

อนุสัญญาจัดตั้งองค์การเพื่อการไกล่เกลี่ยระหว่างประเทศ
(International Organization for Mediation: IOMed)

นางสาวธมนณัฐ พรหมณี*

การไกล่เกลี่ย (mediation) เป็นกระบวนการระงับข้อพิพาทรูปแบบหนึ่งในการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution: ADR) ซึ่งการไกล่เกลี่ยเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทเชิงสมานฉันท์ เป็นกระบวนการเจรจาระหว่างคู่พิพาทโดยได้รับความช่วยเหลือจากบุคคลที่สามที่มีความเป็นกลาง และมีจุดมุ่งหมายของกระบวนการคือการทำให้ทั้งสองฝ่ายบรรลุผลโดยความสมัครใจของคู่พิพาท ปัจจุบันการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยเป็นตัวเลือกในการระงับข้อพิพาทที่ได้รับความนิยมมากขึ้น ประเทศในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลกได้ส่งเสริมการไกล่เกลี่ยโดยการพัฒนากฎหมายภายในเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยให้สอดคล้องกันหลักเกณฑ์ระดับสากลเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกในการไกล่เกลี่ย นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชนหลายแห่งที่ให้บริการเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาท โดยการไกล่เกลี่ยก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมาก เช่น ลดกรณีข้อพิพาทนำไปสู่การยุติความสัมพันธ์ทางการค้า อำนวยความสะดวกในการบริหารธุรกรรมระหว่างประเทศโดยฝ่ายการค้า และช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายในการบริหารงานยุติธรรมของรัฐ^๑

ปัจจุบันมีอนุสัญญาเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาททางเลือกไม่ว่าจะเป็นการอนุญาโตตุลาการ การไกล่เกลี่ย เช่น อนุสัญญาว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางการลงทุนระหว่างรัฐและคนชาติของรัฐอื่น (Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of Other States: ICSID) อนุสัญญาว่าด้วยการยอมรับนับถือและการบังคับตามคำชี้ขาดอนุญาโตตุลาการต่างประเทศ ๑๙๕๘ (New York Convention) อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยข้อตกลงเพื่อระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศด้วยการไกล่เกลี่ย (United Nations Convention on International Settlement Agreements Resulting from Mediation 2019) หรือเป็นที่รู้จักในอีกชื่อหนึ่งว่าอนุสัญญาสิงคโปร์ว่าด้วยการไกล่เกลี่ย (Singapore Convention on Mediation) ศาลประจำอนุญาโตตุลาการ (Permanent Court of Arbitration: PCA)

นอกจากอนุสัญญาเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาททางเลือกดังกล่าวข้างต้น ขณะนี้สาธารณรัฐประชาชนจีนได้มีแนวคิดในการจัดตั้งองค์การเพื่อการไกล่เกลี่ยระหว่างประเทศ (International Organization for Mediation: IOMed) เพื่อเป็นเวทีในการระงับข้อพิพาททางเลือกโดยใช้วิธีการไกล่เกลี่ย ปัจจุบันประเทศไทยโดยกระทรวงการต่างประเทศ (กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย) อยู่ระหว่างการเจรจาเพื่อพิจารณาเข้าร่วมเป็นสมาชิกในอนุสัญญาจัดตั้งองค์การเพื่อการไกล่เกลี่ยระหว่างประเทศ (International Organization for Mediation: IOMed) ในบทความนี้จะนำเสนอความเป็นมา สาระสำคัญ และข้อพิจารณาเกี่ยวกับอนุสัญญา IOMed

*นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ ฝ่ายแปลและให้ความเห็น กองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑ United Nations Convention on International Settlement Agreements Resulting from Mediation 2019, Preamble.

๑. ความเป็นมาของอนุสัญญาจัดตั้งองค์การเพื่อการไกล่เกลี่ยระหว่างประเทศ (International Organization for Mediation: IOMed)

การจัดตั้งองค์การเพื่อการไกล่เกลี่ยระหว่างประเทศ (International Organization for Mediation: IOMed) เป็นข้อริเริ่มของสาธารณรัฐประชาชนจีนที่มุ่งก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศระดับรัฐบาล (intergovernmental organization) แห่งแรกที่เป็นเวทีในการระงับข้อพิพาททางเลือก โดยใช้วิธีการไกล่เกลี่ยสำหรับข้อพิพาท เช่น ข้อพิพาทระหว่างรัฐสมาชิก ข้อพิพาทด้านการลงทุนและเชิงพาณิชย์ระหว่างรัฐสมาชิกกับเอกชนของรัฐสมาชิก ข้อพิพาทเชิงพาณิชย์ระหว่างประเทศระหว่างเอกชน โดยยึดหลักความสมัครใจของคู่พิพาท การจัดตั้งองค์การ IOMed เป็นเรื่องที่สาธารณรัฐประชาชนจีนให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก และต้องการให้ประเทศไทยสนับสนุนการจัดตั้งองค์การ IOMed ในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ กระทรวงการต่างประเทศของสาธารณรัฐประชาชนจีนจึงได้ทาบทามประเทศไทยให้เข้าร่วมจัดตั้งองค์การ IOMed ต่อมาประเทศไทย โดยกระทรวงการต่างประเทศ (กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย) ได้เข้าร่วมการหารืออย่างไม่เป็นทางการกับกระทรวงการต่างประเทศของสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งที่ประชุมได้หารือเกี่ยวกับขอบเขตและหลักการพื้นฐานในการจัดตั้งองค์การ IOMed โดยได้จัดทำเป็นถ้อยแถลงร่วมว่าด้วยการจัดตั้งในอนาคตซึ่งองค์การเพื่อการไกล่เกลี่ยระหว่างประเทศ (Joint Statement on the Future Establishment of the International Organization for Mediation) กระทรวงการต่างประเทศจึงได้จัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อหารือข้อเสนอการจัดตั้งองค์การ IOMed ของสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยที่ประชุมมีมติไม่ขัดข้องต่อการที่ประเทศไทยจะเข้าร่วมในกระบวนการจัดตั้งองค์การ IOMed โดยเฉพาะขั้นตอนแรกที่จะกำหนดขอบเขตและหลักการพื้นฐานขององค์การ IOMed และไม่ขัดข้องในหลักการต่อการที่ประเทศไทยจะเข้าร่วมเจรจาจัดตั้งองค์การ IOMed และรับรองถ้อยแถลงร่วมฯ โดยไม่ผูกมัดให้ประเทศไทยต้องเข้าเป็นสมาชิกในอนุสัญญา IOMed กระทรวงการต่างประเทศได้เวียนร่างกรอบการเจรจา ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณา ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดไม่มีข้อขัดข้อง ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้คณะผู้แทนไทยเข้าร่วมการเจรจาโดยมีองค์ประกอบ ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานศาลยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และเห็นชอบกรอบการเจรจาอนุสัญญา IOMed ทั้งนี้ การประชุมเจรจา รอบที่ ๕ ได้จัดขึ้นระหว่างวันที่ ๑๔ - ๑๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๗ ณ เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยมีผู้แทนกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ และผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด เข้าร่วมในการประชุมดังกล่าว โดยพิธีลงนามในอนุสัญญา IOMed จะจัดขึ้นในเดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๖๘ ณ เขตบริหารพิเศษฮ่องกงฯ

๒. สาระสำคัญของอนุสัญญาจัดตั้งองค์การเพื่อการไกล่เกลี่ยระหว่างประเทศ (International Organization for Mediation: IOMed)

อนุสัญญา IOMed มีสาระสำคัญเป็นการจัดตั้งองค์การเพื่อการไกล่เกลี่ยระหว่างประเทศ เนื่องจากการเล็งเห็นถึงความสำคัญของการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศระหว่างรัฐบาล (intergovernmental organization) ที่มีลักษณะเป็นการถาวรขึ้นเพื่อระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศผ่านการไกล่เกลี่ย การระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยตามอนุสัญญา IOMed จะตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจของคู่พิพาท โดยจะเคารพอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนของรัฐสมาชิก ให้ความเสมอภาคแก่รัฐสมาชิก ไม่แทรกแซงกิจการภายใน และปฏิบัติตามหลักนิติธรรมระหว่างประเทศ รวมทั้งส่งเสริมความเป็นอิสระและความเป็นกลางของกระบวนการไกล่เกลี่ย อนุสัญญา IOMed ประกอบด้วยข้อบทต่าง ๆ ดังนี้

บทที่ ๑ การจัดตั้งองค์การเพื่อการไกล่เกลี่ยระหว่างประเทศ (Establishment of the International Organization for Mediation)

(๑) กำหนดบทนิยามคำว่า “การไกล่เกลี่ย” (mediation) หมายความว่า กระบวนการไม่ว่าจะเรียกว่าการไกล่เกลี่ย การประนีประนอม หรือถ้อยคำอื่นใดที่คล้ายคลึงกัน โดยที่คู่กรณีมุ่งที่จะบรรลุข้อตกลงที่ทั้งสองฝ่ายยอมรับได้และสมานฉันท์โดยอยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจด้วยความช่วยเหลือจากบุคคลที่สามหรือบุคคลอื่น ๆ (ผู้ไกล่เกลี่ย) ซึ่งอาจช่วยอำนวยความสะดวกในการหาข้อยุติระหว่างคู่กรณีแต่ไม่มีอำนาจที่จะบังคับคู่กรณีให้ดำเนินการตามข้อตกลงรองรับข้อพิพาทดังกล่าว

(๒) องค์การเพื่อการไกล่เกลี่ยระหว่างประเทศมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมสนับสนุนและอำนวยความสะดวกในการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธี และเพื่อพัฒนาความสัมพันธ์ฉันมิตรและความร่วมมือระหว่างรัฐผ่านการไกล่เกลี่ย

(๓) องค์การเพื่อการไกล่เกลี่ยระหว่างประเทศและรัฐสมาชิก ต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการ ดังนี้

(ก) การเคารพในอำนาจอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดน ความเสมอภาค การไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐ และความมุ่งมั่นต่อหลักนิติธรรมระหว่างประเทศ

(ข) การรับรองความเป็นอิสระของคู่กรณีและการเลือกวิธีการในการระงับข้อพิพาทอย่างเสรี

(ค) ความซื่อสัตย์สุจริตและจิตวิญญานแห่งความร่วมมือในการแสวงหาการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศอย่างฉันมิตร และ

(ง) การรับรองสภาพแวดล้อมที่เป็นกลาง ยุติธรรม และเท่าเทียมกัน ซึ่งส่งเสริมแนวทางที่ยืดหยุ่นและมีประสิทธิภาพในการระงับข้อพิพาทโดยสันติผ่านการไกล่เกลี่ย

(๔) องค์การเพื่อการไกล่เกลี่ยระหว่างประเทศมีหน้าที่

(ก) เพื่อให้บริการการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างประเทศ

(ข) เพื่อส่งเสริมการใช้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในการระงับข้อพิพาท พัฒนาวัฒนธรรมการไกล่เกลี่ย และสำรวจและส่งเสริมแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดของการไกล่เกลี่ย

(ค) เพื่อจัดเวทีและการประชุมเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยในระดับนานาชาติ ระดับภูมิภาค ระดับชาติ และระดับท้องถิ่น เพื่อสร้างแพลตฟอร์มสำหรับการสื่อสารและการแบ่งปันข้อมูล

(ง) เพื่อส่งเสริมความร่วมมือและเสริมสร้างศักยภาพในด้านการไกล่เกลี่ย โดยสร้างการรับรู้และให้ความสำคัญกับความต้องการของประเทศกำลังพัฒนา และ

(จ) เพื่อให้ความร่วมมือและสื่อสารกับองค์การระหว่างประเทศและหน่วยงานแก้ไขข้อพิพาทอื่น ๆ

(๕) สถานะทางกฎหมาย องค์การฯ นี้ได้รับสถานะนิติบุคคลระหว่างประเทศ และจะมีความสามารถทางกฎหมายเต็มที่ :

(ก) ในการทำสัญญา

(ข) ในการได้มาและจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์

(ค) ในการดำเนินคดีทางกฎหมาย รวมถึงการยื่นฟ้องและคำให้การในกระบวนการทางกฎหมาย และ

(ง) ในการดำเนินคดีอื่น ๆ ที่จำเป็นหรือเป็นประโยชน์ต่อวัตถุประสงค์ และหน้าที่ขององค์การฯ

องค์การฯ สามารถใช้หน้าที่และอำนาจของตนตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ ในอาณาเขตของรัฐสมาชิกใด ๆ ตามที่กำหนดไว้ในข้อตกลงพิเศษ และในอาณาเขตของรัฐอื่น

(๖) สำนักงานใหญ่ขององค์การฯ จะตั้งขึ้น ณ เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน และองค์การฯ อาจจัดตั้งสำนักงานภูมิภาค ณ สถานที่อื่นตามความจำเป็น

(๗) โครงสร้างขององค์การฯ ประกอบด้วยคณะมนตรีประศาสน์การ และสำนักงานเลขานุการ คณะผู้ไกล่เกลี่ย นอกจากนี้ องค์การฯ อาจจัดตั้งสถาบันย่อยหรือหน่วยงานที่ปรึกษาตามที่เห็นว่าจำเป็น เพื่อดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์

บทที่ ๒ คณะมนตรีประศาสน์การ (The Governing Council)

คณะมนตรีประศาสน์การเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตัดสินใจด้านนโยบายและกำหนด ยุทธศาสตร์ขององค์การฯ โดยประกอบด้วยผู้แทนจากรัฐสมาชิกรัฐละหนึ่งคน มีอำนาจหน้าที่กำหนดระเบียบ เกี่ยวกับการบริหารงาน งบประมาณ กระบวนการไกล่เกลี่ย การแต่งตั้งเลขาธิการและรองเลขาธิการ การจัดตั้ง สถาบันย่อยหรือหน่วยงานที่ปรึกษาขององค์การฯ นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติที่กำหนดเรื่องการประชุม และการลงมติ

บทที่ ๓ สำนักเลขาธิการ (The Secretariat)

สำนักงานเลขาธิการประกอบด้วยเลขาธิการ รองเลขาธิการหนึ่งคนหรือมากกว่านั้น รวมทั้งพนักงานและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ โดยเลขาธิการจะได้รับการแต่งตั้งจากคณะมนตรีประศาสน์การจากคนชาติ ของรัฐสมาชิก และรองเลขาธิการจะได้รับการแต่งตั้งจากคณะมนตรีประศาสน์การตามคำแนะนำ ของเลขาธิการจากคนชาติของรัฐสมาชิก

บทที่ ๔ คณะผู้ไกล่เกลี่ย (Panels of Mediators)

อนุสัญญา IOMed กำหนดให้มีคณะผู้ไกล่เกลี่ยจำนวน ๒ คณะ คือ คณะผู้ไกล่เกลี่ย ซึ่งทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างรัฐ (ข้อพิพาทตามที่ระบุไว้ในข้อ ๒๕) และคณะผู้ไกล่เกลี่ย ซึ่งทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททั่วไป (ข้อพิพาทตามที่ระบุไว้ในข้อ ๒๗ และข้อ ๒๘) โดยบุคคลซึ่งได้รับการ แต่งตั้งให้เป็นผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องเป็นบุคคลที่มีคุณธรรมจริยธรรมสูงและมีความสามารถเป็นที่ยอมรับ ในสาขาเฉพาะทาง เช่น กฎหมาย พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม หรือการเงิน นอกจากนี้ ต้องเป็นบุคคล ซึ่งมีความสามารถเป็นที่ยอมรับในประเด็นกฎหมายระหว่างประเทศ การทูตและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือกิจการการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ รวมทั้งมีทักษะและวิจรรณญาณทางการเมือง อย่างกว้างขวาง

คณะผู้ไกล่เกลี่ยมีที่มาจากการแต่งตั้งของรัฐสมาชิก โดยรัฐสมาชิกแต่ละรัฐอาจแต่งตั้ง บุคคลได้ไม่เกินห้าคนจากคนชาติของตนให้เป็นคณะผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างรัฐ และแต่งตั้งบุคคลได้ไม่เกิน ยี่สิบคนจากคนชาติของตนให้เป็นคณะผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททั่วไป โดยรัฐสมาชิกผู้ก่อตั้ง (Founding Members) อาจแต่งตั้งบุคคลเพิ่มได้ไม่เกินสิบคนจากบรรดาคนชาติของตนเป็นคณะผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาททั่วไป

ผู้ไกล่เกลี่ยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละห้าปี ผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่งแล้วอาจได้รับ แต่งตั้งใหม่อีกได้

บทที่ ๕ ขอบเขตของข้อพิพาท (Scope of Cases)

ขอบเขตของข้อพิพาทที่องค์กรฯ จะจัดให้มีบริการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างประเทศ ซึ่งคู่กรณียื่นโดยความยินยอมร่วมกันก่อนหรือหลังข้อพิพาทเกิดขึ้น ดังต่อไปนี้

(๑) ข้อพิพาทระหว่างรัฐ (disputes between States)

(๒) ข้อพิพาทระหว่างรัฐและคนชาติของรัฐอื่น (disputes between a State and a national of another State)

(๓) ข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศระหว่างภาคเอกชน (international commercial disputes between private parties)

คู่กรณีอาจถอนความยินยอมในการไกล่เกลี่ยได้โดยฝ่ายเดียวไม่ว่าเวลาใดก็ตาม ในระหว่างกระบวนการไกล่เกลี่ย ยกเว้นในกรณีที่คู่กรณีตกลงกันเป็นอย่างอื่น หรือสนธิสัญญาหรือข้อตกลงที่ใช้บังคับกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

องค์กรฯ อาจให้บริการไกล่เกลี่ยสำหรับรัฐที่ไม่ได้เป็นสมาชิกหรือองค์การระหว่างประเทศได้ หากประสงค์จะยื่นข้อพิพาทต่อองค์กรฯ โดยต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

รัฐสมาชิกอาจออกประกาศ (Declarations) กำหนดประเภทของข้อพิพาทที่จะไม่พิจารณาส่งไปยังองค์กรฯ ให้ทำการไกล่เกลี่ยได้ เช่น ข้อพิพาทเกี่ยวกับอธิปไตยเหนือดินแดน การกำหนดเขตแดนทางทะเล ผลประโยชน์ทางทะเล หรือปัญหาอื่น ๆ ที่รัฐนั้นเห็นว่าไม่เหมาะสมที่จะใช้การไกล่เกลี่ย

บทที่ ๖ กระบวนการไกล่เกลี่ย (Mediation Procedure)

หลักการการไกล่เกลี่ยภายใต้อนุสัญญา IOMed จะดำเนินการตามหลักการของความสมัครใจ ความเป็นกลาง ความเป็นอิสระ ความซื่อสัตย์ ความมีประสิทธิภาพ และความคุ้มค่า นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับทะเบียนคดี แนวทางการไกล่เกลี่ย การรักษาความลับ การนำ्यानหลักฐานไปใช้ในกระบวนการอื่น ข้อจำกัดบทบาทของผู้ไกล่เกลี่ย การยุติการไกล่เกลี่ย ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการไกล่เกลี่ย ความสัมพันธ์กับการดำเนินการระงับข้อพิพาทอื่น ๆ

บทที่ ๗ ข้อตกลงระงับข้อพิพาท (Settlement Agreements)

เมื่อคู่กรณีตกลงกันเกี่ยวกับเงื่อนไขการยุติข้อพิพาทเพื่อแก้ไขข้อพิพาททั้งหมดหรือบางส่วนโดยการไกล่เกลี่ยภายใต้อนุสัญญานี้ คู่กรณีควรลงนามในข้อตกลงระงับข้อพิพาทที่เกิดจากการไกล่เกลี่ยเป็นลายลักษณ์อักษร รวมทั้งในรูปแบบสื่ออิเล็กทรอนิกส์

ผลทางกฎหมายของข้อตกลงระงับข้อพิพาท ข้อตกลงระงับข้อพิพาทใด ๆ ที่ตกลงร่วมกันอย่างถูกต้องระหว่างคู่กรณีในข้อพิพาทนั้นมีผลผูกพันต่อคู่กรณีและต้องปฏิบัติตามด้วยความสุจริตใจ โดยการลงนามในข้อตกลงระงับข้อพิพาท คู่กรณีตกลงกันว่าสามารถใช้ข้อตกลงระงับข้อพิพาทเป็นหลักฐานว่าเกิดจากการไกล่เกลี่ย และสามารถใช้อ้างอิงเพื่อแสวงหาความช่วยเหลือภายใต้กฎหมายที่ใช้บังคับ (applicable law)

การบังคับตามข้อตกลงระงับข้อพิพาท ข้อตกลงยุติข้อพิพาทที่สร้างขึ้นโดยคู่สัญญาเพื่อแก้ไขข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศตามข้อ ๒๘ อาจบังคับใช้โดยรัฐสมาชิกตามกฎหมายที่ใช้บังคับ (applicable law)

บทที่ ๘ การเสริมสร้างขีดความสามารถ (Capacity Building)

องค์การฯ ต้องดำเนินการและเสริมสร้างกิจกรรมเสริมสร้างศักยภาพกิจกรรมเสริมสร้างศักยภาพในการไกล่เกลี่ย

กำหนดให้มีคณะกรรมการเสริมสร้างศักยภาพมีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่คณะมนตรีประศาสน์การเกี่ยวกับกลยุทธ์และลำดับความสำคัญในการเสริมสร้างศักยภาพ

กำหนดให้มีกองทุนการไกล่เกลี่ย (Mediation Fund) เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการใช้การไกล่เกลี่ยและการเสริมสร้างศักยภาพ กองทุนจะประกอบด้วยเงินบริจาคที่ได้รับและบริหารจัดการตามระเบียบหรือกฎเกณฑ์ทางการเงินที่คณะมนตรีประศาสน์การกำหนด

บทที่ ๙ การเงิน (Financing)

กำหนดกฎระเบียบเกี่ยวกับเรื่องทางการเงินขององค์การฯ

สำนักงานเลขาธิการจะต้องได้รับทรัพยากรทางการเงินที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดให้รัฐสมาชิกต้องจ่ายเงินค่าบำรุงรายปี (annual contributions) ให้แก่องค์การฯ

บทที่ ๑๐ เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน (Privileges and Immunities)

องค์การฯ จะได้รับสิทธิพิเศษและเอกสิทธิ์คุ้มกันในอาณาเขตของรัฐสมาชิกตามความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การฯ โดยผู้แทนของรัฐสมาชิกและเจ้าหน้าที่ขององค์การฯ ผู้ไกล่เกลี่ยและผู้เข้าร่วมในกระบวนการไกล่เกลี่ย บุคคล ตัวแทน ที่ปรึกษา พยาน หรือผู้เชี่ยวชาญ จะได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยอิสระที่เกี่ยวข้องกับองค์การฯ อย่างไรก็ตามมีข้อยกเว้นเอกสิทธิ์และความคุ้มกันโดยจะไม่ใช้กับความรับผิดชอบทางแพ่งไม่ว่าในกรณีความเสียหายจากอุบัติเหตุทางถนนหรือในกรณีการบาดเจ็บส่วนบุคคลอื่นหรือการเสียชีวิต

บทที่ ๑๑ บทบัญญัติสุดท้าย (Final Clauses)

การแก้ไขข้อแตกต่างเกี่ยวกับการตีความหรือการบังคับใช้ การแก้ไขเพิ่มเติมอนุสัญญา คำประกาศเกี่ยวกับระบบกฎหมายที่ไม่เป็นเอกภาพ การมีส่วนร่วมโดยองค์การบูรณาการระดับภูมิภาค การลงนาม การให้สัตยาบัน การยอมรับ การอนุมัติ และภาคยานุวัติ การมีผลใช้บังคับ การบอกเลิก การเก็บรักษา

๓. ข้อพิจารณาเกี่ยวกับอนุสัญญาจัดตั้งองค์การเพื่อการไกล่เกลี่ยระหว่างประเทศ (International Organization for Mediation: IOMed)

อนุสัญญา IOMed มีสาระสำคัญเป็นการมีจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศแห่งแรกของโลกที่ให้บริการด้านการไกล่เกลี่ย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์การ IOMed เป็นกลไกสำคัญที่ช่วยอำนวยความสะดวกในการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยสันติวิธี อันจะเป็นการส่งเสริมและพัฒนาความสัมพันธ์ฉันมิตรและความร่วมมือระหว่างรัฐผ่านการไกล่เกลี่ย ตลอดจนเสริมสร้างศักยภาพและพัฒนาขีดความสามารถให้แก่รัฐสมาชิก หากประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกของอนุสัญญา IOMed จะส่งผลดีต่อประเทศไทย ดังนี้

(๑) การเข้าร่วมการเจรจาอนุสัญญา IOMed จะสนับสนุนให้ประเทศไทยมีบทบาทในการกำหนดรายละเอียดในการจัดตั้งองค์การ IOMed ให้สอดคล้องกับนโยบาย กฎหมาย และผลประโยชน์ของประเทศไทยในการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ย ซึ่งสอดคล้องกับการดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมาย

ตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่างประเทศที่มุ่งเน้นการเสริมสถานะและบทบาทของประเทศไทยในประชาคมโลกผ่านการส่งเสริมให้ประเทศไทยมีบทบาทในความร่วมมือทุกระดับอย่างสร้างสรรค์เพื่อสร้างพันธมิตรรอบด้าน และให้ประเทศไทยเป็นที่ยอมรับและมีสถานะที่ดีในเวทีระหว่างประเทศ และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) เป้าหมายที่ ๑๖ ซึ่งมุ่งเน้นการขยายและเสริมสร้างความแข็งแกร่งของการมีส่วนร่วมของประเทศกำลังพัฒนาในสถาบันที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลโลก

(๒) การเข้าเป็นสมาชิกอนุสัญญา IOMed จะช่วยส่งเสริมนโยบายและผลักดันการระงับข้อพิพาททางเลือก (ADR) รวมทั้งส่งเสริมภาพลักษณ์ของประเทศไทยให้เป็นศูนย์กลางของเอเชียในการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศอย่างครบวงจร

(๓) ในมิติความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การสนับสนุนหรือเข้าร่วมลงนามในอนุสัญญา IOMed จะเป็นการเสริมสร้างภาพลักษณ์และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศระหว่างประเทศไทยและสาธารณรัฐประชาชนจีน เนื่องในโอกาสที่ปี พ.ศ. ๒๕๖๘ จะเป็นวาระครบรอบ ๕๐ ปีการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีน

(๔) การเข้าเป็นสมาชิกอนุสัญญา IOMed จะเป็นเครื่องมือในการระงับข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นระหว่างประเทศไทยและสาธารณรัฐประชาชนจีนทั้งในระดับระหว่างรัฐและระหว่างเอกชน เนื่องจากอนุสัญญา IOMed เป็นข้อริเริ่มที่สำคัญของกระทรวงการต่างประเทศของสาธารณรัฐประชาชนจีน ในอนาคตจึงมีความเป็นไปได้ที่หน่วยงานรัฐหรือเอกชนของสาธารณรัฐประชาชนจีนอาจนำอนุสัญญา IOMed มากำหนดเป็นข้อบทในการระงับข้อพิพาทในการทำสัญญากับประเทศไทย โดยเฉพาะสัญญาที่เกี่ยวกับการลงทุน ซึ่งสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นประเทศคู่ค้าและเป็นประเทศที่เข้ามาลงทุนมากเป็นอันดับหนึ่งของประเทศไทย ดังนั้น การเป็นเข้าเป็นสมาชิกอนุสัญญา IOMed จะช่วยให้การระงับข้อพิพาทสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๕) การเข้าเป็นสมาชิกอนุสัญญา IOMed จะเป็นการเสริมสร้างขีดความสามารถ (Capacity Building) ของประเทศไทย เนื่องจากอนุสัญญา IOMed ได้กำหนดงบประมาณส่วนหนึ่งเพื่อดำเนินกิจกรรมส่งเสริมให้ใช้วิธีการไกล่เกลี่ยเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทในรัฐสมาชิก รวมทั้งจะสร้างโอกาสให้บุคลากรไทยได้เข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นผู้ไกล่เกลี่ย หรือเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การระหว่างประเทศได้ ซึ่งจะเป็นการเพิ่มศักยภาพและทำให้บุคลากรไทยมีส่วนร่วมในองค์การระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ดี มีข้อพิจารณาเกี่ยวกับการพิจารณาเข้าร่วมเป็นสมาชิกของอนุสัญญา IOMed ของประเทศไทย ดังนี้

(๑) ประเทศไทยควรพิจารณาความพร้อมทั้งในด้านการและความคุ้มค่าทางงบประมาณ รวมทั้งภาระหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของอนุสัญญา IOMed เพื่อให้การเจรจาอนุสัญญา IOMed เป็นไปอย่างรอบคอบและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศไทย อีกทั้งจำเป็นต้องวิเคราะห์และประเมินผลกระทบจากการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของอนุสัญญา IOMed รวมถึงต้องสื่อสารผลลัพธ์ให้สาธารณชนและทุกภาคส่วนได้รับทราบถึงประโยชน์ที่ประเทศไทยจะพึงได้รับจากการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของอนุสัญญา IOMed

(๒) การพิจารณาเข้าร่วมเป็นสมาชิกของอนุสัญญา IOMed ประเทศไทยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องในเชิงนโยบาย กฎหมายภายในประเทศ เช่น พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. ๒๕๖๒ และพันธกรณีระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยประกอบด้วย หากพิจารณาแล้วเห็นว่าอนุสัญญา IOMed จะเป็นประโยชน์แก่ประเทศไทยก็สามารถเข้าร่วมเป็นสมาชิกของอนุสัญญาดังกล่าวได้

(๓) อนุสัญญา IOMed ข้อ ๒๙^๒ กำหนดให้รัฐสมาชิกสามารถจัดทำคำแถลง (Declaration) เพื่อระบุว่าข้อพิพาทใดที่จะไม่สามารถนำเข้าสู่การไกล่เกลี่ยของ IOMed ได้ด้วย เช่น ข้อพิพาทเกี่ยวกับเขตแดน ข้อพิพาทเกี่ยวกับเรื่องทางทะเล การกำหนดดังกล่าวทำให้เกิดความยืดหยุ่นแก่รัฐสมาชิก

(๔) อนุสัญญา IOMed ข้อ ๔๑ วรรคหนึ่ง^๓ การบังคับตามข้อตกลงระงับข้อพิพาท ถ้อยคำที่ใช้ไม่มีลักษณะเป็นการกำหนดพันธกรณี (obligation) ให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตาม แต่ถ้อยคำที่ใช้เป็นข้อความในลักษณะประนีประนอม (compromise text) ทำให้มีทั้งข้อดีและข้อเสีย โดยอาจไม่ดึงดูดให้ใช้วิธีการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยเพราะอาจมีปัญหาไม่สามารถบังคับตามได้ อาจทำให้การบังคับใช้ไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ หากสามารถบังคับตามการไกล่เกลี่ยได้ในบริบทของประเทศไทยก็ย่อมเป็นภาพลักษณ์ที่ดีรวมทั้งเป็นการอำนวยความสะดวกแก่เอกชน และรัฐวิสาหกิจ

(๕) อนุสัญญา IOMed ข้อ ๔๖ วรรคสอง^๔ กำหนดให้รัฐสมาชิกต้องจ่ายเงินค่าบำรุงรายปี (annual contributions) ให้แก่องค์กร IOMed ซึ่งจากการตกลงในเบื้องต้น หากประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิก องค์กร IOMed ประเทศไทยต้องชำระเงินสมทบเป็นจำนวน ๖๐,๐๐๐ ดอลลาร์สหรัฐต่อปี (ประมาณ ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาทต่อปี) หากประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกอนุสัญญา IOMed ก็จะต้องจ่ายเงินค่าบำรุงรายปี ซึ่งอาจก่อให้เกิดภาระผูกพันต่องบประมาณแผ่นดินที่รัฐต้องจัดสรรให้เพื่อจ่ายเป็นเงินค่าบำรุงรายปี ให้แก่องค์กร IOMed จึงจำเป็นต้องพิจารณาสถานะงบประมาณของประเทศไทยและวินัยการเงินการคลังของรัฐประกอบด้วย

^๒ Article 29 Declarations

1. Any State may, at the time of ratification, acceptance, approval of or accession to this Convention or at any time thereafter, notify the depositary of the type or types of disputes set out in Articles 25 and 27 which it would not consider submitting to the Organization. The depositary shall forthwith transmit such notification to all Contracting States.

2. Such notification shall not constitute the consent required by paragraph 1 of Article 24 and is without prejudice to Contracting States submitting a particular dispute to the Organization by specific consent.

3. Such notification may be amended or withdrawn at any time.

^๓ Article 41 Enforcement of settlement agreements

1. A settlement agreement concluded by the parties to resolve an international commercial dispute pursuant to Article 28 may be enforced by a Contracting State in accordance with its applicable law.

^๔ Article 46 Financial resources

1. The Secretariat shall be provided with the necessary financial resources to perform its functions effectively.

2. The basic financial resources of the Organization shall include annual contributions from Contracting States and the income of the Organization.

3. Without prejudice to the preceding paragraph, the Organization may receive and utilize, as additional financial resources, voluntary contributions from governments, international organizations, individuals, corporations and other entities, in accordance with the financial regulations or rules adopted by the Governing Council. However, the Organization shall not accept any contributions or assistance that may in any way prejudice, limit, deflect or otherwise alter its purposes, objectives or functions.

๔. บทสรุป

อนุสัญญา IOMed เป็นกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศด้านการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยที่สาธารณรัฐประชาชนจีนต้องการผลักดันเพื่อให้เป็นกลไกในการส่งเสริมการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี ด้วยความสมัครใจ มีประสิทธิภาพ และสามารถยุติข้อพิพาทได้อย่างรวดเร็ว หากประเทศไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกอนุสัญญา IOMed จะช่วยส่งเสริมนโยบายและผลักดันการระงับข้อพิพาททางเลือก (ADR) รวมทั้งส่งเสริมภาพลักษณ์ของประเทศไทยให้เป็นศูนย์กลางของเอเชียในการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศอย่างครบวงจร ส่วนการดำเนินการขั้นตอนต่อไปในการพิจารณาเข้าร่วมเป็นสมาชิกอนุสัญญา IOMed ควรพิจารณาทั้งประโยชน์และผลกระทบที่ประเทศไทยจะได้รับจากการเข้าเป็นสมาชิกอนุสัญญา IOMed อย่างรอบด้าน รวมทั้งควรพิจารณาประเด็นเฉพาะต่าง ๆ ของอนุสัญญา IOMed เพิ่มเติมอย่างละเอียดรอบคอบ เช่น ขอบเขตของข้อพิพาท ขอบเขตข้อตกลงที่จะให้องค์การ IOMed พิจารณาให้แก่ประเทศไทย นอกจากนี้ ด้วยเหตุที่สาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นหุ้นส่วนทางด้านเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศไทย การที่ประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกอนุสัญญา IOMed จึงจะเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่เอกชนหรือนักลงทุนไทย รวมทั้งยังเป็นการเพิ่มโอกาสให้นักลงทุนไทยและนักลงทุนต่างชาติในการเลือกใช้วิธีการระงับข้อพิพาทที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น องค์กร IOMed จะเป็นเวทีการระงับข้อพิพาทอีกเวทีหนึ่งที่ประเทศไทยและผู้ลงทุนชาวไทยสามารถใช้ประโยชน์ได้ นอกเหนือจากเวทีการระงับข้อพิพาทผ่านการอนุญาโตตุลาการ เช่น International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) อนุสัญญาว่าด้วยการยอมรับนับถือและการบังคับตามคำชี้ขาดอนุญาโตตุลาการต่างประเทศ ๑๙๕๘ (New York Convention) อนุสัญญาสิงคโปร์ว่าด้วยการไกล่เกลี่ย (Singapore Convention on Mediation) และ Permanent Court of Arbitration (PCA)
