

ด่วนที่สุด

ที่ กต ๑๐๐๓/๗๔๗



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

รับที่ ๗๒๐๘

วันที่ ๒๑ พค ๕๖ เวลา ๙-๒๕

สพท. ๒๓๖.๔

๒๑ พค ๕๖

กระทรวงการต่างประเทศ

ถนนศรีอยุธยา กทม. ๑๐๔๐๐

☒ ก่อนประชุม
☐ หลังประชุม
☐ แจกที่ประชุม
☐ ไม่แจกที่ประชุม

๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๖

เรื่อง โครงการความร่วมมือจัดทำข้อเสนอนโยบายด้านการศึกษาของประเทศไทย โดยองค์การศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) ร่วมกับองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD)

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ความเห็นประกอบเรื่องเพื่อ พิจารณา

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ นร ๐๕๐๕/๑๑๓๓๗

ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖

ตามหนังสือที่อ้างถึง ขอให้กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาเสนอความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ในการที่กระทรวงศึกษาธิการได้เสนอเรื่องขออนุมัติโครงการความร่วมมือจัดทำข้อเสนอนโยบายด้านการศึกษาของประเทศไทย โดยองค์การศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization - UNESCO) ร่วมกับองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (The Organization for Economic Cooperation and Development - OECD) ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาแล้ว ขอเรียนความเห็นและข้อพิจารณาทางกฎหมาย ดังนี้

๑. ในภาพรวม โครงการดังกล่าวจะช่วยยกระดับความร่วมมือระหว่างไทยกับองค์การระหว่างประเทศทั้งสอง และเปิดโอกาสให้ไทยได้เรียนรู้แนวปฏิบัติที่เป็นเลิศจาก UNESCO และ OECD ทั้งนี้ OECD ให้ความสำคัญอย่างมากต่อการขยายความร่วมมือด้านการพัฒนากับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และประเทศไทย โดยมุ่งเน้นการแลกเปลี่ยนข้อมูลประสบการณ์ และแนวปฏิบัติที่ดี รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ซึ่งทุกฝ่ายได้ประโยชน์จากการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ การปฏิรูปการศึกษาเป็นสิ่งที่หน่วยงานไทยให้ความสำคัญและมีความพร้อมที่จะร่วมมือกับ OECD

๒. รูปแบบและวิธีการดำเนินโครงการดังกล่าวน่าจะเป็นประโยชน์กับไทย และช่วยยกระดับคุณภาพการศึกษาโดยรวมให้ได้มาตรฐานสากล ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายด้านการศึกษาของรัฐบาล นอกจากนี้ การศึกษาเชิงเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาค จะช่วยให้ไทยได้มองเห็นข้อดีและจุดบกพร่องต่าง ๆ ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาตนเอง ทั้งนี้ ประเด็นที่ควรเน้นเป็นพิเศษ ได้แก่ การพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอนและหลักสูตรฝึกอบรมเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของครู เพื่อสร้างความแข็งแกร่งให้กับระบบการศึกษาของไทยในระยะยาว

๓. โครงการดังกล่าวเป็นแนวทางหนึ่งที่ไทยสามารถใช้ประโยชน์จากองค์ความรู้ของ OECD ได้ แม้ว่าจะไม่ได้เป็นสมาชิก โดยที่ผ่านมา OECD ได้แสดงความพร้อมและกระตือรือร้นที่จะยกระดับความร่วมมือและแบ่งปันแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศกับไทย รวมทั้งประเทศอื่น ๆ ที่ไม่ใช่สมาชิก OECD

๔. ในประเด็นการดำเนินการตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ รวมถึงประเด็นกฎหมายอื่น ๆ มีความเห็น ดังนี้

๔.๑ ร่างความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับ OECD และ UNESCO

๔.๑.๑ ประเด็นสารัตถะและถ้อยคำ

ไม่มีข้อขัดข้องในสารัตถะและถ้อยคำของร่างความตกลงฯ หากกระทรวงศึกษาธิการในฐานะส่วนราชการเจ้าของเรื่องพิจารณาแล้วเห็นว่ามีความเหมาะสม สามารถปฏิบัติได้ภายใต้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่มีอยู่ในปัจจุบัน และได้จัดเตรียมงบประมาณเพื่อการนี้ไว้แล้ว อนึ่ง ข้อ ๖ ของร่างความตกลงฯ ระบุให้ข้อพิพาท ข้อเรียกร้องใด ๆ ระหว่างคู่ภาคีที่เกิดขึ้นจากความตกลงฉบับนี้ หากไม่สามารถระงับได้โดยสันติระหว่างคู่ภาคี จะถูกระงับด้วยวิธีอนุญาโตตุลาการ โดยมีสถานที่ของกระบวนการอนุญาโตตุลาการเป็นกรุงปารีส สาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งหากส่วนราชการเจ้าของเรื่องพิจารณาแล้วเห็นเหมาะสม กระทรวงการต่างประเทศก็ไม่มีข้อขัดข้อง

๔.๑.๒ ประเด็นมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญ

ร่างความตกลงฯ เป็นการจัดทำความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับ UNESCO และ OECD ซึ่งมีสถานะเป็นองค์การระหว่างประเทศ โดยมีสาระสำคัญเป็นการระบุรายละเอียดในการจัดทำข้อเสนอนโยบายด้านการศึกษาของประเทศไทย ซึ่งเป็นความร่วมมือของทั้งสามฝ่าย โดยประเทศไทยจะเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณในการดำเนินโครงการและประสานงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ ซึ่งเป็นพันธกรณีในระดับรัฐบาลภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ร่างความตกลงฯ จึงเป็นสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศและเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญฯ แต่ไม่เข้าข่ายหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสองของรัฐธรรมนูญฯ ที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

๔.๒ ร่างความตกลงเงินทุนโครงการระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับ UNESCO

๔.๒.๑ ประเด็นสารัตถะและถ้อยคำ

ไม่มีข้อขัดข้องในสารัตถะโดยรวมของร่างความตกลงฯ หากกระทรวงศึกษาธิการในฐานะส่วนราชการเจ้าของเรื่องพิจารณาแล้วเห็นว่ามีความเหมาะสม สามารถปฏิบัติได้ภายใต้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่มีอยู่ในปัจจุบัน และได้จัดเตรียมงบประมาณเพื่อการนี้ไว้แล้ว

สำหรับประเด็นเอกสิทธิ์และความคุ้มกันในร่างความตกลงฯ ข้อ ๕ นั้น โดยที่ UNESCO มีสถานะเป็นทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ จึงสามารถอุปโภคเอกสิทธิ์และความคุ้มกันได้ตามอนุสัญญาว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของทบวงการชำนัญพิเศษ...

ชำนาญพิเศษ ค.ศ. ๑๙๔๗ (อนุสัญญาฯ ๑๙๔๗) ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีและมีพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานของสหประชาชาติและทบวงการชำนัญพิเศษในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๔ เป็นกฎหมายรองรับพันธกรณี ดังนั้น ในหลักการ ร่างความตกลงฯ จึงไม่ควรมีข้อขัดใด ๆ ที่กำหนดพันธกรณีเกินกว่าที่ไทยมีอยู่กับทบวงการฯ ตามอนุสัญญาฯ ๑๙๔๗ โดยขอเรียน ดังนี้

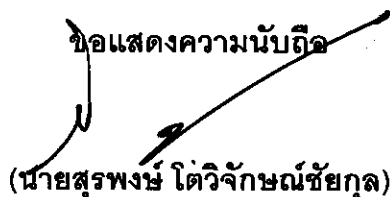
- วรรค ๑ เห็นควรปรับแก้ถ้อยคำเป็นดังนี้ "The Government shall apply to UNESCO, its property, funds and assets, and to its officials, experts and other persons performing services on its behalf, the provisions of the Convention on the Privileges and Immunities of the Specialised Agencies and Annex IV thereof,..." เนื่องจากเป็นการขยายขอบเขตการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันแก่บุคคลอื่นที่มีใช้พนักงานของทบวงการชำนัญพิเศษ ซึ่งเป็นพันธกรณีที่เกินกว่าที่กำหนดในอนุสัญญาฯ ๑๙๔๗

- สำหรับวรรค ๓ (การไม่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการโอนเงินให้ UNESCO) วรรค ๔ (การอำนวยความสะดวกต่าง ๆ) และวรรค ๕ (การให้รัฐบาลไทยจัดการข้อเรียกร้องที่บุคคลที่สามยกขึ้นต่อ UNESCO) เห็นว่า เป็นเรื่องการอำนวยความสะดวกที่ไม่มีประเด็นเกี่ยวข้องกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน จึงควรสอบถามส่วนราชการเจ้าของเรื่องถึงประเด็นพิจารณาในด้านนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้น ๆ ว่ามีความเหมาะสมและสามารถปฏิบัติได้เพียงใด ภายใต้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งหากเห็นสมควรให้คงเรื่องดังกล่าวไว้ ก็ควรกำหนดเป็น Article ใหม่ที่มีหัวข้อเป็นเรื่องการอำนวยความสะดวก โดยเฉพาะ แยกต่างหากจากข้อ ๕ ซึ่งเป็นเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน

๔.๒.๒ ประเด็นมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญฯ

ร่างความตกลงฯ เป็นการจัดทำความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับ UNESCO ซึ่งมีสถานะเป็นองค์การระหว่างประเทศ โดยมีสาระสำคัญเป็นการบริหารจัดการเงินทุนโครงการฯ ระหว่างไทยกับ UNESCO และกำหนดพันธกรณีของทั้งสองฝ่ายในการดำเนินโครงการฯ ซึ่งเป็นพันธกรณีในระดับรัฐบาลภายใต้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศ ร่างความตกลงฯ จึงเป็นสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศและเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญฯ แต่ไม่เข้าข่ายหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสองของรัฐธรรมนูญฯ ที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายสุรพงษ์ ไชวักขณชัยกุล)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

กรมองค์การระหว่างประเทศ

กองกิจการเพื่อการพัฒนา

โทร. ๐ ๒๒๐๓ ๕๐๐๐ ต่อ ๑๒๑๗๑ (ปรารภนา)

โทรสาร ๐ ๒๖๔๓ ๕๐๘๐