

พิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน 2004
และข้อพิจารณาบางประการ
ASEAN Protocol on Dispute Settlement Mechanism 2004
and Considerations

ธีรยุทธ ปักษา¹
Teerayut Paksa¹

Received : July 26, 2020

Revised : August 27, 2020

Accepted : September 9, 2020



¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์., คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ สงขลา 90000

¹ Asst. Prof., Faculty of Law, Thaksin University, SongKhla, 90000, Thailand

*Corresponding author : E-mail address : teerayutpaksa@hotmail.com



บทคัดย่อ

ใน ค.ศ. 2007 อาเซียนได้จัดทำกฎบัตรอาเซียนและพิธีสารที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการระงับข้อพิพาท ซึ่งกฎบัตรอาเซียนเปรียบเสมือนธรรมนูญสูงสุดของอาเซียนโดยการปรับเปลี่ยนจากการเป็นองค์กรที่มีฐานทางการเมืองมาสู่องค์กรที่มีฐานทางกฎหมายอันส่งผลให้อาเซียนเกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามก็ดี แทนที่กฎบัตรอาเซียนจะช่วยให้เกิดความก้าวหน้าและเป็นที่ยอมรับในสายตาของประชาคมโลกมากขึ้นแต่กฎบัตรอาเซียนกลับเป็นเพียงแค่ความตกลงที่ปราศจากประสิทธิภาพและไม่มีความโดดเด่นเหมือนที่คาดหวังเอาไว้ซึ่งบทความนี้จะอธิบายและศึกษาถึงความจำเป็นในการปรับปรุงแก้ไขกระบวนการระงับข้อพิพาททางเศรษฐกิจที่บัญญัติเอาไว้ในกฎบัตรอาเซียน และพิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน ค.ศ. 2004 เพื่อเป็นประโยชน์สำหรับบรรดาประเทศสมาชิกอาเซียนเองในการที่จะระงับข้อพิพาททางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในอาเซียน

คำสำคัญ : อาเซียน กฎบัตรอาเซียน การระงับข้อพิพาท

Abstract

In 2007, the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) has created the Charter and Protocol concerning the dispute resolution mechanism, which the ASEAN Charter deems a constitution of ASEAN by being transformed from a politic - based organization to a law - based organization which could cause the more effectiveness of enforcing the law in ASEAN. However, such Charter has been expected to be an instrument which could lead to the Development in ASEAN and be acceptable to international communities, but the Charter is only an ineffective and insignificant agreement. This article will explain and study on the necessities for amending the economic dispute settlement process as provided in the 2004 ASEAN Charter and the Protocol on Enhanced Dispute Settlement Mechanism in order to strengthen the economic dispute resolution for the member states of the ASEAN.

Keywords : ASEAN, ASEAN Charter, Dispute resolution



บทนำ

ประชาคมอาเซียน(ASEAN Community) ก่อตั้งเมื่อ ค.ศ. 2015 ซึ่งเป็นการรวมตัวกันของประเทศสมาชิกในภูมิภาคอาเซียน² เพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางตลาดของอาเซียนในเวทีระหว่างประเทศโดยประชาคมอาเซียนประกอบด้วยประชาคมย่อย 3 ประชาคม โดยทั้ง 3 ประชาคมนี้ จะมีความเกี่ยวโยงสัมพันธ์กัน ได้แก่ 1. ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community) 2. ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community) และ 3. ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community)

สำหรับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community) นั้นมีเป้าหมายในการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจของอาเซียนเพื่อทำให้ประชาชนของบรรดาประเทศสมาชิกมีการค้าขายระหว่างกันมากขึ้น มีการเดินทางไปมาหาสู่กันได้ง่าย สะดวก และมีศักยภาพในการแข่งขันกับประชาคมโลก ทั้งนี้อาเซียนยังได้มีการจัดทำแผนงานการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC Blueprint) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจร่วมกัน ซึ่งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนมีลักษณะเด่นๆ ที่สำคัญ คือ ช่วยสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของอาเซียน ช่วยขยายการค้าและการลงทุนภายในภูมิภาคอาเซียนให้สูงขึ้นและสร้างความเท่าเทียมกันในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจะร่วมกันเป็นตลาดเดียวและฐานการผลิตเดียวกัน โดยมีการเคลื่อนย้ายสินค้า การบริการ เงินลงทุนและแรงงานฝีมืออย่างเสรี [1]

² อาเซียนก่อตั้งขึ้นมาโดยปฏิญญากรุงเทพมหานคร(Bangkok Declaration) เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2510 โดยการริเริ่มของผู้นำประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 5 ประเทศด้วยกัน ได้แก่ ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศมาเลเซีย ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศสิงคโปร์ และประเทศไทยซึ่งในเวลาต่อมาเริ่มมีประเทศต่างๆ ทยอยเข้าร่วมเป็นสมาชิกเพิ่มเติม คือ ประเทศบรูไนดารุสซาราม ประเทศเวียดนาม ประเทศลาว ประเทศพม่า และประเทศกัมพูชา ตามลำดับ ซึ่งทำให้อาเซียนมีประเทศสมาชิกในปัจจุบันทั้งสิ้นรวม 10 ประเทศ โดยอาเซียนก่อตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมความร่วมมือกันในการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ส่งเสริมสันติภาพและความมั่นคงของภูมิภาคทั้งนี้ เมื่อการค้าระหว่างประเทศมีแนวโน้มที่เกิดการกีดกันและแข่งขันทางการค้าที่รุนแรงมากยิ่งขึ้น อาเซียนจึงมุ่งเน้นความสำคัญในการเสริมสร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิก โดยอาเซียนได้มีการร่วมกันจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area) เพื่อที่จะให้การค้าของอาเซียนเป็นไปอย่างเสรี เพิ่มความสามารถในการแข่งขันของอาเซียนในเวทีโลกโดยการลดและยกเลิกภาษีรวมถึงอุปสรรคที่มีอุปสรรคระหว่างกันเพื่อให้อาเซียนเป็นตลาดขนาดใหญ่ และมีประสิทธิภาพเพื่อที่จะจูงใจนักลงทุนเข้าสู่ภูมิภาคอาเซียน



นอกจากนี้ อาเซียนยังได้มีการจัดทำกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ซึ่งกฎบัตรอาเซียนนั้นเปรียบเสมือนธรรมนูญของอาเซียนในการวางกรอบโครงสร้างขององค์กรและวางกรอบทางกฎหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่อาเซียนในการดำเนินตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตกลงร่วมกัน ทั้งนี้ กฎบัตรอาเซียนจะส่งผลให้อาเซียนเป็นองค์กรที่มีฐานทางกฎหมาย(Rule-Based Organization) กล่าวคือเป็นองค์กรที่ดำเนินการใด ๆ ด้วยกฎและกติกากำหนดไว้ เคารพในกฎระเบียบและยึดมั่นในหลักนิติธรรม หลักธรรมาภิบาลมีกฎหมายเป็นเครื่องมือในการจัดอุปสรรคทั้งปวงที่ส่งผลต่อการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของอาเซียน

หากจะกล่าวถึงกระบวนการระงับข้อพิพาทของอาเซียนนั้น ในช่วงแรกอาเซียนยังไม่มีกระบวนการระงับข้อพิพาทที่เด่นชัดมากนัก กล่าวคือ ในปฏิญญากรุงเทพมหานคร (Bangkok Declaration) ไม่ได้กล่าวถึงบทบัญญัติใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการระงับข้อพิพาทมากนัก เป็นเพียงแค่ความตกลงกันอย่างกว้าง ๆ ว่าจะต้องรักษาสันติภาพภายในภูมิภาคและดำเนินการระงับข้อพิพาทต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นด้วยสันติวิธี ต่อมาอาเซียนได้มีการร่วมมือกันมากขึ้น เช่น ความร่วมมือการให้สิทธิประโยชน์ทางการค้าระหว่างกัน (Preferential Trading Arrangements) การจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area) ความตกลงการค้าสินค้าของอาเซียน (ASEAN Trade in Goods Agreement) ในช่วงนี้จึงได้เริ่มมีการพัฒนากระบวนการระงับข้อพิพาททางเศรษฐกิจของอาเซียนโดยมีการบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการระงับข้อพิพาทและออกพิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทออกมาบังคับใช้ [2]

อย่างไรก็ดี การที่อาเซียนมักจะทำอะไรด้วยการตกลงก่อนแล้วค่อยเจรจากันภายหลัง (Agree First, Talk After) ก็อาจก่อให้เกิดปัญหาตามมาซึ่งแทนที่กฎบัตรจะช่วยให้มีการเปลี่ยนแปลงอาเซียนก้าวหน้าและเป็นที่ยอมรับในสายตาของประชาคมโลกมากขึ้น แต่กลับเป็นเพียงความตกลงที่ปราศจากประสิทธิภาพและไม่มีผลโดดเด่นเหมือนที่คาดหวังเอาไว้ซึ่งบทความนี้จะศึกษาให้เห็นถึงวิวัฒนาการในด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนรวมถึงกระบวนการระงับข้อพิพาททางเศรษฐกิจของอาเซียนว่ามีปัญหาที่อาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประเทศสมาชิกและประชาคมโลกอย่างไรซึ่งผู้เขียนเห็นว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่อาเซียนจำต้องทบทวนปรับปรุงกระบวนการระงับข้อพิพาททางเศรษฐกิจที่บัญญัติเอาไว้ใน

กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) และพิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน 2004 (Enhanced Dispute Settlement Mechanism) เพื่อเป็นประโยชน์สำหรับบรรดาประเทศสมาชิกอาเซียนเองในการที่จะรองรับข้อพิพาททางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในภูมิภาคและสานต่อนโยบายการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีตามแนวทางวิถีสานอาเซียน (ASEAN Way)

พิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน ค.ศ. 2004 และข้อพิจารณาบางประการ

อาเซียนได้จัดตั้งคณะทำงานว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน (Task Force on ASEAN Dispute Settlement Mechanism) ซึ่งคณะทำงานประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายของอาเซียนเพื่อพัฒนาระบบการระงับข้อพิพาทที่มีอยู่เดิมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น มีความเป็นระบบที่มีฐานทางกฎหมาย (Rule-Based) มากยิ่งขึ้น [3] ซึ่งคณะทำงานได้ร่วมประชุมและรายงานความคืบหน้าของการดำเนินงานให้ที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจของอาเซียน (SEOM) และที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (AEM) ได้รับทราบ จนในที่สุด คณะทำงานก็ได้จัดทำร่างพิธีสารสำเร็จในวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2547 โดยได้เสนอต่อที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจของอาเซียน (SEOM) ให้ความเห็นชอบโดยเหตุผลในการปรับปรุงแก้ไขพิธีสารนั้นก็เพื่อเสริมสร้างความมั่นใจว่าคำตัดสินจะผูกพันคู่พิพาทให้ต้องปฏิบัติตามโดยคำตัดสินดังกล่าวจะอยู่บนพื้นฐานทางกฎหมาย (Based solely on legal considerations) มากกว่าอยู่บนพื้นฐานทางการเมืองตลอดจนเพื่อปรับปรุงกระบวนการระงับข้อพิพาทของอาเซียนตามแบบของความเข้าใจว่าด้วยการระงับข้อพิพาท ค.ศ. 1994 ขององค์การการค้าโลก (WTO) ซึ่งได้รับการยอมรับจากนานาประเทศ [4]

ต่อมาในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 10 ที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (AEM) ได้ร่วมลงนามพิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน ค.ศ. 2004 (ASEAN Protocol on Enhanced Dispute Settlement Mechanism 2004) ณ กรุงเวียงจันทน์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่งพิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน ค.ศ. 2004 มีขั้นตอนดังนี้



1. การเจรจาปรึกษาหารือ

พิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน ค.ศ. 2004 ได้กำหนดกระบวนการเจรจาปรึกษาหารือระหว่างประเทศสมาชิกที่พิพาทไว้ว่า หากเกิดกรณีที่ (1) ประเทศสมาชิกใดเห็นว่าสิทธิประโยชน์ของตนไม่ได้รับความคุ้มครองหรือทางอ้อมได้รับความเสียหายไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนจากการที่ประเทศสมาชิกอื่นใช้มาตรการขัดต่อความตกลงทางเศรษฐกิจหรือ (2) เกิดสถานการณ์ใดๆ ที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินการเพื่อให้บรรลุความตกลงดังกล่าวนี้ ประเทศสมาชิกที่ได้รับความเสียหายสามารถที่จะขอเจรจาปรึกษาหารือกับประเทศสมาชิกอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อระงับข้อพิพาท³ ซึ่งคำร้องขอเจรจาปรึกษาหารือนั้นจะต้องทำเป็นหนังสือแจ้งต่อที่ประชุมเจ้าหน้าที่เศรษฐกิจอาเซียน (SEOM) พร้อมทั้งระบุมาตรการที่เกี่ยวกับข้อพิพาทและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง⁴ ทั้งนี้ ประเทศสมาชิกที่ได้รับคำร้องขอเจรจาปรึกษาหารือจะต้องตอบรับคำร้องขอภายในระยะเวลา 10 วัน และต้องจัดให้มีการเจรจาปรึกษาหารือภายในระยะเวลา 30 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ⁵ สำหรับในกรณีเร่งด่วนฉุกเฉินรวมถึงกรณีสินค้าเน่าเสียง่ายนั้นให้ประเทศสมาชิกที่พิพาท คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและองค์กรอุทธรณ์จะต้องพยายามทุกวิถีทางเพื่อเร่งกระบวนการระงับข้อพิพาทให้เร็วที่สุด⁶

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าพิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน ค.ศ. 2004 ได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการเจรจาปรึกษาหารือกันระหว่างประเทศที่พิพาทโดยกำหนดให้เป็นขั้นตอนแรกในการระงับข้อพิพาท ทั้งนี้ การยื่นคำร้องขอเจรจาปรึกษาหารือจะต้องทำเป็นหนังสือและต้องแจ้งต่อที่ประชุมเจ้าหน้าที่เศรษฐกิจอาเซียน (SEOM) นั้นยังเพิ่มประสิทธิภาพในการเจรจาในการทราบและเล็งเห็นเกี่ยวกับกำหนดวันเริ่มต้นและวันสิ้นสุดกระบวนการเจรจาปรึกษาหารือด้วย นอกจากนี้ยังได้เพิ่มเติมในส่วนของกรณีเร่งด่วนฉุกเฉินรวมถึงกรณีสินค้าเน่าเสียง่าย โดยได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกที่พิพาท คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและองค์กรอุทธรณ์จะต้องพยายามทุกวิถีทางเพื่อเร่งกระบวนการระงับข้อพิพาทให้เร็วที่สุดซึ่ง

³ EDSM, Article 3.2.

⁴ EDSM, Article 3.3.

⁵ EDSM, Article 3.4.

⁶ EDSM, Article 3.5.



ถือว่าเป็นการนำเอาบทบัญญัติที่อยู่ในความเข้าใจว่าด้วยการระงับข้อพิพาท ค.ศ. 1994 ขององค์การการค้าโลกมาปรับใช้ในการช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการระงับข้อพิพาท แก่กรณีดังกล่าว แต่ผู้เขียนเห็นว่ายังกงขาดความชัดเจนในเรื่องของระยะเวลา เนื่องจากว่าพิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน ค.ศ. 2004 กำหนดว่า ประเทศสมาชิกที่พิพาท คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและองค์กรอุทธรณ์จะต้องพยายามทุกวิถีทางเพื่อเร่งกระบวนการระงับข้อพิพาทให้เร็วที่สุดเท่าที่ทำได้กำหนดเรื่องของระยะเวลาเอาไว้เหมือนอย่างความเข้าใจว่าด้วยการระงับข้อพิพาท ค.ศ. 1994⁷ ในประเด็นดังกล่าวนี้จึงสมควรได้รับการพิจารณาแก้ไข

2. การประสานท่าที การประนีประนอมและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ประเทศสมาชิกที่พิพาทสามารถเลือกใช้กระบวนการประสานท่าที (Good Offices) การประนีประนอม (Conciliation) และการไกล่เกลี่ย (Mediation) โดยจะเริ่มกระบวนการดังกล่าวนี้ในระยะเวลาใดหรือยุติกระบวนการนี้ในเวลาใดก็ได้และประเทศสมาชิกที่พิพาทอาจตกลงใช้กระบวนการดังกล่าวข้างต้นควบคู่ไปกับกระบวนการระงับข้อพิพาทตามพิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน ค.ศ. 2004 นี้ได้⁸ ทั้งนี้เลขาธิการอาเซียน (Secretary-General of ASEAN) อาจเสนอตัวเป็นคนกลางโดยตำแหน่งในการช่วยเหลือและสนับสนุนกระบวนการประสานท่าที (Good Offices) การประนีประนอม (Conciliation) และการไกล่เกลี่ย (Mediation) ระหว่างประเทศสมาชิกก็ได้⁹ ทั้งนี้พิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน ค.ศ. 2004 เห็นว่าบุคคลผู้เป็นคนกลางในการดำเนินการระงับข้อพิพาทดังกล่าวข้างต้นนี้ควรเป็นคนกลางที่ได้รับความน่าเชื่อถือจากประเทศสมาชิก ช่วยดำเนินการให้คู่พิพาททั้งสองฝ่ายได้พุดจาปรึกษา ปรับความเข้าใจและทบทวนนโยบายทางการค้า

⁷ สำหรับในกรณีเร่งด่วนฉุกเฉินหรือกรณีสินค้าเน่าเสียย่นนั้น ความเข้าใจว่าด้วยการระงับข้อพิพาท ค.ศ. 1994 ข้อ 4.8 กำหนดว่า ประเทศคู่พิพาทจะต้องดำเนินการเจรจาปรึกษาหารือกันภายในระยะเวลาไม่เกิน 10 วัน นับจากวันที่ได้รับคำร้องขอ ถ้าหากการเจรจาปรึกษาหารือกันไม่อาจระงับได้ภายในระยะเวลา 20 วัน หลังจากวันที่ได้รับคำร้องขอ ประเทศคู่พิพาทที่เป็นฝ่ายฟ้องร้องอาจร้องขอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Panel) ได้ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวนี้จะสามารถช่วยเร่งกระบวนการระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสินค้าที่เน่าเสียทำให้เกิดความรวดเร็วมากยิ่งขึ้นและส่งผลกระทบต่อสินค้าเหล่านี้ให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

⁸ EDSM, Article 4.1.

⁹ EDSM, Article 4.2.

¹⁰ EDSM, Article 4.3.



อันเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความขัดแย้งแห่งข้อพิพาท ซึ่งพิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน ค.ศ. 2004 ได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการระงับข้อพิพาทในขั้นตอนของการเจรจาปรึกษาหารือเป็นอย่างมากเพราะหากข้ามขั้นตอนดังกล่าวนี้ไปแล้ว คดีข้อพิพาทก็จะเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมายในการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือองค์กรอุทธรณ์ต่อไป ซึ่งอาจทำให้เกิดความล่าช้าและมีค่าใช้จ่ายอื่นๆ ตามมา และอาจส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกอีกด้วย ซึ่งหากประเทศที่พิพาทสามารถระงับข้อพิพาทโดยการเจรจาปรึกษาหารือ การประสานท่าที การประนีประนอมและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยมีเลขาธิการอาเซียน (Secretary-General of ASEAN) เป็นผู้ดำเนินการที่จะช่วยระงับข้อพิพาทให้รวดเร็วที่สุดและเป็นที่พอใจของคู่พิพาทก็จะถือได้ว่าเป็นการระงับข้อพิพาททางการทูต (Diplomatic Settlement) ที่สามารถรักษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกที่พิพาทได้เป็นอย่างดี

3. คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

พิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน ค.ศ. 2004 กำหนดว่าหากประเทศสมาชิกที่ได้รับคำร้องขอเจรจาปรึกษาหารือไม่ตอบรับคำร้องขอเจรจาปรึกษาหารือภายในระยะเวลา 10 วัน หรือไม่ดำเนินการเจรจาปรึกษาหารือภายในระยะเวลา 30 วัน หรือดำเนินการเจรจาปรึกษาหารือแล้วไม่สามารถยุติข้อพิพาทได้ภายในระยะเวลา 60 วันนับตั้งแต่วันที่ได้รับคำร้องขอเจรจาปรึกษาหารือ ประเทศสมาชิกที่ยื่นคำร้องขอเจรจาปรึกษาหารือสามารถร้องขอต่อที่ประชุมเจ้าหน้าที่เศรษฐกิจอาวุโส (SEOM) ให้จัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Panel) เพื่อพิจารณาข้อพิพาทดังกล่าวได้¹¹ เว้นแต่จะมีฉันทามติไม่จัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Panel) ประกอบไปด้วยองค์คณะทั้งหมด 3 คน เว้นแต่ในกรณีที่ประเทศสมาชิกที่พิพาทตกลงให้มีองค์คณะ 5 คน¹² สำหรับคุณสมบัติและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นได้บัญญัติเอาไว้ในภาคผนวกที่ 2 (Appendix II) แนบท้ายพิธีสาร โดยห้ามคนชาติของประเทศที่พิพาททำหน้าที่เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในข้อพิพาทดังกล่าว เว้นแต่คู่พิพาทยินยอม

¹¹ EDSM ,Article 5.1

¹² EDSM, Appendix II Working Procedures of the Panel , Article 1.1, 1.5.

เมื่อพิจารณากระบวนการของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในพิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน ค.ศ. 2004 แล้วพบว่า โดยส่วนใหญ่ นั้นมีการกำหนดเอาไว้คล้ายคลึงกับความเข้าใจด้วยการระงับข้อพิพาท ค.ศ. 1994 ขององค์การการค้าโลก กระบวนการระงับข้อพิพาททางการค้ามีความจำเป็นอย่างมาก ที่จะต้องมีคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีความรู้ ความชำนาญในด้านกฎหมายระหว่างประเทศ เนื่องจากความซับซ้อนที่มากขึ้นของการทำธุรกิจระหว่างประเทศ ทั้งนี้ ควรจะมีการเพิ่มเติมในส่วนของบัญชีรายชื่อของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Panel lists) ที่มีความรู้ ความชำนาญในด้านกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศหรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเพื่อเสริมสร้างความเชื่อมั่นระหว่างคู่พิพาทรวมถึงประเทศสมาชิก และยังช่วยในเรื่องของความรวดเร็วในการเริ่มต้นกระบวนการพิจารณาคดี อีกทั้งความสับสนในการกำหนดจำนวนขององค์คณะของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่จะเป็น 3 คนหรือ 5 คนนั้น ขึ้นอยู่กับความซับซ้อนของข้อพิพาทหรือจะมีได้ในกรณีใดบ้าง แม้จะได้บัญญัติเอาไว้แล้วว่าขึ้นอยู่กับความยินยอมของคู่พิพาท แต่ก็ควรสร้างความชัดเจนในรายละเอียดให้มากกว่านี้ ซึ่งหากเกิดความขัดแย้งในการกำหนดจำนวนขององค์คณะแล้วก็จะยิ่งส่งผลให้เกิดความล่าช้าของกระบวนการพิจารณาคดี อีกทั้งกระบวนการพิจารณาควรมีความยืดหยุ่นในการพิจารณาคดี เช่น การรับรองลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ การส่งข้อมูลข่าวสารทางคอมพิวเตอร์โดยผ่านทางอินเทอร์เน็ตเพื่อเป็นการสอดคล้องกับยุคแห่งข้อมูลข่าวสาร

สำหรับในเรื่องการยื่นคำร้องขอแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น พิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน ค.ศ. 2004 กำหนดให้คำร้องขอแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Panel) นั้นจะต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุด้วยว่าได้มีการเจรจาปรึกษาหารือมาแล้วหรือไม่ ทั้งนี้จะต้องระบุถึงมาตรการที่เป็นประเด็นข้อพิพาทพร้อมทั้งสรุปประเด็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อที่จะเข้าใจถึงสภาพปัญหาอย่างชัดเจนแก่ที่ประชุมเจ้าหน้าที่เศรษฐกิจอาซูไร (SEOM) เพื่อพิจารณาในการประชุมเจ้าหน้าที่เศรษฐกิจอาซูไรครั้งแรกที่จัดประชุมขึ้นภายหลังจากที่มีคำร้องขอให้ตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Panel) โดยยื่นคำร้องขอดังกล่าวในวาระการประชุม ทั้งนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Panel) มีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีข้อพิพาท ข้อเท็จจริงแห่งคดีข้อพิพาท ความตกลงที่เกี่ยวข้อง รวมถึงจัดทำสรุป



พร้อมทั้งคำตัดสิน¹³ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Panel) จะต้องดำเนินการพิจารณาตามบทบัญญัติในพิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน ค.ศ. 2004 นี้และกระบวนการพิจารณาจะต้องเป็นความลับและกระทำกันระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท¹⁴

ส่วนในเรื่องของคำฟ้องนั้น ประเทศสมาชิกที่พิพาทแต่ละฝ่ายจะต้องยื่นคำฟ้อง (Written Submission) ซึ่งคำฟ้องดังกล่าวนี้จะต้องระบุถึงข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย รวมถึงข้อกล่าวอ้างในประเด็นข้อพิพาทและยื่นคำฟ้องดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Panel) ก่อนการประชุมของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในครั้งแรก โดยในการประชุมนี้ให้ประเทศสมาชิกที่เป็นฝ่ายฟ้องคดีได้แสดงความเห็นในประเด็นข้อพิพาทก่อนประเทศสมาชิกฝ่ายที่ถูกฟ้องคดี ซึ่งพิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน ค.ศ. 2004 กำหนดกระบวนการรับรองรายงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Panel) จะต้องร่างรายงานคำตัดสินโดยพิจารณาจากข้อมูลหรือถ้อยแถลงที่ได้รับจากคู่พิพาท ทั้งนี้ การดำเนินการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Panel) จะต้องเป็นความลับและร่างรายงานลับหลังคู่พิพาท¹⁵ ซึ่งการรักษาความลับตลอดกระบวนการพิจารณาคดีของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นจะสามารถช่วยให้เกิดความเชื่อใจของคู่พิพาทในการที่จะให้ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอย่างเปิดเผยอันส่งผลให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทดำเนินการพิจารณาคดีได้อย่างรวดเร็วและจัดทำรายงานออกมาได้อย่างถูกต้องและชัดเจนมากยิ่งขึ้น

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Panel) ต้องส่งรายงานสรุปข้อเท็จจริงและคำตัดสินให้แก่ที่ประชุมเจ้าหน้าที่เศรษฐกิจอาวูโต (SEOM) ภายในระยะเวลา 60 วัน นับตั้งแต่วันที่แต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท สำหรับกรณีพิเศษ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Panel) อาจขยายระยะเวลาดังกล่าวเพิ่มอีก 10 วันก็ได้ แต่จะต้องให้ออกาสประเทศสมาชิกที่พิพาทได้พิจารณารายงานดังกล่าวก่อนส่งไปที่ที่ประชุมเจ้าหน้าที่เศรษฐกิจอาวูโต (SEOM) รับรองรายงาน ซึ่งที่ประชุมเจ้าหน้าที่เศรษฐกิจอาวูโต (SEOM) จะต้องรับรองรายงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Panel)

¹³ EDSM, Article 7.

¹⁴ EDSM, Appendix 1.1, 1.2.

¹⁵ EDSM, Article 8.5.



ภายในระยะเวลา 30 วันนับจากวันที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทส่งมอบรายงาน เว้นแต่ประเทศสมาชิกที่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแจ้งว่าจะอุทธรณ์คำตัดสินหรือที่ประชุมเจ้าหน้าที่เศรษฐกิจอาเซียน (SEOM) มีฉันทามติไม่รับรองรายงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท¹⁶

เมื่อพิจารณากระบวนการรับรองรายงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Panel) แล้วพบว่า มีการใช้ฉันทามติแบบกลับ (Negative Consensus) ในการรับรองรายงาน ซึ่งได้ลอกแบบมาจากความเข้าใจว่าด้วยการระงับข้อพิพาท ค.ศ. 1994 ขององค์การการค้าโลก ซึ่งการใช้ฉันทามติแบบกลับนี้จะทำให้ประเทศคู่พิพาทคัดค้านรายงานคำตัดสินได้มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ยังเป็นการทำให้กระบวนการรับรองคำตัดสินเป็นไปโดยอัตโนมัติอันส่งผลให้เกิดความรวดเร็วในการดำเนินกระบวนการตามระยะเวลาที่กำหนดเอาไว้ส่วนข้อแตกต่างนั้นอยู่ตรงที่องค์การในการรับรองรายงานโดยพิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน ค.ศ. 2004 กำหนดให้ที่ประชุมเจ้าหน้าที่เศรษฐกิจอาเซียน (SEOM) ทำการรับรองรายงาน แต่ในความเข้าใจว่าด้วยการระงับข้อพิพาท ค.ศ. 1994 กำหนดให้องค์การระงับข้อพิพาททำการประชุมเพื่อรับรองรายงาน¹⁷

4. องค์การอุทธรณ์

พิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน ค.ศ. 2004 ได้กำหนดกระบวนการในการอุทธรณ์ไว้ว่า องค์การอุทธรณ์ (Appellate Body) จะได้รับการแต่งตั้งโดยที่ประชุมรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจอาเซียน (AEM) ซึ่งองค์การอุทธรณ์จะประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวน 7 คน โดยมีวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี¹⁸ สมาชิกองค์การอุทธรณ์จะประกอบไปด้วยบุคคลที่ได้รับการยอมรับว่ามีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ หรือด้านเศรษฐกิจที่อยู่ภายใต้พิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน ค.ศ. 2004 โดยไม่คำนึงถึงสัญชาติและไม่มี ความเกี่ยวข้องกับรัฐบาลในเรื่องใด ๆ¹⁹ ซึ่งพิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน ค.ศ. 2004 กำหนดให้ที่ประชุมรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจอาเซียน (AEM)

¹⁶ EDSM, Article 9.1.

¹⁷ DSU, Article 2.1.

¹⁸ EDSM, Article 12.1.

¹⁹ EDSM, Article 12.3.



มีอำนาจหน้าที่ในการจัดตั้งองค์กรอุทธรณ์ขึ้นมาเป็นองค์กรเฉพาะ ซึ่งไม่ได้มีลักษณะเป็นองค์กรถาวร (Standing Appellate Body) เหมือนอย่างองค์กรระหว่างประเทศอื่นๆ เช่น องค์กรอุทธรณ์ (Appellate Body) ขององค์การการค้าโลก

ทั้งนี้ องค์กรอุทธรณ์จะมีองค์คณะในการพิจารณาคดี 3 คน โดยผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันทำหน้าที่ในการพิจารณาคดี และสมาชิกองค์กรอุทธรณ์จะต้องไม่เข้าร่วมในการพิจารณาคดีที่ตนมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม²⁰ โดยองค์กรอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีและตีความเฉพาะประเด็นข้อกฎหมาย ซึ่งได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วในรายงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท โดยองค์กรอุทธรณ์สามารถยืนตาม (Uphold) แก้ไข (Modify) หรือกลับ (Reverse) คำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทก็ได้²¹ และองค์กรอุทธรณ์จะต้องพิจารณาคดีและทำรายงานคำตัดสินให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลา 60 วันนับตั้งแต่วันที่ประเทศสมาชิกที่พิพาทแจ้งว่าจะอุทธรณ์คำตัดสินของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Panel) หากองค์กรอุทธรณ์พิจารณาแล้วพบว่าไม่สามารถทำรายงานคำตัดสินให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดระยะเวลา 60 วันดังกล่าว ก็สามารถขยายระยะเวลาดังกล่าวได้แต่ทั้งนี้จะต้องไม่เกิน 90 วัน²²

ที่ประชุมเจ้าหน้าที่เศรษฐกิจอาวุโส (SEOM) จะต้องรับรองรายงานขององค์กรอุทธรณ์ภายในระยะเวลา 30 วันนับจากวันที่ส่งรายงานดังกล่าวให้ประเทศสมาชิกพิจารณา เว้นแต่ที่ประชุมเจ้าหน้าที่เศรษฐกิจอาวุโส (SEOM) จะมีฉันทามติไม่รับรองรายงานดังกล่าว ซึ่งการลงมติรับรองหรือไม่รับรองรายงานจะต้องกระทำให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลา 30 วันนับตั้งแต่วันที่ส่งรายงานให้แก่ประเทศสมาชิกพิจารณา²³ และท้ายที่สุดคำตัดสินขององค์กรอุทธรณ์จะต้องไม่เป็นการเพิ่มหรือลดสิทธิพันธกรณีภายใต้ความตกลงนั้น²⁴ และรายงานคำตัดสินจะต้องกำหนดรายละเอียดค่าใช้จ่ายที่ประเทศสมาชิกคู่พิพาทและฝ่ายที่สาม (Third Party) จะต้องรับผิดชอบจ่ายคืนเงินกองทุนกลไกการระงับข้อพิพาท (ASEAN DSM Fund) โดยจะพิจารณาเป็นรายกรณีไป²⁵

²⁰ EDSM, Article 12.2.

²¹ EDSM, Article 12.6.

²² EDSM, Article 12.5

²³ EDSM, Article 12.13

²⁴ EDSM, Article 14.2.

²⁵ EDSM, Article 14.3.



สำหรับกระบวนการระงับข้อพิพาทในอาเซียนโดยทั่วไปนั้น นับว่ามีวิธีการระงับข้อพิพาทที่มีความแตกต่างจากการระงับข้อพิพาทในภูมิภาคอื่นๆ กล่าวคือ อาเซียนยึดถือแนวทางการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการเจรจาปรึกษาหารืออันเป็นการระงับข้อพิพาทด้วยการทูตที่เรียบง่าย อะลุ่มอล่วยซึ่งกันและกัน หลีกเลี่ยงและชะลอการเผชิญหน้ากันมากกว่าที่จะมาตัดสินชี้ถูกหรือผิดเพื่อเป็นการรักษามิตรภาพระหว่างกัน ซึ่งแนวทางดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดวัฒนธรรมในการดำรงอยู่ของอาเซียนหรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่าวิถีอาเซียน (ASEAN Way) ต่อมาภายหลัง อาเซียนจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับเปลี่ยนแนวความคิดและกฎเกณฑ์หลาย ๆ อย่างเพื่อความอยู่รอดของอาเซียนที่มีสาเหตุทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกจึงได้มีการจัดทำกฎบัตรอาเซียนขึ้นมาซึ่งทำให้อาเซียนเปลี่ยนแปลงจากองค์กรที่มีฐานทางการเมืองเปลี่ยนไปสู่องค์กรที่มีฐานทางกฎหมาย กล่าวคือ จะเป็นองค์กรที่ดำเนินการใด ๆ ด้วยกฎกติกาที่วางเอาไว้ เคารพในกฎระเบียบ ยึดมั่นในหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลเพื่อขจัดอุปสรรคทั้งปวงที่ส่งผลต่อการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของอาเซียน [5]

อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะมีการพัฒนาปรับปรุงกระบวนการระงับข้อพิพาททางเศรษฐกิจของอาเซียนให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นหรือพัฒนาให้ดีที่สุดเท่าที่เคยมีมาซึ่งพิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน ค.ศ. 2004 (ASEAN Protocol on Enhanced Dispute Settlement Mechanism 2004) มีวัตถุประสงค์ที่จะระงับข้อพิพาททางเศรษฐกิจโดยอยู่บนหลักการพื้นฐานทางกฎหมาย มีความเสมอภาค รวดเร็วรวมถึงความมีประสิทธิภาพและเหมาะสมเป็นที่ยอมรับ แต่ปัจจุบันยังไม่เคยมีข้อพิพาททางเศรษฐกิจของอาเซียนใดเข้าสู่กระบวนการดังกล่าวนี้เลย ประเทศสมาชิกอาเซียนยังหันกลับไปใช้วิธีระงับข้อพิพาทแบบวิถีอาเซียนมาใช้แก้ปัญหา เช่น การทำข้อตกลงมาเสริมหรือผ่านการเจรจาตกลงแบบทวิภาคีเพื่อหาแนวทางออกเป็นการเฉพาะ หรือนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลก ซึ่งบทความนี้จะทำการศึกษาพิจารณาข้อสังเกตและข้อเสนอแนะดังกล่าว

1. ปัญหาการขาดองค์การระงับข้อพิพาทโดยเฉพาะ

กฎบัตรอาเซียนนั้นได้กำหนดให้ที่ประชุมสุดยอดอาเซียนเป็นองค์กรสูงสุดของอาเซียน ซึ่งที่ประชุมสุดยอดอาเซียนเป็นการประชุมในระดับประมุขของรัฐหรือระดับหัวหน้ารัฐบาลของประเทศสมาชิกอาเซียนในการทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแนวทางในการร่วมมือของบรรดาประเทศสมาชิกอาเซียน ทั้งยังมีอำนาจในการอนุมัติจัดตั้งหรือยุบองค์การระดับรัฐมนตรีเฉพาะสาขาและองค์กรอื่นๆ ของอาเซียน รวมถึงการแต่งตั้งเลขาธิการอาเซียนตามข้อเสนอแนะของที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนอย่างใกล้ชิดตาม เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการระงับข้อพิพาทของอาเซียนจากกฎบัตรอาเซียนและพิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน ค.ศ. 2004 พบว่า มีองค์กรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการระงับข้อพิพาทหลักๆ อยู่ 3 องค์กร²⁶ คือ ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) ที่ประชุมเจ้าหน้าที่เศรษฐกิจอาเซียน (SEOM) ที่ประชุมรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจอาเซียน (AEM) ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเป็นที่ประชุมทางการเมืองชนชั้นผู้นำเสียส่วนใหญ่ กล่าวคือ เป็นการประชุมระดับผู้นำ การประชุมระดับรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน การประชุมระดับรัฐมนตรีเศรษฐกิจ การประชุมระดับรัฐมนตรีเฉพาะสาขา ซึ่งขาดความต่อเนื่องและความถาวรขององค์กร

การที่อาเซียนไม่มีองค์กรระงับข้อพิพาทที่ทำหน้าที่โดยเฉพาะเป็นการถาวร และมีความต่อเนื่องเหมือนอย่างองค์การระงับข้อพิพาท (DSB) ขององค์การการค้าโลก อาเซียนมีเพียงองค์กรที่ถูกจัดตั้งมาแค่เพียงชั่วคราว อันได้แก่ที่ประชุมในระดับต่างๆ เช่น ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) ที่ประชุมเจ้าหน้าที่เศรษฐกิจอาเซียน (SEOM) และที่ประชุมรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจอาเซียน (AEM) ซึ่งเป็นเพียงตัวแทนจากประเทศสมาชิกอาเซียน ไม่ว่าจะเป็นผู้นำหรือตัวแทนด้านเศรษฐกิจที่มารวมตัวกันในคราวหนึ่งคราวใดเท่านั้น ไม่มีลักษณะเป็นองค์กรถาวรรวมถึงยังขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงานหากมีการเปลี่ยนแปลงผู้นำหรือตัวแทนของประเทศสมาชิกซึ่งเกิดขึ้น

²⁶ กฎบัตรอาเซียนได้กำหนดให้มีองค์กรต่างๆ ในประชาคมอาเซียนทั้งหมด 9 องค์กร ได้แก่ ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit), คณะมนตรีประสานงานอาเซียน (ASEAN Coordinating Council), คณะมนตรีประสานงานประชาคมอาเซียน (ASEAN Community Councils), องค์กรระดับรัฐมนตรีเฉพาะสาขา (ASEAN Sectoral Ministerial Bodies), เลขาธิการอาเซียนและสำนักงานเลขาธิการอาเซียน (Secretary-General of ASEAN and ASEAN Secretariat), คณะกรรมการผู้แทนถาวรประจำอาเซียน (Committee of Permanent Representatives to ASEAN), สำนักงานอาเซียนแห่งชาติองค์กรสิทธิมนุษยชนอาเซียน (ASEAN Human Rights Body) และมูลนิธิอาเซียน (ASEAN Foundation)



บ่อยครั้ง ซึ่งความไม่ต่อเนื่องในการดำเนินงานนี้อาจเป็นอุปสรรคสำคัญที่ถือเป็นข้อบกพร่องต่อกระบวนการระงับข้อพิพาท ดังนั้น อาเซียนควรที่จะจัดตั้งองค์กรระงับข้อพิพาทขึ้นมาโดยเฉพาะเพื่อเป็นศูนย์กลางในการทำหน้าที่คอยดูแล บริหาร ออกกฎระเบียบและจัดการกระบวนการระงับข้อพิพาทของอาเซียนทั้งกระบวนการ เพื่อเสริมสร้างความเชื่อมั่นและความมีประสิทธิภาพทั้งกระบวนการพิจารณา ความถูกต้องของคำตัดสินตลอดจนการดูแลการปฏิบัติตามให้เป็นไปตามคำตัดสินหรือคำแนะนำ

2. ปัญหากระบวนการพิจารณา

2.1 ปัญหาการให้สิทธิในการเลือกเวทีระงับข้อพิพาท

การให้สิทธิเลือกเวทีระงับข้อพิพาท (Forum Shopping) ได้กำหนดไว้ในพิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน ค.ศ. 2004 ข้อ 1.3 ซึ่งบัญญัติว่า “บทบัญญัติของพิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน ค.ศ. 2004 นี้ จะไม่กระทบสิทธิของประเทศสมาชิกที่จะใช้เวทีอื่น ๆ ในการระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวกับประเทศสมาชิก ประเทศสมาชิกสามารถใช้เวทีอื่น ๆ ในการระงับข้อพิพาทได้ทุกเมื่อตราบที่ยังไม่ได้รับการร้องขอต่อที่ประชุมเจ้าหน้าที่เศรษฐกิจอาวูโล (SEOM) ให้ทำการระงับข้อพิพาทตามข้อ 5 วรรคหนึ่งของพิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน ค.ศ. 2004 นี้”²⁷ และเมื่อได้พิจารณาประกอบกับกฎบัตรอาเซียน ข้อ 28 ก็ได้มีการบัญญัติถึงการให้สิทธิในการเลือกเวทีระงับข้อพิพาทว่า “หากมิได้ระบุไว้เป็นอย่างอื่น ประเทศสมาชิกยังคงมีสิทธิที่จะใช้วิธีการระงับข้อพิพาทอย่างสันติที่ระบุไว้ในข้อ 33(1) ของกฎบัตรสหประชาชาติ หรือตราสารทางกฎหมายระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่ประเทศสมาชิกคู่พิพาทเป็นภาคี”²⁸

เมื่อพิจารณาทั้งพิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน ค.ศ. 2004 ข้อ 1.3 และกฎบัตรอาเซียน ข้อ 28 แล้ว การให้สิทธิในการเลือกเวทีระงับข้อพิพาทนับว่าก่อให้เกิดปัญหาส่งผลต่อความเชื่อมั่นของกระบวนการระงับข้อพิพาทของอาเซียน เมื่อเกิดข้อพิพาทประเทศสมาชิกอาเซียนกลับหันไปใช้เวทีอื่นระงับ

²⁷ EDSM , Article 1.3

²⁸ ASEAN Charter, Article 28 “Unless otherwise provided for in this Charter , Member States have right of recourse to the modes of peaceful settlement contained in Article 33(1) of the United Nations or any other international legal instruments to which the disputing Member States are parties.”



ข้อพิพาทเสมอ เช่น ประเทศสมาชิกอาเซียนที่พิพาทหันไปใช้กระบวนการระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลก อีกทั้ง เมื่อพิจารณาจากกฎบัตรอาเซียนในข้อ 24.3 แล้วพบว่าได้มีการกำหนดเอาไว้เป็นอย่างดีว่าให้ระงับข้อพิพาทใด ๆ อันเกิดจากการบังคับใช้ความตกลงทางเศรษฐกิจของอาเซียนด้วยพิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน (ASEAN Protocol on Enhanced Dispute Settlement Mechanism 2004) ซึ่งเท่ากับว่าเกิดความขัดแย้งในตัวบทกฎหมายและเจตนารมณ์แห่งวัตถุประสงค์ของกฎบัตรอาเซียน

ทั้งนี้ หากพิจารณาเปรียบเทียบกับความเข้าใจว่าด้วยการระงับข้อพิพาท ค.ศ. 1994 ขององค์การการค้าโลกแล้วพบว่า กระบวนการระงับข้อพิพาทขององค์การการค้าโลกมีความโดดเด่นมากในเรื่องนี้ ซึ่งความเข้าใจว่าด้วยการระงับข้อพิพาท ค.ศ. 1994 กำหนดว่า “ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจะต้องระงับโดยใช้ความเข้าใจว่าด้วยการระงับข้อพิพาท ค.ศ. 1994 เท่านั้น ประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลกจะไม่สามารถใช้เวทีระงับข้อพิพาทอื่น ๆ ได้ แม้ว่าจะมีกระบวนการระงับข้อพิพาทอื่นใดนอกเหนือจากกรอบความตกลงขององค์การการค้าโลก”²⁹ ซึ่งส่งผลให้ข้อพิพาทใด ๆ ที่เกิดขึ้นล้วนได้รับการพิจารณาคดีจากองค์กรระงับข้อพิพาททั้งสิ้น ทั้งนี้ การที่ความเข้าใจว่าด้วยการระงับข้อพิพาท ค.ศ. 1994 ได้กำหนดเอาไว้เช่นนี้ก็เพราะว่าที่ผ่านมานั้น กระบวนการระงับข้อพิพาทของแกตต์ (GATT) มีความกระจัดกระจาย ไม่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน คู่พิพาทสามารถเลือกใช้ความตกลงข้างเคียง (Side Agreement) หรือเลือกใช้วิธีการระงับข้อพิพาทที่เห็นว่าจะเกิดประโยชน์หรือเล็งเห็นผลของคำตัดสินได้แน่นอนว่าสามารถเป็นฝ่ายชนะคดีได้เหมือนอย่างประเทศสมาชิกอาเซียนกำลังประสบพบเจออยู่ในปัจจุบันซึ่งปัญหาดังกล่าวข้างต้นนี้ส่งผลให้ปัจจุบันไม่เคยมีคดีข้อพิพาทใดเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาททางเศรษฐกิจของอาเซียน และประเทศสมาชิกอาเซียนอาจจะไม่นำเอากระบวนการระงับข้อพิพาททางเศรษฐกิจของอาเซียนมาใช้เลย ทั้ง ๆ ที่ประเทศสมาชิกอาเซียนควรที่จะเชื่อมั่นในกระบวนการระงับข้อพิพาททางเศรษฐกิจการค้าของตนเอง

²⁹ DSU, Article 23 Strengthening of the Multilateral System “when Members seek the redress of a violation of obligations or other nullification or impairment of benefits under the covered agreements or an impediment of any objective of the covered agreement, they shall have recourse to, and abide by, the rules and procedures of this Understanding.”

2.2 ปัญหาการบังคับให้เป็นไปตามคำตัดสินขององค์กรที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากการปฏิบัติตามคำตัดสินหรือคำแนะนำนั้นถือเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นและสำคัญมาก กล่าวคือ หากกระบวนการดังกล่าวบัญญัติเอาไว้อย่างชัดเจน มีองค์กรที่คอยสอดส่องดูแลการปฏิบัติตามคำตัดสินก็จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและสร้างความเชื่อมั่น นำเชื่อถือให้แก่กระบวนการระงับข้อพิพาท ซึ่งกระบวนการระงับข้อพิพาททางเศรษฐกิจของอาเซียนนั้น พิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน ค.ศ. 2004 กำหนดว่า “ประเทศสมาชิกฝ่ายที่แพ้คดีจะต้องปฏิบัติตามคำตัดสินหรือคำแนะนำของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือองค์กรอุทธรณ์ภายในระยะเวลา 60 วันนับตั้งแต่วันที่ที่ประชุมเจ้าหน้าที่เศรษฐกิจอาวุโส (SEOM) รับรองรายงาน³⁰ อย่างไรก็ตาม ภายในระยะเวลา 14 วันนับตั้งแต่วันที่ที่ประชุมเจ้าหน้าที่เศรษฐกิจอาวุโส (SEOM) ได้รับรองรายงาน ประเทศสมาชิกฝ่ายที่แพ้คดีอาจขอขยายระยะเวลาในการปฏิบัติตามคำตัดสินได้หากจำเป็น ทั้งนี้ ประเทศสมาชิกฝ่ายที่ชนะคดีจะต้องไม่ปฏิเสธคำขอขยายระยะเวลาโดยไม่มีเหตุผล³¹

ประเทศสมาชิกฝ่ายที่แพ้คดีจะต้องทำรายงานเสนอต่อที่ประชุมเจ้าหน้าที่เศรษฐกิจอาวุโส (SEOM) เพื่อรายงานความคืบหน้าในการปฏิบัติตามคำตัดสิน³² ทั้งนี้ ประเทศสมาชิกที่พิพาทอาจขอให้ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติตาม (Compliance Panel) เพื่อตรวจสอบว่าประเทศสมาชิกฝ่ายที่แพ้คดีได้ปฏิบัติตามคำตัดสินหรือไม่ ซึ่งหากเป็นไปได้คณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติตาม (Compliance Panel) อาจมาจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในคดีเดิมก็ได้ และจัดทำรายงานให้เสร็จภายใน 60 วัน”³³

จากการศึกษาประเด็นปัญหาการบังคับให้เป็นไปตามคำตัดสินขององค์กรที่เกี่ยวข้องนั้น พบว่าพิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน ค.ศ. 2004 มีข้อบกพร่องดังนี้

1. ความไม่ชัดเจนของวิธีการในการขยายระยะเวลา พิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน ค.ศ. 2004 กำหนดเอาไว้แต่เพียงว่า “ประเทศสมาชิก

³⁰ EDSM, Article 15.1.

³¹ EDSM, Article 15.2, 15.3.

³² EDSM, Article 15.4.

³³ EDSM, Article 15.5.



ฝ่ายที่แพ้คดีอาจขอขยายระยะเวลาในการปฏิบัติตามคำตัดสินได้ ทั้งนี้ ประเทศสมาชิกฝ่ายที่ชนะคดีจะต้องไม่ปฏิเสธคำขอขยายระยะเวลาโดยไม่มีเหตุผล แต่ไม่ได้กำหนดไว้ว่าจะสามารถขยายระยะเวลาได้เพียงใดซึ่งอาจส่งผลให้กระบวนการระงับข้อพิพาทเกิดความล่าช้าโดยไม่จำเป็น ทั้งนี้เมื่อเปรียบเทียบกับความเข้าใจว่าด้วยการระงับข้อพิพาท ค.ศ. 1994 แล้ว พบว่า ห้องค์กระงับข้อพิพาทกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสม (reasonable of time) เพื่อให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตาม ซึ่งระยะเวลาที่เหมาะสมนี้จะต้องมีกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 18 เดือนนับตั้งแต่วันที่ที่มีการรับรองรายงานของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือขององค์การอุทธรณ์ ดังนั้น พิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน ค.ศ. 2004 จึงควรนำเอาบทบัญญัติเกี่ยวกับการขยายระยะเวลาขององค์การการค้าโลกมาเป็นแบบอย่าง³⁴ แต่อาจแก้ไขในส่วนของระยะเวลาที่เหมาะสม ซึ่งควรกำหนดให้สั้นกว่าความเข้าใจว่าด้วยการระงับข้อพิพาท ค.ศ. 1994 เนื่องจากว่าประเทศสมาชิกของอาเซียนมีเพียง 10 ประเทศ ความยุ่งยากหรือความซับซ้อนในการปฏิบัติตามคำตัดสินหรือคำแนะนำอาจมีน้อยกว่าองค์การการค้าโลกซึ่งมีประเทศสมาชิกจำนวนมากหลายเท่า

2. ความไม่ชัดเจนของการจัดทำรายงานความคืบหน้าของประเทศผู้แพ้คดี พิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน ค.ศ. 2004 กำหนดไว้เพียงแต่ว่า “ประเทศสมาชิกฝ่ายที่แพ้คดีจะต้องทำรายงานเสนอต่อที่ประชุมเจ้าหน้าที่เศรษฐกิจอาวุโส (SEOM) เพื่อรายงานความคืบหน้าในการปฏิบัติตามคำตัดสิน” ซึ่งการกำหนดเอาไว้เพียงเท่านี้ อาจทำให้เกิดปัญหาว่ารายงานดังกล่าวนี้จะต้องยื่นต่อที่ประชุมเจ้าหน้าที่เศรษฐกิจอาวุโส (SEOM) ภายในกำหนดระยะเวลาเท่าใดหรือส่งรายงานบ่อยแค่ไหน [6] ซึ่งส่งผลให้ขาดความชัดเจนของกระบวนการดังกล่าว ทั้งนี้เมื่อเปรียบเทียบกับความเข้าใจว่าด้วยการระงับข้อพิพาท ค.ศ. 1994 แล้ว พบว่า กำหนดให้ประเทศสมาชิกที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ในการจัดทำรายงานความคืบหน้าในการปฏิบัติตามข้อเสนอนะหรือคำชี้ขาดเป็นลายลักษณ์อักษรให้แก่องค์กรระงับข้อพิพาทอย่างน้อย 10 วันก่อนการประชุมขององค์กรระงับข้อพิพาทเช่นว่านั้นในแต่ละครั้ง ซึ่งการกำหนดเอาไว้อย่างชัดเจนเช่นนี้จะช่วยทำให้กระบวนการปฏิบัติตามคำตัดสินเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังนั้น พิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทของ อาเซียน ค.ศ. 2004 จึงควรนำเอาบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำรายงานความคืบหน้า

³⁴ DSU, Article 21.22.

ในการปฏิบัติตามคำตัดสินขององค์การการค้าโลกมาเป็นแม่แบบในการปรับปรุงกระบวนการระงับข้อพิพาทของอาเซียนต่อไป

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากกฎบัตรอาเซียนในข้อ 27 พบว่า กำหนดให้เลขาธิการอาเซียนโดยการช่วยเหลือของสำนักงานเลขาธิการอาเซียนหรือองค์กรอาเซียนอื่นๆ ที่ได้รับการแต่งตั้งจะต้องสอดส่องดูแลการปฏิบัติตามผลการวินิจฉัยข้อเสนอแนะหรือข้อตัดสินใจซึ่งเป็นผลมาจากกระบวนการระงับข้อพิพาทของอาเซียน และส่งรายงานไปยังที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ซึ่งถือเป็นแรงกดดันอีกอย่างหนึ่งที่นับว่ามีประสิทธิภาพในการช่วยสอดส่องดูแลการปฏิบัติตามคำตัดสินดังกล่าว แต่จะต้องไม่เป็นการเข้าซ้อนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติตาม (Compliance Panel) ที่ประเทศสมาชิกคู่พิพาทร้องขอให้มีการจัดตั้งขึ้นมาด้วย³⁵

2.3 ปัญหาการลงมติ

ปัญหาสำคัญที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มาในช่วงระยะหลังๆ ที่อาจส่งผลเสียต่อการดำเนินงานของอาเซียนอีกอย่างหนึ่งคือ การลงมติหรือการทำคำตัดสิน ซึ่งปัจจุบันการลงมติของอาเซียนหรือการทำคำตัดสินของอาเซียนใช้หลักฉันทามติ (Consensus) ซึ่งหมายถึง การลงมติใด ๆ ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้นจะสามารถกระทำได้ก็ต่อเมื่อสมาชิกทุกคนเห็นพ้องต้องตรงกันโดยไม่มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งคัดค้าน (Veto) หากสมาชิกใดคัดค้านก็จะทำให้มติในเรื่องนั้นๆ ตกไปหรือสิ้นผลไป

เมื่อพิจารณาจากกฎบัตรอาเซียนแล้วพบว่า หลักฉันทามติ (Consensus) ได้ปรากฏอยู่ในหมวด 7 ข้อ 20 เรื่องการปรึกษาหารือและฉันทามติ ดังนี้

กฎบัตรอาเซียน ข้อ 20.1 บัญญัติว่า “โดยหลักการพื้นฐาน ให้การตัดสินใจของอาเซียนอยู่บนพื้นฐานของการปรึกษาหารือและฉันทามติ (Consultation and Consensus)

ทั้งนี้ ในการอนุมัติข้อผูกพันทางด้านเศรษฐกิจการค้าอาจนำเอาสูตรการเข้าร่วมแบบยัดเยียด รวมถึงสูตรอาเซียนที่ไม่รวมประเทศสมาชิกบางรัฐมาใช้หากมีฉันทามติ (ASEAN Minus X)”

³⁵ EDSM, Article 15.5.



กฎบัตรอาเซียน ข้อ 20.2 บัญญัติว่า “หากไม่สามารถหาฉันทามติได้ ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) อาจตัดสินใจว่าการตัดสินใจเรื่องใดเรื่องหนึ่ง จะสามารถทำได้หรือไม่”

เมื่อพิจารณาข้างต้นแล้วจะเห็นได้ว่า กระบวนการตัดสินใจของอาเซียนในการลงมติเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้นจะตัดสินใจอยู่บนพื้นฐานของหลักฉันทามติ (Consensus) ซึ่งอาจก่อให้เกิดความล่าช้า กล่าวคือ หากอาเซียนจะตัดสินใจหรือลงมติในเรื่องใด ๆ แล้ว ประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งหมดหรือที่ประชุมจะต้องยินยอมเห็นชอบด้วยทั้งหมด ซึ่งในทางปฏิบัติพบว่ามักจะมีการคัดค้านหรือโต้แย้งอยู่เสมอทำให้เรื่องใด ๆ ที่จะต้องตัดสินใจหรือลงมตินั้นไม่สามารถสำเร็จลงได้ด้วยหลักการใช้ฉันทามติ และหากมองถึงในด้านเศรษฐกิจนั้น กระบวนการตัดสินใจนอกจากจะยืดหลักฉันทามติแล้ว ยังได้นำเอาหลัก ASEAN Minus-X มาใช้บังคับด้วย³⁶ ซึ่งถือเป็นหลักการที่ช่วยให้กระบวนการลงมติของอาเซียนสามารถกระทำได้รวดเร็วมากขึ้นกว่าเดิม กล่าวคือ หากมีการเจรจาตกลงกันถึงมาตรการทางการค้าที่จะเปิดเสรีการค้าในอาเซียน ประเทศสมาชิกใดมีความพร้อมก็สามารถที่จะดำเนินการร่วมกันไปก่อน ส่วนประเทศสมาชิกที่ยังไม่พร้อมที่จะเปิดเสรีทางการค้านั้นก็ค่อยเข้ามาร่วมดำเนินการได้ เมื่อมีความพร้อมแต่ในระหว่างนั้นจะไม่สามารถได้รับผลประโยชน์ใด ๆ ในทางการค้าร่วมกับประเทศที่มีความพร้อมที่ดำเนินการไปก่อนแล้ว ซึ่งตรงนี้ หากมองในแง่ดี ก็จะก่อให้เกิดแรงกดดันสำหรับประเทศที่ยังไม่มีความพร้อมที่ต้องการผลประโยชน์ในทางการค้าจากการเปิดเสรีร่วมกัน แต่หากมองในแง่ลบแล้วนั้น หลัก ASEAN Minus X อาจส่งผลให้การดำเนินการต่าง ๆ ของอาเซียนใช้ระยะเวลาอันยาวนาน ส่งผลให้เกิดความล่าช้าได้

ดังนั้น เพื่อให้ประเทศสมาชิกอาเซียนมีการพัฒนาไปในแนวทางเดียวกันและแก้ไขปัญหาการคัดค้านของประเทศสมาชิกส่วนน้อยที่อาจทำให้กระบวนการต่าง ๆ ของอาเซียนเกิดความล่าช้า อีกทั้งยังเป็นไปตามทฤษฎีเกี่ยวกับการรวมกลุ่มทางการเมือง (Political Integration Theory) ในเรื่องของการลงมติ จึงสมควรนำเอาการตัดสินใจลงมติแบบเสียงข้างมาก (Simple Majority) มาใช้ในประชาคมอาเซียนโดยอาจนำมาปรับใช้ในประชาคมด้านเศรษฐกิจก่อนแล้วค่อยนำเอาไปปรับใช้กับประชาคมด้านอื่น ๆ ของอาเซียน

³⁶ ASEAN Charter 20.1.



นอกจากนี้ การที่ประเทศสมาชิกในอาเซียนไม่เคยใช้กระบวนการระงับข้อพิพาทตามพิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาทของอาเซียน ค.ศ. 2004 เลย อาจเป็นเพราะอาเซียนยังคงยึดติดและยึดมั่นในวิถีอาเซียน กล่าวคือ ประเทศสมาชิกอาเซียนมักใช้วิธีการระงับข้อพิพาทระหว่างกันโดยอาศัยวิถีแห่งอาเซียน (ASEAN Way) ซึ่งวิถีแห่งอาเซียนหรือมรรควิธีแห่งอาเซียนถือเป็นแนวทางในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิก ซึ่งอาเซียนจะให้ความสำคัญกับกลไกหรือการดำเนินงานที่ไม่เป็นทางการ (informal) ในการแก้ปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ อาเซียนเน้นการเจรจาปรึกษาหารือหรือการประนีประนอมกันมากกว่าที่จะชี้ถูกหรือชี้ผิด อันเป็นการเสริมสร้างมิตรภาพหรือน้ำใจกันระหว่างประเทศสมาชิกรวมถึงอัตลักษณ์ค่านิยมร่วมกันระหว่างบรรดาประเทศสมาชิกอาเซียนที่เคารพอำนาจอธิปไตยโดยจะไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน (Non-Intervention) คำว่า “วิถีแห่งอาเซียน” จึงได้รับการนำมาใช้กันอย่างแพร่หลาย จากประสบการณ์ของอาเซียนที่ผ่านมา นั้นอาเซียนมีการจัดทำข้อตกลงร่วมกันต่าง ๆ มากมายแต่กลับละเลยในการปฏิบัติตามข้อผูกพันอย่างเคร่งครัดรวมถึงยังขาดมาตรการบังคับทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพสำหรับการระงับข้อพิพาทนั้น ประเทศสมาชิกพยายามที่จะหลีกเลี่ยงหรือชะลอความขัดแย้งที่มีอยู่โดยเน้นการพูดจาเจรจาปรึกษาหารือกันระหว่างผู้นำของประเทศสมาชิก [7]

บทสรุป

ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ก่อตั้งขึ้นมาเพื่อส่งเสริมความร่วมมือและความก้าวหน้าทั้งในด้านการเมือง ความมั่นคง ด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคม วัฒนธรรมระหว่างกัน การรวมตัวกันเป็นประชาคมของอาเซียนเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยส่งเสริมความแข็งแกร่งด้านเศรษฐกิจ ช่วยเพิ่มความสามารถในการแข่งขันทางการค้ากับนานาประเทศ ซึ่งนโยบายด้านเศรษฐกิจของอาเซียนนั้นได้มีการจัดทำแผนงานในเชิงบูรณาการที่ปรากฏอยู่ในพิมพ์เขียวประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC Blueprint) เพื่อสร้างพันธมิตรยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศสมาชิกที่มุ่งส่งเสริมให้อาเซียนเป็นตลาดเดียว มีฐานการผลิตร่วมกัน มีการเปิดตลาดอย่างเสรีและลดอุปสรรคทางการค้าให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ทั้งในด้านสินค้า การบริการ เงินทุนและแรงงานฝีมือ



เมื่อพิจารณากลับไปถึงกระบวนการระงับข้อพิพาททางเศรษฐกิจของอาเซียน ตั้งแต่ในช่วงแรกๆ เช่น ความร่วมมือในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) การระงับข้อพิพาทต่างๆ ที่เกิดขึ้นจะเริ่มจากการรอมชอม ประนีประนอมโดยเน้น การเจรจาปรึกษาหารือกันอย่างฉันท์มิตรระหว่างกัน หากยังไม่สามารถระงับ ข้อพิพาทเช่นนั้นได้ก็อาจมีการส่งประเด็นข้อพิพาทให้ที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจ อาเซียน (AEM) หรือที่ประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) เพื่อหาทางออก ให้แก่ประเทศสมาชิก ซึ่งจะเห็นได้ว่าที่ประชุมอาเซียนต่างๆ ที่กล่าวมานี้ล้วนคัดเลือก มาจากตัวแทนของแต่ละประเทศสมาชิก ล้วนแล้วแต่เป็นตัวแทนทางการเมือง ดังนั้น เมื่อให้ตัวแทนทางการเมืองเหล่านั้นมาระงับข้อพิพาทต่างๆ ที่เกิดขึ้นก็ย่อมที่จะใช้ วิธีการทางการเมือง ความสัมพันธ์ทางการเมืองหรือส่วนตัวเข้าแก้ไขปัญหาคอนพิพาท ดังกล่าวซึ่งอาจมีทั้งข้อดีและข้อเสีย แต่จะพบว่ายิ่งอาเซียนมีความร่วมมือ ทางเศรษฐกิจภายในอาเซียนหรือทำความตกลงทางเศรษฐกิจกับประเทศอื่นๆ นอกอาเซียนมากขึ้นเท่าใดก็จะพบว่าสิ่งที่จะส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด ในการร่วมมือกันคือ กติกาหรือกฎหมายออกมาใช้บังคับ ซึ่งต่อมาก็มีการพัฒนา กลไกการระงับข้อพิพาทโดยมีการอิงกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย (Rule-Based) มากยิ่งขึ้น ซึ่งปรากฏอยู่ในกฎบัตรอาเซียนรวมถึงพิธีสารว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาท 2004 ด้วยแต่ทั้งนี้ บทบัญญัติในบางข้อของกฎบัตรอาเซียนยังมีความคลุมเครือและ อาจไม่ส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพเหมือนอย่างประเทศสมาชิกคาดหวังเอาไว้ว่า กฎบัตรอาเซียนจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ของอาเซียนด้วยการลบภาพเก่าๆ ที่เคยเกิดขึ้นมาออกให้หมด ซึ่งในท้ายที่สุดแล้ว กฎบัตรอาเซียนยังไม่สามารถ ตัดปัญหาเดิมๆ ออกไปได้ทั้งหมด ทั้งนี้ คงต้องรอดูการปรับปรุงแก้ไขกฎบัตรอาเซียน และพิธีสารอื่นๆ ในอนาคตข้างหน้าโดยอาจจะต้องฝากความหวังไว้กับผู้นำยุคใหม่ หรือประชาชนคนอาเซียนรุ่นใหม่ต่อไปภายใต้วิสัยทัศน์ที่จะทำให้อาเซียนประสบ ความสำเร็จและมั่นคง ประเทศสมาชิกอาเซียนจะต้องยอมสละผลประโยชน์ บางประการเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม เน้นการพึ่งพาอาศัยกันระหว่างประเทศสมาชิก ที่มีความเกี่ยวพันกันในทางภูมิศาสตร์ อีกทั้งยังต้องยึดมั่นในหลักการและวัตถุประสงค์ อย่างจริงจังในการร่วมมือร่วมใจกันปฏิบัติตามพันธกรณีแห่งความตกลงเพื่อนำไป สู่ความสำเร็จตามเป้าหมาย



เอกสารอ้างอิง

- [1] ประภัศร์ เทพชาติ. (2554). *ประชาคมอาเซียน*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม.
- [2] พันธ์ นิยมศิลป์. (2552). กลไกระงับข้อพิพาทในอาเซียนกับการเป็นองค์กรที่มี
ฐานทางกฎหมาย. *วารสารกระบวนการ ยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม*, 4(2),
111-132.
- [3] HadiSoesastro. (2008). *The ASEAN Community : Unblocking the Roadblocks. Institution of Southeast Asian Studies(IEAS)*. ASEAN Studies Centre : Singapore, Report No.1. 36.
- [4] ประสิทธิ์ เอกบุตร. (2550). *การระงับข้อพิพาททางการค้าของไทยใน WTO*.
เอกสารวิชาการหมายเลข 13. โครงการ WTO Watch (จับกระแสการค้าโลก). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- [5] พิษยศักดิ์ หรยางกูร. (2549). *รวมข้อเขียนเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาททางการค้า*.
กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- [6] ทัชสมัย ฤกษ์สุด, และแอน พลอยส่องแสง. (2545). กระบวนการระงับ
ข้อพิพาท : WTO และASEAN. *วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 21(1), 415-430.
- [7] พิมพ์พลู จวบความสุข. (2551). *การระงับข้อพิพาทในเขตการค้าเสรีที่ประเทศไทย
เข้าร่วมเป็นสมาชิก : เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA), เขตการค้าเสรีไทย-
ออสเตรเลีย (TAFTA), เขตการค้าเสรีไทย-นิวซีแลนด์ (TNZCEPA) และ
เขตการค้าเสรีอาเซียน-จีน (ACFTA)*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ),
กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

