



## บทที่ 2

### ทางปฏิบัติของไทยในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญา โดยอาศัยข้อบทของสนธิสัญญา

สนธิสัญญาโดยทั่วไปจะประกอบด้วยสามส่วน คือ ส่วนที่เป็นอารัมภบท ซึ่งเรียกว่า *preambular clauses* ที่มักมีลักษณะเป็นการประกาศเหตุผล และสาเหตุที่ทำให้ต้องทำสนธิสัญญาลงฉบับนั้น ๆ ซึ่งในทางปฏิบัติมักจะมีข้อบทที่กำหนดขอบเขตหรือหลักการอันถือว่าเป็น *guide line* สำหรับเนื้อหาของตัวบทของสนธิสัญญา

ส่วนที่สองต่อมาจะเป็นเรื่องของเนื้อหาสาระของตัวสนธิสัญญา ซึ่งเรียกว่า *substantive clauses* ที่มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักการและเงื่อนไขต่าง ๆ ของความตกลงในสนธิสัญญาลงฉบับนั้น ๆ ที่อาจจะระบุข้อตกลงต่าง ๆ ในรายละเอียดหรือระบุเฉพาะหลักการอย่างกว้าง ๆ ก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าสนธิสัญญาลงฉบับนั้น ๆ มีลักษณะเป็นสนธิสัญญาแม่บทที่เรียกว่า *umbrella agreement* หรือ *general agreement* หรือว่าเป็นเพียงความตกลงหรือข้อตกลงย่อยภายใต้กรอบของความตกลงใหญ่อันเป็นแม่บทของความตกลงนั้น ๆ แต่ส่วนที่จะเกี่ยวกับเนื้อหาสาระของวิธานพันธฉบับนี้โดยตรง คือ ส่วนที่สามของสนธิสัญญาที่รู้จักกันในวงการนักกฎหมายระหว่างประเทศ ในนามของ "ข้อบทสุดท้าย" (*final clauses* หรือ *administrative clauses*)

ส่วนที่สามของสนธิสัญญาดังกล่าวนั้น จะเป็นส่วนที่ว่าด้วยสถานะและผลบังคับของสนธิสัญญาลงฉบับนั้น ๆ เพราะจะเป็นตัวกำหนดว่าสนธิสัญญานั้นจะเริ่มมีผลใช้บังคับเมื่อไรและจะหมดผลใช้บังคับเมื่อไร โดยอาจมีข้อบทที่ระบุไว้โดยแจ้งชัดเกี่ยวกับอายุของสนธิสัญญา ตลอดจนการสิ้นสุดและการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิ



สัญญา นั้น ๆ ด้วยหรือไม่ก็ได้ ลักษณะพิเศษของข้อบทในส่วนนี้ของสนธิสัญญา คือ ส่วนที่เป็น final clauses นี้ จะมีผลใช้บังคับก่อนที่สนธิสัญญานั้น ๆ เองจะมีผลใช้บังคับ ยิ่งกว่านั้น แม้แต่เมื่อสนธิสัญญานั้นได้ถูกยกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปแล้วทั้งหมด ตราบใดที่ยังมีส่วนที่เป็นเนื้อหาที่เรียกว่า substantive clauses ในส่วนที่สองของสนธิสัญญาอยู่บ้างไม่ว่าจะมากหรือน้อยเพียงใดก็ตาม ส่วนที่เป็น final clauses ก็ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ และแม้แต่กรณีที่สนธิสัญญานั้นได้ถูกบอกล้างไปหมดโดยสิ้นเชิงแล้ว หากมีข้อบท final clauses ที่ระบุให้ส่วนใดส่วนหนึ่งของ substantive clauses ยังมีผลใช้บังคับต่อไปได้อีกในระยะหนึ่ง สนธิสัญญาในส่วนนั้นก็ยังต้องได้รับการปฏิบัติตาม หรืออนุวัติการอยู่ต่อไปตามเงื่อนไขของ final clauses ดังกล่าว\*

อย่างไรก็ดี มักจะมีอยู่เนื่อง ๆ ที่มีได้กำหนดหลักการเอาไว้ใน final clauses ที่จะให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกสนธิสัญญานั้น ๆ ได้ และปล่อยให้ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกสนธิสัญญาดังกล่าว เป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมายว่าด้วยสนธิสัญญา (law of treaties) กล่าวคือ ให้กระทำ โดยการเจรจาหรือโดยอาศัยสิทธิตามหลักกฎหมายทั่วไป อันนั้นที่จะยกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาตามหลัก clausula rebus sic stantibus หรือ หลัก subsequent conduct ดังได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 2 เป็นต้น

ด้วยเหตุที่แนวโน้มที่เห็นได้โดยเด่นชัด ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และในทางปฏิบัติของนานาชาติ (State practice) ในยุคปัจจุบัน คือ การแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกสนธิสัญญาโดยอาศัยอำนาจตามความในสนธิสัญญา

---

\* ดังจะได้ศึกษาในรายละเอียดต่อไปเมื่อศึกษาถึงการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาทวิภาคีที่มีลักษณะ เป็นการร่วมมือระหว่างประเทศ



นั้น ๆ เอง มากกว่าที่จะใช้หลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศหรือหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งมักจะมีลักษณะกำกวมและไม่แน่นอน และถึงแม้จะได้ถูกนำมาประมวลไว้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรในอนุสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ. 1969 ซึ่งเป็นหลักกฎหมายว่าด้วยสนธิสัญญา ถ้อยคำในอนุสัญญาดังกล่าวก็มักจะเขียนไว้ในลักษณะกว้าง ๆ และกำกวมมาก แต่กลับเคร่งครัดอย่างยิ่งในแง่ของการจำกัดขอบเขตของการใช้หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกสนธิสัญญาโดยมิต้องอาศัยถ้อยคำในตัวของความตกลง จนทำให้โอกาสที่จะใช้หลักกฎหมายเหล่านั้น ในลักษณะที่จะก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง เป็นไปได้ยากมาก\* ทั้งนี้เพราะหลาย ๆ ประเทศมีความวิตกว่าการใช้หลักกฎหมายดังกล่าวในลักษณะที่มีขอบ (abusive) ในช่วงสงครามโลกทั้งสองครั้ง จึงพยายามจำกัดขอบเขตของการใช้หลักกฎหมายประเภทนี้ให้เหลือน้อยที่สุด เพื่อคงไว้ซึ่งเสถียรภาพของสนธิสัญญาระหว่างประเทศ

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น ในการทำสนธิสัญญาสมัยใหม่จึงมักจะมีข้อบทสุดท้าย (final clauses) ที่กำหนดเงื่อนไขและวิธีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับการยกเลิกสนธิสัญญาเอาไว้ด้วยเสมอ

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

\* เช่นหลัก *clausula rebus sic stantibus* ที่รู้จักกันในนามของ "Principle of Fundamental Change of Circumstances" ตาม Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969 : Art. 62.



## 2.1 ทางปฏิบัติของไทย ในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาทวิภาคี โดยอาศัยข้อบทของสนธิสัญญา

ข้อบทสุดท้ายในสนธิสัญญาทวิภาคี จะเหมือนหรือแตกต่างกันเพียงใด ขึ้นอยู่กับลักษณะและเนื้อหาของสนธิสัญญานั้นเอง กล่าวคือ เป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาในลักษณะของ "การยกเลิกสนธิสัญญา" หรือเป็น "การแก้ไขสนธิสัญญา"

ในกรณีที่เป็นกรยกเลิกสนธิสัญญา ปัญหาในทางปฏิบัติมักจะจำกัดอยู่ เฉพาะในเรื่องพันธะกรณีที่จะต้องปฏิบัติต่อไป สำหรับบางกรณีเท่านั้นจึงมีข้อสงวน และเงื่อนไข เฉพาะในเรื่องการบอกกล่าวล่วงหน้า<sup>1</sup> กับข้อจำกัดมิให้มีการบอก เลิกนั้นมีผลกระทบทกระเทือนต่อกิจกรรม หรือโครงการที่ได้เริ่มต้นกระทำไปแล้ว\*

1. กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ, หนังสือชุดประมวลสนธิสัญญา : สนธิสัญญาและความตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ และระหว่างประเทศไทยกับองค์การระหว่างประเทศ, ธันวาคม 2529 เล่ม 9 : พ.ศ. 2509-2512, หน้า 31.

"สนธิสัญญาทางไมตรีและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ ระหว่างอาณาจักรไทยกับสหรัฐอเมริกา" ลงนาม ณ กรุงเตหะราน วันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2509, ข้อ 14

\* จะได้ศึกษาต่อไปโดยละเอียดในเรื่อง ทางปฏิบัติของไทยในการแก้ไขหรือยกเลิกสนธิสัญญาทวิภาคี ที่มีลักษณะ เป็นการร่วมมือระหว่างประเทศในหัวข้อ 2.1.1



แต่ในกรณีที่เป็นการแก้ไขสนธิสัญญาลักษณะของปัญหา จะแตกต่างกัน ออกไปขึ้นอยู่กับว่าสนธิสัญญานั้น เป็นสนธิสัญญาทวิภาคีหรือสนธิสัญญาพหุภาคีโดยการ แก้ไขสนธิสัญญาทวิภาคีจะมีผลให้สนธิสัญญาที่ถูกแก้ไขนั้น หมดผลใช้บังคับและต้อง ใช้สนธิสัญญาที่แก้ไขใหม่แทน ส่วนที่ได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว<sup>2</sup> ในขณะที่กรณีของสนธิ สัญญาพหุภาคีนั้นพันธะกรณีเดิมก็ยังมีผลใช้บังคับได้สำหรับบางประเทศ เว้นแต่ สนธิสัญญานั้นเองจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น<sup>3</sup> เหตุที่ผลของการแก้ไขสนธิ สัญญาพหุภาคีแตกต่างกันก็เพราะ สนธิสัญญาทวิภาคีมีคู่ภาคีเพียงสองประเทศหรือ สองฝ่ายเท่านั้น ในขณะที่สนธิสัญญาพหุภาคีมีภาคีหลายประเทศหรือหลายฝ่าย ความสัมพันธ์ระหว่างภาคีต่าง ๆ ในสนธิสัญญาพหุภาคีจึงไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน ทั้งหมด เว้นแต่ลักษณะและเนื้อหาของพันธะกรณีตามสนธิสัญญานั้นเอง จะไม่เปิด ช่องให้มีความสัมพันธ์ระหว่างภาคีต่าง ๆ ในลักษณะที่แตกต่างกันออกไปได้<sup>4</sup>

2. เรื่องเดียวกัน, มิถุนายน 2527 เล่ม 7 : พ.ศ. 2501-2504, หน้า 247.

"ความตกลงมาตรฐานที่ได้แก้ไขใหม่ ระหว่างสหประชาชาติ สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ องค์การอุตุนิยมโลก องค์การกรรมกร ระหว่างประเทศ องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ องค์การศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ องค์การการบินพลเรือนระหว่าง ประเทศ องค์การอนามัยโลก และทบวงการปรมาณูระหว่างประเทศกับรัฐบาล แห่งประเทศไทย" ลงนาม ณ สำนักงานใหญ่สหประชาชาติ นครนิวยอร์ก วันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ. 2503, ข้อ 6(4).

3. เช่นกรณีของ "International Labour Organization" (ILO) และ "Universal Copyright Convention" (UCC) เป็นต้น

4. เช่น "สนธิสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการค้าทาส" และ "สนธิสัญญาที่ห้ามกระทำการอันเป็นการสังหารล้างเผ่าพันธ์" (Genocide)



ทางด้านถ้อยคำ (wordings) ในทางปฏิบัติระหว่างประเทศรวมทั้งทางปฏิบัติของไทย มิได้มีกฎเกณฑ์ตายตัวที่จะต้องระบุข้อความเช่นใด ซึ่งในทางปฏิบัติของไทยเองก็มิได้สอดคล้องและเหมือนกันไปในทุก ๆ ราย เพราะในสนธิสัญญาบางฉบับก็มีระบุในข้อบทสุดท้ายด้วยว่า การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาที่ภาคีนั้น จะกระทำได้อีกก็โดยความยินยอมของภาคีทั้งสองฝ่ายเท่านั้น โดยในกรณีเช่นนี้มักจะใช้ถ้อยคำดังนี้

"Any modification or amendment to this Agreement can only be done by mutual consent of both Contracting Parties."<sup>5</sup>

5. เรื่องเดียวกัน, หน้า 282.

"ความตกลงระหว่างรัฐบาลไทย กับองค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ เกี่ยวกับสำนักงานส่วนภูมิภาคเอเชียขององค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ" ลงนาม ณ กรุง เทพ วันที่ 6 กันยายน พ.ศ. 2504, ข้อ 4(2)



แต่ในบางฉบับอาจจะบ่งชี้ความในอีกลักษณะหนึ่ง เช่น

"Any modification or amendment to this Treaty shall be done by (or through) exchange of notes (or exchange of diplomatic notes)"<sup>6</sup>

หรือ

"This Agreement may be revised, amended or changed in whole or in part with the approval of both Parties."<sup>7</sup>

เป็นต้น

---

6. เรื่องเดียวกัน, ธันวาคม 2529 เล่ม 9 : พ.ศ. 2509-2512, หน้า 248.

"ความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐสังคมนิยมว่าด้วยบริการเดินอากาศระหว่างอาณาเขตของแต่ละฝ่ายและพ้นจากนั้นไป" ลงนาม ณ. กรุงเทพฯ วันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2511, ข้อ 13(1).

7. เรื่องเดียวกัน, มิถุนายน 2527 เล่ม 7 : พ.ศ. 2501-2504, หน้า 312.

"ความตกลงการค้าระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐอาเจนตินา" ลงนาม ณ. กรุงเทพฯ วันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2504, ข้อ 7.



พื้นฐานทางกฎหมายของหลักการในข้อสุดท้าย (final clauses) ทางนองนี้คือ หลัก pacta sunt servanda ซึ่งหมายความว่า สนธิสัญญาจะต้องได้รับการปฏิบัติตาม หรืออีกนัยหนึ่ง เมื่อได้ตกลงกันไว้ว่าอย่างไร ก็ต้องปฏิบัติตามที่ได้ตกลงกันไว้หลักกฎหมายนี้เป็นหัวใจของกฎหมายระหว่างประเทศ เพราะสนธิสัญญาก็เป็นรูปหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศ หากไม่มีหลักกฎหมายดังกล่าวก็ไม่อาจมีกฎหมายระหว่างประเทศได้ นอกจากนั้นข้อสุดท้ายในลักษณะนี้ยังเป็นผลจากหลักกฎหมายว่า สนธิสัญญาที่กระทำในเรื่องเดียวกันขึ้นมาในภายหลังย่อมมีผลเป็นการหักล้างสนธิสัญญาฉบับก่อนในเรื่องเดียวกันถ้าคู่ภาคีเป็นบุคคลเดียวกัน อันเป็นผลจากหลักความจริงว่าการที่คู่ภาคีจะต้องปฏิบัติตามพันธะกรณีในเรื่องเดียวกันที่มีผลแตกต่างกันไปพร้อม ๆ กันไม่ได้

ซึ่งโดยทางปฏิบัติหรือโดยทฤษฎีก็ ข้อบทเหล่านี้ไม่น่าจะมีความจำเป็นแต่อย่างใดและมีลักษณะที่ซ้ำซ้อน (redundant) กับหลักกฎหมายระหว่างประเทศ เพราะการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาจะกระทำฝ่ายเดียวไม่ได้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นสนธิสัญญาทวิภาคี การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาที่มีใช้การยกเลิกสนธิสัญญา แม้หากจะไม่มีข้อบทที่กำหนดไว้เช่นนั้น ก็จะสามารถทำได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคู่ภาคีอีกฝ่ายหนึ่งเสมอ กล่าวคือ คู่ภาคีทุกฝ่ายจะต้องเห็นพ้องต้องกันให้กระทำเช่นนั้นได้<sup>8</sup>

8. กรณีจะแตกต่างจากสนธิสัญญาพหุภาคี ซึ่งมีอยู่เสมอที่สนธิสัญญาจะกำหนดให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาโดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากภาคีทุก ๆ ฝ่ายได้ เช่น การแก้ไขโดยเสียงข้างมากของประเทศภาคีในสนธิสัญญานั้น ๆ ก็ได้ ดังจะได้ศึกษาและวิเคราะห์ในรายละเอียดต่อไป เมื่อก้าวถึงทางปฏิบัติในกรณีสนธิสัญญาพหุภาคี



แต่จากตัวอย่าง ข้อบทสุดท้ายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลง สนธิสัญญาทวิภาคีที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญา ทวิภาคี มักใช้ถ้อยคำในสองลักษณะขึ้นอยู่กับว่าข้อบทนั้นจะมุ่งในเนื้อหาในรูปแบบและ เป็นการแก้ไข เนื้อหาของสนธิสัญญาหรือแก้ไขในลักษณะ เป็นการบอกเลิกสนธิสัญญา

หากเป็นการแก้ไขสนธิสัญญา ในกรณีที่เป็นสนธิสัญญาทวิภาคีมักจะระบุว่าการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญานี้ จะกระทำได้อีกโดยความเห็นชอบของคู่ภาคี ทั้งสองฝ่ายเท่านั้น

ในการตีความข้อบทสุดท้ายของสนธิสัญญานั้น ๆ มุ่งที่จะ เน้นถึงรูปแบบของ การแก้ไขสนธิสัญญานั้น ๆ ส่วนมากจะระบุโดยแจ้งชัดว่าให้กระทำในรูปของ หนังสือแลกเปลี่ยน (exchange of notes or exchange of letters) หรือในบางกรณีก็อาจระบุไว้ให้แจ้งความเห็นชอบต่อกันและกันโดยวิถีทางการทูต (diplomatic channel) ซึ่งมักจะพบเสมอในสนธิสัญญาทวิภาคี<sup>9</sup> และในกรณี เช่นนี้ แม้จะเป็นความตกลงทวิภาคีก็ไม่ถือว่าเป็นสิ่งฟุ่มเฟือยเกินกว่าจำเป็น (superfluous) เพราะถึงแม้จะไม่จำเป็นต้องกล่าวว่า การแก้ไขเปลี่ยนแปลง สนธิสัญญาจะต้องกระทำโดยความเห็นชอบทั้งสองฝ่าย เพราะเหตุผลทางกฎหมาย อยู่แล้ว แต่โดยที่กฎหมายมิได้จำกัดว่า การแสดงความเห็นชอบจะต้องกระทำใน รูปใด การระบุรูปแบบเอาไว้ให้แจ้งชัดย่อมเป็นประโยชน์ในทางปฏิบัติเสมอ

9. ถ้อยคำที่ใช้ในทานองนี้ยังมีแตกต่างกันออกไปอีก ซึ่งหากจะนำ มารวบรวมและวิเคราะห์ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ทั้งหมด อาจทำให้วิทยานิพนธ์ยาวเกิน สมควร จึงสงวนสิทธิ์ที่จะนำมากล่าวไว้โดยสังเขปพอเป็นตัวอย่างที่จะชี้ให้เห็นว่า ทางปฏิบัติของนานาชาติมีลักษณะอย่างไรบ้าง



ดังนั้นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญา ถ้าเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลง  
 ในลักษณะของการบอกเลิกสนธิสัญญา ความตกลงทวิภาคีที่ไทยทำกับต่างประเทศ  
 มักจะมีข้อบททางนื้อระบุไว้โดยแจ้งชัด แต่ถ้าเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยไม่  
 ถึงกับทำให้เป็นการยกเลิกสนธิสัญญาในทางปฏิบัติของไทยมักจะไม่มีการกำหนด  
 วิธีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาเอาไว้ เมื่อเป็นความตกลงทวิภาคีเพราะไม่  
 ว่าจะมีข้อบทเช่นนั้นไว้หรือไม่ ผลทางกฎหมายก็มักจะไม่แตกต่างกัน เพราะหาก  
 สนธิสัญญามิได้ระบุไว้เป็นอย่างอื่น การยกเลิกหรือแก้ไขสนธิสัญญาก็ดี ย่อมกระทำ  
 ฝ่ายเดียวได้ เว้นแต่กรณีจะเข้าข่ายที่จะใช้หลักกฎหมายระหว่างประเทศตามภาค  
 5 แห่งอนุสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ. 1969 ที่เป็นกฎหมายว่าด้วยสนธิสัญญาเท่านั้น

**2.1.1 ทางปฏิบัติของไทยในการแก้ไขหรือยกเลิกสนธิสัญญาทวิภาคี**  
ที่มีลักษณะ เป็นการร่วมมือระหว่างประเทศ

แม้ว่าลักษณะของสนธิสัญญาทวิภาคี น่าจะมีลักษณะถาวรเพื่อ  
 ใช้เป็นเวลายาวนานกว่าที่จะใช้เป็นการชั่วคราวก็ตาม แต่กรณีที่เป็นสนธิสัญญาที่มี  
 ลักษณะล่อแหลม หรือเสี่ยงต่อการเสียประโยชน์ หรือเป็นสนธิสัญญาที่มีปัจจัยทาง  
 การเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยมาก ๆ ข้อบทสุดท้ายของสนธิสัญญาทวิภาคีประเภท  
 นี้มักจะมีข้อกำหนดให้บอกเลิกฝ่ายเดียวได้ ยกตัวอย่างเช่น สนธิสัญญาแลกเปลี่ยน  
 นักโทษ สนธิสัญญาความร่วมมือหรือช่วยเหลือทางการทหาร และความตกลงให้  
 ความช่วยเหลือทางวิชาการ เป็นต้น มักจะมีข้อบทที่อนุญาตให้บอกเลิกฝ่ายเดียว  
 ได้เสมอ ทั้งนี้การบอกเลิกนั้น จะมีข้อกำหนดให้ต้องบอกเลิกล่วงหน้าอย่างน้อย  
 เพียงใด ขึ้นอยู่กับลักษณะของสาระและเนื้อหาของความตกลงนั้น ๆ ว่าในทาง  
 ปฏิบัติเมื่อบอกเลิกความตกลงแล้ว ประเทศภาคีจะยังมีพันธะกรณีที่จะต้องปฏิบัติต่อ  
 ไปอีกเพียงใดหรือไม่ หากโดยลักษณะของกิจกรรมที่จะต้องกระทำในรอบของ  
 ความตกลงนั้นมีลักษณะต่อเนื่อง เมื่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ลงทุนไปภายใต้โครงการ  
 ใดในระดับหนึ่งแล้ว ย่อมเป็นสิ่งที่ข้อบด้วยเหตุผลที่จะต้องรักษาผลประโยชน์ของคู่  
 ภาคีฝ่ายนั้น โดยให้คู่ภาคีฝ่ายนั้นมีโอกาสได้รับประโยชน์ตอบแทนในเรื่องนั้น ๆ



ด้วย เพราะเหตุที่เมื่อเริ่มกิจกรรมหรือโครงการเหล่านี้ไปแล้ว ย่อมต้องมีการลงทุนไปบ้าง อย่างน้อยก็ส่วนหนึ่ง ดังนั้น การบอกเลิกหรือการสิ้นสุดของสนธิสัญญาจึงต้องคำนึงถึงการลงทุนหรือการเสี่ยงภัยที่ได้เริ่มต้นไปแล้วด้วย มิฉะนั้นก็จะขัดต่อเหตุผล และไม่เป็นธรรมแก่ภาคีฝ่ายที่ได้เริ่มลงทุนไปแล้ว โดยทำให้ภาคีอีกฝ่ายหนึ่งได้รับประโยชน์ไปในลักษณะลากมิดครวได้ เพราะเหตุที่ฝ่ายนั้นยังมิได้ลงทุนลงแรงและปฏิบัติตามพันธะกรณีในส่วนของตน และมีข้อกำหนดเป็นการยกเว้นเอาไว้ว่า ข้อบทสุดท้ายว่า การบอกเลิกหรือการสิ้นสุดสนธิสัญญาฝ่ายเดียวนั้น จะไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อโครงการใดที่ได้เริ่มต้นดำเนินการไปแล้ว ก่อนที่จะได้มีการบอกเลิกสนธิสัญญานั้น เช่น สนธิสัญญาว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุน และความตกลงให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ การที่จะบอกเลิกสนธิสัญญาประเภทนี้โดยหลักการ จะมีผลใช้บังคับเฉพาะสำหรับการประชุมที่จะมีขึ้นต่อไปในวันข้างหน้าเท่านั้น<sup>10</sup>

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น การทำสนธิสัญญาสมัยใหม่ หรือในปัจจุบันมักจะมีข้อบทสุดท้ายที่กำหนดเงื่อนไขและวิธีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับการยกเลิกสนธิสัญญาเอาไว้ด้วยเสมอ สนธิสัญญาทวิ-ภาคีที่มีลักษณะเป็นการร่วมมือระหว่างประเทศก็เช่นกัน แม้ว่าจะมีลักษณะที่ถาวรก็มักจะมีข้อบทที่กำหนดอายุและการยกเลิกสนธิสัญญาเอาไว้ด้วยเสมอ และหาก

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

10. เรื่องเดียวกัน, ธันวาคม 2529 เล่ม 9 : พ.ศ. 2509-2512, หน้า 312.

"ความตกลงการค้าระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับ รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐอินเดีย" ลงนาม ณ. กรุงเทพฯ วันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2511, ข้อ 7.



ปรารถนาจะให้ใช้ต่อเนื่องกันเป็นเวลายาวนานในลักษณะค่อนข้าง จะไม่มีกำหนดก็  
 ยังมีกำหนดอายุสนธิสัญญาไว้โดยมีข้อที่เรียกว่า "การต่อสัญญาโดยอัตโนมัติ"  
 (automatic revival) เอาไว้ด้วย<sup>11</sup>

แต่ก็มีข้อบทที่กำหนดให้แต่ละฝ่าย ต่างก็มีสิทธิบอกเลิกสนธิสัญญานั้นได้ ทั้งนี้สนธิสัญญาที่มีลักษณะ เป็นความร่วมมือระหว่างประเทศ มักจะมุ่งไปในด้านความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งโดยลักษณะ (nature) มักจะมีความจำเป็นที่จะต้องมีข้อกำหนดเป็น safeguard เอาไว้มิให้การยกเลิกสนธิสัญญานั้นมีผลกระทบกระเทือนต่อองค์การ หรือกิจกรรมใดที่กระทำไปภายในกรอบ (framework) ของความตกลงนั้น ๆ โดยไม่อาจที่จะกระทำให้เสร็จสิ้นไปได้ในทันที ซึ่งในกรณีเช่นนี้ หากไม่มีข้อยกเว้นนี้กำกับไว้ก็อาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้เป็นอย่างมาก ยกตัวอย่างเช่น ความตกลงว่า

---

11. สมบูรณ์ ศิริประชัย, "มันสำปะหลังในเศรษฐกิจไทย : จากความรุ่งโรจน์สู่ความมืดมนพรมแดนแห่งความรู้" รายงานวิจัยสถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มกราคม 2530, หน้า 5 / 295 (1).

"พิธีสารต่ออายุความตกลงว่าด้วยการผลิต การตลาด และการค้ามันสำปะหลังระหว่างราชอาณาจักรไทยกับประชาคมเศรษฐกิจยุโรป" ซึ่งให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 1 มกราคม 2530 ถึง 31 ธันวาคม 2533 ว่าจะมีอายุต่อไปโดยอัตโนมัติช่วงละ 4 ปี หากไม่มีการบอกเลิกโดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งล่วงหน้า 1 ปีก่อนวันสิ้นสุดอายุความตกลง



ด้วยการคุ้มครองการลงทุน<sup>12</sup> หรือความตกลงร่วมกิจการกันในรูปของการร่วมทุน (joint venture)<sup>13</sup> หรือความตกลงว่าด้วยความช่วยเหลือตามโครงการต่าง ๆ<sup>14</sup> ซึ่งหากได้เริ่มต้นดำเนินการตามโครงการหนึ่งโครงการใดไปแล้ว ไม่ว่าจะ เป็นโครงการลงทุนหรือร่วมทุน หรือแม้แต่โครงการว่าด้วยความช่วยเหลือก็ตาม ที่ไม่อาจกระทำให้แล้วเสร็จลุล่วงไปได้ในทันที หากยอมให้ผลของการยกเลิกสนธิสัญญามีผลข้างบังคับได้โดยไม่มีข้อข้อยกเว้นสำหรับโครงการต่าง ๆ ที่ได้ริเริ่มลงมือดำเนินการไปแล้ว ฝ่ายที่เริ่มลงทุนไปแล้วสำหรับโครงการนั้น ๆ ย่อมได้รับความเสียหายจึงมักมีข้อข้อยกเว้นมิให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดตกอยู่ในฐานะ เสียเปรียบ และได้รับความเสียหาย

12. กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงต่างประเทศ, หนังสือชุดประมวลสนธิสัญญา : สนธิสัญญาระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ และระหว่างประเทศไทยกับองค์การระหว่างประเทศ, มีนาคม 2528 เล่ม 8 : พ.ศ. 2505-2508, หน้า 176.

"หนังสือแลกเปลี่ยนซึ่งถือเป็นความตกลงระหว่างไทย กับสาธารณรัฐเกาหลี เกี่ยวกับการปฏิบัติของศูนย์การค้าเกาหลีในกรุงเทพฯ" ลงนาม ณ. กรุงเทพฯ วันที่ 13 พฤษภาคม พ.ศ. 2506.

13. เรื่องเดียวกัน, หน้า 267.

"ความตกลงทางการค้าระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลสหพันธ์แห่งสาธารณรัฐออสเตรเลีย" ลงนาม ณ. กรุงเวียนนา วันที่ 30 กันยายน 2507.

14. เรื่องเดียวกัน, หน้า 49.

"ความตกลงมูลฐานระหว่างองค์การอนามัยโลกกับรัฐบาลแห่งประเทศไทย เพื่ออำนวยความสะดวกช่วยเหลือแนะนำทางวิชาการ" ลงนาม ณ. กรุงนิวเดลี วันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2505 และกรุงเทพฯ วันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2505, ข้อ 6(3).



ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาทวิภาคีที่มีผลเป็นการยกเลิกสนธิสัญญาที่มีลักษณะเป็นการร่วมมือระหว่างประเทศ โดยอาศัยอำนาจตามข้อบทสนธิสัญญานั้นเอง ประเทศไทยจะต้องยืนยันให้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการบอกเลิกหรือยกเลิกสนธิสัญญาเสมอ โดยมักจะมีข้อกำหนดให้ภาคีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดสามารถยกเลิกสนธิสัญญาฝ่ายเดียวได้ โดยการแจ้งการบอกเลิกล่วงหน้าไปยังคู่ภาคีอีกฝ่ายหนึ่ง ทั้งนี้ เงื่อนไขของการบอกเลิกอาจกำหนดในรูปแบบต่าง ๆ กัน โดยบางฉบับก็ทำได้ในลักษณะที่ค่อนข้างยาก ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะของสนธิสัญญานั้น ๆ เอง ซึ่งถ้าเป็นสนธิสัญญาที่ไม่มีความสำคัญ ซึ่งในกรณีเช่นนี้มักจะทำเป็นความตกลงในรูปแบบง่าย ๆ (simplified form) โดยจะทำเป็นหนังสือแลกเปลี่ยน (exchange of notes หรือ exchange of letters) หรือจะทำเป็นกรรมสาร (protocol) ก็ได้ ยกตัวอย่างเช่น ความตกลงว่าด้วยวิทยุสมัครเล่น (radio amature) เป็นต้น กรณีนี้มักจะไม่กำหนดอายุของความตกลงเพียงแต่ระบุว่า คู่ภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจยกเลิกความตกลงนั้นเสียเมื่อไรก็ได้ โดยการแจ้งเจตจำนงที่จะยกเลิกความตกลงให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบล่วงหน้าเป็นเวลา 6 เดือน ตามที่ความตกลงประเภทนี้มักจะกำหนดให้ต้องแจ้งล่วงหน้าก็เพื่อให้อีกฝ่ายหนึ่งมีเวลาเตรียมตัว แต่ถ้าเป็นความตกลงที่มีความสำคัญหรือที่จำเป็นจะต้องใช้บังคับในระยะยาวโดยลักษณะของกิจกรรมภายใต้ความตกลงนั้นก็มักจะกำหนดอายุเวลาของความตกลงด้วย โดยมีข้อบทให้ต่ออายุความตกลงได้โดยอัตโนมัติให้ความตกลงนั้น ๆ มีผลใช้บังคับต่อไปได้เมื่อหมดอายุความตกลงแต่ละช่วงไปได้เรื่อยๆ เว้นแต่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะบอกเลิกความตกลงล่วงหน้าก่อนสิ้นสุดอายุความตกลงแต่ละช่วง เช่นเป็นเวลาไม่ต่ำกว่า 6 เดือน เป็นต้น ซึ่งหมายความว่าถ้าความตกลงนั้นมีอายุ 5 ปี เมื่อใช้ความตกลงนั้นไป 4 ปี 6 เดือนแล้วจะต้องบอกเลิกความตกลง มิฉะนั้นก็จะมีผลใช้บังคับต่อไปอีก 5 ปีเป็นอย่างน้อย

การที่มีข้อบทสุดท้ายกำหนดไว้ว่าในทำนองนี้ ย่อมเป็นการสะดวกและทำให้คู่ภาคีสามารถยกเลิกสนธิสัญญาที่เห็นว่าไม่เป็นประโยชน์ หรือทำให้ตนต้องเสียเปรียบและขาดประโยชน์ได้ โดยไม่ต้องละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ



ด้วยเหตุนี้ ทางปฏิบัติของไทยในการทำสนธิสัญญาทวิภาคีในลักษณะ เป็นความร่วมมือระหว่างประเทศจึงมักจะมีข้อทบทวนองนี้ไว้เสมอ อันเป็นสาเหตุที่โอกาสที่ทางปฏิบัติของไทยในเรื่องการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญายากที่จะเป็นการขัดต่อหลักกฎหมายระหว่างประเทศไปได้

### 2.1.2 ทางปฏิบัติของไทยในการแก้ไขหรือยกเลิกสนธิสัญญาทวิภาคีสำหรับสนธิสัญญาเกี่ยวกับเขตแดน

โดยที่สนธิสัญญาเกี่ยวกับเขตแดน มีลักษณะพิเศษทั้งในด้านความสำคัญและความถาวรของสนธิสัญญา เนื่องจากปัญหาเขตแดนเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อความเป็นอยู่ของรัฐ และถือว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับ vital interest ของรัฐ การพิพาทกันเกี่ยวกับเขตแดนแม้จะเป็นเพียงพรมแดนผืนเล็ก ๆ ก็อาจมีผลประโยชน์อย่างมากต่อรัฐที่เกี่ยวข้องก็ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคที่ทรัพยากรธรรมชาติมีคุณค่าอย่างมหาศาลในปัจจุบัน การพิพาทกันเกี่ยวกับเขตแดนอาจจะ เป็นสาเหตุให้เกิดสงครามได้โดยง่าย เช่นกรณีพิพาทระหว่างอิรักกับคูเวต หรือระหว่างอิรักกับอิหร่านตรงปากแม่น้ำที่เป็นเส้นเขตแดนระหว่างสองประเทศตรงอ่าวเปอร์เซีย หรือที่เรียกว่า Chat-El-Arab ทำให้อิรักและอิหร่านต้องรบกันเป็นเวลากว่า 10 ปี มีคนตายเป็นจำนวนกว่าล้านคน หรือปัญหาเขตแดนไทย-ลาวที่บ้านร่มเกล้า ก็ก่อให้เกิดสงครามระหว่างประเทศมีทหารทั้งสองฝ่ายต้องบาดเจ็บและล้มตายเป็นจำนวนมากจีนกับรัสเซียก็กลายเป็นปฏิปักษ์กันก็เพราะกรณีพิพาทเกี่ยวกับพรมแดนระหว่างแม่น้ำหมีเล็กและหมีใหญ่ ด้วยเหตุนี้สนธิสัญญาเกี่ยวกับเขตแดนจึงจำเป็นต้องมีทั้งความแน่นอน (certainty) และความถาวร (permanence) ดังนั้น บกตีความตกลงประเภทนี้ซึ่งมีลักษณะ objective และ in rem จึงไม่มีกำหนดอายุสัญญา เว้นแต่จะเป็นความตกลงเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเป็นการชั่วคราวที่เรียกว่า modus vivendi หรือ modus operendi เช่นบันทึกความเข้าใจระหว่างไทยกับมาเลเซียว่าด้วยพื้นที่พัฒนาร่วมไทย-มาเลเซีย (Thai-Malaysia Joint Development Area)



ซึ่งลงนามกันเมื่อ ค.ศ. 1979 ที่เชียงใหม่<sup>15</sup> ความตกลงนี้มีอายุเพียง 50 ปี แต่ให้มีผลเป็นการต่ออายุโดยอัตโนมัติไปเรื่อย ๆ ครึ่งละ 50 ปี ตราบเท่าที่ประเทศทั้งสองยังไม่สามารถตกลงแบ่งปันเขตแดนทางทะเลกันในส่วนนี้ได้<sup>16</sup> ในกรณีเช่นนี้โดยทางปฏิบัติของไทยในยุคนปัจจุบัน เคยมีแต่ในช่วงแรกเท่านั้นที่ประเทศไทยยกเลิกสนธิสัญญาฝ่ายเดียวโดยพลการ โดยอ้างว่าเป็นความตกลงที่ไม่เป็นธรรม อันได้แก่ สนธิสัญญากำหนดเขตแดนระหว่างไทยกับฝรั่งเศส ซึ่งเป็นสนธิสัญญาที่กำหนดเขตแดนระหว่างไทย-ลาว และไทย-กัมพูชา โดยประเทศไทยได้ประกาศยกเลิกสนธิสัญญาดังกล่าว และยึดเอาเสียมราฐ พระตะบอง จาบาคัดดี และศรีโสภณ กลับคืนมาเป็นของไทย แต่ในที่สุดไทยก็ต้องคืนแก่ฝรั่งเศสไปเพราะว่าฝรั่งเศสได้ใช้กำลังบีบบังคับให้ไทยต้องคืนให้แก่กัมพูชา แล้วต้องกลับมาใช้สนธิสัญญากำหนดเขตแดนฉบับเดิมอีก หลังจากนั้นมาก็ไม่เคยปรากฏว่าประเทศไทยได้ยกเลิกสนธิสัญญาแบ่งปันเขตแดนกับประเทศใดเลย ในปัจจุบัน ไม่ว่าจะ เป็นสนธิสัญญาที่มีลักษณะถาวรหรือที่เป็นเพียง *modus vivendi* ก็ตาม

15. ปกติจะเรียกสั้น ๆ ว่า Chaingmai M.O.U. 1979

16. พื้นที่พัฒนาร่วม (JEA) คือ อาณาเขตทางทะเล หรือไหล่ทวีปของ ไทยและมาเลเซียที่อ้างสิทธิซ้ำซ้อนกันใต้น้ำในอ่าวไทย ซึ่งมีขอบเขตตามจุดพักตาม มาตรา 5 ของ Memorandum of Understanding between the Kingdom of Thailand and Malaysia on The exploitation of the Resorces of the Sea-Bed in a Defined Area of the Continental Shelf of the two countries in the Gulf of Thailand (21 February 1979)



การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญา ที่เกี่ยวกับเขตแดนเป็นสิ่งที่ยาก  
 ได้ยากมากเป็นพิเศษ เพราะการได้มาหรือเสียดินแดนไปในอดีตอาจจะเป็น  
 เรื่องเล็กน้อย เพราะมีพื้นที่ไม่มากนัก แต่ในปัจจุบันอาจจะทำให้ประเทศชาติได้  
 รับผลประโยชน์เพิ่มขึ้น หรือเสียประโยชน์ไปอย่างมหาศาลก็ได้ ยกตัวอย่างเช่น  
 อาณาเขตทางทะเลของไทยในอ่าวไทย ซึ่งทับซ้อนกับของมาเลเซียที่เรียกว่า พื้นที่  
 ที่พัฒนาร่วมดังกล่าวมาแล้ว ปรากฏว่าโดยผลของการประเมินเบื้องต้นในลักษณะ  
 pessimistic ปรากฏว่ามีแก๊สธรรมชาติในบริเวณดังกล่าวถึง 3.3 ล้านล้านตัน  
 (trillions) ดังนั้นการเจรจาแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาที่จะให้ได้อาณาเขต  
 ดังกล่าวมาเป็นของไทยย่อมเป็นสิ่งที่เหมาะสมจะเป็นไปไม่ได้เสียเลย อย่างมากที่สุดก็  
 คงจะต้องเจรจาแบ่งปันกันกับมาเลเซีย ซึ่งไม่แน่ว่าจะได้มาในสัดส่วนเท่าไร  
 และสัดส่วนที่ได้มานั้นจะเป็นธรรมแก่ฝ่ายไทยมากน้อยเพียงไร หากจะใช้หลักกฎ  
 หมาย *clausula rebus sic stantibus* เช่นเดียวกับในอดีตซึ่งเท่าที่เป็น  
 อยู่ในปัจจุบันยังไม่มีพื้นฐานทางกฎหมายเพียงพอที่จะให้ใช้หลักกฎหมายนั้นได้ และ  
 ถึงแม้จะครบองค์ประกอบที่จะใช้หลักกฎหมายนั้นได้ สนธิสัญญาที่เกี่ยวกับการ  
 กำหนดเส้นเขตแดนก็เป็นข้อยกเว้นของหลัก *clausula rebus sic  
 stantibus* เสียอีก สรุปแล้วก็คือ เมื่อเป็นสนธิสัญญาแบ่งปันหรือกำหนดเส้นเขต  
 แดนแล้วโอกาสที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงแทนจะเป็นไปไม่ได้เสียเลย เว้นแต่จะเป็น  
 การแลกเปลี่ยนดินแดนกัน หรือเปลี่ยนแปลง *regime* ของกฎหมายสำหรับเส้น  
 เขตแดนส่วนนั้น ๆ เช่น ในกรณีแม่น้ำลาว และแม่น้ำสายซึ่งแต่เดิมไทยกับพม่าถือ  
 เอาฝั่งแม่น้ำทั้งสองเป็นเส้นเขตแดนโดยปล่อยให้ตัวลำน้ำเป็น *res communis  
 humanitatis* หรืออีกนัยหนึ่งให้เป็นสาธารณสมบัติของมนุษยชาติให้ทุกคนมีสิทธิ  
 ใช้งานได้ ซึ่งต่อมาโดยผลของทางปฏิบัติต่อมา (*subsequent conduct*) ของไทย  
 และพม่า ลำน้ำดังกล่าวก็กลับกลายเป็นดินแดนของไทยและพม่าโดยยังไม่เป็นที่  
 แน่ชัดว่าเส้นเขตแดนอยู่ตรง *medium line* หรือตรง *thalweg* ของลำน้ำ  
 อันพอจะถือได้ว่าการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาเกี่ยวกับเขตแดนส่วนนี้ในชั้นแรก  
 เป็นการแก้ไขโดยอาศัยหลักกฎหมาย *subsequent conduct* แต่ขณะนี้เท่า  
 ที่สัมภาษณ์และขอข้อมูลมาจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมแผนที่ และ



กระทรวงการต่างประเทศ ปรากฏว่าทั้งพม่าและไทยกำลังดำเนินการที่จะ เปลี่ยน regrime ของหลักกฎหมายที่ใช้กับแม่น้ำลาวและแม่น้ำสายที่เป็นเขตแดนของสอง ประเทศจาก regrime ที่ถือว่าเส้นเขตแดนประเภทนี้เป็นเส้นเขตแดนที่เคลื่อนที่ ได้ (moving boundary) กล่าวคือ เมื่อ thalweg หรือลำน้ำได้เปลี่ยนหรือ เคลื่อนที่ไปโดยการชะล้างกร่อน (erosion) เส้นเขตแดนก็จะเคลื่อนที่ตามไป ด้วยมาเป็น regrime ที่เรียกว่าเส้นเขตแดนคงที่ (fixed boundary) ซึ่ง ขณะนี้ยังเหลือเพียงขั้นตอนของการขอความเห็นชอบจากรัฐสภาเท่านั้น ส่วนตัว สนธิสัญญาได้มีการลงนามกันไปแล้วแต่จะยังไม่มียผลจนกว่าจะได้รับการสัตยาบันซึ่ง จะกระทำได้อีกเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว<sup>17</sup> และเมื่อมีผลใช้บังคับ เมื่อไรก็ต้องถือได้ว่าเปลี่ยนแปลงแก้ไขสนธิสัญญาเกี่ยวกับเขตแดน โดยอาศัยหลัก กฎหมายระหว่างประเทศที่เรียกว่า *lex posterior derogat priori* หรือ อีกนัยหนึ่งคือ สนธิสัญญาฉบับหลังย่อมหักล้างสนธิสัญญาฉบับก่อน เว้นแต่สนธิสัญญา นั้นเองจะระบุไว้เป็นอย่างอื่นซึ่งในกรณีนี้ไม่มีข้อบทเช่นนั้น<sup>18</sup> จึงกล่าวได้ว่าวิธีการ แก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาเกี่ยวกับเขตแดนในทางปฏิบัติของไทยอีกวิธีหนึ่ง คือ โดยการเจรจาและทำสนธิสัญญาใหม่มาแก้ไข เปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาเก่า

17. ถึงแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ถูกยกเลิก ไปแล้ว ซึ่งทำให้ไม่สามารถนำเอามาตรา 162(2) ของรัฐธรรมนูญฉบับนั้นมาใช้ กับความตกลงนี้ได้โดยตรง แต่ตามธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2534 ที่ใช้อยู่ใน ปัจจุบัน สนธิสัญญาฉบับนี้ก็ยังคงได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งขณะนี้ได้แก่ สภานิติบัญญัติแห่งชาติเสียก่อน ตามครรลองประเพณีทางปฏิบัติในระบอบการ ปกครองแบบประชาธิปไตยของไทย

18. หลักกฎหมายดังกล่าวตรงกับหลักกฎหมายที่ประมวลไว้ใน Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969 : Art. 59.



### 2.1.3 ทางปฏิบัติของไทยในการแก้ไข หรือยกเลิกสนธิสัญญาทวิ- ภาคีที่มีลักษณะเป็นสัญญา (treaty contract)

ในปัจจุบัน ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศ มีบทบาทสำคัญมาก ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สนธิสัญญาที่มีเนื้อหาสาระเป็นสัญญา (contract) ระหว่างประเทศจึงมีอยู่จำนวนมาก ประเทศไทยเองก็ทำสนธิสัญญาประเภทนี้กับหลายประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นเรื่องของการซื้อน้ำมันและขายข้าวให้กับต่างประเทศ ซึ่งเมื่อทำสนธิสัญญาประเภทนี้กับประเทศใดที่มีเงินสำรองสกุลต่างประเทศจำกัดมาก ก็มักจะทำในรูปของสัญญาแลกเปลี่ยนสินค้าซึ่งเรียกว่า barter trade สนธิสัญญาประเภทนี้จะมีลักษณะเหมือนกับสัญญาทั่ว ๆ ไปโดยหลักการ แต่จะมีมาตรการพิเศษเพราะเป็นสัญญาระหว่างรัฐกับรัฐ จึงมักจะมี arbitration clauses เสมอ โดยมักจะระบุเงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลงแก้ไขสนธิสัญญาไว้ในลักษณะที่จำกัดมาก เพราะโดยหลักการแล้ว สนธิสัญญาลักษณะนี้มักจะไม่มีการยกเลิก เว้นแต่เข้ากรณีของเหตุสุดวิสัย (force majeure) ซึ่งในทางปฏิบัติจริงประเทศไทยจะเลิกสนธิสัญญาประเภทนี้ก็ต่อเมื่อมีพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศที่จะต้องยกเลิก หรืออย่างน้อยก็ระงับไว้เป็นการชั่วคราว (suspension) เช่น ในกรณีที่ต้องงดการสหประชาชาติมีมติให้ใช้มาตรการ sanction ทางเศรษฐกิจในรูปของ embargo หรือการปิดปากอ่าว (blockade)

### 2.2 ทางปฏิบัติของไทย ในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาพหุภาคีใน ทางปฏิบัติของไทย โดยอาศัยข้อบทของสนธิสัญญา

ทางปฏิบัติของรัฐในกรณีแก้ไข หรือยกเลิกสนธิสัญญาพหุภาคีจะมีความหลากหลาย (variety) ในเรื่องรูปแบบและวิธีการอยู่มาก แต่พอจะสรุปได้เป็นสองประการใหญ่ ๆ คือ อาจเป็นข้อกำหนดที่บังคับให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากภาคีทุกฝ่าย ซึ่งความตกลงในลักษณะนี้มักจะมีไม่มากนัก และมักจะจำกัดอยู่เฉพาะ



ในกรณีที่มีลักษณะ (nature) ของความสัมพันธ์ระหว่างภาคีและเนื้อหาของกิจกรรมภายใต้สนธิสัญญานั้นเอง ที่ทำให้จำเป็นต้องมีความเห็นพ้องต้องกันเป็นเอกฉันท์ (unanimity) หรือเป็นฉันทามติ (consensus)

นอกจากนั้น ความตกลงพหุภาคีมักจะเปิดช่องให้สามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้โดยเสียงข้างมาก ทั้งนี้เงื่อนไขหรือวิธีการอาจจะมีลักษณะผ่อนปรนหรือเคร่งครัดแตกต่างกัน แล้วแต่ความสำคัญของกิจกรรมภายใต้ความตกลงนั้นๆ โดยอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ด้วยเสียงข้างมากธรรมดา (simple majority) หรือโดยเสียงข้างมากที่มีลักษณะพิเศษ (qualified majority) เช่น โดยเสียงข้างมากสองในสาม หรือสามในห้า เป็นต้น

### 2.2.1 ทางปฏิบัติของไทยในการแก้ไขหรือยกเลิกสนธิสัญญาพหุภาคีที่มีลักษณะสากล (universal)

การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาพหุภาคี ที่ลักษณะทั่วไปที่มีลักษณะสากล (universal) หรือเป็นธรรมนูญก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศที่มีลักษณะเปิด (open convention) มักจะมีข้อบทที่กำหนดให้สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญานั้น ๆ ได้โดยเสียงข้างมาก ทั้งนี้โดยอาจจะระบุด้วยก็ได้ว่า หากมีภาคี (ในกรณีที่เป็นสนธิสัญญา) หรือสมาชิก (ในกรณีที่เป็นองค์การระหว่างประเทศ) ที่มีจำนวนไม่น้อยกว่าที่ระบุเอาไว้<sup>19</sup> ร้องขอให้พิจารณาทบทวนหรือแก้ไขสนธิสัญญาก็ให้หน้าข้อเสนอ นั้น เข้าสู่การประชุมสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศให้

19. จะมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความสำคัญของสนธิสัญญานั้นๆ เอง



พิจารณา ทั้งนี้หากเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีลักษณะพิเศษ เช่นกรณีที่มี preponderant vote ก็อาจกำหนดลักษณะพิเศษของสิทธิ์ออกเสียงนั้นๆ ไว้ด้วยก็ได้ ยกตัวอย่างเช่น ให้คาน้ำถึงสัดส่วนของค่าบำรุงที่ประเทศสมาชิกนั้นต้องจ่ายหรือคาน้ำถึงสัดส่วนของปริมาณการนำเข้า การส่งออก หรือการผลิตด้วยก็ได้แล้วแต่กรณี เช่น International Natural Rubber Agreement (INRA)<sup>20</sup> นอกจากนั้น ยังอาจให้คาน้ำถึงสถานะพิเศษทางด้านอิทธิพลทางการเมืองระหว่างประเทศประกอบด้วย เช่น กรณีขององค์การสหประชาชาติ (United Nation) ซึ่งประเทศมหาอำนาจ 5 ประเทศ มี preponderant vote ถึงขั้นมีสิทธิ์ยับยั้ง (veto) ได้ในคณะมนตรีความมั่นคง (Security Council) ได้ด้วยเหล่านี้ เป็นต้น ยิ่งกว่านั้น ข้อกำหนดตนเองนี้ยังอาจจะบรรยายละเอียดให้ชัดเจนลงไปอีกได้ว่า สำหรับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาในเรื่องทั่ว ๆ ไปให้ใช้เพียงเสียงข้างมากธรรมดา (simple majority) แต่ในบางกรณีที่เป็นการแก้ไขในเนื้อหาสาระที่มีความสำคัญเป็นพิเศษ อาจกำหนดให้ต้องใช้เสียงข้างมากที่มีลักษณะพิเศษที่มีชื่อทางเทคนิคว่า qualified majority ซึ่งจะมีลักษณะเข้มงวดอย่างไรขึ้นอยู่กับว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากน้อยเพียงใด โดยมักจะกำหนดว่าจะต้องได้รับเสียงข้างมาก 2 ใน 3 หรือ 3 ใน 5 เป็นต้น หรืออาจจะเพิ่มเติมด้วยก็ได้ว่า "โดยปริมาณค่าบำรุงรวมกันทั้งหมดของฝ่ายที่ออกเสียงสนับสนุนจะต้องไม่น้อยกว่าสองในสามหรือสามในห้า เป็นต้น เช่น ในกรณีของ INRA ดังที่ได้ยกตัวอย่างไปแล้ว

20. "International Natural Rubber Agreement, 1979", United Nations, Art. 63. ดูภาคผนวกที่ 3



ข้อบทที่ 1 ให้สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาพหุภาคีด้วยเสียงข้าง  
 มากดังได้กล่าวมาแล้วในเบื้องต้น เป็นสิ่งที่กระทำกันเป็นปกติ (current)  
 สำหรับสนธิสัญญาพหุภาคีทั่ว ๆ ไป แต่ผลของการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาใน  
 ลักษณะนี้ หากไม่กำหนดให้มีผลใช้บังคับได้กับภาคีอื่น ๆ ด้วย มักจะก่อให้เกิด  
 ปัญหาในทางปฏิบัติอยู่มากมาย เว้นแต่จะระบุในข้อบทสุดท้ายว่าภาคี หรือ  
 สมาชิกใดที่ไม่ยอมผูกพันตามสนธิสัญญาที่แก้ไขใหม่ในลักษณะนี้ จะพ้นจากความเป็น  
 ภาคีของสนธิสัญญาดังกล่าว<sup>21</sup> ซึ่งย่อมมีผลเสมือนเป็นการยกเลิกสนธิสัญญาฉบับเดิมไป  
 ด้วยในตัวสำหรับสนธิสัญญาพหุภาคีที่ได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงได้โดยเสียงข้างมากโดย  
 ไม่ผูกพันภาคีที่ไม่ยอมรับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงใหม่ ในทางปฏิบัติก็ก่อให้เกิดปัญหา  
 อยู่เนื่อง ๆ เช่นกัน เพราะการแก้ไขสนธิสัญญาในลักษณะนั้นมิได้เป็นผลให้สนธิ  
 สัญญาฉบับเดิมหมดสภาพความเป็นสนธิสัญญาไป ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างภาคี  
 ในสนธิสัญญาฉบับเดิมกับภาคีฉบับที่แก้ไขใหม่ กับความสัมพันธ์ระหว่างภาคีฉบับ  
 เดียวกันไม่ว่าจะเป็นฉบับเดิมหรือฉบับที่แก้ไขใหม่ก็ตาม ย่อมแตกต่างกัน เพราะ  
 ในกรณีแรก ภาคีในสนธิสัญญาฉบับแก้ไขใหม่ย่อมผูกพันกับภาคีในฉบับเดิมตามสนธิ

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

21. เช่น Universal Copyright Convention : UCC ปี ค.ศ.  
 1952 และแก้ไขเพิ่มเติม ปี ค.ศ. 1971



สัญญาฉบับเดิม แต่ในระหว่างภาคีของสนธิสัญญาฉบับที่แก้ไขใหม่ด้วยกันย่อมต้องผูกพันตามฉบับใหม่ไม่ช้าฉบับเก่า ในสถานการณ์เช่นนี้หากสนธิสัญญาฉบับนั้นมีการแก้ไขเพียงครั้งเดียว ปัญหาในทางปฏิบัติก็คงจะไม่ยุ่งยากนัก แต่ถ้ามีการแก้ไขต่อไปเรื่อย ๆ หลายครั้งย่อมก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากในทางปฏิบัติได้มีใช้น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ภาคีในสนธิสัญญาฉบับเดิมบางประเทศไม่ยอมรับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญานั้นเลย และยังคงผูกพันอยู่กับสนธิสัญญาฉบับเดิมหรือฉบับแรก ๆ เท่านั้น ในทางปฏิบัติจริงย่อมเกิดปัญหาที่สลับซับซ้อนมาก ดังเช่นในกรณีของอนุสัญญากรุงเบอร์น<sup>22</sup> ว่าด้วยการคุ้มครองวรรณกรรมและศิลปกรรม ค.ศ. 1886 (Berne Convention for the Protection of Literary and

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

22. ปัจจุบันอยู่ภายใต้การบริหารงานของสหภาพเบอร์น เพื่อการคุ้มครองวรรณกรรมและศิลปกรรมแห่งองค์การทรัพย์สินทางปัญญาแห่งโลก (World Intellectual Property Organization : WIPO)

ดู คานา "ความผูกพันระหว่างประเทศไทยกับอนุสัญญาเบอร์นเพื่อการคุ้มครองวรรณกรรมและศิลปกรรม" กรมศิลปากร, 2529.



Artistic Works, 1886) ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมรวม 7 ฉบับ<sup>23</sup> และในการแก้ไขแต่ละครั้งอนุสัญญานั้น จะใช้ชื่อตามเมืองที่เจรจาเพื่อแก้ไขสนธิสัญญากันยกตัวอย่างเช่น อนุสัญญาเบอร์เนา ฉบับปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม ณ กรุงเบอร์ลิน

23. 1. อนุสัญญาเบอร์เนา ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ณ กรุงปารีส เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม ค.ศ. 1896 (Paris Additional Act, 1896)

2. อนุสัญญาเบอร์เนา ฉบับปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม ณ กรุงเบอร์ลิน เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน ค.ศ. 1908 (Berlin Act, 1908)

3. การจัดทำพิธีสารเพิ่มเติมอนุสัญญาเบอร์เนา ฉบับปี ค.ศ. 1908 ณ กรุงเบอร์ลิน เมื่อวันที่ 20 มีนาคม ค.ศ. 1914 (Berne Additional Protocol, 1914)

4. อนุสัญญาเบอร์เนา ฉบับปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม ณ กรุงโรม เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน ค.ศ. 1928 (Rome Act, 1928)

5. อนุสัญญาเบอร์เนา ฉบับปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม ณ กรุงบรัสเซลส์ เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน ค.ศ. 1948 (Brussels Act, 1948)

6. อนุสัญญาเบอร์เนา ฉบับปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม ณ กรุงสต็อกโฮล์ม เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม ค.ศ. 1967 (Stockholm Act, 1967)

7. อนุสัญญาเบอร์เนา ฉบับปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม ณ กรุงปารีส เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม ค.ศ. 1971 (Paris Act, 1971) ซึ่งเป็นฉบับล่าสุด

ดู "ประวัติกฎหมายว่าด้วยลิขสิทธิ์" กรมศิลปากร, กองวรรณคดีและประวัติศาสตร์, เอกสารเผยแพร่ลิขสิทธิ์ ชุดกฎหมายลิขสิทธิ์ ที่ 2/2524 (เอกสารอัสสำเนาจำนวน 11 หน้า), หน้า 3-4.



24

ค.ศ. 1908 ก็เรียกว่า "Berne Convention : Berlin Act, 1908" หรือฉบับที่ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม ณ กรุงโรม ค.ศ. 1928 ก็เรียกว่า "Berne Convention : Rome Act, 1928" หรือฉบับที่ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม ณ กรุงปารีส ค.ศ. 1971 ก็เรียกว่า "Berne Convention : Paris Act, 1971"<sup>25</sup> ปัญหาในทางปฏิบัติก็คือ เมื่อออกกฎหมายอนุวัติการรัฐยอมมีหน้าที่ต้องอนุวัติการเพียงเท่าที่ตนมีพันธะกรณีระหว่างประเทศ ที่จะต้องให้ความคุ้มครองงานอันมีลิขสิทธิ์ของภาคีอื่น ๆ เท่านั้น ในกรณีของประเทศไทยปัญหาในทางปฏิบัติก็ไม่ยุ่งยากอะไรนัก เพราะเมื่อมีกฎหมายอนุวัติการที่เปิดช่องให้ปฏิบัติตามพันธะกรณีระหว่างประเทศได้ครบถ้วน ตามพันธะกรณีที่มีอยู่ใน Berlin Act, 1908

---

24. Berlin Act, 1908 ซึ่งเป็นฉบับที่ประเทศไทยร่วมเป็นภาคีด้วย เมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม ค.ศ. 1931 ตาม substantive clauses

25. ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีใน Paris Act, 1971 ด้วย เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม ค.ศ. 1980 แต่เป็นภาคีเฉพาะ Administrative clauses โดยไม่ผูกพันตาม substantive clauses ของอนุสัญญาเบอร์นฉบับปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม ณ กรุงปารีส ค.ศ. 1971 ทั้งนี้เพราะ Paris Act, 1971 กำหนดพันธะกรณีที่ต้องคุ้มครองลิขสิทธิ์ของภาคีอื่น ๆ สูงกว่าฉบับที่แก้ไข ณ กรุงเบอร์ลิน หรือ Berlin Act, 1908 เป็นอันมาก รวมทั้งประเภทของงานอันมีลิขสิทธิ์และขอบเขตของการคุ้มครอง แต่ประเทศไทยก็จำเป็นต้องเข้าร่วมเป็นภาคีในภาคนี้ของ Paris Act, 1971 เพื่อให้สามารถลดอัตราเงินบำรุงลงไปกว่าที่ต้องจ่ายอยู่เดิม และเพื่อให้มีสิทธิเข้าเป็นสมาชิกขององค์การทรัพย์สินทางปัญญาแห่งโลก (WIPO)



ประเทศไทยก็ไม่ตกอยู่ในฐานะ เป็นผู้ละเมิดสนธิสัญญา<sup>26</sup> เพราะหากตีความโดยเคร่งครัดแล้วน่าจะวิเคราะห์ได้ว่า ทรัพย์สินทางปัญญาเป็นรูปหนึ่งของทรัพย์สิน เมื่อมีการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาผู้ทรงสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญานั้น ๆ น่าจะเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของตนเอง รัฐบาลไม่ควรจะมีเพียงพันธะกรณีอื่นที่จะต้องจัดให้มีกลไกทางกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมที่จะทำให้ผู้ทรงสิทธินั้น ๆ สามารถปราบปรามการกระทำความผิดนั้น ๆ ได้ ดังนั้นเมื่อรัฐได้ออกกฎหมายลิขสิทธิ์แล้ว ขั้นตอนต่อไปน่าจะเป็นหน้าที่ของผู้ทรงสิทธิในลิขสิทธ์นั้นที่จะต้องดำเนินการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากผู้กระทำความผิดเอง หากจะให้รัฐมีพันธะกรณีที่จะต้องจัดให้มีกองปราบพิเศษ สำหรับปราบปรามการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาโดยเฉพาะย่อมไม่เป็นธรรมแก่ประเทศภาคี แต่สำหรับประเทศที่เป็นภาคีในฉบับแก้ไข ณ กรุงปารีส ค.ศ. 1971 หรือ Paris Act, 1971 เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา หากจะถือปฏิบัติตามพันธะกรณีระหว่างประเทศโดยเคร่งครัด ย่อมต้องประสบปัญหายุ่งยากอย่างยิ่งในทางปฏิบัติ เพราะประเทศภาคีที่อยู่ในฐานะเดียวกันกับสหรัฐอเมริกาจะต้องพิจารณาก่อนเสมอว่า ตนมีพันธะกรณีที่จะต้องคุ้มครองลิขสิทธ์ของภาคีอื่น ๆ ที่เป็นภาคีในอนุสัญญาเบอร์นคนละฉบับกับสหรัฐอเมริกาไม่น้อยเพียงใด

26. ในทางปฏิบัติจริง ประเทศไทยได้ออกกฎหมายอนุวัติการที่คุ้มครองลิขสิทธ์ระหว่างประเทศสูงกว่าพันธะกรณีที่มีอยู่จริงเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะพระราชบัญญัติลิขสิทธ์ พ.ช. 2521 ได้อาศัยอนุสัญญาเบอร์นฯ ฉบับ Paris Act, 1971 เป็นพื้นฐานในการร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว นอกจากนั้น ในการออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 42 ของพระราชบัญญัตินี้ ประเทศไทยก็ใช้สงวน 6 ข้อของไทยเพียง 1 ข้อครึ่งเท่านั้น เช่น เรื่องสิทธิในการแปล เป็นต้น



เหตุที่ต้องกล่าวหาตึงไปถึงความยุ่งยาก ในทางปฏิบัติดังกล่าวมาข้างต้นนี้ เพื่อแสดงให้เห็นว่าในทางปฏิบัติของไทย ประเทศไทยหาทางแก้ปัญหาในทางปฏิบัติดังกล่าวอย่างไร และเพราะเหตุใดประเทศไทยจึงยังคงผูกพันตัวอยู่ตามพันธะกรณีอนุสัญญาเบอร์นฉบับ Paris Act, 1971 เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาดังกล่าว

สาเหตุที่ประเทศไทย มิได้ผูกพันตนกับอนุสัญญาเบอร์นฉบับแก้ไขใหม่ต่าง ๆ หลังจากที่มี Berlin Act, 1908 คือ ประการแรก อนุสัญญาเบอร์นในช่วงเวลาที่ผ่าน ๆ มายังอยู่ในช่วงของการพัฒนา ซึ่งจะต้องเป็นไปทีละขั้นตอนและทีละเล็กละน้อย มิฉะนั้นประเทศต่างๆ ก็จะไม่กล้าเข้าร่วมเป็นภาคีฉบับหลังๆ ทั้งนี้เนื่องจากอนุสัญญาในลักษณะนี้ ย่อมต้องพยายามครอบคลุมและให้ความคุ้มครองลิขสิทธิ์ระหว่างประเทศให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ ประเทศต่าง ๆ ที่จะเข้าร่วมเป็นภาคีย่อมต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของตนเป็นหลัก ดังนั้นความสนใจของแต่ละประเทศในโลกย่อมแตกต่างกัน โดยขึ้นอยู่กับว่าประเทศนั้น ๆ เป็นฝ่ายที่ถูกละเมิดลิขสิทธิ์ หรือเป็นฝ่ายที่เป็นผู้ละเมิดลิขสิทธิ์ ซึ่งในทางปฏิบัติมักจะใช้ถ้อยคำเลี่ยง ๆ ไปว่า เป็นประเทศที่จำเป็นต้องระมัดระวังมิให้ปัญหาการคุ้มครองลิขสิทธิ์เป็นอุปสรรคต่อการถ่ายทอดเทคโนโลยี อันเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดของความอยู่รอด (survival) ของคน อนุสัญญาประเภทนี้จึงจำเป็นต้องรักษาดุลยภาพ (equilibrium) ของผลประโยชน์ของสองกลุ่มประเทศไว้ ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีการแก้ไขอนุสัญญาดังกล่าวหลายครั้งหลายคราด้วยกัน และโดยที่ขั้นตอนของการแก้ไขสนธิสัญญาตามกฎหมายไทยมีความยุ่งยากและต้องใช้เวลาเป็นอย่างมาก ยิ่งกว่านั้นเมื่อสนธิสัญญาประเภทนี้จำเป็นต้องออกกฎหมายอนุวัติการด้วย<sup>27</sup> ก็ยิ่ง

27. ชาญยศ เหมะรัชตะ, ปัญหากฎหมายลิขสิทธิ์ รายงานผลการวิจัยทันรัชดาภิเษกสมโภช (สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2528), หน้า 263.



ทำให้กระบวนการ (process) ของการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาที่ยังยุ่งยาก สลับซับซ้อนยิ่งขึ้นไปอีก และเป็นภาระอย่างยิ่งที่ส่วนราชการผู้รับผิดชอบ<sup>28</sup> จะต้องเผชิญกับการอุทธรณ์คดีในรัฐสภา<sup>29</sup> ซึ่งหากแพ้คะแนนเสียงหรือแม้แต่ชนะ คะแนนเสียง<sup>30</sup> แต่ก็ก็เป็นเหตุให้เกิดความแตกแยกระหว่างพรรคการเมือง ร่วมรัฐบาล สามารถเป็นเหตุให้รัฐบาลต้องพ้นจากตำแหน่งไปได้

อีกประการหนึ่ง ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ถึงแม้ว่า ประเทศไทยจะมีพันธกรณีที่จะต้องคุ้มครองลิขสิทธิ์ระหว่างประเทศภาคีอื่น ๆ เพียงไม่เกินกว่าพันธกรณีที่มิได้อยู่ตามอนุสัญญาเบอร์ลินฉบับ Berlin Act, 1908 ก็ไม่มีอะไรห้าม ที่รัฐบาลไทยจะให้ความคุ้มครองลิขสิทธิ์ระหว่างประเทศของภาคี เหล่านั้นเกินกว่าพันธกรณีระหว่างประเทศที่ตนมีอยู่ได้<sup>31</sup> แต่ในทางกลับกัน หาก ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีใน Paris Act, 1971 โดยสมบูรณ์แบบหากมีความ

28. อันได้แก่ "กรมศิลปากร" เพราะตามมาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2521

29. ทุกยุคทุกสมัยปัญหาการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาระหว่างประเทศ ถือว่าเป็นปัญหาที่ล่อแหลม (sensitive) อย่างยิ่งในสายตาของมหาชน

30. เช่นกรณีรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ชุตชุดท้ายที่ต้องล้มเลิก บทบาทให้พลเอกเปรม ไม่สามารถกลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีได้อีก (กรณียุบสภาผู้แทนราษฎร ปี พ.ศ. 2531)

31. ในทางปฏิบัติพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2521 จึงให้ความคุ้มครองลิขสิทธิ์ระหว่างประเทศเสมือนหนึ่งว่า ประเทศไทยเป็นภาคีในอนุสัญญาเบอร์ลิน ฉบับ Paris Act, 1971 ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น



จำเป็นเพื่อความอยู่รอดของประเทศชาติ หรือเพื่อผลประโยชน์ที่มีความสำคัญ  
อย่างยิ่ง (vital interests) ประเทศไทยก็ไม่มีสิทธิ์ที่จะให้ความคุ้มครอง  
ครองลิขสิทธิ์ระหว่างประเทศต่ำกว่าพันธะกรณีตาม Paris Act, 1971 ได้  
และแม้แต่พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในมาตรา 42 ของพระราชบัญญัติ  
ลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2521 ก็ไม่อาจนำมาใช้บังคับต่อลิขสิทธิ์ระหว่างประเทศต่อ  
ประเทศภาคีอื่น ๆ ได้ เพราะพระราชกฤษฎีกานั้นได้ออกมาโดยอาศัยสิทธิตามข้อ  
สงวนของไทยใน Berlin Act, 1908

ดังนั้น สนธิสัญญาพหุภาคีที่มีลักษณะสากล (universal) ที่เปิดให้  
ทุกประเทศในโลกเข้าร่วมเป็นภาคีได้ ขั้นตอนของการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิ  
สัญญานทางปฏิบัติอาจแตกต่างกันไปบ้าง โดยขึ้นอยู่กับข้อบทสุดท้ายของสนธิสัญญา  
นั้น ๆ เอง ยกตัวอย่างเช่น หากสนธิสัญญากำหนดว่าการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิ  
สัญญาอาจกระทำได้ในกรณีที่มีประเทศภาคีหรือสมาชิก 1 ใน 4 ของภาคี หรือ  
สมาชิกทั้งหมด หรือต้องมีประเทศภาคีหรือสมาชิกจำนวนหนึ่ง เช่น 7 ประเทศ,  
5 ประเทศ หรือ 10 ประเทศ เสนอต่อที่ประชุมใหญ่ของประเทศภาคีหรือสมาชิก  
ทั้งหมดโดยผ่านเลขาธิการ (secretary general) หรือผู้อำนวยการใหญ่  
(director general) หรือผู้อำนวยการฝ่ายบริหาร (executive  
director) ขององค์การระหว่างประเทศแล้ว เลขาธิการหรือผู้อำนวยการใหญ่  
หรือผู้อำนวยการฝ่ายบริหารก็จะเวียน (circulate) ข้อเสนอแนะนั้นไปยังภาคี  
หรือประเทศสมาชิกต่าง ๆ เพื่อขอให้ทำความเห็นหรือข้อสังเกตเกี่ยวกับข้อเสนอ  
แก้ไขสนธิสัญญานั้น ๆ เป็นการล่วงหน้าก่อนที่จะมีการเรียกประชุมใหญ่ของภาคี  
หรือประเทศสมาชิกทั้งปวง เพื่อให้มีการเจรจาในลักษณะหลายฝ่าย  
(multilateral) โดยถือเอาข้อมติสุดท้ายของที่ประชุมเป็นเกณฑ์ว่า จะแก้ไข  
เปลี่ยนแปลงสนธิสัญญานั้นอย่างไรหรือไม่



2.2.2 ทางปฏิบัติของไทยในการแก้ไขหรือยกเลิกสนธิสัญญาพหุภาคี  
ที่มีลักษณะ เป็นการประมวลหลักกฎหมายระหว่างประเทศ (law-making  
treaties)

ในบางกรณีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาพหุภาคีที่มีลักษณะสากล หากเป็นการแก้ไขเฉพาะบางส่วน การแก้ไขสนธิสัญญาประเภทนี้จะไม่ยุ่งยากนัก แต่หากเป็นการแก้ไขในเนื้อหาสาระส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมด เช่น กรณีการแก้ไขอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. 1958 ว่าด้วยกฎหมายทะเลทั้ง 4 ฉบับ<sup>32</sup> ซึ่งเป็นสนธิสัญญาที่มีลักษณะ เป็นการประมวลหลักกฎหมายระหว่างประเทศ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาเช่นนี้ ย่อมเป็นสิ่งที่มีความซับซ้อนในระดับระหว่างประเทศที่ค่อนข้างยุ่งยากและจะต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายอย่างสูง โดยจะต้องมีการศึกษาและเตรียมการอย่างละเอียดถี่ถ้วน โดยคณะผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ ของโลกในกรณีเช่นนั้น ประเทศที่มีความคิดริเริ่มและเห็นความจำเป็นที่จะต้องให้มีการแก้ไขสนธิสัญญาประเภทนี้ จะต้องวิ่งเต้นรวบรวมเสียงสนับสนุนจากกลุ่มประเทศภาคีหรือสมาชิกทั้งหลายให้ได้จำนวนมากพอที่จะทำให้มีสิทธิยื่นข้อเสนอแนะต่อที่ประชุม

32. 1. on the High Sea.

2. on the Territorial Sea and Contiguous Zone.

3. on the Continental Shelf.

4. on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Sea.

From "The International Law of the Sea. Guide to the Social Sciences, Translated from the Russian by Dmitry Belyavsky, Designed by Nikolai Senko, (Progress Publishers, 1988), p. 11.



าญของประเทศภาคี หรือประเทศสมาชิกให้พิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการ และจัดให้มีการประชุมเตรียมการ สำหรับการประชุมพิจารณาและเจรจา แก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญานั้น ๆ ซึ่งในกรณีของอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. 1958 ว่าด้วยกฎหมายทะเลดังกล่าว ในเมื่ออนุสัญญานั้นเป็นผลจากการประชุมองค์การ สหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลครั้งที่ 1 (The First United Nations Conference on the Law of the Sea : UNCLOS I) โดยมีเลขาธิการ สหประชาชาติทำหน้าที่เป็นผู้เก็บรักษาต้นฉบับสนธิสัญญาและ เอกสารที่เกี่ยวข้อง<sup>33</sup> (depository authority) การยื่นข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิ สัญญานั้น จึงต้องยื่นต่อเลขาธิการสหประชาชาติ เมื่อเลขาธิการสหประชาชาติได้ เวียนข้อเสนอแนะนั้นไปยังประเทศสมาชิกเพื่อให้จัดทำข้อคิดเห็นแล้วก็จะรวบรวม ข้อคิดเห็นนั้นจัดทำเป็นเอกสารประชุม (working papers) สำหรับแจกจ่ายให้ แก่ประเทศที่เข้าร่วมประชุมสหประชาชาติประจำปี\* หากที่ประชุมสมัชชา สหประชาชาติ (General Assembly) เห็นพ้องต้องกันโดยฉันทามติ (consensus) ก็จะออกมติ (resolution) รับหลักการที่จะจัดให้มีการประชุม เพื่อพิจารณาและเจรจากร่างอนุสัญญาแก้ไขอนุสัญญาเดิมดังกล่าวต่อไป ซึ่งปกติ จะต้องมีการประชุมคณะกรรมการเตรียมการ (preparatory committee) หรือ preparatory commission) เพื่อให้เตรียมการ สำหรับการประชุมพิจารณาแก้ไขและ เสร็จความตกลงใหม่ที่จะมีผลเป็นการแก้ไข อนุสัญญาฉบับเดิม ซึ่งหากคณะกรรมการเตรียมการเห็นว่า การแก้ไขสนธิ

33. Charter of the United Nations, : Art. 102.

\* ปกติจัดทำขึ้นระหว่าง เดือนตุลาคมถึงธันวาคมของแต่ละปี



สัญญานั้น ๆ มีลักษณะทางเทคนิคโดยแท้ หรือที่สูงมากก็อาจเสนอแนะให้มอบให้  
 คณะผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายของสหประชาชาติ อันได้แก่คณะกรรมการกฎหมาย  
 ระหว่างประเทศ (International Law Commission : ILC) เป็นผู้จัดทำ  
 ร่างความตกลงขึ้นมาก่อน เช่นเดียวกับการจัดทำร่างอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ.  
 1958 ว่าด้วยกฎหมายทะเลทั้ง 4 ฉบับ เพื่อใช้เป็นเอกสารประชุมหรือหากเห็น  
 ว่าเรื่องนั้น ๆ มีความสำคัญเป็นพิเศษ เพราะเป็นการประมวลหลักกฎหมาย  
 ระหว่างประเทศที่นานาชาติให้ความสำคัญมาก และมีเหตุผลทางการเมือง  
 (political consideration) เข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเป็นอันมาก บรรดา  
 สมาชิกของคณะกรรมการเตรียมการ อาจเห็นควรให้เสนอแนะต่อที่ประชุม  
 ใหญ่สมัชชาสหประชาชาติ รับหลักการที่จะจัดให้มีการประชุมพิจารณาปัญหาการ  
 แก้ไขสนธิสัญญานั้น โดยให้ผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายของประเทศภาคี หรือประเทศ  
 สมาชิกสหประชาชาติทั้งหมดเป็นผู้พิจารณาแจกจ่ายร่างอนุสัญญาในเรื่องนั้น ๆ  
 เสียเองใหม่ทั้งหมด โดยมีต้องให้คณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศจัดทำ  
 ร่างอนุสัญญา เพื่อใช้เป็นเอกสารทำงานหรือเอกสารประชุมเสียก่อนก็ได้ ดังเช่น  
 ในกรณีการประชุมคณะกรรมการเตรียมการ เพื่อการประชุมกฎหมายทะเล  
 ครั้งที่ 2 (UNCLOS II) ค.ศ. 1960<sup>34</sup> ซึ่งมีความเห็นว่า แทนที่จะจัดให้มีการ  
 ประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ครั้งที่ 2 เพื่อพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลง  
 อนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. 1958 ทั้ง 4 ฉบับเพียงในบางเรื่อง ควรจะจัดให้มีการ  
 การประชุมพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายทะเลทั้งหมด โดยให้ผู้เชี่ยวชาญ  
 ของทุกประเทศเป็นผู้แจกจ่ายร่างอนุสัญญาขึ้นฉบับใหม่เสียเอง โดยไม่ต้องผ่าน  
 คณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศ จึงได้เสนอแนะต่อที่ประชุมสมัชชา

---

34. "The International Law of the Sea." Guide to the Social Sciences , p.11.



สหประชาชาติเช่นนั้น ซึ่งผลออกมาปรากฏว่า สมัชชาสหประชาชาติโดยข้อมติที่ 3067 (XXVIII) ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน ค.ศ. 1973 ให้นำหลักการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ครั้งที่ 2 แล้วจัดให้มีการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ครั้งที่ 3 (UNCLOS III) ขึ้น<sup>35</sup> เพื่อการนี้ โดยเฉพาะ ผลของการประชุมได้สรุปออกมาในรูปของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ซึ่งแก้ไขอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. 1958 ว่าด้วยกฎหมายทะเลทั้ง 4 ฉบับ โดยนำมาประมวลรวมไว้ในฉบับเดียวกัน เช่น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 ดังกล่าว ซึ่งรวมเอาหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นใหม่ เช่น หลักกฎหมายในเรื่องเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone : EEZ) กับหลักกฎหมายที่สร้างขึ้นใหม่และยังมีฐานะเป็นเพียง lex ferenda เช่น แนวความคิด (concept) ของ "มรดกส่วนรวมของมนุษยชาติ" (common heritage of mankind) เข้ามาด้วย

การแก้ไขสนธิสัญญาพหุภาคีประเภท law-making treaties ที่มีขั้นตอนและเทคนิคทางกฎหมายที่ยุ่ยากสลับซับซ้อนมากเช่นนี้ มักจะมีได้มาจากความคิดริเริ่มของประเทศไทยโดยตรง<sup>36</sup> และยังมีจุดอ่อนอีกในประการสำคัญว่า

35. United Nation Doc.General Assembly Official Records (GAOR), Twenty-eight Session Suppl. No.30, A/9030 (1973) 1314.

36. ถึงแม้ว่าแนวความคิดเรื่องเขต EEZ จะเป็นความคิดริเริ่มของคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายแห่งเอเชียและแอฟริกา Asain-African Legal Consultative Committee :AALCC ซึ่งประเทศไทยร่วมเป็นสมาชิกอยู่ด้วยก็ตาม



ถึงแม้รัฐจะมีช่องทางวิ่งเต้นหาเสียงสนับสนุนให้มีการประชุมพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญา ซึ่งมีลักษณะ เป็นการประมวลกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศทางนี้ได้สำเร็จก็มีได้หมายความว่า ผลของการประชุมนั้นจะกลายเป็นกฎหมายระหว่างประเทศใหม่ที่มีลักษณะ เป็น *lex lata* มาแก้ไขหลักกฎหมายใน *law-making treaties* ได้ทันทีหรือเสมอไป ทั้งนี้เนื่องจากถึงแม้จะเกิดมีอนุสัญญาใหม่ขึ้นมา โดยการลงมติรับเอาของที่ประชุมองค์การสหประชาชาติมาแก้ไขอนุสัญญาที่มีลักษณะ เป็น *law-making treaties* ฉบับเก่า อนุสัญญาฉบับใหม่ก็เป็นเพียง *delégé ferenda* หรืออย่างมากก็เป็นเพียง *conventional law* ซึ่งประเทศต่าง ๆ จะรับเอาหรือเข้าร่วมเป็นภาคีด้วยหรือไม่ก็ได้ และกว่าที่อนุสัญญานั้น ๆ จะกลายเป็น *lex lata* ใหม่ในความหมายของการประมวลหลักกฎหมายอย่างแท้จริงมาแก้ไขหลักกฎหมายเดิม ก็ยังต้องใช้เวลาอีกนานและไม่แน่นอน อนุสัญญาประเภทนี้จะกลายเป็นหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศไปได้ทุกฉบับ ประเทศไทยจึงไม่ค่อยได้ใช้กรรมวิธีนี้เป็นช่องทางสำหรับแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาที่มีลักษณะ เป็น *law-making treaties* และมีส่วนร่วมในการยกร่างสนธิสัญญาประเภทนี้น้อยมาก หากสนธิสัญญาเหล่านั้นกลายเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศขึ้นมา ประเทศไทยก็จะอาศัยประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงนั้นในลักษณะ เป็น *free-rider* มากกว่าที่จะเป็นตัวตั้งตัวตีในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาประเภทนี้เสียเอง

การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาในลักษณะนี้ หากพิจารณาโดยผิวเผินอาจจะเห็นว่า เป็นเรื่องวิธีการหรือขั้นตอนมากกว่าหลักการแต่หากวิเคราะห์ในเชิงกฎหมายจริง ๆ แล้วจะเห็นว่าวิธีการและขั้นตอนนี้แฝงไว้ซึ่งหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่มีความสำคัญมิใช่น้อย กล่าวคือ หลักการที่ว่ากฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ หรือแม้แต่ทางปฏิบัติต่อมา (*subsequent conduct*) ของรัฐก็อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาในลักษณะนี้เป็น เรื่องของการสร้างกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศใหม่ขึ้นมาแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักกฎหมายเก่า



จากการวิเคราะห์ทางปฏิบัติในการแก้ไข หรือยกเลิกสนธิสัญญา พหุภาคีที่มีลักษณะสากลกับสนธิสัญญาพหุภาคีที่มีลักษณะ เป็นการประมวลหลักกฎหมาย ระหว่างประเทศที่ผ่านมานี้จะเห็นได้ว่า ลักษณะของการแก้ไขไม่ว่าในด้านวิธีการ หรือขั้นตอนก็ดี หรือในแง่ของหลักกฎหมายระหว่างประเทศก็ดี มีลักษณะที่แตกต่าง กันมาก เพราะในกรณีแรกเป็นการแก้ไขสนธิสัญญาโดยอาศัยกลไกในข้อบทของ สนธิสัญญานั้น ๆ เอง เช่น การลงคะแนนเสียงในลักษณะ qualified majority โดยมีพื้นฐานทางกฎหมายว่าข้อบทท่านองนี้เป็นเสมือนการให้ความยิน ยอม หรือเป็นการตกลงกันไว้ล่วงหน้าว่าหากได้กระทำตามขั้นตอนและเงื่อนไขที่ กำหนดไว้ในสนธิสัญญาแล้ว ภาคีทุกฝ่ายยินยอมที่จะยอมรับผลของการเปลี่ยนแปลง แก้ไขสนธิสัญญานั้น ๆ ในขณะที่กรณีที่สองเป็นเรื่องของการใช้หลักกฎหมายว่า ด้วยการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักกฎหมายเดิม โดยกลไกของการเกิดของกฎหมาย จารีตประเพณีระหว่างประเทศ

### 2.3 ขั้นตอนของการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาของไทยในปัจจุบัน

ในยุคนปัจจุบัน เมื่อการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศของไทยมีอยู่เป็น จำนวนมาก บริมาณการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาไม่ว่าจะเป็นสนธิสัญญาวิภาคี หรือพหุภาคีก็ตาม ย่อมหาตัวอย่างในทางปฏิบัติได้เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะ อย่างยิ่งในเมื่อกิจกรรมและบทบาทของไทยในองค์การระหว่างประเทศ ได้ขยาย ตัวอย่างรวดเร็ว ทั้งภายในกรอบของความตกลงทวีภาคีและความตกลงพหุภาคี ประกอบกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาในปัจจุบันยุคหลัง ๆ มีลักษณะที่สอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศทุกประการ ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขหรือยกเลิกสนธิสัญญาวิภาคีหรือพหุภาคี ทั้งนี้เพราะมีการทำข้อบทสุดท้ายกำหนดไว้ถึงรูปแบบและวิธีการ ซึ่งเป็นการสะดวกและทำให้สามารถยกเลิกหรือแก้ไขสนธิสัญญาที่ เห็นว่าไม่เป็นประโยชน์ หรือที่ทำได้ตนเองต้องเสียเปรียบและขาดประโยชน์ได้ โดยไม่ต้องละเมิดพันธะกรณีระหว่างประเทศ อันเป็นการขัดต่อกฎหมายระหว่าง ประเทศไปได้



ส่วนในเรื่องขั้นตอนของการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาของไทยในยุค  
 ปัจจุบัน แล้วถึงผู้มีอำนาจในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาทั้งตามกฎหมายว่า  
 ด้วยสนธิสัญญาและกฎหมายภายในของไทย ตลอดจนขั้นตอนของการแก้ไขเปลี่ยนแปลง  
 สนธิสัญญาในทางปฏิบัติของไทยเมื่อยุคก่อน ๆ มาแล้วว่า ในสมัยการ  
 ปกครองระบบสมบูรณาญาสิทธิราช พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจเด็ดขาด  
 ในแผ่นดิน พระองค์ย่อมอยู่ในฐานะที่จะดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญา  
 ระหว่างประเทศได้โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนใด ๆ ในส่วนที่เป็นขั้นตอนภายในของ  
 ประเทศ ความยุ่งยากจึงเหลือแต่ขั้นตอนในระดับระหว่างประเทศ คือการเจรจากับ  
 ต่างประเทศเท่านั้น ซึ่งหากพิจารณาดูอย่างผิวเผินแล้ว อาจทำให้เข้าใจผิดไป  
 ได้ว่า การแก้ไขหรือยกเลิกสนธิสัญญาของไทยในสมัยก่อน กระทำได้ง่ายกว่าใน  
 ยุคปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะในการทำสนธิสัญญาหรือการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญา<sup>37</sup>  
 ปัจจุบันที่สำคัญที่สุดก็คือ "อำนาจต่อรอง" (bargaining power) ระหว่างรัฐภาคี  
 ในสมัยก่อนเมื่อประเทศไทยยังเป็นประเทศด้อยพัฒนาโดยแท้<sup>38</sup> เมื่อจะต้องทำสนธิ  
 สัญญากับต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจทางตะวันตกซึ่งเป็นผู้ล่า  
 อาณานิคม ไม่ว่าจะเป็นการทำสนธิสัญญาก็ดี หรือการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญา  
 ก็ดี มักจะเป็นผลจากการถูกใช้กำลังบีบบังคับให้ต้องทำหรือแก้ไขทั้งสิ้น สิ่ง  
 ประเทศไทย จะทำได้ในขณะนั้นที่อาจถือได้ว่าเป็นการต่อรองกับต่างประเทศจะ

37. การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาที่แท้จริงก็คือ การทำสนธิสัญญาอีก  
 ฉบับหนึ่งที่จะนำมาใช้บังคับแทนฉบับเก่านั้นเอง

38. ในยุคล่าอาณานิคม ประเทศมหาอำนาจยุโรปบางประเทศ เช่น  
 เยอรมันเคยถือว่าประเทศไทยมีฐานะ เป็นรัฐเพียงในเรื่องที่เกี่ยวกับการปฏิบัติ  
 ความพันธะกรณีในสนธิสัญญาที่มีอยู่กับประเทศนั้น ๆ



จากัดอยู่เพียงแต่การถ่วงเวลาเท่านั้น ซึ่งแตกต่างกับสถานะของประเทศไทยใน  
ยุคปัจจุบัน ที่แม้ประเทศไทยจะยังคงตกอยู่ใต้อำนาจการบีบบังคับของต่างประเทศอยู่  
มีใช้น้อย แต่ลักษณะของการบีบบังคับในปัจจุบัน ก็มีได้ร้ายแรงเหมือนกับในอดีตที่  
ถึงกับมีการใช้กำลังปิดปากอ่าว<sup>39</sup> หรือมิฉะนั้นก็นำเรือรบเข้ามาอยู่เชิงถึงกรุงเทพ  
จนแม้หน้าเจ้าพระยาตรงพระบรมมหาราชวัง เพื่อบังคับให้ประเทศไทยต้องทำสนธิ  
สัญญาที่ไม่เป็นธรรม เป็นต้น ในยุคปัจจุบันการที่ต่างชาติบังคับให้ไทยต้องทำหรือ  
แก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาต่างๆ จะจากัดอยู่เพียงมาตรการบังคับทางเศรษฐกิจ  
และการเมืองเท่านั้น ไม่ถึงกับขั้นต้องใช้อาวุธคุกคามอย่างเช่นในอดีต ยิ่ง  
กว่านั้น มาตรการบีบบังคับต่างๆ นี้ก็มีอยู่เพียงบางประเทศเท่านั้นที่สามารถใช้กับ  
ประเทศไทยได้ จึงพอจะกล่าวได้ว่าอย่างน้อยก็เป็นการทำหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลง  
สนธิสัญญาด้วยความสมัครใจ ถึงแม้จะมีได้กระทำด้วยความเต็มใจก็ตาม ยิ่งกว่า  
นั้นอำนาจต่อรองของไทยก็สูงกว่าในอดีตเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่  
มีการก่อตั้ง ASEAN ขึ้น อำนาจต่อรองของไทยในองค์การระหว่างประเทศไม่ว่า  
ทางด้านการเมืองหรือเศรษฐกิจก็ตามได้สูงขึ้นเป็นอย่างมาก และยิ่งปัจจุบันเป็น  
สมัยที่เศรษฐกิจ วิชาการ และเทคโนโลยีของไทยได้รุดหน้าเป็นอย่างมากจนใกล้  
จะถึงภาวะของความเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (Newly Industrial  
Countries : NICs) อำนาจต่อรองของไทยกลับยิ่งสูงขึ้นอีก

อีกประการหนึ่ง การที่อำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจในปัจจุบันมี  
ได้อยู่ในมือของประเทศใดประเทศหนึ่ง เฉพาะ หากแต่กระจายกระจายอยู่ใน  
ภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก การพึ่งพาอาศัย (dependence) ของไทยต่อต่าง

39. เช่นกรณีประเทศฝรั่งเศสใช้ทัพเรือปิดปากอ่าวไทย ร.ศ. 112  
เพื่อบังคับให้ไทยยกเสียมราฐ พระตะบอง ศรีโสภณ และจำปาศักดิ์ ไปผนวกกับ  
ดินแดนกัมพูชา เป็นต้น



ประเทศจึงมิได้จำกัดอยู่กับประเทศหรือกลุ่มประเทศใดเพียงแห่งเดียว ทำให้  
 มาตรการบีบบังคับต่าง ๆ ที่จะใช้แก่ประเทศไทยกระทำได้อีกขึ้นอีก สถานะเช่น  
 นี้ย่อมทำให้ประเทศไทยมีอิสระ (freedom of action) ในการทำหรือแก้ไข  
 เปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาโดยส่วนรวมสูงมากพอสมควร และบางกรณีถึงกับอยู่ใน  
 สถานะได้เปรียบต่างประเทศก็มี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่อีกฝ่ายหนึ่งเป็น  
 ประเทศที่เล็กกว่า และต้องพึ่งพาประเทศไทยโดยตรง<sup>40</sup> หรือแม้แต่จะเป็น  
 ประเทศที่จัดอยู่ในกลุ่มประเทศพัฒนา หากประเทศเหล่านั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่ง  
 ที่จะต้องทำสนธิสัญญานั้น ๆ โดยไม่มีความจำเป็นเลย อำนาจต่อรองของไทยย่อม  
 สูงมากและอยู่ในฐานะได้เปรียบ<sup>41</sup> ในตนเองเดียวกันเมื่อเป็นเรื่องของการให้  
 ความช่วยเหลือต่อประเทศอื่น<sup>42</sup> หรือแม้แต่จะเป็นความตกลงกับองค์การระหว่าง  
 ประเทศที่ประเทศไทยอยู่ในฐานะมีอำนาจต่อรองสูง<sup>43</sup> ก็เช่นกัน

สิ่งเหล่านี้ ทำให้ขั้นตอนการทำหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาระหว่าง  
 ประเทศในทางปฏิบัติของไทย ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศหมด  
 ความยุ่งยากไปเป็นอันมาก ดังนั้นการศึกษาในเชิงวิเคราะห์ของขั้นตอนในการ  
 แก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาในทางปฏิบัติของไทย ณ. ที่นี้จึงมุ่งถึงขั้นตอนภายใน

40. เช่นการทำความตกลงกับประเทศลาว เกี่ยวกับสิทธิผ่านแดน  
 (Right of Transit)

41. เช่นการทำสนธิสัญญาโอนตัวนักโทษ ซึ่งแต่เดิมเรียกสนธิสัญญาแลกเปลี่ยนนักโทษ

42. เช่นความตกลง ว่าด้วยการทำพนเทียมที่กาลังเจอร์จากกับประเทศ  
 โรมาน เป็นต้น

43. เช่นความตกลงว่าด้วยสำนักงานใหญ่ (Head Quarters  
 Agreement) ขององค์การ CCOP



ของไทยเป็นหลัก ทั้งนี้โดยจะศึกษาควบคู่ไปกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อชี้ให้เห็นว่า ทางปฏิบัติของไทยสอดคล้องหรือขัดต่อหลักกฎหมายระหว่างประเทศ และทางปฏิบัติของนานาชาตอย่างไรหรือไม่

### 2.3.1 ผู้มีอำนาจในการทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาของไทย

กฎหมายและระเบียบข้อบังคับของไทย ที่เกี่ยวกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญา มิได้แบ่งว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงแก้ไขสนธิสัญญาทวิภาคี หรือเป็นการเปลี่ยนแปลงแก้ไขสนธิสัญญาพหุภาคี ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงแก้ไขสนธิสัญญาทั้งสองประเภทนี้จึงใช้หลักการเดียวกัน

โดยหลักการแล้ว การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญามีลักษณะคล้ายคลึงกับการแก้ไขกฎหมาย<sup>44</sup> เพราะจะมีผลเสมือนเป็นการทำสนธิสัญญาลับใหม่ขึ้นมาแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาลับเก่า ดังนั้นโดยหลักการทั่วไปการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญา ย่อมจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนเดียวกับการทำสนธิสัญญานั้นเอง ซึ่งกฎหมายระหว่างประเทศปล่อยให้แต่ละรัฐเป็นผู้กำหนดวิธีการและขั้นตอนตามกฎหมายภายในของตน ดังนั้นการที่จะดำเนินการขั้นตอนอย่างไรย่อมต้องพิจารณาทั้งจากข้อความในข้อบทสุดท้ายของสนธิสัญญานั้น กับกฎหมายและระเบียบข้อบังคับตามกฎหมายภายใน (municipal law) ของประเทศนั้น ๆ ประกอบกันไป ยกตัวอย่างเช่น ตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับภายในของไทย ถือว่าการทำสนธิสัญญาเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร ดังนั้นโดยหลักการจึงต้อง

44. เว้นแต่จะเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาโดยหลัก sub-sequent conduct



กระทำตามรูปแบบและขั้นตอนที่ฝ่ายบริหารกำหนด เว้นแต่จะเข้าข่ายมาตรา 162(2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ซึ่งบัญญัติให้การทำหนังสือสัญญาใด ที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตหรือเขตอธิปไตยของรัฐ

45. คำว่า "หนังสือสัญญา" หมายความว่ารวมถึงทั้งสนธิสัญญาตามความหมายของกฎหมายระหว่างประเทศและสัญญา (contract) ตามความหมายของกฎหมายในประเทศด้วย

หมายเหตุ คำว่า "หนังสือสัญญา" ได้ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติต่อส่วนราชการของไทยเป็นอันมากในหลายกรณี เพราะคำว่าหนังสือสัญญาย่อมหมายถึงสัญญาที่ทำเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น แต่ในกฎหมายระหว่างประเทศในบางกรณีก็ได้กระทำเป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้ตามมาตรา 7 ของอนุสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ. 1969 เรื่องกฎหมายว่าด้วยสนธิสัญญามีบุคคลสามประเภทที่สามารถผูกพันรัฐได้โดยมิต้องมีหนังสือมอบอำนาจเต็ม (full powers) อันได้แก่ประมุขของรัฐบาล และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ดังนั้นการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของนอร์เวย์ แกลงต่อเอกอัครราชทูตเดนมาร์กประจำนอร์เวย์ว่า ประเทศนอร์เวย์จะไม่อ้างกรรมสิทธิ์ในเกาะ Eastern Greenland อีกต่อไป (PCIJ. Ser. A/B. No. 53 p.73) และกรณีที่ประธานาธิบดีฝรั่งเศสนายเดสการ์ด์ เดสแตงค์ประกาศว่าประเทศฝรั่งเศสจะไม่ทดลองอาวุธนิวเคลียร์ในบรรยากาศ ในน้ำ และในอวกาศอีก (Nuclear Test Case : Australia V. France, ICJ, Rep. 1973 p.99) ก็มีผลผูกพันประเทศเหล่านั้นแล้วตามกฎหมายระหว่างประเทศ ยิ่งกว่านั้นตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศทางปฏิบัติของรัฐภาคี หลังจากที่ได้ทำสนธิสัญญาไป อาจมีผลหักล้างหรือเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาก่อนหน้านั้นก็ได้ จึงมีปัญหาคำว่า "หนังสือสัญญา" ตามมาตรา 162(2) นี้ จะมีผลคลุมตลอดถึงสนธิสัญญาหรือการกระทำฝ่ายเดียวดังกล่าวที่มีได้ทำเป็นลายลักษณ์อักษรด้วยหรือไม่



หรือที่จะต้องออกกฎหมาย เพื่อให้สามารถอนุวัติการให้เป็นไปตามหนังสือสัญญานั้น  
ได้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาด้วย<sup>46</sup> การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญา  
ย่อมต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาด้วยเช่นกัน ส่วนรูปแบบย่อมต้องเป็นไป  
ตามที่ได้ตกลงกันไว้ในข้อบทสุดท้ายของสนธิสัญญานั้นเอง หรือหากมิได้ตกลงกันไว้  
ก็ย่อมต้องกระทำตามรูปแบบ ที่จะกำหนดขึ้นโดยความเห็นชอบของภาคีทั้งสองฝ่าย  
ซึ่งปกติมักจะกำหนดให้ใช้รูปแบบที่มีลักษณะง่ายๆ (in simplified form)  
เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้ต้องผ่านขั้นตอนที่ยุ่งยากจนเกินไป อันเป็นผลจากการแย้งซึ่ง  
กันมาจกกันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ที่อาจกระทำได้โดยแฝงอยู่ในด้าน

---

46. ในทางปฏิบัติมีปัญหาการตีความอยู่เนื่อง ๆ ว่าการที่รัฐธรรมนูญมิ  
ได้ระบุรายละเอียดว่า ความเห็นชอบนั้นจะต้องได้รับก่อนหรือหลัง หรือพร้อมกับการ  
ทำหนังสือสัญญานั้น ๆ ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องนี้ ทางปฏิบัติของไทยมีผู้จะแน่ชัดนัก  
แต่ก็มีแนวโน้มไปในทางที่ว่า ขึ้นอยู่กับลักษณะและเนื้อหาของหนังสือสัญญานั้น  
เอง กล่าวคือ หากโดยลักษณะ (nature) ของความตกลงในหนังสือสัญญานั้น  
รัฐสภาจำเป็นต้องปฏิบัติตามพันธะกรณีตามสนธิสัญญานั้น ๆ ทั้งนี้ ส่วนราชการผู้  
รับผิดชอบก็มักจะถือหลักการว่า จะต้องได้รับความเห็นชอบก่อนจึงจะทำสนธิ  
สัญญานั้นได้ แต่ก็มีอยู่เนื่อง ๆ ที่ทางราชการมาพบในภายหลังว่า สนธิสัญญาที่ได้  
กระทำไปแล้วบางฉบับมิได้ขอความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน เพราะเข้าใจว่า  
มีกฎหมายรองรับอยู่แล้วนั้น ความจริงกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนั้น ๆ ที่มีผลใช้บังคับ  
อยู่ยังคงไม่ถึงพันธะกรณีตามสนธิสัญญาดังกล่าว ดังนั้นทางที่ถูกต้องการทำสนธิสัญญา  
นั้น ๆ จึงควรได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน ซึ่งในกรณีเช่นนั้นหนทาง  
แก้ไขก็มีอยู่ทางเดียวเท่านั้นก็คือ ต้องตีความในความหมายอย่างกว้าง (lato  
sensu) ว่าการให้ความเห็นชอบจะกระทำในลักษณะย้อนหลังก็ได้



ถ้อยคำ (wording) ของการขอความเห็นชอบ หรือในข้อบทสุดท้ายของสนธิสัญญาฉบับนั้น ๆ เองก็ได้ ยิ่งกว่านั้น ในทางปฏิบัติบางครั้งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องก็อาจหาทางลัดขั้นตอนเพื่อให้สามารถแก้ไขสนธิสัญญานั้นได้ง่ายขึ้นอีก โดยอาจซ่อนเงื่อนไขในข้อบทของสนธิสัญญานั้น ๆ เองก็ได้ว่า ในส่วนราชการผู้รับผิดชอบสามารถตกลงแก้ไขกันได้ในกรณีที่เป็นการแก้ไขเพียงในรายละเอียด มิใช่ในสาระสำคัญของสนธิสัญญา แม้แต่ขั้นตอนในการทำสนธิสัญญาก็มีกรณีตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ กรณีที่กฎหมายและระเบียบข้อบังคับภายในของไทยอนุญาตให้ลัดขั้นตอนได้ เช่น มติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2520 และวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2521 อนุญาตให้กรมวิเทศสหการทำสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ ที่มีลักษณะเป็นความตกลงในรายละเอียดเกี่ยวกับการรับความช่วยเหลือที่ให้แก่ประเทศไทยภายใต้กรอบของความตกลงร่มบ่อ (Umbrella Agreement หรือ General Agreement) ทั้งนี้โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องไม่มีข้อบทใดที่จำเป็นต้องออกกฎหมายอนุวัติการ<sup>47</sup>

โดยรายละเอียดในอดีต เมื่อสมัยที่ประเทศไทยยังอยู่ภายใต้ระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช ขั้นตอนของการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาในตอนต้นนั้นก็มีลักษณะคล้ายคลึงกับภาวะปัจจุบัน กล่าวคือ ความริเริ่ม (initiative) อาจะลงมาจากเบื้องบน (จากระดับผู้กำหนดนโยบาย) หรือขึ้นมาจากเบื้องล่าง (จากระดับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ) ก็ได้

ในกรณีแรก พระมหากษัตริย์อาจทรงมีพระราชดำริด้วยพระองค์เอง ก็ได้ว่า สนธิสัญญานั้น ๆ สมควรจะต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาจจะด้วยเหตุผลว่า เพราะสนธิสัญญานั้นล้าสมัยไม่ทันต่อเหตุการณ์หรืออาจเป็นเพราะสนธิสัญญานั้น

47. คู่มือกฎหมายการค้า



เป็นผลเสีย หรือเอาโรคเอาเปรียบต่อประเทศไทย จึงเห็นควรที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของประเทศไทยทั้งนี้อาจมีพระบรมราชโองการให้หน่วยงานหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายระหว่างประเทศที่จะเจรจาแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญานั้น ๆ หรืออาจทรงเจรจาแก้ไขในหลักการเบื้องต้นกับต่างประเทศด้วยพระองค์เอง เมื่อทรงมีโอกาสก็ได้ ทั้งนี้ในทางปฏิบัติมักจะเป็นผลมาจากการที่หน่วยงานหรือส่วนราชการหรือเสนาบดีที่เกี่ยวข้องได้กราบทูลให้ทรงทราบว่า ในทางปฏิบัติสนธิสัญญานั้นได้ก่อให้เกิดปัญหาแก่ประเทศไทยอย่างไร

ในทางกลับกัน การริเริ่มที่จะแก้ไขสนธิสัญญาอาจขึ้นมาจากระดับหน่วยงาน หรือส่วนราชการ หรือเสนาบดีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติโดยผู้ปฏิบัติเหล่านั้นอาจเสนอข้อคิดเห็นขึ้นไปตามระดับชั้นจนถึงพระมหากษัตริย์ เพื่อกราบบังคมทูลให้ทรงทราบว่า สนธิสัญญานั้น ๆ ควรแก้ไขเปลี่ยนแปลง และควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงอย่างไร แต่ในขั้นสุดท้ายอำนาจอานการที่จะวินิจฉัยชี้ขาดว่า จะสมควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาดังกล่าวเพียงไรหรือไม่ เป็นพระราชอำนาจขององค์พระมหากษัตริย์แต่ผู้เดียว

ที่กล่าวมาข้างต้นนั้น เป็นกรณีของการริเริ่มที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาที่มาจากฝ่ายไทยเท่านั้น แต่การริเริ่มที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญา ยังอาจมาจากคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งก็ได้ ยกตัวอย่างเช่น ประเทศอังกฤษหรือฝรั่งเศส ซึ่งเคยมีสนธิสัญญาทางไมตรีและการค้ากับไทยอยู่ก่อนแล้ว ตั้งแต่สมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช แต่ต่อมาเมื่อประเทศมหาอำนาจตะวันตกมีอิทธิพลและแนวโน้มที่จะบีบบังคับตามอำเภอใจในยุคนั้น ผู้ได้รับมอบอำนาจจากประมุขของรัฐของประเทศมหาอำนาจตะวันตก จะทาบตามหรือแจ้งความจำนงค์ที่จะขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญากับไทยต่อพระมหากษัตริย์โดยตรง ซึ่งในกรณีเช่นนี้พระมหากษัตริย์จะทรงเป็นผู้วินิจฉัยกำหนดนโยบายว่าจะยอมแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิ



สัญญาเพียงใดหรือไม่มี และเมื่อได้ทรงกำหนดนโยบายเป็นหลักการไว้แล้ว ก็จะมีมอบให้เสนาบดีหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เป็นผู้เจรจาในรายละเอียดด้านเนื้อหาสาระและถ้อยคำ เมื่อตกลงกันได้อย่างไรก็จะทรงลงพระปรมาภิไธยด้วยความตกลงแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญากับต่างประเทศไปตามนั้น

แต่ในกรณีที่มีการริเริ่ม หรือทาบตามที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญามาจากฝ่ายไทยเองในยุคนั้น ขั้นตอนย่อมยุ่งยากและซับซ้อนกว่าการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาภายใต้การบีบบังคับของคู่ภาคี ที่มีอำนาจต่อรองเหนือกว่าประเทศไทย ดังจะเห็นได้จากกรณีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาที่ไม่เป็นธรรมที่ได้กระทำไว้ในรัชสมัยสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 ซึ่งในกรณีเช่นนั้น เมื่อพระมหากษัตริย์ได้ทรงกำหนดนโยบายที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาแล้ว ก็อาจทรงกำหนดวิเทศบายในด้านหลักการ และขั้นตอนของการขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงความตกลงกับต่างประเทศเสียเองแล้ว ให้เสนาบดีหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไปพิจารณาเสนอในรายละเอียด เพื่อทูลเกล้าถวายให้ทรงวินิจฉัยชี้ขาดก็ได้

เหตุที่การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาโดยการริเริ่ม หรือทาบตามจากฝ่ายไทยมีขั้นตอนและลักษณะที่ยุ่งยาก ก็เพราะตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ "การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาหากมิได้มีการกำหนดไว้ในสนธิสัญญานั้นเองเป็นอย่างอื่น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคู่ภาคีทั้งสองฝ่ายเสมอ" และในเมื่อสนธิสัญญาที่ไม่เป็นธรรมในอดีต ให้ประโยชน์แก่คู่ภาคีต่างชาติเป็นอันมาก โอกาสที่ไทยจะเจรจาขอให้มหาอำนาจเหล่านั้น ยินยอมยกเลิกหรือแม้แต่ลดการเอาใจเอาเปรียบต่อไทยลง หากไม่มีสิ่งตอบแทนอื่นใดที่ดีกว่า หรืออย่างน้อยก็ทัดเทียมกันมาแลกเปลี่ยน ก็จำเป็นต้องมีพื้นฐานทางกฎหมายที่หนักแน่นพอที่จะบีบบังคับให้ประเทศมหาอำนาจผู้ล่าอาณานิคมเหล่านั้น ยินยอมตามคำร้องขอของฝ่ายไทยได้ ทั้งนี้เพราะประเทศค่อยพัฒนาอย่างประเทศไทยในยุคก่อน ๆ หรือแม้แต่ในยุคปัจจุบันก็ตาม ย่อมไม่มีกำลังพอที่จะบีบบังคับให้ต่างชาติต้องยอมแก้ไขเปลี่ยนแปลง



แปลงสนธิสัญญาที่เอาเปรียบกับประเทศไทยอย่างมาก ยอมสละสิทธิประโยชน์ของตนได้ และการที่จะเตรียมทำที่ทางกฎหมายสำหรับการเจรจาในลักษณะนี้โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่จะหาเหตุผลมาสนับสนุนในลักษณะ เป็น legal justification ให้ใช้หลักกฎหมายนั้น ๆ ย่อมต้องใช้ความพยายามและเวลาเป็นอย่างมาก เมื่อผลประโยชน์ในสนธิสัญญาเหล่านั้นซึ่งเป็นเดิมพันในการเจรจาแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาเป็นผลประโยชน์ที่สูงมาก การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาย่อมเป็นสิ่งที่กระทำได้ยากมากตามไปด้วย

ดังนั้น การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาโดยเฉพาะสนธิสัญญาทวิภาคีของไทยในยุคนั้น หรือในสภาวะที่เสียเปรียบอย่างยิ่ง ย่อมเป็นสิ่งที่กระทำได้ยากมากโดยเฉพาะในขั้นตอนระดับระหว่างประเทศ เพราะแตกต่างจากสถานะของประเทศมหาอำนาจซึ่งมีอิทธิพลและกำลังทั้งทางทหาร เศรษฐกิจ และการเมืองที่สามารถนำมาใช้บีบบังคับให้ประเทศด้อยพัฒนาและประเทศเล็ก ๆ อย่างประเทศไทยต้องยอมผ่อนปรน และปฏิบัติตามความประสงค์ของประเทศมหาอำนาจเหล่านั้นได้โดยไม่ยาก ด้วยเหตุผลดังกล่าวขั้นตอนการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาของไทยในอดีตภายใต้สภาวะการณ์เช่นนั้น โดยเฉพาะฝ่ายไทยเป็นฝ่ายที่ริเริ่มหรือทาบตามเพื่อเจรจาแก้ไข จึงมีตัวอย่างในทางปฏิบัติไม่มากนัก เพราะทุกอย่างย่อมขึ้นอยู่กับความเมตตาและความต้องการ หรือภาวะทางการเมืองระหว่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ เช่นที่ได้ศึกษาและวิเคราะห์กันมาในรายละเอียดชั้นหนึ่งแล้ว<sup>48</sup>

48. ปรคคการศึกษาศึกษาและวิเคราะห์ในบทที่ 1 ข้อ 1.3 ว่าด้วยการแก้ไขหรือยกเลิกสนธิสัญญาของไทยโดยการกระทำฝ่ายเดียว โดยไม่อาศัยข้อบทของสนธิสัญญา ในกรณีของสนธิสัญญาที่ไม่เป็นธรรม (unequal treaties)



### 2.3.2 การดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาในระดับทาง ปฏิบัติในประเทศไทย

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาก็ดี การแก้ไขกฎหมายในประเทศก็ดี แท้ที่จริงแล้วก็คือ การทำสนธิสัญญาใหม่หรือออกกฎหมายใหม่ที่ยกเลิกหรือแก้ไขสนธิสัญญาหรือกฎหมายเดิม โดยให้ใช้ฉบับใหม่แทนฉบับเก่า ดังนั้น หลักการและขั้นตอนโดยรวม (grosso modo) ของการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญา จึงเหมือนกับขั้นตอนหรือหลักการทำสนธิสัญญาใหม่จะ ผิดกันอยู่บ้างก็เฉพาะในรายละเอียด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ที่ว่า การทำสนธิสัญญาใหม่จะต้องเริ่มเจรจาในรายละเอียดทุกข้อบท ตั้งแต่ข้อแรกจนถึงข้อสุดท้ายของสนธิสัญญา ส่วนการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาจะเจรจาแก้ไขกันเฉพาะในบางข้อหรือในรายละเอียดของบางเรื่องเท่านั้น ถึงกระนั้นก็ตามในแง่ของขั้นตอนภายในประเทศในทางปฏิบัติของไทย ก็เกือบจะไม่มี ความแตกต่างกันเลย

หลักการใหญ่ในเบื้องต้นตามที่ได้ศึกษาเชิงวิเคราะห์มาข้างแล้วในหัวข้อ 2.3.1 ว่าโดยหลักแล้ว การทำหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาเป็นอำนาจและหน้าที่ของฝ่ายบริหาร มิได้เกี่ยวกับอำนาจฝ่ายตุลาการแต่อย่างใด และแม้แต่อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติก็เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย เฉพาะในบางเรื่องที่รัฐธรรมนูญถือว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งยวด อันจะส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยส่วนรวมทั้งประเทศ<sup>49</sup> อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติจึงจะเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย แต่ก็เพียงในระดับหนึ่งเท่านั้น นั่นคือ การทำหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาที่จะต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา

49. มาตรา 162)2)  
พ.ศ. 2521

ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย



ด้วยเหตุผลที่ว่า การทำหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาเป็นอำนาจ และหน้าที่ของฝ่ายบริหาร การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาจึงจำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเสมอไปในทุกกรณี แต่กฎหมายมิได้บังคับว่าการได้รับความเห็นชอบนั้นจะต้องกระทำเมื่อใด ดังนั้นความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะให้โดยพิจารณาเป็นแต่ละรายไป (on a case by case basis) หรือจะให้ล่วงหน้าในลักษณะรวม ๆ โดยอนุมัติล่วงหน้าเป็นหลักการก็ได้ แต่การให้ความเห็นชอบจะกระทำในภายหลัง (post facto) ก็ไม่มีอะไรห้ามแต่ในทางปฏิบัติจริงมักจะไม่เป็นที่ยอมรับ และจะกระทำในกรณีพิเศษที่มีความจำเป็นเร่งด่วนโดยแท้เท่านั้น และแม้กระนั้นก็ตามก็จะอิงอยู่กับหลักการที่เคยได้รับอนุมัติมาแล้วเท่านั้น ทั้งนี้เพราะเหตุว่าในกรณีที่คณะรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงความตกลงที่ได้กระทำไปนั้น ก็จะเกิดปัญหาทั้งในข้อกฎหมายและทางปฏิบัติที่ยากจะแก้ไขได้ เนื่องจากมีหลักกฎหมายระหว่างประเทศอยู่ว่า "รัฐจะอ้างความขัดข้องตามกฎหมายภายในของตน เป็นเหตุที่จะปฏิบัติตามพันธะกรณีระหว่างประเทศมิได้"<sup>50</sup> ดังนั้นหากส่วนราชการผู้รับผิดชอบได้ทำความตกลงระหว่างประเทศ หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาระหว่างประเทศไปแล้ว แม้ในภายหลังจะมีได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ความตกลงหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลง

---

50. มาตรา 27 ประกอบมาตรา 46 ของอนุสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ. 1969 เรื่องกฎหมายว่าด้วยสนธิสัญญา ได้บัญญัติหลักการที่ไม่ให้อ้างบทบัญญัติแห่งกฎหมายภายใน เพื่อความชอบธรรมในการที่ไม่อาจปฏิบัติตามพันธะกรณีที่เกิดจากสนธิสัญญา ทั้งนี้เว้นแต่เป็นการละเมิดกฎหมายภายในโดยแจ้งชัด และเป็นเรื่องกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายภายในที่มีความสำคัญมาก การละเมิดกฎหมายภายในใด จะถือว่าเป็นที่แจ้งชัดเมื่อหากเป็นที่ปรากฏชัดโดยตรงแก่รัฐใด ๆ ในการกระทำการนั้นตามวิถีทางปฏิบัติโดยปกติและสุจริต



แปลงนั้น ๆ ก็ยังคงมีผลผูกพันประเทศ ทั้งนี้ เว้นแต่คู่ภาคีอีกฝ่ายหนึ่ง จะทราบว่า การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญานั้น มิได้กระทำตามขั้นตอนและ เงื่อนไขของ กฎหมายภายในของไทย และทราบว่ารัฐบาลอาจไม่เห็นชอบกับการแก้ไขสนธิสัญญา เช่นนั้นก็ไม่ได้ นอกจากนั้นหากการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญานั้นอยู่ในข่ายที่ จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ก็จำเป็นจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาด้วยเช่นกัน <sup>51</sup>

อันเมื่อขั้นตอนของการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาเสมือนกับขั้นตอนของการทำสนธิสัญญาในแง่ของหลักกฎหมายระหว่างประเทศ จึงใช้หลักการเดียวกันว่า ในด้านขั้นตอนภายในของแต่ละประเทศกฎหมายระหว่างประเทศปล่อยให้ เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับภายใน รวมทั้งทางปฏิบัติของแต่ละประเทศ ซึ่งกระบวนการของการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาของไทยเริ่มพิจารณาตั้งแต่การริเริ่ม (initiative) เพื่อการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญา

ศูนย์วิทยุทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

51. ปัญหาการให้ความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก็เหมือนกับปัญหาการ ให้ความเห็นชอบของรัฐสภา ก่อน หรือหลังการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญา



### 2.3.2.1 การริเริ่ม (initiative) ในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาของไทยที่มาจากระดับผู้กำหนดนโยบาย

ปัจจุบันการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาทวิภาคีและพหุภาคีมักจะกระทำโดยผลของข้อบทในสนธิสัญญานั้น ๆ เอง หากจะมีอยู่บ้างที่ประเทศไทยได้ยกเลิกสนธิสัญญาทวิภาคีโดยทางปฏิบัติ (de facto) ตามหลักกฎหมาย subsequent conduct แต่ก็มิได้อยู่ไม่กี่กรณี และมักจะเป็นสนธิสัญญาที่ไม่สู้จะมีความสำคัญมากนัก โดยคู่ภาคีทั้งสองฝ่ายมักจะทำสนธิสัญญานั้น ๆ ขึ้นมาเพื่อผลทางด้านภาพพจน์ เพื่อประโยชน์ทางการเมือง หรือทำเอาไว้เพื่อประโยชน์ในวันข้างหน้า มากกว่าที่จะมุ่งต่อผลสำเร็จของการอนุวัติการตามสนธิสัญญานั้นอย่างจริงจัง แต่สำหรับสนธิสัญญาทวิภาคีที่มีความสำคัญมาก ๆ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญานั้น ย่อมเป็นไปตามข้อบทของสนธิสัญญา และสำหรับเรื่องขั้นตอนภายในของไทยนั้น "การริเริ่ม" อาจจะมาจกเบื้องบน คือ จากระดับผู้กำหนดนโยบาย หรือจากเบื้องล่าง คือ จากระดับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ (desk officer)

การริเริ่ม เพื่อการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาของไทย จากระดับผู้กำหนดนโยบาย คือ การที่ระดับผู้กำหนดนโยบายเห็นว่า สนธิสัญญาที่มีอยู่ในขณะนั้นสมควรจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงอย่างไร ก็จะมีคำสั่งลงมายังส่วนราชการผู้รับผิดชอบให้เสนอขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาในลักษณะนั้น ยกตัวอย่างเช่น ประมุขของรัฐ ประมุขของรัฐบาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ หรือรัฐมนตรีส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง อาจพิจารณาเห็นควรให้เปลี่ยนแปลงแก้ไขสนธิสัญญานั้น ๆ ขึ้นมาเอง หรือได้แนวความคิดเช่นนี้ในการไปเยือนต่างประเทศแล้วจึงนำความคิดนั้นมาสั่งให้ส่วนราชการผู้รับผิดชอบ ดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของประเทศ ทั้งนี้ อาจจะเป็นเพราะเห็นว่า สนธิสัญญานั้นเป็นผลเสียมากกว่าผลดีต่อประเทศในภาวะปัจจุบัน หรือเห็นว่าประเทศไทยน่าจะได้รับประโยชน์จากสนธิสัญญาดังกล่าวมากกว่าที่เป็นอยู่ หรือน่าจะเสียเปรียบน้อยลงกว่านั้นก็ได้อีก ทั้งนี้ความคิดริเริ่มที่จะ



แก้ไขสนธิสัญญาทวิภาคีที่มาจากระดับผู้กำหนดนโยบายนี้ อาจจะเป็นความคิดริเริ่มของฝ่ายไทยเองหรือของคู่ภาคีอีกฝ่ายหนึ่งก็ได้

### 2.3.2.2 การริเริ่มในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญา ของไทยที่มาจากระดับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ

ในทางกลับกัน ความคิดริเริ่มนั้นอาจจะขึ้นมาจากเบื้องล่าง กล่าวคือ จากระดับเจ้าหน้าที่ที่ภาษาทางการทูตมักเรียกว่า "เจ้าหน้าที่โต๊ะ" (desk officer) หรืออาจจะมาจากหน่วยงานผู้ปฏิบัติ เช่นเป็นความคิดริเริ่มในระดับกองหรือระดับกรมก็ได้ ในฐานะที่ผู้ปฏิบัติเหล่านั้นเป็นผู้สัมผัสกรณีที่มีความเชี่ยวชาญ (expertise) ในเรื่องนั้น ๆ โดยเฉพาะ ส่วนราชการในระดับผู้ปฏิบัติเช่นนั้น อาจพิจารณาหรือวิเคราะห์สถานการณ์แล้วว่า หากเปลี่ยนแปลงแก้ไขสนธิสัญญาในลักษณะนั้น ประเทศไทยน่าจะได้รับประโยชน์มากกว่านั้น หรือเสียประโยชน์น้อยลงกว่านั้นก็ได้อีก ถ้าเห็นว่าจะมีช่องทางที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาในลักษณะนั้นได้ ก็จะเสนอความคิดเห็นดังกล่าวต่อหน่วยงานที่ระดับเหนือขึ้นไปตามลำดับชั้น หากเริ่มจากเจ้าหน้าที่โต๊ะในฐานะเป็นผู้ชำนาญการพิเศษและนักวิชาการก็จะเสนอข้อคิดเห็นไปในระดับกอง และหากในระดับกองเห็นชอบด้วยก็จะเสนอต่อไปอีกถึงระดับกระทรวง และถ้าปลัดกระทรวงเห็นชอบด้วย ก็จะเสนอให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี หากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบด้วยแล้ว ก็จะส่งอนุมัติลงมาในส่วนราชการผู้รับผิดชอบดำเนินการขั้นตอนของการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับภายใน และกฎหมายระหว่างประเทศต่อไป โดยอาจอนุมัติให้ส่วนราชการนั้น ๆ ทำการทาบทามประเทศคู่ภาคีอีกฝ่ายหนึ่ง ไม่ว่าจะ เป็นในระดับส่วนราชการผู้ปฏิบัติด้วยกัน กล่าวคือ ระหว่างกระทรวงเจ้าของเรื่อง หรือระหว่างกรม ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติที่ทาบทามต่อส่วนราชการของประเทศคู่ภาคีในระดับเดียวกัน ซึ่งเรียกว่า counterpart โดยตรง หรืออาจทาบทามในระดับทาง



ปฏิบัติระหว่างประเทศโดยผ่านวิถีทางการทูต (diplomatic channel) เพื่อเสนอให้มีการเจรจาแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญากันก็ได้

### 2.3.3 การดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาในระดับทางปฏิบัติระหว่างประเทศโดยวิถีทางการทูตของไทย

ดังที่กล่าวมาในเบื้องต้นหลายครั้งแล้วว่า การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาเสมือนการทำสนธิสัญญาใหม่ ดังนั้นอำนาจและขั้นตอนย่อมมีส่วนที่เหมือนกันโดยเฉพาะในระดับทางปฏิบัติระหว่างประเทศ โดยหลักการตามกฎหมายระหว่างประเทศ ระบุไว้โดยแจ้งชัดว่าในการปฏิบัติภารกิจทั้งปวงเกี่ยวกับการทำสนธิสัญญา<sup>52</sup> ประมุขของรัฐ ประมุขของรัฐบาล และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ไม่จำเป็นต้องแสดงหนังสือมอบอำนาจเต็ม<sup>53</sup> (full powers) สามารถกระทำการเจรจากับต่างประเทศในนามของรัฐได้ ส่วนหัวหน้าผู้แทนทางการทูตจะทำการเจรจา เพื่อทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศได้โดยเฉพาะเพื่อรับเอา (adopted) ตัวบทของสนธิสัญญาระหว่างรัฐผู้แต่งตั้งกับรัฐที่ตนได้รับแต่งตั้งให้ไปเจรจาเท่านั้น จึงไม่ต้องมีหนังสือมอบอำนาจเต็ม<sup>54</sup>

52. การทำสนธิสัญญา ปกติรวมถึงการเจรจาเพื่อสนธิสัญญา การลงนามในสนธิสัญญา การให้สัตยาบัน และการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาฉบับเก่า

53. Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969 : Art. 7(2)(a)

54. Ibid.



### 2.3.3.1 การดำเนินการขึ้นเจรจาระหว่างประเทศ เพื่อ ขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาของไทยตามวิถีทางการทูต

การทำสนธิสัญญา หรือการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญา  
ระหว่างรัฐ ที่มีไว้เป็นกรณีการตระเตรียมร่างขึ้นขององค์การระหว่างประเทศ  
ต้องผ่านกระบวนการเจรจาก่อนเสมอ โดยเริ่มต้นด้วยการทาบตามต่อภาคีอีก  
ฝ่ายหนึ่ง

ในการทาบตามเพื่อขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญา ต้องมี  
ฝ่ายเริ่มต้นที่เสนอความต้องการ หรือความประสงค์ขึ้นมาในรูปของการทูลจา  
ทางการทูต หรือโดยมีหนังสือราชการติดต่อ โดยเบื้องต้นจะทาบตามในเรื่องของ  
หลักการว่าจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาในเรื่องใด รูปแบบไหนว่าจะเป็นการ  
แก้ไขหรือยกเลิกสนธิสัญญา และเพื่อประโยชน์อันใด โดยแต่ละฝ่ายต้องกำหนด  
นโยบายและได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลของตนเสียก่อน ซึ่งในทางปฏิบัติขึ้น  
เจรจานั้นจะผ่านทางกระทรวงการต่างประเทศ หรือผู้แทนทางการทูต หรือใน  
บางกรณีอาจมีการมอบหมายให้กระทรวงหรือส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือเจ้า  
หน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายเป็นพิเศษทำการเจรจานั้น ๆ โดยเฉพาะเป็น  
ผู้เจรจา

การดำเนินการขึ้นเจรจาระหว่างประเทศนี้ อาจกระทำ  
โดยการทูลจากรัฐโดยตรง หรือโดยการมีหนังสือติดต่ออย่างหนึ่งอย่างใด หรือทั้ง  
สองอย่าง หรือจัดการประชุมระหว่างผู้แทนของแต่ละฝ่าย แต่สำหรับการเจรจา  
เพื่อการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาทุกภาคี มักกระทำในรูปของการประชุม  
ระหว่างประเทศเสมอ ซึ่งในการเจรจามีหลักการว่า ต้องให้มีการยอมรับใน  
เงื่อนไขของภาคีแต่ละฝ่าย เพราะมิฉะนั้นการเจรจาย่อมไม่สัมฤทธิ์ผลอันเป็น  
ปัญหานทางปฏิบัติอยู่เนื่อง ๆ โดยเฉพาะการเจรจในส่วนที่เกี่ยวกับราย  
ละเอียดและเนื้อหาของความตกลง ที่จะทำหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขใหม่ เพราะรัฐ



ทุกรัฐต้องพยายามรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติ (national interests) โดยอาจมีการตั้ง target ไว้เป็นลำดับขั้น การเจรจาจึงเป็นเรื่องที่ต้องใช้ทั้งเหตุผล เทคนิค และเวลา ตลอดจนความสามารถของผู้เจรจา และอาจต้องยอมบางสิ่งเพื่อให้ได้มาในประโยชน์บางอย่าง ซึ่งการเจรจาระหว่างประเทศนี้จะใช้เวลายืดเยื้อไปตลอดถึงขั้นการยกร่างสนธิสัญญาฉบับใหม่ และสิ้นสุดลงเมื่อมีการทำข้อบัพขึ้นมานลักษณะที่พร้อมจะลงนามกัน

เมื่อภาคีหรือผู้เจรจาของภาคี ได้เจรจาและตกลงกันได้ในเรื่องหลักการก็จะถึงขั้นเตรียมยกร่างสนธิสัญญาใหม่ขึ้นมาพิจารณาอีกขั้นหนึ่ง ก่อนที่ความตกลงนั้นจะพร้อมเพื่อการลงนาม และในระหว่างการยกร่างนี้ การเจรจาเพื่อต่อรอง เปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือเพิ่มเติมก็ยังคงดำเนินต่อไป สำหรับกรณีที่เป็นสนธิสัญญาทวิภาคีทางปฏิบัติโดยทั่วไปมักตกลงกัน ให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเป็นผู้ยกร่างเสนอขึ้นมาก่อนตามหลักการที่ได้เจรจากันไว้ในเบื้องต้น เมื่อฝ่ายที่ได้รับการเสนอร่างฝ่ายคนขึ้นมา อีกฝ่ายหนึ่งก็จะรับมาเพื่อพิจารณาและถ้าเนื้อหาส่วนใหญ่ของร่างนั้นเป็นที่ยอมรับได้ ก็จะทำการเจรจาต่อรองเฉพาะส่วนที่จะให้เปลี่ยนแปลงแก้ไขใหม่ แต่ถ้ามีส่วนที่ต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงมาก ก็อาจทำเป็นร่างใหม่ขึ้นมาเป็นร่างโต้ตอบ (counter-draft) ให้อีกฝ่ายหนึ่งพิจารณาบ้าง ซึ่งการทำร่าง counter-draftนี้จะดำเนินไปจนกว่าจะเป็นที่ยอมรับกันทั้งสองฝ่าย

สำหรับกรณีที่เป็นสนธิสัญญาพหุภาคี ดังได้กล่าวมาแล้วว่า การเจรจามักกระทำในรูปการประชุมระหว่างประเทศซึ่งถ้าเป็นสนธิสัญญาพหุภาคีที่มีภาคีหรือสมาชิกอยู่จำนวนมาก ก็อาจใช้วิธีการเช่นเดียวกับการยกร่างสนธิสัญญาทวิภาคีก็ได้ แต่โดยปกติเพื่อให้การยกร่างนั้นเป็นที่ยอมรับอย่างน้อยของภาคีหรือสมาชิกส่วนใหญ่ก็จะมีการฟังความคิดเห็น และข้อเสนอแนะจากภาคีหรือสมาชิก หรือมักจะมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมา เพื่อทำการยกร่างสนธิสัญญานั้น ๆ โดยเฉพาะ เช่นอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางกงสุล ค.ศ. 1963 หรืออนุสัญญากรุงเวียน ค.ศ. 1969 เรื่องกฎหมายว่าด้วยสนธิสัญญา ซึ่งคณะ



กรรมวิธีการกฎหมายระหว่างประเทศ (ILC) ของสหประชาชาติเป็นผู้ร่างขึ้นมาพิจารณา เป็นต้น

เมื่อดำเนินการครบขั้นตอนดังกล่าวแล้ว ก็จะทำให้ได้สร้างความตกลงฉบับใหม่ขึ้นมา ซึ่งหากมีผลใช้บังคับระหว่างภาคีทุกฝ่ายเมื่อใดสนธิสัญญาฉบับใหม่ย่อมมีผลเป็นการยกเลิกและแก้ไขสนธิสัญญาฉบับเก่า

### 2.3.3.2 การแสดงเจตนาในชั้นเด็ดขาดที่จะปฏิบัติตามพันธะกรณีในสนธิสัญญาฉบับใหม่ โดยการลงนามขั้นสุดท้าย

การยินยอมผูกพันตามสนธิสัญญาของรัฐ จะต้องเป็นไปตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยสนธิสัญญา และการแสดงเจตนาผูกพันตามพันธะกรณีเช่นนั้นต้องเป็นไปโดยสมัครใจ ประกอบกับเมื่อสนธิสัญญานั้นมีผลใช้บังคับแล้วย่อมผูกพันภาคีแห่งสนธิสัญญานั้นให้ต้องปฏิบัติตามโดยสุจริตใจ (good faith) ซึ่งการแสดงเจตนาผูกพันตามสนธิสัญญานั้น สามารถแสดงออกได้โดย "การลงนาม" (signature)<sup>55</sup>

55. การยินยอมผูกพันตามพันธะกรณีของสนธิสัญญาอาจแสดงออกได้โดยการลงนาม (signature) การแลกเปลี่ยนตราสาร (exchange of notes) การให้สัตยาบัน (ratification) การตกลงรับ (acceptance) หรือการให้ความเห็นชอบ (approval) และการภาคยานุวัติ (accession) เป็นต้น

คู่มือตรา 11 ของอนุสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ. 1969 เรื่องกฎหมายว่าด้วยสนธิสัญญา



การลงนามโดยหลักการแล้ว จะกระทำภายหลังที่การเจรจาหรือการประชุมระหว่างประเทศได้สิ้นสุดลง และมีการจัดทำข้อบทยเป็นที่เรียบร้อยแล้ว<sup>56</sup> โดยถ้าหลังการเจรจาหรือประชุมระหว่างประเทศได้มีการตกลงทำสนธิสัญญาขึ้นมักมีการทำ final text แล้วมีการลงนามกันในกรรมาศนั้น และการลงนามประเภทนี้เรียกว่า การลงนามแบบธรรมดา แต่ต้องเป็นผู้มีอำนาจที่จะกระทำการได้ตามกฎหมายระหว่างประเทศเท่านั้น<sup>57</sup> ถ้าเป็นกรณีที่ผู้แทนของรัฐที่ลงนามไม่ได้รับมอบอำนาจเต็มให้ลงนามได้ หรือไม่แน่ใจว่าตนมีอำนาจในการที่จะลงนามโดยสมบูรณ์ได้ขณะนั้น ผู้แทนของรัฐภาคีจะลงนามย่อของตนในคำสนธิสัญญานั้น ๆ แทนการลงนามเต็มอย่างสมบูรณ์

การลงนามย่อใน final text เป็นแต่เพียงการยอมรับว่าตนเห็นด้วยกับข้อบทยของสนธิสัญญาที่จัดทำขึ้น แต่ยังไม่เป็นการผูกพันรัฐหรือรัฐบาลของตน โดยรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารจะให้มีการลงนามในสนธิสัญญานั้นภายหลังหรือไม่ก็ได้ กรณีเช่นนี้อาจเกิดขึ้นได้เมื่อหลักฐานการมอบอำนาจเต็มให้ผู้แทนรัฐที่จะลงนามไปถึงช้าหรือไม่ทันเวลาลงนาม หรือเมื่อฝ่ายบริหารของตนไม่พร้อมที่จะให้มีการลงนามในขณะนั้น<sup>58</sup> แต่ก็มักมีบางกรณีที่รัฐภาคีทำความตกลงกัน และถือว่ามีผลบังคับใช้เพียงแต่มีการลงนามย่อกันเท่านั้นก็ได้<sup>59</sup>

56. ทั้งนี้เว้นแต่ว่ามีข้อบทยระบุให้มีการลงนามในภายหลัง

57. Ibid. : Art. 2(1)(c), Art.7

58. เช่น "อนุสัญญาว่าด้วยความร่วมมือทางศาลและการส่งผู้ร้ายข้ามแดนไทย-ลาว ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2512

59. Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969 : Art. 12 12(2)(a)



อีกกรณีหนึ่งของการลงนาม ซึ่ง เป็นกรณีที่คล้ายกับการลงนามย่อ คือ การลงนาม ad referendum คือ การลงนามที่ผู้แทนของรัฐมีอำนาจในการลงนามแบบสมบูรณ์ แต่ไม่แน่ใจว่าชอบตามสนธิสัญญานั้นตรงกับ ความประสงค์ของรัฐบาลหรือประเทศตนหรือไม่ จึงลงนามไว้เป็นการชั่วคราว โดยมีข้อสงวนว่าจะต้องได้รับการยืนยันจากรัฐบาลตนอีกครั้งหนึ่ง จึงจะถือว่าการลงนามนั้นสมบูรณ์<sup>60</sup> ถ้ายังไม่มีการยืนยันว่าเป็นเพียงการรับรองข้อบทสนธิสัญญาว่าถูกต้องเท่านั้น

ดังนั้น ในส่วนการดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาตามวิถีทางการทูตโดยการลงนามนั้น การแสดงเจตนาขั้นเด็ดขาดที่จะปฏิบัติตามพันธะกรณีในสนธิสัญญาลับทั้งหมดโดยการลงนามขั้นสุดท้ายของไทย ปกติเมื่อเจรจาจนได้ final text ที่ทั้งสองฝ่ายเห็นชอบด้วยแล้วก็จะเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติให้ลงนาม เพราะตามหลักการถือว่าสนธิสัญญาทุกฉบับจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะลงนามได้ แต่ในทางปฏิบัติคณะรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจให้ผู้แทนไทยลงนามในสนธิสัญญาที่ได้มอบหมายให้ไปเจรจาไว้ล่วงหน้าเป็นเฉพาะกรณี ก่อนที่จะมีการตรวจสอบสนธิสัญญานั้นก็ได้<sup>61</sup> ยกเว้นสนธิสัญญาหรือความตกลงใดที่จะต้องให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบตามมาตรา 162(2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ด้วย ซึ่งก็เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่จะเป็นผู้วินิจฉัย

60. J.C., Starke, Introduction to international Law. 9th ed. (London : Butterworths, 1984), p.429.

61. "หนังสือราชการสำนักงานปลัดนายกรัฐมนตรี ที่ สร.1001 ลงวันที่ 5 เมษายน พ.ศ. 2521 เรื่องการลงนามในข้อตกลงเกี่ยวกับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ"



### 2.3.3.3 การแสดงเจตนาในชั้นเด็ดขาดที่จะปฏิบัติตาม

#### พันธะกรณีในสนธิสัญญาฉบับใหม่โดยการให้สัตยาบัน

สนธิสัญญาระหว่างประเทศบางฉบับนั้น ให้มีผลใช้บังคับได้เมื่อลงนาม แต่สนธิสัญญาบางฉบับก็ระบุให้ต้องมีผลใช้บังคับเมื่อมีการให้สัตยาบัน (ratification) ซึ่งการให้สัตยาบันเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญที่สุดขั้นตอนหนึ่งของการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ<sup>62</sup> ในกรณีที่ลงนามในสนธิสัญญาไว้โดยมีเงื่อนไขว่า ยังต้องนำไปพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง (ad referendum) หรือโดยมีเงื่อนไขว่า ยังจะต้องให้สัตยาบันอีกชั้นหนึ่ง (subject to ratification) ทั้งนี้ เพราะการให้สัตยาบันเป็นการแสดงเจตนาของรัฐในชั้นเด็ดขาดที่จะผูกพันตนที่จะปฏิบัติตามพันธะกรณีในสนธิสัญญา ซึ่งจะทำให้สามารถใช้สิทธิตามสนธิสัญญานั้นได้

หลักการโดยทั่วไปตามกฎหมายระหว่างประเทศให้อำนาจในการให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาเป็นไปตามกฎหมายภายในของรัฐนั้นเอง และถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ผู้ที่กฎหมายภายในกำหนดให้อำนาจในการทำสนธิสัญญานั้นเอง เป็นผู้ที่มีอำนาจในการให้สัตยาบัน และในกรณีที่สนธิสัญญานั้นจำเป็นต้องมีการให้สัตยาบัน โดยทั่วไปประมุขของรัฐ ประมุขของรัฐบาล หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจในการให้สัตยาบัน

62. ปกติการให้สัตยาบันจะใช้เฉพาะการทำสนธิสัญญาระหว่างรัฐกับรัฐเท่านั้น จะไม่ใช้ในกรณีที่ เป็นสนธิสัญญาระหว่างองค์การระหว่างประเทศ กับองค์การระหว่างประเทศ แต่อาจใช้ได้ ในกรณีสนธิสัญญาพหุภาคี ซึ่งมีทั้งภาคีที่เป็นรัฐและองค์การระหว่างประเทศ เช่น United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982 (UNCLOS, 1982)



ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศนั้น สนธิสัญญาจะมีผลใช้บังคับเมื่อลงนามได้ ถ้าหากสนธิสัญญาบัญญัติให้มีผลเช่นนั้น หรือจะให้ผลใช้บังคับเมื่อมีการให้สัตยาบันก็ได้ ในทางปฏิบัติ หากเป็นสนธิสัญญาประเภทที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนด ก็ควรจะเป็นสนธิสัญญาชนิดที่มีผลใช้บังคับเมื่อมีการให้สัตยาบัน ขั้นตอนในการดำเนินการ คือ เสร็จจากทำสนธิสัญญาจนกระทั่งลงนามเรียบร้อยแล้วเสนอคณะรัฐมนตรี หากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบด้วยก็เสนอต่อรัฐสภา เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วคณะรัฐมนตรีจึงอนุมัติให้สัตยาบันอีกครั้งหนึ่ง หลังจากนั้นกระทรวงการต่างประเทศจึงดำเนินการให้สัตยาบันต่อไป

ในกรณี ที่จะทำสนธิสัญญาประเภทที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาและจะให้สนธิสัญญามีผลใช้บังคับเมื่อลงนาม ก็จะต้องเสนอร่างสนธิสัญญาที่ยังมิได้ลงนามต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว คณะรัฐมนตรีจึงอนุมัติให้ลงนามได้ วิธีการนี้เสี่ยงต่อการที่รัฐสภาไม่รับพิจารณา เพราะเสนอเพียงร่างสนธิสัญญาเท่านั้น ถ้าจะลงนามก่อนก็ไม่ได้เพราะจะผูกพันตามสนธิสัญญาเสียก่อนแล้ว ซึ่งเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ ทางปฏิบัติของไทยรัฐธรรมนูญมาตรา 162(2) แม้จะไม่ได้ระบุชัดว่าจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนที่สนธิสัญญาจะมีผลใช้บังคับก็ตาม แต่ก็เป็นที่เข้าใจกันว่าจะต้องได้รับความเห็นชอบก่อนที่สนธิสัญญาจะมีผลใช้บังคับ มิฉะนั้นแล้ว เมื่อสนธิสัญญาผูกพันประเทศไปแล้ว รัฐสภาก็ไม่อาจพิจารณาว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ เพราะผลจะเหมือนกันคือสนธิสัญญาผูกพันประเทศแล้ว

สัตยาบันสารของแต่ละประเทศไม่เหมือนกัน บางประเทศประมุขหรือหัวหน้ารัฐบาลเป็นผู้ให้สัตยาบัน บางประเทศก็เป็นรัฐมนตรีต่างประเทศ สำหรับประเทศไทยนั้นสนธิสัญญาส่วนมากให้สัตยาบันในนามของรัฐบาลไทย โดยมีรัฐมนตรีต่างประเทศเป็นผู้ลงนามในสัตยาบันสาร สัตยาบันสารที่ลงนามโดยนายกรัฐมนตรีในขณะนี้มีน้อยมาก มักจะใช้นักการทูตที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต่าง



ประเทศเป็นผู้ลงนามในสนธิสัญญา แต่ก็มีรัฐมนตรีต่างประเทศบางท่านประสงค์จะลงนามในสัตยาบันสาร และทำการแลกเปลี่ยนสัตยาบันสารด้วยตนเอง แม้ว่าจะเป็นผู้ลงนามในสนธิสัญญาฉบับนั้นก็ตาม ซึ่งเท่ากับว่าเป็นผู้ลงนามและเป็นผู้ให้ความเห็นชอบด้วย ไม่ใช้หลักการผู้ที่อยู่ในระดับสูงกว่าให้ความเห็นชอบต่อการกระทำของผู้ที่อยู่ในตำแหน่งต่ำกว่า ซึ่งใช้ชื่ออยู่ทั่วไปในระหว่างประเทศเพื่อป้องกันมิให้มีภาระละเมิดอำนาจ

การสัตยาบันในลักษณะนี้จะจำเป็นต้องมีเฉพาะในกรณีที่เป็นการยกเลิก หรือแก้ไขสนธิสัญญาโดยสนธิสัญญาฉบับใหม่เท่านั้น แต่ถ้าเป็นสนธิสัญญาพหุภาคีที่มีข้อบทให้สามารถยกเลิกหรือแก้ไขสนธิสัญญาได้ สำหรับกรณีที่เป็นการยกเลิกหรือถอนตัวจากความเป็นภาคีก็จะไม่มีการให้สัตยาบัน ไม่ว่าจะในรูปแบบของสัตยาบันสาร (instrument ratification) หรือการยืนยัน (confirmation) ก็ตามวิธีการดังกล่าวมานี้ต้องมาปรับใช้ด้วย

เท่าที่ได้พิจารณาขั้นตอนและวิธีของการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาของไทยก็เพื่อแสดงให้เห็นว่า กระบวนการในการยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขสนธิสัญญาในทางปฏิบัติของไทยนั้น โดยพื้นฐานแล้วก็เป็นไปในหลักการและรูปแบบเดียวกับขั้นตอนของการทำสนธิสัญญา และการที่ต้องกล่าวถึงขั้นตอนในทางปฏิบัติภายในของไทย ก็เพื่อทำให้ภาพรวมของทางปฏิบัติของไทยครบถ้วน เพราะมีฉะนั้นถึงหากจะวิเคราะห์ในรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการ และขั้นตอนของการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาในระดับระหว่างประเทศ (on international plan) ผู้ที่ไม่ได้อยู่ในวงการและมีผู้ปฏิบัติจึงอาจไม่ทราบก็ได้ว่าวิธีการและขั้นตอนภายในของไทยเป็นอย่างไร