

ASEAN Way: ปัญหาในการระงับข้อพิพาทของอาเซียน

บทนำ

สมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN) เป็นการรวมตัวกันของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งแต่เดิมมีวัตถุประสงค์ในการรวมตัวเพื่อต่อต้านภัยคุกคามจากโลกคอมมิวนิสต์ และได้มีพัฒนาการเรื่อยมาจนในปัจจุบัน ได้มีสถานะเป็นองค์การระหว่างประเทศในระดับรัฐบาล (ข้อ 3 กฎบัตรอาเซียน) ซึ่งการรวมตัวเป็นองค์การระหว่างประเทศนี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกำหนดกระบวนการตัดสินใจร่วมกันของรัฐสมาชิกเพื่อให้เกิดเป็นการตัดสินใจในนามองค์การระหว่างประเทศ โดย ASEAN นั้น ใช้หลักที่เรียกว่า “ASEAN Way” ในการตัดสินใจ

ASEAN Way คืออะไร

หากกล่าวถึงกระบวนการตัดสินใจขององค์การระหว่างประเทศ โดยทั่วไปแล้ว อาจแบ่งรูปแบบได้ 3 รูปแบบ คือ

1) การใช้เสียงข้างมาก (Majority Vote) คือ การให้แต่ละรัฐสมาชิกออกเสียงลงคะแนน แล้วถือเอาเสียงข้างมากเป็นมติขององค์การระหว่างประเทศ

2) ฉันทามติไม่อนุญาต (Negative Consensus) คือ การที่รัฐสมาชิกทุกรัฐจะต้องลงคะแนนไม่เห็นชอบ มติดังกล่าวจึงจะตกไป การตัดสินใจแบบนี้จึงมีผู้เปรียบว่าเป็นเสมือนตรายาง เนื่องจากอาจเกิดกรณีที่ทุกรัฐสมาชิกเห็นพ้องต้องกันว่าไม่รับมติได้ยาก

3) ฉันทามติ (Consensus) คือ การที่รัฐสมาชิกทุกรัฐจะต้องลงคะแนนเห็นชอบ มตินั้นจึง

จะผ่านเป็นมติขององค์การระหว่างประเทศ ซึ่งกรณีนี้ย่อมทำให้กระบวนการตัดสินใจขององค์การระหว่างประเทศใช้ระยะเวลาที่ยาวนาน เนื่องจากต้องรอให้รัฐสมาชิกทุกรัฐเห็นพ้องต้องกันก่อน

สำหรับ ASEAN Way นั้น คือ กระบวนการตัดสินใจแบบปรึกษาหารือ ซึ่งประกอบไปด้วย

1) การปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการล่วงหน้า (*Musjawarah* - Consultation) คือ การดำเนินการทางการทูตอย่างระมัดระวัง เพื่อสร้างสถานะแวดล้อมที่เอื้อต่อการตัดสินใจ

2) กระบวนการหาฉันทามติ (*Mufakat* - Consensus) คือ การจะดำเนินการใดของ ASEAN นั้น รัฐสมาชิกทุกรัฐจะต้องเห็นชอบร่วมกัน

ปัญหาของการใช้ ASEAN Way ในการระงับข้อพิพาท

กฎบัตรอาเซียน ข้อ 25 กำหนดให้มีการจัดตั้งกลไกระงับข้อพิพาทขึ้น เพื่อแก้ไขข้อพิพาทจากการใช้หรือตีความกฎบัตร และตราสารอาเซียนอื่นๆ ซึ่งรัฐสมาชิกได้ร่วมกันยกร่างพิธีสารของกฎบัตรอาเซียนว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาท (Protocol to the ASEAN Charter on Dispute Settlement Mechanisms: Hanoi Protocol 2010) ซึ่งจัดทำขึ้น ณ กรุงฮานอย ประเทศเวียดนาม ในปี ค.ศ. 2010 โดยในปัจจุบันตราสารดังกล่าวยังไม่มีผลบังคับใช้ เนื่องจากรัฐสมาชิกยังให้สัตยาบันไม่ครบทุกรัฐ โดยเหลือประเทศสิงคโปร์เพียงประเทศเดียวที่ยังไม่ให้สัตยาบัน

ข้อเท็จจริงข้างต้นบ่งชี้ให้เห็นถึงปัญหาของการใช้ ASEAN Way ในการตัดสินใจของอาเซียนในเรื่องการระงับข้อพิพาท ซึ่งแม้แต่พิธีสารซึ่งจะใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการระงับข้อพิพาทเองก็ยังไม่ผลบังคับใช้แม้จะได้ยกร่างแล้วเสร็จมาเป็นเวลากว่า 7 ปี ก็ตาม และยังเป็นที่น่าสนใจอีกว่า ในพิธี

สารดังกล่าว ก็เลือกที่จะกำหนดให้ใช้หลักฉันทามติ ในการตัดสินใจ ซึ่งก็ย่อมสังเกตเห็นได้ว่าแม้กลไก ดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้ กลไกดังกล่าวก็ย่อม ประสบความล้มเหลวเช่นกัน

ทั้งนี้ เนื่องจากหากพิจารณาถึงธรรมชาติ ของข้อพิพาทแล้ว รัฐที่พิพาทกันย่อมมีความเห็นไม่ ตรงกันจึงพิพาทกัน หากรัฐคู่กรณีเห็นตรงกันเมื่อใด ข้อพิพาทนั้นย่อมระงับไป การกำหนดให้องค์กรอื่น เข้ามามีส่วนในการระงับข้อพิพาทโดยกำหนดให้รัฐ ที่พิพาทกันมีส่วนในการตัดสินใจด้วยจึงเป็นเรื่องที่ ขัดต่อหลักเหตุผล

ข้อเสนอแนะ

แม้ ASEAN จะยึดถือ ASEAN Way เป็น หลักในการดำเนินการต่าง ๆ ก็ตาม ในบางกรณี ASEAN ก็ใช้กระบวนการตัดสินใจแบบอื่น เช่น ในการระงับข้อพิพาททางเศรษฐกิจ ตามกรอบความ ตกลงการค้าสินค้าของอาเซียน (ASEAN Trade in Goods Agreement: ATIGA) ซึ่งกำหนดให้ใช้ กระบวนการระงับข้อพิพาทตาม ASEAN Protocol on Enhanced Dispute Settlement Mechanism (EDSM) ซึ่งจัดทำขึ้นที่กรุงเวียงจันทน์ ในปี 2004 โดยกระบวนการระงับข้อพิพาท ดังกล่าวได้รับแรงบันดาลใจจากกลไกขององค์การ การค้าโลก (WTO) โดยกำหนดให้ใช้ฉันทามติ ปฏิเสธในการตัดสินใจ

จะเห็นได้ว่าการระงับข้อพิพาทของ อาเซียนนั้น อย่างน้อยที่สุดควรที่จะใช้กระบวนการ ตัดสินใจแบบฉันทามติปฏิเสธ ซึ่งรัฐสมาชิกอาเซียน ทุกรัฐต่างก็ยอมรับให้ใช้ในการระงับข้อพิพาททาง เศรษฐกิจ โดยแม้จะไม่มีการใช้ตาม EDSM ก็ตาม แต่รัฐสมาชิกอาเซียนก็ยินยอมพร้อมใจกันที่จะใช้ กลไกการระงับข้อพิพาทของ WTO

พศธร คงเถลิงศิริวัฒนา

นิติกรปฏิบัติการ