

# C H A P T E R

# 2

## ประชาคมอาเซียนในแบบสหภาพยุโรป: การเปรียบเทียบโครงสร้าง ความร่วมมือตามธรรมนูญองค์การ

An EU-Style ASEAN Community?:  
A Comparison of Structures of Cooperation  
According to Organizational Constitutions

อุษณีย์ เอ็มศิรินันท์\*

\* อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ Doctorat en Droit public (Droit de l'Union européenne), Université de Strasbourg, France Master II Droit de l'Union européenne, Université de Strasbourg, France Licence de Droit, Université de Tours, France

## บทคัดย่อ

40 ปีหลังการก่อตั้ง ความเปลี่ยนแปลงของบริบททางการเมืองเศรษฐกิจและสังคมของภูมิภาคและของโลกผลักดันให้อาเซียนทำการปฏิรูปองค์การครั้งสำคัญ อาเซียนตรากฎบัตรอาเซียนขึ้นเป็นธรรมนูญและกรอบการดำเนินงานใหม่ขององค์การ กฎบัตรกำหนดเป้าหมายในการยกระดับการบูรณาการเป็นประชาคมอาเซียนพร้อมกันกับการเป็นองค์การที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎกติกาตามแบบสหภาพยุโรป

บทความนี้ต้องการศึกษาเปรียบเทียบโครงสร้างความร่วมมือของสหภาพยุโรปและอาเซียน ตามธรรมนูญของทั้งสององค์การ เพื่อประเมินขอบเขตของการรับเอาแนวทางการบูรณาการของสหภาพยุโรปโดยอาเซียน รวมทั้งความเป็นไปได้ของประชาคมอาเซียนในแบบสหภาพยุโรปในมุมมองของกฎหมายระหว่างประเทศ

จากการศึกษาพบว่า อาเซียนหลังกฎบัตรมีโครงสร้างความร่วมมือที่แตกต่างจากสหภาพยุโรปอย่างมีนัยยะสำคัญทั้งในแง่ 1) ความเป็นเอกเทศขององค์การ 2) กลไกการตัดสินใจ 3) ความมีประสิทธิภาพและเอกภาพของระบบกฎหมาย และ 4) การระงับข้อพิพาท เนื่องจากการกำหนดเป้าหมายในการเป็นประชาคมที่ดำเนินการบนพื้นฐานของกฎกติกาตามแบบสหภาพยุโรป มิได้ตามมาด้วยความเปลี่ยนแปลงของรูปแบบความร่วมมือหรือการจัดสรรอำนาจอธิปไตยระหว่างอาเซียนและประเทศสมาชิก ทั้งนี้ ความท้าทายที่สำคัญของอาเซียนในการบรรลุเป้าหมายการบูรณาการคือ การก้าวข้ามความร่วมมือในรูปแบบเดิมตามวิถีอาเซียน

**คำสำคัญ:** สหภาพยุโรป/ ประชาคมอาเซียน/ กฎบัตรอาเซียน/ วิถีอาเซียน

## Abstract

Forty years after its establishment, ASEAN has faced various changes in the world and regional political, economic, and social contexts. These drove ASEAN to initiate a major reform by adopting the ASEAN Charter as the organization's constitution and the new framework of cooperation. The Charter sets the goal to raise its level of integration in order to become ASEAN Community, as well as to make ASEAN a rules-based organization in the same manner as the European Union (EU).

This article aims to compare the structures of cooperation of the EU and ASEAN according to their organizational constitutions in order to assess, from the perspectives of international law, to what extent ASEAN is following the European integration model as well as the possibility of an EU-style ASEAN Community.

The article demonstrates that post-Charter ASEAN remains a regional cooperation that differs substantially from the EU in terms of (1) the institutions' autonomy (2) decision making method (3) effectiveness and unity of the law and (4) dispute settlement system. ASEAN's ambitions to become an ASEAN Community as well as a rules-based organization as the EU have not been followed by changes in the forms of cooperation or the allocation of sovereignty between ASEAN and its Member States. The article argues that the main challenge of ASEAN in order to achieve its integration goal is to surpass its traditional method of cooperation known as ASEAN Way.

**Keywords:** European Union/ ASEAN Community/ ASEAN Charter/ ASEAN Way

## บทนำ

40 ปีหลังการก่อตั้ง สมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน มาถึงจุดเปลี่ยนสำคัญ เมื่อผู้นำของประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งสิบประเทศได้ลงนาม เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน ค.ศ. 2007 รับรองกฎบัตรอาเซียนขึ้นเป็นธรรมนูญและกรอบการดำเนินงานใหม่ขององค์การ กฎบัตรรับรองสถานะ “องค์การระหว่างประเทศ” และสภาพบุคคลในทางกฎหมายระหว่างประเทศของอาเซียนเป็นครั้งแรก ที่สำคัญ กฎบัตรอาเซียนแสดงเจตจำนงในการทำให้อาเซียนเป็นประชาคมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎกติกา (Rules-based Community)\* พร้อมทั้งยืนยันเป้าหมายในการยกระดับการบูรณาการของอาเซียนเป็นประชาคมอาเซียนที่ประกอบไปด้วยสามเสาหลักคือ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community - AEC) ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community - APSC) และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community - ASCC) ภายใน ค.ศ. 2020\*\*

ความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญที่สุดครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์ของอาเซียน ก่อให้เกิดคำถามถึงอนาคต เป้าหมายและทิศทางในการบูรณาการของอาเซียน ภายใต้กฎบัตร สหภาพยุโรปซึ่งเป็นความร่วมมือระดับภูมิภาคซึ่งมีระดับการบูรณาการลึกซึ้งมากที่สุดในปัจจุบันถูกมองว่าเป็น “ต้นแบบ” (วิกรม กรมดิษฐ์,

\* ข้อ 2 (2) *กฎบัตรอาเซียน* “ให้อาเซียนและรัฐสมาชิกอาเซียนปฏิบัติตามหลักการดังต่อไปนี้ (ข) การยึดมั่นในกฎการค้าพหุภาคีและระบอบของอาเซียนซึ่งมีกฎเป็นพื้นฐาน สำหรับการปฏิบัติตามข้อผูกพันทางเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพและการลดอย่างค่อยเป็นค่อยไป เพื่อไปสู่การขจัดอุปสรรคทั้งปวงต่อการรวมตัวทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค ในระบบเศรษฐกิจซึ่งขับเคลื่อนโดยตลาด”

ข้อ 5 พิมพ์เขียวประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

ในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (...) อาเซียนยึดมั่นต่อระบอบซึ่งมีกฎเป็นพื้นฐาน สำหรับการปฏิบัติตามข้อผูกพันทางเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ

\*\* เป้าหมายดังกล่าวได้รับการกล่าวถึงเป็นครั้งแรกใน “วิสัยทัศน์อาเซียน ค.ศ.2020” (ASEAN Vision 2020) ค.ศ.1997 และต่อมาได้รับการยืนยันโดยปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือในอาเซียนฉบับที่ 2 (Declaration of ASEAN Concord II) ค.ศ.2003

2557)\* (The Economic Times, 22 November 2015)\*\* “แรงบันดาลใจ” (กระทรวงต่างประเทศ, ม.ป.ป.)\*\*\* (The Standard, 31 December 2015)\*\*\*\* ในการบูรณาการของอาเซียนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านเศรษฐกิจ ความคาดหวังประการหนึ่งคือการเห็น “พัฒนาการของอาเซียนที่จะก้าวจากความร่วมมือ (Cooperation) ไปสู่การรวมตัว (Integration) อย่างเช่นสหภาพยุโรป” (สุรพงษ์ ชัยนาม, 2552, หน้า 147)

ความเข้าใจรวมทั้งความคาดหวังเกี่ยวกับการเห็นประชาคมอาเซียนในแบบสหภาพยุโรปสามารถเข้าใจได้ ประการแรก ตั้งแต่ ค.ศ. 2002 ในวาระการประชุมสภาเศรษฐกิจโลกว่าด้วยเอเชียตะวันออก (World Economic Forum on East Asia) ณ ประเทศมาเลเซีย นายกรัฐมนตรีเกะจ๊กตงของสาธารณรัฐสิงคโปร์ได้เชิญชวนให้อาเซียนขบคิดถึงความจำเป็นในการยกระดับการบูรณาการเป็น “ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในรูปแบบที่ไม่ต่างจากประชาคมเศรษฐกิจยุโรปในศตวรรษที่ 50” รวมไปถึงวิสัยทัศน์ในระยะยาวในการเปลี่ยนจากสมาคมระหว่างรัฐเอกราชที่ร่วมมือกันโดยสมัครใจเพื่อประสานนโยบายไปสู่การเป็น “องค์ภาวะในรูปแบบของสหภาพยุโรป”\*\*\*\*\* (Goh Chok Tong, 2002)

คณะผู้ทรงคุณวุฒิเรื่องกฏบัตรอาเซียนที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับทิศทางการรวมตัวของอาเซียนและสาระสำคัญที่ควรปรากฏในกฏบัตรอาเซียนมีความเห็นว่าเป้าหมายสูงสุดของการบูรณาการในภูมิภาคคือการจัดตั้ง “สหภาพอาเซียน” (ASEAN Union) (Eminent persons group on the ASEAN Charter, 2006, paragraph 23)

\* “ต้นแบบของการรวมตัวเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนก็คือสหภาพยุโรป”

\*\* “Asian leaders launch European Union-style regional economic bloc”

\*\*\* “อาเซียนดูแบบอย่างการรวมตัวของสหภาพยุโรป”

\*\*\*\* “Asean launches EU-inspired economic bloc to bolster trade”

\*\*\*\*\* “Should ASEAN work in the medium term towards an “ASEAN Economic Community” not unlike the European Economic Community of the 1950s?...In the longer term, should ASEAN remain a free association of independent states that voluntarily synchronise their policies, or should it evolve into an entity like the EU?”

ประการที่สอง สหภาพยุโรปนับว่าเป็นรูปแบบความร่วมมือระดับภูมิภาคระหว่าง 28 ประเทศสมาชิกที่นับได้ว่าประสบความสำเร็จมากที่สุดในปัจจุบัน ประชาคมเศรษฐกิจยุโรปที่วิวัฒนาการมาเป็นสหภาพยุโรปในปัจจุบันประสบความสำเร็จในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศในยุโรปหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และทำให้ยุโรปกลายเป็นภูมิภาคที่ร่ำรวยและมีอิทธิพลอีกครั้ง สหภาพยุโรปจัดตั้งสหภาพศุลกากร (โดยยกเลิกอุปสรรคทางการค้าทั้งมาตรการทางภาษีและมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีระหว่างประเทศสมาชิก พร้อมทั้งกำหนดอัตราภาษีสำหรับการค้านอกกลุ่มร่วมกัน) ได้สำเร็จตั้งแต่ ค.ศ.1968 และสามารถจัดตั้งตลาดร่วมยุโรปซึ่งส่งผลให้การเคลื่อนย้ายของสินค้า บริการ เงินทุน และแรงงานระหว่างประเทศสมาชิกสามารถทำได้โดยเสรีนับแต่ ค.ศ.1992 ในปัจจุบันความร่วมมือของสหภาพยุโรปได้พัฒนาไปถึงการจัดตั้งสหภาพเศรษฐกิจและการเงิน โดยประเทศสมาชิก 19 ประเทศ ใช้เงินสกุลยูโรและมีนโยบายทางการเงินร่วมกันภายใต้การควบคุมของธนาคารกลางยุโรป ในทางการเมือง สหภาพยุโรปได้พัฒนาไปถึงการสถาปนาสถานะพลเมืองยุโรป (European Citizenship) ขึ้นสำหรับพลเมืองของประเทศสมาชิก และได้มอบสิทธิต่างๆ ตามกฎหมายสหภาพยุโรป เช่น สิทธิในการเคลื่อนย้ายเพื่อไปประกอบอาชีพหรือพำนักอาศัยในประเทศสมาชิกอื่นอย่างเสรี สิทธิในการไม่ถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุผลของสัญชาติ หรือสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศสมาชิกที่ตนมิได้มีสัญชาติแต่มีถิ่นพำนักอยู่ (Directive 2004/38)

แม้ว่ารูปแบบการบูรณาการของสหภาพยุโรปจะสอดคล้องกับประสบการณ์เฉพาะของภูมิภาคยุโรป แต่ความสำเร็จของการบูรณาการในแบบสหภาพยุโรปมีอิทธิพลต่อการพัฒนาการรวมกลุ่มในภูมิภาคอื่นๆ ที่สามารถดูแบบอย่างและถอดบทเรียนการบูรณาการจากสหภาพยุโรป ไม่ว่าจะเป็นอาเซียน เขตการค้าเสรีระหว่างออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ (Australia - New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement ANZCERTA or CER Agreement) หรือประชาคมแอนเดียน (Community of Andean Nations) (Kirkham and Cardwell, 2006; Hopkins, 2015) ที่สำคัญ สหภาพยุโรปส่งเสริมการบูรณาการในรูปแบบของตนในอาเซียน ผ่านโครงการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคและเสริมสร้าง

ขีดความสามารถขององค์กรของอาเซียน (ASEAN Regional Integration Support from the EU: ARISE) โดยระหว่าง ค.ศ. 2013 - 2016 สหภาพยุโรปให้เงินสนับสนุนแก่อาเซียนเป็นจำนวน 15 ล้านยูโร (ARISE Programme, n.d.)

ประการที่สาม กฎบัตรอาเซียนกำหนดเป้าหมายการบูรณาการโดยสอดคล้องกับแนวทางที่สหภาพยุโรปได้ดำเนินการและประสบความสำเร็จมาก่อนหน้านี้ ใน “ภาษา” ที่ทำให้นึกถึงสหภาพยุโรปและความร่วมมือของสหภาพยุโรป ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งประชาคมอาเซียนที่ประกอบด้วยสามเสาหลัก เช่นเดียวกับโครงสร้างของสหภาพยุโรปตามสนธิสัญญาจัดตั้งสหภาพยุโรป ค.ศ. 1992 ซึ่งประกอบไปด้วยสามเสาหลักเช่นกัน โดยครอบคลุมความร่วมมือทางเศรษฐกิจภายใต้ประชาคมยุโรป (เสาที่หนึ่ง) นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วม (เสาที่สอง) และความร่วมมือทางตำรวจและศาลในทางอาญา (เสาที่สาม) ที่สำคัญภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนซึ่งเป็นเสาที่ได้รับความสนใจมากที่สุด อาเซียนกำหนดเป้าหมายในการจัดตั้งตลาดและฐานการผลิตเดียวในรูปแบบเดียวกับตลาดร่วมยุโรปภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจยุโรปในทศวรรษ 1950 ที่มีการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของปัจจัยการผลิต\*

ประการที่สี่ จากองค์การที่ดำเนินความร่วมมือแบบไม่เป็นทางการโดยปราศจากข้อบังคับผูกพัน กฎบัตรอาเซียนสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของอาเซียนในการเป็นองค์การที่ยึดโยงกับหลักเกณฑ์ทางกฎหมายมากยิ่งขึ้น ซึ่งแนวทางดังกล่าวเป็นแนวทางการบูรณาการของสหภาพยุโรปมาตั้งแต่ต้น สหภาพยุโรปสถาปนาความร่วมมือแบบเป็นทางการที่ตั้งอยู่บนฐานของกฎเกณฑ์ที่มีผลผูกพันผ่านสนธิสัญญาจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป ค.ศ.1957 และสนธิสัญญาจัดตั้งสหภาพยุโรป ค.ศ.1992 ซึ่งได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง และปัจจุบันกลายมาเป็นสนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป (Treaty on the functioning of the European Union) และ สนธิสัญญาว่าด้วยสหภาพยุโรป (Treaty on European Union) สนธิสัญญาจัดตั้งองค์การของสหภาพยุโรปกำหนด

\* แม้ว่าเป้าหมายการบูรณาการของอาเซียนอาจจะไม่ลึกซึ้งเท่าของสหภาพยุโรป โดยอาเซียนยังไม่มีเป้าหมายในการกลายมาเป็นสหภาพเศรษฐกิจและการเงินเช่นเดียวกับสหภาพยุโรป

โครงสร้างและหน้าที่ขององค์กรอย่างชัดเจน ทั้งยังมีการสร้างระบบกฎหมายประชาคมที่มีการบังคับใช้ประสิทธิภาพ

ประการสุดท้าย กฎบัตรอาเซียนปฏิรูปโครงสร้างองค์กรโดยจัดตั้ง คณะกรรมการผู้แทนถาวรประจำอาเซียน (Committee of Permanent Representatives) ตามรูปแบบของคณะกรรมการผู้แทนถาวรของสหภาพยุโรป (Committee of the permanent representatives-COREPER) ทั้งยังยอมรับรูปแบบความร่วมมือแบบยืดหยุ่นหรือที่ไม่ร่วมสมาชิกบางรัฐตามแบบของสหภาพยุโรป (Enhanced Cooperation) ภายใต้รูปแบบ “ASEAN Minus X” ที่อนุญาตให้ประเทศสมาชิกส่วนหนึ่งที่มีความพร้อมหรือมีความคิดเห็นสอดคล้องกันดำเนินการความร่วมมือไปก่อน

อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริง การรับเอาแนวทางการบูรณาการของสหภาพยุโรปโดยอาเซียน มีความซับซ้อน บทความนี้ต้องการศึกษา 1) ความจำเป็นในการปฏิรูปของอาเซียน 2) ขอบเขตของการรับเอาโครงสร้างการบูรณาการของสหภาพยุโรปโดยอาเซียน ผ่านการเปรียบเทียบโครงสร้างความร่วมมือของสหภาพยุโรปและอาเซียนตามธรรมนูญของทั้งสององค์กร 3) ความท้าทายของอาเซียนในการบรรลุเป้าหมายการเป็นประชาคมในมุมมองของกฎหมายระหว่างประเทศ

### 1) จากปฏิญญากรุงเทพสู่กฎบัตรอาเซียน: ความจำเป็นในการปฏิรูป

สมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (อาเซียน) ได้รับการจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ.1967 เมื่อผู้แทนของประเทศสมาชิกก่อตั้ง 5 ประเทศ คือ สหพันธรัฐมาเลเซีย สาธารณรัฐสิงคโปร์ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และราชอาณาจักรไทย ร่วมกันลงนามในปฏิญญากรุงเทพ\* การสถาปนาความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกใน ค.ศ.1967 มีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อรักษาสันติภาพและเสถียรภาพของภูมิภาคภายใต้บริบทของการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ในช่วงสงครามเย็น รวมทั้งปัญหาความขัดแย้งภายในที่เกือบจะนำไปสู่

\* ปัจจุบันอาเซียนมีประเทศสมาชิกสิบประเทศ บรูไนดารุสซาลาม เข้าเป็นสมาชิกใน ค.ศ.1984, สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ค.ศ.1985, สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ค.ศ.1997 และราชอาณาจักรกัมพูชาเข้าร่วมเป็นสมาชิกล่าสุดเมื่อ ค.ศ.1999



การทำสงครามระหว่างกัน ไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทระหว่างมาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และ อินโดนีเซีย เหนือเกาะซาบาห์ (Sabah) หรือการขับไล่สิ่งคโปร้อออกจากสหพันธรัฐ มาเลเซีย หลังจากที่ปัญหาทางการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคคลี่คลายลง อาเซียนจึงหันมาให้ความสนใจกับความร่วมมือทางเศรษฐกิจ โดยการจัดตั้ง เขตการค้าเสรีอาเซียน (Asean Free Trade Area: AFTA) ซึ่งมีเป้าหมายที่จะ ลดภาษีนำเข้าในการค้าระหว่างประเทศสมาชิกให้เหลือร้อยละ 0-5 นอกจากนี้ อาเซียนได้มีความพยายามในการเปิดเสรีด้านการค้าบริการและการลงทุนระหว่าง กันผ่านความตกลงว่าด้วยการค้าบริการอาเซียน ค.ศ. 1995 (ASEAN Framework Agreement on Services: AFAS) และกรอบความตกลงเขตการลงทุนอาเซียน ค.ศ. 1998 (Framework Agreement on the ASEAN Investment Area)

ตั้งแต่ต้น สมาชิกของอาเซียนดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างกัน “ตามวิถี อาเซียน” กล่าวคือ เป็นการดำเนินความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ โดยปราศจาก กฎเกณฑ์ข้อบังคับผูกพัน ความร่วมมือในอาเซียนเกิดขึ้นผ่านเอกสารทางการเมือง ที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย (ประสิทธิ์ เอกบุตร, 2556) ซึ่งรวมถึงปฏิญญากรุงเทพ ค.ศ. 1967 ที่เป็นเอกสารจัดตั้งองค์การ จนถึง ค.ศ. 2007 ประเทศสมาชิกอาเซียน ลงนามในสนธิสัญญาเพียงสองฉบับ คือ สนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในภูมิภาค เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation หรือ TAC) ค.ศ. 1976 และ สนธิสัญญาเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์แห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty on the Southeast Asia Nuclear-Weapon-Free Zone: SEAN-FZ) ค.ศ.1995

อาเซียนจัดโครงสร้างองค์กรแบบหลวมๆ และดำเนินงานผ่านการประชุม แลกเปลี่ยนที่ค่อนข้างสม่ำเสมอของผู้นำและรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในด้านต่างๆ ของ ประเทศสมาชิก ไม่ว่าจะเป็นการประชุมสุดยอดของผู้นำของประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งเป็นกลไกบริหารสูงสุดในการกำหนดนโยบาย การประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศ อาเซียน การประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน หรือรัฐมนตรีเฉพาะด้านอื่นๆ การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโส เป็นต้น ทั้งนี้ มีเพียงเลขาธิการอาเซียนที่ได้รับการ สนับสนุนจากสำนักเลขาธิการอาเซียนที่เป็นหน่วยงานกลางถาวรของอาเซียน อาเซียนขับเคลื่อนความร่วมมือและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งโดยอาศัยความสัมพันธ์

ฉันทมิตร การประนีประนอมและผลประโยชน์ร่วม การตัดสินใจของอาเซียนเกิดขึ้นจากการปรึกษาหารือต้องได้รับความเห็นชอบจากประเทศสมาชิกทุกประเทศตามระบบฉันทมติ อาเซียนยึดหลักการเคารพอธิปไตยของประเทศสมาชิกและการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน

การดำเนินความร่วมมือตามวิถีอาเซียนสามารถเข้าใจได้ หากเราพิจารณาถึงบริบทของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกในระยะเริ่มต้นของอาเซียน ปัญหาความขัดแย้งระหว่างกันเป็นปัจจัยให้ประเทศสมาชิกยังไม่มีควมไว้วางใจซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ ประเทศสมาชิกก่อตั้งยกเว้นประเทศไทยล้วนได้รับผลกระทบจากลัทธิล่าอาณานิคมและหลายประเทศเพิ่งได้รับเอกราชเพียงไม่นาน จึงไม่น่าแปลกใจหากประเทศสมาชิกอาเซียนให้ความสำคัญกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศเรื่องอำนาจอธิปไตยและความเท่าเทียมรวมถึงการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐเป็นพิเศษ การยึดหลักปรึกษาหารือและการตัดสินใจโดยฉันทมติทำให้ประเทศสมาชิกสามารถร่วมมือกันได้อย่างไร้ความกังวล เนื่องจากแต่ละประเทศสมาชิกสามารถมั่นใจได้ว่าจะไม่ต้องผูกพันโดยมิตที่ตนมิได้เห็นพ้องด้วย

ที่สำคัญ การดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกตามวิถีอาเซียนที่มีความยืดหยุ่นช่วยให้อาเซียนประสบความสำเร็จในการช่วยรักษาสันติภาพและป้องกันไม่ให้เกิดสงครามระหว่างประเทศในภูมิภาคท่ามกลางบรรยากาศความขัดแย้งระหว่างประเทศสมาชิก อาเซียนได้รับการยอมรับในเวทีระหว่างประเทศในความสำเร็จจากดำเนินการทางการทูตเพื่อแก้ไขวิกฤตเวียดนามยึดครองกัมพูชาใน ค.ศ. 1978 จนเวียดนามยอมถอนทหารออกจากกัมพูชาและนำไปสู่การลงนามในสนธิสัญญากรุงปารีส ค.ศ. 1991 (ไพศาล หรุกิจพานิชย์, 2553, หน้า 31-32) ในขณะเดียวกัน การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในช่วงกลางทศวรรษ 1990 ทำให้รูปแบบความร่วมมือในภูมิภาคได้รับการกล่าวถึงในฐานะต้นแบบ (World Bank, 1993) ด้วยเหตุผลเหล่านี้ จึงไม่น่าแปลกใจหากอาเซียนจะมีความเชื่อมั่นในรูปแบบความร่วมมือแบบยืดหยุ่นตามวิถีอาเซียนในฐานะเอกลักษณ์ของภูมิภาค (ประภัศร์ เทพชาติ, 2554, หน้า 26-27)

อย่างไรก็ตาม วิกฤติเศรษฐกิจในเอเชียใน ค.ศ.1997 เป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญที่ผลักดันให้ประเทศสมาชิกอาเซียนต้องหันมาประเมินรูปแบบความร่วมมือที่เคยเป็นความภูมิใจของอาเซียน สัดส่วนของ GDP ของอาเซียนในเวทีโลกลดลงจาก 4.2% ใน ค.ศ. 1997 เหลือ 3.9% ใน ค.ศ. 1998 ที่สำคัญสัดส่วนการลงทุนจากต่างประเทศลดลงจาก 7% ใน ค.ศ. 1997 เหลือเพียง 3.1% ใน ค.ศ. 1998 และเหลือเพียง 1.7% ใน ค.ศ. 2000 (Jean Claude Piris and Walter Woon, 2015, p. 41) วิกฤติเศรษฐกิจครั้งสำคัญของภูมิภาคสะท้อนให้เห็นถึงความไม่เพียงพอของกลไกของอาเซียนในการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกซึ่งทำให้วิกฤตทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น (Jetschke and Murray, 2012, p.182) ความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนชะงักงันลง ในขณะที่อาเซียนต้องเผชิญกับบริบทใหม่ของระบบเศรษฐกิจโลกที่จีนและอินเดียกลายเป็นมหาอำนาจใหม่ทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นคู่แข่งสำคัญที่จะแย่งส่วนแบ่งทางการค้าและเงินลงทุนจากต่างประเทศ อาเซียนเสี่ยงที่จะสูญเสียบทบาทการเป็นศูนย์กลางทางการค้าและการลงทุนในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกและในเวทีการค้าโลก

ความเปลี่ยนแปลงของบริบททางการเมืองและเศรษฐกิจของภูมิภาคและของโลกผลักดันให้ประเทศสมาชิกอาเซียนต้องประเมินระดับความร่วมมือและความมีประสิทธิภาพขององค์กร ซึ่งนำไปสู่การปฏิรูปครั้งสำคัญผ่านการตรากฎบัตรอาเซียน

## 2) กฎบัตรอาเซียน: เป้าหมายตามแบบสหภาพยุโรป ภายใต้ความร่วมมือระหว่างรัฐบาลตามวิถีอาเซียน

ในรัฐธรรมนูญขององค์กรการ กฎบัตรอาเซียนกำหนดทิศทางและเป้าหมายของความร่วมมือในภูมิภาค ทั้งนี้ กฎบัตรอาเซียนกำหนดเป้าหมายการบูรณาการโดยสอดคล้องกับแนวทางที่สหภาพยุโรปได้ดำเนินการและประสบความสำเร็จมาก่อน ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งประชาคมอาเซียนที่ประกอบด้วย สามเสาหลัก เช่นเดียวกับโครงสร้างของสหภาพยุโรปตามสนธิสัญญาจัดตั้งสหภาพยุโรป ค.ศ. 1992 ที่สำคัญ อาเซียนต้องการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่จะเปลี่ยนอาเซียนให้ เป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวในรูปแบบเดียวกับตลาดร่วมยุโรปภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจยุโรปในทศวรรษ 1950 โดยต้องการให้มี “การเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของสินค้า บริการ และการลงทุน การเคลื่อนย้ายที่ได้รับความสะดวกของนักธุรกิจผู้ประกอบการวิชาชีพ ผู้มีความสามารถพิเศษและแรงงาน” (ข้อ 1(5) กฎบัตรอาเซียน)

ในขณะที่เดียวกัน กฎบัตรอาเซียนสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการทำให้อาเซียนเป็นองค์การที่ดำเนินงานอย่างเป็นทางการและยึดโยงกับหลักเกณฑ์ทางกฎหมายมากยิ่งขึ้น อาเซียนมีธรรมนูญขององค์การที่มีผลผูกพันทางกฎหมายเป็นครั้งแรก จาก “สมาคม” ซึ่งไม่มีนิติฐานะในทางกฎหมายระหว่างประเทศ กฎบัตรรับรองสถานะ “องค์การระหว่างประเทศ” ซึ่งมีผลทำให้อาเซียนมีสถานะเป็นบุคคลในกฎหมายระหว่างประเทศแยกจากประเทศสมาชิกในการมีปฏิสัมพันธ์กับองค์การอื่นๆ ซึ่งแนวทางดังกล่าวเป็นแนวทางการบูรณาการของสหภาพยุโรปมาตั้งแต่ต้น

อย่างไรก็ตาม กฎบัตรอาเซียนมิได้รับเอาหัวใจสำคัญของรูปแบบการดำเนินการร่วมมือและการจัดสรรอำนาจอธิปไตยระหว่างองค์การและประเทศสมาชิกตามแบบสหภาพยุโรปซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้สหภาพยุโรปประสบความสำเร็จในการบูรณาการมาด้วย อาเซียนหลังมีกฎบัตรยังคงเป็นความร่วมมือระหว่างรัฐบาลที่ให้ความสำคัญกับอำนาจอธิปไตยของประเทศสมาชิกภายใต้ระบบกฎหมายระหว่างประเทศ โครงสร้างร่วมมือของอาเซียนหลังมีกฎบัตรยังคงแตกต่างจากสหภาพยุโรปอย่างมีนัยยะสำคัญในแง่ 1) ความเป็นเอกเทศขององค์กรจากประเทศสมาชิก 2) กลไกการตัดสินใจขององค์กร 3) ความมีประสิทธิภาพและเอกภาพของระบบกฎหมาย และ 4) ระบบระงับข้อพิพาท

### 2.1) ความเป็นเอกเทศขององค์กรจากประเทศสมาชิก

สนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป (Treaty on the functioning of the European Union)\* และสนธิสัญญาว่าด้วยสหภาพยุโรป (Treaty on European Union)\*\* จัดตั้งโครงสร้างองค์กรที่ซับซ้อน โดยผสมผสาน

\* เดิมคือสนธิสัญญาจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (Treaty establishing the European Economic Community 1957) ที่ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมโดยสนธิสัญญาควรววมองค์กร (Merger Treaty 1965), กรรมาสารยุโรปเดียว (Single European Act 1986), สนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม (Treaty of Amsterdam 1997), สนธิสัญญานีซ (Treaty of Nice 2001) และสนธิสัญญาลิสบอน (Treaty of Lisbon 2007)

\*\* เดิมคือสนธิสัญญาจัดตั้งสหภาพยุโรปหรือสนธิสัญญามาสทริช (Treaty on European Union or Treaty of Maastricht 1992) ที่ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมโดยสนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม (Treaty of Amsterdam 1997), สนธิสัญญานีซ (Treaty of Nice 2001) และ สนธิสัญญาลิสบอน (Treaty of Lisbon 2007)

องค์กรที่เป็นตัวแทนของประเทศสมาชิกอย่างคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปและคณะมนตรียุโรป และองค์กรเหนือรัฐที่ดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นเอกเทศจากประเทศสมาชิกเพื่อผลักดันการบูรณาการอย่าง เช่น คณะกรรมาธิการยุโรป รัฐสภายุโรป ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป หรือธนาคารกลางยุโรป ทั้งนี้ องค์กรของสหภาพยุโรปได้รับมอบอำนาจนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และภายในขอบเขตอำนาจที่ประเทศสมาชิกกำหนดไว้ในสนธิสัญญาจัดตั้ง โดยองค์กรหนึ่งอาจใช้อำนาจหลายอำนาจพร้อมกัน

*คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (Council of the European Union or Council of Ministers)* ประกอบไปด้วยรัฐมนตรีจากรัฐบาลของประเทศสมาชิก\* และเป็นองค์กรหลักในด้านนิติบัญญัติและด้านการตัดสินใจชี้ขาดของสหภาพยุโรป โดยตัดสินใจร่วมกับรัฐสภายุโรปในการพิจารณาร่างกฎหมายและอนุมัติงบประมาณของสหภาพยุโรป ทั้งยังเป็นผู้ประสานนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิก และรับผิดชอบด้านนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงร่วม คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปได้รับการสนับสนุนจาก*คณะกรรมการผู้แทนถาวร (Committee of the permanent representatives-COREPER)\*\** ซึ่งแต่ละประเทศสมาชิกส่งมาประจำ ณ สำนักงานคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป คณะกรรมการผู้แทนถาวรมีบทบาทในการเตรียมการประชุมให้แก่คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปและพยายามที่จะหาข้อตกลงระหว่างประเทศสมาชิกในประเด็นต่างๆ ให้มากที่สุด (Murray & Moxon-Browne, 2013, p. 531) นอกจากนี้ ผู้นำของประเทศสมาชิกมีการประชุมปีละ 4 ครั้ง ในฐานะคณะมนตรียุโรป (European Council) เพื่อกำหนดเป้าหมายและนโยบายสำคัญๆ ของสหภาพยุโรปและตัดสินใจในเรื่องที่คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปไม่สามารถตกลงกันได้

\* ในการประชุมคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปแต่ละครั้ง รัฐมนตรีผู้จะได้เข้าร่วมคือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในเรื่องที่เกี่ยวข้อง ซึ่งขึ้นอยู่กับหัวข้อการประชุม เช่น การเกษตร อุตสาหกรรม คมนาคม สิ่งแวดล้อม หรือการต่างประเทศ ประเทศสมาชิกผลัดเปลี่ยนกันดำรงตำแหน่งประธานคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปทุก 6 เดือน

\*\* ชื่อย่อ COREPER มาจากชื่อภาษาฝรั่งเศสของคณะกรรมการผู้แทนถาวร Comité des Représentants Permanents

ในส่วนขององค์กรเหนือรัฐ รัฐสภายุโรป (European Parliament) ถือเป็นตัวแทนของประชาชนของสหภาพยุโรปซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยตรงทุกๆ 5 ปีจากพลเมืองของแต่ละประเทศสมาชิก มีภารกิจหลักในการร่วมตัดสินใจกับคณะมนตรีในประเด็นต่างๆ ได้แก่ การพิจารณาร่างกฎหมายที่คณะกรรมการสิทธิการยุโรปเสนอ การอนุมัติงบประมาณ และการรับรองความตกลงระหว่างประเทศของสหภาพยุโรปกับประเทศ นอกกลุ่ม นอกจากนี้ ยังมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการสิทธิการยุโรป ส่วน คณะกรรมการสิทธิการยุโรป (European Commission) ประกอบด้วยกรรมการ 28 คน ที่ได้รับการแต่งตั้งจากประเทศสมาชิกและได้รับการรับรองจากรัฐสภายุโรป คณะกรรมการสิทธิการยุโรปเปรียบเสมือนฝ่ายบริหารและฝ่ายข้าราชการที่ดำเนินงานอย่างเป็นทางการเป็นอิสระจากรัฐบาลของแต่ละประเทศเพื่อทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของสหภาพยุโรป คณะกรรมการสิทธิการยุโรปเป็น “ผู้พิทักษ์สนธิสัญญา” ที่มีอำนาจในการติดตามการปฏิบัติตามสนธิสัญญาและข้อบังคับอื่นๆ ของสหภาพยุโรปโดยประเทศสมาชิก นอกจากนี้ คณะกรรมการสิทธิการยุโรปยังเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนิติบัญญัติโดยเป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายให้คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปและรัฐสภายุโรปพิจารณาศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป (Court of justice of European Union) เป็นองค์กรตุลาการของสหภาพยุโรปซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาหนึ่งคนต่อประเทศสมาชิก ผู้พิพากษาได้รับการแต่งตั้งโดยความเห็นชอบจากประเทศสมาชิกทุกประเทศ แต่มีความเป็นเอกเทศจากประเทศสมาชิก ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปมีอำนาจในการตีความกฎหมายของสหภาพยุโรป รวมทั้งตรวจสอบความสอดคล้องของกฎหมายของประเทศสมาชิกต่อกฎหมายสหภาพยุโรปผ่านการขอความเห็นเบื้องต้นโดยศาลของประเทศสมาชิก (Preliminary Ruling) (มาตรา 267 สนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป)

ต่างจากสหภาพยุโรป อาเซียนนับแต่ก่อตั้งดำเนินความร่วมมือแบบไม่เน้นสถาบัน ผ่านการประชุมของผู้นำและรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในด้านต่างๆ ของประเทศสมาชิก ซึ่งเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างมากและขาดการประสานงานที่ดี ในการนี้ จุดมุ่งหมายหนึ่งของกฎบัตรคือการปรับโครงสร้างองค์กรของอาเซียนให้มีความเป็นสถาบันและมีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตาม องค์กรหลักของอาเซียนยังคงอยู่

ในรูปแบบความร่วมมือระหว่างรัฐบาลที่มีได้ดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นเอกเทศจากประเทศสมาชิก ทั้งนี้ กฎบัตรยืนยันความเป็นองค์การสูงสุดในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจของ ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน (Asean summit) ซึ่งเป็นการประชุมของประมุขของรัฐหรือหัวหน้ารัฐบาลของประเทศสมาชิก โดยกฎบัตรกำหนดให้เพิ่มการประชุมจากเดิมหนึ่งครั้งต่อปีเป็นสองครั้งต่อปี (ข้อ 7 กฎบัตรอาเซียน)

กฎบัตรจัดตั้ง คณะมนตรีประจำประชาคมอาเซียน (Community Councils) ซึ่งประกอบด้วย คณะมนตรีประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน คณะมนตรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และคณะมนตรีประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ซึ่งมาจากผู้แทนที่ประเทศสมาชิกแต่งตั้ง โดยมีหน้าที่ประสานงานในประเด็นที่มีลักษณะข้ามชาติและคาบเกี่ยวกับความร่วมมือหลายด้าน รวมทั้งติดตามการดำเนินงานตามนโยบายที่ผู้นำอาเซียนกำหนดภายใต้เสาหลักที่รับผิดชอบ (ข้อ 9 กฎบัตรอาเซียน) แต่คณะมนตรีประจำประชาคมอาเซียนมิได้มีฐานะเป็นคณะมนตรีบริหารที่มีอำนาจตัดสินใจ อย่างเช่นคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (Council of the European Union)

แม้ว่ากฎบัตรอาเซียนจะจัดตั้ง คณะกรรมการผู้แทนถาวรประจำอาเซียน (Committee of Permanent Representatives) ที่มีหน้าที่สนับสนุนการทำงานของคณะมนตรีประชาคมอาเซียนและองค์กรระดับรัฐมนตรีอาเซียนเฉพาะสาขา รวมทั้งประสานงานกับองค์กรภายในของอาเซียนตามรูปแบบของ คณะกรรมการผู้แทนถาวรของสหภาพยุโรป (Committee of the permanent representatives-COREPER) โดยกำหนดให้ประเทศสมาชิกแต่งตั้งผู้แทนถาวรประจำอาเซียนหนึ่งคนในชั้นเอกอัครราชทูตไปประจำที่กรุงจาการ์ตา (ข้อ 12 กฎบัตรอาเซียน) อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการผู้แทนถาวรประจำอาเซียนไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของกลไกการตัดสินใจของอาเซียนเช่นเดียวกับกับคณะกรรมการผู้แทนถาวรของสหภาพยุโรป (Committee of the permanent representatives-COREPER) ที่มีบทบาทในการหาข้อตกลงระหว่างประเทศสมาชิกในประเด็นต่างๆ ให้มากที่สุดก่อนการประชุมคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป และในกรณีที่มีการเจรจาเป็นที่ยุติในคณะกรรมการผู้แทนถาวร จะมีการเสนอเรื่องให้คณะมนตรีแห่งสหภาพ

ยุโรปตัดสินใจโดยไม่ต้องมีการอภิปราย (Murray & Moxon-Browne, 2013, p. 531)

ในส่วนของ *เลขาธิการอาเซียนและสำนักเลขาธิการอาเซียน (ASEAN Secretary General)* ซึ่งเป็นองค์กรกลางที่เป็นตัวแทนของอาเซียน กฎบัตรกำหนดให้เลขาธิการอาเซียนมีอำนาจในการเสนอข้อคิดเห็นของอาเซียนและเข้าร่วมการประชุมกับภาคีภายนอกตามแนวนโยบายที่ได้รับความเห็นชอบและได้รับมอบหมาย (ข้อ 11 กฎบัตรอาเซียน) แต่กฎบัตรไม่ได้รับข้อเสนอของคณะผู้ทรงคุณวุฒิเรื่องกฎบัตรอาเซียนที่เห็นว่าควรให้อำนาจแก่เลขาธิการอาเซียนในการทำสนธิสัญญาในเรื่องที่ไม่อ่อนไหวในนามของประเทศสมาชิกอาเซียน (Eminent persons group on the ASEAN Charter, 2006, paragraph 37) นอกจากนี้ แม้ว่ากฎบัตรอาเซียนจะกำหนดให้เลขาธิการอาเซียนมีหน้าที่สอดส่องดูแลความคืบหน้าในการปฏิบัติตามความตกลงและข้อตัดสินใจของอาเซียนโดยประเทศสมาชิกเช่นเดียวกับคณะกรรมการยุโรป แต่กฎบัตรไม่ได้ให้อำนาจหรือเครื่องมือแก่เลขาธิการอาเซียนในการบังคับให้เป็นไปตามพันธกรณีหรือฟ้องคดีต่ออนุญาโตตุลาการในกรณีที่มีการละเมิดกฎบัตรอย่างร้ายแรงหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎบัตรในภาพรวม กฎบัตรอาเซียนไม่ได้เพิ่มบทบาทและอำนาจหน้าที่ให้เลขาธิการอาเซียนอย่างแท้จริง ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าประเทศสมาชิกไม่ต้องการให้องค์กรกลางของอาเซียนมีพัฒนาการไปในทิศทางเดียวกับคณะกรรมการยุโรป ทั้งนี้ ต่างจากคณะกรรมการยุโรปที่มีเจ้าหน้าที่กว่าหมื่นคน สำนักเลขาธิการอาเซียนมีเจ้าหน้าที่เพียงหลักร้อยและงบประมาณเพียง 19 ล้านดอลลาร์สหรัฐใน ค.ศ. 2015 (Quratul-Ain Bandial, 2014)

## 2.2) กลไกการตัดสินใจขององค์กร

ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่มีส่วนช่วยผลักดันการบูรณาการของสหภาพยุโรป คือ การผสมผสานระหว่างการดำเนินงานในรูปแบบองค์กรระหว่างรัฐบาลเช่นเดียวกับองค์กรระหว่างประเทศอื่นๆ และการดำเนินงานในรูปแบบองค์กรเหนือรัฐ

สหภาพยุโรปดำเนินงานในลักษณะความร่วมมือระหว่างรัฐ (Intergovernmental Cooperation) ในเรื่องที่มีความสำคัญมากและเป็นเรื่อง



อ่อนไหวทางการเมือง เช่น การรับประเทศสมาชิกใหม่ หรือการแก้ไขสนธิสัญญาจัดตั้งองค์การโดยระบบมติเอกฉันท์ในการตัดสินใจ แต่ในด้านที่เกี่ยวกับสหภาพเศรษฐกิจยุโรป สหภาพยุโรปดำเนินงานในรูปแบบเหนือรัฐ (Supranational Method) โดยประเทศสมาชิกยินยอมถ่ายโอนอำนาจอธิปไตยไปให้สถาบันของสหภาพยุโรป ซึ่งส่งผลให้สถาบันของสหภาพยุโรปมีอำนาจในการตัดสินใจแทนประเทศสมาชิกในขอบเขตอำนาจและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ร่วมกันในสนธิสัญญาในเรื่องความร่วมมือทางเศรษฐกิจคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปตัดสินใจโดยระบบเสียงข้างมาก โดยถือว่ามีเสียงข้างมากในคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป ในกรณีที่จำนวนประเทศสมาชิกที่เห็นด้วยคิดเป็นอย่างน้อยร้อยละ 55 ของประเทศสมาชิกทั้งหมด (15 ประเทศในปัจจุบัน) หรือจำนวนประเทศที่เห็นด้วยมีประชากรรวมอย่างน้อยร้อยละ 65 ของประชากรทั้งหมดของสหภาพยุโรป (มาตรา 16(4) สนธิสัญญาว่าด้วยสหภาพยุโรป) ซึ่งหมายความว่า การขับเคลื่อนการบูรณาการสามารถเกิดขึ้นได้ เมื่อได้จำนวนเสียงขั้นต่ำตามที่กำหนดไว้ แม้ว่าประเทศสมาชิกบางส่วนอาจไม่เห็นด้วย

ส่วนอาเซียนดำเนินความร่วมมือโดยเน้นหลักการเคารพอธิปไตยของประเทศสมาชิกและการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน อาเซียนใช้หลักการปรึกษาหารือและฉันทามติเป็นพื้นฐานของกระบวนการตัดสินใจและการกำหนดนโยบาย ซึ่งทำให้ประเทศสมาชิกทุกประเทศมีสิทธิในการดำเนินความร่วมมืออย่างเท่าเทียมกัน ความร่วมมือส่วนใหญ่ของอาเซียนเกิดขึ้นจากการใช้ความสัมพันธ์ส่วนบุคคลในการขับเคลื่อนความร่วมมือและความสมัครใจ ทั้งนี้ กฎบัตรอาเซียนยังคงยืนยันหลักการตัดสินใจโดยการปรึกษาหารือและระบบฉันทามติ (ข้อ 20(1) กฎบัตรอาเซียน) แต่เปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกหาทางออกโดยวิธีอื่นๆ ในกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้โดยหลักฉันทามติ กล่าวคือ กฎบัตรกำหนดให้นำเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมสุดยอดอาเซียนเพื่อตัดสินใจเฉพาะเรื่องหนึ่งเรื่องใดจะสามารถทำได้อย่างไร (ข้อ 20 กฎบัตรอาเซียน) โดยให้ใช้การตัดสินใจรูปแบบอื่นๆ ได้ตามที่ที่ประชุมสุดยอดอาเซียนกำหนด (ข้อ 20(2) กฎบัตรอาเซียน) นอกจากนี้ กฎบัตรเปิดช่องให้มีการนำรูปแบบการเข้าร่วมแบบยืดหยุ่นรวมถึงรูปแบบอาเซียนที่ไม่รวมสมาชิกบางรัฐมาใช้ในการอนุวัติการตามข้อผูกพันด้านเศรษฐกิจ (ข้อ 21(2)

กฎบัตรอาเซียน) ซึ่งทำให้ประเทศสมาชิกบางส่วนที่มีความพร้อมมากกว่าสามารถดำเนินการไปได้ก่อนและเมื่อรัฐอื่นๆ มีความพร้อมมากขึ้นก็สามารถเข้าร่วมได้ ซึ่งเป็นรูปแบบความร่วมมือที่สหภาพยุโรปทดลองใช้ในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีของบุคคล (Schengen area and cooperation) ใน ค.ศ.1995 ระหว่าง 6 ประเทศสมาชิก อย่างไรก็ตาม ประเทศสมาชิกต้องมีฉันทามติในการนำรูปแบบความร่วมมือแบบไม่รวมทุกประเทศสมาชิกมาใช้

จะเห็นได้ว่ากฎบัตรอาเซียนยังคงไว้ซึ่งหลักการดำเนินงานตามวิถีอาเซียนเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการปรึกษาหารือและการตัดสินใจโดยเห็นพ้องต้องกัน อันที่จริงการตัดสินใจโดยมติเอกฉันท์มีความเหมาะสมในเรื่องที่เป็นประเด็นอ่อนไหวหรือมีความสำคัญ เช่น ประเด็นเรื่องความมั่นคง การแก้ไขกฎบัตรซึ่งเป็นกรอบกติกาในการอยู่ร่วมกันของประเทศสมาชิก หรือการรับประเทศสมาชิกใหม่ ซึ่งเป็นการสมควรที่จะเคารพอำนาจอธิปไตยและความเสมอภาคของประเทศสมาชิก แต่ทว่าการใช้ระบบฉันทามติในทุกเรื่องแม้ในเรื่องที่ไม่เป็นประเด็นอ่อนไหวจะทำให้การบูรณาการของอาเซียนเป็นไปอย่างล่าช้าเช่นที่เคยเป็นมา ในการนี้ คณะผู้ทรงคุณวุฒิเรื่องกฎบัตรอาเซียนเสนอให้มีการนำหลักเสียงข้างมากมาใช้ในการตัดสินใจในเรื่องที่ไม่อ่อนไหว แต่ขอเสนอตั้งกลุ่มไม่ได้รับการตอบรับจากผู้นำของประเทศสมาชิก (Eminent persons group on the ASEAN Charter, 2006, paragraph 29)

### 2.3) ความมีประสิทธิภาพและเอกภาพของกฎหมาย

ในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการบูรณาการ สหภาพยุโรปสร้างระบบกฎหมายเฉพาะที่เป็นเอกเทศจากระบบกฎหมายระหว่างประเทศ นอกเหนือไปจากสนธิสัญญาจัดตั้งองค์การ องค์กรของสหภาพยุโรปมีอำนาจในการออกข้อบังคับต่างๆ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสนธิสัญญาและภายในขอบเขตที่สนธิสัญญาให้อำนาจไว้ โดยคณะกรรมการยุโรปเป็นผู้มีอำนาจในการเสนอร่างกฎระเบียบให้รัฐสภายุโรปและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปร่วมกันพิจารณารับรอง ทั้งนี้ กฎหมายลำดับรองของสหภาพยุโรปมีผลผูกพันประเทศสมาชิกให้ต้องปฏิบัติตามเช่นเดียวกับบทบัญญัติของสนธิสัญญาจัดตั้ง กฎหมายลำดับรองที่สำคัญของสหภาพยุโรปได้แก่ “ข้อบังคับ” (Regulation) (อภิญา

เดือนฉวี, 2548, หน้า 87) ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ที่มีผลผูกพันบุคคลที่อยู่ในขอบเขตการบังคับใช้ไม่ว่าจะเป็นสถาบันของสหภาพยุโรป ประเทศสมาชิกหรือปัจเจกชน โดยมีผลบังคับใช้ในระบบกฎหมายของประเทศสมาชิกได้โดยตรงโดยไม่ต้องผ่านการแปลงเป็นกฎหมายภายในหลังจากมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาของสหภาพยุโรป (Official journal of European Union) ส่วน “ข้อกำหนด” (Directives) (อภิญา เดือนฉวี, 2548, หน้า 88) เป็นกฎเกณฑ์ที่มีผลผูกพันประเทศสมาชิกในส่วนของเป้าหมาย แต่ให้เสรีภาพประเทศสมาชิกในการเลือกรูปแบบหรือวิธีการในการดำเนินการเพื่อให้เกิดผลตามที่กำหนดไว้ โดยประเทศสมาชิกต้องตราหรือแก้ไขกฎหมายภายในเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลาที่กำหนด

ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการสร้างระบบกฎหมายของสหภาพยุโรปโดยอาศัยอำนาจในการตีความสนธิสัญญาจัดตั้ง ตั้งแต่ในระบะเริ่มต้นของการจัดตั้งองค์การ ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปได้วางหลักการ “การมีผลใช้บังคับโดยตรง” และ “หลักความเหนือกว่า” ของกฎหมายสหภาพยุโรป ซึ่งกลายมาเป็นลักษณะพิเศษที่เป็นหลักประกันของควมมีประสิทธิภาพและความเป็นเอกภาพของกฎหมายสหภาพยุโรปในประเทศสมาชิก ทั้งนี้ ตามหลักการมีผลใช้บังคับโดยตรงของกฎหมายสหภาพยุโรป (Direct effect of European Union law) สนธิสัญญาจัดตั้งและกฎเกณฑ์ที่ออกโดยสถาบันของสหภาพยุโรปมีผลผูกพันประเทศสมาชิกและมีผลบังคับใช้ในระบบกฎหมายของประเทศสมาชิกโดยตรงหลังประกาศในราชกิจจานุเบกษาของสหภาพยุโรป โดยประเทศสมาชิกไม่จำเป็นต้องให้สัตยาบันหรือออกกฎหมายภายในมาอนุวัติการอีก (CJEU 5/02/1963, van Gend & Loos ) นอกจากนี้ ในกรณีที่กฎหมายของประเทศสมาชิกขัดหรือแย้งกับกฎหมายของสหภาพยุโรป ประเทศสมาชิกต้องดำเนินการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายภายในของตนตามหลักความเหนือกว่าของกฎหมายสหภาพยุโรป (Primacy of European Union law) ซึ่งศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปได้วางไว้ในคดี Costa v. Enel ค.ศ. 1964

ในทางตรงกันข้าม ความร่วมมือของประเทศสมาชิกอาเซียนตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อที่จะก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ให้แก่พลเมืองของประเทศสมาชิก ความตกลงของอาเซียนต้องผ่านการแปลงเป็นกฎหมายภายใน

หรือผ่านการรับโดยกฎหมายภายในของประเทศสมาชิกเสียก่อน การมีผลใช้บังคับ และควมมีประสิทธิภาพของความตกลงของอาเซียนจึงขึ้นอยู่กับประเทศสมาชิก เป็นสำคัญ ทั้งนี้ ปัญหาสำคัญของการขับเคลื่อนความร่วมมือในอาเซียนคือการที่ ประเทศสมาชิกละเลยหรือไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงที่ได้ทำไว้ร่วมกันในกรอบของ อาเซียน (Jetschke and Murray, 2012, p. 181)

กฎบัตรอาเซียนพยายามทำให้อาเซียนเป็นองค์กรที่ยึดโยงกับหลักเกณฑ์มาก ขึ้น โดยกำหนดให้ประเทศสมาชิกมีหน้าที่ต้องทำตามพันธกรณีภายใต้กฎบัตรและ พันธกรณีอื่นที่สมาชิกมีอยู่ภายในกรอบของอาเซียน โดยมีมาตรการที่จำเป็น ทุกประการอันรวมถึงการออกกฎหมายภายในที่เหมาะสม (ข้อ 5(2) กฎบัตร อาเซียน) ในการนี้ กฎบัตรมอบหมายให้เลขาธิการอาเซียนมีหน้าที่ในการสอดส่อง ดูแล ความคืบหน้าในการปฏิบัติตามความตกลงและข้อตัดสินใจของอาเซียนโดย ประเทศสมาชิกและเสนอรายงานประจำปีต่อที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ทั้งนี้ ในกรณี ที่มีการละเมิดกฎบัตรอย่างร้ายแรงหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎบัตร กฎบัตรกำหนดให้ นำเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนเพื่อการตัดสินใจ

อย่างไรก็ตาม ปัญหาในการให้ที่ประชุมสุดยอดอาเซียนเป็นองค์กรที่ทำ หน้าที่ตัดสินใจในกรณีมีการละเมิดพันธกรณีอยู่ที่รูปแบบการตัดสินใจของที่ประชุม ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของหลักฉันทามติ เนื่องจากแต่ละประเทศสมาชิกสามารถใช้สิทธิ ยับยั้ง (Veto) การลงโทษประเทศสมาชิกที่ละเมิดกฎบัตรจึงไม่น่าจะเกิดขึ้นได้จริงใน ทางปฏิบัติ นอกจากนี้ ผู้นำของประเทศอาเซียนไม่ได้เลือกแนวทางของคณะผู้ทรง คุณวุฒิที่เสนอให้มีการกำหนดมาตรการลงโทษที่เป็นรูปธรรมในกรณีที่ประเทศ สมาชิกที่ละเมิดพันธกรณีภายใต้กฎบัตรอย่างร้ายแรง อาทิเช่น การระงับสิทธิและ สิทธิพิเศษสำหรับสมาชิก อย่างเช่น สิทธิในการเข้าร่วมกิจกรรมของอาเซียน หรือ สิทธิการเป็นประธานการประชุมหรือคณะกรรมการใดๆ ของอาเซียน (Eminent persons group on the ASEAN Charter, 2006, paragraph 31) จะเห็นได้ว่า ต่างจากสหภาพยุโรป แม้หลังมีกฎบัตรอาเซียนยังขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพในการ บังคับการให้เป็นไปตามความตกลงและข้อตัดสินใจของอาเซียน

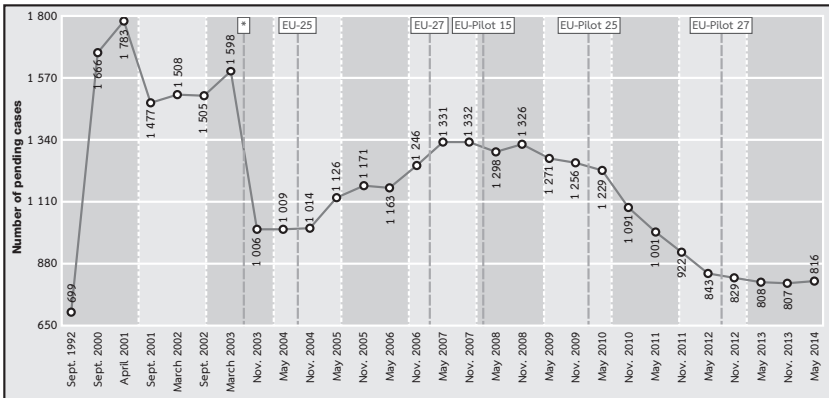
## 2.4) การระงับข้อพิพาท

นอกจากการจัดตั้งระบบกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษ สนธิสัญญาของสหภาพยุโรปยังจัดตั้งระบบและองค์การระงับข้อพิพาทที่เป็นเอกเทศจากระบบกฎหมายระหว่างประเทศ โดยมีการจัดตั้งศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระจากประเทศสมาชิกตั้งแต่เริ่มก่อตั้งองค์การ กรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิก ระหว่างองค์กรของสหภาพยุโรปหรือระหว่างองค์กรของสหภาพยุโรปและประเทศสมาชิก เกี่ยวกับการตีความและบังคับใช้กฎหมายสหภาพยุโรป สนธิสัญญากำหนดให้ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปมีอำนาจในการตีความและบังคับใช้กฎหมาย (มาตรา 16 สนธิสัญญาว่าด้วยสหภาพยุโรป) ทั้งนี้ คำพิพากษาและความเห็นแนะนำศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปมีผลผูกพันทุกองค์กรของสหภาพยุโรปและประเทศสมาชิก

นอกจากนี้ สนธิสัญญาของสหภาพยุโรปยังสร้างระบบที่เอื้อต่อความร่วมมือระหว่างศาลภายในของประเทศสมาชิกและศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป โดยศาลภายในของประเทศสมาชิกสามารถขอให้ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปตีความกฎหมายของสหภาพยุโรป รวมทั้งตรวจสอบความสอดคล้องของกฎหมายภายในกับกฎหมายสหภาพยุโรปผ่านการขอความเห็นเบื้องต้น (Preliminary ruling) (มาตรา 267 สนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป) ซึ่งการขอความเห็นเบื้องต้นมีบทบาทสำคัญในการทำให้การบังคับใช้กฎหมายสหภาพยุโรปในทุกประเทศสมาชิกเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นเอกภาพ

ในกรณีที่ประเทศสมาชิกไม่ปฏิบัติตามสนธิสัญญาและกฎเกณฑ์อื่นๆ ของสหภาพยุโรป คณะกรรมาธิการยุโรปมีอำนาจในการทำข้อเสนอแนะแก่ประเทศสมาชิคนั้น หากประเทศสมาชิกละเลยไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะดังกล่าว คณะกรรมาธิการยุโรปสามารถฟ้องร้องประเทศสมาชิكدังกล่าวต่อศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป (มาตรา 258 สนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป) นอกจากนี้ ประเทศสมาชิกที่เห็นว่าประเทศสมาชิกละเมิดพันธกรณีสามารถฟ้องร้องประเทศสมาชิكدังกล่าวต่อศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปได้เช่นกัน (มาตรา 259 สนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป) ถ้าศาลตัดสินว่าประเทศ

สมาชิกละเมิดพันธกรณี ประเทศสมาชิกดังกล่าวผู้พันที่จะต้องมีการต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติตามคำตัดสินของศาล หากประเทศสมาชิกไม่ปฏิบัติตาม คณะกรรมาธิการยุโรปสามารถฟ้องร้องประเทศสมาชิกดังกล่าวต่อศาลยุติธรรมแห่ง สหภาพยุโรปและศาลสามารถมีคำสั่งปรับ (มาตรา 260 สนธิสัญญาว่าด้วยการ ดำเนินงานของสหภาพยุโรป) ทั้งนี้ องค์กรเหนือรัฐของสหภาพยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมาธิการยุโรปและศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปใช้อำนาจที่สนธิ สัญญาจัดตั้งองค์การมอบให้ในการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติตามพันธกรณีอย่าง เคร่งครัด ซึ่งมีผลทำให้กรณีการละเมิดกฎหมายสหภาพยุโรปมีจำนวนลดลงเป็น ลำดับ



ภาพที่ 1: วิวัฒนาการของจำนวนคดีที่คณะกรรมาธิการยุโรปฟ้องร้องประเทศ สมาชิกต่อศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรประหว่าง ค.ศ.1992 - 2014 (European Commission, 2015)

ในด้านการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิกของอาเซียน กฎบัตรกำหนดให้การระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิกกระทำการผ่านการสนทนา การปรึกษาหารือ และการเจรจา (ข้อ 22 กฎบัตรอาเซียน) โดยคู่กรณีในข้อพิพาท อาจร้องขอให้ประธานอาเซียนหรือเลขาธิการอาเซียนทำหน้าที่โดยตำแหน่งเป็น คนกลางที่น่าเชื่อถือ ประนีประนอม หรือไกล่เกลี่ย (ข้อ 23 กฎบัตรอาเซียน)

กฎบัตรมอบหมายให้เลขาธิการอาเซียนมีหน้าที่สอดส่องดูแลการปฏิบัติตามผลการวินิจฉัย ข้อเสนอแนะหรือข้อตัดสินใจซึ่งเป็นผลจากกลไกระงับข้อพิพาทของอาเซียน แต่เลขาธิการอาเซียนไม่มีอำนาจในการบังคับการให้ไปตามผลการวินิจฉัย ข้อเสนอแนะหรือข้อตัดสินใจดังกล่าว เพียงแต่เสนอรายงานไปยังที่ประชุมสุดยอดอาเซียน (ข้อ 27(1) กฎบัตรอาเซียน) ในกรณีของการไม่ปฏิบัติตามผลการวินิจฉัย ข้อเสนอแนะ หรือข้อตัดสินใจซึ่งเป็นผลจากกลไกระงับข้อพิพาทของอาเซียน ประเทศสมาชิกที่ได้รับผลกระทบอาจส่งเรื่องให้ที่ประชุมสุดยอดอาเซียนเพื่อตัดสิน (ข้อ 27(2) กฎบัตรอาเซียน) ทั้งนี้ กลไกการตัดสินใจและระงับข้อพิพาทสูงสุดของอาเซียนอยู่ที่ที่ประชุมสุดยอดอาเซียนซึ่งดำเนินการบนพื้นฐานของหลักฉันทามติ โดยอาศัยแรงกดดันทางการเมืองให้ประเทศสมาชิกพยายามหาทางออกร่วมกัน (ชนพันธ์ เล็กเกียรติขจร, ม.ป.ป.)

กฎบัตรอาเซียนมิได้จัดตั้งศาลยุติธรรมอาเซียนหรือระบบระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิกแบบบังคับ กฎบัตรกำหนดให้มีการจัดตั้งอนุญาโตตุลาการในการระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการตีความหรือการใช้กฎบัตร และตราสารอาเซียนอื่นๆ (ข้อ 25 กฎบัตรอาเซียน) ซึ่งการจัดตั้งอนุญาโตตุลาการขึ้นอยู่กับความยินยอมของประเทศสมาชิก

## บทสรุป: ความท้าทายของอาเซียน

การศึกษาเปรียบเทียบโครงสร้างความร่วมมือของสหภาพยุโรปและอาเซียนตามธรรมเนียมของทั้งสององค์การแสดงให้เห็นว่าการกำหนดเป้าหมายใหม่ในการบูรณาการหรือความต้องการเป็นองค์การที่ยึดโยงอยู่กับหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย เช่นเดียวกับสหภาพยุโรป มิได้ตามมาด้วยความเปลี่ยนแปลงในการจัดสรรอำนาจ อธิปไตยระหว่างอาเซียนและประเทศสมาชิกหรือรูปแบบการดำเนินงานของอาเซียนที่มีมาแต่เดิม ในขณะที่หัวใจสำคัญของความสำเร็จในการบูรณาการของสหภาพยุโรป คือ การมีองค์กรเหนือรัฐที่เข้มแข็งที่สามารถดำเนินงานอย่างเป็นเอกเทศจากประเทศสมาชิกเพื่อผลักดันการบูรณาการ รวมทั้งการมีระบบกฎหมายและระบบระงับข้อพิพาทที่มีประสิทธิภาพที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเคารพในกฎกติกาอย่างเคร่งครัด อาเซียนหลังกฎบัตรยังคงเป็นความร่วมมือระหว่างรัฐบาลที่ยึดมั่นในความ

เคารพในอำนาจอธิปไตย หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน รวมทั้งหลักการ ตัดสินใจโดยระบบฉันทามติ อาเซียนยังขาดองค์กรกลางและกรอบทางกฎหมาย ที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมการอนุวัติการโดยประเทศสมาชิกให้เป็นไปตาม ความตกลงของอาเซียน ทั้งนี้ อาเซียนต้องการความสำเร็จในการบูรณาการตามแบบ สหภาพยุโรป แต่ปฏิเสธโครงสร้างการบูรณาการของสหภาพยุโรปที่ไม่สอดคล้องกับ ความร่วมมือในรูปแบบระหว่างรัฐบาลตามวิถีอาเซียน

ต่างจากประเทศในยุโรปที่เผชิญประสบการณ์อันเลวร้ายของสงครามโลก ครั้งที่สอง ประเทศสมาชิกของอาเซียนมิได้มองว่าความขัดแย้งภายในระหว่างกัน หรือภัยคอมมิวนิสต์มีความร้ายแรงมากเพียงพอที่จำเป็นจะต้องจำกัดอำนาจ อธิปไตยของตนเพื่อเป็นหลักประกันของสันติภาพในภูมิภาค ทั้งยังเห็นว่าการเข้า เป็นสมาชิกอาเซียนควรมีส่วนช่วยในการปกป้องอำนาจอธิปไตยของตนใน กระบวนการสร้างรัฐชาติหลังได้รับเอกราช (Camroux, 2008, pp. 11-12) ทั้งนี้ การดำเนินความร่วมมือตามวิถีอาเซียนที่ช่วยสร้างบรรยากาศแห่งความไว้วางใจ ซึ่งกันและกันมีความสอดคล้องกับบริบทในระยะแรกของการก่อตั้งองค์การซึ่ง ความร่วมมือของอาเซียนมุ่งเน้นไปที่ประเด็นความมั่นคง

อย่างไรก็ตาม 40 ปีหลังการก่อตั้ง ความเปลี่ยนแปลงของภูมิรัฐศาสตร์หลัง การสิ้นสุดของสงครามเย็น วิกฤตเศรษฐกิจในเอเชีย การขึ้นมาเป็นมหาอำนาจใหม่ ทางเศรษฐกิจของจีนและอินเดีย รวมทั้งการเพิ่มขึ้นของปัญหาที่มีลักษณะข้ามชาติ ไม่ว่าจะเป็นโรคระบาด วิกฤตด้านสิ่งแวดล้อม ยาเสพติดหรือการก่อการร้าย ล้วนมี ส่วนผลักดันให้อาเซียนต้องปฏิรูปองค์การ “เพื่อความอยู่รอดและความเป็นองค์การ ที่มีศักยภาพ มีบทบาท มีประสิทธิภาพ” (สุรพงษ์ ชัยนาม, 2552, หน้า 149) ในบริบทที่อาเซียนต้องการยกระดับความร่วมมือเป็นประชาคมอาเซียนที่ประสาน ความร่วมมือทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมืองความมั่นคงและสังคมวัฒนธรรม การดำเนินความร่วมมือตามวิถีอาเซียนที่เคยเป็นหัวใจของความสำเร็จในอาเซียน กลายมาเป็นอุปสรรคของการบูรณาการ การตัดสินใจโดยระบบฉันทามติทำให้การ ขับเคลื่อนความร่วมมือเป็นไปตามความพร้อมของประเทศที่มีความก้าวหน้าน้อย ที่สุด ความร่วมมือโดยสมัครใจโดยขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพในการบังคับการให้ เป็นไปตามความตกลงและข้อตัดสินใจของอาเซียนทำให้ประเทศสมาชิกทะเลาะใน



การอนุวัติการ ในขณะที่เป้าหมายการบูรณาการที่ซับซ้อนเช่นการจัดตั้งตลาดและฐานการผลิตเดี่ยวต้องอาศัยระบบการตัดสินใจ การบังคับใช้กฎหมายและการระงับข้อพิพาทที่มีประสิทธิภาพ

หลังจากประกาศเลื่อนกำหนดการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจากวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2015 ไปเป็นเวลา 12 เดือน ในวาระการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 27 ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ เมื่อวันที่ 21-22 พฤศจิกายน ค.ศ. 2015 ผู้นำของประเทศสมาชิกได้ประกาศการจัดตั้งประชาคมอาเซียนอย่างเป็นทางการ ณ วันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 2015 (ปฏิญญา กัวลาลัมเปอร์ว่าด้วยการจัดตั้งประชาคมอาเซียน ค.ศ. 2015) รวมทั้งเดินหน้ารบวงวิสัยทัศน์ประชาคมอาเซียน ค.ศ. 2025 และพิมพ์เขียวเพื่อจัดตั้งประชาคมอาเซียนทั้งสามเสา ค.ศ. 2025 (ปฏิญญา กัวลาลัมเปอร์ว่าด้วยอาเซียน ค.ศ. 2025: มุ่งหน้าไปด้วยกัน)

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ การกลายมาเป็นประชาคมอาเซียนตามวิสัยทัศน์ที่อาเซียนวางไว้ตั้งแต่ ค.ศ. 1997 ยังห่างไกลจากความเป็นจริงอยู่มาก ในส่วนของการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนและการเป็นตลาดและฐานการผลิตเดี่ยวซึ่งนับได้ว่ามีพลวัตและความก้าวหน้ามากที่สุด ณ วันที่ 31 ตุลาคม ค.ศ. 2015 อาเซียนเพิ่งดำเนินการได้เพียง 79.5% ของ 600 มาตรการระดับภูมิภาคที่จำเป็น\* (The Diplomat, 23 November 2015) ทั้งนี้ ปัญหาสำคัญของการขับเคลื่อนความร่วมมือในอาเซียนไม่ได้อยู่ที่การขาดวิสัยทัศน์หรือแผนการดำเนินงาน แต่อยู่ที่การทำให้วิสัยทัศน์และแผนการดำเนินการดังกล่าวกลายเป็นความจริง (Eminent persons group on the ASEAN Charter, 2006, paragraph 44)

7 ปีหลังจากที่กฎบัตรอาเซียนมีผลบังคับใช้\*\* และในช่วงเวลาของการก้าวเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียนอย่างเป็นทางการ ความจำเป็นเร่งด่วนของอาเซียนคือการปฏิรูปกลไกการตัดสินใจ การบังคับใช้กฎหมายและการระงับข้อพิพาทให้มีประสิทธิภาพและตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎกติกาอย่างแท้จริง ทั้งนี้ อาจจะต้องถึงเวลาที่

\* โดยที่การวัดผลการดำเนินงานดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมถึงการอนุวัติการให้เป็นไปตามข้อตกลงโดยประเทศสมาชิก ซึ่งจะทำให้ระดับความสำเร็จต่ำลงอีก

\*\* ประเทศสมาชิกได้ให้สัตยาบันกฎบัตรอาเซียนครบทั้งสิบประเทศเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน ค.ศ. 2008 กฎบัตรอาเซียนมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ. 2008

ประเทศสมาชิกของอาเซียนต้องตัดสินใจร่วมกันว่าเป้าประสงค์ของการเป็นประชาคมที่ประสานความร่วมมือทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง ความมั่นคง และสังคมวัฒนธรรม “ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎกติกา มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง โดยที่ประชาชนของอาเซียนได้รับประโยชน์จากการบูรณาการอย่างแท้จริง” ที่ประเทศสมาชิกเพิ่งยืนยันในปฏิญญากัวลาลัมเปอร์ว่าด้วยการจัดตั้งประชาคมอาเซียน ค.ศ. 2015 มีความสำคัญมากเพียงพอที่จะทำให้ประเทศสมาชิกก้าวข้ามกระบวนทัศน์แบบรัฐชาติและวิธีการดำเนินความร่วมมือแบบเดิมหรือไม่

---

รายการอ้างอิง

กระทรวงต่างประเทศ. (ม.ป.ป.). *อาเซียนกับสหภาพยุโรปเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร*. วันที่ค้นข้อมูล 12 ธันวาคม 2558, เข้าถึงได้จาก [www.mfa.go.th/asean/contents/.../other-20130208-164550-949945.pdf](http://www.mfa.go.th/asean/contents/.../other-20130208-164550-949945.pdf)

ชนพัฒน์ เล็กเกียรต์ขจร. (ม.ป.ป.). *ปัจจัยในความสำเร็จและพัฒนาการของสหภาพยุโรป อาเซียนต้องดูแลครบแล้วย่อนุดตัว*. วันที่ค้นข้อมูล 8 พฤษภาคม 2558, เข้าถึงได้จาก <http://thailawstudent.bizhat.com/Frame%20EU%20Library.htm>

ประภัศร์ เทพชาตรี. (2554). *ประชาคมอาเซียน*. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.

ประสิทธิ์ เอกบุตร. (2556, 17 พฤศจิกายน). *รายการปัญญาแผ่นดิน: ระบบกฎหมายอาเซียนกับประเทศไทย* [รายการโทรทัศน์], กรุงเทพฯ: สถานีโทรทัศน์ผ่านดาวเทียมช่องโฮมชานแนล.

ไพศาล หรุษพานิชย์กิจ. (2553). *เอเชียตะวันออก บนเส้นทางสู่การเป็นประชาคม*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุรพงษ์ ชัยนาม. (2552). *การทูต-การเมือง ไม่ใช่เรื่องส่วนตัว (2)*. กรุงเทพฯ: ศยาม.

วิกรม กรมดิษฐ์. (2557, 30 กรกฎาคม). *การเปรียบเทียบ EU กับ AEC. เดลินิวส์*, เข้าถึงได้จาก <http://www.dailynews.co.th/article/255684>

อภิญา เลื่อนฉวี. (2548). *กฎหมายสหภาพยุโรป*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ARISE Programme. *ASEAN Regional Integration Support from the EU 2013-2016*. Retrieved December 1, 2015, from <http://arise.asean.org/about-arise/>

ASEAN. (2015). *ASEAN 2025: Forging Ahead Together*. Jakarta: ASEAN Secretariat.

- Camroux, D. (2008). *The European Union and ASEAN: Two to Tango?*. Retrieved August 1, 2015, from <http://www.notre-europe.eu/media/etude65eu-asean-en.pdf?pdf=ok>
- Chen, Z. (2014). ASEAN and its problematic treaty-making practice: Can international organisations conclude treaties “on behalf of” their member states?. *Asian Journal of International Law*, 4(2), 391-419.
- Chesterman, S. (2008). Does ASEAN Exist? The Association of Southeast Asian Nations as an International Legal Person. *Singapore Yearbook of International Law*, 12, 199-211.
- CJEU 5/02/1963, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration*, Case 26-62, European Court reports English special edition 1963, p.1
- CJEU 15/07/1964, *Flaminio Costa v E.N.E.L.*, Case 6-64, European Court reports English special edition 1964, p.585
- Eminent Persons Group on the ASEAN Charter. (2006). *Report of the Eminent Persons Group on the ASEAN Charter*. Retrieved May 8, 2015, from <http://www.asean.org/archive/19247.pdf>
- European Commission. *Single Market Scoreboard Infringements (Reporting period: 11/2013 - 05/2014)*. Retrieved March 13, 2015, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/\\_docs/2014/07/infringements/2014-07-scoreboard-infringements\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/_docs/2014/07/infringements/2014-07-scoreboard-infringements_en.pdf)

- Goh Chok Tong. (2002). *Deepening Regional Integration and Co-operation*. keynote address at the WEF East Asia Economic Summit, Kuala Lumpur, Malaysia.
- Hopkins, W.J. (2015). Falling on stony ground: ASEAN's acceptance of EU constitutional norms. *Asia Europe Journal*, 13(3), 275-283.
- Isaac, G. & Blanquet, M. (2012). *Droit général de l'Union européenne*. Paris: Dalloz-Sirey.
- Jacqué, J.P. (2012). *Droit institutionnel de l'Union européenne*. Paris: Dalloz-Sirey.
- Jetschke, A. & Murray, P. (2012). Diffusing Regional Integration: The EU and Southeast Asia. *West European Politics*, 35(1), 174-191.
- Kirkham, R. & Cardwell, P.J. (2006). The European Union: a role model for regional governance. *European Public Law*, 12(3), 403-431.
- Murray, P. & Browne, E M. (2013). The European Union as a Template for Regional Integration? The Case of ASEAN and Its Committee of Permanent Representatives. *Journal of Common Market Studies*, 51(3), 522-537.
- Petchsiri, A., Kellermann, A., Tingbabadh, C. & Watananguhn, P. (Eds). (2001). *Strengthening ASEAN integration: lessons from the EU's rule of law*. Bangkok: Chulalongkorn University Printing House.
- Piris, J.C. & Woon, W. (2015). *Towards a Rules-Based Community: An ASEAN Legal Service*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Severino, R. (2006). *Southeast Asia in search of an ASEAN Community*. Singapore: Institute of Southeast Asian studies.

Seah, D. (2009). The ASEAN Charter. *International & Comparative Law Quarterly*, 58(1), 197-212.

Simon S.C. Tay. (2008). The ASEAN Charter: Between National Sovereignty and the Region's Constitutional Moment. *Singapore Yearbook of International Law*, 12, 151-170.

The Diplomat. (2015). *ASEAN Creates New Community Under Malaysia's Chairmanship*. Retrieved March 14, 2015, from <http://thediplomat.com/2015/11/asean-creates-new-community-under-malaysias-chairmanship/>

The Economic Times. (2015). *ASEAN Economic Community: Asian leaders launch European Union-style regional economic bloc*. Retrieved March 14, 2015, from [http://articles.economictimes.indiatimes.com/2015-11-22/news/68484266\\_1\\_aec-declaration-leaders](http://articles.economictimes.indiatimes.com/2015-11-22/news/68484266_1_aec-declaration-leaders)

The Standard. (2015). *Asean launches EU-inspired economic bloc to bolster trade*. Retrieved March 14, 2015, from <http://thestandard.com.ph/business/195710/asean-launches-eu-inspired-economic-bloc-to-bolster-trade.html>

World Bank. (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Washington, DC: World Bank.

---