

การดำเนินงานของสมัชชารัฐสภาอาเซียน (AIPA) และความพร้อมของรัฐสภาประเทศสมาชิกอาเซียน  
ในการนำมติรัฐสภาฯ มาขับเคลื่อนประชาคมอาเซียน

รวบรวมและจัดทำโดย  
นายแสนศักดิ์ แซ่ว่อง  
นักวิเทศสัมพันธ์ปฏิบัติการ  
สำนักองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ

1. ภูมิหลังของสมัชชารัฐสภาอาเซียน (ASEAN Inter-Parliamentary Assembly : AIPA)

สมัชชารัฐสภาอาเซียน (ASEAN Inter-Parliamentary Assembly : AIPA) แต่เดิมใช้ชื่อว่า องค์การรัฐสภาอาเซียน (ASEAN Inter-Parliamentarian Organization : AIPO) AIPA เริ่มก่อตั้งอย่างเป็นทางการเมื่อ พ.ศ. 2520 โดยการริเริ่มของรัฐสภาอินโดนีเซียตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความร่วมมือของรัฐสภาแห่งชาติในอาเซียนให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น แนวคิดนี้ได้รับความสนใจจากประเทศสมาชิกอาเซียนอีก 4 ประเทศคือ มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์และไทย หลังจากนั้นจึงมีการประชุมร่วมกันเพื่อหารือเรื่องการจัดตั้งองค์การรัฐสภาอาเซียน ถึง 3 ครั้ง และครั้งที่ 3 ในปี พ.ศ. 2520 ได้ลงนามเห็นชอบในธรรมนูญขององค์การรัฐสภาอาเซียนเพื่อจัดตั้งองค์การรัฐสภาอาเซียนอย่างเป็นทางการนับแต่นั้นมา

จนกระทั่งการประชุมใหญ่ฯ AIPO ครั้งที่ 27 ในเดือนกันยายน 2549 ณ เมืองเซบู สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ที่ประชุมประกาศใช้ธรรมนูญ AIPO ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมโดยเห็นชอบให้เปลี่ยนชื่อจากองค์การรัฐสภาอาเซียน (AIPO) เป็นสมัชชารัฐสภาอาเซียน (AIPA) เพื่อยกระดับความร่วมมือระหว่างรัฐสภา ในประเทศสมาชิกอาเซียนให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น ต่อมาในการประชุมคณะกรรมการบริหารรอบพิเศษของ AIPA ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซียในเดือนเมษายน 2550 ประเทศสมาชิกได้ร่วมลงนามรับรองในธรรมนูญใหม่ของสมัชชารัฐสภาอาเซียนซึ่งธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมได้เน้นการเพิ่มศักยภาพการทำงานขององค์กรเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรและบูรณาการการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติให้มีบูรณภาพ ตลอดจนยกระดับความร่วมมือระหว่างรัฐสภาในประเทศสมาชิกอาเซียนให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น ปรับปรุงโครงสร้างการทำงานขององค์กร เพิ่มช่องทางการทำงานร่วมกับอาเซียนโดยการแลกเปลี่ยนการเข้าร่วมประชุมระหว่างประธาน AIPA และประธานคณะกรรมการประจำอาเซียน และให้อำนาจกับที่ประชุมสมัชชาใหญ่ในการริเริ่มการจัดทำกฎหมายในประเด็นที่ประเทศสมาชิกให้ความสนใจร่วมกันเพื่อบรรลุเป้าหมายการจัดตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ภายในปี พ.ศ. 2558 ซึ่งอาเซียนต้องการให้ AIPA เป็นองค์ประกอบสำคัญของประชาคมอาเซียน

จากการก่อตั้งในปี พ.ศ. 2520 AIPO มีความมุ่งหมายที่จะเป็นสถาบันสำคัญในภูมิภาคในการส่งเสริมสันติภาพ เสถียรภาพและความเจริญรุ่งเรืองของภูมิภาค ทั้งนี้ ตามธรรมนูญใหม่ของสมัชชารัฐสภาอาเซียน (AIPA) ได้ระบุความมุ่งหมายของสมัชชารัฐสภาอาเซียนไว้ว่า

1. ส่งเสริมความสามัคคี ความเข้าใจ ความร่วมมือและความสัมพันธ์อันใกล้ชิดระหว่างรัฐสภาในอาเซียน ประเทศผู้สังเกตการณ์พิเศษ ประเทศผู้สังเกตการณ์และองค์การรัฐสภาอื่นๆ
2. สนับสนุนการไปสู่/บรรลุเป้าหมายของอาเซียนที่บัญญัติไว้ในปฏิญญาอาเซียน พ.ศ. 2510 และวิสัยทัศน์อาเซียน ค.ศ. 2015 (พ.ศ. 2558) และนำไปสู่การจัดตั้งประชาคมอาเซียน
3. ส่งเสริมและรักษาไว้ซึ่งการแลกเปลี่ยนการเผยแพร่ข้อมูล การประสานงานและการสร้างปฏิสัมพันธ์กับอาเซียนเพื่อการสนับสนุนทางรัฐสภาต่อการบูรณาการของอาเซียน

4. ศึกษาแลกเปลี่ยนทัศนะและเสนอแนะการแก้ไขปัญหาก็กระทบต่อผลประโยชน์ร่วมกัน
5. ตระหนัก/รับรู้ถึงการดำเนินการต่างๆของรัฐสภาประเทศสมาชิกในการมุ่งไปสู่/บรรลุความมุ่งหมายและเป้าประสงค์ของสมัชชารัฐสภาอาเซียน
6. ส่งเสริมหลักการด้านมนุษยธรรม ประชาธิปไตย สันติภาพ ความมั่นคงและความรุ่งเรืองในอาเซียน

#### การทำงานของ AIPA จะมีกรอบการประชุมหลัก อยู่ 6 การประชุม ได้แก่

1. การประชุมใหญ่สมัชชารัฐสภาอาเซียน (General Assembly)
2. การประชุมคณะกรรมการบริหาร (Executive Committee)
3. การประชุมระหว่างผู้นำอาเซียนและคณะผู้แทนของ AIPA
4. การประชุม AIPA Caucus
5. การประชุมคณะกรรมการการศึกษาข้อเท็จจริงของสมัชชารัฐสภาอาเซียนว่าด้วยการปราบปรามภัยคุกคามจากยาเสพติด (AIFOCOM)
6. การเข้าร่วมการประชุมอื่นๆ เช่น การประชุมด้านสตรี ด้านสิทธิมนุษยชน

ในส่วนนี้ การประชุมที่มีบทบาทสำคัญในการเตรียมความพร้อม การเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ได้แก่ การประชุมระหว่างผู้นำอาเซียนและคณะผู้แทนของ AIPA และการประชุม AIPA Caucus

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

กรอบความร่วมมือระหว่าง AIPA และอาเซียน เป็นความคิดริเริ่มในความพยายามที่จะยกระดับการทำงานร่วมกันและมีความเห็นร่วมกันในการแลกเปลี่ยนระหว่างกันในทุกๆระดับและความมุ่งมั่นที่จะขยายกรอบความร่วมมือและการรวมตัวกันในภูมิภาคให้รอบด้านมากยิ่งขึ้น ซึ่งดำเนินการภายใต้หลักการสำคัญได้แก่

1. ธรรมนูญ AIPA ข้อ 17 ว่าด้วยความสัมพันธ์กับอาเซียน ซึ่งใจความสำคัญระบุถึงการสร้างกรอบความร่วมมือ การปฏิสัมพันธ์ และการปรึกษาหารือกับอาเซียน เพื่อสร้างความต่อเนื่องในการดำเนินงานระหว่าง 2 องค์กร
2. ข้อมติการประชุมใหญ่สมัชชารัฐสภาอาเซียน ครั้งที่ 27 (กันยายน 2549) ว่าด้วยแนวทางการสร้างการพบปะกันอย่างสม่ำเสมอระหว่างผู้นำของทั้ง 2 องค์กร ในการประชุมสุดยอดอาเซียนและการประชุมใหญ่สมัชชารัฐสภาอาเซียน
3. กฎบัตรอาเซียน ในภาคผนวก 2 หมวดองค์ภาวะที่มีความสัมพันธ์กับอาเซียน ซึ่งระบุให้ AIPA เป็นหุ้นส่วนสำคัญลำดับต้นของอาเซียน

การดำเนินการดังกล่าวอยู่ภายใต้บริบทที่ทั้ง 2 องค์กรอยู่ในช่วงเวลาของการปรับเปลี่ยนรูปแบบและการทำงานขององค์กร โดยอาเซียนยกระดับตนเองให้เป็นองค์กรที่มีรูปแบบและกฎระเบียบแบบแผนมากยิ่งขึ้น มีประชาชนเป็นศูนย์กลางและมีกฎบัตรอาเซียนเป็นหัวใจหลักของการดำเนินงาน เพื่อมุ่งไปสู่การสร้างประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ในขณะที่ AIPA สร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กร โดยการบูรณาการการทำงานฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อกระชับความร่วมมือระหว่างรัฐสภาให้มีความใกล้ชิดยิ่งขึ้น และเพิ่มช่องทางการทำงานร่วมกับอาเซียนในการติดตามการทำงานควบคู่กันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารได้อย่างทัน

เหตุการณ์ และเพื่อวางกรอบการทำงานร่วมกันระหว่าง AIPA และอาเซียนภายใต้กฎบัตรอาเซียนและธรรมนูญ AIPA เพื่อขับเคลื่อนความร่วมมือภายในภูมิภาคเพื่อก้าวไปสู่ประชาคมอาเซียนที่มี “ประชาชนอาเซียน” เป็นศูนย์กลางและการเตรียมพร้อมที่จะรองรับการพัฒนาและการขยายตัวของภูมิภาคในอนาคต

AIPA Caucus เป็นการประชุมในกรอบของสมัชชารัฐสภาอาเซียน (AIPA) โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการร่วมกันทำให้มาตรการ ระเบียบข้อบังคับหรือข้อกำหนดทางกฎหมายของประเทศสมาชิกเป็นไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อนำไปสู่การสร้างความสะดวกคล่องทางกฎหมายของประเทศสมาชิก 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 3 คน ผู้แทนจากประเทศผู้สังเกตการณ์พิเศษ ประเทศละไม่เกิน 1 คน เลขาธิการ AIPA และเจ้าหน้าที่จากสำนักงานเลขาธิการหน่วยประจำชาติ ประเทศละ 1 คน

ทั้งนี้ การประชุม AIPA Caucus สามารถจัดขึ้นได้ตามความเหมาะสม โดยดำริของประธาน AIPA โดยหารือร่วมกับประธาน AIPA Caucus ซึ่งการดำรงตำแหน่งเจ้าภาพจัดการประชุมนั้น ประเทศสมาชิก AIPA จะเวียนกันเป็นเจ้าภาพตามลำดับตัวอักษร เจ้าภาพการประชุมจะเป็นผู้กำหนดวัน เวลา และสถานที่จัดการประชุม

การประชุม AIPA Caucus ครั้งที่ 1 มีการกำหนดลักษณะการประชุม AIPA Caucus (Terms of Reference: TOR) เพื่อให้เกิดภาพและทิศทาง รวมถึงมีความเข้าใจตรงกันในการจัดตั้งการประชุม AIPA Caucus วัตถุประสงค์สำคัญในการจัดการประชุม AIPA Caucus คือ เพื่อให้มีกลไกการติดตามข้อมติการประชุม ว่ามีการนำไปดำเนินการหรือไม่อย่างไร เพื่อยกระดับความสัมพันธ์ และการทำงานร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิก เพื่อสนับสนุนการร่างกฎหมายร่วมกัน และเพื่อขยายความร่วมมือไปสู่ความร่วมมือกับกรอบภูมิภาคอื่นๆ ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

จะสังเกตเห็นว่าในการประชุม AIPA Caucus แต่ละครั้งจะบรรจุระเบียบวาระการติดตามการดำเนินงานของประเทศสมาชิกเอาไว้ ซึ่งถือเป็นการติดตามผล จากการที่มีข้อมติในการดำเนินงานร่วมกันซึ่งในส่วนนี้ แต่ละประเทศจะมีการเตรียมรายงานเข้าเสนอต่อที่ประชุมเป็นรายประเทศ การประชุม AIPA Caucus ครั้งที่ 1 ปรากฏรายงานผลการดำเนินการตามข้อมติที่น่าสนใจ อาทิ เช่น การแก้ไขกฎหมายแรงงานข้ามชาติ กฎหมายเกี่ยวกับการค้าการลงทุน กฎหมายปราบปราม ยาเสพติด เป็นต้น ซึ่งนับเป็นการเตรียมความพร้อมของประเทศสมาชิก เพื่อเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน นอกจากนี้ ยังมีความพยายามในการตั้งคณะทำเพื่อศึกษาการแก้ไขกฎหมายของแต่ละประเทศให้มีความสอดคล้องกัน อันเป็นการรองรับการเป็นประชาคมอาเซียน

ภาพเหตุการณ์สำคัญอีกประการหนึ่งถือเป็นการตระหนักถึงการเตรียมความพร้อมเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน ก็คือ การจัดให้มีการประชุมร่วมระหว่างผู้นำอาเซียนกับผู้แทนสมาชิกรัฐสภาอาเซียน ซึ่งเริ่มต้นครั้งแรกเมื่อคราวการประชุมอาเซียน ครั้งที่ 14 ที่ประเทศไทยเป็นเจ้าภาพ ในคราวการประชุมเดียวกันนี้ยังมีโอกาสจัดให้มีการประชุมระหว่างเลขาธิการอาเซียนกับผู้แทนสมาชิกรัฐสภาอาเซียน ทั้งสองเหตุการณ์ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ชัดเจนในการตระหนักถึงการประสานการทำงานร่วมกัน

ของสององค์กรที่จะเป็นบทบาทนำการทำให้ภูมิภาคอาเซียนรวมกันเป็นหนึ่งในภายใต้คำว่า “ประชาคมอาเซียน”

## 2. พัฒนาการและอย่างก้าวต่อไปของสมัชชารัฐสภาอาเซียน

อย่างก้าวต่อไปของสมัชชารัฐสภาอาเซียน คือการก้าวเดินไปข้างหน้าในฐานะหุ้นส่วนที่สำคัญของอาเซียน ในการมุ่งสู่ประชาคมอาเซียน พ.ศ.2558 การแลกเปลี่ยนการประชุมระหว่างผู้นำ AIPA และผู้นำอาเซียนถือเป็นอย่างก้าวที่สำคัญในการทำงานร่วมกันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ และในอนาคต AIPA และอาเซียนจะพยายามเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างกันในทุกๆ ระดับ

ในฐานะขององค์กรด้านนิติบัญญัติ AIPA จะมุ่งมั่นในการการสร้างความสอดคล้องทางกฎหมายในประเทศสมาชิก และกระตุ้นให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศสมาชิกรับข้อคิดจากการประชุมสมัชชาใหญ่ไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมให้มากยิ่งขึ้น และจะพยายามลดความเหลื่อมล้ำของประเทศสมาชิกในทุกๆ ด้าน เพื่อให้ประเทศสมาชิกทุกประเทศก้าวเดินไปข้างหน้าพร้อมๆกัน ซึ่งเป็นหนทางที่สำคัญในการสร้างความมั่นคงและมั่งคั่งในภูมิภาคอย่างยั่งยืนต่อไป

-----

สนับสนุนข้อมูลโดยกลุ่มงานสมัชชารัฐสภาอาเซียน  
สำนักองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ