

แนวความคิดและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับความเป็นกลาง

คำว่า Neutral (เป็นกลาง), Neutrality (ความเป็นกลาง), Neutrality (ลัทธิความเป็นกลาง), Non-alignment (การไม่ฝักใฝ่ข้างใด), Non-commitment (การไม่ผูกมัดตนเอง), Non-involvement (การไม่เกี่ยวพันกับฝ่ายใด), Disengagement (การไม่ผูกพันตนเอง), Neutralization (การกำหนดรัฐให้เป็นกลาง) ฯลฯ เป็นคำที่พยายามอธิบายถึงสถานะสภาพความเป็นกลางของประเทศใดประเทศหนึ่ง แม้ว่าคำเหล่านี้แต่ละคำจะมีผู้ให้คำแปลและตีความหมายแตกต่างกันไปบ้าง

เพื่อให้การศึกษาความหมายและแนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นกลางสะดวกแก่การเข้าใจและไม่ยุ่งยากซับซ้อน จึงได้วางหลักการพิจารณา ดังนี้

1. ความเป็นกลางตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ
2. ความเป็นกลางตามหลักการเมืองระหว่างประเทศ

2.1 ความเป็นกลางตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ

L. Oppenheim ได้ให้คำจำกัดของความเป็นกลางไว้ว่า คือหาที่ของรัฐที่สามซึ่งไม่เข้ากับสงครามฝ่ายใด และเป็นที่ยอมรับของสงครามค้าย ทาที่ดังกล่าวก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ระหว่างรัฐเป็นกลางและสงคราม อนึ่ง กฎหมายระหว่างประเทศมิได้กำหนดว่า ในระหว่างสงครามรัฐที่สามจะต้องเป็นกลาง แต่ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของรัฐเอง ซึ่งเป็นเรื่องการเมืองระหว่างประเทศ เว้นแต่ว่ารัฐนั้นได้ทำสนธิสัญญาต่อกันไว้ก่อนแล้ว หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งรัฐอธิปไตยยอมมีสิทธิกำหนดนโยบายสถานะภาพเป็นกลางหรือเข้าร่วมสงคราม ในกรณีที่มีมิได้ขอผูกพันต่อสนธิสัญญาใด ๆ มาก่อน <sup>1</sup>

<sup>1</sup> L. Oppenheim, International Law (Vol. II, 7th. ed.; London: Longmans, Green, 1952), p. 653

อย่างไรก็ตาม รัฐซึ่งมิได้ประกาศตนเป็นกลางจะโดยนโยบายหรือการกระทำใด ๆ ก็ตาม ย่อมสันนิษฐานไว้ก่อนว่า รัฐนั้นดำรงสถานะภาพเป็นกลาง ทั้งนี้ โดยมีข้อแม้ว่า ความสำเร็จของยอมรับความเป็นกลางจะโดยวิธีการใด ๆ ซึ่งเป็นที่เปิดเผยหรือไม่ก็ตาม ซึ่งยอมก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ต่อกัน ความเป็นกลางของรัฐจะดำรงอยู่ตราบเท่าที่รัฐไม่เข้าข้างฝ่ายใด และความสำเร็จของรัฐให้เข้าสู่สงครามด้วย ฉะนั้น ในแง่กฎหมายการประกาศตนเป็นกลางจึงเป็นสิ่งไม่จำเป็น แมว่ารัฐจะมิได้แสดงเจตนาว่ามิได้ประกาศความเป็นกลางแล้วก็ตาม <sup>1</sup>

Charles G. Fenwick ได้ให้คำจำกัดความของความเป็นกลางว่า คือสภาพนิติบัญญัติของรัฐ ซึ่งหลีกเลี่ยงจากสงครามที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐ 2 รัฐ หรือกลุ่มรัฐ ในขณะที่เกี่ยวกับรัฐจะดำรงไว้ซึ่งสิทธิและหน้าที่ต่อกันตามประเพณีกฎหมาย (Customary Law) หรืออนุสัญญาระหว่างประเทศ (International Conventions) หรือสนธิสัญญา (Treaties) สถานะภาพความเป็นกลางเป็นผลของระบบระหว่างประเทศ (International System) ซึ่งถือว่าสงครามเป็นสิ่งถูกต้องตามกฎหมายซึ่งรัฐอาจกระทำได้เพื่อรักษาผลประโยชน์แห่งชาติเมื่อสงครามเกิดขึ้น รัฐที่สามจะตกอยู่ในสภาพใหม่ทางกฎหมาย ไม่ว่ารัฐจะพอใจหรือไม่ก็ตาม กล่าวคือ รัฐที่สามอาจเข้าร่วมสงครามถ้าต้องการ แต่ถ้าวินิจฉัยที่สามตัดสินใจไม่ยุ่งเกี่ยว รัฐที่สามก็ต้องยอมรับสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายโดยไม่มีทางเลือก <sup>2</sup>

K.J. Holsti ได้ให้คำจำกัดความว่า ความเป็นกลางเป็นสถานะภาพทางกฎหมายของรัฐซึ่งเกิดขึ้นระหว่างสงคราม รัฐที่มีชัยชนะสงครามมีสิทธิและหน้าที่ต่อสงคราม

<sup>1</sup> Ibid., p. 654

<sup>2</sup> Charles G. Fenwick, International Law (3d. ed.; New York: Appleton - Century - Crofts Inc., 1948), p. 611

ตามกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยความเป็นกลาง<sup>1</sup>

จะเห็นได้ว่า การให้ความหมายของความเป็นกลางดังกล่าวข้างต้น ต่างมีสาระสำคัญซึ่งอาจชี้ให้เห็นลักษณะสำคัญของความเป็นกลางได้ดังนี้ คือ

1. ต้องมีสถานะสงคราม
2. รัฐที่สามแสดงเจตนาในการวางตัวเป็นกลาง ซึ่งกระทำได้โดยประกาศตนเองหรือไม่ประกาศตนเองก็ได้
3. รัฐคู่สงครามจะต้องยอมรับความเป็นกลางของรัฐที่สาม
4. รัฐที่สามยอมมีสิทธิและหน้าที่ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ กล่าวคือ ความเป็นกลางโดยแท้ความละเมิดมิได้ในดินแดน ความคุ้มครองบุคคลและทรัพย์สินในดินแดนคู่สงคราม และสิทธิเกี่ยวกับการค้ากับคู่สงคราม ส่วนค่านานาที่ใดแก่ หน้าที่ที่จะต้องละเว้นการกระทำ เช่น การส่งอาวุธและยุทโธปกรณ์ให้แก่คู่สงครามไม่ว่าจะเป็นการขายหรือไม่ หลังผลตอบแทนหรือการใหญ่เงิน และหน้าที่ในการป้องกันใดแก่ การป้องกันมิให้เกิดการเตรียมกระทำเกี่ยวกับสงคราม กระทำการเกี่ยวกับสงครามหรือใช้ดินแดนของตนที่หลบภัยแก่กองทัพหรือเรือรบ

การกำหนดรูปแบบของความเป็นกลางไม่มีลักษณะแน่นอน นักวิชาการมักจะกำหนดกันเองโดยศึกษาจากสภาพที่เกิดขึ้นในประวัติศาสตร์ เช่น L. Oppenheim ได้กำหนดรูปแบบของความเป็นกลางไว้ 5 แบบ<sup>2</sup> คือ ความเป็นกลางทั้งประเทศและเฉพาะส่วนของประเทศ (General and Partial Neutrality), ความเป็นกลางโดยสมัครใจและสนธิสัญญา (Voluntary and Conventional Neutrality), ความเป็นกลางโดยติดอาวุธ (Armed Neutrality), ความเป็นกลางโดยลำเอียง (Benevolent Neutrality), ความเป็นกลางสมบูรณ์และโดยมีข้อจำกัด (Perfect and Qualified

<sup>1</sup> K.J. Holsti, International Politics (2d. ed.; New Jersey: Englewood Cliffs, Prentice Hall, Inc., 1972), p. 106.

<sup>2</sup> Oppenheim, op. cit., pp. 661-663.

Neutrality) และความเป็นกลางถาวรหรือชั่วนิรันดร (Permanent or Perpetual Neutrality)

Robert Strausz-Hupé และ Stefan T. Possony ได้แบ่งรูปแบบความเป็นกลางเป็น 2 แบบ คือ <sup>1</sup> ความเป็นกลางเฉพาะกาล (ad hoc Neutrality) และการกำหนดให้เป็นกลาง (Institutionalized Neutrality)

มติของสมาคมนักกฎหมายประชาธิปไตยในการประชุมครั้งที่ 3 ที่ไซเปี่ยต ได้กล่าวถึงรูปแบบของความเป็นกลาง 3 แบบ <sup>2</sup> คือ ความเป็นกลางโดยประกาศตนเองฝ่ายเดียว (Unilateral Declaration), ความเป็นกลางโดยกระทำสัญญาสองฝ่าย (Bilateral Agreement) และความเป็นกลางโดยกระทำสนธิสัญญาหลายฝ่าย (Multilateral Treaty) และกล่าวด้วยว่า ความเป็นกลางถาวรจะเกิดขึ้นได้โดยวิธีการของการประกาศตนเองฝ่ายเดียวและกระทำสนธิสัญญาหลายฝ่าย

## 2.2 ความเป็นกลางตามหลักการเมืองระหว่างประเทศ

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง สภาพการเมืองระหว่างประเทศมีลักษณะเป็นคู่ขั้วแห่งอำนาจสองขั้ว (Bipolar) คือ สหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต เนื่องจากมหาอำนาจทั้งสองฝ่ายมีความขัดแย้งกันทางอุดมการณ์และความคิดเห็นทางการเมือง แต่ละฝ่ายจึงได้พยายามแข่งขันกันแสวงหาพันธมิตรเพื่อสนับสนุนตน เป็นผลให้เกิดสงครามเย็นและแบ่งโลกออกเป็น 2 ค่าย คือ ค่ายเสรี ซึ่งมีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำ และค่ายคอมมิวนิสต์

<sup>1</sup> Robert Strausz-Hupé and Stefan T. Possony, International Relations (New York: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1950), p. 221-226.

<sup>2</sup> Publication of the International Association of Democratic Lawyers, Legal Aspects of Neutrality (Belgium: D. Van Keerberghen & Son, 1960), p. 114.

นิสศซึ่งมีสหภาพโซเวียตเป็นผู้นำ ประเทศต่าง ๆ ในเอเชียและแอฟริกาซึ่งเพิ่งจะได้รับเอกราชที่ไม่ประสงค์จะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับความขัดแย้งของมหาอำนาจ จึงได้มีแนวความคิดวางตนเป็นกลางโดยไม่ฝักใฝ่ข้างใดข้างหนึ่ง

Charles G. Fenwick ได้กล่าวว่า ความเป็นกลางในสมัยสงครามเย็นนั้นแตกต่างจากความหมายของรัฐเป็นกลางตามกฎหมายของความเป็นกลางดั้งเดิม ซึ่งได้แก่หน้าที่ของความเป็นกลางของรัฐซึ่งเคารพต่อพันธะที่มีต่อระบบความมั่นคงร่วมกันภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติ ความเป็นกลางเป็นการอธิบายถึงการที่รัฐไม่ประสงค์จะมีส่วนเกี่ยวข้องกับสงครามเย็นซึ่งเกิดจากความขัดแย้งระหว่างโซเวียตกับโลกตะวันตก โดยเกรงว่าอาจทำให้รัฐต้องเข้าไปพัวพันกับความขัดแย้งทั้ง ๆ ที่รัฐไม่ประสงค์จะเข้ากับฝ่ายใด <sup>1</sup>

Roger M. Smith ให้คำจำกัดความว่า ความเป็นกลางเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในยุคของสงครามเย็น ซึ่งเป็นผลของความพยายามของประเทศที่มีอำนาจน้อยที่ต่อต้านมิให้รัฐที่มีอำนาจเหนือกว่าชักชวนให้ไปอยู่ในค่ายแห่งอุดมการณ์ของตน <sup>2</sup>

Max Sørensen ได้ให้คำจำกัดความว่า ความเป็นกลางเป็นนโยบายของรัฐที่จะไม่กระทำการใด ๆ ซึ่งอาจก่อกระทบกระเทือนต่อความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐอื่น ๆ และรัฐจะไม่เข้าไปพัวพันกับความขัดแย้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อพิพาทและความขัดแย้งซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากค่ายตะวันออกและตะวันตกภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง <sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Charles G. Fenwick, International Law (2 d. ed.; Bombay: Vakils, Feffer and Simons Private Ltd., 1967), p. 728.

<sup>2</sup> Roger Smith, Cambodia's Foreign Policy (New York: Cornell University Press, 1966), p. 1.

<sup>3</sup> Max Sørensen (ed.), Manual of Public International Law (New York: St. Martin Press, 1968), p. 843.



อาจสรุปได้ว่าความเป็นกลางทางการเมืองเป็นเรื่องของการดำเนินนโยบายต่างประเทศแบบหนึ่ง ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาพการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งมีลักษณะเผชิญหน้ากันระหว่างค่ายโลกเสรีกับค่ายคอมมิวนิสต์ ความเป็นกลางทางการเมืองเป็นวิถีทางหนึ่งของการกำหนดแนวนโยบายต่างประเทศของประเทศเล็ก ๆ ซึ่งไม่ประสงค์จะสังกัดค่ายใดค่ายหนึ่ง และเนื่องจากสภาพการเมืองระหว่างประเทศและนโยบายต่างประเทศอาจเปลี่ยนแปลงได้ ดังนั้น ความเป็นกลางทางการเมืองจึงมีลักษณะเป็นการชั่วคราว

แม้ว่าความเป็นกลางทางการเมืองมิใช่เป็นเรื่องของกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ก็ได้อาศัยหลักการและแนวความคิดของความเป็นกลางในสงครามเป็นมูลฐาน ซึ่งเมื่อเทียบเคียงกันแล้ว จะปรากฏลักษณะดังนี้<sup>1</sup>

1. เจตนาของรัฐที่จะวางตนเป็นกลาง ซึ่งอาจเป็นการแสดงออกโดยความสมัครใจของรัฐ (Self-declaration) เช่น พม่า หรือโดยผลของสนธิสัญญาระหว่างประเทศ เช่น ลาว
2. การยอมรับความเป็นกลางอาจเป็นในลักษณะการยอมรับโดยวางเฉย หรือการคำประกันโดยประเทศต่าง ๆ ที่มีความขัดแย้งหรือมีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง
3. สิทธิและหน้าที่ของรัฐที่เป็นกลางทางการเมืองก็อาจอนุโลมตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยความเป็นกลางยามสงคราม แต่โดยที่ความเป็นกลางทางการเมืองเป็นแนวความคิดที่วิวัฒนาการเรื่อยมาและไม่มีรูปแบบแน่นอน สิทธิและหน้าที่ของรัฐเป็นกลาง จึงอาจแตกต่างกันไปบ้างแล้วแต่กรณี

ความเป็นกลางทางการเมืองระหว่างประเทศอาจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ ลักษณะแรกคือ ความเป็นกลางแบบวางเฉย (Inactive neutralism or passive

---

<sup>1</sup> ม.ล. พีระพงศ์ เกษมศรี, ความหมายของคำว่า Neutrality, Neutralism and Neutralization, เอกสารพิมพ์โรเนียว, หน้า 3.



neutralism) หมายถึง การที่รัฐดำเนินนโยบายไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อปรับปรุงแก้ไขสถานการณ์ภายในประเทศ รัฐไม่เข้าไปพัวพันกับสถานการณ์ระหว่างประเทศที่เกิดขึ้น และหลีกเลี่ยงที่จะเกี่ยวข้องกับฝ่ายใด ๆ แม้ว่าอาจเป็นเพียงการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดก็ตาม เช่น ความเป็นกลางของพม่า ลักษณะที่สองคือความเป็นกลางแบบไม่วางเฉย (Active neutralism) หมายถึง การที่รัฐดำเนินนโยบายไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง แต่ขณะเดียวกัน รัฐนั้นต้องการมีบทบาทเต็มที่ในวงการเมืองระหว่างประเทศ รัฐจึงพร้อมที่จะแสดงทัศนะและวิพากษ์วิจารณ์การกระทำของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอย่างเต็มที่

รูปแบบของความเป็นกลางที่ควรนำมาพิจารณาเป็นกรณีพิเศษก็คือ การกำหนดรัฐให้เป็นกลาง T.T.B. Koh ได้ให้ความหมายว่า เป็นกระบวนการหนึ่งในกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งรัฐดำรงสถานะภาพเป็นกลางถาวรทั้งในยามสงครามและสันติ รัฐที่ได้ทำข้อตกลงร่วมกันตามที่ใคร่ปรารถนา โดยยอมรับและให้การคำประกัน<sup>1</sup>

Cyril E. Black, Richard A. Falk, Klaus Knorr และ Oran R. Young ได้ให้คำจำกัดความว่า การกำหนดรัฐให้เป็นกลางตามประเพณีดั้งเดิมนั้น หมายถึงการที่รัฐได้รับการคำประกันเอกราชทางการเมืองและบูรณาภาพดินแดน โดยข้อตกลงร่วมกันของมหาอำนาจ โดยมีเงื่อนไขว่า รัฐจะต้องไม่สร้างกำลังทหารไว้เพื่อต่อสู้กับรัฐอื่น ๆ เว้นเสียแต่ว่า เป็นการกระทำเพื่อป้องกันตนเอง และจะต้องไม่กระทำสนธิสัญญาข่มขู่กันใด ๆ ซึ่งจะกระทบกระเทือนต่อสถานะภาพแห่งความเป็นกลาง หรือความเป็นกลางอย่างถาวรซึ่งจะดำรงอยู่ทั้งในยามสันติและสงคราม การกำหนดรัฐให้เป็นกลางทั้งในอดีตและซึ่งอาจเกิดขึ้นอีกในอนาคต อาจมีรูปแบบต่าง ๆ กันออกไป ซึ่งคำจำกัด

---

<sup>1</sup> T. T. B. Koh, The Neutralization of Southeast Asia (Singapore: The Commonwealth Society of Singapore), p. 2.

ความแคบ ๆ เช่นข้างต้นไม่อาจใช้ได้อย่างเหมาะสม จึงมีคำจำกัดความซึ่งครอบคลุม  
ทุกกรณี ได้แก่การกำหนดให้เป็นกลาง หมายถึงสถานะภาพพิเศษระหว่างประเทศซึ่งกำหนด  
ขึ้นเพื่อจำกัดการกระทำอันบุกรุกของรัฐใดรัฐหนึ่งภายในดินแดนใดดินแดนหนึ่งโดยเฉพาะ <sup>1</sup>

แนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดให้เป็นกลางมีลักษณะแตกต่างกันออกไป แต่มี  
จุดมุ่งหมายอย่างเดียวกัน คือ การเจรจาหรือผลประโยชน์ซึ่งปรากฏในรูปข้อตกลงความ  
เป็นกลาง และเนื่องจากการกำหนดให้เป็นกลางเป็นผลที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐเป็นกลางและ  
รัฐบาลคู่แข่งขันกับภายนอก รัฐอื่น ๆ ซึ่งอาจต้องทำหน้าที่ค้าประกันต้องมีพันธะเคารพสถานะ  
ภาพ และอาจต้องยอมรับหน้าที่ช่วยรักษาความเป็นกลางไว้เมื่อสถานการณ์เลวร้ายลง <sup>2</sup>

ตัวอย่างที่สำคัญของรัฐเป็นกลางถาวรได้แก่ สวิตเซอร์แลนด์ เบลเยียม และลักเซมเบิร์ก  
ออสเตรีย และลาว แต่ละกรณีมีความแตกต่างกันไป

การกำหนดสวิสให้เป็นกลางใน ค.ศ. 1815 เป็นแบบฉบับของการยอมรับและ  
ค้าประกันระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากการประกาศตนเองเป็นกลางของสวิส  
เมื่อศตวรรษที่ 17 และศตวรรษที่ 18

กรณีเบลเยียมและลักเซมเบิร์ก เป็นแบบฉบับของความเป็นกลางซึ่งใกล้เคียง  
มากที่สุดกับแนวความคิดเป็นกลางในอดีต เบลเยียมและลักเซมเบิร์กได้รับการค้าประกัน  
จากมหาอำนาจใน ค.ศ. 1839 และ 1867

---

<sup>1</sup> Cyril E. Black, Richard A. Falk, Klaus Knorr and Oran  
R. Young, Neutralization and World Politics (New Jersey: Prin-  
ceton University Press, 1968), p. xi.

<sup>2</sup> Ibid., p. vi.



กรณีออสเตรียเป็นแบบฉบับของการประกาศตนเองเป็นกลาง ซึ่งแตกต่างจากกรณีอื่น ๆ กล่าวคือ เป็นผลจากการประกาศตนเป็นกลาง (Self declaration) อันสืบเนื่องมาจากข้อผูกมัดระหว่างประเทศ (International commitment) ระหว่างออสเตรียกับสหภาพโซเวียต ซึ่งต่อมาภายหลังจึงได้รับการค้ำประกันจากมหาอำนาจเมื่อ ค.ศ. 1955

กรณีลาว การกำหนดให้ลาวเป็นกลางได้รับการค้ำประกันจากกลุ่มประเทศซึ่งไม่สามารถตกลงกันด้วยหลักการและนโยบาย ความเป็นกลางจึงเป็นข้อเสนอเพื่อประนีประนอมแก้ไขปัญหาซึ่งเกิดจากกรณีพิพาทระหว่างประเทศ

ในทัศนะของผู้เขียน การกำหนดรัฐให้เป็นกลางมีลักษณะร่วมกันทั้งในแง่กฎหมายระหว่างประเทศและการเมืองระหว่างประเทศ กล่าวคือ การกำหนดให้รัฐดำรงสถานะภาพเป็นกลางถาวรทั้งในยามสงครามและสันติ โดยมีมหาอำนาจหรือประเทศอื่นคอยให้การค้ำประกัน เป็นลักษณะทางกฎหมายระหว่างประเทศในขณะเดียวกันการเจรจาตกลงกำหนดให้รัฐเป็นกลาง เป็นผลซึ่งเกิดจากความต้องการและผลประโยชน์ร่วมกันของรัฐ จึงมีลักษณะเป็นการเมืองระหว่างประเทศรวมอยู่ด้วย

โดยสรุป ความเป็นกลางตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ และความเป็นกลางทางการเมืองระหว่างประเทศ ต่างก็เป็นรูปแบบหนึ่งของการดำเนินนโยบายของประเทศของรัฐ ซึ่งแสดงออกด้วยเจตนารมย์ที่จะวางตัวเป็นกลางในสถานการณ์ระหว่างประเทศ ทั้งนี้ก็เพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐนั่นเอง .