

เอกสารแนวความคิดการเตรียมความพร้อมข้าราชการรัฐสภาสู่ประชาคมอาเซียน

นางสาวสุภาลีนี้ ชมะสุนทร

ที่ปรึกษาด้านต่างประเทศและประธานคณะกรรมการเตรียมความพร้อมข้าราชการรัฐสภา
สู่ประชาคมอาเซียน (ปีงบประมาณ ๒๕๕๕)

เสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการเตรียมความพร้อมข้าราชการรัฐสภาสู่ประชาคมอาเซียน
ครั้งที่ ๑/๒๕๕๕ วันจันทร์ที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕

ที่มา

๑. ในพ.ศ. ๒๕๕๐ อาเซียนได้ประกาศจัดตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ในพ.ศ. ๒๕๕๘ (ค.ศ. ๒๐๑๕) ภายใต้เสาหลักของประชาคมอาเซียน ๓ เสาหลัก ได้แก่ เสาหลักประชาคมการเมืองและความมั่นคง (ASEAN Political and Security Community/ASC) เสาหลักประชาคมเศรษฐกิจ (ASEAN Economic Community/AEC) และเสาหลักประชาคมสังคมและวัฒนธรรม (ASEAN Social and Cultural Community/ASCC) ซึ่งมีผลผูกพันให้ประเทศสมาชิกอาเซียนต้องนำประเทศเข้าสู่ประชาคมอาเซียนภายในกำหนดเวลา

๒. ในพ.ศ. ๒๕๕๑ อาเซียนได้ประกาศใช้กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) มีผลผูกพันให้ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตามกฎบัตร เนื่องจากการประกาศใช้กฎบัตรอาเซียนทำให้อาเซียนเป็นองค์กรที่มีกฎระเบียบในการดำเนินงาน (rules-based organization) เช่นเดียวกับองค์การสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ กฎบัตรอาเซียนเป็นพื้นฐานสำคัญในการสร้างประชาคมอาเซียนภายใต้หลักการของวิสัยทัศน์เดียวกัน อัตลักษณ์เดียวกัน และประชาคมแห่งความเอื้ออาทรและการแบ่งปัน (One Vision, One Identity, One Caring and Sharing Community)

๓. กฎบัตรอาเซียนบัญญัติให้สมัชชารัฐสภาอาเซียน (ASEAN Inter-Parliamentary Assembly/AIPA) เป็นองคภาวะที่มีความสัมพันธ์กับอาเซียน (Entities Associated with ASEAN) ในลำดับแรก ซึ่งแสดงให้เห็นว่าอาเซียนตระหนักถึงความสำคัญของภาครัฐสภาในการสร้างประชาคมอาเซียน และเห็นในคุณค่าและบทบาทของภาครัฐสภาในเรื่องนี้ ดังนั้น ฐานะดังกล่าวควรผูกพันและผูกมัดให้ทั้ง AIPA และรัฐสภาประเทศสมาชิกอาเซียนซึ่งเป็นสมาชิกของ AIPA อยู่ด้วย ต้องคิดอย่างจริงจังและทำงานอย่างจริงจังในการสร้างประชาคมอาเซียน ซึ่งรวมถึงการทบทวนบทบาทที่ผ่านมาของตนเองทั้งในระดับ AIPA และระดับรัฐสภาแห่งชาติ (national parliaments) ที่ขาดความกระตือรือร้นในการทำงานร่วมกับอาเซียน และขาดผู้นำที่มีศักยภาพเทียบเท่าผู้นำอาเซียนในการทำงานคู่กับอาเซียนอีกด้วย

๔. การนำประเทศไทยเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ทำให้ประเทศไทยต้องมีความพร้อมตามกฎบัตรอาเซียนและเสาหลักของประชาคมอาเซียนทั้ง ๓ เสาหลักตลอดจนตามแผนการและความตกลงต่างๆ ของอาเซียนที่เกี่ยวข้อง ทั้งในกรอบของอาเซียนและในกรอบของอาเซียนกับต่างประเทศ/องค์กรระหว่างประเทศ การปรับตัวดังกล่าวประเทศไทยต้องคำนึงถึงรัฐธรรมนูญของประเทศและกฎหมายภายในของไทย โดยเฉพาะการใช้มาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ในการนำประเทศไทยเข้าสู่ประชาคมอาเซียนให้ได้ทันกำหนดเวลาของอาเซียนใน

พ.ศ.๒๕๕๘ และในการขับเคลื่อนประชาคมอาเซียนหลังจาก พ.ศ.๒๕๕๘ อีกทั้งประเทศไทยต้องปรับตัวทุกด้านและทุกมิติและอย่างทันเวลาเพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียนพร้อมๆ กับประเทศสมาชิกถาวรของอาเซียนอีก ๙ ประเทศ ด้วยเหตุนี้ รัฐสภาต้องรองรับการนำประเทศไทยเข้าสู่ประชาคมอาเซียนให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นผลสัมฤทธิ์แก่ภูมิภาค (คือ อาเซียน) ประเทศไทย และคนไทย

๕. เลขานุการสภาผู้แทนราษฎรได้มอบหมายให้ข้าพเจ้าเข้าร่วมการประชุมและสัมมนารับฟังความคิดเห็นของหน่วยราชการ เกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมผู้นำและข้าราชการสู่การรวมตัวประชาคมอาเซียน 2015 จัดร่วมกันโดยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสำนักงาน ก.พ. เมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๔ เพื่อให้ได้รับข้อมูล ความคิดเห็น และข้อเสนอแนะเชิงลึก สำหรับการจัดทำข้อเสนอแนะ แผนการดำเนินงานพัฒนาข้าราชการ เพื่อเตรียมความพร้อมสู่การทำงาน ในการเป็นประชาคมอาเซียนในปี ๒๕๕๘ (2015) และหลักสูตรการฝึกอบรมของผู้นำและข้าราชการสู่การรวมตัวประชาคมอาเซียน 2015 ซึ่งสำนักงาน ก.พ. ในฐานะองค์กรกลางบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบตามแผนงานการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียนในข้อ A.7 การพัฒนาสมรรถภาพของระบบราชการ (Building Civil Service Capability) ซึ่งเน้นการจัดตั้งระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส มีความรับผิดชอบ และมีความน่าเชื่อถือ โดยการเพิ่มขีดความสามารถของทรัพยากรบุคคลในระบบราชการของอาเซียน และเพิ่มความร่วมมือระหว่างรัฐสมาชิกอาเซียน

ภูมิหลังความร่วมมือของ AIPA กับอาเซียน

๑. ความร่วมมือระหว่างภาครัฐสภากับอาเซียนมีมาตั้งแต่รัฐสภาอาเซียนได้รวมตัวกันตั้งองค์การรัฐสภาอาเซียน (ASEAN Inter-Parliamentary Organization/AIPO) ในพ.ศ. ๒๕๒๒ จนถึงปัจจุบัน ต่อมา AIPO ได้ยกระดับเป็นสมัชชารัฐสภาอาเซียน (ASEAN Inter-Parliamentary Assembly/AIPA) ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๙ และได้ประกาศใช้ธรรมนูญ AIPA ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมจากธรรมนูญ AIPO เพื่อปรับการทำงานของภาครัฐสภาให้ทำงานด้านเนื้อหาสาระมากยิ่งขึ้น มีบทบาทที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของโลก และทำงานร่วมกับอาเซียนได้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น ภายใต้กลไกต่างๆ ของ AIPA ที่สร้างขึ้นเพื่อทำงานร่วมกับอาเซียน

๒. ขณะนี้ AIPA เป็น entity หนึ่งที่อาเซียนจะทำงานร่วมด้วยตามกฎบัตรอาเซียนดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ในปัจจุบันนี้ได้มีกลไกการประชุมสุดยอดประจำปีร่วมกันระหว่างคณะผู้แทนของ AIPA กับผู้นำอาเซียนในระหว่างการประชุมสุดยอดประจำปีของผู้นำอาเซียน โดยได้ประชุมกันเป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และนับเป็นความก้าวหน้าของความร่วมมือระหว่างสององค์กรนี้

๓. จนถึงขณะนี้ผู้นำอาเซียนและผู้นำ AIPA ได้ประชุมสุดยอดร่วมกันมาแล้ว ๓ ครั้ง การประชุมสุดยอดแต่ละครั้งผู้นำทั้ง ๒ ฝ่ายได้ประกาศเจตนารมณ์ทางการเมืองร่วมกันในการร่วมกันนำอาเซียนและในการร่วมกันสร้างประชาคมอาเซียน

ข้อจำกัดของภาคีรัฐสภา

ความพร้อมของ AIPA ในการทำงานร่วมกับอาเซียนในฐานะองค์ภาวะที่มีความสัมพันธ์กับอาเซียน คือ ตัวบ่งชี้ความพร้อมของรัฐสภาไทยในการนำประเทศไทยเข้าสู่ประชาคมอาเซียนด้วยตัวหนึ่ง เพราะว่ารัฐสภาไทยยังไม่มีแผนรองรับการนำประเทศไทยสู่ประชาคมอาเซียน และการดำเนินการของภาคส่วนต่างๆ ในรัฐสภาในเรื่องนี้ก็ไม่เป็นเอกภาพและไม่ถาวร ซึ่งก็เป็นสภาพของความไม่พร้อมเช่นเดียวกับ AIPA และส่งผลถึงองค์ความรู้เกี่ยวกับประชาคมอาเซียนว่า หากเปรียบเทียบกับภาคส่วนอื่นในอาเซียนด้วยกันแล้ว ภาคีรัฐสภายังมีองค์ความรู้ในเรื่องนี้น้อยมากทีเดียว

ปัญหาสำคัญของภาคีรัฐสภา ทั้งในบริบทของ AIPA และทุกระดับของการประชุม AIPA ในบริบทของการทำหน้าที่ตัวแทนของภาคีรัฐสภาของอาเซียนและในนามของ AIPA และในบริบทของรัฐสภาแห่งชาติที่ประสบผลตลอดมา ก็คือ

๑. การนำเจตนารมณ์ทางการเมืองของภาคีรัฐสภาในกิจการของอาเซียนไปปฏิบัติ หรือการแปลงเจตนารมณ์ไปสู่นโยบายและการปฏิบัติ เนื่องจากกลไกของ AIPA ที่จะทำงานร่วมกับอาเซียนยังอยู่ในขั้นที่ยังนำมาใช้น้อยมากและใช้ต่ำกว่าศักยภาพที่ควรจะเป็น (under-utilized) และ AIPA ก็ยังดำเนินการเรื่องประชาคมอาเซียนอย่างค่อยเป็นค่อยไปและขาดระบบการทำงานที่ดีและต่อเนื่อง ทำให้ภาคีรัฐสภาขาดทิศทางขาดธงนำ (flagship) และขาดยุทธศาสตร์ของภาคีรัฐสภาเกี่ยวกับประชาคมอาเซียน ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อทำหน้าที่ของภาคีรัฐสภาในกิจการของอาเซียน และการสร้างประชาคมอาเซียนที่ก้าวไม่ทันกับพัฒนาการในอาเซียน และความตกลงอาเซียนฉบับต่างๆ ตลอดจนในความพร้อมของภาคีรัฐสภาที่จะมีความพร้อมของสถาบันรัฐสภา และที่จะสร้างความพร้อมของกฎหมายและนโยบายของภาคีรัฐสภาในการขับเคลื่อนประชาคมอาเซียน ตลอดจนในการดำเนินการร่วมกับภาคีรัฐบาลและภาคส่วนต่างๆ ของอาเซียนในการสร้างความพร้อมของประชาชนซึ่งตนเป็นตัวแทนอยู่ เพื่อรองรับการเป็นประชาคมอาเซียน และในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับต่างประเทศและ/หรือองค์กรระหว่างประเทศ สภาพดังกล่าวทำให้บทบาทของภาคีรัฐสภาในกระบวนการของประชาคมอาเซียนไม่โดดเด่น และไม่สอดคล้องกับฐานะของภาคีรัฐสภา/AIPA ในกฎบัตรอาเซียน และสวนทางกับความคาดหวังของอาเซียนที่มีต่อ AIPA ในฐานะตัวแทนของสถาบันรัฐสภาในภูมิภาคภายใต้กฎบัตรนั้น และหากยังปล่อยให้สภาพนี้ดำเนินต่อไปก็จะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ของการทำงานร่วมกันของทั้งสององค์กรในโอกาสต่อไปอย่างแน่นอน

๒. ผู้นำของภาคีรัฐสภาที่จะนำพาการทำงานของภาคีรัฐสภาให้ไปในทิศทางดังกล่าวก็ขาดความต่อเนื่อง เพราะนอกจากจะหมุนเวียนประธาน AIPA กันทุกปีแล้ว สมาชิกรัฐสภาของประเทศสมาชิก AIPA ที่จะมาทำงานให้กับ AIPA ก็ไม่มีความต่อเนื่อง และฝ่ายเจ้าหน้าที่ประจำของสำนักงานเลขาธิการ AIPA และของสำนักงานเลขาธิการประเทศสมาชิก AIPA ก็มีองค์ความรู้ ความถนัด และความสนใจในเรื่องของอาเซียนไม่เท่ากัน

๓. ระบบการทำงานของ AIPA ในขณะนี้ยังขาดการสนับสนุนที่เข้มแข็งและความไม่เป็นมืออาชีพจากสำนักงานเลขาธิการ AIPA จะเห็นได้ว่าการทำงานส่วนใหญ่ของสำนักงานเลขาธิการ AIPA ยังต้องพึ่งพาการทำงานของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาของประเทศสมาชิกในการจัดประชุมระดับต่างๆ ของ AIPA ซึ่งสำนักงาน

เลขาธิการรัฐสภาเหล่านั้นก็มีสมรรถนะในเรื่องของอาเซียนไม่เท่ากันด้วย ระบบการทำงานดังกล่าวส่งผลต่อการจัดระเบียบวาระการประชุมของ AIPA ในทุกระดับ ซึ่งยังคงใช้แนวทางการจัดระเบียบวาระให้สอดคล้องกับระเบียบวาระของอาเซียนเป็นหลัก จนถึงขณะนี้ AIPA ยังไม่มีระเบียบวาระที่แสดงถึงความสามารถ และประสิทธิภาพของภาครัฐสภาในอาเซียนที่จะมองทิศทางและปัญหาของอาเซียนในลักษณะองค์รวม ทั้งในการตั้งปัญหา การกำหนดกรอบและเนื้อหาของปัญหา การอภิปรายปัญหา การแสวงหาคำตอบ และกระบวนการบริหารจัดการปัญหาของภาครัฐสภา ร่วมกับอาเซียน ถึงแม้ว่าในบางช่วง AIPA จะเคยมีความพยายามที่จะทำได้เช่นนั้นก็ตาม

๔. ระบบการทำงานดังกล่าวข้างต้นนี้ซึ่งจะส่งผลถึงการทำงานเชิงนโยบายด้วยนั้น ได้ทำให้ภาครัฐสภายังไม่สามารถพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับอาเซียนได้อย่างพร้อมมูล ภาครัฐสภายังไม่มีขีดความสามารถที่มากพอจะทำงานด้านเนื้อหาสาระในเชิงสร้างสรรค์และในเชิงรุกต่ออาเซียน และในการสร้างบุคลากรในระดับสมาชิกรัฐสภา และผู้สนับสนุนการทำงานของสมาชิกรัฐสภาในกิจการอาเซียนได้ ประการสำคัญ บุคลากรในวงงานรัฐสภาในรัฐสมาชิกอาเซียนยังมีความเข้าใจในพลวัต (dynamics) ของการทำงานด้านต่างประเทศซึ่งเป็นตัวตั้งต้นของการทำงานด้านอาเซียนและการทำงานในกรอบของอาเซียนในระดับที่ไม่เท่ากัน นอกจากนี้ AIPA ยังไม่มีแผนการในการยกระดับองค์ความรู้เกี่ยวกับอาเซียนอีกด้วย และ AIPA ยังให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อ “ชาติ” มากกว่าความเป็น “อาเซียน” ซึ่ง “อาเซียน” ควรจะเป็น mindset และ mentality ขององค์กรต่างๆ ของภูมิภาคที่จะมีการรวมตัวกัน

๕. ในรัฐสภาไทยมีกลุ่มงานสมาชิกรัฐสภาอาเซียน สังกัดสำนักองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ดูแลงานด้านกิจการอาเซียนในบริบทของภาครัฐสภาผ่าน AIPA เพียงหน่วยงานเดียวเท่านั้น รัฐสภาจำเป็นต้องมีกลไกของรัฐสภาด้านอาเซียนและกลไกด้านประชาคมอาเซียน โดยเฉพาะ แต่จนถึงขณะนี้รัฐสภาไทยยังไม่มีคณะกรรมการสามัญด้านกิจการอาเซียน และถึงแม้ว่ากิจการของอาเซียนจะเป็นเรื่องที่คณะกรรมการต่างประเทศของสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการการต่างประเทศของวุฒิสภาให้ความสนใจและทำงานด้วย แต่ก็ยังไม่จัดเป็นเนื้อหาหลักของคณะกรรมการการต่างประเทศของรัฐสภาหรือเป็นจุดเน้น (focus) ของคณะกรรมการการต่างประเทศ ประการสำคัญที่สุดเรื่องประชาคมอาเซียนไม่ใช่เรื่องต่างประเทศมิติเดียวอีกต่อไปแล้ว แต่จะเป็นเรื่องหลากหลายมิติตามลักษณะของความมั่นคงของมนุษย์ (human security) เพราะประชาคมอาเซียนจะเป็นเรื่องที่เข้าถึงตัวคนและจะแปรเปลี่ยนโฉมหน้าของประเทศสมาชิกอาเซียนในอนาคต

ข้อเสนอแนะของข้าพเจ้าต่อที่สมัชชาของสำนักงาน ก.พ.

๑. ควรส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนในภาครัฐสภามีองค์ความรู้เกี่ยวกับอาเซียน และองค์ความรู้ด้านการต่างประเทศซึ่งเป็นพื้นฐานของการทำงานเกี่ยวกับอาเซียน คำว่า “ทุกภาคส่วนในรัฐสภา” หมายความถึงผู้บริหารระดับต่างๆ ของรัฐสภา สมาชิกรัฐสภา บุคคลภายนอกที่มาทำงานให้กับรัฐสภา ผู้บริหารสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๒. ให้องค์ความรู้เกี่ยวกับประชาคมอาเซียนแก่รัฐสภา ได้แก่ องค์ความรู้ด้านเสาหลักของประชาคมอาเซียนทั้ง ๓ เสาหลักและองค์ความรู้ในความร่วมมือทุกสาขาของอาเซียน องค์ความรู้ด้านกฎระเบียบของอาเซียนและด้านความตกลงและแผนปฏิบัติการต่างๆ ของอาเซียน และองค์ความรู้เกี่ยวกับทิศทางข้างหน้าในด้านสถาบัน ด้านกฎหมาย และด้านกฎระเบียบของอาเซียน

๓. ให้องค์ความรู้แก่รัฐสภาเกี่ยวกับการเจรจาต่างๆ ของอาเซียนเพื่อให้รัฐสภารับรู้ความคืบหน้าของการเจรจาและมีส่วนร่วมในกระบวนการเจรจา

๔. ให้องค์ความรู้แก่รัฐสภาในการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐสภาแห่งชาติกับองค์กรภูมิภาค (อาเซียนเป็นองค์การระหว่างประเทศตามกฎหมาย แต่การจัดตั้งประชาคมอาเซียนจะเข้าข่ายองค์กรภูมิภาค แต่ยังไม่มีความเท่าเทียมกับสหภาพยุโรป) โดยในส่วนนี้ข้าพเจ้าแจ้งที่ประชุมว่า AIPA ยังมีแนวความคิดที่จะยกระดับขึ้นเป็นรัฐสภาอาเซียน (ASEAN Parliament) ในอนาคตด้วย เพราะฉะนั้น รัฐสภาควรมีองค์ความรู้เรื่องการบูรณาการทำงานระดับชาติและระดับภูมิภาคและการทำงานในลักษณะนี้ภายใต้บริบทของการเป็นประชาคมอาเซียน

๕. ให้องค์ความรู้แก่รัฐสภาในด้านการพัฒนากฎหมายที่มาจากองค์กรภูมิภาคและผลของกฎหมายที่จะส่งผลในระดับภูมิภาค และที่พัฒนาองค์ความรู้ด้านกฎหมายเพื่อเชื่อมโยงถึงการพัฒนากฎหมายภายในของประเทศสมาชิกอาเซียนและการปรับตัวของประเทศสมาชิกซึ่งจะรวมถึงการสร้างสอดคล้องทางกฎหมาย (harmonization of laws) ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน การสร้างสอดคล้องของกฎหมายระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนเป็นงานหลักด้านหนึ่งของ AIPA ติดต่อกันมาหลายปีแล้ว แต่ก็ขาดความต่อเนื่องด้วยปัจจัยหลายประการรวมทั้งปัจจัยผู้นำองค์กร อีกทั้งความสนใจของ AIPA ในการสร้างสอดคล้องของกฎหมายก็มักเป็นความสนใจระยะสั้นๆ ไม่ใช่ความสนใจที่จะทำงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งในระยะยาวหรือผูกพันประเทศสมาชิกให้ทำงานเรื่องนี้อย่างถาวร ประการสำคัญก็คือ การมองเรื่องการสร้างสอดคล้องทางกฎหมาย และการจัดลำดับความสำคัญของการสร้างสอดคล้องของกฎหมายที่ยังแตกต่างกันอยู่ระหว่างอาเซียนและ AIPA กล่าวคือ อาเซียนเห็นว่าการสร้างสอดคล้องของกฎหมาย คือการประสานกฎหมายภายในรัฐสมาชิกที่ยังคั่งค้างอยู่ให้แล้วเสร็จก่อนที่จะเกิดประชาคมอาเซียนในพ.ศ.๒๕๕๘ ส่วน AIPA เห็นว่าการสร้างสอดคล้องของกฎหมายคือการนำกฎหมายภายในของประเทศสมาชิกในเรื่องต่างๆ มาพัฒนาให้เกิดกฎหมายที่มีแนวทางเดียวกันซึ่งจะนำมาสู่กฎหมายต้นแบบ (modal law) ให้แก่รัฐสมาชิกอาเซียนต่อไปในอนาคต

๖. พัฒนาการความรู้ร่วมกับรัฐสภาในการทำงานกับภาคประชาชนภายใต้แนวคิดการติดต่อสื่อสารจากประชาชนสู่ประชาชน (people-to-people contact) เนื่องจากอาเซียนเป็นองค์กรที่ประชาชนเป็นศูนย์กลาง (people-centered organization)

๗. พัฒนาการความรู้ร่วมกับรัฐสภาในด้านระบบรัฐสภาและระบบนิติบัญญัติของรัฐสมาชิกอาเซียน ซึ่งรวมถึงกระบวนการประชาธิปไตยและกระบวนการพิทักษ์สิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานและค่านิยมของอาเซียนในกฎบัตรอาเซียน และเป็นหน้าที่และบทบาทนำของรัฐสภาด้วย

ข้อเสนอแนะแนวทางการเตรียมความพร้อมข้าราชการรัฐสภาสู่ประชาคมอาเซียน

ในเบื้องต้น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรร่วมกับ ก.ร.ควรตระหนักในเรื่องนี้และดำเนินการเตรียมความพร้อมทั้งในระดับผู้นำสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและปฏิบัติในการที่ประเทศไทยจะก้าวสู่การรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียนใน พ.ศ.๒๕๕๘ ในบริบทของฝ่ายรัฐสภา โดยคำนึงถึงการนำร่องของสำนักงาน ก.พ. และล่าสุดในการที่สำนักงาน กพร. ได้ร่วมมือกับศูนย์อาเซียนศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในการพัฒนาตัวชี้วัดระบบราชการไทยให้รองรับประชาคมอาเซียน สำหรับแนวทางเตรียมความพร้อม ได้แก่

๑. ในระดับผู้นำรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรกำหนดว่านอกจากผู้นำรัฐสภาจะหมายถึงผู้บริหารของสำนักงานฯ แล้ว ผู้นำรัฐสภาต้องรวมถึงสมาชิกรัฐสภาด้วยในฐานะที่สมาชิกรัฐสภา คือ ผู้ที่ขับเคลื่อนมติรัฐสภาและมตินิติบัญญัติในการที่ประเทศไทยจะก้าวสู่การเป็นประชาคมอาเซียน ทั้งในระดับประเทศและในระดับภูมิภาค (คือ อาเซียน)

๒. การเตรียมความพร้อมในระดับผู้นำ ประกอบด้วย การเตรียมความพร้อมการทำงานในประเทศและในอาเซียนใน ๓ ด้าน คือ (๑) ด้านเสาหลักของอาเซียนทั้ง ๓ เสาหลัก เพื่อให้ประเทศไทยร่วมกันขับเคลื่อนทุกเสาหลัก และให้ประเทศไทยได้ประโยชน์สูงสุดจากเสาหลักเหล่านั้น (๒) ประเด็นหรือปัญหาของอาเซียนและที่ท้าทายอาเซียนในทุกบริบท (ในบริบทอาเซียนและบริบทระหว่างประเทศ) และ (๓) การทำหน้าที่และการแสดงบทบาทของรัฐสภาไทยในเวทีAIPA ในระดับต่างๆ ตลอดจนในเวทีรัฐสภาระหว่างประเทศอื่นๆ ที่ให้ความสนใจกับประชาคมอาเซียน รวมทั้งในเวทีการประชุมกับอาเซียน เน้นพิเศษ คือ เวทีการประชุมสุดยอดประจำปีของผู้นำ AIPA และผู้นำอาเซียน ในฐานะที่ภาครัฐสภา และ AIPA เป็นหุ้นส่วนสำคัญของอาเซียนในการสร้างประชาคมอาเซียน

๓. การสร้างความพร้อมในระดับปฏิบัติ ได้แก่ การใช้ทิศทางเดียวกับการสร้างความพร้อมในระดับผู้นำรัฐสภา คุณสมบัติซึ่งระดับปฏิบัติต้องมีเท่าๆ กับระดับผู้นำ ก็คือ ความแม่นยำในกฎระเบียบของอาเซียนและความตกลงต่างๆ ของอาเซียนและของภาครัฐสภา แต่คุณสมบัติที่ต้องมีเพิ่มเติมสำหรับระดับปฏิบัติ คือ (๑.) องค์ความรู้และความสามารถในการสนับสนุนรัฐสภาในการขับเคลื่อนประชาคมอาเซียนและในกิจการอาเซียนที่เสริมประชาคมอาเซียน (๒.) องค์ความรู้และความสามารถในการทำงานร่วมกับหน่วยงานของไทยภายใต้เสาหลักประชาคมอาเซียนทั้ง ๓ เสาหลัก (๓.) องค์ความรู้และความสามารถในการทำงานกับภาคประชาชนเพื่อให้ประชาคมอาเซียนเกิดผลสัมฤทธิ์ในหมู่คนไทย (๔.) องค์ความรู้และความสามารถในการใช้ภาษาอังกฤษและภาษาต่างประเทศภายใต้ประชาคมอาเซียน และ(๕.) องค์ความรู้และความสามารถในการเจรจาระหว่างประเทศ ซึ่งรวมถึงในการเป็นเลขานุการที่ประชุมระหว่างประเทศและให้คำปรึกษาในที่ประชุมรัฐสภาระหว่างประเทศด้วย

๔. ติดตามความคืบหน้าของการบังคับใช้ระเบียบว่าด้วยการทำความตกลงระหว่างประเทศของอาเซียนโดยเฉพาะและกฎระเบียบของอาเซียนฉบับอื่นๆ ภายใต้กฎบัตรอาเซียนและความตกลงที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งประชาคมอาเซียน ตลอดจนนโยบายและแผนปฏิบัติการต่างๆ ของอาเซียนที่จะออกตามมาในอนาคต การติดตามความคืบหน้าดังกล่าวจะต้องติดตาม (๑.) กฎหมายภายในของไทยและนโยบายของประเทศไทยต่อการขับเคลื่อน ๓ เสาหลักของประชาคมอาเซียน (๒.) องค์รวมของความก้าวหน้าของการจัดตั้งประชาคม

อาเซียนในระดับอาเซียนและในระดับรัฐสมาชิก และ (๓.) การบังคับใช้กฎบัตรอาเซียน กฎระเบียบ แผนปฏิบัติการ และมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับประชาคมอาเซียนในประเทศสมาชิกอาเซียน เนื่องจากการดำเนินการของประเทศสมาชิกอาเซียนจะเกี่ยวพันหรือส่งผลต่อการดำเนินการของประเทศไทยในเรื่องเหล่านี้ด้วย

๕. สนใจ ติดตาม และส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมหารือร่างระเบียบของอาเซียนต่างๆ กับกระทรวงเจ้าภาพของทั้ง ๓ เสถหลักเป็นประจำทั้งระเบียบที่ประกาศใช้แล้วและที่อยู่ระหว่างร่างและที่จะยกไว้ในอนาคต เพราะระเบียบเหล่านี้มีที่มาจากกฎบัตรอาเซียนและความตกลง/แผนปฏิบัติการ/นโยบายของอาเซียน ซึ่งทั้งหมดจะเกี่ยวพันกับการทำหน้าที่ของรัฐสภาโดยรวม ผู้แทนของสำนักงานฯ ควรเป็นบุคคลคนเดียวหรือคณะเดียวกันเพื่อความต่อเนื่องของสารสนเทศนโยบายระหว่างหน่วยงานและการพัฒนาองค์ความรู้ที่ต่อเนื่องของข้าราชการรัฐสภาในเรื่องประชาคมอาเซียน

๖. ต้องให้ความสนใจและศึกษาการบังคับใช้มาตรา ๑๙๐ อย่างจริงจัง และแสวงหาองค์ความรู้และเป็นเจ้าขององค์ความรู้เกี่ยวกับมาตรา ๑๙๐ ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับผู้นำสำนักงานฯ และผู้ปฏิบัติในสายงานที่เกี่ยวข้องกับประชาคมอาเซียนโดยตรงและโดยอ้อม และควรเป็นองค์ความรู้ในเชิงรุกที่มาจากความตระหนัก การเตรียมความพร้อม การแสวงหา การค้นคว้า และการนำมาใช้ โดยตัวตนของรัฐสภาเอง มิใช่การพึ่งพาสิ่งเหล่านี้จากส่วนราชการที่ทำหน้าที่ตาม ๓ เสถหลักของประชาคมอาเซียนหรือจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอย่างเดียวนั้น

๗. สร้างทีมงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทำงานด้านมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ และติดตามเรื่องที่จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๙๐ และเตรียมความพร้อมให้แก่รัฐสภาเพื่อนำบริบทของนิติบัญญัติมาใช้ในการนำประเทศไทยเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดยมอบให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านกฎหมายโดยตรงและโดยอ้อม อาทิ สำนักกฎหมาย สำนักประชุม สำนักกรรมการ สำนักวิชาการ และสำนักด้านต่างประเทศทั้ง ๓ สำนักเป็นทีมงานร่วมกันก่อนในเบื้องต้น และรวมกันเป็นกลุ่มภารกิจหลักด้านประชาคมอาเซียนของรัฐสภา และพัฒนาระบบการทำงานสำหรับภารกิจเชิงรุกและต่อการพัฒนาสมรรถนะของบุคลากรที่สอดคล้องกันในระยะต่อไป

๘. ควรนำสารบบกฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตั้งประชาคมอาเซียนที่สำนักงานฯ มีอยู่มาใช้อย่างเต็มที่ในเชิงรุกและในการเตรียมความพร้อมให้อาเซียนและประเทศไทยปฏิบัติตามพันธกรณีด้วย

๙. สภาผู้แทนราษฎรควรเร่งให้ข้าราชการมี (๑.) องค์ความรู้ในการทำความเข้าใจกับเอกสารทางการต่างๆ ของอาเซียน เพราะเอกสารเหล่านั้นคือเอกสารพื้นฐานที่รัฐสภาสมาชิกใช้ในกิจการของประชาคมอาเซียน และ(๒.) องค์ความรู้ในการเจรจาระหว่างประเทศ เพราะเมื่ออาเซียนเป็นองค์กรที่ยึดถือกฎกติกาเป็นหลักการพื้นฐานของการทำงานแล้ว ก็จะต้องมีการเจรจาในหมู่ประเทศสมาชิกอาเซียน และระหว่างอาเซียนกับต่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเป็นประจำ เอกสารทางการของอาเซียนและการเจรจาระหว่างรัฐสมาชิกจะเกี่ยวข้องกับการใช้มาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญไทย และมีเนื้อหาสาระที่รัฐสภาต้องรับรู้ไปพร้อมๆ กับผู้เจรจาในรัฐบาล เนื่องจากต่อมาสิ่งเหล่านี้ก็จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของมาตรา ๑๙๐ หรือ พัฒนามาเป็นนโยบายที่ริเริ่มโดยรัฐบาลหรือรัฐสภาและพัฒนาเป็นนโยบายที่รัฐสภาจะต้องกำกับดูแล หรือ พัฒนาเป็นกฎหมายภายใน หรือ ส่งผลต่อความเข้มแข็งและเสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตยและการเมืองภาคประชาชน

ภาษาต่างประเทศเป็นรากฐานสำคัญในการทำงานของอาเซียนและในการเจรจาระหว่างประเทศสมาชิก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ภาษาอังกฤษ ด้วยเหตุนี้ สำนักงานฯ ต้องเร่งยกระดับองค์ความรู้และความสามารถในการใช้ภาษาอังกฤษและภาษาต่างประเทศของข้าราชการ โดยมีเป้าหมายในการใช้ภาษาเพื่อทำงานเรื่องประชาคมอาเซียน และการยกระดับองค์ความรู้และความสามารถด้านภาษาต่างประเทศควรทำไปพร้อมๆ กับการสร้างองค์ความรู้ด้านการใช้เอกสารทางการของอาเซียนและการเจรจาระหว่างประเทศ

๑๐. ผลักดันให้รัฐสภา (๑.) มีนโยบายด้านประชาคมอาเซียน (๒.) สร้างกลไกทำงานเกี่ยวกับอาเซียน อาทิ คณะกรรมาธิการสามัญด้านกิจการอาเซียน หรือคณะกรรมาธิการสามัญด้านกิจการประชาคมอาเซียน และสำนักงานฯ ควรศึกษาการจัดตั้งกลไกของรัฐสภาด้านอาเซียนโดยศึกษาเปรียบเทียบการจัดตั้งกลไกของรัฐสภารัฐสมาชิกสหภาพยุโรปด้านกิจการสหภาพยุโรป (๓.) สร้างทีมทำงานด้านอาเซียนภายในสำนักงานฯ ทำงานด้านนี้ในทุกเสาหลักของประชาคมอาเซียนร่วมกับกระทรวงเสาหลัก และ AIPA และ (๔.) มีกระบวนการของสำนักงานฯ ที่จะปฏิสัมพันธ์และทำงานร่วมกับ (engage) กับหน่วยราชการต่างๆ ในทุกเสาหลักของประชาคมอาเซียน

๑๑. สำนักงานฯ ควรกำหนดทิศทางขององค์กรและยุทธศาสตร์ของสำนักงานฯ ให้ตอบรับกับประชาคมอาเซียน โดยไม่จำเป็นต้องตั้งหน่วยงานภายในสำนักงานฯ ขึ้นมาใหม่แต่อย่างใดทุกครั้ง แต่ควรทำในลักษณะการเน้นเนื้อหา หรือกระตุ้นเนื้อหาที่มีองค์ประกอบไปสู่ประชาคมอาเซียน และทำงานแบบข้ามสายงาน (cross function) เพื่อจัดระเบียบองค์ความรู้และระบบงานของรัฐสภาในการก้าวสู่ประชาคมอาเซียน และในการขับเคลื่อนประชาคมอาเซียน การทำงานแบบ cross function นี้ ข้าพเจ้าได้เสนอไว้ในที่สัมมนาของสำนักด้านต่างประเทศทั้ง ๓ สำนักเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ ว่า การทำงานแบบนี้จะช่วยให้ทำงานได้ทันกับพัฒนาการที่มโหฬารยิ่งของงานด้านต่างประเทศ เพราะงานด้านต่างประเทศเป็นงานสด (realtime) และงานด้านอาเซียนก็เป็นงานในลักษณะเดียวกัน ประการสำคัญก็คือ การทำงานแบบข้ามสายงานจะค้นหาคนที่มีความสามารถได้ รวมทั้งจะจัดตั้ง team-building ที่ดีสำหรับองค์กร และจะผลิตงานเนื้อหาสาระที่มีการยกระดับให้เป็นงานเนื้อหาสาระเชิงคุณภาพ เชิงนโยบาย และเชิงก้าวหน้าได้ ซึ่งจะกระตุ้นการสร้างความเป็นมืออาชีพด้านต่างประเทศ ด้านอาเซียน ด้านนโยบาย และด้านกฎหมาย ซึ่งเป็นความต้องการของประเทศไทย และยังเป็นเรื่องที่สำนักงานฯ ยังพยายามสร้างอยู่

๑๒. รัฐสภาไทยต้องผลักดันให้ AIPA มีนโยบายที่เป็นรูปธรรมในการทำหน้าที่ด้านรัฐสภาและด้านนิติบัญญัติเพื่อสร้างประชาคมอาเซียน และเพื่อขับเคลื่อนประชาคมอาเซียนอย่างถาวร ในเรื่องนี้ รัฐสภาไทยควรเสนอแผนปฏิบัติการ (action plans) เรื่องประชาคมอาเซียนต่อ AIPA ซึ่งแผนปฏิบัติการดังกล่าวจะเป็นเครื่องมือกระตุ้นการทำงานของ AIPA ในด้านนี้ให้มีความเข้มแข็งและเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อบทบาทของภาครัฐสภาในการจัดตั้งประชาคมอาเซียน

วิธีการเตรียมความพร้อม

๑. สร้างองค์ความรู้ด้านประชาคมอาเซียนให้แก่บุคลากรในวงงานรัฐสภาทุกระดับ และเตรียมความพร้อมสู่การรวมตัวประชาคมอาเซียนตามแนวทางที่เสนอข้างต้น และภายใต้กรอบความคิดของคู่มือการ

ประเมินตนเองของรัฐสภา พ.ศ.๒๕๕๔ ที่สถาบันพระปกเกล้าฯ จัดทำควบคู่กับหลักเกณฑ์การประเมินของ สหภาพรัฐสภา และโดยใช้แนวทางการเตรียมความพร้อมผู้นำและข้าราชการไทยเข้าสู่การเป็นประชาคม อาเซียน 2015 ของสำนักงาน ก.พ. และแนวทางของสำนักงาน กพร. ในการบริหารระบบราชการในยามวิกฤติ และการพัฒนาตัวชี้วัดระบบราชการไทยภายใต้ประชาคมอาเซียนมาใช้โดยอนุโลม

๒. ปรับปรุงและพัฒนาระบบงานของรัฐสภาให้สอดคล้องกับการเป็นประชาคมอาเซียน
๓. พัฒนาสมรรถนะของบุคลากรในระดับผู้นำและผู้ปฏิบัติ
๔. สร้างเครือข่ายการทำงานกับหน่วยงานในประเทศและในอาเซียน
๕. เข้าถึงภาคประชาชนตามเจตนารมณ์ของกฎบัตรอาเซียนที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง