

International Health Law: A New Perspective on Public Health Research

Tikumporn Rodkhunmuang

School of Law, Mae Fah Luang University

Email: tikumporn.rod@mfu.ac.th

Academic article

Abstract

Received: 23 Jan 2023

Revised: 28 March 2023

Accepted: 29 March 2023

International health law is a new in international legal education. World Health Organization (WHO), has their duties to foster and fulfil the implementation of these international laws. Moreover, international legal documents related to public health are limited due to the need for the cooperative with medical science, and public health experts.

The coronavirus 2019 pandemic aims to crystallize the power of implementation, including the WHO's announcement, the implementation guideline, and various communications. These WHO actions evoke the states to create an adaptation plan immediately.

The role of the WHO is to communicate scientific knowledge concerning health science. Additionally, the role of international health governance and lawyers has reached the rule-making process's peak. Besides, the monitoring system and public participation were limited untimely.

An creating a new pandemic treaty for the future global pandemic, which factors should be included for global management.. The other factors should be then reconsidered in the new pandemic treaty. In particular, the corporations between international lawyers and technical experts on public health create new guidelines for all states and improve the prevention and public participation of citizens globally. As a result, it will be effectively controlling the next global pandemic.

Keywords: International Health Law, World Health Organization, Coronavirus 2019 Pandemic, New Pandemic Treaty, Content Analysis

กฎหมายสุขภาพระหว่างประเทศ: มิติใหม่ในการวิจัยด้านสาธารณสุข

ทิฆัมพร รอดขันเมือง

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

Email: tikumporn.rod@mfu.ac.th

บทความวิชาการ

บทคัดย่อ

วันรับ 23 มค. 2566

วันแก้ไข 28 มีค. 2566

วันตอบรับ 29 มีค. 2566

กฎหมายสุขภาพระหว่างประเทศเป็นสาขาวิชาที่เกิดขึ้นใหม่ในฐานะของกฎหมายระหว่างประเทศ องค์การอนามัยโลกทำหน้าที่หนุนเสริมการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวเสนอมาทั้งนี้ เอกสารทางกฎหมายสุขภาพระหว่างประเทศมีอยู่อย่างจำกัด เนื่องจากความไม่เชี่ยวชาญของนักกฎหมายทางด้านการแพทย์และการสาธารณสุข

การเกิดการระบาดครั้งใหญ่ของเชื้อโคโรนาไวรัส 2019 ส่งผลต่อการตกลึกเรื่องการบังคับใช้กฎหมายสุขภาพระหว่างประเทศ ไม่เพียงแต่เอกสารทางกฎหมายระหว่างประเทศ แต่รวมถึงการประกาศขององค์การอนามัยโลก คู่มือในการปฏิบัติการ การสื่อสารในช่องทางต่าง ๆ ทุกรัฐต่างตื่นตัวและปรับตัวเพื่อการปฏิบัติตามอย่างรวดเร็ว

บทบาทสำคัญขององค์การอนามัยโลกทำหน้าที่สื่อสารองค์ความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์สุขภาพ ส่งผลให้ บทบาทของผู้เชี่ยวชาญในเรื่องกฎหมายสุขภาพระหว่างประเทศและธรรมาภิบาลสุขภาพมีสูงขึ้นตามไปด้วย แต่ยังขาดการตรวจสอบติดตามและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่ค่อนข้างเร่งด่วน ๆ

การสร้างสนธิสัญญาฉบับใหม่ในการป้องกันการระบาดในอนาคตควรมีปัจจัยที่เข้ามามีส่วนในการจัดการปัญหา มาตรการต่าง ๆ ที่สำคัญในสนธิสัญญาว่าด้วยการป้องกันการระบาดในอนาคต และนักกฎหมายระหว่างประเทศต้องได้รับความร่วมมือจากผู้เชี่ยวชาญทางด้านสุขภาพเพื่อสร้างมาตรการที่เหมาะสมสำหรับรัฐทุกรัฐในการจัดการโรคระบาดอันจะเกิดขึ้นในอนาคตอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: กฎหมายสุขภาพระหว่างประเทศ, องค์การอนามัยโลก, การระบาดของโคโรนาไวรัส 2019, สนธิสัญญาการระบาดใหม่, การวิเคราะห์เนื้อหา

บทนำ (Introduction)

กฎหมายสุขภาพระหว่างประเทศ (International health law) เป็นกฎหมายระหว่างประเทศชนิดใหม่ที่ได้รับการพูดถึงและศึกษาอย่างเป็นระบบระเบียบเมื่อไม่นานมานี้ ทั้งในฐานะของทฤษฎีและการบังคับใช้ กฎหมายสุขภาพระหว่างประเทศได้รับการพัฒนามาภายใต้กรอบของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ (International human rights law) ซึ่งได้รับการบัญญัติรับรอง “สิทธิในสุขภาพ” (The rights to health) ตามเอกสารและตราสารต่าง ๆ ทางกฎหมายระหว่างประเทศ อันได้แก่ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน มาตรา 25 (Universal Declaration of Human Rights) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเมือง (United Nations International Covenant on Civil and Political Rights) มาตรา 4 มาตรา 12 มาตรา 19 ถึงมาตรา 22 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (United Nations International Covenant on Economics, Social and Cultural Rights) มาตรา 2 มาตรา 4 และ มาตรา 12 อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรืออย่างย่ำแย่ ศักดิ์ศรี (United Nations Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) มาตรา 1 อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุก รูปแบบ (United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women) มาตรา 12 และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (United Nations Convention on the Rights of the Child) มาตรา 24 ตัวอย่างเช่น

“1. รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับรองสิทธิของทุกคนที่จะมีสุขภาพกายและสุขภาพจิตตามมาตรฐานสูงสุดเท่าที่เป็นไปได้

2. ขั้นตอนในการดำเนินการโดยรัฐภาคีแห่งกติกานี้ เพื่อบรรลุผลในการทำให้สิทธินี้เป็นจริงอย่างสมบูรณ์ จะต้องรวมถึงสิ่งต่าง ๆ ที่จำเป็นเพื่อ

(ก) การหาหนทางลดอัตราการตายของทารกก่อนคลอดและของเด็กแรกเกิดและการพัฒนาที่มีประโยชน์ต่อสุขภาพของเด็ก

(ข) การปรับปรุงในทุกด้านของสุขภาพทางสิ่งแวดล้อมและอุตสาหกรรม

(ค) การป้องกัน รักษาและควบคุมโรคระบาดโรคประจำถิ่น โรคจากการประกอบอาชีพและโรคอื่น ๆ

(ง) การสร้างสภาวะที่ประกันบริการทางการแพทย์ และการให้การดูแลสุขภาพพยาบาลแก่ทุกคนในทุกกรณีที่เจ็บป่วย” (ICESCR, A.12 อ้างใน Tobin, John, 2012)

บทบัญญัติตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม มาตรา 12 ที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น กลายเป็นกรอบแนวความคิดที่สำคัญในการกำหนดพื้นฐานในการศึกษาสิทธิทางสุขภาพในทางระหว่างประเทศ ทั้งนี้ การตีความคำว่า “สิทธิของทุกคนที่จะมีสุขภาพกายและสุขภาพจิตตามมาตรฐานสูงสุดเท่าที่เป็นไปได้” (The right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health) เป็นมาตรฐานที่สำคัญในการกำหนดสิทธิในทางสุขภาพของพลเมืองโลก อย่างไรก็ตาม คำ ๆ หนึ่งที่ขาดหายไประหว่างการกำหนดสิทธิในทางสุขภาพ ได้แก่ สุขภาพทางสังคม (Social health or social well-being) (Gostin, Lawrence O. 2014;

Gostin, Lawrence O. 2016; Burci, Gian Luca and Toebes, Brigit (Eds), 2018; Gross, Aeyal, 2021)

สุขภาพทางสังคมได้ถูกปล่อยไปจากการกำหนดไว้ในเอกสารระหว่างประเทศ ซึ่งสุขภาพทางสังคมเป็นสิ่งที่สำคัญมากในการกำหนดและควบคุมสถานะฉุกเฉินในทางสาธารณสุข เพราะว่าเอกสารระหว่างประเทศอื่น ๆ ได้มีการกำหนดการประกาศสถานะฉุกเฉินของรัฐต้องมีความเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ทางด้านสุขภาพเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง ทั้งนี้ การศึกษาค้นคว้านี้เพื่อจะเสนอการนำกลับมาของสุขภาพทางสังคมอันเป็นปัจจัยสำคัญและเงื่อนไขสำคัญของการประกาศสถานะฉุกเฉินของรัฐตามที่ยกบัญญัติไว้ในมาตรา 4 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเมือง ซึ่งบัญญัติถึง รัฐในสถานะฉุกเฉิน (States of emergency) หรือรัฐในสถานะยกเว้นไว้ (States of exception) (Yee, Sienho, 2020)

กฎหมายสุขภาพระหว่างประเทศได้รับการพัฒนานิยามความหมายไว้หลายประการ ประการแรก ได้แก่ กฎหมายสุขภาพระหว่างประเทศในฐานะกฎเกณฑ์ในการกำหนดมาตรฐานทางด้านสุขภาพและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องซึ่งมีเอกสารทางกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เช่น ธรรมนูญขององค์การอนามัยโลก (Constitution of the WHO) กฎอนามัยระหว่างประเทศ (International Health Regulation) กรอบความร่วมมือระหว่างองค์การอนามัยโลกกับตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (Framework of Engagement with Non-State Actors) กฎเกณฑ์ทางการเงินขององค์การอนามัยโลก (Financial Regulations of the WHO) กฎเกณฑ์ว่าด้วยเจ้าหน้าที่ในองค์การอนามัยโลก (Staff Regulations of the WHO) กฎเกณฑ์ว่าด้วยคณะกรรมการที่ปรึกษาและคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญ

(Regulations for Expert Advisory Panels and Committees) กฎเกณฑ์ว่าด้วยกลุ่มของการศึกษาและการทดลองทางวิทยาศาสตร์ ความร่วมมือระหว่างสถาบันต่าง ๆ และกลไกอื่น ๆ เพื่อความร่วมมือ (Regulations for Study and Scientific Groups, Collaborating Institutions and Other Mechanisms of Collaboration) และหลักเกณฑ์สำหรับกระบวนการการประชุมสมัชชาองค์การอนามัยโลก (Rules of Procedure of the World Health Assembly) รวมถึงกฎหมายที่ความเฉพาะเจาะจงในประเด็นเรื่องสุขภาพ อันได้แก่ กรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบ (WHO Framework Convention on Tobacco Control) พิธีสารว่าด้วยการจัดการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมาย (Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products) (Gostin, Lawrence O., 2014; Tobin, John, 2018)

ประการที่สอง กฎหมายสุขภาพระหว่างประเทศ หมายความว่า กฎเกณฑ์ขั้นพื้นฐานกระบวนการทางกฎหมายและสถาบันทางกฎหมายที่ออกแบบมาเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการเข้าถึงสิทธิของทุกคนที่จะมีสุขภาพกายและสุขภาพจิตตามมาตรฐานสูงสุดเท่าที่เป็นไปได้ อย่างไรก็ตาม กฎหมายสุขภาพระหว่างประเทศเป็นระบบกฎหมายที่ไม่มีองค์กรตรวจสอบติดตามอย่างเป็นระบบ แต่มีเพียงเครือข่ายของสนธิสัญญาแบบหลวม ๆ (A network of treaties) ที่เรียกว่า กฎหมายอ่อน (Soft law) ถึงแม้ว่าเครื่องมือทางกฎหมายเหล่านี้ส่งผลต่อระบบสุขภาพโลกอย่างมีนัยสำคัญภายใต้การกำกับดูแลขององค์การอนามัยโลก (Gostin, Lawrence O., 2016; Tobin, John, 2018)

ประการที่สาม กฎหมายสุขภาพระหว่างประเทศหรือเรียกอีกอย่างว่า กฎหมายสุขภาพโลก

(Global health law) ส่งผลกระทบในหลายมิติด้วยกัน ได้แก่ ความมั่นคงแห่งชาติตามที่กำหนดไว้ว่า การสาธารณสุขและระบบสุขภาพเป็นปัจจัยหนึ่งในการประกาศสภาวะฉุกเฉินของรัฐ ความล้มเหลวทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากการประกาศสภาวะฉุกเฉินทางด้านการสาธารณสุข การพัฒนาที่ยั่งยืนอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ก่อให้เกิดปัญหาทางด้านสุขภาพ เช่น เชื้อไวรัสที่พัฒนามาจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านสิ่งแวดล้อมอย่างรวดเร็ว และความยุติธรรมทางสังคมที่ปรากฏการเข้าถึงสิทธิในสุขภาพ และความไม่เท่าเทียมกันในการได้รับวัคซีนในการป้องกันเชื้อไวรัส เป็นต้น (Toebe, Brigit, 2018; Tobin, John, 2018)

กฎหมายสุขภาพโลกเป็นกฎเกณฑ์ที่ถือกำเนิดขึ้นเพื่อบำรุงรักษาสุขภาพทางร่างกายและจิตใจของพลเมืองโลกเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ พร้อมทั้งเกิดการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ในการศึกษาอย่างฉับพลันอันเนื่องมาจากการแพร่ระบาดอย่างน้อยจากกฎหมายสุขภาพระหว่างประเทศที่มีสถานะเป็นกฎหมายอ่อน ๆ มาสู่การบังคับแบบเต็มรูปแบบของกฎหมายสุขภาพโลก ทั้งนี้ อำนาจที่ผูกติดกับรัฐได้รับอิทธิพลอย่างยิ่งจากพลเมืองโลกทั้งหมด ดังนั้น การศึกษานิยามความหมายขอบเขตและหน้าที่ของกฎหมายสุขภาพระหว่างประเทศได้ขยายขอบเขตของการศึกษาออกไปในทุกมิติของชีวิตมนุษย์ บทความวิชาการขอเสนอ วิธีวิทยาในการศึกษากฎหมายสุขภาพระหว่างประเทศ วิฤตขององค์การอนามัยโลก การแพร่ระบาดของโคโรนาไวรัส 2019 อันนำมาสู่การสร้างสนธิสัญญาการระบาดใหม่ พร้อมทั้งบทสรุป

วิธีวิทยาในการศึกษากฎหมายสุขภาพระหว่างประเทศ (International Health Law Methodologically)

วิธีวิทยาในการศึกษากฎหมายสุขภาพระหว่างประเทศ หรือ กฎหมายสุขภาพโลกเป็นเรื่องใหม่ เพราะว่าวิธีการศึกษาแบบกฎหมายดั้งเดิมเป็นสิ่งที่ไม่สามารถใช้ได้กับความก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์ การแพทย์ การสาธารณสุขและระบบสุขภาพที่มีความก้าวหน้าทั้งในเชิงเนื้อหาของการศึกษา ความลุ่มลึกในเชิงปริศนิกและคลินิกในทางแพทยศาสตร์ รวมทั้งความเจริญก้าวหน้าทางด้านวิทยาการสมัยใหม่ ไม่ว่าจะเป็นการจัดการเชิงระบบสาธารณสุข การใช้เทคโนโลยีเข้ามาเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการผู้ป่วย หรือแม้กระทั่งการนำเอาปัญญาประดิษฐ์ (Artificial intelligence) มาใช้ในทางการแพทย์และการบริหารสภาวะฉุกเฉินในทางสุขภาพและการสาธารณสุข (Burci, Gian Luca and Toebe, Brigit (Eds), 2018)

วิธีวิทยาในที่นี้จึงมีความหมายในการปูพื้นฐานและวิธีการในการทำความเข้าใจกฎหมายสุขภาพระหว่างประเทศที่มีความเป็นสหสาขาวิชา พร้อมทั้งมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องบูรณาการความรู้ในมิติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับวิทยาศาสตร์ทางด้านสุขภาพทั้งหมด เพื่อพัฒนาระบบกฎหมายระหว่างประเทศขึ้นมาใหม่อีกครั้ง ทั้งนี้ การคิดถึงวิธีวิทยาทางกฎหมายสุขภาพระหว่างประเทศ หากถามนักเรียนกฎหมายหรือนักวิชาการทางด้านนิติศาสตร์จะได้คำตอบในเชิงจารีตการศึกษาว่า การอ่าน การทำความเข้าใจ และการอธิบายลายลักษณ์อักษรที่ปรากฏตามตัวบทกฎหมาย ดังนั้น วิธีการเช่นนี้จึงไม่ถูกเปิดกว้างสำหรับการสร้างความเชี่ยวชาญรูปแบบใหม่อันจำเป็นต้องบ่มเพาะความเข้าใจทางด้านวิทยาศาสตร์

สุขภาพ วิทยาการทางด้านการแพทย์และการสาธารณสุขควบคู่กันไปด้วย

วิธีวิทยาในการศึกษากฎหมายสุขภาพระหว่างประเทศ หากพิจารณาจากองค์ความรู้ในสาขาวิชากฎหมายระหว่างประเทศ จารีตที่สำคัญที่สุดของการเป็นนักกฎหมายระหว่างประเทศ คือ การเขียน เพราะว่าการเขียนงานทางวิชาการจะสร้างกระบวนการในการขบคิดต่อประเด็นปัญหาร่วมด้วยเสมอ ซึ่งวิธีวิทยาเช่นนี้อาจจะไม่เพียงพอสำหรับการทำความเข้าใจต่อระบบกฎหมายสุขภาพอีกต่อไป ดังนั้น บทความชิ้นนี้ได้พยายามนำเสนอวิธีวิทยาอื่น ๆ ในทางกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อเพิ่มพูนทักษะและความเข้าใจที่มีต่อการพัฒนากฎหมายสุขภาพระหว่างประเทศไปอีกทางหนึ่ง

วิธีวิทยาเฉพาะในกฎหมายระหว่างประเทศที่จะสามารถนำมาใช้ในการศึกษากฎหมายสุขภาพระหว่างประเทศ อันได้แก่ แนวความคิดในเรื่องการเป็นพลเมืองโลก (Cosmopolitanism) แนวความคิดในเชิงวิพากษ์ (Critical theory) แนวความคิดทางด้านเศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศ (Global political economy) แนวความคิดในเรื่องธรรมาภิบาลใหม่ (New governance) และแนวความคิดเรื่องความยุติธรรมในระบบสุขภาพโลก (Global health justice) ซึ่งทั้ง 5 แนวความคิดมีความเชื่อมโยงกันและมีจุดเกาะเกี่ยวกันประการสำคัญ คือ การยอมรับเอาระบบการเข้าไปมีส่วนร่วม การเข้าไปตรวจสอบติดตาม และความร่วมมือระหว่างพลเมืองโลกเป็นแกนกลางอันสำคัญของการพัฒนากฎหมายสุขภาพโลกในอีกทางหนึ่ง

แนวความคิดเรื่องการเป็นพลเมืองโลกเป็นแนวความคิดที่สำคัญอย่างยิ่งในภาวะของการระบาดของโคโรนาไวรัส 2019 เนื่องจากว่าไม่มีพลเมืองโลกคนใดที่ไม่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดดังกล่าว

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การนำแนวความคิดดังกล่าวเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการบังคับใช้กฎหมายสุขภาพระหว่างประเทศ จะทำให้เราได้เห็นว่า บทบาทและความสำคัญของทุกคนในระบบสุขภาพมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในห้วงเวลาของการระบาด เช่น การพัฒนาหลักการหนึ่งระบบสุขภาพหนึ่งระบบสวัสดิการ เป็นต้น

แนวความคิดว่าเชิงวิพากษ์พยายามตั้งคำถามเกี่ยวกับการมีอยู่ของกฎหมายสุขภาพระหว่างประเทศในประเด็นที่ว่ากฎหมายดังกล่าวยังมีประโยชน์สำหรับพลเมืองทั้งโลกจริงหรือไม่ กฎหมายดังกล่าวส่งผลกระทบต่อผู้คนทั้งโลกใบนี้ ใครมีอำนาจในการออกกฎหมายดังกล่าว ใครเป็นผู้มีอำนาจในการควบคุมการบังคับกฎหมายสุขภาพระหว่างประเทศ หากพิจารณาตามสำนักกฎหมายระหว่างประเทศแบบดั้งเดิม จะพบว่า รัฐเป็นองค์อธิปัตย์ในการบังคับใช้กฎหมายสุขภาพระหว่างประเทศโดยตรง แต่สำนักวิพากษ์ได้ทำหน้าที่สำรวจตรวจสอบและติดตามถึงความสำเร็จของการบังคับใช้กฎหมายสุขภาพระหว่างประเทศ ซึ่งพบคำตอบที่ชัดเจนว่า การบังคับใช้กฎหมายสุขภาพระหว่างประเทศดังกล่าวข้างต้นไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และบทเรียนเนื่องจากการระบาดในประวัติศาสตร์ของการระบาดใหญ่บนโลกใบนี้ ไม่ได้นำมาสู่การปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระสำคัญมาตรการและกลไกที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายสุขภาพระหว่างประเทศเลย ดังนั้น การนำเอาแนวความคิดเรื่องการวิพากษ์เข้ามาเป็นแนวความคิดหนึ่งในการตระหนักรู้ถึงกฎหมายสุขภาพระหว่างประเทศ หรือกฎหมายสุขภาพโลกมีความจำเป็นอย่างยิ่ง (Techman, Doron and Underhill, Kristen, 2021)

แนวความคิดเรื่องเศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศเป็นแนวความคิดว่าด้วยการกำหนด

อำนาจในการเมืองและอำนาจทางเศรษฐกิจที่อยู่เหนือกลไกการบังคับใช้กฎหมายสุขภาพระหว่างประเทศ กล่าวคือ หลักการในเรื่องความเท่าเทียมกันในแต่ละรัฐในทางกฎหมายระหว่างประเทศอันถือได้ว่าเป็นหลักการขั้นพื้นฐานที่สุดของกฎหมายระหว่างประเทศ ประการแรก กล่าวคือ ในความเป็นจริงอำนาจในการเมืองระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศ เช่น ในช่วงเวลาของการระบาด การแพร่ระบาดเริ่มต้นจากเมืองอื่น ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนอันถือได้ว่าเป็นประเทศมหาอำนาจแห่งหนึ่งของโลก จะพบว่า การเข้าไปตรวจสอบติดตามเพื่อหาแหล่งที่มาของเชื้อโรคเป็นไปได้ยาก ถึงแม้จะมีอำนาจจากองค์การระหว่างประเทศ กล่าวคือ องค์การอนามัยโลกก็ไม่สามารถตรวจสอบติดตามได้เท่าที่ควร เป็นต้น ดังนั้น การใช้อำนาจในการเมืองระหว่างประเทศในช่วงเวลาของการระบาดอาจจะเป็นปัจจัยสำคัญในการบังคับใช้และการสร้างความตระหนักรู้ของสนธิสัญญาการระบาดใหม่ (Quintana, Francisco-José and Uriburu, Justina, 2020)

อีกประการหนึ่ง การใช้อำนาจทางเศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศ กล่าวคือ เป็นการใช้เงินเพื่อจัดการกับปัญหาการระบาดจนละเลยหลักการเรื่องความเท่าเทียมกันในการเข้าถึงยาและอุปกรณ์ทางการแพทย์ที่จำเป็นไป อันเนื่องมาจากข้อจำกัดของแต่ละรัฐในทางเศรษฐกิจมีความไม่เท่าเทียมกัน เมื่อเกิดสภาวะฉุกเฉินพร้อมกันทุกรัฐในโลก รัฐส่วนใหญ่จึงแสดงพลังอำนาจทางด้านเศรษฐกิจการเงินผ่านการลงทุนเรื่องวัคซีนในการรักษา การผลิตยารักษาโรค ทุ่มทุนกับการสร้างโรงพยาบาลสนาม แต่ในขณะเดียวกัน ประเทศที่ยากจนหรือไม่มีกำลังทรัพยากรจำนวนมากต้องเผชิญกับสภาวะการณ์ของการตายเนื่องจากการแพร่ระบาดใน

อัตราที่สูงมาก ทั้งนี้ เพราะไม่มีกำลังหรือพลังทางเศรษฐกิจมากพอสำหรับการนำเข้าวัคซีน การซื้อขายรักษาอาการ รวมถึงการสร้างโรงพยาบาลสนามสำหรับผู้ป่วยที่มีจำนวนสูงขึ้นมาก เป็นต้น ดังนั้น การนำแนวความคิดทางด้านเศรษฐศาสตร์การเมืองมาร่วมพิจารณาการสร้างสนธิสัญญาระบาดใหม่ (Villarreal, Pedro A. 2021; Mbengue, Makane Moïse and d'Aspremont, Jean (Eds), 2022)

แนวความคิดว่าด้วยธรรมาภิบาลอันถือได้ว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับการพัฒนากฎหมายสุขภาพระหว่างประเทศ อันมีปัจจัยที่สำคัญของธรรมาภิบาลใหม่ ได้แก่ บทบาทขององค์การระหว่างประเทศในบริบทของการแพร่ระบาดของโคโรนาไวรัส 2019 คือ องค์การอนามัยโลก กฎหมายปกครองโลก (Global administrative law) โดยมีกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศดำเนินบทบาทอันสำคัญในการกำหนดกระบวนการและขั้นตอนของการบังคับใช้ธรรมาภิบาลใหม่ ทั้งนี้ บทบาทสำคัญของธรรมาภิบาลใหม่อันเกี่ยวข้องกับ การตัดสินใจในนโยบายโลกอันมีเงื่อนไข เช่น ผู้มีอำนาจสาธารณะทางระหว่างประเทศ (International public authorities) ความเป็นอิสระ (Independence) ความเป็นกลาง (Impartiality) การเปิดใจ (Open minded) ความโปร่งใส (Transparency) ความเหมาะสม (Proportionality) และการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public participation) เป็นต้น ดังนั้น เงื่อนไขดังกล่าวข้างต้นเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการก่อให้เกิดพลวัตและการขับเคลื่อนธรรมาภิบาล ทั้งนี้ กระบวนการธรรมาภิบาลจะเป็นส่วนสำคัญที่ขับเคลื่อนสวัสดิการโลก (Global welfare) อีกส่วนหนึ่ง ผ่านการประสานงานและความร่วมมือในทางระหว่างประเทศ อำนาจในการตรวจสอบ ธรรมาภิบาลใหม่ยังขึ้นอยู่กับขบวนการภาค

ประชาสังคมข้ามชาติ (Transnational civil society) (Grogan, Joelle, 2022; Peters, Anne, 2021)

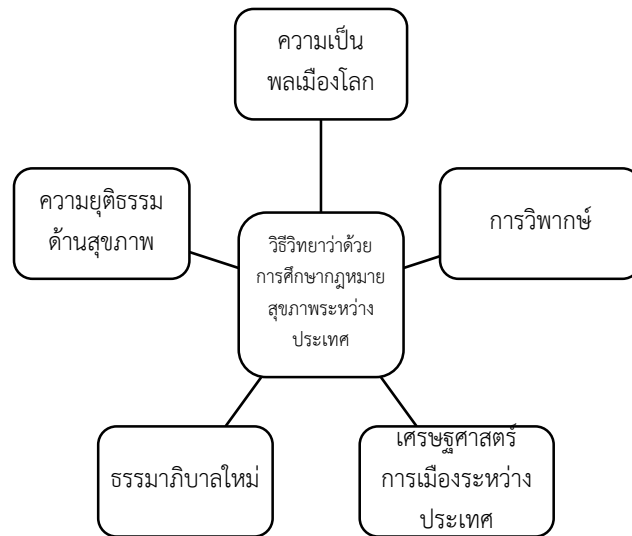
การพัฒนากฎหมายสุขภาพโลกให้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายปกครองโลก ซึ่งก่อให้เกิดความง่ายในการบริหารจัดการสถานะฉุกเฉินอันเป็นที่มาที่สำคัญของการกำหนดอำนาจสาธารณสุขในทางระหว่างประเทศให้ขึ้นอยู่กับองค์การอนามัยโลก ในฐานะศูนย์รวมความเชี่ยวชาญด้านวิทยาศาสตร์สุขภาพ การสาธารณสุขและการแพทย์ จะลดความยุ่งยากในการจัดการระบบสาธารณสุขและระบบสุขภาพในช่วงเวลาของการระบาดที่สามารถข้ามอำนาจรัฐอธิปไตยในแต่ละรัฐไปได้ ทั้งนี้ เงื่อนไขที่สำคัญขององค์การอนามัยโลกจำเป็นต้องดำรงความเป็นกลาง ความเป็นอิสระ ดังนั้น การเพิ่มธรรมชาติในองค์การอนามัยโลกสามารถเพิ่มการมีส่วนร่วมของพลเมืองโลกให้มากขึ้น ทั้งนี้ การเปิดใจรับฟังการประกาศและการออกคู่มือในการควบคุมการระบาด การเตรียมความพร้อมและการให้ความร่วมมือในการแจ้ง และเพิ่มมาตรการในการป้องกันจะมีประสิทธิภาพมากขึ้น ตัวอย่างที่ชัดเจนในช่วงเวลาของการระบาดที่ผ่านมา การทำงานที่ไม่ชัดเจนทั้งของรัฐและองค์การอนามัยโลกส่งผลกระทบต่อพลเมืองโลกที่ต้องเอาตัวรอดด้วยตนเอง เป็นต้น (Moon, Suerie, 2018)

ดังนั้น การสร้างกรอบความร่วมมือของทุกภาคส่วนที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดจะส่งผลให้เกิดพัฒนาระบบการจัดการสุขภาพในสถานะฉุกเฉิน ทั้งนี้ ความร่วมมือจากพลเมืองโลกจะสร้างความเข้มแข็งของการสร้างเครือข่ายเพื่อรองรับการระบาดครั้งต่อไปในอนาคตได้ ผลที่ได้จากการระบาดของโควิด-19 ไร้สื่อนำมาสู่โครงการหนึ่งสุขภาพ (One health) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบสวัสดิการของโลก (Global

welfarism) ที่จะต้องพัฒนาร่วมกันจากทุกภาคส่วน ไม่ใช่เพียงแค่รัฐบาลหรือองค์การอนามัยโลกเท่านั้น และความเป็นไปได้สุดท้ายของระบบสุขภาพแบบหนึ่งเดียวจะนำมาสู่แนวความคิดเรื่องความยุติธรรมทางสุขภาพ (Peters, Anne, 2021)

แนวความคิดเรื่องนิติปรัชญาสุขภาพโลก (Global health jurisprudence) เมื่อพิจารณาจากมุมมองของนักกฎหมายระหว่างประเทศ จะพบว่ากฎหมายระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างระบบความยุติธรรมระหว่างประเทศหรือความยุติธรรมในระดับโลก และถ้าพิจารณาแบบเทียบเคียงกัน จะเห็นได้ว่า ระบบความยุติธรรมในเชิงสุขภาพโลกจะเกิดจากการมีกฎหมายสุขภาพโลกที่ดี เพื่อให้ความยุติธรรมในเชิงสุขภาพสามารถทำงานได้จริง ดังนั้น การสร้างสนธิสัญญาหรือกฎหมายสุขภาพโลกที่ยึดถือเอาหลักการตามวิธีวิทยาการศึกษากฎหมายสุขภาพระหว่างประเทศอันจะนำมาสู่ความยุติธรรมทางด้านสุขภาพของโลกตามหลักการ นิติปรัชญาสุขภาพโลก (Filder, David P., 2020)

จากแนวความคิดต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาข้างต้น อันเป็นวิธีวิทยาเฉพาะในการศึกษากฎหมายสุขภาพระหว่างประเทศที่มีอยู่ เช่น การศึกษากฎหมายองค์การอนามัยโลกผ่านมุมมองเศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศ หรือการศึกษาธรรมเนียมขององค์การอนามัยโลกผ่านมุมมองธรรมาภิบาลใหม่ เป็นต้น การศึกษาเชิงวิเคราะห์เหล่านี้ อาจจะนำมาซึ่งการพัฒนากฎหมายสุขภาพระหว่างประเทศที่มีอยู่ให้สามารถบังคับใช้ได้ อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมถึงการรวบรวมปัญหาสำหรับการร่างกฎหมายสุขภาพโลกฉบับใหม่ หรือสนธิสัญญาการระบาดใหม่เพื่อป้องกันและบรรเทาผลกระทบของเชื้อโรคต่าง ๆ ในอนาคต



แผนภาพที่ 1 แสดงวิธีวิทยาในการศึกษาสุขภาพระหว่างประเทศ

ที่มา : Grogan, Joelle, 2022; Peters, Anne, 2021

การศึกษาสุขภาพระหว่างประเทศมีข้อท้าทายหลายประการ อันได้แก่ การวิพากษ์วิจารณ์ต่อการบังคับใช้กฎหมายสุขภาพระหว่างประเทศซึ่งยังคงผูกติดอยู่กับผู้เชี่ยวชาญอันมีจำนวนจำกัดอยู่ค่อนข้างมาก การพัฒนาวิธีวิทยาใหม่ ๆ ที่เกิดจากการผสมผสานและการบูรณาการศาสตร์ต่าง ๆ เข้าด้วยกัน อันได้แก่ แพทยศาสตร์ วิทยาศาสตร์ทางการแพทย์ การสาธารณสุข ระบาดวิทยา และกฎหมาย เป็นต้น จะพบว่า วิธีการในการศึกษาจะเพิ่มผลลัพธ์ที่ได้จากแนวความคิดหรือวิธีวิทยาต่าง ๆ ที่ได้พยายามนำเสนอมาเพื่อการสร้างระบบกฎหมายสุขภาพโลกฉบับใหม่ขึ้นมาเพื่อพลเมืองโลกร่วมกัน (Burci, Gian Luca, 2020; Burci, Luca Gian, and Eccleston, Mark, 2020; Burci, Luca Gian and Negri, Stefania, 2020)

วิกฤตขององค์การอนามัยโลก (World Health Organization in Crisis)

บทบาทขององค์การอนามัยโลกเริ่มมีมากขึ้นเมื่อมีการประกาศภาวะฉุกเฉินทางด้านสาธารณสุขทั่วโลก การประกาศดังกล่าวสื่อสารออกมาทั้งในช่องทางที่

เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และช่องทางที่ไม่เป็นทางการอย่าง ทวิตเตอร์ กลับเป็นที่นิยมและได้รับการกล่าวขานและตอบโต้มากที่สุด นับตั้งแต่มีการจัดตั้งองค์การอนามัยโลกขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยการสื่อสารดังกล่าวข้างต้นออกมาหลายรูปแบบด้วยกัน กล่าวคือ ข่าว จดหมายข่าว เว็บไซต์อย่างเป็นทางการขององค์การอนามัยโลก เว็บไซต์สื่อ จดหมายแนะนำการปฏิบัติ การรักษาระยะห่าง การทดสอบการติดเชื้อ และการตรวจเชื้อ ซึ่งเป็นวิธีการที่ไม่ได้ต้องการความเฉพาะทางการแพทย์เท่านั้น แต่เป็นการสื่อสารเพื่อให้พลเมืองโลกทุกคนสามารถปฏิบัติได้อย่างทันทั่วถึง ถึงแม้ว่าในช่วงแรก ๆ ของการประกาศจะมีความไม่แน่นอนและความไม่แม่นยำของข้อมูล แต่ก็ถือได้ว่าการตอบโต้อย่างหลากหลายและการมีส่วนร่วมในการหามาตรการในการป้องกันจากทุกช่องทาง อันถือได้ว่าเป็นการเปิดพื้นที่สำหรับการสร้าง ธรรมาภิบาลในองค์การระหว่างประเทศอย่างเข้มข้น (Pervou, Ioanna, 2022)

การนำเสนอข้อมูลขององค์การอนามัยโลกที่ต้องการผู้เชี่ยวชาญทางด้านเทคนิคและข้อมูลสารสนเทศจำนวนมากทำงานอย่างหนักในห้วงเวลาของ

การระบาด ทั้งนี้ ผู้เชี่ยวชาญทางด้านวิทยาศาสตร์การแพทย์และระบาดวิทยาเข้ามาทำงานเพื่อสร้างคู่มือทางเทคนิคเพื่อควบคุมการระบาดของเชื้อโคโรนาไวรัสเพื่อสื่อสารในช่องทางสาธารณะขององค์การอนามัยโลก ไม่ว่าจะเป็นการรายงานสถานการณ์รายวัน การรายงานสถานการณ์รายสัปดาห์ การรายงานสถานการณ์รายเดือน เป็นต้น องค์การอนามัยโลกในฐานะองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายสุขภาพโลก รวมทั้ง ทำหน้าที่ตรวจสอบติดตาม รายงานสถานการณ์สุขภาพของโลก พร้อมทั้งกำหนดมาตรการ การสนับสนุนเครื่องมือ ผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้พลเมืองโลกสามารถพร้อมรับมือกับการระบาดได้ แต่ในสถานการณ์การระบาดที่ผ่านมา องค์การอนามัยโลกถูกตั้งคำถามว่าเกิดความล้มเหลวในการจัดการและการสร้างมาตรการดังกล่าวหรือไม่ (Grogan, Joelle, and Donald, Alice (Eds), 2022)

นอกจากการตรวจสอบรายงานสถานการณ์แล้วนั้น การออกมาตรการในการผลิตวัคซีน การกำหนดคุณภาพของวัคซีน การกระจายวัคซีนอย่างทั่วถึงอันเป็นหลักการหนึ่งในกฎหมายสุขภาพระหว่างประเทศอันได้แก่ สิทธิในการเข้าถึงบริการสุขภาพ (Right to health services) และสิทธิในการเข้าถึงการรักษาพยาบาล (Right to health treatments) สิทธิในการเข้าถึงยาอย่างเท่าเทียมกัน (Right to medicine) และสิทธิในการเข้าถึงวัคซีนรักษาโรค (Right to vaccine) ได้รับการพูดถึงจากเวทีระหว่างประเทศไปสู่ระดับพลเมืองโลกทุก ๆ คน พบว่า หลักการดังกล่าวไม่สามารถปฏิบัติได้อย่างแท้จริง อันเนื่องมาจากความไม่เท่าเทียมกันทางการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ถึงแม้ว่าโครงการที่เกี่ยวข้องกับการกระจายวัคซีนจะมีเพิ่มมากขึ้น เช่น โครงการ ACT accelerator & COVAX, โครงการ Covid-19 advice partnership

หรือโครงการ Covid-19 vaccine delivery เป็นต้น โครงการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นไม่ได้ก่อให้เกิดการแพร่กระจายวัคซีนอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมอย่างแท้จริง (Villarreal, Pedro A., 2021)

นอกจากองค์การอนามัยโลกมีหน้าที่อันสำคัญ คือ การพัฒนางานวิจัยและการพัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์สุขภาพและความก้าวหน้าทางด้านการแพทย์และการสาธารณสุข ถึงแม้ว่าการทางด้านการแพทย์และการสาธารณสุขจะก้าวหน้าไปอย่างก้าวกระโดดมากในห้วงศตวรรษที่ผ่านมา แต่พัฒนาการด้านการวิจัยและการพัฒนาขององค์การอนามัยโลกมีขีดจำกัดอยู่ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะการวิจัยพื้นฐานทางด้านเชื้อโคโรนาไวรัส พัฒนาการของโคโรนาไวรัส การปรับตัวและการเปลี่ยนแปลงตัวเชื้อโคโรนาไวรัส รวมถึงการพัฒนาการวิจัยเพื่อจัดการและควบคุมวิวัฒนาการดังกล่าวมีอยู่อย่างจำกัด อย่างไรก็ตาม การทำงานดังกล่าวได้รับการตรวจสอบและติดตามอย่างเข้มแข็งจากหน่วยงานทางด้านการแพทย์และการสาธารณสุขในช่วงเวลาของการระบาด (Alavez, José E., 2020; Benvenisti, Eyal, 2020; Berman, Ayelet, 2021)

ความร่วมมือในทางการแพทย์และการสาธารณสุขระหว่างประเทศอันเป็นอีกหนึ่งหน้าที่หลักขององค์การอนามัยโลก จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่า องค์การอนามัยโลกมีประวัติศาสตร์การก่อตั้งมายาวนานพร้อมๆ กับการเกิดขึ้นขององค์การสหประชาชาติ พร้อมทั้งความร่วมมือทางด้านการสาธารณสุข การแพทย์ระหว่างประเทศนั้นมีมายาวนานกว่าการเกิดขึ้นขององค์การระหว่างประเทศ แต่เป็นเพียงความร่วมมืออย่างหลวมๆ ไม่มีประสิทธิภาพและไม่มีกฎหมายระหว่างประเทศฉบับใดที่ชี้ให้เห็นมาตรการที่ชัดในประเด็นของความร่วมมือ ความ

ร่วมมือควรมีในระดับใด การสร้างเครือข่ายความร่วมมือเป็นหน้าที่ขององค์กรใดบ้าง ซึ่งโดยปกติเป็นหน้าที่ของรัฐ แต่หากพิจารณาความร่วมมือแบบข้ามรัฐและความร่วมมือของเอกชนทางด้านการแพทย์และการสาธารณสุขอาจจะเป็นเงื่อนไขที่สามารถจัดการต่อการระบาดของเชื้อโรคได้รวดเร็วมากยิ่งขึ้น (Benvenisti, Eyal, 2020; Beqiri, Julinda and Ippolito, Francesca, 2021)

การเตรียมความพร้อมเพื่อการรับมือการแพร่ระบาด การป้องกัน การป้องปราม รวมถึงการตอบโต้ต่อการแพร่ระบาดอย่างรวดเร็วอันเป็นหน้าที่หลักขององค์การอนามัยโลกในวิกฤตการระบาดระดับโลกในครั้งนี้ กล่าวคือ การเตรียมทีมผู้เชี่ยวชาญเพื่อการรับมือ การลงพื้นที่สำรวจตรวจสอบกรณีหรือแหล่งการแพร่ระบาดของเชื้อโรคอย่างรวดเร็ว การติดตามและตรวจสอบรวมถึงการรวบรวมข้อมูลผู้ติดเชื้อแบบปัจจุบัน การสร้างความร่วมมือระหว่างห้องทดลองในประเทศต่างๆ การสร้างต้นแบบหรือพิมพ์เขียวสำหรับการปฏิบัติการในระดับประเทศ ในสังคมและชุมชน การสร้างคู่มือสำหรับคำแนะนำในโรงเรียน แหล่งชุมชน สถานที่ทำงาน และสถานที่สาธารณะทั้งหมด การตรวจสอบติดตามการสื่อสารสถานะฉุกเฉินของการระบาดในทุกกระดับ การเพิ่มการมีส่วนร่วมของชุมชนในการตรวจสอบติดตาม พร้อมทั้งการออกพิมพ์เขียวสำหรับการเฝ้าติดตามการระบาดของชุมชน การวิจัยเพื่อการลดช่องว่างการติดเชื้อโรคระหว่างมนุษย์และสัตว์ การสร้างปรกการในการป้องกันโรคระบาดและสุขภาพข้ามพรมแดน การกำหนดจุดกักโรคพร้อมทั้งวิธีปฏิบัติของเจ้าหน้าที่และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำงานในจุดกักโรค การสร้างนักปฏิบัติการด้านสุขภาพและการแพร่ระบาดให้มากขึ้น ซึ่งประเด็นเหล่านี้

ทั้งหมดเป็นประเด็นที่น่าขบคิดและนำไปสู่การยกร่างสนธิสัญญาเพื่อการป้องกันการระบาดครั้งใหม่

ความล้มเหลวขององค์การอนามัยโลกในการจัดการแพร่ระบาดของโคโรนาไวรัส 2019 เกิดมาจากปัจจัยสำคัญหลายประการด้วยกัน แต่หากพิจารณาจากมุมมองของกฎหมายระหว่างประเทศและการเมืองระหว่างประเทศนั้น จะพบว่า กฎหมายสุขภาพระหว่างประเทศอันถือกำเนิดมาอย่างยาวนานนับแต่สงครามโลกครั้งที่สอง อันได้แก่ ธรรมนูญขององค์การอนามัยโลก และกฎบัตรอนามัยโลก ไม่ได้ได้รับการปฏิบัติการอย่างแข็งขัน การไม่มีกลไกในการตรวจสอบติดตามอย่างเป็นระบบในเชิงกฎหมายและการไม่มีอำนาจในการบังคับรัฐต่าง ๆ ได้เท่าที่ควรส่งผลให้การจัดการและมาตรการในการจัดการการระบาดประสบความล้มเหลว เพราะว่าเครื่องมือทางกฎหมายที่ไม่เคยได้รับการตรวจสอบในเชิงประสิทธิภาพของตัวบทกฎหมายสุขภาพระหว่างประเทศ กลไกและมาตรการต่าง ๆ ที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจน ส่งผลให้ประสิทธิภาพการทำงานขององค์การอนามัยโลกเองบกพร่องจนถึงการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปองค์การอนามัยโลกจากนักวิชาการทางกฎหมายระหว่างประเทศ (Beqiri, Julinda and Ippolito, Francesca, 2021)

นอกจากนี้แล้ว คนกลุ่มเปราะบางจำนวนมาก ในฐานะพลเมืองโลกเช่นกันยังไม่ได้ถูกนับเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของปฏิบัติการแพร่ระบาดไม่ว่าจะเป็นอดีตหรือการแพร่ระบาดที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นผู้ลี้ภัย ผู้อพยพ ผู้ประสบภัยสงคราม อันเป็นกลุ่มคนที่ต้องได้รับการปฏิบัติตามในฐานะหลักการทางด้านมนุษยธรรมและการเข้าสู่ระบบสุขภาพที่มีคุณภาพด้วยเช่นกัน (Jain, Neha, 2021)

สนธิสัญญาการระบาดใหม่ (New Pandemic Treaty)

การนำเสนอประเด็นเรื่องสนธิสัญญาการระบาดใหม่เป็นการสร้างเครื่องมือในทางกฎหมายสุขภาพระหว่างประเทศที่สืบเนื่องมาจากการแพร่ระบาดของสถานการณ์โคโรนาไวรัส 2019 เพื่อสร้างความตระหนักรู้รูปแบบใหม่สำหรับชุมชนระหว่างประเทศและพลเมืองโลกสำหรับการสร้างมาตรการการป้องกันล่วงหน้าสำหรับการแพร่ระบาดในอนาคต ทั้งนี้ ในสนธิสัญญาการระบาดใหม่ควรที่จะกำหนดวิถีวิทยาในการศึกษารูปแบบใหม่ เพื่อจะออกแบบและเพิ่มมุมมองในการทำความเข้าใจสภาวะการณ์ของการระบาดมากยิ่งขึ้น การหนุนเสริมและการเอื้อให้เกิดความเข้าใจในประเด็นเรื่องสิทธิในสุขภาพมากยิ่งขึ้น (Mbengue, Makane Moïse and d'Aspremont, Jean (Eds), 2022)

วิถีวิทยาที่ได้นำเสนอไปแล้วในเบื้องต้น อันได้แก่ แนวความคิดเรื่องความเป็นพลเมืองโลก แนวความคิดเรื่องการวิพากษ์ แนวความคิดเรื่องเศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศ แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลใหม่ และแนวความคิดเรื่องความยุติธรรมในเชิงสุขภาพ เพื่อจะได้นำเป็นวิธีการทำความเข้าใจต่อข้อเสนอเพื่อจะสร้างเครื่องมือในการป้องกันการแพร่ระบาดที่ครอบคลุมไปได้หลายมิติ พร้อมทั้ง การสร้างความร่วมมือร่วมกันในทางระหว่างประเทศ ทั้งนี้ กลไกต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายใต้สนธิสัญญาการระบาดใหม่เป็นไปเพื่อสนับสนุนการสร้างเสริมความเข้มแข็งในประเด็นด้านความร่วมมือ การฟื้นฟู การเตือนและการโต้ตอบต่อการระบาดเพื่อสร้างสังสรรค์ระบบสุขภาพของโลกใหม่ (The new international health system)

สนธิสัญญาการระบาดใหม่ควรมีสถานะเช่นไรในทางกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายใน

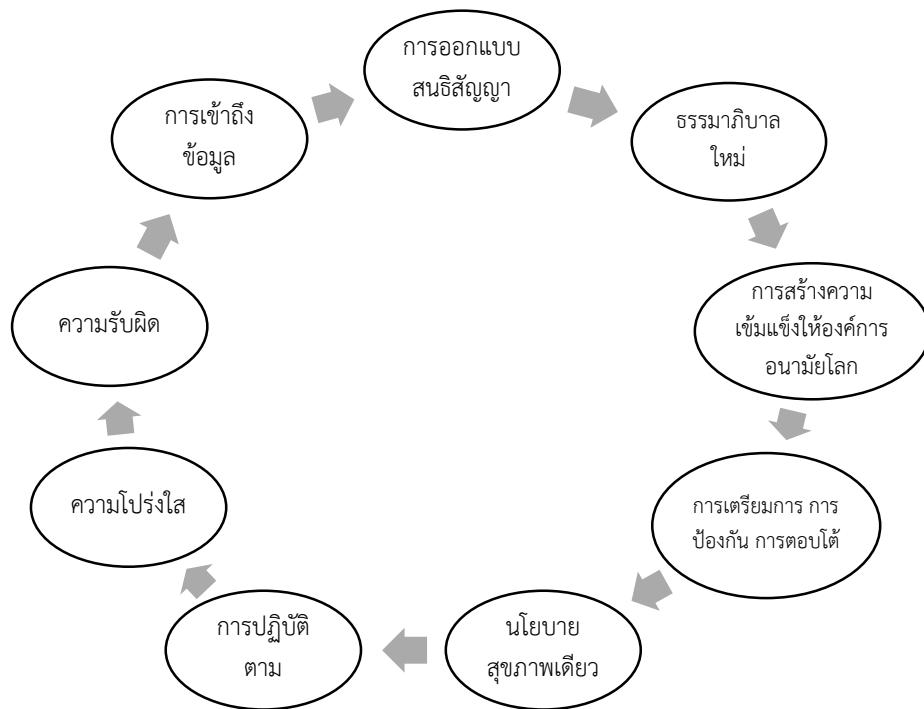
เนื่องมาจากการประเมินสถานะทางกฎหมายของเอกสารระหว่างประเทศทางด้านสุขภาพ บทความขึ้นนี้เห็นควรว่าควรเพิ่มสถานะทางกฎหมายระหว่างประเทศโดยการสร้างความตระหนักรู้และการบังคับใช้สนธิสัญญาการระบาดใหม่ เพื่อให้สามารถใช้งานได้ อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น พร้อมทั้ง การสร้างกลไกเพื่อเพิ่มระดับของการเข้าถึงยารักษาโรคและการเข้าถึงวัคซีนในสภาวะการณ์ฉุกเฉินทางด้านสุขภาพระดับโลก เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงยา การรักษา และวัคซีนอันเป็นปัจจัยสำคัญเร่งด่วนในการป้องกันการแพร่ระบาด (Mbengue, Makane Moïse and d'Aspremont, Jean (Eds), 2022)

วัตถุประสงค์ที่สำคัญที่สุดของการบัญญัติสนธิสัญญาการระบาดใหม่ คือ การตระหนักถึงการบังคับใช้ที่ได้มาตรฐานเดียวกันในทางระหว่างประเทศ การสร้างกลไกเพื่อให้เกิดการตรวจสอบติดตามอย่างมีประสิทธิภาพในทางด้านการแพทย์และเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในประเด็นด้านสาธารณสุข การบัญญัติเรื่องความเป็นธรรมในทางการแพทย์และการสาธารณสุขไว้ โดยมีเป้าชี้วัดที่ชัดเจน พร้อมทั้ง กลไกในการตรวจสอบติดตามกลไกต่างๆ ในสนธิสัญญาการระบาดใหม่ เพื่อให้พลเมืองโลกทุกคนได้เข้าถึงสิทธิสุขภาพอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สุดตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ (International human rights law)

โครงสร้างของสนธิสัญญา ระบาดใหม่ จำเป็นต้องประกอบด้วย 6 ส่วน ซึ่งประกอบด้วย ส่วนที่หนึ่ง คือส่วนตั้งต้นอันประกอบด้วย อาร์มภบทวัตถุประสงค์ นิยามและขอบเขตของสนธิสัญญา ส่วนที่สองได้แก่ บทบังคับเบื้องต้น อันประกอบด้วย หลักการเบื้องต้น พันธกรณีเบื้องต้น ยุทธวิธีและแผนปฏิบัติการระดับชาติ ส่วนที่สาม ได้แก่ บทเฉพาะที่ใช้สำหรับการระบาด กล่าวคือ เนื้อหาในเชิงหลักการสำคัญ ส่วนที่สี่

ได้แก่ การแบ่งปันข้อมูลข่าวสาร เทคโนโลยีและทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับการแพร่ระบาด การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การแลกเปลี่ยนข้อมูลในเชิงเทคนิค การแลกเปลี่ยนเทคโนโลยีและการถ่ายโอนเทคโนโลยีว่าด้วยการควบคุมการระบาด กองทุนเพื่อการป้องกันการแพร่ระบาด ส่วนที่ห้า ได้แก่ สถาบันและข้อบังคับทางกฎหมาย เนื้อหาของสนธิสัญญา กลไกทางการเงิน การปฏิบัติตามสนธิสัญญา การระงับข้อพิพาทที่เกิดจากสนธิสัญญา ความเกี่ยวข้องกับสนธิสัญญาอื่น ๆ ส่วนสุดท้ายหรือส่วนที่หก อันได้แก่ บทบังคับด้านกระบวนการ อันได้แก่ การอนุวัติการและการภาคยานุวัติสนธิสัญญา การเพิ่มเติมสนธิสัญญา การลงคะแนนเสียง การลงนาม การมีผลบังคับใช้ การตั้งข้อสงวนและการถอนตัวจากสนธิสัญญา

การสร้างสนธิสัญญาการระบาดใหม่ วัตถุประสงค์ที่จำเป็นที่สุดอันได้แก่ หลักการเรื่องระบบสุขภาพเดียว (One health approach) กล่าวคือ เป็นการรวมเอามาตรการในการป้องกันล่วงหน้าสำหรับการแพร่ระบาดที่จำเป็นทั้งหมดไว้ในสนธิสัญญา มาตรการในการตอบโต้สถานะฉุกเฉินหรือการแพร่ระบาด การเสริมสร้างความสามารถด้านการป้องกันและการระมัดระวังเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสนธิสัญญาการระบาดใหม่ การเพิ่มเติมมุมมองทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบอย่างหนักจากการแพร่ระบาด รวมทั้งการเพิ่มเติมระบบกองทุนระดับโลกเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของสนธิสัญญาการระบาดใหม่ เช่น กองทุนการเงินฉุกเฉิน เนื่องจากการแพร่ระบาดของธนาคารโลก (the World bank's Pandemic Emergency Financial Facility) เป็นต้น (Peters, Anne, 2021)



แผนภาพที่ 2 ว่าด้วยวิธีวิทยาสำหรับการออกแบบสนธิสัญญาการระบาดใหม่

ที่มา: Burci, Gian Luca, 2020; Burci, Luca Gian, and Eccleston, Mark, 2020; Burci, Luca Gian and Negri, Stefania, 2020

การตรวจสอบ การติดตาม และกลไกในการสร้างความร่วมมือสำหรับการปฏิบัติตามสนธิสัญญาการระบาดใหม่ กล่าวคือ มีการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบติดตามด้วยคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ เหมือนการจัดทำกระบวนการตรวจสอบการรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชน เช่น Universal Periodic Review (UPR) เป็นต้น รวมทั้งการกำหนดนโยบายที่มีความสอดคล้องและเป็นไปได้ตามการประเมินผลทางวิทยาศาสตร์ ถึงแม้จะทำให้กลไกการตรวจสอบติดตามมีความยุ่งยากมากยิ่งขึ้น แต่กลไกการประเมิน การตรวจสอบและติดตามตามระบบวิทยาศาสตร์และวิทยาศาสตร์การแพทย์มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะทำให้สนธิสัญญาการระบาดใหม่มีผลบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากแผนภาพแสดงให้เห็นความเป็นไปได้ในการสร้างสนธิสัญญาการระบาดใหม่เพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรคระบาดในอนาคต ทั้งนี้ การคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ จากบทเรียนที่เกิดขึ้นในการแพร่ระบาดของโควิด-19 ที่ผ่านมา แสดงให้เห็นว่าเครื่องมือทางกฎหมายสุขภาพระหว่างประเทศมีไม่เพียงพอสำหรับการบริหารจัดการการแพร่ระบาด ดังนั้น การแสวงหาวิถีทางกฎหมายชนิดใหม่จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการเพิ่มเรื่องธรรมาภิบาลเข้ามาเพื่อให้กลุ่มคนที่มีส่วนได้เสีย อันได้แก่ พลเมืองโลกทั้งหมดมีส่วนร่วมในการจัดการสุขภาพและการสาธารณสุขของตนเองเพื่อสร้างความร่วมมือในการป้องกันการแพร่ระบาด พร้อมทั้งการทำให้เครื่องมือที่เรียกว่า กฎหมายสุขภาพระหว่างประเทศ หรือกฎหมายสุขภาพโลกสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและคุณภาพที่สูงมากขึ้น

บทสรุป (Conclusion)

การแพร่ระบาดของโควิด-19 ส่งผลต่อการความก้าวหน้าในการศึกษาพัฒนาการของกฎหมายสุขภาพระหว่างประเทศ หรือกฎหมายสุขภาพโลกเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ บทความวิชาการฉบับได้เสนอมุมมองเพิ่มเติมเพื่อการประเมินสถานการณ์ที่ผ่านมาอันเกี่ยวเนื่องกับการบังคับใช้กฎหมายสุขภาพระหว่างประเทศอันได้แก่ แนวความคิดว่าด้วยพลเมืองโลก แนวความคิดเชิงวิพากษ์ แนวความคิดเรื่องเศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศ แนวความคิดเรื่องธรรมาภิบาลใหม่ และแนวความคิดเรื่องความยุติธรรมทางด้านสุขภาพ มุมมองต่าง ๆ เหล่านี้ส่งผลโดยตรงต่อการปรับปรุงกฎหมายสุขภาพระหว่างประเทศ พร้อมทั้งได้เสนอกฎหมายสุขภาพโลกฉบับใหม่ที่เรียกว่าสนธิสัญญาการระบาดใหม่อันประกอบด้วย การตกผลึกทางด้านประสบการณ์ของการแพร่ระบาดครั้งใหญ่ในประวัติศาสตร์มนุษยชาติ เพื่อเพิ่มประสบการณ์ของการบังคับใช้ มาตรการการป้องกัน และกลไกการบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยรวมเอาหลักการต่าง ๆ ที่สำคัญเข้ามาอันได้แก่ ธรรมาภิบาลใหม่ การสร้างความเข้มแข็งให้องค์การอนามัยโลก การเตรียมการ การป้องกันและการตอบโต้ นโยบายสุขภาพเดียว การปฏิบัติตาม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เพื่อนำมาสู่การออกแบบสนธิสัญญาการระบาดใหม่ให้มีประสิทธิภาพ การทำงานสูงขึ้น ขณะเดียวกันก็สร้างความตระหนักรู้อย่างทั่วถึงร่วมกันของพลเมืองโลก

เอกสารอ้างอิง (References)

- Alavez, José E. (2020). The WHO in the Age of the Coronavirus. *The American Journal of International Law*, 114, pp.578-587.
- Benvenisti, Eyal (2020). The WHO-Destines to Fail?: Political Cooperation and the COVID-19 Pandemic. *The American Journal of International Law*, 114, pp.588-597.
- Beqiraj, Julinda and Ippolito, Francesca. (2021). COVID-19, and International Organizations: Challenges and Opportunities from the Perspective of Good Governance and the Rule of Law. *International Organization Law Review*, 18, pp.293-306.
- Burci, Gian Luca and Toebe, Brigit (Eds.) (2018). *Research Handbook on Global Health Law*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Burci, Gian Luca. (2018). Global health law: present and future. In Gian Luca Burci, and Brigit Toebe (Eds.), *Research Handbook on Global Health Law*. Cheltenham: Edward Elgar, pp.486-528.
- Burci, Gian Luca. (2020). The Legal Response to Pandemics: The Strengths and Weakness of the International Health Regulations. *Journal of International Humanitarian Legal Studies*, pp.1-14.
- Burci, Gian Luca, and Eccleston, Mark. (2020). Preparing for the Next Pandemic: The International health regulations and World Health Organization during COVID-19. *Yearbook of International Disaster Law*, 2(1): pp.259-282.
- Fidler, David P. (2020). To Fight a New Coronavirus: The COVID-19 Pandemic, Political Herd Immunity, and Global Health Jurisprudence. *19 Chinese Journal of International Law*, 19, pp.207-213.
- Gostin, Lawrence O. (2014). *Global Health Law*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Gostin, Lawrence O. (2016). *Public Health Law: Power, Duty, Restraint*. California: University of California Press.
- Grogan, Joelle, and Donald, Alice (Eds) (2022). *Routledge Handbook of Law and the Covid-19 Pandemic*. London: Routledge.
- Grogan, Joelle (2022). COVID-19, The Rule of Law and Democracy. Analysis of Legal Response to a Global Health Crisis. *Hague Journal on the Rule of Law*, pp.349-369.
- Gross, Aeyal. (2021). The Past, Present, and Future of Global Health law Beyond Crisis. *The American Journal of International Law*, 115, pp.754-771.
- Jain, Neha. (2020). Pandemics as Rights-Generators. *The American Journal of International Law*, 114, pp.677-678.
- Mbengue, Makane Moïse and d'Aspremont, Jean (Eds) (2022). *Crisis Narrative in International Law*. Leiden: Brill Nijhoff.
- Moon, Suerie. (2018). Global health law, and governance: concepts, tools, actors and power. In

- Gian Luca Burci, and Brigit Toebe (Eds.), *Research Handbook on Global Health Law*. Cheltenham: Edward Elgar, pp.24-55.
- Pervou, Ioanna. (2022). COVID-19: Introducing a sliding scale between legality and scientific knowledge. *Global Constitutionalism*, pp.1-12.
- Peters, Anne. (2022). COVID-19 as a Catalyst for the (Re-)Constitutionalisation of International Law: One Health-One Welfare. In Makane Moïse Mbengue and Jean d'Aspremont (Eds) *Crisis Narrative in International Law*. Leiden: Brill Nijhoff, pp.85-99.
- Quintana, Francisco-José and Uriburu, Justina. (2020). Modest International Law: COVID-19, International Legal Responses, and Depoliticization. *The American Journal of International Law*, 114, pp.687-697.
- Techman, Doron and Underhill, Kristen. (2021). Infected by Bias: Behavioral Science and the Legal Response to COVID-19. *American Journal of Law and Medicine*, 47, pp.205-248.
- Tobin, John. (2012). *The Right to Health in International Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Tobin, John. (2018). Still getting to know you: global health law and the right to health. In Gian Luca Burci, and Brigit Toebe (Eds.), *Research Handbook on Global Health Law*. Cheltenham: Edward Elgar, pp.56-81.
- Toebe, Brigit. (2018). Global health law: defining the field. In Gian Luca Burci, and Brigit Toebe (Eds.), *Research Handbook on Global Health Law*. Cheltenham: Edward Elgar, pp.22-23.
- Villarreal, Pedro A. (2021). Pandemic: Building Legal Concept for the Future. *Washington University Global Studies Law Review*, 20, pp.611-626.
- Villarreal, Pedro A. (2021). *Infectious Diseases*. Heidelberg: Max Planck for Comparative Public Law and International Law Research Paper Series.
- Yee, Sienho. (2020). To Deal with a New Coronavirus Pandemic: Making Sense of the Lack of Any State Practice in Pursuing State Responsibility for Alleged Malfeasances in a Pandemic- *Lex Specialis* or *Lex Generalis* at Work. *Chinese Journal of International Law*, 19, pp.237-252.
- Zabiyev, Faud. (2022). COVID-19 and Research in International Law. In Makane Moïse Mbengue and Jean d'Aspremont (Eds) *Crisis Narrative in International Law*. Leiden: Brill Nijhoff, pp.182-185.