

ด่วนที่สุด
ที่ นร ๐๙๐๗/๒๕๖



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๒ กันยายน ๒๕๖๕

เรื่อง การร่วมลงนาม รับรอง และให้ความเห็นชอบเอกสาร รวมถึงท่าทีในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Minister: AEM) ครั้งที่ ๕๔ และการประชุมระดับรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓ / ๖๖๖๐๐
ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๖๕

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีโดยด่วนกรณีการร่วมลงนาม รับรอง และให้ความเห็นชอบเอกสาร รวมถึงท่าทีในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Minister: AEM) ครั้งที่ ๕๔ และการประชุมระดับรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ที่กระทรวงพาณิชย์เสนอ ความละเอียดทราบแล้ว นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเรื่องดังกล่าว ประกอบกับมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และหลักเกณฑ์การพิจารณาตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖-๗/๒๕๕๑ และที่ ๓/๒๕๖๐ แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

(๑) ร่างพิธีสารเพื่อแก้ไขความตกลงว่าด้วยการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดาของอาเซียน (Protocol to Amend the ASEAN Agreement on the Movement of Natural Persons) เป็นเอกสารที่จะมีการลงนามในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ครั้งที่ ๕๔ มีสาระสำคัญเป็นการปรับปรุงตารางข้อผูกพันการเปิดตลาดการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดาของประเทศสมาชิกอาเซียนให้อยู่ในรูปแบบเดียวกัน เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ให้บริการและนักลงทุนอาเซียนในการเข้าถึงข้อมูลการเปิดตลาดฯ โดยใช้ถ้อยคำที่มุ่งหมายให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ กรณีจึงเข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่โดยที่เนื้อหาของร่างพิธีสารฯ เป็นเพียงการปรับปรุงรูปแบบของตารางข้อผูกพันฯ โดยกระทรวงพาณิชย์ได้ยืนยันแล้วว่าการปรับปรุงดังกล่าวไม่มีการเปิดตลาดเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของข้อผูกพันใด ๆ ไปจากเดิม และสามารถดำเนินการได้ภายใต้กฎหมายที่มีอยู่ กรณีจึงไม่เข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวางตามที่มีการกำหนดขอบเขตและความหมายไว้ในมาตรา ๑๗๘ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อีกทั้งไม่เข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาประเภทอื่นตามมาตรา ๑๗๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กรณีจึงไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

(๒) ร่างแถลงการณ์ร่วมว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจภายหลังโควิดของการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน-จีน ครั้งที่ ๒๑ เป็นเอกสารที่จะมีการรับรองในการประชุมฯ มีสาระสำคัญเป็นการแสดงเจตนารมณ์ร่วมกันระหว่างอาเซียนกับจีนในอันที่จะเสริมสร้างความร่วมมือในการฟื้นฟูเศรษฐกิจภายหลังจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-๑๙ ผ่านการดำเนินการมาตรการด้านการพัฒนาความสอดคล้องของแผนยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาของอาเซียนกับจีน ด้านการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาคในเชิงลึก ด้านการเสริมสร้างความร่วมมือด้านการค้าและการลงทุน ด้านการสนับสนุนระบบการค้าพหุภาคี และด้านการเสริมสร้างความเชื่อมโยงของห่วงโซ่อุตสาหกรรมและห่วงโซ่อุปทาน โดยมีได้ใช้ถ้อยคำที่มุ่งหมายให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ กรณีจึงไม่เข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(๓) สำหรับเอกสารที่จะต้องให้ความเห็นชอบ จำนวน ๑๐ ฉบับ นั้น สำนักงานฯ พิจารณาแล้ว เห็นว่า

(๓.๑) ร่างบัญชีกฎเฉพาะรายสินค้าและบัญชีรายการสินค้าสิ่งทอ และร่างบัญชีรายการสินค้าเทคโนโลยีสารสนเทศ ภายใต้ความตกลงการค้าสินค้าของอาเซียน ในระบบพิกัดศุลกากรฮาร์โมนีของอาเซียน ฉบับปี ๒๐๒๒ มีสาระสำคัญเป็นการปรับโอนพิกัดศุลกากรของบัญชีที่กำหนดตามภาพผนวก ๓ และภาคผนวก ๔ ของความตกลงการค้าสินค้าของอาเซียน จากระบบพิกัดศุลกากรฮาร์โมนีของอาเซียน ฉบับปี ๒๐๑๗ เป็นฉบับปี ๒๐๒๒ ซึ่งเป็นไปตามกระบวนการที่กำหนดในข้อ ๙๔ (๒) ของความตกลงการค้าสินค้าของอาเซียนที่กำหนดให้การแก้ไขภาคผนวกอาจดำเนินการโดยการเห็นชอบ (endorse) ของคณะมนตรีเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA Council) และให้การแก้ไขนั้นเป็นส่วนหนึ่งของความตกลงฯ การแก้ไขภาคผนวก ๓ และภาคผนวก ๔ ดังกล่าวจึงเข้าลักษณะเป็นการทำหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งจะต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกับการแก้ไขภาคผนวกดังกล่าวเสียก่อน กระทรวงพาณิชย์จึงจะร่วมให้การเห็นชอบการแก้ไขดังกล่าวได้ เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันรัฐบาลไทยที่จะต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาตามมาตรา ๔ (๗) แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ และโดยที่กระทรวงพาณิชย์ได้ยืนยันแล้วว่า การแก้ไขภาคผนวก ๓ และภาคผนวก ๔ เป็นเพียงการดำเนินการทางเทคนิคซึ่งไม่ส่งผลกระทบต่อพันธกรณีที่ไทยผูกพันไว้เดิม กรณีจึงไม่เข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวางตามที่มีการกำหนดขอบเขตและความหมายไว้ในมาตรา ๑๗๘ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อีกทั้งไม่เข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาประเภทอื่นตามมาตรา ๑๗๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กรณีจึงไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

(๓.๒) ร่างเอกสารที่จะมีการให้ความเห็นชอบอีก ๘ ฉบับ ประกอบด้วย ร่างแผนดำเนินงานตามกรอบเศรษฐกิจหมุนเวียนสำหรับประชาคมอาเซียน ปี พ.ศ. ๒๐๒๓-๒๐๓๐ ร่างแผนงานว่าด้วยการขยายความร่วมมือด้านเศรษฐกิจการค้าอาเซียน-จีน ในเชิงลึก ปี ค.ศ. ๒๐๒๒-๒๐๒๖ ร่างรายงานการศึกษาความเป็นไปได้ร่วมกันในการยกระดับความตกลงการค้าเสรีอาเซียน-จีน ร่างแผนงานด้านการค้าและการลงทุนระหว่างอาเซียนกับสหภาพยุโรป ปี ค.ศ. ๒๐๒๒-๒๐๒๓ ร่างแผนงานความร่วมมือด้านเศรษฐกิจอาเซียนบวกสาม ปี ค.ศ. ๒๐๒๓-๒๐๒๔ ร่างแผนดำเนินงานระหว่างอาเซียนกับสหราชอาณาจักร เพื่อดำเนินการตามปฏิญญาร่วมระดับรัฐมนตรีว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนาคต ระหว่างสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (อาเซียน) และสหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ (สหราชอาณาจักร) ร่างแผน

ดำเนินงานภายใต้กรอบความตกลงด้านการค้าและการลงทุนระหว่างอาเซียนกับสหรัฐอเมริกา และการขยายการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ ปี ค.ศ. ๒๐๒๒-๒๐๒๓ และร่างรายงานการประเมินของคณะค้นหาความจริงเยือนติมอร์-เลสเตของสภาประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดแผนการดำเนินงานสำหรับแต่ละกรณี ผลการศึกษาความเป็นไปได้ในการมีความร่วมมือระหว่างกันในด้านต่าง ๆ และรายงานการประเมินของติมอร์-เลสเต ตามลำดับ โดยเอกสารดังกล่าวมิได้ใช้ถ้อยคำที่มุ่งหมายให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ กรณีจึงไม่เข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

สำหรับท่าทีไทยในการประชุมเกี่ยวกับการประกาศสรุปผลการเจรจากระดับความตกลงการค้าเสรีอาเซียน-ออสเตรเลีย-นิวซีแลนด์ (AANZFTA) และการประกาศจัดตั้งคณะกรรมการร่วม (JC) ภายใต้ความตกลงการค้าสินค้าอาเซียน-อินเดีย เป็นการกำหนดท่าทีและจุดยืนของประเทศไทยในการประกาศสรุปผลการเจรจากระดับความตกลงการค้าเสรีอาเซียน-ออสเตรเลีย-นิวซีแลนด์ (ANNZFTA) กับการประกาศจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภายใต้ความตกลงการค้าสินค้าอาเซียน-อินเดีย โดยยังไม่มีการทำความตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างกัน กรณีจึงไม่มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับการทำเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเป็นเรื่องในทางนโยบายซึ่งเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่จะพิจารณาได้ตามความเหมาะสม

อนึ่ง หากในการประชุมจะมีการจัดทำความตกลงระหว่างรัฐบาลของประเทศที่เข้าร่วมประชุม ก็จะต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาก่อนทำความตกลงนั้นตามมาตรา ๔ (๗) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ และหากความตกลงดังกล่าวมีเนื้อหาที่ก่อให้เกิดความผูกพันทางกฎหมายระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ ก็จะเข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยหากการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามหนังสือสัญญานั้นต้องมีการออกพระราชบัญญัติ หรือหนังสือสัญญานั้นอาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวางตามมาตรา ๑๗๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ ก็จะต้องเสนอขอความเห็นชอบจากรัฐสภาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายปรณ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

กองกฎหมายต่างประเทศ

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๗๙๐๐-๙ ต่อ ๒๓๑๘ (นางสาวนพรัตน์ฯ)

โทรสาร ๐ ๒๒๘๑ ๘๒๗๗

www.krisdika.go.th

www.lawreform.go.th

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ saraban@ocs.go.th