



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง อนุสัญญาว่าด้วยระเบิดพวงและ
การไม่เข้าร่วมของไทย

จัดทำโดย นางสาวเสาวลักษณ์ ชัยชูสอน
รหัส 2011

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 2 ปี 2553
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



**รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)**

เรื่อง อนุสัญญาว่าด้วยระเบิดพวงและการไม่เข้าร่วมของไทย

**จัดทำโดย นางสาวเสาวลักษณ์ ชัยชูสอน
รหัส 2011**

**หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 2 ปี 2553
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา**

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การศึกษาเรื่อง “อนุสัญญาว่าด้วยระเบิดพวงและการไม่เข้าร่วมของไทย” มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาให้มีความเข้าใจถึงเนื้อหาสาระ ประวัติความเป็นมาและความสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยระเบิดพวง ซึ่งเป็นอนุสัญญามนุษยธรรมระหว่างประเทศที่จัดทำขึ้นนอกกรอบสหประชาชาติที่ได้รับการรับรองในภายหลัง และสาเหตุที่ไทยไม่สามารถเข้าร่วมในอนุสัญญาดังกล่าวได้ ทั้งๆ ที่ประเด็นด้านมนุษยธรรมเป็นเรื่องสำคัญของนโยบายต่างประเทศไทย และไทยมีส่วนร่วมในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมมาโดยตลอด โดยเฉพาะไทยได้แสดงบทบาทอย่างแข็งขันในเวทีระหว่างประเทศในการดำเนินการภายใต้กรอบอนุสัญญาห้ามทุ่นระเบิดสังหารบุคคลด้วยตระหนักถึงผลกระทบทางมนุษยธรรมต่อผู้บริสุทธิ์และอุปสรรคต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม และมีความพยายามอย่างต่อเนื่องเสมอมาที่จะปฏิบัติตามพันธกรณีตามอนุสัญญาดังกล่าว

จากการศึกษาพบว่า ประชาคมระหว่างประเทศตระหนักถึงอำนาจของระเบิดพวงที่สามารถทำลายล้างชีวิต และทรัพย์สินในวงกว้างโดยไม่สามารถแยกแยะเป้าหมายทางทหารหรือพลเรือนได้ เนื่องจากเป็นอาวุธที่ไม่มีความแม่นยำและมีอัตราค่าเคลื่อนสูง และพยายามรณรงค์ที่จะหาทางแก้ไขปัญหาค่าผลกระทบด้านมนุษยธรรมของอาวุธร้ายแรงชนิดนี้ภายใต้เวทีระหว่างประเทศที่สำคัญ 2 แห่งคือ 1) ภายใต้กรอบการพิจารณาของอนุสัญญาห้ามใช้อาวุธตามแบบบางชนิดที่ก่อให้เกิดความบาดเจ็บร้ายแรงเกินความจำเป็นหรือก่อให้เกิดผลโดยไม่จำกัดเป้าหมาย (Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects –CCW) และ 2) ภายใต้กรอบกระบวนการออสโล (Oslo Process) ซึ่งเป็นการพิจารณากรอบอนุสัญญาของสหประชาชาติ จากการใช้กรอบแนวคิดเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติตามแนวคิดสังคมนิยมและแนวคิดอุดมคตินิยม ทำให้ผู้ศึกษาพบว่าภายใต้กรอบอนุสัญญา CCW รัฐบาลสำคัญที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการผลิต/ใช้/สะสมระเบิดพวงให้คุณค่ากับผลประโยชน์ของตนทางด้านทหาร ความมั่นคงของประเทศและความร่ำรวยทางเศรษฐกิจ การหาหรือจูงใจให้มีความสำคัญในมิติเหล่านี้มากกว่าหลักการด้านมนุษยธรรม ในขณะที่การหาหรือภายใต้กรอบกระบวนการออสโล ประเทศขนาดกลางและขนาดเล็กให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ส่วนรวมและความมั่นคงของมนุษย์บนหลักการด้านศีลธรรม คุณธรรมและมนุษยธรรม และชี้ให้เห็นว่าหลักการดังกล่าวเป็นค่านิยมที่มีความสำคัญและการแสวงหากลโกลาฏระเบียบปฏิบัติเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมและความมั่นคงของมนุษย์ร่วมกันระหว่างประเทศ เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ ความสำเร็จของการจัดทำอนุสัญญาดังกล่าวจึงเกิดขึ้นได้จากการผลักดัน และเจตนารมณ์อันแรงกล้าของประเทศขนาดกลางและขนาดเล็กที่มีบทบาทด้าน

มนุษยธรรม อีกทั้งยังได้รับการสนับสนุนอย่างแข็งขันจากองค์กรระหว่างประเทศ เช่น International Committee of the Red Cross (ICRC) องค์กรเอกชนและภาคประชาสังคม เช่น Cluster Munition Coalition (CMC) ซึ่งมี International Campaign to Ban Landmine (ICBL) เป็นสมาชิกที่สำคัญอันมีบทบาทนำในการรณรงค์จัดทำอนุสัญญาห้ามทุ่นระเบิดสังหารบุคคลด้วย

ผู้ศึกษายังพบว่า ในมุมมองของหน่วยปฏิบัติด้านความมั่นคงของไทย ระเบิดพวงเป็นอาวุธเชิงรุกซึ่งสามารถสกัดกั้นการรุกรานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และต้องการที่จะเก็บรักษาเพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการป้องกันประเทศ ซึ่งหากไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าวด้วยระเบิดพวงย่อมส่งผลให้ไทยไม่สามารถใช้หรือจัดหาระเบิดพวงได้ เท่ากับเป็นการลดขีดความสามารถ และกระทบต่อยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศจากการรุกรานของฝ่ายตรงข้าม โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาว่าประเทศเพื่อนบ้านที่มีชายแดนติดต่อกับไทยยังไม่เข้าร่วมในอนุสัญญาดังกล่าว ยกเว้นลาว ไทยยังประสบปัญหาในการทำลายระเบิดพวงในคลังอาวุธที่ต้องใช้เทคโนโลยี และวิธีการที่ได้มาตรฐานตามพันธกรณีของอนุสัญญา ซึ่งจะก่อให้เกิดมีค่าใช้จ่ายที่สูง นอกจากนี้ หากทำลายระเบิดพวง ไทยจำเป็นต้องจัดหาอาวุธยุทธโปกรณ์ที่มีประสิทธิภาพทัดเทียมหรือสูงกว่าทดแทน นั้นหมายถึงการใช้งบประมาณที่สูงในการจัดหาอาวุธดังกล่าวซึ่งปัจจุบันไทยคงยังไม่มียกงบประมาณรองรับในเรื่องนี้ โดยสรุป ผลประโยชน์แห่งชาติด้านความมั่นคงของประเทศ พันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามอนุสัญญางบประมาณ เทคโนโลยีในการทำลาย และการสรรหาอาวุธที่มีประสิทธิภาพเท่าเทียมหรือสูงกว่าระเบิดพวงมาทดแทน เป็นปัจจัยหลักที่ทำให้ไทยยังไม่เข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าว

อนุสัญญานี้จะมีผลบังคับใช้ในเดือนสิงหาคม 2553 ซึ่งไทยอยู่ในฐานะลำบากใจในความพยายามที่จะหาความสมดุลระหว่างหลักการด้านมนุษยธรรม และผลประโยชน์แห่งชาติด้านความมั่นคง และงบประมาณในการทำลายอาวุธชนิดนี้ การเข้าร่วมจะส่งเสริมภาพลักษณ์ด้านมนุษยธรรมของไทยในขณะเดียวกันก็จะส่งผลกระทบต่อยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศและปัญหางบประมาณที่จะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามพันธกรณี ในขั้นนี้ แม้ไทยยังไม่พร้อมจะเข้าเป็นภาคี แต่ไทยควรต้องพยายามหาทางออกในระดับนโยบายสำหรับเรื่องนี้ในอนาคต โดยหน่วยปฏิบัติด้านความมั่นคงควรต้องพิจารณารูปแบบในการกำหนดยุทธวิธีทดแทน การจัดหาอาวุธทดแทนและการเตรียมความพร้อมด้านงบประมาณหากจะเข้าเป็นภาคีซึ่งต้องมีการทำลายระเบิดพวง หรือหาแนวทางในการชี้แจงในเชิงรุกในกรณีที่ไม่เข้าเป็นภาคี กระทรวงการต่างประเทศจะต้องทำหน้าที่ติดตามประสานงานกับประเทศและองค์กรต่างๆ ในการรวบรวมและประเมินข้อมูล ทำที่และความคิดเห็นต่างๆ ทั้งที่เป็นการสนับสนุนและไม่เห็นด้วยกับอนุสัญญานี้ โดยเฉพาะท่าทีของประเทศเพื่อนบ้านที่มีชายแดนติดต่อกับไทยเพื่อประโยชน์ต่อการหารือของส่วนราชการไทยที่เกี่ยวข้อง ในการกำหนดแนวทางและท่าทีของไทยได้อย่างถูกต้องต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลเรื่อง“อนุสัญญาว่าด้วยระเบิดพวงและการไม่เข้าร่วมของไทย” เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 2 สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ ประจำปี พ.ศ. 2553

การศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้ จะไม่สามารถเกิดขึ้น และเป็นผลสำเร็จได้หากไม่ได้รับความกรุณาและความร่วมมือช่วยเหลือจากบุคคลต่างๆ ซึ่งผู้เขียนขอแสดงความขอบคุณมา ณ ที่นี้

ขอขอบพระคุณ นายธีรกุล นิยม ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ และคณะผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงที่เห็นความสำคัญ และความจำเป็นของการจัดหลักสูตรนักบริหารการทูตต่อเนื่องเป็นรุ่นที่ 2 และให้โอกาสผู้เขียนได้เข้าร่วมรับการอบรมดังกล่าว

ขอขอบคุณ นายมานพชัย วงศ์ภักดี และนายทรงพล สุขจันทร์ ผู้บังคับบัญชาที่ให้การผลักดันและสนับสนุนต่อผู้เขียน ทำให้สามารถเข้าร่วมรับการอบรมครั้งนี้ได้ซึ่งช่วยขยายโลกทัศน์และพัฒนาวิสัยทัศน์ของผู้เขียน รวมทั้งเป็นการส่งเสริมความก้าวหน้าของผู้บังคับบัญชา

ขอขอบคุณ เอกอัครราชทูตเพ็ญศักดิ์ ชลารักษ์ ศาสตราจารย์ ดร. ไชยวัฒน์ คำชู และรองศาสตราจารย์ ดร. อภิญญา รัตนมงคลมาศ คณะอาจารย์ที่ปรึกษา ซึ่งให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งตลอดเวลาการเข้ารับการอบรม จนทำให้รายงานการศึกษาครั้งนี้สำเร็จลุล่วงไปได้

ขอขอบคุณ นายเจษฎา กตเวทิน ผู้อำนวยการสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ และเจ้าหน้าที่สถาบันต่างๆ ท่าน ที่ได้ทุ่มเทแรงกายและแรงใจในการจัดหลักสูตรนี้จนเป็นผลสำเร็จก่อนประโยชน์ให้แก่ผู้เข้าร่วมอบรมทุกท่าน

ขอขอบคุณ เอกอัครราชทูตสีหศักดิ์ พวงเกตุแก้ว และนายวิชาวัฒน์ อิศรภักดี อัครราชทูต คณะผู้แทนถาวรฯ ณ นครเจนีวา นางพาสนา พุทธิคำพล ผู้อำนวยการกองสันติภาพ ความมั่นคงและการลดอาวุธ กรมองค์การระหว่างประเทศ และเจ้าหน้าที่ นางสาวจิรัชยา พิรานนท์ นางชรีดา ไรจน์รังสี และนางสาวภัทรรัตน์ หงษ์ทอง กรมเอเชียตะวันออก รวมทั้งนาวาอากาศโทชัยศาสตร์ นิวาสะบุตร กองยุทธการทหารอากาศ กองทัพอากาศ และนางสาวลือจิต ถิ่นพังงา นักวิเคราะห์นโยบายและแผนระดับชำนาญการ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ที่ให้ข้อมูล ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่างๆ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการเขียนรายงานฉบับนี้

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร		ง
กิตติกรรมประกาศ		ฉ
สารบัญ		ช
บทที่ 1	บทนำ	1
	1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
	1.2 วัตถุประสงค์	4
	1.3 ขอบเขตการศึกษา	4
	1.4 กรอบแนวคิดและทฤษฎี	4
	1.5 ระเบียบวิธีการศึกษา	4
	1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 2	กรอบแนวความคิดและทฤษฎี	6
	2.1 แนวคิดผลประโยชน์แห่งชาติ	6
	2.1.1 แนวทางสำนึก	6
	2.1.2 แนวทางอุดมคติ	9
	2.2 ถ้อยแถลงนโยบายของรัฐบาล	10
	2.2.1 นโยบายความมั่นคงแห่งรัฐ	10
	2.2.2 นโยบายต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ	10
	2.3 กระบวนการจัดทำสนธิสัญญาหรือความตกลงของไทย	11
	2.4 สรุปกรอบแนวความคิด	12
บทที่ 3	ผลการศึกษา	14
	3.1 ประวัติความเป็นมาของการจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยระเบิดพวง	14
	3.2 สาระสำคัญของอนุสัญญา	21
	3.3 บทบาทและท่าทีของไทยในกระบวนการจัดทำอนุสัญญา	25
	3.4 สาเหตุที่ไทยไม่เข้าร่วมอนุสัญญา	28
บทที่ 4	สรุปและข้อเสนอแนะ	34
	4.1 ข้อสรุป	34
	4.2 ข้อเสนอแนะ	35

	๗
4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	35
4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ	36
บรรณานุกรม	38
ภาคผนวก	40
ก. Convention on Cluster Munitions, 30 May 2008	40
ข. รายชื่อประเทศที่ลงนามและให้สัตยาบันอนุสัญญา	58
ประวัติผู้เขียน	61

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ระเบิดพวง (cluster munitions) หรืออาจมีการเรียกว่าระเบิดดาวกระจาย ระเบิดลูกปราย และระเบิดชุดพวง เป็นระเบิดที่บรรจุระเบิดขนาดเล็กย่อย (submunitions) ไว้หลายร้อยลูกและมีหลายชนิด โดยจะมีการทิ้งลงจากเครื่องบิน หรือยิงจากพื้นดินโดยปืนใหญ่หรือจากจรวดสู่พื้นที่เป้าหมาย จากนั้นจะมีการระเบิดกลางอากาศปล่อยลูกระเบิด และสะเก็ดระเบิดกระจายเป็นวงกว้างสามารถทำลายล้างผู้คน รถถัง รวมทั้งก่อเพลิงไหม้ได้

ระเบิดพวงเริ่มใช้ครั้งแรกในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 เหตุการณ์การใช้ที่สำคัญ คือ การที่เครื่องบินเยอรมันทิ้งระเบิดพวงที่เมืองท่า Grimsby ของอังกฤษ แม้ว่าจะมีระเบิดย่อยเพียง 1,000 ลูก แต่ทำให้มีผู้เสียชีวิตจำนวนมากทั้งจากระหว่าง และหลังการทิ้งระเบิดเนื่องจากความพยายามในการกอบกู้ระเบิดตกค้าง การใช้ระเบิดพวงครั้งใหญ่ต่อมาเกิดขึ้นระหว่างสงครามเวียดนามหรืออินโดจีน ซึ่งลาวเป็นประเทศที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดและเชื่อว่ายังมีระเบิดย่อยตกค้างกว่า 9 ล้านลูก¹ จากนั้นก็มีการใช้ต่อเนื่องมาโดยตลอด เช่น ในสงคราม Gulf War ซึ่งประจักษ์ชัดถึงการตกค้างของระเบิดย่อยจำนวนมาก จากการรายงานของสหรัฐอเมริกาในการกอบกู้ระเบิดที่คูเวตพบระเบิดย่อยตกค้างอยู่กว่า 95,000 ลูก ซึ่งอาจเป็นเพียง 1 ใน 4 ของระเบิดที่ยังตกค้างในประเทศ นอกจากนี้ ก็มีการใช้ระเบิดพวงในสมรภูมิการรบที่โคโซโว (2542) อัฟกานิสถาน (2544-2545) อิรัก (2546) และในเลบานอน (2549)

การใช้อาวุธดังกล่าวทำให้พลเรือนตกอยู่ในความเสี่ยง ทั้งระหว่างสถานการณ์ความขัดแย้ง และหลังความขัดแย้งเนื่องจากระเบิดพวงเป็นอาวุธที่มีความไม่แม่นยำ และมีอัตราลาดเคลื่อนผิดพลาดจากเป้าหมายสูง ไม่สามารถแยกแยะระหว่างเป้าหมายทางทหารหรือพลเรือนได้ โดยเฉพาะหากมีการใช้ในเขตที่มีพลเรือนอยู่หนาแน่น ความสูญเสียชีวิตของพลเรือนยิ่งมีมากขึ้น นอกจากนี้ ลูกระเบิดจำนวนมากอาจไม่ระเบิดในทันที แต่มีการตกค้างบนพื้นดินซึ่งมีอัตราถึงร้อยละ 30 ระเบิดตกค้างดังกล่าวจึงเปรียบเสมือนทุ่นระเบิดซึ่งพร้อมระเบิดเมื่อได้รับการกระทบกระทั่งในเวลาต่อมา อันเป็นการสร้างความเสียหายต่อชีวิตประชาชนผู้บริสุทธิ์ที่พบเห็น โดยเฉพาะเด็กๆ เนื่องจากมีสีสันสดใสในแง่ของการทหาร ความเสี่ยงก็สามารถเกิดขึ้นได้เช่นกันในกรณีที่ทหารจำเป็นต้องเข้าถึงพื้นที่

¹ Colin King 2007 : 11

เพื่อบรรลุเป้าหมายทางการทหารหลังจากมีการทิ้งระเบิดพวง รวมทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อการเคลื่อนไหวของทหารในพื้นที่ที่มีระเบิดตกค้างในเวลาต่อมาด้วย ในแง่ของเศรษฐกิจและสังคม การตกค้างของระเบิดเป็นการขัดขวางการเข้าถึงพื้นที่ของประชาชน และส่งผลกระทบต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้คนในพื้นที่ สำหรับแง่ทางการเมืองนั้น ก็สามารถสร้างความตึงเครียดและความไม่พอใจของผู้ประสบเคราะห์กรรมต่อประเทศผู้ใช้ระเบิดพวงได้

การใช้ระเบิดพวงในสถานการณ์ความขัดแย้งต่างๆ ข้างต้นก่อให้เกิดปัญหาด้านมนุษยธรรมในวงกว้าง United Nations Association of the United States of America รายงานว่า ระเบิดพวงส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนราว 400 ล้านคนทั่วโลก และร้อยละ 85 ของผู้สูญเสียชีวิตเป็นพลเรือน และร้อยละ 23 เป็นเด็ก

ตามรายงานของ Cluster Munition Coalition (CMC)² รายงานว่า ในปัจจุบันมีประเทศที่ใช้ระเบิดพวงอย่างน้อย 23 ประเทศ ประเทศที่ผลิต 34 ประเทศซึ่งมีการผลิตระเบิดพวง 210 ชนิด และมีการสะสมอาวุธดังกล่าวมากกว่า 70 ประเทศ ซึ่งรวมถึงไทยด้วย รวมแล้วมีระเบิดพวงขนาดเล็ก (submunitions) ในโลกนับพันล้านลูกทีเดียว

ระเบิดพวงได้สังหารและทำลายพลเรือนผู้บริสุทธิ์ในสถานการณ์ความขัดแย้งต่างๆ เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะจากเหตุการณ์ที่อิสราเอลใช้ระเบิดพวงซึ่งมีระเบิดย่อยโจมตีกองกำลัง Hezbollah ทางตอนใต้ของเลบานอนถึง 4 ล้านลูกเมื่อปี 2549³ ได้รับการประณามจากประชาคมระหว่างประเทศเป็นอย่างมาก CMC ด้วยความร่วมมือจากองค์กรต่างๆ ของสหประชาชาติ อาทิ UN Development Programme (UNDP), UN Mine Action Service (UNMAS) และ UN Children's Fund (UNICEF) ตลอดจน International Committee of the Red Cross (ICRC) จึงได้รณรงค์เพื่อให้ประชาคมตระหนักถึงผลกระทบอันร้ายแรงจากการใช้ระเบิดพวง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อหาทางยุติอันตรายที่เกิดจากระเบิดพวง ทั้งนี้ นายโคฟี อันนัน เลขาธิการสหประชาชาติได้เรียกร้องให้รัฐสมาชิกดำเนินการในเรื่องนี้เป็นครั้งแรกเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2548 และต่อมาในปี 2549 ก็ได้เรียกร้องให้ระงับการใช้อาวุธชนิดนี้ด้วยเหตุผลด้านมนุษยธรรมที่ก่อให้เกิดความสูญเสียชีวิตและบาดเจ็บของประชาชนผู้บริสุทธิ์จำนวนมาก และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม

² CMC เป็นเครือข่ายการรวมตัวขององค์กรภาคเอกชนและภาคประชาสังคมในประเทศต่างๆ ราว 300 แห่งจากกว่า 80 ประเทศ ก่อตั้งเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2546 โดยมีสมาชิกสำคัญได้แก่ Human Rights Watch, Handicap International (HI), International Campaign to Ban Landmine (ICBL) ซึ่งได้รับรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพจากการรณรงค์ให้มีอนุสัญญาห้ามทุ่นระเบิดสังหารบุคคล

³ UN Mine Action Coordination Center, Southern Lebanon, South Lebanon Cluster Bomb Info Sheet

ในปัจจุบันมีกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศหลายฉบับ แต่ก็ยังไม่มีข้อบทยใดที่ควบคุมการใช้ระเบิดพวงเป็นการเฉพาะ แต่การใช้ระเบิดพวงในสถานการณ์ความขัดแย้งทางกำลังอาวุธนั้น ถูกควบคุมโดยหลักการต่างๆ ในกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ เพื่อจำกัดผลกระทบต่อพลเรือน ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายจารีตประเพณี (customary international law) ด้วย ได้แก่ 1) การแบ่งแยกระหว่างเป้าหมายทางทหารและเป้าหมายพลเรือน (the rule of distinction) 2) การห้ามโจมตีโดยไม่จำกัดเป้าหมาย (the rule prohibiting indiscriminate attacks) 3) กรณีที่การโจมตีเป้าหมายทางการทหารจะมีผลกระทบต่อเป้าหมายพลเรือนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ประโยชน์ทางทหารที่จะได้รับจากการโจมตีเป้าหมายทางการทหารดังกล่าว จะต้องมากกว่าผลกระทบต่อพลเรือน (proportionality) และ 4) การมีมาตรการป้องกันผลกระทบของการโจมตีต่อพลเรือนเท่าที่จะเป็นไปได้ (feasible precautions) ซึ่งหากพิจารณาจากลักษณะเฉพาะของระเบิดพวงที่มีผลกระทบต่อพื้นที่ในวงกว้าง อีกทั้งมีความไม่แม่นยำ จึงน่าจะเป็นการยากหรือเป็นไปได้เลยที่จะสามารถใช้ระเบิดพวงโดยเคารพต่อหลักกฎหมายจารีตประเพณี จึงมีการเรียกร้องเร่งรัดให้มีการจัดทำกติการะหว่างประเทศเพื่อควบคุมการใช้ระเบิดพวงอย่างจริงจัง ซึ่งในที่สุดก็สามารถผลักดันจัดทำความตกลงระหว่างประเทศเพื่อควบคุม และห้ามการใช้ระเบิดพวงได้สำเร็จ โดยมีการรับรองอนุสัญญาว่าด้วยระเบิดพวง (Convention on Cluster Munitions - CCM) ที่กรุงดับลิน ประเทศไอร์แลนด์ เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2551

อนุสัญญามีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2553 นับจากวันแรกที่ครบ 6 เดือนหลังจากเดือนที่มีการให้สัตยาบันสาร ให้การยอมรับ การอนุมัติหรือภาคยานุวัติครบ 30 ประเทศโดยลาวได้เสนอตัวเป็นเจ้าภาพจัดประชุมรัฐภาคีอนุสัญญาครั้งที่ 1 ที่เวียงจันทน์ในเดือนพฤศจิกายน 2553

ปัจจุบันมี 107 ประเทศได้ลงนามอนุสัญญาดังกล่าว และมี 37 ประเทศที่ได้ให้สัตยาบันในกลุ่มอาเซียนและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้ร่วมลงนาม คือ ลาว อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์และญี่ปุ่น ซึ่งในจำนวนดังกล่าว ลาว และญี่ปุ่นได้ให้สัตยาบันแล้ว ประเทศสมาชิก NATO 20 จากจำนวน 28 ประเทศก็ได้ร่วมลงนามอนุสัญญา โดย 11 ประเทศได้ให้สัตยาบันแล้ว ที่สำคัญ ได้แก่ เบลเยียม เดนมาร์ก ฝรั่งเศส เยอรมนี นอร์เวย์ สเปนและสหราชอาณาจักร อย่างไรก็ตาม สหรัฐอเมริกา รัสเซีย จีน อินเดีย ปากีสถาน อิสราเอลไม่ได้ร่วมลงนามอนุสัญญาดังกล่าว

สำหรับประเทศไทยก็ยังไม่ได้ร่วมลงนามในอนุสัญญาดังกล่าวแม้ว่าไทยจะมีส่วนร่วมในการจัดทำความตกลงมนุษยธรรมระหว่างประเทศ และได้รับการยอมรับจากประชาคมระหว่างประเทศในการลงนามอนุสัญญาห้ามทุ่นระเบิดสังหารบุคคล (Convention on the Prohibition of the

Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-personnel Mines and on Their Destruction หรือ Mine Ban Convention) ที่กรุงออตตาวาในปี 2540⁴

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1.2.1 เพื่อศึกษาที่มาและความสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยระเบิดพวง
- 1.2.2 เพื่อศึกษาประเด็นปัญหาของไทยที่ไม่เข้าร่วมอนุสัญญาว่าด้วยระเบิดพวง
- 1.2.3 เพื่อศึกษาผลกระทบและข้อพิจารณาเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทของไทย

1.3 ขอบเขตการศึกษา

- 1.3.1 ประวัติความเป็นมาของการจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยระเบิดพวง
- 1.3.2 สาระสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยระเบิดพวง
- 1.3.3 บทบาทท่าทีและสาเหตุที่ไทยไม่เข้าร่วมอนุสัญญาว่าด้วยระเบิดพวง

1.4 กรอบแนวคิดและทฤษฎี

- 1.4.1 กรอบความคิดเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติ
- 1.4.2 กรอบความคิดสัมพันธ์กับอุดมคตินิยม
- 1.4.3 นโยบายความมั่นคงของรัฐและนโยบายการต่างประเทศ
- 1.4.4 กระบวนการจัดทำสนธิสัญญาหรือความตกลงของไทย

1.5 ระเบียบวิธีการศึกษา

1.5.1 การศึกษาเรื่องนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (quantitative research) ซึ่งประกอบด้วย การศึกษาข้อมูลเอกสาร (documentary research)

1.5.2 การศึกษาเอกสารข้อมูลใช้วิธีการศึกษา ค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ บทความ เอกสารจากอินเทอร์เน็ต ตลอดจนเอกสารทางราชการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.5.3 การสนทนากับเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศ และเจ้าหน้าที่หน่วยปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง

⁴ ไทยเป็นประเทศแรกในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เป็นรัฐภาคี โดยเป็นรัฐภาคีลำดับที่ 53 จาก 133 ประเทศ ไทยลงนามอนุสัญญาเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2540 และให้สัตยาบันอนุสัญญาเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2541 อนุสัญญามีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2542

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.6.1 ได้รับทราบความเป็นมาและความสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยระเบิดพวง
- 1.6.2 ได้รับทราบประเด็นปัญหาของไทยต่อการเข้าร่วมอนุสัญญาระเบิดพวง
- 1.6.3 ได้ศึกษาและหาข้อเสนอแนะเตรียมทำที่สำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อ
การพิจารณาเกี่ยวกับการเข้าร่วมอนุสัญญาว่าด้วยระเบิดพวง

บทที่ 2

กรอบแนวความคิดและทฤษฎี

ตามที่กล่าวในบทที่ 1 ผู้ศึกษาเห็นว่า ระเบิดพวงเป็นอาวุธที่มีอนุภาพทำลายล้างสูง ก่อให้เกิดการสูญเสียชีวิตของผู้บริสุทธิ์ทั้งในระหว่าง และหลังสถานการณ์ความขัดแย้งทางอาวุธ มีผลกระทบทางด้านมนุษยธรรมในวงกว้าง โดยเฉพาะลูกระเบิดที่ตกค้างมีโอกาสรุ่ยคร่าชีวิตผู้คนได้อีกหลายปีให้หลังเช่นเดียวกับทุ่นระเบิดสังหารบุคคลแต่มีความร้ายแรงกว่า เพราะระเบิดพวงอ่อนไหวต่อการกระทบกระทั่งมากกว่า จึงทำให้ผู้พบระเบิดตกค้างมักเสียชีวิต ตลอดจนเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในพื้นที่ที่มีระเบิดตกค้าง องค์การภาคประชาสังคมและประชาคมระหว่างประเทศจึงร่วมกันจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยระเบิดพวงขึ้น เพื่อปกป้องคุ้มครองชีวิตประชาชนผู้บริสุทธิ์ ในสถานการณ์ความขัดแย้งต่างๆ ในบทนี้ ผู้ศึกษาจะกล่าวถึงกรอบแนวคิดที่จะนำมาใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ความสำคัญของอนุสัญญานี้ ประเด็นปัญหาที่ไทยไม่เข้าร่วม ผลกระทบ และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทของไทย

2.1 แนวคิดผลประโยชน์แห่งชาติ

2.1.1 แนวทางสันนิษ

2.1.1.1 มองว่าภารกิจสำคัญของรัฐบาลคือการปกป้องผลประโยชน์ของรัฐซึ่งหมายถึงความอยู่รอดและการต่อสู้เพื่ออำนาจ รัฐจึงแตกต่างจากบุคคลและองค์กรอื่นๆ ภายในรัฐ และไม่สามารถจะใช้แนวคิดทางศีลธรรมที่ใช้กับบุคคล และองค์กรภายในรัฐมาตัดสินโดยนโยบายต่างประเทศของรัฐได้ แต่ไม่ได้หมายความว่านโยบายต่างประเทศจะมีคุณธรรมไม่ได้ถ้าหลักคุณธรรมนั้นสอดคล้องหรือสะท้อนผลประโยชน์ของรัฐ แต่โดยทั่วไปพวกเขาจะมองว่าคุณธรรมเป็นสิ่งฟุ่มเฟือย และจะใช้มันก็ต่อเมื่อหลักคุณธรรมนั้นเอื้อประโยชน์ต่อผลประโยชน์แห่งชาติ⁵ มาคิอาเวลลี (Machiavelli) มองว่ารัฐต้องทำทุกอย่างเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเอง จนบางครั้งเป็นการละเมิดต่อศีลธรรมก็ตาม แต่ต้องทำเพื่อรักษารัฐเอาไว้ ความอยู่รอดปลอดภัยและความสมบูรณ์ของรัฐจึงถือเป็นเป้าหมายสูงสุด⁶

⁵ สุรชัย ศิริไกร 2549 : 323

⁶ ศุภทวารีร์ ลิสุวรรณรงค์ 2552 : 115

2.1.1.2 จอร์จ เคนแนน (George Kennan) กล่าวว่าความสำคัญยิ่งยวดของความอยู่รอดของชาติและผลประโยชน์แห่งชาติเป็น “สิ่งสำคัญที่หลีกเลี่ยงไม่ได้” และไม่อาจจะตัดสินใจว่า “ดี” หรือ “ไม่ดี” ดังนั้น เรื่องคุณธรรมไม่เหมาะสมกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เฮนรี คิสซิงเจอร์ (Henry Kissinger) ให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์แห่งชาติมากกว่าหลักคุณธรรม เพราะเห็นว่าผลประโยชน์แห่งชาติทำให้ชาติมีเอกภาพ มีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน และทำให้เกิดความเชื่อมั่นในตนเองไม่หลงทางหรือทำลายผลประโยชน์ของตนเอง⁷

2.1.1.3 ในทัศนะของฮานส์ เจ. มอร์แกนธอ (Hans J. Morgenthau) ปรมาจารย์ทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้น ผลประโยชน์คืออำนาจ การเมืองเป็นเรื่องของการต่อสู้แย่งชิงอำนาจ โดยอำนาจนั้นเป็นทั้งวิธีการและเป้าหมาย ผลประโยชน์แห่งชาติเป็นหัวใจของการเมือง และเป็นหลักสากลเหนือกาลเวลา เปรียบเสมือนคานาทางของผู้นำรัฐ การนำหลักศีลธรรมสากลมาใช้ในการดำเนินการทางการเมืองโดยตรงย่อมไม่อาจใช้ได้ ดังนั้นจึงต้องปรับให้เข้ากับสถานการณ์ความเป็นจริง ทั้งมอร์แกนธอและคิสซิงเจอร์มองว่า คนทุกคนมีทั้งความดีและความชั่วอยู่ในตัวและใครๆ ก็มีความต้องการที่จะควบคุมคนอื่นกันทั้งนั้น ด้วยเหตุนี้สงครามจึงเป็นสิ่งที่มักจะเกิดขึ้นอยู่เสมอ ด้วยเหตุนี้แต่ละรัฐจึงมีหน้าที่ของตัวเอง สิ่งนั้นคือการปกป้องประเทศของตัวเองไว้ แนวความคิดนี้อาจจะเรียกได้อีกประการหนึ่งว่าเป็น “เรียลโพลิติก” (Realpolitik) ซึ่งเชื่อว่าแต่ละชาติต้องปกป้องประเทศของตัวเองไว้

2.1.1.4 มอร์แกนธอเห็นว่า แนวความคิดผลประโยชน์แห่งชาติประกอบด้วยสองส่วน คือส่วนที่มีความหมายพื้นฐานหลักที่ถาวร กับอีกส่วนที่มีความหมายสามารถเปลี่ยนแปลงไปได้ตามสถานการณ์และบริบททางการเมืองและวัฒนธรรมของชาตินั้นๆ มอร์แกนธอเรียกส่วนแรกว่าเป็น “แก่นแท้” ของผลประโยชน์แห่งชาติ นั่นคือส่วนที่แก่นของผลประโยชน์แห่งชาติของทุกชาติ เป้าหมายเบื้องต้นย่อมต้องเกี่ยวข้องกับ “ความอยู่รอด” นั่นคือการปกป้องรักษาอัตลักษณ์ทางกายภาพ การเมือง วัฒนธรรมของตนเอาไว้จากการรุกรานของชาติอื่นก่อนสิ่งใด เพราะหากไม่สามารถอยู่รอด ผลประโยชน์อื่นๆ ที่ตามมาย่อมไม่มีความหมาย ความอยู่รอดซึ่งหมายถึงบูรณภาพของเขตแดน สถาบันทางการเมืองและวัฒนธรรมของชาติจึงถือเป็นส่วนที่จำเป็นพื้นฐานที่สุดของผลประโยชน์แห่งชาติของทุกชาติ สำหรับส่วนที่สองมีความหมายถึงสิ่งอื่นๆ ได้มากมาย ซึ่งไม่ได้ถูกกำหนดจากความจำเป็นดังกล่าวข้างต้น แต่ถูกกำหนดจากปัจจัยหลายอย่าง ไม่ว่าจะเป็นบุคลิกภาพ ความเห็นสาธารณะ ผลประโยชน์ของภาคส่วน การเมืองระหว่างพรรคและวิถีประเพณีทางการเมือง และศีลธรรม โดยในแต่ละช่วงเวลาสามารถผันแปรไปได้หลากหลายและ

⁷ สุรชัย ศิริไกร 2549 : 325

เปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา อย่างไรก็ตาม มอร์แกนธอ ได้กล่าวไว้ในหนังสือชื่อการเมืองระหว่างประเทศคือการต่อสู้เพื่ออำนาจและสันติภาพว่า รัฐจำเป็นต้องเห็นแก่ตัวและแสวงหาอำนาจ จนบางครั้งก็ต้องสู้รบกันเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจและผลประโยชน์ซึ่งผลประโยชน์ที่รัฐต้องต่อสู้เพื่อให้ได้มา คือ

- ผลประโยชน์แห่งชาติระดับแรกคือการพิทักษ์รักษาการคงอยู่ของรัฐทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และดินแดน

- ผลประโยชน์แห่งชาติระดับที่สอง คือการคุ้มครองพลเมืองของตนในต่างแดน และรักษาไว้ซึ่งสิทธิในการคุ้มกันทางการทูต⁸

2.1.1.5 ผลประโยชน์ของชาติ เป็นเรื่องที่แต่ละรัฐแต่ละชาติต่างนิยามกันเอง เพราะมีสถานะและองค์ประกอบย่อยที่มีความแตกต่างกันไป ดังนั้นรัฐแต่ละรัฐต้องพยายามทุกวิถีเพื่อที่จะดำรงรักษาผลประโยชน์ของชาติตนตามที่ได้นิยามไว้ ซึ่งการกำหนดนิยามของคำว่าผลประโยชน์แห่งชาตินั้นเป็นเรื่องยากที่จะระบุได้อย่างชัดเจน และมีความคลุมเครือ ตามพจนานุกรม คำศัพท์นโยบายต่างประเทศอังกฤษ-ไทย : รวบรวมและเรียบเรียงโดยพลเรือตรี รศ.ทองใบ ชีรานันท์ทางบูรณะว่าผลประโยชน์แห่งชาติของรัฐเป็นแนวความคิดกว้าง ๆ เกี่ยวกับปัจจัยต่าง ๆ ที่ประกอบเป็นปัจจัยที่จำเป็นอย่างยิ่งของรัฐ ปัจจัยที่จำเป็นอย่างยิ่งเหล่านี้ ก็คือ การปกป้องตัวเอง เอกอัครราชทูตภาพแห่งดินแดน ความมั่นคงทางทหาร และความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ แต่ด้วยเหตุที่ผลประโยชน์แห่งชาติต่าง ๆ เหล่านี้ไม่มีผลประโยชน์ใดเพียงหนึ่งเดียวที่มีความโดดเด่นครอบงำในการทำหน้าที่ดำเนินนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น แนวความคิดเรื่องผลประโยชน์แห่งชาตินี้ในเวลาใช้ภาษาอังกฤษจึงใช้ในรูปของพหูพจน์ว่า "national interests"

2.1.1.6 ตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2550-2554 ได้กำหนดผลประโยชน์แห่งชาติเป็นเป้าหมายหลักอันสำคัญยิ่งของประชาชนส่วนรวมในชาติ ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางสังคมนิยม ดังนี้ 1) การมีเอกอัครราชทูตไปไทย และบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ 2) การดำรงอยู่อย่างมั่นคง ยั่งยืนของสถาบันหลักของชาติ 3) ความปรองดอง ความสามัคคีของคนในชาติ 4) การดำรงอยู่อย่างมั่นคงของชาติและประชาชนจากการคุกคามทุกรูปแบบ 5) ความปลอดภัย ความเป็นธรรม และความอยู่ดีมีสุขของประชาชน การมีเกียรติและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ 6) การดำรงอยู่อย่างมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติ และสิทธิเหนือทรัพยากรชีวภาพของชาติ 7) การอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขกับประเทศเพื่อนบ้าน 8) การมีเกียรติและศักดิ์ศรีในประชาคมระหว่างประเทศ

⁸ ศุภชาติวีร์ ลีสุวรรณค์ 2552 : 152-153

2.1.2 แนวคิดอุดมคตินิยม

2.1.2.1 แนวทางอุดมคติคำนึงถึงเรื่องของศีลธรรม มนุษยธรรมและจริยธรรม เป็นหลักการใหญ่ พวกแนวคิดอุดมคตินิยมจึงเห็นว่าการคิดคำนวณและมองสิ่งต่างๆบนรากฐานของผลประโยชน์ถือว่าเป็นเรื่องผิดศีลธรรม และจะนำมาซึ่งอันตรายหายนะต่างๆ มนุษย์ไม่ได้ชั่วร้าย แต่เกิดมาเป็นคนดีและมีธรรมชาติที่ดีและสามารถพัฒนาได้หากมีการปฏิรูปสังคม พัฒนาเศรษฐกิจ และให้การศึกษา เช่น เคนเนท ทอมป์สัน (Kenneth Thompson) กล่าวว่า “มนุษย์ในส่วนลึกของหัวใจเป็นผู้มีคุณธรรม” และเน้นว่า “มนุษย์ได้แสวงหาความยุติธรรมอย่างไม่ลดละ”

2.1.2.2 ผลประโยชน์ส่วนรวมที่สำคัญคือ ความมั่นคงร่วมกันและสันติภาพ และความร่วมมือระหว่างประเทศจะก่อให้เกิดสันติภาพได้ การยึดถือหลักศีลธรรมในการดำเนินนโยบายเป็นพื้นฐานในการสร้างความไว้วางใจระหว่างรัฐ เป็นเงื่อนไขที่สามารถนำไปสู่สถานะสันติภาพที่ถาวรต่อไปได้ มองว่าทำอะไรที่จะให้ได้มาซึ่งสันติภาพ ไม่มีการเตรียมพร้อมทางการทหาร ไม่มีการแข่งขันอาวุธ

2.1.2.3 ให้ความสำคัญกับการสร้างสถาบันและองค์การระหว่างประเทศเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการสร้างความร่วมมือและแก้ไขปัญหา มุ่งเน้นที่จะสร้างความมั่งคั่งความเจริญรุ่งเรือง การเป็นอยู่ที่ดีซึ่งกันและกัน และร่วมกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

2.1.2.4 เน้นการมีกฎหมายระหว่างประเทศที่จะใช้เป็นเครื่องมือ ในการควบคุมพฤติกรรมของผู้แสดงบทบาททั้งหลาย ถ้ามีกฎหมายระหว่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ ประเทศต่างๆ ก็จะแก้ปัญหาด้วยวิธีสันติ ความขัดแย้งระหว่างประเทศก็อาจจะลดน้อย

2.1.2.5 สนับสนุนให้มีการเจรจาลดอาวุธ เน้นความสำคัญของค่านิยม คุณธรรม กฎหมาย และระเบียบปฏิบัติระหว่างประเทศและความปรองดองของผลประโยชน์ระหว่างประเทศ ในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ Immanuel Kant กล่าวว่า การกระทำที่เป็นคุณธรรมนั้นเป็นเรื่องของการตัดสินใจเลือกกระหว่างหลักการต่างๆ ที่มีอยู่ นโยบายที่มีคุณธรรมคือการเลือกตัดสินใจโดยยึดหน้าที่มากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว และการเมืองและกฎหมายจึงต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของคุณธรรม

2.1.2.6 หลักการของแนวทางอุดมคติพอสรุปได้ ดังนี้ 1) ค่านิยมและศีลธรรมเป็นสิ่งจำเป็นในสังคม เป็นสิ่งที่ต้องนำมาศึกษา ทั้งนี้ก็เพื่อจะได้มีหลักการหรือมาตรฐานที่จะใช้และให้มนุษย์ได้ปฏิบัติตนได้ถูกต้อง เพื่อความยุติธรรม ถูกต้องและสันติภาพ 2) เชื่อในพลังของเหตุผล ถ้าได้รับฟังเหตุผลแล้ว ก็จะเลือกแนวทางที่ชอบด้วยศีลธรรมพร้อมก็นำพาสังคมไปสู่ความก้าวหน้าและพัฒนา 3) เชื่อมติมหาชนย่อมถูกต้อง เพราะโดยธรรมชาติแล้วมนุษย์ต้องการสิ่งที่ดีที่ถูกที่ควรและที่เป็นจริง

2.2 ถ้อยแถลงนโยบายของรัฐบาล วันที่ 29 ธันวาคม 2551

2.2.1 นโยบายความมั่นคงของรัฐ

2.2.1.1 เสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพการป้องกันประเทศให้มีความพร้อมในการรักษาเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดน รวมทั้งการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติ โดยการเตรียมความพร้อมของกองทัพ การฝึกกำลังพลให้เกิดความชำนาญในการปฏิบัติภารกิจ และการจัดงบประมาณให้สอดคล้องกับภารกิจของแต่ละเหล่าทัพ ตลอดจนจัดให้มีแผนการสำรองอาวุธ และพลังงานเพื่อความมั่นคง สนับสนุนและส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรมป้องกันประเทศทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อให้สามารถผลิตอาวุธยุทโธปกรณ์ได้เอง ปรับสิทธิประโยชน์กำลังพล เบี้ยเลี้ยงและค่าเสบียงสนามของทหารหลักและทหารพราน รวมทั้งสวัสดิการของกำลังพลให้สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจ พัฒนาความร่วมมือทางการทหารกับประเทศเพื่อนบ้าน และมิตรประเทศอื่นๆ และส่งเสริมบทบาทในการรักษาสันติภาพของโลกภายใต้กรอบสหประชาชาติ

2.2.1.2 เสริมสร้างสันติภาพของการอยู่ร่วมกันกับประเทศเพื่อนบ้าน มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้วยการเจรจาโดยสันติวิธี ให้ความสำคัญกับการสำรวจและการปักปันเขตแดนกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างถูกต้องตามข้อตกลงและ สนธิสัญญา ประสานงานและร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงในพื้นที่ชายแดน รวมทั้งเสริมสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในบริเวณชายแดน

2.2.1.3 เสริมสร้างศักยภาพในการจัดการกับปัญหาภัยคุกคามข้ามชาติ โดยให้ความสำคัญแก่การพัฒนาระบบและกลไกต่างๆ ให้พร้อมที่จะป้องกันและแก้ไขปัญหาการก่อการร้าย และอาชญากรรมข้ามชาติทุกรูปแบบ รวมทั้งพัฒนากฎหมาย และบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือกับนานาประเทศ และส่งเสริมการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศภายใต้กรอบสหประชาชาติ

2.2.2 นโยบายการต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

2.2.2.1 พัฒนาความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านในทุกมิติและทุกระดับ เพื่อส่งเสริมความเข้าใจอันดีและการเคารพซึ่งกันและกัน เพื่อให้เกิดเสถียรภาพความมั่นคงและความเจริญรุ่งเรืองร่วมกันของภูมิภาค โดยส่งเสริมความร่วมมือในทุกสาขากับประเทศเพื่อนบ้านภายใต้กรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคต่างๆ และเร่งแก้ไขปัญหากับประเทศเพื่อนบ้าน โดยสันติวิธีบนพื้นฐานของสนธิสัญญาและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2.2.2.2 ส่งเสริมการมีบทบาทร่วมกับประชาคมโลก ในเรื่องการกำหนดบรรทัดฐานระหว่างประเทศ โดยเฉพาะเรื่องการค้าสินค้าเกษตร และกฎระเบียบด้านทรัพย์สินทางปัญญา การปกป้องรักษาและฟื้นฟูสันติภาพและความมั่นคง การส่งเสริมและคุ้มครองค่านิยมประชาธิปไตย

สิทธิมนุษยชน มนุษยธรรม การอนุรักษ์และแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและพลังงาน ตลอดจนร่วมมือในการแก้ไขปัญหาประเด็นปัญหาข้ามชาติทุกด้านที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์ รวมทั้งส่งเสริมให้ไทยเป็นที่ตั้งของสำนักงานสาขาขององค์การระหว่างประเทศ และมีความร่วมมือทางวิชาการกับประเทศกำลังพัฒนาเพิ่มขึ้น

2.2.2.3 สนับสนุนการเข้าร่วมในข้อตกลงระหว่างประเทศทั้งทวิภาคีและพหุภาคีที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศ เร่งรัดการให้สัตยาบันในข้อตกลงที่ได้ลงนามไว้แล้วและปรับปรุงแก้ไขข้อตกลงที่ก่อให้เกิดผลกระทบทางลบต่อประชาชนและสังคม

2.3 กระบวนการจัดทำสนธิสัญญาหรือความตกลงของไทย

2.3.1 ประเทศไทยไม่มีกฎหมายหรือระเบียบเกี่ยวกับขั้นตอนการทำสนธิสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร จึงอาศัยทางปฏิบัติในการพิจารณาเรื่องนี้โดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องและหลักการและแนวทางตามกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสนธิสัญญาตามอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 เป็นพื้นฐานในการพิจารณา

2.3.2 ประเทศไทยถือว่าการทำสนธิสัญญาเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร กระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานรับผิดชอบเรื่องความสัมพันธ์กับต่างประเทศ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องขอความคิดเห็น/หารือกับกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อประกอบการพิจารณาด้วย และต้นฉบับความตกลงระหว่างประเทศทั้งที่เป็นการกระทำระหว่างรัฐต่อรัฐ รัฐบาลต่อรัฐบาล หรือกับองค์การระหว่างประเทศ จะเก็บรักษาไว้ที่กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ ตามนัยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2545 ซึ่งในทางปฏิบัติจะรวมถึงตราสารทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น สัตยาบันสาร ภาคยานุวัติสาร สารให้การยอมรับ สารให้ความเห็นชอบ หนังสือมอบอำนาจเต็ม หนังสือทางการทูตแจ้งการบังคับใช้ ต่ออายุ หรือบอกเลิกสนธิสัญญารวมทั้งต้องแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับสถานะสนธิสัญญา เช่น วันบังคับใช้ และวันที่เข้าเป็นภาคีสนธิสัญญาดังกล่าวด้วย

2.3.3 ตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญ 2550 หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือพื้นที่นอกราชอาณาเขตที่ไทยมีสิทธิอธิปไตย สัญญาที่ต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามหนังสือสัญญา สัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมอย่างกว้างขวาง และสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา

2.4 สรุปกรอบแนวความคิด

2.4.1 อุดมคตินิยมและสัญนิยมมีมุมมองที่แตกต่างเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการดำเนินนโยบาย โดยอุดมคตินิยมตั้งอยู่บนรากฐานของนามธรรม เช่น หลักคุณธรรม ศีลธรรม มนุษยธรรม สัญนิยม โดยพื้นฐานแล้วมีลักษณะแบบประจักษ์และยึดแนวทางปฏิบัติ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติ เป็นสำคัญ จากรากฐานแนวความคิดที่แตกต่างกัน จึงมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักในการตัดสินใจ และดำเนินนโยบายที่แตกต่างกัน การดำเนินนโยบายโดยยึดถือผลประโยชน์แห่งชาติที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์ของตนเองได้รับการวิเคราะห้จากฝ่ายอุดมคตินิยมว่า เป็นการมองธรรมชาติของมนุษย์ในแง่ลบเกินไปจนละเลยความร่วมมือระหว่างประเทศ ความสำคัญของค่านิยมคุณธรรม กฎหมายและระเบียบปฏิบัติระหว่างประเทศ และความปรองดองของผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างประเทศ นักคิดแนวอุดมคตินิยม เช่น John Locke, Immanuel Kant, John Stuart Mill เห็นร่วมกันว่า มนุษย์เป็นผู้มีเหตุผลและมีจิตสำนึกที่ต้องการสันติภาพที่ถาวรและความปรองดองระหว่างประเทศ มนุษย์สามารถจะสร้างระเบียบขึ้นมาได้ โดยการสร้างระบบความมั่นคงปลอดภัยร่วมกันและสร้างองค์ระหว่งประเทศ เพื่อทำหน้าที่แก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างประเทศได้ อย่างไรก็ตามแนวคิดอุดมคตินิยมได้เสื่อมความนิยมลงในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่เพียงพอที่จะใช้ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เนื่องจากเกิดเหตุการณ์สงครามเย็น มีการแข่งขันกันและกันให้มากที่สุดระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต อันมีผลให้เกิดสภาวะสงครามเย็น ซึ่งทำให้เกิดความขัดแย้งตลอดจนความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกันอยู่ตลอดเวลา ณ จุดนี้เอง อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการแข่งขันกันในการตั้งสม และสร้างอาวุธและอาวุธนิวเคลียร์ที่มีอนุภาพทำลายล้างฝ่ายตรงข้าม เกิดสถานการณ์ความขัดแย้งซึ่งมีการใช้อาวุธรูปแบบต่างๆในพื้นที่ต่างๆทั่วโลก โดยเน้นความสำคัญของผลประโยชน์แห่งชาติ และความมั่นคงของชาติเป็นสำคัญ ก่อให้เกิดความสูญเสียของชีวิตผู้คนและทรัพย์สินจำนวนมาก การสิ้นสุดสงครามเย็นเปิดโอกาสให้ระเบียบโลกมีลักษณะเป็น rules - based มากขึ้น เกิด norm ใหม่ๆ ด้านมนุษยธรรม สิทธิมนุษยชน ฯลฯ แนวคิดเกี่ยวกับหลักคุณธรรม มนุษยธรรม จริยธรรม ได้รับการฟื้นฟู และได้รับความนิยมนมากขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้โลกมีสันติภาพและความมั่นคงมากขึ้น และความทารุณโหดร้ายของสงครามต่างๆ ลดน้อยลง ให้ความสำคัญกับมนุษย์มากที่สุด โดย Kant กล่าวว่าเราต้องปฏิบัติต่อมนุษย์ในฐานะที่มนุษย์เป็นจุดมุ่งหมายในตัวเองมากกว่ามองมนุษย์เป็นเพียงเครื่องมือ จึงมีการเน้นให้ความสำคัญเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างประเทศ การเจรจาลดอาวุธ การควบคุมการแพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์และจรวด การห้ามทดลองอาวุธนิวเคลียร์ การให้ความสำคัญในการจัดทำความตกลงระหว่างประเทศทั้งในกรอบสหประชาชาติและนอกกรอบสหประชาชาติโดยเห็นว่าเป็นสิ่งจำเป็น

เพื่อบังคับให้คนมีหลักคุณธรรม มนุษยธรรม โดยเฉพาะเมื่อคำนึงถึงว่ามนุษย์ไม่ใช่คนดีทุกคนเสมอไป การจัดทำอนุสัญญาาระเบิดพวงจึงเป็นหนึ่งในตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการใช้หลักการคุณธรรม มนุษยธรรม จริยธรรม ให้มีความสำคัญต่อความมั่นคงของมนุษย์ และชี้ให้เห็นว่ามนุษยธรรมเป็นค่านิยมหนึ่งที่มีความสำคัญ และเป็นบรรทัดฐานและเครื่องมือตัดสินการกระทำของประเทศหนึ่งๆ ได้

2.4.2 ตามนโยบายความมั่นคงของรัฐ กองทัพยังเป็นพลังอำนาจหลักที่เป็นพื้นฐานในการขับเคลื่อนรัฐ และรักษาผลประโยชน์ของชาติด้านความมั่นคง อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงต่างๆ ในโลกปัจจุบันก็มีส่วนทำให้พลังอำนาจอื่นๆ เช่นบทบาททางการทูตต่อการรักษาผลประโยชน์ของชาติได้เช่นกัน การดำเนินการทางการทูตนั้น สามารถใช้ทั้งการเจรจา หรือแม้กระทั่งการใช้ยุทธศาสตร์ทางการทูตแทนยุทธศาสตร์ทหาร

2.4.3 ตามนโยบายต่างประเทศสนับสนุนการเข้าร่วมข้อตกลงระหว่างประเทศ ทั้งทวิภาคีและพหุภาคีที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศ กระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบเรื่องความสัมพันธ์กับต่างประเทศ และคณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขอความคิดเห็นของกระทรวงการต่างประเทศเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำความตกลงต่างๆ และ โดยที่การควบคุม/การลดการใช้อาวุธทุกชนิดเป็นเรื่องที่อยู่ในความดูแลของหน่วยปฏิบัติหลายหน่วย การจะเข้าร่วมในอนุสัญญาว่าด้วยระเบิดพวง ซึ่งมีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับอาวุธในเชิงรุก จึงจะต้องมีการเจรจาทันทีหรือระหว่างกระทรวงการต่างประเทศ กับหน่วยงานความมั่นคงที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาถึงความเป็นไปได้หรือผลกระทบในการเข้าร่วมและการปฏิบัติตามพันธกรณี ดังนั้น กระทรวงการต่างประเทศ จึงมีส่วนร่วมในการประเมินและติดตามพัฒนาการและท่าทีของประเทศต่างๆ รวมทั้งแสวงหาข้อมูลเพื่อประกอบการหารือ และประสานท่าทีกับหน่วยปฏิบัติของไทยในการกำหนดบทบาท และท่าทีไทยเพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติต่อไป

2.4.4 ผู้ศึกษาจะใช้แนวคิดที่กล่าวมาข้างต้นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติ หลักคุณธรรมและมนุษยธรรม บทบาทของกองทัพ และกระทรวงการต่างประเทศเป็นกรอบแนวทางเพื่อวิเคราะห์ข้อมูลที่มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นที่จะศึกษา เพื่อจะนำไปสู่คำตอบตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาที่ตั้งไว้

บทที่ 3 ผลการศึกษาวิจัย

3.1 ประวัติความเป็นมาของการจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยระเบิดพวง

ความพยายามในการแสวงหากฎเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบด้านมนุษยธรรมจากการใช้ระเบิดพวงซึ่งไม่สามารถแยกแยะเป้าหมายระหว่างพลเรือนและทหารได้มีการดำเนินไปพร้อมๆกัน ในเวทีที่สำคัญ 2 แห่ง คือ 1) ภายใต้กรอบการพิจารณาของอนุสัญญาห้ามใช้อาวุธตามแบบบางชนิดที่ก่อให้เกิดความบาดเจ็บร้ายแรงเกินความจำเป็น หรือก่อให้เกิดผลโดยไม่จำกัดเป้าหมาย (Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects –CCW)⁹ และ 2) ภายใต้กรอบกระบวนการออสโล (Oslo Process)

3.1.1 ภายใต้กรอบการพิจารณาของอนุสัญญาห้ามใช้อาวุธตามแบบบางชนิดที่ก่อให้เกิดความบาดเจ็บร้ายแรงเกินความจำเป็นหรือก่อให้เกิดผลโดยไม่จำกัดเป้าหมาย (Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects –CCW)

3.1.1.1 หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ผลกระทบด้านมนุษยธรรมอันเกิดจากการใช้ระเบิดพวงและอาวุธอื่นๆ ได้รับการกล่าวขานเป็นอย่างมากในช่วงทศวรรษที่ 1960 และต้นทศวรรษที่ 1970 ซึ่งเป็นช่วงสงครามเวียดนามหรืออินโดจีน โดยประชาคมระหว่างประเทศได้แสดงความห่วงกังวล เนื่องมาจากมีการใช้ระเบิดพวงอย่างแพร่หลาย อันนำไปสู่การจัดทำ Protocol to the Geneva Conventions on the Protection of Victims of International Armed Conflicts ในปี 1977 และ อนุสัญญา CCW ในปี 1980 อย่างไรก็ตาม อนุสัญญา CCW ที่จัดทำขึ้นนี้ไม่มีการกล่าวถึงอาวุธชนิดระเบิดพวงเป็นการเฉพาะ

⁹ อนุสัญญาจัดทำขึ้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2523 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2526 ปัจจุบันมีรัฐภาคี 111 ประเทศ (กัมพูชา ลาวและฟิลิปปินส์) และมี 5 ประเทศที่ให้การลงนามแต่ยังไม่ได้ให้สัตยาบัน (เวียดนาม) ส่วนประเทศไทยไม่ได้เป็นภาคี

3.1.1.2 ได้มีการหารือเกี่ยวกับเรื่องระเบิดพวงในกรอบอนุสัญญา CCW เมื่อเกิดสถานการณ์ความขัดแย้งในโคโซโว อัฟกานิสถาน และอิรักในเวลาต่อมา ซึ่งมีประชาชนผู้บริสุทธิ์ได้รับผลกระทบจากอาวุธชนิดนี้เป็นจำนวนมาก โดยกลุ่มประเทศที่ให้ความสำคัญด้านมนุษยธรรม เช่น นอร์เวย์ เบลเยียมและออสเตรีย รวมทั้งองค์กรเอกชนและภาคประชาสังคมต่างๆ ที่สำคัญ คือ CMC ได้รณรงค์อย่างแข็งขันให้มีการควบคุมและหาทางแก้ไขการใช้ระเบิดพวง ดังนั้น ในปลายปี 2544 รัฐบาลอนุสัญญา CCW จึงได้จัดตั้งกลุ่มผู้เชี่ยวชาญภาครัฐ (Group of Governmental Experts - GGE) เพื่อหาหนทางแก้ไขปัญหาระเบิดตกค้างหลังสงคราม อันนำไปสู่การจัดทำพิธีสารต่อท้ายฉบับที่ 5 ในปี 2546 (CCW : Protocol V on Explosive Remnants of War - ERW)¹⁰ กำหนดแนวทางในการเก็บกู้และกำจัดวัตถุระเบิดชนิดต่างๆ ซึ่งตกค้างจากสงครามและส่งผลกระทบต่อมนุษยธรรมต่อพลเรือน แต่พิธีสารนี้ก็ไม่ได้กล่าวถึงระเบิดพวงเป็นการเฉพาะเช่นกัน

3.1.1.3 ในการประชุมทบทวนอนุสัญญา CCW ครั้งที่ 3 (CCW's Third Review Conference) เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2549 ได้มีการหยิบยกประเด็นผลกระทบจากการใช้ระเบิดพวงจากความขัดแย้งระหว่างอิสราเอล และเลบานอน ระหว่างเดือนกรกฎาคม-สิงหาคม 2549 ขึ้นหารือตามการเรียกร้องของกลุ่มประเทศต่างๆ อาทิ ออสเตรีย เบลเยียม เดนมาร์ก เยอรมนี ไอร์แลนด์ นอร์เวย์ เปรู สวีเดน ร่วมด้วยกับ CMC, ICRC และเลขาธิการสหประชาชาติ เพื่อให้มีการจัดทำร่างความตกลงระหว่างประเทศเพื่อยุติการใช้อาวุธระเบิดพวงโดยเห็นว่า พิธีสาร ERW ซึ่งมุ่งเน้นการดำเนินการมาตรการภายหลังความขัดแย้งสิ้นสุดเท่านั้น (post conflict measures) ไม่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาผลกระทบด้านมนุษยธรรมของระเบิดพวงที่เกิดขึ้น ทั้งในระหว่างเกิดสถานการณ์ความขัดแย้งและภายหลังสถานการณ์ความขัดแย้งได้ เป็นเพียงการลดความเสี่ยงและผลกระทบจากระเบิดพวงเท่านั้น แต่ข้อเสนอนี้ไม่ได้รับการรับรองจากที่ประชุมซึ่งเห็นว่า การหารือควรอยู่ภายใต้ขอบเขตพิธีสาร ERW มากกว่าที่จะแสวงหากลไกรระหว่างประเทศใหม่ เพราะมีกลไกที่ควบคุมอาวุธที่น่าจะครอบคลุมระเบิดพวงอยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องแยกประเด็นของระเบิดพวงออกจากวัตถุระเบิดชนิดต่างๆ ซึ่งตกค้างจากสงคราม โดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจซึ่งเป็นทั้งประเทศผลิต/ใช้/และสะสมระเบิดพวง เช่น สหรัฐอเมริกา รัสเซีย จีน อินเดีย ปากีสถาน ไม่เห็นด้วย ทำให้ นอร์เวย์ ซึ่งเป็นประเทศแกนนำสำคัญในการผลักดันให้มีการยุติการใช้อาวุธระเบิดพวงได้ประกาศเจตนารมณ์เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2549 ที่จะเริ่มกระบวนการหารือนอกกรอบ CCW เพื่อจัดทำความตกลงระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันทางกฎหมายในการยุติการใช้ระเบิดพวง อันนำไปสู่กระบวนการออสโล (Oslo Process)

¹⁰ พิธีสารจัดทำขึ้นเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2546 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2549

3.1.1.4 อย่างไรก็ตาม ภายใต้อาณัติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ การประชุมรัฐภาคีอนุสัญญา CCW เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2550 ได้รับรองข้อตัดสินใจให้กลุ่มผู้เชี่ยวชาญภาครัฐ (GGE)หารือกันเพื่อขยายข้อเสนอเพื่อหาทางแก้ไขผลกระทบด้านมนุษยธรรมของระเบิดพวงโดยให้มีความสมดุลระหว่างมิติทางทหารและด้านมนุษยธรรมด้วย (mandate to negotiate a proposal to address urgently the humanitarian impact of cluster munitions, while striking a balance between military and humanitarian considerations) ซึ่งการที่ที่ประชุม CCW ได้มีมติดังกล่าวส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะสหรัฐอเมริกาซึ่งมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับรายใหญ่ได้ปรับเปลี่ยนท่าที โดยเกรงว่าจะเป็นการเพิ่มความชอบธรรมให้กับกระบวนการออสโล ที่พยายามหาทางจัดทำกลไกระหว่างประเทศนอกกรอบสหประชาชาติ แม้จะตระหนักว่าการมี mandate เรื่องระเบิดพวงจะไม่ได้หมายความว่ากระบวนการออสโลจะดำเนินการต่อไปไม่ได้ แต่อย่างน้อยก็คิดว่าจะสามารถควบคุมการหารือในกรอบ CCW ได้มากกว่า และหากมีการร่างกฎเกณฑ์เรื่องนี้ในกรอบ CCW ในอนาคต สหรัฐอเมริกาก็น่าจะยอมรับกฎเกณฑ์ดังกล่าวได้มากกว่า อย่างไรก็ตาม โดยข้อตัดสินใจดังกล่าวมีสาระที่อ่อนและคลุมเครือ กล่าวคือ ไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับรูปแบบว่าข้อเสนอที่ตัดสินใจรับรองเห็นพ้องกันนั้นจะให้มีสถานะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่ ไม่มีการระบุกรอบเวลาการหารือในการร่างข้อเสนอดังกล่าว นอกจากนี้ กรอบ CCW ถือเป็นกรอบการเจรจาด้านการควบคุมอาวุธตามแบบ ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการเมือง และความมั่นคงของประเทศต่างๆ อีกทั้งประเทศที่ผลิต/ใช้/สะสมมองว่าปัญหาของระเบิดพวงไม่ได้เกิดจากลักษณะเฉพาะของระเบิดพวงเอง แต่เกิดจากสภาพของการใช้อาวุธดังกล่าว โดยไม่เคารพหลักการต่างๆ ในกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศมากกว่า นอกจากนี้ การดำเนินงานภายใต้อนุสัญญา CCW อยู่บนพื้นฐานของหลักการฉันทามติ จึงมีข้อเรื่องง่ายที่จะประสบผลสำเร็จในการหารือภายใต้กรอบอนุสัญญาดังกล่าว การเจรจาเรื่องระเบิดพวงในกรอบอนุสัญญา CCW จึงเป็นไปค่อนข้างล่าช้า และ ไม่มีความคืบหน้าเท่าที่ควร

3.1.2 ภายใต้อาณัติของกระบวนการออสโล (Oslo Process)

3.1.2.1 การประชุมที่กรุงออสโล (Oslo Conference on Cluster Munitions) ระหว่างวันที่ 22-23 กุมภาพันธ์ 2550

CMC และ Norwegian Peoples Aid ซึ่งเป็นองค์กรเอกชน และด้วยการสนับสนุนจากรัฐบาลนอร์เวย์ ได้เริ่มกระบวนการออสโลหารือในการจัดทำความตกลงระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันทางกฎหมายเพื่อยุติการใช้ระเบิดพวง โดยมีประเทศ องค์กรระหว่างประเทศ อาทิ UNICEF, UNDP, OCHA, UNIDIR, และ ICRC ได้เข้าร่วมประชุม และมีการรับรองปฏิญญาออสโล (Oslo Declaration) ซึ่งมีสาระสำคัญ 4 ประการ คือ 1) สนับสนุนการจัดทำความตกลงระหว่างประเทศ

เพื่อห้ามการใช้/ผลิต/สะสม/กักเก็บ และเคลื่อนย้ายอาวุธระเบิดพวงที่ก่อให้เกิดอันตรายร้ายแรงต่อพลเรือน (cluster munitions that cause unacceptable harm to civilians) ให้แล้วเสร็จภายในปี 2551

2) เพื่อจัดตั้งกลไกความร่วมมือและการให้ความช่วยเหลือเพื่อป้องกันการดูแลและฟื้นฟูผู้ประสบภัย

3) รมรณรงค์ให้ตระหนักถึงปัญหาทางมนุษยธรรมที่เกิดจากระเบิดพวงในระดับรัฐบาล และในเวทีระหว่างประเทศต่างๆ และ 4) จะจัดการประชุมหารือในเรื่องนี้อย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ มีประเทศต่างๆ ร่วมรับรองปฏิญญาดังกล่าวจำนวน 46 ประเทศจากจำนวน 49 ประเทศที่เข้าประชุม ประเทศกลุ่มอาเซียนที่ร่วมรับรองปฏิญญาได้แก่ อินโดนีเซีย และกัมพูชา ขณะที่ไทยไม่ได้เข้าร่วมการประชุมครั้งนี้

3.1.2.2 การประชุมที่กรุงลิมา ประเทศเปรู (Lima Conference on Cluster Munitions - LCCM) ระหว่างวันที่ 23-25 พฤษภาคม 2550

เป็นการประชุมสานต่อของกระบวนการออสโล โดยมีผู้เข้าร่วม 68 ประเทศ ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่ามีประเทศกำลังพัฒนาจากภูมิภาคอเมริกาใต้ เอเชียและแอฟริกาเข้าร่วมด้วยหลายประเทศ โดยมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเบื้องต้นอย่างกว้างๆ ในประเด็นต่างๆ เช่น ขอบเขตและคำจำกัดความของชนิดระเบิดพวง ระยะเวลาการดำเนินการ การเก็บกู้/เก็บกัก/และทำลาย การช่วยเหลือผู้ประสบภัย และความช่วยเหลือและร่วมมือระหว่างประเทศ

ประเด็นที่ได้รับการถกเถียงกันมากที่สุด คือเรื่องขอบเขตและคำจำกัดความของระเบิดพวง เพราะหลายประเทศซึ่งแม้จะยืนยันสนับสนุนการหารือในกรอบกระบวนการออสโล แต่ก็ยังเป็นประเทศที่ยังมีการใช้/สะสมระเบิดพวง อาทิ ฝรั่งเศส เยอรมนี ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร แคนาดาและฟินแลนด์ ยังคงต้องการมีข้อสงวนและให้มีพันธกรณีที่ค่อนข้างยืดหยุ่นโดยไม่ควรตั้งเป้าหมายไว้สูงเกินไปด้วยการห้ามการใช้/สะสมและให้ทำลายระเบิดพวงทุกชนิด โดยเห็นว่าควรมีการยกเว้นระเบิดพวงบางประเภทที่ไม่มีผลกระทบร้ายแรง มีความแม่นยำสูง หรือติดตั้งอุปกรณ์ทำลายตัวเองเมื่อไม่ระเบิด รวมทั้งยังมีท่าทีและแสดงความหวังว่าจะมีการพิจารณาเรื่องระเบิดพวงภายใต้กรอบอนุสัญญา CCW ด้วยเพื่อเป็นการเสริมซึ่งกันและกัน ในขณะที่นอร์เวย์ เบลเยียม ออสเตรเลีย และ CMC สนับสนุนการห้ามระเบิดพวงอย่างสิ้นเชิง และเห็นว่าแม้จะมีการปรับปรุงลักษณะทางเทคนิคของระเบิดพวงก็ไม่สามารถแก้ไขผลกระทบด้านมนุษยธรรมของอาวุธชนิดนี้ได้ เนื่องจากระเบิดพวงเป็นอาวุธที่ถูกออกแบบมาเพื่อใช้โจมตีเป้าหมายขนาดใหญ่ ทำให้ยากที่จะจำกัดผลกระทบของอาวุธดังกล่าวต่อเป้าหมายเฉพาะทางทหารเท่านั้น สำหรับการหารือในกรอบ CCW ก็ไม่สามารถคาดหวังได้เนื่องจากมีการหารือในเรื่องนี้มาเป็นเวลานานแล้ว แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จ

ในการประชุมครั้งนี้ ไม่มีการเจรจาถึงความตกลง และไม่มีการจัดทำเอกสารการประชุม เพียงแต่นำข้อคิดเห็นจากที่ประชุมครั้งนี้ไปประกอบการจัดเตรียมร่างความตกลงและจะเริ่มต้นการเจรจาถึงความตกลงในการประชุมครั้งต่อไปที่กรุงเวียนนา

3.1.2.3 การประชุมที่กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย (Vienna Conference on Cluster Munitions) ระหว่างวันที่ 5-7 ธันวาคม 2550

ผู้แทนรัฐบาล 138 ประเทศเข้าร่วมการประชุมครั้งนี้ ซึ่งมากกว่าการประชุมที่กรุงลิมาถึง 70 ประเทศ โดยมีทั้งที่เป็นประเทศผู้ผลิต/ ผู้ใช้/สะสมในคลังอาวุธ รวมถึงประเทศที่ประสบภัยจากระเบิดพวง ตลอดจนองค์การระหว่างประเทศ และองค์กรเอกชนและภาคประชาสังคมที่มีบทบาทเรื่องระเบิดพวงที่สำคัญ เช่น CMC ได้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวคิด (concept) ในร่างสนธิสัญญา (Vienna Discussion Text) ที่ได้มีการปรับแก้ตามข้อคิดเห็น/ข้อเสนอแนะที่ได้รับจากภาคส่วนต่างๆ ในช่วงการประชุมที่กรุงลิมา

ประเทศที่เข้าร่วมประชุมได้แสดงความสนับสนุนการดำเนินการภายใต้กระบวนการออสโล รวมทั้งสนับสนุนประเด็นการแยกข้อบทการช่วยเหลือผู้ประสบภัยออกมาเป็นการเฉพาะให้เด่นชัด แต่ที่ประชุมก็ยังคงหารือในประเด็นต่างๆ อีกต่อไป อาทิ ขอบเขตและคำนิยาม “ผู้ประสบภัย” พันธกรณีของรัฐ แนวทางการจัดทำรายงานประจำปี เรื่องการช่วยเหลือผู้ประสบภัย ระยะเวลาการทำลายระเบิดพวง การเก็บระเบิดพวงเพื่อการพัฒนาและฝึกซ้อมด้านเทคนิค การเก็บกู้และทำลาย ระยะเวลาผ่อนปรน (transitional period) การปฏิบัติการทางการทหารหรือดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประเทศที่มีใช้รัฐภาคี (interoperability)

อย่างไรก็ดี ประเด็นสำคัญหลักที่ยังคงมีการถกเถียงกันอย่างมากก็ยังคงเป็นเรื่องของคำนิยามและประเภทของระเบิดพวงเนื่องจากปฏิญญาออสโลอันใช้เป็นพื้นฐานในการหารือได้ระบุเอาไว้ว่าห้ามใช้ระเบิดพวงที่ก่อให้เกิดอันตรายร้ายแรงต่อพลเรือน (cluster munitions that cause unacceptable harm to civilians) จึงทำให้ประเทศต่างๆ มีความคิดเห็นแตกต่างกันเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการจำแนกชนิดของระเบิดพวง กล่าวคือ 1) ระเบิดพวงที่ก่ออันตรายร้ายแรงต่อพลเรือน หมายถึงระเบิดพวงที่มีความไม่แม่นยำและไม่น่าเชื่อถือ (inaccurate and unreliable) และ 2) ระเบิดพวงที่ไม่ก่ออันตรายร้ายแรงต่อพลเรือน ดังนั้น จึงทำให้เกิดแนวความคิดเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายที่ต้องการสนับสนุนการห้ามระเบิดบางชนิด (partial ban) และฝ่ายที่ต้องการห้ามระเบิดพวงอย่างสิ้นเชิง (total ban) โดยฝ่ายแรกได้แก่ สหราชอาณาจักร เยอรมนี ฝรั่งเศส อิตาลี เนเธอร์แลนด์ ฟินแลนด์ แคนาดา เช็ก สโลวาเกีย สวิตเซอร์แลนด์ ออสเตรียและญี่ปุ่น ซึ่งเห็นว่าหากระเบิดพวงชนิดใดสามารถปรับปรุงทางเทคนิคให้มีความแม่นยำและน่าเชื่อถือได้ อาทิ มีอัตราการไม่ระเบิดต่ำกว่าร้อยละ 1 หรือมีกลไกทำลายตัวเอง ก็ไม่น่าจะห้าม ในขณะที่ฝ่ายหลัง ซึ่งได้แก่เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม

ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ เซเนกัล กัมพูชา ลาว มาเลเซีย อินโดนีเซีย บังกลาเทศ เม็กซิโก ไนจีเรีย และ CMC เห็นว่าแม้ระเบิดพวงจะมีอัตราการไม่ระเบิดต่ำกว่าร้อยละ 1 ก็ยังคงส่งผลกระทบต่อด้านมนุษยธรรม อีกทั้งยังไม่มีระเบิดพวงชนิดใดที่มีอัตราการไม่ระเบิดในการปฏิบัติงานจริงต่ำกว่าร้อยละ 1 ด้วย

3.1.2.4 การประชุมที่กรุงเวลลิงตัน ประเทศนิวซีแลนด์ (Wellington Conference on Cluster Munitions) ระหว่างวันที่ 18-22 กุมภาพันธ์ 2551

มีผู้เข้าร่วมประชุม 123 ประเทศรวมทั้งองค์การระหว่างประเทศ และองค์กรภาคประชาสังคมต่างๆ ที่ประชุมยังคงมีท่าทีแตกต่างกันเป็น 2 ฝ่ายอย่างชัดเจนในเกือบทุกเรื่อง ทั้งในเรื่องนิยามและประเภทของระเบิดพวง (partial ban และ total ban) ระยะเวลาเปลี่ยนผ่านการปฏิบัติตามพันธกรณี (transitional period) ซึ่งฝ่ายแรกเสนอให้มีระยะเวลาเปลี่ยนผ่านการปฏิบัติตามพันธกรณีเพื่อหาอาวุธทดแทนในขณะที่ฝ่ายหลังเห็นว่าการมี transitional period เสมือนเป็นการขัดแย้งต่อเจตนารมณ์ที่จะห้ามระเบิดพวงและหลักการว่า หากประเทศหนึ่งเห็นว่าระเบิดพวงมีผลร้ายแรงก็ไม่ควรต้องใช้อีกต่อไป

การปฏิบัติการร่วมทางทหารกับรัฐที่ไม่ใช่ภาคี (interoperability) ซึ่งฝ่ายแรกเสนอให้มีการยกเว้นกรณีที่ต้องใช้ระเบิดพวงเพื่อปฏิบัติการทางทหาร หรือดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประเทศที่มีไว้รัฐภาคี เพื่อมิให้เป็นอุปสรรคต่อกรอบความร่วมมือทวิภาคี รวมทั้งเพื่อเป็นการโน้มน้าวให้ประเทศที่ยังห่างกังวลในเรื่องนี้สามารถเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาในอนาคต ซึ่งฝ่ายหลังไม่เห็นด้วย โดยเฉพาะนอร์เวย์และ CMC เห็นว่าเรื่อง interoperability เป็นประเด็นใช้อ้างอิงการเมือง ซึ่งเรื่องนี้สามารถแก้ไขและมีทางออกได้ในระดับการปฏิบัติ โดยรัฐภาคีสามารถกำหนดกฎหมายภายในเพื่อรองรับการห้ามใช้และไม่เอาผิดกับทหาร ซึ่งจะมีผลต่อการปฏิบัติในกรอบทวิภาคีกับประเทศอื่นๆ ที่ไม่ได้เป็นรัฐภาคีอนุสัญญาได้

ในส่วนซึ่งเกี่ยวกับระยะเวลาการเก็บกู้ทำลายระเบิดพวง ฝ่ายแรกต้องการให้ศึกษาประสบการณ์จากการเก็บกู้ทุ่นระเบิดสังหารบุคคล ซึ่งสามารถดำเนินการได้ง่ายกว่าระเบิดพวงแต่ก็ยังใช้เวลานาน และเห็นว่าระยะเวลา 5 ปีและให้ขยายอีก 5 ปีในการเก็บกู้ทำลายระเบิดพวงตกค้างนั้นไม่เพียงพอ ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง และควรคำนึงถึงข้อเท็จจริงว่าบางประเทศอาจต้องใช้เวลาานกว่าหากมีจำนวนระเบิดพวงตกค้างมากกว่าประเทศอื่นๆ แต่ฝ่ายหลังเห็นว่าควรกำหนดระยะเวลาที่น้อยที่สุดไว้ก่อน ไม่มีความจำเป็นต้องเพิ่มช่วงเวลาการเก็บกู้ และการขอขยายได้อีก 5 ปีเพียงพอแล้ว

ฝ่ายแรกต้องการให้เก็บรักษาระเบิดพวงไว้จำนวนน้อยที่สุดที่แต่ละประเทศเห็นว่าจำเป็นเพื่อวัตถุประสงค์ใช้ในการศึกษาและฝึกอบรมเพื่อการเก็บกู้ และการเข้าร่วมในปฏิบัติการทาง

ทหารและรักษาสันติภาพ และควรขยายระยะเวลาการทำลายระเบิดพวงในคลังอาวุธออกไปมากกว่า 6 ปี ในขณะที่ฝ่ายหลังไม่เห็นความจำเป็นที่จะคงเก็บระเบิดพวงไว้เพื่อการศึกษา และเวลาที่กำหนดในการทำลายระเบิดพวงน่าจะเพียงพอแล้ว ไม่เห็นด้วยกับการขยายระยะเวลาออกไปมากกว่า 10 ปี และการขยายระยะเวลาออกไปอาจจะไม่สะท้อนเจตนารมณ์ความพร้อมที่จะดำเนินการ

ฝ่ายแรกเห็นว่าการให้ความช่วยเหลือไม่ควรเป็นการผูกมัดทางกฎหมาย และประเทศผู้รับควรจะกำหนดมาตรการที่จะประกันว่าในการรับความช่วยเหลือ ประเทศนั้นจะดำเนินการได้ทันตามเวลาและมีประสิทธิผล ส่วนฝ่ายหลังย้ำว่าประเทศที่ได้รับผลกระทบจากระเบิดพวงเกิดขึ้นจากการใช้ของประเทศอื่นๆ ความช่วยเหลือจากต่างประเทศจึงเป็นสิ่งสำคัญและจะต้องมีอย่างต่อเนื่องและพอเพียงโดยเฉพาะจากประเทศผู้ให้

อย่างไรก็ดี ทั้งสองฝ่ายมีท่าทีไปในแนวทางเดียวกันเกี่ยวกับการช่วยเหลือผู้ประสบภัย และนิยามของผู้ประสบภัย โดยประเทศที่มีผู้ประสบภัยควรมีบทบาทหลักและมีความรับผิดชอบในการดำเนินงาน มีการจัดทำแผนดำเนินการ/ระเบียบกฎหมาย ที่จะคุ้มครอง รวมทั้งทำการสำรวจจำนวนผู้ประสบภัยโดยความช่วยเหลือของต่างประเทศเป็นกลไกเสริม และไม่ควรมีการแบ่งแยก (Discriminate) การปฏิบัติระหว่างผู้ประสบภัยจากระเบิดพวงและผู้พิการจากสาเหตุอื่น

แม้ประเทศต่างๆ จะแสดงท่าทีแตกต่างกันในหลายๆประเด็น แต่หลังเสร็จสิ้นการประชุม 71 ประเทศก็ได้ร่วมรับรองปฏิญญาเวลลิงตัน (Declaration of the Wellington Conference on Cluster Munitions) ซึ่งเป็นเอกสารสะท้อนเจตนารมณ์ทางการเมืองของประเทศที่ร่วมรับรองปฏิญญาที่จะให้มีการเจรจาเพื่อจัดทำร่างอนุสัญญาตามกรอบกระบวนการออสโลให้บรรลุผลสำเร็จในการประชุมครั้งต่อไปที่กรุงดับลิน ประเทศไอร์แลนด์

3.1.2.5 การประชุมที่กรุงดับลิน (Dublin Diplomatic Conference on Cluster Munitions) ระหว่างวันที่ 19-30 พฤษภาคม 2551

ที่ประชุมได้หารือเกี่ยวกับข้อขัดแย้งต่างๆ ซึ่งเป็นประเด็นที่สำคัญที่ยังไม่สามารถตกลงกันได้ตั้งแต่การประชุมที่กรุงเวียนนา และกรุงเวลลิงตัน และโดยที่การประชุมครั้งนี้กำหนดเป้าหมายไว้ชัดเจนว่าจะให้ที่ประชุมยอมรับร่างอนุสัญญาว่าด้วยระเบิดพวงโดยฉันทามติ ดังนั้นไอร์แลนด์ในฐานะประธานจึงได้พยายามประนีประนอมกับประเทศ และกลุ่มประเทศต่างๆ ที่มีความคิดเห็นแตกต่างกันเพื่อให้ข้อขัดแย้งต่างๆ เป็นที่ยอมรับ ทั้งนี้ ได้มีการจัดตั้งกลุ่มย่อยเพื่อหารือประเด็นสำคัญที่ยังหาข้อตกลงร่วมกันไม่ได้ โดยประธานได้แต่งตั้งให้เลบานอน ซิลี ฝรั่งเศส อังการี มอริทัวเนีย เม็กซิโก นอร์เวย์ และแซมเบีย ซึ่งเป็นรองประธาน ทำหน้าที่ Friends of the President หาข้อยุติในแต่ละประเด็นก่อนเสนอให้ที่ประชุมรับรองอนุสัญญาโดยฉันทามติ ซึ่งในที่สุดเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2551 ประเทศผู้ร่วมประชุม 107 ประเทศก็ได้รับรองอนุสัญญาว่าด้วยระเบิดพวงโดยฉันทามติซึ่ง

ต่อมาได้มีการลงนามที่กรุงออสโลในปลายปี 2551 จำนวน 94 ประเทศ โดยนอร์เวย์ ไอร์แลนด์ รัฐวาติกันและเซเชลเลโอนได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาดังกล่าวในโอกาสเดียวกันนี้

จากการศึกษาประวัติความเป็นมาของการจัดทำอนุสัญญา ทำให้เห็นแนวความคิด 2 แบบในกระบวนการแสวงหากลไกรระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับอาวุธระเบิดพวง กล่าวคือ ระหว่างผลประโยชน์แห่งชาติตามแนวสันนิยิม กับผลประโยชน์ส่วนรวมและความมั่นคงของมนุษย์บนหลักการด้านศีลธรรม คุณธรรมและมนุษยธรรม จะเห็นได้ว่าการหารือภายใต้กรอบสหประชาชาติ ในกรอบของอนุสัญญา CCW เพื่อจัดทำกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อห้ามการใช้ระเบิดพวงใช้เวลานาน เป็นไปอย่างล่าช้าและไม่มีผลคืบหน้าเท่าที่ควร ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐภาคีสำคัญมีส่วนได้ส่วนเสียกับการผลิต/ใช้/สะสมระเบิดพวงโดยตรง และต้องการปกป้องรักษาอำนาจและผลประโยชน์ทั้งความมั่นคงทางทหาร และความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ จุดมุ่งหมายคือการพิทักษ์รักษาผลประโยชน์แห่งตน มิติด้านผลประโยชน์แห่งชาติจึงมีความสำคัญเหนือหลักคุณธรรม ศีลธรรม และมนุษยธรรม ในขณะที่การหารือภายใต้กรอบกระบวนการออสโลเป็นไปอย่างรวดเร็วและประสบความสำเร็จในระยะเวลาอันสั้น เนื่องจากประเทศขนาดกลางและขนาดเล็กให้ความสำคัญกับการใช้หลักการศีลธรรม คุณธรรมและมนุษยธรรม และเห็นความสำคัญของผลประโยชน์ส่วนรวม เน้นการมีกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อใช้เป็นกลไกในการควบคุมและลดอาวุธที่มีอานุภาพอันตรายรุนแรงเช่นระเบิดพวง รวมทั้งพยายามชี้ให้เห็นว่าหลักการดังกล่าวเป็นค่านิยมที่มีความสำคัญ และการแสวงหากลไกและกฎระเบียบปฏิบัติร่วมกันระหว่างประเทศเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ ซึ่งแม้ประเทศมหาอำนาจก็ไม่สามารถหยุดยั้งกระบวนการนี้ได้

ความสำเร็จของการจัดทำอนุสัญญาดังกล่าวเกิดขึ้นได้จากการผลักดัน และเจตนารมณ์อันแรงกล้าของประเทศขนาดกลางและขนาดเล็ก อาทิ นอร์เวย์ เบลเยียม ไอร์แลนด์ นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย เปรู ที่ให้ความสำคัญในเรื่องมนุษยธรรม อีกทั้งยังได้รับการสนับสนุนอย่างแข็งขันจากองค์กรระหว่างประเทศ เช่น ICRC องค์กรเอกชนและภาคประชาสังคม เช่น CMC ซึ่งมี ICBL เป็นสมาชิกที่สำคัญซึ่งมีบทบาทนำในการรณรงค์จัดทำอนุสัญญาห้ามทุ่นระเบิดสังหารบุคคล

3.2 สารสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยระเบิดพวง

3.2.1 ข้อบังคับทั่วไปและขอบเขตของพันธกรณี (Article 1 General obligations and scope of application) : ห้ามใช้/ พัฒนา/ ผลิต/ ใต้รับ/สะสม /เก็บกัก หรือเคลื่อนย้าย ทั้งทางตรงหรือทางอ้อมในอาวุธระเบิดพวงแก่ผู้ใดก็ตาม และห้ามช่วยเหลือ ส่งเสริมหรือชักจูงผู้ใดให้เข้าร่วมในกิจกรรมที่รัฐภาคีถูกห้ามไว้ภายใต้อนุสัญญานี้

3.2.2 คำจำกัดความ (Article 2 Definitions) : อาวุธตามรูปแบบที่สามารถปล่อยลูกระเบิดย่อย (submunitions) ที่แต่ละลูกมีน้ำหนักไม่เกิน 20 กิโลกรัม โดยมีกรวยระเบิดพวงบางประเภทที่มีความแม่นยำต่อเป้าหมายและมีอัตราความเสียหายต่ำ อาทิ ขกเว้นลูกระเบิดย่อยที่สามารถจับเป้าหมายได้ ลูกระเบิดย่อยที่มีกลไกสามารถทำลายตัวเองได้ ลูกระเบิดย่อยที่สามารถยุติการทำงานของตัวเองได้ เช่นแบตเตอรี่มีอายุการใช้งานที่สั้น จึงยุติการทำงานของลูกระเบิดโดยการหมดอายุการใช้ของแบตเตอรี่

3.2.3 การเก็บสะสมและการทำลายระเบิดพวงในคลังอาวุธ (Article 3 Storage and stockpile destruction) : ต้องทำลายระเบิดพวงในคลังสะสมโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่ต้องไม่เกิน 8 ปีหลังจากอนุสัญญาฯมีผลบังคับใช้ต่อรัฐภาคีนั้นๆ ด้วยวิธีการที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและไม่เป็นภัยต่อสุขภาพของสาธารณชนและสิ่งแวดล้อม และสามารถขอขยายเวลาได้อีกไม่เกิน 4 ปี และในสถานการณ์พิเศษอาจขอขยายได้อีกครั้งไม่เกิน 4 ปี รัฐภาคีได้รับอนุญาตให้เก็บกักและเคลื่อนย้ายระเบิดพวงเพื่อการพัฒนา และฝึกอบรมในการตรวจจับระเบิดพวง การกวาดล้างระเบิดพวงหรือวิธีการทำลายระเบิดพวง แต่จำนวนของระเบิดพวงตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ข้างต้นจะต้องไม่เกินจำนวนขั้นต่ำสุดที่จำเป็นโดยเด็ดขาด ทั้งนี้ ต้องทำรายงานรายละเอียดเสนอต่อเลขาธิการสหประชาชาติ

3.2.4 การเก็บกู้และทำลายระเบิดพวงตกค้างและการให้การศึกษาความรู้ความเข้าใจเพื่อลดความเสี่ยงจากระเบิดพวง (Article 4 Clearance and destruction of cluster munition remnants and risk reduction education) : รัฐภาคีต้องดำเนินการทำลายระเบิดพวงตกค้างให้แล้วเสร็จโดยเร็วที่สุด แต่ต้องไม่เกิน 10 ปี หลังจากอนุสัญญาฯมีผลบังคับใช้ต่อรัฐภาคีนั้นๆ โดยหากไม่แล้วเสร็จ สามารถขอขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน 5 ปี และยังสามารถขอขยายระยะเวลาจากการขอครั้งแรกได้อีก รวมทั้งรัฐภาคีต้องดำเนินการให้ความรู้และแจ้งเตือนภัยของระเบิดพวงที่ตกค้างแก่ประชาชน

3.2.5 การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย (Article 5 Victim assistance) : รัฐภาคีต้องให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากระเบิดพวงอย่างทั่วถึง ทั้งการแพทย์ การฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจ และการกลับคืนสู่สังคมและเศรษฐกิจ โดยเป็นไปตามกฎหมายด้านมนุษยธรรมและสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ รวมทั้งทำการสำรวจข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผู้ประสบภัย และการไม่เลือกปฏิบัติระหว่างผู้ประสบภัยจากระเบิดพวงและผู้พิการจากสาเหตุอื่น

3.2.6 ความช่วยเหลือและร่วมมือระหว่างประเทศ (Article 6 International cooperation and assistance) : รัฐภาคีมีสิทธิในการแสวงหาและขอรับความช่วยเหลือในการดำเนินการตามพันธกรณีอนุสัญญา โดยให้รัฐภาคีที่สามารถจะดำเนินการได้ให้ความช่วยเหลือแก่รัฐภาคีที่ได้รับผลกระทบจากระเบิดพวงในการดำเนินการต่างๆ ทั้งในด้านเทคนิค เครื่องมืออุปกรณ์ และการเงิน เช่น การเก็บ

ผู้ การทำลายระเบิดพวงในคลังอาวุธ และการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากระเบิดพวง และรัฐ ภาคที่ขอรับความช่วยเหลือจะต้องอำนวยความสะดวกในการดำเนินการเพื่อให้ความช่วยเหลือของ รัฐภาคผู้ให้

3.2.7 มาตรการด้านความโปร่งใส (Article 7 Transparency measures) : รัฐภาคจะต้อง รายงานต่อเลขาธิการสหประชาชาติทุกปีเกี่ยวกับข้อมูลระเบิดพวงของประเทศตนเอง อาทิ จำนวนที่ เก็บอยู่ในคลัง ประเภท แผนงานและวิธีการทำลายระเบิดพวง พื้นที่เสี่ยงภัยระเบิดพวง สถานการณ์ ดำเนินงานด้านการเก็บข้อมูลและทำลายระเบิดพวง โครงการการแจ้งเตือนและให้ความรู้ต่อประชาชน เกี่ยวกับระเบิดพวง

3.2.8 การอำนวยความสะดวก การให้ความชัดเจนต่อการปฏิบัติตามพันธกรณี (Article 8 Facilitation and clarification of compliance) : รัฐภาคเห็นชอบที่จะร่วมมือและปรึกษาหารือกัน เกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อกำหนดของอนุสัญญา นี้ และดำเนินงานร่วมกันด้วยเจตนารมณ์ของความ ร่วมมือเพื่อช่วยให้รัฐภาคปฏิบัติตามข้อบังคับภายใต้อนุสัญญา นี้ หากรัฐภาคหนึ่งหรือมากกว่าประสงค์ จะขอความชัดเจน และขอแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อกำหนดของรัฐสมาชิกอีกรัฐหนึ่ง รัฐนั้นอาจยื่นคำขอความชัดเจนในเรื่องดังกล่าวไปยังรัฐสมาชิกอีกรัฐหนึ่ง โดยผ่านเลขาธิการ สหประชาชาติ คำขอดังกล่าวจะต้องมีข้อมูลที่เหมาะสมประกอบ รัฐภาคแต่ละรัฐจะต้องหลีกเลี่ยง คำขอความชัดเจนที่ขาดมูลฐาน โดยใช้ความระมัดระวังเพื่อหลีกเลี่ยงการใช้ไปในทางที่ผิด

3.2.9 มาตรการดำเนินการระดับชาติ (Article 9 National implementation measures) : รัฐ ภาคแต่ละรัฐจะดำเนินการด้านกฎหมาย ด้านบริหาร และอื่นๆ ที่เหมาะสม รวมทั้งการกำหนด บทลงโทษเพื่อป้องกันและปราบปรามกิจกรรมใดๆ ที่กระทำโดยบุคคลหรือบนดินแดนในเขตอำนาจ ปกครองหรือเขตควบคุมของรัฐภาคซึ่งถูกห้ามสำหรับรัฐภาคภายใต้อนุสัญญา นี้ และต้องดำเนินการ ออกกฎหมายภายในเพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญา

3.2.10 การแก้ไขข้อพิพาท (Article 10 Settlement of disputes) : หากมีข้อพิพาทเกิดขึ้น ระหว่างรัฐภาค จะต้องเจรจาเพื่อหาข้อยุติโดยเร็วโดยการเจรจาหรือวิธีสันติอื่นๆ ซึ่งรวมถึง การเสนอต่อ ที่ประชุมของรัฐภาคและศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ

3.2.11 การประชุมของรัฐภาคครั้งแรกจะมีขึ้นภายใน 1 ปี หลังจากอนุสัญญามีผลบังคับใช้ และจะมีการประชุมรัฐภาคเป็นประจำทุกปีโดยเลขาธิการสหประชาชาติเป็นผู้เรียกประชุม จนกว่า จะมีการประชุมทบทวนอนุสัญญาครั้งแรกซึ่งจะมีขึ้นใน 5 ปี หลังจากอนุสัญญามีผลบังคับใช้ องค์การระหว่างประเทศ และองค์การเอกชนสามารถได้รับเชิญให้เข้าร่วมในฐานะผู้สังเกตการณ์ การประชุมทบทวนจะมีขึ้นได้อีกหากรัฐภาคร้องขอแต่ระยะเวลาต้องห่างกันไม่น้อยกว่า 5 ปี รัฐภาค สามารถขอแก้ไขอนุสัญญาได้ตลอดเวลา โดยแจ้งคำขอไปยังเลขาธิการสหประชาชาติ ซึ่งจะต้องได้รับ

เสียงสนับสนุนข้างมากจากรัฐภาคีภายใน 90 วันหลังจากการเวียนคำขอ เลขานุการสหประชาชาติจึงจะสามารถเรียกประชุมรัฐภาคีเพื่อพิจารณาแก้ไข รัฐภาคีและรัฐที่ประสงค์จะเข้าร่วมการประชุมต้องให้เงินสนับสนุนการจัดประชุมรัฐภาคีและการประชุมทบทวน (Article 11 Meeting of States Parties, Article 12 Review Conference, Article 13 Amendments, Article 14 Cost and administrative tasks)

3.2.12 จะมีการประชุมลงนามอนุสัญญาวันที่ 3 ธันวาคม 2551 ณ กรุงออสโล ประเทศนอร์เวย์และหลังจากนั้นจะเปิดลงนามที่สำนักงานใหญ่สหประชาชาติ ณ นครนิวยอร์ก จนกว่าอนุสัญญาจะมีผลบังคับใช้และเปิดให้มีการภาคยานุวัติได้ต่อไป ทั้งนี้ อนุสัญญามีผลบังคับใช้วันแรกที่ครบ 6 เดือน หลังจากเดือนที่มีการให้สัตยาบันสาร ให้การยอมรับ การอนุมัติหรือภาคยานุวัติครบ 30 ประเทศ (Article 15 Signature, Article 16 Ratification, acceptance, approval or accession, Article 17 Entry into force)

3.2.13 เมื่อมีการให้สัตยาบัน การยอมรับ การอนุมัติหรือภาคยานุวัติแล้ว รัฐใดก็ตามอาจจะประกาศการปฏิบัติตามมาตราที่ 1 ของอนุสัญญานี้เป็นการชั่วคราวในระหว่างที่รอให้อนุสัญญามีผลบังคับใช้ มาตราต่างๆ ของอนุสัญญานี้ไม่มีการตั้งข้อสงวนใด และอนุสัญญานี้จะไม่มีระยะเวลาจำกัด รัฐภาคีมีสิทธิที่จะถอนสมาชิกภาพได้โดยใช้อำนาจอธิปไตยแห่งชาติ รัฐจะแจ้งการถอนสมาชิกภาพไปยังรัฐภาคีอื่นๆ ทั้งหมด ผู้เก็บอนุสัญญาซึ่งหมายถึงเลขานุการสหประชาชาติ และคณะกรรมการความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ หนังสือถอนสมาชิกภาพจะต้องมีคำอธิบายเหตุผลที่ชักจูงให้ถอนสมาชิกภาพ การถอนสมาชิกภาพจะมีผล 6 เดือนหลังจากที่ผู้เก็บอนุสัญญาได้รับหนังสือถอนสมาชิกภาพ อย่างไรก็ตาม หากก่อนครบกำหนด 6 เดือน รัฐภาคีที่ถอนสมาชิกภาพอยู่ในความขัดแย้งทางอาวุธ การถอนสมาชิกภาพจะไม่มีผลก่อนการสิ้นสุดของความขัดแย้งทางอาวุธ (Article 18 Provisional application, Article 19 Reservations, Article 20 Duration and withdrawal)

3.2.14 สัมพันธภาพกับรัฐที่มีไม่ใช่อันอนุสัญญา (Article 21 Relations with States not party to this Convention): ส่งเสริมให้รัฐอื่นๆ ให้สัตยาบัน ยอมรับ อนุมัติหรือภาคยานุวัติอนุสัญญารวมทั้งพยายามชักชวนไม่ให้รัฐอื่นๆ ที่ไม่ใช่ภาคีใช้ระเบิดพวง โดยไม่คำนึงถึงข้อบทที่ 1 รัฐภาคีเจ้าหน้าที่ทางทหารและคนชาติของรัฐภาคีอาจมีความร่วมมือและปฏิบัติการทางทหารกับรัฐที่มีไม่ใช่อันอนุสัญญาซึ่งดำเนินกิจกรรมที่ถูกระงับห้ามสำหรับรัฐภาคี แต่รัฐภาคีไม่สามารถใช้/พัฒนา/ผลิต/ได้รับสะสม หรือเคลื่อนย้ายระเบิดพวง

จากการศึกษาพบว่า การเจรจาหารือระหว่างประเทศต่างๆ ระหว่างการจัดทำอนุสัญญา ทำให้สาระของอนุสัญญาได้มีการปรับเพื่อให้ได้รับการยอมรับกันได้ของทุกฝ่ายโดยฉันทามติ ทำให้อนุสัญญาดังกล่าวไม่มีผลบังคับห้ามใช้ระเบิดพวงอย่างสิ้นเชิง (total ban) แม้อนุสัญญานี้จะเกิดขึ้นด้วยเหตุผลด้านมนุษยธรรมเป็นพื้นฐาน แต่ก็สะท้อนให้เห็นถึงความจริงด้วยว่า หลาย

ประเทศสนับสนุนการจัดทำอนุสัญญาดังกล่าวบนพื้นฐานของหลักคุณธรรม ศีลธรรมและมนุษยธรรม ซึ่งยังสามารถเอื้อต่อผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงของตนได้ การที่ไม่มีการห้ามใช้ระเบิดพวงอย่างสิ้นเชิงเป็นการเปิดโอกาสให้ประเทศที่มีเทคโนโลยีสูง สามารถผลิตและใช้ระเบิดพวงที่เรียกกันว่า smart cluster munitions ได้ อีกทั้งยังได้รับผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจในการจำหน่ายระเบิดพวงที่ไม่ขัดต่ออนุสัญญาให้ประเทศอื่นๆ ได้ หรือประเด็น interoperability ซึ่งหลายๆ ประเทศต้องการให้มี ทำให้ต้องมีการระบุเรื่องนี้แยกเป็นข้อบทที่ 21 เพื่อไม่ให้เป็นการทำให้ข้อบทที่ 1 อ่อนแอลง แต่ก็เป็นการแสดงให้เห็นถึงการคำนึงถึงผลประโยชน์ด้านความร่วมมือทางทหารที่จะได้รับกับรัฐอื่นๆ ที่ไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญานี้ อย่างไรก็ตาม การมีกฎหมายว่าด้วยระเบิดพวงก็ถือว่าการสร้าง norm ด้านมนุษยธรรมในการควบคุมและลดระเบิดพวงซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ซึ่งจะทำให้ผู้ใช้ระเบิดพวงที่มีอันตรายอย่างร้ายแรงต่อพลเรือน ย่อมได้รับการประณามจากประชาคมระหว่างประเทศแม้ว่าจะเป็นภาคีหรือไม่ก็ตาม นอกจากนี้ ข้อบทเกี่ยวกับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากระเบิดพวงมีความเข้มแข็ง และให้แนวทางแก่รัฐภาคีในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยอย่างละเอียดโดยอาศัยประสบการณ์และบทเรียนจากอนุสัญญาห้ามทุ่นระเบิดสังหารบุคคลซึ่งจะทำให้รัฐภาคีสามารถมีแผนงานเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3.3 บทบาทและท่าทีของไทยในกระบวนการจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยระเบิดพวง

3.3.1 ประเทศไทยได้เข้าร่วมการประชุมที่กรุงลิมา โดยเอกอัครราชทูต ณ กรุงลิมาในฐานะหัวหน้าคณะผู้แทนไทยได้กล่าวถ้อยแถลงถึงท่าทีของไทยอย่างกว้างๆ แสดงความยินดีและชื่นชมความพยายามของประเทศต่างๆ ในการริเริ่มกระบวนการออกสโลเพื่อจัดทำความตกลงระหว่างประเทศเพื่อห้ามการใช้ระเบิดพวง และเห็นว่าการจัดทำความตกลงควรเป็นไปอย่างเป็นขั้นเป็นตอน คำนึงถึงท่าทีของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและเรียนรู้จากประสบการณ์และความยากลำบากในการปฏิบัติตามพันธกรณีอนุสัญญาห้ามทุ่นระเบิดสังหารบุคคล และควรมีประเด็นเรื่องการให้ความช่วยเหลือในพันธกรณีของความตกลง

3.3.2 ในการประชุมที่กรุงเวียนนา เอกอัครราชทูตผู้แทนถาวร ณ กรุงเวียนนาซึ่งเป็นหัวหน้าคณะได้เข้าร่วมการประชุมและกล่าวถ้อยแถลงสรุปสาระได้ ดังนี้

3.3.2.1 ไทยตระหนักถึงผลกระทบด้านมนุษยธรรมของระเบิดพวงและสนับสนุนการยกร่างกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อควบคุมการใช้อาวุธดังกล่าว โดยไทยต้องการให้กฎหมายระหว่างประเทศที่จะมีการยกร่างอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและสามารถนำไปปฏิบัติได้ โดยควรคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ ระดับการพัฒนาของแต่ละประเทศ

3.3.2.2 ไทยเห็นว่า ร่างสนธิสัญญา (Vienna Discussion Text) ครอบคลุมประเด็นสำคัญอย่างครบถ้วนและได้เสนอข้อคิดเห็นเพิ่มเติมต่อเอกสารดังกล่าว ดังนี้

- ประเทศต่างๆ ควรตกลงเรื่องคำจำกัดความของระเบิดพวง ซึ่งจะช่วยกำหนดแนวทางสำหรับการหารือในกรอบกระบวนการออสโลต่อไป

- พันธกรณีภายใต้สนธิสัญญาใหม่นี้ควรอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและสามารถนำไปปฏิบัติได้ โดยคำนึงถึงความจำเป็นที่ชอบธรรมของประเทศต่างๆ

- ย้ำความสำคัญของการมีข้อบทเรื่องความช่วยเหลือและร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อประกันให้การอนุวัติสนธิสัญญามีประสิทธิภาพ

- การกำหนดกรอบเวลาในการเก็บกู้ระเบิดพวงตกค้างและทำลายระเบิดพวงควรคำนึงถึงลักษณะเฉพาะและประเด็นท้าทายที่แต่ละประเทศต้องเผชิญ

- อนุสัญญาควรเป็นเครื่องมือเพื่อเสริมสร้างความมั่นใจระหว่างประเทศต่างๆ และช่วยป้องกันการผลิต/ใช้/สะสมและเคลื่อนย้ายในอนาคต ทั้งนี้ ผู้แทนไทยได้ให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมในวาระการหารือเรื่องการช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากระเบิดพวง โดยสนับสนุนการมีข้อบทเรื่องการช่วยเหลือผู้ประสบภัยเป็นการเฉพาะ รวมทั้งระบุเกี่ยวกับการเก็บข้อมูลเรื่องผู้ประสบภัย ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลต่อประสิทธิภาพของการดำเนินงานเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย โดยเสนอให้มีการแยกเรื่องการเก็บข้อมูลเป็นวรรคต่างหาก เพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ไทยยังสนับสนุนการเพิ่มการระบุเรื่อง risk education โดยเห็นว่าเรื่องดังกล่าวมีความสำคัญต่อทั้งการดำเนินงานด้านการเก็บกู้ระเบิดพวง และการป้องกันไม่ให้มีจำนวนผู้ประสบภัยจากระเบิดพวงเพิ่มขึ้น

3.3.3 โดยที่บรรยากาศการหารือในที่ประชุมที่กรุงเวลลิงตัน แบ่งเป็น 2 ฝ่ายที่แตกต่างกันมาก ซึ่งหากมีการกล่าวถ้อยแถลงแสดงท่าที ก็อาจถูกตีความเอียงไปข้างใดข้างหนึ่ง กอปรกับไทยอยู่ระหว่างการติดตามขั้นตอนการเจรจาและท่าทีของประเทศต่างๆ ผู้แทนไทยจึงไม่ได้แสดงท่าทีใดๆ ในการประชุมครั้งนี้ อีกทั้งไม่ได้รับรองปฏิญญาเวลลิงตันด้วยเนื่องจากยังไม่พร้อมที่จะมีพันธะผูกมัดในเรื่องนี้

3.3.4 ในการประชุมที่กรุงดับลิน รองอธิบดีกรมองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นหัวหน้าคณะผู้แทนไทยเข้าร่วมการประชุม ซึ่งได้กล่าวถ้อยแถลงย้ำเจตนารมณ์สนับสนุนการกร่างกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อห้ามการใช้ระเบิดพวง ประเด็นด้านมนุษยธรรมเป็นเรื่องสำคัญขงนโยบายต่างประเทศไทย ไทยกำลังประเมินศักยภาพของไทยหากจะอนุวัติสนธิสัญญาในอนาคต ซึ่งจะต้องทำเป็นขั้นตอน และใช้เวลาเพื่อพิจารณางบประมาณและเห็นว่าควรมีการพิจารณาเพิ่มเติมเกี่ยวกับความช่วยเหลือประเทศที่มีระเบิดพวงในคลังอาวุธ และที่ได้รับผลกระทบจากระเบิดพวง รวมทั้งสนับสนุนเรื่องการช่วยเหลือผู้ประสบภัย ความร่วมมือและความช่วยเหลือระหว่างประเทศ ไทยพร้อมจะร่วมมือ

กับประเทศและองค์การระหว่างประเทศต่างๆ ในเรื่องนี้เท่าที่ทำได้ และย้ำว่าไทยสนับสนุนการห้ามระเบิดพวง และจะเสนอให้รัฐบาลพิจารณาเข้าเป็นภาคีในโอกาสแรกที่เห็นเหมาะสม อย่างไรก็ตาม ใดๆ ก็ดี ไทยต้องพิจารณาความพร้อมในการที่จะปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญาเมื่อเข้าเป็นภาคี ซึ่งอาจต้องใช้เวลาและงบประมาณในการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง และให้จัดตั้งกองทุนสนับสนุนการดำเนินงานที่เกี่ยวกับระเบิดพวงต่อไป

3.3.5 เอกอัครราชทูต ณ กรุงออสโล ซึ่งเป็นหัวหน้าคณะเข้าร่วมสังเกตการณ์ในการประชุมลงนามอนุสัญญาที่กรุงออสโลเมื่อเดือนธันวาคม 2551 ได้กล่าวถ้อยแถลง สาระสำคัญ ดังนี้

- ไทยให้ความสำคัญต่อหลักการด้านมนุษยธรรมและสนับสนุนหลักการอนุสัญญาโดยได้เข้าร่วมกระบวนการออสโลมาโดยตลอด

- ไทยมีระเบิดพวงจำนวนหนึ่ง ซึ่งเป็นประเภทที่ต้องทำลายตามอนุสัญญาโดยเร็ว ซึ่งไทยจำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบคอบก่อน เนื่องจากกระบวนการทำลายนั้นมีค่าใช้จ่ายสูง และจำเป็นต้องมีผู้เชี่ยวชาญดำเนินการทำลายอย่างปลอดภัย ทั้งนี้ ไทยต้องพิจารณาให้รอบด้านและสร้างสมดุลระหว่างมิติด้านความมั่นคงแห่งชาติและหลักการด้านมนุษยธรรม

- ไทยสนับสนุนเรื่องการช่วยเหลือผู้ประสบภัยและยินดีให้ความช่วยเหลือในด้านนี้ต่อประเทศต่างๆ ที่ได้รับผลกระทบ

- ไทยเห็นว่า การห้ามใช้ระเบิดพวงเฉพาะบางประเภท แต่สามารถใช้ระเบิดพวงที่มีเทคโนโลยีสูงกว่าและแม่นยำกว่า (smart cluster munitions) ได้ นั้น จะทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการอนุวัติอนุสัญญาโดยประเทศที่มี smart cluster munitions จะสามารถใช้ระเบิดพวงเหล่านี้ได้โดยไม่ต้องได้รับโทษใดๆ ซึ่งจะทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมระหว่างรัฐภาคี ดังนั้น ไทยหวังที่จะเห็นการห้ามการใช้ระเบิดพวงทุกประเภทในอนาคต

ถ้อยแถลงต่างๆ ของผู้แทนไทยย้ำให้เห็นว่า ไทยชื่นชมความพยายามของประชาคมระหว่างประเทศในการจัดทำอนุสัญญาภายใต้กรอบกระบวนการออสโลด้วยเหตุผลด้านมนุษยธรรม ซึ่งเป็นหลักการที่นโยบายต่างประเทศไทยให้ความสำคัญ ไทยจึงสนับสนุนและให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องนี้ แต่โดยที่การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปค่อนข้างรวดเร็วและต่อเนื่อง ซึ่งไทยอยู่ระหว่างการติดตามประเมินศึกษา จึงไม่ได้แสดงความพร้อมและทำอย่างชัดเจนเกี่ยวกับการจะเข้าร่วมอนุสัญญานี้ด้วยข้อกังวลเกี่ยวกับกับผลประโยชน์แห่งชาติด้านความมั่นคงของไทย เนื่องจากไทยมีระเบิดพวงในครอบครอง ซึ่งต้องคำนึงถึงภาระผูกพันตามพันธกรณีที่จะเกิดขึ้นจากการเข้าร่วมอนุสัญญาดังกล่าว การเข้าร่วมการประชุมในกรอบกระบวนการออสโลของไทยจึงเป็นการสังเกตการณ์และติดตามท่าทีของประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งพัฒนาการการจัดทำความตกลงเพื่อประกอบการกำหนดท่าทีของไทยต่อไป

3.4 สาเหตุที่ไทยไม่เข้าร่วมอนุสัญญาว่าด้วยระเบิดพวง

จากความเป็นมาของการจัดทำอนุสัญญา และเนื้อหาของอนุสัญญาว่าด้วยระเบิดพวง แสดงให้เห็นถึงความพยายามของกลุ่มประเทศที่ให้ความสำคัญด้านมนุษยธรรม ที่จะสร้างกฎหมายระหว่างประเทศให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น โดยมีมาตรการทั้งป้องกันและเยียวยาอย่างทั่วถึง ทั้งในช่วงระหว่างและหลังความขัดแย้ง ซึ่งแตกต่างจากการเก็บกู้ระเบิดหลังสงครามของพิธีสารต่อท้าย ฉบับที่ 5 ของ อนุสัญญา CCW โดยอนุสัญญาว่าด้วยระเบิดพวงมุ่งหวังที่จะลดการบาดเจ็บล้มตาย และความเดือดร้อนของประชาชน นอกจากนี้ ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุม และลดอาวุธอันตรายร้ายแรงเช่น ระเบิดพวงด้วย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าอนุสัญญานี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับอนุสัญญาห้ามทุ่นระเบิดสังหารบุคคลซึ่งไทยเป็นภาคี และทำให้หลายประเทศสงสัยว่าเหตุใดไทยถึงไม่เข้าร่วมอนุสัญญานี้ โดยที่ผ่านมามีไทยก็มีนโยบายสนับสนุนและให้ความสำคัญกับหลักการมนุษยธรรม

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่า การตัดสินใจในการเข้าร่วมอนุสัญญาห้ามทุ่นระเบิดสังหารบุคคลนั้น ไทยมีเหตุผลอันเนื่องมาจากการที่ไทยได้รับผลกระทบโดยตรงจากอาวุธชนิดนี้ที่ยังหลงเหลืออยู่เป็นจำนวนมากบริเวณชายแดนไทย-กัมพูชา ซึ่งทำให้ประชาชนผู้บริสุทธิ์ต้องกลายเป็นเหยื่อของทุ่นระเบิดเหล่านี้ และเป็นภาระของรัฐบาลไทยในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าวเป็นโอกาสที่ไทยได้รับความช่วยเหลือตามข้อกำหนดของอนุสัญญาในการกวาดกู้ทำลายทุ่นระเบิดสังหารบุคคลที่หลงเหลืออยู่จำนวนมาก ซึ่งเท่ากับเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระทางด้านงบประมาณของรัฐบาลไทย อีกทั้งยังทำให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีของไทยในสายตาของประเทศต่าง ๆ และองค์การด้านมนุษยธรรมด้วย

สำหรับระเบิดพวงนั้น หน่วยปฏิบัติการด้านความมั่นคงถือว่าเป็นอาวุธในเชิงรุกซึ่งยังมีความจำเป็นในการป้องกันประเทศ เมื่อพิจารณาว่าไทยมีชายแดนโดยรอบติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านซึ่งยังไม่เข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยระเบิดพวงยกเว้นลาวประเทศเดียวเท่านั้น (พม่าและสิงคโปร์ไม่เคยเข้าร่วมการประชุม ในขณะที่ไทย กัมพูชา เวียดนาม และมาเลเซีย เคยเข้าร่วมการประชุมในกรอบกระบวนการออสโลแต่ไม่ได้ร่วมลงนาม) ในมุมมองของหน่วยงานด้านความมั่นคงของไทย กำลังทางอากาศเป็นส่วนหนึ่งของกำลังรบทางทหารที่มีบทบาท และอิทธิพลสำคัญในการรักษาเอกราชและบูรณภาพแห่งดินแดน และมีคุณลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากกำลังทางบกและกำลังทางเรือ ได้แก่ ความเร็ว (speed) พิสัยบิน (range) ความอ่อนตัว (flexibility) และความแม่นยำ (accuracy) จึงทำให้กำลังทางอากาศที่มีขีดความสามารถสูงเป็นปัจจัยสำคัญในการปฏิบัติการทางทหาร

กองทัพอากาศเห็นว่า การครองอากาศได้ก่อนเป็นสิ่งจำเป็นที่จะประกันชัยชนะหรือหลีกเลี่ยงความพ่ายแพ้ การสงครามทางภาคพื้น ไม่สามารถสำเร็จได้ถ้ากองกำลังภาคพื้นและหน่วยสนับสนุน

ถูกข้าศึกโจมตีทางอากาศอย่างต่อเนื่อง การครองอากาศมิได้หมายความถึงการมีกำลังทางอากาศมากกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง หรือมีกำลังทางอากาศและขีดความสามารถเหนือชั้นกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง แต่หมายถึงขีดความสามารถในการบินต่อข้าศึกขณะที่ข้าศึกกระทำเช่นเราไม่ได้ วิธีการได้มาซึ่งการครองอากาศโดยปกติ หมายถึงการทำลายศักยภาพในการใช้กำลังทางอากาศของอีกฝ่ายหนึ่ง หรือทำให้ข้าศึกสูญเสียความสามารถในการใช้กำลังทางอากาศด้วยวิธี 1) ทำลายกำลังทางอากาศข้าศึกในอากาศ และ 2) ทำลายกำลังทางอากาศข้าศึกตั้งแต่อยู่บนภาคพื้น ในปัจจุบันและอนาคต การครองอากาศกลายเป็นเงื่อนไขชี้ขาดที่กระทบต่อผลลัพธ์ของสงคราม กำลังทางอากาศของชาติซึ่งจะเป็นผู้ชนะสงครามต้องมีขีดความสามารถทางทหารที่จะให้ได้มาและรักษาไว้ซึ่งการครองอากาศอย่างต่อเนื่อง วิธีการที่มีผลมากที่สุดในการทำลายกำลังทางอากาศข้าศึกเพื่อให้ได้มาซึ่งการครองอากาศ คือ การทำลายเป้าหมายบนพื้นดินที่เป็นกำลังอากาศและ/หรือที่มีความเกี่ยวข้องใกล้ชิดกับกำลังทางอากาศข้าศึก โดยทำลายเป้าหมายเหล่านี้ให้หมดกำลังที่จะทำการต่อสู้ต่อไปด้วยการระเบิดทำลาย ดังนั้น ความสำเร็จในการครองอากาศจะกระทำได้ดีด้วยการจู่โจมอย่างเฉียบพลันต่อเป้าหมายที่เป็นระบบกำลังทางอากาศข้าศึกด้วยกำลังทางอากาศที่เหมาะสมเท่านั้น โดยมุ่งหมายให้ข้าศึกสูญเสียความสามารถในการใช้กำลังทางกำลังอากาศทั้งหมด

สำหรับกองทัพอากาศ ระเบิดพวงเป็นอาวุธที่ใช้งานและมีอนุภาคทำลายในพื้นที่ในวงกว้างสามารถทำลายสนามบิน ระบบเรดาร์ เครื่องบินบนภาคพื้น รถถัง รถหุ้มเกราะและอาวุธยุทโธปกรณ์ต่างๆ มีประสิทธิภาพในการถ่วงเวลา และยับยั้งทำให้ข้าศึกไม่สามารถเข้าถึงพื้นที่หรือต้องใช้เวลาในการซ่อมแซม ถือเป็นความได้เปรียบเชิงยุทธศาสตร์ในการครองอากาศของไทย เพราะหากปล่อยให้เครื่องบินข้าศึกหลุดเข้ามาในไทย ก็จะทำให้เกิดความสูญเสียสูงได้ แม้ไทยไม่มีนโยบายที่จะใช้อาวุธชนิดนี้รุกรานประเทศเพื่อนบ้านใดๆ แต่กองทัพอากาศก็ต้องเตรียมพร้อมตามนโยบายความมั่นคงของรัฐและบทบาทหน้าที่ในความรับผิดชอบหากเกิดภาวะสงครามซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ แม้ว่าโอกาสจะเกิดขึ้นอาจมีไม่มากนักก็ตาม ดังนั้น แม้จะสนับสนุนหลักการมนุษยธรรมและเข้าร่วมการประชุมในกรอบกระบวนการออสมาโดยตลอด รวมทั้งแสดงความชื่นชมความสำเร็จของการมีอนุสัญญาดังกล่าว ไทยยังไม่พร้อมที่จะเข้าร่วมอนุสัญญาดังกล่าวได้ ผู้ศึกษาพอสรุปสาเหตุได้ดังนี้

3.4.1 สาระสำคัญของอนุสัญญา คือ การห้ามใช้/พัฒนา/ผลิต/ได้รับ/สะสม/กักเก็บและเคลื่อนย้าย รวมทั้งต้องทำลายระเบิดพวง โดยมีการยกเว้นระเบิดพวงบางประเภทที่มีความแม่นยำต่อเป้าหมายและมีอัตราความเสียหายต่ำ แม้จะไม่เคยใช้ระเบิดพวงแต่กองทัพอากาศไทยมีระเบิดพวงอยู่ในครอบครองจำนวนหนึ่ง จากรายงาน Banning Cluster Munitions : Government Policy and Practice ไทยได้รับระเบิดพวง ชนิด Rockeye 500 ลูก และ CBU-71 200 ลูก จากสหรัฐอเมริกา

ระหว่างปี 2513-2538 ซึ่งระเบิดพวงดังกล่าวไม่อยู่ในข่ายได้รับการยกเว้นตามนิยามจำกัดความระเบิดพวง เนื่องจากเป็นระเบิดพวงที่ไม่มีความแม่นยำและไม่มีความน่าเชื่อถือจึงไม่สามารถเก็บไว้ใช้ได้และต้องทำลายตามพันธกรณีเมื่อเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยระเบิดพวง

3.4.2 โดยที่ระเบิดพวงเป็นอาวุธเชิงรุก ซึ่งสามารถสกัดกั้นการรุกรานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ใช้ได้ง่ายและหยุดยั้งฝ่ายตรงข้ามได้ดีที่สุด เนื่องจากมีอนุภาพทำลายล้างเป้าหมายในวงกว้าง ซึ่งไทยยังมีความจำเป็นที่จะต้องเก็บรักษาเพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการป้องกันประเทศ เอกราชและบูรณภาพแห่งดินแดน

3.4.3 ระเบิดพวงเป็นอาวุธจำเป็นต่อการเสริมสร้างความมั่นคงของประเทศโดยเฉพาะการป้องกันการรุกราน หรือกรณีเกิดปัญหาความขัดแย้งหรือข้อพิพาทกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีเขตแดนร่วมกันเป็นระยะทางยาว หากไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาย่อมส่งผลให้ไทยไม่สามารถใช้หรือจัดหาระเบิดพวงได้ เท่ากับเป็นการลดขีดความสามารถ และกระทบต่อยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศจากการรุกรานของฝ่ายตรงข้าม โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาว่าประเทศเพื่อนบ้านที่มีชายแดนติดต่อกับไทยยังไม่เข้าร่วมในอนุสัญญาดังกล่าวยกเว้นลาว

3.4.4 การทำลายระเบิดพวงในคลังอาวุธในระยะเวลาที่กำหนดตามอนุสัญญา 16 ปี จะต้องใช้เทคโนโลยี และวิธีการที่มีมาตรฐานและไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของสาธารณชนและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะมีค่าใช้จ่ายที่สูงและต้องใช้งบประมาณรองรับ ซึ่งในสภาวะการณ์ปัจจุบัน การใช้งบประมาณจำนวนมากในการทำลายระเบิดพวงเพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีของอนุสัญญา คงไม่ใช่สิ่งสำคัญลำดับแรกของไทยที่จะดำเนินการในขั้นนี้

3.4.5 หากต้องทำลาย และไม่สามารถใช้ระเบิดพวงได้อีกต่อไป ไทยจำเป็นต้องจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ที่มีประสิทธิภาพทัดเทียม หรือสูงกว่าทดแทน หรือระเบิดพวงที่มีความแม่นยำกว่า (smart cluster munitions) นั้นหมายถึงการใช้งบประมาณที่สูงในการจัดหาอาวุธดังกล่าวซึ่งปัจจุบันไทยคงยังไม่มียกงบประมาณรองรับในเรื่องนี้เช่นกัน

3.4.6 จากประสบการณ์การเป็นภาคีอนุสัญญาห้ามทุ่นระเบิดสังหารบุคคล ไทยประสบปัญหาด้านงบประมาณในการทำลายอาวุธดังกล่าว ซึ่งแม้ว่าอนุสัญญานี้จะมีข้อบทเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือในการกวาดล้างทุ่นระเบิดสังหารบุคคลแก่ประเทศภาคีที่ต้องการความช่วยเหลือ แต่ในความเป็นจริงไทยกลับไม่ได้รับความช่วยเหลือเท่าที่ควร อีกทั้งต้องมีภาระรับผิดชอบในการทำลายอาวุธดังกล่าวโดยใช้งบประมาณของประเทศเป็นหลัก หากไทยเข้าร่วมอนุสัญญาว่าด้วยระเบิดพวง ไทยเกรงว่าจะเป็นการเพิ่มภาระให้กับไทยในการทำลายระเบิดพวงเนื่องจากไทยไม่มีผู้ประสบภัยจากระเบิดพวงและไม่มียกงบประมาณดังกล่าว จึงมีความหวังกังวลถึงการจะได้รับความ

ช่วยเหลือจากรัฐภาคีอื่นๆ ในการทำลายระเบิดพวงเมื่อคำนึงว่า มีรัฐภาคีอื่นๆ อีกจำนวนมากที่ได้รับผลกระทบจากภัยระเบิดพวงอย่างรุนแรงที่ต้องการความช่วยเหลือมากกว่าไทย

3.4.7 เมื่อเปรียบเทียบระหว่างทุ่นระเบิดสังหารบุคคลซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนชาวไทยซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่มีผลกระทบ กับระเบิดพวงซึ่งไทยไม่มีระเบิดดกค้างและไม่มีผู้ประสบภัย ไทยควรให้ความสำคัญของการใช้งบประมาณในการทำลายทุ่นระเบิดสังหารบุคคลมากกว่าระเบิดพวงซึ่งในขณะนี้ไทยก็ยังไม่สามารถกวาดล้างทำลายทุ่นระเบิดสังหารบุคคลได้หมด ทำให้ไทยต้องขอขยายระยะเวลาการทำลาย ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อภาพลักษณ์ของไทยในด้านการปฏิบัติตามพันธกรณี และหากไทยจะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยระเบิดพวงอีกฉบับด้วยแล้ว ไทยก็คงไม่สามารถทำลายระเบิดพวงได้ตามพันธกรณีได้เช่นกัน ซึ่งยิ่งสร้างภาพลักษณ์ในเชิงลบมากยิ่งขึ้นอันไม่ก่อประโยชน์อันใดต่อประเทศไทย นอกจากนี้ การทำลายระเบิดพวงยังอาจส่งผลกระทบต่อยุทธศาสตร์และยุทธวิธีในการป้องกันประเทศของไทยอีกทางหนึ่งได้ด้วย

ดังนั้น แม้ไทยให้ความสำคัญกับหลักการมนุษยธรรมและสนับสนุนการเข้าร่วมความตกลงระหว่างประเทศ แต่ในขณะนี้ ไทยยังไม่พร้อมที่จะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยระเบิดพวง ในฐานะหน่วยงานที่มีปฏิสัมพันธ์กับประเทศและองค์กรต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศได้รับแรงกดดัน/โน้มน้าวเพื่อให้ไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฉบับนี้ โดยได้รับข้อสังเกตและข้อคิดเห็นต่างๆ ซึ่งหน่วยงานด้านความมั่นคงก็ได้รับทราบในเรื่องนี้เช่นกัน ดังนี้

ก. ประเทศไทยไม่เคยใช้ระเบิดพวงที่อยู่ในครอบครอง แต่จากการประเมินอายุของระเบิดพวงที่อยู่ในคลังอาวุธของไทยที่ได้รับจากสหรัฐฯ นั้น ระเบิดพวงซึ่งมีจำนวนไม่มากนักนั้น น่าจะมีอายุประมาณ 15-43 ปี ขึ้นไป จึงน่าจะต้องพิจารณาถึงผลเสียของความแม่นยำและความน่าเชื่อถือของระเบิดพวงเหล่านั้น รวมทั้งเหตุผลความเหมาะสมที่จะคงอาวุธเหล่านี้ในการใช้ในเหตุการณ์ในอนาคต ทั้งนี้ นาย Mark Hiznay¹¹ นักวิจัยอาวุโสของ Human Rights Watch ของสหรัฐอเมริกา กล่าวว่า ระเบิดพวงมีอายุการใช้งาน ซึ่งระเบิดพวงที่อยู่ในคลังอาวุธสำรองจำนวนมากมีอายุเกินกว่า 20 ปี ซึ่งจะเป็นอันตรายทั้งในการใช้และการเก็บสะสมไว้

ข. การทำลายระเบิดพวงในคลังอาวุธจะต้องใช้เทคโนโลยีและวิธีที่ได้มาตรฐาน ซึ่งต้องใช้จ่ายงบประมาณจำนวนมาก แต่ผู้แทน Norwegian Peoples Aid ซึ่งเคยร่วมงานกับศูนย์ทุ่นระเบิดแห่งชาติ (สทช.) มาก่อน ทราบว่าในปัจจุบันมีเทคโนโลยีหลายแบบที่จะช่วยลดค่าใช้จ่ายในการทำลายระเบิดพวงได้ นอกจากนี้ ผู้แทนเยอรมันเคยแจ้งกับผู้แทนไทยระหว่างการประชุม International Conference on Convention on Cluster Munitions ที่ซิดนีย์เมื่อเดือนมิถุนายน 2553 ว่าต้นทุนในการทำลายขึ้นอยู่กับจำนวนและชนิดของระเบิดพวง รวมทั้งเทคนิคที่เลือก ซึ่งในปัจจุบัน

¹¹ Mark Hiznay 2007 : 28

ต้นทุนในการทำลายลดลงกว่าเดิม รวมทั้งเสนอทางเลือกให้ประเทศภาคี รวมทั้งประเทศที่ยังไม่ได้ เป็นภาคีพิจารณาความเป็นไปได้ในการเคลื่อนย้ายระเบิดพวงในคลังอาวุธ ไปทำลายในประเทศอื่น เนื่องจากเป็นทางเลือกที่ประหยัดและสะดวกกว่าการทำลายเอง นอกจากนี้ ประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ หลายประเทศก็ยืนยันความพร้อมที่จะให้ความช่วยเหลือร่วมมือแก่ประเทศภาคีที่ประสบปัญหาในการอนุวัติอนุสัญญาดังกล่าว ทั้งด้านเทคนิคและงบประมาณหากมีแผนงานที่ชัดเจน

ค. ปัจจุบันประเทศที่ลงนามในอนุสัญญามีแนวโน้มจะเพิ่มจำนวนขึ้นเรื่อยๆ ขณะนี้กว่า ร้อยละ 50 ของประเทศสมาชิกสหประชาชาติก็ได้รับรองพันธกรณีตามอนุสัญญาแล้ว นอกจากนี้ ประเด็นต่างๆ เช่น การต่อต้านการใช้ระเบิดพวงที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ การรณรงค์ที่เข้มข้น โดยเฉพาะ จากประเทศและองค์กรที่มีบทบาทด้านมนุษยธรรมเพื่อทำลายอาวุธชนิดนี้ การเพิ่มระดับความเข้มข้น ในการเรียกร้องประเด็นด้านมนุษยธรรม ทางเลือก/เทคโนโลยีที่เป็นไปได้ในการทำลายระเบิดพวง ในคลังอาวุธ จะเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้เหตุผลของไทยที่ไม่เข้าร่วมเป็นภาคีขาดน้ำหนักลงไปเรื่อยๆ

ง. แม้ประเทศผู้ผลิต/ใช้/สะสม ที่สำคัญ เช่น สหรัฐอเมริกา รัสเซีย จีน อินเดีย ปากีสถาน และอิสราเอล จะไม่เข้าร่วมในอนุสัญญาดังกล่าว แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าอนุสัญญานี้จะลดความสำคัญ เมื่อพิจารณาว่ามีประเทศร่วมลงนามแล้วกว่า 100 ประเทศ และได้รับการสนับสนุนจากองค์กรระหว่าง ประเทศ องค์กรเอกชนและองค์กรภาคประชาสังคมจำนวนมากมาย รวมทั้งเลขาธิการสหประชาชาติ ซึ่งเป็นผู้เก็บรักษาอนุสัญญา ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการยอมรับกันโดยทั่วไปถึงความไม่เห็นด้วยกับการ ใช้ระเบิดพวงซึ่งมีผลกระทบด้านมนุษยธรรมในวงกว้าง การใช้อาวุธชนิดนี้ย่อมได้รับวิพากษ์วิจารณ์/ ประณามจากประชาคมโลก แม้ไทยไม่ได้เป็นภาคี แต่ในความเป็นจริงแล้ว ไทยก็อาจจะไม่สามารถ ใช้อาวุธดังกล่าวได้ หรือหากใช้ในกรณีเกิดภาวะสงคราม ไทยก็คงไม่รอดจากการถูกประณามจาก ประชาคมโลก นอกจากนี้ ยังเป็นที่ทราบโดยทั่วไปว่าประเทศเพื่อนบ้านของไทย ได้รับผลกระทบ เสียหายอย่างรุนแรงจากระเบิดพวงในช่วงสงครามอินโดจีน ในกรณีที่มีข้อขัดแย้ง/ข้อพิพาทและ หากไทยมีการใช้ระเบิดพวงเพื่อรักษาความมั่นคงของไทยก็เสมือนเป็นการซ้ำเติมสถานการณ์ด้าน มนุษยธรรมในประเทศเหล่านี้ยิ่งขึ้น ซึ่งไม่น่าจะส่งผลดีต่อภาพลักษณ์ของไทย

จ. ประเทศไทยมีบทบาทแข็งขันต่อเนื่องในการปฏิบัติตามพันธกรณีในฐานะที่เป็นรัฐภาคี อนุสัญญาห้ามทุ่นระเบิดสังหารบุคคล ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักด้านมนุษยธรรมเช่นกัน โดยสามารถ ลดพื้นที่ปลอดภัยได้ถึงประมาณ 2,000 ตารางกิโลเมตร หรือร้อยละ 78 ของพื้นที่¹² แสดงให้เห็นว่า ไทยให้ความสำคัญกับหลักการมนุษยธรรม ซึ่งหากไทยจะพิจารณาเข้าร่วมอนุสัญญา ก็จะเป็นการ ส่งเสริมภาพลักษณ์ และสร้างความเชื่อมั่นและไว้วางใจระหว่างประเทศเพื่อนบ้านเป็นอย่างดี และ

¹² รายงานประจำปีกระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2552

เป็นการเสริมและรับกับบทบาทของไทยที่ผ่านมาในเวทีโลกในเรื่องการให้ความสำคัญกับหลักการ
ด้านมนุษยธรรม

บทที่ 4

สรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 ข้อสรุป

4.1.1 อนุสัญญาว่าด้วยระเบิดพวงจัดทำขึ้นด้วยเหตุผลด้านมนุษยธรรมเป็นสิ่งสำคัญเพื่อเป็นกลไกระหว่างประเทศในการควบคุม และลดอาวุธที่มีอานุภาพในการทำลายล้างในวงกว้างซึ่งสร้างความสูญเสียทั้งชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนผู้บริสุทธิ์มานานหลายทศวรรษ แม้ประเทศมหาอำนาจหลายประเทศจะไม่เข้าร่วมเป็นภาคี แต่มีประเทศที่ยอมรับจำนวนเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ ก่อปรกัการรณรงค์อย่างแข็งขันขององค์กรเอกชนด้านมนุษยธรรมต่างๆ เพื่อทำลายอาวุธชนิดนี้ จึงคาดว่า การใช้อาวุธชนิดนี้จะมีแนวโน้มลดลง และผู้ใช้อ้อมได้รับการประณามจากประชาคมโลก

4.1.2 การหารือเพื่อจัดทำอนุสัญญาระเบิดพวงภายในกรอบอนุสัญญา CCW ไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากประเทศมหาอำนาจซึ่งเป็นรัฐภาคีและผู้ผลิต/สะสมอาวุธชนิดนี้ไม่เห็นด้วยกับการให้มีกลไกระหว่างประเทศใหม่สำหรับระเบิดพวงเป็นการเฉพาะด้วยยังให้ความสำคัญกับผลประโยชน์แห่งชาติด้านการทหาร ความมั่นคงของประเทศ และเศรษฐกิจมากกว่ามิติด้านมนุษยธรรม จึงทำให้เกิดการหารือนอกกรอบเพื่อหากลไกระหว่างประเทศและนำไปสู่การรับรองของสหประชาชาติ ในภายหลัง อนุสัญญาว่าด้วยระเบิดพวงซึ่งค้ำประกันถึงผลประโยชน์ และความมั่นคงส่วนรวมจึงจัดทำขึ้นได้ภายใต้กรอบกระบวนการออสโล เช่นเดียวกับการจัดทำอนุสัญญาห้ามทุ่นระเบิดสังหารบุคคล ภายใต้กรอบกระบวนการออตตาวา

4.1.3 รัฐไม่ได้เป็นตัวแสดงเพียงอย่างเดียวในโลกปัจจุบัน แต่มีตัวแสดงอื่นๆ เช่น องค์กรระหว่างประเทศ องค์กรเอกชนและองค์กรภาคประชาสังคมต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทมากขึ้น ซึ่งความสำเร็จของการจัดทำอนุสัญญานี้ก็ได้รับการสนับสนุนอย่างแข็งขันจากองค์กรต่างๆ ดังกล่าว นอกเหนือจากบทบาทของประเทศที่ให้ความสำคัญกับประเด็นด้านมนุษยธรรม

4.1.4 ไทยมีนโยบายให้ความร่วมมือกับนานาชาติ และมีจุดเด่นเรื่องการให้ความร่วมมือหรือการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมอยู่แล้ว เช่นการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้อพยพลี้ภัยต่างๆ การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาห้ามทุ่นระเบิดสังหารบุคคล และมีบทบาทในเวทีพหุภาคีต่างๆ ทั้งในกรอบสหประชาชาติ และอื่นๆ เช่น Human Security Network ซึ่งหลักการของ Oslo Process ก็สอดคล้องกับหลักการและบทบาทของไทย อย่างไรก็ตาม ผลประโยชน์แห่งชาติเพื่อรักษาประเทศเอาไว้ซึ่งความอยู่รอดปลอดภัยยังถือเป็นเป้าหมายสูงสุด ความไม่พร้อมในการปฏิบัติตามพันธกรณี

มิติด้านมนุษยธรรมอย่างเดียว จึงยังไม่เพียงพอที่จะทำให้ไทยเข้าร่วมอนุสัญญาว่าด้วยระเบิดพวงได้ เนื่องจากยังต้องคำนึงถึงปัญหาและอุปสรรคด้านความมั่นคง งบประมาณในการจัดหาอาวุธที่มีประสิทธิภาพเท่าเทียมหรือสูงกว่าทดแทน และในการแสวงหาเทคโนโลยีในการทำลายอาวุธชนิดนี้ ในคลังอาวุธ

4.1.5 บทบาทและนโยบายของไทยด้านมนุษยธรรมที่ผ่านมา คาดว่ากระทรวงการต่างประเทศ โดยเฉพาะคณะผู้แทนถาวรฯ ณ นครเจนีวา จะวางตัวลำบาก และจะได้รับแรงกดดันจากประเทศและองค์กรต่างๆ ที่ให้ความสำคัญด้านมนุษยธรรมเพื่อโน้มน้าวให้ไทยเข้าร่วมอนุสัญญาดังกล่าว ซึ่งที่ผ่านมาก็มีการขอเข้าพบเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงการต่างประเทศจากองค์กร Human Rights Watch และประธาน Thailand Campaign to Ban Landmine (TCBL) เพื่อหารือเรื่องระเบิดพวง การขอจัดการประชุมเพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับระเบิดพวงแก่หน่วยงานไทยของ ICRC ในประเทศไทย การขอเข้าพบผู้แทนคณะผู้แทนถาวรฯ ณ นครเจนีวา จากประเทศต่างๆ และองค์กร CMC เป็นต้น นอกจากนี้ ความพยายามจะส่งเสริมความเป็นสากลของอนุสัญญาหลังจากที่มีผลบังคับใช้และการจะจัดให้มีการประชุมรัฐภาคีครั้งที่ 1 ในปลายปีนี้ที่เวียงจันทน์ จึงคาดหมายได้ว่า นับจากนี้ต่อไป ไทยจะได้รับการติดต่อ/ทาบทาม/กดดันจากนานาประเทศ และองค์กรด้านมนุษยธรรมให้พิจารณาเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง

4.2 ข้อเสนอแนะ

4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

4.2.1.1 ควรมีการพิจารณาในแง่นโยบายในระดับสูง เพื่อหาข้อยุติว่าสมควรและจำเป็นหรือไม่ที่ไทยจะเข้าร่วมอนุสัญญาว่าด้วยระเบิดพวง โดยพิจารณาข้อบทและพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาอย่างจริงจังถึงถิ่นว่าจะสามารถกระทำได้หรือไม่อย่างไร ประกอบข้อสังเกต และข้อคิดเห็นที่ได้รับจากประเทศและองค์กรระหว่างประเทศต่างๆ ที่เกี่ยวกับทำที่ไทยในเรื่องนี้

4.2.1.2 หากได้ข้อสรุปชัดเจนว่าไม่มีความจำเป็นในการเข้าเป็นภาคี เนื่องจาก การเข้าร่วมอนุสัญญาดังกล่าวไม่ก่อประโยชน์ด้วยไทยไม่มีระเบิดพวงตกค้าง และไม่มีผู้ประสบภัยจากอาวุธชนิดนี้ แต่กลับจะเป็นการสร้างภาระด้านงบประมาณ ทั้งในการทำลายและจัดซื้ออาวุธทดแทน ในขณะที่ไทยยังต้องแบกภาระในการกวาดล้างทำลายทุ่นระเบิดสังหารบุคคลและอาจกระทบต่อยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ และหน่วยปฏิบัติด้านความมั่นคงร่วมหารือเพื่อกำหนดทำที่ในเชิงรุก โดยยืนยันทำที่ไทยและชี้ให้เห็นถึงปัญหาอุปสรรคที่ไทยได้รับจากการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาห้ามทุ่นระเบิดสังหารบุคคล ในช่วงกว่า 10 ปีที่ผ่านมา ซึ่งแม้จะมีข้อ

บทให้ความช่วยเหลือแก่รัฐภาคีที่ต้องการความช่วยเหลือ แต่ข้อเท็จจริงไทยได้รับความช่วยเหลือจำนวนน้อยมาก ทั้งๆที่ไทยดำเนินการตามพันธกรณีอย่างแข็งขัน โดยไทยต้องรับผิดชอบด้านงบประมาณเป็นหลักมาโดยตลอด อีกทั้งถูกมองในแง่ลบทุกครั้งที่ไทยขอขยายเวลาการทำลายเนื่องจากติดขัดปัญหาด้านงบประมาณแผ่นดิน ในขณะที่บางประเทศได้รับความช่วยเหลือเป็นจำนวนมาก ซึ่งไทยสงสัยหลักเกณฑ์ในการจัดสรรความช่วยเหลือ ดังนั้น จะมีหลักประกันได้ว่าไทยจะได้รับความช่วยเหลือตามพันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยระเบิดพวงอย่างจริงจัง และต่อเนื่องในการทำลายอาวุธชนิดนี้ อีกทั้งไทยไม่เคยใช้ระเบิดพวง ประเทศและองค์กรด้านมนุษยธรรมที่ต้องการให้ไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญานี้จึงไม่ควรกดดันไทย แต่ควรที่จะมุ่งโน้มน้าวประเทศที่มีการผลิต/ใช้ระเบิดพวงให้ยกเลิกการผลิต/ใช้จะเป็นการดีกว่า

4.2.1.3 หากเห็นควรจะต้องเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญานับนี้ด้วยเหตุผลด้านมนุษยธรรม และเพื่อภาพลักษณ์ของไทยในเรื่องนี้ ก็ควรหารือกันในระดับนโยบายระดับสูงว่าควรดำเนินการเช่นไร ทั้งในเรื่องของการทำลายระเบิดพวงที่มีอยู่และการสรรหาอาวุธทดแทน การปรับยุทธศาสตร์และยุทธวิธีทางด้านอาวุธและการป้องกันประเทศ การจัดสรรงบประมาณเพื่อรองรับการดำเนินการดังกล่าว รวมทั้งความเป็นไปได้ในการปฏิบัติตามพันธกรณีอนุสัญญาในข้อบออื่น ๆ โดยกองทัพอากาศ ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติที่รับผิดชอบเรื่องอาวุธระเบิดพวงโดยตรงควรจะต้องพิจารณาหาทางตอบ โจทย์เหล่านี้ให้ได้ด้วย

4.2.1.4 เพื่อหลีกเลี่ยงหรือลดโอกาสที่จะนำไปสู่ความขัดแย้งทางอาวุธ รวมทั้งป้องกันมิให้ความขัดแย้งขยายขอบเขตออกไปเหนือการควบคุม รัฐบาลควรเสริมสร้างสถานะแวดล้อมและการอยู่ร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างสันติ รวมทั้งพัฒนาความร่วมมือทางทหารกับกองทัพของประเทศเพื่อนบ้านอย่างใกล้ชิดในทุกระดับ เพื่อส่งเสริมความเข้าใจอันดีและเพื่อเสริมสร้างบรรยากาศความเป็นมิตร ความไว้เนื้อเชื่อใจซึ่งกันและกัน ตลอดจนการมีปฏิสัมพันธ์แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกัน

4.2.1.5 รัฐบาลควรสนับสนุนกองทัพอากาศให้มี/พัฒนาระบบเทคโนโลยี และระบบอาวุธที่ทันสมัย มีระบบการแจ้งเตือนภัยทางทหารที่มีขีดความสามารถในการป้องปรามทางยุทธศาสตร์ และการพึ่งตนเองได้อย่างมั่นใจเพื่อเตรียมรับในทุกสถานการณ์

4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

4.2.2.1 ควรติดตามพัฒนาการและท่าทีของประเทศต่างๆ รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาอย่างใกล้ชิดโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกระทรวงการต่างประเทศและคณะผู้แทนถาวรฯ ณ นครเจนีวา ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีโอกาสติดต่อกับองค์กรเอกชนและผู้แทนของประเทศต่างๆ เพื่อจะได้ประมวลและประเมินข้อมูล ท่าทีและความคิดเห็นของประเทศต่างๆ ทั้งที่สนับสนุน

และไม่เห็นด้วยกับอนุสัญญาฯ โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้านที่มีชายแดนติดต่อกับไทย เพื่อประโยชน์ประกอบการหารือของส่วนราชการไทยที่เกี่ยวข้องในการกำหนดทำที่ได้อย่างถูกต้องเหมาะสมต่อไป

4.2.2.2 กรณีที่ไทยไม่เข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาฯ แม้จะส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของไทยซึ่งถือเป็นประเทศ moderate และมีนโยบายสนับสนุนหลักการมนุษยธรรมและสิทธิมนุษยชนมาโดยตลอด แต่เมื่อพิจารณาอย่างถี่ถ้วนแล้วเห็นว่า การเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ย่อมต้องมีผลผูกพันทางกฎหมายและพันธะที่จะต้องปฏิบัติตาม หากประเทศใดไม่พร้อมก็น่าจะเป็นสิทธิของแต่ละประเทศที่พึงกระทำได้ ดังนั้น หากในปัจจุบันไทยยังไม่มีความพร้อมจริงๆ ในการเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ก็ไม่ควรจะเร่งรัดตัวเอง เพราะหากเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ แล้ว ไม่สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีได้ก็จะเกิดผลเสียต่อภาพลักษณ์ของไทยมากกว่าเสียอีก

4.2.2.3 ในการชี้แจงในเวทีประชุมใดๆ หรือกับประเทศ หรือองค์กรใดๆ ไทยควรยืนยันว่า ยังให้ความสำคัญและสนใจติดตามเรื่องนี้โดยตลอด แต่ยังคงต้องใช้เวลาศึกษาเรื่องการทำลายระเบิดพวงที่มีอยู่ ทั้งในเรื่องของทางเทคนิคและงบประมาณ รวมทั้งการจัดหาอาวุธทดแทน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบัน การดำเนินการเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจยังคงเป็นสิ่งสำคัญของประเทศไทย ไทยเป็นชาติที่รักสงบ ที่ผ่านมามีประเทศไทยก็ไม่เคยมีประวัติการใช้ระเบิดพวงเพื่อรุกรานผู้อื่น ต่างประเทศจึงไม่ต้องกังวลแม้ว่าไทยจะยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีก็ตาม ซึ่งไทยต้องการให้ประเทศมีความพร้อมที่จะปฏิบัติตามพันธกรณีได้อย่างเต็มที่ก่อนที่จะเป็นภาคี เพื่อให้อนุสัญญาฯ มีความศักดิ์สิทธิ์และปฏิบัติได้จริงเมื่อเข้าเป็นภาคี

4.2.2.4 แสดงความสนับสนุนการช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งมีผู้ประสบภัยซึ่งไทยมีประสบการณ์จากการดำเนินการตามอนุสัญญาห้ามทุ่นระเบิดสังหารบุคคล และมีความเชี่ยวชาญด้านการทำขีปนาวุธ โดยความร่วมมือกับประเทศที่สามที่มีความสนใจและสนับสนุนเงินทุน

4.2.2.5 โดยที่หน่วยปฏิบัติด้านความมั่นคงเป็นผู้รับผิดชอบหลักในเรื่องระเบิดพวง ดังนั้น หากหน่วยปฏิบัติด้านความมั่นคงมีความชัดเจนเกี่ยวกับนโยบาย แนวทาง หรือความต้องการที่เกี่ยวข้องกับระเบิดพวงในด้านใดๆ ก็ตาม ก็จะเอื้อต่อการดำเนินงานของกระทรวงการต่างประเทศ ทั้งในแง่ของการประสานงาน การแสดงท่าที ตลอดจนการแสวงหาความช่วยเหลือและความร่วมมือจากประเทศต่างๆ ในด้านเทคโนโลยี เครื่องมืออุปกรณ์ และการเงินได้

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

“กระบวนการจัดทำสนธิสัญญาหรือความตกลงของไทย.” [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก :

<http://www.mfa.go.th/treaty/handbook/index.html>

“นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2550-2554.” [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก :

www.nsc.go.th/index.php?option=com_content

“ยุทธศาสตร์กองทัพอากาศ พ.ศ. 2551-2562.” [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก :

www.secret1.rtaf.mi.th/index.php?option

“รายงานประจำปี กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2552.” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก :

<http://www.mfa.go.th/web/3010.php?id=3936>

ศุทธาวีร์ ลีสวรรค์. 2552. “แนวความคิดผลประโยชน์แห่งชาติในทฤษฎีสัจนิยมของ ฮานส์ มอร์แกนธอ.” *รัฐศาสตร์สาร*. 30,1 : 113-179

สุรัชย์ ศิริไกร. “คุณธรรมกับนโยบายต่างประเทศ.” การประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และ รัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติครั้งที่ 7 (พ.ศ. 2549) [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก

: www.polpacon7.ru.ac.th/download/article

“หลักนิยามพื้นฐานกองทัพอากาศ พ.ศ. 2550.” [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก

www.do.rtaf.mi.th/bfc/statagic

เอกสารเกี่ยวกับการประชุมต่างๆ ในกรอบกระบวนการออสโล กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ

ภาษาอังกฤษ

Abramson, Jeff. 2008. “Treaty ANALYSIS : The Convention on Cluster Munitions.” Arms Control Association. [Online]. Available : <http://www.armscontrol.org/print/3458>

Borrie, John. 2008. “How the Cluster Munition Ban Was Won : Oslo Treaty Negotiations Conclude in Dublin.” Published in Disarmament Diplomacy Issue No. 88. [Online]. Available : <http://www.acronym.org.uk/textonly/dd/dd88/88jb.htm>

Borrie, John and Cave, Rosy. 2006. “The humanitarian effects of cluster munitions : why should we worry?.” Published in Disarmament Forum Cluster Munitions 2006 No.4 [Online]. Available : www.unidir.org/pdf/articles/pdf-art2528.pdf

- “Cluster Munition Coalition-Treaty Status.” 2010. [Online]. Available :
<http://www.stopclustermunitons.org>
- “Country Report : Thailand” [Online]. Available : <http://www.the-monitor.org/index.php/publications/display?url=cm/2009/>
- Docherty, Bonnie. 2007. “The Time is Now : A Historical Argument for a Cluster Munitions Convention.” [Online]. Available : www.law.harvard.edu/students/orgs/hrj/iss20/docherty.pdf
- Docherty, Bonnie. 2009. “Breaking New Ground : The Convention on Cluster Munitions and The Evolution of International Humanitarian Law.” [Online]. Available : http://www.hks.harvard.edu/cchrp/pdf/docherty+HRQ_BNG-final.pdf
- Dowlen, Henry. 2008. “Cluster Munitions : Should They be Banned?.” [Online]. Available :
<http://maic.jmu.edu/JOURNAL/12.1/sp/dowlen/dowlen.htm>
- “Expert Meeting on Humanitarian, Military, Technical and Legal Challenges of Cluster Munitions. Montreux, Switzerland , 18-20 APRIL 2007.” [Online]. Available:
www.mineaction.org
- “Global Overview of Government Policy and Practice.” [Online]. Available :
www.humansecuritygateway.com
- Harrison, Katie and Moyes, Richard. 2008. “CCW Protocol V and the Convention on Cluster Munitions (CCM) : Note on coherence.” [Online]. Available : www.landmineaction.org
- Hiznay, Mark. 2006. “Operational and technical aspects of cluster munitions.” Published in Disarmament Forum Cluster Munitions 2006 No.4 [Online]. Available : www.unidir.org/pdf/articles/pdf-art2530.pdf
- Human Rights Watch. 2004. “Cluster Munitions and International Humanitarian law : The Need for Better Compliance and Stronger Rules.” [Online]. Available :
www.mineaction.org/doc.asp?d=362
- Mastorodimos, Konstantinos. 2008. “The Legality of cluster munitions in international humanitarian law and an assessment of the need for the new treaty.” [Online]. Available : <http://ssrn.com/abstract=1550542>
- United Nations Association of the United States of America. “Cluster Bomb Overview.” [Online]. Available : <http://www.landmines.org/Page.aspx?pid=796>

ภาคผนวก ก

Convention on Cluster Munitions, 30 May 2008

The States Parties to this Convention,

Deeply concerned that civilian populations and individual civilians continue to bear the brunt of armed conflict,

Determined to put an end for all time to the suffering and casualties caused by cluster munitions at the time of their use, when they fail to function as intended or when they are abandoned,

Concerned that cluster munition remnants kill or maim civilians, including women and children, obstruct economic and social development, including through the loss of livelihood, impede post-conflict rehabilitation and reconstruction, delay or prevent the return of refugees and internally displaced persons, can negatively impact on national and international peace-building and humanitarian assistance efforts, and have other severe consequences that can persist for many years after use,

Deeply concerned also at the dangers presented by the large national stockpiles of cluster munitions retained for operational use and determined to ensure their rapid destruction,

Believing it necessary to contribute effectively in an efficient, coordinated manner to resolving the challenge of removing cluster munition remnants located throughout the world, and to ensure their destruction,

Determined also to ensure the full realisation of the rights of all cluster munition victims and recognising their inherent dignity,

Resolved to do their utmost in providing assistance to cluster munition victims, including medical care, rehabilitation and psychological support, as well as providing for their social and economic inclusion,

Recognising the need to provide age- and gender-sensitive assistance to cluster munition victims and to address the special needs of vulnerable groups,

Bearing in mind the Convention on the Rights of Persons with Disabilities which, inter alia, requires that States Parties to that Convention undertake to ensure and promote the full realisation of all human rights and fundamental freedoms of all persons with disabilities without discrimination of any kind on the basis of disability,

Mindful of the need to coordinate adequately efforts undertaken in various fora to address the rights and needs of victims of various types of weapons, and resolved to avoid discrimination among victims of various types of weapons,

Reaffirming that in cases not covered by this Convention or by other international agreements, civilians and combatants remain under the protection and authority of the principles of international law, derived from established custom, from the principles of humanity and from the dictates of public conscience,

Resolved also that armed groups distinct from the armed forces of a State shall not, under any circumstances, be permitted to engage in any activity prohibited to a State Party to this Convention,

Welcoming the very broad international support for the international norm prohibiting anti-personnel mines, enshrined in the 1997 Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on Their Destruction,

Welcoming also the adoption of the Protocol on Explosive Remnants of War, annexed to the Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May be Deemed to be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects, and its entry into force on 12 November 2006, and wishing to enhance the protection of civilians from the effects of cluster munition remnants in post-conflict environments,

Bearing in mind also United Nations Security Council Resolution 1325 on women, peace and security and United Nations Security Council Resolution 1612 on children in armed conflict,

Welcoming further the steps taken nationally, regionally and globally in recent years aimed at prohibiting, restricting or suspending the use, stockpiling, production and transfer of cluster munitions,

Stressing the role of public conscience in furthering the principles of humanity as evidenced by the global call for an end to civilian suffering caused by cluster munitions and recognising the efforts to that end undertaken by the United Nations, the International Committee of the Red Cross, the Cluster Munition Coalition and numerous other non-governmental organisations around the world,

Reaffirming the Declaration of the Oslo Conference on Cluster Munitions, by which, inter alia, States recognised the grave consequences caused by the use of cluster munitions and committed themselves to conclude by 2008 a legally binding instrument that would prohibit the use, production, transfer and stockpiling of cluster munitions that cause unacceptable harm to civilians, and would establish a framework for cooperation and assistance that ensures adequate provision of care and rehabilitation for victims, clearance of contaminated areas, risk reduction education and destruction of stockpiles,

Emphasising the desirability of attracting the adherence of all States to this Convention, and determined to work strenuously towards the promotion of its universalisation and its full implementation,

Basing themselves on the principles and rules of international humanitarian law, in particular the principle that the right of parties to an armed conflict to choose methods or means of warfare is not unlimited, and the rules that the parties to a conflict shall at all times distinguish between the civilian population and combatants and between civilian objects and military objectives and accordingly direct their operations against military objectives only, that in the conduct of military operations constant care shall be taken to spare the civilian population, civilians and civilian objects and that the civilian population and individual civilians enjoy general protection against dangers arising from military operations,

HAVE AGREED as follows:

Article 1 General obligations and scope of application

1. Each State Party undertakes never under any circumstances to:
 - (a) Use cluster munitions;
 - (b) Develop, produce, otherwise acquire, stockpile, retain or transfer to anyone, directly or indirectly, cluster munitions;
 - (c) Assist, encourage or induce anyone to engage in any activity prohibited to a State Party under this Convention.
2. Paragraph 1 of this Article applies, *mutatis mutandis*, to explosive bomblets that are specifically designed to be dispersed or released from dispensers affixed to aircraft.
3. This Convention does not apply to mines.

Article 2 Definitions

For the purposes of this Convention:

1. “Cluster munition victims” means all persons who have been killed or suffered physical or psychological injury, economic loss, social marginalisation or substantial impairment of the realisation of their rights caused by the use of cluster munitions. They include those persons directly impacted by cluster munitions as well as their affected families and communities;
2. “Cluster munition” means a conventional munition that is designed to disperse or release explosive submunitions each weighing less than 20 kilograms, and includes those explosive submunitions. It does not mean the following:
 - (a) A munition or submunition designed to dispense flares, smoke, pyrotechnics or chaff; or a munition designed exclusively for an air defence role;

- (b) A munition or submunition designed to produce electrical or electronic effects;
- (c) A munition that, in order to avoid indiscriminate area effects and the risks posed by unexploded submunitions, has all of the following characteristics:
 - (i) Each munition contains fewer than ten explosive submunitions;
 - (ii) Each explosive submunition weighs more than four kilograms;
 - (iii) Each explosive submunition is designed to detect and engage a single target object;
 - (iv) Each explosive submunition is equipped with an electronic self-destruction mechanism;
 - (v) Each explosive submunition is equipped with an electronic self-deactivating feature;

3. “Explosive submunition” means a conventional munition that in order to perform its task is dispersed or released by a cluster munition and is designed to function by detonating an explosive charge prior to, on or after impact;

4. “Failed cluster munition” means a cluster munition that has been fired, dropped, launched, projected or otherwise delivered and which should have dispersed or released its explosive submunitions but failed to do so;

5. “Unexploded submunition” means an explosive submunition that has been dispersed or released by, or otherwise separated from, a cluster munition and has failed to explode as intended;

6. “Abandoned cluster munitions” means cluster munitions or explosive submunitions that have not been used and that have been left behind or dumped, and that are no longer under the control of the party that left them behind or dumped them. They may or may not have been prepared for use;

7. “Cluster munition remnants” means failed cluster munitions, abandoned cluster munitions, unexploded submunitions and unexploded bomblets;

8. “Transfer” involves, in addition to the physical movement of cluster munitions into or from national territory, the transfer of title to and control over cluster munitions, but does not involve the transfer of territory containing cluster munition remnants;

9. “Self-destruction mechanism” means an incorporated automatically-functioning mechanism which is in addition to the primary initiating mechanism of the munition and which secures the destruction of the munition into which it is incorporated;

10. “Self-deactivating” means automatically rendering a munition inoperable by means of the irreversible exhaustion of a component, for example a battery, that is essential to the operation of the munition;

11. “Cluster munition contaminated area” means an area known or suspected to contain cluster munition remnants;

12. "Mine" means a munition designed to be placed under, on or near the ground or other surface area and to be exploded by the presence, proximity or contact of a person or a vehicle;
13. "Explosive bomblet" means a conventional munition, weighing less than 20 kilograms, which is not self-propelled and which, in order to perform its task, is dispersed or released by a dispenser, and is designed to function by detonating an explosive charge prior to, on or after impact;
14. "Dispenser" means a container that is designed to disperse or release explosive bomblets and which is affixed to an aircraft at the time of dispersal or release;
15. "Unexploded bomblet" means an explosive bomblet that has been dispersed, released or otherwise separated from a dispenser and has failed to explode as intended.

Article 3 Storage and stockpile destruction

1. Each State Party shall, in accordance with national regulations, separate all cluster munitions under its jurisdiction and control from munitions retained for operational use and mark them for the purpose of destruction.
2. Each State Party undertakes to destroy or ensure the destruction of all cluster munitions referred to in paragraph 1 of this Article as soon as possible but not later than eight years after the entry into force of this Convention for that State Party. Each State Party undertakes to ensure that destruction methods comply with applicable international standards for protecting public health and the environment.
3. If a State Party believes that it will be unable to destroy or ensure the destruction of all cluster munitions referred to in paragraph 1 of this Article within eight years of entry into force of this Convention for that State Party it may submit a request to a Meeting of States Parties or a Review Conference for an extension of the deadline for completing the destruction of such cluster munitions by a period of up to four years. A State Party may, in exceptional circumstances, request additional extensions of up to four years. The requested extensions shall not exceed the number of years strictly necessary for that State Party to complete its obligations under paragraph 2 of this Article.
4. Each request for an extension shall set out:
 - (a) The duration of the proposed extension;
 - (b) A detailed explanation of the proposed extension, including the financial and technical means available to or required by the State Party for the destruction of all cluster munitions referred to in paragraph 1 of this Article and, where applicable, the exceptional circumstances justifying it;
 - (c) A plan for how and when stockpile destruction will be completed;
 - (d) The quantity and type of cluster munitions and explosive submunitions held at the entry into force of this Convention for that State Party and any additional cluster munitions or explosive submunitions discovered after such entry into force;

- (e) The quantity and type of cluster munitions and explosive submunitions destroyed during the period referred to in paragraph 2 of this Article; and
- (f) The quantity and type of cluster munitions and explosive submunitions remaining to be destroyed during the proposed extension and the annual destruction rate expected to be achieved.

5. The Meeting of States Parties or the Review Conference shall, taking into consideration the factors referred to in paragraph 4 of this Article, assess the request and decide by a majority of votes of States Parties present and voting whether to grant the request for an extension. The States Parties may decide to grant a shorter extension than that requested and may propose benchmarks for the extension, as appropriate. A request for an extension shall be submitted a minimum of nine months prior to the Meeting of States Parties or the Review Conference at which it is to be considered.

6. Notwithstanding the provisions of Article 1 of this Convention, the retention or acquisition of a limited number of cluster munitions and explosive submunitions for the development of and training in cluster munition and explosive submunition detection, clearance or destruction techniques, or for the development of cluster munition counter-measures, is permitted. The amount of explosive submunitions retained or acquired shall not exceed the minimum number absolutely necessary for these purposes.

7. Notwithstanding the provisions of Article 1 of this Convention, the transfer of cluster munitions to another State Party for the purpose of destruction, as well as for the purposes described in paragraph 6 of this Article, is permitted.

8. States Parties retaining, acquiring or transferring cluster munitions or explosive submunitions for the purposes described in paragraphs 6 and 7 of this Article shall submit a detailed report on the planned and actual use of these cluster munitions and explosive submunitions and their type, quantity and lot numbers. If cluster munitions or explosive submunitions are transferred to another State Party for these purposes, the report shall include reference to the receiving party. Such a report shall be prepared for each year during which a State Party retained, acquired or transferred cluster munitions or explosive submunitions and shall be submitted to the Secretary-General of the United Nations no later than 30 April of the following year.

Article 4

Clearance and destruction of cluster munition remnants and risk reduction education

1. Each State Party undertakes to clear and destroy, or ensure the clearance and destruction of, cluster munition remnants located in cluster munition contaminated areas under its jurisdiction or control, as follows:
- (a) Where cluster munition remnants are located in areas under its jurisdiction or control at the date of entry into force of this Convention for that State Party, such clearance and destruction shall be completed as soon as possible but not later than ten years from that date;

- (b) Where, after entry into force of this Convention for that State Party, cluster munitions have become cluster munition remnants located in areas under its jurisdiction or control, such clearance and destruction must be completed as soon as possible but not later than ten years after the end of the active hostilities during which such cluster munitions became cluster munition remnants; and
- (c) Upon fulfilling either of its obligations set out in sub-paragraphs (a) and (b) of this paragraph, that State Party shall make a declaration of compliance to the next Meeting of States Parties.

2. In fulfilling its obligations under paragraph 1 of this Article, each State Party shall take the following measures as soon as possible, taking into consideration the provisions of Article 6 of this Convention regarding international cooperation and assistance:

- (a) Survey, assess and record the threat posed by cluster munition remnants, making every effort to identify all cluster munition contaminated areas under its jurisdiction or control;
- (b) Assess and prioritise needs in terms of marking, protection of civilians, clearance and destruction, and take steps to mobilise resources and develop a national plan to carry out these activities, building, where appropriate, upon existing structures, experiences and methodologies;
- (c) Take all feasible steps to ensure that all cluster munition contaminated areas under its jurisdiction or control are perimeter-marked, monitored and protected by fencing or other means to ensure the effective exclusion of civilians. Warning signs based on methods of marking readily recognisable by the affected community should be utilised in the marking of suspected hazardous areas. Signs and other hazardous area boundary markers should, as far as possible, be visible, legible, durable and resistant to environmental effects and should clearly identify which side of the marked boundary is considered to be within the cluster munition contaminated areas and which side is considered to be safe;
- (d) Clear and destroy all cluster munition remnants located in areas under its jurisdiction or control; and
- (e) Conduct risk reduction education to ensure awareness among civilians living in or around cluster munition contaminated areas of the risks posed by such remnants.

3. In conducting the activities referred to in paragraph 2 of this Article, each State Party shall take into account international standards, including the International Mine Action Standards (IMAS).

4. This paragraph shall apply in cases in which cluster munitions have been used or abandoned by one State Party prior to entry into force of this Convention for that State Party and have become cluster munition remnants that are located in areas under the jurisdiction or control of another State Party at the time of entry into force of this Convention for the latter.

- (a) In such cases, upon entry into force of this Convention for both States Parties, the former State Party is strongly encouraged to provide, inter alia, technical, financial, material or human resources assistance to the latter State Party, either bilaterally or through a mutually agreed third party, including through the United Nations system or

other relevant organisations, to facilitate the marking, clearance and destruction of such cluster munition remnants.

(b) Such assistance shall include, where available, information on types and quantities of the cluster munitions used, precise locations of cluster munition strikes and areas in which cluster munition remnants are known to be located.

5. If a State Party believes that it will be unable to clear and destroy or ensure the clearance and destruction of all cluster munition remnants referred to in paragraph 1 of this Article within ten years of the entry into force of this Convention for that State Party, it may submit a request to a Meeting of States Parties or a Review Conference for an extension of the deadline for completing the clearance and destruction of such cluster munition remnants by a period of up to five years. The requested extension shall not exceed the number of years strictly necessary for that State Party to complete its obligations under paragraph 1 of this Article.

6. A request for an extension shall be submitted to a Meeting of States Parties or a Review Conference prior to the expiry of the time period referred to in paragraph 1 of this Article for that State Party. Each request shall be submitted a minimum of nine months prior to the Meeting of States Parties or Review Conference at which it is to be considered. Each request shall set out:

(a) The duration of the proposed extension;

(b) A detailed explanation of the reasons for the proposed extension, including the financial and technical means available to and required by the State Party for the clearance and destruction of all cluster munition remnants during the proposed extension;

(c) The preparation of future work and the status of work already conducted under national clearance and demining programmes during the initial ten year period referred to in paragraph 1 of this Article and any subsequent extensions;

(d) The total area containing cluster munition remnants at the time of entry into force of this Convention for that State Party and any additional areas containing cluster munition remnants discovered after such entry into force;

(e) The total area containing cluster munition remnants cleared since entry into force of this Convention;

(f) The total area containing cluster munition remnants remaining to be cleared during the proposed extension;

(g) The circumstances that have impeded the ability of the State Party to destroy all cluster munition remnants located in areas under its jurisdiction or control during the initial ten year period referred to in paragraph 1 of this Article, and those that may impede this ability during the proposed extension;

(h) The humanitarian, social, economic and environmental implications of the proposed extension; and

(i) Any other information relevant to the request for the proposed extension.

7. The Meeting of States Parties or the Review Conference shall, taking into consideration the factors referred to in paragraph 6 of this Article, including, inter alia, the quantities of cluster munition remnants reported, assess the request and decide by a majority of votes of States Parties present and voting whether to grant the request for

an extension. The States Parties may decide to grant a shorter extension than that requested and may propose benchmarks for the extension, as appropriate.

8. Such an extension may be renewed by a period of up to five years upon the submission of a new request, in accordance with paragraphs 5, 6 and 7 of this Article. In requesting a further extension a State Party shall submit relevant additional information on what has been undertaken during the previous extension granted pursuant to this Article.

Article 5 Victim assistance

1. Each State Party with respect to cluster munition victims in areas under its jurisdiction or control shall, in accordance with applicable international humanitarian and human rights law, adequately provide age- and gender-sensitive assistance, including medical care, rehabilitation and psychological support, as well as provide for their social and economic inclusion. Each State Party shall make every effort to collect reliable relevant data with respect to cluster munition victims.

2. In fulfilling its obligations under paragraph 1 of this Article each State Party shall:

- (a) Assess the needs of cluster munition victims;
- (b) Develop, implement and enforce any necessary national laws and policies;
- (c) Develop a national plan and budget, including timeframes to carry out these activities, with a view to incorporating them within the existing national disability, development and human rights frameworks and mechanisms, while respecting the specific role and contribution of relevant actors;
- (d) Take steps to mobilise national and international resources;
- (e) Not discriminate against or among cluster munition victims, or between cluster munition victims and those who have suffered injuries or disabilities from other causes; differences in treatment should be based only on medical, rehabilitative, psychological or socio-economic needs;
- (f) Closely consult with and actively involve cluster munition victims and their representative organisations;
- (g) Designate a focal point within the government for coordination of matters relating to the implementation of this Article; and
- (h) Strive to incorporate relevant guidelines and good practices including in the areas of medical care, rehabilitation and psychological support, as well as social and economic inclusion.

Article 6 International cooperation and assistance

1. In fulfilling its obligations under this Convention each State Party has the right to seek and receive assistance.

2. Each State Party in a position to do so shall provide technical, material and financial assistance to States Parties affected by cluster munitions, aimed at the

implementation of the obligations of this Convention. Such assistance may be provided, inter alia, through the United Nations system, international, regional or national organisations or institutions, non-governmental organisations or institutions, or on a bilateral basis.

3. Each State Party undertakes to facilitate and shall have the right to participate in the fullest possible exchange of equipment and scientific and technological information concerning the implementation of this Convention. The States Parties shall not impose undue restrictions on the provision and receipt of clearance and other such equipment and related technological information for humanitarian purposes.

4. In addition to any obligations it may have pursuant to paragraph 4 of Article 4 of this Convention, each State Party in a position to do so shall provide assistance for clearance and destruction of cluster munition remnants and information concerning various means and technologies related to clearance of cluster munitions, as well as lists of experts, expert agencies or national points of contact on clearance and destruction of cluster munition remnants and related activities.

5. Each State Party in a position to do so shall provide assistance for the destruction of stockpiled cluster munitions, and shall also provide assistance to identify, assess and prioritise needs and practical measures in terms of marking, risk reduction education, protection of civilians and clearance and destruction as provided in Article 4 of this Convention.

6. Where, after entry into force of this Convention, cluster munitions have become cluster munition remnants located in areas under the jurisdiction or control of a State Party, each State Party in a position to do so shall urgently provide emergency assistance to the affected State Party.

7. Each State Party in a position to do so shall provide assistance for the implementation of the obligations referred to in Article 5 of this Convention to adequately provide age- and gender-sensitive assistance, including medical care, rehabilitation and psychological support, as well as provide for social and economic inclusion of cluster munition victims. Such assistance may be provided, inter alia, through the United Nations system, international, regional or national organisations or institutions, the International Committee of the Red Cross, national Red Cross and Red Crescent Societies and their International Federation, non-governmental organisations or on a bilateral basis.

8. Each State Party in a position to do so shall provide assistance to contribute to the economic and social recovery needed as a result of cluster munition use in affected States Parties.

9. Each State Party in a position to do so may contribute to relevant trust funds in order to facilitate the provision of assistance under this Article.

10. Each State Party that seeks and receives assistance shall take all appropriate measures in order to facilitate the timely and effective implementation of this

Convention, including facilitation of the entry and exit of personnel, materiel and equipment, in a manner consistent with national laws and regulations, taking into consideration international best practices.

11. Each State Party may, with the purpose of developing a national action plan, request the United Nations system, regional organisations, other States Parties or other competent intergovernmental or non-governmental institutions to assist its authorities to determine, inter alia:

- (a) The nature and extent of cluster munition remnants located in areas under its jurisdiction or control;
- (b) The financial, technological and human resources required for the implementation of the plan;
- (c) The time estimated as necessary to clear and destroy all cluster munition remnants located in areas under its jurisdiction or control;
- (d) Risk reduction education programmes and awareness activities to reduce the incidence of injuries or deaths caused by cluster munition remnants;
- (e) Assistance to cluster munition victims; and
- (f) The coordination relationship between the government of the State Party concerned and the relevant governmental, intergovernmental or non-governmental entities that will work in the implementation of the plan.

12. States Parties giving and receiving assistance under the provisions of this Article shall cooperate with a view to ensuring the full and prompt implementation of agreed assistance programmes.

Article 7 Transparency measures

1. Each State Party shall report to the Secretary-General of the United Nations as soon as practicable, and in any event not later than 180 days after the entry into force of this Convention for that State Party, on:

- (a) The national implementation measures referred to in Article 9 of this Convention;
- (b) The total of all cluster munitions, including explosive submunitions, referred to in paragraph 1 of Article 3 of this Convention, to include a breakdown of their type, quantity and, if possible, lot numbers of each type;
- (c) The technical characteristics of each type of cluster munition produced by that State Party prior to entry into force of this Convention for it, to the extent known, and those currently owned or possessed by it, giving, where reasonably possible, such categories of information as may facilitate identification and clearance of cluster munitions; at a minimum, this information shall include the dimensions, fusing, explosive content, metallic content, colour photographs and other information that may facilitate the clearance of cluster munition remnants;
- (d) The status and progress of programmes for the conversion or decommissioning of production facilities for cluster munitions;
- (e) The status and progress of programmes for the destruction, in accordance with Article 3 of this Convention, of cluster munitions, including explosive submunitions, with details of the methods that will be used in destruction, the location of all

destruction sites and the applicable safety and environmental standards to be observed;

(f) The types and quantities of cluster munitions, including explosive submunitions, destroyed in accordance with Article 3 of this Convention, including details of the methods of destruction used, the location of the destruction sites and the applicable safety and environmental standards observed;

(g) Stockpiles of cluster munitions, including explosive submunitions, discovered after reported completion of the programme referred to in sub-paragraph (e) of this paragraph, and plans for their destruction in accordance with Article 3 of this Convention;

(h) To the extent possible, the size and location of all cluster munition contaminated areas under its jurisdiction or control, to include as much detail as possible regarding the type and quantity of each type of cluster munition remnant in each such area and when they were used;

(i) The status and progress of programmes for the clearance and destruction of all types and quantities of cluster munition remnants cleared and destroyed in accordance with Article 4 of this Convention, to include the size and location of the cluster munition contaminated area cleared and a breakdown of the quantity of each type of cluster munition remnant cleared and destroyed;

(j) The measures taken to provide risk reduction education and, in particular, an immediate and effective warning to civilians living in cluster munition contaminated areas under its jurisdiction or control;

(k) The status and progress of implementation of its obligations under Article 5 of this Convention to adequately provide age- and gender- sensitive assistance, including medical care, rehabilitation and psychological support, as well as provide for social and economic inclusion of cluster munition victims and to collect reliable relevant data with respect to cluster munition victims;

(l) The name and contact details of the institutions mandated to provide information and to carry out the measures described in this paragraph;

(m) The amount of national resources, including financial, material or in kind, allocated to the implementation of Articles 3, 4 and 5 of this Convention; and

(n) The amounts, types and destinations of international cooperation and assistance provided under Article 6 of this Convention.

2. The information provided in accordance with paragraph 1 of this Article shall be updated by the States Parties annually, covering the previous calendar year, and reported to the Secretary-General of the United Nations not later than 30 April of each year.

3. The Secretary-General of the United Nations shall transmit all such reports received to the States Parties.

Article 8

Facilitation and clarification of compliance

1. The States Parties agree to consult and cooperate with each other regarding the implementation of the provisions of this Convention and to work together in a spirit of

cooperation to facilitate compliance by States Parties with their obligations under this Convention.

2. If one or more States Parties wish to clarify and seek to resolve questions relating to a matter of compliance with the provisions of this Convention by another State Party, it may submit, through the Secretary-General of the United Nations, a Request for Clarification of that matter to that State Party. Such a request shall be accompanied by all appropriate information. Each State Party shall refrain from unfounded Requests for Clarification, care being taken to avoid abuse. A State Party that receives a Request for Clarification shall provide, through the Secretary-General of the United Nations, within 28 days to the requesting State Party all information that would assist in clarifying the matter.

3. If the requesting State Party does not receive a response through the Secretary-General of the United Nations within that time period, or deems the response to the Request for Clarification to be unsatisfactory, it may submit the matter through the Secretary-General of the United Nations to the next Meeting of States Parties. The Secretary-General of the United Nations shall transmit the submission, accompanied by all appropriate information pertaining to the Request for Clarification, to all States Parties. All such information shall be presented to the requested State Party which shall have the right to respond.

4. Pending the convening of any Meeting of States Parties, any of the States Parties concerned may request the Secretary-General of the United Nations to exercise his or her good offices to facilitate the clarification requested.

5. Where a matter has been submitted to it pursuant to paragraph 3 of this Article, the Meeting of States Parties shall first determine whether to consider that matter further, taking into account all information submitted by the States Parties concerned. If it does so determine, the Meeting of States Parties may suggest to the States Parties concerned ways and means further to clarify or resolve the matter under consideration, including the initiation of appropriate procedures in conformity with international law. In circumstances where the issue at hand is determined to be due to circumstances beyond the control of the requested State Party, the Meeting of States Parties may recommend appropriate measures, including the use of cooperative measures referred to in Article 6 of this Convention.

6. In addition to the procedures provided for in paragraphs 2 to 5 of this Article, the Meeting of States Parties may decide to adopt such other general procedures or specific mechanisms for clarification of compliance, including facts, and resolution of instances of non-compliance with the provisions of this Convention as it deems appropriate.

Article 9
National implementation measures

Each State Party shall take all appropriate legal, administrative and other measures to implement this Convention, including the imposition of penal sanctions to prevent and suppress any activity prohibited to a State Party under this Convention undertaken by persons or on territory under its jurisdiction or control.

Article 10
Settlement of disputes

1. When a dispute arises between two or more States Parties relating to the interpretation or application of this Convention, the States Parties concerned shall consult together with a view to the expeditious settlement of the dispute by negotiation or by other peaceful means of their choice, including recourse to the Meeting of States Parties and referral to the International Court of Justice in conformity with the Statute of the Court.
2. The Meeting of States Parties may contribute to the settlement of the dispute by whatever means it deems appropriate, including offering its good offices, calling upon the States Parties concerned to start the settlement procedure of their choice and recommending a time-limit for any agreed procedure.

Article 11
Meetings of States Parties

1. The States Parties shall meet regularly in order to consider and, where necessary, take decisions in respect of any matter with regard to the application or implementation of this Convention, including:
 - (a) The operation and status of this Convention;
 - (b) Matters arising from the reports submitted under the provisions of this Convention;
 - (c) International cooperation and assistance in accordance with Article 6 of this Convention;
 - (d) The development of technologies to clear cluster munition remnants;
 - (e) Submissions of States Parties under Articles 8 and 10 of this Convention; and
 - (f) Submissions of States Parties as provided for in Articles 3 and 4 of this Convention.
2. The first Meeting of States Parties shall be convened by the Secretary-General of the United Nations within one year of entry into force of this Convention. The subsequent meetings shall be convened by the Secretary-General of the United Nations annually until the first Review Conference.
3. States not party to this Convention, as well as the United Nations, other relevant international organisations or institutions, regional organisations, the International Committee of the Red Cross, the International Federation of Red Cross and Red

Crescent Societies and relevant non-governmental organisations may be invited to attend these meetings as observers in accordance with the agreed rules of procedure.

Article 12 Review Conferences

1. A Review Conference shall be convened by the Secretary-General of the United Nations five years after the entry into force of this Convention. Further Review Conferences shall be convened by the Secretary-General of the United Nations if so requested by one or more States Parties, provided that the interval between Review Conferences shall in no case be less than five years. All States Parties to this Convention shall be invited to each Review Conference.

2. The purpose of the Review Conference shall be:

- (a) To review the operation and status of this Convention;
- (b) To consider the need for and the interval between further Meetings of States Parties referred to in paragraph 2 of Article 11 of this Convention; and
- (c) To take decisions on submissions of States Parties as provided for in Articles 3 and 4 of this Convention.

3. States not party to this Convention, as well as the United Nations, other relevant international organisations or institutions, regional organisations, the International Committee of the Red Cross, the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies and relevant non-governmental organisations may be invited to attend each Review Conference as observers in accordance with the agreed rules of procedure.

Article 13 Amendments

1. At any time after its entry into force any State Party may propose amendments to this Convention. Any proposal for an amendment shall be communicated to the Secretary-General of the United Nations, who shall circulate it to all States Parties and shall seek their views on whether an Amendment Conference should be convened to consider the proposal. If a majority of the States Parties notify the Secretary-General of the United Nations no later than 90 days after its circulation that they support further consideration of the proposal, the Secretary-General of the United Nations shall convene an Amendment Conference to which all States Parties shall be invited.

2. States not party to this Convention, as well as the United Nations, other relevant international organisations or institutions, regional organisations, the International Committee of the Red Cross, the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies and relevant non-governmental organisations may be invited to attend each Amendment Conference as observers in accordance with the agreed rules of procedure.

3. The Amendment Conference shall be held immediately following a Meeting of States Parties or a Review Conference unless a majority of the States Parties request that it be held earlier.
4. Any amendment to this Convention shall be adopted by a majority of two-thirds of the States Parties present and voting at the Amendment Conference. The Depositary shall communicate any amendment so adopted to all States.
5. An amendment to this Convention shall enter into force for States Parties that have accepted the amendment on the date of deposit of acceptances by a majority of the States which were Parties at the date of adoption of the amendment. Thereafter it shall enter into force for any remaining State Party on the date of deposit of its instrument of acceptance.

Article 14 Costs and administrative tasks

1. The costs of the Meetings of States Parties, the Review Conferences and the Amendment Conferences shall be borne by the States Parties and States not party to this Convention participating therein, in accordance with the United Nations scale of assessment adjusted appropriately.
2. The costs incurred by the Secretary-General of the United Nations under Articles 7 and 8 of this Convention shall be borne by the States Parties in accordance with the United Nations scale of assessment adjusted appropriately.
3. The performance by the Secretary-General of the United Nations of administrative tasks assigned to him or her under this Convention is subject to an appropriate United Nations mandate.

Article 15 Signature

This Convention, done at Dublin on 30 May 2008, shall be open for signature at Oslo by all States on 3 December 2008 and thereafter at United Nations Headquarters in New York until its entry into force.

Article 16 Ratification, acceptance, approval or accession

1. This Convention is subject to ratification, acceptance or approval by the Signatories.
2. It shall be open for accession by any State that has not signed the Convention.
3. The instruments of ratification, acceptance, approval or accession shall be deposited with the Depositary.

Article 17
Entry into force

1. This Convention shall enter into force on the first day of the sixth month after the month in which the thirtieth instrument of ratification, acceptance, approval or accession has been deposited.

2. For any State that deposits its instrument of ratification, acceptance, approval or accession after the date of the deposit of the thirtieth instrument of ratification, acceptance, approval or accession, this Convention shall enter into force on the first day of the sixth month after the date on which that State has deposited its instrument of ratification, acceptance, approval or accession.

Article 18
Provisional application

Any State may, at the time of its ratification, acceptance, approval or accession, declare that it will apply provisionally Article 1 of this Convention pending its entry into force for that State.

Article 19
Reservations

The Articles of this Convention shall not be subject to reservations.

Article 20
Duration and withdrawal

1. This Convention shall be of unlimited duration.

2. Each State Party shall, in exercising its national sovereignty, have the right to withdraw from this Convention. It shall give notice of such withdrawal to all other States Parties, to the Depositary and to the United Nations Security Council. Such instrument of withdrawal shall include a full explanation of the reasons motivating withdrawal.

3. Such withdrawal shall only take effect six months after the receipt of the instrument of withdrawal by the Depositary. If, however, on the expiry of that six-month period, the withdrawing State Party is engaged in an armed conflict, the withdrawal shall not take effect before the end of the armed conflict.

Article 21
Relations with States not party to this Convention

1. Each State Party shall encourage States not party to this Convention to ratify, accept, approve or accede to this Convention, with the goal of attracting the adherence of all States to this Convention.
2. Each State Party shall notify the governments of all States not party to this Convention, referred to in paragraph 3 of this Article, of its obligations under this Convention, shall promote the norms it establishes and shall make its best efforts to discourage States not party to this Convention from using cluster munitions.
3. Notwithstanding the provisions of Article 1 of this Convention and in accordance with international law, States Parties, their military personnel or nationals, may engage in military cooperation and operations with States not party to this Convention that might engage in activities prohibited to a State Party.
4. Nothing in paragraph 3 of this Article shall authorise a State Party:
 - (a) To develop, produce or otherwise acquire cluster munitions;
 - (b) To itself stockpile or transfer cluster munitions;
 - (c) To itself use cluster munitions; or
 - (d) To expressly request the use of cluster munitions in cases where the choice of munitions used is within its exclusive control.

Article 22
Depositary

The Secretary-General of the United Nations is hereby designated as the Depositary of this Convention.

Article 23
Authentic texts

The Arabic, Chinese, English, French, Russian and Spanish texts of this Convention shall be equally authentic.

ภาคผนวก ข

รายชื่อประเทศที่ลงนามและให้สัตยาบันอนุสัญญา

107 countries have signed the Convention and 37 have ratified:

Country	Signature	Ratification
Afghanistan	03-Dec-08	
Albania	03-Dec-08	16-Jun-09
Angola	03-Dec-08	
Antigua & Barbuda	16-Jul-10	
Australia	03-Dec-08	
Austria	03-Dec-08	02-Apr-09
Belgium	03-Dec-08	22-Dec-09
Benin	03-Dec-08	
Bolivia	03-Dec-08	
Bosnia and Herzegovina	03-Dec-08	
Botswana	03-Dec-08	
Bulgaria	03-Dec-08	
Burkina Faso	03-Dec-08	16-Feb-10
Burundi	03-Dec-08	25-Sept-09
Cameroon	15-Dec-09	
Canada	03-Dec-08	
Cape Verde	03-Dec-08	
Central African Republic	03-Dec-08	
Chad	03-Dec-08	
Chile	03-Dec-08	
Colombia	03-Dec-08	
Comoros	03-Dec-08	
Congo, Democratic Republic of	18-Mar-09	
Congo, Republic of	03-Dec-08	
Cook Islands	03-Dec-08	
Costa Rica	03-Dec-08	
Côte d'Ivoire	04-Dec-08	
Croatia	03-Dec-08	17-Aug-09
Cyprus	23-Sept-09	
Czech Republic	03-Dec-08	
Denmark	03-Dec-08	12-Feb-10
Dominican Republic	10-Nov-08	
Ecuador	03-Dec-08	11-May-10
El Salvador	03-Dec-08	
El Salvador	03-Dec-08	
Fiji	03-Dec-08	28-May-10

Country	Signature	Ratification
France	03-Dec-08	25-Sept-09
Gambia	03-Dec-08	
Germany	03-Dec-08	08-July-09
Ghana	03-Dec-08	
Guatemala	03-Dec-08	
Guinea	03-Dec-08	
Guinea Bissau	03-Dec-08	
Haiti	03-Dec-08	
The Holy See	03-Dec-08	03-Dec-08
Honduras	03-Dec-08	
Hungary	03-Dec-08	
Iceland	03-Dec-08	
Indonesia	03-Dec-08	
Iraq	12-Nov-09	
Ireland	03-Dec-08	03-Dec-08
Italy	03-Dec-08	
Jamaica	03-Dec-08	
Japan	03-Dec-08	14-July-09
Kenya	03-Dec-08	
Lao PDR	03-Dec-08	18-Mar-09
Lebanon	03-Dec-08	
Lesotho	03-Dec-08	28-May-10
Liberia	03-Dec-08	
Liechtenstein	03-Dec-08	
Lithuania	03-Dec-08	
Luxembourg	03-Dec-08	10-July-09
Macedonia, FYR	03-Dec-08	08-Oct-09
Madagascar	03-Dec-08	
Malawi	03-Dec-08	7-Oct-09
Mali	03-Dec-08	30-Jun-10
Malta	03-Dec-08	24-Sept-09
Mauritania	19-Apr-10	
Mexico	03-Dec-08	06-May-09
Moldova, Republic of	03-Dec-08	16-Feb-10
Monaco	03-Dec-08	
Montenegro	03-Dec-08	25-Jan-10
Mozambique	03-Dec-08	
Namibia	03-Dec-08	
Nauru	03-Dec-08	
Netherlands	03-Dec-08	
New Zealand	03-Dec-08	22-Dec-09
Nicaragua	03-Dec-08	02-Nov-09
Niger	03-Dec-08	02-June-09
Nigeria	12-June-09	
Norway	03-Dec-08	03-Dec-08
Palau	03-Dec-08	

Country	Signature	Ratification
Panama	03-Dec-08	
Paraguay	03-Dec-08	
Peru	03-Dec-08	
Philippines	03-Dec-08	
Portugal	03-Dec-08	
Rwanda	03-Dec-08	
Saint Vincent and the Grenadines	23-Sept-09	
Samoa	03-Dec-08	28-Apr-10
San Marino	03-Dec-08	10-July-09
São Tomé and Príncipe	03-Dec-08	
Senegal	03-Dec-08	
Seychelles	13-Apr-10	20-May-10
Sierra Leone	03-Dec-08	03-Dec-08
Slovenia	03-Dec-08	19-Aug-09
Somalia	03-Dec-08	
South Africa	03-Dec-08	
Spain	03-Dec-08	17-June-09
Sweden	03-Dec-08	
Switzerland	03-Dec-08	
Tanzania	03-Dec-08	
Togo	03-Dec-08	
Tunisia	12-Jan-09	
Uganda	03-Dec-08	
United Kingdom	03-Dec-08	4-May-10
Uruguay	03-Dec-08	24-Sept-09
Zambia	03-Dec-08	12-Aug-09

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นางสาวเสาวลักษณ์ ชัยชูสอน
การศึกษา	อักษรศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ประสบการณ์การรับราชการ	<ul style="list-style-type: none"> - นายเวร (ชั้น 1) กองการเจ้าหน้าที่และฝึกอบรม สำนักงานปลัดกระทรวงการต่างประเทศ กองประมวลและวิเคราะห์ข่าว กรมสารนิเทศ - เลขานุการตรี สำนักงานเลขานุการกรม กรมการเมือง - เลขานุการตรี สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงแคนเบอร์รา - เลขานุการโท กองการเมือง กรมองค์การระหว่างประเทศ - เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงนิวเดลี และกองการสังคม กรมองค์การระหว่างประเทศ - ที่ปรึกษา สำนักงานปลัดกระทรวงการต่างประเทศ กองวัฒนธรรม สัมพันธ์ กรมสารนิเทศ กองรับรอง และกองแบบพิธี กรมพิธีการทูต - อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงกาฐมาณฑุ - อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงออสโล - นักการทูต ระดับชำนาญการพิเศษ สำนักบริหารบุคคล สำนักงานปลัดกระทรวงการต่างประเทศ - ผู้อำนวยการกองยุโรป 3 กรมยุโรป
ตำแหน่งปัจจุบัน	นักการทูต ระดับชำนาญการพิเศษ สำนักบริหารบุคคล สำนักงานปลัดกระทรวงการต่างประเทศ