

ปัญหาและทางออกกว่าด้วยการทำความเข้าใจหรือสัญญาระหว่างประเทศในรัฐธรรมนูญ

จักรชัย โคมทองดี

กลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน (เอฟทีเอ ว็อทซ์)

๒๖ เม.ย. ๒๕๕๐

การดำเนินการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศในหลายกรณีได้สร้างความไม่ไว้วางใจและความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐบาลมาอย่างต่อเนื่องไม่ว่าในอดีตหรือปัจจุบัน เพื่อไม่ให้ปัญหาเช่นนี้ดำเนินต่อไป และเพื่ออำนวยความสะดวกให้ทั้งภาครัฐและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายสามารถมีกระบวนการที่ชัดเจนและโปร่งใส ที่จะร่วมกันคิด หาจุดยืนร่วมกัน อันจะนำไปสู่ท่าทีของประเทศไทยในการเจรจา และการได้มาซึ่งความตกลงระหว่างประเทศที่เสริมสร้างความเสมอภาคทางสังคม และความยั่งยืนของเศรษฐกิจไทย จำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยสมควรจะมี “ข้อบัญญัติที่เหมาะสมในรัฐธรรมนูญ” เพื่อช่วยสร้างธรรมาภิบาล และเพื่อเป็นกรอบสำหรับการมี “กฎหมายการจัดทำความตกลงหรือหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ” ต่อไป

ดังนั้น หลักการสำคัญของมาตราว่าด้วยการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศจึงควรประกอบด้วย

๑. กำหนดอำนาจ บทบาท และสัมพันธ์ ของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่มีความสมดุลและชัดเจนในการดำเนินการ และตัดสินใจทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ
๒. สร้างกระบวนการการทำหนังสือสัญญาที่โปร่งใส และประชาชนมีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย
๓. เพื่อให้กระบวนการทำหนังสือสัญญามีประสิทธิภาพ มีธรรมาภิบาล และเสริมสร้างความสมานฉันท์ในสังคม

แต่ร่างของกรรมาธิการยกร่างเพื่อจัดรับฟังความคิดเห็นในมาตรา ๑๘๖ ซึ่งว่าด้วยการจัดทำความตกลงหรือสัญญาระหว่างประเทศกลับมีข้อน่าห่วงใยสำคัญ

“มาตรา ๑๘๖ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำสนธิสัญญาสันติภาพ สนธิสัญญาสงบศึก และสนธิสัญญาอื่น กับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ

สนธิสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามสนธิสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสนธิสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างร้ายแรง ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

ก่อนการดำเนินการเพื่อทำสนธิสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศคณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับสนธิสัญญานั้น

เมื่อลงนามในสนธิสัญญาใดแล้ว คณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของสนธิสัญญานั้น และในกรณีที่การปฏิบัติตามสนธิสัญญาก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบอย่างรวดเร็วกว่าเหมาะสมและเป็นธรรม”

ปัญหาสำคัญของ มาตรา ๑๘๖ ตามร่างของกรรมาธิการที่เผยแพร่เพื่อจัดรับฟังความคิดเห็น

๑. ตามวรรคสองของมาตรา ๑๘๖ บทบาทของรัฐสภาจะถูกจำกัดอย่างมาก เป็นผลให้ไม่เกิดการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่เป็นจริงได้ หากยังบัญญัติเช่นนี้ หนังสือสัญญาในลักษณะเดียวกันกับ เอฟทีเอ ไทย-ออสเตรเลีย ไทย-จีน หรือ ไทย-ญี่ปุ่น จะไม่ต้องผ่านการให้ความเห็นชอบของรัฐสภา
๒. การกำหนดตามวรรคสองให้หนังสือสัญญาที่ “มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างร้ายแรง ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา” เป็นการบัญญัติที่คลุมเครือซึ่งจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ เนื่องจากอาจก่อให้เกิดความเห็นขัดแย้งว่าผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจะมีความร้ายแรงหรือไม่ ทั้งนี้ หนังสือสัญญาทางเศรษฐกิจสำคัญของอารยประเทศต่างต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาโดยไม่ต้องตีความ

๓. ตามความในวรรคสามและสี่นั้น ประชาชนจะมีโอกาสได้เห็นรายละเอียดของความตกลงภายหลังการแสดงเจตนาผูกพันไปแล้วเท่านั้น เช่นนี้แล้วผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชนจะไม่สามารถให้ความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ได้ ซึ่งไม่ต่างจากสิ่งซึ่งรัฐบาลที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันดำเนินการ จนนำไปสู่ความขัดแย้งทางสังคม

ร่างมาตรา ๑๘๖ ตามข้อเสนอของภาคประชาชน

<p>“มาตรา ๑๘๖ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำสนธิสัญญาสันติภาพ สนธิสัญญาสงบศึก และหนังสือสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ</p> <p><u>หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย หรือมีเขตอำนาจตามสนธิสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลผูกพันทางการค้าหรือการลงทุน หรือต่อรายจ่ายหรืองบประมาณของประเทศอย่างสำคัญ หรือมีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประชาชนอย่างกว้างขวาง หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ก่อนการแสดงเจตนาผูกพัน</u></p> <p>ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศคณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับสนธิสัญญานั้น</p> <p><u>ก่อนการแสดงเจตนาผูกพันในหนังสือสัญญาใด คณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้นและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และในกรณีที่การปฏิบัติตามหนังสือสัญญาก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน คณะรัฐมนตรีต้องหาทางป้องกันและดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบอย่างรวดเร็ว เหมาะสมและเป็นธรรม”</u> (ส่วนที่ขีดเส้นใต้ เป็นส่วนที่ปรับหรือเพิ่มเติม)</p>
--

ความสำคัญและองค์ประกอบของ มาตรา ๑๘๖ ตามข้อเสนอภาคประชาชน

๑. มีบทบัญญัติชัดเจนที่ให้ หนังสือสัญญาที่ “มีผลผูกพันทางการค้าหรือการลงทุน” ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อนการแสดงเจตนาผูกพัน
๒. แม้หนังสือสัญญามีได้ผลให้ต้องแก่กฎหมาย แต่หากพันธกรณีที่เกิดขึ้นมีผลผูกพัน ต่อรายจ่ายหรืองบประมาณของประเทศอย่างสำคัญ หรือมีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประชาชนอย่างกว้างขวาง หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศ จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อนการแสดงเจตนาผูกพันเช่นกัน การบัญญัติเช่นนี้มีได้หมายความว่าหนังสือสัญญา ระหว่างประเทศทั้งหมดต้องผ่านรัฐสภา โดยคำนึงถึงความคล่องตัวของฝ่ายบริหารและภาระของฝ่ายนิติบัญญัติ
๓. รัฐบาลจะต้องให้ข้อมูลในการดำเนินการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศกับประชาชนโดยทั่วไป ทั้งก่อนเริ่มการเจรจา และระหว่างการเจรจา รวมทั้งชี้แจงต่อรัฐสภา และจัดให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางนโยบาย การให้ข้อมูลก่อนเริ่มเจรจามีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อให้ประชาชนและรัฐสภาได้รับทราบกรอบและเป้าประสงค์ของการดำเนินการทำหนังสือสัญญา อันจะนำไปสู่การให้ความคิดเห็นอันเป็นประโยชน์สูงสุด โดยที่ไม่ส่งผลเสียหายต่อท่าทีการเจรจา
๔. ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญา ก่อนการแสดงเจตนาผูกพัน ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งยวด เนื่องจากจะทำให้สามารถให้ความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์จริง การให้ความคิดเห็นบนข้อมูลจริงจะช่วยให้รัฐบาลและรัฐสภาตัดสินใจในพันธกรณีดังกล่าวอย่างรัดกุมยิ่งขึ้น การเปิดเผยรายละเอียดร่างหนังสือสัญญาในขั้นตอนนี้มีความเป็นไปได้เนื่องจากเป็นการเปิดเผย ภายหลังเสร็จสิ้นการเจรจาแล้ว
๕. กรณีที่การปฏิบัติตามหนังสือสัญญาก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน คณะรัฐมนตรีต้องหาทางป้องกันเป็นอันดับแรกก่อนการดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบอย่างรวดเร็ว เหมาะสมและเป็นธรรมต่อไป

การมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญตามร่างข้อเสนอปรับปรุงนี้จะเป็นการเพิ่มอำนาจต่อรองและประสิทธิภาพในการเจรจาของฝ่ายบริหาร เนื่องจากท่าทีของรัฐบาล รัฐสภา และประชาชน จะมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมากขึ้น ขณะเดียวกันกระบวนการที่ดีสามารถลดความขัดแย้งภายในประเทศได้ และการปฏิบัติตามบทบัญญัติเช่นนี้ไม่ควรส่งผลให้การจัดทำหนังสือสัญญาต้องล่าช้าออกไป