



ที่ สค 0001/ 23๑๖

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
128 อาคารพญาไทพลาซ่า ถนนพญาไท กทม. 10400

2๖ ธันวาคม 2551

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง
“ขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ
และสังคมของประเทศ ตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2550”

ด้วยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ดำเนินการศึกษาและติดตามการจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรี (FTA) ระหว่างประเทศไทยกับประเทศต่างๆ รวมทั้งขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาอย่างต่อเนื่อง

ในการนี้ สภาที่ปรึกษาฯ ในคราวประชุมครั้งที่ 21/2551 เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 30 ตุลาคม 2551 ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อความอยู่ดีมีสุขของประชาชนและต่ออธิปไตยของชาติ จึงมีมติเห็นชอบให้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่องดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ สรุปได้ดังนี้ (รายละเอียดฉบับสมบูรณ์ปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย)

1. ควรเร่งดำเนินการผลักดันกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา ตามวรรค 5 ของมาตรา 190 อย่างเร่งด่วน เพราะบทเฉพาะกาลตามมาตรา 303 (3) ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดว่า ให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบมาตรา 190 ภายในเวลา 1 ปี หลังจากที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว เพื่อประโยชน์ ดังนี้

1.1 เพื่อให้เกิดความเข้าใจและความมั่นใจต่อหน่วยงานผู้รับผิดชอบในกระบวนการเจรจา และเกิดความต่อเนื่องของกระบวนการเจรจา

/1.2 เพื่อให้เกิด...

1.2 เพื่อให้เกิดความชัดเจนมากขึ้น ในกรณีของสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่มีได้ระบุไว้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญ เช่น การทำหนังสือสัญญาซึ่งรัฐบาลมีอำนาจทำได้เองโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา หรือหนังสือสัญญาเล็กๆ น้อยๆ ที่หน่วยงานของรัฐได้รับมอบอำนาจไปทำ

2. ควรกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาอย่างรอบคอบ โปร่งใส และให้ประชาชนมีส่วนร่วม ดังนี้

2.1 ขั้นตอนของการศึกษาวิจัย ควรมีความเป็นอิสระและไม่มีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ของรัฐกับผลประโยชน์ของผู้ศึกษาวิจัย โดยให้ครอบคลุมการศึกษาวิจัย 3 ระยะ ไม่ว่าจะเป็นช่วงเวลาใดของการบังคับใช้หนังสือสัญญา ได้แก่ 1) ก่อนการเจรจาทำสนธิสัญญา 2) ขั้นตอนการศึกษาวิจัยเพื่อประเมินผลของร่างความตกลงก่อนหน้าการเสนอให้รัฐสภาเห็นชอบ และ 3) ขั้นตอนการศึกษาเพื่อประเมินผลการบังคับใช้ความตกลง

2.2 ขั้นตอนของการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ควรกำหนดไว้อย่างน้อย 2 ขั้นตอน ดังนี้

2.2.1 รับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อจัดทำกรอบการเจรจาความตกลงระหว่างประเทศ

2.2.2 รับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนความตกลงจะมีผลผูกพัน ไม่ว่าจะเป็นก่อนการลงนาม หรือก่อนการพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยรัฐสภา

ทั้งนี้ การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ควรมีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

(1) องค์ประกอบของการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรครอบคลุมประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความตกลงระหว่างประเทศในเรื่องนั้นๆ

(2) ควรมีสัดส่วนที่เหมาะสมและการกระจายอย่างกว้างขวางทุกกลุ่ม

(3) ควรกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ใช่กระทำการเพียงพิธีการเท่านั้น และให้ประชาชนสามารถเสนอความคิดเห็นได้หลายช่องทาง

(4) ควรให้องค์กรอิสระเป็นผู้ดำเนินการในการรับฟังความคิดเห็นของภาคประชาชน เช่น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

2.3 ขั้นตอนของการเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภา ควรให้องค์กรภาคเอกชน และภาคประชาชน ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดร่วมกัน โดยมีหลักการในการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

2.3.1 กรอบการเจรจาระหว่างประเทศ ควรสอดคล้องกับกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ทั้งด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในระยะยาว

2.3.2 กรอบการเจรจาระหว่างประเทศ ควรเป็นกรอบการเจรจาทางยุทธศาสตร์มากกว่าจะเป็นรายละเอียดของการเจรจา เพื่อให้คณะเจรจามีความยืดหยุ่นในการเจรจา และเป็นกรอบที่มีความชัดเจนในการปกป้องผลประโยชน์และป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ

2.4 ขั้นตอนการเปิดเผยรายละเอียดของหนังสือสัญญา ที่เข้าข่ายเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 190 วรรคสอง ควรมีลักษณะ ดังนี้

2.4.1 ควรแจ้งแก่คู่เจรจาหรือระบุลงในหนังสือสัญญาว่า หนังสือสัญญาจะมีผลผูกพันก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเท่านั้น

2.4.2 ต้องให้เวลาศึกษาทำความเข้าใจอย่างเพียงพอ ซึ่งจะเป็นระยะเวลาเท่าใดนั้นให้พิจารณาเป็นรายกรณีๆ ไป

2.4.3 ร่างของหนังสือสัญญา ต้องแปลเป็นฉบับภาษาไทย

2.4.4 รัฐบาลต้องสนับสนุนงบประมาณ และความช่วยเหลืออื่นๆ ให้แก่กลุ่มประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรรายย่อย องค์กรของผู้บริโภค ผู้ประกอบการขนาดเล็ก เพื่อให้กลุ่มต่างๆ เหล่านี้ สามารถจัดการประชุม สัมมนา เพื่อวิเคราะห์ผลของความตกลงดังกล่าวได้อย่างเพียงพอ และควรเป็นการดำเนินการในเชิงรุกตั้งแต่ต้น

2.5 ขั้นตอนของการพิจารณาของรัฐสภาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันหลังได้รับเรื่องจากรัฐบาล ควรดำเนินการดังนี้

2.5.1 คณะกรรมาธิการที่เกี่ยวข้องของรัฐสภา ควรจัดประชุมเพื่อทำการศึกษาและวิเคราะห์ภายในระยะเวลา 45 วันนับแต่รัฐสภาได้รับเรื่อง และจัดทำรายงานเสนอต่อรัฐสภา

2.5.2 รัฐควรแนบความเห็นขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (ตามข้อ 2.2 (4)) สมาคมธุรกิจ และองค์กรภาคประชาชน ให้กับรัฐสภาเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

2.5.3 รัฐสภาควรจัดทำข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และขั้นตอนการพิจารณาให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาสำหรับสมาชิกรัฐสภาให้มีความชัดเจน

2.6 ขั้นตอนของกลไกการเยียวยาความเสียหายอย่างรวดเร็ว เหมาะสม และเป็นธรรม ให้ดำเนินการดังนี้

2.6.1 สนับสนุนให้กลุ่มที่ได้รับผลกระทบ จัดตั้งเป็นองค์กรนิติบุคคลของตนเองที่ทำหน้าที่ในการประสานงานระหว่างผู้ที่ได้รับผลกระทบด้วยกันเอง โดยจัดทำแผนพัฒนาศักยภาพ การเยียวยาความเสียหาย รวมถึงการรองรับงบประมาณและความช่วยเหลืออื่นๆ จากรัฐบาล

ในกรณีของผู้ได้รับผลกระทบที่มีข้อจำกัดและไม่สามารถเข้าร่วมเป็นสมาชิกในองค์กรนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นได้ หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีกลไกที่สามารถให้ความช่วยเหลือสนับสนุนได้โดยตรง คู่ขนานไปพร้อมๆ กันด้วย

2.6.2 ควรพิจารณาอนุมัติแผนการพัฒนาศักยภาพและอื่นๆ อย่างเร่งด่วน ให้แล้วเสร็จภายใน 6 เดือน หรืออย่างช้าไม่เกิน 1 ปี นับตั้งแต่มีการตั้งองค์กรนิติบุคคลตามข้อ 2.6.1

2.6.3 ควรใช้จากเงินกองทุนที่ได้จากการเก็บค่าอัตราค่าธรรมเนียมจากผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากความตกลงระหว่างประเทศในระดับที่เหมาะสม โดยมีการทำข้อตกลงกับผู้ที่จะได้รับผลประโยชน์ไว้ล่วงหน้า

2.6.4 แผนงบประมาณที่ใช้ ควรกำหนดไว้ในงบประมาณประจำปีของรัฐบาล

3. ข้อเสนอในขณะที่ยังไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาบังคับใช้

คณะรัฐมนตรีควรจัดประชุม เพื่อกำหนดรายละเอียดการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยนำข้อเสนอในข้อ 2 ไปปรับใช้โดยอนุโลม

4. ข้อเสนอแนะอื่นๆ เพิ่มเติม

4.1 ควรจัดตั้งกลไกพัฒนานักเจรจาต่อรอง เพื่อสนับสนุนให้หน่วยงาน และข้าราชการของรัฐ มีความสามารถมากขึ้น มีหน่วยงานวิจัยโดยเฉพาะ (Intelligence Agency) เพื่อสนับสนุนให้เกิดคณะเจรจาที่มีความสามารถเพียงพอ

4.2 องค์ประกอบของผู้เจรจา ควรศึกษาช่องทางที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความสามารถในการเจรจา หรือรอบรู้ด้านต่างๆ จากภาคธุรกิจ ภาคเอกชน นักวิชาการ (นอกจากข้าราชการ) และภาคประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการเจรจา โดยเฉพาะในกรณีที่ไม่ทำให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน

4.3 ควรมีองค์กรเสริมสร้างศักยภาพและเยียวยา หรือสถาบันดูแลการเยียวยา โดยให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างศักยภาพ (Capacity Building) ด้วย เพราะการเยียวยาไม่ใช่การให้เงินเพียงอย่างเดียว แต่รวมถึงการสร้างโอกาส และการอำนวยความสะดวก การส่งเสริมวิสาหกิจไทย การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การแก้กฎหมาย เป็นต้น

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา หากผลการพิจารณาเป็นประการใด กรุณาแจ้งให้ทราบใน
โอกาสแรกด้วย จะขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นายโคทม อารียา)

ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักวิชาการ

โทร. 0-2612 – 9159, 02-612-9222 ต่อ 121

โทรสาร 0-2612 – 9145

ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
เรื่อง ขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อ
ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ
ตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

1. ความเป็นมา

ปัญหาการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศเป็นปัญหาสำคัญที่ได้รับการกล่าวถึงมาโดยตลอดในระยะ 4-5 ปีที่ผ่านมา

ในอดีตนั้น ได้มีการบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 224 เกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ในวรรค 2 โดยกำหนดว่า “หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา” แต่ก็ยังมีข้อถกเถียงว่าหนังสือสัญญาใดบ้างที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ตัวอย่างเช่น กรณีการให้สัตยาบันในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และการลงนามในความตกลงการค้าเสรี (FTA) กับประเทศต่างๆ เป็นต้น

ในกรณีความตกลงการค้าเสรีนั้น ได้มีเสียงท้วงติงจากประชาชนกลุ่มต่างๆ สมาชิกสภา องค์กรอิสระอื่นตามรัฐธรรมนูญ และนักวิชาการเป็นจำนวนมากว่า กระบวนการเจรจาการค้าระหว่างประเทศนั้น ไม่มีการเตรียมความพร้อมอย่างเพียงพอ ขาดความโปร่งใส ขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ไม่มีการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ และไม่ได้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา ทั้งๆ ที่เป็นความตกลงที่มีผลกระทบทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างกว้างขวาง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้บัญญัติเรื่องขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมขึ้น ในมาตรา 190 ในวรรค 2,3,4 และ 5 ดังนี้

“...หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขต ซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย หรือมีอาณาเขตตามหนังสือสัญญา หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติ เพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว

ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศตามวรรคสอง คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดการให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภา เกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น ในกรณีนี้ ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย

เมื่อลงนามในหนังสือสัญญาตามวรรคสองแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน คณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้น และในกรณีที่การปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือผู้ประกอบการขนาดกลาง ขนาดย่อม คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบนั้นอย่างรวดเร็ว เหมาะสม และเป็นธรรม

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน อย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าว โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ได้รับประโยชน์กับผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้น และประชาชนทั่วไป....."

ทั้งนี้ในบทเฉพาะกาลมาตรา 303 (3) ได้กำหนดให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบมาตรา 190 ภายในเวลา 1 ปีหลังจากที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว

ดังนั้น สภาที่ปรึกษาฯ ซึ่งติดตามการจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีมาโดยตลอด พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐบาลควรเร่งดำเนินการเพื่อให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ทั้งนี้เพื่อรองรับกระบวนการเจรจาความตกลงระหว่างประเทศ ทั้งที่เป็นความตกลงทางด้านเศรษฐกิจและการค้า ความตกลงด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความตกลงที่เกี่ยวกับความมั่นคงระหว่างประเทศ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้การทำหนังสือสัญญาใดๆ ระหว่างประเทศนั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยส่วนรวมอย่างแท้จริง

2. วิธีการศึกษาและดำเนินงาน

ในการจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับมาตรา 224 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 190 นั้น สภาที่ปรึกษาฯ ได้ดำเนินการเป็นลำดับ ดังนี้

2.1 จัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี 2 เรื่อง คือ

2.1.1 เรื่องการเจรจาจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างประเทศไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกา (US-Thailand FTA) โดยครั้งแรกได้เสนอต่อรัฐบาล พ.ต.ท ทักษิณ ชินวัตร 2 เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2549 และครั้งที่สองเสนอต่อรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ เมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2549

2.1.2 เรื่อง การจัดทำความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น (JTEPA) เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2550

โดยความเห็นและข้อเสนอแนะฯ ทั้ง 2 เรื่องนี้ ได้เสนอประเด็นของกระบวนการและขั้นตอนในการเจรจาการค้าเสรีด้วย เช่น ในเรื่องการเจรจาจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างประเทศไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกา ในข้อ 5.2 เรื่องกระบวนการจัดทำความตกลง สภาที่ปรึกษาฯ เสนอว่า 1) ควรจัดทำงานศึกษาวิจัยอย่างละเอียดก่อนหน้าการเจรจา 2) ควรมีกระบวนการตรวจสอบติดตาม และการให้ความเห็นชอบความตกลงฯ โดยรัฐสภา และ 3) ควรมีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น

2.2 จัดประชุมสัมมนา 3 ครั้ง แต่แต่ละครั้งประกอบด้วย นักวิชาการด้านกฎหมายระหว่างประเทศ นักวิชาการด้านกฎหมายมหาชน ข้าราชการระดับสูงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนจากสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ผู้แทนจากสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย นักวิชาการผู้มีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รวมทั้งกลุ่มที่ได้รับผลกระทบ ผู้แทนจากพรรคการเมือง และประชาชนทั่วไป ดังนี้

2.2.1 การสัมมนาเรื่อง สาระของกฎหมายว่าด้วยการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2550

2.2.2 การสัมมนาเรื่อง กระบวนการเจรจาการค้าเสรีควรทำอย่างไรภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 24 กรกฎาคม 2551

2.2.3 การสัมมนาเรื่อง กรอบ เนื้อหา กระบวนการ และขั้นตอนการเจรจาการค้าเสรีภายใต้รัฐธรรมนูญ 2550 และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เมื่อวันที่อังคารที่ 26 สิงหาคม 2551 ซึ่งในครั้งนี้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคพลังประชาชน และพรรคชาติไทยเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นด้วย

2.3 ประมวลสรุปผลการสัมมนาเป็นร่างความเห็นและข้อเสนอแนะเสนอต่อคณะทำงานวิชาการ คณะทำงานกิจการสภาที่ปรึกษาฯ และที่ประชุมสภาที่ปรึกษาฯ เป็นลำดับ เพื่อให้ได้ความเห็นและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์มากที่สุด จากการมีส่วนร่วมโดยทุกภาคส่วน

ซึ่งในขั้นตอนของการประชุมคณะทำงานกิจการสภาที่ปรึกษาฯ นั้น สภาที่ปรึกษาฯ ยังได้ส่งร่างความเห็นฯ ดังกล่าวให้กับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้ให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติมด้วย ได้แก่ 1) กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ 2) กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย 3) สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย 4) สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย 5) นักวิชาการจากมหาวิทยาลัย 2 ท่าน ได้แก่ รศ.ดร.ลาวัญญ์ ถนัดศิลป์กุล ผู้อำนวยการโครงการสถาบันศึกษากฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช และ ผศ.ดร.จันทจิรา เอี่ยมมยุรา อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ 6) นักวิชาการ

จากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ : นายบัณฑิต เศรษฐศิริโรตม์ ผู้อำนวยการโครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐานทรัพยากร

3. สาระสำคัญของเรื่องและข้อวิเคราะห์

บทบัญญัติในมาตรา 190 นั้น เป็นการสานต่อหลักการและกฎเกณฑ์การทำความตกลงระหว่างประเทศตามมาตรา 224 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยได้ขยายความและสร้างความชัดเจนมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำความตกลงที่เกี่ยวข้องกับการค้า การลงทุน การคลัง ที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางและมีนัยสำคัญ และได้กำหนดกฎเกณฑ์การดำเนินการซึ่งใกล้เคียงกับมาตรฐานของประเทศประชาธิปไตยเสรีนิยมหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ามาตรา 190 จะมีประโยชน์หลายประการ แต่พบว่ายังมีบางประเด็นที่ไม่ครอบคลุม และควรให้ความสนใจ ซึ่งทั้งประโยชน์และข้อบกพร่องมีดังนี้

3.1 ประโยชน์และความสำคัญของมาตรา 190

บทบัญญัติในมาตรา 190 นั้น เป็นบทบัญญัติที่เป็นประโยชน์และมีความสำคัญอย่างยิ่ง สอดคล้องกับสถานการณ์ที่มีการขยายตัวทางการค้าระหว่างประเทศ และการจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างประเทศ ทั้งในรูปแบบพหุภาคีและทวิภาคี รวมถึงความตกลงอื่นๆ ที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ภายในประเทศ ผลประโยชน์และความสำคัญของมาตรานี้ มีดังต่อไปนี้

3.1.1 **สร้างสมดุลของการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน** เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมา ฝ่ายบริหารได้แสดงบทบาทสำคัญในการผลักดันการจัดทำความตกลงที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมระหว่างประเทศ โดยขาดกลไกในการตรวจสอบและรับรองจากสถาบันอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสถาบันรัฐสภา

3.1.2 **กระบวนการมีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้** โดยได้วางหลักเกณฑ์ในการเจรจาความตกลงระหว่างประเทศ ที่กำหนดกระบวนการที่โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้มากขึ้น คือ กำหนดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

3.1.3 **รัฐสามารถใช้กลไกและขั้นตอนตามรัฐธรรมนูญให้เป็นประโยชน์ได้มากขึ้น** โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลไกของรัฐสภา เพื่อนำมาใช้ในเชิงรุก ดังเช่นที่คณะเจรจาประเทศสหรัฐฯ นำมาใช้เสมอ เพื่อยืนยันว่าข้อเสนอในการเจรจาในบางประเด็นนั้น เป็นข้อกำหนดของรัฐสภาของประเทศสหรัฐฯ

3.1.4 **กระบวนการในการเจรจาความตกลงเกิดความรัดกุมและรอบคอบมากขึ้น** กล่าวคือ การดำเนินการตามกระบวนการนี้ จะทำให้ได้มาซึ่งความตกลงระหว่างประเทศที่สามารถเสริมสร้างผลประโยชน์ของประเทศ ปกป้องผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ตลอดจนเอื้ออำนวยให้เกิดกระบวนการ

พิจารณาความตกลงระหว่างประเทศที่รอบคอบ รัดกุม ก่อนหน้าที่ความตกลงนั้นจะมีผลบังคับใช้โดยไม่ซ้ำรอยความผิดพลาดเดิมๆ ดังเช่นกรณีของการจัดทำความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจประเทศญี่ปุ่นกับประเทศไทย (JTEPA) ในเรื่องขยะของเสียอันตราย และการจัดสิทธิบัตรจุลชีพ และกรณีเขาพระวิหาร เป็นต้น

3.2 ข้อบกพร่องของมาตรา 190 ที่ควรปรับปรุงในโอกาสที่เหมาะสม

แม้มาตรา 190 จะมีประโยชน์และความสำคัญเป็นอย่างยิ่งสำหรับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ดังที่ได้กล่าวแล้ว แต่มาตรานี้ในรัฐธรรมนูญยังมีข้อบกพร่องอยู่บ้างดังต่อไปนี้

3.2.1 ความตกลงตามสนธิสัญญาครอบคลุมทั้งที่เป็นหนังสือสัญญาและที่เป็นวาจา เนื่องจากสาระสำคัญของมาตรา 190 นั้นครอบคลุมความตกลงระหว่างประเทศที่เป็น “หนังสือสัญญา” เท่านั้น ทั้งๆ ที่ตามกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างประเทศนั้น ความตกลงระหว่างประเทศครอบคลุมความตกลงที่มีใช้เฉพาะหนังสือสัญญาเท่านั้น เช่น ความตกลงโดยวาจาของผู้นำประเทศ เป็นต้น จึงควรพิจารณาปรับปรุงให้ครอบคลุมประเด็นการตกลงด้วยวาจาของผู้นำประเทศด้วย เพื่อความรัดกุมและรอบคอบมากขึ้น

3.2.2 ควรปรับปรุงสาระสำคัญในวรรค 4 ให้รัดกุมและรอบคอบยิ่งขึ้น เพราะการลงนามในหนังสือสัญญาระหว่างประเทศนั้น ในหลายกรณีมีผลผูกพันประเทศตั้งแต่ขั้นตอนการลงนามโดยไม่จำเป็นต้องผ่านการรับรองโดยรัฐสภาของคู่เจรจา ดังนั้น ในโอกาสที่เหมาะสมควรปรับปรุงสาระสำคัญในวรรค 4 ให้รัดกุมและรอบคอบยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในประโยคที่ว่า “เมื่อลงนามในหนังสือสัญญาตามวรรคสองแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน...” ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งประสงค์ให้รัฐสภาเป็นผู้เห็นชอบก่อนที่หนังสือสัญญาจะมีผลผูกพัน

3.2.3 ควรแยกหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ออกเป็นอีกรวรรคหนึ่งต่างหาก เพราะหนังสือสัญญาประเภทนี้มีลักษณะต้องมีการเจรจาต่อรองแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกัน และรัฐบาลควรรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง รวมทั้งต้องมีการกำหนดมาตรการเยียวยาแก้ไขไว้ด้วย ก่อนเสนอให้รัฐสภาเห็นชอบ ซึ่งขั้นตอนและกระบวนการจะแตกต่างจากหนังสือสัญญาอย่างอื่นเช่น หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตหรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย หรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งแม้จะต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาเหมือนกัน แต่เนื้อหาของหนังสือสัญญาประเภทนี้ ไม่เกี่ยวข้องกับส่วนได้เสียทางทำมาหากิน หรือวิถีชีวิตของประชาชนโดยตรง เหมือนกับความตกลงการค้าระหว่างประเทศ จึงอาจไม่จำเป็นต้องเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาก่อน แต่ต้องให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาเห็นชอบในตอนท้าย เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม สภาที่ปรึกษา เห็นว่าการดำเนินการเพื่อให้มีการตรากฎหมายตามมาตรา 190 จะสามารถลดข้อบกพร่องดังกล่าวได้ในระดับหนึ่ง โดยไม่จำเป็นต้องเร่งรัดแก้ไขรัฐธรรมนูญในมาตรานี้ แต่ประการใด

4. ความเห็นและข้อเสนอแนะ

สภาที่ปรึกษา มีความเห็นและข้อเสนอแนะต่อขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา ในหลาย ประเด็น ดังนี้

4.1 เร่งดำเนินการผลักดันกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา ตามวรรค 5 ของมาตรา 190 อย่างเร่งด่วน

การผลักดันให้มีกฎหมายดังกล่าว นั้น มีความจำเป็นที่รัฐบาลต้องรีบดำเนินการอย่างเร่งด่วน ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

4.1.1 เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 303 (3) รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนใน บทเฉพาะกาลมาตรา 303 (3) ว่า ให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบมาตรา 190 ภายในเวลา 1 ปีหลังจาก ที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อสภาแล้ว รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเร่งดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ดังกล่าวโดยเร็ว

4.1.2 เพื่อให้เกิดความเข้าใจและความมั่นใจต่อหน่วยงานผู้รับผิดชอบใน กระบวนการเจรจาและเกิดความต่อเนื่องของกระบวนการเจรจา ขณะนี้การจัดทำสัญญาความตกลง ระหว่างหน่วยงานหรือการเจรจาการค้าระหว่างประเทศไม่มีความคืบหน้า เพราะความไม่เข้าใจและ ความไม่มั่นใจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กฎหมายประกอบตามมาตรานี้จะช่วยสร้างความชัดเจนให้แก่ หน่วยงานต่างๆ เพื่อให้กระบวนการทำความตกลงระหว่างประเทศดำเนินการต่อไปอย่างต่อเนื่อง

4.1.3 เพื่อให้เกิดความชัดเจนมากขึ้น เพื่อรองรับหลักการและกฎเกณฑ์ตาม สนธิสัญญาระหว่างประเทศที่มีได้ระบุไว้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญ ตัวอย่างเช่น การลงนามในหนังสือสัญญา ซึ่งมีผลผูกพันโดยทันทีก่อนการให้สัตยาบันโดยรัฐสภา การลงนามในข้อตกลงความเข้าใจร่วมกัน (MOU) ซึ่งในหลายกรณีมีผลผูกพันประเทศในระยะยาว และข้อควรคำนึงถึงสภาพบังคับของความตกลงที่มีได้ทำ เป็นหนังสือสัญญาด้วย เป็นต้น

ในกรณีการทำหนังสือสัญญาซึ่งรัฐบาลมีอำนาจทำได้เองโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบ จากรัฐสภา (ตามมาตรา 190 วรรคหนึ่ง) หรือหนังสือสัญญาเล็กๆ น้อยๆ ที่หน่วยงานของรัฐได้รับมอบ อำนาจไปทำ สมควรที่รัฐบาลจะตรากฎหมายลำดับรอง (เช่นพระราชกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวง) ออกมา รองรับขั้นตอนกระบวนการทำให้ชัดเจนเช่นกัน เพื่อให้การทำหนังสือสัญญาของฝ่ายบริหารมีเอกภาพและ

แบบปฏิบัติเดียวกัน กฎหมายลำดับรองนี้ เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว เป็นอันใช้บังคับได้ ประชาชนก็จะได้รับทราบและตรวจสอบได้

4.2 กำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาอย่างรอบคอบ โปร่งใส และให้ประชาชนมีส่วนร่วม

เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ สภาที่ปรึกษา มีความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลว่า ควรเร่งรัดดำเนินการเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.2.1 ขั้นตอนของการศึกษาวิจัย

เนื่องจาก มาตรา 303 (3) ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้รัฐบาลต้องดำเนินการให้มี “การศึกษาวิจัยที่มีความเป็นอิสระ” และ “ไม่มีการขัดกันระหว่างประโยชน์ของรัฐกับผลประโยชน์ของผู้ศึกษาวิจัย” โดยครอบคลุมการศึกษาวิจัยในช่วง “ก่อนการเจรจาสนธิสัญญา” และการศึกษาวิจัย “ไม่ว่าในช่วงเวลาใดของการบังคับใช้หนังสือสัญญา”

ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติข้างต้น สภาที่ปรึกษา มีความเห็นและข้อเสนอแนะว่าการเจรจาใดๆ ที่อยู่ภายใต้วรรค 2 ของมาตรา 190 ต้องมีการศึกษาวิจัยใน 3 ระยะ ดังนี้

1) การศึกษาวิจัยก่อนการเจรจา การศึกษาวิจัยขั้นตอนนี้เป็นการศึกษาวิจัยเพื่อวิเคราะห์ให้เห็นถึงประโยชน์และผลกระทบในด้านต่างๆ ของการเจรจาทำความตกลงระหว่างประเทศ และการศึกษาวิจัยเพื่อให้ได้มาซึ่งขอบเขตและกรอบการเจรจาที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ การศึกษาวิจัยต้องชี้ให้เห็นถึงศักยภาพ และข้อจำกัด ในด้านต่างๆ รวมถึงการเตรียมความพร้อมในการสร้างความเข้มแข็ง และเพิ่มพูนขีดความสามารถในสาขาที่เกี่ยวข้อง

2) การศึกษาวิจัยเพื่อประเมินผลของร่างความตกลงก่อนหน้าการเสนอให้รัฐสภาเห็นชอบ การศึกษาวิจัยในขั้นตอนนี้เพื่อวิเคราะห์ผลของร่างความตกลง ซึ่งผ่านขั้นตอนการเจรจาจนแล้วเสร็จว่า หากมีการบังคับใช้แล้วจะเกิดผลกระทบทั้งในแง่บวกและแง่ลบต่อเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศอย่างไร และในกรณีที่เกิดความเสียหายต่อเกษตรกร ผู้บริโภค ผู้ประกอบการขนาดย่อม และผู้ประกอบการขนาดกลาง จะต้องมีแผนการและกลไกเพื่อให้ความช่วยเหลือเยียวยาอย่างไร

3) การศึกษาเพื่อประเมินผลการบังคับใช้ความตกลง การศึกษานี้มีความจำเป็นเพื่อประเมินผลของความตกลงจริงที่เกิดขึ้นเมื่อเวลาผ่านไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วง 1-3 ปีแรก ทั้งนี้ โดยมีเนื้อหากการศึกษาวิจัยเช่นเดียวกับในหัวข้อที่ 2 ผลการศึกษาจะเป็นตัวชี้วัดว่าการทำความตกลงใดๆ ที่เกิดขึ้นนั้นบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่รัฐบาลได้วางไว้หรือไม่เพียงใด และจะเป็นประโยชน์ต่อ

รัฐบาลในการปรับปรุงและแก้ไขตัวสัญญาหากได้มีการระบุเอาไว้ รวมทั้งเป็นบทเรียนในการเจรจาทำ ความตกลงอื่นใดในภายหลัง

ผลของการศึกษาวิจัยในข้อ 1) ต้องนำไปประกอบในเอกสารที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อ รัฐสภา เพื่อการพิจารณากรอบของการเจรจาตามมาตรา 190 วรรค 3

สำหรับผลการศึกษาในข้อ 1) และ 2) ต้องนำไปประกอบในเอกสารที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ต่อรัฐสภา เพื่อการพิจารณาของรัฐสภาในการแสดงเจตนาผูกพันตามมาตรา 190 วรรค 2

ส่วนผลการศึกษาในข้อ 3 ต้องนำไปแถลงในคราวแถลงผลการดำเนินงานประจำปีของ รัฐบาล

การศึกษาวิจัยโดยเฉพาะในข้อ 2) และ 3) นั้น ควรดำเนินการโดยองค์กรอิสระอื่นตาม รัฐธรรมนูญ เพื่อให้ได้ผู้ศึกษาวิจัยที่เป็นอิสระและเป็นกลาง เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญ

4.2.2 ขั้นตอนของการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างน้อย 2 ขั้นตอน ดังนี้

- 1) รับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อจัดทำกรอบการเจรจาความตกลงระหว่างประเทศ
- 2) รับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนความตกลงจะมีผลผูกพัน ไม่ว่าจะเป็นการ ลงนาม หรือก่อนการพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยรัฐสภา

องค์ประกอบของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ควรครอบคลุมประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ ความตกลงระหว่างประเทศในเรื่องนั้นๆ เช่น ความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการค้า การลงทุน ประชาชนที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์กรที่เป็นการรวมตัวของภาคธุรกิจ กลุ่มผู้ประกอบการขนาดกลางกลุ่ม ผู้ประกอบการขนาดย่อม กลุ่มผู้บริโภค เกษตรกร และองค์กรพัฒนาเอกชน ที่ทำงานในประเด็นที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น ควรให้เข้ามามีส่วนร่วมในการระดมความคิดเห็นด้วย

ทั้งนี้ ควรมีสัดส่วนที่เหมาะสมและการกระจายอย่างกว้างขวางทุกกลุ่ม ซึ่งการมีส่วนร่วมนี้ ต้องดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้ได้ความคิดเห็นจากประชาชน ไม่ใช่ทำเป็นเพียงพิธีการเท่านั้น และ เปิดให้มีการนำเสนอความเห็นได้หลายช่องทาง เช่น โทรสาร จดหมายธรรมดาและจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (e-mail) เป็นต้น

เพื่อให้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นมีข้อมูลและมีส่วนร่วมจากประชาชนได้อย่าง กว้างขวางและหลากหลาย รัฐบาลควรประสานความร่วมมือกับองค์กรอิสระอื่นๆ ตามรัฐธรรมนูญให้เป็น ผู้ดำเนินการ เช่น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

การจัดทำกรอบการเจรจา ความเห็นของประชาชนควรจะถูกนำไปใช้ประกอบในการจัดทำกรอบการเจรจา และนำไปใช้ประกอบการพิจารณาและอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภา ทั้งในขั้นตอนการเสนอกรอบการเจรจา และการอภิปรายเพื่อให้สัตยาบัน ในกรณีนี้คณะรัฐมนตรีต้องแนบความเห็นของประชาชนฉบับเต็มที่อยู่รูปโดยองค์ที่ได้รับการมอบหมายให้ดำเนินการต่อรัฐสภาด้วย

4.2.3 ขั้นตอนของการเสนอกรอบการเจรจาต่อสภา

การจัดทำกรอบการเจรจาความตกลงระหว่างประเทศที่มีผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และการคลังของประเทศก่อนหน้าการเจรจาการค้ากับประเทศใดๆ นั้น เป็นขั้นตอนการดำเนินการที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ควรที่รัฐบาล องค์การภาคเอกชน และภาคประชาชน ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดร่วมกัน โดยมีหลักการในการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

1) กรอบการเจรจาระหว่างประเทศควรสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับประเทศทั้งในด้านที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ ความมั่นคง สังคม วัฒนธรรม และการจัดการฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระยะยาว จึงควรขอความเห็นจากคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมทั้งหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ ภาคธุรกิจ และองค์การภาคประชาชน ตามหัวข้อ 4.2.2

2) กรอบการเจรจาระหว่างประเทศ ควรเป็นกรอบการเจรจาทางยุทธศาสตร์มากกว่าจะเป็นรายละเอียดของการเจรจา เพื่อให้คณะเจรจามีความยืดหยุ่นในการเจรจา ในขณะที่เดียวกันต้องระบุได้อย่างชัดเจนที่จะปกป้องผลประโยชน์ และป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ตัวอย่างการจัดทำกรอบการเจรจาเพื่อเสนอต่อรัฐสภา อาจศึกษาได้จากแนวทางการจัดทำจดหมายแสดงเจตจำนง (Letter of Notification) ของสำนักงานตัวแทนการค้าของประเทศสหรัฐอเมริกา (USTR) เป็นต้น

4.2.4 ขั้นตอนการเปิดเผยรายละเอียดของหนังสือสัญญา

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้น เจตนาก็เพื่อให้ประชาชนได้ทราบถึงผลประโยชน์หรือผลกระทบของความตกลงต่างๆ ก่อนหน้าที่จะมีผลบังคับใช้ แต่ตามกฎหมายระหว่างประเทศนั้น ผลผูกพันสามารถเกิดขึ้นได้โดยไม่จำเป็นต้องมีหนังสือสัญญา เช่น ความตกลงด้วยวาจาของผู้มีอำนาจเต็ม (Full Power) ของรัฐ หรือผูกพันในขั้นตอนการลงนามก็ได้ โดยไม่จำเป็นต้องมาถึงขั้นตอนการแสดงความเห็นมีผลผูกพัน ดังนั้น สภาที่ปรึกษาฯ มีความเห็น ดังนี้

1) เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 190 วรรคสอง จะต้องยึดถือปฏิบัติว่า สำหรับหนังสือสัญญาที่เข้าข่ายเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 190 วรรคสอง ควรแจ้งแก่คู่เจรจาหรือระบุลงในหนังสือสัญญาว่า หนังสือสัญญาจะมีผลผูกพันก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเท่านั้น

2) โดยเหตุที่การจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างประเทศแต่ละฉบับนั้น มีรายละเอียดมาก เช่น ความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกาครอบคลุมความตกลงมากกว่า 20 ประเด็น และมีความหนาแน่นพินหน้า ดังนั้นการกำหนดระยะเวลาเพื่อให้ประชาชนสามารถอ่านและเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญาในแต่ละประเภทได้ ต้องให้เวลาศึกษาทำความเข้าใจอย่างเพียงพอ ซึ่งจะเป็นระยะเวลาเท่าใดนั้น ให้พิจารณาเป็นรายกรณีๆ ไป

3) ร่างของหนังสือสัญญา ต้องแปลเป็นฉบับภาษาไทย โดยจัดพิมพ์ในรูปแบบที่ประชาชนทั่วไปสามารถถ่ายเอกสาร หรือดาวน์โหลดจากเว็บไซต์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้โดยสะดวก

4) รัฐบาลต้องสนับสนุนงบประมาณ และความช่วยเหลืออื่นๆ ให้แก่กลุ่มประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรรายย่อย องค์กรของผู้บริโภค ผู้ประกอบการขนาดเล็ก เพื่อให้กลุ่มต่างๆ เหล่านี้ สามารถจัดการประชุม สัมมนา เพื่อวิเคราะห์ผลของความตกลงดังกล่าวได้อย่างเพียงพอ และควรเป็นการดำเนินการในเชิงรุกตั้งแต่ต้น เช่น สนับสนุนให้กลุ่มต่างๆ ที่ขาดศักยภาพในการต่อรอง สามารถรวมตัวกัน และมีขีดความสามารถเพิ่มขึ้น ทั้งการสนับสนุนโดยตรง สนับสนุนผ่านสถาบันการศึกษาในท้องถิ่น และองค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร เป็นต้น

4.2.5 ขั้นตอนของการพิจารณาของรัฐสภาให้แล้วเสร็จหกสิบวันหลังได้รับเรื่องจากรัฐบาล มีขั้นตอนดังนี้

1) หลังจากที่รัฐบาลได้เสนอร่างความตกลงระหว่างประเทศเพื่อให้รัฐสภาพิจารณา รัฐสภาโดยคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง ควรจัดประชุมเพื่อทำการศึกษาและวิเคราะห์ภายในระยะเวลา 45 วันนับแต่รัฐสภาได้รับเรื่อง และจัดทำรายงานเสนอต่อรัฐสภาว่า การเจรจาของรัฐบาลได้ดำเนินการตามกรอบการเจรจาที่รัฐสภาได้อนุมัติอย่างไรหรือไม่ รวมทั้งวิเคราะห์ประโยชน์ ผลกระทบ และข้อเสนอเพื่อประกอบการอภิปรายของรัฐสภา

ผลกระทบดังกล่าวต้องรวมถึงผลกระทบที่จะมีต่อกฎหมายภายใน รวมถึงผลกระทบต่อพันธกรณีที่รัฐบาลไทยจะมีต่อรัฐต่างประเทศอื่นที่มีใช้คู่เจรจาในหนังสือสัญญาทวิภาคีนั้น (ถ้ามี)

2) ในการพิจารณาของรัฐสภา ต้องแนบความเห็นขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (ตามข้อ 4.2.2) สมาคมธุรกิจ และองค์กรภาคประชาชน เพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

3) กรอบการพิจารณาของรัฐสภา ควรครอบคลุมประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ ผลทางเศรษฐกิจ/การคลัง ผลต่อฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สังคม สุขภาพของประชาชน และผลกระทบทั้งในเชิงบวกและลบทางวัฒนธรรมด้วย จึงขอเสนอให้ประธานรัฐสภาจัดทำข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์และขั้นตอนการพิจารณาให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาสำหรับสมาชิกรัฐสภาให้มีความชัดเจนเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

4.2.6 ขั้นตอนของกลไกการเยียวยาความเสียหายอย่างรวดเร็ว เหมาะสม และเป็นธรรม

สภาที่ปรึกษา เห็นว่า ความตกลงใดๆ ที่ทำให้เกิดความเสียหายอย่างกว้างขวาง ไม่ควรจะลงนามตั้งแต่ต้น แต่ในกรณีที่การทำความตกลงนั้นอาจมีผลกระทบบ้างต่อประชาชนบางกลุ่ม สภาที่ปรึกษา เห็นว่า ต้องมีการเตรียมความพร้อมของประเทศและประชาชน และสร้างภูมิคุ้มกันไว้ล่วงหน้า

อย่างไรก็ตามในกรณีที่ได้ใช้ความพยายามอย่างถึงที่สุดแล้วในการเจรจา และไม่อาจหลีกเลี่ยงผลกระทบและความเสียหายได้ รัฐบาลต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบ โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญา นั้น ดังที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

1) สนับสนุนให้กลุ่มที่ได้รับผลกระทบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรรายย่อย ผู้ประกอบการรายย่อย หรือกลุ่มองค์กรผู้บริโภค จัดตั้งเป็นองค์กรนิติบุคคลของตนเองที่ทำหน้าที่ในการประสานงานระหว่างผู้ที่ได้รับผลกระทบด้วยตนเอง จัดทำแผนพัฒนาศักยภาพ การเยียวยาความเสียหาย รวมถึงการรองรับงบประมาณและความช่วยเหลืออื่นๆ จากรัฐบาล

ในกรณีของผู้ที่ได้รับผลกระทบที่มีข้อจำกัดและไม่สามารถเข้าร่วมเป็นสมาชิกในองค์กรนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นได้ หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีกลไกที่สามารถให้ความช่วยเหลือสนับสนุนได้โดยตรงคู่ขนานไปพร้อมๆ กันด้วย

2) รัฐบาลโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาอนุมัติแผนการพัฒนาศักยภาพและอื่นๆ อย่างเร่งด่วน เนื่องจากที่ผ่านมาผู้ได้รับผลกระทบได้รับความช่วยเหลือในเรื่องอื่นๆ ล่าช้ามาก ประมาณ 2-3 ปี ภาครัฐจึงควรดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 6 เดือน หรืออย่างช้าไม่เกิน 1 ปี นับตั้งแต่มีการตั้งองค์กรนิติบุคคลตามข้อ 1)

3) งบประมาณสำหรับแผนการพัฒนาศักยภาพและการเยียวยานั้น ควรใช้จากเงินกองทุนที่ได้จากการเก็บค่าอัตราค่าธรรมเนียมจากผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากความตกลงระหว่างประเทศในระดับที่เหมาะสม โดยการแจ้งให้ผู้ที่จะได้รับผลประโยชน์ได้ทราบเป็นการล่วงหน้า เพื่อสร้างความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้รับประโยชน์และได้รับผลกระทบ รวมถึงประชาชนโดยทั่วไป ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติ

4) แผนงบประมาณที่ใช้ ควรกำหนดไว้ในงบประมาณประจำปีของรัฐบาล ทั้งนี้โดยอาศัยข้อมูลพื้นฐานจากผลการศึกษาในหัวข้อ 4.2.1 และข้อเสนอที่ได้รับจากการแสดงความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการคาดการณ์ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

4.3 ข้อเสนอในขณะที่ยังไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาบังคับใช้

ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาบังคับใช้ สภาที่ปรึกษา เห็นว่า คณะรัฐมนตรีควรจัดประชุม เพื่อกำหนดรายละเอียดการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยนำข้อเสนอในข้อ 4.2 ไปปรับใช้โดยอนุโลม

4.4 ข้อเสนอแนะอื่นๆเพิ่มเติม

นอกเหนือจากข้อเสนอข้างต้นซึ่งเป็นข้อเสนอภายใต้บริบทตามมาตรา 190 แล้ว สภาที่ปรึกษา เสนอแนะให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาความตกลงระหว่างประเทศ ได้ปรับปรุงกลไกต่างๆ ตลอดจนเพิ่มประสิทธิภาพ ดังต่อไปนี้

4.4.1 กลไกพัฒนานักเจรจาต่อรอง

ควรมีการจัดตั้งกลไกพัฒนานักเจรจาต่อรอง เพื่อสนับสนุนให้หน่วยงาน และข้าราชการของรัฐ เช่น กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ หรือกรมอื่นๆที่เกี่ยวข้อง มีขีดความสามารถมากขึ้น มีหน่วยงานวิจัย โดยเฉพาะ (Intelligence Agency) เพื่อสนับสนุนให้เกิดคณะเจรจาที่มีความสามารถอย่างเพียงพอ ดังกรณีประเทศอินเดีย และจีนซึ่งได้มีการพัฒนากลไกต่างๆ ที่เพิ่มความสามารถของประเทศในการเจรจาการค้าขึ้นได้อย่างรวดเร็ว

4.4.2 องค์ประกอบของผู้เจรจา

ควรศึกษาช่องทางที่สามารถเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความสามารถในการเจรจา หรือรอบรู้ด้านต่างๆ จากภาคธุรกิจ ภาคเอกชน นักวิชาการ (นอกจากข้าราชการ) และภาคประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการเจรจาโดยเฉพาะในกรณีที่ไม่ทำให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน ตัวอย่างเช่น ในกรณีการเจรจาความตกลงการค้าเสรีไทย-สหรัฐอเมริกา ที่เปิดโอกาสให้นักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อมในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เข้าร่วมในคณะเจรจาในประเด็นสิ่งแวดล้อม

4.4.3 องค์กรเสริมสร้างศักยภาพและเชี่ยวชาญ

ควรมีองค์กรหรือสถาบันดูแลการเชี่ยวชาญ โดยให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างศักยภาพ (Capacity Building) ด้วย เพราะการเชี่ยวชาญเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ และพึงตระหนักว่า การเชี่ยวชาญมิใช่เรื่องการเงินเพียงอย่างเดียว แต่รวมไปถึงการสร้างโอกาส และการอำนวยความสะดวกให้มีการเข้าถึงตลาด การส่งเสริมวิสาหกิจไทย การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การแก้ไขกฎหมาย ที่สามารถเอื้ออำนวยต่อวิสาหกิจไทย หรือคนไทยที่สูญเสียตลาดแก่คู่แข่ง เป็นต้น

.....