



การเตรียมความพร้อมด้านกฎหมายก่อนสู่ประชาคมอาเซียน

นายทวิศ ศรีเกตุ
วิทยาการปฏิบัติการ
กลุ่มงานกฎหมาย ๓ สำนักกฎหมาย

บทความใช้เพื่อการนำออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา
รายการเจตนารมณ์กฎหมาย
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
วันออกอากาศ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

เรื่อง เตรียมความพร้อมด้านกฎหมายก่อนเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

นายทวิศ ศรีเกตุ
วิทยาการปฏิบัติการ
ผู้เรียบเรียง

คำนำ

การเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน อาศัยกลไกที่สำคัญ คือ แผนแม่บทว่าด้วยการเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน โดยมีเจตนารมณ์เพื่อเร่งรัดการเชื่อมโยงสมาชิกทั้ง ๑๐ ประเทศให้เป็นหนึ่งเดียวทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านประชาคม และด้านกฎหมาย โดยมีเป้าหมายสูงสุดเพื่อการสนับสนุนประชาคมอาเซียนอย่างแท้จริงภายในปี ๒๕๕๘ ดังนั้น สภาพแวดล้อมทางการเมืองระหว่างประเทศในปัจจุบันได้ปรับเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว ได้นำมาซึ่งโอกาสและความท้าทายที่หลาย ๆ ประเทศพบเจอกับหลาย ๆ อย่าง ไม่ว่าจะเป็นโอกาสในการเสริมสร้างความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงของประเทศต่าง ๆ ให้แข็งแกร่งยิ่งขึ้น หรือการเผชิญหน้ากับภัยคุกคามที่มาในรูปแบบใหม่ๆ เช่น การก่อการร้ายข้ามชาติ องค์กรอาชญากรรม ภัยพิบัติทางธรรมชาติและโรคระบาด ผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียนจึงได้เห็นชอบให้เร่งรัดการจัดตั้ง “ประชาคมอาเซียน” เพื่อสร้างความเป็นปึกแผ่นของประเทศสมาชิก ซึ่งประเทศไทยในฐานะสมาชิกอาเซียนได้ร่วมลงนามในข้อตกลงกฎบัตรสมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Charter of the Association of the Southeast Asian Nations) อันเป็นกรอบการดำเนินงานที่รัฐสมาชิกของสมาคมตกลงจัดทำขึ้น โดยมีเป้าหมายรวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียน (Asian Community) เพื่อส่งเสริมอัตลักษณ์ร่วมกันและความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งในประชาคมของตน ภายใต้คำขวัญ “One Vision, One Identity, One Community” โดยมีความร่วมมือหลัก ๓ ด้าน ได้แก่ ความร่วมมือทางการเมืองและความมั่นคง ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ และความร่วมมือด้านประชาคมสังคมและวัฒนธรรม เมื่อพิจารณากรอบความร่วมมือหลักทั้งสามด้านดังกล่าวแล้ว จะพบว่าประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน เป็นความร่วมมือที่มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการด้านกฎหมายมากที่สุด เนื่องจากเป็นกรอบความร่วมมือที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างค่านิยมและแนวปฏิบัติร่วมกันของประเทศในกลุ่มอาเซียนด้านต่างๆ เสริมสร้างขีดความสามารถของอาเซียนในการเผชิญกับภัยคุกคามความมั่นคงทั้งในรูปแบบเดิมและรูปแบบใหม่ บนพื้นฐานของหลักการว่าด้วยความมั่นคงของมนุษย์ และให้ประชาคมอาเซียนมีปฏิสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นและสร้างสรรค์กับประชาคมโลก โดยให้อาเซียนมีบทบาทนำในภูมิภาค และเมื่อเกิดการรวมตัวกันเป็นประชาคมแล้ว ย่อมเกิดการย้ายถิ่นฐานของประชาชนในกลุ่มอาเซียนทั้งแบบชั่วคราวและถาวรมากขึ้น รวมถึงการติดต่อสื่อสารและการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันในมิติต่างๆ ซึ่งจำเป็นต้องมีการกำหนดกติกากลางของกฎหมาย ถึงแม้ว่าการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียนในกรอบดังกล่าวจะมีประโยชน์มหาศาล แต่หากประเทศขาดการเตรียมพร้อมที่ดี การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวย่อมจะส่งผลกระทบในเชิงลบมากกว่าในเชิงบวก จึงจำเป็นที่แต่ละประเทศจะต้องดำเนินการเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงเช่นว่านี้ อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล

ความเป็นมาของอาเซียน

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations หรือ ASEAN) ก่อตั้งขึ้นโดยปฏิญญากรุงเทพ (Bangkok Declaration) หรือ ปฏิญญา อาเซียน (ASEAN Declaration) เมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๑๐ โดยมีประเทศสมาชิก ๕ ประเทศ ประกอบด้วย อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทยเพื่อส่งเสริมความร่วมมือทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ต่อมาประเทศสมาชิกเพิ่มเติม ได้แก่ บรูไนดารุส - ซาลาม เวียดนาม ลาว เมียนมาร์ และกัมพูชา ตามลำดับ จึงทำให้ปัจจุบันอาเซียน มีสมาชิก ๑๐ ประเทศ

การเป็นประชาคมอาเซียน ในปี ๒๕๕๘

ปัจจุบัน บริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ทำให้อาเซียนต้องเผชิญ สิ่งท้าทายใหม่ๆ อาทิ โรคระบาด การก่อการร้าย ยาเสพติด การค้ามนุษย์ สิ่งแวดล้อม ภัยพิบัติ อีกทั้ง ยังมีความจำเป็นต้องรวมตัวกันเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรอง และขีดความสามารถทางการแข่งขันกับประเทศในภูมิภาคใกล้เคียง และในเวทีระหว่างประเทศ ผู้นำอาเซียน จึงเห็นพ้องกันว่า อาเซียนควรจะร่วมมือกันให้เหนียวแน่น เข้มแข็ง และมั่นคงยิ่งขึ้น จึงได้ประกาศ “ปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือในอาเซียน ฉบับที่ ๒” (Declaration of ASEAN Concord II) ซึ่งกำหนดให้มีการสร้างประชาคมอาเซียนที่ประกอบไปด้วย ๓ เสาหลัก ได้แก่

๑. ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน มีเป้าหมายที่สำคัญ ได้แก่

๑.๑ มีกติกาและมีการพัฒนาค่านิยมและบรรทัดฐานร่วมกัน โดยยึดมั่นหลักการของการไม่แทรกแซงกิจการภายในและการส่งเสริมค่านิยมของประชาคมควบคู่กันไป

๑.๒ ความเป็นเอกภาพ ความสงบสุข ความแข็งแกร่ง และมีความรับผิดชอบร่วมกัน เพื่อแก้ไขปัญหาความมั่นคงที่ครอบคลุมในทุกมิติ เพื่อส่งเสริมให้อาเซียนพึ่งพาอาศัยกลไกของตนมากขึ้น ในการแก้ไขปัญหาและความท้าทายต่าง ๆ ในภูมิภาค

๑.๓ มีพลวัตและมีปฏิสัมพันธ์กับนอกภูมิภาคอาเซียน

๒. ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน มีเป้าหมายการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ ได้แก่

๒.๑ การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวสำหรับประชากร ๖๐๐ ล้านคนในอาเซียน โดยมีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุนและบุคลากรวิชาชีพต่าง ๆ อย่างสะดวกมากขึ้น และมีการไหลเวียนอย่างเสรียิ่งขึ้นสำหรับเงินทุน

๒.๒ การสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของอาเซียน โดยให้ความสำคัญกับประเด็นด้านนโยบายที่จะช่วยส่งเสริมการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นนโยบายการแข่งขันที่เป็นธรรม การคุ้มครองผู้บริโภค สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา และนโยบายภาษี รวมทั้งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น

๒.๓ การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน โดยการส่งเสริม SMEs และการเสริมสร้างขีดความสามารถของประเทศสมาชิกอาเซียนผ่านโครงการ อาทิ โครงการริเริ่มเพื่อการรวมกลุ่มของอาเซียน (Initiative for ASEAN Integration: IAI) เพื่อลดช่องว่างทางการพัฒนา รวมถึงการส่งเสริมความร่วมมือด้านธุรกิจระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

๒.๔ การบูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลก โดยเน้นการปรับประสานนโยบายเศรษฐกิจของอาเซียนกับประเทศภายนอกภูมิภาค เพื่อให้อาเซียนมีท่าทีร่วมกันอย่างชัดเจนรวมทั้งส่งเสริมการสร้างเครือข่ายในด้านการผลิต/จำหน่ายภายในภูมิภาคให้เชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลก

๓. ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน มีเป้าหมายให้อาเซียนเป็นประชาคมที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง สังคมที่เอื้ออาทรและแบ่งปัน ประชากรอาเซียนความเป็นอยู่ที่ดีและมีการพัฒนาในทุกด้านเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ส่งเสริมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมอัตลักษณ์ของอาเซียน โดยให้ความสำคัญกับการดำเนินการใน ๖ ด้าน ได้แก่

- ๓.๑ การพัฒนามนุษย์
- ๓.๒ การคุ้มครองและสวัสดิการสังคม
- ๓.๓ สิทธิและความยุติธรรมทางสังคม
- ๓.๔ ความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม
- ๓.๕ การสร้างอัตลักษณ์อาเซียน
- ๓.๖ การลดช่องว่างทางการพัฒนา

ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) คือ

ประชาคมอาเซียน คือ การรวมตัวของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนให้เป็นชุมชนที่มีความแข็งแกร่ง สามารถสร้างโอกาสและรับมือต่อความท้าทาย ทั้งด้านการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ และภัยคุกคามรูปแบบใหม่ โดยสมาชิกในชุมชนมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดี สามารถประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างสะดวกมากยิ่งขึ้น และสมาชิกในชุมชนมีความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

จุดประสงค์หลักของอาเซียน

วัตถุประสงค์สำคัญ ๗ ประการของการจัดตั้งอาเซียน ได้แก่

๑. ส่งเสริมความร่วมมือและความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม เทคโนโลยี วิทยาศาสตร์ และการบริหาร
๒. ส่งเสริมสันติภาพและความมั่นคงส่วนภูมิภาค
๓. เสริมสร้างความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจพัฒนาการทางวัฒนธรรมในภูมิภาค
๔. ส่งเสริมให้ประชาชนในอาเซียนมีความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตที่ดี
๕. ให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในรูปของการฝึกอบรมและการวิจัย และส่งเสริมการศึกษา ด้านเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
๖. เพิ่มประสิทธิภาพของการเกษตรและอุตสาหกรรม การขยายการค้า ตลอดจนการปรับปรุง การขนส่งและการคมนาคม
๗. เสริมสร้างความร่วมมืออาเซียนกับประเทศภายนอก องค์การ ความร่วมมือแห่งภูมิภาคอื่นๆ และองค์การระหว่างประเทศ

ภาษาอาเซียน

ภาษาทางการที่ใช้ในการติดต่อประสานงานระหว่างประเทศสมาชิก คือ ภาษาอังกฤษ

คำขวัญของอาเซียน

"หนึ่งวิสัยทัศน์ หนึ่งเอกลักษณ์ หนึ่งประชาคม" (One Vision, One Identity, One Community)

อัตลักษณ์อาเซียน

คำว่า "อัตลักษณ์" มาจากภาษาบาลีว่า อตฺต + ลักษณะ โดยที่ "อัตตะ" มีความหมายว่า ตัวตน, ของตน ส่วน "ลักษณะ" หมายถึง สมบัติเฉพาะตัว เพราะฉะนั้นคำว่า "อัตลักษณ์" จึงหมายถึง **คุณลักษณะเฉพาะตัว ซึ่งเป็นตัวบ่งชี้ของลักษณะเฉพาะของบุคคล สังคม ชุมชน หรือประเทศ** ตัวอย่างเช่น เชื้อชาติ ภาษา วัฒนธรรมท้องถิ่น และศาสนา ซึ่งมีคุณลักษณะเฉพาะของชุมชนนั้นๆ ซึ่งไม่เหมือนกับสังคมอื่นๆ พุดง่ายๆ คือลักษณะที่ไม่เหมือนกับของบุคคลอื่นๆ นั่นเอง ดังนั้น อาเซียนจะต้องส่งเสริมอัตลักษณ์ร่วมกันของตน และความรู้สึกเป็นเจ้าของในหมู่ประชาชนของตน เพื่อให้บรรลุชะตา เป้าหมาย และคุณค่าร่วมกันของอาเซียน

กฎบัตรอาเซียน

กฎบัตรอาเซียน หรือ ASEAN Charter เรียกก่าย ๆ ก็คือ ธรรมนูญของอาเซียนที่จะวางกรอบทางกฎหมาย และโครงสร้างองค์กร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของอาเซียนให้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยเฉพาะวัตถุประสงค์ใหญ่ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่ทั้ง ๑๐ ประเทศจะจับมือกันขับเคลื่อนเพื่อเป็นประชาคมอาเซียน และกำหนดให้อาเซียนและประเทศสมาชิกปฏิบัติตามหลักการดังต่อไปนี้

๑. เคารพเอกราช อธิปไตย ความเสมอภาค บูรณภาพแห่งดินแดน และอัตลักษณ์แห่งชาติของรัฐสมาชิกอาเซียนทั้งปวง
๒. ผูกพันและรับผิดชอบร่วมกันในการเพิ่มพูนสันติภาพ ความมั่นคง และความมั่งคั่งของภูมิภาค
๓. ไม่รุกรานหรือข่มขู่ว่าจะใช้กำลังหรือการกระทำอื่นใดในลักษณะที่ขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ
๔. ระงับข้อพิพาทโดยสันติ
๕. ไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐสมาชิกอาเซียน
๖. เคารพสิทธิของรัฐสมาชิกทุกรัฐในการดำรงประชาชาติของตนโดยปราศจากการแทรกแซง การบ่อนทำลาย และการบังคับจากภายนอก
๗. ปรีกษาหารือที่เพิ่มพูนขึ้นในเรื่องที่มีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อผลประโยชน์ร่วมกันของอาเซียน
๘. ยึดมั่นต่อหลักนิติธรรม ธรรมาภิบาล หลักการประชาธิปไตย และรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญ
๙. เคารพเสรีภาพพื้นฐาน การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และการส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคม
๑๐. ยึดถือกฎบัตรสหประชาชาติและกฎหมายระหว่างประเทศ รวมถึงกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ที่รัฐสมาชิกอาเซียนยอมรับ
๑๑. ละเว้นจากการมีส่วนร่วมในการคุกคามอธิปไตย บูรณภาพแห่งดินแดนหรือเสถียรภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจของรัฐสมาชิกอาเซียน

๑๒. เคารพในวัฒนธรรม ภาษา และศาสนาที่แตกต่างของประชาชนอาเซียน

๑๓. มีส่วนร่วมกับอาเซียนในการสร้างความสัมพันธ์กับภายนอกทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยไม่ปิดกั้นและไม่เลือกปฏิบัติ

๑๔. ยึดมั่นในกฎการค้าพหุภาคีและระบอบของอาเซียน

การเตรียมพร้อมสู่ประชาคมอาเซียนในแต่ละเสาจากหน่วยงานภาครัฐ

การพัฒนาที่สำคัญของหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินงานของอาเซียนและประเทศไทย เพื่อเตรียมความพร้อมสู่การเป็นประชาคมอาเซียนใน ๓ เสา ได้แก่

(๑) ความคืบหน้าของประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน

(๒) ความคืบหน้าของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

(๓) ความคืบหน้าของประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน

๑. ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน มีพัฒนาการที่สำคัญ อาทิ

(๑) ในการจัดทำแนวปฏิบัติและแผนปฏิบัติการด้านความมั่นคง เพื่อเตรียมความพร้อมสู่การเป็นประชาคมอาเซียน มีการดำเนินกิจกรรมในด้านต่าง ๆ ที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยเฉพาะการฝึกซ้อมผสมกับกลุ่มประเทศอาเซียน อาทิ ความมั่นคงทางทะเล การช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและบรรเทาภัยพิบัติ การแพทย์ทหาร การรักษาสันติภาพ และการต่อต้านการก่อการร้าย เป็นต้น

(๒) การเสริมสร้างความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติ ซึ่งมีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยประสานหลักของประเทศ และมีหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติด้วย

(๓) การจัดการฝึกซ้อมการบรรเทาภัยพิบัติภายใต้กรอบ ARF (ASEAN Regional Forum Disaster Relief Exercise: ARF DiREx) โดยประเทศไทยและเกาหลีใต้จะร่วมกันจัดขึ้น เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติ และความร่วมมือระหว่างทหารและพลเรือน

๒. ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน มีพัฒนาการที่สำคัญ อาทิ

(๑) การจัดทำมาตรฐานสินค้าเกษตรและอินทรีย์ อาทิ ผักผลไม้อาเซียน จำนวน ๒๘ รายการ การจัดตั้งกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเพื่อศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับสินค้าเกษตรและสินค้าประมงเพื่อให้สอดคล้องกับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน รวมถึงการจัดสัมมนาสร้างความตระหนักรู้ให้แก่เกษตรกรไทย โดยเฉพาะการจัดแสดงและจำหน่ายสินค้าของกลุ่มสหกรณ์ และการเชื่อมโยงเครือข่ายเรื่องการตลาดของสินค้าเกษตร

(๒) การลงนามในข้อตกลงยอมรับร่วม (MRA) เพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายแรงงานมีทักษะในสาขาการบริการการท่องเที่ยว และพัฒนาการการเตรียมความพร้อมในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงาน มีทักษะในสาขาบริการการท่องเที่ยว อาทิ การจัดตั้งคณะกรรมการบุคลากรวิชาชีพท่องเที่ยวแห่งชาติ และการจัดตั้งคณะกรรมการรับรองคุณวุฒิวิชาชีพด้านการท่องเที่ยว รวมถึงการจัดทำหลักสูตรฝึกอบรมและสื่อการเรียนรู้ในลักษณะต่าง ๆ รวมถึงมาตรฐานสำหรับ ๓๒ วิชาชีพ

(๓) การเตรียมความพร้อมในการอำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายแรงงานมีทักษะใน ๗ สาขาวิชาชีพและ ๑ การบริการ มีการประชุมระดมความเห็นเพื่อประเมินว่าการเคลื่อนย้ายแรงงานมี

ทักษะจะมีผลกระทบต่อคนไทยและต่อการแข่งขันของประเทศไทยในด้านแรงงานมีทักษะอย่างไร ยังมีการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับผลกระทบจากการเคลื่อนย้ายแรงงานด้วย

(๔) การเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันด้านการค้าสินค้า บริการ และการลงทุน

(๕) การดำเนินการเตรียมความพร้อมสู่การเป็นประชาคมอาเซียนในส่วนของ ICT ตามแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารอาเซียน โดยโครงการที่ประเทศไทยรับผิดชอบ ได้แก่ การจัดทำมาตรฐานและนิยามทักษะบุคลากรด้าน ICT อาเซียน การจัดทำแผนปฏิบัติการยุทธศาสตร์รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์อาเซียน และให้ความสำคัญกับการวางโครงสร้างพื้นฐานด้าน ICT การจัดสัมมนาเพื่อเผยแพร่การเปิดตลาดการค้าบริการในสาขาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และโครงการ Smart Thailand เป็นต้น

๓. ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน มีพัฒนาการที่สำคัญ อาทิ

(๑) ประเทศไทยได้ผลักดันให้หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เป็นวาระสำคัญของการประชุมรัฐมนตรีสาธารณสุขอาเซียน เพื่อสร้างระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าทั่วภูมิภาคอาเซียน และลดผลกระทบในบริเวณชายแดนที่มีการข้ามพรมแดนมารับการรักษาในประเทศไทย

(๒) การจัดกิจกรรมเพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจและความตระหนักรู้เกี่ยวกับอาเซียน เพื่อเตรียมความพร้อมสู่การเป็นประชาคมอาเซียนและความคืบหน้าในการสร้างระบบถ่ายโอนหน่วยกิต ซึ่งดำเนินการโดยเครือข่ายมหาวิทยาลัยอาเซียน ทั้งนี้ การวางยุทธศาสตร์การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ปี ๒๕๔๖-๒๕๖๑ ใน ๖ ด้าน ได้แก่

(ก) การพัฒนาทักษะโดยการอบรมภาษาอังกฤษและสร้างความรู้ภาษาอาเซียน

(ข) การสร้างความตระหนักและเสริมสร้างเอกลักษณ์ของประเทศอาเซียน

(ค) การส่งเสริมการเรียนรู้หนังสือ

(ง) พัฒนาและยกระดับมาตรฐานและคุณภาพการศึกษาและสร้างเครือข่ายความร่วมมือ ซึ่งรวมถึงหลักสูตรการเรียนการสอน การประเมินผล และการโอนหน่วยกิต

(จ) การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต เช่น การพัฒนาศูนย์การเรียนรู้ชุมชน

(ฉ) การผลิตและการพัฒนาบุคลากรให้มีสมรรถนะ

(๓) การพัฒนาองค์ความรู้และการจัดการความรู้ทางด้านมรดกวัฒนธรรม และความหลากหลายทางวัฒนธรรมในอาเซียน โดยเผยแพร่องค์ความรู้ ผ่านสื่อต่าง ๆ รวมถึงการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับงานด้านวัฒนธรรม ทั้งในระดับผู้บริหาร ระดับปฏิบัติการ ผู้เชี่ยวชาญ ศิลปินแห่งชาติ ศิลปินพื้นบ้าน ช่างหัตถกรรม นักเรียน นักศึกษา เยาวชน และประชาชน เป็นต้น ทั้งนี้ การดำเนินงานของไทยภายใต้ประชาคมสังคมและวัฒนธรรม มี ๓ ระดับ ได้แก่ ระดับจังหวัด ระดับประเทศ และระดับภูมิภาค

(๔) การพัฒนาชนบทและจัดความยากจน โดยกำหนดจัดโครงการต่าง ๆ อาทิ การแสดงและจำหน่ายผลิตภัณฑ์ในโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) ระหว่างประเทศไทยกับประเทศสมาชิกอาเซียน โครงการพัฒนาทิวทัศน์ทางไกลจากส่วนกลางไปยังศาลากลางจังหวัดในจังหวัดต่าง ๆ และการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการร่วมกลุ่มจังหวัด ซึ่งได้รับความช่วยเหลือจากที่สนใจและมีความพร้อม เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอาเซียนและประชาคมอาเซียนแก่จังหวัดและกลุ่มจังหวัดต่าง ๆ เป็นต้น

การร่วมมือของฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการตรากฎหมาย

การดำเนินการต่างๆ ของประเทศไทยจะบรรลุผลสำเร็จได้ต้องได้รับความร่วมมือในการปฏิบัติงานขององค์กรภายในของประเทศไทยทุกฝ่าย ทั้งองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่ทำหน้าที่ในการตรากฎหมายรองรับนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างประเทศไทยกับประเทศสมาชิกอื่นๆ ฝ่ายบริหาร ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในการบังคับใช้กฎหมายให้ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ และฝ่ายตุลาการ ในการชี้ขาดข้อพิพาทที่มีองค์ประกอบระหว่างประเทศได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรมได้ รวมถึงการรับรองและบังคับตามคำพิพากษาของศาลประเทศสมาชิกอื่นๆ ในประเทศไทยอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ การทำงานของทุกฝ่ายต้องปรับตัวในการทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบที่สอดคล้องกันเป็นหนึ่งเดียว

การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของประเทศไทยที่เป็นประเด็นหลักสำคัญ เพื่อเตรียมพร้อมรองรับปัญหาที่จะเกิดขึ้น

ปัญหาคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย อาชญากรรมข้ามชาติ ยาเสพติด ขบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติ แรงงานต่างด้าว การฟอกเงิน อาชญากรรมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ อาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ การก่อการร้าย การค้าอาวุธโดยผิดกฎหมาย การละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา เป็นต้น

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายในแต่ละเรื่อง ต้องมาร่วมกันพิจารณาศึกษาว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มีความบกพร่องที่ต้องปรับปรุงแก้ไขอย่างไรหรือไม่ เพราะลำพังเพียงการบังคับใช้กฎหมายกับประชาชนไทยที่มีจำนวนประมาณ ๖๐ ล้านคน ถ้ายังประสบปัญหาเนื่องจากความบกพร่องความไม่สมบูรณ์ของกฎหมายแล้ว หากประเทศไทยต้องเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ซึ่งจะทำให้มีการเคลื่อนย้ายได้อย่างเสรีแล้วย่อมต้องประสบปัญหาเพิ่มขึ้นเป็นทวีคูณอย่างแน่นอน รวมทั้งควรต้องมาพิจารณาร่วมกันว่ามีความจำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมในเรื่องใดอีกหรือไม่ด้วย

ตัวอย่างกฎหมายที่ควรปรับปรุงแก้ไขภายในประเทศไทย ที่จำเป็นต่อการรองรับสู่ประชาคมอาเซียน

๑. ปรับปรุงแก้ไขระเบียบ กฎหมาย ข้อตกลง ที่เกี่ยวกับพิธีการทางศุลกากร เพื่อลดขั้นตอนพิธีการด้านศุลกากรอำนวยความสะดวกทางการค้า สนับสนุนการขนส่งสินค้าข้ามชายแดน ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบที่เป็นข้อจำกัดอุปสรรคของนักธุรกิจ นักลงทุนไทยในการแข่งขันกับนักธุรกิจ นักลงทุนจากประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ ปรับปรุงแก้ไข กฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจคนเข้าเมือง เพื่ออำนวยความสะดวกในการตรวจลงตราแก่นักธุรกิจ นักลงทุน ผู้ประกอบวิชาชีพและแรงงานฝีมืออาเซียน

๒. ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย พ.ร.บ. การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้สอดคล้องกับการที่จะต้องอนุญาตให้นักลงทุนอาเซียนถือหุ้นได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๐ ในทุกสาขาบริการภายใน โดยต้องมีการแก้ไขมาตรา ๔ ในเรื่องสัดส่วนการถือหุ้นของคนต่างด้าวในนิติบุคคลและต้องมีการแก้ไข พ.ร.บ.การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ห้ามไม่ให้คนต่างด้าวประกอบกิจการธุรกิจบางประเภทที่เป็นธุรกิจที่คนไทยยังไม่พร้อมจะแข่งขันกับคนต่างด้าวด้วย

๓. ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย พ.ร.บ. ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งตามมาตรา ๑๗ กำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว ซึ่งเป็นนิติบุคคล ต้องเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย โดยถ้าเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ทุนของบริษัทไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๑ ต้องเป็นของบุคคลธรรมดา ซึ่งมีสัญชาติไทย

๔. ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย พ.ร.บ. โรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งตามมาตรา ๒๒ กำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนที่เป็นนิติบุคคล หากเป็นนิติบุคคลที่เป็นบริษัทมหาชนจำกัด บริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วน ต้องมีจำนวนหุ้นหรือทุนเป็นของผู้ถือหุ้น หรือผู้เป็นหุ้นส่วนที่มีสัญชาติไทยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนหุ้นหรือทุนทั้งหมด

๕. ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ เพื่อรองรับการเข้ามาทำงานของแรงงานฝีมือจากอาเซียน โดยเฉพาะที่เป็นนักวิชาชีพที่ประเทศไทยได้ลงนามในข้อตกลงยอมรับร่วม (MRA) ในเรื่องคุณสมบัติวิชาชีพสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพบริการทั้ง ๗ สาขา

การขับเคลื่อนประเทศไทยไปสู่อนาคต โดยมี ๓ เป้าหมาย คือ

๑) การสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการเป็นประเทศที่มีรายได้สูงในอนาคต

๒) การลดความเหลื่อมล้ำเพื่อสร้างสังคมที่เสมอภาคมากขึ้น

๓) การเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมหรือการเจริญเติบโตสีเขียว (GREEN GROWTH)

ยุทธศาสตร์ของการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

การก้าวสู่ประชาคมอาเซียนมีประเด็นและต้องคำนึงถึงยุทธศาสตร์ที่จะทำให้เกิดความเข้าใจร่วมกันระหว่างเป้าหมาย รวมทั้งความเหมาะสมและความพอดี เพื่อให้การบูรณาการในทิศทางเดียวกัน และมียุทธศาสตร์ที่ชัดเจน ซึ่งต้องปรับปรุงการทำงาน ระบบงบประมาณและการจัดสรรบุคลากร รวมทั้งระบบกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีกรอบรวมว่าต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย อะไรบ้าง ซึ่งประกอบด้วยการปรับปรุงกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีในกรอบอาเซียนและการปรับปรุงกฎหมาย เพื่อเพิ่มในขีดความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งทั้งหมดนี้ต้องบูรณาการทั้ง ๘ ยุทธศาสตร์ เรื่องอาเซียนและทั้ง ๓ เป้าหมายของยุทธศาสตร์ประเทศ และในเรื่องของกฎหมายก็เป็นโจทย์ที่ซ้อนๆ กัน บางเรื่องอาจจะไปใส่ไว้ในกรอบการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน แต่บางเรื่องไม่ใช่เฉพาะเรื่องของอาเซียน แต่เป็นเรื่องของการเปิดกว้างมากขึ้น เนื่องจากความเข้มแข็งของกฎหมาย และระบบการดูแลการแข่งขันที่เป็นธรรมเป็นเรื่องที่สำคัญ

กรอบแนวทางและการปฏิรูปกฎหมายตามยุทธศาสตร์ของประเทศไทย

การเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียนเป็นเรื่องที่รัฐบาลให้ความสำคัญและบรรจุในนโยบายของรัฐบาลและในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๑ ทั้งนี้ การขับเคลื่อนประเทศไปข้างหน้า เพื่อเตรียมความพร้อมการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ในทั้ง ๓ เสา และเรื่องของความเชื่อมโยงได้มีการจัดการกิจเป็นหมวดหมู่ ๘ เรื่อง ได้แก่

๑) การสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของสินค้าและบริการ โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับการเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกัน ซึ่งต้องพิจารณาว่าประเทศไทยจะใช้ประโยชน์ได้อย่างไร

๒) การพัฒนาคุณภาพชีวิตและคุ้มครองทางสังคม ซึ่งเป็นการดูแลให้สังคมในประเทศสมาชิกมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และอาจจะครอบคลุมไปถึงในเรื่องของการดูแลให้สังคมในประเทศสมาชิกมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และอาจจะครอบคลุมไปถึงในเรื่องของการคุ้มครองแรงงานที่เป็นคนชาติตนเองและต่างชาติที่อาจจะมีการเคลื่อนย้ายไปมามากยิ่งขึ้น

๓) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและโลจิสติกส์ ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการเชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐานเพื่อทำให้เกิดการขนส่งและการเดินทางที่สะดวกยิ่งขึ้น

๔) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ความพร้อมในเรื่องของภาษาอังกฤษ เนื่องจากคนไทยที่สามารถใช้ภาษาอังกฤษในการทำงานยังมีไม่มาก หรือการจะหาคนที่รู้ภาษาเพื่อนบ้านไม่ค่อยมี ในขณะที่บางประเทศ เช่น เวียดนามกลับมีคนสนใจเรียนและสามารถพูดภาษาไทยได้

๕) การปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบ ซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่มาก และควรมีการรวบรวมเพื่อปรับแก้ไขให้ทันเวลา

๖) การสร้างความรู้ความเข้าใจและความตระหนักรู้ในเรื่องประชาคมอาเซียน ปัจจุบันจึงมีสัมมนาทุกวัน และมีการออกรายการวิทยุ แต่ในการสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องยังคงเป็นสิ่งที่ต้องทำเพิ่มขึ้น

๗) การเสริมสร้างความมั่นคง เป็นเรื่องของเสถียรภาพและความมั่นคง ซึ่งการดำเนินการอาจยังไม่เข้มข้นเท่ากับเสถียรภาพหรือสังคม

๘) การเพิ่มศักยภาพของเมือง เพื่อให้เรื่องการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน สามารถลงไปถึงระดับพื้นที่และจังหวัดชายแดนที่เป็นประตูการค้า มีสังคมแรงงานและบทบาทด้านโลจิสติกส์ ในขณะที่บางจังหวัดมีบทบาทด้านการผลิต ดังนั้นยุทธศาสตร์เรื่องอาเซียนต้องลงไปถึงระดับจังหวัดด้วย

ความสัมพันธ์ในการขับเคลื่อน

การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน มีความสัมพันธ์กับเรื่องที่ต้องทำภายในประเทศหรือขับเคลื่อนในประเทศอย่างมาก ในลักษณะเดียวกับเรื่องขีดความสามารถในการแข่งขันในภาคของการผลิตภายในประเทศ ซึ่งไม่สามารถแยกออกจากเรื่องการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน และไม่สามารถมีแผนยุทธศาสตร์ประเทศฉบับหนึ่ง แผนการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนอีกฉบับ ดังนั้น การปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบให้สอดคล้องกับแผนงานการเป็นประชาคมอาเซียนทั้งสามเสาเป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญเร่งด่วนที่ประเทศไทยต้องเร่งดำเนินการให้เสร็จสิ้น เพื่อให้การเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของประเทศไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และช่วยให้ประเทศไทยใช้ประโยชน์จากการเป็นประชาคมอาเซียนได้อย่างเต็มที่ อีกทั้งยังช่วยส่งเสริมภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือของไทยในสายตาของประเทศอาเซียนอื่นๆ และนานาชาติ นอกจากนี้ การปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบเป็นสิ่งที่ทุกประเทศสมาชิกอาเซียนต้องดำเนินการ เพื่อให้เกิดการรวมตัวกันในภูมิภาคอย่างแท้จริง ซึ่งในขณะนี้ แต่ละประเทศอาเซียนมีระดับการดำเนินการในเรื่องนี้แตกต่างกันออกไป แต่ในที่สุด ทุกประเทศย่อมจำเป็นต้องดำเนินการในเรื่องนี้เพื่อรับรองรับพันธกรณีและข้อตกลงต่างๆ ที่อาเซียนได้จัดทำขึ้น โดยที่การปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบเป็นเรื่องที่สำคัญ ปัจจุบันทั้งรัฐบาลและฝ่ายนิติบัญญัติ ต่างให้ความสนใจและสอบถามความคืบหน้าเกี่ยวกับเรื่องนี้อยู่เสมอ โดยการแก้ไขกฎหมายกฎระเบียบ เพื่อรองรับประชาคมอาเซียน เป็นมาตรการหนึ่งในยุทธศาสตร์ประเทศดังกล่าว

การพัฒนากฎหมายเพื่อรองรับประชาคมอาเซียน

ปัญหาที่เกิดขึ้นสำหรับการรวมตัวกันในประชาคมอาเซียนคือ อาเซียนยังไม่มีกฎหมายกลาง หรือองค์กรที่ทำหน้าที่แทนรัฐทั้ง 10 ประเทศ ด้วยเหตุนี้เอง ข้อตกลงใดที่ประเทศสมาชิกที่ประชุมและมีมติให้แต่ละประเทศรับไปปฏิบัตินั้น จึงมีสภาพบังคับที่ไม่เคร่งครัดเท่าที่ควรและขึ้นอยู่กับว่า รัฐแต่ละรัฐได้ให้

ความสำคัญกับข้อตกลงหรือความผูกพันที่ได้ร่วมประชุมกันมาน้อยเพียงใดหากประเทศในอาเซียนใดที่เสียผลประโยชน์จากข้อตกลงนั้นก็ยากที่จะนำมาติดังกล่าวไปปฏิบัติตาม และเมื่อไม่นำไปปฏิบัติสภาพบังคับทางกฎหมายระหว่างกันจึงไม่เกิดขึ้น เพราะคงต้องใช้มาตรการทางการเมืองในการเจรจา เพื่อให้ประเทศนั้นดำเนินการตามข้อตกลงดังกล่าว

ด้านการพัฒนากฎหมายไทยเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีที่กำหนดไว้ในข้อตกลงอาเซียนนั้น มีหลายเรื่องที่ประเทศไทยต้องคำนึงถึง ไม่ว่าจะเป็นการลดอัตราภาษีนำเข้าสินค้าจากประเทศในอาเซียน การเปิดให้คนในอาเซียนเข้ามาเพื่อทำงานที่เป็นคนงานใช้ฝีมือเข้ามาทำงานได้ ระบบการจัดสวัสดิการสังคม การคุ้มครองผู้บริโภค ความปลอดภัยทางด้านอาหาร และการเยียวยาความเสียหายจากการที่คนในอาเซียนได้รับความเสียหายในประเทศไทย เป็นต้น

แต่ข้อจำกัดประการสำคัญที่อาเซียนประสบซึ่งมีความแตกต่างจากประชาคมยุโรป คือในประชาคมยุโรปนั้น ประเทศส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรมอย่างกลมกลืนสอดคล้อง และระบบกฎหมายส่วนใหญ่เป็นระบบที่ใช้ประมวล มีประเทศอังกฤษเท่านั้นที่เป็นระบบคอมมอนลอว์ ด้วยเหตุนี้ การจัดระบบกฎหมายจึงจะง่ายกว่าการพัฒนากรอบกฎหมายภายในประเทศของอาเซียนให้สอดคล้องกับความตกลงที่กำหนดขึ้น

ทั้งนี้ เพราะกฎหมายของประเทศในอาเซียนนั้นแม้ว่าจะอยู่ในบริเวณภูมิภาคเดียวกัน แต่ประเทศของอาเซียนได้รับอิทธิพลของกฎหมาย ทั้งในระบบคอมมอนลอว์ และระบบซีวิลลอว์ และผสมผสานกับกฎหมายดั้งเดิมของแต่ละประเทศ ทำให้รูปแบบของกฎหมายภายในจึงเป็นระบบที่ผสมผสาน และมีความแตกต่างกันอย่างมาก รวมถึงองค์กรในระบบกระบวนการยุติธรรม ก็มีระบบที่แตกต่างกัน

ในด้านภาษาก็เช่นเดียวกัน แต่ละชาติแม้ว่าจะสามารถสื่อสารในภาษาอังกฤษได้ก็ตาม แต่ประชากรส่วนใหญ่ของอาเซียนยังไม่มีความชำนาญในภาษาอังกฤษที่เป็นภาษาที่จะใช้สื่อสารในประเทศอาเซียนด้วยกัน แหล่งข้อมูลทางกฎหมาย แม้ว่าในแต่ละประเทศจะมีตัวบทที่พิมพ์เป็นภาษาอังกฤษแล้วก็ตาม แต่ยังขาดกฎหมายลำดับรอง หรือประกาศต่างๆ ที่ยังคงเป็นภาษาของแต่ละชาติ จึงยากต่อการค้นคว้าสืบค้นทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

ข้อจำกัดดังกล่าวจึงทำให้การศึกษาและการพัฒนากฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับการจัดตั้งประชาคมอาเซียนเป็นภารกิจที่สำคัญของคณะนิติศาสตร์ หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่มีความประสงค์จะติดต่อสื่อสารกับหน่วยงานในประเทศอาเซียน ที่จะต้องรู้เขารู้เราในข้อมูลทางกฎหมายว่ามีหลักเกณฑ์ที่เอื้ออำนวยหรือเป็นอุปสรรคในการดำเนินการระหว่างประเทศในอาเซียนด้วยกัน เพื่อบรรลุข้อตกลงที่ได้มีมติในที่ประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนเพียงใด เพราะต่างคนต่างยังไม่มีข้อมูลซึ่งกันและกัน

การพัฒนากฎหมายอาเซียน

การพัฒนากฎหมายอาเซียนมีอยู่สองระดับ คือ

ระดับที่หนึ่ง แต่ละประเทศต้องรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้อตกลงอาเซียน ซึ่งมีอยู่สามเสาหลัก และวิเคราะห์ให้ได้ว่า หลักเกณฑ์ของแต่ละประเทศนั้น มีข้อจำกัดให้เป็นไปตามข้อตกลงอาเซียนหรือไม่เพียงใด ซึ่งการดำเนินการในเรื่องนี้ นอกจากการรวบรวมกฎหมายแล้ว ยังต้องประสานผู้เชี่ยวชาญในกฎหมายเรื่องนั้นๆ มาทำการศึกษาร่วมกัน เพื่อทำความเข้าใจในรายละเอียดของกฎหมายแต่ละประเทศ และความ

สอดคล้องกับมาตรการที่อาเซียนต้องการ การพัฒนากฎหมายในระดับนี้ แม้จะมีความยากแต่ยังสามารถได้รูปแบบของกฎหมายและคำตอบในแนวทางการแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องได้อย่างไม่ยากนัก

ระดับที่สอง ซึ่งถือเป็นระดับที่ยากที่สุด คือ การพัฒนากฎหมายของอาเซียนเอง ได้แก่ กฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของประชาคมอาเซียน ที่จะมีอำนาจในการออกกฎ หรือมาตรการเพื่อให้ประเทศสมาชิกถือตามเหมือนในประชาคมยุโรป อำนาจในการเจรจาแทนทุกประเทศ และเป็นตัวแทนของประชาคมอาเซียนในการเจรจากับประเทศอื่นนอกอาเซียนและการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศในประชาคมอาเซียนเอง

การพัฒนากฎหมายในระดับที่สองนี้ ไม่อยู่ในภารกิจของประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่ต้องเป็นความร่วมมือกัน และภายใต้ข้อตกลงที่ว่า เมื่อเจรจามาได้ข้อยุติแล้ว ประเทศสมาชิกจะต้องยอมรับกฎกติกา และกฎหมายที่ออกมา และหากไม่ถือตามต้องมีสภาพบังคับที่ชัดเจน ซึ่งการบรรลุสิ่งนี้ได้แต่ละประเทศต้องยอมสละอำนาจอธิปไตยของตนในทางความเป็นอิสระในการออกกฎหมายหรือยอมรับกฎหมายให้เป็นไปตาม หรือสอดคล้องกับข้อตกลงที่เกิดจากการประชุมของผู้แทนของสมาชิกในอาเซียนด้วยกัน ซึ่งในปัจจุบันนี้ การก้าวสู่การพัฒนากฎหมายในระดับที่สองนี้ คงเป็นเส้นทางที่ยาวไกลกว่าการพัฒนาในระดับที่หนึ่งข้างต้น

ข้อเสนอแนะการพัฒนากฎหมาย ระเบียบ นโยบายร่วมกันของอาเซียน

๑. ควรกำหนดให้มีมาตรการทางกฎหมายร่วมกันในหลากหลายมิติอย่างเหมาะสมทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการเพื่อรองรับการขยายตัวของภูมิภาคอาเซียน เช่น มาตรการทางกฎหมาย การฟอกเงิน มาตรการต่อต้านการก่อการร้าย มาตรการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนอาเซียน มาตรการทางกฎหมายต่อผู้ต้องหาและเหยื่อจากการค้ามนุษย์ เป็นต้น แม้ว่าในปัจจุบันการกระทำผิดของอาชญากรที่เป็นคนต่างชาติ และเดินทางมาจากประเทศในภูมิภาคอาเซียนด้วยกันจะยังมีไม่มาก และรูปแบบความผิดอาจไม่ซับซ้อนมาก อย่างไรก็ตาม เป็นที่คาดหมายได้ว่าเมื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียนแล้ว ประชากรจากทุกประเทศในภูมิภาคอาเซียนจะหลั่งไหลเข้าและออกจากประเทศไทย และจากประเทศไทยไปสู่ประเทศอื่นๆ ในอาเซียนมากขึ้น อันเนื่องมาจากนโยบายเปิดรับและอำนวยความสะดวกแก่เพื่อบ้าน ดังนั้น การกำหนดให้มีอนุสัญญาของอาเซียนว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หรือแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของอาเซียนเช่นเดียวกับกฎหมายของภูมิภาคอื่น

๒. ควรส่งเสริมผลักดันให้ประเทศสมาชิกใช้เครื่องมือ และระบบการบริหารจัดการคดีระหว่างประเทศที่มีอยู่ เช่น ระบบหมายจับและระบบฐานข้อมูลหลักฐานขององค์การตำรวจสากล ระบบฐานข้อมูลตำรวจอาเซียน ซึ่งเกี่ยวข้องกับฐานข้อมูลอาชญากรรมข้ามชาติหลายประเภท ได้แก่ การก่อการร้าย การค้ายาเสพติด การค้าอาวุธ การค้ามนุษย์ การฉ้อโกงข้ามชาติ การฉ้อโกงทางทะเล อาชญากรรมคอมพิวเตอร์ อาชญากรรมเศรษฐกิจและการเงิน และอาชญากรรมสิ่งแวดล้อม มาใช้ในการปฏิบัติงานและสามารถใช้ข้อมูลจากฐานดังกล่าวเป็นแนวทาง ในการสืบสวนสอบสวนอาชญากรรมข้ามชาติและในภูมิภาค และควรได้รับการยอมรับให้สามารถใช้เป็นพยานหลักฐานในชั้นศาลของแต่ละประเทศได้ด้วย

๓. ควรเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องด้านอื่นๆ เช่น ด้านมาตรฐานคุณภาพและความปลอดภัยของสินค้าและบริการ การปรับปรุงกฎหมายระเบียบและข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง โดยที่ครอบคลุมถึงคุณภาพการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ

หลักนิติธรรมในการร่างกฎหมายที่ควรดำเนินการ

“หลักนิติธรรม” หมายถึง ลักษณะหรือหลักการที่ดีหรือเป็นธรรมของกฎหมาย ซึ่งหมายความว่า รวมถึงกระบวนการยุติธรรมที่ต้องยืนอยู่บนหลักการที่เป็นธรรมนี้ด้วย หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “**อุดมคติของกฎหมาย**” อย่างไรก็ตาม หากกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมไม่มีลักษณะหรือหลักการครบถ้วนของการเป็นกฎหมายที่ดีหรือขาดตกบกพร่องไปบางประการ ก็ยังคงถือว่าเป็นกฎหมายที่สามารถใช้บังคับอยู่ต่อไปได้ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ในความหมายอย่างแคบ

หลักนิติธรรมที่ดีจะต้องเป็นกฎหมายที่ประกอบด้วยสาระสำคัญใน ๑๐ ประการ ดังนี้

ประการแรก กฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจน ไม่เคลือบคลุม

การบัญญัติกฎหมายออกมาเป็นลายลักษณ์อักษรจะต้องใช้ถ้อยคำในลักษณะที่ไม่สามารถตีความไปได้หลายนัย ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาข้อถกเถียงต่อไปในการใช้กฎหมาย กฎหมายจะต้องบัญญัติออกมาให้มีความเคร่งครัดจนไม่สามารถตีความหรือขยายความได้ เพราะในการใช้กฎหมายก็จำเป็นต้องมีการตีความกฎหมาย

ประการที่สอง กฎหมายที่ดีต้องไม่ขัดแย้งกันเอง

การบัญญัติกฎหมายออกมาเป็นลายลักษณ์อักษร จะต้องใช้ถ้อยคำที่มีความหมายเหมือนกันหรือในลักษณะเดียวกันทั้งฉบับ เพราะหากในตอนต้นบัญญัติไว้อย่างหนึ่ง แต่ในตอนท้ายกลับบัญญัติไว้อีกอย่างหนึ่ง ตรงกันข้ามกัน ย่อมทำให้เกิดความสับสนแก่ผู้อ่านกฎหมายว่าผู้ร่างกฎหมายประสงค์จะให้ความหมายแบบใด อันจะส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายต่อไปได้

ประการที่สาม กฎหมายที่ดีต้องมีเหตุผล

กฎหมายที่บัญญัติขึ้นจะต้องมีเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายฉบับนั้น เพราะการมีกฎหมายแต่ไม่สามารถอธิบายถึงเหตุผลและความจำเป็นของการมีกฎหมายได้นั้น จะทำให้กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ออกมาตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจอันทำให้ไม่ได้รับการยอมรับจากผู้ที่อยู่ใต้บังคับของกฎหมายดังกล่าว เนื่องจากไม่เห็นความสำคัญของกฎหมายฉบับนั้น และอาจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวได้

ประการที่สี่ กฎหมายที่ดีต้องนำไปสู่ความเป็นธรรม

เป้าหมายของการมีกฎหมายคือความเป็นธรรม ซึ่งความเป็นธรรมดังกล่าวย่อมไม่สามารถพิจารณาจากบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้ หากแต่ต้องเป็นความเป็นธรรมของสังคมโดยภาพรวม ดังนั้น หากกฎหมายไม่ได้มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์เพื่อความเป็นธรรมแล้ว ย่อมเป็นกฎหมายที่ไม่ดี

ประการที่ห้า กฎหมายที่ดีต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิขั้นพื้นฐาน

กฎหมายที่ดีจะต้องสอดคล้องกับสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งสิทธิเหล่านี้เป็นสิ่งที่ติดตัวมนุษย์ทุกคนมาตั้งแต่กำเนิด และไม่สามารถจำหน่าย จ่าย โอน หรือแจกให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดได้ สิทธิดังกล่าวนี้มีความเป็นสากลและเท่าเทียมกันทุกคน เช่น เสรีภาพในการคิด พูด และสื่อสาร เป็นต้น ดังนั้น หากมีการตรากฎหมายเพื่อจำกัดการสื่อสารในสังคมเครือข่ายออนไลน์ (Social Network) เช่น Line หรือ facebook ย่อมเป็นการขัดต่อสิทธิมนุษยชนในด้านเสรีภาพการสื่อสาร

ประการที่หก กฎหมายที่ดีต้องทันสมัย สามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม

กฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาใช้บังคับนั้น ไม่เพียงแต่จะสามารถสนองตอบต่อการแก้ไขปัญหาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมในสมัยนั้นได้เท่านั้น หากแต่ต้องสามารถรองรับต่อการเปลี่ยนแปลงของ พัฒนาการในด้านต่างๆ ด้วย เช่น อัตราโทษสำหรับความผิดฐานพกพาอาวุธไปในที่สาธารณะโดยเปิดเผย หรือไม่มีเหตุอันสมควร ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๗๑ มีโทษปรับ ๑๐๐ บาท ซึ่งเป็นจำนวนที่ อาจจะเหมาะสมกับสังคมในอดีตที่อาวุธยังมีอำนาจการทำลายที่ไม่มากนัก ประกอบกับภาวะทางเศรษฐกิจเมื่อ ๖๐ ปีที่ผ่านมา โทษปรับถึง ๑๐๐ บาท ถือว่าเป็นจำนวนเงินที่สูงแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม อัตราโทษดังกล่าวย่อม ไม่เหมาะสมกับสังคมในปัจจุบัน เนื่องจากอาวุธต่างๆ อาทิ ปืนและวัตถุระเบิด มีอำนาจในการทำลายล้างสูงมาก ซึ่งหากเปรียบเทียบกับโทษปรับเพียง ๑๐๐ บาท ซึ่งมีมูลค่าไม่สูงมากนักในปัจจุบัน จึงเป็นอัตราโทษที่ไม่ เหมาะสม

ประการที่เจ็ด กฎหมายที่ดีต้องตราขึ้นตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้

ในการบัญญัติกฎหมายจะต้องเป็นอำนาจของรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นองค์กรหรือสถาบันหลักในการบัญญัติกฎหมายขึ้นใช้บังคับ องค์กรหรือสถาบันอื่นจะบัญญัติกฎหมายได้ก็ต่อเมื่อมี กฎหมายกำหนดให้อำนาจหรืออนุญาตไว้ เช่น คณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารมีอำนาจในการตราพระราช กำหนด แต่ก็ต้องนำพระราชกำหนดนั้นเข้ามาสู่การพิจารณาเพื่อรับรองโดยรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติอีกครั้งหนึ่ง หรือการที่ฝ่ายบริหารสามารถตรากฎหมายลูกประเภทต่างๆ ขึ้นใช้บังคับเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการ แผ่นดินก็ต้องอาศัยอำนาจจากกฎหมายแม่บทที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดให้อำนาจไว้ เป็นต้น

ประการที่แปด กฎหมายที่ดีต้องไม่มีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายหรือกระทบต่อบุคคล

กฎหมายจะต้องไม่กำหนดผลร้ายไปให้เกิดขึ้นแก่บุคคลที่ได้มีการกระทำบางอย่างเกิดขึ้นไปแล้ว และในขณะนั้นไม่มีกฎหมาย กำหนดผลร้ายดังกล่าว เพราะหากให้กฎหมายมีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายแล้ว ย่อมจะทำให้บุคคลต่างๆ ในสังคม ไม่สามารถเชื่อถือและไว้วางใจได้ว่าสิ่งที่ตนเองได้กระทำไปในปัจจุบันจะ เป็นการผิดกฎหมายที่จะเกิดขึ้นในอนาคตหรือไม่ ดังนั้น ในกรณีที่จะมีการตราหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย จึงควรมี “บทเฉพาะกาล” เพื่อให้โอกาสในการปรับตัวแก่บุคคลที่จะได้รับผลกระทบจากกฎหมายที่ตราขึ้น หรือแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวด้วย

ประการที่เก้า กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้มีการทบทวนโดยศาลสูง

ในกรณีที่มีการโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่เกิดขึ้น จะต้องมีการถูกตรวจสอบโดยศาล และเมื่อมีคำ พิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดตัดสินคดีเป็นประการใดแล้ว ควรจะให้คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นมีโอกาสได้รับการ ทบทวนโดยศาลสูง ทั้งนี้ เนื่องจากผู้พิพากษาเป็นมนุษย์ จึงอาจจะตัดสินชี้ขาดผิดพลาดหรือคลาดเคลื่อนต่อ ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายได้ ซึ่งอาจจะเกิดจากปัจจัยต่างๆ อาทิ ประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงควรเปิดโอกาสให้มี การทบทวนคำพิพากษาของศาลล่างได้ โดยในบางกรณีเพื่อให้คำพิพากษาเป็นมาตรฐานเดียวกัน อาจจะ กำหนดให้คดีประเภทนั้นต้องอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์กลาง หรือศาลฎีกา เช่น ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษ เป็นต้น

ประการสุดท้าย กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องไม่ล่าช้า และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวกและด้วยค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม

กระบวนการยุติธรรมต้องไม่ล่าช้า และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวกและด้วยค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม หมายความว่า เมื่อประชาชนคนใดมีปัญหาข้อพิพาทที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไข โดยกระบวนการยุติธรรม ก็จะต้องให้ประชาชนสามารถเข้ารับบริการได้โดยสะดวก เช่น การฟ้อง “คดีผู้บริโภค” หรือ “คดีแรงงาน” ที่ประชาชนสามารถดำเนินคดีได้ด้วยตนเอง หรือการฟ้อง “คดีมโนสำเนา” ซึ่งเป็นคดีเล็กน้อยไม่มีข้อยุ่งยาก สามารถฟ้องด้วยวาจาต่อศาลได้ เป็นต้น และต้องมีสถานที่ในการดำเนินคดีที่ใกล้กับประชาชนด้วย เช่น การจัดตั้งศาลจังหวัดในทุกจังหวัด หรือการจัดตั้งศาลจังหวัดเพื่อพิจารณาในอำเภอที่อยู่ห่างไกลและมีคดีเป็นจำนวนมาก

บทสรุป

การเตรียมความพร้อมด้านกฎหมาย ในฐานะกลไกที่ทำหน้าที่สนับสนุนความร่วมมือระดับรัฐ ระดับองค์กร หรือระดับบุคคล จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญในลำดับต้น ที่ช่วยให้การประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนสัมฤทธิ์ผลตามที่วางไว้ อาเซียนจะไม่ประสบผลสำเร็จ หากไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน ดังนั้น การสร้างความตระหนักรู้ของประชาชนอาเซียน จึงเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่งซึ่งต้องดำเนินการทั้งในระดับภูมิภาคและระดับประเทศ นอกจากนี้ แต่ละประเทศกำลังเร่งการดำเนินการเตรียมความพร้อมของประเทศตนเพื่อรับมือกับการเป็นประชาคมอาเซียนในปี ๒๕๕๘ สร้างความตระหนักรู้และประสานงานเตรียมความพร้อมของหน่วยงานราชการ ภาคเอกชน และประชาชนชาวไทยเพื่อรับมือกับการเป็นประชาคมอาเซียน โดยได้มีการจัดโครงการสร้างความตระหนักรู้ภายในประเทศ เตรียมความพร้อมของหน่วยงานภาครัฐ การผนวกเรื่องของการเตรียมความพร้อมเป็นประชาคมอาเซียนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ประเทศไทยยังมีภารกิจอีกมากมายเพื่อเตรียมความพร้อมก่อนที่จะเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมอาเซียนจึงหวังว่าประชาชนจะติดตามพัฒนาการของอาเซียน สะสมความรู้ และช่วยเตรียมความพร้อมของตนเอง เพื่อให้ไทยสามารถใช้ประโยชน์จากการเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมอาเซียนได้อย่างสูงสุด

บรรณานุกรม

ดร.ธนกฤต วรณัชชากุล, ๒๕๕๕, เรื่อง “ประเทศไทย ความพร้อมด้านกฎหมาย สู่ประชาคมอาเซียน” ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๕, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๘, เข้าถึงจาก <http://www.thai-aec.com/454>

ดร.ปรเมธี วิมลศิริ, ๒๕๕๖, เรื่อง “กรอบแนวทางและการปฏิรูปกฎหมายตามยุทธศาสตร์ประเทศ”, กรมอาเซียน ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community), กรมอาเซียน : กรุงเทพฯ, ๒ มกราคม ๒๕๕๖

ณรงค์ ใจหาญ, ๒๕๕๗, คอลัมน์ “นิติศาสตร์รอบตน : การพัฒนากฎหมายเพื่อรองรับประชาคมอาเซียน”, AEC News Alert ประจำวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๗, ส่วนสื่อสารประชาสัมพันธ์ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ

วารสารจุลนิติ, ปกรณ์ นิลประพันธ์, มกราคม ๒๕๕๗, “การเตรียมความพร้อมด้านนิติบัญญัติของรัฐบาลไทยเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน” ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๑ มกราคม – กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๗, กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

วารสาร ASEAN Highlights 2011, คอลัมน์ “ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน” กรมอาเซียน ๑, ธันวาคม ๒๕๕๔, กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, บริษัท เพจเมคเกอร์ จำกัด : กรุงเทพฯ

วารสาร ASEAN Highlights 2011, คอลัมน์ “ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน” กรมอาเซียน ๓, ธันวาคม ๒๕๕๔, กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, บริษัท เพจเมคเกอร์ จำกัด : กรุงเทพฯ

วารสาร ASEAN Highlights 2011, คอลัมน์ “ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน” กรมอาเซียน ๔, ธันวาคม ๒๕๕๔, กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, บริษัท เพจเมคเกอร์ จำกัด : กรุงเทพฯ

อุกฤษฏ์ มุสิกพันธ์, ๒๕๕๖, เรื่อง “การดำเนินการด้านกฎหมายในเสาเศรษฐกิจ”, การเตรียมความพร้อมด้านกฎหมายไทยสู่ประชาคมอาเซียน, กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ : Page Maker Co.,Ltd, ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๖