



### ความนำ

เมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ผ่านมานายชัย ชิดชอบ ประธานรัฐสภา และนายแอนเดออร์ บีจอห์นสัน เลขาธิการสหภาพรัฐสภา ได้ร่วมลงนามในข้อตกลงและพิธีสารการเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union หรือ IPU) ครั้งที่ ๑๒๒ และการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภาประจำปี ๒๕๕๓ ซึ่งได้กำหนดให้มีขึ้นในระหว่างวันที่ ๒๗ มีนาคม ถึง วันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๓ ตามมติที่ประชุมคณะมนตรีสหภาพรัฐสภาครั้งที่ ๑๘๓ ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกรัฐสภาทั่วโลกเพื่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการดำเนินงานของรัฐสภา และเพื่อให้เกิดความร่วมมือตลอดจนส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การรักษาสันติภาพและความมั่นคงของประเทศ ตลอดจนการเคารพสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาที่ยั่งยืนสืบไป

## Inter-Parliamentary Union : สหภาพรัฐสภา

### ตอน “ความร่วมมือระดับโลกของฝ่ายนิติบัญญัติ”

จากข้อตกลงและพิธีสารดังกล่าว หน้าต่างโลก : The Knowledge Windows จึงขอนำเสนอข้อมูลที่สำคัญตลอดจนข้อพิจารณาบางประการในมุมมองของกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับ “สหภาพรัฐสภา” ในบทความชุด “Inter-Parliamentary Union: สหภาพรัฐสภา” ทั้งนี้



เพื่อประโยชน์ในการใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับการทำความเข้าใจในแง่มุมต่าง ๆ ขององค์การระหว่างประเทศดังกล่าวซึ่งมีความมุ่งหมายที่จะประสานความร่วมมือและเจตจำนงของมวลประชากรทั่วโลกผ่านทางสมาชิกรัฐสภา อันเป็นผู้แทนปวงชนของทุกประเทศเข้าด้วยกัน โดยในโอกาสนี้ขอเสนอ ตอน **ความร่วมมือระดับโลกของฝ่ายนิติบัญญัติ** เป็นตอนแรก

Inter-Parliamentary Union : สหภาพรัฐสภา  
 ตอน ความร่วมมือระดับโลกของฝ่ายนิติบัญญัติ

เพื่อนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นมาและวัตถุประสงค์ในการก่อตั้ง สถานะของ สหภาพรัฐสภาตามหลักกฎหมายองค์การระหว่างประเทศ ตลอดจนสมาชิกภาพของ สหภาพรัฐสภาซึ่งจะมีหลักเกณฑ์และวิธีการแตกต่างไปจากองค์การระหว่างประเทศ อื่นโดยทั่วไป

### ความเป็นมาของสหภาพรัฐสภา\*

สหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union) มีต้นกำเนิดมาจาก แนวคิดในการจัดตั้งองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศเพื่อหาแนวทางเกี่ยวกับสันติภาพ และความเข้าใจอันดีระหว่างกันเพื่อจัดข้อขัดแย้ง

อันอาจมีขึ้นและเพื่อสันติสุขอย่างยั่งยืนเมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๑

(ค.ศ. ๑๘๘๘) ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส อันเป็นผลจาก

การหารือระหว่างสมาชิกรัฐสภา ๒ ท่าน คือ

เซอร์วิลเลียม เรนเดล เครเมอร์ (Sir William

Randal Cremer) สมาชิกรัฐสภาอังกฤษ และ

นายเฟรเดริก พาสซี Frédéric Passy สมาชิก

รัฐสภาฝรั่งเศส โดยมีสมาชิกรัฐสภาจากประเทศ

อังกฤษจำนวน ๗ ท่าน และจากประเทศฝรั่งเศสอีก ๒๕ ท่าน เข้าร่วมในการหารือ

ครั้งประวัติศาสตร์ของการร่วมมือระหว่างรัฐสภาในคราวนั้นด้วย

ต่อมาในวันที่ ๒๙ และ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๓๒ จึงได้มีการจัดการ

ประชุมระหว่างสมาชิกรัฐสภาขึ้นเป็นครั้งแรก ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีผล

ทำให้หลักการของแนวคิดที่จะจัดตั้งสหภาพรัฐสภาเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น จนกระทั่ง

ปี พ.ศ. ๒๔๓๕ ในคราวประชุมสหภาพรัฐสภาครั้งที่ ๔ ณ กรุงเบอร์ลิน สมาพันธรัฐสวิส

ที่ประชุมได้จัดตั้ง “สำนักงานสหภาพระหว่างรัฐสภาเพื่อตัดสินกรณีพิพาทระหว่าง

ประเทศ” ขึ้นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานของสหภาพรัฐสภา

จนกระทั่ง ปี พ.ศ. ๒๔๓๗ ในคราวประชุมสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๕ ณ กรุงเฮก

ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ มวลสมาชิกของสหภาพฯ ก็ได้รับรองธรรมนูญแห่งสหภาพ

รัฐสภา (Statues of the Inter – Parliamentary Union) อันเป็นสนธิสัญญาพหุภาคี

ประกอบด้วยบทบัญญัติกำหนดสถานะของสหภาพฯ วัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่

โครงสร้างของสหภาพ ตลอดจนเงื่อนไขต่าง ๆ ในการเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพรัฐสภา

และรายละเอียดอื่นที่สำคัญดังจะได้นำเสนอต่อไป



William Randal Cremer



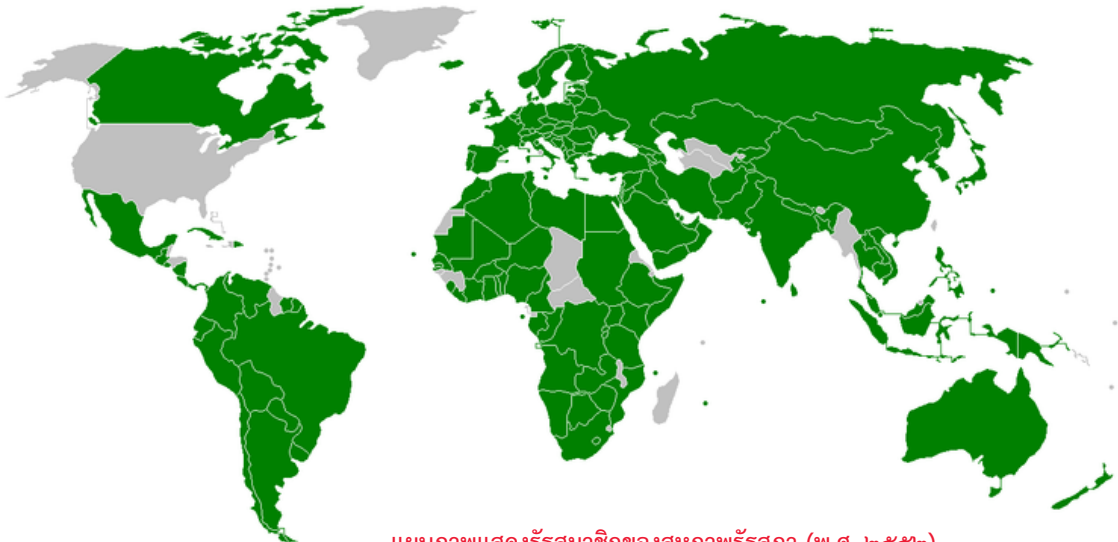
Frédéric Passy

\* ดูเพิ่มเติม IPU Headquarters, *Inter-Parliamentary Union*, 2000, p 3-4 และ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, “องค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ” และ ข้อบังคับหน่วยประจำชาติไทยในองค์กรฯ, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ๒๕๔๓), น. ๓-๕



## สถานะของสหภาพรัฐสภาตามหลักกฎหมายองค์การระหว่างประเทศ

องค์การระหว่างประเทศ (International organizations) อาจให้คำจำกัดความได้ว่าหมายถึง “รูปแบบของสมาคมแห่งรัฐอธิปไตย” ซึ่งมีลักษณะเป็นสภาพบุคคลระหว่างประเทศแยกออกจากรัฐสมาชิก ประกอบด้วยองค์กรที่จะปฏิบัติตามวัตถุประสงค์องค์การนั้นภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งนี้ โดยผลของความตกลงระหว่างประเทศ (International agreement) ในรูปของสนธิสัญญาพหุภาคีที่เรียกเป็นชื่อเฉพาะว่า “ธรรมนูญก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ” ซึ่งแตกต่างจากสนธิสัญญาพหุภาคีทั่วไป ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือทางกฎหมายระหว่างประเทศที่จะกำหนดข้อผูกพัน ตลอดจนสิทธิหน้าที่ระหว่างรัฐสมาชิกด้วยกันและต่อผู้ทรงสิทธิอื่น ๆ นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีองค์กรและเจ้าหน้าที่สำหรับปฏิบัติหน้าที่อย่างถาวรอีกด้วย<sup>๒</sup>



แผนภาพแสดงรัฐสมาชิกของสหภาพรัฐสภา (พ.ศ. ๒๕๕๒)

โดยหากพิจารณาเกี่ยวกับสถานะของสหภาพรัฐสภาตามลักษณะขององค์การระหว่างประเทศข้างต้นแล้ว อาจพิจารณาได้ว่าสหภาพรัฐสภาเป็นองค์การระหว่างประเทศระดับรัฐ อันก่อตั้งขึ้นโดยรัฐสมาชิกได้มีการรับรองสนธิสัญญาพหุภาคีอันได้แก่ ธรรมนูญของสหภาพรัฐสภา (Statues of the Inter – Parliamentary Union) เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๓๗ ซึ่ง มาตรา ๑ วรรค ๑ ของธรรมนูญฯ ได้บัญญัติว่า “สหภาพรัฐสภาเป็นองค์การระหว่างประเทศของรัฐสภาแห่งรัฐอธิปไตย”<sup>๓</sup> ซึ่งเป็นการกำหนดสภาพบุคคลของสหภาพฯ ว่าเป็นองค์การระหว่างประเทศ แยกออกจากสมาชิกซึ่งเป็นรัฐสภาของรัฐอธิปไตย

<sup>๒</sup> Schermer, *International Institutional Law*, 4<sup>th</sup> revised edition (Boston/Leiden: Martinus Nijhoff publishers, 2003), p.26

<sup>๓</sup> *Statues of the Inter-Parliamentary Union* ; Article 1 “The Inter – Parliamentary Union is the international organization of the Parliaments of sovereign States.”

ทั้งนี้ ในธรรมนูญของสหภาพรัฐสภา ยังได้กำหนดวัตถุประสงค์ของสหภาพรัฐสภา ในมาตรา ๑ วรรค ๒ ซึ่งมีสาระสำคัญว่า “สหภาพรัฐสภาจะดำเนินงานเพื่อความสันติสุขและความร่วมมือระหว่างประชาชนและเพื่อการจัดตั้งอย่างมั่นคงของสถาบันผู้แทนประชาชน โดยการส่งเสริมให้มีการติดต่อสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างมวลสมาชิกแห่งรัฐสภาทั่วโลก อันจะเป็นทางหนึ่งที่จะนำมาซึ่งความสามัคคีและความเข้าใจอันดีระหว่างประชาชนทั่วโลกโดยผ่านทางผู้แทนของตนเอง นอกจากนี้ยังมุ่งส่งเสริมและพิทักษ์สิทธิมนุษยชนอันเป็นที่เคารพโดยสากลว่าเป็นหลักการสำคัญในระบอบประชาธิปไตยแบบมีรัฐสภาตลอดจนมุ่งการดำเนินงานสู่การพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่สถาบันผู้แทน”

นอกจากนี้ ยังได้มีการกำหนดโครงสร้างของสหภาพรัฐสภาไว้ในมาตรา ๘ โดยมีองค์กรหลัก ๔ องค์กรได้แก่ สมัชชา(Assembly) คณะมนตรีบริหาร (The Governing Council) คณะกรรมการบริหาร (The Executive Committee) และสำนักงานเลขาธิการสหภาพรัฐสภา (The Secretariat) โดยมีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ ณ กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์<sup>๔</sup> ตั้งแต่เริ่มก่อตั้งมาจนถึงปัจจุบัน

## สมาชิกภาพของสหภาพรัฐสภา

### คุณสมบัติและเงื่อนไขเบื้องต้นในการเข้าเป็นสมาชิก

องค์การระหว่างประเทศทุกองค์การ ก่อตั้งขึ้นมาโดยอาศัยรากฐานทางอุดมคติบางประการ ซึ่งปรากฏชัดอยู่ในตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ ดังนั้น การที่รัฐผู้สมัครจะเข้าเป็นสมาชิกในองค์การระหว่างประเทศจึงพึงต้องเคารพยึดถือต่ออุดมคติดังกล่าวด้วย มิฉะนั้นก็ไม่สามารถจะเข้ามาร่วมมือประสานงานกันได้ ถ้าหากมีอุดมคติขึ้นพื้นฐานที่แตกต่างกัน<sup>๕</sup>

ซึ่งอาจพิจารณาเงื่อนไขทางอุดมคติของการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพรัฐสภาได้จากวัตถุประสงค์ที่มุ่งประสานความร่วมมือตามที่ได้ระบุไว้ในมาตรา ๑ ของธรรมนูญสหภาพรัฐสภาดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น นอกจากนี้โดยนัยของมาตรา ๓ วรรค ๑ ยังแสดงให้เห็นว่ารัฐสภาของประเทศใด ๆ ที่จะเข้าเป็นสมาชิกสหภาพรัฐสภานั้นจะต้องประกอบขึ้นโดยถูกต้องสอดคล้องกับกฎหมายของรัฐในฐานะที่เป็นสถาบันผู้แทนของประชาชนในดินแดนของรัฐนั้น<sup>๖</sup> อีกด้วย ดังนั้น รัฐผู้สมัครอาจไม่สามารถเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพรัฐสภาได้ในบางกรณี เช่น รัฐผู้สมัครนั้นอยู่ในห้วงการปฏิวัติ รัฐประหาร อันมีผลเป็นการล้มล้างสถาบันรัฐสภา เป็นต้น

<sup>๔</sup> Ibid, Article 2

<sup>๕</sup> โปรดดู ชุมพร ปัจจุสานนท์. (๒๕๕๑). หน่วยที่ ๙ กฎหมายว่าด้วยองค์การระหว่างประเทศ. ใน เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายระหว่างประเทศ (ฉบับปรับปรุงครั้งที่ ๑ , ล.๒, น. -๓๑). นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

<sup>๖</sup> Statues of the Inter-Parliamentary Union ; Article 3: 1 “Every Parliament constituted in conformity with the laws of a sovereign State whose population it represents and on whose territory it functions may request affiliation to the Inter-Parliamentary Union....”



โดยทั่วไปสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศมี ๒ ประเภทด้วยกันคือ **สมาชิกดั้งเดิม** ซึ่งได้แก่ สมาชิกผู้ร่วมก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศในโอกาสแรก และ **สมาชิกที่เข้าร่วมภายหลังการก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ** ภายใต้เงื่อนไขและกระบวนการวิธการรับเข้าเป็นสมาชิกบางประการ โดยในกรณีของการเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพรัฐสภา ก็สามารถแบ่งได้เป็น ๒ ประเภทข้างต้น โดยแบ่งเป็นสมาชิกดั้งเดิมซึ่งเป็นสมาชิกตั้งแต่เวลายกร่างและให้การรับรองธรรมนูญของสหภาพรัฐสภาเมื่อ ปี พ.ศ. ๒๔๓๗ และสมาชิกที่ได้เข้าร่วมภายหลังการก่อตั้งของสหภาพรัฐสภาแล้ว



ซึ่งต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขและผ่านกระบวนการรับเข้าเป็นสมาชิกตามที่ได้มีการระบุไว้อย่างชัดเจนในธรรมนูญของสหภาพรัฐสภา

โดยหากพิจารณาจากธรรมนูญแห่งสหภาพรัฐสภา มาตรา ๓ แล้ว จะเห็นได้ว่า รัฐสภาที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายภายในของ **รัฐอธิปไตย** หรือ **รัฐสภาของเขตปกครองใด ๆ** ซึ่งเจตจำนงและสิทธิในความเป็นรัฐได้รับการรับรองโดยองค์การสหประชาชาติ (United Nations) โดยได้มี

สถานะและมีสิทธิในฐานะ “ผู้สังเกตการณ์ถาวร” หรือ “Permanent Observer” ในองค์การสหประชาชาติแล้ว หรือรัฐสภาแห่งสหพันธรัฐนั้น สามารถแสดงความจำนงเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพรัฐสภาได้ตามเงื่อนไขและขั้นตอนดังกล่าวต่อไป นอกจากนี้ **องค์กรรูปแบบรัฐสภา** (International parliamentary assemblies) ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายระหว่างประเทศ ก็สามารถเข้าเป็นสมาชิกสมทบ (Associated Members) ในสหภาพรัฐสภาได้เช่นกัน

ปัจจุบัน สหภาพรัฐสภา มีสมาชิกจำนวนทั้งสิ้น **๑๕๓ ประเทศ**<sup>๓</sup> และมีสมาชิกสมทบ (Associated Members) จำนวนทั้งสิ้น **๘ องค์กรด้วยกัน**<sup>๔</sup>

### ขั้นตอนการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพรัฐสภา

เมื่อรัฐสภาใดมีความประสงค์เข้าเป็นสมาชิกในสหภาพรัฐสภาจะต้องดำเนินการ **๒ ขั้นตอนด้วยกัน** ดังนี้

<sup>๓</sup> See 184th SESSION OF THE GOVERNING COUNCIL (Addis Ababa, 6 and 10 April 2009): Summary and Proceeding. (Available URL <http://www.ipu.org/cnl-e/184smry.htm>).

<sup>๔</sup> ข้อมูลล่าสุดมีทั้งสิ้น ๘ องค์กรด้วยกัน ได้แก่ Andean Parliament, Central American Parliament, East African Legislative Assembly, European Parliament, Inter-Parliamentary Committee of the West African Economic and Monetary Union, Latin American Parliament, Parliament of the Economic Community of West African States, Parliamentary Assembly of the Council of Europe (ข้อมูล ณ วันที่ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๕๒) เข้าถึงได้จาก <http://www.ipu.org/english/membshp.htm>

**ขั้นตอนแรก** รัฐที่จะเข้าเป็นสมาชิกจำเป็นต้องจัดตั้ง “หน่วยประจำชาติ” อันประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภาของรัฐ<sup>๙</sup> ขึ้นในรัฐสภาของประเทศตนเสียก่อน **ตามมาตรา ๓ ของธรรมนูญของสหภาพรัฐสภา** ซึ่งมีสาระสำคัญว่า “รัฐสภาซึ่งได้ประกอบขึ้นตามกฎหมายของรัฐ... อาจแจ้งความประสงค์เพื่อจัดตั้งหน่วยประจำชาติขึ้นในรัฐสภาเพื่อเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพรัฐสภาได้ ... ”

**ขั้นตอนที่สอง** แสดงเจตจำนงและรับข้อผูกพันตามธรรมนูญแห่งสหภาพรัฐสภา โดยผ่านความเห็นชอบของคณะมนตรีบริหาร (The Governing Council) ตามมาตรา ๔ วรรค ๑ ประกอบมาตรา ๒๑(d)<sup>๑๐</sup> ในการรับเข้าเป็นภาคีแห่งสหภาพรัฐสภาโดยมติเสียงข้างมากตามข้อ ๓๕ วรรค ๑ (c) ของข้อบังคับคณะมนตรีบริหาร (Rule of the Governing Council) ทั้งนี้โดยคำแนะนำของคณะกรรมการบริหาร (The Executive Committee) ซึ่งจะพิจารณาโดยใช้อำนาจตามมาตรา ๔ วรรค ๑ ประกอบมาตรา ๒๔ วรรค ๒(a)<sup>๑๑</sup> ว่าการร้องขอเข้าเป็นภาคีสมาชิกรัฐสภาผู้สมัครนั้นเป็นไปตามเงื่อนไขการเข้าเป็นสมาชิกตามมาตรา ๓ ของธรรมนูญแห่งสหภาพรัฐสภาดังที่ได้นำเสนอข้างต้นแล้วหรือไม่

### สิทธิหน้าที่ของสมาชิกแห่งสหภาพรัฐสภา

เมื่อได้เข้าเป็นสมาชิกสหภาพรัฐสภาโดยสมบูรณ์แล้ว สมาชิกสหภาพรัฐสภาจำเป็นต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับหลักการของสหภาพและบทบัญญัติของธรรมนูญแห่งสหภาพรัฐสภา<sup>๑๒</sup> ซึ่งเป็นข้อกำหนดอันสมาชิกต้องผูกพัน ทั้งนี้ ในมาตรา ๗ ของธรรมนูญได้กำหนดให้ สมาชิกของสหภาพรัฐสภาจำต้องยอมรับและปฏิบัติตามข้อมติ(Resolutions)ต่าง ๆ ของสหภาพโดยดำเนินการอย่างเหมาะสม เช่น การแจ้ง

<sup>๙</sup> “อดีตสมาชิกรัฐสภา” ซึ่งเคยเป็นผู้แทนของหน่วยประจำชาตินั้น ๆ ในคณะมนตรีของสหภาพรัฐสภา หรือเคยประกอบกรณียกิจที่เป็นประโยชน์ต่อสหภาพรัฐสภาและคณะมนตรีสหภาพรัฐสภา และได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกกิตติมศักดิ์ก็สามารถดำรงสถานะการเป็นสมาชิกหน่วยประจำชาติได้เช่นเดียวกับสมาชิกรัฐสภาที่ยังคงดำรงตำแหน่งอยู่

<sup>๑๐</sup> Statutes of the Inter-Parliamentary Union ; Article 4: 1 “The decision to admit or readmit a Parliament shall be taken by the Governing Council, to which requests for affiliation or reaffiliation are communicated by the Secretary General. The Governing Council takes its decision on prior advice given by the Executive Committee, which shall consider whether the conditions mentioned in Article 3 are fulfilled, and report thereon. ”

Statutes of the Inter-Parliamentary Union ; Article 21(a) “The Governing Council shall have, in particular, the following functions:... (a) To decide on the admission and readmission of Members of the Union, as well as on the suspension of their affiliation, in accordance with Article 4 of the Statutes; ...”

<sup>๑๑</sup> Ibid, Article 24: 2 (a) ‘The Executive Committee shall have the following functions: ... To consider, whenever a Parliament makes a request for affiliation or reaffiliation to the Union, whether the conditions mentioned in Article 3 of the Statutes are fulfilled, and to inform the Governing Council of its conclusions (cf. Art. 4); ...”

<sup>๑๒</sup> Ibid, Article 3: 4 “Every Member of the Union shall adhere to the principles of the Union and comply with its Statutes”



และเร่งรัดการปฏิบัติตามข้อมติดังกล่าวไปยังรัฐบาลของตน โดยสมาชิกจำต้องแจ้งความคืบหน้าตลอดจนผลการดำเนินงานตามข้อมติดังกล่าวไปยังเลขาธิการสหภาพรัฐสภาอย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องนำเสนอข้อมูลดังกล่าวในรายงานประจำปี (annual reports) ที่ยื่นต่อเลขาธิการสหภาพหลังการปิดประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา<sup>๑๓</sup>

นอกจากนี้ หน้าที่อันสำคัญยิ่งประการหนึ่งของสมาชิกสหภาพรัฐสภา ทั้งสมาชิกสามัญและสมาชิกสมทบ (associated members) ก็คือ การจ่ายค่าบำรุงสมาชิก (annual contribution) ซึ่งสมาชิกที่ค้างชำระค่าบำรุงสมาชิกเป็นจำนวนเงินมากกว่าหรือเท่ากับจำนวนเงินที่ต้องจ่ายเป็นค่าบำรุงของ ๒ ปีก่อนหน้าย่อมถูกตัดสิทธิในการออกเสียง เว้นแต่คณะมนตรีบริหารจะเห็นสมควรอนุญาตให้ใช้สิทธิออกเสียงได้โดยจำกัดผู้แทนเข้าร่วมประชุมเพียง ๒ คน หลังจากให้สมาชิกนั้นได้นำเสนอคำอธิบายเป็นลายลักษณ์อักษรให้เป็นที่พอใจว่าการที่ค้างชำระค่าบำรุงสมาชิก เช่นว่านั้นเกิดจากเหตุการณ์สุดวิสัย เช่น ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง อย่างไรก็ตาม หากสมาชิกใดค้างชำระค่าบำรุงสมาชิกถึง ๓ ปี คณะกรรมการบริหาร(The Executive Committee) จะรายงานความเห็นต่อคณะมนตรีบริหารซึ่งจะดำเนินการพิจารณาลงมติระงับสมาชิกภาพ (suspension) ต่อไป<sup>๑๔</sup>



<sup>๑๓</sup> Ibid, Article 7 “It is the duty of the Members of the Union to submit the resolutions of the Union within their respective Parliament, in the most appropriate form; to communicate them to the Government; to stimulate their implementation and to inform the Secretariat of the Union, as often and fully as possible, particularly in its annual reports, as to the steps taken and the results obtained (cf. Assembly, Rule 39.2). To this end, all heads of delegations to IPU Assemblies should submit in accordance with national laws a report to their national parliaments with a copy to the IPU Secretary General as soon as possible following the closure of the Assembly.”

<sup>๑๔</sup> Ibid, Article 5

1. Each Member and each Associate Member of the Union shall make an annual contribution to the expenses of the Union in accordance with a scale approved by the Governing Council.

2. A Member of the Union which is in arrears in the payment of its financial contributions to the organisation shall have no votes in the statutory bodies of the Inter-Parliamentary Union if the amount of its arrears equals or exceeds the amount of the contributions due from it for the preceding two full years. The Governing Council may, nevertheless, permit such a Member to vote if it is satisfied that the failure to pay is due to conditions beyond the control of the Member of the Union. Prior to examining this question, the Governing Council may receive a written explanation from the Member concerned. Notwithstanding the provisions of Article 10.2 of the Statutes, such a Member shall not be represented by more than two delegates at meetings convened by the Union.

3. When a Member of the Union is three years in arrears in the payment of its contributions to the Union, the Executive Committee shall consider the situation and express an opinion to the Governing Council. The Governing Council takes a decision on the suspension of the affiliation of that Member to the Union.

ทั้งนี้ “หน่วยประจำชาติ” อันเป็นสมาชิกของสหภาพรัฐสภาซึ่งจัดตั้งขึ้นในรัฐสภาแต่ละหน่วยจำเป็นต้องมี “ข้อบังคับ” ของตนเองเพื่อเป็นกฎเกณฑ์ในการบริหารของหน่วยตลอดจนกำหนดโครงสร้าง การบริหารและการงบประมาณเพื่อประโยชน์ในการร่วมปฏิบัติตามจุดมุ่งหมายของสหภาพรัฐสภาต่อไป<sup>๑๕</sup>

### การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสหภาพรัฐสภา

จากการพิจารณาพบว่าธรรมนูญแห่งสหภาพรัฐสภามิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการสิ้นสุดสมาชิกภาพไว้ อย่างไรก็ตาม ธรรมนูญได้กำหนดเหตุแห่งการระงับสมาชิกภาพของหน่วยประจำชาติ (Suspension of the affiliation of the members) นั้นไว้ใน ๒ กรณีกล่าวคือ

กรณีที่ ๑ ได้แก่ *การที่สถานะของสมาชิกสิ้นสุดลง* ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากสาเหตุการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เช่น การรัฐประหารที่เกิดขึ้นในประเทศไทยโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ นั้น ในการประชุมคณะมนตรีบริหาร ครั้งที่ ๑๗๙ ณ กรุงเจนีวาในปีนั้นเอง ก็ได้มีมติระงับการเข้าร่วมของรัฐสภาไทยในกิจกรรมต่าง ๆ ของสหภาพรัฐสภา<sup>๑๖</sup> ซึ่งต่อมาหลังจากที่ประเทศไทยได้จัดให้มีรัฐสภาขึ้นตามระบอบประชาธิปไตยแล้ว ในคราวประชุมคณะมนตรีบริหาร ครั้งที่ ๑๘๒ ณ เมืองเคปทาวน์ ประเทศแอฟริกาใต้ ในเดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๕๑ ก็ได้มีมติให้รัฐสภาไทยกลับเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ของสหภาพรัฐสภาได้ดังเดิมในฐานะสมาชิกอย่างเป็นทางการ<sup>๑๗</sup>



กรณีที่ ๒ ได้แก่ *การค้างชำระค่าบำรุงบำรุงสมาชิก (annual contribution) ถึง ๓ ปีติดต่อกันตามมาตรา ๕ วรรค ๓ ของธรรมนูญ* ดังมีตัวอย่างที่ปรากฏในรายงานการประชุมคณะมนตรีบริหาร ครั้งที่ ๑๘๓ เมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๕๑ ว่า จะพิจารณาการระงับสมาชิกภาพของรัฐสภาของประเทศเคอร์จิสถาน ซึ่งค้างชำระค่าบำรุงสมาชิกกว่า ๓ ปีแล้ว<sup>๑๘</sup>

<sup>๑๕</sup> Ibid, Article 6:1 “All Members or Associate Members of the Union shall have their own Rules governing their participation in the Union’s work. They shall make all structural, administrative and financial provisions required to ensure effectively their representation in the Union,…”

<sup>๑๖</sup> See 179<sup>th</sup> SESSION OF THE GOVERNING COUNCIL (Geneva, 16, 17 and 18 October 2006): Summary and Proceeding. (Available URL <http://www.ipu.org/cnl-e/179smry.htm>).

<sup>๑๗</sup> See 182<sup>th</sup> SESSION OF THE GOVERNING COUNCIL (Cape Town, 14 and 18 April 2008): Summary and Proceeding. (Available URL <http://www.ipu.org/cnl-e/182smry.htm>).

<sup>๑๘</sup> See 183<sup>th</sup> SESSION OF THE GOVERNING COUNCIL (Geneva, 13, 14 and 15 October 2008): Summary and Proceeding. (Available URL <http://www.ipu.org/cnl-e/183smry.htm>).





อย่างไรก็ดี ที่ผ่านมาถึงแม้สมาชิกของสหภาพรัฐสภาจะถูกระงับสมาชิกด้วยสาเหตุใดก็ตาม หากสมาชิกรุ่นนั้นได้ดำเนินการให้เหตุแห่งการระงับสมาชิกภาพนั้นหมดสิ้นไปแล้ว สหภาพรัฐสภาก็มีความยินดีที่จะให้กลับคืนสู่สมาชิกภาพโดยเร็ว ทั้งนี้เพื่อวัตถุประสงค์ในการรวมกลุ่มความร่วมมือระหว่างรัฐสภาทั่วโลกให้มากที่สุด

### ความส่งท้าย

ดังนั้น สหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union) ในฐานะที่เป็นองค์การระหว่างประเทศระดับรัฐจึงเป็นก้าวหนึ่งที่ยิ่งใหญ่และมีความสำคัญอย่างยิ่งเป็นรูปธรรมของ “ความร่วมมือระดับโลกของฝ่ายนิติบัญญัติ” ในอันที่จะเป็นศูนย์รวมของการแลกเปลี่ยนทัศนะและการดำเนินงานระหว่างสมาชิกรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของมวลประชากรทั่วโลกเข้าไว้ด้วยกันในรูปแบบขององค์การระหว่างประเทศ โดยมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกรัฐสภาทั่วโลก เพื่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการดำเนินงานของรัฐสภา และเพื่อให้เกิดความร่วมมือตลอดจนส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การรักษาสันติภาพและความมั่นคงของประเทศ การเคารพสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาที่ยั่งยืนสืบไป

โดยในบทความชุด “Inter-Parliamentary Union: สหภาพรัฐสภา” ตอนต่อไปนั้น ผู้เขียนจะนำข้อมูลการจัดแบ่งองค์กร ตลอดจนอำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานขององค์กรในสหภาพรัฐสภาเหล่านั้นมาเสนอต่อผู้อ่านในโอกาสต่อไป ๑