

“รัฐสภาอาเซียน”

นางสาวบุศรา เฟ็งนุ้ม

วิทยากรชำนาญการพิเศษ สำนักประชาสัมพันธ์

ช่วยราชการ ศูนย์ประชาคมอาเซียนของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ขอบเขตเนื้อหา

- รู้จักอาเซียน : ในฐานะองค์การระหว่างประเทศ ความเป็นภูมิภาคนิยม และพัฒนาการที่นำไปสู่การเป็น “ประชาคมอาเซียน”
- เหตุใดอาเซียนที่มีรูปแบบการเมืองการปกครองที่แตกต่างกัน แต่สามารถขับเคลื่อนประชาคมอาเซียน ภายใต้วิสัยทัศน์เดียวกัน
- การขับเคลื่อนประชาคมอาเซียนในบริบทนิติบัญญัติ
 - สมัชชารัฐสภาอาเซียน
- พัฒนาการและก้าวต่อไปของสมัชชารัฐสภาอาเซียน

เมื่อกล่าวถึง “ประชาคมอาเซียน” (ASEAN Community) หลายท่านอาจได้เคยศึกษาเรื่องราวต่างๆของอาเซียน และรับรู้การเข้าไปมีบทบาทในอาเซียน โดยเฉพาะบทบาทของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาล ซึ่งมีกระทรวงการต่างประเทศของแต่ละประเทศทำหน้าที่ดูแลทางพิธีการทูตและในภาพรวม ส่วนรายสาขาในแต่ละเสา (Pillar) ที่เรารู้จักกันดีว่า “สามเสาหลัก” ก็จะมีกระทรวงหรือหน่วยงานเฉพาะดูแล ทั้งเสาประชาคมความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Security Community-ASC) เสาประชาสังคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community-AEC) เสาประชาสังคมและวัฒนธรรม (ASEAN Socio-Cultural-ASCC) ทั้งนี้ หากกล่าวถึงการขับเคลื่อนประชาคมอาเซียนในบริบทนิติบัญญัติ หลายท่านอาจยังอาจมีความเข้าใจน้อย หรือยังมีข้อสงสัยเกี่ยวกับงานด้านต่างประเทศของรัฐสภาว่า เวทีของสมาชิกรัฐสภาของแต่ละประเทศจะมาหารือกันเกี่ยวกับปัญหาเพื่อผลักดันให้กฎหมายของแต่ละประเทศเป็นไปในทิศทางเดียวกันได้อย่างไร การสนับสนุนประชาธิปไตย ส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและสันติภาพ หรือแม้แต่การส่งเสริมสนับสนุนเศรษฐกิจการค้า การพัฒนาด้านสังคมและวัฒนธรรมจะมีกลไกอย่างไร ทั้งๆที่อาเซียนมีความแตกต่างกันในหลายมิติ ซึ่งในการศึกษาชุดวิชา “รัฐสภาอาเซียน” จะสร้างความเข้าใจให้ท่านได้เข้าใจในอาเซียนได้ง่ายอย่างเป็นองค์รวมและเป็นขั้นตอน ดังนี้

- รู้จักอาเซียน ในฐานะองค์การระหว่างประเทศ ความเป็นภูมิภาคนิยม และพัฒนาการที่นำไปสู่การเป็น “ประชาคมอาเซียน”

ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือ ดินแดนที่เรียกว่า “อุษาคเนย์” หรือ “สุวรรณภูมิ” หมายถึง ดินแดนที่มีความอุดมสมบูรณ์ ปรากฏความเป็นมายาวนานในคัมภีร์ของพระพุทธศาสนา ส่วนมากอยู่ในคัมภีร์ชาดก

ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นดินแดนที่เป็นแผ่นดินใหญ่ ดินแดนนี้นับเป็นแห่งอุดมสมบูรณ์ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ มีทรัพยากรธรรมชาตินานาชนิด จนต่อมาเมื่อความเป็นภูมิภาคปรากฏชัดขึ้น จึงได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อนำมาใช้ในการเป็น “สมาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” หรืออาเซียน และยกระดับการเป็นประชาคมอาเซียนของรัฐสมาชิกนั้น จึงเป็นไปเพื่อให้การอยู่ร่วมกันเป็นไปอย่างราบรื่น ปราศจากข้อขัดแย้ง ข้อพิพาท หรือหากมีก็สามารถนำกฎหมาย กฎ ข้อบังคับขององค์การนั้นมาใช้บังคับตัดสินความให้ข้อพิพาทยุติลงได้

ก่อนที่จะมาเป็นประชาคมอาเซียนอย่างทุกวันนี้ ควรทำความเข้าใจทางภูมิรัฐศาสตร์ของ “เอเชียตะวันออกเฉียงใต้” เพื่อให้สามารถเข้าใจบริบทที่เกี่ยวข้อง และการเคลื่อนไหวของภูมิภาคนี้ได้ชัดเจนมากขึ้น เนื่องจากอาเซียนเป็นทั้งองค์กร และประชาคมที่ประกอบด้วยสังคมพหุเชื้อชาติ พหุศาสนา พหุวัฒนธรรม เชื่อมโยงกันด้วยสายสัมพันธ์ทางประวัติศาสตร์และความใกล้เคียงกันทางภูมิประเทศ ดังนั้น การทำความเข้าใจกำเนิดของการรวมตัวและความสำคัญในเชิง “ภูมิภาค” จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งพัฒนาการหลักทั้งหลายของอาเซียนรวมทั้งเอกสารความตกลงต่างๆ สามารถศึกษาเพิ่มเติมจากแหล่งข้อมูลทั้งที่ปรากฏในเว็บไซต์ทั้งภาษาไทย ภาษาอังกฤษ ทั้งเว็บไซต์ทางการ เช่น สำนักงานเลขาธิการอาเซียน กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ และของภาคประชาสังคม องค์กรเอกชน สถาบันการศึกษา ฯลฯ ทั้งนี้ ผู้จัดทำเอกสารประกอบการศึกษาชุดวิชา “รัฐสภาอาเซียน” มีแง่มุมที่น่าสนใจเกี่ยวกับจุดกำเนิดของอาเซียน กล่าวคือ แม้ว่าเป้าหมายของการรวมตัวของอาเซียนโดยรวมจะเน้นด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม แต่ในความเป็นจริงนั้น เป้าหมายหนึ่งที่ไม่ได้มีการประกาศอย่างชัดเจน คือ วัตถุประสงค์ทางการเมือง อันได้แก่ สงครามและเสถียรภาพและความมั่นคงของภูมิภาคอาเซียนเกิดขึ้นภายใต้บรรยากาศสงครามและความขัดแย้งรุนแรงในภูมิภาค สงครามเวียดนาม หรือสงครามอินโดจีนครั้งที่ ๒ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นสงครามเวียดนามใต้ที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้สนับสนุน รบกับเวียดนามเหนือที่มีสหภาพโซเวียต จีน และประเทศคอมมิวนิสต์ที่เป็นพันธมิตรอื่นๆ สนับสนุน โดยมีลาว กัมพูชาถูกดึงเข้าไปเกี่ยวข้องกับสงคราม

ประเทศสมาชิกอาเซียนมีปฏิกริยาต่อสงครามแตกต่างกันตามพันธะและเหตุผลของแต่ละประเทศ สำหรับประเทศไทยสนับสนุนสหรัฐอเมริกาตามพันธะที่มี เพราะเป็นสมาชิก “องค์การสนธิสัญญาป้องกันภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (สปอ.)” หรือ “Southeast Asia Treaty Organization-SEATO” รัฐสมาชิกประกอบด้วย ไทย ฟิลิปปินส์ ปากีสถาน ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส ซึ่งไทยส่งทหารไปช่วยรบในเวียดนามใต้และให้สหรัฐอเมริกาใช้ฐานทัพในไทยส่งเครื่องบินรบไปโจมตีเป้าหมายในเวียดนาม อย่างไรก็ตาม หลังจากการที่สหรัฐอเมริกาพ่ายแพ้ในสงครามอินโดจีน องค์การซีโต้ก็ค่อยๆลดบทบาทลงจนกระทั่งถูกยุบอย่างเป็นทางการเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ดังนั้น ในช่วง ๒ ทศวรรษที่ผ่านมา เราจะเห็นปรากฏการณ์ที่สำคัญระดับโลก อันมีผลกระทบต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมทั้งประเทศไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งการพ่ายแพ้ของสหรัฐอเมริกาในสงครามอินโดจีน ตามมาด้วยปรากฏการณ์ล่มสลายของอุดมการณ์และเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมในช่วงปลายทศวรรษ ๑๙๘๐ การล่มสลายของสหภาพโซเวียต ซึ่งหมายถึงการสิ้นสุดของสงครามเย็น ในปี

พ.ศ. ๒๕๓๓ (ค.ศ. ๑๙๙๐) ส่งผลให้ในโลกนี้เกิดกระแสหลักทางการเมืองและเศรษฐกิจเพียง ๒ กระแส คือ กระแส “กระบวนการประชาธิปไตย” (Democratization) อีกกระแสหนึ่งทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นเรื่อง “เศรษฐกิจแบบตลาดเสรี” (Free Market Economy)

จึงกล่าวได้ว่า สงครามเวียดนามเป็นตัวเร่งให้ผู้นำประเทศอาเซียนได้เห็นความจำเป็นที่จะต้องร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดในทุกๆ ด้าน เมื่ออาเซียนได้มีการรับรู้ และจับสัญญาณความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวข้างต้นได้ ความคิดในการรวมตัวกันเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับภูมิภาคเพื่อสร้างอำนาจในการแข่งขัน การเจรจาต่อรองกับภูมิภาคอื่นๆ ตลอดจนเพื่อรับมือกับความท้าทายของโลกที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น “อาเซียน” ในบริบทขององค์กรระหว่างประเทศ ความเป็นภูมิภาค และความเป็นประชาคม จึงปรับเปลี่ยนตนเองจากการเชื่อมโยงกันภายในกลุ่มประเทศสมาชิก หันมาบูรณาการกับการเป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจในระดับโลกมากขึ้น โดยวันที่ ๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๐ ได้มีการลงนามใน **ปฏิญญากรุงเทพ** (Bangkok Declaration) ก่อตั้งสมาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออาเซียน ชื่อเรียกที่เป็นภาษาอังกฤษ คือ Association of South East Asia Nations-ASEAN อาเซียนจึงถือกำเนิด โดยมีสมาชิกเริ่มต้น ๕ ประเทศ ได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย วัตถุประสงค์ในการรวมตัวมุ่งเน้นความร่วมมือในการเพิ่มอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม วัฒนธรรมในกลุ่มประเทศสมาชิก ส่งเสริมให้ประชาชนในอาเซียนมีความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตที่ดี และการธำรงรักษาสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาค และเปิดโอกาสให้คลายข้อพิพาทระหว่างสมาชิกอย่างสันติ ซึ่งต่อมา ประเทศบรูไน ดารุสซาลาม เวียดนาม ลาว พม่า และกัมพูชา จึงได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกตามลำดับ รวมมีรัฐสมาชิกทั้งสิ้น ๑๐ ประเทศ การดำเนินงานของอาเซียนอยู่ภายใต้กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter)



เมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๐ พ.อ. (พิเศษ) ถนัด คอมันตร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทย ณ เวลานั้น ลงนามร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อีก ๔ ประเทศ คือ มาเลเซีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ หรือร่วมกันที่แหลมแท่น จ.ชลบุรี เพื่อลงนามปฏิญญากรุงเทพ หรือ Bangkok Declaration ตั้งสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (อาเซียน)

เมื่อกล่าวมาถึงช่วงนี้ ท่านคงพอจะเริ่มเห็นภาพของอาเซียนได้ชัดเจนขึ้น โดยอาเซียนมีรูปแบบของความร่วมมืออย่างใกล้ชิดมากกว่าเดิม จากการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ ๙ เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่บาหลี สาธารณรัฐอินโดนีเซีย ผู้นำอาเซียนได้ลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน (Declaration of ASEAN Concord II หรือ Bali Concord II) เพื่อให้จัดตั้ง “ประชาคมอาเซียน” ภายในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ (พ.ศ. ๒๕๖๓) ต่อมาในการประชุมสุดยอดผู้นำครั้งที่ ๑๒ เมื่อเดือนมกราคม ค.ศ. ๒๐๐๗ (พ.ศ. ๒๕๕๐) ที่เซบู สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ได้เลื่อนเป้าหมายการเป็นประชาคมเร็วขึ้น จากเดิมที่ตั้งเป้าหมายจะเป็นประชาคมในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ ได้เลื่อนขึ้นมาเป็น พ.ศ. ๒๕๕๘ และก้าวสู่การเป็นประชาคม เมื่อวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยมีการยกระดับความร่วมมือที่เรียกว่า “สามเสาหลัก” ซึ่งแต่ละเสาหลักจะมีความสำคัญทั้งเนื้อหา วัตถุประสงค์ และวิธีดำเนินการดังนี้

๑) เสาประชาคมความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Security Community-ASC)

มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประเทศสมาชิกอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข แก้ไขปัญหาภายในภูมิภาคอย่างสันติวิธี และยึดมั่นในหลักความมั่นคงรอบด้าน โดยประชาคมความมั่นคงอาเซียนนั้น จะยึดหลักการปฏิบัติตามกฎบัตรสหประชาชาติ (UN Charter) และกฎหมายระหว่างประเทศ โดยยึดหลักการ อาเซียนเป็นสำคัญ (ASEAN’s Principles) คือ หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน หลักฉันทามติ เคารพอำนาจอธิปไตยของชาติ และเป็นภูมิภาคที่มีความยืดหยุ่น ระวังการแก้ไขปัญหอย่างสันติ

๒) เสาประชาสังคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community-AEC)

มีวัตถุประสงค์ เพื่อสร้างความมั่นคง และมั่งคั่งทางเศรษฐกิจให้ประเทศสมาชิกสามารถแข่งขันกับภูมิภาคอื่น ได้มากขึ้น การไหลเวียนของสินค้าและบริการ การลงทุนเป็นไปอย่างเสรี รวมทั้งการทำให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างเทียม เพื่อช่วยลดปัญหาความยากจน ความแตกต่างทางเศรษฐกิจและสังคม

๓) เสาประชาสังคมและวัฒนธรรม (ASEAN Socio-Cultural-ASCC)

มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชากรอาเซียนมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดี ได้รับการพัฒนาสังคมและยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชากรที่อยู่ในท้องถิ่น และกลุ่มคนที่ด้อยการพัฒนา โดยทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นผู้หญิง เยาวชน จะเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น รวมทั้งให้การศึกษาในระดับที่สูงขึ้น การฝึกอบรม การสร้างงานและการให้ความดูแลสภาพทางสังคม และการพัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี



ดังนั้น ในการก่อตั้งสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออาเซียน จนเป็นองค์การระหว่างรัฐ จึงเริ่มต้นจากการลงนามรับรองกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) หรือธรรมนูญอาเซียน ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ ๑๓ เมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๐ (ค.ศ. ๒๐๐๗) ณ ประเทศสิงคโปร์ ในโอกาสครบรอบ ๔๐ ปี ของการก่อตั้งอาเซียน กฎบัตรอาเซียนประกอบด้วยค่านิยม หลักการ และแนวปฏิบัติ พร้อมทั้งมีการปรับปรุงแก้ไขและสร้างกลไกใหม่ขึ้น ตลอดจนมีการกำหนดขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรที่สำคัญในอาเซียน และความสัมพันธ์ในการดำเนินงานขององค์กร กฎบัตรอาเซียนจะให้สถานะนิติบุคคลแก่อาเซียนเป็นองค์การระหว่างรัฐ (Intergovernmental Organization) หรือ องค์กรระหว่างประเทศ (International Organization) ถือว่าเป็นบุคคลระดับรองจากบุคคลธรรมดาตามหลักกฎหมายแพ่งในทางกฎหมายระหว่างประเทศ อาเซียนจึงเกิดจากข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐตั้งแต่สองรัฐขึ้นไป โดยรู้จักกันในนามของ “องค์การระหว่างรัฐ” (Inter-government Organization) เป็นองค์การระหว่างประเทศที่รัฐผู้ก่อตั้งย่อมมีสภาพบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ ทำให้มีสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศด้วย

การประกาศใช้กฎบัตรอาเซียน จึงถือเป็นเอกสารประวัติศาสตร์สำคัญที่ปรับเปลี่ยนอาเซียนให้เป็นองค์การระหว่างประเทศ ที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล โดยประเทศสมาชิกทั้ง ๑๐ ประเทศ ได้ให้สัตยาบันรับรองกฎบัตรอาเซียน เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๑ (ค.ศ. ๒๐๐๘) กฎบัตรอาเซียนจึงมีผลบังคับใช้หนึ่งเดือนหลังจากนั้น ตั้งแต่วันที่ ๑๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นต้นไป ซึ่งเป้าประสงค์สำคัญของการประกาศใช้กฎบัตรอาเซียนก็เพื่อให้อาเซียนเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพ มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง และเคารพกติกาในการทำงานมากขึ้น กฎบัตรอาเซียน ประกอบด้วยบทบัญญัติ ๑๓ หมวด ๕๕ ข้อ หมวดที่เป็นหลักและมีความสำคัญได้แก่ หมวดที่ ๑ ว่าด้วยวัตถุประสงค์และหลักการของอาเซียน โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

๑) หลักการของกฎบัตรอาเซียน ตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น การไม่แทรกแซงกิจการภายใน การระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี โดยเน้นการรวมศูนย์กับความสัมพันธ์ภายนอก เป็นเหตุให้กฎบัตรอาเซียนเป็นเสมือนเสาหลักการสร้างประชาคมและเน้นย้ำถึงข้อผูกมัดทางกฎหมายของข้อตกลงต่างๆในระหว่างรัฐสมาชิก

๒) วัตถุประสงค์ของกฎบัตรอาเซียน เป็นการประมวลบรรทัดฐาน (Norm) และค่านิยม (Value) ของอาเซียน ประกอบด้วย การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐาน การเสริมสร้างประชาธิปไตย เพิ่มพูนธรรมาภิบาลและหลักนิติธรรม ตอบสนองต่อความท้าทายความมั่นคง เช่น การก่อการร้าย การรักษาการเพิ่มพูนสันติภาพ ความมั่นคง เสถียรภาพ การเพิ่มความร่วมมือด้านการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจและสังคม วัฒนธรรม เป็นเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์และอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง การรวมตัวกันทางเศรษฐกิจที่มีการเคลื่อนย้ายเสรีของสินค้า/บริการ การลงทุนและแรงงาน การเคลื่อนย้ายทุนเสรียิ่งขึ้น การบรรเทาความยากจน และลดช่องว่างการพัฒนา ส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ผ่านความร่วมมือด้านการศึกษาระดับอุดมศึกษา การส่งเสริมให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง สร้างสังคมที่ปลอดภัยมั่นคงจากยาเสพติด เพิ่มพูนการกินดีอยู่ดีของประชาชน สนับสนุน

การพัฒนาอย่างยั่งยืน คุ่มครองสภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนส่งเสริมอัตลักษณ์ของอาเซียนโดย
เคารพความหลากหลายทางวัฒนธรรม



นอกจากธรรมนูญที่ใช้ในการดำเนินงานของอาเซียนแล้ว จะมีองค์กรที่ทำหน้าที่สำคัญในการขับเคลื่อนอาเซียน ประสานงานกับรัฐสมาชิกคือ **สำนักงานเลขาธิการอาเซียน** ตั้งอยู่ที่กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งตามบทบัญญัติของกฎบัตรอาเซียน มาตรา ๓๑ “**ประธานอาเซียน**” เป็นตำแหน่งสูงสุดของอาเซียน ดำรงตำแหน่งวาระละ ๑ ปี โดยกำหนดให้หมุนเวียนกันในประเทศสมาชิกตามลำดับตัวอักษรพยัญชนะภาษาอังกฤษของชื่อรัฐสมาชิก รัฐสมาชิกที่เป็นประธานจะเป็นประธานการประชุมสุดยอดอาเซียน และการประชุมสุดยอดที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สภาประสานงานอาเซียน มন্ত্রীประสานงานอาเซียน สภาประชาคมอาเซียน องค์กรระดับรัฐมนตรีอาเซียน เฉพาะรายสาขา และข้าราชการอาวุโส คณะกรรมาธิการผู้แทนถาวร และประธานผู้แทนถาวรประจำประเทศไทย สำหรับในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ ประเทศไทยจะได้รับเกียรติให้เป็น “ประธานอาเซียน” ในวาระของการประชุมสุดยอดอาเซียน ที่ประเทศไทยจะเป็นเจ้าภาพการประชุมด้วย ดังนั้น **การประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit)** จึงเป็นการประชุมประจำปีที่ผู้นำชาติอาเซียน ภายใต้หัวข้อทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ของประเทศสมาชิก เพื่อให้แนวทางในการดำเนินงาน กิจกรรมความร่วมมือต่างๆของเหล่าสมาชิก ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนและการประชุมเกี่ยวข้องอื่นๆ ผู้นำชาติสมาชิกอาเซียนจะหารือกันกับคู่เจรจา เพื่อหารือถึงความร่วมมือในหลากหลายประเด็น ในกรอบความร่วมมือทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมวัฒนธรรม อย่างไรก็ตามมักจะหลีกเลี่ยงประเด็นความขัดแย้งภายในของประเทศสมาชิก เพราะถือเป็นกิจการภายในของแต่ละประเทศ รวมทั้งความขัดแย้งระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกัน โดยทั่วไป การตัดสินใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะต้องได้รับมติเป็นเอกฉันท์ และมีการปรึกษาหารือภายในกรอบการเจรจากับ ๑๑ หุ้นส่วน คือ ออสเตรเลีย แคนาดา จีน ยุโรป อินเดีย ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ เกาหลีใต้ รัสเซีย สหรัฐอเมริกา และโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations

Development Program : UNDP) การตัดสินใจใดๆ ที่จะกระทำให้ขึ้นในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ต้องมีการหารือในกรอบรัฐมนตรี และได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่อาวุโสและกลุ่มทำงานในเบื้องต้นมาก่อน

ส่วนตำแหน่ง **เลขาธิการอาเซียน** (Secretariat-General) เป็นหัวหน้าสำนักเลขาธิการอาเซียน (ASEAN Secretariat) มีหน้าที่กำกับดูแลงานของอาเซียนในภาพรวม อำนวยความสะดวก ดูแลความคืบหน้าในการดำเนินงานตามข้อตกลงและข้อตัดสินใจของอาเซียน เสนอรายงานประจำปีเกี่ยวกับงานและข้อคิดเห็นของอาเซียน เข้าร่วมการประชุมกับประเทศคู่เจรจาตามแนวนโยบายที่ได้รับการเห็นชอบ และตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย เป็นผู้แทนของอาเซียนในเวทีระหว่างประเทศ ซึ่งเลขาธิการอาเซียนจะได้รับการแต่งตั้งจากที่ประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) จากการเสนอชื่อของประเทศที่มีสิทธิในการเสนอชื่อผู้สมัคร เลขาธิการอาเซียนดำรงตำแหน่งได้เพียงสมัยเดียว และไม่สามารถต่ออายุได้ มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง ๕ ปี การคัดเลือกต้องอยู่บนพื้นฐานของการหมุนเวียนตามลำดับตัวอักษร โดยคำนึงถึงคุณสมบัติที่เหมาะสม อาทิ ความซื่อสัตย์สุจริต ความสามารถ รวมถึงประสบการณ์ทางวิชาชีพ และความเท่าเทียมกันทางเพศของผู้ที่ถูกเสนอชื่อเข้ารับตำแหน่ง ซึ่งคนไทยที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเลขาธิการอาเซียน มีสองคน คือ ดร.แผน วรรณเมธี (ดำรงตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๒๗ – ๒๕๒๙) และ ดร.สุรินทร์ พิศสุวรรณ (ดำรงตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๕๑ – ๒๕๕๕) ส่วนคนปัจจุบัน คือ นายดาโต๊ะ ลิม จ็อก ฮอย (Dato Lim Jock Hoi) สัญชาติบรูไน ได้รับการแต่งตั้งเมื่อเดือนมกราคม ๒๕๖๑



- เหตุใดอาเซียนที่มีรูปแบบการเมืองการปกครองที่แตกต่างกัน แต่สามารถขับเคลื่อนประชาคมอาเซียนภายใต้วิสัยทัศน์เดียวกัน

หลายคนคงเคยได้ยินที่ อริสโตเติล นักปราชญ์ชาวกรีกเคยกล่าวว่า “มนุษย์เป็นสัตว์สังคม” หมายความว่า โดยธรรมชาติแล้วมนุษย์ไม่สามารถอยู่เพียงลำพังคนเดียวได้ ต้องอาศัยรวมกันเป็นหมู่คณะ ฟังพาอาศัยและอยู่ภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์เดียวกัน มนุษย์จึงรวมตัวกันสร้างวัฒนธรรมขึ้น การรวมตัวของอาเซียนก็เช่นเดียวกัน เป็นการรวมกลุ่มของรัฐที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกัน อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาลึกลงไปแล้วจะเห็นว่า รัฐสมาชิกของอาเซียนทั้ง ๑๐ ประเทศ มีความต่างอย่างเห็นได้ชัด และความต่างนี้เองที่ทำให้ต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางปฏิบัติของคนในรัฐสมาชิก ซึ่งต้องมีความยืดหยุ่น และต้องมีการสื่อสารทำความเข้าใจกันค่อนข้างมาก การเรียนรู้ซึ่งกันและกันของแต่ละชาติจึงเป็นสิ่งสำคัญ ในส่วนนี้ จะได้กล่าวถึงเรื่องการเมืองการปกครองของรัฐสมาชิกเพื่อให้ท่านเข้าใจว่าการที่รัฐสมาชิกมีความแตกต่างทั้งภาษา วัฒนธรรม ความเชื่อ ประวัติศาสตร์ และวิถีชีวิตที่แตกต่างกัน แต่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีเดียวกันนั้น ในท่ามกลางความแตกต่าง

หลากหลาย แต่ยังร่วมมือสร้างสรรค์ด้วยใจเป็นอันหนึ่งอันเดียว มีหลักการอย่างไร ดังนั้น การเรียนรู้เรื่องรูปแบบการเมืองการปกครอง การทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ จะเป็นการปูพื้นฐานให้เข้าใจมากยิ่งขึ้นว่า ในความหลากหลายนั้น สามารถรวมตัวกันและเคลื่อนตัวไปในทิศทางเดียวกัน การส่งเสริมให้ประชาชนของตนรู้สึกเป็นเจ้าของและบรรลุเป้าหมายของอาเซียนตามคำขวัญ “วิสัยทัศน์เดียว อัตลักษณ์เดียว ประชาคมเดียว” ได้อย่างไร ตลอดจนมีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้างที่อาเซียนจะต้องร่วมกันแก้ไข โดยจะขออธิบายเพิ่มเติมด้วยตารางการเมืองการปกครองของรัฐสมาชิก ดังนี้

ประเทศ	ฝ่ายบริหาร	ฝ่ายนิติบัญญัติ	ระบอบ
บรูไนดารุสซาราม	สุลต่านดำรงตำแหน่งประมุขของรัฐและนายกรัฐมนตรี	*ไม่มีสภาผู้แทนราษฎร แต่สุลต่านมีผู้ช่วยและผู้ให้คำปรึกษาโดย ๕ สภา คือ สภาศาสนา สภาที่ปรึกษาสภารัฐมนตรี สภานิติบัญญัติ และสภาที่เรียกว่า The Council of Succession ซึ่งทำหน้าที่ในการเลือกสุลต่านองค์ใหม่ และภารกิจอื่นๆ ตามรัฐธรรมนูญ	ราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) *สาเหตุที่ไม่มีสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากบรูไนเป็นการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ หากประชาชนมีเรื่องเดือดร้อน ก็จะส่งเรื่องไปยังเขตปกครองของตนเอง
ราชอาณาจักรกัมพูชา	นายกรัฐมนตรี เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร	ระบบรัฐสภาคู่ ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร (National Assembly) และวุฒิสภา (Senate)	ประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
สาธารณรัฐอินโดนีเซีย	ประธานาธิบดี ดำรงตำแหน่งประมุขของรัฐและหัวหน้าฝ่ายบริหาร	สภาผู้แทนราษฎรระดับชาติ และระดับภูมิภาค	ประชาธิปไตย
สาธารณรัฐฟิลิปปินส์	ประธานาธิบดี ดำรงตำแหน่งประมุขของรัฐและหัวหน้าฝ่ายบริหาร	ระบบรัฐสภาคู่ ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร (National Assembly) และวุฒิสภา (Senate)	ประชาธิปไตย
สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว	ประมุขของรัฐ คือ ประธานประเทศ (ประธานาธิบดี) นายกรัฐมนตรี เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร	สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติและตุลาการ	สังคมนิยมคอมมิวนิสต์
มาเลเซีย	มาเลเซียปกครองแบบสหพันธรัฐ	ระบบสภาคู่ คือ สภาผู้แทนราษฎร	ประชาธิปไตย

ประเทศ	ฝ่ายบริหาร	ฝ่ายนิติบัญญัติ	ระบอบ
	โดยมีสมเด็จพระราชาธิบดี เป็นประมุข มาจากการเลือกตั้งของสุลต่าน และจะมีสุลต่านปกครองแต่ละรัฐ จำนวน ๙ รัฐ และมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาลสหพันธรัฐ	และวุฒิสภา	
สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์	ประธานาธิบดี คือ ประมุขของรัฐ และหัวหน้าฝ่ายบริหาร	ระบบรัฐสภา ประกอบด้วย สภาประชาชน สภาชาติพันธุ์ และสภาท้องถิ่น	ประชาธิปไตยไม่สมบูรณ์ (มีการเลือกตั้ง แต่รัฐธรรมนูญระบุที่นั่งให้กับอำนาจทหาร
สาธารณรัฐสิงคโปร์	ประธานาธิบดี คือ ประมุขของรัฐ นายกรัฐมนตรี เป็น หัวหน้าฝ่ายบริหาร	ระบบรัฐสภาเดี่ยว (Unicameral Parliament)	ประชาธิปไตย
สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม	ประธานาธิบดี คือ ประมุขของรัฐ นายกรัฐมนตรี เป็น หัวหน้าฝ่ายบริหาร	ระบบรัฐสภาเดี่ยว	สังคมนิยมคอมมิวนิสต์
ราชอาณาจักรไทย	พระมหากษัตริย์ เป็นประมุขของรัฐ นายกรัฐมนตรี เป็น หัวหน้าฝ่ายบริหาร	ระบบสภาคู่	ประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

จากตารางจะเห็นว่า รัฐสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่แม้จะมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย และมีการขับเคลื่อนในระบบรัฐสภา (Parliament System) แต่ยังมีกลุ่มประเทศที่เป็นสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ และการปกครองระบอบกษัตริย์แบบเบ็ดเสร็จ ที่เป็นเช่นนี้ เพราะประวัติศาสตร์ทางการเมือง (Political history) ของแต่ละประเทศแตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ในอดีตหลายๆ ประเทศในภูมิภาคนี้ต้องตกอยู่ในอาณานิคมของเจ้าอาณานิคม และเจ้าอาณานิคมเหล่านี้ก็มักจะวางรูปแบบการปกครองของตนไว้

ตัวอย่างของการปรับตัวให้เข้ากับยุคสมัยที่เปลี่ยนไป คือ ลาวกับเวียดนาม ที่แม้จะใช้ระบอบการปกครองที่เป็นสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ก็ตาม แต่เมื่อสังคมโลกเปลี่ยนไป ความเป็นประชาธิปไตย ตามแบบตะวันตกก็มีมากขึ้นตามที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นของเนื้อหาแล้ว ปัจจัยสำคัญก็มาจากแรงกดดันทางเศรษฐกิจการค้าของโลก ทำให้เกิดการผ่อนปรนมากขึ้น จากที่เคยเคร่งครัดกับระบบเศรษฐกิจสังคมนิยมก็เริ่มรับกับระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม เมื่อต้องมีการดำเนินการทางธุรกิจระหว่างประเทศ ซึ่งหากพิจารณาเทียบเคียงก็คล้ายกับสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งเป็นเจ้าหลักการ “หนึ่งประเทศสองระบบ” กล่าวคือ แยกการเมืองกับระบบเศรษฐกิจออกจากกัน เพื่อไม่ให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ โดยระบบเศรษฐกิจเป็นแบบเสรีทุนนิยม แต่ยังคงไว้ซึ่งระบบการเมืองการปกครองแบบรวมศูนย์ที่พรรคคอมมิวนิสต์นั่นเอง

แม้ว่าความแตกต่างของระบอบการเมืองการปกครองมิได้เป็นปัญหาในการอยู่ร่วมกันเพื่อดำเนินการตามพันธกิจของอาเซียน เนื่องจากกฎบัตรอาเซียน มีการระบุไว้ว่ารัฐสมาชิกจะไม่ยุ่งเกี่ยวแทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน หรือที่เรียกว่าวิถีอาเซียน (ASEAN Way) แต่อาเซียนยังอาจต้องเผชิญกับปัญหาภายในแต่ละรัฐ ปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาลที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย การเป็นประชาธิปไตยที่ไม่สมบูรณ์ในบางประเทศ ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน การออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีต่างๆ ทั้งด้านการเมืองความมั่นคง และทางเศรษฐกิจตลอดจนปัญหาข้อพิพาทด้านเขตแดน ผลประโยชน์ทางทรัพยากรธรรมชาติ การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับภายนอก ในฐานะที่อาเซียน เป็นทั้งองค์กรระหว่างประเทศ ทั้งความเป็นภูมิภาค และ ประชาคมอาเซียน กระบวนการทำความเข้าใจดังกล่าวทั้งหมด คือ กฎกติกาของการอยู่ร่วมกันภายใต้กฎบัตรอาเซียน นอกจากนี้ ยังต้องคำนึงถึงความตกลง ปฏิญญา แกลงการณ์ ฯลฯ ที่จะมีผลให้รัฐสมาชิกอาเซียนต้องถือปฏิบัติอีกด้วย

● การขับเคลื่อนประชาคมอาเซียนในบริบทนิติบัญญัติ

ตามที่ได้กล่าวในตอนต้นว่าความร่วมมือระดับอาเซียน หลายคนจะเข้าใจบทบาทของฝ่ายบริหารค่อนข้างมาก เข้าใจกลไกการทำงานของรัฐบาล กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ อาจมีน้อยคนที่จะรู้จักเวทีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ ส.ส. ว่า สามารถเข้าไปมีบทบาทในอาเซียนอย่างไร การมีองค์กรที่เรียกว่า “สมัชชารัฐสภาอาเซียน” (AIPA) จะเป็นเวทีที่ให้ ส.ส. ของแต่ละประเทศทั้งจากฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านมาหารือและถกเถียงร่วมกันในประเด็นต่างๆ เพื่อนำไปสู่การผลักดันให้ “กฎหมาย” ของแต่ละประเทศให้ไปในทิศทางที่สนับสนุนกิจการของอาเซียน ความเป็นประชาธิปไตย ธรรมาภิบาล ความเท่าเทียมและสันติภาพ ขณะที่ฝ่ายบริหารมี “สำนักงานเลขาธิการอาเซียน” ซึ่งถูกก่อตั้งตามเจตนารมณ์ของกระทรวงต่างประเทศของ ๑๐ ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อให้เป็นที่ทำงานหรือศูนย์กลางของประเทศสมาชิกอาเซียน หรือสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ให้อาเซียนได้บรรลุตามเป้าหมายความร่วมมือที่ตั้งไว้ โดยเฉพาะ การผลักดันตามเสาหลักประชาคมอาเซียน ผ่านทางนโยบายความร่วมมือระดับภูมิภาค ผ่านสนธิสัญญาหรือกฎบัตรอาเซียน แต่ “สมัชชารัฐสภาอาเซียน” (AIPA) ตั้งขึ้นเพื่อเป็นเวทีของฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้สมาชิกสภาของแต่ละประเทศมาพูดคุยกัน และกลับไปผลักดัน “กฎหมาย” ของประเทศตัวเองให้ไปในทิศทางเดียวกัน

ในเนื้อหาส่วนนี้จะมุ่งเน้นไปที่บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้สามารถเข้าใจการทำงานของรัฐสภาในเวทีระหว่างประเทศ และการขับเคลื่อนประชาคมอาเซียนมากขึ้น ขณะเดียวกัน ก็ จะเห็นการบูรณาการร่วมกับฝ่ายบริหาร เพื่อให้การกำหนดนโยบาย กฎหมาย ตามพันธกรณีและมีการนำไปสู่การปฏิบัติและเข้าถึงประชาชนซึ่งเป็นรากฐานในประเทศมากขึ้น (ASEAN on the Ground) ภายใต้กลไกของสมัชชารัฐสภาอาเซียน ดังนี้

- **สมัชชารัฐสภาอาเซียน** (ASEAN Inter-Parliamentary Assembly : AIPA)



สมัชชารัฐสภาอาเซียน เดิมใช้ชื่อว่าองค์การรัฐสภาอาเซียน (ASEAN Inter - Parliamentary Organization : AIPO) เริ่มก่อตั้งอย่างเป็นทางการเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๐ โดยการริเริ่มของรัฐสภาอินโดนีเซียในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความร่วมมือของรัฐสภาแห่งชาติในอาเซียนให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น เนื่องจากขณะนั้นความร่วมมือของอาเซียนนั้นมีอยู่ทุกกรอบแล้ว แต่ยังขาดความร่วมมือในกรอบของระดับรัฐสภา โดยแนวความคิดของรัฐสภาอินโดนีเซียได้รับความสนใจจากประเทศสมาชิกอาเซียนอีก ๔ ประเทศ คือ มาเลเซีย สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐสิงคโปร์ และราชอาณาจักรไทย โดยต่างเห็นพ้องต้องกันถึงประโยชน์ของการสร้างความร่วมมือให้ใกล้ชิดในระหว่างรัฐสภาของกลุ่มประเทศอาเซียน จึงได้มีการประชุมเพื่อปรึกษาหารือการจัดตั้งองค์การรัฐสภาอาเซียนขึ้นถึง ๓ ครั้ง และในครั้งที่ ๓ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้ลงนามเห็นชอบในธรรมนูญขององค์การรัฐสภาอาเซียนเพื่อจัดตั้งองค์การรัฐสภาอาเซียนอย่างเป็นทางการนับแต่นั้นมา ต่อมา ที่ประชุมสมัชชาใหญ่องค์การรัฐสภาอาเซียนครั้งที่ ๒๗ ณ เมืองเซบู สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ได้ประกาศใช้ธรรมนูญขององค์กรฉบับใหม่ โดยได้เปลี่ยนชื่อจากองค์การรัฐสภาอาเซียน เป็นสมัชชารัฐสภาอาเซียน (ASEAN Inter - Parliamentary Assembly : AIPA) เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กร และบูรณาการการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติให้เป็นรูปธรรม ตลอดจนยกระดับความร่วมมือระหว่างรัฐสภาในประเทศสมาชิกอาเซียนให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น ปรับปรุงโครงสร้างการทำงานขององค์กร เพิ่มช่องทางการทำงานร่วมกันกับอาเซียน โดยการแลกเปลี่ยนการเข้าร่วมประชุมระหว่างประธาน AIPA และประธานคณะกรรมการประจำอาเซียน รวมทั้งให้อำนาจ ที่ประชุมสมัชชาใหญ่ในการริเริ่มการจัดทำกฎหมายในประเด็นที่ประเทศสมาชิกให้ความสนใจร่วมกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายการจัดตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community)

ปัจจุบันสมาชิกของสมัชชารัฐสภาอาเซียน ประกอบด้วยรัฐสภาแห่งชาติของประเทศจากสมาชิกอาเซียน จำนวน ๑๐ ประเทศ ได้แก่

- ๑) บรูไนดารุสซาลาม
- ๒) ราชอาณาจักรกัมพูชา
- ๓) สาธารณรัฐอินโดนีเซีย
- ๔) สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว
- ๕) มาเลเซีย
- ๖) สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์
- ๗) สาธารณรัฐฟิลิปปินส์
- ๘) สาธารณรัฐสิงคโปร์
- ๙) ราชอาณาจักรไทย
- ๑๐) สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

โครงสร้างของสมัชชารัฐสภาอาเซียน จะประกอบด้วย

๑. สมัชชาใหญ่ (General Assembly) สมัชชาใหญ่เป็นองค์กรสูงสุดของสมัชชารัฐสภาอาเซียน ทั้งในด้านการบริหารและด้านนโยบาย ที่ประชุมสมัชชาใหญ่ของสมัชชารัฐสภาอาเซียน ประกอบด้วย สมาชิก รัฐสภาจากประเทศสมาชิก AIPA จำนวนประเทศละไม่เกิน ๑๕ คน โดยมีประธานรัฐสภาหรือผู้ที่ประธานรัฐสภามอบหมายเป็นหัวหน้าคณะ

สมัชชารัฐสภาอาเซียนจัดประชุมสมัชชาใหญ่อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง เพื่อกำหนดนโยบายของ AIPA เพื่อพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ที่มีความสำคัญต่ออาเซียน และเพื่อเสนอแนะมาตรการด้านรัฐสภาและมาตรการด้านนิติบัญญัติในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในอาเซียน ทั้งนี้ ประเทศเจ้าภาพการประชุมสมัชชาใหญ่จะหมุนเวียนไปตามลำดับอักษรชื่อประเทศสมาชิก AIPA

๒. ประธานสมัชชารัฐสภาอาเซียน (President of AIPA) ประธานรัฐสภาของประเทศที่เป็นเจ้าภาพการประชุมสมัชชาใหญ่ในปีนั้นจะดำรงตำแหน่งประธานสมัชชารัฐสภาอาเซียน ซึ่งประธาน AIPA มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๑ ปี นับตั้งแต่การสิ้นสุดการประชุมสมัชชาใหญ่ในปีหนึ่งจนถึงการสิ้นสุดการประชุมสมัชชาใหญ่ของปีถัดไป นอกจากนี้ ประธาน AIPA ยังดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการบริหารของ AIPA มีอำนาจเรียกประชุมคณะกรรมการบริหารเมื่อเห็นสมควร และในฐานะตัวแทนขององค์กร ประธาน AIPA ทำหน้าที่ประสานงานกับรัฐสภาในกลุ่มอาเซียนเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรนิติบัญญัติ และสร้างเสริมบทบาทของสถาบันนิติบัญญัติในกิจการของอาเซียน ซึ่งในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ ประเทศไทยจะเป็นเจ้าภาพการประชุมสมัชชารัฐสภาอาเซียน และการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนของฝ่ายบริหาร (ASEAN Summit) ประธานรัฐสภาจะทำหน้าที่ประสานสมัชชารัฐสภาอาเซียน และประมุขฝ่ายบริหาร คือ นายกรัฐมนตรี จะทำหน้าที่ประสานอาเซียน ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป

๓. คณะกรรมการบริหาร (The Executive Committee) คณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วย ประธานสมัชชารัฐสภาอาเซียนเป็นประธานคณะกรรมการ และสมาชิกรัฐสภาจากประเทศสมาชิกไม่เกินประเทศละ ๓ คน โดยหนึ่งในสามคนจะต้องเป็นประธานรัฐสภาหรือผู้แทน ซึ่งคณะกรรมการบริหารมีวาระ ๑ ปี เช่นเดียวกับวาระการดำรงตำแหน่งของประธาน AIPA

หน้าที่ของคณะกรรมการบริหารของสมัชชารัฐสภาอาเซียน มีดังนี้

๑) พิจารณาและเสนอแนะการเป็นสมาชิกภาพของรัฐสภาประเทศสมาชิก และการเข้าเป็นผู้สังเกตการณ์ของสมัชชารัฐสภาอาเซียน ตลอดจนพิจารณาบุคคลหรือองค์กรที่สมัชชารัฐสภาอาเซียนจะเชิญเข้าร่วมกิจกรรมหรือการประชุมขององค์กร

๒) ริเริ่มกิจกรรมของสมัชชารัฐสภาอาเซียน

๓) ติดตามการปฏิบัติตามข้อมติที่ผ่านการพิจารณาจากที่ประชุมสมัชชาใหญ่

๔) เตรียมหัวข้อการประชุมและกำหนดการที่แต่ละประเทศสมาชิกเสนอเพื่อให้ที่ประชุมสมัชชาใหญ่ให้ความเห็นชอบ

๕) เสนอการจัดตั้งคณะกรรมการสามัญ คณะกรรมการการศึกษาและคณะกรรมการวิสามัญ เมื่อมีความจำเป็นต้องจัดตั้ง

๖) กำกับ ติดตาม และดูแลควบคุมสำนักงานเลขาธิการสมัชชารัฐสภาอาเซียน

๗) เสนอการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสมัชชารัฐสภาอาเซียน และ

๘) กำหนดข้อบังคับการประชุมของคณะกรรมการบริหารแต่ละครั้ง

๔. คณะกรรมการสามัญ (The Standing Committee) คณะกรรมการการศึกษา (The Study Committee) และคณะกรรมการวิสามัญ (The Ad - Hoc Committee) ในการประชุมสมัชชาใหญ่ที่จัดขึ้นแต่ละปีจะมีการประชุมคณะกรรมการสามัญด้านต่าง ๆ เพื่อกลั่นกรองข้อมติเสนอให้สมัชชาใหญ่ให้ความเห็นชอบ นอกจากนั้น ที่ประชุมสมัชชาใหญ่อาจตั้งคณะกรรมการการศึกษา และคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาเป็นการเฉพาะคราว เพื่อทำหน้าที่เป็นการเฉพาะ โดยศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งในด้านนิติบัญญัติ การพัฒนาประเทศ และความร่วมมือของประเทศสมาชิกรัฐสภาอาเซียนเป็นการเฉพาะ คณะกรรมการทั้งสองประเภทนี้จะหมดวาระเมื่อทำหน้าที่เสร็จสิ้น

๕. สำนักงานเลขาธิการสมัชชารัฐสภาอาเซียน (The AIPA Secretariat) สำนักงานเลขาธิการสมัชชารัฐสภาอาเซียน เป็นหน่วยงานจัดการบริหารของสมัชชารัฐสภาอาเซียน ตั้งอยู่ที่กรุงจาการ์ตา สาธารณรัฐอินโดนีเซีย มีเลขาธิการสมัชชาอาเซียนเป็นหัวหน้า ได้รับการแต่งตั้งโดยประธาน AIPA โดยความเห็นชอบของที่ประชุมสมัชชาใหญ่เลขาธิการ AIPA ได้รับคัดสรรตามระบบหมุนเวียน หากประเทศสมาชิกที่ถึงคราวเสนอชื่อเลขาธิการไม่สามารถสรรหาผู้เข้ารับตำแหน่งได้ ให้ประเทศสมาชิกลำดับถัดไปเสนอชื่อแทน ทั้งนี้ เลขาธิการ AIPA มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๓ ปี ซึ่งเลขาธิการ AIPA คนปัจจุบัน คือ นายอิสรา สุนทรวัฒน์ ซึ่งเลขาธิการ AIPA มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑) กำกับดูแลสำนักงานเลขาธิการ AIPA รับผิดชอบงานที่ได้รับมอบหมายจากสมัชชาใหญ่ คณะกรรมการบริหาร และคณะกรรมการทั้งหมดของ AIPA

๒) สนับสนุนประธาน AIPA บริหารงานของคณะกรรมการบริหารและสมัชชาใหญ่

๓) ส่งข้อมติและการตัดสินใจของสมัชชาใหญ่ให้แก่ประเทศสมาชิกเพื่อรับทราบและปฏิบัติตาม

๔) เป็นตัวแทนของ AIPA ในฐานะผู้สังเกตการณ์ในการประชุมรัฐสภาระหว่างประเทศ

๕) ทำหน้าที่ในการเชื่อมและติดต่อสื่อสารอย่างเป็นทางการระหว่าง AIPA กับอาเซียน และกับองค์กรระหว่างประเทศและองค์กรระดับภูมิภาคอื่น ๆ รวมทั้งรัฐบาลและรัฐสภาประเทศต่าง ๆ

๖) เตรียมประมาณการงบประมาณประจำปีของสำนักงานเลขาธิการ AIPA รายงานประจำปีซึ่งรวมถึงรายงานการเงิน และนำเสนอรายงานดังกล่าวต่อสมัชชาใหญ่ ผ่านทางคณะกรรมการบริหารเพื่อขอความเห็นชอบ

๗) บริหารงบประมาณของ AIPA และรับผิดชอบการใช้จ่ายงบประมาณตามที่ได้รับอนุมัติจากสมัชชาใหญ่

๘) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากประธาน AIPA คณะกรรมการบริหารและสมัชชาใหญ่

๙) แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานเลขาธิการ AIPA

สำหรับการประชุมในกรอบของสมัชชารัฐสภาอาเซียนที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย การประชุมใหญ่สมัชชารัฐสภาอาเซียน (General Assembly) การประชุมคณะกรรมการบริหาร (Executive Committee) การประชุมระหว่างผู้นำอาเซียนและคณะผู้แทนของ AIPA การประชุม AIPA Caucus การประชุมคณะกรรมการศึกษาข้อเท็จจริงของสมัชชารัฐสภาอาเซียนว่าด้วยการปราบปรามภัยคุกคามจาก-ยาเสพติด (AIFOCOM) และการเข้าร่วมการประชุมอื่นๆ เช่น การประชุมด้านสตรี ด้านสิทธิมนุษยชน

๑) การประชุมใหญ่สมัชชารัฐสภาอาเซียน (General Assembly)

สมัชชารัฐสภาอาเซียนจัดประชุมสมัชชาใหญ่อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง เพื่อกำหนดนโยบายของ AIPA พิจารณาเรื่องต่าง ๆ ที่มีความสำคัญต่ออาเซียน และเสนอแนะมาตรการด้านรัฐสภาและมาตรการด้านนิติบัญญัติในการพัฒนาอาเซียนและแก้ไขปัญหาในอาเซียน

การประชุมใหญ่สมัชชารัฐสภาอาเซียนจะต้องประกอบไปด้วยผู้แทนจากรัฐสภาประเทศสมาชิกประเทศละ ไม่เกิน ๑๕ คน โดยมีประธานรัฐสภาหรือบุคคลที่ประธานรัฐสภามอบหมายให้ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าคณะ ตามธรรมนูญสมัชชารัฐสภาอาเซียนกำหนดให้จัดการประชุมปีละหนึ่งครั้ง และในกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามนี้ได้ ให้ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการบริหาร ซึ่งสถานที่ในการจัดการประชุมสมัชชาใหญ่นั้น ประเทศสมาชิกจะผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเป็นเจ้าภาพตามลำดับอักษร หากในกรณีที่ประเทศเจ้าภาพไม่สามารถจัดการประชุมใหญ่สมัชชารัฐสภาอาเซียนได้ ให้คณะกรรมการบริหารเป็นผู้ตัดสินว่าจะใช้สถานที่ใดเป็นที่จัดการประชุม ที่ประชุมสามารถริเริ่มเสนอแนะนโยบาย ตลอดจนผลักดันให้เกิดการจัดทำข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ร่วมกันภายในอาเซียน เพื่อเสนอให้ฝ่ายบริหารพิจารณา ข้อมติที่ได้รับการรับรองจากที่ประชุมจะถูกส่งผ่านไปยังหน่วยประจำชาติเพื่อดำเนินการแจ้งให้รัฐบาลและรัฐสภาแห่งชาติรับทราบและปฏิบัติตามข้อมตินั้น ๆ ต่อไป

ที่ประชุมใหญ่สมัชชารัฐสภาอาเซียน จะใช้หลักฉันทามติ ในการพิจารณาประเด็นปัญหาต่าง ๆ ประเด็นที่ไม่ได้รับความเห็นชอบตามหลักฉันทามติถือว่าตกไป ซึ่งคณะผู้แทนในการประชุมใหญ่สมัชชารัฐสภาอาเซียน ประกอบด้วย ผู้แทนรัฐสภาประเทศสมาชิก AIPA ๑๐ ประเทศๆ ละ ๑๕ คน ผู้แทนรัฐสภาประเทศผู้สังเกตการณ์ AIPA ประเทศละ ๒ คน

๒) การประชุมคณะกรรมการบริหาร (Executive Committee)

การประชุมคณะกรรมการบริหารฯ ประกอบด้วย ประธานสมัชชารัฐสภาอาเซียนเป็นประธาน คณะกรรมการ และสมาชิกรัฐสภาจากประเทศสมาชิก ไม่เกินประเทศละ ๓ คน โดยหนึ่งในสามคนจะต้องเป็น ประธานรัฐสภาหรือผู้แทน ซึ่งคณะกรรมการบริหารมีวาระ ๑ ปี เช่นเดียวกับวาระการดำรงตำแหน่งของประธาน AIPA ซึ่งหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารของสมัชชารัฐสภาอาเซียน คือ

๑) พิจารณาและเสนอแนะการเป็นสมาชิกภาพของรัฐสภาประเทศสมาชิกและการเข้าเป็นผู้สังเกตการณ์ ตลอดจนพิจารณาบุคคลหรือองค์กรที่สมัชชารัฐสภาอาเซียนจะเชิญเข้าร่วมกิจกรรมหรือการประชุมขององค์กร

๒) ริเริ่มกิจกรรมของสมัชชารัฐสภาอาเซียน

๓) ติดตามการปฏิบัติตามข้อมติที่ผ่านการพิจารณาจากที่ประชุมสมัชชาใหญ่

๔) เตรียมหัวข้อการประชุมและกำหนดการที่แต่ละประเทศสมาชิกเสนอเพื่อให้ที่ประชุมสมัชชาใหญ่ให้ความเห็นชอบ

๕) เสนอการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิการสามัญ คณะกรรมการการศึกษาและคณะกรรมการวิสามัญ เมื่อมีความจำเป็นต้องจัดตั้ง

๖) กำกับ ติดตาม และดูแลควบคุมสำนักงานเลขาธิการสมัชชารัฐสภาอาเซียน ๗) เสนอการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสมัชชารัฐสภาอาเซียน ๘) กำหนดข้อบังคับการประชุมของคณะกรรมการบริหารแต่ละครั้ง

๓. การประชุมระหว่างคณะผู้แทนสมัชชารัฐสภาอาเซียนกับผู้นำอาเซียนในระหว่างการประชุมสุดยอดอาเซียน (AIPA – ASEAN Meeting During ASEAN Summit)

การประชุมระหว่างคณะผู้แทนสมัชชารัฐสภาอาเซียนกับผู้นำอาเซียนในระหว่างการประชุมสุดยอดอาเซียน (AIPA – ASEAN Meeting during ASEAN Summit) เป็นกรอบความร่วมมือระหว่างสมัชชารัฐสภาอาเซียน (ASEAN Inter - Parliamentary Assembly : AIPA) และสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations : ASEAN) ในความพยายามที่จะสนับสนุนการทำงานร่วมกันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในการแลกเปลี่ยนข้อมูลและปรึกษาหารือในกิจการรอบด้านของภูมิภาค

กรอบความร่วมมือระหว่าง AIPA และอาเซียน เป็นความคิดริเริ่มในความพยายามที่จะยกระดับการทำงานร่วมกันและมีความเห็นร่วมกันในการแลกเปลี่ยนระหว่างกันในทุกระดับและความมุ่งมั่นที่จะขยายกรอบความร่วมมือและการรวมตัวกันในภูมิภาคให้รอบด้านมากยิ่งขึ้น ซึ่งดำเนินการภายใต้หลักการสำคัญ ได้แก่

๑) ธรรมนูญ AIPA ข้อ ๑๗ ว่าด้วยความสัมพันธ์กับอาเซียน ซึ่งใจความสำคัญระบุถึงการสร้างกรอบความร่วมมือ การปฏิสัมพันธ์ และการปรึกษาหารือกับอาเซียน เพื่อสร้างความต่อเนื่องในการดำเนินงานระหว่าง ๒ องค์กร

๒) ข้อมติการประชุมใหญ่สมัชชารัฐสภาอาเซียน ครั้งที่ ๒๗ (กันยายน ๒๕๔๙) ว่าด้วยแนวทางการสร้างการพบปะกันอย่างสม่ำเสมอระหว่างผู้นำของทั้ง ๒ องค์กร ในการประชุมสุดยอดอาเซียนและการประชุมใหญ่สมัชชา-รัฐสภาอาเซียน

๓) กฎบัตรอาเซียน ในภาคผนวก ๒ หมวด องค์ภาวะที่มีความสัมพันธ์กับอาเซียน ซึ่งระบุให้ AIPA เป็นหุ้นส่วนสำคัญลำดับต้นของอาเซียน

กล่าวคือ บริบทที่ทั้ง ๒ องค์กรอยู่ในช่วงเวลาของการปรับเปลี่ยนรูปแบบและการทำงานขององค์กร โดยอาเซียนยกระดับตนเองให้เป็นองค์กรที่มีรูปแบบและกฎระเบียบแบบแผนมากยิ่งขึ้น มีประชาชนเป็นศูนย์กลางและมีกฎบัตร-อาเซียนเป็นหัวใจหลักของการดำเนินงาน เพื่อมุ่งไปสู่การสร้างประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ในขณะที่ AIPA สร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กร โดยการบูรณาการการทำงานฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อกระชับความร่วมมือระหว่างรัฐสภาให้มีความใกล้ชิดยิ่งขึ้น และเพิ่มช่องทางการทำงานร่วมกับอาเซียนในการติดตามการทำงานควบคู่กันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารได้อย่างทันเหตุการณ์ และเพื่อวางกรอบการทำงานร่วมกันระหว่าง AIPA และอาเซียนภายใต้กฎบัตรอาเซียนและธรรมนูญ AIPA เพื่อขับเคลื่อนความร่วมมือภายในภูมิภาคเพื่อก้าวไปสู่ประชาคมอาเซียนที่มี “ประชาชนอาเซียน” เป็นศูนย์กลางและการเตรียมพร้อมที่จะรองรับการพัฒนาและการขยายตัวของภูมิภาคในอนาคต

๔. การประชุม AIPA Caucus

AIPA Caucus เป็นการประชุมในกรอบของสมัชชารัฐสภาอาเซียน (AIPA) โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการร่วมกันทำให้มาตรการ ระเบียบข้อบังคับหรือข้อกำหนดทางกฎหมายของประเทศสมาชิกเป็นไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อนำไปสู่การสร้างสอดคล้องทางกฎหมายของประเทศสมาชิก AIPA และยกระดับการทำงานร่วมกันระหว่าง AIPA กับ ASEAN

การประชุม AIPA Caucus ถือเป็นกลไกของ AIPA ในการหาแนวทางการจัดทำกฎหมายร่วมกันภายในกลุ่มประเทศสมาชิก ทั้งนี้ สำนักงานเลขาธิการ AIPA จะทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานและหยิบยกประเด็นปัญหาที่มีความเร่งด่วนขึ้นมาเป็นหัวข้อการประชุม นอกจากนี้ AIPA Caucus ยังสนับสนุนความร่วมมือระหว่าง AIPA กับ ASEAN โดยเฉพาะทางฝ่าย ASEAN Mutual Legal Agreements และการแลกเปลี่ยน best practice ในการแก้ไขปัญหาด้วย

องค์ประกอบของผู้เข้าร่วมการประชุม คือ ผู้แทนรัฐสภาสมาชิก AIPA ประเทศละไม่เกิน ๓ คน ผู้แทนจากประเทศผู้สังเกตการณ์ ประเทศละไม่เกิน ๑ คน เลขาธิการ AIPA และเจ้าหน้าที่จากสำนักงานเลขาธิการหน่วยประจำชาติ ประเทศละ ๑ คน

ตามที่ระบุไว้ในบันทึกข้อตกลงของ AIPA Caucus (Terms Of Reference of the AIPA Caucus) ประธาน AIPA Caucus จะเป็นผู้แต่งตั้งรองประธานการประชุม (Deputy Chairperson) ซึ่งในการประชุม AIPA Caucus ครั้งที่ ๑ ที่มาเลเซีย ประธาน AIPA Caucus ได้เสนอให้รองประธาน AIPA Caucus มาจากประเทศที่จะ

เป็นเจ้าภาพในลำดับต่อไป คือ ฟิลิปปินส์ แต่เนื่องจากฟิลิปปินส์ไม่สามารถรับตำแหน่งดังกล่าวได้ ในการประชุม AIPA Caucus ครั้งที่ ๑ หัวหน้าคณะผู้แทนรัฐสภามาเลเซียจึงทำหน้าที่เป็นรองประธานการประชุมแทน โดยเลขาธิการ AIPA ทำหน้าที่เลขานุการการประชุม AIPA Caucus

ทั้งนี้ การประชุม AIPA Caucus สามารถจัดขึ้นได้ตามความเหมาะสมโดยคำริของประธาน AIPA โดยหารือร่วมกับประธาน AIPA Caucus ซึ่งการดำรงตำแหน่งเจ้าภาพจัดการประชุมครั้งนั้น ประเทศสมาชิก AIPA จะเวียนกันเป็นเจ้าภาพตามลำดับตัวอักษร เจ้าภาพการประชุมจะเป็นผู้กำหนดวัน เวลาและสถานที่จัดการประชุม

๕. การประชุมคณะกรรมการการศึกษาข้อเท็จจริงของสมัชชารัฐสภาอาเซียนว่าด้วยการปราบปรามภัยคุกคามจากยาเสพติด The AIPA Fact Finding Committee to Combat the Drug Menace (AIFOCOM)

คณะกรรมการการศึกษาข้อเท็จจริงของสมัชชารัฐสภาอาเซียนในการปราบปรามภัยคุกคามจากยาเสพติด (The Fact Finding Committee to Combat the Drug Menace หรือ AIFOCOM) เป็นกลไกการทำงานปราบปรามภัยคุกคามจากยาเสพติดของสมัชชารัฐสภาอาเซียนตามมติการประชุมสมัชชาใหญ่องค์การรัฐสภาอาเซียน ครั้งที่ ๒๓ ณ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ในปี ๒๕๔๕ ทั้งนี้ การประชุม AIFOCOM มีความต่อเนื่องโดยรัฐสภาประเทศสมาชิกที่รับเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมใหญ่ AIPA จะเป็นเจ้าภาพจัดการประชุม AIFOCOM ด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้น เป็นรูปแบบอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีการรวมตัว และมีองค์กรที่ทำหน้าที่เชื่อมประสานรัฐสมาชิกอย่างสมัชชารัฐสภาอาเซียน แต่สิ่งที่จะต้องยอมรับว่าจุดอ่อนที่ทำให้รัฐสภา หรือ บทบาทของสมาชิกรัฐสภาไม่เข้มแข็งในแวดวงระหวางประเทศเท่ากับฝ่ายรัฐบาล องค์กรภาคเอกชน และกลุ่มนักธุรกิจ เนื่องจากองค์การรัฐสภาระหวางประเทศหรือ กลุ่มทำงานของสมาชิกรัฐสภาในประเด็นระหวางประเทศ มักได้รับงบประมาณน้อยและขาดทรัพยากรที่จำเป็น นอกจากนั้น อำนาจในการตัดสินใจที่คณะผู้แทนรัฐสภาแต่ละคณะได้รับจากรัฐสภาในแต่ละประเทศก็แตกต่างกัน ส่งผลต่อการจัดทำข้อสรุปของกิจกรรม หรือการจัดทำปฏิญญาที่คลุมเครือและไม่ผูกมัด ประการสุดท้าย คือ การยอมรับจากประชาชนมีความแตกต่างกันมาก เพราะประชาชนในบางประเทศไม่สนใจเรื่องการตางประเทศ และไม่สนับสนุนการทำหน้าที่ของรัฐสภาในด้านตางประเทศ อย่างไรก็ตามสมัชชารัฐสภาอาเซียน ในฐานะขององค์กรด้านนิติบัญญัติ ต้องมุ่งมั่นในการสร้างความสอดคล้องทางกฎหมายในประเทศสมาชิก และกระตุ้นให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศสมาชิกนำข้อมติจากการประชุมสมัชชาใหญ่ไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมให้มากยิ่งขึ้น และพยายามลดความเหลื่อมล้ำของประเทศสมาชิก เพื่อให้ประเทศสมาชิกทุกประเทศก้าวเดินไปข้างหน้าพร้อม ๆ กัน และการก้าวเดินไปข้างหน้าในฐานะหุ้นส่วนที่สำคัญของอาเซียน ในการร่วมการสนับสนุนพัฒนาการด้านตาง ๆ ของประชาคมอาเซียน และการสร้างความร่วมมือผ่านกรอบการประชุมระหวางคณะผู้แทนสมัชชารัฐสภาอาเซียนกับผู้นำอาเซียนในการประชุมสุดยอดอาเซียน (AIPA – ASEAN Interface Meeting) ซึ่งเป็นช่องทางสำหรับการปรึกษาหารือและสร้างความสอดคล้องในระดับนโยบายเพื่อสร้างความเป็นเอกภาพภายใต้กรอบการดำเนินการของประชาคมอาเซียน

ทั้งนี้ แม้ว่า AIPA จะมีหลายเวทีให้สมาชิกรัฐสภาได้หารือกันทั้งในแง่ของนโยบายและกฎหมาย แต่อุปสรรคหนึ่งของ AIPA คือไม่มีอำนาจบังคับให้แต่ละประเทศต้องออกกฎหมายตามข้อมติ(resolution) ของ AIPA และปัญหาที่เกิดขึ้นจะต้องเป็นประเด็นที่ทุกประเทศ “ยอมรับ” ซึ่งทำให้เป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาที่มีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือมีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น โรฮิงญา ข้อพิพาททะเลจีนใต้ หรือการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นทั่วภูมิภาคนี้ การรวมตัวกันของอาเซียน จึงแตกต่างจากการรวมตัวของสหภาพยุโรป โดยประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปมีคุณค่าที่ยึดโยงเหมือนกันคือหลักประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน แต่อาเซียนยังขาด “บรรทัดฐาน” ที่ยึดโยงแต่ละประเทศให้แก้ไขปัญหาไปในทิศทางเดียวกัน

อนึ่ง จะขออธิบายเพิ่มเติมเพื่อให้เห็นภาพจุดอ่อนของการทำงานของ AIPA มากขึ้น โดยนำส่วนหนึ่งจากบทสัมภาษณ์ของนายอิสรา สุนทรวัฒน์ เลขาธิการสมัชชารัฐสภาอาเซียน และนางสาวปองขวัญ สวัสดิภักดิ์ อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผู้เชี่ยวชาญด้านองค์การระหว่างประเทศ ที่ได้ให้สัมภาษณ์ใน The Standard สำนักข่าวสื่อออนไลน์ ซึ่งมีประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้

- *ผู้นำของแต่ละประเทศร่วมกันออกนโยบายระดับประเทศ แต่นโยบายต้องขับเคลื่อนด้วยกฎหมาย นโยบายต่างๆ ต้องมีกฎหมายรองรับที่จะให้มันเป็นไปได้ ซึ่งนั่นคือหน้าที่ของ AIPA*

ข้อความดังกล่าว มีความหมายสั้นๆ ว่า “นโยบายขับเคลื่อนโดยทำให้กฎหมายของประเทศสมาชิกอาเซียนสอดคล้องกัน” ในความร่วมมือระหว่างประเทศ จะมี “สนธิสัญญา” ต่างๆ และ “นโยบายต่างประเทศ” ของแต่ละประเทศที่เกี่ยวข้องกับประเทศสมาชิกให้เดินไปในทิศทางเดียวกัน แต่ AIPA มีเป้าหมายผลักดันให้ “กฎหมาย” ของประเทศสมาชิกอาเซียนไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อเป็นอีกหนึ่งทางให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความเป็นประชาธิปไตย เคารพสิทธิมนุษยชน และมีสันติภาพ

นายอิสรา สุนทรวัฒน์ เลขาธิการ AIPA สะท้อนว่า AIPA เปรียบเสมือนเครื่องยนต์ที่จะทำให้รถยนต์ขับเคลื่อนได้ “สมมติว่าอาเซียนเป็นรถยนต์ คนขับรถยนต์คือประชากรของอาเซียน ผู้นำของแต่ละประเทศจับมือกันออกนโยบายระดับประเทศ แต่นโยบายขับเคลื่อนด้วยกฎหมาย นโยบายต่างๆ ต้องมีกฎหมายรองรับที่จะให้มันเป็นไปได้ ซึ่งนั่นก็คือหน้าที่ของ AIPA และทำไม AIPA จึงเปรียบเสมือนเครื่องยนต์ เพราะ AIPA มีไว้เพื่อตอบสนองนโยบายของฝ่ายบริหาร ในขณะที่อาเซียนประสานงานกับผู้นำของแต่ละประเทศ AIPA ประสานงานกับประธานรัฐสภาของแต่ละประเทศ”

“วัตถุประสงค์ของ AIPA จริงๆ คือการเชื่อมโยงกฎหมายของประเทศสมาชิกอาเซียนให้ได้ แต่ไม่ได้หมายความว่าเราจะออกกฎหมายฉบับเดียวกัน เช่น เราอาจจะดูว่ากฎหมายในเรื่องนั้นๆ ของประเทศใดดีที่สุดแล้วสร้างมาตรฐานหรือทำให้สอดคล้องกัน แต่ที่ผ่านมาใน ๔๐ ปี ความเป็นจริงคือออกมาในลักษณะที่ทุกคนพอใจ

ที่จะพูดคุยกันในที่ประชุม แต่ยากที่จะทำสิ่งที่พูดคุยกันให้ออกมาเป็นรูปธรรม เพราะจุดอ่อนของเราคือ เราไม่ได้มีอำนาจไปบังคับให้รัฐบาลแต่ละประเทศต้องทำตาม resolution ของเรา”

ขณะที่อาจารย์ปองขวัญ สวัสดิภักดิ์ อธิบายว่า หน้าที่ขององค์กรระหว่างประเทศอย่าง AIPA ที่เปิดให้ ส.ส. ของแต่ละประเทศได้หารือกันจะช่วยให้แนวความคิดของแต่ละประเทศขับเคลื่อนเข้าหากันมากขึ้น ซึ่งก็ถือว่าเป็นบทบาทและหน้าที่ของทุกองค์กรระหว่างประเทศ แต่อุปสรรคของ AIPA คือ คนที่เป็น ส.ส. ของแต่ละประเทศก็อาจไม่ใช่ตัวแทนจากประชาชนที่แท้จริง

“บางประเทศไม่ได้มีการเลือกตั้ง บางประเทศแม้จะมีการเลือกตั้งก็มีกลุ่มผู้มีอำนาจผูกขาดภายในประเทศ ดังนั้นต่อให้มีการพูดคุยในระดับ AIPA แต่ถ้ากลุ่มผู้มีอำนาจภายในประเทศไม่ได้เห็นด้วย การขับเคลื่อนตามแนวทางของ AIPA จึงไม่เกิดขึ้น อีกทั้ง AIPA ไม่มีอำนาจบังคับประเทศสมาชิกด้วย”

ซึ่งแนวคิดนี้ก็สอดคล้องกับที่นายอิสราเปิดเผยว่า การคัดเลือกเลขาธิการของ AIPA แต่ละประเทศนั้นไม่เหมือนกัน บางประเทศใช้วิธีการประกาศรับสมัครแล้วคัดเลือก ขณะที่บางประเทศอย่างเช่นสิงคโปร์นั้นจะใช้วิธีการคัดเลือกภายในเลย อีกทั้ง ส.ส. จากฝ่ายรัฐบาลย่อมไม่กล้าพูดสวนทางกับนโยบายรัฐบาลของตัวเอง

- ปัญหาของอาเซียนและ AIPA

AIPA มีหน้าที่ผลักดันกฎหมายแต่ไม่มีอำนาจบังคับ และแม้จะไม่ใช่รู้จักในวงกว้าง แต่ตลอดเวลาที่ก่อตั้งมากกว่า ๔๐ ปี AIPA ได้ออก resolution หรือแนวทางกฎหมายมาแล้วหลายฉบับ และครอบคลุมหลากหลายด้าน ความท้าทายและอุปสรรคใหญ่ของ AIPA นอกจาก AIPA ไม่มีอำนาจบังคับให้แต่ละประเทศต้องออกกฎหมายตาม resolution แล้ว ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ปัญหาที่เกิดขึ้นจะต้องเป็นประเด็นที่ทุกประเทศต้อง “ยอมรับว่าเป็นปัญหา” ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อปัญหาที่มีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง หรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน เช่นประเทศอื่นๆ อาจเห็นว่ารัฐบาลเมียนมาร์ต้องแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชน และความรุนแรงต่อชาวโรฮิงญา แต่ ส.ส. จากฝั่งรัฐบาลเมียนมาร์ย่อมมีความเห็นที่ต่างออกไป

“ก่อนที่จะเป็นกฎหมาย เราจะต้องยอมรับว่าประเด็นนั้นๆ เป็นปัญหาก่อน ปัญหาของอาเซียนและ AIPA ส่วนหนึ่งคือ กว่าจะทำอะไรก็แล้วแต่จะต้องมีมติเป็นเอกฉันท์ทั้ง ๑๐ ประเทศ ดังนั้นจึงเป็นเรื่องยากที่จะหาเรื่องอะไรสักอย่างหนึ่งที่ทั้ง ๑๐ ประเทศเห็นตรงกัน แค่ว่าสิทธิมนุษยชนของแต่ละประเทศก็ไม่เหมือนกันแล้ว กว่าจะถกเถียงกันจนได้ข้อสรุปก็กินเวลาไปหลายปีกกว่าจะได้ resolution ออกมา สมมติเราพยายามจะผลักดันปัญหาหมอกควัน มาเลเซีย สิงคโปร์ ไทย เห็นด้วยหมด แต่อินโดนีเซียไม่เห็นด้วย เพราะเขาเป็นสาเหตุของปัญหา ถ้าเราพูดถึงโรฮิงญา ทุกคนโอเคหมด ยกเว้นเมียนมาร์”

“การที่โครงสร้างของ AIPA และอาเซียนเองกำหนดการขอมติเอกฉันท์เป็นกฎข้อบังคับเป็นปัญหาใหญ่มาก โดยเฉพาะต่อปัญหาที่มีการเมืองของแต่ละประเทศเข้ามาเกี่ยวข้อง เพราะทำให้องค์กรไม่สามารถตัดสินใจในประเด็นสำคัญๆ ที่มีความเห็นไม่ตรงกันได้ อย่างเช่นกรณีทะเลจีนใต้ ก็เห็นว่าสุดท้ายแล้วการเจรจาในระดับทวิภาคีที่เขาสามารถแบ่งปันผลประโยชน์กันลงตัวก็มีอิทธิพลมากกว่า แต่ก็ยังมีนักวิชาการหลายคนมองว่า หากอาเซียนไม่มีการตัดสินใจโดยอาศัยมติเอกฉันท์ ก็อาจไม่มีการรวมตัวเกิดขึ้นเลยก็ได้ เพราะหลายประเทศอาจไม่สบายใจที่จะเข้ามารวมตัวแล้วถูกบังคับให้ทำอะไร เพราะต้องเข้าใจว่าตอนเริ่มก่อตั้งอาเซียน ทุกประเทศกำลังมีปัญหาภายในหมดเลย เพราะเป็นช่วงสร้างชาติ ดังนั้นแต่ละประเทศจึงไม่ยากให้การตัดสินใจในระดับระหว่างประเทศทำให้การสร้างชาติภายในประเทศมีปัญหา”

สำหรับนายอิสรา สุนทรวัฒน์ ในฐานะเลขาธิการสมัชชาประชาชนอาเซียนที่จะหมดวาระในปี ๒๕๖๒ มองว่า ก่อนที่จะแก้ไขปัญหาที่มีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องหรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน AIPA ควรจะทำให้ประชาชนรู้สึกว่างค์กรนี้มีหน้าที่ที่จะแก้ไขปัญหาก่อน การทำให้ประชาชนรู้สึกว่าง AIPA เป็นเวทีที่ประชาชนพึ่งพาได้ ไม่ใช่เป็นเพียงเวทีที่นักการเมืองมาแสดงความคิดเห็น แล้วถ้าหากเราสามารถผลักดันอะไรได้จริง มันอาจทำให้ AIPA มีน้ำหนักขึ้นและนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่มีการเมืองมาเกี่ยวข้องอย่างสิทธิมนุษยชนหรือประชาธิปไตย ซึ่งในส่วนนี้สอดคล้องกับคำกล่าวของ ดร.สุรินทร์ พิศสุวรรณ อดีตเลขาธิการอาเซียน ในประเด็นที่เกี่ยวข้องว่าการขับเคลื่อนอาเซียนต้องเป็นเวทีที่ประชาชนจับต้องได้และมีส่วนร่วม จากส่วนหนึ่งของการปาฐกถาในงานเสวนาวิชาการ เรื่อง Legal Framework on ASEAN Mutual Recognition Arrangements (MRA) : the Needs of National Regulatory Change หรือ กรอบกฎหมายเกี่ยวกับข้อตกลงการยอมรับร่วมกันเรื่องคุณสมบัติของแรงงานวิชาชีพในอาเซียน เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๐ ณ โรงแรมรอยัล ปริ๊นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ ซึ่งสถาบันพระปกเกล้า สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ร่วมกันจัดว่า

“ความร่วมมือของอาเซียนตลอด ๕๐ ปีที่ผ่านมา เป็นความร่วมมือระดับผู้นำ รัฐมนตรี และเจ้าหน้าที่อาวุโส แต่การสร้างความรู้สึกร่วมกันเป็นเจ้าของอาเซียนร่วมกัน ต้องสร้างความเป็นชุมชนให้เกิดขึ้น ดังนั้นอาเซียนต้องให้ความสำคัญกับรากหญ้า โดยเฉพาะการแลกเปลี่ยนทักษะ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้น”

“ปัญหาความไม่เท่าเทียมกัน ในสังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ สาเหตุนี้ทำให้อาเซียนไม่เอื้อต่อการเป็นหนึ่ง ภูมิภาคนี้ เราต้องยกระดับอาเซียนขึ้นมาทั้งหมด โดยเฉพาะเรื่องการค้า ๒๕ เปอร์เซ็นต์ของการเติบโต ต้องโตไปด้วยกัน เราสร้าง Platform ให้เสมอกัน เพื่อดึงดูดคนต่างชาติเข้ามา ทั้งนี้ ได้ยกตัวอย่างความแตกต่างในเรื่องรายได้ต่อหัว สิงคโปร์รายได้ต่อหัว ๕๔,๐๐๐ เหรียญสหรัฐ ส่วนลาว เมียนมาร์ ไม่ถึง ๒,๐๐๐

เหรียญสหรัฐ การค้า การบริการเป็นเรื่องที่ท้าทายในอาเซียน การทำให้เกิด GDP ของอาเซียนจะทำให้ทุกคนได้ประโยชน์ การที่แต่ละประเทศแตกต่างกันมาก เปรียบเสมือนคนพิการ ที่เดินโขยกเขยก และเมื่อใดอาเซียนจะประสบผลสำเร็จ ดังนั้น อาเซียนต้องร่วมกันตั้งกฎเกณฑ์ให้มีความเหมาะสม มีการส่งเสริม กระตุ้นให้คนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นในกิจกรรมต่างๆของอาเซียน ให้สมกับที่เราเรียกว่า “One Vision One Identity One Community” เราต้องรวมเป็นหนึ่ง เป็นภูมิภาคเดียวกัน จึงจะก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานที่เสรีได้จริง”

เมื่อได้ศึกษามาถึงขั้นตอนนี้แล้ว เราอาจสรุปได้ว่าหากความร่วมมือระดับอาเซียนยังไม่สามารถก้าวผ่านปัญหาดังกล่าวข้างต้นได้ ประชาชนอาเซียนเองก็จะได้รู้สึกที่ “อาเซียน” มีบทบาทหรือนำหนักอะไรไปมากกว่าเวลาที่ผู้นำมายืนจับมือกัน และออกแนวทางการแก้ไขปัญหาที่สุดท้ายเป็นอาเซียนอาจเป็นเพียงแค่เสือกระดาษเท่านั้น

● พัฒนาการและก้าวต่อไปของสมัชชารัฐสภาอาเซียน

จากธรรมนูญฉบับปัจจุบันของ AIPA ได้มุ่งเน้นการเพิ่มศักยภาพการทำงานเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กร และบูรณาการการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติให้เป็นรูปธรรม ตลอดจนการยกระดับความร่วมมือระหว่างรัฐสภาในประเทศสมาชิกอาเซียนให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น การปรับปรุงโครงสร้างการทำงานขององค์กร ทั้งนี้ รวมไปถึงการเพิ่มช่องทางการทำงานร่วมกันกับอาเซียน โดยการแลกเปลี่ยนการเข้าร่วมการประชุมระหว่างประธาน AIPA และประธานคณะกรรมการประจำอาเซียน และการให้อำนาจกับที่ประชุมสมัชชาใหญ่ในการริเริ่มการจัดทำกฎหมายในประเด็นที่ประเทศสมาชิกให้ความสนใจ

การแลกเปลี่ยนการประชุมระหว่างผู้นำ AIPA และผู้นำอาเซียน จะเป็นก้าวที่สำคัญในการทำงานร่วมกันระหว่างอาเซียน ฝ่ายบริหาร และ AIPA ฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากความเชื่อมโยงระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเป็นสิ่งที่ AIPA และอาเซียนให้ความสำคัญ โดยอาเซียนต้องการให้ AIPA เป็นองค์ประกอบสำคัญของประชาคมอาเซียน ในฐานะหุ้นส่วนที่สำคัญของอาเซียน ขณะเดียวกัน AIPA ก็ต้องการสนับสนุนการทำงานของอาเซียน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ภูมิภาคอาเซียนเช่นกัน

ในช่วง ๕ ปีที่ผ่านมา AIPA ให้ความสนใจต่อประเด็นต่างๆในภูมิภาค และในระดับโลก ที่เห็นว่ามีผลกระทบต่อการพัฒนาของอาเซียน ซึ่งประเด็นต่างๆ จะถูกนำมาบรรจุเป็นหัวข้อหารือของสมาชิกในรูปแบบการประชุมในกรอบ AIPA Caucus การประชุมคณะกรรมการการศึกษาข้อเท็จจริงของ AIPA ว่าด้วยการปราบปรามภัยคุกคามจากยาเสพติด (AIFOCOM) และการประชุมใหญ่สมัชชารัฐสภาอาเซียน โดยอาจแยกตามคณะกรรมการ ดังนี้

คณะกรรมการด้านการเมือง ประเด็นปัญหาเรื่องการอ้างสิทธิในทะเลจีนใต้ ยังคงเป็นประเด็นความมั่นคงในรูปแบบเดิมที่อาเซียน และ AIPA ยังคงให้ความสำคัญมาโดยตลอด เนื่องจากมีประเทศที่มีผลประโยชน์ในบริเวณดังกล่าว ได้แก่ ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย เวียดนาม บรูไน รวมถึงจีน ซึ่งถือเป็นประเทศผู้สังเกตการณ์พิเศษประเทศคู่เจรจาที่มีความสำคัญต่อทั้ง AIPA และอาเซียน นอกจากนี้ สถานการณ์ที่ตึงเครียดในคาบสมุทรเกาหลี

ในช่วงปี ๒๕๖๐ หากยังไม่ผ่อนคลาย อาจถูกบรรจุเป็นวาระการประชุมทั้งในกรอบอาเซียน และ AIPA ทั้งในปี ๒๕๖๑ ที่สิงคโปร์เป็นเจ้าภาพ และ ปี ๒๕๖๒ ที่ประเทศไทยเป็นเจ้าภาพ และปีต่อไปด้วย

คณะกรรมการด้านเศรษฐกิจ ภาพรวมของการประชุมจะจับประเด็นที่มีผลกระทบและมีความสำคัญของความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาค และดำเนินการให้สอดคล้องกับประเด็นที่อาเซียนและที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนให้ความสนใจ เช่น การรวมตัวของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน บทบาทและการผลักดันและสนับสนุนการปฏิบัติตามข้อตกลงของอาเซียน และบทบาทของสมาชิกรัฐสภาในการกระตุ้นให้เกิดความตระหนักรู้และการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนประชาคมอาเซียน หรือประเด็นเฉพาะทางที่คณะกรรมการสนใจ เช่น เศรษฐกิจสีเขียว และการพัฒนาที่ยั่งยืน การพัฒนาคุณภาพแรงงานให้ตอบสนองความต้องการของตลาด การพัฒนานวัตกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การอำนวยความสะดวกทางการเงินและการเข้าถึงแหล่งเงินทุน การสนับสนุนการเติบโตของวิสาหกิจขนาดเล็ ก ขนาดกลาง และขนาดย่อม (MSMEs) การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

คณะกรรมการด้านสังคม ทิศทางการดำเนินงานของ AIPA ในด้านสังคมตลอด ๕ ปีที่ผ่านมา ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาด้านยาเสพติด จะเห็นได้ว่าจากความพยายามในการยกระดับการทำงาน การประชุมคณะกรรมการการศึกษาข้อเท็จจริงจากสมัชชารัฐสภาอาเซียน ในการปราบปรามภัยคุกคามจากยาเสพติด อันตราย โดยมีเป้าหมายเพื่อการผลักดันให้การทำงานด้านยาเสพติดของ AIPA มีประสิทธิภาพและหวังผลให้เกิดเป็นรูปธรรมมากขึ้น

การก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุในภูมิภาคอาเซียน และการบริการด้านสาธารณสุข ทั้งการป้องกันโรคติดต่อ และโรคไม่ติดต่อ ถือเป็นปัญหาสำคัญในด้านสังคมที่ AIPA ให้ความสำคัญมาโดยตลอด มีการออกข้อมติที่ว่าด้วยการปกป้องสิทธิ และส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ ที่ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุได้รับความคุ้มครองและสวัสดิการ การส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ และการนำความรู้และประสบการณ์ของผู้สูงอายุมาใช้ให้เป็นประโยชน์ ข้อมติว่าด้วยการยกระดับความร่วมมือด้านนิติบัญญัติระหว่างประเทศสมาชิก AIPA ในการป้องกันและควบคุมโรคไม่ติดต่อที่สนับสนุนรัฐบาลของแต่ละประเทศสมาชิกในการสร้างสังคมที่มีความเชื่อ ความรู้ ความเข้าใจ ในการป้องกันควบคุมโรคต่างๆ

นอกจากนี้แล้ว AIPA ยังให้ความสำคัญกับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม และผลกระทบที่เกิดขึ้น มีความพยายามในการผลักดันข้อมติที่เกี่ยวข้องกับการรักษาสิ่งแวดล้อม หลายข้อมติ เช่น ข้อมติว่าด้วยการส่งเสริมความร่วมมือในการรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในภูมิภาคอาเซียน ข้อมติว่าด้วยการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ที่เน้นหนักในการส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนบนพื้นฐานของการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

คณะกรรมการด้านกิจการสมัชชารัฐสภาอาเซียน

ในช่วง ๕ ปีที่ผ่านมา สมัชชารัฐสภาอาเซียนมีความก้าวหน้าในการดำเนินงานมากขึ้น และองค์กรมีการขยายตัวเพิ่มขึ้น โดยจะเห็นได้จากกิจกรรมต่างๆ ขององค์กรที่เพิ่มปริมาณมากขึ้น อาทิ การเข้าไปมีส่วนร่วม

ของเลขาธิการ AIPA ในกรอบการประชุมระดับประเทศอื่นนอกจากในภูมิภาคอาเซียน การจัดโครงการอบรมสัมมนาเพื่อยกระดับองค์ความรู้ในด้านต่างๆ ให้กับสมาชิกรัฐสภาประเทศสมาชิก การมีหุ้นส่วนเพิ่มมากขึ้น ได้แก่ สำนักงานประสานงานเครือข่ายการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสัตว์ป่าและพันธุ์พืชแห่งภูมิภาคอาเซียน (ASEAN-WEN) องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของเยอรมัน (GIZ) เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีรัฐสภาจากประเทศต่างๆ ที่สนใจจะเข้ามามีส่วนร่วมกับกิจกรรมของ AIPA โดยยื่นความจำนงขอเข้าร่วมเป็นประเทศผู้สังเกตการณ์ของ AIPA ได้แก่ ยูเครน จอร์เจีย และปากีสถาน ซึ่งขณะนี้กำลังอยู่ระหว่างการพิจารณาให้การรับรองจาก AIPA

ในช่วง ๕ ปีที่ผ่านมา นอกจาก AIPA จะมีพัฒนาการทำงานในส่วนการยกระดับการทำงานร่วมกับอาเซียนแล้ว สำนักงานเลขาธิการ AIPA ยังพยายามหาพันธมิตรใหม่ๆ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาองค์กร มีการทำงานร่วมกับสมาคมเยอรมันเพื่อการพัฒนาด้านทรัพยากรมนุษย์ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit : GIZ) และมูลนิธิ ฮานน์ ไฮเดล (Hanns Seidel Foundation) จัดโครงการพัฒนาองค์กรผ่านแนวทางร่วมกันสามส่วนคือ

๑) การจัดการความรู้ให้กับรัฐสภาระหว่างประเทศ (Parliamentary Knowledge Management)

๒) การพัฒนาศักยภาพบุคลากร (Human Capacity Development)

๓) การสื่อสารและการสร้างภาพลักษณ์ขององค์กร (Communication and Outreach) ที่เน้นการเพิ่มเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในกรอบ A ของประเทศสมาชิก การสร้างเครือข่ายกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของ AIPA และอาเซียน และการสร้างภาพลักษณ์องค์กรให้มีความทันสมัยดึงดูดความสนใจยิ่งขึ้น เพื่อให้ AIPA เป็นที่รู้จักในประชาคมอาเซียนมากขึ้น

ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ ศาสตราจารย์พิเศษพรเพชร วิชิตชลชัย ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ นำคณะสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เดินทางไปยังกรุงมะนิลา สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เพื่อเข้าร่วมการประชุมใหญ่สมัชชารัฐสภาอาเซียน ครั้งที่ ๓๘ (the 38th General Assembly of Inter - Parliamentary Assembly ระหว่างวันที่ ๑๔-๒๐ กันยายน ๒๕๖๐ ภายใต้หัวข้อ “AIPA และ อาเซียน: หุ้นส่วนเพื่อการเปลี่ยนแปลงทุกภาคส่วน” (AIPA and ASEAN : Partnering for Inclusive Change) ซึ่งการประชุมสมัชชาใหญ่สมัชชารัฐสภาอาเซียนจะจัดขึ้นปีละครั้งเพื่อหารือร่วมกันในหมู่สมาชิกทั้ง ๑๐ ประเทศ ในประเด็นที่หลากหลายทั้งการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจและสังคม รวมถึงความพยายามในการสร้างบูรณาการด้านนิติบัญญัติระหว่างประเทศสมาชิก ภายใต้หัวข้อที่กำหนดขึ้นในแต่ละปี อีกทั้งมีการหารือร่วมกันระหว่างสมาชิก AIPA และตัวแทนจากประเทศผู้สังเกตการณ์อีกด้วย โดยคณะผู้แทนสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้เตรียมเสนอร่างข้อมติที่สำคัญ ๒ เรื่อง เพื่อให้ที่ประชุมได้พิจารณา ได้แก่ ร่างข้อมติว่าด้วยการรวบรวมและแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านกฎหมายในกลุ่มอาเซียน และร่างข้อมติว่าด้วยการแจ้งเวียนร่างข้อมติในการประชุมใหญ่สมัชชารัฐสภาอาเซียนล่วงหน้า ๓ เดือน อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อทั้ง AIPA และ ASEAN



สำหรับในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ ประเทศไทยจะเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมรัฐสภาระหว่างประเทศ ภายใต้กรอบ สมัชชารัฐสภาอาเซียน ในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ และเจ้าภาพการประชุมสุดยอดอาเซียน ซึ่งในฐานะที่เป็นเจ้าภาพจะได้รับเอาความท้าทายและประเด็นร่วมของอาเซียนมาถกแถลงร่วมกันตามกลไกคณะกรรมาธิการ และการหารือในกรอบต่างๆ รวมทั้งการพูดถึงปัญหาในภูมิภาคนี้ ซึ่งเป็นปัญหาที่เราคุ้นเคย คือ ปัญหาการอ้างสิทธิในเขตทะเลจีนใต้ การพิจารณาถึงภูมิภาคอาเซียนที่ยังคงเป็นเวทีที่มหาอำนาจโดยเฉพาะอย่างยิ่ง สหรัฐอเมริกา จีน และรัสเซีย จะยังคงมีบทบาทสำคัญ ซึ่งจะเกี่ยวกับคาบสมุทรเกาหลีรวมทั้งญี่ปุ่นจะกลับมามีบทบาทมากขึ้นในทางการทหาร อาเซียนจะวางตัวในดุลอำนาจนี้อย่างไรเป็นสิ่งที่จะต้องคิดร่วมกัน ขณะที่ประเทศและกลุ่มประเทศภายนอกภูมิภาค โดยเฉพาะประเทศคู่เจรจาในกรอบต่างๆ รวมทั้ง ASEAN Regional Forum (ARF) ยังจะเห็นความสำคัญของการมีปฏิสัมพันธ์ใกล้ชิดกับอาเซียนต่อไป ซึ่งช่วยให้ประเทศสมาชิกอาเซียนเห็นประโยชน์ของการเป็นปีกแผ่นของตนในการเจรจาต่อรองกับประเทศ และกลุ่มประเทศดังกล่าว นอกจากนี้ อาเซียนยังต้องร่วมมือและประสานกันใกล้ชิดเพื่อจัดการกับปัญหาข้ามชาติ เช่น การก่อการร้าย อาชญากรรม ยาเสพติดและการค้ามนุษย์ ภัยพิบัติ รวมทั้งสิ่งแวดล้อมในภูมิภาค ในขณะที่เดียวกัน ปัจจัยภายในของอาเซียน เช่น ความขัดแย้งทวีภาคจากปัญหาเขตแดน หรือปัญหาเชื้อชาติคนกลุ่มน้อย อาเซียนจะใช้วิธีการกล่าวถึงปัญหาดังกล่าวได้อย่างไร รัฐสภาไทย โดยความร่วมมือของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาต่างจะร่วมมือกันทำหน้าที่ดังกล่าว และพร้อมที่จะขับเคลื่อนให้ข้อมติต่างๆ เกิดผลในทางปฏิบัติต่อไป

เอกสารอ้างอิง

เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์ แปลจาก Donald E. Weatherbee, **อาเซียนความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้**, สำนักพิมพ์แสงดาว, ๒๕๕๘.

ศูนย์ศึกษาเอเชีย คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, **รายงานสืบเนื่องการประชุมวิชาการระดับชาติ ครั้งที่ ๒ (๒๕๖๐) การพลวัตประชาคมอาเซียนกับพลวัตโลก**, วันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๖๐.

บริษัท เบสท์มีเดียเอ็ดดูเคชัน จำกัด, **การเมืองการปกครองอาเซียน**, ๒๕๕๘.

ดร. ผุสดี ผลสารรัตน์ และดร. ภาณุชาติ บุญยเกียรติ, แปลและเรียบเรียงจากหนังสือ **คิดอย่างอาเซียน**, สำนักพิมพ์แมคกรอ – ฮิล, ๒๕๕๖.

สมชาติ เจศรีชัย, **การเมือง-การเลือกตั้งและประเทศในอาเซียน**, สถาบันนโยบายศึกษา, บริษัท พีเพรส จำกัด, ๒๕๕๙.

บุศรา เพ็งนุ่ม แปลจากการปาฐกถา ดร.สุรินทร์ พิศสุวรรณ, งานเสวนาวิชาการ เรื่อง Legal Framework on ASEAN Mutual Recognition Arrangements (MRA) : the Needs of National Regulatory Change, วันพฤหัสบดีที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๐.

เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการเตรียมความพร้อมของฝ่ายข้าราชการในการเป็นเจ้าภาพการจัดการประชุมสมัชชารัฐสภาระหว่างประเทศภายใต้กรอบสมัชชารัฐสภาอาเซียน ในปี ๒๕๖๒ ครั้งที่ ๓/๒๕๖๐ วันพฤหัสบดีที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๐.

การสืบค้นทางอิเล็กทรอนิกส์

กานท์กลอน รักธรรม, บทความรู้จัก AIPA สมัชชารัฐสภาอาเซียน องค์กรที่ขับเคลื่อนอาเซียนด้วยกฎหมายเพื่อสร้างสรรค์ประชาธิปไตย-สิทธิมนุษยชน, สำนักข่าวออนไลน์ TheStandard, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๖๑.

www.parliament.go.th/ac2017.ศูนย์ประชาคมอาเซียนของรัฐสภา, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๑

มกราคม ๒๕๖๑.