

บทที่ 1



ทางปฏิบัติของไทย ในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาโดยไม่อาศัยข้อบทของสนธิสัญญา

โดยหลักการแล้ว แม้สนธิสัญญาจะไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไว้ แต่ด้วยเหตุผลที่ว่าสนธิสัญญามีความสำคัญอย่างยิ่งในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เพราะปัญหาที่ว่าสนธิสัญญาใดยังคงมีผลใช้บังคับอยู่หรือถูกยกเลิกไปแล้วมีความสำคัญต่อผลประโยชน์ของชาติเป็นอย่างมาก ดังนั้นเมื่อประโยชน์ที่ภาคีฝ่ายหนึ่งได้รับจากสนธิสัญญาได้เปลี่ยนแปลงไปโดยต่อมาประโยชน์ที่ได้รับนั้นอาจลดน้อยหรือหมดสิ้นไป คงเหลือแต่พันธะกรณีผูกพันให้ต้องปฏิบัติตามหรือเป็นสนธิสัญญาที่มีการเอารอดเอาเปรียบต่อภาคีอีกฝ่ายหนึ่งเป็นอย่างมาก ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้แล้วย่อมไม่มีอะไรจะดีไปกว่าการแก้ไข หรือยกเลิกสนธิสัญญาฉบับนั้นๆ แต่คงไม่ใช่ว่าเรื่องที่จะกระทำได้ง่ายนักโดยเฉพาะ เมื่อเป็นสนธิสัญญาที่ไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาเอาไว้ เพราะว่าสนธิสัญญาไม่อาจเกิดขึ้นจากการกระทำฝ่ายเดียว หากแต่เป็นความตกลงร่วมกันของภาคีโดยอาศัยผลประโยชน์ที่จะพึงได้รับระหว่างกันเป็นมูลฐาน ดังนั้นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาโดยไม่อาศัยข้อบทของสนธิสัญญา จึงกระทำได้โดยความยินยอมของภาคีทุกฝ่าย และหากภาคีทุกฝ่ายตกลงร่วมกันเพื่อการแก้ไขหรือยกเลิกสนธิสัญญานั้นๆ ปัญหาในทางปฏิบัติย่อมไม่เกิดขึ้น แต่ถ้าหากเป็นเพียงความต้องการของภาคีฝ่ายเดียว ย่อมมีปัญหามาในทางปฏิบัติเป็นอย่างมากซึ่งจะต้องหาทางออกโดยการอาศัยหลักกฎหมายระหว่างประเทศมาเป็นพื้นฐานทางกฎหมาย เพื่อการแก้ไขหรือยกเลิกสนธิสัญญานั้นๆ โดยการกระทำฝ่ายเดียว

1.1 ทางปฏิบัติของไทยในการแก้ไข (amendment) หรือยกเลิก (abrogation) สนธิสัญญาทวิภาคี (bilateral treaties) โดยไม่อาศัยข้อบทของสนธิสัญญา : โดยความตกลงระหว่างคู่ภาคี

ทางปฏิบัติของไทย โดยเฉพาะในอดีตมักมีการทำสนธิสัญญาสองฝ่าย หรือ สนธิสัญญาทวิภาคี เป็นส่วนใหญ่ โดยเป็นสนธิสัญญาทวิภาคีที่เกี่ยวกับการค้าและสนธิสัญญาทางไมตรีที่มีลักษณะพิเศษ คือ เป็นสนธิสัญญาที่ไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับอายุของสนธิสัญญา หรือการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาเอาไว้ ดังนั้นการแก้ไขหรือ ยกเลิกสนธิสัญญานั้นๆ จึงต้องเป็นไปตามหลักความยินยอม หรือความตกลงของคู่ ภาคทั้งสองฝ่าย¹ เป็นหลัก หรือไม่ก็เป็นการแก้ไขหรือยกเลิกสนธิสัญญาโดยการ เจรจาระหว่างคู่ภาคี ซึ่งในทางปฏิบัติจริงแล้วเป็นไปได้ยากลำบากมาก เพราะ เป็นสนธิสัญญาที่ทำให้ประโยชน์แก่คู่ภาคีอีกฝ่ายหนึ่งเป็นอย่างมาก เช่นในเรื่องของ ภาษีอากร และข้อบทเกี่ยวกับสิทธิสภาพนอกอาณาเขตจึงเป็นการยากที่จะสามารถ เจรจาให้คู่ภาคีฝ่ายนั้นยอมแก้ไขหรือยกเลิกสนธิสัญญานั้นๆ ได้ ประเทศไทยจึง ต้องอาศัยหลักกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อการแก้ไขหรือยกเลิกสนธิสัญญานั้นๆ แต่ยังคงประสบปัญหาอยู่ดี ในเรื่องของขอบเขตการใช้ที่ค่อนข้างเคร่งครัดของหลัก กฎหมายนั้นๆ

1.1.1 การแก้ไขหรือยกเลิกสนธิสัญญาทวิภาคีของไทยโดยหลักทาง ปฏิบัติต่อมาของคู่ภาคี (subsequent conduct)

ลักษณะสำคัญของการทำสนธิสัญญาของประเทศไทย กับต่างประเทศ โดยเฉพาะในอดีตก่อนสมัยรัตนโกสินทร์ คือ สนธิสัญญาที่ทำกับต่างประเทศมุ่งเน้น หนักไปในเรื่องความสัมพันธ์ทางการค้าหรือเศรษฐกิจ ซึ่งยังมีได้มีลักษณะ เป็นสนธิ สัญญาที่ไม่เป็นธรรม หรือเอารัดเอาเปรียบอันเป็นที่รู้จักกันในวงการนักกฎหมาย ระหว่างประเทศว่า "สนธิสัญญาที่ขาดความเสมอภาค" (unequal treaties)

1. H, Kelsen, Principle of International Law (New York : Rinehart & Company Inc., 1959), P.356.

ทั้งนี้ น่าจะเป็นเพราะสาเหตุที่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยในยุคนั้น ส่วนใหญ่จะจำกัดอยู่เฉพาะประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียง โดยความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างประเทศมักจะมุ่งจำกัดอยู่เฉพาะกับประเทศจีนเท่านั้น การค้าตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับทางยุโรปในยุคนั้น ยังมีอยู่ในปริมาณที่จำกัดมาก เพราะการคมนาคมยังไม่สะดวกการเดินทางเรือจากยุโรปมายังตะวันออกไกลต้องใช้เวลาอันยาวนานและค่อนข้างเสี่ยงอันตราย นานๆ จึงมีเรือจากประเทศยุโรปตะวันตก เข้ามาถึงราชอาณาจักรไทยสักหนึ่งหรือสองลำเท่านั้น

การที่ปริมาณการค้าระหว่างประเทศยังอยู่ในวงจำกัดมาก จึงไม่มีความจำเป็นต้องทำสนธิสัญญากัน เพราะถึงแม้จะไม่มีสนธิสัญญาระหว่างกันก็สามารถทำการค้ากันได้อยู่แล้ว โดยพ่อค้าต่างแดนเพียงต้องรักษาความสัมพันธ์อันดีกับพระมหากษัตริย์ไทยเท่านั้นก็เพียงพอ หลักฐานทางประวัติศาสตร์ของไทยเท่าที่ปรากฏ จึงมีสนธิสัญญากับต่างประเทศเป็นจำนวนน้อยมาก และเท่าที่ค้นคว้าได้มาพอเป็นตัวอย่าง เช่น หนังสือสัญญาทางไมตรีที่ทำกับประเทศจีน พ.ศ. 1825 ในรัชสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราช² สัญญาทางพระราชไมตรีกับประเทศโปรตุเกส พ.ศ. 2059 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 ซึ่งนับว่าเป็นสนธิสัญญาฉบับแรกที่ประเทศไทยได้ทำกับประเทศทางยุโรป³ สัญญาสัมพันธไมตรีและการพาณิชย์กับประเทศสเปน พ.ศ. 2141 ในรัชสมัยสมเด็จพระนเรศวรมหาราช⁴

ศูนย์วิทยพัชยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2. พลตรีพระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์, ประวัติการทูตของไทย (พระนคร, โรงพิมพ์พระจันทร์, 2507), หน้า 4.

3. สมจัย อนุมานราชธน, การทูตไทยในสมัยกรุงศรีอยุธยา (พระนคร, โรงพิมพ์ไทยเชมม, 2493), หน้า 5.

4. เรื่องเดียวกัน, หน้า 16-17.

สนธิสัญญาที่ทำกับประเทศฮอลันดาวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2207 ในรัชสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช⁵ สัญญาเกี่ยวกับการค้ากับประเทศอังกฤษ พ.ศ. 2227 ในรัชสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช⁶ และอนุสัญญาการค้า พ.ศ. 2228 กับสนธิสัญญาฉบับใหม่กับประเทศฝรั่งเศส พ.ศ. 2230 ในรัชสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราชเช่นกัน⁷

อย่างไรก็ดี แม้สนธิสัญญาส่วนใหญ่จะไม่มีลักษณะ เป็นสนธิสัญญาที่ขาดความเสมอภาค แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า จะไม่มีสนธิสัญญาที่ไม่เป็นธรรมเสียเลย ในยุคนั้น เพราะตามหลักฐานทางประวัติศาสตร์ปรากฏว่าอย่างน้อยก็มีอยู่สองฉบับที่มีลักษณะเอารัดเอาเปรียบและขาดความเสมอภาค อันได้แก่ "สนธิสัญญาที่ทำกับประเทศฮอลันดา" เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2207⁸ ที่เป็นสนธิสัญญาซึ่งมีลักษณะ เป็นสนธิสัญญาทางการค้า ที่มุ่งจะก่อให้เกิดพันธะกรณีผูกมัดประเทศไทยอย่างแท้จริงในลักษณะของการผูกขาด อาทิจากการผูกขาดให้ไทยต้องจำหน่ายสินค้า

5. เรื่องเดียวกัน

6. Alexander Hamilton, New Account of the East Indies. Vol II (London : Oxford University Press, 1957), p. 181.

7. สมจัย อนุมานราชธน, การทูตไทยในสมัยกรุงศรีอยุธยา, หน้า 129, 141.

8. รณรงค์ นพคุณ, "พันธะกรณีระหว่างประเทศกับรัฐต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ", วารสารสาทรรมย์ ฉบับที่ระลึกครบรอบปีที่ 43 (10 กุมภาพันธ์ 2529) : 91-109.

ประเภทหนึ่งกว้างและหนึ่งโค โดยเฉพาะแก่บริษัทการค้าของฮอลันดา⁹ และนอกจากจะเป็นสนธิสัญญาที่ผูกขาดการค้าสินค้าบางประเภทแล้ว ยังมีข้อบทที่มีลักษณะเป็นการให้สิทธิสภาพนอกอาณาเขต (extraterritoriality) อีกด้วย เพราะสนธิสัญญานั้นระบุว่า หากพนักงานของบริษัทฮอลันดากระทำความผิดอาญาพระมหากษัตริย์ไทยไม่ทรงมีพระราชอำนาจในอันที่จะพิจารณาพิพากษาคดี และจะต้องส่งตัวผู้กระทำความผิดนั้น ให้หัวหน้าบริษัทเป็นผู้ลงโทษตามกฎหมายของประเทศฮอลันดา ซึ่งข้อบทดังกล่าวนี้เป็นการตัดอำนาจอธิปไตยของไทยเป็นอย่างยิ่ง เพราะทำให้ประเทศไทยไม่สามารถใช้อำนาจอธิปไตยทางศาลต่อชาวฮอลันดา¹⁰ แต่สิทธิพิเศษซึ่งมีลักษณะเป็นเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน (privilege and immunity) ดังกล่าวนี้อยู่เพียงชั่วระยะเวลาอันสั้น เพราะเมื่อสิ้นรัชสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราชแล้ว ประเทศไทยก็ถือว่าสนธิสัญญาดังกล่าวไม่มีผลใช้บังคับอีกต่อไป จึงทำให้สิทธิพิเศษเหล่านั้นสิ้นผลตามไปด้วย แล้วทำให้ประเทศไทยกลับมีเอกราชทางศาลโดยสมบูรณ์ตามเดิม ส่วนสนธิสัญญาอีกฉบับหนึ่งที่

9. กรณีนี้เกิดขึ้นเพราะบริษัทอิสต์อินเดียขออภิสิทธิ์ทางการค้ามากเป็นพิเศษกับไทยแต่ไม่ได้ตามประสงค์ ประกอบกับการที่ชาวฮอลันดาเกิดเรื่องวิวาทกับคนจีน แล้วคนจีนได้ยกกำลังเข้าล้อมสถานการค้าของฮอลันดาในกรุงศรีอยุธยา ฮอลันดาจึงถือเป็นเหตุยกทัพเรือเข้าปิดปากแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งขณะนั้นไทยไม่มีทัพเรือที่มีกำลังพอจะขัดขืน จึงต้องยอมผ่อนผันให้ตามที่ฮอลันดาต้องการ

ดู W.A. Wood, A History of Siam (Bangkok, 1933), p. 194.

10. พลตรีพระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์, ประวัติการทูตของไทย, หน้า 16.

มีข้อบทระบุงถึงสิทธิพิเศษทางศาล ทานองเดียวกับที่ฮอลันดาได้คือสนธิสัญญาที่ไทย
ทำกับฝรั่งเศส พ.ศ. 2230¹¹ ก็ได้สิ้นผลเช่นเดียวกันเมื่อสิ้นรัชสมัยพระนารายณ์
มหาราช

ประเด็นข้อกฎหมายที่พึงพิจารณา เกี่ยวกับกรณีสนธิสัญญาทางการ
ค้ากับประเทศฮอลันดา และสนธิสัญญากับประเทศฝรั่งเศสดังกล่าว ว่าการยกเลิก
สนธิสัญญาทั้งสองฉบับนั้นอาศัยอะไรเป็นพื้นฐานทางกฎหมาย ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องนี้มี
นักวิชาการบางท่านเข้าใจว่า สิทธิสภาพนอกอาณาเขตตามสนธิสัญญาทั้งสอง
ฉบับได้สิ้นสุดลงโดยมิได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกสนธิสัญญาสองฉบับนี้แต่
อย่างไร¹² แต่หากจะวิเคราะห์กันในเรื่องประเด็นข้อกฎหมายแล้วจะเห็นได้ว่าการยก
เลิกสนธิสัญญาดังกล่าวตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ มิใช่ว่าสิทธิพิเศษเหล่านี้
นั้นได้หมดสิ้นไปเอง

โดยอาจวิเคราะห์ได้ว่า เป็นการยกเลิกสนธิสัญญาโดยผลของพฤติ
กรรมหรือทางปฏิบัติต่อมาของคู่ภาคีในภายหลัง¹³ (subsequent conduct)
กล่าวคือ ภาคีทั้งสองฝ่ายต่างก็ถือปฏิบัติว่าต่างฝ่ายต่างก็จะไม่ใช้ หรือเรียกร้อง

11. ทรงศรี อัจจรูณ, การแก้ไขสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิสภาพนอกอาณา
เขตกับประเทศมหาอำนาจ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว
(กรุงเทพ, สำนักพิมพ์สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2506, หน้า
85-86.

12. เรื่องเดียวกัน

13. หลักกฎหมายดังกล่าวคล้ายกับหลักกฎหมายที่ประมวลไว้ใน
Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969 : Art. 59.

ให้คู่ภาคีฝ่ายหนึ่งปฏิบัติตามสนธิสัญญานั้นอีกต่อไป ซึ่งหากวิเคราะห์กันจริงๆ แล้วก็เป็นไปในทางนองเดียวกับ หลักการพื้นฐานของการยกเลิกสนธิสัญญาโดยความตกลงของคู่ภาคีทั้งสองฝ่ายเพียงแต่ในกรณีนี้ความตกลงนั้นมีลักษณะ เป็นความตกลงโดยปริยาย (implicit) หรือโดยพหุนัยมิได้มีการทำความตกลงกันอย่างแจ้งชัด ซึ่งเป็นแนวความคิด (concept) เดียวกับหลักการของการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกสนธิสัญญาโดยจารีตประเพณีระหว่างประเทศ โดยจารีตประเพณีระหว่างประเทศ มิได้มีแต่จารีตประเพณีระหว่างประเทศที่มีผลใช้บังคับได้โดยทั่วไป (erga omnes) เท่านั้น เพราะยังมีจารีตประเพณีระหว่างประเทศในท้องถิ่นหรือในภูมิภาค (regional) และแม้แต่จารีตประเพณีสองฝ่ายหรือระหว่างสองประเทศ¹⁴ (bilateral) อีก กล่าวคือ คู่ภาคีทั้งสองฝ่ายต่างก็ถือเป็นหลักปฏิบัติต่อกันว่า ความตกลงนั้นจะไม่นำมาซึ่งบังคับอีกต่อไปแล้ว ส่วนปัญหาว่าการพิสูจน์กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศขึ้นอยู่กับต้องพิสูจน์ให้ได้ว่า คู่ภาคีต่างก็มีความเชื่อมั่นทางกฎหมาย (legal conviction หรือ opinio juris) ว่าการไม่ปฏิบัติตามพันธะกรณีในความตกลงนั้นไม่ถือว่าเป็นการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งนี้อาจมีผู้โต้แย้งได้ว่าสถานการณ์ตามความเป็นจริงยังค่อนข้างกำกวม เพราะไม่มีตัวอย่างในทางปฏิบัติที่แน่ชัดจึงไม่สามารถพิสูจน์ opinio juris ได้ ซึ่งในกรณีเช่นนี้ก็อาจโต้แย้งได้เช่นกันว่า กรณีในยุคนั้นมาในสมัยรัตนโกสินทร์ประเทศฮอลันดาและประเทศฝรั่งเศส ก็ได้ทำความตกลงกับประเทศไทยอีก ในทางนองเดียวกันนี้ก็ย่อมเป็นข้อพิสูจน์ได้ว่า คู่ภาคีทั้งสองฝ่ายต่างก็มี opinio juris ว่าสนธิสัญญาฉบับก่อนนั้นไม่มีผลใช้บังคับอีกต่อไปแล้ว

14. ดูแนวคำพิพากษาศาลโลกในคดีเกี่ยวกับสิทธิผ่านดินแดนของอินเดียไปยังแคว้น Goa ระหว่างอินเดียกับโปรตุเกส ซึ่งเป็นที่รู้จักกันในนามของคดีเกี่ยวกับสิทธิผ่าน (Right of Passage Case) ก็ยืนยันหลักการว่าอาจมีจารีตประเพณีระหว่างสองฝ่ายหรือสองประเทศได้ (ICJ. Rep.39, 1960)

มีฉะนั้นก็คง เรียกร้องสิทธิตามสนธิสัญญาเดิมได้ทันทีโดยมิต้อง เสียเวลาหรือเสียค่า
 ใช้จ่ายมาเจรจาทำสนธิสัญญาในทำนองเดียวกันนี้อีกฉบับหนึ่ง เป็นแน่ จึงเป็นการ
 ยกเลิกสนธิสัญญาโดยสอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศทุกประการ ทั้งนี้
 ถึงแม้ว่าจะมิได้มีการทำสนธิสัญญาเพื่อยกเลิกสนธิสัญญาเดิม หรือมิได้มีการแจ้ง
 การยกเลิกสนธิสัญญาอย่าง เป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษรก็ตาม ทั้งนี้เพราะตาม
 หลักกฎหมายว่าด้วยสนธิสัญญาไม่มีหลักกฎหมายใดที่กำหนดว่า การแสดงความ
 ยินยอมจะต้องกระทำเป็นลายลักษณ์อักษรเสมอไป

1.1.2 การแก้ไข หรือยกเลิกสนธิสัญญาทวิภาคีของไทยโดยการ เจรจาระหว่างคู่ภาคี

เป็นการดำเนินการตามวิถีทางการทูต โดยทางปฏิบัติของไทยที่
 เกี่ยวกับการแก้ไข เปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาระหว่างประเทศ โดยการเจรจา
 ระหว่างคู่กรณีศึกษาที่มีคุณค่าในเชิงวิชาการทางกฎหมายระหว่างประเทศ คือ
 ทางปฏิบัติของไทยในต้นสมัยรัตนโกสินทร์ เป็นตัวอย่างประกอบบทวิเคราะห์เชิง
 วิชาการ ในเรื่องกฎหมายว่าด้วยสนธิสัญญาอย่างกว้างขวางไม่น้อยไปกว่ากรณียก
 เลิกสนธิสัญญาของประเทศรัสเซียในสมัยที่พวก Bolshevik เข้ายึดอำนาจและ
 เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบคอมมิวนิสต์¹⁵ (communist) แต่จะเป็นตัวอย่าง
 ของวิถีทางการแก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกสนธิสัญญาที่ชอบด้วยกฎหมายระหว่าง

ศูนย์วิทยพัชร์พยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

15. วิเชียร วัฒนคุณ, การเลิกใช้สนธิสัญญา (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร
 มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2497), หน้า 54-55.

ประเทศ อันมีลักษณะที่ค้ำกันและตรงกันข้ามกับกรณีของรัสเซียที่ถือว่าเป็นการ
กระทำที่ละเมิดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ¹⁶

ลักษณะพิเศษของทางปฏิบัติของไทย ในการแก้ไขเปลี่ยนแปลง
สนธิสัญญาในช่วงแรกของสมัยรัตนโกสินทร์คือ การเป็นกรณีตัวอย่างของการใช้
หลักกฎหมายระหว่างประเทศโดยแท้ ซึ่งทำให้มีคุณค่าในเชิงวิชาการกฎหมาย
ระหว่างประเทศเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เป็นเพราะประเทศไทยต้องเผชิญกับมหา
อำนาจในยุคนั้นการล่าอาณานิคมโดยไม่มีอำนาจต่อรองใดๆ นอกเหนือไปจากข้อได้
เปรียบทางกฎหมายระหว่างประเทศ ที่จะสามารถยกขึ้นเป็นข้อสนับสนุนของการ
แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกสนธิสัญญาซึ่งมีลักษณะเอาर्डเอาเปรียบที่ไม่เป็น
ธรรมอันรู้จักกันในนามของ "สนธิสัญญาที่ขาดความเสมอภาค" (unequal
treaties) ทำให้ขั้นตอนของการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาต้องใช้ความ
พยายามอย่างยิ่ง จึงยึดเชื้อและใช้เวลานาน ดังจะได้วิเคราะห์กันโดยละเอียด
ต่อไป แต่ก่อนที่จะเข้าถึงเนื้อหาของ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญา

16. G.H. Hackworth, Digest of International Law.
(Washington D.C. : Government Printing Office, 1943),
P.363.

ภายหลังการปฏิวัติรัสเซีย ค.ศ.1917 รัฐบาลสหภาพโซเวียตได้ปฏิเสธ
ข้อผู้พันตามสนธิสัญญาที่รัฐบาลเดิมของพระเจ้าซาร์ทำไว้กับต่างประเทศ ประเทศ
ต่างๆ จึงประท้วงและไม่ยอมรับรองรัฐบาลใหม่ของรัสเซีย โดยอ้างว่าเป็นการ
กระทำที่ละเมิดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ และศาลสหพันธ์สวิสได้วินิจฉัยเกี่ยว
กับเรื่องนี้ไว้ว่า "... เป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศอันเป็นที่ยอมรับและไม่
อาจโต้แย้งได้อย่างเด็ดขาดว่า การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและองค์กรภายในของ
รัฐ... โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่มีผลเลิกล้างสิทธิและหน้าที่อันสืบเนื่องมาจากสนธิ
สัญญาที่ได้จัดทำไว้กับรัฐอื่นๆ ..."

โดยการเจรจาของไทยในช่วงแรกของสมัยรัตนโกสินทร์ จำเป็นต้องเข้าไปถึง
ประวัติความเป็นมาและสาเหตุของการกระทำสนธิสัญญาเหล่านั้นเสียก่อน อย่าง
น้อยก็โดยสังเขป

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของไทย ในต้นสมัยรัตนโกสินทร์แยก
ออกได้เป็นสองช่วง โดยช่วงแรกอาจถือได้ว่าเป็นยุคของการปิดประเทศนับตั้ง
แต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก รัชกาลที่ 1 จนถึงรัชสมัย
พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 3¹⁷ โดยการปิดประเทศนี้เป็น
ผลทั้งจากสภาพทางการเมืองภายในประเทศของไทยเอง กับสภาพความไม่
พร้อมของประเทศมหานาจตะวันตกในขั้นแรกๆ และถือได้ว่าเป็นการดำเนิน
นโยบายปิดประเทศจริงๆ เฉพาะในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศ
หล้านภาลัย รัชกาลที่ 2 และในรัชกาลที่ 3 ส่วนในรัชกาลที่ 1 ที่ว่าเป็นเพราะ
สถานการณ์ภายในของไทย ไม่อำนวยการดำเนินการสัมพันธ์ไมตรีกับมหานาจ
ตะวันตก ก็เพราะประเทศไทยเพิ่งฟื้นจากช่วงเวลาของกู่ชาติใหม่ๆ และเริ่มก่อ
ร่างสร้างพระนครขึ้น¹⁸ อานาจักรปกครองของประเทศจึงยังขาดเสถียรภาพ
และความแน่นอนในสายตาของมหานาจตะวันตก ซึ่งเห็นว่ายังไม่คุ้มที่จะทำการ
ค้าขายติดต่อกับประเทศไทย เพราะประเทศไทยได้รับผลกระทบกระเทือนอย่าง
รุนแรงจากความหายนะของสงครามกับพม่า ที่ทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสีย
เอกราชไปเป็นการชั่วคราว จึงยังไม่มีศักยภาพในอันที่จะทำการค้าขายกับต่าง
ประเทศในลักษณะที่จะให้ประโยชน์แก่มหานาจตะวันตกได้อย่างจริงจัง ประกอบ
กับยุคนั้นเป็นสมัยที่การล่าอาณานิคมกำลังเฟื่องฟูโดยยังมีประเทศด้อยพัฒนา และ

17. ทรงศรี อัจจุรณ, การแก้ไขสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิสภาพนอก
อาณาเขตกับประเทศมหานาจ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้า-
อยู่หัว, หน้า 38.

18. ประชุมพงศาวดารที่ 62, "เรื่องทูตฝรั่งในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์"
(พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, 2506) หน้า 2.

ดินแดนรกร้างว่างเปล่าให้มหาอำนาจตะวันตกยึดครอง จำเป็นที่จะต้องเข้ามามีอิทธิพลอย่างจริงจังในประเทศไทย และมหาอำนาจตะวันตกเองก็ยังคงวุ่นอยู่กับสงครามบอเลเนียนยุโรป¹⁹ เมื่อถึงรัชสมัยของรัชกาลที่ 2 และรัชกาลที่ 3 วิเทโศบายระหว่างประเทศของไทย จึงมีลักษณะเป็นการปิดประเทศอย่างเห็นได้ชัด เนื่องจากประเทศไทยได้เห็นตัวอย่างของการที่ประเทศเล็กๆ และประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลายซึ่งทำการค้า และติดต่อกับมหาอำนาจตะวันตกต้องถูกรุกรานและยึดครองโดยประเทศจักรวรรดินิยมเหล่านั้น ด้วยสาเหตุบังหน้า (pretences) เพียงเล็กน้อยเท่านั้น เช่น กิ่อสาเหตุบาดหมางทะเลาะเบาะแว้งระหว่างบริษัทต่างชาติกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ซึ่งไม่ขึ้นกับการกระด้างกระเดื่องของเอกชนเป็นสาเหตุที่จะใช้กำลังบีบบังคับให้ต้องชดใช้ค่าเสียหายและเมื่อสบโอกาสก็เข้ายึดครองประเทศเสียทั้งหมด ด้วยการถือเอาเป็นเมืองขึ้น (colony) จนเกือบทุกประเทศในเอเชีย²⁰ ทำให้รัชกาลที่ 2 และรัชกาลที่ 3

19. เรื่องเดียวกัน

20. K.M Panikka, Asia and Western Dominance (London, 1955), p. 131.

ดำเนินวิเทศบายต่างประเทศในลักษณะหลักเลื่องจากการติดต่อกับมหาอำนาจตะวันตก โดยทุกวิถีทางให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้²¹

แต่อย่างไรก็ตาม ในช่วงแรกของสมัยรัตนโกสินทร์โดยในรัชสมัยรัชกาลที่ 2 ก็ได้มีการทำสัญญาทางการค้ากับประเทศโปรตุเกสปี พ.ศ. 2363 แต่มีได้มีลักษณะเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศแต่อย่างใด เนื่องจากรัฐบาลทั้งสองฝ่ายมิได้ลงนามไว้ ส่วนในรัชกาลที่ 3 ไทยก็ได้ทำสัญญาทางพระราชไมตรีและการค้าขายกับประเทศอังกฤษที่รู้จักกันในนามของ "สนธิสัญญาเบอร์นี่" ในปี พ.ศ. 2369²² และกับประเทศสหรัฐอเมริกาอีกฉบับหนึ่ง โดยทรงให้ทำแบบนี้ได้เท่ากับ

21. Wal F. Vella, Siam under Rama III (1824-51) (New York, 1957), P.116, 139.

".... the English were a dangerous people to have any connexion with, for that they were not only the ablest, but the most ambitious of the European nations that frequented the East."

Throughout the reign of Rama III the motivations of the Siamese in their policy toward the West remained the same. Their aim was to grant only such concessions as were necessary in order to preserve peaceful relations and retain the country's independence."

22. ประพัฒน์ ตริณรงค์, "การต่างประเทศของไทยสมัยรัตนโกสินทร์" , วารสารสาทรามย์ ฉบับที่ระลึกครบรอบปีที่ 43 (10 กุมภาพันธ์ 2529), หน้า 94.

ประเทศอังกฤษในปี พ.ศ. 2376²³ ซึ่งถ้าพิจารณาข้อบทในตัวสนธิสัญญาทั้งสองฉบับแล้ว จะเห็นได้ว่ามีลักษณะเป็นสนธิสัญญาที่เสมอภาคมิได้มีข้อผูกมัดใดที่ทาให้ประเทศไทยต้องเสียเปรียบ²⁴

แม้ว่าสนธิสัญญาทั้งสองฉบับดังกล่าว จะเป็นสนธิสัญญาที่เสมอภาคแต่ มิได้เป็นที่พอใจกับประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้เพราะมีสินค้าที่รัฐบาลไทยผูกขาดมากมายหลายอย่าง เหลือเกินจึงส่งคนเข้ามาขอเจรจาแก้ไขสนธิสัญญากับไทย โดยในปี พ.ศ. 2393 ประเทศอังกฤษได้ส่ง เซอร์ เจมส์บริก และในขณะเดียวกันประเทศสหรัฐอเมริกาก็ส่ง โยเซฟ บัสเวสเดย์ เข้ามาเจรจาแต่ไม่เป็นผลสำเร็จจึงเป็นเหตุให้ประเทศอังกฤษขัดเคืองมากถึงมีคำสั่งให้ เซอร์ เจมส์บริก บีบบังคับให้ประเทศไทยทำสนธิสัญญาใหม่ให้จงได้²⁶ หากไม่ยอมทำด้วยดีให้ใช้กำลังทางทะเลบังคับเช่นเดียวกับที่ได้ทำกับประเทศจีนมาแล้ว แต่บังเอิญตอนนั้นเป็นช่วงที่ประเทศไทยเปลี่ยนรัชกาลประกอบกับเป็นสิ่งที่เลื่องลือว่า พระมหา-

23. เรื่องเดียวกัน

24. Henry Burney, Burney's Papers. 3 Vols (Bangkok, 1910), p.407.

25. O. Frankfurter, King Monkut article in "The Siam Society". Vol I (ฉบับพิมพ์ครบรอบ 50 ปีของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย), p. 5.

26. ประชุมพงศาวดารภาคที่ 62, หน้า 224.

กษัตริย์ไทยพระองค์ใหม่ คือ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 ทรงนิยมชาวต่างประเทศ ประเทศอังกฤษจึงยังมิได้กระทำการอันรุนแรงต่อประเทศไทยแต่อย่างใด²⁷

ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในช่วงที่ประเทศไทยดำเนินวิเทศব্যหรือนโยบายปิดประเทศ มหาอำนาจตะวันตกจึงมิได้มีสิทธิพิเศษใดๆ ในราชอาณาจักรไทยเลย ไม่ว่าจะเป็นทางการศาลหรือทางการค้า สนธิสัญญาที่ได้ทำกับมหาอำนาจทั้งสองในปลายรัชกาลที่ 3 ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงสอดคล้องและเป็นประโยชน์แก่ประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง²⁸ ดังนั้นจึงมิได้มีทางปฏิบัติของไทยที่เกี่ยวกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญา โดยการเจรจาในช่วงแรกของรัตนโกสินทร์ศกแต่อย่างใด

เมื่อสิ้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 3 สถานการณ์หรือความสัมพันธ์กับต่างประเทศของไทย โดยเฉพาะกับมหาอำนาจตะวันตกก็ได้เปลี่ยนไปโดยมีลักษณะของการเปิดประเทศ

27. ประพัฒน์ ตริณรงค์, "การต่างประเทศของไทยสมัยรัตนโกสินทร์" , หน้า 96.

28. "นโยบายปิดประเทศ" ของไทยในช่วงรัชกาลที่ 1 ถึงรัชกาลที่ 3 นั้น คือ หากกิจการหรือความตกลงใดจะนำมาซึ่งความเสียหายเปรียบแก่ผลประโยชน์แห่งชาติแล้ว กิจการหรือความตกลงนั้นๆ ก็จะมีมีทางที่ประเทศไทยจะเข้าไปเกี่ยวข้องหรือยอมผูกพันด้วยแต่อย่างใด ซึ่งนับว่าเป็นนโยบายต่างประเทศที่เหมาะสมกับช่วงนั้นที่การล่าอาณานิคมยังไม่รุนแรงนัก

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 ซึ่งเป็นยุคที่ประเทศต่างๆ ในเอเชียได้ตกเป็นเมืองขึ้นหรือเป็นประเทศราชของมหาอำนาจตะวันตกจนหมดสิ้น คงเหลือแต่ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศที่ค่อนข้างใหญ่ ประกอบกับสภาพภูมิศาสตร์ที่ตั้งของประเทศอยู่ลึกขึ้นมาทางเหนือของอ่าวไทย จึงมีช่องทางเดินเรือระหว่างประเทศโดยตรง หรือเป็นเส้นทางที่มหาอำนาจตะวันตกใช้ในการติดต่อระหว่างประเทศโดยตรง หรือเป็นเส้นทางที่มหาอำนาจตะวันตกใช้ในการติดต่อระหว่างประเทศแม่ (metropolis) กับอาณานิคมในสมัยนั้น ประเทศไทยจึงไม่อยู่ในสายตาของประเทศมหาอำนาจตะวันตก

เมื่อประเทศอังกฤษได้ยึดเอาประเทศอินเดีย พม่าและมลายูเป็นเมืองขึ้นหมดแล้ว ส่วนประเทศฝรั่งเศสก็ได้ยึดเอาประเทศต่างๆ ในอินโดจีนเป็นเมืองขึ้นหมดทุกประเทศ มหาอำนาจตะวันตกทั้งสองจึงเริ่มมุ่งความสนใจมายังประเทศไทย เพื่อเป็นเป้าหมายต่อไปในการล่าอาณานิคม

สาเหตุที่ประเทศไทยมิได้ถูกยึดเป็นเมืองขึ้นเสียทันที นอกจากเหตุผลจากสภาพภูมิศาสตร์แล้ว ก็ยังเป็นเพราะประเทศจักรวรรดินิยมที่มีแสนยานุภาพสูงสุดในขณะนั้น อันได้แก่ ประเทศอังกฤษ และฝรั่งเศสยังไม่พร้อมที่จะเผชิญหน้าและปะทะกันเอง จึงต้องรักษาสภาพเดิม (status quo) ของประเทศไทยไว้เป็นการชั่วคราว โดยทำหน้าที่เป็นรัฐกันชน (buffer state) สำหรับมหาอำนาจทั้งสอง

และสาเหตุที่ทำให้รัชกาลที่ 4 ต้องดำเนินวิโศบายเปิดประเทศในที่สุด ในรัชสมัยของพระองค์ ก็เพราะทรงตระหนักดีว่าประเทศไทยไม่สามารถถ่วงเวลาของการแผ่อิทธิพลของมหาอำนาจตะวันตกที่เข้ามาในประเทศไทยได้อีกต่อไปแล้ว และถึงแม้จะต่อต้านต่อไประเทศมหาอำนาจเหล่านั้นก็คงหักหาญรุกรานเข้ามาด้วยกำลังโดยผลการ ดังนั้นเมื่อทรงพิจารณาเห็นว่าไม่สามารถจะ

ถ่วงเวลาได้ต่อไปอีกแล้ว จึงยอมเปิดประเทศโดยมิได้จำกัดความสัมพันธ์อยู่กับประเทศใดๆ ทั้งสิ้น ซึ่งวิเทโศบายดังกล่าวก็ได้อำนวยผลดีกับประเทศไทยในที่สุด กล่าวคือ การเปิดให้มีความสัมพันธ์ทางการค้ากับทุกประเทศโดยเสรีทั้งในภูมิภาคเอเชียและภูมิภาคยุโรป

ในสมัยรัชกาลที่ 4 การปกครองของไทย ยังเป็นระบบสมบูรณาญาสิทธิราช พระมหากษัตริย์ต้องทรงปฏิบัติพระราชภารกิจเป็นทั้งประมุขของประเทศและหัวหน้ารัฐบาล และเป็นรัฐบาลที่ไม่มีรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกิจการด้านต่างๆ โดยเฉพาะด้านการต่างประเทศ จึงต้องทรงปฏิบัติหน้าที่เป็นรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในกิจการด้านต่างๆ โดยเฉพาะด้านการต่างประเทศ จึงต้องทรงปฏิบัติหน้าที่เป็นรัฐมนตรีต่างประเทศด้วย นอกจากนี้ก็อาจมีเสนาบดีที่ทรงไว้วางพระทัยอยู่จำนวนหนึ่ง แต่เสนาบดีเหล่านั้นก็คงไม่ค่อยรอบรู้ในกิจการระหว่างประเทศเท่าใดนัก ดังนั้นภาระหนักในการตัดสินใจพระทัยหรือการเลือกดำเนินวิเทโศบายในการติดต่อ ตอบโต้ หรือต่อต้านฝ่ายต่างประเทศจึงต้องตกหนักแก่พระองค์ท่านเกือบทั้งสิ้น และคงทรงต้องปฏิบัติไปโดยไม่สามารถจะอาศัยสิ่งที่ปัจจุบันเรียกว่า "ข่าวกรอง" ซึ่งจะทำให้รู้กำลัง ท้าที หรือเล่ห์เพทุบายของฝ่ายตรงข้ามบ้างไม่มากนัก เพื่อประกอบในการตัดสินใจพระทัยในการดำเนินกิจการระหว่างประเทศ จึงทรงเป็นพระปรีชาญาณของพระองค์โดยแท้การดำเนินวิเทโศบายเปิดประเทศจึงทำให้ประเทศไทยคงเอกราชไว้ได้ และยังได้รับอารยธรรมตะวันตกอันเป็นประโยชน์โดยอ้อมกับประเทศไทยด้วย ทำให้ประเทศไทยซึ่งมีความอุดมสมบูรณ์มากกว่าประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคกลายเป็นอยู่ช้าอยู่น้ำ และแหล่งเศรษฐกิจสำคัญของทุกประเทศที่เป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจในยุคนั้น การทำสนธิสัญญาและการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับมหาอำนาจตะวันตกในรัชสมัยรัชกาลที่ 4 จึงมีลักษณะเป็นการอำนวยประโยชน์แก่ทุกประเทศโดยเท่าเทียมกัน ซึ่งถึงแม้จะเป็นสนธิสัญญาที่เอารัดเอาเปรียบและไม่เป็นธรรมแก่ประเทศไทยอย่างยิ่ง แต่ก็สามารถอำนวยประโยชน์ให้แก่ประเทศไทยอย่างมากโดยทางอ้อม เพราะทำให้มหาอำนาจตะวันตกทุกประเทศเห็นความจำเป็นที่จะต้องรักษาสถานภาพเดิมของ

ไทยให้คงอยู่เช่นนั้น เพื่อให้ทุกประเทศได้รับผลประโยชน์อย่างต่อเนื่อง โดยมีให้ประเทศใดสามารถผูกขาดผลประโยชน์ (monopolize) ในประเทศไทยได้แต่เพียงผู้เดียว การทำสนธิสัญญาของไทยกับต่างประเทศในยุคนั้น จึงมีข้อบทที่ให้สิทธิประโยชน์เยี่ยงชาติที่ได้ความอนุเคราะห์ยิ่ง (most-favored-nation treatment) แก่ทุกประเทศ ดังจะได้วิเคราะห์กันต่อไปในรายละเอียดต่อไปนี้

การทำสนธิสัญญาที่ขาดความเสมอภาค (unequal treaties) ของไทยในยุคนั้น

ในช่วงแรกของต้นสมัยรัตนโกสินทร์ ตั้งแต่รัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกถึงพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 1 ถึงรัชกาลที่ 3) พระมหากษัตริย์ไทยทรงดำเนินพระบรมราชโบายโดดเดี่ยว ดังนั้นในต้นสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ชาวต่างประเทศจึงมิได้มีสิทธิพิเศษใดๆ ในราชอาณาจักรไทยไม่ว่าจะเป็นทางการศาล หรือแม้แต่ทางการค้าเสรีก็ตาม²⁹ แต่ในรัชสมัยดังกล่าว ก็ได้ถึงกับเป็นการตัดความสัมพันธ์กับต่างประเทศเสียทีเดียว เพราะประเทศไทยก็ยังดำเนินกิจการค้าขายทางเรืออยู่กับหลายประเทศ เช่น ประเทศอาหรับ อินเดีย ชวา มลายู จีน และญี่ปุ่น การค้าระหว่างประเทศในช่วงนั้น จึงจำกัดอยู่เฉพาะกับประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียง ส่วนการติดต่อกับประเทศมหาอำนาจทางยุโรปซึ่งเริ่มมีการทาบตามจากโปรตุเกสเมื่อ พ.ศ. 2329 อันเป็นปีที่ 5 ในรัชกาลที่ 1 โดยพ่อค้าชาวโปรตุเกสชื่อ องตนวีเสน (อันโนนิโอ เดอ วีเสนท์) ได้อัญเชิญสาส์นของอุปราชโปรตุเกสผู้

29. Walter Frances Vella, Siam under Rama III 1824-1851 (New York : J.J. Augustin, 1957), p.139.

ปกครองมาเกือบมาถวายเป็นรัชกาลที่ 1 เพื่อเปิดสัมพันธไมตรีทางการค้ากับไทย³⁰ แต่ไม่ปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่าได้มีการทำสนธิสัญญากันหรือไม่ และต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย รัชกาลที่ 2 ได้เริ่มมีเรือสินค้าจากมหาอำนาจทางยุโรปเข้ามาติดต่อทำการค้าในระดับรัฐบาลกับราชอาณาจักรไทย หลังจากที่ได้ขาดการติดต่อกันไปเมื่อตอนปลายสมัยกรุงศรีอยุธยา โดยพ่อค้าชาวอเมริกันก็เริ่มเข้ามาติดต่อหาบาทมาด้วย ทั้งนี้ตามที่ปรากฏในหลักฐานทางประวัติศาสตร์ เมื่อ พ.ศ. 2362 โบรมตุเกสได้ส่ง คาร์ลอส มานูเอล ซิลเวเระ เป็นทูตพิเศษ (special envoy) ฝ่าฝืนการห้ามมาหาบาทมาอย่างเป็นทางการที่จะทำความตกลงระหว่างประเทศกับไทย และในปีต่อมา พระมหากษัตริย์แห่งบรมตุเกสได้มีพระราชสาส์นมาหาบาทมาหนึ่งลือสนธิสัญญาทางพระราชไมตรีกับไทยโดยแต่งตั้ง คาร์ลอส มานูเอล ซิลเวเระ เป็นกงสุลใหญ่ประจำประเทศไทย

ต่อมาในปี พ.ศ. 2364 กัปตันแฮน ชาวอเมริกันได้นำปืนคาบศิลา มาขายให้แก่ทางราชการไทย พร้อมกับนำขึ้นถวายเป็นพระราชบรรณาการ 500 กระบอก ซึ่งเป็นที่พระทัยของรัชกาลที่ 2 อย่างยิ่ง จึงโปรดพระราชทานบรรดาศักดิ์ให้เป็นหลวงภักดีราชกระบิดิน และในปี พ.ศ. 2365 ผู้สำเร็จราชการหัวเมืองอินเดียของอังกฤษได้ส่ง จอห์น ครอบเฟิร์ต เข้ามาหาบาทมาให้พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย รัชกาลที่ 2 ทรงแก้ไขการเก็บภาษีและการค้าขายสินค้าบางชนิดที่ไทยผูกขาดอยู่ และพยายามเจรจาให้ไทยรับรองอำนาจของบริษัทอินเดียตะวันออกของอังกฤษเหนือเกาะบีนัง* ซึ่งเคยเป็นของไทย แต่การเจรจามีไม่ประสบผลสำเร็จ จอห์น ครอบเฟิร์ต จึงได้กลับไปโดยมิได้มี

30. ประพัฒน์ ตรีณรงค์, "การต่างประเทศของไทยสมัยกรุงรัตนโกสินทร์", หน้า 94.

* สมัยนั้นเรียกว่า "เกาะหมาก"

การทำสนธิสัญญากับประเทศไทยแต่อย่างใด แต่รัชกาลที่ 2 ก็ได้ทรงมีพระบรมราชานุญาต ให้พ่อค้าชาวอังกฤษเข้ามาทำการค้าขายกับไทยได้เหมือนชาติอื่นๆ หลังจากนั้นไม่นานก็เกิดสงครามระหว่างอังกฤษกับพม่า และพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย รัชกาลที่ 2 ก็ทรงเสด็จสวรรคตใน พ.ศ. 2367

ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 3 พระมหากษัตริย์ไทยก็ยังทรงพระบรมราชโองบายต่างประเทศเช่นรัชกาลที่ 2 อยู่ ดังนั้นเมื่ออังกฤษส่งนายเฮนรี เบอร์นี่ เข้ามาทาบถามเจรจาขอทำสนธิสัญญาทางพระราชไมตรีและการค้าอีกในปี พ.ศ. 2369 พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 3 ก็ยังไม่ทรงโปรดที่จะทำสนธิสัญญากับอังกฤษอยู่เช่นเดิม เพราะมีพระราชประสงค์เพียงที่จะมีสัมพันธไมตรีกับอังกฤษเท่านั้น แต่สมเด็จพระบวรราชเจ้ามหาศักดิพลเสน กรมหมื่นสุรินทรรักษ์ เจ้าพระยาพระคลัง และเจ้าพระยานคร (น้อย) ได้กราบทูลวิงวอนขอให้ทรงยอมทำสนธิสัญญากับอังกฤษ โดยทูลชี้แจงเหตุผลว่า อังกฤษได้มาทาบถามเจรจาขอทำสนธิสัญญากับไทยในครั้งนี้เป็นครั้งที่สองแล้ว หากยังทรงปฏิเสธที่จะทำสนธิสัญญากับอังกฤษอีก ก็เป็นที่น่าวิตกว่าอังกฤษอาจถือเป็นเหตุบาดหมางและวิวาทกับไทย ซึ่งจะสร้างความยากลำบากให้แก่บ้านเมืองต่อไปในวันข้างหน้า ทั้งนี้โดยกราบทูลด้วยว่า แม้แต่พม่าซึ่งเคยมีอำนาจ และทำอันตรายแก่ไทยอย่างใหญ่หลวงมาแต่ก่อนก็ยังต้องพ่ายแพ้แก่อังกฤษ นอกจากนั้น สนธิสัญญาที่อังกฤษเสนอที่จะทำกับไทยก็นับว่าเป็นสนธิสัญญาเสมอภาคกันดีมากที่สุดสำหรับไทย พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงยอมทำสนธิสัญญากับอังกฤษในปี พ.ศ. 2369 ซึ่งเรียกว่า "สัญญาเบอร์นี่" อันนับว่าเป็นสนธิสัญญาฉบับที่สองที่ประเทศไทยได้ทำกับมหาอำนาจทางยุโรปในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์

สาระสำคัญของ "สัญญาเบอร์นี่" คือ อนุญาตให้คนอังกฤษเข้ามาค้าขายในประเทศไทยได้โดยสะดวก จะปลูกสร้างบ้านเรือน ร้านโรง หรือโกดังเก็บสินค้าก็ได้ จะซื้อขายสิ่งใดก็ได้ เว้นแต่ห้ามส่งข้าวออกนอกประเทศเท่านั้น และ

บรรดาเครื่องศตราวุธต่างๆ จะขายได้แต่กับรัฐบาลเท่านั้น โดยภาษีทั้งปวงให้
 ยกเลิกเก็บ ทั้งนี้อังกฤษจะต้องให้การรับรอง (recognize) ว่า ไทรบุรี
 กลันตัน ตรังกานู เป็นของไทย ทั้งนี้สนธิสัญญาดังกล่าวมิได้กล่าวถึงการตั้ง
 กองศุลแต่อย่างใด และระบุชัดเจนว่าชาวอังกฤษในประเทศไทยจะต้องอยู่ใต้
 อำนาจของศาลไทย และชนบเขนียมประเพณีของไทยเช่นเดียวกับที่ชาวไทยใน
 อังกฤษจะต้องอยู่ใต้อำนาจของศาลอังกฤษและชนบเขนียมประเพณีของอังกฤษ ต่อ
 มาในปี พ.ศ. 2376 เมื่อสหรัฐอเมริกาส่ง เอ็ดมันส์ โรเบิร์ต* คณะทูตมา
 ทาบทามขอทำสนธิสัญญาทางการค้ากับไทย พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว
 รัชกาลที่ 3 ก็ทรงโปรดให้ทำตามแบบเดียวกับ "สัญญาเบอร์นี" ที่ทำไว้กับอังกฤษ

แต่ทั้งอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ที่ทำสนธิสัญญาเหล่านั้นกับประเทศ
 ไทย เห็นว่ายังไม่อำนวยประโยชน์แก่ตนได้อย่างเท่าที่ควร เมื่อเทียบกับสนธิสัญญา
 ที่ตนได้ทำกับประเทศด้อยพัฒนาอื่น ๆ จึงได้หาทางที่จะแก้ไขสนธิสัญญากับไทยโดย
 สหรัฐอเมริกาได้ส่ง โยเซฟ บัลเวสเดย์ เข้ามาทาบทามขอแก้ไขสนธิสัญญาเมื่อ
 พ.ศ. 2393 และอังกฤษส่ง เซอร์เจมส์ บรูก มาทาบทามขอแก้ไขสนธิสัญญาเช่น
 เดียวกับสหรัฐอเมริกาในปีเดียวกันนั่นเอง แต่ก็ไม่ได้รับผลสำเร็จทั้งสองประเทศ
 เป็นเหตุให้อังกฤษขัดเคืองเป็นอย่างยิ่งและหันมาขึ้นนโยบายแข็งกร้าวกับประเทศ
 ไทย โดยมีคำสั่งให้เซอร์เจมส์ บรูก บีบบังคับให้ไทยยอมแก้ไขสนธิสัญญาตาม
 ความต้องการของอังกฤษให้ได้ และหากไทยไม่ยอมแก้ไขสนธิสัญญาด้วยดี ก็ให้ใช้
 กำลังทางทะเลบังคับเช่นเดียวกับที่ได้ทำประเทศจีนมาแล้ว อันเป็นจุดเริ่มต้นของ
 ยุคการทำสนธิสัญญาไม่เสมอภาค (unequal treaties) หรือสนธิสัญญาที่มี
 ลักษณะเอาเปรียบ ซึ่งจะเริ่มมีขึ้นในรัชกาลต่อมา คือ รัชสมัยพระบาทสม
 เด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4

* คนไทยในสมัยนั้นเรียก "เอมินร่าบัต"

สรุปแล้วก็คือ ในยุคแรกของราชวงศ์จักรีดังกล่าวมาแล้ว ประเทศไทยมิได้แก้ไขสนธิสัญญากับต่างประเทศแต่อย่างใด และเพียงแต่ให้มีการทาบตามขอแก้ไขสนธิสัญญาในรูปแบบปกติตามกฎหมายระหว่างประเทศ ว่าด้วยสนธิสัญญากล่าวคือ โดยการเจรจาระหว่างประเทศ แต่การเจรจามิได้บรรลุผลสำเร็จตามที่ประเทศภาคีอีกฝ่ายหนึ่งคาดหมายที่จะกระทำ

การแก้ไขสนธิสัญญากับต่างประเทศได้เริ่มขึ้นจริงๆ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 ในลักษณะที่ถึงแม้จะเป็นการเอาใจเอาเปรียบแก่ฝ่ายไทย แต่ก็เป็นไปในลักษณะที่ร้ายแรงน้อยกว่ากรณีของจีน ทั้งนี้เพราะถึงแม้ว่า เซอร์เจมส์ บรีก จะได้รับคำสั่งให้ใช้กำลังทหารบีบบังคับให้ประเทศไทยยอมแก้ไขสนธิสัญญาให้เป็นประโยชน์แก่ประเทศอังกฤษ เมื่อ เซอร์เจมส์ บรีก เห็นว่าช่วงเวลานั้นเป็นระยะที่ประเทศไทยเริ่มเปลี่ยนรัชกาล โดยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงโปรดปรานและนิยมชาวตะวันตก เนื่องจากได้มีสัมพันธภาพอันดีกับชาวยุโรปในระหว่างที่ยังทรงสมณภาพในช่วงท้ายของรัชสมัยของพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 3 อังกฤษจึงยังยั้งไม่กระทำการอันรุนแรงต่อประเทศไทย

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 เสด็จขึ้นครองราชย์ ก็ได้ทรงเปลี่ยนแปลงวิเทศব্যการต่างประเทศของไทยไปจากเดิมโดยสิ้นเชิง จากนโยบายโดดเดี่ยวมาเป็นนโยบายเปิดประเทศ ทั้งนี้เพราะทรงเล็งเห็นการณ์ไกลว่า ลัทธิจักรวรรดินิยมกำลังระบอบาในยุโรป และกลุ่มประเทศมหาอำนาจตะวันตกกำลังแผ่อิทธิพลเข้ามาคุกคามประเทศต่างๆ ในเอเชียหากทรงขึ้นดำเนินนโยบายปิดประเทศอยู่เช่นเดิมต่อไปก็จะจำเป็นต้องใช้กำลังต่อต้านการคุกคามของประเทศจักรวรรดินิยมเหล่านั้น อันจะเป็นการบั่นทอนกำลังของตนเองโดยเปล่าประโยชน์ เพราะถึงอย่างไรก็คงไม่สามารถต่อต้านการแผ่อิทธิพลของมหาอำนาจตะวันตกได้ หนทางที่จะทรงรักษาเอกราชของประเทศไทยไว้ได้

จึงมีอยู่วิธีเดียวคือ จะต้องยอมเปิดประเทศรับอิทธิพลตะวันตก และปรับปรุง ประเทศให้ทันสมัยให้เป็นที่ยอมรับนับถือของชาวต่างประเทศ³¹ ไปด้วยพร้อมกันด้วย

ดังนั้นเมื่อราชสำนักอังกฤษประจำฮ่องกงเป็นราชทูตมาเจรจาขอทำ สนธิสัญญาทางพระราชไมตรีและการพาณิชย์ฉบับใหม่กับไทย เมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2398 เพื่อใช้แทน "สัญญาเบอร์นี" พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 จึงทรงให้การต้อนรับอย่างสมเกียรติเป็นที่พอใจแก่ เซอร์จอห์น เบาว์ริง มาก ทำให้การเจรจาดำเนินไปอย่างรวดเร็วและสามารถตกลงลงนาม ทำสนธิสัญญาทางพระราชไมตรีและการพาณิชย์กันได้ ในวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2398 และได้ทำการแลกเปลี่ยนสัตยาบันสารกัน ในวันที่ 5 เมษายน พ.ศ. 2399 ซึ่งรู้จักกันนามของ "สนธิสัญญาเบาว์ริง" อันนับว่าเป็นสนธิสัญญาไม่เสมอภาค อย่างแท้จริงฉบับแรกที่ไทยได้ทำกับต่างประเทศ

สนธิสัญญาเบาว์ริง พ.ศ. 2398 นี้ มีข้อบททั้งสิ้น 21 ข้อ โดยเป็น เรื่องเกี่ยวกับการเมือง 12 ข้อ เกี่ยวกับกฎหมาย 6 ข้อ และเกี่ยวกับภักดีอัตรา ศุลกากร 3 ข้อ ซึ่งล้วนแต่มีลักษณะเอารัดเอาเปรียบประเทศไทยเกือบทั้งสิ้น โดยมีข้อ 2 ซึ่งว่าด้วยสิทธิสภาพนอกอาณาเขต และข้อ 8 ที่ว่าด้วยการเก็บภาษี อากร ซึ่งจำกัดเสรีภาพของไทยในลักษณะเอารัดเอาเปรียบเป็นอย่างยิ่งและเป็น พันธกรณีที่เป็นผลร้ายก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศไทยอย่างมากที่สุด

หลังจากนั้น สหรัฐอเมริกาและประเทศต่าง ๆ ในยุโรปต่างก็ทยอย กันส่งทูตเข้ามาเจริญสัมพันธไมตรี และขอทำสนธิสัญญากับประเทศไทยในลักษณะ เดียวกันกับอังกฤษบ้าง ทั้งในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

31. ประชุมพงศาวดารภาคที่ 62, หน้า 224.

และรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 โดยถือเอาสนธิสัญญาเบาว์ริงเป็นแบบฉบับทั้งสิ้น ตามลำดับดังต่อไปนี้ สหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศสในปี พ.ศ. 2403 และรัสเซียในปี พ.ศ. 2404 ซึ่งได้กระทำให้สมัยรัชกาลที่ 4 ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 5 นอกจากมหาอำนาจตะวันตกแล้ว แม้แต่ประเทศญี่ปุ่นซึ่งเป็นประเทศในเอเชีย ก็ได้เข้ามาทำสนธิสัญญาลักษณะเดียวกันกับประเทศไทยด้วย ตามลำดับดังนี้คือ นอร์เวย์ ในปี พ.ศ. 2411 สวีเดน เบลเยียมและอิตาลี ในปี พ.ศ. 2412 ญี่ปุ่นในปี พ.ศ. 2413 ออสเตรีย-ฮังการี และสเปนในปี พ.ศ. 2442

การทำสนธิสัญญาทางพระราชไมตรีและการพาณิชย์กับอังกฤษฉบับปี พ.ศ. 2398 คือ สนธิสัญญาเบาว์ริง กับสนธิสัญญาที่ทำกับสหรัฐอเมริกา ฉบับปี พ.ศ. 2399 ถือได้ว่าเป็นการแก้ไขสนธิสัญญาเบอร์นี พ.ศ. 2369 ที่ทำไว้กับอังกฤษ และสนธิสัญญากับสหรัฐอเมริกา ฉบับปี พ.ศ. 2376 ที่ทำไว้ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 3 ตามวิถีทางของกฎหมายว่าด้วยสนธิสัญญา ซึ่งหากจะวิเคราะห์ในเชิงกฎหมายระหว่างประเทศ จะเห็นได้ว่าถึงแม้จะเป็นการแก้ไขสนธิสัญญา หรือทำสนธิสัญญาใหม่ภายใต้การคุกคามที่จะใช้กำลังอาวุธเป็นเครื่องมือบีบบังคับ ก็มิได้มีผลทำให้การแก้ไขสนธิสัญญาเหล่านั้นไม่สมบูรณ์แต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะในยุคล่าอาณานิคมนั้น กฎหมายระหว่างประเทศขณะนั้นไม่ถือว่าการใช้กำลังบังคับที่กระทำต่อรัฐ โดยมิได้กระทำต่อตัวผู้แทนของรัฐนั่นเอง เพื่อให้ต้องทำสนธิสัญญาหรือแก้ไขสนธิสัญญาตามความต้องการของผู้คุกคามที่จะใช้กำลังบังคับนั้น เป็นสาเหตุที่จะทำให้อินทรีย์ชาดความสมบูรณ์ตามกฎหมายระหว่างประเทศ

จากกรณีดังกล่าวทำให้พอจะสรุปได้ว่าในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีการแก้ไขสนธิสัญญาระหว่างประเทศเพียงสองฉบับเท่านั้น โดยฝ่ายไทยมิได้เป็นฝ่ายริเริ่มหรือเรียกร้องให้แก้ไข และไม่ใช้เป็นการแก้ไขสนธิสัญญาโดยเป็นการใช้สิทธิตามสนธิสัญญานั้นเอง หากแต่เป็นการถูกบีบ

บังคับให้แก้ไขสนธิสัญญา โดยมหาอำนาจตะวันตกเหล่านั้นเป็นผู้ได้รับประโยชน์ในลักษณะเอาเราเปรียบแก่ฝ่ายไทยทั้งสิ้น

จากการแก้ไขสนธิสัญญาในลักษณะดังกล่าวข้างต้น จึงกล่าวได้ว่ายุคของการทำสนธิสัญญาที่มีลักษณะเอาเราเปรียบ หรือสนธิสัญญาที่ขาดความเสมอภาค (unequal treaties) ได้เริ่มขึ้นจริง ๆ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 4 ซึ่งเป็นสมัยที่ลัทธิการค้าอาณานิคมหรือที่เรียกว่าลัทธิจักรวรรดินิยมได้แผ่ขยายเข้ามาในทวีปเอเชียอย่างเต็มที่การที่มหาอำนาจตะวันตกได้รับชัยชนะและความสำเร็จอย่างยิ่ง ในการล่าอาณานิคมทำให้ประเทศเหล่านั้นเกิดอิทธิพล และลุแก่อำนาจโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศอังกฤษกับฝรั่งเศส ซึ่งมุ่งจะแผ่อิทธิพลและขยายอำนาจมายังประเทศไทยให้ได้ ส่วนพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 ก็ทรงตระหนักดีว่าประเทศไทยไม่มีหนทางที่จะต่อต้านกระแสคลื่นการแผ่ขยายอำนาจนั้นได้ และได้ทรงเห็นตัวอย่างมามากแล้วว่าประเทศใดก็ตาม ที่ไม่ยอมโอนอ่อนผ่อนปรนตามความต้องการของมหาอำนาจตะวันตกเหล่านั้น และใช้กำลังต่อต้านต้องพ่ายแพ้ไปในทุกกรณี แม้แต่ประเทศอินเดีย จีน และพม่า ซึ่งในสมัยนั้นมีกำลังทางทหารแข็งแรงกว่าประเทศไทย ก็ต้องตกเป็นเมืองขึ้นของมหาอำนาจตะวันตกไปในที่สุด หากประเทศไทยจะยืนกรานดำเนินนโยบายปิดประเทศอยู่ต่อไป แล้วใช้กำลังต่อต้านอิทธิพลตะวันตก ก็จะเป็นการบั่นทอนกำลังของตนเองโดยเปล่าประโยชน์ เพราะในที่สุดก็คงต้องพ่ายแพ้เนื่องจากด้อยกำลังและอาวุธกว่า ดังนั้นเพื่อรักษาเอกราชของชาติไทย มิให้ต้องตกเป็นเมืองขึ้นของประเทศล่าอาณานิคมเหล่านั้น ประเทศไทยจึงต้องยอมเปิดประเทศรับอิทธิพลตะวันตก และยอมเสียเปรียบประเทศมหาอำนาจเหล่านั้น โดยในขณะเดียวกันจะต้องมุ่งปรับปรุงประเทศให้ทันสมัยเป็นที่ยอมรับนับถือของชาวต่างชาติให้ได้

สนธิสัญญาที่ขาดความเสมอภาคฉบับแรกจึงเกิดขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 ซึ่งก็คือ "สนธิสัญญาเบาว์ริง" ดังที่

กล่าวมาแล้วนั่นเอง และสนธิสัญญาฉบับนี้ที่กำกับอังกฤษนี้เอง ได้กลายเป็นกรณีตัวอย่าง (precedent) ที่ทำให้สหรัฐอเมริกาและประเทศต่างๆ ยกขึ้นเป็นตัวอย่าง เพื่อทำสนธิสัญญาลักษณะเดียวกันนี้อีกเป็นจำนวนมาก

การที่อังกฤษขอมิสิทธิสภาพนอกอาณาเขต³² (extraterritoriality) ซึ่งหมายความว่าคนที่อยู่ในบังคับอังกฤษจะไม่ขึ้นกับกฎหมายตลอดจนกระบวนการยุติธรรมทั้งปวงของไทย ซึ่งรวมถึง เขตอำนาจศาลและการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลไทยด้วย โดยให้ขึ้นอยู่กับระบอบศาลกงสุลที่เรียกว่า Capitulation Regime แทน กล่าวคือ ผู้ที่อยู่ในบังคับอังกฤษจะถือปฏิบัติตามกฎหมายของอังกฤษ และอยู่ภายใต้อำนาจศาลกงสุลของตนเท่านั้น โดยอังกฤษอ้างว่าเป็นเพราะกฎหมายและระบบการศาล ตลอดจนกระบวนการยุติธรรมของไทยในสมัยนั้น ยังล้าหลังและป่าเถื่อนอยู่มาก³³ ไม่สามารถเป็นหลักประกันความปลอดภัย และให้ความยุติธรรมต่อคนในบังคับอังกฤษได้อย่างเพียงพอ ซึ่งเมื่อคำนึงถึงความเป็นจริงแล้ว ก็ต้องยอมรับว่ากฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของไทยในสมัยนั้นก็ยิ่งป่าเถื่อนอยู่จริงๆ

32. ตามความในข้อ 2 ของสนธิสัญญาเบาว์ริง ดูภาคผนวกที่ 1

33. ยกตัวอย่างเช่น ในการสอบสวนผู้ต้องหาของประเทศไทยใช้วิธีการทรมาน โดยการตอกเล็บ บีบขมับ เพื่อบังคับให้ผู้ต้องหายอมรับสารภาพและเมื่อเป็นหนี้สินกับผู้ใด ก็จะถูกนำไปเข้าชื่อและแช่น้ำให้ทนทุกข์ทรมานอยู่จนกระทั่งครอบครัวของผู้นั้นจะสามารถหาเงินมาชำระหนี้ให้ การลงโทษก็ยังมีลักษณะป่าเถื่อน เช่น จับใส่เครื่องพันธนาการรูปร่างคล้ายตระกร้อที่มีเหล็กแหลมอยู่โดยรอบแล้วให้ช่าง ตะกลิ้งมาให้เหล็กแหลมที่ตำร่างกายนักโทษ หรือในกรณีที่เป็นภูก้อนก็ให้เปิดกระโหลกแล้วเอาเหล็กเผาไฟลูกแดงทิ้งลงไปบนสมอง เหล่านี้เป็นต้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับข้อทอนมีผลเป็นการจำกัดหรือตัดเสรีภาพของไทย ด้านการเก็บภาษีอากร³⁴ แม้อังกฤษจะไม่มีเหตุผลสนับสนุนที่หนักแน่นเพียงพอ เช่น ในกรณีของการขอสิทธิสภาพนอกอาณาเขตในราชอาณาจักรไทยก็ตาม แต่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 ก็ทรงเห็นว่าชาวอังกฤษที่เข้ามาติดต่อค้าขายและพำนักในราชอาณาจักรไทยยังมีจำนวนน้อยมาก การขาดผลประโยชน์ด้านภาษีอากรย่อมไม่มากนัก และแม้แต่จะกระทบต่อเสรีภาพทางศาลของไทยอันเป็นผลจากสิทธิสภาพนอกอาณาเขตก็คงมีไม่มากเช่นกัน ประกอบกับทรงตระหนักดีว่า เซอร์จอห์น เบาว์ริง ได้รับนโยบายจากราชสำนักอังกฤษมาว่า หากประเทศไทยไม่ยินยอมทำสนธิสัญญาฉบับนี้ ก็ให้หักหาญเอาด้วยกำลังได้ เช่นเดียวกับที่อังกฤษทำมาแล้วกับประเทศจีน ดังนั้นเมื่อทรงเห็นว่า เซอร์จอห์น เบาว์ริง ถือเอาเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขต และสิทธิพิเศษด้านภาษีอากรเป็นเงื่อนไขและสาระสำคัญของสนธิสัญญาฉบับนี้ จึงต้องทรงตัดสินพระทัยยอมสละผลประโยชน์และอธิปไตยบางส่วนของประเทศ เพื่อธำรงไว้ซึ่งเอกราชอันมีค่าเหนือสิ่งอื่นใดทั้งหมด โดยทรงถือเสียว่าเป็นการอำนวยความสะดวกให้ในฐานะเป็นแขกของประเทศไทย ส่วนประเทศอื่นๆ ที่ทำสนธิสัญญากับไทย การได้รับสิทธิประโยชน์ทั้งด้านสิทธิสภาพนอกอาณาเขต และสิทธิพิเศษด้านภาษีอากรนั้น เป็นผลจากข้อที่ให้ผลประโยชน์เยี่ยงชนชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (most-favoured-nation clauses) ซึ่งก็ได้ทรงพระราชทานให้ด้วยเหตุผลในทำนองเดียวกับกรณีของอังกฤษ

34. ตามความในข้อ 8 ของสนธิสัญญาเบาว์ริง ดูภาคผนวกที่ 1

สาเหตุที่ทำให้จำเป็นต้องขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาที่ไม่เสมอภาคโดย
การเจรจาระหว่างประเทศ

โดยที่ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 ชาวต่างประเทศที่เข้ามาติดต่อค้าขาย และพำนักในราชอาณาจักรไทยยังมีจำนวน น้อยมาก สิทธิสภาพนอกอาณาเขตและอภิสิทธิ์ด้านภาษีอากรของชาวต่างชาติเหล่านั้ น จึงไม่กระทบกระเทือนต่อเอกราชทางศาล และด้านการเก็บภาษีอากรของ ไทยมากนัก เหตุการณ์จึงดำเนินไปอย่างราบรื่นตลอดรัชสมัยของพระองค์ ซึ่ง ส่วนหนึ่ง ก็เป็นผลมาจากความรู้สึกที่ดีต่อไมตรีจิตของราชอาณาจักรไทยที่มีต่อมหา อาณาจักรตะวันตก ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 เองด้วย

การได้รับสิทธิสภาพนอกอาณาเขต และสิทธิพิเศษด้านภาษีอากรทำให้พ่อ ค้าวานิชจากซีกโลกตะวันตกที่เข้ามาติดต่อทำการค้าขายกับไทยในยุคนั้น ได้รับผล ประโยชน์อย่างมากมายโดยมีเสถียรภาพ และความสะดวกสบายทุกประการทำให้ พ่อค้าต่างชาติจากประเทศเหล่านั้น นิยมที่จะทำการค้าติดต่อกับราชอาณาจักรไทย มากขึ้น จนถึงกับเข้ามาตั้งหลักแหล่ง และมีสำนักงานอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพิ่ม ขึ้นเรื่อยๆ ด้วยเหตุนี้ในรัชสมัยของรัชกาลต่อมา คือ พระบาทสมเด็จพระจุลจอม เกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 จึงมีจำนวนชาวต่างชาติในประเทศไทยเพิ่มขึ้นเป็น อันมาก ยิ่งกว่านั้น พ่อค้าต่างชาติที่เข้ามาทำการค้าและตั้งถิ่นฐานในราช อาณาจักรไทย ซึ่งมีทั้งคนดีและคนชั่วปะปนกันไปยัง เกิดความโลภโหมโสนัดำใช้อภิสิ ทธ์ตามสนธิสัญญาเหล่านั้นในลักษณะที่มีชอบ (abusive) ติความสนธิสัญญาใน ลักษณะบิดเบือนให้คลุมถึงคนในอาณานิคม และประเทศที่อยู่ใต้ความอารักขาของ ประเทศตนด้วย และแม้แต่ชาวเอเชียที่เข้ามาพึ่งพระบรมโพธิสมภาร หากมีเชื้อ สายแม้แต่เพียงเล็กน้อย จากประเทศที่เป็นเมืองขึ้นหรือใต้อาณัติของตนก็ทำให้ได้รับ สิทธิสภาพนอกอาณาเขต และอภิสิทธิ์ทางภาษีอากรเช่นเดียวกับคนชาติของ

ประเทศจักรวรรดินิยมเหล่านั้นไปด้วย ยิ่งกว่านั้นประเทศมหาอำนาจตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งอังกฤษ และฝรั่งเศส ซึ่งมักจะลุแก่อำนาจพยายามใช้สิทธิสภาพนอกอาณาเขตในลักษณะไม่สุจริตใจ (mala fides) อีกด้วย กล่าวคือ ศาลกงสุลของประเทศเหล่านั้น จะใช้สิทธิพิจารณาพิพากษาคดีในลักษณะที่ไม่เป็นธรรม เข้าข้างผู้ที่อยู่ได้บังคับของตนอย่างเห็นได้ชัดอยู่เสมอ และไม่มีหลักประกันใดๆ ให้เป็นที่เชื่อถือได้เลยว่า ผู้กระทำความผิดที่ไม่เป็นคนในบังคับของตนจะได้รับการลงอาญาอย่างสาสมกับความผิด การลงอาญาก็ล้วนแต่เป็นโทษสถานเบาทำ ให้ชาวจีน เขมร ญวน ลาว และแม้กระทั่งคนไทยเองนิยมที่จะโอนเป็นคนในบังคับของต่างชาติกันเป็นจำนวนมาก เพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมาย หลีกเลี่ยงภาษี และ หลีกเลี่ยงการถูกลงโทษทางอาญาตามกฎหมายไทย ยิ่งกว่านั้นประเทศที่ โลกโมโหสันต์เหล่านั้นยังมีอุบายที่จะกลืนชาติไทยให้ได้ โดยปราศจากความ ละอายแก่ใจก็ยังใช้สิทธิสภาพนอกอาณาเขต และอภิสิทธิ์ด้านภาษีอากรเป็นเครื่อง ล่อใจให้ผู้คนพากันขอสมัครอยู่ได้บังคับของประเทศเหล่านั้น ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะเพิ่มพูน และแผ่อิทธิพลของตนในประเทศไทยให้มากที่สุดจำนวนคนในบังคับของต่างชาติจึง เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เป็นเหตุให้การซื้อสิทธิในทางที่ผิดและปราศจากความ สุจริตใจเช่นนั้น กลายเป็นอุปสรรคต่อสันติสุขและความสงบเรียบร้อยของบ้าน เมืองในราชอาณาจักรไทยอย่างยิ่ง และกลายเป็นการบั่นทอนอธิปไตยของไทย อย่างร้ายแรง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 จึงทรง ริเริ่มความพยายามที่จะปลดปล่อยประเทศไทยพ้นจากแอกของสนธิสัญญาไม่เป็นธรรม เหล่านั้น และถือเป็นนโยบายหลักของพระบรมราชโองบายด้านการต่างประเทศของ ไทยในอันที่จะสลัดให้หลุดพ้นจากพันธนาการของความไม่เป็นธรรมดังกล่าวให้ได้

กรรมวิธีของไทย ในอันที่จะแก้ไขและยกเลิกสนธิสัญญาไม่เป็นธรรมกับ
ต่างประเทศ

การที่ประเทศไทยจะเจรจากับต่างชาติ ที่ได้รับประโยชน์อย่างมากมา จากสนธิสัญญาที่เอารัดเอาเปรียบและไม่เสมอภาค ให้ยอมสละความได้เปรียบ และผลประโยชน์เหล่านั้น ย่อมเป็นสิ่งที่กระทำได้ยากมาก เพราะเป็นธรรมคาอยู่

เองที่ผู้ที่ได้รับประโยชน์เหล่านั้น จะต้องพยายามรักษามลประโยชน์ของตนให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อสนธิสัญญาเหล่านั้นไม่มีกำหนดอายุสนธิสัญญา และไม่มีข้อบทที่เปิดช่องให้ยกเลิกสนธิสัญญานั้นแต่ฝ่ายเดียวได้ ซึ่งใน condition นั้น โดยหลักการแล้วการที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกสนธิสัญญาจะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบด้วยกันทั้งสองฝ่าย สถานการณ์เช่นนี้ทำให้ประเทศไทยตกอยู่ในฐานะ เสียเปรียบ และมีอำนาจต่อรอง (bargaining power) น้อยมาก หรือแทบจะไม่มีเสียเลย โดยเหตุนี้ในสมัยนั้น หากไม่มีเหตุการณ์พิเศษที่เอื้ออำนวยจริงๆ หรือกรณีไม่อยู่ในข่ายที่จะอาศัยหรืออ้างหลักกฎหมายระหว่างประเทศไปเพื่อขอแก้ไขหรือยกเลิกสนธิสัญญาเหล่านั้นได้ การที่จะยกเลิกหรือแก้ไขสนธิสัญญานั้นๆ จะกระทำได้เพียงไรย่อมขึ้นอยู่กับความเมตตากรุณา และคุณธรรมของคู่ภาคีฝ่ายที่ได้เปรียบแต่เพียงอย่างเดียว การที่ประเทศไทยสามารถเจรจายกเลิกและแก้ไขสนธิสัญญาประเภทนี้ได้สำเร็จ ก็เพราะปัญหาและไหวพริบอันชาญฉลาด ตลอดจนกุศโลบายทางการเมืองระหว่างประเทศที่แนบเนียน อันเป็นผลจากพระปรีชาญาณที่หลักแหลมอย่างยิ่งของพระมหากษัตริย์ไทยในยุคนั้นโดยแท้ ซึ่งทำให้ประเทศไทยสามารถสลัดให้หลุดจากแอกและพันธนาการของสิทธิสภาพนอกอาณาเขต กับพันธกรณีที่จำกัดเอกราชทางด้านภาษีอากรของไทยได้สำเร็จ และได้รับเอกราชทางศาลตลอดจนเสรีภาพด้านการเสียภาษีคืนมา อันเป็นผลให้ประเทศไทยสามารถใช้อธิปไตยของชาติได้โดยสมบูรณ์อย่าง เต็มภาคภูมิ

ขั้นตอนของการแก้ไขและยกเลิกสนธิสัญญาไม่เป็นธรรม

โดยที่มหาอำนาจตะวันตกอ้างความล้าหลัง และป่าเถื่อนของกฎหมาย ตลอดจนระบบการศาล และกระบวนการยุติธรรมของไทยในสมัยนั้น เป็นเหตุผลและสาเหตุหลัก ในการเรียกร้องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตในราชอาณาจักรไทย พระมหากษัตริย์ไทยในยุคนั้น จึงถือเป็นนโยบายหลักในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในอันที่จะปรับปรุงกฎหมาย และปฏิรูประบบการศาล ตลอดจนกระบวนการ

การยุติธรรมให้ทันสมัย และสอดคล้องกับหลักสากลนิยม อันเป็นที่ยอมรับของนานาชาติ ทั้งนี้ก็เพื่อยกเป็นข้ออ้างในการเจรจาขอยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตกับต่างชาติ เพราะเมื่อความล่าช้าและป่าเถื่อนของกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมของไทยอันเป็นสาเหตุให้ไทยต้องยอมเสียเอกราชทางศาลไป ได้ถูกขจัดให้หมดสิ้นไปแล้ว ก็ไม่มีสาเหตุหรือเหตุผลใดที่ชาวต่างชาติจะไม่ต้องขึ้นกับเขตอำนาจศาลไทยอีกต่อไป

พระราชกุศลโลบาย ในชั้นเตรียมการของพระมหากษัตริย์ไทยในยุคนั้น จึงเน้นหนักไปทางด้านการเร่งรัดการพัฒนา และการสะสางปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระบอบการศาลกับกระบวนการยุติธรรมของไทย โดยจ้างผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายจากประเทศมหาอำนาจตะวันตก เข้ามารับราชการเป็นที่ปรึกษา³⁵ ควบคู่ไปกับการส่งนักกฎหมายไทย ไปศึกษาวิชากฎหมายในประเทศมหาอำนาจตะวันตก ซึ่งในบรรดาที่ปรึกษาราชการจากประเทศมหาอำนาจตะวันตกทั้งหมดดังกล่าว มีนักกฎหมายชาวอเมริกันท่านหนึ่งที่สมควรได้รับการยกย่องและกล่าวถึงเป็นพิเศษคือ นายฟรานซิส บี แชร์รี่ ซึ่งได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็นพระยาภิรมย์มนตรี นักกฎหมายต่างชาติท่านนี้ได้ดำเนินงานอย่างใกล้ชิดกับส่วนราชการของไทย ทั้งในด้านการปรับปรุงกฎหมายและปฏิรูประบบการศาล ตลอดจนกระบวนการยุติธรรมของไทย กับ การทาบตามและดำเนินการเจรจาขอแก้ไขสนธิสัญญาที่ไม่เป็นธรรมกับต่างประเทศ

35. Francis B. Sayre, Siam Treaties 1920-1927 (Norwood, 1928), p.187.

เมื่อได้ชำระสะสางปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และระเบียบการศาลและได้ปฏิรูประบบการศาล ตลอดจนกระบวนการยุติธรรมของไทยให้ทันสมัย ตามหลักนิยมแล้ว ประเทศไทยจึงได้ทาบตามขอแก้ไขสนธิสัญญาดังกล่าวกับสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศแรก ตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่สถานการณ์ระหว่างประเทศยังไม่เอื้ออำนวย การเจรจาจึงไม่ประสบผลสำเร็จ จนกระทั่งมหาสงครามโลกครั้งที่ 1 ได้อุบัติขึ้นในยุโรป การเจรจาแก้ไขสนธิสัญญากับสหรัฐอเมริกาจึงชะงักงันไปชั่วคราว

ถึงแม้มหาสงครามโลกครั้งที่ 1 จะเป็นสาเหตุให้การริเริ่มที่จะเจรจาแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาที่ไม่เป็นธรรม กับมหาอำนาจตะวันตกของไทยต้องชะงักงันไป แต่การเกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 ก็กลับกลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้อำนาจต่อรอง ตลอดจนสถานะของประเทศไทยในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดี ทั้งนี้เพราะเมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 ขึ้นใหม่ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชการที่ 6 ทรงดำเนินนโยบายเป็นกลาง³⁶ และทรงเฝ้าสังเกตการณ์เพื่อทรงศึกษาแนวโน้มของสงครามอย่างใกล้ชิด

การดำเนินนโยบายเป็นกลางของไทย ประกอบกับสถานการณ์ในขณะนั้น ได้อำนวยให้ประเทศไทยมีอำนาจต่อรองกับมหาอำนาจตะวันตกสูงขึ้น ทั้งนี้เพราะประเทศเยอรมันมีทรัพย์สินและผลประโยชน์ทางการค้าในประเทศไทยมากกว่าชาติอื่นๆ ทำให้เป็นที่คาดหมายกันว่า ประเทศไทยอาจกลายเป็นฐานทัพที่มั่นคงของเยอรมันในภาคตะวันออก ทำให้ประเทศไทยเกิดมีความสำคัญทางด้านยุทธศาสตร์ขึ้นมา ด้วยเหตุนี้อังกฤษและฝรั่งเศสซึ่งมีอาณานิคมประชิดพรมแดนไทย

36. "ประกาศว่าด้วยกรุงสยามเป็นกลางในระหว่างการสงครามที่เป็นอยู่ในยุโรป", ราชกิจจานุเบกษา 31 (21 สิงหาคม 2457) : 316-317.

อยู่โดยรอบด้านจึงพยายามเกลี้ยกล่อมให้ไทยเข้าข้างฝ่ายสัมพันธมิตร พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ทรงพิจารณาเห็นว่า หากประเทศไทยตัดสัมพันธ์กับฝ่ายพันธมิตร ประเทศอังกฤษและฝรั่งเศสซึ่งคุกคามประเทศไทยตลอดมา ก็จะเกรงใจไม่กล้าบีบบังคับและคุกคามไทยอีกต่อไป ยิ่งกว่านั้น ก็ยังอาจเป็นช่องทางให้ประเทศไทย สามารถเจรจาต่อรองให้มหาอำนาจทั้งสองยอมแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญา ที่ไม่เป็นธรรมกับประเทศไทยได้ในภายภาคหน้า ประกอบกับได้ทรงสืบทราบมาว่า ประเทศเยอรมันมีแผนที่จะยึดกรุงเทพฯ เพื่อใช้เป็นฐานทัพในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จึงทรงตัดสินพระทัยชิงตัดสัมพันธ์มิตรและประกาศสงครามกับฝ่ายอักษะแล้ว ยึดเรือเยอรมันทุกลำในน่านน้ำไทย ตลอดจนบรรดาทรัพย์สินของเยอรมันทั้งหมดในราชอาณาจักรไทย อันเป็นการตัดกำลังของฝ่ายอักษะทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งเป็นประโยชน์แก่ฝ่ายสัมพันธมิตรเป็นอย่างยิ่ง นอกจากนั้น พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ยังทรงโปรดเกล้า ให้ส่งกองทัพไทยไปร่วมรบเคียงบ่าเคียงไหล่กับฝ่ายสัมพันธมิตรในสมรภูมิยุโรป เพื่อปราบปรามฝ่ายอักษะอีกด้วย ด้วยเหตุนี้ เมื่อมหาสงครามโลกครั้งที่ 1 ได้ยุติลงโดยมหาอำนาจฝ่ายอักษะทาสสนธิสัญญาสงบศึกยอมแพ้แก่ฝ่ายสัมพันธมิตรโดยไม่มีเงื่อนไข (capitulation) เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2461 ประเทศไทยจึงอยู่ในฐานะผู้ชนะสงครามร่วมกับกลุ่มประเทศสัมพันธมิตรอื่นๆ ด้วย และในที่ประชุมเพื่อทาสสนธิสัญญาสันติภาพดังกล่าว ณ ประเทศฝรั่งเศส ที่พระราชวังแวร์ซายส์ในวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2461 โดยผู้แทนประเทศต่างๆ เข้าร่วมประชุมถึง 53 ประเทศ ผู้แทนไทยก็ได้ร่วมประชุมและร่วมลงนามอยู่ด้วยก็ถือโอกาสรื้อฟื้นปัญหาการแก้ไขสนธิสัญญาที่ไม่เป็นธรรม โดยกล่าวเป็นถ้อยแถลงว่า "การที่ประเทศไทยได้ประกาศสงครามกับกลุ่มประเทศฝ่ายอักษะ และร่วมรบเคียงบ่าเคียงไหล่กับบรรดากลุ่มประเทศสัมพันธมิตรทั้งหลาย ย่อมถือได้ว่าประเทศไทย ได้มีส่วนร่วมดำเนินงานสนับสนุนความเที่ยงธรรมระหว่างประเทศให้สัมฤทธิผล และความเที่ยงธรรมระหว่างประเทศก็เป็นวัตถุประสงค์ประการสำคัญที่ชักจูงให้ประเทศมหาอำนาจและบรรดาประเทศอื่นๆ ทั่วโลก เข้าร่วมทำสงครามปราบปรามการรุกรานของกลุ่มประเทศฝ่ายอักษะ แต่การที่

ประเทศไทยยังถูกผูกมัดด้วยสนธิสัญญาที่เอารัดเอาเปรียบ และกดขี่ข่มเหง ประเทศไทยตลอดมาตั้งแต่ พ.ศ. 2397 ย่อมแสดงว่า ประเทศไทยซึ่งได้ร่วมรบเคียงบ่าเคียงไหล่มากับฝ่ายธรรมะ ยังมิได้รับการปฏิบัติอย่างเที่ยงธรรมจากฝ่ายประเทศมหาอำนาจตะวันตก³⁷ ประธานาธิบดี วูดโรว์ วิลสัน ประเทศสหรัฐอเมริกาได้กล่าวสนับสนุนคำร้องขอของผู้แทนไทย และให้คำมั่นสัญญาว่า "สหรัฐอเมริกาจะให้สัญญาใหม่แก่ไทย เพื่อแก้ไขลบล้างสิทธิสภาพนอกอาณาเขตดั้งเดิม และจะให้ไว้เพื่อเป็นการกระทำแห่งความยุติธรรมอย่างอิสระ โดยปราศจากราคาค่างวดใดๆ"³⁸ การประกาศนโยบายดังกล่าวของสหรัฐอเมริกาซึ่ง เป็นประเทศมหาอำนาจที่มีอิทธิพลสูงมาก ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในขณะนั้น เป็นเหตุให้บรรดาประเทศมหาอำนาจตะวันตกทั้งหลายต้องคล้อยตามนโยบายของสหรัฐอเมริกาไปด้วย

เมื่อสิ้นสงครามโลกครั้งที่ 1 ประเทศไทยจึงได้เปิดเจรจาแก้ไขสนธิสัญญากับประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรก เพราะเชื่อว่าหากการเจรจากับสหรัฐอเมริกาสำเร็จ ก็จะยกเป็นกรณีตัวอย่างเพื่อเจรจแก้ไขสนธิสัญญาที่ไม่เป็นธรรมกับประเทศอื่นๆ ต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

37. Francis B. Sayre, Siam Treaties 1920-1927, p. 187.

38. Ibid.

1.2 ทางปฏิบัติของไทยในการแก้ไข หรือยกเลิกสนธิสัญญาพหุภาคี
(multilateral treaties) โดยไม่อาศัยข้อบทของสนธิสัญญา : โดยความ
ตกลงระหว่างภาคี

เนื่องจากสนธิสัญญาที่ประเทศไทยทำกับต่างประเทศในอดีต ที่ไทยมีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มีลักษณะ เป็นสนธิสัญญาทวิภาคีเป็นส่วนใหญ่ สนธิสัญญาพหุภาคียังมีอยู่น้อยมากและเท่าที่มีอยู่ประเทศไทยก็เข้าเป็นภาคีอยู่เพียงไม่กี่ฉบับ โดยการเข้าเป็นภาคีของไทยก็เพื่อประโยชน์ทางการเมืองระหว่างประเทศในด้านอื่นมากกว่าที่จะเข้าเป็นภาคี เพื่อประโยชน์ทางด้านสารัตถะตามสนธิสัญญานั้น ๆ โดยตรง ยิ่งกว่านั้นบทบาทของไทยในกรอบของความตกลงระหว่างประเทศชนิดนี้ยังมีจำกัดมาก จนเกือบจะถือว่าไม่มีเสียเลยก็ว่าได้ และยากที่จะหาตัวอย่างในทางปฏิบัติของการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาของไทย สำหรับสนธิสัญญาพหุภาคี ในสมัยที่ยังอยู่ภายใต้ระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชได้ หากจะมีอยู่บ้างก็จำกัดอยู่ในเรื่องการแก้ไข หรือยกเลิกสนธิสัญญาพหุภาคีที่มีผลต่อประเทศไทยด้วยเท่านั้น อนึ่ง ทางปฏิบัติของไทยในการแก้ไข หรือยกเลิกสนธิสัญญาพหุภาคีจึงคล้ายตามทางปฏิบัติของนานาชาติ (state practice) ซึ่งกระทำได้โดยการเจรจาระหว่างภาคีและโดยหลักทางปฏิบัติต่อมาของคู่ภาคี โดยส่วนใหญ่มักจะ เป็นอนุสัญญาที่มีลักษณะ เป็นการประมวลหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (law-making treaty) เช่น กฎหมายภาคสงครามในอนุสัญญากรุงเฮก ค.ศ. 1907 บางฉบับยกเลิกไปโดยปริยาย และกฎหมายทะเลในอนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ. 1958 เป็นต้น

ในกรณีเช่นนี้อาจมองปัญหาได้สองทางคือ อาจถือได้ว่าไม่มีกรณีตัวอย่างใดที่ประเทศไทยได้ยกเลิกหรือแก้ไขสนธิสัญญาพหุภาคีในลักษณะนี้ และผลของการยกเลิกหรือแก้ไขสนธิสัญญาพหุภาคีเช่นนี้ที่มีอยู่ต่อประเทศไทย ทำให้ประเทศไทยเป็นเพียงผู้ได้รับผลประโยชน์แบบพลอยได้ในลักษณะ เป็น free-rider เท่านั้น แต่ในทางกลับกันอาจมองได้ว่ามีกรณีตัวอย่างอยู่บ้างเหมือนกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคหลังๆ นี้ที่ประเทศไทยได้แก้ไขสนธิสัญญาพหุภาคี ถึงแม้

จะมีใช่เป็นการแก้ไขโดยตรง แต่ก็เป็นการแก้ไขโดยทางอ้อม เพราะในบางเรื่องที่เราเห็นว่าประเทศไทยมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับหลักกฎหมายใหม่ที่จะเกิดขึ้นเป็นอย่างมาก ผู้แทนไทยก็ได้ร่วมเจรจาและร่วมยกร่างข้อบทเกี่ยวกับหลักกฎหมายนั้นๆ ในลักษณะ active ยกตัวอย่างเช่น สนธิสัญญาว่าด้วยความรับผิดชอบเพื่อผลเสียหายอันเกิดจากอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์ฉบับใหม่ที่สหประชาชาติจะยกร่างเพื่อแก้ไขฉบับเดิม ผู้แทนไทยก็ได้รับแต่งตั้งให้อยู่ในคณะกรรมการยกร่างของที่ประชุม และได้มีบทบาทในการผลักดันให้ที่ประชุมยอมรับหลักการความได้สัดส่วน เพื่อให้สนธิสัญญาใหม่มีลักษณะที่เป็นธรรมต่อประเทศเล็กๆ เช่นประเทศไทยมากกว่าฉบับเดิม และยังมีสนธิสัญญาว่าด้วยสารที่ทำลายชั้นโอโซนในบรรยากาศ ประเทศไทยก็ได้รับแต่งตั้งให้อยู่ในคณะทำงาน และคณะกรรมการยกร่างของที่ประชุมสหประชาชาติเช่นกัน โดยมีบทบาทไม่ใช่น้อยในการผลักดันให้มีการขยายขอบเขตของคำว่า "domestic consumption" มิให้จำกัดอยู่เพียงการใช้สอยในความหมายอย่างแคบ (stricto sensu) และให้คลุมถึงการบริโภคในความหมายอย่างกว้าง (lato sensu) กล่าวคือ ให้รวมถึงการใช้ในการผลิตสินค้าสำเร็จรูปในประเทศเพื่อนำออกจำหน่ายในต่างประเทศด้วย ซึ่งล้วนแต่เป็นสนธิสัญญาฉบับใหม่ที่แก้ไขฉบับเก่าทั้งสิ้น ดังนั้นย่อมน่าจะถือได้ว่าประเทศไทยมีส่วนในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาเหล่านั้นโดยทางอ้อม (indirectly) ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่า กรณีตัวอย่างที่มานี้ปรากฏแก่สาธารณชนมีจำนวนจำกัดมาก แต่ก็มีได้หมายความว่าประเทศไทยจะมีบทบาทในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาพหุภาคีในลักษณะนี้เพียงสองฉบับเท่านั้น³⁹

39. ข้อมูลเหล่านี้ได้จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่การพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ และเจ้าหน้าที่กระทรวงอุตสาหกรรมที่เข้าร่วมประชุมดังกล่าว โดยเจ้าหน้าที่เหล่านั้นไม่ยอมให้เปิดเผยชื่อ ประกอบกับการที่การประชุมทั้งสองเพิ่งสิ้นสุดลง และเอกสารการประชุมอย่างเป็นทางการยังไม่ได้รับจากองค์การสหประชาชาติ

ส่วนในอดีตนั้น เท่าที่ผู้เขียนได้ค้นคว้าจากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ ยังไม่ปรากฏว่าประเทศไทย ได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาพหุภาคีในลักษณะนี้ ซึ่งเข้าใจว่าน่าจะเป็นเพราะบทบาทของไทยในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยังมีจำกัดมากหากจะมีบ้างก็เพียงในลักษณะทวิภาคีส่วนบทบาทในกรอบพหุภาคีของไทยคงเริ่มมีขึ้นในยุคสงครามโลกครั้งที่ 1 เป็นต้นมา จึงอาจกล่าวได้ว่าในอดีตประเทศไทยมิได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาพหุภาคีในลักษณะนี้

1.3 ทางปฏิบัติของไทยในการแก้ไข หรือยกเลิกสนธิสัญญาโดยการกระทำฝ่ายเดียว : โดยอาศัยหลักกฎหมายระหว่างประเทศ

1.3.1 กรณีการใช้หลัก "อำนาจของฝ่ายที่ชนะสงคราม" (debellatio)

จากกรณีศึกษาตามข้อ 1.1.2 นอกจากกรณีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาที่ไม่เป็นธรรมกับสหรัฐอเมริกาโดยการเจรจาระหว่างคู่ภาคีตามวิถีทางการทูตเมื่อสิ้นสงครามโลกครั้งที่ 1 แล้ว กลุ่มประเทศฝ่ายอักษะที่ประกอบไปด้วยประเทศเยอรมัน ออสเตรียและฮังการี เป็นต้น แม้จะไม่ได้ถูกประเทศหรือกลุ่มประเทศสัมพันธมิตรผู้มีชัยในสงครามใช้อำนาจของฝ่ายที่ชนะสงครามตามหลัก debellatio โดยตรงในการที่จะให้ประเทศผู้แพ้สงครามต้องหมดสภาพความเป็นรัฐไปก็ตาม⁴⁰ แต่การยอมแพ้โดยไม่มีเงื่อนไขของประเทศเยอรมัน ออสเตรีย และฮังการี ทำให้ประเทศไทยสามารถใช้สิทธิของความเป็นผู้ชนะ

40. สมบอง สุจริตกุล, วิสูตร ตูยานนท์, "สนธิสัญญากับต่างประเทศ การแก้ไข" สารานุกรมพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว อนุสรณ์งานวันเปิดหอวิชาจุฬาลงกรณ์ เล่ม 2 1 มกราคม พ.ศ. 2524, หน้า 737.

สงครามบังคับให้ประเทศผู้แพ้สงคราม ยกเลิกสนธิสัญญาที่ขาดความเสมอภาคที่
 ทำกับประเทศไทยเสียทั้งหมด⁴¹ โดยให้ระบุในสนธิสัญญาสันติภาพที่กลุ่มประเทศอักษะ
 ลงนามกับกลุ่มประเทศสัมพันธมิตรไว้โดยแจ้งชัดว่า "เยอรมันยอมรับว่าสนธิสัญญา
 ต่าง ๆ อนุสัญญาและความตกลงระหว่างเยอรมันและสยาม ตลอดจนสิทธิสภาพ
 นอกอาณาเขตได้สิ้นสุดลงแล้ว ตั้งแต่วันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2460"⁴² ทั้งนี้โดย
 ให้มีข้อความทานองเดียวกันในสนธิสัญญา แชนด์ แอร์แม็ง กับสนธิสัญญาตรี
 อังค์นอง ซึ่งออสเตรียและฮังการีได้ลงนามกับฝ่ายสัมพันธมิตรเมื่อวันที่ 10
 กันยายน พ.ศ. 2462 และวันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ. 2463 ตามลำดับ⁴³

1.3.2 กรณีการใช้หลัก clausula rebus sic stantibus ตามแนวความคิดเดิม

นอกจากการใช้สิทธิ หรืออำนาจของฝ่ายที่ชนะสงครามตามหลัก
 debellatio ยกเลิกสนธิสัญญาที่ไม่เป็นธรรมโดยอาศัยการยอมแพ้โดยไม่มี
 เงื่อนไขของเยอรมัน ออสเตรียและฮังการีแล้วในส่วนที่เกี่ยวกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลง

41. จูโฮ้ หอบระยูร, "ผลทางกฎหมายแห่งการเกิดสงคราม"
กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมืองภาคสงคราม รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย
 ธรรมศาสตร์, 2511 หน้า 24.

42. ดูข้อ 135 ตอนที่ 3 ของภาคที่ 4 ในสนธิสัญญาแวร์ซายด์

43. ดูข้อ 110 ของสนธิสัญญาแชนด์ แอร์แม็ง และข้อ 94 ของสนธิ
 สัญญาตรี อังค์นอง

แปลงสนธิสัญญาที่ไม่เป็นธรรมกับประเทศอื่นๆ ประเทศไทยได้ใช้หลักความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ในหลักการและแนวความคิดเดิม (classic concept) ของหลัก *clausula rebus sic stantibus*⁴⁴ ซึ่งมีหลักการว่า "สนธิสัญญาจะมีผลผูกพันตามถ้อยคำของสนธิสัญญา เพียงตราบเท่าที่สถานการณ์อันเป็นพื้นฐานหรือปัจจัยสำคัญของการทำสนธิสัญญานั้น มิได้เปลี่ยนแปลงไป" โดยที่หลัก *clausula rebus sic stantibus* ตามแนวความคิดเดิมนี้เป็นที่ยอมรับจากนักกฎหมายระหว่างประเทศที่มีชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับของชาวโลก รวมทั้งจากทางปฏิบัติของนานาชาติ⁴⁶ และจากคำวินิจฉัยของศาล (Permanent Court of International Justice (PCIJ)⁴⁷ ซึ่งสมัยนั้นการเปลี่ยนแปลงของ

44. หลัก *clausula rebus sic stantibus* ตามแนวความคิดเดิมถือว่าเป็น implicit clauses

45. Brierly, The Law of Nations : An Introduction to the International Law of Peace. 4th ed. (Oxford : Clarendon Press, 1949), p. 244.

Mc Nair, Law of Treaties (Oxford : Clarendon Press, 1938), p. 467.

Briggss, "The Attorney General Invokes Rebus Sic Stantibus," 36 AJIL (1942), pp. 89-96, at p.93.

46. Garner, "The doctrine of rebus sic stantibus and the termination of treaties," 21 AJIL (1927), p. 509.

47. Schwarzenberger, International Law. Vol.I 3rd ed. (London : Stevens, 1957), p. 185.

สถานการณ์มิได้มีข้อจำกัดที่รัดกุม จึงเกือบจะกล่าวได้ว่าถึงขั้นเคร่งครัดจนเกินไป เช่นในสมัยปัจจุบัน หลักการในยุคนั้นพิจารณาแต่เพียงว่า ถ้าสถานการณ์อันเป็นพื้นฐาน หรือสาเหตุที่ทำให้เกิดมีสนธิสัญญานั้นขึ้นมาได้เปลี่ยนแปลง หรือหมดสิ้นไปแล้ว สนธิสัญญานั้นก็จะไม่มีผลใช้บังคับต่อไป หากวิเคราะห์สถานการณ์เกี่ยวกับสนธิสัญญาทางการค้ากับฮอลันดา และสนธิสัญญากับฝรั่งเศสทั้งสองฉบับดังที่ได้ศึกษาในหัวข้อ 1.1.1 ตามหลัก *clausula rebus sic stantibus* ตามแนวความคิดเดิม อาจกล่าวได้ว่า เหตุที่เกิดมีสนธิสัญญาสองฉบับนั้นขึ้นมาก็เพราะปัจจัยหลักสองประการ คือ ผลประโยชน์ของประเทศชาติทั้งสองฝ่ายสอดคล้องกันในเรื่องที่เป็นเนื้อหาสาระของสนธิสัญญา หรือหากจะกล่าวให้เจาะจงชัดเจนไปกว่านั้นอีก ก็คือสอดคล้องกับผลประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจตะวันตกดังกล่าวทั้งสองประเทศ ดังนั้นเมื่อประเทศมหาอำนาจตะวันตกทั้งสองซึ่งเป็นฝ่ายที่ได้รับประโยชน์จากสนธิสัญญาโดยตรง เห็นว่าการทำการค้ากับประเทศไทยในเรื่องนั้น ๆ ไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของตน เพราะไม่คุ้มค่าต่อไปก็ไม่คิดว่าที่จะใช้ประโยชน์จากสนธิสัญญานั้นอีก สนธิสัญญานั้นจึงตกอยู่ในสภาพของการที่ไม่ได้ใช้อีกต่อไป หรือล้าสมัยซึ่งในภาษากฎหมายของฝรั่งเศสใช้คำว่า "caduc"⁴⁸ ซึ่งก็เป็นลักษณะหนึ่งอันเป็นปัจจัยที่จะทำให้สามารถใช้หลัก *clausula rebus sic stantibus* ได้ ปัจจัยหลักอีกประการหนึ่งที่ทำให้เกิดสนธิสัญญาสองฉบับนี้ก็คือ ภัยพิบัติ และวิเทโศบายด้านการต่างประเทศของพระบาทสมเด็จพระนารายณ์มหาราช ซึ่งมีนโยบายเปิดประเทศออกไปสู่โลกภายนอกโดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านที่เกี่ยวกับประเทศมหาอำนาจตะวันตก เพื่อให้ประเทศไทยได้รับอารยธรรม

48. Paul Reuter, Public International Law.

Translated by J.M. Champman (London : George Allen & Unwin Ltd., 1958), pp. 131-132.

คำว่า "caduc" จะตรงกับภาษาอังกฤษว่า "obsolete"

และความเจริญทางวัตถุจากประเทศมหาอำนาจตะวันตกซึ่งเป็นไปตามวิเทศบายของพระบาทสมเด็จพระนารายณ์มหาราชโดยเฉพาะ จึงทรงอำนวยการความสะดวกและผลประโยชน์ให้แก่ประเทศมหาอำนาจตะวันตกเป็นอย่างมาก และให้ความช่วยเหลือต่างๆ ในทุกด้านเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าอุตสาหกรรมจากประเทศมหาอำนาจตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาวุธปืน ดังนั้นเมื่อสิ้นรัชสมัยของพระองค์นโยบายและวิเทศบายทางการเมืองของประเทศไทยจึงได้เปลี่ยนแปลงไป ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดมีสนธิสัญญาทั้งสองฉบับจึงหมดสิ้นไปด้วย อันเป็นพื้นฐานทางกฎหมายที่จะให้หลัก *clausula rebus sic stantibus* ได้ใน concept เดิม

อีกกรณีตัวอย่างหนึ่งที่จะทำให้เข้าใจถึงหลัก *clausula rebus sic stantibus* ใน concept เดิมได้ดีก็คือ กรณีตัวอย่างตาม ข้อ 1.1.2 ที่ได้ศึกษามาแล้ว ทั้งนี้โดยประเทศไทยให้เหตุผลว่า สถานการณ์อันเป็นสาเหตุให้ประเทศมหาอำนาจตะวันตกทั้งหลาย เรียกร้องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตก็คือประเทศมหาอำนาจตะวันตกเหล่านั้นอ้างว่ากฎหมายตลอดจนระเบียบการศาลและกระบวนการยุติธรรมของไทยในสมัยนั้นยังล้าหลังและป่าเถื่อนอยู่มาก ไม่สามารถเป็นหลักประกันความยุติธรรมและความปลอดภัยแก่ทรัพย์สิน ชีวิต และร่างกายของคนชาติของประเทศเหล่านั้นได้ ดังนั้นเมื่อประเทศไทยได้ปรับปรุงกฎหมายและปฏิรูประเบียบการศาล ตลอดจนกระบวนการยุติธรรมให้สอดคล้องกับหลักสากลนิยมแล้ว โดยมีผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายจากยุโรปและสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ให้คำปรึกษาและแนะนำอย่างใกล้ชิดตลอดเวลา ย่อมถือได้ว่าสถานการณ์อันเป็นพื้นฐานของการที่ต้องมีสิทธิสภาพนอกอาณาเขตเหล่านั้น ได้ถูกขจัดให้หมดสิ้นไปแล้วโดยสิ้นเชิง จึงไม่มีสาเหตุหรือเหตุผลใดๆ ที่ประเทศไทยจะต้องให้สิทธิสภาพนอกอาณาเขตต่อคนชาติของประเทศมหาอำนาจตะวันตกเหล่านั้นอีกต่อไป

สำหรับประเทศภาคีในสนธิสัญญาฉบับอื่น ๆ ที่ได้รับสิทธิสภาพนอกอาณาเขต โดยผลของข้อบทที่ให้ผลปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (most-favoured-nation clauses : MFN) เมื่อสนธิสัญญาที่ให้สิทธิสภาพนอกอาณาเขตได้ถูกแก้ไขหรือยกเลิกไปจนหมดสิ้นแล้ว ประเทศเหล่านั้นก็พลอยหมดสิทธิที่จะได้รับสิทธิสภาพนอกอาณาเขตไปด้วย ทั้งนี้เพราะหลัก MFN หมายความว่า รัฐบาลที่ได้รับความปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่งจะได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าที่ภาคีอีกฝ่ายหนึ่งให้กับรัฐอื่น ๆ ดังนั้นสิทธิประโยชน์ใดที่รัฐบาลอีกฝ่ายหนึ่งให้แก่รัฐอื่น ๆ ที่นอกเหนือไปจากหรือสูงกว่าที่ให้แก่รัฐที่ได้รับ MFN ตามสนธิสัญญานั้นย่อมมีผลให้รัฐที่ได้รับความปฏิบัติตามหลัก MFN พลอยได้รับสิทธิประโยชน์เหล่านั้นไปด้วย ถึงแม้จะมีข้อบทที่เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ดังกล่าวในสนธิสัญญาฉบับนั้นเลยก็ตาม ดังนั้นการที่หลาย ๆ ประเทศในยุโรปก็ดี เช่น สเปน โปรตุเกส ฮอลันดา เยอรมัน เป็นต้น ตลอดจนประเทศผู้ปุ่่นได้รับสิทธิสภาพนอกอาณาเขต โดยที่สนธิสัญญาที่ประเทศเหล่านั้นทำไว้กับประเทศไทยมิได้มีข้อบทที่เกี่ยวกับสิทธิสภาพนอกอาณาเขตแต่อย่างใด จึงเป็นผลมาจากการที่ประเทศไทยให้สิทธิสภาพนอกอาณาเขตแก่ประเทศอังกฤษ และฝรั่งเศส ดังนั้นเมื่อสิทธิสภาพนอกอาณาเขตของอังกฤษและฝรั่งเศสได้หมดสิ้นไปโดยผลของการแก้ไขสนธิสัญญาตามหลัก *clausula rebus sic stantibus* ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ประเทศที่ได้รับสิทธิสภาพนอกอาณาเขตโดยผลของหลัก จึงพลอยหมดสิทธิที่จะได้รับสิทธิสภาพนอกอาณาเขตไปด้วย

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตดังได้กล่าวมาแล้วในบทนำว่าการที่ประเทศซึ่งได้รับสิทธิสภาพนอกอาณาเขตโดยผลของหลัก ต้องเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขตไปในลักษณะนี้เป็นการเสียสิทธิโดยผลของกฎหมาย (*ipso jure* หรือ *by operation of law*) จึงถือไม่ได้ว่าเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาโดยประเทศไทยเพราะหลัก MFN เป็นเรื่องของการให้ความอนุเคราะห์มิใช่เป็นเรื่องของการตัดสิทธิ

1.3.3 กรณีการใช้หลัก clausula rebus sic stantibus ตามแนวความคิดใหม่

หากวิเคราะห์พื้นฐานทางกฎหมายของเหตุผล (legal justification) ที่ประเทศไทยยกขึ้นอ้างในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาที่ไม่เป็นธรรมดังกล่าวข้างต้นตามหลัก clausula rebus sic stantibus ตามแนวความคิดเดิม จะเห็นว่าเหตุผลและพื้นฐานทางกฎหมายของไทยสอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศนี้ทุกประการ เพราะเมื่อสถานการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปถึงขนาดที่ทำให้สาเหตุที่ต้องมีความตกลงดังกล่าวได้หมดสิ้นไปแล้ว กรณีจึงเข้าข่าย clausula rebus sic stantibus อย่างไม่มีข้อสงสัย

ถึงแม้ประเทศไทย จะมิได้ออกชื่อหลักกฎหมายดังกล่าวนี้โดยตรง⁴⁹ หลัก clausula rebus sic stantibus จึงเป็นพื้นฐานทางกฎหมายที่มีความสำคัญเป็นพิเศษในการแก้ไขหรือยกเลิกสนธิสัญญานทางปฏิบัติของไทย ซึ่งในยุคนั้นเท่าที่ทราบ สนธิสัญญาที่ไทยทำกับต่างประเทศมักจะมีได้กำหนดอายุของสนธิสัญญาเอาไว้ด้วย และมีได้มีข้อบ่งชี้ว่าการยกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญานั้นๆ จะกระทำด้วยวิธีใด หลัก clausula rebus sic stantibus จึงเป็นหลักกฎหมายที่อำนวยประโยชน์ให้แก่ไทยในขณะนั้นเป็นอย่างมาก

อย่างไรก็ดี การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญานทางปฏิบัติของไทย โดยอาศัยหลัก clausula rebus sic stantibus มิได้จำกัดอยู่แต่เพียงในอดีตเท่านั้น แม้แต่ในยุคนปัจจุบันประเทศไทยก็ยังได้ใช้ประโยชน์จากหลักกฎหมายดังกล่าวในการแก้ไข หรือยกเลิกสนธิสัญญาอยู่ โดยแตกต่างกันอยู่บ้าง

49. Francis B. Sayre, Siam Treaties 1920-1927, p. 107.

เพียงในแง่ที่ว่าหลัก *clausula rebus sic stantibus* ที่ประเทศไทยนำมาใช้ในปัจจุบันได้พัฒนาเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากพอสมควร ทั้งนี้เป็นเพราะได้เริ่มมีแนวโน้มใหม่ (new trend) ในแนวความคิดและทฤษฎีของนักกฎหมาย (doctrine) ตลอดจนทางปฏิบัติของนานาชาติมาตั้งแต่รัชสมัยของรัชกาลที่ 5 และรัชกาลที่ 6 ของราชวงศ์จักรีที่จะจำกัดขอบเขตของการใช้บังคับของหลักกฎหมาย *clausula rebus sic stantibus* ให้แคบลงและมีหลักการตลอดจนเงื่อนไขของการใช้บังคับที่เข้มงวดขึ้น⁵⁰ เพราะเห็นว่าหลัก *clausula rebus sic stantibus* จะเป็นอันตรายต่อหลัก *pacta sunt servanda*⁵¹ ถ้าไม่จำกัดขอบเขตของการใช้หลักกฎหมายดังกล่าวให้แคบลง และทำให้ใช้เฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นจริง ๆ โดยถือว่าเป็นข้อยกเว้นพิเศษเท่านั้น และจากการที่หลักกฎหมายนี้จะทำให้ความศักดิ์สิทธิ์ของสนธิสัญญาหรือหลัก *pacta sunt servanda* ขาดความมั่นคงและอ่อนลงไปจึงทำให้หลัก *clausula rebus sic stantibus* ได้วิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงไปโดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคต่อมา ด้วยกลไกขององค์การสหประชาชาติที่มีคณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศ (ILC) เป็นผู้มึบทบาทมากที่สุดในการพัฒนาหลักกฎหมายนี้เป็นหลัก *clausula rebus sic stantibus* ตามแนวความคิดใหม่ซึ่งนำมาประมวลไว้ในมาตรา 62 ของอนุสัญญากรุงเวียนนา เรื่องกฎหมายว่าด้วยสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 โดยเรียกชื่อเสียใหม่ว่า หลักกฎหมาย Principle of Fundamental Change

50. วิสูตร ตูยานนท์, "ปัญหาชั้นสูงในกฎหมายระหว่างประเทศ" คาบบรรยายชั้นปริญญาโทนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปีการศึกษา 2533-2534.

51. โปรดดูหลักการเกี่ยวกับหลัก *pacta sunt servanda* ในหน้าที่ 74 ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

of Circumstances ซึ่งหมายถึงการเปลี่ยนแปลงอย่างหน้ามือเป็นหลังมือของสถานการณ์อาจถือเป็นสาเหตุที่จะขอเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือยกเลิกสนธิสัญญาได้⁵² การที่คณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศ (ILC) ได้เปลี่ยนชื่อหลักกฎหมายดังกล่าวก็เพื่อย้ำว่าแนวความคิดเกี่ยวกับหลักกฎหมายนี้ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมแล้ว ทั้งนี้โดยนอกจากจะกำหนดขอบเขต ตลอดจนเงื่อนไขของการบังคับใช้หลักกฎหมายนี้ให้แคบลง และมีโอกาสนำมาใช้ได้ยากขึ้นแล้วยังแยกเอาหลักการที่แต่เดิมเคยรวมอยู่ในหลักกฎหมาย *clausula rebus sic stantibus* แยกออกมาเป็นหลักกฎหมายอีกหลักหนึ่งคือ หลักเหตุสุดวิสัย (*force majeure*) การที่คณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศ (ILC) ได้แยกหลักเหตุสุดวิสัยออกมาต่างหากก็เพื่อลดความรุนแรงของผลการใช้หลัก *clausula rebus sic stantibus* ให้อ่อนลง เนื่องจากผลของเหตุสุดวิสัยย่อมทำให้สนธิสัญญาหมดผลไปเอง โดยสภาพความเป็นจริง (*ipso facto*) ทั้งนี้เพื่อจะเน้นว่าการใช้หลัก *clausula rebus sic stantibus* เพียงแต่ทำให้ฝ่ายที่อยู่ในฐานะที่จะอ้างหลักกฎหมายดังกล่าวมีสิทธิขอเจรจายกเลิก หรือแก้ไขสนธิสัญญานั้นได้เท่านั้น นอกจากนี้ยังมีส่วนทำให้ข้อยกเว้นของการใช้หลัก *clausula rebus sic stantibus* เกิดความชัดเจนและแน่นอนยิ่งขึ้น ยกตัวอย่างเช่น เน้นให้เห็นอย่างชัดเจนว่าจะนำหลักกฎหมายนี้มาใช้บังคับเพื่อยกเลิกสนธิสัญญาที่กำหนดเส้นเขตแดนไม่ได้ เป็นต้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

52. Yearbook of International Law Commission (1966-II), p.258.

หลักการใหม่ของหลัก *clausula rebus sic stantibus* ตามที่ประมวลไว้ในมาตรา 62 ของอนุสัญญากรุงเวียนนาเรื่องกฎหมายว่าด้วยสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 คือ

1. ความเปลี่ยนแปลงอย่างหน้ามือเป็นหลังมือของสถานการณ์ที่ได้เกิดขึ้นต่อสถานการณ์ซึ่ง เป็นอยู่ในขณะที่ทำสนธิสัญญากัน และสถานการณ์ดังกล่าวคู่ภาคีมิได้คาดหมายเอาไว้ว่าจะเกิดขึ้น จะยกขึ้นเป็นสาเหตุที่จะยกเลิกหรือถอนตัวจากสนธิสัญญานั้นมิได้ เว้นแต่

ก. สถานการณ์เหล่านั้นเป็นพื้นฐานสำคัญ ที่ทำให้คู่ภาคียอมผูกพันตัวเองตามสนธิสัญญานั้น และ

ข. ผลของการเปลี่ยนแปลงนั้น ทำให้ขอบเขตของพันธะกรณีที่ยัง จะต้องปฏิบัติตามอยู่อีกตามสนธิสัญญานั้นได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมาก

2. การเปลี่ยนแปลงอย่างหน้ามือเป็นหลังมือของสถานการณ์จะยกขึ้นเป็นสาเหตุที่จะยกเลิก หรือถอนตัวจากสนธิสัญญาไม่ได้

ก. หากสนธิสัญญานั้นกำหนดเส้นเขตแดน หรือ

ข. หากการเปลี่ยนแปลงอย่างหน้ามือเป็นหลังมือนั้น เป็นผลของการละเมิดของภาคีฝ่ายที่ยกความเปลี่ยนแปลงนั้น เป็นข้ออ้างต่อพันธะกรณีตามสนธิสัญญานั้น หรือต่อพันธะกรณีระหว่างประเทศอื่นใดของภาคีฝ่ายนั้นต่อภาคีอีกฝ่ายหนึ่งของสนธิสัญญานั้น

3. หากตามวรรคทั้งหลายที่กล่าวมาข้างต้น ภาคฝ่ายหนึ่งมีสิทธิที่จะอ้างการเปลี่ยนแปลงอย่างหน้ามือเป็นหลังมือของสถานการณ์เป็นพื้นฐานสำหรับยกเลิก หรือการถอนตัวจากสนธิสัญญาได้ ภาคฝ่ายนั้นก็มิมีสิทธิ์ที่จะอ้างความเปลี่ยนแปลงนั้น เป็นสาเหตุที่จะเพียงแต่ระงับใช้สนธิสัญญานั้นเป็นการชั่วคราวเท่านั้นก็ได้

หากวิเคราะห์โดยเนื้อหาสาระแล้ว จะเห็นว่าถึงจะมีความเปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก แต่หลักการพื้นฐานของหลัก *clausula rebus sic stantibus* ก็ยังคงมีอยู่เช่นเดิม และถึงแม้จะได้เปลี่ยนแปลงไปเช่นนั้นแล้ว หากจะนำไปปรับกับสถานการณ์ในการแก้ไข หรือยกเลิกสนธิสัญญาที่ไม่เป็นธรรมของไทยในรัชสมัยของรัชกาลที่ 6 ก็ยังสามารถนำไปปรับใช้ได้เป็นอย่างดี ซึ่งแสดงว่า ในสมัยนั้นประเทศไทยได้ถือปฏิบัติตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศอย่างเคร่งครัด เพราะเป็นธรรมตาของประเทศที่มีแสนยานุภาพต่ำมากอย่างประเทศไทยที่ในปัจจุบันเรียกกันว่า ประเทศด้อยพัฒนา กล่าวคือ

การที่ประเทศไทยยอมให้ชาวต่างประเทศ ที่ทำสนธิสัญญาที่ไม่เป็นธรรมกับประเทศไทย ได้รับยกเว้นไม่ต้องขึ้นอยู่ในอาณาของศาลไทยทั้งๆ ที่เป็นการริดรอนเอกราชของชาติเป็นอย่างยิ่งก็ เพราะว่าจำนวนชาวต่างประเทศที่จะได้รับยกเว้นไม่ต้องขึ้นอยู่ใต้เขตอำนาจของศาลไทยมีอยู่เพียงไม่กี่คน ที่จะพำนักอยู่ในราชอาณาจักรไทยในลักษณะถาวร จึงถือได้ว่าจำนวนบุคคลที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ดังกล่าว เป็นสถานการณ์และปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยยอมเสียเอกราชทางศาลไปในลักษณะนั้น ซึ่งหากเป็นที่คาดหมายได้ว่า จำนวนชาวต่างประ⁵³เทศ ที่จะได้รับยกเว้นให้ไม่ต้องขึ้นศาลไทยจะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น

53. ต่อมารวมถึงคนที่อยู่ในบังคับ (subject) ของต่างประเทศด้วย

มากมายถึงขนาดที่เกิดขึ้นจริง ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ประเทศไทยก็คงจะไม่ยอมให้ญูกริตรอนอธิปไตยเช่นนั้น หรืออย่างน้อย ก็คงไม่ยอมทาสสนธิสัญญาที่ให้สิทธิพิเศษแก่ชาวต่างประเทศอย่างกว้างขวาง ถึงขนาดนั้น และแม้แต่ในแง่ของเอกราชทางการจัดเก็บภาษีอากรก็ตาม จะเห็น ได้ว่าการที่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 มีเรือ ต่างชาติจากตะวันตกเข้ามาทำการค้าขายกับไทย มีอยู่น้อยมากการขาดประโยชน์ อันพึงได้จึงไม่เป็นภาระต่อประเทศไทยมากนัก แต่ต่อมาเมื่อปริมาณการค้า ระหว่างประเทศได้เพิ่มพูนขึ้นอย่างรวดเร็ว จนถึงขนาดที่ทำให้การขาดประโยชน์ ของไทยที่จะได้รับจากภาษีอากรเพิ่มจำนวนขึ้น จนกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพ ทางเศรษฐกิจของไทย

กรณีจึงเข้าข่ายของเงื่อนไข ของการที่ประเทศไทยจะสามารถใช้ หลัก *clausula rebus sic stantibus* ตามแนวความคิดใหม่ เป็นเหตุผลทางกฎหมายที่จะขอแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกสนธิสัญญาที่ไม่เป็น ธรรมเหล่านั้นเสียได้ เพราะข้อเท็จจริงและสถานการณ์ดังกล่าวข้างต้น เป็นพื้น ฐานอันสำคัญของความยินยอมของไทย ที่จะยอมเสียเอกราชทางศาลในลักษณะนั้น นอกจากนั้น ความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โดยการเพิ่มขึ้นของจำนวนคนต่าง ชาติ ก็มีลักษณะเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างมากมาย (radical) อย่างเห็นได้ชัด โดยเป็นการเปลี่ยนแปลงในลักษณะ เป็นการเพิ่มภาระความเสียหายเปรียบให้แก่ ประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้โดยกรณีนี้ ก็ได้เข้าข่ายข้อยกเว้นที่จะทำให้ ประเทศไทยไม่มีสิทธิใช้หลัก *clausula rebus sic stantibus* ตามแนว ความคิดใหม่ ขึ้นอ้างเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาอีกด้วย ทั้งนี้ เพราะสนธิ สัญญาที่ไม่เป็นธรรมดังกล่าว มีเงื่อนไขสัญญาที่กำหนดเขตแดนและความเปลี่ยนแปลงอย่างมากมายของสถานการณ์ ก็มิได้เป็นผลจากการละเมิดพันธะกรณี ระหว่างประเทศของไทย ที่มีอยู่ต่อคู่ภาคีของสนธิสัญญานั้น ๆ แต่อย่างใด

1.4 ทางปฏิบัติของไทยในการแก้ไข หรือยกเลิกสนธิสัญญาโดยการกระทำฝ่ายเดียว : โดยผลการ (arbitrary)

ทางปฏิบัติของไทยไม่ว่าในยุคนั้นตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญา จะกระทำโดยสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศอยู่เสมอมา ในอดีตก็เป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาตามหลัก subsequent conduct ซึ่งอาจกระทำโดยการทาสสนธิสัญญาทำนองเดียวกันฉบับใหม่ขึ้นมาฉบับใหม่หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาฉบับเดิม เช่นการทาสสนธิสัญญาทางไมตรีกับฝรั่งเศส และมหาอำนาจตะวันตกกลางประเทศ ในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช แล้วต่อมาก็ได้ทาสสนธิสัญญาทางไมตรีกับประเทศอื่นๆ อีก โดยสนธิสัญญาฉบับใหม่ได้เปลี่ยนแปลงหลักการและพันธะกรณีระหว่างกันเสียใหม่โดยสิ้นเชิง อันเป็นผลจากการยกเลิกสนธิสัญญาฉบับก่อนๆ นั้นเสียทั้งหมด หรือมิฉะนั้นก็เป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงและยกเลิกสนธิสัญญา โดยทางปฏิบัติต่อมาของกลุ่มชาติที่ต่างฝ่ายต่างก็ไม่ตั้งใจที่จะใช้สนธิสัญญานั้นๆ ต่อกันอีกต่อไป เป็นเหตุให้สนธิสัญญาเหล่านั้นสิ้นสุภาพบังคับหรือยกเลิกไปโดยปริยาย หรือการแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยการกระทำฝ่ายเดียวตามหลัก *clausula rebus sic stantibus* ดังได้ศึกษามาแล้วในเบื้องต้น หรืออาจเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาโดยการเจรจาต่อรองกับคู่ภาคี เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติของไทยก็เคยมีตัวอย่างอยู่บ้าง เช่นกันที่ประเทศไทยได้แก้ไขหรือยกเลิกสนธิสัญญาโดยผลการเพียงฝ่ายเดียว โดยการอ้างหลักกฎหมายซึ่งในยุคนั้น ยังมีสถานะเป็นเพียงแนวโน้มนิยมของกฎหมายระหว่างประเทศเหล่านั้น⁵⁴ (*delége ferenda*)

54. หมายถึงหลักการที่กำลังก่อร่างสร้างตัวขึ้นมาเป็นกฎหมาย ตามกระบวนการปกติของการเกิดกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ

กรณีดังกล่าวถึงนี้ คือ "การยกเลิกสนธิสัญญาปักปันเขตแดนระหว่างไทยกับลาว⁵⁵ และไทยกับกัมพูชา⁵⁶ ซึ่งประเทศไทยได้ทำไว้กับฝรั่งเศส⁵⁷ โดยประเทศไทยให้เหตุผลว่า สนธิสัญญาดังกล่าวเป็นสนธิสัญญาที่ไม่เป็นธรรมและเอารัดเอาเปรียบ ซึ่งหากจะพิจารณาจากเนื้อหาและสาระสำคัญของสนธิสัญญาดังกล่าวแล้วจะเห็นว่า สนธิสัญญานั้นๆ มีลักษณะที่ไม่เป็นธรรมต่อประเทศไทยโดยแท้ ยกตัวอย่างเช่น สนธิสัญญาที่กำหนดเขตแดนระหว่างไทยกับลาว ในส่วนที่ชี้แม่น้ำโขงเป็นเขตแดนซึ่งให้ถือเอาร่องน้ำลึก (thalweg) ที่อยู่ใกล้ฝั่งไทยที่สุดเป็นเส้นเขตแดน⁵⁸ ที่ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศและทางปฏิบัติของนานาชาติ

55. เขตแดนไทย-ลาวถูกกำหนดโดยสนธิสัญญาระหว่างไทยกับฝรั่งเศส ค.ศ. 1891, ค.ศ. 1904, ค.ศ. 1907 รวมทั้งพิธีสารต่อท้ายและอนุสัญญาระหว่างสยามกับฝรั่งเศส เพื่อวางระเบียบเกี่ยวพันระหว่างสยามกับอินโดจีน ลงวันที่ 25 สิงหาคม ค.ศ. 1926

56. เขตแดนไทย-กัมพูชา ถูกกำหนดโดยสนธิสัญญาระหว่างไทยกับฝรั่งเศส ปี ค.ศ. 112, ปี ค.ศ. 1902, ปี ค.ศ. 1904, ปี ค.ศ. 1907 และปี ค.ศ. 1926 ดูภาคผนวก 2

57. กรณีนี้เป็นการสืบสิทธิของรัฐ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสนธิสัญญาทางเขตแดนตามอนุสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ. 1978 มาตรา 11 ว่า "การสืบสิทธิของรัฐจะไม่กระทบกระเทือนถึงเส้นเขตแดนที่กำหนดโดยสนธิสัญญา" ทั้งนี้เพราะหลักกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องนี้ ถือว่าสนธิสัญญาเกี่ยวกับเขตแดนจะผูกมัดรัฐใหม่และรัฐคู่ภาคีอื่นต่อไปภายหลังจากที่มีการสืบสิทธิของรัฐแล้ว

58. ดูมาตรา 3(1) ของอนุสัญญากำหนดเขตแดนไทย-ลาวฉบับลงวันที่ 25 สิงหาคม ค.ศ. 1926

อันเป็นที่ยอมรับนับถือและปฏิบัติตามกันตลอดมา ำให้ถือเอาร่องน้ำลึกที่สุดเป็นเส้นเขตแดน ยิ่งกว่านั้นยังกำหนดหลักการว่า บรรดาเกาะแก่งต่าง ๆ ในแม่น้ำโขง ำให้เป็นดินแดนของลาวทั้งหมด ยกเว้นเพียงบางเกาะที่ระบุชื่อไว้ว่าให้เป็นของไทย⁵⁹ ซึ่งข้อความแค่นี้ก็นับว่าไทยเสียเปรียบมากแล้ว เพราะ เกาะแก่งในแม่น้ำโขงมีเป็นจำนวนมาก แต่เท่านั้นไม่พอยังกำหนดต่อไปว่าหากต่อมาเกาะเหล่านั้นถูกน้ำเซาะสึกกร่อนและจมหายไ้ไป ดินแดนส่วนที่เคยเป็นเกาะนั้นก็มิใช่ดินแดนของไทยอีกต่อไป และเมื่อจมหายไ้ไปแล้วเกิดมีเกาะใหม่ขึ้นมาแทนที่ก็ถือว่ามิใช่เกาะเดิมและ ำให้กลายเป็นดินแดนของลาวไป ซึ่งมีโอกาสเป็นไ้ได้มาก เพราะสภาพทางภูมิศาสตร์ในแม่น้ำโขงมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากอยู่ตลอดเวลา เช่นนี้เป็นต้นซึ่งในยุคที่ประเทศไทยประกาศยกเลิกสนธิสัญญาดังกล่าว แนวความคิดของสนธิสัญญาที่ไม่เป็นธรรม หรือเอารััดเอาเปรียบที่วงการกฎหมายระหว่างประเทศมีแนวโน้มที่จะ ำให้เป็นสาเหตุให้ภาคฝ่ายที่เสียเปรียบ ยกขึ้นอ้าง เพื่อขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกสนธิสัญญานั้น ๆ เสียไ้ได้เริ่มปรากฏชัดขึ้น แต่โดยเหตุที่นักกฎหมายระหว่างประเทศและนานาชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการธิการกฎหมายระหว่างประเทศ (ILC) เกิดความวิตกว่าอาจมีการกระทำที่มีขอบ (abusive) ต่อหลักกฎหมายนั้น ในลักษณะที่จะ ำให้ความศักดิ์สิทธิ์ของหลัก pacta sunt servanda⁶⁰ ลดน้อยลงหรือถูกกระทบกระเทือนเป็นนอย่างมากจึง

59. คู่มือตรา 3(2) ของอนุสัญญากำหนดเขตแดนไทย-ลาวฉบับลงวันที่ 25 สิงหาคม ค.ศ. 1926 ระบุให้บรรดาเกาะต่างๆ ในลำน้ำโขงเป็นของลาว ยกเว้น ดอนเขี้ยว ดอนเขี้ยวน้อย ดอนน้อย ดอนยาด ดอนบ้านแฝง หาดทราย เบเวินกุ่ม ดอนแกวกองดินเหนื่อ และดอนสำโรง ำให้เป็นของไทย

60. Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969 : Art. 26.

ไม่ยอมรับหลักการดังกล่าวในที่สุด เมื่อองค์การสหประชาชาติได้ลงมติรับเอา (adopted) ร่างอนุสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ. 1969 เรื่องกฎหมายว่าด้วยสนธิสัญญาทำให้หลักกฎหมายดังกล่าวมิได้กลายเป็น *lex lata* ความพยายามของประเทศไทยครั้งนั้น ที่จะยกเลิกสนธิสัญญาที่ไม่เป็นธรรมเหล่านั้น จึงไม่ได้รับความสำเร็จ ถึงกระนั้นประเทศไทยก็ยังคงยืนยันใช้หลัก *clausula rebus sic stantibus* ยกเลิกสนธิสัญญาดังกล่าวอีกแต่ก็ไม่ได้รับผลสำเร็จอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย เพราะสนธิสัญญานั้นเป็นสนธิสัญญาที่กำหนดเขตแดนจึง เข้าข่ายข้อยกเว้นในการที่จะใช้หลัก *clausula rebus sic stantibus* แต่ประเทศไทยก็ยังยืนยันใช้สิทธิตามหลัก *clausula rebus sic stantibus* ประกอบกับหลักความแยกจากกันได้ (*divisibility*) ของสนธิสัญญานั้น⁶¹ ยกเลิกข้อบทที่ไม่เกี่ยวกับการกำหนดเส้นเขตแดนโดยตรงจนสำเร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน ส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อห้ามมิให้มีกองทหารอยู่ในบริเวณ 5 กิโลเมตรจากฝั่งแม่น้ำโขง เป็นต้น

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าการพยายามแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกสนธิสัญญาที่ไม่เป็นธรรมนั้นๆ มิใช่ว่าจะไม่มีพื้นฐานทางกฎหมายรองรับเสียเลย เพราะอย่างสนธิสัญญากำหนดเขตแดนไทยกับพม่า⁶² และไทยกับมาเลเซีย⁶³ ที่ทำไว้กับอังกฤษก็เป็นสนธิสัญญาที่กำหนดเขตแดนเช่นกัน แต่

61. โปรดดูคำอธิบายของหลัก *divisibility* ในภาคผนวกที่ 4

62. เขตแดนไทย-พม่าถูกกำหนดโดยสนธิสัญญาระหว่างไทยกับอังกฤษรวมสองฉบับ คือ ฉบับปี ค.ศ. 1868 และ ปี ค.ศ. 1894

63. เขตแดนไทย-มาเลเซีย ถูกกำหนดโดยสนธิสัญญาระหว่างไทยกับอังกฤษฉบับปี ค.ศ. 1909 และสัญญาว่าด้วยเขตแดนท้ายหนังสือสัญญา ซึ่งลงนามกันที่กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 1909

เมื่อประเทศไทยเห็นว่า สนธิสัญญานั้น ๆ มิได้มีข้อบทที่ไม่เป็นธรรมแก่ฝ่ายไทย
อย่างเด่นชัด เช่น ในความตกลงที่ทำกับฝรั่งเศสตั้งตัวอย่างที่ยกมาแล้ว ประเทศไทย
ก็มิได้พยายามยกเลิกแต่อย่างใด การพยายามยกเลิกสนธิสัญญาที่ไม่เป็นธรรม
ที่ทำไว้กับฝรั่งเศสดังกล่าว จึงอิงหลักกฎหมายระหว่างประเทศอยู่บ้าง แต่ก็
ไม่สัมฤทธิ์ผลอย่างเต็มที่ เพราะเหตุที่หลักกฎหมายเกี่ยวกับสนธิสัญญาที่ไม่เป็น
ธรรมเป็นสาเหตุให้ภาคีฝ่ายที่เสียเปรียบยกขึ้นอ้าง เพื่อขอเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือ
ยกเลิกสนธิสัญญานั้น ๆ ได้มีลักษณะเป็นเพียง *deleđe feranda* ยังไม่มีลักษณะ
เป็น *lex lata* ทำให้ไม่อาจกล่าวได้โดยแน่ชัดว่า ประเทศไทยละเมิดกฎหมาย
ระหว่างประเทศเกี่ยวกับเรื่องนี้ แต่ก็มีกรณีตัวอย่างอยู่บ้างเหมือนกันที่ประเทศ
ไทยได้ประกาศแก้ไขหรือยกเลิกสนธิสัญญา โดยยากที่จะหาเหตุผลสนับสนุนในเชิง
กฎหมายได้ และอาจถือได้ว่าเป็นการแก้ไขหรือยกเลิกสนธิสัญญาโดยพลการ
เพียงฝ่ายเดียว กล่าวคือ ก่อนหน้าที่จะพยายามแก้ไขหรือยกเลิกสนธิสัญญาฉบับ
เขตแดนที่ทำกับฝรั่งเศส โดยอาศัยหลักกฎหมายที่เป็นเพียง *deleđe feranda*
ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ประเทศไทยก็ได้เคยพยายามยกเลิกสนธิสัญญาที่ทำกับ
ฝรั่งเศสมาแล้วครั้งหนึ่งโดยพลการเพียงฝ่ายเดียว ในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2
เมื่อญี่ปุ่นเข้ายึดครองภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็น
พันธมิตรกับฝ่ายอักษะ และอาศัยความได้เปรียบในสถานการณ์ขณะนั้นของความ
เป็นพันธมิตรกับญี่ปุ่น ซึ่งได้ขับไล่ฝรั่งเศสออกจากอินโดจีนแล้วเข้ายึดครองภูมิภาค
ดังกล่าวแทน ทำให้ประเทศไทยสพรโอกาสอันที่จะประกาศยกเลิกสนธิสัญญาฉบับ
นั้นเขตแดนกับฝรั่งเศสโดยพลการเพียงฝ่ายเดียวแล้วเข้ายึดเอา เสียมราช
พระตระบอง ศรีโสภณ จาบาตักดี กลับคืนมาเป็นของไทย แต่ความพยายามดัง
กล่าวนั้นก็มิได้รับการสัมฤทธิ์ผลตามที่มุ่งหวังเอาไว้ เพราะหลังจากสงครามมหา
เอเชียบูรพาคครั้งนั้นได้สิ้นสุดลง ประเทศไทยก็ถูกบีบบังคับให้ต้องกลับไปยอมถือ
ปฏิบัติตามสนธิสัญญาฉบับนั้นเขตแดนกับฝรั่งเศสเหล่านั้นตามเดิม อันเป็นเหตุให้
ประเทศไทยต้องพยายามแก้ไขหรือยกเลิกสนธิสัญญาเหล่านั้นอีก โดยอาศัยหลัก
กฎหมายที่เกี่ยวกับสนธิสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ประกอบกับหลัก *clausula rebus
sic stantibus* กับหลัก *divisibility* ดังกล่าวมาแล้วข้างต้นต่อไปจน
ปัจจุบันนี้