

แนวโน้มในการเปลี่ยนแปลงการจัดองค์กรของอาเซียนในปัจจุบัน

บทนี้จะได้กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงในแนวความคิดเกี่ยวกับโครงสร้างของอาเซียน กับทั้งการดำเนินการ เพื่อ เสนอแนะให้มีการเปลี่ยนแปลงการจัดองค์กรของอาเซียน เพื่อให้อาเซียนสามารถพัฒนาสู่เป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพในเวลาอันใกล้

ในการประชุมระดับรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนครั้งที่ 15 (14-16 มิถุนายน 1982) ณ ประเทศสิงคโปร์ ที่ประชุมได้มีมติให้ตั้งคณะกรรมการพิจารณาเร่งรัดการดำเนินงาน (Task Force) ขึ้น คณะกรรมการนี้ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ 15 คนจากประเทศสมาชิก 5 ประเทศ ประเทศละ 3 คน (เรียกกันโดยทั่วไปว่า 15 Wise men of ASEAN) คณะกรรมการเหล่านี้เป็นผู้เชี่ยวชาญและคุ้นเคยกับงานของอาเซียนมาเป็นอย่างดี สำหรับประเทศไทย ผู้แทนในคณะกรรมการนี้คือ นายอนันต์ ปัญญารชุน นายณรงค์ชัย อัครเศรณี และนายศิวันวุธ เทพหัสดิน ณ อยุธยา คณะกรรมการนี้จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะพิจารณาทบทวน และศึกษาประเมินสถานการณ์การดำเนินงานของอาเซียน ซึ่งอาจแบ่งแยกงานได้ดังนี้

1. ทบทวนและประเมินสถานการณ์ความก้าวหน้าของอาเซียน
2. แสวงหาแนวนโยบายหรือวิธีการที่จะยังประโยชน์สูงสุด เพื่อให้อาเซียนก้าวเข้าสู่เป้าหมาย และวัตถุประสงค์
3. พิจารณาหาหนทางที่เป็นไปได้สำหรับความร่วมมือในทิศทางใหม่ของอาเซียน

การดำเนินการของคณะกรรมการ Task Force นี้ได้ยึดถือเอกสารสำคัญอันเป็นหลักของอาเซียน 2 ฉบับคือ ปฏิญญากรุงเทพฯ หรือปฏิญญาอาเซียน (ASEAN Declaration) สิงหาคม 1967 และปฏิญญาความสามัคคีอาเซียน (Declaration of ASEAN Concord) กุมภาพันธ์ 1976 โดยมีหลักการดำเนินงานภายใต้ความสำนึกที่ว่า ประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศ มีวัตถุประสงค์ที่จะปกป้องอิสรภาพ และพัฒนาชาติของตน พร้อมทั้งสร้างสรรค์สันติภาพและความมั่นคงให้แก่ภูมิภาค และสังคมโลก โดยตระหนัก

ว่าการที่อาเซียนจะก้าวไปสู่จุดประสงค์ เช่นว่านั้น เป็นสิ่งซึ่งมีได้ทำได้โดยง่าย และคณะกรรมการนี้มีความเห็นว่าอาเซียนควรจะแสดงออกถึงความสามารถ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางการเมืองและเศรษฐกิจ เพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว และหลังจากได้พิจารณาถึงสถานภาพทั่วไปของความสัมพันธ์ของอาเซียนคณะกรรมการฯ ได้เสนอรายงานต่อที่ประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียน ครั้งที่ 16 มีข้อเสนอแนะที่น่าสนใจเพื่อความก้าวหน้าของอาเซียน ดังนี้. -

1. ประเทศสมาชิกควรจะเรียกร้อง หรือแสวงหาความร่วมมือจากองค์การที่มีโซ่ภาครัฐบาลในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม โดยให้ความสะดวกที่เหมาะสมทางการเมืองศีลธรรมและให้การสนับสนุนทางวัตถุ โดยการกำหนดแนวทางและสำนึกที่ถูกต้อง
2. สนับสนุนอุดมการณ์และแนวความคิด เกี่ยวกับอาเซียนให้แก่เยาวชนในระยะยาว เพื่อความร่วมมืออันต่อเนื่อง
3. สร้างความร่วมมือกันในด้านกฎหมายให้แข็งแกร่ง เพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงในผลประโยชน์ เป็นปัญหาทางกฎหมายร่วมกัน
4. ในการดำเนินความสัมพันธ์ ประเทศสมาชิกจะต้องตระหนัก เสมอถึงคุณค่าแห่งการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีดังปรากฏในบทที่ 4 ของสนธิสัญญามิตรภาพ และความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
5. เพื่อให้ความร่วมมือในทางการเมืองและการทูตกว้างขวางยิ่งขึ้นไปกว่านี้ ประเทศสมาชิกควรจะได้จัดตั้งองค์การที่เหมาะสม เพื่อการนี้
6. ในเรื่องปัญหาภูมิพูนาน ประเทศสมาชิกควรจะดำเนินการทั้งโดยตนเอง และร่วมกัน อย่างกว้างขวางและจริงจัง เพื่อหาข้อยุติทางการเมือง โดยควรที่จะหาหนทางที่เป็นไปได้หรือวิธีการที่มีประสิทธิภาพและมีผลจริงในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

7. ในเรื่องความตกลงว่าด้วยเขตสันติภาพ เสรีภาพ และเป็นกลาง (Zone of Peace Freedom and Neutrality หรือ ZOPFAN) นั้นประเทศสมาชิกควรจะ
ได้ดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้หลักการนี้เป็นที่ยอมรับโดยนานาประเทศและโดยภูมิภาคด้วย
วิธีการต่อไปนี้

7.1 แสดงให้ปรากฏถึงการกระทำร่วมกันเพื่อบรรลุหลักการนี้ของกลุ่ม
ประเทศอาเซียน

7.2 ควรจัดลำดับความจำเป็นอย่างเป็นขั้นบันไดเพื่อสร้าง ZOPFAN
อย่างเร่งด่วน เช่น การให้เขตนี้เป็นเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์

7.3 สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่อง ZOPFAN ให้กับองค์กรต่าง ๆ
โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคเอกชนรวมทั้งนักวิชาการกลุ่มต่าง ๆ โดยการประชุมสัมมนา อบรม
และอื่น ๆ

7.4 ปรึกษาหารือกับประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศในภูมิภาค
ภาคให้กว้างขวางขึ้น..

7.5 สร้างความเข้าใจและความรู้สึกร่วมสนับสนุนแก่ผู้นำประเทศต่าง ๆ

จะเห็นได้ว่าข้อเสนอแนะของคณะกรรมการนี้เป็นข้อเสนอแนะที่มีแนวทางที่
หนักแน่น และแข็งแกร่ง เนื่องจากคณะกรรมการทุกคนเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่อง
ของอาเซียนเป็นอย่างดี และมีหน้าที่หาทางที่จะพัฒนาอาเซียนให้เจริญก้าวหน้าอย่างสัมฤทธิ์ผล
ข้อเสนอแนะดังกล่าวนี้มีผู้กล่าวถึงกันมากว่าจะมีเนื้อหาที่ยากแก่การปฏิบัติและเป็นการ
แสดงออกที่นุ่มนวลน้อยไป ส่วนในเรื่องของโครงสร้าง และการจัดองค์กรคณะกรรมการ
Task Force นี้ก็ได้มีข้อสังเกตที่น่าสนใจยิ่ง โดยยึดเอาข้อ 3 ของปฏิญญาอาเซียนและ
ข้อ 5 ของปฏิญญาความสามัคคีอาเซียนเป็นหลักในการพิจารณา และได้เสนอการแก้ไข
ปรับปรุงโครงสร้างการจัดองค์กรของอาเซียนดังนี้.-

1. เมื่อได้พิจารณาปัญหา และการดำเนินงานของอาเซียนแล้ว คณะกรรมการพบว่าอาเซียนมีปัญหาความไม่สมดุลย์ของโครงสร้างทำให้กระบวนการตัดสินใจ (Decision Making Process) ถูกกระทบกระเทือน การประสานงานขององค์กรต่าง ๆ ของอาเซียนมีความยุ่งยากสับสน และไม่คล่องตัว
2. คณะกรรมการระลึกว่าความร่วมมือในทางการเมืองและเศรษฐกิจของอาเซียนเป็นสิ่งสำคัญมาก และเห็นว่าจำเป็นต้องมีการจัดตั้งองค์กรที่มีอยู่ใหม่ และยกเลิกองค์กรบางองค์กร เพื่อสร้างหน่วยงานที่เหมาะสม
3. แม้ว่าการประชุมระดับรัฐมนตรี และการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจจะเป็นองค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจหลักของอาเซียน และได้ดำเนินการประสบความสำเร็จในด้านความสัมพันธ์ทางการทูต กับทั้งได้สร้างหลักฐานที่มั่นคงในด้านความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ และองค์กรทั้งสองก็ยังคงมีปัญหาในด้านการประสานงาน และขอบข่ายของอำนาจที่ยังคงต้องแก้ไข
4. คณะกรรมการเชื่อว่ามีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งสภารัฐมนตรีของอาเซียน (ASEAN Council of Ministers) เมื่อเป็นเครื่องประสานองค์กรที่ประชุมระดับรัฐมนตรีที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจ และที่ประชุมรัฐมนตรีอื่น ๆ ซึ่งสภานี้ควรต้องประชุมกันอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง และอาจต้องมีการประชุมพิเศษอื่น ๆ เฉพาะเรื่อง คณะกรรมการหรือสำนักงานในเรื่องเฉพาะต่าง ๆ ที่จำเป็นหรือเมื่อมีความจำเป็น
5. สำนักเลขาธิการอาเซียน ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี 1976 นั้นต้องทำหน้าที่ต่าง ๆ มากมาย ทั้งการประสานงาน อธิบาย และทุกอย่างที่จำเป็น ในแนวทางและการตัดสินใจของคณะกรรมการประจำ และเป็นตัวแทนของอาเซียนในกิจการระหว่างประเทศบางเรื่อง แต่สำนักเลขาธิการก็เป็นองค์กรกลางที่อ่อนใน เรื่องของบุคคลากร และงบประมาณเรียกได้ว่าสำนักเลขาธิการนี้ ยังไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากข้อสังเกตเหล่านี้คณะกรรมการ Task Force ได้เสนอแนะมาตรการ และทิศทางใหม่ให้แก่อาเซียนดังนี้

1. เสนอให้มีการจัดตั้งสภารัฐมนตรีอาเซียน (ASEAN Council of Ministers) ACM เพื่อประสานงานที่ประชุมรัฐมนตรีทั้งสาม ซึ่งได้แก่ที่ประชุมระดับรัฐมนตรี ที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจ และที่ประชุมรัฐมนตรีอื่น ๆ ในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด ในการกำหนดนโยบาย และการตัดสินใจของอาเซียน
2. ตั้งคณะกรรมการผู้แทนถาวรขึ้น (Committee of Permanent Representatives) แทนที่คณะกรรมการประจำ (Standing Committee) โดยคณะกรรมการผู้แทนถาวรนี้จะต้องประกอบด้วยบุคคลระดับเอกอัครราชทูต ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาลของประเทศสมาชิก ทั้งนี้เพื่อความต่อเนื่อง และแนวทางที่กระจ่างชัดของกิจกรรมของอาเซียน คณะกรรมการนี้ควรจะต้องตั้งอยู่ประจำ ณ กรุงจาการ์ตา เพื่อทำหน้าที่ประสานงานระหว่างประเทศสมาชิก และสำนักงานเลขาธิการอาเซียน ประธานของคณะกรรมการนี้ควรเป็นผู้แทนถาวรของประเทศสมาชิกที่เป็นประธานของสภารัฐมนตรีอาเซียน ซึ่งคณะกรรมการนี้จะต้องรับผิดชอบต่อรัฐมนตรีสภาอาเซียนด้วย
3. คณะกรรมการต่าง ๆ ที่มีอยู่เดิม ซึ่งตั้งขึ้นในการประชุมสุดยอดทั้ง 2 ครั้งนั้น ควรจะคงอยู่เป็นคณะกรรมการที่ทำงานหลักให้แก่อาเซียน และรับผิดชอบโดยตรงต่อคณะกรรมการผู้แทนถาวร (Committee of Permanent Representatives) ซึ่งจะ เป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจระหว่างที่ไม่มีการประชุมสภารัฐมนตรีอาเซียน (ACM) ประธานของคณะกรรมการเหล่านี้ควรสลับ เปลี่ยนกันตามลำดับทุก 2 ปี
4. การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโส (The Senior officials Meeting) ควรยกเลิกและแทนที่ด้วยคณะกรรมการความร่วมมือด้านการเมืองของอาเซียน (ASEAN Committee on Political Cooperation) ACPC ซึ่งควรจะรับผิดชอบโดยตรงต่อ

สหประชาชาติอาเซียน (ACM) และดำเนินการอยู่อย่างสม่ำเสมอ คณะกรรมการนี้ต้องเอาใจใส่ในเรื่องการเมืองที่มีผลกระทบต่อภูมิภาค รวมทั้งพิจารณาเรื่องราวทางการเมืองระหว่างประเทศอื่น ๆ เพื่อให้อาเซียนสามารถประสานงาน และมีความเข้าใจในเรื่องต่าง ๆ นั้นได้ดีขึ้น

5. ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาในเรื่องนโยบาย (ASEAN Advisory Committee on Policy Studies) AACPS โดยประกอบด้วยผู้แทนสองคนจากแต่ละประเทศสมาชิก การดำเนินงานของคณะกรรมการนี้ควรจะมีโครงการทั้งระยะสั้น และระยะยาว เพื่อศึกษาปัญหาที่สำคัญต่อความก้าวหน้าและการพัฒนาความร่วมมือของอาเซียน คณะกรรมการนี้รับผิดชอบโดยตรงต่อสหประชาชาติอาเซียน

6. สำนักเลขาธิการควรมีพนักงานที่พอเพียงพร้อมด้วยงบประมาณ เพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

7. ควรจะได้ขยายอำนาจหน้าที่ของ เลขาธิการให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น

8. เลขาธิการ และเจ้าพนักงานประจำ ควรอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

9. การพิจารณาคัดเลือกและแต่งตั้ง เลขาธิการและ เจ้าพนักงานประจำควรมีหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

9.1 ควรมีการรวบรวมรายชื่อผู้ที่เหมาะสมกับตำแหน่ง เลขาธิการจากประเทศสมาชิกโดยไม่คำนึงถึงฐานะตามระเบียบราชการ เว้นแต่จะได้มีการปรึกษาหารือ เป็นที่ตกลงกันแล้ว

9.2 เลขาธิการควรมีสิทธิในการตัดสินใจเลือกพนักงานประจำ ซึ่งได้รับการคัดเลือกจาก คณะกรรมการผู้แทนถาวร (CPR)

10. สำนักเลขาธิการควรอำนวยความสะดวกให้แก่คณะกรรมการผู้แทนถาวร (CPR) กับทั้งคณะกรรมการดำเนินงานคณะต่าง ๆ และคณะกรรมการที่ปรึกษาการศึกษา

ด้านนโยบาย (AACPS) เลขานุการควรจะร่วมการประชุมและเป็นเลขานุการการประชุมของรัฐมนตรีสภา (ACM) การประชุมรัฐมนตรีต่าง ๆ ตลอดจนการประชุมคณะกรรมการผู้แทนถาวร (CPR) และคณะกรรมการความร่วมมือด้านการเมืองของอาเซียน (ACPC)

11. หน่วยงานชั่วคราวของสำนักเลขานุการที่ประสานงานกับคณะกรรมการเศรษฐกิจทั้ง 5 ควรโอนการดำเนินงานไปรวมกับสำนักเลขานุการอาเซียน ซึ่งควรจัดทำพนักงานที่มีความเชี่ยวชาญ และเงินทุนตลอดจนสิ่งอื่นที่จำเป็นที่จะดำเนินการในหน้าที่เหล่านั้น

12. ตั้งคณะกรรมการความร่วมมือกับประเทศที่สามในประเทศนั้น ๆ ตลอดจนองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่อาเซียนมีความสัมพันธ์ด้วย เช่น คณะกรรมการอาเซียนบริสเซลส์, คณะกรรมการอาเซียนในโตเกียว, คณะกรรมการอาเซียนแคนเบอร์รา และอื่น ๆ เพื่อดำเนินการที่จำเป็น

13. คณะกรรมการ Task Force เสนอให้มีการรวมคณะกรรมการนี้เข้ากับโครงสร้างถาวรอย่างเป็นทางการโดยรับผิดชอบต่อคณะกรรมการผู้แทนถาวร โดยใช้ระเบียบหรือกฎเกณฑ์เดิมที่มีอยู่ เว้นแต่คณะกรรมการผู้แทนถาวรจะได้มีมติให้เปลี่ยนแปลง

ข้อเสนอในรายงานของคณะกรรมการ Task Force เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างและการจัดองค์กร นี้แสดงให้เห็นถึงแนวความคิดของคณะกรรมการว่าอาเซียนจำเป็นต้องมีองค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจเด็ดขาด ในฐานะที่เป็นองค์การแยกเป็นอิสระจากรัฐบาลของประเทศสมาชิก แต่ดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประเทศสมาชิกในด้านต่าง ๆ โดยยึดถือเอาแนวทางที่ว่า องค์การระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นตามแนวความคิดภูมิภาคนิยมนั้น จะต้องก้าวหน้าหรือขยายขอบข่ายการดำเนินงานกว้างขวางออกไป จนมีความสามารถในตัวเองที่จะกำหนดนโยบาย และตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ ในขอบข่าย วัตถุประสงค์ขององค์การนั้นได้ ข้อเสนอแนะที่จะให้มีการจัดตั้งสภารัฐมนตรีอาเซียนนั้น เป็นการรวมเอาอำนาจการตัดสินใจ และกำหนดนโยบายต่าง ๆ ที่กระจายอยู่ในที่ประชุมรัฐมนตรีต่าง ๆ



สภารัฐมนตรีอาเซียน
ASEAN COUNCIL OF MINISTERS
(ACM)

คณะกรรมการความร่วมมือทางการเมืองของอาเซียน
ASEAN COMMITTEE ON POLITICAL COOPERATION
(ACPC)

คณะกรรมการที่ปรึกษาในเรื่องนโยบาย
ASEAN ADVISORY COMMITTEE ON POLICY STUDIES
(AACPS)

คณะกรรมการผู้แทนถาวร
COMITTEE OF PERMANENT REPRESENTATIVES (CPR)

สำนักเลขาธิการ
ASEAN SECRETARIAL

คณะกรรมการทั้งแปด

- COFAP
- COTAC
- COIME
- COIT
- COFAB
- COST
- COCI
- COSD

- งบประมาณ
BUDGET
- ตรวจสอบ
AUDIT

คณะกรรมการอาเซียน
กับประเทศที่ 3
ASEAN COMM IN
THIRD COUNTRIES

ของอาเซียน เข้าไว้ในที่เดียวกัน ซึ่งอันที่จริงแล้วในแนวความคิดตามหลักองค์การภูมิภาคนิยม ก็เป็นสิ่งที่ถูกต้อง แต่สำหรับอาเซียนปัญหาในเรื่องนี้จะตามมากลายเป็นว่ามีองค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจใหม่อีกองค์กรหนึ่ง ซึ่งจะมีอำนาจชี้ขาดมากนักเพียงไรนั้น ไม่อยู่ที่ว่าที่ประชุมนั้นได้รับอำนาจตามกฎหมายอย่างไร หากแต่กลายเป็นว่าบุคคลใด เป็นสมาชิกของสภารัฐมนตรีนั้นบ้าง ถ้าจะลองพิจารณาว่า ถ้าสภารัฐมนตรีนี้ ประกอบไปด้วยผู้แทนระดับสูงของประเทศสมาชิกที่ระดับสูงกว่ารัฐมนตรีองค์การนี้ก็ไม่ต่างอะไร กับที่ประชุมสุดยอดหัวหน้ารัฐบาล ซึ่งก็เป็นองค์กรสูงสุดตามกฎหมายของอาเซียน ดังได้กล่าวไปแล้วข้างต้น แต่ถ้าสภารัฐมนตรีนี้ประกอบไปด้วยรัฐมนตรีต่าง ๆ มาประชุมร่วมกันแล้ว ก็หมายความว่า การตัดสินใจของที่ประชุมระดับรัฐมนตรีอื่น ๆ ก็จะต้องเข้ามาสู่การประชุมสภารัฐมนตรีนี้อีก เป็นการทำให้สายงานซับซ้อนขึ้นไปโดยไม่จำเป็น วัตถุประสงค์ที่ว่าจะให้สภารัฐมนตรี ทำหน้าที่ประสานงานการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนทั้ง ๑๐ รูปแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จึงยังไม่ค่อยกระจ่างในการที่จะประสบความสำเร็จนัก อาจเป็นไปได้ที่ข้อเสนอนี้ได้มีขึ้น เพื่อเรียกร้องให้มืองค์กรสูงสุดของอาเซียน ทั้งที่คณะกรรมการก็ได้ตระหนักอยู่แล้วว่า รัฐบาลของอาเซียนไม่ต้องการที่จะจัดตั้งองค์กรอะไร ที่มีอำนาจทำนองนี้ เพราะจะทำให้ควบคุมนโยบายของอาเซียนลำบากขึ้น ดังได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ดังนั้นจึงเสนอให้สร้างองค์กรใหม่ จากคณะผู้บริหารสูงสุดเท่าที่มีอยู่ของอาเซียนนี้ คือ ระดับรัฐมนตรี และใช้ชื่อว่าสภารัฐมนตรี (Council of Ministers) เพื่อหลีกเลี่ยงความรู้สึกที่ว่าอาเซียนจะมีมืองค์กรสูงสุดเป็นอิสระ แต่ถ้าพิจารณาถึงข้อเสนออื่น ๆ ในการแก้ไขโครงสร้างนี้ ก็จะเห็นว่าได้มีแนวความคิดเสนอให้โอนอำนาจบังคับบัญชาจากที่ต่าง ๆ เข้าสู่สภารัฐมนตรี เพื่อให้อำนาจบังคับบัญชารวมเข้าสู่องค์กรเดียวที่สามารถควบคุมการดำเนินงานและกำหนดนโยบายได้ ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐบาลประเทศสมาชิกอาเซียนไม่อาจยอมรับได้ ดังจะได้กล่าวต่อไป

การตั้งคณะกรรมการผู้แทนถาวรขึ้น (Committee of Permanent Representatives) แทนที่คณะกรรมการประจำนั้น (Standing Committee) นั้นแสดงให้เห็นถึงความต้องการที่จะให้งานประจำของอาเซียนดำเนินไปอย่างต่อเนื่องไม่ขาดสาย

โดยการรวมคณะกรรมการนี้เข้าไว้กับสำนักเลขาธิการ เพราะการหมุนเวียนของคณะกรรมการประจำนั้นดูจะไม่มีเหตุผลอันสมควรในทางปฏิบัติ แต่มุ่งผลในทางความรู้สึกทางความสัมพันธ์ หรือการเมืองระหว่างประเทศ สมาชิกที่มีปัญหากันอยู่เป็นจุดอ่อนซึ่งทำให้ทำงานของอาเซียนไม่มีหลักฐานที่มั่นคงและขาดความต่อเนื่องและไม่เอื้อผลในด้านการพัฒนาองค์การให้มีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควร ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ Task Force ในกรณีนี้ดูจะเป็นข้อเสนอที่สมควรที่จะนำมาปฏิบัติ และปฏิบัติได้ เช่นเดียวกับข้อเสนอในเรื่องการคัดเลือกเลขาธิการอาเซียน กระบวนการสรรหาตัวบุคคลที่เหมาะสมจากประเทศสมาชิก เป็นวิธีการที่ทำให้แน่ใจได้ว่าจะได้คนที่มีความสามารถ แต่ปัญหาที่จะตามมาก็คือ จะต้องมีการออกเสียงในการลงมติเลือกอย่างแน่นอน ซึ่งมีผลกระทบที่จะทำให้เกิดการเคลื่อนไหวในรูปของการแข่งขัน ในองค์กรซึ่งทำหน้าที่เลือก ซึ่งคงจะได้แก่สภารัฐมนตรี ของอาเซียน หรือแม้ว่าจะเป็นอย่างอื่นใดก็ตามที่จะทำหน้าที่ในการคัดเลือกตัวเลขาธิการ ก็คงจะมีปัญหาในเรื่องการแข่งขันอยู่ดี ซึ่งการแข่งขันทำนองนี้จะเป็นเหตุที่ทำให้เกิดความขัดแย้งได้ง่าย จุดนี้เป็นสาเหตุประการหนึ่งที่อาเซียนกำหนดให้หมุนเวียนตำแหน่งเลขาธิการนี้เรียงลำดับตัวอักษร และไม่ว่าจะเป็นผู้ใดที่จะเข้ารับตำแหน่งเลขาธิการ ก็จะไม่ค่อยมีบทบาทมากไปกว่าเลขานุการในหน่วยงานสามัญ การกำหนดให้สำนักเลขาธิการมีอำนาจหน้าที่ ตลอดจนบุคคลากร และขยายระยะเวลาในตำแหน่งเลขาธิการออกไปนั้น ขึ้นกับข้อเสนอที่ว่าบุคคลที่จะเป็นตัวเลขาธิการจะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถเหมาะสม มิได้มุ่งแต่ในเรื่องความต่อเนื่องเพียงอย่างเดียว แต่อย่างไรก็ตามคาดว่าคณะกรรมการ Task Force นี้ก็คงมิได้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้เลขาธิการอาเซียน มีบทบาทมากขึ้นเป็นพิเศษ เพราะให้สำนักเลขาธิการนี้ผนวกเข้าไว้กับคณะกรรมการผู้แทนถาวร ในลักษณะที่สำนักเลขาธิการนี้เป็นส่วนงานร่วมกับคณะกรรมการถาวร การที่เสนอให้มีการขยายขอบข่ายงานเลขาธิการนั้น คงมิได้มุ่งที่จะเสนอให้เลขาธิการ มีอำนาจตัดสินใจ หรืออำนาจในการบริหารมากขึ้นเป็นพิเศษ แต่ให้มีมากขึ้นในระดับที่สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่เท่านั้น เพราะในปัจจุบัน เลขาธิการอาเซียนมีบทบาทคล้ายกับ เป็นหัวหน้าสำนักงานเลขานุการ ทำงานประจำ

ซึ่งเป็นการอ่านวามความสะดวกด้านการประสานงานและจัดการประชุมตลอดจนรวบรวม เอกสาร

ส่วนคณะกรรมการสองคณะ ซึ่งได้เสนอให้ตั้งขึ้นใหม่ อันได้แก่ ACPC และ AACPS นั้น น่าจะมีวัตถุประสงค์ในอันที่จะ เสริมสร้างความเข้าใจที่ถูกต้อง ตลอดจน บ่อนข้อมูลที่สำคัญให้กับรัฐมนตรีสภาอาเซียน ซึ่งถ้าข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้างของ Task Force นี้สำเร็จ คณะกรรมการสองคณะนี้จะ เป็นองค์กรที่มีอิทธิพลเป็นอย่างสูง ต่อการกำหนดนโยบาย และการตัดสินใจของอาเซียน

ที่ประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียนครั้งที่ 17 ณ กรุงจาการ์ตา ระหว่างวันที่ 9-10 กรกฎาคม 1984 ได้พิจารณาข้อเสนอของคณะกรรมการ Task Force นี้ และได้ตกลงถึงการพิจารณารายงานของคณะกรรมการนี้ว่า ¹ รายงานซึ่งเป็นการรวบรวม ความคิดเห็นอันกว้างขวางในอาเซียนนี้ยืนยันว่า แนวทางพื้นฐานของอาเซียนนั้นมีเหตุผล และควรดำเนินการต่อไปด้วยแนวความคิด ในวิถีทางใหม่ที่เข้มแข็ง รายงานนี้ได้ให้ความสำคัญ ต่อบทบาทของอาเซียนทั้งในระดับนานาชาติ และส่วนภูมิภาค แต่ยังคงไม่มี คำตอบอันเป็นผลที่สุดของปัญหาต่าง ๆ เช่น ปัญหาความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการจัด วางโครงสร้างการจัดองค์กรใหม่ เป็นแต่เพียงความพยายามที่จะหาคำตอบเช่นนั้น และ รายงานของคณะกรรมการนี้ มุ่งหมายไกลไปถึงการเปลี่ยนแปลงในระดับสูงสุดของอาเซียน ซึ่งที่ประชุมระดับรัฐมนตรีได้พิจารณาและยอมรับข้อเสนอเพียงบางประการ ที่พิจารณา เห็น ว่าเมื่อได้มีการปฏิบัติเช่นนั้นแล้วจะมีผลให้อาเซียนสามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพในแนวทางที่จะสร้างสรรค์เสถียรภาพแห่งภูมิภาค และความเข้าใจอันใกล้ชิดระหว่าง ประเทศสมาชิกให้ดียิ่งขึ้น โดยมอบหมายให้เลขาธิการ เป็นผู้นำข้อเสนอแนะดังกล่าวมา ปฏิบัติ ข้อเสนอแนะ ซึ่งเป็นที่ยอมรับของที่ประชุมระดับรัฐมนตรี เท่าที่เกี่ยวข้องและได้นำ มาพิจารณาในวิถยานิพนธ์ฉบับนี้มีดังต่อไปนี้

¹ Press Release on The Recommendation of The ASEAN Task Force in The Seventeenth ASEAN Ministerial meeting Jakarta, 9-10 July 1984.

- 1) ในความร่วมมือทางการ เมืองที่ประชุมระดับรัฐมนตรียอมรับข้อ เสนอหรือ มาตรการทั้งหมด ที่มุ่งจะส่งเสริมหลักการ ZOPFAN ในระดับนานาชาติ และระดับภูมิภาค
- 2) ที่ประชุมระดับรัฐมนตรี เห็นควรถึงคำแนะนำที่ว่าประเทศสมาชิกจะต้อง ตระหนักถึงคุณค่าในการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีดังที่ปรากฏในสนธิสัญญามิตรภาพและ ความร่วมมือแห่ง เอเชียตะวันออกเฉียงใต้
- 3) ที่ประชุมระดับรัฐมนตรีเห็นควรกับการ เรียกร้องให้ประเทศสมาชิกปลูก สักค่านิยม และแนวความคิดเกี่ยวกับอาเซียนให้กับเยาวชนในโครงการระยะยาว เพื่อ ยังผลให้เยาวชนมีความรู้ความ เข้าใจที่จะสนับสนุนอาเซียน
- 4) ใน เรื่องความร่วมมือทาง เศรษฐกิจ ที่ประชุมระดับรัฐมนตรีเห็นพ้องด้วย กับคำแนะนำที่ว่าอาเซียนจะต้องสรรหาวิธีการที่จะสร้างความ เข้มแข็ง ให้กับพื้นฐานของ ความร่วมมือทาง เศรษฐกิจให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้นต่อไป และเห็นด้วยกับการที่ว่าสมาชิกอาเซียน จะต้องติดตามถึงการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกในระดับต่าง ๆ อาทิระดับภูมิภาค และระดับโลก ในแนวทางที่จะหาทางร่วมมือกันด้วยวิธีการและยุทธวิธีร่วมกัน และด้วย ความพยายามที่จะหลีกเลี่ยงข้อพิพาท
- 5) ที่ประชุมระดับรัฐมนตรี เห็นด้วยที่จะต้องมี การปรับปรุงสำนัก เลขาธิการให้ เข้มแข็งยิ่งขึ้น ในการนี้จึงเห็นสมควรกับข้อ เสนอที่ว่าสำนัก เลขาธิการควรมีบุคลากร มากขึ้น จนพอกับความต้องการ รวมทั้งงบประมาณ เพื่อให้สามารถดำเนินการต่อไปได้ อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในเรื่องงบประมาณก็ให้ดำเนินการไปตามระบบการเงินที่เคย ปฏิบัติอยู่ และให้ขยายระยะเวลาในตำแหน่ง เลขาธิการจาก 2 ปี เป็น 3 ปี นับตั้งแต่ ปี 1986 เป็นต้นไป
- 6) ที่ประชุมระดับรัฐมนตรีเห็นด้วย กับหลักการที่จะให้มีการหมุนเวียนตำแหน่งประธานคณะกรรมการ เศรษฐกิจทั้ง 5 เช่นเดียวกับตำแหน่งผู้ประสานงานกับ

ประเทศหรือองค์การที่มีความสัมพันธ์กับอาเซียน

ในการปฏิบัตินอกจากที่ปรากฏในแถลงการณ์ ที่ประชุมระดับรัฐมนตรีได้
มีมติให้มีการแต่งตั้ง เจ้าหน้าที่งานทางเศรษฐกิจ (Economic officer) ขึ้น เป็นการ
เพิ่มบุคลากรให้กับสำนักเลขาธิการในทางหนึ่งด้วย

การตัดสินใจของที่ประชุมระดับรัฐมนตรีในรายงานของคณะกรรมการ Task
Force นี้เป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงจุดยืนของอาเซียนได้เป็นอย่างดี และเป็นการย้ำความ
เข้าใจของวิษยามินทร์ฉบับนี้ในเรื่องแนวทางที่แท้จริงของอาเซียน เฉพาะที่ปรากฏใน
วิษยามินทร์นี้ เป็นส่วนหนึ่งของการตัดสินใจทั้งหมด แต่คัดมาเฉพาะที่เกี่ยวกับเรื่องโครงสร้าง
และการจัดองค์กร เช่นเดียวกับข้อเสนอของคณะกรรมการ Task Force เท่าที่
ปรากฏอยู่ในบทนี้ จะเห็นได้ว่า ที่ประชุมระดับรัฐมนตรี ยอมรับข้อเสนอของคณะกรรมการ
Task Force แต่เพียงในส่วนปลีกย่อย ซึ่งไม่มีผลต่อโครงสร้างการจัดองค์กรที่แท้
จริง เช่นในข้อ 1-4 ส่วนในประการอื่นมีข้อที่น่าสังเกตดังนี้

1) การที่ที่ประชุมระดับรัฐมนตรีไม่ยอมรับข้อเสนอในเรื่องสภารัฐมนตรีอาเซียน
เป็นการชี้ให้เห็นได้อย่างเด่นชัดถึงความไม่ต้องการองค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจเป็นอิสระ
โดยที่รัฐบาลประเทศสมาชิกไม่สามารถควบคุมทุกระยะขั้นตอนได้ ทั้งนี้แม้จะไม่ได้มีความ
เข้าใจที่ว่า ข้อเสนอของคณะกรรมการ Task Force มุ่งหมายที่จะให้องค์กรนี้มีอำนาจ
ในระดับเหนือชาติ (Supranational) ก็ตาม แต่ลำพังเพียงข้อเสนอที่ให้องค์กรระดับ
สูง ซึ่งไม่สามารถซับซ้อนของอำนาจที่ต่างจากที่ประชุมระดับรัฐมนตรีของอาเซียนได้ก็
เป็นสิ่งที่เพียงพอที่จะทำให้ข้อเสนอนี้ไม่ได้รับความเห็นชอบ ซึ่งดูจะเป็นเหตุผลที่ดีกว่าข้อที่
มักจะมีผู้กล่าวกันว่าองค์กรนี้เป็นอุดมคติเกินไปไม่สามารถปฏิบัติได้ แต่น่าจะมาจากข้อที่ว่า
ถ้าจะให้รัฐมนตรีสภาอาเซียนนี้สามารถดำเนินการได้ ความสำคัญของที่ประชุมระดับรัฐมนตรี
ที่มีอยู่จะลดความสำคัญลงโดยอัตโนมัติ

2) คณะกรรมการผู้แทนถาวร (CPR) เป็นองค์กรสำคัญอีกองค์กรหนึ่งซึ่ง คณะกรรมการ Task Force ได้เสนอขึ้นและไม่ได้ได้รับความเห็นชอบ คณะกรรมการนี้มี วัตถุประสงค์ที่จะแก้ไขปัญหาความไม่ต่อเนื่อง และความไม่สัมพันธ์กันระหว่างคณะกรรมการ ประจำและสำนักเลขาธิการอาเซียน ดังได้กล่าวไปแล้วข้างต้น แต่ข้อที่เป็นสาเหตุ ซึ่งทำให้ที่ประชุมระดับรัฐมนตรีไม่ยอมรับข้อเสนอนี้ ทั้งที่น่าจะยอมรับได้ น่าจะเป็น เพราะ ประเทศสมาชิกอาเซียนยังไม่พร้อมต่อการมีข้าราชการอาเซียน ซึ่งเป็นจุดหนึ่งที่จะก่อให้เกิด การขาดตอนในการควบคุมดูแลจากรัฐบาลของรัฐสมาชิก กับทั้งการมีข้าราชการอาเซียน จะทำให้เกิดมีกลุ่มคนที่ซ้ำซ้อนกับอาเซียน และหมุนเวียนกัน เข้าออกในคณะกรรมการประจำ นี้ จนทำให้ยากแก่การควบคุมก็อาจ เป็นสาเหตุอีกประการหนึ่ง ที่ข้อเสนอดังกล่าวนี้อาจไม่ เป็น ที่ยอมรับ

3) การยืดตำแหน่งเลขาธิการออกเป็น 3 ปี เป็นข้อซึ่งได้มีการโต้เถียงกัน มานานแล้วระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน มาตั้งแต่แรกก่อตั้ง¹ เพราะประเทศ ที่จะได้เป็นก่อน คิดว่าคนจะมีบทบาทมากขึ้นในอาเซียน การขยายเวลาจาก 2 ปี เป็น 3 ปี ย่อมไม่มีผลกระทบในทางที่ประเทศสมาชิกไม่ต้องการอีกแล้วในเวลานี้ และช่วยให้ เลขาธิการมีโอกาสทำความเข้าใจกับงาน และมีความต่อเนื่องในงานของตนมากขึ้น ข้อ เสนอนี้จึงเป็นที่ยอมรับ และเป็นข้อ เสนอที่เรียกได้ว่า เป็นข้อเดียวที่มีผลในทางปฏิบัติ อย่างจริงจังจากรายงานของคณะกรรมการ Task Force

4) คณะกรรมการใหม่สองคณะ ได้แก่คณะกรรมการความร่วมมือทาง ด้าน การเมือง และคณะกรรมการที่ปรึกษาในเรื่องนโยบาย ซึ่งคณะกรรมการ Task Force ได้เสนอและมีได้รับการยอมรับนั้นอาจด้วย เหตุผลที่ว่า เมื่อไม่ได้มีการยอมรับในหลัก การเรื่องรัฐมนตรีสภาอาเซียน (ACM) แล้ว คณะกรรมการทั้ง 2 คณะ ซึ่งเป็นส่วน ประกอบของรัฐมนตรีสภาจึงไม่อยู่ในข่ายที่ต้องพิจารณา และอำนาจหน้าที่ขององค์กร สององค์กรนี้คงจะยังไม่มีประโยชน์สำหรับโครงสร้างของอาเซียนในปัจจุบัน

¹ Hans H. Indorf. ASEAN : Problem and Prospects Institute of Southeast ASIAN studies, Occasional Paper No. 38 (December 1975), P. 41.

5) ข้อเสนอของคณะกรรมการ Task Force ที่ให้รวมคณะกรรมการนี้
เข้าเป็นองค์กรหนึ่งของอาเซียน ก็ไม่ได้รับการยอมรับ เท่ากับ เป็นการยกเลิกคณะกรรมการ
การนี้ โดยปริยาย น่าจะมีเหตุผลที่ว่าคณะกรรมการนี้ไม่สามารถหาข้อเสนอแนะ ซึ่ง
เป็นที่พอใจของประเทศสมาชิกอาเซียนได้ แต่อย่างไรก็ตามคณะกรรมการ Task
Force นี้ก็เป็นเครื่องที่แสดงให้เห็นถึงเจตนาที่มุ่งหมายจะให้อาเซียนก้าวหน้าสู่เป้า
หมายที่วางไว้ แต่ในวิถีทางซึ่งได้มีการกำหนดไว้ก่อนหน้านั้นแล้ว