

ยูเนสโก

สพท 23603

21 พค 56

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

รหัสเรื่อง : ส9054

รับที่ : 57114/56 ส.ม.ค.

วันที่ : 20 พ.ค. 56 เวลา : 20:22

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๕๐๔/๑๒๐



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ขออนุมัติโครงการความร่วมมือจัดทำข้อเสนอนโยบายด้านการศึกษาของประเทศไทย
โดย UNESCO ร่วมกับ OECD

ความเห็นประกอบเรื่องเพื่อ พิจารณา

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ นร ๐๕๐๔/๑๑๓๔๐
ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี กรณีการขออนุมัติโครงการความร่วมมือจัดทำข้อเสนอนโยบายด้านการศึกษาของประเทศไทย โดย UNESCO ร่วมกับ OECD ที่กระทรวงศึกษาธิการเสนอ โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีประมาณการว่าจะเสนอเรื่องดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีในวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๖ ความละเอียดทราบแล้ว นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวซึ่งประกอบด้วย (๑) ความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา และองค์การศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (Agreement among the Government of the Kingdom of Thailand and the Organisation for Economic Co-operation and Development and the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) (๒) ความตกลงเกี่ยวกับงบประมาณสำหรับการดำเนินโครงการระหว่างองค์การศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ กับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย โดยสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (Funds-in-Trust Project Agreement between the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization and the Government of the Kingdom of Thailand Represented by the Office of the Education Council) และ (๓) ข้อกำหนดลักษณะและเงื่อนไขการดำเนินงานวิจัย (TOR) โครงการความร่วมมือจัดทำข้อเสนอนโยบายด้านการศึกษาของประเทศไทย โดย UNESCO และ OECD ประกอบกับมาตรา ๑๔๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๔ และหลักเกณฑ์การพิจารณาความหมายและองค์ประกอบของคำว่าหนังสือสัญญาตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๖-๗/๒๕๕๑ แล้ว มีความเห็นดังนี้

(๑) ความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา และองค์การศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ

ความตกลงดังกล่าวได้จัดทำขึ้นระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) และองค์การศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศ มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้ OECD และ UNESCO จัดทำข้อเสนอแนะนโยบายด้านการศึกษาของประเทศไทยเพื่อสร้างความเข้มแข็งของระบบ

การศึกษาและการพัฒนาความสามารถของบุคลากร และประเทศไทยจะสนับสนุนเงินในการดำเนินการจำนวน ๒๕๒,๐๐๐ ยูโร โดย OECD และ UNESCO จะเป็นเจ้าของสิทธิ์ในผลงาน (final report) ส่วนรัฐบาลไทยจะได้รับสิทธิ์ในการทำสำเนา ใช้ และแจกผลงานภายใต้วัตถุประสงค์ที่มีใช้ในเชิงพาณิชย์ รวมทั้งให้ใช้วิธีการอนุญาตตุลาการในการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นภายใต้ความตกลงฯ แสดงถึงความมุ่งหมายที่จะก่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ จึงเข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญฯ แต่โดยที่เนื้อหาของความตกลงฯ เป็นเพียงการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงานจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายด้านการศึกษาของประเทศไทย สำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการมาจากงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กรณีจึงไม่เข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องเสนอขอความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ

(๒) ความตกลงเกี่ยวกับงบประมาณสำหรับการดำเนินโครงการระหว่างองค์การศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ กับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย โดยสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

ความตกลงดังกล่าวจัดทำขึ้นระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับ UNESCO ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศ มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดขอบเขตหน้าที่ของ UNESCO ในการจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายการศึกษาของประเทศไทย วงเงิน รายละเอียด เงื่อนไขในการจ่ายเงินให้แก่ UNESCO การให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันให้แก่ UNESCO ทรัพย์สิน และบุคลากรของ UNESCO รวมทั้งการยกเว้นภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินโครงการ ตลอดจนการอำนวยความสะดวกในการเข้าหรือออกจากประเทศไทย แสดงถึงความมุ่งหมายที่จะก่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ จึงเข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญฯ แต่โดยที่เนื้อหาของความตกลงฯ เป็นเพียงการกำหนดขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงานระหว่างกัน ส่วนการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน การยกเว้นภาษีและค่าธรรมเนียม ตลอดจนการอำนวยความสะดวกในการเข้าหรือออกจากประเทศไทย เป็นกรณีที่สามารถดำเนินการได้ตามกฎหมายภายในของประเทศไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานของสหประชาชาติ และทบวงการชำนัญพิเศษในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๔ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐ กรณีจึงไม่เข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องเสนอขอความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ

(๓) ข้อกำหนดลักษณะและเงื่อนไขการดำเนินงานวิจัย (TOR) โครงการความร่วมมือจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายด้านการศึกษาของประเทศไทย โดย UNESCO และ OECD

ข้อกำหนดดังกล่าวมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดวัตถุประสงค์ ขอบเขต และระเบียบวิธีการดำเนินงานวิจัยของฝ่ายไทย UNESCO และ OECD ในการจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายด้านการศึกษาของประเทศไทย ระยะเวลาการดำเนินการ งบประมาณ เงื่อนไขการจ่ายเงิน รวมทั้งการส่งมอบและตรวจรับงาน ซึ่งเป็นเพียงรายละเอียดในการดำเนินการตามความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา และองค์การศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ โดยไม่มีการลงนาม จึงไม่เข้าลักษณะเป็นการจัดทำหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญฯ

อนึ่ง โดยที่ผู้ที่จะลงนามในความตกลงทั้งสองฉบับตาม (๑) และ (๒) คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการหรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีฯ มอบหมาย มิใช่นายกรัฐมนตรีหรือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ จึงสมควรที่คณะรัฐมนตรีจะได้มอบหมายให้กระทรวงการต่างประเทศจัดทำหนังสือมอบอำนาจเต็ม (Full Powers) ให้แก่ผู้ลงนามในความตกลงดังกล่าวด้วย

นอกจากนี้ สำนักงานฯ มีข้อสังเกตเพิ่มเติมเกี่ยวกับโครงการความร่วมมือจัดทำข้อเสนอด้านนโยบายของประเทศไทยโดย UNESCO และ OECD ว่าการกำหนดให้ UNESCO และ OECD เป็นเจ้าของสิทธิ์ในรายงานผลการจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายด้านการศึกษาของประเทศไทย ส่วนประเทศไทยจะได้รับเพียงสิทธิ์ในการทำสำเนา ใช้ และแจกผลงานภายใต้วัตถุประสงค์ที่มีใช้ในเชิงพาณิชย์เท่านั้น (ข้อ ๔ ของความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา และองค์การศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรม แห่งสหประชาชาติ) อาจไม่เหมาะสม เนื่องจากรัฐบาลไทยเป็นผู้ว่าจ้างให้มีการศึกษา จึงเรียนมาเพื่อโปรดดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายอัชพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักกฎหมายต่างประเทศ

โทร. ๐ ๒๒๒๐ ๗๖๒๙ (นางกาญจนาภรณ์ฯ)

โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๘๔๒๖

www.krisdika.go.th

www.lawreform.go.th