

มาตรา 183 กลับไม่ได้ไปไม่ถึง

ตามที่สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) กำลังจะลงมติตัดสินว่าจะเห็นชอบหรือไม่กับร่างรัฐธรรมนูญที่ร่างโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ในวันที่อาทิตย์ที่ 6 กันยายน 2558 กลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน (เอฟทีเอ ว็อทช์) มีข้อสังเกตและไม่เห็นด้วยต่อมาตรา 183 ว่าด้วยการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ดังนี้

1. มาตรา 183 ในร่างรัฐธรรมนูญนี้คือการเปลี่ยนแปลงจากบทบัญญัติในมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ที่มีเจตนารมณ์เพื่อสร้างธรรมาภิบาลในกระบวนการเจรจา สร้างความโปร่งใส การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม และเป็นกลไกสร้างระบบการถ่วงดุลและตรวจสอบระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้ผลจากการทำหนังสือสัญญาเกิดประโยชน์โดยรวมมากที่สุดต่อประเทศชาติ และเสริมประสิทธิภาพการเจรจาไปด้วย เช่น คณะเจรจายังสามารถใช้ “กรอบเจรจา” ที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองในการเจรจาได้อีกด้วย บทบัญญัติเหล่านี้เป็นสิ่งที่อารยประเทศต่างๆ กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

2.สาระสำคัญของมาตรา 183 ในร่างรัฐธรรมนูญที่ต่างไปจากมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 คือ

2.1 การขยายนิยามตามวรรคสอง หมายถึงหนังสือสัญญาเกี่ยวกับการเปิดเขตการค้าเสรีหรือเปิดเสรีการลงทุนภายใต้กรอบองค์การการค้าโลกหรือการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ หรือที่เกี่ยวกับการใช้หรือแบ่งสรรผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพย์สินทางปัญญา หรือการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

2.2 ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญาตามวรรคสอง คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับทำหนังสือสัญญานั้น แต่แทนที่จะเป็นการชี้แจงกรอบการเจรจาและขอรับความเห็นชอบต่อรัฐสภา ในร่างรัฐธรรมนูญกลับระบุให้เสนอและขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการการต่างประเทศของรัฐสภาเท่านั้น

2.3 มาตรา 183 ตามร่างรัฐธรรมนูญระบุว่า คณะกรรมการการดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิได้เป็นสมาชิกรัฐสภาด้วย แต่จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าวเท่านั้น และยังกำหนดเงื่อนไขให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบผูกพันตามสัญญาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวัน

2.4 ในกรณีที่การปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบนั้นอย่างรวดเร็ว เหมาะสม และเป็นธรรมนั้น มาตรา 183 ตามร่างรัฐธรรมนูญได้ตัดคำสำคัญที่เคยมีอยู่ในมาตรา 190 เมื่อปี 2550 ไป คือ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม ไม่ใช่แค่ผลกระทบต่อประชาชนดังที่ปรากฏในร่างรัฐธรรมนูญ

3. ข้อสังเกตบางประการต่อมาตรา 183 ว่าด้วยการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศของกลุ่มศึกษาเขตการค้าเสรีภาคประชาชน (เอฟทีเอ ว็อทซ์)

3.1 การขยายนิยามวรรคสอง แม้ดูเหมือนจะมีความชัดเจนมากขึ้น แต่กลับกลายเป็นจุดที่น่าห่วงที่สุด เพราะการขยายความวรรคสองที่ไปผูกหนังสือสัญญาทางเศรษฐกิจไว้กับกรอบองค์การการค้าโลก ทำให้หนังสือสัญญาระหว่างประเทศสำคัญๆหลายประเภทหลุดรอดจากการพิจารณาของรัฐสภาไป เช่น สัญญาเงินกู้จากองค์การการเงินระหว่างประเทศ อาทิ IMF, ADB, JICA รวมทั้งสัญญาเงินกู้กับเงิน ที่มักกำหนดเงื่อนไขให้ประเทศต้องปฏิบัติตาม และบางหนังสือสัญญาที่ปัจจุบันไม่ได้อยู่ในความตกลงพหุภาคีขององค์การการค้าโลกที่มาตรานี้ใช้อ้างอิงอีกแล้ว แต่มีอยู่ในความตกลงทวิภาคี และภูมิภาค ซึ่งอาจส่งผลไม่ต่างหรือร้ายแรงกว่าเอฟทีเอ นี่เป็นความพยายามของหน่วยราชการที่ผลักดันผ่านรัฐบาลพรรคไทยรักไทย และพรรคประชาธิปัตย์มาโดยตลอดที่พยายามกันหนังสือสัญญาเงินกู้และ ความตกลงด้านการลงทุนต่างๆจากการรับรู้ของสาธารณชน ทั้งนี้ ยังพบว่า นิยามวรรคสองในร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ส่งมอบให้สปช.นั้น ชัดเจนว่า ถ้าหลังกว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่คณะกรรมการร่างฯเผยแพร่เมื่อเดือน เม.ย.ที่ผ่านมา โดยเฉพาะประเด็นการเอาขอบเขตขององค์การการค้าโลก (WTO) ไปครอบเอาไว้ทั้งที่แทบจะไม่มี ความตกลงใดๆเกิดขึ้นจากองค์กรนี้ในช่วงเกือบสองทศวรรษที่ผ่านมา

3.2 การลดระดับการผ่านความเห็นชอบกรอบเจรจาจากรัฐสภาทั้งหมด เหลือเพียงแก่ คณะกรรมาธิการการต่างประเทศของรัฐสภาที่แม้จะระบุให้มีผู้ทรงคุณวุฒิที่มีได้เป็นสมาชิกรัฐสภา รวมอยู่ด้วยนั้น ถือเป็นการถอยหลังในเชิงสาระสำคัญที่สุด เพราะหนังสือสัญญาระหว่างประเทศนั้น เมื่อทำแล้วจะมีผลผูกพันยาวนานมากกว่าชั่วอายุคน กรอบเจรจาจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างความรอบคอบในการเจรจาเพื่อให้ประเทศได้ประโยชน์สูงสุด และเพิ่มอำนาจต่อรองในการเจรจาได้อีกด้วย ดังนั้นจึงไม่ควรแก้ผ่านคณะกรรมาธิการต่างประเทศของรัฐสภาเท่านั้น แต่ยังจำเป็นที่จะต้องผ่านรัฐสภาด้วย

3.3 การกำหนดให้คณะกรรมาธิการดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิได้เป็นสมาชิกรัฐสภาด้วย ยังไม่สามารถรับประกันการมีส่วนร่วมของภาคส่วนที่หลากหลายได้ ซึ่งในที่สุดอาจจะมีแค่ภาคเอกชน 3 สมาคมดังที่เคยเป็นมาก็ได้

- 3.4 ประเด็นเรื่องเวลาที่ระบุให้พิจารณากรอบการเจรจาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่
ได้รับเรื่องดังกล่าวเท่านั้นเป็นการกำหนดที่เร่งรัดอย่างมาก สุดท้ายคณะกรรมการการ
ต่างประเทศของรัฐสภานี้ก็จะไม่ได้ต่างอะไรกับตรายาง เช่นเดียวกับที่กำหนดเงื่อนเวลาให้
รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบผูกพันตามสัญญาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวัน ทั้งที่ในหลาย
ประเทศให้เวลาพิจารณาในขั้นตอนนี้ถึง 6 เดือน
- 3.5 การเยียวยาแก้ไขผลกระทบเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นที่ทราบกันว่าการเจรจา
หนังสือสัญญาระหว่างประเทศโดยมากจะมีผู้ได้รับประโยชน์กระจุกตัว ขณะที่ผู้ที่ได้รับ
ผลกระทบมีความกระจายตัวอย่างมาก และบ่อยครั้งผู้ที่ได้รับผลกระทบรุนแรงคือ
ผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม ซึ่งพึงได้รับความใส่ใจจากผู้กำหนดนโยบายเป็น
พิเศษ แต่มาตรา 183 ตามร่างรัฐธรรมนูญได้ตัดคำสำคัญที่เคยมีอยู่ในมาตรา 190 เมื่อปี 2550
ออกไป ซึ่งในที่สุดอาจทำให้การเยียวยาแก้ไขผลกระทบต่อผู้ประกอบการขนาดกลางและ
ขนาดย่อม ถูกละเลยในที่สุด
- 3.6 และน่าเสียดายที่ร่างรัฐธรรมนูญที่ระบุว่าสร้างพลเมืองให้เป็นใหญ่ไม่สามารถทำให้มี
กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันในหนังสือ
สัญญาตามวรรคสอง ทั้งที่เป็นกระบวนการที่มีความสำคัญมากและเป็นกลไกสำคัญ

นับตั้งแต่ปี 2550 มีความพยายามแก้ไขมาตรา 190 หลายครั้ง เพื่อทำลายธรรมเนียมใน
กระบวนการเจรจาจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ แต่ไม่เคยประสบความสำเร็จ

อย่างไรก็ตาม สาระตามมาตรา 183 ในร่างรัฐธรรมนูญซึ่งจะเป็นหลักในการร่างกฎหมายประกอบ
นี้ กลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน (เอฟทีเอ ว็อทซ์) วิเคราะห์แล้วว่า ไม่อาจสร้าง
กระบวนการตรวจสอบถ่วงดุล การมีส่วนร่วม ระหว่างฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และภาคประชาสังคม ซึ่ง
เป็นหลักการสำคัญข้อหนึ่งในระบอบการเมืองประชาธิปไตย แต่อาจเป็นการจำกัดพื้นที่การมีส่วนร่วม
ทางการเมืองของภาคส่วนต่างๆ ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ผลักดันให้ประชาชน ผู้เดือดร้อนต้อง
ใช้ท้องถนนหรือพื้นที่สาธารณะต่างๆ เป็นพื้นที่แสดงออกทางการเมือง

หากสาระเช่นนี้ผ่านไปก็เท่ากับว่า สิ่งที่น่ากลัว(การเมืองด้อยคุณภาพ) กลุ่มทุนครอบงำ และฝ่าย
ข้าราชการประจำล่าหลัง ที่เคยพยายามทำลายธรรมเนียมในการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศแต่
ไม่เคยทำสำเร็จ รัฐประหารได้มาช่วยทำให้สำเร็จแล้ว

.....

มาตรา 183 ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ....

มาตรา 183 พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือที่กระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

หนังสือสัญญาที่กระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวางหรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญตามวรรคสอง หมายถึงหนังสือสัญญาเกี่ยวกับ การเปิดเขตการค้าเสรีหรือเปิดเสรีการลงทุนภายใต้กรอบองค์การการค้าโลกหรือการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ หรือที่เกี่ยวกับการใช้หรือแบ่งสรรผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพย์สินทางปัญญา หรือการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศตามวรรคสอง คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับทำหนังสือสัญญานั้น โดยให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาที่เป็นเนื้อหาสาระสำคัญอันจะนำไปสู่การจัดทำหนังสือสัญญานั้นต่อคณะกรรมการการต่างประเทศของรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย ในการนี้คณะกรรมการดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิได้เป็นสมาชิกรัฐสภาด้วยและจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว

เมื่อลงนามในหนังสือสัญญาหรือจะเข้าทำหนังสือสัญญาตามวรรคสองแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันในหนังสือสัญญาตามวรรคสอง คณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้น และต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว ในกรณีที่การปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบนั้นอย่างรวดเร็ว เหมาะสม และเป็นธรรม

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการทำหนังสือสัญญาซึ่งครอบคลุมถึงการกำหนดประเภท กรอบการเจรจา ขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาตามวรรคสอง รวมทั้งการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าว โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป

ในกรณีที่มีปัญหาตามวรรคสอง ให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยชี้ขาด โดยให้นำบทบัญญัติมาตรา 158 มาใช้บังคับกับการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอนุโลม ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีจะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยก็ได้

.....

มาตรา 190 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

มาตรา 190 พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น กับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว

ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศตามวรรคสอง คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น ในการนี้ ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย

เมื่อลงนามในหนังสือสัญญาตามวรรคสองแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน คณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้น และในกรณีที่มีการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบนั้นอย่างรวดเร็วเหมาะสม และเป็นธรรม

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าว โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป

ในกรณีที่มีปัญหาตามวรรคสอง ให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยชี้ขาด โดยให้นำบทบัญญัติตามมาตรา 154(1) มาใช้บังคับกับการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอนุโลม