



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การทูตรัฐสภากับการกอบกู้วิกฤตศรัทธาไทย

จัดทำโดย นางสาวสุภาสินี ขมะสุนทร
รหัส 2022

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 2 ปี 2553
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การทูตรัฐสภากับการกอบกู้วิกฤตศรัทธาไทย

จัดทำโดย นางสาวสุภาสินี ขมะสุนทร
รหัส 2022

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 2 ปี 2553
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การทูตดั้งเดิม คือ การดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและผู้นำประเทศต่าง ๆ โดยตรง หรือโดยตัวแทนซึ่งได้แก่นักการทูตและทูตต่าง ๆ ในช่วงสูงสุดของสงครามเย็นในต้นทศวรรษ ๑๙๖๐ (พ.ศ. ๒๕๐๓) ได้เกิดแนวความคิดและการกระทำที่เรียกว่าการทูตสาธารณะ (public diplomacy) เพื่อออกไปหาพลเมืองของประเทศอื่น ๆ โดยตรงและจะมีอิทธิพลต่อความเห็นสาธารณะในประเทศนั้น ๆ และก็จะจะมีอิทธิพลต่อนโยบายของรัฐบาลในโอกาสต่อไป บางครั้งก็เรียกการกระทำเช่นนี้ว่าการทูตภาคประชาชน (people's diplomacy) และจะใช้วิธีการต่าง ๆ ในการดำเนินการ อาทิ กลุ่มพลเมือง สื่อมวลชน นักวิชาการ และทีมกีฬา เป็นต้น ในช่วงหลังสงครามเย็นก็ได้มีคำกล่าว “พลังอำนาจที่อ่อนนุ่ม” (soft power) มาใช้ แต่การทูตสาธารณะและการทูตอ่อนนุ่ม (soft diplomacy) ในช่วงนั้นมีลักษณะโฆษณาชวนเชื่อและการประชาสัมพันธ์เป็นส่วนใหญ่

การทูตสาธารณะและการทูตอ่อนนุ่มในยุคหลังสงครามเย็นได้ถูกนำมาใช้เป็นองค์ประกอบของการทูตดั้งเดิมเพื่อให้ความสำคัญกับกิจกรรมการทูตที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง เนื่องมาจากโลกาภิวัตน์ที่ส่งผลกระทบและผลลบลต่อความมั่นคงของมนุษย์ซึ่งเป็นปัญหาของโลกที่ทำให้องค์การระหว่างประเทศและรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ หันมาให้ความสำคัญกับมิติของมนุษย์ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและสร้างความเข้าใจระหว่างกัน มิติของมนุษย์มีองค์ประกอบของชุมชน วัฒนธรรม ศิลปะ พลเมือง สิทธิมนุษยชน เสรีภาพ และโอกาส และมิติของมนุษย์ คือ การถ่วงดุลกันของเสียงส่วนใหญ่กับเสียงส่วนน้อยและระหว่างผู้ที่มีและผู้ที่มีน้อยโอกาสและผู้ที่ถูกเบียดตกขอบในสังคม มิติของมนุษย์เกิดขึ้นในช่วงที่โลกนำเรื่องของประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน ธรรมชาติ และกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายด้านสิทธิมนุษยชนมาเป็นตัวขับเคลื่อนสังคมและต่อมาก็นำมาใช้เป็นบรรทัดฐานในการต่างประเทศและการดำเนินการทูตระหว่างประเทศ ดังนั้นพลังอำนาจอ่อนนุ่มและการทูตอ่อนนุ่มจึงเป็นเครื่องมือสำคัญของการต่างประเทศในยุคปัจจุบันซึ่งเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงของการเมืองภายในประเทศและการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งมีการตรวจสอบการใช้อำนาจกันอยู่ตลอดเวลาเพื่อประกันว่ามิติของมนุษย์จะได้รับความเคารพและปฏิบัติต่ออย่างเป็นรูปธรรมและด้วยความเคารพในหลักสิทธิมนุษยชนจากผู้รับผิดชอบทุกฝ่ายในประเทศและในสังคมโลก นอกจากนั้น การนำมิติของมนุษย์และพลังอำนาจอ่อนนุ่มและการทูตอ่อนนุ่มมาใช้ในการทูตระหว่างประเทศจะส่งผลต่อการยับยั้งความขัดแย้งทางการเมืองในรูปแบบของการสร้างความไว้วางใจ การแก้ไขความขัดแย้ง และการป้องกันความขัดแย้ง ที่จะเป็นรากฐานสำคัญของการทูตเชิงป้องกัน

รัฐสภาสามารถเป็นสื่ออย่างหนึ่งและเป็นตัวขับเคลื่อนตัวหนึ่งของการทูตสาธารณะและการใช้การทูตอ่อนนุ่ม เพราะประโยชน์อย่างหนึ่งของการทูตสาธารณะก็คือเป็นการทูตที่เข้าหาตัวแทนของพลเมืองและเข้าหาบางภาคส่วนของรัฐบาลของประเทศอื่น ๆ โดยตรงและพร้อม ๆ กัน รวมถึงการเข้าถึงผู้นำทางความเห็นคนสำคัญ ๆ ของประเทศนั้นด้วย ดังนั้น บริบทของสังคมโลกหลังยุคสงครามเย็นที่มีมิติของมนุษย์เป็นตัวนำดังกล่าว และการแพร่ขยายของประชาธิปไตยและระบบรัฐสภาที่เป็นผลตามมาได้เปิดโอกาสให้รัฐสภานำตัวเองและกลไกรัฐสภามาแก้ไขปัญหาภายในประเทศและปัญหาของโลก และมีมิติด้านสิทธิมนุษยชน ธรรมชาติ และกฎหมาย ซึ่งอยู่คู่กับการทำงานของรัฐสภาและเป็นหัวใจของประชาธิปไตยได้ทำให้รัฐสภามีลักษณะที่เอื้อต่อการทูตสาธารณะและการทูตอ่อนนุ่ม ในการนำพลังอ่อนนุ่มมาใช้ร่วมกับการทูตดั้งเดิมและพลังอำนาจแข็ง (hard power) และตรวจสอบการทำงานต่าง ๆ ของรัฐบาลและสังคมทุกภาคส่วนได้ หรือแม้แต่การตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลเอง ซึ่งเป็นการยกระดับและพัฒนาศักยภาพของการทูตสาธารณะและการทูตอ่อนนุ่มให้มีโครงสร้างและการพูดคุยกันเพื่อมิให้เป็นเพียงแค่การประชาสัมพันธ์เท่านั้น

การทูตรัฐสภามีประโยชน์ในตัวเองดังได้กล่าวมาแล้วและควรนำมาใช้ในการทูตไทยมากขึ้นเป็นลำดับ เพราะการทูตรัฐสภาทำงานกับประชาชนและเปิดพื้นที่ในการขับเคลื่อนและพูดคุยเจรจาได้กว้างขวางกว่าการทูตดั้งเดิม เนื่องจากการทูตรัฐสภาดังอยู่บนตัวตนของรัฐสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนและทำงานบนหลักการของการพูดคุยกับฝ่ายต่าง ๆ เพื่อหาข้อยุติให้กับประเทศ รัฐสภาเป็นพื้นที่รวมของฝ่ายต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ร่วมกันในการบริหารประเทศและร่วมในกระบวนการตัดสินใจของประเทศและเป็นพื้นที่รวมของเรื่องทุกเรื่องและปัญหาทุกปัญหาของประเทศที่มีที่มาจากภายในประเทศและภายนอกประเทศ และที่มาทั้งสองด้านนี้มีความเกี่ยวพันกันอย่างแยกไม่ออกในโลกยุคโลกาภิวัตน์ รัฐสภาใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาเองประกอบกับช่องทางของการทูตดั้งเดิมได้แก่ ช่องทางทวิภาคี ช่องทางพหุภาคี และช่องทางส่วนบุคคล ในการดำเนินการทูตรัฐสภาโดยสมาชิกรัฐสภาและเจ้าหน้าที่ของรัฐสภา คือ ผู้ทำหน้าที่ดังกล่าวโดยตรง ประธานสภา คือ ผู้ที่มีบทบาทสำคัญที่สุดต่อทิศทางของการทูตรัฐสภา และในการสร้างความสำเร็จหรือความชะงักงันหรือความล้มเหลวของการทูตรัฐสภา ในขณะที่พรรคการเมืองและวิปของสภามีความสำคัญในการคัดกรองสมาชิกรัฐสภาที่มีทักษะและความเข้าใจในด้านการต่างประเทศและมีศักยภาพในการทูตรัฐสภามาทำงานด้านต่างประเทศของรัฐสภาและดำเนินการทูตรัฐสภาในเวทีรัฐสภาระหว่างประเทศ ซึ่งในการนี้ รัฐสภาจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากรัฐบาลและองค์กร/หน่วยงานของรัฐที่ทำงานด้านต่างประเทศหรือที่ทำงานในเรื่องที่เกี่ยวข้องในการทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ สิ่งสำคัญที่สุดต่อการทำงานร่วมกันกับภาครัฐ ก็คือ การยอมรับหน้าที่และบทบาทของกันและกันและสนับสนุนกันอย่างเต็มที่ในการทำงานการทูตของแต่ละฝ่าย ตัวชี้วัดสำคัญที่จะสร้างการยอมรับในตัวรัฐสภาได้

จากบุคคลภายนอกและภายในตัวรัฐสภาด้วยกันเอง ก็คือ ประสิทธิภาพของรัฐสภาในการทำงาน ด้านการต่างประเทศและการทูตรัฐสภาและผลงานที่ออกมา และสิ่งสำคัญในการทูตยุคโลกาภิวัตน์ ก็คือ รัฐสภาต้องสร้างเครือข่ายอยู่ตลอดเวลาและต้องมีเครือข่ายที่หลากหลาย

การทูตรัฐสภาสามารถสนับสนุนการทูตไทยและมีศักยภาพที่จะเป็นการทูตทางเลือกให้กับ ประเทศไทยได้ในอนาคต ด้วยคุณลักษณะของรัฐสภาที่มีความหลากหลาย มีสมาชิกสภาที่มีทั้งซีก รัฐบาลและซีกฝ่ายค้านและสมาชิกวุฒิสภาในกรณีที่บ้านบางประเทศมีระบบสองสภา ถ้าหากว่ารัฐสภา สามารถใช้การทำงานร่วมกันของรัฐสภาให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้และช่วยรัฐบาลตรงนี้ได้ การทูต รัฐสภาก็จะเป็นส่วนเสริมของการทูตดั้งเดิมได้เป็นอย่างดี การที่การทูตรัฐสหายังอยู่ในขั้นของการ พัฒนาเพื่อไปสู่การเป็นการทูตทางเลือกของโลกและของประเทศไทยโดยสมบูรณ์ นั้น เพราะการทูต รัฐสภายังมีข้อจำกัดอยู่มาก อาทิเช่น คณะผู้แทนรัฐสภามักจะไม่พูดเป็นเสียงเดียวกันเมื่อมีองค์ประกอบ มาจากพรรคการเมืองหลายพรรค และก็ยังขึ้นอยู่กับระบบการคัดสรรสมาชิกรัฐสภาของพรรคการเมือง และของสภามาทำหน้าที่ด้านต่างประเทศของรัฐสภาตลอดจนคุณภาพของสมาชิกรัฐสภาแต่ละคนด้วย จนทำให้เห็นกันว่ารัฐสภาไม่มีการต่างประเทศของตนเองได้โดยธรรมชาติ ทั้ง ๆ ที่รัฐสภาสามารถ ที่จะมียุทธศาสตร์ทางต่างประเทศของตัวเองและสามารถมีนโยบายต่างประเทศเป็นของตัวเองได้ โดยที่ไม่ได้ขัดหรือแย้งกับนโยบายต่างประเทศพื้นฐานของรัฐ เนื่องจากว่าการที่รัฐสภาเข้าไปมี บทบาทร่วมกับรัฐบาลเพื่อทำให้แนวนโยบายแห่งรัฐได้รับประโยชน์เป็นสิ่งที่ฝ่ายต่าง ๆ จะยังต้อง ให้ความสำคัญ และข้อจำกัดด้านการทำหน้าที่ต่างประเทศของรัฐสภาดังกล่าวอาจแก้ไขปัญหา ได้บางส่วนถ้ามีการประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างรัฐสภากับหน่วยงาน/องค์กรที่ทำงานด้าน ต่างประเทศและมีการบรรยายสรุปก่อนการเดินทางของคณะ และการปรับความคิดและกระบวนทัศน์ เกี่ยวกับการทำหน้าที่ด้านต่างประเทศของรัฐสภาและการทูตรัฐสภาจากภายในตัวรัฐสภาเองและ จากผู้ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับด้านต่างประเทศของรัฐสภาจากภายนอก

ในช่วงที่ประเทศไทยอยู่ในช่วงการเปลี่ยนผ่านอำนาจการบริหารประเทศจากระบบเลือกตั้ง มาสู่การยึดอำนาจโดยทหารและกลับมาสู่การเลือกตั้งอีกครั้งในระหว่างปี ๒๕๔๘-๒๕๕๐ นั้น รัฐสภาไทยได้เผชิญวิกฤติศรัทธาไทยในสายตาของรัฐสภาทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของ รัฐสภาพุทธิคติและรัฐสภาไทยได้ผนึกกำลังกันและร่วมกับกระทรวงการต่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหา วิกฤติศรัทธานั้นได้คลี่คลาย และรัฐสภาไทยได้สานต่อการทำหน้าที่ด้านต่างประเทศในด้านทวิภาคี และพหุภาคีมาจนถึงสมัยรัฐสภาชุดปัจจุบันหลังการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ แต่การ ดำเนินการทูตรัฐสภาจากช่วงนั้นถึงช่วงนี้ ยังไม่พอที่จะกล่าวได้ว่ารัฐสภาไทยทำการทูตรัฐสภาเป็นแล้ว หรือรู้จักการทำงานด้านการทูตรัฐสภา เพราะการทูตรัฐสภาในช่วงก่อนการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ ก็เป็นการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเพื่อรักษาสถานภาพของรัฐสภาไทย

ในสหภาพรัฐสภา และการดำเนินการด้านต่างประเทศหลังจากนั้นต่อมาจนถึงขณะนี้ก็อยู่ในระดับของการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมิใช่ในระดับการทูตรัฐสภา ประการสำคัญที่สุดก็คือ หลังจากวิกฤติประเทศไทยในช่วงเดือนเมษายน-พฤษภาคม ๒๕๕๑ ประเด็นหนึ่งสำหรับประเทศไทยในสายตาของสังคมโลก ก็คือ ความชอบธรรมของระบอบประชาธิปไตย (democratic legitimacy) และอำนาจของภาคประชาชนและความต้องการของมวลชนได้ถูกปฏิเสธหรือไม่ ซึ่งหมายถึงรัฐสภาโดยตรงด้วย ในฐานะที่รัฐสภาเป็นกลไกหนึ่งของรัฐในการบริหารประเทศร่วมกับรัฐบาลตามหลักอำนาจธิปไตย และจะส่งผลถึงการยอมรับในบทบาทและประสิทธิภาพของรัฐสภาไทยจากภายในประเทศและภายนอกประเทศ ดังนั้น รัฐสภาไทยจึงต้องทำหน้าที่ด้านต่างประเทศและใช้การทูตรัฐสภามาช่วยแก้ไขความคิดของต่างประเทศดังกล่าวและนำเสนอข้อมูลเชิงบวกเกี่ยวกับประเทศไทยอย่างต่อเนื่องและอย่างใกล้ชิดกับทุกวงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวงการรัฐสภาสากลทั้งโดยลายลักษณ์อักษร การพูดคุย และการเดินทางไปร่วมกิจกรรมในต่างประเทศ การดำเนินการดังกล่าวนี้ รัฐสภาจะต้องทำควบคู่กับการทำหน้าที่ของรัฐสภาภายในประเทศเพื่อนำไทยออกจากวิกฤติการณ์ของประเทศและฟื้นฟูประเทศหลังจากความขัดแย้ง ซึ่งในขณะนี้รัฐสภายังทำหน้าที่เหล่านั้นได้ต่ำกว่าความคาดหวังของประชาชนในประเทศ และมีผลต่อการยอมรับของประชาชนในเชิงบวกต่อรัฐสภาไทยโดยรวม ทั้งนี้ ผลงานของรัฐสภาที่ทำภายในประเทศจะเป็นตัวชี้ความเชื่อมั่นของประชาชนในประเทศ และเมื่อทำได้ดีแล้วก็จะสามารถกอบกู้วิกฤติศรัทธาไทยในต่างประเทศให้กลับมาได้ด้วย

ด้วยเหตุนี้ รัฐสภาไทยอันได้แก่ สมาชิกผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา จึงต้องรู้จักว่าการทูตรัฐสภาคืออะไรและมีความหมายอย่างไรต่อการต่างประเทศของรัฐสภา และสำคัญที่สุดต่อการต่างประเทศของไทย และรัฐสภาไทยจะต้องรู้จักใช้เครื่องมือนี้ให้เป็นและมีฝีมือในการใช้การทูตรัฐสภา เพื่อทำงานด้านการต่างประเทศของรัฐสภาให้ได้ในทุกบริบทของผลประโยชน์ชาติและต้องทำให้ได้อย่างต่อเนื่อง เพราะรัฐสภาจะต้องตระหนักว่ารัฐสภามีหน้าที่ทำงานด้านต่างประเทศและต้องคิดเพื่อคนในประเทศของเราและคิดเพื่อคนอื่นที่เป็นประชากรของโลกด้วย รัฐสภาต้องมองสิ่งที่เกิดขึ้นรอบตัวที่มาจากภายในประเทศและจากต่างประเทศให้ออก เพราะรัฐสภาจะอยู่กันอย่างเดิมและทำงานกันอย่างเดิมโดยไม่เปลี่ยนแปลงเลย ย่อมเป็นไปได้ในยุคโลกาภิวัตน์ รัฐสภาต้องมองหน้าที่และการทำงานทางต่างประเทศเกินกว่าที่เคยมองมาก่อน กล่าวคือ เมื่อมีโอกาสทำกิจกรรมด้านต่างประเทศ ก็ควรใช้โอกาสนั้นทำงานที่จริงจังและมองเรื่องต่าง ๆ ด้วยสายตาที่จริงจัง

ความหมาย ก็คือ ไม่มีสถาบันใดหรือบุคคลใดหรือรัฐบาลใดหรือแม้แต่ประเทศใดอยู่เหนืออำนาจของธรรมาภิบาล (good governance) เพราะการตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของสังคมทุกภาคส่วน รวมทั้งการมีส่วนร่วมของภาครัฐสภาในงานด้านการต่างประเทศของรัฐบาลจะธำรงไว้ซึ่งธรรมาภิบาลและจะสร้างคุณูปภาพในการพัฒนาประเทศ สร้างความสมดุลในโลก สร้างความสมานฉันท์

ในสังคม และสร้างเสถียรภาพให้แก่มนุษย์และสังคม ดังนั้น รัฐสภาทั่วโลกจึงต้องปรับบทบาทให้ระบบรัฐสภาและมาตรการด้านรัฐสภาเอื้อต่อเจตนารมณ์ของธรรมาภิบาล และพิสูจน์ให้เห็นว่ารัฐสภาเป็นสถาบันที่ทำงานอย่างจริงจัง มีความน่าเชื่อถือ พร้อมที่จะตรวจสอบและถูกตรวจสอบ และทำงานที่เป็นแก่นสารแก่สังคมโลก ด้วยเหตุนี้ มิตรรัฐสภาและการทูตรัฐสภาจึงเป็นวาระเร่งด่วนของรัฐสภาและองค์กรรัฐสภาสากล และเป็นแรงกระตุ้นที่สำคัญยิ่งสำหรับสถาบันรัฐสภาในระดับต่าง ๆ ที่บุกเบิกในเรื่องนี้ไปก่อนแล้ว ให้บุกเบิกต่อไป และพร้อมให้ความช่วยเหลือสถาบันรัฐสภาที่ยังไม่พร้อมในการปรับตัวหรือมีความพร้อมในการยกระดับตนเองน้อยกว่า แนวโน้มเชิงก้าวหน้าดังกล่าวนี้อาจช่วยพลิกสถานการณ์ให้ประชาชนกลับมายอมรับการทำหน้าที่ของรัฐสภาว่าเป็นสถาบันการเมืองที่มีความจริงจังในการกระทำมากกว่าการพูด ยอมรับสถาบันรัฐสภาให้เป็นพันธมิตรในการบริหารประเทศและบริหารโลกภายใต้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ และกระตุ้นการใช้สิทธิของประชาชนในการเลือกตั้ง

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคล เรื่อง การทูตรัฐสภากับการกอบกู้วิกฤตศรัทธาไทย ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ ๒ ปี ๒๕๕๓

ผู้เขียนหวังว่าผลการศึกษาและข้อเสนอแนะต่าง ๆ จะเป็นประโยชน์ตามสมควรต่อผู้อ่าน และรัฐสภาตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สำหรับประกอบการพิจารณาปรับปรุงแนวทางการดำเนินงาน การต่างประเทศของรัฐสภา เพื่อให้ยุทธศาสตร์ต่างประเทศของรัฐสภาในภาพรวมประสบความสำเร็จในการสร้างการทูตรัฐสภาในประเทศไทยและพัฒนาสมรรถนะและศักยภาพของการทูตรัฐสภาให้เป็นการทูตทางเลือกสำหรับประเทศไทยในอนาคตดังที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้

ผู้เขียนขอขอบคุณสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดที่ สนับสนุนให้เข้ารับการอบรมหลักสูตรนี้ และกระทรวงการต่างประเทศที่สนับสนุนงบประมาณในการอบรมให้แก่ผู้เขียนตลอดหลักสูตร

รายงานฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ภายใต้ระยะเวลาที่จำกัดด้วยความช่วยเหลือของบุคคลต่าง ๆ ซึ่งผู้เขียนขอแสดงความขอบคุณมา ณ โอกาสนี้ ดังนี้

๑. เอกอัครราชทูตสุจิตรา หิรัญพุกภัย และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชูเกียรติ พันธ์พรประสิทธิ์ ซึ่งเป็นคณะอาจารย์ที่ปรึกษา ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นในการเขียน

๒. ท่านพิชัย รัตตกุล อดีตประธานรัฐสภา เอกอัครราชทูตเดช บุญนาค อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ คุณสมศักดิ์ ปรีศนันทกุล อดีตรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เอกอัครราชทูตกอบศักดิ์ ชุติกุล อดีตสมาชิกรัฐสภา และคุณวีระศักดิ์ ไควสุรัตน์ อดีต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ที่ได้กรุณาให้สัมภาษณ์และให้คำแนะนำต่องานนี้

๓. คุณสุนันทา ทรงจำปา และคุณสุรัตน์ หวังต่อลาก จากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่ ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลด้านระบบงานรัฐสภา คุณอารีรัตน์ วิชาช่าง และคุณนิสา เหลืองทองคำ จากสำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ตรวจสอบความถูกต้องของ เชิงอรรถและบรรณานุกรมและจัดทำ power point ประกอบการรายงานผลการศึกษา คุณสมบัติ จันทร์ไพจิตร และคุณนิรรา คุ่มงาม จากสำนักขเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ให้ความช่วยเหลือในการถอดความบทสัมภาษณ์ได้ทันต่อการเขียนงาน และคุณภาภุมิ มิ่งมิตร จากสำนักองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ค้นหาข้อมูล ประกอบการอ้างอิงผลงานต่างประเทศของสมาชิกรัฐสภา และให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ ตลอดจนเจ้าหน้าที่สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการทุกท่านที่กรุณาให้ความช่วยเหลือในการจัดทำรายงานส่วนบุคคลฉบับนี้

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ญ
บทที่ ๑ บทนำ	๑
๑.๑ ภูมิหลังความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์	๔
๑.๓ ขอบเขตการศึกษา	๔
๑.๔ วิธีการดำเนินการศึกษา	๕
๑.๕ ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา	๕
บทที่ ๒ แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการทุดรัฐสภา	๖
๒.๑ รัฐสภากับพันธกิจด้านต่างประเทศ	๗
๒.๒ การทุดรัฐสภา	๘
๒.๒.๑ กำเนิดและพัฒนาการ	๑๑
๒.๒.๔ คุณลักษณะของการทุดรัฐสภา	๑๕
๒.๒.๕ ประโยชน์ของการทุดรัฐสภา	๑๖
๒.๒.๖ ศักยภาพของการทุดรัฐสภา	๑๘
บทที่ ๓ รัฐสภากับการกอบกู้วิกฤตศรัทธาไทย	๒๑
๓.๑ พันธกิจด้านต่างประเทศของรัฐสภาไทย	๒๒
๓.๒ การบริหารจัดการพันธกิจด้านต่างประเทศ	๒๒
๓.๒.๑ ช่องทาง	๒๒
๓.๒.๒ ระบบงาน	๒๓
๓.๒.๓ กระบวนการตัดสินใจ	๒๕
๓.๒.๔ บุคลากร	๒๕
๓.๒.๕ ฐานความรู้	๒๗
๓.๒.๖ งบประมาณ	๒๘
๓.๒.๗ เครือข่าย	๓๐

๓.๓ ตัวกำหนดสมรรถนะด้านต่างประเทศของรัฐบาลไทย	๓๐
๓.๓.๑ รัฐบาล	๓๑
๓.๓.๒ หน่วยงาน/องค์กรที่ทำงานด้านต่างประเทศ	๓๑
๓.๓.๓ ประชาชนในประเทศ	๓๒
๓.๓.๔ ประชาคมรัฐสภาสากล	๓๒
๓.๓.๕ การบริหารจัดการ	๓๓
๓.๔ วิฤติศรัทธาไทย	๓๓
๓.๔.๑ จากการปฏิวัติใหม่ (Silk Revolution)	๓๓
สู่การเมืองท้องถิ่น (Street Politics) และการเมืองระหว่างสี	
(Color Politics) ถึงการสร้างประเทศไทยขึ้นมาใหม่	
(Rebuilding Thailand)	
๓.๔.๒ นัยของวิฤติประเทศไทย	๓๓
๓.๕ บทบาทของรัฐบาลไทยในการกอบกู้วิฤติศรัทธาไทย	๔๑
๓.๕.๑ ช่วงที่ ๑ Military Intervention ตั้งแต่ คมช. ยึดอำนาจ	๔๑
การบริหารประเทศจากพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร	
นายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ และการทำหน้าที่	
ด้านต่างประเทศของสถานิติบัญญัติแห่งชาติในฐานะรัฐบาล	
จนถึงการเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เมื่อวันที่	
๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ และการเริ่มวาระของรัฐบาลชุดปัจจุบัน	
เมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๑	
(๑) โจทย์ของประเทศไทยในสหภาพรัฐสภา	๔๑
(๒) โจทย์ของประเทศไทยและสถานิติบัญญัติฯ ใน	๕๔
องค์การรัฐสภารหว่างประเทศอื่นๆ ที่ไทยเป็นสมาชิก	
๓.๕.๒ ช่วงที่ ๒ Street Politics ในสมัยรัฐบาลนายสมัคร	๕๕
สุนทรเวช และรัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ตั้งแต่	
เดือนกุมภาพันธ์ จนถึง เดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๑	
(๑) โจทย์	๕๕
(๒) การดำเนินการทูตรัฐสภาเพื่อแก้โจทย์	๕๕

	๓.๕.๓ ช่วงที่ ๓ Regional Leadership ประเทศไทยกับ การทำหน้าที่ประธานอาเซียน และประธานสมัชชารัฐสภา อาเซียนในปี ๒๕๕๑-๒๕๕๒	๕๘
บทที่ ๔	การทูตรัฐสภา: การทูตทางเลือกสำหรับประเทศไทย ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ	๖๔
บรรณานุกรม		๗๖
ประวัติผู้เขียน		๗๘

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ภูมิหลัง ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ทุกประเทศเกี่ยวพันและพึ่งพากันมากขึ้น และรู้เห็นความเป็นไปของกันและกันอย่างรวดเร็วมาก เพราะข้อมูลข่าวสาร ภาพเหตุการณ์ การวิเคราะห์และวิพากษ์ และการพยากรณ์ต่าง ๆ ที่สื่อถึงกันได้รวดเร็ว กว้างขวาง และลึกซึ้ง จึงไม่มีประเทศใดในโลกรอดพ้นสายตาจากประเทศอื่น ๆ ความเป็นเอกเทศและความเป็นส่วนตัวก็ลดน้อยลงตามลำดับ เพราะประเทศต่าง ๆ ในยุคนี้ล้วนอยู่ในสายตาของชาติอื่นและในบังคับของมาตรฐานสากล ธรรมเนียมระหว่างประเทศ และกฎกติกาของภูมิภาคและองค์กรระหว่างประเทศ ประเทศไทยของเราก็ดกอยู่ในพลวัตรเช่นนี้ ดังนั้น โจทย์ของประเทศไทยทุกวันนี้ จึงเปลี่ยนจากเดิมโดยสิ้นเชิง เพราะโลกวันนี้ คือ โลกแห่งทางเลือกและโลกแห่งความสดและความเร็ว (real time) เพราะฉะนั้น ทุกประเทศในโลกมีทางเลือกมากขึ้นและมีทางเลือกที่หลากหลายมากที่จะเลือกทุ่มเท โอกาสและทุนรอนไปในจุดที่ตนเชื่อมั่นและมั่นใจที่สุด โดยไม่จำเป็นต้องเป็นจุดที่ตนได้เคยเชื่อมั่นและมั่นใจมาแล้วในอดีตเท่านั้น

ประเทศไทยอยู่ในจอของโลกตลอดเวลา เพราะพื้นฐานความสำเร็จในการพัฒนาประเทศและการพัฒนาสังคมของประเทศไทยที่ดำเนินมาหลายทศวรรษ และความโดดเด่นด้านการต่างประเทศของประเทศไทยในระดับแนวหน้าที่สืบทอดกันมา ทุกวันนี้โลกก็ยังจ้องดูประเทศไทยอยู่ แต่ด้วยสายตาที่เปลี่ยนแปลงไป เพราะความรุนแรงและความเรื้อรังของปัญหาการเมืองภายในประเทศไทยได้ทำให้เสถียรภาพของประเทศไทยทรุดลงมาก และทำให้ประเทศไทยขับเคลื่อนนโยบายต่างประเทศได้จำกัดมาก ความไม่มั่นคงในประเทศได้เป็นปัจจัยติดลบต่อเสถียรภาพของประเทศไทยในทุกด้าน ทำให้ความเชื่อมั่นของต่างประเทศที่สั่งสมมายาวนานบนพื้นฐานของศักยภาพของประเทศไทยที่กล่าวมาแล้วได้ลดลงจนถึงเกือบขีดต่ำสุดอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์ไทย

ในปัจจุบันประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤติศรัทธาในสังคมโลก เนื่องมาจากปัญหาการเมืองภายในประเทศที่ยืดเยื้อเรื้อรังมาตั้งแต่ปี ๒๕๔๘ เนื่องจากคณะทหารได้ทำการรัฐประหารรัฐบาลของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ และประเทศไทยขาดความต่อเนื่องในการบริหารจัดการ เนื่องจากรัฐบาลหลังการเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ ขาดเสถียรภาพซ้ำซาก และมีการเคลื่อนไหวทางการเมืองครั้งใหญ่ ๆ

ต่อเนื่องตลอดปี ๒๕๕๑ และ ๒๕๕๒ เรื่อยมาจนกระทั่งถึงจุดสูงสุดอีกครั้งหนึ่งในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๓ และคลี่คลายลงในวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๓ นอกจากนั้น เศรษฐกิจและการเงินของประเทศที่ฟื้นตัวขึ้นจากภาวะเศรษฐกิจและการเงินโลกที่ฟื้นตัวเป็นลำดับ ก็ประสบกับความไม่แน่นอนอีกครั้งหลังจากวิกฤติการณ์ทางการเมืองรอบที่สองเมื่อเดือนมีนาคม-พฤษภาคม ๒๕๕๓ ดังนั้น วิกฤติการณ์ภายในประเทศไทยขณะนี้ ได้กลายมาเป็นวิกฤติศรัทธาของประเทศไทยในสังคมโลกไปแล้ว และยังมีคำถามกันอยู่ทั่วไปภายในประเทศและในต่างประเทศว่า ถ้าเกิดความรุนแรงทางการเมืองครั้งใหม่ในประเทศไทยแล้ว ประเทศไทยจะใช้สันติวิธีหรือความรุนแรงหรือรัฐประหารในการยุติวิกฤติ การแก้ไขวิกฤติการเมืองไทยตามระบอบประชาธิปไตยและโดยการนำของรัฐบาลพลเรือนจะใช้ได้อย่างถาวรในประเทศไทย โดยทหารจะไม่เข้ามาบีบหนทางทางการเมืองอย่างใดอย่างหนึ่งได้หรือไม่ และถ้าหากเกิดปัญหาการเมืองภายในครั้งใหม่แล้วเหตุการณ์จะรุนแรงบานปลายและยาวนานเหมือนครั้งก่อน ๆ ที่เพิ่งเกิดขึ้นหรือไม่ เพราะวิกฤติการเมืองภายในประเทศเหล่านี้ได้กระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนทั่วไปรวมถึงชาวต่างประเทศ รัฐบาลต้องชะลอการแก้ไขปัญหา เศรษฐกิจและการทำหน้าที่ในเวทีโลก สถานการณ์เหล่านี้ คือ โจทย์ใหม่โดยสิ้นเชิงของประเทศไทย ซึ่งคนไทยและทั่วโลกต้องการคำตอบจากผู้รับผิดชอบประเทศไทยทุกเสาหลักและทุกภาคส่วน และการกอบกู้วิกฤติศรัทธาไทยในสังคมโลก ซึ่งมีความสืบเนื่องมาจากการสร้างความเชื่อมั่นให้ประเทศไทยในเวทีโลกตั้งแต่ช่วงการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๘ จนถึงปัจจุบัน คือ ระเบียบวาระเร่งด่วนของรัฐบาลไทยที่ยังคงมีความเร่งด่วนต่อไป จนกว่าประเทศไทยจะมีเสถียรภาพทางการเมืองมากพอที่จะกลับมาทำงานด้านต่างประเทศได้อย่างเต็มศักยภาพ และฟื้นฟูความโดดเด่นและความเป็นมืออาชีพด้านการต่างประเทศกลับมาได้อีกครั้ง

วิกฤติศรัทธาของประเทศไทยในต่างประเทศในช่วงหลังเดือนเมษายน-พฤษภาคม ๒๕๕๓ เป็นวิกฤติศรัทธา ๒ วิกฤติซ้อนกันอยู่ วิกฤติหนึ่ง คือ วิกฤติที่ทำให้คนขาดความเชื่อถือต่อความเป็นไปในประเทศ เพราะไม่สามารถอธิบายได้ในหลาย ๆ เรื่องหรือยังอธิบายได้ไม่จบในหลาย ๆ เรื่อง กับวิกฤติอีกอันหนึ่ง คือ วิกฤติของพฤติกรรมของสมาชิกรัฐสภาในการใช้อำนาจระหว่างการประชุม ซึ่งจริง ๆ แล้ว สภาเป็นพื้นที่ที่ต้องรวมเอาผลประโยชน์ทุกประเภทขึ้นมาอยู่ในพื้นที่เปิดเผยเพื่อจะทำให้ไม่มีพื้นที่อยู่ชายขอบเลยและให้น้ำหนักกับเรื่องของเนื้อหามากกว่าปริมาณ และในเมื่อรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญบังคับไว้แล้วว่าผู้จะสมัครและได้รับเลือกตั้งต้องอายุไม่น้อยกว่าเท่าไรก็แปลว่าไม่มีอะไรที่ too hard for the floor ดังนั้น the floor นี้ต้องสามารถรับได้ทุกเรื่องตั้งแต่เรื่องที่ทาร์ณยากเชิงใจที่สุดก็ต้องรับฟังกันได้ไม่มีอะไรแสดงหู เพราะฉะนั้นเรื่องการประทุ้งห้ามมิให้มีการพูดอะไรต่อมิอะไรไม่สมควร ควรจะต้องให้พูดได้หมดเลย ฉายได้ทุกอย่างเลย ส่วนจะถ่ายทอดหรือไม่อีกเรื่องหนึ่ง หากจะต้องเป็นการประชุมโดยไม่ถ่ายทอด แต่ไม่จำเป็นต้องเป็น

ประชุมลับ แล้วคนทีมนั้น แนนอนประธานแห่งสภาย่อมสามารถกำหนดได้ว่าผู้มีอายุไม่เกินเท่าไร หรือจะต้องมีคุณสมบัติเช่นใดที่จะสามารถให้เข้ามารับฟังการประชุมได้ ก็สามารทำได้ และอย่างน้อย ทำให้เป็น public record เป็น public knowledge ได้ในระดับที่ทำให้ประเทศมั่นใจได้ว่าไม่ว่าจะมี วิกฤติชนิดไหนก็ตาม ศรีทธาต่อระบบรัฐสภาซึ่งประกอบไปด้วยคนที่ mature ของสิทธิของพลเมือง ได้อยู่ร่วมกันและพูดจากัน^{*}

ประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลซึ่งเป็นกระแสหลักของโลกาภิวัตน์ และความเป็นปึกแผ่น ของระบบรัฐสภาในภูมิภาคต่าง ๆ ได้ปรับกระบวนการทัศน์ขององค์การรัฐสภาระหว่างประเทศและ รัฐสภาสากลในการยอมรับการบริหารจัดการประเทศตามแนวทางประชาธิปไตย นอกจากนั้น มิติ รัฐสภาซึ่งเป็นที่มาของการทูตรัฐสภาและเป็นตัวหนึ่งในการขับเคลื่อนการทูตรัฐสภาได้เปิดช่องทาง พุดคุยและหาทางออกของเรื่องต่าง ๆ ที่มีประชาชนเป็นรากฐาน และสร้างผลดีให้แก่สังคม จึงกล่าว ได้ว่า การทูตรัฐสภา คือ การทูตสาธารณะ (public diplomacy) ในความหมายหนึ่งของการทูตอ่อนนุ่ม (soft power) ที่ควรนำมาใช้ให้มากขึ้นและอย่างกว้างขวาง และควรได้รับการพัฒนาศักยภาพทั้งจาก กลุ่มวิชาชีพรัฐสภาเอง และจากผู้ที่ทำหน้าที่ในด้านการต่างประเทศ เพราะการทูตรัฐสภามีความอ่อนตัว pragmatic และให้ผลสัมฤทธิ์สูง ถ้าหากใช้เป็น และใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น การนำการทูตรัฐสภามาใช้ในการกอบกู้วิกฤติศรัทธาไทย จึงเป็นหนทางหนึ่งที่จะ รักษาความเชื่อมั่นของประชาคมโลกต่อประเทศไทย และจะเตรียมความพร้อมในการฟื้นฟูประเทศ และฟื้นฟูบทบาทระหว่างประเทศของประเทศไทยอีกครั้งหนึ่ง เมื่อประเทศไทยฟื้นวิกฤติและมี เสถียรภาพแล้ว และจะสนับสนุนการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยในฐานะที่การทูตรัฐสภา จะเป็นการทูตทางเลือกของประเทศไทยได้ในอนาคต และการทูตรัฐสภาจะส่งเสริมให้รัฐสภาไทย ทำงานด้านต่างประเทศที่ควรเป็นการทำงานที่มีระเบียบวาระด้านการต่างประเทศเป็นของตนเอง ไม่ผูกติดกับกระแสแต่เพียงอย่างเดียวดังเช่นที่รัฐสภาไทยทำอยู่ตลอดมาจนถึงขณะนี้ และการทูตรัฐสภาจะกระตุ้นการทำงานเชิงนโยบาย ประการสำคัญ การกระทำภายในประเทศต้องเป็นหลักประกัน ของคำพูดเหล่านั้นของผู้นำรัฐสภาชุดใหม่ เพราะนั่นคือคำตอบให้กับโจทย์ใหม่ ๆ ของประเทศ และเป็นปัจจัยดึงดูดมิตรประเทศให้กลับมาปฏิบัติสัมพันธ์กับประเทศไทยต่อไป และการกระทำต่าง ๆ ภายในประเทศดังกล่าวนี้อ ต้องเป็นหลักประกันของคำพูดทั้งหลายของผู้นำรัฐบาลชุดต่าง ๆ หลังการ เลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ ที่ได้พูดต่อผู้นำรัฐบาลต่างประเทศและที่ได้มีถ้อยแถลงใน ที่ประชุมระหว่างประเทศ และต้องเป็นคำตอบให้แก่ต่างประเทศที่จับตามดูประเทศไทยอยู่

^{*} วีระศักดิ์ โควสุรัตน์, สัมภาษณ์พิเศษ, ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๓

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อเสนอให้นำการทูตรัฐสมาาใช้อย่างจริงจังเพื่อกอบกู้วิกฤติศรัทธาไทยในสังคมโลก โดยการประสานงานและการดำเนินการร่วมกันภายใต้ทีมประเทศไทย (Team Thailand) เป็นพื้นฐาน และรัฐสภาเป็นองค์ประกอบของการทูตไทยและเป็นศูนย์กลางของทีมประเทศไทยในการดำเนินการทูตรัฐสภา เนื่องจากประวัติการทำงานด้านต่างประเทศของรัฐสภาไทยได้รับการยอมรับและความเชื่อถือจากวงการรัฐสภาสากลมาโดยตลอด และถึงแม้ว่าจะมีวิกฤติการเมืองในประเทศ รัฐสภาไทยก็ยังคงได้รับความเชื่อถือจากวงการรัฐสภาสากลอยู่ต่อไป เพราะรัฐสภาไทยได้ใช้ช่องทางการทูตในระดับต่าง ๆ ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและได้ปรับตัวให้สอดคล้องกับการทำหน้าที่ด้านต่างประเทศของรัฐสภาในยุคโลกาภิวัตน์ แต่การปรับตัวดังกล่าวก็ยังช้ากว่าการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วภายในประเทศและในต่างประเทศ และความลึกซึ้งของปัญหาและผลกระทบต่อประชาชนในประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนในระดับรากหญ้า เนื่องจากรัฐสภายังใช้กลไกในระบบรัฐสภาทำงานด้านต่างประเทศไม่เต็มที่ และยังเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความพร้อมของบุคลากรในระดับต่าง ๆ ของรัฐสภาไทย ตลอดจนประสิทธิภาพของทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการทำงานด้านต่างประเทศ และการทูตรัฐสภา จึงทำให้รัฐสภาไทยยังมีปฏิสัมพันธ์กับวงการรัฐสภาสากลในระดับต่าง ๆ ที่จำกัด และการทำงานด้านต่างประเทศโดยรวมยังมีประสิทธิภาพไม่เพียงพอ ซึ่งสะท้อนถึงการทำงานทูตรัฐสภาที่ยังต่ำกว่าศักยภาพของการทูตรัฐสภาที่ใช้กันอยู่ในโลกสากล และถ้าหากว่ารัฐสภาไทยจะไม่แก้ไขสภาพดังกล่าวและเร่งรัดการปรับปรุงตัวเองและพัฒนาประสิทธิภาพและศักยภาพการทำงานด้านการต่างประเทศของรัฐสภาไทยโดยรวมแล้ว ก็จะส่งผลในทางลบต่อการยอมรับและความเชื่อถือรัฐสภาไทยในวงการรัฐสภาในโอกาสต่อไป รวมทั้งต่อการส่งเสริมให้การทูตรัฐสภาเป็นการทูตทางเลือกสำหรับประเทศไทยในอนาคตด้วย

๑.๓ ขอบเขตการศึกษา

๑.๓.๑ เสนอแนวความคิดและการบริหารเรื่องการทูตรัฐสภาในฐานะการทูตสาธารณะ และพลังอำนาจอ่อนนุ่ม (soft power) ที่ให้ผลสัมฤทธิ์สูง และควรนำมาใช้บริหารจัดการวิกฤติศรัทธาไทยในสังคมโลก จากประสบการณ์ตรงของผู้เขียนที่ได้เคยกำหนดการแก้ไขวิกฤติศรัทธาไทยในองค์การรัฐสภาต่างประเทศจนเกิดผลสัมฤทธิ์มาแล้ว และจากแนวทางปฏิบัติการทูตรัฐสภาในรัฐสภาต่างประเทศในฐานะที่การทูตรัฐสภาจะสนับสนุนการต่างประเทศของไทยและสามารถเป็นการทูตทางเลือกของประเทศไทยได้ในอนาคต

๑.๓.๒ ให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ที่จะเป็นประโยชน์กับรัฐสภาซึ่งเป็นต้นสังกัดและผู้เข้ารับการฝึกอบรมอื่น ๆ ที่อาจประสบปัญหาเดียวกันที่สมรรถนะด้านต่างประเทศขององค์กร

๑.๓.๓ ส่งเสริมการสร้างเครือข่ายผู้บริหารในหน่วยงานที่มีมิติด้านการต่างประเทศ และบูรณาการทำงานร่วมกันในลักษณะของทีมประเทศไทย

๑.๔ วิธีดำเนินการศึกษา

ใช้วิธีการวิจัยที่เหมาะสมกับหัวข้อเรื่อง ซึ่งขณะนี้การทูตรัฐสภายังจำกัดการใช้อยู่ในวงแคบ ๆ คือ ในวงงานรัฐสภาเท่านั้น และต้องอาศัยการนำเสนอแนวคิดและทฤษฎี และวิเคราะห์ผ่านการศึกษาจากแนวคิดและทฤษฎีด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการทูต กรณีการแก้ไขวิกฤติศรัทธาไทยในองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ และจากเอกสารเรื่องการทูตรัฐสภาของสหภาพรัฐสภาและรัฐสภาต่างประเทศจำนวนหนึ่ง ตลอดจนเอกสารบทความของนักวิชาการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และจากการเก็บข้อมูลจากบุคคลและกลุ่มบุคคล และจากประสบการณ์ตรงของผู้เขียนเพื่อประมวลเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับองค์กรและหน่วยงานด้านการต่างประเทศต่อไป

กลุ่มตัวอย่างที่จะทำการศึกษาจากในประเทศและต่างประเทศ ได้แก่ สหภาพรัฐสภา สมาชิกสหภาพรัฐสภา สมาชิกรัฐสภา นักการทูต นักวิชาการ เจ้าหน้าที่รัฐสภา สื่อมวลชน ใช้แบบสอบถาม สัมภาษณ์ ทำ focus group ศึกษาจากเอกสารของทางราชการ ประสบการณ์ตรงของผู้อบรมศึกษาจากเอกสารงานวิจัย และศึกษาจาก best practices ของประเทศอื่น ๆ เป็นต้น

๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑.๕.๑ รู้จักคุณค่าของการทูตรัฐสภา และการใช้การทูตรัฐสภาที่เหมาะสม และได้ผลที่เป็นรูปธรรม

๑.๕.๒ ใช้การทูตรัฐสภาในการบริหารวิกฤติศรัทธาของไทยในสังคมโลกในฐานะเป้าหมายระยะสั้น ในการรักษาความเชื่อมั่นของโลกต่อประเทศไทยและการฟื้นฟูประเทศจากวิกฤติและฟื้นฟูบทบาทระหว่างประเทศในฐานะเป้าหมายระยะกลาง และในการบริหารประเทศและบริหารจัดการวิกฤติของชาติในฐานะเป้าหมายระยะยาว

๑.๕.๓ พัฒนาสถาบันรัฐสภาในการใช้การทูตรัฐสภา และในการเป็นศูนย์กลางการขับเคลื่อนการทูตรัฐสภาภายใต้ทีมประเทศไทย และการปรับกระบวนการทัศน์ของรัฐสภาและภาคส่วนอื่น ๆ ในการทำงานด้านการต่างประเทศและการทูตรัฐสภาร่วมกับรัฐสภา และการสร้างเครือข่ายภายในประเทศและในต่างประเทศ

บทที่ ๒

แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการทูตรัฐสภา

เป็นที่รู้กันมาแต่เดิมว่า รัฐสภาส่วนใหญ่จะไม่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการต่างประเทศมากเท่าใดนัก เนื่องจากถือกันว่านโยบายต่างประเทศเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลเพราะเป็นเรื่องที่ไม่ควรเปิดเผย เชื่อกันว่าถ้าเปิดเผยให้รัฐสภารู้ ก็จะรั่วไปสู่ประชาชน และศัตรูจะได้เปรียบ^๒ รัฐบาลจึงมักอ้างเหตุผลความเร่งด่วนที่จะไม่หาหรือรัฐสภาในการประกาศสงคราม อนุสัญญาเวียนนาให้อำนาจรัฐมนตรีต่างประเทศเป็นผู้แถลงจุดยืนด้านต่างประเทศแต่ผู้เดียว แต่โดยหลักแล้วรัฐบาลจะไม่คัดรัฐสภาออกจากการดำเนินนโยบายต่างประเทศ จะแตกต่างกันตรงวิธีปฏิบัติในแต่ละช่วงเวลาและธรรมเนียมนิยมของแต่ละประเทศ^๓ ในอดีตเรื่องต่างประเทศจะจำกัดวงอยู่ในเรื่องความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งนักการทูตเป็นผู้บริหารจัดการแต่ผู้เดียว รัฐสภาไม่มีส่วนร่วมในการดำเนินการทางการทูต หรือในการเจรจาสนธิสัญญาระหว่างประเทศ แต่รัฐสภาจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับเรื่องของประเทศที่เฉพาะเมื่อรัฐสภาจะต้องให้สัตยาบันสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่รัฐบาลไปทำมา และให้ความผูกพันกับสนธิสัญญาเท่านั้น^๔ แต่เมื่อประเทศต่าง ๆ เชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิด (interconnected) ในยุคโลกาภิวัตน์ซึ่งเป็นโลกแห่งพลวัตและมีความสลับซับซ้อน ความเสี่ยงความไม่แน่นอนความผันผวนและความผกผันสูง มีประเด็นคาบเกี่ยวกับมนุษย์อย่างลึกซึ้งในทุกด้าน ทุกแห่งและทุกชีวิต อีกทั้งยังมีการรวมตัวกันในภูมิภาคต่างๆ ซึ่งประเทศสมาชิกยินยอมหรือตกลงสละอธิปไตยบางส่วนให้กับองค์กรภูมิภาค สถานะของโลกาภิวัตน์ดังกล่าวนี้จึงเกิดประเด็นสากล

^๒ คำอภิปรายของนาย Raymond Forni ประธานสภาผู้แทนราษฎรฝรั่งเศสในการประชุมเชิงปฏิบัติการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาฝรั่งเศส เรื่องการทูตรัฐสภา ณ กรุงปารีส เมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๔ อ้างในเอกสารเรื่อง “Parliament and international relationships: from protocol to parliamentary diplomacy” ของนาย Alain Delcamp เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรฝรั่งเศสในการอภิปรายทั่วไปเรื่อง “Inter-Parliamentary Cooperation Within Geopolitical Regions”, รายงานการประชุมสมาคมเลขาธิการรัฐสภา ฤดูใบไม้ผลิ ณ กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๘, หน้า ๖๔-๖๕

^๓ Alain Delcamp, อ้างแล้ว, หน้า ๖๕

^๔ Anders B Johnsson, Keynote Speech on Parliamentary Diplomacy and the Role of Parliament in the Treaty-Making Process, Seminar on the Role of Parliament in the Treaty-Making Process, Bangkok, 24 November 2008, หน้า ๑

และประเด็นในภูมิภาคตลอดจนประเด็นในประเทศที่เป็น โจทย์ด้านการบริหารประเทศและด้านการบริหารจัดการของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกันทุกระดับและคาบเกี่ยวกันทุกมิติ อีกทั้งเป็นโจทย์ที่แก้ไขและบริหารจัดการยากยิ่งขึ้นทุกวัน รัฐสภาจึงต้องเข้ามารับรู้ ทำความเข้าใจ และแก้ไขโจทย์เหล่านี้ร่วมกับรัฐบาลและสังคมโลกโดยตรงมากยิ่งขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น การเมืองในประเทศและการเมืองของโลกจึงมีเนื้อหาที่เป็นโลกาภิวัตน์สูงและประเทศ/กลุ่มประเทศต่าง ๆ ตลอดจนองค์การระหว่างประเทศจะมีอิทธิพลต่อกัน โลกทุกวันนี้จึงเป็นโลกใหม่โดยสิ้นเชิงซึ่งเป็นโลกที่กระบวนการประชาธิปไตย กระบวนการรัฐสภา การเมืองแบบมวลชน (mass party politics) และเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าโดยเฉพาะอย่างยิ่งเทคโนโลยีการสื่อสารได้เปลี่ยนแปลงโฉมหน้าการดำเนินการทางการเมืองในประเทศต่าง ๆ ทั่วไปและการเมืองระหว่างประเทศโดยเฉพาะ^๕ ด้วยเหตุนี้ รัฐสภาในปัจจุบันในฐานะผู้เล่นใหม่ของโลกสากล (international actor) ซึ่งประกอบด้วยสถาบันรัฐสภา ผู้นำรัฐสภา สมาชิกรัฐสภา และกลไกของรัฐสภาจึงมีหน้าที่ด้านต่างประเทศและจะร่วมกับรัฐบาลและสังคมทุกภาคส่วนในการกำหนดทิศทางของโลก ตลอดจนติดตามกำกับดูแลการทำงานของรัฐบาลเพื่อลดช่องว่างของประชาธิปไตย (democracy deficits)^๖ ในกิจการต่างประเทศ ซึ่งหมายถึงพื้นที่และผู้มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการต่างประเทศมีจำนวนเพิ่มขึ้นและหลากหลายไม่จำกัดอยู่เฉพาะรัฐบาลเหมือนเดิมเท่านั้นและมีนัยของการสร้างความไว้วางใจ (confidence building) การแก้ไขความขัดแย้ง (conflict resolution) การป้องกันความขัดแย้ง (conflict prevention) และการทูตเชิงป้องกัน (preventive diplomacy) ซึ่งรัฐสภาจำเป็นต้องทำความเข้าใจพลวัตใหม่ของโลกและนำมาตราการรัฐสภามาใช้อย่างก้าวหน้าและมีนวัตกรรมในการบริหารจัดการ

รูปธรรมของการทูตรัฐสภา คือ การจัดตั้งสหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union – IPU) ใน พ.ศ. ๒๔๓๒ (ค.ศ. ๑๘๘๙) ซึ่งสหภาพรัฐสภายืนยันหนักแน่นในประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของรัฐสภาในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และตลอดประวัติศาสตร์อันยาวนานกว่าร้อยปีขององค์กรจนถึงปัจจุบัน สหภาพรัฐสภาได้ผลักดันอย่างต่อเนื่องให้รัฐสภาทั่วโลกมีความสนใจอย่างจริงจังในเรื่องการต่างประเทศ และทุ่มเทพัฒนากลไกของสหภาพรัฐสภาเพื่อเป็นกุญแจให้รัฐสภาเข้ามามีส่วนร่วมในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และมีความคุ้นเคยกับการเปลี่ยนแปลงของโลกและความเข้าใจในประเด็นสากลมากขึ้น นอกจากนั้น นวัตกรรมต่าง ๆ ของสหภาพรัฐสภา อาทิ การหยิบยกประเด็นสากลมาเป็นระเบียบวาระการประชุมประจำปี หรือการสร้างกลไกของสหภาพรัฐสภา

^๕ Stelios Stavridis, Parliamentary Diplomacy: Any Lesson for Regional Parliaments?, 30 October 2006

^๖ เป็นศัพท์บัญญัติที่ใช้ในสหภาพรัฐสภาในยุคโลกาภิวัตน์และใช้กันแพร่หลายในหมู่รัฐสภาทั่วโลก และในการทำงานระหว่างสหภาพรัฐสากับสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศ และภาคประชาสังคมและภาควิชาการระหว่างประเทศ

สำหรับประเด็นเฉพาะหรือการทำงานร่วมกับองค์การระหว่างประเทศบางองค์การ หรือการเป็นพันธมิตรกับสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ เป็นต้น ได้เป็นประจักษ์การพัฒนา กลไกและบทบาทการทำงานด้านต่างประเทศของรัฐสภาในประเทศต่าง ๆ รวมทั้งในรัฐสภาไทยซึ่งเป็นสมาชิกของสหภาพรัฐสภา เพราะในสังคมประชาธิปไตยยุคใหม่ถือว่านโยบายต่างประเทศมิใช่เรื่องที่สงวนไว้สำหรับรัฐบาลเท่านั้น แต่ถือว่ารัฐสภามีบทบาทที่สำคัญในการพัฒนาแนวคิดการ แก้ไขปัญหาระหว่างประเทศด้วยพหุภาคีนิยม (pluralism) ถึงแม้ว่าจะอยู่บนพื้นฐานของการแบ่งปัน อำนาจการปกครองประเทศกับฝ่ายบริหาร และบทบาทด้านต่างประเทศของรัฐสภายังเป็นบทบาทรอง ซึ่งมีนัยว่ารัฐบาลไม่ต้องหารือ หรือขอความเห็นชอบจากรัฐสภาในทุกเรื่องก่อน หรือต้องเห็นพ้อง กับความเห็นของรัฐสภา หรือรัฐสภาจะต้องมีความเห็นในนโยบายต่างประเทศที่ตรงกันข้ามกับรัฐบาล เสมอไป

๒.๑ รัฐสภากับพันธกิจด้านต่างประเทศ

รัฐสภาทั่วโลกมีหน้าที่ในด้านต่างประเทศในฐานะที่รัฐสภาเป็นหนึ่งในอำนาจอธิปไตยของรัฐ และใช้การทูตรัฐสภา (parliamentary diplomacy) เป็นเครื่องมือในการทำหน้าที่ดังกล่าว และใช้ในการ เสนอมิติรัฐสภา (parliamentary dimension) ในกิจการระหว่างประเทศ ซึ่งมีมิติรัฐสภา ได้แก่ การทำ หน้าที่ด้านต่างประเทศของรัฐสภาภายในประเทศและในต่างประเทศ และการนำเสนอมุมมองของ รัฐสภาในกิจการระหว่างประเทศและการแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศตามอำนาจหน้าที่สากลของรัฐ สภา ได้แก่ การกำกับดูแลและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล การตรากฎหมายและอนุมัติ งบประมาณ การเป็นปากเสียงของประชาชนในฐานะผู้แทนปวงชน และการสร้างความเข้มแข็งและ ความชอบธรรมให้กับระบอบประชาธิปไตยและระบบรัฐสภา หัวใจสำคัญประการหนึ่งของงาน ด้านการต่างประเทศของรัฐสภา คือ หน้าที่ในการไปสะท้อนความรู้สึกนึกคิด สะท้อนปัญหาในเวที ที่กว้างขึ้น แล้วผลักดันการแก้ปัญหาไปให้ฝ่ายบริหารดำเนินงาน ตลอดจนศึกษาาร่วมกันถึงจุดอ่อน ของปัญหาต่าง ๆ ของแต่ละประเทศว่าจะร่วมมือกันอย่างไร แล้วมาแยกแยะว่ากิจกรรมใดที่ทำได้ บนพื้นฐานของสภา แล้วมาว่าเราวางตัวได้ถูกต้องหรือไม่ และผลักดันถูกทิศทางหรือยัง ประเทศ เพื่อนบ้านเข้าใจตรงกับเราหรือไม่ ถ้าไม่ตรงก็จะปรับความคิดให้ตรงกัน^๑ พันธกิจต่างประเทศกับ พันธกิจในประเทศจึงเป็นพันธกิจเดียวกันสำหรับรัฐสภาทั่วไป รัฐสภาจึงต้องสร้างความลงตัวใน พันธกิจร่วมดังกล่าวนี้ เพื่อบริหารจัดการประโยชน์และโทษของโลกาภิวัตน์ที่ส่งผลแตกต่างกัน ตามความเข้มแข็งและความพร้อมของแต่ละประเทศและภูมิภาคในการปรับตัวและแข่งขันในโลกใหม่

^๑ โภคิน พลกุล, “เปิดใจผู้นำรัฐสภา: บทบาทของรัฐสภาไทยในเวทีรัฐสภาต่างประเทศ”, บทสัมภาษณ์พิเศษ, ปีที่ ๑, ฉบับที่ ๕, ไตรมาส ๔, มิถุนายน ๒๕๔๘, หน้า ๕-๑๓

และในการเผชิญกับสิ่งท้าทายและปัญหาใหม่ ๆ และการบริหารจัดการพันธกรณีต่าง ๆ ที่มีผลผูกพันกฎหมายภายในและการบริหารประเทศในฐานะรัฐภาคีของกฎระเบียบระหว่างประเทศ หรือกฎระเบียบในภูมิภาคซึ่งรัฐบาลของประเทศตนเป็นสมาชิกและการผูกพันนั้นมีผลถึงประชาชน (constituencies) ในประเทศและประชาชนในภูมิภาคที่มีการรวมตัวกัน ดังนั้น พันธกิจและบทบาทของรัฐสภาในด้านต่างประเทศในยุคปัจจุบันจึงมีความสำคัญต่อโลกและมีโอกาสเป็นที่พึงของสังคมและมนุษยชาติได้โดยมีประชาธิปไตย ธรรมชาติ สิทธิมนุษยชน และกฎหมายเป็นเนื้อหาที่ทำให้การบริหารโลกมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น เพราะการต่างประเทศมิใช่เรื่องที่ผูกขาดและดำเนินการโดยรัฐบาลแต่เพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไป ซึ่งหมายความว่าความถึงการดำเนินการด้านต่างประเทศที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ (stakeholders) มีส่วนร่วมและมีโอกาสบริหารจัดการที่เท่ากันและรัฐสภาก็คือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียผู้หนึ่งในนามของผู้แทนปวงชน

๒.๒ การทูตรัฐสภา

การทูตรัฐสภาเป็นเครื่องมือที่รัฐสภาทั่วโลกใช้ทำหน้าที่ด้านต่างประเทศและเป็นเป้าหมายของการทำหน้าที่ด้านต่างประเทศของรัฐสภาไปพร้อม ๆ กัน และยังรวมถึงการดำเนินงานของรัฐสภาในเรื่องต่างประเทศที่รัฐบาลดำเนินการต่อไปไม่ได้แล้ว หรือในเรื่องที่รัฐบาลไม่สามารถดำเนินการได้ และการดำเนินงานของรัฐสภาโดยลำพังในเรื่องที่รัฐสภาเห็นว่าสำคัญหรือเสียหายร้ายแรง^๔ สหภาพรัฐสภาได้จำแนกความร่วมมือระหว่างประเทศของรัฐสภาไว้ ๓ รูปแบบ ได้แก่ การทูตรัฐสภา (parliamentary diplomacy) ความร่วมมือระหว่างรัฐสภา (inter-parliamentary cooperation) และความร่วมมือด้านวิชาการระหว่างรัฐสภา (technical parliamentary cooperation) และให้ความเห็นว่า การทูตรัฐสภาเป็นมากกว่าความร่วมมือระหว่างรัฐสภาด้วยกัน (parliamentary diplomacy is more than just parliamentary cooperation)^๕ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการทูตรัฐสภาเป็นระบบและความเป็นสถาบัน (institutionalized) มากกว่าความร่วมมือระหว่างรัฐสภา และมีความแตกต่างจากความร่วมมือระหว่างรัฐสภาในอดีตอย่างมากมาจนถือได้ว่าเป็นปรากฏการณ์ใหม่ของการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในยุคใหม่ และอีกส่วนหนึ่งก็เนื่องมาจากกิจกรรมระหว่างประเทศ

^๔ สุภาสินี ขมะสุนทร, เอกสารการศึกษาส่วนบุคคล เรื่อง รัฐสภากับการต่างประเทศ, หลักสูตรการพัฒนาผู้บริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญระดับ ๕ ขึ้นไป, ๒๕๔๘, หน้า ๕

^๕ Stelios Stavridis, *Dialogue among neighbors: the parliamentary dimension or How to strengthen cooperation between parliaments, civil society and academic institutions with the setting up of a network on parliamentary diplomacy*, paper to be presented to the Forum Universitaire de la Mediterranica, Tarragona, 2-3 June 2005, หน้า ๔

ของรัฐบาลมีความก้าวหน้ามากกว่าความก้าวหน้าทางทฤษฎีเกี่ยวกับการทูตรัฐสภา จนถึงกับมีผู้กล่าวไว้ว่า “ความจำเป็นที่จะต้องติดต่อกับสมาชิกรัฐสภา ซึ่งนำมาสู่การริเริ่มใหม่ ๆ ที่เพิ่มขึ้นในรอบหลายปีมานี้ ได้กระทำกันอย่างมีระบบและมีระเบียบที่ดีขึ้นจนกล่าวได้ว่า ความร่วมมือระหว่างรัฐสภาและการทูตรัฐสภาแทนที่ไปแล้ว”^{๑๐}

การทูตรัฐสภามีความก้าวหน้าในการปฏิบัติ มีการพัฒนาที่รวดเร็วในหลายสิบปีที่ผ่านมา และดูเหมือนว่าจะได้รับการยอมรับขึ้นเรื่อย ๆ แต่การศึกษาเกี่ยวกับการทูตรัฐสหายังอยู่ในวงจำกัด และยังขาดการวิเคราะห์เชิงทฤษฎีที่น่ายอมรับ^{๑๑} ทุกวันนี้การทูตรัฐสหายังไม่มีทฤษฎีเป็นของตัวเอง และยังได้รับความสนใจทางวิชาการน้อยมาก โดยเฉพาะเกี่ยวกับคำถามว่าการทูตรัฐสภาคืออะไร บทบาทของการทูตรัฐสภาในกิจการต่างประเทศ และผลของการทูตรัฐสภาซึ่งเป็นอุบัติการณ์ใหม่ทางการทูตที่อาจจะมีต่อระบอบประชาธิปไตย การทูต การกำหนดนโยบาย หรือการแก้ไขความขัดแย้ง กล่าวโดยย่อก็คือ แนวความคิดเกี่ยวกับการทูตรัฐสภาเกือบไม่มีอยู่เลยในตำราทางวิชาการ^{๑๒} อีกทั้งการทูตรัฐสหายังไม่มีแม่แบบกลางในการปฏิบัติ ยังไม่ใช่นองค์ประกอบร่วมของการทูตของประเทศ และยังไม่มีความชัดเจนและธรรมเนียมปฏิบัติทางการทูตเหมือนกับการทูตของฝ่ายบริหาร ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า รัฐสภาทั่วโลกใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลในการดำเนินการทูตรัฐสภานอกจากนั้น กรอบที่รัฐสภาใช้กันโดยทั่วไปในการดำเนินการทูตรัฐสภา ก็คือ ธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐบาล กฎระเบียบขององค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ การประชุมรัฐสภาระหว่างประเทศ พิธีการทูตสากล พิธีการทูตในแต่ละประเทศ และประวัติการทูตรัฐสภา^{๑๓} เพื่อดำเนินการทูตรัฐสภาในระดับทวิภาคี ระดับพหุภาคี และระดับบุคคล/กลุ่มบุคคล โดยมีประเด็นทวิภาคี ประเด็นพหุภาคี ประเด็นสากล และประเด็นคาบเกี่ยว และความร่วมมือด้านประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน กฎหมาย และระบบรัฐสภาเป็นพื้นฐานของ การทูตรัฐสภา

สหภาพรัฐสภาเป็นองค์กรแรกและเป็นองค์กรระหว่างประเทศองค์กรเดียวในโลกขณะนี้ ซึ่งมีสมาชิกรัฐสภาดำเนินการทูตรัฐสภาเพราะการทูตรัฐสภา คือ ตัวตนของสหภาพรัฐสภา^{๑๔} และถึงแม้ว่าการทูตรัฐสภาที่ดำเนินการกันในสมัชชาวิเทศมนตรียุโรป (Parliamentary Assembly of the Council of Europe) จะมีลักษณะที่ใกล้ชิดกับการดำเนินการทางการทูตของรัฐบาลก็ตาม แต่

^{๑๐} Stelios Stavridis, 2006, อ้างแล้ว

^{๑๑} Franz W. Weisglas and Gonnine de Boer, Parliamentary Diplomacy, *The Hague Journal of Diplomacy* 2 (2007) 93-99, January 2007, หน้า ๙๓

^{๑๒} Stelios Stavridis, 2005, อ้างแล้ว

^{๑๓} สุภาสินี ขมะสุนทร, ๒๕๔๕, อ้างแล้ว, หน้า ๔-๕

^{๑๔} Anders B Johnsson, 2008, อ้างแล้ว, หน้า ๔

การทูตรัฐสภาก็มิใช่กระบอกเสียงอีกอันหนึ่งของนโยบายรัฐบาล เนื่องจาก “การประสานงานที่ดีระหว่างการทูตของรัฐบาลและการทูตของรัฐสภาถือเป็นเรื่องสำคัญที่สุด เพราะว่าหนทางเดียวที่จะนำอิทธิพลของสมาชิกรัฐสภาในการรับมือกับวิกฤติการณ์และความขัดแย้งต่าง ๆ ก็คือ การรักษาการติดต่ออย่างถาวรระหว่างสถาบันรัฐบาลและสถาบันรัฐสภาในต่างประเทศและในประเทศ และให้รับรู้ข่าวสารกันทั้งสองฝ่าย เพื่อบรรลุการเฉลี่ยภาระร่วมกันอย่างเต็มที่ และมีกระทำที่สอดคล้องกัน”^{๑๕} และสหภาพรัฐสภาได้สรุปว่า “นักการทูตคือตัวแทนการทูตของฝ่ายบริหารและเป็นตัวแทนท่าทีของรัฐ แต่สมาชิกรัฐสภาเป็นนักการเมือง เป็นผู้ที่มีความเชื่อทางการเมือง ซึ่งอาจจะไม่ตรงกับท่าทีอย่างเป็นทางการของประเทศของตนในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง สิ่งนี้ได้เปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภามีความได้เปรียบในความคล่องตัวซึ่งนักการทูตไม่มี สมาชิกรัฐสภามักจะนำมิติด้านจริยธรรมมาสู่การเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งกินความกว้างกว่านิยามแคบ ๆ ของผลประโยชน์ชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสนับสนุนหลักการประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน ความคล่องตัวดังกล่าวนี้ได้ทำให้ประจักษ์ทุกครั้งว่าได้เอื้อให้สมาชิกรัฐสภาอภิปรายกับสมาชิกรัฐสภาจากประเทศอื่นได้อย่างเปิดเผย และบรรลุข้อยุติที่สร้างสรรค์ในเรื่องที่อาจเห็นกันว่าเป็นเรื่องที่ควบคุมได้ยาก”^{๑๖}

๒.๓ กำเนิดและพัฒนาการ

จุดกำเนิดของการทูตรัฐสภาเกิดจากกระบวนการเพื่อสันติภาพในยุโรปในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ ซึ่งเป็นการรวมตัวกันของสมาชิกรัฐสภาชั้นนำของประเทศต่าง ๆ ในยุโรปที่ติดต่อกันและหารือร่วมกันเกี่ยวกับสันติภาพในยุโรป และได้ร่วมกันเสนอแนวทางสันติภาพต่อรัฐสภาประเทศต่าง ๆ ในยุโรปรวมทั้งสหรัฐอเมริกา และนำมาสู่การจัดตั้ง International Tribunal for Arbitration และเป็นแรงบันดาลใจในการจัดตั้งสันนิบาตชาติ (League of Nations) ในเวลาต่อมา^{๑๗} ความก้าวหน้าของการทูตรัฐสภาในระยะต่อมาจะผูกพันกับหน้าที่ภายในประเทศของรัฐสภาที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการให้สัตยาบันสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่สำคัญที่รัฐสภาจะปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของโลกในช่วงที่ผ่านมาและการขยายตัวของปัญหาระหว่างประเทศ การให้สัตยาบันสนธิสัญญาระหว่างประเทศจะเป็นตัวพัฒนาสมรรถนะของรัฐสภาให้มีคุณภาพในการกลั่นกรอง (scrutinize) สนธิสัญญาระหว่างประเทศและการตรากฎหมายเพื่ออนุวัติการอย่างต่อเนื่อง

^{๑๕} Stelios Stavridis, 2006, อ้างแล้ว, หน้า ๗-๘

^{๑๖} Stelios Stavridis, 2006, อ้างแล้ว, หน้า ๘

^{๑๗} Anders B Johnsson, 2008, อ้างแล้ว, หน้า ๔

ก้าวกระโดดช่วงที่หนึ่งของการทูตรัฐสภาเกิดขึ้นในปลายคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐ เมื่อมีการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือพหุภาคี (multilateral institutions) ของฝ่ายบริหารขึ้นเป็นจำนวนมากและมืองค์การของรัฐสภาที่สร้างขึ้นเพื่อทำงานด้านการต่างประเทศหลายองค์กร ได้แก่ (๑) องค์กรที่กำหนดจากสมาชิกภาพ อาทิ ในรูปองค์การภูมิภาค องค์การระหว่างประเทศ และองค์การระหว่างภูมิภาค เป็นต้น (๒) องค์กรที่กำหนดจากประเด็นปัญหาระหว่างประเทศ อาทิ สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ ความมั่นคง เป็นต้น และ (๓) องค์กรที่กำหนดเป้าหมายชัดเจน อาทิ องค์การความร่วมมือ องค์การระบับความขัดแย้ง เป็นต้น^{๙๔} ต่อมา การรวมตัวจัดตั้งเป็นประชาคมภูมิภาค เช่น สหภาพยุโรป หรือรัฐสภาภูมิภาค เช่น สภายุโรป (European Parliament) ก็ส่งผลต่อการพัฒนาอย่างก้าวกระโดดของการทูตรัฐสภาในช่วงที่สอง เนื่องจากทิศทางของประเทศสมาชิกถูกกำหนดจากสหภาพยุโรป และสหภาพยุโรปก็มีแนวความคิดเป็นของตัวเองและมีแนวทางที่เป็นอิสระในการทำหน้าที่ด้านรัฐสภาในกิจการของสหภาพยุโรปอันเนื่องมาจากการเลือกตั้งสมาชิกสภายุโรปทางตรงจากประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป จึงเกิดระบบการเจรจาภายในสหภาพยุโรปใน ๓ ระดับเกี่ยวกับทิศทางและระเบียบวาระของสหภาพยุโรป กล่าวคือ การเจรจาในระดับคณะมนตรีสหภาพยุโรปกับสภายุโรป การเจรจาระหว่างคณะมนตรีสหภาพยุโรปกับรัฐสภาแห่งชาติของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป และการเจรจาระหว่างสภายุโรปกับรัฐสภาแห่งชาติของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป ซึ่งต้องอาศัยการทูตรัฐสภาเป็นเครื่องมือในการเจรจาและหาข้อยุติด้านนโยบาย และทำให้การทูตรัฐสภามีความก้าวหน้าในกลุ่มประเทศเหล่านี้ และเป็นแบบอย่างให้กับรัฐสภาประเทศอื่น ๆ นำมาใช้ในการทูตรัฐสภาของประเทศตนหรือในกลุ่มความร่วมมือระหว่างประเทศหรือกลุ่มความร่วมมือระหว่างรัฐสภาหรือองค์การภูมิภาคที่เป็นสมาชิก เนื่องจากสหภาพยุโรปและสภายุโรปมีความพร้อมในการเข้าถึงปัญหาระดับสากลและปัญหาระดับภูมิภาคมากกว่าภูมิภาคอื่น ๆ เพราะมีภูมิหลังทางการเมืองและการต่างประเทศที่ใกล้เคียงกับสหภาพยุโรป และระบบรัฐสภาสหรัฐฯก็ตรวจสอบการทำงานด้านต่างประเทศของรัฐบาลสหรัฐฯ อย่างเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพอีกทั้งรัฐสภาสหรัฐฯ ก็ใช้การทูตรัฐสภาเต็มศักยภาพทั้งต่อรัฐบาลสหรัฐฯ และกับต่างประเทศ^{๙๕}

^{๙๔} Stelios Stavridis, 2006, อ้างแล้ว, หน้า ๒

^{๙๕} ยกตัวอย่างเช่น เมื่อสหรัฐฯจะเจรจากับองค์การการค้าโลก ประธานาธิบดีสหรัฐฯจะขออำนาจการเจรจาจากสภาองเกรสที่เรียกว่า fast track ซึ่งแปลว่าคณะผู้แทนสหรัฐฯใน WTO จะไปเจรจาให้หมดเสร็จแล้วก็จะเอาผลการเจรจามาเสนอกับสภาองเกรส และสภาองเกรสก็จะรับหรือไม่รับซึ่งตามระบบของสหรัฐฯจะต้องขอทุก ๔ ปี เพราะจะมีการเลือกตั้งประธานาธิบดีกันทุก ๔ ปี

ยุคโลกาภิวัตน์ คือ ยุคที่การทูตรัฐสภาก้าวกระโดดไปข้างหน้าอย่างแรง (the great leap forward) ส่วนหนึ่ง คือ การต่อ ยอดการก้าวกระโดดในช่วงที่หนึ่งและช่วงที่สองและอีกส่วนหนึ่งเกิดจากสถานะของเส้นแบ่งของพรมแดนที่พร่ายิ่งขึ้นทุกที่ระหว่างเรื่องในประเทศและเรื่องต่างประเทศ ซึ่งสมาชิกรัฐสภาจำเป็นต้องพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ที่เข้ามาหาตนด้วยการคิดแบบสากล ดังจะเห็นได้ว่าเรื่องต่าง ๆ ที่สมาชิกรัฐสภาจะต้องพิจารณาในยุคโลกาภิวัตน์ซึ่งเป็นยุคปัจจุบันของเราล้วนมีที่มาจากพัฒนาการระหว่างประเทศและโครงสร้างระหว่างประเทศ จึงเกิดกระแสในสถาบันรัฐสภาทั่วโลก ซึ่งนำมาสู่การจัดตั้งองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศและโครงสร้างของรัฐสภาระหว่างประเทศ เพื่อตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ๒ กระแส คือ (๑) ความจำเป็นของสมาชิกรัฐสภาที่ต้องมองปัญหาต่าง ๆ จากสายตาและความคิดแบบสากลนำมาสู่ความจำเป็นที่รัฐสภาจะต้องวางระบบภายในประเทศและระบบระหว่างประเทศเพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาลในองค์การระหว่างประเทศ และ (๒) สมาชิกรัฐสภาตระหนักแล้วว่าไม่สามารถปล่อยให้รัฐบาลเป็นผู้นำและเป็นผู้รับผิดชอบการกระทำต่าง ๆ ในต่างประเทศแต่ผู้เดียว จะเห็นได้ว่าในยุคนี้สมาชิกรัฐสภาและสถาบันรัฐสภาถูกเรียกร้องให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาที่มีความซับซ้อนและต้องใช้วิธีการแก้ไขจากหลายมิติ^{๒๐}

ด้วยเหตุนี้ รัฐสภาจึงต้องค้นหาตัวเองให้พบเพื่อทำงานให้ได้ในโลกใหม่และสหภาพรัฐสภาเป็นผู้นำในการค้นหาตัวตนของรัฐสภาในงานด้านต่างประเทศ และการปรับตัวอย่างต่อเนื่องของรัฐสภาทั่วโลกในการทำงานด้านต่างประเทศโดยมีธงชัดเจนที่ต้องการให้สถาบันรัฐสภามีส่วนร่วมอย่างเป็นรูปธรรมในงานด้านต่างประเทศระหว่างรัฐสภาด้วยกันเองและในงานด้านการต่างประเทศที่รัฐสภาจะทำงานร่วมกับฝ่ายบริหารและองค์การระหว่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การสหประชาชาติ ตลอดจนสังคมทุกภาคส่วนเพื่อ (๑) ยกระดับศักยภาพของรัฐสภาและการดำเนินการทูตรัฐสภาที่แสดงถึงฐานความรู้ ความเชี่ยวชาญ และนวัตกรรม และ (๒) การใช้การทูตรัฐสภาและมิติรัฐสภาอย่างเป็นผลสัมฤทธิ์ การปฏิรูปสหภาพรัฐสภาทำควบคู่กับการปฏิรูปสหประชาชาติเพื่อยกระดับองค์กรและปรับปรุงระบบงานของสหภาพรัฐสภาให้สอดคล้องกับพลวัตสากลและพลวัตของการต่างประเทศและสร้างความคล่องตัวในการบริหารจัดการกิจการระหว่างประเทศและพัฒนาเครือข่ายของรัฐสภาในการทำงานด้านต่างประเทศ การปฏิรูปสหภาพรัฐสภานั้นมีมิติรัฐสภาที่มีเนื้อหาที่ตรงเป้าและการทูตรัฐสภาที่มีพลังระหว่างประเทศ และสะท้อนนวัตกรรมของธรรมาภิบาลและนวัตกรรมการทำงานกับสหประชาชาติ สหภาพรัฐสภาได้ยกระดับงานของคณะกรรมาธิการสามัญและงานด้านประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน และสิทธิสตรี ให้เป็นกลไกฐานความรู้ กลไกการพัฒนานโยบาย

^{๒๐} Franz W. Weisglas and Gonnine de Boer, January 2007, อ้างแล้ว, หน้า ๕๔

สาธารณะและนโยบายต่างประเทศ และกลไกการพัฒนากฎหมายให้แก่ประเทศสมาชิกรัฐสภาและรัฐสภาทั่วโลก ในการนี้ สหภาพรัฐสภาได้นำกลุ่มภูมิรัฐศาสตร์ (geopolitical groups) ต่าง ๆ ในสหภาพรัฐสภา^{๒๑} เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสหภาพรัฐสภาและผลักดันการทูตรัฐสภาในเรื่องสำคัญ ๆ นอกจากนั้น สหภาพรัฐสภายังมีระบบการประชุมรัฐสภาระหว่างประเทศเฉพาะเรื่อง^{๒๒} และการประชุมพิเศษในระหว่างการประชุมสุดยอดต่าง ๆ ของสหประชาชาติและการประชุมรัฐมนตรีองค์การการค้าโลกด้วย

ความจำเป็นเร่งด่วนที่จะยกระดับบทบาทของรัฐบาลในกิจการต่างประเทศเกิดขึ้นในเวลาใกล้เคียงกับการปฏิรูปสหภาพรัฐสภาและได้นำมาสู่การประชุมประธานรัฐสภาทั่วโลก (The World Conference of Speakers of Parliament) ในปี ๒๕๔๓ ปี ๒๕๔๘ และครั้งล่าสุดเมื่อปลายเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๓ เพื่อระดมความคิดเกี่ยวกับอนาคตของสถาบันรัฐสภาในกระแสโลกและลดช่องว่างของการมีส่วนร่วมในด้านการต่างประเทศที่มีนัยว่าหมดยุคการผูกขาดของฝ่ายบริหารแล้ว และค้นหาแนวทางและเครื่องมือของรัฐบาลที่จะนำมาใช้ในงานด้านต่างประเทศและในการดำเนินการทูตรัฐสภา การประชุมทั้ง ๓ ครั้ง ได้เน้นเรื่องประชาธิปไตยกับรัฐบาล บทบาทของรัฐบาลในการต่างประเทศ บทบาทของสหภาพรัฐสภาและองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศทุกระดับ การทำงานร่วมกับสหประชาชาติ และองค์การระหว่างประเทศ การเข้าหาประชาชน ความเสมอภาคทางเพศและสิทธิสตรี และเน้นประเด็นสากลหลัก ๆ คือ การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ การก่อการร้าย ความมั่นคงของมนุษย์ การค้าและการพัฒนา การเงินระหว่างประเทศ การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ

องค์การรัฐสภาระหว่างประเทศในเอเชียและอาเซียนก็ได้มีการปรับตัวตั้งแต่ช่วงปี ๒๕๔๘ เป็นต้นมาเพื่อบูรณาการความร่วมมือด้านรัฐสภาให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากการปฏิรูปสหภาพรัฐสภาและการประชุมประธานรัฐสภาทั่วโลก และอีกส่วนหนึ่งมาจากการเปลี่ยนแปลงภายในภูมิภาค การปรับตัวดังกล่าวเน้นการทำงานด้านนโยบายและงานด้านกฎหมายในเรื่องที่เป็นปัญหาร่วมกันและการขยายตัวของสมาชิกรัฐสภาต่าง ๆ เพื่อทำงานเฉพาะเรื่อง เป็นตัวอย่างความพยายามของรัฐบาลที่จะสร้างนวัตกรรมการต่างประเทศของรัฐบาล มิตรรัฐสภา และการทูตรัฐสภาให้เป็นรูปธรรม ส่งเสริมบูรณาการของภูมิภาคและครอบคลุมปัญหาที่คาบเกี่ยวกับความมั่นคงมนุษย์

^{๒๑} กลุ่มภูมิรัฐศาสตร์ในสหภาพรัฐสภามี ๖ กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มแอฟริกา กลุ่มอาหรับ กลุ่มเอเชีย-

แปซิฟิก กลุ่มยูเรเชีย กลุ่มลาตินอเมริกา และกลุ่มยุโรปตะวันตกหรือที่เรียกกันว่ากลุ่ม Twelve Plus

^{๒๒} อาทิ การประชุมรัฐสภาระหว่างประเทศว่าด้วยองค์การการค้าโลก เพื่อเป็นฐานความรู้แก่รัฐสภาทั่วโลกเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศภายใต้กฎระเบียบขององค์การการค้าโลก และสร้างความรู้ความเข้าใจและความตระหนักในบทบาทของรัฐบาลในด้านการค้าระหว่างประเทศ ตลอดจนกระตุ้นการผลักดันมิตรรัฐสภาในการค้าระหว่างประเทศในบริบทขององค์การการค้าโลก

ซึ่งการปรับตัวของรัฐสภาทั่วโลกภายใต้บริบทใหม่ระหว่างประเทศและการปฏิรูปสหภาพรัฐสภา ตลอดจนบูรณาการความร่วมมือด้านรัฐสภาในระดับภูมิภาคนั้น จะมีรูปแบบและระดับของการปรับตัวที่แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับที่มาของการปรับตัว ความก้าวหน้าของการ บ่มเพาะมิติรัฐสภาในกิจการต่าง ๆ ของประเทศและของภูมิภาค และโอกาสตลอดจนประสบการณ์ในการใช้การทูตรัฐสภาในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ

๒.๔ คุณลักษณะของการทูตรัฐสภา

การทูตรัฐสภามีความอ่อนตัว มีประชาชนเป็นพื้นฐาน และ all embracing, all encompassing, majority-consensus-driven, collectivism อย่างไรก็ดี จุดอ่อนของการทูตรัฐสภาในขณะนี้ คือ สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้เล่นที่อ่อนแอในแวดวงระหว่างประเทศมากกว่ารัฐบาล องค์การภาคเอกชน และกลุ่มนักธุรกิจ ดังจะเห็นได้ว่า องค์การรัฐสภาระหว่างประเทศหรือกลุ่มทำงานของสมาชิกรัฐสภาในประเด็นระหว่างประเทศมักได้รับงบประมาณน้อยและขาดทรัพยากรที่จำเป็นที่จะมีอิทธิพลในด้านการต่างประเทศ นอกจากนี้ อำนาจในการตัดสินใจที่คณะผู้แทนรัฐสภาแต่ละคณะได้รับจากรัฐสภาในเมืองแม่ก็แตกต่างกันทำให้ส่วนหนึ่งส่งผลต่อการจัดทำข้อสรุปของกิจกรรมหรือการจัดทำปฏิญญาที่คลุมเครือและไม่ผูกมัดเอามาก ๆ ประการสุดท้าย คือ การยอมรับจากประชาชนมีความแตกต่างกันมาก เพราะประชาชนในบางประเทศไม่สนใจเรื่องการต่างประเทศในฐานะประเด็นเลือกตั้งและไม่สนับสนุนการทำหน้าที่ของรัฐสภาในด้านต่างประเทศ แต่ประชาชนในประเทศอื่น ๆ จะสนใจการต่างประเทศเป็นประเด็นเลือกตั้ง ซึ่งส่งผลให้บทบาทของสมาชิกรัฐสภาในด้านต่างประเทศมีความสำคัญและกระตุ้นความก้าวหน้าของการทูตรัฐสภาในประเทศนั้น ๆ ^{๒๓} นัยของการทูตรัฐสภา ก็คือ pluralistic and deterrent, confidence-building, conflict resolution, conflict prevention, constructive engagement, and preventive diplomacy ส่วนผู้เล่นและเครือข่ายของการทูตรัฐสภา ได้แก่ ผู้นำรัฐสภา สมาชิกรัฐสภา และเจ้าหน้าที่รัฐสภา ประชาชน รัฐบาล หน่วยงานของรัฐบาลทำหน้าที่ด้านต่างประเทศและด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและมีมิติด้านต่างประเทศ องค์การภาคเอกชน ภาคธุรกิจ ภาควิชาการ รัฐสภาต่างประเทศ องค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ ในแง่ของบริบทและประเด็น นั้น เมื่อพิจารณาจากโลกาภิวัตน์ซึ่งสมาชิกรัฐสภาต้องมองให้พ้นเขตแดนของประเทศของตนเองและตระหนักว่าแท้จริงแล้วโลกภายนอกก็อยู่ภายในแล้วนั่นเอง ^{๒๔} หลักการดังกล่าวใช้ได้กับการทูตรัฐสภาซึ่งมีที่มาจากประเด็นในประเทศไปสู่ประเด็นในต่างประเทศ และประเด็นจากต่างประเทศมาสู่ประเด็นในประเทศ ประเด็นในภูมิภาคมาสู่ประเด็นในประเทศ

^{๒๓} Franz W. Weisglas and Gonnée de Boer, January 2007, อ้างแล้ว, หน้า ๕๗-๕๘

^{๒๔} Franz W. Weisglas and Gonnée de Boer, January 2007, อ้างแล้ว, หน้า ๕๕

และประเด็นในประเทศไปสู่ประเด็นในภูมิภาค ประเด็นคาบเกี่ยวมาสู่ประเด็นของโลก ประเด็นของภูมิภาค และประเด็นในประเทศ และประเด็นในประเทศไปสู่ประเด็นภูมิภาคและกลายเป็นประเด็นคาบเกี่ยวของโลก และประเด็นที่เกิดจากเส้นแบ่งที่ไม่ชัดเจนของพัฒนาการในประเทศและความเกี่ยวพันกับต่างประเทศ ส่วนเครื่องมือของการทูตรัฐสภาได้แก่ มาตรการด้านรัฐสภา องค์การรัฐสภาต่างประเทศ ทวิภาคี พหุภาคี ส่วนบุคคล/กลุ่มบุคคล และความร่วมมือในสาขา (tracks) ต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือกับภาควิชาการและภาคประชาสังคม ซึ่งอาจดำเนินการในลักษณะเครือข่ายของภาควิชาการและภาคประชาสังคมเพื่อติดตามบทบาทของรัฐบาลในด้านการต่างประเทศและการทูตรัฐสภา

๒.๕ ประโยชน์ของการทูตรัฐสภา

สหภาพรัฐสภาได้ประมวลจากการปฏิบัติในรัฐสภาทั่วโลกและได้นำเสนอต่อที่ประชุมประธานรัฐสภาทั่วโลก ครั้งที่ ๒ ในปี ๒๕๔๘ เพื่อพัฒนารอบความคิดด้านการต่างประเทศและการทูตรัฐสภา และสร้างแนวทางที่รัฐสภาจะมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการปัญหาสากลที่เกี่ยวข้องกับปัญหาในประเทศและมีความเชื่อมโยงกับการบริหารภายในประเทศ ดังนี้

๒.๕.๑ สนับสนุนการเจรจาสนธิสัญญาระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าหากรัฐบาลจะแจ้งให้รัฐสภาทราบล่วงหน้าก่อนเริ่มการเจรจาสนธิสัญญาระหว่างประเทศฉบับใหม่ ๆ หรือรัฐบาลจะหารือกับรัฐสภาไว้ล่วงหน้าในประเด็นสากลที่อยู่ในความสนใจของโลก และมีแนวโน้มที่จะแปลงมาสู่การเปิดการเจรจาร่างสนธิสัญญาระหว่างประเทศฉบับใหม่ ๆ จากการประชุมองค์การระหว่างประเทศ ถ้าหากรัฐบาลและรัฐสภามีความร่วมมือกันใกล้ชิดในเรื่องนี้ และหารือร่วมกันตลอดกระบวนการเจรจาสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ก็จะเป็นผลดีอย่างยิ่งในการที่ประเทศนั้น ๆ จะได้ประโยชน์สูงสุดจากสนธิสัญญาระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่สมาชิกรัฐสภาจะนำผลประโยชน์และความห่วงใยของประชาชนมาแจ้งแก่รัฐบาลและตัวแทนรัฐบาลในการเจรจา และการนำกลไกต่าง ๆ ของรัฐสภามาสนับสนุนการเจรจาของรัฐบาล อาทิ คณะกรรมาธิการ การทำประชาพิจารณ์ (public hearing) และการประชุมรับฟังความคิดเห็น เป็นต้น รวมถึงการมีสมาชิกรัฐสภาเป็นตัวแทนของรัฐสภาร่วมอยู่ในคณะทางการของรัฐบาลในการประชุมระหว่างประเทศเพื่อติดตามการเจรจาของรัฐบาล แต่สมาชิกรัฐสภามีผู้ใช้เจรจาเนื่องจากเป็นบทบาทของรัฐบาล

๒.๕.๒ ใช้เครื่องมือที่เป็นทางการ ได้แก่ การจัดตั้งองค์กรรัฐสภาอย่างเป็นทางการ เพื่อรวมตัวกันระหว่างประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเดียวกัน หรือระหว่างภูมิภาค หรือทั่วโลก หรือรวมตัวกันในประเด็นสากล หรือรวมตัวกันเพื่อเป้าหมายในการรวมตัวกันทางการเมือง หรือส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐสภา หรือให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ และเครื่องมือที่ไม่เป็นทางการ ได้แก่

กลุ่มมิตรภาพสมาชิกรัฐสภา และศักยภาพส่วนบุคคลของสมาชิกรัฐสภา หรือกลุ่มสมาชิกรัฐสภา เพื่อเปิดช่องทางใหม่ ๆ ในการทำงานร่วมกัน หรือเพื่อระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศ หรือเพื่อขยายผลประโยชน์ของชาติ

๒.๕.๓ ส่งเสริมการแก้ไขข้อพิพาทระหว่างประเทศ อาทิ การปูทางเพื่อฟื้นฟูความสัมพันธ์ทางการทูตขึ้นปกติระหว่างสหราชอาณาจักรกับอาร์เจนตินา ซึ่งสมาชิกรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐสภาทั้งสองประเทศได้เปิดการเจรจากรอบกันหลายรอบในระหว่างการประชุมประจำปีของสหภาพรัฐสภา หรือส่งเสริมกระบวนการสันติภาพระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็น ซึ่งสหภาพรัฐสภาได้บุกเบิกกระบวนการทางรัฐสภาเพื่อสนับสนุนความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป โดยได้นำสมาชิกรัฐสภาจากประเทศในยุโรปทุกประเทศ รวมทั้งประเทศยุโรปตะวันออก อดีตสหภาพโซเวียต และสหรัฐอเมริกามาเจรจาร่วมกัน จนนำไปสู่กระบวนการเฮลซิงกิ (Helsinki Process) และแปลงมาสู่องค์กรด้านความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป (Organization for Security and Cooperation in Europe – OSCE) หรือส่งเสริมให้รัฐสภาประเทศสมาชิกกลุ่มอนุภูมิภาคอาเซียน + ๓ ได้รวมตัวกันในการรอบของสหภาพรัฐสภาและมีการประชุมร่วมกันในการประชุมประจำปีของสหภาพรัฐสภา ซึ่งก่อให้เกิดความไว้วางใจและความร่วมมือระหว่างสมาชิกรัฐสภาของกลุ่มนี้

๒.๕.๔ เสนอแนะมติรัฐสภาในกระบวนการเจรจาขององค์การการค้าโลก โดยผ่านกลไกการประชุมรัฐสภาว่าด้วยองค์การการค้าโลก (Parliamentary Conference on WTO) ซึ่งดำเนินการร่วมกันระหว่างสหภาพรัฐสภา สภายุโรป และองค์การการค้าโลก เป็นการประชุมประจำปีเพื่อเปิดโอกาสให้รัฐสภาติดตามความก้าวหน้าการเจรจาขององค์การการค้าโลกและเพิ่มพูนองค์ความรู้ด้านการค้าพหุภาคีในกรอบขององค์การการค้าโลก และสนับสนุนให้สมาชิกรัฐสภาร่วมอยู่ในคณะทางการของประเทศต่าง ๆ ที่เข้าร่วมประชุมรัฐมนตรีองค์การการค้าโลก เพื่อติดตามการเจรจาในที่ประชุมและรักษาช่องทางการทำงานร่วมกันและการหารือระหว่างรัฐบาลและรัฐสภาในด้านการค้าพหุภาคี

๒.๕.๕ ร่วมมือกับสหประชาชาติในการใช้มติรัฐสภาสนับสนุนแนวทางการเสริมสร้างความมั่นคง และการพัฒนาของสหประชาชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรอบของการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ และช่วยคลี่คลายปัญหาระหว่างประเทศและวิกฤติของโลก และส่งเสริมและกระตุ้นให้รัฐสภาทั่วโลกใช้กลไกของรัฐสภาสนับสนุนเป้าหมายต่าง ๆ ของสหประชาชาติในประเทศของตนและในเวทีรัฐสภาระหว่างประเทศ

๒.๕.๖ สนับสนุนการเจรจาระหว่างรัฐบาล ผ่านกระบวนการทางรัฐสภา อาทิ การตั้งกระทู้ถามในรัฐสภา การหารือร่วมกับคณะกรรมการ การอภิปรายในที่ประชุมรัฐสภาเกี่ยวกับร่างข้อตกลงต่าง ๆ เพื่อให้แนวทางแก่รัฐบาลก่อนเข้าสู่การเจรจากับต่างประเทศ การแต่งตั้งสมาชิกรัฐสภาเป็น

ตัวแทนของรัฐสภาในคณะผู้แทนทางการของรัฐบาลในการประชุมระดับรัฐมนตรีหรือการประชุมสุดยอดต่าง ๆ และการส่งคณะผู้แทนรัฐสภาเข้าร่วมประชุมระหว่างประเทศของรัฐบาล

๒.๕.๗ ติดตามการทำงานด้านต่างประเทศของรัฐบาล อาทิ การให้สัตยาบันสนธิสัญญาระหว่างประเทศ การประชุมร่วมกันเป็นประจำหรือรายเดือนระหว่างคณะกรรมการการต่างประเทศกับรัฐมนตรีต่างประเทศ การรับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการ เอกสิทธิ์ของรัฐสภาและคณะกรรมการในการขอรับข้อมูลจากรัฐบาล รัฐบาลส่งเอกสารปกขาวผลงานของรัฐบาลให้รัฐสภารับทราบทุกปีและพิจารณาการดำเนินการร่วมกันสำหรับปีต่อ ๆ ไป รัฐสภาตั้งคณะกรรมการติดตามเฉพาะเรื่องหรือติดตามการดำเนินการขององค์การระหว่างประเทศ หรือตั้งคณะทำงานศึกษาเฉพาะเรื่อง

๒.๕.๘ ติดตามความคืบหน้าเกี่ยวกับสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ดำเนินการโดยคณะกรรมการประจำของสภาหรือคณะกรรมการพิเศษของรัฐสภา ติดตามตั้งแต่กระบวนการเจรจาความคืบหน้าของการเจรจา ผลการเจรจา และการนำเสนอสนธิสัญญาปฏิบัติ และบัญญัติกฎหมายให้ฝ่ายบริหารรายงานให้รัฐสภาทราบความคืบหน้าของการปฏิบัติเป็นประจำ

๒.๕.๙ ประมวลและแจกจ่ายข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ ดำเนินการโดยคณะกรรมการ สำนักงานเลขาธิการสภา และการสนับสนุนจากกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ในรูปของเอกสารสาระสังเขป และเอกสารรายงาน และการจัดตั้งสำนักงานตัวแทนรัฐสภาในต่างประเทศ

๒.๕.๑๐ การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ การเดินทางไปพบปะประชาชนและประชุมเชิงปฏิบัติการกับประชาชน การถ่ายทอดเสียงและภาพกิจกรรมของรัฐสภาสู่ประชาชน การทำประชาพิจารณ์ การประชุมคณะกรรมการที่เปิดเผยมต่อสาธารณชนและสื่อมวลชน การกระจายอำนาจ

๒.๕.๑๑ การทูตรัฐสภา ดำเนินการผ่านกลุ่มมิตรภาพสมาชิกรัฐสภา ความตกลงความร่วมมือทวิภาคีจัดตั้งองค์การความร่วมมือรัฐสภาระดับทวิภาคีเพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในสาขาต่าง ๆ จัดตั้งการหารือในระดับภูมิภาคในลักษณะองค์กรและการพบปะกันประจำเช่น ปีละ ๓ ครั้ง ส่งคณะผู้แทนระดับประธานสภาหรือระดับคณะกรรมการเสริมการเยือนของฝ่ายรัฐบาลเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ การประชุมระดับอนุภูมิภาคในระดับคณะกรรมการจากประเทศเพื่อนบ้านในโครงการที่ดำเนินการร่วมกัน ระวังความขัดแย้งผ่านการประชุมทวิภาคีและการประชุมองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ การจัดประชุมเพื่อสร้างความไว้วางใจและส่งเสริมความเข้าใจระหว่างประเทศคู่พิพาท บทบาทของสมาชิกรัฐสภารายบุคคลในฐานะทูตพิเศษเพื่อสันติภาพ ในฐานะสมาชิกของคณะทำงานเฉพาะกิจ หรือในฐานะผู้สังเกตการณ์การ

เลือกตั้ง โครงการสมาชิกรัฐสภาปกป้องเพื่อนสมาชิกรัฐสภา ซึ่งสมาชิกรัฐสภาประเทศหนึ่งจะเข้าไปช่วยเหลือสมาชิกรัฐสภาที่สถานภาพสมาชิกรัฐสภาและสิทธิมนุษยชนถูกคุกคาม การพบปะระหว่างสมาชิกรัฐสภากับเอกอัครราชทูตที่ได้รับการแต่งตั้งให้ไปประจำการในต่างประเทศ ความร่วมมือด้านวิชาการเพื่อถ่ายทอดเทคโนโลยีระหว่างรัฐสภา และคณะกรรมการวิชาการวิสามัญเพื่อศึกษาความขัดแย้งในประเทศและมีสมาชิกรัฐสภาเป็นตัวแทนรัฐสภาในคณะผู้แทนรัฐบาลในการหาข้อยุติข้อพิพาท

๒.๕.๑๒ การประสานความสัมพันธ์ระหว่างองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ และการพัฒนาความสัมพันธ์กับสหภาพรัฐสภา และการตรวจสอบโครงการพัฒนาระหว่างประเทศ ได้แก่ การเข้าประชุมระดับต่าง ๆ ของสหภาพรัฐสภา การพบปะกับรัฐมนตรีต่างประเทศและผู้แทนถาวรประจำองค์การระหว่างประเทศ รายงานประจำปีของคณะกรรมการการต่างประเทศและคณะผู้แทนในการประชุมระหว่างประเทศและการประชุมของสหภาพรัฐสภา แจ้งข้อคิดของสหภาพรัฐสภาไปยังรัฐบาลและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อการประสานงานกับรัฐสภาและการนำไปปฏิบัติ และออกนโยบายเพื่อวางกรอบและแนวทางสำหรับโครงการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา

๒.๕.๑๓ การดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ มาตรการทางกฎหมายและนโยบาย การสนับสนุนงบประมาณ การติดตามการปฏิบัติของรัฐบาล รายงานความคืบหน้าของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง การพบหารือกับตัวแทนขององค์กรพัฒนาระหว่างประเทศ สนับสนุนการจัดตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อขับเคลื่อนเป้าหมายนี้ จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการในระดับชาติและระดับภูมิภาค และเผยแพร่เอกสารคู่มือการบรรลุเป้าหมายแห่งสหัสวรรษ

๒.๖ ศักยภาพของการทูตรัฐสภา

การทูตรัฐสภาเป็นการทูตแนวใหม่ที่กำลังเข้ามาแทนที่การทูตดั้งเดิมในฐานะการทูตที่เพิ่มทางเลือกให้แก่คู่ภาคีและคู่กรณีทั้งในระดับทวิภาคี ระดับพหุภาคี และระดับบุคคล และในทุกประเด็นปัญหาและทุกเรื่องที่มีความสำคัญต่อประเทศและระหว่างประเทศ และที่มีผลต่อประชาชนหรือจะส่งผลต่อความมั่นคงของมนุษย์ การทูตรัฐสภาเป็นการทูตที่มีศักยภาพในตัวเอง เพราะตัวตนของรัฐสภาทำให้การทูตรัฐสภามีความอ่อนตัวและความคล่องตัวในการนำมาใช้ส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ในการสร้างความเข้าใจและการระงับความขัดแย้ง และในการแสวงหาการริเริ่มใหม่ ๆ เพื่อคุณภาพของการเมืองระหว่างประเทศ สันติสุข และความมั่นคงของมนุษย์ ภายใต้อิทธิพลของการเปลี่ยนแปลงในโลกที่รวดเร็วและดำเนินอยู่ตลอดเวลา

การทูตรัฐสภาเป็นการทูตสาธารณะ (public diplomacy) ที่มีประชาชนเป็นรากฐานในฐานะที่รัฐสภาเป็นสถาบันตัวแทนปวงชนที่ชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญ และการประชุมสภา ก็เป็นการประชุม

ที่เปิดเผยตามข้อบังคับการประชุมสภา ซึ่งกำหนดให้สภาต้องเผยแพร่บันทึกการประชุมสภา และเผยแพร่บันทึกการลงคะแนนเสียงในที่ประชุมสภาและผลการลงคะแนนเสียง ในส่วนของรัฐสภาไทยยังมีการถ่ายทอดเสียงการประชุมสภาทางวิทยุรัฐสภาและทางโทรทัศน์ และถ่ายทอดเสียงการประชุมคณะกรรมการงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรภายในรัฐสภาด้วย นอกจากนี้ การทูตรัฐสภาคือสะพานที่เชื่อมตัวแสดงทุกภาคส่วนในการต่างประเทศ เป็นการทูตที่สามารถสร้างเครือข่ายที่กว้างขวางและหลากหลาย และมีความสามารถในการประสานประโยชน์ของฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งไม่ผูกมัดทางกฎหมายเหมือนกับการทูตของฝ่ายบริหารและการทูตของรัฐบาล และหากใช้การทูตรัฐสภาเป็นและใช้เต็มศักยภาพแล้ว รัฐสภา ตลอดจนรัฐบาล และสังคมทุกภาคส่วนในประเทศและในโลกก็จะสามารถระดมทรัพยากรหลัก ๆ ของการทูตรัฐสภามาสร้างผลประโยชน์ของชาติได้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการที่ประเทศไทยจะใช้การทูตรัฐสภาอบอุ่นวิถีกตัญญูของประเทศไทย ในขณะนี้ ซึ่งในที่สุด การทูตรัฐสภาก็จะเป็นการทูตทางเลือกสำหรับประเทศไทยได้ในอนาคต

บทที่ ๓

รัฐสภากับการกอบกู้วิกฤตศรัทธาไทย

ดังที่ได้แสดงให้เห็นในบทที่ ๒ แล้วว่า การทูตรัฐสภามีความสำคัญต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศและต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอย่างไรบ้าง และเพราะเหตุใดรัฐสภาทั่วโลกจึงมีบทบาทในด้านต่างประเทศเพิ่มขึ้น ซึ่งนำมาสู่การขยายตัวของการทูตรัฐสภาในปัจจุบัน รัฐสภาไทยก็ทำหน้าที่ด้านต่างประเทศเช่นเดียวกัน และได้จัดองค์กรของรัฐสภาเพื่อทำงานด้านต่างประเทศอย่างเป็นระบบ ในฐานะสมาชิกขององค์การความร่วมมือรัฐสภาระหว่างประเทศ และในการกระชับความสัมพันธ์กับรัฐสภาต่างประเทศ เพราะปัญหาที่เราอาจจะยังไม่ประสบที่นี้ แต่มีสังคมอื่นที่ประสบแล้ว ก็เป็นบทเรียนที่เราเก็บเกี่ยวมา เพื่อที่จะมาป้องกันไม่ให้เกิดขึ้นในประเทศของเรา ทำให้การทำงานของสภาผู้แทนมีความรอบด้านและสมบูรณ์แบบมากขึ้น หรือว่าเรานำความเข้มแข็งของสังคมไทยไปประชาสัมพันธ์หรือนำไปประเทศต่าง ๆ ^{๒๔}

ผลสัมฤทธิ์ของการทำหน้าที่ด้านต่างประเทศของรัฐสภาไทย มาจากศักยภาพของรัฐสภาในการบริหารจัดการทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นในการทำหน้าที่ด้านต่างประเทศ ได้แก่ ช่องทาง ระบบงาน กระบวนการตัดสินใจ บุคลากร ฐานความรู้ งบประมาณ และเครือข่าย ซึ่งมีประธานรัฐสภาเป็นผู้นำสูงสุด และเป็นบุคคลสำคัญคนแรกสุดในการแสดงบทบาทด้านต่างประเทศในนามรัฐสภา มีสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้แสดงบทบาทด้านต่างประเทศในฐานะต่าง ๆ ร่วมกับประธานรัฐสภาหรือในนามของรัฐสภา และมีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาแล้วแต่กรณี เป็นหน่วยงานสนับสนุน นอกจากนั้น การทำหน้าที่ด้านต่างประเทศของรัฐสภายังต้องเป็นที่ยอมรับและเชื่อถือจากประชาชนในประเทศ และต้องประสานงานอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงาน/องค์กรที่ทำงานด้านต่างประเทศ ตลอดจนมีบูรณาการการทำงานด้านต่างประเทศในลักษณะของทีมประเทศไทย ซึ่งรัฐสภาไทยได้นำทีมประเทศไทยมาใช้อย่างได้ผลในการสร้างความเชื่อมั่นให้กับประเทศไทยในเวทีรัฐสภาพหุภาคี ตั้งแต่ช่วงปลายปี ๒๕๔๘ เป็นต้นมา

^{๒๔} อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ “เปิดใจผู้นำรัฐสภา: บทบาทของรัฐสภาไทยในเวทีระหว่างประเทศ”, บทสัมภาษณ์พิเศษสาร ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๕ ไตรมาส ๔ มิถุนายน ๒๕๔๘, หน้า ๒๐-๒๑

๓.๑ พันธกิจด้านต่างประเทศของรัฐสภาไทย

พันธกิจด้านต่างประเทศของรัฐสภาไทย ประกอบด้วย งานทวิภาคี งานพหุภาคี งานของ คณะกรรมาธิการของแต่ละสภาที่มีประเด็นเกี่ยวข้องกับต่างประเทศ และงานด้านต่างประเทศของ สมาชิกรัฐสภาบางท่าน หรือกลุ่มสมาชิกรัฐสภา ที่ส่งผลถึงงานด้านต่างประเทศของรัฐสภาโดยรวม งานพหุภาคีดำเนินการร่วมกันระหว่างสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ในนามของรัฐสภา ประธานรัฐสภาและรองประธานรัฐสภากำกับดูแลงานพหุภาคี มีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นเลขานุการ^{๒๕} และสำนักองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ สังกัดสำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎรเป็นหน่วยงานเจ้าของเรื่อง ส่วนงานทวิภาคีแต่ละสภาจะดำเนินการเอง และมีสำนัก รองรับเป็นการเฉพาะ สำหรับงานด้านต่างประเทศของคณะกรรมาธิการต่าง ๆ จะดำเนินการในระบบงาน คณะกรรมาธิการ ซึ่งแยกส่วนต่างหากจากระบบงานด้านต่างประเทศ แต่ขึ้นตรงต่อประธานของแต่ละ สภา ซึ่งโดยหลักการแล้ว สามารถเชื่อมโยงระบบงานด้านต่างประเทศและระบบงานคณะกรรมาธิการ เข้าด้วยกันได้เพราะผู้กำกับสูงสุด คือ ประธานสภา แต่ในทางปฏิบัติมีความเชื่อมโยงการทำงาน ร่วมกันน้อยมาก อย่างไรก็ดี งานด้านพหุภาคีได้กำหนดให้รองประธานของแต่ละสภา ผู้นำฝ่ายค้าน ในสภาผู้แทนราษฎร ประธานคณะกรรมาธิการการต่างประเทศของทั้งสองสภา และสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่ง มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการด้วย เนื่องจากถือว่าการ ต่างประเทศเป็นเรื่องที่ต้องมีท่าทีร่วมกันของทุกฝ่ายในรัฐสภา

๓.๒ การบริหารจัดการพันธกิจด้านต่างประเทศ

๓.๒.๑ ช่องทาง

ช่องทางทวิภาคี ได้แก่ การเยี่ยมเยือนและการเข้าร่วมกิจกรรมระหว่างประเทศของผู้นำ รัฐสภาในระดับต่าง ๆ^{๒๖} และกลุ่มมิตรภาพสมาชิกรัฐสภาไทยกับกลุ่มมิตรภาพสมาชิกรัฐสภา

^{๒๕} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะทำหน้าที่เลขานุการในพันธกิจและงานต่าง ๆ ที่ดำเนินการ ในนามของรัฐสภา และในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ซึ่งรวมถึงรับผิดชอบประมาณของรัฐสภาด้วย งานพหุภาคีจัดเป็นงานที่กระทำในนามของรัฐสภา นอกจากนั้น งานของกลุ่มมิตรภาพสมาชิกรัฐสภาไทย กับกลุ่มมิตรภาพสมาชิกรัฐสภาต่างประเทศก็เป็นลักษณะงานของรัฐสภาด้วย และสำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎรดูแลงานด้านนี้ในนามของรัฐสภา

^{๒๖} ได้แก่ ประธานรัฐสภา/ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร รองประธานสภา คณะกรรมาธิการสภา สมาชิกรัฐสภา และสำนักงานเลขาธิการสภา

ต่างประเทศ^{๒๓} ส่วนช่องทางพหุภาคี ได้แก่ ความร่วมมือหลายฝ่ายระหว่างรัฐสภาไทยกับกลุ่มรัฐสภาต่าง ๆ ที่รวมตัวกันเป็นองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศในระดับโลก ระดับภูมิภาค และระดับอนุภูมิภาค^{๒๔} เพื่อติดตามพัฒนาการระหว่างประเทศ และใช้การทูตรัฐสภาและกลไกขององค์การรัฐสภาระหว่างประเทศในระดับต่าง ๆ ในการผลักดันความร่วมมือพหุภาคีและการแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศโดยอาศัยมาตรการทางรัฐสภา (parliamentary oversight)

๓.๒.๒ ระบบงาน

ระบบงานทวิภาคี มีประธานสภาเป็นผู้กำกับดูแลสูงสุด และมีสำนักงานเลขานุการของแต่ละสภาเป็นเลขานุการ รองรับงานด้านพิธีการทูต งานด้านการเยี่ยมเยือน งานด้านกลุ่มมิตรภาพ สมาชิกรัฐสภาไทยกับกลุ่มมิตรภาพสมาชิกรัฐสภาต่างประเทศ งานด้านภาษาต่างประเทศ และงานด้านข้อมูลข่าวสาร ซึ่งจะประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการรับฟังข้อมูลและข้อคิดเห็นสำหรับส่งคณะไปเยือนรัฐสภาต่างประเทศและประชุมรัฐสภาระหว่างประเทศ

ระบบงานพหุภาคี มีประธานสภาผู้แทนราษฎรในฐานะประธานรัฐสภาเป็นผู้กำกับดูแลสูงสุด

^{๒๓} กลุ่มมิตรภาพสมาชิกรัฐสภาไทยกับสมาชิกรัฐสภาต่างประเทศเป็นกลไกความสัมพันธ์ของกลุ่มสมาชิกรัฐสภาที่สนใจจะใช้ช่องทางรัฐสภาในการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับมิตรประเทศในลักษณะสถาบันต่อสถาบัน องค์ประกอบของกลุ่มมิตรภาพต่าง ๆ มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เป็นการรวมกลุ่มอย่างเป็นทางการ มีกฎระเบียบชัดเจน และได้รับงบประมาณจากรัฐบาล กลุ่มมิตรภาพเป็นช่องทางทูตรัฐสภาที่มีศักยภาพในงานทวิภาคีและงานพหุภาคีของรัฐสภาไทย แต่ยังไม่ได้นำศักยภาพมาใช้เท่าที่ควร กิจกรรมจำกัดอยู่ในกรอบการแลกเปลี่ยนการเยือน ยังไม่พัฒนามาสู่ความร่วมมือเชิงนโยบายหรือเชิงนิติบัญญัติ ปัจจุบันมีทั้งหมด ๕๒ กลุ่ม ครอบคลุมรัฐสภาเกือบทั่วโลก สำนักความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สำนักงานเลขานุการสภาผู้แทนราษฎรเป็นหน่วยงานเจ้าของเรื่องดูแลในนามของรัฐสภา

^{๒๔} อาทิ สหภาพรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศในระดับโลก หรือสมาคมรัฐสภาเอเชียเพื่อสันติภาพ และการประชุมรัฐสภาในภาคพื้นเอเชียแปซิฟิก ซึ่งเป็นองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคเอเชียและภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก หรือสมัชชารัฐสภาอาเซียนซึ่งเป็นองค์กรระดับอนุภูมิภาค เป็นต้น ธรรมเนียมขององค์การรัฐสภาระหว่างประเทศบางองค์กร เช่น สหภาพรัฐสภาและสมัชชารัฐสภาอาเซียน บัญญัติให้รัฐสภาที่เป็นสมาชิกขององค์กรตั้งหน่วยประจำชาติ (national groups) ภายในรัฐสภาเพื่อทำกิจกรรมของรัฐสภาในกรอบอำนาจหน้าที่ขององค์การรัฐสภาระหว่างประเทศนั้น ๆ และวางระเบียบเอง ปัจจุบันรัฐสภาไทยมีหน่วยประจำชาติไทยในสหภาพรัฐสภาและหน่วยประจำชาติไทยในสมัชชารัฐสภาอาเซียนทำการในนามรัฐสภาไทยในกิจการของทั้งสององค์กรนี้

และประธานวุฒิสภาในฐานะรองประธานรัฐสภาเป็นผู้กำกับดูแลรองลงมา และมีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นเลขานุการ งานดังกล่าวเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการประชุมขององค์กรรัฐสภา ระหว่างประเทศในระดับต่าง ๆ^{๒๙} หรือในประเด็นต่าง ๆ^{๓๐} หรือในรูปแบบความร่วมมือต่าง ๆ^{๓๑} ซึ่งรัฐสภาไทยเป็นสมาชิก และมีได้เป็นสมาชิก แต่ได้รับเชิญให้เข้าร่วมประชุมเป็นประจำหรือเป็นครั้งคราว^{๓๒} ในส่วนที่รัฐสภาไทยเป็นสมาชิกในบางองค์กร อาทิ สหภาพรัฐสภา หรือสมัชชารัฐสภาอาเซียน รัฐสภาไทยก็จะตั้งหน่วยประจำชาติไทย (Thai National Group) ตามบทบัญญัติขององค์กรเหล่านั้น และมีระบบงานที่กำกับดูแลโดยคณะกรรมการบริหารหน่วยประจำชาติไทยที่มีประธานรัฐสภาเป็นประธานหน่วยฯ และประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานหน่วยฯ ในส่วนการเตรียมการด้านเนื้อหาสาระเพื่อเข้าร่วมประชุมรัฐสภาระหว่างประเทศโดยรวมทุกกรณีจะมีการหารือทำทักกันอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงาน/องค์กรที่ทำงานด้านต่างประเทศ หรือในประเด็นต่าง ๆ ที่อยู่ในระเบียบวาระการประชุมขององค์กรรัฐสภาระหว่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐสภาจะหารือกระทรวงการต่างประเทศอย่างใกล้ชิด

ระบบงานคณะกรรมการมีประธานสภาเป็นผู้กำกับดูแลสูงสุด ดำเนินการโดยคณะกรรมการแต่ละคณะ ภายได้ข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา แยกกันเด็ดขาดจากระบบงานด้านต่างประเทศ และมีความเป็นเอกเทศในการดำเนินการในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศ และในการรับฟังข้อมูลและข้อคิดเห็นจากหน่วยงานและผู้มีส่วนได้เสีย

สำหรับการทำหน้าที่ด้านต่างประเทศของสมาชิกรัฐสภารายบุคคลหรือกลุ่มคณะซึ่งมีที่มาจากตัวบุคคลหรือกลุ่มคณะบุคคลที่มีศักยภาพในนี้อยู่แล้วหรือผ่านช่องทางต่าง ๆ แต่รัฐสภาไทยยังมีตัวบุคคลในด้านนี้จำกัดมากและยังใช้การทูตส่วนบุคคลน้อยกว่าที่ควร มีผลต่อการทำหน้าที่ด้านต่างประเทศของรัฐสภาไทยและการพัฒนาศักยภาพของการทูตส่วนบุคคลของรัฐสภาไทย

^{๒๙} อาทิเช่น ในระดับโลก เช่น สหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union) ในระดับภูมิภาค เช่น การประชุมรัฐสภาเอเชียแปซิฟิก (Asia-Pacific Parliamentary Forum) และการประชุมระหว่างสภายุโรปกับสมัชชารัฐสภาอาเซียน และในระดับอนุภูมิภาค เช่น สมัชชารัฐสภาอาเซียน (ASEAN Inter-Parliamentary Assembly)

^{๓๐} อาทิเช่น สมาคมรัฐสภาระหว่างประเทศว่าด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศ หรือ การประชุมสมาชิกรัฐสภาว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืน

^{๓๑} อาทิเช่น สมัชชารัฐสภาอาเซียน และ สมัชชารัฐสภาเอเชีย

^{๓๒} อาทิเช่น การประชุมของสมัชชารัฐสภาองค์กรความร่วมมือด้านความมั่นคงของยุโรป และการประชุมของกรอบความร่วมมือสมาชิกรัฐสภาว่าด้วยการไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์

๓.๒.๓ กระบวนการตัดสินใจ

กระบวนการตัดสินใจในช่องทางทวิภาคีจะดำเนินการร่วมกันระหว่างประธานสภา กับ สำนักงานเลขาธิการของแต่ละสภา ส่วนกระบวนการตัดสินใจในช่องทางพหุภาคีมี ๒ ลักษณะ คือ กระบวนการตัดสินใจในระบบงานพหุภาคีที่มีหน่วยประจำชาติไทยฯ และคณะกรรมการบริหารหน่วยประจำชาติไทยฯ ซึ่งประธานรัฐสภาเป็นประธานหน่วยฯ และกระบวนการตัดสินใจในระบบงานพหุภาคีที่ไม่มีหน่วยประจำชาติไทยฯ และคณะกรรมการบริหารหน่วยประจำชาติไทยฯ กล่าวคือ จะดำเนินการร่วมกันระหว่างประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยทั่วไป ถ้าหากเป็นเรื่องที่ไม่มีความซับซ้อนด้านนโยบาย รัฐสภาก็สามารถตัดสินใจได้เอง แต่ถ้าหากเป็นเรื่องที่มีผลกระทบด้านนโยบาย รัฐสภา ก็จะหารือกระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงหรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องก่อน สำหรับการส่งตัวแทนของรัฐสภาไปเข้าร่วมกิจกรรมทวิภาคีหรือกิจกรรมพหุภาคีนั้น รัฐสภายังคงยึดหลักการส่งสมาชิกรัฐสภาไปทำหน้าที่ในนามของรัฐสภา แต่ในระยะหลัง ๆ มีอยู่บ่อยครั้ง เช่นกันที่รัฐสภาได้มอบหมายให้สถานเอกอัครราชทูตไทยที่เกี่ยวข้องเป็นตัวแทนรัฐสภาในการประชุมและเข้าร่วมกิจกรรม เนื่องมาจากอยู่ในสมัยประชุมสภาที่ต้องพิจารณากฎหมายสำคัญ หรือเป็นเรื่องที่รัฐสภายังไม่พร้อมที่จะผูกพันตัวเองด้วย หรือเป็นดุลยพินิจของประธานสภา และในหลายกรณี ก็มาจากข้อเสนอแนะจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๓.๒.๔ บุคลากร

บุคลากรในวงงานรัฐสภาที่ทำงานด้านต่างประเทศโดยตรง ได้แก่ ฝ่ายการเมือง คือ ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา รองประธานสภา ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร กรรมการสมาชิกรัฐสภา และฝ่ายประจำ คือ เลขาธิการสภา และเจ้าหน้าที่ด้านต่างประเทศของรัฐสภา และเจ้าหน้าที่รัฐสภาที่ทำงานให้คณะกรรมการที่มีประเด็นเกี่ยวข้องกับต่างประเทศ

ฝ่ายการเมือง คือ ผู้เล่น (actors) ซึ่งหมายถึง ผู้ทำงาน และผู้แสดงบทบาทด้านต่างประเทศในนามรัฐสภาโดยชอบธรรม (legitimate) พรรคการเมืองต่าง ๆ ที่มีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรจะคัดเลือกสมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดของพรรค และวุฒิสภาจะคัดเลือกสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่ง มาทำหน้าที่ด้านต่างประเทศให้รัฐสภาในฐานะและบทบาทต่าง ๆ กัน ได้แก่ เป็นกรรมการบริหารหน่วยประจำชาติไทยฯ เป็นกรรมการบริหารกลุ่มมิตรภาพสมาชิกรัฐสภาไทยกับต่างประเทศ เป็นกรรมการการต่างประเทศหรือกรรมการด้านอื่น ๆ ที่มีเนื้องานด้านต่างประเทศปนอยู่ด้วย เช่น คณะกรรมการเศรษฐกิจ คณะกรรมการพาณิชย์ คณะกรรมการด้านการคลัง และคณะกรรมการด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น และเป็นตัวแทน

พรรคหรือวุฒิสภาเข้าร่วมกิจกรรมทวิภาคี กิจกรรมพหุภาคี และกิจกรรมต่างประเทศของ คณะกรรมาธิการ แต่ละสภาหรือพรรคการเมืองมิได้วางกระบวนการในการคัดสรรสมาชิก รัฐสภา หรือกำหนดเกณฑ์คุณสมบัติสมาชิกรัฐสภาอย่างละเอียดเพื่อกำหนดการทำงานด้านต่างประเทศ ในหน้าที่เหล่านี้ เพราะฉะนั้น กระบวนการกลั่นกรองบุคลากรในฝ่ายการเมืองจึงอยู่ที่แต่ละพรรค การเมืองหรือสภากำหนดเอง จึงไม่มีหลักประกันเสมอไปว่า บุคลากรฝ่ายการเมือง คือ ผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในด้านต่างประเทศหรือมีประสบการณ์และความพร้อมในด้านนี้ในระดับที่จะ ทำหน้าที่ด้านต่างประเทศได้อย่างสบาย หรือรัฐสภาจะได้บุคลากรที่ตรงกับงานหรือบุคลากรที่ ตรงกับเรื่องที่จะไปร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ในต่างประเทศ นอกจากตัวสมาชิกรัฐสภาที่จะมาทำ หน้าที่ด้านต่างประเทศ จะมีความสำคัญต่อผลสัมฤทธิ์ของงานด้านต่างประเทศของรัฐสภา และ ต่อการยอมรับและเชื่อถือของประชาชนและผู้ประกอบวิชาชีพด้านต่างประเทศแล้ว ประธาน รัฐสภาเป็นบุคคลสำคัญที่สุดในการสร้างสัมฤทธิ์ผลของงานด้านต่างประเทศของรัฐสภา ประธานรัฐสภาเป็นผู้แสดงบทบาทมาก และควรให้ความสนใจ และเป็นหน้าที่ที่จะต้องผลักดัน การทำหน้าที่ด้านต่างประเทศของรัฐสภา^{๓๓} แนวความคิดด้านต่างประเทศและดุลยพินิจของ ประธานรัฐสภามีผลอย่างมากต่อบทบาทของรัฐสภาไทยในเวทีรัฐสภาสากล และในการนำการ ทูตรัฐสภามาใช้อย่างได้ผล

ฝ่ายประจำ คือ ผู้สนับสนุนฝ่ายการเมืองในการทำหน้าที่ด้านต่างประเทศ ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการของแต่ละสภา และเจ้าหน้าที่ในสายงานวิเทศสัมพันธ์ที่ทำงานด้านทวิภาคี และด้านพหุภาคี และเจ้าหน้าที่ในสายงานกรรมาธิการ บทบาทของฝ่ายประจำจะยังมีความสำคัญ มากขึ้นเมื่อหลักประกันเรื่องตัวบุคคลจากฝ่ายการเมืองไม่มีความเสถียร และจะส่งผลต่อการทำ หน้าที่ในต่างประเทศให้เป็นผลดีต่อประเทศไทย ความสำคัญของฝ่ายประจำดังกล่าว ก็คือ ความ แม่นยำและความซื่อตรงในกฎ กติกา ระหว่างประเทศ และกฎ กติกาขององค์การรัฐสภาระหว่าง ประเทศ ความรอบรู้ในงานด้านเนื้อหาสาระและงานด้านนโยบายเป็นอย่างดี การติดตามและ คาดการณ์แนวโน้มสถานการณ์ระหว่างประเทศเพื่อบริหารจัดการความเสี่ยงและบริหารจัดการ วิกฤติ การรู้จักใช้การทูตรัฐสภาและธรรมเนียมการทูตเป็น และความรู้ความสามารถในการเจรจา ซึ่งเป็นคุณสมบัติหลัก ๆ ของบุคลากรที่เป็นมืออาชีพด้านต่างประเทศ

รัฐสภาไทยได้พัฒนาหน่วยงานด้านต่างประเทศของสำนักงานเลขาธิการสภา มาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีเป้าหมายให้รัฐสภาไทยทำงานได้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของ

^{๓๓} พิชัย รัตตกุล, คำสัมภาษณ์พิเศษเรื่องรัฐสภากับการกอบกู้วิกฤติศรัทธาไทย, วันที่ ๓ กรกฎาคม

สถานการณ์โลกในแต่ละช่วงเวลา และตอบรับพัฒนาการของระบบรัฐสภาในประเทศไทย ตลอดจน สนับสนุนนโยบายต่างประเทศและผลประโยชน์ด้านต่างประเทศของประเทศไทย แต่ในช่วง ๑๐ กว่าปีที่แล้วมา รัฐสภาไทยต้องพิจารณาประเด็นและปัญหาระหว่างประเทศ ในปริมาณที่เพิ่มขึ้นและซับซ้อน มีความหลากหลายทั้งหัวข้อเรื่องและกลุ่มประเทศที่เกี่ยวข้องกว่าที่เคยประสบมา ทำให้คุณภาพงานด้านต่างประเทศแบบ generalists เริ่มลดความสำคัญลง รัฐสภาไทยได้ตระหนักว่า คุณภาพงานด้านต่างประเทศแบบ specialists เป็นสิ่งที่รัฐสภาไทยต้องการมากที่สุด รัฐสภาไทยจึงเน้นการปรับปรุงงานด้านข้อมูลระหว่างประเทศและงานเนื้อหาเฉพาะเรื่อง จะเห็นได้ว่าหน่วยงานด้านพหุภาคีมีพัฒนาการมากที่สุด^{๓๔} เนื่องจากมีประเด็นคาบเกี่ยวต่าง ๆ ที่ถือเป็นวาระเร่งด่วนของโลกและของประเทศไทย กล่าวคือ พัฒนางานด้านข้อมูล^{๓๕} และพัฒนา

^{๓๔} ในปี ๒๕๑๕ รัฐสภาตั้งกองวิเทศสัมพันธ์ และมีฝ่ายการประชุมระหว่างประเทศทำงานด้านพหุภาคี โดยตรงเป็นครั้งแรกสังกัดสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เมื่อยุบสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา และตั้งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาแทนในปี ๒๕๓๔ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแยกกองวิเทศสัมพันธ์เป็นสองกอง คือ กองความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และกององค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ (ซึ่งยกฐานะมาจากฝ่ายการประชุมระหว่างประเทศในกองวิเทศสัมพันธ์เดิม) แบ่งหน่วยงานภายในเป็น ๕ ฝ่าย คือฝ่ายธุรการทั่วไป ฝ่ายสหภาพรัฐสภา ฝ่ายองค์การรัฐสภาอาเซียน ฝ่ายสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก และฝ่ายกิจการพิเศษ และตั้งแต่ปี ๒๕๔๕ เป็นต้นมา กององค์การรัฐสภาระหว่างประเทศได้ยกฐานะเป็นสำนักองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ ปรับฐานะของ ฝ่ายต่างๆ ๕ ฝ่ายเดิมเป็นกลุ่มงาน และเพิ่มใหม่อีก ๑ กลุ่มงานคือ กลุ่มงานสมาคมรัฐสภาและสมาคมเลขาธิการรัฐสภา การแบ่งหน่วยงานตามองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ ก็เพื่อให้ทำงานได้เต็มที่และเป็นฐานสร้างความชำนาญงานเฉพาะเรื่อง (issue specialists) ที่จะพัฒนาเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง (issue experts) ได้ต่อไป

^{๓๕} สำนักองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศใช้วิธีการปรับระบบงานของสำนักฯ ที่เน้นการทำงานวิชาการ ในระบบงานดังกล่าวเจ้าหน้าที่วิเทศสัมพันธ์จะต้องทำงานด้านเนื้อหาเป็นงานหลักพร้อมทั้งผลิตงานเนื้อหาที่มีคุณภาพในการทำงานของรัฐสภาไทยในที่ประชุมรัฐสภาระหว่างประเทศ เจ้าหน้าที่วิเทศสัมพันธ์ต้องทำงานด้านข้อมูลระหว่างประเทศที่ครบวงจรและพยายามใช้เครือข่ายระหว่างประเทศมาสนับสนุนงานให้มากที่สุด ประการสำคัญที่สุด การแลกเปลี่ยนข้อมูลและการสนทนาข้อมูลกับหน่วยงานพันธมิตรในประเทศและนอกประเทศเป็นเรื่องที่เน้นกันมากเช่นเดียวกัน

คุณภาพของเจ้าหน้าที่วิเทศสัมพันธ์ให้มีความชำนาญเฉพาะเรื่องควบคู่กัน^{๓๖} ผลจากการพัฒนาบุคลากรดังกล่าว ทำให้เจ้าหน้าที่วิเทศสัมพันธ์จำนวนหนึ่งสามารถกว้างขอบเขตสำหรับการประชุมรัฐสภาระหว่างประเทศ และจัดทำเอกสารรายงานการประชุมรัฐสภาระหว่างประเทศได้ด้วยตนเอง นับเป็นความก้าวหน้าขั้นต้นของการพัฒนาบุคลากรด้านพหุภาคีให้รองรับการเปลี่ยนแปลงได้

อย่างไรก็ดี เมื่อมองในบริบทของในประเทศและต่างประเทศแล้ว บุคลากรทั้งสองส่วนนี้เป็นทั้งจุดอ่อนและเป็นภัยของการทำหน้าที่ด้านต่างประเทศของรัฐสภาและการทูตรัฐสภา ถ้าหากไม่แก้ไขการบริหารจัดการ

๓.๒.๕ ฐานความรู้

รัฐสภาใช้ข้อมูลในการทำงานด้านต่างประเทศมากขึ้นเป็นลำดับ ทั้งในเนื้องานพหุภาคี ซึ่งข้อมูลและการบริหารจัดการข้อมูลเชิงวิชาการและเชิงนโยบายเป็นหัวใจของการทำงานในด้านนี้ และมีการจัดตั้งกลุ่มงานข้อมูลข่าวสาร อยู่ในสำนักด้านทวิภาคีของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา แต่ละสภามีสำนักวิจัยและสำนักวิชาการของตนเอง และคณะกรรมการก็มิได้มีหน่วยงานสนับสนุนข้อมูลของตนเอง อย่างไรก็ตาม หน่วยงานด้านข้อมูลรัฐสภาเหล่านี้ ยังมิได้บูรณาการการทำงานด้านข้อมูลร่วมกัน และยังไม่มีการใช้ข้อมูล

^{๓๖} ในปี ๒๕๔๘ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้จัดฝึกอบรมความรู้ด้านการต่างประเทศในการเตรียมตัวเจ้าหน้าที่วิเทศสัมพันธ์ของสำนักองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศในงานด้านสารัตถะเพื่อจัดการประชุมรัฐสภาระหว่างประเทศในประเทศไทยในช่วงปี ๒๕๔๘-๒๕๕๒ และได้จัดอบรมรุ่นที่ ๒ ในเดือนสิงหาคม ๒๕๔๙ สำหรับเจ้าหน้าที่วิเทศสัมพันธ์ของสำนักความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและสำนักภาษาต่างประเทศและสำนักด้านต่างประเทศของวุฒิสภา นอกจากนี้ ในปี ๒๕๔๘ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรร่วมกับคณะผู้แทนถาวรแห่งประเทศไทยประจำสหประชาชาติ ณ นครเจนีวา และสถาบันฝึกอบรมและวิจัยของสหประชาชาติ (UNITAR) ได้จัดฝึกอบรมด้านเลขานุการที่ประชุมพหุภาคีของรัฐสภา ให้กับเจ้าหน้าที่วิเทศสัมพันธ์ของสำนักองค์การฯ และสำนักด้านต่างประเทศอื่น ๆ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และในปี ๒๕๔๙ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรก็มีความร่วมมือกับคณะผู้แทนถาวรแห่งประเทศไทยประจำสหประชาชาติ ณ นครเจนีวา ส่งเจ้าหน้าที่วิเทศสัมพันธ์ที่ผ่านการฝึกอบรมของ UNITAR ไปฝึกปฏิบัติงานในที่ประชุมสหประชาชาติ ณ นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งเป็นทั้งการเตรียมความพร้อมด้านสารัตถะในการจัดประชุมรัฐสภาระหว่างประเทศ และในการพัฒนาเพื่อยกระดับความชำนาญงานด้านประเด็นเฉพาะเรื่องในนโยบายต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม การฝึกอบรมดังกล่าวมาแล้ว ไม่มีการดำเนินการต่อตั้งแต่ในช่วงปี ๒๕๕๐ เป็นต้นมา

ระหว่างกันมากนัก ตั้งแต่ปี ๒๕๕๐ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอยู่ระหว่างยกระดับระบบฐานข้อมูลด้านต่างประเทศอิเล็กทรอนิกส์ของสำนักงานการรัฐสภาระหว่างประเทศซึ่งเริ่มใช้มาตั้งแต่ปี ๒๕๔๓ โดยจะบูรณาการฐานข้อมูลด้านต่างประเทศด้านทวิภาคี ด้านพหุภาคี ด้านภาษาต่างประเทศให้เป็นระบบเดียวกัน และจะเชื่อมโยงกับระบบฐานข้อมูลการประชุมสภาผู้แทนราษฎร/การประชุมรัฐสภา และระบบฐานข้อมูลคณะกรรมการฯ ขณะนี้ยังไม่แล้วเสร็จ ดังนั้น แหล่งสนับสนุนใหญ่ในด้านข้อมูลด้านต่างประเทศจึงยังคงมาจากกระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นหลักอยู่ต่อไป การทำงานด้านข้อมูลของหน่วยงานด้านพหุภาคีแม้ว่าจะมีความก้าวหน้ากว่าเดิม และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้จัดอบรมหลักสูตรความรู้ด้านพหุภาคีให้กับเจ้าหน้าที่วิเทศสัมพันธ์ที่ทำงานด้านพหุภาคี และจัดอบรมหลักสูตรการทูตในการประชุมรัฐสภาระหว่างประเทศให้กับเจ้าหน้าที่วิเทศสัมพันธ์ด้านทวิภาคี ด้านพหุภาคี และด้านภาษาต่างประเทศมาแล้ว แต่ฐานความรู้ด้านต่างประเทศก็ยังไม่ถึงขั้นที่จะจัดทำข้อมูลได้ด้วยตนเองหรือพึ่งตนเองได้ ดังนั้น เมื่อกล่าวถึงความพร้อมขององค์ความรู้และศักยภาพด้านข้อมูลด้านต่างประเทศของรัฐสภาแล้ว ยังถือว่าเป็นจุดอ่อนและภัยของรัฐสภาไทย กล่าวคือ

(๑) รัฐสภายังมีฐานความรู้จำกัด นั่นคือ ไม่มีองค์ความรู้รัฐสภา และ/หรือองค์ความรู้นิติบัญญัติเป็นของตัวเอง

(๒) รัฐสภายังต้องพึ่งพาข้อมูลจากนอกวงงานรัฐสภาเป็นหลักในการทำงานมากกว่าที่จะพัฒนาข้อมูลใช้เอง นั่นคือ รัฐสภาขาดเชื้อเพลิง รัฐสภาไร้อำนาจในการร่วมบริหารและเจรจาต่อรอง

(๓) รัฐสภายังไม่มีผลสัมฤทธิ์ของเนื้องานด้านรัฐสภาและด้านนิติบัญญัติอย่างจริงจัง ทั้ง ๆ ที่มีข้อเสนอแนะมติรัฐสภาในเรื่องต่าง ๆ มากมาย ตัวบุคคลในระดับสมาชิกสภายังเป็นปัจจัยบดต่อการก้าวกระโดดของบทบาทรัฐสภาในเวทีระหว่างประเทศ แต่ก็ยังเป็นปัจจัยที่ผลักดันง่ายที่สุด เพราะขึ้นอยู่กับการเมืองในประเทศ นั่นคือ การยกระดับการทำงานในอำนาจหน้าที่รัฐสภายังไม่ประสบความสำเร็จ เพราะความอ่อนแอและอ่อนด้อยด้านองค์ความรู้และข้อมูล

๓.๒.๖ งบประมาณ

รัฐสภาไม่เคยได้รับจัดสรรงบประมาณด้านการต่างประเทศถึงจำนวน ๑๐๐ ล้านบาท วงเงินสูงสุดที่เคยได้รับคือประมาณ ๕๐ กว่าล้านบาท ซึ่งเป็นเงินก้อนที่ต้องมาแบ่งสรรกันว่าจะใช้ในงานทวิภาคีและงานพหุภาคีจำนวนเท่าใด โดยการแบ่งสรรนั้นก็กำหนดจากรายการกิจกรรมที่ตั้งไว้ในแต่ละปี มากน้อยแตกต่างกันไป วงเงินที่ได้รับจัดสรรเกือบจะใกล้เคียงกับวงเงินที่ได้รับทุกปีนั้น จะถือว่าเป็นจุดอ่อนสำหรับงานด้านต่างประเทศของรัฐสภาอีกประการหนึ่งก็ได้ เพราะวงเงินไม่เคยพอกับงานที่ต้องทำ และการแปลงรายการงบประมาณมาใช้ในงานที่จำเป็น หรือการขออนุมัติงบกลางมาดำเนินงาน ก็มีใช้การแก้ไขปัญหาก็ดีเสมอไป ดังนั้น เมื่อไม่เพิ่มวงเงินด้านต่างประเทศให้ รัฐสภาจึง

น่าจะเลือกที่จะปรับการบริหารจัดการด้านต่างประเทศให้มีความชัดเจน ในเรื่องของทิศทางของงาน ด้านต่างประเทศที่ต้องการจะทำในแต่ละปีงบประมาณ ในแต่ละทิศทางของงานด้านต่างประเทศนั้น ก็ควรกำหนดไปชัดเจนว่า จะใช้ช่องทางใดทำงาน และจะทำงานขึ้นใดเรียงตามลำดับความสำคัญและความเร่งด่วน กำหนดตัวบุคคลที่จะทำงานให้มีจำนวนที่เหมาะสมกับงานที่จะทำและมีคุณสมบัติตรงกับงานที่จะทำ

๓.๒.๗ เครือข่าย

(๑) ในประเทศ รัฐสภามีเครือข่ายการทำงานร่วมกับหน่วยงานและองค์กรภายในประเทศที่ทำงานด้านต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงการต่างประเทศ คือ เครือข่ายหลักของรัฐสภาในด้านต่างประเทศ รัฐสภาหารือกับองค์กรภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ ภาควิชาการ และผู้มีส่วนได้เสียในสังคม น้อยมาก โดยทั่วไปในขณะนี้ รัฐสภารับฟังข้อมูลและข้อคิดเห็น และหารือทำที่ด้านต่างประเทศกับหน่วยงานภาครัฐเป็นหลักเท่านั้น

(๒) ในต่างประเทศ รัฐสภายังจำกัดเครือข่ายอยู่แต่เฉพาะในมุมมองการรัฐสภา ระหว่างประเทศที่รัฐสภาไทยเป็นสมาชิก หรือจัดตั้งกลุ่มมิตรภาพสมาชิกรัฐสภาไทยด้วย เท่านั้น และแม้แต่ภายในเครือข่ายต่างประเทศเหล่านั้น รัฐสภาใช้ประโยชน์จากเครือข่ายเหล่านั้นอย่างจำกัด กิจกรรมระหว่างเครือข่ายจึงเป็นเรื่องของระดับบุคคลต่อบุคคลมากกว่าที่จะมีที่มาจากตัวรัฐสภาเอง หรือที่จะผูกพันให้เป็นประโยชน์ต่อรัฐสภาและการทูตรัฐสภาไทยในอนาคต ส่วนมากจะเป็นตัวบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ด้านการต่างประเทศสูง หรือเป็นผู้ที่สนใจในประเด็นคาบเกี่ยวหรือประเด็นเฉพาะเรื่อง นอกจากนั้น รัฐสภาใช้ประโยชน์จากกลุ่มภูมิรัฐศาสตร์ (geopolitical groups) ในสหภาพรัฐสภาต่ำมาก เนื่องจากรัฐสภาจำกัดกิจกรรมอยู่เฉพาะภายในกลุ่มเอเชียแปซิฟิก และกลุ่มอนุภูมิภาคอาเซียน + ๓ ในสหภาพรัฐสภาเท่านั้น และเน้นเฉพาะการประชุมทางการของทั้งสองกลุ่มเท่านั้น มิได้สนใจการต่อยอดการติดต่อหรือต่อยอดความสัมพันธ์และความร่วมมือเท่าใดนัก ยกเว้นเมื่อรัฐสภาไทยต้องการเสียงสนับสนุนในสหภาพรัฐสภา หรือประเทศไทยมีปัญหาการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อฐานะในองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ และยิ่งไปกว่านั้น รัฐสภาไทยยังไม่สนใจเท่าที่ควรในการขยายเครือข่าย หรือสร้างความหลากหลายของเครือข่ายต่าง ๆ ดังนั้น รัฐสภาจึงไม่มีเครือข่ายกับองค์กรอื่นใดในต่างประเทศนอกจากองค์กรวิชาชีพเดียวกัน

(๓) ประเด็นคาบเกี่ยว รัฐสภาไม่มีเครือข่ายในด้านนี้ที่พอจะกล่าวได้ว่าเป็นเครือข่ายของการทำงาน ยกเว้นการเป็นสมาชิกของกรอบการประชุมของรัฐสภาระหว่างประเทศในด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา หรือได้รับการติดต่อเพื่อเชิญให้เข้าประชุมกับกรอบการประชุมสมาชิกรัฐสภาระหว่างประเทศในเรื่องการไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ หรือกรอบการประชุมสมาชิกรัฐสภาระหว่างประเทศว่าด้วยการตั้งถิ่นฐาน เท่านั้น

เมื่อมองในภาพรวม ก็คือ รัฐสภาสนทนากับนอกวงงานรัฐสภาและสนทนากันเองน้อยมาก นัยคือ รัฐสภาขาดทำทึที่มีคุณภาพ และรัฐสภายังใช้ประโยชน์จากเครือข่ายต่ำกว่าศักยภาพ นัยคือ มีพันธมิตรน้อย การยอมรับก็น้อยตามตัว

๓.๓ ตัวกำหนดสมรรถนะด้านต่างประเทศของรัฐสภาไทย

จุดแข็งของรัฐสภาไทย คือ รัฐสภาทั่วโลกและองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศยังยอมรับบทบาทของรัฐสภาไทยในงานด้านต่างประเทศ และยอมรับนับถือรัฐสภาไทยว่าเป็นพันธมิตรที่ไว้วางใจ และมีศักยภาพในการผลักดันบทบาทของสถาบันรัฐสภาในเวทีระหว่างประเทศ ^{๓๗} จุดอ่อนของรัฐสภาไทย รัฐสภาไทยยังไม่สามารถสร้างความต่อเนื่องของความเป็นผู้นำในเวทีรัฐสภาระหว่างประเทศ เพราะสมาชิกอยู่ไม่ครบเทอมและรัฐสภายังใช้ช่องทางการทูตรัฐสภาต่ำกว่าศักยภาพ นอกจากนั้น ระบบรองรับการทำงานยังไม่มีคุณภาพสูงเพียงพอ กล่าวคือ สำนักงานเลขาธิการทั้งสองสภา ยังขาดบูรณาการของกระบวนการทัศน์ ระบบงาน ระบบคน ระบบฐานความรู้ และระบบงบประมาณที่จะทำงานด้านการต่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ ^{๓๘} และฝ่ายการเมืองซึ่งมีประธานรัฐสภาเป็นผู้นำสูงสุดเป็นตัวแปรที่ควบคุมได้ยาก และส่งผลกระทบต่อสมรรถนะด้านต่างประเทศของรัฐสภาไทย และการใช้การทูตรัฐสภาไทยให้เกิดผลสัมฤทธิ์

ตัวกำหนดสมรรถนะด้านต่างประเทศของรัฐสภาไทย ได้แก่ รัฐสภา หน่วยงาน/องค์กรที่ทำงานด้านต่างประเทศ ประชาชนในประเทศ ประชาคมระหว่างประเทศ และการบริหารจัดการงานด้านต่างประเทศของรัฐสภา

๓.๓.๑ รัฐสภา

จากองค์ประกอบการทำงานด้านต่างประเทศที่ได้กล่าวมาแล้ว สิ่งที่ต้องคำนึงถึงในการวัดสมรรถนะของรัฐสภาในงานด้านต่างประเทศจากตัวของรัฐสภาเอง ได้แก่ ความพร้อม องค์ความรู้ และฝีมือในการทำงานด้านการต่างประเทศ และการใช้การทูตรัฐสภาให้เป็น

๓.๓.๒ หน่วยงาน/องค์กรที่ทำงานด้านต่างประเทศ

มีความร่วมมือกันในการให้ข้อมูลและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภาเพื่อทำงานด้านต่างประเทศและในการหาหรือทำที่ร่วมกันในประเด็นสากลเป็นประจำเพื่อเตรียมตัวรัฐสภาให้พร้อมในการไปทำหน้าที่ในต่างประเทศและในการเป็นเจ้าภาพกิจกรรมด้านต่างประเทศต่าง ๆ ในประเทศ

^{๓๗} สุภาสิณี ขมะสุนทร, เอกสารวิชาการกรณีศึกษาส่วนบุคคล เรื่อง รัฐสภากับการต่างประเทศ, หลักสูตรนักรบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญระดับ ๕ ขึ้นไป พ.ศ.๒๕๔๕, หน้า ๒๔

^{๓๘} สุภาสิณี ขมะสุนทร, อ้างแล้ว

แต่ยังไม่ถึงขั้นยอมรับว่ารัฐสภาเป็นพันธมิตรกับตนในงานด้านต่างประเทศ เพราะยังคิดว่าเรื่องต่างประเทศเป็นเรื่องของภาครัฐบาล รัฐสภาไม่เกี่ยวข้องด้วยนอกจากเรื่องการให้สัตยาบันสนธิสัญญาเท่านั้น หรือถ้าหากว่าสมาชิกรัฐสภาไปทำหน้าที่ของข้าราชการประจำที่มีหน้าที่ในเรื่องนั้น ๆ โดยตรงก็จะเข้าข่ายผิดรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๕ ซึ่งมีประเด็นที่สมควรพิจารณาว่าการเข้าไปมีบทบาทร่วมกับการเข้าไปแทรกแซงนั้นต่างกันมาก การที่ไปทำให้แนวนโยบายแห่งรัฐได้รับประโยชน์นั้นเป็นสิ่งที่ฝ่ายต่าง ๆ กลับจะยิ่งต้องให้ความสนับสนุน^{๓๕} หรือเป็นเพราะรัฐสภาไม่เคยแสดงตัวให้เห็นว่าทำงานด้านต่างประเทศอย่างเอาใจจริงเอาใจและเต็มไปด้วยสาระมากกว่าการได้มีโอกาสเดินทางไปต่างประเทศเพื่อเปิดโลกทัศน์และเข้าวงสังคมต่างประเทศ และอาจมีบางหน่วยงานที่ทำงานด้านต่างประเทศบางหน่วยเคยถูกผู้แทนจากรัฐสภาบางคนบางคณะปฏิบัติให้เกิดความไม่สบายใจทั้งหมดนี้ทำให้หน่วยงาน/องค์กรที่ทำงานด้านต่างประเทศมองข้ามรัฐสภาในฐานะเสาหลักเสาหนึ่งของประเทศ และการทำหน้าที่ของรัฐสภาตามหลักการสากลและรัฐธรรมนูญ รวมทั้งมองข้ามจุดเด่นของรัฐสภาไทยในสายตาต่างประเทศ และพร้อมหรือไม่สนใจที่จะบูรณาการการทำงานด้านต่างประเทศร่วมกับรัฐสภา

๓.๓.๓ ประชาชนในประเทศ

การทำงานด้านต่างประเทศของรัฐสภาขาดผู้สนับสนุนในประเทศ เพราะภาพลักษณ์ที่ไม่ดีของรัฐสภาในสายตาของประชาชนและประชาชนมีความเบื่อหน่ายกับการทำงานที่ไม่จริงจังของรัฐสภา การทำงานด้านต่างประเทศเพื่อเป็นปากเสียงของประชาชนยังมีไม่มากเพราะเรื่องต่างประเทศเป็นเรื่องไกลตัวประชาชนและยังเป็นเรื่องที่เข้าใจได้ยากสำหรับสมาชิกสภา

๓.๓.๔ ประชาคมรัฐสภาสากล

ถึงแม้รัฐสภาไทยจะมีจุดเด่นในสายตาของประชาคมรัฐสภาสากลดังกล่าวมา แต่ถ้ามองภาพในรัฐสภาทั้งหมดไม่สนองตอบการทำงานด้านต่างประเทศ และการใช้การทูตรัฐสภาให้เกิดประโยชน์ตามพันธกรณีและเต็มศักยภาพของรัฐสหายังทำได้อยู่ในระดับต่ำ และรัฐสภายังพัฒนาองค์ความรู้และฝึกปรือฝีมือในงานด้านต่างประเทศไม่ทันกับผลกระทบต่าง ๆ ที่มาถึงตัวรัฐสภา รวมทั้งยังไม่สนใจที่จะสร้างเครือข่ายใหม่ ๆ สำหรับการทูตรัฐสภาไทยแล้ว ในที่สุดรัฐสภาไทยก็จะรักษาจุดเด่นดังกล่าวไว้ไม่ได้ นอกจากนั้น ทุกวันนี้ การเมืองภายในประเทศไทยเป็นที่จับตามองของทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองนอกรัฐธรรมนูญที่ยังคงเป็นความเสี่ยงของประเทศอยู่ และความขัดแย้งของคนในประเทศอย่างรุนแรงที่ยังดำรงอยู่ และการสร้างความปรองดองแห่งชาติที่ยังคืบหน้าไปไม่มาก ตลอดจนกระบวนการหาความจริงในเหตุการณ์เดือนเมษายนและพฤษภาคม ๒๕๕๓ ที่ยังดำเนินการไม่ได้ ทั้งหมดนี้จะส่งผลให้ประชาคมรัฐสภา

^{๓๕} วีระศักดิ์ โควสุรัตน์, สัมภาษณ์พิเศษ, ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๓

ระหว่างประเทศเป็นตัวกำหนดสมรรถนะด้านการต่างประเทศของรัฐบาลไทยที่สำคัญไม่น้อยไปกว่าตัวกำหนดสมรรถนะตัวอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำหน้าที่ของรัฐบาลไทยเพื่อเยียวยาประเทศหลังวิกฤติและป้องกันการเกิดวิกฤติของประเทศรอบใหม่

๓.๓.๕ การบริหารจัดการ

ทั้งหมดนี้จะรวมอยู่กับการบริหารจัดการ ทั้งการบริหารจัดการตัวรัฐบาลเองในงานด้านต่างประเทศด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรสำหรับงานด้านต่างประเทศทุกด้านอย่างลงตัวและมีทิศทางและยุทธศาสตร์ การนำเครือข่ายมาใช้อย่างได้ผล มีแบบแผนและชุดความรู้ด้านการต่างประเทศ และพัฒนาเครือข่ายให้หลากหลาย และตอบสนองประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศในความรับผิดชอบของรัฐบาล รัฐบาลต้องเข้าหาประชาชน และดึงประชาชนมาเป็นพวกให้มากขึ้น สร้างความเข้าใจในงานด้านต่างประเทศ และการทำงานด้านนี้ที่ประโยชน์จะตกถึงประชาชน รวมทั้งแก้ภาพลักษณ์ด้านลบในสายตาประชาชนด้วยการทำงานอย่างมีความรับผิดชอบ รัฐบาลต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมระหว่างประเทศทุกด้าน มีความพร้อมที่จะร่วมกันแก้ไขปัญหาสากล และสร้างความเชื่อมั่นให้ประเทศไทยในเวทีสากล และจะต้องมีการบริหารจัดการวิกฤติอย่างมีประสิทธิภาพทั้งก่อนเกิดวิกฤติและหลังเกิดวิกฤติแล้ว

๓.๔ วิฤตติศาสตร์ไทย

๓.๔.๑ จากการปฏิวัติใหม่ (Silk Revolution) สู่อำนาจเมืองท้องถิ่น (Street Politics) และการเมืองระหว่างสี (Color Politics) ถึงการสร้างประเทศไทยขึ้นมาใหม่ (Rebuilding Thailand)

การชุมนุมทางการเมืองเพื่อเรียกร้องให้พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เป็นการชุมนุมที่ยาวนานหลายเดือน เนื่องจากความไม่พอใจการบริหารประเทศของพันตำรวจโท ทักษิณฯ ในหมู่ชนชั้นกลางและชนชั้นปกครอง และจากการที่พันตำรวจโท ทักษิณฯ ได้ขายหุ้นของบริษัท ชินคอร์ปอเรชั่น ให้กับบริษัท เทมาเซ็ก ของประเทศสิงคโปร์ โดยไม่เสียภาษีให้รัฐ การชุมนุมทางการเมืองดังกล่าวมีกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยเป็นแกนนำตั้งแต่ในปลายปี ๒๕๔๘ จนกระทั่งพันตำรวจโท ทักษิณฯ ได้ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ เพื่อจัดการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นการเลือกตั้งที่พรรคไทยรักไทยของพันตำรวจโท ทักษิณฯ เป็นพรรคใหญ่ที่ลงเลือกตั้งเพียงพรรคเดียว เพราะพรรคร่วมฝ่ายค้านไม่ลงเลือกตั้งด้วย ผู้ชุมนุมและกลุ่มพันธมิตรฯ รวมทั้งพรรคร่วมฝ่ายค้านไม่ยอมรับผลการเลือกตั้งวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ เพราะเห็นว่าผลการเลือกตั้งมีปัญหาในข้อบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ การชุมนุมจึงดำเนินต่อมาจนกระทั่งพันตำรวจโท ทักษิณฯ ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๙ และต่อมาในต้นเดือนพฤษภาคม ๒๕๔๙

ศาลรัฐธรรมนูญก็ได้ประกาศให้การเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๘ เป็นโมฆะ และต่อมา พันตำรวจโท ทักษิณฯ ในฐานะนายกรัฐมนตรีรักษาการได้ประกาศวันเลือกตั้งครั้งใหม่ในวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๘ ซึ่งพรรคร่วมฝ่ายค้านประกาศลงสมัครรับเลือกตั้งด้วย และในระหว่างที่พันตำรวจโท ทักษิณฯ เดินทางไปราชการ ณ สหรัฐอเมริกา เพื่อปราศรัยในที่ประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ ณ นครนิวยอร์ก ในคืนวันอังคารที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๘ “คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข” หรือ “คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.)” ในเวลาต่อมา ซึ่งประกอบด้วยกองทัพและตำรวจ ได้เข้ายึดอำนาจการบริหารประเทศจากพันตำรวจโท ทักษิณฯ โดยสันติและปราศจากเลือดเนื้อ หรือที่รู้จักกันในต่างประเทศว่า “การปฏิวัติ (ที่นุ่มเหมือน) ไหม” (Silk Revolution) ^{๔๐} โดยคมช.ให้เหตุผลว่า เพื่อหลีกเลี่ยงการปะทะใหญ่ระหว่างผู้ชุมนุมกลุ่มพันธมิตรฯ และผู้ชุมนุมกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ที่สนับสนุน พันตำรวจโท ทักษิณฯ ในวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๘

การชุมนุมทางการเมืองของ กลุ่มพันธมิตร และกลุ่มนปช. ก่อนการยึดอำนาจได้สร้างการแบ่งฝ่ายทางการเมืองอย่างชัดเจนระหว่างกลุ่มผู้สนับสนุนพันตำรวจโท ทักษิณฯ ซึ่งมีฐานเสียงในชนบท และมีพรรคไทยรักไทยเป็นแกนนำ กับกลุ่มผู้ต่อต้านพันตำรวจโท ทักษิณฯ ซึ่งมีฐานเสียงส่วนใหญ่อยู่ในกรุงเทพฯ และในบางภาคของประเทศภายใต้การนำของกลุ่มพันธมิตรฯ และถึงแม้ว่าคมช. จะมีความก้าวหน้าในการทำตามแผนการนำประเทศไทยกลับสู่ประชาธิปไตยภายใน ๑ ปี จนในปี ๒๕๕๐ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้รับความเห็นชอบการออกเสียงประชามติและมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ และจะมีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ แต่การแบ่งฝ่ายทางการเมืองดังกล่าวก็ไม่ลดลงเลยในช่วงเวลา ๑ ปีเศษที่ คมช. บริหารประเทศ และพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี จึงทำให้ความขัดแย้งทางความคิดและการแบ่งฝ่ายทางการเมืองในสังคมไทยบานปลายไปเรื่อย ๆ และทวีความรุนแรงขึ้นเป็นลำดับ ภายหลังจากศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคไทยรักไทยในเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๐ และคดีความของพันตำรวจโท ทักษิณฯ ได้ทะยอยเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ภาวะทางการเมืองภายในประเทศดังกล่าวได้พัฒนามาสู่การเมืองระหว่างสี (color politics)

^{๔๐} นาย Michael Vatikiotis อดีตบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ Far Eastern Economic Review และนักวิชาการประจำสถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา ประเทศสิงคโปร์ ในปัจจุบัน เป็นผู้บัญญัติศัพท์นี้ใช้เป็นครั้งแรกในบทความเรื่อง “In Thailand: A Silk Revolution” ในหนังสือพิมพ์ International Herald Tribune ฉบับวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๘ ใช้ธิบายการชุมนุมทางการเมืองของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยอย่างสันติจนกระทั่งพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และนิตยสาร Times ได้นำคำนี้มาใช้ต่อ และต่อมาคำนี้ได้นำมาใช้เรียกการยึดอำนาจของคมช. โดยปราศจากความรุนแรงเมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๘

เมื่อพรรคพลังประชาชนชนะการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ และเป็นแกนนำรัฐบาลผสมที่มีนายสมัคร สุนทรเวช และนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีในปี ๒๕๕๑ กลุ่มพันธมิตรฯ ได้ออกมาต่อต้านรัฐบาลทั้ง ๒ ชุด เพราะถือว่าเป็นรัฐบาลตัวแทนพันธมิตรฯ ทักท้วง กลุ่มพันธมิตรฯ ใช้เวลาต่อสู้ยาวนานถึง ๕ เดือน และใช้สื่อเหลืองเป็นสัญลักษณ์ในการต่อสู้กับรัฐบาลพรรคพลังประชาชนและกลุ่ม นปช. ซึ่งใช้สีแดงในการต่อสู้กับกลุ่มสีเหลือง กลุ่มพันธมิตรฯ ได้ยึดทำเนียบรัฐบาล จนทำให้รัฐบาลต้องใช้อำนาจอากาศยานคอนแทกเป็นที่ใช้ทำการชั่วคราว และกดดันรัฐบาลนายสมชายให้ลาออกด้วยการยึดสนามบินสุวรรณภูมิในปลายเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๑ แต่รัฐบาลนายสมชายได้หามาตราลงเมื่อศาลรัฐธรรมนูญตัดสินยุบพรรคพลังประชาชน และพรรคร่วมรัฐบาลบางพรรคในเวลาต่อมา กลุ่มพันธมิตรฯ จึงยุติการชุมนุม แต่กลุ่มนปช. กลับมาเคลื่อนไหวทางการเมืองอีกครั้งเมื่อนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรีในปลายปี ๒๕๕๑ และนปช. ได้ชุมนุมมาเป็นระยะ ๆ ในปี ๒๕๕๒ เพื่อเรียกร้องมาตรฐานเดียวกันในการดำเนินคดีต่าง ๆ ของกลุ่มนปช. กลุ่มพันธมิตรฯ และพันธมิตรฯ ทักท้วง และเรียกร้องความเป็นธรรมในสังคม จึงกล่าวได้ว่า การชุมนุมทางการเมืองของกลุ่มพันธมิตรฯ ในปี ๒๕๕๑ ซึ่งกลุ่มพันธมิตรฯ ได้เริ่มต้นขึ้นในปลายปี ๒๕๔๘ คือ การใช้การเมืองท้องถนน (street politics) เพื่อเปลี่ยนแปลงการเมืองในประเทศ แทนการใช้ระบบรัฐสภา และการพูดคุยกัน (dialogue) ซึ่งไม่เคยมีการพูดคุยกันเลยนับตั้งแต่พันธมิตรฯ ทักท้วง ยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ เป็นต้นมา จนทำให้การเมืองท้องถนนกลายมาเป็นวัฏจักรทางการเมืองของประเทศไทยที่แสดงผลในสมัยของรัฐบาลชุดปัจจุบันที่มาจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐

ในปี ๒๕๕๒ ต่อปี ๒๕๕๓ ความแหลมคมของการเมืองท้องถนนได้ทำให้การเมืองระหว่างสัปดาห์มีความเข้มข้นมากยิ่งขึ้น และผลที่ตามมาคือ การเมืองระหว่างสัปดาห์ยิ่งแบ่งแยกสังคมให้ราวลึกลงไป กลุ่มเสื้อสีเหลืองและกลุ่มเสื้อสีแดงแข่งขันชิงมวลชนและความได้เปรียบทางการเมืองโดยผ่านสื่อโทรทัศน์ สื่อสิ่งพิมพ์ และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ของแต่ละฝ่าย ทำให้ความขัดแย้งทางการเมืองและความแตกแยกในสังคมมีความยืดเยื้อ (protracted) และเพิ่มความรุนแรงเป็นลำดับ ในเดือนเมษายน ปี ๒๕๕๒ กลุ่มนปช. ได้ชุมนุมครั้งใหญ่ที่กรุงเทพฯ และได้บุกสถานที่จัดประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนกับผู้นำมิตรประเทศที่เมืองพัทยาและชุมนุมต่อที่กรุงเทพฯ ในช่วงสงกรานต์ แต่ นปช. ได้ยุติการชุมนุมในเวลาต่อมา หลังจากนั้น นายอภิสิทธิ์ฯ ได้ร่วมมือกับรัฐบาลดำเนินการแผนการสมานฉันท์ เพื่อหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการยุติการชุมนุมของนปช. และแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๕๐ อย่างไรก็ดี เมื่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญไม่มีความคืบหน้า แผนการสมานฉันท์จึงพับไป กลุ่มนปช. จึงชุมนุมใหญ่ทางการเมืองเมื่อปลายเดือนมีนาคม ๒๕๕๓ รัฐบาลประกาศใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ในพื้นที่ชุมนุมของ นปช. ในกรุงเทพฯ แต่ก็มีความพยายามของหลายฝ่ายที่ต้องการให้รัฐบาลและนปช. ได้พูดคุยกันและยุติ

ความขัดแย้งด้วยสันติวิธีโดยปราศจากความรุนแรง ดังนั้น เมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๓ จึงได้มีการพูดคุยกันโดยตรงเป็นครั้งแรกระหว่างนายกรัฐมนตรีอภิสิทธิ์กับผู้นำกลุ่ม นปช. แต่ก็มีผลวนในไม่กี่วันต่อมา ในที่สุดรัฐบาลได้ประกาศภาวะฉุกเฉินในกรุงเทพฯ และบางจังหวัดหลังจากกลุ่ม นปช. ได้บุกกรูกรัฐสภา และมีการใช้ความรุนแรงและกำลังระหว่าง นปช. กับทหารเป็นระยะ ๆ ตั้งแต่วันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๓ จนกระทั่งนายกรัฐมนตรีอภิสิทธิ์ได้เชิญให้ นปช. เข้าร่วมแผนการปรองดองแห่งชาติเมื่อต้นเดือนพฤษภาคมฯ และได้ประกาศวันเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ นปช. ก็ไม่เลิกชุมนุม จนรัฐบาลต้องใช้กำลังทหารยุติการชุมนุมของกลุ่ม นปช. ที่ย่านราชประสงค์ได้เมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๓ หลังจากชุมนุมมานานถึง ๓ เดือน มีผู้เข้าร่วมชุมนุมมากกว่าทุกครั้ง รวมผู้เสียชีวิตกว่า ๘๐ คน ผู้บาดเจ็บกว่า ๑,๐๐๐ คน และศูนย์การค้าถูกเผาหลายจุดในใจกลางกรุงเทพฯ รัฐบาลได้ประกาศเดินหน้าแผนการปรองดองแห่งชาติ และการปฏิรูปประเทศไทย เพื่อสร้างประเทศไทยขึ้นมาใหม่ (Rebuilding Thailand) โดยการระดมความคิดเห็นจากภาคประชาสังคม และประชาชนทั่วประเทศ และได้เชิญผู้ที่สังคมไทยให้ความเคารพเชื่อถือเป็นประธานดำเนินการ แต่ในขั้นนี้ การปรองดองแห่งชาติและการปฏิรูปประเทศไทยยังไม่มีความคืบหน้าเท่าที่ควร นอกจากนั้น รัฐบาลยังคงประกาศภาวะฉุกเฉินในกรุงเทพฯ และบางจังหวัดอยู่ต่อไป เนื่องจากยังมีความไม่สงบเรียบร้อยอย่างแท้จริง และมีการวางระเบิดสถานที่ต่าง ๆ ในกรุงเทพฯ และใช้อาวุธทหารทำลายสถานที่ราชการในจังหวัดใกล้เคียงเป็นระยะ ๆ ในส่วนผู้นำ นปช. และผู้ร่วมชุมนุมจำนวนหนึ่งอยู่ระหว่างดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับกระทำของผู้ก่อการร้าย และรัฐบาลได้ประกาศให้พันตำรวจโท ทักษิณฯ เป็นผู้ก่อการร้าย เนื่องจากรัฐบาลเชื่อว่าพันตำรวจโท ทักษิณฯ สนับสนุนการใช้ความรุนแรงในการชุมนุมของ นปช. ในช่วงเดือนมีนาคม-๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๓

ด้วยเหตุนี้ นักวิเคราะห์การเมืองจึงมีความเห็นกันว่า ภาวะการณ์ทางการเมืองของประเทศไทยในช่วงหลังวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ดังกล่าวข้างต้นนี้ คือ ความต่อเนื่องของความขัดแย้งทางการเมืองและการช่วงชิงอำนาจทางการเมืองที่ดำรงอยู่มาตั้งแต่ปลายยุคพันตำรวจโท ทักษิณฯ ในปลายปี ๒๕๔๘ เป็นต้นมา และด้อยอดด้วยการรื้อฟื้นปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคมไทยระหว่างสังคมเมืองและสังคมชนบท และปัญหาความรวยและความยากจน ซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังของการพัฒนาประเทศไทยขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น จึงคาดการณ์กันว่า ประเทศไทยยังมีความเสี่ยงที่จะเกิดความรุนแรงทางการเมืองครั้งใหม่ เพราะเงื่อนไขของความขัดแย้งทางการเมืองและความแตกแยกทางสังคม ทั้งระหว่างกลุ่ม นปช. กับรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ฯ ระหว่างกลุ่มพันธมิตรฯ และกลุ่ม นปช. และระหว่างเมืองกับชนบท ยังดำรงอยู่ และความรุนแรงทั้งปวงยังไม่หมดไป เพราะการเยียวยาแก้ไขยังไม่รวดเร็วและทั่วถึง นอกจากนั้น การนำสถาบันพระมหากษัตริย์ และการใช้กฎหมายหมิ่นพระบรมเดชานุภาพมาเป็นประเด็นทางการเมือง ทั้งการเมืองในระบบ การเมืองท้องถิ่น และการเมืองระหว่างสี่ ก็จะมีผลต่อความมั่นคงของประเทศ การสร้างความปรองดองแห่งชาติ และการ

ปฏิรูปประเทศไทย เพื่อสร้างประเทศไทยขึ้นมาใหม่ ทั้งหมดนี้ คือ บริบทของวิกฤติประเทศไทยที่ได้ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของต่างประเทศต่อประเทศไทยมาแล้วในช่วงเดือนกันยายน ๒๕๔๙-วันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ และต่อเนื่องมาถึงปัจจุบันเมื่อประเทศไทยมีรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งแล้ว สภาจะดังกล่าวนั้นได้ก้าวเข้าสู่ภาวะวิกฤติศรัทธาไทยไปแล้ว เพราะปัญหาการเมืองภายในประเทศที่ยืดเยื้อเรื้อรังข้ามปีติดต่อกัน และยังหาจุดลงเอยและจุดสิ้นสุดไม่ได้ ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และประชาชนอย่างมาก

๓.๔.๒ นัยของวิกฤติประเทศไทย

(๑) ในบริบทต่างประเทศ

เหตุการณ์ทางการเมืองของไทยในช่วง ๔ ปีที่ผ่านมา ซึ่งถือเป็นวิกฤติของประเทศไทย รัฐบาลไทยต้องเลื่อนการจัดประชุมอาเซียนในระดับต่าง ๆ ออกไปจากกำหนดเวลาเดิม ก่อให้เกิดความล่าช้าต่อวาระงานต่าง ๆ ของอาเซียน และเป็นผลลบต่อการทำหน้าที่ของประเทศไทยในตำแหน่งประธานอาเซียน จนกระทั่งสถานการณ์การเมืองเริ่มนิ่งในช่วงต้นของรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ รัฐบาลจึงได้จัดประชุมอาเซียนในประเทศไทยได้ครบทุกกรอบ นอกจากนั้น วิกฤติประเทศไทยยังเป็นอุปสรรคต่อความพยายามสร้างภาพลักษณ์ของประเทศไทย หรือในภาษาอังกฤษเรียกว่า “Branding Thailand” เป็นอย่างมาก ตัวอย่างเช่นในนิตยสาร Newsweek ประจำวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๓ ได้ลงบทความเรื่อง “The end of Brand Thailand: How mismanagement and mistakes turned a high-growth democratic paradise into a violent mess” ซึ่งกล่าวว่า ภาพลักษณ์ที่ดีของไทยในความเป็นสยามเมืองยิ้ม ได้แก่ การเป็นประเทศที่สงบสันติ มีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ และมีผู้คนที่เป็นมิตรตกต่ำลงอย่างมาก เป็นผลให้ไทยสูญเสียความสามารถในการแข่งขันทั้งด้านการลงทุนและการท่องเที่ยวอย่างน่าเสียดายยิ่ง^{๔๑} การใช้ความรุนแรงระหว่างกองกำลังทหารกับผู้ชุมนุม นปช. ในช่วงเดือนเมษายน-กลางเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๓ ทำให้ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศที่เคยมีประชาธิปไตยที่เฟื่องฟูและมีชีวิตชีวาถูกมองจากต่างประเทศว่าเป็นรัฐที่ปกครองไม่ได้ และกำลังเป็นรัฐที่ล้มเหลว (ungovernable and failing state) เพราะใช้วิธีการที่ไม่เป็นประชาธิปไตยในการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล^{๔๒} นานาชาติต้องการเห็นการเมืองไทยดำเนินไปตามกระบวนการประชาธิปไตยและสันติวิธี และไม่ยอมรับการรัฐประหารซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงนอกรัฐธรรมนูญ

^{๔๑} ศาโรจน์ ชวนะวิรัช เลขานุการมูลนิธิไทย, คำกล่าวในการประชุมระดมสมองและรับฟังความคิดเห็นของหน่วยราชการ และภาคส่วนที่เกี่ยวข้องของไทยเกี่ยวกับภาพลักษณ์ของประเทศไทย, วันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๓ ณ โรงแรมมิลเลนเนียม ฮิลตัน, หน้า ๓

^{๔๒} Kurlantzick, The End of Brand Thailand: How mismanagement and mistakes turned a high-growth democratic paradise into a violent mess, Newsweek, 14 June 2010, หน้า ๒๘

หรือการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในรูปแบบอื่นๆ ที่มีใช้แนวทางประชาธิปไตย แต่ก็ไม่ถึงขั้นที่จะเข้ามาใกล้เคียงหรือเป็นตัวกลางในการคลี่คลายปัญหาการเมืองภายในของไทย นานาชาติสนับสนุนการฟื้นฟูประเทศไทยตามแผนการปรองดองแห่งชาติ และการปฏิรูปประเทศไทยของนายกรัฐมนตรีอภิสิทธิ์^๓ แต่องค์กรภาคประชาสังคมระหว่างประเทศก็เรียกร้องให้รัฐบาลยกเลิกพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๔๘ ในกรุงเทพฯ และจังหวัดต่าง ๆ ทั้ง ๒๓ จังหวัด^๔ เพื่อนำประเทศคืนสู่ภาวะปกติและเอื้อต่อกระบวนการปรองดองของรัฐบาล นอกจากนั้นยังขอให้รัฐบาลเร่งสอบสวนให้ได้ความจริงเกี่ยวกับการใช้กำลังทหารยุติการชุมนุมของกลุ่ม นปช. เมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคมฯ อย่างโปร่งใสและยึดหลักสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตาม นานาชาติตระหนักถึงความไม่สบายใจของรัฐบาลไทย เกี่ยวกับการเคลื่อนไหวทางการเมืองของพันธมิตรฯ ทักษิณฯ ในต่างประเทศ ซึ่งขณะนี้พันธมิตรฯ ทักษิณฯ มีฐานะเป็นต้องหาดิตามกฎหมายไทย และหลังจากเหตุการณ์เดือนเมษายน-พฤษภาคม ๒๕๕๓ รัฐบาลไทยถือว่าพันธมิตรฯ เป็นผู้ก่อการร้าย นอกจากนั้น นานาชาติก็รับรู้ถึงการต่อสู้เรียกร้องความเป็นธรรมทางการเมืองของพันธมิตรฯ ทักษิณฯ โดยทีมทนายความในต่างประเทศและการทำงานในต่างประเทศของทีมงานอดิเรกนักการเมืองพรรคไทยรักไทยและพรรคพลังประชาชน รัฐบาลต่างประเทศจึงมีความระมัดระวังในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวพันกับพันธมิตรฯ ทักษิณฯ ทั้งในต่างประเทศ ในประเทศไทย และภายในประเทศของตน

(๒) ในบริบทรัฐสภาสากลและองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ

^๓ เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๓ องค์การ Crisis International และองค์การ Human Rights Watch ได้เรียกร้องให้รัฐบาลนายกอภิสิทธิ์ฯ ยกเลิกพระราชกำหนดภาวะฉุกเฉินในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัดทั้ง ๒๔ จังหวัด เพื่อเปิดทางสู่การสร้างความปลอดภัยแห่งชาติตามแผนการของนายกรัฐมนตรี และขจัดเงื่อนไขในการเคลื่อนไหวสร้างเสริมความรุนแรงทางการเมืองและสังคมในประเทศไทยครั้งใหม่, โปรดดูรายงานข่าวจากหนังสือพิมพ์บางกอกโพสต์ ฉบับวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ต่อมามติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคมฯ ได้ยกเลิกการใช้พระราชกำหนดภาวะฉุกเฉินใน ๕ จังหวัดได้แก่ จังหวัดศรีสะเกษ, จังหวัดกาฬสินธุ์, จังหวัดน่าน, จังหวัดนครสวรรค์, และจังหวัดนครปฐม เนื่องจากสถานการณ์ดีขึ้น แต่ก็สามารถนำพระราชกำหนดมาใช้ใหม่ได้ในจังหวัดเหล่านี้ถ้าหากกลุ่ม นปช. กลับมาเคลื่อนไหวอีก และคงพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ต่อไป กรุงเทพฯ และอีก ๑๘ จังหวัด ได้แก่ จังหวัดนนทบุรี จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดปทุมธานี จังหวัดอยุธยา จังหวัดชลบุรี จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดเชียงราย จังหวัดลำปาง จังหวัดขอนแก่น จังหวัดอุดรธานี จังหวัดชัยภูมิ จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดมหาสารคามจังหวัดร้อยเอ็ด จังหวัดหนองบัวลำภู จังหวัดสกลนคร และจังหวัดมุกดาหาร และล่าสุดคณะรัฐมนตรีได้มีมติยกเลิกอีก ๕ จังหวัด

รัฐสภาไทยได้ประกาศว่าจะจัดการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๑๖ ในเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๐ ณ กรุงเทพฯ ดังนั้นนับตั้งแต่การยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อจัดการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ เป็นต้นมา รัฐสภาสากลและองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ ได้สนใจติดตามสถานการณ์การเมืองภายในของประเทศไทยเป็นกรณีพิเศษกว่าครั้งใดๆ เพราะเกี่ยวข้องกับการจัดประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภาในปี ๒๕๕๐ โดยตรง และเนื่องจากการต่อต้านพันธมิตรฯ ทักษิณ โดยกลุ่มพันธมิตรฯ เริ่มมีผลทางการเมืองที่เป็นรูปธรรม และได้รับการสนับสนุนจากชั้นกลางและผู้คนที่ไม่ถึงข้อมูลข่าวสาร”^{๔๔} เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ นอกจากนั้น การคว่ำบาตรไม่ลงเลือกตั้งของพรรคร่วมฝ่ายค้านในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ ได้ทำให้วงการรัฐสภาสากลเริ่มมีความไม่มั่นใจว่าการเมืองไทยจะกลับเข้าสู่ภาวะปกติหลังการเลือกตั้งในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๙ เช่นเดียวกับการยุบสภาและการเลือกตั้งทุกๆ ครั้งในอดีตหรือไม่ เพราะการเลือกตั้งในวันที่ ๒ เมษายนฯ จะเกิดขึ้นในบริบททางการเมืองที่แตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับบริบททางการเมืองของไทยที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่า การชุมนุมทางการเมืองของกลุ่มพันธมิตรฯ จะเป็นไปด้วยความสงบ และหลีกเลี่ยงการใช้ความรุนแรงกันอย่างเต็มที่ และมีการเลือกตั้งในวันที่ ๒ เมษายนฯ ซึ่งแสดงถึงการบรรลุนิติภาวะของการเมืองไทย แต่ประชาคมรัฐสภาสากลก็มีความไม่มั่นใจในเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น และเริ่มกังวลถึงผลที่จะกระทบถึงการจัดการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภาที่กรุงเทพฯ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญประกาศให้การเลือกตั้งในวันที่ ๒ เมษายนฯ เป็นโมฆะ และพันธมิตรฯ ทักษิณประกาศลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและจะจัดการเลือกตั้งครั้งใหม่ในวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๙ แต่พันธมิตรฯ ได้ยุติการต่อต้านพันธมิตรฯ ทักษิณเมื่อคมช. ยึดอำนาจเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ซึ่งในสายตาของวงการรัฐสภาระหว่างประเทศ นอกจากจะไม่ยอมรับการยึดอำนาจของ คมช. เพราะขัดกับหลักการของประชาธิปไตยระบบรัฐสภา (parliamentary democracy) เนื่องจากการที่ทหารยึดอำนาจการบริหารประเทศเป็นการเปลี่ยนแปลงนอกรัฐธรรมนูญและคมช. ยังยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐ และยุบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว เพื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่และจัดการเลือกตั้งภายใน ๑ ปี และแต่งตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติมาทำหน้าที่รัฐสภา

รัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทยในฐานะประเทศที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาประชาธิปไตย และส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นและการยอมรับจากนานาชาติ ตลอดจนบทบาทของประเทศไทยในการมีส่วนร่วมและผลักดันมาตรการต่าง ๆ ในเวทีระหว่างประเทศ ผลจากการรัฐประหารของ คมช. ก็คือ รัฐสภาไทยถูกลดบทบาทในสหภาพรัฐสภาเป็นเวลา ๑ ปีในช่วงสภานิติบัญญัติฯ และรัฐสภาไทยได้กลับมามีบทบาท

^{๔๔} กาแฟดำ, กรุงเทพธุรกิจ, ๑๔ เมษายน ๒๕๔๙

ในสหภาพรัฐสภาอย่างสมบูรณ์เมื่อมีรัฐสภาหลังการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ แล้ว ในขณะที่สภานิติบัญญัติฯ ยังคงเข้าร่วมกิจกรรมได้ในกรอบความร่วมมือรัฐสภาในระดับภูมิภาค อาทิ สมัชชารัฐสภาอาเซียน (ASEAN Inter-Parliamentary Assembly-AIPA), การประชุมรัฐสภาภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก (Asia-Pacific Parliamentary Conference-APPF), สหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก (Asia-Pacific Parliamentarians' Union-APPU), การประชุมยุวสมาชิกรัฐสภาเอเชีย-ยุโรปในกรอบของ ASEM (Young Parliamentary Members of Asia-Europe-YPM) และสมัชชารัฐสภาเอเชีย (Asian Parliamentary Assembly-APA) เป็นต้น ซึ่งองค์การรัฐสภาระดับภูมิภาคเหล่านี้มิได้มีการพิจารณาสมาชิกภาพของรัฐสภาไทยหรือลดระดับการเข้าร่วมกิจกรรมของสภานิติบัญญัติฯ เหมือนกับสหภาพรัฐสภา ถึงแม้ว่าจะมีความห่วงใยสถานการณ์การเมืองของไทยหลังคมช.ยึดอำนาจก็ตาม นอกจากนั้น สภานิติบัญญัติฯ ยังมีความสัมพันธ์ทวิภาคีกับรัฐสภาต่างประเทศตามสมควร ซึ่งทำให้รัฐสภาไทยยังคงรักษาบทบาทในเวทีรัฐสภาสากลไว้ได้ จนถึงวาระที่รัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ เข้ามาสานงานรัฐสภาต่างประเทศต่อไป ผลต่อเนื่องที่นับว่าเสียหายกับประเทศไทยมาก ก็คือ สหภาพสหภาพรัฐสภาได้ยกเลิกการจัดประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๑๖ ในประเทศไทยในปี ๒๕๕๐ และเห็นชอบให้รัฐสภาอินโดนีเซียที่อาสาเป็นเจ้าภาพจัดประชุมแทนที่เมืองบาห์ลี อย่างไรก็ดี ความไม่มั่นคงทางการเมืองของประเทศไทยในสมัยของรัฐสภาชุดปัจจุบัน อันเนื่องมาจากความขัดแย้งทางการเมืองที่เนื่องมาจากการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ และการเมืองท้องถิ่นและการเมืองระหว่างลี้ที่ต่อสู้กันรุนแรงยิ่งขึ้น ได้ทำให้วงการรัฐสภาสากลยังไม่มี ความมั่นใจว่า การเมืองไทยและระบบรัฐสภาไทยยังจะเสี่ยงต่อการถูกรัฐประหารโดยกำลังทหารเหมือนในปี ๒๕๔๙ อีกหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข่าวลือเรื่องการรัฐประหารที่มีอยู่เป็นประจำในช่วงปี ๒๕๕๑ จนถึงปัจจุบัน และรัฐบาลที่อ่อนแอหลังการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ก็มีได้เป็นหลักประกันที่ดีต่อรัฐสภาไทยในสายตาของรัฐสภาสากลและองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ เมื่อรัฐสภาไทยได้ประกาศตัวอีกครั้งหนึ่งในปี ๒๕๕๐ ว่าจะเป็เจ้าภาพจัดประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๒๒ ที่กรุงเทพฯ ในต้นปี ๒๕๕๓ หรือแม้แต่ในกลุ่มรัฐสภาจากประเทศอาเซียนก็ยังไม่มีความมั่นใจในเสถียรภาพของประเทศไทยและรัฐสภาไทย ในฐานะประธานอาเซียนและประธานสมัชชารัฐสภาอาเซียนในปี ๒๕๕๑ และ ๒๕๕๒ อย่างเต็มที่นัก แต่รัฐสภาไทยก็ได้จัดการประชุมสมัชชารัฐสภาอาเซียน ครั้งที่ ๒๙ เมื่อเดือนสิงหาคม ๒๕๕๒ และจัดการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๒๒ เมื่อปลายเดือนมีนาคม ๒๕๕๓ ได้เป็นผลสำเร็จ ท่ามกลางความขัดแย้งและการแบ่งฝ่ายทางการเมืองในประเทศไทย และการชุมนุมใหญ่ครั้งล่าสุดของกลุ่มนปช.ที่กรุงเทพฯ ในปลายเดือนมีนาคม ๒๕๕๓ แม้กระนั้น ปัญหาการเมืองภายในของประเทศไทยที่ยืดเยื้อและร้าวลึกเป็นเวลาหลายปี และความรุนแรงของเหตุการณ์ในเดือนเมษายน-กลางเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๓ ตลอดจนภัยของการรัฐประหารโดยกองทัพไทยยังคงเป็นที่

สนใจของวงการรัฐสภาสากลอยู่เช่นเดิม เพราะในสายตาของวงการนี้ยังคงมีความเห็นว่า หลังการยึดอำนาจของคมช. แล้ว ประชาธิปไตยของประเทศไทยยังคงอ่อนแอ และประเทศไทยได้เปลี่ยนฐานะจากประเทศที่เป็นแสงแห่งประชาธิปไตยในเอเชียกลายมาเป็นประชาธิปไตยที่กำลังพัฒนา (Thailand's shattered democracy and a democratic turnaround- from a regional lighthouse of democracy back into a democracy in transition-ผู้เขียน)

๓.๕ บทบาทของรัฐสภาไทยในการกอบกู้วิกฤตศรัทธาไทย

จะนำเสนอจากมุมมองของเวทีรัฐสภาพหุภาค ที่มีต่อสถานการณ์ในประเทศไทยตั้งแต่วันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ จนถึงปัจจุบัน และการดำเนินการทูตรัฐสภา เพื่อกอบกู้วิกฤตศรัทธาไทย

๓.๕.๑ ช่วงที่ ๑ Military Intervention ตั้งแต่ คมช. ยึดอำนาจการบริหารประเทศจากพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ และการทำหน้าที่ด้านต่างประเทศของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในฐานะรัฐสภา จนถึงการเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ และการเริ่มวาระของรัฐสภาชุดปัจจุบันเมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๑

ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากการที่คมช. ได้ยึดอำนาจการบริหารประเทศจากพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ในเวทีรัฐสภาพหุภาคที่แตกต่างกันไป ผลกระทบที่ไทยได้รับมากที่สุดจากเหตุการณ์นี้อยู่ในสหภาพรัฐสภา แต่ประเทศไทยมิได้รับผลกระทบใด ๆ หรือมิได้รับผลกระทบมากมายนักในเวทีรัฐสภาพหุภาคในระดับภูมิภาค ดังนั้น การดำเนินการทูตรัฐสภาของสภานิติบัญญัติฯ ซึ่งทำหน้าที่รัฐสภาในช่วงการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหลังการยึดอำนาจของ คมช. ในเวทีรัฐสภาพหุภาคในระดับต่าง ๆ จึงมีความหนักเบาของการดำเนินการทูตรัฐสภาไม่เท่ากันเนื่องจากโจทย์มีความแตกต่างกัน อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าโจทย์ของสภานิติบัญญัติฯ ในเวทีรัฐสภาพหุภาคต่าง ๆ จะมีความแตกต่างกัน แต่สภานิติบัญญัติฯ ก็มีโจทย์พื้นฐานด้านต่างประเทศโจทย์เดียวกัน ซึ่งใช้ได้ในเวทีรัฐสภาพหุภาคทุกเวที นั่นก็คือ การสร้างความเชื่อมั่นให้ประเทศไทยในเวทีสากลหลังการที่คณะทหารทำรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙

(๑) โจทย์ของประเทศไทยในสหภาพรัฐสภา รัฐสภาไทยถือว่าสหภาพรัฐสภา คือ ยุทธศาสตร์ที่สำคัญของไทย และการที่ไทยเป็นสมาชิกของสหภาพรัฐสภามายาวนาน ตลอดจนการเข้าร่วมกิจกรรมทางต่าง ๆ ของสหภาพรัฐสภาคือผลประโยชน์ของไทย เนื่องจากสหภาพรัฐสภาเป็นองค์กรรัฐสภาระหว่างประเทศที่ใหญ่ที่สุด ในปัจจุบันมีรัฐสภาทั่วโลกเป็นสมาชิกจำนวน ๑๕๕ ประเทศ สหภาพรัฐสภาได้รับการยอมรับจากองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ และมีฐานะเป็นผู้สังเกตการณ์ (observer) ของสหประชาชาติ และมีความร่วมมือกับสหประชาชาติในหลายระดับ ตลอดจนมีสำนักคณะผู้แทนถาวรของสหภาพรัฐสภาประจำสำนักงานสหประชาชาติ ณ นครนิวยอร์ก เพื่อนำมติรัฐสภา

และการทูตรัฐสมาชิกรัฐสภาไปพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และบริหารจัดการประเด็นสากล และส่งเสริมความรู้ความเข้าใจของสมาชิกรัฐสภาในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและในประเด็นสากล ดังนั้น จะแบ่งโจทย์ของไทยในสหภาพรัฐสภาในช่วงที่ ๑ ออกเป็น ๒ ช่วง โดยรัฐสภาได้ดำเนินการทูตรัฐสภาร่วมกันอย่างใกล้ชิดกับกระทรวงการต่างประเทศ ภายใต้ทีมประเทศไทยเพื่อแก้ไขโจทย์ทั้ง ๒ ช่วง ดังนี้

(๑.๑) ช่วงวันที่ ๒๐ กันยายน-๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๙ โจทย์ คือ สมาชิกภาพของรัฐสภาไทยในสหภาพรัฐสภา และการเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๑๖ ที่กรุงเทพฯ ในต้นปี ๒๕๕๐ โดยเมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๙ สหภาพรัฐสภาได้ออกแถลงการณ์ประณามรัฐประหารในไทยเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๙ และคณะกรรมการบริหารสหภาพรัฐสภา (Executive Committee of the Inter-Parliamentary Union)^{๔๕} ได้ทบทวนสมาชิกภาพของไทยเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ เพื่อให้ข้อเสนอแนะแก่คณะมนตรี (Governing Council) ว่า ไทยจะยังคงมีสถานะเป็นสมาชิกสหภาพรัฐสภาตามธรรมนูญของสหภาพรัฐสภา^{๔๖} หรือจะต้องถูกเพิกถอนการเป็นสมาชิก ซึ่งหากมีการเพิกถอนสมาชิกภาพจะส่งผลให้ไทยไม่สามารถเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๑๖ ได้ แต่เนื่องจากสหภาพรัฐสภาให้ความสำคัญทางยุทธศาสตร์ต่อรัฐสภาไทยดังกล่าวมา รัฐสภาไทยจึงต้องดำเนินการทูตรัฐสภาอย่างเต็มที่ร่วมกับกระทรวงการต่างประเทศ

^{๔๕} คณะกรรมการบริหารสหภาพรัฐสภา มีจำนวน ๑๗ คน มีตำแหน่งประจำ ๒ ตำแหน่ง คือ ประธานสหภาพรัฐสภา และประธานคณะกรรมการประสานงานสมาชิกรัฐสภาสตรี อีก ๑๕ ตำแหน่ง มาจากการเลือกตั้งตัวแทนจากกลุ่มภูมิรัฐศาสตร์ (geopolitical groups) ในสหภาพรัฐสภาจำนวน ๖ กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มยุโรปตะวันตก และกลุ่มแอฟริกา กลุ่มละ ๔ ที่นั่ง, กลุ่มเอเชียแปซิฟิก และกลุ่มละตินอเมริกา กลุ่มละ ๓ ที่นั่ง, กลุ่มอาหรับ และกลุ่มยูเรเชีย กลุ่มละ ๑ ที่นั่ง ในปลายปี ๒๕๕๙ ตัวแทนกลุ่มเอเชียแปซิฟิก คือ จีน ญี่ปุ่น และอินโดนีเซีย (อินโดนีเซียแทนประเทศไทย เพราะสมาชิกรัฐสภาไทยที่เป็นกรรมการบริหารฯ พ้นตำแหน่งเพราะเหตุการณ์คมช. และไม่มีสมาชิกรัฐสภาเข้าประชุมแทน เนื่องจากแต่งตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๙)

^{๔๖} ได้แก่ธรรมนูญสหภาพรัฐสภา มาตรา ๓ บัญญัติว่า รัฐสภาที่จะขอเข้ามาเป็นสมาชิกของสหภาพรัฐสภาจะเป็นรัฐสภาที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายของประเทศนั้น ๆ ทำหน้าที่ตัวแทนปวงชน ภายในเขตอาณาของประเทศนั้น ๆ และมาตรา ๔.๒ บัญญัติว่า เมื่อสมาชิกของสหภาพฯ ยุติการทำหน้าที่รัฐสภาตามกฎหมาย คณะกรรมการบริหารสหภาพฯ จะพิจารณากรณีดังกล่าวเพื่อเสนอความเห็นต่อคณะมนตรีฯ ให้มีมติต่อไป

เพื่อให้ถูกเพิกถอนสมาชิกภาพในสหภาพรัฐสภา และมีให้ถูกยกเลิกการจัดประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๑๖ การดำเนินการทูตรัฐสภาในช่วงนี้จนกระทั่งคณะมนตรีฯ มีมติเกี่ยวกับไทยข้างต้นนั้น (๑) อยู่ในระหว่างช่วงที่ยังมิได้แต่งตั้งสถานิตับัญญัติฯ คือ ช่วงวันที่ ๒๐ กันยายน-๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๕ ซึ่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการร่วมกับกระทรวงการต่างประเทศ ในฐานะที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดูแลกิจกรรมต่างๆ ของสหภาพรัฐสภาในนามของรัฐสภา และ(๒) อยู่ในช่วงที่เพิ่งแต่งตั้งสถานิตับัญญัติฯ ใหม่ ๆ เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ จนถึงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๕ ซึ่งคณะมนตรีสหภาพรัฐสภาได้มีมติเกี่ยวกับไทย และในเวลานั้นสถานิตับัญญัติฯ เพิ่งเข้ารับหน้าที่จึงยังมิได้เลือกตั้งคณะกรรมการบริหารหน่วยประจำชาติไทยในสหภาพรัฐสภามาดูแลปัญหานี้ ด้วยเหตุผลทั้ง ๒ ประการดังกล่าว กระทรวงการต่างประเทศจึงเป็นตัวหลักในการวางแผนการทูตรัฐสภาเพื่อแก้ไขโจทย์ทั้ง ๒ ข้อ และเป็นผู้เจรจาเองทั้งที่กรุงเทพฯ และที่นครเจนีวา และเจรจาร่วมกับคณะผู้แทนรัฐสภาไทยที่นครเจนีวา และดำเนินการทูตรัฐสภาร่วมกับรัฐสภาอย่างใกล้ชิด โดยเมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๐ นายกฤษณ์ กาญจนกุญชร ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ พร้อมด้วยนายสีหศักดิ์ พวงเกตุแก้ว รองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ และนายเกรียงศักดิ์ กิตติชัยเสรี อธิบดีกรมองค์การระหว่างประเทศ ได้พบหารือกับนายสมพล วนิกพันธุ์ รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายต่างประเทศ และผู้เขียนในฐานะที่ปรึกษาด้านต่างประเทศของสภาผู้แทนราษฎร และรักษาการผู้อำนวยการสำนักองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ ณ กระทรวงการต่างประเทศ เกี่ยวกับการแก้ไขวิกฤติของไทยในสหภาพรัฐสภา และได้ตกลงแบ่งหน้าที่ในการดำเนินการทูตรัฐสภา ดังนี้

(๑.๑.๑) กระทรวงการต่างประเทศใช้ช่องทางทวิภาคีในกรุงเทพฯ และที่นครเจนีวา ผ่านตัวแทนการทูตของสมาชิกสหภาพรัฐสภา โดยเฉพาะที่อยู่ในคณะกรรมการบริหารฯ เน้นการชี้แจง/โน้มน้าวให้เข้าใจสถานการณ์ทางการเมืองในไทย รวมทั้งขั้นตอนและกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทย เพื่อมิให้เรื่องดังกล่าวส่งผลกระทบต่อสมาชิกภาพ และการเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๑๖ ของไทย และเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ นายชัยยงค์ สัจจิพานนท์ เอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรแห่งประเทศไทยประจำสำนักงานสหประชาชาติ ณ นครเจนีวา สามารถเจรจากับนาย Anders B Johnsson เลขาธิการสหภาพรัฐสภาเพื่ออนุญาตให้คณะผู้แทนจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปชี้แจงข้อเท็จจริงของเหตุการณ์ในการประชุมคณะกรรมการบริหารฯ เมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๕ ที่นครเจนีวา^{๔๗} รวมทั้งพยายามให้คณะกรรมการบริหารฯ มีข้อเสนอแนะต่อไปยังคณะมนตรีในเชิงสร้างสรรค์ต่อไทย

^{๔๗} ตามที่เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีหนังสือขอไปเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๕ ตามคำแนะนำของผู้เขียนในฐานะที่ปรึกษาด้านต่างประเทศของสภาผู้แทนราษฎรและรักษาการผู้อำนวยการสำนักองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ

(๑.๑.๒) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรใช้ช่องทางพหุภาคีในที่ประชุม คณะกรรมการบริหารสหภาพฯ เน้นการชี้แจงในประเด็นทางเทคนิค เรื่องการจัดตั้งสภานิติบัญญัติฯ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๙ การทำหน้าที่ของสภานิติบัญญัติฯ ในฐานะรัฐสภา การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และการจัดการเลือกตั้งทั่วไปภายในปี ๒๕๕๐ และ สำนักงานฯ ได้ร่วมกับเอกอัครราชทูตผู้แทนทูตถาวรฯ ในการกำหนดเป้าหมายการเจรจากับประเทศ พันมิตรในคณะกรรมการบริหารฯ ที่นครเจนีวา ได้แก่ (๑) ขอให้ที่ประชุมคณะกรรมการบริหารฯ รับทราบ (take note) เรื่องดังกล่าวแทนการพิจารณาตัดสินใจ โดยพยายามให้เรื่องยุติลงในการประชุม คณะกรรมการบริหารฯ ในวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๙ และ (๒) หากที่ประชุมคณะกรรมการบริหารฯ มีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องนี้ และจะต้องพิจารณาตัดสินใจด้วยการลงคะแนนเสียง ขอให้ประเทศ พันมิตรพิจารณาว่าสมควรจะเลื่อนการหารือ โดยเฉพาะการลงคะแนนเสียงออกไปจนถึงวันพุธที่ ๑๙ ตุลาคมฯ ซึ่งจะประชุมคณะกรรมการบริหารฯ และคณะมนตรีฯ นัดสุดท้ายก่อนปิดประชุมสมัชชาฯ ครั้งที่ ๑๑๕ หรือไม่ เพื่อให้ไทยมีเวลาวิ่งเต้น (lobby) และชี้แจงข้อเท็จจริงและพัฒนาการทางบวกของ ไทยกับประเทศสมาชิกของสหภาพฯ และกลุ่มต่างๆ ได้มากขึ้น โดยเฉพาะกับกลุ่มกลุ่มอนุภูมิภาค อาเซียน + ๓ และกลุ่มภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ซึ่งไทยเป็นสมาชิกจะประชุมกลุ่มในวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๙ ก่อนวันประชุมคณะมนตรีฯ ในวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๙ และต่อมา เมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๙ นายอรรถพล สรสุชาติ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะสมาชิกสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ ร่วมกับนายพิฑูร พุ่มหิรัญ เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้เป็นผู้แทนสภานิติบัญญัติฯ เข้า ชี้แจงสถานการณ์ของไทยและประเด็นทางเทคนิคดังกล่าวต่อคณะกรรมการบริหารฯ และนายอรรถพลฯ ได้อ้างอิงกรณีรัฐประหารของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คณะรสช.) ในปี ๒๕๓๔ ซึ่งได้มี สภานิติบัญญัติฯ ทำหน้าที่รัฐสภา และสหภาพรัฐสภาได้คงสมาชิกภาพของรัฐสภาไทยไว้ และรัฐสภา ไทยได้เข้าร่วมการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภาตลอดสมัยสภานิติบัญญัติฯ ชุดนั้น และหวังว่า รัฐสภาไทยจะได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสมัชชาฯ ครั้งที่ ๑๑๖ ที่กรุงเทพฯ ในต้นปี ๒๕๕๐ ได้ตาม กำหนด

(๑.๑.๓) เอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรฯ ได้มีหนังสือถึงเลขาธิการสหภาพรัฐสภา รวมทั้งเข้าพบหารือกับเลขาธิการสหภาพรัฐสภาและประเทศสมาชิกที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะจีนและ ญี่ปุ่น ซึ่งเป็นตัวแทนของกลุ่มเอเชียแปซิฟิกในสหภาพฯ ในคณะกรรมการบริหารฯ เพื่อชี้แจง สถานการณ์และโน้มน้าวให้สนับสนุนประเทศไทย ซึ่งได้เป็นผลให้สำนักงานเลขาธิการสหภาพรัฐสภา ยินยอมปรับระเบียบวาระการประชุมของคณะกรรมการบริหารฯ จากเรื่อง “สถานการณ์ในประเทศ สมาชิกบางประเทศ-ประเทศไทย” ซึ่งขณะนี้ไม่มีสิทธิที่จะถูกระงับสมาชิกภาพเนื่องจากการยุบสภา”

(Situation in certain Members – Thailand is currently eligible for suspension following the recent dissolution of its parliament) ให้มีลักษณะเป็นกลาง คือ “กรณีประเทศไทยจะมีการหารือภายใต้ข้อ ๔.๒ ของธรรมนูญ”^{๔๔} (The case of Thailand will be discussed under Article 4.2 of the Statute) ซึ่งไม่เป็นการชี้นำอันจะส่งผลเชิงลบต่อไทย นอกจากนั้น กระบวนการต่างประเทศได้เชิญเอกอัครราชทูตของประเทศสมาชิกคณะกรรมการบริหารฯ ประจำประเทศไทยเข้าพบหารือ ซึ่งผลการหารือในกรุงเทพฯ และที่นครเจนีวาแยกได้เป็น ๓ กลุ่ม (๑) ต้องการให้สหภาพรัฐสภาเพิกถอนสมาชิกภาพของไทย ได้แก่ สหราชอาณาจักร เคนยา นามิเบีย ฟินแลนด์ กรีซ และฮังการี ซึ่งสหราชอาณาจักรและเคนยามีปฏิญญารุนแรงอย่างยิ่ง (๒) ต้องการให้คงสมาชิกภาพของไทยต่อไป ได้แก่ จีน ญี่ปุ่น ลิเบีย คิวบา และรัสเซีย และ (๓) ไม่มีท่าทีชัดเจนหรือไม่เข้าร่วมการประชุมคณะกรรมการบริหารฯ ในวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๙ ได้แก่ โมร็อกโก ซึ่งไม่แสดงท่าทีชัดเจน ส่วนโตโก และบราซิล อูรุกวัยไม่ได้เข้าร่วมประชุมคณะกรรมการบริหารฯ^{๔๕}

(๑.๑.๔) เนื่องจากไทยได้พ้นตำแหน่งกรรมการบริหารสหภาพรัฐสภาแล้วอันเป็นผลจากการที่รัฐสภาชุดก่อนถูกยุบเลิกเพราะการยึดอำนาจของคมช. ดังนั้น ไทยจึงได้ขอให้จีนและญี่ปุ่นซึ่งเป็นกรรมการบริหารสหภาพฯ เป็นตัวแทนของไทยในที่ประชุมคณะกรรมการบริหารสหภาพฯ อย่างไรก็ดี คณะทูตถาวรฯ และคณะผู้แทนไทยได้ร่วมกันเจรจากับจีนและญี่ปุ่นและปรับท่าทีร่วมกันอย่างใกล้ชิดในช่วงที่มีการประชุมคณะกรรมการบริหารสหภาพฯ เพื่อพิจารณาประเด็นสมาชิกภาพของไทยในสหภาพรัฐสภาเมื่อวันที่ ๑๓-๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๙ โดยที่ประชุมได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง ซึ่งผู้แทนจากจีนและญี่ปุ่นได้พยายามถกเถียงอย่างเต็มที่ และประสานงานกับฝ่ายไทยอยู่ตลอดเวลา เพื่อพยายามอย่างสุดความสามารถที่จะรักษาผลประโยชน์ของไทยไว้ให้ได้อย่างสมบูรณ์ตามเป้าหมายการเจรจากับประเทศพันธมิตรในคณะกรรมการบริหารฯ ทั้งในที่ประชุมคณะกรรมการบริหารฯ และในที่ประชุมคณะทำงานของคณะกรรมการบริหารฯ ซึ่งคณะทำงานประกอบด้วย ฝ่ายที่สนับสนุนไทย ได้แก่ จีน และญี่ปุ่น กับฝ่ายที่ไม่สนับสนุนไทย ได้แก่ สหราชอาณาจักร และเคนยา กล่าวคือ คงสมาชิกภาพของไทยไว้โดยไม่มีเงื่อนไขและไม่ต้องลงมติ และให้ไทยจัดการประชุมสมัชชาฯ ครั้งที่ ๑๖๖ ได้ต่อไปตามกำหนดเดิม ในขณะที่เคนยามีปฏิญญารุนแรงต่อไทย

^{๔๔} ในบริบทการยึดอำนาจรัฐของคมช. เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ หมายความว่า ประเทศไทยไม่มีรัฐสภา เพราะรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญได้ถูกยุบเลิกเนื่องจากการยึดอำนาจรัฐดังกล่าว

^{๔๕} หนังสือกระทรวงการต่างประเทศถึงสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ลับ ที่กต. ๑๐๐๔/๑๔๖๔ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ นำส่งสำเนาหนังสือกระทรวงการต่างประเทศถึงเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ลับ ที่กต. ๑๐๐๔/๑๔๕๒ ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ เรื่องสมาชิกภาพไทยในสหภาพรัฐสภาและการเป็นเจ้าภาพการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๖๖, หน้า ๑-๒

มากกว่าประเทศอื่นๆ และเสนอให้มีการเพิกถอนสมาชิกภาพของไทย เนื่องจากเคนยาไม่สนับสนุนการรัฐประหารใดๆ ทั้งสิ้น ไม่ว่าการรัฐประหารจะมีเหตุผลอันสมควรหรือไม่ เพราะขัดหลักการประชาธิปไตย และได้กล่าวถึงประสบการณ์อันขมขื่นของประเทศต่างๆ ในภูมิภาค แอฟริกาที่เคยมีรัฐประหารในประเทศ และในอดีตได้ถูกสหภาพรัฐสภาถอนหรือระงับสมาชิกภาพทันที ดังนั้น สหภาพรัฐสภาควรปฏิบัติกับประเทศสมาชิกโดยเท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นท่าทีร่วมกันของประเทศจากกลุ่มแอฟริกาในคณะกรรมการบริหารฯ^{๕๐}

(๑.๑.๕) กระทรวงการต่างประเทศได้ตั้งข้อสังเกตว่า การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในประเทศไทยแม้ในช่วงต้นจะส่งผลกระทบต่อสถานะภาพของไทย เนื่องจากไทยไม่มีองค์การทำหน้าที่รัฐสภา ซึ่งไม่สอดคล้องกับข้อ ๓ (๑) ของธรรมนูญสหภาพรัฐสภาที่ระบุว่า ประเทศสมาชิกต้องมีรัฐสภา ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายของรัฐและเป็นตัวแทนของประชาชนและดินแดนของตน แต่เมื่อจัดตั้งสภานิติบัญญัติฯ เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ ไทยก็มีสถานะสอดคล้องกับธรรมนูญฯ ทุกประการ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในหนังสือถึงเลขาธิการสหภาพรัฐสภาเมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๘ ซึ่งเลขาธิการสหภาพรัฐสภาได้ให้ข้อคิดเห็นในประเด็นนี้ว่า สถานการณ์ของโลกได้เปลี่ยนไป สมาชิกสหภาพรัฐสภาให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยมากขึ้น จึงมีปฏิกิริยาที่รุนแรงต่อการเปลี่ยนแปลงซึ่งไม่ได้เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งคนเห็นว่า กรณีของไทยเป็นเรื่องของจังหวะเวลาด้วย เพราะเกิดเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงทางการเมืองใกล้กับการประชุมสมัชชาฯ ครั้งที่ ๑๑๕ ระหว่างวันที่ ๑๖-๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๘ หากมีเวลาให้ไทยดำเนินการภายในไปสักพักหนึ่งแล้ว เชื่อว่าสมาชิกจะไม่มีความคิดเห็นที่รุนแรงเช่นนี้^{๕๑} การอภิปรายในที่ประชุมคณะกรรมการบริหารฯ เมื่อวันที่ ๑๓-๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๘ เห็นได้ชัดเจนว่า การพิจารณาตัดสินใจของกรรมการบริหารฯ ข้อแรกมาจากความจริงที่ว่ารัฐสภาที่เคยเป็นสมาชิกของสหภาพรัฐสภามาก่อนได้สิ้นสภาพไปแล้ว ในเวลาเดียวกัน ข้อมูลเกี่ยวกับสภานิติบัญญัติฯ ที่ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ ก็ยังไม่พอที่คณะกรรมการบริหารฯ จะตัดสินใจได้ตามข้อ ๓ (๑) ของธรรมนูญสหภาพฯ และกรรมการบริหารฯ ส่วนใหญ่ต้องการให้สภานิติบัญญัติฯ ทำหน้าที่ไปสักพักหนึ่ง

^{๕๐}รายงานของหัวหน้าคณะผู้แทนจีนและหัวหน้าคณะผู้แทนญี่ปุ่นในฐานะกรรมการบริหารสหภาพรัฐสภา เรื่อง กรณีประเทศไทยต่อที่ประชุมกลุ่มอนุภูมิภาคเอเชีย +๓ และกลุ่มภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกฯ เมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๘ ณ นครเจนีวา อ้างถึงในน.ส.สุภาสินี ขมะสุนทร, เอกสารรายงานของที่ปรึกษาด้านต่างประเทศและรักษาการผู้อำนวยการสำนักองค์การรัฐสภา ระหว่างประเทศ สภาผู้แทนราษฎร ถึงเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เรื่องสมาชิกภาพของไทยใน IPU และ ASGP และการจัดประชุมสมัชชา IPU ในปี ๒๕๕๐, ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๘, หน้า ๘-๑๐

^{๕๑} กระทรวงการต่างประเทศ, อ้างแล้ว, หน้า ๓

ก่อนที่จะพิจารณาว่ามีคุณสมบัติสำหรับสมาชิกสหภาพตามข้อ ๓ (๑) ของธรรมนูญสหภาพฯ หรือไม่^{๕๒} อย่างไรก็ตาม ทางออกของที่ประชุม คือ การไม่เพิกถอนสมาชิกภาพของไทยแต่จะจับการร่วมกิจกรรมของไทยแทน เป็นทางออกที่เหมาะสม^{๕๓} ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของผู้แทนจีนและญี่ปุ่นที่ได้รายงานต่อที่ประชุมกลุ่มอนุภูมิภาคอาเซียน+๓ และกลุ่มภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกเมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๕ ที่นครเจนีวา^{๕๔} และเลขาธิการสหภาพรัฐสภายังเกรงว่าผลจะออกมาร้ายแรงกว่านี้ และชื่นชมความพยายามของไทยในการโน้มน้าวมิตรประเทศในเรื่องนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจีนและญี่ปุ่นเป็นมิตรที่ดีมากของไทยในเรื่องนี้^{๕๕}

(๑.๑.๖) ผลของการดำเนินการทูตรัฐสภา

- เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๕ คณะกรรมการบริหารสหภาพรัฐสภาได้มีมติแนะนำให้คณะมนตรีฯ มีมติเมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๕ ให้คงสมาชิกภาพของไทยไว้ต่อไป แต่จะจับ (suspend) การมีส่วนร่วมของไทยในกิจกรรมต่างๆ ที่เป็นทางการของสหภาพรัฐสภา จนกว่าไทยจะมีการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย โดยสหภาพรัฐสภาจะติดตามความก้าวหน้าการนำประเทศกลับสู่ประชาธิปไตยตามกรอบเวลา ๑ ปีของ คมช. เพื่อประเมินสมาชิกภาพของไทยในสหภาพรัฐสภา และได้ยกเลิกการจัดประชุมสมัชชาฯ ครั้งที่ ๑๑๖ ในไทยและเห็นชอบให้รัฐสภาอินโดนีเซียจัดประชุมแทน ณ เมืองบาห์ลี

- การดำเนินการร่วมกันของกระทรวงการต่างประเทศ คณะทูตถาวรฯ ณ นครเจนีวาและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด โดยใช้ทั้งการทูตทวิภาคี การทูตพหุภาคี และการทูตส่วนบุคคล ทำให้ประสบผลสำเร็จในระดับหนึ่ง แม้ว่าผลที่ออกมาไม่ได้สำเร็จสูงสุดตามที่ไทยคาดหวังไว้ คือ การคงสมาชิกภาพโดยไม่มีเงื่อนไข และเจ้าภาพการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๑๖^{๕๖}

^{๕๒} Anders B Johnsson, ปัญหาสถานะภาพของไทยในสหภาพรัฐสภา, หนังสือถึงเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไทย, ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๕

^{๕๓} Anders B Johnsson, อ้างแล้ว

^{๕๔} สุภาสิณี ขมะสุนทร, เอกสารรายงานของที่ปรึกษาด้านต่างประเทศและรักษาการผู้อำนวยการสำนักองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ สภาผู้แทนราษฎร ถึงเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง สมาชิกภาพของไทยใน IPU และ ASGP และการจัดประชุมสมัชชา IPU ในปี ๒๕๕๐, ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๕, อ้างแล้ว, หน้า ๑๐

^{๕๕} กระทรวงการต่างประเทศ, อ้างแล้ว, หน้า ๓

^{๕๖} กระทรวงการต่างประเทศ, อ้างแล้ว, หน้า ๓

- การที่ตัวแทนของรัฐสภาไทยได้รับอนุญาตให้เข้าไปชี้แจงสถานการณ์ของไทยต่อที่ประชุมคณะกรรมการบริหารสหภาพรัฐสภาเมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๙ โดยตรง นับเป็นก้าวสำคัญของการทูตรัฐสภาไทย เพราะสหภาพรัฐสภาไม่เคยปฏิบัติเช่นนี้มาก่อน ซึ่งได้ส่งผลให้ไทยได้รับเชิญให้มาชี้แจงในการประชุมคณะกรรมการบริหารฯ ในครั้งต่อ ๆ มา และการชี้แจงได้ทำให้คณะกรรมการบริหารฯ มีความเข้าใจประเทศไทยเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งนาย P.F. Casini ประธานสหภาพรัฐสภาในขณะนั้น และเลขาธิการสหภาพรัฐสภา ซึ่งก่อนหน้าการชี้แจงของคณะผู้แทนไทยเมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๙ บุคคลทั้งสองคนมีท่าทีแข็งกร้าวต่อไทย แต่ต่อมาได้มีท่าทีที่อ่อนลงและเป็นผู้สำคัญที่ได้หาข้อยุติเกี่ยวกับไทยในที่ประชุมคณะกรรมการบริหารฯ เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๙ และในที่ประชุมคณะมนตรีฯ เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๙ โดยไม่ต้องลงมติ ซึ่งนาย Casini ได้กล่าวต่อคณะผู้แทนไทยในที่ประชุมคณะกรรมการบริหารฯ เมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๙ ว่า ไม่ว่าที่ประชุมจะมีข้อตัดสินใจใด ๆ เกี่ยวกับสถานการณ์ในไทย ตนเชื่อว่า สหภาพรัฐสภาและสมาชิกคณะกรรมการบริหารฯ ต่างมีมิตรภาพและความเป็นเพื่อนกับประเทศไทย และมีความเข้าใจที่ลึกซึ้งและสมบูรณ์เกี่ยวกับสถานการณ์ในช่วงเปลี่ยนผ่านของไทยนี้^{๕๗}

- ฝ่ายไทยสามารถโน้มน้าวเงินและญี่ปุ่นให้เป็นพันธมิตรที่เหนียวแน่นของไทยในการรักษาผลประโยชน์ของไทยในที่ประชุมคณะกรรมการบริหารฯ อย่างต่อเนื่อง

(๑.๒) ช่วงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๙-วันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๑ โจทย์ คือ การรักษาสถานภาพของไทยในสหภาพรัฐสภา จนถึง การที่ไทยได้กลับเข้าร่วมกิจกรรมทางการของสหภาพรัฐสภาได้ตั้งแต่เริ่มวาระของรัฐสภาชุดปัจจุบันเมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๑ ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๐

ในช่วงนี้ สถานิทิบัญญัติฯ ได้เลือกตั้งคณะกรรมการบริหารหน่วยประจำชาติไทยในสหภาพรัฐสภามาดำเนินการทูตรัฐสการ่วมกับกระทรวงการต่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาต่อไป โดยขยายผลจากมติที่ประชุมคณะมนตรีสหภาพรัฐสภาเมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๙ ภายใต้ยุทธศาสตร์การณรงค์เพื่อคืนสิทธิของไทยในสถานะสมาชิกสหภาพรัฐสภา ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อ (๑) ให้สหภาพรัฐสภาไม่ถอนหรือลดสถานะสมาชิกภาพของไทยลงไปจากเดิม (๒) ให้สหภาพรัฐสภายอมให้ไทยเข้าร่วมการประชุมสมัชชาฯ อย่างน้อยในฐานะผู้สังเกตการณ์หรือ sit in (๓) ให้สหภาพรัฐสภาปรับสถานะสมาชิกภาพของไทยให้กลับมาเป็นสมาชิกที่สมบูรณ์ โดยสามารถมี active

^{๕๗} สุภาสินี ขมะสุนทร, เอกสารรายงานของที่ปรึกษาด้านต่างประเทศและรักษาการผู้อำนวยการสำนักงานกิจการรัฐสภาระหว่างประเทศ สภาผู้แทนราษฎร ถึงเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง สถานภาพของไทยใน IPU และ ASGP และการจัดประชุมสมัชชา IPU ในปี ๒๕๕๐, ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๙, อ้างแล้ว, หน้า ๕

participation และเข้าร่วมกิจกรรมที่เป็นทางการได้เช่นเดิมดังเช่นก่อนวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๘ ในภาพรวม ใช้กลไกทั้งฝ่ายรัฐสภาและฝ่ายบริหาร โดยการนำเสนอข้อมูลพัฒนาการเมืองของไทยเป็นระยะๆ และอย่างสม่ำเสมอให้แก่กลุ่มเป้าหมายหลัก คือ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกในคณะกรรมการบริหารฯ เพื่อโน้มน้าวให้เห็นพ้องกับวัตถุประสงค์ของไทย และโดยที่ความสัมพันธ์ทวิภาคีอาจไม่ใช่ปัจจัยหลักที่ทำให้ผู้แทนรัฐสภาซึ่งเป็นบุคคลเป้าหมายจากประเทศต่าง ๆ ปรับเปลี่ยนท่าทีมาสนับสนุนไทย แต่ความสัมพันธ์ส่วนตัวที่อาจมีระหว่างบุคคลเป้าหมายกับผู้แทนไทยทั้งฝ่ายรัฐสภาและกระทรวงการต่างประเทศ และบุคลิกภาพของบุคคลเป้าหมายที่มีความกล้าในการแสดงท่าทีสนับสนุนไทย ก็น่าจะเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อท่าทีของบุคคลเป้าหมายในการสนับสนุนไทย โดยใช้วิธีการณรงค์ที่เหมาะสมต่อกลุ่มประเทศสมาชิกคณะกรรมการบริหารฯ ตามลำดับความสำคัญและความเป็นไปได้ในการโน้มน้าว บนพื้นฐานของพัฒนาการเมืองของไทยล่าสุด เพื่อปรับแผนการดำเนินการให้เหมาะสมตามพัฒนาการที่เกิดขึ้นในช่วงปี ๒๕๕๐^{๔๔} ซึ่งพัฒนาการภายในประเทศไทยตลอดปี ๒๕๕๐ ได้ส่งผลต่อการดำเนินการทูตรัฐสภาต่อสภาผู้แทนราษฎรในช่วงนี้ภายใต้ยุทธศาสตร์ดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง และส่งผลทางบวกต่อรัฐบาลของพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ในการสร้างความเชื่อมั่นของประเทศไทยในต่างประเทศ กล่าวคือ สามารถลงประชามติรับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และประกาศใช้ในเดือนสิงหาคม ๒๕๕๐ จนนำมาสู่การเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ ในขณะเดียวกัน สถานิติบัญญัติฯ ก็ทำหน้าที่รัฐสภาได้เป็นผลดีทั้งในประเทศและในต่างประเทศ และบรรยากาศการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและเสรีภาพสื่อมวลชนก็ยังอยู่ในขั้นดี นอกจากนั้น องค์การต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ ก็ทำหน้าที่ต่อไปหลายองค์กร อาทิเช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น รวมทั้งมีการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นเป็นระยะ ๆ ด้วย การดำเนินการทูตรัฐสภาในช่วงนี้ ได้ใช้ช่องทางทวิภาคีและช่องทางพหุภาคี ในการประชุมรัฐสภาระหว่างประเทศทุกกรอบการประชุมก่อนการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ เพื่อพบปะหารือกับผู้แทนจากประเทศที่เป็นกรรมการบริหารสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภาที่สนับสนุนไทย ไม่สนับสนุนไทย และที่มีท่าทีเป็นกลางกับไทย เพื่อทำให้ประเทศสมาชิกที่มีท่าทีแข็งกร้าวต่อไทยมีท่าทีอ่อนลง และเป็นการเพิ่มเสียงสนับสนุนไทยในที่สุด ดังนี้

(๑.๒.๑) การพบหารือทวิภาคีระหว่างคณะผู้แทนไทยในการประชุมรัฐสภาภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิกในเดือนมกราคม ๒๕๕๐ ณ กรุงมอสโก ประเทศรัสเซีย นำโดย พลเอก จรัล กุลละ

^{๔๔} กระทรวงการต่างประเทศ, หนังสือด่วน ที่กต. ๑๐๐๔/๓๐๓ ลงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ถึงเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, เรื่อง ร่างยุทธศาสตร์การณรงค์เพื่อให้ไทยได้รับสิทธิในสถานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลับคืนมาอย่างสมบูรณ์, หน้า ๑-๔

วณิชช์ รองประธานสภานิติบัญญัติฯ คนที่ ๑ กับคณะผู้แทนรัสเซีย จีน ญี่ปุ่น ซึ่งสนับสนุนไทย และอินโดนีเซีย และออสเตรเลีย ซึ่งมีท่าทีเป็นกลางกับไทย เพื่อชี้แจงพัฒนาการการเมืองของไทย และขอให้สนับสนุนไทยต่อไปในสหภาพรัฐสภาในการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๑๖ ในเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๐ ณ เมืองบาห์ลี และในการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๑๗ ในเดือนตุลาคม ๒๕๕๐ ณ นครเจนีวา ซึ่งทุกประเทศตอบรับด้วยดีและรับปากให้การสนับสนุนไทย

(๑.๒.๒) การพบหารือทวิภาคีระหว่างนางสาวพจนีย์ ถาวรนิช รองประธานสภานิติบัญญัติฯ คนที่ ๒ กับนาย Geert Versnick กรรมการบริหารสหภาพรัฐสภาชาวเบลเยียม ณ ประเทศเบลเยียมในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ เพื่อชี้แจงพัฒนาการทางการเมืองของไทย และขอให้นาย Versnick สนับสนุนรัฐสภาไทยได้คงสมาชิกภาพในสหภาพรัฐสภาและเข้าร่วมการประชุมสมัชชาฯ ต่าง ๆ เพื่อติดตามการประชุม ซึ่งนาย Versnick ได้รับฟังด้วยดีและรับปากว่าจะให้การสนับสนุนไทย ทั้งนี้ เบลเยียมอยู่ในกลุ่มที่คัดค้านหรือโน้มเอียงในทางคัดค้านไทย

(๑.๒.๓) พลเอก จรัส กุลละวณิชช์ รองประธานสภานิติบัญญัติฯ คนที่ ๑ ได้นำคณะผู้แทนระดับสูงของหน่วยประจำชาติไทยในสหภาพรัฐสภาประกอบด้วยนายสุรินทร์ พิศสุวรรณ และนายอรรถพล สรสุชาติ สมาชิกสภานิติบัญญัติฯ และนายสิทธิศักดิ์ พวงเกตุแก้ว เอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรไทยประจำสหประชาชาติ ณ นครเจนีวา เดินทางไปพบกับนาย P.F. Casini ประธานสหภาพรัฐสภาที่ประเทศอิตาลี และพบกับนาย Anders B Johansson เลขาธิการสหภาพรัฐสภาที่นครเจนีวาในเดือนเมษายน ๒๕๕๐ เพื่อแจ้งความคืบหน้าการนำประเทศไทยกลับคืนสู่ประชาธิปไตยตามกำหนดเวลา ๑ ปี และนายกรัฐมนตรีสุรนันทน์ฯ ได้ประกาศจะจัดการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนธันวาคม ๒๕๕๐ โดยคณะฯ ได้มอบเอกสารชี้แจงพัฒนาการเมืองไทยและได้เชิญให้สหภาพรัฐสภาส่งคณะมาสังเกตการณ์กระบวนการนำประเทศไทยกลับคืนสู่ประชาธิปไตย ซึ่งหลังจากการชี้แจงแล้ว บุคคลทั้งสองมีความเข้าใจพัฒนาการทางการเมืองของไทยดียิ่งขึ้น และย้ำว่าสหภาพรัฐสภาถือว่าประเทศไทยเป็นมิตรประเทศที่มีความสำคัญ และตอบรับคำเชิญของคณะฯ ในการนี้ ประธานสหภาพรัฐสภาได้ยืนยันว่าสภานิติบัญญัติฯ สามารถส่งคณะผู้แทนไทยมาติดตามการประชุมสมัชชาฯ ครั้งที่ ๑๑๖ ที่เมืองบาห์ลี และเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการบริหารของสหภาพฯ เพื่อชี้แจงพัฒนาการทางการเมืองไทย นอกจากนี้ ประธานสหภาพรัฐสภาได้ยืนยันกับคณะฯ ว่า หลังการเลือกตั้งในประเทศไทยแล้ว ไทยจะได้รับคืนสิทธิสมาชิกภาพสมบูรณ์ในสหภาพรัฐสภาโดยอัตโนมัติ (automatic return of Thailand's full membership in IPU) โดยประเทศไทยไม่ต้องยื่นเรื่องเข้ามาขอความเห็นชอบจากคณะมนตรีฯ เหมือนกรณีของประเทศอื่นๆ ซึ่งหมายความว่า ประเทศไทยจะมีสิทธิเข้าร่วมกิจกรรมของสหภาพรัฐสภาได้ตามเดิม นอกจากนี้ สหภาพรัฐสภาได้ตอบรับข้อเสนอของนายสุรินทร์ฯ ที่เสนอให้สหภาพรัฐสภาใช้กรณีของไทยในการให้ความช่วยเหลือการพัฒนาประชาธิปไตยสำหรับประเทศต่างๆ ที่ยังไม่มีคามมั่นคงในระบอบประชาธิปไตย และประคับประคองให้รัฐสภาเหล่านี้ฟื้นตัวได้และทำหน้าที่

รัฐสภาได้ต่อไป โดยไม่ต้องใช้การคว่ำบาตร (sanction) หรือการระงับสมาชิกภาพ เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหากับรัฐสภาเหล่านั้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่คล้ายคลึงกับประเทศไทยเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๕

(๑.๒.๔) ทีมประเทศไทยของสภานิติบัญญัติฯ ได้จัดทำเอกสารชี้แจงพัฒนาการเมืองไทยมอบให้กับประธานสภาพรรคและเลขาธิการสภาพรรค และได้ส่งไปยังสมาชิกคณะกรรมการบริหารสภาพรรคและสำนักงานเลขาธิการสภาพรรคในช่วงเดือนเมษายน ๒๕๕๐ มีสาระสำคัญคือ ๑) ให้ความมั่นใจว่าประเทศไทยจะกลับสู่ประชาธิปไตยตามกรอบเวลาในรัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๔๕ ๒) กระบวนการนำประเทศกลับสู่ประชาธิปไตยมีความโปร่งใส ประชาชนมีส่วนร่วมและเปิดกว้าง สื่อมวลชนมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ๓) การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีความคืบหน้าตามกรอบเวลา จะมีเลือกตั้งได้ในเดือนธันวาคม ๒๕๕๐ ๔) สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภาอย่างสมบูรณ์และเป็นตัวแทนของทุกภาคส่วนในประเทศไทย ๕) เชิญชวนให้กรรมการบริหารสภาพรรคเดินทางมาประเทศไทยเพื่อรับทราบกระบวนการกลับคืนสู่ประชาธิปไตย

(๑.๒.๕) นายสุรินทร์ พิศสุวรรณ สมาชิกสภานิติบัญญัติฯ ได้นำคณะผู้แทนไทยเข้าติดตามการประชุมสมัชชาสหภาพฯ ครั้งที่ ๑๑๖ ที่เมืองบาห์ลีในปลายเดือนเมษายน ๒๕๕๐ และได้เข้าชี้แจงพัฒนาการเมืองไทยต่อที่ประชุมคณะกรรมการบริหารฯ ประเด็นสำคัญในคำชี้แจงของนายสุรินทร์ฯ นอกเหนือจากที่ปรากฏอยู่ในเอกสารชี้แจงพัฒนาการเมืองไทย ก็คือ ความคืบหน้าการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และการเดินทางจัดการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนธันวาคม ๒๕๕๐ ซึ่งคณะกรรมการบริหารสหภาพฯ มีความพอใจในพัฒนาการเมืองของไทยที่มีความคืบหน้าในรอบ ๑ ปี โดยลำดับ และคณะมนตรีฯ ได้มีมติรักษาสถานภาพของไทยในสหภาพรัฐสภา โดยไทยยังไม่มีสิทธิเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองของสหภาพฯ และจะเชิญให้ไทยส่งคณะมาชี้แจงพัฒนาการเมืองไทยต่อคณะกรรมการบริหารฯ ในการประชุมสมัชชาสหภาพฯ ครั้งที่ ๑๑๗ ที่นครเจนีวาในเดือนตุลาคม ๒๕๕๐ นอกจากนั้น นายสุรินทร์ฯ และคณะฯ ได้หารือทวิภาคีกับสมาชิกในคณะกรรมการบริหารฯ ที่สนับสนุนไทย ได้แก่ จีน ญี่ปุ่น และอินโดนีเซีย กลุ่มที่คัดค้านไทยหรือนั่งเฝ้าในการคัดค้านไทย ได้แก่ กรีซ ฟินแลนด์ สหราชอาณาจักร และนามิเบีย และกลุ่มที่เป็นกลางหรือไม่มีท่าทีชัดเจน ได้แก่ โมร็อกโก และอุรุกวัย ซึ่งผลการหารือเป็นไปด้วยดีและมีความเข้าใจประเทศไทยมากขึ้น เนื่องจากการนำประเทศกลับสู่ประชาธิปไตยเป็นไปตามแผนการ ๑ ปี โดยลำดับ และพร้อมให้การสนับสนุนไทยในสหภาพรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประเทศที่คัดค้านไทยและกลุ่มประเทศที่เป็นกลางหรือไม่มีท่าทีชัดเจน นอกจากนั้น คณะฯ ได้หารือกับคณะผู้แทนแคนาดาในฐานะประธานโครงการมูลนิธิประชาธิปไตยของสหภาพรัฐสภา ซึ่งแคนาดามีความเข้าใจประเทศไทยและยินดีสนับสนุนไทย

(๑.๒.๖) นาย Anders Johnsson เลขาธิการสหภาพรัฐสภาเดินทางมาเยือนประเทศไทย ระหว่างวันที่ ๘-๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๐ เพื่อติดตามพัฒนาการทางการเมืองของไทย ตามมติสมัชชาฯ ครั้งที่ ๑๑๖ และได้หารือข้อราชการกับประธานสภาารัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ และการลงประชามติรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และได้พบกับเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับการเตรียมการขอประชามติรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในกลางปี ๒๕๕๐ และเตรียมการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนธันวาคม ๒๕๕๐ เลขาธิการสหภาพรัฐสภายังได้พบกับคณะกรรมการบริหารหน่วยประจำชาติไทยในสหภาพรัฐสภาเกี่ยวกับบทบาทของสภานิติบัญญัติฯ ในการนำประเทศเข้าสู่ประชาธิปไตยและหารือการรักษาสถานภาพของไทยและการคืนสถานภาพที่สมบูรณ์ในสหภาพรัฐสภาให้ไทย เขายังได้พบกับคณะกรรมการการต่างประเทศ ซึ่งกล่าวถึงบทบาทของคณะกรรมการการต่างประเทศในการสร้างความเชื่อมั่นให้ประเทศไทยในเวทีสากล และในการรักษาสถานภาพของไทยในสหภาพรัฐสภาในฐานะที่ประธานคณะกรรมการการต่างประเทศเป็นกรรมการบริหารหน่วยประจำชาติไทยในสหภาพรัฐสภาโดยตำแหน่ง นอกจากนั้น ก็ได้พบกับอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ หัวหน้าพรรคไทยรักไทย ซึ่งได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับพัฒนาการเมืองไทยและผลกระทบต่อสถานภาพของไทยในสหภาพรัฐสภา ซึ่งอดีตสมาชิกรัฐสภายอมรับเหตุผลที่สหภาพรัฐสภาจำเป็นต้องตัดสินใจเกี่ยวกับสถานภาพของไทยในสหภาพรัฐสภา ส่วนในการพบหารือกับคณะกรรมการติดตามงบประมาณของสภานิติบัญญัติฯ และรองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า นั้น ได้นำมาสู่โครงการความร่วมมือระหว่างสหภาพรัฐสภากับรัฐสภาไทยในโครงการพัฒนาระบบงบประมาณของรัฐสภา และโครงการความร่วมมือทางวิชาการกับสถาบันพระปกเกล้าในการสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบรัฐสภาไทย ซึ่งเป็นกลยุทธ์อันหนึ่งของสภานิติบัญญัติฯ ในการรักษาสถานภาพของไทยในสหภาพรัฐสภา

(๑.๒.๗) นายอรรถพล สรสุชาติ ได้นำคณะผู้แทนไทยประกอบด้วย นายวิทยา เวชชาชีวะ นายสุจิต บุญบงการ และนายแถมสิน รัตนพันธ์ สมาชิกสภานิติบัญญัติฯ และนายสีหศักดิ์ พวงเกตุแก้ว เอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรฯ คนปัจจุบันได้ติดตามการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๑๗ เมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๕๐ ณ นครเจนีวา และได้เข้าร่วมประชุมคณะกรรมการบริหารฯ เพื่อแจ้งว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้รับประชมติและประกาศใช้เมื่อเดือนสิงหาคม ๒๕๕๐ และจะมีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นไปตามกรอบเวลาในธรรมนูญประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ คณะกรรมการบริหารฯ จึงได้เสนอแนะให้คณะมนตรีสหภาพรัฐสภามีมติให้รัฐสภาไทยเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองของสหภาพรัฐสภาอย่างสมบูรณ์ (resume full participation) ได้ทันทีหลังจากการประชุมรัฐสภาชุดใหม่หลังการเลือกตั้งในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ แล้ว โดยไม่ต้องรอมติสหภาพรัฐสภา โดยก่อนหน้าการประชุมคณะกรรมการบริหารฯ คณะฯ ได้พบหารือทวิภาคีกับจีน ญี่ปุ่น อินโดนีเซีย และเบลเยียม อีกครั้งเพื่อขอให้สนับสนุนไทยต่อไป นอกจากนั้น กลุ่มอนุภูมิภาค

อาเซียน+๓ และกลุ่มภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกในสหภาพรัฐสภา ซึ่งรัฐสภาไทยเป็นสมาชิก มีความเชื่อมั่นในความจริงใจของไทยในการกลับสู่ประชาธิปไตย และร่วมกันรณรงค์มาตั้งแต่ต้นของวิกฤติไทยในสหภาพรัฐสภาให้รัฐสภาไทยได้รับคืนสิทธิการเข้าร่วมกิจกรรมของสหภาพรัฐสภาโดยสมบูรณ์

(๑.๒.๘) ผลของการดำเนินการทูตรัฐสภา

- สถานิติบัญญัติฯ รักษาสถานภาพของไทยในสหภาพรัฐสภาไว้ได้ตลอดปี ๒๕๕๐ และได้ส่งคณะไปติดตามการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภาในปีนั้น และเข้าร่วมการประชุมคณะกรรมการบริหารสหภาพรัฐสภาเพื่อชี้แจงสถานการณ์ในประเทศไทยตามคำเชิญของสหภาพรัฐสภา

- สมาชิกคณะกรรมการบริหารฯ ได้รับทราบเกี่ยวกับประเทศไทยตลอดเวลาจากช่องทางการทูตรัฐสภาต่างๆ ที่สถานิติบัญญัติฯ ได้ใช้ภายใต้ยุทธศาสตร์การรณรงค์เพื่อคืนสิทธิของไทยในสถานะสมาชิกสหภาพรัฐสภาตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น และจากการติดต่ออย่างใกล้ชิดระหว่างสหภาพรัฐสภาและคณะทูตถาวรฯ ที่ดำเนินมาต่อเนื่องนับตั้งแต่คณะมนตรีฯ มีมติเกี่ยวกับไทยเมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๙ จนกระทั่งไทยมีสถานภาพสมบูรณ์ในสหภาพรัฐสภาหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการติดต่ออย่างใกล้ชิดที่ได้ริเริ่มไว้ตั้งแต่ นายชัยยงค์ สัจจิพานนท์ อดีตเอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรฯ และสานต่อโดยนายสีห์ศักดิ์ พงศเดสแก้ว เอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรฯ คนปัจจุบัน ซึ่งรับทราบการดำเนินยุทธศาสตร์เพื่อแก้ไขวิกฤติไทยในสหภาพรัฐสภามาตลอดเวลาที่ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ จนนำมาสู่การพบปะกันของคณะผู้แทนระดับสูงของหน่วยประจำชาติไทยในสหภาพรัฐสภานำโดยพลเอก จรัล กุลละวณิชย์ กับประธานสหภาพรัฐสภาและเลขาธิการสหภาพรัฐสภาเมื่อเดือนเมษายน ๒๕๕๐ และการประกาศคืนสถานภาพสมบูรณ์ให้ไทยทันทีหลังการเลือกตั้งทั่วไป ประการสำคัญที่สุด คือ การดำเนินการภายในประเทศไทยร่วมกันของสถานิติบัญญัติฯ สภาวาระรัฐธรรมนูญ รัฐบาลองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง และ คมช. เพื่อนำประเทศกลับสู่ประชาธิปไตยภายใน ๑ ปี มีผลคืบหน้าทุกครั้งทีคณะผู้แทนไทยเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการบริหารฯ ทำให้คณะกรรมการบริหารฯ มีความเข้าใจประเทศไทยดีขึ้นตลอดมา และตระหนักถึงความจริงใจของไทยในการกลับสู่ประชาธิปไตย ซึ่งส่งผลต่อมติคณะมนตรีสหภาพรัฐสภาที่เป็นคุณต่อสถานภาพของไทยในสหภาพรัฐสภาตลอดปี ๒๕๕๐

- ท่าทีที่มั่นคงของนายกรัฐมนตรีพลเอก สุรยุทธ์ฯ ที่จะจัดการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนธันวาคม ๒๕๕๐ และการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลพลเอก สุรยุทธ์ฯ ที่อิงแผนการนำประเทศไทยกลับสู่ประชาธิปไตยภายใน ๑ ปี เป็นหลักการที่ทำให้ไทยไม่มีปัญหาใน

ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่รุนแรงและทำให้ความเชื่อมั่นประเทศไทยในต่างประเทศ
ฟื้นตัวขึ้นเป็นลำดับ

- การทูตส่วนบุคคลของสมาชิกสภานิติบัญญัติฯ ท่านต่างๆ ที่ได้พบปะทวิภาคีกับ
สมาชิกคณะกรรมการบริหารสหภาพรัฐสภา และได้เข้าชี้แจงพัฒนาการเมืองไทยต่อที่ประชุม
คณะกรรมการบริหารฯ ตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๔๙-เดือนตุลาคม ๒๕๕๐ และการทูตส่วนบุคคล
ของอดีตสมาชิกรัฐสภา และผู้แทนองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ ที่ได้พบปะกับเลขาธิการสหภาพ
รัฐสภา ตลอดจนการทูตของคณะกรรมการธิการของสภานิติบัญญัติฯ ภายใต้การกำกับดูแลของนายมี
ชัย ฤชุพันธุ์ ประธานสภานิติบัญญัติฯ และประธานหน่วยประจำชาติไทยในสหภาพรัฐสภาได้มีส่วน
อย่างสำคัญที่ได้โน้มน้าวสมาชิกคณะกรรมการบริหารฯ ให้มีความเข้าใจทางการเมืองที่ถูกต้อง
ต่อประเทศสอดคล้องกับพัฒนาการเมืองในประเทศ จนรักษาสถานภาพของไทยในสหภาพ
รัฐสภาไว้ได้ตลอดมาจนได้รับคืนสถานภาพสมบูรณ์ในที่สุด

- รัฐสภาชุดใหม่ได้รับสถานภาพสมบูรณ์ในสหภาพรัฐสภาคืนเมื่อวันที่ ๒๑
มกราคม ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นวันประชุมรัฐสภาชุดใหม่เป็นครั้งแรก และรัฐสภาชุดใหม่ได้เข้าร่วมการ
ประชุมคณะกรรมการเตรียมการประชุมรัฐสภาว่าด้วยองค์การการค้าโลก ในเดือนเมษายน
๒๕๕๑ ณ นครเจนีวา ซึ่งรัฐสภาไทยเป็นกรรมการมาตั้งแต่ปี ๒๕๔๔ ตามคำเชิญของสหภาพ
รัฐสภา

(๒) โจทย์ของประเทศไทยและสภานิติบัญญัติฯ ในองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ
อื่นๆ ที่ไทยเป็นสมาชิก ได้แก่ สมัชชารัฐสภาอาเซียน สมัชชารัฐสภาเอเชีย สหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชีย
และแปซิฟิก และการประชุมรัฐสภาภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก ไม่ใช่โจทย์เดียวกับโจทย์ของไทยใน
สหภาพรัฐสภา กล่าวคือ ไทยไม่ถูกองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศเหล่านี้พิจารณาสถานภาพเลย สภานิติ
บัญญัติฯ สามารถเข้าร่วมกิจกรรมอย่างเป็นทางการได้ตลอดสมัยของสภานิติบัญญัติฯ เหตุผล เนื่องจาก
กฎระเบียบขององค์การเหล่านี้มิได้พูดถึงที่มาของรัฐบาลในแต่ละประเทศ และการยุบเลิกรัฐสภา
เหมือนกับธรรมเนียมของสหภาพรัฐสภา แต่เป็นกฎระเบียบกว้าง ๆ ที่เน้นการส่งเสริมให้รัฐสภาต่าง ๆ ได้
เข้าร่วมกิจกรรมขององค์การ อย่างไรก็ดี โดยที่สมาชิกขององค์การเหล่านี้เป็นสมาชิกของสหภาพ
รัฐสภาด้วย จึงรับรู้กรณีของไทยในสหภาพรัฐสภากันค่อนข้างดี และการยึดอำนาจของคมช. หลังจาก
ที่ไทยมีเสถียรภาพด้านประชาธิปไตยต่อเนื่องมาถึง ๑๕ ปี นับตั้งแต่ปี ๒๕๓๔ เป็นต้นมา ก็เป็นที่สนใจ
อย่างกว้างขวางของรัฐสภาทั่วโลก ดังนั้น ถึงแม้ว่าสภานิติบัญญัติฯ จะไม่มีปัญหาสถานภาพและการ
ทำงานในองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศอื่น ๆ แต่สภานิติบัญญัติฯ ก็ตระหนักดีว่าการยึดอำนาจของคณะ
ทหารไม่เป็นที่นิยมในสังคมรัฐสภาสากลและสังคมรัฐสภาสากลจะสนใจแผนการนำประเทศไทยกลับ
สู่ระบอบประชาธิปไตยเป็นพิเศษ ดังนั้น ในเอกสารถ้อยแถลงของคณะผู้แทนไทยต่อที่ประชุมต่าง ๆ ของ
องค์การรัฐสภาระหว่างประเทศเหล่านี้จึงต้องกล่าวถึงพัฒนาการเมืองของไทยอยู่ตลอดเวลาด้วย และเน้น

ย้ายเรื่องการนำไทยกลับสู่ประชาธิปไตยใน ๑ ปีอยู่เสมอ ซึ่งได้ช่วยสร้างความเข้าใจประเทศไทย และสร้างความเชื่อมั่นให้ประเทศไทยในเวทีรัฐสภาพหุภาคี นอกจากนั้น การที่สถานิติบัญญัติฯ ดำเนินการทูตรัฐสภาด้วยการรักษาพันธกรณีกับองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศอื่นๆ เพื่อทำงานด้านรัฐสภาพหุภาคีในประเด็นสากลและประเด็นภูมิภาคที่เป็นข้อวิตกกังวลร่วมกันหรือเป็นความสนใจร่วมกัน และใช้ช่องทางทวิภาคี ทั้งการทูตส่วนบุคคลของบุคคลในคณะฯ หรือการทำงานของทั้งคณะฯ ในการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง และในการทำงานประเด็นสากล/ประเด็นภูมิภาคร่วมกัน ก็ได้ส่งผลดีต่อการยอมรับบทบาทของสถานิติบัญญัติฯ ในการทำหน้าที่รัฐสภา และต่อการรักษาบทบาทของไทยในเวทีรัฐสภาสากล อันเป็นผลดีต่อการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประเทศไทย ซึ่งมีผลโดยอ้อมต่อการรักษาสถานภาพของไทยในสหภาพรัฐสภา

๓.๕.๒ ช่วงที่ ๒ Street Politics ในสมัยรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช และรัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ จนถึง เดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๑

(๑) โจทย์ ได้แก่ การสร้างความเชื่อมั่นให้ประเทศไทยในเวทีรัฐสภาสากลที่ตกทอดมาจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ และที่เป็นผลจากความไม่มั่นคงของการเมืองไทยที่มาจากการเมืองท้องถิ่นและการเมืองระหว่างสี่ และการนำรัฐสภาไทยหวนกลับคืนสู่การทำหน้าที่ผู้นำในเวทีรัฐสภาโลกอีกครั้ง รูปธรรม คือ การทำหน้าที่ประธานสมัชชารัฐสภาอาเซียนในกลางปี ๒๕๕๑-กลางปี ๒๕๕๒ และการเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภาครั้งที่ ๑๒๒ ในปลายเดือนมีนาคม ๒๕๕๓

(๒) การดำเนินการทูตรัฐสภาเพื่อแก้โจทย์

ในช่วงก่อนการชุมนุมครั้งใหญ่ของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย หลังจากรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช เข้าทำหน้าที่บริหารประเทศหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ และที่ต่อมาได้พัฒนามาสู่การยึดทำเนียบรัฐบาล การปะทะที่หน้ารัฐสภาเมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ และการยึดสนามบินสุวรรณภูมิในปลายเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๑ นั้น ผู้นำรัฐสภาชุดใหม่ในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และคณะกรรมการบริหารหน่วยประจำชาติไทยในสหภาพรัฐสภา สมัชชารัฐสภาอาเซียน และสหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิกได้ดำเนินงานด้านพหุภาคีทันทีเพื่อรักษาความต่อเนื่องของบทบาทของรัฐสภาไทยในเวทีรัฐสภาพหุภาคีและต่อ ยอดการดำเนินพันธกรณีของไทยในองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศทุกองค์กรจากที่สถานิติบัญญัติฯ ได้ดำเนินการไว้ และผู้นำรัฐสภาชุดปัจจุบันได้แถลงต่อที่ประชุมรัฐสภาระหว่างประเทศต่าง ๆ และในการหารือทวิภาคีกับรัฐสภาต่างประเทศในบริบทร่วมกัน ดังนี้

- ยืนยันว่าประเทศไทยได้กลับคืนสู่ภาวะปกติ ประเทศไทยมีรัฐสภาและรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง

- รัฐสภาจะเป็นเสาหลักของประชาธิปไตยไทย และไทยจะใช้ประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลและหลักสิทธิมนุษยชนจัดการปัญหาการเมืองภายใน

- ประเทศไทยยึดมั่นระบบการค้าเสรีและเคารพกติการะหว่างประเทศในทุกกรอบความร่วมมือ และจะสนับสนุนความร่วมมือระหว่างอาเซียนและสมัชชารัฐสภาอาเซียนเพื่อให้กฎบัตรอาเซียนมีผลในทางปฏิบัติและในการจัดตั้งประชาคมอาเซียนในปี ๒๕๕๘ เพราะในท้ายที่สุด กฎกติกาเหล่านั้น จะส่งผลถึงประเทศไทยและคนไทย

- รัฐสภาไทยพร้อมที่จะร่วมคิดร่วมทำกับมิตรประเทศในเรื่องต่างๆ ที่เป็นระเบียบวาระสากล และจะผลักดันการทำหน้าที่ของรัฐสภาในกิจการระหว่างประเทศตามแนวทางของที่ประชุมประธานรัฐสภาทั่วโลกในปี ๒๕๔๓ และ ๒๕๔๘ กล่าวคือ สนับสนุนประชาธิปไตยและการสร้างประชาธิปไตยและระบบรัฐสภาให้มีความเข้มแข็งและชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญ ผลักดันบทบาทของรัฐสภาในด้านการต่างประเทศและการดำเนินการทูตรัฐสการ่วมกับรัฐสภาทั่วโลก นำมาตรการด้านรัฐสภามาแก้ไขปัญหาสากล สนับสนุนการปฏิรูปสหประชาชาติและการบรรลุเป้าหมายแห่งสหัสวรรษ และสร้างความเท่าเทียมทางเพศ

- ประเทศไทยและรัฐสภาไทยพร้อมเสมอที่จะทำหน้าที่ในเวทีโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวาระที่ประเทศไทยดำรงตำแหน่งประธานอาเซียน และประธานสมัชชารัฐสภาอาเซียนตามวาระของประชาคมอาเซียน และในการเป็นเจ้าภาพจัดประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๒๒ ที่ประเทศไทยในปี ๒๕๕๓ ซึ่งไทยได้เสนอตัวรับเป็นเจ้าภาพอีกครั้ง จากการหารือร่วมกันของเลขาธิการสหภาพรัฐสภาและนายสีหศักดิ์ พวงเกตุแก้ว เอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรฯ ณ นครเจนีวา และเพื่อแสดงความพร้อมทางการเมืองของไทยในการจัดการประชุมดังกล่าว

ในช่วงต้น ๆ ของการประชุมทางการเมืองของกลุ่มพันธมิตรฯ ในสมัยรัฐบาลของนายสมัครฯ รัฐสภาชุดปัจจุบันจะอธิบายกับรัฐสภามิตรประเทศว่า คือ การแสดงออกของประชาธิปไตย แต่เมื่อสถานการณ์ได้พัฒนาไปสู่การยึดทำเนียบรัฐบาล การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินของรัฐบาลนายสมัครฯ บทบาทของกองทัพ และการปะทะกันหน้ารัฐสภาในวันแถลงนโยบายของรัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ ซึ่งมีความรุนแรงและเกิดการสูญเสีย โดยรัฐสภาไม่สามารถยับยั้งเหตุการณ์ได้ ย่อมมีผลต่อภาพลักษณ์ของรัฐสภาไทยในการแก้ไขปัญหของประเทศ ในขณะเดียวกัน รัฐสภาได้ตัดสินใจรับเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภาครั้งที่ ๑๒๒ ที่ประเทศไทยในปี ๒๕๕๓ และจะส่งคณะผู้แทนไทยนำโดยศาสตราจารย์ประสพสุข บุญเดช ประธานวุฒิสภาเดินทางไปเข้าประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๑๕ ในเดือนตุลาคม ๒๕๕๑ ที่นครเจนีวา เพื่อประกาศตัวเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสมัชชาฯ ดังกล่าว รัฐสภาจึงตระหนักดีว่า สถานการณ์ของไทยในขณะนั้นเป็นที่สนใจทั่วโลก เพราะประเทศไทยเพิ่งกลับเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยและอยู่ในระยะการฟื้นตัวทางการเมือง สถานการณ์ของ

ประเทศไทยโดยรวมในสายตาต่างประเทศจึงยังมีความเปราะบาง และย่อมส่งผลต่อความไม่มั่นใจของสมาชิกสหภาพรัฐสภาอีกครั้งหนึ่งว่า การประชุมสมัชชาฯ ครั้งที่ ๑๒๒ จะจัดในประเทศไทยได้สำเร็จหรือไม่ ดังนั้น รัฐสภาไทยได้ดำเนินการทูตรัฐสภาทวิภาคีและพหุภาคีที่นครเจนีวาเพื่ออธิบายสถานการณ์ที่เกิดขึ้นให้แก่ นาย P.F. Casini ประธานสหภาพรัฐสภา และนาย Anders B Johansson เลขาธิการสหภาพรัฐสภา ตลอดจนกลุ่มอนุภูมิภาคอาเซีย +๓ และกลุ่มภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก ซึ่งมีความเข้าใจประเทศไทยมาตั้งแต่ช่วงที่คมช.ยึดอำนาจ และสมาชิกสหภาพรัฐสภาบางประเทศที่มีความเข้าใจในประเทศไทยอยู่แล้ว เพื่อให้ได้รับการสนับสนุนให้จัดประชุมสมัชชาฯ ครั้งที่ ๑๒๒ ในประเทศไทย และเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้ไทยได้ต่อเนื่องจากการดำเนินการทูตรัฐสภาในช่วงแรกๆ ของรัฐสภาชุดปัจจุบัน ในการนี้ นอกจากรัฐสภาจะได้ย่ำสิ่งที่ได้ประกาศไว้ในที่ประชุมรัฐสภาระหว่างประเทศทั้ง ๕ ข้อข้างต้นแล้ว คณะผู้แทนไทยได้แสดงความเสียใจต่อเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงนั้น พร้อมกับแจ้งว่า รัฐบาลนายสมชายได้ตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น และรัฐสภาจะสนับสนุนการแก้ไขปัญหาด้วยสันติวิธี ซึ่งบุคคลและคณะบุคคลต่างๆ ที่คณะฯ และนายสีหศักดิ์ พวงเกตุแก้ว เอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรฯ ได้หารือทวิภาคีด้วยที่นครเจนีวาพอใจกับการชี้แจงของคณะและยังมีความเข้าใจสถานการณ์การเมืองไทย และต่อมาสหภาพรัฐสภาได้มีมติให้ไทยเป็นเจ้าภาพจัดประชุมสมัชชาฯ ครั้งที่ ๑๒๒ ในปี ๒๕๕๓

ผลของการดำเนินการทูตรัฐสภา ก็คือ รัฐสภาต่างๆ มีความเข้าใจสถานการณ์ในไทย และยังยอมรับสถานการณ์ได้ และให้ความไว้วางใจให้รัฐสภาไทยเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสมัชชาฯ รัฐสภาอาเซียครั้งที่ ๒๕ ในเดือนสิงหาคม ๒๕๕๒ และการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภาครั้งที่ ๑๒๒ ในปี ๒๕๕๓ ถึงแม้ว่ารัฐสภาต่างๆ จะเห็นว่าการเมืองท้องถิ่นและการเมืองระหว่างสภในไทยที่เข้มข้นขึ้น จะสร้างความกังวลใจให้ โดยเฉพาะต่อสหภาพรัฐสภาและสมาชิกสหภาพรัฐสภา ซึ่งอยู่ในห้วงที่รัฐสภาไทยจะเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๒๒ ที่กรุงเทพฯ ในปี ๒๕๕๓ และสมัชชาฯ รัฐสภาอาเซียและสมาชิกรัฐสภาอาเซีย และรัฐสภาต่างประเทศที่เป็นผู้สังเกตการณ์ของสมัชชาฯ รัฐสภาอาเซีย ซึ่งไทยเพิ่งรับหน้าที่ประธาน สมัชชาฯ รัฐสภาอาเซียต่อจากรัฐสภาสิงคโปร์เมื่อเดือนสิงหาคม ๒๕๕๑ ว่ารัฐสภาไทยจะจัดการประชุมรายการใหญ่ทั้ง ๒ รายการได้ลุล่วงหรือไม่ การที่รัฐบาลไทยไม่สามารถจัดการประชุมสุดยอดอาเซียได้ในปี ๒๕๕๑ และต้องเลื่อนออกไปไม่มีกำหนด เพราะการชุมนุมทางการเมืองของกลุ่มพันธมิตรฯ ได้กระทบต่อฐานะของไทยในภูมิภาคอาเซียและในทางสากล แต่การยึดสนามบินสุวรรณภูมิของกลุ่มพันธมิตรฯ ในปลายเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๑ เป็นเวลาหลายวันได้ส่งผลกระทบรุนแรงที่สุดต่อความเชื่อมั่นของต่างประเทศโดยรวมต่อประสิทธิภาพของรัฐบาลไทยในการแก้ไขและบริหารจัดการวิกฤติทางการเมืองของชาติ ที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อชาวต่างประเทศและชาวไทย และในส่วนของรัฐสภาทั่วโลกก็เริ่มมีความไม่มั่นใจกับสถานการณ์การเมืองของไทยอีกครั้งหนึ่งว่า

การเมืองท้องถิ่นและการเมืองระหว่างสี่ ตลอดจนท่าทีของกองทัพ และข่าวลือเรื่องการรัฐประหารซ้ำ จะทำให้รัฐสภาไทยจัดการประชุมรัฐสภาระหว่างประเทศในเดือนสิงหาคม ๒๕๕๒ และในปลายเดือนมีนาคม ๒๕๕๓ ได้ตามพันธกรณีหรือไม่ และในการต่อสู้ทางการเมืองในท้องถิ่นและระหว่างกลุ่มสี่จะมีการยึดสนามบินสุวรรณภูมิอีกหรือไม่

๓.๕.๓ ช่วงที่ ๓ Regional Leadership ประเทศไทยกับการทำหน้าที่ประธานอาเซียน และประธานสมัชชารัฐสภาอาเซียนในปี ๒๕๕๑-๒๕๕๒

โจทย์ คือ ในช่วงวิกฤติประเทศไทยจากการเมืองท้องถิ่นและการเมืองระหว่างสี่ที่ยืดเยื้อ และการแบ่งแยกทางการเมืองอย่างลึกซึ้งที่เป็นผลตามมา ทำให้ประเทศไทยทำหน้าที่ประธานอาเซียนไม่ได้ตามกรอบเวลาของพันธกรณี และส่งผลให้ประเทศสมาชิกสมัชชารัฐสภาอาเซียน มีความวิตกกังวลต่อผลกระทบจากเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองดังกล่าว ต่อการทำหน้าที่ของ รัฐสภาไทยในฐานะประธานสมัชชารัฐสภาอาเซียนและการจัดประชุมใหญ่สมัชชารัฐสภาอาเซียน ครั้งที่ ๒๕ ในเดือนสิงหาคม ๒๕๕๒ และกระทบต่อความไม่แน่ใจของสหภาพรัฐสภาว่าไทยจะสามารถจัดการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภาครั้งที่ ๑๒๒ ในต้นปี ๒๕๕๓ ได้หรือไม่

การแก้ไขของรัฐบาลไทย ได้แก่ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญตัดสินยุบพรรคพลังประชาชน และ พรรคร่วมรัฐบาลของนายสมชายฯ บางพรรคเมื่อต้นเดือนธันวาคม ๒๕๕๑ นายสมชายฯ พัน ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และกลุ่มพันธมิตรฯ ยุติการชุมนุมทางการเมือง ทำให้สถานการณ์การเมือง คลี่คลายลง ต่อมา สภาผู้แทนราษฎรได้เลือกนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ เป็นนายกรัฐมนตรีต่อจากนายสมชายฯ การเมืองในไทยจึงมีความนิ่งเพียงพอที่ไทยจะทำหน้าที่ ประธานอาเซียนได้ตามพันธกรณี ดังนั้น รัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ฯ จึงสามารถจัดการประชุมระดับ ต่างๆ ของอาเซียนในประเทศไทยได้หลายรายการ และนายอภิสิทธิ์ฯ สามารถทำหน้าที่ประธาน อาเซียนได้ตามพันธกรณีและตามบทบัญญัติของกฎบัตรอาเซียน รัฐบาลและตัวนายอภิสิทธิ์ฯ สามารถเรียกความเชื่อมั่นต่างประเทศกลับคืนมาได้ ถึงแม้ว่า เหตุการณ์ที่กลุ่ม นปช.บุกสถานที่ ประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน และผู้นำมิตรประเทศของอาเซียนที่เมืองพัทยาในต้นเดือนเมษายน ๒๕๕๒ จนรัฐบาลไทยต้องเลื่อนการประชุมนั้นออกไป และในเวลาต่อมา เหตุการณ์ที่พัทยาได้นำมาสู่ เหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองของกลุ่ม นปช. ที่กรุงเทพฯ ในช่วงสงกรานต์ของปีนั้น จนมี ผลกระทบต่อความเชื่อมั่นประเทศไทยในสายตาโลกครั้งใหม่ หลังจากประเทศไทยเพิ่งผ่าน เหตุการณ์การชุมนุมครั้งใหญ่ของกลุ่มพันธมิตรในปี ๒๕๕๑ มาก็ตาม

การทูตดำเนินการทูตรัฐสภาเพื่อแก้ไขโจทย์ของไทยและของรัฐสภาไทยในช่วงนั้น ในภาพรวม รัฐสภาไทยได้ส่งคณะผู้แทนไทยในระดับทวิภาคีและระดับพหุภาคีนำโดยประธานสภา และรองประธานสภาและคณะกรรมการสามัญของสภาเดินทางไปเยือนรัฐสภาต่างประเทศและ เข้าร่วมประชุมองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ และได้ย้ำว่า ประเทศไทยเป็นชาติที่ปกครองโดย

ระบอบประชาธิปไตย การเคลื่อนไหวทางการเมืองเป็นปรากฏการณ์ของประชาธิปไตย รัฐสภาไทยไม่นิยมความรุนแรง และจะพยายามอย่างยิ่งที่จะจำค้ำของความรุนแรงทางการเมือง และขจัดสภาพที่จะนำมาสู่การรัฐประหาร และในภาพย่อยที่เกี่ยวข้องกับพันธกิจของรัฐสภาไทยในสมัยชารัฐอาเซียนและสหภาพรัฐสภานั้น รัฐสภาได้ดำเนินการทูตรัฐสภาต่างๆ ได้แก่

(๑) ในกรอบสมัยชารัฐสภาอาเซียน ได้แก่ รัฐสภาไทยดำเนินการทูต

รัฐสภาพหุภาคีด้วยการจัดการประชุมต่าง ๆ ของสมัยชารัฐสภาอาเซียนตามกำหนดเวลา โดยไม่เลื่อนการจัดประชุมรายการใดออกไปเลย หรือมิได้ยกเลิกการประชุมรายการใดเลย และได้กำหนดทิศทางการทำงานของรัฐสภาไทยในฐานะประธานสมัยชารัฐสภาอาเซียน ให้เชื่อมโยงกับการทำหน้าที่ประธานอาเซียนของไทย ในการดำเนินการตามกฎบัตรอาเซียนเพื่อจัดตั้งประชาคมอาเซียนในปี ๒๕๕๘ ได้แก่

(ก) จัดการหารืออย่างไม่เป็นทางการระหว่างผู้นำสมัยชารัฐสภาอาเซียนกับผู้นำอาเซียน ครั้งที่ ๑ ในระหว่างการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ ๑๔ เมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ณ หัวหิน-ชะอำ ซึ่งเป็นการพบปะครั้งประวัติศาสตร์ และเป็นการพบกันครั้งแรกระหว่างตัวแทนประมุขฝ่ายนิติบัญญัติของอาเซียนนำโดยนายชัย ชิดชอบ ประธานรัฐสภาไทยในฐานะประธานสมัยชารัฐสภาอาเซียน และประมุขฝ่ายบริหารของอาเซียนนำโดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการริเริ่มร่วมกันของกระทรวงการต่างประเทศในนามของอาเซียน และรัฐสภาในนามของสมัยชารัฐสภาอาเซียนภายใต้หัวข้อเรื่อง “ความร่วมมือระหว่างสมัยชารัฐสภาอาเซียนและอาเซียน” เน้นการสร้างสอดคล้องของกฎหมาย, การดำเนินการด้านนโยบายและด้านนิติบัญญัติในการจัดตั้งประชาคมอาเซียน, การสร้างการรับรู้ของประชาชน และการสร้างจิตสำนึกของประชาชนต่อกฎบัตรอาเซียน, การทำงานอย่างใกล้ชิดระหว่างเลขาธิการสมัยชารัฐสภาอาเซียนและเลขาธิการอาเซียน, และให้มีการพบหารือสุดยอดระหว่างสมัยชารัฐสภาอาเซียนและอาเซียนเป็นการถาวรในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ซึ่งต่อมา ที่ประชุมหารืออย่างไม่เป็นทางการของผู้นำรัฐบาลและผู้นำรัฐสภาของอาเซียนได้ให้การรับรองหลักการของความร่วมมือระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารของอาเซียนในการจัดตั้งประชาคมอาเซียนดังกล่าวในเอกสารของประธานสมัยชารัฐสภาอาเซียนที่แถลงต่อผู้นำอาเซียนซึ่งรัฐสภาไทยเป็นผู้นำเสนอ และได้รับการสนับสนุนจากประเทศสมาชิกสมัยชารัฐสภาอาเซียนในการประชุมเตรียมการในวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ นอกจากนั้น รัฐสภาร่วมกับกระทรวงการต่างประเทศได้กำหนดพิธีการและรูปแบบพิธีการในการพบหารืออย่างไม่เป็นทางการระหว่างผู้นำสมัยชารัฐสภาอาเซียนกับผู้นำอาเซียนดังกล่าว สำหรับใช้ในการพบหารืออย่างไม่เป็นทางการครั้งที่ ๑ ให้เป็นการถาวรต่อไปด้วย

(ข) จัดการประชุมใหญ่สมัยชารัฐสภาอาเซียน ครั้งที่ ๓๐ หัวข้อหลัก ได้แก่ “Towards Closer Cooperation Between AIPA and ASEAN” เพื่อ (๑) เป็นเป้าหมายและทิศทาง

ของการประชุมใหญ่ฯ ครั้งที่ ๓๐ (๒) เพื่อตอบรับทิศทางในปัจจุบันของอาเซียน และนโยบายของสมัชชารัฐสภาอาเซียน ที่ต่างก็ต้องการทำงานให้ใกล้ชิดกันมากยิ่งขึ้น และร่วมกันจัดตั้งประชาคมอาเซียนในปี ๒๕๕๘ ภายใต้กฎบัตรอาเซียน และธรรมนูญสมัชชารัฐสภาอาเซียน กับกลไกต่าง ๆ ของสมัชชารัฐสภาอาเซียนที่ตั้งไว้เพื่อทำงานร่วมกับอาเซียน และทำงานในเรื่องสำคัญ ๆ ของภูมิภาคที่จะเป็นประโยชน์ร่วมกันของอาเซียนและสมัชชารัฐสภาอาเซียน แต่สมัชชารัฐสภาอาเซียนยังใช้งานของกลไกเหล่านั้นไม่คุ้มค่า (๓) ผลักดันสมัชชารัฐสภาอาเซียนให้ใช้กลไกต่าง ๆ ที่มีอยู่ทำงานกับอาเซียนให้เป็นรูปธรรม (๔) ผลักดันให้สมัชชารัฐสภาอาเซียนพิจารณาร่วมกับอาเซียน เพื่อกำหนดขอบเขตและเนื้อหาที่อาเซียนและสมัชชารัฐสภาอาเซียนจะทำงานร่วมกันตามกฎหมายบัตรอาเซียนและธรรมนูญสมัชชารัฐสภาอาเซียน และ(๕) จะเป็นทิศทางให้สมัชชารัฐสภาอาเซียนออกข้อมติ (resolutions) ด้านสตรี, ด้านการเมือง, ด้านเศรษฐกิจ, ด้านสังคม, ด้านกิจการองค์กรสมัชชารัฐสภาอาเซียน, และออกเอกสารแถลงการณ์ร่วม (joint communique) ของการประชุมใหญ่ฯ ครั้งที่ ๓๐ รวมถึงจะเป็นทิศทางในการกำหนดกรอบและเนื้อหาการประชุมระหว่างสมัชชารัฐสภาอาเซียนกับรัฐสภาประเทศผู้สังเกตการณ์ของสมัชชารัฐสภาอาเซียนด้วย โดยนายชัย ชิดชอบ ทำหน้าที่ประธานที่ประชุมใหญ่สมัชชารัฐสภาอาเซียน ครั้งที่ ๒๕ และสมาชิกรัฐสภาไทยทำหน้าที่ประธานที่ประชุมคณะกรรมการ

ค) จัดการพบหารือระหว่างคณะผู้แทนสมัชชารัฐสภาอาเซียนกับนายอภิสิต วีเวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานอาเซียน และจะมีการพบหารือระหว่างคณะผู้แทนสมัชชารัฐสภาอาเซียน กับนายสุรินทร์ พิศสุวรรณ เลขาธิการอาเซียน เป็นครั้งแรก อนุโลมรูปแบบพิธีการของการพบหารืออย่างไม่เป็นทางการกับผู้นำอาเซียนในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ ๑๔ มาใช้ ส่วนเนื้อหาของการพบหารือได้ต่อยอดจากการพบหารือของผู้นำสมัชชารัฐสภาอาเซียนและผู้นำอาเซียนเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ และเชื่อมโยงกับร่างข้อมติที่ประชุมใหญ่ฯ ครั้งที่ ๓๐ ในด้านต่าง ๆ สำหรับการพบหารือกับเลขาธิการอาเซียน ใช้การพบปะอย่างไม่เป็นทางการเช่นเดียวกัน ผลของการพบปะกัน ได้เปิดโอกาสให้ทั้งสองฝ่ายได้หารือและแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับหนทางที่อาเซียน และสมัชชารัฐสภาอาเซียนจะทำงานกันใกล้ชิดยิ่งขึ้น ภายใต้บริบทใหม่ของอาเซียน และสมัชชารัฐสภาอาเซียน โดยการสนับสนุนและความร่วมมือที่ใกล้ชิดกันของสำนักงานเลขาธิการสมัชชารัฐสภาอาเซียน และสำนักงานเลขาธิการอาเซียน

(๒) ในกรอบสหภาพรัฐสภา

(ก) รัฐสภาได้ส่งคณะผู้แทนไทยนำโดยศาสตราจารย์ประสพสุข บุญเดช ประธานวุฒิสภา เดินทางไปเข้าร่วมประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๒๐ ในเดือนเมษายน ๒๕๕๒ ณ ประเทศเอธิโอเปีย ซึ่งอยู่ในช่วงการประชุมหนุมทางการเมืองของกลุ่มนปช. ในกรุงเทพฯ และตรงกับช่วงเวลาที่รัฐบาลไทยจะเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนกับผู้นำมิตรประเทศที่เมือง

พญา ข่าว่าการชุมนุมทางการเมืองของกลุ่ม นปช. เป็นข่าวทั่วโลก และเป็นข่าวที่สมาชิกสหภาพรัฐสภาในที่ประชุม ณ ประเทศเอธิโอเปียให้ความสนใจมาก เนื่องจากประเทศไทยเป็นเจ้าภาพการประชุมสมัชชาฯ ครั้งที่ ๑๒๒ และการเมืองภายในของไทยก็เพิ่งผ่านความรุนแรงจากการชุมนุมทางการเมืองของกลุ่มพันธมิตรฯ มาเมื่อปลายปี ๒๕๕๑ และการชุมนุมทางการเมืองของกลุ่ม นปช. ก็เป็นการชุมนุมใหญ่ทางการเมืองเช่นกัน นอกจากนั้น รัฐสภาเคยถูกยกเลิกจัดการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๑๖ ในปี ๒๕๕๐ มาก่อนเพราะการยึดอำนาจของ คมช. ดังนั้น แม้ว่ารัฐสภาไทยจะได้จัดประชุมประชาสัมพันธ์การจัดประชุมสมัชชา ครั้งที่ ๑๒๒ ณ สถานที่ประชุมสมัชชาฯ ครั้งที่ ๑๒๐ ณ ประเทศเอธิโอเปียก็ตาม แต่ความไม่แน่ใจในหมู่สมาชิกสหภาพรัฐสหายังปรากฏให้เห็นได้ทั่วไป เนื่องจากสื่อทั่วโลกได้ออกข่าวความขัดแย้งทางการเมืองในประเทศไทยเกือบตลอดเวลา ในการนี้ คณะฯ ได้พบกับนาย Theo Ben Gurirab ประธานสหภาพรัฐสภาคนปัจจุบัน เพื่อแสดงความพร้อมของรัฐสภาไทยในการจัดประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๒๒ และยืนยันว่ารัฐสภาไทยจะจัดการประชุมได้ตามกำหนดเวลา และให้ความมั่นใจต่อสหภาพรัฐสภาว่าความขัดแย้งทางการเมืองจะไม่รุนแรงและบานปลาย ซึ่งสหภาพรัฐสภารับฟังการชี้แจงของไทย แต่ก็จะเฝ้าระวังและติดตามสถานการณ์

(ข) เหตุการณ์ที่กลุ่มนปช. บุกสถานที่ประชุมสุดยอดอาเซียนที่เมืองพญา ก่อนสงกรานต์ และสถานการณ์การเมืองในกรุงเทพฯ ช่วงสงกรานต์ ๒๕๕๒ ทำให้สหภาพรัฐสภามีความวิตกกังวลต่อผลที่จะกระทบถึงการจัดประชุมสมัชชาฯ ครั้งที่ ๑๒๒^{๔๕} แต่ในเวลาต่อมา เมื่อรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ฯ และรัฐสภาร่วมมือกันสร้างความสมานฉันท์และสร้างความกระจำของเหตุการณ์ดังกล่าว สหภาพรัฐสภาจึงได้ส่งเลขาธิการสหภาพรัฐสภาเดินทางมาเข้าร่วมประชุมใหญ่สมัชชาฯ รัฐสภาอาเซียนครั้งที่ ๒๕ ในเดือนสิงหาคม ๒๕๕๒ ตามคำเชิญของรัฐสภาไทย และได้ลงนามจัดประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๒๒ ร่วมกับนายชัย ชิดชอบ ประธานรัฐสภา และได้พบปะหารือกับรัฐสภาเกี่ยวกับความคืบหน้าในการเตรียมจัดประชุมเพื่อตอบผลประโยชน์ของประเทศไทยในสหภาพรัฐสภา และเตรียมการให้สมาชิกรัฐสภาทำหน้าที่ประธานการประชุมต่าง ๆ ของสมัชชาฯ ได้ครบถ้วนและเป็นผลดี ตลอดจนเตรียมการสนับสนุนการทำหน้าที่ของคณะผู้แทนรัฐสภาไทยในที่ประชุมด้วย นอกจากนั้น เลขาธิการสหภาพรัฐสภาได้เข้าเยี่ยมคารวะนายกรัฐมนตรีอภิสิทธิ์ และนายภิต ภิรมย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งผู้นำไทยทั้งสองท่านได้ยืนยันว่าประเทศไทยจะเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๒๒ และเลขาธิการสหภาพรัฐสหายังได้พบกับผู้บริหารพรรคเพื่อไทย ซึ่ง

^{๔๕} ปรากฏในหลักฐานไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ได้ตอบกันระหว่างเลขาธิการสหภาพรัฐสภา กับ บ.ส. สุภาสินี ขมะสุนทร ที่ปรึกษาด้านต่างประเทศ สภาผู้แทนราษฎร ในช่วงหลังเหตุการณ์วิกฤติการเมืองช่วงสงกรานต์ ๒๕๕๒

พร้อมสนับสนุนการจัดประชุมดังกล่าวในประเทศไทย ทำให้สหภาพรัฐสภามีความมั่นใจในสถานการณ์ทางการเมืองของไทยภายใต้บริบทความขัดแย้งของการเมืองท้องถิ่นและการเมืองระหว่างสี่และตระหนักในความพร้อมของรัฐสภามากยิ่งขึ้น

(ค) ในการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๒๑ ที่นครเจนีวา ในเดือนตุลาคม ๒๕๕๒ รัฐสภาไทยได้จัดนิทรรศการเกี่ยวกับประเทศไทยเพื่อแสดงความพร้อมในการจัดประชุมสมัชชาฯ ครั้งที่ ๑๒๒ จัดงานเลี้ยงรับรองแก่สมาชิกสหภาพรัฐสภา และพันเอก อภิวัฒน์ วิริยะชัย รองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่ ๒ รองศาสตราจารย์ทัศนีย์ บุญทองรองประธานวุฒิสภา คนที่ ๒ พร้อมด้วยนายสีหศักดิ์ พวงเกตุแก้ว ผู้แทนถาวรไทยประจำสหประชาชาติ ณ นครเจนีวาได้กล่าวเชิญชวนสมาชิกสหภาพรัฐสภาอย่างเป็นทางการในนามของรัฐสภาไทยให้เดินทางมาประชุมสมัชชาฯ ครั้งที่ ๑๒๒ ที่กรุงเทพฯ และให้ความมั่นใจต่อสมาชิกสหภาพรัฐสภาว่าสถานการณ์ทางการเมืองของไทยไม่น่าวิตกและรัฐสภาไทยจะร่วมมือกับรัฐบาลในการบริหารจัดการสถานการณ์ให้ควบคุมได้ ซึ่งกิจกรรมทั้งหมดที่นครเจนีวาได้รับการต้อนรับอย่างดียิ่งจากผู้นำของสหภาพรัฐสภาและสมาชิกสหภาพรัฐสภาตลอดจนคณะทูตผู้แทนถาวรของประเทศสมาชิกสหภาพรัฐสภาที่นครเจนีวา

ผลของการดำเนินการทูตรัฐสภา คือ รัฐสภาไทยใช้การเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมใหญ่สมัชชารัฐสภาอาเซียน ครั้งที่ ๒๕ ในปี ๒๕๕๒ และการเป็นเจ้าภาพจัดประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๒๒ ในปี ๒๕๕๓ เป็นเครื่องมือในการดำเนินการทูตรัฐสภาพหุภาคีเพื่อรับมือภาวะฉุกเฉินทางการเมืองภายในประเทศและรักษาความเชื่อมั่นของไทยในเวทีรัฐสภาสากล ซึ่งประกอบด้วยงานด้านกายภาพ งานด้านสารัตถะ งานด้านพิธีการ งานด้านประชาสัมพันธ์ และงานด้านเครือข่ายต่างประเทศ เพื่อรักษาบทบาทของไทยในเวทีรัฐสภาระหว่างประเทศ และสร้างความมั่นใจให้ประเทศไทยในเวทีรัฐสภาโลก ซึ่งการดำเนินการทูตรัฐสาดังกล่าวได้ผลตามเป้าหมาย โดยประเทศสมาชิกสมัชชารัฐสภาอาเซียนมีความเชื่อมั่นรัฐสภาไทยในการเป็นผู้นำสมัชชารัฐสภาอาเซียนและให้การสนับสนุนรัฐสภาไทยให้ทำหน้าที่ประธานสมัชชารัฐสภาอาเซียนได้สมบูรณ์และตามกรอบเวลา และเชื่อมโยงกับการทำหน้าที่ประธานอาเซียนของไทย โดยคำนึงถึงการประกาศใช้กฎบัตรอาเซียน และการประกาศจัดตั้งประชาคมอาเซียนในปี ๒๕๕๘ และการประกาศนโยบายของสมัชชารัฐสภาอาเซียน ที่ต้องการทำงานร่วมกับอาเซียนภายใต้บริบทใหม่ของทั้งสององค์การ เป็นตัวกำหนดทิศทางการทำงานของรัฐสภาไทยในช่วงที่ประเทศไทยเป็นประธานสมัชชารัฐสภาอาเซียนและประธานอาเซียน ในส่วนของสหภาพรัฐสภา ก็สนับสนุนให้ไทยเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสมัชชาฯ ครั้งที่ ๑๒๒ และมีความมั่นใจต่อสถานการณ์การเมืองของไทยว่า จะไม่ส่งผลกระทบต่อแรงต่อการจัดทำหนดการประชุมตามกำหนดเวลา ทั้งนี้ เลขานุการสหภาพรัฐสภาได้รับการติดต่ออย่างต่อเนื่องกับรัฐสภาไทย เพื่อติดตามสถานการณ์อย่างใกล้ชิดและประเมินสถานการณ์อยู่

ตลอดเวลา ผ่านโทรศัพท์หรือไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์โดยตรงถึงเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งกำกับดูแลกิจการของสหภาพรัฐสภาในนามรัฐสภา

อย่างไรก็ดี ประเทศไทยยังไม่พ้นวิกฤติทางการเมือง เนื่องจากได้เกิดวิกฤติการเมืองรอบใหม่เมื่อกลุ่มนปช. ชุมนุมใหญ่ทางการเมืองต่อต้านรัฐบาลนายกรัฐมนตรืออภิสิทธิ์ฯ ในกรุงเทพฯ ระหว่างปลายเดือนมีนาคม-วันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นวิกฤติของประเทศไทยรอบที่สอง และตรงกับช่วงที่สหภาพรัฐสภาจะจัดการประชุมสมัชชาฯ ครั้งที่ ๑๒๒ ที่กรุงเทพฯ ในวันที่ ๒๗ มีนาคม-๑ เมษายน ๒๕๕๓ รัฐสภาไทยและสหภาพรัฐสภาได้ดำเนินการทูตรัฐสากันอย่างใกล้ชิด เพื่อจัดการประชุมให้สำเร็จลุล่วงตามกรอบเวลาและระเบียบวาระการประชุมของสหภาพรัฐสภา และสามารถทำได้สำเร็จและโดยรัฐบาลไทยให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ แต่เนื่องจากการฟื้นฟูประเทศและการเยียวยาความแตกแยกในสังคมไทยเป็นงานที่ยังไม่สิ้นสุดและวิกฤติการณ์ของไทยก็ยังคงเป็นที่จับตาของทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ประธานสหภาพรัฐสภา ออกแถลงการณ์แสดงความห่วงใยสถานการณ์ทางการเมืองในประเทศไทยในช่วงนั้น และสหภาพรัฐสภาเสนอตัวที่จะช่วยเหลือรัฐสภาไทยในการนำประเทศไทยกลับสู่ภาวะปกติ ซึ่ง ๕๓ ประธานวุฒิสภาได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕ ถึงเลขาธิการสหภาพรัฐสภาขอขอบคุณในความห่วงใยและการเสนอตัวช่วยเหลือประเทศไทยให้กลับสู่สันติ โดยได้แจ้งว่า รัฐสภาไทยยืนหยัดในการทำหน้าที่เพื่อคลี่คลายวิกฤติประเทศไทยและการทำความกระ่งเกี่ยวกับเหตุการณ์นี้ภายใต้กระบวนการปรองดองของรัฐบาล และตนจะเดินทางไปเข้าร่วมประชุมประธานรัฐสภาทั่วโลก ครั้งที่ ๓ ในปลายเดือนกรกฎาคมนี้ และจะถือโอกาสพบหารือกับประธานสหภาพรัฐสภา

ดังนั้น ความสำเร็จของการทูตรัฐสภาในการกอบกู้วิกฤติศรัทธาไทยในสังคมโลกจึงต้องอาศัยองค์ประกอบ ๒ ประการ คือ การดำเนินการในประเทศให้เกิดความก้าวหน้าของการปรองดองแห่งชาติ และสังคมมีความสงบเรียบร้อย และการดำเนินการทูตรัฐสภาอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพในทุกระดับและทุกช่องทาง

บทที่ ๔

การทูตรัฐสภา : การทูตทางเลือกสำหรับประเทศไทย

ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

การทูตไทยดำเนินการโดยรัฐบาลและกระทรวงการต่างประเทศเป็นหลักมาเป็นเวลาช้านาน แต่ในปัจจุบันแทบทุกกระทรวงมีกิจกรรมด้านต่างประเทศ มีปฏิสัมพันธ์กับต่างประเทศ มีโครงสร้างและระบบงานต่างประเทศ มีงบประมาณด้านการต่างประเทศของตนเอง และมีตัวแทนจากหลายหน่วยงานประจำการอยู่ในต่างประเทศและทำงานร่วมกับสถานทูตไทยเพื่อดูแลงานเฉพาะด้านที่หน่วยงานของตนรับผิดชอบอยู่ ในขณะเดียวกัน รัฐสภาในฐานะผู้ใช้อำนาจอธิปไตยก็จะต้องตรวจสอบการทำงานและการใช้งบประมาณด้านต่างประเทศของรัฐบาล และรัฐสภาก็มีหน้าที่และพันธกิจด้านต่างประเทศของตนเองซึ่งรัฐสภาจะประสานงานกับกระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงอื่นๆ อย่างสม่ำเสมอเพื่อดำเนินการทูตรัฐสภาภายใต้ความร่วมมือระหว่างรัฐสภาต่อรัฐสภาและการเป็นสมาชิกขององค์การรัฐสภาระหว่างประเทศในระดับต่างๆ ให้สามารถนำมติรัฐสภามาถือปฏิบัติ สหประชาชาติ และองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ ในการเผชิญการทำลายและความหลากหลายต่าง ๆ ในโลกซึ่งมีมิติของมนุษย์เป็นศูนย์กลาง ด้วยเหตุนี้ การต่างประเทศของไทยจึงมีความก้าวหน้าทางการทูตและแสดงบทบาทได้อย่างมีทักษะและมีความเป็นอิสระทางความคิด มีความหลากหลายทั้ง ผู้เล่น ประเด็น มิติ ผู้มีส่วนได้เสีย และเครือข่าย และมีช่องทางและวิธีการที่เพิ่มขึ้นเพื่อปกป้องพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของประเทศไทยและคนไทย

การทูตรัฐสภาเป็นศัพท์ใหม่ที่ถูกเอ่ยถึงบ่อยครั้งในยุคโลกาภิวัตน์จนกระทั่งเป็นศัพท์บัญญัติที่ยอมรับกันแล้วในปัจจุบันเมื่อวงการทูตระหว่างประเทศและรัฐสภาทั่วโลกกล่าวถึงบทบาทของรัฐสภาในด้านการต่างประเทศและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สหภาพรัฐสภาเป็นองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศที่ได้ใช้คำนี้เป็นองค์การแรกเพื่ออธิบายกิจกรรมต่างประเทศของสถาบันรัฐสภาในด้านทวิภาคี ด้านพหุภาคี ด้านตัวบุคคลและกลุ่มบุคคล ด้านความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ ด้านการพัฒนาประชาธิปไตยและระบบรัฐสภา และด้านการนำสถาบันรัฐสภามาเยียวยาประเทศหลังความขัดแย้ง และสหภาพรัฐสภาได้วางระบบการทำงานร่วมกันระหว่างการทูตรัฐสภากับการทูตดั้งเดิมและการทูตแขนงอื่นๆ เพื่อให้การทูตรัฐสภาเป็นการทูตทางเลือกระหว่างประเทศ อย่างไรก็ดี การทูตรัฐสภายังไม่แพร่หลายในวงการทูตไทย ถึงแม้ว่าวงการทูตไทยจะรับรู้ตลอดมาว่ารัฐสภามีกิจกรรมด้านต่างประเทศหลายด้านและเห็นความสำคัญ

ของรัฐสภาต่อการทูตไทย ยิ่งไปกว่านั้น รัฐสภาไทยเองก็ยังไม่ตระหนักเท่าที่ควรว่างานด้านต่างประเทศที่ทำอยู่เสมอนั้นคือการทูตรัฐสภาหรืออาจจะยังมองไม่เห็นฐานะและหน้าที่ของตัวเอง ตรงนี้ชัดเจนนัก และรัฐสภาไทยยังใช้การทูตรัฐสภาได้ไม่เต็มขีดความสามารถของการทูตรัฐสภา และตัวรัฐสภาไทยเอง ดังนั้น การทูตรัฐสภาจึงเป็นเรื่องใหม่สำหรับวงการทูตไทยและรัฐสภาไทย ซึ่งจะต้องช่วยกันสร้างการทูตรัฐสภาขึ้นมาให้ได้และนำมาใช้ในการต่างประเทศของไทยอย่างมีระบบและแบบแผนและประกอบไปด้วยชุดความรู้เกี่ยวกับการทูตรัฐสภา^{๖๐} ซึ่งมีสมรรถนะและศักยภาพที่จะเป็นการทูตทางเลือกสำหรับประเทศไทยได้ในอนาคต โดยมีประชาชนเป็นผู้ให้การสนับสนุนและมีส่วนร่วมในการทูตรัฐสภาในฐานะที่รัฐสภาเป็นสถาบันตัวแทนอันชอบธรรมของปวงชนในระบอบประชาธิปไตย เป็นหัวใจสำคัญของการเมืองการปกครองในระบอบนี้ และเป็นสิ่งที่สะท้อนตัวตนปัญหาความเป็นจริงของแต่ละประเทศ^{๖๑}

การแสวงหาสันติภาพในชาติตะวันตกที่นำมาสู่การประชุมร่วมกันของสมาชิกรัฐสภาในยุโรปเมื่อกว่าหนึ่งร้อยปีที่แล้วคือจุดเริ่มต้นของการทูตรัฐสภา และการแพร่ขยายขององค์กรพหุภาคีในรูปแบบและประเด็นสากลต่างๆ ได้ทำให้การทูตรัฐสภามีวิวัฒนาการและมีความเติบโตขึ้นเป็นลำดับ เนื่องจากรัฐสภาเป็นพื้นที่ที่ต้องรวมเอาผลประโยชน์ทุกประเภทขึ้นมาอยู่ในพื้นที่เปิดเผยเพื่อจะทำให้ไม่มีพื้นที่อยู่ชายขอบเลย^{๖๒} จึงทำให้การทูตรัฐสภามีความอ่อนตัวและยืดหยุ่นในการขับเคลื่อนความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการเจรจาระหว่างประเทศ นอกจากนั้น การทูตรัฐสภาจะสนับสนุนการทูตของรัฐบาลได้เป็นอย่างดีและจะเป็นการทูตทางเลือกให้แก่วรัฐบาลได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องต่างประเทศที่รัฐบาลดำเนินการต่อไปไม่ได้อีกแล้ว หรือในเรื่องที่รัฐบาลไม่สามารถดำเนินการได้ หรือการดำเนินงานของรัฐสภาโดยลำพังในเรื่องที่รัฐสภาเห็นว่าสำคัญหรือเสียหายร้ายแรง นอกจากนั้น การพูดคุยกันของฝ่ายนิติบัญญัติชัดเจนว่าไม่ได้มีผลผูกพันเหมือนกับฝ่ายบริหารที่อาจจะถูกผูกพันได้ด้วยความระมัดระวังต่าง ๆ ทำให้ประเด็นที่คิดนอกกรอบไว้พูดคุยกันนั้นจึงอาจจะเกิดขึ้นได้ยากมาก เพราะแม้กระทั่งบันทึก (memo) ระหว่างฝ่ายบริหารข้ามแดนกันก็ถูกเก็บเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศทั้งสิ้น ดังนั้น การอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศผ่านช่องทางนิติบัญญัติในบางเรื่องจะเป็นผลดี เพราะได้ลองกันเองและถือเป็นบททดสอบได้^{๖๓} ในการนำนิติรัฐสภามามีบทบาทร่วมกับภาครัฐบาลและองค์การระหว่างประเทศในการ

^{๖๐} วีระศักดิ์ โควสุรัตน์, สัมภาษณ์พิเศษ, ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๓

^{๖๑} สมศักดิ์ ปริศนานันท์กุล, สัมภาษณ์พิเศษ, ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๓

^{๖๒} วีระศักดิ์ โควสุรัตน์, อ้างแล้ว

^{๖๓} วีระศักดิ์ โควสุรัตน์, อ้างแล้ว

ดำเนินการทูตทวิภาคีและการทูตพหุภาคีให้เป็นประโยชน์ต่อพลเมืองของโลก จนอาจกล่าวได้ว่าการทูตรัฐสภาเป็นการทูตที่มาแรงในขณะนี้ ดังจะเห็นได้จากการประชุมประธานรัฐสภาทั่วโลก (The World Conference of Speakers of Parliament) ซึ่งสหภาพรัฐสภาจัดทุก ๕ ปี นับตั้งแต่ปี ๒๕๔๓ เป็นต้นมาจนถึงการประชุมครั้งล่าสุดเมื่อปลายเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๓ เป็นการรวมตัวครั้งใหญ่ที่สุดครั้งหนึ่งของประธานรัฐสภาจากทั่วโลกพร้อมกับเลขาธิการสหประชาชาติและผู้นำองค์การระหว่างประเทศและได้ประกาศนโยบายของรัฐสภาทั่วโลกที่ต้องการให้รัฐสภาเป็นเสาหลักของโลกในด้านระบอบประชาธิปไตยและระบบรัฐสภาและรัฐสภาจะเป็นผู้เล่นที่สำคัญร่วมกับรัฐบาลในกิจการระหว่างประเทศ แม้กระนั้นก็ตาม การทูตรัฐสภายังไม่มีทฤษฎีทางวิชาการและยังเป็นเรื่องที่ต้องค้นคว้าวิจัยกันอยู่ต่อไป ทั้งในแง่ทฤษฎีและแนวทางจัดการปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับผู้เล่นต่างๆ ในด้านต่างประเทศและด้านการทูตรัฐสภาให้ลงตัว ด้วยเหตุนี้ การทูตรัฐสภาซึ่งใช้กันอยู่ในรัฐสภาประเทศต่างๆ และองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศทุกวันนี้ก็คือการทำหน้าที่ด้านต่างประเทศของรัฐสภาภายใต้อำนาจหน้าที่ทั่วไปของรัฐสภา กล่าวคือ การกำกับตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร การตรากฎหมาย การงบประมาณ การทำหน้าที่ผู้แทนปวงชน และการพัฒนาประชาธิปไตยและระบบรัฐสภาซึ่งมีสมาชิกรัฐสภาและเจ้าหน้าที่รัฐสภาในระดับต่างๆ เป็นผู้เล่นและเป็นทั้งผู้เล่นและผู้ให้การสนับสนุนภายใต้กลไกและกระบวนการรัฐสภาภายในประเทศ ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา การประชุมสภาคณะกรรมาธิการ ขอบังคับการประชุมสภา และพรรคการเมือง และใช้ช่องทางต่างประเทศในระดับทวิภาคี พหุภาคี บุคคลหรือคณะบุคคล ประกอบด้วยการแลกเปลี่ยน การเยือน การประชุมระหว่างประเทศ และกลุ่มมิตรภาพสมาชิกรัฐสภา

ลักษณะเด่นของรัฐสภาซึ่งเป็นสะพานระหว่างราษฎรกับรัฐบาลและเป็นเวทีกลางในการพูดคุยและเจรจาหาฉันทามติและสะท้อนทุกเสียงในสังคมได้ทำให้การทูตรัฐสภาสามารถแสดงอำนาจที่อ่อนนุ่ม (soft power) และเป็นการทูตที่อยู่กึ่งกลางระหว่างการทูตดั้งเดิม (hard diplomacy) กับการทูตอ่อนนุ่ม (soft diplomacy) อย่างไรก็ดี รัฐสภาไม่สามารถที่จะมีการต่างประเทศของตนเองได้โดยธรรมชาติ เพราะรัฐสภาที่ไหนก็ตามก็ต้องแบ่งออกเป็นอย่างน้อย ๒ หรือ ๓ พรรคหรือมากกว่านั้น เพราะฉะนั้นรัฐสภาก็ไม่สามารถที่จะมีท่าทีที่เป็นเอกภาพเกี่ยวกับการต่างประเทศของรัฐสภาของตนในประเทศใดประเทศหนึ่งได้^{๖๕} ถึงแม้ว่าโดยหลักการแล้วเมื่อปัญหาเกี่ยวกับการต่างประเทศซึ่งกระทบต่อความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติ ทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลไม่ควร

^{๖๕} เดช บุญนาค, สัมภาษณ์พิเศษ, ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๓

ที่จะมาเผชิญหน้ากัน^{๖๖} รัฐบาลก็ดี กระทรวงการต่างประเทศก็ดี ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศก็ดี สมาชิกรัฐสภาที่ดีย่อมมีหน้าที่แตกต่างกัน แต่ก็สามารถที่จะเกี่ยวเนื่องแล้วก็มีคุณูปการซึ่งกันและกันได้อย่างสร้างสรรค์ ในเรื่องภายในประเทศ สมาชิกรัฐสหาย่อมสามารถที่จะเสนอนโยบาย ทักท้วงและขอให้รัฐบาลทบทวนนโยบายการต่างประเทศได้ในทุกกรณี ในเรื่องภายนอกประเทศ สมาชิกรัฐสภา คณะกรรมการการต่างประเทศและคณะกรรมการอื่นๆ ย่อมมีหน้าที่เป็นผู้แทนของประเทศไทยด้วย แต่จะแตกต่างจากข้าราชการในนี้ที่ว่า เวลาข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศมีนักการทูตอยู่ในต่างประเทศย่อมมีหน้าที่ที่จะพุดจาสนทนาอธิบายนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น แต่สมาชิกรัฐสหาย่อมมีสิทธิและหน้าที่ที่จะแสดงความคิดเห็นตามนโยบายของพรรคของตน ซึ่งก็มีประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวม เพราะแสดงให้เห็นถึงความหลากหลายในความคิดเห็นเกี่ยวกับการต่างประเทศของคนในชาติ ในฐานะที่เป็นผู้แทนปวงชน^{๖๗}

ในการประเมินสมรรถนะและศักยภาพของการทูตรัฐสภาในการทูตไทยและสมรรถนะและศักยภาพของรัฐสภาในการดำเนินการทูตรัฐสภามีข้อพิจารณาอยู่ ๒ ประการคือ (๑.) การยอมรับจากหน่วยงานรัฐบาลที่ทำงานด้านต่างประเทศว่ารัฐสภามีบทบาทในด้านต่างประเทศและถือว่าการทูตรัฐสภาคือส่วนหนึ่งของการทูตไทยหรือไม่ และ(๒.) การทำหน้าที่และผลงานด้านการทูตรัฐสภาของรัฐสภาไทย

ในข้อที่ ๑ จะเห็นว่าหน่วยงานรัฐบาลที่ทำงานด้านต่างประเทศยอมรับการตรวจสอบจากรัฐสภาเกี่ยวกับการทำงานของรัฐบาลในด้านต่างประเทศตามหลักการสากลและตระหนักว่ารัฐสภามีบทบาทในด้านต่างประเทศและให้การสนับสนุนรัฐสภาในการทำหน้าที่นั้น นอกจากนั้น โดยที่ระบบรัฐสภามีบทบาทสำคัญในกิจการต่างๆ ของประเทศรวมทั้งเรื่องต่างประเทศ ดังนั้น ถ้าฝ่ายบริหารได้รับการสนับสนุนจากรัฐสภา รัฐบาลก็จะทำงานได้อย่างสะดวกขึ้นทุกอย่าง^{๖๘} ด้วยเหตุนี้รัฐสภาและหน่วยงานต่างๆ เหล่านี้จึงมีการติดต่อกันในงานทวิภาคี งานพหุภาคี และในประเด็นสากลต่าง ๆ ที่มีความเชื่อมโยงกับรัฐสภาและที่มีผลกระทบต่อประชาชนมากขึ้นเรื่อยๆ ตัวอย่างเช่น กระทรวงการต่างประเทศได้เชิญให้รัฐสการ่วมหารือกับหน่วยงานอื่นๆ ในเรื่องยุทธศาสตร์ต่างๆ

^{๖๖} พิชัย รัตตกุล, อ้างแล้ว

^{๖๗} เตช บุนนาค, อ้างแล้ว

^{๖๘} เตช บุนนาค, อ้างแล้ว

ของกระทรวงฯ^{๖๕} และมีการหารือร่วมกับคณะกรรมการการต่างประเทศหรือคณะกรรมการอื่นๆ เพื่อชี้แจงและอธิบายให้คณะกรรมการเข้าใจถึงสิ่งที่รัฐบาลได้ทำไปและกำลังทำอยู่เสมอ และกระทรวงฯ ก็ได้ร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับรัฐสภาภายใต้ทีมประเทศไทยและยุทธศาสตร์ร่วมกัน เพื่อแก้ไขปัญหาสถานะภาพของไทยในสหภาพรัฐสภาในช่วงปลายปี ๒๕๔๙-๒๕๕๐ ซึ่งเป็นผลจากการยึดอำนาจของคมช. อย่างไรก็ดี หน่วยงานของรัฐบาลยังให้การยอมรับการทำหน้าที่ด้านต่างประเทศของรัฐสภาที่จำกัด อันเนื่องมาจากประสิทธิภาพของการทำงานและผลงานด้านการทูต รัฐสภาของตัวเองรัฐสภาเองและเวลาที่การทูตรัฐสหายังเป็นเรื่องใหม่ในประเทศไทย ซึ่งจะมีผลต่อฐานะและบทบาทของการทูตรัฐสภาในประเทศไทยด้วย ประการสำคัญก็คือ รัฐสภาและฝ่ายบริหารมีหน้าที่ด้านต่างประเทศที่แตกต่างกัน กล่าวคือ รัฐสภามีใช่เป็นผู้บริหารการต่างประเทศของรัฐ ผู้บริหารการต่างประเทศตัวจริงคือรัฐบาล จึงทำให้การให้ความสำคัญและการเอาใจใส่กับเรื่อง การต่างประเทศที่ผ่านเข้ามาในกระบวนการของรัฐสหายังไม่ได้ผลเท่าที่ควร และการจะทำงานด้านต่างประเทศเหมือนกับฝ่ายบริหารคงเป็นเรื่องยาก^{๖๖} ถึงแม้ว่ารัฐสภาจะมีบทบาทมากก็แล้วแต่ จะมีความสำคัญอย่างไรก็แล้วแต่ แต่ว่าจะทำให้เกิดผลจริง ๆ คงลำบากเหมือนกัน เพราะรัฐสภามีส่วนสนับสนุนรัฐบาลเท่านั้น^{๖๗} รัฐสภาทำหน้าที่ด้านต่างประเทศได้ก็คือเป็นสะพานระหว่างรัฐบาลของประเทศต่างๆ แต่รัฐสภามีใช่เป็นผู้สั่งการหรือเป็นผู้ปฏิบัติงาน รัฐสภาทำหน้าที่เป็นตัวประสาน^{๖๘} เป็นเรื่องของต่างคนต่างมีหน้าที่ด้านการต่างประเทศที่ไม่เหมือนกัน ไม่ใช่มีหน้าที่ไม่เท่าเทียมกัน^{๖๙} ดังนั้น หน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาลรวมทั้งรัฐสภายังไม่ก้าวไปถึงขั้นที่จะบูรณาการการทำงานด้านต่างประเทศเข้าด้วยกัน เพราะระบบราชการไทยต้องมีการประสานงานไม่ถึงกับบูรณาการ และจะต้องมีการประสานงานที่ดีกว่านี้^{๗๐} อีกทั้งหน่วยงานเหล่านั้นยังไม่มีความพร้อมที่จะรับรองว่าการทูตรัฐสภาคือส่วนหนึ่งของการทูตไทย เนื่องจากว่ายังไม่เห็นระบบและแบบแผนที่ชัดเจนของรัฐสภาไทยในการทำงานด้านต่างประเทศในลักษณะของการทูตรัฐสภาและการทำหน้าที่ด้าน

^{๖๕} อาทิ การหารือหน่วยราชการและรัฐสภาเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ของไทยกับประเทศในกลุ่มความร่วมมือเพื่อความมั่นคงของยุโรป (CSCE) การประชุมเอเชีย-ยุโรป (ASEM) การยกย่องกฎบัตรอาเซียน และการกำหนดยุทธศาสตร์ของกระทรวงการต่างประเทศ เป็นต้น

^{๖๖} สมศักดิ์ ปริศนานันท์กุล, อ้างแล้ว

^{๖๗} พิชัย รัตตกุล, อ้างแล้ว

^{๖๘} สมศักดิ์ ปริศนานันท์กุล, อ้างแล้ว

^{๖๙} เดช บุญนาค, อ้างแล้ว

^{๗๐} เดช บุญนาค, อ้างแล้ว

ต่างประเทศของรัฐบาลที่ทำกันอยู่ก็ไม่จัดว่าเป็นการทูตรัฐบาล แต่ผู้เขียนก็คาดหมายว่าเมื่อประเทศไทยก้าวสู่การรวมตัวระหว่างประเทศหรือการรวมตัวกันภายใต้องค์การระหว่างประเทศที่มีกฎระเบียบมากขึ้นหรือต้องเผชิญกับประเด็นสากลหรือทวิภาคีที่ต้องการแก้ไขปัญหด้วยการทูตเชิงร่วม (collective diplomacy) ในภายภาคหน้าแล้ว รัฐบาลและหน่วยงานต่างๆ ที่อยู่ในกระบวนการระหว่างประเทศดังกล่าวนี้ก็จะต้องทำงานด้านต่างประเทศเชิงบูรณาการซึ่งการประสานงานด้านข้อมูล ด้านนโยบาย ด้านท่าที และด้านการทูตไทยจะมีความเป็นเอกภาพ

ในข้อที่ ๒ การทูตรัฐบาลในช่วงวิกฤติประเทศไทยหลังการยึดอำนาจของคมช. และในช่วงวิกฤติปัจจุบันซึ่งประเทศไทยมีรัฐบาลและรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งแล้ว มีทั้งความแตกต่างกันในแง่ของความท้าทายของปัญหาจากภายนอกประเทศและวิธีการแก้ไขปัญหของรัฐบาลไทย และมีความเหมือนกันในแง่ของความรุนแรงของวิกฤติประเทศไทยซึ่งเป็นปัญหาจากภายในประเทศและผลโดยตรงต่อรัฐบาลไทยในสายตาของรัฐบาลสากล ซึ่งเห็นได้ชัดเจนจากบทที่ ๓ ว่าปัญหาจากวิกฤติสหภาพรัฐบาลในช่วงคมช. เป็นความท้าทายจากภายนอกต่อการทูตรัฐบาลไทยอย่างยิ่งและมีส่วนต่อการทูตรัฐบาลไทยในบริบทของรัฐบาลสากลมากกว่าวิกฤติของประเทศไทยในช่วงปัจจุบัน เพราะการบริหารประเทศโดยรัฐบาลและรัฐบาลที่มีได้มาจากการเลือกตั้งเป็นโจทย์ยากของประเทศไทยในบริบทของรัฐบาลสากลมากกว่าการบริหารประเทศโดยฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้ง ดังนั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งทำหน้าที่รัฐบาลในช่วงคมช. จึงต้องใช้ทีมประเทศไทยและมียุทธศาสตร์การทูตรัฐบาลเฉพาะหน้าร่วมกับกระทรวงการต่างประเทศเพื่อผนึกกำลังแก้ไขปัญหาคความท้าทายของการต่างประเทศของรัฐบาลไทยในครั้งนั้นจนสำเร็จได้ในระดับหนึ่ง แต่หลังจากวิกฤติสหภาพรัฐบาลผ่านพ้นไปแล้วก็น่าเสียดายว่ารัฐบาลไทยยังมิได้ใช้วิกฤตินั้นให้เป็นโอกาสในการสร้างการทูตรัฐบาลไทยขึ้นมา ดังนั้น เราจึงยังเห็นรัฐบาลไทยดำเนินการด้านต่างประเทศในทุกมิติในลักษณะตั้งรับบริบทภายในประเทศและบริบทของรัฐบาลสากลในช่วงวิกฤติประเทศไทยรอบที่สอง ในขณะที่มากกว่าการดำเนินการเชิงรุกเพื่อนำสถาบันรัฐสภามาบริหารวิกฤติประเทศไทยและเยียวยาประเทศหลังความขัดแย้งและอธิบายให้ต่างประเทศเห็นบทบาทที่สร้างสรรค์ของรัฐบาลไทยในเรื่องนั้น ซึ่งจะส่งผลอย่างมากในระยะยาวต่อการทูตรัฐบาลไทยในการกอบกู้วิกฤติศรัทธาไทยในบริบทสากล และทำให้มองได้ว่ารัฐบาลไทยทำงานการทูตรัฐบาลค่อนข้างต่ำกว่าศักยภาพของสถาบันรัฐสภาและการทูตรัฐบาล ซึ่งนอกจากเหตุผลด้านระบบและการบริหารองค์กรของรัฐบาลไทยในด้านต่างประเทศที่ได้กล่าวถึงแล้วในบทที่ ๓ แล้ว ปัจจัยแรกน่าจะมาจากการที่รัฐบาลไทยไม่มีแบบแผนด้านต่างประเทศ ยังไม่มีแบบแผนของการทูตรัฐบาลไทย ไม่มีทิศทางด้านต่างประเทศ และไม่มีระเบียบวาระด้านต่างประเทศที่ทำให้ไม่สะเปะสะปะแล้วทำให้บรรดาพรรคการเมืองโตไปพร้อม ๆ กัน มีโอกาสใกล้เคียงกันในการไป

ลุ่มลองประสบการณ์ด้านการระหว่างประเทศผ่านช่องทางรัฐสภา^{๓๕} ปัจจัยที่สองคือเรื่องของบุคคล ซึ่งไม่ใช่สมาชิกรัฐสภาทุกคนที่จะมีความสนใจทางด้านการทูตหรือการต่างประเทศหรือการเมืองระหว่างประเทศ และขึ้นอยู่กับแต่ละพรรคการเมืองที่จะให้บทบาทและความสำคัญกับงานด้านต่างประเทศของรัฐสภา บุคคลที่สนใจจับในด้านประเด็นแบบนี้มีไม่มากในรัฐสภา แล้วก็จะมักจะไปตกอยู่กับเฉพาะกรรมการต่างประเทศบางคน แต่ที่จริงแล้วเรื่องการต่างประเทศไม่ได้ติดอยู่เฉพาะในกรรมการการต่างประเทศ แต่เป็นเรื่องที่ติดอยู่ทั่วไป เป็นแต่เพียงว่าความสนใจของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการต่างประเทศนั้นยังไม่เข้มข้นมากพอ เราจะได้พบเห็นว่าจะมีพัฒนาการเรื่องนี้ดีขึ้นโดยสภาพไม่ใช่โดยระบบ ข้อจำกัดก็คือสภาของไทยไม่ค่อยได้มีโอกาสอยู่ครบเทอมเมื่อเป็นเช่นนั้นทำให้ตัวสมาชิกเมื่อได้ไปลองผ่านอบรมหรือได้ลองไปทดลองสนามในต่างประเทศ แล้วกลับมาอาจจะไม่ได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามาอีก^{๓๖} ปัจจัยสุดท้ายและสำคัญที่สุด คือ ประธานสภา ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการทูตรัฐสภาและการต่างประเทศของรัฐสภา ประธานสภามีหน้าที่ในงานด้านต่างประเทศของรัฐสภาและในการผลักดันเรื่องนี้ให้มีความต่อเนื่องและประสบผลสำเร็จ^{๓๗} ประธานสภากับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศต้องมีการปรึกษาหารือกัน ต้องมีการพูดคุยกันในเรื่องความชัดเจนกับบทบาทภาระหน้าที่ในการทำหน้าที่กับต่างประเทศ^{๓๘} แต่ปัญหาก็คือประธานสภาให้ความสนใจในการต่างประเทศมากนักน้อยเพียงใด เหล่านี้เป็นตัวสำคัญมาก ตัวชี้นำมาก^{๓๙} และดุลยพินิจของประธานสภาในการส่งหรือไม่ส่งตัวแทนรัฐสภาไทยเข้าร่วมกิจกรรมระหว่างประเทศจะมีผลมากต่อการดำเนินการทูตรัฐสภาไทยให้เกิดความต่อเนื่อง และให้ได้ผลอย่างสม่ำเสมอในเวทีรัฐสภาระหว่างประเทศต่างๆ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการมอบหมายให้สถานเอกอัครราชทูตไทยเข้าร่วมประชุมแทนบ่อยๆ ทั้งๆ ที่สมาชิกรัฐสภาที่มีความพร้อมที่จะเดินทางไปเข้าร่วมกิจกรรมและมีงบประมาณของรัฐสภารองรับอยู่แล้ว จะเป็นผลเสียมากกว่าผลดีต่อการทูตรัฐสภาไทยโดยรวม เพราะต่างประเทศจะมองได้ว่ารัฐสภาไทยไม่มีความสนใจด้านการต่างประเทศที่จริงจัง และจะกระทบต่อบทบาทของไทยในเวทีรัฐสภาระหว่างประเทศและต่อการสร้างประสบการณ์และการพัฒนาคุณภาพการทำงานด้านต่างประเทศของสมาชิกรัฐสภาและเจ้าหน้าที่ของสภา ซึ่งจะส่งผลต่อการสร้างการทูตรัฐสภาในประเทศไทยและ

^{๓๕} วีระศักดิ์ โควสุรัตน์, อ้างแล้ว

^{๓๖} วีระศักดิ์ โควสุรัตน์, อ้างแล้ว

^{๓๗} พิชัย รัตตกุล, อ้างแล้ว

^{๓๘} สมศักดิ์ ปริศนานันทกุล, อ้างแล้ว

^{๓๙} เดช บุญนาค, อ้างแล้ว

การยอมรับในการทูตรัฐสภาในท้ายที่สุด ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอการพัฒนาและยกระดับสมรรถนะและศักยภาพของการทูตรัฐสภาและระบบงานด้านต่างประเทศของรัฐสภาไทยในการดำเนินการทูตรัฐสภา ดังนี้

๑. ปรับระบบความคิดและกระบวนทัศน์ของประธานสภา สมาชิกรัฐสภา พรรคการเมือง และบุคคลในวงงานรัฐสภาให้รู้ว่าการทำงานด้านต่างประเทศคือหน้าที่ของรัฐสภาและต้องทำในลักษณะของการทูตรัฐสภา แนะนำให้รับรู้ถึงประโยชน์ของการทูตรัฐสภาและรู้ว่าตนเองจะทำประโยชน์ในด้านนี้ได้อย่างไร ใครทำหน้าที่อะไรบ้างในการทูตรัฐสภา และใช้ช่องทางใดกี่วิธี

๒. วางระบบและแบบแผนด้านการทูตรัฐสภาและจัดทำชุดความรู้ด้านการทูตรัฐสภาเพื่อสร้างการทูตรัฐสภาในประเทศไทย และให้การฝึกอบรมความรู้ด้านการทูตรัฐสภาแก่สมาชิกรัฐสภา พรรคการเมือง และบุคคลในวงงานรัฐสภา โดยรัฐสภาร่วมมือกับกระทรวงการต่างประเทศ สถาบันวิชาการในประเทศและในต่างประเทศ สหภาพรัฐสภา และรัฐสภาต่างประเทศที่มีความก้าวหน้าในการทูตรัฐสภาโดยนำเอา alignment ของสิ่งที่เป็น internationalization ในมิติต่าง ๆ ผสมผสานเคลื่อนกลืนเข้าไปในภาษาที่สมาชิกรัฐสภาฟังง่าย ก็จะทำให้สมาชิกรัฐสภารับความรู้ด้านการทูตรัฐสภาได้ง่ายขึ้น^{๔๐}

๓. รัฐสภาจัดทำยุทธศาสตร์การทูตรัฐสภาไทยทุก ๕ ปีงบประมาณ เริ่มตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๔ ประกอบด้วย กลุ่มเป้าหมายและการดำเนินการด้านการทูตรัฐสภาทวิภาคี ด้านการทูตรัฐสภาพหุภาคี ด้านการทูตบุคคลและคณะบุคคล ด้านการทูตสาธารณะและการทูต อ่อนนุ่ม ด้านวิชาการ ด้านการพัฒนาประชาธิปไตยและระบบรัฐสภา และด้านความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศ และวางระบบการประสานงานระหว่างรัฐสภากับองค์กร/หน่วยงานภาครัฐที่ทำงานด้านต่างประเทศหรืออาศัยบทบาทของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติหรือเวทีอื่น ๆ ที่คล้ายคลึงเพื่อทำให้กระบวนการชุดความรู้และความสนใจของรัฐสภามีพื้นที่ที่ไปแทรกซ้อนกันแล้วแทรกซ้อนเสร็จแล้วค่อยไปกลั่นกรองเลือกคัดกรองออกมาใช้^{๔๑}ในการขับเคลื่อนการทูตรัฐสภาในฐานะการทูตทางเลือกของประเทศไทยโดยต้องทำความเข้าใจกันระหว่างรัฐสภากับหน่วยงานต่างๆเสียก่อนว่าบทบาทภาระหน้าที่ที่สำคัญที่จะต้องทำงานร่วมกันควรจะเป็นอย่างไรเพื่อให้มีการประสานงานดีขึ้นกว่าเดิม ต้องทำความเข้าใจว่าอันนี้ไม่ใช่เรื่องระหว่างองค์กรต่อองค์กร แต่เป็นภาพรวมเป็นเรื่องของประเทศ เป็นเรื่องของประชาชน ซึ่งถ้าทำความเข้าใจกันอย่างนี้แล้วเชื่อว่าทางฝ่ายข้าราชการ

^{๔๐} วีระศักดิ์ โควสุรัตน์, อ้างแล้ว

^{๔๑} วีระศักดิ์ โควสุรัตน์, อ้างแล้ว

ฝ่ายบริหารก็จะต้องปรับทิศทางใหม่^{๔๒} และน่าจะสามารับเป้าหมายระยะยาวในการบูรณาการการทำงานให้เป็นเอกภาพ

๔. สร้างความต่อเนื่องให้สมาชิกรัฐสภาและเจ้าหน้าที่รัฐสภาเข้าร่วมกิจกรรมด้านต่างประเทศและด้านการทูตรัฐสภาในระดับต่างๆ เพื่อพัฒนาองค์ความรู้และประสบการณ์ด้านการทูตรัฐสภา

๕. ปรับระบบงานด้านต่างประเทศของรัฐสภา สมาชิกผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาให้เป็นการทำงานที่เน้นปัญหาเชิงนโยบายและประเด็นปัญหา/กลุ่มประเด็นปัญหา และการทำงานเชิงรุกด้านนโยบายอย่างมีทิศทางและระเบียบวาระด้านการทูตรัฐสภายิ่งขึ้น และจัดสรรและพัฒนาทรัพยากรบุคคล ฐานข้อมูล เทคโนโลยีสารสนเทศ และงบประมาณให้รองรับการพัฒนากระบวนการดังกล่าวนี้

การพัฒนาและยกระดับสมรรถนะและศักยภาพของการทูตรัฐสภาและระบบงานด้านต่างประเทศของรัฐสภาไทยตามแนวทางข้างต้นยังมีความเร่งด่วนมากขึ้น เมื่อคำนึงถึงว่าขณะนี้ประเทศไทยอยู่ในช่วงการสร้างประเทศไทยขึ้นมาใหม่และการสร้างความปรองดองในชาติหลังเหตุการณ์เดือนเมษายนและเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๓ (Nation Rebuilding) ซึ่งเป็นวิกฤติของประเทรอบที่สอง ถึงแม้ว่าการทูตของรัฐสภาไทยจะประสบความสำเร็จในการจัดประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๒๒ ที่กรุงเทพฯ เมื่อปลายเดือนมีนาคม-ต้นเดือนเมษายน ๒๕๕๓ และการประชุมนี้ได้สร้างความมั่นใจในเสถียรภาพของการเมืองไทยและระบอบประชาธิปไตยของไทยในสายตาของสหภาพรัฐสภาและประเทศสมาชิกของสหภาพรัฐสภาจนมีจำนวนประเทศสมาชิกรับเชิญมาเข้าร่วมประชุมในประเทศไทยจำนวน ๑๒๔ ประเทศจากสมาชิกทั้งหมด ๑๕๕ ประเทศ ซึ่งนับว่าเป็นตัวเลขที่สูงมากสำหรับประเทศไทยในสถานการณ์การเมืองที่ขัดแย้งกันรุนแรงอยู่ในกรุงเทพฯ ในขณะนั้น และสมาชิกสหภาพรัฐสภาที่เข้าร่วมประชุมมิได้แสดงความวิตกกังวลต่อสถานการณ์ชุมนุมทางการเมืองในกรุงเทพฯ และได้เข้าร่วมประชุมของสหภาพรัฐสภาและร่วมกิจกรรมรับรองต่างๆ ของรัฐสภาไทยตามกำหนดการ และอยู่ประชุมจนจบซึ่งนับว่าเป็นผลดีต่อประเทศไทยโดยรวมและต่อการขยายเครือข่ายความร่วมมือด้านรัฐสภาระหว่างประเทศ นอกจากนั้น การที่รัฐสภาไทยตัดสินใจเปิดโอกาสให้เลขาธิการสหภาพรัฐสภาได้พบปะกับตัวแทนของพรรคเพื่อไทย กลุ่มอดีตสมาชิกวุฒิสภา และกลุ่มนักวิชาการในระหว่างการประชุมสมัชชาฯ ครั้งที่ ๑๒๒ ด้วย นับเป็นผลดีต่อทัศนคติของสมาชิกสหภาพรัฐสภาต่อการเมืองไทยและความเป็นอิสระของรัฐสภาไทยในการเมืองของประเทศ และได้ลดความตึงเครียดทางการเมืองลงได้ระดับหนึ่งในช่วงนั้น และลดความเสี่ยงของพื้นที่จัดประชุม ณ ย่านราชประสงค์ในการเป็นพื้นที่ชุมนุมทางการเมืองของกลุ่มนปช. ในช่วงแรก และ

^{๔๒} สมศักดิ์ ปริศนานันทกุล, อ้างแล้ว

สหภาพรัฐสภาก็ยังมีความเข้าใจประเทศไทยและพร้อมสนับสนุนการสร้างความปลอดภัยในประเทศไทยหลังวิกฤติประเทศรอบที่สองก็ตาม และการที่รัฐบาลนายกมนตรีกิติสิทธิ์ได้ตั้งคณะกรรมการชุดต่างๆ เพื่อดำเนินการตามแผนการป้องกันแห่งชาติทั้ง ๕ ข้อ และรัฐบาลได้ยกเลิกประกาศภาวะฉุกเฉินในจังหวัดต่างๆ ตามลำดับ นับเป็นความก้าวหน้าในระดับหนึ่งของการนำประเทศกลับสู่ภาวะปกติและการสร้างประเทศขึ้นมาใหม่ และได้รับการสนับสนุนจากรัฐสภาสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีมติท่วมท้นสนับสนุนกระบวนการป้องกันแห่งชาติของรัฐบาล ซึ่งเป็นความสำเร็จของรัฐบาลโดยตรงและมีผลงานของรัฐบาลไทยก็ตาม แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันว่าปัญหาของประเทศไทยหลังวิกฤติประเทศรอบที่สองเมื่อเดือนเมษายน-พฤษภาคม ๒๕๕๓ ทำให้รัฐสภาวางตัวลำบาก^{๘๓} และไทยต้องอาศัยการทูตทางเลือกและอำนาจอ่อนนุ่ม (soft power) ในการเยียวยาประเทศไทยในสายตาต่างประเทศมากขึ้น ดังนั้น การทูตรัฐสภาที่รัฐสภาไทยจะต้องดำเนินการต่อไปเพื่อออบกู้วิกฤติศรัทธาไทยในช่วงที่เรากำลังสร้างประเทศกันใหม่ (nation rebuilding) นอกเหนือจากการให้ข้อมูลพัฒนาการเมืองของไทยแก่รัฐสภาต่างประเทศอย่างต่อเนื่องก็คือ รัฐสภาจะต้องแสดงให้เห็นว่าเราเป็นสังคม เราเป็นประเทศที่เป็นประชาธิปไตย มีการเลือกตั้ง มีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งที่เคารพกฎหมาย ที่เคารพในหลักการของธรรมาภิบาลของนิติรัฐ แล้วก็ทำงานกันอย่างโปร่งใส ถกแถลงอภิปรายกันอย่างมีเหตุมีผล ถ้าเราสามารถแสดงให้เห็นรัฐสภาด้วยกันเขาเห็นประชาคมโลกเขาก็จะมีศรัทธาในประเทศไทย ซึ่งในการสร้างความเชื่อมั่นของต่างประเทศให้ประเทศของเรา รัฐสภาน่าจะมีบทบาทในการเมืองและต้องใช้เวทีรัฐสภาในประเทศให้เป็นประโยชน์ปราศจากอารมณ์หรืออคติ แล้วในเวลาเดียวกันนำสิ่งที่ตัวเองทำในประเทศไปพูดคุยไปสนทนา ไปชี้แจงทำความเข้าใจกับต่างประเทศด้วย เมื่อเราทำดีแล้วต่างประเทศเขาก็จะเห็นและถ้าเพื่อว่าเราทำดีต่างประเทศเขาก็จะเห็นและเขาก็จะมีศรัทธาในประเทศไทยเพิ่มขึ้นโดยอัตโนมัติ^{๘๔} รัฐสภาจะต้องทำให้ต่างประเทศเข้าใจในสิ่งที่กำลังดำเนินอยู่ในพื้นที่เพื่อหาความจริงในเหตุการณ์ความรุนแรงในช่วงนั้นและเพื่อสร้างความปรองดองและปฏิรูปประเทศไทย สิ่งสำคัญที่สุดก็คือรัฐสภาต้องทำหน้าที่และแสดงบทบาทของตัวเองในประเทศเพื่อคลี่คลายหรือทำให้ความขัดแย้งและการแตกแยกในประเทศมีการเยียวยาทางสังคมได้ เพราะรัฐสภาเป็นพื้นที่รวมของผลประโยชน์ทุกประเภทอย่างเปิดเผย สิ่งที่จะทำตรงนี้ได้ก็คือว่ารัฐสภาต้องเปิดให้ทุกฝ่ายโดยไม่คำนึงถึงปริมาณเสียง แต่ให้ผู้ที่นำหนักของเนื้อหาทุกอย่างให้ได้ถูกบันทึกไว้ เพราะในการแก้ปัญหาวิกฤติของสังคมใดก็ตามมีสูตรอยู่ ๒ สูตร สูตร ๑ คือ คู่กรณีในความขัดแย้งทุกคนก้าว

^{๘๓} พิชัย รัตตกุล, อ้างแล้ว

^{๘๔} เดช บุญนาค, อ้างแล้ว

ออกมาอย่างเปิดเผย หรือ ผู้ที่มีใช้คู่มือในความขัดแย้งเข้าไปสำรวจตรวจสอบหาข้อเท็จจริง ซึ่งรัฐสภาทำได้ทั้ง ๒ แบบ เป็นแต่เพียงว่าเราไปให้ความสำคัญกับปริมาณเสียงมากกว่าน้ำหนักของเนื้อหาเท่านั้นเอง^{๔๕} นอกจากนั้น รัฐสภาต้องเด็ดขาด ต้องกล้า เมื่อผ่านการปฏิบัติแล้วมีการเลือกตั้งเข้ามา มีสภาแล้ว สิ่งแรกที่ต้องทำคือแก้รัฐธรรมนูญที่มาจากการปฏิบัติให้เป็นประชาธิปไตย ถ้าทำได้แบบนี้ต่างชาติจะเชื่อมั่นว่ารัฐสภาเป็นรัฐสภาของประชาชน เป็นรัฐสภาของประชาธิปไตย^{๔๖} นอกจากนั้น รัฐสภาก็ต้องไม่ทิ้งการที่ต้อง engage กับต่างประเทศในทุกช่องทาง แล้วก็พร้อม ๆ กันไปกับการที่ทำให้เขาเข้าใจเรามากขึ้น ให้เขาเข้าใจเราโดยอัตโนมัติ รัฐสภาไทยก็จะต้องพร้อมที่จะแสดงให้เห็นทั้งโลกเขาเห็นว่าเราพร้อมที่จะคุยกับเขา เราพร้อมที่จะทำหน้าที่ตรงนี้ได้ทุกมิติ เพราะฉะนั้นถ้าหากว่าขณะนี้รัฐสภามีองค์ความรู้ไม่พอก็จำเป็นจะต้องเร่งสร้างองค์ความรู้ของตัวเองมากขึ้น

ประเทศไทยจำเป็นต้องฉีกกำลังการทูตของไทยเพื่อฝ่าฟันวิกฤติของประเทศและกอบกู้วิกฤติศรัทธาไทยในปัจจุบันและจะต้องเพิ่มทางเลือกให้แก่การทูตไทยสำหรับความเปลี่ยนแปลงและการท้าทายในอนาคต การทูตรัฐสภาคือเครื่องมือสำคัญด้านต่างประเทศของรัฐสภาและจะเป็นการทูตทางเลือกที่มีค่าต่อรัฐบาลในการสนับสนุนการทูตดั้งเดิมและจะร่วมมือกับการทูตสาขาอื่นๆ ในการดำเนินการทูตไทยในระยะยาว การทูตรัฐสภาเป็นการทูตทางเลือกที่เหมาะสมสำหรับอนาคตของประเทศไทยซึ่งปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยที่มีรัฐสภาเป็นหนึ่งในการปกครอง อธิปไตย มีความเป็นพหุสังคมและเป็นพหุสังคมที่สิทธิมนุษยชนได้รับการเคารพและคุ้มครอง มีปฏิสัมพันธ์ด้านประชาธิปไตยกับประเทศต่างๆ ทั่วโลก อยู่ในภูมิภาคการระหว่างประเทศและกำลังก้าวสู่การเป็นประชาคมอาเซียน และมีมนุษย์เป็นศูนย์กลางของการขับเคลื่อนประเทศและรองรับการเียวจากาจรรัฐ การทูตรัฐสภาจะตอบสนองประชาชนซึ่งต้องการการทูตทางเลือก การทูตสำรอง การทูตเสริม และจะพัฒนาศักยภาพ (empower) ประชาชนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารประเทศและกระบวนการตัดสินใจของประเทศ (decision-making) ด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างการทูตรัฐสภาขึ้นมาในวงการทูตไทยและส่งเสริมการทูตรัฐสภาให้มีบทบาทในการบริหารจัดการประเทศร่วมกับรัฐบาล ซึ่งการทูตรัฐสภาเป็นการทูตที่ทำให้พัฒนาทั้งองค์กรข้าราชการรัฐสภาและองค์กรรัฐสภาในฐานะนิติบัญญัติ กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐที่มีการเปรียบเทียบ เทียบเคียง และนำมาพัฒนาร่วมกัน แต่ถ้าหากว่าเราไม่ยอมให้สมาชิกแห่งสภาได้พัฒนากระบวนการและระบบระเบียบวิธีการในการทำงานด้านการทูตรัฐสภาให้

^{๔๕} วีระศักดิ์ โควสุรัตน์, อ้างแล้ว

^{๔๖} สมศักดิ์ ปริศนานันทกุล, อ้างแล้ว

ต่อเนื่อง แบบแผนนี้ไม่เกิด ไม่มีทางได้เกิดเลย^{๔๗} และรัฐสภาไทยต้องพิสูจน์ตัวเองว่ารู้หน้าที่ในการทูตรัฐสภา ดำเนินการทูตรัฐสภาเป็น มีสมรรถนะและศักยภาพที่จะทำได้ และใช้การทูตรัฐสภาเต็มศักยภาพ ในเวลาเดียวกัน รัฐสภาไทยจะต้องมีบทบาทนำร่วมกับรัฐบาลและสังคมทุกภาคส่วนในการนำสถาบันรัฐสภามาแก้ไขปัญหามาจากวิกฤติประเทศไทยรอบที่สองและเยียวยาประเทศหลังวิกฤติ ซึ่งรวมถึงการยกเลิกประกาศภาวะฉุกเฉินทั่วประเทศเพื่อนำประเทศไทยกลับสู่ภาวะปกติอย่างแท้จริง ซึ่งการดำเนินการของรัฐสภาไทยเพื่อกอบกู้วิกฤติศรัทธาไทยในสังคมโลกจากทั้งสองด้านของความรับผิดชอบต่อประเทศ คือ ด้านการบริหารจัดการภายในประเทศหลังวิกฤติและการป้องกันวิกฤติประเทศรอบใหม่ และด้านการบริหารจัดการด้านต่างประเทศเพื่อสร้างความเข้าใจและความเชื่อมั่นของประเทศไทยในต่างประเทศ นั้น คือ เนื้อหาและเป้าหมายของการดำเนินการทูตรัฐสภาของรัฐสภาไทยนับจากนี้ไป ซึ่งจะมีรูปธรรมต่อการรับรู้และการยอมรับของต่างประเทศมากกว่าการชี้แจงตามผลการปฏิบัติของรัฐบาลแต่เพียงด้านเดียว ซึ่งไม่เพียงพอต่อไปแล้วสำหรับการทำหน้าที่ด้านต่างประเทศและการดำเนินการทูตรัฐสภาของไทยรัฐสภาในโลกปัจจุบันนี้และภายใต้วิธีคิดและการทำงานด้านต่างประเทศในบริบทของสากล

^{๔๗} วีระศักดิ์ โควสุรัตน์, อ้างแล้ว

บรรณานุกรม

กาเฟดำ. กรุงเทพฯ. ๑๔ เมษายน ๒๕๔๕

จักริน ฉายะพงศ์. ๒๕๕๑. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล เรื่อง การจัดทำยุทธศาสตร์การทูตพหุภาคี
หลักสูตรนักบริหารระดับสูง: ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม รุ่นที่ ๕๘. กรุงเทพมหานคร:
วิทยาลัยนักบริหาร สำนักงาน ก.พ.

เดช บุญนาค. ๒๕๕๓. อดีตรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศ. สัมภาษณ์, ๑๔ กรกฎาคม.

นิริวดี มานิตกุล. ๒๕๕๒. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล เรื่อง การบูรณาการทำงานระหว่าง
หน่วยงานหลักเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาความร่วมมือเศรษฐกิจในกรอบ
อนุภูมิภาค หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ ๑. กรุงเทพมหานคร: สถาบันการต่างประเทศ
เทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ.

พิชัย รัตตกุล. ๒๕๕๓. อดีตประธานรัฐสภา. สัมภาษณ์, ๓ กรกฎาคม

โกสิน พลกุล. ๒๕๔๘. “เปิดใจผู้นำรัฐสภา: บทบาทของรัฐสภาไทยในเวทีรัฐสภาระหว่าง
ประเทศ”, *วิเทศสาร* ๑, ๕, ไตรมาส ๔ มิถุนายน: ๕-๑๖.

วิฑิต มั่นตาภรณ์. ๒๕๕๓. “การบริหารงานการทูต: มิติด้านกฎหมาย”. หลักสูตรนักบริหารการทูต
รุ่นที่ ๒, ๑๕ มิถุนายน

วีระศักดิ์ โควสุรัตน์. ๒๕๕๓. อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. สัมภาษณ์ .
๒๐ กรกฎาคม.

สมศักดิ์ เจริญแจ้งอรุณ. ๒๕๕๒. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล เรื่อง การจัดทำฐานข้อมูลองค์การ
ระหว่างประเทศ หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ ๑. กรุงเทพมหานคร: สถาบันการ
ต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ.

สมศักดิ์ ปริศนานันทกุล. ๒๕๕๓. อดีตรองประธานสภาผู้แทนราษฎร. สัมภาษณ์. ๑๔ กรกฎาคม.
สาโรจน์ ชวนะวิรัช. ๒๕๕๓. คำกล่าวในการประชุมระดมสมองและรับฟังความคิดเห็นของหน่วย
ราชการและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องของไทยเกี่ยวกับภาพลักษณ์ของประเทศไทย. โรงแรม
มิลเลนเนียม ฮิลตัน. ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๓

สีหศักดิ์ พวงเกตุแก้ว. ๒๕๕๓. “กระบวนการจัดระเบียบโลก: ขั้นตอนและผลกระทบ”. หลักสูตร
นักบริหารการทูต รุ่นที่ ๒, ๑๕ มิถุนายน

สุภาสิณี ขมะสุนทร. ๒๕๔๕. เอกสารวิชาการกรณีศึกษาส่วนบุคคล เรื่อง รัฐสภากับการ
ต่างประเทศ. หลักสูตรนักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญระดับ ๕ ขึ้นไป
กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

- สุภาติณี ขมะสุนทร. ๒๕๕๐. เอกสารรายงานของที่ปรึกษาด้านต่างประเทศและรักษาการ
ผู้อำนวยการสำนักองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ สภาผู้แทนราษฎร ถึงเลขาธิการสภา
ผู้แทนราษฎร เรื่องสมาชิกภาพของไทยใน IPU และ ASGP และการจัดประชุมสมัชชา IPU
ในปี ๒๕๕๐. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- อรรถณพ บุราณเศรษฐ. ๒๕๕๒. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล เรื่อง มาตรา ๑๕๐ ของรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กับการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ.
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ ๑. กรุงเทพมหานคร: สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์
วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ.
- อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ. ๒๕๕๘. “เปิดใจผู้นำรัฐสภา : บทบาทของรัฐสภาไทยในเวทีระหว่างประเทศ.”
วิเทศสาร ๑, ๕ : ๒๐-๒๑.
- EU Speaker’s Conference. ๒๐๑๐ Presidency Conclusions, Stockholm, ๑๔-๑๕ May.
- Franz W. Weisglas and Gonnine de Boer. ๒๐๐๗. “Parliamentary Diplomacy,” *The Hague
Journal of Diplomacy*. January ๒ (๒๐๐๗) ๕๓ – ๕๕.
- Hays, Dan. Interparliamentary Affairs at the Parliament of Canada, Article for Diplomat and
International Canada Magazine
- Inter-Parliamentary Union. ๒๐๐๐. *The Parliamentary Vision for International Cooperation at
the Dawn of the Third Millennium*. Declaration adopted by consensus at the Conference
of Presiding Officers of National Parliaments. United Nations Headquarters. New York.
๓๐ สิงหาคม-๑ กันยายน.
- Inter-Parliamentary Union. ๒๐๐๓. *Parliamentary Diplomacy*, Seminar for the Members of the
National Parliament of Timor Leste, Dili , ๑๘ ธันวาคม.
- Inter-Parliamentary Union. ๒๐๐๕. *Bridging the Democracy Gap in International Relations*.
Declaration adopted by consensus at the Second Conference of Presiding Officers of
National Parliaments. United Nations Headquarters. New York. ๗-๙ กันยายน.
- Inter-Parliamentary Union. ๒๐๐๕. *Parliamentary Involvement in International Affairs*. A Report
by the Inter-Parliamentary Union (IPU) to the Second Conference of Speakers of
Parliaments. New York. ๗-๙ กันยายน.

Inter-Parliamentary Union. ๒๐๑๐. *Securing Democratic Accountability for the Common Good*.

Declaration adopted by consensus at the Third World Conference of Speakers of Parliament. United Nations. Geneva. ๑๕-๒๑ กรกฎาคม.

Johnsson Anders B, ๒๐๐๘. *Keynote Speech on Parliamentary Diplomacy and the Role of Parliament in the Treaty-Making Process, Seminar on the Role of Parliament in the Treaty-Making Process*. Bangkok. ๒๔ พฤศจิกายน.

Johnsson Anders B, ๒๐๐๕. *Keynote Speech on the Origins and Current State of Parliamentary Diplomacy Workshop on Parliamentary Diplomacy – International Experiences and Vietnam Practices*, Danang, ๘-๙ มกราคม.

Kinsella, Noel A. and Miliken Peter. ๒๐๐๕. *Parliamentary Diplomacy: the Canadian Approach*. ๔ พฤษภาคม.

Kurlantzick. ๒๐๑๐. “The End of Brand Thailand: How mismanagement and mistakes turned a high-growth democratic paradise into a violent mess,” *Newsweek*, (๑๔ June): ๒

Stelios Stavridis. ๒๐๐๕. *Dialogue among neighbors: the parliamentary dimension or How to strengthen cooperation between parliaments, civil society and academic institutions with the setting up of a network on parliamentary diplomacy, paper to be presented to the Forum Universitaire de la Mediterranica, Tarragona*. ๒ – ๓ June.

Stelios Stavridis. ๒๐๐๖. *Parliamentary Diplomacy: Any Lesson for Regional Parliaments?*, ๓๐ ตุลาคม

ประวัติผู้เขียน

นางสาวสุภาสินี ขมะสุนทร ที่ปรึกษาด้านการต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำเร็จการศึกษามัธยมศึกษาตอนปลายจากโรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ปทุมวัน และสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ เกียรตินิยมอันดับสองจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และอักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นอกจากนี้ ยังได้รับทุนจากมูลนิธิเอเชีย สหรัฐอเมริกาให้ไปฝึกงานด้านรัฐสภา ณ มลรัฐแคลิฟอร์เนียในปี ๒๕๓๑ และได้รับทุนรัฐบาลเนเธอร์แลนด์ให้เดินทางไปศึกษาระดับประกาศนียบัตรชั้นสูงด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจากสถาบันสังคมศาสตร์ ณ กรุงเฮก ในปี ๒๕๓๓

นางสาวสุภาสินี ขมะสุนทร เข้ารับราชการที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในปี ๒๕๒๕ ในตำแหน่งบุคลากร ๓ จากนั้นได้ย้ายมาทำหน้าที่ด้านวิเทศสัมพันธ์ตั้งแต่ปี ๒๕๒๘ จนถึงปัจจุบัน โดยได้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ดังนี้

๒๕ มีนาคม ๒๕๒๘	เจ้าหน้าที่วิเทศสัมพันธ์
๑๒ กันยายน ๒๕๓๕	หัวหน้าฝ่ายประชุมรัฐสภาต่างประเทศ กองวิเทศสัมพันธ์
๓๐ ธันวาคม ๒๕๓๗	ผู้ช่วยผู้อำนวยการกององค์การรัฐสภาต่างประเทศ
๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๓	ผู้อำนวยการกององค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ
๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๕	ผู้อำนวยการสำนักองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ
๔ มกราคม ๒๕๔๕	ที่ปรึกษาด้านการต่างประเทศและรักษาการผู้อำนวยการ สำนักองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ
๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑	ที่ปรึกษาด้านการต่างประเทศเพียงตำแหน่งเดียว

นางสาวสุภาสินี ขมะสุนทร ได้รับเชิญจากกระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่นให้เดินทางไปศึกษาดูงาน ณ ประเทศญี่ปุ่น ในปี ๒๕๓๕ และได้รับเชิญจากกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาให้เดินทางไปศึกษาดูงาน ณ สหรัฐอเมริกาในปี ๒๕๔๕

นางสาวสุภาสินี ขมะสุนทรผ่านการอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูงของรัฐสภา ประจำปี ๒๕๕๐