 2) องค์กรภาคธุรกิจ 3) องค์กรภาคประชาสังคมที่ได้รับการรับรองโดยอาเซียน 4) กลุ่ม think tank และองค์กรด้านการศึกษา และ 5) องค์กรอื่นๆ โดยให้อำนาจเลขาธิการอาเซียนในการปรับปรุงภาคผนวกตามข้อเสนอแนะของ Committee of Permanent Representatives to ASEAN

บทที่ 6 เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต (Immunities and Privileges) ระบุหลักการกว้างๆ ในการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูตแก่ (1) สำนักเลขาธิการอาเซียนและองค์กรอื่นๆ ของอาเซียน (2) เลขาธิการอาเซียนและเจ้าหน้าที่ของสำนักเลขาธิการอาเซียน และ (3) ผู้แทนถาวรของรัฐสมาชิก ณ กรุงจาการ์ตา และผู้แทนของรัฐสมาชิกที่เข้าร่วมกิจกรรมของอาเซียน เช่น เดินทางไปประชุม เป็นต้น โดยรายละเอียดให้เป็นไปตามข้อตกลงแยกต่างหากจากกฎบัตร

บทที่ 7 กระบวนการตัดสินใจ (Decision Making) หลักทั่วไปคือ ฉันทามติ (Consensus) แต่มี ข้อยกเว้น ได้แก่ (1) กรณีที่ไม่มีฉันทามติ อาจส่งเรื่องให้ผู้นำตกลงกันว่าจะใช้วิธีการใดตัดสินใจ (2) กรณีที่มีข้อตกลงอื่นๆ ของอาเซียนอนุญาตให้ใช้วิธีการอื่นตัดสินใจได้ เช่น ปัจจุบันมีข้อตกลง Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone ที่ให้ใช้คะแนนเสียง 2 ใน 3 ได้ และ (3) กรณีที่มีการละเมิดพันธกรณีตามกฎหมายอย่างร้ายแรง ผู้นำมีอำนาจตัดสินใจด้วยวิธีการใดๆ ตามที่จะตกลงกันเพื่อกำหนดมาตรการลงโทษ นอกจากนี้ยังให้มีความยืดหยุ่นในการผูกพันตามข้อตกลงต่างๆ โดยใช้สูตร ASEAN minus X สำหรับความตกลงทาง

เศรษฐกิจ ซึ่งหมายความว่า หากประเทศสมาชิกทุกประเทศมีฉันทามติเกี่ยวกับเรื่องนั้นๆ แล้วประเทศที่ยังไม่พร้อมก็อาจเลือกที่จะยังไม่เข้าร่วมได้

บทที่ 8 การระงับข้อพิพาท (Settlement of Disputes) (1) กำหนดในหลักการให้มีกลไกระงับข้อพิพาท (Dispute Settlement Mechanism - DSM) สำหรับทุกเสาหลัก (2) ใช้การปรึกษาหารือและการเจรจาในการระงับข้อพิพาทเป็นอันดับแรก (3) ให้คู่พิพาทสามารถเลือกใช้กระบวนการไกล่เกลี่ย โดยอาจขอให้ประธานอาเซียนหรือเลขาธิการอาเซียนเป็นผู้ไกล่เกลี่ยได้ (4) หากความตกลงเฉพาะกำหนด DSM ไว้แล้ว ก็ให้ใช้ DSM นั้น (5) หากข้อขัดแย้งไม่เกี่ยวข้องกับความตกลงของอาเซียนฉบับใด ให้ใช้กลไก High Council ที่จัดตั้งโดย Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia (6) หากไม่อาจหาข้อยุติในข้อขัดแย้งได้ อาจยกเรื่องให้ ASEAN Summit ตัดสิน (7) ให้เลขาธิการอาเซียนติดตาม/ตรวจสอบการปฏิบัติตามคำแนะนำ/คำตัดสินจาก DSM ของประเทศสมาชิก และจัดทำรายงานเสนอผู้นำ (8) กำหนดให้นำเรื่องการไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำ/คำตัดสินจาก DSM ให้ผู้นำพิจารณา และ (9) กฎบัตรไม่ตัดสิทธิของประเทศสมาชิกที่จะใช้รูปแบบการระงับข้อพิพาทตามกฎหมายระหว่างประเทศอื่น

บทที่ 9 งบประมาณและการเงิน (Budget and Finance) ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการงบประมาณที่เป็นไปตามมาตรฐานสากลและสามารถตรวจสอบได้ และกำหนดเรื่องงบการบริหารงานของ ASEAN Secretariat ซึ่งรัฐสมาชิกจะจ่ายเงินสนับสนุนเท่าๆ กันตามที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และสามารถรับเงินสนับสนุนจากประเทศคู่เจรจาได้ แต่จะต้องไม่มีเงื่อนไขพิเศษ ทั้งนี้ กฎบัตรมิได้ระบุเรื่องกองทุนพิเศษต่างๆ เพื่อดำเนินการของอาเซียน อาทิ การดำเนินกิจกรรมความร่วมมือ การลดช่องว่างการพัฒนา ฯลฯ เพราะเป็นเรื่องที่จะต้องมีการศึกษาและกำหนดวิธีระดมทุนที่เหมาะสมต่อไป

บทที่ 10 การบริหารงานและกระบวนการ (Administration and Procedure) (1) กำหนดให้ประธานของ ASEAN Summit, ASEAN Coordinating Council, ASEAN Community Councils และ Committee of Permanent Representatives ตลอดจน Sectoral Ministerial Bodies และ Senior Official Bodies ตามที่เหมาะสม มาจากประเทศเดียวกัน (single chairmanship) เพื่อส่งเสริมให้การทำงานเป็นเอกภาพและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน (2) การเพิ่มบทบาทประธาน ในการ ก) เป็นผู้ส่งเสริมผลประโยชน์ของอาเซียนและเป็นผู้ผลักดันการสร้างประชาคมอาเซียน ข) เป็นผู้ส่งเสริมความเป็นศูนย์กลางของอาเซียนในแง่การนำนโยบายของอาเซียนเข้าไปผนวกไว้ในนโยบายระดับชาติของรัฐสมาชิก และการส่งเสริมบทบาทของอาเซียนในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกภูมิภาค และ ค) ทำให้อาเซียนสามารถจัดการวิกฤติการณ์และสถานการณ์เร่งด่วนที่มีผลกระทบต่ออาเซียนได้อย่างทันที่และมีประสิทธิภาพ

บทที่ 11 อัตลักษณ์และสัญลักษณ์ของอาเซียน (Identity and Symbols) กำหนดให้อาเซียนมีหน้าที่ในการส่งเสริม (1) อัตลักษณ์ ซึ่งหมายถึงการสร้างความรู้สึกในการเป็นเจ้าของอาเซียนในหมู่ประชาชน และ (2) สัญลักษณ์ ได้แก่ คำขวัญ (One Vision, One Identity, One Community) ธงและดวงตราอาเซียน วันอาเซียน (วันที่ 8 สิงหาคม ของทุกปี) และเพลงอาเซียนซึ่งอาจจัดการประกวดหลังจากมีการลงนามร่างกฎบัตร

บทที่ 12 ความสัมพันธ์ภายนอก (External Relations) มีหลักการสำคัญ ดังนี้ (1) ให้อาเซียนเป็นผู้ผลักดันหลักในการรวมกลุ่มระดับภูมิภาคที่อาเซียนริเริ่มขึ้น และเน้นการเป็นศูนย์กลางของอาเซียนในโครงสร้างความสัมพันธ์ระดับภูมิภาค (2) ให้ประเทศสมาชิกพยายามหาทำที่ร่วมในเวทีระหว่างประเทศต่างๆ (3) กำหนดให้ประเทศผู้ประสานงาน (Country Coordinator) มีหน้าที่ประสานงานความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา หรือองค์กรระหว่างประเทศอื่น โดยมีคณะกรรมการอาเซียนในประเทศที่ 3 หรือองค์กรระหว่างประเทศ (ASEAN Committees in Third Countries and International Organizations) เป็นผู้สนับสนุนการทำงาน โดยเฉพาะการส่งเสริมความสัมพันธ์กับประเทศที่คณะกรรมการนั้นตั้งอยู่ (4) ให้รัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนในฐานะองค์กรความร่วมมือเฉพาะสาขาเป็นผู้ดูแลความสอดคล้องและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของการดำเนินความสัมพันธ์ภายนอกของอาเซียน (5) ให้อำนาจ ASEAN Coordinating Council แต่เพียงองค์กรเดียวในการกำหนดสถานะความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการกับประเทศหรือองค์กรภายนอก โดยที่ประชุมรัฐมนตรีอื่นๆ สามารถเชิญประเทศหรือองค์กรภายนอกเข้าร่วมกิจกรรมได้เป็นครั้งคราว และ (6) ให้การรับรองเอกอัครราชทูตที่ประเทศอื่นแต่งตั้งให้เป็นผู้แทนประจำอาเซียน

บทที่ 13 บทบัญญัติทั่วไปและบทบัญญัติสุดท้าย (General and Final Provisions) กำหนดเรื่องพันธกรณีของประเทศสมาชิกในการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้กฎบัตร และความตกลงต่างๆ ของอาเซียน การมีผลใช้บังคับของกฎบัตรเมื่อทุกประเทศให้สัตยาบัน การภาคยานุวัติของประเทศสมาชิกใหม่ ซึ่งเป็นที่เข้าใจว่าจะเปิดให้เฉพาะติมอร์เลสเตเท่านั้น การแก้ไขกฎบัตร การทบทวนกฎบัตร 5 ปีหลังจากกฎบัตรมีผลใช้บังคับ หรือตามที่ผู้นำกำหนด การตีความกฎบัตรซึ่ง HLTF จะต้องหารือเรื่องกลไกที่เหมาะสมต่อไป การกำหนดให้ความตกลงอาเซียนที่มีอยู่ในปัจจุบันมีผลใช้บังคับต่อไปและให้กฎบัตรมีผลเหนือกว่าความตกลงในกรณีที่มีความขัดแย้งกัน กรรมสิทธิในทรัพย์สินของอาเซียน

*ที่มา : กลุ่มงานนโยบาย กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ

นิติฐานะของอาเซียน (Legal Status of ASEAN)

นิติฐานะ (Legal Status)

แนวคิดเกี่ยวกับนิติฐานะ และความเป็นบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศขององค์การระหว่างประเทศหรือ ตัวตนอื่น ๆ (entity) ในทางระหว่างประเทศวิวัฒนาการจากความคิดเดิมที่ว่ารัฐอธิปไตยเท่านั้นเป็นผู้ทรงสิทธิ (Subject) ที่สมบูรณ์ที่สุด และเป็นที่ยอมรับหรือรับรองว่าเป็นบุคคลที่มีสิทธิ หน้าที่อย่างเต็มที่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ เช่น ความสามารถในการทำสนธิสัญญา การดำเนินคดีในศาล การร่วมมือกับรัฐและบุคคลอื่น ๆ การเรียกร้องทางการทูตต่อรัฐอื่น ๆ ตลอดจนดำเนินกิจกรรมใด ๆ ในทางระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตามจากวิวัฒนาการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทำให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐที่กว้างขวางขึ้น รัฐได้ยอมมอบอำนาจในการทำกิจกรรมบางอย่างแก่ตัวตน (entity) อื่น ๆ และให้สภาพความเป็นบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ (International legal personality) แก่ตัวตนเหล่านั้น บางครั้งรัฐยอมติดต่อสัมพันธ์กับองค์กรอื่น ๆ ที่ไม่ใช่รัฐ เช่น ยอมให้เป็นฝ่ายในสนธิสัญญา ยินยอมให้เข้าร่วมในองค์การระหว่างประเทศ เข้าร่วมกลุ่มประเทศเป็นฝ่ายในสงคราม เป็นต้น ปัจจุบันนี้เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางว่าองค์การระหว่างประเทศเป็นผู้ทรงสิทธิ (Subject) ตามกฎหมายระหว่างประเทศ¹ จากการที่รัฐต้องพึ่งพาอาศัยกันมากขึ้นได้นำไปสู่การจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศ ทั้งระดับภูมิภาคและระดับสากล ความสัมพันธ์ที่มีระหว่างกันเป็นไปตามสนธิสัญญาที่จัดตั้งองค์การเหล่านั้นเป็นพื้นฐานในการปฏิบัติต่อกัน สนธิสัญญาจะกำหนดสถานภาพทางกฎหมาย ขอบเขตของอำนาจหน้าที่ เป้าหมายและวัตถุประสงค์ ซึ่งจะเห็นได้ว่าองค์การระหว่างประเทศระดับที่เป็นองค์การระหว่างประเทศระดับรัฐ (Intergovernmental Organization) จำเป็นที่จะต้องมีความสามารถตามกฎหมาย เพื่อที่จะดำเนินกิจการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ได้

ความเป็นบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ (International Legal Personality)

ความคิดเกี่ยวกับเรื่องนิติฐานะและการเป็นบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ จึงพัฒนาต่อมาว่า “ผู้ทรงสิทธิ” (Subject) หรือบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ ได้แก่ ทุก ๆ “ตัวตน” (entities) ซึ่งมีความสามารถในการใช้สิทธิและเข้ารับความผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้มีความเห็นเชิงปรึกษา (advisory opinion) ในคดี Reparation Case² ซึ่งพิจารณาเรื่องนิติฐานะและความเป็นบุคคล ในทางระหว่างประเทศขององค์การสหประชาชาติ สืบเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ขององค์การสหประชาชาติได้รับอันตราย บาดเจ็บและเสียชีวิตในขณะปฏิบัติหน้าที่ จึงมีปัญหทางกฎหมายเกิดขึ้นว่า สหประชาชาติมีนิติฐานะเป็นบุคคลหรือไม่และสามารถนำคดีฟ้องร้องต่อศาล

¹ El-Erian. *International Organization in their legal setting* Document Comment and Questions. St. Paul, Minn.: West Publishing Co., Ltd. 1971 p.7

² I.C.J. Report 1949, p 174

ได้หรือไม่ ศาลได้วินิจฉัยว่าสหประชาชาติเป็นองค์การที่ได้รับสิทธิบางอย่าง เช่น สิทธิพิเศษและความคุ้มกัน มีอำนาจในการทำสนธิสัญญาในฐานะที่เสมอกับรัฐ และพิจารณาประกอบกับหลักกฎหมายดังกล่าวในเรื่องความจำเป็นที่องค์การจะต้องมีความสามารถในการดำเนินกิจกรรมในทางระหว่างประเทศ จึงถือได้ว่าสหประชาชาติ มีสถานภาพบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศด้วย ศาลได้ชี้ให้เห็นว่าโดยแท้จริงแล้ว องค์การระหว่างประเทศที่จัดตั้งขึ้นย่อมตั้งใจที่จะได้รับและใช้ สิทธิ ตลอดจนมีหน้าที่ในการปฏิบัติการกิจต่าง ๆ มีสถานภาพบุคคล เพื่อที่จะสามารถกระทำกิจการต่าง ๆ ในทางระหว่างประเทศ มีสิทธิที่จะฟ้องร้องคดีต่อศาลระหว่างประเทศได้ด้วย และสำหรับกรณีของสหประชาชาติ ศาลได้สรุปว่าสหประชาชาติเป็นบุคคลในทางระหว่างประเทศ เป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งมีสิทธิและหน้าที่ตลอดจนความสามารถในการอ้างไว้ ซึ่งสิทธิของตนในการนำคดีสู่ศาลเพื่อพิจารณาต่อไป และมาตรา 38 แห่งธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้บัญญัติว่าคำพิพากษาของศาล ถือได้ว่าเป็นข้อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศประการหนึ่ง และจากคดีดังกล่าวได้วางแนวทางในการพิจารณาเกี่ยวกับนิติฐานะของสหประชาชาติซึ่งอาจจะนำมาใช้ประกอบการพิจารณานิติฐานะขององค์การระหว่างประเทศหรือตัวต่อนอื่น ๆ ที่มีความสามารถในการดำเนินกิจกรรมในทางระหว่างประเทศ เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าองค์การระหว่างประเทศหรือตัวต่อนั้น ๆ มีนิติฐานะเป็นบุคคลตามกฎหมายและองค์การที่ได้รับการก่อตั้งโดยชอบตามวัตถุประสงค์ของภาคีเพื่อดำเนินงานตามเป้าหมายขององค์การนั้น ย่อมประกอบด้วยเจตนารมณ์ของผู้ก่อตั้งที่ตั้งใจให้องค์การนั้นมีสิทธิ หน้าที่ และความสามารถตามกฎหมายเพื่อปฏิบัติการกิจและพันธกรณีต่าง ๆ ขององค์การนั้นได้ นอกจากแนวคำพิพากษาของศาลดังกล่าวแล้วยังมีนักกฎหมายหลายท่านที่สนับสนุนแนวคิดนี้³ ฉะนั้นในสมัยต่อ ๆ มาจนถึงปัจจุบันจึงเห็นว่า “ผู้ทรงสิทธิ” ในกฎหมายระหว่างประเทศจึงไม่จำกัดเพียงรัฐเท่านั้น แต่ขยายขอบเขตไปถึง “ตัวต่อน” อื่น ๆ ที่มีคุณสมบัติเป็นบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศได้ กล่าวคือ หาก “ตัวต่อน” นั้นมีความสามารถ สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบตามกฎหมายได้ในฐานะบุคคล “ตัวต่อน” นั้นย่อมมีนิติฐานะเป็นบุคคลในทางระหว่างประเทศด้วย

การพิจารณานิติฐานะและความเป็นบุคคลตามกฎหมายของอาเซียนก็ต้องพิจารณาตั้งแต่การก่อตั้ง รูปแบบ และความสามารถของอาเซียน รวมทั้งกิจปฏิบัติต่าง ๆ อันเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงสถานภาพทางกฎหมายของอาเซียน ตามหลักเกณฑ์ซึ่งอนุমানตามแนวความเห็นของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศดังกล่าวข้างต้น

โดยปกติหากมีการก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศขึ้นไม่ว่าในรูปแบบใดมักจะมีการระบุถึงนิติฐานะและความสามารถขององค์การนั้น ๆ ไว้ในตราสารจัดตั้ง พร้อมทั้งระบุถึงวัตถุประสงค์เจตนารมณ์ในการก่อตั้งองค์การไว้ด้วย แต่ในกรณีของอาเซียนจะต่างไปจากลักษณะดังกล่าว เพราะมิได้ระบุในเรื่องนิติฐานะไว้เลย คงมีแต่วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และจักรกลขององค์การในการดำเนินงานเท่านั้น แต่หลังจากอาเซียนได้ดำเนินงาน และดำรงอยู่ถึงปัจจุบันเป็นเวลา 29 ปีแล้ว การยอมรับอาเซียนในระหว่างภาคีสมาชิกและในสังคมระหว่างประเทศก็มีมากขึ้นโดยลำดับ และคงจะปฏิเสธในความมีตัวตน (entity) ของอาเซียนมิได้อ่างไรก็ตามการพิจารณาถึงนิติฐานะ และความสามารถของอาเซียนก็ยังคงอยู่ในวิสัยที่จะกระทำได้ โดยการพิจารณาตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศจากเจตนารมณ์ในการก่อตั้ง ความผูกพันของภาคีตลอดจน

³ D.W.Greig, *International Law*. London : Butter Worths, 1976, p. 110., Henry G.Schermers, *International Institutional Law*. Maryland : Sythoff & Noordhoff, 1980, p. 1384.



รูปแบบของตราสารที่กระทำขึ้นระหว่างกันรวมทั้งการดำเนินความสัมพันธ์ทั้งระหว่างกลุ่มประเทศสมาชิก และความสัมพันธ์ภายนอก ซึ่งเราจะได้ศึกษาในตอนต่อไป

การพิจารณาว่าอาเซียนมีฐานะเป็นองค์การระหว่างประเทศ อันนับได้ว่าเป็นผู้ทรงสิทธิในทางกฎหมายระหว่างประเทศ และสามารถเป็นบุคคลในทางระหว่างประเทศได้เป็นสิ่งที่จะสนับสนุนต่อไปว่าอาเซียน สามารถมีความสัมพันธ์ทางกฎหมายทั้งภายในกลุ่มสมาชิกและภายนอกองค์การได้โดยชอบด้วยกฎหมาย และกิจกรรมตลอดจนภารกิจต่าง ๆ ที่อาเซียนได้กระทำนั้นย่อมมีผลผูกพันตามกฎหมายด้วย

สำหรับการพิจารณาว่าอาเซียนก็เป็นองค์การระหว่างประเทศองค์การหนึ่ง แม้จะใช้ชื่อว่าสมาคม และเดิมทีอาเซียนเริ่มต้นรูปแบบโครงสร้างอย่างง่าย ๆ ตลอดจนมีการตกลงเจรจาโดยมีมติในรูปแบบของปฏิญญาฉบับต่าง ๆ ก็ตาม แต่ในทางกฎหมายก็อาจจะพิจารณาองค์ประกอบต่าง ๆ ของอาเซียนที่มีอยู่ตลอดจนการก่อตั้ง สิทธิ หน้าที่ ความสามารถในทางระหว่างประเทศ ตามสภาพที่มีอยู่จริงได้ โดยมีแนวทางในการพิจารณาคือ

1. องค์การระหว่างประเทศจะต้องก่อตั้งขึ้นโดยรัฐ
2. มีธรรมนูญก่อตั้งเป็นสนธิสัญญา
3. มีองค์การที่ถาวร
4. มีสิทธิ หน้าที่ ความสามารถในทางระหว่างประเทศ

1. รัฐผู้ก่อตั้งอาเซียน

อาเซียนได้รับการก่อตั้งโดยรัฐอธิปไตย ห้าประเทศดังกล่าวแล้ว ได้แก่ ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศมาเลเซีย ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศสิงคโปร์ และประเทศไทย โดยมีประเทศบรูไน และประเทศเวียดนามเข้าร่วมเป็นสมาชิกประเทศที่ 6 และที่ 7 โดยลำดับ* จึงเห็นได้ว่า องค์ประกอบ การก่อตั้งอาเซียนเป็นไปตามหลักเกณฑ์เบื้องต้น ตามกฎหมายระหว่างประเทศ

2. ธรรมนูญก่อตั้งอาเซียน

การพิจารณาปฏิญญากรุงเทพ ซึ่งเป็นธรรมนูญก่อตั้งอาเซียนว่ามีฐานะเป็นสนธิสัญญาหรือไม่ผูกพันภาคีสมาชิกเพียงใด จะพิจารณาจากรูปแบบของปฏิญญา(Form of Act) สาระของปฏิญญา(Content of Act) สถานการณ์แวดล้อมในการทำปฏิญญา (Circumstances of adoption) และพิจารณาจากกิจปฏิบัติที่มีต่อ ๆ มาของภาคีสมาชิก (subsequent conduct of the parties) ในการผูกพันต่อผลของปฏิญญากรุงเทพโดยลำดับ

ปฏิญญากรุงเทพมีการลงนามโดยรัฐมนตรีต่างประเทศซึ่งเป็นตัวแทนผู้มีอำนาจของรัฐผู้ลงนาม ซึ่งเป็นภาคีสมาชิก 5 ประเทศ โดยตราสารฉบับนี้ได้กระทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรตามความตกลงของภาคีทั้งหลาย ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นไปตามคำนิยามของ “สนธิสัญญา” ดังระบุไว้ในมาตรา 2(1) (a) ของอนุสัญญากรุงเวียนนาที่กล่าวว่า สนธิสัญญาหมายถึง สัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศที่กระทำขึ้นระหว่างรัฐ เป็นลายลักษณ์อักษรและเป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศ แม้ตราสารฉบับนี้จะใช้ชื่อว่า

* โดยปัจจุบันมีสมาชิกเพิ่มอีก 3 ประเทศ คือ กัมพูชา ลาว และพม่า



“ปฏิญญา” ก็ตามแต่ตามกฎหมายสนธิสัญญาก็ยอมรับว่าสนธิสัญญาอาจมีชื่อเรียกได้หลายอย่างแล้วแต่คู่ภาคีจะตกลงกัน คำว่าปฏิญญาก็อาจเป็นชื่อหนึ่งของสนธิสัญญาด้วย⁴

ประเด็นปัญหาเรื่องการลงนามในตราสารฉบับนี้ โดยตัวแทนผู้มีอำนาจโดยชอบถือว่ามีผลผูกพันต่อภาคีของตราสารหรือไม่ และจำเป็นต้องมีการให้สัตยาบันหรือรับรองอีกหรือไม่ เมื่อพิจารณาการลงนามในปฏิญญากรุงเทพจะพบว่า เมื่อภาคีทั้งห้าได้ลงนามร่วมกันในตราสารฉบับนี้แล้วก็ไม่ปรากฏว่ามี การให้สัตยาบันแต่อย่างใด ซึ่งตามหลักกฎหมายสนธิสัญญาว่าด้วยเรื่องการแสดงเจตนาผูกพันต่อสนธิสัญญาของภาคีนั้นมีรูปแบบในการแสดงหลายประการเช่น การลงนาม การให้สัตยาบัน การรับรอง การยอมรับและการภาคยานุวัติ เป็นต้น ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ว่า การลงนามจะเป็นผลให้เป็นการแสดงเจตนาผูกพันต่อสนธิสัญญา เมื่อสนธิสัญญาได้ระบุไว้เช่นนั้น หรือในกรณีที่ไม่มีข้อกำหนดไว้หรือได้ตั้งข้อสมมุติฐานว่ารัฐคู่เจรจาตกลงให้เป็นเช่นนั้น การลงนามของตัวแทนรัฐก็จะมีผลผูกพันต่อรัฐ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความถูกต้องสมบูรณ์ของหนังสือมอบอำนาจ (Full Powers) หรือการมีอำนาจที่ชอบธรรมของผู้ลงนาม แต่ถ้านั้นกรณีหนังสือ Full Powers หรือคู่ภาคีได้กำหนดให้ต้องมีการให้สัตยาบันหรือในสนธิสัญญาฉบับนั้นเองระบุให้ต้องมีการให้สัตยาบัน การลงนามในสนธิสัญญาของตัวแทนจะมีผลผูกพันเมื่อรัฐคู่ภาคีได้ให้สัตยาบันแล้ว

ดังนั้นในกรณีของปฏิญญากรุงเทพ ซึ่งมีตัวแทนผู้มีอำนาจ (มาตรา 7 ของอนุสัญญากรุงเวียนนา) เป็นผู้ลงนาม และรัฐภาคีทั้งห้าก็ไม่เคยแสดงเจตนารมณ์ว่า จะต้องมีการให้สัตยาบัน ตัวตราสารก็ไม่มีบทบัญญัติกล่าวไว้ เพียงแต่เปิดโอกาสให้รัฐอื่น ๆ ในภูมิภาค ซึ่งประสงค์จะเข้าร่วมมือในการทำกิจกรรม โดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันมีโอกาสเข้าเป็นภาคีของปฏิญญากรุงเทพได้เท่านั้น เมื่อตราสารฉบับนี้ไม่ได้ระบุเรื่องการให้สัตยาบันจึงต้องมาพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของภาคีทั้งห้าว่า มีความตั้งใจตกลงให้การลงนามนั้นมีผลบังคับผูกพันต่อรัฐของตนหรือไม่ หากพิจารณาได้ว่ารัฐภาคีมีเจตนารมณ์ว่าเพียงการลงนามในตราสารดังกล่าวก็มีผลผูกพันต่อภาคีแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องมีการให้สัตยาบันอีก โดยถือว่าความตกลงย่อมมีผลผูกพันรัฐ ตามผลของความถูกต้องสมบูรณ์แห่งฐานะของตัวแทนที่มาทำความตกลงนั้น ๆ เนื่องจากตัวแทนเหล่านี้มาจากรัฐคู่เจรจาซึ่งเห็นชอบในหลักการของความตกลงแล้ว⁵ ซึ่งในเรื่องนี้นักกฎหมายระหว่างประเทศก็เห็นตรงกันว่า ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติกำหนดไว้ ถ้าหากพิจารณาได้ว่ารัฐคู่เจรจาตกลงเห็นชอบด้วย ตามบทบัญญัติของสนธิสัญญาที่กระทำขึ้นถือว่าเพียงการลงนามของตัวแทนของรัฐก็มีผลผูกพันตามสนธิสัญญานั้น ๆ แล้ว ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความถูกต้องชอบธรรมของหนังสือ Full Powers และความชอบธรรมของผู้แทน (มาตรา 7 ข้อ 2 ของอนุสัญญากรุงเวียนนา)⁶

ในการพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับลักษณะและรูปแบบ (Form of Act) ของปฏิญญากรุงเทพ จะเห็นว่ามืองค์ประกอบตามรูปแบบของสนธิสัญญาตามกฎหมาย และเมื่อพิจารณาต่อไปถึงข้อความและ

⁴ สนธิสัญญามีชื่อและรูปแบบที่แตกต่างกัน เช่น สนธิสัญญา (Treaty) อนุสัญญา (Convention) พิธีสาร (Protocol) ความตกลง (Agreement) ข้อตกลง (Arrangement) กรรมสาร (Act) กรรมสารทั่วไป (General Act) ปฏิญญา (Declaration) โมดัสวีเวนดี (Modus Vivendi) ข้อบัญญัติ (Status) ข้อบังคับ (Regulation) กติกาสัญญา (Pact) กติกา (Covenant) และหนังสือแลกเปลี่ยน (Exchange of Notes) เป็นต้น

⁵ มาตรา 12 ข้อ 2(a) อนุสัญญากรุงเวียนนาบัญญัติว่า “(a) the initialling of a text constitutes a signature of the treaty when it is established that the negotiating States so agreed”

⁶ N.A. Maryan Green. *International Law : Law of Peace*. Macdonald & Evan Ltd, 1973, p 165

สาระของปฏิญญากรุงเทพ (Content of Act) ซึ่งกล่าวข้างต้นแล้วว่าได้แสดงเจตนารมณ์ของคู่ภาคีในการก่อตั้งสมาคมอาเซียนโดยได้กำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมายของสมาคม ซึ่งภาคีทั้งห้ามีความเห็นพ้องตรงกัน และตกลงให้ความร่วมมือกัน ย่อมแสดงพันธะกรณีของภาคีเรื่องการก่อตั้งสมาคมตามวัตถุประสงค์ ซึ่งนับว่ารัฐยอมรับผูกพันตนต่อกันตามปฏิญญานี้ และเมื่อพิจารณาประกอบกับสถานการณ์แวดล้อมในการทำปฏิญญากรุงเทพ (Circumstances of adoption) ซึ่งแสดงเจตนารมณ์ยินยอมผูกพันผลของปฏิญญากรุงเทพ (Pacta Sunt Servanda) ด้วยเจตนา (Intention) ตามหลักสุจริต (Good faith) และมีความเป็นอิสระในการแสดงเจตนา (Free consent) อันเป็นหลักการเบื้องต้นที่สำคัญที่สุดในการทำสนธิสัญญา เมื่อศึกษาจากสถานการณ์แวดล้อมได้สะท้อนให้เห็นเจตนารมณ์ดังกล่าวชัดเจนอย่างยิ่งจากประวัติความเป็นมาและเหตุการณ์การก่อตั้งอาเซียน ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นมรดกทางความคิดในการที่รัฐทั้งห้าตั้งใจเต็มใจ และร่วมใจผูกพันตนที่จะก่อตั้งอาเซียน ซึ่งมีหลักฐานอ้างอิงที่สำคัญ บันทึกเจตนารมณ์ของภาคีผู้ก่อตั้งอาเซียนในการลงนามในปฏิญญากรุงเทพคือ Verbatim Record of the Inaugural Meeting of ASEAN⁷ และเมื่อได้พิจารณากิจปฏิบัติของภาคีสมาชิกซึ่งร่วมลงนามในปฏิญญากรุงเทพ (Subsequent conduct of the parties) แล้วพบว่าหลังจากภาคีอาเซียนทั้งห้าได้ลงนามในปฏิญญากรุงเทพแล้ว ในเวลาต่อมาได้มีการลงนามในปฏิญญาและความตกลงต่าง ๆ อีกมากมายหลายฉบับเพื่อพยายามปฏิบัติตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในปฏิญญากรุงเทพ และมีกิจปฏิบัติในการร่วมมือระหว่างกันตามโครงการต่าง ๆ ทั้งระหว่างภาคีสมาชิกเองและกับภายนอกสมาคมอาเซียน ความร่วมมือเหล่านี้ได้กำหนดหลักการไว้ในความตกลงและสนธิสัญญาที่ภาคีสมาชิกต่าง ๆ ร่วมลงนามผูกพัน เช่น “สนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” (Treaty of Amity and Cooperation in southeast Asia) “ปฏิญญาสมานฉันท์” (Declaration of ASEAN Concord) “ปฏิญญากำหนดเขตสันติภาพ เสรีภาพและความเป็นกลาง” (Declaration of Zone of Peace, Freedom and Neutrality) “ความตกลงพื้นฐานว่าด้วยโครงการอุตสาหกรรมอาเซียน” (Basic Agreement on ASEAN Industrial Project) “ความตกลงว่าด้วยการจัดการเกี่ยวกับการให้สิทธิพิเศษทางการค้า” (Agreement on ASEAN Preferential Trading Arrangement) และข้อตกลงที่ทำระหว่างอาเซียนกับภายนอกสมาคมเช่น “ความตกลงการร่วมมือระหว่างอาเซียนและประชาคมยุโรป” (ASEAN-EEC Cooperation Agreement) “ความตกลงการร่วมมือระหว่างอาเซียนและแคนาดา” (ASEAN-Canada Cooperation Agreement) เป็นต้น ความร่วมมือเหล่านี้ล้วนแสดงให้เห็นถึงความผูกพันต่อผลของการตกลงระหว่างภาคีสมาชิกอาเซียนที่มีต่อเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของปฏิญญากรุงเทพในทางปฏิบัติทั้งสิ้น

จากการพิจารณาองค์ประกอบต่าง ๆ เหล่านี้โดยวิเคราะห์ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศและการศึกษากิจปฏิบัติของอาเซียนตลอดจนการแสวงหาเจตนารมณ์ของภาคีผู้เป็นฝ่ายในปฏิญญากรุงเทพแล้วจะพบว่าปฏิญญากรุงเทพ เป็นความตกลงระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันภาคีผู้เป็นฝ่ายในตราสารฉบับนี้ และก่อให้เกิดพันธะกรณีที่ภาคีทั้งปวงยอมรับผูกพันด้วย และอาเซียนได้นำปฏิญญากรุงเทพไปจด-

⁷The ASEAN Secretariat. 15th Anniversary of the Association of Southeast Asian Nations 8 August, 1982. Jakarta:Jolon Siringamangaraja No. 70-A, 1982, pp. 6-14

ทะเบียนต่อสำนักเลขาธิการสหประชาชาติแล้วตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน 2526 ลำดับที่ 22341 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 8 สิงหาคม 2510⁶ การที่อาเซียนได้นำปฏิญญากรุงเทพไปจดทะเบียนในหมวดสนธิสัญญา ณ สำนักเลขาธิการสหประชาชาติดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นว่าภาคีผู้เป็นฝ่ายในปฏิญญากรุงเทพได้ยอมรับฐานะทางกฎหมายของปฏิญญากรุงเทพและได้ผูกพันต่อกันมานานถึง 29 ปี นับได้ว่าตราสารฉบับนี้เป็นสนธิสัญญาซึ่งเป็นธรรมเนียมก่อตั้งอาเซียน และก่อตั้งขึ้นโดยรัฐอธิปไตยตามกฎหมายระหว่างประเทศ

3. องค์การถาวรของอาเซียน

ในตราสารก่อตั้งอาเซียนก็ได้กำหนดเกี่ยวกับโครงสร้าง องค์การและกลไกในการดำเนินงานเพื่อให้อาเซียนสามารถปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์และตามเป้าหมาย ซึ่งองค์การเหล่านี้มีความถาวร รองรับกิจกรรมที่มีอย่างต่อเนื่อง มีที่ทำการถาวร เช่น สำนักเลขาธิการแห่งชาติอาเซียน (ASEAN National Secretariats) และสำนักเลขาธิการอาเซียน (ASEAN Secretariat) มีคณะกรรมการต่าง ๆ รับผิดชอบในสายงานซึ่งจะได้ศึกษาโดยละเอียดในบทที่ 2

เมื่อพิจารณาในแง่ขององค์การการจัดตั้งก็จะเห็นได้ว่าองค์การของสมาคมอาเซียนได้รับการก่อตั้งโดยรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ กล่าวคือรัฐภาคีทั้งห้าตามผลของปฏิญญากรุงเทพซึ่งได้กล่าวแล้วว่ามิใช่เป็นสนธิสัญญาลักษณะหนึ่ง

4. สิทธิหน้าที่ความสามารถในทางระหว่างประเทศของอาเซียน

สำหรับความสามารถของอาเซียนในทางระหว่างประเทศกับการเป็นนิติบุคคล ในทางกฎหมายนั้นย่อมพิจารณาได้จากการที่อาเซียนได้ทำสนธิสัญญา และการปฏิบัติตามสนธิสัญญาที่อาเซียนได้กระทำขึ้นประกอบกับความสามารถอื่น ๆ และการเป็นที่ยอมรับของอาเซียนในทางระหว่างประเทศ ซึ่งบ่งบอกถึงสถานะทางกฎหมายของอาเซียน โดยเหตุผลที่ว่าตัวตน (entity) ซึ่งมีนิติฐานะและสภาพบุคคลตามกฎหมายย่อมมีความสามารถในทางระหว่างประเทศและในทางกลับกันการพิสูจน์ได้ว่า ตัวตนใดมีความสามารถทางกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสามารถในการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศได้ย่อมแสดงว่าตัวตนนั้น ๆ มีสถานะทางกฎหมายเป็นบุคคลด้วย ซึ่งเราจะเห็นได้ว่าตลอดระยะเวลา 29 ปีที่ผ่านมา อาเซียนมีกิจปฏิบัติในการทำสนธิสัญญา ความตกลงต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกสมาคม ความสามารถดังกล่าวเป็นลักษณะบ่งชี้ที่สำคัญประการหนึ่งว่า อาเซียนมีนิติฐานะเป็นบุคคลในทางระหว่างประเทศ ทั้งนี้เนื่องจาก “บุคคล” ตามกฎหมายเท่านั้นที่จะเป็น “ผู้ทรงสิทธิ” มีหน้าที่และความสามารถ โดยเฉพาะความสามารถในการทำสนธิสัญญา ตลอดจนความสามารถในการดำเนินกิจกรรมในทางระหว่างประเทศ ซึ่งมีผลผูกพันบุคคลนั้น ๆ ตามกฎหมายได้ นอกจากนี้อาเซียนยังได้รับสิทธิพิเศษและความคุ้มกันตามข้อตกลงที่รัฐบาลภาคีสมาชิกให้สิทธิพิเศษ ความคุ้มกันแก่สำนักเลขาธิการอาเซียนซึ่งเป็นองค์กร บริหารงานของอาเซียน ทั้งยังได้ระบุไว้โดยชัดแจ้งให้สำนักเลขาธิการมีความสามารถตามกฎหมาย เช่น การทำสนธิสัญญา การจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สิน การดำเนินคดี ซึ่งความสามารถเหล่านี้บ่งชี้ว่าเป็นความสามารถของ “บุคคล” ในทางกฎหมายระหว่างประเทศอาเซียนได้แลกเปลี่ยนคณะ

⁶ Statement of Treaties and International Agreement Registered of field and record with the Secretariat during the month of September 1983.



ผู้แทนประจำระหว่างอาเซียนกับรัฐและองค์การอื่น ๆ เช่น สหภาพยุโรป EUROPEAN UNION (EU) ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการผู้แทนถาวร Committee of Permanent Representative ซึ่งประกอบด้วยทูตกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปประจำอาเซียนขณะเดียวกันอาเซียนก็ได้จัดตั้ง ASEAN Brussels Committee ประกอบด้วย เอกอัครราชทูตกลุ่มอาเซียนประจำ ณ กรุงบรัสเซล นอกจากนี้การแลกเปลี่ยนทูตระหว่างอาเซียนกับ EU แล้ว อาเซียนยังได้จัดตั้งศูนย์ส่งเสริมทางการค้าประจำ ณ ต่างประเทศ เช่น อาเซียนได้จัดตั้งศูนย์ส่งเสริมการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวอาเซียน The ASEAN Promotion Center on Trade Investment and Tourism ที่โตเกียวประเทศญี่ปุ่น และจัดตั้ง ASEAN Trade Promotion Center ประจำที่สหภาพยุโรป เป็นต้น การที่อาเซียนได้ตั้งผู้แทนและจัดตั้งองค์การซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติงานของอาเซียนประจำในประเทศและองค์การอื่น ๆ ดังกล่าวในนามอาเซียนย่อมแสดงให้เห็นว่าหน่วยงานเหล่านี้ปฏิบัติหน้าที่ในนามองค์การมิใช่ตัวแทนประเทศ และการที่อาเซียนจัดตั้งหน่วยงานเหล่านี้ยังแสดงถึงความสามารถของอาเซียนในการจัดตั้งองค์การย่อยของตนเอง ซึ่งเป็นสิทธิและความสามารถโดยปกติที่ “บุคคล” ในทางระหว่างประเทศจะกระทำได้อย่างที่ทั้งสองลักษณะสนับสนุนว่าอาเซียนเป็นบุคคลในทางระหว่างประเทศและมีนิติฐานะขององค์การแยกต่างหากจากรัฐภาคี อีกทั้งอาเซียนได้รับการรับรองโดยปริยาย (Implicit) ซึ่งพิจารณาได้จากการแสดงออกในทางปฏิบัติของอาเซียน ตลอดจนความสัมพันธ์ภายนอกและภายในอาเซียนเองด้วยซึ่งจะได้ศึกษาโดยละเอียดในบทที่ 3-6 จึงกล่าวได้ว่าอาเซียนมีลักษณะเป็นองค์การระหว่างประเทศซึ่งมีนิติฐานะเป็นบุคคลและมีความสามารถตามกฎหมายที่จะดำเนินกิจกรรมในทางระหว่างประเทศได้ และสามารถมีความสัมพันธ์ทางกฎหมายทั้งภายในและภายนอกอาเซียน

แต่อย่างไรก็ตาม ก็มีนักกฎหมายบางท่านที่ยังไม่เห็นด้วยกับแนวคิดนี้ และเห็นว่าการตั้งอาเซียนถือว่ารัฐสมาชิกผูกพันกันด้วย ASEAN Spirit คือ สำนึกของประชาชาติอาเซียนในการเกาะเกี่ยวผูกพันกันและปฏิบัติตามพันธะกรณีที่ตกลงร่วมกัน

ที่มา : อาเซียนกับความสัมพันธ์ทางกฎหมายในกลุ่มประเทศสมาชิกและความสัมพันธ์ภายนอกอาเซียน โดย ลาวัณย์ ถนัดศิลป์กุล มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

การระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยวิธีการที่ไม่มีลักษณะทางตุลาการ

การระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยวิธีการที่ไม่มีลักษณะทางตุลาการอันเป็นที่ยอมรับของกฎหมายระหว่างประเทศอาจกระทำได้โดยคู่พิพาททำการระงับข้อพิพาทระหว่างกันเองโดยตรงโดยไม่มีบุคคลที่สามเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยการเจรจา (negotiation) ระหว่างคู่พิพาทโดยตรงหรือโดยการตั้งคณะทำงานร่วมกันเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริง (inquiry) หรือโดยการชักชวนของบุคคลที่สามในลักษณะที่เรียกว่า "good offices" เพื่อให้คู่พิพาทเข้าเจรจาระงับข้อพิพาทกันเองหรือโดยที่บุคคลที่สามเข้าร่วมในการเจรจาระงับข้อพิพาทในฐานะของ "ผู้ไกล่เกลี่ย" (mediation) หรือโดยการประนีประนอม (conciliation) ทั้งนี้โดยไม่จำกัดว่าข้อพิพาทเช่นนั้นจะมีลักษณะในทางกฎหมายหรือในลักษณะอื่นใดก็ตาม

ที่ว่า การระงับข้อพิพาทในลักษณะข้างต้นไม่มีลักษณะทางตุลาการนั้นหมายความว่าวิธีการระงับข้อพิพาทดังกล่าวเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศที่มีลักษณะทางการเมืองหรือทางการทูตระหว่างประเทศโดยไม่จำเป็นต้องอาศัยพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศ กล่าวคือไม่จำเป็นต้องอาศัยหลักกฎหมายระหว่างประเทศในการระงับข้อพิพาทและจะไม่มีข้อเสนอแนะหรือข้อวินิจฉัยใดที่ผูกพันคู่พิพาทซึ่งจะแตกต่างจากการระงับข้อพิพาทที่มีลักษณะทางตุลาการ เช่น อนุญาโตตุลาการ (arbitration) หรือศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice) ซึ่งทั้งอนุญาโตตุลาการและศาลยุติธรรมระหว่างประเทศจะต้องทำคำชี้ขาด (award) หรือคำวินิจฉัย (decision) แล้วแต่กรณี โดยอาศัยหลักกฎหมายระหว่างประเทศและคำชี้ขาดหรือคำวินิจฉัย เช่นว่านั้นย่อมมีผลผูกพันคู่พิพาท

การเจรจา (Negotiation)

การระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยการเจรจานั้นมีมาเป็นเวลาช้านานแล้วและจัดได้ว่าเป็นขั้นตอนแรกของการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศ¹ ทั้งนี้เพราะการเจรจาโดยตรงระหว่างคู่พิพาทจะทำให้คู่พิพาทเข้าใจถึงปัญหาที่แท้จริงอันเป็นที่มาของข้อพิพาทเช่นว่านั้นและอาจเสนอวิธีการแก้ไขปัญหาคือข้อพิพาทนั้นได้โดยตรงแต่ทั้งนี้ต้องหมายความว่า คู่พิพาทพร้อมที่จะระงับข้อพิพาทเช่นว่านั้นโดยการเจรจา

¹ Lachs, "The Law and the Settlement of International Disputes", in *Dispute Settlement Through the United Nations*, ed. by Raman, 1977, p. 287; ดู G.V. Glahn, *Law Among Nations*, second ed., Macmillan Publishing Co., Inc., 1970, p. 457

อันที่จริงแล้ว การเจรจาซึ่งมิได้มีบทบาทเฉพาะในการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศเท่านั้น เพราะความสัมพันธ์ในทางระหว่างประเทศทั้งหลายไม่ว่าในระดับทวิภาคีหรือพหุภาคีไม่ว่าในทางกฎหมาย การเมือง เศรษฐกิจ การค้า สังคม วัฒนธรรม ความร่วมมือด้านต่าง ๆ และความสัมพันธ์ในทางระหว่างประเทศในลักษณะอื่นใดต่างก็ต้องอาศัยวิธีการเจรจาเป็นเบื้องต้นแทบทั้งสิ้น ดังนั้น การเจรจาจึงมีบทบาทนับตั้งแต่ในขณะที่ยังไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเพื่อนำไปสู่การมีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไปจนถึงขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเช่นว่านั้นเกิดปัญหา กล่าวคือ มีความขัดแย้งหรือข้อพิพาทเกิดขึ้นเพื่อนำไปสู่การระงับข้อพิพาทเช่นว่านั้น

บทบาทและความสำคัญของการเจรจาในฐานะที่เป็นวิธีการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศอาจพิจารณาได้จากลักษณะของ "การเจรจา" ในฐานะที่เป็นวิธีการระงับข้อพิพาทที่สามารถตอบสนองได้อย่างรวดเร็วและยืดหยุ่นต่อข้อพิพาทระหว่างประเทศไม่ว่าข้อพิพาทนั้นจะมีลักษณะในทางกฎหมายหรือการเมืองหรือข้อพิพาทในลักษณะอื่นใดโดยคู่พิพาทยังมีอำนาจเต็มที่ในการเจรจาโดยไม่ตกอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ ข้อบังคับ ระเบียบหรือกระบวนการพิจารณาใด ๆ ในกรณีของการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการหรือโดยศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ จึงนับได้ว่า "การเจรจา" เป็นวิธีการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติที่ถือว่ามีประสิทธิภาพมากที่สุด² นอกจากนี้ การเจรจาโดยตรงระหว่างคู่พิพาทนอกจากจะสามารถระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศได้แล้ว ยังอาจช่วยเสริมสร้างความสัมพันธ์และความเข้าใจอันดีระหว่างคู่พิพาทอันเป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพของความขัดแย้งให้กลายเป็นความสัมพันธ์อันดีอันจะช่วยในการพัฒนาหลักกฎหมายระหว่างประเทศได้อีกทางหนึ่งหากการเจรจาเช่นว่านั้นนำไปสู่การทำความตกลงระหว่างคู่พิพาทไม่ว่าในระดับทวิภาคีหรือพหุภาคีก็ตาม³

อย่างไรก็ดี แม้ "การเจรจา" จะเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศวิธีหนึ่งที่สามารถระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศได้ก็ตามแต่ก็มิได้หมายความว่า การเจรจาจะนำไปสู่การระงับข้อพิพาทที่เป็นธรรมระหว่างคู่พิพาทเสมอไป ทั้งนี้เพราะการเจรจาต่อรองนั้นมักจะมีปัจจัยทางการเมืองระหว่างประเทศหรืออำนาจต่อรองระหว่างคู่พิพาทปะปนอยู่ด้วยเสมอ และถึงแม้การเจรจาจะนำไปสู่ความตกลงระหว่างประเทศก็ตาม แต่คู่พิพาทฝ่ายที่มีอำนาจต่อรอง

² Report of the Special Committee on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation Among States, U.N. Doc. A/5746, 1964, U.N.J.Y.B., 65, 1964

³ Id.



น้อยกว่าย่อมอยู่ในสถานะที่เสียเปรียบหรือไม่ก็ทางเลือกเป็นอย่างอื่นอันจะทำให้การระงับข้อพิพาทโดยการเจรจาในเชิงลักษณะเกิดความเหมาะสมและอาจจะต้องมีการเจรจาทันต่อไปอีก⁴

การสอบสวน (Inquiry)

การสอบสวน (inquiry) อันเป็นวิธีการหนึ่งในการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศในกรณีที่หมายถึงการสอบสวนข้อเท็จจริงโดยบุคคลที่สามเพื่อนำไปสู่ข้อยุติในทางข้อเท็จจริงซึ่งคู่กรณีพิพาทกันและไม่สามารถหาข้อยุติได้ โดยทั่วไปแล้ว หากคู่พิพาทไม่สามารถตกลงร่วมกันได้เกี่ยวกับข้อเท็จจริงอันเป็นต้นเหตุแห่งข้อพิพาทแล้ว ก็จะเป็นการยากที่จะให้คู่พิพาทระงับข้อพิพาทระหว่างกันโดยวิธีในข้อกฎหมายซึ่งต้องอาศัยข้อเท็จจริงที่เป็นมูลมาก่อน ดังนั้น เพื่อให้มีการยอมรับข้อเท็จจริงแห่งข้อพิพาทร่วมกัน คู่พิพาทจึงตกลงกันทั้งในรูปของสนธิสัญญาทั่วไปหรือในรูปของความตกลงเฉพาะกิจเพื่อให้มีการจัดตั้งคณะทำงานร่วมกันในลักษณะของคณะกรรมการร่วมเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงอันเป็นต้นเหตุแห่งข้อพิพาทและทำรายงานการสอบสวนข้อเท็จจริงเช่นว่านั้นเสนอต่อคู่พิพาท ซึ่งการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงนี้มีการนำมาใช้ในขงปลายศตวรรษที่ 19 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกรณีพิพาทเรื่องเขตแดนระหว่างรัฐ⁵

อนุสัญญากรุงเฮกเพื่อการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติ ค.ศ. 1899 (Hague Convention for the Pacific Settlement of International Disputes, 1899)⁶ ได้กำหนดให้มีการจัดทำรายชื่อของบุคคลซึ่งจะได้รับการคัดเลือกเป็นสมาชิกของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงในคดีพิพาทคดีใดคดีหนึ่งซึ่งจะมีคณะกรรมการได้ห้าคน⁷ โดยให้คู่พิพาทมีสิทธิเลือกกรรมการได้ฝ่ายละสองคนโดยคนหนึ่งในสองคนนั้นให้คู่พิพาทเลือกจากรายชื่อของบุคคลซึ่งตนเองตั้งไป ส่วนกรรมการคนที่ห้าให้คัดเลือกโดยคณะกรรมการทั้งสองที่คู่พิพาทแต่งตั้ง ทั้งนี้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวจำกัดอยู่เพียงการสอบสวนข้อเท็จจริงเท่านั้น และจัดทำรายงานการสอบสวนข้อเท็จจริงดังกล่าวเพื่อเสนอต่อคู่พิพาทโดยรายงานเช่นว่านั้นไม่มีผลผูกพันคู่พิพาทแต่ประการใด เว้นแต่คู่พิพาทจะตกลงร่วมกันว่าจะยอมรับรายงานการสอบสวน

⁴ Id.

⁵ ดู G.V. Giann, supra note 6, at 460

⁶ 2 Malloy 2016

⁷ ดู Reports to the Hague Conferences of 1899 and 1907, New York, Carnegie Endowment for International Peace, 191, pp. 34-35

ข้อเท็จจริงเช่นว่านั้นว่าเป็นยุติ อีกทั้งรายงานการสอบสวนข้อเท็จจริงเช่นว่านั้นจะไม่มีการ
เสนอแนะเพื่อให้มีการรับข้อพิพาทแต่ประการใด⁸

อนุสัญญากรุงเฮกเพื่อการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติ ค.ศ. 1907 (Hague
Convention for the Pacific Settlement of International Disputes, 1907)⁹ ได้เพิ่มเติม
รายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงตามวิธีระบุไว้ใน
อนุสัญญากรุงเฮกเพื่อการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติ ค.ศ. 1899 เช่น สถานที่
ประชุม ภาษาที่ใช้ในกระบวนการ การแต่งตั้งกรรมการเพื่อแทนที่ตำแหน่งที่ว่างลง อีกทั้ง
ยังเปิดโอกาสให้คู่พิพาทสามารถแต่งตั้งตัวแทนเพื่อเป็นคนกลางติดต่อระหว่างคู่พิพาทฝ่ายที่
ตั้งตัวแทนและคณะกรรมการได้และยังเปิดโอกาสให้มีการเรียกพยานและสืบพยานทั้งโดยคู่พิพาท
และโดยคณะกรรมการได้อีกด้วย¹⁰

วิธีการระงับข้อพิพาทโดยการตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นนี้
มีการนำไปใช้น้อยมากในช่วงศตวรรษที่ 20 ข้อพิพาทที่มีกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงโดย
คณะกรรมการร่วมดังกล่าวข้างต้นที่สำคัญได้แก่ คดี Dogger Bank¹¹ ระหว่างอังกฤษกับ
รัสเซียอันเกิดจากการที่เรือรบของรัสเซียทำให้เรือประมงอังกฤษซึ่งอยู่ในทะเลเหนือได้รับความ
เสียหาย ใน ค.ศ. 1904 โดยเรือรบของรัสเซียได้ยิงเรือประมงอังกฤษในช่วงที่หมอกกลบหนาทึบ
โดยเรือรบของรัสเซียเข้าใจว่าเรือประมงอังกฤษเป็นเรือตอร์ปิโดของญี่ปุ่น ผลของการยิงดังกล่าว
ทำให้เรือประมงอังกฤษลำหนึ่งจมและอีกลำหนึ่งได้รับความเสียหายอย่างหนัก ทั้งอังกฤษและ
รัสเซียต่างก็ถกเถียงกันในประเด็นข้อเท็จจริง ดังนั้น รัฐบาลฝรั่งเศสจึงเสนอให้ทั้งอังกฤษและ
รัสเซียใช้วิธีการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับข้อเท็จจริงเช่นว่านั้นโดยการตั้งคณะกรรมการสอบสวน
ข้อเท็จจริง

ทั้งอังกฤษและรัสเซียยินยอมใช้วิธีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง
ซึ่งประกอบด้วยนายพลเรือจากกองทัพอังกฤษ รัสเซีย ฝรั่งเศส ออสเตรเลียและอเมริกา
โดยคณะกรรมการดังกล่าวได้รับมอบอำนาจมากกว่าการสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นโดย
ได้รับมอบอำนาจให้มีการกำหนดความรับผิดชอบของคู่กรณีต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นด้วย ในกรณี
เช่นว่านี้ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงมีลักษณะของการชี้ขาดตัดสิน

⁸ G.V. Glahn, *supra* note 6, at 461

⁹ 2 Malloy 2220

¹⁰ ดู Articles 9 - 36 of the Hague Convention for the Pacific Settlement of International Disputes

¹¹ ดู J.B. Scott, ed., *The Hague Court Reports*, New York, Carnegie Endowment for International Peace, 1916, pp. 403-13



ข้อพิพาทระหว่างอังกฤษและรัสเซียไปด้วยในขณะเดียวกันในลักษณะที่คล้ายกับอำนาจหน้าที่ของอนุญาโตตุลาการ

คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงดังกล่าวเริ่มปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่วันที่ 22 ธันวาคม ค.ศ. 1904 จนถึงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1905 โดยได้ทำรายงานว่า ไม่ปรากฏว่ามีเรือญี่ปุ่นอยู่ในทะเลเหนือแต่ประการใดและการโจมตีเรือประมงอังกฤษโดยเรือรบของรัสเซียนั้นเป็นการไม่ชอบ ทั้งรัสเซียและอังกฤษยอมรับรายงานของคณะกรรมการและรัสเซียยอมชดใช้เงินจำนวน 65,000 ปอนด์ให้แก่อังกฤษ¹²

ในคดี Tubantia¹³ ระหว่างเนเธอร์แลนด์กับเยอรมนีนั้นก็ได้มีการมอบหมายให้คณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงทำรายงานเกี่ยวกับข้อเท็จจริงจากการที่เรือ Tubantia ซึ่งชักธงเนเธอร์แลนด์ เกิดระเบิดขึ้นและจมลงในวันที่ 16 มีนาคม ค.ศ. 1916 โดยรัฐบาลเนเธอร์แลนด์อ้างว่าการระเบิดของเรือ Tubantia นั้นเกิดจากตอร์ปิโดของเรือดำน้ำเยอรมัน คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงทำรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการระเบิดของเรือ Tubantia ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1922 ว่า เรือ Tubantia เกิดระเบิดและจมลงเพราะตอร์ปิโดของเรือดำน้ำเยอรมัน แต่คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงดังกล่าวไม่อาจชี้ได้ว่า การระเบิดและการจมของเรือ Tubantia โดยการยิงตอร์ปิโดของเรือดำน้ำเยอรมันนั้นเกิดจากความจงใจหรือการเข้าใจผิดของผู้บังคับการเรือดำน้ำของเยอรมัน¹⁴

นอกจากจะมีการใช้คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงในคดีพิพาทที่เกิดขึ้นแล้ว หลักการระงับข้อพิพาทในข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงนี้ยังปรากฏอยู่ในสนธิสัญญาต่าง ๆ นอกจากอนุสัญญากรุงเฮกเพื่อการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติ ค.ศ. 1899 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1907 เช่น สนธิสัญญาระหว่างสหรัฐอเมริกาและประเทศอื่น ๆ ซึ่งรู้จักกันทั่วไปในชื่อว่า “สนธิสัญญาไบรอัน” (Bryan Treaties) อันเกิดจากการริเริ่มของนาย William J. Bryan ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา โดยสหรัฐอเมริกาเล็งเห็นถึงประโยชน์ของการกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อระงับข้อพิพาทในประเด็นข้อเท็จจริงระหว่างรัฐภาคีแห่งสนธิสัญญา ทั้งนี้อำนาจหน้าที่หลักของคณะกรรมการดังกล่าวคือการสอบสวนข้อเท็จจริงและทำรายงานเสนอคู่พิพาทโดยไม่มีอำนาจในการทำข้อเสนอแนะ (recommendations) แต่ประการใดและสหรัฐอเมริกาได้ทำ

¹² G.V. Glahn, *supra* note 6, at 461

¹³ A.J.I.L. 485 - 492, 1922

¹⁴ *Id.*

สนธิสัญญาที่มีการระบุถึงการระงับข้อพิพาทในข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการการสอบสวนข้อเท็จจริงถึงกว่า 20 ฉบับ¹⁵ แต่อย่างไรก็ดี ไม่ปรากฏว่ามีการขอให้คณะกรรมการการสอบสวนข้อเท็จจริงตามที่ระบุไว้ในสนธิสัญญาดังกล่าวทำการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อพิพาทระหว่างรัฐภาคีแต่ประการใด¹⁶

2.3 Good Offices

“Good Offices” หมายถึงการชักชวนให้คู่พิพาทเข้าทำการเจรจาเพื่อระงับข้อพิพาทระหว่างกันโดยผู้ชักชวนนั้นจะเป็นบุคคลที่สามและบุคคลที่สามเช่นว่านั้นจะไม่เข้าร่วมในการเจรจาเพื่อระงับข้อพิพาทระหว่างคู่พิพาทด้วยแต่จะอำนวยความสะดวกทางด้านอื่น ๆ ให้คู่พิพาทซึ่งก็จัดเป็นการระงับข้อพิพาทโดยการเจรจาระหว่างคู่พิพาทโดยตรงเช่นกันหากแต่การเจรจาโดยตรงของคู่พิพาทเช่นว่านั้นมิได้เกิดขึ้นจากการริเริ่มของคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแต่เกิดจากการชักชวนของบุคคลที่สาม ซึ่งการชักชวนของบุคคลที่สามเพื่อให้คู่พิพาทเข้าเจรจากันโดยตรงโดยบุคคลที่สามมิได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับเจรจาด้วยเพียงแต่เสนอตัวเป็น “Good Offices” นี้ถือเป็นการกระทำในทางการเมืองระหว่างประเทศและไม่ตกอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายระหว่างประเทศแต่ประการใด¹⁷

กฎหมายระหว่างประเทศมิได้บังคับหรือกำหนดว่าจะต้องมีการระงับข้อพิพาทโดย “Good Offices” ของบุคคลที่สามหรือกำหนดว่าคู่พิพาทจะต้องยอมรับการชักชวนในลักษณะ “Good Offices” ของบุคคลที่สามเช่นว่านั้น เพียงแต่กฎหมายระหว่างประเทศยอมรับว่า การระงับข้อพิพาทโดยการชักชวนของบุคคลที่สามในลักษณะของ “Good Offices” นี้เป็นสิ่งที่กระทำได้ตามกฎหมายระหว่างประเทศดังเช่นที่ปรากฏในอนุสัญญากรุงเฮกเพื่อการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติ ค.ศ. 1907 (Hague Convention for the Pacific Settlement of International Disputes, 1907)¹⁸ ซึ่งยอมรับการระงับข้อพิพาทโดยวิธี “Good Offices” โดยไม่ถือว่าการชักชวนของบุคคลที่สามเพื่อให้คู่พิพาทเข้าเจรจาระงับข้อพิพาทระหว่างกันนั้นเป็นการกระทำอันไม่เป็นมิตร¹⁹

¹⁵ ดู G.V. Glahn, *supra* note 6, at 462

¹⁶ *Id.*

¹⁷ J.L. Brierly, *The Law of Nations*, sixth ed. (ed. by Sir Humphrey Waldoek), Clarendon Press, 1963, p. 373

¹⁸ 2 Malloy 2220

¹⁹ Article III of the Hague Convention for the Pacific Settlement of International Disputes, ดู J.L. Brierly, *supra* note 22

การชักชวนให้คู่พิพาทเข้าเจรจาเพื่อระงับข้อพิพาทระหว่างกันโดยตรงนั้น เป็นวิธีการระงับข้อพิพาทอีกวิธีหนึ่งที่จะนำไปสู่การระงับข้อพิพาทได้รวดเร็วขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทุกฝ่ายไม่ต้องการเป็นฝ่ายริเริ่มในการเจรจาเพื่อระงับข้อพิพาท ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลทางการเมืองระหว่างประเทศหรือศักดิ์ศรีของชาติหรือด้วยเหตุผลอื่นใดก็ตาม การชักชวนหรือการชักชวนของบุคคลที่สาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งโดยรัฐหรือประมุขของรัฐหรือบุคคลซึ่งได้รับการไว้วางใจจากคู่พิพาททุกฝ่ายว่ามีความจริงใจและความบริสุทธิ์ใจที่ต้องการจะเห็นคู่พิพาทเข้าเจรจาเพื่อระงับข้อพิพาทระหว่างกันจึงถือว่ามีประโยชน์อย่างยิ่งในการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศและการกระทำในฐานะ "Good Offices" ของบุคคลที่สามนี้จะสิ้นสุดลงเมื่อคู่พิพาทได้เข้าเจรจาเพื่อระงับข้อพิพาทระหว่างกัน

การประนีประนอม (Mediation)

ถ้าหากบุคคลซึ่งชักชวนให้คู่พิพาทเข้าเจรจาระงับข้อพิพาทกันโดยตรงในลักษณะของ "Good Offices" ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเจรจาระงับข้อพิพาทระหว่างคู่พิพาทด้วยแล้ว บุคคลดังกล่าวจะเข้ามาสืบบทบาทในการเจรจาระงับข้อพิพาทในลักษณะของ "ผู้ประนีประนอม" (mediator) ซึ่งจะสืบบทบาทและหน้าที่มากกว่าการเป็นเพียงผู้ชักชวนให้คู่พิพาทเข้าเจรจาระงับข้อพิพาทกัน โดยผู้ประนีประนอมนั้นต้องเข้าร่วมในการเจรจาระหว่างคู่พิพาทด้วยการทำข้อเสนอเพื่อนำไปสู่การระงับข้อพิพาท แต่ข้อเสนอของผู้ประนีประนอมย่อมไม่ผูกพันคู่พิพาทเพราะถือว่าข้อเสนอของผู้ประนีประนอมเป็นเพียงข้อเสนอแนะเท่านั้น คู่พิพาทจะเห็นด้วยหรือนำข้อเสนอของผู้ประนีประนอมไปดำเนินการต่อไปหรือไม่นั้นย่อมอยู่ในดุลยพินิจของคู่พิพาทอย่างเต็มที่²⁰

ทำนองเดียวกันกับการระงับข้อพิพาทโดย "Good Offices" ของบุคคลที่สาม การระงับข้อพิพาทโดยการเข้าร่วมของผู้ประนีประนอมนั้นถือเป็นการกระทำในทางการเมืองระหว่างประเทศ โดยกฎหมายระหว่างประเทศมิได้บังคับให้บุคคลที่สามต้องทำหน้าที่เป็น "ผู้ประนีประนอม" หรือบังคับให้คู่พิพาทต้องยอมรับการระงับข้อพิพาทโดยการประนีประนอมของบุคคลที่สามหรือกำหนดให้คู่พิพาทต้องยอมรับข้อเสนอของผู้ประนีประนอมและหน้าที่ในการเป็นผู้ประนีประนอมจะสิ้นสุดลงเมื่อคู่พิพาทสามารถระงับข้อพิพาทระหว่างกันได้หรือเมื่อคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายไม่ยอมรับข้อเสนอของผู้ประนีประนอมหรือเมื่อผู้ประนีประนอมถอนตัวจากการเป็นผู้ประนีประนอม²¹

²⁰ G. V. Glahn, *supra* note 6, at 459

²¹ *Id.*

การไกล่เกลี่ย (Conciliation)

การไกล่เกลี่ย (conciliation) ก็เป็นวิธีการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศอีกวิธีหนึ่ง ซึ่งผู้ไกล่เกลี่ย (conciliator) จะมีบทบาทและหน้าที่ที่มากกว่าผู้ประนีประนอม (mediator) กล่าวคือ ผู้ไกล่เกลี่ยซึ่งเป็นบุคคลที่สามคนเดียวหรือหลายคนก็ได้นั้นจะเข้าร่วมในการเจรจา ระงับข้อพิพาทระหว่างคู่พิพาทด้วย โดยจะทำหน้าที่ในการสืบสวนหาข้อเท็จจริงและทำรายงาน พร้อมทั้งข้อเสนอแนะเพื่อให้คู่พิพาทพิจารณา ทั้งนี้รายงานและข้อเสนอแนะของผู้ไกล่เกลี่ยเช่นว่านั้น จะไม่ถือเป็นคำชี้ขาดตัดสินหรือมีผลผูกพันคู่พิพาทแต่ประการใด²² คู่พิพาทยังมีเสรีภาพที่จะใช้ดุลยพินิจว่าจะยอมรับรายงานหรือข้อเสนอแนะของผู้ไกล่เกลี่ยหรือไม่

ในกรณีดังกล่าวข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่า “การไกล่เกลี่ย” (conciliation) นี้แตกต่างจาก “การประนีประนอม” (mediation) ในแง่ที่ว่า บทบาทของผู้ไกล่เกลี่ยนั้นมีมากกว่าผู้ประนีประนอม โดยจะทำหน้าที่คล้าย ๆ กับอนุญาโตตุลาการ (arbitrator) กล่าวคือ การหาข้อเท็จจริงแห่งข้อพิพาทและทำรายงานพร้อมทั้งข้อเสนอแนะให้แก่คู่พิพาท แต่ “การไกล่เกลี่ย” (conciliation) นี้ก็แตกต่างจาก “อนุญาโตตุลาการ” (arbitration) เช่นกัน กล่าวคือ รายงานหรือข้อเสนอแนะของผู้ไกล่เกลี่ยจะไม่ถือว่าเป็น “คำชี้ขาด” (award) ในทำนองเดียวกันกับ “คำชี้ขาด” (award) ของอนุญาโตตุลาการเนื่องจากรายงานและข้อเสนอแนะของผู้ไกล่เกลี่ยจะไม่มีผลในทางกฎหมายที่จะผูกพันคู่พิพาทเหมือนกับคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการที่มีผลในทางกฎหมายและผูกพันคู่พิพาท

วิธีการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยนี้นิยมใช้กันในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง จนถึงปัจจุบัน โดยรัฐต่าง ๆ มักจะทำความตกลงกันทั้งในระดับทวีปและพหุภาคี โดยกำหนดวิธีการระงับข้อพิพาทในรูปของ “คณะกรรมการไกล่เกลี่ย” (conciliation commission) เช่น อนุสัญญาโลการ์โน ค.ศ. 1925 (Locarno Conventions, 1925) ซึ่งมีหลายฉบับก็ได้กำหนดให้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการไกล่เกลี่ยถาวร” (Permanent Conciliation Commission) ประกอบด้วยสมาชิก 5 คนซึ่งจะทำหน้าที่ในการกำหนดประเด็นข้อพิพาทโดยการรวบรวมข้อมูลอันจำเป็นทั้งปวงด้วยวิธีการไต่สวนหรือด้วยวิธีอื่นใดและจะต้องพยายามทำให้คู่พิพาทตกลงกันโดยทำรายงานพร้อมข้อเสนอแนะให้แก่คู่พิพาท²³

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา ความตกลงระหว่างประเทศหลายฉบับต่างก็กำหนดให้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการไกล่เกลี่ย” ให้เป็นวิธีการหนึ่งในการระงับ

²² Oppenheim, International Law, seventh ed., vol. 12, p. : J.L. Briery, supra note 22, at 375

²³ J.L. Briery, id



ข้อพิพาทโดยสันติระหว่างรัฐภาคี เช่น กติกากองโบโกตา ค.ศ. 1948 (Pact of Bogota, 1948) สนธิสัญญากรุงบรัสเซลส์ ค.ศ. 1948 (Treaty of Brussels, 1948) อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 (Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969)²⁴ และ อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยการสืบทอดของรัฐในสิ่งที่เกี่ยวกับสนธิสัญญา ค.ศ. 1978 (Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties, 1978)²⁵ โดยเปิดโอกาสให้ภาคีแห่งสนธิสัญญาหรืออนุสัญญาดังกล่าวสามารถขอให้มีการระงับข้อพิพาทระหว่างตนเกี่ยวกับการใช้บังคับและการตีความสนธิสัญญาหรืออนุสัญญาดังกล่าวโดยวิธีการไกล่เกลี่ย (conciliation) โดย “คณะกรรมการไกล่เกลี่ย” (Conciliation Commission) ได้โดยคณะกรรมการไกล่เกลี่ยเช่นว่านั้นสามารถหาข้อเท็จจริงและทำข้อเสนอแนะเพื่อให้คู่พิพาทระงับข้อพิพาทกันโดยสันติวิธี ทั้งนี้ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการไกล่เกลี่ยเช่นว่านั้นไม่มีผลผูกพันคู่พิพาทแต่ประการใด²⁶

นอกจากนี้ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (United Nations Convention of the Law of the Sea, 1982)²⁷ ซึ่งเป็นอนุสัญญาที่กำหนดสิทธิ หน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศระหว่างบุคคลในกฎหมายระหว่างประเทศไว้อย่างกว้างขวางก็ยังคงกำหนดให้มีการระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการตีความหรือการใช้บังคับอนุสัญญาดังกล่าวระหว่างกันโดยวิธีการไกล่เกลี่ยไว้ในข้อ 284 โดยคู่พิพาทฝ่ายหนึ่งอาจเชิญให้คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งหรือฝ่ายอื่น ๆ เสนอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างกันตามวิธีการที่กำหนดไว้ในภาคผนวกที่ V หมวดที่ 1 หรือวิธีการไกล่เกลี่ยอื่น²⁸

การระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยตามข้อ 284 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ดังกล่าวข้างต้นนี้จะกระทำโดย “คณะกรรมการไกล่เกลี่ย” (Conciliation Commission) ซึ่งโดยปกติจะประกอบด้วยสมาชิก 5 คน²⁹ ทั้งนี้ คณะกรรมา-

²⁴ 1155 U.N.T.S. 331

²⁵ 17 I.L.M. 1488

²⁶ ดู Kearney and Dalton, “The Treaty on Treaties” 64 A.J.I.L., 495, 1970, pp. 553-555 ; Laval'e, “The Dispute Settlement Provisions of the Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties”, 73 A.J.I.L. 407, 1979

²⁷ 21 I.L.M. 126, entered into force on 17 November 1994

²⁸ Article 284 Conciliation

1. A State Party which is a party to a dispute concerning the interpretation or application of this Convention may invite the other party or parties to submit the dispute to conciliation in accordance with the procedure under Annex V, Section 1, or another conciliation procedure.

²⁹ Article 3 of Annex V : Constitution of conciliation commission

(a) Subject to paragraph (g), the conciliation commission shall consist of five members.

วิธีการไกล่เกลี่ยดังกล่าวมีหน้าที่ที่จะรับฟังพยานหลักฐานของคู่พิพาท พิจารณาตรวจสอบข้อเรียกร้องและข้อคัดค้านตลอดทั้งทำข้อเสนอแนะให้แก่คู่พิพาทโดยมุ่งที่จะให้มีการระงับข้อพิพาทระหว่างกันโดยฉันมิตร³⁰ โดยคณะกรรมการไกล่เกลี่ยจะต้องจัดทำรายงานภายใน 12 เดือนนับแต่ได้รับการแต่งตั้ง โดยรายงานเช่นว่านั้นจะต้องระบุถึงความตกลงใด ๆ ที่คู่พิพาทได้บรรลุแล้วและหากไม่มีการบรรลุความตกลงเช่นว่านั้น คณะกรรมการไกล่เกลี่ยจะต้องทำข้อสรุปที่ประเด็นข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายทั้งปวงที่เกี่ยวกับข้อพิพาทตลอดทั้งทำข้อเสนอแนะ (recommendations) ตามที่คณะกรรมการไกล่เกลี่ยเห็นสมควรเพื่อให้มีการระงับข้อพิพาทโดยฉันมิตร โดยคณะกรรมการไกล่เกลี่ยจะต้องส่งมอบรายงานของตนไว้แก่เลขาธิการสหประชาชาติและให้เลขาธิการสหประชาชาติส่งรายงานเช่นว่านั้นให้แก่คู่พิพาททันที³¹ อย่างไรก็ตาม รายงานตลอดจนข้อสรุปและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการไกล่เกลี่ยย่อมไม่ผูกพันคู่พิพาท³²

ถึงแม้การระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยในลักษณะของ “คณะกรรมการไกล่เกลี่ย” ดังกล่าวข้างต้นจะปรากฏอยู่ในสนธิสัญญาและอนุสัญญาลำดับ ๆ หลายฉบับก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วไม่ปรากฏว่าวิธีการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยนี้เป็นที่นิยมมากนักทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าในเมื่อการระงับข้อพิพาทจะต้องอาศัยบุคคลที่สามอยู่แล้ว หากคำวินิจฉัยชี้ขาดของบุคคลที่สามจะมีลักษณะที่มีผลผูกพันคู่พิพาท ก็จะทำให้การระงับข้อพิพาทระหว่างคู่พิพาทมีความชัดเจนแน่นอนและเป็นที่สุดมากกว่าวิธีการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ย เพราะข้อเสนอแนะของคณะกรรมการไกล่เกลี่ยไม่มีผลผูกพันคู่พิพาทแต่ประการใด จึงไม่อาจทำให้การระงับข้อพิพาทระหว่างคู่พิพาทเป็นที่สุดได้ ในกรณีเช่นว่านี้ คู่พิพาทอาจนิยมวิธีการระงับข้อพิพาทในลักษณะที่มีผลผูกพันตามกฎหมาย เช่น อนุญาโตตุลาการ (arbitration) หรือศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice) มากกว่า

³⁰Article 6 of Annex V : Functions of the commission

The commission shall hear the parties, examine their claims and objections, and make proposals to the parties with a view to reaching an amicable settlement.

³¹Article 7 of Annex V : Report

1. The commission shall report within 12 months of its constitution. Its report shall record any agreements reached and, failing agreement, its conclusion on all questions of fact or law relevant to the matter in dispute and such recommendations as the commission may deem appropriate for an amicable settlement. The report shall be deposited with the Secretary - General of the United Nations and shall immediately be transmitted by him to the parties to the dispute.

³²Article 7, id.

2. The report of the commission, including its conclusions or recommendations shall not be binding upon the parties.

การไกล่เกลี่ย (conciliation) ก็เป็นได้ แต่กระนั้นก็ตาม การระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ย ยังถือว่ามีความยืดหยุ่นต่อคู่พิพาทมากกว่าอนุญาโตตุลาการหรือศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเพราะ คู่พิพาทอาจนำข้อเสนอแนะของคณะกรรมการไกล่เกลี่ยไปปฏิบัติตามก็ได้

การระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยวิธีการที่มีลักษณะทางตุลาการ

การระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยวิธีการที่มีลักษณะทางตุลาการนี้หมายถึง การระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยบุคคลที่สามคนเดียวหรือคณะบุคคลโดยบุคคลที่สาม เช่นว่านั้นจะต้องใช้กฎหมายระหว่างประเทศเป็นพื้นฐานในการทำคำวินิจฉัย (decision) หรือ คำชี้ขาด (award) แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ คำวินิจฉัยหรือคำชี้ขาดของบุคคลที่สามเช่นว่านั้นย่อมมีผลผูกพันคู่พิพาท การระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยวิธีการที่มีลักษณะทางตุลาการอันเป็นที่ยอมรับของกฎหมายระหว่างประเทศและถือปฏิบัติกันโดยทั่วไป ได้แก่ อนุญาโตตุลาการ (arbitration) และศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice)

อนุญาโตตุลาการ (Arbitration)

คำว่า “อนุญาโตตุลาการ” (arbitration) ในที่นี้หมายถึงเฉพาะอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศซึ่งชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างรัฐโดยอาศัยหลักกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งจะเป็นคนละกรณีกันกับ “อนุญาโตตุลาการ” (arbitration) ตามกฎหมายภายในของรัฐซึ่งจะชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนหรือระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐบนพื้นฐานของสัญญาและภายในกรอบของกฎหมายภายในของรัฐ³³

อย่างไรก็ดี ไม่ว่าจะ เป็นอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศหรืออนุญาโตตุลาการตามกฎหมายภายในของรัฐก็ตาม ต่างก็มีความหมายอย่างกว้างในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ “อนุญาโตตุลาการ” (arbitration) เป็นการระงับข้อพิพาทโดยบุคคลที่สามคนหนึ่งหรือหลายคน ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากคู่พิพาทเพื่อให้ระงับข้อพิพาทระหว่างตนโดยคู่พิพาทตกลงยินยอมที่จะผูกพันตามคำชี้ขาด (award) ของบุคคลที่สามเช่นว่านั้นและถึงแม้คู่พิพาทจะสามารถเลือก

³³ รายละเอียดเกี่ยวกับอนุญาโตตุลาการตามกฎหมายภายในของรัฐ ดู อนันต์ จันทร์โอภากร, กฎหมายว่าด้วยการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการนอกศาล, สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2536

บุคคลที่สามคนหนึ่งหรือหลายคนเพื่อทำหน้าที่เป็นอนุญาโตตุลาการ (arbitrator) ก็ตามแต่ คู่พิพาทก็ไม่มีอำนาจสั่งการใด ๆ แก่อนุญาโตตุลาการเช่นว่านั้นและอนุญาโตตุลาการก็ไม่จำเป็นต้องเชื่อฟังคำสั่งใด ๆ ของคู่พิพาทฝ่ายที่เลือกตนด้วย

การระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศแตกต่างจากการระงับข้อพิพาทโดยศาลยุติธรรมระหว่างประเทศในลักษณะที่สำคัญก็คือ ในการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศนั้น คู่พิพาทสามารถเลือกบุคคลซึ่งจะทำหน้าที่เป็นอนุญาโตตุลาการได้ และสามารถเลือกใช้กระบวนการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการได้ และในบางครั้งยังสามารถเลือกกฎหมายที่จะใช้บังคับในการทำคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการได้อีกด้วย³⁴ ในขณะที่การระงับข้อพิพาทโดยศาลยุติธรรมระหว่างประเทศนั้น คู่พิพาทไม่สามารถเลือกผู้พิพากษา กระบวนพิจารณาและแม้กระทั่งกฎหมายที่ใช้บังคับได้ แต่แม้ว่าจะเป็นการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการหรือโดยศาลยุติธรรมระหว่างประเทศก็ตาม สิ่งที่เหมาะสมกันสำหรับคู่พิพาทก็คือ คู่พิพาทต้องผูกพันตามคำชี้ขาด (award) ของอนุญาโตตุลาการหรือคำพิพากษา (judgment) ของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ

บทบาทของอนุญาโตตุลาการในการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศ

การระงับข้อพิพาทโดยการอนุญาโตตุลาการนั้นมีมาเป็นเวลาช้านานแล้วนับแต่สมัยนครรัฐของกรีกโดยมีการทำสนธิสัญญาระหว่างนครรัฐที่กำหนดให้มีการเสนอให้มีการระงับข้อพิพาทระหว่างกันโดยอนุญาโตตุลาการ³⁵ และการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการก็ถือปฏิบัติและเป็นที่ยอมรับกันต่อมาในสมัยกลางโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเสนอข้อพิพาทให้สันตะปาปาทำหน้าที่เป็นอนุญาโตตุลาการ³⁶ และใช้กันสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบันนี้

แต่ถึงแม้การระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยอนุญาโตตุลาการจะมีมาเป็นเวลาช้านานแล้วก็ตามแต่ก็ไม่เป็นที่นิยมหรือมีบทบาทเท่าใดนักจนกระทั่ง ค.ศ. 1794 เมื่อมีการทำ "สนธิสัญญาของเจย์" (Jay's Treaty) ระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรโดยกำหนดให้มีการระงับข้อพิพาทระหว่างกันโดยอนุญาโตตุลาการและส่งผลให้มีการทำคำชี้ขาด (award)

³⁴ L. Henkin, R.C. Pugh, O. Schachter and H. Smit, *International Law : Cases and Materials*, West Publishing Company, 1980, p. 845

³⁵ ดู H. Raiston, *International Arbitration from Athens to Locarno*, Stanford University Press, 1929, pp. 153 - 8 ; G.V. Glahn supra note 6, at 464 - 65

³⁶ G.V. Glahn, *Id.*, at 465

ตามสนธิสัญญาดังกล่าวถึงกว่า 500 ฉบับ³⁷ และนับแต่นั้นเป็นต้นมาสหรัฐอเมริกาก็ได้ทำสนธิสัญญา Guadeloupe - Hidalgo ค.ศ. 1848 (Guadeloupe - Hidalgo Treaty, 1848) กับเม็กซิโกโดยกำหนดให้มีการระงับข้อพิพาทระหว่างกันโดยอนุญาโตตุลาการก่อนที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะใช้กำลัง³⁸

อย่างไรก็ดี การระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยอนุญาโตตุลาการเริ่มมีบทบาทและได้รับความนิยมนานาประเทศมากขึ้นหลังจากคดี The Alabama³⁹ ใน ค.ศ. 1872 ระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรตามสนธิสัญญากรุงวอชิงตัน ค.ศ. 1871 (Treaty of Washington, 1871)⁴⁰ ซึ่งอนุญาโตตุลาการชี้ขาดให้สหรัฐอเมริกาชนะคดีโดยได้รับชดใช้ค่าเสียหาย เป็นเงิน 15,500,000 เหรียญสหรัฐฯ จากการกระทำของเรือลาดตระเวน (cruiser) ของฝ่ายใต้หรือสมาพันธ์ (Confederacy) ซึ่งสหราชอาณาจักรให้ความช่วยเหลือโดยขัดกับพันธกรณีที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญากรุงวอชิงตันดังกล่าว

³⁷ Id., : ดู J.L. Simpson & H. Fox, International Arbitration, 1969, pp. 1 - 4.

³⁸ G.V. Glahn supra note 6

³⁹ 20 NRO 767 - 775

⁴⁰ 20 NRO 698 - 719

ลักษณะของอนุญาโตตุลาการ

การระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยอนุญาโตตุลาการไม่ว่าที่ปรากฏอยู่ในสนธิสัญญาพหุภาคีหรือสนธิสัญญาทวิภาคีก็ตามจะมีลักษณะไม่แตกต่างกันมากนักโดยลักษณะของอนุญาโตตุลาการอาจสรุปได้ดังนี้

ก. การระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยอนุญาโตตุลาการนั้นจะเปิดโอกาสให้รัฐคู่พิพาทมีสิทธิเลือกบุคคลผู้ทำหน้าที่เป็นอนุญาโตตุลาการได้ซึ่งบุคคลผู้ทำหน้าที่เป็นอนุญาโตตุลาการนั้นอาจเป็นบุคคลคนเดียวหรือเป็นคณะอนุญาโตตุลาการก็ได้ หากบุคคลผู้ทำหน้าที่เป็นอนุญาโตตุลาการนั้นมีคนเดียว บุคคลคนนั้นจะต้องได้รับการแต่งตั้งร่วมกันโดยรัฐคู่พิพาท แต่ถ้าหากมีบุคคลหลายคนทำหน้าที่เป็นคณะอนุญาโตตุลาการ รัฐคู่พิพาทจะมีสิทธิแต่งตั้งบุคคลเป็นคณะอนุญาโตตุลาการได้ฝ่ายละเท่า ๆ กัน เช่น ฝ่ายละ 1 คน หรือ 2 คน เป็นต้น และอนุญาโตตุลาการที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐคู่พิพาทก็จะเลือกคนกลาง (umpire) อีกคนหนึ่งประกอบกันเป็นคณะอนุญาโตตุลาการ ซึ่งส่วนใหญ่จะมีจำนวนเป็นเลขคี่ เช่น 3 คน หรือ 5 คน เป็นต้น

การที่รัฐคู่พิพาทมีสิทธิที่จะเลือกบุคคลเพื่อทำหน้าที่เป็นอนุญาโตตุลาการหรือเลือกกระบวนการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการนี้เองที่ทำให้การระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการแตกต่างจากการระงับข้อพิพาทโดยศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice) ซึ่งจะมีผู้พิพากษาประจำอยู่แล้ว โดยรัฐคู่พิพาทไม่มีสิทธิเลือกบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นองค์คณะในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทของตนตลอดทั้งไม่มีสิทธิที่จะเลือกกระบวนการพิจารณาของศาลได้อีกด้วย

ข. โดยทั่วไปแล้ว เมื่อรัฐคู่พิพาทจะนำข้อพิพาทระหว่างตนขึ้นสู่การพิจารณาของอนุญาโตตุลาการ ถึงแม้ว่ารัฐคู่พิพาทดังกล่าวจะมีความตกลงระหวางกันในระดับทวิภาคีหรือระดับพหุภาคีเพื่อการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการแล้วก็ตาม แต่ก็เป็นไปได้ว่า ความตกลงเช่นว่านั้นอาจจะมีได้กำหนดถึงรายละเอียดหรือประเด็นบางประเด็นที่อาจเกิดขึ้นในขณะที่มีข้อพิพาทจริง ๆ ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ในกรณีเช่นว่านี้ รัฐคู่พิพาทสามารถทำความตกลงเพิ่มเติมเป็นการเฉพาะสำหรับคดีที่พิพาทกันซึ่งรู้จักกันในชื่อว่า "compromis d'arbitrage" หรือเรียกสั้น ๆ ว่า "compromis" ซึ่งจะเป็นความตกลงที่กำหนดรายละเอียดเฉพาะคดีที่กำลังพิพาทกัน ทั้งนี้เนื้อหาของ compromis นั้น คณะกรรมาธิการกฎหมายระหว่างประเทศ (International Law Commission) ได้อธิบายไว้ในข้อ 2 ของ "กฎเกณฑ์ต้นแบบว่าด้วยกระบวนการพิจารณาอนุญาโตตุลาการ" (Model Rules on Arbitral Procedure) ว่า



1. เว้นแต่จะมีความตกลงก่อน ๆ ของรัฐคู่พิพาทที่ครอบคลุมความมุ่งประสงค์ในการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ รัฐคู่พิพาทที่ต้องการระงับข้อพิพาทระหว่างกันโดยอนุญาโตตุลาการจะต้องทำความตกลงที่เรียกว่า "compromis" ซึ่งต้องระบุรายละเอียดดังต่อไปนี้เป็นอย่างน้อย

- (ก) ความประสงค์ที่จะระงับข้อพิพาทโดยการชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ
- (ข) เนื้อหาสาระแห่งข้อพิพาทและถ้าเป็นไปได้จะตั้งระบุประเด็นที่คู่พิพาทตกลงกันได้แล้วหรือที่ยังตกลงกันไม่ได้
- (ค) วิธีการแต่งตั้งคณะอนุญาโตตุลาการและจำนวนของอนุญาโตตุลาการ

2. นอกจากนี้ "compromis" อาจรวมถึงข้อกำหนดอื่น ๆ ซึ่งคู่พิพาทเห็นสมควร เช่น

(ก) หลักกฎหมายที่อนุญาโตตุลาการต้องใช้ในการทำคำชี้ขาดตลอดจนการกำหนดสิทธิของอนุญาโตตุลาการที่จะทำคำชี้ขาดโดยหลักความยุติธรรมและความรู้สึกผิดชอบอันดี (ex aequo et bono) เสมือนหนึ่งว่าอนุญาโตตุลาการมีอำนาจในทางนิติบัญญัติที่จะสร้างหลักกฎหมายเพื่อใช้บังคับแก่ข้อพิพาทนั้น ๆ

(ข) อำนาจของอนุญาโตตุลาการในการทำข้อเสนอแนะ (recommendations) ต่อคู่พิพาท

(ค) อำนาจของอนุญาโตตุลาการที่จะวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาของตนเอง

(ง) กระบวนการพิจารณาซึ่งอนุญาโตตุลาการต้องปฏิบัติตาม ทั้งนี้อนุญาโตตุลาการจะต้องมีอิสระที่จะยกเลิกกระบวนการพิจารณาซึ่งระบุไว้ใน compromis อันจะเป็นการขัดขวางต่อการทำคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ

(จ) จำนวนองค์คณะ (quorum) ของอนุญาโตตุลาการในการนั่งพิจารณา

(ฉ) การกำหนดให้อนุญาโตตุลาการทำคำชี้ขาดโดยเสียงข้างมาก

(ช) ระยะเวลาที่กำหนดไว้เพื่อให้อนุญาโตตุลาการทำคำชี้ขาดให้แล้วเสร็จ

(ซ) สิทธิของสมาชิกของอนุญาโตตุลาการที่จะทำความเห็นแย้งหรือความเห็นเฉพาะตัวหรือข้อห้ามในการทำความเห็นเช่นนั้น

(ฌ) ภาษาที่ใช้ในกระบวนการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการตลอดจนภาษาที่ใช้ในการทำคำชี้ขาด

(ญ) ค่าใช้จ่ายในการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการซึ่งรัฐคู่พิพาทจะต้องแบ่งกันรับผิดชอบ



(ฉ) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้บริการจากศาลยุติธรรมระหว่างประเทศในกรณีที่มีการร้องขอ⁴¹

ข้อกำหนดข้างต้นที่รัฐคู่พิพาทอาจระบุไว้ใน compromis นั้นเป็นเพียงข้อกำหนดเบื้องต้นเท่านั้น รัฐคู่พิพาทอาจมีข้อกำหนดอื่นได้อีกนอกจากที่ระบุไว้ข้างต้นก็สามารถทำได้

ค. การทำคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการจะต้องอาศัยหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งอาจเป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศโดยทั่วไปตามที่ปรากฏอยู่ในข้อ 38 แห่งธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศหรืออาจเป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ปรากฏในสนธิสัญญาหรือความตกลงตามที่รัฐคู่พิพาทอาจกำหนดไว้ เช่น การระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการตามที่ตั้งขึ้นตามภาคผนวกที่ VII และ VIII แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 หรือตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ระบุไว้โดยเฉพาะในสนธิสัญญาหรือความตกลงที่รัฐคู่พิพาทระบุไว้ใน compromis ดังนั้น ข้อพิพาทที่จะนำขึ้นสู่การพิจารณาของอนุญาโตตุลาการจึงต้องเป็นข้อพิพาททางกฎหมาย

ง. โดยทั่วไปแล้ว การตกลงยินยอมของรัฐคู่พิพาทเพื่อเสนอข้อพิพาทระหว่างตนให้อนุญาโตตุลาการพิจารณานั้นย่อมหมายถึงการที่รัฐคู่พิพาทยอมผูกพันตนตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ เว้นแต่จะมีเหตุที่รัฐคู่พิพาทสามารถยกขึ้นกล่าวอ้างเพื่อไม่ยอมผูกพันตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการได้ซึ่งจะกล่าวในหัวข้อต่อไป แต่ในกรณีที่คำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการได้กระทำโดยชอบภายในกรอบของ compromis และกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว คำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการย่อมถือเป็นที่สุดไม่มีการอุทธรณ์และผูกพันรัฐคู่พิพาทเว้นแต่จะมีการตกลงไว้ล่วงหน้าระหว่างรัฐคู่พิพาทว่าให้มีการอุทธรณ์ได้ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในข้อ 11 ของภาคผนวกที่ VII แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ซึ่งบัญญัติว่า

“คำชี้ขาดให้เป็นที่สุดและไม่มีการอุทธรณ์เว้นแต่คู่พิพาทจะได้ตกลงกันไว้ล่วงหน้าเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ และคู่พิพาทจะต้องปฏิบัติตามคำชี้ขาดเช่นนั้น”⁴²

นอกจากนี้ หากรัฐคู่พิพาทได้มีการกำหนดกันไว้ล่วงหน้าถึงสถานะของคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ เช่น คำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการไม่มีผลผูกพันรัฐคู่พิพาท แต่เป็นเพียง “รายงานแนะนำ” (advisory report) ก็ให้เป็นไปตามนั้น ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในข้อ 12 ของความ

⁴¹ดู Y.B.I.L.C., vol. II (1958), p.83

⁴²Article 11 Finality of award

The award shall be final and without appeal, unless the parties to the dispute have agreed in advance to an appellate procedure. It shall be complied with by the parties to the dispute.

ตกลงขนส่งทางอากาศระหว่างสหรัฐอเมริกาและอิตาลีลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1948 (Air Transport Agreement between the United States and Italy, February 6, 1948)⁴³ ซึ่งบัญญัติว่า

“เว้นแต่จะได้บัญญัติไว้เป็นประการอื่นในความตกลงนี้หรือในภาคผนวกแห่งความตกลงนี้ ข้อพิพาทใด ๆ ระหว่างรัฐคู่สนธิสัญญาเกี่ยวกับการตีความและการใช้บังคับความตกลงนี้หรือภาคผนวกของความตกลงนี้ซึ่งไม่สามารถระงับได้โดยการปรึกษาหารือ ให้เสนอต่อคณะอนุญาโตตุลาการสามคนเพื่อให้ทำรายงานแนะนำ (advisory report) โดยรัฐคู่สนธิสัญญาแต่ละฝ่ายเสนอชื่ออนุญาโตตุลาการหนึ่งคนและให้อนุญาโตตุลาการทั้งสองคนที่ได้รับเลือกจากรัฐคู่สนธิสัญญาตกลงแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการคนที่สาม ทั้งนี้อนุญาโตตุลาการคนที่สามเช่นว่านั้นจะต้องไม่เป็นคนชาติของรัฐคู่สนธิสัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง”

“.....เจ้าพนักงานฝ่ายบริหารของรัฐคู่สนธิสัญญาจะใช้ความพยายามอย่างดีที่สุดในอำนาจที่ตนมีอยู่เพื่อทำให้ความเห็นที่ระบุในรายงานแนะนำเช่นว่านั้นมีผลบังคับ.....”⁴⁴

ในวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 1964 สหรัฐอเมริกาและอิตาลีได้ทำ compromis เพื่อเสนอข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการชี้ขาดตามข้อ 12 แห่งความตกลงขนส่งทางอากาศระหว่างสหรัฐอเมริกาและอิตาลี ค.ศ. 1948 และคณะอนุญาโตตุลาการได้ทำรายงานแนะนำเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม ค.ศ. 1965 สันนิษฐานข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกาโดยอนุญาโตตุลาการที่แต่งตั้งโดยอิตาลีได้ทำความเห็นแย้งไว้ด้วยและต่อมาในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1966 อิตาลีได้บอกลีกความตกลงดังกล่าวตามข้อ 9 ของความตกลง จึงทำให้ความตกลงดังกล่าวสิ้นสุดลง⁴⁵

ลักษณะทั้ง 4 ประการดังกล่าวข้างต้นนับว่าเป็นลักษณะสำคัญของการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการอันเป็นที่ยอมรับและถือปฏิบัติโดยทั่วไปในการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศ

⁴³ 73 U.N.T.S. 113 ; T.I.A.S. 1902

⁴⁴ Article 12

Except as otherwise provided in the present Agreement or its Annex, any dispute between the contracting parties relative to the interpretation or application of the present Agreement or its Annex, which cannot be settled through consultation, shall be submitted for an advisory report to a tribunal of three arbitrators, one to be named by each contracting party, and the third to be agreed upon by the two arbitrators so chosen, provided that such third arbitrator shall not be a national of either contracting party.

.....The executive authorities of the contracting parties will use their best efforts under the powers available to them to put into effect the opinion expressed in any such advisory report.....

⁴⁵ 4 I.L.M. 974 ; ดู L. Henkin et al., supra note 39, at 853

ความไม่สมบูรณ์ของคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ

โดยทั่วไปแล้ว เมื่อรัฐคู่พิพาทเสนอข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการชี้ขาด รัฐคู่พิพาทจะต้องผูกพันตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการเช่นว่านั้น แต่ก็มีบางกรณีที่รัฐคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจหยิบยกเหตุผลบางประการขึ้นเพื่อไม่ปฏิบัติตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการได้โดยอ้างว่าคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการเช่นว่านั้นไม่สมบูรณ์

ในประเด็นดังกล่าวข้างต้นนี้ คณะกรรมาธิการกฎหมายระหว่างประเทศ (International Law Commission) ได้ระบุไว้ในข้อ 35 ของ "กฎเกณฑ์ต้นแบบว่าด้วยกระบวนการพิจารณาอนุญาโตตุลาการ" (Model Rules on Arbitral Procedure) ว่า ความสมบูรณ์ของคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการนั้นอาจถูกคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งคัดค้านด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งหรือหลายเหตุดังต่อไปนี้

- ก. คณะอนุญาโตตุลาการกระทำการเกินขอบอำนาจ
- ข. สมาชิกของคณะอนุญาโตตุลาการประพฤติมิชอบ
- ค. ไม่มีการให้เหตุผลในคำชี้ขาดหรือมีการเบี่ยงเบนอย่างมาจกจากกฎเกณฑ์

พื้นฐานของกระบวนการพิจารณา

ง. ความตกลงเพื่อให้มีการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ หรือ compromis นั้นตกเป็นอันเสียเปล่า⁴⁶

เหตุในการคัดค้านคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการดังกล่าวข้างต้นได้เคยมีการนำไปใช้ในทางปฏิบัติ เช่น ข้อพิพาทระหว่างสหรัฐอเมริกาและอังกฤษเกี่ยวกับการกำหนดเส้นแบ่งเขตทางด้านตะวันออกเฉียงเหนือของสหรัฐอเมริกาและเขตติดต่อที่อยู่ในครอบครองของอังกฤษโดยรัฐทั้งสองทำความตกลงกันที่จะมอบข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการนายเดวิดพิลาญาชี้ขาด โดยขอให้กษัตริย์แห่งสเปนเป็นอนุญาโตตุลาการ ทั้งนี้รัฐคู่พิพาทกำหนดให้อนุญาโตตุลาการชี้ขาดว่าเส้นแบ่งเขตที่พิพาทกันนั้นควรถือตามเส้นแบ่งเขตเส้นใด ปรากฏว่า กษัตริย์แห่งสเปนได้ทำคำชี้ขาดโดยไม่ยอมรับเส้นแบ่งเขตแดนตามที่ทั้งสองสหรัฐอเมริกาและอังกฤษกล่าวอ้าง และอนุญาโตตุลาการได้เสนอให้มีการกำหนดเส้นแบ่งเขตแดนเพื่อความสะดวก (line of convenience)

⁴⁶Article 35 of the Model Rules on Arbitral Procedure

The validity of an award may be challenged by either party on one or more of the following grounds :

- (a) That the tribunal has exceeded its powers ;
- (b) That there was corruption on the part of a member of the tribunal ;
- (c) That there has been a failure to state the reasons for the award or a serious departure from a fundamental rule of procedure .
- (d) That the undertaking to arbitrate or the compromis is a nullity.

ขึ้นใหม่ ทำให้สหรัฐอเมริกาคัดค้านคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการโดยอ้างว่า อนุญาโตตุลาการกระทำการเกินขอบอำนาจที่รัฐคู่พิพาทตกลงกัน⁴⁷ และทั้งสหรัฐอเมริกาและอังกฤษก็มีได้ยอมรับคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการในลักษณะที่ผูกพันแต่ประการใดและประเทศทั้งสองได้เจรจากันเพื่อหาข้อยุติในการกำหนดเส้นแบ่งเขตแดนและสามารถบรรลุความตกลงได้โดยทำเป็นสนธิสัญญาที่เรียกว่า สนธิสัญญาเวบสเตอร์ - แอชเบอร์ตัน ค.ศ. 1842 (Webster - Ashburton Treaty, 1842)⁴⁸

ในข้อพิพาทระหว่างสหรัฐอเมริกากับเม็กซิโกเกี่ยวกับดินแดนที่เรียกว่า "El Chamizal" ในเมือง "El Paso" มลรัฐเทกซัสนั้น ทั้งสหรัฐอเมริกาและเม็กซิโกต่างก็อ้างอธิปไตยโดยสมบูรณ์เหนือ El Chamizal โดยไม่สามารถตกลงกันได้โดยวิธีเจรจา ประเทศทั้งสองจึงทำความตกลงกันมอบข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการพิจารณาโดยกำหนดให้อนุญาโตตุลาการชี้ขาดว่า สหรัฐอเมริกาหรือเม็กซิโกที่มีอธิปไตยเหนือ El Chamizal ปรากฏว่า อนุญาโตตุลาการเสียงข้างมากมิได้ชี้ว่า สหรัฐอเมริกาหรือเม็กซิโกที่จะมีอธิปไตยเหนือ El Chamizal แต่ชี้ขาดให้สหรัฐอเมริกามีอธิปไตยเหนือ El Chamizal บางส่วนและให้เม็กซิโกมีอธิปไตยเหนือ El Chamizal ในส่วนที่เหลือ สหรัฐอเมริกาจึงคัดค้านคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการและถือว่าคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการดังกล่าวตกเป็นอันเสียเปล่าเพราะอนุญาโตตุลาการกระทำนอกเหนือข้อกำหนดในการเสนอข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการพิจารณา กล่าวคือ แทนที่อนุญาโตตุลาการจะชี้ว่า สหรัฐอเมริกาหรือเม็กซิโกที่มีอธิปไตยเหนือ El Chamizal ตามความตกลงเสนอข้อพิพาทให้อนุญาโตตุลาการพิจารณา แต่อนุญาโตตุลาการกลับชี้ขาดให้แบ่ง El Chamizal ระหว่างสหรัฐอเมริกาและเม็กซิโก สหรัฐอเมริกายืนยันให้มีการเจรจากันใหม่กับเม็กซิโกในขณะที่เม็กซิโกยืนยันที่จะให้สหรัฐอเมริกาปฏิบัติตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ แต่สหรัฐอเมริกาก็มิได้ดำเนินการอย่างใด ประกอบกับเกิดภาวะไม่สงบในเม็กซิโก ทำให้ไม่มีการดำเนินการอย่างใดเกี่ยวกับ El Chamizal จนในที่สุดทั้งสหรัฐอเมริกาและเม็กซิโกสามารถบรรลุความตกลงเกี่ยวกับ El Chamizal ได้โดยทำเป็นสนธิสัญญาแบ่งเขต El Chamizal ระหว่างกันในปี ค.ศ. 1963⁴⁹ และสนธิสัญญาดังกล่าวมีผลใช้บังคับในวันที่ 14 มกราคม ค.ศ. 1964⁵⁰

⁴⁷ดู Moore, *Digest of International Law*, vol. 7, 1906, pp. 59 - 69

⁴⁸*Id.*, L. Henkin et al., *supra* note 39, at 855

⁴⁹505 U.N.T.S. 185 ; T.I.A.S. 5515 - 15 U.S.T. 21

⁵⁰ดู Whiteman, 3 *Digest of International Law*, 680-99 ; L. Henkin et al., *supra* note 39, at 854 ; Carston, *The Process of International Arbitration*, 1946, pp. 151 - 55 ; A.G. Roldo, *Mexico ij el Arbitraje Internacional*, 1965, pp. 161 - 293

ถึงแม้ตัวอย่างของการคัดค้านคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการจะไม่ปรากฏให้เห็นมากนัก แต่จะเห็นได้ว่า เหตุแห่งการคัดค้านคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการตามที่บัญญัติไว้ในข้อ 35 ของ กฎเกณฑ์ต้นแบบवादด้วยกระบวนการพิจารณาอนุญาโตตุลาการดังกล่าวข้างต้นเป็นเหตุที่จะทำให้การ ระวังข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยอนุญาโตตุลาการตลอดจนการทำคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ ที่เป็นไปอย่างไม่เป็นธรรมและนอกเหนือเกินเลยจากเจตนารมณ์ของรัฐคู่พิพาทในการเสนอให้มีการ ระวังข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยอนุญาโตตุลาการถูกคัดค้านได้

***ที่มา :** กฎหมายระหว่างประเทศ โดย ศ.ดร.จุมพต สายสุนทร คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์





สำนักวิชาการ ให้การบริการทางวิชาการ

๑. ณ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถนนประดิพัทธ์ ให้บริการในวันและเวลาราชการ
 - กลุ่มงานบริการวิชาการ ๑ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๗๒ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๕๘-๕๙
ด้านการเมืองการปกครอง ความมั่นคง การทหาร การยุติธรรม กฎหมายระหว่างประเทศ
ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อนุญาโตตุลาการ ทรัพย์สินทางปัญญา
 - กลุ่มงานบริการวิชาการ ๒ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๗๑ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๕๘-๕๙
ด้านเศรษฐกิจ พาณิชยกรรม การเงิน การคลัง การธนาคาร การลงทุน งบประมาณ ประกันภัย
อุตสาหกรรม คมนาคม เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร การเกษตรและสหกรณ์
 - กลุ่มงานบริการวิชาการ ๓ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๗๐ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๐๕๘-๕๙
ด้านสังคม การศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม แรงงานและสวัสดิการสังคม เด็ก สตรี
การสาธารณสุข การท่องเที่ยว การกีฬา วิทยาศาสตร์ สิ่งแวดล้อม การพลังงาน
๒. ณ จุดบริการสารสนเทศอิเล็กทรอนิกส์ (E-knowledge Services) อาคารรัฐสภา ๑ ชั้น ๓
ให้บริการในวันและเวลาราชการ สำหรับวันประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้บริการถึงเวลา ๑๙.๓๐ น.
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๘๗๗ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๑๘๗๘

พิมพ์ที่สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ออกแบบปกโดย น.ส.รติมา ศารทะประภา



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand