



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง มาตรการในการพัฒนาบทบาทด้านสารัตถะของ
ผู้ประสานงานกลางคณะผู้แทนไทยในการประชุม
เจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านกฎหมาย

จัดทำโดย นายพิเศษ สอาดเย็น
รหัส ๕๐๖๒

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ ๕ ปี ๒๕๕๖
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง มาตรการในการพัฒนาบทบาทด้านสาร์ตละของผู้ประสานงานกลาง
คณะผู้แทนไทยในการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านกฎหมาย

จัดทำโดย นายพิเศษ สอาดเย็น
รหัส ๕๐๖๒

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ ๕ ปี ๒๕๕๖
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อัครเดช ไชยเพิ่ม)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ

(ดร.จิตริยา ปิ่นทอง)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ

(ศาสตราจารย์ ดร.ชาติชาย ณ เชียงใหม่)
อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านกฎหมาย (ASLOM) เป็นกลไกความร่วมมือรายสาขาของอาเซียนซึ่งรับผิดชอบการส่งเสริมความร่วมมือเพื่อพัฒนากรอบกฎหมายของภูมิภาคอาเซียน อันเป็นไปเพื่อประโยชน์ร่วมกันตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งประชาคมอาเซียน การศึกษาในครั้งนี้มุ่งสนใจบทบาทในอนาคตของ ASLOM โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงประมาณ หนึ่งทศวรรษ หลังครบกำหนดการจัดตั้งประชาคมอาเซียน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์และเสนอแนะมาตรการในการพัฒนาบทบาทของคณะผู้แทนไทยใน ASLOM ให้สนับสนุนบทบาทของไทยในการพัฒนาประชาคมอาเซียน และส่งเสริมผลประโยชน์ของประเทศ

การศึกษาใช้กรอบแนวคิดที่ว่าด้วยการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์บทบาทอันพึงประสงค์ของ ASLOM โดยใช้เป้าหมายที่อาเซียนกำหนดไว้ ซึ่งเข้าถึงได้จากการศึกษากรอบวิสัยทัศน์ และตราสารสำคัญแสดงเจตนารมณ์ในการจัดตั้งประชาคมอาเซียน เป็นตัวตั้ง การวิเคราะห์ภาพในอนาคตยังใช้ข้อมูลผลการดำเนินงานของ ASLOM มาพิจารณาประกอบด้วย ข้อเสนอที่ได้คือ บทบาทอันพึงประสงค์ ๓ ด้าน ประกอบด้วย (๑) บทบาทในการกำหนดทิศทางของการพัฒนากรอบกฎหมายของภูมิภาค (shaper of regional legal framework) อันเป็นไปเพื่อประโยชน์ร่วมกัน (๒) บทบาทผู้ประมวลและกลั่นกรองมาตรฐานและบรรทัดฐานเพื่อสร้างคุณค่าร่วมกันในระบบกฎหมายของอาเซียน (consolidator and refiner of values within judicial and legal systems) และ (๓) บทบาทผู้ประสานและผลักดัน ความร่วมมือด้านกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย (facilitator of legal and law enforcement cooperation) ถือเป็นภารกิจระดับบทบาทจากเดิมซึ่งเน้นความร่วมมือในด้านข้อมูลและการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ เป็นสำคัญไปสู่การศึกษาทำความเข้าใจทางเลือกและผลักดันการพัฒนากรอบกฎหมายให้สอดคล้องกัน ทั้งกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพื่อเสริมสร้างบรรยากาศการค้าและการลงทุนระหว่างกัน และกฎหมายว่าด้วยความร่วมมือกันในเรื่องทางอาญาเพื่อรับมือภัยคุกคามรูปแบบใหม่ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรม

สำหรับบทบาทอันพึงประสงค์ของผู้แทนไทยใน ASLOM นั้น การศึกษานี้ยืนยันข้อสรุปจากการศึกษาบทบาทของไทยในเวทีอาเซียนของนายสุริยา จินดาวงษ์ ที่ว่าเงื่อนไขสำคัญในการดำเนินบทบาทที่สร้างสรรค์ของไทยคือความสามารถในการประสานงานเพื่อเชื่อมโยงการดำเนินงานภายนอกของไทยในกรอบอาเซียน และการดำเนินการรองรับภายในประเทศ ข้อเสนอแนะของการศึกษาลงลึกในกรอบความร่วมมือด้านกฎหมายในครั้งนี้ คือ ไทยควรเลือกพัฒนาระบบกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยให้น้ำหนักในการขับเคลื่อนอย่างเต็มที่ เนื่องจากปัจจัยในเชิงโครงสร้างอำนาจตามสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและคาดว่าจะดำเนินต่อไปในอนาคต ทำให้การผลักดัน การปรับปรุงกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งสามารถดำเนินการได้โดยหน่วยงานในฝ่ายบริหาร มีเอกภาพในเชิงโครงสร้างมากกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีผลักดันการปฏิรูปกฎหมายอาญา ซึ่งหน่วยงานส่วนใหญ่ในกระบวนการยุติธรรมที่รับผิดชอบการบังคับโทษทางอาญามีอิสระไม่ขึ้นกับอำนาจฝ่ายบริหาร จนอาจเป็นอุปสรรคต่อการผลักดันอย่างมีเอกภาพ สำหรับกลไกสำคัญในการสร้างหลักประกันเพื่อให้มีการ

ประสานเชื่อมโยงการทำงานระหว่างภายในกับภายนอกนั้น การศึกษาครั้งนี้ ได้เสนอแนะมาตรการทางกฎหมายโดยออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีระดับกลไกคณะกรรมการอาเซียนแห่งชาติ เดิมให้มีสถานะเป็นกลไกกำหนดนโยบายระดับชาติ และกำหนดให้มีกลไกระดับยุทธศาสตร์เรียกว่า “คณะกรรมการพัฒนามาตรการรองรับพันธกรณีอาเซียน” รับผิดชอบการวางกลยุทธ์การรับมือภายในประเทศ และมีกลไกระดับปฏิบัติเรียกว่า “คณะทำงานฝ่ายเจรจา” รับผิดชอบการดำเนินบทบาทในเวทีการเจรจาภายนอกในกรอบ ASLOM โดยให้กระทรวงยุติธรรมเป็นหน่วยงานหลักในการสนับสนุนฝ่ายเลขานุการให้แก่กลไกทั้งสองเพื่อความเป็นเอกภาพ นอกจากนี้ ยังได้เสนอแนะมาตรการเชิงบริหาร เพื่อการพัฒนาขีดสมรรถนะของผู้ปฏิบัติซึ่งรับผิดชอบการทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของกลไกทั้งสองด้วย

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ ๕ ปี พ.ศ. ๒๕๕๖ รายงานฉบับนี้สำเร็จขึ้นได้ด้วยคำชี้แนะและคำแนะนำในทางวิชาการจากคณะอาจารย์ที่ปรึกษา ๓ ท่าน คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อัครเดช ไชยเพิ่ม ศาสตราจารย์ ดร. ชชาติชาย ณ เชียงใหม่ และ ดร. จิตริยา ปิ่นทอง กระผมขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง

กระผมใคร่ขอขอบพระคุณหน่วยงานต้นสังกัด ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมและสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย ผู้สนับสนุนให้กระผมได้รับโอกาสในการเข้ารับการอบรมหลักสูตรนี้ อีกทั้งขอขอบคุณเจ้าหน้าที่สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการทุกท่านที่กรุณาให้ความช่วยเหลือในประการต่างๆ ตลอดระยะเวลาแห่งการอบรม

กระผมขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์พิเศษวิศิษฏ์ วิศิษฏ์สรอรรถ และศาสตราจารย์พิเศษ ธงทอง จันทรางศุ อดีตผู้บังคับบัญชาและผู้มีบทบาทสำคัญของกระทรวงยุติธรรมในการทำหน้าที่หัวหน้าคณะผู้แทนไทยในการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านกฎหมายอย่างเข้มแข็งทั้งสองท่านเป็นแรงบันดาลใจสำคัญแก่กระผมในการทำหน้าที่ผู้แทนการประชุมดังกล่าว อีกทั้งยังได้กรุณาให้โอกาสกระผมได้สัมภาษณ์เพื่อนำทัศนคติและแนวความคิดในฐานะผู้บริหารและ ผู้มีประสบการณ์จริงมาใช้ประกอบการศึกษาในครั้งนี้อีกด้วย และท้ายที่สุด กระผมขอขอบพระคุณ ดร. สุริยา จินดาวงษ์ สำหรับความกรุณาในการแลกเปลี่ยนทรรศนะเกี่ยวกับบทบาทของประเทศในกรอบอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในแง่ของการจัดตั้งประชาคมอาเซียน

กระผมหวังว่าผลการศึกษา ข้อเสนอแนะต่างๆ ในรายงานฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้สนใจตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามสมควร

พิเศษ สะอาดเย็น

สิงหาคม ๒๕๕๖

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ซ
สารบัญแผนภาพ	ฅ
บทที่ ๑ บทนำ	๑
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา	๒
๑.๓ ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา	๓
๑.๔ ประโยชน์ของการศึกษา	๔
บทที่ ๒ แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	๕
๒.๑ แนวคิดทฤษฎี	๕
๒.๒ วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	๖
๒.๓ สรุปกรอบแนวคิด	๗
บทที่ ๓ ผลการศึกษา	๘
๓.๑ บทบาทอันพึงประสงค์ของ ASLOM	๘
๓.๒ บทบาทอันพึงประสงค์ของคณะผู้แทนไทยในเวที ASLOM	๑๖
บทที่ ๔ บทสรุปและข้อเสนอแนะ	๒๔
๔.๑ สรุปผลการศึกษา	๒๔
๔.๒ ข้อเสนอแนะ	๒๕
บรรณานุกรม	๓๐
ประวัติผู้เขียน	๓๒

สารบัญตาราง

ตารางที่ ๑	องค์ประกอบของคณะผู้แทน ASLOM	๑๘
ตารางที่ ๒	ประเด็นการหารือในการประชุมเวทีระดมความคิดเห็นทางกฎหมายของกลุ่มประเทศอาเซียน	๒๑

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่ ๑	เส้นทางสู่ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน	๑๒
แผนภาพที่ ๒	ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายของไทยต่ออาเซียนและการดำเนินนโยบายภายในของไทยเพื่อรองรับนโยบายของไทยต่ออาเซียน	๑๗
แผนภาพที่ ๓	บทบาทอันพึงประสงค์ของ ASLOM	๒๔
แผนภาพที่ ๔	กรอบแนวคิดว่าด้วยบทบาทอันพึงประสงค์ของคณะผู้แทนไทยใน ASLOM	๒๕
แผนภาพที่ ๕	บทบาท แนวทาง และกลไกการเชื่อมโยงเพื่อพัฒนาบทบาทของไทยในกรอบ ASLOM	๒๖

บทที่ ๑ บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านกฎหมาย (ASEAN Senior Legal Officials Meeting-ASLOM) เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนภารกิจในการส่งเสริมความร่วมมือ ในสาขา กฎหมายระหว่างเจ้าหน้าที่ด้านกฎหมายของประเทศสมาชิกอาเซียน เป็นกลไกที่อยู่ภายใต้การ ประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียนด้านกฎหมาย (ASEAN Law Ministers Meeting - ALAWMM) และ ถือเป็นองค์ประกอบหนึ่งของโครงสร้างการทำงานเพื่อกำหนดนโยบายความร่วมมือรายสาขาของ อาเซียน (sectoral bodies)

กลไก ASLOM มีอำนาจหน้าที่ในการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก อาเซียนเพื่อปรับปรุงกฎหมายของประเทศสมาชิกให้มีความสอดคล้องไปในทางเดียวกัน และเป็นไป เพื่อประโยชน์ร่วมกัน โดยยึดหลักการและเป้าหมายที่กำหนดไว้ในกฎบัตรอาเซียน และมุ่งตอบสนอง การดำเนินการตามแผนการจัดตั้งประชาคมอาเซียน โดยถือว่า ASLOM เป็นกลไกภายใต้คณะมนตรี ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนด้วย

ที่ผ่านมา ASLOM ได้มีการปรับปรุงขอบเขตอำนาจ (mandates) ให้ครอบคลุมการดำเนิน ความร่วมมือด้านกฎหมายในบรรดาประเทศสมาชิกอาเซียน จากยุคแรกซึ่งเน้นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับ ภารกิจต่อไปนี้ คือ:

- ๑) การแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านกฎหมาย
- ๒) การดำเนินความร่วมมือด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม และ
- ๓) การศึกษาวิจัยด้านกฎหมาย

มาสู่ยุคที่สองซึ่งปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจให้สอดคล้องกับการจัดตั้งประชาคมอาเซียน โดย กำหนดให้ ASLOM สามารถ “ดำเนินการอันใดที่เป็นไปเพื่อสนับสนุนการบูรณาการอาเซียน” อีกด้วย การขยายขอบเขตของอำนาจดังกล่าวมุ่งเน้นความเชื่อมโยงกับแผนการจัดตั้งประชาคมอาเซียนทั้งสาม เสาอย่างแนบแน่นในระดับเป้าหมายระยะยาว แต่ก็มีคามยืดหยุ่นในระดับหนึ่ง เนื่องจากระบบ กฎหมายของบรรดาประเทศสมาชิกยังมีความแตกต่างหลากหลายอยู่สูง ทั้งในด้านความเป็นมา ปรัชญาการทำงาน และระดับความก้าวหน้าในการดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย

อย่างไรก็ดี ความยืดหยุ่นในการกำหนดอำนาจของ ASLOM ในลักษณะดังกล่าว ก็เปิด โอกาสให้ประเทศสมาชิกที่มีความพร้อมในเชิงยุทธศาสตร์สามารถผลักดันวาระความร่วมมือ ใน ลักษณะที่เอื้อต่อการรักษาผลประโยชน์ของประเทศตนได้ ซึ่งเป็นการใช้ประโยชน์จากการที่อำนาจ ีเปิดกว้างและไม่ได้กำหนดรายละเอียดไว้อย่างชัดเจนหรือเป็นรูปธรรมเท่าที่ควร ซึ่งลักษณะเช่นนี้ย่อม ส่งผลกระทบต่อการดำเนินบทบาทของไทยในเวที ASLOM ในอนาคตอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้

ในระดับปฏิบัติ สภาพการณ์ดังกล่าวอาจเป็นไปได้ทั้งประเด็นท้าทายและโอกาสสำหรับคณะ

ผู้แทนไทยและผู้ประสานงานกลางของไทย กล่าวคือภายใต้เงื่อนไขที่การผลักดันนโยบายภายใต้กรอบ ASLOM ยังไม่มีลักษณะเป็นการกำหนดลงมาจากที่ประชุมสุดยอด (top-down) แต่เป็นการเสนอโดยผู้แทนประเทศสมาชิกที่มีความสนใจและความพร้อม (bottom-up) เมื่อได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมให้รับเป็นประเด็นตามวาระการประชุมแล้ว ก็จะเข้าสู่ขั้นตอนการศึกษาปรึกษาหารือ โดยอาจมีการตั้งคณะทำงานเพื่อเจรจาและแสวงหาฉันทามติเป็นเรื่องๆ ไป ทั้งนี้ โดยมีเจ้าภาพหลักคือประเทศผู้เสนอประเด็นดังกล่าว ประกอบกับข้อจำกัดในการดำเนินบทบาทสนับสนุนของสำนักงานเลขาธิการอาเซียน ทั้งในด้านทรัพยากรและบุคลากร ทำให้เกิดแนวโน้มที่การผลักดันประเด็นความร่วมมือในด้านหนึ่งด้านใดภายในกรอบ ASLOM จนบรรลุฉันทามติและนำไปสู่การปฏิบัติได้จริงนั้น จะขึ้นกับบทบาทการผลักดันของประเทศสมาชิกที่มีส่วนได้เสียและความประสงค์จะผลักดันให้สอดคล้องและเอื้อต่อผลประโยชน์ของชาติตนเป็นสำคัญ นอกจากนี้ การเจรจาซึ่งมี กลุ่มประเทศซึ่งระดับการพัฒนาโครงสร้างทางกฎหมายแตกต่างกันสูง ก็มีความซับซ้อน และมักใช้เวลานานเกินกว่าจะสามารถบรรลุข้อยุติได้ในระหว่างการประชุมสมัยหนึ่งๆ ทำให้การเตรียมการและดำเนินบทบาทของคณะผู้แทนไทยและผู้ประสานงานกลางของไทยต้องคำนึงถึงข้อจำกัด และคุณลักษณะดังกล่าวด้วย มิฉะนั้นก็อาจเกิดปัญหาในเรื่องเอกภาพของการกำหนดท่าที และ ความต่อเนื่องของการติดตามประเด็น ทั้งประเด็นที่ไทยเป็นเจ้าภาพและประเด็นที่ประเทศสมาชิกอื่นเสนอขึ้นในที่ประชุมเจรจา

ภายใต้บริบทการทำงานดังกล่าว ทำให้บทบาทของกระทรวงยุติธรรมในฐานะ ผู้ประสานงานกลางคณะผู้แทนไทยในการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านกฎหมาย (Thailand's ASLOM focal point) ในอนาคตจะยิ่งทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้น ทั้งในฐานะกลไกสนับสนุนกระบวนการเตรียมการและการทำหน้าที่ของคณะผู้แทนไทยใน ASLOM และกลไกในการสนับสนุนกระบวนการกำหนดเป้าหมายการทำงานของคณะผู้แทนไทยให้สอดคล้องกับบทบาทของ ASLOM ในอันที่จะทำให้บทบาทของไทยก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อจุดยืนของประเทศ การศึกษา เพื่อให้ทราบถึงบทบาทอันพึงประสงค์ของ ASLOM ในอนาคต ควบคู่ไปกับบทบาทที่จำเป็นสำหรับคณะผู้แทนไทยใน ASLOM จึงมีความจำเป็น เพื่อให้ประเทศของเรามีความพร้อมที่จะผลักดันประเด็นสารัตถะที่สำคัญในเวทีความร่วมมือด้านกฎหมายและการยุติธรรมได้อย่างมีเอกภาพ สามารถตอบสนองต่อพลวัตการเจรจาและกรอบงานที่มีความซับซ้อนของ ASLOM และที่สำคัญคือเป็นไปเพื่อการรักษาผลประโยชน์ของชาติไว้ให้ได้มากที่สุด

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อให้ทราบถึงบทบาทด้านสารัตถะอันพึงประสงค์ของคณะผู้แทนไทยในการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านกฎหมายในอันที่จะช่วยให้ประเทศไทยสามารถดำเนินบทบาท ในเวทีดังกล่าวได้อย่างเหมาะสมกับระดับการพัฒนาของประชาคมอาเซียนในอนาคตหลังจาก การจัดตั้งประชาคมอาเซียนได้ดำเนินไปเป็นระยะเวลาประมาณ ๑๐ ปี

๑.๓ ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

๑.๓.๑ ขอบเขตการศึกษาและวิธีการดำเนินการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาไว้ว่าจะมุ่งเน้น การวิเคราะห์ เพื่อให้เห็นภาพอนาคตว่าในราว ๑๒ ปีข้างหน้าซึ่งตรงกับระยะเวลาประมาณปี พ.ศ. ๒๕๖๘ หรือ ค.ศ. ๒๐๒๕ ซึ่งเท่ากับประมาณหนึ่งทศวรรษภายหลังจากครบกําหนดการจัดตั้งประชาคมอาเซียนซึ่งกำหนดไว้ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ หรือ ค.ศ. ๒๐๑๕ นั้น บทบาทด้านสารัตถะ อันพึงประสงค์ของคณะผู้แทนไทย ในอันที่จะส่งเสริมให้ประเทศไทยสามารถดำเนินบทบาทในเวทีการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านกฎหมายได้อย่างโดดเด่นและรักษาผลประโยชน์ของประเทศได้อย่างมีนัยสำคัญนั้น ควรเป็นเช่นใด

เมื่อสามารถระบุได้ว่าบทบาทอันพึงประสงค์ของคณะผู้แทนไทยในการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านกฎหมายควรเป็นเช่นใดแล้ว ในลำดับต่อไปจะได้นำผลการวิเคราะห์ดังกล่าวนำไปศึกษาและเชื่อมโยงกับบทบาทของผู้ประสานงานกลาง ทั้งในระดับผู้กำหนดนโยบาย และระดับผู้ปฏิบัติ เพื่อชี้ให้เห็นว่าบทบาทอันพึงประสงค์ของผู้ประสานงานกลางนั้นควรเป็นอย่างไร จึงจะสามารถส่งเสริมและสนับสนุนให้การทำหน้าที่ของคณะผู้แทนไทยเป็นไปอย่างสมบทบาทตามที่คาดการณ์ไว้ได้ และควรมีมาตรการใดที่จะพัฒนาบทบาทของผู้ประสานงานกลางให้เป็นไปตามทิศทางดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กรอบเบื้องต้นซึ่งกำหนดไว้เป็นแนวทางในการศึกษาในครั้งนี้ คือสมมติฐานที่ว่า บทบาทอันพึงประสงค์ของคณะผู้แทนไทยและผู้ประสานงานกลางของไทยในเวที ASLOM นั้น สามารถระบุให้เป็นรูปธรรมได้โดยการนำเอาผลสัมฤทธิ์อันพึงประสงค์ของการดำเนินบทบาทของคณะผู้แทนไทยนั่นเองเป็นตัวตั้ง โดยอาศัยการวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์เพื่อกำหนดเป้าหมายจากระดับหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม โดยไม่จำเป็นต้องขึ้นอยู่กับข้อจำกัดของผู้กำหนดนโยบายระดับชาติ ซึ่งในหลายกรณีพบว่ายังขาดทิศทางเชิงยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนในระดับประเทศ

สำหรับวิธีการดำเนินการศึกษาจะมุ่งสำรวจข้อมูลเอกสารหลักฐานและรับฟังทรรศนะของผู้มีส่วนได้เสียเพื่อทดสอบว่าสมมติฐานที่กำหนดไว้ข้างต้นนั้นมีหลักฐานสนับสนุนหรือไม่อย่างไร ทั้งนี้ โดยจะมุ่งศึกษาปัจจัยต่างๆ และสภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้ทราบว่าภายหลังจากการจัดตั้งประชาคมอาเซียนได้บรรลุเป้าหมายในเชิงสัญลักษณ์อันแสดงออกในรูปแบบของกำหนดกรอบเวลา (ปี ค.ศ. ๒๐๑๕) มาได้ประมาณหนึ่งทศวรรษแล้วนั้น ประชาคมอาเซียนจะมีหน้าตาเป็นอย่างไร มีระดับการเกาะเกี่ยวเชื่อมโยงกัน (degree of coherence) ของโครงสร้างพื้นฐานและแรงขับเคลื่อนในเชิงเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม และมีระดับความสอดคล้องกัน (degree of harmonization) ของกฎระเบียบต่างๆ อันเป็นพื้นฐานการทำงานของกลไกสำคัญ ในแต่ละเสาหลัก เป็นอย่างไร โดยภาพอนาคตนี้จะช่วยให้ทราบถึงสถานะแวดล้อมอันสำคัญ ที่จะกำหนดว่าจุดยืนในการรักษาผลประโยชน์ของประเทศไทยในเวทีอาเซียน ผ่านกลไกความร่วมมือด้านกฎหมายนั้นควรเป็นอย่างไร และสามารถวิเคราะห์เชื่อมโยงต่อไปได้ว่าขอบเขตและคุณลักษณะอันพึงประสงค์ของบทบาทเชิงสารัตถะของคณะผู้แทนไทยและผู้ประสานงานกลางของไทยในเวที การประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านกฎหมายควรเป็นไปในทิศทางใด อันเป็นโจทย์สำคัญของการศึกษาครั้งนี้

๑.๓.๒ ระเบียบวิธีการศึกษา

๑.๓.๒.๑ การศึกษาวิเคราะห์จากเอกสาร (desk analysis) เพื่อค้นหาและระบุปัจจัยสำคัญต่างๆ ที่จะส่งผลต่อภาพอนาคตว่าด้วยบทบาทอันพึงประสงค์ของคณะผู้แทนไทยในกรอบการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านกฎหมาย และความคาดหวังต่อการทำหน้าที่ของ ผู้ประสานงานกลางในการผลักดันให้บทบาทของคณะผู้แทนไทยเป็นไปในทิศทางที่เหมาะสมในเชิงยุทธศาสตร์

๑.๓.๒.๒ การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interviews) โดยเน้นผู้บริหารกระทรวงยุติธรรมและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ เพื่อให้ทราบถึงมุมมองว่าด้วยทิศทางการพัฒนาบทบาทของ ผู้ประสานงานกลาง ความคาดหวังต่อคณะผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ รวมถึงช่องว่างที่มีอยู่ในการพัฒนาสมรรถนะให้เป็นไปในทิศทางที่จะเอื้อต่อการดำเนินบทบาทอันพึงประสงค์ รวมถึง การสัมภาษณ์ผู้มีบทบาทในฐานะคณะผู้แทนไทยและผู้ประสานงานในกรอบความร่วมมืออื่นๆ เพื่อให้สามารถนำแนวปฏิบัติที่ดีมาใช้ในการวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางตลอดจนมาตรการในการดำเนินการเพื่อลดช่องว่างดังกล่าว

๑.๔ ประโยชน์ของการศึกษา

การศึกษาและยืนยันสมมติฐานเกี่ยวกับคุณลักษณะอันพึงประสงค์ของการทำหน้าที่ของผู้ประสานงานกลางสำหรับคณะผู้แทนไทยในการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียน ด้านกฎหมาย จะช่วยให้มีข้อมูลเพื่อนำไปวิเคราะห์และเสนอแนะแนวมาตรการในการพัฒนา ขีดสมรรถนะที่จำเป็นต่อการดำเนินบทบาทที่เหมาะสมต่อไป

บทที่ ๒ แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

๒.๑ แนวคิดทฤษฎี

การศึกษาครั้งนี้มุ่งวิเคราะห์เพื่อให้ทราบบทบาทอันพึงประสงค์ของกลไกสำคัญ ในการดำเนินนโยบายด้านต่างประเทศของไทยในเวทีอาเซียนในมิติงานด้านกฎหมายและการยุติธรรม โดยครอบคลุม (๑) บทบาทอันพึงประสงค์ของคณะผู้แทนไทยและ (๒) บทบาทอันพึงประสงค์ ของผู้ประสานงานกลางของไทยในเวทีการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านกฎหมาย หรือ ASLOM ในการวิเคราะห์ดังกล่าวสามารถทำได้โดยอาศัยกรอบแนวคิดในหลายแนวทาง เช่น การวิเคราะห์ภาพอนาคต (scenario analysis) ซึ่งเป็นกรอบการศึกษาภาพเหตุการณ์ในอนาคตภายใต้สมมติฐานแบบต่างๆ ที่มีความเป็นไปได้ภายใต้ปัจจัยที่มีปฏิสัมพันธ์กันและตามที่ได้คัดเลือกมาวิเคราะห์ (Schoemaker, ๑๙๙๕) หรืออาจใช้การวิเคราะห์ตามหลักการบริหารจัดการแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (result-based management, RBM) ซึ่งมุ่งนำเสนอกรอบการทำงานที่มีความสมเหตุสมผลในการวางแผนเชิงกลยุทธ์และกำหนดภาระรับผิดชอบภายใต้สิ่งแวดล้อมการทำงาน ซึ่งมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจและกำหนดทิศทางออกไปในระดับหนึ่ง (World Bank, ๑๙๙๗)

เมื่อคำนึงถึงลักษณะการกำหนดวาระในกรอบ ASLOM ที่มีลักษณะกระจายอำนาจไปสู่ระดับผู้แทนประเทศซึ่งมีความพร้อมและเต็มใจที่จะรับประเด็นใดๆ มาดำเนินการผลักดัน ในลักษณะเจ้าภาพ (bottom-up) ประกอบกับธรรมชาติของการกำหนดนโยบายในรูปกฎหมาย และกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่ต้องใช้เวลาในการเตรียมความพร้อม และมีพลวัตไม่สูงมากนัก เมื่อเทียบกับการผลักดันในกรอบความร่วมมือด้านอื่นๆ จึงเห็นควรนำหลักการบริหารจัดการแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์มาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ เนื่องจากมีความสอดคล้องกับลักษณะและธรรมชาติของบทบาทในด้านกฎหมายมากกว่าจะเป็นการวิเคราะห์ภาพเหตุการณ์ในอนาคต เพื่อเตรียมรับมือสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นและส่งผลกระทบในเชิงการกำหนดนโยบายระดับสูง ทั้งนี้ โดยนำเป้าหมายระยะยาวตามที่กำหนดไว้ในกฎบัตรอาเซียน และปฏิญญากรุงเทพ มาใช้เป็นเป้าหมายสำคัญในการมองปัญหาและค้นหาบทบาทของ ASLOM ที่จะช่วยให้อาเซียนสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดเป็นวิสัยทัศน์ได้อย่างมีผลลัพธ์ที่มีรูปธรรมจับต้องได้ชัดเจนมากที่สุด เป็นสำคัญ

นอกจากนี้ กรอบการวิเคราะห์โดยใช้ผลลัพธ์เป็นตัวตั้งจะช่วยให้เห็นภาพ การกำหนดภาระรับผิดชอบ (accountability) ของผู้เล่นหลักในการศึกษาครั้งนี้ได้ชัดเจนขึ้น และช่วยให้คำตอบที่ได้แม้จะมีลักษณะเป็นข้อมูลเชิงคุณภาพ แต่อาจนำไปใช้ต่อยอดเมื่อต้องพิจารณาถึงการปรับปรุงขีดสมรรถนะที่จำเป็นขึ้นมารองรับการดำเนินบทบาทอันพึงประสงค์ดังกล่าวด้วย

๒.๒ วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาบทบาทอันพึงประสงค์ของหน่วยงานไทยซึ่งรับผิดชอบการดำเนินนโยบายรายเฉพาะสาขาของอาเซียนยังเป็นโจทย์การศึกษาวิจัยที่ยังต้องการการศึกษาอย่างเป็นระบบ รายงานการศึกษาที่อาจถือได้ว่าเป็นการบุกเบิกการวิจัยในแนวทางนี้คือ รายงานการวิเคราะห์บทบาทของหน่วยงานไทยที่รับผิดชอบสาขาความร่วมมือเฉพาะด้านเศรษฐกิจ โดยยกขึ้นเป็นกรณีศึกษา เพื่อวิเคราะห์ความพร้อมของหน่วยงานไทยในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน (ผ่านพบ, ๒๕๕๕) งานวิจัยดังกล่าวได้ชี้ให้เห็นจุดอ่อนของระบบราชการไทยที่ยังไม่สามารถปรับกระบวนการทัศน์และจัดเตรียมสมรรถนะในการทำงานแบบเชื่อมโยงกับเป้าหมายของอาเซียน อาจถือได้ว่าข้อค้นพบ ของรายงานชิ้นนี้ แม้จะจำกัดอยู่ในกรอบด้านประชาคมเศรษฐกิจ แต่ก็สะท้อนให้เห็นข้อจำกัดของระบบราชการไทยได้ในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะเมื่อใช้กรอบการวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์ในการประเมินความพร้อม กรณีจึงเป็นที่น่าศึกษาต่อไปว่าหากเราเปลี่ยนขอบเขตของโจทย์การวิเคราะห์ความพร้อมให้ครอบคลุมห้วงเวลาในอนาคตที่มีระยะเวลานานมากขึ้น คือจากกรอบเวลาประมาณ ๓-๕ ปี ในการศึกษาดังกล่าวมาเป็นกรอบเวลาประมาณหนึ่งทศวรรษในอนาคต คำตอบที่ได้จะเป็นไปในแนวทางเดียวกันหรือไม่ และในการเตรียมการเพื่อรับมือกับแนวโน้มดังกล่าวจะสามารถเสนอแนะมาตรการที่มีประสิทธิผลได้หรือไม่อย่างไร

การศึกษาในครั้งนี้จะเน้นข้อมูลว่าด้วยการกำหนดเป้าหมายในระดับต่างๆ ซึ่งจะ ช่วยให้เรา กำหนดบทบาทอันพึงประสงค์ของ ASLOM ตลอดจนบทบาทของคณะผู้แทนไทยและ ผู้ประสานงานกลางของไทยให้สอดคล้องกันได้ ดังนี้

๒.๒.๑ ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการกำหนดวิสัยทัศน์และเป้าหมายในระยะยาวของประชาคมอาเซียน เนื่องจากวิสัยทัศน์ที่อาเซียนต้องการบรรลุจะเป็นตัวกำหนดเป้าหมายในการดำเนินการต่างๆ เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่ประชาคม วิสัยทัศน์นี้จะต้องวิเคราะห์ทั้งในส่วนที่เป็น การแสดงเจตนาร่วมกันของอาเซียน และในส่วนที่ความคาดหวังของประชาคมโลกที่มีต่ออาเซียน ควบคู่กันไป เพื่อให้สามารถสะท้อนภาพความคาดหวังที่มีต่อกลไกความร่วมมือในสาขากฎหมาย และนำไปสู่การวิเคราะห์เพื่อค้นหาบทบาทอันพึงประสงค์ของ ASLOM ในอนาคตตามที่กำหนดไว้ในกรอบเวลาในการศึกษา โดยข้อมูลหลักที่จะต้องนำมาวิเคราะห์ในส่วนนี้จะได้แก่ ปฏิญญากรุงเทพ Bali Concord II กฎบัตรอาเซียน รวมถึงพิมพ์เขียวการจัดตั้งประชาคมอาเซียนในแต่ละเสา เนื่องจากงานกฎหมายย่อมเป็นพื้นฐานของความร่วมมือในทุกด้าน แต่จะเน้นเสาการเมืองและความมั่นคงเป็นพิเศษ

๒.๒.๒ ข้อมูลเชิงลึกที่จะสะท้อนให้เห็นวิสัยทัศน์และเป้าหมายในการทำงานของ ASLOM รวมถึงการวางตำแหน่งทางยุทธศาสตร์ของ ASLOM ในปัจจุบัน เพื่อใช้ในการวิเคราะห์แนวโน้มต่างๆ ซึ่งอาจส่งผลต่อการกำหนดตำแหน่งทางยุทธศาสตร์ รวมถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของ ASLOM ในอนาคต ข้อมูลที่อยู่ในกรอบนี้ได้แก่ บันทึกความเข้าใจร่วมระหว่างรัฐมนตรีกฎหมายและ ยุติธรรมของอาเซียน ปี ค.ศ. ๑๙๘๖ แถลงการณ์ร่วมของที่ประชุมรัฐมนตรีกฎหมายอาเซียนในการประชุมที่ผ่านมามีทั้ง ๘ ครั้ง รายงานการประชุม ASLOM ตลอดจนรายงานการประชุมคณะทำงานของ ASLOM ที่เกี่ยวข้อง

๒.๒.๓ ข้อมูลเกี่ยวกับโครงสร้างและกรอบกฎหมายและวิธีการในการทำงานของระบบราชการไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดท่าทีของไทยในด้านกฎหมายและการยุติธรรม ซึ่งจะ เป็นปัจจัยภายในสำหรับการวิเคราะห์ช่องว่างระหว่างบทบาทของคณะผู้แทนไทยใน ASLOM ใน ปัจจุบันและบทบาทอันประสงค์ในอนาคต ข้อมูลในกรอบนี้ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และ พ.ศ. ๒๕๕๐ กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม กฎหมายว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดโครงสร้างและอำนาจ หน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม และกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบ ข้าราชการพลเรือนและการพัฒนาสมรรถนะของข้าราชการพลเรือน

๒.๓ สรุปกรอบแนวคิด

ใช้แนวคิดว่าด้วยการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (result-based management) เป็น กรอบในการค้นหาและนำเสนอภาพอันพึงประสงค์ว่าด้วยบทบาทหน้าที่ของกลไก ASLOM และกลไก ภายในของประเทศไทยในการดำเนินบทบาทในเวที ASLOM โดยใช้สมมติฐานว่ากรอบบทบาทอันพึง ประสงค์นี้สามารถเข้าถึงและแสดงให้เห็นประจักษ์ได้โดยใช้ตรรกะว่าด้วยผลสัมฤทธิ์ในการบรรลุ เป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในระดับภูมิภาคเองเป็นตัวตั้ง และสามารถบรรลุถึงได้โดยการวิเคราะห์จาก ระดับหน่วยงานผู้รับผิดชอบการขับเคลื่อนระบบการยุติธรรมและการบังคับใช้กฎหมาย แม้ในระดับ นโยบายระดับสูงของประเทศจะขาดความชัดเจนในแง่ของทิศทางเชิงกลยุทธ์ (country strategy) หรือท่าทีของประเทศ (country position) โดยคาดว่าบทบาทพึงประสงค์นี้จะช่วยให้สามารถ วิเคราะห์ที่ต่อยอดเพื่อระบุช่องว่างระหว่างขีดสมรรถนะของกลไกในปัจจุบันกับขีดสมรรถนะ ที่ จำเป็นต้องพัฒนาขึ้นเพื่อให้สามารถรองรับบทบาทที่พึงประสงค์ในอนาคตได้

บทที่ ๓ ผลการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้มุ่งวิเคราะห์ภาพอนาคตในอีกราว ๑๒ ปีข้างหน้าหรือประมาณหนึ่งทศวรรษหลังครบกำหนดการจัดตั้งประชาคมอาเซียนซึ่งกำหนดไว้ในปี ค.ศ. ๒๐๑๕ เพื่อค้นหาบทบาทด้านสภารัตถะอันพึงประสงค์ของคณะผู้แทนไทย ในอันที่จะส่งเสริมให้ประเทศไทยสามารถดำเนินบทบาทในเวทีการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านกฎหมายได้อย่างโดดเด่นและรักษาผลประโยชน์ของประเทศได้อย่างมีนัยสำคัญ โดยเชื่อว่าบทบาทอันพึงประสงค์ของคณะผู้แทนไทยและผู้ประสานงานกลางของไทยในเวที ASLOM นั้น สามารถระบุให้ชัดเจนเป็นรูปธรรมได้ โดยใช้กรอบการคิดเชิงกลยุทธ์เพื่อระบุเป้าหมายของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมในการผลักดัน ความร่วมมือด้านสภารัตถะต่างๆ ในกรอบ ALSOM ซึ่งจะสัมพันธ์กับเป้าหมายของ ASLOM

ผลการศึกษาประกอบด้วย ๒ ส่วนหลัก ได้แก่ (๑) บทบาทของ ASLOM และ (๒) บทบาทของคณะผู้แทนไทยใน ASLOM ซึ่งแต่ละส่วนจะเริ่มจากการวิเคราะห์ปัจจัยและสภาพ ในปัจจุบันเพื่อเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์แนวโน้มสำคัญสำหรับกรอบเวลาประมาณหนึ่งทศวรรษหลังปี ค.ศ. ๒๐๑๕ ตามกรอบการศึกษาต่อไป โดยมีสาระสำคัญดังนี้

๓.๑ บทบาทอันพึงประสงค์ของ ASLOM

การวิเคราะห์บทบาทอันพึงประสงค์ของ ASLOM ภายใต้กรอบการศึกษานี้ จะเริ่มจากการวิเคราะห์ปัจจัยต่างๆ ในปัจจุบัน ทั้งส่วนที่เป็นเงื่อนไขและผลการดำเนินการ จากนั้น จึงนำไปสู่การวิเคราะห์บทบาทอันพึงประสงค์ในอนาคตโดยพิจารณาจากปัจจัย สภาพแวดล้อม ตลอดจนแนวโน้มที่สำคัญ

๓.๑.๑ ปัจจัยที่กำหนดเงื่อนไขการทำงานในปัจจุบัน (Today's realities)

ข้อมูลสำคัญในเบื้องต้นที่จะช่วยให้เห็นบทบาทการทำงานของ ASLOM ในปัจจุบันคือกรอบอำนาจหน้าที่ (mandates) โดยมีเอกสารสำคัญที่ควรพิจารณาได้แก่

๓.๑.๑.๑ บันทึกความเข้าใจระดับรัฐมนตรีอาเซียนว่าด้วยการจัดองค์กรเพื่อความร่วมมือในสาขากฎหมาย (ASEAN Ministerial Understanding on the Organizational Arrangement for Cooperation in the Legal Field, Bali, ๑๒ April ๑๙๘๖) ซึ่งถือได้ว่าเป็นตราสารจัดตั้งกลไกความร่วมมือในสาขากฎหมายของอาเซียน โดยบันทึกความเข้าใจ ได้กำหนดให้มีกลไกเจ้าหน้าที่อาวุโส (Senior Legal Officials) ทำหน้าที่ศึกษาและกำหนดรายละเอียดของการดำเนินความร่วมมือด้านกฎหมายตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ ๓ ประการ ได้แก่ (๑) การแลกเปลี่ยนเอกสารกฎหมาย (๒) ความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ด้านการยุติธรรม และ (๓) การศึกษาและการวิจัยด้านกฎหมาย

๓.๑.๑.๒ แถลงการณ์ร่วมการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านกฎหมาย ครั้งที่ ๖

(Joint Communiqué of the Sixth ASEAN Law Ministers Meeting, Ha Noi, ๑๙-๒๐ September ๒๐๐๕) ซึ่งเห็นชอบให้อาณัติของ ASLOM ขยายรวมไปถึง “การดำเนินการใดๆ ที่เป็นความร่วมมือทางกฎหมายอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของประเทศสมาชิกในอันที่จะสนับสนุนการดำเนินการเพื่อการรวมกลุ่มกันของอาเซียน” อันถือได้ว่าเป็นการแสดงความมุ่งมั่นของ ALAWMM ที่จะดำเนินการกิจต่างๆ เพื่อรองรับการจัดตั้งประชาคมอาเซียนตามที่กำหนดไว้

นอกจากนี้ ในการประชุม ALAWMM ครั้งที่ ๗ ณ บันดาร์เสรีเบกาวัน บรูไนดารุสซาลาม ที่ประชุมยังได้เห็นชอบในหลักการต่อข้อเสนอของคณะทำงานภายใต้การประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียน (ASEAN Senior Officials Meeting – ASEAN SOM) ที่จะมอบหมายให้ ALAWMM พัฒนาแผนงานเพื่อส่งเสริมหลักนิติธรรม (rule of law) ความร่วมมือด้านกฎหมาย (legal cooperation) และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านกฎหมาย (legal infrastructure) โดยร่วมมือกับกลไกรายสาขา (sectoral bodies) อื่นๆ และองค์กรที่เกี่ยวข้องรวมถึงสมาคมนักกฎหมายอาเซียน (ASEAN Law Association - ALA) อีกด้วย

๓.๑.๒ ผลการดำเนินงานของ ASLOM ในปัจจุบัน

นับตั้งแต่ได้รับการจัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๘๖ บทบาทสำคัญของ ASLOM คือการทำหน้าที่ส่งเสริมความร่วมมือในมิติต่างๆ ระหว่างหน่วยงานด้านกฎหมายของประเทศสมาชิกเพื่อนำไปสู่การมีกรอบกฎหมายที่เข้มแข็งเพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ภายหลังการประกาศเจตนารมณ์ในการจัดตั้งประชาคมอาเซียนใน ปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือในอาเซียน ฉบับที่ ๒ (Declaration on ASEAN Concord II) ในปี ค.ศ. ๒๐๐๓ เป้าหมายในการจัดตั้งประชาคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประชาคมด้านความมั่นคง ได้ส่งผลต่อมุมมองของ ALSOM เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ดังกล่าว โดยในการประชุม ALAWMM ครั้งที่ ๖ เมื่อปี ค.ศ. ๒๐๐๕ ณ กรุงฮานอย สาธารณรัฐเวียดนาม ที่ประชุมได้เห็นพ้องกันว่าบทบาทหลักของ ALSOM คือการพัฒนากรอบกฎหมายในระดับภูมิภาค (regional legal frameworks) เพื่อส่งเสริมการบูรณาการและการสร้างความยึดโยงกันในภูมิภาคอาเซียน (greater ASEAN integration and cohesiveness) ทั้งนี้ ผลการดำเนินงานของ ASLOM นับตั้งแต่ก่อตั้งจนถึงปัจจุบันสามารถประมวลได้ดังนี้

๓.๑.๒.๑ การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับระบบกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ โดยมีผลผลิตสำคัญได้แก่แผนงานหรือโครงการซึ่งเป็นความริเริ่มที่ได้รับความเห็นชอบจาก ALAWMM ครั้งที่ ๔ ณ สิงคโปร์ ในปี ค.ศ. ๑๙๙๙ (ASEAN Secretariat, ๑๙๙๙) และดำเนินการต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน รวม ๓ กิจกรรม ได้แก่

๑) นามสงเคราะห์หน่วยงานกฎหมายอาเซียน (ASEAN Government Law Directory) จัดพิมพ์ฉบับแรกในปี ค.ศ. ๑๙๙๙ และมีการปรับปรุงทุก ๓ ปี

๒) ผู้ประสานงานข้อมูลสารสนเทศกฎหมายอาเซียน (ASEAN Law Information Authority- ALIA) เป็นความริเริ่มที่กำหนดเจ้าหน้าที่ระดับสูงในแต่ละประเทศเพื่อเป็นผู้ประสานงานในการร้องขอหรือดำเนินการตามคำร้องขอข้อมูลกฎหมายระหว่างประเทศสมาชิก

๓) การสัมมนาเจ้าหน้าที่กฎหมายอาเซียน (ASEAN Government Law Officers Programmes) จัดโดยสำนักงานเลขาธิการอาเซียนตามคำร้องขอของ ASLOM ในหัวข้อที่ประเทศสมาชิกเห็นพ้องกันว่าเป็นประโยชน์ต่อการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ และแนวปฏิบัติที่ดี

๓.๑.๒.๒ การพัฒนากรอบกฎหมายในระดับภูมิภาค โดยมีแผนงานโครงการซึ่งได้รับความเห็นชอบจาก ALAWMM ครั้งที่ ๕ ณ กรุงเทพฯ ในปี ค.ศ. ๒๐๐๒ (ASEAN Secretariat, ๒๐๐๒) รวม ๒ รายการ ได้แก่

๑) การประชุมเวทีระดมความคิดเห็นทางกฎหมายกลุ่มประเทศอาเซียน (ASAEN Law Forum) ซึ่งเป็นข้อเสนอริเริ่มโดยประเทศไทย เพื่อเป็นเวทีในการหารือและแลกเปลี่ยนความเห็นด้วยทิศทางการพัฒนากรอบกฎหมายสำหรับภูมิภาคซึ่งเป็นประเด็นใหม่ ซึ่งประเทศสมาชิกอาจยังขาดความรู้ความเข้าใจ หรือยังมีความคิดเห็นแตกต่างกันอยู่ ปัจจุบันมีการจัดประชุมไปแล้วรวม ๖ ครั้ง

๒) สนธิสัญญาว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องทางอาญา ค.ศ. ๒๐๐๔ (Treaty on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters- ASEAN MLAT) มีการลงนามโดยประเทศสมาชิกทั้ง ๑๐ ประเทศครบถ้วนเมื่อปี ค.ศ. ๒๐๐๕ และมีผลผูกพันประเทศสมาชิกครบถ้วนผ่านการให้สัตยาบันหรือภาคยานุวัติแล้วนับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๑๒ (ประเทศไทยเป็นประเทศสุดท้าย) ปัจจุบันมีการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสเพื่อติดตามการอนุวัติการตามสนธิสัญญาดังกล่าวแล้ว รวม ๕ ครั้ง

ส่วนแผนงานโครงการซึ่งได้รับความเห็นชอบจาก ALAWMM ครั้งที่ ๖ ณ กรุงฮานอย ในปี ค.ศ. ๒๐๐๕ (ASEAN Secretariat, ๒๐๐๕) อันถือเป็นเนื้องานส่วนใหญ่ของ ALSOM ที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่องอยู่ในปัจจุบันนั้น สามารถประมวลได้เป็น ๗ กลุ่มกิจกรรม ดังนี้

๑) การจัดทำสนธิสัญญาต้นแบบว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน (Model ASEAN Extradition Treaty) ปัจจุบันอยู่ระหว่างดำเนินการ โดยมีการจัดตั้งคณะทำงานรับผิดชอบเป็นการเฉพาะและมีประชุมไปแล้วรวม ๔ ครั้ง ประเด็นสำคัญที่ยังต้องหาข้อยุติ คือทางเลือกว่าจะประสงค์ให้สนธิสัญญาต้นแบบนี้เป็นเครื่องมือสำหรับการช่วยประเทศสมาชิกที่มีความพร้อมและสมัครใจเข้าสู่กระบวนการเจรจาเพื่อจัดทำความตกลงเพื่อผูกพันกันในระดับทวิภาคี หรือจะใช้เป็นกลไกในการจัดทำความตกลงที่มีผลผูกพันประเทศสมาชิกทั้งหมดในลักษณะความตกลงแบบพหุภาคี ซึ่งหากเป็นกรณีหลังก็อาจมีความจำเป็นต้องปรับปรุงขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะทำงานที่รับผิดชอบให้ครอบคลุมมากขึ้น

๒) การให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางศาลในคดีแพ่งและพาณิชย์ (mutual judicial assistance in civil and commercial matters) ปัจจุบันประกอบ ด้วยการดำเนินงาน ๒ ส่วนหลัก ได้แก่ (๑) การจัดทำสนธิสัญญาสำหรับประเทศสมาชิกอาเซียน ว่าด้วยการยกเลิกข้อกำหนดของการนิติกรรมสำหรับเอกสารมหาชนจากต่างประเทศ (Treaty on the Abolishment of the requirement for Legalization of Foreign Public Documents among ASEAN Member States) และ (๒) การจัดทำสนธิสัญญาสำหรับประเทศสมาชิกอาเซียนว่าด้วยการส่งเอกสารทางคดีและข้อมูลทางคดีในคดีแพ่งและพาณิชย์ (Treaty on Service Abroad of Judicial and Extrajudicial Documents in Civil or Commercial Matters) โดยมีการจัดตั้งคณะทำงานรับผิดชอบเป็นการเฉพาะ ปัจจุบันอยู่ระหว่างดำเนินการและมีประชุมคณะทำงานฯ ไปแล้วรวม ๒ ครั้ง

๓) การปรับปรุงกฎหมายการค้าของประเทศสมาชิกอาเซียน ให้

สอดคล้องกัน (harmonization of ASEAN trade laws) ปัจจุบันประกอบด้วยการดำเนินงาน ๒ ส่วนหลัก ได้แก่ (๑) การศึกษารูปแบบและวิธีการ (modalities for harmonization) ในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการอนุญาโตตุลาการพาณิชย์ระหว่างประเทศ (international commercial arbitration) และ (๒) การศึกษารูปแบบและวิธีการในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการซื้อขายสินค้าระหว่างประเทศ (international sale of goods) โดยมีการจัดตั้งคณะทำงานรับผิดชอบเป็นการเฉพาะ ปัจจุบันอยู่ระหว่างดำเนินการและมีประชุมคณะทำงานฯ ไปแล้วรวม ๔ ครั้ง โดยสามารถผลักดันให้มีการจัดตั้งคณะที่ปรึกษาว่าอนุญาโตตุลาการ (Advisory Panel on Arbitration) ขึ้น ทำหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ประเทศสมาชิกอาเซียนในการนำกฎหมายต้นแบบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศว่าด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ (UNCITRAL) ว่าด้วยการอนุญาโตตุลาการมาใช้ โดยได้จัดทำขอบเขตการทำงาน (terms of reference) และระเบียบการปฏิบัติงาน (rules of procedures) ของคณะที่ปรึกษาดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้วและได้รับความเห็นชอบจาก ASLOM และ ALAWMM แล้ว

๔) การจัดทำกฎหมายเอกรูปว่ากฏการนิติกรรมเอกสารสำหรับอาเซียน (uniform laws on legalization of documents) ปัจจุบันอยู่ระหว่างการปรึกษาหารือและกำหนดเจ้าภาพหลักในการผลักดัน

๕) การจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยความมั่นคงทางทะเล (model law on maritime security) ปัจจุบันอยู่ระหว่างการหารือเพื่อให้เป็นที่ยุติว่าเรื่องนี้อยู่ในอาณัติของ ASLOM

๖) การจัดทำความตกลงอาเซียนว่าด้วยการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมชายฝั่งและสิ่งแวดล้อมทางทะเล (ASEAN agreement on the conservation of coastal and marine environment) ปัจจุบันอยู่ระหว่างการหารือเพื่อให้เป็นที่ยุติว่าเรื่องนี้อยู่ในอาณัติของ ASLOM

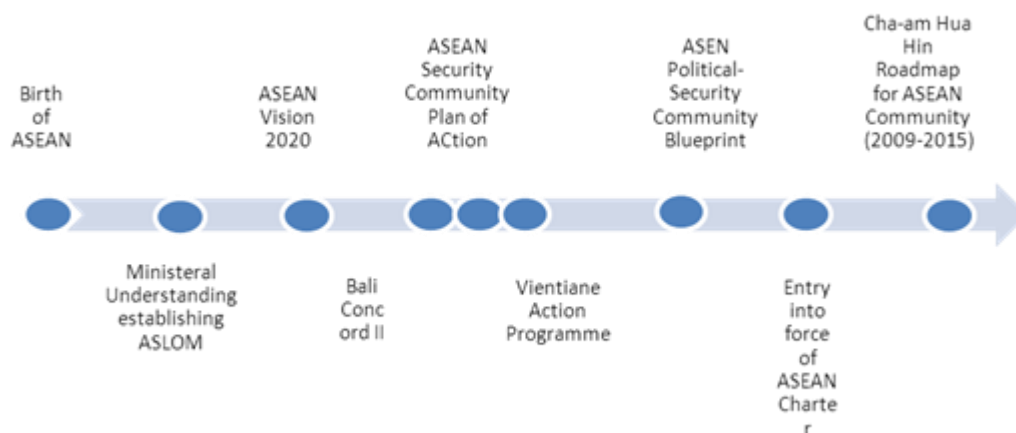
๗) การเปิดเสรีการค้าบริการด้านกฎหมายแบบก้าวหน้า (progressive liberalization of trade in legal services) ปัจจุบันอยู่ระหว่างการสำรวจความคิดเห็นของประเทศสมาชิก

๓.๑.๓ บทบาทของ ASLOM ในอนาคต

เมื่อได้พิจารณาปัจจัยต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อผลการดำเนินงานของ ASLOM ในปัจจุบันแล้ว ในส่วนต่อไปจะมุ่งวิเคราะห์บทบาทอันพึงประสงค์ในอนาคต โดยพิจารณาจากแนวโน้มและปัจจัยที่จะเป็นตัวกำหนดเป้าหมายในกรอบอาเซียนในอนาคต ดังนี้

๓.๑.๓.๑ ปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อทิศทางการทำงานของ ASLOM ซึ่งในขณะนี้มุ่งพิจารณาจากเป้าหมายในการพัฒนาประชาคมอาเซียนตามวิสัยทัศน์ที่ได้กำหนดไว้

เป็นที่ทราบดีว่าอาเซียนเป็นการรวมกลุ่มขึ้นโดยวัตถุประสงค์ในทางการเมืองเพื่อเน้นการสร้างกลไกในการรักษาเสถียรภาพในช่วงที่สงครามเย็น และต่อมาได้มีการปรับทิศทางให้มุ่งเน้นการรวมกลุ่มกันอย่างมีเป้าหมายชัดเจนในทุกมิติที่สำคัญ



แผนภาพที่ ๑ เส้นทางสู่ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน

แผนภาพที่ ๑ แสดงถึงพัฒนาการที่สำคัญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาบทบาทด้านกฎหมายในกรอบอาเซียนโดยสรุป ซึ่งทำให้เห็นการปรับตัวครั้งสำคัญในการกำหนดวิสัยทัศน์อาเซียน ๒๐๒๐ (ASEAN Vision ๒๐๒๐) และความพยายามในการวางแนวทางและมาตรการ รวมถึงกิจกรรมในระดับปฏิบัติ โดยมีกรอบสำคัญได้แก่ ปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือในอาเซียน ฉบับที่ ๒ (Declaration of ASEAN Concord II หรือ Bali Concord II) แผนปฏิบัติการประชาคมความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Security Community Plan of Action) แผนปฏิบัติการเวียงจันทน์ (Vientiane Action Programme ๒๐๐๔-๒๐๑๐) ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการกำหนดกรอบความร่วมมือในประชาคมการเมืองและความมั่นคงในระยะยาวต่อไปได้แก่ แผนการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political and Security Community Blueprint) อันเป็นการแสดงเจตนาของผู้นำอาเซียนซึ่งแสดงไว้ในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือในอาเซียน ฉบับที่ ๒ และกฎบัตรอาเซียนให้มีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น

จากตราสารและแถลงการณ์สำคัญดังกล่าว สามารถถอดความเพื่อสกัดสาระสำคัญที่มีลักษณะเป็นการกำหนดเป้าหมายของอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับมิติทางด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมได้ดังนี้

๑) เป้าหมายตาม *วิสัยทัศน์อาเซียน ๒๐๒๐* (ASEAN Secretariat, ๑๙๙๗) ซึ่งกำหนดไว้ว่า:

(๑) อาเซียนเป็นภูมิภาคที่มีสันติภาพและเสถียรภาพ ปราศจากมูลเหตุที่จะนำไปสู่ความขัดแย้ง เคารพหลักนิติธรรม และรับมือกับผลกระทบได้ดี

(๒) อาเซียนเป็นภูมิภาคที่ใช้สันติวิธีในการจัดการความขัดแย้ง

(๓) อาเซียนเป็นภูมิภาคที่มีพลังในการสร้างสรรค์สันติภาพ ความยุติธรรม และความพอประมาณให้เกิดขึ้นได้จริงในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกและในโลก

(๔) อาเซียนเป็นภูมิภาคที่มีรวมตัวกันในทางเศรษฐกิจที่แน่นแฟ้น มีการเติบโตอย่างยั่งยืนและเท่าเทียมกัน และสามารถรับมือกับความผันผวนได้ดี

(๕) อาเซียนเป็นภูมิภาคที่ตระหนักถึงความเชื่อมโยงกันในทุก

ประวัติศาสตร์ มรดกทางวัฒนธรรม และผูกพันกันด้วยอัตลักษณ์ร่วมกันในระดับภูมิภาค

(๖) อาเซียนเป็นภูมิภาคที่มีคนในสังคมมีมาตรฐานการดำรงชีพที่ดี มีความยืดหยุ่นกันและห่วงใยกัน โดยเฉพาะกลุ่มผู้อ่อนแอและด้อยโอกาสในสังคม ฯลฯ

๒) เป้าหมายตามแผนการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Secretariat, ๒๐๐๙) ซึ่งกำหนดไว้ว่า: อาเซียนเป็นประชาคมที่มีกฎกติกาเป็นกรอบในการกำกับพฤติกรรมของสมาชิก โดยยึดถือคุณค่าและบรรทัดฐานร่วมกัน โดยมีสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการดำเนินความร่วมมือซึ่งสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หลักนิติธรรม และการเคารพสิทธิมนุษยชน

๓) กิจกรรมสำคัญตามแผนการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน แผนการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงได้วางแนวทางในการดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายไว้ โดยมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของ ASLOM ดังนี้

(๑) การสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการพัฒนา กลยุทธ์เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ตามหลักนิติธรรม (A.๑)

(๒) การป้องกันและปราบปรามการทุจริต (A.๑)

(๓) การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (A.๑)

(๔) การส่งเสริมความร่วมมือทางทะเล (A.๒)

(๕) การพัฒนาความร่วมมือในการจัดการภัยคุกคามต่อความมั่นคง รูปแบบใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาชญากรรมข้ามชาติ และความท้าทายข้ามพรมแดนอื่นๆ (B.๔)

(๖) การสร้างความเข้มแข็งให้อาเซียนในการดำเนินความร่วมมือกับ ภูมิภาคอื่นๆ (C.๑)

(๗) การส่งเสริมความสัมพันธ์กับคู่เจรจานอกอาเซียน (C.๒)

(๘) การสร้างความเข้มแข็งให้กลไกการปรึกษาหารือและการ ดำเนินความร่วมมือในประเด็นพหุภาคีอันเป็นความสนใจร่วมกัน (C.๓)

จะเห็นได้ว่าในปัจจุบันบทบาทของ ASLOM จะเน้นหนักไปในด้านการ พัฒนาระบบกฎหมายในระดับภูมิภาค ซึ่งถือเป็นการดำเนินบทบาทตามแนวทางในสร้างความเข้มแข็ง ให้แก่ระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ส่วนแนวทางการดำเนินบทบาทในด้านอื่นๆ ที่มีความ เชื่อมโยงกับกลไกรายสาขาอื่นๆ หรือมีมิติความร่วมมือกับคู่เจรจายกเว้นนอกอาเซียนนั้น พบว่ายังมี บทบาท ในขอบเขตที่จำกัดมากในปัจจุบัน

๓.๑.๓.๒ แนวโน้มการดำเนินบทบาทของ ASLOM

นอกเหนือไปจากบทบาทอันเป็นที่คาดหวังจากอาเซียนในการดำเนินการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในภาพรวมแล้ว ประสิทธิภาพและพัฒนาการในส่วนของ ASLOM เองก็เป็น ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งในการที่จะคาดการณ์ว่าบทบาทของ ASLOM ในอนาคตจะเป็นอย่างไร ทั้งนี้ ข้อมูลที่ประมวลได้เกี่ยวกับบทบาทและผลการดำเนินงานของ ASLOM ที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ทำให้เห็นพัฒนาการในภาพรวมที่น่าสนใจ โดยอาจจำแนกตามกรอบเวลาประมาณหนึ่งช่วงทศวรรษ ไปตามลำดับได้ดังนี้

๑) ทศวรรษแรกของการจัดตั้ง กล่าวคือนับตั้งแต่ ASLOM ได้รับจัดตั้ง

เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๘๖ จนถึงปี ค.ศ. ๑๙๙๗ อันมีเหตุผลสำคัญคือการประกาศ วิสัยทัศน์อาเซียน สำหรับปี ค.ศ. ๒๐๒๐ (ASEAN Vision ๒๐๒๐) ในช่วงเวลานี้มีการจัดประชุม ALAWMM ครั้งที่ ๑-๓ และการประชุม ASLOM ครั้งที่ ๑-๕ ความร่วมมือในช่วงเวลาดังกล่าวอยู่ในกรอบวัตถุประสงค์ แรกเริ่มของการจัดตั้ง โดยเน้นการแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านกฎหมาย และความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ ด้านกฎหมายผ่านการแลกเปลี่ยนคณะศึกษาดูงานเป็นสำคัญ

๒) ทศวรรษที่สอง นับตั้งแต่การประกาศวิสัยทัศน์จัดตั้งประชาคม อาเซียนในปี ค.ศ. ๑๙๙๗ จนถึงการลงนามในกฎบัตรอาเซียนในปี ค.ศ. ๒๐๐๗ ในช่วงนี้มีการประชุม ALAWMM ครั้งที่ ๔-๖ และการประชุม ASLOM ครั้งที่ ๖-๑๐ นับเป็นช่วงสำคัญเนื่องจากการปรับ ขยายอาณาเขตของ ASLOM ในการประชุม ALAWMM ครั้งที่ ๖ และถือเป็นทศวรรษที่การดำเนินงาน ในด้านการพัฒนาระบบการแลกเปลี่ยนสารสนเทศ และการจัดทำกรอบกฎหมายระดับภูมิภาคมี ความก้าวหน้าอย่างเป็นรูปธรรมดังที่ได้ประมวลไว้ข้างต้น อาจกล่าวได้ว่าปัจจัยสำคัญที่ทำให้บทบาท ของ ASLOM มีความชัดเจนเป็นรูปธรรมมากขึ้นเกิดจากความมุ่งมั่นในการทำให้กฎหมายมีบทบาท สนับสนุนการรวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียน

๓) ทศวรรษที่สาม นับตั้งแต่การมีกฎบัตรอาเซียนในปี ค.ศ. ๒๐๐๗ เป็นต้นไป โดยมีปี ค.ศ. ๒๐๑๕ เป็นหลักหมุดสำคัญแห่งการประกาศจัดตั้งประชาคมอาเซียนอย่างเป็นทางการ จนถึงเวลาที่มีการศึกษาครั้งนี้ (กรกฎาคม ปี ๒๐๑๓) ได้มีการประชุม ALAWMM ไปแล้ว ๒ ครั้ง (ครั้งที่ ๗ และ ๘) มีการประชุม ASLOM ๔ ครั้ง (ครั้งที่ ๑๑-๑๔) และในห้วงเวลาที่เหลือจนถึงปี ค.ศ. ๒๐๑๗ คาดว่าจะสามารถจัดการประชุม ALAWMM ได้อีก ๒ ครั้ง (ALAWMM ครั้งที่ ๙ และ ๑๐) และการประชุม ASLOM อีก ๔ ครั้ง (ASLOM ครั้งที่ ๑๔- ๑๘)

จวบจนถึงช่วงเวลาที่มีการศึกษานี้พบว่าความริเริ่มใหม่ในกรอบ ASLOM มีอัตราการเติบโตที่ลดลง โดยมีข้อเสนอใหม่เพียง ๒ เรื่อง (กลุ่มกิจกรรมที่ ๖ และ ๗ ข้างต้น) อีกทั้งงานด้านการพัฒนากฎหมายส่วนใหญ่ยังอยู่ระหว่างการพัฒนาตัวแบบ หรือกลไก ในระดับปฏิบัติ สำหรับกรอบกฎหมายที่มีผลบังคับใช้แล้ว เช่น ASEAN MLAT ก็ยังมีความจำเป็นที่ จะต้องติดตามผลการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง จึงอาจเป็นไปได้ว่าภายใต้ขีดความสามารถ ของ ASLOM ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันซึ่งรับผิดชอบการกำกับดูแลการทำงานของคณะทำงาน ๓ คณะ โดยมีความถี่ในการประชุมปรึกษาหารือ ๑ ครั้งในรอบหนึ่งปีครึ่ง (๑๘ เดือน) การดำเนินบทบาท เพื่อ ขับเคลื่อนการพัฒนากฎหมายใกล้ถึงจุดอิ่มตัวแล้ว

๔) ทศวรรษหลังการจัดตั้งประชาคมอาเซียนอย่างเป็นทางการ ภายใต้ กติกาที่ตั้งเป็นอยู่ในปัจจุบัน ASLOM คาดว่าจะมีการประชุมอีกประมาณ ๖ ครั้ง (ASLOM ๑๘-๒๔) ภายใต้การกำกับดูแลของ ALAWMM ซึ่งจะมีการประชุมกันอีก ๓ ครั้ง (ALAWMM ๑๑-๑๓)

๓.๑.๓.๓ บทบาทอันพึงประสงค์ของ ASLOM หลังปี ค.ศ. ๒๐๒๕

การวิเคราะห์ตามแนวทางดังกล่าวข้างต้นทำให้เห็นว่า ASLOM จะยังคง มีความสำคัญต่อไป เนื่องจากเป็นกลไกสำคัญที่จะเป็นหลักประกันว่าความร่วมมือในการดำเนินการ เพื่อพัฒนากฎหมายของอาเซียน ทั้งในทางแพ่งและทางอาญาจะสามารถดำเนินการไปได้ โดย แต่ละประเทศมีการปรับปรุงกฎหมายภายในให้สอดคล้องกัน (harmonization of laws) และสามารถดำเนินการได้ในทางปฏิบัติ โดยจุดเด่นของ ASLOM คือมีความไวต่อข้อจำกัดทางกฎหมาย

ภายในของแต่ละประเทศ และเน้นการดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป จึงทำให้เกิดกระบวนการ
กลั่นกรองเรื่องที่จะผลักดันโดยยึดความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติเป็นสำคัญ

ทั้งนี้ เป้าหมายสำคัญของการดำเนินการปรับปรุงกฎหมายภายในของ
แต่ละประเทศให้มีความสอดคล้องกัน คือการทำให้ระบบกฎหมายเอื้อต่อการดำเนินธุรกิจและการ
ลงทุนระหว่างประเทศ โดยเฉพาะสำหรับการค้าและการลงทุนภายในภูมิภาคอาเซียน โดยช่วยให้นัก
ธุรกิจและนักลงทุนไม่ต้องเผชิญกับปัญหาการมีกฎหมายที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศในการกำกับ
กิจกรรมทางค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ อีกทั้งยังช่วยลดต้นทุนและความเสี่ยงในการดำเนิน
ธุรกิจ เนื่องจากกฎหมายและกฎระเบียบที่กำกับกิจกรรมทางแพ่งและพาณิชย์มีความแน่นอนและ
สามารถคาดการณ์ได้ (certainty and predictability) ซึ่งถือได้ว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งประการหนึ่ง
ในการทำให้ระบบเศรษฐกิจของอาเซียนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของประชาคม
เศรษฐกิจอาเซียน

หลักการสำคัญที่รองรับการปรับปรุงระบบกฎหมายให้เอื้อต่อการรวมตัว
กันทางเศรษฐกิจของประชาคมอาเซียน คือหลักนิติธรรม (rule of law) ซึ่งนอกจากจะเป็นหลักการ
สำคัญที่ช่วยให้การดำเนินการของอาเซียนมีกฎหมายเป็นพื้นฐานและเสริมให้บทบาทของอาเซียน ใน
ประชาคมนานาชาติมีความน่าเชื่อถือแล้ว ยังเป็นพื้นฐานสำหรับการพัฒนาหลักธรรมาภิบาล หลัก
สิทธิมนุษยชน และหลักการประชาธิปไตย อันเป็นคุณค่าร่วมกันอีกด้วย หลักนิติธรรมนั้นนอกจากจะเป็น
หลักการสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับจากการส่งเสริมการค้าและการลงทุนแล้ว ยังเป็นรากฐาน
ของการพัฒนาหลักความร่วมมือในการจัดการและรับมือภัยคุกคามรูปแบบใหม่ซึ่งมีลักษณะข้าม
พรมแดน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผ่านกลไกการบังคับใช้กฎหมายและการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน
ในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ประสิทธิภาพ

ภายใต้สภาวะการณ์ที่โลกในอนาคตมีแนวโน้มที่จะมีความผันผวนและ
คาดเดาล่วงหน้าได้ยาก การดำเนินการโดยยึดหลักนิติธรรม โดยทำให้กฎหมายมีความเป็นธรรม คาด
เดาผลได้ และบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะเป็นแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาบทบาท
ของ ASLOM ในอนาคต โดยเน้นบทบาทดังนี้

๑) บทบาทผู้กำหนดทิศทางในการปรับปรุงกรอบกฎหมายอันเป็นไป
เพื่อประโยชน์ร่วมกันของภูมิภาค (shaper of regional legal framework) โดย ASLOM สามารถ
กำหนดทิศทางดังกล่าวได้ทั้งโดยผ่านกระบวนการจากภายใน (inside-out) ให้บรรลุผล และโดยการ
กำหนดแนวทางที่ชัดเจนและสอดคล้องกับเป้าหมายในการพัฒนาประชาคมอาเซียน โดยทำงาน
ประสานกับกลไกที่รับผิดชอบกรอบกติกาสำคัญของอาเซียน ไม่ว่าจะเป็นสนธิสัญญา มาตรการและความ
ร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation, TAC) รวมถึง
สนธิสัญญาเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asian Nuclear-Weapon-
Free Zone Treaty, SEANWFZ)

๒) บทบาทผู้รวบรวมและกลั่นกรองคุณค่าสากลเพื่อวางรากฐานสำหรับ
การพัฒนาระบบกฎหมายและกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย (consolidator and refiner of
values within judiciary and legal systems) โดย ASLOM สามารถใช้บทบาทหลักในฐานะ
ผู้รับผิดชอบการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางกฎหมาย เป็นจุดเสริมในการดำเนินบทบาทผู้ประมวล

และสนับสนุนให้มีการตีความหลักการสากล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลักนิติธรรม กลายเป็นคุณค่าร่วมกันของประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่อช่วยให้การพัฒนากระบวนการกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายมีทิศทางที่เหมาะสม และเป็นปัจจัยเกื้อหนุนสำหรับการพัฒนาสังคมในด้านอื่นๆ

๓) บทบาทผู้อำนวยความสะดวกในการผลักดันความร่วมมือ ด้านกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย (facilitator of legal and law enforcement cooperation) ทั้งนี้ เพื่อให้กลไกการบังคับใช้กฎหมายของอาเซียนมีประสิทธิภาพ ทั้งในการสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจในแต่ละประเทศซึ่งจะมีการเชื่อมโยงกันมากขึ้นและในการรับมือภัยคุกคามรูปแบบใหม่ได้อย่างทันต่อเหตุการณ์

ทั้งนี้ ในการดำเนินบทบาททั้งสามประการดังกล่าวข้างต้น ASLOM จะต้องเน้นการบูรณาการการทำงานร่วมกับกลไกอื่นๆ ทั้งภายในอาเซียนเอง เช่น การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียน (ASEAN SOM) การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนว่าด้วยอาชญากรรมข้ามชาติ (SOMTC) และคณะกรรมการสิทธิระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights - AICHR) และของประเทศคู่เจรจา (dialogue partners) ให้มากขึ้น

๓.๒ บทบาทอันพึงประสงค์ของคณะผู้แทนไทยในเวที ASLOM

การวิเคราะห์บทบาทอันพึงประสงค์ของ ASLOM ในช่วงเวลาประมาณหนึ่งทศวรรษหลังการจัดตั้งประชาคมอาเซียนทำให้เห็นว่า ASLOM จำเป็นต้องปรับปรุงแนวทางการทำงาน โดยเพิ่มประสิทธิภาพในการผลักดันการพัฒนากรอบกฎหมายระดับภูมิภาคอาเซียนให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติ โดยเชื่อมโยงกับประเด็นสารัตถะอันเป็นรากฐานของการพัฒนาประชาคมอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประชาคมการเมืองและความมั่นคง และประชาคมเศรษฐกิจ

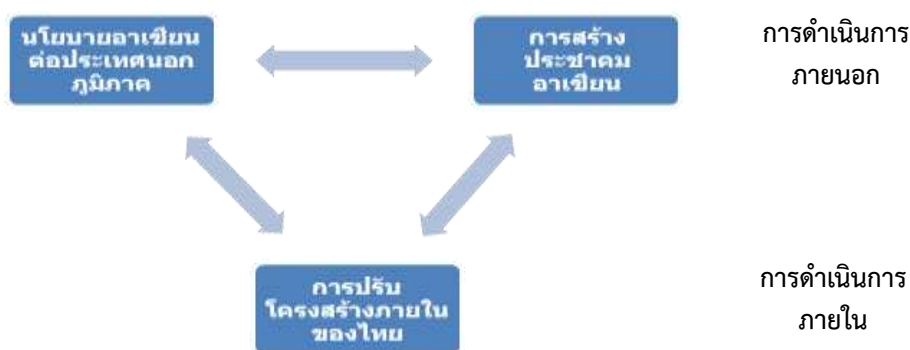
ในส่วนตัวต่อไปจะได้พิจารณาว่าคณะผู้แทนไทยควรจะดำเนินการบทบาทด้านสารัตถะไปในลักษณะใด เพื่อให้สามารถตอบโจทย์ของ ASLOM และรักษาผลประโยชน์ของประเทศ โดยแบ่งออกเป็นบทบาทอันพึงประสงค์ของคณะผู้แทนไทยในภาพรวม และบทบาทอันพึงประสงค์ของ ผู้ประสานงานกลางของไทยซึ่งเป็นจุดเน้นสำคัญสำหรับการศึกษาในครั้งนี้

๓.๒.๑ ข้อสังเกตเบื้องต้น

มีผู้วิเคราะห์และเสนอความเห็นเกี่ยวกับของบทบาทของไทยในอาเซียนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงทศวรรษ ค.ศ. ๒๐๐๐ ไว้ว่า ความพยายามของไทยที่จะทำให้อาเซียน มีพัฒนาการที่ดี และส่งเสริมผลประโยชน์ของไทยจะประสบความสำเร็จหรือไม่นั้น จะขึ้นอยู่กับความสามารถในการสร้างความเชื่อมโยงระหว่าง (๑) การดำเนินการภายนอก ซึ่งเน้นการเจรจา ในกรอบอาเซียน ทั้งเพื่อสร้างประชาคมอาเซียน และเพื่อทำให้อาเซียนเป็นศูนย์กลางในโครงสร้างการมีปฏิสัมพันธ์ของประเทศต่างๆ ภูมิภาค และ (๒) การดำเนินการภายในเพื่อรองรับพันธกรณีอาเซียน ดังแสดงในแผนภาพที่ ๒

ในช่วงเวลาดังกล่าว บทบาทของไทยมีความโดดเด่น (leading role) ในเรื่องการผลักดันนโยบายอาเซียนต่อภายนอกภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพัฒนาแบบแผนใหม่ ในการมีปฏิสัมพันธ์ที่สร้างสรรค์ระหว่างอาเซียนกับประเทศมหาอำนาจซึ่งมีอิทธิพลต่ออาเซียน (new

ASEAN-centered regional architecture) ได้แก่ จีนและสหรัฐ โดยอาเซียนยังคงเป็นศูนย์กลางของการเจรจาและการดำเนินความร่วมมือ แต่สำหรับการผลักดันที่เป็นการขับเคลื่อนเพื่อสร้างประชาคมอาเซียนซึ่งเป็นการดำเนินนโยบายภายในอาเซียนเองนั้น กลับพบว่าไทยมีบทบาทน้อย โดยมีสาเหตุสำคัญเนื่องมาจาก การดำเนินการในส่วนนี้มีผลกระทบต่อกรอบนโยบายและโครงสร้างภายในประเทศ ซึ่งรวมถึงการปรับปรุงแก้ไขและตรากฎหมายรองรับพันธกรณีตามความตกลงต่างๆ ของอาเซียน และความตกลงระหว่างอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา ในขณะที่ไทยมีปัญหาและอุปสรรคในมิติต่างๆ ในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศ ทั้งนี้ ปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง ที่ก่อให้เกิดสภาพดังกล่าวคือ การขาดกลไกในการประสานงานที่มีประสิทธิภาพในระดับประเทศ (สุริยา, ๒๕๕๕)



แผนภาพที่ ๒ ความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายของไทยต่ออาเซียนและการดำเนินนโยบายภายใน ของไทยเพื่อรองรับนโยบายของไทยต่ออาเซียน

ที่มา: ปรับปรุงจาก สุริยา จินดาวงษ์

บทวิเคราะห์ว่าด้วยข้อจำกัดของไทยในการดำเนินบทบาทด้านการสร้างประชาคมอาเซียนดังกล่าว ช่วยให้เราเข้าใจบริบทหรือสภาพแวดล้อมในการดำเนินบทบาทของ ไทยในเวที ASLOM ได้ดียิ่งขึ้น โดยที่ ASLOM เป็นกลไกความร่วมมือรายสาขา (sectoral body) ด้านหนึ่งของอาเซียน ข้อจำกัดในเชิงโครงสร้างดังกล่าวจึงสามารถนำมาใช้อธิบายบทบาทของไทย ใน ASLOM ได้เช่นกัน ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจนคือ แม้ไทยจะลงนามในสนธิสัญญาอาเซียน ว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องทางอาญาได้ในเวลาไม่นานหลังจากเสร็จสิ้น การเจรจาเพื่อจัดทำสนธิสัญญา แต่การดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๑๙๐ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นไปอย่างล่าช้าจนทำให้ไทยเป็นประเทศสุดท้ายในการให้สัตยาบันสนธิสัญญาดังกล่าว

ด้วยเหตุนี้ ในการพิจารณาบทบาทอันพึงประสงค์ของคณะผู้แทนไทย ใน ASLOM นั้น จึงต้องคำนึงปัญหาเชิงโครงสร้างในการดำเนินการภายในของไทยควบคู่ไปด้วย (สุริยา, แนวทางการพัฒนาบทบาทผู้แทนไทยใน ALSOM, ๒๕๕๖) ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในบทที่ ๔ ว่าด้วยข้อเสนอแนะ

๓.๒.๒ บทบาทของคณะผู้แทนไทยใน ASLOM

คณะผู้แทนไทยใน ASLOM เป็นกลไกสำคัญในการดำเนินบทบาทของไทยในการพัฒนาความร่วมมือด้านกฎหมายในอาเซียน ทั้งในส่วนที่เป็นการกำหนดนโยบายในระดับอาเซียน และการผลักดันนโยบายภายในประเทศเพื่อให้มีการดำเนินการในภาพรวมที่สอดคล้องกัน ในปัจจุบัน การกำหนดองค์ประกอบของคณะผู้แทนไทยสำหรับการประชุมจะให้ความสำคัญกับการเป็นผู้แทนองค์กรของภาครัฐ เพื่อให้มีความชอบธรรมในการทำหน้าที่ในฐานะผู้แทนประเทศ และเพื่อให้สามารถดำเนินการผลักดันนโยบายได้โดยใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ ผู้ประสานงานกลาง ASLOM ของประเทศไทยคือผู้แทนกระทรวงยุติธรรม ซึ่งทำหน้าที่เป็นหัวหน้าคณะผู้แทนด้วยจะเป็นผู้กำหนดองค์ประกอบของคณะผู้แทนไทย โดยพิจารณาจากประเด็นการเจรจาในการประชุมและ ความเชื่อมโยงกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมเป็นสำคัญ โดยปกติคณะผู้แทนของไทยจะประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานดังต่อไปนี้

- ๑) กระทรวงยุติธรรม
- ๒) สำนักงานศาลยุติธรรม
- ๓) สำนักงานอัยการสูงสุด
- ๔) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
- ๕) กระทรวงการต่างประเทศ

สำหรับองค์ประกอบของคณะผู้แทน ASLOM ของประเทศสมาชิกอาเซียนได้แสดงไว้ในตารางที่ ๑

ตารางที่ ๑ องค์ประกอบของคณะผู้แทน ASLOM

ประเทศ	หน่วยงานที่เป็นองค์ประกอบคณะผู้แทน (ตัวเข้ม: ตำแหน่งหัวหน้าคณะ)
บรูไน ดารุสสลาม	Attorney General's Chambers (Assistant Solicitor General); Supreme Court
กัมพูชา	Ministry of Justice (Director General for Research and Judicial Development)
อินโดนีเซีย	Ministry of Law and Human Rights (Head of the National Law Development Agency); Ministry of Foreign Affairs
ลาว	Ministry of Justice (Vice Minister of Justice)
มาเลเซีย	Attorney General's Chambers (Senior Federal Counsel)
เมียนมาร์	Union Attorney General's Office (Director)
ฟิลิปปินส์	Department of Justice (Assistant Chief State Counsel)
สิงคโปร์	Attorney-General's Chambers (Deputy Solicitor-General); Ministry of Law

ประเทศ	หน่วยงานที่เป็นองค์ประกอบคณะผู้แทน (ตัวเข้ม: ตำแหน่งหัวหน้าคณะ)
ไทย	Office of the Judiciary; Office of the Attorney General; Ministry of Justice (Legal Advisor); Royal Thai Police
เวียดนาม	Ministry of Justice (Director-General for International Cooperation); Supreme People's Procuracy; Ministry of Industry and Trade; Ministry of Foreign Affairs; Ministry of Public Security

ที่มา: รายชื่อผู้เข้าร่วมการประชุม ASLOM ครั้งที่ ๑๔ ณ กรุงพนมเปญ เมื่อวันที่ ๑-๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๔)

มีผู้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับเอกภาพของในระดับประเทศของหน่วยงานด้านกฎหมาย และการยุติธรรมของไทยว่าในหลายโอกาสผู้แทนหน่วยงานราชการของไทยซึ่งเป็นองค์ประกอบของคณะผู้แทนไทยยังมีความเห็นไม่ตรงกัน หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมของไทย ไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรมหรือสำนักงานอัยการสูงสุด ก็อยู่นอกเหนืออำนาจของฝ่ายบริหาร ส่งผลให้เกิดเขตอำนาจพิเศษซึ่งอยู่นอกเหนือการควบคุมหรือกำกับทิศทางโดยฝ่ายบริหาร และการกำหนดนโยบายหรือแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ธงทอง, ๒๕๕๕)

นอกจากนี้ เมื่อคำนึงว่าการพัฒนากรอบกฎหมายนั้น มีทั้งมิติของการ ออกกฎหมายและการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายด้วย ก็จะได้เห็นว่าองค์ประกอบของคณะผู้แทนไทย ยังไม่ครอบคลุมหน่วยงานหลักซึ่งมีบทบาทสำคัญเกี่ยวข้องกับกระบวนการเสนอกฎหมาย ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) ซึ่งที่ผ่านมายังไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเจรจาในเวที ASLOM อีกทั้งประเด็นการผลักดันในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาระบบกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ยังขาดการมีส่วนร่วมจากหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลัก ได้แก่ กระทรวงพาณิชย์และกระทรวงการคลัง นอกจากนี้ การในการพัฒนากระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกต่างๆ ซึ่งเป็นกรอบงานสำคัญของ ASLOM และจะทวีความสำคัญต่อไปในอนาคต ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนากระบวนการอนุญาโตตุลาการ ระบบโนตารีปับลิกเพื่อการรับรองเอกสารและ ให้คำแนะนำทางกฎหมายแก่ประชาชน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางกฎหมายเพื่อสนับสนุนความสามารถในการแข่งขัน และการประกอบธุรกรรมย่อมต้องการมุมมองของผู้แทนจากภาคเอกชน รวมถึงความต้องการขององค์กรธุรกิจ โดยนำความเห็นของหน่วยงานหลัก ได้แก่ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสภาหอการค้าไทย มาพิจารณาประกอบด้วย

ถึงแม้ว่าการพัฒนากฎหมายเพื่อรองรับพันธกรณีอาเซียนจะครอบคลุม การพัฒนาระบบกฎหมายในทุกมิติ ไม่เลือกว่าจะเป็นกฎหมายแพ่งพาณิชย์ หรือกฎหมายอาญา แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่า การดำเนินการปรับปรุงกฎหมายเพื่อรองรับกิจกรรมการค้าและลงทุนจะมีโอกาสสูงกว่าในการผลักดันให้บังเกิดผลเป็นรูปธรรม เมื่อเปรียบเทียบกับดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทั้งนี้ เนื่องจากภายใต้สภาวะปัจจุบัน หน่วยงานของรัฐซึ่งมีบทบาทหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็นปรับปรุงกฎหมายที่ล้ำสมัยให้เอื้อต่อการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันก็ดี การพัฒนาปัจจัยพื้นฐานที่จะช่วยเสริมสร้างบรรยากาศการค้าและ การลงทุนก็ดี ล้วนอยู่ภายใต้

อำนาจของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลัง หรือแม้แต่กระทรวงยุติธรรม ซึ่งหากมีการปรับปรุงกลไกการประสานงานให้มีประสิทธิภาพแล้วก็จะย่อมมีโอกาสสูงกว่าในการผลักดันให้เกิดการปรับปรุงภายในประเทศ ในขณะที่ การปฏิรูประบบกฎหมายอาญาและการบังคับใช้กฎหมายในการดำเนินคดีอาญานั้น มีหน่วยงานที่เป็นกลไกของฝ่ายบริหารอย่างสมบูรณ์ ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกระทรวงยุติธรรม เท่านั้น การผลักดันในเชิงระบบ และในเชิงการทำงานจะมีปัจจัยเสี่ยงเพิ่มมากขึ้นที่อาจจะเผชิญกับอุปสรรค เนื่องจากหน่วยงานหลักในกระบวนการยุติธรรมมีอิสระและไม่ขึ้นกับการดำเนินนโยบายของรัฐบาลโดยตรงนั่นเอง

ในเชิงสารัตถะนั้น การปรับปรุงระบบกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ภายในประเทศที่จะเป็นปัจจัยสำคัญในการเกื้อหนุนการดำเนินบทบาทของไทยใน ASLOM ควรเน้นในเรื่องต่อไปนี้ (วิศิษฐ์, ๒๕๕๕)

๑) การเพิ่มขีดความสามารถในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน ได้แก่ การพัฒนากฎหมายหลักประกันทางธุรกิจ การพัฒนากฎหมายว่าด้วยตลาดทุนและตลาดเงิน

๒) การลดระยะเวลาและขั้นตอนในการทำธุรกิจ ได้แก่ การพัฒนากฎหมายล้มละลาย และการบังคับตามคำพิพากษาในคดีแพ่งและคดีล้มละลาย

๓) การสร้างความแน่นอนอนาคตหมายได้ในระบบตลาด ได้แก่ การปรับปรุงกฎหมายพาณิชย์ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลว่าด้วยสัญญาการซื้อขายสินค้าระหว่างประเทศ (contracts for international sale of goods- CISG)

๔) การปรับสภาพแวดล้อมและปัจจัยเสริมบรรยากาศการค้าและลงทุน ได้แก่ การพัฒนาระบบอนุญาโตตุลาการ ระบบโนตารีปับลิก รวมการพัฒนาฐานข้อมูลกฎหมายอาเซียน

จะเห็นว่าการดำเนินการปรับปรุงกฎหมายโดยมุ่งเน้นประเด็นดังกล่าวข้างต้น มีความสอดคล้องกับทิศทางการดำเนินงานของ ASLOM ที่ผ่านมา และยังเป็นประเด็นซึ่งอยู่ในความสนใจร่วมกันของประเทศสมาชิกอาเซียนอีกด้วย เห็นได้จากประเด็นการหารือในกรอบ การประชุมเวทีระดมความคิดเห็นทางกฎหมายกลุ่มประเทศอาเซียน (ASAEN Law Forum) ที่ผ่านมา เนื่องจากเวทีดังกล่าวเป็นการดำเนินการโดยสมัครใจ ประเด็นที่ได้รับการยอมรับจาก ASLOM ให้มีการหารือกันในเวทีนี้ ซึ่งมีทั้งผู้แทนจากภาครัฐ ภาคเอกชน และนักวิชาการ จึงสะท้อนระดับความสนใจและการให้ความสำคัญของประเทศต่างๆ ได้เป็นอย่างดี ด้วยเหตุนี้ การผลักดันการพัฒนาระบบกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตามแนวทางดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นจุดคานงัดเชิงกลยุทธ์ (leverage) ที่สำคัญที่ช่วยเสริมให้คณะผู้แทนไทยใน ASLOM สามารถดำเนินบทบาทในการเจรจาเพื่อพัฒนารอบกฎหมายของภูมิภาคให้มีความสอดคล้องกับมาตรฐานการค้าในธุรกิจในระบบตลาดเสรีนิยม และเป็นการช่วยรักษาผลประโยชน์ของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านการรักษาขีดความสามารถ ในการแข่งขันทางการค้าและการลงทุน

ตารางที่ ๒ ประเด็นการหารือในการประชุมเวทีระดมความคิดเห็นทางกฎหมายกลุ่มประเทศอาเซียน

ALF (venue, year)	/sParticipation
๑ (Bangkok, ๒๐๐๒)	ASEAN laws and practices: from academic to practitioners perspectives
๒ (Bangkok, ๒๐๐๕)	Alternative dispute resolutions for enhancing commerce in ASEAN
๓ (Nong Kai, ๒๐๐๖)	International trade law development among ASEAN member countries : external factors; regional cooperation for settlement mechanism on trade dispute resolution ;
๔ (Hanoi, ๒๐๐๖)	ooperation on judicial assistance in civil and commercial matters among ASEAN member countries: two alternatives - debatjoining the Hague Conventions or building legal tools for ASEAN
๕ (Bangkok, ๒๐๐๘)	Contracts for international sale of goods (CISG); e-commerce; arbitration
๖ (Brunei, ๒๐๑๑)	Progressive liberalization of legal services

ภายใต้บริบทเชิงโครงสร้างและกรอบประเด็นสารัตถะดังกล่าว เราสามารถกำหนดบทบาทอันพึงประสงค์ของคณะผู้แทนไทยใน ASLOM โดยมุ่งเน้นประเด็นหลัก ๓ ประเด็น ต่อไปนี้

๑) ผู้แทนที่มีเอกภาพในการกำหนดท่าทีในการเจรจา

การสร้างเอกภาพในการทำงานร่วมกันของคณะผู้แทนไทยถือเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งในการดำเนินบทบาทในเวที ASLOM ของไทย คณะผู้แทนไทยจะต้องมองเห็นเป้าหมายร่วมกัน ทั้งในส่วนที่เป็นเป้าหมายของอาเซียน และผลประโยชน์ของประเทศไทย ในบริบทโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบันกล่าวได้ว่า การสร้างเอกภาพให้เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐซึ่งถือว่าเป็นฝ่ายที่ใช้อำนาจบริหาร โดยมุ่งเน้นการพัฒนาระบบกฎหมายที่จำเป็นต่อการรวมตัวในทางเศรษฐกิจของอาเซียนนั้น จะมีโอกาสสูงกว่าในการดำเนินการให้ประสบผลสำเร็จ อย่างไรก็ตาม การประสานงานเพื่อกำหนดท่าทีร่วมกันเป็นหนึ่งเดียว (one voice) ในบรรดาหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย ทั้งศาลยุติธรรม องค์กรอัยการ และหน่วยงานของกระทรวงยุติธรรม ก็ยังคงเป็นสิ่งจำเป็นอยู่และต้องแสวงหาแนวทางในการปฏิบัติต่อไป แต่สำหรับการศึกษาคั้งนี้จะเป็นปัจจัยภายนอกที่ควบคุมได้ยาก ข้อสังเกตในที่นี้คือ การอ้างความเป็นอิสระในมิติการใช้ดุลพินิจในการบังคับใช้กฎหมายจนกลายเป็นอุปสรรคต่อการทำงานในมิตินโยบาย โดยเฉพาะในด้านการพัฒนากฎหมาย จะเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการดำเนินความพยายามเพื่อพัฒนาบทบาทของประเทศไทยในกรอบอาเซียน

๒) ผู้ประสานประโยชน์ที่รับฟังความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียในประเทศ

การสร้างและพัฒนากรอบกฎหมายในอนาคตของอาเซียนจะเป็นการ วาง

โครงสร้างพื้นฐานด้านกฎระเบียบซึ่งย่อมเกี่ยวพันกับผลประโยชน์ของประเทศ และผลประโยชน์ร่วมกันของภูมิภาค เพื่อให้อาเซียนเป็นการรวมตัวกันที่มีกฎเกณฑ์และคาดเดาได้ สาขา ความร่วมมือที่สำคัญ เช่น อนุญาโตตุลาการ การเปิดเสรีวิชาชีพการบริการด้านกฎหมาย เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนว่าในการกำหนดท่าทีของไทยและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของระบบกฎหมายของไทยให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาในกรอบอาเซียนนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ที่กว้างขวางกว่าอำนาจหน้าที่ในฐานะผู้กำกับดูแลหรือผู้บังคับใช้กฎหมายในภาครัฐ แต่หากต้องให้ความสำคัญกับการรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวางจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงกฎหมายทั้งในภาครัฐ ได้แก่ คณะกรรมการกฤษฎีกา และภาคส่วนอื่นๆ เช่น สภาหอการค้า สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สภานายความ เป็นต้น

บทบาทในการประสานประโยชน์นั้นนอกจากจะทำให้การกำหนดประเด็นสารัตถะของการทำงานมีความเชื่อมโยงกับผลประโยชน์ของประเทศอย่างแท้จริงแล้ว กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียยังมีประโยชน์ต่อการพัฒนาบทบาทของคณะผู้แทนเพื่อให้มีเอกภาพอีกด้วย เนื่องจากการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ จะช่วยให้มุมมองในการพิจารณาปัญหา มีความรอบคอบ และไม่ยึดติดอยู่กับบทบาทในฐานะผู้แทนรัฐบาลของหน่วยงานด้านกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียวดังเช่นที่เป็นมา

๓) ผู้สื่อสารทำความเข้าใจประเด็นการพัฒนากรอบกฎหมายภายใน ประเทศ

บทบาทสำคัญประการสุดท้ายที่คณะผู้แทนไทยใน ASLOM จำเป็นต้องเร่งพัฒนา คือ การทำหน้าที่สื่อสารเพื่อสร้างความรับรู้และความเข้าใจถึงผลกระทบของการพัฒนากรอบกฎหมายในระดับภูมิภาคแก่ผู้มีส่วนได้เสียในสังคมไทย ดังได้กล่าวแล้วในข้อสังเกตเบื้องต้นว่าปัจจัยแห่งความสำเร็จในการพัฒนาบทบาทของไทยจะขึ้นความสามารถในการเชื่อมโยงบทบาทการผลักดันภายนอก กับการขับเคลื่อนเพื่อปรับตัวและรองรับพันธกรณีภายในประเทศของไทยเอง ดังนั้น การสื่อสารและทำความเข้าใจกับสังคมในวงกว้างจึงมีความจำเป็น เนื่องจากบทบาทของไทยจะไม่อาจผลักดันได้ โดยอาศัยเพียงแค่การทำงานของคณะผู้แทนซึ่งทำหน้าที่เจรจาเท่านั้น แต่การกำหนดท่าทีและประเด็นที่จะผลักดัน ก่อนเข้าสู่การทำหน้าที่ในเวทีการประชุมระหว่างประเทศซึ่งเป็นบทบาทสำคัญในแนวหน้า (front-line negotiators) ยังต้องการการสนับสนุนจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียหลักในสังคม (consolidator of domestic support) บทบาทในการทำความเข้าใจและขับเคลื่อนเชิงสังคมนี้ย่อมมีความสำคัญเป็นพิเศษ เมื่อคำนึงว่าในปัจจุบันกระแสความตื่นตัวของประชาชนและภาคประชาสังคมในการเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐมีมากขึ้น และมีการใช้กลไกต่างๆ ทั้งทางตรง และโดยผ่านองค์กรการตรวจสอบที่เป็นอิสระอย่างเข้มข้น ในอนาคตการทำหน้าที่ตรวจสอบดังกล่าวคาดว่าจะไม่จำกัดอยู่เฉพาะในมิติด้านเศรษฐกิจเท่านั้น แต่งานในมิติด้านกฎหมาย และการคุ้มครองสิทธิของประชาชนก็จะมีสำคัญมากขึ้นด้วย การทำหน้าที่ในฐานะผู้นำประเด็นสำคัญที่เป็นความตกลงในระดับอาเซียนมาสื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียได้รับรู้และเข้าใจ จะช่วยให้การผลักดันการปฏิรูปในประเด็นสำคัญสามารถดำเนินการได้โดยง่ายมากขึ้น

๓.๒.๓ บทบาทของผู้ประสานงานกลางของไทย

บทบาทของผู้ประสานงานกลางของไทยในขอบเขตการศึกษาครั้งนี้จะเน้นบทบาทในการสนับสนุนการทำหน้าที่ของคณะผู้แทนไทยตามความคาดหวังที่ได้วิเคราะห์ไว้ข้างต้น โดยถือว่า

บทบาทในการทำหน้าที่ประสานงานกับผู้ประสานงานของประเทศอื่น รวมถึงสำนักเลขาธิการอาเซียน นั้นเป็นขอบเขตการทำหน้าที่โดยปกติอยู่แล้ว โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

๑) บทบาทผู้อำนวยการในกระบวนการกำหนดท่าทีของไทยที่มีเอกภาพ

ข้อพิจารณาสำคัญในการกำหนดบทบาทของผู้ประสานงานกลางของไทยคือ การปรับบทบาทให้หน่วยงานหลักในกระบวนการยุติธรรมเป็นผู้รับผิดชอบ สำหรับบทบาทการเป็นผู้กำกับทิศทางหรือชี้้นำในการเจรจาในเวทีระหว่างประเทศโดยกระทรวงการต่างประเทศนั้น อาจมิใช่ทางเลือกที่มีความยั่งยืน เนื่องจากกระทรวงการต่างประเทศ โดยเฉพาะหน่วยงานที่รับผิดชอบกรอบงานอาเซียนมีภาระมาก และคาดว่าจะมากขึ้นภายหลังการจัดตั้งประชาคมอาเซียนดำเนินต่อไปได้อย่างมั่นคงแล้ว ดังนั้น แนวคิดที่มีความเหมาะสมน่าจะเป็นการเร่งพัฒนาขีดสมรรถนะของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด และสำนักงานศาลยุติธรรม ให้มีความรู้ความสามารถทัดเทียมกับบุคลากรของกระทรวงการต่างประเทศเพื่อรับผิดชอบหน้าที่สำคัญดังกล่าว โดยเร่งเสริมสร้างสมรรถนะที่จำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทักษะการใช้ภาษาต่างประเทศ และทักษะในการเจรจาต่อรอง และทักษะในการบริหารองค์ความรู้อย่างเป็นระบบ

การทำหน้าที่ในฐานะผู้ประสานงานกลางที่มุ่งสร้างเอกภาพจึงต้องเน้นการสร้างบรรยากาศในการทำงานแบบทีมให้เกิดขึ้นให้ได้ โดยทีมงานนี้จะต้องสามารถผลักดันประเด็นงานด้านสารัตถะที่มีคุณภาพ สามารถเตรียมประเด็นที่มีมิติหลากหลายอาจจำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยเพื่อหาหลักฐานรองรับการกำหนดท่าทีอย่างเป็นระบบ โดยไม่ยึดติดกรอบกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของภาครัฐเพียงอย่างเดียว

๒) บทบาทผู้สนับสนุนการรับฟังความเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย

หน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งของผู้ประสานงานกลางคือ การอำนวยความสะดวกให้เกิดกระบวนการทำงานแบบมีส่วนร่วมกับภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อผลักดันให้การกำหนดท่าทีของประเทศที่มีเอกภาพอย่างแท้จริง นอกจากนี้ บทบาทในการสนับสนุนนี้จะต้องอาศัยการสร้างช่องทางในการรับทราบความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียที่ไม่จำกัดอยู่เพียงแค่การปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการเท่านั้น แต่ยังต้องการสมรรถนะด้านอื่นที่จำเป็น ได้แก่ ทักษะในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ ทั้งภายในประเทศ และเครือข่ายหน่วยงานคู่เจรจาในต่างประเทศ เพื่อให้สามารถโน้มน้าวให้หน่วยงานต่างๆ เห็นพ้องต้องกันในประโยชน์ที่เกิดขึ้น และสามารถสร้างเอกภาพในการกำหนดท่าทีได้

บทบาทที่เน้นการมีส่วนร่วมนี้จะมีส่วนสำคัญ ไม่เพียงแต่ในการผลักดันให้เกิดเอกภาพในการกำหนดท่าทีเท่านั้น แต่ยังช่วยสนับสนุนกระบวนการสื่อสารทำความเข้าใจและผลักดันการพัฒนากรอบกฎหมายภายในประเทศของคณะผู้แทนไทยอีกด้วย

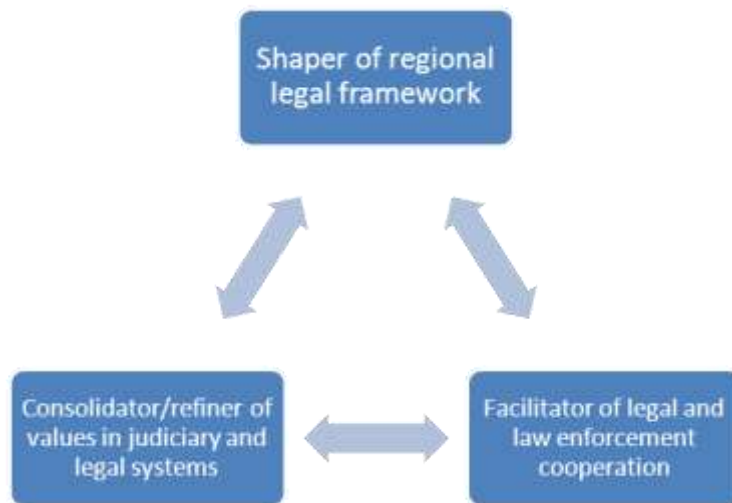
บทบาทอันพึงประสงค์ที่ประมวลได้นี้จะสามารถผลักดันได้สำเร็จเป็นรูปธรรมมากขึ้นน้อยเพียงใดย่อมขึ้นการเตรียมมาตรการที่เหมาะสมมารองรับ เพื่อจัดระบบการบริหารจัดการกรอบอำนาจหน้าที่และเตรียมบุคลากรให้มีขีดสมรรถนะรองรับที่เหมาะสมกับบทบาทหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในบทที่ ๔

บทที่ ๔ บทสรุปและข้อเสนอแนะ

๔.๑ สรุปผลการศึกษา

๔.๑.๑ บทบาทอันพึงประสงค์ของใน ASLOM ในอนาคต

ข้อสรุปที่ได้จากการศึกษาเพื่อค้นหาบทบาทหน้าที่อันพึงประสงค์สำหรับ ASLOM ในฐานะเวทีที่มีความสำคัญต่อการวางรากฐานความร่วมมือในภูมิภาค สามารถแสดงได้ในแผนภาพที่ ๓



แผนภาพที่ ๓ บทบาทอันพึงประสงค์ของ ASLOM

บทบาทหลักในฐานะผู้กำหนดทิศทางในการปรับปรุงกรอบกฎหมาย เพื่อประโยชน์ร่วมกันของภูมิภาค (shaper of regional legal framework) เป็นจุดแข็งของ ASLOM และมีกระบวนการส่งเสริมความเชี่ยวชาญอย่างต่อเนื่อง จึงเหมาะสมที่จะเน้นบทบาทนี้อย่างเข้มแข็งต่อไป แต่จะต้องเสริมด้วยบทบาทรองอีก ๒ ด้าน คือ (๑) ผู้รวบรวมและกลั่นกรองคุณค่าสากลเพื่อวางรากฐานสำหรับการพัฒนาระบบกฎหมายและกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย (consolidator and refiner of values within judiciary and legal systems) ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญที่จะทำให้กรอบกฎหมายที่พัฒนาขึ้นโดยอาศัยบทบาทหลักนั้น ได้รับความเชื่อถือจากประชาชนและ มีการนำไปสู่วัฒนธรรมของการใช้กฎหมายที่สอดคล้องกันอย่างแท้จริง ซึ่งบทบาทหลักและบทบาทรองทั้งสองประการดังกล่าวของ ASLOM จะต้องเชื่อมโยงกับบทบาทรองอีกประการหนึ่งในฐานะ (๒) ผู้อำนวยการความสะดวกในการผลักดันความร่วมมือด้านกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย (facilitator of legal and law enforcement cooperation) เพื่อให้กฎหมายและกลไกการบังคับใช้กฎหมายของอาเซียนมีประสิทธิภาพในตอบสนองต่อภัยคุกคามรูปแบบใหม่และเชื่อมโยงกับกลไกความร่วมมือราย

สาขาอื่นของอาเซียนอย่างแนบแน่นมากขึ้น

๔.๑.๒ บทบาทอันพึงประสงค์ของคณะผู้แทนไทยใน ASLOM ในอนาคต

ในการนี้ คณะผู้แทนไทยซึ่งมีหน้าที่หลักในการเป็นตัวแทนของประเทศในเวที ASLOM จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องปรับบทบาทให้เหมาะสมและสอดคล้องกับทิศทางการทำงานของ ASLOM ในอนาคต ในขณะที่เดียวกันก็ต้องลดอุปสรรคและปรับปรุงจุดอ่อนในการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควบคู่กันไปด้วย ภายใต้กรอบคิดสำคัญซึ่งสรุปได้ดังแสดงในแผนภาพที่ ๔



แผนภาพที่ ๔ กรอบแนวคิดว่าด้วยบทบาทอันพึงประสงค์ของคณะผู้แทนไทยใน ASLOM

๔.๒ ข้อเสนอแนะ

การศึกษาชิ้นนี้มุ่งวิเคราะห์บทบาทอันพึงประสงค์ของคณะทำงานไทยในกรอบ ASLOM ในอนาคต ลำดับต่อไปผู้ศึกษาจะขอเสนอแนะแนวทางในการดำเนินการเพื่อให้คณะผู้แทนไทยสามารถดำเนินบทบาทดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ โดยในส่วนแรกจะขอกล่าวถึงกลไกการประสานงานที่เหมาะสมเพื่อแก้ไขข้อขัดข้องในเชิงโครงสร้างดังได้กล่าวแล้วในบทที่ ๓ จากนั้น จึงเป็นข้อเสนอแนะในรายละเอียดซึ่งประกอบด้วยมาตรการทางกฎหมายในการพัฒนากลไกในการทำงาน ที่เหมาะสม และมาตรการด้านการบริหารจัดการซึ่งจะเน้นการพัฒนาขีดสมรรถนะของบุคลากร ที่เกี่ยวข้องเพื่อรองรับการดำเนินบทบาทดังกล่าว

๔.๒.๑ กลไกการประสานงานเพื่อรองรับบทบาทของไทยในอาเซียน

การเตรียมการที่เหมาะสมเพื่อรองรับการดำเนินบทบาทอันพึงประสงค์ดังกล่าวข้างต้น นอกจากจะต้องกำหนดกลไกเพื่อเชื่อมโยงการทำงานภายในประเทศกับการทำงานภายนอกประเทศแล้ว ยังต้องมีแนวทาง (roadmap) ที่เหมาะสม แผนภาพที่ ๕ แสดงให้เห็นกรอบความคิดดังกล่าว



แผนภาพที่ ๕ บทบาท แนวทาง และกลไกการเชื่อมโยงเพื่อพัฒนาบทบาทของไทยในกรอบ ASLOM

จากแผนภาพที่ ๕ จะเห็นการผลักดันในกรอบ ASLOM ของไทยและการดำเนินการเพื่อรองรับภายในประเทศ ต่างก็มุ่งไปสู่การดำเนินบทบาทอันพึงประสงค์เช่นเดียวกัน ได้แก่ บทบาทในฐานะผู้สร้างเอกภาพจากภายในสู่แนวทาง บทบาทผู้สื่อสารเพื่อสร้างพลังสนับสนุนและบทบาทผู้ประสานประโยชน์ของทุกภาคส่วน โดยมีการกำหนดแนวทาง (roadmap) ให้มุ่งเน้นการพัฒนากฎหมายการค้าระหว่างประเทศในกรอบอาเซียน และการพัฒนาระบบกฎหมายแพ่งและพาณิชย์สำหรับการดำเนินการภายในประเทศ เพื่อให้สอดคล้องซึ่งกันและกัน

สำหรับโครงสร้างการทำงานนั้นได้กำหนดไว้เป็น ๓ ระดับ ดังนี้

๑) คณะกรรมการอาเซียนแห่งชาติ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นด้วยกับทฤษฎีของสุริยาจินดาวงษ์ ซึ่งเสนอแนะไว้ว่ามีความจำเป็นที่จะต้องยกระดับให้คณะกรรมการอาเซียนแห่งชาติให้มีฐานะเป็นคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติอย่างแท้จริง โดยให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน (สุริยา, พัฒนาการในอาเซียนโดยเฉพาะการสร้างประชาคมอาเซียนและบทบาทของประเทศไทย, ๒๕๕๕) ทำหน้าที่ในการกำหนดและปรับนโยบายการดำเนินการของไทยในภาพรวมที่เกี่ยวกับอาเซียน

๒) คณะกรรมการพัฒนากฎหมายเพื่อรองรับพันธกรณีอาเซียน เป็นกลไกระดับยุทธศาสตร์ (tactical body) ด้านกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดยุทธศาสตร์และแผนการดำเนินการเพื่อปรับปรุงกฎหมายภายในของไทยให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามข้อตกลงอาเซียนต่างๆ โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธาน และให้มุ่งเน้นการดำเนินการ เพื่อพัฒนาระบบกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพื่อให้การขับเคลื่อนทั้งภายในและภายนอกประเทศสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีเอกภาพโดยกลไกของฝ่ายบริหาร โดยในส่วนของ การขับเคลื่อนภายนอกนั้น คณะกรรมการพัฒนากฎหมายเพื่อรองรับพันธกรณีอาเซียน จะทำหน้าที่กำกับดูแลการทำงานของกลไกระดับปฏิบัติ ได้แก่ คณะทำงานฝ่ายเจรจาซึ่งทำหน้าที่เป็นแนวทางในการเจรจาในเวที ASLOM ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไป

๓) คณะทำงานฝ่ายเจรจา ทำหน้าที่เป็นคณะทำงานระดับปฏิบัติที่ทำหน้าที่เป็นคณะผู้แทนไทยในกรอบ ASLOM โดยเน้นบทบาทในการเจรจาและการเตรียมการเพื่อการเจรจาตามแนวทางที่กำหนดโดยคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเพื่อรองรับพันธกรณีอาเซียน คณะทำงานฝ่ายเจรจาประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงยุติธรรม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย โดยผู้แทนกระทรวงยุติธรรมรับผิดชอบในฐานะผู้ประสานกลางของไทยต่อ ASLOM และประสานข้อมูลกับผู้แทนหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย ได้แก่ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามความจำเป็น ทั้งนี้ โดยอาจเชิญผู้แทนหน่วยงานเหล่านี้ เข้าร่วมในการเจรจาได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม หรืออาจขอรับข้อมูลอย่างเป็นทางการโดยไม่จำเป็นต้องเชิญเข้าร่วมคณะผู้แทนก็ได้ หากปรากฏว่าไม่มีความจำเป็น

นอกจากนี้ ผู้ประสานงานกลาง (กระทรวงยุติธรรม) ยังมีหน้าที่ในการเชื่อมโยงการทำงานกับคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ (National Commission for Justice Administration Development) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานด้วย โดยถือเป็นกลไกในการให้คำปรึกษาแก่คณะทำงานฝ่ายเจรจา เพื่อให้การผลักดันการพัฒนาระบบกฎหมายในกรอบอาเซียนเชื่อมโยงการบริหารงานยุติธรรม ทั้งในการระดับการวางแผนการบริหารงานยุติธรรม และการแก้ไขปัญหาอุปสรรคในกระบวนการยุติธรรม

๔.๒.๒ มาตรการทางกฎหมายในการพัฒนาบทบาทด้านสารัตถะของคณะผู้แทนไทย

การสร้างเอกภาพให้เกิดขึ้นในการทำงานของผู้แทนหน่วยงานหลักของไทยใน ASLOM เป็นความท้าทายประการสำคัญ และอาจไม่สามารถใช้มาตรการในเชิงการบริหารในการแก้ไขปัญหาได้โดยง่าย แต่จำเป็นต้องใช้มาตรการทางกฎหมายเป็นกลไกหลักควบคู่กันไป

แนวทางที่เป็นไปได้ในการกำหนดให้มีกลไกการทำงานและการประสานงานดังกล่าวข้างต้น คือการออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานเพื่อรองรับประชาคมอาเซียน ขึ้น โดยมีสาระสำคัญดังนี้

๑) วางโครงสร้างทั้งในระดับนโยบาย ได้แก่ คณะกรรมการอาเซียนแห่งชาติ โดยยึดตามโครงสร้างที่มีอยู่ในปัจจุบัน แต่ปรับให้มีฐานะเป็นกลไกระดับนโยบายแห่งชาติ โดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

๒) วางโครงสร้างการทำงานในระดับยุทธศาสตร์ ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายเพื่อรองรับพันธกรณีอาเซียน ตามที่ระบุใน ๔.๒.๑ โดยกำหนดให้มีองค์ประกอบหลักคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธาน ผู้แทนกระทรวงที่เกี่ยวข้อง รวมถึงผู้แทนภาคเอกชนเป็นกรรมการ และให้รองปลัดกระทรวงยุติธรรมที่ได้รับมอบหมายทำหน้าที่กรรมการและเลขานุการ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการประสานงานเพื่อรองรับนโยบายอาเซียนในด้านการปรับปรุงกฎหมายภายในทั้งระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระบบกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และวางแนวทางในการเจรจาความร่วมมือด้านกฎหมายในกรอบอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรอบ ALAWMM และ ASLOM (โดยมอบให้คณะทำงานฝ่ายเจรจาเป็นผู้ดำเนินการ) เร่งรัดติดตามการดำเนินการ เรียกให้หน่วยงานให้ข้อมูล หรือส่งผู้แทนมาให้ข้อมูล รวมถึงการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงานให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย

๓) กำหนดให้สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นฝ่ายเลขานุการของ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายเพื่อรองรับพันธกรณีอาเซียน

๔.๒.๓ มาตรการด้านการบริหารในการพัฒนาบทบาทด้านสารัตถะของผู้แทนไทย

การพัฒนาสมรรถนะที่เหมาะสมสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติซึ่งจะทำหน้าที่สนับสนุน การดำเนินบทบาทของผู้ประสานกลางรวมถึงคณะผู้แทนไทยนั้น ควรตั้งอยู่บนปรัชญาพื้นฐานซึ่ง มุ่งเน้นการพัฒนาความรู้ความสามารถให้เป็นทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพมาตรฐาน ในระดับสากล โดยเน้นคุณสมบัติพื้นฐาน ๒ ประการในเบื้องต้น ได้แก่ (๑) ความสามารถด้าน ภาษาต่างประเทศ (language capability) โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษาอังกฤษ และ (๒) ความสามารถ รอบตัว (well-roundedness) สามารถปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายได้หลายด้านและใน สภาวะการณ์ที่ยืดหยุ่น

สำหรับการพัฒนาต่อยอดคุณสมบัติตามหลักการพื้นฐานดังกล่าวในลำดับต่อไปอาจ มุ่งเน้นสมรรถนะหลัก ดังต่อไปนี้

๑) สมรรถนะด้านการสร้างและบริหารเครือข่ายความร่วมมือ ซึ่งเครือข่ายในที่นี้ ไม่จำกัดเฉพาะกลุ่มความร่วมมือและผู้มีส่วนได้เสียภายในประเทศ แต่ยังรวมถึงเครือข่ายซึ่ง ประกอบด้วยบุคลากรในหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจด้านการประสานงาน ASLOM เช่นเดียวกัน ด้วย การบริหารเครือข่ายจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการสนับสนุนบทบาทของคณะผู้แทน ASLOM ทั้ง ในฐานะผู้ประสานประโยชน์และผู้สื่อสารทำความเข้าใจ แต่จะเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการทำงาน เชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิดในกลุ่มหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมของไทยด้วยกันเอง

ข้อจำกัดประการสำคัญของผู้ปฏิบัติงานในฐานะผู้สนับสนุนคณะผู้แทนไทยใน ASLOM คือไม่สามารถเป็นผู้รอบรู้และเชี่ยวชาญในประเด็นสารัตถะซึ่งอยู่ในกรอบงานของ ASLOM ได้ลึกซึ้ง แต่การมีเครือข่ายความร่วมมือที่แน่นแฟ้น และครอบคลุมสาขาภารกิจจะเป็นประโยชน์ต่อ การปรับและเสริมมุมมองในทางเทคนิคและทางวิชาการให้กว้างขวาง และมองเห็นประเด็นหรือแง่มุม ในเชิงนโยบายได้ดียิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ซึ่งพัฒนาบนฐานรากของการมีเครือข่ายที่เอื้อ และตอบ โจทย์การทำงานนี้ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยสร้างความไว้วางใจในบรรดาผู้รับผิดชอบในระดับต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในระดับปฏิบัติที่รับผิดชอบการประสานงานในเวที ASLOM ซึ่งความไว้วางใจนี้ยังเป็นประโยชน์เกื้อหนุนกระบวนการเจรจาต่อรองในการทำงานจริงอีกด้วย

๒) สมรรถนะด้านการเจรจาต่อรองและการตัดสินใจในบริบทและวัฒนธรรมการ เจรจาแบบอาเซียน โดยเน้นความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการเจรจา จังหวะเวลาในการใช้ งาน รวมถึงเงื่อนไขที่ต้องดำเนินการก่อนเข้าสู่การเจรจา โดยยึดผลประโยชน์เป็นกรอบพื้นฐาน มากกว่าทำที่ในความเข้าใจแบบเดิม มุมมองที่ยึดผลประโยชน์เป็นที่ตั้งนี้จะช่วยให้มองเห็นมิติ ผลประโยชน์ในหลากหลายประเด็น เพื่อให้สามารถวิเคราะห์สถานการณ์และกำหนดทางเลือกที่ดี ที่สุดในการเจรจา (Best Alternative to Negotiated Agreement - BATNA) เพื่อให้การเจรจา บรรลุผลตามเป้าหมายและสามารถรักษาความสัมพันธ์ในระยะยาวกับผู้ร่วมการเจรจาด้วย

ทักษะด้านการเจรจาดังกล่าวจะต้องเชื่อมโยงกับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการ บริหารการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในบริบทของอาเซียน รวมถึงตลอดถึงความรู้เกี่ยวกับ

กฎเกณฑ์และกติการ่วมของอาเซียนด้วย เพื่อให้ผู้ปฏิบัติเห็นความสำคัญของมติผลประโยชน์ ทั้งที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกันและผลประโยชน์ของแต่ละประเทศด้วย นอกจากนี้ ขีดสมรรถนะด้านการบริหาร การเปลี่ยนแปลงซึ่งเน้นบริบทอาเซียนนี้ ยังช่วยให้เห็นความจำเป็นที่ทุกภาคส่วนของไทยจะต้องปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งมีแนวโน้มที่จะมีผลกระทบอย่างรุนแรง รวดเร็ว และคาดการณ์ได้ยากมากยิ่งขึ้นในอนาคต เพื่อให้ผู้ปฏิบัติสามารถบริหารจัดการเพื่อรับมือกับความเปลี่ยนแปลง รวมถึงการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสียด้วย

การพัฒนาขีดสมรรถนะดังกล่าวข้างต้นนี้อาจทำได้ ๒ แนวทางคือ (๑) การส่งเจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติงานในหน่วยงานของต่างประเทศเป็นการชั่วคราว เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ทำงานในบริบทจริง (internship programme) และ (๒) การสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสเข้ารับการอบรมหลักสูตรของสถาบันอื่นๆ ภายนอก เช่น หลักสูตรการฝึกอบรมเพื่อเตรียมความพร้อมบุคลากรภาครัฐสู่การเป็นประชาคมอาเซียนของสำนักงาน ก.พ.

บรรณานุกรม

บทความ

Paul J.H. Schoemaker. Scenario Planning: A Tool for Strategic Thinking. Sloan Management Review (1995): 25-40.

World Bank. Note on Results-based Management. Operations Evaluation Department, 1997.

บทสัมภาษณ์

ธงทอง จันทรางศุ. ทรศนระว่าด้วยการดำเนินบทบาทของผู้แทนไทยใน ASLOM. สัมภาษณ์ (๗ กรกฎาคม ๒๕๕๕).

สุริยา จินดาวงษ์. แนวทางการพัฒนาบทบาทผู้แทนไทยใน ALSOM. สัมภาษณ์ (๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๖).

วิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ. แนวทางการปรับปรุงกฎหมายเพื่อสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของไทย. สัมภาษณ์ (๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕).

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

ASEAN Secretariat. (June 2009). ASEAN Secretariat. Available:

www.asean.org/archive/5187-18.pdf. (Accessed: 15 June 2013).

ASEAN Secretariat. (15 December 1997). ASEAN Vision 2020. Available:

www.asean.org/news/item/asean-vision-2020. (Accessed: 15 June 2013).

ASEAN Secretariat. (5-6 November 1999). The 4th ASEAN Ministers of Law Meeting

(ALAWMM). Available: <http://www.asean.org/communities/asean-political-security-community/category/press-release-2>. (Accessed: 15 June 2013).

ASEAN Secretariat. (17-18 June 2002). The 6th ASEAN Law Ministers Meeting

(ALAWMM). Available: <http://www.asean.org/communities/asean-political-security-community/category/press-release-2>. (Accessed: 15 June 2013).

ASEAN Secretariat. (19-20 September 2005). The 6th ASEAN Law Ministers Meeting

(ALAWMM). Available: <http://www.asean.org/communities/asean-political-security-community/category/press-release-2>. (Accessed: 15 June 2013).

อื่นๆ

- สุรียา จินดาวงษ์. (๒๕๕๕). พัฒนาการในอาเซียนโดยเฉพาะการสร้างประชาคมอาเซียนและบทบาทของประเทศไทย. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ ๔.
- ผ่านพบ ปลั่งประยูร. (๒๕๕๕). กระบวนการเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมอาเซียน: กรณีศึกษาบทบาทของหน่วยงานไทยที่รับผิดชอบสาขาเฉพาะด้าน (Sectoral Bodies) ในการดำเนินงานตามพิมพ์เขียวเพื่อจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC Blueprint). รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ ๔.

ประวัติผู้เขียน

- ชื่อ สกุล** นายพิเศษ สอาดเย็น
- ประวัติการศึกษา**
- Bachelor of Engineering, Bioengineering, Tokyo Institute of Technology
 - Master of Science, Bio-molecular Chemistry, New York University
 - Ph.D., Chemistry, New York University
 - อักษรศาสตรมหาบัณฑิต, การแปลและการล่าม, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
 - นิติศาสตรบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- ประสบการณ์การรับราชการ**
- ๒๕๔๐ อาจารย์ ๔ คณะวิทยาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ๒๕๔๘ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ๖ กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม
- ๒๕๔๘ นักพัฒนาระบบราชการ ๖ โครงการพัฒนานักบริหารการเปลี่ยนแปลง รุ่นใหม่ รุ่นที่ ๑
- ๒๕๕๑ นักวิชาการยุติธรรม ๘ สำนักงานกิจกรรมยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม
- ๒๕๕๔ นักวิเทศสัมพันธ์ชำนาญการพิเศษ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม
- ๒๕๕๕ ผู้อำนวยการกองการต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม
- ทุนการศึกษา**
- ๒๕๓๐ - ทุนรัฐบาล (ก.พ.) ตามความต้องการส่วนกลาง ประจำปี
- ๒๕๕๔ - ทุนรัฐบาล (ผู้บริหารระดับกลาง) หลักสูตรการพัฒนาสมรรถนะด้านการบริหารและการเป็นผู้นำ ณ Potsdam Center for Policy and Management (PCPM) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี พ.ศ.
- ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบันและสถานที่ทำงาน**
- ผู้อำนวยการกองการต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม
 ช่วยปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักยุทธศาสตร์และการสื่อสารองค์กร สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทยอีกหน้าที่หนึ่ง