



## กลไกการรักษาสันติภาพและความปรองดองของอาเซียน : สถาบันอาเซียน เพื่อสันติภาพและความสมานฉันท์ (AIPR)\*

นางสาวอรพรรณ แซ่เอี้ยว<sup>๑</sup>

### ๑. บทนำ

บทความนี้เป็นการศึกษาความเป็นมาและสาระสำคัญของสถาบันอาเซียนเพื่อสันติภาพและความสมานฉันท์ (ASEAN Institute for Peace and Reconciliation: AIPR) ซึ่งเป็นองค์ภาวะหนึ่งของอาเซียนที่จะมีบทบาทสำคัญด้านสันติภาพและความสมานฉันท์ภายใต้กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) เนื่องจากเล็งเห็นว่าการที่จะสร้างประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนที่มีความเป็นเอกภาพ สงบสุข และมีความแข็งแกร่งได้นั้น นอกจากจะต้องอาศัยความร่วมมือจากประเทศสมาชิกอาเซียนผ่านมาตรการทางกฎหมายและมาตรการทางบริหารแล้ว การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน และการป้องกันและแก้ไขปัญหาคัดแย้งระหว่างประเทศสมาชิกโดยสันติและปรองดองกัน ถือเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่สำคัญยิ่ง ที่จะทำให้อาเซียนบรรลุวัตถุประสงค์ของแผนงานประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-security Community Blueprint: APSC) ได้อย่างสมบูรณ์แบบ

### ๒. ความเป็นมาของสถาบันอาเซียนเพื่อสันติภาพและความสมานฉันท์

เนื่องจากแผนงานประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (APSC) มุ่งที่จะเสริมสร้างความร่วมมืออาเซียนด้านการเมืองและความมั่นคงในลักษณะที่ครอบคลุมและเป็นรูปธรรม ซึ่งมีการพัฒนาต่อยอดความสำเร็จของแผนงานฯ มาอย่างต่อเนื่อง โดยคงไว้ซึ่งเป้าหมายสำคัญ คือ เพื่อให้ประชาชนและประเทศสมาชิกอาเซียนสามารถอยู่ร่วมกันในภูมิภาคและภายนอกภูมิภาคอย่างสันติ เต็มไปด้วยความยุติธรรม เป็นประชาธิปไตย และมีความปรองดอง โดยยึดหลักความมั่นคงที่ครอบคลุมในทุกมิติและมองออกไปนอกภูมิภาค ในการดำเนินความสัมพันธ์กับภาคีนอกภูมิภาคอาเซียน ทั้งนี้ โดยยึดแนวทางตามกฎบัตรอาเซียน ตลอดจนตราสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดหลักการและกรอบความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคง เพื่อให้การดำเนินงานตามแผนงาน

\* บทความนี้เผยแพร่เมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๑

<sup>๑</sup> นักวิเคราะห์และจัดทำข้อมูลกฎหมาย ฝ่ายอาเซียนและกิจการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



ประชาคมอาเซียนมีแนวทางที่เด่นชัด มีความสอดคล้องสัมพันธ์กัน มีความร่วมมือ และสามารถรับมือกับความท้าทายของยุคสมัยได้<sup>๒</sup>

ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ ๑๘ ระหว่างวันที่ ๗ - ๘ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ ณ กรุงจาการ์ตา สาธารณรัฐอินโดนีเซีย ผู้นำอาเซียนจึงได้มีแถลงการณ์ร่วมเพื่อก่อตั้งสถาบันอาเซียนเพื่อสันติภาพ และความสมานฉันท์ (AIPR) ขึ้น เพื่อเป็นการแสดงเจตนารมณ์ของผู้นำอาเซียนว่าจะดำเนินการตามแผนงานประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนในเรื่องของการแก้ไขความขัดแย้ง การระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี และการสร้างสันติภาพภายหลังความขัดแย้ง ที่มุ่งหวังให้อาเซียนเป็นภูมิภาคที่สงบสุข และสามารถรับมือต่อความท้าทายต่าง ๆ ได้ โดยที่ประชุมได้มีมติรับรองแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว และได้มอบหมายให้รัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน (ASEAN Foreign Ministers) จัดทำแนวทางในการดำเนินงานของสถาบันอาเซียนเพื่อสันติภาพและความสมานฉันท์ และรายงานผลการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวให้ผู้นำอาเซียนทราบต่อไป

ต่อมาในวันที่ ๙ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ ในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ ๔๕ ณ กรุงพนมเปญ ราชอาณาจักรกัมพูชา ที่ประชุมได้มีมติรับรองขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสถาบันอาเซียนเพื่อสันติภาพและความสมานฉันท์ (Terms of Reference of the ASEAN Institute for Peace and Reconciliation) ซึ่งกำหนดให้จัดตั้งสถาบันฯ ขึ้นตามแผนงานประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน และให้สถาบันฯ เป็นองค์การที่มีความสัมพันธ์กับอาเซียนภาย (Entities Associated with ASEAN) ภายใต้อำนาจ ๑๖<sup>๓</sup> ของกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter)

---

<sup>๒</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, อาเซียน 2025 : มุ่งหน้าไปด้วยกัน , แปลโดย กรมอาเซียน, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท อีเพจเมคเกอร์ จำกัด, ๒๕๕๙)

<sup>๓</sup> ARTICLE 16 ENTITIES ASSOCIATED WITH ASEAN

1. ASEAN may engage with entities which support the ASEAN Charter, in particular its purposes and principles. These associated entities are listed in Annex 2.

2 . Rules of procedure and criteria for engagement shall be prescribed by the Committee of Permanent Representatives upon the recommendation of the Secretary-General of ASEAN.

3 . Annex 2 may be updated by the Secretary-General of ASEAN upon the recommendation of the Committee of Permanent Representatives without recourse to the provision on Amendments under this Charter.



ในวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๕ ผู้นำอาเซียนได้เปิดตัวสถาบันอาเซียนเพื่อสันติภาพและความสมานฉันท์ขึ้นอย่างเป็นทางการ ในระหว่างการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ ๒๑ ณ กรุงพนมเปญ ราชอาณาจักรกัมพูชา<sup>๔</sup>

ในวันที่ ๑๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้มีการลงนามสัญญาจ้างผู้อำนวยการบริหารสถาบันฯ ขึ้น และคณะมนตรีได้ร่วมกันยกร่างความตกลงระหว่างรัฐบาลสาธารณรัฐอินโดนีเซียกับสถาบันอาเซียนเพื่อสันติภาพและความสมานฉันท์ว่าด้วยการเป็นประเทศเจ้าบ้านและการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันแก่สถาบันอาเซียนเพื่อสันติภาพและความสมานฉันท์ (Agreement between the Government of Republic of Indonesia and the ASEAN Institute for Peace and Reconciliation on Hosting and Granting Privileges and Immunities to the ASEAN Institute for Peace and Reconciliation )<sup>๕</sup> ขึ้น ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสถาบันอาเซียนเพื่อสันติภาพและความสมานฉันท์ ที่กำหนดให้สำนักงานใหญ่ของสถาบันฯ ตั้งอยู่ในกรุงจาการ์ตา อินโดนีเซีย และให้ก่อตั้งสถานะทางกฎหมายของสถาบันฯ ขึ้นภายใต้บันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศเจ้าภาพและสถาบันฯ ซึ่งความตกลงดังกล่าวมีสาระสำคัญดังนี้

(๑) ให้สถาบันฯ มีสถานะทางกฎหมายและจะต้องดำเนินการตามกฎหมายและกฎระเบียบของอินโดนีเซีย โดยมีหน้าที่รับผิดชอบในการรักษาสถานที่ทำการที่อินโดนีเซีย (ประเทศเจ้าภาพ) จัดหาให้ การชำระค่าใช้จ่ายการให้บริการด้านสาธารณูปโภคต่าง ๆ และการซ่อมแซมอุปกรณ์ สิ่งของเครื่องใช้สำนักงาน การประกันภัยสำนักงาน การชำระภาษีที่เกี่ยวข้อง การจัดการใบอนุญาตทำงานสำหรับบุคลากร การบริหารจัดการกองทุนและงบประมาณ และการบริหารจัดการบุคลากรของสำนักงาน เป็นต้น

(๒) อินโดนีเซียจะต้องให้สถาบันฯ มีสถานะเท่าเทียมกับหน่วยงานสำคัญของรัฐบาลอินโดนีเซีย และจะต้องจัดหาสถานที่ที่เหมาะสมสำหรับการดำเนินงานของสถาบันฯ โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย รวมทั้งต้องดำเนินการด้านสาธารณูปโภคให้แก่สำนักงานของสถาบันฯ การรักษาความปลอดภัย ตามแนวปฏิบัติเดียวกันกับอินโดนีเซียให้แก่สำนักงานผู้แทนทางการทูตหรือองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ รวมทั้งการให้เอกสิทธิ์และการคุ้มกัน การยกเว้นภาษีสำหรับสถาบันฯ และสิทธิประโยชน์ของสถาบันฯ ด้วย

<sup>๔</sup> 21st ASEAN Summit opens in Phnom Penh, Accessed 8 August 2018, Source; <http://www.asean-airp.org> , [http://www.chinadaily.com.cn/world/2011/11/18/content\\_15939137.htm](http://www.chinadaily.com.cn/world/2011/11/18/content_15939137.htm)

<sup>๕</sup> <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2017/08/2012-Agreement-between-Indonesia-and-ASEAN-on-Hosting-and-Granting-PI-to-ASEC-1.pdf>



โดยคณะมนตรีได้เห็นพ้องในเนื้อหาของร่างความตกลงดังกล่าว และได้มอบหมายให้ผู้อำนวยการบริหารเป็นผู้ลงนามในความตกลงฯ ร่วมกับผู้แทนของรัฐบาลอินโดนีเซีย

### ๓. บทบาทหน้าที่ และสาระสำคัญเกี่ยวกับสถาบันอาเซียนเพื่อสันติภาพและความสามานฉันท์

ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสถาบันอาเซียนเพื่อสันติภาพและความสามานฉันท์ (Terms of Reference of the ASEAN Institute for Peace and Reconciliation) ที่ได้รับการรับรองโดยที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ ๔๕ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ ณ กรุงเทพมหานคร ได้กำหนดสาระสำคัญและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสถาบันฯ ไว้ดังนี้

#### ๓.๑ ข้อกำหนดทั่วไป

- (๑) ให้สำนักงานใหญ่ของสถาบันฯ ตั้งอยู่ในกรุงจาการ์ตา อินโดนีเซีย
- (๒) ให้ก่อตั้งสถานะทางกฎหมายของสถาบันฯ ขึ้นภายใต้บันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศเจ้าภาพและสถาบันฯ

#### ๓.๒ ขอบเขตการดำเนินงานของสถาบันฯ

สถาบันฯ จะต้องดำเนินงานภายใต้กฎบัตรอาเซียนและตามหลักการของสนธิสัญญาสันติภาพและความร่วมมือเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia) รวมทั้ง

- (๑) การเคารพเอกราช อธิปไตย ความเสมอภาค บูรณภาพแห่งดินแดน และเอกลักษณ์ประจำชาติของประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งหมด
- (๒) ความมุ่งมั่นร่วมกันและความรับผิดชอบร่วมกันในการเสริมสร้างสันติภาพ ความมั่นคง และความเจริญรุ่งเรืองในภูมิภาค
- (๓) การไม่แทรกแซงในกิจการภายในของประเทศสมาชิกอาเซียน

#### ๓.๓ อำนาจหน้าที่ของสถาบันฯ

สถาบันฯ จะเป็นองค์ภาวะหรือสถาบันหนึ่งของอาเซียน สำหรับการกิจกรรมด้านการวิจัยเกี่ยวกับสันติภาพ การจัดการความขัดแย้ง และการแก้ไขความขัดแย้งตามคำขอของประเทศสมาชิกอาเซียน โดยการทำงานของสถาบันฯ นั้น ให้รวมถึงการส่งเสริมกิจกรรมต่าง ๆ ที่ได้ตกลงกันไว้ในแผนงานประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน และกิจกรรมเพิ่มเติมที่เกิดขึ้นตามความเห็นชอบจากประเทศสมาชิกอาเซียน อย่างไรก็ตาม สถาบันฯ อาจดำเนินการอื่น ๆ ในกิจกรรมต่อไปนี้ได้ด้วย

##### (๑) ด้านการวิจัย

สถาบันฯ อาจจัดทำวิจัย รวบรวมประสบการณ์ความรู้และแนวทางการปฏิบัติที่เป็นเลิศของประเทศสมาชิกอาเซียนในเรื่องสันติภาพ การจัดการความขัดแย้ง การแก้ไขความขัดแย้ง และการสร้างสันติภาพภายหลังความขัดแย้ง เพื่อให้คำแนะนำที่เหมาะสมแก่องค์กรของอาเซียนตาม



คำขอของประเทศสมาชิกอาเซียน รวมทั้งอาจทำการศึกษาสำหรับส่งเสริมการทำให้ความเสมอภาคระหว่างหญิง - ชายเข้าไปอยู่ในกระแสหลักของการสร้างสันติภาพ กระบวนการสันติภาพ และการแก้ไขความขัดแย้ง ตลอดจนอาจศึกษาและวิเคราะห์กลไกการระงับข้อพิพาทที่มีอยู่ในอาเซียน เพื่อเสริมสร้างกลไกระดับภูมิภาคสำหรับการระงับ ข้อพิพาทโดยสันติได้

(๒) ด้านการเสริมสร้างขีดความสามารถ

สถาบันฯ อาจจัดให้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการด้านสันติภาพ การจัดการความขัดแย้ง และการแก้ปัญหาความขัดแย้ง การฝึกอบรมหรือการสัมมนาในเรื่องของการส่งเสริมการสะท้อนแนวคิดทางสายกลาง รวมทั้งพัฒนากิจกรรมที่เกี่ยวกับการเสวนา การสร้างองค์ความรู้ในกลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักวิชาการ หรือสถาบันทางวิชาการที่เกี่ยวข้องในเรื่องการจัดการและการแก้ไขความขัดแย้ง

(๓) ด้านการระดมทักษะความเชี่ยวชาญและการสนับสนุนองค์กรของอาเซียน

สถาบันฯ อาจพัฒนากลุ่มผู้เชี่ยวชาญจากประเทศสมาชิกอาเซียนที่จะเป็นทรัพยากรบุคคล เพื่อช่วยในการจัดการความขัดแย้งและดำเนินกิจกรรมที่แก้ปัญหาคความขัดแย้ง อีกทั้งอาจให้คำแนะนำเชิงนโยบายกับรัฐบาลของประเทศสมาชิกอาเซียนในการส่งเสริมสันติภาพ และความสมานฉันท์บนพื้นฐานของการศึกษาของตนเอง และอำนวยความสะดวกในเรื่องของการเจรจา ด้านสันติภาพ รวมทั้งการช่วยเหลือภารกิจขององค์กรต่าง ๆ ของอาเซียนในเรื่องกิจกรรมและความคิดริเริ่มที่เกี่ยวข้องกับสันติภาพ การประนีประนอม การจัดการและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งตามคำขอของประเทศสมาชิกอาเซียน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามความเหมาะสมและตามคำขอของรัฐบาลประเทศสมาชิกอาเซียน

(๔) ด้านความเชื่อมโยง

สถาบันฯ อาจดำเนินการเพื่อเป็นศูนย์กลางความรู้ โดยการสร้างเครือข่ายหรือความเชื่อมโยงกับสถาบันที่เกี่ยวข้องและองค์กรในประเทศสมาชิกอาเซียน รวมทั้งกับภูมิภาคอื่น ๆ และในระดับนานาชาติ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่คล้ายคลึงกันในการส่งเสริมวัฒนธรรมแห่งสันติภาพ ตลอดจนทำงานร่วมกับหน่วยงาน แห่งสหประชาชาติที่เกี่ยวข้องกับองค์กรระดับภูมิภาค และสถาบันทางวิชาการระหว่างประเทศ ในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์และความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับสันติภาพ รวมทั้งการจัดการและการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง

(๕) ด้านการเผยแพร่ข้อมูล

สถาบันฯ อาจเผยแพร่แนวปฏิบัติที่ดี บทเรียนที่ได้รับ และข้อมูลที่เกี่ยวข้องให้กับประเทศสมาชิกอาเซียน และอาจให้บริการทางวิชาการและมีส่วนร่วมกับภาคประชาสังคม และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริมสันติภาพ ความสมานฉันท์ การจัดการ



และการแก้ปัญหาความขัดแย้ง การสร้างสันติภาพ ตลอดจนส่งเสริมความตระหนักรู้เกี่ยวกับงานของสถาบันฯ แก่ประชาชนกลุ่มทั่วไป

### **๓.๔ โครงสร้างและงบประมาณ**

โครงสร้างของสถาบันฯ ประกอบด้วย คณะมนตรีบริหาร (Governing Council) ผู้อำนวยการบริหาร (Executive Director) และคณะกรรมการที่ปรึกษา (Advisory Board) โดยประเทศสมาชิกอาเซียนจะจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของสถาบันฯ ในแต่ละปีงบประมาณ และอาจให้การสนับสนุนทางการเงินแก่สถาบันฯ ในปีงบประมาณเดียวกันเป็นการเพิ่มเติมได้ อย่างไรก็ตาม สถาบันฯ อาจแสวงหาเงินทุนเพิ่มเติมให้กับโครงการ โดยการระดมทุนตามความสมัครใจจากประเทศสมาชิกอาเซียนบนพื้นฐานเฉพาะกิจ และอาจระดมทรัพยากรเพิ่มเติมจากประเทศคู่เจรจาของอาเซียน ประเทศที่น่าสนใจ องค์กรระหว่างประเทศ องค์กรระดับภูมิภาค สถาบันทางราชการและสถาบันต่าง ๆ บริษัท มูลนิธิ หรือบุคคลอื่นเพื่อสนับสนุนกิจกรรมตามโครงการด้วยก็ได้

### **๓.๕ กลไกการตัดสินใจ การรายงานผล และการทบทวน**

การตัดสินใจของสถาบันฯ จะต้องอยู่บนพื้นฐานของการปรึกษาหารือและฉันทามติ (Consultation and consensus) ตามข้อ ๒๐<sup>๖</sup> ของกฎบัตรอาเซียน และให้ผู้อำนวยการบริหารจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของสถาบันฯ อย่างสม่ำเสมอ เพื่อเสนอต่อคณะมนตรีประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community Council) ผ่านเจ้าหน้าที่อาวุโสที่เกี่ยวข้องต่อไป และเมื่อครบห้าปีหลังจากการก่อตั้งสถาบันฯ อย่างเป็นทางการ จะต้องมีการทบทวนขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสถาบันฯ ซึ่งการทบทวนขอบเขตอำนาจหน้าที่ครั้งดังกล่าวและครั้งต่อไป จะดำเนินการโดยคณะมนตรีประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ภายใต้การอำนวยความสะดวกของเจ้าหน้าที่อาวุโสที่เกี่ยวข้อง

---

#### **<sup>๖</sup> ARTICLE 20 CONSULTATION AND CONSENSUS**

1. As a basic principle, decision-making in ASEAN shall be based on consultation and consensus.
2. Where consensus cannot be achieved, the ASEAN Summit may decide how a specific decision can be made.
3. Nothing in paragraphs 1 and 2 of this Article shall affect the modes of decision-making as contained in the relevant ASEAN legal instruments.
4. In the case of a serious breach of the Charter or noncompliance, the matter shall be referred to the ASEAN Summit for decision.





#### ๔. บทสรุป

จากการศึกษาความเป็นมา ขอบเขตอำนาจหน้าที่ และสาระสำคัญอื่น ๆ ของสถาบันอาเซียนเพื่อสันติภาพและความสามัคคี (AIPR) จะเห็นได้ว่า ลักษณะการดำเนินงานของสถาบันฯ จะเป็นการดำเนินงานในเชิงนโยบาย และการดำเนินงานส่วนใหญ่จะไม่เป็นการแทรกแซงอำนาจอธิปไตยของประเทศสมาชิกอาเซียน เนื่องจากการดำเนินงานของสถาบันฯ ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้จะต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและตามคำขอของประเทศสมาชิกอาเซียน ทั้งนี้ ภายใต้ความมุ่งมั่นร่วมกัน และความรับผิดชอบร่วมกันในการเสริมสร้างสันติภาพ ความมั่นคง และความเจริญรุ่งเรืองในภูมิภาค ตามวัตถุประสงค์ของแผนงานประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (APSC) โดยนโยบายดังกล่าวนี้กำหนดให้ประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งหมดมีส่วนร่วมในการสนับสนุนกิจกรรมของสถาบันฯ ซึ่งอาจทำให้สถาบันดังกล่าวกลายเป็นอีกหนึ่งกลไกสำคัญด้านการรักษาสันติภาพและความปรองดองของอาเซียน อันจะนำอาเซียนไปสู่การเป็นภูมิภาคที่มีความเป็นเอกภาพ สงบสุข มีความแข็งแกร่ง และสามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งได้อย่างครอบคลุมในทุกมิติ โดยปราศจากการใช้ความรุนแรงใด ๆ ได้อย่างมั่นคงถาวร