

บทที่ 4

การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบประชาคมอาเซียนกับสหภาพยุโรป

การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบการรวมกลุ่มของสหภาพยุโรปและการรวมกลุ่มของประชาคมอาเซียน ทั้งนี้เพื่อเป็นกรณีศึกษาในการเรียนรู้และเป็นแนวทางการเตรียมความพร้อมการเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียนของไทย โดยในบทนี้จะเป็นการทบทวนหลักการและที่มาของการรวมกลุ่มของประเทศในทวีปยุโรปที่กลายเป็นสหภาพยุโรปในปัจจุบัน รวมถึงหลักเกณฑ์และมาตรการต่างๆ ที่สหภาพยุโรปได้กำหนดขึ้น หลังจากนั้นจึงทำการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบการรวมกลุ่มของประชาคมอาเซียน เพื่อเป็นกรณีศึกษาที่ประเทศไทยและกระทรวงแรงงานจะได้เรียนรู้และเตรียมความพร้อมที่จะเผชิญต่อไป

4.1 สหภาพยุโรป (European Union)

สหภาพยุโรปเป็นการรวมตัวกันของประเทศในทวีปยุโรป เพื่อสร้างเสถียรภาพทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในภูมิภาค แนวคิดการสร้างให้เกิดสันติภาพในยุโรปเกิดขึ้นภายหลังสงครามโลก และสงครามระหว่างประเทศในภูมิภาค ในช่วงแรกเป็นความร่วมมือด้านเศรษฐกิจเพื่อพัฒนาให้เกิดตลาดเดียว (Single Market) ซึ่งทำให้เกิดการประหยัดต่อขนาด (Economy of Scale) เพิ่มความสามารถในการแข่งขัน โดยการยกเลิกพรมแดนระหว่างกัน ประชาชน สินค้า บริการ และเงินทุน สามารถเคลื่อนย้ายได้อย่างเสรีในกลุ่มประเทศสมาชิก ปัจจุบันสหภาพยุโรปประกอบด้วยประเทศสมาชิก 27 ประเทศ

4.1.1 ความเป็นมา

แนวคิดในการก่อตั้งสหภาพยุโรปเกิดขึ้นจากความพยายามที่จะสร้างสันติภาพในทวีปยุโรป ไม่ให้ประเทศในยุโรปใช้ทรัพยากรในประเทศของตนทำสงครามระหว่างกัน ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1951 (พ.ศ. 2494) ประเทศในทวีปยุโรป 6 ประเทศ ได้แก่ เบลเยียม เยอรมันตะวันตก ลักเซมเบิร์ก ฝรั่งเศส อิตาลี และเนเธอร์แลนด์ จึงรวมตัวกันก่อตั้งประชาคมถ่านหินและเหล็กยุโรป (The European Coal and Steel Community - ECSC) ขึ้น ให้มีอำนาจตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับเหล็กและถ่านหินของประเทศสมาชิกการจัดตั้ง ECSC ประสบความสำเร็จอย่างมาก ประเทศสมาชิกจึงมีความคิดที่จะขยายความร่วมมือระหว่างกันมากขึ้น เพื่อสร้างให้เกิดตลาดร่วม (Common Market) โดยการลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างกัน ดังนั้นในปี ค.ศ. 1957 (พ.ศ. 2500) ทั้ง 6 ประเทศจึงลงนามในสนธิสัญญากรุงโรม (The Treaties of Rome) ก่อตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (The European Economic Community: EEC) ขึ้น ในเบื้องต้นประชาคมเศรษฐกิจยุโรปมุ่งเน้นความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและการค้า แต่ต่อมา

ความร่วมมือนี้ได้ขยายออกไป โดยประเทศสมาชิกได้ลงนามร่วมกันในสนธิสัญญา มาสทริชท์ (The Treaty of Maastricht) ในปี ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) เพิ่มความร่วมมือในด้านการทหาร ความยุติธรรม และกิจการภายใน (Justice and Home Affairs) ฯลฯ และเปลี่ยนชื่อเป็นสหภาพยุโรป (European Union) และยังคงตั้งสหภาพเศรษฐกิจและการเงินยุโรป (Economic and Monetary Union: EMU) เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจการเงินและการคลังของประเทศสมาชิกเป็นระบบเดียวกันและใช้เงินสกุลเดียวกัน คือ เงินยูโร (EURO)

นับแต่เริ่มก่อตั้งสหภาพยุโรปมีการรับสมาชิกเพิ่มอีกหลายครั้ง และเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม ค.ศ. 2004 (พ.ศ. 2547) โดยรับสมาชิกใหม่อีก 10 ประเทศ นับเป็นการขยายสมาชิกภาพครั้งใหญ่ที่สุด ตั้งแต่เริ่มก่อตั้งมา ประเทศสมาชิกใหม่จะต้องยกเลิกกฎหมาย ระเบียบ มาตรการที่ใช้อยู่เดิมและมาใช้กฎหมาย ระเบียบ มาตรการของสหภาพยุโรป อย่างไรก็ตาม ประเทศสมาชิกใหม่ 10 ประเทศนี้จะไม่ได้รับสิทธิทุกประการเท่ากับประเทศสมาชิกเดิม เช่น ประชาชนของ 10 ประเทศสมาชิกใหม่ไม่สามารถอพยพย้ายถิ่นเข้าไปในประเทศสมาชิกเดิมได้จนกว่าประเทศเหล่านี้จะเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปแล้ว 7 ปี เป็นต้น

การขยายสมาชิกภาพในปี ค.ศ. 2004 (พ.ศ. 2547) เป็นผลให้สหภาพยุโรปต้องปรับเปลี่ยนระบบการบริหารใหม่เนื่องจากมีประเทศสมาชิกเพิ่มขึ้นจำนวนมาก ส่งผลให้จำนวนผู้แทนในรัฐสภายุโรป คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป และคณะกรรมการยุโรปต้องปรับเปลี่ยนไปให้สอดคล้องกับจำนวนประเทศสมาชิก แนวทางการบริหารสหภาพยุโรปใหม่ได้กำหนดไว้ในสนธิสัญญานิซ (The Treaty of Nice) ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2003 (พ.ศ. 2546)

การขยายสมาชิกภาพของสหภาพยุโรปดำเนินการภายใต้มาตรา 0 และ F (1) ของสนธิสัญญา สหภาพยุโรป และมาตรา 3 ของสนธิสัญญาประชาคมยุโรป นอกจากนี้ เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1993 (พ.ศ. 2536) ณ กรุงโคเปนเฮเกน ประเทศเดนมาร์ก ที่ประชุมคณะมนตรียุโรป (The European Council) ได้กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการรับสมาชิกใหม่ของสหภาพยุโรป ซึ่งมีทั้งด้านการเมืองและเศรษฐกิจ โดยกำหนดให้ประเทศที่จะสมัครเป็นสมาชิกจะต้องมีคุณสมบัติ 5 ประการ ที่เรียกว่า เกณฑ์โคเปนเฮเกน (Copenhagen Criteria) ได้แก่

- 1) มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพ เคารพในหลักสิทธิมนุษยชน และการคุ้มครองชนกลุ่มน้อย
- 2) มีระบบเศรษฐกิจแบบตลาด (Market Economy) ที่สามารถรองรับแรงกดดันจากการแข่งขันภายในตลาดเดียวของสหภาพยุโรปได้
- 3) สามารถปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ในฐานะประเทศสมาชิก ทั้งในด้านการเมืองและเศรษฐกิจตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายของสหภาพยุโรป



- 4) ยึดถือเป้าหมายในการบรรลุความเป็นสหภาพทางการเมืองและสหภาพเศรษฐกิจและการเงินของสหภาพยุโรป
- 5) การรับประเทศสมาชิกใหม่จะต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบการบูรณาการยุโรป

4.1.2 วัตถุประสงค์เริ่มต้นของการรวมกลุ่มสหภาพยุโรป

- 1) เพื่อสร้างสหภาพทางเศรษฐกิจในด้านต่างๆ โดยการจัดตั้งตลาดร่วมกัน เพื่อหาทางยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนในประเทศสมาชิกให้สูงขึ้น
- 2) หาทางลดหรือยกเลิกภาษีศุลกากรระหว่างสมาชิกให้หมดภายใน 12-15 ปี อันเป็นการเพิ่มพลังอำนาจทางเศรษฐกิจให้ความมั่นคงและแข็งแกร่งยิ่งขึ้น ได้แก่ การยกเลิกภาษีศุลกากรที่จัดเก็บระหว่างกันเปลี่ยนมาใช้นโยบายการค้าและการจัดเก็บภาษีศุลกากรระบบเดียวกัน (Common External Tariff) โดยจัดเก็บจากสินค้าเข้าจากประเทศนอกภาคีหรือประเทศที่สาม ซึ่งดำเนินการโดยคณะกรรมการการค้าประชาคม (The European Commission) ทำหน้าที่แทนสมาชิกประชาคมฯ เงินภาษีเก็บได้จะส่งไปเก็บรวบรวมไว้เป็นเงินกองทุนรวมของประชาคมฯ (Own Resources)
- 3) การมีระบบภาษีศุลกากรร่วมกัน นับเป็นเครื่องมือหลักที่สำคัญของการใช้นโยบายการค้าร่วม โดยการนำเอามาตรการอื่นๆ มาใช้ตามโอกาสอันควร เช่น ปี ค.ศ. 1979 (พ.ศ. 2522) ใช้นโยบายเสริมอีก 2 ชนิดคือ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการทุ่มตลาด (Antidumping) และภาษีตอบโต้ (Counter Vailing Duty: CVD) เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีมาตรการอื่นๆ อีกเช่น การควบคุมการตรวจสอบ (Surveillance) และการคุ้มกัน (Safe Guard)
- 4) เก็บภาษีลักษณะเดียวกันกับประเทศนอกกลุ่ม โดยร่วมมือกันตั้งกำแพงภาษีสินค้านำเข้าจากประเทศนอกกลุ่ม รวมทั้งการสนับสนุนให้มีการถ่ายเทเงินทุนและแรงงานภายในกลุ่ม

4.1.3 ขั้นตอนการสมัครเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป

ขั้นตอนการสมัครเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปจะเริ่มต้นโดยประเทศในทวีปยุโรปที่ต้องการเป็นสมาชิกจะต้องยื่นใบสมัครต่อคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (The Council of the European Union) เพื่อแสดงเจตนาสมัคร ต่อมาคณะกรรมการยุโรป (The European Commission) จะพิจารณาคุณสมบัติของประเทศผู้สมัครตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เพื่อตัดสินว่าจะเปิดการเจรจากับประเทศผู้สมัครหรือไม่ ภายหลังจากการเจรจาระหว่างสหภาพยุโรปกับประเทศผู้สมัครแล้ว คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปจะลงมติเพื่อรับหรือไม่รับประเทศผู้สมัคร โดยคะแนนเสียงต้องเป็นเอกฉันท์ ขั้นตอนสุดท้ายคือ การลงนามในสนธิสัญญาการเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปโดยประเทศสมาชิกใหม่และประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปเดิมทั้งหมด

4.1.4 รูปแบบและขั้นตอนของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของสหภาพยุโรป

จำแนกได้ 5 รูปแบบคือ

- 1) **เขตการค้าเสรี (The Free Trade Area)** ประเทศที่เกี่ยวข้องหรือสมาชิกจะต้องยกเลิกข้อจำกัดต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการเคลื่อนย้ายของสินค้าและบริการระหว่างกัน ขณะเดียวกันแต่ละประเทศก็ยังคงมีการใช้มาตรการทางด้านภาษีศุลกากร โควต้า และเครื่องมือต่างๆ ทางด้านการค้ากับประเทศอื่นๆ ที่มีได้เข้าร่วมหรือไม่ได้เป็นสมาชิก
- 2) **สหภาพศุลกากร (The Custom Union)** ประเทศสมาชิกจะต้องดำเนินการตามข้อ 1) และมีการกำหนดภาษีศุลกากรที่ใช้ภายนอกในลักษณะที่เหมือนกัน (Common External Tariffs) แก่การค้ากับประเทศภายนอกที่มีได้เป็นสมาชิก
- 3) **ตลาดร่วม (The Common Market)** นอกจากประเทศสมาชิกจะต้องปฏิบัติตามข้อ 1) และ 2) แล้ว ประเทศสมาชิกต้องยกเลิกข้อจำกัดในระดับชาติที่เป็นอุปสรรคแก่การเคลื่อนย้ายเงินทุนหรือแรงงานระหว่างบรรดาประเทศสมาชิก
- 4) **สหภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Union)** ในระดับนี้ประเทศสมาชิกจะมีการใช้นโยบายการเงินการคลังเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานกลางเดียวกัน
- 5) **สหภาพทางเศรษฐกิจเหนือชาติ (The Supra National Economic Union)** หรืออภิรัฐกรณีสมาชิกแต่ละประเทศจะยินยอมสละอำนาจอธิปไตยของตนเองเพื่อให้ส่วนรวมทำการตัดสินใจกำหนดนโยบายต่างๆ รวมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การรวมกลุ่มในลักษณะทั้ง 5 ระดับดังกล่าวนี้ เป็นการรวมกลุ่มภูมิภาคนิยมแบบเลือกปฏิบัติ (Discriminatory Regionalism) ซึ่งจะเป็นผลเสียต่อระบบการค้าแบบพหุภาคีของแกตต์ (Multilateral System) เนื่องจากมีลักษณะที่ให้สิทธิพิเศษทางการค้าเฉพาะประเทศสมาชิกของกลุ่ม แต่สอดคล้องกับกฎขององค์การการค้าโลกโดยนิตินัย เนื่องจากข้อตกลงแกตต์ได้ยอมรับให้การรวมกลุ่มเศรษฐกิจเหล่านี้ไม่ต้องปฏิบัติตามหลักการปฏิบัติเยี่ยงประเทศผู้ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most Favored Nation Treatment: MFN) แต่ปัจจุบันการรวมกลุ่มเศรษฐกิจเช่นนี้เป็นไปอย่างแพร่หลาย ทำให้การยกเว้นจากหลักการ MFN กลายเป็นเรื่องทั่วไป และจะกระทบต่อระบบการค้าแบบพหุภาคี

4.1.5 กลไกการบริหารของสหภาพยุโรป

1) คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (The Council of the European Union)

เป็นสถาบันที่มีอำนาจในการตัดสินใจหลักและทำงานด้านนิติบัญญัติร่วมกับสภายุโรป ประกอบด้วยผู้แทนจากประเทศสมาชิกที่มาประชุมเพื่อแสดงจุดยืนและประนีประนอมทางด้านผลประโยชน์ระหว่างกัน ผู้แทนเหล่านี้จะพบกันเป็นประจำทั้งในระดับคณะทำงาน เอกอัครราชทูต และรัฐมนตรี ในกรณีที่มีการตัดสินใจเกี่ยวกับแนวนโยบายสำคัญๆ การประชุมจะทำในระดับผู้นำประเทศ

เรียกว่า การประชุมคณะมนตรียุโรปหรือที่ประชุมสุดยอดยุโรป (European Council) หน้าที่หลักของคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป มีดังนี้

- ทำงานร่วมกับสภายุโรปในการบัญญัติกฎหมาย
- ประสานแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจของประเทศสมาชิก
- บรรลุความตกลงระหว่างประเทศที่สำคัญ ๆ ระหว่างสหภาพยุโรปกับประเทศ หรือองค์กรระหว่างประเทศ
- ใช้อำนาจร่วมกับสภายุโรปในการอนุมัติงบประมาณของสหภาพยุโรป
- พัฒนานโยบายร่วมด้านการต่างประเทศและความมั่นคง
- ประสานความร่วมมือระหว่างตำรวจและศาลยุติธรรมในการปราบปรามอาชญากรรม

2) คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission)

เป็นผู้รับผิดชอบงานประจำส่วนใหญ่ของสหภาพยุโรป ทั้งยังร่างข้อเสนอกฎหมายใหม่ๆ เพื่อให้สภายุโรปและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปให้ความเห็นชอบ นอกจากนี้ ยังคอยควบคุมให้มีการปฏิบัติตามข้อตกลงต่างๆ อย่างเหมาะสม รวมทั้งการใช้งบประมาณของสหภาพยุโรป และคอยสอดส่องให้มีการปฏิบัติตามสนธิสัญญาและกฎหมายของสหภาพยุโรป ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการยุโรปจะทำงานอย่างเป็นอิสระจากรัฐบาลของประเทศสมาชิก โดยมีสำนักงานอยู่ที่กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม

คณะกรรมาธิการยุโรปประกอบด้วยประธานและกรรมาธิการยุโรป รวม 25 คน โดยประธานคณะกรรมาธิการยุโรปได้รับการคัดเลือกจากรัฐบาลของประเทศสมาชิก และได้รับการอนุมัติเห็นชอบโดยสภายุโรป ส่วนกรรมาธิการยุโรปคนอื่นๆ ได้รับการเสนอชื่อจากรัฐบาลประเทศสมาชิก หลังจากที่ได้มีการหารือกับผู้ที่จะเป็นประธาน ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภายุโรปเช่นกัน คณะกรรมาธิการยุโรปมีวาระการทำงาน 5 ปี แต่สามารถถูกถอดถอนได้โดยสภายุโรปตั้งแต่วันที่ 22 พฤศจิกายน ค.ศ. 2004 (พ.ศ. 2547) ประธานคณะกรรมาธิการยุโรป คือ นาย Jose Barroso หน้าที่หลักของคณะกรรมาธิการยุโรป มีดังนี้

- มีสิทธิในการริเริ่มร่างกฎหมายและส่งผ่านร่างกฎหมายไปยังสภายุโรปและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป
- ในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหารของสหภาพยุโรป โดยมีหน้าที่ในการนำกฎหมาย การจัดสรรงบประมาณ และนโยบายที่ออกโดยสภายุโรปและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปไปปฏิบัติ
- ทำหน้าที่ในการพิทักษ์รักษาสสนธิสัญญาต่างๆ และทำงานร่วมกับศาลยุติธรรมยุโรป ในการดูแลให้กฎหมายถูกนำไปใช้อย่างเหมาะสม
- เป็นตัวแทนของสหภาพยุโรปในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ และทำหน้าที่ในการเจรจาต่อรองข้อตกลงระหว่างประเทศ โดยส่วนใหญ่จะเป็นการเจรจาในเรื่องการค้าและการร่วมมือระหว่างกัน

3) สภายุโรป (European Parliament)

เป็นเสียงแห่งประชาธิปไตยของประชาชนยุโรป สมาชิกสภายุโรปจำนวน 731 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงทุก ๆ 5 ปี โดยสมาชิกสภายุโรปเหล่านี้มิได้แบ่งตามประเทศ แต่สังกัดอยู่กับพรรคการเมืองในระดับยุโรปที่มีแนวคิดทางการเมืองสอดคล้อง กับพรรคการเมืองในระดับประเทศที่ตนสังกัดมากที่สุด นอกจากนี้ ยังมีสมาชิกสภายุโรปบางส่วนที่ไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองใด ทั้งนี้ ประธานสภายุโรปคนปัจจุบันคือ นาย Josep Borrell สภายุโรปมีคณะกรรมการสภาดูแลเฉพาะเรื่องต่าง ๆ เช่น กิจการระหว่างประเทศ งบประมาณ สิ่งแวดล้อม และอื่น ๆ หน้าที่หลักของสภายุโรป มีดังนี้

- ตรวจสอบและบัญญัติกฎหมายของสหภาพยุโรป โดยส่วนใหญ่จะใช้อำนาจร่วมกับคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป
- อนุมัติงบประมาณของสหภาพยุโรป
- ตรวจสอบการทำงานของสถาบันต่าง ๆ ในสหภาพยุโรปตามหลักประชาธิปไตย รวมทั้งจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อทำการไต่สวน
- ให้ความเห็นชอบข้อตกลงระหว่างประเทศที่สำคัญ เช่น การรับสมาชิกใหม่ และความตกลงด้านการค้าหรือการมีความสัมพันธ์ในเชิงการรวมกลุ่มระหว่างสหภาพยุโรปกับประเทศที่สาม

4) ธรรมนูญยุโรป

เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม ค.ศ. 2004 (พ.ศ. 2547) ผู้นำประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป 25 ประเทศ ได้ลงนามในสนธิสัญญาว่าด้วยธรรมนูญยุโรป (Treaty Establishing a Constitution for Europe) ณ กรุงโรม โดยธรรมนูญดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้เมื่อประเทศสมาชิกทั้ง 25 ประเทศ ให้สัตยาบันรับรอง โดยผ่านขั้นตอนของรัฐสภาหรือจัดให้มีการลงประชามติภายใน 2 ปี นับจากวันลงนามฯ (ปี ค.ศ. 2006 หรือ พ.ศ. 2549) จนถึงเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2006 (พ.ศ. 2549) มีประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปให้สัตยาบันรับรองธรรมนูญยุโรปแล้ว 13 ประเทศ ได้แก่ ออสเตรีย ไชปรัส เยอรมนี กรีซ ฮังการี อิตาลี ลัตเวีย ลิทัวเนีย ลักเซมเบิร์ก มอลตา สโลวาเกีย สโลวีเนีย และสเปน ส่วนประเทศสมาชิกที่คัดค้านธรรมนูญยุโรป (ด้วยการลงประชามติ) มี 2 ประเทศ ได้แก่ ฝรั่งเศส และเนเธอร์แลนด์ ทั้งนี้ ยังมีประเทศสมาชิกที่มีกำหนดจะจัดการลงประชามติ หรือให้รัฐสภารับรองธรรมนูญฯ ในปีนี้ อีก 3 ประเทศ ได้แก่ เบลเยียม เอสโตเนีย และฟินแลนด์ และมี 7 ประเทศที่เลื่อนการลงประชามติออกไป ได้แก่ เช็ก เดนมาร์ก ไอร์แลนด์ โปแลนด์ โปรตุเกส สวีเดน และอังกฤษ

ธรรมนูญฯ ดังกล่าวมีความสำคัญเนื่องจากจะช่วยพัฒนาสหภาพยุโรปให้มีความโปร่งใส และเป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น เช่น เปลี่ยนกระบวนการตัดสินใจจากระบบ Qualified Majority เป็นระบบ Bubble Majority ซึ่งมติที่ผ่านจะต้องมาจากคะแนนเสียงร้อยละ 55 ของประเทศสมาชิก และร้อยละ 65 ของจำนวนประชากร เปลี่ยนระยะเวลาหมุนเวียนตำแหน่งประธานสหภาพยุโรปทุก 2 ปีครึ่ง แทนการหมุนเวียนทุก 6 เดือนอย่างเช่นในปัจจุบัน อีกทั้งส่งเสริมให้สถาบันต่าง ๆ ทั้งคณะกรรมการยุโรป สภายุโรป และคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป มีบทบาทและความสำคัญเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ จะมีการ



แต่งตั้งตำแหน่งรัฐมนตรีต่างประเทศของสหภาพยุโรปเพิ่มขึ้นอีก 1 ตำแหน่ง ทำให้สหภาพยุโรปมีนโยบายต่างประเทศที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมากขึ้น

4.1.6 สาระสำคัญของสนธิสัญญา มาสทริชท์ (Maastricht Treaty)

การรวมตัวของสหภาพยุโรปมีเป้าหมายสุดท้ายอยู่ที่การเป็นหนึ่งเดียว คือ มีนโยบายด้านการเมือง การต่างประเทศ เศรษฐกิจการเงิน และสังคม เพียงนโยบายเดียวมีการเคลื่อนย้ายประชากร แรงงาน สินค้าบริการ และเงินทุน ได้อย่างเสรี ปราศจากอุปสรรคระหว่างกัน ขั้นตอนการเข้าสู่สหภาพยุโรปได้เริ่มต้นขึ้นตั้งแต่ประเทศสมาชิกได้ร่วมกันลงนามในสนธิสัญญาว่าด้วยการรวมตัวเป็นสหภาพยุโรป (Treaty of the European Union) หรือสนธิสัญญา มาสทริชท์ (Maastricht Treaty) ซึ่งเป็นสนธิสัญญาที่กำหนดแนวทางการรวมตัวให้ยุโรปเป็นหนึ่งเดียวเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2010 (พ.ศ. 2535) โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1) การเป็นสหภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Union) โดยประเทศสมาชิกจะต้องมีการปรับประสานนโยบายทางเศรษฐกิจด้านต่างๆ ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบสำคัญในการลดความแตกต่างในด้านค่าเงินของแต่ละประเทศ เร่งสร้างเสถียรภาพด้านราคา ดำเนินนโยบายการเงินการคลังอย่างมีประสิทธิภาพ และรักษาระดับดุลการชำระเงินให้เหมาะสม ซึ่งสหภาพเศรษฐกิจเป็นเงื่อนไขหนึ่งไปสู่ความสำเร็จของการบรรลุการเป็นสหภาพทางการเงิน

2) การเป็นสหภาพทางการเงิน (Monetary Union) โดยจะจัดตั้งเงินสกุลเดียว (Single Currency) ขึ้นมาใช้ในประเทศสมาชิก ในปี ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) เป็นอย่างช้า และในกรณีที่ประเทศสมาชิกอย่างน้อย 7 ประเทศ ได้พัฒนาเศรษฐกิจถึงระดับที่กำหนดแล้ว ก็อาจเริ่มใช้เงินสกุลเดียวตั้งแต่ปี ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540) โดยยกเว้นให้ 2 ประเทศ คือ อังกฤษ และเดนมาร์ก ไม่จำเป็นต้องเข้าร่วมในเงินสกุลเดียว นอกจากนี้ ยังได้กำหนดจัดตั้งสถาบันการเงินแห่งยุโรป (European Monetary Institute: EMI) ขึ้นในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1994 (พ.ศ. 2537) เพื่อเป็นการรองรับการจัดตั้งธนาคารกลางยุโรป (European Central Bank) ซึ่งมีหน้าที่ในการออกเงินสกุลเดียวในระยะต่อไป

3) การเป็นสหภาพทางการเมือง (Political Union) มีส่วนสำคัญ 3 ส่วนคือ

3.1) ประสานนโยบายต่างประเทศของประเทศสมาชิก

3.2) ประสานนโยบายด้านความมั่นคงและการทหาร โดยให้มีการปรับปรุงสหภาพยุโรปตะวันตก (Western European Union: WEU) ซึ่งเป็นองค์การความร่วมมือทางการทหารของประเทศในยุโรปตะวันตก 9 ประเทศที่มีอยู่เดิม เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นองค์กรรับผิดชอบด้านการป้องกันสหภาพ โดยเชื่อมโยงกับการดำเนินงานของนาโต

3.3) ขยายขอบเขตอำนาจของสหภาพฯ ออกไปในด้านกิจการภายใน ได้แก่ การอุตสาหกรรม สาธารณสุข การศึกษา การค้า สิ่งแวดล้อม การพลังงาน วัฒนธรรม การท่องเที่ยว การคุ้มครองผู้บริโภค ตลอดจนการป้องกันฝ่ายพลเรือน รวมถึงด้านตำรวจ การป้องกันยาเสพติด และการก่อการร้าย

การปรับปรุงองค์กรและการบริหารงานของสหภาพยุโรป โดยกำหนดให้คณะมนตรีสหภาพยุโรป ประสานงานใกล้ชิดกับผู้นำประเทศสมาชิกและประธานคณะกรรมการยุโรป โดยให้รัฐมนตรีต่างประเทศของประเทศสมาชิก รวมทั้งคณะกรรมการยุโรป ให้ความช่วยเหลือการดำเนินการด้านต่าง ๆ และกำหนดให้คณะมนตรีสหภาพยุโรป มีการประชุมอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง โดยให้ผู้นำของประเทศสมาชิกเดียวกันกับประธานคณะมนตรีฯ เป็นประธาน และรายงานผลการประชุมต่อสภายุโรป ทุกครั้ง นอกจากนี้ ให้จัดทำรายงานความคืบหน้าในการดำเนินการไปสู่ยุโรปเป็นประจำทุกปี

4.1.7 หลักการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีภายใต้กรอบความร่วมมือของสหภาพยุโรปตามยุทธศาสตร์ลิสบอน (Lisbon Strategy)¹

1) ความเป็นมาของยุทธศาสตร์ลิสบอน

ด้วยปัญหาการชะลอตัวทางเศรษฐกิจส่งผลให้สหภาพยุโรปประสบปัญหาด้านตลาดแรงงาน อัตราการว่างงานที่สูง ปริมาณแรงงานที่มีอยู่ไม่สอดคล้องกับความต้องการ การก้าวสู่ความเป็นสังคมผู้สูงอายุ ด้วยเหตุผลที่เศรษฐกิจภายในสหภาพยุโรปเป็นการพึ่งพาอาศัยกัน ความมั่งคั่งของประเทศสมาชิกหนึ่งทำให้เกิดความมั่งคั่งในประเทศอื่นๆ ด้วย เช่นเดียวกับที่การชะลอตัวทางเศรษฐกิจของประเทศหนึ่งก็จะทำให้เศรษฐกิจประเทศอื่นไม่เติบโต ดังนั้น ประเทศสมาชิกต้องทำงานร่วมกันเพื่อปฏิรูปเศรษฐกิจให้สำเร็จโดยมีนโยบายที่ใช้ได้ผลร่วมกัน

นโยบายระดับประเทศเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะทำให้ยุทธศาสตร์ด้านความเจริญเติบโต และการว่าจ้างงานประสบความสำเร็จได้ นโยบายในลักษณะที่เป็นแกนกลางมีความสำคัญทำให้เกิดสังคมที่มั่งคั่งและทันสมัย

เดือนมีนาคม ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) ผู้นำยุโรปที่เข้าร่วมประชุม ณ กรุงลิสบอน และได้กำหนดยุทธศาสตร์ใหม่ซึ่งได้รับฉันทามติจากประเทศสมาชิกเพื่อให้ยุโรปมีความคล่องตัว และมีความสามารถในการแข่งขันกับประเทศที่สาม เรียกว่า “ยุทธศาสตร์ลิสบอน” ครอบคลุมนโยบายในหลายด้าน ยุทธศาสตร์ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อการปฏิรูปเศรษฐกิจของยุโรปให้เกิดความมั่งคั่ง ความยุติธรรม และความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อม รวมทั้งทำให้ยุโรปสามารถได้ประโยชน์จากกระแสโลกาภิวัตน์ เพื่อให้มีความแข็งแกร่งเพียงพอในการรับมือกับความเปลี่ยนแปลงด้านประชากรซึ่งจะมีคนสูงอายุมาก

¹ ปิยากร หวังมหภาพพร, โครงการวิจัยเรื่องนวัตกรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิตของสหภาพยุโรป (The Innovation for Lifelong Learning of European Union), ศูนย์ยุโรปศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.



ขึ้น ขณะที่คนหนุ่มสาววัยทำงานในสังคมมีจำนวนน้อยลง รวมทั้งยุทธศาสตร์ลิสบอนยังมีจุดมุ่งหมาย เพื่อพัฒนาให้สหภาพยุโรปมีความเติบโตทางเศรษฐกิจบนพื้นฐานความรู้เพื่อให้มีความสามารถในการแข่งขันและมีพลวัตสูงที่สุดในโลกภายใน ค.ศ. 2010 (พ.ศ. 2553) ภายใต้ยุทธศาสตร์ลิสบอน สหภาพยุโรปกำหนดเป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจประมาณร้อยละ 3 ต่อปี และมีการสร้างงานกว่า 20 ล้านตำแหน่ง ทั้งนี้ หัวใจสำคัญของยุทธศาสตร์ลิสบอนอีกประการคือ เพิ่มความสามารถของยุโรปในด้านการวิจัยและพัฒนา (Research and Development) โดยได้ตั้งเป้าหมายให้ประเทศสมาชิกใช้งบประมาณร้อยละ 3 ของจีดีพี สำหรับการวิจัยและพัฒนาและการลงทุนด้านนวัตกรรม

2) วัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ลิสบอน

ยุทธศาสตร์ลิสบอน อันเป็นยุทธศาสตร์เพื่อสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกโดยรวม มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

2.1) เพื่อปฏิรูปกระบวนการที่มีอยู่ให้เกิดความเข้มแข็งเพื่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การสร้างคน การสร้างงาน ความผูกพันทางสังคม

2.2) เพื่อเพิ่มโอกาสในการแข่งขันและการสร้างงาน การเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศ ไม่ว่าเพศ เชื้อชาติ ศาสนาใด ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงรวดเร็ว ดังนั้น จึงต้องพัฒนาคุณภาพและการเข้าถึงบริการของประชาชนในสหภาพยุโรป

2.3) เพื่อสร้างสังคมฐานความรู้ การเข้ามามีส่วนร่วมในสังคมฐานความรู้ คนในสังคมต้องมีการศึกษาที่สูงเพียงพอ เนื่องจากการศึกษาต่ออาจส่งผลให้เกิดการว่างงาน สหภาพยุโรปต้องเพิ่มระดับ การศึกษาของผู้ที่ออกจากโรงเรียน การเรียนการสอนและการวิจัยจะประสบความสำเร็จโดยการสร้างเครือข่าย มีโครงการวิจัยร่วมในระดับชาติ สหภาพยุโรปจะสร้างงานที่มีความสัมพันธ์กับเทคโนโลยี ค.ศ. 2000-2010 (พ.ศ. 2543-2553) เป็นต้นไป

2.4) เพื่อให้สหภาพยุโรปมีความสามารถในการแข่งขันมากขึ้น สหภาพยุโรปจะแข่งขันได้ ต้องพัฒนาการวิจัยสร้างบรรยากาศของการเป็นเจ้าของกิจการหรือลดต้นทุนการบริหาร

2.5) เพื่อรวมตลาดการเงินและประสานนโยบายเศรษฐกิจระดับมหภาค โดยเน้นไปที่การพัฒนาอุตสาหกรรม SMEs

2.6) เพื่อสร้างสังคมสหภาพยุโรปให้ทันสมัยและเข้มแข็ง โดยเน้นไปที่เศรษฐกิจฐานความรู้ ส่งเสริมให้เกิดงาน เงินบำนาญเพื่อความมั่นคงทางสังคม สนับสนุนให้เกิดการทำเทียมกันระหว่างชาย หญิง และผู้พิการ

3) กลไกในการจัดการตามยุทธศาสตร์ลิสบอน

สหภาพยุโรปมีการจัดการระบบหรือกลไกเพื่อบรรลุผลสำเร็จตามยุทธศาสตร์ลิสบอนโดยใช้แนวคิด “ความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างคณะกรรมการยุโรปและประเทศสมาชิก” มีการแบ่งความรับผิดชอบกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ ประเทศสมาชิกดำเนินการปฏิรูปในระดับประเทศโดยอยู่บน

พื้นฐานของ National Reform Programmers ส่วนคณะกรรมการการยุโรปจะเป็นผู้ช่วยเหลือ ฝ่ายระวาง และประเมินกระบวนการปฏิรูประดับประเทศ

วิธีการทำงานร่วมกันระหว่างคณะกรรมการการยุโรปและประเทศสมาชิกดังกล่าว เรียกว่าวิธี "Open Method of Coordination" แนวทางดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ได้แก่ การพัฒนาคุณภาพระบบการศึกษาและการอบรม การเพิ่มโอกาสการเข้าถึงการศึกษา และการเปิดการศึกษาและการอบรมไปทั่วโลก

วัตถุประสงค์ของวิธีการ "Open Method of Coordination" ได้กำหนดแนวทางการดำเนินการไว้ ดังนี้

3.1) การพัฒนาคุณภาพระบบการศึกษาและการอบรม ได้แก่ การเข้าถึง Internet และแหล่งความรู้ประเภท Multimedia ภายใน ค.ศ. 2001 (พ.ศ. 2544) ครูทุกคนใช้เทคโนโลยีในการเรียนการสอน ภายใน ค.ศ. 2002 (พ.ศ. 2545) และการเพิ่มการลงทุนด้านทรัพยากรมนุษย์ต้องเพิ่มขึ้นทุกปี

3.2) การเพิ่มโอกาสการเข้าถึงการศึกษา เพื่อสร้างความผูกพันทางสังคมไม่ว่าจะเป็นการศึกษาอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ

3.3) การเปิดการศึกษาและการอบรมไปทั่วโลก โดยผ่านการสอนภาษาต่างประเทศและการเคลื่อนย้ายประชากรเชื่อมกันทั่วโลกทั้งด้านการทำงาน การวิจัย ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมการอบรมการเป็นเจ้าของกิจการ ส่งเสริมการศึกษาภาษาต่างประเทศในสหภาพยุโรปด้วยกันอย่างน้อย 2 ภาษา

3.4) นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2007 (พ.ศ. 2550) เป็นต้นมา คณะกรรมการการยุโรปได้กำหนดให้มีการรวมนวัตกรรมการศึกษาและการอบรมภายใต้ชื่อว่า "Lifelong Learning Programme" โดยคณะกรรมการการยุโรปรับผิดชอบในการดำเนินโครงการการเรียนรู้ตลอดชีวิตคู่ขนานไปกับ The Education, Audiovisual & Culture Executive Agency (EACEA) ซึ่ง EACEA เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการจัดการด้านการศึกษาและการอบรม หน่วยงานนี้เป็นหน่วยงานภายใต้การดูแลของ Education and Culture (DG EAC), Information Society and Media (DG INFSO) และ The Europe Aid Cooperation Office (DG AIDCO) โดยหน่วยงานระดับชาติของประเทศสมาชิก (National Agencies) จะรับผิดชอบในการนำโครงการการเรียนรู้ตลอดชีวิตไปปฏิบัติ

3.5) นอกจากนั้นสหภาพยุโรปยังมีกลไกอื่นๆ อีก เช่น

- ผู้ตรวจการสหภาพยุโรป (European Ombudsman) หน้าที่ของผู้ตรวจการสหภาพยุโรป คือ การรับเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานหรือองค์กรของสหภาพยุโรปที่มีการบริหารที่ไม่มีประสิทธิภาพ

- Cedefop (The European Centre for the Development of Vocational Training) เป็นหน่วยงานของสหภาพยุโรปที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาการศึกษาและการฝึกอบรมระดับอาชีวศึกษาของสหภาพยุโรป

- ETF (The European Training Foundation) เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งเพื่อพัฒนาระบบการศึกษาและฝึกอบรมของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป



- Eurydice เครือข่ายข้อมูลการศึกษาของสหภาพยุโรป เพื่อส่งเสริมและสร้างความเข้าใจ รวมทั้งร่วมมือกันด้านการศึกษาของประเทศสมาชิก
- The European Investment Bank เป็นธนาคารสหภาพยุโรปที่ให้อุปถัมภ์เงินแก่สมาชิกในระยะยาว หน้าที่สำคัญก็คือ การส่งเสริม สนับสนุนให้เกิดการพัฒนาที่สมดุลระหว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาทางสังคมของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป
- EIF (European Investment Fund) เป็นสถาบันทางการเงินพิเศษของสหภาพยุโรป เพื่อให้ธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลางกู้ยืมเงิน (small and medium-sized enterprises - SMEs)
- EACEA (The Education, Audiovisual and Culture Agency Executive Agency) เป็นหน่วยงานทำหน้าที่ในการบริหารโครงการด้านการศึกษาและการฝึกอบรม ครอบคลุมการกำหนดเงื่อนไขการให้เงินทุน การคัดเลือกโครงการ การบริหารการเงิน การติดตามโครงการ และการตรวจเยี่ยมโครงการ
- EUROSTAT เป็นหน่วยงานให้บริการข้อมูลสถิติของสหภาพยุโรป ครอบคลุมข้อมูลสถิติระดับประเทศ ระหว่างประเทศ และระดับภูมิภาค
- EQF (European Qualification Framework for Lifelong Learning) เป็นระบบที่เชื่อมโยงคุณภาพการศึกษาตลอดชีวิตของประเทศในสหภาพยุโรป เพื่ออำนวยความสะดวกในการทำงานและเรียนข้ามประเทศ ประชาชนและนายจ้างสามารถใช้กรอบ EQF เพื่อเปรียบเทียบคุณสมบัติของแรงงานได้

4) บทบาทของคณะกรรมการยุโรปในการจัดการยุทธศาสตร์ลิสบอน

บทบาทของคณะกรรมการยุโรปในการจัดการยุทธศาสตร์ลิสบอน มีดังนี้

4.1) คณะกรรมาธิการยุโรปทำหน้าที่เสนอแนวทาง Integrated Guidelines เพื่อการปฏิรูป แนวทางนี้จะได้รับการอนุมัติจากคณะมนตรียุโรปและจะเป็นพื้นฐานสำหรับโปรแกรมการปฏิรูประดับประเทศของประเทศสมาชิก (National Reform Programmers)

4.2) คณะกรรมาธิการยุโรปทำหน้าที่ประเมินเนื้อหาและการนำโปรแกรมการปฏิรูประดับประเทศ (National Reform Programmers) โดยให้มีส่วนเกี่ยวข้องและประชาชนได้รับรู้ความก้าวหน้าของประเทศสมาชิก การประเมินนี้จะปรากฏอยู่ในรายงานความก้าวหน้าประจำปี (Annual Progress Report)

4.3) คณะกรรมาธิการยุโรปมีหน้าที่ทำงานร่วมกับประเทศสมาชิกอย่างต่อเนื่องเพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ การเรียนรู้ซึ่งกันและกันระหว่างประเทศสมาชิก ปรับปรุงให้ National Reform Programmers ให้มีความทันสมัย พิจารณาจุดแข็งและจุดอ่อนที่ระบุไว้ในรายงานความก้าวหน้าประจำปี รวมทั้งการมีบทบาทของการกระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกัน

4.4) คณะกรรมาธิการยุโรปทำหน้าที่สร้างความมั่นใจว่า การวางนโยบายและการอุดหนุนเงิน ตามโปรแกรม Lifelong learning Programmer นั้นจะนำไปสู่เป้าหมายการเติบโตและการจ้างงานในที่สุด

4.2 วิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบประชาคมอาเซียนและสหภาพยุโรป

สหภาพยุโรป (European Union) และสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations) มีพัฒนาการการกำเนิดขององค์การในระยะเวลาที่ใกล้เคียงกัน กล่าวคือ สหภาพยุโรปก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2500 หลังทำสนธิสัญญาโรม 2 ฉบับ ส่วนอาเซียนนั้นเกิดขึ้นโดยปฏิญญากรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2510 สิ่งที่ควรพิจารณาคือ สหภาพยุโรปมีการพัฒนาองค์การขึ้นมาอย่างรวดเร็วคือมีอัตราเร่งในการเจริญเติบโตขององค์การ อีกทั้งยังเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีความแข็งแกร่งและเหนียวแน่นมากที่สุดในโลกองค์การหนึ่งในปัจจุบัน (High Accelerate, Solidarity and Stability Growth) ในขณะที่กลไกการขับเคลื่อนการดำเนินงานของอาเซียนเป็นไปอย่างล่าช้าและยังไม่เป็นเอกภาพเท่าที่ควร ดังนั้น การเรียนรู้ถึงปัจจัยความสำเร็จและพัฒนาการของสหภาพยุโรปในการบูรณาการความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยทำการเปรียบเทียบกับพัฒนาการของอาเซียน ตั้งแต่ในเรื่องของแนวคิดในการจัดตั้ง วัตถุประสงค์ วิธีดำเนินการ และกลไกการบริหาร ตลอดจนการเรียนรู้แนวทางการดำเนินการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรี จึงเป็นสิ่งสำคัญเพื่อเป็นกรณีศึกษาในการเรียนรู้และเป็นแนวทางการเตรียมความพร้อมการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของไทยต่อไป

วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งอาเซียนกับสหภาพยุโรป เป็นการรวมกลุ่มกันภายในภูมิภาคเดียวกัน โดยมีวัตถุประสงค์คล้ายๆ กัน คือ ความร่วมมือทางเศรษฐกิจและสังคม เมื่อเปรียบเทียบอาเซียนกับสหภาพยุโรป พบความแตกต่างดังนี้

1) การรวมตัวกันของอาเซียนแต่ละชาติไม่ได้เป็นชาติที่พัฒนาแล้ว แต่เป็นเพียงความร่วมมือเพื่อพัฒนาประเทศให้เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยที่ประเทศทั้งหมดของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นประเทศกลุ่มกำลังพัฒนาทั้งสิ้น แต่ละชาติก็จึงเห็นความสำคัญของการรวมตัวกันเพื่อเพิ่มน้ำหนักของข้อเรียกร้องกับประเทศใหญ่ เช่น อเมริกา สหภาพยุโรป จีน และอินเดีย

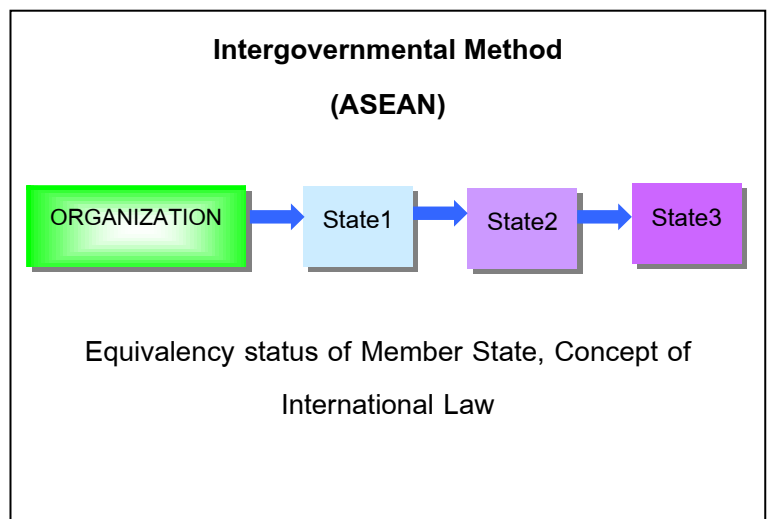
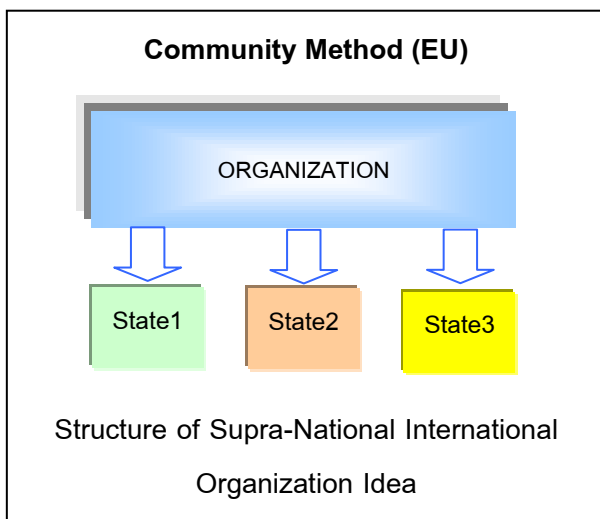
2) โครงสร้างวิธีการดำเนินงานกลไกการบริหาร ซึ่งเป็นส่วนที่สำคัญในการขับเคลื่อนให้การรวมกลุ่มประชาคมไปสู่ความสำเร็จในการบูรณาการความร่วมมือระหว่างประเทศ เมื่อเปรียบเทียบอาเซียนกับสหภาพยุโรป พบความแตกต่างดังนี้²

2.1) สหภาพยุโรปได้ก่อตั้งองค์การในรูปแบบขององค์การระหว่างประเทศเหนือรัฐมาตั้งแต่เริ่มแรก กล่าวคือ มี Supra-National International Organization ที่มีอำนาจในการตัดสินใจแทน

² ธนวัฒน์ เล็กเกียรติ์ขจร, บทความ, "ปัจจัยในความสำเร็จและพัฒนาการของสหภาพยุโรป อาเซียนต้องดูแลแล้วย้อนดูตัว..."

รัฐสมาชิกภายในขอบอำนาจขององค์การและมีผลผูกพันรัฐสมาชิก นับว่าเป็นเรื่องของรัฐต้องยอมสละหรือถ่ายโอนอำนาจอธิปไตยในหลายๆ เรื่องไปให้องค์การ ซึ่งผลก็คือทำให้เกิดความเป็นเอกภาพระหว่างรัฐสมาชิกด้วยกันและสามารถขับเคลื่อนองค์การไปได้โดยสะดวก คล่องตัว และนอกจากนั้นรูปแบบขององค์การระหว่างประเทศเหนือรัฐทำให้มีการออกแบบวิธีการทำงานให้มีรูปแบบของข้อความคิดแบบ Community Method ต่างจากองค์การระหว่างประเทศอื่นที่มีรูปแบบเป็น Intergovernmental Method

ในขณะที่โครงสร้างการทำงานของอาเซียนนั้นเป็นแบบ Intergovernmental Method ซึ่งรัฐแต่ละรัฐมีฐานะเท่าเทียมกันและทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย การตัดสินใจและการขับเคลื่อนองค์การจึงเป็นไปได้ช้าหรือบางครั้งอาจจะเป็นไปได้เลย เพราะอาจจะต้องได้รับความยินยอมจากรัฐสมาชิกทุกฝ่ายไปในทิศทางเดียวกัน แม้ว่าจะมีแนวคิดและพยายามพัฒนาองค์การให้เป็นองค์การเหนือรัฐ แต่ก็มี ความไม่แน่นอนและชัดเจน เป็นเพียงการแสดงเจตนาว่าจะปรับเปลี่ยนรูปแบบเท่านั้น ขาดแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ซึ่งต่างจากสหภาพยุโรปที่มีการออกแบบโครงสร้างขององค์การที่มีอำนาจเหนือรัฐในฐานะเป็นกฎหมาย มีผลผูกพันรัฐสมาชิกและกำหนดไว้ในสนธิสัญญาก่อตั้งอย่างชัดเจน (รูปที่ 4.2-1)



รูปที่ 4.2-1 โครงสร้างวิธีการดำเนินงานของสหภาพยุโรปเปรียบเทียบกับอาเซียน

ที่มา : ธนวัฒน์ เล็กเกียรติ์จักร

2.2) สหภาพยุโรปมีกลไกในการดึงอำนาจอธิปไตยจากรัฐสมาชิกไปสู่องค์การที่มีประสิทธิภาพ โดยประเทศสมาชิกของกลุ่มสหภาพยุโรปยินยอมที่จะถ่ายโอนอำนาจอธิปไตย (Sovereignty Transferred) ไปให้องค์การในหลายๆ เรื่อง ซึ่งนับเป็นเทคนิคที่สำคัญที่จะทำให้วัตถุประสงค์ขององค์การลุล่วงไปได้ ในปัจจุบันรัฐสมาชิกมีอำนาจเพียงกิจการภายในบางเรื่อง แต่นโยบายร่วมหรือนโยบายการต่างประเทศในบางเรื่องเป็นเรื่องของประชาคมทั้งหมดโดยเฉพาะนโยบายทางด้านเศรษฐกิจ ทั้งนี้เนื่องจากยุโรปต้องการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมากขึ้นจนมีลักษณะคล้ายสหพันธรัฐ

ในขณะที่ ASEAN ไม่มีกลไกในเรื่องดังกล่าว จึงไม่มีมาตรการในการแก้ปัญหากรณีที่มีความเห็นของรัฐสมาชิกไม่มีความลงรอยกัน ซึ่งอาจจะต้องใช้วิธีการเจรจาทางการทูตแก้ไขปัญหา ดังนั้น โดยสรุปเมื่อการโอนอำนาจอธิปไตยของรัฐสมาชิกไปให้ประชาคมมีประสิทธิภาพก็จะทำให้องค์กรมีอำนาจมากขึ้นและสามารถที่จะดำเนินการไปได้คล่องตัว รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

2.3) สหภาพยุโรปมีการออกแบบระบบการทำงานและการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรหลักที่ชัดเจน เมื่อเทียบกับอาเซียน ถึงแม้อาเซียนจะมีวัตถุประสงค์และความพยายามในการจัดองค์กรหลักคล้ายกับประชาคมยุโรป แต่ในส่วนของอาเซียนไม่มีการกำหนดที่มาและอำนาจหน้าที่ขององค์กรหลัก ความสัมพันธ์กับรัฐสมาชิก หรือแม้จะมีความคิดว่าจะจัดตั้งองค์กรหลักแต่ก็ยังขาดแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนเพียงพอเพื่อจะทำให้เกิดการสร้างองค์กรหลักเหล่านั้นขึ้นมาได้จริง รวมทั้งไม่ได้มีการบรรจุเรื่องเหล่านี้ไว้ในสนธิสัญญาก่อตั้งเหมือนกับสหภาพยุโรป จึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้อาเซียนเติบโตและพัฒนาช้ากว่าสหภาพยุโรป

2.4) สหภาพยุโรปมีระบบกฎหมายและมาตรการทางกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะของตนเอง ซึ่งพัฒนามายาวนานและมีความแข็งแกร่งมาก นอกจากนั้น ยังไม่อยู่ภายใต้การพึ่งพาอาศัยระบบกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไป ทำให้เกิดระบบกฎหมายของตน คือ ระบบกฎหมายยุโรปหรือระบบกฎหมายประชาคม ซึ่งมีผลผูกพันรัฐสมาชิกให้ต้องเคารพและปฏิบัติตามโดยไม่สามารถที่จะตั้งข้อสงวนได้ รัฐสมาชิกก็ต้องเคารพและปฏิบัติตาม

ส่วนของอาเซียน พบว่า ยังมีความเป็นองค์กรที่ใช้ระบบกฎหมายระหว่างประเทศอยู่มาก ข้อตกลงที่มีค่าบังคับเป็นกฎหมายของอาเซียน อาจจะต้องขึ้นอยู่กับรัฐสมาชิกว่าจะอนุวัติการและปฏิบัติตามหรือไม่ โดยไม่มีสภาพบังคับที่ชัดเจน อีกทั้งอาเซียนไม่มีเครื่องมือทางกฎหมายใดๆ ที่จะควบคุมให้รัฐสมาชิกปฏิบัติตามข้อตกลง ทำให้ขาดสภาพบังคับที่แน่นอน แต่ในยุโรปมีหลัก Direct and Indirect Effect หลัก Supremacy of EU Law และมีกลไกในการควบคุมรัฐสมาชิกให้ปฏิบัติตามกฎหมายประชาคมทั้งการควบคุมก่อนและควบคุมหลัง กอปรกับหลักการทั้งหมดได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในสนธิสัญญาต่างๆ และยังมีโครงสร้างหลักใหม่อยู่เสมอๆ ทั้งในรูปของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร

3) ด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรี พบว่า หลักการของสหภาพยุโรปนั้น ประชากรของสหภาพยุโรปทั้ง 27 ประเทศสามารถเข้าไปอยู่อาศัยและทำงานในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปประเทศใดก็ได้โดยไม่ต้องมีใบอนุญาตทำงาน และจะต้องได้รับการปฏิบัติในการจ้างงานสวัสดิการสังคมและประโยชน์ด้านภาษีที่เท่าเทียมกันกับประชาชนชาตินั้นๆ นอกจากนี้ ก็ยังสามารถนำสมาชิกในครอบครัวเข้าไปพำนักอาศัยด้วยได้ โดยไม่คำนึงถึงสัญชาติของสมาชิกในครอบครัว และจะต้องได้รับการยอมรับคุณสมบัติทางวิชาชีพซึ่งกันและกัน รวมทั้งสามารถเดินทางเข้าออกอย่างเสรีในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป³

³ นิโบล ปางลิลาต, เคลื่อนย้ายแรงงานวิชาชีพเข้าสู่ตลาดอาเซียนอย่างเสรี : โอกาสและผลกระทบต่อไทย, สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา, 2553.



ซึ่งสหภาพยุโรปได้วางแนวปฏิบัติไว้อย่างชัดเจนในการให้ประชาชนที่ทำงานทำ ไม่ว่าจะในประเทศตนเองหรือประเทศอื่นในสหภาพยุโรป จะต้องแสดงคุณสมบัติและทักษะต่อนายจ้าง โดยมีหน่วยงานที่ชื่อว่า Cedefop ซึ่งบริการข้อมูลการใช้ภาษาถึง 26 ภาษา ให้ข้อมูลที่เรียกว่า Europass CV และ Europass Language Passport ซึ่งระบุความรู้ความสามารถ ทักษะของประชาชน นอกจากนี้ยังมี Europass Mobility บันทึกประสบการณ์การศึกษาในต่างประเทศ Europass Diploma Supplement เป็นให้การยกย่องทางวิชาการ ออกโดยองค์การในระดับชาติ และ Europass Certificate Supplement เป็นใบรับรองในระดับอาชีวศึกษา เพื่อใช้ในการสมัครงาน รวมทั้งสหภาพยุโรปยังมีระบบการถ่ายโอนหน่วยกิต (ETCS : European Credit Transfer and Accumulation System) และหน่วยกิตสะสม ใช้เพื่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายนักเรียนนักศึกษาในสหภาพยุโรป และระบบ ECVET (The European Credit system for Vocational Education and Training) เพื่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายในระดับอาชีวศึกษา ซึ่งแนวปฏิบัติและกลไกในการส่งเสริมและสนับสนุนการเคลื่อนย้ายประชาชนในสหภาพยุโรปนี้ จึงก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายประชากรหรือแรงงานอย่างเสรี⁴

ส่วนการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรีภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน จะเป็นไปในลักษณะที่ผู้มีใบประกาศนียบัตรรับรองฝีมือแรงงานอาเซียนสามารถจะเข้าไปทำงานในประเทศใดก็ได้ในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนโดยปฏิบัติตามเงื่อนไขของประเทศนั้น แต่การเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรีภายในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ก็จำกัดเฉพาะแรงงานฝีมือหรือแรงงานวิชาชีพเท่านั้น ปัจจุบันมีข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัตินักวิชาชีพของอาเซียน (MRAs) ทั้งหมด 7 สาขา คือ แพทย์ (Medical Practitioners) ทันตแพทย์ (Dental Practitioners) พยาบาล (Nursing Services) สถาปัตยกรรม (Architectural Services) การสำรวจ (Surveying Qualifications) นักบัญชี (Accountancy Services) และวิศวกรรม (Engineering Services) ส่วนสาขาอื่นๆ ยังอยู่ระหว่างการพิจารณา

⁴ ปียากร หวังมหาพร, โครงการวิจัยเรื่องนวัตกรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิตของสหภาพยุโรป (The Innovation for Lifelong Learning of European Union), ศูนย์ยุโรปศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.