

บทที่ 4

โครงสร้างของการจัดองค์กร

ในบทนี้จะได้กล่าวถึงการจัดองค์กรของอาเซียน และแสดงถึงปัญหาพื้นฐานอันเป็นมูลเหตุให้อาเซียนมีการจัดองค์กร เช่นที่เป็นอยู่ รวมทั้งพิจารณาถึงการดำเนินงานขององค์กรสำคัญต่าง ๆ โดยพิจารณาถึงประสิทธิภาพ ความเหมาะสม และปัญหาต่าง ๆ

การจัดองค์กรและการดำเนินการของอาเซียนนั้นอาจแบ่งออกได้อย่างคร่าว ๆ เป็น 2 ระยะคือ ช่วงก่อนการประชุมระดับสุดยอดที่บาหลี (กุมภาพันธ์ 1976) อาจสรุปได้ดังนี้

โครงสร้างขององค์กรก่อนการประชุมสุดยอดที่บาหลี (สิงหาคม 1967 - กุมภาพันธ์ 1976)

1) ที่ประชุมประจำปีระดับรัฐมนตรี (Annual Ministerial Meeting)

หมายถึงการประชุมระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของประเทศสมาชิกซึ่งปกติมีการประชุมกันปีละครั้ง แต่อาจมีการประชุมสมัยพิเศษได้ตามความจำเป็น โดยจัดหมุนเวียนกันไปตามเมืองหลวงของประเทศสมาชิก ที่ประชุมระดับรัฐมนตรีนี้ถือว่เป็นการประชุมระดับสุดยอดของประเทศสมาชิกอาเซียนในขณะนั้น เป็นที่สิ้นสุดของการตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ เท่าที่ผ่านมาที่ประชุมระดับรัฐมนตรีจะเป็นผู้ให้สัตยาบันการตัดสินใจของหน่วยงานของอาเซียนระดับรอง ๆ ลงไป ตลอดจนรับรองรายงานประจำปี และเสนอแนะโครงการต่าง ๆ เพื่อให้องค์กรระดับรองลงมานำไปดำเนินงานต่อ

2) คณะกรรมการประจำ (Standing Committee)

เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานในระหว่างที่ยังไม่มีการประชุมระดับรัฐมนตรี เพื่อให้มีการปฏิบัติตามโครงการตามที่ประชุมระดับรัฐมนตรีมีมติตกลง

กันไว้ก่อนหน้านั้น คณะกรรมการประจำจะหมุนเวียนเปลี่ยนไปตามประเทศที่จะมีการประชุมระดับรัฐมนตรีถัดต่อไป โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของประเทศของประเทศเจ้าภาพเป็นประธาน เอกอัครราชทูตของประเทศสมาชิกอื่น ๆ และเลขาธิการอาเซียนแห่งชาติของประเทศสมาชิกแต่ละประเทศเป็นกรรมการ คณะกรรมการประจำจะประชุมกันได้ทุกโอกาส เมื่อมีความจำเป็นเร่งด่วนก็สามารถตัดสินใจปัญหาได้ และเสนอให้ที่ประชุมระดับรัฐมนตรีทราบและเห็นชอบด้วย นอกจากนั้นคณะกรรมการประจำยังทำหน้าที่กลั่นกรองรายงานของคณะกรรมการ คณะกรรมการเฉพาะกาล และรายงานอื่น ๆ ที่จะเสนอให้ที่ประชุมระดับรัฐมนตรีเห็นชอบอีกด้วย

3) คณะกรรมการถาวร (Permanent Committee)

ที่ประชุมระดับรัฐมนตรีของประเทศสมาชิกอาเซียน ได้ตั้งคณะกรรมการถาวรขึ้นหลายชุด ซึ่งประกอบด้วยผู้ชำนาญพิเศษ ผู้เชี่ยวชาญ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้น ๆ คณะกรรมการถาวรจะมีการปรึกษาหารือกันเป็นระยะ ๆ มีหน้าที่รับผิดชอบในการเสนอแนะโครงการ วางโครงการและทำโครงการร่วม (Regional Projects) ตลอดจนนำข้อเสนอนั้นที่ได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมระดับรัฐมนตรีมาปฏิบัติ คณะกรรมการถาวรจะผลัดเปลี่ยนกันเป็นเจ้าภาพประมาณครั้งละ 3 ปี ซึ่งขณะนั้นมีอยู่ด้วยกัน

11 คณะ คือ

3.1 คณะกรรมการถาวรด้านอาหาร และการเกษตร (Permanent Committee on Food and Agriculture) มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาการเกษตรในภูมิภาคนี้ ร่วมมือกันในการสนอง (Supply) การแจกจ่าย (Distribution) การควบคุมคุณภาพการแปรรูป ตลอดจนการส่งมอบสินค้าดังกล่าว

3.2 คณะกรรมการถาวรด้านการขนส่งทางอากาศฝ่ายพลเรือน (Permanent Committee on Civil Air Transportation) คณะกรรมการชุดนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาในด้านเทคนิคและความเป็นไปได้ที่จะร่วมมือในด้านการบินพลเรือน

การขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศสมาชิก ทาลู่ทางตั้งคณะกรรมการ เฉพาะกาล (Ad Hoc Committee) ขึ้น เพื่อให้คำแนะนำ เรื่องที่ เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางอากาศ ฝ่ายพล เรือน นอกจากนั้นคณะกรรมการถาวรชุดนี้ยังมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาทาลู่ทาง ร่วมพัฒนาการขนส่งทางอากาศภายในภูมิภาคนี้อีกด้วย

3.3 คณะกรรมการถาวรด้านการสื่อสาร การบริการการจราจรทาง อากาศและการอุดมศึกษา (Permanent Committee on Communication, Air Traffic Services and Meteorology) คณะกรรมการชุดนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อหาข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในด้านเทคนิคการสื่อสาร การบริการจราจรทางอากาศ การอุดมศึกษา การแสวงหา (Search) และช่วยเหลือผู้ประสบภัยในการเดินทาง อากาศ ศึกษาปัญหาดังกล่าวและแนะนำแนวทางแก้ไขปัญหานั้น ๆ รวมทั้งการวางแผนร่วม กันและติดตามผลของความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกในด้านนี้

3.4 คณะกรรมการถาวรด้านการเดินเรือ (Permanent Committee on Shipping) คณะกรรมการชุดนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อร่วมมือประสานงานในด้านการ วิจัยวางแผน และทำโครงการที่เกี่ยวข้องกับการเดินเรือ รักษาผลประโยชน์ในด้านการ เดินเรือของประเทศสมาชิก ตลอดจนส่งเสริมความร่วมมือในด้านการ เดินเรือและการ ขนส่งสินค้าทาง เรือของประเทศสมาชิก

3.5 คณะกรรมการถาวรด้านการพาณิชย์และการอุตสาหกรรม (Per- manent Committee on Commerce and Industry) คณะกรรมการชุดนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริมความร่วมมือในด้านการพาณิชย์และการอุตสาหกรรมระหว่างประเทศ สมาชิกอาเซียน เพื่อการพัฒนา เศรษฐกิจและเพื่อความ เจริญก้าวหน้าของประเทศสมาชิก

3.6 คณะกรรมการถาวรด้านการสื่อสารมวลชน (Permanent Com- mittee on Mass Media) คณะกรรมการชุดนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อเป็นพาหนะในการส่งเสริมความร่วมมือและสร้างความ เป็นอันหนึ่งอัน เดียวกันระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน

เป็นผู้สร้างความระมัดระวังให้แก่สมาคมอาเซียนต่อประเทศภายนอกและช่วยให้สมาชิกอาเซียนคำนึงถึงบทบาทของตนเองต่อประเทศอื่น ๆ ต่อองค์การส่วนภูมิภาคและองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ

3.7 คณะกรรมการถาวรด้านการคลัง (Permanent Committee on Finance) มีวัตถุประสงค์เพื่อบริหารและควบคุมการใช้เงินกองทุนของอาเซียนเพื่อสนับสนุนโครงการร่วมที่ได้รับอนุมัติตามกฎหมายและระเบียบที่กำหนด

3.8 คณะกรรมการถาวรด้านการท่องเที่ยว (Permanent Committee on Tourism) คณะกรรมการชุดนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความร่วมมือเพื่อประโยชน์ร่วมกันในด้านการท่องเที่ยว เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวภายในภูมิภาค และดึงดูดนักท่องเที่ยวจากภูมิภาคอื่นมายังภูมิภาคนี้ เพื่อยกระดับมาตรฐานและคุณภาพของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว และเพื่อสนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาความสะดวกและการปฏิบัติงานภายในภูมิภาคนี้มากยิ่งขึ้น

3.9 คณะกรรมการถาวรด้านการขนส่งทางบกและการโทรคมนาคม (Permanent Committee on Land Transportation and Telecommunication) มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกในด้านการขนส่งทางบกและการโทรคมนาคมใหม่ ๆ เพื่อปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกดังกล่าว และเพื่อให้มีการใช้สิ่งอำนวยความสะดวกดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด

3.10 คณะกรรมการถาวรด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Permanent Committee on Science and Technology) มีวัตถุประสงค์เพื่อกระชับความร่วมมือในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อยกระดับความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ในประเทศสมาชิก

3.11 คณะกรรมการถาวรด้านกิจกรรมทางสังคมและวัฒนธรรม (Permanent Committee on Socio Cultural Activities) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความร่วมมือกันในด้านสังคม การศึกษา และมนุษยศาสตร์ รวมทั้งจัดการแสดงศิลป วรรณกรรมและกิจกรรมที่เกี่ยวกับวัฒนธรรม เพื่อให้ได้รับความร่วมมือจากประชาชนในประเทศสมาชิกอาเซียนมากที่สุด

4) คณะกรรมการพิเศษและคณะกรรมการเฉพาะกาล (Special Committee and Ad Hoc Committee) เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งมีดังนี้

4.1 คณะกรรมการพิเศษมี

4.1.1 คณะกรรมการประสานงานพิเศษของประเทศสมาชิกอาเซียน (Special Coordinating Committee of ASEAN Nations - SCCAN) มีหน้าที่ในการเตรียมการเจรจาด้านการค้ากับประชาคมเศรษฐกิจยุโรป เพื่อให้ประเทศสมาชิกอาเซียนมีอัตราการค้า (Term of Trade) ดีขึ้น โดยทำการประสานงานกับคณะกรรมการอาเซียนบรัสเซลส์

4.1.2 คณะกรรมการอาเซียน บรัสเซลส์ (ASEAN Brussels Committee - ABC) คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยเอกอัครราชทูตของประเทศสมาชิกอาเซียน หรือตัวแทนที่ประจำอยู่ที่กรุงบรัสเซลส์ ทำหน้าที่ในการเจรจาเรื่องต่าง ๆ กับประชาคมเศรษฐกิจยุโรป โดยอาศัยข้อมูลที่ทางคณะกรรมการประสานงานพิเศษของอาเซียน (ASEAN) ได้ทำขึ้น

4.1.3 คณะกรรมการประสานงานพิเศษของธนาคารกลางและเจ้าหน้าที่ทางการเงินของอาเซียน (Special Coordinating Committee of ASEAN Central Banks and Monetary Authorities) มีหน้าที่หาทางร่วมมือกันในการเงินและการคลังระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน

4.1.4 คณะกรรมการพิเศษของเลขาธิการอาเซียน มีหน้าที่พิจารณาการจัดตั้งสำนักเลขาธิการอาเซียน

4.2 คณะกรรมการเฉพาะกาล (Ad Hoc Committee) มีดังนี้

4.2.1 คณะกรรมการประสานงานอาเซียนว่าด้วยการฟื้นฟูและบูรณะประเทศในอินโดจีน (ASEAN Coordinating Committee for the Reconstruction and Rehabilitation of Indochina States - ACCRIS) คณะกรรมการชุดนี้ได้ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2516 โดยข้อตกลงในการประชุมวาระพิเศษของรัฐมนตรีต่างประเทศของประเทศสมาชิกอาเซียนต่อการลงนามในข้อตกลงปารีสว่าด้วยการสงบศึกและการฟื้นฟูสันติภาพในเวียดนามและการหยุดยิงในภูมิภาคนี้

4.2.2 คณะเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านยางสังเคราะห์ (ASEAN Senior Official On Synthetic Rubber) คณะกรรมการชุดนี้ทำหน้าที่ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับปัญหาการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศผู้ผลิตยางสังเคราะห์กับประเทศผู้ผลิตยางธรรมชาติ

4.2.3 คณะเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านน้ำตาล (ASEAN Senior Official on Sugar) คณะกรรมการชุดนี้รับผิดชอบในด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับน้ำตาล

4.2.4 คณะเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านการค้า (ASEAN Senior Trade Officials) คณะกรรมการชุดนี้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเจรจาทางการค้าในลักษณะพหุภาคีตามข้อตกลงทั่วไปเกี่ยวกับภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariff and Trade) โดยได้รับความร่วมมือจากคณะกรรมการอาเซียนประจำเจนีวา

5. สำนักงานเลขาธิการอาเซียนแห่งชาติ (ASEAN National Secretariat)

ประเทศสมาชิกอาเซียนจะมีสำนักเลขาธิการอาเซียนประจำประเทศของตน สำนักเลขาธิการอาเซียนแห่งชาติ เป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐบาลแต่ละประเทศมิใช่เป็น

องค์กรร่วม (Regional Body) ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานที่เกี่ยวกับอาเซียนในระดับประเทศและนำมติของที่ประชุมระดับรัฐมนตรี และคณะกรรมการประจำมาปฏิบัติ เป็นสำนักเลขาธิการของคณะกรรมการประจำระดับรัฐมนตรี คณะกรรมการประจำ คณะกรรมการถาวร คณะกรรมการพิเศษและคณะกรรมการเฉพาะกาล สำนักเลขาธิการอาเซียนแห่งชาติแต่ละประเทศจะมีเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ของรัฐบาลแต่ละประเทศเป็นผู้ดูแลระหว่างที่กำลังก่อตั้งสำนักเลขาธิการกลาง เลขาธิการอาเซียนแห่งชาติของแต่ละประเทศได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ประสานงานกับคณะกรรมการถาวรในการยื่นข้อเสนอนั้นเพื่อพิจารณาขออนุมัติจากคณะกรรมการประจำ

6) การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโส เป็นองค์กรหนึ่งของอาเซียนที่ก่อตั้งขึ้นในปี 1971 ในช่วงที่อาเซียนกำลังดำเนินนโยบายเรื่อง ZOPFAN (ZONE OF Peace Freedom and Neutrality) ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงการต่างประเทศของประเทศสมาชิก เช่น ปลัดกระทรวง การประชุมนี้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่สำคัญยิ่ง กล่าวคือ มีหน้าที่พิจารณาเรื่องราวต่าง ๆ ในระหว่างที่ไม่มีการประชุมระดับรัฐมนตรี และประชุมกันประมาณเดือนละ 2-4 ครั้ง ลักษณะของการประชุมนี้คล้ายกับเป็นการประชุมอย่างไม่เป็นทางการของที่ประชุมระดับรัฐมนตรี จึงเป็นองค์กรสำคัญ ซึ่งมีอิทธิพลต่อนโยบายของอาเซียนเป็นอย่างยิ่ง

โครงสร้างการคุ้มครองการของสมาคมอาเซียนก่อนการประชุมสุดยอดครั้งที่ 1 ที่กรุงบาหลี

การจัดองค์การของอาเซียนระหว่างปี พ.ศ. 2510 - 2519

การประชุมประจำปีรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน

การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโส

คณะกรรมการประจำ

- คณะกรรมการถาวร 11 คณะ
- อาหารและการเกษตร
- การเดินเรือ
- คมนาคม จราจรทางอากาศและอูดนียมวิทยา
- พาณิชย์และอุตสาหกรรม
- ขนส่งพล เรือทางอากาศ
- ขนส่งทางบกและโทรคมนาคม
- การคลัง
- การท่องเที่ยว
- วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี
- สื่อสารมวลชน
- กิจกรรมสังคมและวัฒนธรรม

- การประชุมเลขาธิการแห่งชาติของประเทศสมาชิก
- สำนักงานเลขาธิการแห่งชาติอินโดนีเซีย
- สำนักงานเลขาธิการแห่งชาติมาเลเซีย
- สำนักงานเลขาธิการแห่งชาติฟิลิปปินส์
- สำนักงานเลขาธิการแห่งชาติสิงคโปร์
- สำนักงานเลขาธิการแห่งชาติไทย

- คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง
- SCCAN : ประสานงานพิเศษแห่งอาเซียน
- ACCRIIS : ประสานงานพิเศษบูรณะพื้นพูนินโดจีน
- ABC : อาเซียน-บรัสเซลส์
- AGC : อาเซียน-เจนีวา
- ธนาคารและระบบการเงิน
- อีอีซี - อาเซียน
- เจ้าหน้าที่อาวุโสยางเทียม
- เจ้าหน้าที่อาวุโสน้ำตาล
- เจ้าหน้าที่อาวุโสสำนักงานแผนงานอาเซียน
- เจ้าหน้าที่อาวุโสด้านการค้า

เมื่อพิจารณาจากการจัดองค์กรของอาเซียนในช่วงระยะเวลาก่อนการประชุม
สุดยอดที่บาหลี จะพบว่ามียุทธศาสตร์ที่นำพิจารณาดังต่อไปนี้

1) การจัดองค์กรของอาเซียนในช่วงแรกนี้ มิได้มุ่งหวังที่จะก่อให้เกิดความ
เจริญก้าวหน้า ในรูปแบบขององค์การระหว่างประเทศ หากแต่มุ่งใหญ่อาเซียนเป็นสมาคม
ระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศสมาชิก 5 ประเทศจะได้แสดงความต้องการในสิ่งหนึ่งสิ่งใด
ไปในทางเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำที่ทางการเมืองระหว่างประเทศ สถานะการณ์
อันล่อแหลม เพราะประเทศเล็ก ๆ ทั้ง 5 ประเทศกำลังขาดสิ่งคุ้มกันภัยจากคอมมิวนิสต์
ซึ่งประเทศอาเซียน ถือว่าเป็นภัยคุกคามที่ร้ายแรง การที่สหรัฐอเมริกาถอนกำลังทหาร
ในปี 1975 เป็นปัจจัยสำคัญที่จะเว้นเสียมิได้ ที่จะต้องกล่าวถึงในฐานะตัวแปรสำคัญของ
การก่อตั้งสมาคมอาเซียน เช่นที่นายอาดัม มาลิก (Adam Malik) รัฐมนตรีต่างประเทศ
ของอินโดนีเซีย กล่าวเสมอว่า ร่วมมือกันเมื่อมีภัย (Close ranks when in
danger)¹ กล่าวคืออย่างน้อยที่สุดประเทศอาเซียนทั้ง 5 ประเทศนี้ เป็นประเทศที่
แม้จะมีความแตกต่างกันใน เชื้อชาติ ประเพณี และการครองชีวิต แต่ลักษณะของปัญหาที่
จะต้องเผชิญ มีลักษณะคล้ายคลึงกัน นั่นคือ ปัญหาผลกระทบจากการเมืองของโลก ซึ่งเป็น
ปัญหาใหญ่ที่มีผลทำให้สมาชิกอาเซียนทั้ง 5 ที่มีปัญหากระทบกระทั่งกันอยู่ระหว่างกันนั้นต้อง
เมินกับปัญหาเหล่านั้นเสีย และเริ่มต้นฝึกหัดที่จะทำงานร่วมกัน ซึ่งการขาดประสพการณ์
ในการทำงานร่วมกันนี้เป็นจุดอ่อนที่สำคัญของอาเซียน

มีผู้กล่าวว่า อาเซียนจะเป็นตัวจักรสำคัญที่จะทำให้ความรู้สึกภูมิภาคนิยมใน
ภูมิภาคนี้เพิ่มมากขึ้น² กับทั้งการที่เอกสารของอาเซียนที่สำคัญ ๆ เช่น ปฏิญญากรุงเทพฯ
(Bangkok Declaration 1967) กัตติ หรือสนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชีย
ตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia 1976)

¹ Michael Antolik "The Cautions Consolidation of ASEAN", Contemporary Southeast Asia Vol.4 No.3 (December 1982) P. 319.

² Somsakdi Xuto "The future of Asean", Regionalism in Southeast Asia Center for Strategic and International Studies, Jakarta (March 1975) PP. 85 - 90.

ก็ดี ต่างก็เน้นหนักถึงความพยายามที่จะเพิ่มพูนความร่วมมือ และความใกล้ชิดระหว่าง ประเทศในภูมิภาคนี้ เป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่า การก่อตั้งอาเซียนนั้นมิได้เกิดขึ้นจากความใกล้ชิดระหว่างประเทศสมาชิกเป็นเบื้องต้น หากแต่ประเทศสมาชิกเห็นประโยชน์ ของการที่จะสนับสนุนให้ทุกประเทศได้ใกล้ชิดกัน และร่วมมือกันในด้านต่าง ๆ และโดย ความเชื่อที่ว่า การรวมตัวกันจะเป็นการลดความแตกแยก และในที่สุดอาเซียนจะเป็น เครื่องมือที่จะนำเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ไปสู่ความสงบและความเจริญก้าวหน้า อาเซียนมิได้ถือกำเนิดขึ้นตามหลักบูรณาการดังได้กล่าวไปแล้วข้างต้น

เมื่อพิจารณาการจัดองค์กรของอาเซียนในช่วงนี้ จะเห็นได้ว่าอาเซียน เริ่มต้นโดยการก่อตั้งองค์กรต่าง ๆ โดยนิตินัยมากมาย อาทิเช่น คณะกรรมการถาวร (Permanent Committee) ในช่วงแรกมีถึง 11 คณะ ซึ่งแทบทุกคณะกรรมการนั้นมิ วัตถุประสงค์หลักที่มุ่งจะพัฒนาประเทศสมาชิกในด้านต่าง ๆ เป็นที่น่าแปลกใจว่าหน่วย งานต่าง ๆ เหล่านี้มีความจำเป็นต่อการจัดตั้งองค์กรในระยะแรกเพียงใด เมื่อพิจารณา ดูขอบข่ายงานของคณะกรรมการแล้ว จะเห็นได้ชัดแจ้งว่า อาเซียนในระยะแรกนี้มีจุดมุ่ง หมายที่จะพัฒนาความสัมพันธ์พื้นฐาน ในด้านการสื่อสารคมนาคม และการทำให้ประชาชน ในภูมิภาครู้จักและเข้าใจกันมากขึ้น ซึ่งทั้งหมดนี้ เป็นเครื่องชี้ให้เห็นได้ว่า การก่อตั้ง สมาคมอาเซียนในระยะแรกมีวัตถุประสงค์ในอันที่จะฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างกันมากกว่า ที่จะเป็นการร่วมกันเพื่อสร้างสิ่งใหม่ขึ้นมา และถ้าหากจะเปรียบเทียบกับประชาคมยุโรป แล้ว จะพบความแตกต่างที่เด่นชัดว่าการก่อตั้งประชาคมนั้นเป็นการรวมเอาองค์กร หรือ สมาชิกที่พร้อมจะก้าวไปด้วยกันข้างหน้ามาร่วมกัน สร้างสิ่งใหม่ขึ้น ในขณะที่อาเซียนสร้าง องค์กรขึ้นมาเพื่อพัฒนา "สมาชิก" ทั้ง 5 ประเทศ ในมีความก้าวหน้า หรือมีคุณภาพดีพอ ที่จะรวมกันได้ แม้ในรูปแบบอาจทำให้เข้าใจไปได้ว่าอาเซียนจะมีวัตถุประสงค์ในแง่ของ การเป็นองค์การที่เกิดจากภูมิภาคนิยมก็ตาม

นายลีกวนยู นายกรัฐมนตรีสิงคโปร์ ได้กล่าวย้ำความเข้าใจในเรื่องนี้ในการ ประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียนครั้งที่ 5 ณ ประเทศสิงคโปร์ เมื่อวันที่ 13 เมษายน 1972 ว่า

"ระยะเวลาเพียง 5 ปีนี้ ยังไม่ยาวนานพอที่จะใช้วัดความก้าวหน้าของความร่วมมือในภูมิภาคได้...สมาชิกอาเซียนลดการค้าระหว่างกันลง แต่เพิ่มการค้ากับประเทศภายนอกภูมิภาค...อาเซียนไม่ได้มุ่งหวังที่จะสร้างตลาดร่วม หรือเขตการค้าเสรี...เป้าหมายหลักของอาเซียนคือความมุ่งหวังที่จะสร้างความแข็งแกร่ง และความเป็นปึกแผ่นทางเศรษฐกิจภายในประเทศ ดังนั้นจึงเป็นการไม่สมเหตุผลที่จะเสนอโครงการซึ่งไม่เหมาะสมต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ ความสำเร็จที่มีค่ามากที่สุด ในการประชุมระดับรัฐมนตรีทั้ง 4 ครั้ง ก็คือความเข้าใจในปัญหาของแต่ละประเทศให้ดีขึ้น"¹

" Five years is not time long enough to measure Progress in regional co-operation...ASEAN partners decreased their trade amongst themselves and increased their trade with the rest of the world...ASEAN has not yet attempted to create a common market, nor a free trade area.ASEAN's main aim is to strengthen and consolidate domestic economics...therefore, it would be unrealistic to propose...projects which do not fit into the respective national economic development plans... the most valuable achievement of the four Ministerial Meetings...has been the greater understanding of each other's problems."

2) อาเซียนในระยะแรกนี้ไม่มีสำนักเลขาธิการ ซึ่งมีหน้าที่หลักในการประสานงานการประชุม นับแต่การจัดเตรียมเอกสารการจัดระเบียบวาระ ตลอดจนจัดเก็บเอกสารผลการประชุม การประชุมขาดการต่อเนื่องกัน ยิ่งเมื่อพิจารณาว่าอาเซียนตั้งองค์การต่าง ๆ มากมาย แต่กลับไม่มีหน่วยงานกลางที่จะดูแลความเป็นไปทั้งหมด และที่สำคัญที่สุดก็คือ ไม่มีการติดตามผลของมติที่ประชุม แม้อาเซียนในขณะนั้นจะมีสำนักเลขาธิการอาเซียนในแต่ละประเทศ สำนักเลขาธิการเหล่านี้เป็นเพียงหน่วยประสานภายใน

¹ Han H. Indorf, ASEAN : Problems and Prospects (Singapore : Institute of Southeast Asian Studies 1975), P. 14.

ระดับประเทศเท่านั้น ข้อที่น่าสนใจก็คือเมื่อมีประเทศหรือองค์การใดจะต้องติดต่อกับ อาเซียน เป็นส่วนรวมแล้วคงไม่อาจกระทำได้ การประชุมของคณะกรรมการต่าง ๆ ไม่มีความเชื่อมโยงกัน คล้ายกับเป็นองค์กรเล็ก ๆ ย่อย ๆ ต่างหากจากกัน การที่เป็น เช่นนี้ เป็นการยากให้เห็นอย่างแน่ชัดถึงแนวความคิดในข้อ 1) สาเหตุอาจเป็นเพราะ คำว่า เลขาธิการ กิติ หรือสำนักเลขาธิการ นั้นฟังดูคล้ายกับว่าจะมีหน่วยงานอันหนึ่ง เกิดขึ้น เพื่อควบคุมหรือตัดสายบังคับระหว่างรัฐบาลประเทศสมาชิกกับองค์การ เพราะ ในทางปฏิบัติที่เห็นกันอยู่ เลขาธิการสหประชาชาติ เป็นบุคคลที่สำคัญที่สุดคนหนึ่งของโลก ในการที่จะชี้แนวทางการดำเนินการขององค์การสหประชาชาติ ทั้งนี้เพราะมาตรา 100 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ ระบุว่า "ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน เลขาธิการและ พนักงานจักไม่แสวง หรือ รับคำสั่งจากรัฐบาลใด ๆ หรือจากเจ้าหน้าที่อื่นใดภายนอก องค์การ บุคคลเหล่านั้น จักเว้นจากการดำเนินการใด ๆ ซึ่งอาจมีผลสะท้อนถึงฐานะของ ตนในฐานะ เป็นเจ้าหน้าที่ระหว่างประเทศ ซึ่งรับผิดชอบต่อองค์การเท่านั้น

สมาชิกแต่ละประเทศของสหประชาชาติรับที่จะ เคารพต่อลักษณะระหว่าง ประเทศ โดยเฉพาะของความรับผิดชอบของเลขาธิการ และพนักงาน และจะไม่แสวง ใช้อิทธิพลต่อบุคคลเหล่านั้นในการปฏิบัติตามหน้าที่ของเขา"¹ ดังนี้ในการก่อตั้งอาเซียนใน ช่วงแรก ประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ มีความหวาดระแวง และมีปัญหาระหว่างกันอยู่มาก เช่น ปัญหาซาบาร์ท ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทต้นนั้น การแก้ปัญหาที่ดีที่สุด ในระหว่างที่ยัง ตกงกันไม่ได้ว่า สำนักเลขาธิการ และเลขาธิการ นั้นควรมีอำนาจหน้าที่อย่างไร ก็คือการไม่จัดตั้งองค์กรนั้นขึ้นเลย ปัญหาในเรื่องนี้ได้ถูกแก้ไขในเวลาต่อมา แต่นานถึง 9 ปี รายละเอียดในเรื่องนี้ได้กล่าวต่อไป

๑) องค์กรที่มีอำนาจในการตัดสินใจของอาเซียน ก่อนการประชุมสุดยอดที่ บาหลีนั้น ได้แก่ที่ประชุมระดับรัฐมนตรี (Annual Ministerial Meeting)

¹ กฎบัตรสหประชาชาติ, สำนักแถลงข่าวสหประชาชาติประจำประเทศไทย

ซึ่งเป็นการประชุมโดยตัวรัฐมนตรีต่างประเทศของประเทศสมาชิก แต่รายงานของอาเซียนนั้นได้เริ่มต้นขึ้นอย่างกว้างขวางในหลายสาขา เป็นที่เข้าใจได้ว่า การตัดสินใจของที่ประชุมระดับรัฐมนตรี นั้นคงจะไม่สามารถเข้าใจถึงปัญหาในด้านการปฏิบัติขององค์กรทุกองค์กรได้หมด แต่จะต้องทำหน้าที่ตัดสินใจในงานของคณะกรรมการต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการถาวรด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นต้น ทำให้ชาติผู้ที่มีความเข้าใจอย่างไรลึกซึ้งในปัญหาที่จะมา ตัดสินใจในปัญหานั้น ในระยะช่วง 7 ปีแรกของการประชุม ข้อคิดของที่ประชุมอาเซียนได้ถูกนำมาปฏิบัติ คิดเป็นร้อยละไม่เกิน 42 ของข้อคิดทั้งหมด¹ เรื่องนี้นอกจากจะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงการขาดองค์กรกลางที่ทำหน้าที่ประสานงานและติดตามผลแล้ว ยังแสดงให้เห็นถึงการขาดประสิทธิภาพในการตัดสินใจอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาเซียนเป็นองค์กรซึ่งได้ประกาศว่ามีจุดมุ่งหมายทางด้านเศรษฐกิจ แต่การประชุมคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจของอาเซียนได้เริ่มมีขึ้นในปี 1975 นั้นหมายความว่า ปัญหาความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนในช่วงแรกอยู่ในขอบข่ายการตัดสินใจของที่ประชุมระดับรัฐมนตรีอันประกอบด้วยรัฐมนตรีต่างประเทศทั้งสิ้น นอกจากนี้ การประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจก็เป็นองค์กรที่ไม่ถาวรและมีได้มีการประชุมอย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนไม่มีอำนาจหน้าที่ด้านเศรษฐกิจที่เป็นอิสระอย่างเต็มที่ด้วย

การจัดองค์กรหลังการประชุมสุดยอดที่บาหลี ในปี 1976

ตลอดระยะเวลาในช่วงแรกของสมาคมอาเซียน ประเทศสมาชิกได้ทำความเข้าใจถึงแนวทางของสมาคมอาเซียนตลอดจนความเป็นไปได้ของการดำเนินการรวมกันในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอันเป็นเป้าหมายที่ปรากฏของอาเซียน เมื่อระยะเวลาล่วงมาพอสมควร ประเทศสมาชิกทั้ง 5 ได้เห็นถึงผลประโยชน์และข้อขัดข้องต่าง ๆ ของการจัดองค์กรที่ไม่มีสำนักเลขาธิการ จึงได้มีการเริ่มความคิดที่จะปรับปรุงแก้ไขอย่างจริงจังในช่วงปี 1974 - 1975 ดังจะเห็นได้จากถ้อยแถลงของนายกรัฐมนตรีมาเลเซีย ดันกู ดับดุล ราซัค ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1974 ที่ว่า "ถึงเวลาแล้วที่อาเซียนจะต้องก้าวให้พ้นจากรูปแบบไปสู่เนื้อหาสาระที่แท้จริง จากการเมืองและโครงการที่อยู่บนแผ่น

¹ Indorf, ASEAN Problems and Prospects, P. 46.

กระดาษไปสู่ การลงมือปฏิบัติงานและผลลัพธ์อย่างแท้จริง" ¹ ทั้งนี้เนื่องจากก่อนหน้านั้นประเทศสมาชิกยังคงหมกมุ่นกับการแก้ไขปัญหาทางการเมืองระหว่างกัน จนละเลยการพยายามผลักดันความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ความเปลี่ยนแปลงในข้อนี้อาจมีสาเหตุอีกประการหนึ่ง มาจากบรรยากาศทางการเมืองระหว่างประเทศในเวลานั้น เอื้ออำนวย เช่น วิกฤตการณ์น้ำมัน ปัญหาการใช้นโยบายคุ้มกันทางการค้าของประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลาย เป็นต้น

ดังนั้น การปรับปรุงโครงสร้างของอาเซียนครั้งแรกจึงได้เริ่มขึ้นหลังจากการประชุมสุดยอดระดับรัฐบาล (Summit Meeting) ซึ่งได้จัดขึ้นเป็นครั้งแรกระหว่างวันที่ 24 - 25 กุมภาพันธ์ 1976 ณ เมืองเดนปาร์ซา บาหลี ประเทศอินโดนีเซีย สารระสำคัญในการประชุมครั้งนี้คือเอกสาร 2 ฉบับ ได้แก่ ปฏิญญาความสมานฉันท์แห่งอาเซียน (Declaration of ASEAN Concord) กับสนธิสัญญามิตรภาพ และความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia Denpasar, Bali, 24 February 1976) และที่มีผลต่อโครงสร้างของสมาคมอาเซียนนั้นได้แก่ ความตกลงว่าด้วยการสถาปนาสำนักเลขาธิการแห่งอาเซียน (Agreement on the Establishment of the ASEAN Secretariat)

ในปฏิญญาความสมานฉันท์อาเซียน (Declaration of ASEAN Concord) ได้ระบุความตกลงที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของอาเซียนไว้ดังนี้คือ ²

1) ในส่วนที่เป็นเรื่องการเมือง ให้มีการประชุมหัวหน้าคณะรัฐบาลของประเทศสมาชิกอาเซียนตามความจำเป็น และเมื่อมีความจำเป็น (A. Political. I. Meeting of the Heads of Government of the member states as and when necessary) จากข้อกำหนดนี้ทำให้การประชุมสุดยอดของหัวหน้าคณะรัฐบาล

¹ Malaysian Information Service Bulletin, Kuala Lumpur 22 October 1974 Quoted in David Irvine, Making Haste less Slowly : ASEAN from 1975. P. 38.

² ASEAN Document, P. 7.

เป็นองค์การของอาเซียนตามกฎหมาย และนับแต่การประชุมสุดยอดที่บาหลีนี้ แล้วก็ได้มีการประชุมอีกครั้งหนึ่ง ระหว่างวันที่ 4 - 5 สิงหาคม 1977 ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย

2) ในด้านเศรษฐกิจ ปฏิญญาความสามานฉันท์อาเซียน (Declaration of ASEAN Concord) ได้ระบุไว้ในข้อ 5 ว่า ¹ จะจัดให้มีการประชุมระดับรัฐมนตรีเศรษฐกิจอย่างสม่ำเสมอ หรือตามความจำเป็นเพื่อ

ก) จัดทำคำเสนอแนะให้รัฐบาลของประเทศสมาชิกพิจารณาหาทางกระชับความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน

ข) ทบทวนการประสานงานและดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการและโครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่ได้ตกลงกันไว้

ค) แลกเปลี่ยนทัศนะและปรึกษาหารือกันในเรื่องแผนและนโยบายพัฒนาแห่งชาติ เพื่อประสานการพัฒนาในภูมิภาค และ

ง) ทำหน้าที่อื่น ๆ ที่รัฐบาลของประเทศสมาชิกตกลงกันไว้

จากความตกลงนี้ ทำให้งานของอาเซียนในด้านเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นงานหลักที่มีขนาดใหญ่ และเคยประสบปัญหาความไม่แจ่มชัดของผู้มีอำนาจตัดสินใจระดับสูงนั้น ได้รับการแก้ไขให้มีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น และมีอิสระในการพิจารณาปัญหาทางด้านเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น แต่ยังคงต้องรายงานไปยังที่ประชุมประจำปีรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน โดยผ่านสำนักงานเลขาธิการอาเซียน

3) ในตอนท้ายของปฏิญญาสามานฉันท์อาเซียน ได้ระบุถึงการปรับปรุงกลไกของอาเซียน (Improvement of ASEAN Machinery) โดยกำหนดให้มีการ

1

ASEAN Document, p.9.

- 1) ลงนามในความตกลงว่าด้วยการจัดตั้งสำนักงานเลขาธิการอาเซียน
- 2) ทบทวนโครงสร้างของสมาคมอาเซียนเป็นระยะ ๆ เพื่อปรับปรุงให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน และ
- 3) ศึกษาความปรารถนาของโครงสร้างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของอาเซียน

ในการนี้ ได้มีการประกาศความตกลงว่าด้วย การสถาปนาสำนักงานเลขาธิการอาเซียน (Agreement on the Establishment of the ASEAN Secretariat Denpasar, Bali 24 February 1976) เป็นเอกสารสำคัญในการรับรองสถานภาพของสำนักเลขาธิการ ซึ่งได้เริ่มก่อตั้งขึ้นก่อนตามมติของที่ประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียน ที่เมืองพญา ประเทศไทย เมื่อวันที่ 16 - 18 เมษายน 1973 สำนักเลขาธิการมีที่ตั้งที่ทำการอยู่ที่ประเทศอินโดนีเซีย ตามมติของที่ประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียนครั้งที่ 7 ที่กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย เมื่อวันที่ 6 - 9 พฤษภาคม 1974 ความตกลงดังกล่าวได้กำหนดให้สำนักเลขาธิการอาเซียน มีเลขาธิการ 1 คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี การคัดเลือกเลขาธิการนี้ให้หมุนเวียนไปตามตัวอักษรของชื่อประเทศสมาชิก โดยมีนาย Hartono Rekso Dharsono ชาวอินโดนีเซีย เป็นเลขาธิการคนแรก นาย Datuk Ali Bin Abdullah ชาวมาเลเซียเป็นเลขาธิการคนที่ 2 นาย Chan Kai Yau ชาวสิงคโปร์ เป็นเลขาธิการคนที่ 3 และในปัจจุบันคือนายแผน วรรณเมธี ชาวไทย

ดังนั้น ในปัจจุบันโครงสร้างการจัดองค์กรของอาเซียนจึงมีองค์กรหลักต่าง ๆ พอสรุปได้ดังนี้

- 1) การประชุมสุดยอด (ASEAN Summit Meeting) เป็นองค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจสูงสุดของอาเซียน เนื่องจากประกอบด้วยหัวหน้ารัฐบาลของประเทศสมาชิก จึงมีอำนาจเต็มที่จะกำหนดแนวทาง ตลอดจนนโยบายของอาเซียน การประชุมสุดยอดนี้ ตามปฏิญญาความสมานฉันท์นั้น ระบุให้จัดขึ้นได้ตามความจำเป็น และเมื่อมีความจำเป็น การประชุมสุดยอดนี้ได้มีมาแล้ว 2 ครั้ง คือในเดือนกุมภาพันธ์ 1976 ณ เมืองเดนปาร์ซา

บาทลี ประเทศอินโดนีเซีย เป็นครั้งแรกในการประชุมนี้ได้มีการประกาศความตกลงและสนธิสัญญาสำคัญ รวม 4 ฉบับ คือ ปฏิญญาสมานฉันท์อาเซียน สนธิสัญญามิตรภาพ และความร่วมมือในอาเซียนตะวันออกเฉียงใต้ ความตกลงว่าด้วยการสถาปนาสำนักเลขาธิการอาเซียน และความตกลงว่าด้วยการให้สิทธิพิเศษทางการค้าของอาเซียน ส่วนการประชุมสุดยอดครั้งที่ 2 นั้นมีขึ้นที่ประเทศมาเลเซีย ระหว่างวันที่ 4 - 5 สิงหาคม 1977 แต่ในการประชุมครั้งที่ 2 นี้มิได้มีความตกลงในรูปของสนธิสัญญาใด นอกจากแถลงการณ์ร่วมเท่านั้น

การประชุมสุดยอดนี้ โดยนิตินัย เป็นองค์การที่มีอำนาจตัดสินใจสูงสุดของอาเซียน ซึ่งมีหน้าที่กำหนดนโยบายระดับสูง โดยอำนาจหน้าที่นั้นได้เกิดขึ้น โดยผลของสนธิสัญญาในรูปของ ปฏิญญาความสมานฉันท์อาเซียน (Declaration of ASEAN Concord) ดังได้กล่าวไปแล้วในบทต้นว่า ความตกลงใด ๆ ก็ตาม หากมีข้อกำหนดที่ต้องการการปฏิบัติ และได้รับการรับรองว่าผูกพันโดยการลงนามโดยชอบด้วยกระบวนการของกฎหมายรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศแล้ว ก็ย่อมเป็นสนธิสัญญา ซึ่งมีผลผูกพันให้สมาชิกต้องปฏิบัติตาม แต่การประชุมสุดยอดนี้ มีข้อกำหนดกว้าง ๆ ให้ประชุมกันในโอกาสอันจำเป็น ซึ่งในปัจจุบันเป็นความเห็นพ้องต้องกันของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในกระทรวงการต่างประเทศ และสำนักงานอาเซียนแห่งประเทศว่า ในปัจจุบันยังไม่มี ความจำเป็นที่จะต้องมีการประชุมสุดยอดในระยะเวลายันใกล้ ซึ่งอันที่จริงเป็นที่น่าสังเกตว่าการที่บรูไนเข้าเป็นสมาชิกอาเซียน เมื่อวันที่ 7 มกราคม 1984 แล้ว ก็ควรจะได้มีการประชุมสุดยอดสักครั้งหนึ่ง เพื่อรับรองสมาชิกภาพของบรูไนอย่างเป็นทางการ แม้ว่าสมาชิกภาพของบรูไนได้รับรองอย่างเป็นทางการ โดยมติของที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนแล้วก็ตาม ปัญหาในเรื่องนี้นำไปสู่ข้อพิจารณาที่ว่า ระหว่างการประชุมสุดยอดผู้นำรัฐบาล กับที่ประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียนนั้น องค์การใดจะมีอำนาจชี้ขาดในปัญหาต่าง ๆ ซึ่งจะได้พิจารณาเรื่องนี้ต่อไป

2) การประชุมประจำปีระดับรัฐมนตรี (ASEAN Annual Ministerial Meeting) เป็นองค์การหลักที่จัดตั้งขึ้นตามปฏิญญากรุงเทพฯ (Bangkok Declaration) โดยมิวัตุประสงค์ให้เป็นองค์การหลัก เพื่อทำให้วัตุประสงค์ของอาเซียนดำเนินไปสู่

เป้าหมายที่วางไว้ได้¹ ถือว่าเป็นองค์กรสูงสุดในการตัดสินใจต่าง ๆ ของอาเซียน และทำหน้าที่ประสานนโยบายโดยส่วนรวมของหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ กับทั้งทำหน้าที่พิจารณาอนุมัติการดำเนินการต่าง ๆ ในขอบข่ายงานทั้งหมดของอาเซียน

ข้อที่น่าพิจารณา เมื่อเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ระหว่างที่ประชุมระดับรัฐมนตรี และการประชุมสุดยอดหัวหน้ารัฐบาลแล้ว จะพบว่าไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรทั้งสองนี้ไว้โดยแน่ชัด เป็นแต่ เป็นความเข้าใจที่ว่า การประชุมสุดยอดหัวหน้ารัฐบาลนั้น เป็นองค์กร ซึ่งมีหน้าที่กำหนดนโยบาย หรือแนวทางอันเป็นหลักการของอาเซียน แต่ที่ประชุมระดับรัฐมนตรี นั้น มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติตลอดจนการอนุมัติต่าง ๆ ในขอบข่ายงานของอาเซียนที่ที่ประชุมสุดยอดกำหนด ความเข้าใจนี้เกิดขึ้นเนื่องจากหัวหน้ารัฐบาลนั้นย่อม เป็นผู้บังคับบัญชารัฐมนตรีต่างประเทศหรืองานของกระทรวงการต่างประเทศอยู่เป็นปกติ ดังนั้น การใดที่ที่ประชุมระดับรัฐมนตรีทำไปก็ย่อมที่จะ เรียกได้ว่าทำไปโดยได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้ารัฐบาลของประเทศสมาชิกโดยพฤตินัย แต่ในการรับรองประเทศบรูไนนี้ น่าจะจัดว่าเป็นเรื่องของนโยบาย มากกว่าการปฏิบัติ ดังนั้นการรับรองบรูไนเป็นสมาชิกของอาเซียนโดยมติที่ประชุมระดับรัฐมนตรีนั้น จึงยังเป็นข้อที่น่าพิจารณาอยู่

อีกประการหนึ่งที่พิจารณาเห็นได้จากการแยกองค์กรสูงสุดเป็นสองระดับ กล่าวคือ ระดับนโยบายและระดับการปฏิบัติ นั้น หอจะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นได้ถึงแนวทางของอาเซียน ที่ประเทศสมาชิกจะไม่ยอมสละอำนาจอธิปไตย หรืออำนาจในการตัดสินใจ ใดให้แก่องค์กรของสมาคมอาเซียน ที่จะทำให้องค์กรนั้นมีอำนาจดำเนินการใดไปโดยอิสระ แม้งานนั้นจะอยู่ในขอบข่ายของอาเซียนก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วที่ประชุมระดับรัฐมนตรีนี้ ไม่ค่อยจะมีจุดยืนที่แน่นอนในขอบข่ายอำนาจของตน เพราะมิได้มีการกำหนดในเรื่องดังกล่าวนี้ไว้แน่นอนในเอกสารใด แห่งนี้อาจเห็นได้ว่า ที่ประชุมระดับรัฐมนตรี นี้เป็นองค์กรที่น่าจะมีอำนาจหน้าที่ในตัวอย่างแท้จริง แต่ในทางปฏิบัติ ก็เป็นเพียงการประชุมของตัวแทนรัฐบาลประเทศสมาชิก และมีขอบข่ายอำนาจเท่าที่รัฐบาลของแต่ละประเทศ

¹ วัตถุประสงค์ข้อที่ 3 ของปฏิญญากรุงเทพฯ

กำหนดมาเท่านั้น จะเรียกว่าเป็นองค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจไม่ได้เต็มที่ และข้อนี้เอง เป็นเครื่องพิสูจน์ว่าอาเซียนยังไม่มีแนวโน้มที่จะพัฒนาไปสู่รูปแบบใดของบูรณาการอัน เกิดจากภูมิภาคนิยม แม้ในการประชุมประจำปีระดับรัฐมนตรี ครั้งที่ 15 เมื่อวันที่ 14-16 มิถุนายน จะได้มีมติให้ตั้งคณะกรรมการ Task Force ขึ้น เพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหา ต่าง ๆ ของอาเซียน โดยหวังที่จะให้การดำเนินงานของอาเซียนก้าวหน้าไปมากกว่านี้ และคณะกรรมการ Task Force ก็ได้เสนอให้อาเซียนแก้ไขโครงสร้างให้เป็นไปในรูป ของบูรณาการ อันเกิดจากภูมิภาคนิยมก็ตาม รายละเอียดในเรื่องนี้จะกล่าวต่อไป

๓) การประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Ministers Meeting) เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่ถูกต้องของสายการค้า เนินงานและการตัดสินใจต่าง ๆ ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น การประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจนี้ เป็นองค์การถาวรในรูปของการจัดการประชุมโดยผลของ ปฏิญญาสมาคมฉันท์อาเซียน 1976 โดยในข้อ 5 ว่าด้วยเรื่องกลไกของความร่วมมือทางเศรษฐกิจ กำหนดให้มีการประชุม รัฐมนตรีเศรษฐกิจ ในโอกาสอันจำเป็น การประชุมนี้เป็นองค์กรหลักที่มีอำนาจตัดสินใจ ในปัญหาความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน ตลอดจนกำหนดนโยบายและดำเนินการ ใด ๆ ในกรอบของการพัฒนาทางเศรษฐกิจ เพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ของอาเซียน การ ประชุมประจำปีรัฐมนตรีเศรษฐกิจนี้ จะจัดให้มีขึ้นประมาณปีละ 2 ครั้ง หรือตามความ เหมาะสม และมีหน่วยงานที่อยู่ภายในสายการบังคับบัญชาโดยตรง ซึ่งได้แก่คณะกรรมการ ถาวรตามโครงสร้างเก่า 5 คณะ ที่มีขอบข่ายงานเกี่ยวข้องกับทางด้านเศรษฐกิจ 5 คณะ ดังต่อไปนี้

๓.1 คณะกรรมการว่าด้วยการคลังและการธนาคาร (Committee on Finance and Banking COFAB) เป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะ สร้างความร่วมมือทางด้านการค้า โดยใช้กลไกในความร่วมมือทางการคลังและการ ธนาคาร โครงการที่สำคัญ ซึ่งกำลังดำเนินการอยู่ก็คือ การพิจารณาเรื่องระบบภาษี อาติ การหลีกเลี่ยงภาษีซ้อน กับทั้งกลไกราคาสินค้าในกลุ่มอาเซียน ตลอดจนกิจการ อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การประกันภัย เป็นต้น การดำเนินการของคณะกรรมการนี้



มีกิจการที่ต้องได้รับความร่วมมือจากภาคเอกชนอยู่เป็นอันมาก และภาคเอกชนก็เป็นปัจจัยที่สำคัญที่จะเป็น เครื่องกระตุ้นให้การดำเนินงานของคณะกรรมการนี้เป็นไปในทางที่สัมฤทธิ์ผล เช่น การเสนอให้มีการจัดตั้งโครงการ ASEAN Bangkok Acceptance เพื่อพัฒนาการค้าภายในภูมิภาค เป็นต้น

3.2 คณะกรรมการว่าด้วยอาหาร เกษตรและป่าไม้ (Committee on Food, Agriculture and Forestry) COFAF เป็นที่ทราบกันดีว่า ประเทศอาเซียนแทบทุกประเทศ (เว้น สิงคโปร์) เป็นแหล่งผลิตอาหารด้านเกษตรกรรมใหญ่ของโลก ดังนั้นเมื่ออาเซียนมีความสามารถในด้านนี้เด่นอยู่แล้ว ก็ควรจะได้มีการสนับสนุนให้พัฒนายิ่งขึ้นไปอีก โครงการต่าง ๆ ของคณะกรรมการชุดนี้ เป็นโครงการที่ประสบความสำเร็จอยู่ในขั้นที่น่าพึงพอใจ เช่น โครงการอาหารสำรองของอาเซียน (ASEAN Food Security Reserve AFSR) เป็นโครงการซึ่งจะมีผลทำให้อาเซียนมีกำลังสำรองทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศมากขึ้น ตามโครงการนี้กำหนดให้ประเทศสมาชิกมีอัญพืชสำรองไว้ในประเทศดังนี้

อินโดนีเซีย	12,000	เมตริกตัน
มาเลเซีย	6,000	เมตริกตัน
ฟิลิปปินส์	12,000	เมตริกตัน
สิงคโปร์	5,000	เมตริกตัน
ไทย	15,000	เมตริกตัน
รวม	50,000	เมตริกตัน

และนอกเหนือไปจากข้าว และธัญพืชอื่น ๆ เช่น ถั่วเหลืองแล้ว คณะกรรมการนี้ยังมีโครงการความร่วมมือในเรื่อง น้อย ป่าไม้ ตลอดจนการวิจัยร่วมกัน เพื่อความก้าวหน้าทางวิชาการการเกษตรอื่น ๆ เช่น การวิจัยเรื่องกระบือ ของประเทศฟิลิปปินส์ และการวิจัยเรื่องข้าวโพดของไทย เป็นต้น

3.3 คณะกรรมการว่าด้วยการค้าและการท่องเที่ยว (Committee on Trade and Tourism) COTT การท่องเที่ยวและการค้านี้เป็นปัจจัยสำคัญที่จะสร้างความรู้สึกใกล้ชิด และความรู้สึกภูมิภาคนิยมร่วมกันในอดีตที่ผ่านมา ประชาชนในกลุ่มอาเซียน มักจะสนใจตลาดในภูมิภาคที่ห่างไกลออกไป เช่น ยุโรป หรือสหรัฐอเมริกา เช่นเดียวกับความสนใจของประชาชนที่จะไปท่องเที่ยวทำให้ความรู้สึกใกล้ชิดและเข้าใจกันไม่แน่นแฟ้นเท่าที่ควร เพื่อเป็นการสร้างความรู้สึกอันเป็นพื้นฐานของความร่วมมือร่วมใจกันในเรื่องอื่น จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการนี้ขึ้น และได้มีผลงานในการส่งเสริมการค้าในกลุ่มนี้ให้มากยิ่งขึ้น เป็นลำดับ โดยการลดอัตราภาษีขาเข้า และส่งเสริมการลงทุน การส่งเสริมด้านการค้านี้รวมถึงการสร้างความร่วมมือกับองค์การด้านการค้าระหว่างประเทศ เช่น GATT เพื่อหาทางแก้ไขความขัดข้องทางการค้าระหว่างอาเซียนและประเทศภายนอกภูมิภาคด้วย ส่วนในด้านการท่องเที่ยวก็ได้มีการจัดตั้งองค์กรย่อยต่าง ๆ เช่น ASEAN Heads of National Tourism Organization ตลอดจนการพัฒนาปัจจัยที่เกี่ยวข้องในการท่องเที่ยว เช่น การจัดตั้ง Hotel and Restaurant Association เป็นต้น

3.4 คณะกรรมการว่าด้วยอุตสาหกรรม แร่ธาตุ และ พลังงาน (Committee on Industry, Minerals and Energy) COIME มีหน้าที่หาหนทางพัฒนาความสามารถในทางอุตสาหกรรม ตลอดจนจัดสรรการใช้ทรัพยากรร่วมกันของอาเซียน คณะกรรมการนี้มีโครงการความร่วมมือของอาเซียน ซึ่งเป็นที่รู้จักและกล่าวถึงกันมากก็คือ โครงการอุตสาหกรรมอาเซียน (ASEAN Industrial Projects) ซึ่งเป็นโครงการที่เรียกได้ว่าประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะการจัดสรรการผลิตสินค้า หรือการแบ่งผลิตในโครงการ ASEAN Industrial Complimentation เป็นการแก้ไขปัญหาการค้าซ้อนของการผลิตในอุตสาหกรรมที่อาเซียนสามารถร่วมมือกันได้ เช่น การผลิตอุปกรณ์ในการประกอบรถยนต์ ก็ให้แบ่งกันไปผลิตคนละส่วน เพื่อใช้ร่วมกัน เช่น ไทยผลิตตัวถัง อินโดนีเซียผลิตเครื่อง สิงคโปร์ผลิตสายพาน ปะเก็น ฟิลิปปินส์ผลิตเกียร์ มาเลเซียผลิตเฟือง และสายพาน เป็นต้น ซึ่งโครงการนี้ได้รับความร่วมมือทั้งในภาคเอกชนและ

รัฐบาลเป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม โครงการอุตสาหกรรมอาเซียนก็เป็นตัวอย่างของความไม่ยอมเสียผลประโยชน์ของชาติ เพื่อส่วนรวมที่มีผู้อ้างถึงเสมอ ความขัดแย้งระหว่างอินโดนีเซีย และสิงคโปร์ ในเรื่องเครื่องยนต์ขนาดใหญ่กว่า 500 แรงม้า ซึ่งอินโดนีเซียไม่ยอมรับให้สิงคโปร์ผลิตนั้น เป็นเหตุหนึ่งที่มีผลทำให้สิงคโปร์ ถอนตัวออกจากโครงการนี้ โดยตั้งหลักการ Five Minus one Principle ซึ่งเป็นจุดอ่อนที่แสดงให้เห็นถึงความไม่เห็นแก่ประโยชน์ของภูมิภาค โดยส่วนรวมได้เป็นอย่างดี

3.5 คณะกรรมการว่าด้วยการขนส่งและคมนาคม (Committee on Transportation and Communications) COTAC การขนส่งและการคมนาคม เป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งเสริมการค้าและการติดต่อระหว่างกันให้ดียิ่งขึ้น อาทิเช่น การทำเรือ การขนถ่ายสินค้าทางเรือ ซึ่งเป็นโครงการที่อยู่ในขั้นดำเนินการอันหนึ่งของคณะกรรมการนี้ รวมทั้งการคมนาคมทางบก ทางอากาศ ตลอดจนการสื่อสารทางไปรษณีย์ และเครื่องมือสื่อสารอื่น ๆ เช่น โครงการดาวเทียมส่วนภูมิภาคของอาเซียน (ASEAN Regional Satellite Project) หรือโครงการสายเคเบิลใต้น้ำของอาเซียน (ASEAN Submarine Cable Project) เป็นต้น การที่คณะกรรมการนี้ขึ้นอยู่กับองค์การการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจก็เนื่องมาจากการที่ขอบข่ายงานส่วนหนึ่งของคณะกรรมการนี้ เป็นการส่งเสริมความสะดวกทางการค้าส่วนงานในด้านการสื่อสาร นั่นก็เป็นปัจจัยสำคัญที่จะเร่งให้การค้าขยายตัวมากขึ้นในภูมิภาคนี้ด้วย

4) การประชุมรัฐมนตรีด้านอื่น ๆ เป็นองค์กรใหม่ของอาเซียน ซึ่งเป็นโอกาสให้ผู้ที่มีความรับผิดชอบในระดับสูงได้มาพิจารณาปัญหาที่ตนเองเกี่ยวข้องโดยตรง เพื่อปรึกษาหารือและวางนโยบายงานในแนวของตน แต่ในรูปของความร่วมมือระหว่างสมาชิกอาเซียน หรือในนามของอาเซียน เท่าที่ผ่านมาได้มีการประชุมรัฐมนตรีด้านต่าง ๆ เช่น รัฐมนตรีสาธารณสุข รัฐมนตรีสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีรัฐมนตรีศึกษา รัฐมนตรี เกษตร และรัฐมนตรีพลังงานและอุตสาหกรรม การประชุมรัฐมนตรีนี้ คณะกรรมการประจำที่ไม่ได้ขึ้นกับที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจ 3 คณะ เป็นผู้ดำเนินการ

จัดเตรียมการประชุมคณะกรรมการถาวรนี้ได้แก่

4.1 คณะกรรมการว่าด้วยวัฒนธรรมและข่าวสาร (Committee on Culture and Information) COCI มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างประชาชนในภูมิภาค โดยมีขอบข่ายงานดังนี้

1. งานศิลปะ (Visual Arts)
2. ศิลปการแสดง (Performing Arts)
3. วรรณกรรม (Literary Arts)
4. การศึกษาอาเซียน (ASEAN Studies)
5. สื่อการคมนาคม (Communication Media)

ในเวลาที่ผ่านมามีผลงานต่าง ๆ ของคณะกรรมการนี้ปรากฏสู่สายตาสมาชิกอาเซียน เพื่อความเข้าใจที่ดีระหว่างกัน เช่น เทศกาลดนตรีอาเซียน (ASEAN Song Festival) เทศกาลหนังอาเซียน (ASEAN Film Festival) และโครงการแลกเปลี่ยนวัฒนธรรม โดยวิทยุและโทรทัศน์ (ASEAN Radio and Television Cultural Exchange Programme) เป็นต้น

4.2 คณะกรรมการว่าด้วยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Committee on Culture and Information) COST โดยที่อาเซียนเป็นกลุ่มประเทศที่ความเจริญทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ยังไม่ก้าวหน้ามาก ดังนั้นงานของคณะกรรมการนี้จึงอยู่ในลักษณะที่จะพัฒนาการวิจัยค้นคว้าต่าง ๆ ให้เจริญขึ้น ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นโครงการทางด้านวิทยาการอาหาร และสิ่งแวดล้อม เช่น โครงการโปรตีนอาเซียน (ASEAN Protein Project) โครงการการจัดสรรและใช้ประโยชน์จากกากอาหาร (Management and Utilization of Food-Waste Materials) เป็นต้น งานของคณะกรรมการนี้ เป็นงานที่ก้าวหน้าเป็นที่น่าพอใจแม้โครงการต่าง ๆ จะมีขนาดเล็กก็ตาม

4.3 คณะกรรมการว่าด้วยการพัฒนาสังคม (Committee on Social Development) COSD งานของคณะกรรมการนี้ คือการพัฒนาสถานะภาพทางสังคมของประชาชนในภูมิภาค ซึ่งกล่าวได้โดยสรุปว่ามีระดับการศึกษาและการครองชีวิตอยู่ในเกณฑ์ที่น่าพอใจ ดังนั้น การพัฒนาทางการศึกษา สุขภาพ โภชนาการ ตลอดจนการขจัดยาเสพติดให้โทษต่าง ๆ และรวมถึง โครงการเพื่อสวัสดิภาพเด็กและสตรีด้วย คณะกรรมการนี้มีข่ายงานที่กว้างขวาง และใช้เวลาานกว่าจะก้าวสู่เป้าหมาย

คณะกรรมการนี้ แม้จะมีความรับผิดชอบในการประชุมคณะรัฐมนตรีต่าง ๆ แต่คณะกรรมการเหล่านี้มีสายงานบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อคณะกรรมการประจำ

5. คณะกรรมการประจำ (Standing Committee) เป็นคณะกรรมการตามโครงสร้างเดิม ซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีต่างประเทศของประเทศไทย และเอกอัครราชทูตของประเทศสมาชิกที่ประจำอยู่ในประเทศไทยนั้น เป็นกรรมการในปัจจุบันจะประกอบด้วยเลขาธิการอาเซียนเข้าร่วมด้วย 1 ตำแหน่ง คณะกรรมการนี้มีหน้าที่รับผิดชอบในงานประจำและประสานงานกิจการทั่วไป และเสนอรายละเอียดและข้อพิจารณาต่อที่ประชุมระดับรัฐมนตรี ในโอกาสที่มีการประชุม โดยมีคณะกรรมการที่อยู่ในสายงานโดยตรง 3 คณะ ดังกล่าวข้างต้นและคณะกรรมการอื่น ๆ ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่เปลี่ยนแปลงจากโครงสร้างเดิม บางคณะก็เปลี่ยนแต่ชื่อไป แต่บางคณะก็เป็นคณะกรรมการใหม่ ซึ่งตั้งขึ้นเพื่องานเฉพาะ ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิในด้านนั้น ๆ ของประเทศสมาชิกมีการประชุมหมุนเวียนกันไป มีทั้งสิ้น 3 กลุ่มคือ

5.1 คณะกรรมการว่าด้วยงบประมาณ (Committee on Budget) COB

5.2 คณะกรรมการตรวจสอบบัญชี (Audit Committee) ทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีค่าใช้จ่ายของอาเซียน โดยมีกรรมการ 3 คน แต่งตั้งโดยประเทศสมาชิก 3 ประเทศ ประเทศละ 1 คน เรียงกันไปตามตัวอักษร อยู่ในตำแหน่งคราวละ 3 ปี

5.3 คณะกรรมการอาเซียน ณ เมืองหลวงของประเทศที่มีความสัมพันธ์กันอาเซียน (ASEAN Committee in Third Countries) ทำหน้าที่ประสานงานกับประเทศที่สาม และองค์การระหว่างประเทศ ที่มีความสัมพันธ์กับอาเซียน โดยผู้แทนทางการทูตของประเทศสมาชิกอาเซียนในประเทศที่สามนั้นเป็นคณะกรรมการ ปัจจุบันมีคณะกรรมการอาเซียน ณ กรุงบอนน์ บรัสเซลส์ แคนเบอร์รา เจนีวา ลอนดอน ออตตาวา ปารีส โตเกียว วอชิงตัน และเวลลิงตัน

6. สำนักเลขาธิการอาเซียน (ASEAN Secretariat) จัดตั้งขึ้นโดยปฏิญญาความสามัคคีอาเซียน และความตกลงว่าด้วยการจัดตั้งสำนักเลขาธิการอาเซียน จากเอกสารนี้กำหนดให้สำนักเลขาธิการ และเลขาธิการมีหน้าที่ดังนี้

ก. เลขาธิการจะ ¹

1. รับผิดชอบต่อการประชุมระดับ รัฐมนตรีแห่งอาเซียน เมื่ออยู่ในสมัยประชุม และต่อคณะกรรมการประจำในเวลาอื่น ๆ ทุกเวลา
2. รับภาระของสำนักเลขาธิการและรับผิดชอบในการปฏิบัติการหน้าที่และความรับผิดชอบทั้งปวง ซึ่งตนได้รับมอบหมายจากที่ประชุมระดับรัฐมนตรีแห่งอาเซียน และจากคณะกรรมการประจำ
3. มีอำนาจหน้าที่ในการมีหนังสือติดต่อโดยตรงไปยังภาคีสมาชิกผู้ทำสัญญา
4. (ก) เข้าร่วมในการประชุมระดับรัฐมนตรีแห่งอาเซียนด้วยตนเอง
ในฐานะ เลขานุการ
 - (ข) เข้าอยู่ในที่ประชุมในการประชุมทุกครั้งของคณะกรรมการประจำ
 - (ค) เข้าร่วมในการประชุม หรือตั้งผู้แทน เข้าร่วมประชุมในการประชุมในการประชุม ของคณะกรรมการแห่งอาเซียนทุกคณะ และขององค์คณะอื่น ๆ ซึ่งคล้ายคลึงกัน

1

Agreement on the Establishment of the ASEAN Secretariat
Denpasar., Bali, 24 Feb. 1976

5. รับผิดชอบกิจกรรมใด ๆ ของคณะกรรมการแห่งอาเซียนทุกคณะและขององค์คณะอื่น ๆ ซึ่งคล้ายคลึงกัน และ

(ก) ชี้แจงคำสั่งของคณะกรรมการประจำ ให้คณะกรรมการต่าง ๆ แห่งอาเซียนและองค์คณะอื่น ๆ ซึ่งคล้ายคลึงกันทราบเมื่อจำเป็น

(ข) จัดให้คณะกรรมการต่าง ๆ แห่งอาเซียน และองค์คณะอื่น ๆ ซึ่งคล้ายคลึงกันได้ทราบความคลี่คลายที่เกี่ยวข้องกับกิจการต่าง ๆ ของอาเซียนในขณะนั้น

(ค) กระทำการเป็นช่องทางติดต่อสำหรับหนังสือที่เป็นทางการระหว่าง

(1) คณะกรรมการถาวรต่าง ๆ แห่งอาเซียนคณะกรรมการเฉพาะเรื่องกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ และองค์คณะอื่น ๆ แห่งอาเซียน กับคณะกรรมการประจำและ

(2) สำนักเลขาธิการกับองค์การระหว่างประเทศและรัฐบาลต่าง ๆ

และ

(ง) ช่วยเหลือคณะกรรมการกลุ่ม และองค์คณะต่าง ๆ ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นภายในกรอบงานของอาเซียนในเมื่อต้องการให้ช่วย

6. สืบให้ทราบแน่ในข้อเท็จจริงหรือหาความกระจ่างเพื่อความมุ่งประสงค์ในการรายงานต่อคณะกรรมการประจำ เพื่อการพิจารณาของคณะกรรมการประจำ

7. เตรียมรายงานประจำปี เพื่อเสนอต่อที่ประชุมระดับรัฐมนตรีแห่งอาเซียน

8. ประสานงานให้ความสะดวกและติดตามความก้าวหน้าในการปฏิบัติกิจกรรมทั้งปวงที่ได้รับความเห็นชอบจากอาเซียนให้เป็นผล

9. ริเริ่มแผนงานและกำหนดการเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อความร่วมมือในส่วนภูมิภาคของอาเซียนตามแนวนโยบายที่ได้รับความเห็นชอบแล้ว

10. รับผิดชอบเกี่ยวกับความมั่นคงของสำนักเลขาธิการ

11. เตรียมประมาณการงบประมาณประจำปีของสำนักเลขาธิการ เพื่อขอความเห็นชอบจากที่ประชุมระดับรัฐมนตรีแห่งอาเซียน

12. ให้อำนาจทางธุรการและทางการเงินที่มอบให้แก่คนตามบทบัญญัติแห่งความตกลงนี้ และตามกฎหมายและข้อบังคับอื่น ๆ ที่อาจมีผลบังคับต่อไปตามความตกลง

13. กระทำการในฐานะผู้รักษาเอกสารทั้งปวงของอาเซียนและ

14. ปฏิบัติหน้าที่และภารกิจอื่น ๆ ตามที่ที่ประชุมระดับรัฐมนตรีแห่งอาเซียนหรือคณะกรรมการประจำอาจสั่งให้ปฏิบัติ

ข. เลขาธิการจะได้เสนอร่างข้อบังคับ ว่าด้วยพนักงานเจ้าหน้าที่ ร่างข้อบังคับว่าด้วยการเงินและร่างข้อบังคับว่าด้วยความมั่นคงของสำนักเลขาธิการ ต่อคณะกรรมการประจำ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการประจำ และจะได้ใช้และปฏิบัติตามข้อบังคับเหล่านั้น ตั้งแต่วันที่คณะกรรมการประจำจะได้กำหนด

ค. เลขาธิการเสนอข้อแก้ไข สำหรับข้อบังคับนั้น ๆ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการประจำ และข้อแก้ไขนั้น ๆ จะเริ่มใช้บังคับ ตั้งแต่วันที่คณะกรรมการประจำจะได้กำหนด

เลขาธิการอาเซียนรับผิดชอบโดยตรงต่อคณะกรรมการประจำของอาเซียน ในช่วงที่ไม่มีที่ประชุมระดับรัฐมนตรี แต่ในช่วงประชุม เลขาธิการจะอยู่ในสายการบังคับบัญชาของที่ประชุมระดับรัฐมนตรี เลขาธิการนั้นจะได้รับการแต่งตั้งจากเอกอัครราชทูตโดยที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน และมีพนักงานเจ้าหน้าที่ประจำกับพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งว่าจ้างในท้องถิ่น เป็นผู้อยู่ในบังคับบัญชา นอกจากนี้มีเจ้าหน้าที่ระดับสูง ซึ่งประเทศสมาชิกหมุนเวียน เสนอชื่อให้คณะกรรมการประจำของอาเซียนแต่งตั้งให้เข้ารับตำแหน่งวาระละ 3 ปี ดังนี้

6.1 ผู้อำนวยการสำนักงาน (Bureau Directors) 3 ตำแหน่งได้แก่

6.1.1 ผู้อำนวยการฝ่ายเศรษฐกิจ

6.1.2 ผู้อำนวยการฝ่ายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

6.1.3 ผู้อำนวยการฝ่ายสังคมและวัฒนธรรม

ผู้อำนวยการฝ่ายทั้ง 3 นี้ มีหน้าที่ประสานงานกับคณะกรรมการต่าง ๆ ใน
ขอบข่ายงานของตน และเป็นบุคคลระดับสูงในทางการทูต เทียบเท่าที่ปรึกษาสถานเอก-
อัครราชทูต

6.2 เจ้าหน้าที่งานการค้าต่างประเทศและเศรษฐกิจสัมพันธ์

6.3 เจ้าหน้าที่งานธุรการ

6.4 เจ้าหน้าที่งานสารนิเทศ

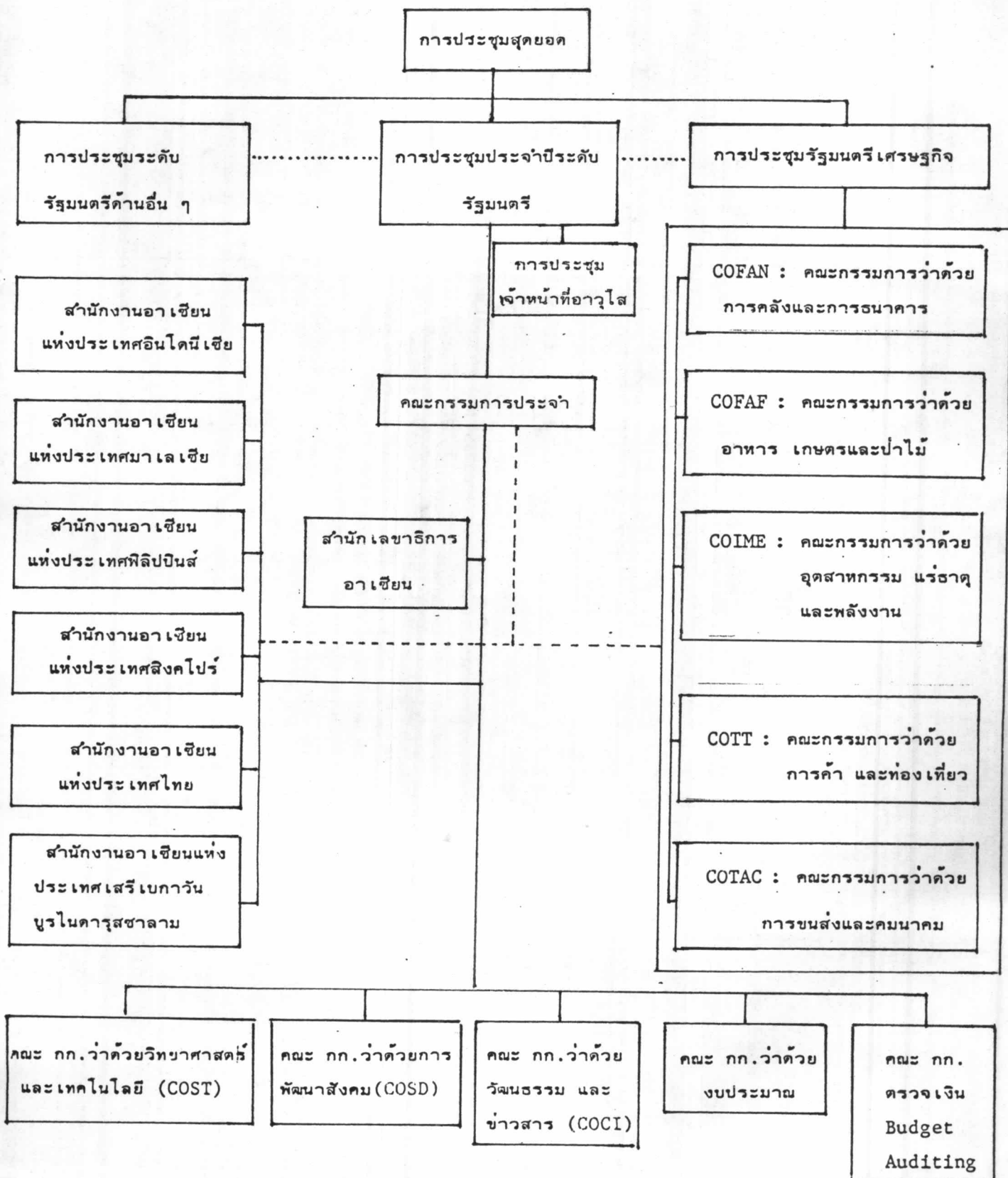
6.5 เจ้าหน้าที่งานด้านความร่วมมือทางยาเสพติด

เจ้าหน้าที่งานทั้ง 5 ตำแหน่ง นี้จะต้องเป็นบุคคลระดับเลขานุการสถานเอก
อัครราชทูต เป็นอย่างน้อย

7) สำนักงานอาเซียนแห่งประเทศไทย (Office of the Director General, ASEAN-name of member Country) เป็นองค์กรตามโครงสร้างเก่า ซึ่งเปลี่ยนชื่อ
มาจาก สำนักงานอาเซียนแห่งชาติ (ASEAN National Secretariat) เป็นหน่วยงาน
ของรัฐสมาชิก ที่รับผิดชอบประสานงานเกี่ยวกับอาเซียนในประเทศนั้น ๆ และเป็นส่วน
หนึ่งของกระทรวงการต่างประเทศ ในประเทศไทยมีฐานะเทียบเท่ากรม ในชื่อ สำนักงาน
อาเซียนแห่งประเทศไทย จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ประกาศคณะปฏิวัติ
ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2519

โครงสร้างการคุ้มครองการของสมาคมอาเซียนภายหลังการประชุมสุดยอด ณ กรุงบาหลี

การจัดองค์การของอาเซียนจากปี 2519 - ปัจจุบัน



สำนักงานอาเซียนแห่งประเทศไทยมีเลขาธิการ เป็นผู้บังคับบัญชา และแบ่ง ส่วนราชการออกเป็นกองต่าง ๆ ได้แก่

- 7.1 สำนักงานเลขานุการกรม
- 7.2 กองพาณิชย์และอุตสาหกรรม
- 7.3 กองนโยบาย เศรษฐกิจและการคลัง
- 7.4 กองคมนาคมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- 7.5 กองสังคมวัฒนธรรมและสน.เทศ

แต่ละกองมีผู้อำนวยการกอง เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบประสานงานความร่วมมือของอาเซียนกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเฉพาะเรื่อง นอกจากนี้คณะรัฐมนตรียังได้อนุมัติให้มีการจัดตั้ง "คณะกรรมการประสานงานนโยบาย เศรษฐกิจอาเซียน" ขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีเลขาธิการสำนักงานอาเซียน แห่งประเทศไทยเป็นประธาน และผู้แทนหน่วยราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการโดยมีผู้อำนวยการกองนโยบาย เศรษฐกิจและการคลัง เป็นเลขานุการ มีหน้าที่ทบทวนและปรึกษาหารือในการดำเนินงานด้านอาเซียนของไทยและกำหนดแผนนโยบายการประชุมกับประเทศสมาชิกอื่น ๆ

เมื่อพิจารณาโครงสร้างของอาเซียนในช่วงนี้ อันเป็นโครงสร้างของอาเซียน ในปัจจุบัน เป็นรูปแบบที่เกิดขึ้นจากการพิจารณาศึกษาถึงความเป็นไปได้ของการรวมกลุ่มของประเทศสมาชิก ซึ่งอาจเรียกได้ว่าโครงสร้างเดิมก่อนการประชุมสุดยอดที่บาหลี นั้น เป็นการวางโครงสร้างที่ไม่ได้มุ่งหมายผลจากการปฏิบัติและเป็นการทดลอง เพื่อรอการแก้ไขปรับปรุง การก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศที่ไม่มีสำนัก เลขาธิการนั้นไม่ใช่ความบังเอิญ แต่เป็นวัตถุประสงค์ที่จะบังคับการเจริญเติบโตในทางที่ไม่พึ่งประสงค์ขององค์การ ซึ่งประเทศสมาชิกยังขาดความมั่นใจ และยังไม่เห็นถึงภาพรวมตลอดจนแนวทางขององค์การที่ร่วมกันสร้างขึ้นอย่างเด่นชัด ก่อนการประชุมสุดยอดที่บาหลีประเทศสมาชิกที่เคยมีปัญหา ระหว่างกันอยู่ เช่น อินโดนีเซีย และมาเลเซีย ในปัญหาบอร์เนียว ก็ได้พยายามยุติ

ความขัดแย้งระหว่างกัน โดยความตกลงเรื่องความปลอดภัย (Security Agreement) 1972 ทำให้ลดความตึงเครียดระหว่างกันลงไปได้มาก ปัญหาซาบาห์ระหว่างฟิลิปปินส์ และมาเลเซีย แม้ในเวลานั้นยังคงมีความขัดแย้งกันอยู่ แต่ก็ได้พยายามไกล่เกลี่ยและไม่ยกข้อขัดแย้งเหล่านั้นขึ้นมา นี่เป็นสาเหตุที่ทำให้การประชุมสุดยอดที่บาหลี สามารถสร้างบรรยากาศที่ดีขึ้นให้กับอาเซียนได้ กับทั้งมีการเพิ่มเติมองค์กรต่าง ๆ เข้าในโครงสร้างการจัดองค์กรของอาเซียน เพื่อทำให้อาเซียนเริ่มปฏิบัติตามเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งถ้ามิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโครงสร้างใหม่นี้ อาเซียนก็ยังเป็นโครงการทดลอง "วิธีการทำงานร่วมกัน" ของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต่อไป

การจัดองค์กรของอาเซียนมีข้อที่น่าสังเกตดังนี้

1. โครงสร้างที่แก้ไขใหม่นี้ มีการลดคณะกรรมการถาวรบางคณะลงโดยกระจายงานที่เข้าซ้อน ไปรวมกับคณะกรรมการอื่น ซึ่งทำให้มีความคล่องตัวมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ข่ายงานของอาเซียนก็ดูจะกว้างใหญ่มาก จนเป็นที่น่าสงสัยว่าจะหวังผลได้ตามที่ตั้งเป้าหมายหรือไม่ คณะกรรมการหนึ่งก็มีโครงการย่อย ๆ ลงไป ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าโครงการเหล่านั้นจะต้องมีขนาดเล็ก และขาดงบประมาณ เพราะมีจำนวนมากมาย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือ คณะกรรมการว่าด้วยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งงานค้นคว้าวิจัยเหล่านี้เป็นงานที่ต้องใช้เงินทุนจำนวนมาก ลำพังแต่เพียงโครงการใดโครงการหนึ่ง เช่น โครงการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล ซึ่งเป็นโครงการใหม่ หรือโครงการโปรตีนอาเซียนก็ดี ถ้าจะทำให้บังเกิดประโยชน์อย่างจริงจังแล้ว ก็จำเป็นต้องใช้เงินทุนจำนวนมาก โครงการโปรตีนนี้เป็นโครงการที่ประสบความสำเร็จ แต่มีขนาดเล็ก จนทำให้คิดไปได้ว่า ถ้าจะให้เกิดประโยชน์อย่างจริงจัง และควรที่จะเลือกเอาโครงการใดโครงการหนึ่งเป็นหลักและทุ่มเทพัฒนาโครงการนั้นให้เข้าสู่เป้าหมายได้ จะเหมาะสมกว่า ทั้งนี้ยังมีคำวิจารณ์ถึงโครงการที่ประสบปัญหาในตัวของมันเอง เช่น โครงการอุตสาหกรรมอาเซียน ซึ่งเป็นโครงการขนาดใหญ่มาก ประเทศสมาชิกแม้จะได้รับเงินสนับสนุนจากประเทศญี่ปุ่น ก็ยังคงต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก ในการปฏิบัติตามเป้าหมายที่วางไว้ นี้ จะเห็นได้ว่าโครงการ ไซดาแอส ของไทย

ก็อยู่ในภาวะชะงักงัน สาเหตุประการหนึ่งของความชะงักงันนั้น เชื่อว่าเป็นการขาดงบประมาณที่เหมาะสมสำหรับการนี้

2. การจัดให้มีการประชุมรัฐมนตรีเฉพาะ เรื่อง ซึ่งได้แก่การประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจ และการประชุมรัฐมนตรีอื่น ๆ นั้น เป็นการเปลี่ยนแปลงที่เหมาะสม เพื่อให้ปัญหาของอาเซียนได้รับการพิจารณาโดยที่ประชุมที่มีความถนัดในงานด้านนั้น และมีอำนาจตัดสินใจมากพอ กล่าวคือ ในขณะที่ประเทศสมาชิกทุกประเทศยังคงไม่ต้องการให้อาเซียนเดินไปโดยตัวเอง และควบคุมอย่างใกล้ชิดอยู่ วิธีนี้เป็นการแก้ปัญหาความล่าช้า และไม่ถูกต้องของสายงานได้ดีที่สุดวิธีหนึ่ง โดยให้ผู้ที่มิอำนาจหน้าที่สูงสุด ซึ่งเหมาะสมจะเป็นผู้ตัดสินใจได้กระทำหน้าที่ โดยที่รัฐบาลสามารถควบคุมการตัดสินใจได้อย่างใกล้ชิด

3. การจัดตั้งสำนัก เลขาธิการนี้เป็นกระบวนการใหญ่ ซึ่งมีเอกสารความตกลงรองรับถึง 2 ฉบับ¹ กับทั้งการเตรียมการในการประชุมระดับรัฐมนตรีก่อนหน้าความตกลงนี้ แต่ในทางปฏิบัติแล้วสำนัก เลขาธิการอาเซียนไม่สู้จะมีบทบาทในอันที่จะเป็นตัว เร่งให้งานของอาเซียนดำเนินก้าวหน้าไปได้อย่างที่มุ่งหวัง เพราะโดยอำนาจหน้าที่แล้ว แม้จะมีความตกลงในเรื่องนี้ไว้แยกต่างหากจาก เอกสารก่อตั้งขึ้น แต่อำนาจหน้าที่ที่กำหนดเอาไว้ ก็เป็นเพียงหน้าที่ในทางธุรการเท่านั้น เมื่อเปรียบเทียบกับการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจ ซึ่งมีได้มีความตกลงหรือเอกสารอื่นใดมารองรับ เว้นแต่ที่ปรากฏในปฏิญญาความสมานฉันท์อาเซียนแล้วจะพบว่าที่ประชุมนี้มีอำนาจหน้าที่สูงกว่ากันมาก ทำให้คิดต่อไปได้ว่าอาเซียนนี้เป็นความร่วมมือของรัฐบาลของประเทศ 5 ประเทศ (หรือ 6 ประเทศ) ในรูปหนึ่ง ซึ่งจะไม่เรียกว่าเป็นองค์การระหว่างประเทศก็ไม่ถูกต้องนัก เพราะเกิดอยู่ในรูปองค์การ แต่ตัวแทนระดับสูงของรัฐบาลประเทศสมาชิกมีบทบาทมากในวิถีทางขององค์การ แทนที่จะเป็นสำนัก เลขาธิการ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงข้อนี้เป็นสาเหตุที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของอาเซียนตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องกับขาดความสำนึกในฐานะเป็นข้าราชการของอาเซียนร่วมกัน แม้จะได้รับเงินเดือนโดยตรงจากอาเซียนก็ตาม แต่

¹ Declaration of ASEAN Concord 1976, Agreement on the Establishment of the ASEAN Secretariat 1976

เจ้าหน้าที่ชาติใดก็ยังคงมีความระลึกในฐานะคนชาตินั้นอยู่ ปัญหาที่แม้จะเป็นปัญหานี้แม้จะเป็นปัญหาขององค์การระหว่างประเทศทุกองค์การระหว่างประเทศทุกองค์การที่ข้าราชการมักจะคงยึดถือในชาติของตนอยู่ก็ตาม แต่อาเซียนจะไม่มีการกระทำใด ๆ ที่มุ่งจะให้ข้าราชการเหล่านั้น มีความสำนึกในฐานะอาเซียนเป็นส่วนรวม เพราะต่างก็ยังคงทำหน้าที่เพื่อประเทศของตน แต่ในนามของอาเซียนอยู่ทุกคนไป ซึ่งดูจะเป็นความพอใจของประเทศสมาชิกอาเซียนในรูปแบบของความร่วมมือลักษณะนี้

สำนักเลขาธิการในองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ มักจะมีฐานะเป็นจตุรรมของงานขององค์การนั้น ๆ แต่สำหรับอาเซียน การดำเนินงานจะกระจัดกระจายอยู่ตามต่าง ๆ ข้อที่น่าพิจารณาที่สุดข้อหนึ่งก็คือ สำนักเลขาธิการนั้นมีขอบข่ายการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการประจำอยู่มาก แต่คณะกรรมการประจำนั้นต้องหมุนเวียนเปลี่ยนไปในหมู่ประเทศสมาชิก แม้ว่าการสื่อสารคมนาคมในปัจจุบันจะสะดวกรวดเร็วก็ตาม แต่เชื่อได้ว่าปัญหาของการแยกกันอยู่นี้จะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเสมอ ๆ ซึ่งเหตุผลของการหมุนเวียนไปของคณะกรรมการประจำเป็น เป็นเหตุผลทางด้านมิตรภาพมากกว่าการหวังผลทางด้านการปฏิบัติงาน และการหมุนเวียนตำแหน่ง เลขาธิการนี้ ไม่น่าจะเป็นวิธีการที่ถูกต้องถ้าหากอาเซียนต้องการ เลขาธิการที่มีความสามารถ เหมาะสมกับงานและระยะเวลา เช่นเดียวกับกับการหมุนเวียนของคณะกรรมการประจำย่อมจะไม่สอดคล้องกับความต้องการที่จะเห็นอาเซียน เป็นองค์การที่มุ่งก้าวไปข้างหน้าอย่างมีประสิทธิภาพ