

การระงับข้อพิพาทตามกฎบัตรอาเซียน¹

ณิกาญจน์ ธีวกุลประเสริฐ²

จากการศึกษาหลักการของการระงับข้อพิพาทของอาเซียน พบว่าการกฎบัตรอาเซียนหมวดที่ 8 ว่าด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยการระงับข้อพิพาทและคนกลาง ได้กำหนดแนวทางการระงับข้อพิพาททางอาเซียนทางเล็ก คือมีการให้รัฐคู่พิพาทนั้นได้สามารถเลือกใช้การระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีที่ได้กำหนดไว้เป็นเบื้องต้น เพื่อแก้ไขปัญหาระหว่างกันให้ทันถ่วงที และยังมีการระงับข้อพิพาทโดยตราสารเฉพาะที่กฎบัตรอาเซียนในหมวดดังกล่าวกำหนดไว้ โดยตราสารดังกล่าวเกิดจากความตกลงร่วมกัน หรือเป็นตราสารอาเซียน เช่น ใช้การระงับข้อพิพาทตามสนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ถึงแม้ในกฎบัตรอาเซียนได้กำหนดการระงับข้อพิพาทไว้หลากหลายวิธี และการให้รัฐสมาชิกอาเซียนระงับข้อพิพาทตามหลักทั่วไป การใช้พิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทด้านเศรษฐกิจ หรือการใช้สนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่บัญญัติไว้ในกฎบัตรอาเซียน รัฐสมาชิกสามารถระงับข้อพิพาทเลือกการระงับข้อพิพาทระหว่างกันได้ รวมถึงการไม่ปิดกั้นในการใช้การระงับข้อพิพาทตามกฎบัตรสหประชาชาติ หรือการระงับข้อพิพาทตามภูมิภาคอื่น ซึ่งกฎบัตรอาเซียนกำหนดครอบคลุมในการแก้ปัญหาเรื่องพิพาทไว้ แต่ยังคงพบปัญหาในการใช้กระบวนการระงับข้อพิพาท

ประเด็นปัญหาที่หนึ่ง คือปัญหาเกี่ยวกับความสมัครใจในการเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาท ในข้อ 22 23 24 และ 28 ตามกฎบัตรอาเซียน ซึ่งพิจารณาได้เป็นรายละเอียดเป็นข้อๆ ไป คือ ข้อ 22 หลักการทั่วไปในการระงับข้อพิพาทคือการที่ให้สมาชิกอาเซียนได้ดำเนินการระงับข้อพิพาทเป็นอันดับแรก คือรัฐสมาชิกสามารถที่จะระงับข้อพิพาทโดยการสนทนาร่วมกัน โดยนำเรื่องพิพาทมาปรึกษาหารือ หรือการจัดให้คู่พิพาทนั้นมีการเจรจาในการยุติข้อพิพาทระหว่างกันได้ ซึ่งการเจรจา เป็นวิธีการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศอีกวิธีหนึ่ง โดยการระงับข้อพิพาทโดยทั่วไปของอาเซียนนั้นยังคงต้องใช้ความสมัครใจในการระงับข้อพิพาทร่วมกัน

การรวมกลุ่มของสมาชิกอาเซียนเป็นการรวมกลุ่มที่มีลักษณะเป็นนานาชาตินิยม ซึ่งไม่ทำให้องค์กรมีความเหนือกว่ารัฐสมาชิก เป็นการรวมกลุ่มโดยใช้ความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นหลัก ส่งผลให้ไม่ว่าจะเป็นการกระทำใดที่เป็นไปตามพันธกรณี หรือรวมถึงการระงับข้อพิพาทระหว่างสมาชิกอาเซียนนั้นจึงต้อง

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง การระงับข้อพิพาทตามกฎบัตรอาเซียน โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.สมชัย ศิริสมบูรณ์เวช และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ พัฒนะ เรือนใจดี และ รองศาสตราจารย์ ดร.รติชัย รตทอง

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ใช้ความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นหลักในการระงับข้อพิพาทด้วยเช่นเดียวกัน การระงับข้อพิพาทในลักษณะที่กล่าวมาในข้อที่ 22 จึงส่งผลให้เกิดปัญหาการเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาท เนื่องจากการระงับข้อพิพาทไม่ว่าจะเป็นการระงับข้อพิพาทเบื้องต้น โดยผ่านการสนทนา การปรึกษาหารือ และการเจรจา ในข้อที่ 22 (2) กำหนดว่า “ให้อาเซียนจัดตั้งและธำรงไว้ซึ่งกลไกการระงับข้อพิพาทในทุกสาขา ความร่วมมือของอาเซียน” เป็นหลักการที่ระบุโดยชัดเจนว่าการระงับข้อพิพาทตามบทบัญญัตินี้ยังคงต้องใช้ความร่วมมือในการระงับข้อพิพาทเป็นหลักการสำคัญของสมาชิกอาเซียน

ข้อ 23 การระงับข้อพิพาทโดยคนกลางที่น่าเชื่อถือ การประนีประนอม และการไกล่เกลี่ย เป็นการนำข้อพิพาทที่ยังไม่สามารถระงับได้มาใช้ในการระงับข้อพิพาทในอีกระดับหนึ่ง คือ การที่คู่พิพาทนั้นสามารถนำข้อพิพาทที่เกิดขึ้นตกลงกันเมื่อใดก็ได้ที่จะใช้คนกลางที่น่าเชื่อถือ คือบุคคลที่เสนอตนเข้ามาช่วย หรืออาจมาจากการเชิญเข้ามาในการระงับข้อพิพาท เพื่อให้บุคคลดังกล่าวดำเนินการจัดให้มีการระงับข้อพิพาทระหว่างกันได้ หรือจากบทบัญญัติสามารถใช้การระงับข้อพิพาทโดยการประนีประนอม โดยผู้ประนีประนอมจะมีคนเดียวหรือหลายคนก็ได้ เพื่อมาร่วมในการระงับข้อพิพาท โดยทำการสอบสวนข้อเท็จจริงได้ และทำรายงานและข้อเสนอแนะได้ทั้งนี้ถือว่าเป็นคำชี้ขาด โดยคู่พิพาทยังคงมีเสรีภาพในการใช้ดุลพินิจยอมรับคำชี้ขาดหรือข้อเสนอแนะนั้นหรือไม่ หรือการไกล่เกลี่ย คือกระบวนการที่นำคนกลางนั้นมาใช้ในการระงับข้อพิพาท โดยอาจจะตกลงกันไว้ก่อนแล้ว ว่าเมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นให้นำบุคคลที่ได้รับความสะดวกใจของคู่พิพาทมาใช้ในการระงับข้อพิพาท หรือจะมีการตกลงใช้บุคลากรในการไกล่เกลี่ยในภายหลังการจะยุติข้อพิพาทก็ย่อมทำได้ โดยในข้อที่ 23 (2) กฎบัตรอาเซียนได้วางหลักไว้ให้รัฐสมาชิกอาเซียนนั้นอาจอาจร้องขอให้ประธานอาเซียน หรือเลขาธิการอาเซียน เป็นคนกลางในการใช้การระงับข้อพิพาทได้ เช่น ให้เป็นคนกลางในการประนีประนอมระหว่างกัน หรือการไกล่เกลี่ยยอมร้องขอให้กระทำได้ก็ขึ้นอยู่กับความสะดวกใจทั้งสองฝ่ายเพื่อให้การระงับข้อพิพาทสามารถดำเนินการต่อไปได้

เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นสมาชิกอาเซียนสามารถนำการระงับข้อพิพาทในข้อที่ 23 นี้มาใช้ได้อีกทางหนึ่งเพื่อให้ข้อพิพาทนั้นยุติลง แต่การนำการระงับข้อพิพาทนั้นมาใช้นี้ยังต้องใช้หลักการขององค์การระหว่างประเทศในลักษณะนานาชาตินิยม เป็นไปในลักษณะที่ต้องการความยินยอมในการใช้ระงับข้อพิพาทระหว่างกัน เมื่อรัฐภาคีอาเซียนรัฐใดรัฐหนึ่งต้องการระงับข้อพิพาทตามกฎหมาย แต่อีกรัฐไม่ยอมเข้าสู่กระบวนการดังกล่าว ก็ยังคงเป็นปัญหาในเรื่องความสะดวกใจในการเข้าสู่กระบวนการเช่นเดียวกับบทบัญญัติในข้อก่อนหน้า

การระงับข้อพิพาทตามตราสารเฉพาะนั้นได้กำหนดไว้ในกฎบัตรอาเซียน ข้อที่ 24 ซึ่งได้แบ่งการระงับข้อพิพาทนั้นออกเป็น 3 ประเภท คือ การระงับข้อพิพาทตามข้อ 24 (1) คือการระงับตราสารเฉพาะของอาเซียนโดยกลไก และขั้นตอนการดำเนินการที่กำหนดไว้ในตราสารนั้น ๆ ซึ่งการระงับข้อพิพาทนี้คือ ให้สมาชิกอาเซียนระงับข้อพิพาทตามตราสารอาเซียนที่ได้มีการลงนามในการบังคับใช้เฉพาะเรื่องไว้แล้ว

ตัวอย่างเช่น Charter of the ASEAN University Network 1992 เป็นความตกลงในเรื่อง กฎบัตรเครือข่ายของมหาวิทยาลัยอาเซียน เป็นกฎบัตรเฉพาะที่ได้มีความตกลงร่วมกันไว้ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เป็นความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยในอาเซียนด้วยการส่งเสริมการศึกษาร่วมกันในกฎบัตรอาเซียนดังกล่าวได้มีการกำหนดกติกาต่าง ๆ รวมถึงการระงับข้อพิพาทไว้ใน ข้อที่ 15 กำหนดว่า ถ้ามีปัญหาข้อพิพาทในเรื่องคำถามหรือข้อโต้แย้งใด ๆ เกี่ยวกับการตีความใด ๆ จะถูกตัดสินข้อพิพาทนั้นโดยคณะกรรมการมูลนิธิ

การระงับข้อพิพาทในเฉพาะเรื่องที่ได้ทำเป็นตราสารเฉพาะเรื่องไว้ ให้รัฐสมาชิกนั้นนำเรื่องพิพาทที่เกี่ยวข้องกับตราสารอาเซียนเฉพาะไว้ ให้ใช้การระงับข้อพิพาทที่กำหนดไว้ในตราสารอาเซียนนั้น ซึ่งการระงับข้อพิพาทตามฉบับนี้ไม่ได้กำหนดในกรณีการไม่ยินยอมในการระงับข้อพิพาทไว้ ซึ่งตราสารของอาเซียนแต่ละฉบับก็ไม่ได้ถูกกำหนดไว้เช่นกัน เพราะหลักอาเซียนก็ยังคงใช้หลักความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นหลัก ประกอบด้วยองค์การอาเซียนเป็นองค์การนานาชาตินิยม ซึ่งองค์การนี้ไม่สามารถมีสิทธิในการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศเหนือประเทศสมาชิกได้ จึงยังคงเป็นปัญหาในด้านการเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาท เช่นเดียวกับบทบัญญัติอื่น

บทบัญญัติในข้อที่ 24 (2) เป็นการกำหนดให้สมาชิกอาเซียนสามารถระงับข้อพิพาทตามสนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พิจารณาได้ถึงการระงับข้อพิพาทที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการตีความ หรือการใช้ตราสารอาเซียนใด ๆ สำหรับใช้การระงับข้อขัดแย้งทางการเมืองเป็นหลัก ซึ่งตามสนธิสัญญาฯ ดังกล่าวนี้นี้ประเทศสมาชิกในกลุ่มอาเซียนได้ดำเนินการลงนาม เป็นภาคีของสนธิสัญญาฯ ไว้ทั้งหมด 10 ประเทศสมาชิก ฉะนั้นเมื่อเกิดข้อพิพาททางการเมืองระหว่างรัฐสมาชิกอาเซียน ที่ไม่ได้เกี่ยวกับตราสารอื่น ๆ ด้วยก็สามารถใช้การระงับข้อพิพาทตามสนธิสัญญาฯ ระหว่างกันได้

สนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทำหน้าที่เป็นหลักในการดำเนินการความสัมพันธ์ในภูมิภาค ให้เกิดขึ้นระหว่างกัน โดยหลักการจะเป็นการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างกัน การแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธี การไม่ใช้หรือข่มขู่ว่าจะใช้กำลัง โดยระบุถึงมาตรการในการการยุติข้อพิพาทโดยอาศัยกลไกของอัครมนตรี (High Council) ในภูมิภาคอาเซียน กลไกในสนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คือการจัดตั้งคณะอัครมนตรี องค์คณะของคณะมนตรีสภาสูง คือ ตัวแทนจากประเทศสมาชิกทั้งหมดในระดับรัฐมนตรี เป็นสื่อกลางในกระบวนการ หาข้อเท็จจริง เพื่อทำการยุติข้อพิพาทระหว่างกัน ในการเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทตามสนธิสัญญาฯ เป็นหลักการสำคัญในการเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาท ถูกระบุไว้ในข้อที่ 16 “ความในบทบัญญัติที่กล่าวมาแล้วในบทนี้จะไม่ใช่บังคับกรณีพิพาท เว้นแต่กรณีพิพาททั้งหมดยินยอมให้ใช้บังคับ” หมายถึง ถ้าคู่พิพาทฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ไม่เกิดความยินยอมในการเข้าสู่กระบวนการตามสนธิสัญญาฯ นี้ ก็ไม่สามารถทำให้กระบวนการระงับข้อพิพาทนั้นสามารถดำเนินการต่อไปได้ ถูกระบุไว้ชัดเจน ส่งผลให้เกิดปัญหาในเรื่องความยินยอมในการเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาท บทบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงไม่สามารถทำให้การระงับข้อพิพาทเป็นไปตาม

วัตถุประสงค์ของสนธิสัญญาฯ ได้อย่างชัดเจน และยังไม่มีความเห็นเกี่ยวกับเป้าหมายนั้นใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทบัญญัติของข้อ 24 (3) เป็นหลักการใช้วิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับ ข้อพิพาทของอาเซียน ในกรณีที่มีมืออย่างอื่นเป็นการเฉพาะนั้น ใช้ในการตีความของเศรษฐกิจอาเซียน ก่อนหน้านี้นี้มีการพัฒนากฎหมายฉบับนี้ จนถึงปัจจุบันเป็นกลไกการระงับข้อพิพาทตามพิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทด้านเศรษฐกิจของอาเซียน ค.ศ. 2004 (ASEAN Protocol on the Enhanced Dispute Settlement Mechanism: EDSM 2004) ซึ่งพิธีสารฯ ดังกล่าวเป็นการสร้างขึ้นเพื่อใช้ในการระงับข้อพิพาทด้านเศรษฐกิจในอาเซียน มีกลไกดำเนินการคล้ายกับการระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลก ซึ่งใช้ในการระงับข้อพิพาทของการตีความ และมีได้มีการกำหนดอย่างอื่นเป็นการเฉพาะ ในทางเศรษฐกิจอาเซียน ก็จะสามารุใช้การระงับข้อพิพาทของพิธีสารฯ นี้ได้

แม้ว่ากรณีพิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทด้านเศรษฐกิจของอาเซียน จะมีหลักเกณฑ์ในการให้คู่พิพาทยื่นขอหารือ เป็นลายลักษณ์อักษร โดยต้องระบุถึงมาตรการที่เป็นเหตุข้อพิพาท ถ้าอีกฝ่ายไม่จัดให้มีการหารือใน 30 วัน หลังจากที่ได้รับ คำร้อง อีกฝ่ายสามารถทำเรื่องขอตั้งคณะผู้พิจารณา (Panel) อย่างกรณีตัวอย่าง เป็นคดีทางการค้าคดีแรกที่คู่พิพาทของอาเซียนใช้กระบวนการตามพิธีสารฯ เป็นกรณีพิพาทระหว่างสิงคโปร์ฟ้องร้องมาเลเซีย เรื่องมาตรการห้ามนำเข้าพลาสติกเรซิน เป็นการฟ้องเกี่ยวกับมาตรการทางด้านเศรษฐกิจที่รัฐทั้งสองนั้นเป็นสมาชิกอาเซียน ต้องการดำเนินการตามพิธีสารฯ นี้ แต่การดำเนินการดังกล่าวก็ล้มเหลว ไม่สามารถดำเนินการกระบวนการระงับข้อพิพาทได้ ส่งผลให้คู่พิพาทต้องใช้กระบวนการระงับ ข้อพิพาทของ WTO (World Trade Organization) เนื่องจากทั้งสองประเทศก็ยังคงเป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลกเช่นกัน

แม้ว่าพิธีสารฯ จะกำหนดมาตรการ และขั้นตอนไว้อย่างชัดเจน แต่ด้วยอาเซียนเป็นกลุ่มประเทศที่ยังไม่เป็นองค์กรเหนือชาติเหมือนสหภาพยุโรป ซึ่งรัฐสมาชิกนั้น มีการละอำนาจอธิปไตยของรัฐตนเอง บางส่วนในการเข้ามาเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป อยู่ภายใต้กฎหมายทุกฉบับที่ออกมา และอยู่ภายใต้ศาลยุติธรรมยุโรปที่มีอำนาจพิจารณาคดี และไม่ต้องใช้ความยินยอมในการเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาท ทำให้สหภาพยุโรปมีกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ และองค์กรที่จะเข้ามาดูแลเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ศาลยุติธรรมยุโรปจึงมีประสิทธิภาพในการพิจารณาคดี เกี่ยวกับการกระทำใด ๆ ของรัฐสมาชิก และเมื่อมีคำพิพากษารัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด

และข้อที่ 28 ของกฎบัตรอาเซียนประกอบด้วยกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อที่ 33 (1) ได้กำหนดถึงไว้ว่าถึงแม้จะมีการกำหนดการระงับข้อพิพาทระหว่างกัน โดยประเทศสมาชิกอาเซียนสามารถใช้กระบวนการใดก็ย่อมได้ ยังมีมติสิทธิให้ประเทศสมาชิกอาเซียนนั้นสามารถใช้กระบวนการระงับข้อพิพาทของกฎบัตรสหประชาชาติ “โดยการเจรจา การไต่สวน การไกล่เกลี่ย การประนีประนอมอนุญาโตตุลาการ การระงับ

โดยทางศาล การอาศัยทบวงการตัวแทนส่วนภูมิภาค หรือข้อตกลงส่วนภูมิภาค หรือสันติวิธีอื่นใดที่คู่กรณีจะพึงเลือก” คู่พิพาทยังคงสามารถใช้กระบวนการระงับข้อพิพาทของสหประชาชาติ หรือข้อตกลงส่วนภูมิภาคได้ โดยสหประชาชาติจะไม่เข้าไปดำเนินการแทรกแซงการระงับข้อพิพาทระหว่างกัน โดยวัตถุประสงค์คือการต้องการ ให้มีการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี

จากการพิจารณาบทบัญญัติในการระงับข้อพิพาทในข้อ 22 23 24 และ 28 ประกอบกับ สนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ข้อ 16 ยังคงพบปัญหาเรื่องความยินยอมในการเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาท ฉะนั้น กฎบัตรอาเซียนในเรื่องการระงับข้อพิพาทนั้นต้องเกิดจากความยินยอมเท่านั้น ถ้าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยินยอมการระงับข้อพิพาทก็ไม่สามารถดำเนินการกระบวนการได้

จากการศึกษาปัญหาอาเซียนควรจะมีองค์กรที่มีโครงสร้างในการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐสมาชิก โดยเฉพาะ เนื่องจากเป็นความจำเป็นและสำคัญมากต่อการบังคับใช้กฎหมาย หรือให้กฎหมายที่อาเซียนนั้นกำหนดขึ้นมาเป็นความตกลงหรือตราสารอื่นใด มีลักษณะที่สามารถดำเนินการกระบวนการได้โดยไม่จำเป็นต้องใช้ความสมัครใจในการเข้าสู่กระบวนการเพียงอย่างเดียว เพื่อเป็นการแก้ไของค์การอาเซียนในเรื่องระงับข้อพิพาทอย่างจริงจัง และมีประสิทธิภาพ องค์การอาเซียนควรจัดให้มีศาลยุติธรรมขึ้น เพื่อเป็นองค์กรที่มีความรู้ในด้านการแก้ไขเรื่องการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศโดยเฉพาะ ไม่ว่าจะเป็นการให้รัฐสมาชิกกระทำการระงับข้อพิพาท ให้เป็นไปตามกฎบัตรอาเซียน การละเมิดพันธกรณี การไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัย หรือการระงับข้อพิพาทที่ไม่สามารถยุติลงได้ โดยรัฐคู่พิพาทสามารถดำเนินการฟ้องศาลยุติธรรมในเรื่องข้อพิพาทต่าง ๆ ได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากคู่พิพาท โดยรัฐสมาชิกต้องยอมรับความตกลงที่มีอยู่ร่วมกัน และยอมรับอำนาจศาล เพื่อลดข้อพิพาทระหว่างประเทศ และการบังคับใช้กฎหมายในการระงับข้อพิพาทมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ข้อเสนอดังกล่าวเป็นการให้อาเซียนพิจารณาถึงโครงสร้างของอาเซียน ถึงแม้ว่าอาเซียนยังคงอีกกลไกที่จะดำเนินการให้มีโครงสร้างที่ไว้พิจารณาในเรื่องการระงับข้อพิพาทโดยเฉพาะ แต่ในการร่วมกลุ่มของอาเซียนนั้น มีวัตถุประสงค์ในการมีผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งการรวมกลุ่มเป็นองค์การส่วนภูมิภาคนั้นต้องมีประสิทธิภาพเพียงพอ ในอนาคตข้างหน้า การพิจารณาให้มีองค์กรศาลยุติธรรมภายในอาเซียน เพื่อจัดการภายในรัฐสมาชิกให้ดำเนินไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้ทำขึ้น และให้สมาชิกอาเซียนดำเนินการให้สอดคล้องกับกฎบัตรอาเซียน เพื่อให้องค์การอาเซียนนั้นมีประสิทธิภาพในสร้างกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายให้ทัดเทียมกับภูมิภาคอื่น ๆ

ปัญหาประการที่สอง คือปัญหาการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน กฎบัตรอาเซียน และ สนธิสัญญาและความร่วมมือแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้กำหนดหลักการสำคัญ คือหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน ไว้ในข้ออารัมบท และสนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ข้อ 2 (ค) ซึ่งมีหลักการที่สำคัญที่ได้กำหนดไว้เหมือนกันคือ การไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกัน

และกัน เป็นบทบัญญัติที่อาเซียนนั้นให้ความสำคัญ เนื่องด้วยสมาชิกอาเซียนเห็นว่าเป็นเรื่องของภายในประเทศ ที่เกี่ยวกับการจัดการภายในประเทศ ไม่ควรยุ่งเกี่ยวในเรื่องภายในซึ่งกันและกัน ซึ่งเป็นหลักการที่กลุ่มอาเซียนนั้นมีการปฏิบัติอย่างเคร่งครัด โดยการไม่แทรกแซงกิจการคือ จากภายนอกกลุ่มประเทศอาเซียน หรือภายในกลุ่มประเทศอาเซียน อาจด้วยประเทศสมาชิกล้วนมองว่า เป็นปัญหาภายในประเทศที่ต้องบริหารจัดการภายในประเทศ ทำให้ประเทศสมาชิกล้วนไม่สามารถเข้าแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ การรวมกลุ่มอาเซียนนั้นมีวัตถุประสงค์อยู่หลายประการ หนึ่งในนั้นที่แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ร่วมกันเพื่อไม่ให้ประเทศมหาอำนาจมองว่าเป็นกลุ่มความร่วมมือทางด้านการเมือง การทหาร และความมั่นคง นำมาสู่การแทรกแซง

องค์กรอาเซียนยึดมั่นว่าสมาชิกอาเซียนจะไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน ในกรณีที่มีปัญหาภายในประเทศ ส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาในด้านการเมือง เนื่องจากรัฐสมาชิกอาเซียนนั้นมีระบบการปกครองที่แตกต่างกันออกไปทำให้ยังมีประเทศที่ยังใช้ระบบการปกครองซึ่งมีอำนาจเด็ดขาดในการบริหารจัดการซึ่งอาจก่อให้เกิดความรุนแรงภายในประเทศ อาจจะมีผลกระทบต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างเห็นได้ชัด

การละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น เป็นความผิดระหว่างประเทศ ซึ่งนานาประเทศในปัจจุบันได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนเป็นอย่างมาก ทำให้เราละเลยเรื่องนี้ไม่ได้ และองค์กรอาเซียนยังกำหนดมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชน การมีเสรีภาพ สันติภาพ แต่ในบางครั้งมักพบบ่อยครั้งที่กลุ่มสมาชิกอาเซียนจะทำตามหลักสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจัง ประกอบกับหลักการการไม่เข้าแทรกแซงกิจการภายในนั้น ยังคงเป็นอุปสรรคในการเข้าช่วยเหลือจากประเทศกลุ่มสมาชิกอาเซียน

การไม่เข้าแทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน จึงเป็นการขัดขวางการพัฒนาขององค์กรให้มีประสิทธิภาพน้อยลง เนื่องจากเจตนารมณ์ของกฎหมายที่บัญญัติไว้ไม่สอดคล้องกับการใช้ปฏิบัติในทางระหว่างประเทศได้ขึ้นจริง แต่เป็นการบัญญัติไว้ให้สอดคล้องกับหลักสากล แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาระหว่างกลุ่มสมาชิกอาเซียนได้ในทางปฏิบัติ ซึ่งกลุ่มอาเซียนเป็นความร่วมมือระหว่างประเทศไม่มีกลไกการตรวจสอบการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างกัน ตรวจสอบความตกลงระหว่างประเทศสอดคล้องกับกฎบัตรอาเซียน จึงทำให้การแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเนื่องด้วยหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน เป็นส่วนหนึ่ง

ปัญหาการไม่แทรกแซงกิจการภายในยังคงเป็นปัญหาที่ยังไม่อาจแก้ไขได้ เนื่องด้วยเป็นหลักการที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน ในกฎบัตรอาเซียนและสนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่สมาชิกอาเซียนนั้นเข้าร่วมเป็นภาคี ยังคงเป็นเรื่องละเอียดอ่อน ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอาเซียนอยู่ไม่น้อย หลักการดังกล่าวนี้สามารถคงอยู่ได้ แต่ควรจะมีการกำหนดเพิ่มเติม ในกรณีที่เป็นอันตรายอย่างร้ายแรง ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงประเทศ หรือกรณีที่ไม่สามารถระงับข้อพิพาท

ภายในประเทศได้ สามารถให้รัฐสมาชิกอาเซียน หรือรัฐอื่นๆ สามารถเข้ามาร่วมเพื่อแก้ปัญหาภายในประเทศ เพื่อให้ได้ข้อยุติภายในประเทศร่วมกัน หลักการแทรกแซงกิจการภายในสามารถทำได้ แต่ควรให้กฎหมายมีความยืดหยุ่นเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศได้

ปัญหาที่สามคือ การไม่มีสภาพบังคับของการระงับข้อพิพาท พิจารณาได้ดังนี้ในบทบัญญัติข้อ 25 และ 26 ของกฎบัตรอาเซียน พิจารณารายละเอียดดังต่อไปนี้ คือในข้อที่ 25 ได้กำหนดกลไกไว้ในรูปแบบหนึ่งคือการจัดตั้งกลไกการระงับข้อพิพาทที่เหมาะสม โดยเป็นการวางหลักการไว้กว้าง ๆ เพื่ออาจจะดำเนินการตามข้อบทบัญญัตินี้ได้ จากการพิจารณาข้อบทได้กำหนดไว้ว่า “ในกรณีที่มีได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น เฉพาะ ให้มีการจัดตั้งกลไกการระงับข้อพิพาทที่เหมาะสม รวมถึงอนุญาโตตุลาการ” ซึ่งไม่ได้ระบุถึงกลไกดังกล่าวมีลักษณะใด ที่สามารถทำให้การระงับข้อพิพาทโดยกลไกการระงับข้อพิพาทนั้นดำเนินการได้จริง ถ้าเกิดการละเมิดข้อตกลงอาเซียน ละเมิดกฎบัตรอาเซียน หรือละเมิดสิทธิมนุษยชน สามารถตั้งกลไกตามข้อ 25 ในการดำเนินการระงับข้อพิพาทได้หรือไม่หลักการดังกล่าวเป็นกระบวนการที่ไม่ชัดเจนต่อการใช้บทบัญญัตินี้ดังกล่าว ถ้าจะตั้งกลไกเพื่อทำการควบคุมให้รัฐสมาชิกตามพันธกรณีนี้ ยังคงไม่ชัดเจน การบัญญัติให้กฎหมายสามารถมีทางเลือกในการระงับข้อพิพาทมากขึ้นก็จริง แต่โครงสร้างมิได้ มีองค์กรที่เข้ามาทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงเกิดปัญหาในการไม่มีสภาพบังคับใช้

ข้อ 26 คือ ในกรณีที่มีข้อพิพาทนั้นเกิดขึ้นแล้วคู่พิพาทนั้นใช้การระงับข้อพิพาทแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการระงับข้อพิพาทหลักการทั่วไป หรือการใช้การระงับข้อพิพาทตามตราสารเฉพาะนั้น ไม่สามารถระงับข้อพิพาทได้ “ให้เสนอข้อพิพาทนั้น ไปยังที่ประชุมสุดยอดอาเซียน เพื่อตัดสิน” การเสนอเรื่องไปยังที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ถ้าที่ประชุมสุดยอดอาเซียน มีคำตัดสินและคำแนะนำไปแล้ว ข้อพิพาทนั้นก็ยังคงไม่สามารถระงับได้ การมีสภาพบังคับระหว่างการใช้การระงับ ข้อพิพาทนั้นก็ไม่เกิดขึ้น และจากบทบัญญัติมิได้มีการกำหนดในการแก้ไขเมื่อเกิดปัญหาดังกล่าวแต่อย่างใด

ข้อ 27 พิจารณาได้ในกรณีที่รัฐสมาชิกรับได้กระทำการระงับข้อพิพาทตามกลไกการระงับข้อพิพาทของกฎบัตรอาเซียนในหมวดที่ 8 ไว้ ไม่ว่าจะเป็นการระงับข้อพิพาทโดยทั่วไป การระงับข้อพิพาทตามตราสารเฉพาะที่ได้กำหนดไว้ เป็นกรณีที่รัฐสมาชิกที่เป็นคู่พิพาทไม่ปฏิบัติตามผลคำวินิจฉัย หรือข้อเสนอแนะ ที่มาจากกลไกการระงับข้อพิพาทตามหมวดที่ 8 นี้ ให้คู่พิพาทนำเรื่องดังกล่าวเข้าประชุมสุดยอดอาเซียนเพื่อทำการตัดสินใจ

ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน อาจเป็นการดำเนินการกระบวนการหรือประจำปี จะนำปัญหาเข้าสู่ที่ประชุมและยังเป็นกระบวนการสุดท้ายที่กฎบัตรอาเซียนให้ที่ประชุมนั้นอาจทำการตัดสินในกรณีที่ข้อรัฐสมาชิกไม่ปฏิบัติตามข้อวินิจฉัย พิจารณาถึงว่าที่ประชุมไม่ได้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่บังคับเช่นเดียวกับศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ จึงทำให้ยังคงเป็นปัญหาในเรื่องการไม่มีสภาพบังคับ แม้ว่าจะนำเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมสุดยอดอาเซียนแล้วก็ตาม

หากพิจารณาการไม่มีสภาพบังคับ ตามข้อ 25, 26 และ 27 นั้นเป็นการรวมถึงตราสารเฉพาะของอาเซียน กลไกการระงับข้อพิพาทของสนธิสัญญาสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ค.ศ. 1976 และพิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน ค.ศ. 2004 เพราะเนื่องจากกฎบัตรอาเซียนได้กำหนด ให้เป็นการระงับข้อพิพาทโดยเฉพาะไว้ในข้อ 25 “ภายหลังการใช้บทบัญญัติก่อนหน้านี้ในหมวดนี้แล้ว ให้เสนอข้อพิพาทนั้นไปยังที่ประชุมสุดยอดอาเซียน เพื่อตัดสิน” จึงพิจารณาได้ว่าการใช้การระงับข้อพิพาทไม่ว่าจะเป็นการระงับข้อพิพาทโดยหลักทั่วไป และการระงับข้อพิพาทตามตราสารเฉพาะนั้น เมื่อยังไม่สามารถระงับข้อพิพาทได้ หลังจากการใช้การระงับข้อพิพาทของกฎบัตรอาเซียนหมวดที่ 8 แล้วให้เสนอข้อพิพาทไปยังที่ประชุมอาเซียน

พิจารณาได้ว่า แม้ว่าจะใช้การระงับข้อพิพาทไม่ทางใดก็ทางหนึ่งที่ได้กำหนดไว้ในบทบัญญัติหมวด 8 ของกฎบัตรอาเซียนนั้น เมื่อเกิดข้อพิพาทที่ไม่สามารถยุติ ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นได้ ให้นำเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมสุดยอดอาเซียนเพื่อตัดสิน หากมีการพิจารณาข้อพิพาทและมีคำชี้ขาด หรือคำแนะนำของที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ก็ยังคงประสบปัญหา ในการบังคับให้คู่พิพาทนั้นปฏิบัติตามคำชี้ขาด หรือคำตัดสิน เนื่องจากการรวมกลุ่มอาเซียน ขาดโครงสร้างองค์การการบังคับใช้กฎหมายหรือการบังคับตามพันธกรณี และกลไกควบคุมหรือตรวจสอบ การละเมิดข้อตกลงอาเซียน ละเมิดกฎบัตร หรือการละเมิดสิทธิมนุษยชนระหว่างกัน โดยองค์กรอาเซียนไม่มีอำนาจบังคับเหนือรัฐสมาชิก ถือเป็นข้อจำกัดที่ส่งผลให้อาเซียนบังคับให้รัฐสมาชิกระงับข้อพิพาทระหว่างกันตาม 26 และบังคับให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตามผลคำวินิจฉัย หรือคำตัดสิน ในข้อ 27 มิได้ จึงเป็นเหตุผลที่ทำให้กลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียนไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้

หากพิจารณาถึงองค์การส่วนภูมิภาค คือสหภาพยุโรป ในเรื่องโครงสร้างที่เป็นกลไกให้การระงับข้อพิพาทเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คือศาลยุติธรรมยุโรป ถูกสร้างขึ้นโดยธรรมนูญเพื่อยุโรป เป็นศาลสูงสุด มีหน้าที่ที่สำคัญ ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาคดีต่าง ๆ การให้คำปรึกษาทางกฎหมาย อำนาจสำคัญของศาลยุติธรรมยุโรปนั้น เป็นอำนาจที่ผูกพันประเทศสมาชิกให้ต้องปฏิบัติตาม รัฐสมาชิกไม่สามารถจะปฏิเสธไม่ยอมรับอำนาจศาลได้ ทำให้สหภาพยุโรปสามารถบังคับให้รัฐสมาชิกต้องดำเนินการตามพันธกรณี โดยรัฐสมาชิกไม่สามารถมีข้อโต้แย้งใด ๆ เป็นอำนาจเด็ดขาดที่ทำให้สหภาพยุโรปมีประสิทธิภาพในด้านต่าง ๆ ของภูมิภาคยุโรป ในปัจจุบันกล่าวได้ว่าการระงับข้อพิพาทนั้นเกิดขึ้นได้เสมอ เนื่องจากการพัฒนาของโลกในด้านเทคโนโลยี เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม การระงับข้อพิพาทจึงต้องดำเนินการเพื่อให้คู่พิพาทเกิดผลกระทบน้อยที่สุด โดยมีหลักของกฎบัตรสหประชาชาติที่เป็นแบบแผนเพื่อให้ความตกลงที่เกิดขึ้นต่าง ๆ กำหนดกลไกในการระงับข้อพิพาทร่วมกันไว้เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น โดยบทบัญญัติให้มีการระงับข้อพิพาทหลากหลายวิธี

อาเซียน ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มของภูมิภาคหนึ่ง ที่มีการกำหนดวิธีการระงับข้อพิพาทไว้ในกฎบัตรอาเซียน หมวดที่ 8 เรื่องการระงับข้อพิพาท โดยมีหลักการระงับข้อพิพาทไว้โดยทั่วไป รัฐสมาชิกสามารถดำเนินกระบวนการระงับข้อพิพาทได้เบื้องต้น ไม่ว่าจะเป็นการสนทนา การปรึกษาหารือ การเจรจา คนกลาง ที่น่าเชื่อถือ การประนีประนอม และการไกล่เกลี่ย และการระงับข้อพิพาทตามตราสารเฉพาะ คือตราสารอาเซียนต่าง ๆ สนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และการใช้พิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน โดยหลักการดังกล่าวยังคงเป็นปัญหาในการใช้กฎบัตรอาเซียนในการระงับข้อพิพาทดังกล่าว

ฉะนั้นการไม่มีสภาพบังคับคือการไม่มีประสิทธิภาพของกระบวนการระงับข้อพิพาท เนื่องจากบัญญัติยังคงให้กลับไปยังที่ประชุมสุดยอดอาเซียนเพื่อดำเนินการแก้ไขในส่วนของการระงับข้อพิพาทที่ไม่สามารถระงับลงได้ หรือการ ไม่ปฏิบัติตามวินิจัย คำแนะนำ ตามกระบวนการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ซึ่งพิจารณาได้จากองค์การส่วนภูมิภาคอื่น เช่นสหภาพยุโรป มีศาลยุติธรรมยุโรป เพื่อแก้ไขปัญหาด้านการบังคับใช้ กฎหมายโดยเฉพาะ องค์การอาเซียนสร้างความตกลงระหว่างประเทศ เพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน โดยหลีกเลี่ยงการไม่มีข้อพิพาทยอมไม่สามารถทำได้ การปรับโครงสร้างของอาเซียนให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพย่อมสำคัญกว่า

อาเซียนควรมีองค์กรที่เป็นศาลยุติธรรม ถึงแม้ยังไม่สามารถกระทำได้ภายในเร็วนี้ แต่เพื่อการแก้ปัญหาภายในองค์การอาเซียน และเพื่อให้ได้ข้อยุติควรมีสถาปัตยกรรมระหว่างประเทศ เพื่อมาทำหน้าที่ให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ และแก้ปัญหาในเรื่องความสนใจในการเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาท และเรื่องการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามพันธกรณี องค์การศาลจะมีบทบาทในการพิจารณาเพื่อยุติข้อพิพาทระหว่างรัฐภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ โดยศาลนั้นมีความชัดเจนในการพิจารณาข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ในรัฐสมาชิก การมีองค์กรที่พิจารณาปัญหาเหล่านี้ จะทำให้องค์การอาเซียนมีการพัฒนาไปสู่ทิศทางที่ดี และเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีการดำเนินการภายในองค์การมีประสิทธิภาพมากขึ้น

เอกสารอ้างอิง

ดำรง ธรรมรักษ์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537

สมชัย ศิริสมบุญเวช. กฎหมายว่าด้วยองค์การระหว่างประเทศ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร:

สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2558.

อภิญา เลื่อนฉวี. กฎหมายสหภาพยุโรป. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548.