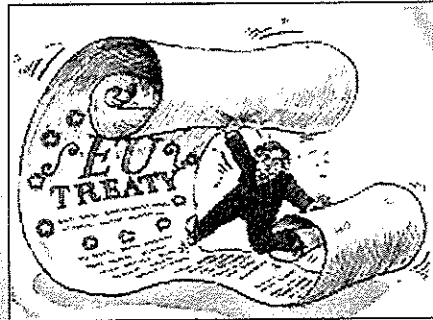




แต่เดิมนั้นนักกฎหมายและเหล่าบรรดานักรัฐศาสตร์ทั่วโลกต่างก็มีความเชื่อว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญคือ กฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศและเป็นกฎหมายที่ใช้ในการจัดระเบียบองค์กรทางปกครอง แนวคิดนี้เริ่มที่จะมีการเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์ นักนิติศาสตร์ที่ศึกษาสหภาพยุโรปได้ให้ คำจำกัดความของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ว่า รัฐธรรมนูญ คือ กฎเกณฑ์ที่ใช้ในการบริหารงานและจัดสรรอำนาจทางการปกครอง และสามารถดำรงอยู่ภายใต้สถาบันและองค์กรทุกประเภท

ABSTRACT

Developing a Constitution of Asean : Comparative Study of EU Constitutional Model

Woraluck Sanguankaeo

Driven by globalization and regionalism, constitutional principles has been changed. In the past, constitution was a source of constitutional ideas for domestic legal orders. It has now been accepted that constitution are supposed to serve within transnational governance. Reconceptualization of constitutional theory is therefore important as a contribution towards academic development.

European Union is a good example of an attempt to make transnational constitution. European Union Constitutional model is the symbol of the progressive development of European integration from the past to present. It has been an inspiration for other regional international organizations in terms of forming bonds with more than cooperation in mind. After building an ASEAN Community by the year 2015, Asean is need a future constitution to strengthen their integration and boost its community-building process. Eventhough, there is a fundamental difference between ASEAN and European Union in various aspects. Asean can learn about institution-building practices and the positive or negative experiences lessons from European Union.

The purpose of this article is to propose a set of policy recommendations for Asean constitution building in difference key areas including strengthening regional identity and common values, more people-oriented and effective institutional system. Finally, the author hope that this article will be a basic guideline for the future model of Asean constitution.

แนวทางการพัฒนาธรรมนูญอาเซียน : ศึกษาเปรียบเทียบ ระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรป

วรลักษณ์ สงวนแก้ว

แต่เดิมนักกฎหมายและเหล่านักบรรณานุกรมรัฐศาสตร์ทั่วโลกต่างก็มีความเชื่อว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญคือ กฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศและเป็นกฎหมายที่ใช้ในการจัดระเบียบองค์กรทางปกครอง แนวคิดนี้เริ่มที่จะมีการเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์ นักนิติศาสตร์ที่ศึกษาสหภาพยุโรปได้ให้คำจำกัดความของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ว่า รัฐธรรมนูญ คือ กฎเกณฑ์ที่ใช้ในการบริหารงานและจัดสรรอำนาจทางการเมือง และสามารถดำรงอยู่ภายใต้สถาบันและองค์กรทุกประเภท¹ คำกล่าวข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ที่มองว่ารัฐธรรมนูญไม่ต้องอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐเท่านั้น และเมื่อประมาณปลายปี ค.ศ. ๒๐๐๔ นับเป็นปีที่สร้างปรากฏการณ์ใหม่ให้กับวงการนิติศาสตร์โลกเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นปีที่ประชุมระหว่างประเทศของรัฐสมาชิกสหภาพยุโรปได้ให้ความเห็นชอบกับร่างสนธิสัญญาจัดตั้งรัฐธรรมนูญยุโรป (A Draft Treaty Establishing a European constitution) หลังจากนั้นไม่นานแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปจึงเป็นเรื่องที่ถูกนำมาศึกษาค้นคว้าวิจัยทั้งในวงการกฎหมายมหาชนและกฎหมายระหว่างประเทศของวงการนิติศาสตร์ภาคพื้นยุโรป แนวคิดดังกล่าวได้ทำให้วงการนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ทั่วโลกนำประเด็นเรื่อง รัฐธรรมนูญภายใต้การบูรณาการของสหภาพยุโรป มาถกเถียงกันในวงการวิชาการว่า อะไรคือรัฐธรรมนูญและเราสามารถขยายบทนิยามของ

¹ Jiunn-Rong Yeh, The Emergence of Transnational Constitutionalism: Its Features, Challenges and Solutions, Professor of law, National Taiwan University

กฎหมายรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับปรากฏการณ์ต่างๆ ในยุคโลกาภิวัตน์ได้หรือไม่ เช่น การเกิดขึ้นขององค์การระหว่างประเทศและกลุ่มการเมืองต่างๆ จำนวนมาก ท้ายที่สุดได้มีนักนิติศาสตร์ยอมรับว่า องค์การระหว่างประเทศสามารถสร้างธรรมนูญการปกครองซึ่งมีสถานะทางกฎหมายเปรียบเสมือนกับรัฐธรรมนูญเพื่อใช้ในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสมาชิกและบริหารกิจการในด้านต่างๆ ขององค์กร²

สหภาพยุโรปคือผู้นำแนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำรัฐธรรมนูญที่มีสภาพเหนือรัฐ (transnational constitution) กฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรป คือ เครื่องสะท้อนถึงวิวัฒนาการของการที่รัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปรวมตัวกันเพื่อสร้างความร่วมมือในด้านต่างๆ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน การบูรณาการของสหภาพยุโรปถือเป็นแรงขับเคลื่อนให้องค์การระหว่างประเทศในภูมิภาคต่างๆ ของโลกศึกษารูปแบบและความสำเร็จของการรวมตัวดังกล่าว ภายหลังจากการสร้างประชาคมอาเซียนในปี ค.ศ.2015 อาเซียนจะพัฒนาจากกรอบความร่วมมือในระดับภูมิภาคข้ามผ่านสู่การบูรณาการเชิงลึก สิ่งดังกล่าวจะสร้างความท้าทายให้แก่ประชาคมอาเซียนเป็นอย่างมากในการที่จะจัดอุปสรรคในด้านต่างๆ ให้หมดไป ดังนั้น อาเซียนจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องออกแบบธรรมนูญให้มีความสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของภูมิภาคเพื่อประโยชน์ในการสร้างอนาคตของประชาคมอาเซียน

แม้ว่าสหภาพยุโรปและอาเซียนคือการรวมกลุ่มของรัฐสมาชิกที่เกิดจากแนวคิดภูมิภาคนิยม สหภาพยุโรปและอาเซียนก็มีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงในหลายประการ กล่าวคือ รูปแบบการบริหารงานของสหภาพยุโรปนั้นมีลักษณะเหนือรัฐมาตั้งแต่เริ่มแรก ในขณะที่โครงสร้างการบริหารงานของอาเซียนนั้นรัฐแต่ละรัฐมีฐานะเท่าเทียมกันและทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย อย่างไรก็ตามอาเซียนก็สามารถนำบทเรียนการบูรณาการสหภาพยุโรปมาศึกษาเปรียบเทียบเพื่อประโยชน์ในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้อาเซียนในระยะยาว

² Jiunn-Rong Yeh, Wen-Chen Chang, The Emergence of Transnational Constitutionalism: Its Features, Challenges and Solutions

1. ระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรป (The EU Constitutional Model)

สหภาพยุโรปก่อตั้งขึ้นโดยสนธิสัญญาที่มีผลบังคับตามกฎหมายหลายฉบับซึ่งได้กำหนดกรอบการดำเนินงานไว้อย่างชัดเจน และเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีสภาพเหนือรัฐที่จำกัดอำนาจอธิปไตยของรัฐสมาชิกและพลเมืองโดยมีกระบวนการดำเนินงานผ่านสถาบันกลางที่มีอำนาจและกระบวนการตัดสินใจแทนรัฐสมาชิก สหภาพยุโรปมีเจตจำนงในการสร้างความร่วมมือของประเทศสมาชิกในด้านต่างๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคม การเมือง กฎหมาย และวัฒนธรรม ปัจจุบันการบูรณาการของสหภาพยุโรปได้มีแนวโน้มในการเปลี่ยนแปลงจากความร่วมมือระหว่างรัฐสมาชิกกับสถาบันต่างๆ ของสหภาพยุโรปเป็นการบูรณาการทางด้านกฎหมาย (Legal Integration) ที่มีลักษณะเป็น “รัฐธรรมนูญ” มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อรองรับภารกิจและจำนวนรัฐสมาชิกที่มีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในอนาคต

รัฐธรรมนูญยุโรป คือ ระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เกิดจากการบูรณาการด้านต่างๆ ของสหภาพยุโรป ไรเนอร์ อาร์โนลต์ (Rainer Arnold) นักนิติศาสตร์ชาวเนเธอร์แลนด์ได้กล่าวว่า การบูรณาการของประชาคมยุโรป คือ จุดกำเนิดของแนวคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ คือ รัฐธรรมนูญยุคหลังรัฐชาติ (Post-State Constitutional law) เมื่อพิจารณาจากคำจำกัดความดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปมิใช่ระบบกฎหมายที่เกิดขึ้นในสุญญากาศ หากแต่มีปฏิกิริยาเกิดและวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์และได้พัฒนาเป็นระบบกฎหมายนับตั้งแต่มีการจัดตั้งประชาคมยุโรป จึงทำให้กฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปมีความแตกต่างจากกฎหมายรัฐธรรมนูญโดยทั่วไปเนื่องจากกฎหมายประเภทดังกล่าวมีลักษณะเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสมาชิกและพลเมืองยุโรปและเคารพในเรื่องของความหลากหลายของรัฐสมาชิก ทั้งนี้ เราจะเห็นได้ว่าการบูรณาการของสหภาพยุโรปได้สร้างหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสมาชิก พลเมือง และสถาบันต่างๆ ของสหภาพยุโรป บ่อเกิดของกฎหมายรัฐธรรมนูญยุโรปประกอบ

ไปด้วย กฎหมายลายลักษณ์อักษร เช่น สนธิสัญญาฉบับต่างๆของประชาคมยุโรป และสหภาพยุโรป กฎหมายลำดับรองที่ออกโดยสถาบันต่างๆของสหภาพยุโรป และกฎหมายที่ไม่ใช่กฎหมายลายลักษณ์อักษร เช่น หลักกฎหมายทั่วไปของสหภาพยุโรป และจารีตประเพณีทางกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรป

2. แนวคิดในการจัดทำกฎบัตรอาเซียน

ในอดีตอาเซียนดำเนินงานภายใต้กรอบความร่วมมือในระดับภูมิภาคบนพื้นฐานของความยินยอมและความสมัครใจของสมาชิก ต่อมาอาเซียนก็ได้พัฒนากรอบความร่วมมือดังกล่าวโดยอาศัยกฎหมายระหว่างประเทศมากขึ้น แนวคิดในการจัดทำกฎบัตรอาเซียนเริ่มเกิดขึ้นเมื่อกลุ่มผู้นำในสมาชิกอาเซียนแสดงเจตจำนงในการสร้างประชาคมอาเซียนที่มีความมั่นคงและมีการรวมตัวในด้านต่างๆ ที่เข้มแข็งขึ้น ด้วยการประกาศ “วิสัยทัศน์อาเซียน 2020 (ASEAN Vision 2020)” โดยกำหนดเป้าหมายว่าอาเซียนจะก้าวไปสู่การสร้างความร่วมมือที่พัฒนาใกล้ชิดมากขึ้นยิ่งกว่าเดิม และในการประชุมผู้นำอาเซียนที่บาหลี ผู้นำอาเซียนได้ลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน (Declaration of Bali Concord II) เพื่อให้เกิดประชาคมอาเซียนโดยจะประกอบด้วย 3 เสาหลัก ได้แก่ ประชาคมความมั่นคงอาเซียน ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และประชาคมสังคม-วัฒนธรรมอาเซียน ท้ายที่สุดได้มีการประชุมผู้นำอาเซียน ณ กรุงเวียงจันทน์ และบรรดาผู้นำอาเซียนได้ประกาศแผนปฏิบัติการเวียงจันทน์ (Vientiane Action Programme) ที่สนับสนุนการจัดทำกฎบัตรอาเซียนเพื่อรองรับการจัดตั้งประชาคมอาเซียนอย่างเป็นทางการและได้มอบหมายให้ คณะผู้ทรงคุณวุฒิ (Eminent Persons Group) เป็นผู้ดำเนินการยกร่างเพื่อนำเสนอต่อรัฐสมาชิก และมีการประกาศใช้กฎบัตรดังกล่าว ในปี ค.ศ. 2008

กฎบัตรอาเซียน คือ กฎบัตรทางรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยหลักเกณฑ์พื้นฐานในการจัดระเบียบ การปกครองและความสัมพันธ์ของสถาบันอาเซียน ตลอดจนเป็นการประมวลหลักการทางรัฐธรรมนูญ ในรูปแบบของกฎหมายลายลักษณ์อักษร ที่มีลักษณะคล้ายกับธรรมนูญทางการปกครองขององค์กรระหว่างประเทศ

แนวทางการพัฒนาธรรมนุญอาเซียน : ศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรป

ต่างๆ แม้จะมีกระแสวิพากษ์วิจารณ์ว่ากฎบัตรอาเซียนเป็นเพียงเครื่องสะท้อนให้เห็นถึงวิสัยทัศน์ อันสวゆるของผู้นำรัฐสมาชิกอาเซียนและยังคงมีปัญหาในการบังคับใช้ในทางปฏิบัติอีกหลายประการ อย่างไรก็ตามผู้เชี่ยวชาญด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้กล่าวไว้ว่า กฎบัตรอาเซียน คือ เครื่องมือในการวางกรอบทางกฎหมายและโครงสร้างองค์กรอาเซียน ให้สถานะทางกฎหมายแก่อาเซียนเป็นองค์การระหว่างรัฐบาลมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง และเคารพกฎกติกาในการทำงานมากขึ้น และถือเป็นก้าวสำคัญของการขับเคลื่อนเป็นประชาคมอาเซียนภายในปี ค.ศ. 2015 ตามที่ผู้นำอาเซียนได้แสดงเจตนารมณ์ร่วมกัน³

3. แนวทางการพัฒนาธรรมนุญอาเซียน : ศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรป

ภายหลังจากการประกาศใช้กฎบัตรอาเซียน ภาคประชาสังคม นักวิชาการ ผู้นำระดับรัฐของอาเซียน ได้ออกมาวิพากษ์วิจารณ์ว่า บทบัญญัติบางประการในกฎบัตรอาเซียน เป็นอุปสรรคสำคัญในการสร้างประชาคมอาเซียน ในปี ค.ศ. 2015 ด้วย ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการทบทวนถึงแนวทางการพัฒนากฎบัตรดังกล่าว แนวทางการพัฒนากฎบัตรทางรัฐธรรมนูญอาเซียนที่ผู้เขียนจะนำเสนอ มีดังนี้

3.1 การสร้างอัตลักษณ์และค่านิยมร่วมอาเซียน

อัตลักษณ์และค่านิยมมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการบูรณาการเชิงลึกและการสร้างกรอบความร่วมมือในด้านต่างๆของอาเซียน อัตลักษณ์ คือ ลักษณะเฉพาะที่เป็นตัวตนขององค์กร มักปรากฏในรูปแบบเชิงสัญลักษณ์ เช่น เครื่องหมายอาเซียน ธงและเพลงอาเซียน เป็นต้น ในขณะที่ค่านิยม คือ รูปแบบความคิดร่วมกันของสมาชิกในองค์กรที่จะพิจารณาตัดสินและประเมินค่าว่าสิ่งใดมีคุณค่า มีประโยชน์พึงปรารถนา ถูกต้องเหมาะสม ค่านิยมของอาเซียน ได้แก่

³ สุรพงษ์ ชัยนาม, มอง อาเซียน แบบ 360°, หนังสือพิมพ์ผู้จัดการ ฉบับวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2552

การเคารพในความหลากหลายของรัฐสมาชิก การเคารพในหลักการของประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน เป็นต้น

อัตลักษณ์อาเซียน

อัตลักษณ์อาเซียน ปรากฏอยู่ในเอกสารทางการเมืองหลายฉบับของอาเซียน โดยได้กล่าวเน้นย้ำว่าอัตลักษณ์อาเซียนมีความหลากหลายและแตกต่างกันไป ซึ่งรัฐสมาชิกควรที่จะเคารพในความหลากหลายดังกล่าว ในขณะที่คำขวัญของอาเซียนที่ปรากฏอยู่ในข้อ 36 ของกฎบัตรอาเซียนได้ระบุไว้ว่าคำขวัญของอาเซียน คือ วิสัยทัศน์เดียว อัตลักษณ์เดียว ประชาคมเดียว (One Vision, One Identity, One Community) จะเห็นได้ว่าการนำคำขวัญดังกล่าวไปบัญญัติไว้ในกฎบัตรอาเซียน ได้ก่อให้เกิดปัญหาในกระบวนการสร้างอัตลักษณ์อาเซียนเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า อาเซียนคือภูมิภาคที่มีความหลากหลายทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม จึงไม่แปลกที่นักวิชาการมักจะตั้งคำถามว่า อะไรคืออัตลักษณ์ที่แท้จริงของอาเซียน และอาเซียนจะสามารถมีอัตลักษณ์ร่วมกันได้หรือไม่ กรณีดังกล่าวผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นว่า เราควรนำบทเรียนในการสร้างอัตลักษณ์ของสหภาพยุโรปมาใช้เป็นกรณีศึกษาให้กับอาเซียน เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าคำขวัญของสหภาพยุโรป คือ เอกภาพในความหลากหลาย (United in diversity) การกำหนดคำขวัญในรูปแบบดังกล่าวทำให้สหภาพยุโรปดำเนินกิจการต่างๆภายในสหภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากสหภาพยุโรปตระหนักดีว่า ในการที่จะกำหนดให้อัตลักษณ์มีความเป็นหนึ่งเดียวอาจทำให้เกิดความขัดแย้งกับความเชื่อ วัฒนธรรม ความคิดของประชาชนในรัฐสมาชิกนั้น จึงควรมีการประนีประนอมโดยการเคารพในความหลากหลายในด้านต่างๆของรัฐสมาชิก ไปพร้อมๆ กับการแสวงหาแนวทางร่วมกันในการบริหารงานของสหภาพยุโรป

(2) ค่านิยมอาเซียน

ค่านิยมอาเซียนปรากฏอยู่ในเอกสารทางการเมืองหลายฉบับเช่นเดียวกับอัตลักษณ์อาเซียน เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าความหลากหลายทางระบอบ

แนวทางการพัฒนาธรรมนูอาเซียน : ศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรป

การเมืองการปกครอง เศรษฐกิจและสังคมวัฒนธรรมและหลักการบริหารงานของอาเซียนที่เคารพหลักเกณฑ์เรื่อง การไม่แทรกแซงกิจการภายในทำให้กระบวนการสร้างค่านิยมร่วมในอาเซียนเป็นไปด้วยความยากลำบาก ยิ่งไปกว่านั้น ผู้นำรัฐสมาชิกอาเซียนก็มีความเข้าใจที่แตกต่างกันในประเด็นเกี่ยวกับการตีความค่านิยมอาเซียน เช่น การตีความและมุมมองในหลักการของประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนที่แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ดังนั้นการสร้างค่านิยมอาเซียนจึงเต็มไปด้วยความท้าทาย และอาจต้องอาศัยระยะเวลาอันยาวนานร่วมทศวรรษ ซึ่งในขณะนี้พิมพ์เขียวของประชาคม สังคม-วัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Blueprint for the Socio-Cultural Community) ได้กำหนดยุทธศาสตร์เชิงรุกในการ สร้างค่านิยมร่วมของอาเซียน ด้วยวิธีการจัดกิจกรรมเสริมสร้างค่านิยมร่วมอาเซียนให้แก่ประชาชนในภูมิภาคอาเซียน

3.2 การให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางในกระบวนการทำงานของอาเซียน

สหภาพยุโรปและอาเซียนมีความประสงค์ในการให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางในกระบวนการทำงานของอาเซียนโดยจะเห็นได้จากการที่สหภาพยุโรปและอาเซียนได้กำหนดกฎเกณฑ์ที่จะการสร้างพลเมืองของตนเองขึ้นมา เนื่องจากที่พลเมืองมีความรู้สึกร่วมกันในด้านต่างๆ จะส่งผลดีต่อการบูรณาการในประชาคม แต่เดิมนั้นเมื่อกล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับความเป็นพลเมืองนั้นก็เป็นที่เข้าใจกันดีว่า ความเป็นพลเมืองคือสิ่งที่รัฐทุกรัฐได้รับรองและคุ้มครองพลเมืองของตนซึ่งปรากฏอยู่ในรูปแบบของการให้สิทธิประเภทต่างๆในเรื่องความเป็นพลเมืองของรัฐ ต่อมาแนวคิดเกี่ยวกับความเป็นพลเมืองได้มีการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 โดยได้มีการเปลี่ยนแปลงจากพลเมืองที่มีความเชื่อมโยงกับรัฐ (Citizen of State) มาเป็นพลเมืองที่มีลักษณะการข้ามพรมแดนของรัฐ (Transnational Citizen) ดังจะเห็นได้จากกรณีของสหภาพยุโรปแม้ปัจจุบันนักวิชาการยุโรปบางกลุ่มจะได้แย้งเกี่ยวกับแนวคิดความเป็นพลเมืองยุโรปว่าเป็นเพียงข้อกำหนดบางประการในสนธิสัญญาจัดตั้งสหภาพยุโรปเท่านั้น ไม่ได้เกิดจากการ

แสดงเจตจำนงที่แท้จริงของพลเมืองยุโรปในการมีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินงานของสหภาพยุโรป อย่างไรก็ตาม เราก็คงได้ว่าสหภาพยุโรปเป็นแม่แบบที่ดีของการสร้างแนวคิดความเป็นพลเมืองที่มีลักษณะการข้ามพรมแดนของรัฐและเป็นแรงขับเคลื่อนให้องค์การระหว่างประเทศอื่นนำมาศึกษาวิเคราะห์

กฎบัตรอาเซียนได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการบริหารงานของอาเซียน โดยบัญญัติให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางในกระบวนการทำงานของอาเซียน (ASEAN people-centered community) ซึ่งผู้ร่างกฎบัตร ได้แสดงความหวังไว้ว่าหลังจากที่กฎบัตรอาเซียนมีผลใช้บังคับประชาชนในภูมิภาคอาเซียนจะมีส่วนร่วมในการบริหารงานของอาเซียนมากยิ่งขึ้น และนับเป็นนิมิตหมายที่ดีที่อาเซียนจะทำการพัฒนาระบบการบริหารจัดการโดยให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ทั้งนี้ เมื่อประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของอาเซียนในด้านต่างๆ จะก่อให้เกิดกระบวนการสร้างความรู้สึกร่วมในการเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมอาเซียน อย่างไรก็ตามเมื่อเราพิจารณาจากเนื้อหาต่างๆ ที่ปรากฏอยู่ในกฎบัตรอาเซียนนั้น จะพบว่ามีกรอบบัญญัติไว้แต่เพียงแนวคิดที่ให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางในกระบวนการทำงานของอาเซียนเท่านั้น กฎบัตรยังขาดกลไกที่จะส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของพลเมืองอาเซียน ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อพิจารณาจากพิมพ์เขียวของประชาคม สังคม-วัฒนธรรมอาเซียน ข้อกำหนดเกี่ยวกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพลเมืองอาเซียนยังมีลักษณะที่เป็นนามธรรมปราศจากกลไกการสร้างพลเมืองอาเซียนที่ชัดเจน นอกจากนี้กระบวนการดำเนินงานของอาเซียนมักเป็นที่เข้าใจกันแต่วงการวิชาการและยังไม่แพร่หลายไปยังประชาชนของรัฐสมาชิกเท่าไรนัก และการดำเนินงานของอาเซียนจะมีที่มาจากผู้นำระดับรัฐซึ่งเป็นการกำหนดนโยบายจากบนลงล่างทำให้ประชาชนในภูมิภาคอาเซียนแทบจะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของอาเซียนเลย

สำหรับแนวทางการพัฒนาให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางในกระบวนการทำงานของอาเซียนนั้น สามารถศึกษาได้จากกลไกต่างๆ ที่สหภาพยุโรป เปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมของพลเมืองยุโรป สหภาพยุโรปได้คำนึงถึงประชาชนซึ่งเป็นผู้มี

แนวทางการพัฒนาธรรมนูญอาเซียน : ศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรป

ส่วนได้เสียโดยตรงจากการบริหารงานของสหภาพยุโรป ดังนั้น สหภาพยุโรปจึงได้สร้างกลไกหลายประการที่คุ้มครองพลเมืองยุโรป เช่น พลเมืองยุโรปมีสิทธิฟ้องรัฐสมาชิกต่อศาลประชาคมยุโรปตลอดจนการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของพลเมืองแห่งยุโรป เช่น สิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของสหภาพยุโรป สิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน การทูต สิทธิในการเข้าเมืองและเคลื่อนย้ายอย่างเสรีภายในประเทศสมาชิก

3.3 การปฏิรูประบบการดำเนินงานของสถาบันอาเซียน

นักวิชาการชาวสิงคโปร์ได้แสดงทรรศนะเกี่ยวกับการปฏิรูประบบการดำเนินงานของสถาบันอาเซียนว่า ตลอดเวลากว่า 30 ปีที่ผ่านมา อาเซียนได้พยายามขยายสมาชิกภาพและขยายกรอบการดำเนินงานในด้านต่างๆ เพื่อให้มีความครอบคลุมในทุกประเด็น แต่สิ่งที่อาเซียนยังไม่ประสบความสำเร็จก็คือ การปฏิรูประบบการดำเนินงานของสถาบันอาเซียน ทำให้อาเซียนยังไม่สามารถตอบสนองความท้าทายที่กำลังเผชิญอยู่ 4 อย่างก็ตาม กฎบัตรอาเซียนได้มีบทบัญญัติหลายประการเกี่ยวกับการปฏิรูปการดำเนินงานของสถาบัน หากแต่ยังมีข้อจำกัดหลายประการที่ทำให้อาเซียนไม่สามารถขับเคลื่อนให้เป็นไปตามเป้าประสงค์ที่ได้กำหนดไว้

(1) การกำหนดนโยบายร่วมของอาเซียน

สหภาพยุโรปมีลักษณะการดำเนินงานเหนือรัฐมาตั้งแต่เริ่มแรก สถาบันสหภาพยุโรปมีอำนาจในการตัดสินใจแทนรัฐสมาชิกและมีผลผูกพันรัฐสมาชิก ทำให้สามารถบังคับใช้นโยบายร่วมขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้เกิดความเป็นเอกภาพระหว่างรัฐสมาชิกและในขณะที่โครงสร้างการทำงานของอาเซียนนั้นแต่ละรัฐมีฐานะเท่าเทียมกันและทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย

⁴ Prof.Amitav Acharya Prof. Ralf Emmers and Prof. Tan See Seng "Seminar on "ASEAN's New Institutionalism: A New Era in Asian Regionalism? 27 October 2005 IDSS,Singapore

การตัดสินใจและการขับเคลื่อนองค์กรจึงเป็นไปได้ช้าหรือบางครั้งอาจจะเป็นไปไม่ได้เลยเพราะต้องได้รับความยินยอมจากรัฐสมาชิกทุกฝ่าย และรัฐสมาชิกยังคงยึดหลักผลประโยชน์ชาติเป็นหลัก ทำให้การกำหนดนโยบายร่วมหรือการผลักดันเรื่องต่างๆ เป็นไปได้อย่างยากลำบากมากยิ่งขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น อาเซียนคือภูมิภาคที่มีการรวมเอาประเทศต่างๆ ที่มีความแตกต่างทางเชื้อชาติ ภาษา วัฒนธรรม ระบบการปกครอง การเมือง และสังคม มาเข้าไว้ด้วยกัน และดำเนินการภายใต้หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐสมาชิกและการเคารพอธิปไตยของรัฐสมาชิก สิ่งดังกล่าวถือเป็นอุปสรรคในการกำหนดนโยบายร่วมในด้านต่างๆ ให้กับอาเซียนเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ผู้นำรัฐอาเซียนต่างตระหนักดีว่าในการสร้างประชาคมอาเซียนจะต้องมีการกำหนดนโยบายร่วมที่มีเอกภาพให้กับสามเสาหลักของอาเซียน ซึ่งประกอบไปด้วยประชาคมความมั่นคงอาเซียน ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และประชาคมสังคม-วัฒนธรรมอาเซียน ซึ่งขณะนี้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต่างร่วมกันกำหนดนโยบายร่วมดังกล่าวตามที่กำหนดไว้ในพิมพ์เขียวของทั้งสามประชาคม

(2) การปฏิรูปกระบวนการตัดสินใจของอาเซียน

แม้จะมีการปฏิรูปกระบวนการตัดสินใจของอาเซียนตามที่ปรากฏไว้ในกฎบัตรอาเซียน มาตรา 20 แล้วก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาโดยละเอียดแล้วจะเห็นได้ว่า การดำเนินงานของอาเซียนยังคงยึดหลักการฉันทามติ จึงทำให้การแก้ปัญหาในกรณีที่มีความเห็นของรัฐสมาชิกมีความขัดแย้งกันเป็นไปด้วยความยากลำบาก และในหลายๆกรณี รัฐสมาชิกขาดความศรัทธาในกระบวนการตัดสินใจของอาเซียนจึงเลือกที่จะใช้วิธีการทูตแก้ไขปัญหาแทน ในบางครั้งยังต้องพึ่งพากลไกขององค์การระหว่างประเทศอื่นๆที่อาเซียนเป็นภาคีเข้ามามีจัดการปัญหา สิ่งดังกล่าวได้สร้างบรรยากาศตึงเครียดทางการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศให้แก่รัฐสมาชิก ดังนั้น เพื่อให้มีการปฏิรูปกระบวนการตัดสินใจของอาเซียนอย่างแท้จริงผู้เขียน ขอเสนอให้มีการศึกษาจากการดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศที่มีประสิทธิภาพในหลายๆองค์กร ดังเช่น สหภาพยุโรป

แนวทางการพัฒนาธรรมนูญอาเซียน : ศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรป

ก็มีทางเลือกในการใช้กระบวนการตัดสินใจด้วยเสียงข้างมากในหลายกรณีโดยไม่ต้องรอการลงคะแนนเสียงจากรัฐสมาชิกทุกรัฐ ซึ่งในสนธิสัญญาของสหภาพยุโรปหลายฉบับจะกำหนดไว้ว่าการแก้ไขที่มีความจำเป็นจะต้องใช้กระบวนการตัดสินใจในรูปแบบฉันทามติและในกรณีใดที่สามารถใช้กระบวนการตัดสินใจด้วยเสียงข้างมากได้

3.4 การพัฒนาระบบการจัดทำกฎบัตรทางรัฐธรรมนูญอาเซียน

นักวิชาการและภาคประชาสังคมในรัฐสมาชิกอาเซียนต่างวิพากษ์วิจารณ์ว่ากระบวนการจัดทำกฎบัตรอาเซียนยังขาดความเป็นประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชนในภูมิภาคอาเซียนเนื่องจากการกำหนดนโยบายจากผู้นำระดับรัฐสมาชิก ยิ่งไปกว่านั้นเนื้อหาของกฎบัตรอาเซียนที่ปรากฏอยู่ในกฎบัตรดังกล่าวก็เป็นเพียงคำประกาศทางการเมืองที่เป็นนามธรรมและยังมิอุปสรรคหลายประการในทางปฏิบัติ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาระบบการจัดทำกฎบัตรทางรัฐธรรมนูญอาเซียนในอนาคต ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะดังนี้

กระบวนการจัดทำกฎบัตรทางรัฐธรรมนูญอาเซียน

กระบวนการจัดทำกฎบัตรอาเซียนเริ่มขึ้นเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2548 ซึ่งที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ได้ตั้งคณะผู้ทรงคุณวุฒิเรื่องกฎบัตรอาเซียน (Eminent Persons Group on the ASEAN Charter-EPG) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับทิศทางการรวมตัวของอาเซียนและสาระสำคัญที่ควรมีปรากฏในกฎบัตรฯ และได้มอบหมายให้คณะทำงานระดับสูงในการยกร่างกฎบัตรอาเซียน (High Level Task Force on the ASEAN Charter-HLTF) ทำการยกร่างกฎบัตรฯ และเมื่อการยกร่างแล้วเสร็จ ผู้นำอาเซียนก็ได้ลงนามกฎบัตรฯ และได้ประกาศปฏิญญาเรียกร้องให้รัฐสมาชิกให้สัตยาบันต่อกฎบัตรฯ จะเห็นได้ว่ากระบวนการจัดทำกฎบัตรฯ ดังกล่าวเป็นรูปแบบวิธีการของกระบวนการจัดทำสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไป กล่าวคือ เกิดจากการประชุมระหว่างประเทศและความยินยอมของรัฐสมาชิก ภาคประชาสังคมได้แสดงความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าวว่า การจัดทำกฎบัตรอาเซียนจะอาศัยวิธีการของ

กระบวนการจัดทำสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไป และความยินยอมของรัฐสมาชิกเพียงอย่างเดียวไม่ได้เนื่องจากอาเซียน คือประชาคมที่มีประชากรมากกว่า 550 ล้านคน จึงต้องเปิดช่องทางให้ประชาชนในรัฐสมาชิกเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำกฎบัตรด้วย

ผู้เขียนมีความเห็นว่าการแก้ไขปรับปรุงกฎบัตรอาเซียนในครั้งต่อไป ควรที่จะมีการรับฟังความคิดเห็นและนำผู้ที่เกี่ยวข้องจากทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำกฎบัตรอาเซียน ซึ่งกรณีดังกล่าวเราสามารถที่จะศึกษาจากการจัดทำสนธิสัญญาว่าด้วยอนาคตของสหภาพยุโรป (The Convention on the Future of Europe) ที่มีกระบวนการแตกต่างจากกระบวนการประชุมระหว่างประเทศทั่วไป กล่าวคือ มีกระบวนการจัดทำที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับสภาร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ สนธิสัญญาดังกล่าวไม่ได้เกิดจากผลของการประชุมระหว่างประเทศทั่วไปหากแต่มีการจัดทำประชาพิจารณ์จากทุกภาคส่วน การประชุมและการรับฟังความคิดเห็นจากพลเมืองยุโรปการลงประชามติและการให้รัฐสมาชิกให้สัตยาบัน

การออกแบบธรรมนูญให้มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของอาเซียน

การออกแบบธรรมนูญขององค์การระหว่างประเทศควรที่จะกำหนดรูปแบบและเนื้อหาของธรรมนูญให้มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์กรนั้นๆ สำหรับอาเซียนแล้วการออกแบบธรรมนูญเป็นเรื่องที่มีความสลับซับซ้อนเนื่องจาก อาเซียนประกอบไปด้วยรัฐสมาชิกที่มีเอกลักษณ์และค่านิยมที่หลากหลาย ตลอดจนระบบการเมืองการปกครองและระบบเศรษฐกิจที่มีความแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ดังนั้น การออกแบบธรรมนูญอาเซียนจะต้องตอบสนองความท้าทายในรูปแบบต่างๆ ที่อาเซียนจะเผชิญในอนาคต นักวิชาการได้แสดงความเห็นว่าเนื้อหาที่บัญญัติไว้ในกฎบัตรได้พยายามปฏิรูปกรอบการดำเนินงานของอาเซียนในหลายๆ ประการ และแม้ว่าลักษณะเด่นของกฎบัตรอาเซียนจะมีถ้อยคำที่ให้ตีความได้กว้างขวาง ยืดหยุ่น ทั้งในเชิงเป้าหมายและผลของการ

ดำเนินการแต่ยังขาดกลไกที่จะใช้บังคับอย่างมีประสิทธิภาพในหลายๆประการ เช่น อำนาจของเลขาธิการอาเซียนที่ยังมีข้อจำกัดในการสอดส่องและรายงานการทำตามความตกลงของรัฐสมาชิก การให้ผู้นำเป็นผู้ตัดสินว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อรัฐผู้ละเมิดพันธกรณีตามกฎหมายอย่างร้ายแรงที่ปราศจากกลไกที่ให้อำนาจแก่ผู้นำอาเซียนในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆได้อย่างทันท่วงที กลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่มีอำนาจในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในอาเซียนหลายประการแต่ปราศจากกลไกในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่ชัดเจน เป็นต้น ซึ่งในการพิจารณาแก้ไขกฎบัตรครั้งต่อไป ควรที่จะมีการนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาอย่างละเอียด

นอกจากนี้ กฎบัตรอาเซียนไม่ควรกำหนดรายละเอียดในการดำเนินการด้านต่างๆ ให้ครบถ้วนทุกประการ เนื่องจากการกำหนดรายละเอียดจะทำให้การกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ของอาเซียนจะมีผลผูกมัดรัฐสมาชิกโดยทันที และหากอาเซียนต้องการกำหนดรายละเอียดในประเด็นเหล่านี้ ก็ควรกำหนดในเอกสารทางการเมืองฉบับต่างๆ แทน หากอาเซียนตระหนักถึงความสำคัญในเรื่องดังกล่าวก็จะถือเป็นก้าวที่สำคัญในการเปลี่ยนรูปแบบปฏิสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการมาสู่ลักษณะที่เป็นทางการยิ่งขึ้น อันจะนำไปสู่กระบวนการบูรณาการด้านกฎหมายและกฎเกณฑ์ของอาเซียนในท้ายที่สุด

Bibliography

- Institute of Southeast Asian Studies, *The ASEAN community : unblocking the roadblocks*, Singapore 2008.
- Public Affairs Office of the ASEAN Secretariat, *Significance of the ASEAN charter Indonesia*, 2008.
- The role of the people in building an ASEAN community of caring and sharing societies : Report of the fifth ASEAN People's Assembly Manila, Philippines 8-10 December 2006.
- An ASEAN of the people, by the people, for the people : Report of the First ASEAN people's assembly, Batiam, Indonesia, 24-26 November 2000.
- Tay, Simon S.C. *Reinventing ASEAN*, Singapore : ISEAS, 2001.
- Surin Pitsuwan, *Future directions for ASEAN*, Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 2001.
- Church, Clive H. *Understanding the European constitution : An introduction to the EU constitutional treaty*, London ; Routledge, 2006.
- Philipp Dann, Michal Rynkowski, *The unity of the European constitution*, Berlin : Springer, c2006.
- Maria, Lusisa Fernandez Esteban, *The rule of the European constitution*, London : Kluwer, 1998.
- Charles B. Blankart and Dennis C. Mueller, *A constitution for the European Union* London : The MIT Press, c2004.
- Percy B. Lehning and Albert Weale, *Citizenship, democracy and justice in the new Europe*, London : Routledge, 1997.
- Brigid Laffan, *Constitution-building in the European Union*,

แนวทางการพัฒนาธรรมนูญอาเซียน : ศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรป

Dublin, Ireland : Institute of European Affairs, 1996.

- Deirdre Curtin, Alfred E. Kellermann, Steven Blockmans, *The EU Constitution : the best way forward?*, The Hague : TMC Asser Press, 2005.

- Erik Oddvar Erikson, John Frik-Fossom and Agustin Jose Menendez, *Developing a constitution for Europe*, Routledge, 2004.

- zenon Bankowski and Andrew Scott, *The European Union and its order : the legal theory of European integration*, Oxford : Blackwell Publishers, 2000.

- Jack Beatson and Takis Tridimas, *New directions in European public law*, Oxford: Hart Publishing, 1998

- Pinder John, *The building of the European Union*, Oxford University Press, 1998.

- Preston King and Andrea Bosco, *A constitution for Europe : comparative study of Federal constitutions and Plans for the United States of Europe*, London : Lothian Foundation Pr, 1991.



วารสารยุโรปศึกษา