

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบัน โลกของเราได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วด้วยความเจริญทางเทคโนโลยี และการพัฒนาด้านเครือข่ายการสื่อสาร การเติบโตทางเศรษฐกิจของโลกที่มาพร้อมกับการแข่งขันทางเศรษฐกิจที่รุนแรงทำให้รัฐมีความจำเป็นในการติดต่อค้าขายระหว่างประเทศมากขึ้น ทุกรัฐพยายามสร้างนโยบายทางกฎหมายเพื่อความได้เปรียบเทียบทางธุรกิจ เช่น การจัดตั้งกำแพงภาษี การจำกัดโควตาจำนวนสินค้านำเข้าและส่งออก นอกจากนี้ในระดับของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศรัฐต่าง ๆ ได้มีการนำนโยบายการทำธุรกรรมทางเศรษฐกิจมาใช้เช่น เขตการค้าเสรี (Free Trade Area: FTA) การลงทุนทางตรง (Direct Investment) การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ (Economic integration) เป็นต้น ทั้งนี้การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อชาวไทยคือ การจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) ของประชาคมอาเซียน (ASEAN Community: AC)

ในปี พ.ศ. 2558 ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 10 ประเทศ ประกอบด้วย ราชอาณาจักรไทย สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม สาธารณรัฐอินโดนีเซีย สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ราชอาณาจักรกัมพูชา เนการาบรูไนดารุสซาลาม สหพันธรัฐมาเลเซีย และสาธารณรัฐสิงคโปร์ จะเข้าสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) อย่างสมบูรณ์ โดยมีเป้าหมายของการรวมตัวทางเศรษฐกิจเพื่อการอำนวยความสะดวกในการติดต่อค้าขายระหว่างกัน อันจะทำให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความเจริญมั่งคั่ง และสามารถแข่งขันกับภูมิภาคอื่น ๆ ได้ โดยมุ่งให้เกิดการไหลเวียนอย่างเสรีของ สินค้า บริการ การลงทุน เงินทุน การพัฒนาทางเศรษฐกิจ การลดปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางสังคม และทำให้ภูมิภาคนี้มีตลาดและฐานการผลิตเดียว (Single Market and Single Production Base)

หนึ่งในเป้าหมายของการรวมตลาดและฐานการผลิตเดียวของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) คือการไหลเวียนอย่างเสรีของแรงงานภายใต้กรอบข้อตกลงการเปิดเสรีการบริการ (ASEAN Framework Agreement On Services: AFAS) ซึ่งข้อตกลงยอมรับร่วมด้านคุณสมบัติของ

วิชาชีพ (Mutual Recognition Arrangements: MRAs) จะเป็นกลไกสำคัญในการเคลื่อนย้ายแรงงาน แต่อย่างไรก็ตามเรื่องดังกล่าวยังคงจำกัดอยู่ในเฉพาะแรงงานฝีมือหรือแรงงานวิชาชีพเท่านั้น

ข้อตกลงยอมรับร่วมด้านคุณสมบัติของวิชาชีพ (MRAs) เกิดขึ้นในการประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) ครั้งที่ 7 เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2544 ณ บันดาร์เสรีเบกาวัน ในเนการาบรูไนดารุสซาลาม¹ ข้อตกลงยอมรับร่วมด้านคุณสมบัติของวิชาชีพ (MRAs) คือข้อตกลงที่เกี่ยวกับข้อกำหนดแสวงหาจุดยอมรับร่วมกันในเรื่องคุณสมบัติของผู้ทำงานด้านบริการ โดยเฉพาะกลุ่มที่เป็นนักวิชาชีพ โดยผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามข้อตกลงยอมรับร่วมด้านคุณสมบัติของวิชาชีพ (MRAs) จะสามารถเลือกทำงานที่ใดก็ได้ใน 10 ประเทศสมาชิกประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ซึ่งในปัจจุบันได้จัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมด้านคุณสมบัติของวิชาชีพ (MRAs) แล้วใน 7 สาขาอาชีพ 1 กลุ่มวิชาชีพ อย่างไรก็ตามข้อตกลงยอมรับร่วมดังกล่าวมิใช่การเปิดเสรีแรงงานวิชาชีพ เพียงแต่เป็นการอำนวยความสะดวกให้วิชาชีพในสาขาที่กำหนด สามารถเคลื่อนย้ายไปทำงานในประเทศสมาชิกประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ได้อย่างสะดวก โดยยังต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบของประเทศนั้น ๆ ที่เข้าไปทำงาน

ทั้งนี้วิชาชีพใดที่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ได้กำหนดให้มีข้อตกลงยอมรับร่วมด้านคุณสมบัติของวิชาชีพ (MRAs) ย่อมหมายความว่าวิชาชีพดังกล่าวได้รับการสนับสนุนหรืออนุญาตให้เกิดการเคลื่อนย้ายทางแรงงาน หรืออาจกล่าวได้ว่าวิชาชีพดังกล่าวเป็นวิชาชีพที่มีความสำคัญตรงตามวัตถุประสงค์หลักของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ที่จะทำให้ประเทศสมาชิกมีความมั่นคง มั่นคง และสามารถแข่งขันกับภูมิภาคอื่น ๆ ได้โดย 4 วิชาชีพแรกที่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ได้กำหนดให้มีข้อตกลงยอมรับร่วมด้านคุณสมบัติได้แก่ วิชาชีพวิศวกร วิชาชีพสถาปนิก วิชาชีพนักสำรวจ และ วิชาชีพพยาบาล

จากการสังเกตลักษณะของ 4 วิชาชีพแรก และวิชาชีพอื่น ๆ ที่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ได้กำหนดให้มีการจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมด้านคุณสมบัติของวิชาชีพ (MRAs) ทำให้เราสามารถทราบถึงหลักเกณฑ์ของลักษณะที่จำเป็นของวิชาชีพ ที่เหมาะสมในการจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมด้านคุณสมบัติของวิชาชีพ (MRAs) ได้ดังนี้

1) เป็นวิชาชีพที่จำเป็นต่อการวางโครงสร้างพื้นฐานในการพัฒนาประเทศ หมายถึง การที่ วิชาชีพดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ของประเทศ ซึ่งจำเป็นต่อการบุกเบิกในภูมิภาคที่ต้องการการพัฒนา เช่น วิศวกรหรือสถาปนิกในการก่อสร้างถนน สะพาน หรือ สิ่งก่อสร้างอื่น ๆ นักสำรวจน้ำมันดิบ หรือแหล่งแร่ฐาน

¹ จาก *ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC Fact book)* (น. 25), โดย กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, 2554, นนทบุรี: ศูนย์บริการข้อมูลประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน.

2) เป็นวิชาชีพที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) หมายถึง วิชาชีพดังกล่าวมีความสำคัญ และเป็นแหล่งรายได้ของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) อันจะทำให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นแหล่งดึงดูดการลงทุน เช่น วิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว

3) เป็นวิชาชีพที่มีความจำเป็นในการสร้างมาตรฐานของวิชาชีพ หมายถึง เนื่องจากการเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียว (Single Market and Single Production Base) ของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) จะนำไปสู่การใช้กฎระเบียบทางการค้าในประเทศสมาชิกทั้งหมดอย่างสอดคล้องกัน (Harmonization of Rules and Regulations) ทั้งในด้านมาตรฐาน คุณภาพ ราคา รวมทั้งการขจัดมาตรการและข้อกีดกันต่าง ๆ ดังนั้นความเป็นมาตรฐานในวิชาชีพย่อมเป็นส่วนหนึ่งในเรื่องดังกล่าวด้วย เช่น มาตรฐานของวิชาชีพวิศวกร, สถาปนิก หรือ แพทย์

4) เป็นวิชาชีพที่ขาดแคลนในบางภูมิภาคของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หมายถึง เนื่องจากความสามารถในการผลิตวิชาชีพและความเชี่ยวชาญในบางสาขาวิชาของแต่ละประเทศในกลุ่มสมาชิกประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) มีไม่เท่ากัน ดังนั้นจึงเป็นไปได้ที่ในบางสาขาวิชาชีพที่จำเป็นอาจจะขาดแคลนในบางภูมิภาคเช่น พยาบาล ทันตแพทย์ เป็นต้น

ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าข้อตกลงยอมรับร่วมด้านคุณสมบัติของวิชาชีพ (MRAs) เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะเกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพของประชาชนส่วนหนึ่งของประเทศ และเป็นเรื่องที่ต้องการการเตรียมการและวางแผนรองรับ แม้ข้อตกลงยอมรับร่วมด้านคุณสมบัติของวิชาชีพ (MRAs) จะเป็นเพียงการวางมาตรฐานของคุณสมบัติของวิชาชีพต่าง ๆ ในการเคลื่อนย้ายนักวิชาชีพเท่านั้น อย่างไรก็ตาม วิชาชีพที่มีสำคัญแต่ไม่ได้ถูกกำหนดให้มีข้อตกลงยอมรับร่วมด้านคุณสมบัติของวิชาชีพ (MRAs) ได้แก่ วิชาชีพนักกฎหมาย ทั้งที่วิชาชีพนักกฎหมายเป็นวิชาชีพที่สำคัญและมีความจำเป็นต่อการเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุน ทั้งนี้การที่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ยังไม่ได้กำหนดข้อตกลงยอมรับร่วมด้านคุณสมบัติของวิชาชีพ นักกฎหมายอาจก่อให้เกิดผลเสียในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1) ด้านการวางโครงสร้างพื้นฐานในการพัฒนาประเทศ กล่าวคือ การขาดนักกฎหมาย หรือผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายจะส่งผลต่อการสร้างกฎระเบียบของโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ

2) ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) กล่าวคือ การขาดของนักกฎหมายจะทำให้การเจรจาธุรกิจระหว่างประเทศของอาเซียนจะขาดตัวกลางในการเชื่อมต่อทางธุรกิจ

3) ด้านการสร้างมาตรฐานของวิชาชีพ กล่าวคือ การขาดของนักกฎหมายจะเป็นการชะลอพัฒนาการด้านกฎหมายของประเทศในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ให้มีความทัดเทียมกัน

4) การขาดแคลนวิชาชีพในบางภูมิภาคของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) กล่าวคือ จะเกิดการขาดแคลนของนักกฎหมายหากกลุ่มวิชาชีพดังกล่าวไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้อย่างเสรี

อย่างไรก็ตามอุปสรรคสำคัญในการเจรจาข้อตกลงยอมรับร่วมด้านคุณสมบัติของวิชาชีพนักกฎหมาย ก็คือการที่ประเทศส่วนใหญ่ในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ยังมีกฎหมายที่ห้ามชาวต่างชาติประกอบวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับนักกฎหมายดังเช่นเดียวกันกับราชอาณาจักรไทยที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 ซึ่งได้บัญญัติถึงวิชาชีพที่ชาวต่างชาติไม่สามารถประกอบวิชาชีพได้ เช่นการให้บริการทางกฎหมาย เป็นต้น อย่างไรก็ตามในอนาคตอันใกล้นี้ ประเทศต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะรวมกันเป็นหนึ่งเดียวภายใต้ชื่อประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ดังนั้นจึงเป็นการสมควรที่ประชากรทุกคนประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) จะมีสัญชาติเดียวกันคือสัญชาติอาเซียน และกฎหมายใด ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจำกัดทางเชื้อชาติจะถือว่ากฎหมายดังกล่าวขัดต่อวัตถุประสงค์หลักของการเปิดเสรีทางการค้าและการเคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพอย่างแท้จริง

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือประชาชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในด้านคุณสมบัติของวิชาชีพในสาขาต่าง ๆ

2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับวิชาชีพนักกฎหมายของประเทศสมาชิกประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง

3. เพื่อศึกษาปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาในการกำหนดข้อตกลงยอมรับร่วมด้านคุณสมบัติของวิชาชีพนักกฎหมายในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

4. เพื่อเสนอแนะแนวทางหรือแนวความคิดเพื่อสนับสนุนการจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมด้านคุณสมบัติของวิชาชีพนักกฎหมายในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) อย่างสมบูรณ์ในปี พ.ศ. 2558 จะทำให้ประเทศสมาชิกมีตลาดและฐานการผลิตร่วมกันซึ่งจะทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุน และแรงงานฝีมืออย่างเสรี สำหรับการเจรจาจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมกันด้านคุณสมบัติของวิชาชีพ (MRAs) ซึ่งได้ทำเสร็จสิ้นไปแล้ว 7 วิชาชีพและ 1 กลุ่มวิชาชีพ โดยยังขาดวิชาชีพที่มีสำคัญต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศอีกหนึ่งวิชาชีพ คือ วิชาชีพนักกฎหมาย ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นที่ต้องจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมกันด้านคุณสมบัติของวิชาชีพนักกฎหมายในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน(AEC)

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้ศึกษาเกี่ยวกับระเบียบและกฎหมายต่าง ๆ ของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเสรีบริการและการเคลื่อนย้ายวิชาชีพ โดยจะศึกษาถึงข้อตกลงยอมรับร่วมกันด้านคุณสมบัติของวิชาชีพ (MRAs) ทั้งนี้เพื่อที่จะหาแนวทางที่จะจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมกันด้านคุณสมบัติของวิชาชีพนักกฎหมายในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้ได้ทำการศึกษาวิจัยในเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) กล่าวคือ การศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจาก บทบัญญัติกฎหมาย หนังสือ บทความ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ ตลอดจนเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในระบบกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ รวมถึงการสืบค้นข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต ในเว็บไซต์ทั้งของไทยและต่างประเทศ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบแนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือประชาชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในด้านคุณสมบัติของวิชาชีพในสาขาต่าง ๆ
2. ทำให้ทราบมาตรการทางกฎหมายของวิชาชีพนักกฎหมายในกลุ่มประเทศสมาชิกประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง
3. ทำให้ทราบปัญหาและข้อจำกัดในการกำหนดข้อตกลงยอมรับร่วมกันด้านคุณสมบัติของวิชาชีพนักกฎหมายในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน
4. ทำให้ทราบแนวทางหรือแนวความคิดเพื่อสนับสนุนการจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วมกันด้านคุณสมบัติของวิชาชีพนักกฎหมายในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน