

ปัญหาและทางออกของมาตรา 186 และ 295(4) ว่าด้วยการจัดทำความตกลงหรือสัญญาระหว่างประเทศ

โดย กลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน (เอฟทีเอวอตช์)

www.ftawatch.org

หลักการสำคัญของมาตรา 186 ที่จะขาดเสียมิได้

1. ในวรรคสอง นอกเหนือจากเงื่อนไขที่กำหนดอยู่ในร่างเพื่อรับฟังความคิดเห็น จำเป็นต้องมีข้อกำหนดให้ประเภทของหนังสือสัญญาดังต่อไปนี้ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อนแสดงเจตนาผูกพัน
 - 1.1 หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันการค้าหรือการลงทุน หรือ
 - 1.2 หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันรายจ่ายหรืองบประมาณของประเทศอย่างสำคัญ
2. ในวรรคสี่ ก่อนการแสดงเจตนาผูกพันในหนังสือสัญญาใด คณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้น โดยให้เวลาในการศึกษาและแสดงความคิดเห็นที่เพียงพอ ทั้งนี้รายละเอียดทั้งหมดจะเป็นการเปิดเผยในช่วงเวลาภายหลังจบการเจรจาแล้ว แต่ก่อนการให้ความเห็นชอบของรัฐสภา เพื่อให้เสียเท่าที่การเจรจา ขณะเดียวกันรัฐสภาจะมีข้อมูลที่ครบถ้วน รัดกุมยิ่งขึ้นในการพิจารณา ลดโอกาสการเกิดปัญหาดังที่ผ่านมา

ตัวอย่างประสบการณ์ประเทศอื่น โดยเฉพาะประเทศคู่เจรจากับไทย

1. แม้รัฐธรรมนูญของนานาประเทศจะบัญญัติให้อำนาจการทำสนธิสัญญาเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร แต่ข้อสำคัญคือประเทศเหล่านั้นจะมีการกำหนดชัดเจนถึงประเภทของสนธิสัญญาที่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อนการแสดงเจตนาผูกพัน โดยฝ่ายบริหาร ซึ่งพบว่าประเภทของสนธิสัญญาดังกล่าวจะครอบคลุมมากกว่าที่กำหนดอยู่ในร่างมาตรา 186 ขณะนี้ เนื่องจากหนังสือสัญญาที่แม้มิได้ส่งผลต่อการแก้กฎหมาย หรือเปลี่ยนแปลงอาณาเขตดินแดนของรัฐ สามารถก่อให้เกิดผลกระทบที่รุนแรงได้ ด้วยเหตุนี้จึงมักมีการกำหนดว่าสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการค้าการลงทุน ต้องนำเข้าผ่านรัฐสภาก่อน เป็นต้น
2. ประเภทของสนธิสัญญาหรือความตกลงที่ต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภาก่อน (ในส่วนที่นอกเหนือจากที่กำหนดในมาตรา 186)
 - 2.1 ฝรั่งเศส – สนธิสัญญาหรือความตกลงทางการค้า สนธิสัญญาหรือความตกลงเกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศ สนธิสัญญาซึ่งมีผลผูกพันการเงินการคลังของประเทศ สนธิสัญญาซึ่งมีผลกระทบต่อสถานภาพของบุคคล เป็นต้น
 - 2.2 สหรัฐฯ – สนธิสัญญาหรือความตกลงทั้งระดับทวิภาคีและพหุภาคี ที่ว่าด้วยการค้าหรือการลงทุน ทรัพย์สินทางปัญญา แรงงาน สิ่งแวดล้อม และอีกมาก เป็นต้น
 - 2.3 นิวซีแลนด์ – สนธิสัญญาพหุภาคีหรือทวิภาคีที่สำคัญ อีกทั้งยังได้กำหนดเพิ่มเติมสนธิสัญญาเป็นรายประเภทเฉพาะอีก ตัวอย่างเช่น สนธิสัญญาทวิภาคีที่กระทบกับงบประมาณที่สำคัญ สนธิสัญญาที่มี

ผลกระทบสำคัญต่อประโยชน์สาธารณะ สนธิสัญญาที่ยังคงมีผลผูกพันตามเวลาที่กำหนดซึ่งมีผลผูกพัน
รัฐบาลในอนาคต เป็นต้น

2.4 ออสเตรเลีย – สนธิสัญญาที่มีเนื้อหาในทางการเมือง เศรษฐกิจหรือสังคม ซึ่งมีผลกระทบต่อประโยชน์
สาธารณะ อาทิ สนธิสัญญาทวิภาคีว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุน

2.5 ญี่ปุ่น – สนธิสัญญาเกี่ยวกับการเงิน สนธิสัญญาเกี่ยวกับการเมืองระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับนิติสัมพันธ์
ระหว่างประเทศญี่ปุ่นกับรัฐอื่น

โดยสรุปแล้วประเทศต่างๆ เหล่านี้ซึ่งต่างเป็นคู่เจรจากับประเทศไทยต้องนำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่
สำคัญ เช่น ความตกลงเขตการค้าเสรี หรือเอฟทีเอ ผ่านการให้ความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนทั้งสิ้น

ปัญหาและทางออกของมาตรา 295 (4) บทเฉพาะกาล

1. การเว้นการบังคับใช้มาตรา 186 กับสนธิสัญญาที่อยู่ระหว่างการดำเนินการ ตามบทเฉพาะกาลมาตรา 295 (4) จะ
ก่อให้เกิดปัญหาอย่างยิ่ง เนื่องจากขณะนี้ประเทศไทยได้เริ่มการเจรจาความตกลงทางเศรษฐกิจกับหลายประเทศ
และกลุ่มประเทศไปแล้ว จนแทบไม่มีคู่เจรจาสำคัญหลงเหลืออีก หากไม่นำมาตรา 186 มาบังคับใช้กับการ
ดำเนินการจัดทำหนังสือสัญญาเหล่านี้ มาตรา 186 จะหมดความสำคัญไปในทันที การบังคับใช้มาตรา 186 มิได้
หมายความว่าจำเป็นต้องกลับไปเริ่มกระบวนการเจรจาตั้งแต่ต้นเสมอไป หากสามารถแก้ไขถ้อยคำในมาตรา 295(4)
ให้มาตรา 186 มีผลบังคับเฉพาะกับกระบวนการเจรจาส่วนที่เหลืออยู่ (นับจากวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญจน
เสร็จสิ้นการเจรจา) ดังนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแก้ไขมาตรา 295(4) ให้มีความเหมาะสม หรือมีเช่นนั้นก็
สมควรตัดออกไปเสีย

2. ประเทศหรือกลุ่มประเทศที่อยู่ระหว่างการดำเนินการจัดทำสนธิสัญญาหรือความตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศ
ไทย ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

2.1 สหรัฐอเมริกา

2.2 สหภาพยุโรป (อาเซียน-สหภาพยุโรป)

2.3 อินเดีย

2.4 จีน (เขตการค้าเสรีอาเซียน-จีน)

2.5 ความตกลงการค้าเสรีอาเซียน-ออสเตรเลีย-นิวซีแลนด์

2.6 เขตการค้าเสรีไทย-บาหลีเรน

2.7 ความตกลงเขตการค้าเสรี BIMSTEC (อินเดีย ศรีลังกา ไทย ภูฏาน บังคลาเทศ พม่า เนปาล)

2.8 สมาคมการค้าเสรีแห่งยุโรป (EFTA) (นอร์เวย์ สวิตเซอร์แลนด์ ไอซ์แลนด์ ลิกเตนสไตน์)

2.9 เปรู

2.10 เขตการค้าเสรีอาเซียน-เกาหลี

นอกจากนี้ประเทศไทยได้ลงนามผูกพันในลักษณะเต็มรูปแบบของความตกลงทวิภาคีเขตการค้าเสรีกับ
ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และญี่ปุ่น ไปแล้ว