



หลักสากล : มิติทางกฎหมาย ภายใต้โลกาภิวัตน์ (Universal Principles : Legal Aspect and Globalization) ตอนที่ ๒

นายปณิธิร์ ปทุมวัฒน์
นิติกรชำนาญการ สำนักกฎหมาย

(ต่อจากตอนที่แล้ว)

โดยที่บทความนี้ มีข้อสมมติฐานประการหนึ่งว่า หลักสากลในมิติทางกฎหมาย หมายถึง “หลักการใด ๆ ที่นานาประเทศให้การยอมรับนับถือ (recognized) ในฐานะกฎเกณฑ์ ที่ทุกรัฐจำต้องอนุวัติเพื่อประโยชน์สูงสุดในการอยู่ร่วมกันในประชาคมโลก ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใด” ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความคิดเห็นว่า ควรนำเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับ “ความเป็นสากล” ในทางกฎหมายระหว่างประเทศ (International Law) เพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิด ว่าด้วย “ความเป็นสากล” (Universality) อันเป็นฐานที่มาของการสร้างแนวคิดที่ว่าด้วย “หลักสากล” (Universal Principles) ดังจะได้อธิบายต่อไป

แนวคิดเกี่ยวกับ “ความเป็นสากล” ของกฎหมายระหว่างประเทศ

ในทางวิชาการด้านกฎหมายระหว่างประเทศ ได้มีการใช้แนวความคิดที่ว่าด้วย “ความเป็นสากล” หรือ “Universality” ในการอธิบายลักษณะของ “กฎหมายระหว่างประเทศ” ว่าเป็น “ระบบสากลแห่งกฎหมาย” โดยเรียกแนวคิดนี้ว่า “The Universality of International Law”

แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นสากลของกฎหมายระหว่างประเทศอธิบายว่า โดยที่รัฐ ทุกรัฐในโลกล้วนมีส่วนร่วมในกระบวนการของกฎหมายระหว่างประเทศผ่านวิธีการต่าง ๆ เช่น การพัฒนาจารีตประเพณีระหว่างประเทศ การทำสนธิสัญญา และการเข้าร่วมดำเนินงาน ในองค์การระหว่างประเทศ โดยดำเนินการตามแบบแผนของกฎหมายระหว่างประเทศ ที่รัฐต่าง ๆ จำต้องมีบทบาทร่วมกัน สิ่งเหล่านี้จึงสะท้อนลักษณะความเป็นสากล ของระบบกฎหมายระหว่างประเทศได้เป็นอย่างดี^๑

^๑Oxford Public International Law, Universality, [online]. 2015. Available from : <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1497>. [2018, October 15]. p.1.



๑. องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization - FAO)

มีภารกิจในการเป็นเวทีความร่วมมือระดับสากลเพื่อแก้ไขปัญหาความอดอยาก ตลอดจนมีบทบาทในฐานะเวทีเจรจาจัดทำความตกลงระหว่างประเทศและแหล่งรวมองค์ความรู้เพื่อการพัฒนาด้านอาหารและเกษตรกรรมในระดับสากล^{๑๒}

๒. องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization - ICAO)

ก่อตั้งตามอนุสัญญาการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (Convention on International Civil Aviation) ในปี ค.ศ. ๑๙๔๗ โดยมีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งองค์การเพื่อสร้างและพัฒนามาตรฐานด้านการบินในระดับสากล ตลอดจนจัดระเบียบเส้นทางการบินบนน่านฟ้าสากลของประเทศภาคีสมาชิกทั้ง ๑๕๒ ประเทศ เพื่อให้เป็นไปด้วยความปลอดภัยและก้าวหน้า และมีประสิทธิภาพสูงสุด^{๑๓}

๓. กองทุนระหว่างประเทศเพื่อพัฒนาเกษตรกรรม (International Fund for Agricultural Development - IFAD)

นับแต่การก่อตั้งในปี ค.ศ. ๑๙๗๗ กองทุนระหว่างประเทศนี้โดยมีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งเพื่อแก้ไขปัญหาความอดอยาก การขาดสารอาหาร โดยวิธีการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร การเพิ่มพูนรายได้ ตลอดจนการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรในพื้นที่ชนบทของประเทศกำลังพัฒนาทั่วโลก^{๑๔}

๔. องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization - ILO)

จัดตั้งขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. ๑๙๑๙ พร้อมกับการก่อตั้งสันนิบาตชาติ (The League of Nations) ภายใต้สนธิสัญญาแวร์ซายส์ (Treaty of Versailles) จากนั้นได้เข้าสู่การเป็นองค์การชำนาญพิเศษของสหประชาชาติเป็นองค์การแรกในปี ค.ศ. ๑๙๔๖ โดยมีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งเพื่อส่งเสริมสิทธิแรงงานระหว่างประเทศโดยการพัฒนามาตรฐานแรงงานระดับสากล^{๑๕}

๕. กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund- IMF)

โดยมีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งเพื่อส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของโลกอย่างยั่งยืน โดยให้ความช่วยเหลือด้านการเงินและด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องแก่ประเทศที่ร้องขอ เพื่อประโยชน์ในการเป็นหลักประกันเสถียรภาพทางการเงินของโลก ส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ และลดความยากจนในสังคมนานาชาติ^{๑๖}

๖. องค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (The International Maritime Organization - IMO)

มีบทบาทในการสร้างหลักเกณฑ์ด้านการขนส่งทางทะเล มาตรการด้านความปลอดภัยทางทะเล การรักษาสีงแวดล้อมทางทะเล การป้องกันมลพิษที่เกิดจากเรือเดินทะเล กฎหมายการขนส่งทางทะเล

^{๑๒}United Nations Department of Public Information, p. 42

^{๑๓}Ibid., pp. 42-43.

^{๑๔}Ibid., p. 43.

^{๑๕}Ibid., pp. 43-44.

^{๑๖}Ibid., p. 44.



ความร่วมมือระหว่างประเทศทางเทคนิคการเดินเรือ ความมั่นคงทางทะเล และประสิทธิภาพของการขนส่งทางทะเล^{๑๗}

๗. สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (The International Telecommunication Union - ITU)

ก่อตั้งขึ้นครั้งแรก ในปี ค.ศ. ๑๘๖๕ ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส เดิมใช้ชื่อว่า “International Telegraph Union” ปัจจุบันดำเนินงานในฐานะเป็นองค์การชำนาญพิเศษของสหประชาชาติที่ก่อตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งเพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศด้านเทคโนโลยีและการสื่อสาร โดยมีบทบาทหลักในการคุ้มครองและรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานในการติดต่อสื่อสารของมนุษยชาติ^{๑๘}

๘. องค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization- UNESCO)

เป็นองค์การชำนาญพิเศษของสหประชาชาติที่ก่อตั้งขึ้นใน ปี ค.ศ. ๑๙๔๕ โดยมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศผ่านกลไกด้านการศึกษา วิทยาศาสตร์ และการธำรงรักษามรดกทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของมนุษยชาติ^{๑๙}

๙. องค์การพัฒนาอุตสาหกรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Industrial Development Organization – UNIDO)

มีภารกิจด้านการส่งเสริมและเร่งการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่มีเศรษฐกิจในช่วงเปลี่ยนผ่าน ตลอดจนส่งเสริมความร่วมมือด้านอุตสาหกรรมระหว่างประเทศตามแนวคิดที่ว่าด้วยโลกาภิวัตน์ ทั้งนี้ เพื่อลดปัญหาความยากจนของประชากรและส่งเสริมความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมของโลก^{๒๐}

๑๐. องค์การการท่องเที่ยวโลกแห่งสหประชาชาติ (United Nations World Tourism Organization: UNWTO)

เป็นหน่วยงานขององค์การสหประชาชาติที่รับผิดชอบเรื่องการส่งเสริมการท่องเที่ยวให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของทุกประเทศทั่วโลกสามารถดำเนินไปได้โดยวิถีทางที่เป็นสากล มีความรับผิดชอบ และเป็นไปอย่างยั่งยืน โดยมุ่งเน้นการดำเนินงานในประเทศกำลังพัฒนาเป็นหลัก^{๒๑}

๑๑. สหภาพสากลไปรษณีย์ (Universal Postal Union - UPU)

ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. ๑๘๗๔ โดยสนธิสัญญากรุงเบิร์น และมีสถานะเป็นองค์การชำนาญพิเศษของสหประชาชาติ ในปี ค.ศ. ๑๙๔๘ โดยมีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งองค์การเพื่อส่งเสริมและช่วยเหลือและสร้างมาตรฐานด้านการไปรษณีย์ในระดับสากล^{๒๒}

^{๑๗} Ibid., pp. 44-45.

^{๑๘} Ibid., p. 45.

^{๑๙} Ibid., pp. 45-46.

^{๒๐} Ibid., pp. 44-45.

^{๒๑} Ibid., p. 47.

^{๒๒} Ibid.



แนวคิดที่ว่าด้วยความเป็นสากลนั้นผูกพันทุกรัฐในโลกโดยผลของสิ่งที่เรียกว่า “คุณค่าร่วมกันของสหประชาชาติและมนุษยชาติ” ซึ่งสอดคล้องกับเรื่องหลักกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) และหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) จากแนวคิดนี้จึงเกิดแนวคิดเรื่องสิทธิและหน้าที่ในทางระหว่างประเทศ (International Rights and Obligations) ขึ้น จึงกล่าวได้ว่าแนวคิดเรื่องความเป็นสากลนี้นำไปสู่การสร้างชุดกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่ก่อสิทธิและหน้าที่ต่อรัฐและปัจเจกบุคคลที่เป็นองค์ประกอบหลักของกฎหมายระหว่างประเทศ^๒

ดังนั้น หากมีผู้ตั้งคำถามว่า “หลักการด้านสิทธิมนุษยชน” เป็นหลักสากลหรือไม่ ย่อมสามารถวิเคราะห์ได้ว่า หลักการเรื่องสิทธิมนุษยชน (Human Right) นี้เกิดขึ้นบนพื้นฐานแนวคิดเรื่องหลักกฎหมายหรือความยุติธรรมตามธรรมชาติ ที่กล่าวอ้างขึ้นที่ใดในโลกแล้วย่อมได้รับการยอมรับนับถือเสมอในฐานะที่เป็นหลักการที่มีลักษณะเป็นคุณค่าร่วมกันของสหประชาชาติและมนุษยชาติ ดังนั้น หลักสิทธิมนุษยชนจึงถือเป็นหลักสากล

ทั้งนี้ ในเวลาต่อมาแนวคิดเรื่องความเป็นสากลนี้ก็ได้นำไปสู่การสร้างหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ เช่น หลักกฎหมายบังคับเด็ดขาด (ius cogens) และพันธกรณีระหว่างประเทศที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป (erga omnes) ด้วยเช่นกัน

พัฒนาการของแนวคิดเรื่องความเป็นสากล

จุดเริ่มต้นของแนวคิดเรื่องความเป็นสากลเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมเมื่อมีการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติในปี ค.ศ. ๑๙๔๕ ซึ่งพิจารณาได้จากนโยบายในการเปิดรับรัฐต่าง ๆ เข้าเป็นสมาชิกในลักษณะเปิดกว้างสำหรับทุกประเทศที่ประสงค์สันติสุข โดยมีได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับระบบการเมือง เศรษฐกิจ หรือระบบกฎหมายแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จาก ข้อบท หมวด ๑ วัตถุประสงค์ และหลักการ (CHAPTER I : PURPOSES AND PRINCIPLES) ของกฎบัตรสหประชาชาติที่แสดงถึงหลักการและแนวคิดด้านความเป็นสากลขององค์การได้เป็นอย่างดี และเป็นผลให้ที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (UN General Assembly) กลายเป็นศูนย์รวมแห่งประชาคมสากลของโลกมาจนถึงปัจจุบัน^๔

แนวความคิดความเป็นสากลได้พัฒนามาโดยลำดับผ่านยุคการปลดปล่อยอาณานิคม (Decolonization) ที่มีการให้ความสำคัญกับการกำหนดเจตจำนงของตนเองภายในรัฐ ทั้งนี้ การพัฒนาได้สะดุดหยุดลงเมื่อเกิดสงครามเย็น (Cold War) จากนั้นเมื่อภาวะสงครามเย็นยุติลงแล้ว ข้อจำกัดต่าง ๆ จากสถานการณ์แบ่งขั้วอำนาจหลักของการเมืองโลกได้สิ้นสุดลง เป็นผลให้ระบบของโลกเกิดการพัฒนาแนวคิดความเป็นสากลครั้งใหม่ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าได้เกิดการจัดทำสนธิสัญญาพหุภาคี

^๒ Ibid.

^๓ Ibid.

^๔ Ibid., p.3.



ในรอบขององค์การสหประชาชาติเพื่อความร่วมมือในระดับสากล จำนวนเพิ่มขึ้นจาก ๓๗๑ ฉบับ ในห้วงปี ค.ศ. ๑๙๖๙^๔ - ค.ศ. ๑๙๘๙^๕ เป็นจำนวนถึง ๑,๒๘๖ ฉบับ ในปี ค.ศ. ๑๙๘๙ - ค.ศ. ๒๐๐๐^๖

องค์การระหว่างประเทศและสนธิสัญญาเกิดขึ้นอย่างมีนัยสำคัญภายหลังการล่มสลายของกำแพงเบอร์ลิน ในปี ค.ศ. ๑๙๘๙ และสามารถสังเกตได้ว่าองค์การดังกล่าวนี้ ล้วนจัดตั้งขึ้นจากเหตุผลสำคัญในระดับสากลในรูปแบบของทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ (The UN Specialized Agencies) ซึ่งแต่ละองค์การ “ได้สร้างและพัฒนากฎเกณฑ์สากล” สำหรับการบรรลุเป้าหมายภารกิจตามหลักการจัดตั้งมาโดยลำดับ เป็นผลให้เกิด “ระบบกฎเกณฑ์สากลเฉพาะด้าน” ซึ่งในบางกรณีมีความแตกต่างจากระบบกฎหมายระหว่างประเทศระบบหลัก^๗

จากที่กล่าวข้างต้น จึงสามารถวิเคราะห์ได้ว่า หลักการหรือแนวคิด ตลอดจนกฎเกณฑ์สากลที่พัฒนาขึ้นโดยทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติผ่านกระบวนการสร้างกฎเกณฑ์ การตีความ การบังคับใช้ ตลอดจนการระงับข้อพิพาทภายในองค์การต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมพึงพิจารณาได้ว่ามีสถานะเป็น “หลักสากล” ของแต่ละสาขา เช่น หลักสากลด้านสิทธิมนุษยชน ด้านการค้าระหว่างประเทศ ด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ เป็นต้น ดังที่ Professor Bruno Simma นักกฎหมายระหว่างประเทศสัญชาติเยอรมัน อดีตผู้พิพากษาศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเรียกว่า เป็น “ระบบรองของกฎหมายระหว่างประเทศ” (Sub-system of International Law) อันสามารถพัฒนาสู่ระบบกฎหมายระหว่างประเทศระบบหลักได้ในอนาคต^๘

UN Specialized Agencies เป็นองค์กรที่บริหารอิสระที่ดำเนินงานภายใต้องค์การสหประชาชาติ ทั้งนี้ บางองค์กรจัดตั้งขึ้นมาตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ ๑ ภายใต้การดำเนินงานขององค์การสันนิบาตชาติ (League of Nations)^๙ ทั้งนี้ ในปัจจุบัน ทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ (The UN Specialized Agencies) มีจำนวนทั้งสิ้น ๑๕ องค์กร ได้แก่^{๑๐}

^๔ มีการประกาศใช้สนธิสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๙ (Vienna Convention on the Law of Treaties 1969)

^๕ เกิดเหตุการณ์ (Fall of the Berlin Wall) ในวันที่ ๙ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๘๙ ซึ่งมีการทำลายกำแพงเบอร์ลินที่กั้นระหว่างเยอรมนีตะวันตกกับตะวันออก

^๖ Oxford Public International Law, p.3.

^๗ Ibid., p.4.

^๘ Bruno Simma, “Universality of International Law from the Perspective of a Practitioner,” *The European Journal of International Law* 20, No. 2, (2009): p.276.

^๙ United Nations, Funds, Programmes, *Specialized Agencies and Others*, [online]. 2018. Available from : <http://www.un.org/en/sections/about-un/funds-programmes-specialized-agencies-and-others>. [2018, Oct 15].

^{๑๐} United Nations Department of Public Information, *Basic Fact about the United Nations*, 42nd editions, (New York : United Nations Publication, 2017), pp. 42-53. and The UN System Chief Executives Board for Coordination (CEB), *Specialized Agencies* [online]. 2018. Available from : <http://www.unsceb.org/members/specialized-agencies>. [2018, Oct 15].



๑๒. องค์การอนามัยโลก (World Health Organization - WHO)

มีสถานะเป็นองค์การชำนาญพิเศษของสหประชาชาติ ในปี ค.ศ. ๑๙๔๘ โดยมีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งองค์การเพื่อบรรลุเป้าหมายที่มีสาระสำคัญว่า มนุษย์ทุกคนพึงมีสุขภาพอนามัยในระดับสูงสุดเท่าที่จะทำได้ กล่าวคือ มีสุขภาพทางกาย จิตใจ ตลอดจนมีสุขภาพะทางสังคมที่สมบูรณ์^{๒๓}

๑๓. องค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลก (World Intellectual Property Organization - WIPO)

มีสถานะเป็นทบวงการชำนาญพิเศษของสหประชาชาติ ซึ่งก่อตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาระบบการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาระหว่างประเทศให้มีความสมดุล เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ^{๒๔}

๑๔. องค์การอุตุนิยมวิทยาโลก (World Meteorological Organization-WMO)

มีสถานะเป็นทบวงการชำนาญพิเศษของสหประชาชาติในปี ค.ศ. ๑๙๕๑ ซึ่งก่อตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลและข่าวสารทางอุตุนิยมวิทยาอย่างเสรีระหว่างประเทศสมาชิก เพื่อการใช้ประโยชน์ในด้านการเดินอากาศ การเดินเรือทะเล ความมั่นคง และเกษตรกรรม^{๒๕}

๑๕. ธนาคารโลก (World Bank)^{๒๖}

มีสถานะเป็นทบวงการชำนาญพิเศษของสหประชาชาติ ก่อตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลักคือการลดภาวะความยากจนและยกมาตรฐานการครองชีพของประชากรโลกให้สูงขึ้น โดยมีมาตรการช่วยเหลือทางการเงิน เช่น การให้กู้ยืมเงินที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำหรือปราศจากอัตราดอกเบี้ย การให้เงินช่วยเหลือสำหรับประเทศกำลังพัฒนาเพื่อสนับสนุนด้านการจัดการศึกษา การสาธารณสุข การจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค และระบบการสื่อสารโทรคมนาคม

ทั้งนี้ ธนาคารโลกประกอบด้วยสถาบัน ๔ แห่ง หรือที่รู้จักกันในนาม “World Bank Group” ได้แก่

- ธนาคารเพื่อการบูรณะและพัฒนาระหว่างประเทศ (International Bank for Reconstruction and Development - IBRD)
- บริษัทการเงินระหว่างประเทศ (International Finance Corporation - IFC)
- สมาคมพัฒนาระหว่างประเทศ (International Development Association -IDA) และ
- องค์การประกันการลงทุนหลายฝ่าย (Multilateral Investment Guarantee Agency- MIGA)

(โปรดติดตามตอนต่อไป)

^{๒๓}Ibid., p. 48.

^{๒๔}Ibid., p. 48.

^{๒๕}Ibid., pp. 48-49.

^{๒๖}Ibid., pp. 49-50.