

# ผลกระทบต่อการกระบวนการกฎหมาย จากการเข้าเป็นประชาคมเศรษฐกิจ อาเซียนของไทย

Impacts of ASEAN Economic Community on  
Thailand's Developments

ปวิศร เลิศธรรมเทวี\*  
อัศววัฒน์ เลาว์ฉณ์ศิริ\*\*

## บทคัดย่อ

การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของบรรดารัฐประชาคมอาเซียนก่อให้เกิดองค์กรใหม่ที่มีกรอบกติกาและพันธกรณีให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตาม ประเทศไทยจำเป็นต้องให้ความสำคัญอย่างเข้มข้นต่อการอนุวัติกฎหมายภายใน เพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุดจากการเข้าเป็นประชาคมอาเซียน การรวมตัวทางเศรษฐกิจของบรรดารัฐประชาคมอาเซียนยังส่งผลกระทบต่อภาคส่วนต่างๆของประเทศไทย ซึ่งเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของประชาชนในทุกแง่มุม บทความนี้จะศึกษาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับภาคส่วนต่างๆ ของไทยจากการเข้าร่วมตัวกันเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

\* ผู้อำนวยการหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยกรุงเทพ

\*\* อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

## Abstract

Economic integration through the ASEAN Economic Community (AEC) establishes a new level of supranational organization among ASEAN member states, thereby requiring them to conform to certain requirements. As a mark of its willingness to liberalise, Thailand secured membership to the AEC by taking on a package of trade obligations. This article provides a discussion of how the economic integration through AEC may affect trade relations in Thailand. In essence, it examines impacts and prospects of forming AEC on Thailand's socio-economic development.

## ๑. บทนำ

ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) ซึ่งเป็นหนึ่งในสามเสาหลัก (three pillars) นอกเหนือจากประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political – Security Community: APSC) และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Social – Cultural Community: ASCC) ถือกำเนิดจากบทสรุปในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนเมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ณ เมืองบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ภายใต้ปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน ฉบับที่ ๒ (Declaration of ASEAN Concord II)

ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนมีเป้าประสงค์ที่สำคัญ คือ (๑) การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียว (๒) เป็นภูมิภาคที่มีความสามารถในการแข่งขันสูง (๓) เป็นภูมิภาคที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกัน

ทั่วภูมิภาค และ (๔) เกิดการบูรณาการสู่ระบบเศรษฐกิจโลก โดยมีกรอบความตกลงระหว่างประเทศมากมายหลายฉบับ ครอบคลุมกิจกรรมทางการค้าการลงทุนระหว่างประเทศของบรรดาประเทศสมาชิกเพื่อขับเคลื่อนให้การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในภูมิภาคอาเซียนดำเนินไปถึงเป้าประสงค์ดังกล่าว และทำให้บรรดาสมาชิกทั้ง ๑๐ ประเทศ รวมทั้งประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปรับปรุงระบบกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับกรอบความตกลงดังกล่าวเพื่อความเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนภายในปี ค.ศ. ๒๐๑๕

นอกเหนือจากการปรับปรุงระบบกฎหมายเศรษฐกิจและการปรับตัวขององค์กรบังคับใช้กฎหมายเพื่อรองรับการเป็นสมาชิกประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนแล้ว<sup>๑</sup> การรวมตัวทางเศรษฐกิจของบรรดารัฐประชาคมอาเซียนยังส่งผลกระทบต่อภาคส่วนต่างๆ ของประเทศไทย ซึ่งเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของประชาชนในทุกแง่มุม<sup>๒</sup> บทความนี้จะวิเคราะห์ถึงผลกระทบจากการเข้าเป็น

<sup>๑</sup> ปวีศร เลิศธรรมเทวี และ อัครวัฒน์ เลาวินัยศิริ, **ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับระบบกฎหมายไทย** (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๓).

<sup>๒</sup> Leutwiler Report in Trade Policies for a Better Future: Proposals for Action, Geneva, GATT, 1985, cited in OECD, 'Trade Principles and Concepts' OECD Document (1995) 95 OECD/GD 141, 18. อธิบายบทบาทของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดศุลกากรและการค้าว่ามีผลกระทบต่อบริบทของการพัฒนาในทุกภาคส่วน.

สมาชิกประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของไทย โดยแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็นสามส่วนสำคัญคือ (๑) ผลกระทบต่อภาครัฐ (๒) ผลกระทบต่อภาคเอกชน และ (๓) ผลกระทบด้านอื่นๆ ดังต่อไปนี้

## ๒. ผลกระทบต่อภาครัฐ

### ๒.๑ ผลกระทบต่อการปรับระบบกฎหมายของรัฐบาล

กฎหมายอาเซียนหรือกฎหมายว่าด้วยการรวมกลุ่มระดับภูมิภาคภายในอาเซียนนับได้ว่าเป็นระบบกฎหมายชนิดหนึ่งที่มีลักษณะแตกต่างจากระบบกฎหมายชนิดอื่น แม้กฎหมายระหว่างประเทศจะเป็นระบบกฎหมายหลักที่ใช้บังคับต่อนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐภายในอาเซียน กฎหมายระหว่างประเทศก็ยังไม่สามารถกำหนดทิศทางต่อประเด็นปัญหาของอาเซียนได้ทุกเรื่อง ปัจจุบันอาเซียนยังมีได้ตกผลึกเป็นระบบกฎหมายดังเช่นกฎหมายสหภาพยุโรป แต่ก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าระบบกฎหมายอาเซียนเป็นระบบกฎหมายในช่วงเปลี่ยนผ่าน (legal system in transition) กล่าวคือกฎเกณฑ์ส่วนหนึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ และกำลังจะเกิดหลักเกณฑ์พิเศษที่แยกตัวออกมา (derived rules)<sup>๓</sup> ทำให้รัฐไม่สามารถกำหนดกฎเกณฑ์ในลักษณะตายตัวหรือเคร่งครัดได้ในกฎหมาย รัฐประชามน่าจะกระทำได้เพียงการวางกรอบกฎหมายอย่างกว้าง กฎหมายที่เปิดช่องในการตีความ หรือกฎหมายยุติธรรม (jus aequum)<sup>๔</sup> กล่าวคือเป็นกฎหมายที่มีความยืดหยุ่นในระดับหนึ่งเพื่อรองรับพลวัตในมิติทางกฎหมายของอาเซียน

การปรับใช้กฎหมายอาเซียนย่อมจะต้องคำนึงถึงลักษณะพิเศษดังกล่าว อาทิ สถานะทางกฎหมายของนโยบายร่วม (common policy) อันเป็นเรื่องที่รัฐสมาชิกอาจบังคับในลักษณะคู่ขนานกับการบังคับในระดับประชาคม และเมื่อประชาคมไม่มีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ รัฐสมาชิกที่เป็นเจ้าของ forum ย่อมมีบทบาทในการบังคับตามนโยบายร่วมของอาเซียน บทบาทขององค์กรลำดับรอง (infra-partes) หรือองค์กรสะท้อน (contra-partes) จึงมีบทบาทอย่างมากในการเร่งการตกผลึกของแนวปฏิบัติที่ดี รวมถึงหลักเกณฑ์อันพึงปฏิบัติขององค์กรต่างๆ ภายในอาเซียน

### ๒.๒ ผลกระทบต่อการกำหนดนโยบายและการบัญญัติกฎหมาย

การเข้าสู่ประชาคมอาเซียนส่งผลกระทบโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายระดับรัฐและการบัญญัติกฎหมายเพื่ออนุวัติตามพันธกรณีภายใต้กรอบความตกลงของอาเซียนดังได้วิเคราะห์ไว้ในหนังสือเรื่อง “*ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับระบบกฎหมายไทย*” ในที่นี้จะกล่าวถึงปัจจัยที่กระทบต่อการกำหนดนโยบายระดับรัฐและการบัญญัติกฎหมายของประเทศไทยดังต่อไปนี้

#### (๑) สถานะของอาเซียนในฐานะองค์กรระหว่างประเทศ

สถานะองค์กรระหว่างประเทศของอาเซียนปรากฏอยู่ในมาตรา ๓ แห่งกฎบัตรอาเซียน (Charter of the Association of Southeast Asian Nations:

<sup>๓</sup> ดูคำอธิบายใน Bing Bing Jia, ‘The Relations between Treaties and Custom’ (2010) 9 (1) Chinese Journal of International Law, 81-109.

<sup>๔</sup> George K. Foster, ‘Recovering Protection and Security: The Treaty Standard’s Obscure Origins, Forgotten Meaning, and Key Current Significance’ (2012) 45 Vanderbilt Journal of Transnational Law, 1095.

ASEAN Charter)<sup>๔</sup> โดยมีกรอบวัตถุประสงค์ที่จะต้องปฏิบัติตามดังที่ปรากฏในมาตรา ๑ สำหรับประเทศไทยซึ่งเป็นสมาชิกอาเซียนรัฐหนึ่ง มีพันธกรณีที่ยืนยันและนำหลักการทั่วไปของอาเซียนไปบังคับให้เป็นผลตามความในมาตรา ๒ แห่งกฎบัตรอาเซียน และเมื่อพิจารณาถ้อยคำที่ปรากฏในบทบัญญัติแห่งมาตรา ๒ จะพบว่าพันธกรณีของรัฐสมาชิกอาเซียนแตกต่างจากสถาบันอื่น<sup>๕</sup> กล่าวคือรัฐสมาชิกมิได้ถูกบังคับภายใต้กฎบัตรว่าจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีของกรอบความตกลงต่างๆ อย่างเคร่งครัด หากจะต้อง **“ยึดมั่นกับหลักการพื้นฐานตามที่ปรากฏในข้อตกลง”** ฉะนั้น บทบัญญัติมาตรา ๒ (๑) ของกฎบัตรอาเซียน<sup>๖</sup> จึงมิได้กำหนดไว้ชัดเจนว่าสมาชิกมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติ ส่วนพันธกรณีที่จะถือว่าเป็นการบังคับอย่างเด็ดขาดกลับมีเพียงมาตรา ๕ (๓) ของกฎบัตรอาเซียน ซึ่งกล่าวถึงการละเมิดพันธกรณี (ตามกฎบัตร) อย่างร้ายแรง (serious breach)<sup>๗</sup>

ข้อสังเกตประการต่อมาคือภายใต้บังคับของมาตรา ๑ กฎบัตรอาเซียน มิได้มีวัตถุประสงค์เฉพาะเรื่องเศรษฐกิจเท่านั้น กล่าวคือแม้รัฐอาจกำลังพิจารณาการกำหนดนโยบายและการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องการค้าเสรีของปัจจัยการผลิต รัฐจะต้องคำนึงถึงหลักการแวดล้อมที่

เกี่ยวข้องด้วย เช่น สิทธิมนุษยชน สิ่งแวดล้อม หลักนิติธรรม เป็นต้น<sup>๘</sup>

## (๒) มาตรฐานขั้นต่ำที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติ

การรวมตัวเข้าเป็นประชาคมเศรษฐกิจของอาเซียนหมายถึงรัฐสมาชิกจะต้องปรับปรุงระบบกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการรวมกลุ่ม AEC ฉะนั้น รัฐสมาชิกมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำที่ถูกกำหนดขึ้น พันธกรณีดังกล่าวแตกต่างจากพันธกรณีอื่นๆ ภายใต้สนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศ กล่าวคือ เป็นพันธกรณีที่ปราศจากกลไกการบังคับที่มีประสิทธิภาพในระดับประชาคม กลไกการบังคับตามพันธกรณีดังกล่าวจึงตกอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐสมาชิกแต่ละรัฐ รัฐไทยในฐานะรัฐสมาชิกแห่งหนึ่งย่อมมีดุลยพินิจในการวางรูปแบบรวมถึงมาตรการทางกฎหมายทั้งหลายที่จะดำเนินการตามมาตรฐานขั้นต่ำดังกล่าวได้ เช่น หลักการไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) ซึ่งกำหนดให้มาตรการทางกฎหมายของรัฐไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติต่อสินค้า บริการ หรือการลงทุนของเอกชนต่างด้าวตามกรอบ ATIGA, AFAS และ ACIA ตามลำดับ<sup>๙</sup>

<sup>๔</sup> Charter of the Association of Southeast Asian Nations, art. 3, opened for signature 20 November 2007 (entered into force 15 December 2008) (In Chapter II, titled “Legal Personality,” Article 3 states that ‘ASEAN, as an inter-governmental organization, is hereby conferred legal personality’).

<sup>๕</sup> อาทิ องค์การการค้าโลกซึ่งมีกลไกบังคับให้บรรดารัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัดภายใต้บันทึกความเข้าใจที่เกี่ยวกับกฎและวิธีการระงับข้อพิพาท (Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes: DSU) หรือสหภาพยุโรปที่มีคณะกรรมการกลาง (EU Commission) ทำหน้าที่ตรวจสอบความสอดคล้องของกฎหมาย (compliance of law) ของบรรดาสมาชิก.

<sup>๖</sup> Article 2 (1) states that ‘[I]n pursuit of the Purposes stated in Article 1, ASEAN and its Member States reaffirm and adhere to the fundamental principles contained in the declarations, agreements, conventions, concords, treaties and other instruments of [ASEAN]’.

<sup>๗</sup> ดู มาตรา ๕ กฎบัตรอาเซียน.

<sup>๘</sup> ดู มาตรา ๑ (๓) กฎบัตรอาเซียน.

<sup>๙</sup> ดูคำอธิบายใน ปวริศร เลิศธรรมเทวี และอัศววัฒน์ เลาว์วัฒน์ศิริ, ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับระบบกฎหมายไทย (สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๗) บทที่ ๔.

(๓) วิสัยทัศน์ในการเชื่อมโยงเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจโลก

อาเซียนมีวิสัยทัศน์ที่จะเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจโลก ทรานซาร์สำคัญหลายฉบับของอาเซียนล้วนอ้างอิงถึงสนธิสัญญาระดับพหุภาคี รวมถึงแนวปฏิบัติอันเป็นที่ยอมรับในระดับสากล อาทิ กรอบความตกลงว่าด้วยการค้าสินค้าภายใต้ ATIGA หีบหีบมหลักการว่าด้วยพิธีการทางศุลกากรมาจากข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการพิทักษ์ศุลกากรและการค้า หรือ “แกตต์” (General Agreement on Tariffs and Trade: GATT)<sup>๑๑</sup> หรือกรอบความตกลงว่าด้วยการบริการภายใต้ AFAS ซึ่งนำบทบัญญัติและหลักการสำคัญของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าที่เกี่ยวกับการบริการ (General Agreement on Trade in Services: GATS)<sup>๑๒</sup> มาปรับใช้ หรือกรอบความตกลงว่าด้วยการลงทุนภายใต้ ACIA ได้อ้างอิงถึงแนวปฏิบัติระหว่างประเทศอันเป็นสากลจากเอกสารกฎหมายว่าด้วยการลงทุนระหว่างประเทศ (International Investment Agreements: IIAs) หลายฉบับ อาทิ NAFTA Chapter 11 และ U.S. Model BIT<sup>๑๓</sup>

หากรัฐสมาชิกอาเซียนเป็นภาคีในอนุสัญญาเหล่านั้นอยู่แล้วย่อมสามารถกล่าวอ้างถึงบทบัญญัติของอนุสัญญาเหล่านั้นระหว่างกันเองได้โดยตรง แต่ถ้าหากมิได้เป็นภาคีในอนุสัญญาเหล่านั้น หลักการทั้งหลายก็ยังคงผูกพันประเทศสมาชิกเช่นกัน ทั้งนี้มีสภาพบังคับค่อนข้างอ่อนภายใต้ระบบกฎหมายอาเซียน

(๔) การสร้างระบบที่เอื้อต่อการพัฒนาในระยะยาวของประเทศ

การสร้างระบบที่เอื้อต่อการพัฒนาในระยะยาวของประเทศเป็นเรื่องเกินกว่ามาตรฐานขั้นต่ำที่รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติ การเข้าเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมเศรษฐกิจนับได้ว่าเป็นปัจจัยเร่งการสร้างระบบที่เอื้อต่อการพัฒนาระยะยาวของประเทศไทย เพราะการขับเคลื่อนด้วยนโยบายทางเศรษฐกิจส่งผลต่อการเกิดพลวัตในเรื่องอื่นตามมาอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ การกำหนดนโยบายระดับรัฐ และการบัญญัติกฎหมายจะต้องมุ่งไปสู่การจัดวางสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมภายในอันได้แก่ การเอื้อให้การแข่งขันทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นและขยายตัวมากขึ้นเรื่อยๆ (ซึ่งเป็นไปตามพันธกรณีที่ผูกพันประเทศไทยอยู่แล้ว) ในขณะเดียวกันจะต้องให้ความสำคัญคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างภายใต้สภาพการทำงานที่ดี รวมถึงการรักษาสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ

การจัดวางสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมดังกล่าวอาจเป็นไปได้เพื่อเป้าประสงค์บางประการ เช่น รัฐต้องการแรงงานฝีมือจากต่างประเทศเข้ามาทำงานในประเทศมากขึ้น ขณะเดียวกันก็ไม่ต้องการให้คนชาติของตนสมองไหลออกไปทำงานนอกประเทศ เช่นนี้รัฐจะต้องกำหนดสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการอยู่อาศัยของคนต่างด้าว และดึงดูดให้คนไทยอยากที่จะอาศัยอยู่ในประเทศไทยต่อไป การจัดวางสภาพแวดล้อมดังกล่าวมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการบัญญัติกฎหมายภายในที่มีบุคคลนโยบายเพื่อการดังกล่าว เช่น

<sup>๑๑</sup>. General Agreement on Tariffs and Trade, opened for signature 30 October 1947, 55 UNTS 187 (entered into force 1 January 1948).  
<sup>๑๒</sup>. General Agreement on Trade in Services in Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, opened for signature 15 April 1994, 1869 UNTS 183 (entered into force 1 January 1995) annex 1B.  
<sup>๑๓</sup>. Zewei Zhong, ‘The ASEAN Comprehensive Investment Agreement: Realizing a Regional Community’ (2011) 6 (1) Asian Journal of Comparative Law, article 1.

การกำหนดสภาพการจ้างงานที่ดี การให้สวัสดิการที่เพียงพอ การคุ้มครองคนต่างด้าวจากการถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม การส่งเสริมสวัสดิภาพและความปลอดภัยตามมาตรฐานสากล เป็นต้น หากต้องการดึงดูดนักลงทุนให้นำเงินมาลงทุนในประเทศไทย รัฐไทยย่อมจะต้องจัดวางกฎระเบียบทั้งหลายที่เอื้อต่อการดึงดูดนักลงทุนให้เข้ามาลงทุนในประเทศไทย เช่น มาตรการทางภาษีอากร การรับรองสิทธิในการถือครองทรัพย์สินของต่างด้าว กฎเกณฑ์ที่เอื้อต่อการเคลื่อนย้ายของทุน กฎหมายที่เอื้อต่อระบบโลจิสติกส์ ที่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น

การจัดวางสภาพแวดล้อมดังกล่าว มีความสัมพันธ์กับ “แนวคิดการแข่งขันเชิงระบบ” (competition of legal system)<sup>๑๔</sup> ซึ่งเอื้อให้การกำหนดนโยบายและกฎหมายมีทิศทางที่ชัดเจนและเหมาะสมกับสภาพแวดล้อม สินค้า บริการ เงินลงทุน และแรงงานที่เคลื่อนย้ายโดยเสรีภายใต้นโยบายของประชาคมย่อมมุ่งไปสู่ระบบ (หรือประเทศ) ที่มีศักยภาพในการดึงดูดปัจจัยการผลิตเหล่านี้ได้มากที่สุด<sup>๑๕</sup> การที่ปัจจัยการผลิตเหล่านี้จะให้ประโยชน์แก่รัฐสมาชิกได้หรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายและกฎหมายภายในของรัฐเป็นสำคัญ เพราะเอกชนย่อมมีอำนาจตัดสินใจเลือกสถานที่ที่เหมาะสมและให้ประโยชน์ต่อการประกอบธุรกิจมากที่สุด ในทางตรงกันข้ามหากสถานที่เป้าหมายมีกฎเกณฑ์ไม่เอื้ออำนวย เอกชนย่อมปฏิเสธสถานที่

ดังกล่าว เป็นต้นว่า นักลงทุนต้องการมาประกอบกิจการภายในประเทศ A ในอาเซียน แต่ประเทศ A เก็บภาษีนิติบุคคลในอัตราสูงมาก นักลงทุนต่างชาติไม่มีสิทธิในการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น บ่อยครั้งที่การเวนคืนก่อให้เกิดผลเสียหายเกินควรต่อนักลงทุนต่างชาติ กรณีดังกล่าว เป็นตัวอย่างของประเทศที่ไม่พึงประสงค์ของนักลงทุนหรือคนต่างด้าวส่วนใหญ่ เพราะไม่ได้รับการคุ้มครองภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการและกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ประเด็นดังกล่าวคงเป็นเรื่องที่ประเทศไทยต้องทบทวนเลือกมาตรการทางกฎหมายให้เหมาะสมที่สุดต่อไป

### ๒.๓ การรับมือกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง

การรวมกลุ่มระดับภูมิภาคตามที่ประเทศไทยได้ผูกพันในกรอบของอาเซียนก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายโดยเสรีของปัจจัยการผลิตตามกรอบความตกลงที่ผูกพันประเทศไทย กรอบความตกลงทั้งหลาย กล่าวถึงพันธกรณีที่ประเทศสมาชิกจะต้องปฏิบัติ มากกว่าที่จะให้ความสำคัญกับแนวทางในการรับมือกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงภายในรัฐสมาชิก การบูรณาการเข้าสู่ระบบอาเซียนจำเป็นจะต้องคำนึงถึงสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ทั้งนี้สามารถแยกพิจารณาได้สองส่วนด้วยกันคือ

<sup>๑๔.</sup> ดูคำอธิบายเกี่ยวกับแนวคิดการแข่งขันเชิงระบบที่ Guido Alpa, *Competition of Legal Systems and Harmonization of European Private Law: New Paths in a Comparative Perspective* (Sellier European law publishers, 2013) วิเคราะห์แนวคิดการแข่งขันเชิงระบบกฎหมายในสหภาพยุโรป; Anthony Ogus, ‘Competition Between National Legal Systems: A Contribution of Economic Analysis To Comparative Law’ (1999) 48 (2) *International and Comparative Law Quarterly*, 405; Sebastian Mock, ‘Harmonization, Regulation and Legislative Competition in European Corporate Law’ (2002) 3 *German Law Journal*.

<sup>๑๕.</sup> บางครั้งการดึงดูดอาจมาจากการที่รัฐเข้าควบคุมการประกอบกิจการของเอกชนเป็นอย่างดี หรืออาจมาจากการที่รัฐปล่อยให้เอกชนดำเนินกิจการโดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐ ดังนั้น Regulation หรือ Deregulation อาจส่งผลให้มีการดึงดูดได้มากที่สุดกรณี.



**(๑) กรณีที่ปัจจัยการผลิตเคลื่อนย้ายเข้ามาในประเทศไทย**

ปัจจัยการผลิตที่เคลื่อนย้ายเข้ามาในประเทศไทยอย่างน้อยได้แก่ สินค้า บริการ การลงทุน เงินทุน และแรงงานมีฝีมือตามเป้าประสงค์ประการแรกของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจอาเซียน ผลกระทบขั้นแรกคือการแข่งขันที่สูงขึ้นของสินค้าและบริการ เพราะผู้บริโภคย่อมมีสิทธิในการเลือกสินค้าและบริการที่ดีที่สุด ทำให้ผู้ผลิตไทยจะต้องพัฒนาศักยภาพของตนเองให้ทัดเทียมกับผู้ผลิตจากประเทศอื่นๆ การให้บริการทั้งแปดอาชีพที่เปิดอย่างเสรีย่อมมีการแข่งขันสูง คนไทยจึงต้องพัฒนาทักษะการทำงานของตนเองให้สามารถแข่งขันกับชาวต่างชาติในอาชีพเดียวกัน ในส่วนของรัฐเองนั้นย่อมจะต้องจัดสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมที่จะรองรับการเคลื่อนย้ายของปัจจัยการผลิตดังกล่าวที่จะไหลเข้าสู่ประเทศไทยมากขึ้นกว่าเดิม อีกทั้งการให้ความช่วยเหลือดูแลคนไทยและคนสัญชาติอาเซียนจะต้องอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาคและเป็นธรรม นอกจากนี้หากมีข้อพิพาทเกิดขึ้น กลไกตุลาการของรัฐไทยย่อมจะต้องมีองค์ความรู้ทางด้านกฎหมายภายใน กฎหมายระหว่างประเทศ แผนกคดีเมือง กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล รวมถึงกฎหมายประชาคม ที่จะสามารถให้ความเป็นธรรมต่อคนต่างชาติ โดยเฉพาะคนสัญชาติอาเซียนที่เข้ามาประกอบกิจการหรือทำงานในประเทศไทย

การเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตยังอาจก่อให้เกิดปัญหาบางอย่างตามมาอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ เช่น อาชญากรรมข้ามชาติซึ่งสามารถบริหารจัดการได้ ตั้งแต่ขั้นตอนของการป้องกันการเกิดอาชญากรรม จนกระทั่งภายหลังการเกิดอาชญากรรม สถานทูตไทย

ในต่างประเทศซึ่งทำหน้าที่ออกวีซ่าให้แก่คนต่างด้าว กล่าวคือใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ย่อมมีภาระหนักขึ้นเพื่อตรวจสอบประวัติอาชญากรรมของคนต่างด้าว (สำหรับกรณีที่ต้องขอวีซ่า) รวมถึงการกรองคนต่างด้าวที่จะเดินทางเข้าประเทศไทยด้วยมาตรการต่างๆ ที่จำเป็น ด้านตรวจคนเข้าเมืองก็มีบทบาทสำคัญเช่นกันในการป้องกันอาชญากรรม ส่วนขั้นตอนภายหลังการเกิดอาชญากรรม ประเด็นจะเกี่ยวข้องกับกรอบความร่วมมือทางอาญาภายในอาเซียนและการส่งผู้ร้ายข้ามแดน สำหรับกรอบความร่วมมือทางอาญาของอาเซียน ปัจจุบันอยู่ภายใต้ ASEAN Mutual Legal Assistance Treaty 2004 (MLAT) ซึ่งประเทศไทยเพิ่งให้สัตยาบันเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๖ หากว่ากรอบความร่วมมือทางอาญาตามกฎหมายภายในของประเทศไทยยังคงอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องอาญา พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งใช้มานานพอสมควร น่าจะได้ปรับปรุงเพื่อให้ทันต่อสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

**(๒) กรณีที่ปัจจัยการผลิตเคลื่อนย้ายออกนอกประเทศไทย**

ปัจจัยการผลิตที่เคลื่อนย้ายออกนอกประเทศก็มีความสำคัญอย่างยิ่งเช่นเดียวกัน กล่าวคือหากสินค้าที่ผลิตภายในประเทศไทยเพื่อส่งออกไปต่างประเทศมีคุณภาพที่ดีย่อมสามารถแข่งขันกับสินค้าที่ผลิตจากประเทศอื่นๆ นอกจากนี้ในส่วนของผู้ประกอบการและผู้ให้บริการที่จะต้องออกสู่ต่างประเทศเป็นเรื่องที่รัฐไทยจะต้องให้ความสำคัญเพื่อให้ผู้ประกอบการและผู้ให้บริการที่เดินทางไปต่างประเทศมีความพร้อมในการแข่งขันกับผู้ประกอบการและผู้ให้บริการจากรัฐอื่น

## ๒.๔ ผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรรัฐ

การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจมิได้กระทบการวางกรอบนโยบายและการบัญญัติกฎหมายของรัฐเท่านั้น หากยังกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรรัฐในทุกภาคส่วน แม้กฎหมายจะแก้ไขปรับปรุงไม่ทันกำหนดเวลาที่ความตกลงมีผลบังคับใช้ (in force) องค์กรของรัฐก็สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามพันธกรณีที่ผูกพันประเทศไทยด้วยกรอบอำนาจและดุลยพินิจตามกฎหมาย หรือแม้กฎหมายจะแก้ไขปรับปรุงตามพันธกรณีที่ผูกพันประเทศไทยแล้วก็ตาม องค์กรของรัฐย่อมจะต้องปรับใช้กฎหมายให้ต้องตามเจตนารมณ์และพันธกรณีภายใต้กรอบของอาเซียน กล่าวคือองค์กรของรัฐจะต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับพันธกรณีของอาเซียนและสามารถเชื่อมโยงมิติของอาเซียนเข้ากับระเบียบกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ของตน การวิเคราะห์ในส่วนนี้จะแยกตามองค์กรของรัฐดังนี้

### (๑) การจัดระบบฐานข้อมูล

ฐานข้อมูลแยกออกเป็นสองประเภทด้วยกัน คือ ประเภทแรก - ฐานข้อมูลเพื่อประโยชน์โดยตรงในการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานรัฐ ซึ่งได้แก่ ทะเบียนราษฎรและทะเบียนประวัติของคนต่างด้าว ฐานข้อมูลเกี่ยวกับการประกอบกิจการของคนต่างด้าว ฐานข้อมูลการประกอบวิชาชีพของคนต่างด้าว ฐานข้อมูลเกี่ยวกับการเสียภาษีอากร รวมถึงระบบฐานข้อมูลที่บูรณาการระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐด้วยตนเอง ประเภทที่สอง - ฐานข้อมูลเพื่อประโยชน์ของประชาชน เช่น ระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชน และสิ่งที่คนต่างด้าวจะต้องปฏิบัติเมื่อเดินทางเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย รวมถึงมาตรการแทรกแซงจากรัฐ ทั้งการลงโทษอาญาและ

การออกคำสั่งทางปกครอง ฐานข้อมูลทั้งสองประเภทนี้มีนัยสำคัญอย่างมากต่อการเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจ

ฐานข้อมูลประเภทแรก - ฐานข้อมูลเพื่อประโยชน์โดยตรงในการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานรัฐ - ฐานข้อมูลประเภทนี้ควรเชื่อมโยงกันกับทุกภาคส่วนของหน่วยราชการ อีกทั้งการจัดการฐานข้อมูลที่เคยมีอยู่แล้ว ควรจะผนวกฐานข้อมูลของคนต่างด้าวเข้าไปด้วย การจัดการฐานข้อมูลที่มีบูรณาการและเป็นระบบระเบียบย่อมทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐมีประสิทธิภาพ เกิดสัมฤทธิ์ผล ภายในเวลาอันรวดเร็ว และเสียค่าใช้จ่ายน้อย ปัจจุบันระบบการจัดการฐานข้อมูลสามารถทำได้ง่ายด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ และภาคส่วนของรัฐบางแห่งได้สร้างกรอบความร่วมมือกันในการจัดการฐานข้อมูล ด้วยการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ ปัจจุบันมีความก้าวหน้าในการจัดการระบบทะเบียนราษฎรและประวัติอาชญากรรมของคนต่างด้าว เช่นกรณีของตำรวจมีกรอบความร่วมมือทางอาญาโดยมีการแลกเปลี่ยนข้อมูล อย่างไรก็ตามฐานข้อมูลบางประเภทสมควรมีกรอบความร่วมมือระหว่างรัฐสมาชิกเพื่อเอื้อให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ฐานข้อมูลการเสียภาษีอากรของผู้ประกอบกิจการต่างด้าว และฐานข้อมูลคุณสมบัติของผู้ประกอบวิชาชีพคนต่างด้าว (ซึ่งควรเกิดจากความร่วมมือขององค์กรวิชาชีพแต่ละสาขาวิชา) เป็นต้น

ฐานข้อมูลประเภทที่สอง - ฐานข้อมูลเพื่อประโยชน์ของประชาชน - ปัจจุบันฐานข้อมูลประเภทนี้มีข้อจำกัดอย่างมากสำหรับคนต่างด้าว ฐานข้อมูลที่จำเป็นในการเดินทางเข้าประเทศไทย การประกอบอาชีพ และการประกอบกิจการของคนต่างด้าว ในส่วน



ของระเบียบกฎหมายทั้งหลาย เช่น การต่ออายุวีซ่า การขออนุญาตทำงาน การขออนุญาตประกอบกิจการ มักนำเสนอเป็นภาษาไทย ฐานข้อมูลส่วนน้อยที่มีการแปลเป็นภาษาอังกฤษ และน้อยยิ่งกว่าที่มีการแปลเป็นภาษาของคนต่างด้าวส่วนใหญ่ที่เดินทางเข้ามา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภาษาลาว ภาษาเขมร และภาษาพม่า<sup>๑๖</sup> แม้ในปัจจุบันจะมีความพยายามฝึกฝนให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรม มีทักษะในการใช้ภาษาของประเทศเพื่อนบ้าน มาตรการดังกล่าวก็ไม่แน่ว่าจะมีประสิทธิภาพเท่ากับการสร้างระบบฐานข้อมูลที่ให้คนต่างด้าวสามารถเข้าถึงและพึ่งพาตนเองได้ การขาดแคลนองค์ความรู้ดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบตามมามากมาย เช่น การถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้างหรือบุคคลที่มีองค์ความรู้และช่องทางที่ไม่สุจริต การเสียค่าใช้จ่ายหรือค่าธรรมเนียมทางกฎหมาย (ต่อทนายต่างด้าวหรือทนายไทย) โดยไม่จำเป็น การกระทำผิดกฎหมายของประเทศและการถูกแทรกแซงด้วยมาตรการทางกฎหมาย<sup>๑๗</sup>

## (๒) การออกคำสั่งของเจ้าพนักงาน

การออกคำสั่งของเจ้าพนักงานเกี่ยวข้องกับมิติของอาเซียนอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีทับทิมบัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานของรัฐอ้างถึงตัวบทในสนธิสัญญา รวมถึงหลักกฎหมายระหว่างประเทศ (general rules of international law) พันธกรณีของอาเซียนนั้นเกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ที่อยู่นอกเหนือจากตราสารของอาเซียนเอง และเป็นที่น่าทึ่งที่ทราบว่าหลักเกณฑ์เหล่านี้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา การยึดติดกับแนวปฏิบัติที่คุ้นเคยที่ว่า การปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานของรัฐจะต้องพึ่งพากฎหมาย

ภายในที่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ระเบียบกระทรวง หนังสือเวียน ไม่น่าจะทันต่อยุคสมัยของประชาคมอาเซียน การเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนนั้นส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อแนวปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐทั้งหลาย

สำหรับกฎหมายที่อ้างถึงตัวบทในสนธิสัญญา และหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในการกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติม หรือให้ดุลยพินิจอย่างกว้างในการออกคำสั่งทางปกครองหรือมาตรการทางกฎหมายนั้น ปรากฏอยู่มากในกฎหมายของไทย อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติการทำงานคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรค ๒ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘๖ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ มาตรา ๑๗ และ ๕๔ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.๒๕๐๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕ และ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๕๑ มาตรา ๗ ทวิ วรรค ๓ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ มาตรา ๑๑ และ ๑๒ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔, ๑๕๐, ๑๕๑, ๓๖๘ และ ๘๖๘ เป็นต้น ส่วนตัวบทและหลักเกณฑ์ภายใต้กรอบกติกาของอาเซียนนั้น ได้อธิบายเนื้อหาไว้ในหนังสือเรื่อง “ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับระบบกฎหมายไทย” ของผู้เขียนแล้ว เช่น หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (national treatment) หลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (most-favored nation) หลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง

<sup>๑๖</sup> ดู สถิติการเดินทางเข้ามาในประเทศไทย เว็บไซต์สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองที่ <http://immigration.go.th/>

<sup>๑๗</sup> เช่น การค้าประเวณีซึ่งเป็นกิจกรรมที่ขบด้วยกฎหมายของบางประเทศมีอาจทำได้ตามกฎหมายไทย การพนันขั้นต่อ ซึ่งสามารถทำได้ตามกฎหมายของบางประเทศแต่ผิดกฎหมายไทย การให้ความเคารพต่อพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นเรื่องเฉพาะของราชอาณาจักรไทย กฎจรรยาซึ่งมีความแตกต่างกันระหว่างประเทศต่างๆ.

อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ภายใต้พระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้นอาจจะไม่เพียงพอสำหรับการบูรณาการกฎหมายไทยเข้ากับระบบกฎหมายอาเซียน คณะผู้วิจัยเห็นว่าหากมีคณะกรรมการหรือคณะกรรมการว่าด้วยการบูรณาการระบบกฎหมายอาเซียน ซึ่งอาจจะมีบทบาทรับคำร้องเพื่อการตีความพันธกรณี และทำความเข้าใจหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน น่าจะช่วยให้การออกคำสั่งหรือมาตรการทางกฎหมาย เป็นไปโดยสอดคล้องกับพันธกรณีอาเซียน รวมถึงหลักกฎหมายระหว่างประเทศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องได้

นอกจากการตั้งคณะกรรมการหรือคณะกรรมการขึ้นมาแล้ว องค์กรของรัฐเองจะต้องกระตือรือร้นในการพัฒนาองค์ความรู้ของตนเองอย่างสม่ำเสมอ ด้วยตระหนักว่าการเข้าสู่ระบบของประชาคมเศรษฐกิจนั้นหาได้เป็นการคุ้มครองสิทธิของคนต่างด้าวเท่านั้น หากเป็นการยกระดับมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิของคนไทยเช่นกัน

### (๓) การระงับข้อพิพาทและการใช้อำนาจตุลาการ

การระงับข้อพิพาทนั้นโดยทั่วไปเป็นบทบาทของเจ้าพนักงานตุลาการ การคัดเลือกข้าราชการตุลาการตามระบบของประเทศไทยนั้นมีความเข้มงวด ทำให้ได้บุคลากรที่มีองค์ความรู้ทางกฎหมายเป็นอย่างดี ศาลไทยเองโดยทั่วไปเป็นศาลที่เปิดกว้างต่อมุมมองใหม่ๆ การบูรณาการเข้าสู่ระบบอาเซียนย่อมกระทบต่อบทบาทของศาล กล่าวคือศาลย่อมมีบทบาทในฐานะองค์กรหนึ่งของรัฐที่ทำหน้าที่บูรณาการในเชิงลบ (negative harmonization) ซึ่งจะแตกต่างจาก

การบูรณาการเชิงบวก (positive harmonization) ซึ่งโดยทั่วไปจะเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติหรือบริหาร ศาลควรตระหนักถึงบทบาทดังกล่าวนี้ของตน มองเห็นความสัมพันธ์ระหว่างมิติอาเซียนกับระบบกฎหมายไทย เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานของรัฐดังที่กล่าวไปข้างต้น เช่น การปรับใช้หลักกฎหมายระหว่างประเทศที่มีความสัมพันธ์กับการใช้การตีความกฎหมายภายใต้การตีความสัญญาตาม “ปกติประเพณี” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๖๘ และ ๘๖๘<sup>๑๔</sup> การปรับใช้มาตรฐานวิชาชีพเพื่อพิเคราะห์ถึงระดับการใช้ความระมัดระวังของผู้ประกอบวิชาชีพตามนัยของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๙ ประกอบกับมาตรา ๔ วรรค ๒ ตอนกลาง (กรณีเทียบเคียงเกณฑ์ความระมัดระวังในการประกอบวิชาชีพสำหรับกรณีสัญญาประเภทอื่น ซึ่งต่อไปบทบาทขององค์กรวิชาชีพระดับอาเซียนจะมีผลอย่างมากในการกำหนดมาตรฐานดังกล่าวนี้) เป็นต้น

## ๓. ผลกระทบต่อภาคเอกชน

นอกเหนือจากผลกระทบที่มีต่อภาครัฐ การเข้าเป็นสมาชิกประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของไทยยังมีนัยสำคัญต่อนักลงทุน ผู้ประกอบการ ผู้ให้บริการแรงงาน และผู้บริโภค ซึ่งเป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียในภาคเอกชนดังรายละเอียดต่อไปนี้

### ๓.๑ นักลงทุนและผู้ประกอบการ

ผลกระทบประการแรกที่สำคัญต่อผู้ประกอบการก็คือฐานการผลิตที่มีขนาดใหญ่ขึ้น จากแต่เดิมที่การผลิตสินค้าและบริการตอบสนองผู้บริโภคภายใน

<sup>๑๔</sup> อาทิ กรณีสัญญาประกันภัยทางทะเล ดู กำชัย จงจักรพันธ์, *กฎหมายการค้าระหว่างประเทศ*, (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๕). ต่อไปอาเซียนจะมีแนวปฏิบัติต่างๆ ที่เกิดขึ้นซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการใช้การตีความสัญญาตามมาตรา ๓๖๘ และ ๘๖๘ อย่างหลีกเลี่ยงมิได้

ประเทศเป็นหลัก ย่อมจะต้องตอบสนองผู้บริโภคภายในอาเซียนถึง ๖๐๐ ล้านคนด้วยกัน Economy of Scale ที่มีขนาดใหญ่ขึ้นเช่นนี้ทำให้ต้นทุนต่อหน่วยการผลิตลดน้อยลง ส่งผลให้ผลประกอบการเพิ่มมากขึ้น และราคาต่อหน่วยของสินค้าลดลง รวมถึงการเลือกฐานการผลิตที่ให้ประโยชน์สูงสุดต่อกิจการของตนเอง เช่น ต้นทุนในการจ้างแรงงานต่ำ ทรัพยากรธรรมชาติมีมากพอที่จะใช้ในการผลิต สภาพแวดล้อมและระเบียบกฎหมายภายในประเทศที่เอื้อต่อการลงทุน เป็นต้น

สิ่งเหล่านี้ล้วนก่อให้เกิดประโยชน์ระยะยาวต่อผู้ประกอบการ แต่ในขณะเดียวกันผู้ประกอบการจะต้องรับมือกับการแข่งขันกับผู้ผลิตสินค้าหรือบริการประเภทเดียวกันทั้งภายในอาเซียนและภายนอกอาเซียน<sup>๑๙</sup> นักลงทุนจะต้องคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องเพื่อช่วยในการตัดสินใจ สิ่งที่สำคัญในเบื้องต้นก็คือ องค์ความรู้เกี่ยวกับการลงทุนในประเทศเพื่อนบ้านอาเซียน การสร้างระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้คุ้มค่าลดต้นทุนในการผลิต

อย่างไรก็ตามเรื่องของ การลดต้นทุนการผลิตมิใช่คำตอบเพียงข้อเดียวของการปรับตัวเข้าสู่อาเซียน การเป็นบริษัทที่มีระบบบริหารจัดการที่ดี และการรับผิดชอบต่อสังคมเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงมิได้ ด้วยเหตุผลที่ว่า การพัฒนาทางเศรษฐกิจจะต้องควบคู่ไปกับการพัฒนาทางสังคมตามมา อีกทั้งการจัดสรรให้เกิดระบบบริหารจัดการและระบบการจัดการที่รับผิดชอบต่อสังคมเป็นปัจจัยข้อหนึ่งที่บริษัทนั้นๆ จะได้รับการยอมรับจากสังคม มีโอกาสมากขึ้นในการดึงดูดคนที่มี

ความสามารถเข้ามาทำงานในองค์กร รวมถึงการได้รับการยอมรับจากผู้ประกอบการรายอื่นที่มีมาตรฐานด้านบรรษัทภิบาลในระดับที่สูงซึ่งใช้เงื่อนไขดังกล่าวนี้เป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจเลือกคู่ค้าทางธุรกิจ<sup>๒๐</sup> การพัฒนาในเรื่องบรรษัทภิบาลนี้เกี่ยวข้องกับหลายเรื่องด้วยกัน เช่น การกำหนดสภาพการจ้างงานที่เหมาะสมและสอดคล้องกับมาตรฐานสากล การให้ความเคารพต่อหลักสิทธิมนุษยชนในการปฏิบัติการ รวมถึงการประกอบกิจการโดยคำนึงถึงบริบทของสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

## ๓.๒ ผู้ให้บริการ

กรอบความตกลงด้านการลงทุน ACIA ซึ่งผูกพันประเทศสมาชิกย่อมส่งผลกระทบต่อผู้ให้บริการในสาขาที่เกี่ยวข้องกับกรอบการลงทุนดังกล่าวให้มีโอกาสเข้าสู่ตลาดแรงงานที่มากขึ้น ส่วนกรอบความตกลงเกี่ยวกับอาชีพที่เปิดเสรี AFAS ก็เป็นปัจจัยที่ส่งผลโดยตรงต่อการสร้างโอกาสให้ผู้ประกอบวิชาชีพทั้งหลายมีช่องทางที่มากขึ้นในการเลือกประกอบวิชาชีพ ปัจจัยดังกล่าวน่าจะส่งผลให้มีการเพิ่มและ/หรือการลดจำนวนผู้ว่างงาน กล่าวคือผู้ประกอบการวิชาชีพมีช่องทางในการทำงานมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันจะต้องแข่งขันกับผู้ประกอบวิชาชีพจากประเทศอื่นในอาเซียน การแข่งขันยิ่งเพิ่มขึ้นเป็นเท่าทวีในกรณีที่ผู้ประกอบการวิชาชีพจะต้องเดินทางไปประกอบวิชาชีพในประเทศเพื่อนบ้าน หากไม่มีความพร้อมด้านองค์ความรู้ย่อมก่อให้เกิดการเสียเปรียบอย่างมาก อีกทั้งความคล่องแคล่วในการใช้ภาษาต่างประเทศก็เป็นอีกปัจจัยที่จะช่วยเพิ่มโอกาสในการแข่งขันให้แก่ผู้ให้บริการทั้งหลาย ภาษา

<sup>๑๙.</sup> อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศอุตสาหกรรมหลัก ซึ่งได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และญี่ปุ่น มีขนาดต่ำกว่าของตลาดเกิดใหม่ซึ่งรวมถึงอาเซียน ทำให้ตลาดเกิดใหม่ดังเช่นอาเซียนนี้มีโอกาสที่จะดึงดูดเงินทุนจำนวนมหาศาลจากประเทศนอกกลุ่มในด้านของการส่งออกก็เห็นได้ชัดว่าการส่งออกสินค้าจากประเทศไทยไปสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศอุตสาหกรรมหลัก (ร้อยละ ๒๓) น้อยกว่าสัดส่วนการส่งสินค้าออกไปยังประเทศอาเซียน (ร้อยละ ๒๐) ดู อนุภูณ เชื้อไทย, AEC ประชาเศรษฐกิจอาเซียน (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แสงดาว, ๒๕๕๕) ๗๗.

<sup>๒๐.</sup> Ibid, 79.

ต่างประเทศที่ว่านี้อย่างน้อยที่สุดก็คือภาษาอังกฤษ ส่วนภาษาของประเทศเพื่อนบ้านก็นับได้ว่ามีความสำคัญไม่น้อยไปกว่ากัน นอกจากนี้การเรียนรู้วัฒนธรรมของประเทศเพื่อนบ้านย่อมเป็นการเพิ่มโอกาสในการเข้าสู่ระบบการทำงานได้ดีเช่นกัน โดยเฉพาะการทำงานในต่างประเทศจะต้องให้บริการลูกค้าที่เป็นคนต่างชาติ การเข้าใจวัฒนธรรมและประเพณีของประเทศนั้นๆ ย่อมเป็นสิ่งหนึ่งที่สำคัญเช่นกัน

สภาพแวดล้อมในการทำงานเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่จะเปลี่ยนแปลงไป โอกาสในการทำงานร่วมกับผู้บังคับบัญชา หรือเพื่อนร่วมงานต่างชาติย่อมมีมากขึ้น พนักงานทั้งหลายจะต้องปรับตัว การทำงานภายใต้สภาพแวดล้อมที่มีความแตกต่างทางวัฒนธรรมเช่นนี้ ต้องอาศัยทักษะหลายด้านประกอบกัน ทั้งการยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น การเรียนรู้แนวคิดและวัฒนธรรมที่แตกต่างจากของตนเอง การปรับตัวเข้ากับเพื่อนร่วมงานต่างชาติ รวมถึงการให้ความเคารพวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของเพื่อนร่วมงานต่างชาติ นอกจากนี้ผู้ประกอบการวิชาชีพจะมีบทบาทในการปรับตัวเองเข้าสู่สภาพแวดล้อมดังกล่าวแล้ว รัฐควรที่จะมีบทบาทในการวางมาตรการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของคนต่างด้าวที่ทำงานกับคนไทยด้วย เช่น มาตรการป้องกันการล่วงละเมิดในที่ทำงาน มาตรการทางอาญาเพื่อการลงโทษการเหยียดเชื้อชาติ รวมถึงมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุทางเชื้อชาติหรือศาสนาในที่ทำงาน เป็นต้น

### ๓.๓ แรงงานมีฝีมือ

การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานโดยเสรี อาทิ นาย x เดินทางจากรัฐ X เพื่อมาประกอบอาชีพในประเทศไทย ประเทศไทยมีหน้าที่ปฏิบัติต่อนาย x ตามหลักการไม่เลือกปฏิบัติ นาย x ย่อมมีโอกาสเท่าเทียมกับคนไทยในการเข้าทำงาน เมื่อ

เข้าทำงานในองค์กร นายจ้างจะต้องจัดสภาพแวดล้อมของการทำงานที่เอื้อให้ทั้งคนไทยและคนต่างด้าวสามารถทำงานด้วยกันได้ ซึ่งแตกต่างจากสภาพแวดล้อมที่แต่เดิมมีเพียงคนไทย หากนายจ้างเลือกปฏิบัติต่อนาย x ด้วยเหตุอันไม่เป็นธรรม นาย x สมควรที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย แต่เมื่อยังไม่มีความหมายออกมารองรับ ประเทศไทยย่อมจะต้องพิจารณาเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น และชั่งน้ำหนักว่าควรจะทำออกกฎหมายดังกล่าวหรือไม่ ต่อมานาย x จัดทะเบียนกับนางสาว y คนสัญชาติไทย และมีลูกคือเด็กชาย z ต้องการก่อตั้งครอบครัว หากต่อนาย x มิได้ต่ออายุการตรวจลงตราและองค์ประกอบเข้าเงื่อนไขในการถูกส่งออกนอกประเทศ (expulsion) ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง มาตรา ๕๔ นาย x อาจจะต้องถูกส่งตัวกลับ แต่ทว่าการส่งตัวนาย x กลับประเทศย่อมกระทบต่อความเป็นอยู่ของนาง y และเด็กชาย z เพราะทั้งสองคนไม่ประกอบอาชีพ

เหตุการณ์ที่ยกมาคงเป็นเพียงตัวอย่างหนึ่งของเหตุการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้นกับชีวิตของแรงงานสัญชาติอาเซียนที่เดินทางเข้ามาภายในประเทศไทย หากพิจารณาจากกฎหมายไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถให้คำตอบสำหรับปัญหาทั้งหมดที่เกิดขึ้นได้ และการแก้ปัญหาจากจุดหนึ่งอาจจะเกิดปัญหาในเรื่องอื่นตามมา เช่น ถ้ารัฐไทยคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนไม่ส่งตัวนาย x ออกนอกประเทศ คนต่างด้าวกลุ่มอื่นที่อยู่ภายใต้สถานะเดียวกันย่อมจะต้องเรียกร้องสิทธิจากแนวปฏิบัติและการตีความเช่นว่า ทำให้รัฐไทยจะต้อง formulate กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการส่งคนต่างด้าวออกนอกราชอาณาจักรทั้งหมด การเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดาจึงเป็นอีกผลกระทบหนึ่งที่สามารถเกิดขึ้นจากการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

### ๓.๔ ผู้บริโภค

การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในท้ายที่สุดย่อมเกิดผลประโยชน์ต่อผู้บริโภคในฐานะผู้รับประโยชน์ในขั้นปลาย (ultimate beneficiary) หากผู้บริโภคมีข้อมูลเพียงพอย่อมมีโอกาสในการเลือกสินค้าหรือบริการที่ให้ประโยชน์สูงสุดด้วยราคาที่ย่อมเยาที่สุดด้วยเหตุนี้ผู้บริโภคควรที่จะติดตามข่าวสารและข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับสินค้าบริการที่ตนเองสนใจ นอกจากนี้ผู้บริโภคจะต้องทราบถึงกลไกในการเรียกร้องสิทธิกรณีทีสินค้าหรือบริการนั้นมีความชำรุดบกพร่อง ได้รับชำระหนี้ไม่ต้องตามความประสงค์ รวมถึงได้รับความเสียหายจากการใช้สินค้าหรือบริการ ผู้บริโภคจะต้องทราบถึงกลไกการเรียกร้องค่าเสียหายจากบุคคลที่มีความรับผิดชอบ

## ๔. ผลกระทบด้านอื่นๆ

### ๔.๑ ผลกระทบต่อสถาบันการศึกษา

สถาบันการศึกษาทุกระดับชั้นและทุกภาคส่วนนับว่ามีบทบาทที่สำคัญอย่างยิ่งสำหรับการเตรียมความพร้อมทุกภาคส่วนของประเทศไทย การเข้าเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมเศรษฐกิจกระทบต่อบทบาทของสถาบันการศึกษาสองด้านด้วยกันคือ บทบาทในฐานะผู้ผลิตบุคลากรที่มีคุณภาพ และบทบาทในฐานะผู้สร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับอาเซียน

การพัฒนาบทบาทของสถาบันการศึกษาจะต้องเริ่มต้นจากการสร้างแรงจูงใจให้บุคลากรที่มีความสามารถมาประกอบอาชีพอาจารย์ รัฐจะต้องมีระบบในการพัฒนาศักยภาพของผู้สอนอย่างต่อเนื่อง และเปิดโอกาสให้ผู้สอนพัฒนาองค์ความรู้ในสาขาหลักของตนเองอยู่ตลอดเวลา การได้บุคลากรที่มีคุณภาพและระบบที่เอื้อต่อการพัฒนาศักยภาพของอาจารย์ผู้สอน

ย่อมเป็นจุดเริ่มต้นที่มั่นคงสำหรับการพัฒนาระบบการศึกษา สำหรับด้านการเรียนการสอน กระทรวงศึกษาธิการ สถาบันการศึกษา ตลอดจนอาจารย์ผู้สอนจะต้องทำงานร่วมกันเพื่อแสวงหาหลักสูตรและวิธีการสอนที่เอื้อต่อการพัฒนาศักยภาพของผู้เรียน เอาใจใส่ดูแลนักเรียนนักศึกษาอย่างเสมอต้นเสมอปลาย โดยยึดประโยชน์สูงสุดของผู้เรียนเป็นสำคัญ นอกจากนี้องค์ความรู้เฉพาะด้านผู้เรียนจำเป็นจะต้องมีความรู้ สถาบันการศึกษาจะต้องพัฒนาทักษะอื่นๆ ที่จะเอื้อให้ผู้เรียนสามารถทำงานเพื่อแข่งขันกับบุคลากรจากประเทศอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทักษะทางด้านภาษา และทักษะในการทำงานร่วมกัน

สำหรับบทบาทเกี่ยวกับการสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับอาเซียน การเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนทำให้องค์ความรู้เกี่ยวกับอาเซียนและประเทศเพื่อนบ้านจะต้องได้รับการบรรจุในหลักสูตรของสถาบันการศึกษาทั้งหลาย เพื่อให้ นักเรียนนักศึกษา มีความเข้าใจพลวัตของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจและผลกระทบที่มีต่อคนไทย การสร้างองค์ความรู้ยังเชื่อมโยงถึงการปลูกฝังเจตคติที่ดี และการสร้างค่านิยมเพื่อการอาศัยอยู่ร่วมกันอย่างผาสุกของบุคคลต่างสัญชาติ กล่าวคือ การนำเสนอข้อเท็จจริงด้านเดียวที่มุ่งเน้นแนวคิดชาตินิยมเป็นหลักย่อมไม่สามารถตอบโจทย์ของการเป็นอาเซียนในปัจจุบัน การสร้างค่านิยมในการอาศัยอยู่ในสังคมย่อมจะต้องมุ่งผลิตให้คนของประเทศไทยสามารถผนึกเป็นกำลังที่สำคัญกำลังหนึ่งของอาเซียนเพื่อประโยชน์ในการติดต่อสัมพันธ์กับประเทศนอกกลุ่มอีกด้วย กล่าวโดยสรุปก็คือการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจมีอาจเกิดขึ้นได้โดยปราศจากการบูรณาการเข้ากับเรื่องการศึกษา

ผลกระทบด้านการศึกษาดังกล่าวยังส่งผลต่อเนื่องถึงการเคลื่อนย้ายโดยเสรีของคน ทั้งกรณีที



นักลงทุนต่างชาติจะต้องให้บุตรเรียนหนังสือในโรงเรียนไทย รวมถึงกรณีของนักเรียนโครงการแลกเปลี่ยนระหว่างสถาบันภายในประเทศสมาชิก กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการศึกษาของรัฐจะต้องเอื้อให้การเคลื่อนย้ายนักเรียนนักศึกษาเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม นักเรียนนักศึกษาจากประเทศเพื่อนบ้านไม่ควรถูกละเลยปฏิบัติ ด้วยเหตุอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับเรื่องสิทธิในการศึกษา

อย่างไรก็ตามผลกระทบต่อบริบทเรื่องการศึกษา นั้นมีเนื้อหาสาระกว้างขวางจึงควรที่จะมีการศึกษาวิจัยในเชิงลึกต่อไป

#### ๔.๒ บทบาทขององค์กรลำดับรอง (infra-partes) หรือองค์กรสะท้อน (contra-partes)

การเกิดขึ้นของประชาคมเศรษฐกิจสามารถเร่งให้เกิดการติดต่อสื่อสารระหว่างองค์กรต่างๆ อย่างรวดเร็วมากขึ้น นอกเหนือจากการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างรัฐ องค์กรที่มีอำนาจอธิปไตยที่ต่ำกว่ารัฐหรือ *infra-partes*<sup>๒๑</sup> ซึ่งไม่มีอำนาจในการแทรกแซงในระดับเดียวกับรัฐ แต่ก็มีบทบาทอย่างมากในการเจรจาติดต่อสื่อสาร การสร้างแนวปฏิบัติ (guideline) รวมถึงการเร่งการตกผลึกของกฎเกณฑ์ต่างๆ องค์กรลำดับรองดังกล่าวได้แก่ หน่วยงานของรัฐสมาชิกแต่ละแห่งที่มีบทบาทเดียวกัน สมาคมผู้ประกอบการวิชาชีพภายในรัฐสมาชิกแต่ละแห่ง องค์กรพัฒนาเอกชนที่ประจำอยู่ในแต่ละประเทศและมีบทบาทในการดำเนินงานที่

คล้ายคลึงกัน เป็นต้น ปัจจุบันพบว่าการทำงานของ *infra-partes* ภายในอาเซียนมีความรวดเร็วและมีบทบาทอย่างมาก เช่น เครือข่ายตำรวจอาเซียน<sup>๒๒</sup> ศูนย์ข้อมูลเกี่ยวกับแผ่นดินไหว (ASEAN Earthquake Information Center) ศูนย์อาเซียนเพื่อความหลากหลายทางชีววิทยา (ASEAN Center for Biodiversity) เครือข่ายมหาวิทยาลัยอาเซียน (ASEAN University Network) สหพันธ์ฟุตบอลอาเซียน (ASEAN Football Federation)<sup>๒๓</sup> การวางแผนนโยบายและการบัญญัติกฎหมายของประเทศไทยจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงประเด็นดังกล่าวเช่นเดียวกัน

#### ๔.๓ ผลกระทบเกี่ยวกับสถาบันครอบครัว

สถาบันครอบครัวอาจมิได้เกี่ยวข้องโดยตรง แต่ก็มีความสัมพันธ์อย่างมากกับบริบทการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ การเคลื่อนย้ายโดยเสรีของคนทั้งนักลงทุน ผู้ให้บริการ และคนภายในประชาคม อาจทำให้เกิดการก่อตั้งสถาบันครอบครัวที่ประกอบด้วยบุคคลต่างเชื้อชาติศาสนา การดำเนินชีวิตภายในครอบครัวที่มีลักษณะระหว่างประเทศเช่นนี้เป็นเรื่องที่กฎหมายจะต้องเข้ามาดูแล และกฎหมายเช่นนี้นั้นย่อมมิใช่กฎหมายไทยเพียงอย่างเดียว หากเป็นกฎหมายทั้งปวงที่มีความสัมพันธ์กับบริบทของครอบครัวระหว่างประเทศ อาทิ กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล กฎหมายสิทธิมนุษยชน กฎหมายเกี่ยวกับการเข้าและออกจากเมือง<sup>๒๔</sup> กฎหมายอาญาเกี่ยวกับ

<sup>๒๑.</sup> Anne-Marie Slaughter and William Burke-White, 'The Future of International Law Is Domestic (or, The European Way of Law)' (2006) 47 (2) *Harvard International Law Journal*, 334.

<sup>๒๒.</sup> ASEANAPOL, available at <<http://www.aseanapol.org/home>>.

<sup>๒๓.</sup> ASEAN Football Federation (AFF), available at <<http://www.aseanfootball.org/v2/>>.

<sup>๒๔.</sup> เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการขับไล่คนต่างด้าวออกจากประเทศภายใต้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ มาตรา ๕๔ ซึ่งมี ความเชื่อมโยงกับสิทธิของสมาชิกภายในครอบครัวซึ่งไม่ถูกขับไล่ออกนอกประเทศไทย แต่มีปัญหาว่าจะใช้ชีวิตภายในประเทศอย่างไรต่อไป.

ครอบครัว<sup>๒๕</sup> เป็นต้น

## ๔.๔ บทบาทของรัฐในการบริหารจัดการกับความไม่แน่นอนทางการเมืองภายในรัฐ

สถานการณ์การเมืองที่มีความผันแปรภายในประเทศอาจมิใช่ประเด็นเกี่ยวข้องโดยตรงกับประชาคมเศรษฐกิจ แต่ก็ส่งผลกระทบในเชิงลบ ที่มีอาจปฏิเสธได้ว่ารัฐจะต้องสร้างแผนสำรองสำหรับรับมือในกรณีที่เกิดวิกฤตการณ์ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อการบูรณาการเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจของอาเซียน เพื่อป้องกันหรือลดผลกระทบลงให้เหลือน้อยที่สุด จากสถานการณ์ทางการเมืองภายในประเทศ เช่น การจัดทำงานลับเฉพาะเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ สร้างระบบ Home Office ให้แก่เจ้าพนักงานสำหรับกรณีที่ศูนย์ราชการถูกปิด การใช้ระบบสื่อสารทางอินเทอร์เน็ตในการเดินเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ การให้ความคุ้มครองต่อทรัพย์สินของคนต่างด้าวที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ไม่สงบ ระบบประกันความเสียหายต่อชีวิตและร่างกายของคนต่างด้าวจากเหตุการณ์ไม่สงบ เป็นต้น การแก้ปัญหาที่เป็นไปได้คงจะมีใช้การห้ามการชุมนุม หรือห้ามประชาชนคิดต่าง ซึ่งเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ หากการแก้ปัญหา ก็คือในช่วงเวลาที่สถานการณ์การเมืองไม่สงบเช่นนี้ ระบบปฏิบัติการภายใต้กรอบของอาเซียนจะต้องสามารถเดินต่อไปได้โดยไม่หยุดชะงัก

## ๔.๕ ผลกระทบต่อเสาหลักอื่นของอาเซียน

เสาหลักด้านเศรษฐกิจเป็นเพียงเสาหนึ่งของอาเซียน แต่ทว่าการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจนั้นย่อมส่งผลกระทบต่อเรื่องอื่นๆ อย่างหลีกเลี่ยงมิได้ การดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจจะต้องพิจารณาถึงบริบททางสังคมวัฒนธรรม และการเมืองความมั่นคงประกอบกันไป แม้เสาหลักด้านเศรษฐกิจของอาเซียนจะเป็นเสาหลักที่ทุกคนให้ความสำคัญเป็นพิเศษและโดยสภาพเป็นเสาหลักที่มีประสิทธิภาพสูงในการเร่งการรวมกลุ่มระดับภูมิภาคดังที่ได้กล่าวแล้ว แต่เมื่อพิจารณามาตรา ๑ แห่งกฎบัตรอาเซียน ประกอบกับเอกสารทั้งหลายที่เกี่ยวข้องจะพบว่าอาเซียนให้บทบาทและความสำคัญต่อทั้งสามเสาอย่างเท่าเทียมกัน การดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจที่ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อเรื่องอื่นย่อมขัดแย้งต่อเจตนารมณ์ที่อยู่เบื้องหลังกฎบัตรอาเซียน เช่น การพัฒนาทางเศรษฐกิจจะต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรม หลักสิทธิมนุษยชน และการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมประกอบกันไป

## ๔.๖ ผลกระทบเกี่ยวกับบทบาทการเป็นผู้นำในอาเซียนของประเทศไทย

หากพิจารณาประวัติการก่อตั้งอาเซียนจะพบว่าประเทศไทยมีบทบาทในฐานะผู้นำอาเซียนมาโดยตลอด การเป็นผู้นำเช่นนี้ย่อมหมายความว่าประเทศไทยจะต้องบูรณาการระบบกฎหมายตามกฎบัตรอาเซียน นอกเหนือจากพันธกรณีของประเทศเอง กล่าวคือการวางแนวนโยบายและการบูรณาการระบบกฎหมายของประเทศไทยควรจะเป็นต้นแบบ

<sup>๒๕</sup> อาทิ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐ วิธีชีวิตของครอบครัวที่มีลักษณะระหว่างประเทศอาจมีความเสี่ยงบางประการด้วยเหตุที่ว่าจารีตประเพณีและวัฒนธรรมแตกต่างกัน อีกทั้งแนวคิดของบางศาสนาให้ฝ่ายชายสามารถใช้ความรุนแรงต่อฝ่ายหญิงได้ ซึ่งเป็นความผิดทางอาญาตามกฎหมายไทย และนำไปสู่การปรับใช้กลไกตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว.

อย่างที่ตีในสายตาของประเทศเพื่อนบ้าน อันจะส่งผลให้เป็นแบบอย่างที่ดีของรัฐประชาคมที่ได้รับการปฏิบัติ ตามซึ่งจะส่งผลดีต่อบทบาทและสถานภาพการเป็นผู้นำในอาเซียนของประเทศไทยในระยะยาวเช่นเดียวกับในอดีตที่ผ่านมา

## ๕. บทสรุป

การเข้าเป็นสมาชิกประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของประเทศไทย มิได้หมายถึงการปรับปรุงระบบกฎหมายหรือการปรับตัวเฉพาะหน่วยงานของภาครัฐเท่านั้น แต่ยังมีนัยสำคัญครอบคลุมถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับภาคส่วนต่างๆ ของไทยที่มีทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและผลกระทบในด้านอื่นๆ ในฐานะรัฐประชาคม ประเทศไทยมีข้อผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีซึ่งเป็นมาตรฐานขั้นต่ำ (minimum standards) และเป็นประเด็นให้ประเทศไทยต้องทบทวนระบบกฎหมายภายในให้มีขีดความสามารถในการแข่งขัน รวมถึงการกำหนดนโยบายและกฎหมายให้มีทิศทางที่ชัดเจนเหมาะสมกับสภาพแวดล้อม ซึ่งหมายถึงการที่ประเทศไทยต้องเตรียมรับมือกับสภาพแวดล้อมที่อาจเปลี่ยนแปลงไป ทั้งการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตเข้ามาในประเทศไทย ซึ่งก่อให้เกิดการแข่งขันที่สูงขึ้นทั้งสินค้า บริการ การลงทุน ตลาดแรงงาน และการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตของไทยออกสู่ตลาดอาเซียนที่รัฐจะต้องให้การสนับสนุนเพื่อให้ธุรกิจดังกล่าวสามารถดำเนินกิจการในเวทีการค้าระหว่างประเทศต่อไปได้ในระยะยาว

นอกเหนือจากการปรับปรุงระบบกฎหมายและนโยบายแล้ว การเข้าเป็นสมาชิกประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของไทยยังมีนัยสำคัญต่อภาคเอกชนทุกภาคส่วน ตั้งแต่ นักลงทุน ผู้ประกอบการ และผู้ให้บริการที่จะต้องปรับตัวเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจที่มีขนาดใหญ่มากขึ้น ซึ่งมีทั้งด้านดีและด้านลบ อาทิ การรวมตัวกันของอาเซียนทำให้ตลาดบริโภคสินค้าและบริการมีขนาดใหญ่ยิ่งขึ้น และต้องแข่งขันกับผู้ประกอบการและนักลงทุนรายอื่นที่มีศักยภาพสูงกว่า จึงส่งผลกระทบต่อเอกชนในภาคส่วนอื่น ได้แก่ แรงงาน ซึ่งตามข้อตกลงยอมรับทั่วไปหรือ MRAs กำหนดให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานที่มีฝีมืออย่างเสรี ก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดาอย่างเสรีทั่วภูมิภาค ผลกระทบที่เกิดขึ้นจึงเป็นผลพวงของการย้ายถิ่นฐานของแรงงานที่เข้ามาประกอบวิชาชีพในประเทศไทย อาทิ ปัญหาครอบครัว เป็นต้น และผลกระทบที่มีต่อผู้บริโภค

สำหรับผลกระทบในด้านอื่นๆ อาทิ ผลกระทบต่อสถาบันการศึกษาของไทย ที่จะต้องพัฒนาและยกระดับคุณภาพของบุคลากรให้มีคุณภาพตามมาตรฐานสากล และบทบาทสำคัญในการผลิตบุคลากรออกสู่ตลาดแรงงานระหว่างประเทศ หรือผลกระทบต่อสถาบันครอบครัว ผลกระทบต่อความเป็นผู้นำในภูมิภาคอาเซียนของไทย หรือผลกระทบต่อเสาหลักอื่นของอาเซียน ซึ่งเป็นประเด็นที่ประเทศไทยจะต้องเตรียมรับและปรับตัวอย่างรอบด้าน โดยผลักดันให้เกิดการพลวัตอย่างสมดุลและลงตัว น่าจะทำให้ประเทศไทยสามารถใช้ประโยชน์จากการเข้าสู่ความเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนได้อย่างเต็มตามศักยภาพ

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

กำชัย จงจักรพันธ์. ๒๕๕๕. **กฎหมายการค้าระหว่างประเทศ**. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ปวีตร เลิศธรรมเทวี และ อัครวัฒน์ เลาวัฒนศิริ. ๒๕๕๗. **ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับระบบกฎหมายไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

อณฺฎน เชื้อไทย. ๒๕๕๕. **AEC ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แสงดาว.

### ภาษาอังกฤษ

Anne-Marie Slaughter and William Burke-White. 2006. The Future of International Law Is Domestic or The European Way of Law. 47(2) **Harvard International Law Journal**.

Anthony Ogus. 1999. ‘Competition Between National Legal Systems: A Contribution of Economic Analysis To Comparative Law’ 48 (2) **International and Comparative Law Quarterly**.

Bing Bing Jia. 2010. ‘The Relations between Treaties and Custom’ 9 (1) **Chinese Journal of International Law**.

Charter of the Association of Southeast Asian Nations, art. 3, opened for signature 20 November 2007 (entered into force 15 December 2008) (In Chapter II, titled “Legal Personality,” Article 3 states that ‘ASEAN, as an inter-governmental organization, is hereby conferred legal personality’).

General Agreement on Tariffs and Trade, opened for signature 30 October 1947, 55 UNTS 187 (entered into force 1 January 1948)

General Agreement on Trade in Services in Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, opened for signature 15 April 1994, 1869 UNTS 183 (entered into force 1 January 1995) annex 1B

George K. Foster. 2012. ‘Recovering Protection and Security: The Treaty Standard’s Obscure Origins, Forgotten Meaning, and Key Current Significance’ 45 **Vanderbilt Journal of Transnational Law**.

Guido Alpa. 2013. **Competition of Legal Systems and Harmonization of European Private Law: New Paths in a Comparative Perspective**. (Sellier European law publishers.)

Leutwiler Report in Trade Policies for a Better Future: Proposals for Action, Geneva, GATT, 1985, cited in OECD, 'Trade Principles and Concepts' OECD Document (1995) 95 OECD/GD 141, 18

Sebastian Mock. 2002. 'Harmonization, Regulation and Legislative Competition in European Corporate Law' 3 **German Law Journal**.

Zewei Zhong. 2011 . 'The ASEAN Comprehensive Investment Agreement: Realizing a Regional Community' 6 (1) **Asian Journal of Comparative Law**. article 4.