

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๕๐๗/๒๕๖๑



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร

กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รับที่.....11450
วันที่ 2.1.2. ๒๕๖๑

จัดเข้าวาระ.....2.1 ส.อ. 2561

๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๑

ความเห็นประกอบเรื่องเพื่อ พิจารณา
เรื่องที่ ๒

เรื่อง การร่วมรับรองเอกสารในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Minister : AEM) ครั้งที่ ๕๐ และการประชุมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างอิง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/๒๕๖๑

ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๖๑

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๗/๒๕๖๑

ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๖๑

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีโดยด่วน กรณีการร่วมรับรองเอกสารในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Minister : AEM) ครั้งที่ ๕๐ และการประชุมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่กระทรวงพาณิชย์เสนอ ความละเอียดทราบแล้ว นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาเรื่องดังกล่าว ประกอบกับมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และหลักเกณฑ์การพิจารณาตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๖-๗/๒๕๕๑ และที่ ๓/๒๕๖๐ แล้ว เห็นว่า กระทรวงพาณิชย์ได้เสนอร่างเอกสารที่จะมีการรับรองในระหว่างการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Minister : AEM) ครั้งที่ ๕๐ และการประชุมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ระหว่างวันที่ ๒๖ สิงหาคม - ๑ กันยายน ๒๕๖๑ ณ สาธารณรัฐสิงคโปร์ ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ จำนวน ๗ ฉบับ ได้แก่

๑. ร่างเอกสารด้านเศรษฐกิจ จำนวน ๕ ฉบับ ได้แก่

(๑) ร่างกรอบการบูรณาการด้านดิจิทัลของอาเซียน (The ASEAN Digital Integration Framework) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประเทศสมาชิกเข้าใจภาพรวมของสถานะการบูรณาการด้านดิจิทัลในปัจจุบันทั้งในระดับภูมิภาคและระดับประเทศ และสามารถกำหนดนโยบายเพื่อนำไปสู่การบูรณาการด้านดิจิทัลได้อย่างเต็มศักยภาพ อันจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ประกอบการอาเซียน โดยเฉพาะวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) โดยมีกรอบการบูรณาการฯ ๕ ด้าน ได้แก่

(๑) ความเชื่อมโยงดิจิทัลและการเข้าถึงได้ (๒) ระบบนิเวศทางการเงิน (๓) การค้า (๔) การปฏิรูปแรงงาน (๕) ระบบนิเวศทางธุรกิจ และมีการกำหนดประเด็นเร่งด่วน ๖ ประเด็น ที่อาเซียนควรดำเนินการในระยะ ๑๒ - ๑๘ เดือน

(๒) ร่างหลักการสำคัญของแนวปฏิบัติที่ดีด้านกฎระเบียบของอาเซียน (The ASEAN Good Regulatory Practices (GRP) Core Principles) มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดแนวทางสำหรับประเทศสมาชิกอาเซียน ในการออก/ทบทวนกฎระเบียบไม่ให้เกิดภาระต่อการค้าเกินความจำเป็น ประกอบด้วยหลักการสำคัญ ๖ ประการ เช่น มีความชัดเจนของนโยบายวัตถุประสงค์ และกรอบเชิงสถาบัน สร้างประโยชน์โดยก่อให้เกิดต้นทุนและการบิดเบือนตลาดน้อยที่สุด

(๓) ร่างแนวปฏิบัติสำหรับการดำเนินการตามข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยมาตรการที่มีใช้ภาษีของสินค้า (Guidelines for the Implementation of ASEAN Commitments on NTMs on Goods) มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดกรอบทั่วไปของแนวปฏิบัติสำหรับการออกมาตรการที่มีใช้ภาษีในประเทศสมาชิกอาเซียน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความโปร่งใสเป็นธรรมทางการค้าระหว่างกันในประเทศสมาชิก ลดผลกระทบจากการบิดเบือนทางการค้า และมุ่งหมายให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามข้อตกลง ATIGA ในเรื่องขั้นตอนการแจ้งมาตรการ การเผยแพร่และบริหารจัดการของกฎระเบียบทางการค้า แหล่งข้อมูลการค้าอาเซียน การยื่นคำร้องว่าด้วยมาตรการที่มีใช้ภาษี การยกเลิกอุปสรรคทางการค้าที่มีใช้ภาษี และขั้นตอนการอนุญาตนำเข้า

(๔) ร่างแผนงานด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจของกรอบอาเซียนบวกสาม ปี ๒๕๖๒ - ๒๕๖๓ (ASEAN Plus Three Economic Cooperation Work Programme 2019-2020) มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดแนวทางในการเสริมสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจในกรอบอาเซียนบวกสามผ่านการหารือและกิจกรรมต่าง ๆ ใน ๑๐ ด้าน เช่น การหารือระดับสูง การหารือระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจ ความตกลงการค้าเสรีอาเซียนบวกหนึ่ง ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค การหารือรายสาขา การประชุมเชิงปฏิบัติการและการสัมมนา

(๕) ร่างเป้าหมายความสำเร็จของการเจรจาในปี (Proposed Package of Year-End Deliverables) (ภายใต้การเจรจาจัดทำความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP)) มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดประเด็นสำคัญที่จะสรุปการเจรจาภายในปี ๒๕๖๑ เช่น กฎระเบียบทางเทคนิค พาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ การแข่งขัน การระงับข้อพิพาท สรุปการเจรจาข้อผูกพันเปิดตลาดสินค้า บริการ และการลงทุน ข้อบทส่วนใหญ่ในบททรัพย์สินทางปัญญา การเยียวยาทางการค้า บริการการเงิน และบริการโทรคมนาคม

ร่างเอกสารทั้ง ๕ ฉบับข้างต้น เป็นเอกสารที่จะมีการรับรองโดยไม่มีการลงนาม และมีได้ใช้ถ้อยคำที่มุ่งหมายให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ กรณีจึงไม่เข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๒. ร่างบัญชีกฎเฉพาะรายสินค้าในพิกัดศุลกากรระบบฮาร์โมนี ฉบับปี ๒๐๑๗ และบัญชีรายการสินค้าสิ่งทอและผลิตภัณฑ์สิ่งทอของพิกัดศุลกากรระบบฮาร์โมนี ฉบับปี ๒๐๑๗ (The transposed PSR and the Textile Single List from HS 2012 into HS 2017) ภายใต้ความตกลงการค้าสินค้าของอาเซียน (ASEAN Trade in Goods Agreement: ATIGA) ในเรื่องนี้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอเรียนว่า กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศได้ขอให้สำนักงานฯ ให้ความเห็นในเรื่องดังกล่าวมาแล้วดังปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย และโดยที่ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ มิได้เปลี่ยนแปลงไปจากข้อเท็จจริงที่สำนักงานฯ ได้เคยพิจารณา สำนักงานฯ จึงยังคงความเห็น เช่นเดิม สรุปได้ว่า ร่างบัญชีทั้งสองฉบับมีสาระสำคัญเป็นการปรับโอนพิกัดศุลกากรของบัญชี กฎเฉพาะรายสินค้าของอาเซียน และเกณฑ์การได้ถิ่นกำเนิดสินค้าสิ่งทอและผลิตภัณฑ์สิ่งทอจากระบบฮาร์โมนิซ์ HS 2012 เป็นระบบ HS 2017 อันเป็นการแก้ไขภาคผนวก ๓ และเอกสารแนบท้าย ภาคผนวกดังกล่าว ซึ่งข้อ ๙๔ วรรคสอง ของความตกลงการค้าสินค้าของอาเซียน กำหนดให้การแก้ไข ภาคผนวกและเอกสารแนบท้ายความตกลงฯ ที่รับรองโดยคณะมนตรีเขตการค้าเสรีอาเซียน จะถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของความตกลงฯ ดังนั้น หากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบกับการแก้ไขภาคผนวก ๓ และเอกสารแนบท้าย และมอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แจ้งการให้ความเห็นชอบ ของประเทศไทยในการแก้ไขภาคผนวกและเอกสารแนบท้ายในเรื่องดังกล่าว ก็จะก่อให้เกิดผลผูกพัน ทางกฎหมายระหว่างประเทศไทยกับประเทศสมาชิกอาเซียน ภาคผนวก ๓ และเอกสารแนบท้าย ฉบับแก้ไข จึงเข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งหากการปรับโอนพิกัดศุลกากรดังกล่าวไม่ได้เปลี่ยนข้อผูกพันการลดภาษีเดิม และไม่ก่อให้เกิดการ เปลี่ยนแปลงพันธกรณีที่มีอยู่ตามความตกลงฯ ก็จะไม่เข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาที่อาจมี ผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง ตามที่มีการกำหนดขอบเขตและความหมายไว้ในมาตรา ๑๗๘ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย อีกทั้งไม่เข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาประเภทอื่นตามมาตรา ๑๗๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กรณีจึงไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งยังคงทำหน้าที่รัฐสภาตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

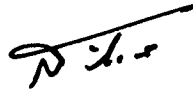
๓. ร่างความตกลงว่าด้วยพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ของอาเซียน (The ASEAN Agreement on Electronic Commerce) ร่างความตกลงฯ จะจัดทำขึ้นระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน มีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกด้านธุรกรรมพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ข้ามพรมแดนในภูมิภาค อาเซียน สนับสนุนการสร้างสภาพแวดล้อมของความเชื่อมั่นและความมั่นใจในการใช้พาณิชย์ อิเล็กทรอนิกส์ในภูมิภาคอาเซียน และกระชับความร่วมมือระหว่างรัฐสมาชิก (ร่างข้อ ๒) โดยมี ขอบเขตใช้บังคับกับมาตรการของรัฐสมาชิกที่มีผลต่อพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ เว้นแต่การจัดซื้อจัดจ้าง ภาครัฐ (ร่างข้อ ๓) และมีข้อยกเว้นในกรณีตามข้อบทที่ ๑๔ และข้อบทที่ ๑๔ ทวิ ของความตกลง ทัวไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) (ร่างข้อ ๑๔) โดยร่างความตกลงฯ กำหนดหน้าที่ของรัฐสมาชิก ที่จะต้องปฏิบัติหลายประการ เช่น รัฐสมาชิกต้องคงไว้หรือจัดให้มีโดยเร็วที่สุดซึ่งมาตรการสำหรับการ ยืนยันตัวตนทางอิเล็กทรอนิกส์บนพื้นฐานของแนวปฏิบัติระหว่างประเทศ ที่จะอนุญาตให้ผู้มีส่วนร่วม ในธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์สามารถกำหนดเทคโนโลยีและรูปแบบในทางปฏิบัติในการยืนยันตัวตน ที่เหมาะสมสำหรับธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (ร่างข้อ ๗ วรรคสอง (บี) (i)) กรอบกฎหมาย และกฎระเบียบของรัฐสมาชิกที่สนับสนุนพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์จะต้องคำนึงถึงกฎหมายแม่แบบ อนุสัญญา หลักการ และแนวปฏิบัติซึ่งเป็นที่ยอมรับในทางระหว่างประเทศ (ร่างข้อ ๕ วรรคสอง) รัฐสมาชิกต้องสนับสนุนการใช้วิธีการระบุข้อพิพาททางเลือกในข้อเรียกร้องเกี่ยวกับธุรกรรมพาณิชย์

อิเล็กทรอนิกส์ (ร่างข้อ ๕ วรรค ๓) และร่างความตกลงฯ ยังกำหนดให้ใช้กลไกของพิธีสารอาเซียนว่าด้วยการปรับปรุงกลไกระงับข้อพิพาท (ASEAN Protocol on Enhanced Dispute Settlement Mechanism) ในการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการตีความหรือการปฏิบัติตามความตกลงฯ เว้นแต่กรณีข้อ ๖ เรื่องความร่วมมือ (ร่างข้อ ๑๕) และกำหนดให้ความตกลงฯ มีผลใช้บังคับหลังจากที่รัฐสมาชิกได้ยื่นตราสารการให้สัตยาบัน ความเห็นชอบ หรือการยอมรับแก่เลขาธิการอาเซียน (ร่างข้อ ๑๙) อีกทั้งมีการใช้ถ้อยคำที่ก่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ จึงเข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยหากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยืนยันว่าสามารถปฏิบัติได้โดยไม่ต้องออกกฎหมายเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา อีกทั้งไม่เข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาประเภทอื่นตามมาตรา ๑๗๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กรณีจึงไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งยังคงทำหน้าที่รัฐสภาตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

อย่างไรก็ดี โดยที่ร่างความตกลงนี้เป็นเอกสารที่จะมีการรับรองโดยไม่มีการลงนามในระหว่างการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Minister : AEM) ครั้งที่ ๕๐ และการประชุมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงยังไม่เข้าข่ายเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายดิศพัทธ์ โทตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

กองกฎหมายต่างประเทศ

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๙๐๐ ต่อ ๒๓๑๘ (นางสาวณัฐกานต์ฯ)

โทรสาร ๐ ๒๒๘๒ ๕๘๕๗

www.krisdika.go.th

www.lawreform.go.th