

หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในในบริบทอาเซียน:  
เปรียบเทียบกับกฏบัตรสหประชาชาติ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ชนันภรณ์ บุญเกิดทรัพย์



หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในในบริบทอาเซียน:  
เปรียบเทียบกับกฎบัตรสหประชาชาติ\*  
Non-interference Principle in the Context of ASEAN:  
Compare with the United Nations Charter

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ชนันภรณ์ บุญเกิดทรัพย์\*\*  
Assistant Professor Chananphon Boonkerdsap

บทคัดย่อ

สมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออาเซียน กำหนดหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในรัฐสมาชิกอาเซียนไว้ในกฎบัตรอาเซียน ข้อ 2 (2) อี หลักการนี้กำหนดว่ารัฐสมาชิกอาเซียนจะต้องไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐสมาชิกอาเซียนอื่น เช่น การไม่ใช้กำลังโดยตรงต่อรัฐสมาชิกอาเซียนอื่น ไม่วิพากษ์สถานการณ์ภายในของรัฐสมาชิกอาเซียนอื่น รวมทั้งไม่กระทำการใด ๆ ที่เป็นการก้าวล่วงเขตอำนาจภายในของรัฐสมาชิกอาเซียนอื่น

บทความนี้มุ่งศึกษาประเด็นหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในตามกฎบัตรอาเซียนเป็นสำคัญ โดยศึกษาเปรียบเทียบกับหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในตามกฎบัตรสหประชาชาติ ทำให้เห็นได้ว่ารัฐสมาชิกอาเซียนมีแนวปฏิบัติต่อหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในรัฐสมาชิกอื่นตามกฎบัตรอาเซียนอย่างเคร่งครัดกว่า

ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่ากรณีที่รัฐสมาชิกอาเซียนมีแนวปฏิบัติที่เคร่งครัดต่อหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในรัฐสมาชิกอื่น อาจเป็นอุปสรรคในการให้ความร่วมมือ การจัดการ รวมทั้งการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในภูมิภาค

**คำสำคัญ:** อาเซียน, สหประชาชาติ, หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน

---

\*บทความวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

This article is a part of Doctor of Laws Program, Faculty of Law, Thammasat University.

\*\*นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. E-mail: chananphon.boo@dome.tu.ac.th

Student in Doctor of Laws Program, Faculty of Law, Thammasat University.

วันที่รับบทความ (received) 26 พฤศจิกายน 2566, วันที่แก้ไขบทความ (revised) 25 กุมภาพันธ์ 2567, วันที่ตอบรับบทความ (accepted) 29 กุมภาพันธ์ 2567.

### Abstract

The Association of Southeast Asian Nations, or ASEAN, has provided the principle of non-interference in internal affairs of other ASEAN Member States in the ASEAN Charter, article 2 (2) e.

The author may consider the following formation:

This article requires that an ASEAN Member States shall not intervene in internal affairs of any other ASEAN Member States; such as a direct use of force against the other ASEAN Member States, criticism of the internal situation of the other ASEAN Member State, or any other action which may interfere with internal jurisdiction of the other ASEAN Member State.

This article emphasis on the studying of the non-interference principle of the ASEAN Charter by comparing it with the non-intervention principle of the United Nations Charter. It finds that the non-interference principle of the ASEAN Charter is more stringent than that of the United Nations Charter.

Accordingly, the author is of the opinion that the more stringent application of the ASEAN the non-interference principle can be an obstacle to cooperation, management, and solution of issues occurring within the region.

**Keywords:** ASEAN, The United Nations, non-interference

## 1. บทนำ

อาเซียนเป็นองค์การระหว่างประเทศ เกิดจากการรวมกลุ่มของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อความร่วมมือในด้านต่าง ๆ และแก้ไขปัญหาร่วมกัน โดยหนึ่งในหลักการที่รัฐสมาชิกอาเซียนยึดถือร่วมกันคือ “หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐสมาชิก (non-interference in the internal affairs)” ซึ่งอาเซียนและรัฐสมาชิกต่างยึดถือและปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวอย่างเคร่งครัด โดยจะพยายามไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐสมาชิกอื่น (จะมีบ้างในบางสถานการณ์ที่รัฐสมาชิกเข้าแทรกแซง แต่ก็ไม่ได้แทรกแซงอย่างจริงจัง) ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าแนวปฏิบัติดังกล่าวอาจเป็นอุปสรรคต่อการให้ความร่วมมือ การจัดการ รวมทั้งการแก้ไขปัญหาร่วมกันได้

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในในบริบทของอาเซียน โดยผู้เขียนจะอธิบายและศึกษาหลักการดังกล่าวในบริบทของอาเซียนเปรียบเทียบกับหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในในบริบททั่วไปตามกฎบัตรสหประชาชาติ เพื่อชี้ให้เห็นว่าอาเซียนมีการยึดถือหลักการดังกล่าวอย่างเคร่งครัดมากไปซึ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อการให้ความร่วมมือ การจัดการ และการแก้ไขปัญหาความร่วมมือในระหว่างรัฐสมาชิก

## 2. ความเข้าใจเบื้องต้นของหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในตามกฎหมายระหว่างประเทศ

กฎหมายระหว่างประเทศมีหลักการสำคัญหลักการหนึ่งคือ “การไม่แทรกแซงกิจการภายใน” ซึ่งหลักการนี้ปรากฏอยู่ในสนธิสัญญาต่าง ๆ หลายฉบับ เช่น กฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nations) กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 (Vienna Convention on the Law of Treaties 1969) อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศหรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศ ค.ศ. 1986 (Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations 1986)<sup>1</sup> เป็นต้น

---

<sup>1</sup>อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 และอนุสัญญาอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศและระหว่างองค์การระหว่างประเทศ ค.ศ. 1986 อธิบายบทตอนหนึ่งกำหนดว่าอนุสัญญานี้มีหลักการตามกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งปรากฏในกฎบัตรสหประชาชาติว่า รัฐจะไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่น.

ทั้งนี้ คำว่า “การแทรกแซง” ในบริบทกฎหมายระหว่างประเทศและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Intervention หรือ Interference จะหมายถึง การที่รัฐ หน่วยงานของรัฐ รวมถึงองค์การระหว่างประเทศ มีการกระทำใด ๆ ที่เป็นการใช้อำนาจ เข้าไปก้าวกาย หรือยุ่งเกี่ยวกับ กิจการภายใน ปัญหา หรือความขัดแย้งของรัฐอื่น ไม่ว่าจะเป็นการเข้าไปวิพากษ์ แสดงความคิดเห็น เข้าไปสอดแทรกในความสัมพันธ์ของรัฐ แต่ไม่รวมถึงการเข้าไปยุ่งเกี่ยวอันมาจากการให้ความยินยอม ความร่วมมือ (cooperation) หรือเป็นกรณีการร้องขอ เช่น การเป็นผู้จัดเจรจา (good offices) หรือ เป็นผู้ไกล่เกลี่ย (mediation)<sup>2</sup> เป็นต้น

เพราะฉะนั้น “การไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่น” ซึ่งตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า “Non-Intervention” และ “Non-Interference”<sup>3</sup> จึงมีความหมายว่า การที่รัฐใด ๆ หรือองค์การ ระหว่างประเทศ จะไม่เข้าไปแทรกแซง ไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจการภายในและเขตอำนาจรัฐของรัฐอื่น<sup>4</sup> และไม่เข้าไปในดินแดนของรัฐอื่นโดยไม่ได้รับความยินยอม รวมถึงไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับปัญหาความขัดแย้ง ไม่เข้าไปวิพากษ์แสดงความคิดเห็นต่อความสัมพันธ์ของรัฐอื่น

ปัจจุบันรัฐทั้งหลายต่างก็ยึดหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในเป็นหนึ่งในนโยบายและแนวปฏิบัติที่สำคัญของรัฐ โดยบทความฉบับนี้จะกล่าวถึงหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในในกรอบของ อาเซียนเพื่อเปรียบเทียบกับกรอบขององค์การสหประชาชาติ

<sup>2</sup>Niki Aloupi, “The Right to Non-intervention and Non-interference,” *Cambridge Journal of International and Comparative Law* 4, 3 (2015): 572., Lee Jones, “ASEAN and the Norm of Non-Interference in Southeast Asia: A Quest for Social Order,” *Nuffield College Politics Group Working Paper* (2009): 5., Lassa Oppenheim, *International Law: A Treatise* 1,2 (London: Longmans, Green and Co., 2012), 188-189., Raymond John Vincent, “The Principle of Non-Intervention and International Order,” (Thesis for degree of Doctor of Philosophy, Australian National University, 1971), pp. 1 and 5.

Lassa Oppenheim ให้ความเห็นว่าการจัดเจรจา (good offices) การไกล่เกลี่ย (mediation) เป็นการกระทำที่เป็นมิตรของรัฐที่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับปัญหาความขัดแย้งของสองรัฐ เป็นเรื่องการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี.

<sup>3</sup>ตามกฎบัตรสหประชาชาติจะใช้คำว่า non-intervention ส่วนบริบทของอาเซียนจะใช้คำว่า non-interference เช่นที่ปรากฏในกฎบัตรอาเซียน ปฏิญญาว่าด้วยเขตสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง ค.ศ. 1971 และสนธิสัญญา มิตรภาพและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ค.ศ. 1976.

<sup>4</sup>ZHANG Naigen, “The Principle of Non-Interference and Application in Practices of Contemporary International Law” *Fudan Journal of the Humanities and Social Science* 1 (2016): 5. and Philip Kunig, “Intervention, Prohibition of” *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (2012): 3.

### 3. หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในในกรอบขององค์การสหประชาชาติ และในกรอบของอาเซียน

หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่มีที่มาจากแนวความคิดในหลักการพื้นฐานที่ว่ารัฐทุกรัฐต่างมีพันธกรณีต้องเคารพอำนาจอธิปไตยทางดินแดนของกันและกัน สืบเนื่องมาจากรัฐทุกรัฐต่างมีความเท่าเทียมกันในเอกราชและอำนาจอธิปไตย ทำให้ไม่มีรัฐใดอยู่เหนือรัฐใด<sup>5</sup> รัฐทุกรัฐจึงสามารถใช้เขตอำนาจอธิปไตยเด็ดขาดในดินแดนของตน<sup>6</sup> เมื่อเป็นเช่นนี้ รัฐทั้งหลายย่อมมีอิสระในการใช้สิทธิปกครองตนเอง รวมถึงการดำเนินกิจการภายในรัฐโดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศอื่น<sup>7</sup> นอกจากนี้ การที่หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในมีแนวคิดจากหลักการเคารพอำนาจอธิปไตยของรัฐอื่น จึงทำให้หลักการนี้มีความสัมพันธ์กับหลักการห้ามใช้กำลังบังคับ (non use of force)<sup>8</sup> หรือการไม่ใช้กำลังบังคับต่อบุรณภาพทางดินแดนหรือความเป็นอิสระทางการเมืองของรัฐอื่น<sup>9</sup> โดยในอดีตก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 จะสิ้นสุดลง การตีความการไม่แทรกแซงกิจการภายในจะมุ่งเน้นไปที่การไม่ใช้กำลังไปคุกคามบังคับรัฐอื่น แต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง มีการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ การตีความการไม่แทรกแซงกิจการภายในได้มีการเปลี่ยนแปลงไป<sup>10</sup> (จะอธิบายในหัวข้อ 3.1 ต่อไป)

---

<sup>5</sup>Malcolm N. Shaw, *International Law* (New York: Cambridge University Press, 2011), p. 1147. and R.J. Vincent, op. cit., p., 14.

อนุสัญญามอนเตวิเดโอว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของรัฐ ค.ศ. 1933 (Montevideo Convention on the Rights and Duties of States 1933) ข้อ 1 ได้กำหนดว่าการที่ดินแดนหรืออวกาศใดจะมีความเป็นรัฐได้ จะต้องต้องมีองค์ประกอบครบ 4 ประการ คือ มีพลเมืองถาวร มีดินแดนที่กำหนดได้ มีรัฐบาล และมีความสามารถที่จะไปดำเนินการความสัมพันธ์กับรัฐอื่น ซึ่งองค์ประกอบประการสุดท้ายหมายถึง การมีเอกราชและอำนาจอธิปไตย เพราะฉะนั้นเมื่อดินแดนหรืออวกาศใดมีองค์ประกอบครบก็จะเป็นรัฐเสมอเหมือนกัน.

<sup>6</sup>Niki Aloupi, op. cit., p. 567.

<sup>7</sup>ZHANG Naigen, op. cit., p. 2.

<sup>8</sup>Malcolm N. Shaw, op. cit., p. 1148.

<sup>9</sup>Alina Kaczorowska, *Public International Law*, 4th ed. (London: Routledge, 2010), p. 689.

Use of Force (ภาษาอังกฤษ) *Jus ad bellum* (ภาษาละติน) หรือหลักการใช้กำลังบังคับ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ คือ การที่รัฐใช้กำลังทางทหารโจมตีบุรณภาพทางดินแดนของรัฐอื่น แต่ไม่รวมการใช้มาตรการทางเศรษฐกิจ (การกีดกันทางเศรษฐกิจ) ต่อร์ัฐอื่น.

<sup>10</sup>Philip Kunig, op. cit., pp. 3-4.

ทั้งนี้ ในหัวข้อที่ 3 ผู้เขียนจะอธิบายถึงหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในในกรอบขององค์การสหประชาชาติตามกฎบัตรสหประชาชาติก่อน จากนั้นจะอธิบายหลักการดังกล่าวในกรอบของอาเซียนตามกฎบัตรอาเซียน ดังนี้

### 3.1 หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในในกรอบขององค์การสหประชาชาติตามกฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nations)

กฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nations) เป็นความตกลงระหว่างประเทศที่ผูกพันรัฐสมาชิกขององค์การสหประชาชาติมีวัตถุประสงค์เพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศโดยองค์การสหประชาชาติจะดำเนินมาตรการใด ๆ เพื่อป้องกัน และไม่ให้มีการกระทำใด ๆ อันเป็นการคุกคามต่อสันติภาพ ไม่ให้มีการรุกราน และไม่ให้มีการละเมิดสันติภาพ รวมถึงการจัดให้มีการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี...<sup>11</sup> อีกทั้งกำหนดพันธกรณีของรัฐภาคีที่จะไม่ใช้กำลังทหารคุกคามหรือละเมิดบูรณภาพทางดินแดนหรือเอกราชทางการเมืองของรัฐอื่นในทางที่ไม่สอดคล้องกับกฎบัตรสหประชาชาติ...<sup>12</sup> และองค์การสหประชาชาติจะไม่แทรกแซง (intervene) เรื่องที่ตกอยู่ในเขตอำนาจภายในของรัฐใด ๆ ยกเว้นเป็นกรณีการใช้มาตรการบังคับตามหมวด 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติก็จะเข้าแทรกแซงได้<sup>13</sup>

<sup>11</sup>United Nations Charter, Article 1 (1)

“(1) To maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace, and to bring about by peaceful means, and in conformity with the principles of justice and international law, adjustment or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace;”

<sup>12</sup>United Nations Charter, Article 2 (4)

“(4) All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations.”

<sup>13</sup>United Nations Charter, Article 2 (7)

“(7) Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state or shall require the Members to submit such matters to settlement under the present Charter; but this principle shall not prejudice the application of enforcement measures under Chapter VII.”

เมื่อพิจารณาร่าง (travaux preparatoires) ของกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งมีการตีความคำว่า การแทรกแซง (intervene) ในข้อ 2 (7) ทำให้เข้าใจได้ว่า ข้อกำหนดว่าองค์การสหประชาชาติจะไม่แทรกแซงรัฐอื่นนั้นหมายความว่ากฎบัตรไม่ได้ให้อำนาจองค์การใด ๆ ขององค์การสหประชาชาติเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับเขตอำนาจภายในของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการวิพากษ์ การเสนอความคิดเห็น การไต่สวน หรือ การเข้าไปศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เป็นกิจการภายในของรัฐหนึ่งหรือกลุ่มของรัฐใด ๆ ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าการกระทำที่เป็นการแทรกแซงนั้น ไม่ได้จำกัดว่าต้องมีการบีบบังคับเท่านั้น เพียงแค่มีการแทรกแซงโดยแท้จริงก็พอแล้ว<sup>14</sup> และเมื่อพิจารณาจากตัวกฎบัตรแล้วจะเห็นได้ว่าองค์การสหประชาชาติไม่มีอำนาจเข้าไปแทรกแซงเรื่องที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจภายในรัฐสมาชิกเว้นแต่มีสถานการณ์ที่เข้าตามหมวด 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ ประกอบกับเมื่อสมัชชาขององค์การสหประชาชาติได้ออกมติสมัชชาที่ 2625 (XXV) (United Nations General Assembly Resolution 2625 (XXV)) เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม ค.ศ. 1970 เพื่อรับเอาปฏิญญาว่าด้วยหลักกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องความสัมพันธ์อันมิตรและความร่วมมือระหว่างรัฐในทางที่สอดคล้องกับกฎบัตรสหประชาชาติ ค.ศ. 1962 (Declaration on Principles of International Law Friendly Relations and Co-operation among the States in accordance with the Charter of the United Nations 1962) ซึ่งปฏิญญานี้ ออกมาโดยสอดคล้องกับกฎบัตรสหประชาชาติ ให้รัฐภาคีดำเนินความสัมพันธ์อย่างเป็นมิตรและให้ความร่วมมือในการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยรัฐใด ๆ หรือกลุ่มของรัฐจะไม่มีสิทธิแทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่น กล่าวคือ ไม่ดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้วยการคุกคามหรือใช้กำลังต่อบูรณภาพทางดินแดนของรัฐอื่น อีกทั้งรัฐยังมีพันธกรณีที่จะไม่แทรกแซงเขตอำนาจภายในของรัฐอื่นด้วย<sup>15</sup> จุดนี้ทำให้ผู้เขียนเข้าใจความสัมพันธ์ของการไม่แทรกแซงกิจการภายในตามกฎบัตรสหประชาชาติว่า นอกจากจะไม่แทรกแซงเขตอำนาจภายในของรัฐ ไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจการภายในของรัฐแล้ว ยังมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับหลักการไม่ใช้กำลังบังคับที่เรียกว่า non use of force ด้วย

---

<sup>14</sup>David R. Gilmour, "The meaning of intervene with in article 2 (7) of the United Nations Charter: An historical perspective," *The International and Comparative Law Quarterly* 16, 2 (1967): 333.

<sup>15</sup>United Nations General Assembly Resolution 2625 (XXV) and Declaration on Principles of International Law Friendly Relations and Co-operation among the States in accordance with the Charter of the United Nations 1962.

ปฏิญญาที่กำหนดห้ามรัฐแทรกแซงกิจการภายในโดยทางอ้อมต่อรัฐอื่นด้วย เช่น การไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวความเป็นอิสระทางการเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมของรัฐอื่น<sup>16</sup> ทำให้การตีความหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ลึกลง จะขยายรวมถึงการไม่แทรกแซงกิจการภายในโดยทางอ้อมด้วย ต่างจากช่วงก่อนเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่การตีความการไม่แทรกแซงกิจการภายในจะมุ่งเน้นไปที่การไม่ใช้อำนาจรัฐเข้าแทรกแซงกิจการภายในโดยทางตรงด้วยการใช้กำลังคุกคาม หรือบีบบังคับรัฐอื่นเท่านั้น

อีกทั้งในปี ค.ศ. 1981 ได้มีมติสมัชชาสหประชาชาติที่ 36/103 (9 ธันวาคม 1981) ประกาศการไม่ยอมรับให้มีการแทรกแซงกิจการภายในรัฐอื่น ซึ่งประกาศว่าจะไม่มีรัฐใดหรือกลุ่มของรัฐใดที่จะมีสิทธิเข้าแทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่นไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใด รวมทั้งเป็นพันธกรณีของรัฐใดหรือกลุ่มของรัฐใดที่จะไม่กระทำการดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ มีการกำหนดการกระทำที่จะเข้าข่ายเป็นการแทรกแซงกิจการภายในว่าเป็นกรณีที่รัฐ/กลุ่มของรัฐเข้าไปแทรกแซงรัฐอื่นในเรื่องอำนาจอธิปไตย ความเป็นอิสระทางการเมือง บุรณภาพทางดินแดน ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติ ความมั่นคงของรัฐ รัฐจึงมีพันธกรณีที่จะต้องละเว้นการใช้กำลังในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ไม่ละเมิดอำนาจอธิปไตย ความเป็นอิสระทางการเมือง บุรณภาพทางดินแดน ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติ ไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของรัฐ<sup>17</sup>

นอกจากนี้ ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นหนึ่งในองค์กรหลักขององค์การสหประชาชาติ ยังได้รับรองหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในตามกฎบัตรสหประชาชาติไว้ในคำวินิจฉัยชี้ขาดในคดีนิการากัว (Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America/ Nicaragua case)) ซึ่งเป็นคดีระหว่างประเทศนิการากัวกับประเทศสหรัฐอเมริกา โดยศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้มีการยืนยันว่ารัฐอธิปไตยมีสิทธิชอบด้วยกฎหมายที่จะกระทำกิจกรรมภายในรัฐโดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐต่างประเทศ ทั้งนี้ การละเมิดต่อหลักการแทรกแซงกิจการภายในเป็นความผิดตามกฎหมายระหว่างประเทศ (และหากการแทรกแซงกิจการภายในเกิดจากการใช้กำลังทหารบีบบังคับเพื่อเข้าแทรกแซงจะเป็นการใช้กำลังบังคับ (use of force) ซึ่งเป็นความผิดตามหลักกฎหมายเด็ดขาด (*Jus Cogens*) ด้วย)<sup>18</sup>

<sup>16</sup>Declaration on Principles of International Law Friendly Relations and Co-operation among the States in accordance with the Charter of the United Nations 1962.

<sup>17</sup>UNGA Res 36/103 (9 December 1981) UN Doc A/RES/36103.

<sup>18</sup>See Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America/ Nicaragua case).

สรุปได้ว่าหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในตามกฎหมายระหว่างประเทศจะเป็นกรณีที่ต้องพิจารณา สหประชาชาติจะไม่แทรกแซงกิจการภายในรัฐอื่นไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม กล่าวคือ ไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจการภายใน/การเมืองภายใน หรือเขตอำนาจภายในของรัฐอื่น ไม่ใช้กำลังบังคับต่อบูรณภาพทางดินแดน ไม่ยุ่งเกี่ยวความเป็นอิสระทางการเมือง ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติ รวมถึงการไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวในปัญหาความขัดแย้ง หรือเข้าไปวิพากษ์แสดงความคิดเห็น หรือสอดแทรกความสัมพันธ์ของรัฐอื่น เว้นแต่จะเข้าช้อยกเว้น หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในจึงเป็นหลักการที่ชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศ และผูกพันรัฐสมาชิกองค์การสหประชาชาติให้ต้องปฏิบัติตาม รัฐใดละเมิดหลักการดังกล่าว จะเป็นการละเมิดต่อหลักกฎหมายระหว่างประเทศ<sup>19</sup>

แม้กฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 2 (7) จะมีหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน แต่ก็ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้อย่างชัดเจนว่า หากมีสถานการณ์ที่เข้าตามหมวด 7 กล่าวคือ มีสถานการณ์ที่คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการคุกคามต่อสันติภาพ หรือเป็นการละเมิดสันติภาพ หรือเป็นการรุกราน คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติมีอำนาจที่จะออกข้อมติในรูปคำแนะนำหรือคำวินิจฉัย<sup>20</sup> พร้อมทั้งกำหนดว่าจะใช้มาตรการตามข้อ 41 ข้อ 42 ตามลำดับ<sup>21</sup> เพื่อจัดการปัญหาดังกล่าว เมื่อเป็นเช่นนี้ องค์การสหประชาชาติ (โดยหน่วยงานหรือรัฐสมาชิกที่เกี่ยวข้อง) ก็จะเข้าแทรกแซงเพื่อดำเนินการตามมาตรการที่กำหนดเพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ แม้ว่า

<sup>19</sup>การพิจารณาว่าเรื่องใดเป็นกิจการภายในของรัฐหรือไม่นั้น จะไม่ได้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐ แต่จะเป็นไปตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ เพราะฉะนั้น เรื่องใดอยู่ภายใต้บังคับของพันธกรณีระหว่างประเทศสำหรับรัฐใด เรื่องนั้นก็ไม่ใช่เรื่องของกิจการภายในของรัฐนั้น แต่จะเป็นกิจการระหว่างประเทศ.

<sup>20</sup>มติที่อยู่ในรูปคำแนะนำ (recommendation) จะไม่มีผลบังคับรัฐสมาชิก แม้รัฐสมาชิกไม่ปฏิบัติตามก็ไม่เป็นการละเมิดพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศ ส่วนมติที่อยู่ในรูปคำชี้ขาด (decision) จะมีผลบังคับรัฐสมาชิกให้ต้องปฏิบัติตาม เนื่องจากกฎบัตรสหประชาชาติข้อ 25 กำหนดไว้ว่า รัฐสมาชิกมีพันธกรณีต้องปฏิบัติตามมติในรูปคำวินิจฉัย เมื่อเป็นเช่นนี้ตามหลักสนธิสัญญา รัฐภาคีจึงต้องผูกพันและปฏิบัติตามสนธิสัญญาตามหลักสัญญาต้องเป็นสัญญา (Pacta Sunt Servanda) หรือ Consent to be bound เพราะฉะนั้น หากรัฐสมาชิกไม่ปฏิบัติตามมติในรูปคำวินิจฉัย จะเป็นการละเมิดพันธกรณีระหว่างประเทศและต้องมีความรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศ.

<sup>21</sup>United Nations Charter, Article 39

“The Security Council shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression and shall make recommendations, or decide what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42, to maintain or restore international peace and security.”

มาตรการที่กำหนดจะมีการใช้กำลังทางอากาศ ทางทะเล หรือทางพื้นดินก็ตาม<sup>22</sup> เช่น สถานการณ์ที่ประเทศเกาหลีเหนือดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับอาวุธนิวเคลียร์ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติมีการออกข้อมติบังคับกับประเทศเกาหลีเหนือ โดยไม่ให้มีการกระทำใด ๆ และให้ยกเลิกกิจกรรมทั้งหมดที่เกี่ยวกับการทดลองอาวุธนิวเคลียร์และการปล่อยซีปนาวุธ พร้อมทั้งชี้ขาดให้รัฐสมาชิกอื่นจะต้องไม่ให้ความช่วยเหลือประเทศเกาหลีเหนือ<sup>23</sup> หรือสถานการณ์ความขัดแย้งในสาธารณรัฐแอฟริกากลางระหว่างกองกำลังติดอาวุธชาวคริสต์และมุสลิมตั้งแต่ปี ค.ศ. 2013 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้มีมติส่งกองกำลังสหประชาชาติที่ชื่อว่า United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic (MINUSCA) เข้าไปจัดการปัญหา และยังมีมติให้อำนาจกองกำลังทหารฝรั่งเศสเข้าไปสนับสนุนกองกำลัง MINUSCA เพื่อต่อสู้ด้วย<sup>24</sup> เป็นต้น

ในทางระหว่างประเทศยังเคยมีการอ้างแนวทางที่เป็นข้อยกเว้นหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในคือ หลักการแทรกแซงด้วยเหตุผลมนุษยธรรม (Humanitarian Intervention) อันเป็นหลักการตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ (International Humanitarian Law) หลักการแทรกแซงด้วยเหตุผลมนุษยธรรมเป็นการใช้กำลังของรัฐเข้าแทรกแซงอีกรัฐหนึ่งโดยที่รัฐนั้นไม่ได้อนุญาตแต่เหตุที่แทรกแซงก็เพื่อช่วยเหลือ ช่วยระงับเหตุการณ์ที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง และยังรวมถึงกรณีที่กองกำลังทหารใช้กำลังแทรกแซงในรัฐใดรัฐหนึ่งเพื่อช่วยเหลือทางมนุษยธรรมทั้งรัฐและกองกำลังทหารที่เข้าแทรกแซงนี้สามารถทำได้โดยที่ไม่เป็นการละเมิดต่อหลักการไม่ใช้กำลังและหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในรัฐอื่น<sup>25</sup> เช่น สถานการณ์ความขัดแย้งในประเทศซูดานจนมีการแยกตัวมาเป็นรัฐใหม่คือ ประเทศสาธารณรัฐเซาท์ซูดาน (Republic of South Sudan) คณะมนตรี

<sup>22</sup>มาตรการตามข้อ 41 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ จะเป็นมาตรการที่ไม่ได้ใช้กำลังอาวุธ รวมถึงการใช้มาตรการตัดสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ (คว่ำบาตร) ตัดการคมนาคม การสื่อสารทางไปรษณีย์ โทรเลข วิทยุ รวมถึงการตัดสัมพันธ์ทางการทูต ส่วนมาตรการตามข้อ 42 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ จะเป็นมาตรการใช้กำลังทหารทางอากาศ ทางทะเล หรือทางพื้นดิน ทั้งนี้ จะใช้มาตรการตามข้อ 42 ได้ต่อเมื่อใช้มาตรการตามข้อ 41 แล้วยังไม่สามารถจัดการปัญหาได้.

<sup>23</sup>Security Council Resolution 2464 (2019), 1874 (2009).

<sup>24</sup>Repertoire of the Practice of the Security Council, Part VII-Actions with respect to threats to the peace, breaches of the peace, and acts of aggression (Chapter VII of the Charter) [Online], available URL: [https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/22nd\\_supp\\_part\\_vii\\_advance\\_version.pdf#page=63](https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/22nd_supp_part_vii_advance_version.pdf#page=63), 2021 (September, 1).

<sup>25</sup>Taylor B. Seybolt, *Humanitarian Military Intervention, The Conditions for Success and Failure* (London: Oxford University, 2008), pp. 5-6.

การแทรกแซงด้วยเหตุผลมนุษยธรรม ไม่รวมถึงกรณีการแทรกแซงของรัฐเพื่อปกป้องพลเมืองของตน และ ไม่รวมถึงกรณีการคว่ำบาตรทางการทูตและทางเศรษฐกิจ.

ความมั่นคงแห่งสหประชาชาติมีมติส่งกองกำลังสหประชาชาติที่ชื่อว่า United Nations Mission in South Sudan (UNMISS) เข้าไปเพื่อให้ความช่วยเหลือรัฐบาลของประเทศเซาท์ซูดาน รวมถึงให้ทหารและตำรวจของประเทศเซาท์ซูดานจะต้องร่วมกันปกป้อง ช่วยเหลือ บรรเทา และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับพลเรือนโดยยึดหลักความรับผิดชอบในการปกป้องตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ<sup>26</sup> มีข้อสังเกต หลักการแทรกแซงด้วยเหตุผลมนุษยธรรมไม่ได้มีปรากฏในกฎบัตรสหประชาชาติ ประกอบกับรัฐที่มีการกระทำแทรกแซงด้วยเหตุผลมนุษยธรรมส่วนมากเป็นชาติมหาอำนาจ

ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2001 องค์การสหประชาชาติมีรายงานคณะกรรมการการระหว่างประเทศในประเด็นการแทรกแซงและอำนาจอธิปไตย (The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty) หรือ ICISS Report มีการกล่าวถึงหลักความรับผิดชอบของรัฐในการปกป้องพลเมืองของตนจากการถูกฆ่า ความสูญเสียชีวิตอย่างเป็นวงกว้าง การถูกข่มขืน และอื่น ๆ โดยในรายงานยังมุ่งเน้นหากรัฐไม่สมัครใจหรือไม่สามารถปกป้องพลเมืองของตนได้ รัฐอื่น/ประชาคมระหว่างประเทศก็จะเข้ามาช่วยเหลือป้องกัน ซึ่งหลักการนี้เรียกว่า หลักความรับผิดชอบที่จะปกป้องพลเมืองของตน (Responsibility to Protect หรือ R2P)<sup>27</sup> ต่อมาในการประชุมสุดยอดรัฐสมาชิกสหประชาชาติ (World Summit) ปี ค.ศ. 2005 สมัชชาแห่งสหประชาชาติได้มีมติสมัชชาที่ 60/1 2005 กำหนดให้รัฐจะต้องมีความรับผิดชอบที่จะปกป้องพลเมืองของตนจากเหตุการณ์การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (genocide) อาชญากรรมสงคราม (war crimes) การทำลายล้างเผ่าพันธุ์ด้วยวิธีการชำระล้างเผ่าพันธุ์ที่เรียกว่า ethnic cleansing และอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ (crimes against humanity) ทั้งนี้ ประชาคมระหว่างประเทศทั้งหลายจะต้องให้การสนับสนุน ให้ความช่วยเหลือรัฐดังกล่าวในการใช้สิทธิตามหลัก R2P หากรัฐที่เกิดเหตุไม่อาจปกป้องพลเมืองของตนให้พ้นวิกฤติได้ ประชาคมระหว่างประเทศ รวมถึงองค์การสหประชาชาติเองย่อมมีสิทธิเข้าช่วยเหลือรัฐที่เกิดปัญหาตามหลัก R2P เช่นกัน โดยอาจเป็นการใช้มาตรการทางทูต มาตรการด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศ หรือมาตรการอื่นในรูปแบบสันติวิธีในทางที่สอดคล้องกับหมวด 6 และหมวด 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ<sup>28</sup>

<sup>26</sup>Security Council Resolution 1996 (2001).

<sup>27</sup>Global Centre for the Responsibility to Protect, **The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, 2001** [Online], available URL: <https://www.globalr2p.org/resources/the-responsibility-to-protect-report-of-the-international-commission-on-intervention-and-state-sovereignty-2001/>, 2023 (May, 30).

<sup>28</sup>United Nations General Assembly Resolution 60/1 2005 (16 September 2005). and William R. Slomanson, **Fundamental Perspectives on International Law** (London: Cambridge, 2003), p. 491.

จากที่กล่าวมาทั้งหมดในหัวข้อที่ 3.1 ปัจจุบันองค์การสหประชาชาติและรัฐสมาชิกจะมีพันธกรณีไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่น เว้นแต่จะเข้าช้อยกเว้นคือเป็นสถานการณ์ภายใต้หมวด 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ หรือกรณีการแทรกแซงภายใต้หลัก R2P<sup>29</sup>

### 3.2 หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในตามกฎบัตรอาเซียน (The 2007 ASEAN Charter)

สมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออาเซียน เป็นองค์การระหว่างประเทศ มีรัฐสมาชิกก่อตั้งคือ ประเทศไทย ประเทศมาเลเซีย ประเทศสิงคโปร์ ประเทศอินโดนีเซีย และประเทศฟิลิปปินส์ เพื่อรวมกลุ่มให้ความร่วมมือกันและเพื่ออำนาจต่อรองกับรัฐอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐมหาอำนาจ<sup>30</sup>

กฎบัตรสมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือกฎบัตรอาเซียน ข้อ 2 กำหนดหลักการสำคัญให้รัฐสมาชิกอาเซียนปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของอาเซียน หนึ่งในหลักการสำคัญคือ “การไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน” ซึ่งหลักการนี้ปรากฏอยู่ในข้อ 2 (2) (อี) กล่าวได้ว่าอาเซียนและรัฐสมาชิกอาเซียนจะดำเนินการใด ๆ ในทางที่สอดคล้องกับหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐสมาชิกอาเซียน (non-interference in the internal affairs)<sup>31</sup> โดยมีข้อสังเกตว่ากฎบัตรอาเซียนใช้คำว่า “non-interference” ไม่ได้ใช้คำว่า “non-intervention” ในความหมายว่าไม่แทรกแซง (กิจการภายใน)

<sup>29</sup>หลัก R2P ไม่ได้มีปรากฏในกฎบัตรสหประชาชาติ แต่เป็นหลักการที่ใช้ในปัจจุบัน (*lex lata*) ปรากฏอยู่ในรูปมติองค์การสหประชาชาติ.

<sup>30</sup>ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง โลกเข้าสู่ยุคสงครามเย็นด้วยอุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกัน สองขั้วของมหาอำนาจทั้งสองรัฐคือ ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศสหภาพโซเวียต โดยทั้งสองรัฐต่างมีอุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกันคือ สหรัฐอเมริกายึดหลักการการเป็นค่ายเสรีประชาธิปไตย ในขณะที่สหภาพโซเวียตยึดหลักการการเป็นค่ายสังคมนิยม และรัฐทั้งสองต่างพยายามแข่งขันกันเพื่อจะขยายอิทธิพลและอุดมการณ์ทางการเมืองของตนไปยังภูมิภาคต่าง ๆ รวมทั้งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในยุคนั้นแม้จะมีรัฐหลายรัฐได้รับเอกราชจากรัฐเจ้าอาณานิคม แต่ก็ยังคงถูกอิทธิพลของมหาอำนาจตะวันตกเข้าแทรกแซงอยู่ หลายรัฐจึงมีแนวความคิดที่ต้องการรวมกลุ่มกันเพื่อให้มีความร่วมมือกัน และเพื่อมีอำนาจต่อรองกับรัฐอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐมหาอำนาจ อาเซียนก็ถือกำเนิดขึ้นด้วยเหตุผลนี้เช่นกัน

อาเซียนถือกำเนิดขึ้นเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 1967 ภายใต้แนวความคิดของพันเอก (พิเศษ) ถนัด คอมันตร์ ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศของประเทศไทยในขณะนั้น โดยเริ่มต้นจากการเจรจากันที่แหลมแท่น จังหวัดชลบุรี จากนั้นก็มีการลงนามในปฏิญญากรุงเทพฯ (Bangkok Declaration) เพื่อจัดตั้งองค์การอาเซียนขึ้น.

<sup>31</sup>The ASEAN Charter, Article 2 (2) (e)

“2. ASEAN and its Member States shall act in accordance with the following Principles:  
(e) non-interference in the internal affairs of ASEAN Member States;”

### 3.2.1 พัฒนาการของหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในตามกฎบัตรอาเซียน

หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐสมาชิกอาเซียน (non-interference) เป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของกฎบัตรอาเซียนอันเป็นผลมาจากความกังวลร่วมกันของรัฐสมาชิก และความระมัดระวังการแทรกแซงกิจการภายในจากรัฐอื่น ในการก่อตั้งอาเซียนเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 1967 มีการลงนามปฏิญญากรุงเทพฯ ฯ (Bangkok Declaration) ซึ่งในปฏิญญากรุงเทพฯ ฯ ยังไม่ได้มีการใช้คำว่า “จะไม่แทรกแซงกิจการภายใน (non-interference)” มีปรากฏเพียงการรับรอง เสถียรภาพและความมั่นคงจากการแทรกแซงจากภายนอก<sup>32</sup> เท่านั้น ต่อมาในปี ค.ศ. 1971 เมื่อมีการรับเอาปฏิญญาว่าด้วยเขตสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง ค.ศ. 1971 (Declaration on the Zone of Peace, Freedom and Neutrality, 1971 หรือ ZOPFAN) ได้มีการรับรองหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในรัฐอื่นขึ้นในอารัมภบท จึงถือได้ว่าหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในรัฐสมาชิกอาเซียน ปรากฏครั้งแรกในปฏิญญานี้<sup>33</sup>

ในการประชุมพิเศษรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน ค.ศ. 1971 ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย ซึ่งที่ประชุมได้มีการรับเอาปฏิญญา ZOPFAN โดยในอารัมภบทของปฏิญญาได้กล่าวถึงการรับเอาหลักการที่ว่ารัฐสมาชิกจะต้องเคารพต่ออำนาจอธิปไตยและบูรณภาพทางดินแดนของรัฐอื่น ละเว้นการคุกคามหรือการใช้กำลังทหารต่อรัฐอื่น หากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นก็จะระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี นอกจากนี้ ยังยึดหลักสิทธิในความเท่าเทียมและสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเองรวมทั้งการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่น (non-interference in affairs of States) ทั้งนี้ หลักการนี้ได้รับแรงบันดาลใจจากหลักการอันเป็นวัตถุประสงค์ของกฎบัตรสหประชาชาติ<sup>34</sup> ทำให้เข้าใจได้ว่าปฏิญญานี้มีวัตถุประสงค์ในทางเดียวกับหลักการตามกฎบัตรสหประชาชาติอันเป็น

<sup>32</sup>Ministry of Foreign Affairs, *The ASEAN Declaration (Bangkok Declaration) Adopted by the Foreign Ministers at the 1<sup>st</sup> ASEAN Ministerial Meeting in Bangkok, Thailand on 8 August 1967* [Online], available URL: [https://image.mfa.go.th/mfa/0/OcXc7u4THG/migrate\\_directory/other-20130527-162937-870593.pdf](https://image.mfa.go.th/mfa/0/OcXc7u4THG/migrate_directory/other-20130527-162937-870593.pdf), 2022 (October, 14).

<sup>33</sup>Walter Woon, *The ASEAN Charter: a commentary* (Singapore: NUS Press, 2015), p. 36.

<sup>34</sup>ที่ประชุมพิเศษรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนประกอบด้วยรัฐมนตรีต่างประเทศของประเทศอินโดนีเซีย ประเทศมาเลเซีย ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศสิงคโปร์ และผู้แทนทูตของประเทศไทย ได้รับเอาปฏิญญาว่าด้วยเขตสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง ค.ศ. 1971 มีข้อความตอนหนึ่งว่า

“INSPIRED by the worthy aims and objectives of the United Nations, in particular by the principles of respect for the sovereignty and territorial integrity of all states, abstention from threat or use of force, peaceful settlement of international disputes, equal rights and self-determination and non-interference in affairs of States.”

หลักการทั่วไปตามกรอบกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งรัฐจะต้องดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศด้วยการไม่ใช้กำลังเข้าแทรกแซงหรือบีบบังคับรัฐอื่นและไม่กระทำการใด ๆ ที่เป็นการแทรกแซง/ก้าวก่ายเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเขตอำนาจภายในของรัฐอื่น รวมทั้งการไม่วิพากษ์หรือแสดงความคิดเห็นต่อรัฐอื่น

ต่อมาในปี ค.ศ. 1976 รัฐสมาชิกอาเซียนได้รับเอาสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ค.ศ. 1976 (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, 1976 หรือ TAC) ซึ่งรัฐสมาชิกอาเซียนได้มีข้อตกลงร่วมกันอันเป็นกรอบวัตถุประสงค์ของสนธิสัญญาที่จะส่งเสริมสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาค ความเป็นมิตรภาพอันดีงาม และส่งเสริมให้มีความร่วมมือกันระหว่างรัฐสมาชิก<sup>35</sup> โดยรัฐสมาชิกจะต้องดำเนินความสัมพันธ์บนพื้นฐานของหลักการที่กำหนดไว้ในข้อ 2 หนึ่งในหลักการสำคัญคือ “การไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐสมาชิกอื่น” (non-interference in the internal affairs of one another)<sup>36</sup> ทั้งนี้ หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในตามสนธิสัญญานี้ก็ได้รับแนวทางมาจากปฏิญญาว่าด้วยเขตสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง ค.ศ. 1971 และได้พัฒนามาสู่การเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของกฎบัตรอาเซียนในเวลาต่อมา<sup>37</sup> โดยกำหนดไว้ในข้อ 2 (2) อี

จะเห็นได้ว่าอาเซียนมีการกำหนดหลักการที่จะไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐสมาชิกไว้เรื่อยมาด้วยเหตุผลที่ว่า

1) เพื่อความมั่นคงภายในของรัฐสมาชิก เนื่องจากอาเซียนเป็นองค์การระหว่างประเทศที่รัฐสมาชิกแต่ละรัฐมีความแตกต่างกัน มีความหลากหลายทางเชื้อชาติ ศาสนา และวัฒนธรรม ซึ่งแต่ละรัฐต่างก็มีระบบโครงสร้างที่อ่อนแอและขาดความชอบธรรม การเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับสถานการณ์

<sup>35</sup>Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia 1976, Preamble

“ ...

ANXIOUS to promote regional peace and stability through abiding respect for justice and the rule of law and enhancing regional resilience in their relations;

....”

Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia 1976, Article 1

“The purpose of this Treaty is to promote perpetual peace, everlasting amity and cooperation among their peoples which would contribute to their strength, solidarity and closer relationship.”

<sup>36</sup>Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia 1976, Article 2

“In their relations with one another, the High Contracting Parties shall be guided by the following fundamental principles:

c. Non-interference in the internal affairs of one another;

....”

<sup>37</sup>Walter Woon, op. cit., pp. 36-37.

ของรัฐอื่นจะทำให้เกิดความไม่พอใจและก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกันได้ เพราะฉะนั้น การดำเนินนโยบายไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐสมาชิกคือ รัฐไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับสถานการณ์ของรัฐสมาชิกอื่น จะทำให้ลดความขัดแย้งที่รุนแรงระหว่างกันได้<sup>38</sup>

2) ประสบการณ์ในอดีตที่รัฐสมาชิกอาเซียนเคยถูกแทรกแซงจากรัฐมหาอำนาจ เนื่องจากรัฐสมาชิกอาเซียนหลายรัฐเคยตกเป็นอาณานิคมของรัฐมหาอำนาจตะวันตกมาก่อนและเมื่อได้รับเอกราช รัฐสมาชิกอาเซียนจึงไม่ต้องการที่จะถูกแทรกแซงจากรัฐต่างประเทศอีกต่อไป ส่งผลให้มีการดำเนินนโยบายที่จะไม่ให้มีการแทรกแซงกิจการภายในรัฐอื่นอย่างจริงจัง<sup>39</sup>

3.2.2 แนวปฏิบัติของรัฐสมาชิกอาเซียนต่อหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในตามกฎหมายบัตรอาเซียน

ดังที่กล่าวมาในหัวข้อ 3.2.1 เมื่อหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐสมาชิกตามกฎบัตรอาเซียนมีแนวทางการทำความเข้าใจจากปฏิญญาว่าด้วยเขตสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง ค.ศ. 1971 กับสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ค.ศ. 1976 ซึ่งทั้งปฏิญญาและสนธิสัญญาดังกล่าวได้รับแรงบันดาลใจจากรอบวัตถุประสงค์ของกฎบัตรสหประชาชาติ เพราะฉะนั้น ผู้เขียนขอตีความหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐสมาชิกตามกฎบัตรอาเซียนว่าเป็นหลักการที่อาเซียนและรัฐสมาชิกจะต้องไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐสมาชิกอื่นด้วยการไม่ใช้กำลังเข้าแทรกแซงหรือบีบบังคับรัฐสมาชิกอื่น ไม่กระทำการใด ๆ ที่เป็นการแทรกแซง/ก้าวล่วงเรื่องเกี่ยวกับเขตอำนาจภายใน รวมทั้งไม่วิพากษ์หรือแสดงความคิดเห็นกับสถานการณ์ภายในของรัฐสมาชิกอื่น

นอกจากนี้ มีข้อสังเกตว่าทั้งกฎบัตรอาเซียน ปฏิญญาว่าด้วยเขตสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง ค.ศ. 1971 และสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ค.ศ. 1976 ต่างก็ไม่ได้กำหนดข้อยกเว้นที่รัฐสมาชิก/รัฐภาคีเข้าแทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่นได้ ทำให้เข้าใจว่าอาเซียนและรัฐสมาชิกอาเซียนจะต้องมีพันธกรณีตามกฎหมายบัตรอาเซียนที่จะไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐสมาชิกอื่นโดยไม่มีข้อยกเว้น

เมื่อเป็นเช่นนี้ ในทางปฏิบัติก็เป็นที่น่าประหลาดใจให้เห็นอย่างกว้างขวางว่าอาเซียนและรัฐสมาชิกอาเซียนต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่จะไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐสมาชิกอย่างจริงจัง แม้กระทั่งเรื่องดังกล่าวจะเป็นเพียงการวิพากษ์หรือแสดงความคิดเห็นก็ตาม รัฐสมาชิกอาเซียนก็จะหลีกเลี่ยงหรือระมัดระวังในการแสดงความคิดเห็น ดังจะเห็นได้จากการดำเนินแนวนโยบายของรัฐสมาชิกเอง เช่น

<sup>38</sup>Eric Corthay, "The ASEAN Doctrine of Non-Interference in Light of the Fundamental Principle of Non-Intervention," *Asian-Pacific Law&Policy Journal* 17 (2016): 6.

<sup>39</sup>Ibid., p. 7.

1) รัฐสมาชิกจะหลีกเลี่ยงการวิพากษ์การกระทำของรัฐบาลของรัฐสมาชิกอาเซียนที่ปฏิบัติต่อประชาชนในชาติ ไม่ว่าจะเป็นการฝ่าฝืนสิทธิมนุษยชน การใช้อำนาจนิติบัญญัติ รูปแบบการปกครองของรัฐบาล<sup>40</sup>

2) รัฐสมาชิกจะไม่วิพากษ์การกระทำของรัฐสมาชิกที่ฝ่าฝืนหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในในรูปแบบอื่น ๆ<sup>41</sup>

3) รัฐสมาชิกจะต้องไม่ให้การสนับสนุน ไม่ให้ความช่วยเหลือ และไม่ให้ที่หลบภัยแก่กลุ่มกบฏ กลุ่มต่อต้านรัฐบาลที่ก่อความไม่มั่นคงเพื่อล้มล้างรัฐบาลของรัฐสมาชิก<sup>42</sup> และ

4) รัฐสมาชิกจะให้การสนับสนุนทางการเมือง รวมถึงการให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลของรัฐสมาชิกหากมีสถานการณ์ที่เป็นการต่อต้าน ล้มล้างรัฐบาล หรือสถานการณ์ที่เป็นภัยความมั่นคงทางทหาร การเมือง และเศรษฐกิจ<sup>42</sup>

ตัวอย่างเช่น เหตุการณ์การทำรัฐประหารในประเทศไทย เหตุการณ์ที่ประเทศอินโดนีเซียเข้ายึดครองติมอร์ตะวันออก เหตุการณ์การกักขังโดยไม่มีการพิจารณาคดีของประเทศมาเลเซียและสิงคโปร์ ฯลฯ ซึ่งรัฐสมาชิกอาเซียนต่างก็ไม่ได้วิพากษ์ถึงเหตุการณ์ดังกล่าว นอกจากนี้ จะแถลงการณ์เป็นครั้งคราวเท่านั้น<sup>44</sup> หรือเหตุการณ์ที่รัฐบาลประเทศเมียนมาละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญาจนนำไปสู่ความรุนแรงเข้าข่ายเป็นการทำลายล้างเผ่าพันธุ์และเป็นคดีขึ้นสู่การพิจารณาในศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ แต่รัฐสมาชิกอาเซียนก็ได้กล่าวหาการกระทำของรัฐบาลเมียนมาแต่อย่างใด ในทางกลับกันได้มีถ้อยแถลงการณ์ของประธานอาเซียนและแถลงการณ์ร่วมของรัฐมนตรีต่างประเทศที่แสดงการสนับสนุนรัฐบาลประเทศเมียนมาและคาดหวังเพียงว่าคณะกรรมการไต่สวนของเมียนมาจะดำเนินการไต่สวนปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วยความยุติธรรมเท่านั้น<sup>45</sup>

จากแนวทางปฏิบัติดังกล่าวทำให้มีนักวิชาการมองว่าแนวปฏิบัติของอาเซียนที่ไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกันไม่ใช่เป็นเพียงกฎเกณฑ์ที่ปรากฏในความตกลงให้ต้องปฏิบัติ

<sup>40</sup>Lee Jones, *ASEAN, Sovereignty and Intervention in Southeast Asia* (Great Britain: Palgrave Macmillan, 2012), p. 4.

<sup>41</sup>Ibid.

<sup>42</sup>Ibid.

<sup>43</sup>Ibid.

<sup>44</sup>John Funston, *ASEAN and the Principle of Non-Intervention- practice and Prospects* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2000), p. 3.

<sup>45</sup>Rebecca Barber and Sarah Teitt, *ASEAN Summit: A change to engage on the Rohingya crisis* [Online], available URL: <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/asean-summit-chance-engage-rohingya-crisis>, 2021 (September, 2).

เท่านั้น แต่ยังแทรกอยู่ในวิถีชีวิต กระบวนการคิดของชาติสมาชิกอาเซียนดังเช่นคำกล่าวของนายกรัฐมนตรีของประเทศสิงคโปร์ที่ว่า “พวกเราจะไม่เปลี่ยนแปลงโลกและประเทศเพื่อนบ้านของเรา” ทำให้มีนักวิชาการหลายท่านกล่าวว่าหลักการนี้เป็นหลักการอันเป็นที่รัก (cherished principle) ของชาวอาเซียน<sup>46</sup>

อย่างไรก็ดี การที่อาเซียนและรัฐสมาชิกอาเซียนไม่เข้าไปแทรกแซงกิจการภายในด้วยการเข้าไปยุ่งเกี่ยวหรือเข้าไปวิพากษ์สถานการณ์ภายในของรัฐสมาชิกอื่น แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าสถานการณ์ปัญหาที่เป็นความกังวลร่วมกันของรัฐสมาชิกจะไม่ถูกยกเป็นประเด็นขึ้นมาอภิปรายกันในเวทีประชุม ไม่ว่าจะเป็เวทีประชุมผู้นำอาเซียนหรือเวทีประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน<sup>47</sup> หรือสถานการณ์บางอย่างที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงซึ่งรัฐสมาชิกต้องให้ความช่วยเหลือก็อาจมีการเข้าไปยุ่งเกี่ยวบ้าง (แม้จะมีได้บังคับได้อย่างจริงจังนัก) เช่น การเข้าไปเป็นผู้ไกล่เกลี่ยของประเทศไทยในกรณีปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศมาเลเซียและประเทศฟิลิปปินส์เกี่ยวกับการอ้างอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนซาบาห์ กรณีประเทศอินโดนีเซียเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการส่งเครื่องบินเข้าไปช่วยเหลือประเทศฟิลิปปินส์เพื่อต่อต้านการจลาจลในปี ค.ศ. 1986<sup>48</sup> เหตุการณ์ภัยพิบัติพายุไซโคลนนาร์กิส (Cyclone Nagis) ในปี ค.ศ. 2008 ซึ่งเกิดในประเทศเมียนมา เมื่ออาเซียนเห็นว่ารัฐบาลเมียนมาไม่สามารถจัดการความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ จึงได้มีการโน้มน้าวให้รัฐบาลเมียนมายอมรับความช่วยเหลือจากรัฐต่างประเทศ<sup>49</sup> และสถานการณ์การประท้วงที่เกิดขึ้นในประเทศเมียนมาปี ค.ศ 2021 ภายหลังจากกองกำลังฝ่ายความมั่นคง (นำโดยผู้บัญชาการทหารสูงสุด พลเอก อาวุโส มิน อ่อง หล่าย) ได้ก่อรัฐประหารยึดอำนาจจากรัฐบาลพลเรือนและสลายการชุมนุมของประชาชนผู้ประท้วงอย่างรุนแรงทำให้ประชาชนเสียชีวิตจำนวนมาก รัฐสมาชิกอาเซียนได้ใช้เวทีการประชุมผู้นำอาเซียน (ASEAN Leaders’ Meeting) เมื่อวันที่ 24 เมษายน ค.ศ. 2021 ออกแถลงการณ์ของประธานในที่ประชุมเพื่อมีฉันทามติร่วมกัน (Five-Point Consensus) ให้หยุดการกระทำละเมิดในเมียนมา การสนทนาอย่างสร้างสรรค์ในรัฐสมาชิกด้วยกัน การให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม การให้ความสะดวกในกระบวนการไกล่เกลี่ยและผู้แทนพิเศษ พร้อมทั้งคณะจะเดินทางไปประเทศเมียนมาเพื่อพบปะดำเนินการปัญหาดังกล่าวก็นับได้ว่าอาเซียนได้มีแนวทางที่จะเข้าไปจัดการปัญหามากขึ้น<sup>50</sup>

จากที่กล่าวมาทั้งหมดในหัวข้อที่ 3.2 ผู้เขียนขอสรุปว่า หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐสมาชิกอาเซียน (Non-interference in the internal affairs of one another) เป็นหลักการที่อาเซียนและรัฐสมาชิกอาเซียนจะไม่ใช้กำลังไปละเมิดอำนาจอธิปไตยและบูรณภาพทางดินแดน

<sup>46</sup>Lee Jones, op. cit., p. 3.

<sup>47</sup>Walter Woon, op. cit., p. 60.

<sup>48</sup>John Funston, op. cit., p. 6.

<sup>49</sup>Walter Woon, op. cit., p. 60.

<sup>50</sup>Chairman’s Statement on the ASEAN Leaders’ Meeting, 24 April 2021 and Five-Point Consensus.

ของรัฐสมาชิกอื่นไม่ใช้กำลังเข้าไปแทรกแซง ไม่มีการกระทำใดๆ ที่เป็นการก้าวล่วงเรื่องที่เกี่ยวข้องเขตอำนาจรัฐภายใน หรือไปบีบบังคับรัฐสมาชิก และยังหมายความรวมถึงการหลีกเลี่ยงที่จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับปัญหาหรือไปวิพากษ์สถานการณ์ภายในของรัฐสมาชิก รวมถึงการไม่ให้การสนับสนุนฝ่ายต่อต้านรัฐบาลของรัฐสมาชิก เว้นแต่สถานการณ์ที่เป็นกังวลร่วมกันในทางระหว่างประเทศ อาเซียน และรัฐสมาชิกอาจนำมาเป็นประเด็นอภิปรายหรือออกเป็นแถลงการณ์ได้ (อย่างไรก็ดี ทางปฏิบัติรัฐสมาชิกอาเซียนก็มีได้แทรกแซงหรือบีบบังคับได้อย่างจริงจัง)

### 3.3 การพิจารณาเปรียบเทียบหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในตามกฎบัตรอาเซียนกับกฎบัตรสหประชาชาติซึ่งเป็นกรอบทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศ

จากหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในในกรอบทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศตามกฎบัตรสหประชาชาติและในกรอบของกฎบัตรอาเซียน เบื้องต้นพบว่ามีการใช้คำศัพท์ที่แปลว่าการไม่แทรกแซง (กิจการภายใน) ต่างกัน กฎบัตรสหประชาชาติใช้คำว่า “non-intervention” ส่วนกฎบัตรอาเซียนใช้คำว่า “non-interference”<sup>51</sup>

การใช้คำศัพท์ที่ต่างกันนี้ มีนักวิชาการพยายามแยกความหมายของคำทั้งสองว่ามีนัยต่างกัน โดยให้ความเห็นว่าการใช้คำว่า non-intervention น่าจะเป็นการใช้กับสถานการณ์ที่ห้ามมิให้รัฐหนึ่งแทรกแซงด้วยการใช้กำลังบีบบังคับ รวมถึงการใช้กำลังทหารไปแทรกแซงหรือกระทำต่ออำนาจอธิปไตยหรือบูรณภาพทางดินแดนของอีกรัฐหนึ่ง ส่วนคำว่า non-interference จะเป็นการห้ามแทรกแซงในสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการเมืองระหว่างประเทศ แต่ก็มีนักวิชาการคิดต่างโดยเห็นว่าไม่ว่าจะใช้คำว่า non-intervention หรือ non-interference ก็ไม่มีความหมายต่างกัน

จากการศึกษาหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในข้างต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าโดยทางทฤษฎี/หลักการ หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในตามกฎบัตรสหประชาชาติและตามกฎบัตรอาเซียนต่างก็มีความหมายในทำนองเดียวกัน ไม่ว่าจะใช้คำว่า non-intervention หรือ non-interference ก็ตาม ด้วยเหตุผลที่ว่า การกำหนดหลักการนี้ในกฎบัตรอาเซียนมีแนวทางจากหลักการอันเป็นกรอบวัตถุประสงค์ของกฎบัตรสหประชาชาติ ความแตกต่างจะขึ้นอยู่กับแนวทางปฏิบัติและการมีข้อยกเว้นของหลักการ

ความแตกต่างของหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในตามกฎบัตรสหประชาชาติและกฎบัตรอาเซียนมีดังนี้

3.3.1 เมื่อพิจารณาข้อยกเว้นที่ปรากฏในกฎบัตรทั้งสอง กฎบัตรสหประชาชาติมีการกำหนดข้อยกเว้นไว้อย่างชัดเจนในกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 2 (7) ทำให้องค์การสหประชาชาติ (โดยหน่วยงาน

<sup>51</sup>ปฏิญญาว่าด้วยเขตสันติภาพ เสรีภาพ และความเป็นกลาง ค.ศ. 1971 กับสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ค.ศ. 1976 ต่างก็ใช้คำภาษาอังกฤษว่า non-interference ไม่ใช่คำว่า non-intervention.

ที่เกี่ยวข้องหรือรัฐสมาชิก) มีอำนาจที่จะเข้าแทรกแซงได้ภายใต้กฎบัตร ซึ่งจะเห็นได้จากมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่มีมติให้กองกำลังสหประชาชาติและรัฐสมาชิกเข้าแทรกแซงได้

แต่ในกฎบัตรอาเซียนไม่ได้มีการกำหนดข้อยกเว้นไว้เลย ทำให้อาเซียนและรัฐสมาชิกอาเซียนมีพันธกรณีต้องเคารพและปฏิบัติตามหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในอย่างเคร่งครัดโดยไม่มีข้อยกเว้น

3.3.2 เมื่อพิจารณาข้อยกเว้นจากกฎหมายระหว่างประเทศอื่น ๆ องค์การสหประชาชาติเคยใช้หลักการตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศที่ให้มีการแทรกแซงด้วยเหตุผลมนุษยธรรม อันเป็นข้อยกเว้นของหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน ซึ่งจะเห็นได้จากมติคณะมนตรีความมั่นคงที่อ้างถึงหลักการกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศและให้กองกำลังสหประชาชาติและรัฐสมาชิกเข้าไปปฏิบัติการช่วยเหลือ รวมถึงการออกมติสมัชชาในเรื่องหลัก R2P เพื่อให้มีการเข้าแทรกแซงรัฐอื่นได้ในกรณีที่กำหนด เช่น เหตุการณ์ความขัดแย้งใน Libyan Arab Jamahiriya ปี ค.ศ. 2001 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติมีมติให้รัฐสมาชิกสหประชาชาติให้ความร่วมมือดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อปกป้องพลเมืองและพื้นที่ใน Libyan Arab Jamahiriya และ Benghazi ซึ่งมีพลเมืองอาศัยอยู่ และถูกโจมตี พร้อมทั้งให้รายงานต่อคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเมื่อมีการดำเนินมาตรการ

แต่อเซียนและรัฐสมาชิกไม่ได้มีการใช้หลักการเช่นว่าอย่างจริงจังเพื่อเข้าแทรกแซงในสถานการณ์ที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดในรัฐสมาชิกอาเซียน

3.3.3 เมื่อพิจารณาจากแนวทางปฏิบัติ องค์การสหประชาชาติและรัฐสมาชิกยึดหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐสมาชิกโดยมุ่งเน้นไปที่การไม่ใช้กำลังบังคับ ไม่แทรกแซงกิจการภายในหรือเขตอำนาจภายในของรัฐเป็นสำคัญ แต่ไม่ได้เคร่งครัดมากกับการไม่วิพากษ์หรือแสดงความคิดเห็นในสถานการณ์ใด ๆ ของรัฐสมาชิก

แต่อเซียนกลับยึดหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐสมาชิกอย่างเคร่งครัดมากแม้กระทั่งการวิพากษ์หรือแสดงความคิดเห็นกับสถานการณ์ใด ๆ อาเซียนและรัฐสมาชิกก็จะระมัดระวังอย่างมาก เช่น สถานการณ์ที่รัฐบาลทหารของประเทศเมียนมากระทำรัฐประหารและละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อนางอองซาน ซูจี อาเซียนก็ไม่ได้มีท่าทีแต่อย่างใด นอกจากนี้ ในการประชุมสมัชชาสหประชาชาติที่มีการลงคะแนนเสียงรับ/ไม่รับมติ ในสถานการณ์ที่เกิดกับประเทศสมาชิกอาเซียน เช่นกรณีของประเทศเมียนมาซึ่งมีการละเมิดสิทธิมนุษยชน ก็จะไม่มีการลงคะแนนเสียงรับมติเลย<sup>52</sup>

<sup>52</sup>UNGA Res 61/232 (22 Dec 2006), UNGA Res 62/222 (22 Dec 2007), UNGA Res 63/245 (24 Dec 2008), UNGA Res 64/238 (24 Dec 2009), UNGA Res 65/241 (24 Dec 2010) และ UNGA Res 66/230 (24 Dec 2011).

ตัวอย่างเช่น การประชุมสมัชชาสหประชาชาติในปี ค.ศ. 2011 (UNGA Res 66/230 24 December 2011) สืบเนื่องจากปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศเมียนมาที่ยังคงมีอยู่ ที่ประชุมเรียกร้องให้รัฐบาลทหารดำเนินการดังนี้

1) ให้มีมาตรการด้านสิทธิมนุษยชน เช่น ให้การรับรองว่ากระบวนการยุติธรรม ต้องมีความเป็นอิสระ และมีความยุติธรรม รับรองความเป็นอิสระของทนายความ รับรองให้มีการ ดำเนินกระบวนการทางกฎหมายอย่างเหมาะสม เป็นต้น

2) เรียกร้องให้รัฐบาลทหารเมียนมาทำให้สัตยาบันสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิ มนุษยชน

3) และร้องขอให้เลขาธิการสหประชาชาติติดตามการจดทะเบียน รวมทั้งติดตาม ผลการอภิปรายร่วมกันระหว่างรัฐบาลทหารเมียนมา ประชาชนเมียนมา ผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง และกลุ่ม/องค์กรด้านสิทธิมนุษยชน กรณีปัญหาที่เกิดขึ้น

ปรากฏว่าประเทศเวียดนาม ลาว กัมพูชา บรูไน ลมคมแนเสียงไม่รับ ส่วนประเทศฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย ไทย สิงคโปร์ และมาเลเซีย งดออกเสียง

ในทางกลับกันองค์การสหประชาชาติเคยมีมติคณะมนตรีความมั่นคงตัดสัมพันธ์ ทางเศรษฐกิจ (คว่ำบาตร) ประเทศเมียนมาแล้ว อย่างไรก็ตาม ในระยะหลังรัฐสมาชิกอาเซียนก็เริ่มมี ข้อเสนอให้มีการเข้าไปแทรกแซงบ้างหากสถานการณ์นั้นเป็นประเด็นที่น่ากังวลร่วมกันในรัฐสมาชิก หรือในประชาคมระหว่างประเทศดังเช่นตัวอย่างที่ปรากฏในหัวข้อ 3.2.2 (แม้จะไม่จริงจังมากก็ตาม)

จากที่กล่าวมาในหัวข้อที่ 3.3 จะเห็นได้ว่ารัฐสมาชิกอาเซียนยึดหลักการไม่แทรกแซง กิจการภายในของรัฐสมาชิกอย่างเคร่งครัดมากจนถูกกล่าวว่าเป็นหลักการอันเป็นที่รักของชาวอาเซียน และได้ชื่อว่าเป็นหนึ่งในวิถีของอาเซียน (ASEAN way)

#### 4. ข้อท้าทายของหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของอาเซียนในกรณีปัญหาที่มีผลกระทบ ร่วมกัน

ปัจจุบันรัฐสมาชิกอาเซียนต่างประสบปัญหามากมาย และหลายปัญหาก็ก่อผลกระทบต่อ รัฐสมาชิกร่วมกัน เช่น ปัญหาภัยพิบัติหมอกควันข้ามพรมแดน ซึ่งจะเกิดขึ้นเป็นประจำทุกปีโดยทางตอนเหนือ ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะเกิดในพื้นที่ตอนบนของประเทศไทย ประเทศเมียนมา และ ประเทศลาว อันเนื่องมาจากการเผาในที่โล่ง ไฟป่า ฯลฯ จากการศึกษางานวิจัยเกี่ยวกับหมอกควัน ข้ามพรมแดนพบว่า สาเหตุหลักคือการเผาในที่โล่ง ซึ่งเกษตรกรทั้งในตอนบนของประเทศไทย ประเทศ เมียนมา และประเทศลาว จะเผาพื้นที่การเกษตรทำให้เกิดเป็นหมอกควันขึ้น ส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ แม้อาเซียนจะมีการทำข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน

ค.ศ. 2002 (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution 2002) เพื่อจัดการปัญหาเหล่านี้ร่วมกัน แต่ทางปฏิบัติพบว่า ข้อตกลงนี้ไม่อาจบรรลุผลได้ เพราะประชาชนยังมีการเผาพื้นที่การเกษตรอยู่ และรัฐไม่อาจจัดการปัญหาได้โดยลำพัง สถานการณ์หมอกควันข้ามแดนจึงยังอยู่ต่อไป ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในอาจเป็นอุปสรรคต่อการให้ความร่วมมือ การจัดการรวมทั้งการแก้ไขปัญหา เพราะฉะนั้น ในการจัดการและแก้ไขปัญหา รวมถึงความร่วมมือให้ได้ผลอย่างจริงจัง รัฐสมาชิกอาจต้องมีการแทรกแซง หรือยอมให้มีการแทรกแซง เช่น การนำเสนอและวิพากษ์ปัญหาน้อย่างจริงจัง การให้ข้อมูล การเข้าตรวจสอบ หรือการเข้าไปให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่การเกษตรด้วยวิธีอื่นนอกจากการเผา เป็นต้น ปัญหาภัยพิบัติ เช่น หมอกควันข้ามแดนก็อาจบรรเทาหรือจัดการไปในทางที่ดีขึ้นได้

## 5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐสมาชิกตามกฎบัตรอาเซียน เป็นหลักการที่อาเซียนและรัฐสมาชิกจะต้องไม่แทรกแซงกิจการภายในรัฐสมาชิกอื่นด้วยการไม่ใช้กำลังเข้าแทรกแซงหรือบีบบังคับรัฐอื่น ไม่กระทำการใด ๆ ที่เป็นการแทรกแซง/ก้าวก่ายเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเขตอำนาจภายใน รวมทั้งไม่วิพากษ์หรือแสดงความคิดเห็นกับสถานการณ์ของรัฐอื่น ซึ่งในทางปฏิบัตินั้นรัฐสมาชิกอาเซียนก็ได้ปฏิบัติตามหลักการนี้อย่างเคร่งครัด จะมีบ้างที่รัฐสมาชิกอาเซียนเข้าไปแทรกแซง/ยุ่งเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดในรัฐสมาชิกอื่นแต่ก็ไม่ได้จริงจังมาก ทำให้การจัดการหรือแก้ไขปัญหาในรัฐสมาชิกอาเซียน รวมถึงความตกลงที่ทำร่วมกันระหว่างรัฐสมาชิกไม่อาจบรรลุผลได้ด้วยเหตุผลที่ว่ารัฐสมาชิกเพียงรัฐเดียวไม่อาจแก้ไขหรือจัดการปัญหาเพียงลำพังได้ ทั้งนี้ หากสถานการณ์ที่เข้าข่ายเป็นกังวลร่วมกัน รัฐสมาชิกอาเซียนน่าจะให้รัฐอื่นเข้าไปยุ่งเกี่ยวเพื่อจัดการปัญหาร่วมกันได้ โดยอาจใช้หลักการแทรกแซงอย่างสร้างสรรค์ (Flexible Engagement) (ซึ่งหลักการนี้เคยมีการนำเสนอในเวทีอาเซียน แม้จะไม่ได้รับการยอมรับให้มีการนำไปใช้ แต่ก็ยังเป็นหลักการที่น่าสนใจ) รวมทั้งหลักการปรึกษาหารือและฉันทามติเป็นเครื่องมือโน้มน้าวให้รัฐสมาชิกยินยอมให้มีการแทรกแซงและร่วมมือกันจัดการปัญหาได้

### บรรณานุกรม

- Alina Kaczorowska. **Public International Law**. 4th ed. London: Routledge, 2010.
- Aloupi, Niki. “The Right to Non-intervention and Non-interference.” **Cambridge Journal of International and Comparative Law** 4, 3 (2015): 572.
- Corthay, Eric. “The ASEAN Doctrine of Non-Interference in Light of the Fundamental Principle of Non-Intervention.” **Asian-Pacific Law&Policy Journal** 17 (2016): 6.
- Funston, John. **ASEAN and the Principle of Non-Intervention- practice and Prospects**. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2000.
- Gilmour, David R. “The meaning of intervene with in article 2 (7) of the United Nations Charter: An historical perspective.” **The International and Comparative Law Quarterly** 16, 2 (1967): 333.
- Jones, Lee. “ASEAN and the Norm of Non-Interference in Southeast Asia: A Quest for Social Order.” **Nuffield College Politics Group Working Paper** (2009): 5.
- \_\_\_\_\_. **ASEAN, Sovereignty and Intervention in Southeast Asia**. Great Britain: Palgrave Macmillan, 2012.
- Kunig, Philip. “Intervention, Prohibition of.” **Max Planck Encyclopedia of Public International Law** (2012): 3.
- Ministry of Foreign Affairs. **The ASEAN Declaration (Bangkok Declaration) Adopted by the Foreign Ministers at the 1<sup>st</sup> ASEAN Ministerial Meeting in Bangkok, Thailand on 8 August 1967** [Online]. Available URL: [https://image.mfa.go.th/mfa/0/OcXc7u4THG/migrate\\_directory/other-20130527-162937-870593.pdf](https://image.mfa.go.th/mfa/0/OcXc7u4THG/migrate_directory/other-20130527-162937-870593.pdf), 2022 (October, 14).
- Naigen, ZHANG. “The Principle of Non-Interference and Application in Practices of Contemporary International Law.” **Fudan Journal of the Humanities and Social Science** 1 (2016): 5.
- Oppenheim, Lassa. **International Law: A Treatise** 1, 2. London: Longmans, Green and Co., 2012.
- Rebecca Barber and Sarah Teitt. **ASEAN Summit: A change to engage on the Rohingya crisis**. [Online]. Available URL: <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/asean-summit-chance-engage-rohingya-crisis>, 2021 (September, 2).

- Repertoire of the Practice of the Security Council. **Part VII-Actions with respect to threats to the peace, breaches of the peace, and acts of aggression (Chapter VII of the Charter)** [Online]. Available URL: [https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/22nd\\_supp\\_part\\_vii\\_advance\\_version.pdf#page=63](https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/22nd_supp_part_vii_advance_version.pdf#page=63), 2021 (September, 1).
- Seybolt, Taylor B. **Humanitarian Military Intervention, The Conditions for Success and Failure** London: Oxford University, 2008.
- Shaw, Malcolm N. **International Law**. New York: Cambridge University Press, 2011.
- Slomanson, William R. **Fundamental Perspectives on International Law**. London: Cambridge, 2003.
- Vincent, Raymond John. “The Principle of Non-Intervention and International Order.” Thesis for degree of Doctor of Philosophy, Australian National University, 1971.
- Woon, Walter. **The ASEAN Charter: a commentary**. Singapore: NUS Press, 2015.
- ASEAN Charter.
- Black’s Law Dictionary.
- Declaration on Principles of International Law Friendly Relations and Co-operation among the States in accordance with the Charter of the United Nations 1962.
- Oxford Advanced Learner’s Dictionaries.
- Security Council Resolution 1996 (2001).
- Security Council Resolution 1874 (2009).
- Security Council Resolution 2464 (2019).
- Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, 1976.
- United Nations Charter.
- United Nations General Assembly Resolution 2625 (XXV) and Declaration on Principles of International Law.
- United Nations General Assembly Resolution 60/1 2005 (16 September 2005).

