



บทวิจารณ์ ..หนังสือ..

Tommy Koh; Rosario Gonzalez-Manalo; and Walter Woon, eds. *The Making of the ASEAN Charter* Singapore: Institute of Policy Studies and World Scientific Publishing Co. Ltd., 2009 (214 pages, ISBN-13 978-981-283-390-7, ISBN 981-283-390-0)

หนังสือเล่มนี้เป็นการถ่ายทอดเรื่องราวที่เกิดจากการร่วมกันทำงานของคณะทำงานระดับสูงเรื่องกฎบัตรอาเซียนเรื่องพิจารณาร่างกฎบัตร (High Level Task Force (HLTF) on the Drafting of the ASEAN Charter) ในปี ค.ศ. 2007¹ ที่ได้ประชุมกันระหว่างมกราคมถึงพฤศจิกายน ค.ศ. 2007 โดยแต่ละบทผู้เขียนก็ได้ถ่ายทอดเรื่องราวตามแต่มุมมองของตน สำหรับภาพรวมของการร่างกฎบัตรอาเซียนนั้น สามารถศึกษาได้จากบทที่ 5 เรื่องกระบวนการเจรจา (The Negotiating Process)² และในบทที่ 4 เรื่องการร่างอาเซียนในวันพรุ่งนี้: คณะผู้ทรงคุณวุฒิและกฎบัตรอาเซียน (Drafting ASEAN's Tomorrow: The Eminent Persons Group and the ASEAN Charter)³ ซึ่งเป็นการอธิบายว่าเหตุใดกฎบัตรอาเซียนจึงต้องเปลี่ยนแปลงจากรายงานของคณะผู้ทรงคุณวุฒิว่าด้วยกฎบัตรอาเซียน (Eminent Persons Group (EPG) on the ASEAN Charter)⁴ ในปี ค.ศ. 2006

¹ประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่มีความเชี่ยวชาญจากแต่ละประเทศสมาชิกเป็นผู้รับผิดชอบจัดทำร่างกฎบัตรอาเซียนและเอกสารสำคัญที่เกี่ยวข้อง.

²Tommy Koh, The Negotiating Process, in *The Making of the ASEAN Charter*, Koh, Tommy; Rosario Gonzalez-Manalo; and Walter Woon, eds. (Singapore: Institute of Policy Studies and World Scientific Publishing Co. Ltd., 2009), pp. 47-68.

³Rosario Gonzalez-Manalo, Drafting ASEAN's Tomorrow: The Eminent Persons Group and the ASEAN Charter, in *The Making of the ASEAN Charter*, pp. 37-46.

⁴ประกอบด้วยประชาชนที่มีความหลากหลายแตกต่างจากสมาชิกแต่ละประเทศทำหน้าที่ทบทวนโครงสร้างของอาเซียน ตรวจสอบประเด็นเรื่องความร่วมมือของสมาคม ศึกษาหลักการและจุดมุ่งหมายตามความตกลงระหว่างประเทศ สนธิสัญญาและปฏิญญาทั้งหลาย พร้อมจัดทำรายงานแนวทางในการร่างกฎบัตรอาเซียน ตามเนื้อหาจากปฏิญญาบาหลีว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน 2 (Declaration of ASEAN Concord II: Bali Concord II).

สำหรับบทบาทของประเทศไทยย่อมต้องอ่านในบทที่ 7 เรื่องมุมมองของไทย (The Thai Perspective) ที่ได้บรรยายให้เห็นว่าบทบาทของประเทศไทยในการมีส่วนร่วมร่างกฎบัตรอาเซียนอย่างไร ซึ่งจุดยืนของประเทศไทยที่ต้องการให้กฎบัตรอาเซียนประกอบไปด้วย องค์การที่ใช้กฎเป็นหลักการ (rules-based organization) เป็นหน่วยที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น (more effective and efficient body) และให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง (people-centered) นอกจากนี้ บทบาทของผู้แทนจากประเทศไทยมักจะเป็นคนกลางในการเสนอทางออก⁵ ในการเป็นเจ้าภาพของการประชุมครั้งที่ 10 ที่เชียงใหม่ มีประเด็นความขัดแย้งกันในที่ประชุมซึ่งก็ยังคงเป็นประเด็นเรื่อง องค์การสิทธิมนุษยชน (Human Rights body) จนสมาชิกประกาศที่จะเก็บกระเป๋ากลับบ้าน บรรยากาสดึงเครียดจนประธาน HLTF ต้องแยกคณะทำงานออกเป็น 2 กลุ่ม เพื่อให้ร่วมปรึกษาหารือกันภายในกลุ่มและแสวงหาทางออก ประเทศไทยในฐานะเจ้าภาพจึงต้องพยายามผ่อนคลายนโยบายผู้แทนของประเทศไทยจึงได้นำเสนอทุเรียนในระหว่างการรับประทานอาหารเย็นที่ริมแม่น้ำ⁶ และได้ข้อสรุปในวันต่อมา⁷

เมื่อสังเกตแล้วก็จะเห็นได้ว่าการทำงานของ HLTF นั้น มิได้ราบรื่นเลย เนื่องจากมีข้อขัดแย้งกันระหว่างคณะทำงาน โดยที่โรซารีโอ กอนซาเลส-มานาโล (Rosario Gonzalez-Manalo) ซึ่งเป็นประธานของ HLTF ได้ยอมรับเอาไว้⁸ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนที่อินโดนีเซีย ไทย และฟิลิปปินส์ล้วนแต่สนับสนุนให้อาเซียนปกป้องสิทธิมนุษยชน และส่งเสริมประชาธิปไตย ในขณะที่สิงคโปร์ มาเลเซีย และกลุ่มประเทศ CLMV⁹ กลับต้องการที่จะดำรงรักษาการควบคุมความเห็นต่างในประเทศของตนเอาไว้¹⁰

⁵Pradap Pibulsonggram, The Thai Perspective, in *The Making of the ASEAN Charter*, pp. 79-94 at 33.

⁶Tommy Koh, The Negotiating Process, in *The Making of the ASEAN Charter*, p. 63.

⁷ซึ่งปรากฏอยู่ในวรรคสองของข้อ 14 องค์การสิทธิมนุษยชนอาเซียน (Article 14 ASEAN Human Rights Body)

2. องค์การสิทธิมนุษยชนอาเซียนนี้ต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งจะกำหนดโดยที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน (2. This ASEAN human rights body shall operate in accordance with the terms of reference to be determined by the ASEAN Foreign Ministers Meeting.).

⁸Rosario Gonzalez-Manalo, Drafting ASEAN's Tomorrow: The EPG and the ASEAN Charter, in *The Making of the ASEAN Charter*, pp. 37 and 44.

⁹เป็นชื่อกลุ่มที่นำมาจากอักษรต้นในภาษาอังกฤษของ 4 ประเทศ คือ กัมพูชา (Cambodia) ลาว (Lao PDR) เมียนมาร์ (Myanmar) และเวียดนาม (Viet Nam).

¹⁰Dian Triansyah Djani, A Long Journey, in *The Making of the ASEAN Charter*, p. 142; Pradap Pibulsonggram, The Thai Perspective, p. 85; Ong Keng Yong, At Close Quarter with the Drafting of the ASEAN Charter, in *The Making of the ASEAN Charter*, p. 113 (อธิบายว่ากลุ่มประเทศ CLMV มีความเห็นต่างจากสมาชิกอื่นในกลุ่ม HLTF); Aung Bwa, The Jewel in My Crown, in *The Making of the ASEAN Charter*, pp. 27-36.

เมื่อต้นร่างของกฎบัตรเสร็จสิ้น ในเวลาเที่ยงคืนของวันที่ 20 ตุลาคม ค.ศ. 2007 ที่เมืองเวียงเทียน (Vientiane) ประเทศลาว ผู้แทนของไทยได้นำต้นร่างกลับประเทศ เพื่อแปลเป็นภาษาไทยสำหรับการนำเสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในวันที่ 22 ตุลาคม ค.ศ. 2007 อันเป็นวันสุดท้ายของการประชุมที่สามารถตัดสินใจได้ก่อนที่จะมีมติประกาศเลือกตั้งทั่วไปอีก 60 วันต่อมา¹¹

จากที่กล่าวมาก็พอจะทำให้ผู้อ่านทราบถึงบรรยากาศในการประชุม และเนื้อหาโดยสังเขปของการที่กว่าจะได้กฎบัตรอาเซียนมาจะต้องเผชิญการขึ้นตอนอันหลากหลายและประสานจุดยืนที่แตกต่างของผู้แทนแต่ละชาติเอาไว้ให้ลงตัว บทสรุปของหนังสือเล่มนี้ จึงขอนำส่วนสุดท้ายของบทนำที่กองบรรณาธิการทั้งสามท่านได้กล่าวเปรียบเทียบกับกฎบัตรอาเซียนว่าเป็นดังอูฐที่แม้จะไม่มีภาพลักษณ์ที่ดูสง่างามแต่ก็ดูดีและเป็นสัตว์ที่ไว้วางใจได้เมื่อพื้นที่ทุรกันดารและแห้งแล้งอูฐก็สามารถอยู่รอดได้ ในขณะที่ม้าที่แข็งแกร่งที่สุดยังไม่อาจมีชีวิตรอด กฎบัตรอาเซียนจึงจะนำพาอาเซียนให้ข้ามผ่านทศวรรษที่ 21 ซึ่งเหมือนกับสิ่งมีชีวิตอื่นที่จะต้องมีการปรับตัว เปลี่ยนแปลง และเติบโต สิ่งมีชีวิตจะหยุดการปรับตัวและการเติบโตก็ต่อเมื่อมันสิ้นชีวิตแล้วเท่านั้น²⁷⁴ ดังนั้นอาเซียนจึงต้องมีพลวัตต่อไปและยังคงมีพัฒนาการอย่างก้าวกระโดดนับแต่มีกฎบัตรอาเซียนและการเปลี่ยนแปลงจากสมาคมไปสู่ประชาคม

ภัทระ ลิ้มปิติระ*

¹¹Termsak Chalermpananupap, In Defence of the ASEAN Charter, in *The Making of the ASEAN Charter*, p. 128.

¹²Tommy Koh; Rosario Gonzalez-Manalo; and Walter Woon, eds. *The Making of the ASEAN Charter*, p. XXI.

*อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.