

HIỆP HỘI CÁC QUỐC GIA ĐÔNG NAM Á (ASEAN) VỚI VẤN ĐỀ GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP VỀ AN NINH - CHÍNH TRỊ

CHỮ MAI LAN
NGUYỄN THỊ LAN ANH
TRẦN THỊ HUYỀN

Trường Đại học Lao động - Xã hội

Nhận bài ngày 20/3/2023. Sửa chữa xong 14/4/2023. Duyệt đăng 28/4/2023.

Abstract

Regarding the settlement of disputes between member countries as well as regional member countries and countries outside the bloc, the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) always affirms the principle of "respecting and the rule of law in relations between countries in the region and to abide by the principles of the United Nations Charter" to achieve the goals of economic development, promote peace and stability in the region. The establishment and development of ASEAN's political-security dispute settlement mechanism has created an important foundation in ensuring peace and stability in the region. The following article comments on some regulations on ASEAN's political and security dispute settlement.

Keywords: Association of Southeast Asian Nations, ASEAN, political-security disputes, dispute settlement mechanism.

1. Đặt vấn đề

An ninh - chính trị là vấn đề hết sức quan trọng, ảnh hưởng trực tiếp tới hòa bình và sự tồn tại của các quốc gia. Nhận thức được điều này, từ rất sớm, Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á đã xây dựng nên một cơ chế giải quyết các tranh chấp phát sinh trong lĩnh vực có nhiều sự nhạy cảm và phức tạp này. Tháng 2 năm 1976, các nhà lãnh đạo cấp cao nhất của Chính phủ 5 nước trong khối lúc bấy giờ (bao gồm Indonesia, Malaysia, Philippines, Singapore và Thái Lan) đã họp lần đầu tiên tại Bali và thông qua Hiệp ước Thân thiện và Hợp tác ở Đông Nam Á (TAC) trong khuôn khổ Hội nghị Cấp cao ASEAN lần thứ nhất (tổ chức tại Indonesia) với một cơ chế giải quyết tranh chấp hoàn chỉnh trong lĩnh vực an ninh - chính trị. Bài viết phân tích các quy định về giải quyết tranh chấp trong lĩnh vực an ninh - chính trị của ASEAN theo Hiệp ước Thân thiện và Hợp tác ở Đông Nam Á (sau đây gọi tắt là TAC) năm 1976.

2. Nội dung nghiên cứu

2.1. Khái niệm tranh chấp an ninh - chính trị

Mặc cho những ảnh hưởng tiêu cực của tranh chấp quốc tế, cho đến nay, vẫn chưa có định nghĩa thống nhất nào về tranh chấp quốc tế. Theo Từ điển Black's Law thì "tranh chấp là sự mâu thuẫn hoặc bất đồng, sự mâu thuẫn về các yêu cầu hay quyền, sự đòi hỏi về quyền, yêu cầu hay đòi hỏi từ một bên được đáp lại bởi một yêu cầu hay lí luận trái ngược của bên kia"¹. Hay trong vụ Mavronmatis Paletine Concessions, Tòa PCIJ đã giải thích rằng tranh chấp có thể được xem như là sự bất đồng về pháp luật hoặc thực tiễn, sự mâu thuẫn về quan điểm pháp lý hoặc lợi ích giữa hai người². Có rất nhiều cách giải thích về tranh chấp, căn cứ vào đó có thể hiểu tranh chấp quốc tế là hoàn cảnh thực tế mà trong đó, các chủ thể tham gia có những quan điểm trái ngược hoặc mâu thuẫn nhau và có những yêu cầu, đòi hỏi cụ thể trái ngược nhau. Đó là sự không thỏa thuận được với nhau về quyền hoặc sự kiện, đưa đến sự mâu thuẫn, đối lập về quan điểm pháp lý hoặc quyền giữa các bên chủ thể luật quốc tế với nhau. Hoàn cảnh này đặt ra nhu cầu giải quyết các tranh chấp để ổn định

1) Bryan A. Garner (2009), *Black's Law Dictionary*, Deluxe 9th.

2) Định nghĩa "tranh chấp" trong án lệ quốc tế https://iuscogens-vie.org/2017/12/24/54/-_ftnref1

lại các quan hệ quốc tế, tránh đưa đến xung đột vũ trang gây mất an ninh và đe dọa hoà bình quốc tế. Như vậy, tranh chấp an ninh - chính trị có thể hiểu là hoàn cảnh thực tế mà ở đó các chủ thể nảy sinh những mâu thuẫn, bất đồng, từ đó đưa ra những đòi hỏi trái ngược nhau phá vỡ sự ổn định và phát triển vững chắc của chế độ chính trị trong một quốc gia; sự bất khả xâm phạm đến các quyền cơ bản của một quốc gia.

Để giải quyết tranh chấp an ninh - chính trị hiệu quả cần một cơ chế giải quyết tranh chấp cụ thể và rõ ràng. Theo đó, cơ chế giải quyết tranh chấp được hiểu tổng hợp tất cả các yếu tố làm cơ sở, định hướng cho việc giải quyết tranh chấp. Cụ thể, cơ chế giải quyết tranh chấp là tổng thể thống nhất các yếu tố: nguyên tắc giải quyết tranh chấp; cơ quan giải quyết tranh chấp; trình tự, thủ tục giải quyết tranh chấp cũng như thủ tục thi hành các phán quyết của cơ quan giải quyết tranh chấp.

2.2. Cơ chế giải quyết tranh chấp an ninh - chính trị của ASEAN theo Hiệp ước Thân thiện và hợp tác ở Đông Nam Á năm 1976

Hiệp ước Thân thiện và Hợp tác ở Đông Nam Á (TAC) hay có tên gọi khác là Hiệp ước Bali được ký tại Hội nghị cấp cao ASEAN lần thứ I tại Bali - Indonesia ngày 24/2/1976. Hiệp ước Thân thiện và hợp tác ở Đông Nam Á năm 1976 được soạn thảo trên căn bản của Hiến chương Liên Hợp Quốc và Công ước Vienna về Luật hiệp ước bởi năm nước ASEAN lúc đó là Thái Lan, Malaysia, Singapore, Indonesia và Philippines. Ngoài việc tiếp tục khẳng định tinh thần hoà bình giải quyết tranh chấp của ASEAN, Hiệp ước còn đưa ra các biện pháp cụ thể để giải quyết tranh chấp, trong đó có việc ghi nhận một tiến trình khu vực, mà theo đó, hệ thống các cơ quan giải quyết tranh chấp; quy trình, thủ tục giải quyết tranh chấp được thiết lập để giải quyết tranh chấp giữa các bên khi có yêu cầu. Để hoàn thiện hơn những quy định về giải quyết tranh chấp an ninh - chính trị trong Hiệp ước này, Nghị định thư Malina bổ sung Hiệp ước Bali 1987, Nghị định thư sửa đổi thứ hai Hiệp ước Bali 1998, Quy tắc tố tụng của HĐCC Hiệp ước Bali 2001 và Tuyên bố Bali II 2003 lần lượt được thông qua. Điều này cho ta thấy sự nỗ lực không ngừng của ASEAN trong việc tạo ra một khuôn khổ pháp lý thích hợp, hiệu quả, có thể giải quyết các vấn đề tranh chấp một cách công bằng, hợp lý. Cụ thể trong đó, Nghị định thư Malina 1987 và Nghị định thư sửa đổi thứ hai Hiệp ước Bali 1998 đã mở rộng hơn phạm vi các chủ thể áp dụng Hiệp ước Bali để giải quyết tranh chấp an ninh - chính trị³; Quy tắc tố tụng của Hội đồng cấp cao Hiệp ước Bali quy định cụ thể, chi tiết về trình tự, thủ tục tiến hành giải quyết tranh chấp và Tuyên bố Bali II đã đưa ra các quy định bổ sung để tăng cường cơ chế giải quyết tranh chấp đã có. Tổng số nước và tổ chức tham gia TAC đến nay đã lên tới con số 43. Hiện nay, Hiến chương ASEAN, Hội đồng cấp cao Hiệp ước Bali và cơ chế giải quyết tranh chấp của Hiệp ước này vẫn được dẫn chiếu sử dụng để giải quyết các tranh chấp phát sinh trong lĩnh vực an ninh quốc phòng.

2.2.1. Nguyên tắc giải quyết tranh chấp theo TAC

Nguyên tắc giải quyết tranh chấp là những tư tưởng chỉ đạo mà các bên phải tuân thủ theo trong suốt quá trình giải quyết tranh chấp. Khi giải quyết tranh chấp an ninh - chính trị thì các bên phải tuân thủ nguyên tắc của Hiến chương ASEAN và TAC. Điều 2 Hiệp ước quy định rõ khi giải quyết tranh chấp các bên tham gia Hiệp ước sẽ phải tuân thủ các nguyên tắc cơ bản sau đây:

- *Cùng tôn trọng độc lập, chủ quyền, bình đẳng, toàn vẹn lãnh thổ và bản sắc dân tộc của tất cả các quốc gia. Quyền của mọi quốc gia được tồn tại mà không có sự can thiệp, lật đổ hoặc áp bức của bên ngoài.* Hai nguyên tắc này có thể hiểu như sau: Mỗi quốc gia được tự do lựa chọn con đường và hình thức phát triển là một trong những cơ sở quan trọng để thiết lập quan hệ quốc tế. Trong phạm vi lãnh thổ quốc gia mình, quốc gia có quyền thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp mà không có bất cứ sự can thiệp nào từ bên ngoài. Trong quan hệ quốc tế, quyền độc lập của một quốc gia thể hiện qua quyền tự quyết mọi vấn đề đối nội, đối ngoại của quốc gia đó mà không có sự áp đặt của chủ thể khác. Bên cạnh đó, mỗi dân tộc cũng đều có quyền độc lập, có quyền bình đẳng với

3) Nghị định thư Manila 1987 đã mở rộng phạm vi chủ thể được áp dụng cơ chế này, cụ thể các nước ngoài khu vực Đông Nam Á đã tham gia Hiệp ước mà có liên hệ trực tiếp đến vụ tranh chấp cũng được áp dụng cơ chế giải quyết tranh chấp thông qua tiến trình khu vực, với sự đồng thuận của tất cả các quốc gia ASEAN đã ký kết Hiệp ước.

dân tộc khác, có quyền tự quyết dân tộc, có quyền được sống trong môi trường hòa bình, an ninh, phát triển bền vững... Như vậy, các quốc gia dù lớn hay nhỏ, giàu hay nghèo, có tiềm lực mạnh hay yếu đều hoàn toàn bình đẳng với nhau về chủ quyền và mỗi các quốc gia đều có nghĩa vụ phải tôn trọng chủ quyền, sự thống nhất toàn vẹn lãnh thổ và bản sắc dân tộc của quốc gia khác.

- *Không can thiệp vào công việc nội bộ của nhau.* Theo Khoản 7 Điều 2 Hiến chương Liên hợp quốc: "Tổ chức Liên hợp quốc không có quyền can thiệp vào công việc thực chất thuộc thẩm quyền nội bộ của bất kỳ quốc gia nào". Từ đó, nghĩa vụ không can thiệp vào công việc của quốc gia khác được đặt ra cho tất cả các thành viên của cộng đồng quốc tế và ASEAN không phải ngoại lệ. Công việc thuộc thẩm quyền nội bộ của quốc gia là các phương diện hoạt động chủ yếu của nhà nước dựa trên cơ sở chủ quyền quốc gia, bao gồm toàn bộ hoạt động mang tính chất đối nội, đối ngoại của quốc gia và được tiến hành phù hợp với luật quốc gia cũng như luật quốc tế như việc xây dựng và duy trì bộ máy nhà nước, lựa chọn và tiến hành đường lối chính trị và các chính sách kinh tế - văn hoá - xã hội,...

- *Giải quyết bất đồng hoặc tranh chấp bằng biện pháp hòa bình.* Sự hình thành và phát triển của nguyên tắc hòa bình giải quyết tranh chấp gắn liền với nguyên tắc cấm dùng vũ lực hay đe dọa dùng vũ lực trong quan hệ quốc tế và là hệ quả tất yếu của nguyên tắc này. Tiền đề cho quy định về các biện pháp hòa bình giải quyết tranh chấp của ASEAN xuất phát từ Hiến chương Liên hợp quốc, cụ thể tại Điều 33 thì "các bên tham gia tranh chấp quốc tế trước tiên phải cố gắng giải quyết tranh chấp bằng các biện pháp như: *đàm phán, điều tra, trung gian, hòa giải, trọng tài, toà án, thông qua các cơ quan hay tổ chức quốc tế khu vực hoặc bằng những biện pháp hòa bình khác do các bên lựa chọn*". Về quy định của ASEAN thì theo TAC, các bên tham gia Hiệp ước sẽ quyết tâm và với thiện ý ngăn không để xảy ra tranh chấp. Trong trường hợp xảy ra tranh chấp, các bên sẽ kiểm chế không đe dọa sử dụng hoặc sử dụng vũ lực và sẽ luôn luôn giải quyết các tranh chấp thông qua thương lượng hữu nghị.

- *Từ bỏ việc đe dọa hoặc sử dụng vũ lực.* Việc quy định nguyên tắc này trong TAC cũng xuất phát từ nguyên tắc cơ bản của luật quốc tế trong Hiến chương Liên hợp quốc. Theo các quy định này thì một quốc gia không được phép dùng các loại sức mạnh nhằm khống chế, đe dọa tấn công, tấn công hoặc cưỡng bức trái phép đối với quốc gia khác trong quan hệ quốc tế nhằm đe dọa, ảnh hưởng đến hòa bình, an ninh của quốc gia đó. Để đạt được mục đích của TAC là thúc đẩy nền hòa bình vĩnh viễn, sự thân thiện và hợp tác lâu bền giữa nhân dân các bên tham gia Hiệp ước, góp phần vào sức mạnh, tình đoàn kết và quan hệ chặt chẽ hơn của họ thì nguyên tắc từ bỏ đe dọa hoặc sử dụng vũ lực và việc thực hiện nó giữ vai trò quan trọng bậc nhất.

- *Hợp tác với nhau một cách có hiệu quả.* Thực hiện nguyên tắc này giúp quan hệ các nước thành viên thêm vững mạnh từ đó hạn chế tranh chấp xảy ra; nhưng nếu có phát sinh tranh chấp thì hợp tác vẫn sẽ giúp nó được giải quyết một cách nhanh gọn, hiệu quả. Cụ thể khi tranh chấp xảy ra, các bên cần hợp tác trong việc thực hiện các nguyên tắc giải quyết tranh chấp; tiến hành các trình tự, thủ tục theo Hiệp ước; thể hiện sự nỗ lực, mong muốn tranh chấp được giải quyết,... Vì vậy, nguyên tắc này là rất cần thiết cho quá trình giải quyết tranh chấp bởi chỉ cần một bên không có thiện chí thì tranh chấp sẽ rất khó giải quyết.

2.2.2. Phạm vi áp dụng cơ chế giải quyết tranh chấp theo TAC

Để xây dựng một ASEAN hòa bình, ổn định, phát triển và thịnh vượng, giải quyết tranh chấp luôn là vấn đề hết sức quan trọng. Tranh chấp về an ninh - chính trị có thể là tranh chấp về vấn đề an ninh, chính trị truyền thống - an ninh quân sự (như tranh chấp về biên giới, lãnh thổ; chủ nghĩa khủng bố; tội phạm xuyên quốc gia; xung đột sắc tộc, tôn giáo,...) hoặc vấn đề an ninh phi truyền thống - an ninh kinh tế (ví dụ như khủng hoảng tài chính tiền tệ,...) [7]. Theo Điều 6 TAC, các tranh chấp về an ninh - chính trị là "*các tranh chấp hoặc tình hình có thể phá rối hòa bình và hòa hợp trong khu vực*". Như vậy, tranh chấp thuộc phạm vi giải quyết của Hiệp ước phải là tranh chấp hoặc tình hình mà sự tồn tại của chúng tạo ra khả năng phá hoại hòa bình và an ninh khu vực.

Điều kiện trên chỉ là điều kiện cần, một tranh chấp thuộc phạm vi giải quyết của TAC nhưng chưa chắc

đã được các điều khoản trong Hiệp ước điều chỉnh. Và điều kiện đủ phải xem xét được quy định tại Điều 16 Hiệp ước, cụ thể là sự chấp thuận áp dụng điều khoản của Hiệp ước của tất cả các bên tranh chấp.

Như vậy, nếu như có bất kỳ bên tranh chấp nào không đồng ý áp dụng Hiệp ước Bali 1976 thì các điều khoản của Hiệp ước cũng không có giá trị ràng buộc với các bên trong tranh chấp đó. Việc không nhất trí trong vấn đề lựa chọn biện pháp giải quyết tranh chấp rất có thể sẽ lại đưa các bên đến những bất đồng mới.

2.2.3. Thủ tục giải quyết tranh chấp theo TAC

a) Cơ quan có thẩm quyền giải quyết tranh chấp

Theo TAC, cơ quan có thẩm quyền giải quyết tranh chấp là Hội đồng cấp cao (HĐCC). Về cơ cấu tổ chức, theo Điều 14 TAC, HĐCC bao gồm một đại diện cấp Bộ trưởng của mỗi bên tham gia ký Hiệp ước⁴. Trong HĐCC, có một Chủ tịch – là đại diện của quốc gia thành viên của Hiệp ước (đồng thời đang là Chủ tịch Ủy ban Thường trực của ASEAN) hoặc là một đại diện khác của một quốc gia ở Đông Nam Á có thể được HĐCC quyết định phù hợp với những quy tắc đã được đưa ra.

HĐCC có thẩm quyền giải quyết các tranh chấp phát sinh giữa các nước thành viên Hiệp ước và những tình hình có nguy cơ đe dọa đến hòa bình, an ninh trong khu vực. Tuy nhiên, thẩm quyền giải quyết tranh chấp của HĐCC sẽ chỉ phát sinh trên cơ sở ý chí của các bên tranh chấp và phải được thể hiện dưới hình thức văn bản gửi lên Hội đồng để thừa nhận sẽ chấp thuận đưa tranh chấp ra giải quyết tại HĐCC. Như vậy, HĐCC không phải là cơ quan thường trực với các thành viên chuyên trách, không đương nhiên có thẩm quyền giải quyết tranh chấp mà cơ quan này là do các bên thoả thuận thành lập khi có tranh chấp, chấp nhận thẩm quyền giải quyết của Hội đồng, đồng thuận đưa tranh chấp ra trước Hội đồng thì lúc này Hội đồng mới có thẩm quyền giải quyết tranh chấp cụ thể.

b) Các biện pháp giải quyết tranh chấp theo TAC

Theo TAC, khi có tranh chấp hoặc tình hình có khả năng gây nguy hiểm cho hòa bình, ổn định khu vực thì các bên ưu tiên việc giải quyết tranh chấp đó bằng thương lượng hữu nghị, hợp tác giữa các bên. Theo Điều 17 Hiệp ước, các bên cũng có thể sử dụng các biện pháp hòa bình khác được ghi nhận trong Điều 33 Hiến chương Liên Hợp quốc để giải quyết tranh chấp. Tuy nhiên, Hiệp ước vẫn khuyến khích khi xảy ra tranh chấp, các bên chủ động giải quyết qua thương lượng hữu nghị trước khi dùng đến các thủ tục khác được quy định trong Hiến chương Liên Hợp quốc.

Tóm lại, thành viên Hiệp ước có thể sử dụng các biện pháp hòa bình giải quyết tranh chấp sau đây: 1) Thương lượng hữu nghị; 2) Đàm phán; 3) Các biện pháp thông qua bên thứ ba: điều tra, trung gian, môi giới, hòa giải; 4) Thông qua trọng tài hoặc toà án quốc tế; 6) Theo quy trình riêng của những tổ chức và hiệp hội khu vực và 6) Các biện pháp hòa bình khác tùy theo sự lựa chọn của các bên. Các biện pháp này hoàn toàn phù hợp với mục đích của TAC được quy định tại Điều 3.

c) Quy trình giải quyết tranh chấp theo TAC

Theo quy định Hiệp ước, khi có tranh chấp an ninh - chính trị, nếu các bên thoả thuận lựa chọn áp dụng quy trình của ASEAN thì tranh chấp được giải quyết như sau:

Đầu tiên, các quốc gia thành viên có bất đồng phải luôn luôn chủ động thương lượng hữu nghị để giải quyết theo Điều 13 TAC. Thuật ngữ “thương lượng hữu nghị” được hiểu là tập hợp các biện pháp ngoại giao để giải quyết tranh chấp. Đặc trưng của tập hợp các biện pháp này là luôn dựa trên tinh thần hữu nghị và thân thiện để tiến hành các cuộc thương lượng phù hợp với nhau nhằm tiến tới giải quyết tranh chấp mà không làm phương hại tới quan hệ hữu nghị và thân thiện vẫn đã tồn tại giữa các bên hữu quan.

Theo Điều 16 Hiệp ước, nếu không đạt được thoả thuận thông qua thương lượng, các bên tham gia sẽ thành lập HĐCC. Hội đồng này có nhiệm vụ xem xét vụ tranh chấp và tình huống, khuyến nghị cho các bên tranh chấp những biện pháp thích hợp để giải quyết tranh chấp như trung gian, hòa

4) Hội đồng cấp cao bao gồm đại diện cấp bộ trưởng của mỗi quốc gia thành viên. Trường hợp tranh chấp có liên quan đến quốc gia bên ngoài ASEAN, thành phần Hội đồng cấp cao gồm đại diện cấp bộ trưởng của mỗi quốc gia thành viên và đại diện cấp bộ trưởng của quốc gia ngoài ĐNA và trực tiếp liên quan tới tranh chấp.

giải,... Ngoài ra, Hội đồng có thể trực tiếp đứng ra làm trung gian điều tra, dàn xếp hoặc hòa giải theo sự thoả thuận của các bên. Lúc này, Hội đồng sẽ hoạt động như một ủy ban trung gian điều tra hoặc hòa giải và trong trường hợp cần thiết có thể đưa ra những khuyến nghị khi cần thiết để ngăn ngừa xung đột có thể xảy ra làm cho tình hình giải quyết tranh chấp giữa các bên xấu đi. Tuy nhiên, một tranh chấp phát sinh và được các bên lựa chọn giải quyết qua Hội đồng cấp cao cũng cần diễn ra theo một trình tự nhất định⁵:

- *Thông báo cho các bên tranh chấp*: Một bên ký kết ít nhất trong vòng 14 ngày sẽ thông báo bằng văn bản qua kênh ngoại giao hoặc ý định đưa tranh chấp ra HĐCC cho quốc gia thành viên là một bên trong tranh chấp.

- *Thông báo cho Hội đồng*: Một quốc gia ký kết khi viện dẫn thủ tục tố tụng của HĐCC sẽ phải thông báo bằng văn bản qua con đường ngoại giao cho Chủ tịch Hội đồng và những quốc gia ký kết khác. Thông báo này sẽ nêu rõ vụ tranh chấp và nguồn gốc của tranh chấp hoặc tình thế; các yêu cầu cụ thể của quốc gia ký kết là bên tranh chấp; cơ sở để xác định thẩm quyền của HĐCC phù hợp với TAC,...

- *Sự đồng ý áp dụng*: Để xem xét và giải quyết tranh chấp, HĐCC cần đến sự đồng ý chấp thuận và việc áp dụng quy tắc tố tụng của Hội đồng của tất cả các bên tranh chấp. Thẩm quyền giải quyết tranh chấp của HĐCC không đương nhiên mà dựa vào ý chí của các bên trong tranh chấp. Ý chí này được thể hiện dưới dạng văn bản gửi lên Hội đồng. Căn cứ vào thông báo bằng văn bản đó, Chủ tịch Hội đồng sẽ tìm kiếm sự nhất trí từ phía tất cả các bên trong tranh chấp về việc đồng ý áp dụng các quy tắc giải quyết tranh chấp như được quy định tại Điều 16 Hiệp ước. Như vậy, HĐCC chỉ nhận và xem xét vụ việc khi có ít nhất một bên tranh chấp yêu cầu và tất cả các bên tranh chấp đồng ý đưa vụ việc ra trước Hội đồng.

- *Triệu tập cuộc họp của Hội đồng*: Dựa vào sự chấp thuận của tất cả các bên về nhận thẩm quyền của HĐCC, Hội đồng sẽ nhóm họp để giải quyết tranh chấp. Hội đồng họp theo sự triệu tập của Chủ tịch Hội đồng trong vòng 6 tuần, cuộc họp này phải được thông báo cho tất cả các đại diện cũng như các thành viên khác ít nhất 3 tuần trước khi diễn ra cuộc họp. Các cuộc họp của Hội đồng sẽ được tổ chức tại bên ký kết là Chủ tịch Hội đồng hoặc tại địa điểm khác do Hội đồng quyết định.

c) *Thi hành phán quyết của cơ quan giải quyết tranh chấp*

Các tranh chấp đưa ra xem xét tại Hội đồng cấp cao sẽ được giải quyết tại các cuộc họp của Hội đồng và nội dung giải quyết tranh chấp sẽ được ghi nhận trong quyết định giải quyết vụ việc tranh chấp của Hội đồng. Tất cả các quyết định của HĐCC sẽ được thông qua trên cơ sở đồng thuận. Điều này có nghĩa là quyết định của Hội đồng chỉ được thông qua khi không có sự phản đối của bất kỳ thành viên nào của Hội đồng. Các quyết định này mang tính khuyến nghị, không có giá trị pháp lý ràng buộc các bên phải thực hiện. Các bên tranh chấp có thể tiếp tục áp dụng các biện pháp khác ngay cả khi có quyết định của HĐCC.

2.3. Một số bình luận về cơ chế giải quyết tranh chấp an ninh - chính trị theo TAC

Hiện nay, việc giải quyết tranh chấp trong lĩnh vực an ninh - chính trị được thực hiện theo các văn bản đã được ký kết trong khuôn khổ ASEAN, đặc biệt quan trọng là Hiệp ước Thân thiện và hợp tác ở Đông Nam Á. Văn kiện này đã tạo ra cơ sở pháp lý vững chắc cho việc giải quyết tranh chấp an ninh - chính trị đã xảy ra, đang xảy ra và có khả năng sẽ xảy ra giữa các nước thành viên ASEAN. Việc tạo ra một cơ chế giải quyết tranh chấp là hết sức quan trọng, nó không chỉ giúp khôi phục lại quyền và lợi ích của các bên tranh chấp đã bị xâm phạm, tăng cường hiểu biết lẫn nhau, mối quan hệ láng giềng tốt và tình hữu nghị hợp tác có ý nghĩa giữa các nước trong khu vực vốn đã gắn bó với nhau bởi truyền thống lịch sử và văn hóa. Có cơ chế giải quyết tranh chấp an ninh - chính trị rõ ràng còn góp phần giữ gìn hòa bình, an ninh và ổn định của khu vực, nhất là trong điều kiện toàn cầu hoá như hiện nay, các vấn đề an ninh phi truyền thống biến động một cách phức tạp.

5) Quy tắc tố tụng của Hội đồng cấp cao Hiệp ước Bali 2001, đường dẫn: https://asean.org/?static_post=rules-of-procedure-of-the-high-council-of-the-treaty-of-amity-and-cooperation-in-southeast-asia-2, truy cập ngày 13/4/2023.

Đặc biệt, trong cơ chế giải quyết tranh chấp này, thương lượng hữu nghị luôn là biện pháp được đề cao và ưu tiên sử dụng đầu tiên. Đề cao thương lượng và chỉ sử dụng các biện pháp hòa bình để giải quyết tranh chấp chính là sự thể hiện chú trọng của ASEAN đến tinh thần hòa bình giải quyết tranh chấp và sự hợp tác thân thiện, hữu nghị giữa các bên, tránh kiện tụng - điều có thể gây ảnh hưởng sâu sắc đến quan hệ hợp tác quốc tế của các bên tham gia tranh chấp cũng như toàn bộ khối ASEAN "một tấm nhìn, một bản sắc, một cộng đồng", hơn nữa ngay cả khi tranh chấp được giải quyết thông qua khởi kiện cũng chưa chắc đã hiệu quả và triệt để.

Việc giải quyết các tranh chấp an ninh - chính trị một cách hòa bình, hữu nghị, công bằng để bảo vệ quyền lợi của các bên là một vấn đề hết sức cần thiết và quan trọng. Tuy nhiên, thực tế cho thấy, trong số các tranh chấp của các quốc gia trong khu vực ASEAN, có nhiều tranh chấp mà các bên đã không đưa vấn đề ra ASEAN để giải quyết theo cơ chế của TAC hay các Nghị định thư sửa đổi, bổ sung mà lại đệ trình lên Tòa án Công lý Quốc tế ICJ để giải quyết như vụ tranh chấp chủ quyền đối với hai hòn đảo trên biển Celebes là Pulau Sipadan và Pulau Ligitan giữa Indonesia và Malaysia năm 1990; tranh chấp lãnh thổ ở Pedra Branca, Middle Rocks và South Ledge giữa Malaysia và Singapore từ năm 1980; tranh chấp khu vực đến Preah Vihear giữa Campuchia và Thái Lan,...[7]. Điều này chứng tỏ rằng, cơ chế giải quyết tranh chấp về an ninh - chính trị theo TAC chưa đủ thuyết phục cũng như hiệu quả để các quốc gia lựa chọn giải quyết tranh chấp của mình. Có thể kể ra một số hạn chế sau đây trong cơ chế này:

1) Các quyết định của ASEAN nói chung và quyết định giải quyết tranh chấp của HĐCC nói riêng đều được thông qua trên cơ sở đồng thuận. Mục đích của cơ chế này là tạo ra sự nhất trí đồng bộ, bảo vệ quyền lợi và tiếng nói của các quốc gia, dù là quốc gia nhỏ và kém phát triển trong khối. Tuy nhiên, phải nhìn nhận vào thực tế rằng những vấn đề liên quan đến an ninh - chính trị rất khó đạt được sự đồng thuận, các quốc gia khó mà tán thành vấn đề có thể gây bất lợi cho chủ quyền quốc gia, lợi ích quốc gia mình. Vì vậy nên cơ chế này lại tạo ra một rào cản lớn, đặc biệt đối với công tác giải quyết tranh chấp đó là làm cho các thủ tục trở nên chậm chạp bởi có thể đại diện cấp Bộ trưởng của quốc gia vi phạm hoặc của quốc gia không đạt được quyền lợi từ nội dung quyết định giải quyết tranh chấp sẽ không đồng ý thông qua quyết định. Trong trường hợp có bên cố tình trì trệ, không nhất trí với bất kì điều khoản hay biện pháp hòa bình nào thì việc giải quyết tranh chấp sẽ rất khó khăn, ảnh hưởng đến quyền lợi của bên bị vi phạm, bị thiệt hại và hiệu quả của cơ chế giải quyết tranh chấp khu vực. Việc trì hoãn giải quyết vấn đề về an ninh - chính trị sẽ còn ảnh hưởng đến hòa bình, an ninh của cả khu vực chứ không chỉ riêng với các bên tranh chấp.

2) ASEAN không có cơ quan giải quyết tranh chấp chuyên trách, thành viên của Hội đồng thiếu chuyên môn. HĐCC không phải là cơ quan thường trực của ASEAN, chỉ được thành lập và hoạt động khi tranh chấp xảy ra và các bên tranh chấp lựa chọn; nó sẽ chấm dứt hoạt động khi các bên sử dụng một biện pháp hòa bình khác để giải quyết tranh chấp hoặc khi đưa ra được khuyến nghị và kết luận giải quyết tranh chấp đối với các bên. Hội đồng cũng có thể không bao giờ được thành lập nếu các bên lựa chọn biện pháp hoặc cơ chế khác để giải quyết tranh chấp hoặc khi không đạt được sự nhất trí về việc chấp nhận thẩm quyền và việc áp dụng quy tắc tố tụng của Hội đồng đối với vụ tranh chấp đó.

3) Quyết định của HĐCC chỉ mang tính khuyến nghị, không có giá trị pháp lý ràng buộc các bên phải thực hiện. Từ khía cạnh của bên bị vi phạm, họ sẽ muốn yêu cầu giải quyết theo cơ chế mà quyền lợi đã bị xâm phạm của họ có khả năng được đòi lại cao nhất. Theo cơ chế của Hiệp ước Bali 1976, việc thực hiện quyết định của HĐCC hoàn toàn bị thuộc vào thiện chí của các bên, mà rất khó có thể đảm bảo bên vi phạm sẽ tuân thủ theo một khuyến nghị không có tính cưỡng chế thi hành. Khi bên vi phạm không thực hiện quyết định của Hội đồng, chủ thể bị ảnh hưởng trực tiếp chính là bên bị vi phạm. Vì vậy nên, cơ chế của Hiệp ước đã không có một đặc điểm ưu việt quan trọng để quốc gia thành viên ASEAN khi nảy sinh tranh chấp an ninh - chính trị tin tưởng lựa chọn để giải quyết. Việc đưa ra một cơ chế để giải quyết tranh chấp là hết sức đúng đắn và cần thiết, tuy

nhiên, nếu chỉ có cơ chế giải quyết tranh chấp mà không có cơ chế bắt buộc thực hiện hoặc cơ chế bắt buộc thực hiện đó còn yếu thì khó có thể giải quyết được triệt để các tranh chấp. Ngoài ra, việc kháng cáo, kháng nghị các quyết định của HĐCC cũng chưa được quy định. Sự thiếu hiệu quả trong giải quyết tranh chấp dẫn đến hệ quả là các quốc gia thành viên khi nảy sinh tranh chấp sẽ không lựa chọn cơ chế của khu vực ASEAN để giải quyết tranh chấp.

Với những hạn chế kể trên ảnh hưởng đến hiệu quả áp dụng của cơ chế giải quyết tranh chấp theo TAC, ASEAN cần cân nhắc một số biện pháp sau đây:

(i) ASEAN cần phải thiết lập các cơ chế bổ sung để cho phép một mức độ linh hoạt nhất định trong việc áp dụng nguyên tắc đồng thuận này. Cụ thể về vấn đề giải quyết tranh chấp an ninh - chính trị thì có thể đặt ra một số ngoại lệ, tùy thuộc vào một số tiêu chí như nội dung tranh chấp, mức độ nghiêm trọng của tranh chấp, ảnh hưởng mà tranh chấp gây ra cho ổn định khu vực,... mà hướng tới cơ chế ra quyết định dựa trên bỏ phiếu theo đa số với một tỉ lệ phù hợp. Như vậy sẽ đảm bảo được sự công bằng, thiện chí, linh hoạt và tính kịp thời trong việc ra quyết định của HĐCC hay bất cứ cơ quan giải quyết tranh chấp nào khác.

(ii) ASEAN cần lập cơ quan thường trực giải quyết tranh chấp, chuyên nghiệp như tòa án chuyên trách để giải quyết tranh chấp an ninh - chính trị của ASEAN, đảm bảo tương xứng giữa cơ quan có thẩm quyền giải quyết tranh chấp và mức độ phức tạp, nhạy cảm của tranh chấp, bất cứ khi nào tranh chấp xảy ra cũng có cơ chế sẵn sàng giải quyết.

(iii) ASEAN có thể xem xét tạo ra sự ràng buộc về mặt pháp lý cho các kết luận của HĐCC, nếu không, mọi nỗ lực đưa tranh chấp ra trước Hội đồng cũng như mọi cố gắng để giải quyết tranh chấp sẽ không có ý nghĩa gì hết, tiêu tốn thời gian và tiền bạc cho cả chủ thể có thẩm quyền lẫn các bên tham gia tranh chấp. Song song với việc quy định kết luận, quyết định của HĐCC bắt buộc phải thi hành, không còn mang tính khuyến nghị thì ASEAN cũng phải ghi nhận các biện pháp chế tài mà bên vi phạm sẽ phải gánh chịu nếu không thực hiện theo quyết định này. Đồng thời, ngay cả khi quyết định của HĐCC đạt được sự đồng thuận của các thành viên Hội đồng nhưng cũng không có gì đảm bảo được nội dung quyết định đó đã giải quyết được triệt để vấn đề tranh chấp giữa các bên, hợp lý và công bằng cho các bên tranh chấp, phù hợp với thực tiễn tranh chấp diễn ra,... Vì vậy nên, pháp luật ASEAN cần bổ sung quy định về kháng cáo, kháng nghị và quyền đệ trình yêu cầu giải thích bổ sung đối với phán quyết. Điều này góp phần làm tăng hiệu quả của quyết định giải quyết tranh chấp của Hội đồng, quyết định này sẽ được thực thi trên thực tế với sự tự nguyện, tự giác cao hơn đồng thời giảm khả năng các bên tranh chấp tìm kiếm các cơ chế giải quyết tranh chấp khác ngoài khu vực mà không áp dụng cơ chế của ASEAN.

3. Kết luận

An ninh - chính trị là một lĩnh vực phức tạp, nhạy cảm và việc giải quyết những tranh chấp trong lĩnh vực này cũng là một điều hết sức quan trọng để giữ gìn hòa bình, ổn định khu vực. Mặc dù đã xây dựng được cơ chế giải quyết tranh chấp với đầy đủ các nội dung như cơ quan giải quyết tranh chấp, trình tự thủ tục giải quyết tranh chấp,... nhưng như đã nêu, cơ chế này vẫn còn nhiều hạn chế cần khắc phục để tương xứng và phù hợp với loại tranh chấp phức tạp như an ninh - chính trị.

Tài liệu tham khảo

- [1] Hiệp ước thân thiện và hợp tác Đông Nam Á (TAC) 1976.
- [2] Nghị định thư Malina bổ sung Hiệp ước Bali 1987.
- [3] Nghị định thư sửa đổi thứ hai Hiệp ước Bali 1998.
- [4] Quy tắc tố tụng của Hội đồng cấp cao Hiệp ước Bali 2001.
- [5] Tuyên bố Bali II 2003.
- [6] Hiến chương ASEAN 2007.
- [7] Lê Việt Nga (2012), *Cơ chế giải quyết tranh chấp của ASEAN – Thực trạng và phương hướng hoàn thiện*. Nguồn: <https://thegioiluat.vn>, truy cập ngày 12/4/2023.
- [8] Hiệp ước Bali III mở ra triển vọng hội nhập tốt đẹp cho ASEAN. Nguồn: <https://dangcongsan.vn>, truy cập ngày 12/4/2023.