

# ระบบงานอัยการกับการอำนวยความสะดวกความยุติธรรมเพื่อรองรับ การเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC)

## THAILAND'S PROSECUTORIAL SYSTEM IN THE ADMINISTRATION OF JUSTICE TOWARDS THE REALIZATION OF ASEAN ECONOMIC COMMUNITY

โชคชัย สิทธิผลกุล  
Chokchai Sitthipolkul  
ฤทธิกร ศิริประเสริฐโชค  
Rithikorn Siriprasertchok

วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา  
Graduate School of Public Administration  
ชลบุรี  
Chon Buri

### บทคัดย่อ

โดยที่ภายในสิ้นปี พ.ศ. 2558 ประเทศสมาชิกอาเซียนจะต้องเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ซึ่งจะมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ในอาเซียนโดยจะมีการเปิดเสรีทางการค้า การลงทุน แรงงาน และบริการระหว่างกัน นอกจากนี้จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยตรงแล้ว การเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ยังจะส่งผลกระทบต่อโครงสร้างกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมในแต่ละประเทศซึ่งจะต้องเปลี่ยนแปลงไปด้วย โดยเฉพาะสำนักงานอัยการสูงสุดของไทยย่อมต้องเข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญมากขึ้น ทั้งในแง่การอำนวยความสะดวก การบังคับใช้กฎหมาย และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว บทความจากงานวิจัยชิ้นนี้ มุ่งจะศึกษา ระบบและบทบาทของพนักงานอัยการไทยภายหลังการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) รวมทั้งได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายในประเทศหลักของอาเซียนทั้งอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย สิงคโปร์และประเทศไทย ซึ่งการศึกษาพบว่า กฎหมายภายในของแต่ละประเทศยังมีความไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอยู่เป็นอันมาก นอกจากนี้ ยังได้ศึกษาการเตรียมความพร้อมของสำนักงานอัยการสูงสุดในประเทศผู้ก่อตั้งอาเซียน ดังกล่าว ซึ่งพบว่า สำนักงานอัยการสูงสุดของไทยมีการเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนมากที่สุด และเป็นประเทศเดียวในกลุ่มประเทศอาเซียนที่มีการเตรียมความพร้อมมากที่สุด มีการวางแผนงาน และยุทธศาสตร์ในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนอย่างพร้อมมูลและยังมีการจัดตั้งศูนย์พันธกิจประชาคมอาเซียนเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน รวมทั้งยังได้จัดทำข้อเสนอแนะหลักทั้งข้อเสนอทางนโยบายและข้อเสนอเชิงปฏิบัติการเพื่อการเตรียมความพร้อมของสำนักงานอัยการสูงสุดในการรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC)

**คำสำคัญ:** ระบบงานอัยการ, การอำนวยความสะดวกความยุติธรรม, ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

### ABSTRACT

By the end of 2015 ASEAN member countries are moving towards achieving the ASEAN Economic Community (AEC) which will substantially affect their economic structures. The purpose of AEC is to accelerate free flow of trade, investment, services and labors among ASEAN members. Apart from economic changes, the establishment of the AEC will also definitely affect the law and justice system in

each ASEAN member states. In this connection, the Office of the Attorney General will play more crucial roles in administration of Justice, law enforcement and effective protection of rights and freedoms of people, based on the above changes. This article aims to study system and roles of a Thai public prosecutor after the realization of the AEC as well as make comparative law studies of the five original ASEAN member nations: Indonesia, the Philippines, Malaysia, Singapore and Thailand whether their domestic law are consistent with the purpose of the AEC. The results of this study clearly shows that a number of their domestic laws are still contradictory with the AEC principles of free trade, free investment, free service and free labor. In addition, this article also studies the preparedness of the Attorney General Offices of the five nations. The study found that the Attorney general of Thailand are the most enthusiastic office to the opening of the AEC. The Office of the Attorney General of Thailand has set up five strategies towards the establishment of the AEC. It is the only ASEAN AG to set up the ASEAN Community Missions Centre (ACMC) to serve the AEC tasks. At the end of this paper the writer has made main policy and practical suggestions for the Office of the Attorney General to prepare for the implementation of AEC by the end of 2015.

**Keywords :** Thailand's Prosecutorial System, The Administration of Justice, ASEAN Economic Community

## บทนำ

ปัจจุบัน บริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากมายและรวดเร็วทำให้อาเซียนต้องเผชิญสิ่งท้าทายใหม่ๆ อาทิ การก่อการร้าย ยาเสพติด การค้ามนุษย์ สิ่งแวดล้อม ภัยพิบัติอีกทั้งยังมีความจำเป็นต้องรวมตัวกันเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองและขีดความสามารถทางการแข่งขันกับประเทศในภูมิภาคใกล้เคียงและในเวทีระหว่างประเทศผู้นำอาเซียนของประเทศสมาชิกทั้ง 10 ประเทศได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ไทย บรูไนดารุสซาลาม ลาว พม่า และกัมพูชา จึงเห็นพ้องต้องกันว่าอาเซียนควรจะร่วมมือกันให้เหนียวแน่น เข้มแข็ง และมั่นคงยิ่งขึ้นจึงได้ร่วมกันประกาศปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือในอาเซียนฉบับที่ 2 (Declaration of ASEAN Concord II หรือ Bali Concord II) และปฏิญญาเซบูว่าด้วยการเร่งรัดการจัดตั้งประชาคมอาเซียน (Cebu Declaration on the Acceleration of the Establishment of an ASEAN Community by 2015) ภายในปี พ.ศ. 2558 ซึ่งกำหนดให้มีการจัดตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ที่ประกอบด้วย 3 เสาหลัก ได้แก่ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ( ASEAN Political - Security Community: APSC) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน(ASEAN Socio - Cultural Community: ASCC) โดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มอำนาจการ

ต่อรองและขีดความสามารถการแข่งขันของอาเซียนในเวทีระหว่างประเทศในทุกด้าน รวมถึงความสามารถในการรับมือกับปัญหาใหม่ๆ ในระดับโลกที่ส่งผลกระทบต่อภูมิภาคอาเซียน การรวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) คาดว่าจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ความมั่นคง และวัฒนธรรมของไทยอย่างมีนัยยะสำคัญโดยผลกระทบต่ออันดับแรกได้แก่ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ จากนั้นก็จะมีผลกระทบทางด้านการเมือง ความมั่นคง และวัฒนธรรม โดยการรวมตัวทางเศรษฐกิจ ทำให้การค้าเพิ่มพูนขึ้น การเดินทางเข้าออกระหว่างประเทศสมาชิกที่สะดวกขึ้นย่อมก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (กรมอาเซียน กระทรวงต่างประเทศ, 2555, น. 3)

ผลกระทบทางด้านกฎหมายที่จะเกิดขึ้นจากการเปิด AEC แรกสุดคือ ตามแผนการสู่ประชาคมอาเซียน (Roadmap for an ASEAN Community 2009 - 2015) ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) ที่ชะอำ-หัวหิน ปี พ.ศ. 2552 (ค.ศ. 2009) ได้รับรองและกำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตาม แผนงานที่ได้กำหนดไว้ (Roadmap) โดยกำหนดให้ชาติสมาชิกต้องดำเนินการตามแผนงานที่จะแก้ไขกฎหมายหรือแนวปฏิบัติของแต่ละประเทศสมาชิกให้สอดคล้องกับการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยมีการกำหนด score

card เพื่อแสดงให้เห็นว่าประเทศภาคีสมาชิกได้ทำความก้าวหน้าไปมากเพียงใดเพื่อบรรลุผลในการจัดตั้ง AEC ในแง่นี้ ไทยจำต้องแก้ไขกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับการเปิด AEC และสนธิสัญญาที่ทำระหว่างกันใหม่ประเทศภาคีอาเซียน อาทิ สนธิสัญญาว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องทางอาญาของภูมิภาคอาเซียน (ASEAN MLAT) (จุฬพล พันธุ์สัมฤทธิ์, 2556, น. 3)

ด้านบทบาทของพนักงานอัยการนั้น โดยที่การเปิดพรมแดนเสรีระหว่างกันจะก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติโดยง่าย ความร่วมมือกันระหว่างเจ้าหน้าที่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการอาเซียนจึงมีความจำเป็นมากขึ้น ซึ่งย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยรวมทั้งผลกระทบต่อบทบาทและหน้าที่ของพนักงานอัยการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นอกจากนี้ การศึกษายังพบว่า ประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียนมีระบบกฎหมายที่แตกต่างกันโดยมีเหตุผลทางประวัติศาสตร์ในยุคล่าอาณานิคมเป็นฐานในการเลือกใช้ระบบทั้งระบบซีวิลลอว์ ระบบคอมมอนลอว์ และระบบกฎหมายอิสลาม ดังนั้น ขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาในชั้นตำรวจ และพนักงานอัยการจึงมีความแตกต่างกัน และยังมีข้อจำกัดในการบังคับใช้กฎหมายที่กฎหมายประเทศหนึ่งไม่สามารถใช้บังคับกับอีกประเทศหนึ่งได้ก็เป็นปัญหาสำคัญต่อการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาภายหลังการเปิด AEC ด้วย ดังนั้น ทางออกของการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าหน้าที่ตำรวจ และพนักงานอัยการ คือการทำความตกลงกับประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียนเพื่อให้มีการสร้างระบบหรือช่องทางพิเศษสำหรับความร่วมมือทางอาญาระหว่างประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน (สายันต์ สุโขพิช, 2556)

นอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2558 เมื่อมีการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) แล้ว อาเซียนจะเผชิญปัญหาการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียนหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง โดยเฉพาะปัญหาแรงงานต่างด้าวในบางอาชีพที่ AEC เปิดเสรี จะเคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานในประเทศไทย อาจเกิดปัญหาในด้านอาชญากรรมข้ามชาติ คือมีการไปกระทำผิดในประเทศหนึ่งแล้วหลบหนีไปอยู่ในอีกประเทศหนึ่ง ซึ่งจะเกิดปัญหาในสืบสวนสอบสวนในการติดตามจับกุมคนร้าย การหาพยานหลักฐาน การสอบสวนพยานบุคคลที่ไปอยู่อีกประเทศหนึ่ง ซึ่งปัญหาเหล่านี้มีผลกระทบและเกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ของพนักงานอัยการ โดยตรง ทั้งในเรื่องการขอส่งผู้ร้ายข้ามแดนตาม พ.ร.บ.การส่งผู้ร้าย

ข้ามแดน ฯ การขอความร่วมมือระหว่างประเทศในคดีอาญา พ.ร.บ. ความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 (สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักวิชาการ สำนักงานอัยการสูงสุด, 2558, น. 86-87)

โดยที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 กำหนดให้ อัยการสูงสุดเป็นพนักงานสอบสวน ผู้รับผิดชอบความผิดที่เกิดนอกราชอาณาจักร และตามกฎหมายพิเศษต่าง ๆ อาทิ พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 พ.ร.บ.การสอบสวนคดีพิเศษ ฯลฯ ให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการสืบสวนและสอบสวนคดีได้ จึงเห็นได้ว่า ในอนาคตภายหลังจากการเปิด AEC บทบาทและหน้าที่ของพนักงานอัยการจะเพิ่มมากขึ้น จึงเป็นปัญหาสำคัญที่จะต้องทำการศึกษาวิจัยถึงบทบาทพนักงานอัยการในการอำนวยความยุติธรรม การบังคับใช้กฎหมาย และการบริการประชาชน ทั้งนี้เพื่อที่จะหาทางแก้ไขปัญหายุ่งยาก และพัฒนาการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการเพื่อบรรลุเป้าหมายในการอำนวยความยุติธรรมเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน (AEC)

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาและพัฒนาระบบงานของพนักงานอัยการด้านการบังคับใช้กฎหมายเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC)
2. เพื่อศึกษาบทบาทและพัฒนาระบบงานของพนักงานอัยการต่อการอำนวยความสะดวกความยุติธรรมเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC)
3. เพื่อศึกษาและพัฒนาระบบงานของพนักงานอัยการต่อการให้บริการแก่ประชาชนในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC)
4. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบระบบงานของพนักงานอัยการในประเทศสมาชิกประชาคม อาเซียน (ASEAN Community) ต่อการอำนวยความยุติธรรม การบังคับใช้กฎหมาย และการให้บริการประชาชนเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) แล้วนำมาปรับใช้กับระบบงานอัยการในประเทศไทย

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงระบบงานของพนักงานอัยการในการบังคับใช้กฎหมาย ให้การบริการ (การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน) และการอำนวยความยุติธรรม ผลกระทบที่เกิดขึ้น

เมื่อประเทศไทยก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเพื่อ  
แนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาระบบงานและบทบาทของ  
พนักงานอัยการในการรองรับการเข้าสู่ระบบประชาคม  
เศรษฐกิจอาเซียน (AEC)

2. ทราบถึงระบบงานของพนักงานอัยการในประเทศ  
สมาชิกของประชาคมอาเซียน (ASEAN) ต่อการอำนวยความสะดวก  
ยุติธรรม การบังคับใช้กฎหมาย และการบริการประชาชน เพื่อ  
รองรับการเข้าสู่ระบบประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) แล้ว  
นำมาปรับใช้กับระบบงานของพนักงานอัยการในประเทศไทย

## วิธีการดำเนินการวิจัย

1. เพื่อนำผลการวิจัยมาใช้ในการกำหนดแผน  
ยุทธศาสตร์ สำนักงานอัยการสูงสุด ในการรองรับการเข้าสู่  
ระบบประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC)

2. เพื่อเป็นแนวทางในการเสนอแนะการแก้ไข  
กฎหมายซึ่งได้รับผลกระทบจากการเข้าสู่ระบบประชาคม  
เศรษฐกิจอาเซียน (AEC)

### วิธีการวิจัย

ผู้วิจัยใช้รูปแบบการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary  
Research) โดยทำการเก็บรวบรวมกฎหมาย ข้อมูลเกี่ยวกับ  
ระบบและบทบาทของพนักงานอัยการ ตลอดจนการเตรียมการ  
ของสำนักงานอัยการในประเทศต่าง ๆ เพื่อรองรับการเข้าสู่  
ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) จากตำรา กฎหมาย หนังสือ  
งานวิจัย บทความทางวารสารหนังสือพิมพ์ วิทยานิพนธ์  
รายงานการประชุมและการสัมมนาทางวิชาการ สิ่งพิมพ์  
ต่างๆ รวมทั้งข้อมูลจากเครือข่าย internet ทั้งในและ  
ต่างประเทศ แล้วนำมาศึกษาวิเคราะห์อย่างเป็นระเบียบเพื่อ  
ใช้ในการสร้างระบบงาน แนวคิดสำหรับกรวิเคราะห์ รวมทั้ง  
แสดงเนื้อหาาระบบเบื้องต้น

### การวิเคราะห์ข้อมูลและการนำเสนอข้อมูล

1. ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและนำ  
มาวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) โดยอาศัย  
หลักการวิเคราะห์ (Logical Analysis) และเชิงเปรียบเทียบ  
โดยการนำข้อมูลที่ได้จากการสังเคราะห์ จากเอกสารทาง  
วิชาการ หนังสือ บทความ วารสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทฤษฎี  
แนวคิด หนังสือพิมพ์ รายงานการประชุมทางวิชาการ  
สิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ รวมทั้งข้อมูลทาง internet ทั้งในและ  
ต่างประเทศมาสังเคราะห์วิเคราะห์เชิงเนื้อหา และ นำเสนอ  
เนื้อหาบรรยายเชิงเปรียบเทียบ

2. นำข้อค้นพบทางเอกสารมาวิเคราะห์ร่วมกัน ที่มี  
ความสอดคล้องกันและมีความเป็นไปได้ ที่สรุปออกมาเป็น  
แนวทางเพื่อนำไปสู่การสร้างระบบงานอัยการกับการอำนวยความสะดวก  
ยุติธรรมเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน  
(AEC)

## ผลการวิจัย

เมื่อประเทศไทยเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนใน  
ปี พ.ศ. 2558 ในส่วนงานของพนักงานอัยการไทยย่อมได้รับ  
ผลกระทบต่อบทบาทของอัยการ ซึ่งทั่วโลกมีบทบาทหลัก  
ร่วมกัน 3 ประการ คือ การอำนวยความสะดวกยุติธรรม การบังคับใช้  
กฎหมาย/การบังคับคดี และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ  
ประชาชน การวิจัยพบว่า การจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจ  
อาเซียนมีผลกระทบโดยนัยสำคัญต่อการค้า การเคลื่อนย้าย  
ทุน บริการและแรงงานข้ามประเทศอย่างมาก ในการนี้  
พนักงานอัยการจะต้องมีบทบาทอย่างสำคัญในการอำนวยความสะดวก  
ยุติธรรมทางอาญาเพื่อตอบสนองต่อวัตถุประสงค์และ  
เจตนารมณ์การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจของ AEC กล่าวคือ ใน  
เรื่องการค้า องค์กรอัยการจะต้องพัฒนาองค์กรและความรู้ของ  
พนักงานอัยการในการตรวจร่างสัญญาการค้าระหว่างประเทศ  
การค้าเงินคืออาญาและคดีแพ่งระหว่างประเทศที่จะมีปริมาณ  
มากขึ้น ในด้านการบังคับใช้กฎหมาย อัยการไทยต้อง  
เตรียมพร้อมรับมือกับอาชญากรรมข้ามชาติ การระงับ  
ข้อพิพาททางการค้าผ่านอนุญาโตตุลาการในคดีระหว่าง  
ประเทศ ในด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน  
เมื่อมีการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติจำนวนมากหลังปี  
พ.ศ. 2558 พนักงานอัยการจะต้องเข้ามาคุ้มครองสิทธิ  
มนุษยชนของแรงงานข้ามชาติที่ถูกละเมิดจากนายจ้าง รวมทั้ง  
ให้คำปรึกษากฎหมายเพื่อช่วยเหลือคุ้มครองแรงงานไทยใน  
ต่างแดนโดยการประสานกับเจ้าหน้าที่สถานทูต/สถานกงสุล  
ไทยในต่างประเทศตลอดจนอัยการท้องถิ่นในการช่วยเหลือ  
แรงงานไทยในต่างแดนให้ได้รับความเป็นธรรมตามสัญญา มาก  
ยิ่งขึ้น นอกจากนี้ในงานวิจัยยังพบว่า ประเทศอาเซียนในแต่ละ  
ประเทศมีระบบกฎหมายที่แตกต่างกัน จึงทำให้เกิดปัญหาใน  
การบังคับใช้กฎหมาย การดำเนินคดีและการบังคับคดีตาม  
คำพิพากษา ซึ่งเป็นเรื่องที่สำนักงานอัยการสูงสุดในประเทศ  
สมาชิกอาเซียนจะต้องหารือร่วมกันเพื่อให้กระบวนการการ  
บังคับใช้กฎหมายเป็นไปตามแนวทางเดียวกันสอดคล้องกับ  
เจตนารมณ์ในการจัดตั้ง AEC

## อธิปราชผล

งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาบทบาทของพนักงานอัยการภายหลังไทยเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community - AEC) ซึ่งจะเริ่มมีผลตั้งแต่วันที่ 31 ธันวาคม 2558 จากการวิจัยพอสรุปความได้ว่าภายหลังจากที่ประเทศไทยเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน AEC ในปลายปี พ.ศ. 2558 จะเกิดผลกระทบด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมโดยเฉพาะระบบงานของพนักงานอัยการในด้านต่าง ดังนี้

### 1. ผลกระทบจากการเปิดเสรี AEC ต่อระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของไทย

การจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community หรือ AEC) ถือเป็นผลงานที่เป็นรูปธรรมที่สุดของสมาคมอาเซียนนับจากการก่อตั้งอาเซียนมาตั้งแต่ ปี 2510 โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือ การรวมตัวทางเศรษฐกิจที่มีการเคลื่อนย้ายเสรีของสินค้า การบริการ การลงทุน และแรงงานในระหว่างประเทศสมาชิก โดยประเทศภาคีสมาชิกอาเซียนได้กำหนดขั้นตอนตามพิมพ์เขียวเพื่อจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC Blueprint) ที่ร่างไว้ในปี 2550 ว่าแผนงานต่าง ๆ ที่จะจัดตั้ง AEC ต้องทำให้แล้วเสร็จภายในปี 2558 เพื่อให้อาเซียนมีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุน แรงงานฝีมือได้อย่างเสรี ซึ่งหากประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเป็นรูปร่างโดยสมบูรณ์แล้ว อาเซียนจะกลายเป็นกลุ่มทางเศรษฐกิจที่มีศักยภาพสูงที่สุดในเอเชีย มีประชากรกว่า 600 ล้านคน ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ 2.4% ของโลก ขนาดพื้นที่ 3% ของพื้นที่โลก รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติอีกมากมาย ยิ่งหากในอนาคตอาเซียนสามารถรวมตัวกับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้เมื่อไร จะกลายเป็นกลุ่มการค้าที่มีศักยภาพและอิทธิพลสูงที่สุดในโลกทั้งทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจ

การจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนย่อมนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงทั้งทางบวกมหาศาลและทางลบในบางกรณี แต่กล่าวเฉพาะในแง่ของกฎหมายและอาชญากรรม มีการคาดหมายถึงผลร้ายที่อาจจะติดตามมาภายหลังการเปิดเสรีหลายประการคือ

1.1 พื้นที่ของรัฐอันกว้างใหญ่มหาศาลจะเปิดทางให้อาชญากรจากรัฐหนึ่งกระทำผิดในอีกรัฐหนึ่งได้โดยง่าย และจะใช้ประโยชน์จากการเข้าออกในรัฐภาคีหลบหนีการจับกุมไปยังอีกรัฐหนึ่งได้โดยสะดวก ซึ่งกลายเป็นที่มาของอาชญากรรม

ข้ามชาติ ทำให้เจ้าหน้าที่บ้านเมืองต้องทำงานหนักมากขึ้นในการจัดการกับอาชญากรข้ามชาติและกลุ่มก่อการร้าย

1.2 การรวมตัวกันทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วไม่ได้รวมถึงการเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายภายในรัฐภาคีที่ได้เข้ากว่า ประเทศไทยและภาคีอาเซียนทั้งหมดมีพันธกรณีต้องแก้ไขกฎหมายภายในจำนวนมากเพื่อรองรับพันธกรณีในการจัดตั้ง AEC เพื่อให้เกิดการค้า การลงทุน แรงงาน และบริการเสรี กฎหมายที่จำกัดสิทธิของคนต่างด้าวในการเข้ามาลงทุน การประกอบอาชีพในประเทศไทยจะต้องถูกแก้ไขหรือยกเลิกไป

1.3 การรวมตัวกันทางเศรษฐกิจย่อมนำมาซึ่งการค้า การลงทุนที่จะเพิ่มขึ้นอย่างมหาศาล แต่โดยที่หลักเกณฑ์กฎหมายภายในของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันอย่างมาก อีกทั้งระบบกฎหมายของบางประเทศก็ใช้หลักกฎหมายคอมมอนลอว์ บางประเทศใช้ระบบประมวลกฎหมาย โอกาสที่จะเกิดปัญหาจากการค้า การลงทุน และการบริการจึงมีมาก นอกจากนี้ จะเกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายซึ่งจำกัดเฉพาะในเขตแดนของแต่ละรัฐเท่านั้นรวมทั้งเกิดปัญหาการขัดกันของกฎหมาย ตลอดจนการตีความกฎหมายของศาลในแต่ละประเทศที่อาจจะแตกต่างกัน กฎหมายภายในรัฐหนึ่งรัฐเดียวไม่อาจจะแก้ปัญหาได้อย่างเหมาะสม ความจำเป็นที่จะต้องมีการร่วมกันผ่านทางกฎหมายระหว่างประเทศ และจารีตประเพณีทางการค้าจะต้องมีมากขึ้น

1.4 การจัดตั้ง AEC จะก่อให้เกิดแรงงานย้ายถิ่นมากขึ้น โอกาสที่จะเดินทางเข้าไปทำงานยังอีกประเทศหนึ่งทำได้ง่ายขึ้น มีโอกาสสูงที่จะเกิดแรงงานผิดกฎหมายข้ามชาติจำนวนมาก รวมทั้งการละเมิดสิทธิมนุษยชนและสิทธิของแรงงานเหล่านี้

1.5 เมื่อมีการปฏิสัมพันธ์ทางการค้า การลงทุน และการเดินทางไปมาข้ามประเทศมากขึ้น ย่อมก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งและข้อพิพาทในทางคดีมากขึ้น ความจำเป็นที่จะต้องมีการระงับข้อพิพาทผ่านทางศาลหรือการระงับข้อพิพาททางเลือกผ่านอนุญาโตตุลาการย่อมมีมากขึ้น

1.6 การบังคับการตามคำตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทในทางคดีที่เกิดขึ้นข้ามพรมแดนไปยังอีกรัฐหนึ่งย่อมเป็นไปได้ยากเพราะมีอุปสรรคด้านกฎหมายภายในและอาจเป็นการล่วงล้ำอำนาจอธิปไตยของอีกรัฐได้

## 2. บทบาทของอัยการต่อการเปลี่ยนแปลงภายหลังการเข้าสู่ AEC

### 2.1 ในด้านการอำนวยความสะดวก

2.1.1 ในทางอาญาคดีอาญาระหว่างประเทศ จะมีปริมาณและความซับซ้อนมากขึ้น โดยเฉพาะคดีความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงข้ามชาติ คดีปลอมบัตรเครดิต ปลอมหนังสือ และเอกสารเดินทาง การค้ามนุษย์ โสเภณีข้ามชาติ รวมทั้งอาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ และระบบไอที ฯลฯ พนักงานอัยการจะต้องเข้ามาฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดเพื่อสร้างความสงบสุขให้กับสังคม รวมทั้งลดปัญหาอาชญากรรมภายในประเทศ

2.1.2 ในทางแพ่ง และพาณิชย์ โดยที่การดำเนินคดีในศาลยุติธรรมมีความล่าช้า มีรูปแบบเป็นทางการ และเสียค่าใช้จ่ายมาก รวมทั้งเนื้อหาของกฎหมายเน้นกฎหมายภายในและอำนาจอธิปไตยของรัฐมากเกินไป การระงับข้อพิพาทด้วยกระบวนการยุติธรรมทางศาลจึงไม่เป็นที่นิยมในทางการค้าระหว่างประเทศ การระงับข้อพิพาทผ่านทางอนุญาโตตุลาการได้รับความนิยมทางการค้ามากกว่า สำนักงานอัยการสูงสุดจะมีบทบาทอย่างสำคัญมากขึ้นในการเป็นตัวแทนของรัฐในการกิจการรักษาผลประโยชน์ของประเทศในการว่าต่างแก้ต่างคดีอนุญาโตตุลาการ รวมทั้งมีบทบาทร่วมในการพัฒนาไกลและกระบวนการระงับข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศโดยอนุญาโตตุลาการด้วย

2.2 ในด้านการบังคับใช้กฎหมาย และการบังคับคดี

2.2.1 ในทางอาญา ภายหลังจากการเข้าสู่ AEC สำนักงานอัยการสูงสุดจะต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติของอาเซียนร่วมกับพนักงานสืบสวนสอบสวนในการปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติและการค้ายาเสพติดข้ามแดน ซึ่งมีแนวโน้มการก่ออาชญากรรมที่จะเพิ่มมากขึ้นในประเทศไทยและมีความเกี่ยวข้องกับภูมิภาคอาเซียน งานต่อต้านการก่อการร้ายสากลที่จะใช้ประเทศไทยเป็นทางผ่านและเคลื่อนไหวในการก่อการร้ายเนื่องจากเป็นประเทศเปิดสำหรับนักท่องเที่ยว รวมทั้งบทบาทที่สำคัญในงานส่งผู้ร้ายข้ามแดนซึ่งจะทวีมากขึ้นในแง่ของปริมาณผู้กระทำความผิดที่สำนักงานอัยการสูงสุดจะต้องขอตัวมาดำเนินคดีในไทยหรือถูกร้องขอจากรัฐอื่นเพื่อให้ส่งคนของชาติอื่นออกไปรับการพิจารณาคดีในประเทศที่ร้องขอ ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินการภายหลังจากการเข้าสู่ AEC

2.2.2 ในการดำเนินคดีแพ่ง โดยที่การลงทุนมีมากขึ้น แต่ปัจจุบัน ประเทศไทยแทบไม่มีความตกลงความร่วมมือในคดีแพ่งและพาณิชย์กับประเทศใดเลยนอกจากอินโดนีเซีย ในอนาคตเชื่อว่าอาเซียนอาจสร้างความตกลงร่วมมือกันทางคดีแพ่งและพาณิชย์ผ่านทางศาล หรือกระทรวงยุติธรรม ซึ่งอัยการในฐานะหน่วยความของรัฐและผู้มีประสบการณ์ในการทำคดีแทนรัฐบาลย่อมมีบทบาทในการเข้าร่วมพัฒนาไกลความร่วมมือในคดีแพ่งและพาณิชย์ของอาเซียน

2.2.3 ในการดำเนินคดีทรัพย์สินทางปัญญา สำนักงานคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศในสำนักงานอัยการสูงสุดที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องจะมีบทบาทมากขึ้นในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญาของประเทศอื่น อาทิ กรณีมีการละเมิดลอกเลียนลิขสิทธิ์หรือละเมิดเครื่องหมายการค้าสินค้าของต่างประเทศและผู้เสียหายต้องการดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิด สำนักงานอัยการจะต้องเป็นผู้ฟ้องคดีแทนผู้เสียหาย

2.3 ในด้านระบบงานด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

เมื่อมีการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติทั้งจากประเทศไทยไปต่างประเทศ และจากต่างประเทศมาประเทศไทย และมีการละเมิดสิทธิของแรงงานทั้งทางร่างกายและการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานทั้งการชำระค่าจ้าง การดูแลสวัสดิการยามเจ็บป่วย อัยการจะต้องเข้าไปให้ความช่วยเหลือคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยและแรงงานไทยในต่างประเทศ มิใช่เพียงแต่คำนึงถึงประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมชาติเท่านั้น แต่อัยการจะต้องให้ความสำคัญคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในราชอาณาจักรไทยด้วยทั้งนี้เป็นไปตามทฤษฎีว่าด้วยการอำนวยความสะดวกที่รัฐจะต้องคำนึงถึงการควบคุมอาชญากรรม (Crime Control Model) และทฤษฎีว่าด้วยกระบวนการนิติธรรม (Due Process Control) ประกอบกันด้วย

## 3. การเตรียมความพร้อมของสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อรองรับการเข้าสู่ AEC

3.1 การกำหนดยุทธศาสตร์สำนักงานอัยการสูงสุด ได้กำหนดวิสัยทัศน์ในส่วนของ การเข้าสู่ประชาคมอาเซียนว่า “สำนักงานอัยการสูงสุดมีความพร้อมในการที่ประเทศไทยจะเข้าสู่ประชาคมอาเซียนและมีบทบาทสำคัญด้านกระบวนการยุติธรรมในประชาคมอาเซียนตามกรอบพันธกิจของสำนัก”

ทั้งนี้ สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด ยุทธศาสตร์ไว้ 5 ยุทธศาสตร์ คือ

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การเสริมสร้างความมั่นคง และต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศ

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การวิจัยและพัฒนากฎหมาย และการเจรจาทำข้อตกลงในประชาคมอาเซียน

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การสร้างความรู้ความเข้าใจ เรื่องประชาคมอาเซียน และการพัฒนาบุคลากรแต่ละ ยุทธศาสตร์ข้างต้น

สำนักงานอัยการจะกำหนดกิจกรรมต่างๆ ในแผนงานย่อยออกไป ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ AEC โดยตรงโดยไม่เกี่ยวกับประชาคมการเมืองและความมั่นคง หรือประชาคม สังคมและวัฒนธรรมสำนักงานอัยการสูงสุดได้กำหนดภารกิจ ที่ดำเนินการตามประเด็นกิจกรรมต่าง ๆ ในสามเรื่อง คือ ด้านการระงับข้อพิพาททางการค้า (อนุญาโตตุลาการ) ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค และด้านการคุ้มครองทรัพย์สิน ทางปัญญา นอกจากนี้ ในยุทธศาสตร์ที่ 4 ในส่วนของการ พัฒนากฎหมาย สำนักงานอัยการสูงสุดได้ดำเนินการพัฒนา กลไกและกระบวนการระงับข้อพิพาททางการค้าผ่านทาง อนุญาโตตุลาการซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดมีภารกิจและ สามารถรักษาผลประโยชน์ของรัฐในการเป็นตัวแทนของ รัฐบาลในการว่าต่างแก่ต่างคดีอนุญาโตตุลาการให้หน่วยงาน ของรัฐจึงมีส่วนร่วมในจึงมีบทบาทในการพัฒนากฎหมาย อนุญาโตตุลาการใหม่ด้วย

3.2 การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรเพื่อเตรียม ความพร้อมในการเข้าสู่ AEC สำนักงานอัยการสูงสุดได้จัดตั้ง สำนักงานสอบสวนและศูนย์พันธกิจอาเซียน

3.2.1 สำนักงานการสอบสวน โดยที่การ เข้าสู่ประชาคมอาเซียน จะทำให้เกิดคดีความผิดที่กระทำลง นอกราชอาณาจักรเพิ่มมากขึ้น สำนักงานอัยการสูงสุดจึง จำเป็นต้องจัดตั้งสำนักงานการสอบสวนขึ้น เพื่อรองรับการ สอบสวนคดีประเภทดังกล่าวที่กฎหมายกำหนดให้อัยการสูงสุด เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ อาทิ กรณีความผิดเกิดขึ้น นอกราชอาณาจักร ตามมาตรา 20 ป.วิอาญา คดีความผิดตาม พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กร อาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 นอกจากนี้ คดีที่ชาว

ต่างประเทศเป็นผู้เสียหายก็จะมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นเช่นกัน และมีหลายกรณีที่พนักงานอัยการต้องเข้าไปร่วมสอบสวนกับ พนักงานสอบสวน เช่น การสอบสวนเด็กต่างชาติ การประกาศ จัดตั้งสำนักงานการสอบสวนของสำนักงานอัยการสูงสุด จึงเป็น ก้าวสำคัญในการเตรียมความพร้อมด้านกระบวนการยุติธรรม ในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของประเทศไทย

3.2.2 ศูนย์พันธกิจประชาคมอาเซียน (ASEAN COMMUNITY MISSION CENTRE)

ศูนย์พันธกิจประชาคมอาเซียนจัดตั้ง ขึ้นเพื่อรองรับภารกิจ และการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับ ประเทศสมาชิกอาเซียน อันได้แก่ การจัดทำบันทึกข้อตกลง การเจรจาความร่วมมือในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินงาน สอดคล้องกับกรอบนโยบายของรัฐบาลและท่าทีของประชาคม อาเซียนผ่านการทำงานของบุคลากรที่มีความรู้และความ เชี่ยวชาญด้านกฎหมายอาเซียนโดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญ เพื่อให้ ศูนย์ฯ แห่งนี้เป็นกลไกในการขับเคลื่อนการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานทั้งในประเทศและต่างประเทศ ทั้งเชิงนโยบายและปฏิบัติการเชิงรุก รวมทั้งเพื่อรองรับภารกิจ หน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุด ภายใต้กรอบอาเซียนที่มี เพิ่มมากขึ้นให้เป็นไปได้อย่างรวดเร็วและสามารถรับมือกับ ภัยคุกคามของอาชญากรรมรูปแบบใหม่อันจะก่อให้เกิด ความปลอดภัยและความมั่นคงแก่ประชาชน รวมถึงพัฒนา ระบบจัดการระงับข้อพิพาทอย่างสันติ โดยวิธีไกล่เกลี่ย ประนีประนอมตามข้อกำหนดของกฎบัตรอาเซียน

#### 4. การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายและความพร้อม ของประเทศอาเซียนอื่น ๆ

จากการศึกษากฎหมายเปรียบเทียบของ ประเทศไทยและประเทศผู้ก่อตั้งอาเซียนอื่นอีก 4 ประเทศ คือ ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย มาเลเซีย และสิงคโปร์ การศึกษาในเรื่อง การเตรียมความพร้อมด้านกฎหมายและการเตรียมความพร้อม ในการทำงานของสำนักงานอัยการสูงสุดของแต่ละประเทศ ดังนี้

**ระบบกฎหมาย** มีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับที่มา ของประเทศนั้น ๆ อาทิ มาเลเซีย สิงคโปร์ เคยเป็นอาณานิคม ของอังกฤษ จึงรับระบบคอมมอนลอว์มาเป็นระบบกฎหมาย ของตน อินโดนีเซียเคยเป็นอาณานิคมของเนเธอร์แลนด์จึงใช้ ระบบประมวลกฎหมายผสมผสานกับจารีตประเพณีของชุมชน ท้องถิ่น ส่วนฟิลิปปินส์เคยถูกทั้งสเปนและสหรัฐฯ ปกครองจึง ใช้กฎหมายในรูปแบบผสมคือ ใช้ระบบประมวลกฎหมาย แต่การตีความกฎหมายรวมทั้งการเขียนคำพิพากษา การอ้างอิง

บรรทัดฐานของคดียกก่อนใช้รูปแบบของคอมมอนลอว์ สำหรับประเทศไทยใช้ระบบประมวลกฎหมาย (อนุชาติ คงมาลัย, 2557)

**ระบบงานอัยการ** โดยทั่วไปมีความคล้ายคลึงกันคือ พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาแทนรัฐรวมทั้งเป็นผู้แทนในคดีที่รัฐเป็นโจทก์หรือจำเลยในคดีแพ่งและพาณิชย์ อัยการมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารในระดับหนึ่ง ส่วนอำนาจการสอบสวนคดีในไทย มาเลเซีย และสิงคโปร์เป็นงานของพนักงานสอบสวน (ในกรณีของไทย โดยทั่วไปอำนาจการสอบสวนเป็นของพนักงานสอบสวน แต่ในคดีความผิดนอกราชอาณาจักร และความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติกฎหมายกำหนดให้อำนาจและหน้าที่การสอบสวนและการดำเนินการอื่นเป็นของอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทน) ส่วนในอินโดนีเซียคดีที่มีความสำคัญ เช่น คดีทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐและคดีเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดน เป็นต้น อัยการเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน (ASEAN Law Association, Indonesian Legal System, 2015) ในฟิลิปปินส์ อัยการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการสอบสวนคดีอาญาและสามารถเริ่มต้นทำการสอบสวนคดีอาญาได้เองหลังจากได้รับรายงานจากหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายหรือได้รับคำร้องทุกข์จากประชาชนแต่การสอบสวนคดีอาญาโดยทั่วไปจะเป็นการร่วมมือกันระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจกับพนักงานอัยการ (Pangalangan, 2001, p. 19) จึงเห็นได้ว่าในปัจจุบันระบบงานอัยการในหลายประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน ไม่เพียงแต่มีบทบาทในการฟ้องคดีและดำเนินคดีในศาลเท่านั้นแต่ยังจะต้องเข้าไปร่วมในการสอบสวนคดีอาญาด้วย ฉะนั้นตามแนวความคิดที่ว่า การสอบสวนและการฟ้องคดีจะต้องแยกจากกัน เพื่อเป็นการถ่วงดุลและคานอำนาจกันระหว่างหน่วยงานที่มีอำนาจในการสอบสวนและการฟ้องคดีจึงไม่อาจนำมาใช้ในกระบวนการยุติธรรมปัจจุบัน แต่กระแสนี้ในแนวความคิดที่ว่า การสอบสวนและการฟ้องคดีเป็นเนื้อเดียวกันไม่อาจแบ่งแยกกลับเป็นที่นิยมนำมาใช้ระบบการอำนวยความสะดวกยุติธรรมทางอาญามากยิ่งขึ้น

4.1 การเตรียมความพร้อมด้านกฎหมายเพื่อรองรับการเปิด AEC

จากการศึกษาพบว่า สิงคโปร์เป็นประเทศที่มีความพร้อมด้านกฎหมายมากที่สุด ใน 5 ประเทศที่ศึกษา ไทยและมาเลเซีย มีความพร้อมลำดับใกล้เคียงรองลงมาจากสิงคโปร์ ส่วนฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซียมีความพร้อมน้อยที่สุด

**สิงคโปร์** สิงคโปร์ซึ่งเป็นประเทศที่มีการเปิดกว้างทางการค้าเสรีมากที่สุดในอาเซียน รวมทั้งเป็นประเทศที่ได้รับการจัดอันดับโดยธนาคารโลกให้เป็นประเทศที่น่าลงทุนที่สุดในโลก และยังเป็นหนึ่งในด้านคุณภาพการศึกษาของโลก จากการจัดอันดับขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (ข้อมูล Intra ASEAN FDI Inflows, 2009) สิงคโปร์มีความพร้อมด้านกฎหมายมากที่สุด เนื่องจากเป็นประเทศเปิด ที่เจริญและพัฒนามาจากการค้าระหว่างประเทศ จึงมีกฎหมายเพื่อการค้า การลงทุน การบริการเสรีอยู่แล้ว ส่วนเรื่องแรงงาน สิงคโปร์ได้ผ่อนคลายนโยบายแรงงานฝีมือเข้าประเทศตนมากกว่าข้อตกลงการยอมรับร่วมกัน (Mutual Recognition Arrangements) MRA ที่ทำไว้ใน 7 สาขาวิชาชีพ 1 งานบริการ (แพทย์ ทันตแพทย์ พยาบาล วิศวกร สถาปนิก นักบัญชี ช่างสำรวจ และอาชีพด้านการท่องเที่ยว) โดยมีการเปิดเสรีแรงงานฝีมือในอาชีพเหล่านี้ แต่สิงคโปร์ไปไกลกว่าข้อตกลง MRA กล่าวคือ อนุญาตให้ทนายความต่างชาติให้เข้าไปว่าความและทำงานในสิงคโปร์ โดยให้ลงทะเบียนและขอใบอนุญาตกับสำนักวิชาชีพกฎหมาย (The Legal Profession Secretariat) ซึ่งเป็นสำนักงานหนึ่งในสำนักงานอัยการสูงสุดของสิงคโปร์ได้

**ไทย** แม้ไม่มีข้อจำกัดในรัฐธรรมนูญของไทย ที่กีดกันการค้า การลงทุน บริการเสรี แต่การทำความตกลงหรือการยอมรับพันธกรณีจากความตกลงอาเซียนต่างๆ ที่มีผลผูกพันให้จำต้องแก้กฎหมายภายในของไทย มีข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 190 (แม้ในปัจจุบันได้ถูกยกเลิกไปแล้ว แต่เชื่อในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่คงจะต้องมีหลักการในการทำงานเดียวกันนี้) ที่ต้องให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ หรือการไปเจรจาทำความตกลงหรือสนธิสัญญาที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมอย่างมากหรือมีข้อบทให้เปิดเสรีด้านการค้าการลงทุน รัฐบาลต้องเสนอกรอบการเจรจาให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบก่อน ซึ่งในกรณีของการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน รัฐบาลได้นำกรอบการเจรจาในเรื่องการค้าเสรีด้านการค้าเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับการจัดตั้ง AEC เสนอต่อรัฐสภามาโดยตลอด จึงไม่มีปัญหาด้านการไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ (คณะทำงานจัดทำข้อมูลเพื่อเตรียมความพร้อมข้าราชการรัฐสภาสู่ประชาคมอาเซียน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555, น. 200-204)

อย่างไรก็ตาม มีผู้ชี้ทั้งผลดีและผลเสียของมาตรา 190 มาก ในแง่ของความโปร่งใส การตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหารโดยรัฐสภา ถือว่าดี แต่ในแง่ของความรวดเร็วในการทำงาน ตลอดจนการเจรจาทำความตกลงระหว่างประเทศทำได้ยาก



แม้ไทยจะไม่มีข้อจำกัดในรัฐธรรมนูญที่จะเป็นอุปสรรคต่อหลักการของ AEC แต่กฎหมายไทยจำนวนมากก็ยังไม่สอดคล้องกับการเปิดเสรีทางการค้า การลงทุน บริการ และแรงงาน และควรได้รับการปรับปรุง อาทิ

กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า เพื่อให้การค้าเสรีเป็นไปอย่างเป็นธรรม จะต้องมีการแก้ไข พ.ร.บ. การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 มิฉะนั้น ธุรกิจขนาดกลาง (SMEs) ของไทยอาจได้รับผลกระทบจากการเปิดตลาดการค้าเสรีในกลุ่มประเทศอาเซียนได้

กฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสัญชาติของผู้ประกอบการหรือการถือหุ้นของคนต่างด้าวในนิติบุคคลที่เป็นผู้ประกอบการอาทิ ควรแก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับการที่จะต้องอนุญาตให้นักลงทุนอาเซียนถือหุ้นได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 ในทุกสาขาบริการภายในปี 2558 หรือให้มีการแก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 จำนวน 39 อาชีพ เพื่อให้สอดคล้องกับข้อตกลงยอมรับร่วมกัน (Mutual Recognition Agreements) เป็นต้น

กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน เพื่อสนับสนุนให้เอกชนไทยสามารถได้ รับประโยชน์จากการย้ายฐานการผลิตไปยังภูมิภาคของประชาคมอาเซียนที่มีต้นทุนการผลิตต่ำกว่าในประเทศไทยอันจะทำให้ภาคเอกชนไทยได้รับประโยชน์ ได้อย่างเต็มที่

กฎหมายว่าด้วยการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการค้าการลงทุนโดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการระงับข้อพิพาทนอกศาลรวมทั้งการส่งเสริมสถาบันอนุญาโตตุลาการตามพระราชบัญญัติสถาบันอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2550 เพื่อรองรับการยุติข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้น จากการเปิดตลาดการค้า การลงทุนในประเทศ

**มาเลเซีย** ไม่มีข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญในเรื่องความเท่าเทียมกันของแรงงานมาเลเซียหรือแรงงานต่างชาติ แต่หลายครั้งรัฐบาลมาเลเซียก็มีนโยบายเลือกปฏิบัติกับคนงานต่างชาติ อาทิ ในกรณีเศรษฐกิจตกต่ำ ให้คนงานต่างชาติออกจากงานก่อน อย่างไรก็ตาม มีพัฒนาการการแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับการจัดตั้ง AEC หลายอย่าง กล่าวคือตั้งแต่วันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 2009 มาเลเซียได้ผ่อนคลायกฎระเบียบของการเข้ามาลงทุนของคนต่างด้าวตามประกาศของคณะกรรมการการลงทุนของต่างประเทศ (The Foreign Investment Committee (FIC) guidelines) โดยอนุญาตให้บุคคลหรือนิติบุคคลต่างประเทศสามารถถือครองหุ้นและ

ทรัพย์สินของบริษัทจากเดิมไม่เกินร้อยละ 49 เป็นร้อยละ 70 หรืออาจถือครองหุ้นได้ทั้งหมดในกรณีเป็นกิจการค้าขายส่ง ยิ่งกว่านั้น ยังผ่อนคลायการถือครองหรือได้มาซึ่งทรัพย์สินหรือที่ดินในกรณีมีการลงทุนในมาเลเซียจำนวนมากโดยไม่ต้องขออนุญาตกับคณะกรรมการการลงทุนของต่างประเทศก่อน เช่นเดิม แต่มาเลเซียก็ยังมีข้อจำกัดคุ้มครองคนชาติหรือคนพื้นเมืองชาวภูมิบุตราโดยเฉพาะกิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศหรือกิจกรรมที่กระทบความเป็นอยู่ดั้งเดิมของคนท้องถิ่น อาทิ การผลิตและทอผ้าบุติก อุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ กิจการพลังงาน น้ำ การป้องกันประเทศ การโทรคมนาคม ประกันภัยและธนาคาร (Malaysia Ministry of Finance, 2014) รวมทั้งมาเลเซียเลือกที่จะคุ้มครองอุตสาหกรรมรถยนต์ที่คนต่างชาติมีข้อจำกัดการถือหุ้นได้น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในแผนงานของ AEC เป็นต้น ในด้านตลาดทุนและการเงิน รัฐบาลมาเลเซียได้แก้ไข พ.ร.บ. Capital Markets and Services Act 2007 เพื่อช่วยลดขั้นตอนในการขอรับใบอนุญาตของบริษัทต่างชาติและลดค่าธรรมเนียมต่างๆ ลง ซึ่งจะมีผลสอดคล้องกับการจัดตั้ง AEC

**อินโดนีเซีย** การเข้าสู่ AEC อาจไม่สามารถทำได้สมบูรณ์ เนื่องจากอินโดนีเซียมีข้อจำกัดในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการปกครองประเทศ มาตรา 33 ของรัฐธรรมนูญอินโดนีเซียกำหนดรูปแบบในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศใช้ระบบสหกรณ์ รวมทั้งการผลิต **แขนงที่สำคัญต่อรัฐ และการผลิตซึ่งกระทบกระเทือนถึงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนส่วนใหญ่ให้อยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐ** ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวไม่สอดคล้องกับการเปิดการค้าเสรี การลงทุน แรงงาน และบริการเสรีใน AEC เลย และคงเป็นไปได้ที่อินโดนีเซียจะแก้รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามหลักการของอาเซียน ในขณะที่ยังมีลัทธิชาตินิยมรุนแรงในประเทศนี้ โดยเฉพาะในระยะหลังเมื่อใกล้จะเปิดประชาคมอาเซียนกลับมีเสียงเรียกร้องจากฝ่ายชาตินิยมที่ให้รัฐบาลทบทวนท่าทีที่มีต่ออาเซียน ประโยชน์ที่จะได้จากอาเซียน เมื่อเทียบกับที่อินโดนีเซียเป็นชาติใหญ่ที่สุดในอาเซียนที่มีพื้นที่และจำนวนประชากรเกือบครึ่งหนึ่งในอาเซียน แต่กลับต้องเสียผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้ต่างชาติมากกว่าผลที่จะได้รับ อย่างไรก็ตาม ไม่เคยมีท่าทีจากรัฐบาลอินโดนีเซียที่จะถอนตัวหรือลดบทบาทจากอาเซียนแต่อย่างใด แม้ในการประชุมผู้นำอาเซียนทุกครั้ง ผู้นำของอินโดนีเซียก็ยังประกันการจัดตั้ง AEC ให้เสร็จภายในปี 2558 เช่นเดิม

ในส่วนของ การลงทุนและการประกอบธุรกิจ ของคนต่างด้าว จากการศึกษาพบว่า อินโดนีเซียมีกฎหมาย เลขที่ 111 ปี 2007 (เทียบได้กับพระราชกฤษฎีกากำหนดงาน ในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522) กำหนด กฎระเบียบและจำนวนของธุรกิจที่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำได้ ในประเทศตน โดยพบว่า มีธุรกิจ 432 ประเภทที่เปิดให้ ดำเนินการโดยวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ที่ดำเนินการ โดยหน่วยงานของรัฐเท่านั้น อาทิ ธุรกิจประมงขนาดเล็ก ธุรกิจ ประมงที่มีกำลัง 30 ตัน ธุรกิจก่อสร้างขนาดเล็กโครงการพิเศษ เช่น การซ่อมถนน การสร้างท่อส่งแก๊ส การขนส่งขนาดเล็ก และยังมีธุรกิจที่สงวนไว้สำหรับนักลงทุนในประเทศเท่านั้น คือ ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว, ธุรกิจป่าไม้, ธุรกิจเพื่อ สุขภาพ เช่น ทันตแพทย์ กายภาพบำบัด ธุรกิจค้าปลีก เป็นต้น

**ฟิลิปปินส์** มีปัญหาเริ่มต้นจากข้อบทใน รัฐธรรมนูญของฟิลิปปินส์เองก็ไม่เอื้ออำนวยให้เกิดการค้า การบริการ หรือการลงทุนเสรีแล้ว เพราะรัฐธรรมนูญของ ฟิลิปปินส์ให้คนฟิลิปปินส์ถือหุ้นในกิจการสาธารณูปโภค อัตราส่วนร้อยละ 60 คนต่างชาติถือหุ้นได้เพียงร้อยละ 40 อำนาจการบริหารจัดการกิจการเกี่ยวแก่งานสาธารณูปโภค อาทิ โทรศัพท ไฟฟ้า ประปา ขนส่งมวลชน ท่าเรือ สนามบิน เป็นของคนฟิลิปปินส์ ซึ่งศาลสูงสุดของฟิลิปปินส์ในคดี Gambao (JosephTato, Paul P. Chen and Paolo Cesar S. Boado, 2012) ศาลฎีกาของฟิลิปปินส์วินิจฉัยว่า ใน รัฐธรรมนูญของฟิลิปปินส์ไม่ได้แยกสัดส่วนการถือครองหุ้นที่มี สิทธิลงคะแนนเสียงหรือไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียง เจตนาารมณ์ ของรัฐธรรมนูญเพียงป้องกันมิให้คนต่างชาติเข้าครอบงำ การดำเนินธุรกิจโทรคมนาคมที่เป็นสาธารณูปโภคที่สำคัญและ จำต้องสงวนไว้ให้แก่คนชาติฟิลิปปินส์เท่านั้น คดีนี้บริษัท PLDT ที่มีผู้ถือหุ้นใหญ่ที่ลงคะแนนเสียงได้ส่วนใหญ่พยายามแยก ประเภทหุ้นเพื่อซื้อว่าตนมิได้ละเมิดรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการ หลีกเลี่ยงรัฐธรรมนูญ ซึ่งการตีความของศาลสูงสุดฟิลิปปินส์ ในคดีนี้เป็นการตีความรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด ทำให้เกิด บรรทัดฐานอนุรักษนิยมแรงกล้าจนยากที่จะผลักดันการ เคลื่อนย้ายทุนเสรีตามหลักการของการจัดตั้ง AEC ได้ ยังไม่ ต้องกล่าวถึงข้อจำกัดด้านการประกอบอาชีพรวมทั้งการ ทำธุรกิจของคนต่างชาติในฟิลิปปินส์ที่วางข้อกำหนดไว้ มากมายซึ่งล้วนแต่ไม่สอดคล้องกับ AEC

นอกจากนี้ ในวรรณกรรมนิติศาสตร์ของฟิลิปปินส์ กลับละเลยถึงความสมบูรณ์ของการจัดตั้ง AEC หรือประชาคม อาเซียนภายในกำหนดเวลาปี 2558 โดยมองว่า ปี 2558

เป็นเพียงมาตรวัดความก้าวหน้าของความร่วมมือกันของ อาเซียน ไม่ใช่เป้าหมายเด็ดขาด อาเซียนไม่มีบทบังคับซึ่งทำให้ แตกต่างจากการจัดตั้งสหภาพยุโรป คือ อาเซียนใช้ความ ยินยอมพร้อมใจ (Consensus) และการหารือกัน (Consultative) มากกว่าการสั่งการ ใช้การเจรจาทำความเข้าใจใน ลักษณะของ ASEAN way ที่เป็นอัตลักษณ์ของคนเอเชีย โดยเฉพาะ

## 4.2 การเตรียมความพร้อมของสำนักงานอัยการ สูงสุดในประเทศอาเซียน

4.2.1 จากการตรวจสอบ ยังไม่ปรากฏว่ามี ประเทศใดที่จัดตั้งศูนย์พันธกิจประชาคมอาเซียนเช่นเดียวกับ ของไทย นอกจากนี้ไทยยังเป็นผู้ดำเนินการจัดการประชุมความ ร่วมมืออัยการอาเซียนอยู่เนื่อง ๆ รวมทั้งมีความตกลง MOU กับสำนักงานอัยการประเทศต่าง ๆ เพื่อให้ความร่วมมือ ระหว่างกันอย่างไม่เป็นทางการอีกด้วย นอกจากนี้ มีแนวโน้ม ที่ไทยจะเสนอให้มีการจัดตั้งสมาคมหรือประชาคมอัยการ อาเซียนขึ้นในอนาคตด้วย

4.2.2 อัยการของมาเลเซีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์ มีหน้าที่หลักในด้านเป็นผู้ประสานงาน กลางในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนเช่นเดียวกับของไทย

4.2.3 ในกรณีของสนธิสัญญาว่าด้วยความ ช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องทางอาญาของภูมิภาคอาเซียน อัยการของไทย มาเลเซีย สิงคโปร์ และอินโดนีเซียทำหน้าที่ ผู้ประสานงานกลางในการให้ความช่วยเหลือและร่วมมือทาง อาญากับประเทศต่าง ๆ ยกเว้นฟิลิปปินส์ที่กำหนดให้กระทรวง ยุติธรรมเป็นผู้ประสานงานกลาง

4.2.4 การจัดตั้ง AEC สิ่ง que ทุกประเทศจะ ได้ รับประทานนอกจากปัญหากฎหมายและข้อพิพาทในคดี พาณิชย์แล้ว จะเกิดปัญหาทางคดีอาญาเหมือนกันคือ คดีความ ผิดข้ามชาติอำนาจในการดำเนินคดีและบังคับใช้กฎหมายจะ สิ้นสุดลงที่พรมแดนของแต่ละประเทศ ทำให้เกิดช่องว่างที่ ผู้กระทำความผิดข้ามชาติได้ประโยชน์ และมีโอกาสหลุดรอด จากการดำเนินคดีเมื่อข้ามพรมไปอีกประเทศหนึ่ง เพราะจะเกิด ความล่าช้าในการปฏิบัติงาน มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีที่ เพิ่มขึ้นมาก ฉะนั้น หากไม่มีความร่วมมือระหว่างประเทศที่ เหมาะสมและมีประสิทธิภาพภายใต้กรอบและความตกลงของ อาเซียนจะทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายภายหลังการ จัดตั้ง AEC อย่างแน่นอน จึงมีความจำเป็นที่อัยการในประเทศ อาเซียนจะต้องแสวงหาความร่วมมือที่ใกล้ชิดกันให้มากยิ่งขึ้น

4.2.5 ในปัจจุบัน สำนักงานอัยการสูงสุดของแต่ละประเทศจะเน้นงานกฎหมายที่แตกต่างกัน อาทิ สำนักงานอัยการสูงสุดสิงคโปร์เน้นงานด้านอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ งานการค้าและการทำธุรกรรมระหว่างประเทศซึ่งก็เป็นที่คาดการณ์ได้เพราะสิงคโปร์เป็นประเทศเปิดและเศรษฐกิจของสิงคโปร์เกือบทั้งหมดมีที่มาจากการค้าระหว่างประเทศ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้มีบริษัทต่างประเทศเข้ามาในประเทศตนมากที่สุด และจำต้องรักษาและใช้กฎเกณฑ์การค้าและการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศที่เป็นสากลและเป็นที่ยอมรับของต่างประเทศให้มากที่สุด จึงเน้นงานด้านอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ

สำนักงานอัยการสูงสุดของมาเลเซีย เน้นงานความช่วยเหลือและร่วมมือในคดีอาญา ซึ่งมาเลเซียเป็นผู้ริเริ่มตลอดจนยกย่องสนธิสัญญาว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องทางอาญาของภูมิภาคอาเซียน (MLAT) กระทั่งยุทธศาสตร์ของฟิลิปปินส์เน้นงานกฎหมายการค้าที่เป็นธรรมหรือกฎหมายป้องกันการผูกขาดทางการค้า ขณะที่สำนักงานอัยการสูงสุดของไทยจะเน้นบทบาททางด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในคดีอาชญากรรมข้ามชาติ ปัญหาการปราบปรามการค้ามนุษย์และการส่งผู้ร้ายข้ามแดนเป็นสำคัญ

4.2.6 อัยการของสิงคโปร์ มาเลเซีย นอกจากทำหน้าที่ในการฟ้องร้องคดีแล้ว ยังมีบทบาทนำในการเสนอแนะในการแก้ไขกฎหมายหรือพัฒนากฎหมายภายในด้วย สำนักงานอัยการของสิงคโปร์ เป็นผู้แทนรัฐในการดำเนินการจัดทำความตกลงระหว่างประเทศนอกจากนี้ เพื่อเน้นความเป็นศูนย์กลางทางด้านกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ สำนักงานอัยการสิงคโปร์ได้ให้ทุนและสนับสนุนให้พนักงานอัยการของตนลาศึกษาและทำการวิจัยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศในมหาวิทยาลัยของรัฐและต่างประเทศอย่างเต็มที่เพื่อนำข้อมูลเหล่านี้มาป้อนให้กับสำนักงานของตนในลักษณะคลังข้อมูลกฎหมายระหว่างประเทศ

ในฟิลิปปินส์ สำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย (Office of the State Counsel) ซึ่งเคยเป็นส่วนหนึ่งของสำนักงานอัยการฟิลิปปินส์ก็ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา/ความเห็นทางกฎหมายกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรวมทั้งการปฏิบัติตามพันธกรณีที่ฟิลิปปินส์ผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศด้วย (House of Representatives Press Release on 10 November 2012)

สำหรับอัยการไทยยังมีบทบาทจำกัดในการเสนอหรือยกร่างกฎหมาย แต่มีบทบาทหลักในด้านการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายในคดีความผิดข้ามรัฐ อาทิ บทบาทตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ และการค้ามนุษย์ ฉะนั้นอัยการไทยจึงต้องเพิ่มบทบาทในด้านการสอบสวนมากยิ่งขึ้นมิใช่เพียงแต่จะมีหน้าที่ฟ้องคดีและดำเนินคดีนั้นศาลเท่านั้น แต่อัยการยังจะต้องเข้ามามีบทบาทในสำคัญการสอบสวนดังเช่นในต่างประเทศที่กำหนดให้อัยการเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนคดีอาญาด้วย ทั้งนี้เป็นไปตามทฤษฎีที่ว่าอำนาจการสอบสวนและการฟ้องคดีต้องเป็นเนื้อเดียวกันมิอาจแบ่งแยกกันได้

## ข้อเสนอแนะ

### 1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 ประเทศไทยควรดำเนินการการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นมาตรฐานสากลสอดคล้องกับหลักการเปิดเสรีทางการค้า การลงทุน บริการ และการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือเสรีต่อไป แต่ทั้งนี้ จะต้องไม่ดำเนินการฝ่ายเดียวและยอมเสียเปรียบประเทศอาเซียนอื่นๆ ที่ยังคงปล่อยให้มีความหมายภายในของตนเป็นอุปสรรคและขัดต่อหลักการเปิดเสรีประชาคมอาเซียนและ AEC โดยมีความพยายามที่จะยึดให้มีการหารือและปรึกษากันในลักษณะวิถีทางอาเซียน (ASEAN Way) ภายหลังจากปี 2558 ถ้าเช่นนั้น ไทยก็สมควรจะลดการแก้ไขกฎหมายบางอย่างที่ยังไม่ได้ลงมือแก้ไข อาทิ พ.ร.บ. ประกอบธุรกิจคนต่างด้าว พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำออกไปเพื่อดูหาที่ของประเทศในอาเซียนอื่น ๆ เช่นกันว่าจะปฏิบัติตามพันธกรณีได้เพียงใด

1.2 ควรมีการการพัฒนาความร่วมมือทางกฎหมายในระดับภูมิภาคโดยจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายอาเซียน หรือใช้องค์กรเดิมที่มีอยู่แล้วสนับสนุนการพัฒนากฎหมายภายในของอาเซียนให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน อาทิ สนับสนุนให้ประเทศอาเซียนร่วมลงนามในอนุสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศของสหประชาชาติซึ่งจะทำให้กฎหมายภายในอาเซียนสอดคล้องกัน เช่น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสัญญาซื้อขายสินค้าระหว่างประเทศ (United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods 1980 (CISG)) หรือในการ

พัฒนาระบบงานอนุญาโตตุลาการ อาเซียนอาจถือตาม กฎหมายแม่แบบของคณะกรรมการว่าด้วยกฎหมายการค้า ระหว่างประเทศของสหประชาชาติ UNCITRAL Model Law on International Commercial Arbitration หรือในเรื่อง การส่งคำคู่ความและเอกสารไปยังต่างประเทศ ประเทศใน อาเซียนอาจเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญากรุงเฮกว่าด้วยวิธี พิจารณาความแพ่ง ค.ศ. 1954 และอนุสัญญากรุงเฮกว่าด้วย กฎหมายระหว่างประเทศแพ่งคดีบุคคลเกี่ยวกับการ ส่งเอกสารไปยังต่างประเทศในคดีแพ่งหรือพาณิชย์ ค.ศ. 1969 ส่วนเรื่องสิทธิบัตร ถ้าประเทศต่าง ๆ ในอาเซียนเข้าเป็นภาคี อนุสัญญาความร่วมมือด้านสิทธิบัตร (Patent Cooperation Treaty) (PCT) ย่อมทำให้การดำเนินการจดทะเบียนและการ ค้ำครองสิทธิบัตรในอาเซียนเป็นไปได้ง่ายขึ้น ประหยัดค่าใช้จ่าย และระยะเวลาของผู้จดทะเบียนได้มาก หรือในเรื่อง การรับรองและการบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ หากประเทศต่าง ๆ เข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาแห่งกรุงเฮก ว่าด้วยการรับรองและบังคับตามคำพิพากษาของศาล ต่างประเทศ ค.ศ. 1971 และอนุสัญญาแห่งกรุงเฮก ว่าด้วย ความตกลงเลือกศาล ค.ศ. 2005 ซึ่งได้กำหนดพันธกรณี แก่ประเทศภาคีในเรื่องการรับรองและการบังคับตาม คำพิพากษาของศาลต่างประเทศไว้ ก็จะทำให้การอำนวยความสะดวก และการบังคับคดีในอาเซียนเป็นไปอย่างเท่าเทียมกัน เป็นต้น

1.3 สำนักงานอัยการสูงสุดควรดำเนินการเจรจา จัดทำ MOU กับสำนักงานอัยการสูงสุดของประเทศต่าง ๆ ใน อาเซียนที่ปัจจุบันมีกัมพูชา ติมอร์-เลสเต ลาว เวียดนาม และมาเลเซีย โดยในอนาคต สำนักงานอัยการสูงสุดน่าจะขยายการทำ MOU กับประเทศภาคีสมาชิกอาเซียนให้ครบทุกประเทศซึ่งจะเป็น ประโยชน์ในการประสานร่วมมือกันในระดับหน่วยงานอย่าง ไม่เป็นทางการ และในอนาคต ภายหลังจากที่สำนักงานอัยการ สูงสุดเจรจาจัดทำ MOU ความร่วมมือระหว่างอัยการทั้งในทาง อาญา หรือความร่วมมือเพื่อจัดการกับปัญหาเฉพาะด้าน อาทิ การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ และจัด ประชุมผู้ประสานงานกลางเพื่อปฏิบัติตามพันธกิจของ AEC มีความเป็นไปได้มากกว่า ในอนาคตอันใกล้ สำนักงานอัยการ สูงสุดจะเป็นผู้ประสานและริเริ่มจัดตั้งประชาคมอัยการ อาเซียนขึ้นซึ่งจะพัฒนาความสัมพันธ์และศักยภาพของ พนักงานอัยการในกลุ่มอาเซียนในการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ทำงานร่วมกันเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารในทางกฎหมาย ที่อัยการในแต่ละประเทศรับผิดชอบ ตลอดจนการให้ความ ช่วยเหลือทางด้านวิชาการต่อกันต่อไปในอนาคต

1.4 โดยที่ในอนาคตอาชญากรสามารถใช้พรมแดน ระหว่างประเทศเป็นทางผ่านและหลบหนีการกระทำผิดจาก รัฐหนึ่งไปอีกรัฐหนึ่ง จึงเห็นว่า ในอนาคตควรมีความตกลงใน ระหว่างประเทศอาเซียนที่จะจัดให้มีหมายจับอาเซียน (ASEAN Arrest Warrant) ที่ใช้บังคับการจับกุมในประเทศภาคีสมาชิก ได้ด้วยโดยอาศัยศึกษารูปแบบจากหมายจับของยุโรป European Arrest warrant (EAW) ซึ่งใช้บังคับมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2004 เป็นแบบอย่างในการศึกษา นอกจากนี้ ในอนาคต เพื่อให้มาตรฐานความยุติธรรมเป็นแบบเดียวกันทั่วอาเซียน ควรมีการพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการจัดตั้งศาลยุติธรรม อาเซียน หรือศาลสิทธิมนุษยชนอาเซียนซึ่งเป็นองค์กรที่มี สภาพเหนือรัฐ ทั้งนี้ คงเป็นเป้าหมายระยะไกลเพราะถ้าถึงขั้น จัดตั้งศาลอาเซียนเหนือศาลยุติธรรมของรัฐแล้ว หมายถึง การที่ประเทศอาเซียนสามารถก้าวข้ามลัทธิชาตินิยมมาสู่ ความเป็นภูมิภาคนิยมเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของพลเมือง อาเซียน และหากเลยไปถึงขั้นนั้น ย่อมหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะมี องค์กรตำรวจอาเซียนหรือสำนักงานอัยการอาเซียนด้วย

## 2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

2.1 สำนักงานอัยการสูงสุดต้องเร่งพัฒนา บุคลากรของตนเองให้มีความรู้ความสามารถโดยเฉพาะภาษาอังกฤษซึ่งเป็นภาษากลางของอาเซียน รวมทั้งจัดหาบุคลากรที่ มีความรู้ภาษาท้องถิ่นอื่น ๆ ของอาเซียน เช่น ภาษาจีนกลาง ภาษามลายู ภาษาเวียดนาม ภาษาตากาล็อก ฯลฯ เข้ามาร่วม ทำงานในสำนักงานซึ่งอาจเป็นเจ้าของที่ฝ่ายสนับสนุน เพื่อรองรับการทำงานที่เกี่ยวกับอาเซียนต่อไปในอนาคต

2.2 หลักสูตรคณะนิติศาสตร์ของไทยในอนาคต อาจต้องเปลี่ยนไปจากการเรียนการสอนเพื่อให้บัณฑิต นิติศาสตร์รู้กฎหมายสี่มุมเมือง คือ กฎหมายแพ่ง อาญา วิธีพิจารณาความแพ่ง วิธีพิจารณาความอาญา เพื่อเตรียมตัว สอบเป็นเนติบัณฑิต อัยการ ผู้พิพากษา มาเป็นการเรียนการ สอนกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายอาเซียน เพิ่มเติมจาก หลักสูตรเดิมเพื่อเพิ่มทางเลือกให้บัณฑิตสามารถทำงานเป็น ทนายความข้ามชาติอาเซียนได้ในอนาคต

2.3 สำนักงานอัยการสูงสุดควรส่งเสริมการฝึก อบรมและแลกเปลี่ยนพนักงานอัยการระหว่างกันไปอบรม หลักสูตรกฎหมายระยะสั้นในอีกประเทศหนึ่ง รวมทั้งต้อง พัฒนาและเพิ่มการวิจัยกฎหมายอาเซียนให้มากขึ้นทั้งปริมาณ และคุณภาพ โดยควรเริ่มจากการจัดสรรงบประมาณให้ พนักงานอัยการทำการวิจัยกฎหมายอาเซียนในมหาวิทยาลัย ภายในประเทศหรือในต่างประเทศ

2.4 โดยที่งานด้านกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมภายหลังการเปิด AEC มีหน่วยงานของรัฐจำนวนมากเข้ามาเกี่ยวข้อง รวมทั้งจัดประชุมในที่ต่าง ๆ กัน จึงควรมีการประสานและบูรณาการความร่วมมือของหน่วยงานด้านความยุติธรรมเหล่านี้ รวมทั้งให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกันให้ใกล้ชิดโดยสม่ำเสมอด้วย

2.5 สร้างเครือข่าย และฐานข้อมูลด้านกฎหมาย คดีความผิดข้ามรัฐ สถิติ และประวัติอาชญากรรม คำพิพากษาศาลฎีกา ข้อมูลการส่งผู้ร้ายข้ามแดน อาชญากรรมข้ามชาติ โดยใช้ประโยชน์จากศูนย์ ASEAN Legal Information Network System (Links) ที่อาเซียนจัดตั้งไว้นานแล้ว นำมาใช้ประโยชน์อย่างจริงจัง โดยไม่จำกัดจัดตั้งศูนย์ข้อมูลอะไรใหม่ซึ่งจะทำให้เกิดความเฟ้อภายในองค์กรหรือสำนักงานของประเทศอาเซียน ทั้งนี้ ให้มีการจัดระบบผู้ประสานงานกลางในศูนย์นี้เสียใหม่ให้ลดน้อยลงเพื่อการบูรณาการการทำงานให้คล่องตัว รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

โลกปัจจุบันเป็นยุคของโลกาภิวัตน์ที่มีการเชื่อมโยงถึงกันและกันอย่างรวดเร็วแม้จะอยู่ในพื้นที่ที่ห่างไกลกัน พรมแดนและขอบเขตของรัฐกำลังจะถูกทลายลงด้วยการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ผู้ที่ตามกระแสไม่ทันจะกลายเป็นผู้หลงยุค ในยุคของ AEC หากอัยการไทยมีการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับ AEC อย่างดี อัยการจะกลายเป็นผู้เล่นที่มีบทบาทอย่างสำคัญในกระบวนการยุติธรรมสมัยใหม่ มีความสง่างาม มีศักดิ์ศรีสมกับความเป็นมีอาชีพรทางกฎหมาย สมเกียรติความเป็นทนายความของรัฐไทยที่โดดเด่นในหมู่ประเทศอาเซียนอย่างแท้จริง

## เอกสารอ้างอิง

กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ. (2555). *แผนการจัดตั้ง ประชาคมอาเซียน (3 เสา) Roadmap for ASEAN Community 2015*. กรุงเทพมหานคร: คาริสมา มีเดีย.

กระทรวงยุติธรรม. (2554). *รายงานการศึกษากฎหมาย ฎุระเบียบ ข้อบังคับ ระบบงาน และแนวปฏิบัติของกระทรวงยุติธรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับระบบงานยุติธรรมของประเทศในอาเซียน*. ออนไลน์, จาก <http://asean.moj.go.th/mini110/wp-content/.../Art%20%20ความสอดคล้อง.pdf>

คณะทำงานจัดทำข้อมูลเพื่อเตรียมความพร้อมข้าราชการรัฐสภาสู่ประชาคมอาเซียน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2555). *การก้าวสู่ประชาคมอาเซียน*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

จุมพล พันธุ์สัมฤทธิ์. (2556). *ผลกระทบของประชาคมอาเซียนต่อระบบกฎหมายและกระทรวงการยุติธรรมของไทย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานต่างประเทศ สำนักงานอัยการสูงสุด.

*ประมวลกฎหมายแรงงานฟิลิปปินส์*. (ม.ป.ป.), จาก [http://www.dole.gov.ph/labor\\_codes](http://www.dole.gov.ph/labor_codes)

พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522. *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ 96*. (14 พฤษภาคม 2522).

พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542. *ราชกิจจานุเบกษา 116*. (31 มีนาคม 2542).

พระราชบัญญัติสถาบันอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2550. *ราชกิจจานุเบกษา 124*. (16 กรกฎาคม 2550).

สายันต์ สุโขพิช. (2556). *ผลกระทบของการเป็นประชาคมอาเซียนด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม*. ออนไลน์, จาก <http://202.28.25.43/kms/node/2042>

สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานวิชาการ. (2558). *สำนักงานอัยการสูงสุดกับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานอัยการสูงสุด.

ASEAN Law Association. (2015). *Indonesian Legal System*. From <http://www.aseanlawassociation.org/legalindonesia.html>

*House of Representatives Press Release on 10 November 2012 concerning Creation of Office of the State Counsel in the DOJ sought*. (2012). From <http://www.congress.gov.ph/press/details.php?pressid=6570>

Intra ASEAN FDI Inflows. (2009). *Post-Crisis FDI Inflow to ASEAN*. From <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/singapore/และhttp://www.cnbc.com/id/102675364>

- Malaysia Ministry of Finance. (2014). *Malaysia Ahead In AEC Implementation-The Edge*, 10 March 2014. From [http://www.treasury.gov.my/index.php?option=com\\_content&view=article&id=31-Malaysia-ahead-in-AEC-implementation-the-edge-10-march-2014&catid=266:akhbar&Itemid=2742&lang=en](http://www.treasury.gov.my/index.php?option=com_content&view=article&id=31-Malaysia-ahead-in-AEC-implementation-the-edge-10-march-2014&catid=266:akhbar&Itemid=2742&lang=en)
- Pangalangan, R. C. (ed.). (2001). *Judicial System and Reforms in Asian Countries: The Philippines Judicial System*. *IDE Asian Law*, Series No.5.
- Tato, J., Chen, P. P., & Boado, P. C. S. (2012). *Philippines Supreme Court: Landmark Decision Limits Foreign Equity Ownership in Public Utilities and Potentially other Regulated Companies*. From [http://www.dlapiper.com/en/scotland/insights/publications/2012/10/Philippine-supreme-court-landmark-decision-limit\\_\\_/](http://www.dlapiper.com/en/scotland/insights/publications/2012/10/Philippine-supreme-court-landmark-decision-limit__/)

## ผู้เขียนบทความ

### ร.ต.อ.โชคชัย สิทธิผลกุล

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการบริหาร  
รัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา  
เลขที่ 169 ถนนลงหาดบางแสน ตำบลแสนสุข  
อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี 20131  
E-mail: chokchai-s1@hotmail.com

### ดร.ฤทธิกร ศิริประเสริฐโชค

อาจารย์ที่ปรึกษา สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์  
วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา  
เลขที่ 169 ถนนลงหาดบางแสน ตำบลแสนสุข  
อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี 20131