

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๙๐๔/ ๑๒๕

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร

กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๒๑ เมษายน ๒๕๕๔

เรื่อง ขอรื้อเกี่ยวกับการเสนอและพิจารณาเรื่องการเจรจาหาประเทศที่มีผลผูกพันรัฐบาลไทย

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/ท ๑๖๑๓

ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๔

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอรื้อเกี่ยวกับการเสนอและพิจารณาเรื่องการเจรจาหาประเทศที่มีผลผูกพันรัฐบาลไทยเพื่อจะได้กำหนดเป็นแนวทางให้ส่วนราชการถือปฏิบัติและเป็นแนวทางประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี โดยเสนอประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการขอความเห็นชอบจากรัฐสภารวม ๒ ประเด็น คือ (๑) กรอบเจรจาที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาแล้ว ต่อมาได้เปลี่ยนแปลงไปจะต้องเสนอคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาให้ความเห็นชอบหรือไม่ (๒) บันทึกการประชุมของการเจรจาจะต้องเสนอคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาให้ความเห็นชอบหรือไม่ เช่น การเจรจาหาประเทศเพื่อนบ้าน เป็นต้นว่า การประชุมคณะกรรมการร่วมมือรักษาความสงบเรียบร้อยชายแดนทั่วไป (General Border Committee: GBC) คณะกรรมการเขตแดนร่วม และคณะกรรมการเขตแดนร่วม (JBC) จะต้องเสนอคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาให้ความเห็นชอบหรือไม่ ความละเอียดทราบแล้ว นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วขอเรียนชี้แจง ดังนี้

๑. โดยที่ข้อหาของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะเป็นองค์กรวินิจฉัยซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๑๙๐ วรรคหก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๔ ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องนี้จึงเป็นเพียงความเห็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น

๒. ในคำวินิจฉัยที่ ๖-๗/๒๕๕๑^๑ ศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักเกณฑ์การพิจารณาว่าเอกสารใดเป็น “หนังสือสัญญา” ตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญฯ ไว้ทำนองเดียวกับการพิจารณาความเป็น “สนธิสัญญา (Treaty)” ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๖๙^๒ โดยหมายถึง ความตกลงระหว่างประเทศทุกประเภทที่จัดทำขึ้นเป็นหนังสือระหว่างประเทศไทยกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะบันทึกไว้ในเอกสารฉบับเดียวกันหรือหลายฉบับ และไม่ว่าจะมีชื่อเรียกอย่างไร โดยต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ส่วนการพิจารณาว่าเอกสารใดเข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญฯ หรือไม่ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับสนธิสัญญาและการดำเนินการเกี่ยวกับสนธิสัญญา ตามข้อ ๑ แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๕ จะเป็นหน่วยงานที่ให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

๓. ในกรณีที่หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ ต้องพิจารณาเนื้อหาสาระตลอดจนผลกระทบของหนังสือสัญญาแต่ละฉบับเป็นรายกรณีไป โดยหน่วยงานเจ้าของเรื่องควรที่จะต้องเสนอผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นดังกล่าวรวมทั้งผลการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

๔. ในกรณีที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบกรอบการเจรจาแล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องดำเนินการเจรจาตามกรอบที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วเท่านั้น หากไม่สามารถเจรจาต่อไปตามกรอบการเจรจาดังกล่าวได้ก็ต้องรายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบและดำเนินการเสนอกรอบการเจรจาใหม่ต่อรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป

^๑ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๖-๗/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๑ เรื่อง ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับคำแถลงการณ์ร่วม ไทย-กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ หรือไม่

^๒ Vienna Convention on the Law of Treaties 1969

Etc.

Article 2

Use of terms

1. For the purposes of the present Convention:

(a) “treaty” means an international agreement concluded between States in written form and governed by international law, whether embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation;

Etc.

๕. บันทึกการประชุมของการเจรจา หากเป็นไปตามกรอบการเจรจาถือได้ว่าเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการเจรจาเพื่อจัดทำหนังสือสัญญาเท่านั้น จึงไม่จำเป็นต้องเสนอรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ แต่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ ซึ่งเป็นไปตามแนวคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๐/๒๕๕๔ ที่วินิจฉัยว่า “บันทึกการประชุมคณะกรรมการการเขตแดนร่วมไทย - กัมพูชา รวม ๓ ฉบับนั้น คณะผู้แทนทั้งสองฝ่ายจะต้องเจรจากันต่อไป กรณียังไม่ถึงขั้นตอนที่จะต้องเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด เนื่องจากยังมีขั้นตอนอื่น ๆ ซึ่งเป็นเรื่องที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องพิจารณาดำเนินการเสียก่อน” ทั้งนี้ เว้นแต่บันทึกการประชุมของการเจรจานั้นจะเข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญฯ ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖-๗/๒๕๕๑ ดังกล่าวข้างต้น

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นายอัษฎพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักกฎหมายต่างประเทศ

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๐๙๕๑ ต่อ ๓๑๙๒ (นางสาวฉันทพิมพ์ฯ)

โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๘๔๒๖

www.krisdika.go.th

www.lawreform.go.th