

**สนธิสัญญาว่าด้วยเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้**  
**Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone (SEANWFZ) Treaty**

**การเจรจาให้ประเทศอาวุธนิวเคลียร์ลงนามในพิธีสารแนบท้าย**

1. สนธิสัญญา SEANWFZ หรือ Bangkok Treaty จัดทำขึ้นในปี 2538 โดยมีแนวคิดมาจากปฏิญญาว่าด้วยเขตสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง (Declaration on the Zone of Peace, Freedom and Neutrality - ZOPFAN) สนธิสัญญาฯ มีผลบังคับใช้ในปี 2540 โดยมีประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศเป็นรัฐภาคี และประเทศไทยเป็นประเทศผู้เก็บรักษาสนธิสัญญา (Depositary State) มีใจความสำคัญคือ ไม่ให้รัฐภาคีพัฒนา ผลิต ครอบครอง หรือทดสอบอาวุธนิวเคลียร์ภายในเขตอาณา เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone – EEZ) และไหล่ทวีป (Continental Shelves – CS) รวมทั้งสนับสนุนการใช้พลังงานนิวเคลียร์ในทางสันติ โดยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสำหรับเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (SEANWFZ Commission) และระบบการควบคุมเพื่อให้มีการปฏิบัติตามพันธกรณีของสนธิสัญญา ซึ่งประกอบด้วยระบบพิทักษ์ความปลอดภัยของทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (International Atomic Energy Agency – IAEA) การแลกเปลี่ยนข้อมูล และการจัดตั้งคณะค้นหาความจริง

2. ประเทศสมาชิกอาเซียนเห็นว่าสนธิสัญญาฯ จะมีความหมายยิ่งขึ้นหากประเทศอาวุธนิวเคลียร์ (Nuclear-Weapons States - NWS) ทั้ง 5 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐฯ สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส จีน และรัสเซีย ให้การสนับสนุน โดยลงนามในพิธีสารแนบท้ายสนธิสัญญา SEANWFZ ซึ่งระบุให้ประเทศภาคีสถิติสัญญาฯ มิให้ใช้หรือข่มขู่ที่จะใช้อาวุธนิวเคลียร์กับประเทศภาคีสถิติสัญญาฯ และมีให้ใช้หรือข่มขู่ที่จะใช้อาวุธนิวเคลียร์ภายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อย่างไรก็ตาม P4 (สหรัฐฯ สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส และรัสเซีย) ยังไม่พร้อมที่จะลงนามความในพิธีสารฯ เนื่องจากยังคงมีประเด็นในพิธีสารฯ ที่อาเซียนและ P4 มีความเห็นต่างกัน (Outstanding Issues) ได้แก่

- ขอบเขตของการบังคับใช้สนธิสัญญาฯ (Zone of Application) ที่ SEANWFZ เป็นเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ (Nuclear Weapon-Free Zone – NWFZ) เพียงแห่งเดียวที่ครอบคลุมถึง EEZ และ CS แต่ NWS เห็นว่า EEZ ตามนัยของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทางทะเล (UN Convention on the Law of the Sea – UNCLOS) นั้น เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจเท่านั้น ไม่สามารถนำมาใช้กับเรื่องความมั่นคงได้

- สิทธิในทางผ่านและการเยือนท่าเรือ (Transit Rights and Port Visits) ตามมาตรา 7 ของสนธิสัญญาฯ ที่ให้รัฐภาคีสามารถตัดสินใจเองได้ว่าจะอนุญาตให้เรือหรือเครื่องบินต่างชาติผ่านหรือเยือนท่าเรือ/สนามบินของตนได้ ซึ่งอาจจะขัดกับมาตรา 3.2 ของสนธิสัญญาฯ ที่ห้ามรัฐภาคีอนุญาตให้รัฐอื่นพัฒนา ผลิต ติดตั้ง หรือทดสอบอาวุธนิวเคลียร์ในเขตอาณาของตน

- Negative Security Assurances (NSA) หรือการรับรองว่าจะไม่ใช้หรือข่มขู่ที่จะใช้อาวุธนิวเคลียร์ต่อรัฐภาคีภายในเขต SEANWFZ ซึ่งตามสนธิสัญญาไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ (Treaty on Non-Proliferation of Nuclear Weapons - NPT) NWS จะให้ NSA ในเขตอาณาของรัฐที่ไม่มีอาวุธนิวเคลียร์เท่านั้น ไม่รวมถึง EEZ และ CS

- อธิปไตย (Sovereignty) ซึ่งเป็นข้อห่วงกังวลของจีนว่า สนธิสัญญาฯ จะกระทบต่อประเด็นเรื่องทะเลจีนใต้

ปัจจุบันมีเพียงจีนประเทศเดียวที่แสดงความพร้อมที่จะลงนามพิธีสารฯ เมื่อมีการเปิดให้ลงนามได้ อย่างไรก็ดี อาเซียนประสงค์ให้ NWS ทั้ง 5 ประเทศลงนามพร้อมกัน มากกว่าจะให้จีนลงนามก่อนอีก 4 ประเทศที่เหลือ อย่างไรก็ดีตาม การหารือในเรื่องดังกล่าวได้ยุติไปตั้งแต่ปี 2545

3. ในสมัยที่ไทยเป็นประธานอาเซียนเมื่อปี 2552 ได้เสนอให้อาเซียนใช้โอกาสที่สหรัฐฯ มีนโยบายสนับสนุนให้โลกปราศจากอาวุธนิวเคลียร์ ในการหารือประเด็นที่ยังค้างค้ำกับ NWS อีกครั้ง ต่อมาในปี 2553 ได้มีการจัดตั้งคณะทำงานของคณะกรรมการบริหาร (Working Group of Executive Committee of SEANWFZ Commission) ขึ้น เพื่อประสานท่าทีร่วมของอาเซียนในประเด็นที่ยังค้างค้ำ โดยได้มีการประชุม 2 ครั้งในปี 2553 และ 4 ครั้งในปี 2554 ในขณะเดียวกัน อินโดนีเซียในฐานะประธานอาเซียนได้เริ่มประสานกับ NWS เพื่อขอรับทราบท่าทีล่าสุดว่าเปลี่ยนแปลงจากเมื่อปี 2545 หรือไม่

4. ในเดือนมิถุนายน 2554 กลุ่มประเทศ P4 (สหรัฐฯ สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส และรัสเซีย) ได้หารือและยืนยันท่าทีเดิมเมื่อปี 2545 รวมทั้งเสนอทางออก (Preferred Solutions) เป็น formulation ในประเด็นต่างๆ ต่อมา ในเดือนกรกฎาคม 2554 คณะทำงาน SEANWFZ ได้จัดทำประเด็นการหารือ (Discussion Points) ในประเด็นที่ยังค้างค้ำตามท่าที ของ NWS ซึ่งที่ประชุม SEANWFZ Commission ได้ให้การรับรองเพื่อใช้ในการหารือทางตรงกับ NWS โดยมีประเด็นคือ

- Zone of Application อาเซียนต้องการความชัดเจนเกี่ยวกับความเข้าใจของ NWS เกี่ยวกับพันธกรณีของ NWS ตามมาตรา 1 และ 2 ของพิธีสารฯ

- Transit Rights and Port Visits อาเซียนได้เสนอข้อความเกี่ยวกับการตีความ โดยให้รวมอยู่ในพิธีสารฯ

- NSA อาเซียนจะพิจารณาตัดข้อความในมาตรา 2 (การให้ NSA ในเขต SEANWFZ) ของพิธีสารฯ ออก โดยจะพิจารณาร่วมกับประเด็นอื่นๆ (package deal)

- Sovereignty ให้ใช้ข้อความที่อาเซียนและจีนตกลงกันได้แล้ว

5. การหารือทางตรงอย่างไม่เป็นทางการ (Direct Informal Consultations) ครั้งแรกระหว่างอาเซียน (โดยคณะทำงาน SEANWFZ และคณะผู้แทนถาวรประจำ UN) และ NWS มีขึ้นในเดือนสิงหาคม 2554 ณ นครเจนีวา โดยมีการหารือฯ อย่างจริงจังของทั้ง 2 ฝ่าย ซึ่งมีผลสรุปคือ

- Zone of Application อาเซียนได้ชี้แจงถึงความสำคัญของความมั่นคงทางทะเลต่อภูมิภาค จึงต้องให้เขต SEANWFZ ครอบคลุมถึง EEZ และ CS แต่ P4 ยังไม่สามารถยอมรับได้ ในการนี้ สหรัฐฯ ได้เสนอว่า ในการปฏิบัติเพื่อเคารพสนธิสัญญาฯ จะให้มาตราที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมบังคับใช้ใน EEZ และ CS ได้ แต่จะไม่รวมถึงมาตราที่เป็นประเด็นทางความมั่นคง และเกรงว่าเขตปลอดอาวุธอื่นๆ จะปรับขอบเขตให้ครอบคลุม EEZ และ CS ด้วย

- Transit Rights and Port Visits สหรัฐฯ ยินยอมที่จะให้มีข้อบทเกี่ยวกับการตีความ มาตรา 3.2 และ 7 ไว้ในพิธีสาร แทนที่จะแยกเป็นข้อตกลงต่างหาก (ซึ่งในประเด็นนี้ น่าจะเป็นที่ยุติได้)

- NSA อาเซียนแจ้งให้ NWS ทราบถึงความเป็นไปได้ที่จะตัดข้อความในมาตรา 2

- Sovereignty ซึ่งสหรัฐฯ ไม่ต้องการที่จะมีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องนี้ อินโดนีเซียจึงได้เสนอให้มี Declaration ในเรื่องนี้แยกออกมาต่างหาก และได้เวียนขอให้อาเซียนพิจารณาภายหลัง DIC

6. DIC ครั้งที่ 2 ณ นครนิวยอร์ก เมื่อวันที่ 4-7 ตุลาคม 2554 NWS ยังคงยืนยันท่าทีเดิม ในประเด็นต่างๆ แต่จีนเรียกร้องให้อาเซียนทำตามข้อตกลงเมื่อปี 2542 ที่จะรวมประเด็นเรื่อง Sovereignty ไว้ในพิธีสาร นอกจากนี้ ฝรั่งเศสยังได้ยกประเด็นเรื่องข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสที่ต้องลงนามในข้อตกลงที่เป็นภาษาฝรั่งเศสเท่านั้น อินโดนีเซียจึงได้เสนอให้จัดทำพิธีสารเป็นภาษาจีนและรัสเซียด้วย

7. การหารือ ระหว่าง ExCom และ NWS เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2554 ในช่วง ASEAN Summit ครั้งที่ 19 ที่ประชุมมีข้อสรุปคือ

- รับทราบท่าทีของจีนที่ยินยอมให้แยกประเด็นเรื่อง Sovereignty ไว้ในบันทึกความเข้าใจระหว่างอาเซียน-จีน ซึ่งจะจัดทำในภาษาอังกฤษและจีน และให้มีการกล่าวถึง MoU นี้ใน Protocol

- อาเซียนขอให้ NWS จัดทำ explanatory note เพื่อเป็น footnote ในพิธีสาร โดยยืนยัน 3 ประเด็นคือ (1) อาณาเขตของรัฐภาคีสถิตินิติสัญญาที่จะได้รับ NSA จาก NWS (2) สิทธิของรัฐชายฝั่งตาม UNCLOS จะไม่ถูกระงับโดยมาตรา 3 ของพิธีสาร (พันธกรณีของ NWS จะจำกัดเพียงเรื่องสิ่งแวดล้อม) (3) สิทธิของรัฐภาคีที่จะอนุญาตให้เรือ/เครื่องบินของรัฐอื่นเข้าเทียบท่าได้

- เห็นควรให้ยุติการเจรจา เนื่องจาก NWS ยังคงยืนยันท่าทีเดิมและอาเซียนมีท่าทีผ่อนปรนมากขึ้น เพื่อให้ NWS สามารถลงนามในพิธีสารแนบท้ายได้ โดยแต่ละฝ่ายจะนำร่างเอกสารที่ตกลงล่าสุดไปดำเนินการตามกระบวนการภายใน

8. กัมพูชาได้ประสานติดตาม explanatory note จาก NWS ซึ่งได้รับคำตอบยืนยัน และลิงค์โปรโตคอลให้เพิ่ม clause ในเรื่องภาษาในร่าง MoU ในขั้นแรก กัมพูชากำหนดให้รัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนลงนามในแถลงการณ์อาเซียนในช่วงการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 20 ณ กรุงพนมเปญ แต่เวียดนามยังไม่เสร็จสิ้นกระบวนการภายใน จึงได้เลื่อนเป็นช่วงการประชุม AMM/PMC/ARF ในเดือน

กรกฎาคม 2555 พร้อมกับการลงนาม MoU อาเซียน-จีน (ระหว่าง PMC อาเซียน-จีน) และการลงนามพิธีสารโดย NWS (ภายหลังการประชุม ARF)

9. ในช่วง AMM/PMC/ARF ในเดือนกรกฎาคม 2555 มีพัฒนาการดังนี้

- ร่าง MoU จีนได้ขอให้ตัด clause เกี่ยวกับเรื่องภาษาออก และใช้ text ณ วันที่ 18 พ.ย. 54 อย่างไรก็ตาม อาเซียนได้แจ้งทำที่ว่า หากอาเซียนจะลงนามในภาษาจีน จะต้องมีประโยคนั้น หรือมิฉะนั้น อาเซียนจะลงนามเฉพาะฉบับภาษาอังกฤษอย่างเดียว เนื่องจากเห็นว่าความตกลงระหว่างอาเซียน-จีนอื่นๆ ได้ระบุ clause นี้ไว้ และอาจ set precedence สำหรับการทำความตกลงของอาเซียนกับประเทศอื่นๆ ในอนาคต

- ฝรั่งเศส แจ้งว่า ในการลงนามในพิธีสารแนบท้ายสนธิสัญญา SEANWFZ นั้น ฝรั่งเศสจะมีข้อสงวนภายใต้ลายมือชื่อว่า “with a reserve addressed by the enclosed note dated this day” ซึ่งเป็นสิ่งที่ฝรั่งเศสได้กระทำเมื่อลงนามในพิธีสารแนบท้ายของสนธิสัญญาเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์อื่นๆ โดยข้อสงวนประกอบด้วย 2 ประเด็นหลัก ได้แก่

(1) การไม่ปฏิบัติตามสนธิสัญญาฯ และพิธีสารฯ เพื่อป้องกันตนเองตามข้อ 51 ของกฎบัตรสหประชาชาติ

(2) การไม่ให้ Negative Security Assurance (NSA) กับประเทศที่ไม่ใช่ภาคีสนธิสัญญาฯ ด้วยการไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์

- สหราชอาณาจักร แจ้งว่า จะมีแถลงการณ์ในการลงนามพิธีสารใน 2 ประเด็น ได้แก่

(1) การไม่ปฏิบัติตามข้อ 2 ของพิธีสาร SEANWFZ (ไม่ให้ NSA) หากภาคีของสนธิสัญญา SEANWFZ ไม่ปฏิบัติตามสนธิสัญญาฯ ด้วยการไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์

(2) การสงวนสิทธิ์ในการทบทวนการปฏิบัติตามข้อ 2 ของพิธีสาร และการสงวนสิทธิ์ในการถอนตัวออกจากพิธีสารฯ โดยแจ้งล่วงหน้า 3 เดือน<sup>1</sup> หากมีภัยคุกคาม การพัฒนา และการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง (โดยไม่ระบุว่าจะต้องเป็นรัฐภาคีสนธิสัญญาฯ)

- รัสเซีย ขอมีข้อสงวนในเรื่อง Negative Security Assurance (ข้อ 2 ของพิธีสารฯ) ใน 2 กรณีคือ

(1) หากรัสเซีย กองกำลังของรัสเซีย หรือพันธมิตรของรัสเซีย/ รัฐที่รัสเซียมีพันธกรณีด้านความมั่นคง ถูกโจมตีโดยรัฐที่ไม่มีอาวุธนิวเคลียร์ร่วมกับ NWS

(2) หากรัฐภาคีของสนธิสัญญาฯ อนุญาตให้เครื่องบินหรือเรือที่มีอาวุธนิวเคลียร์ของต่างชาติเข้าเทียบท่า ตลอดจนการนำอาวุธนิวเคลียร์ผ่านอาณาเขตของตน

<sup>1</sup> พิธีสารกำหนดว่าจะต้องแจ้งล่วงหน้า 12 เดือน

- อาเซียนจึงขอเลื่อนพิธีการลงนามในเอกสารที่เกี่ยวข้องของ SEANWFZ ทั้ง 3 ฉบับ ออกไปก่อน เพื่อจะได้มีเวลาพิจารณาข้อสงวนต่างๆ อย่างรอบคอบ โดยหวังว่าจะสามารถมีการลงนามได้ ในช่วงการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 21 ในเดือนพฤศจิกายน 2555

### การส่งเสริมบทบาทสนธิสัญญา SEANWFZ ที่ประชุม UNGA

1. อาเซียนได้เสนอร่างข้อมติเกี่ยวกับ SEANWFZ Treaty ครั้งแรกใน UNGA62 โดยมีลักษณะเป็น biannual resolution (เสนอทุก 2 ปี) ข้อมติดังกล่าวได้รับการรับรองโดยเสียงสนับสนุนจาก 174 ประเทศ งดออกเสียง 5 ประเทศ (ฝรั่งเศส อิสราเอล หมู่เกาะมาร์แชล ไมโครนีเชีย และสหรัฐฯ งดออกเสียง) และคัดค้าน 1 ประเทศ
2. ในระหว่างการเป็นประธานอาเซียนและประธาน SEANWFZ Commission ของไทย ในปี 2552 SEANWFZ Commission ได้เสนอร่างข้อมติเกี่ยวกับ SEANWFZ ในที่ประชุมคณะกรรมการ 1 ของ UNGA64 เพื่อเป็นการแสดงบทบาทของไทย และยกระดับความสำคัญของกลไกการหารือเรื่อง SEANWFZ ในเวทีระหว่างประเทศ ตลอดจนใช้ประโยชน์จากการปรับเปลี่ยนแนวนโยบายด้านความมั่นคงและการลดอาวุธของรัฐบาลสหรัฐฯ
3. ในปี 2552 ที่ประชุมคณะกรรมการ 1 ของที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ สมัยสามัญ ครั้งที่ 64 (UNGA64) ได้รับการข้อมติเกี่ยวกับเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (SEANWFZ) โดยมีประเทศร่วมอุปถัมภ์ 20 ประเทศ ประเทศออกเสียงสนับสนุน 172 ประเทศ งดออกเสียง 5 ประเทศ (ฝรั่งเศส อิสราเอล หมู่เกาะมาร์แชล ไมโครนีเชีย และสหรัฐฯ งดออกเสียง) โดยไม่มีประเทศใดคัดค้าน ซึ่งสหรัฐอเมริกาได้เปลี่ยนท่าทีจากคัดค้านร่างข้อมติใน UNGA62 เป็นงดออกเสียงใน UNGA64 และสหราชอาณาจักรจากงดออกเสียง เป็นสนับสนุน
4. ในปี 2554 มติเรื่อง SEANWFZ ได้รับการรับรองและการร่วมอุปถัมภ์จาก NWS อย่าง เป็นเอกฉันท์เป็นครั้งแรก

### การดำเนินการอื่นภายใต้สนธิสัญญา

1. ในการประชุม SEANWFZ Commission เมื่อเดือนกรกฎาคม 2553 ที่ประชุมได้เสนอให้มีความร่วมมือระหว่างเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ 5 แห่งทั่วโลก (เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แอฟริกา เอเชียกลาง ละตินอเมริกาและแคริบเบียน แปซิฟิกใต้) และมองโกเลีย รวมทั้งให้ SEANWFZ มีปฏิสัมพันธ์ที่เหมาะสมกับอินเดียและปากีสถาน สนับสนุนให้มีการแบ่งปันข้อมูลระหว่างภาคีสถิติสัญญาฯ ในเรื่องการพัฒนาโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ และร่วมมือกับ IAEA ในการค้นคว้าวิจัยและใช้พลังงานนิวเคลียร์ในทางสันติ อันเป็นมาตรการเพื่อสร้างความไว้วางใจ นอกจากนี้ ที่ประชุมมอบหมายให้คณะทำงาน SEANWFZ หารือในรายละเอียดเกี่ยวกับการส่งเสริมให้ภาคีสถิติสัญญา SEANWFZ บรรลุซึ่ง

ข้อตกลงในประเด็นที่ยังค้างค้ำ เพื่อให้สามารถดำเนินการเพื่อให้ประเทศที่มีอาชุนิวเคลียร์ลงนามในพิธีสารแนบท้ายสนธิสัญญาฯ ได้

2. ในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 18 ในเดือนพฤษภาคม 2554 ที่ประชุมสนับสนุนความร่วมมือระหว่างเขตปลอดอาชุนิวเคลียร์ต่างๆ และให้ SEANWFZ มีปฏิสัมพันธ์กับเขตปลอดอาชุนิวเคลียร์ต่างๆ ในด้านการแบ่งปันประสบการณ์และแนวทางปฏิบัติที่เป็นเลิศ เพื่อส่งเสริมการไม่แพร่ขยายและลดอาชุนิวเคลียร์ และการใช้พลังงานนิวเคลียร์ในทางสันติ ซึ่งที่ประชุม SEANWFZ Commission ในเดือนกรกฎาคม 2554 ได้ย้ำถึงประเด็นเหล่านี้ด้วย

-----

กรมอาเซียน  
กรกฎาคม 2555