

## หัวข้อ: “สหภาพรัฐสภา (IPU) และสมาคมเลขาธิการรัฐสภา (ASGP)”

โดย นายสมพล วณิชพันธุ์ รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

### ภูมิหลัง

สหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union: IPU) เป็นองค์การระหว่างประเทศของรัฐสภานานาชาติที่จัดตั้งขึ้นมากกว่า 100 ปี ถือเป็นองค์การระหว่างประเทศที่เก่าแก่ที่สุดองค์การหนึ่งของโลก ซึ่งก่อตั้งขึ้นก่อนองค์การสันนิบาตชาติ (League of Nations: LN) และองค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) สหภาพรัฐสภาก่อตั้งขึ้นโดยสมาชิกรัฐสภาของอังกฤษและฝรั่งเศสบนพื้นฐานแนวคิดที่ว่ารัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรหนึ่งที่มีความสำคัญต่อประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยที่แบ่งอำนาจออกเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ หากพิจารณาในทางปฏิบัติแล้วนั้นจะเห็นได้ว่าฝ่ายบริหารจะมีบทบาทมากที่สุด ดังนั้นประชาชนจึงให้ความสำคัญกับฝ่ายบริหารมากกว่า จึงเกิดคำถามขึ้นว่าในบทบาทระหว่างประเทศนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนโดยตรงกลับไม่มีบทบาทใด ๆ เลย ซึ่งการที่ฝ่ายบริหารไปลงนามทำสัญญาต่าง ๆ ระหว่างประเทศ สัญญาเหล่านั้นย่อมมีผลผูกมัดประชาชนภายในประเทศ ทำให้เกิดองค์การสหภาพรัฐสภาเพื่อเป็นเวทีสำหรับสมาชิกรัฐสภาทั่วโลกได้มาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นว่าควรทำอย่างไรฝ่ายนิติบัญญัติจึงจะมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในด้านต่างประเทศให้มากยิ่งขึ้น

### วิวัฒนาการ

องค์การระหว่างประเทศที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามามีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจในเวทีระหว่างประเทศที่น่าสนใจ คือ สหภาพยุโรป (European Union: EU) โดยจุดกำเนิดของสหภาพยุโรปเริ่มต้นจากการที่รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ตระหนักถึงสาเหตุของสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เหล็กและถ่านหินกันอย่างไม่มีการควบคุมจนเกิดการแก่งแย่งกัน ซึ่งหากปล่อยให้เป็นอย่างนี้ต่อไปโดยไม่มีการบริหารจัดการร่วมกันก็อาจนำไปสู่สงครามโลกครั้งที่ 3 ได้ ดังนั้น ประเทศต่าง ๆ จึงหันมาทำข้อตกลงร่วมกันเพื่อจัดสรรประโยชน์และไม่ให้เกิดความขัดแย้งขึ้น และได้มีพัฒนาการขยายความร่วมมืออย่างต่อเนื่อง

ที่ผ่านมาเมื่อรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปได้ไปกระทำสัญญาใด ๆ ระหว่างประเทศก็จะมอบหมายให้รัฐสภาแต่ละประเทศพิจารณาออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้ต่อไป ซึ่งหากพิจารณาแล้วรัฐบาลสามารถกระทำได้เพราะเป็นฝ่ายเสียงข้างมาก แต่เมื่อมีการทำสัญญาต่าง ๆ มากขึ้น ฝ่ายรัฐบาลเริ่มตระหนักถึงบทบาทการมีส่วนร่วมของรัฐสภาให้มากยิ่งขึ้นจึงได้ก่อตั้งสภายุโรป (European Parliament) ขึ้น โดยมีสมาชิกรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากแต่ละประเทศ จัดให้มีการประชุมร่วมกันปีละครั้ง ซึ่งสภายุโรปนี้มีอำนาจในการดูแลกิจการระหว่างประเทศของยุโรป กล่าวคือ หากสหภาพ

พยุโรปมีโครงการใดจำเป็นต้องเสนอผ่านความเห็นชอบหรือของบประมาณจากสภายุโรปเสียก่อน ถึงแม้ว่าสภายุโรปจะไม่มีอำนาจเด็ดขาดเมื่อเทียบกับรัฐสภาภายในของแต่ละประเทศ แต่กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากสภายุโรปก็สามารถนำไปบังคับใช้ในแต่ละประเทศสมาชิกได้ ซึ่งหากพิจารณาเปรียบเทียบแล้วพบว่า สหภาพรัฐสภาเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำให้สมาชิกรัฐสภาทั่วโลกได้มาแสดงความคิดเห็นซึ่งกันและกันเท่านั้น โดยทำงานคู่ขนานและประสานกับองค์การสหประชาชาติในการเสนอมติและข้อคิดเห็นของสมาชิกรัฐสภาทั่วโลกเพื่อให้องค์การสหประชาชาติได้รับรู้ แต่กระบวนการตัดสินใจยังคงไม่สามารถเทียบได้กับสภายุโรป อย่างไรก็ตาม สหภาพรัฐสภาก็ได้รับการยอมรับจากองค์การสหประชาชาติในระดับหนึ่งซึ่งจะเห็นได้จากในปัจจุบันได้มีผู้แทนของสหภาพรัฐสภาทำหน้าที่ประจำอยู่ในองค์การสหประชาชาติ

สำหรับสมาคมเลขาธิการรัฐสภา (Association of Secretaries General of Parliaments : ASGP) มีจุดกำเนิดมาจากบรรดาสหภาพรัฐสภาที่ไปร่วมประชุมสหภาพรัฐสภาทุกปี มีความเห็นสมควรจัดให้มีการประชุมสมาคมเลขาธิการรัฐสภาควบคู่ไปด้วย ซึ่งที่ผ่านมานั้น ภูมิภาคเอเชียได้มีความพยายามในการจัดตั้งสมาคมเลขาธิการของ “การประชุมรัฐสภาภาคพื้นเอเชีย-แปซิฟิก” (The Asia-Pacific Parliamentary Forum: APPF) ขึ้น ทว่า ที่ผ่านมานั้น ไม่เคยได้จัดการประชุมขึ้นเลย เนื่องจากเป็นสมาคมที่มีขนาดเล็กและมีกรอบความสัมพันธ์แบบหลวม ๆ เลขาธิการมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลงานประจำซึ่งเป็นกิจวัตรประจำวัน อีกทั้ง งานที่รับผิดชอบนั้นมีขอบข่ายที่แคบมาก ดังนั้นจึงไม่ค่อยมีประเด็นที่ทางสมาคมเลขาธิการต้องมาประชุมหารือแก้ปัญหาร่วมกัน

## **สรุป**

ตามกฎบัตรของสหภาพรัฐสภาที่ได้บัญญัติไว้ว่า การประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภาถือเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภา ได้มีโอกาสมาร่วมกันแสดงความคิดเห็นกันในเรื่องที่มีผลกระทบต่อต่าง ๆ ในฐานะประเทศเจ้าภาพนั้น ถือว่าเป็นโอกาสอันดีที่จะสามารถช่วยให้ประเทศจะมีรายได้ที่หลังไหลเข้าประเทศไทยอย่างมากมายมหาศาล ไม่ว่าจะเป็นมูลค่าจากการจองห้องพักโรงแรม ซึ่งคาดว่าจะมูลค่ามีสูงถึง 7 ล้านบาท นอกจากนี้ยังมีรายได้จากการใช้จ่ายอุปโภคและบริโภคของผู้ที่มาเข้าร่วมประชุมอีกไม่ต่ำกว่า 10 ล้านบาท อีกทั้งยังมีผลประโยชน์ในทางด้านการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศไทยกับประเทศอื่น ๆ อีกด้วย

หากพิจารณาเปรียบเทียบความแตกต่างในการเป็นเจ้าภาพการจัดการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภากับการเป็นเจ้าภาพจัดประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภาอาเซียน (ASEAN Inter-Parliamentary Assembly : AIPA) กล่าวได้ว่า การเป็นเจ้าภาพจัดการประชุม AIPA นั้น ประเทศเจ้าภาพจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้ทุกอย่าง ไม่ว่าจะเป็นค่าโรงแรม อาหาร สันทนาการ ส่วนการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภานั้น ผู้แทนประเทศต่าง ๆ ที่มาร่วมประชุมจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย ทั้งค่าโรงแรม ค่าใช้จ่าย ค่ายานพาหนะ (ในกรณีเดินทางส่วนตัว) ด้วยตัวเอง ยกเว้น ยานพาหนะที่ทางเจ้าภาพได้จัด

ให้บริการจากสนามบินถึงโรงแรมที่พัก และจากที่พักไปยังสถานที่ประชุมเท่านั้น อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไทยมีนโยบายในการสร้างความประทับใจให้กับคณะผู้แทนจากประเทศต่าง ๆ จึงได้มีคำสั่งให้จัดเตรียมยานพาหนะเป็นพิเศษเพื่อให้บริการแก่ประธานสภาและรองประธานสภา อีกทั้ง การเตรียมความพร้อมทางด้านอื่น ๆ อาทิ การวางเครือข่ายคอมพิวเตอร์ จุดบริการอินเทอร์เน็ต (Internet Café) เครื่องถ่ายเอกสาร การจัดบุคลากรไว้คอยอำนวยความสะดวกตามจุดต่าง ๆ ให้เรียบร้อย ตามที่สหภาพรัฐสภาได้กำหนดไว้ให้ครบครัน ทั้งนี้ หากผู้แทนที่มาเกิดความประทับใจ ถือว่าเป็นการประชาสัมพันธ์เพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยวในประเทศไทยต่อไปในอนาคตอีกด้วย

สำหรับประเด็นปัญหาที่น่าสนใจ คือ การจัดการด้านระบบแปลภาษาซึ่งเป็นประเด็นที่ต้องให้ความสนใจอย่างมาก เพราะการประชุมครั้งนี้มีการใช้ภาษาทางการมากถึง 7 ภาษา และภาษากึ่งทางการ 5 ภาษา ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องจัดเตรียมผู้ล่าม ระบบเก็บเสียง ระบบไฟฟ้า แก้วน้ำ 5 ขา ฯลฯ อีกทั้งการจัดการระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ ให้ได้มาตรฐานตามที่สหภาพรัฐสภากำหนดไว้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่สหภาพรัฐสภาจะเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องการผลิตเอกสาร อย่างไรก็ตาม การจัดเตรียมการประชุมครั้งนี้เป็นไปอย่างเร่งรีบเพื่อที่จะดำเนินการให้ทุกอย่างเสร็จเรียบร้อยได้ภายในเวลาที่กำหนด ทั้งนี้เพราะ ในตอนแรก ได้มีการวางแผนไว้ว่าจะจัดจ้างบริษัทที่มีความเป็นมืออาชีพด้านการจัดการประชุมโดยตรงมารับผิดชอบการประชุมครั้งนี้ทั้งหมด แต่หลังจากเวลาได้ผ่านพ้นไปประมาณ 4 เดือน จนกระทั่งถึงขั้นตอนดำเนินการเพื่อขออนุมัติงบประมาณจากประธานรัฐสภา กลับได้รับคำสั่งจากประธานรัฐสภาให้ข้าราชการของรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการจัดการประชุมกันเอง จึงทำให้การเตรียมตัวจัดการประชุมครั้งนี้มีเวลาค่อนข้างจำกัด อย่างไรก็ตาม การประชุมครั้งนี้ถือว่าเป็นประสบการณ์ที่ดีแก่น้อง ๆ ข้าราชการทุกคน เพื่อที่ว่าในอนาคตประเทศไทยอาจได้รับเกียรติเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมอีกครั้งหนึ่ง อีกทั้งข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อสนับสนุนประชุมในครั้งนี้ ก็จะได้นำเอาประสบการณ์ไปเล่าสู่กับข้าราชการรุ่นต่อ ๆ ไป

ท้ายสุด เน้นย้ำถึงการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายประสานงาน (Liaison) ว่าจำเป็นต้องเรียนรู้ถึงวัฒนธรรมที่แตกต่างของชาติต่าง ๆ ที่เข้ามาร่วมประชุมฯ รวมทั้งควรเตรียมข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับด้านสังคมและวัฒนธรรมของประเทศที่ตนได้รับมอบหมาย เพื่อป้องกันปัญหาความแตกต่างทางด้านวัฒนธรรมที่อาจเกิดขึ้นได้ และที่สำคัญที่สุดคือจะต้องมีความรู้เรื่องเมืองไทยเป็นอย่างดีเสียก่อน จึงจะช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่ประสานงานสำเร็จลุล่วงได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์

นางสาวกัญจน์ฐ์ ศิริวงศ์  
เจ้าหน้าที่วิเทศสัมพันธ์ 4  
ผู้จัดทำสรุป