



### บทที่ 3

#### สรุปและข้อเสนอแนะ

การวิเคราะห์ทางปฏิบัติในการแก้ไข หรือยกเลิกสนธิสัญญาของไทยที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ ทำให้เห็นได้ว่าในฐานะที่ประเทศไทยเป็นเพียงประเทศเล็ก ๆ มิใช่ประเทศมหาอำนาจ อำนาจการต่อรอง (bargaining power) ที่จะยกขึ้นบีบบังคับหรือแลกเปลี่ยนให้ต่างชาติดอมแก้ไข หรือยกเลิกสนธิสัญญาจึงมีน้อยมาก ดังนั้นหากสนธิสัญญาที่ประเทศไทยปรารถนาที่จะยกเลิกหรือแก้ไข เพราะเหตุที่เป็นสนธิสัญญาที่ไม่เป็นธรรมแก่ประเทศไทย คือ ไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของ ไทย และมิได้มีข้อบทที่เปิดช่องให้สามารถยกเลิกสนธิสัญญาเพียงฝ่ายเดียวได้ โอกาสที่ฝ่ายไทยเป็นฝ่ายยกเลิกสนธิสัญญาโดยการเจรจา่อมมีโอกาที่จะประสบความสำเร็จได้ยากมาก เพราะฝ่ายที่ได้รับความเสียหายจากสนธิสัญญาที่ไม่เป็นธรรมอย่างมากมาย่อมไม่ปรารถนาที่จะสนธิสัญญาเหล่านั้น ดังนั้นหนทางที่ประเทศไทยจะยกเลิกสนธิสัญญาประเภทนี้จึงมีอยู่ทางเดียวคือ ต้องอาศัยหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ส่วนใหญ่มักจะมีข้อกำหนดคลุมเครือและเงื่อนไขมากมาย เพื่อมิได้ถูกนำไปใช้ในลักษณะที่ไม่ชอบด้วยหลักความสุจริตใจ (mala fides) ได้ ดังนั้นการแก้ไขหรือยกเลิกสนธิสัญญาของไทยในอดีตโดยฝ่ายไทยเป็นผู้ริเริ่ม หรือปรารถนาจึงเป็นไปได้ด้วยความลำบากยากเย็นอย่างยิ่ง ดังจะเห็นได้จากการที่ประเทศไทยต้องใช้เวลาเนิ่นนานมากคือตั้งแต่รัชสมัยของรัชกาลที่ 4 ถึงรัชกาลที่ 6 จึงจะแก้ไขได้สำเร็จ แต่ประเทศมหาอำนาจกลับสามารถบีบบังคับให้ประเทศไทยต้องแก้ไขสนธิสัญญาให้อาณัติสิทธิประโยชน์ให้แก่ตนได้โดยง่าย โดยอ้างกำลังและอำนาจทางทหารข่มขู่บังคับ อาทิเช่น การที่อังกฤษบังคับให้ประเทศไทยในสมัยรัชกาลที่ 4 ต้องทำสนธิสัญญาไม่เป็นธรรมอนมีผลเป็นการยกเลิกสนธิสัญญาทางไมตรีฉบับก่อน ๆ ซึ่งโดยสมัยนั้นกฎหมายระหว่างประเทศไม่ถือว่าการใช้กำลังทหารบีบบังคับให้ประเทศอื่น ทำสนธิสัญญาด้วยเป็นการกระทำที่มีชอบด้วย

กฎหมาย และไม่ถือว่าสนธิสัญญาไม่เป็นธรรมที่กระทำภายใต้การบีบบังคับ เช่น นั้นเป็นโทษ และกฎหมายระหว่างประเทศในยุคนั้นอนุญาตให้ใช้กำลัง เพื่อบีบบังคับให้รัฐอื่นต้องปฏิบัติตามพันธะกรณีระหว่างประเทศได้ด้วย ดังนั้นประเทศไทยจึงตกอยู่ในฐานะ เสียเปรียบทุกด้านในเรื่องยกเลิกหรือแก้ไขสนธิสัญญา เพราะภาคีอีกฝ่ายหนึ่งสามารถใช้กำลังบีบบังคับให้ไทยต้องทำสนธิสัญญายกเลิก หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาฉบับเก่าได้ ซึ่งเป็นสิ่งที่ประเทศไทยไม่สามารถกระทำตอบโต้ในทางนองเดียวกันได้ และหากยกเลิกสนธิสัญญาฝ่ายเดียวโดยการเลิกปฏิบัติตามสนธิสัญญาได้ หนทางที่ประเทศไทยจะแก้ไขหรือยกเลิกสนธิสัญญาจึงเหลือแต่เพียงการเสนอให้สิทธิประโยชน์อย่างอื่นที่ทัดเทียมกันหรือดีกว่า เพื่อขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาฉบับเก่า หรือมิฉะนั้นก็ต้องอาศัยหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่กระทำได้ยากมากดังได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้นต่อมาเมื่อกฎหมายระหว่างประเทศตามสนธิสัญญา Brian and Kellog Pact ห้ามมิให้ใช้กำลังเป็นเครื่องมือในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และเมื่อประเทศไทยมีอำนาจต่อรองกับต่างประเทศมากขึ้น ประเทศไทยจึงมักจะเรียกร้องให้มีข้อบทที่เปิดช่องให้สามารถยกเลิกหรือแก้ไขสนธิสัญญาได้เสมอ เมื่อสนธิสัญญานั้นเป็นสิ่งที่ขัดต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติ จริงอยู่ที่ในสมัยหนึ่งระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ประเทศไทยประกาศตัวเป็นพันธมิตรกับฝ่ายอักษะ ประเทศไทยได้พยายามยกเลิกสนธิสัญญาไม่เป็นธรรมในเรื่องเขตแดนที่ได้กระทำไว้กับฝรั่งเศส โดยโงนเอาเสียมราชู พระตะบอง ศรีโสภณ จำปาศักดิ์ ที่ฝรั่งเศสนำไปผนวกไว้เป็นดินแดนของกัมพูชา ซึ่งแต่เดิมเรียกประเทศเขมรกลับมาเป็นของไทยโดยพลการ แต่ในที่สุดก็ถูกฝรั่งเศสบีบบังคับให้ต้องคืนดินแดนดังกล่าวให้กับกัมพูชา แต่หลังจากนั้นมา ประเทศไทยก็พยายามปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศอย่างเคร่งครัดในการยกเลิกหรือแก้ไขสนธิสัญญา โดยจะอาศัยข้อบทของสนธิสัญญานั้นเอง หรือมิฉะนั้นก็จะใช้หลัก *clausula rebus sic stantibus* ในแนวความคิดใหม่ดังได้วิเคราะห์มาแล้วโดยละเอียดในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และมักจะถือปฏิบัติตามสนธิสัญญาโดยเคร่งครัดเสมอ ตราบเท่าที่สนธิสัญญานั้นยังมิได้ถูกยกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลง ถึงแม้ว่าในบางครั้งก็จะมีช่องทางหลีกเลี่ยงพันธะกรณี

ระหว่างประเทศที่ขัดต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติอย่างยิ่ง โดยตีความสนธิสัญญาในลักษณะที่บิดเบือนเล็กน้อย ในกรณีที่สถานะทางกฎหมายของสนธิสัญญามีลักษณะกำกวมและสามารถตีความได้ทั้งในทางที่เป็นประโยชน์กับฝ่ายไทย และในทางที่เสียประโยชน์แก่ฝ่ายไทย เช่นในกรณีสนธิสัญญาทางไมตรีระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกา ประเทศไทยก็ได้ตีความในลักษณะที่จะทำให้สนธิสัญญานั้นไร้ผล ทั้งๆ ที่ตระหนักดีว่าหากหลีกเลี่ยงพันธะกรณีตามสนธิสัญญานั้นได้ก็จะทำให้รักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของไทยเป็นอย่างมากก็ตาม

ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาของไทย มีทั้งในระดับระหว่างประเทศและระดับในประเทศของไทยเอง โดยอาจมีได้ทั้งในด้านปัญหาข้อกฎหมายและในด้านปัญหาในทางปฏิบัติ

ด้านปัญหาข้อกฎหมายมักจะเป็นปัญหาที่ทุกประเทศจะต้องเผชิญ ในยุคปัจจุบันมิได้จำกัดอยู่ในกรณีเฉพาะประเทศไทยเท่านั้น เพราะเป็นปัญหาอันเป็นผลจากวิวัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศ ว่าด้วยสนธิสัญญาในยุคปัจจุบัน กล่าวคือ การที่ในยุคปัจจุบันมีการประมวลหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่ว่าด้วยสนธิสัญญาขึ้นมาเป็นลายลักษณ์อักษร โดยองค์การสหประชาชาติเป็น Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969 และในการประมวลหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศขึ้นมาเป็นลายลักษณ์อักษรย่อมจะมีการตัดแปลงแก้ไขหลักกฎหมายที่มีอยู่แล้ว (lex lata) แต่ปราศจากความแน่ชัดในด้านขอบเขตของหลักกฎหมายนั้น อันเป็นลักษณะเฉพาะของหลักกฎหมายจารีตประเพณีทั้งปวง เพื่อให้สอดคล้องกับวิวัฒนาการและแนวโน้มในทางปฏิบัติของนานาชาติ (State practice) ย่อมเป็นธรรมดาที่จะต้องเกิดการขัดกันของผลประโยชน์ และมีการพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงหลักการให้สมประโยชน์ของคนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ และในเมื่อนานาชาติถึงแม้จะมีผลประโยชน์ร่วมกันในหลาย ๆ เรื่อง ซึ่งทำให้สามารถมีความเห็นพ้องต้องกันได้

ในหลักการในเรื่องนั้น ๆ แต่เมื่อถึงขั้นที่จะต้องวินิจฉัยชี้ขาดขอบเขตของหลักการนั้น ๆ ในรายละเอียด ต่างก็ตระหนักดีว่ายังมีความขัดกันของผลประโยชน์ในเรื่องเหล่านั้นอยู่อีกมาก และอันเมื่อเป็นประเพณีและหลักการทางปฏิบัติขององค์การสหประชาชาติที่จะถือหลักฉันทามติ (consensus) ในการวินิจฉัยชี้ขาดประเด็นต่าง ๆ ของการประชุม หากทุกประเทศต่างก็ยืนยันท่าทีของตนโดยไม่มีการผ่อนปรนต่อกันและกัน ก็ไม่มีทางที่จะหาข้อยุติได้ ดังนั้นที่ประชุมจึงต้องพยายามเลือกใช้ถ้อยคำในลักษณะกว้าง ๆ ที่จะทำให้เป็นที่ยอมรับได้ของทุกๆ ฝ่าย หรือมีละนั้นก็ให้มีหนทางออกในรูปของ safeguard clauses จนบางครั้งถึงกับทำให้หลักกฎหมายนั้น ๆ เกือบจะไม่มีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริงได้เสียเลย หรือถึงหากจะทำได้ผลสุดท้าย (end result) ก็ไม่สู้จะตรงกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของผู้ที่ใช้หลักกฎหมายนั้น ๆ มากนัก และบางครั้งก็ใช้ถ้อยคำที่กว้างและกำกวมจนทำให้เกิดปัญหาการตีความอยู่เนือง ๆ ซึ่งหากไม่สามารถตกลงกันให้บุคคลที่สามเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดได้ คู่ภาคีแต่ละฝ่ายต่างก็จะตีความในลักษณะที่จะทำให้นับได้รับประโยชน์สูงสุด ทำให้โอกาสที่คู่ภาคีจะสามารถใช้หลักกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญา เพื่อแก้ไขหรือยกเลิกสนธิสัญญาที่ตนร่วมเป็นภาคีด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นสนธิสัญญาทวิภาคีเป็นไปได้น้อยมาก ทำให้ผลที่สุดแล้วการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญากลับต้องย้อนมาอาศัยการเจรจาเป็นหลัก ซึ่งผลจะเป็นอย่างไรย่อมขึ้นอยู่กับอำนาจต่อรอง (bargaining power) ของคู่ภาคีแต่ละฝ่ายในเรื่องที่เกี่ยวกับสนธิสัญญานั้น ๆ และทำให้การแก้ไข หรือยกเลิกสนธิสัญญาโดยอาศัยหลักกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการแก้ไขหรือยกเลิกสนธิสัญญา ไม่ได้ผลในทางปฏิบัติเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อันเมื่อนักกฎหมายระหว่างประเทศของไทยที่มีความรู้ทางด้านกฎหมายว่าด้วยสนธิสัญญาอย่างจริงจังมีอยู่เป็นจำนวนที่จำกัดมาก

ส่วนประเด็นปัญหาในทางปฏิบัติสำหรับประเทศไทย ในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาในทางปฏิบัติในกรณีที่สนธิสัญญานั้น ๆ มิได้มีข้อหย่อนที่กำหนด

เป็นหลักการไว้ให้สามารถยกเลิกสนธิสัญญาโดยฝ่ายเดียวได้ อยู่ที่ว่ามีสนธิสัญญาเป็นจำนวนมากที่ประเทศไทยมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำให้ได้ หรือมิฉะนั้นก็ถูกบีบบังคับให้ต้องกระทำ ซึ่งในกรณีเช่นนั้น สนธิสัญญาดังกล่าวมักจะมีลักษณะบีบบังคับหรือเอารัดเอาเปรียบ หรือมิฉะนั้นก็เป็นการใช้ประโยชน์แก่ประเทศไทยเป็นอย่างมาก ซึ่งก็หมายความว่าคู่ภาคีอีกฝ่ายหนึ่งได้รับประโยชน์จากสนธิสัญญาเหล่านั้นเป็นอันมากเช่นกัน ดังนั้น หากการแก้ไขหรือยกเลิกสนธิสัญญาขึ้นอยู่กับ การเจรจา กับคู่ภาคีฝ่ายหนึ่งโดยตรง โอกาสที่จะทำให้ภาคีอีกฝ่ายหนึ่งยอมแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญานั้น ๆ ย่อมจะเป็นไปได้ยาก เป็นของธรรมดา เพราะการเจรจาให้คู่ภาคีอีกฝ่ายหนึ่งยอมสละผลประโยชน์อย่างมากของตน จะกระทำได้เพียงไร ย่อมขึ้นอยู่กับอำนาจต่อรองของประเทศไทยโดยตรง หากไม่มีอำนาจต่อรองที่จะบีบบังคับ หรือชักจูงให้ภาคีอีกฝ่ายหนึ่งยอมแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาได้ ก็จะต้องเสนอผลประโยชน์อื่นชดเชยผลประโยชน์ที่ภาคีอีกฝ่ายหนึ่งต้องเสียไปบนลักษณะที่ภาคีฝ่ายนั้นจะยอมรับได้ ก็จะไม่แตกต่างไปจากการเจรจาไม่สำเร็จมากนัก

สำหรับประเทศไทย ปัญหาทางปฏิบัติที่เห็นได้เด่นชัดที่สุดก็คือการที่ประเทศไทยมีนักกฎหมายระหว่างประเทศที่มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยสนธิสัญญาจริง ๆ น้อยมาก จึงทำให้ยากที่จะหาเหตุและข้อโต้แย้งในเชิงกฎหมายที่จะยกเลิกสนธิสัญญาได้ ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีที่ฝ่ายไทยยกเลิกกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยหลัก *clausula rebus sic stantibus* เป็นสาเหตุที่จะยกเลิกหรือขอแก้ไขสนธิสัญญา หากคู่ภาคีอีกฝ่ายหนึ่งโต้แย้งว่ากรณีไม่เข้าข่ายจะใช้หลักกฎหมายดังกล่าวได้ และถ้าผู้แทนไทยไม่สามารถโต้แย้งหรือหักล้างข้อต่อสู้ของคู่ภาคีนั้นได้สำเร็จ ก็จะไม่สามารถใช้หลักกฎหมายนั้นได้

ปัญหาภายในประเทศของไทยอีกประการหนึ่งก็คือ "อำนาจการตัดสินใจ" ที่อำนาจการตัดสินใจอยู่ในหลายหน่วยงานของรัฐ และในส่วนราชการ

ต่าง ๆ ก็มีศักดิ์ศรีเท่าเทียมกันไม่จำเป็นต้องเชื่อฟังข้อคิดเห็นของ  
ส่วนราชการอื่น ดังนั้นหากส่วนราชการเจ้าของเรื่องเลือกหาหรือเฉพาะ  
ส่วนราชการในลักษณะที่มั่วทั่วถึง หรือขาดการประสานงานที่ดีในด้านคำเนิ  
นนโยบาย ย่อมเสียเปรียบในการเจรจต่อรองกับต่างชาติ เพราะขาดข้อมูลที่นำ  
จะสามารถนำมาเป็นเครื่องต่อรองกับคู่ภาคีอีกฝ่ายหนึ่ง วิทยุยอมยกเลิกหรือแก้ไข  
สนธิสัญญาให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของประเทศไทยได้

หนทางที่จะแก้ไขปัญหาของไทยดังกล่าวมาข้างต้น หากจะมุ่งไปในแนว  
ของการแก้ไขหลักกฎหมายระหว่างประเทศคงมีหนทางที่เป็นไปได้น้อยมาก หรือ  
แทบจะไม่มีทางเป็นไปได้เสียเลย เพราะการที่จะแก้ไขหลักฐานระหว่างประเทศ  
ได้ก็ต้องกระทำโดยอาศัยกลไก ด้านการวิวัฒนาการ หรือเปลี่ยนแปลงหลัก  
กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ซึ่งแม้ในปัจจุบันจะเกิดได้ง่ายกว่าในสมัย  
โบราณมากเนื่องจากมีกลไกทางด้านองค์การระหว่างประเทศ เป็นเวทีให้นานา  
ชาติได้ร่วมกันพิจารณาหาทางปรับปรุงแก้ไขหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ให้สอดคล้อง  
กับสถานการณ์ปัจจุบันหรือสถานการณ์ใหม่ แต่การที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลง  
หลักกฎหมายให้ประเทศเล็ก ๆ อย่างประเทศไทยสามารถใช้ประโยชน์ในอันที่จะ  
นำไปใช้แก้ไข หรือยกเลิกสนธิสัญญาได้จำเป็นต้องมีเสียงสนับสนุนในประชาคม  
ระหว่างประเทศเห็นได้ชัดว่านานาชาติเป็นควรวินิจฉัยแก้ไขหลักกฎหมายนั้น ๆ  
เสียใหม่ ซึ่งเป็นสิ่งที่ยากที่จะเกิดได้จึงไม่น่าที่จะหาทางแก้ปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีนี้

หนทางที่เหลือให้ประเทศไทยเลือกได้ก็คือ ต้องแก้ปัญหาด้านความ  
บกพร่องของกลไกภายในประเทศของรัฐเอง เช่น สร้างนักกฎหมายระหว่าง  
ประเทศที่มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริงขึ้นมา ให้เพียงพอกับความต้องการ  
และเปิดช่องให้ผู้ทรงคุณวุฒิมีโอกาสดำเนินการช่วยพิจารณาหาทางแก้ไขปัญหา เฉพาะหน้า  
ของไทยในเรื่องการยกเลิกหรือแก้ไขสนธิสัญญาไม่เป็นธรรม หรือสนธิสัญญาที่ไม่มี  
ข้อบทให้ยกเลิกสนธิสัญญาโดยฝ่ายเดียวได้ ทั้งนี้เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์จาก

หลักกฎหมายในเรื่องนี้ได้ อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย เช่นเดียวกับอารยะประเทศ นอกจากนั้นส่วนราชการต่าง ๆ ก็น่าจะ เลิกถืออิทธิमानะหันมาร่วมงานและประสานความร่วมมือปรึกษาหารือกันให้มากกว่านี้ โดยต้องปรับปรุงกลไกทางราชการ ผู้รับผิดชอบในเรื่องนี้เสียใหม่ให้ศูนย์อำนาจในการกำหนดทำที่และอำนาจในการตัดสินใจ (decision making power) กระจัดกระจายอยู่เช่นในภาวะปัจจุบัน เพื่อให้ทำที่ของประเทศไทย เป็นไปในแนวเดียวกัน ซึ่งจะทำให้สามารถใช้ทรัพยากรทางมนุษย์เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติในด้านนี้ได้ อย่างเต็มที่



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย