

บทที่ ๕ ปัญหาและอุปสรรค

ปัญหาในการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ถือเป็นปัญหาเรื่องอำนาจอธิปไตยของชาติที่ต้องดำเนินการอย่างรอบคอบ ต้องศึกษาถึงกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการทำสนธิสัญญา โดยเฉพาะอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยการทำสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๙ (Vienna Convention on the Law of Treaties) และกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศว่าด้วยการทำสนธิสัญญา ประกอบกับกฎหมายภายในประเทศว่าด้วยการทำสนธิสัญญา คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ ได้เปลี่ยนแปลงไปจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ อย่างมาก โดยเพิ่มขอบเขตขั้นตอน และกระบวนการดำเนินการขึ้นใหม่อย่างมีนัยสำคัญ

(๑) พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญา หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว

(๒) ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศดังกล่าว คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น ในการนี้ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย

(๓) เมื่อลงนามในหนังสือสัญญาดังกล่าวนั้นแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน คณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้น และในกรณีที่การปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบนั้นอย่างรวดเร็วเหมาะสม และเป็นธรรม

(๔) ให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป

(๕) ในกรณีที่มิมีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญนี้ ให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยชี้ขาด

ในการดำเนินงานที่ผ่านของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พบว่าปัญหาเกิดขึ้นจาก กระบวนการและการมีส่วนร่วมของประชาชน

ปัญหาด้านกระบวนการ

ในการวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางลดปัญหาที่เกิดขึ้น และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง จำเป็นพิจารณารายละเอียดเริ่มจากวรรคแรกของมาตรา ๑๙๐ ได้วางหลักการให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการทำสนธิสัญญา ทั้งนี้ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ เพราะพระมหากษัตริย์หรือประมุขของรัฐทรงเป็นผู้มีอำนาจโดยพระราชตำแหน่ง (Ex Officio) วรรคหนึ่งนี้ครอบคลุมโดยหลักและเฉพาะใน เรื่องตามวรรคหนึ่งเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอนุรักษนาประเทศ หรือ กับองค์การระหว่างประเทศ

ส่วนวรรคสองเป็นกรณีประเทศไทยจะทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศซึ่งเกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าว กำหนดไว้ในวรรค ๒ นั้น จะกระทำได้อีกต่อเมื่อผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว

ปัญหาของวรรคสองนี้ คือ ปัญหาการนิยามความหมายของคำว่า “หนังสือสัญญา” ว่าการ กระทำใดสามารถพิจารณาได้ว่าเป็น “หนังสือสัญญา” ตามอนุสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ. ๑๙๖๙ นิยามคำว่า “สนธิสัญญา” ไว้ว่ามีองค์ประกอบต่อไปนี้ คือ

๑. สนธิสัญญาเป็นเอกสารลายลักษณ์อักษร ที่กระทำระหว่างคู่ภาคีสองฝ่าย หรือมากกว่าสองฝ่ายขึ้นไป
๒. สนธิสัญญาต้องกระทำโดยคู่ภาคีซึ่งเป็นรัฐ
๓. สนธิสัญญาที่กระทำขึ้นต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศและก่อกำหนดทางกฎหมาย
๔. สนธิสัญญาที่กระทำขึ้นอาจจะเป็นตราสารฉบับเดียว สองหรือหลายฉบับเกี่ยวเนื่องกัน

นอกจากการพิจารณาถึงองค์ประกอบทั้งสี่ประการของสนธิสัญญาแล้ว ยังมีประเด็นที่ควรพิจารณาเพื่อเป็นประโยชน์แก่การเข้าใจสาระของสนธิสัญญาโดยสรุปดังนี้ คือ

๑. คำว่า “สนธิสัญญา” เป็นคำที่ใช้ทั่วไปสำหรับความตกลงระหว่างประเทศที่ผูกพันรัฐ หมายความว่ารวมถึงความตกลงหลากหลายรูปแบบที่กระทำขึ้นระหว่างประเทศ ระหว่างรัฐ และความหมายอย่างแคบที่หมายถึงความตกลง ที่เรียกว่า “สนธิสัญญา” ซึ่งเป็นชื่อเฉพาะประเภทหนึ่งของสนธิสัญญา
๒. ตราสารใดจะได้รับการพิจารณาว่าเป็นสนธิสัญญาหรือไม่ ไม่ได้อยู่ที่ชื่อของตราสารนั้น ๆ แต่อยู่ที่การแสดงเจตนาของคู่ภาคีของตราสารนั้น ๆ มากกว่า
๓. สนธิสัญญาใดที่ไม่ได้อยู่ภายใต้บทนิยามว่า “สนธิสัญญา” ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาก็มิได้ถูกกระทบถึงความมีผลบังคับตามกฎหมายของตราสารนั้น ๆ
๔. สนธิสัญญาระหว่างประเทศภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้นตราสารใดที่คู่สัญญาประสงค์ที่จะอยู่ภายใต้บังคับตามกฎหมายภายในของรัฐใดรัฐหนึ่ง เท่านั้น จึงไม่ถือเป็นสนธิสัญญาแม้ว่าคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเป็นรัฐก็ตาม
๕. สนธิสัญญาอาจจะกระทำโดยตัวแทนรัฐในหลายระดับ เช่น ประมุขของรัฐ หัวหน้ารัฐบาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ หรือตัวแทนประเทศระดับรัฐมนตรี หรือระดับเจ้าหน้าที่ หากเป็นผู้มีอำนาจโดยชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศก็ถือว่าเป็นตัวแทนรัฐที่สามารถทำสนธิสัญญาผูกพันรัฐได้ ไม่จำกัดว่าต้องเป็นประมุขของรัฐ เสมอไป

ปัญหาอีกประการที่เกิดขึ้น คือ หนังสือสัญญาชนิดใดที่เข้าข่ายว่าเป็นหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ จึงไม่กล้าที่จะไปทำความตกลงใด ๆ ด้วยเกรงวาทะทำให้ไปแล้ว อาจจะเข้าลักษณะของหนังสือสัญญาประเภทที่ระบุไว้ในวรรคสองนี้แล้วไม่ได้ดำเนินการตามมาตรา ๑๙๐

ในรัฐธรรมนูญยังครอบคลุมถึงกรณีทำสนธิสัญญาความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับเรื่องเศรษฐกิจด้วย เช่น การทำความตกลงเขตการค้าเสรีกับคู่เจรจาต่างๆ เวลานี้ เพื่อให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศเป็นผู้ตัดสินใจระบบเศรษฐกิจที่เมื่อเปิดเสรีแล้วมีผลกระทบต่อคนชาติอย่างไร สมควรที่จะไปผูกพันหรือไม่ จึงให้ผนวกกลุ่มของสนธิสัญญานี้เข้าไปด้วย

ปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ ประเทศไทยใช้คำว่า “หนังสือสัญญา” เมื่อต้องการให้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่การทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ จะมีหลายลักษณะ ซึ่งอาจจะรวมไปถึงความตกลงด้วยวาจาด้วย แต่หลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปไม่ได้วางหลักว่าสนธิสัญญาต้องเป็นลายลักษณ์อักษรเสมอไป ดังนั้น อนุสัญญากรุงเวียนนาจึงมิได้ปฏิเสธผลบังคับใช้ของความตกลงระหว่างประเทศที่ตกลงด้วยวาจา ทั้งนี้ ความตกลงระหว่างประเทศที่เป็นวาจาได้ยึดถือปฏิบัติตามกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นความตกลงด้วยวาจาของสองฝ่ายย่อมมีผลบังคับตามกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติสมัยใหม่ที่เทคโนโลยีก้าวหน้าไปไกล สนธิสัญญาอาจจะกระทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรโดยรูปแบบสื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (e-Mail) หรือการส่งข้อความการตกลงทางโทรเลข แฟกซ์ เทเล็กซ์ หรือแม้การบันทึกข้อความการตกลงในแผ่นบันทึกข้อมูล แล้วนำมาพิมพ์เป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ กรณีทั้งหลายล้วนแต่กระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เพียงแต่ต้องมีการลงนามโดยชอบเท่านั้น แม้ว่าการลงนามนั้นจะโดยวิธีอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic signature) หรือกระทำโดย Smart Card ก็ตาม

ภายใต้มาตรา ๑๙๐ ไม่ได้ครอบคลุมถึงความตกลงด้วยวาจา ประกอบกับยังไม่มีประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดขั้นตอนในการทำสนธิสัญญา จึงยังไม่สามารถกำหนดทำที่และทิศทางของฝ่ายบริหารที่จะดำเนินการได้ อย่างไรก็ตามหนังสือสัญญา ย่อมหมายความว่า “ความตกลงเป็นหนังสือระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลต่างประเทศ รัฐต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ” ซึ่งประเทศไทยใช้นิยามนี้อย่างเคร่งครัดมาโดยตลอด หากภายภาคหน้ามีการทำความตกลงแบบไร้กระดาษ (paperless) ข้อตกลงนั้นจะไม่ตกอยู่ภายใต้มาตรา ๑๙๐ วรรคสองนี้

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากวรรคสาม เป็นกระบวนการภายในของไทยตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญว่า ก่อนจะไปทำสนธิสัญญานั้น คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลเบื้องต้นแก่รัฐสภาเสียก่อนว่าจะไปทำสนธิสัญญาอะไร ครอบคลุมเรื่องใด ลักษณะเป็นอย่างไร ผลดี ผลเสีย ผลกระทบ เพื่อให้หนังสือสัญญาตามวรรคสองได้รับการพิจารณาถ่วงดุลโดยรัฐสภาอย่างถ่วงถี่ คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น ในการนี้ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย เพื่อการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้วจึงนำเข้าสู่การพิจารณาเพื่อขอความเห็นชอบถ่วงดุลอีกครั้ง ในขั้นนี้ การไปเจรจา การทำความตกลงโดยละเอียดตามกฎหมายระหว่างประเทศยังคงเป็นของฝ่ายบริหารและผู้แทนที่ได้รับมอบอำนาจเต็มไปเจรจา

วรรคสี่ มีปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากเมื่อลงนามในหนังสือสัญญาตามวรรคสองแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน คณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้น และในกรณีที่การปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือผู้ประกอบการ ขนาดกลางและขนาดย่อม คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบนั้นอย่างรวดเร็วเหมาะสมและเป็นธรรม

ส่วนวรรคห้า รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป เป็นการกำหนดให้คณะรัฐมนตรี ต้องไปออกกฎหมายว่าด้วยกระบวนการทำสนธิสัญญาประเภทที่กำหนดไว้ในวรรคสอง เพื่อเป็นขั้นตอน และหลักเกณฑ์ในการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ และสามารถอ้างกับประเทศคู่ภาคีได้ว่าการณ์สิ่งใดยังไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการทำสนธิสัญญานั้นกระทำไม่ได้ ซึ่งทำให้การไปทำสนธิสัญญามีความรัดกุมและตรวจสอบได้ ไม่ใช่เป็นอำนาจโดยเด็ดขาดของผู้แทนที่ไปเจรจาตามที่เคยปฏิบัติมาก่อน

วรรคท้าย เป็นการกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยลักษณะของสนธิสัญญาตามวรรคสองว่า สนธิสัญญาใดเข้าข่ายวรรคสองหรือไม่ กล่าวคือ กระทบต่อกระบวนการที่จะตามมาตามวรรคสาม สี่ และห้าด้วย หากไม่เข้าวรรคสองก็ไม่ต้องด้วยบทบัญญัติในเรื่องที่ต้องผ่านรัฐสภา และกระบวนการอื่น ๆ รวมทั้งกฎหมายใหม่เกี่ยวกับการทำสนธิสัญญาด้วย

ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศนั้น มีพื้นฐานมาจากความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน และเกี่ยวกับที่มาแห่งอำนาจของคองติปไตย์ ซึ่งมาจากอำนาจของปวงชนในหลายประเทศที่เจริญแล้ว จะบัญญัติคุ้มครองสิทธิของปวงชนไว้ในรัฐธรรมนูญ และเคารพต่อสิทธิและการเลือกโดยสมัครใจของประชาชนต่อนโยบายทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ซึ่งถือว่าเป็นรากฐานแห่งอำนาจคองติปไตย์ และเป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริง

พิจารณาในทางกฎหมายระหว่างประเทศ องค์ประกอบของรัฐประกอบด้วย เขตแดน ประชากร เอกราช และการมีอธิปไตย การมีรัฐบาลที่มีอำนาจการปกครองโดยสมบูรณ์ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าประชาชนมีความสำคัญทั้งในฐานะที่เป็นองค์ประกอบของรัฐ และเจ้าของอำนาจคองติปไตย์ ดังนั้นใน ประเทศที่เจริญแล้ว นอกจากจะให้ความคุ้มครองสิทธิของประชาชน และการเลือกโดยสมัครใจแล้ว ยังได้บัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ผ่านกระบวนการทำประชาพิจารณ์ และประชามติ เช่นในกรณีของประเทศสมาชิกในประชาคมยุโรป รวมทั้งออสเตรเลีย กลุ่มสแกนดิเนเวีย แม้แต่ประเทศแอฟริกาได้เป็นต้น ก็ได้บัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้วย

หลักการแบ่งแยกอำนาจคองติปไตย์ออกเป็นสามฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และฝ่ายนิติบัญญัติ นั้น ถือว่าเป็นการแบ่งอำนาจเพื่อทำหน้าที่ (Functioning) โดยประชาชนได้มอบอำนาจแก่ตัวแทนของตนในรัฐสภาเพื่อทำหน้าที่แทนประชาชนทางด้านนิติบัญญัติ ใช้อำนาจบริหารกิจการบ้านเมืองผ่านทางคณะรัฐมนตรี และพิจารณาพิพากษาอรรถคดีผ่านศาลสถิตยุติธรรม นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติสิทธิโดยตรงของประชาชนในการใช้อำนาจตามกรอบของรัฐธรรมนูญ เช่น

๑. สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน โดยบุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

เจตนารมณ์ของกฎหมายมาตรานี้ก็เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ ทำให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารงานของรัฐและง่ายต่อการตรวจสอบข้อมูล ข่าวสาร รวมถึงข้อตกลงและพันธกรณีต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้ไปทำความตกลงกับต่างประเทศด้วย

๒. สิทธิที่จะได้รับข้อมูล โดยบุคคลย่อมมีสิทธิที่จะได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพ สิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียอันสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับตนหรือชุมชน ท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณา ในเรื่องดังกล่าว

การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อน ดำเนินการ

เจตนารมณ์ เพื่อคุ้มครองสิทธิการมีส่วนร่วมในการรับรู้และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในการวางแผนและการดำเนินกิจการที่อาจมีผลกระทบต่อบุคคลและส่วนรวม หรืออาจมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียอันมีสิทธิได้รับคำชี้แจงและร่วมแสดงความคิดเห็นก่อนที่รัฐจะอนุญาตหรือจะดำเนินการ เช่น การให้สัมปทานระเบิดหิน ตั้งโรงงานอุตสาหกรรม ตั้งโรงงาน กาจจัดขยะมูลฝอย หรือการออกกฎต่าง ๆ เป็นต้น

๓. สิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับการคุ้มครองจากรัฐ เป็นสิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครองในการได้รับข้อมูลที่เป็นความจริงและมีสิทธิร้องเรียน เพื่อให้ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหายรวมทั้งมีสิทธิรวมตัวกันเพื่อพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค

ให้มีองค์การเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภค ทำหน้าที่ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐในการตราและ การบังคับใช้กฎหมายและกฎ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งนี้ให้ รัฐสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการขององค์การอิสระดังกล่าวด้วย

เจตนารมณ์ เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคคือผู้ใช้สินค้าและบริการที่จะทราบความเป็นจริงเกี่ยวกับสินค้าและบริการ และมีสิทธิร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้สินค้าและบริการ ซึ่งรวมทั้งสินค้าและบริการที่ผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมดำเนินกิจการอยู่ด้วย

๔. แนวนโยบายด้านการต่างประเทศ โดยรัฐต้องส่งเสริมสัมพันธไมตรีและความร่วมมือกับนานาประเทศและพึงถือหลักในการปฏิบัติต่อกันอย่างเสมอภาค ตลอดจนต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี รวมทั้งตามพันธกรณีที่ ได้กระทำไว้กับนานาประเทศ ตลอดจนต้องให้ความคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์ของคนไทยใน ต่างประเทศ

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญก็เพื่อให้รัฐบาลต้องส่งเสริมสัมพันธไมตรีและความร่วมมือกับนานาประเทศด้วยหลักแห่งความเสมอภาค เพื่อผลประโยชน์ และความมั่นคงของชาติ โดยในการร่วมมือ

กับนานาประเทศรัฐควรถือหลักความเสมอภาค หลักถ้อยทีถ้อยปฏิบัติ หลักต่างตอบแทนเยี่ยงคนชาติเดียวกัน ทั้งต้องถือตามพันธกรณีที่ประเทศไทยได้ทำสนธิสัญญากับนานาประเทศและ องค์การระหว่างประเทศ โดยรัฐบาลต้องตรากฎหมายหรือบังคับใช้กฎหมาย หรือตีความกฎหมายให้ สอดคล้องและอนุวัติการตามสนธิสัญญาดังกล่าวด้วย

รัฐบาลต้องส่งเสริมการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวเกี่ยวกับนานาประเทศและต้องคุ้มครองดูแลผลประโยชน์ของคนในต่างประเทศด้วย

๕. แผนนโยบายด้านเศรษฐกิจ มีอยู่หลายประเด็นที่ควรจะนำมาศึกษา เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจ SMEs และพันธกรณีต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแผนนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

(๑) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือจัดให้มีสาธารณูปโภค

(๒) สนับสนุนให้มีการใช้หลักคุณธรรม จริยธรรม และหลักธรรมาภิบาล ควบคู่กับการประกอบกิจการ

(๓) กำกับให้การประกอบกิจการมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาดตัดตอนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม และคุ้มครองผู้บริโภค

(๔) ดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม คุ้มครอง ส่งเสริม ขยายโอกาส ในการประกอบอาชีพของประชาชนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนา ภูมิปัญญาท้องถิ่นและภูมิปัญญาไทย เพื่อใช้ในการผลิตสินค้า บริการและการประกอบอาชีพ

(๕) คุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาดส่งเสริมให้สินค้าเกษตรได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรในรูปของสภาเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร

(๖) ส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระ และการรวมกลุ่มเพื่อประกอบอาชีพตลอดทั้งการรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อดำเนินกิจการด้านเศรษฐกิจ

(๗) ส่งเสริมและสนับสนุนองค์การภาคเอกชนทางเศรษฐกิจทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง

(๘) ส่งเสริมอุตสาหกรรมแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรเพื่อให้เกิดมูลค่าเพิ่ม ทางเศรษฐกิจ เจริญรอมณ เพื่อกำหนดให้เป็นนโยบายที่ต้องนำไปใช้ในการดำเนินการเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยรัฐต้องไม่แทรกแซงและควบคุมกลไกตลาด หรือประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชนเว้นแต่เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคง หรือผลประโยชน์ส่วนรวมหรือกิจการที่มีลักษณะเป็นสาธารณูปโภค รัฐต้องป้องกันมิให้มีการเอารัดเอาเปรียบกันทางเศรษฐกิจ รวมทั้งคุ้มครองการประกอบกิจการให้เป็นไปอย่างเสรีและเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาด และคุ้มครองผู้บริโภค ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นและภูมิปัญญาไทย คุ้มครอง และรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและส่งเสริมให้สินค้าเกษตรได้รับผลตอบแทนสูงสุด ส่งเสริมและสนับสนุนองค์การภาคเอกชนทางเศรษฐกิจทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง และส่งเสริมอุตสาหกรรมแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรเพื่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ

๖. แผนนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ให้รัฐต้องดำเนินการ ดังนี้

(๑) จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

(๒) ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและคุณภาพชีวิต ของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนด แนวทางการดำเนินงาน

เจตนารมณ์ เพื่อกำหนดเป็นนโยบายให้รัฐต้องบำรุงรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและควบคุมการจำกัดมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัยและคุณภาพชีวิต โดยรณรงค์ให้ประชาชนตระหนักถึงสภาวะโลกร้อน การสนับสนุนให้ปลูกป่าทดแทน เป็นต้น

๗. หลักเกณฑ์การทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศไทยกับนานาประเทศ ได้บัญญัติไว้ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น กับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ”

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย หรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญา หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติ เพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญาหรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบ วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว

ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ ตามวรรคสอง คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น ในการนี้ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภา เพื่อขอความเห็นชอบด้วย

เมื่อลงนามในหนังสือสัญญาตามวรรคสองแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน คณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้นและในกรณีที่การปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือผู้ประกอบการขนาดกลาง ขนาดย่อม คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป

ในกรณีที่มีปัญหา ให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยชี้ขาดเจตนารมณ์ของกฎหมายกำหนดไว้เพื่อ

๑) ให้การทำสนธิสัญญาอื่นระหว่างประเทศไทยกับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในฐานะทรงเป็นประมุขแห่งรัฐ

๒) สนธิสัญญาหรือหนังสือสัญญาที่คณะรัฐมนตรีต้องขอรับความเห็นชอบจากรัฐสภาในกรอบการเจรจาและต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนและภายหลังการเจรจา หรือก่อนลงนามในสัญญามีทั้งสิ้น ๕ ประเภท คือ

ก) ประเภทที่มีบทเปลี่ยนแปลงอำนาจอธิปไตยของรัฐ

ข) ประเภทที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่ อาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย

หรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญา หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ

ค) ประเภทที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือสังคมของประเทศ
อย่างกว้างขวาง

ง) ประเภทที่มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมี
นัยสำคัญ

จ) ประเภทที่ต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา

๓) มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทาง
เศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้าหรือบริการ และการลงทุน
อย่างมีนัยสำคัญ

๔) กำหนดให้มีการเยียวยาประชาชน หรือผู้ประกอบการขนาดกลางหรือขนาดย่อม
และผู้ได้รับผลกระทบจากหนังสือสัญญา

๕) กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจชี้ขาดวินิจฉัยในกรณีเกิดปัญหาเกี่ยวกับประเภท
ของหนังสือสัญญาและการทำหนังสือสัญญาว่าต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่

โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทำสนธิสัญญา
ระหว่างประเทศ ซึ่งบัญญัติว่า “ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือ
องค์การระหว่างประเทศตามวรรคสอง คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น
ของประชาชนและต้องชี้แจงต่อรัฐสภา เกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้นในการนี้ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบ
การเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย” และปรากฏในวรรคสี่ความว่า “เมื่อลงนามใน
หนังสือสัญญาแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันคณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึง
รายละเอียดของ หนังสือสัญญานั้น” จึงเห็นได้ว่าประชาสังคม มีส่วนร่วมในกระบวนการทำ
สนธิสัญญาระหว่างประเทศ ในขั้นก่อนการเจรจาทำหนังสือสัญญา และขั้นก่อนการแสดงเจตนาผูกพัน
ตามสนธิสัญญาด้วย และประชาชนมีสิทธิในการได้รับการเยียวยา จากผลกระทบทางลบต่อตน ในภาคส่วน
ที่การผูกพันตามหนังสือสัญญานั้นๆ มีผลโดยตรงดังกล่าว

แนวคิดของมาตรา ๑๙๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นี้ ได้วาง
หลักการที่มีประโยชน์ต่อสังคม และเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามา
มีส่วนร่วมในกระบวนการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ทำให้สังคมมีโอกาสได้รับรู้ และเลือกทิศทางการ
พัฒนา หรือสภาพสังคมที่ควรจะเป็นจากการตัดสินใจของตนเอง แต่ยังมีอุปสรรคปัญหาในทางปฏิบัติและ
บทบัญญัติของมาตราดังกล่าวที่ยังมีปัญหาอยู่ทำให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญมาตรานี้ได้รับการ
วิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง และอาจจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสม หรือมีมาตรการที่
ดีในการบังคับใช้ ประกอบกับจะต้องมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการกำหนดขั้นตอนในการทำ
หนังสือสัญญาระหว่างประเทศด้วย

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ประเทศไทยมีการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศจำนวนมาก
ซึ่งต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภา เพื่อให้การพิจารณาของรัฐสภามีความรอบคอบมากยิ่งขึ้น เห็นสมควรมี
การจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากภาคเอกชน ภาควิชาการและ
ประชาสังคมจำนวนหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ในการกลั่นกรองหนังสือสัญญา ซึ่งรวมถึงการจัดทำข้อเสนอแนะใน
ส่วนของการวางขั้นตอนและกระบวนการในการในการกลั่นกรองหนังสือสัญญาของรัฐสภาที่เป็นระบบและ
มีประสิทธิภาพ รวมทั้งศึกษาวิเคราะห์ผลดี ผลเสียของข้อผูกพันที่กำหนดในหนังสือสัญญา
ระหว่างประเทศ

ซึ่งต้องมีการพิจารณาเพิ่มเติมจากการศึกษาที่ฝ่ายบริหารได้จัดทำขึ้นมาแล้วเพื่อให้มีความรอบคอบและสมบูรณ์มากขึ้น ในการปฏิบัติภารกิจของคณะกรรมการชุดนี้จะต้องมีหน่วยงานธุรการที่เข้ามาสนับสนุนการทำงานซึ่งมีหน้าที่ทั้งด้านวิชาการ วิจัย รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง

การทำความเข้าใจระหว่างประเทศจะต้องอยู่บนพื้นฐานแห่งหลักกฎหมาย สนธิสัญญา ระหว่างประเทศสำหรับทุกประเทศ และต้องสอดคล้องกับกฎหมายภายในด้วย หลักการของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย นี้ เป็นหลักการที่มีความสำคัญ และเป็นแนวคิดที่ดีในเรื่องการให้รัฐสภามีบทบาทมากขึ้น คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น จึงเป็นประเด็นสำคัญที่จะต้องร่วมกันทุกภาคส่วนเพื่อให้การปฏิบัติตามเป็นไปโดยราบรื่น และเป็นการ พิทักษ์ปกป้องผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ
