

การยอมรับคุณสมบัติในวิชาชีพระหว่างกันของประเทศสมาชิกอาเซียน แนวทางหนึ่งของการอยู่ร่วมกันภายใต้ความหลากหลายในอาเซียน

ดร.ชาติชาย เชษฐสุมน

ความนำ

ความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asia Nations) หรือ อาเซียน (ASEAN) ที่มีความแตกต่างในความหลากหลายระหว่างกัน ไม่ว่าจะเป็นลักษณะที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ ระบบการเมืองการปกครองของประเทศ วิถีชีวิต ชาติพันธุ์ ความเชื่อ ศาสนา ภาษา วัฒนธรรมของประชาชนในประเทศ ฯลฯ รวมถึงความแตกต่างของกฎเกณฑ์หรือกฎหมายภายในของประเทศสมาชิกแต่ละประเทศ ดังนั้น การที่ประเทศสมาชิกอาเซียนจะสามารถบรรลุความมุ่งหมายและหลักการ^๑ ต่าง ๆ ตามที่ปรากฏใน **กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter)** ได้จำเป็นต้องมีการจัดการกับความแตกต่างในความหลากหลายที่มี เพื่อให้สมาชิกทุกประเทศสามารถอยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข ทั้งด้านการเมืองและความมั่นคง เศรษฐกิจ และ สังคมและวัฒนธรรม รวมถึงเรื่องอื่น ๆ ระหว่างกัน

เมื่อกฎบัตรอาเซียนได้กำหนดให้อาเซียนเป็น **องค์การระหว่างประเทศระดับรัฐบาล** (inter – governmental organisation) และมี **สภาพบุคคลตามกฎหมาย**^๒ (legal personality) ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและความสัมพันธ์ภายในกับประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน และมีการกำหนด **องค์กร**^๓ (organs) ของอาเซียนขึ้นในขณะเดียวกัน การจัดการกับความแตกต่างในความหลากหลายที่มีระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนจะเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการโดยประเทศสมาชิกอาเซียนหรือองค์กรของอาเซียนและจะจัดการอย่างไร ภายใต้ความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนในการจัดตั้ง **ประชาคมอาเซียน**^๔ (ASEAN Community: AC) ในกรอบ **ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน**

^๑ กฎบัตรอาเซียน, หมวดที่ ๑ ความมุ่งประสงค์และหลักการ, ข้อ ๑ – ๒

^๒ กฎบัตรอาเซียน, หมวดที่ ๒ สภาพบุคคลตามกฎหมาย, ข้อ ๓ [สภาพบุคคลตามกฎหมายของอาเซียน] อาเซียนในฐานะองค์การระหว่างประเทศในระดับรัฐบาลมีสภาพบุคคลตามกฎหมายโดยกฎบัตรนี้

^๓ กฎบัตรอาเซียน, หมวดที่ ๔ องค์กร, ข้อ ๗ - ๑๕

^๔ ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community: AC) ประกอบด้วย ๓ ประชาคมหลัก คือ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political – Security Community: APSC) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) และ ประชาคมสังคมวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio – Cultural Community) โดยมีแผนงานการจัดตั้ง (The ASEAN Political - and Security Community Blueprint, The ASEAN Economic Community Blueprint and The Socio – Cultural Community Blueprint) ทั้ง ๓ ประชาคม กำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานรองรับ

(ASEAN Economic Community: AEC) โดยเฉพาะในกรณีที่คนชาติของประเทศสมาชิกอาเซียนหนึ่งที่มีคุณสมบัติในวิชาชีพตามที่กฎหมายภายในของประเทศนั้นกำหนดไว้อย่างหนึ่ง แต่ประสงค์ที่จะประกอบวิชาชีพดังกล่าวในประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ ที่มีการกำหนดคุณสมบัติในวิชาชีพไว้เป็นประการอื่น

หลักการทางกฎหมายในการอยู่ร่วมกันของผู้ประกอบวิชาชีพในประชาคมอาเซียน

กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ได้วางหลักการทางกฎหมาย^{*} ในเรื่องการเคลื่อนย้ายโดยเสรีของสินค้า (free movement of goods) บริการและการลงทุน (free movement of services and investment) นักธุรกิจ ผู้ประกอบวิชาชีพ ผู้มีความสามารถพิเศษ แรงงานฝีมือ (free movement of skilled labours) และการเคลื่อนย้ายทุนโดยเสรี (free movement of capitals) มากขึ้น เพื่อรองรับการเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียว (single market and based production) ภายใต้ความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนในกรอบของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) โดยมีการกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินการตามแผนงานการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community Blueprint)

จากหลักการทางกฎหมายว่าด้วยการเคลื่อนย้ายโดยเสรีดังกล่าว ผู้ประกอบวิชาชีพของประเทศสมาชิกอาเซียนได้รับการยอมรับในหลักการว่าสามารถเคลื่อนย้ายไปประกอบวิชาชีพในประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ ได้ ดังนั้น ประเทศสมาชิกอาเซียนหนึ่งจึงไม่สามารถปฏิเสธการเดินทางเข้ามาประกอบวิชาชีพต่าง ๆ ของผู้ประกอบวิชาชีพซึ่งเป็นคนชาติของประเทศสมาชิกอื่น ๆ ของอาเซียนในประเทศของตนได้ และ กรณีที่คนชาติของประเทศตนเองจะเคลื่อนย้ายออกไปประกอบวิชาชีพในประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ ประเทศสมาชิกอาเซียนต่างต้องเตรียมการสำหรับการเคลื่อนย้ายโดยเสรีของผู้ประกอบวิชาชีพจากประเทศสมาชิกอื่นที่จะเข้ามาทั้งในฐานะนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลักการทางกฎหมายว่าด้วยการเคลื่อนย้ายบุคคลโดยเสรี (Free Movement of Persons) และการเคลื่อนย้ายบริการและการลงทุนโดยเสรี (Free Movement of Services and Investment)

อย่างไรก็ตาม การประกอบวิชาชีพในประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ ยังเกี่ยวข้องกับเรื่องอื่นนอกจากเรื่องของการเคลื่อนย้ายโดยเสรีที่ประเทศสมาชิกอาเซียนหรืออาเซียนต้องดำเนินการในขณะเดียวกัน ได้แก่ การจัดการระบบการเข้าเมือง (migrant) และ การพำนักอาศัยของคนชาติของประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น การจัดทำทะเบียน (registration) คนชาติของประเทศสมาชิกอื่น ๆ ในระบบการทะเบียนราษฎร การออกไปอนุญาตทำงาน ฯลฯ ซึ่งเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศสมาชิกจากกระบวนการก่อการร้าย อาชญากรรมข้ามชาติ การเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายแต่อาศัยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมถึงเรื่อง

^{*} กฎบัตรอาเซียน, หมวดที่ ๑ ความมุ่งประสงค์และหลักการ, ข้อ ๑ ความมุ่งประสงค์ (๕)

มาตรฐานการศึกษา มาตรฐานวิชาชีพ ระบบการประกันสังคมแก่คนต่างชาติที่เป็นคนชาติของประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ระบบประกันสุขภาพของคนชาติของประเทศสมาชิกหนึ่งที่ประกอบวิชาชีพในประเทศไทยสมาชิกอื่น ๆ เป็นต้น

ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องการอยู่ร่วมกันของผู้ประกอบวิชาชีพในอาเซียน

แม้หลักการทางกฎหมายว่าด้วยการเคลื่อนย้ายโดยเสรีจะได้รับการยอมรับและกำหนดไว้ในความมุ่งหมายของกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) แต่ในทางปฏิบัติเป็นเรื่องที่ต้องได้รับการดำเนินการโดยประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศ ดังนั้น ปัญหาการอยู่ร่วมกันของผู้ประกอบวิชาชีพในอาเซียนจึงเป็นปัญหาใน ๒ ระดับ คือ ปัญหาในระดับประชาคม และ ปัญหาในระดับประเทศสมาชิกอาเซียน ดังนี้

๑. ปัญหาระดับประชาคม

๑.๑. ปัญหาในการปฏิบัติตามหลักการทางกฎหมายว่าด้วยการเคลื่อนย้ายโดยเสรี

หลักการทางกฎหมายว่าด้วยการเคลื่อนย้ายโดยเสรีของสินค้า (free movement of goods) บริการและการลงทุน (free movement of services and investment) แรงงานมีฝีมือ (free movement of skilled labour) และ ทุน (free movement of capital) มากขึ้น เพื่อรองรับการสร้างตลาดและฐานการผลิตเดียว (single market and based production) ของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) จะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อ หลักการเคลื่อนย้ายโดยเสรีต้องสามารถทำได้อย่างแท้จริงปราศจากอุปสรรคใด ๆ

แต่อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงแล้วหลักการเคลื่อนย้ายโดยเสรียังไม่สามารถเป็นไปตามหลักการเรื่องนี้อย่างเต็มที่ เนื่องจากยังมีการกำหนดมาตรการภายในต่าง ๆ ของประเทศสมาชิกอาเซียนที่เป็นอุปสรรคทั้งทางตรงและทางอ้อม ส่งผลให้หลักการเคลื่อนย้ายโดยเสรีนี้ยังไม่บรรลุผลอย่างแท้จริง และเป็นปัญหาในทางปฏิบัติอันเนื่องมาจากความแตกต่างและหลากหลายของประเทศสมาชิกอาเซียน เช่น หลักสูตรการศึกษาในวิชาชีพ สถาบันการศึกษาของรัฐหรือเอกชน องค์กรที่ดูแลหลักสูตร มาตรฐานหลักสูตร การกำหนดเงื่อนไขการอนุญาตประกอบวิชาชีพ ฯลฯ

๑.๒. องค์กรดำเนินการ

เนื่องจากลักษณะการรวมตัวของอาเซียนในการจัดตั้งประชาคมอาเซียนไม่ได้มีลักษณะที่เป็นองค์กรเหนือรัฐ (supra national organisation) การดำเนินการต่าง ๆ จึงเป็นเรื่องที่ยังคงอยู่ภายใต้อำนาจของประเทศสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศจะได้ดำเนินการให้เป็นไปตามพันธกรณีที่มีระหว่างกัน และที่มีกับอาเซียน ดังนั้น การดำเนินการให้หลักการทางกฎหมายว่าด้วยการเคลื่อนย้ายโดยเสรีจะบรรลุผลสำเร็จหรือไม่ จึงเป็นเรื่องที่ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศจะดำเนินการหรือไม่ และ อย่างไร การดำเนินการของอาเซียนในทางปฏิบัติยังไม่มีองค์กรในการบังคับการ (enforcement) ให้เป็นไปตามความตกลงระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งมีฐานะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศสมาชิกร่วมกัน

โครงการ “ธรรมศาสตร์ – อาเซียน”

“จะอยู่ร่วมกันอย่างไรในอาเซียน? : ประชาคมภายใต้ความหลากหลาย”

ทำขึ้น รวมถึงขาดองค์การของอาเซียนในการสร้างกฎเกณฑ์หรือกฎหมายที่มีผลบังคับใช้กับอาเซียนหรือประเทศสมาชิกอาเซียน ตลอดจนองค์การที่มีประสิทธิภาพในการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน เมื่ออาเซียนขาดองค์การที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลเรื่องต่าง ๆ ได้อย่างแท้จริง ทำให้อาเซียนยังไม่สามารถดำเนินการหรือแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนโดยองค์การของอาเซียน^๖ ได้อย่างเต็มที่

๒. ปัญหาระดับประเทศสมาชิกอาเซียน

การที่ประเทศสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศยังมีอำนาจอธิปไตยของตนในการตรากฎหมายภายในกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการประกอบวิชาชีพ ทำให้เกิดความแตกต่างในหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในแต่ละประเทศ ซึ่งปัญหาที่สำคัญ ๒ เรื่อง ดังนี้

๒.๑. การกำหนดคุณสมบัติของผู้ประกอบวิชาชีพ

ความแตกต่างในการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในคุณสมบัติของผู้ประกอบวิชาชีพ เช่น สัญชาติของผู้ประกอบวิชาชีพ มาตรฐานหลักสูตรวิชาชีพ การอบรมจากองค์การที่ใช้อำนาจรัฐในการทำหน้าที่ควบคุมดูแลการประกอบวิชาชีพ รวมถึง มาตรฐานวิชาชีพและมาตรฐานทางจริยธรรม โดยมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพรองรับความสามารถในการประกอบวิชาชีพภายในประเทศ

อย่างไรก็ตาม หากคนชาติของประเทศสมาชิกอาเซียนหนึ่งต้องการประกอบวิชาชีพที่ตนมีคุณสมบัติครบถ้วนในประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ ที่มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ประกอบวิชาชีพที่แตกต่างกันจะสามารถทำได้หรือไม่ อย่างไร เช่น ทนายความ ผู้พิพากษา อาจารย์ มัคคุเทศก์ นักบัญชี วิศวกร สถาปนิก แพทย์ ทันตแพทย์ พยาบาล ช่างสำรวจ ที่มีคุณสมบัติในการประกอบวิชาชีพครบถ้วนตามกฎหมายไทย ต้องการไปประกอบวิชาชีพในประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ สามารถทำได้หรือไม่ อย่างไร

๒.๒. การสงวนวิชาชีพสำหรับคนชาติ

นอกจากการกำหนดเรื่องคุณสมบัติของผู้ประกอบวิชาชีพแล้ว ประเทศสมาชิกบางประเทศอาจกำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างชาติดำเนินการ ห้ามคนต่างชาติดำเนินการประกอบธุรกิจด้วยเหตุผลพิเศษ

^๖ กฎบัตรอาเซียน , หมวดที่ ๔ องค์การ ข้อ ๗ ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit), ข้อ ๘ คณะมนตรีประสานงานอาเซียน (ASEAN Coordinating Council), ข้อ ๙ คณะมนตรีประชาคมอาเซียน (ASEAN Community Councils), ข้อ ๑๐ องค์การระดับรัฐมนตรีอาเซียนเฉพาะสาขา (ASEAN Sectoral Ministerial Bodies) ประกอบด้วย (๑) ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (APSC) (๒) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) และ (๓) ประชาคมสังคมวัฒนธรรมอาเซียน (ASCC), ข้อ ๑๑ เลขาธิการอาเซียนและสำนักเลขาธิการอาเซียน (Secretary – General of ASEAN and ASEAN Secretariat), ข้อ ๑๒ คณะกรรมการผู้แทนถาวรประจำอาเซียน (Committee of Permanent Representatives to ASEAN), ข้อ ๑๓ สำนักงานเลขาธิการอาเซียนแห่งชาติ (ASEAN National Secretariats), ข้อ ๑๔ องค์การสิทธิมนุษยชนอาเซียน (ASEAN Human Rights Body) และ ข้อ ๑๕ มูลนิธิอาเซียน (ASEAN Foundation)

เหตุผลความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ หรือ มีผลกระทบต่อศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ทัศนคติของชนชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงเหตุผลจากความสามารถในการแข่งขันของคนชาติกับคนต่างชาติ

แนวทางการแก้ไขปัญหาการอยู่ร่วมกันของผู้ประกอบวิชาชีพในอาเซียน

เมื่อต้องอยู่ร่วมกันในการประกอบวิชาชีพในประชาคม ประเทศสมาชิกอาเซียนต้องหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาในการอยู่ร่วมกันของผู้ประกอบวิชาชีพในประชาคม แนวทางที่ประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียนใช้เพื่อการรองรับการอยู่ร่วมกันของผู้ประกอบวิชาชีพระหว่างกันโดยการ**ทำข้อตกลงว่าด้วยการยอมรับคุณสมบัติในวิชาชีพระหว่างกัน** (mutual recognition arrangement) ซึ่งเป็นความตกลงร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งเป็นผลมาจากความแตกต่างในความหลากหลายของประเทศสมาชิกแต่ละประเทศ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องหลักสูตรการศึกษาในระดับปฐมศึกษา มัธยมศึกษา หรือ อุดมศึกษา ระยะเวลาในการศึกษาตามหลักสูตร หรือ แม้กระทั่งช่วงเวลาการเปิด – ปิดภาคการศึกษา ทั้งนี้ เพื่อให้คนชาติของประเทศสมาชิกอาเซียนหนึ่งสำเร็จถูกต้องครบถ้วนตามหลักสูตรภายในประเทศ สามารถประกอบวิชาชีพอาชีพในประเทศสมาชิกอื่น ๆ เช่นเดียวกับคนชาติของประเทศสมาชิกรุ่นนั้นได้โดยไม่มีหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขพิเศษใด ๆ แตกต่างจากคนชาติของประเทศสมาชิกรุ่นนั้น ประเทศสมาชิกอาเซียนได้มีการทำข้อตกลงยอมรับระหว่างกันแล้ว ๗ สาขาวิชาชีพ ได้แก่ แพทย์^{๑๔} ทันตแพทย์^{๑๕} พยาบาล^{๑๖} สถาปนิก^{๑๗} วิศวกร^{๑๘} บัญชี^{๑๙} และช่างสำรวจ^{๒๐} โดยจะได้ขยายการยอมรับระหว่างกันในวิชาชีพอื่น ๆ ต่อไป

แนวทางอื่น ๆ ในการอยู่ร่วมกันภายใต้ความหลากหลายในความแตกต่างของประเทศสมาชิกอาเซียนและคนชาติของประเทศสมาชิก ที่สามารถเป็นไปได้ในทางกฎหมาย ได้แก่ **การทำกฎหมายให้เป็นเอกรูปหรือมีรูปแบบเดียวกัน** (Uniform Law – Unification) โดยการแก้ไขกฎหมายภายในที่แตกต่างกันให้เหมือนหรือคล้ายคลึงกัน เช่น ระบบการจัดการเรื่องการเข้าเมือง การพำนักอาศัย การเคลื่อนย้ายในดินแดนของประเทศสมาชิกอื่น ฯลฯ หรือ การแก้ไขโดย **การทำกฎหมายภายในของประเทศสมาชิกสอดคล้องกัน** (harmonization) โดยประเทศสมาชิกอาเซียนยังสามารถบังคับใช้

^{๑๔} ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Medical Practitioners

^{๑๕} ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Dental Practitioners

^{๑๖} ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Nursing Services

^{๑๗} ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Architectural Services

^{๑๘} ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Engineering Services

^{๑๙} ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Accountancy Services

^{๒๐} ASEAN Framework Arrangement for the Mutual Recognition of Surveying Qualifications

กฎหมายภายในของตนได้ เพียงแต่ต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายภายในให้สอดคล้องกัน เช่น ระบบประกันสังคม ระบบการประกันสุขภาพ ฯลฯ

บทส่งท้าย

การอยู่ร่วมกันของผู้ประกอบวิชาชีพภายใต้ความหลากหลายในประชาคมได้รับการแก้ไขโดยการยอมรับความแตกต่างระหว่างกัน (mutual recognition) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการยอมรับในคุณสมบัติของวิชาชีพระหว่างกันของประเทศสมาชิกอาเซียน อย่างไรก็ตาม เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการประกอบวิชาชีพยังมีอีกหลายเรื่องที่ประเทศสมาชิกอาเซียนต้องคำนึงในขณะเดียวกัน ได้แก่ การเข้าเมือง การจัดทำทะเบียนการพำนักอาศัย การประกอบวิชาชีพ การประกอบธุรกิจ การถือครองทรัพย์สิน การชำระภาษี การประกันสังคม การประกันสุขภาพของชนชาติประเทศสมาชิกอื่น ๆ การใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมภายในประเทศ ฯลฯ เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการประกอบวิชาชีพในประเทศสมาชิกอื่นและสามารถอยู่ร่วมกันภายใต้ความหลากหลายและแตกต่างเหล่านี้ได้ นอกจากนี้อาเซียนและประเทศสมาชิกอาเซียนมียังหน้าที่ต้องตอบคำถามกับประชาคมโลกว่าความร่วมมือในรูปแบบที่เป็นประชาคมอาเซียนจะมีลักษณะอย่างไร