



SSC Weekly Focus

บทความวิเคราะห์สถานการณ์ยุทธศาสตร์และความมั่นคงของประเทศไทยรายสัปดาห์ ฉบับที่ ๒๔/๕๖ | ๒๕ - ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๖

กลไกระงับข้อพิพาทเขตแดนของอาเซียน

จากกรณีศึกษาข้อพิพาทปราสาทพระวิหารระหว่างไทย-กัมพูชากับการคาดการณ์ทิศทางคำพิพากษาของศาลโลกที่มีแนวโน้มว่าจะยกให้เป็นอำนาจหน้าที่ของประชาคมอาเซียนในการจัดการข้อพิพาทภายใต้กรอบความร่วมมือของภูมิภาคซึ่งระบุไว้ใน “กฎบัตรอาเซียน” (ASEAN CHARTER) ข้อที่ ๒๕ แต่ปัจจุบันพิธีสาร DSMP หนึ่งในกลไกสำคัญยังไม่มีผลบังคับใช้เนื่องจากสมาชิกอาเซียนยังให้สัตยาบันไม่ครบ กรณีของไทย-กัมพูชาจึงมีแนวโน้มที่จะกลายเป็น “ข้อพิพาทที่มีอาจะระงับได้” เช่นเดียวกับกรณีพิพาทเรื่องเขตแดนระหว่างประเทศอื่น ๆ ดังนั้น ทิศทางที่ประชาคมฯจะนำมาพิจารณาปรับใช้เพื่อระงับระงับความสับสนภายในไว้ควรเป็นเช่นไร...

นับถอยหลังไปอีกไม่กี่วันก็จะทราบผลการตัดสินของศาลโลก ในกรณีข้อพิพาทปราสาทพระวิหารระหว่างไทย-กัมพูชาซึ่งมีการคาดการณ์ว่าศาลโลกจะไม่พิจารณาตัดสินชี้ขาดใดๆแต่จะยกให้เป็นอำนาจหน้าที่ของประชาคมอาเซียนในการจัดการข้อพิพาทภายใต้กรอบความร่วมมือโดยใช้กลไกของภูมิภาคร่วมกับการริเริ่มกิจกรรมที่เป็นการสร้างและส่งเสริมความร่วมมือต่อกันเพื่อให้เกิดความเข้มแข็งในมิติความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมไปพร้อมกัน

จากการตรวจสอบการใช้กลไกระงับข้อพิพาทเขตแดนในภูมิภาคเกี่ยวกับกรณีปราสาทพระวิหารที่ผ่านมา พบว่ามีความพยายามที่จะสร้างบรรยากาศ ความเข้าใจ และความร่วมมือในการเจรจาด้วยกลไกระหว่างรัฐบาลของ ๒ ประเทศผ่านการทำสนธิสัญญาทวิภาคี (Bilateral –Treaty) ข้อตกลง (Agreement) และการแต่งตั้งคณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย-กัมพูชาในระดับกระทรวงและระดับปฏิบัติการ (Joint Border Commission: JBC) แต่ทั้งนี้ยังไม่สามารถนำไปสู่บทสรุปของสถานการณ์ได้ ทำให้ประเด็นดังกล่าวถูกยกระดับขึ้นสู่กลไกระดับนานาชาติ คือ การให้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศหรือศาลโลก (International Court of Justice –ICJ) เป็นผู้พิจารณาตัดสินนั่นเอง

ซึ่งหากศาลโลกจะสงวนคำตัดสินและยกให้เป็นอำนาจหน้าที่ของประชาคมอาเซียนในการจัดการข้อพิพาทตามที่คาดการณ์ไว้นั้น อาเซียนก็อาจจะนำกฎบัตรอาเซียน (ASEAN CHARTER) ที่เสมือนเป็นธรรมนูญของอาเซียนมาเป็นเครื่องมือในการจัดการข้อพิพาทเนื่องจากในหมวดที่ ๘ ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาล

เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทมีสาระสำคัญในข้อที่ ๒๕ ระบุไว้ว่า “ในกรณีมิได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่นเป็นการเฉพาะ ให้มีการจัดตั้งกลไกระงับข้อพิพาทที่เหมาะสม แต่งตั้งอนุญาโตตุลาการสำหรับข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการตีความหรือการใช้กฎบัตรนี้และตราสารอาเซียนอื่น ๆ ” ซึ่งสาระสำคัญดังกล่าวนำมาสู่การจัดทำพิธีสารของกฎบัตรอาเซียนว่าด้วยกลไกระงับข้อพิพาทหลักที่สามารถนำมาใช้กับกรณีข้อพิพาทเขตแดน ๒ ฉบับ ได้แก่

(๑) สนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia: TAC) โดยถือเป็นสนธิสัญญาฉบับแรกของอาเซียนที่ได้จัดตั้งกลไกระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐสมาชิกขึ้น สนธิสัญญา TAC ห้ามมิให้รัฐสมาชิกคุกคามหรือใช้กำลังต่อกัน และกัน และระบุให้รัฐสมาชิกระงับข้อพิพาทอย่างฉันทมิตรผ่านการเจรจาทกลง หากไม่สามารถตกลงกันได้ รัฐสมาชิกคู่กรณีอาจร่วมกันยื่นขอให้คณะมนตรีของสภาสูง (High Council) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนระดับรัฐมนตรีของรัฐภาคีใน TAC ทั้งหมด พิจารณาเสนอแนะแนวทางหรือมาตรการที่เหมาะสมเพื่อระงับข้อพิพาท โดยคณะมนตรีของสภาสูงอาจเสนอตัวเป็นคนกลางในการเจรจา

(๒) พิธีสารของกฎบัตรอาเซียนว่าด้วยกลไกระงับข้อพิพาท (Protocol to the ASEAN Charter on Dispute Settlement Mechanisms: DSMP) มีสาระสำคัญ คือ การระบุถึงขั้นตอนและกระบวนการของแต่ละกลไกระงับข้อพิพาทภายใต้กฎบัตรอาเซียน ซึ่งรัฐคู่กรณีสามารถขอให้ประธานอาเซียนหรือ



เลขาธิการอาเซียนทำหน้าที่เป็นคนกลางตามกฎหมาย ๖ ฉบับ ได้แก่

- ♦ กฎว่าด้วยการใช้คนกลางที่นำเชื่อถือ (Rules of Good Offices)
- ♦ กฎว่าด้วยการไกล่เกลี่ย (Rules of Mediation)
- ♦ กฎว่าด้วยการประนีประนอม (Rules of Conciliation)
- ♦ กฎว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ (Rules of Arbitration)
- ♦ กฎระเบียบว่าด้วยการเสนอข้อพิพาทที่มีอาจร้งบได้ให้ที่

ประชุมสุดยอดอาเซียนพิจารณา (Rules for Reference of Unresolved Disputes to the ASEAN Summit)

- ♦ กฎสำหรับการเสนอเรื่องการไม่ปฏิบัติตามให้ที่ประชุมสุดยอดอาเซียนตัดสิน (Rules for Reference of Non-compliance to the ASEAN Summit)

แต่ถ้าการแก้ไขข้อพิพาทโดยวิธีข้างต้นไม่บรรลุผลหรือ คณะมนตรีประสานงานอาเซียน (ASEAN Coordinating Council: ACC) ไม่สามารถตกลงกันได้ว่าจะให้รัฐคู่กรณีใช้วิธีระงับข้อพิพาทวิธีใดให้ถือว่าข้อพิพาทนั้นเป็น “ข้อพิพาทที่มีอาจร้งบได้” (Unresolved Disputes) ให้รัฐคู่กรณีนำเรื่องเสนอต่อที่ประชุมสุดยอดอาเซียน และถ้ารัฐคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามคำตัดสินซึ่งเป็นผลจากกลไกระงับข้อพิพาทอีกฝ่ายก็สามารถยื่นเรื่องต่อที่ประชุมสุดยอดอาเซียนได้เช่นกัน

แต่ในปัจจุบัน พิธีสารของกฎบัตรอาเซียนว่าด้วยกลไกระงับข้อพิพาท หรือ DSMP ยังไม่มีผลใช้บังคับเนื่องจาก ต้องให้ประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งหมดให้สัตยาบันจนครบเสียก่อน

ความล้งท้าย

จากการที่พิธีสาร DSMP ยังไม่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน ด้วยเหตุผลเพราะสมาชิกบางประเทศรู้สึกว้าพิธีสารฯ ฉบับดังกล่าวไม่เป็นผลดีต่อประเทศตน ประกอบกับการจะให้ประธานอาเซียนหรือเลขาธิการอาเซียนทำหน้าที่เป็นคนกลางของการเจรจาในขณะนี้ก็อาจนำไปสู่การแบ่งฝักแบ่งฝ่ายภายในภูมิภาคที่ชัดเจนมากขึ้น เนื่องจากปี ๒๕๕๖ บรูไนในฐานะประธานอาเซียนและเวียดนามในฐานะเลขาธิการอาเซียนต่างก็เป็นประเทศที่กำลังมีกรณีพิพาทเรื่องดินแดนทางทะเลกับประเทศต่าง ๆ ทั้งในและนอกภูมิภาคจึงอาจทำให้มีข้อก้งขาเรื่องความนำเชื่อถือและความเที่ยงธรรมจากคนกลาง ข้อพิพาทปราสาทพระวิหารระหว่างไทย-กัมพูชาที่ยกเป็นกรณีตัวอย่างจึงมีแนวโน้มที่จะกลายเป็น “ข้อพิพาทที่มีอาจร้งบได้” ในเร็ววัน

ซึ่งในกรณีพิพาทเรื่องเขตแดนระหว่างประเทศอื่น ๆ ก็ไม่น่าจะให้ผลลัพธ์ที่แตกต่างกัน

จะเห็นได้ว่า สาเหตุสำคัญที่ทำให้กลไกและวิธีการระงับข้อพิพาทต่างๆของอาเซียนหยุดชะงัก คือ “การขาดความไว้เนื้อเชื่อใจต่อกันของประเทศสมาชิก” ด้วยการให้น้ำหนักกับข้อพิพาทในมิติทางการเมือง ความมั่นคง และมิติทางเศรษฐกิจมากกว่ามิติทางสังคมและวัฒนธรรม อันเป็นแหล่งข้อมูลที่จะชี้ให้เห็นว่าคนหรือชุมชนรอบๆพื้นที่พิพาทนั้นปฏิบัติต่อพื้นที่หรือ โบราณสถาน จุดนั้นเสมือนเป็น “สมบัติสาธารณะ” (Public property) ที่ดูแลร่วมกันมาเป็นเวลานานร้อยปี ประเด็นนี้เป็นสิ่งที่ควรนำมาปรับใช้กับการบริหารพื้นที่พิพาทในปัจจุบันภายใต้คติพจน์ “แบ่งปัน” (Shared) คือ การใช้และแบ่งปันผลประโยชน์จากพื้นที่ร่วมกันเสมือนว่า “ทุกคนเป็นเจ้าของร่วมนั่นเอง” (Public property: everyone is the owner)

