

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 7 มิถุนายน 2534

## เส้นทางวิถีด่วนในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ : จากรัฐบาลอเมริกันถึงรัฐบาลไทย

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

ในที่สุด ประธานาธิบดียอร์จ บุช ก็สามารถนำรัฐบาลอเมริกันเข้าสู่เส้นทางวิถีด่วนในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ (fast-track negotiating authority) สืบต่อไปสมดังปรารถนา เมื่อวุฒิสภาลงมติว่าญัตติการไม่ต่ออายุเส้นทางวิถีด่วนดังกล่าวนี้เมื่อวันศุกร์ที่ 24 พฤษภาคม 2534 ด้วยคะแนนเสียง 59 ต่อ 36 โดยที่ก่อนหน้านี้หนึ่งวันสภาผู้แทนราษฎรอเมริกันมีมติรับรองการต่ออายุด้วยคะแนนเสียง 231 ต่อ 192

ในสังคมประชาธิปไตย เมื่อรัฐบาลไปทำสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศรัฐบาลก็ต้องนำสนธิสัญญาหรือข้อตกลงดังกล่าวเสนอต่อรัฐสภาเพื่อขอสัตยาบัน ซึ่งมีนัยสำคัญว่า รัฐบาลก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาในการทำสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ ทั้งนี้ปรากฏอยู่เนืองๆ ว่า รัฐสภามีมติไม่ให้สัตยาบันแก่สนธิสัญญาหรือข้อตกลงที่รัฐบาลลงนาม อันยังผลให้สนธิสัญญาหรือข้อตกลงนั้นๆ ไม่มีผลบังคับใช้

ในระหว่างที่สงครามโลกครั้งที่สองใกล้จะยุติ อังกฤษและสหรัฐอเมริการ่วมกันริเริ่มในการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ จนมีการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการจ้างงาน (United Nations Conference on Trade and Employment) ณ นครฮาวานา ประเทศคิวบา และร่วมกันร่างกฎบัตรฮาวานา (Havana Charter) ขึ้นเพื่อจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Organization = ITO) ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่จัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศ โดยมีประเทศต่างๆร่วมลงนามรวม 50 ประเทศ รัฐบาลอเมริกันได้ร่วมลงนามด้วย แต่รัฐสภาอเมริกันไม่ยอมให้สัตยาบัน องค์การการค้าระหว่างประเทศจึงต้องแห้งไปสิ่งที่เกิดขึ้นมาแทนที่ก็คือ ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) นี่เป็นกรณีคลาสสิกที่แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลประชาธิปไตยจะลงนามในสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศแต่โดยลำพัง โดยปราศจากความเห็นชอบของประชาชนมิได้

ในบางกรณี รัฐสภาอาจยอมให้สัตยาบันแก่สนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศที่รัฐบาลเจรจาจนลงนามไปแล้ว แต่มีมติให้แก้ไขความตกลงบางข้อ รัฐบาลก็ต้องแบกหน้าไปขอเจรจากับประเทศคู่สัญญาใหม่ เพื่อให้เป็นไปตามมติของรัฐสภา กรณีเช่นว่านี้หากเกิดขึ้น

บ่อยๆยอมทำให้เสื่อมเสียศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิของรัฐบาล และทำให้รัฐบาลต้องสูญเสียความน่าเชื่อถือในทางการเมืองระหว่างประเทศ ประเทศคู่สัญญาอาจลงใจที่จะนั่งโต๊ะเจรจาด้วย เพราะไม่แน่ใจว่าผลการเจรจาจะถูกรัฐสภาอีกฝ่ายหนึ่งลงมติล้มคว่ำหรือไม่

เมื่อประมาณสองปีเศษที่ผ่านมา ประธานาธิบดีบิล คลินตัน ได้ร้องขอเส้นทางวิถีด่วนในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ (fast-track negotiating authority) จากรัฐสภาอเมริกัน ตามข้อเสนอดังกล่าวนี้ รัฐสภาอเมริกันมอบอำนาจให้รัฐบาลเจรจาการค้าระหว่างประเทศในประเด็นรายละเอียด เมื่อการเจรจายุติลงจนมีการลงนามในสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศนั้น รัฐสภาจึงต้องพิจารณาว่าจะให้หรือไม่ให้สัตยาบันแก่สนธิสัญญาหรือข้อตกลงดังกล่าวเพียงประเด็นเดียว โดยจะไม่มีกระบวนการยุติการแก้ไขความตกลงแม้แต่ข้อหนึ่งข้อใด แม้ว่าสมาชิกรัฐสภาจะเห็นด้วยกับความตกลงบางข้อและไม่เห็นด้วยในบางข้อ แต่จะไม่มีมติเพื่อให้รัฐบาลกลับไปเจรจาใหม่ สมาชิกรัฐสภาจะลงมติว่า Yes หรือ No เท่านั้น

ความจำเป็นที่ประธานาธิบดีอเมริกันต้องร้องขอเส้นทางวิถีด่วนในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศยังมีมากขึ้นไปอีก เมื่อการเจรจานั้นเป็นการเจรจาระดับพหุภาคี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเจรจาเพื่อแก้ไขระเบียบการค้าระหว่างประเทศ หรือ GATT ในรอบการเจรจาอุรุกวัย (Uruguay Round) เพราะเมื่อรัฐบาลกำหนดทำที่และจุดยืนในการเจรจาในประเด็นต่างๆและการเจรจาฉลวงจนภาคี GATT มีมติแล้ว หากรัฐสภาอเมริกันไม่เห็นด้วยกับมติในบางประเด็นและขอให้รัฐบาลอเมริกันกลับไปเจรจาใหม่ ย่อมเป็นเรื่องยุ่งยากอย่างยิ่งในการเรียกประชุมภาคี GATT ซึ่งมีถึง 108 ประเทศ ด้วยเหตุดังนั้น รัฐสภาอเมริกันจึงโอนอำนาจให้รัฐบาลอเมริกันมีเส้นทางวิถีด่วนในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศสำหรับการเจรจาอุรุกวัยโดยเฉพาะ โดยที่เส้นทางวิถีด่วนดังกล่าวนี้หมดอายุลงเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2534

ประธานาธิบดีบุชใช้ความพยายามอย่างยิ่งยวดในการผลักดันให้รัฐสภาต่ออายุเส้นทางวิถีด่วนในการเจรจาข้อตกลงการค้าเสรี (Free Trade Agreement) กับเม็กซิโก และการเจรจาอุรุกวัยที่จะมีต่อไป ในการนี้รัฐบาลอเมริกันได้แสดงท่าทีอันแข็งขันในการปฏิบัติต่อประเทศคู่ค้าที่สหรัฐฯถือว่ามีการค้าอันไม่เป็นธรรม (unfair trade) ดังจะเห็นได้จากการขึ้นป้ายประเทศไทย อินเดีย และสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็น PFC (Priority Foreign Countries Watch List) ในเดือนเมษายน 2534 แต่การต่ออายุเส้นทางวิถีด่วนครั้งนี้ต้องเผชิญกับแรงต่อต้านไม่น้อย เพราะประเด็นหลักมิได้อยู่ที่การอำนวยความสะดวกในการเจรจาอุรุกวัยอีกต่อไป หากแต่เป็นประเด็นเรื่องผลประโยชน์ที่ระบบเศรษฐกิจอเมริกันจะได้รับจากการทำข้อตกลงว่าด้วยเขตการค้าเสรีกับเม็กซิโก

ในประวัติศาสตร์การเมืองไทย อำนาจในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ตลอดจนการทำสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศถูกสงวนไว้ในฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่างๆนับตั้งแต่ฉบับปี 2475 เป็นต้นมา มีบทบัญญัติที่คล้ายคลึงกันว่า สนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงพระราชอาณาเขต หรือสร้างพันธะในการออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสนธิสัญญานั้น เฉพาะสองกรณีนี้เท่านั้นที่ต้องขอความเห็นชอบหรือสัตยาบันจากสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภา ในกรณีอื่นๆฝ่ายบริหารสามารถเจรจาทำความตกลงระหว่างประเทศได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา อำนาจในการทำสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศจึงเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถตรวจสอบได้มากนัก การณ์จึงปรากฏว่า รัฐบาลได้ลงนามในสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศซึ่งมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจอย่างมหาศาล โดยที่สภาผู้แทนราษฎรมิได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจแม้แต่น้อย

การเข้าร่วมเป็นภาคีในข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) ในปี 2525 เกิดจากการตัดสินใจของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ โดยมีต้องขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร แม้ว่าในด้านหนึ่ง GATT จะให้ประโยชน์แก่ภาคีสมาชิก แต่ในอีกด้านหนึ่งบทบัญญัติของ GATT ก็มีผลในการลดทอนเสรีภาพในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลภาคีสมาชิกด้วย

การทำสัญญาขอเงินกู้ฉุกเฉิน (Stand-by Arrangement) จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เพื่อเสริมฐานะของทุนสำรองระหว่างประเทศในปี 2524 2525 2526 และ 2528 ก็ดี ตลอดจนการทำสัญญากู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ (Structural Adjustment Loan) จากธนาคารโลกในปี 2525 และ 2526 ก็ดี ล้วนแล้วแต่ทำให้รัฐบาลมีพันธะผูกพันในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจบางนโยบาย (loan conditionalities) ดังเช่นการดำเนินนโยบายการเงิน การคลังแบบรัดเข็มขัด การปรับค่าบริการสาธารณสุขไปศศ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การปฏิรูประบบราชการ เป็นต้น การทำสัญญากู้เงินในกรณีทั้งสองนี้จึงทำให้ไทยต้องสูญเสียอธิปไตยในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ โดยที่สภาผู้แทนราษฎรมิได้มีส่วนร่วมรับรู้แม้แต่น้อย

ตัวอย่างทำนองเดียวกับที่กล่าวข้างต้นนี้ยังมีอีกมากมายนัก การร่วมในข้อตกลงสิ่งทอระหว่างประเทศ (Multi-fibre Arrangement) นับตั้งแต่ปี 2519 เป็นต้นมาก็ดี การทำสัญญาจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังไปประชาคมยุโรปโดยสมัครใจ (Voluntary export restraints) ในปี 2525 และ 2529 ก็ดี และการลงนามในข้อตกลงโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ (international commodity agreements) ก็ดี ล้วนแล้วแต่เป็นการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติมิได้มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายเหล่านี้ ทั้งๆที่นโยบายหลายต่อหลาย

เรื่องก่อผลกระทบทางเศรษฐกิจต่อประชาชนคนไทยและชะตากรรมของสังคมเศรษฐกิจไทยอย่าง  
มหาศาล

ในประวัติศาสตร์การเมืองไทยหลังปี 2475 มีเพียงกรณีเดียวเท่านั้นที่รัฐบาล  
ต้องลาออกเนื่องจากการลงนามในสัญญาระหว่างประเทศ นั่นก็คือ กรณีรัฐบาลพระยาพหล  
พลพยุหเสนาลงนามในสัญญาการจำกัดการผลิตยางพาราในปี 2477 และต้องขอสัตยาบันจาก  
สภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนฯมีมติไม่เห็นชอบด้วยกับสนธิสัญญาที่รัฐบาลทำไปด้วยคะแนนเสียง  
73 ต่อ 25 เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2477 รัฐบาลจึงจำเป็นต้องกราบถวายบังคมทูลลาออกจาก  
ตำแหน่งตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ แต่หลังจากนั้น ก็ไม่ปรากฏว่ามีกรณีทำนองนี้เกิดขึ้นอีก

การที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจอันล้นเหลือในการทำสนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่าง  
ประเทศ ก็เป็นเพราะเหตุว่า กลุ่มพลังอำนาจที่ไปยึดกุมอำนาจการเมืองการปกครองหลังปี  
2475 ไว้เป็นเวลายาวนาน และมีการตรารัฐธรรมนูญและกฎหมายเพื่อสงวนอำนาจในการดำเนิน  
นโยบายต่างๆไว้ในระบบราชการ สภาพการณ์เช่นนี้ยังคงดำรงสืบต่อมาจนถึงปัจจุบัน แม้ว่า  
โครงสร้างของสังคมการเมืองไทยจะแปรเปลี่ยนไปอย่างสำคัญหลังเดือนตุลาคม 2516 ก็ตาม

การที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถถ่วงดุลอำนาจในการทำสนธิสัญญาและ  
ข้อตกลงระหว่างประเทศของฝ่ายบริหารได้นั้น ย่อมมีนัยสำคัญว่า ฝ่ายบริหารสามารถทำ  
สนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากประชาชน ซึ่งเป็น  
การละเมิดหลักการของระบอบประชาธิปไตยในขั้นรากฐาน

หากรัฐบาลไปลงนามในสัญญาการจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังไปประชาคม  
ยุโรป ชาวไร่มันสำปะหลังควรจะมีสิทธิในการออกความเห็น ว่า สัญญาดังกล่าวนี้อาจจะเป็นประโยชน์  
แก่ตนหรือไม่ ในอดีตที่ผ่านมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์บางคนไปลงนามในสัญญา  
การจำกัดการส่งออกมันสำปะหลัง แต่กลับมาบอกแก่สาธารณชนว่าเป็นสัญญาการขาย  
มันสำปะหลัง โดยมีได้ตระหนักแต่น้อยว่า สัญญาดังกล่าวสร้างความเสียหายแก่ภาคเศรษฐกิจ  
มันสำปะหลังอย่างไรบ้าง

หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เจรจากับประเทศคู่ค้า โดยยินยอมแก้ไข  
กฎหมายสิทธิบัตรยาเพื่อแลกกับผลประโยชน์ของธุรกิจการส่งออก ประชาชนผู้บริโภคควรจะ  
มีสิทธิมีเสียงในการให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบกับข้อตกลงในการเจรจานั้น

สังคมเศรษฐกิจไทยได้เปลี่ยนแปลงไปในทางที่สลับซับซ้อนมากขึ้น การให้  
อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการเจรจาการค้า ตลอดจนการทำสนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่าง  
ประเทศโดยปราศจากการถ่วงดุลจากฝ่ายนิติบัญญัติ อาจก่อให้เกิดหายนภัยทั้งทางเศรษฐกิจและ  
การเมืองในอนาคตได้ บัดนี้ถึงกาลอันควรแก่การยึดหลักการที่ว่า จะไม่มีการทำสัญญาและ  
ข้อตกลงระหว่าง ประเทศโดยปราศจากความเห็นชอบจากประชาชน