

การออกกฎหมายแบบสั้นเพื่ออนุวัติการข้อตกลงระหว่างประเทศ

Short – Form Legislation for the Implementation of International Agreements

ศาสตราจารย์พิชัยศักดิ์ หรยางกูร*

Prof. P. HORAYANGKURA

บทคัดย่อ

ด้วยความจำเป็นที่มีข้อตกลงระหว่างประเทศมากขึ้น ซึ่งเป็นผลของการที่ประเทศต่าง ๆ ติดต่อสัมพันธ์กันมากขึ้น การอนุวัติการข้อตกลงระหว่างประเทศต่าง ๆ ด้วยกฎหมายแบบสั้น จึงดูว่าเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

คำหลัก : อนุวัติการ ข้อตกลงระหว่างประเทศ และกฎหมายแบบสั้น

ABSTRACT

The substantial increase in the volume of international agreements caused by more interaction among countries, makes the issuance of domesticating legislation in short – form inevitable.

Keywords: Domestication, International Agreements and Short-Form Legislation.

1. ความเป็นมาของปัญหา

ประเทศไทยใช้หลักทวินิยม (Dualism) ในการรับข้อตกลงระหว่างประเทศ หรือ สนธิสัญญาระหว่างประเทศไม่ว่าจะมีชื่อเรียกว่าอย่างไร ให้มีผลบังคับในระบบกฎหมายภายใน ต่อเมื่อมีการออกกฎหมายอนุวัติการ (Implementing Act) โดยที่ความก้าวหน้าในเทคโนโลยี ทำให้มีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมากขึ้น การกำหนดวิธีปฏิบัติในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้วยข้อตกลงระหว่างประเทศจึงมีมากขึ้น

ที่แล้วมาในอดีตประเทศไทยมักตรากฎหมายภายในที่มีเนื้อความยาวเพื่ออนุวัติการ ข้อตกลงระหว่างประเทศ ทำให้จำเป็นต้องตรวจสอบความถูกต้องว่ามีเนื้อความตรงกับ

* หัวหน้าสาขาวิชากฎหมายธุรกิจ (ภาษาไทย) หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ

ข้อตกลงระหว่างประเทศหรือไม่ ทำให้ต้องเสียเวลามากในการเตรียมร่างกฎหมายอนุวัติ การ การแปลงข้อตกลงระหว่างประเทศเป็นกฎหมายภายในแบบนี้ อาจมีข้อดีที่ช่วยให้คนไทยทำความเข้าใจกับสิ่งที่ต้องปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างประเทศได้ง่ายขึ้น เพราะปรากฏในรูปแบบของภาษาไทย แต่ก็มีความเสี่ยงที่ประเทศไทยอาจออกกฎหมายได้ไม่ครบถ้วนถูกต้องในทุกเรื่องที่ข้อตกลงได้กล่าวไว้ การพยายามใช้ศัพท์กฎหมายไทยก็ยังเปิดช่องให้มีการตีความผิดแผกจากเนื้อความในข้อตกลง ยิ่งกว่านั้นในชั้นดำเนินงานต่าง ๆ ยังต้องมีการแปลกฎหมายไทยกลับเป็นภาษาสากล เพื่อให้ต่างชาติเข้าใจว่า ตามกฎหมายไทย ประเทศไทยได้ดำเนินการอนุวัติการข้อตกลงระหว่างประเทศไว้อย่างไร

ข้อตกลงระหว่างประเทศเริ่มมีจำนวนมากขึ้น ทั้งนี้เป็นไปตามผลกระทบของเทคโนโลยีที่มีต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การปรับปรุงกระบวนการในการออกกฎหมายอนุวัติการด้วยวิธีการออกกฎหมายเนื้อความสั้น จึงอาจจะเป็นสิ่งที่จำเป็น

2. การออกกฎหมายแบบสั้นเพื่ออนุวัติการข้อตกลงระหว่างประเทศมีหลักการสำคัญอย่างไร

ในการออกกฎหมายแบบสั้นเพื่ออนุวัติการข้อตกลงระหว่างประเทศ ผู้เตรียมร่างกฎหมายเพียงแต่จัดให้กฎหมายมีเนื้อหาแสดงว่าประเทศไทยกำลังเข้าเป็นภาคีแห่งข้อตกลงใด ซึ่งอาจมีรายละเอียดเพื่อแจ้งว่าข้อตกลงนั้นทำ ณ ที่ใด ในวันที่ใด เพื่อยืนยันพันธกรณีที่ประเทศไทยมีอยู่ตามข้อตกลงนั้น ส่วนเนื้อหาของกฎหมายนั้น จะปรากฏในภาคผนวกของกฎหมาย โดยให้ข้อตกลงระหว่างประเทศปรากฏเป็นภาคผนวก ทั้งนี้จะให้มีคำแปลภาษาไทยอยู่ต่อท้ายเพื่อความสะดวกของคนไทยในการทำความเข้าใจในเรื่องเนื้อหาของข้อตกลงระหว่างประเทศฉบับนั้น ในชั้นการนำข้อตกลงระหว่างประเทศมาแสดงเป็นภาคผนวกของกฎหมาย และเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายนั้น ผู้เตรียมร่างกฎหมายยังต้องตัดสินใจว่าจะนำฉบับภาษาใดมาผนวก ถ้าข้อตกลงมีเนื้อความระบุชัดเจนว่าให้ใช้ตัวบทภาษาหนึ่งภาษาใดเป็นภาษาที่แท้จริงและถูกต้อง (Authentic) ก็นับว่าเป็นโชคดีของผู้เตรียมร่างกฎหมาย แต่ถ้าข้อตกลงระหว่างประเทศฉบับนั้นไม่มีเนื้อความเช่นว่า แต่กลับระบุให้ตัวบทในทุกภาษามีความถูกต้องแท้จริงเท่ากันก็เป็นการของผู้เตรียมร่างกฎหมายต้องตัดสินใจ โดยปกติข้อตกลงระหว่างประเทศมักยกร่างด้วยภาษาเดียวแล้วมีการแปลออกเป็นภาษาอื่น ๆ ภาษาที่ใช้ยกร่างนั้นแหละน่าจะเป็นภาษาที่แสดงความต้องการของภาคีข้อตกลงระหว่างประเทศได้ดีที่สุดว่าต้องการให้ข้อตกลงมีเนื้อหาที่แท้จริงอย่างไร หากผู้เตรียมร่างกฎหมายทราบว่าข้อตกลงนั้นได้ใช้ภาษาใดในการร่างก็น่าที่ผู้เตรียมร่างกฎหมายจะนำตัวบทในภาษาที่ใช่ยกร่างข้อตกลงระหว่างประเทศมาพิมพ์ไว้เป็นผนวก แต่ในเมื่อข้อตกลงระหว่างประเทศมิได้ระบุว่ามิมีภาษาที่แท้จริงและถูกต้องเพียงภาษาเดียว ผู้เตรียมร่างกฎหมายก็ต้องแสดงให้เห็นแจ้งชัดว่า ข้อตกลงนั้นได้ทำไว้เป็นภาษาใดบ้าง และต้องระบุด้วยว่าตัวบททุกภาษาเป็นภาษาที่ใช้ได้แท้จริงและถูกต้อง แน่ละในชั้นต่อสู่คดีคู่ความคงพยายามใช้ตัวบทในภาษาที่ตนได้ประโยชน์มากที่สุด แต่ผู้ตัดสินคดีก็มักยึดตัวบทในภาษาที่ใช่ยกร่างข้อตกลงระหว่างประเทศอยู่ดี

ภาษาที่ปรากฏในข้อตกลงระหว่างประเทศ ถ้าเป็นข้อตกลงทวิภาคีก็จะได้แก่ภาษาของคู่กรณี แต่เพื่อเลี่ยงปัญหาในการบังคับใช้ คู่กรณีอาจตกลงให้มีตัวบทภาษาที่สามด้วย และอาจเลือกตัวบทภาษาที่สามนี้เป็นตัวบทที่แท้จริงและถูกต้อง (Authentic) ทั้งที่ไม่ใช่ภาษาของคู่กรณี สำหรับข้อตกลงพหุภาคีที่ทำในระดับสากลมักระบุภาษาสากลทั้งหกภาษาเป็นภาษาที่ใช้ได้แท้จริงและถูกต้อง ตัวอย่างเช่นอนุสัญญาเพื่อการรวบรวมกฎเกณฑ์บางประการเกี่ยวกับการรับขนระหว่างประเทศทางอากาศ (Convention for the Unification of Certain Rules for International Carriage by Air) ซึ่งทำที่นคร Montreal ประเทศแคนาดา เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม ค.ศ. 1999 มีเนื้อความเช่นนั้นในย่อหน้าท้ายสุด¹

3. ผลของการออกกฎหมายแบบสัน เพื่ออนุวัติการข้อตกลงระหว่างประเทศ

การออกกฎหมายเพื่ออนุวัติการโดยทำเป็นกฎหมายฉบับสันนั้น อาจมีทั้งข้อดีและข้อเสีย

3.1 ข้อดี

1. การอนุวัติการทำได้รวดเร็ว เพราะมีความยุ่งยากในการตรากฎหมายน้อย ส่วนคำแปลของข้อตกลงระหว่างประเทศคงได้ทำแล้วในชั้นให้รัฐสภานุมัติหลักการในการเข้าเป็นภาคีข้อตกลงระหว่างประเทศ จึงมิได้ก่อให้เกิดภาระเพิ่มขึ้น แต่อย่างใด
2. มีความแม่นยำในการอนุวัติการ เพราะมีโอกาสที่ข้อตกลงระหว่างประเทศจะขัดกับกฎหมายภายในน้อย และถ้าหากมีอยู่ก็สามารถเขียนเป็นบทเฉพาะให้แก่กฎหมายภายในให้มีผลตามเนื้อความของข้อตกลงระหว่างประเทศ
3. ผู้เกี่ยวข้องสามารถทุ่มเทเวลาและกำลังสติปัญญาให้แก่การอนุวัติการในชั้นปฏิบัติ ซึ่งเป็นรายละเอียดของขั้นตอนวิธีการต่าง ซึ่งอาจต้องออกกฎหมายอนุบัญญัติมารองรับในรูปของกฎกระทรวง ประกาศและคำสั่ง

3.2 ข้อเสีย

1. เนื้อหาของกฎหมายที่แท้จริงจะปรากฏในรูปของภาษาต่างประเทศ
เนื้อหาของกฎหมายจะเป็นตัวบทของข้อตกลงในภาษาที่นำมาผนวก ในปัจจุบันการร่างข้อตกลงระหว่างประเทศมักทำเป็นภาษาอังกฤษ น่าเชื่อว่าภาคผนวกของกฎหมายอนุวัติการมักปรากฏในรูปภาษาอังกฤษเป็นส่วนใหญ่ โดยที่ภาษาอังกฤษเป็น

¹ เนื้อความในย่อหน้าสุดท้ายของอนุสัญญามีดังนี้ (Done at Montreal..... in the English, Arabic, Chinese, French, Russian and Spanish languages, all texts being equally authentic.....”

ภาษาสากล ซึ่งคนไทยมีความจำเป็นต้องเรียนรู้อยู่แล้ว ข้อเสียนี้ถึงมีอยู่ก็คงไม่รุนแรงจนกระทบต่อประโยชน์ของประเทศ เพราะผู้ปฏิบัติในเรื่องนั้นๆ คงต้องดำเนินงานโดยใช้ภาษาอังกฤษอยู่ด้วย และการทำความเข้าใจเนื้อหาของข้อตกลงระหว่างประเทศ จึงเป็นหน้าที่ของผู้ปฏิบัติอยู่แล้ว ความยุ่งยากที่เกิดขึ้นคงตกแก่ผู้ที่ไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรง แต่เมื่อภาษาอังกฤษเป็นภาษาสากล มิใช่ภาษาต่างประเทศเท่านั้น ก็น่าที่คนไทยจะเร่งฝึกปรือภาษาอังกฤษให้สามารถเข้าใจเนื้อหาที่เขียนเป็นภาษาอังกฤษได้ดีขึ้น เพื่อสามารถดำรงชีพได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับคำแปลท้ายภาคผนวกคงต้องเข้าใจให้ตรงกันว่ามิใช่เนื้อหาของกฎหมายโดยตรง นำที่ผู้ตรากฎหมายจะได้ระบุให้ชัดเจนว่าข้อความส่วนที่มีผลผูกพันคือตัวบทของข้อตกลงระหว่างประเทศ แม้เป็นภาษาต่างประเทศ ส่วนคำแปลนั้นมีขึ้นเพื่อความสะดวกในการทำความเข้าใจเท่านั้น

ประเทศที่ใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาดำเนินงานของประเทศในการตรากฎหมายอย่างเช่นประเทศสิงคโปร์ มาเลเซีย คงไม่มีความจำเป็นในการยืนยันความผูกพันของผนวก²

2. คนไทยต้องใช้เวลาในการทำความเข้าใจกับเนื้อหาของกฎหมายยาวนาน

ความจริงที่ว่าภาษาอังกฤษไม่ใช่ภาษาที่คนไทยคุ้นเคยก็ยังคงมีอยู่ แม้ทั้งที่ภาษาอังกฤษเป็นภาษาสากล คนไทยคงต้องใช้เวลาทำความเข้าใจกับเนื้อหาของข้อตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี คนไทยคงต้องเริ่มทำความเข้าใจเสียแต่ขั้นตัดสินใจจะเข้าเป็นภาคี (ในการเข้าเป็นภาคีหรือไม่คงต้องชั่งประโยชน์ได้เสีย) คนไทยที่มีโอกาสเกี่ยวข้องก็ควรใส่ใจในเนื้อหาของข้อตกลงเสียตั้งแต่ในขั้นที่ประเทศตัดสินใจจะเข้าเป็นภาคี หากไม่เห็นด้วยก็ควรแสดงออก เพื่อที่สมาชิกรัฐสภาจะได้รับทราบและนำไปใคร่ครวญในขั้นตัดสินใจในขั้นรับหลักการว่าจะเข้าเป็นภาคีหรือไม่โดยรัฐสภา

หากคนไทยเริ่มใช้ภาษาอังกฤษอันเป็นภาษาสากลมากขึ้นทุกทีจะมีความสันทัดในการใช้ ข้อเสียที่ว่าคนไทยต้องใช้เวลายาวนานในการทำความเข้าใจกับเนื้อหาของกฎหมายก็จะค่อยหมดไปเอง

ส่วนผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงหากอยากทำความเข้าใจก็สามารถอาศัยคำแปลของภาคผนวกของกฎหมายได้อยู่แล้ว

3. ประเทศไทยเสียเอกราชทางกฎหมาย

ประเทศไทยคงต้องปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี การเข้าเป็นภาคีก็มีการชั่งประโยชน์ได้เสียโดยรัฐสภาในชั้นการลงมติรับหลักการให้เข้าเป็นภาคีอยู่แล้ว หากข้อตกลงระหว่างประเทศจะก่อภาระหน้าที่แก่ประเทศก็เป็นเรื่องของความสมัครใจของประเทศ และเชื่อว่าข้อตกลงระหว่างประเทศจะกำหนดแต่หน้าที่ เนื้อหาของข้อตกลงคงมีการกำหนดสิ่งที่เป็นประโยชน์แก่ประเทศอยู่ด้วย รัฐสภาจึงได้ลงมติรับหลักการในการเข้าเป็นภาคี ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ดังนั้น การที่จะว่าประเทศ

² ดู Laws of Malaysia (Reprint 2006) Act 148. Carriage By Air Act 1974 ที่ Article 3 และตามกฎหมายของสิงคโปร์ คือ Carriage By Air (Montreal Convention, 1999) Act. (Chapter 32 B) ที่ Article 3.

ไทยต้องเสียเอกราชทางกฎหมายเพราะไปทำข้อตกลงระหว่างประเทศคงก็ไม่จริงเสมอไป เพราะข้อตกลงดังกล่าวย่อมต้องมีทั้งสิทธิประโยชน์และหน้าที่ในเชิงแลกเปลี่ยนกัน (quid pro quo)

การใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษากฎหมายในเรื่องความผูกพันตามข้อตกลงนั้น เป็นผลของข้อตกลงที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีโดยสมัครใจ และความจริงก็ไม่มีกฎหมายใด กำหนดว่าเนื้อหาแห่งกฎหมายต้องเป็นภาษาไทยเท่านั้น

บางทีน่าจะถึงเวลาที่เราต้องยอมรับภาษาสากลมากขึ้น อย่างน้อยที่สุดในชั้น การจัดการศึกษากฎหมาย

4. สรุป

ภาษาสากลก้าวเข้ามามีความสำคัญมากขึ้นทุกที โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษาอังกฤษ ปัญหาในการอนุวัติการข้อตกลงระหว่างประเทศบ่งชี้ว่าเราต้องให้ความสำคัญแก่การเข้าใจ ภาษาอังกฤษที่เป็นภาษากฎหมาย นักกฎหมายไทยควรเพิ่มสมรรถนะในการทำความเข้าใจ ข้อตกลงระหว่างประเทศที่ทำขึ้นเป็นภาษาอังกฤษ มิฉะนั้นก็จะไม่สามารถรักษาประโยชน์ของ คนไทยและประเทศไทยได้