



สำนักงานนโยบายและแผน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
เลขที่..... 486..... ๑๒ ม.ค. ๒๕๖๕
เวลา..... ๑๕.๓๖

ที่ อส 0006/ 280

สำนักงานอัยการสูงสุด
อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ
ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง
เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

11 มกราคม 2565

เรื่อง ร่างข้อตกลงความร่วมมือโครงการเสริมสร้างศักยภาพเชิงสถาบันและเชิงเทคนิคเพื่อดำเนินการตามกรอบ
การดำเนินงานด้านความโปร่งใสภายใต้ความตกลงปารีสของประเทศไทย

เรียน เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- อ้างถึง (1) หนังสือสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ ทส 1007.5/18376
ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2564
(2) บันทึกคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
ลงวันที่ 14 ธันวาคม 2564

ตามหนังสือที่อ้างถึง (1) สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
(สำนักงานนโยบายฯ) ได้ส่งร่างข้อตกลงความร่วมมือโครงการ (Project Coopertion Agreement) ไปให้
สำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อตรวจพิจารณา โดยมีนายศิวัช แก้วเจริญ นักวิชาการสิ่งแวดล้อมชำนาญการพิเศษ
และคณะ ผู้แทนสำนักงานนโยบายฯ ไปชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมตามบันทึกที่อ้างถึง (2) เพื่อประกอบการ
พิจารณา ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

สำนักงานอัยการสูงสุดได้ตรวจพิจารณาร่างข้อตกลงความร่วมมือดังกล่าวซึ่งเป็นร่างข้อตกลง
3 ฝ่าย อันได้แก่ สำนักงานนโยบายฯ GISANRM และโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP) แล้ว
เห็นว่า หากสำนักงานนโยบายฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าการดำเนินการตามโครงการดังกล่าวอยู่ในขอบอำนาจ
หน้าที่ตามกฎหมายของสำนักงานนโยบายฯ ทั้งการดำเนินการดังกล่าวไม่มีเงื่อนไข ข้อผูกพัน หรือพันธกรณีใด ๆ
ที่จะทำให้ประเทศไทยเกิดความเสียหาย รวมทั้งสำนักงานนโยบายฯ ได้จัดเตรียมงบประมาณเพื่อการ
ดำเนินการตามโครงการดังกล่าวแล้ว สำนักงานอัยการสูงสุดก็ไม่มีข้อขัดข้องแต่อย่างใด

อนึ่ง สำนักงานอัยการสูงสุดขอเรียนเป็นข้อสังเกต ดังนี้

1. เนื่องจากผู้แทนสำนักงานนโยบายฯ ได้ชี้แจงว่า สำนักงานนโยบายฯ ได้มีหนังสือถึง
กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ เพื่อขอความเห็นในประเด็นเรื่องการเสนอเรื่องต่อ

คณะรัฐมนตรี...

คณะรัฐมนตรีประกอบกับการพิจารณาผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ ตามมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยขณะนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวง การต่างประเทศ ด้วยเหตุดังกล่าว การตรวจพิจารณาร่างข้อตกลงความร่วมมือฉบับนี้จึงอยู่บนพื้นฐานว่า ไม่มีสถานะเป็นสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้น สำนักงานนโยบายฯ ควรดำเนินการให้ได้ข้อยุติ อย่างเป็นทางการจากกระทรวงการต่างประเทศว่า ร่างข้อตกลงความร่วมมือฉบับนี้มีสถานะเป็นสนธิสัญญา ตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่ หากข้อเท็จจริงปรากฏในภายหลังว่ามีสถานะเป็นสนธิสัญญาตาม กฎหมายระหว่างประเทศ สำนักงานนโยบายฯ ควรดำเนินการให้ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวง การต่างประเทศก่อนที่จะนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป

2. เนื่องจากในร่างข้อตกลงความร่วมมือได้กำหนดให้สำนักงานนโยบายฯ ในฐานะหน่วยงาน ผู้ดำเนินโครงการ (the Executing Agency) เป็นคู่สัญญาร่วมกับ GISANRM ซึ่งเป็นหน่วยงานผู้ร่วมดำเนิน โครงการ (the Co-Executing Agency) และกำหนดหน้าที่ของ the Executing Agency และ the Co- Executing Agency ไว้หลายประการ โดยที่ปรากฏตามคำชี้แจงตามบันทึกที่อ้างถึง (2) ว่า สำนักงานนโยบายฯ จะทำหน้าที่กำกับโครงการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ดังนั้น สำนักงานนโยบายฯ จึงควรหามาตรการรองรับ เพื่อกำกับการดำเนินงานของ the Co-Executing Agency ให้ถูกต้องตามร่างข้อตกลงความร่วมมือและเป็นไป ตามวัตถุประสงค์ของโครงการ เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาในการดำเนินโครงการ อันอาจทำให้สำนักงาน นโยบายฯ ต้องร่วมรับผิดชอบที่ปรึกษาโครงการในฐานะ the Executing Agency รวมทั้งอาจต้องรับภาระ ค่าใช้จ่ายที่มากกว่าเงินที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมโลก (Global Environment Facility : GEF) ดังเช่นกรณีที่ระบุไว้ในร่างข้อตกลงความร่วมมือ ข้อ 32 เป็นต้น

3. เนื่องจากในร่างข้อตกลงความร่วมมือมิได้กำหนดให้ the Co-Executing Agency ต้องรับผิดชอบใช้ค่าปรับหรือค่าเสียหายแก่ UNEP หรือสำนักงานนโยบายฯ หาก the Co-Executing Agency ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงไว้แต่อย่างใด ดังนั้น สำนักงานนโยบายฯ จึงควรบริหารข้อตกลงโดยใช้กลไกต่าง ๆ ที่มีใน ข้อตกลงในการกำกับการดำเนินการของ the Co-Executing Agency ด้วยความรอบคอบ รัดกุม รวมถึง หามาตรการในการกำกับการดำเนินการของ the Co-Executing Agency เพื่อให้เป็นไปตามข้อตกลงและบรรลุ วัตถุประสงค์ของโครงการ

4. ตามร่างข้อตกลงความร่วมมือ ข้อ 40 ความรับผิดชอบต่อข้อเรียกร้อง กำหนดให้สำนักงาน นโยบายฯ ในฐานะ the Executing Agency เป็นผู้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย รับผิดชอบต่อความเสี่ยง และแก้ต่างให้แก่ บรรดาเจ้าหน้าที่และบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ให้แก่ UNEP ต่อบรรดาคดีความ ข้อเรียกร้อง และความรับผิดใด ๆ อันอาจเกิดขึ้นจากการกระทำหรือละเว้นกระทำการของหน่วยงานผู้ร่วมดำเนินโครงการ หรือลูกจ้าง หรือ บุคลากรที่หน่วยงานผู้ดำเนินโครงการได้จ้างมาเพื่อบริหารข้อตกลงความร่วมมือและโครงการ ดังนั้น สำนักงาน นโยบายฯ ควรพิจารณาจัดเตรียมมาตรการที่เหมาะสมเพื่อป้องกันปัญหาและความรับผิดที่อาจเกิดขึ้นดังกล่าว รวมทั้งจัดเตรียมคำแนะนำแก่บุคลากรของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการตามบันทึกข้อตกลง

ความร่วมมือดังกล่าวในการปฏิบัติให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการที่เกี่ยวข้องด้วย

5. ตามร่างข้อตกลงความร่วมมือ ข้อ 49 ทรัพย์สินทางปัญญา มีการกำหนดให้ UNEP และ the Co-Executing Agency ตกลงกันในประเด็นเรื่องคำถามเรื่องลิขสิทธิ์และสิทธิต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องภายใต้ร่างข้อตกลงความร่วมมือ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากผู้แทนสำนักงานนโยบายฯ ได้ชี้แจงว่าอาจมีทรัพย์สินทางปัญญาที่เป็นของสำนักงานนโยบายฯ เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการในครั้งนี้ ดังนั้น สำนักงานนโยบายฯ จึงควรเจรจา กำหนดให้สำนักงานนโยบายฯ เป็นผู้มีส่วนร่วมในการตกลงในประเด็นเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาและสิทธิต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในข้อ 48 และข้อ 49 ด้วย

6. ตามร่างข้อตกลงความร่วมมือ ข้อ 65 การระงับข้อพิพาท มีการกำหนดให้ระงับข้อพิพาท โดยให้อนุญาตตุลาการตามข้อบังคับอนุญาโตตุลาการของคณะกรรมการแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ (UNCITRAL) เป็นผู้ชี้ขาด สำนักงานนโยบายฯ จึงควรตรวจสอบและพิจารณาว่าร่างข้อตกลงความร่วมมือฉบับนี้เป็นสัญญาที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และสัญญามีข้อระบุให้ให้อนุญาตตุลาการโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้หรือไม่ หากเป็นกรณีดังกล่าวจะต้องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบด้วย ตามนัยหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0503/ว 228 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2558 เรื่อง ขอแก้ไขมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 28 กรกฎาคม 2552 (เรื่อง การทำสัญญาระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชน)

7. โดยที่พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 7 บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่ ... (4) การจัดซื้อจัดจ้างโดยใช้เงินกู้หรือเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลต่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศ สถาบันการเงินระหว่างประเทศ องค์การต่างประเทศทั้งในระดับรัฐบาล และที่มีในระดับรัฐบาล มูลนิธิหรือเอกชนต่างประเทศ ที่สัญญาหรือข้อกำหนดในการให้เงินกู้หรือเงินช่วยเหลือ กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น” ดังนั้น ในกรณีที่สำนักงานนโยบายฯ ได้รับเงินช่วยเหลือสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมโลก (Global Environment Facility : GEF) ในการดำเนินการตามโครงการดังกล่าว สำนักงานนโยบายฯ จึงควรตรวจสอบว่ากองทุนสิ่งแวดล้อมโลกได้มีข้อกำหนดในการให้เงินช่วยเหลือสนับสนุน โดยกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้เงินช่วยเหลือสนับสนุนในการจัดซื้อจัดจ้างตามโครงการไว้โดยเฉพาะประการใด เพื่อจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามข้อกำหนดนั้น และในกรณีที่กองทุนสิ่งแวดล้อมโลกมิได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าว สำนักงานนโยบายฯ ยังคงอยู่ในบังคับที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 รวมทั้งกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าวในการจัดซื้อจัดจ้างนั้น

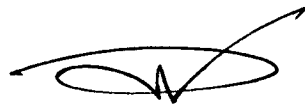
8. สำนักงานอัยการสูงสุดได้ตรวจพิจารณาเฉพาะประเด็นทางกฎหมาย ส่วนประเด็นรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติต่าง ๆ เป็นประเด็นข้อเท็จจริงที่สำนักงานนโยบายฯ จะต้องตรวจสอบให้ถูกต้อง

ครบถ้วน...

ครบถ้วน นอกจากนี้ก่อนลงนามข้อตกลงนี้ สำนักงานนโยบายฯ ควรตรวจสอบความครบถ้วนและถูกต้องสมบูรณ์
ของเอกสารแนบท้ายข้อตกลงที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งตรวจสอบไม่ให้เอกสารแนบท้ายข้อตกลงขัดหรือแย้งกับ
ร่างข้อตกลงที่สำนักงานอัยการสูงสุดได้ตรวจพิจารณาให้แล้ว

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นางสาวนารี ตันตเสถียร)

อธิบดีอัยการ สำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย ปฏิบัติราชการแทน
อัยการสูงสุด

สำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย

โทร. 0 2142 1450

โทรสาร 0 2143 9545

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ csel@ago.go.th