

ผลผูกพันของข้อมติขององค์การระหว่างประเทศ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

องค์การระหว่างประเทศ หมายถึง การรวมกลุ่มของรัฐอธิปไตยเพื่อดำเนินการวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งให้สัมฤทธิ์ผล โดยการรวมตัวของรัฐนี้เกิดจากสนธิสัญญาก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งเรียกว่าธรรมนูญก่อก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ และโดยผลของสนธิสัญญานี้เองที่มีผลทำให้องค์การระหว่างประเทศสามารถมีสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบเป็นของตนเองได้^๑ การที่วัตถุประสงค์ขององค์การระหว่างประเทศจะบรรลุผลสำเร็จได้นั้นย่อมมีการประชุมปรึกษาหารือกันในระหว่างรัฐสมาชิก และแสดงออกมาในรูปแบบของ “ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศ” (Resolution) ซึ่งอาจมีการเรียกขานแตกต่างกันออกไป เช่น คำประกาศ (Declaration) คำวินิจฉัย (Decision) คำเสนอแนะ (Recommendation) กฎบัตร (Charter) หรือกฎข้อบังคับ (Regulation) เป็นต้น ทั้งนี้ ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศบางกรณีมีสถานะเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายระหว่างประเทศ บางกรณีเป็นเพียงกฎเกณฑ์ที่แสดงถึงพฤติกรรม ตลอดจนสิทธิและหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมิได้มีสถานะเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยการจัดตั้งระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศใหม่ ค.ศ. ๑๙๗๔ (United Nations Declaration on the Establishment of a New International Economic Order, ๑๙๗๔) เป็นต้น^๒

ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศที่มีสถานะเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายระหว่างประเทศนั้น โดยทั่วไปไม่มีผลผูกพันให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตาม เพราะเป็นการวางบรรทัดฐานทั่วไปทั้งทางด้านการเมือง ด้านศีลธรรม และด้านกฎหมาย แต่อย่างไรก็ดี ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศที่มีลักษณะเป็นธรรมนูญก่อก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ เช่น ข้อมติที่ขององค์การสหประชาชาติที่อยู่ในรูปคำวินิจฉัย (Decision) เช่น ในมาตรา ๒๕ ของกฎบัตรสหประชาชาติได้กำหนดว่า “สมาชิกของสหประชาชาติตกลงที่จะยอมรับและปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงตามกฎหมายฉบับปัจจุบัน” ดังนั้น เมื่อใดก็ตามที่คณะมนตรีความมั่นคงมีข้อมติที่มีลักษณะเป็นคำวินิจฉัย ข้อมตินั้นย่อมผูกพันรัฐสมาชิกให้ต้องปฏิบัติตาม หรือข้อมติที่ออกโดยธรรมนูญก่อก่อตั้งประชาคมยุโรป (European Community) ซึ่งได้บัญญัติถึงผลทางกฎหมายของข้อมติไว้แตกต่างกันออกไป เป็นต้น หรือข้อมติขององค์การระหว่างประเทศที่มีสาระสำคัญและผลทางกฎหมายที่ผูกพันต่อรัฐสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศ เช่น ข้อมติที่กำหนดกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย ข้อมติที่กำหนดการมีอยู่จริงของเหตุการณ์หรือสถานะทางกฎหมาย ซึ่งจะส่งผลให้ประเทศที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตาม ข้อมติที่มีลักษณะเป็นการก่อตัวของข้อตกลงระหว่างประเทศสมาชิกขององค์การ ซึ่งมีลักษณะเป็นการก่อตัวของ

^๑ ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๙), น.๑๔๙.

^๒ ปณิธิร์ ปทุมวัฒน์, “ความทั่วไปเกี่ยวกับข้อมติขององค์การระหว่างประเทศ,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๖๐, <http://click.senate.go.th/wp-content/uploads/๒๐๑๔/๑๑/ความทั่วไปเกี่ยวกับข้อมติระหว่างประเทศ.pdf>

ข้อตกลงหลายฝ่ายที่มีรูปแบบง่าย ๆ (Simplified Form) และมีผลผูกพันต่อรัฐสมาชิก และข้อมติที่มีลักษณะเป็นการวางกฎเกณฑ์ ซึ่งจะมีอิทธิพลต่อการก่อตัวของกฎหมายระหว่างประเทศ^๓

โดยหลักแล้ว ข้อตบยอมมีผลใช้บังคับต่อรัฐสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศนั้น ๆ จะไม่มีผลบังคับใช้ต่อรัฐภายนอก หรือรัฐที่สาม ซึ่งเปรียบเทียบได้กับหลักในเรื่องสนธิสัญญาที่ว่า สนธิสัญญาย่อมผูกพันเฉพาะแต่ภาคีสถิติสนธิสัญญาเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศอาจมีผลต่อรัฐที่มีได้เป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศหรือบุคคลภายนอกขององค์การระหว่างประเทศ กล่าวคือ ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศที่มีสาระสำคัญว่าด้วยหลักกฎหมายบังคับเด็ดขาด (Jus Cogens) ซึ่งมีลักษณะเป็นหลักกฎหมายทั่วไปอันเป็นที่ยอมรับและรับรู้โดยรัฐต่าง ๆ และเป็นหลักการที่มีผลผูกพันต่อรัฐทั้งหมดในประชาคมโลก โดยไม่มีข้อยกเว้น เช่น องค์การสหประชาชาติได้เคยออกข้อมติเกี่ยวกับการทำลายล้างเผ่าพันธุ์ (Genocide) ไว้ในข้อมติที่ ๙๕ (I) และข้อมติที่ ๙๖ (I) เมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๔๖ ข้อมติที่ ๑๗๗ (II) และข้อมติที่ ๑๘๐ (II) เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๔๗ และข้อมติที่ ๒๖๐ (III) A เมื่อ ๙ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๔๘ โดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้ยืนยันว่า การทำลายล้างเผ่าพันธุ์ (Genocide) เป็นอาชญากรรมภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ^๔ ข้อมตินี้จึงมีผลบังคับต่อรัฐทุกรัฐโดยเด็ดขาด ทั้งรัฐสมาชิกและรัฐที่ไม่ใช่สมาชิกในองค์การสหประชาชาติ

ปัจจุบันประเทศไทยเป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศหลายแห่ง ไม่ว่าจะเป็นองค์การสหประชาชาติ หรือประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ซึ่งข้อมติขององค์การระหว่างประเทศเหล่านี้ อาจมีผลผูกพันในทางกฎหมายต่อประเทศไทย เช่น ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงของสหประชาชาติ (Security Council)^๕ ในช่วงเกิดเหตุก่อการร้ายเมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน โดยคณะมนตรีความมั่นคงได้ออกข้อมติที่ ๑๗๗๓ (๒๐๐๑) ให้รัฐสมาชิกอายัดทรัพย์สินของผู้ก่อการร้ายและให้รัฐสมาชิกออกกฎหมายภายในบัญญัติให้การก่อการร้ายเป็นความผิดและได้รับโทษทางอาญา ซึ่งประเทศไทยได้ปฏิบัติตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงของสหประชาชาติด้วยดีมาโดยตลอด โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติ ๓ ครั้ง ครั้งแรก วันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๒ อนุมัติให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่ ๑๒๖๗ (๑๙๙๙) ให้มีการคว่ำบาตรกลุ่มตาลีบัน ครั้งที่สอง วันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๔๔ อนุมัติให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่ ๑๓๓๓ (๒๐๐๐) โดยระงับการเคลื่อนย้ายเงินทุนและทรัพย์สินทางการเงินของนาย Osama Bin Laden และองค์การที่เกี่ยวข้องตามที่คณะมนตรีความมั่นคงกำหนด ครั้งที่สาม วันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ อนุมัติให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่ ๑๓๗๓ (๒๐๐๑) โดยต่อมารัฐบาลได้ตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาให้การก่อการร้ายเป็นความผิดอาญา^๖

^๓ เฟิ่งอ้วง

^๔ อ้วงแล้ว เชนอรรถที่ ๑, น.๓๙

^๕ ในกฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา ๒๕ กำหนดให้รัฐสมาชิกให้การยอมรับและปฏิบัติตามข้อมติหรือคำตัดสินของคณะมนตรีความมั่นคง

^๖ อ้วงแล้ว เชนอรรถที่ ๔

หรือในกฎบัตรอาเซียน ข้อ ๕(๒) บัญญัติว่า “ให้รัฐสมาชิกมีมาตรการที่จำเป็นทุกประการอันรวมถึง การออกกฎหมายภายในที่เหมาะสมเพื่ออนุวัติบทบัญญัติของกฎบัตรอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อปฏิบัติตาม พันธกรณีทั้งหมดของรัฐสมาชิก” หรือใน ข้อ ๗ ว่าด้วยที่ประชุมสุดยอดอาเซียน พบว่าที่ประชุมสุดยอด อาเซียนซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดของอาเซียนมีอำนาจในการ “ตัดสินใจ” ในเรื่องวัตถุประสงค์ของอาเซียนและทุก ประเด็นที่มีการเสนอต่อที่ประชุมสุดยอดอาเซียนรวมทั้งข้อพิพาทที่มีอาจะระงับได้ตามข้อที่ ๒๖ ด้วย หรือในข้อ บทที่ ๒๗ ได้มีการกล่าวถึงการไม่ปฏิบัติตามผลการวินิจฉัย (Findings) ข้อเสนอแนะ (Recommendation) หรือข้อตัดสินใจ (Decision) ซึ่งเป็นผลมาจากกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน^๗

เห็นได้ว่าข้อมติขององค์การระหว่างประเทศหลาย ๆ กรณีมีผลผูกพันในทางกฎหมายต่อประเทศไทย ให้ต้องปฏิบัติตาม แต่เมื่อพิจารณากฎหมายรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดกลับไม่มีบทบัญญัติรับรอง สถานะและกำหนดเงื่อนไขหรือวิธีการเกี่ยวกับการมีผลผูกพันของข้อมติว่าจะมีผลใช้บังคับต่อองค์กรของรัฐ ภายในประเทศได้อย่างไร เช่น การปฏิบัติตามข้อมติต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาหรือไม่ หรือจำเป็นต้อง ตรากฎหมายอนุวัติการหรือไม่^๘ และหากกฎหมายภายในขัดหรือแย้งกับข้อมติ ผลจะเป็นอย่างไร เป็นต้น^๙ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่ารัฐธรรมนูญควรมีบทบัญญัติเพื่อรองรับความผูกพันและปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่าง ประเทศที่เกิดจากข้อมติขององค์การระหว่างประเทศ ในลักษณะเช่นเดียวกับที่ได้บัญญัติไว้ในเรื่องการทำ สนธิสัญญาระหว่างประเทศ (มาตรา ๑๗๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐) เพื่อ ป้องกันข้อโต้แย้งที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต

^๗ ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, “ข้อเสนอเกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๘๐,” สืบค้นเมื่อ วันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๐, <https://prachatai.com/journal/๒๐๑๓/๑๐/๔๙๒๓๗>

^๘ เนื่องจากประเทศไทยใช้ระบบทวินิยม ซึ่งกฎหมายระหว่างประเทศจะมีผลใช้บังคับภายในประเทศ ต่อเมื่อได้เปลี่ยนสถานะเป็นกฎหมายภายใน โดยตรากฎหมายอนุวัติการ

^๙ ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, “รัฐธรรมนูญ กับกิจการการต่างประเทศ,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๐, <http://m.matichon.co.th/readnews.php?newsid=๑๔๒๒๖๑๔๘๘๑>