

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asia Nations: ASEAN) ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ.2510 โดยมีสมาชิกแรกเริ่ม 5 ประเทศ ได้แก่ มาเลเซีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และประเทศไทย ต่อมาประเทศบรูไนเป็นสมาชิกเพิ่มขึ้นเป็น 6 ประเทศ และมีสมาชิกเพิ่มขึ้นอีก คือ พม่า ลาว เวียดนาม และกัมพูชา รวมเป็น 10 ประเทศ จุดประสงค์เริ่มแรกในการก่อตั้งมีทั้งเหตุผลทางด้านการเมืองและเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจ โดยความร่วมมือทางเศรษฐกิจในระยะแรกยังไม่มีความโดดเด่นมากนัก เนื่องจากอาเซียนมุ่งให้ความสำคัญกับการสร้างสันติภาพ และเสถียรภาพทางการเมืองภายในภูมิภาคกันของประเทศโดยการรวมตัวเหล่านี้เป็นเพียงการจับกลุ่มกันของกลุ่มประเทศที่อยู่ใกล้เคียงกัน เพื่อสร้างความมั่นคงและการปกป้องประเทศของตนจากภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์ที่กำลังคุกคามภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในขณะนั้น ต่อมาเมื่อการค้าระหว่างประเทศมีแนวโน้มกีดกันทางการค้ารุนแรงมากขึ้น ทำให้อาเซียนหันมามุ่งเน้นกระชับและขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจการค้าระหว่างกันมากขึ้น โดยในปี 2535 อาเซียนได้จัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA) มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการค้าภายในภูมิภาค เพื่อให้การค้าในกลุ่มอาเซียนเป็นไปโดยเสรี ด้วยการลดอากรนำเข้าให้ต่ำที่สุดหรือเหลือศูนย์ ขจัดปัญหาและอุปสรรคทางการค้า ยกเลิกข้อจำกัดการนำเข้าที่เป็นมาตรการที่มีใช้ภาษีที่เป็นอุปสรรคทางการค้าต่างๆ ลงจากนั้นความร่วมมือทางเศรษฐกิจอาเซียนก็มีการพัฒนาตามลำดับ ทั้งในด้านของการค้า และการลงทุน¹

¹ ปัจจุบันนี้ เขตการค้าเสรีอาเซียนได้มีการลดอัตราศุลกากรนำเข้าเหลือร้อยละ 0 แล้ว โดยมีผลตั้งแต่ 1 มกราคม 2553 สำหรับอาเซียน 5 ประเทศ ฟิลิปปินส์ มีผลตั้งแต่ 1 มกราคม 2555 พม่า ลาว กัมพูชา และเวียดนาม CLMV มีผลตั้งแต่ 1 มกราคม 2558, (เถลิงศักดิ์ วงศ์สาม ศร.(24 มีนาคม 2553).การปรับตัวสู่ AEC.เอกสารประกอบการสัมมนานักธุรกิจ, กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์

แม้ว่าอาเซียนจะก่อตั้งมากกว่า 40 ปีแล้ว แต่ความร่วมมือภายในอาเซียนยังไม่มี ความชัดเจนที่แน่นอน ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจของโลก อันเนื่องมาจากกระแสโลกาภิวัตน์และการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในภูมิภาคต่างๆ อาเซียนจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเร่งปรับตัว และปรับปรุงการดำเนินงานให้ก้าวทันกับกระแสของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งท่ามกลางการแข่งขันทางการค้าที่นับจะทวีความรุนแรงมากขึ้น เนื่องจากการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจอาเซียนจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยเสริมสร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของอาเซียนในตลาดโลก การส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิกที่ลึกซึ้งและกว้างขวางมากขึ้น ซึ่งไม่จำกัดเฉพาะด้านการค้าสินค้า การค้าบริการ หรือการลงทุน แต่ยังรวมถึงความร่วมมือในด้านการอำนวยความสะดวกทางการค้าและการลงทุน เพื่อลดอุปสรรคทางการค้า การลงทุน ให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้และให้เกิด การเคลื่อนย้ายของสินค้า บริการ การลงทุน เงินทุน และแรงงานได้อย่างเสรี ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนา ความกินดีอยู่ดีของประชาชนภายในประเทศ และนำความเจริญรุ่งเรืองมาสู่ภูมิภาค ขจัด ปัญหาความยากจน และลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำทางสังคมให้น้อยลง

ในปี พ.ศ. 2540 ในการประชุมสุดยอดอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการ ณ กรุงกัลลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย ผู้นำอาเซียนได้ประกาศ “วิสัยทัศน์อาเซียน (ASEAN Vision 2020)” ที่จะเปลี่ยนแปลงอาเซียนไปสู่ภูมิภาคที่มีความมั่นคง มั่งคั่ง และมีขีดความสามารถในการแข่งขัน พร้อมการพัฒนาเศรษฐกิจที่เท่าเทียมกัน ลดความยากจน และความแตกต่างในด้านสังคมและเศรษฐกิจ โดยมีเป้าหมายสำคัญในด้านเศรษฐกิจที่จะสร้างอาเซียนให้เป็นกลุ่มเศรษฐกิจที่มีความมั่นคง มั่งคั่ง และมีขีดความสามารถในการแข่งขันสูง มีการเคลื่อนย้ายสินค้า การค้าบริการ การลงทุน และ การเคลื่อนย้ายเงินทุนที่เสรียิ่งขึ้น โดยมีเป้าหมายในการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ในปี พ.ศ. 2553 (ค.ศ. 2020)

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว อาเซียนได้จัดทำแผนปฏิบัติการฮานอย (Hanoi Plan of Action: HPA) ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 6 เดือนธันวาคม พ.ศ. 2541 ณ กรุงฮานอย ประเทศเวียดนาม ซึ่งเป็นแผนการดำเนินการชุดแรกมีระยะเวลา 6 ปี (พ.ศ. 2541-2547) อย่างไรก็ตาม วิสัยทัศน์อาเซียนที่ได้ประกาศนั้นเป็นเพียงวิสัยทัศน์ที่กว้างๆ ไม่มีเป้าหมายและการดำเนินการที่ชัดเจน จึงทำให้วิสัยทัศน์อาเซียนกลายเป็นแค่แถลงการณ์ของความสมานฉันท์ (statement of solidarity) ทำให้การดำเนินการไม่บรรลุผลตามที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้

กระทั่งในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 9 เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2546 ณ เกาะบาหลี สาธารณรัฐอินโดนีเซีย ที่ประชุมฯ ได้ให้การรับรองและลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความ

ร่วมมือแห่งอาเซียน (Declaration of ASEAN Concord II หรือ Bali Concord II) หรือแถลงการณ์ บาหลี ฉบับที่ 2 (Bali Concord II) ในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community) ซึ่งเป็นหนึ่งในสามเสาหลักในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Community) และอีก 2 เสาหลักคือ เสาหลักด้านการเมืองและความมั่นคง (Political and Security Pillar) และเสาหลักด้านสังคมและวัฒนธรรม (Socio-cultural Pillar) โดยมีเป้าหมายหลักในการ ก่อตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเพื่อให้อาเซียนมีตลาดเดียวและฐานการผลิตร่วมกัน รวมทั้งการ เคลื่อนย้ายสินค้า บริการ แรงงานฝีมือ การลงทุนอย่างเสรี และการหมุนเวียนเงินทุนและแรงงาน ฝีมือที่เสรีมากขึ้น โดยตั้งเป้าหมายในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2020)

ในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 12 ผู้นำอาเซียนได้ลงนามใน “ปฏิญญาเซบูว่า ด้วยการเร่งรัดการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนภายในปี 2558” (Cebu Declaration on the Acceleration of the Establishment of an ASEAN Community by 2015) เพื่อเร่งรัดเป้าหมาย การจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนให้เร็วขึ้นอีก 5 ปี นอกจากนี้ ผู้นำอาเซียนได้ลงนามปฏิญญา เซบูว่าด้วยแผนแม่บทสำหรับกฎบัตรอาเซียน โดยการจัดทำกฎบัตรอาเซียน เพื่อสร้างนิตฐานให้ อาเซียนและปรับปรุงกลไก/กระบวนการดำเนินงานภายในของอาเซียน เพื่อรองรับการเป็น ประชาคมอาเซียน

และในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ 13 เมื่อ 21 พฤศจิกายน 2550 ณ ประเทศสิงคโปร์ ผู้นำอาเซียนได้เห็นชอบและได้มีการลงนามในเอกสารสำคัญอีก 2 ฉบับ คือ

1. “กฎบัตรอาเซียน” (ASEAN Charter) เป็นการกรอบทางกฎหมายและโครงสร้าง ขององค์กร อันเป็นการวางกฎกติกาและกฎระเบียบในการบังคับรัฐสมาชิก เพื่อช่วยกำหนดทิศทาง ในการสร้างประชาคมอาเซียน ที่สมาชิกอาเซียนทุกประเทศจะต้องยึดถือและปฏิบัติตามอย่าง เคร่งครัด

2. “ปฏิญญาว่าด้วยแผนงานการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน” (Declaration on The ASEAN Economic Community Blueprint: AEC Blueprint) ซึ่งเป็นแผนงานบูรณาการ สอดคล้องกับแถลงการณ์บาหลี ครั้งที่ 2 โดยมีเป้าหมายกรอบระยะเวลาในการดำเนินมาตรการ ต่างๆ ที่ชัดเจน พร้อมทั้งให้ความยืดหยุ่นที่ประเทศสมาชิกสามารถจะตกลงกันล่วงหน้ากันได้ นอกจากนี้ยังได้จัดทำแผนงานติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามพันธกรณีของสมาชิกอาเซียน เรียกว่า “AEC Scorecard” เพื่อประเมินผลการดำเนินงาน ระบุปัญหา/อุปสรรค แนวทางการ แก้ไข เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของอาเซียน

ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) จะเป็นเสาหลักสำคัญที่จะเป็นพลังขับเคลื่อนให้เกิดการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของอาเซียนภายในปี 2558 เพื่อนำไปสู่การเป็นตลาดเดียวและฐานการผลิตร่วมกัน (single market and single production base) และจะมีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุน และแรงงานฝีมืออย่างเสรี รวมทั้งผู้บริโภคสามารถเลือกสรรสินค้า/บริการได้อย่างหลากหลายภายในภูมิภาค และสามารถเดินทางในอาเซียนได้อย่างสะดวกและเสรีมากยิ่งขึ้น ซึ่งนับเป็นความท้าทายที่สำคัญของอาเซียนที่จะต้องร่วมแรงร่วมใจและช่วยกันนำพาอาเซียนไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาวิวัฒนาการความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่สำคัญในระยะที่ผ่านมาของอาเซียนและแนวความคิดในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยศึกษาความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างประเทศของการจัดตั้งตลอดจนกลไกในการดำเนินงานของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนว่ามีความสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่อย่างไร และเพื่อให้ทราบถึงสถานะของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ ผลในทางกฎหมายต่อประเทศสมาชิก พันธกรณีและผลของการละเมิดพันธกรณี ศึกษาพันธกรณีตามกฎหมายบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ว่ามีสถานะและมีผลบังคับรัฐสมาชิกอย่างไร อีกทั้งศึกษามาตรการที่จำเป็นสำหรับการเร่งรัดการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของอาเซียนในสาขาสินค้าและบริการ นอกจากนี้ยังศึกษากลไกในการระงับข้อพิพาทของประเทศสมาชิก ซึ่งจะเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะช่วยทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจในการดำเนินงานของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และทำให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับพัฒนาการทางด้านเศรษฐกิจของอาเซียน และแผนงานที่สำคัญของอาเซียนที่จะต้องดำเนินการเพื่อไปสู่เป้าหมายการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

3. สมมติฐานของการศึกษา

การจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนภายใต้กฎบัตรอาเซียน มีผลอย่างไรต่อรัฐสมาชิก และการดำเนินการตามปฏิญญาว่าด้วยแผนงานการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอันเป็นแผนงานที่จะนำไปสู่การจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนถือเป็นพันธกรณีที่รัฐสมาชิกทุกรัฐต้องปฏิบัติตามหรือสามารถผ่อนปรนได้ และในกรณีที่มีการละเมิดพันธกรณีจะมีมาตรการในการลงโทษและเยียวยาความเสียหายเช่นไร

4. ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาในเชิงนิติศาสตร์ โดยมุ่งเน้นศึกษาหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายระหว่างประเทศของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ สถานะทางกฎหมายของอาเซียนภายหลังการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน แนวทางการเปิดเสรีทางการค้าและบริการ โดยจะศึกษาเฉพาะหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการเปิดเสรีทางการค้าและบริการของอาเซียน การดำเนินการตามพันธกรณี และกลไกในการระงับข้อพิพาทของประเทศสมาชิก ทั้งนี้ เพื่อให้เห็นภาพรวมของรูปแบบของการรวมกลุ่มและกลไกการดำเนินงานของอาเซียน

5. วิธีการดำเนินการศึกษา

ศึกษาและวิเคราะห์ความเป็นมา กลไกการดำเนินงานและขั้นตอนในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน แนวทางการเปิดเสรีในด้านต่างๆ และแผนงานสำคัญเพื่อดำเนินการไปสู่คุณลักษณะที่สำคัญของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยทำการศึกษาข้อมูลและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทางการของกรมอาเซียน รายงานการประชุมขององค์กรในระดับต่างๆ รวมทั้งหนังสือพิมพ์ และค้นคว้าข้อมูลเพิ่มเติมจาก web site ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังได้ศึกษาหลักกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ องค์กรระหว่างประเทศ และการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในภูมิภาคอื่น โดยนำมาเปรียบเทียบกับ “ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน” เพื่อเป็นตัวอย่างและข้อเสนอแนะในการศึกษา

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ คือ

1. ทำให้ทราบถึงพัฒนาการในการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของอาเซียนในแต่ละช่วงที่ผ่านมา และแนวคิดในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน
2. เพื่อให้ทราบถึงรูปแบบในการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจและกลไกในการจัดตั้งโครงสร้างและการดำเนินงานของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน
3. ศึกษาและวิเคราะห์แผนงานสำคัญเพื่อดำเนินการไปสู่คุณลักษณะที่สำคัญของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

4. เพื่อให้ทราบถึงหลักการและขั้นตอนของการเข้าสู่กลไกในการระงับข้อพิพาทของอาเซียนได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

5. เสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจในบทบาท หน้าที่และพันธกรณีของประเทศสมาชิก และประเทศไทยที่จะต้องปฏิบัติตาม ทั้งนี้ เพื่อเป้าหมายในสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน