

ท่านเคยทราบเกี่ยวกับอาเซียนและกฎบัตรอาเซียนหรือไม่?

อาเซียน หรือ "สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้" เป็นองค์การความร่วมมือระดับภูมิภาค ซึ่งไม่ใช่องค์กรที่เพิ่งเกิดใหม่ แต่มีความเป็นมายาวนานถึง 40 ปี นับตั้งแต่ที่ไทยได้ร่วมกับประเทศอื่นๆ อีก 4 ประเทศคือ มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และสิงคโปร์ ก่อตั้งอาเซียนขึ้นเมื่อปี 2510 ที่กรุงเทพฯ และต่อมามีการขยายสมาชิกภาพ โดยรับ บรูไน ลาว เวียดนาม พม่า และกัมพูชา เข้ามาจนครบ 10 ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เมื่อปี 2542

ความร่วมมือของอาเซียนในช่วงแรกเน้นด้านการเมือง การเสริมสร้างความมั่นคงและสันติสุขในภูมิภาค ต่อมาจึงได้ขยายไปถึงเรื่องเศรษฐกิจ เช่น มีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนและเขตการลงทุนอาเซียน และปัจจุบันก็ได้ขยายขอบเขตความร่วมมือไปถึงเรื่องการท่องเที่ยว สาธารณสุข การศึกษา แรงงาน วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม การจัดการความยากจน การคุ้มครองผู้หญิงและเด็ก การรับมือกับภัยพิบัติและโรคติดต่อ และการต่อต้านการก่อการร้ายและยาเสพติด เป็นต้น จนสามารถกล่าวได้ว่าทุกภาคส่วนมีความเกี่ยวข้องกับอาเซียน

40 ปีที่ผ่านมา นับได้ว่าอาเซียนประสบความสำเร็จมาก เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางในเวทีระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการสร้างความสงบสุขในภูมิภาค ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการเกื้อหนุนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกอย่างต่อเนื่องจวบจนถึงทุกวันนี้ อย่างไรก็ตาม ในกระแสโลกาภิวัตน์ที่นำความเปลี่ยนแปลงต่างๆ มาสู่ภูมิภาคอย่างไม่หยุดหย่อน อาเซียนจำเป็นต้องรวมกลุ่มกันให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น เพื่อร่วมมือกันแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่มีผลกระทบโดยตรงต่อพี่น้องประชาชน เช่น ไข้หวัดนก การค้ามนุษย์ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ หมอกควัน ยาเสพติด ไปจนถึงปัญหาโลกร้อน ซึ่งประเทศไทยเพียงประเทศเดียวคงไม่สามารถรับมือกับปัญหาเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ อาเซียนต้องรวมกลุ่มกันให้เหนียวแน่นยิ่งขึ้น เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน รวมทั้งสร้างโอกาสและอำนาจต่อรองกับภูมิภาคอื่น ทั้งนี้ เพื่อเป็นรากฐานที่มั่นคงในการเสริมสร้างความมั่นคง เสถียรภาพ และการเจริญเติบโตและการพัฒนาอย่างยั่งยืนให้กับภูมิภาค ประเทศสมาชิกและประชาชนสืบไป

เมื่อปี 2546 ผู้นำอาเซียนจึงเห็นพ้องกันว่า ถึงเวลาแล้วที่อาเซียนจะต้องร่วมมือกันให้เหนียวแน่นและเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งประชาคมอาเซียนให้ประกอบไปด้วย 3 เสาหลัก ได้แก่ ประชาคมความมั่นคงอาเซียน ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียนภายในปี 2563 ซึ่งต่อมาได้ตกลงให้เลื่อนเร็วขึ้นเป็นปี 2558 หรือในอีก 8 ปีข้างหน้า การจะสร้างประชาคมอาเซียนให้สำเร็จตามกำหนดจำเป็นที่อาเซียนจะต้องร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด มีระบบการทำงานและเป้าหมายที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น คำถามคือ อาเซียนจะมีเครื่องมือใดที่จะช่วยให้องค์กรสามารถไปถึงจุดมุ่งหมายนั้นได้

กฎบัตรอาเซียน คือสิ่งที่ประเทศสมาชิกมุ่งหวังให้เป็นเครื่องมือในการช่วยขับเคลื่อนการสร้างประชาคมอาเซียน โดยกระบวนการร่างได้เริ่มมาตั้งแต่ 2548 เมื่อผู้นำอาเซียนได้แต่งตั้งคณะผู้ทรงคุณวุฒิเรื่องกฎบัตรอาเซียน เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับทิศทางการรวมตัวของอาเซียนในอนาคตและเนื้อหาที่ควรปรากฏในกฎบัตรฯ ต่อมา เมื่อปลายปี 2549 มีการแต่งตั้งคณะทำงานระดับสูงในการร่างกฎบัตรอาเซียน ประกอบด้วยผู้แทนจากประเทศสมาชิกประเทศละ 1 คน เพื่อยกร่างกฎบัตรฯ โดยคณะทำงานระดับสูงฯ ได้ยกร่างกฎบัตรฯ แล้วเสร็จ และ

ได้เสนอต่อผู้นำอาเซียนเพื่อลงนามในช่วงการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 13 ที่สิงคโปร์ เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2550 ที่ผ่านมา

โดยสรุป เนื้อหาสาระของกฎบัตรอาเซียน เป็นทั้งการประมวลค่านิยม เป้าหมาย หลักการและแนวปฏิบัติที่เคยมีมาของอาเซียน และมีบางส่วนที่เป็นการปรับปรุงแก้ไขกฎเกณฑ์และโครงสร้างองค์กรเดิม หรือสร้างกลไกใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของบริบทโลกยุคปัจจุบัน โดยในส่วนของไทยได้วางเป้าหมายให้กฎบัตรฯ ระบุเรื่อง (1) การส่งเสริมให้รัฐสมาชิกปฏิบัติตามกฎกติกาและพันธกรณีต่างๆ มากขึ้น (2) การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในอาเซียนและทำให้อาเซียนเป็นองค์กรที่มีความร่วมมือที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากขึ้น และ (3) การทำให้อาเซียนเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะการเพิ่มความยืดหยุ่นในกระบวนการตัดสินใจของอาเซียน และปรับปรุงโครงสร้างองค์กรอาเซียน ทั้งนี้ เพื่อวัตถุประสงค์โดยรวมในการตอบสนองผลประโยชน์ของไทย ซึ่งกฎบัตรฯ ได้สะท้อนประเด็นต่างๆ ดังกล่าวด้วยแล้ว

“อาเซียนจะสร้างประชาคมที่มีประชาชนเป็นที่ตั้งได้อย่างไร” อาจเป็นคำถามในใจของหลายๆ ท่าน เพราะที่ผ่านมาอาเซียนถูกมองว่าเป็นองค์กรของรัฐ เพื่อรัฐ และยังไม่เป็นที่รู้จักของประชาชนส่วนใหญ่ แต่สำหรับอาเซียนในปัจจุบัน เราต้องการจะก้าวไปสู่การเป็นประชาคมที่ตอบสนองผลประโยชน์ของประชาชนให้มากขึ้น เพราะปัญหาที่สำคัญในปัจจุบันคือเรื่องปากท้องและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ปัญหาอาชญากรรม โรคติดต่อ ยาเสพติด ภัยพิบัติทางธรรมชาติ ซึ่งกระทบต่อประชาชนโดยตรง ที่สำคัญที่สุดคือปัญหาความยากจน ท่านทราบหรือไม่ว่าในประเทศสมาชิกอาเซียน 10 ประเทศยังมีคนยากจนอยู่มากมหาศาล ดังนั้น กฎบัตรฯ จึงกำหนดให้การลดความยากจนและช่องว่างการพัฒนาเป็นเป้าหมายหนึ่งของอาเซียน รวมทั้งเน้นความร่วมมือด้านการศึกษาและการให้ประชาชนเข้าถึงโอกาสในการพัฒนาตนเอง อีกทั้งในอนาคตก็จะมีการศึกษาหาวิธีการระดมทุนแบบใหม่ๆ เพื่อให้ทุกประเทศมีความพร้อมสำหรับการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียน และสามารถร่วมมือกันในด้านต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ กฎบัตรฯ ยังจะเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในอาเซียนโดยมีปฏิสัมพันธ์กับองค์กรต่างๆ ของอาเซียนมากขึ้น และอีกเรื่องหนึ่งที่ไทยผลักดันมาโดยตลอดจนสำเร็จและเป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจของทุกฝ่ายคือ การที่กฎบัตรฯ กำหนดให้มีการจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนของอาเซียน เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ซึ่งเป็นสิ่งที่จะทำให้ประชาชนได้ประโยชน์จากอาเซียนโดยตรงมากขึ้นด้วย

“แล้วไทยจะได้อะไรจากกฎบัตรฯ” ประเทศไทยมีบทบาทนำในอาเซียนมาโดยตลอด ตั้งแต่ ฯพณฯ ดร. ถนัด คอมันตร์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้ผลักดันการจัดตั้งอาเซียนและการลงนามในปฏิญญาจัดตั้งอาเซียนที่กรุงเทพฯ ต่อมาอีก 20 ปี เพื่อปี 2535 อดีตนายกรัฐมนตรีอีกท่านหนึ่ง กล่าวคือ ฯพณฯ นายอานันท์ ปันยารชุน ก็ได้เปิดศักราชใหม่ให้กับอาเซียน โดยเป็นผู้ริเริ่มการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน ซึ่งได้พัฒนาจนปัจจุบันได้กลายเป็นรากฐานสำคัญของความร่วมมือด้านเศรษฐกิจของอาเซียน

ในการยกร่างกฎบัตรอาเซียนในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา ไทยก็ได้มีบทบาทนำในการยกร่าง และการผลักดันประเด็นสำคัญต่างๆ ที่จะปรากฏในกฎบัตรฯ เช่น เรื่องกลไกสิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตย ธรรมาภิบาล การ

พัฒนาอย่างยั่งยืน และความมั่นคงของมนุษย์ เป็นต้น ซึ่งสะท้อนค่านิยมที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญไทยหลายฉบับ รวมถึงฉบับปัจจุบันด้วย เมื่อคำนึงถึงบทบาทของไทยที่จะเป็นประธานอาเซียนในปีหน้า ประจวบกับการที่ ดร. สุรินทร์ พิศสุวรรณ สมาชิก สนช. และอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทย จะเข้ารับตำแหน่งเลขาธิการอาเซียนในต้นปี 2551 เป็นเวลา 5 ปี การร่วมลงนามกฎบัตรฯ คือโอกาสทางการต่างประเทศของไทยที่จะแสดงบทบาทนำครั้งสำคัญในเวทีระหว่างประเทศอีกครั้งหนึ่ง

ที่ผ่านมา ไทยได้รับประโยชน์หลายประการจากอาเซียน ปัจจุบันอาเซียนเป็นคู่ค้าอันดับหนึ่งของไทย โดยมีมูลค่าการค้ากว่า 1.75 ล้านล้านบาทต่อปี หรือร้อยละ 19.2 ของมูลค่าการค้าทั้งหมดของไทย ในจำนวนนี้ เป็นการส่งออกจากไทยไปอาเซียนร้อยละ 20.7 ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมด โดยไทยเป็นฝ่ายได้ดุลมาตลอด

การรวมตัวกันอย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้นทางด้านเศรษฐกิจ ประกอบกับการขยายความร่วมมือเพื่อเชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐาน เช่น เส้นทางคมนาคมขนส่ง ระบบจ่ายไฟฟ้า เครือข่ายอินเทอร์เน็ต ฯลฯ จะเป็นปัจจัยสำคัญในการเพิ่มโอกาสทางการค้าและการลงทุนให้กับไทย ช่วยขยายตลาดให้กับสินค้าไทยจากประชาชนไทย 60 ล้านคน เป็นประชาชนอาเซียนเกือบ 600 ล้านคน อีกทั้งยังเป็นแหล่งเงินทุนและเป้าหมายการลงทุนของไทยด้วย โอกาสของเราจะยิ่งเพิ่มมากขึ้นเมื่อมีการสร้างประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่เป็นตลาดและฐานการผลิตเดียว ที่เปิดโอกาสให้สินค้า บริการ แรงงานฝีมือ และเงินทุนเคลื่อนย้ายได้อย่างเสรียิ่งขึ้น

นอกจากนี้ อาเซียนจะช่วยให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาคเพื่อเผชิญกับภัยคุกคามที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง เช่น SARS ไข้หวัดนก การค้ามนุษย์ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ หมอกควัน ยาเสพติด ปัญหาโลกร้อน และปัญหาความยากจน เป็นต้น รวมทั้งจะช่วยเพิ่มอำนาจต่อรองของไทยในเวทีโลก และในขณะเดียวกัน ความสัมพันธ์พหุภาคีในกรอบอาเซียนจะเกื้อหนุนความสัมพันธ์ของไทยในกรอบทวิภาคีด้วย

ทั้งนี้ การสร้างประชาคมอาเซียนตามกฎบัตรฯ นี้ ไม่ได้ทำให้อาเซียนเป็นองค์กรเหนือรัฐเหมือนสหภาพยุโรป และไม่ทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียอำนาจอธิปไตยแต่อย่างใด การตัดสินใจกำหนดนโยบายหรือท่าทีความตกลงต่างๆ ยังเป็นอำนาจของรัฐสมาชิกโดยไม่มี การถ่ายโอนอำนาจอธิปไตยให้องค์กรกลางอันหนึ่งอันใดของอาเซียน

ที่ผ่านมา อาเซียนได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่าเป็นเสาหลักของการเสริมสร้างสันติภาพและความเจริญรุ่งเรืองของภูมิภาค ซึ่งเอื้ออำนวยต่อการเจริญเติบโต และการพัฒนาของไทยตลอดมา แม้ในปัจจุบัน ไทยก็ยังได้รับผลประโยชน์จากการเป็นสมาชิกอาเซียนทั้งทางตรงและทางอ้อม การลงนามกฎบัตรฯ อาเซียนในวันที่ 20 พฤศจิกายน 2550 ในช่วงการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 13 ที่สิงคโปร์ จึงเป็นการเน้นย้ำบทบาทนำของไทยเพื่อผลประโยชน์ของประเทศไทยเอง เพื่อเป็นการแสดงเจตนารมณ์อันแน่วแน่และความเป็นอันหนึ่งเดียวกันที่จะสร้างประชาคมอาเซียน และเป็นการเปิดศักราชใหม่ในโอกาสครบรอบ 40 ปีของอาเซียนด้วย

“หลังจากการลงนามกฎบัตรฯ แล้ว แต่ละประเทศจะต้องทำอะไร กฎบัตรฯ จะยังไม่มีผลใช้บังคับจนกว่าทุกประเทศจะแสดงเจตนาให้กฎบัตรมีผลผูกพัน หรือที่เรียกว่า “การให้สัตยาบัน” นั่นเอง แต่ก่อนการให้สัตยาบัน แต่ละประเทศจะต้องดำเนินการภายในของตนซึ่งมีกระบวนการที่แตกต่างกันไป และอาจใช้ระยะเวลาในการดำเนินการต่างกัน อย่างไรก็ตามแล้วแต่ ผู้นำอาเซียนได้ประกาศเจตนารมณ์ร่วมกันที่จะให้กฎบัตรฯ มีผลใช้บังคับ

ก่อนการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งต่อไปในปี 2551 ที่ไทยจะเป็นเจ้าภาพ และจะมีงานเฉลิมฉลองการมีผลใช้บังคับของกฎบัตรฯ ที่วังสราญรมย์ด้วย

สำหรับในส่วนของไทย ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะร่วมลงนามในกฎบัตรอาเซียนร่วมกับผู้นำของประเทศสมาชิกอื่นๆ สภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้สนับสนุนและให้ความเห็นชอบต่อร่างกฎบัตรฯ ด้วยแล้ว แต่ก่อนการให้สัตยาบัน รัฐบาลจะต้องเสนอกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณา เพื่อให้ไทยสามารถปฏิบัติตามกฎบัตรฯ ได้ ซึ่งได้แก่ออกกฎหมายให้นิติฐานะแก่อาเซียน และให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันแก่อาเซียนและเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับอาเซียน นอกจากนี้ รัฐบาลจะได้ดำเนินการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของกฎบัตรฯ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 โดยจะได้นำกฎบัตรฯ พร้อมคำแปลเผยแพร่ในเวปไซต์ของกระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานราชการอื่นๆ ซึ่งรวมถึงเวปไซต์ของ อบต.และ อบจ.ด้วย นอกจากนี้ กระทรวงการต่างประเทศจะได้จัดสัมมนาและกิจกรรมต่างๆ เพื่อเผยแพร่เรื่องอาเซียนและกฎบัตรฯ ให้เป็นที่รู้จักของสาธารณชน ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญยิ่งสำหรับไทยในการก้าวไปสู่การเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมอาเซียน

*กลุ่มงานนโยบาย กรมอาเซียน
กระทรวงการต่างประเทศ*