



การพัฒนางานรัฐสภาต่างประเทศ : กรณีศึกษา
บทบาทของสมาชิกรัฐสภาไทยในสหภาพสมาชิกรัฐสภา
เอเชียและแปซิฟิก

นางสุมาลี ขำหิรัญ

รายงานวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
การพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 8
สถาบันพระปกเกล้า

พ.ศ. 2558

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY



3961205473

บ 29098

IS 8/2558 39
สมาธิ ข้าหิรัญ.
การพัฒนาางานรัฐสภาด้านต่าง
ประเทศ : กรณีสึกษาบทบาทของ
สมาชิกรัฐสภาไทยในสหภาพ
สมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก.

#77266

วันที่ 30 พ.ค. 59
เลขทะเบียน ๗/๒๙๐๙๘
เลขหมู่ ๘/๒๕๕๘
๐๓๗



การพัฒนางานรัฐสภาต่างประเทศ : กรณีศึกษา
บทบาทของสมาชิกรัฐสภาไทยในสหภาพสมาชิกรัฐสภา
เอเชียและแปซิฟิก

นางสุมาลี ขำหิรัญ

รายงานวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
การพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ ๘
สถาบันพระปกเกล้า

พ.ศ. ๒๕๕๘

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

กรมหอสมุดฯ



การพัฒนางานรัฐสภาด้านต่างประเทศ : กรณีศึกษาบทบาทของสมาชิกรัฐสภา
ไทย ในสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก

โดย

นางสุมาลี ขำหิรัญ

รหัสประจำตัว 039

สถาบันพระปกเกล้า

รายงานวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง การพัฒนางานรัฐสภาต่างประเทศ : กรณีศึกษา
บทบาทของสมาชิกรัฐสภาไทย ในสหภาพสมาชิก
รัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก

อาจารย์ที่ปรึกษา :
(อาจารย์วิวัฒน์ ชัยภาคภูมิ)

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม :
(อาจารย์กิตติมา บุญนาค)

อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 8

.....
(รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย)
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

บทคัดย่อ

- ชื่อผู้จัดทำ : นางสุมาลี ขำหิรัญ นักศึกษาศาสนาบันพระปกเกล้า หลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 8
- ชื่อหัวข้อเอกสาร : การพัฒนางานรัฐสภาต่างประเทศ : กรณีศึกษาบทบาทของสมาชิกรัฐสภาไทยในสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก
- อาจารย์ที่ปรึกษา : อาจารย์วิฑูรย์ ชัยภาคภูมิ
- อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม : อาจารย์กิตติมา บุญนาค

เอกสารวิชาการส่วนบุคคลฉบับนี้ มุ่งศึกษา วิเคราะห์และทำความเข้าใจลักษณะการดำเนินงานด้านความสัมพันธ์พหุภาคีระหว่างรัฐสภาไทยและสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก โดยใช้แนวคิดของการทูตรัฐสภาเป็นกรอบในการศึกษาเพื่อเสนอแนะแนวทางในการส่งเสริมการดำเนินงานระหว่างรัฐสภาไทยและสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิกให้มีความก้าวหน้าภายใต้บริบท เงื่อนไขและข้อจำกัด ผลการศึกษาพบว่า

1. ความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองของไทยเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การดำเนินงานด้านต่างประเทศของรัฐสภาไทยในเวทีสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิกต้องหยุดชะงัก และเมื่อสถานการณ์ทางการเมืองกลับเข้าสู่การมีเสถียรภาพ สมาชิกรัฐสภาที่เข้ามาทำหน้าที่กรรมการบริหารหน่วยประจำชาติไทยในสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิกยังไม่มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับสหภาพฯ อย่างเพียงพอและอาจจะไม่มีความชำนาญหรือเชี่ยวชาญในงานด้านต่างประเทศทำให้การดำเนินงานระหว่างรัฐสภาไทยและสหภาพฯ ขาดความต่อเนื่อง โดยเฉพาะในการผลักดันข้อเสนอและมติต่าง ๆ ที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกัน

2. การดำเนินงานระหว่างรัฐสภาไทยและสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิกต่างมีข้อจำกัดที่เกิดจากทั้งสองฝ่าย ซึ่งขณะทำการศึกษา สถานการณ์ของสหภาพฯ ไม่มีพลวัตเท่าที่ควร แต่ไม่ถึงกับหยุดนิ่งเหมือนในปี พ.ศ. 2548 และพ.ศ. 2549 ที่สหภาพฯ ไม่สามารถหาประเทศเจ้าภาพจัดการประชุมได้ จนกระทั่งบรรดาสมาชิกแรกตั้งรวมทั้งไทยต้องริเริ่มให้มีการประชุมสหภาพฯ วาระพิเศษขึ้นในปี พ.ศ. 2550 เพื่อปฏิรูปองค์กรให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งการประชุมสหภาพฯ ยุคหลังการปฏิรูปสามารถเรียกความสนใจจากสมาชิกให้เข้าร่วมการประชุมด้วยบรรยากาศแห่งมิตรภาพ ความไว้วางใจและความมุ่งมั่นที่ต้องการเห็นองค์กรนี้กลับมามีบทบาทในภูมิภาคอีกครั้ง

3. การให้ความสนใจการประชุมสหภาพฯ น้อยลงของประเทศสมาชิกทำให้ไทยมีความยากลำบากและดำเนินการ ได้อย่างจำกัดในการผลักดันนโยบายที่สำคัญและแนวคิดการทำงานเชิงรุกเพื่อ

พัฒนาองค์กร นอกจากนี้ การมีไต้หวันเป็นสมาชิกยังสร้างความลำบากใจให้กับสมาชิกอื่น ๆ รวมทั้งไทยซึ่งยึดถือนโยบายจีนเดียว แม้ในปัจจุบันจีนและไต้หวันจะมีการแลกเปลี่ยนระหว่างกันมากขึ้นก็ตาม นอกจากนี้ บทบาทของไต้หวันในเวทีนี้ยังถูกมองว่ามุ่งผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก เห็นได้จากการเสนอร่างข้อมติของไต้หวันมักจะไม่เป็นไปตามข้อบังคับของกฎบัตรสหภาพฯ ซึ่งกำหนดให้ประเทศที่จะเสนอร่างข้อมติต้องส่งร่างข้อมติให้สมาชิกพิจารณาก่อนการประชุมแต่ในทางปฏิบัติ ไต้หวันได้เสนอร่างข้อมติในวันประชุมทำให้ประเทศอื่น ๆ ไม่มีโอกาสที่จะพิจารณาร่างข้อมติของไต้หวันได้ล่วงหน้าอย่างรอบคอบจึงมีผลต่อการตัดสินใจลงมติของประเทศสมาชิก

4. แม้การดำเนินงานของทั้งสองฝ่ายจะมีข้อจำกัดระหว่างกัน แต่ฝ่ายรัฐสภาไทยยังรักษาพันธกรณีที่มีต่อสหภาพฯ และได้ดำเนินการตามแนวทางของทูตรัฐสภาเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันและยังได้ใช้โอกาสในเวทีแห่งนี้ในช่วงที่ไทยประสบวิกฤตการณ์ทางการเมืองเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับนานาประเทศซึ่งเห็นผลสำเร็จมาแล้วในสหภาพรัฐสภา ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าแนวทางที่จะส่งเสริมการดำเนินงานของรัฐสภาไทยในสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิกให้มีความก้าวหน้า รัฐสภาไทยน่าจะพิจารณาช่องทางขององค์การรัฐสภาระหว่างประเทศในกรอบอื่นที่มีประสิทธิภาพและยังไม่มีการใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ ได้แก่ สหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union : IPU) โดยใช้โอกาสและความเป็นไปได้จากการประชุมกลุ่มอาเซียน + 3 (The ASEAN+3 Group Meeting) และการประชุมกลุ่มภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก (Asia - Pacific Group Meeting : APG) ระหว่างการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา และการประชุมประธานรัฐสภาโลก (The World Conference of Speakers of Parliament)

5. การใช้ความสัมพันธ์และความร่วมมือในเวทีสหภาพรัฐสภาโดยการพบหารือทวิภาคีกับประเทศที่มีบทบาทสำคัญอย่างจีนและญี่ปุ่นน่าจะเป็นโอกาสให้กับรัฐสภาไทยในการส่งเสริมและพัฒนาการดำเนินงานในเวทีสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิกและเป็นการดำเนินการตามแนวทางของการทูตรัฐสภา (Parliamentary Diplomacy) เพื่อเปิดช่องทางใหม่ ๆ ในการทำงานร่วมกัน นอกจากนี้ รัฐสภาไทยอาจจะพิจารณาความเป็นไปได้ในการสนับสนุนการทำงานของฝ่ายบริหาร ขณะเดียวกันยังเป็นการรักษาพันธมิตรของรัฐสภาโดยใช้เวทีสหภาพรัฐสภาพบหารือทวิภาคีกับประเทศในหมู่เกาะแปซิฟิกซึ่งส่วนใหญ่เป็นสมาชิกของสหภาพฯ และมีความสำคัญในการเป็นแหล่งทรัพยากรและการท่องเที่ยวเพื่อหาแนวทางความร่วมมือระหว่างกันด้านวิชาการและความร่วมมือเพื่อการพัฒนา

กิตติกรรมประกาศ

เอกสารวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง การพัฒนางานรัฐสภาต่างประเทศ : กรณีศึกษาบทบาทของสมาชิกรัฐสภาไทยในสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิกฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรมหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 8 ประจำปี พ.ศ. 2558

ผู้ศึกษาหวังว่า ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะจะเป็นประโยชน์ต่อผู้สนใจและรัฐสภาสำหรับประกอบการพิจารณาแนวทางการส่งเสริมความสัมพันธ์และรักษาพันธมิตรของรัฐสภาไทยในเวทีโลกเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์ต่างประเทศของรัฐสภาไทยให้บรรลุเป้าประสงค์ในการมีบทบาทนำในเวทีรัฐสภาระหว่างประเทศ

ผู้ศึกษาขอขอบคุณ อาจารย์วิฑูรย์ ชัยภาคภูมิ และอาจารย์กิตติมา บุญนาค ที่กรุณาให้คำแนะนำที่มีคุณค่าและผู้ที่เกี่ยวข้องได้แก่ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดที่สนับสนุนให้เข้ารับการศึกษาดูงานหลักสูตรนี้ และเจ้าหน้าที่ของสถาบันพระปกเกล้าที่อำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ศึกษาตลอดหลักสูตร

นางสุมาลี ขำหิรัญ

นักศึกษาคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์

สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 8

สถาบันพระปกเกล้า

26 พฤษภาคม 2559

สารบัญ

บทคัดย่อ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
บทนำ	
การพัฒนางานรัฐสภาต่างประเทศ : กรณีศึกษา	
บทบาทของสมาชิกรัฐสภาไทยในสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของการศึกษา	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
3. สมมติฐานการศึกษา	3
4. วิธีดำเนินการศึกษา	3
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	3
บทที่ 2	
การทูตรัฐสภา : แนวคิด ที่มาและกรอบการดำเนินงาน	4
2.1 แนวคิดของการทูตรัฐสภา	4
2.2 ที่มาของการทูตรัฐสภา	6
2.3 กรอบการดำเนินงาน	7
บทที่ 3	
การดำเนินงานของรัฐสภาไทยในสหภาพสมาชิกรัฐสภา	
เอเชียและแปซิฟิก : ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ	9
3.1 ช่วงก่อตั้งองค์กรและบทบาทความสัมพันธ์	9
3.2 ช่วงเปลี่ยนแปลงและสภาพการณ์ในปัจจุบัน	14
3.2.1 ข้อจำกัดที่เกิดจากฝ่ายสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก	15
3.2.2 ข้อจำกัดที่เกิดจากฝ่ายรัฐสภาไทย	16
3.3 สรุปผลการศึกษา	17
3.4 ข้อเสนอแนะการดำเนินงานในอนาคต	18
บรรณานุกรม	20
ประวัติผู้ศึกษา	21

บทนำ

การพัฒนางานรัฐสภาต่างประเทศ : กรณีศึกษา

บทบาทของสมาชิกรัฐสภาไทยในสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก

1. ความเป็นมาและความสำคัญของการศึกษา

องค์การรัฐสภาระหว่างประเทศจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นเวทีสำหรับสมาชิกรัฐสภาประเทศต่าง ๆ ได้ร่วมประชุม หรือ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสบการณ์ระหว่างกัน ในปัจจุบันรัฐสภาไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การรัฐสภาระหว่างประเทศที่มีกฎบัตรขององค์กรและให้รัฐสภาที่เข้าเป็นสมาชิกจัดตั้งหน่วยประจำชาติ (National Chapter) เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามกฎบัตรและมติขององค์การรัฐสภาระหว่างประเทศจำนวน 3 องค์กรคือ สหภาพรัฐสภา (Inter - Parliamentary Union : IPU) สมัชชารัฐสภาอาเซียน (ASEAN Inter - Parliamentary Assembly : AIPA) และสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก (Asian - Pacific Parliamentarians' Union : APPU)

สหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก (Asian - Pacific Parliamentarians' Union) หรือ APPU เป็นองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2508 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยกระชับความสัมพันธ์ของรัฐสภาในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก ส่งเสริมความร่วมมือและความเข้าใจระหว่างประเทศสมาชิก ประเทศที่ร่วมก่อตั้งสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก (APPU) ประกอบด้วย ญี่ปุ่น ราชอาณาจักรไทย ไต้หวัน สาธารณรัฐเกาหลี สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม มาเลเซีย และสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ในช่วงแรกของการสถาปนาองค์กร สหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก (APPU) มีสมาชิกรวมทั้งสิ้น 9 ประเทศ คือ ไต้หวัน สาธารณรัฐอินโดนีเซีย ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว มาเลเซีย สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ราชอาณาจักรไทย และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ปัจจุบันสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก (APPU) มีสมาชิก 23 ประเทศ แบ่งเป็นสมาชิกถาวร 21 ประเทศ ได้แก่ ไต้หวัน หมู่เกาะคุก สาธารณรัฐฟีจี ญี่ปุ่น สาธารณรัฐคิริบาส สาธารณรัฐเกาหลี สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว มาเลเซีย สาธารณรัฐหมู่เกาะมาร์แชลล์ สหพันธรัฐไมโครนีเซีย สาธารณรัฐนาอูรู ปาปัวนิวกินี สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ หมู่เกาะโซโลมอน ราชอาณาจักรไทย ราชอาณาจักรตองกา ตูวาลู สาธารณรัฐวานูอาตู รัฐเอกราชซามัว สาธารณรัฐปาเลา มองโกเลีย สมาชิกสมทบ 2 ประเทศ ได้แก่ กวมและเครือจักรภพหมู่เกาะนอร์เทิร์นมาเรียนา และผู้สังเกตการณ์ 1 ประเทศ คือ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม (สหภาพฯ ยังค้างการพิจารณาที่จะให้เวียดนามเป็นสมาชิกหน่วยประจำชาติ) กลไกการประชุม ได้แก่ การประชุมสมัชชาใหญ่ ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยประจำชาติต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกประเทศละไม่เกิน 10 คนเข้าร่วมประชุมสมัชชาใหญ่ปีละ 1 ครั้ง

และการประชุมคณะมนตรี โดยหน่วยประจำชาติต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกจะแต่งตั้งผู้แทนประเทศละไม่เกิน 3 คนเป็นสมาชิกคณะมนตรีเพื่อเข้าร่วมการประชุมคณะมนตรีปีละ 1 ครั้งซึ่งจัดขึ้นในคราวเดียวกับการประชุมสมัชชาใหญ่ มีหน้าที่พิจารณากลั่นกรองระเบียบวาระการประชุมของสมัชชาใหญ่และกลั่นกรองเรื่องที่จะเสนอต่อที่ประชุมสมัชชาใหญ่เพื่อให้การรับรอง

นับตั้งแต่การสถาปนาองค์กรในปี พ.ศ. 2508 สหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก (APPU) ได้จัดการประชุมอย่างต่อเนื่องจนถึงปี พ.ศ. 2546 สหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก (APPU) ได้ปรับลดการประชุมสมัชชาใหญ่จากปีละ 2 ครั้งเหลือปีละ 1 ครั้งเนื่องจากประเทศสมาชิกสนใจองค์กรน้อยลงเพราะมิได้หวั่นเป็นสมาชิกและมีองค์การความร่วมมืออื่น ๆ ของรัฐสภาในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกที่มีศักยภาพมากกว่า ในปี พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549 ไม่มีประเทศสมาชิกรับเป็นเจ้าภาพจัดการประชุม ทำให้การประชุมสหภาพฯ ต้องว่างเว้นและนำไปสู่การประชุมเพื่อปฏิรูปสหภาพฯ เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2550 ณ ประเทศญี่ปุ่น โดยมีรัฐสภาไทยในฐานะสมาชิกแรกตั้งร่วมริเริ่มการปฏิรูปดังกล่าว

การประชุมคณะมนตรีสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก ครั้งที่ 72 และการประชุมสมัชชาใหญ่สหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก ครั้งที่ 39 ณ สาธารณรัฐปาเลา เป็นการประชุมสหภาพฯ ยุคหลังปฏิรูปครั้งแรก โดยมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการประชุมให้กระชับมากขึ้นและมุ่งเน้นการอภิปรายตามหัวข้อหลักของการประชุมซึ่งเป็นประเด็นความกังวลร่วมกันของประเทศสมาชิกที่มีต่อสถานการณ์ระหว่างประเทศที่เกิดขึ้น การประชุมครั้งนี้สะท้อนให้เห็นความร่วมมือและความมุ่งมั่นของประเทศสมาชิกที่ต้องการเห็นสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก (APPU) กลับมามีบทบาทหลักอีกครั้งในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก และยังคงแสดงให้เห็นว่า รัฐสภาไทยและรัฐสภาประเทศสมาชิกเห็นความสำคัญของสหภาพฯ ที่จะคงความเป็นองค์กรเพื่อความร่วมมือของรัฐสภาต่อไปและเป็นเวทีระหว่างประเทศเวทีหนึ่งที่เปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภาไทยได้แสดงบทบาทนำในองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ

การประชุมสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก (APPU) เป็นการประชุมรัฐสภาระหว่างประเทศตามพันธกรณีซึ่งรัฐสภาไทยได้ส่งคณะผู้แทนเข้าร่วมประชุมมาโดยตลอดและยังได้แสดงบทบาทนำในการผลักดันแนวคิดและกิจกรรมเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสมาชิกในการพัฒนาสหภาพฯ ให้มีผลงานที่เป็นรูปธรรม แต่ก็มีช่วงว่างเว้นการส่งผู้แทนรัฐสภาไทยเข้าร่วมประชุมเนื่องจากอยู่ในช่วงเวลาของการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง สมาชิกรัฐสภาซึ่งเป็นกรรมการบริหารหน่วยประจำชาติไทยในสหภาพฯ ต้องพ้นจากตำแหน่ง ส่งผลให้การดำเนินงานระหว่างกันขาดความต่อเนื่อง ดังนั้น เพื่อมิให้การดำเนินงานระหว่างรัฐสภาไทยและสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก (APPU) ต้องหยุดนิ่งจนขาดพลวัต ผู้ศึกษาเห็นว่า การศึกษาวิเคราะห์สภาพการณ์และข้อจำกัดในการดำเนินงานของรัฐสภาไทยกับสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและ

แอฟซิปิก (APPU) ในช่วงที่ผ่านมาเป็นประเด็นสำคัญเพื่อพิจารณาหาแนวทางส่งเสริมการดำเนินงานของทั้งสองฝ่ายให้มีความก้าวหน้า

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาลักษณะการดำเนินงานระหว่างรัฐสภาไทยและสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแอฟซิปิกทั้งสภาพการณ์ ปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัด เพื่อเสนอแนะแนวทางในการส่งเสริมการดำเนินงานระหว่างรัฐสภาไทยและสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแอฟซิปิกให้มีความก้าวหน้าและเกิดประโยชน์สูงสุด

3. สมมติฐานการศึกษา

การดำเนินงานด้านความสัมพันธ์พหุภาคีระหว่างรัฐสภาไทยและสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแอฟซิปิกมีปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดซึ่งในอนาคตอาจทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองฝ่ายค่อย ๆ ออกจากกัน ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ควรมุ่งเน้นความสัมพันธ์และความร่วมมือในองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศซึ่งในปัจจุบันมีศักยภาพ ได้แก่ สหภาพรัฐสภา (Inter - Parliamentary Union : IPU) โดยใช้โอกาสในการประชุมกลุ่มอาเซียน + 3 และการประชุมกลุ่มภูมิภาคเอเชีย - แอฟซิปิกระหว่างการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา และการประชุมประธานรัฐสภาโลกเพื่อยกระดับการดำเนินงานในระยะข้างหน้าของรัฐสภาไทยและสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแอฟซิปิก

4. วิธีดำเนินการศึกษา

ผู้ศึกษาใช้การศึกษาเชิงคุณภาพโดยการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) และนำเสนอความคิดเห็นจากการสังเกตและประสบการณ์ในการทำงานของผู้ศึกษาประกอบการใช้แนวคิดเกี่ยวกับการทูต ได้แก่ การทูตรัฐสภา (Parliamentary Diplomacy) ของบุคคลผู้มีประสบการณ์ตรงมาปรับใช้ในการศึกษา วิเคราะห์ และเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมและยกระดับการดำเนินงานระหว่างรัฐสภาไทยและสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแอฟซิปิก

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านความสัมพันธ์พหุภาคีระหว่างรัฐสภาไทยและสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแอฟซิปิก

5.2 ข้อเสนอแนะในการส่งเสริมและพัฒนาการดำเนินงานด้านความสัมพันธ์พหุภาคีระหว่างรัฐสภาไทยและสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแอฟซิปิก

บทที่ 2

การทูตรัฐสภา : แนวคิด ที่มาและกรอบการดำเนินงาน

2.1 แนวคิดของการทูตรัฐสภา

ผู้ศึกษาเห็นว่า แนวคิดประกอบการศึกษา วิเคราะห์ และเสนอแนะแนวทางการส่งเสริม และพัฒนาการดำเนินงานระหว่างรัฐสภาไทยและสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิกที่อาจปรับใช้ได้ในการศึกษาครั้งนี้คือ แนวคิดเกี่ยวกับการทูต (Diplomacy) ได้แก่ การทูตรัฐสภา (Parliamentary Diplomacy)

สุภาสิณี ขมะสุนทร (2553, หน้า 28 -31, 66) ได้กล่าวว่า แนวคิดของการทูตรัฐสภาซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นการทำหน้าที่ด้านต่างประเทศของรัฐสภาภายใต้อำนาจหน้าที่ทั่วไปของรัฐสภา กล่าวคือ การกำกับและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร การตรากฎหมาย การงบประมาณ การทำหน้าที่ผู้แทนปวงชนและการพัฒนาประชาธิปไตยและระบบรัฐสภาซึ่งมีสมาชิกรัฐสภาและเจ้าหน้าที่รัฐสภาในระดับต่าง ๆ เป็นผู้เล่นและเป็นทั้งผู้เล่นและผู้ให้การสนับสนุนภายใต้กลไกและกระบวนการรัฐสภาภายในประเทศ ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา การประชุมสภา คณะกรรมาธิการ ข้อบังคับการประชุมสภาและพรรคการเมืองและใช้ช่องทางต่างประเทศในระดับทวิภาคี พหุภาคี บุคคลหรือคณะบุคคล ประกอบด้วย การแลกเปลี่ยน การเยือน การประชุมระหว่างประเทศและ กลุ่มมิตรภาพสมาชิกรัฐสภา

ประโยชน์ของการทูตรัฐสภาซึ่งสหภาพรัฐสภาประมวลได้จากการปฏิบัติในรัฐสภาทั่วโลก และได้นำเสนอต่อที่ประชุมประธานรัฐสภาโลก ครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2548 เพื่อพัฒนากรอบความคิด ด้านการทูตรัฐสภา และสร้างแนวทางที่รัฐสภาจะมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการปัญหาสากลที่เกี่ยวข้องกับปัญหาในประเทศและมีความเชื่อมโยงกับการบริหารภายในประเทศ ได้แก่

1. ใช้เครื่องมือที่เป็นทางการ ได้แก่ การจัดตั้งองค์กรรัฐสภาอย่างเป็นทางการเพื่อรวมตัวกันระหว่างประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเดียวกันหรือระหว่างภูมิภาคหรือทั่วโลกหรือรวมตัวกันในประเด็นสากลหรือรวมตัวกันเพื่อเป้าหมายในการรวมตัวกันทางการเมืองหรือส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐสภาหรือให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ และเครื่องมือที่ไม่เป็นทางการ ได้แก่ กลุ่มมิตรภาพสมาชิกรัฐสภา และศักยภาพส่วนบุคคลของสมาชิกรัฐสภาหรือกลุ่มสมาชิกรัฐสภาเพื่อเปิดช่องทางใหม่ ๆ ในการทำงานร่วมกันหรือเพื่อระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศหรือเพื่อขยายผลประโยชน์ของชาติ

2. การทูตรัฐสภาดำเนินการผ่านกลุ่มมิตรภาพสมาชิกรัฐสภา ความตกลงความร่วมมือ

ทวิภาคีจัดตั้งองค์การความร่วมมือรัฐสภาระดับทวิภาคีเพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในสาขาต่าง ๆ จัดตั้งการหารือในระดับภูมิภาคในลักษณะองค์การและการพบปะกันประจำ เช่น ปีละ 3 ครั้ง ส่งคณะผู้แทนระดับประธานสภาหรือระดับคณะกรรมการเสริมการเยือนของฝ่ายรัฐบาล เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ การประชุมระดับอนุภูมิภาคในระดับคณะกรรมการจากประเทศเพื่อนบ้านในโครงการที่ดำเนินการร่วมกัน ระวังความขัดแย้งผ่านการประชุมทวิภาคีและการประชุมองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ การจัดประชุมเพื่อสร้างความไว้วางใจและส่งเสริมความเข้าใจระหว่างประเทศคู่พิพาท บทบาทของสมาชิกรัฐสภาบุคคลในฐานะทูตพิเศษเพื่อสันติภาพ ในฐานะสมาชิกของคณะทำงานเฉพาะกิจหรือในฐานะผู้สังเกตการณ์ การเลือกตั้ง โครงการสมาชิกรัฐสภาปกป้องเพื่อนสมาชิกรัฐสภา ซึ่งสมาชิกรัฐสภาประเทศหนึ่งจะเข้าไปช่วยเหลือสมาชิกรัฐสภาที่สถานภาพสมาชิกรัฐสภาและสิทธิมนุษยชนถูกคุกคาม การพบปะระหว่างสมาชิกรัฐสภากับเอกอัครราชทูตที่ได้รับการแต่งตั้งให้ไปประจำการในต่างประเทศ ความร่วมมือด้านวิชาการเพื่อถ่ายทอดเทคโนโลยีระหว่างรัฐสภา และคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาความขัดแย้งในประเทศและมีสมาชิกรัฐสภาเป็นตัวแทนรัฐสภาในคณะผู้แทนรัฐบาลในการหาข้อยุติข้อพิพาท

3. สนับสนุนการเจรจาระหว่างรัฐบาลผ่านกระบวนการทางรัฐสภา อาทิ การตั้งกระทู้ถามในรัฐสภา การหารือร่วมกับคณะกรรมการ การอภิปรายในที่ประชุมรัฐสภาเกี่ยวกับร่างข้อตกลงต่าง ๆ เพื่อให้แนวทางแก่รัฐบาลก่อนเข้าสู่การเจรจากับต่างประเทศ การแต่งตั้งสมาชิกรัฐสภาเป็นตัวแทนของรัฐสภาในคณะผู้แทนทางการของรัฐบาลในการประชุมระดับรัฐมนตรีหรือการประชุมสุดยอด และการส่งคณะผู้แทนรัฐสภาเข้าร่วมการประชุมระหว่างประเทศของรัฐสภา

4. การประสานความสัมพันธ์ระหว่างองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศและการพัฒนาความสัมพันธ์กับสหภาพรัฐสภา และการตรวจสอบ โครงการพัฒนาระหว่างประเทศ ได้แก่ การเข้าประชุมระดับต่าง ๆ ของสหภาพรัฐสภา การพบปะกับรัฐมนตรีต่างประเทศและผู้แทนถาวรประจำองค์การระหว่างประเทศ รายงานประจำปีของคณะกรรมการการต่างประเทศและคณะผู้แทนในการประชุมระหว่างประเทศและการประชุมของสหภาพรัฐสภา แจงข้อมติของสหภาพรัฐสภาไปยังรัฐบาลและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อการประสานงานกับรัฐสภาและการนำไปปฏิบัติ และออกนโยบายเพื่อวางกรอบและแนวทางสำหรับโครงการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา

Everhard Voss เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเยอรมัน (อ้างถึงในละออ ภูธรใจ, 2556, หน้า 10) ได้กล่าวถึงแนวคิดเรื่องการทูตรัฐสภา (Parliamentary Diplomacy) ว่าเป็นกระบวนการสร้างสันติภาพระหว่างประเทศ เป็นเครื่องมือที่รัฐสภาทั่วโลกใช้เพื่อสร้างสัมพันธไมตรีระหว่างรัฐสภาและระหว่างรัฐสภาและบุคคล องค์การหรือสถาบันนอกรัฐสภา เพื่อเป็นตัวแทนภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม เพื่อช่วยระงับข้อพิพาทและส่งเสริมความร่วมมือด้านต่าง ๆ ที่จะประ โยชน์ต่อสังคมและ

การพัฒนาประเทศและเพื่อแสวงหาหนทางใหม่ ๆ ในการสร้างความเข้าใจร่วมกับรัฐบาล โดยมีนัยของความไว้นือเชื่อใจระหว่างประเทศ

ดร. อรุณ ภาณุพงศ์ (อ้างถึงในละออ ภูธรใจ, 2556, หน้า 9) ได้กล่าวว่า การทูต (Diplomacy) เป็นวิถีปกติที่ประเทศใช้ในการติดต่อกับต่างประเทศ ซึ่งรูปแบบได้มีการปรับเปลี่ยนและวิวัฒนาการตามลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย นักการทูตจึงจำเป็นต้องมีทักษะและเทคนิคที่หลากหลายให้เหมาะสมกับยุคสมัยและสถานการณ์ โดยทั่วไปงานในหน้าที่ของนักการทูตมีอยู่ 5 ประการคือ 1) งานการเป็นผู้แทนประเทศ (Representation) 2) งานการเจรจา (Negotiation) 3) งานการข่าวสาร (Information) 4) งานการคุ้มครอง (Protection) และ 5) งานการสร้างความสัมพันธ์ไมตรีและแก้ปัญหา ทั้งนี้ ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและงานการทูตได้เปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกช่วงหนึ่งในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีประเทศเกิดใหม่ในโลกเพิ่มมากขึ้น การต่างประเทศรวมถึงการทูตย่อมจะมีขอบเขตที่กว้างขวางและซับซ้อนมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงของการทูตที่สำคัญ มีดังนี้ 1) การทูตโดยการประชุม (Conference Diplomacy) เป็นการทูตแบบพหุภาคี 2) การทูตโดยผู้นำ (Summit Diplomacy) และ 3) การทูตเฉพาะเรื่อง (Technique Diplomacy)

2.2 ที่มาของการทูตรัฐสภา

Anders B Johnsson (อ้างถึงในสุภาสิณี ขมะสุนทร, 2553, หน้า 6) ได้กล่าวว่าเรื่องการต่างประเทศในอดีตจะจำกัดเฉพาะในเรื่องความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านซึ่งนักการทูตเป็นผู้บริหารจัดการแต่ผู้เดียว รัฐสภาไม่มีส่วนร่วมในการดำเนินการทางการทูตหรือในการเจรจาสันติสัญญาระหว่างประเทศ แต่รัฐสภาจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับเรื่องของแต่ละประเทศก็แต่เฉพาะเมื่อรัฐสภาจะต้องให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่รัฐบาลไปทำมาและให้ความผูกพันกับสนธิสัญญาเท่านั้น

Stelios Stavridis (อ้างถึงในสุภาสิณี ขมะสุนทร, 2553, หน้า 6-7) ได้กล่าวถึงการทูตรัฐสภาว่าเมื่อประเทศต่าง ๆ เชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิดในยุคโลกาภิวัตน์ซึ่งเป็นโลกแห่งพลวัตและมีความไม่แน่นอนและความผกผันสูง มีประเด็นคาบเกี่ยวกับมนุษย์ในทุกด้าน อีกทั้งยังเกิดการรวมตัวกันขึ้นในภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งประเทศสมาชิกยินยอมหรือตกลงสละอำนาจอธิปไตยบางส่วนให้กับองค์กรภูมิภาค สภาวะของโลกาภิวัตน์ดังกล่าวจึงเกิดประเด็นสากลและประเด็นในภูมิภาคซึ่งนับวันจะแก้ไขและบริหารจัดการยากยิ่งขึ้น รัฐสภาจึงต้องเข้ามารับรู้และทำความเข้าใจรวมถึงแก้ไขร่วมกับรัฐบาลและสังคมโลกโดยตรงมากขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

สุภาสิณี ขมะสุนทร (2553, หน้า 7-8) ได้กล่าวว่ารूपธรรมของการทูตรัฐสภา คือ การจัดตั้งสหภาพรัฐสภา (Inter - Parliamentary Union : IPU) เมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๒ ซึ่งสหภาพรัฐสภายุโรปเป็นต้นแบบ

ในประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของรัฐสภาในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทั้งนี้ ประวัติอันยาวนานกว่าร้อยปีขององค์กรจนถึงปัจจุบัน สหภาพรัฐสภาได้ผลักดันอย่างต่อเนื่องให้รัฐสภาทั่วโลกมีความสนใจอย่างจริงจังในเรื่องการต่างประเทศ และทุ่มเทพลังงานกลไกของสหภาพรัฐสภาเพื่อเป็นกุญแจให้รัฐสภาเข้ามามีส่วนร่วมในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และมีความคุ้นเคยกับการเปลี่ยนแปลงของโลกและมีความเข้าใจในประเด็นสากลมากขึ้น นอกจากนี้ นวัตกรรมต่าง ๆ ของสหภาพรัฐสภา อาทิ การหยิบยกประเด็นสากลมาเป็นระเบียบวาระการประชุมประจำปี หรือการสร้างกลไกของสหภาพรัฐสภาสำหรับประเด็นเฉพาะหรือการทำงานร่วมกับองค์กรระหว่างประเทศบางองค์การ หรือการเป็นพันธมิตรกับสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ ได้นำไปสู่การพัฒนา กลไกและบทบาทการทำงานด้านต่างประเทศของรัฐสภาในประเทศต่าง ๆ รวมทั้งในรัฐสภาไทยซึ่งเป็นสมาชิกของสหภาพรัฐสภา เพราะในสังคมประชาธิปไตยยุคใหม่ถือว่านโยบายต่างประเทศมิใช่เรื่องสงวนสำหรับรัฐบาลแต่ถือว่ารัฐสภามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาแนวคิดการแก้ไขปัญหา ระหว่างประเทศด้วยพหุภาคีนิยม (Pluralism) ถึงแม้จะอยู่บนพื้นฐานของการแบ่งปันอำนาจการปกครองประเทศกับฝ่ายบริหารและบทบาทด้านต่างประเทศของรัฐสภายังเป็นบทบาทรองซึ่งมีนัยว่ารัฐบาลไม่ต้องหารือหรือขอความเห็นชอบจากรัฐสภาในทุกเรื่องก่อน หรือต้องเห็นพ้องกับความเห็นของรัฐสภา หรือรัฐสภาจะต้องมีความเห็นในนโยบายต่างประเทศที่ตรงกันข้ามกับรัฐบาลเสมอไป

2.3 กรอบการดำเนินงาน

จากการศึกษาเอกสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้องพบว่า มีตัวอย่างของการดำเนินงานด้านการทูต รัฐสภาเพื่อแก้ไขสถานการณ์ยุ่งยากของรัฐสภาไทย ได้แก่

1. กรณีรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ที่ประชุมคณะมนตรีสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ 179 เมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2549 มีมติระงับการมีส่วนร่วมของรัฐสภาไทยในกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นทางการของสหภาพรัฐสภาชั่วคราว ส่งผลให้รัฐสภาไทยไม่สามารถเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ 116 ระหว่างวันที่ 29 เมษายน - 4 พฤษภาคม 2550 ณ กรุงเทพมหานคร โดยขณะนั้น สหภาพรัฐสภาได้ให้ความสนใจและติดตามความคืบหน้าของการปฏิรูปการเมืองไทย รัฐสภาไทยจึงได้ส่งคณะผู้แทนไปพบหารือกับคณะกรรมการบริหารสหภาพรัฐสภาเพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับพัฒนาการทางการเมืองโดยตลอดนับตั้งแต่ก่อนที่สหภาพรัฐสภาจะมีมติระงับการมีส่วนร่วมของรัฐสภาไทยคือ ในคราวการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ 115 ณ นครเจนีวา สมาพันธรัฐสวิส การประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ 116 ณ เมืองบาห์ลี สาธารณรัฐอินโดนีเซียและการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ 117 ณ นครเจนีวา สมาพันธรัฐสวิส ต่อมาคณะมนตรีสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ 181 เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2550 ในคราวการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ 117 ณ นครเจนีวา สมาพันธรัฐสวิส ได้มีมติให้คืนสิทธิสมาชิกภาพในการมีส่วนร่วมของรัฐสภาไทยในกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นทางการของสหภาพรัฐสภาโดยทันที หลังจากที่มีการประชุมรัฐสภาหลังการเลือกตั้งทั่วไปใน

วันที่ 23 ธันวาคม 2550 โดยไม่ต้องรอให้มีการพิจารณาหรือเห็นชอบจากที่ประชุมสมัชชาหรือคณะมนตรีในสมัยหน้าอีก และรัฐสภาไทยยังได้รับการทาบทามอย่างไม่เป็นทางการให้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ 120 ในปี พ.ศ. 2552 ณ กรุงเทพมหานคร

2. กรณีรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 คณะผู้แทนสถานิติบัญญัติแห่งชาติในการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ 133 และการประชุมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ระหว่างวันที่ 14 - 23 ตุลาคม 2558 ณ นครเจนีวา สมาพันธรัฐสวิส ได้พบหารือทวิภาคีกับประธานสหภาพรัฐสภาและกรรมการบริหารของสหภาพรัฐสภาเพื่อชี้แจงและทำความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์และพัฒนาการของการเมืองไทยรวมถึงกรอบระยะเวลาที่จะนำไปสู่การเลือกตั้ง ผลของการหารือ ฝ่ายสหภาพรัฐสภามีความเข้าใจและยินดีที่จะให้รัฐสภาไทยได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ โดยขอความร่วมมือฝ่ายไทยให้ข้อมูลอย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับพัฒนาการทางการเมืองต่อสหภาพรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภาครั้งที่ 134 ณ สาธารณรัฐแซมเบียในวันที่ 19 มีนาคม 2559 ซึ่งเป็นช่วงคาบเกี่ยวกับการมีข้อสรุปเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งฝ่ายไทยพร้อมให้ความร่วมมือ

ดังนั้น ผู้ศึกษาจะใช้แนวคิดของการทูตรัฐสภา (Parliamentary Diplomacy) ดังที่กล่าวมาเพื่อประกอบการศึกษาและวิเคราะห์ว่ารัฐสภาไทยจะสามารถดำเนินการทูตรัฐสภากับองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศเช่นสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิกในช่วงที่กำลังขาดพลวัตได้อย่างไร และเห็นว่าปัจจัยที่จะสนับสนุนความสำเร็จคือ การรักษาพันธกรณีระหว่างกันไว้และการมองภาพรวมของความสัมพันธ์ในระยะยาว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างประเทศในกรอบอื่นที่มีศักยภาพและความเป็นไปได้

บทที่ 3

การดำเนินงานของรัฐสภาไทยในสหภาพสมาชิกรัฐสภา

เอเชียและแปซิฟิก : ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

การศึกษาลักษณะการดำเนินงานระหว่างรัฐสภาไทยและสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิกเพื่อตอบสนองมติฐานซึ่งผู้ศึกษาได้ตั้งไว้ว่า การดำเนินงานด้านความสัมพันธ์พหุภาคีระหว่างรัฐสภาไทยและสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิกมีปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดซึ่งในอนาคตอาจจะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองฝ่ายค่อยๆ ถอยห่างจากกัน ผู้ศึกษาจึงเห็นว่ารัฐสภาไทยควรมุ่งความสัมพันธ์และความร่วมมือไปยังองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศที่มีประสิทธิภาพในปัจจุบันได้แก่ สหภาพรัฐสภา (Inter - Parliamentary Union : IPU) โดยใช้โอกาสในการประชุมกลุ่มอาเซียน + 3 และการประชุมกลุ่มภูมิรัฐศาสตร์เอเชีย - แปซิฟิกระหว่างการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา และการประชุมประธานรัฐสภาโลก เพื่อยกระดับการดำเนินงานในระยะข้างหน้าของรัฐสภาไทยและสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก

3.1 ช่วงก่อตั้งองค์กรและบทบาทความสัมพันธ์

ความร่วมมือระหว่างรัฐสภาไทยและสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิกเริ่มขึ้น โดยพรรค Liberal Democrat ซึ่งเป็นพรรคการเมืองใหญ่ในประเทศญี่ปุ่น โดยมีนาย Nobusuke Kishi เป็นหัวหน้าพรรคได้ริเริ่มจัดตั้งสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและได้เชิญสมาชิกรัฐสภาจากประเทศต่าง ๆ ในเอเชียเข้าร่วมประชุมหารือ ระหว่างวันที่ 27 - 28 กุมภาพันธ์ 2508 ณ กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น ประเทศที่ส่งสมาชิกไปเข้าร่วมประชุม มีจำนวน 7 ประเทศ คือ ราชอาณาจักรไทย ได้หัวหน้า สาธารณรัฐเกาหลี สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม มาเลเซีย และสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ที่ประชุมได้ตกลงในหลักการที่จะจัดตั้งสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชีย (Asian Parliamentarians' Union : APU) และได้กำหนดมาตรการเบื้องต้นพร้อมกับร่างกฎบัตรของสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและมอบหมายให้ผู้แทนของแต่ละประเทศที่เข้าร่วมประชุมกลับไปหารือกับรัฐสภาของตน ในการประชุมสมัชชาใหญ่สหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชีย ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2508 ณ กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น ที่ประชุมได้พิจารณาทบทวนร่างกฎบัตรสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียอีกครั้ง ในที่สุดที่ประชุมได้ให้การรับรองเป็นกฎบัตรสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและมีผลบังคับใช้นับตั้งแต่นั้น ต่อมาในคราวประชุมคณะมนตรีสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชีย ครั้งที่ 1 ระหว่างวันที่ 30 - 31 พฤษภาคม 2509 ณ กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น ประเทศต่าง ๆ ที่เข้าร่วมการประชุมส่วนใหญ่ได้ให้สัตยาบันเข้าร่วมเป็นสมาชิกของสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชีย อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การดำเนินงานและกิจกรรมขององค์กรมีความสอดคล้องกับสภาพการณ์และทิศทางของโลก การประชุมของสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียครั้งต่อมาจึงได้มีการแก้ไขกฎบัตรขององค์กรให้เหมาะสมและเข้ากับสถานการณ์

รวมถึงการเปลี่ยนชื่อองค์กรจากสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชีย (APU) เป็นสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก (Asian - Pacific Parliamentarians' Union : APPU) เพื่อเปิดโอกาสให้ประเทศต่าง ๆ ในมหาสมุทรแปซิฟิกได้เข้าเป็นสมาชิกสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิกหรือ APPU โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาและรักษาไว้ซึ่งอิสรภาพและการปกครองระบอบประชาธิปไตย การดำรงสันติสุขและความเจริญรุ่งเรืองที่ยั่งยืนของภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก ทั้งนี้เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว สหภาพฯ จะต้องดำเนินการ ดังนี้

1. ใช้ความพยายามทุกวิถีทางที่จะเสริมสร้างความเข้าใจอันดีและความสามัคคีระหว่างประเทศและประชาชาติทั้งหมดในเอเชียและแปซิฟิกโดยเฉพาะระหว่างประเทศภาคีของสหภาพฯ ให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น
2. สนับสนุนการส่งเสริมบรรดาสมาชิกรัฐสภาของประเทศที่ยังมิได้เข้าเป็นสมาชิกที่เห็นชอบด้วยกับวัตถุประสงค์ของสหภาพฯ และแสดงความประสงค์ที่จะส่งเสริมพัฒนาการของสหภาพฯ ให้จัดตั้งหน่วยประจำชาติของตนขึ้นและสมัครเข้าเป็นภาคีของสหภาพฯ ด้วย
3. ส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรมและวิชาการเพื่อการเพิ่มพูนความผาสุกร่วมกันระหว่างประเทศต่าง ๆ ในเอเชียและแปซิฟิก โดยเฉพาะระหว่างประเทศภาคีของสหภาพฯ บนพื้นฐานทางมนุษยธรรม
4. อภิปรายถึงเรื่องต่าง ๆ ที่กระทบต่อสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกและดำเนินการให้เป็นไปตามมติที่ได้ตกลงกันไว้
5. เคารพในหลักการของอำนาจอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนของทุกประเทศและหลักการไม่เข้าแทรกแซงกิจการภายในของประเทศอื่น

โครงสร้างของสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก (APPU) ประกอบด้วย หน่วยประจำชาติต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกโดยมีสำนักงานเลขาธิการกลางสหภาพฯ ซึ่งตั้งอยู่ ณ กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลาง ทั้งนี้ ตามหมวด 5 ข้อ 1 ของกฎบัตรสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก พ.ศ. 2508 (แก้ไขและได้รับการรับรองจากที่ประชุมสมัชชาใหญ่ เมื่อเดือนสิงหาคม 2552) รัฐสภาหรือสมาชิกรัฐสภาของประเทศใดที่เห็นพ้องด้วยกับวัตถุประสงค์ของสหภาพฯ จะจัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยประจำชาติและสมัครเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพฯ ได้นั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยประจำชาติที่เป็นสมาชิกเดิมทุกหน่วยในที่ประชุมสมัชชาใหญ่ และตามข้อ 8 ของข้อบังคับสำนักงานเลขาธิการกลางสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก หน่วยประจำชาติทุกหน่วยต้องร่วมรับผิดชอบภาระด้านการเงินเพื่อที่จะรักษาไว้ซึ่งสำนักงานเลขาธิการกลาง โดยเลขาธิการมีอำนาจในการรับเงินบริจาค เงินช่วยเหลือต่าง ๆ จากรัฐบาล องค์กรระหว่างประเทศหรือตัวแทน และบริษัทหรือบุคคลได้ ปัจจุบันหน่วยประจำชาติในสหภาพฯ จะต้องชำระค่าบำรุงหน่วยประจำปี จำนวน 3,600 เหรียญสหรัฐ

ลักษณะการประชุมที่ผ่านมา ในที่ประชุมสมัชชาใหญ่จะแบ่งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ

จำนวน 4 คณะคือ คณะกรรมการการเมือง คณะกรรมการเศรษฐกิจ คณะกรรมการสังคม/วัฒนธรรม และคณะกรรมการกฏบัตร หากเป็นการประชุมในประเทศหมู่เกาะ ส่วนใหญ่จะไม่มี การตั้งคณะกรรมการย่อย แต่จะพิจารณาร่างข้อมติในการประชุมสมัชชาใหญ่ร่วมกัน ทั้งนี้ จะมี สำนักงานเลขาธิการกลางสหภาพฯ ตั้งอยู่ ณ กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น ทำหน้าที่เป็นองค์กร ศูนย์กลางในการติดต่อประสานงานระหว่างหน่วยประจำชาติต่าง ๆ การเก็บรักษาเอกสารสำคัญ และรวบรวมเอกสารอื่น ๆ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมวัตถุประสงค์ของสหภาพฯ รวมถึง การจัดทำรายงานเกี่ยวกับการดำเนินงานให้เป็นไปตามมติของสหภาพฯ ตำแหน่งเลขาธิการสหภาพฯ ตามข้อ 5 ของข้อบังคับสำนักงานเลขาธิการกลางสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิกจะแต่งตั้ง โดยคณะมนตรีตามคำแนะนำของสมาชิกหน่วยประจำชาติโดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้อีก ทั้งนี้ เลขาธิการสหภาพฯ อาจจะไม่ได้เป็นสมาชิกรัฐสภาก็ได้ เลขาธิการสหภาพฯ คนปัจจุบันคือ นาย Tetsuya Hirose เป็นอดีตเอกอัครราชทูตญี่ปุ่นประจำ สาธารณรัฐอาเซอร์ไบจาน

นอกจากนี้ สหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก (APPU) ยังได้เคยจัดตั้งหน่วยงานพิเศษ ซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบเฉพาะเรื่องจำนวน 2 หน่วยคือ

1. ศูนย์พัฒนาเอเชีย (ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นศูนย์พัฒนาเอเชียและแปซิฟิก) จัดตั้งขึ้นจากความริเริ่มของผู้แทนหน่วยประจำชาติอินโดนีเซียในคราวการประชุมสมัชชาใหญ่สหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชีย ครั้งที่ 3 เมื่อปี พ.ศ. 2510 ณ กรุงเทพมหานคร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นหน่วยงานสำหรับการศึกษาค้นคว้า และให้คำแนะนำแก่สหภาพฯ ในด้านสังคมและเศรษฐกิจของประเทศสมาชิก พัฒนาการของศูนย์ดังกล่าว มีดังนี้

- 1.1 ปี พ.ศ. 2511 ที่ประชุมสมัชชาใหญ่ฯ ครั้งที่ 4 ณ กรุงมะนิลา สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ มีมติให้เริ่มดำเนินการเกี่ยวกับการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเอเชียและได้ตั้งกรรมการขึ้น 2 ชุด ประกอบด้วย กรรมการวางแผนโครงการเพื่อจัดตั้งศูนย์ฯ ซึ่งมีผู้แทนไทยร่วมอยู่ในกรรมการชุดนี้ด้วยและกรรมการวิชาการ

- 1.2 ปี พ.ศ. 2512 ที่ประชุมคณะมนตรีฯ ครั้งที่ 6 ได้มีการเสนอร่างกฏบัตรของศูนย์ฯ ต่อคณะกรรมการเศรษฐกิจเพื่อให้พิจารณาก่อนนำเข้าสู่ที่ประชุมสมัชชาใหญ่ฯ

- 1.3 ปี พ.ศ. 2512 ที่ประชุมสมัชชาใหญ่ฯ ครั้งที่ 5 ณ กรุงไทเป ไต้หวัน ได้มีมติอนุมัติให้ใช้กฏบัตรของศูนย์ฯ กำหนดให้ตั้งสำนักงานใหญ่ของศูนย์ฯ ณ กรุงมะนิลา สาธารณรัฐฟิลิปปินส์และแต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร โดยมีผู้แทนไทยร่วมด้วย

- 1.4 ปี พ.ศ. 2516 ได้มีการย้ายที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของศูนย์ฯ ไปที่กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น

- 1.5 ปี พ.ศ. 2523 ศูนย์พัฒนาเอเชียได้เปลี่ยนชื่อเป็นศูนย์พัฒนาเอเชียและแปซิฟิก

1.6 ปี พ.ศ. 2532 ศูนย์พัฒนาเอเชียและแปซิฟิกได้ยุติกิจกรรมซึ่งหน่วยประจำชาติไทยได้ระงับการส่งเงินบำรุงนับตั้งแต่ศูนย์ฯ หยุดการดำเนินงาน

2. ศูนย์วัฒนธรรมเอเชีย ตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2515 และได้เปลี่ยนชื่อเป็นศูนย์วัฒนธรรมเอเชียและแปซิฟิก (Asian - Pacific Cultural Center : APCC) ในปี พ.ศ. 2523 โดยมีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ ณ กรุงไทเป ไต้หวัน ศูนย์ดังกล่าวจัดตั้งขึ้นด้วยวัตถุประสงค์เพื่อธำรงไว้ซึ่งการพัฒนาและเผยแพร่วัฒนธรรมเอเชียและแปซิฟิก เพื่อส่งเสริมการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรมและความร่วมมือกันระหว่างมวลสมาชิกของสหภาพฯ และเพื่อส่งเสริมศีลธรรมของมวลมนุษย์ไปพร้อม ๆ กับการส่งเสริมความก้าวหน้าทางสังคมในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก ผลการดำเนินงานของศูนย์ฯ มีดังนี้

2.1 จัดการประชุมคณะกรรมการศูนย์ฯ เป็นประจำทุกปี ซึ่งคณะกรรมการประกอบด้วย ผู้แทนจากประเทศสมาชิกประเทศละ 2 คนเพื่อพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกิจการของศูนย์ฯ

2.2 จัดพิมพ์วารสารชื่อ “วัฒนธรรมเอเชีย” เพื่อให้สมาชิกของศูนย์ฯ ส่งบทความด้านวัฒนธรรมของประเทศตนลงตีพิมพ์ในวารสารดังกล่าวเพื่อเป็นการเผยแพร่วัฒนธรรมเอเชียให้กว้างขวางและส่งเสริมความเข้าใจอันดีและเสริมสร้างความร่วมมือในการทำงานระหว่างสมาชิกศูนย์ฯ

2.3 จัดนิทรรศการภาพเขียนและภาพถ่ายฝีมือของบรรดาสมาชิกรัฐสภาของหน่วยประจำชาติที่เป็นภาคีของสหภาพฯ

2.4 ประสานงานกับสหภาพฯ ในการจัดประชุมผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านวัฒนธรรมเอเชีย การดำเนินงานของศูนย์ฯ ในช่วง 3 ปีแรก หน่วยประจำชาติไต้หวันเป็นผู้สนับสนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานทั้งหมด ต่อมาได้มีการเก็บค่าบำรุงจากสมาชิกของศูนย์ฯ เป็นรายปี ๆ ละ 10,000 เหรียญสหรัฐ แต่ในปี พ.ศ. 2545 คณะกรรมการบริหารหน่วยประจำชาติไทยในสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิกได้มีมติระงับการส่งเงินบำรุงศูนย์ฯ เนื่องจากศูนย์ฯ ได้วางแผนการจัดกิจกรรมทางวัฒนธรรมด้วยเหตุจากไต้หวันผู้สนับสนุนหลักประสบปัญหาทางเศรษฐกิจและประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ไม่ส่งเงินบำรุงศูนย์ฯ รวมถึงการที่ศูนย์ฯ ขาดทิศทางการทำงานที่ชัดเจนและมีบทบาทน้อยลง ต่อมาในปี พ.ศ. 2546 คณะกรรมการบริหารหน่วยประจำชาติไทยในสหภาพฯ ได้มีมติให้ส่งเงินบำรุงศูนย์ฯ เพื่อสนับสนุนการทำงานของศูนย์ฯ แต่เงินบำรุงดังกล่าวไม่สามารถส่งได้เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงที่อยู่และไม่สามารถติดต่อกับศูนย์ฯ ได้ ในปี พ.ศ. 2547 คณะกรรมการบริหารหน่วยประจำชาติไทยในสหภาพฯ จึงได้มีมติให้ชะลอการส่งเงินบำรุงศูนย์ฯ ประจำปี พ.ศ. 2547 อย่างไรก็ตาม รัฐสภาไทยโดยคณะกรรมการบริหารหน่วยประจำชาติไทยในสหภาพฯ ขณะนั้นได้มีมติจะให้การสนับสนุนด้านการเงินแก่ศูนย์ฯ ต่อไปหากศูนย์ฯ สามารถจัดกิจกรรมได้ในอนาคต

กล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาไทยและสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก (APPU) ดำเนินมาอย่างราบรื่นและมีสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน บทบาทของรัฐสภาไทยในองค์กรนี้ ในภาวะการเมืองปกติเป็นการดำเนินงานโดยคณะกรรมการบริหารหน่วยประจำชาติไทยในสหภาพ

สมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิกซึ่งตามหมวด 2 ของข้อบังคับหน่วยประจำชาติไทยในสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก พ.ศ. 2548 คณะกรรมการบริหารหน่วยประจำชาติไทยในสหภาพฯ จะประกอบด้วย ประธานรัฐสภาเป็นประธานหน่วยโดยตำแหน่ง รองประธานรัฐสภาเป็นรองประธานหน่วยโดยตำแหน่ง กรรมการบริหารหน่วยโดยตำแหน่งมีจำนวน 5 คนคือ รองประธานสภาผู้แทนราษฎร รองประธานวุฒิสภา ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ประธานคณะกรรมการการต่างประเทศ สภาผู้แทนราษฎร และประธานคณะกรรมการการต่างประเทศ วุฒิสภาและกรรมการบริหารอื่นอีก 14 คน รวมทั้งสิ้น 21 คน โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี (ข้าราชการกลุ่มงานสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก สำนักงานองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จะปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการฯ) และตามหมวด 6 ของข้อบังคับหน่วยประจำชาติไทยในสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก พ.ศ. 2548 ให้คณะกรรมการบริหารหน่วยประจำชาติไทยในสหภาพฯ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. พิจารณานั่งสื่อเชิญการไปเข้าร่วมการประชุมคณะมนตรีฯ และการประชุมสมัชชาใหญ่ฯ หรือกิจกรรมอื่นที่สหภาพฯ จัดขึ้น
2. แต่งตั้งคณะผู้แทนหน่วยฯ ไปร่วมประชุมหรือกิจกรรมอื่นตามข้อ 1 โดยสรรหาสมาชิกหน่วยฯ ที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการประชุมหรือเรื่องที่สหภาพฯ ให้ความสำคัญ
3. พิจารณาจัดเตรียมร่างข้อมติหรือการแก้ไขเพิ่มเติมร่างข้อมติเพื่อยื่นเสนอต่อที่ประชุมคณะมนตรีฯ หรือที่ประชุมสมัชชาใหญ่ฯ แล้วแต่กรณี
4. จัดทำรายงานการบริหารงานเสนอต่อที่ประชุมใหญ่สามัญประจำปี เป็นประจำทุกปี
5. วางระเบียบการบริหารงานของหน่วยฯ
6. รายงานกิจการที่ไปประชุมมาให้สมาชิกหน่วยฯ ทราบ รวมทั้งแจ้งรัฐบาลหรือผู้ที่เกี่ยวข้องทราบด้วย

จากการศึกษาเอกสาร การสังเกตและประสบการณ์การทำงานของผู้ศึกษาที่ผ่านมาพบว่า รัฐสภาไทยมีความสัมพันธ์ที่ดีและได้ให้ความร่วมมือกับสหภาพฯ อย่างเต็มที่ นอกจากการส่งผู้แทนรัฐสภาไทยเข้าร่วมการประชุมอย่างต่อเนื่องและการร่วมริเริ่มให้มีการปฏิรูปองค์กรดังที่กล่าวมาแล้ว ยังเห็นบทบาทของสมาชิกรัฐสภาที่ดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารหน่วยประจำชาติไทยในสหภาพฯ ได้พยายามผลักดันนโยบายและแนวคิดในการทำงานเชิงรุกเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสมาชิกในการพัฒนาการทำงานขององค์กรให้มีประสิทธิภาพ ดังนี้

1. การเสนอร่างข้อมติที่คำนึงถึงผลประโยชน์ร่วมกันในที่ประชุมสมัชชาใหญ่ฯ จำนวนหลายฉบับซึ่งได้รับการรับรองจากที่ประชุมฯ โดยมีสมาชิกส่วนใหญ่แสดงการสนับสนุน
2. การแสวงหาแนวทางเพื่อแก้ไขกฎบัตรสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิกให้หน่วยประจำชาติไทยในสหภาพฯ สามารถทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางวัฒนธรรมเอเชียและแปซิฟิกแทนได้วันซึ่งขณะนั้นประสบวิกฤติทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ศูนย์ดังกล่าวสามารถดำเนินงานต่อไปได้

3. การเสนอให้มีการจัดตั้งคณะทำงานสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิกเพื่อผลักดันการทำงานเชิงรุกของสหภาพฯ ด้านสวัสดิการ โดยเสนอให้สหภาพฯ มีกลไกกลั่นกรองเรื่องที่มีความสำคัญต่อภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกและทำการศึกษาเชิงลึกเพื่อให้สหภาพฯ มีทิศทางการทำงานด้านสวัสดิการที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับของประเทศสมาชิก

4. การส่งเสริมการทูตรัฐสภา เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจและความร่วมมือด้านต่าง ๆ ของประเทศสมาชิก โดยได้เสนอให้จัดตั้งคณะทำงานเฉพาะด้านเพื่อศึกษาในประเด็นความร่วมมือของประเทศสมาชิก และเน้นบทบาทความร่วมมือด้านวัฒนธรรมเพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภาเจ้าหน้าที่และประชาชนในประเทศสมาชิกได้มีโอกาสเรียนรู้และทำความเข้าใจระหว่างกัน โดยผ่านทางกิจกรรมด้านวัฒนธรรมโดยมีสหภาพฯ เป็นศูนย์กลาง

5. การริเริ่มเป็นเจ้าภาพจัดโครงการทัศนศึกษาสำหรับสมาชิกรัฐสภาและเจ้าหน้าที่จากประเทศสมาชิกสหภาพฯ เพื่อส่งเสริมประชาธิปไตยและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเรียกร้องให้เลขานุการกลางสหภาพฯ เชิญประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคและนอกภูมิภาคเข้าร่วมการประชุมและกิจกรรมของสหภาพฯ รวมถึงกระตุ้นให้ประเทศสมาชิกรับเป็นเจ้าภาพโครงการฯ ในประเด็นต่าง ๆ ที่สำคัญหมุนเวียนกันและให้เลขานุการกลางสหภาพฯ เป็นผู้ประสานงานการจัดกิจกรรมต่าง ๆ

6. ประเทศสมาชิกที่เข้าร่วมการประชุมหวังผลจากการเข้าร่วมประชุมแตกต่างกัน กล่าวคือ บางประเทศหวังมีบทบาททางการเมืองและมีสถานภาพในองค์กรระหว่างประเทศ ขณะที่บางประเทศมีข้อเสนอในลักษณะเชิญชวนให้ประเทศอื่นปฏิบัติตาม แต่ไทยนำข้อมติที่เสนอและได้รับการรับรองมาดำเนินการให้เป็นรูปธรรมและแจ้งการดำเนินงานของไทยที่เกี่ยวข้องกับข้อมติที่ได้รับการรับรองให้เลขานุการกลางสหภาพฯ ดำเนินการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ทางเว็บไซต์ของสหภาพฯ ซึ่งได้รับคำชื่นชมจากเลขานุการกลางสหภาพฯ ในการเป็นตัวอย่างที่ดีให้แก่ประเทศสมาชิก

7. การริเริ่มเพื่อผลักดันให้เกิดกิจกรรมของสหภาพฯ โดยการเสนอร่างข้อมติและได้รับการรับรองจากที่ประชุมจำนวน 3 ฉบับคือ ข้อมติว่าด้วยคณะทำงานสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิกเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก ข้อมติว่าด้วยคณะทำงานการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างยั่งยืน และข้อมติว่าด้วยคณะทำงานความร่วมมือด้านพลังงานทางเลือกที่สะอาดเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยไทยรับเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมคณะทำงานสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิกเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกและให้ประเทศสมาชิกอื่น ๆ รับเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมคณะทำงานอีก 2 คณะ

3.2 ช่วงเปลี่ยนแปลงและสภาพการณ์ในปัจจุบัน

นับตั้งแต่การสถาปนาองค์กรเมื่อปี พ.ศ. 2508 สหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก

(APPU) ได้มีการประชุมอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งปี พ.ศ. 2548 และพ.ศ. 2549 เลขธิการกลาง สหภาพฯ ไม่สามารถหาประเทศสมาชิกตอบรับเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสหภาพฯ ได้ส่งผลให้ การประชุมจำเป็นต้องว่างวันเป็นเวลา 2 ปี จนนำไปสู่การประชุมเพื่อการปฏิรูปสหภาพฯ ในปี พ.ศ. 2550 ซึ่งริเริ่มโดยประเทศสมาชิกแรกตั้งคือ ญี่ปุ่น ไทย ใต้หวัน และฟิลิปปินส์ (ยกเว้นเกาหลีใต้) ซึ่งมีความเห็นร่วมกันที่จะผลักดันให้เกิดการประชุมสมัชชาใหญ่สหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก วาระพิเศษ เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2550 ณ กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น (ซึ่งเป็นไปตามหมวด 7 ของกฎบัตรสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก บัญญัติให้ประธานการประชุมสมัชชาใหญ่ สามารถเรียกประชุมสมัชชาใหญ่วาระพิเศษเมื่อเห็นว่ามีความจำเป็นภายหลังที่ได้ปรึกษาหารืออย่าง ใกล้เคียงร่วมกับคณะกรรมการบริหารของประเทศสมาชิก หรือตามคำแนะนำของคณะมนตรีหรือ เป็นการร้องขอของสมาชิกส่วนใหญ่ ซึ่งต้องระบุเรื่องที่ต้องการอภิปราย สถานที่และวันที่จัด ประชุม) เพื่อหารือเกี่ยวกับแนวทางฟื้นฟูสหภาพฯ ให้กลับมามีบทบาทอีกครั้งในภูมิภาคเอเชียและ แปซิฟิกโดยการยกระดับการทำงานของสหภาพฯ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การลดขั้นตอนการ ทำงานและขั้นตอนการประชุมให้กระชับโดยการยกเลิกคณะกรรมการต่าง ๆ (Committees) ให้ เหลือเพียงการประชุมคณะมนตรี (Council Meeting) และการประชุมสมัชชาใหญ่ (General Assembly) เพื่อพิจารณาร่างข้อมติต่าง ๆ และต้องการให้การประชุมมุ่งเน้นสาระัตถะของการประชุม เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสมาชิกอย่างแท้จริง นอกจากนี้ ญี่ปุ่นยังได้รับเป็นเจ้าภาพจัดการประชุม สหภาพฯ ทุก ๆ 2 ปี โดยเว้นให้หน่วยประจำชาติอื่น ๆ รับผิดชอบเจ้าภาพจัดการประชุมเพื่อแก้ไข ปัญหาการไม่มีประเทศเจ้าภาพ การประชุมสมัชชาใหญ่สหภาพฯ วาระพิเศษครั้งนั้นยังให้ ความสำคัญกับบทบาทขององค์กรในการแก้ไขปัญหาและเสริมสร้างความร่วมมือในระดับภูมิภาค ที่เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า รัฐสภาไทยและรัฐสภาของประเทศสมาชิกต่าง ต้องการให้สหภาพฯ เป็นองค์กรเพื่อความร่วมมือในด้านต่าง ๆ ของรัฐสภาต่อไป

แม้การดำเนินงานระหว่างรัฐสภาไทยและสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิกจะมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันมาโดยตลอด แต่จากการศึกษาพบข้อจำกัดที่เกิดจากทั้งสองฝ่าย สรุปได้ดังนี้

3.2.1 ข้อจำกัดที่เกิดจากฝ่ายสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก

(ก) ปัญหาด้านกลไกการทำงานภายในขององค์กรเป็นอุปสรรคต่อการผลักดัน นโยบายของภูมิภาคให้เป็นรูปธรรม

(ข) สหภาพฯ ขาดการสนับสนุนจากประเทศสมาชิกโดยพิจารณาจากจำนวน ผู้เข้าร่วมการประชุมที่มีแนวโน้มลดลง

(ค) การมีใต้หวันเป็นสมาชิกสหภาพฯ ทำให้การดำเนินกิจกรรมของสหภาพฯ เป็นไปได้ยากและใต้หวันมักจะถูกมองว่าพยายามแสวงหาประโยชน์ให้กับตนเองจากการเข้าเป็น สมาชิกสหภาพฯ และพยายามเข้าไปมีบทบาททางการเมืองในการประชุมสหภาพฯ มากขึ้น ทำให้มี

แนวโน้มที่สหภาพฯ จะประสานความร่วมมือกับประเทศสมาชิกต่อไปค่อนข้างยาก นอกจากนี้ ร่างข้อมติที่ได้เห็นเสนอเพื่อพยายามมีบทบาทในเวทีโลกโดยใช้ช่องทางของสหภาพฯ สร้างความลำบากใจให้กับประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ในการที่จะให้ความเห็นชอบร่างข้อมติของไต้หวัน ความพยายามของไต้หวันลักษณะนี้ คณะกรรมการบริหารหน่วยประจำชาติไทยฯ ที่ผ่านมาได้คาดการณ์ว่า ไต้หวันมีแนวโน้มที่จะแก้ไขกฎบัตรสหภาพฯ ให้เอื้อประโยชน์ต่อตนเอง

(ง) สถานการณ์ระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปจากเป้าหมายของการจัดตั้งองค์กรเพื่อต่อต้านการแพร่ขยายอิทธิพลของลัทธิคอมมิวนิสต์ (เนื่องจากในขณะนั้นเป็นช่วงที่สงครามเย็นมีความรุนแรง) ทำให้ประเทศที่เคยเป็นสมาชิกสหภาพฯ ได้ลาออกหรือค่อย ๆ ลดบทบาทจนกระทั่งไม่มาเข้าร่วมการประชุม ส่งผลให้สหภาพฯ ลดบทบาทลง

(จ) รัฐสภาญี่ปุ่นไม่ได้เป็นผู้สนับสนุนการเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์กรมาตั้งแต่ต้น แต่เป็นการเข้าร่วมของสมาชิกรัฐสภาที่สนใจจึงอาจพิจารณาได้ว่า ญี่ปุ่นในฐานะเป็นผู้ให้การสนับสนุนหลักด้านการเงินของสหภาพฯ ขาดการสนับสนุนในแง่สถาบันที่จะช่วยผลักดันให้องค์กรเข้มแข็งสำหรับรัฐสภาไทยมีความพยายามมาโดยตลอดที่จะทำให้องค์กรนี้สามารถดำรงอยู่ต่อไปและเป็นที่ยอมรับของสมาชิกโดยได้เสนอให้มีการทำงานในมิติใหม่และปรับปรุงศูนย์วัฒนธรรมเอเชียและแปซิฟิก (APCC) ให้ดีขึ้น

(ฉ) แม้สหภาพฯ จะมีโครงสร้างการทำงานที่ชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติบทบาทในการผลักดันองค์กรกลับเป็นของสมาชิกรัฐสภา นอกจากนั้น สหภาพฯ ยังเน้นอุดมการณ์ทางการเมืองมากเกินไปซึ่งอาจนำไปสู่ความขัดแย้งได้

(ช) สหภาพฯ ไม่ได้มีบทบาทชัดเจนในการแก้ไขปัญหาของโลกและปัญหาในภูมิภาคและข้อมติของสหภาพฯ ยังไม่มีผลผูกพันต่อประเทศสมาชิกให้ปฏิบัติตาม

(ซ) สหภาพฯ ไม่มีการบังคับใช้ข้อบังคับตามกฎบัตรอย่างจริงจัง โดยเฉพาะเรื่องการเสนอร่างข้อมติซึ่งตามข้อบังคับกำหนดให้สมาชิกที่จะเสนอร่างข้อมติต้องส่งร่างข้อมติให้สำนักงานเลขาธิการกลางของสหภาพฯ และสำนักงานเลขาธิการของประเทศเจ้าภาพจัดการประชุมอย่างน้อย 15 วันก่อนการประชุมเพื่อแจ้งเวียนให้หน่วยประจำชาติอื่นได้มีเวลาพิจารณาร่างข้อมติ

3.2.2 ข้อจำกัดที่เกิดจากฝ่ายรัฐสภาไทย

(ก) รัฐสภาไทยได้รับการทาบทามให้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสหภาพฯ มาเป็นระยะๆ ได้แก่ ปี พ.ศ. 2546 พ.ศ. 2547 และ พ.ศ. 2552 ซึ่งรัฐสภาไทยได้ปฏิเสธการเป็นเจ้าภาพด้วยเหตุผลทางการเมืองภายในประเทศโดยไม่ได้ให้เหตุผลว่าเป็นเพราะนโยบายจีนเดียว อย่างไรก็ตาม กรรมการบริหารหน่วยประจำชาติไทยในสหภาพฯ บางท่านเห็นว่า การรับเป็นเจ้าภาพจัดการประชุม น่าจะเป็นผลดีต่อประเทศไทยในขณะนั้นในด้านการฟื้นฟูการท่องเที่ยวทางภาคใต้ภายหลังประสบภัยสึนามิ แต่ต้องมีความระมัดระวังและรอบคอบในการตัดสินใจ โดยเฉพาะเรื่องความสัมพันธ์กับ

สาธารณรัฐประชาชนจีน แม้ว่าสาธารณรัฐประชาชนจีนและไต้หวันจะเริ่มมีการแลกเปลี่ยนระหว่างกัน หากไทยจะรับเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสหภาพฯ ก็ยังต้องคำนึงให้มากถึงความสัมพันธ์อันดีระหว่างไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีนด้วย

การเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมเกิดจากการเสนอตัวของประเทศที่จะรับเป็นเจ้าภาพ หรือมาจากการทบทวนของสำนักงานเลขาธิการกลางสหภาพฯ ซึ่งที่ผ่านมา รัฐสภาไทยไม่รับเป็นเจ้าภาพจัดการประชุม แต่เคยมีกรณีที่ประชุมสมัชชาใหญ่ฯ ได้เห็นชอบให้ไทยรับเป็นเจ้าภาพร่วมกับประเทศสมาชิกประเทศใดประเทศหนึ่ง และได้ขอให้จัดการประชุม ณ ประเทศที่เป็นเจ้าภาพร่วม โดยไทยจะสนับสนุนด้านการเงิน ด้านวิชาการและส่งเจ้าหน้าที่ไปช่วยจัดการประชุม ทั้งนี้ ในปี พ.ศ. 2533 ได้มีแนวคิดที่จะให้รัฐสภาไทยจัดการประชุมสมัชชาใหญ่ฯ ร่วมกับรัฐสภาไมโครนีเซียโดยรัฐสภาไทยจะจ่ายเงินสมทบบางส่วน แต่ในที่สุดรัฐสภาไมโครนีเซียเป็นฝ่ายรับเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมเอง

(ข) ในการพิจารณาส่งผู้แทนรัฐสภาไทยเข้าร่วมการประชุมสหภาพฯ มีแนวโน้มที่จะพิจารณาเป็นคราว ๆ ไปว่าจะส่งผู้แทนเข้าร่วมการประชุมนี้หรือไม่โดยอาจมีองค์ประกอบของคณะผู้แทนรัฐสภาไทยจำนวนลดลง (ไม่เกิน 3 คน)

(ค) การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองทำให้สมาชิกรัฐสภาที่มีความรู้ความเข้าใจในการดำเนินงานกับสหภาพฯ ต้องพ้นจากตำแหน่ง ส่งผลต่อความต่อเนื่องในการผลักดันข้อเสนอและมติต่าง ๆ

3.3 สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษาการดำเนินงานระหว่างรัฐสภาไทยและสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิกพบว่า การดำเนินงานระหว่างกันต่างมีปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัด อาทิ การให้ความสนใจการประชุมสหภาพฯ น้อยลงของประเทศสมาชิกทำให้ไทยมีความยากลำบากในการผลักดันนโยบายและแนวคิดการทำงานที่สำคัญเพื่อพัฒนาองค์กรรวมถึงการดำเนินงานเชิงรุกของรัฐสภาไทยทำได้อย่างจำกัด ความไม่มีเสถียรภาพของการเมืองไทยยังทำให้การดำเนินงานด้านต่างประเทศของรัฐสภาในเวทีสหภาพฯ ต้องหยุดชะงักลง และเมื่อสถานการณ์การเมืองกลับมามีเสถียรภาพสมาชิกชุดใหม่ซึ่งเข้ามาเป็นกรรมการบริหารหน่วยประจำชาติไทยในสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิกยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสหภาพฯ อย่างเพียงพอและบางท่านอาจไม่มีความชำนาญหรือเชี่ยวชาญในงานด้านต่างประเทศ ส่งผลต่อการผลักดันข้อเสนอและมติต่าง ๆ ที่จะเป็นประโยชน์ร่วมกัน

สถานการณ์ของสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิกขณะทำการศึกษายกจากกล่าวได้ว่าไม่มีพลวัตแต่ไม่ถึงกับหยุดนิ่งเหมือนในปี พ.ศ. 2548 และพ.ศ. 2549 ที่สหภาพฯ ได้วางวันการจัดประชุมเนื่องจากไม่สามารถหาประเทศเจ้าภาพจัดการประชุมได้จนเกิดการประชุมวาระพิเศษขึ้นใน

ปี พ.ศ. 2550 เพื่อปฏิรูปองค์กรซึ่งสามารถเรียกความสนใจจากสมาชิกให้เข้าร่วมการประชุมด้วยบรรยากาศแห่งมิตรภาพและความมุ่งมั่นที่ต้องการเห็นองค์กรกลับมามีบทบาทในภูมิภาคอีกครั้ง อย่างไรก็ตาม บทบาทที่ลดลงของสหภาพฯ มีสาเหตุสำคัญประการหนึ่งมาจากการมีไต้หวันเป็นสมาชิกซึ่งสร้างความลำบากใจให้กับสมาชิกอื่น ๆ รวมทั้งไทยซึ่งดำเนินนโยบายจีนเดียวแม้ว่าในปัจจุบันจีนและไต้หวันจะมีการแลกเปลี่ยนระหว่างกันมากขึ้นก็ตาม นอกจากนั้น บทบาทของไต้หวันในเวทีสหภาพฯ ยังถูกมองว่ามุ่งเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าผลประโยชน์ของสหภาพฯ เห็นได้จากการเสนอร่างข้อมติของไต้หวันมักไม่เป็นไปตามข้อบังคับของกฎบัตรสหภาพฯ ที่ให้ส่งร่างข้อมติให้ประเทศสมาชิกพิจารณาก่อนการประชุมอย่างน้อย 15 วัน แต่ไต้หวันเสนอร่างข้อมติในวันประชุมทำให้ประเทศสมาชิกไม่มีเวลาได้พิจารณาร่างข้อมตินั้นอย่างรอบคอบส่งผลต่อการลงมติจึงเกิดบรรยากาศที่หวั่นไหวเหมือนที่อดีตสมาชิกรัฐสภาและอดีตกรรมการบริหารหน่วยประจำชาติไทยในสหภาพฯ ได้เคยกล่าวไว้เพื่ออธิบายถึงสภาพการณ์ในการดำเนินงานระหว่างรัฐสภาไทยและสหภาพฯ

แม้ทั้งสองฝ่ายจะมีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานระหว่างกัน แต่ฝ่ายไทยยังยึดมั่นต่อพันธกรณีที่มีต่อสหภาพฯ โดยรักษาการดำเนินงานระหว่างกันทั้งในภาวะการเมืองปกติและช่วงของการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง รวมถึงมีบทบาทนำและใช้โอกาสในเวทีนี้เพื่อทำความเข้าใจและสร้างความเชื่อมั่นให้กับนานาประเทศในช่วงวิกฤติทางการเมือง ทั้งนี้ การดำเนินการตามแนวทางการทูตรัฐสภาในช่วงเวลาของการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองของไทยเกิดผลสำเร็จมาแล้วในองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศดังเช่นสหภาพรัฐสภา ผู้ศึกษาเห็นว่า การทำให้การดำเนินงานด้านความสัมพันธ์พหุภาคีระหว่างรัฐสภาไทยและสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิกมีความก้าวหน้า และยังคงสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2557 - 2560 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2558) ในยุทธศาสตร์ที่ 2 ว่าด้วยการสนับสนุนสถาบันนิติบัญญัติเพื่อสร้างความเชื่อมั่นและมีบทบาทนำในเวทีประชาคมอาเซียนและรัฐสภาระหว่างประเทศ จึงควรสนับสนุนสมาชิกรัฐสภาให้ใช้โอกาสในสหภาพรัฐสภาอย่างเต็มศักยภาพ ได้แก่ การประชุมกลุ่มอาเซียน + 3 (The ASEAN+3 Group Meeting) และการประชุมกลุ่มภูมิรัฐศาสตร์เอเชีย - แปซิฟิก (Asia - Pacific Group Meeting : APG) ระหว่างการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภาและการประชุมประธานรัฐสภาโลก (The World Conference of Speakers of Parliament)

3.4 ข้อเสนอแนะการดำเนินงานในอนาคต

ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาสภาพการณ์และข้อจำกัดในการดำเนินงานระหว่างรัฐสภาไทยและสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิกดังกล่าวข้างต้น นำมาสู่ข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานระหว่างรัฐสภาไทยและสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิกกล่าวคือ ควรมุ่งผลักดันความสัมพันธ์และความร่วมมือในองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศที่มีประสิทธิภาพ

และยังไม่มีการใช้ประโยชน์อย่างเต็มศักยภาพเพื่อแสวงหาช่องทางใหม่ให้กับรัฐสภาไทยและสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก ได้แก่ สหภาพรัฐสภา ((Inter - Parliamentary Union : IPU) โดยจัดทำประเด็นหารือทวิภาคีในการประชุมกลุ่มอาเซียน + 3 (The ASEAN+3 Group Meeting) และการประชุมกลุ่มภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก (Asia - Pacific Group Meeting : APG) ระหว่างการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา และสุนทรพจน์ในการประชุมประธานรัฐสภาโลก (The World Conference of Speakers of Parliament) ดังนี้

3.4.1 การหารือทวิภาคีกับญี่ปุ่นซึ่งเป็นประเทศพันธมิตรและประเทศคู่เจรจาและมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อไทยมายาวนานเพื่อสนทนาในประเด็นปัญหาของสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก เพราะหากปล่อยให้ปัญหาคำเนินเรื้อรังต่อไปเรื่อย ๆ โดยไทยยังเข้าร่วมการประชุมสหภาพฯ ในขณะที่ประเทศสมาชิกอื่นไม่สนใจเข้าร่วมการประชุมหรือลดบทบาทลงอาจส่งผลกระทบต่ออนาคตขององค์กรนี้ รัฐสภาไทยจึงควรรหาแนวทางร่วมกันกับญี่ปุ่นซึ่งเป็นแกนนำหลักของสหภาพฯ ที่จะเริ่มต้นใหม่ได้อย่างไรหรือเห็นว่าทิศทางขององค์กรในระยะต่อไปควรจะเป็นแบบใด

3.4.2 มิตรภาพและไมตรีที่แน่นแฟ้นระหว่างรัฐสภาไทยและรัฐสภาจากกลุ่มอาเซียน+3 โดยเฉพาะความสัมพันธ์ที่ดีกับสาธารณรัฐประชาชนจีน รัฐสภาไทยจึงควรพบหารือทวิภาคีกับจีนในประเด็นซึ่งคณะกรรมการบริหารหน่วยประจำชาติไทยในสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิกได้เคยมีความเห็นที่จะให้สหภาพฯ เชิญสาธารณรัฐประชาชนจีนรวมถึงประเทศอื่น ๆ ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสหภาพฯ ทั้งในและนอกภูมิภาคเข้ามามีส่วนร่วมกับองค์กรในฐานะแขกหรือผู้สังเกตการณ์

3.4.3 การประชุมประธานรัฐสภาโลกซึ่งจัดขึ้นทุก 5 ปีโดยความร่วมมือของสหภาพรัฐสภาและสหประชาชาติในฐานะพันธมิตรระดับองค์กรระหว่างประเทศ และเป็นการประชุมซึ่งบุคคลสำคัญระดับผู้นำจากทั่วโลกจะมารวมตัวกัน อาทิ ประธานรัฐสภา เลขานุการสหประชาชาติและผู้นำองค์กรระหว่างประเทศ ประธานรัฐสภาไทยในฐานะประธานหน่วยประจำชาติไทยในสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิกจะมีโอกาสแสดงสุนทรพจน์ซึ่งประธานรัฐสภาอาจพิจารณาหยิบยกประเด็นสหภาพฯ ขึ้นกล่าวในช่วงของการอภิปรายทั่วไป (General Debate)

ผู้ศึกษาเห็นว่าสภาพการณ์ของการดำเนินงานระหว่างรัฐสภาไทยและสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิกขณะทำการศึกษาคควรมีการทบทวน จึงเสนอว่า การใช้ความสัมพันธ์และความร่วมมือในเวทีสหภาพรัฐสภาโดยการหารือทวิภาคีซึ่งเป็นการดำเนินตามแนวทางของการทูตรัฐสภา (Parliamentary Diplomacy) น่าจะเป็นประโยชน์ต่อรัฐสภาไทยในการพัฒนาการดำเนินงานด้านความสัมพันธ์พหุภาคีระหว่างรัฐสภาไทยและสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก นอกจากนี้ รัฐสภาไทยอาจพิจารณาสนับสนุนการทำงานของฝ่ายบริหารและการรักษาพันธมิตรระหว่างประเทศโดยใช้เวทีสหภาพรัฐสภา พบหารือทวิภาคีกับประเทศในหมู่เกาะแปซิฟิกซึ่งส่วนใหญ่เป็นสมาชิกของสหภาพฯ และมีความสำคัญในการเป็นแหล่งทรัพยากรและการท่องเที่ยวเพื่อหาแนวทางการร่วมมือระหว่างกันด้านวิชาการและความร่วมมือเพื่อการพัฒนา

บรรณานุกรม

- ละออ ภูธรใจ. (2556). **บทบาทของเจ้าหน้าที่ในการส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศระดับทวิภาคี ศึกษากรณี : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา**. รายงานการศึกษาส่วนบุคคลหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 5, สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, หน้า 9.
- สุภาสินี ชมะสุนทร. (2553). **การทูตรัฐสภากับการกอบกู้วิกฤตศรัทธาไทย**. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 2, สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, หน้า 28-31 , 66.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2549). **ข้อบังคับหน่วยประจำชาติไทยในสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก พ.ศ. 2548**. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ. รายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารหน่วยประจำชาติไทยในสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก ครั้งที่ 1/2547. (7 กรกฎาคม 2547)
- สำนักองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ. รายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารหน่วยประจำชาติไทยในสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก ครั้งที่ 1/2548. (15 สิงหาคม 2548).
- สำนักองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ. รายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารหน่วยประจำชาติไทยในสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก ครั้งที่ 1/2551 (9 กรกฎาคม 2551)
- สำนักองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ. (ม.ป.ป.). **รายงานการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ 133 และการประชุมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ระหว่างวันที่ 14 - 23 ตุลาคม 2558**. กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 21-25.
- สำนักองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ. (2551). **องค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ**. กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- Charter of the Asian-Pacific Parliamentarians' Union. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2558 , จาก <http://www.appu-cs.org>

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ-สกุล	นางสุมาลี ขำหิรัญ
ตำแหน่งปัจจุบัน	นักวิเทศสัมพันธ์ชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก สำนักองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
คุณวุฒิการศึกษา	รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
สถานที่ติดต่อ	305 ถนนสุขุมวิท 71 แขวงพระโขนงเหนือ เขตวัฒนา กรุงเทพฯ 10110
หมายเลขโทรศัพท์	ที่ทำงาน : 0-2357-3100 ต่อ 3297 ที่บ้าน : 0-2711-0471 มือถือ : 087-805-2872



