คำนำ

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หลายประการ ประการหนึ่งคือการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้พิจารณาเห็นว่าหลักการใหม่ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๐ ประกอบกับความจำเป็นในการตีความถ้อยคำบางถ้อยคำในมาตรานี้ ทำให้หน่วยงานผู้ปฏิบัติประสบปัญหาในการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามมาตรา ๑๘๐ เป็นอย่างมาก เป็นเหตุให้เกิดความล่าช้าในงานด้านการต่างประเทศ นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตรา ๑๘๐ ก็ยังเป็นที่ถกเถียงกันจนมีผู้เสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๘๐

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงได้ทำการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๐ ประกอบกับร่างพระราชบัญญัติขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา พ.ศ. .... อย่างละเอียดตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๕๑ เป็นต้นมา และเห็นว่ามาตรา ๑๘๐ มีเจตนารมณ์ที่จะสร้างความโปร่งใสและสร้างดุลยภาพระหว่างการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศกับการมีส่วนร่วมของฝ่ายนิติบัญญัติและประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย มีการแก้ไขเยียวยาผู้ที่ได้รับความเสียหายอย่างเหมาะสมในเวลาอันควร ตลอดจนเพิ่มพูนข้อมูลและอำนาจการต่อรองให้แก่คณะผู้เจรจาในการเจรจาต่อรองระหว่างประเทศ ซึ่งถือว่าเป็นหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ในการนี้ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่าควรมีการเผยแพร่ “บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เรื่อง กฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ตามมาตรา ๑๘๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐” เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจ และตระหนักเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของตนในการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

ทั้งนี้ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายหวังเป็นอย่างยิ่งว่า “บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เรื่อง กฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ตามมาตรา ๑๘๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐” ฉบับนี้ จะมีประโยชน์แก่ผู้ที่สนใจต่อไป

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

สารบัญ

หน้า

❖ **คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย** ๑

๑. ความเป็นมาของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ๓

๒. องค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ๔

๓. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ๑๑

๔. การดำเนินงานและผลการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ๑๒

❖ **คณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ** ๑๗

๑. ความเป็นมาของคณะอนุกรรมการ ๑๘

๒. องค์ประกอบของคณะอนุกรรมการ ๒๐

๓. อำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการ ๒๗

๔. การดำเนินงานและผลการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการ ๒๗

❖ **บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย**
เรื่อง กฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ตามมาตรา ๑๘๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
ฉบับบทสรุปสำหรับผู้บริหาร (Executive Summary) ๓๑

❖ **บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย**
เรื่อง กฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ตามมาตรา ๑๘๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
ฉบับสมบูรณ์ ๔๗

I. ความเป็นมา ๔๘

II. สาระสำคัญของเรื่อง ข้อวิเคราะห์เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ และคำเรียกอย่างย่อ ๕๔

๑. สาระสำคัญของเรื่อง ๕๔

๒. ข้อวิเคราะห์เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ ๕๕

๓. คำเรียกอย่างย่อ ๕๗

III. ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ๕๘

๑. ชื่อพระราชบัญญัติและหนังสือสัญญาที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติรองรับมาตรา ๑๕๐ วรรคห้า ๕๘

๒. ความหมายของหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕๐ ๖๑

๒.๑ ความหมายของ “หนังสือสัญญา” ๖๑

๒.๑.๑ การพิจารณาว่า “หนังสือแสดงเจตนาฝ่ายเดียว” เป็นหนังสือสัญญาหรือไม่ ๖๔

๒.๑.๒ การพิจารณาว่า “หนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐ” เป็นหนังสือสัญญาหรือไม่ ๖๔

๒.๑.๓ การพิจารณาว่า “สัญญากู้เงินหรือค้ำประกันเงินกู้” เป็นหนังสือสัญญาหรือไม่ ๖๖

๒.๒ ประเภทของหนังสือสัญญาที่ต้องทำตามขั้นตอนและวิธีการในพระราชบัญญัติรองรับมาตรา ๑๕๐ วรรคห้า ๖๗

๒.๒.๑ การพิจารณาว่าหนังสือสัญญาที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติฯ กระทำในรูปแบบ “หนังสือสัญญาอย่างย่อ” ได้หรือไม่ ๖๘

๒.๒.๒ การพิจารณาว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นเป็น “ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการทำหนังสือสัญญาหรือไม่ ๗๐

๒.๒.๓ การพิจารณาว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นเป็นผลกระทบ “อย่างกว้างขวาง” หรือ “อย่างมีนัยสำคัญ” หรือไม่ ๗๑

๒.๒.๔ แนวทางการพิจารณาว่าหนังสือสัญญาใดเป็น “หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ” ๗๓

- ความหมายของ “หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ” ๗๓

- ความหมายของ “หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันงบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ” ๗๘

๓. การจัดทำกรอบการเจรจา ๘๐

๓.๑ จุดมุ่งหมายของการเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภา และประโยชน์จากการเสนอกรอบการเจรจา ๘๑

๓.๒ การจัดทำกรอบการเจรจาและลักษณะของกรอบการเจรจา ๘๑

๓.๓ การเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาในกรณีพิเศษ ๘๔

๓.๓.๑ กรณีการเจรจาหรือเข้าร่วมกิจกรรมในทางระหว่างประเทศที่ไม่ได้มีเจตนาทำหนังสือสัญญาตั้งแต่แรก แต่ต่อมาได้มีการพัฒนาหรือมีการตกลงทำเป็นหนังสือสัญญาในภายหลัง ๘๕

๓.๓.๒ กรณีกรอบการเจรจาได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว แต่ผลการเจรจาสุดท้ายเกินกว่ากรอบที่ได้รับความเห็นชอบหรือเกิดผลกระทบมากกว่าที่ระบุในกรอบการเจรจาที่ได้นำเสนอต่อรัฐสภาครั้งแรก ๘๕

๔. การศึกษาวิจัยข้อมูลและผลกระทบในการจัดทำหนังสือสัญญา ๘๖

๔.๑ ช่วงเวลาในการศึกษาวิจัยข้อมูลและผลกระทบในการจัดทำหนังสือสัญญา ๘๗

๔.๒ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ศึกษาวิจัยข้อมูลและผลกระทบในการจัดทำหนังสือสัญญา ๙๐

๔.๓ เนื้อหาในการศึกษาวิจัยข้อมูลและผลกระทบในการจัดทำหนังสือสัญญา ๙๕

๕. การมีส่วนร่วมของประชาชน การเผยแพร่ข้อมูล และการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ๙๖

๕.๑ ช่วงเวลาในการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ๙๗

๕.๒ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการเผยแพร่ข้อมูลและจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ๙๘

๕.๓ ขั้นตอนและวิธีการในการเผยแพร่ข้อมูลและจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ๑๐๐

๖. การจัดสรรงบประมาณในการศึกษาวิจัยและการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ๑๐๕

๗. การรายงานผลการศึกษาวิจัยและผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ๑๐๖

๘. มาตรการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญา ๑๐๖

๙. คณะกรรมการเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับกระบวนการทำหนังสือสัญญาในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ๑๐๘

๙.๑ คณะกรรมการเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับกระบวนการทำหนังสือสัญญาในฝ่ายบริหาร ๑๐๙

๙.๒ คณะกรรมการเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับกระบวนการทำหนังสือสัญญาในฝ่ายนิติบัญญัติ ๑๑๒

๑๐. คณะผู้เจรจา ๑๑๓

๑๑. คณะผู้สังเกตการณ์ในการเจรจา ๑๑๔

๑๑.๑ การกำหนดให้มีผู้สังเกตการณ์ในการเจรจาไว้ในกฎหมาย ๑๑๔

๑๑.๒ จำนวนและองค์ประกอบของคณะผู้สังเกตการณ์ในการเจรจา ๑๑๕

๑๑.๓ อำนาจหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์ในการเจรจา ๑๑๖

๑๑.๔ ความรับผิดของผู้สังเกตการณ์ในการเจรจา ๑๑๗

❖ **ภาคผนวก** ๑๑๙

o **ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย** ๑๒๑

o **คำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ ๕/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๑ เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ** ๑๒๕

o **คำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ ๖/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ เรื่อง ปรับปรุงองค์ประกอบคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ** ๑๒๙

o **คำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ ๘/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๑ เรื่อง ปรับปรุงองค์ประกอบคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ** ๑๓๓

- **ร่างพระราชบัญญัติขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา พ.ศ. ....** ๑๓๗
  (ฉบับของคณะรัฐมนตรีที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้ว
  เรื่องเสร็จที่ ๖๙๓/๒๕๕๑)
- **ร่างพระราชบัญญัติการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ฉบับประชาชน** ๑๖๗
  (ฉบับของกลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน {FTA Watch})
- **ร่างพระราชบัญญัติการทำหนังสือสัญญาทางการค้าและการลงทุน พ.ศ. ....** ๑๘๑
  (ฉบับของสถาบันเพื่อการวิจัยและพัฒนาแห่งประเทศไทย {TDRI})
- **ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ** ๑๙๓
  เรื่อง ขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทาง
  เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญ
  แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

❖ **คณะผู้จัดทำ** ๒๑๓

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

๑. ความเป็นมาของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๑ (๓) กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม โดยจัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระ เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้นประกอบด้วย และในบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๐๘ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐) แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่มีการดำเนินการที่เป็นอิสระภายในเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะการจัดทำกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นเพื่ออนุวัติการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และให้คณะกรรมการดังกล่าวจัดทำกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย ตามมาตรา ๘๑ (๓) ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (วันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๑) โดยในกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติกำหนดให้มีหน้าที่สนับสนุนการดำเนินการร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วย

ดังนั้น ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันอังคารที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๐ (เมื่อครั้ง พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี) จึงมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย โดยมีนายไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม เป็นประธานกรรมการ ให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการสรรหาคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและเสนอแนะคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย คณะกรรมการสรรหาฯ ได้พิจารณาคุณลักษณะและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเพื่อสรรหากรรมการปฏิรูปกฎหมาย ดังนี้

๑. *คุณลักษณะของกรรมการปฏิรูปกฎหมาย*

กรรมการปฏิรูปกฎหมายควรเป็นบุคคลที่มีความรู้อย่างใดอย่างหนึ่งในด้านกฎหมาย เนื้อหาของกฎหมาย รวมทั้งต้องรู้และเข้าใจในกระบวนการพัฒนากฎหมาย และสามารถยกร่างกฎหมายได้เป็นอย่างดี มีความรู้เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรปฏิรูปกฎหมายของต่างประเทศ มีความสามารถในการบริหารจัดการ มีความรู้ความสามารถและเข้าใจในกระบวนการของการทำงานวิจัย มีความสามารถในการทำงานร่วมกันเป็นหมู่คณะ และรู้ความต้องการและความเคลื่อนไหวของสังคม และสามารถสื่อสารและสร้างความ

เข้าใจกับประชาชนได้ ทั้งนี้ กรรมการปฏิรูปกฎหมายควรมีความหลากหลายโดยมีที่มาจากหลายภาคส่วน เพื่อให้มีมุมมองที่กว้างขวาง แต่ไม่ควรมีจำนวนมากเกินไป

๒. *อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย*

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายควรมีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด กล่าวคือ ปรับปรุงกฎหมายและพัฒนากฎหมายของประเทศ ปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้นประกอบด้วย ศึกษาและเสนอแนะการจัดทำกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นเพื่ออนุวัติการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จัดทำกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายตามมาตรา ๘๑ (๓) ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (วันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๑) นอกจากนี้ ควรมีอำนาจในการดำเนินการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปโดยสะดวก เรียบร้อย และบรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ต่อมา ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันอังคารที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ได้มีมติอนุมัติตามที่คณะกรรมการสรรหาฯ เสนอแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย[๑] โดยมีองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ และระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ ปรากฏตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ และในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันอังคารที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ มีมติเห็นชอบให้นายวิศิษฏ์ วิศิษฏ์สรอรรถ ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม ทำหน้าที่เลขานุการคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และให้สำนักงานกิจการยุติธรรมเป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการดังกล่าว

๒. องค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย[๒]

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ประกอบด้วย

๑.	ศาสตราจารย์ คณิต ณ นคร	ประธานกรรมการ
๒.	นายชูชัย ศุภวงศ์	กรรมการ
๓.	นายปรีดา เตียสุวรรณ์	กรรมการ
๔.	นางสาวรสนา โตสิตระกูล[๓]	กรรมการ
๕.	ศาสตราจารย์ วิทิต มันตาภรณ์	กรรมการ
๖.	ศาสตราจารย์ วิษณุ เครืองาม	กรรมการ

[๑] อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๘

[๒] ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

[๓] ลาออกจากการเป็นกรรมการปฏิรูปกฎหมายเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๑ เนื่องจากได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภากรุงเทพฯ

๗. นายสมชาย หอมลออ กรรมการ

๘. นายสมหมาย ปาริจฉัตต์ กรรมการ

๙. นายสิทธิโชค ศรีเจริญ กรรมการ

๑๐. ศาสตราจารย์ สุรพล นิติไกรพจน์ กรรมการ

๑๑. ศาสตราจารย์กิตติคุณ อมรา พงศาพิชญ์[๔] กรรมการ

ทั้งนี้ นายวิศิษฏ์ วิศิษฏ์สรอรรถ ดำรงตำแหน่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ศาสตราจารย์ คณิต ณ นคร

ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

การศึกษา
- นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- เนติบัณฑิตไทย สำนักศึกษาอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
- Doktor der Rechte (Dr.jur.) มหาวิทยาลัยแห่งกรุงบอนน์ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ตำแหน่งปัจจุบัน
- คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
- ประธานกรรมการบัณฑิตศึกษา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- กรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- กรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- กรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา
- อาจารย์พิเศษ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ฯลฯ

[๔] ลาออกจากการเป็นกรรมการปฏิรูปกฎหมายเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๒ เนื่องจากได้รับการสรรหาเป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

นายชูชัย ศุภวงศ์

กรรมการปฏิรูปกฎหมาย

การศึกษา

- ปริญญาโท Master of Public Health, Harvard University
- Master of Occupational Health, Harvard University เทียบเท่าระดับปริญญาเอก
- หนังสืออนุมัติ (Certified Board) แสดงความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพเวชกรรม จากแพทยสภา

ตำแหน่งปัจจุบัน ที่ปรึกษาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

นายปรีดา เตียสุวรรณ์

กรรมการปฏิรูปกฎหมาย

การศึกษา

- H.N.D. in Business Studies - Thames Valley University, England
- Distinguished Senior Executive Program in Government and Business, Harvard University, U.S.A.

ตำแหน่งปัจจุบัน

- ประธานกรรมการ บริษัทแพรนด้า จิวเวลรี่ จำกัด (มหาชน)
- ที่ปรึกษา สมาคมผู้ค้าอัญมณีไทยและเครื่องประดับ
- ที่ปรึกษา เครือข่ายธุรกิจเพื่อสังคมและสิ่งแวดล้อม หรือ SVN Asia (Thailand)
- รองประธาน International Coloured Gemstone Association (ICA)

ฯลฯ

นางสาวรสนา โตสิตระกูล

กรรมการปฏิรูปกฎหมาย

การศึกษา วารสารศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ตำแหน่งปัจจุบัน สมาชิกวุฒิสภา กรุงเทพฯ

*****หมายเหตุ** ลาออกจากการเป็นกรรมการปฏิรูปกฎหมายเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๑ เนื่องจากได้รับการเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา กรุงเทพฯ

ศาสตราจารย์วิทิต มันตาภรณ์

กรรมการปฏิรูปกฎหมาย

การศึกษา
- B.A. Hons. (Jurisprudence), B.C.L., and M.A from Oxford University
- Lic. Sp. from Brussesls, Barrister at Law

ตำแหน่งปัจจุบัน
- ศาสตราจารย์ระดับ ๑๑ ประจำคณะนิติศาสตร์ ภาควิชากฎหมายระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ผู้เสนอรายงานพิเศษว่าด้วยสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในเกาหลีเหนือ (Special Rapporteur) ของคณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (CHR)

ศาสตราจารย์ วิษณุ เครืองาม

กรรมการปฏิรูปกฎหมาย

การศึกษา
- นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- เนติบัณฑิตไทย สำนักศึกษาอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
- Master of Laws (LL.M), University of California, Berkeley, สหรัฐอเมริกา
- Doctor of the Science of Law (J.S.D), University of California, Berkeley, สหรัฐอเมริกา

ตำแหน่งปัจจุบัน ศาสตราภิชาน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นายสมชาย หอมลออ

กรรมการปฏิรูปกฎหมาย

การศึกษา
- นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ตำแหน่งปัจจุบัน
- ทนายความอาวุโส บริษัทที่ปรึกษากฎหมายอินเตอร์เนท จำกัด
- ประธานมูลนิธิผสานวัฒนธรรม
- กรรมการและเลขาธิการมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา (มสพ.)
- กรรมการบริหาร Asian Institute for Human Rights (AIHR)

ฯลฯ

นายสมหมาย ปาริจฉัตต์

กรรมการปฏิรูปกฎหมาย

การศึกษา
- นิเทศศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- โครงการพัฒนาผู้บริหาร (Mini MBA), พาณิชยศาสตร์และการบัญชี, ธรรมศาสตร์
- วารสารศาสตรมหาบัณฑิต ธรรมศาสตร์
- วิทยาลัยการเมือง การปกครอง หลักสูตรนักบริหารระดับสูง รุ่น ๗ สถาบันพระปกเกล้า

ตำแหน่งปัจจุบัน กรรมการผู้จัดการ บริษัท มติชน จำกัด (มหาชน)

ศาสตราจารย์พิเศษ สิทธิโชค ศรีเจริญ

กรรมการปฏิรูปกฎหมาย

การศึกษา
- นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- วิชาประกันภัยชั้นสูง จาก The New Zealand Institute of Insurance

ตำแหน่งปัจจุบัน
- เจ้าของและหัวหน้าสำนักงานสิทธิโชค
- ประธานกรรมการมรรยาททนายความ สภาทนายความ
- ประธานคณะกรรมการพิจารณากลั่นกรองร่างกฎหมายแห่งสภาทนายความ
- กรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ศาสตราจารย์ สุรพล นิติไกรพจน์

กรรมการปฏิรูปกฎหมาย

การศึกษา
- นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- เนติบัณฑิตไทย สำนักศึกษาอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
- Diplome d'etudes approfondies de droit public, มหาวิทยาลัย Strasbourg III ฝรั่งเศส
- Doctorat de I'Universite Robert Schuman de Strasbourg (mention tres honorable), มหาวิทยาลัย Robert Schuman ฝรั่งเศส

ตำแหน่งปัจจุบัน อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ศาสตราจารย์กิตติคุณ อมรา พงศาพิชญ์

กรรมการปฏิรูปกฎหมาย

การศึกษา
- B.A. Antropology 2510 University of California, Davis, California
- M.A. Antropology 2512 University of Washington, seattle, Washington
- Ph.D. Antropology 2517 University of Washington, seattle, Washington

ตำแหน่งปัจจุบัน กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

***** หมายเหตุ** ลาออกจากการเป็นกรรมการปฏิรูปกฎหมายเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๒ เนื่องจากได้รับการสรรหาให้เป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

นายวิศิษฏ์ วิศิษฏ์สรอรรถ

เลขานุการคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

การศึกษา
- นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- นิติศาสตรบัณฑิต LL.B. (second Class Honours, Upper Division), University of Wales, United Kingdom
- เนติบัณฑิตไทย สำนักศึกษาอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
- เนติบัณฑิตอังกฤษ (Barrister at Gray's Inn)

ตำแหน่งปัจจุบัน รองปลัดกระทรวงยุติธรรม

๓. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย[๕]

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย มีดังนี้

๑. ศึกษาและเสนอแนะการจัดทำกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นเพื่ออนุวัติการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญต่อคณะรัฐมนตรี

๒. จัดทำกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายตามมาตรา ๘๑ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป

๓. แต่งตั้งที่ปรึกษา คณะอนุกรรมการ และหรือคณะทำงานเพื่อพิจารณาหรือดำเนินการตามที่คณะกรรมการฯ มอบหมาย

๔. มอบหมายหรือเสนอให้บุคคล องค์กรหรือสถาบันการศึกษาดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำกฎหมายตามข้อ ๑ และ ๒

๕. จัดหาบุคลากรเพื่อปฏิบัติงาน

๖. ประสานงานกับส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐเพื่อสนับสนุนและให้ความร่วมมือในการดำเนินงานตามภารกิจของคณะกรรมการฯ

๗. รายงานผลการปฏิบัติงานตลอดจนปัญหาและอุปสรรคให้คณะรัฐมนตรีทราบตามสมควร

---

[๕] ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๐

๘. วางระเบียบปฏิบัติและดำเนินการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการฯ บรรลุผลตามเป้าหมาย

ทั้งนี้ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (ศาสตราจารย์คณิต ณ นคร เป็นประธาน) จะปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจนกว่ากฎหมายจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายตามมาตรา ๘๑ (๓) ของรัฐธรรมนูญฯ จะมีผลบังคับใช้

๔. การดำเนินงานและผลการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้เริ่มปฏิบัติหน้าที่มาตั้งแต่วันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ และได้มีการประชุมร่วมกันจนถึงปัจจุบันเป็นจำนวน ๒๕ ครั้ง[๖] โดยได้กำหนดภารกิจที่สำคัญ ๒ เรื่อง ได้แก่ การยกร่างกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย และเสนอแนะการจัดทำกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นเพื่ออนุวัติการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีผลการดำเนินงานที่สำคัญดังนี้

๑. การจัดทำกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระ ตามมาตรา ๘๑ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (ศาสตราจารย์ คณิต ณ นคร เป็นประธาน) ได้จัดทำกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายตามมาตรา ๘๑ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และส่งร่างพระราชบัญญัติองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... พร้อมบันทึกหลักการและเหตุผลให้สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๑ ต่อมาคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันอังคารที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๕๒ มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว[๗] และให้เสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป ขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้รับการบรรจุไว้ในวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

๒. การศึกษาและเสนอแนะการจัดทำกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นเพื่ออนุวัติการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญต่อคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อให้ดำเนินการศึกษาและพิจารณากฎหมายทั้งที่ใช้บังคับแล้ว และร่างกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐเสนอหรือจะเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเป็น

[๖] เป็นข้อมูลที่นับจนถึงการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายครั้งที่ ๔/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๒

[๗] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตรวจพิจารณาแล้ว เรื่องเสร็จที่ ๑๘๔/๒๕๕๒

การศึกษาพิจารณาอย่างเป็นระบบและมีแบบแผน แล้วรายงานผลการดำเนินงานให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายพิจารณาดำเนินการต่อไป ดังนี้

๒.๑ คณะอนุกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชน (ศาสตราจารย์กิตติคุณอมรา พงศาพิชญ์เป็นประธาน)[๕]

มีอำนาจหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์ ทบทวน และเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชน และกำหนดช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิรูปกฎหมายอย่างเป็นระบบและมีแบบแผน แล้วรายงานผลดำเนินการให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายพิจารณาต่อไป

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในการประชุมครั้งที่ ๑๗/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๑ รับทราบแนวทางการทำงานของคณะอนุกรรมการฯ ในการกำหนดช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยไม่จำเป็นต้องผลักดันร่างกฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากเรื่องดังกล่าวสามารถกำหนดเพิ่มเติมให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามกฎหมายได้อยู่แล้ว นอกจากนี้ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายยังได้กำหนดกิจกรรมการสนับสนุนการเสนอร่างกฎหมายของประชาชน และการจัดทำโครงการเวทีนโยบายสาธารณะและสื่อสารสาธารณะไว้ในแผนปฏิบัติงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายประจำปี ๒๕๕๒ แล้ว จึงถือว่าภารกิจของคณะอนุกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชนได้เสร็จสิ้นลง

๒.๒ คณะอนุกรรมการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการค้าที่เป็นธรรมและการคุ้มครองผู้บริโภค (นายปรีดา เตียสุวรรณ์ เป็นประธาน)[๖]

มีอำนาจหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ ทบทวน เสนอแนะ และแต่งตั้งที่ปรึกษา เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันทางการค้าที่เป็นธรรมและการคุ้มครองผู้บริโภค อย่างเป็นระบบและมีแบบแผน แล้วรายงานผลดำเนินการให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายพิจารณาต่อไป

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๒ ได้พิจารณาและมีมติให้เสนอ “บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เรื่อง กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่ง” ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณาผลักดันร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่ง พ.ศ. .... ต่อไป

---

[๕] คำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ ๑/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๑ เรื่องแต่งตั้งคณะอนุกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชน

[๖] คำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ ๓/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ เรื่องแต่งตั้งคณะอนุกรรมการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการค้าที่เป็นธรรมและการคุ้มครองผู้บริโภค

๒.๓ คณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายด้านสิทธิมนุษยชน (นายสมชาย หอมลออ เป็นประธาน)[๙๐]

มีอำนาจหน้าที่ศึกษาและพิจารณากฎหมายที่ใช้บังคับแล้วและร่างกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐเสนอ หรือจะเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และรัฐสภาว่าสอดคล้องกับหลักสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญและสิทธิมนุษยชนหรือไม่ อย่างไร แล้วจัดทำความเห็นข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายหรือร่างกฎหมาย แล้วรายงานให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายพิจารณาต่อไป

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๒ ได้พิจารณาและมีมติให้เสนอ “บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายด้านสิทธิมนุษยชน เรื่อง การปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม” ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาประกอบการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ต่อไป

๒.๔ คณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ (นายชูชัย ศุภวงศ์ เป็นประธาน)[๙๑]

มีอำนาจหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ ทบทวน และเสนอแนะแนวทางในการจัดทำกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ อย่างเป็นระบบและมีแบบแผน แล้วรายงานผลดำเนินการให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายพิจารณาต่อไป

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๒ ได้พิจารณาและมีมติให้เสนอ “บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เรื่อง กฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐” ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณาปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา พ.ศ. .... และให้มีการเผยแพร่บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะดังกล่าวแก่ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องต่อไป

---

[๙๐] คำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ ๔/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๑ เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายด้านสิทธิมนุษยชน

[๙๑] คำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ ๕/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๑ เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ

๒.๕ คณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (นายชูชัย ศุภวงศ์ เป็นประธาน)[๑๒]

มีอำนาจหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ ทบทวน และเสนอแนะแนวทางในการจัดทำกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ อย่างเป็นระบบและมีแบบแผน แล้วรายงานผลการดำเนินงานให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายพิจารณาต่อไป

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๒ และครั้งที่ ๔/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๒ ได้พิจารณาและมีมติให้เสนอ “บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เรื่อง การปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย” เพื่อประกอบการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต่อไป

๒.๖ คณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะ (นายชูชัย ศุภวงศ์ เป็นประธาน)[๑๓]

มีอำนาจหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ เสนอแนะ และแต่งตั้งที่ปรึกษาเพื่อพิจารณาแนวทางในการตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ การปกครองระบอบประชาธิปไตย และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน แล้วรายงานให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายพิจารณาต่อไป ขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาศึกษาแนวทางดังกล่าว

๓. การจ้างที่ปรึกษา

๓.๑ ให้มีการจ้างที่ปรึกษาดำเนินการตามโครงการเวทีความคิดเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมไทย (Criminal Justice Reform Forum) เพื่อศึกษาเกี่ยวกับการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม พร้อมทั้งจัดให้มีการรับฟังการแสดงความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมและประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้ทุกภาคส่วนของสังคมได้มีส่วนร่วมในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม

๓.๒ ให้มีการจ้างที่ปรึกษาดำเนินการตามโครงการเวทีความคิดเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมไทย (The Criminal Justice Reform Forum) ชุดคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมเพื่อแสวงหาแนวทางในการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพตามหลักนิติธรรม และตรงต่อความต้องการของประเทศโดยใช้องค์ความรู้ที่ถูกต้องผสานกับกระบวนการมีส่วนร่วม

---

[๑๒] คำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ ๗/๒๕๕๑ เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

[๑๓] คำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ ๑/๒๕๕๒ เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะ

ของทุกภาคส่วน เน้นเฉพาะการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศึกษารวบรวมเอกสารทางวิชาการที่สำคัญและสังเคราะห์องค์ความรู้เบื้องต้น พร้อมทั้งประชาสัมพันธ์ขยายผลองค์ความรู้ที่ค้นพบ ให้เกิดความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายโดยทั่วถึงกัน

๓.๓ ให้มีการจ้างที่ปรึกษาดำเนินการตามโครงการศึกษาวิจัยเพื่อสนับสนุนการจัดทำกฎหมายให้มีตัวแทนดูแลสิทธิประโยชน์ของราชการ เพื่อศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลเรื่องการดูแลสิทธิประโยชน์ของผู้ปฏิบัติงานภาครัฐของต่างประเทศที่จัดทำในรูปแบบของสหภาพ และศึกษาวิเคราะห์การบริหารจัดการสหภาพของรัฐวิสาหกิจของประเทศไทย รวมทั้งจัดทำข้อเสนอกรอบการทำงานของหน่วยงานดูแลสิทธิประโยชน์ของข้าราชการที่อยู่ในความดูแลของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนฝ่ายยุติธรรม และระเบียบว่าด้วยการดำเนินการเพื่อรักษาสิทธิประโยชน์ของข้าราชการในรูปแบบของสหภาพ

๓.๔ ให้มีการจ้างที่ปรึกษาดำเนินการตามโครงการเวทีความคิดเพื่อการปฏิรูปกกระบวนการยุติธรรมไทย (Criminal Justice Reform Forum) หัวข้อ “ยุติธรรมทางเลือกกับการเข้าถึงความยุติธรรมในสังคมไทย”

๔. กิจกรรมทางวิชาการ

๔.๑ เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาให้ข้อมูลแก่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

๔.๒ การสัมมนา เรื่อง “ทิศทางองค์กรปฏิรูปกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” เมื่อวันศุกร์ที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๑ ณ กรุงเทพมหานคร

๔.๓ การประชุมสัมมนา เรื่อง “ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ....” เมื่อวันจันทร์ที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๑ ณ กรุงเทพมหานคร

๔.๔ การสัมมนารับฟังความคิดเห็นของประชาชน เรื่อง “ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ....” ระหว่างวันที่ ๑๖ มิถุนายน – ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ณ จังหวัดต่างๆ ในส่วนภูมิภาค ได้แก่ เชียงใหม่ พิษณุโลก ขอนแก่น อุบลราชธานี ชลบุรี และสงขลา

๔.๕ การสัมมนาเพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมายแก่ประชาชนในกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ณ กรุงเทพมหานคร

๔.๖ การสัมมนาเพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมายแก่ประชาชนในส่วนภูมิภาค ระหว่างวันที่ ๑๗ มิถุนายน ─ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๒ ณ จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดขอนแก่น จังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดอุดรธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดนครศรีธรรมราช และจังหวัดสงขลา

คณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมาย
ว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา
ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคม
ของประเทศอย่างกว้างขวาง
หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ

คณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ

๑. ความเป็นมาของคณะอนุกรรมการ

เนื่องด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ และมาตรา ๓๐๓ (๓) ได้กำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าว โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการดำเนินการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง รวมทั้งรายละเอียดเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยที่มีความเป็นอิสระซึ่งดำเนินการก่อนการเจรจาทำหนังสือสัญญา โดยไม่มีการขัดกันระหว่างประโยชน์ของรัฐกับผลประโยชน์ของผู้ศึกษาวิจัยไม่ว่าในช่วงเวลาใดของการบังคับใช้หนังสือสัญญา โดยรัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้ตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕๐ วรรคห้านี้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แถลงนโยบายต่อรัฐสภา (วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑) คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงเห็นควรให้มีการศึกษาเพื่อพัฒนากฎหมายว่าด้วยการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศดังกล่าวบนพื้นฐานของเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ

โดยอาศัยอำนาจตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ข้อ ๒.๓ ให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ และหรือคณะทำงานเพื่อพิจารณาหรือดำเนินการตามที่คณะกรรมการมอบหมาย คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงมีคำสั่งที่ ๕/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๑ เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ เพื่อแต่งตั้งคณะอนุกรรมการฯ ทำการศึกษากฎหมายว่าด้วยการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุนของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

๒. องค์ประกอบของคณะอนุกรรมการ

คณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ ประกอบด้วย

๑.	นายชูชัย ศุภวงศ์	ประธานอนุกรรมการ
๒.	ผู้แทนคณะกรรมาธิการการต่างประเทศ สภาผู้แทนราษฎร[๑]	อนุกรรมการ
๓.	ผู้แทนคณะกรรมาธิการการต่างประเทศ วุฒิสภา[๒]	อนุกรรมการ
๔.	ผู้แทนกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ[๓]	อนุกรรมการ
๕.	ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา[๔]	อนุกรรมการ
๖.	ผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย[๕]	อนุกรรมการ

---

[๑] ตามหนังสือสภาผู้แทนราษฎร ด่วนที่สุดที่ ๓๖๔๓/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ เรื่อง แต่งตั้งผู้แทนคณะกรรมาธิการต่างประเทศเพื่อเข้าร่วมประชุม คณะกรรมาธิการการต่างประเทศ สภาผู้แทนราษฎร มีมติแต่งตั้งให้ผู้ช่วยศาสตราจารย์รัชดา ธนาดิเรก โฆษกคณะกรรมาธิการการต่างประเทศ สภาผู้แทนราษฎร เป็นอนุกรรมการฯ

[๒] ตามหนังสือคณะกรรมาธิการการต่างประเทศ วุฒิสภา ที่ สว (กมธ ๒) ๐๐๑๐/๑๘๐๓ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๑ เรื่อง แต่งตั้งผู้แทนคณะกรรมาธิการการต่างประเทศ วุฒิสภา เป็นอนุกรรมการพิจารณากฎหมายฯ คณะกรรมาธิการการต่างประเทศ วุฒิสภา มีมติแต่งตั้งนายถนอม ส่งเสริม รองประธานคณะกรรมาธิการการต่างประเทศ คนที่ ๒ เป็นอนุกรรมการฯ

[๓] คำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ ๘/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๑ เรื่อง ปรับปรุงองค์ประกอบคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ

ตามหนังสือกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ที่ พณ ๐๖๐๓/๓๓๕๘ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๑ เรื่อง แต่งตั้งผู้แทนเข้าร่วมประชุม กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศได้แต่งตั้งนางสาวชุติมา บุณยประภัศร อธิบดีกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศเป็นผู้แทนกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ

[๔] ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๑๙๕๕ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๑ เรื่อง แต่งตั้งผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่งตั้งนายปกรณ์ นิลประพันธ์ ผู้อำนวยการสำนักกฎหมายต่างประเทศ (นิติกร ๙ บส.) เป็นผู้แทนสำนักงานฯ ในคณะอนุกรรมการฯ และนายจินตพันธุ์ ทังสุบุตร นักกฎหมายกฤษฎีกา ๗ ว เป็นผู้แทนสำรอง

[๕] คำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ ๖/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ เรื่อง ปรับปรุงองค์ประกอบคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ

ตามหนังสือหอการค้าไทย / สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ที่ บสง/อญ ๒๗๙/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๑ เรื่อง แต่งตั้งผู้แทนในคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย มอบหมายให้นายพันธ์ พะเนียงเวทย์ เป็นผู้แทนในคณะอนุกรรมการฯ

๗.	ผู้แทนกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย[๖]	อนุกรรมการ
๘.	ผู้อำนวยการสำนักนิติธรรม สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี[๗]	อนุกรรมการ
๙.	นายจักรชัย โฉมทองดี	อนุกรรมการ
๑๐.	นายบัณฑูร เศรษฐศิโรตม์	อนุกรรมการ
๑๑.	นายพรชัย ด่านวิวัฒน์	อนุกรรมการ
๑๒.	นายวิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ	อนุกรรมการ
๑๓.	นางวิลาวรรณ มังคละธนะกุล	อนุกรรมการ
๑๔.	นางสาวอัจฉรา ฉายากุล	อนุกรรมการ
๑๕.	ผู้ช่วยศาสตราจารย์จันทจิรา เอี่ยมมยุรา	อนุกรรมการและเลขานุการ

นายแพทย์ชูชัย ศุภวงศ์

ประธานอนุกรรมการ

การศึกษา
- ปริญญาโท Master of Public Health, Harvard University
- Master of Occupational Health, Harvard University เทียบเท่าระดับปริญญาเอก
- หนังสืออนุมัติ (Certified Board) แสดงความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพเวชกรรม จากแพทยสภา

ตำแหน่งปัจจุบัน ที่ปรึกษาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

---

[๖] คำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ ๖/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ เรื่อง ปรับปรุงองค์ประกอบคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ

กรมสนธิสัญญาและกฎหมายไม่มีการตั้งผู้แทนและไม่มีการมอบหมายผู้ใดเข้าร่วมประชุม

[๗] ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/ท๗๑๕๓ เรื่อง การประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมาย สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้นายศิริ เลิศธรรมเทวี ผู้อำนวยการสำนักนิติธรรมเข้าร่วมประชุมคณะอนุกรรมการฯ ทุกครั้งที่มีการประชุม และในกรณีที่ผู้อำนวยการสำนักนิติธรรมไม่สามารถเข้าร่วมประชุมได้ มอบหมายให้นายสมโภช ประเสริฐดี นิติกร ๘ ว เข้าร่วมประชุมแทน

ผู้แทนคณะกรรมาธิการการต่างประเทศ สภาผู้แทนราษฎร

อนุกรรมการ

ผู้แทนคณะกรรมาธิการการต่างประเทศ วุฒิสภา

อนุกรรมการ

ผู้แทนกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ

อนุกรรมการ

ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

อนุกรรมการ

ผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย

อนุกรรมการ

ผู้แทนกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย

อนุกรรมการ

ผู้อำนวยการสำนักนิติธรรม (นายศิริ เลิศธรรมเทวี)

อนุกรรมการ

การศึกษา
- การศึกษาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
- นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตำแหน่งปัจจุบัน ผู้อำนวยการสำนักนิติธรรม สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

นายจักรชัย โฉมทองดี

อนุกรรมการ

การศึกษา
- เศรษฐศาสตร์บัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- Diploma for Postgraduate Studies in Social Science, School of Oriental and African Studies (SOAS), University of London, England
- MA Development Studies, University of East Anglia (UEA), Norwich, England

ตำแหน่งปัจจุบัน
- นักวิจัยประจำโครงการศึกษาและปฏิบัติการงานพัฒนา และผู้ประสานงานโครงการปฏิรูปกฎหมายและนโยบายเศรษฐกิจทางเลือก กลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน (FTA Watch)

นายบัณฑูร เศรษฐศิโรตม์

อนุกรรมการ

การศึกษา
- วิทยาศาสตรบัณฑิต (ชีววิทยาทางทะเล) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาศาสตร์สภาวะแวดล้อม) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- กำลังศึกษารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต

ตำแหน่งปัจจุบัน
- ผู้อำนวยการสถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม
- ผู้ประสานชุดโครงการพัฒนาความรู้และยุทธศาสตร์ความตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมและยุทธศาสตร์ลดโลกร้อน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
- ที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ฯลฯ

นายพรชัย ด่านวิวัฒน์

อนุกรรมการ

การศึกษา
- นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- เนติบัณฑิตไทย สำนักศึกษาอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
- LL.M (International Legal Studies), New York University
- รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการทูต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- J.S.D., New York University

ตำแหน่งปัจจุบัน รองอธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ

นายวิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ

อนุกรรมการ

การศึกษา วิทยาศาสตรบัณฑิต (เกษตรศาสตร์) สาขาพืชไร่ คณะเกษตร มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ตำแหน่งปัจจุบัน
- ผู้อำนวยการ/ กรรมการ และเลขานุการมูลนิธิชีววิถี (BioThai Foundation)
- ผู้จัดการแผนงานฐานทรัพยากรอาหาร สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ(สสส.)
- อนุกรรมการทรัพยากรชีวภาพและทรัพย์สินทางปัญญา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- กรรมการบริหารมูลนิธิเกษตรกรรมยั่งยืน (ประเทศไทย)
- กรรมการบริหารมูลนิธิชีวิตไท (RRAFA)
- กรรมการบริหารมูลนิธิระพี-กัลยา สาคริก

ดร. วิลาวรรณ มังคละธนะกุล

อนุกรรมการ

การศึกษา
- นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ปริญญาโท สาขากฎหมายพาณิชย์ระหว่างประเทศ, Queen Mary's College, University of London, UK
  ปริญญาเอก สาขานิติศาสตร์ Institute of Advanced Legal Studies, University of London, UK

ตำแหน่งปัจจุบัน เลขานุการกรม กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

นางสาวอัจฉรา ฉายากุล

อนุกรรมการ

การศึกษา

- อักษรศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง)
  สาขาวิชาภาษาอังกฤษ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต (เกียรตินิยมดี)
  สาขานโยบายสาธารณะและการบริหารโครงการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- MA in Theory and Practice of Human Rights, University of Essex, UK

ตำแหน่งปัจจุบัน ผู้อำนวยการกลุ่มงานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ
สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์จันทจิรา เอี่ยมมยุรา

อนุกรรมการและเลขานุการ

การศึกษา

- นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ประกาศนียบัตรชั้นสูงทางกฎหมายมหาชน (D.E.A. en droit public fondamental),
  มหาวิทยาลัยแห่งเมือง Toulouse I, ประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๙๘
- นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิตสาขากฎหมายมหาชน (เกียรตินิยมดีเยี่ยม)
  มหาวิทยาลัยแห่งเมือง Toulouse I, ประเทศฝรั่งเศส ปี ค.ศ. ๒๐๐๓

ตำแหน่งปัจจุบัน ผู้อำนวยการโครงการประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

๓. อำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการ[๙]

คณะอนุกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ ทบทวน และเสนอแนะแนวทางในการจัดทำกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อย่างเป็นระบบและมีแบบแผน แล้วรายงานผลดำเนินการให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายพิจารณาต่อไป

๔. การดำเนินงานและผลการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการ

คณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ ได้ประชุมปรึกษาหารือครั้งแรกเมื่อวันอังคารที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๑ และมีการประชุมปรึกษาหารือกันครั้งสุดท้ายเมื่อวันจันทร์ที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒ โดยในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ มีการประชุมคณะอนุกรรมการฯ จำนวน ๕ ครั้ง ปี พ.ศ. ๒๕๕๒ มีการประชุมคณะอนุกรรมการฯ จำนวน ๗ ครั้ง รวมทั้งสิ้น ๑๒ ครั้ง

ในการศึกษาเพื่อทำความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี คณะอนุกรรมการฯ ได้ศึกษาและวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๐ อย่างละเอียดเพื่อให้ทราบเจตนารมณ์อันแท้จริงของรัฐธรรมนูญ อีกทั้ง เห็นชอบแนวทางการพิจารณา โดยให้ใช้ร่างพระราชบัญญัติขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา พ.ศ. .... (ฉบับของคณะรัฐมนตรี) เป็นหลักในการพิจารณาประกอบกับร่างพระราชบัญญัติการทำหนังสือสัญญาทางการค้าและการลงทุน พ.ศ. .... (ฉบับของสถาบันเพื่อการวิจัยและพัฒนาแห่งประเทศไทย {TDRI}) และร่างพระราชบัญญัติการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ พ.ศ. .... (ฉบับของกลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน {FTA Watch}) โดยให้นำความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มาพิจารณาประกอบกันเพื่อวิเคราะห์ถึงข้อดีข้อเสียของแต่ละร่างพระราชบัญญัติ และเสนอแนะแนวทางที่คงไว้ซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และไม่ทำให้เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานของหน่วยงานผู้ปฏิบัติมากเกินไปเพื่อให้ข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีดำเนินการปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา พ.ศ. .... ต่อไป

คณะอนุกรรมการฯ ได้ศึกษา วิเคราะห์ ทบทวน และเสนอแนะแนวทางในการจัดทำกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคม

---

[๙] คำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ ๕/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๑ เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ

ของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณอย่างมีนัยสำคัญ ในประเด็นต่างๆ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. สาระสำคัญและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕๐

๒. ขอบเขตของพระราชบัญญัติเพื่อรองรับรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕๐ วรรคห้า

๓. ความหมายของหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕๐ ทั้งความหมายของหนังสือสัญญาโดยทั่วไป และความหมายของหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

๔. แนวทางการดำเนินการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ตลอดจนการทำงานที่สอดประสานกันระหว่างคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา

๕. แนวทางการดำเนินการจัดทำหนังสือสัญญาให้มีความโปร่งใส เช่น การให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้

๖. แนวทางการดำเนินการจัดทำหนังสือสัญญาให้มีประสิทธิภาพ มีข้อมูลอย่างรอบด้าน เช่น องค์ประกอบของคณะผู้เจรจา การสังเกตการณ์ในการเจรจา การศึกษาวิจัยข้อมูลและผลกระทบในการจัดทำหนังสือสัญญา การจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตลอดจนการนำผลการศึกษาวิจัยและผลการรับฟังความคิดเห็นไปใช้ประกอบการดำเนินการ

๗. การให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดทำหนังสือสัญญา เช่น การสังเกตการณ์การเจรจา

๘. การเพิ่มอำนาจการเจรจาต่อรองให้แก่คณะผู้เจรจา เช่น การจัดทำกรอบการเจรจา

๙. มาตรการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาอย่างรวดเร็ว เหมาะสม และเป็นธรรม โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป

๑๐. การติดตามและประเมินผลการทำหนังสือสัญญา

ในการประชุมปรึกษาหารือ คณะอนุกรรมการฯ ได้เชิญผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้ข้อมูลประกอบการพิจารณาต่อคณะอนุกรรมการฯ ด้วย เช่น ผู้แทนจากสำนักงบประมาณ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ให้ข้อมูลเกี่ยวกับหนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันงบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ผู้แทนสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยให้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กร ขั้นตอนและวิธีการดำเนินงาน และงบประมาณของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยเพื่อประกอบการพิจารณาประเด็นหน่วยงานที่เหมาะสมในการบริหารจัดการการศึกษาวิจัย ผู้แทนสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กร ขั้นตอนและวิธีการดำเนินงาน และงบประมาณของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อประกอบการพิจารณาประเด็นหน่วยงานที่มีความเหมาะสมในการบริหารจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ผู้แทนกรมการค้าต่างประเทศให้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการ

ช่วยเหลือเพื่อการปรับตัวของภาคการผลิตและภาคบริการที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้า และผู้แทนสำนักงานวิจัยเศรษฐกิจการเกษตรให้ข้อมูลเกี่ยวกับกองทุนปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศ เพื่อประกอบการพิจารณาประเด็นกองทุนเพื่อการเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญา ผู้แทนสำนักงบประมาณให้ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณในภารกิจของรัฐที่เพิ่มขึ้นตามที่รัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๘๐ กำหนด เป็นต้น นอกจากนี้ ในการประชุมคณะอนุกรรมการฯ มีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้ที่สนใจขอเข้าร่วมสังเกตการณ์การประชุม เช่น สภาผู้แทนราษฎร สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย กระทรวงการต่างประเทศ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) เป็นต้น

ต่อมา คณะอนุกรรมการฯ ได้เสนอบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการฯ ต่อคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๒ และคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีมติเห็นชอบให้เสนอ “บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เรื่อง กฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศตามมาตรา ๑๘๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐” ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณาปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา พ.ศ. .... ในหลายประเด็นนอกจากการตัดความในร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๔ วรรคสองออกไป ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติในการประชุมเมื่อวันอังคารที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๒ รวมถึงให้มีการเผยแพร่บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการเกี่ยวกับเรื่องนี้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประชาชนทั่วไปที่สนใจ เพื่อให้สาธารณชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับบทบัญญัติมาตรา ๑๘๐ และตระหนักถึงบทบาทของตนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะของ
คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
เรื่อง กฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำ
หนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ตามมาตรา ๑๙๐
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
ฉบับบทสรุปสำหรับผู้บริหาร (Executive Summary)

บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
เรื่อง กฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ
ตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
ฉบับบทสรุปสำหรับผู้บริหาร (Executive Summary)

I. ความเป็นมา

ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ถึง ๒๕๔๘ รัฐบาลไทยมีนโยบายอย่างชัดแจ้งในการเปิดการเจรจาความตกลงการค้าเสรีในระดับทวิภาคีกับประเทศต่างๆ แม้ว่าการค้าเสรีอาจนำมาซึ่งประโยชน์โดยรวมต่อประเทศไทยก็ตาม แต่ก็อาจนำมาซึ่งผลกระทบเช่นกัน โดยเหตุนี้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๙๐ จึงมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดขั้นตอนและกระบวนการในการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศบางประเภทให้เหมาะสม โดยอาศัยข้อมูลอย่างครบถ้วน มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือหนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

ในการนี้ รัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๙๐ ประกอบกับบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๐๓ (๓) ได้กำหนดให้ตรากฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ เพื่อวางขั้นตอนกระบวนการดังกล่าว รวมทั้งการแก้ไขเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญา โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการดำเนินการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง รวมทั้งรายละเอียดเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยที่มีความเป็นอิสระซึ่งดำเนินการก่อนการเจรจาทำหนังสือสัญญา โดยไม่มีการขัดกันระหว่างประโยชน์ของรัฐกับผลประโยชน์ของผู้ศึกษาวิจัยไม่ว่าในช่วงเวลาใดของการบังคับใช้หนังสือสัญญา

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงได้ศึกษาและจัดทำบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เรื่อง กฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ฉบับนี้เพื่อประกอบการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา พ.ศ. .... ต่อไป ในการศึกษาเพื่อทำความเห็นและข้อเสนอแนะ คณะกรรมการฯ ได้ยึดถือร่างพระราชบัญญัติขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา พ.ศ. .... (ฉบับของคณะรัฐมนตรี) เป็นหลักโดยเปรียบเทียบกับร่างพระราชบัญญัติการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ พ.ศ. .... (ฉบับของกลุ่มศึกษา

ข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน {FTA Watch}) และร่างพระราชบัญญัติการทำหนังสือสัญญาทางการค้าและการลงทุน พ.ศ. .... (ฉบับของสถาบันเพื่อการวิจัยและพัฒนาแห่งประเทศไทย {TDRI}) โดยให้นำความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มาพิจารณาประกอบในการให้ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในบันทึกฉบับนี้ด้วย

II. สาระสำคัญของเรื่อง ข้อวิเคราะห์เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ

๑. สาระสำคัญของเรื่อง

แม้โดยหลักการในรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ อำนาจการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศจะเป็นของฝ่ายบริหาร แต่เมื่อสังคมพัฒนาไปและมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น รัฐธรรมนูญของนานาประเทศก็มักกำหนดให้รัฐสภามีอำนาจทำการตรวจสอบและให้ความเห็นชอบการทำหนังสือสัญญาของฝ่ายบริหารก่อนการผูกพันตามหนังสือสัญญาด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่หนังสือสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศนั้นมีผลกระทบสำคัญอย่างยิ่งต่อประเทศหรือประชาชน เช่น เป็นหนังสือสัญญาที่มีผลแก้ไขเปลี่ยนแปลงดินแดนอาณาเขต มีผลเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน มีผลกระทบต่อการค้าการลงทุน มีผลผูกพันการเงินการคลังของประเทศ หรือมีผลกระทบต่อกฎหมายภายในที่มีผลบังคับใช้อยู่ในประเทศ แต่การมีส่วนร่วมหรือบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติเกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญานั้นค่อนข้างจำกัด กล่าวคือ รัฐธรรมนูญของประเทศส่วนใหญ่จะบัญญัติไปในแนวทางที่ให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติทำได้แต่เพียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบหนังสือสัญญาเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจในการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงเนื้อหาใดๆ ของหนังสือสัญญา

๒. ข้อวิเคราะห์เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ

หากพิจารณาหนังสือสัญญาที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๙๐ วรรคสองตามลักษณะเนื้อหา อาจแบ่งหนังสือสัญญาดังกล่าวได้เป็น ๓ กลุ่มใหญ่ ดังนี้

<u>กลุ่มที่ ๑</u> หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบเกี่ยวกับดินแดนอาณาเขตหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ ได้แก่ หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ

<u>กลุ่มที่ ๒</u> หนังสือสัญญาที่มีเนื้อหาใดๆ ซึ่งการบังคับใช้จะต้องมีพระราชบัญญัติรองรับ ได้แก่ หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา

<u>กลุ่มที่ ๓</u> หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจสังคมของประเทศอย่างกว้างขวางหรือมีผลผูกพันต่อการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ได้แก่

(๑) หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง

(๒) หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุนของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

(๓) หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันงบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

เมื่อพิจารณามาตรา ๑๙๐ ต่อมาในวรรคสามและสี่ประกอบกับมาตรา ๓๐๓ (๓) และมาตรา ๘๗ เห็นได้ว่าหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง อย่างน้อยต้องมีขั้นตอนและวิธีการดังต่อไปนี้

(ก) รัฐบาลต้องชี้แจงและจัดให้รัฐสภาเห็นชอบกรอบการเจรจาก่อนเริ่มขั้นตอนการเจรจา

(ข) รัฐบาลต้องจัดให้มีการศึกษาวิจัยที่มีความเป็นอิสระเพื่อให้ทราบถึงผลกระทบของการทำหนังสือสัญญาซึ่งต้องดำเนินการก่อนขั้นตอนการเจรจาทำหนังสือสัญญา โดยไม่มีการขัดกันระหว่างประโยชน์ของรัฐกับผลประโยชน์ของผู้ศึกษาวิจัยไม่ว่าในช่วงเวลาใดของการบังคับใช้หนังสือสัญญา

(ค) รัฐบาลต้องให้ข้อมูลและจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญา ซึ่งคณะกรรมการ ฯ มีความเห็นว่ารัฐบาลต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเบื้องต้นก่อนการขอความเห็นชอบกรอบการเจรจาต่อรัฐสภา และอาจรับฟังความเห็นของประชาชนในช่วงเวลาใดๆ อีกก็ได้ระหว่างการเจรจาไปจนถึงเมื่อมีการลงนามในหนังสือสัญญา

(ง) ภายหลังจากเมื่อมีการลงนามในหนังสือสัญญาแล้ว รัฐบาลต้องจัดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญาก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันตามหนังสือสัญญา ในขั้นตอนนี้คณะกรรมการฯ เห็นว่ารัฐบาลต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอีกครั้งหนึ่ง เพื่อรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนเสนอต่อรัฐสภา

(จ) รัฐบาลต้องชี้แจงและจัดให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบก่อนการแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันตามหนังสือสัญญา

III. ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

๑. ชื่อพระราชบัญญัติและหนังสือสัญญาที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติรองรับมาตรา ๑๙๐ วรรคห้า

หนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๙๐ วรรคสองมีหลายประเภท แต่ละประเภทมีเนื้อหาและลักษณะที่แตกต่างกัน ทำให้มีรายละเอียดขั้นตอนและวิธีการทำหนังสือสัญญาที่แตกต่างกัน คณะกรรมการฯ จึงเห็นว่าไม่ควรรวมขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาทุกกลุ่มไว้ในพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันเพราะจะทำให้พระราชบัญญัติมีเนื้อหายาวเกินไป มีความซับซ้อน ทำให้เกิดความสับสนไม่ชัดเจนได้ง่าย อันอาจนำไปสู่ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายภายหลัง

ทั้งนี้ คณะกรรมการฯ เห็นว่าพระราชบัญญัติรองรับมาตรา ๑๙๐ วรรคห้าควรครอบคลุมเฉพาะขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญเท่านั้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๙๐ วรรคห้ากำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนด

ขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญโดยเฉพาะ โดยไม่ได้กำหนดให้ต้องตรากฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาทุกประเภทตามมาตรา ๑๕๐ วรรคสองไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกัน และเมื่อพิจารณาจากประวัติความเป็นมาของมาตรา ๑๕๐ เห็นว่ารัฐธรรมนูญฯ น่าจะมีความประสงค์ให้ตรากฎหมายเพื่อกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญซึ่งเป็นหนังสือสัญญาประเภทที่มีผลกระทบมาก แต่ยังไม่เคยมีแนวปฏิบัติในการจัดทำหนังสือสัญญาเหล่านี้มาก่อน สำหรับหนังสือสัญญาประเภทอื่นในมาตรา ๑๕๐ วรรคสอง ได้แก่ หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ และหนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญาปัจจุบันมีแนวปฏิบัติในการจัดทำหนังสือสัญญาเหล่านี้อยู่แล้ว จึงควรให้คงแนวปฏิบัติดังกล่าวไว้และแก้ไขปรับปรุงให้เป็นไปตามหลักการใหม่ในรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕๐ วรรคสามและสี่ ในอนาคตหากจะมีการตราพระราชบัญญัติเพื่อกำหนดขั้นตอนและวิธีการสำหรับหนังสือสัญญาเหล่านี้ก็สามารถกระทำได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการฯ จึงไม่เห็นพ้องด้วยกับชื่อพระราชบัญญัติและขอบเขตของหนังสือสัญญาที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับรัฐบาล มาตรา ๔ เพราะมีขอบเขตที่กว้างขวางมากเกินไป

๒. ความหมายของหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕๐

เพื่อให้เกิดความชัดเจนแก่ผู้ปฏิบัติงาน คณะกรรมการฯ เห็นว่าควรกำหนดนิยามความหมายเกี่ยวกับหนังสือสัญญาระหว่างประเทศไว้ใน ๒ ลักษณะ ได้แก่

๒.๑ ความหมายของ “หนังสือสัญญา”

คณะกรรมการฯ เห็นว่านิยาม “หนังสือสัญญา” ในร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับรัฐบาล มาตรา ๓ ถูกต้องแล้ว แต่ควรปรับปรุงให้มีความทันสมัยและรองรับพัฒนาการที่จะเกิดขึ้นในอนาคต กล่าวคือ ควรให้หนังสือสัญญามีความหมายรวมถึงความตกลงที่รัฐไทยทำขึ้นกับรัฐต่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศ ตลอดจนความตกลงที่รัฐไทยทำขึ้นกับนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศอื่นด้วย

๒.๑.๑ การพิจารณาว่า “หนังสือแสดงเจตนาฝ่ายเดียว” เป็นหนังสือสัญญาหรือไม่

คณะกรรมการฯ เห็นว่าหนังสือแสดงเจตนาฝ่ายเดียวไม่เป็นสนธิสัญญาตามนัยแห่งอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๙ และอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐและองค์การระหว่างประเทศหรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศ ค.ศ. ๑๙๘๖

เมื่อไม่เป็นสนธิสัญญาจึงไม่เป็นหนังสือสัญญาและไม่อยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕๐ ด้วย ดังนั้นหนังสือแสดงเจตนาฝ่ายเดียวจึงไม่อยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕๐

๒.๑.๒ การพิจารณาว่า "หนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐ" เป็นหนังสือสัญญาหรือไม่

หนังสือสัญญาที่ทำขึ้นโดยกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นของรัฐโดยได้รับมอบอำนาจจากคณะรัฐมนตรี อาจจัดเป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕๐ ได้ แต่หากหน่วยงานของรัฐไม่ได้รับมอบอำนาจจากคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ไปจัดทำหนังสือสัญญา ในกรณีนี้หน่วยงานของรัฐก็ไม่มีสิทธิไปทำหนังสือสัญญาในนามของรัฐหรือรัฐบาลได้ แต่สามารถทำความตกลงที่มีความผูกพันในระดับหน่วยงานเท่านั้น ความตกลงดังกล่าวก็ย่อมไม่เป็นหนังสือสัญญาระหว่างประเทศตามนัยแห่งอนุสัญญากรุงเวียนนาฯ ค.ศ. ๑๙๖๙ และ ค.ศ. ๑๙๘๖ และไม่เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญฯ อยู่เอง เมื่อไม่เป็นหนังสือสัญญาระหว่างประเทศตามนัยดังกล่าวแล้ว จึงไม่อยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง โดยปริยาย ดังนั้น คณะกรรมการฯ จึงเห็นว่าบทบัญญัติตามร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับรัฐบาล มาตรา ๖ ไม่จำต้องเขียนไว้

๒.๑.๓ การพิจารณาว่า "สัญญากู้เงินหรือค้ำประกันเงินกู้" เป็นหนังสือสัญญาหรือไม่

แม้ว่ารัฐบาลไทยหรือราชอาณาจักรไทยเป็นผู้ทำสัญญากู้เงินหรือค้ำประกันเงินกู้ แต่หากสัญญากู้เงินหรือค้ำประกันเงินกู้เป็นเพียงสัญญาทางแพ่ง กล่าวคือ กฎหมายที่ใช้บังคับกับสัญญา (governing law หรือ applicable law) เป็นกฎหมายภายในของประเทศใดประเทศหนึ่ง ไม่ใช่กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ สัญญากู้เงินหรือค้ำประกันเงินกู้นั้นก็ไม่อยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕๐ แต่หากหนังสือสัญญากู้เงินหรือค้ำประกันเงินกู้นั้นเป็นหนังสือสัญญาระหว่างประเทศและมีผลผูกพันงบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ หนังสือสัญญานั้นย่อมเป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง และต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการที่รัฐธรรมนูญฯ กำหนด

ดังนั้น คณะกรรมการฯ เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับรัฐบาล มาตรา ๔ ซึ่งกำหนดข้อยกเว้นเรื่องหนังสือสัญญากู้เงินหรือค้ำประกันเงินกู้ที่รัฐบาลไทยหรือราชอาณาจักรไทยทำขึ้นตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะหรือเป็นการทั่วไปให้ไม่ต้องทำตามขั้นตอนและวิธีการตามร่างพระราชบัญญัติ อาจทำให้เกิดความสับสนได้ว่าหนังสือสัญญากู้เงินหรือค้ำประกันเงินกู้ทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นสัญญาทางแพ่งหรือหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ล้วนได้รับยกเว้นไม่ต้องทำตามขั้นตอนตามที่รัฐธรรมนูญฯ กำหนด ซึ่งกฎหมายระดับพระราชบัญญัติไม่สามารถยกเว้นรัฐธรรมนูญได้

๒.๒ ประเภทของหนังสือสัญญาที่ต้องทำตามขั้นตอนและวิธีการในพระราชบัญญัติรองรับมาตรา ๑๕๐ วรรคห้า

๒.๒.๑ การพิจารณาว่าหนังสือสัญญาที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติฯ กระทำในรูปแบบ "หนังสือสัญญาอย่างย่อ" ได้หรือไม่

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕๐ วรรคสี่ ซึ่งกำหนดขั้นตอนการให้สัตยาบันเพื่อให้หนังสือสัญญามีผลผูกพันรัฐภาคี (consent to be bound) เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฯ มีเจตนารมณ์จำกัดอำนาจดุลพินิจฝ่ายบริหารมิให้สามารถจัดทำหนังสือสัญญาที่เข้าลักษณะตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕๐ วรรคสองแบบย่อได้ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ) ฝ่ายบริหารจึงสามารถทำหนังสือสัญญาที่เข้าลักษณะตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕๐ วรรคสองได้เฉพาะแบบเต็มรูปแบบ ซึ่งหมายถึงหนังสือสัญญาที่ต้องมีขั้นตอนการให้สัตยาบันภายหลังการลงนามเพื่อให้หนังสือสัญญามีผลผูกพันรัฐภาคีตามกฎหมายระหว่างประเทศเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับรัฐบาล มาตรา ๑๕ จึงไม่มีกรณีที่จะปรับบทกฎหมายมาตราดังกล่าวและสามารถตัดบทบัญญัติดังกล่าวออกได้

๒.๒.๒ การพิจารณาว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นเป็น "ผลกระทบ" ที่เกิดขึ้นจากการทำหนังสือสัญญาหรือไม่

ในการพิจารณาว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นเป็น "ผลกระทบ" ที่เกิดขึ้นจากการทำหนังสือสัญญาหรือไม่ ควรพิจารณาจากเจตนาหรือวัตถุประสงค์ของรัฐบาลไทยในขณะทำสัญญา หรืออาจพิจารณาจากความคาดเห็นถึงผลที่จะเกิดขึ้นจากข้อบทในหนังสือสัญญาที่มีการรับรองความถูกต้องแท้จริงแล้ว (Authentication) โดยผลกระทบดังกล่าวต้องเป็นผลโดยตรงจากข้อบทในหนังสือสัญญาตามหลักความสัมพันธ์ระหว่างเหตุกับผล (causation) ตามทฤษฎีเงื่อนไขและทฤษฎีเหตุที่เหมาะสม

๒.๒.๓ การพิจารณาว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นเป็นผลกระทบ "อย่างกว้างขวาง" หรือ "อย่างมีนัยสำคัญ" หรือไม่

การพิจารณาว่า "ผลกระทบ" ที่เกิดขึ้นมี "ความกว้างขวาง" หรือ "มีนัยสำคัญ" หรือไม่นั้น คณะกรรมการฯ เห็นว่าผลกระทบนั้นจะต้องกระทบต่อโครงสร้างใหญ่ทางสังคมหรือทางเศรษฐกิจหรือก่อผลต่อการค้าการลงทุนในระดับชาติ หรือผูกพันงบประมาณแผ่นดินซึ่งยังมิได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา หรือผูกพันงบประมาณในสัดส่วนที่สูงถึงอัตราที่กำหนดในกฎหมาย (ในที่นี้รัฐสภาอาจมีนิตินโยบายกำหนดอัตราจำนวนใดจำนวนหนึ่งในกฎหมายได้) โดยอาจพิจารณาทั้งผลลำดับแรก (primary effect) และผลลำดับรอง (secondary effect) ประกอบกันเพื่อช่วยในการพิจารณาความกว้างขวางหรือความมีนัยสำคัญนี้ได้

๒.๒.๔ แนวทางการพิจารณาว่าหนังสือสัญญาใดเป็น "หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ"

- ความหมายของ “หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ”

คณะกรรมการฯ เห็นว่าการเลือกใช้แนวทางใดแนวทางหนึ่งเพียงแนวทางเดียวเพื่อกำหนดความหมายของหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ อาจไม่ครบถ้วนเพียงพอ จึงควรนำสามแนวทางมาใช้ในลักษณะผสมผสานกัน กล่าวคือ ควรกำหนดบัญชีรายชื่อหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า แบบ Positive List เนื่องจากมีความชัดเจนเป็นประโยชน์กับผู้ปฏิบัติงานและเพื่อแก้ไขปัญหาที่อาจจะเกิดช่องว่างในกรณีกำหนดรายการหนังสือสัญญาใน Positive List ไม่ครบ ไม่เพียงพอ หรือล้าสมัย จึงควรให้มีกลไกที่เปิดให้มีการใช้ดุลพินิจเพิ่มเติมรายชื่อหนังสือสัญญาอื่นๆ ให้เพียงพอและทันสมัยต่อเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต โดยควรให้ฝ่ายรัฐสภามีส่วนร่วมในการกำหนดรายชื่อหนังสือสัญญาเพิ่มเติมนี้ด้วย คณะกรรมการฯ เห็นว่ากลไกที่เหมาะสมจะใช้อำนาจดุลพินิจดังกล่าว ได้แก่ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพิเศษเพื่อพิจารณาอนุสัญญาต่างๆ ของกระทรวงการต่างประเทศ และเมื่อคณะรัฐมนตรีได้กำหนดแล้วให้แจ้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบ หากสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามิได้มีหนังสือทักท้วง ให้นำข้อกำหนดประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นคราวๆ และใช้บังคับได้

นอกจากนี้ เพื่อลดความกังวลใจของผู้ปฏิบัติงานที่ปฏิบัติงานด้วยความสุจริตใจ คณะกรรมการฯ เห็นว่าในกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาอาจบัญญัติข้อสันนิษฐานเบื้องต้นไว้ด้วยว่าหนังสือสัญญาใดไม่ใช่หนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๘๐ วรรคสอง ทั้งนี้ ข้อสันนิษฐานนี้เป็นเพียงข้อสันนิษฐานเบื้องต้นเท่านั้น หากต่อมามีสมาชิกรัฐสภาที่เห็นว่าหนังสือสัญญานั้นเป็นหนังสือสัญญาที่เข้าลักษณะตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๘๐ วรรคสอง ก็จะต้องเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๘๐ วรรคสองหรือไม่ และการจัดทำหนังสือสัญญานั้นจะต้องทำตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ และกฎหมายหรือไม่

อนึ่ง การกำหนดบัญชีรายการ (Positive List) ควรจะได้พิจารณาให้ครอบคลุมถึงมิติด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ด้านแรงงาน ด้านสิทธิมนุษยชน ฯลฯ เพื่อรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงในอนาคต นอกจากนี้ หลักเกณฑ์ในการวัดระดับผลกระทบหรือความมีนัยสำคัญของหนังสือสัญญา อาจพิจารณาเทียบเคียงกับพันธกรณีตามหนังสือสัญญาระหว่างประเทศฉบับสำคัญๆ ที่ประเทศไทยมีความผูกพันไว้และซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พันธกรณีตามหนังสือสัญญาพหุภาคีที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีสมาชิก ตัวอย่างเช่น หนังสือสัญญากับองค์การการค้าโลก (WTO) เป็นต้น แต่ไม่ควรรวมถึงหลักการที่ประเทศไทยยังไม่ได้มีพันธกรณีหรือมีผลผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕๐ วรรคท้าย กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีที่มีปัญหาว่าหนังสือสัญญาใดเป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ดังนั้น ท้ายที่สุดศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้วางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการทำหนังสือสัญญาในคำวินิจฉัยของศาลเอง

- ความหมายของ "หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันงบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ"

ในการพิจารณาความหมายของ "หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันงบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ" ไม่สามารถพิจารณาเฉพาะจำนวนเงินโดยรวมได้เพียงอย่างเดียว แต่ต้องพิจารณาด้านอื่นๆ ประกอบด้วย เช่น อัตราดอกเบี้ย ค่าปรับ กำหนดระยะเวลา อัตราแลกเปลี่ยนซึ่งมีความอ่อนไหว เป็นต้น ดังนั้น การกำหนดนิยามของ "หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันงบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ" จึงไม่สามารถกำหนดจำนวนเงินที่แน่นอนหรือร้อยละของจำนวนงบประมาณเพื่อเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่าเป็นหนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันงบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญได้ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการฯ เห็นว่าอาจกำหนดหลักเกณฑ์เบื้องต้นในการพิจารณาว่าหนังสือสัญญาใดเป็น "หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันงบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ" ได้ ดังนี้ (๑) งบประมาณที่ถูกผูกพันตามข้อบทในหนังสือสัญญานั้นยังไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภามาก่อน หรือ (๒) งบประมาณที่ถูกผูกพันตามข้อบทในหนังสือสัญญานั้นมีจำนวนหรือสัดส่วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยรัฐบาลอาจให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปพิจารณาเพื่อหาหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมเสนอต่อรัฐสภาต่อไป

๓. การจัดทำกรอบการเจรจา

การที่รัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕๐ วรรคสองประกอบกับมาตรา ๓๐๓ (๓) กำหนดให้รัฐบาลเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาก่อนการดำเนินการทำหนังสือสัญญา มีจุดมุ่งหมายและประโยชน์สำคัญสองประการคือ เพื่อให้รัฐสภารับทราบวัตถุประสงค์และแนวทางการจัดทำหนังสือสัญญาของฝ่ายบริหาร ขณะเดียวกันก็เพื่อเพิ่มอำนาจการเจรจาต่อรองให้กับคณะผู้เจรจาด้วย

ในการจัดทำกรอบการเจรจา กรอบการเจรจาต้องเกิดจากกระบวนการศึกษาวิจัยที่เป็นอิสระ โดยไม่มีการขัดกันระหว่างประโยชน์ของรัฐกับผลประโยชน์ของผู้ศึกษาวิจัยไม่ว่าในช่วงเวลาใดของการบังคับใช้หนังสือสัญญา และมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อประกอบการจัดทำกรอบการเจรจาด้วย ทั้งนี้ กรอบการเจรจาจะต้องมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ ตลอดจนคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการเปิดให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถรับทราบข้อมูลเพื่อให้ความเห็นชอบกรอบการเจรจาในขั้นตอนก่อนการเจรจา กับประโยชน์ของประเทศในอันที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลหรือท่าทีของประเทศมากเกินไปจนทำให้ประเทศต้องเสียเปรียบรัฐต่างประเทศในการเจรจาทำหนังสือสัญญา ดังนั้น กรอบการเจรจาไม่จำเป็นต้องมีรายละเอียดมากเกินไป แต่ก็ต้องให้รัฐสภาสามารถทราบถึงวัตถุประสงค์และผลที่คาดว่าจะได้รับ โดยกรอบการเจรจาของหนังสือสัญญาควรมีโครงสร้าง (outline) ซึ่งมีเนื้อหาส่วนที่ว่า

ด้วยวัตถุประสงค์ของการทำหนังสือสัญญา ระบุแนวทางการทำหนังสือสัญญาว่าจะมีการเจรจาในเรื่องใด ประเด็นใด ภายในกรอบระยะเวลาใด ซึ่งหากมีข้อมูลของรัฐคู่เจรจาประกอบด้วย จะทำให้การให้ความเห็นชอบของรัฐสภาสมบูรณ์มากขึ้น รวมทั้งผลที่คาดว่าจะได้รับจากการทำสัญญา เพื่อให้รัฐสภาสามารถคาดการณ์ได้ว่าเรื่องที่รัฐบาลมุ่งจะดำเนินการจะเกิดผลอย่างไร ทั้งนี้ หัวข้อการเจรจาอาจมีลักษณะแตกต่างกันตามประเภทของหนังสือสัญญาได้ สำหรับเรื่องท่าทีในการเจรจา คณะกรรมการฯ เห็นว่าไม่ควรนำมาบัญญัติไว้ในเอกสารที่ฝ่ายบริหารเสนอกรอบการเจรจาเพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่ควรให้พัฒนาขึ้นเป็นประเพณีปฏิบัติในการปรึกษาหารือกันระหว่างรัฐบาลและรัฐสภา

นอกจากนี้ การตีความรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๘๐ ควรพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญประกอบกับตัวอักษรเป็นสำคัญยิ่งกว่าการยึดถือตัวอักษรเพียงอย่างเดียว เพื่อมิให้ตัวอักษรเคร่งครัดเกินไปจนเป็นอุปสรรคขัดขวางการปฏิบัติงานของรัฐบาล ดังนั้น กรณีการเจรจาหรือเข้าร่วมกิจกรรมในทางระหว่างประเทศที่รัฐบาลไทยไม่ได้มีเจตนาทำหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๘๐ วรรคสองตั้งแต่แรก แต่ต่อมาได้มีการพัฒนาหรือมีการตกลงทำเป็นหนังสือสัญญาในภายหลัง คณะกรรมการฯ เห็นว่าเมื่อการเจรจามีการพัฒนาไปถึงขั้นตอนที่รัฐคู่เจรจาประสงค์จะทำหนังสือสัญญาระหว่างกัน และหนังสือสัญญาเข้าลักษณะตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๘๐ วรรคสองแล้ว รัฐบาลจึงต้องเสนอกรอบการเจรจาเพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐสภา สำหรับกรณีที่ได้มีการเสนอขอความเห็นชอบกรอบการเจรจาจากรัฐสภาเรียบร้อยแล้ว แต่ผลการเจรจาสุดท้ายมีผลเกินกว่ากรอบที่ได้รับความเห็นชอบไว้เดิม หรือเกิดผลกระทบมากกว่าที่ระบุในกรอบการเจรจาที่ได้นำเสนอต่อรัฐสภาครั้งแรก คณะกรรมการฯ เห็นว่า รัฐบาลไม่จำต้องเสนอขอความเห็นชอบกรอบการเจรจาซ้ำอีก ทั้งนี้ ในกรณีที่การเจรจามีความต่อเนื่องซึ่งต้องใช้ระยะเวลานาน คณะผู้เจรจาอาจแนะนำให้รัฐบาลเสนอขอความเห็นชอบกรอบการเจรจาอันใหม่ต่อรัฐสภาอีกครั้งหนึ่งก็ย่อมกระทำได้ เพราะไม่มีกฎหมายห้ามไว้

๔. การศึกษาวิจัยข้อมูลและผลกระทบในการจัดทำหนังสือสัญญา

๔.๑ ช่วงเวลาในการศึกษาวิจัยข้อมูลและผลกระทบในการจัดทำหนังสือสัญญา

คณะกรรมการฯ เห็นว่าการพิจารณาช่วงเวลาในการศึกษาวิจัยข้อมูลและผลกระทบในการจัดทำหนังสือสัญญาจะต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับลักษณะประเภทของหนังสือสัญญาด้วย หากเป็นหนังสือสัญญาที่ไม่มีความซับซ้อนมากนัก สามารถทราบถึงผลกระทบได้ในการศึกษาวิจัยเพียง ๑-๒ ครั้ง ก็ไม่จำเป็นต้องทำการศึกษาวิจัยอย่างต่อเนื่อง ตรงกันข้ามหากเป็นกรณีหนังสือสัญญาที่มีความซับซ้อนก็จำเป็นต้องทำการศึกษาวิจัยอย่างน้อยใน ๓ ช่วงเวลา ได้แก่ (๑) การศึกษาวิจัยในขั้นตอนก่อนการเสนอขอความเห็นชอบกรอบการเจรจาจากรัฐสภา (๒) ขั้นตอนการศึกษาวิจัยภายหลังเมื่อการเจรจาสิ้นสุดลงและได้ร่างหนังสือสัญญาที่มีข้อความถูกต้องแท้จริงแล้ว ก่อนการให้สัตยาบันเพื่อให้มีความผูกพันตามหนังสือสัญญา และ (๓) ขั้นตอนการศึกษาวิจัยภายหลังจากหนังสือสัญญามีผลบังคับใช้แล้วระยะหนึ่งเพื่อประเมินผลที่ได้รับ

ทั้งนี้ หากในระหว่างการเจรจา ผู้เจรจาหรือหน่วยงานผู้รับผิดชอบเห็นสมควรทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับประเด็นส่วนใดส่วนหนึ่งของหนังสือสัญญาระหว่างประเทศก็อาจกระทำได้และมีประโยชน์เช่นกัน โดยให้เป็นดุลพินิจของหน่วยงานผู้รับผิดชอบว่าควรเปิดเผยข้อมูลในระหว่างการเจรจาหนังสือสัญญาได้มากน้อยเพียงใด และควรรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียมากน้อยอย่างไร โดยควรคำนึงถึงสิทธิของผู้ที่จะถูกกระทบจากการทำหนังสือสัญญาที่จะได้รับการรับฟังความคิดเห็นและมีส่วนร่วมให้ได้มากที่สุด

๔.๒ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ศึกษาวิจัยข้อมูลและผลกระทบในการจัดทำหนังสือสัญญา

คณะกรรมการฯ เห็นว่าควรกำหนดให้มีกลไกและองค์กรรับผิดชอบในพระราชบัญญัติที่จะทำให้การศึกษาวิจัยมีความเป็นอิสระ ในการนี้ ควรให้มี “หน่วยงานกลาง” มืออาชีพเป็นผู้ทำหน้าที่บริหารจัดการการศึกษาวิจัยโดยการคัดเลือกผู้ที่มีความเหมาะสมทำการศึกษาวิจัยในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง จัดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการเจรจาเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำขอบเขตของงานวิจัย (TOR) ตลอดจนเป็นผู้กำกับดูแลการศึกษาวิจัยและสนับสนุนด้านข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องนั้นๆ โดยคณะกรรมการฯ เห็นว่าหน่วยงานที่มีความพร้อมและเหมาะสมเป็นหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว ได้แก่สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) อย่างไรก็ตาม การศึกษาวิจัยโดยสกว. ไม่ได้หมายความว่าจะต้องกีดกันผู้เจรจาออกไปจากกระบวนการศึกษาวิจัยเสียทีเดียว เพียงแต่ต้องระมัดระวังไม่ให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องเข้ามาควบคุมความเห็นของผู้ศึกษาวิจัยจนขาดความเป็นอิสระได้เท่านั้น จึงอาจกำหนดในพระราชบัญญัติให้หน่วยงานเจ้าของเรื่อง และ สกว. เสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะคู่ขนานกันไปจนถึงคณะรัฐมนตรีไม่ว่าจะเป็นการศึกษาวิจัยในช่วงเวลาใด เพื่อเป็นการสอบทานกันและกัน โดยที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ตัดสินใจท้ายที่สุด

๔.๓ เนื้อหาในการศึกษาวิจัยข้อมูลและผลกระทบในการจัดทำหนังสือสัญญา

คณะกรรมการฯ เห็นควรให้นำร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับรัฐบาล และร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับ TDRI มาพิจารณาประกอบกัน กล่าวคือ ให้มีการศึกษาวิจัยถึงวัตถุประสงค์ของการทำหนังสือสัญญา ผลกระทบด้านดีและด้านเสียทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและกฎหมายภายใน รวมทั้งแนวทางป้องกัน แก้ไขหรือเยียวยาผลกระทบ เพื่อให้รัฐบาลเห็นภาพรวมเกี่ยวกับการจัดทำหนังสือสัญญา และเพื่อให้รัฐสภาใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาได้

๕. การมีส่วนร่วมของประชาชน การเผยแพร่ข้อมูล และการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

๕.๑ ช่วงเวลาในการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

คณะกรรมการฯ เห็นว่าควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนใน ๒ ช่วงเวลา ดังนี้ (๑) ในขั้นตอนก่อนเสนอกรอบการเจรจาและระหว่างการเจรจาทำหนังสือสัญญา กล่าวคือ ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในขั้นตอนก่อนเสนอกรอบการเจรจา และเมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกรอบการเจรจาแล้วก็อาจมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อเนื่องไปได้ตลอดจนกว่าเมื่อมีการลงนาม

ในหนังสือสัญญา (๒) ในขั้นตอนเมื่อลงนามในหนังสือสัญญาแล้ว ก่อนการแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันตามหนังสือสัญญา

๕.๒ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการเผยแพร่ข้อมูลและจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

คณะกรรมการฯ เห็นว่าควรให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบการทำหนังสือสัญญาทำหน้าที่เผยแพร่ข้อมูลและจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตลอดจนสังเคราะห์ความเห็นของประชาชนมาจัดทำเป็นเอกสารรายงานเสนอต่อฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติต่อไป อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหน่วยงานหนึ่งที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบการเจรจาทำหนังสือสัญญาต้องรับฟังความเห็นหรือข้อเสนอแนะก่อนเสนอต่อคณะรัฐมนตรีก็ได้

นอกจากนี้ เพื่อให้การเผยแพร่ข้อมูลและการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานผู้รับผิดชอบต่างๆ ดำเนินไปบนมาตรฐานอย่างเดียวกันทุกหน่วยงาน คณะกรรมการฯ เห็นว่าควรกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในการเผยแพร่ข้อมูลและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีประสิทธิภาพเป็นมาตรฐานเดียวกันไว้ในร่างพระราชบัญญัติและอาจให้มีการกำหนดขั้นตอนและวิธีการรายละเอียดไว้ในกฎหมายลำดับรองด้วย ทั้งนี้ ควรคำนึงถึงบทบัญญัติของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกอบด้วย

๕.๓ ขั้นตอนและวิธีการในการเผยแพร่ข้อมูลและจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

คณะกรรมการฯ เห็นว่าขั้นตอนและวิธีการในการจัดรับฟังความเห็นในแต่ละช่วงเวลาควรมีความแตกต่างกันในทางปฏิบัติ โดยที่ (๑) การจัดรับฟังความคิดเห็นในขั้นตอนก่อนเสนอกรอบการเจรจาและระหว่างการเจรจาทำหนังสือสัญญา ควรให้เป็นดุลพินิจของหน่วยงานเจ้าของเรื่องในการเลือกวิธีการในการจัดรับฟังความคิดเห็นที่มีความเหมาะสมกับประเภทของหนังสือสัญญาและในระยะเวลาที่เห็นว่าเพียงพอแก่การจัดทำกรอบการเจรจาหรือการเจรจา (๒) การจัดรับฟังความคิดเห็นในขั้นตอนเมื่อลงนามในหนังสือสัญญาแล้ว ก่อนการแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน ควรจัดการรับฟังโดยวิธีประชาพิจารณ์

ในการนี้ เพื่อเป็นหลักประกันเกี่ยวกับเรื่องนี้ คณะกรรมการฯ เห็นควรให้มี “หมวดว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน” ในพระราชบัญญัตินี้ โดยมีหลักการคือการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต้องเป็นไปอย่างโปร่งใส เป็นธรรม และให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับการเผยแพร่ข้อมูล การมีส่วนร่วมของประชาชน และการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ควรกำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรองต่อไป ทั้งนี้ ควรคำนึงถึงบทบัญญัติของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกอบด้วย

๖. การจัดสรรงบประมาณในการศึกษาวิจัยและการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

คณะกรรมการฯ เห็นควรกำหนดไว้ในกฎหมายให้คณะรัฐมนตรีจัดสรรงบประมาณในการจัดให้มีการศึกษาวิจัยและการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินการทำหนังสือสัญญา

อย่างเพียงพอ และต้องสนับสนุนงบประมาณและความช่วยเหลือทางวิชาการอื่นๆ ให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเกษตรกรรายย่อย องค์กรผู้บริโภค และผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็ก เพื่อให้กลุ่มต่างๆ เหล่านี้สามารถจัดการประชุมสัมมนา เพื่อวิเคราะห์ผลของความตกลงระหว่างประเทศได้อย่างเพียงพอ

ทั้งนี้ การจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในการศึกษาวิจัยข้อมูลและผลกระทบในการจัดทำหนังสือสัญญาควรจัดสรรให้แก่สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยโดยตรง และกรณีการศึกษาวิจัยความเป็นไปได้ การเผยแพร่ข้อมูลและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้จัดสรรงบประมาณแก่หน่วยงานเจ้าของเรื่อง อนึ่ง ในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ควรแบ่งสัดส่วนให้ชัดเจนว่าเป็นงบประมาณสำหรับการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๙๐ วรรคสามและสี่ เพื่อการจัดทำหนังสือสัญญา

๗. การรายงานผลการศึกษาวิจัยและผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

คณะกรรมการฯ เห็นว่าเพื่อให้สาธารณชนมีความเชื่อมั่นในการศึกษาวิจัยและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ควรกำหนดให้กฎหมายให้ชัดเจนว่า ในการเสนอเรื่องให้รัฐบาลและรัฐสภาพิจารณาเห็นชอบการทำหนังสือสัญญา หน่วยงานผู้รับผิดชอบต้องนำเสนอรายงานผลการศึกษาวิจัยและผลการรับฟังความคิดเห็นไปพร้อมกันด้วย รวมทั้งจะต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน

๘. มาตรการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญา

เพื่อให้การบริหารจัดการเยียวยาแก้ไขผู้ได้รับผลกระทบมีประสิทธิภาพและมีเงินงบประมาณช่วยเหลือที่เพียงพอ รัฐบาลควรรวบรวมหน่วยงานที่ทำหน้าที่เยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาซึ่งอยู่กระจัดกระจายหลายหน่วยงานให้บูรณาการเข้าด้วยกันอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ควรกำหนดในกฎหมายให้อำนาจกองทุนหรือโครงการที่บูรณาการเข้าด้วยกันแล้ว สามารถเรียกเก็บเงินรายได้จากผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการทำหนังสือสัญญาในอัตราที่กำหนด เช่น ร้อยละ ๕ หรือร้อยละ ๑๐ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ เพื่อสร้างความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ

๙. คณะกรรมการเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับกระบวนการทำหนังสือสัญญาในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

๙.๑ คณะกรรมการเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับกระบวนการทำหนังสือสัญญาในฝ่ายบริหาร

คณะกรรมการฯ มีข้อสรุปเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญาในฝ่ายบริหาร โดยแยกเป็น ๓ แนวทาง กล่าวคือ

<u>แนวความเห็นที่ ๑</u> ไม่ควรกำหนดให้มีคณะกรรมการประสานการเจรจาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศไว้ในกฎหมาย

แนวความเห็นที่ ๒ ควรกำหนดให้มีคณะกรรมการประสานการเจรจาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศไว้ในกฎหมาย โดยมีอำนาจและหน้าที่ในลักษณะเดียวกับร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับ FTA Watch มาตรา ๑๒ และ

แนวความเห็นที่ ๓ ควรกำหนดให้มีคณะกรรมการเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับกระบวนการทำหนังสือสัญญาไว้ในกฎหมาย โดยมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาสร้างความสมดุลระหว่างกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ

ทั้งนี้ สำหรับแนวความเห็นที่สองและสามเห็นว่าไม่ควรมีการจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่ แต่ควรยกระดับสถานะขององค์กรที่มีอยู่เดิมให้เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และมีการปรับปรุงองค์ประกอบให้เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ต่อไป

๙.๒ คณะกรรมการเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับกระบวนการทำหนังสือสัญญาในฝ่ายนิติบัญญัติ

คณะกรรมการฯ เห็นว่าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาควรพิจารณาจัดตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันที่มีการทำงานอย่างถาวรให้มีหน้าที่เกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๘๐ วรรคสองโดยเฉพาะ โดยคณะกรรมาธิการนี้อาจมีบุคคลภายนอกที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ นักวิชาการด้านกฎหมายระหว่างประเทศและสนธิสัญญา เข้ามาร่วมด้วยก็ได้ เพื่อให้การทำงานเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

๑๐. คณะผู้เจรจา

โดยที่คณะผู้เจรจาหนังสือสัญญาเป็นผู้มีบทบาทสำคัญมากในการเจรจาทำหนังสือสัญญาและควรประกอบด้วยบุคคลที่มีคุณสมบัติและประสบการณ์เหมาะสมครบทุกมิติ คณะกรรมการฯ จึงเห็นว่าควรให้มีการกำหนดองค์ประกอบของคณะผู้เจรจาจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศไว้ให้ชัดเจนในกฎหมาย โดยให้ผู้แต่งตั้งต้องคำนึงถึงคณะผู้เจรจาที่มีความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์เฉพาะด้านที่หลากหลาย ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยผู้มีความรู้ด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม กฎหมาย และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อีกทั้งต้องคำนึงถึงหน่วยงานของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสาระของหนังสือสัญญานั้นด้วย

๑๑. คณะผู้สังเกตการณ์ในการเจรจา

คณะกรรมการฯ เห็นควรให้มีคณะผู้สังเกตการณ์ในการเจรจา เนื่องจากจะมีประโยชน์ในการช่วยให้ข้อมูลและความคิดเห็นต่อท่าทีการเจรจาอย่างรอบด้านและทันท่วงที เป็นการส่งเสริมการเจรจาจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อมูลที่ภาครัฐไม่มีความชำนาญ นอกจากนี้ ยังเป็นการติดตามและสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะผู้เจรจาในการเจรจาด้วย โดยควรกำหนดไว้ในกฎหมายเพื่อให้คณะผู้สังเกตการณ์มีสถานะทางกฎหมายที่ชัดเจนและมีหน้าที่และความรับผิดตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ในการเจรจาแต่ละครั้งจะต้องขอความยินยอมจากรัฐคู่เจรจาก่อนว่าประเทศไทยจะแต่งตั้งคณะผู้สังเกตการณ์การเจรจาเข้าไปมีส่วนรับรู้รับทราบข้อมูลในขั้นตอนการเจรจาของคณะผู้เจรจาได้หรือไม่ หากรัฐคู่เจรจาไม่ขัดข้อง รัฐบาลไทยจึงจะสามารถแต่งตั้งคณะผู้สังเกตการณ์ในการเจรจาได้

คณะกรรมการฯ พิจารณาเห็นว่าคณะผู้สังเกตการณ์ในการเจรจาควรประกอบด้วยผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหลายฝ่าย โดยรัฐควรเป็นผู้สนับสนุนด้านงบประมาณให้แก่คณะผู้สังเกตการณ์การเจรจาตามความจำเป็น เพื่อป้องกันมิให้องค์กรหรือฝ่ายที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจเข้มแข็งสามารถเข้าถึงกระบวนการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศได้มากกว่าฝ่ายอื่น ดังนั้น เพื่อไม่ให้เป็นภาระด้านงบประมาณแก่ประเทศมากเกินไป จึงควรกำหนดคณะผู้สังเกตการณ์การเจรจาเท่าที่จำเป็น โดยผู้สังเกตการณ์การเจรจาควรมีจำนวนทั้งสิ้น ๖ คน ประกอบด้วยผู้มีส่วนได้เสีย นักวิชาการ ตัวแทนองค์กรภาคประชาสังคม ผู้แทนภาคเอกชน ตัวแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา โดยตัวแทนผู้มีส่วนได้เสีย นักวิชาการ ตัวแทนองค์กรภาคประชาสังคม และผู้แทนภาคเอกชนมาจากการเสนอชื่อของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นอกจากนี้ ในการสรรหาตัวแทนของภาคส่วนต่างๆ ให้เป็นดุลพินิจหรือแนวปฏิบัติของแต่ละหน่วยงานที่ทำหน้าที่สรรหาตัวแทน และต้องตระหนักว่าตัวแทนนั้นจะต้องเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ และสามารถสะท้อนมุมมอง ทัศนะของภาคส่วนที่ตนเป็นตัวแทน และสามารถแสดงทัศนะเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของภาคส่วนตนได้จริง

สมาชิกในคณะผู้สังเกตการณ์การเจรจาจะไม่มีอำนาจในการเจรจาต่อรองใดๆ แต่มีหน้าที่ในการให้ข้อคิดเห็นแก่คณะผู้เจรจาในส่วนที่ตนเกี่ยวข้อง เพื่อให้การเจรจานั้นมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น นอกจากนี้ควรมีการบันทึกความเห็นของผู้สังเกตการณ์การเจรจาเพื่อประกอบการพิจารณาของรัฐบาลและคณะผู้เจรจา โดยที่รัฐบาลหรือคณะผู้เจรจาไม่จำต้องถูกผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามความเห็นนั้น

เพื่อเป็นการป้องปรามและทำให้รัฐคู่เจรจามีความมั่นใจในการยินยอมให้ผู้สังเกตการณ์การเจรจาของประเทศไทยเข้าร่วมในห้องเจรจา ผู้สังเกตการณ์การเจรจาควรต้องอยู่ภายใต้บทกำหนดโทษหรือความรับผิดบางประการด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เปิดเผยข้อมูลความลับในการเจรจาอันเป็นเหตุให้ประเทศไทยหรือรัฐคู่เจรจาเสียประโยชน์หรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ย่อมต้องมีความผิดตามกฎหมายอาญาหรือกฎหมายแพ่งแล้วแต่กรณี เสมือนเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ โดยอาจเพิ่มเติมบทกำหนดโทษไว้ในพระราชบัญญัตินี้

บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะของ
คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
เรื่อง กฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำ
หนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ตามมาตรา ๑๙๐
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
ฉบับสมบูรณ์

บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
เรื่อง กฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ฉบับสมบูรณ์

I. ความเป็นมา

ช่วงปี พ.ศ.๒๕๔๗ ถึง ๒๕๔๙ รัฐบาลไทยมีนโยบายอย่างชัดแจ้งในการเปิดการเจรจาความตกลงการค้าเสรีในระดับทวิภาคีกับประเทศต่างๆ โดยในปัจจุบัน ประเทศไทยได้ลงนามทำความตกลงการค้าเสรีไปแล้วกับบางประเทศ เช่น จีน ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น และอยู่ในระหว่างการเจรจาเพื่อเปิดเสรีทางการค้าในระดับทวิภาคีกับประเทศต่างๆ อีกหลายประเทศ เช่นกับเปรู และบาห์เรน เป็นต้น

จากงานการศึกษาวิจัยหลายฉบับจากหลายสถาบันพบว่า ในด้านหนึ่งความตกลงการค้าเสรีที่เกิดขึ้นจะช่วยให้ผู้ส่งออกไทยสามารถเข้าถึงตลาดของประเทศคู่ค้าได้ดีกว่าผู้ประกอบการในประเทศคู่แข่ง ซึ่งช่วยกระตุ้นให้เกิดการขยายตัวของการส่งออก การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการจ้างงาน อย่างไรก็ตาม ในอีกด้านหนึ่ง การเปิดเสรีทางการค้ากับประเทศต่างๆ เหล่านี้ ทำให้ประเทศไทยต้องยกเลิกเงื่อนไขในการปกป้องการแข่งขันจากต่างประเทศซึ่งส่งผลให้ผู้ประกอบการโดยเฉพาะผู้ประกอบการรายย่อย แรงงานและเกษตรกรในประเทศต้องปรับตัวอย่างรวดเร็วจากการแข่งขันที่เพิ่มขึ้น

ดังนั้น แม้ว่าการค้าเสรีอาจจะนำมาซึ่งผลประโยชน์โดยรวมต่อประเทศไทยก็ตาม ผลกระทบในด้านลบที่เกิดขึ้นอาจทำให้เกิดการกระจายรายได้ที่แย่ลง และอาจส่งผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองอย่างกว้างขวาง หากผู้ประกอบการ เกษตรกร และประชาชนที่ได้รับผลกระทบไม่ได้รับทราบข้อมูลที่เกี่ยวข้องกระบวนการในการกำหนดนโยบายไม่มีข้อมูลความรู้และกลไกในการตรวจสอบที่เพียงพอ โดยเฉพาะจากรัฐสภา และภาครัฐไม่มีการเตรียมความพร้อมที่เหมาะสมให้แก่ผู้ที่จะถูกกระทบโดยตรง รวมทั้งไม่มีการเตรียมการเพื่อเยียวยาแก้ไขความเสียหายของบุคคลเหล่านั้น อันเกิดจากนโยบายการทำหนังสือสัญญาการค้าเสรีดังกล่าว

โดยเหตุนี้ บทบัญญัติมาตรา ๑๙๐ วรรคสาม วรรคสี่และวรรคห้า แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดขั้นตอนและกระบวนการในการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศบางประเภทให้เหมาะสม โดยอาศัยข้อมูลอย่างครบถ้วน มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือหนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณ

ของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ดังกรณีตัวอย่างความตกลงทวิภาคีการค้าเสรีดังได้กล่าวมา ทั้งนี้ เพื่อขจัดปัญหาความไม่โปร่งใส ปัญหาการไม่มีข้อมูลรอบด้านอย่างเพียงพอในการเจรจาทั้งข้อมูลด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม การประกอบอาชีพและวิถีการดำรงชีวิตของประชาชน โดยการกำหนดให้มีขั้นตอนการขออนุมัติกรอบการเจรจาจากรัฐสภา การทำข้อมูลรายงานการศึกษาวิจัยผลกระทบจากการทำหนังสือสัญญาที่เป็นระบบโดยองค์กรที่มีความเป็นกลาง เป็นอิสระน่าเชื่อถือ และให้มีขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ตลอดจนขั้นตอนให้รัฐบาลได้รับฟังความคิดเห็นจากผู้แทนราษฎร รวมทั้งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศประเภทนี้ นอกจากนี้ ในกรณีที่ผลแห่งการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง รัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีต้องวางมาตรการการแก้ไขเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบและประชาชนทั่วไปด้วย

ในการนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ ประกอบกับบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๐๓ (๓) ได้กำหนดให้ตรากฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ เพื่อวางขั้นตอนกระบวนการดังกล่าว รวมทั้งการแก้ไขเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญา โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการดำเนินการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง รวมทั้งรายละเอียดเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยที่มีความเป็นอิสระซึ่งดำเนินการก่อนการเจรจาทำหนังสือสัญญา โดยไม่มีการขัดกันระหว่างประโยชน์ของรัฐกับผลประโยชน์ของผู้ศึกษาวิจัยไม่ว่าในช่วงเวลาใดของการบังคับใช้หนังสือสัญญา

ภายหลังการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ หน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และนักวิชาการได้ให้ความสนใจศึกษามาตรา ๑๙๐ อย่างมากและมีการยกร่างกฎหมายเพื่อรองรับมาตรา ๑๙๐ วรรคห้า ประกอบกับมาตรา ๓๐๓ (๓) โดยหน่วยงานภาครัฐและนอกภาครัฐหลายฉบับ ปัจจุบันมีร่างกฎหมายเกี่ยวกับมาตราดังกล่าวนี้ จำนวน ๓ ฉบับ ได้แก่

(๑) ร่างพระราชบัญญัติขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา พ.ศ. .... ฉบับของคณะรัฐมนตรีโดยกระทรวงการต่างประเทศ*

* ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญทั่วไป) เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๒ ได้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ โดยมีการอภิปรายว่าเนื้อหาในร่างพระราชบัญญัติอาจเสี่ยงต่อการขัดรัฐธรรมนูญ ดังนั้น นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี จึงขอนำร่างพระราชบัญญัตินี้กลับไปแก้ไขก่อนแล้วค่อยนำมาเสนอต่อสภาฯ อีกครั้งในภายหลัง

(๒) ร่างพระราชบัญญัติการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ พ.ศ. .... ฉบับของกลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน (FTA Watch)[๒]

(๓) ร่างพระราชบัญญัติการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ พ.ศ. .... ฉบับของพรรคประชาธิปัตย์ (นางสาวรัชดา ธนาดิเรก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) เป็นผู้เสนอ[๓]

นอกจากนี้ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้จัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะต่อร่างพระราชบัญญัติขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา พ.ศ. .... ฉบับของคณะรัฐมนตรี อีก ๑ ฉบับ ได้แก่ "ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง ขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตามมาตรา ๑๘๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐"

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า ประกอบกับมาตรา ๓๐๓ (๓) จะกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ก็ตาม[๔] แต่จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่มีการประกาศใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาฯ ทำให้เกิดปัญหาความไม่เข้าใจและไม่มั่นใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานผู้รับผิดชอบในกระบวนการเจรจาทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ เป็นเหตุให้หน่วยงานเหล่านี้ต้องส่งเรื่องไปหารือกับกระทรวงการต่างประเทศหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาบ่อยครั้ง[๕] และเพื่อป้องกันมิให้เกิดกรณีการฟ้องร้อง ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานก็จะเสนอให้รัฐสภา

---

[๒] กลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชนจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๖ เป็นการรวมตัวกันของนักวิชาการ และนักกิจกรรมจากสถาบันการศึกษา องค์กรอิสระภายใต้รัฐธรรมนูญ องค์กรพัฒนาเอกชน และเครือข่ายองค์กรประชาชน โดยมีเป้าหมายที่จะรณรงค์ให้ข้อตกลงเขตการค้าเสรีใดๆ ที่เกิดขึ้นหรือที่จะเกิดขึ้นในอนาคตต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาคประชาชน และเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ

[๓] นางสาวรัชดา ธนาดิเรก สภาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ ผู้เสนอได้ถอนร่างพระราชบัญญัตินี้ออกจากการพิจารณาในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สมัยสามัญทั่วไป) เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๒

[๔] เป็นวันที่คณะรัฐมนตรีอันมีนายสมัคร สุนทรเวช เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเพื่อเข้าบริหารราชการแผ่นดินภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรก ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

[๕] มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๑ มีสาระสำคัญคือ คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบข้อสังเกตของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๑๘๐ และมาตรา ๓๐๕ (๕) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนี้ ด้วยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับข้อหารือปัญหาข้อกฎหมายจากหลายหน่วยงานเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๑๘๐ และมาตรา ๓๐๕ (๕) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาแล้วเห็น

พิจารณาเห็นชอบการทำหนังสือสัญญาทุกกรณีไป จึงเกิดความล่าช้าในการดำเนินงานด้านการต่างประเทศและอาจเกิดผลเสียแก่ประเทศ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนในหมู่ผู้ปฏิบัติงานอันจะส่งผลให้การเจรจาเพื่อจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศมีความต่อเนื่องราบรื่น และเป็นประโยชน์แก่ประเทศ จึงควรผลักดันให้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาฯ ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า ใช้บังคับโดยเร็ว

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย[๖] จึงได้ศึกษาและจัดทำบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เรื่อง กฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ตามมาตรา ๑๘๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ฉบับนี้ เพื่อประกอบการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา พ.ศ. .... ต่อไป

ในการศึกษาเพื่อทำความเห็นและข้อเสนอแนะในบันทึกฉบับนี้ คณะกรรมการฯ ได้ยึดถือร่างพระราชบัญญัติขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา พ.ศ. .... (ฉบับของคณะรัฐมนตรี) เป็นหลักโดยเปรียบเทียบกับร่างพระราชบัญญัติการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ พ.ศ. .... (ฉบับของกลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน {FTA Watch}) และร่างพระราชบัญญัติการทำหนังสือสัญญาทางการค้าและการลงทุน พ.ศ. .... (ฉบับของสถาบันเพื่อการวิจัยและพัฒนาแห่งประเทศไทย {TDRI})[๗] โดยให้นำความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มาพิจารณาประกอบในการให้ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและ

ว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาการตีความมาตรา ๑๘๐ ประกอบกับมาตรา ๓๐๕ (๕) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะเป็นองค์กรวินิจฉัย ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาจะไม่พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมาย ตามนัยข้อ ๙ (๒) แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) มีข้อสังเกตว่า การดำเนินการเกี่ยวกับหนังสือสัญญาเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร โดยกระทรวงการต่างประเทศหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจจะกำหนดแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๘๐ ประกอบกับมาตรา ๓๐๕ (๕) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งแนวทางนี้อาจปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสม หรือตามคำวินิจฉัยขององค์กรที่ทำหน้าที่ตัดสินวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีที่มีการพิจารณาข้อโต้แย้งได้ เพื่อมิให้เกิดข้อขัดข้องและมีความชัดเจนในการปฏิบัติหน้าที่ต่อไป

[๖] แต่งตั้งโดยประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๐

[๗] ร่างพระราชบัญญัติฉบับของสถาบัน TDRI ได้จัดทำขึ้นก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับ สาระสำคัญบางส่วนของร่างพระราชบัญญัติจึงไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๘๐ เสียทีเดียว แต่คณะกรรมการฯ เห็นว่ามีหลักการและสาระสำคัญที่เป็นประโยชน์ สามารถนำมาปรับใช้กับมาตรา ๑๘๐ ได้ จึงนำมาประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ด้วย

วิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญด้วย

II. สาระสำคัญของเรื่อง ข้อวิเคราะห์เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ และคำเรียกอย่างย่อ

๑. สาระสำคัญของเรื่อง

จากการศึกษารัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ พบว่า อำนาจ “ทำสนธิสัญญา” (conclusion of treaty) ซึ่งหมายถึงกระบวนการตั้งแต่ขั้นตอนการริเริ่ม การเจรจา ไปจนกระทั่งการลงนาม และการให้สัตยาบันผูกพันตามสนธิสัญญาอันเป็นขั้นตอนสุดท้ายนั้นเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร การที่รัฐธรรมนูญของนานาประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศภาคพื้นยุโรปรับรองว่าฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลมีอำนาจในการทำสนธิสัญญานั้นมีที่มาทางประวัติศาสตร์ตั้งแต่ศตวรรษที่ ๑๘ เป็นต้นมา ซึ่งประเทศต่างๆ ในยุโรปภายหลังจากที่เกิดรัฐสมัยใหม่ขึ้นแล้วนั้น พระมหากษัตริย์เป็นผู้ลงนามในคำประกาศสงครามหรือทำสนธิสัญญาสงบศึกและสันติภาพกับพระมหากษัตริย์แห่งรัฐอื่น ฉะนั้น จึงเกิดเป็นธรรมเนียมประเพณีว่าอำนาจทำสนธิสัญญาเป็นของพระมหากษัตริย์ และภายหลังจากที่ประเทศต่างๆ ในยุโรปได้เปลี่ยนระบอบการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (absolute monarchy) มาเป็นประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (democratic parliament) แล้วนั้น อำนาจการทำสนธิสัญญาจึงเปลี่ยนจากพระมหากษัตริย์มาเป็นของฝ่ายบริหาร[๕]

แม้โดยหลักการ อำนาจการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศจะเป็นของฝ่ายบริหาร แต่เมื่อสังคมพัฒนาไปและมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น รัฐธรรมนูญของนานาประเทศก็มักกำหนดให้รัฐสภามีอำนาจทำการตรวจสอบและให้ความเห็นชอบการทำหนังสือสัญญาของฝ่ายบริหารก่อนการผูกพันตามหนังสือสัญญาด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่หนังสือสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศนั้นมีผลกระทบสำคัญอย่างยิ่งต่อประเทศหรือประชาชน เช่น เป็นหนังสือสัญญาที่มีผลแก้ไขเปลี่ยนแปลงดินแดนอาณาเขต มีผลเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือมีผลกระทบต่อการค้าการลงทุน หรือมีผลผูกพันการเงินการคลังของประเทศ หรือมีผลกระทบต่อกฎหมายภายในที่มีผลบังคับใช้อยู่ในประเทศ ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส[๖]

---

[๕] ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, บทความวิจัย เรื่อง การใช้กฎหมายระหว่างประเทศตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ; ศึกษากฎหมายเปรียบเทียบ, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๐, หน้า ๒๒

[๖] มาตรา ๕๓ กำหนดให้สนธิสัญญาต่อไปนี้ ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน

- สนธิสัญญาสันติภาพ
- สนธิสัญญาทางการค้า
- สนธิสัญญาหรือความตกลงเกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศ
- สนธิสัญญาซึ่งมีผลผูกพันการเงินการคลังของประเทศ
- สนธิสัญญาซึ่งมีบทแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐบัญญัติ)
- สนธิสัญญาซึ่งมีผลกระทบต่อสถานภาพของบุคคล
- สนธิสัญญาซึ่งมีบทสละ แลกเปลี่ยน หรือควบเข้าด้วยกันซึ่งดินแดนอาณาเขต

ออสเตรเลีย อินโดนีเซีย[๙๐] แต่การมีส่วนร่วมหรือบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติเกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญานั้นค่อนข้างจำกัด กล่าวคือ รัฐธรรมนูญของประเทศส่วนใหญ่จะบัญญัติไปในแนวทางที่ให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติทำได้แต่เพียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบหนังสือสัญญาเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจในการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงเนื้อหาใดๆ ของหนังสือสัญญา

๒. ข้อวิเคราะห์เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยคงเป็นเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญนานาประเทศที่บัญญัติให้รัฐบาลมีอำนาจในการทำหนังสือสัญญาได้โดยอิสระ เว้นแต่หนังสือสัญญาประเภทที่ระบุในรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๘๐ วรรคสอง ซึ่งเป็นหนังสือสัญญาที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประเทศหรือประชาชน รัฐธรรมนูญฯ มีเจตนารมณ์ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและให้รัฐสภาได้พิจารณาให้ความเห็นชอบการทำหนังสือสัญญาที่มีความสำคัญดังกล่าวก่อนที่รัฐบาลจะได้แสดงเจตนาผูกพันตามหนังสือสัญญาต่อรัฐคู่เจรจา

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๘๐ วรรคสอง มีว่า “หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุนหรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ…”

หากพิจารณาตามลักษณะเนื้อหาของหนังสือสัญญา อาจแบ่งหนังสือสัญญาดังกล่าวได้เป็น ๓ กลุ่มใหญ่ ดังนี้

<u>กลุ่มที่ ๑</u> หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบเกี่ยวกับดินแดนอาณาเขตหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ ได้แก่ หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ

<u>กลุ่มที่ ๒</u> หนังสือสัญญาที่มีเนื้อหาใดๆ ซึ่งการบังคับใช้จะต้องมีพระราชบัญญัติรองรับ ได้แก่ หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา

---

[๙๐] Constitution of The Republic of Indonesia, Chapter III : The State’s Executive Power, Article 11

“1. With the approval of the DPR the President may declare war, make peace and conclude treaties with other countries.

2. When entering into other international agreements that entail broad and fundamental consequences for the existence of the people because of links to the state’s financial burden, and/or because they require amendments to laws or the enactment of new ones, the President needs the approval of the DPR.

3. Further provisions as to international agreements shall be regulated by law.”

<u>กลุ่มที่ ๓</u> หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวางหรือมีผลผูกพันต่อการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ได้แก่

(๑) หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง

(๒) หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุนของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

(๓) หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันงบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

เมื่อพิจารณามาตรา ๑๘๐ ต่อมาในวรรคสามและสี่ประกอบกับมาตรา ๓๐๓ (๓) และมาตรา ๘๗ เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฯ มีเจตนารมณ์ให้รัฐสภาเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐบาลตั้งแต่ในขั้นตอนการวางกรอบการเจรจาให้รัฐบาลให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ให้มีการศึกษาวิจัยที่มีความเป็นอิสระซึ่งดำเนินการก่อนการเจรจาทำหนังสือสัญญา รวมทั้งต้องให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบก่อนการแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันตามหนังสือสัญญา ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการทำหนังสือสัญญาเหล่านี้เกิดความโปร่งใส มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

คณะกรรมการฯ จึงมีความเห็นว่าหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๘๐ วรรคสอง อย่างน้อยต้องมีขั้นตอนและวิธีการดังต่อไปนี้

(ก) รัฐบาลต้องชี้แจงและจัดให้รัฐสภาเห็นชอบกรอบการเจรจาก่อนเริ่มขั้นตอนการเจรจา

(ข) รัฐบาลต้องจัดให้มีการศึกษาวิจัยที่มีความเป็นอิสระเพื่อให้ทราบถึงผลกระทบของการทำหนังสือสัญญาซึ่งต้องดำเนินการก่อนขั้นตอนการเจรจาทำหนังสือสัญญา โดยไม่มีการขัดกันระหว่างประโยชน์ของรัฐกับผลประโยชน์ของผู้ศึกษาวิจัยไม่ว่าในช่วงเวลาใดของการบังคับใช้หนังสือสัญญา

(ค) รัฐบาลต้องให้ข้อมูลและจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญา ซึ่งคณะกรรมการ ฯ มีความเห็นว่ารัฐบาลต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเบื้องต้นก่อนการขอความเห็นชอบกรอบการเจรจาต่อรัฐสภา และอาจรับฟังความเห็นของประชาชนในช่วงเวลาใดๆ อีกก็ได้ระหว่างการเจรจาไปจนถึงเมื่อมีการลงนามในหนังสือสัญญา

(ง) ภายหลังจากเมื่อมีการลงนามในหนังสือสัญญาแล้ว รัฐบาลต้องจัดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญาก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันตามหนังสือสัญญา ในขั้นตอนนี้คณะกรรมการฯ เห็นว่ารัฐบาลต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอีกครั้งหนึ่ง เพื่อรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนเสนอต่อรัฐสภา

(จ) รัฐบาลต้องชี้แจงและจัดให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบก่อนการแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันตามหนังสือสัญญา

แม้ว่ารัฐธรรมนูญฯ จะมีเจตนารมณ์ให้นำขั้นตอนและวิธีการที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๙๐ และมาตรา ๓๐๓ (๓) ใช้บังคับกับหนังสือสัญญาทุกประเภทที่เข้าลักษณะตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสองก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาขั้นตอนและวิธีการทำหนังสือสัญญาประกอบกับประเภทต่างๆ ของหนังสือสัญญาข้างต้นซึ่งมีลักษณะเนื้อหาแตกต่างกันแล้ว คณะกรรมการฯ เห็นว่าอาจมีการตรากฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาให้สอดคล้องกับหนังสือสัญญาแต่ละประเภทได้โดยที่ไม่จำต้องให้มีขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาแต่ละประเภทให้เหมือนกันหรือเป็นลำดับอย่างเดียวกันเสมอไป เพียงแต่ต้องมีขั้นตอนและวิธีการที่สำคัญให้ครบถ้วนตามที่รัฐธรรมนูญฯ ต้องการเท่านั้น ซึ่งคณะกรรมการฯ จะได้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะไว้อย่างละเอียดในหัวข้อ “III. ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ข้อ ๑. ชื่อพระราชบัญญัติและหนังสือสัญญาที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติรองรับมาตรา ๑๙๐ วรรคห้า”

๓. คำเรียกอย่างย่อ

เพื่อความสะดวกในการอ้างอิง ต่อไปในบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการฯ ฉบับนี้ จะเรียกร่างพระราชบัญญัติขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา พ.ศ. ... ฉบับของคณะรัฐมนตรี ว่า “ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับรัฐบาล” จะเรียกร่างพระราชบัญญัติการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ พ.ศ. ... ฉบับของกลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน (FTA Watch) ว่า “ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับ FTA Watch” จะเรียกร่างพระราชบัญญัติการทำหนังสือสัญญาทางการค้าและการลงทุน พ.ศ. ... ฉบับของสถาบันเพื่อการวิจัยและพัฒนาแห่งประเทศไทย (TDRI) ว่า “ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับ TDRI” และจะเรียกความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง ขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ว่า “ข้อเสนอแนะของ สป.”

III. ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

จากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับรัฐบาล คณะกรรมการฯ ได้กำหนดเนื้อหาความเห็นและข้อเสนอแนะออกเป็น ๑๑ หัวข้อใหญ่ ซึ่งจะกล่าวตามลำดับ ดังต่อไปนี้

๑. ชื่อพระราชบัญญัติและหนังสือสัญญาที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติรองรับมาตรา ๑๕๐ วรรคห้า

ประเด็น

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ ให้นำขั้นตอนและวิธีการตามที่บัญญัติในมาตรา ๑๕๐ วรรคสามและวรรคสี่ ใช้บังคับกับหนังสือสัญญาทุกประเภทตามที่บัญญัติในมาตรา ๑๕๐ วรรคสอง ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับรัฐบาล จึงกำหนดให้หนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕๐ วรรคสองทั้งหมดอยู่ภายใต้ขั้นตอนและวิธีการจัดทำของพระราชบัญญัติฉบับเดียว ดังปรากฏในร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับรัฐบาล มาตรา ๔ ดังนี้

“การจัดทำหนังสือสัญญาดังต่อไปนี้ ให้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการตามพระราชบัญญัตินี้

(๑) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ

(๒) หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา

(๓) หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันงบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

(๔) หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง

(๕) หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ”

ข้อวิเคราะห์

ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น คณะกรรมการฯ มีความเห็นว่าหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง มีหลายประเภท แต่ละประเภทมีเนื้อหาและลักษณะที่แตกต่างกัน โดยแบ่งได้เป็น ๓ กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ ๑ หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบเกี่ยวกับดินแดนอาณาเขตหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ ได้แก่ หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ

กลุ่มที่ ๒ หนังสือสัญญาที่มีเนื้อหาใดๆ ซึ่งการบังคับใช้จะต้องมีพระราชบัญญัติรองรับ ได้แก่ หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา

<u>กลุ่มที่ ๓</u> หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวางหรือมีผลผูกพันต่อการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ได้แก่

(๑) หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง

(๒) หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุนของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

(๓) หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันงบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

เมื่อหนังสือสัญญาแต่ละกลุ่มมีลักษณะเนื้อหาที่แตกต่างกัน รายละเอียดขั้นตอนและวิธีการทำหนังสือสัญญาแต่ละกลุ่มจึงควรแตกต่างกัน แต่หลักการทำหนังสือสัญญาตาม มาตรา ๑๘๐ วรรคสองทุกกลุ่มยังคงต้องมีขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญครบถ้วนตามที่รัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๘๐ วรรคสามและสี่ ประกอบกับมาตรา ๓๐๓ (๓) กำหนด

กล่าวคือ ลักษณะของหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ (กลุ่มที่ ๑) และลักษณะของหนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา (กลุ่มที่ ๒) มีเนื้อหาที่มีความยุ่งยากซับซ้อนน้อยกว่า สามารถเห็นผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการทำหนังสือสัญญาได้ง่ายกว่าหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ (กลุ่มที่ ๓) หนังสือสัญญาสองกลุ่มแรกจึงควรมีรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการจัดทำที่แตกต่างจากหนังสือสัญญากลุ่มหลัง ดังนั้น จึงไม่ควรรวมขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาทุกกลุ่มทุกประเภทตามมาตรา ๑๘๐ วรรคสองไว้ในพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน เพราะจะทำให้พระราชบัญญัติมีเนื้อหายาวเกินไป มีความซับซ้อน ทำให้เกิดความสับสนไม่ชัดเจนได้ง่าย อันอาจนำไปสู่ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในภายหลัง

คณะกรรมการฯ เห็นว่าควรแยกกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวออกจากกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศกลุ่มอื่น และเห็นควรให้พระราชบัญญัติที่ออกตามความในรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า บังคับใช้เฉพาะกับหนังสือสัญญาระหว่างประเทศกลุ่มที่สามเท่านั้น ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

(๑) เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญฯ ฉบับก่อนๆ พบว่ามีการบัญญัติถึงการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตาม

หนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ และหนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญาไว้แต่เดิม ทำให้เข้าใจได้ว่าปัจจุบันมีแนวปฏิบัติในการจัดทำหนังสือสัญญาสองกลุ่มนี้อยู่แล้ว จึงควรให้คงแนวปฏิบัติดังกล่าวและให้แก้ไขปรับปรุงให้เป็นไปตามหลักการใหม่ในรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๙๐ วรรคสามและสี่

ในอนาคตหากจะมีการตราพระราชบัญญัติเพื่อกำหนดขั้นตอนและวิธีการสำหรับหนังสือสัญญาสองกลุ่มนี้ต่อไปก็สามารถกระทำได้ อย่างไรก็ตาม ในบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการฯ ฉบับนี้จะจำกัดขอบเขตการพิจารณาเฉพาะขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญเท่านั้น

(๒) รัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๙๐ วรรคห้า กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญโดยเฉพาะ โดยไม่ได้กำหนดให้ต้องตรากฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาทุกประเภทตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกัน

(๓) นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาประวัติความเป็นมาของมาตรา ๑๙๐ (ซึ่งปรับปรุงแก้ไขมาจากมาตรา ๒๒๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐) ประกอบกับลักษณะของขั้นตอนวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาตามตัวบทมาตรา ๑๙๐ วรรคสามและสี่ และมาตรา ๓๐๓ (๓) แล้ว เห็นว่ารัฐธรรมนูญฯ น่าจะมีความประสงค์ให้ตรากฎหมายเพื่อกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาสำหรับกลุ่มที่สามซึ่งเป็นหนังสือสัญญาประเภทที่มีผลกระทบมาก แต่ยังไม่เคยมีแนวปฏิบัติในการจัดทำหนังสือสัญญามาก่อน

อนึ่ง แม้ว่ารัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๙๐ วรรคห้าจะกำหนดให้ตรากฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาเฉพาะหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ แต่ด้วยเหตุผลข้างต้น คณะกรรมการฯ จึงเห็นว่าพระราชบัญญัตินี้ควรครอบคลุมถึงขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันงบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญซึ่งมีเนื้อหาที่มีความซับซ้อน และยังไม่มีแนวปฏิบัติในการจัดทำหนังสือสัญญาประเภทนี้มาก่อนด้วยเช่นกัน

<u>สรุปความเห็น</u>

คณะกรรมการฯ เห็นว่าพระราชบัญญัติฯ ฉบับรัฐบาลควรครอบคลุมเฉพาะขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญากลุ่มที่สาม ได้แก่ หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของ

ประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ โดยเหตุนี้ บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการฯ ฉบับนี้จะพิจารณาเฉพาะขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาเฉพาะที่เกี่ยวกับหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญเท่านั้น

นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ ไม่เห็นพ้องด้วยกับชื่อพระราชบัญญัติและขอบเขตของหนังสือสัญญาที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับรัฐบาล มาตรา ๔ เพราะเป็นชื่อที่กว้างกว่าที่รัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕๐ วรรคห้าบัญญัติไว้และด้วยเหตุผลที่กล่าวมาแล้ว

๒. ความหมายของหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕๐

ปัญหาในทางปฏิบัติที่ผ่านมา หน่วยงานผู้รับผิดชอบในการทำหนังสือสัญญามีความสับสนในการพิจารณาว่าความตกลงระหว่างประเทศฉบับใดต้องทำตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕๐ วรรคสามและสี่หรือไม่

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาประเด็นปัญหานี้แล้ว เห็นว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเริ่มต้นตั้งแต่การไม่สามารถพิจารณาแยกแยะได้ว่า นิติกรรมระหว่างประเทศฉบับใดเป็น “หนังสือสัญญาระหว่างประเทศ” ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ.๑๙๖๙ และ ค.ศ.๑๙๘๖ หรือไม่ เฉพาะนิติกรรมที่เข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาระหว่างประเทศแล้วเท่านั้นจึงจะพิจารณาประเด็นต่อไปว่าเป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕๐ วรรคสองหรือไม่ และเฉพาะกรณีที่หนังสือสัญญานั้นเข้าลักษณะตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕๐ วรรคสองเท่านั้น ที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการในรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕๐ วรรคสามและสี่ต่อไป

คณะกรรมการฯ จึงเห็นว่าเพื่อให้เกิดความชัดเจนแก่ผู้ปฏิบัติงาน จึงควรกำหนดนิยามความหมายเกี่ยวกับหนังสือสัญญาระหว่างประเทศไว้ใน ๒ ลักษณะ ได้แก่ ความหมายของ “หนังสือสัญญา” และความหมายของ “หนังสือสัญญาที่จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติรองรับมาตรา ๑๕๐ วรรคห้า”

๒.๑ ความหมายของ “หนังสือสัญญา”

<u>ประเด็น</u>

เนื่องจากรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕๐ ไม่ได้ให้นิยามความหมายของคำว่า **“หนังสือสัญญา”** ไว้อย่างชัดเจน ทำให้ในทางปฏิบัติหน่วยงานราชการผู้ปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่าง

ประเทศยังมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนว่าความตกลงระหว่างประเทศลักษณะใดเป็น “หนังสือสัญญา” ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๙๐ ดังนั้น คณะกรรมการฯ จึงเห็นว่าในพระราชบัญญัติรองรับมาตรา ๑๙๐ วรรคห้าควรให้ความหมายของคำว่า “หนังสือสัญญา” ไว้ด้วย เพื่อให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ มีความถูกต้องเป็นเอกภาพ

ในร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับรัฐบาล มาตรา ๓ ได้กำหนดนิยามของ “หนังสือสัญญา” ดังนี้

“หนังสือสัญญา หมายความว่า ความตกลงเป็นหนังสือระหว่างรัฐบาลไทยหรือราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลต่างประเทศ รัฐต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งก่อให้เกิดพันธกรณีภายใต้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะมีชื่อเรียกว่าอย่างไร”

คณะกรรมการฯ มีความเห็นว่านิยามดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมเพียงพอ เพราะร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับรัฐบาล มาตรา ๓ มุ่งหมายเฉพาะการทำหนังสือสัญญาระหว่างรัฐกับรัฐหรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศเท่านั้น

<u>ข้อวิเคราะห์</u>

จากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับรัฐบาล มาตรา ๓ ข้างต้น เห็นว่าสอดคล้องกับแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๔๒[๑๑] ที่ ๓๓/๒๕๔๓[๑๒] และที่ ๖-๗/๒๕๕๑[๑๓] และสอดคล้องกับคำนิยามของ “หนังสือสัญญา” ตามหลักเกณฑ์ในอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๙ (Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969) ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๑๙๖๙ และอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐและองค์การระหว่างประเทศหรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศ ค.ศ. ๑๙๘๖ (Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations, 1986) ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๑๙๘๖

---

[๑๑] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๔๒ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่

[๑๒] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๓/๒๕๔๓ เรื่อง อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสองหรือไม่

[๑๓] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖-๗/๒๕๕๑ เรื่อง ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับคำแถลงการณ์ร่วมไทย – กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๙๐ หรือไม่

อนุสัญญากรุงเวียนนาฯ ค.ศ. ๑๙๖๙ ข้อบทที่ ๒ ย่อหน้า ๑ a บัญญัติว่า

"treaty" means an international agreement concluded between states in written form and governed by international law, whether embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation

อนุสัญญากรุงเวียนนาฯ ค.ศ. ๑๙๘๖ ข้อบทที่ ๒ ย่อหน้า ๑ a บัญญัติว่า

"treaty" means an international agreement governed by international law and concluded in written form:

(i) between one or more States and one or more international organizations; or

(ii) between international organizations "

concluded between states in written form and governed by international law, whether embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation

อาจกล่าวได้ว่า นิติกรรมระหว่างประเทศฉบับใดอยู่ในความหมายของ **"สนธิสัญญา"** (หรืออาจเรียกว่า หนังสือสัญญา) ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาฯ ค.ศ. ๑๙๖๙ ประกอบกับอนุสัญญากรุงเวียนนาฯ ค.ศ. ๑๙๘๖ จะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ ๔ ประการ ดังนี้ (๑) ความตกลงต้องทำขึ้นระหว่างรัฐ หรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกันเอง (๒) ความตกลงนั้นต้องทำเป็นหนังสือ (๓) เป็นความตกลงสองฝ่ายหรือหลายฝ่ายมีเจตนาก่อให้เกิดพันธะผูกพันทางกฎหมาย และ (๔) ความตกลงนั้นต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการฯ เห็นว่าอนุสัญญากรุงเวียนนาฯ ค.ศ. ๑๙๖๙ และอนุสัญญากรุงเวียนนาฯ ค.ศ. ๑๙๘๖ ได้จัดทำขึ้นมานานพอสมควรแล้ว ปัจจุบันกฎหมายระหว่างประเทศมีแนวโน้มพัฒนาไปในทิศทางที่ยอมรับความเป็นบุคคลระหว่างประเทศของนิติบุคคลประเภทอื่นมากขึ้น หากจะนำนิยามมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฯ ควรปรับปรุงให้มีความทันสมัยและรองรับต่อสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยอาจนิยามให้ "หนังสือสัญญา" มีความหมายรวมถึงความตกลงที่รัฐไทยทำขึ้นกับรัฐต่างประเทศ กับองค์การระหว่างประเทศ ตลอดจนความตกลงที่รัฐไทยทำขึ้นกับนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศอื่นด้วย

<u>สรุปความเห็น</u>

คณะกรรมการฯ เห็นว่านิยาม "หนังสือสัญญา" ในร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับรัฐบาล มาตรา ๓ ถูกต้องแล้ว แต่ควรปรับปรุงให้มีความทันสมัยและรองรับพัฒนาการที่จะเกิดขึ้นในอนาคต กล่าวคือ ควรให้หนังสือสัญญามีความหมายรวมถึงความตกลงที่รัฐไทยทำขึ้นกับรัฐต่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศ ตลอดจนความตกลงที่รัฐไทยทำขึ้นกับนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศอื่นด้วย

๒.๑.๑ การพิจารณาว่า “หนังสือแสดงเจตนาฝ่ายเดียว” เป็นหนังสือสัญญาหรือไม่

ประเด็น

ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับ FTA Watch มาตรา ๓ ได้กำหนดคำนิยามของ “หนังสือสัญญาระหว่างประเทศ” ดังนี้

“หนังสือสัญญาระหว่างประเทศ หมายความว่า หนังสือสัญญาที่ทำขึ้นระหว่างรัฐบาลไทย หรือส่วนราชการไทยในนามของประเทศไทยหรือรัฐบาลไทยกับรัฐต่างประเทศ หรือรัฐบาลต่างประเทศหรือส่วนราชการของต่างประเทศในนามของรัฐบาลต่างประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ โดยก่อให้เกิดพันธกรณีแก่ประเทศไทยภายใต้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศ หรือ*การทำหนังสือสัญญาที่เป็นการแสดงเจตนาฝ่ายเดียว* และเป็นหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ”

ข้อวิเคราะห์

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณานิยามคำว่าหนังสือสัญญาในร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับ FTA Watch แล้ว เห็นว่าหนังสือแสดงเจตนาฝ่ายเดียวไม่เป็นสนธิสัญญาตามนัยแห่งอนุสัญญากรุงเวียนนาฯ ค.ศ. ๑๙๖๙ และอนุสัญญากรุงเวียนนาฯ ค.ศ. ๑๙๘๖ เมื่อไม่เป็นสนธิสัญญาจึงไม่เป็นหนังสือสัญญาด้วย โดยเหตุนี้ ย่อมไม่อยู่ภายใต้บังคับรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๙๐ และไม่ต้องพิจารณาต่อไปว่าหนังสือแสดงเจตนาฝ่ายเดียวนั้นจะเป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๙๐ วรรคสองหรือไม่

สรุปความเห็น

หนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ไม่รวมถึงหนังสือแสดงเจตนาฝ่ายเดียว

๒.๑.๒ การพิจารณาว่า “หนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐ” เป็นหนังสือสัญญาหรือไม่

ประเด็น

ในทางปฏิบัติ หน่วยงานของรัฐได้ทำความตกลงกับต่างประเทศจำนวนมาก เช่น ความตกลงการเป็นเมืองพี่เมืองน้อง หรือความตกลงระหว่างหน่วยงานของรัฐไทยกับหน่วยงานของรัฐต่างประเทศ เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐนั้น มีประเด็นพิจารณาว่าหนังสือสัญญาที่ทำขึ้นโดยหน่วยงานของรัฐทั้งหลายจะเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง และต้องทำตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดในรัฐธรรมนูญฯ หรือไม่

ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับรัฐบาล มาตรา ๖ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญาของหน่วยงานของรัฐ ดังนี้

"หน่วยงานของรัฐที่มิได้รับมอบอำนาจจากคณะรัฐมนตรี จะทำความตกลงกับรัฐบาลต่างประเทศ รัฐต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ หรือหน่วยงานของรัฐต่างประเทศ ให้มีผลเช่นเดียวกับหนังสือสัญญาตามมาตรา ๔ มิได้"

ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับรัฐบาล วางหลักว่าหน่วยงานของรัฐที่มิได้รับมอบอำนาจจากคณะรัฐมนตรีจะทำความตกลงกับรัฐบาลต่างประเทศ รัฐต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ หรือหน่วยงานของต่างประเทศให้มีผลเช่นเดียวกับหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญฯ ตามมาตรา ๑๕๐ วรรคสองไม่ได้ เพื่อป้องกันมิให้หน่วยงานของรัฐที่มิได้รับมอบอำนาจจากคณะรัฐมนตรีไปทำความตกลงที่มีผลเช่นเดียวกับหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๕๐ วรรคสอง[๑๔]

<u>ข้อวิเคราะห์</u>

เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของ "สนธิสัญญา" ในอนุสัญญากรุงเวียนนาฯ ค.ศ. ๑๙๖๙ และอนุสัญญากรุงเวียนนาฯ ค.ศ. ๑๙๘๖ ข้อ (๑) ที่ว่า ความตกลงต้องทำขึ้นระหว่างรัฐ หรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกันเอง คณะกรรมการฯ เห็นว่าหนังสือสัญญาที่ทำขึ้นโดยกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ โดยได้รับมอบอำนาจจากรัฐบาล อาจจัดเป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕๐ ได้ แต่หากหน่วยงานของรัฐไม่ได้รับมอบอำนาจจากคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ไปจัดทำหนังสือสัญญา ในกรณีนี้หน่วยงานของรัฐก็ไม่มีสิทธิไปทำหนังสือสัญญาในนามของรัฐหรือรัฐบาลได้ แต่สามารถทำความตกลงที่มีความผูกพันในระดับหน่วยงานเท่านั้น ความตกลงดังกล่าวก็ย่อมไม่เป็นหนังสือสัญญาระหว่างประเทศตามนัยแห่งอนุสัญญากรุงเวียนนาฯ ทั้งสองฉบับ และหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญฯ อยู่เอง เมื่อไม่เป็นหนังสือสัญญาระหว่างประเทศตามนัยดังกล่าวแล้ว จึงไม่อยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง โดยปริยาย

<u>สรุปความเห็น</u>

คณะกรรมการฯ เห็นว่า บทบัญญัติในลักษณะตามร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับรัฐบาล มาตรา ๖ นี้ไม่จำต้องเขียนไว้

---

[๑๔] วัตถุประสงค์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่บัญญัติมาตรานี้ อ้างจาก ปกรณ์ นิลประพันธ์, การบรรยายเรื่องแนวคิดในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา พ.ศ. ...", กรรมการร่างกฎหมายประจำคณะกรรมการกฤษฎีกา ในโครงการเตรียมการเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๑๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งจัดโดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๖-๘ มีนาคม ๒๕๕๒ ณ Royal Cliff Beach พัทยา จังหวัดชลบุรี

๒.๑.๓ การพิจารณาว่า “สัญญากู้เงินหรือค้ำประกันเงินกู้” เป็นหนังสือสัญญาหรือไม่

ประเด็น

เนื่องจากหนังสือสัญญากู้เงินหรือค้ำประกันเงินกู้อาจเป็นหนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันงบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญซึ่งต้องทำตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดในรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๙๐ หน่วยงานผู้ปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำนักงบประมาณจึงมีความวิตกว่าจะปฏิบัติงานได้ยากลำบากหากจะต้องขอความเห็นชอบการทำหนังสือสัญญากู้เงินทุกกรณีจากรัฐสภาตามขั้นตอนในรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง

ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับรัฐบาล มาตรา ๔ วรรคแรกและวรรคสอง จึงได้บัญญัติเรื่องนี้ไว้ว่า การจัดทำหนังสือสัญญาซึ่งจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่รวมถึงหนังสือสัญญากู้เงินหรือค้ำประกันเงินกู้ที่รัฐบาลไทยหรือราชอาณาจักรไทยทำขึ้นตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะหรือเป็นการทั่วไป

ข้อวิเคราะห์

เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของ “หนังสือสัญญา” ในอนุสัญญากรุงเวียนนาฯ ค.ศ. ๑๙๖๙ และอนุสัญญากรุงเวียนนาฯ ค.ศ. ๑๙๘๖ ข้อ (๔) ที่ว่า ความตกลงนั้นต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ คณะกรรมการฯ เห็นว่าในการทำหนังสือสัญญานั้น แม้ว่ารัฐบาลไทยหรือราชอาณาจักรไทยเป็นผู้ทำขึ้น แต่หากกฎหมายที่ใช้บังคับกับหนังสือสัญญา (governing law หรือ applicable law) นั้นเป็นเพียงกฎหมายภายในของประเทศใดประเทศหนึ่ง ไม่ใช่กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ หนังสือสัญญานั้นก็เป็นเพียงสัญญาทางแพ่งเท่านั้น

ในการทำสัญญากู้เงินหรือค้ำประกันเงินกู้ที่รัฐบาลไทยหรือราชอาณาจักรไทยทำขึ้น ส่วนใหญ่พบว่ากฎหมายที่ใช้บังคับกับหนังสือสัญญา (governing law หรือ applicable law) เป็นกฎหมายภายใน เช่น กฎหมายของประเทศญี่ปุ่น ไม่ใช่กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ ทำให้สัญญากู้เงินหรือค้ำประกันเงินกู้ไม่ครบองค์ประกอบในการเป็นหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาฯ ทั้งสองฉบับ ดังนั้น สัญญากู้เงินจากต่างประเทศที่เป็นสัญญาทางแพ่งย่อมไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งรัฐธรรมนูญฯ จึงไม่ต้องทำตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๙๐ ซึ่งจะแตกต่างจากกรณีหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันงบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญซึ่งเป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ย่อมต้องทำตามขั้นตอนและวิธีการตามที่รัฐธรรมนูญฯ กำหนด

<u>สรุปความเห็น</u>

คณะกรรมการฯ เห็นว่าการที่ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับรัฐบาล มาตรา ๔ กำหนดข้อยกเว้นเรื่องหนังสือสัญญากู้เงินหรือค้ำประกันเงินกู้ที่รัฐบาลไทยหรือราชอาณาจักรไทยทำขึ้นตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะหรือเป็นการทั่วไป ไม่ต้องทำตามขั้นตอนและวิธีการตามร่างพระราชบัญญัตินี้ อาจทำให้เกิดความสับสนได้ว่าหนังสือสัญญากู้เงินหรือค้ำประกันเงินกู้ทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นหนังสือสัญญาระหว่างประเทศหรือสัญญาทางแพ่ง ล้วนได้รับยกเว้นไม่ต้องทำตามขั้นตอนตามที่รัฐธรรมนูญฯ กำหนด ซึ่งกฎหมายระดับพระราชบัญญัติไม่สามารถยกเว้นรัฐธรรมนูญได้

ดังนั้น หากหนังสือสัญญากู้เงินหรือค้ำประกันเงินกู้เป็นหนังสือสัญญาระหว่างประเทศและมีผลผูกพันงบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ หนังสือสัญญานั้นก็ย่อมเป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง ซึ่งต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการที่รัฐธรรมนูญฯ กำหนด

๒.๒ ประเภทของหนังสือสัญญาที่ต้องทำตามขั้นตอนและวิธีการในพระราชบัญญัติรองรับมาตรา ๑๕๐ วรรคห้า

<u>ประเด็น</u>

โดยที่รัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕๐ วรรคสองได้เพิ่มเติมประเภทของหนังสือสัญญากลุ่มที่สามขึ้น ซึ่งถือเป็นสิ่งใหม่ของรัฐธรรมนูญฯ ไทย นอกจากนั้น ถ้อยคำที่ใช้ในหนังสือสัญญากลุ่มที่สามยังมีความหมายที่เป็นนามธรรม มีความไม่แน่นอน ทำให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนว่าหนังสือสัญญาใดที่จัดเป็นหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุนหรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕๐ วรรคห้า ได้กำหนดให้ตรากฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง และหนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างมีนัยสำคัญรองรับการทำหนังสือสัญญากลุ่มดังกล่าว

ดังนั้น เพื่อบรรเทาปัญหาความไม่แน่นอนชัดเจนของถ้อยคำเหล่านี้ คณะกรรมการฯ เห็นว่าควรกำหนดนิยามความหมายของ “หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง” และ “หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุนหรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ” ในพระราชบัญญัติฯ ฉบับรัฐบาลไว้ให้ชัดเจน

ข้อวิเคราะห์

เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับรัฐบาล ปรากฏว่าไม่ได้มีการกำหนดนิยามความหมายของหนังสือสัญญากลุ่มประเภทที่สามนี้ไว้ คงให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดว่าหนังสือสัญญาใดเป็นหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง และหนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้ ตามข้อเสนอแนะของกระทรวงการต่างประเทศ และเมื่อได้แจ้งข้อกำหนดดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบเป็นเวลา ๑๕ วันแล้ว หากไม่ได้มีหนังสือทักท้วง ให้ประกาศข้อกำหนดนั้นในราชกิจจานุเบกษาและใช้บังคับได้ (ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับรัฐบาล มาตรา ๔ วรรคสามและสี่)

สรุปความเห็น

คณะกรรมการฯ จึงได้พิจารณากำหนดกรอบความหมายของถ้อยคำที่ยังมีความไม่ชัดเจนในหนังสือสัญญากลุ่มที่สาม กล่าวคือ จะพิจารณาความหมายของคำว่า “ผลกระทบ” (ข้อ ๒.๒.๒) ความหมายของคำว่า “ผลกระทบอย่างกว้างขวาง” และ “ผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญ” (ข้อ ๒.๒.๓) ของหนังสือสัญญา รวมทั้งจะพิจารณาว่าหนังสือสัญญาใดเป็นหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง และมีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุน หรือมีผลผูกพันงบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญด้วย (ข้อ ๒.๒.๔) แต่ก่อนที่จะไปพิจารณาถึงความหมายของหนังสือสัญญาเหล่านี้ สมควรพิจารณาในเบื้องต้นว่า การทำหนังสือสัญญากลุ่มที่สามนี้ จะทำในรูปแบบ “หนังสือสัญญาอย่างย่อ” ได้หรือไม่

๒.๒.๑ การพิจารณาว่าหนังสือสัญญาที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติฯ กระทำในรูปแบบ “หนังสือสัญญาอย่างย่อ” ได้หรือไม่

ประเด็น

ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับรัฐบาล มาตรา ๑๕ บัญญัติว่า **“***หนังสือสัญญาใดที่มีผลใช้บังคับเมื่อมีการลงนามโดยไม่ต้องแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันในภายหลัง* คณะรัฐมนตรีต้องเสนอหนังสือสัญญานั้นต่อรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนการลงนาม**”**

ในทางวิชาการ อาจเรียกลักษณะการทำหนังสือสัญญาที่มีผลใช้บังคับเมื่อมีการลงนามโดยไม่ต้องแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันในภายหลังว่า “หนังสือสัญญาอย่างย่อ” การทำหนังสือสัญญานั้นอาจกระทำได้ ๒ ลักษณะ คือ (๑) หนังสือสัญญาแบบเต็มรูปแบบ ซึ่งหมายถึงหนังสือสัญญาที่ต้องมีขั้นตอนการให้สัตยาบันภายหลังการลงนามเพื่อให้หนังสือสัญญามีผลผูกพันรัฐภาคีตามกฎหมายระหว่างประเทศ และ (๒) หนังสือ

สัญญาอย่างย่อหรือแบบย่อ (simplified form) หมายถึงหนังสือสัญญาที่ไม่จำต้องมีขั้นตอนการให้สัตยาบันภายหลังการลงนาม หนังสือสัญญานั้นก็มีผลผูกพันรัฐภาคีตามกฎหมายระหว่างประเทศทันทีที่มีการลงนาม

ข้อวิเคราะห์

แม้ในทางปฏิบัติประเทศไทยมีการทำหนังสือสัญญาแบบย่อด้วย เช่น การทำความตกลงอาเซียน ความตกลงองค์การการค้าโลก (WTO) ในการระงับข้อพิพาท เป็นต้น แต่เมื่อพิจารณาขั้นตอนและวิธีการทำหนังสือสัญญาตามที่รัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๘๐ วรรคสามและสี่กำหนดข้างต้น พบว่าเป็นขั้นตอนและวิธีการทำหนังสือสัญญาแบบเต็มรูปแบบ ดังนั้น สำหรับหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๘๐ วรรคสอง คณะกรรมการฯ มีความเห็นว่ารัฐบาลไม่อาจจัดทำในรูปหนังสือสัญญาอย่างย่อได้ เนื่องจากมาตรา ๑๘๐ วรรคสี่ บัญญัติไว้ชัดแจ้งว่า “เมื่อลงนามในหนังสือสัญญาตามวรรคสองแล้ว *ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน* (....)” ซึ่งหมายถึงขั้นตอนการให้สัตยาบันเพื่อให้หนังสือสัญญามีผลผูกพันรัฐภาคี (consent to be bound) ดังนั้น จึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๘๐ วรรคสี่ มีเจตนารมณ์จำกัดอำนาจดุลพินิจฝ่ายบริหารมิให้สามารถจัดทำหนังสือสัญญาแบบย่อ แต่ต้องจัดทำหนังสือสัญญาแบบเต็มรูปแบบเท่านั้น ซึ่งไม่เป็นการขัดต่อกฎหมายหรือธรรมเนียมปฏิบัติของนานาประเทศแต่อย่างใด เพราะในอดีตประเทศไทยก็ทำหนังสือสัญญาแบบเต็มรูปแบบ เพียงแต่ต้องแจ้งต่อรัฐคู่เจรจาว่าการมีผลผูกพันตามสัญญาจะเกิดขึ้นเมื่อมีการให้สัตยาบัน และโดยได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อนตามรัฐธรรมนูญของประเทศ ซึ่งปัจจุบันหลายประเทศก็ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนเช่นเดียวกัน เช่น ฟิลิปปินส์[๑๕] และอินโดนีเซีย[๑๖] เป็นต้น ในกรณีนี้หากฝ่ายบริหารฝ่าฝืนทำหนังสือสัญญาแบบย่อ อาจทำให้เกิดปัญหาว่าหนังสือสัญญาแบบย่อที่นำมาขอความเห็นชอบจากรัฐสภานั้น เป็นหนังสือสัญญาที่คู่สัญญาประสงค์จะผูกพันกัน หรือเป็นแต่เพียงร่างหนังสือสัญญาเท่านั้น ซึ่งหากเป็นประการหลัง รัฐสภาไม่อาจให้ความเห็นชอบได้

ดังนั้น จึงควรตีความการจัดทำหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๘๐ วรรคสอง ว่าหมายถึงขั้นตอนการจัดทำหนังสือสัญญาแบบเต็มรูปแบบเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้มีการละเลยขั้นตอนวิธีการอันเป็น

---

[๑๕] The 1987 Constitution of the Republic of the Philippines, Article VII Executive Apartment, Section 21

“No treaty or international agreement shall be valid and effective unless concurred in by at least two-thirds of all the members of the Senate”

[๑๖] Constitution of the Republic of Indonesia, Section III : The State's Executive Power Article 11

“1. With the approval of the DPR the President may declare war, make peace and conclude treaties with other countries.

2. When entering into other international agreements that entail broad and fundamental consequences for the existence of the people because of links to the state's financial burden, and/or because they require amendments to laws or the enactment of new ones, the President needs the approval of the DPR.

3. Further provisions as to international agreements shall be regulated by law.”

สาระสำคัญที่บัญญัติในมาตรา ๑๙๐ วรรคสามและสี่ แห่งรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งต้องการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลรายละเอียดและมีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนก่อนที่รัฐบาลจะแสดงเจตนาผูกพันตามหนังสือสัญญา

<u>สรุปความเห็น</u>

คณะกรรมการฯ เห็นว่าฝ่ายบริหารสามารถทำหนังสือสัญญาที่เข้าลักษณะตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๙๐ วรรคสองได้เฉพาะแบบเต็มรูปแบบ ซึ่งหมายถึงหนังสือสัญญาที่ต้องมีขั้นตอนการให้สัตยาบันภายหลังการลงนามเพื่อให้หนังสือสัญญามีผลผูกพันรัฐภาคีตามกฎหมายระหว่างประเทศเท่านั้น ฝ่ายบริหารไม่อาจทำหนังสือสัญญาที่เข้าลักษณะตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง โดยการทำหนังสือสัญญาแบบย่อได้ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำหนังสือสัญญากลุ่มที่สาม) ดังนั้น จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับรัฐบาล มาตรา ๑๕ ไม่มีกรณีที่จะปรับบทกฎหมายมาตราดังกล่าวและสามารถตัดบทบัญญัติดังกล่าวออกได้

๒.๒.๒ การพิจารณาว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นเป็น "ผลกระทบ" ที่เกิดขึ้นจากการทำหนังสือสัญญาหรือไม่

<u>ข้อวิเคราะห์</u>

คณะกรรมการฯ เห็นว่า หลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าหนังสือสัญญาฉบับใดเข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาที่มี "ผลกระทบ" ต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุนหรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ในเบื้องต้นต้องพิจารณาจากเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของรัฐบาลไทยในขณะทำสัญญาว่าต้องการให้เกิดผลประการใดขึ้น ประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งอาจพิจารณา "ผลกระทบ" จากผลที่คาดเห็นได้ว่าจะเกิดขึ้นเมื่อการเจรจาเป็นที่สิ้นสุดยุติลงและมีการลงนามรับรองความถูกต้อง (Authentication) ในหนังสือสัญญาแล้ว

ทั้งนี้ เนื่องจากในการตัดสินใจดำเนินการเจรจาเพื่อทำหนังสือสัญญาฉบับใดฉบับหนึ่ง รัฐคู่เจรจาย่อมมีวัตถุประสงค์และความคาดหมายถึงผลที่จะได้รับจากการทำหนังสือสัญญา หรือเมื่อกระบวนการเจรจาสิ้นสุดลง รัฐคู่เจรจาย่อมสามารถคาดเห็นผลที่จะเกิดขึ้นจากข้อบทในร่างหนังสือสัญญา ในกรณีที่วัตถุประสงค์แห่งการทำหนังสือสัญญาฉบับหนึ่งฉบับใดของรัฐบาลไทยเป็นที่คาดหมายได้ว่าจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ รัฐบาลไทยย่อมจะต้องดำเนินการจัดทำหนังสือสัญญาตามขั้นตอนและวิธีการตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ และกฎหมายภายใน

โดยเหตุนี้ การพิจารณาผลกระทบที่เกิดขึ้นว่าเป็น "ผลกระทบ" จากการทำหนังสือสัญญาฉบับนั้นหรือไม่ จะต้องเป็น**ผลโดยตรง**จากการทำหนังสือสัญญา กล่าวคือ ผลที่เกิดขึ้นต้องเป็นผลที่มีความเชื่อมโยงอย่างชัดเจนโดยตรงกับข้อบทในหนังสือสัญญานั้น หรือเป็นผลที่คาดเห็นได้ว่าเกิดจากข้อบทในหนังสือสัญญา

โดยพิจารณาตามหลักความสัมพันธ์ระหว่างเหตุกับผล (Causation) ได้แก่ ทฤษฎีเงื่อนไขและทฤษฎีเหตุที่เหมาะสมประกอบการพิจารณาด้วย[๑๗]

<u>สรุปความเห็น</u>

ในการพิจารณาว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นเป็น “ผลกระทบ” ที่เกิดขึ้นจากการทำหนังสือสัญญาหรือไม่ คณะกรรมการฯ เห็นว่าควรพิจารณาจากเจตนาหรือวัตถุประสงค์ของรัฐบาลไทยในขณะทำสัญญา หรืออาจพิจารณาจากความคาดเห็นถึงผลที่จะเกิดขึ้นจากข้อบทในหนังสือสัญญาที่มีการรับรองความถูกต้องแท้จริงแล้ว (Authentication) โดยผลกระทบดังกล่าวต้องเป็นผลโดยตรงจากข้อบทในหนังสือสัญญาตามหลักความสัมพันธ์ระหว่างเหตุกับผล (Causation) ตามทฤษฎีเงื่อนไขและทฤษฎีเหตุที่เหมาะสม

๒.๒.๓ การพิจารณาว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นเป็นผลกระทบ “อย่างกว้างขวาง” หรือ “อย่างมีนัยสำคัญ” หรือไม่

<u>ข้อวิเคราะห์</u>

การจะพิจารณาว่าหนังสือสัญญาใดเป็นหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศ*อย่างกว้างขวาง* หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศ*อย่างมีนัยสำคัญ*หรือไม่ จะต้องพิจารณาโดยยกตัวอย่างประกอบ ในที่นี้จะยกตัวอย่างการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศฝรั่งเศส รัฐบาลได้พิจารณาการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโดยแบ่งประเภทตามระดับความสำคัญเป็นรัฐวิสาหกิจ

---

[๑๗] “ทฤษฎีเงื่อนไข” หรือ “ทฤษฎีผลโดยตรง” หรือ “ทฤษฎีความเท่ากันแห่งเหตุ” (Causa sine qua non, The Condition Theory, “but for test” or “had not test”) เป็นหลักสากลอันเป็นที่ยอมรับในทางตำราและคำพิพากษาทั้งของไทยและต่างประเทศ โดยมีหลักคือ “ถ้าไม่มีการกระทำอันใดอันหนึ่งแล้ว ผลจะไม่เกิด ถือว่าผลเกิดจากการกระทำอันนั้น แม้ว่าผลจะเกิดจากการกระทำอันอื่นๆ ด้วยก็ตาม ในทางตรงกันข้าม หากไม่มีการกระทำอันใดอันหนึ่งนั้นแล้ว ผลก็ยังเกิดอยู่นั่นเอง ก็จะถือว่าผลเกิดจากการกระทำอันใดอันหนึ่งมิได้” สาระสำคัญของหลักนี้ ได้แก่ (๑) ถ้าไม่มีหนังสือสัญญา ผลก็จะไม่เกิด ถือว่าผลเกิดจากหนังสือสัญญาฉบับนั้น หากไม่มีหนังสือสัญญาแต่ผลก็ยังเกิด จะถือว่าผลเกิดจากหนังสือสัญญานั้นไม่ได้ (๒) แม้จะมีหนังสือสัญญาอื่นๆ ที่ก่อให้เกิดผลนั้นด้วย แต่ถ้าไม่มีหนังสือสัญญานั้นแล้ว ผลก็จะไม่เกิด ต้องถือว่าผลเกิดจากหนังสือสัญญาฉบับนั้น

อย่างไรก็ตาม ในการวินิจฉัยเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล หากใช้ทฤษฎีเงื่อนไขแต่เพียงอย่างเดียว ก็อาจทำให้แต่ละหนังสือสัญญาเป็นเหตุให้เกิดผลทุกอย่างที่เกิดขึ้นโดยไม่มีข้อจำกัด ด้วยเหตุนี้ นอกจากทฤษฎีเงื่อนไขแล้ว ยังต้องใช้ “ทฤษฎีเหตุที่เหมาะสม” ด้วย ในการวินิจฉัยสาเหตุของผลจากหนังสือสัญญา โดยดูว่าหนังสือสัญญานั้นเหมาะสมจะให้เกิดผลนั้นๆ โดยทั่วๆ ไป หรือไม่ หรืออีกนัยหนึ่งคือ ให้พิจารณาว่าหนังสือสัญญาและผลนั้นมีความเกี่ยวพันกันพอสมควร (reasonable connection) หรือไม่ เป็นผลที่สามารถ “คาดเห็น” ความเป็นไปได้ของผลนั้นหรือ (foreseeability of the consequences), โปรดดูรายละเอียดในคำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค ๑ บทบัญญัติทั่วไป, เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, ๒๕๕๑, หน้าที่ ๓๑๐-๓๗๑

ชั้นหนึ่งกับรัฐวิสาหกิจชั้นสอง โดยรัฐวิสาหกิจชั้นหนึ่งจะมีกระบวนการพิจารณาเพื่อแปรรูปที่เข้มงวดกว่า หลักเกณฑ์การแบ่งระดับรัฐวิสาหกิจอาจพิจารณาจากจำนวนคนงานและพนักงานที่จะถูกกระทบและจากจำนวนเงินรายได้ต่อปีจากการประกอบการของรัฐวิสาหกิจ หากรัฐวิสาหกิจนั้นมีพนักงานมากกว่าหนึ่งพันคน หรือหากรายได้จากการประกอบการของรัฐวิสาหกิจสูงเกินกว่าห้าพันล้านบาท ถือว่ารัฐวิสาหกิจนั้นเป็นรัฐวิสาหกิจชั้นหนึ่ง

ในแง่นี้คณะกรรมการฯ เห็นว่า หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณอย่างมีนัยสำคัญ หมายถึง หนังสือสัญญาที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อ*โครงสร้างใหญ่*ทางสังคมหรือทางเศรษฐกิจ หรือก่อผลต่อการค้า การลงทุนใน*ระดับชาติ* หรือผูกพันงบประมาณแผ่นดินซึ่ง*ยังมิได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา* หรือผูกพันงบประมาณใน*สัดส่วนที่สูงถึงระดับที่กำหนดในกฎหมาย* ส่วนการพิจารณาว่าระดับใดจึงจะเข้าลักษณะเป็นผลกระทบต่อโครงสร้างใหญ่ระดับชาติหรือสัดส่วนระดับที่สูงนั้น จะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป โดยพิจารณาบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม การประกอบอาชีพ การดำรงชีวิตของประชาชนอันเป็นรากฐานของประเทศไทย ณ เวลาที่ทำหนังสือสัญญาประกอบกับหลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) นอกจากนี้ การพิจารณา “ความกว้างขวาง” หรือ “ความมีนัยสำคัญ” จะต้องพิจารณาทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพประกอบกันด้วย

อนึ่ง การพิจารณาผลกระทบจากข้อบทของหนังสือสัญญาเฉพาะผลลำดับแรก (primary effect) อาจไม่ได้แสดงให้เห็นชัดเจนว่ามีความกว้างขวางหรือมีนัยสำคัญ แต่เมื่อพิจารณาผลลำดับรอง (secondary effect) ประกอบ อาจจะช่วยให้เห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่าหนังสือสัญญานั้นมีผลกระทบอย่างไร ต่อภาคส่วนใด และผลลำดับแรกซึ่งพิจารณาประกอบกับผลลำดับรองนั้นมีความกว้างขวางหรือมีนัยสำคัญ (significant) ที่กระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมหรือการค้าการลงทุนของประเทศหรือไม่ เพียงใด ตัวอย่างเช่น หนังสือสัญญาเพื่อการลดภาษีสินค้าเกษตร มีผลลำดับแรก (primary effect) คือ มีปริมาณการนำเข้าสินค้าเกษตรจากรัฐภาคีเพิ่มขึ้นมาก และมีผลลำดับรอง (secondary effect) คือ ผู้ประกอบการภายในประเทศไม่สามารถแข่งขันได้ ผลลำดับรอง (secondary effect) นี้จะช่วยในการพิจารณาว่าปริมาณการนำเข้าสินค้าเกษตรที่เพิ่มขึ้นมากนั้นมีความสำคัญระดับที่มีนัยสำคัญ (significant) ที่กระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมหรือการค้า การลงทุนอย่างกว้างขวางหรือไม่

<u>สรุปความเห็น</u>

การพิจารณาว่า “ผลกระทบ” ที่เกิดขึ้นมี “ความกว้างขวาง” หรือ “มีนัยสำคัญ” หรือไม่นั้น คณะกรรมการฯ เห็นว่าผลกระทบนั้นจะต้องกระทบต่อโครงสร้างใหญ่ทางสังคมหรือทางเศรษฐกิจ หรือก่อผลต่อการค้าการลงทุนในระดับชาติ หรือผูกพันงบประมาณแผ่นดินซึ่งยังมิได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา หรือผูกพัน

งบประมาณในสัดส่วนที่สูงถึงอัตราที่กำหนดในกฎหมาย (ในที่นี้รัฐสภาอาจมีนิตินโยบายกำหนดอัตราจำนวนใดจำนวนหนึ่งในกฎหมายได้) โดยการพิจารณาถึงผลกระทบอาจพิจารณาทั้งผลลำดับแรก (primary effect) และผลลำดับรอง (secondary effect) ประกอบกัน

๒.๒.๔ แนวทางการพิจารณาว่าหนังสือสัญญาใดเป็น "หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณอย่างมีนัยสำคัญ"

<u>ประเด็น</u>

ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับรัฐบาลไม่ได้กำหนดนิยามความหมายของหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุนหรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญไว้อย่างชัดเจน คงให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดตามข้อเสนอแนะของกระทรวงการต่างประเทศ และภายใต้เงื่อนไขว่าเมื่อได้แจ้งข้อกำหนดดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบเป็นเวลา ๑๕ วันแล้ว สภาทั้งสองไม่ได้มีหนังสือทักท้วง เมื่อประกาศข้อกำหนดนั้นในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้[๑๘]

คณะกรรมการฯ เห็นว่าเพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ควรจะได้พิจารณากำหนดนิยามความหมายของหนังสือหนังสือสัญญากลุ่มที่สามดังกล่าว

- ***<u>ความหมายของ "หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ"</u>***

---

[๑๘] รายละเอียดปรากฏในร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับรัฐบาล มาตรา ๔

"…

(๓) หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันงบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

(๔) หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง

(๕) หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

...

หนังสือสัญญาใดเป็นหนังสือสัญญาตาม (๓) (๔) หรือ (๕) ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดตามข้อเสนอแนะของกระทรวงการต่างประเทศ

การกำหนดตามวรรคสามเมื่อได้แจ้งให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบเป็นเวลาสิบห้าวัน และสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามิได้ทักท้วง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและใช้บังคับได้

ข้อวิเคราะห์

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาแนวทางที่จะทำให้หนังสือสัญญาประเภทนี้มีความชัดเจน เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศประเภทนี้เกิดความมั่นใจและลดความกังวลใจในการปฏิบัติงาน และเมื่อได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับรัฐบาล ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับ FTA Watch และร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับ TDRI ประกอบกันแล้ว เห็นว่าการให้ความหมายแก่หนังสือสัญญากลุ่มที่สามนี้ให้ชัดเจนอาจทำได้ ๓ แนวทาง กล่าวคือ

แนวทางที่ ๑ กำหนดนิยามของหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๙๐ วรรคห้า ให้ชัดเจนไว้ในกฎหมาย โดยอาจกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณา (criteria) ไว้ หรือกำหนดเป็นบัญชีรายการ (Positive List) หนังสือสัญญาที่จัดว่าเป็นหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญซึ่งต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญฯ กำหนด

ดังกรณีตัวอย่างร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับ FTA Watch มาตรา ๓ ได้ให้นิยามไว้ ดังนี้

" "หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง" หมายความว่า หนังสือสัญญาที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(๑) มีผลผูกพันด้านทรัพย์สินทางปัญญามากไปกว่าที่ประเทศไทยผูกพันไว้ภายใต้ความตกลงว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้าขององค์การการค้าโลก หรือมีผลขัดแย้งต่อพันธกรณีของประเทศไทยภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศด้านทรัพย์สินทางปัญญาที่ประเทศไทยได้เป็นภาคี ในวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ

(๒) มีผลผูกพันด้านสิ่งแวดล้อมที่มีผลขัดแย้งต่อพันธกรณีของประเทศไทยภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมที่ประเทศไทยเป็นภาคี ในวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ

(๓) มีผลผูกพันด้านแรงงานที่ขัดแย้งต่อพันธกรณีของประเทศไทยที่มีภายใต้ความตกลงขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ

(๔) มีผลผูกพันที่ก่อให้เกิดพันธกรณีที่ขัดแย้งกับหลักการด้านสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ ในวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ

(๕) มีลักษณะอย่างอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีประกาศกำหนดตามข้อเสนอของคณะกรรมการ"

" "หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน อย่างมีนัยสำคัญ" หมายความว่า หนังสือสัญญาที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(๑) มีผลผูกพันด้านการค้าสินค้าและบริการมากไปกว่าที่ประเทศไทยมีพันธกรณีภายใต้ความตกลงกับองค์การการค้าโลก ในวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ

(๒) มีผลผูกพันด้านการลงทุนมากไปกว่าที่ประเทศไทยผูกพันไว้ภายใต้ความตกลงเรื่องมาตรการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับการค้าขององค์การการค้าโลก หรือมีความแตกต่างหรือขัดแย้งกับบทบัญญัติที่มีอยู่ในกฎหมายว่าด้วยการลงทุนของประเทศไทย ทั้งการลงทุนระยะสั้นและการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ในวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ

(๓) มีลักษณะอย่างอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีประกาศกำหนดตามข้อเสนอของคณะกรรมการ"

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการฯ มีข้อสังเกตต่อร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับ FTA Watch มาตรา ๓ ข้างต้น ว่าอาจไม่เพียงพอที่จะใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการให้ความหมายของหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากหนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านทรัพย์สินทางปัญญา ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านแรงงาน ด้านสิทธิมนุษยชน ด้านสินค้าและบริการ หรือด้านการลงทุน เป็นหนังสือสัญญาที่เกี่ยวข้องกับความตกลงเขตการค้าเสรี (FTA) ซึ่งความตกลงเขตการค้าเสรี (FTA) เป็นเพียงหนังสือสัญญาประเภทหนึ่งที่จะทำให้มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญเท่านั้น อีกทั้งหลักเกณฑ์บางประการยังไม่เป็นหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน อาจทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติภายหลังได้ เช่น หนังสือสัญญาที่ก่อให้เกิดพันธกรณีที่ขัดแย้งกับหลักการด้านสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาตินี้เป็นถ้อยคำที่กว้าง นำมาใช้เป็นเกณฑ์ในการวัดได้ลำบากและหลักการนั้นประเทศไทยอาจไม่ได้ลงนามผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศก็ได้

แนวทางที่ ๑ ซึ่งเป็นการให้นิยามในลักษณะกำหนดเกณฑ์ในการพิจารณาหรือกำหนดบัญชีรายการหนังสือสัญญาที่เรียกว่า Positive List นี้ มีข้อดีคือให้ความชัดเจนแก่ผู้ปฏิบัติ แต่มีข้อเสียในกรณีที่ระบุตัวอย่างหนังสือสัญญาไม่ครบก็อาจเกิดช่องว่างขึ้น นอกจากนี้ วิธีการกำหนดบัญชีรายการ (Positive List) อาจไม่เพียงพอหรือล้าสมัยในอนาคตได้

<u>แนวทางที่ ๒</u> กำหนดประเภทของหนังสือสัญญาที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าไม่จัดเป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๙๐ วรรคห้า ในบัญชีรายการ (Negative List) ในกฎหมาย ซึ่งไม่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญฯ กำหนด

แนวทางนี้ตรงกันข้ามกับแนวทางที่ ๑ กล่าวคือ กฎหมายจะกำหนดบัญชีรายการหนังสือสัญญาที่สันนิษฐานว่าไม่จัดเป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า ที่เรียกว่า Negative List ยกตัวอย่างเช่น หนังสือสัญญาที่จัดทำขึ้นภายใต้หนังสือสัญญาประธานซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว หนังสือสัญญาแบบซึ่งแบบนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันงบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ แต่งบประมาณนั้นรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบไว้แล้ว เป็นต้น

การกำหนดประเภทของหนังสือสัญญาในลักษณะ Negative List นี้ ทำให้มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานและผู้ปฏิบัติงานมีความมั่นใจในการปฏิบัติงานมากขึ้น อย่างไรก็ตาม บทสันนิษฐานนี้ไม่ใช่บทสันนิษฐานเด็ดขาด ผู้ที่โต้แย้งย่อมมีภาระในการพิสูจน์ว่าหนังสือสัญญานั้นก่อให้เกิดผลกระทบอย่างไร หากพิสูจน์ได้ว่าจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันการค้าหรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ หนังสือสัญญานั้นก็ต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญฯ ต่อไป ซึ่งองค์กรที่จะเป็นผู้ชี้ขาดประเด็นข้อโต้แย้งดังกล่าวคือศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๑๘๐ วรรคท้าย)

<u>แนวทางที่ ๓</u> ไม่จำเป็นต้องกำหนดนิยามบัญชีรายการหนังสือสัญญาที่ต้องดำเนินการหรือไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๘๐ วรรคสามและสี่ แต่ควรกำหนดให้มีกลไกเพื่อทำหน้าที่กำหนดว่าหนังสือสัญญาใดเป็นหนังสือสัญญากลุ่มที่สาม

ดังกรณีตัวอย่างร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับรัฐบาล มาตรา ๔ ได้กำหนดกลไกดังกล่าวไว้ ดังนี้

“การจัดทำหนังสือสัญญาดังต่อไปนี้ ให้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการตามพระราชบัญญัตินี้

(...)

(๓) หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันงบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

(๔) หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง

(๕) หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

(...)

หนังสือสัญญาใดเป็นหนังสือสัญญาตาม (๓) (๔) หรือ (๕) ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดตามข้อเสนอแนะของกระทรวงการต่างประเทศ

การกำหนดตามวรรคสามเมื่อได้แจ้งให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบเป็นเวลาสิบห้าวัน และสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามิได้มีหนังสือทักท้วง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและใช้บังคับได้”

แนวทางตามร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับรัฐบาล มาตรา ๔ นี้ มีข้อดีคือมีความยืดหยุ่น เข้ากับสถานการณ์และรองรับพัฒนาการของหนังสือสัญญาที่อาจมีขึ้นในอนาคตได้ดี แต่คณะกรรมการฯ มีข้อสังเกต

เรื่องสถานะทางกฎหมายที่แท้จริงของข้อกำหนดของคณะรัฐมนตรีที่เสนอให้รัฐสภาพิจารณา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีการทักท้วงจากสมาชิกรัฐสภาเกี่ยวกับประเภทของหนังสือสัญญาประเภทใดประเภทหนึ่งว่าเป็นหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญแล้ว แต่ฝ่ายบริหารยังคงยืนยันดำเนินการต่อไป กรณีจึงอาจต้องเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาข้อโต้แย้งดังกล่าวในที่สุด อย่างไรก็ตาม หากจะเลือกแนวทางนี้ คณะกรรมการฯ มีความเห็นว่า ควรกำหนดในกฎหมายให้ชัดเจนว่าคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่กำหนดชุดรายการหรือบัญชีรายการหนังสือสัญญาที่จะต้องเสนอให้รัฐสภาพิจารณาเห็นชอบ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและหลีกเลี่ยงปัญหาเกิดข้อโต้แย้งภายหลัง

<u>สรุปความเห็น</u>

จากการพิจารณาทั้งสามแนวทาง คณะกรรมการฯ เห็นว่าการเลือกใช้แนวทางใดแนวทางหนึ่งเพียงแนวทางเดียวอาจมีปัญหาข้อดีและข้อเสียดังกล่าวมาได้ จึงควร*นำทั้งสามแนวทางมาใช้ในลักษณะผสมผสานกัน* กล่าวคือ ควรกำหนดบัญชีรายชื่อหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๘๐ วรรคห้า แบบ Positive List ตามแนวทางที่ ๑ เนื่องจากมีความชัดเจนเป็นประโยชน์กับผู้ปฏิบัติงาน และเพื่อแก้ไขปัญหาที่อาจจะเกิดช่องว่างในกรณีกำหนดรายการหนังสือสัญญาใน Positive List ไม่ครบ หรือไม่เพียงพอ หรือล้าสมัย คณะกรรมการฯ จึงเห็นว่าควรให้มีกลไกที่เปิดให้มีการใช้ดุลพินิจเพิ่มเติมรายชื่อหนังสือสัญญาอื่นๆ ให้เพียงพอและทันสมัยต่อเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคตตามแนวทางที่ ๓ โดยควรให้มีการดำเนินการเพื่อให้ฝ่ายรัฐสภามีส่วนร่วมในการกำหนดรายชื่อหนังสือสัญญาเพิ่มเติมนี้ คณะกรรมการฯ เห็นว่าองค์กรที่เหมาะสมจะใช้อำนาจดุลพินิจดังกล่าว ได้แก่ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพิเศษเพื่อพิจารณาอนุสัญญาต่างๆ ของกระทรวงการต่างประเทศ[๑๙] และเมื่อคณะรัฐมนตรีได้กำหนดแล้วให้แจ้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบ หากสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามิได้มีหนังสือทักท้วง ให้นำข้อกำหนดประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นคราวๆ และใช้บังคับได้

นอกจากนี้ เพื่อลดความกังวลใจของผู้ปฏิบัติงานที่ปฏิบัติงานด้วยความสุจริตใจ คณะกรรมการฯ เห็นว่าในกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาอาจบัญญัติข้อสันนิษฐานเบื้องต้นไว้ด้วยว่าหนังสือสัญญาใดไม่ใช่หนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๘๐ วรรคสอง ตามแนวทางที่ ๒ ทั้งนี้ข้อสันนิษฐานนี้เป็นเพียงข้อสันนิษฐานเบื้องต้นเท่านั้น หากต่อมามีสมาชิกรัฐสภาที่เห็นว่าหนังสือสัญญานั้นเป็นหนังสือสัญญาที่เข้าลักษณะตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๘๐ วรรคสอง ก็จะต้องเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ

---

[๑๙] การให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดประเภทของหนังสือสัญญา เพราะฝ่ายบริหารจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภาในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่เห็นด้วยกับข้อกำหนดดังกล่าว

วินิจฉัยว่าเป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๘๐ วรรคสองหรือไม่ การจัดทำหนังสือสัญญานั้นจะต้องทำตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ และกฎหมายหรือไม่

อนึ่ง นอกเหนือจากที่ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับ FTA Watch ได้เสนอไว้ การกำหนดบัญชีรายการ (Positive List) ตามแนวทางที่ ๑ ควรจะได้พิจารณาให้ครอบคลุมถึงมิติด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ด้านแรงงาน ด้านสิทธิมนุษยชน ฯลฯ เพื่อรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงในอนาคต นอกจากนี้ หลักเกณฑ์ในการวัดระดับผลกระทบหรือความมีนัยสำคัญของหนังสือสัญญา *อาจพิจารณาเทียบเคียงกับพันธกรณีตามหนังสือสัญญาระหว่างประเทศฉบับสำคัญๆ ที่ประเทศไทยมีความผูกพันไว้และซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว* โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พันธกรณีตามหนังสือสัญญาพหุภาคีที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีสมาชิก ตัวอย่างเช่น หนังสือสัญญากับองค์การการค้าโลก (WTO) เป็นต้น แต่ไม่ควรรวมถึงหลักการที่ประเทศไทยยังไม่ได้มีพันธกรณีหรือมีผลผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๘๐ วรรคท้าย กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีที่มีปัญหาว่าหนังสือสัญญาใดเป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา[๒๐] ดังนั้นท้ายที่สุดศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้วางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการทำหนังสือสัญญาในคำวินิจฉัยของศาลเอง

- ***<u>ความหมายของ “หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันงบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ”</u>***

<u>ข้อวิเคราะห์</u>

ในการพิจารณาความหมายของหนังสือสัญญาประเภทนี้ คณะกรรมการฯ ได้เชิญผู้แทนจากกรมบัญชีกลาง สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และสำนักงบประมาณ มาให้ข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ด้วย

จากการพิจารณาพบว่า เนื่องจากรัฐธรรมนูญฯ ไม่ได้ให้นิยามความหมายของคำว่า “งบประมาณ” ว่าหมายความอย่างไร โดยจะหมายความถึงงบประมาณรายจ่ายเท่านั้นหรือรวมถึงงบประมาณรายรับด้วย ในกรณีที่ตีความหมายว่ามีผลผูกพันต่องบประมาณไม่ว่าจะเป็นงบประมาณรายจ่ายหรืองบประมาณรายรับ และจะต้องให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบทั้งหมด จะทำให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงอำนาจการพิจารณางบประมาณของรัฐสภาตามระบบงบประมาณของประเทศไทยปัจจุบัน จากอำนาจพิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐ (ที่เรียกว่า

---

[๒๐] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๐ วรรคท้าย

“ในกรณีที่มีปัญหาตามวรรคสอง ให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยชี้ขาด โดยให้นำบทบัญญัติตามมาตรา ๑๕๔ (๑) มาใช้บังคับกับการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอนุโลม”

งบประมาณขาเดียว) มาเป็นอำนาจพิจารณาทั้งงบประมาณรายรับและรายจ่าย (หรือที่เรียกว่างบประมาณสองขา) นอกจากนี้ ยังมีความไม่ชัดเจนด้วยว่า คำว่า “งบประมาณ” จะหมายรวมถึงเงินงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจด้วยหรือไม่

ตามข้อเท็จจริงการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศจำนวนไม่น้อยจะต้องเกี่ยวข้องกับงบประมาณของประเทศ ตัวอย่างเช่น การขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการหรือการเงินกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ[๒๑] หรือกรณีประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกและเป็นผู้ถือหุ้นของธนาคารเพื่อการบูรณะและพัฒนาระหว่างประเทศหรือธนาคารโลก (International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)) เป็นต้น ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงทุนโดยการเพิ่มทุนในธนาคารอยู่เป็นประจำตามความจำเป็น ซึ่งบางครั้งรัฐบาลไทยก็ต้องเพิ่มทุนที่ถือไว้ด้วยอันเป็นการผูกพันงบประมาณ ดังนั้น ประเด็นที่จะต้องพิจารณาเพื่อไม่ให้หนังสือสัญญาที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณของประเทศทุกฉบับต้องผูกพันทำตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ ทั้งหมด คือการพิจารณาว่าความผูกพันเพียงใดจึงจะถือว่ามีนัยสำคัญ

จากข้อมูลที่คณะกรรมการฯได้รับจากผู้แทนของหน่วยงานดังกล่าว พบว่าการทำธุรกรรมทางการเงินในทางระหว่างประเทศมีลักษณะเฉพาะ กล่าวคือ ต้องการความคล่องตัวสูง (เช่นในการตัดสินใจปรับอัตราดอกเบี้ย) มีความผันผวนตามอัตราแลกเปลี่ยนซึ่งเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว คณะกรรมการฯ จึงเห็นว่า ในการพิจารณาความหมายของ “หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันงบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ” นั้น ไม่สามารถพิจารณาเฉพาะจำนวนเงินโดยรวมได้เพียงอย่างเดียว แต่ต้องพิจารณาด้านอื่นๆ ประกอบด้วย เช่น อัตราดอกเบี้ย ค่าปรับ กำหนดระยะเวลา อัตราแลกเปลี่ยนซึ่งมีความอ่อนไหว เป็นต้น ดังนั้น การกำหนดนิยามของ “หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันงบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ” จึงไม่สามารถกำหนดจำนวนเงินที่แน่นอนหรือร้อยละของจำนวนงบประมาณเพื่อเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่าเป็นหนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันงบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญได้[๒๒]

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการฯ เห็นว่าพระราชบัญญัตินี้อาจกำหนดหลักเกณฑ์เบื้องต้นในการพิจารณาว่าหนังสือสัญญาใดเป็น “หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันงบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ” ได้ ดังนี้

(๑) งบประมาณที่ถูกผูกพันตามข้อบทในหนังสือสัญญานั้น ยังไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่หากเป็นงบประมาณที่รัฐสภาเคยให้ความเห็นชอบไว้แล้ว หนังสือสัญญานั้นก็อาจไม่เข้าลักษณะมีผลผูกพันงบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ เพราะรัฐสภาสามารถตรวจสอบการใช้งบประมาณนั้นโดยกลไกอื่นที่

---

[๒๑] โปรดดูคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในคำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๔๒

[๒๒] หลักเกณฑ์นี้ใช้ในกรณี ของร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับ FTA Watch ซึ่งเสนอว่าหนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันงบประมาณของประเทศในปริมาณที่มากกว่าร้อยละศูนย์จุดห้าของงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลเฉลี่ยย้อนหลังห้าปีนับจากวันที่รัฐบาลเสนอขอความเห็นชอบกรอบการเจรจาต่อรัฐสภา ถือเป็นหนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันงบประมาณอย่างมีนัยสำคัญ

ไม่ใช่กลไกการตรวจสอบการทำหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๙๐ เช่น ตรวจสอบว่ามีการใช้จ่ายเป็นไปตามที่ขอความเห็นชอบไว้จากรัฐสภาหรือไม่ และการตรวจสอบวินัยทางการเงิน เป็นต้น หรือ

(๒) งบประมาณที่ถูกผูกพันตามข้อบทในหนังสือสัญญานั้นมีจำนวนหรือสัดส่วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น จำนวนที่ได้จากค่าเฉลี่ยของจำนวนงบประมาณที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีเฉลี่ยย้อนหลังห้าปี หรือจำนวนเงินที่ถูกผูกพันมีสัดส่วนร้อยละเท่าไรของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) เป็นต้น ทั้งนี้ ในการกำหนดจำนวนเงินนี้ รัฐบาลอาจให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปพิจารณาเพื่อหาเกณฑ์ที่เหมาะสมเสนอต่อรัฐสภาต่อไปได้

<u>สรุปความเห็น</u>

เนื่องจากการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศส่วนใหญ่จะมีความเกี่ยวข้องกับงบประมาณแผ่นดินทั้งสิ้น ดังนั้น ประเด็นที่จะต้องพิจารณาเพื่อไม่ให้หนังสือสัญญาที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณของประเทศทุกฉบับต้องผูกพันทำตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ ทั้งหมด คือการพิจารณาว่าความผูกพันเพียงใดจึงจะถือว่ามีนัยสำคัญ

คณะกรรมการฯ เห็นว่าอาจกำหนดหลักเกณฑ์เบื้องต้นในการพิจารณาว่าหนังสือสัญญาใดเป็น “หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันงบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ” ได้ ดังนี้ (๑) งบประมาณที่ถูกผูกพันตามข้อบทในหนังสือสัญญานั้นไม่เคยได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภามาก่อน หรือ (๒) งบประมาณที่ถูกผูกพันตามข้อบทในหนังสือสัญญานั้นมีสัดส่วนหรือจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยรัฐบาลควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปพิจารณาเพื่อหาหลักเกณฑ์ในการคำนวณที่เหมาะสมต่อไป

๓. การจัดทำกรอบเจรจา

<u>ประเด็น</u>

รัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๑๙๐ วรรคสาม[๒๓] ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง กับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งถือเป็นหลักการใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อนในรัฐธรรมนูญไทย

---

[๒๓] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ วรรคสาม

“ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศตามวรรคสอง คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้นในการนี้ ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย”

๓.๑ จุดมุ่งหมายของการเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภา และประโยชน์จากการเสนอกรอบการเจรจา

ข้อวิเคราะห์

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ เห็นว่าการที่รัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๓๐๓ (๓) กำหนดให้รัฐบาลเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาก่อนการดำเนินการทำหนังสือสัญญา มีจุดมุ่งหมายและประโยชน์สำคัญสองประการ ดังนี้

(๑) เพื่อให้รัฐสภารับทราบวัตถุประสงค์และแนวทางว่าฝ่ายบริหารจะดำเนินการเจรจาในเรื่องใด มีขอบเขตเนื้อหาอย่างไร มีสาระสำคัญอย่างไร และผลที่คาดว่าจะได้รับจากการทำหนังสือสัญญา เพื่อให้รัฐสภาสามารถคาดการณ์ได้ว่าเรื่องที่รัฐบาลมุ่งจะดำเนินการจะเกิดผลอย่างไร จะผูกพันประเทศอย่างไรบ้าง และ

(๒) เพื่อเพิ่มอำนาจการเจรจาต่อรองให้กับคณะผู้เจรจา เพราะคณะผู้เจรจาสามารถอ้างอิงมติของรัฐสภาได้ว่ารัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบกรอบการเจรจาแล้ว ขณะเดียวกัน หากคณะผู้เจรจาเห็นว่าอาจเกิดความเสียเปรียบในการเจรจา คณะผู้เจรจาก็อาจแจ้งแก่คู่เจรจาได้ว่าข้อเรียกร้องของอีกฝ่ายหนึ่งเกินกว่ากรอบที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบไว้จึงไม่สามารถตกลงยินยอมตามที่คู่เจรจาเสนอได้[๒๔]

สรุปความเห็น

คณะกรรมการฯ เห็นว่าการกำหนดให้มีการเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาก่อนการดำเนินการทำหนังสือสัญญามีจุดมุ่งหมายและประโยชน์สำคัญสองประการคือ เพื่อให้รัฐสภารับทราบและพิจารณากรอบการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศล่วงหน้า และเพื่อเพิ่มอำนาจการเจรจาต่อรองให้กับคณะผู้เจรจา

๓.๒ การจัดทำกรอบการเจรจาและลักษณะของกรอบการเจรจา

ข้อวิเคราะห์

กรอบการเจรจาของหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือหนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ เป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เนื่องจากจะมีผลกระทบและความเกี่ยวพันทั้งด้านที่ก่อประโยชน์และด้านที่

---

[๒๔] สอดคล้องกับแนวความคิดของศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรโณ ในโครงการเตรียมการเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๑๕๐ ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งจัดโดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๖-๘ มีนาคม ๒๕๕๒ ณ Royal Cliff Beach พัทยา จังหวัดชลบุรี

ก่อโทษกับระบบเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ความมั่นคงของประเทศ ฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วิถีการดำรงชีวิตของประชาชนในประเทศ และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ดังนั้น คณะกรรมการฯ จึงเห็นว่า การจัดทำกรอบการเจรจาต้องเกิดจากกระบวนการศึกษาวิจัยที่เป็นอิสระ โดยไม่มีการขัดกันระหว่างประโยชน์ของรัฐกับผลประโยชน์ของผู้ศึกษาวิจัยไม่ว่าในช่วงเวลาใดของการบังคับใช้หนังสือสัญญา และมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียเพื่อประกอบการจัดทำกรอบการเจรจา (จะกล่าวต่อไปในข้อ ๔. การศึกษาวิจัยข้อมูลและผลกระทบในการจัดทำหนังสือสัญญา และข้อ ๕. การมีส่วนร่วมของประชาชน การเผยแพร่ข้อมูล และการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน) นอกจากนี้ กรอบการเจรจาเพื่อจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศจะต้องมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ ด้วย เช่น เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม สิทธิมนุษยชน เป็นต้น ทั้งนี้ การกำหนดเนื้อหาของกรอบการเจรจานั้น ฝ่ายบริหารจะต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการเปิดให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถรับทราบข้อมูลเพื่อให้ความเห็นชอบกรอบการเจรจาในขั้นตอนก่อนการเจรจา กับประโยชน์ของประเทศในอันที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลหรือท่าทีของประเทศมากเกินไปจนทำให้ประเทศต้องเสียเปรียบรัฐต่างประเทศในการเจรจาทำหนังสือสัญญา

ดังนั้น คณะกรรมการฯ จึงเห็นว่ากรอบการเจรจาไม่จำเป็นต้องมีรายละเอียดมากเกินไปเพื่อให้คณะผู้เจรจามีความยืดหยุ่นสามารถปฏิบัติงานได้โดยไม่ยุ่งยากมาก แต่ก็ต้องให้รัฐสภาสามารถทราบถึงวัตถุประสงค์และผลที่คาดว่าจะได้รับจากการทำหนังสือสัญญา โดยคณะกรรมการฯ เห็นว่ากรอบการเจรจาของหนังสือสัญญาควรมีโครงสร้าง (outline) ซึ่งมีเนื้อหาส่วนที่ว่าด้วยวัตถุประสงค์ของการทำหนังสือสัญญาที่คณะรัฐมนตรีชี้แจงต่อรัฐสภา ระบุแนวทางการทำหนังสือสัญญา เช่นว่า จะมีการเจรจาในเรื่องอะไร ประเด็นใด มีสารัตถะอย่างไร ภายในกรอบระยะเวลาใด เป็นต้น ซึ่งหากมีข้อมูลของรัฐคู่เจรจาประกอบด้วย จะทำให้การให้ความเห็นชอบของรัฐสภาสมบูรณ์มากขึ้น รวมทั้งผลที่คาดว่าจะได้รับจากการทำหนังสือสัญญา เพื่อให้รัฐสภาสามารถคาดการณ์ได้ว่าเรื่องที่รัฐบาลมุ่งจะดำเนินการจะเกิดผลอย่างไร ทั้งนี้ หัวข้อการเจรจาอาจมีลักษณะแตกต่างกันตามประเภทของหนังสือสัญญาได้

สำหรับเรื่องท่าทีของการเจรจานั้น แม้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติควรจะได้กำกับฝ่ายบริหารไม่ให้คณะผู้เจรจาดำเนินทิศทางการเจรจาตามดุลพินิจของผู้เจรจาหรือเป็นไปตามสถานการณ์เฉพาะหน้ามากเกินไป แต่คณะกรรมการฯ เห็นว่าไม่ควรแสดงท่าทีของการเจรจาไว้ในเอกสารที่ฝ่ายบริหารเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภา เพราะอาจเสี่ยงต่อการถูกเปิดเผยข้อมูลอันอาจทำให้เสียเปรียบแก่รัฐคู่เจรจา คณะกรรมการฯ เห็นว่าควรให้การตรวจสอบและติดตามเกี่ยวกับท่าทีของการเจรจานี้เป็นประเพณีปฏิบัติระหว่างรัฐบาลและรัฐสภาในการปรึกษาหารือกันเป็นระยะ เช่น การชี้แจงข้อมูลและรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับกรอบการเจรจา การชี้แจงความคืบหน้าในการเจรจา การชี้แจงต่อรัฐสภาว่าสามารถเจรจาตามข้อสังเกตที่รัฐสภาได้ให้ไว้หรือไม่ อย่างไร เป็นต้น

ซึ่งปัจจุบันประเพณีการปฏิบัติในการปรึกษาหารือระหว่างรัฐบาลและรัฐสภาเกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญาที่สำคัญๆ ก็ได้มีการพัฒนาขึ้นมากแล้ว ทั้งนี้ คณะกรรมการฯ เห็นว่าข้อกังวลเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของคณะผู้เจรจาที่มีมากเกินไป อาจบรรเทาลงได้โดยอาศัยประเพณีปฏิบัติในการปรึกษาหารือกันระหว่างรัฐบาลและรัฐสภา หรือกลไกตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้รัฐสภาสามารถตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยการให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาที่ฝ่ายบริหารเจรจาเสร็จสิ้นและมีการลงนามในหนังสือสัญญาแล้ว ก่อนแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน เป็นต้น

นอกจากนี้ การจัดทำกรอบการเจรจาอาจจัดทำเป็น ๒ ประเภท คือ กรอบการเจรจาทั่วไปแบบพหุภาคีและกรอบการเจรจาแบบทวิภาคีเฉพาะสำหรับการเจรจากับรัฐเป็นรายประเทศ

<u>สรุปความเห็น</u>

ในประเด็นกระบวนการจัดทำกรอบการเจรจา คณะกรรมการฯ เห็นว่า การจัดทำกรอบการเจรจาต้องเกิดจากกระบวนการศึกษาวิจัยที่เป็นอิสระ โดยไม่มีการขัดกันระหว่างประโยชน์ของรัฐกับผลประโยชน์ของผู้ศึกษาวิจัยไม่ว่าในช่วงเวลาใดของการบังคับใช้หนังสือสัญญา และมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อประกอบการจัดทำกรอบการเจรจาด้วย

ในประเด็นลักษณะของกรอบการเจรจา คณะกรรมการฯ เห็นว่ากรอบการเจรจาไม่จำเป็นต้องมีรายละเอียดมากเกินไป แต่ก็ต้องให้รัฐสภาสามารถทราบถึงวัตถุประสงค์และผลที่คาดว่าจะได้รับ โดยคณะกรรมการฯ เห็นว่ากรอบการเจรจาของหนังสือสัญญาควรมีโครงสร้าง (outline) ซึ่งมีเนื้อหาส่วนที่ว่าด้วยวัตถุประสงค์ของการทำหนังสือสัญญา ระบุแนวทางการทำหนังสือสัญญาว่าจะมีการเจรจาในเรื่องใด ประเด็นใดภายในกรอบระยะเวลาใด ซึ่งหากมีข้อมูลของรัฐคู่เจรจาประกอบด้วย จะทำให้การให้ความเห็นชอบของรัฐสภาสมบูรณ์มากขึ้น รวมทั้งผลที่คาดว่าจะได้รับจากการทำสัญญา เพื่อให้รัฐสภาสามารถคาดการณ์ได้ว่าเรื่องที่รัฐบาลมุ่งจะดำเนินการจะเกิดผลอย่างไร ทั้งนี้ หัวข้อการเจรจาอาจมีลักษณะแตกต่างกันตามประเภทของหนังสือสัญญาได้

สำหรับเรื่องท่าทีในการเจรจา คณะกรรมการฯ เห็นว่าไม่ควรนำมาบัญญัติไว้ในเอกสารที่ฝ่ายบริหารเสนอกรอบการเจรจาเพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่ควรให้พัฒนาขึ้นเป็นประเพณีปฏิบัติในการปรึกษาหารือกันระหว่างรัฐบาลและรัฐสภา

๓.๓ การเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาในกรณีพิเศษ

ประเด็น

รัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๘๐ วรรคสาม กำหนดให้รัฐบาลเสนอกรอบการเจรจาให้รัฐสภาเห็นชอบก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญา แต่ในทางปฏิบัติจะเกิดปัญหาต่อการดำเนินงานของผู้ปฏิบัติ เพราะหลายกรณีไม่สามารถเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาก่อนเริ่มขั้นตอนการเจรจาได้ เพราะยังไม่มีความแน่นอนชัดเจนเพียงพอ หรือในบางกรณีโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเจรจาแบบพหุภาคี หากจะรอให้เสนอกรอบการเจรจาก่อนจึงจะดำเนินการเจรจาได้ อาจทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินกิจการต่างประเทศซึ่งจะทำให้ประเทศชาติเสียประโยชน์ ท้ายที่สุดก็อาจนำไปสู่ปัญหาการทำหนังสือสัญญาที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการที่รัฐธรรมนูญกำหนด และอาจทำให้หนังสือสัญญานั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญในภายหลังได้

ข้อวิเคราะห์

ปัญหาทางปฏิบัติเหล่านี้ คณะกรรมการฯ เห็นว่าอาจแก้ไขได้โดยอาศัยการตีความและใช้บังคับรัฐธรรมนูญฯ ตามเจตนารมณ์ประกอบกับตัวอักษรในรัฐธรรมนูญ เพื่อมิให้ตัวอักษรเคร่งครัดเกินไปจนประเทศต้องเสียประโยชน์ เพราะหากพิจารณาความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารเสนอกรอบการเจรจาให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบก่อนนั้น จะเห็นว่าเป็นไปเพื่อให้รัฐสภารับทราบแนวทางว่าฝ่ายบริหารจะดำเนินการทำหนังสือสัญญาที่มีความสำคัญตามมาตรา ๑๘๐ วรรคสองในเรื่องใด และจะผูกพันประเทศอย่างไรต่อไป

ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการฯ จึงเห็นว่า การเสนอกรอบการเจรจาก่อนการทำหนังสือสัญญาไม่ได้หมายความว่าต้องเสนอกรอบการเจรจาก่อนเริ่ม ณ วันแรกที่มีการเจรจาอย่างเป็นทางการ ไม่ว่าจะเป็นหนังสือสัญญาเรื่องใดๆ และแม้เมื่ออยู่ในระหว่างการเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภา ก็ไม่จำเป็นต้องหยุดการเจรจาทำหนังสือสัญญาทั้งหมดเพื่อรอผลการพิจารณากรอบการเจรจาของรัฐสภา ทั้งนี้ ควรพิจารณาประเภทของหนังสือสัญญาประกอบด้วยว่าเป็นหนังสือสัญญาทวิภาคีหรือพหุภาคี ในกรณีที่เป็นหนังสือสัญญาทวิภาคีอาจจะได้กรอบการเจรจาที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาเห็นชอบก่อนการดำเนินการทำหนังสือสัญญาได้ แต่สำหรับหนังสือสัญญาพหุภาคี กรณีอาจจำเป็นต้องเริ่มการเจรจาไปแล้วระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งอาจเป็นเวลาหลายปี จึงจะสามารถกำหนดกรอบการเจรจาได้ และเมื่อเป็นที่แน่ชัดว่าหนังสือสัญญาดังกล่าวเป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๘๐ วรรคสอง จึงนำเสนอกรอบการเจรจาให้รัฐสภาพิจารณาต่อไปได้ ในกรณีที่รัฐสภาไม่เห็นชอบด้วยกับกรอบการเจรจา ฝ่ายบริหารย่อมต้องหยุดการดำเนินการทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการทำหนังสือสัญญานั้น มิเช่นนั้น ฝ่ายบริหารย่อมต้องรับผิดชอบทางการเมืองและทางกฎหมาย ทั้งนี้ เมื่อมีการเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาแล้ว รัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้รัฐสภาพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อเร่งรัดให้รัฐสภาพิจารณาเรื่องให้แล้วเสร็จโดยเร็ว เพื่อ

ประโยชน์ในการเจรจาความตกลงระหว่างประเทศได้ต่อเนื่องต่อไปเท่านั้น ในกรณีที่รัฐสภาพิจารณาเรื่องเกินกว่าระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญฯ กำหนด มิได้มีผลทำให้มติของรัฐสภาเกี่ยวกับกรอบการเจรจาต้องเสียไปแต่อย่างใด

ในทางปฏิบัติยังอาจแบ่งรายละเอียดออกได้เป็น ๒ กรณี คือ

๓.๓.๑ กรณีการเจรจาหรือเข้าร่วมกิจกรรมในทางระหว่างประเทศที่ไม่ได้มีเจตนาทำหนังสือสัญญาตั้งแต่แรก แต่ต่อมาได้มีการพัฒนาหรือมีการตกลงทำเป็นหนังสือสัญญาในภายหลัง

ข้อวิเคราะห์

ในกรณีนี้การเจรจาหรือเข้าร่วมกิจกรรมในทางระหว่างประเทศของรัฐบาลเมื่อเริ่มแรกยังมิได้มีเจตนาทำหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสองกับรัฐใด แต่ต่อมาเมื่อการเจรจามีความก้าวหน้าจนสามารถพัฒนาหรือทำความตกลงทำเป็นหนังสือสัญญาได้ คณะกรรมการฯ เห็นว่ากรณีนี้ยังไม่สามารถขอความเห็นชอบกรอบการเจรจาจากรัฐสภาในทันทีที่เริ่มเจรจาหรือเข้าร่วมกิจกรรมในทางระหว่างประเทศนั้นได้ ต่อเมื่อการเจรจามีการพัฒนาไปถึงขั้นตอนที่รัฐคู่เจรจาประสงค์จะทำหนังสือสัญญาระหว่างกัน และหนังสือสัญญาเข้าลักษณะตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง จึงถือได้ว่ารัฐบาลมีความประสงค์จะดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญาและเป็นการเริ่มการเจรจาอย่างเป็นทางการสำหรับหนังสือสัญญาที่เข้าลักษณะตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง เมื่อนั้นรัฐบาลจึงต้องเสนอกรอบการเจรจาเพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐสภา

๓.๓.๒ กรณีกรอบการเจรจาได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว แต่ผลการเจรจาสุดท้ายออกมาเกินกว่ากรอบที่ได้รับความเห็นชอบไว้ หรือเกิดผลกระทบมากกว่าที่ระบุในกรอบการเจรจาที่ได้นำเสนอต่อรัฐสภาครั้งแรก

ข้อวิเคราะห์

สำหรับกรณีนี้ได้มีการเสนอขอความเห็นชอบกรอบการเจรจาและได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเรียบร้อยแล้วเมื่อเริ่มขั้นตอนการเจรจา แต่ปรากฏว่าเมื่อสิ้นสุดการเจรจาขั้นตอนสุดท้าย ความตกลงมีเนื้อหาและสาระสำคัญเกินกว่ากรอบที่ได้รับความเห็นชอบไว้เดิม หรือเกิดผลกระทบอย่างกว้างขวางหรือมีผลผูกพันอย่างมีนัยสำคัญเกินกว่าที่ระบุในกรอบการเจรจาที่ได้นำเสนอต่อรัฐสภา คณะกรรมการฯ เห็นว่า กรณีนี้รัฐบาลไม่จำต้องเสนอขอความเห็นชอบกรอบการเจรจาซ้ำอีก ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐสภาจะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบรายละเอียดของหนังสือสัญญาทั้งหมดในขั้นตอนก่อนการให้สัตยาบันอีกครั้งหนึ่งอยู่แล้วตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ในขั้นตอนนี้หากรัฐสภาไม่เห็นชอบด้วยกับร่างหนังสือสัญญา รัฐสภาก็อาจไม่ให้ความเห็นชอบร่างหนังสือสัญญาดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่การเจรจามีความต่อเนื่องซึ่งต้องใช้ระยะ

เวลานาน คณะผู้เจรจาอาจแนะนำให้รัฐบาลเสนอขอความเห็นชอบกรอบการเจรจาอันใหม่ต่อรัฐสภาอีกครั้งหนึ่งก็ย่อมกระทำได้ เพราะไม่มีกฎหมายห้ามไว้

<u>สรุปความเห็น</u>

คณะกรรมการฯ เห็นว่าการตีความรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๙๐ ควรพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญประกอบกับตัวอักษรเป็นสำคัญยิ่งกว่าการยึดถือตัวอักษรเพียงอย่างเดียว เพื่อมิให้ตัวอักษรเคร่งครัดเกินไปจนเป็นอุปสรรคขัดขวางการปฏิบัติงานของรัฐบาลในการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

สำหรับกรณีการเจรจาหรือเข้าร่วมกิจกรรมในทางระหว่างประเทศที่รัฐบาลไทยไม่ได้มีเจตนาทำหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสองตั้งแต่เริ่มแรก แต่ต่อมาได้มีการพัฒนาหรือมีการตกลงทำเป็นหนังสือสัญญาในภายหลัง คณะกรรมการฯ เห็นว่าเมื่อการเจรจามีการพัฒนาไปถึงขั้นตอนที่รัฐคู่เจรจาประสงค์จะทำหนังสือสัญญาระหว่างกัน และหนังสือสัญญาเข้าลักษณะตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๙๐ วรรคสองแล้ว รัฐบาลจึงต้องเสนอกรอบการเจรจาเพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐสภา

สำหรับกรณีที่ได้มีการเสนอขอความเห็นชอบกรอบการเจรจาจากรัฐสภาเรียบร้อยแล้ว แต่ผลการเจรจาสุดท้ายมีผลเกินกว่ากรอบที่ได้รับความเห็นชอบไว้เดิม หรือเกิดผลกระทบมากกว่าที่ระบุในกรอบการเจรจาที่ได้รับความเห็นชอบแล้ว คณะกรรมการฯ เห็นว่า รัฐบาลไม่จำต้องเสนอขอความเห็นชอบกรอบการเจรจาใหม่อีก เว้นแต่ คณะผู้เจรจาจะเห็นสมควรเสนอให้รัฐบาลเสนอกรอบการเจรจาให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้งก็สามารถทำได้

๔. การศึกษาวิจัยข้อมูลและผลกระทบในการจัดทำหนังสือสัญญา

<u>ประเด็น</u>

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับรัฐบาลประกอบกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๓๐๓ (๓)[๒๕] ซึ่งกำหนดให้พระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๙๐ วรรคห้า ต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยที่มีความเป็นอิสระ ซึ่งดำเนินการก่อนการเจรจาทำหนังสือสัญญา โดยไม่มีการขัดกันระหว่างประโยชน์ของรัฐกับผลประโยชน์ของผู้ศึกษาวิจัยไม่ว่าในช่วงเวลาใดของการบังคับใช้หนังสือสัญญา

---

[๒๕] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๓ (๓)

"...กฎหมายตามมาตรา ๑๙๐ วรรคห้า อย่างน้อยต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการดำเนินการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างคณะรัฐมนตรีและรัฐสภามีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง รวมทั้งรายละเอียดเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยที่มีความเป็นอิสระซึ่งดำเนินการก่อนการเจรจาทำหนังสือสัญญา โดยไม่มีการขัดกันระหว่างประโยชน์ของรัฐกับผลประโยชน์ของผู้ศึกษาวิจัยไม่ว่าในช่วงเวลาใดของการบังคับใช้หนังสือสัญญา..."

และเห็นพ้องด้วยกันว่าการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการศึกษาวิจัยข้อมูลและผลกระทบในการจัดทำหนังสือสัญญาก่อนการเจรจานั้นเป็นขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญและจะมีประโยชน์ในฐานะที่เป็นข้อมูลเบื้องต้นในการพิจารณาทั้งของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และของสังคมโดยทั่วไป ว่าควรจะทำหนังสือสัญญาฉบับนั้นหรือไม่ เพราะเหตุใด และหากจะมีผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญา ใครจะเป็นผู้ได้รับผลกระทบและรัฐจะมีแนวทางป้องกันแก้ไข หรือเยียวยาอย่างไร

คณะกรรมการฯ จึงเห็นว่าควรมีการศึกษาวิจัยข้อมูลและผลกระทบในการจัดทำหนังสือสัญญาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาของรัฐบาลและรัฐสภาในแต่ละช่วงเวลาตลอดการเจรจาจนถึงเวลาก่อนที่จะลงนามให้มีผลผูกพันกันตามหนังสือสัญญา เว้นแต่ว่าการเปิดเผยข้อมูลใดๆ เกี่ยวกับการเจรจาจะส่งผลเสียหายต่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศหรือประชาชน หรือต่อความมั่นคงของชาติ[๒๖] ทั้งนี้ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๔.๑ ช่วงเวลาในการศึกษาวิจัยข้อมูลและผลกระทบในการจัดทำหนังสือสัญญา

ข้อวิเคราะห์

เนื่องจากลักษณะของหนังสือสัญญาแต่ละประเภท เช่น พหุภาคีหรือทวิภาคีมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ในการจัดทำหนังสือสัญญาพหุภาคี จะมีการกำหนดกรอบเวลาในการดำเนินการจัดทำหนังสือสัญญาในขั้นต่างๆ ไว้ ดังนั้น เพื่อให้มีการศึกษาวิจัยที่เหมาะสมกับประเภทของหนังสือสัญญาและเพื่อความสะดวกในทางปฏิบัติ ประกอบกับสถานการณ์ในอนาคตการจัดทำหนังสือสัญญาบางประเภท เช่น ความตกลงเขตการค้าเสรี (FTA) อาจลดน้อยลง แต่อาจมีหนังสือสัญญาประเภทอื่นเพิ่มมากขึ้น เช่น ความตกลงร่วมมือเกี่ยวกับการเงินการบัญญัติกฎหมายจึงควรคำนึงถึงข้อเท็จจริงส่วนนี้ ดังนั้น คณะกรรมการฯ จึงเห็นควรแบ่งประเภทของหนังสือสัญญาเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาเรื่องการศึกษาวิจัยข้อมูลเป็น ๒ ลักษณะได้แก่

(ก) หนังสือสัญญาที่มีเนื้อหาไม่ซับซ้อน เช่น หนังสือสัญญาที่กำหนดให้มีการก่อสร้างสิ่งก่อสร้างขนาดใหญ่ เช่น เขื่อนกั้นน้ำ คณะกรรมการฯ เห็นว่า หนังสือสัญญาประเภทนี้อาจทำการศึกษาวิจัยข้อมูลและผลกระทบเพียงหนึ่งหรือสองครั้งก็สามารถทราบถึงผลกระทบและสามารถเสนอแนะมาตรการการแก้ไขเยียวยาได้ทันที โดยไม่จำเป็นต้องทำการศึกษาวิจัยต่อเนื่องเป็นระยะ การศึกษาวิจัยหนังสือสัญญาประเภทนี้ไม่ต้องใช้เวลาดำเนินการและงบประมาณมากนัก

(ข) หนังสือสัญญาที่มีเนื้อหาซับซ้อน มีผลกระทบต่อสังคมหลายภาคส่วน เช่น หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้าการลงทุนของประเทศ อย่างเช่น ความตกลงเขตการค้าเสรี (FTA) คณะกรรมการฯ เห็นว่าหนังสือสัญญาประเภทนี้ควรทำการศึกษาวิจัยข้อมูลและผลกระทบอย่างต่อเนื่องเป็นระยะตามช่วงเวลาที่

[๒๖] ความเห็นนี้สอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับรัฐบาล มาตรา ๘ และข้อเสนอแนะของ สป.

เหมาะสม[๒๗] โดยการศึกษาวิจัยในแต่ละช่วงเวลาควรคำนึงถึงการมีส่วนร่วมและการเข้าถึงข้อมูลของประชาชนให้ได้มากที่สุดด้วย ทั้งนี้ ช่วงเวลาที่คณะกรรมการฯ เห็นควรให้ทำการศึกษาวิจัยข้อมูลและผลกระทบมี ๓ ช่วงเวลา[๒๘] ได้แก่

(๑) การศึกษาวิจัยในขั้นตอนก่อนการเสนอขอความเห็นชอบกรอบการเจรจาจากรัฐสภา[๒๙]

การศึกษาวิจัยในชั้นนี้อาจยังไม่ใช่การศึกษาวิจัยอย่างละเอียดในเชิงลึก แต่เป็นการศึกษาวิจัยจากเอกสารหรือข้อมูลทุติยภูมิ จากข้อมูลความรู้เดิมที่หน่วยงานราชการมีอยู่ จากผลการศึกษาวิจัยทั้งในและต่างประเทศ การสืบค้นทางเว็บไซต์ การสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้ชำนาญการ เพื่อให้เห็นภาพกว้าง (scenario) ความเป็นไป และทิศทางในการทำหนังสือสัญญา การได้รับผลกระทบตลอดจนแนวทางการแก้ไขหรือเยียวยา ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในแง่ที่มีการรวบรวมข้อมูลที่เพียงพอรอบด้าน เพื่อประกอบการพิจารณากรอบการเจรจาของรัฐสภา และทำให้ประเทศมีอำนาจต่อรองในการเจรจาได้ดียิ่งขึ้น

ทั้งนี้ คณะกรรมการฯ มีความเห็นว่า แม้จะไม่ได้มีการศึกษาวิจัยในเชิงลึกก่อนการจัดทำกรอบการเจรจา ก็ไม่มีผลเสียหายอย่างใด เพราะการตัดสินใจขั้นสุดท้ายของรัฐสภาจะอยู่ที่การให้ความเห็นชอบการแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน ซึ่งในขั้นตอนดังกล่าวรัฐสภายังอาจไม่ให้ความเห็นชอบก็ได้ หนังสือสัญญาจะไม่มีผลผูกพันประเทศแต่ประการใด

(๒) ขั้นตอนการศึกษาวิจัยภายหลังเมื่อการเจรจาสิ้นสุดลงและได้ร่างหนังสือสัญญาที่มีข้อความถูกต้องแท้จริงแล้ว ก่อนการให้สัตยาบันเพื่อให้มีความผูกพันตามหนังสือสัญญา

การศึกษาวิจัยในชั้นนี้มีความสำคัญมากเพราะบางประเด็นในหนังสือสัญญาอาจเกิดขึ้นในชั้นการเจรจา การศึกษาวิจัยก่อนและระหว่างการเจรจาจึงอาจยังไม่ครอบคลุมถึงบางประเด็นที่เกิดขึ้นภายหลังเมื่อการเจรจาสิ้นสุดลงและได้ร่างหนังสือสัญญาที่มีข้อความถูกต้องแท้จริงแล้ว ตัวอย่างเช่น การศึกษาวิจัยความ

---

[๒๗] คณะกรรมการฯ เห็นว่าการที่รัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๓๐๓ (๓) กำหนดให้มีการศึกษาวิจัยก่อนการเจรจาทำหนังสือสัญญาเป็นเพียงการกำหนดช่วงเวลาขั้นต่ำที่จะต้องมีการศึกษาวิจัย ดังนั้น หากพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายที่จะกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาจะกำหนดให้มีการศึกษาวิจัยเป็นระยะจึงสามารถกระทำได้

[๒๘] ในเรื่องนี้ ข้อเสนอแนะของ สป. เห็นว่าควรมีการศึกษาวิจัยในหนังสือสัญญาระหว่างประเทศทุกประเภทตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง ใน ๓ ระยะ ได้แก่ (๑) การศึกษาวิจัยก่อนเริ่มการเจรจา (๒) การศึกษาวิจัยเพื่อประเมินผลของร่างความตกลงก่อนการเสนอให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ และ (๓) การศึกษาวิจัยเพื่อประเมินผลภายหลังการบังคับใช้ความตกลงฯ โดยไม่มีการแบ่งประเภทหนังสือสัญญา โปรดดูรายละเอียดในข้อเสนอแนะของสป. หน้าที่ ๗-๘

[๒๙] อย่างไรก็ตาม ในประเด็นว่า “ก่อนการเจรจาทำหนังสือสัญญา” ตามนัยแห่งรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๓๐๓ (๓) นี้ คณะกรรมการฯ มีข้อสังเกตต่อร่างพระราชบัญญัติ ฯ ฉบับรัฐบาล มาตรา ๑๐ ซึ่งกำหนดให้มีการศึกษาวิจัยก่อนจัดทำกรอบการเจรจาเพียงขั้นตอนเดียวว่าเป็นการกำหนดที่แคบกว่ารัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๓๐๓ (๓) ซึ่งกำหนดให้ทำการศึกษาวิจัยก่อนการเจรจาทำหนังสือสัญญา

ตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย – ญี่ปุ่น (JTEPA) โดยสถาบันเพื่อการวิจัยและพัฒนาแห่งประเทศไทย (TDRI) ผลการศึกษาวิจัยนี้นำไปสู่การถกเถียงทางวิชาการในเรื่องต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศ เช่น สิทธิบัตรจุลชีพ ของเสียจากอุตสาหกรรมที่เป็นอันตราย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อถกเถียงที่ว่าการลงนามผูกพันในความตกลงที่มากกว่าพันธกรณีที่ประเทศไทยได้ให้ไว้กับองค์การการค้าโลก (WTO) เข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๘๐ วรรคสอง หรือไม่ เป็นต้น

อนึ่ง นอกเหนือจากที่กล่าวมา หากในระหว่างการเจรจา ผู้เจรจาหรือหน่วยงานผู้รับผิดชอบเห็นสมควรทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับประเด็นส่วนใดส่วนหนึ่งของหนังสือสัญญาระหว่างประเทศก็อาจกระทำได้และมีประโยชน์เช่นกัน เพราะเหตุว่าในระหว่างการเจรจา รัฐคู่เจรจาอาจยื่นข้อเสนอบางประการเพิ่มเติมจากกรอบที่ได้รับอนุมัติไว้ตั้งแต่ต้น ในกรณีนี้ผู้เจรจาหรือหน่วยงานผู้รับผิดชอบควรทำการศึกษาวิจัยถึงผลกระทบด้านต่างๆ ในเรื่องนั้นโดยทันทีเพื่อใช้ประกอบการเจรจา เพราะหากรอทำการศึกษาวิจัยเมื่อการเจรจาสิ้นสุดแล้วอาจล่าช้าเกินไปไม่เป็นประโยชน์กับการเจรจา และโดยเหตุที่ข้อมูลในการเจรจาบางเรื่องในระหว่างที่อยู่ในกระบวนการเจรจามีความละเอียดอ่อน (sensitive) จึงควรให้เป็นดุลพินิจของหน่วยงานผู้รับผิดชอบว่าควรเปิดเผยข้อมูลในระหว่างการเจรจาหนังสือสัญญาได้มากน้อยเพียงใด และควรรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียมากน้อยอย่างไร ทั้งนี้ โดยควรคำนึงถึงสิทธิของผู้ที่จะถูกกระทบจากการทำหนังสือสัญญาที่จะได้รับการรับฟังความคิดเห็นและมีส่วนร่วมให้ได้มากที่สุด

(๓) ขั้นตอนการศึกษาวิจัยภายหลังจากหนังสือสัญญามีผลบังคับใช้แล้วระยะหนึ่งเพื่อประเมินผลที่ได้รับ

ประโยชน์ของการศึกษาวิจัยในชั้นนี้ คือหนังสือสัญญาบางประเภทเมื่อบังคับใช้แล้วระยะเวลาหนึ่ง อาจจำเป็นต้องมีการเจรจาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมหนังสือสัญญา ดังนั้น ควรทำการศึกษาวิจัยเพื่อประเมินผลว่าการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาเป็นไปตามวัตถุประสงค์และผลที่คาดหมายไว้ตั้งแต่ในขั้นตอนการวางกรอบการเจรจาหรือไม่ และมาตรการการแก้ไขเยียวยาที่ดำเนินการไปแล้ว ได้ผลและมีประสิทธิภาพจริงหรือไม่ เพียงใด ทั้งนี้ ควรระบุให้ชัดเจนว่าให้มีการศึกษาวิจัยในขั้นตอนนี้ภายหลังจากหนังสือสัญญามีผลใช้บังคับแล้วกี่ปี เช่น เมื่อครบ ๓-๕ ปี เป็นต้น

อนึ่ง สำหรับกรณีที่มีผู้เห็นว่าการกำหนดให้มีการศึกษาวิจัยผลกระทบหลายขั้นตอนในกฎหมายจะเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๓๐๓ (๓) ที่กำหนดให้ทำการศึกษาวิจัยก่อนการเจรจาทำหนังสือสัญญาเท่านั้น ในเรื่องนี้ คณะกรรมการฯ เห็นว่าบทบัญญัติในพระราชบัญญัติที่ออกมารองรับรัฐธรรมนูญฯ ถ้ามีมาตรฐานที่ไม่ต่ำกว่าที่รัฐธรรมนูญฯ กำหนดแล้วก็สามารถใช้บังคับได้ นอกจากนี้ การกำหนดให้ทำการศึกษาวิจัยใน ๓ ช่วงระยะเวลาที่แตกต่างกันดังกล่าว สำหรับหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

หรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวางหรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุนอย่างมีนัยสำคัญแล้ว จะเป็นประโยชน์กับการพิจารณาของรัฐบาลและรัฐสภายิ่งขึ้น

<u>สรุปความเห็น</u>

คณะกรรมการฯ เห็นว่าการพิจารณาช่วงเวลาในการศึกษาวิจัยข้อมูลและผลกระทบในการจัดทำหนังสือสัญญาจะต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับลักษณะประเภทของหนังสือสัญญาด้วย หากเป็นหนังสือสัญญาที่ไม่มีความซับซ้อนมากนัก สามารถทราบถึงผลกระทบได้ในการศึกษาวิจัยเพียง ๑-๒ ครั้ง ก็ไม่จำเป็นต้องทำการศึกษาวิจัยอย่างต่อเนื่อง ตรงกันข้ามหากเป็นกรณีหนังสือสัญญาที่มีความซับซ้อน ก็จำเป็นต้องทำการศึกษาวิจัยอย่างน้อยใน ๓ ช่วงเวลา ได้แก่ (๑) การศึกษาวิจัยในขั้นตอนก่อนการเสนอขอความเห็นชอบกรอบการเจรจาจากรัฐสภา (๒) ขั้นตอนการศึกษาวิจัยภายหลังเมื่อการเจรจาสิ้นสุดลงและได้ร่างหนังสือสัญญาที่มีข้อความถูกต้องแท้จริงแล้ว ก่อนการให้สัตยาบันเพื่อให้มีความผูกพันตามหนังสือสัญญา และ (๓) ขั้นตอนการศึกษาวิจัยภายหลังจากหนังสือสัญญามีผลบังคับใช้แล้วระยะหนึ่งเพื่อประเมินผลที่ได้รับ

๔.๒ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ศึกษาวิจัยข้อมูลและผลกระทบในการจัดทำหนังสือสัญญา

รัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๓๐๓ (๓) ได้กำหนดเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยในการจัดทำหนังสือสัญญา โดยกำหนดว่ากฎหมายตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๙๐ วรรคห้า ต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยที่มีความเป็นอิสระซึ่งดำเนินการก่อนการเจรจาทำหนังสือสัญญา โดยไม่มีการขัดกันระหว่างประโยชน์ของรัฐกับผลประโยชน์ของผู้ศึกษาวิจัยไม่ว่าในช่วงเวลาใดของการบังคับใช้หนังสือสัญญา

ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับรัฐบาล มาตรา ๑๐ วรรคแรก กำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดทำหนังสือสัญญาเป็นผู้จัดให้มีการศึกษาวิจัยในหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ และร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับรัฐบาล มาตรา ๑๐ วรรคสอง ได้กำหนดให้การศึกษาวิจัยกระทำโดยหน่วยงานหรือองค์กรที่มีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน และผู้ซึ่งหน่วยงานหรือองค์กรนั้นมอบหมายให้ดำเนินการศึกษาวิจัย ต้องไม่มีประโยชน์ได้เสียเป็นการส่วนตัวหรือมีอคติในเรื่องที่ดำเนินการศึกษาวิจัย[๓๐]

---

[๓๐] ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับรัฐบาล มาตรา ๑๐

"ก่อนจัดทำกรอบการเจรจาเพื่อจัดทำหนังสือสัญญาตามมาตรา ๔ (๔) หรือ (๕) หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องจัดให้มีการศึกษาวิจัยในเรื่องดังต่อไปนี้

...

ข้อวิเคราะห์

จากการพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ ที่ต้องการให้มีการศึกษาวิจัยที่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง คณะกรรมการฯ เห็นว่าควรกำหนดให้มีกลไกและองค์กรรับผิดชอบในพระราชบัญญัตินี้ที่จะทำให้การศึกษาวิจัยมีความเป็นอิสระตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ ในการนี้ จึงควรกำหนดให้มี "หน่วยงานกลาง" แบบมืออาชีพที่ทำหน้าที่บริหารจัดการการศึกษาวิจัยโดยการคัดเลือกผู้มีความเหมาะสมทำการศึกษาวิจัยในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยจัดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการเจรจาเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำขอบเขตของงานวิจัย (TOR) ตลอดจนเป็นผู้กำกับดูแลการศึกษาวิจัยและสนับสนุนด้านข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องนั้นๆ

ในการนี้ คณะกรรมการฯ เห็นว่า หน่วยงานที่มีความพร้อมและเหมาะสมเป็นหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการศึกษาวิจัยในพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) จึงได้เชิญผู้แทนสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (โดยศาสตราจารย์ ดร.ปิยะวัติ บุญ-หลง ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย: สกว.) มาให้ข้อมูลเกี่ยวกับความพร้อมในการทำหน้าที่รับผิดชอบในการศึกษาวิจัยนี้ ผลจากการประชุมรับฟังผู้แทนสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย คณะกรรมการฯ เห็นว่า สกว. มีความพร้อมและเหมาะสมเป็นหน่วยงานกลางในการทำหน้าที่บริหารจัดการการศึกษาวิจัยและคัดเลือกผู้ทำการศึกษาวิจัยข้อมูลและผลกระทบในการจัดทำหนังสือสัญญาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ[๓๑] เนื่องจาก สกว. เป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาวิจัยของประเทศโดยเฉพาะ จึงเป็นแหล่งข้อมูลความรู้เกี่ยวกับการศึกษาวิจัยที่สำคัญของประเทศทั้งด้านวิทยาศาสตร์และสังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ มีโครงสร้างองค์กรที่คล่องตัวภายใต้การบริหารของคณะกรรมการนโยบายกองทุนสนับสนุนการวิจัย ไม่สังกัดส่วนราชการใดๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากผลงานที่ผ่านมา สกว. ได้รับความเชื่อถือจากสาธารณชนในความเป็นมืออาชีพ และความเป็นอิสระขององค์กร[๓๒] กล่าวคือ

การศึกษาวิจัยตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำโดยหน่วยงานหรือองค์กรที่มีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน และผู้ซึ่งหน่วยงานหรือองค์กรนั้นมอบหมายให้ดำเนินการศึกษาวิจัยต้องไม่มีประโยชน์ได้เสียเป็นการส่วนตัวหรือมีอคติในเรื่องที่ดำเนินการศึกษาวิจัย ..."

[๓๑] ดูข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ www.trf.or.th

[๓๒] พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการวิจัย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ วรรคสาม

"ให้กองทุนมีสำนักงานใหญ่ในกรุงเทพมหานคร เรียกว่า สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย โดยให้เป็นหน่วยงานในกำกับของสำนักนายกรัฐมนตรี มีระบบการบริหารงานที่แตกต่างจากระบบราชการเพื่อให้เกิดความคล่องตัวภายใต้นโยบายของคณะกรรมการนโยบาย"

(๑) สกว. มีคณะกรรมการนโยบายกองทุนสนับสนุนการวิจัย (คณะกรรมการนโยบาย) ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ และประสบการณ์สูงด้านการวิจัย

(๒) สกว. ถูกจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจการสนับสนุนการวิจัย แต่ไม่ต้องดำเนินการวิจัยเอง มีกองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายในการสนับสนุนการวิจัยอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพในด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี สังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ การวิจัยเชิงนโยบาย และการวิจัยประยุกต์ต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวิชาการของประเทศ

ดังนั้น การบริหารจัดการการศึกษาวิจัยจึงเป็นภารกิจหลักของ สกว. ที่ได้รับมอบหมายอยู่แล้ว ปัจจุบัน สกว. มีการทำงานใน ๓ ระดับ กล่าวคือ (๑) งานวิจัยตามศาสตร์ เช่น เรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี สังคมศาสตร์ (๒) งานวิจัยที่แบ่งตามพื้นที่ (area-based research) โดยใช้จังหวัดเป็นขอบเขตในการหาโจทย์วิจัย แล้วเอาโจทย์เหล่านั้นมาให้นักวิจัยพิจารณาว่ามีความรู้หรือเทคโนโลยีใดที่สามารถนำไปแก้ปัญหาในพื้นที่ได้ (๓) งานวิจัยระดับยุทธศาสตร์ของประเทศ ที่ไม่จำเพาะในศาสตร์ใดศาสตร์หนึ่งหรือจังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง เช่น ทรัพยากรน้ำซึ่งเกี่ยวข้องกับวิศวกรรมศาสตร์แหล่งน้ำความสัมพันธ์กับชุมชนและอุตสาหกรรมในพื้นที่ เป็นต้น

(๓) สกว. มีความคล่องตัวในการดำเนินการเพื่อจัดให้มีการศึกษาวิจัย กล่าวคือ ในการบริหารจัดการ สกว. สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วเนื่องจากไม่ต้องทำการประกวดราคาหรือสอบราคาเช่นเดียวกับหน่วยงานราชการทั่วไป การจัดหาผู้วิจัยจึงสามารถทำได้ภายใน ๑-๒ สัปดาห์เท่านั้น อย่างไรก็ตาม บางเรื่องอาจต้องใช้เวลาในการดำเนินการมากขึ้น ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขความชัดเจนของโจทย์วิจัย ซึ่งบางกรณีอาจต้องจัดให้มีการประชุมหารือกันก่อน หรือบางกรณี สกว. ไม่มีฐานข้อมูลความรู้และฐานข้อมูลนักวิจัยในเรื่องนั้นอย่างเพียงพอ สำหรับการศึกษาวิจัยเพื่อรองรับการเจรจาจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศนั้น สกว. จำเป็นต้องรู้ข้อมูลของรัฐคู่เจรจาทั้ง ๒ ฝ่ายทั้งประเทศไทยและประเทศคู่เจรจา และต้องรู้ว่ากรอบการเจรจาเป็นเรื่องใด ปัญหาที่อาจทำให้ล่าช้าในกรณีนี้ คือ สกว. จะทราบโจทย์วิจัยและทราบประเทศที่จะเข้าเจรจาได้รวดเร็วเพียงใด

(๔) สกว. มีมาตรการประกันความเป็นอิสระของนักวิจัยเพื่อให้ผลงานวิจัยมีความเป็นกลางและเป็นความเห็นตามหลักวิชาอย่างแท้จริง กล่าวคือ สกว. มีกระบวนการตรวจสอบนักวิจัยว่ามีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือมีส่วนได้เสียกับเรื่องที่ทำการศึกษาวิจัยในเรื่องนั้นหรือไม่ โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิติดตามประเมินผล (reviewer) ว่าคำถามในการศึกษาวิจัย และวิธีการในการศึกษาค้นคว้า (research methodology) เป็นไปตามหลักสากลหรือไม่ หรือในกรณีจำเป็น อาจจัดให้มีผู้ศึกษาวิจัยในเรื่องนั้นมากกว่า ๑ ฝ่ายเพื่อถ่วงดุลกัน เพราะหน้าที่ของ สกว. คือการนำข้อมูลพยานหลักฐาน ข้อดีและข้อเสีย และผลกระทบมานำเสนอประกอบการตัดสินใจ ไม่ใช่เป็นผู้ตัดสินใจว่าควรทำอย่างไร ดังนั้น แม้ว่าผลการศึกษาวิจัยหลายชิ้นจะไม่สอดคล้องกันก็ไม่เป็นปัญหา เพราะ

ผลการศึกษาวิจัยเป็นมุมมองทางวิชาการ ผู้ศึกษาวิจัยแต่ละรายอาจมีมุมมองแตกต่างกันได้ ซึ่งหากมีข้อมูลหลักวิชาสนับสนุนก็สามารถยอมรับได้

(๕) นอกจากนี้ สกว. มีระบบประกันคุณภาพของงานวิจัย กล่าวคือ สกว. จะแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการสนับสนุนการวิจัย (คณะกรรมการประเมินผล) ซึ่งมีหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบประเมินผลงานวิจัยที่ได้รับการสนับสนุน และจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานพร้อมทั้งข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการนโยบายในการดำเนินการ เมื่อได้โจทย์วิจัยมาแล้ว สกว. จะจัดประชุมเพื่อตรวจสอบความเข้าใจว่าโจทย์วิจัยคืออะไร โดยให้ผู้ศึกษาวิจัยมาเสนอโครงการและให้ผู้ใช้ผลงาน (user) เป็นผู้วิจารณ์ร่วมกับผู้ทรงคุณวุฒิในเรื่องนั้นเพื่อให้การศึกษาวิจัยสามารถใช้ประโยชน์ได้จริง และเมื่อมีการทำความตกลงให้ทุนวิจัยแล้ว ผู้ศึกษาวิจัยจะต้องรายงานความก้าวหน้าทุกหกเดือน ในระหว่างหกเดือนนั้น อาจมีการเชิญผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้ที่ใช้ผลงานมาวิจารณ์โครงการเพื่อให้ผู้ศึกษาวิจัยได้เห็นประเด็นชัดเจนขึ้นหรือเพิ่มเติมประเด็นที่อาจตกไป เมื่อปิดโครงการเสนอรายงานแล้ว ก็จะมีกระบวนการนำผลงานวิจัยออกไปใช้ประโยชน์ผ่านการเผยแพร่ทางสื่อมวลชน เสนอต่อรัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือจัดส่งไปยังผู้ใช้ผลงานกลุ่มอื่นๆ ที่อาจเป็นประโยชน์ต่อไป

(๖) ในกรณีที่มีโจทย์วิจัยเกิดขึ้นตามสภาวการณ์ และทราบล่วงหน้าในระยะเวลาอันสั้น แต่ต้องการคำตอบในรายละเอียดโดยไม่จำเป็นต้องศึกษาวิจัยใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตามที่รัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง กำหนดให้รัฐสภาต้องพิจารณาหนังสือสัญญาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว สกว. สามารถรับภารกิจการศึกษาหาคำตอบต่อโจทย์วิจัยที่ทราบล่วงหน้าในเวลาอันสั้นดังกล่าวได้ เนื่องจาก สกว. มีการสร้างฐานข้อมูลความรู้และฐานนักวิจัยไว้ล่วงหน้าในบางด้านไว้แล้ว เช่น การเกษตร โคนม ฯลฯ และคาดว่าจะสามารถมีฐานความรู้ และฐานนักวิจัยในทุกด้านได้ในอนาคต และสามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ว่าประเทศไทยจะมีปัญหาสำคัญอะไรในอนาคตอย่างน้อย ๓-๕ ปี ดังนั้น หากหน่วยงานเจ้าของเรื่องประสานไปยัง สกว. ให้จัดเตรียมการศึกษาและประมวลข้อมูลที่เกี่ยวข้องให้ก็สามารถกระทำได้

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการฯ เห็นว่าการศึกษาวิจัยโดยหน่วยงานกลางหรือ สกว. ที่กล่าวมา ไม่เป็นเหตุขัดขวางมิให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบทำการศึกษาวิจัยความเป็นไปได้ของการทำหนังสือสัญญา (feasibility studies) ก่อนเข้าทำความตกลงในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เนื่องจากหน่วยงานเจ้าของเรื่องมีหน้าที่โดยตรงที่ต้องทำการศึกษาความเป็นไปได้เบื้องต้นเพื่อใช้ประกอบการหาแหล่งเงินทุนหรือขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ การศึกษาความเป็นไปได้ของการทำหนังสือสัญญามิใช่การศึกษาวิจัยที่ต้องจัดทำประกอบกระบวนการจัดทำหนังสือสัญญาตามมาตรา ๓๐๓ (๓) แต่เป็นคนละส่วนคนละวัตถุประสงค์กัน จึงไม่อาจทดแทนกันได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการศึกษาความเป็นไปได้แล้ว ผู้ศึกษาวิจัยผลกระทบฯ ก็อาจนำผลการศึกษาความเป็นไปได้มาใช้ประกอบการศึกษาวิจัยในภายหลังได้ และในกรณีที่เป็นการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความตกลงเขตการค้าเสรี

(FTA) ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องก็สามารถส่งข้อมูลการศึกษาวิจัยความเป็นไปได้ของการทำหนังสือสัญญาที่มีอยู่ให้ สกว. เพื่อศึกษาวิจัยต่อไปได้

คณะกรรมการฯ มีความเห็นต่อไปว่า ที่รัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๓๐๓ (๓) กำหนดว่าการศึกษาวิจัยต้องมีความเป็นอิสระโดยไม่มีการขัดกันระหว่างประโยชน์ของรัฐกับผลประโยชน์ของผู้ศึกษาวิจัยนั้น ไม่ได้หมายความว่าจะต้องกีดกันผู้เจรจาออกไปจากกระบวนการศึกษาวิจัยเสียทีเดียว ดังนั้น การกำหนดให้มีหน่วยงานกลางทำหน้าที่บริหารจัดการการศึกษาวิจัยจึงไม่ได้กีดกันหน่วยงานเจ้าของเรื่องไม่ให้เข้ามายุ่งเกี่ยวในกระบวนการศึกษาวิจัย เพียงแต่ต้องระมัดระวังไม่ให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องเข้ามาควบคุมความเห็นของผู้ศึกษาวิจัยจนขาดความเป็นอิสระได้เท่านั้น อันที่จริงการที่หน่วยงานเจ้าของเรื่องสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการศึกษาวิจัยจะเป็นประโยชน์ เนื่องจากรายละเอียดเกี่ยวกับผลกระทบในการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศมีมากและซับซ้อน โดยเหตุนี้ อาจกำหนดในพระราชบัญญัติให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องและ สกว. เสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะคู่ขนานกันไปจนถึงคณะรัฐมนตรีไม่ว่าจะเป็นการศึกษาวิจัยในช่วงเวลาใด เพื่อเป็นการสอบทานกันและกัน โดยที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ตัดสินใจท้ายที่สุด ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีอาจตัดสินใจระงับการทำหนังสือสัญญาตั้งแต่ในชั้นการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีก็เป็นไปได้

นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ ยังได้พิจารณาแนวทางการศึกษาวิจัยข้อมูลและผลกระทบในการจัดทำหนังสือสัญญาว่า ควรแยกประเภทหนังสือสัญญาเป็นหนังสือสัญญาแบบและหนังสือสัญญาที่ไม่มีแบบตัวอย่างเช่น ในกรณีที่เป็นหนังสือสัญญาแบบ เช่น ความตกลงเขตการค้าเสรี (FTA) ประเทศไทยไม่มีอำนาจในการเจรจาต่อรองมากนัก ดังนั้น การศึกษาวิจัยหนังสือสัญญาแบบควรไปศึกษาความตกลงในอดีตที่ประเทศคู่เจรจาของประเทศไทยเคยทำความตกลงไว้กับประเทศอื่นๆ แล้วพิจารณาว่าประเทศไทยต้องการจะเสริมหรือแก้ส่วนใดมากกว่าจะตั้งประเด็นขึ้นใหม่ สำหรับหนังสือสัญญาที่ไม่มีแบบ รัฐคู่สัญญามีอิสระในการกำหนดเนื้อหาหนังสือสัญญาโดยเฉพาะ เช่น การเจรจาสร้างเขื่อน การศึกษาวิจัยหนังสือสัญญาประเภทหลังนี้อาจศึกษาความเป็นไปได้ก่อนโดยศึกษาหาผลกระทบ ข้อดี ข้อเสียต่างๆ และทำการศึกษาวิจัยในเชิงลึกในลำดับต่อมา เพื่อนำเสนอแนวทางเลือกอื่นๆที่มีประสิทธิภาพในการไปสู่เป้าหมายต่อไป

<u>สรุปความเห็น</u>

คณะกรรมการฯ เห็นว่าควรกำหนดให้มีกลไกและองค์กรรับผิดชอบในพระราชบัญญัติที่จะทำให้การศึกษาวิจัยมีความเป็นอิสระ ในการนี้ ควรให้มี “หน่วยงานกลาง” มีอาชีพเป็นผู้ทำหน้าที่บริหารจัดการการศึกษาวิจัยโดยการคัดเลือกผู้มีความเหมาะสมทำการศึกษาวิจัยในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง จัดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการเจรจาเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำขอบเขตของงานวิจัย (TOR) ตลอดจนเป็นผู้กำกับดูแลการศึกษาวิจัย

และสนับสนุนด้านข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องนั้นๆ โดยคณะกรรมการฯ เห็นว่า หน่วยงานที่มีความพร้อมและเหมาะสมเป็นหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว ได้แก่ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

อย่างไรก็ตาม การศึกษาวิจัยโดย สกว. ไม่ได้หมายความว่าจะต้องกีดกันผู้เจรจาออกไปจากกระบวนการศึกษาวิจัยเสียทีเดียว เพียงแต่ต้องระมัดระวังไม่ให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องเข้ามาควบคุมความเห็นของผู้ศึกษาวิจัยจนขาดความเป็นอิสระได้เท่านั้น จึงอาจกำหนดในพระราชบัญญัติให้หน่วยงานเจ้าของเรื่อง และ สกว. เสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะคู่ขนานกันไปจนถึงคณะรัฐมนตรีไม่ว่าจะเป็นการศึกษาวิจัยในช่วงเวลาใด เพื่อเป็นการสอบทานกันและกัน โดยที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ตัดสินใจท้ายที่สุด

๔.๓ เนื้อหาในการศึกษาวิจัยข้อมูลและผลกระทบในการจัดทำหนังสือสัญญา

ข้อวิเคราะห์

ประเด็นที่ควรจะต้องหาคำตอบในการศึกษาวิจัยข้อมูลและผลกระทบในการจัดทำหนังสือสัญญาเป็นเรื่องที่สำคัญอันจะส่งผลให้การศึกษาวิจัยสมเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ ที่ต้องการให้มีข้อมูลรอบด้านประกอบการตัดสินใจจัดทำหนังสือสัญญา คณะกรรมการฯ จึงได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับรัฐบาล มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบกับร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับ TDRI มาตรา ๑๓ วรรคสองดังนี้

ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับรัฐบาล มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“ก่อนจัดทำกรอบการเจรจาเพื่อจัดทำหนังสือสัญญาตามมาตรา ๔ (๔) หรือ (๕) หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องจัดให้มีการศึกษาวิจัยในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) ผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศ ตลอดจนผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุน และผลกระทบต่อบุคคลหากมีการทำหนังสือสัญญา

(๒) แนวทางป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาผลกระทบดังกล่าวโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป”

ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับ TDRI มาตรา ๑๓ วรรคสอง บัญญัติว่า

“รายงานผลการศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบตาม (๓) ต้องกระทำโดยองค์กรนิติบุคคลที่เป็นอิสระจากหน่วยงานผู้รับผิดชอบ และอย่างน้อยต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(ก) วัตถุประสงค์ของการทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวาง

(ข) ผลกระทบด้านดีและด้านเสียที่จะเกิดกับเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของประเทศที่ประเมินได้ และผลกระทบต่อการประกอบอาชีพของประชาชน

(ค) ผลกระทบเกี่ยวกับกฎหมายภายในของประเทศไทยและพันธกรณีที่ประเทศไทยต่อรัฐอื่น”

<u>สรุปความเห็น</u>

คณะกรรมการฯ เห็นควรให้นำร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับรัฐบาล และร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับ TDRI มาพิจารณาประกอบกัน กล่าวคือ ให้มีการศึกษาวิจัยถึงวัตถุประสงค์ของการทำหนังสือสัญญา ผลกระทบด้านดีและด้านเสียทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและกฎหมายภายใน รวมทั้งแนวทางป้องกัน แก้ไขหรือเยียวยาผลกระทบ เพื่อให้รัฐบาลเห็นภาพรวมเกี่ยวกับการจัดทำหนังสือสัญญา และเพื่อให้รัฐสภาใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาได้

๕. การมีส่วนร่วมของประชาชน การเผยแพร่ข้อมูล และการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

<u>ประเด็น</u>

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕๐ วรรคสามและวรรคสี่ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง และเมื่อลงนามในหนังสือสัญญาแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน คณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญา และรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๓๐๓ (๓) ซึ่งกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่ากฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕๐ วรรคห้าต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง รวมถึง รัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๘๗ ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม ตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ คณะกรรมการฯ เห็นว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำหนังสือสัญญาให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ในทุกขั้นตอนและกระบวนการจัดทำหนังสือสัญญา นอกจากนี้ การจัดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนดำเนินการเจรจา จะเป็นการช่วยป้องกันหน่วยงานเจ้าของเรื่องไม่ให้เกิดปัญหาต่างๆ ในขั้นตอนของการเจรจาและจัดทำหนังสือสัญญาในภายหลัง

โดยเหตุที่การมีส่วนร่วมของประชาชนและการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมีความสำคัญดังกล่าวมา คณะกรรมการฯ จึงเห็นควรกำหนดให้มี “หมวดว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน” ในพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๕๐ วรรคห้า โดยกำหนดสาระสำคัญอันเป็นหลักการพื้นฐานในการเผยแพร่ข้อมูล การมีส่วนร่วมของประชาชน และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และให้มีการกำหนด

รายละเอียดขั้นตอนและวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในกฎหมายลำดับรองอีกชั้นหนึ่ง (เพื่อมิให้พระราชบัญญัติมีความแข็งตัวและเนื้อหายาวเกินไป)[๓๓] ทั้งนี้ ควรคำนึงถึงบทบัญญัติของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกอบด้วย นอกจากนี้ เพื่อประโยชน์ของมหาชนโดยรวมควรมีบทยกเว้นไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลหรือมีบทยกเว้นการจัดรับฟังความเห็นบางกรณี ในกรณีที่การเปิดเผยข้อมูลใดๆหรือการรับฟังความเห็นในขั้นตอนการเจรจาจะเสียหายต่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศหรือประชาชน[๓๔] โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๕.๑ ช่วงเวลาในการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ข้อวิเคราะห์

เนื่องจากคณะกรรมการฯ ได้พิจารณารัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕๐ วรรคสาม ซึ่งกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญา และให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ คณะกรรมการฯ เห็นว่าในทางปฏิบัติขณะที่รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบกรอบการเจรจา รัฐสภาย่อมต้องการทราบว่าฝ่ายบริหารมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อประกอบการจัดทำกรอบการเจรจามากน้อยเพียงใด และหากมีผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อประกอบการพิจารณาให้ความเห็นชอบกรอบการเจรจาของรัฐสภาก็จะเป็นประโยชน์มากขึ้น ดังนั้น คณะกรรมการฯ จึงเห็นว่าควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในขั้นตอนก่อนเสนอกรอบการเจรจาและระหว่างการเจรจาทำหนังสือสัญญา กล่าวคือ ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในขั้นตอนก่อนเสนอกรอบการเจรจา และเมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกรอบการเจรจาแล้วก็อาจมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อเนื่องไปได้ตลอดจนกว่าเมื่อมีการลงนามในหนังสือสัญญา

นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ ได้พิจารณารัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕๐ และมาตรา ๓๐๓ (๓) ประกอบกับมาตรา ๘๗ แล้วเห็นว่ารัฐธรรมนูญฯ มีเจตนารมณ์ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำหนังสือสัญญาให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ในทุกขั้นตอนและกระบวนการจัดทำหนังสือสัญญา ประกอบกับรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕๐ วรรคสี่ ซึ่งกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญาในขั้นตอนเมื่อลงนามในหนังสือสัญญาแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันนั้น คณะกรรมการฯ เห็นว่าเป็นเพียงมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารจะต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำหนังสือสัญญา หากฝ่ายบริหารสามารถให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำหนังสือสัญญาได้มากกว่าที่รัฐธรรมนูญฯ กำหนดอัน

---

[๓๓] สอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับ TDRI มาตรา ๑๕ วรรคสอง ที่ว่า “หลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

[๓๔] สอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับรัฐบาล มาตรา ๘

เป็นการทำให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพเพิ่มมากขึ้น มีความโปร่งใส และเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติมากขึ้น ก็สามารถทำได้

ในการนี้ คณะกรรมการฯ เห็นว่าเมื่อฝ่ายบริหารลงนามในหนังสือสัญญาแล้ว ก่อนแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน หากฝ่ายบริหารจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอีกครั้งหนึ่งในขั้นตอนนี้จะเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติมากกว่า เนื่องจากการรับฟังความคิดเห็นในขั้นตอนนี้มีร่างหนังสือสัญญาที่จะไม่มีการแก้ไขอีก และมีผลการศึกษาวิจัยที่ครบถ้วนสมบูรณ์กว่าผลการศึกษาวิจัยในชั้นก่อนเสนอกรอบเจรจาให้ประชาชนได้พิจารณาประกอบกับการแสดงความคิดเห็นของประชาชน อีกทั้ง รัฐสภาจะได้นำผลการรับฟังความคิดเห็นที่จัดขึ้นในชั้นนี้ประกอบการพิจารณาว่าควรจะให้ความเห็นชอบฝ่ายบริหารไปแสดงเจตนาเพื่อผูกพันตามหนังสือสัญญาต่อไปหรือไม่

<u>สรุปความเห็น</u>

คณะกรรมการฯ เห็นว่าควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนใน ๒ ช่วงเวลา ดังนี้

(๑) ในขั้นตอนก่อนเสนอกรอบการเจรจาและระหว่างการเจรจาทำหนังสือสัญญา กล่าวคือ ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในขั้นตอนก่อนเสนอกรอบการเจรจา และเมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกรอบการเจรจาแล้วก็อาจมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อเนื่องไปได้ตลอดจนกว่าเมื่อมีการลงนามในหนังสือสัญญา

(๒) ในขั้นตอนเมื่อลงนามในหนังสือสัญญาแล้ว ก่อนการแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันตามหนังสือสัญญา

๕.๒ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการเผยแพร่ข้อมูลและจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ในการพิจารณาหัวข้อนี้ คณะกรรมการฯ ได้เชิญผู้แทนสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาให้ข้อมูลประกอบด้วย

<u>ข้อวิเคราะห์</u>

ผลจากการประชุมคณะกรรมการฯ เห็นว่าการกำหนดให้มีองค์กรกลางขึ้นมาทำหน้าที่เผยแพร่ข้อมูลและจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยเฉพาะเพียงหน่วยงานเดียวยังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ กล่าวคือ องค์กรดังกล่าวต้องเป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญในการเผยแพร่ข้อมูลและจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตลอดจนสังเคราะห์ความเห็นของประชาชนมาจัดทำเป็นเอกสารรายงานเสนอต่อฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ

ต่อไป[๓๕] แต่ปัจจุบันคณะกรรมการฯ ยังไม่เห็นว่ามีหน่วยงานใดที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะดังกล่าว[๓๖] ดังนั้น คณะกรรมการฯ จึงเห็นว่าควรให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบการทำหนังสือสัญญาทำหน้าที่เผยแพร่ข้อมูลและจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และรายงานผลการรับฟังต่อฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต่อไป

สำหรับกรณีของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สป.) แม้ สป. จะมีสมาชิกประกอบด้วยบุคคลที่มาจากแหล่งที่หลากหลายและมีคุณสมบัติเหมาะสมในการจัดรับฟังความคิดเห็นประชาชนได้[๓๗] แต่ก็ยังมีข้อจำกัดว่าความเชี่ยวชาญดังกล่าวติดอยู่กับตัวสมาชิกของ สป. ในขณะที่สมาชิกเองมีวาระการดำรงตำแหน่งได้เพียงสองวาระ ส่วนสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ซึ่งเพิ่งตั้งมาได้เพียงหกปียังไม่สามารถสะสมความเชี่ยวชาญเพียงพอที่จะเป็นหน่วยงานกลางในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้

อย่างไรก็ตาม แม้ สป.ไม่ได้ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการให้ข้อมูลและจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่สป. ก็มีอำนาจหน้าที่และมีความเหมาะสมที่จะเป็นหน่วยงานที่แสดงความคิดเห็นเพื่อเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รวมทั้งการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๐[๓๘] ดังนั้น คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดให้ สป. เป็น

---

[๓๕] โปรดดูรายละเอียดในหัวข้อ ๕.๓ ขั้นตอนและวิธีการในการเผยแพร่ข้อมูลและจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

[๓๖] คณะกรรมการฯ เห็นว่าการแก้ปัญหาโดยการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาใหม่เพื่อรับภารกิจนี้ไม่เหมาะสม เพราะอาจไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ

[๓๗] พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่๒) พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๕

"ให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติประกอบด้วยสมาชิกจำนวนเก้าสิบเก้าคน ซึ่งได้รับเลือกจากบุคคลที่เป็นตัวแทนของกลุ่มในภาคเศรษฐกิจ และกลุ่มในภาคสังคม ฐานทรัพยากรและผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นกลุ่มตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ ตามจำนวนที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้

[๓๘] พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๐

"สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นองค์กรสะท้อนปัญหาเศรษฐกิจและสังคม โดยมิใช่เป็นองค์กรเพื่อต่อรองผลประโยชน์ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติในหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(๒) ให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนอื่นตามมาตรา ๑๔ รวมทั้งแผนอื่นใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เสนอแผนนั้นต่อสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก่อนพิจารณาประกาศใช้"

หน่วยงานหนึ่งที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบการเจรจาทำหนังสือสัญญาต้องรับฟังความเห็นหรือข้อเสนอแนะก่อนเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ก็ย่อมกระทำได้

แม้ว่าคณะกรรมการฯ จะเห็นควรให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบการทำหนังสือสัญญาทำหน้าที่เผยแพร่ข้อมูลและจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่เพื่อให้การเผยแพร่ข้อมูลและการรับฟังความคิดเห็นดำเนินไปบนมาตรฐานอย่างเดียวกันทุกหน่วยงาน คณะกรรมการฯ เห็นว่าควรกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในการเผยแพร่ข้อมูลและการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีประสิทธิภาพเป็นมาตรฐานเดียวกันไว้ในร่างพระราชบัญญัติและอาจให้มีการกำหนดขั้นตอนและวิธีการรายละเอียดไว้ในกฎหมายลำดับรองด้วยก็ได้[๓๙] ทั้งนี้ ควรคำนึงถึงบทบัญญัติของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกอบด้วย

<u>สรุปความเห็น</u>

คณะกรรมการฯ เห็นว่าควรให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบการทำหนังสือสัญญาทำหน้าที่เผยแพร่ข้อมูลและจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตลอดจนสังเคราะห์ความเห็นของประชาชนมาจัดทำเป็นเอกสารรายงานเสนอต่อฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติต่อไป อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรี อาจกำหนดให้ สป. เป็นหน่วยงานหนึ่งที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบการเจรจาทำหนังสือสัญญาต้องรับฟังความเห็นหรือข้อเสนอแนะก่อนเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ก็ย่อมกระทำได้

นอกจากนี้ เพื่อให้การเผยแพร่ข้อมูลและการรับฟังความคิดเห็นดำเนินไปบนมาตรฐานอย่างเดียวกันทุกหน่วยงาน คณะกรรมการฯ เห็นว่าควรกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในการเผยแพร่ข้อมูลและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีประสิทธิภาพเป็นมาตรฐานเดียวกันไว้ในร่างพระราชบัญญัติและอาจให้มีการกำหนดขั้นตอนและวิธีการรายละเอียดไว้ในกฎหมายลำดับรองด้วย ทั้งนี้ ควรคำนึงถึงบทบัญญัติของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกอบด้วย

๕.๓ ขั้นตอนและวิธีการในการเผยแพร่ข้อมูลและจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

<u>ข้อวิเคราะห์</u>

เนื่องจากคณะกรรมการฯ เห็นว่าการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนควรดำเนินการใน ๒ ช่วงเวลา ได้แก่ ในขั้นตอนก่อนเสนอกรอบการเจรจาและระหว่างการเจรจาทำหนังสือสัญญา[๔๐] และในขั้นตอนเมื่อลงนามในหนังสือสัญญาแล้ว ก่อนการแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน โดยที่ขั้นตอนและวิธีการในการ

[๓๙] โปรดดูรายละเอียดในหัวข้อ ๕.๓ ขั้นตอนและวิธีการในการเผยแพร่ข้อมูลและจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

[๔๐] โปรดดูรายละเอียดในหัวข้อ ๕.๑ ช่วงเวลาในการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

จัดให้มีการรับฟังความเห็นในแต่ละช่วงเวลาควรมีความแตกต่างกันในทางปฏิบัติ ดังนั้น คณะกรรมการฯ จึงขอเสนอขั้นตอนและวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นในแต่ละช่วงเวลา ดังนี้

(๑) การจัดรับฟังความคิดเห็นในขั้นตอนก่อนเสนอกรอบการเจรจาและระหว่างการเจรจาทำหนังสือสัญญา ให้เป็นดุลพินิจของหน่วยงานเจ้าของเรื่องในการเลือกวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นที่มีความเหมาะสมกับประเภทของหนังสือสัญญาและในระยะเวลาที่เห็นว่าเพียงพอแก่การจัดทำกรอบการเจรจาหรือการเจรจาเพื่อให้มีความยืดหยุ่นในทางปฏิบัติ

(๒) การจัดรับฟังความคิดเห็นในขั้นตอนเมื่อมีการลงนามในหนังสือสัญญาแล้ว ก่อนการแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน ขั้นตอนนี้ควรจัดรับฟังความคิดเห็นโดยวิธีประชาพิจารณ์ (public hearing)[๔๑] ซึ่งโดยหลักการเป็นการจัดรับฟังกลุ่มคนจำนวนมาก และจะต้องมีวิธีการที่เป็นธรรมและเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียโดยตรงได้แสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ ซึ่งขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติวางหลักเกณฑ์วิธีการรับฟังโดยวิธีประชาพิจารณ์โดยตรง

เพื่อเป็นหลักประกันในเรื่องนี้ คณะกรรมการฯ จึงเห็นควรให้มี “หมวดว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน” ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาฯ โดยมีหลักการคือการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต้องเป็นไปอย่างโปร่งใส เป็นธรรม และให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับการเผยแพร่ข้อมูล การมีส่วนร่วมของประชาชน และการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ควรกำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรองต่อไป ทั้งนี้ ควรคำนึงถึงบทบัญญัติของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกอบด้วย

ในการนี้ คณะกรรมการฯ ได้ค้นคว้าและสังเคราะห์แนวทางขั้นพื้นฐานในการมีส่วนของประชาชนจากเอกสารว่าด้วยมาตรฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางระหว่างประเทศ จำนวน ๔ ฉบับ เพื่อประกอบการพิจารณาด้วย ดังนี้

(๑) General Principles and Minimum Standards for Consulation of Interested Parties (Commission of the European Communities – applicable in 2003) เอกสารนี้เป็นการกำหนดมาตรฐานทั่วไปด้านธรรมาภิบาลและกระบวนการปรึกษาหารือระหว่างองค์กรต่างๆ ของสหภาพยุโรป มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ให้มากขึ้นผ่านกระบวนการปรึกษาหารือที่โปร่งใส เพื่อจัดให้มีหลักการและมาตรฐานทั่วไปในการปรึกษาหารือ ที่จะช่วยให้องค์กรสามารถประเมินกระบวนการปรึกษาหารือได้อย่าง

---

[๔๑] สอดคล้องกับร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางพ.ศ. ... (ของสถาบันเพื่อการวิจัยและพัฒนาแห่งประเทศไทย (TDRI)) ข้อ ๒ ที่ว่า “การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้กระทำโดยวิธีการประชาพิจารณ์ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงนี้”

เป็นระบบ เพื่อสร้างกรอบการทำงานสำหรับการปรึกษาหารือที่สอดประสานกันแต่ยืดหยุ่นเพียงพอที่จะปรับใช้ได้กับกลุ่มผลประโยชน์ทุกกลุ่ม อีกทั้งยังได้ออกแบบยุทธศาสตร์การปรึกษาหารือในด้านนโยบายต่างๆ เพื่อสนับสนุนการเรียนรู้แลกเปลี่ยนซึ่งกันและกันในเรื่องแนวปฏิบัติที่ดีภายในองค์กร

(๒) The Johannesburg Principles of National Security, Freedom of Expression and Access to Information (1955) ซึ่งจัดทำโดยกลุ่มผู้เชี่ยวชาญในด้านกฎหมายระหว่างประเทศ ความมั่นคงแห่งรัฐ และสิทธิมนุษยชน เอกสารนี้ได้กำหนดแนวทางในการประกันเสรีภาพในการแสดงออกและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร รวมถึงหลักการ Siracusa ว่าด้วยเงื่อนไขที่สามารถจำกัดและรอนสิทธิดังกล่าวตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

(๓) Convention on Access to Information, Public Participation in Decision – Making and Access to Justice in Environmental Matters หรือ Arhus Convention (United Nations Economic Commission for Europe - UNECE, 1988) ซึ่งเป็นสนธิสัญญาที่มุ่งเน้นการกำหนดวิธีการเข้าถึงข้อมูล การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ และการเข้าถึงความยุติธรรมในเรื่องสิ่งแวดล้อม

(๔) เอกสาร “ตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีความหมาย” ซึ่งเกิดจากการพัฒนาร่วมกันของหลายประเทศ เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นรูปธรรมในการจัดการมีส่วนร่วม[๔๒]

จากเอกสารเหล่านี้ เมื่อสังเคราะห์ให้ได้มาตรฐานอันเป็นหลักการสำคัญเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีความหมาย การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การเผยแพร่ข้อมูลและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว คณะกรรมการฯ เห็นว่า “หมวดว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน” ในพระราชบัญญัติว่าด้วยขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาฯ ควรประกอบด้วยหลักการสำคัญ ดังนี้

(๑) ต้องจัดให้มีฐานข้อมูลให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ และปรับปรุงให้มีความทันสมัยอยู่เสมอ โดยอย่างน้อยต้องมีการเผยแพร่ทางอินเตอร์เนต และต้องจัดให้มีช่องทางให้ประชาชนสามารถให้ข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นได้

(๒) ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนซึ่งได้รับผลกระทบตามสมควร (sufficient interest) สามารถขอข้อมูลได้

ทั้งนี้ หน่วยงานรัฐที่ครอบครองหรือควบคุมดูแลข้อมูลอาจปฏิเสธคำขอได้ แต่การปฏิเสธต้องมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อขัดขวางสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน ต้องมีแนวทางในการปฏิเสธที่ชัดเจน เช่น มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าเอกสารลักษณะใดเป็นเอกสารลับอันเป็นเหตุให้หน่วยงาน

---

[๔๒] สถาบันสิ่งแวดล้อมไทยเคยใช้ประเมินการมีส่วนร่วมในการเจรจาความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างประเทศไทย - สหรัฐอเมริกา

ราชการสามารถปฏิเสธคำร้องขอข้อมูลได้ การปฏิเสธจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น และต้องระบุเหตุผลด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้นั้นเพราะเหตุใด นอกจากนี้ ต้องมีกลไกอิสระที่สามารถทบทวนการปฏิเสธการให้ข้อมูลของหน่วยงานของรัฐได้ โดยอาจมอบหมายหน่วยงานที่มีอยู่แล้ว เช่น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ทบทวนการปฏิเสธการให้ข้อมูลของหน่วยงานรัฐ

(๓) ในการจัดรับฟังความคิดเห็น ต้องมีการประชาสัมพันธ์อย่างกว้างขวางเพียงพอ มีการใช้สื่อสาธารณะในการเผยแพร่ข้อมูลและเชิญชวนให้ประชาชนมาแสดงความคิดเห็น เพื่อให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

(๔) ในการจัดรับฟังความคิดเห็น ต้องรับฟังความเห็นจากประชาชนโดยคำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงอันเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักก่อน จึงจะทำให้การรับฟังความเห็นเป็นประโยชน์อย่างแท้จริง นอกจากนี้การรับฟังความคิดเห็นต้องเคารพ “หลักความได้สัดส่วน” (Principle of Proportionality) หลักความได้สัดส่วนนี้จะถูกนำมาใช้ทั้งในการพิจารณาเพื่อคัดเลือกผู้ที่ควรเข้ามาสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นโดยให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงหรือโดยตรงมีสิทธิเข้ามาก่อน เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างจำนวนผู้เข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา กระบวนการ ทรัพยากร และงบประมาณในการรับฟังความคิดเห็นกับขนาดความรุนแรงหรือความเสียหายของผลกระทบที่เกิดขึ้น

(๕) ในการจัดรับฟังความคิดเห็นเฉพาะกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย (interested parties) ต้องมีเกณฑ์ (criteria) ในการจำแนกกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่ชัดเจน โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคมอย่างเสมอภาคกัน ทั้งผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงและโดยอ้อม หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (ในกรณีจำเป็น)

ในการนี้ คณะกรรมการฯ เห็นควรให้กำหนดข้อมูลที่ต้องใช้เพื่อประกอบการพิจารณารับฟังความคิดเห็นของประชาชน ได้แก่

(ก) ในขั้นตอนก่อนเสนอกรอบการเจรจาและระหว่างการเจรจาทำหนังสือสัญญา ควรกำหนดประเด็นที่ต้องการรับฟังความคิดเห็น กรอบวัตถุประสงค์เกี่ยวกับหนังสือสัญญา และผลการศึกษาวิจัย (ถ้ามี)

(ข) ในขั้นตอนเมื่อลงนามในหนังสือสัญญาแล้ว ก่อนการแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน ควรกำหนดประเด็นที่ต้องการรับฟังความคิดเห็น เนื้อหารายละเอียดเกี่ยวกับหนังสือสัญญาที่ต้องการรับฟัง ผลการศึกษาวิจัยผลกระทบฉบับสมบูรณ์ และมาตรการแก้ไขหรือเยียวยาความเสียหายจากการปฏิบัติตามหนังสือ

สัญญา ในกรณีที่รัฐคู่เจรจายินยอมให้เผยแพร่ร่างหนังสือสัญญาได้ ก็ต้องเผยแพร่ให้ประชาชนรับทราบ ทั้งนี้ ในการเผยแพร่ข้อมูลต้องมีการจัดทำคำแปลหนังสือสัญญาเป็นภาษาไทยประกอบด้วย[๔๓]

(๖) ภายหลังการรับฟังความคิดเห็นเสร็จสิ้น หน่วยงานผู้รับผิดชอบต้องทำการประมวลผลการรับฟังความเห็นและสังเคราะห์ความคิดเห็นของประชาชนพร้อมทั้งเหตุผลของทุกฝ่ายเป็นเอกสารรายงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาตามลำดับ และเผยแพร่ให้ประชาชนทั่วไปทราบอย่างกว้างขวาง[๔๔]

(๗) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องคำนึงถึงผลการรับฟังความเห็นอย่างแท้จริง กล่าวคือ นำผลการรับฟังความเห็นทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยมาพิจารณาอย่างครบถ้วน ในกรณีที่ตัดสินใจไปในทางหนึ่งทางใดต้องชี้แจงว่าการตัดสินใจสอดคล้องกับผลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นหรือไม่อย่างไร พร้อมทั้งเหตุผลในการตัดสินใจเช่นนั้น[๔๕] การกำหนดให้มีหลักประกันในลักษณะนี้จะทำให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง และจะทำให้ประชาชนกระตือรือร้นที่จะเข้าร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นเพราะมั่นใจว่าการแสดงความเห็นของตนไม่เปล่าประโยชน์

<u>สรุปความเห็น</u>

คณะกรรมการฯ เห็นว่าขั้นตอนและวิธีการในการจัดรับฟังความเห็นในแต่ละช่วงเวลาควรมีความแตกต่างกันในทางปฏิบัติ โดยที่ (๑) การจัดรับฟังความคิดเห็นในขั้นตอนก่อนเสนอกรอบการเจรจาและระหว่างการเจรจาทำหนังสือสัญญา ควรให้เป็นดุลพินิจของหน่วยงานเจ้าของเรื่องในการเลือกวิธีการในการจัดรับฟังความคิดเห็นที่มีความเหมาะสมกับประเภทของหนังสือสัญญาและในระยะเวลาที่เห็นว่าเพียงพอแก่การจัดทำกรอบการเจรจาหรือการเจรจา (๒) การจัดรับฟังความคิดเห็นในขั้นตอนเมื่อลงนามในหนังสือสัญญาแล้วก่อนการแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน ควรจัดการรับฟังโดยวิธีประชาพิจารณ์

---

[๔๓] สอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติการทำหนังสือสัญญาทางการค้าและการลงทุน พ.ศ. ... (ของสถาบันเพื่อการวิจัยและพัฒนาแห่งประเทศไทย (TDRI)) มาตรา ๑๔ วรรคสอง และมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง และร่างพระราชบัญญัติการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ พ.ศ. ...(ของกลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน (FTA Watch)) มาตรา ๒๓

[๔๔] คล้ายคลึงกับแนวความคิดในร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวาง พ.ศ. ... (ของสถาบันเพื่อการวิจัยและพัฒนาแห่งประเทศไทย (TDRI))

[๔๕] สอดคล้องกับหลักการในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๒๑ และข้อ ๑๘ กล่าวคือ กำหนดให้ผลที่ได้จากประชาพิจารณ์ย่อมใช้เป็นแนวทางหรือข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ มิใช่การตัดสินเด็ดขาดที่จะต้องดำเนินการตามนั้นในปัญหาที่มีข้อโต้เถียงหลายฝ่าย แต่ทั้งนี้ไม่ว่ารัฐจะตัดสินใจดำเนินการตามผลที่ได้จากประชาพิจารณ์หรือไม่ก็ตาม ให้หน่วยงานของรัฐรับข้อสรุปและข้อเสนอแนะที่ได้จากประชาพิจารณ์ไปพิจารณาด้วย และกำหนดให้ประกาศผลการตัดสินใจพร้อมด้วยเหตุผลหลังจากพิจารณารายงานของคณะกรรมการประชาพิจารณ์แล้วตามข้อ ๑๘

ในการนี้ เพื่อเป็นหลักประกันเกี่ยวกับเรื่องนี้ คณะกรรมการฯ เห็นควรให้มี “หมวดว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน” ในพระราชบัญญัตินี้ โดยมีหลักการคือการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต้องเป็นไปอย่างโปร่งใส เป็นธรรม และให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับการเผยแพร่ข้อมูล การมีส่วนร่วมของประชาชน และการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ควรกำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรองต่อไป ทั้งนี้ ควรคำนึงถึงบทบัญญัติของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกอบด้วย

๖. การจัดสรรงบประมาณในการศึกษาวิจัยและการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ในการพิจารณาประเด็นการจัดสรรงบประมาณในการจัดให้มีการศึกษาวิจัยและการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน คณะกรรมการฯ ได้เชิญผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนกรมการค้าต่างประเทศ และผู้แทนสำนักวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร เพื่อมาให้ข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ในประเด็นนี้ด้วย

ข้อวิเคราะห์

จากการประชุมรับฟังข้อมูล คณะกรรมการฯ เห็นว่า ปัญหาการเผยแพร่ข้อมูลและจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ไม่มีประสิทธิภาพในปัจจุบัน ส่วนหนึ่งเกิดจากการไม่ได้รับจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอสำหรับการเผยแพร่ข้อมูลและจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และสำหรับการใช้สื่อสาธารณะในการเผยแพร่รายงานผลการศึกษาวิจัยผลกระทบฯ เป็นต้น

สรุปความเห็น

คณะกรรมการฯ เห็นควรกำหนดไว้ในกฎหมายให้คณะรัฐมนตรีจัดสรรงบประมาณในการจัดให้มีการศึกษาวิจัยและการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินการทำหนังสือสัญญาอย่างเพียงพอ และต้องสนับสนุนงบประมาณและความช่วยเหลือทางวิชาการอื่นๆ ให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเกษตรกรรายย่อย องค์กรผู้บริโภค และผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็ก เพื่อให้กลุ่มต่างๆ เหล่านี้สามารถจัดการประชุมสัมมนา เพื่อวิเคราะห์ผลของความตกลงระหว่างประเทศได้อย่างเพียงพอ[๔๖]

ทั้งนี้ การจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในการศึกษาวิจัยข้อมูลและผลกระทบในการจัดทำหนังสือสัญญาควรจัดสรรให้แก่สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยโดยตรง และกรณีการศึกษาวิจัยความเป็นไปได้ การเผยแพร่ข้อมูลและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้จัดสรรงบประมาณแก่หน่วยงานเจ้าของเรื่อง อนึ่ง

[๔๖] สอดคล้องกับข้อเสนอแนะของสป. หน้าที่ ๑๐

ในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ควรแบ่งสัดส่วนให้ชัดเจนว่าเป็นงบประมาณสำหรับการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๙๐ วรรคสามและสี่ เพื่อการจัดทำหนังสือสัญญา

๗. การรายงานผลการศึกษาวิจัยและผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ประเด็น

ในอดีตเมื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบในการเจรจามีความเห็นไม่สอดคล้องกับรายงานผลการศึกษาวิจัยหรือการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อาจไม่นำเสนอรายงานนั้นต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาได้ เนื่องจากหน่วยงานมีอำนาจดุลพินิจมากในการปฏิบัติงาน

ข้อวิเคราะห์

เมื่อมีการศึกษาวิจัยข้อมูลและผลกระทบจากการทำหนังสือสัญญา และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว การศึกษาวิจัยและการรับฟังความคิดเห็นนั้นจะไม่เป็นประโยชน์เลยหากไม่มีการนำผลการศึกษาวิจัยและผลการรับฟังความคิดเห็นมาใช้เพื่อประกอบการพิจารณาทั้งของรัฐบาลและรัฐสภา หรือหากมีการนำมาใช้แต่ไม่สะท้อนผลหรือความเห็นที่แท้จริงที่ได้จากการศึกษาวิจัยหรือการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

สรุปความเห็น

คณะกรรมการฯ เห็นว่าเพื่อให้สาธารณชนมีความเชื่อมั่นในการศึกษาวิจัยและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ควรกำหนดในกฎหมายให้ชัดเจนว่า ในการเสนอเรื่องให้รัฐบาลและรัฐสภาพิจารณาเห็นชอบการทำหนังสือสัญญา หน่วยงานผู้รับผิดชอบต้องนำเสนอรายงานผลการศึกษาวิจัยและผลการรับฟังความคิดเห็นไปพร้อมกันด้วย รวมทั้งจะต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน

๘. มาตรการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญา

ประเด็น

รัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๙๐ วรรคสี่และวรรคห้า ประกอบกับมาตรา ๓๐๓ (๓) บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาอย่างรวดเร็ว เหมาะสม และเป็นธรรม และให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาฯ ที่วางหลักเกณฑ์การแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าว โดยคำนึงถึงความ

เป็นธรรมระหว่างผู้ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป

ข้อวิเคราะห์

ในการพิจารณาประเด็นมาตรการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญา คณะกรรมการฯ ได้เชิญผู้แทนกรมการค้าต่างประเทศ และผู้แทนสำนักวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร เพื่อมาให้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็นในเรื่องนี้ประกอบด้วย

จากการประชุมรับฟังข้อมูล ทำให้คณะกรรมการฯ ทราบว่าปัจจุบัน มีการจัดตั้งกองทุนหรือโครงการเพื่อช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาระหว่างประเทศในหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้จัดตั้ง “กองทุนปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศ” ขึ้นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงพาณิชย์ได้จัดตั้ง “โครงการช่วยเหลือเพื่อการปรับตัวของภาคการผลิตและภาคบริการที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้า” ขึ้นในกระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น[๔๗] คณะกรรมการฯ เห็นว่าการจัดตั้งกองทุนเพื่อการเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาในปัจจุบันสามารถช่วยแก้ไขหรือเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบในเบื้องต้นได้พอสมควร

สรุปความเห็น

เพื่อให้การบริหารจัดการเยียวยาแก้ไขผู้ได้รับผลกระทบมีประสิทธิภาพและมีเงินงบประมาณช่วยเหลือที่เพียงพอ รัฐบาลควรรวบรวมหน่วยงานที่ทำหน้าที่เยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาซึ่งอยู่กระจัดกระจายหลายหน่วยงานให้บูรณาการเข้าด้วยกันอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ควรรวมโครงการช่วยเหลือเพื่อการปรับตัวของภาคการผลิตและภาคบริการที่ได้รับผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้าในกระทรวงพาณิชย์เข้ากับกองทุนปรับโครงสร้างการผลิตภาคเกษตรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถการแข่งขันของประเทศในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้เป็นกองทุนเดียว

---

[๔๗] กระทรวงอุตสาหกรรมได้ร่วมกับภาคเอกชนจัดทำ “แผนแม่บทการเพิ่มประสิทธิภาพและผลิตภาพของภาคอุตสาหกรรม” ขึ้น เพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาประสิทธิภาพและผลิตภาพ ซึ่งเป็นรากฐานการเติบโตของผลิตภัณฑ์ประชาชาติที่ยั่งยืน อันจะนำไปสู่การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศและคุณภาพชีวิตของประชาชน เพื่อแก้ไขปัญหาตลอดจนสร้างความเข้มแข็งและภูมิคุ้มกันให้กับภาคอุตสาหกรรมของไทยให้สามารถอยู่รอดและแข่งขันได้ในเวทีการค้าโลก เพื่อผลักดันให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการพัฒนาด้วยตนเอง และให้ความสำคัญกับการเพิ่มประสิทธิภาพและผลิตภาพ โดยร่วมมือกับภาครัฐในการร่วมคิดร่วมทำ (Collaboration)

นอกจากนี้ ควรกำหนดในกฎหมายให้อำนาจกองทุนหรือโครงการที่บูรณาการเข้าด้วยกันแล้วสามารถเรียกเก็บเงินรายได้จากผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการทำหนังสือสัญญาได้ในอัตราที่กำหนด เช่น ร้อยละ ๕ หรือร้อยละ ๑๐ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ เพื่อสร้างความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ

๙. คณะกรรมการเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับกระบวนการทำหนังสือสัญญาในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

ประเด็น

โดยที่ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับ FTA Watch ได้เสนอให้มี “คณะกรรมการประสานการเจรจาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ” ในหมวด ๑ คณะกรรมการประสานการเจรจาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ มาตรา ๑๒ ดังนี้

“ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ประสานกับหน่วยงาน องค์กร หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และสนับสนุนให้การเจรจาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีธรรมาภิบาล

(๒) ให้ความเห็นหรือข้อเสนอแนะแก่คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาและจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

(๓) ออกระเบียบและประกาศเพื่อการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ของหน่วยงาน องค์กร หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

(๔) พิจารณาคำร้องตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง[๔๘]

(๕) ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ”

---

[๔๘] ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับ FTA Watch มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง

“ก่อนการดำเนินการเพื่อให้หนังสือสัญญามีผลผูกพัน ในกรณีที่กระบวนการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศใดมีการดำเนินการที่ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัตินี้ ประชาชนอาจยื่นคำร้องเพื่อขอให้คณะกรรมการพิจารณามีคำสั่งให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการแก้ไขให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ได้ โดยคณะกรรมการต้องพิจารณาคำร้องให้แล้วเสร็จและแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ยื่นคำร้องทราบ พร้อมทั้งเหตุผลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้อง”

๔.๑ คณะกรรมการเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับกระบวนการทำหนังสือสัญญาในฝ่ายบริหาร

ข้อวิเคราะห์

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเรื่องคณะกรรมการเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับกระบวนการทำหนังสือสัญญาดังกล่าว เห็นว่าคณะกรรมการประสานการเจรจาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศในร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับ FTA Watch เป็นคณะกรรมการเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับกระบวนการทำหนังสือสัญญาในฝ่ายบริหาร โดยคณะกรรมการฯ ได้อภิปรายว่าสมควรมีคณะกรรมการในลักษณะนี้ในฝ่ายบริหารหรือไม่ หากมี สมควรมีอำนาจและหน้าที่อย่างไร แต่ไม่อาจหาข้อยุติลงได้ โดยคณะกรรมการฯ มีความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้แตกต่างกันแยกได้เป็น ๓ แนวความเห็น ดังนี้

แนวความเห็นที่ ๑ ความเห็นที่ว่าไม่ควรกำหนดให้มีคณะกรรมการประสานการเจรจาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศไว้ในกฎหมาย เนื่องจากการกำหนดให้มีคณะกรรมการดังกล่าว อาจก่อให้เกิดอุปสรรคบางประการ ตัวอย่างเช่น

- การกำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงาน องค์กร หรือส่วนราชการ จะทำให้กระบวนการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศมีความล่าช้า ขาดความคล่องตัว นอกจากนี้เป็นภารกิจที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบต้องดำเนินการอยู่แล้ว การจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษจะทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกันในเรื่องอำนาจหน้าที่

- การกำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่กำหนดกระบวนการเจรจาซึ่งต้องรับนโยบายจากฝ่ายบริหาร ทำให้คณะกรรมการต้องเข้ามาอยู่ในกระบวนการเจรจาอันจะต้องมีความรับผิดในการเจรจาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศด้วย

- การกำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายขั้นตอนการเจรจาและตรวจสอบการทำงานของคณะทำงาน ไม่สอดคล้องกับทางปฏิบัติเพราะเป็นการรวมศูนย์ ทำให้ขาดความคล่องตัวในการเจรจาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศซึ่งมีจำนวนมาก และอาจมีความคาบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาเพื่อกำหนดท่าทีหรือนโยบายในการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่มีความเกี่ยวข้องกับหลายกระทรวง อันเป็นการก้าวล่วงการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมีการตัดสินใจผิดพลาดแล้วศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยเพิกถอนการทำหนังสือสัญญาในภายหลัง คณะกรรมการอาจต้องรับผิดชอบการตัดสินใจนั้นด้วย

<u>แนวความเห็นที่ ๒</u> ความเห็นที่ว่าควรกำหนดให้มีคณะกรรมการประสานการเจรจาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศไว้ในกฎหมาย (ดูมาตรา ๑๒ ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับ FTA Watch) โดยให้มีอำนาจหน้าที่สำคัญหลายประการ[๔๕]

ตามความเห็นที่สองนี้ คณะกรรมการจะมีอำนาจหน้าที่หลักในการประสานและสอดส่องดูแลกระบวนการเจรจาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ และอำนวยให้มีการปฏิบัติตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในกฎหมายและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยจะเข้ามาดูแลเฉพาะกระบวนการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศเท่านั้น และจะไม่ก้าวล่วงไปพิจารณาในเรื่องเนื้อหาของหนังสือสัญญาอันเป็นนโยบายจากฝ่ายบริหาร อีกทั้งไม่มีหน้าที่ในการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีว่าให้มีการเจรจาหนังสือสัญญาใดหรือไม่ การกำหนดให้มีคณะกรรมการในลักษณะเช่นนี้จะมีประโยชน์ต่อการส่งเสริมกระบวนการเจรจาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและมีธรรมาภิบาล เช่น

- ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและตรวจสอบในกระบวนการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ
- มีมุมมองและวิธีคิดที่หลากหลายในการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการให้ความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี
- ช่วยสอดส่องดูแลกระบวนการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศแทนประชาชนให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งประชาชนอาจไม่มีความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ในด้านการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ
- อำนาจในการพิจารณาคำร้องของประชาชนกรณีที่มีการดำเนินการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดจะสามารถช่วยลดคดีความที่จะเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองได้

---

[๔๕] ได้แก่อำนาจหน้าที่ต่อไปนี้

(๑) ประสานงานกับหน่วยงาน องค์กร หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และสนับสนุนให้การเจรจาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีธรรมาภิบาล ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕๐ วรรคสามและวรรคสี่ และหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาฯ

(๒) ให้ความเห็นหรือข้อเสนอแนะแก่คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาและจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน้าที่ในการตีความให้ข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับลักษณะหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ

(๓) ออกระเบียบและประกาศเพื่อการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ของหน่วยงาน องค์กร หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น ระเบียบซึ่งกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

(๔) พิจารณาคำร้องของประชาชนกรณีที่มีการดำเนินการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ก่อนการดำเนินการเพื่อให้หนังสือสัญญามีผลผูกพัน

- การกำหนดความรับผิดของหน่วยงานที่ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด จะช่วยให้เกิดความชัดเจน ป้องกันการเข้าใจผิด และป้องกันความผิดพลาดในการดำเนินการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด

<u>แนวความเห็นที่ ๓</u> ความเห็นที่ว่าควรกำหนดให้มีคณะกรรมการเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับกระบวนการทำหนังสือสัญญาไว้ในกฎหมาย โดยมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาสร้างความสมดุลระหว่างกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ[๕๐] เช่น ให้ความเห็นทางกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับพันธกรณีของไทยต่อการเป็นภาคีในสนธิสัญญาต่างๆ การให้คำแนะนำว่าหนังสือสัญญาระหว่างประเทศใดเป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๘๐ วรรคสอง รวมทั้งการเสนอให้ออกหรือแก้ไขกฎหมายภายในเพื่อรองรับพันธกรณีดังกล่าว โดยอาจให้ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี กระทรวงการต่างประเทศ หรือกับหน่วยงานราชการอื่น ทั้งนี้ คณะกรรมการเป็นเพียงผู้ให้ข้อเสนอแนะหรือเป็นผู้กลั่นกรองทำความเห็นเบื้องต้นให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจเท่านั้น ไม่ได้บังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการหรือผูกพันตามที่คณะกรรมการเสนอแนะ

ตามความเห็นแนวทางที่สามนี้ คณะกรรมการฯ มีข้อสังเกตว่า หากมีกรณีที่มีการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยหนังสือสัญญาที่คณะกรรมการได้เสนอแนะไปว่าไม่ใช่หนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๘๐ วรรคสอง คณะกรรมการอาจมีความรับผิดหรือไม่ในฐานะเป็นผู้ให้ข้อเสนอแนะหรือคำแนะนำแก่คณะรัฐมนตรี

อนึ่ง ความเห็นตามแนวทางที่สองและสามนี้ มีข้อเสนอเพิ่มเติมว่าควรพัฒนาองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญาอยู่เดิม เช่น คณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (กนศ.) หรือคณะกรรมการพิเศษเพื่อพิจารณาอนุสัญญาต่างๆ ของกระทรวงการต่างประเทศขึ้นเป็นคณะกรรมการเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับกระบวนการทำหนังสือสัญญา เพื่อมิให้ต้องมีการจัดตั้งองค์กรใหม่ เพียงแต่ยกระดับสถานะทางกฎหมายขององค์กรที่จัดตั้งอยู่เดิมตามมติคณะรัฐมนตรีหรือตามคำสั่งกระทรวงการต่างประเทศให้เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และมีการปรับปรุงองค์ประกอบให้เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ต่อไป กล่าวคือองค์ประกอบของคณะกรรมการควรมีความหลากหลาย มีผู้เชี่ยวชาญทั้งด้านกฎหมายภายในและระหว่างประเทศ และไม่ควรมีผู้แทนจากหน่วยงานราชการต่างๆ เพราะจะทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน

---

[๕๐] สอดคล้องกับแนวคิดของศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ในโครงการเตรียมการเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๑๘๐ ของรัฐธรรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งจัดโดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๖-๘ มีนาคม ๒๕๕๒ ณ Royal Cliff Beach พัทยา จังหวัดชลบุรี

<u>สรุปความเห็น</u>

คณะกรรมการฯ มีข้อสรุปเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญาในฝ่ายบริหาร โดยแยกเป็น ๓ แนวทาง กล่าวคือ

แนวความเห็นที่ ๑ ไม่ควรกำหนดให้มีคณะกรรมการประสานการเจรจาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศไว้ในกฎหมาย

แนวความเห็นที่ ๒ ควรกำหนดให้มีคณะกรรมการประสานการเจรจาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศไว้ในกฎหมาย โดยมีอำนาจและหน้าที่ในลักษณะเดียวกับร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับ FTA Watch มาตรา ๑๒

แนวความเห็นที่ ๓ ควรกำหนดให้มีคณะกรรมการเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับกระบวนการทำหนังสือสัญญาไว้ในกฎหมาย โดยมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาสร้างความสมดุลระหว่างกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ

ทั้งนี้ สำหรับแนวความเห็นที่สองและสามเห็นว่าไม่ควรมีการจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่ แต่ควรยกระดับสถานะขององค์กรที่มีอยู่เดิมให้เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

๙.๒ คณะกรรมการเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับกระบวนการทำหนังสือสัญญาในฝ่ายนิติบัญญัติ

<u>ข้อวิเคราะห์</u>

นอกเหนือจากคณะกรรมการเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับกระบวนการทำหนังสือสัญญาซึ่งเป็นกลไกของฝ่ายบริหารแล้ว ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งว่าต้องการให้คณะรัฐมนตรีและรัฐสภามีการตรวจสอบถ่วงดุลกันในกระบวนการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่มีความสำคัญตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง คณะกรรมการฯ จึงเห็นว่าเพื่อให้การทำงานร่วมกันของรัฐบาลและรัฐสภามีประสิทธิภาพ คล่องตัว และสอดประสานรับกันอย่างดี สมควรจัดให้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ช่วยรัฐสภาในการพิจารณากลั่นกรองและเสนอความเห็นเรื่องการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านงบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือหนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างมีนัยสำคัญด้วย

<u>สรุปความเห็น</u>

คณะกรรมการฯ เห็นว่าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาควรพิจารณาจัดตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันที่มีการทำงานอย่างถาวรให้มีหน้าที่เกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง

โดยเฉพาะ โดยคณะกรรมาธิการนี้อาจมีบุคคลภายนอกที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ นักวิชาการด้านกฎหมายระหว่างประเทศและสนธิสัญญา เข้ามาร่วมด้วยก็ได้ เพื่อให้การทำงานเกิดประสิทธิภาพสูงสุด[๕๑]

๑๐. คณะผู้เจรจา

<u>ประเด็น</u>

ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับ FTA Watch มาตรา ๑๗ วรรคแรก ได้บัญญัติเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะผู้เจรจาไว้ ดังนี้

"ในการเจรจาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ คณะผู้เจรจาจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศจะต้องประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์เฉพาะด้าน ทั้งเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม กฎหมาย และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และผู้แทนหน่วยงานราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสารัตถะของหนังสือสัญญานั้นๆ"

<u>ข้อวิเคราะห์</u>

โดยที่คณะผู้เจรจาหนังสือสัญญาเป็นผู้มีบทบาทสำคัญมากในการเจรจาทำหนังสือสัญญา คณะกรรมการฯ จึงเห็นว่าคณะผู้เจรจาควรประกอบด้วยบุคคลที่มีคุณสมบัติและประสบการณ์เหมาะสมครบทุกมิติทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ฯลฯ รวมทั้งเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเจรจาจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

<u>สรุปความเห็น</u>

คณะกรรมการฯ เห็นว่าควรให้มีการกำหนดองค์ประกอบของคณะผู้เจรจาจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศไว้ให้ชัดเจนในกฎหมาย โดยให้ผู้แต่งตั้งต้องคำนึงถึงคณะผู้เจรจาที่มีความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์เฉพาะด้านที่หลากหลาย ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยผู้มีความรู้ด้านเศรษฐกิจ สังคม

---

[๕๑] เป็นข้อเสนอของรายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง *กลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหารในการเจรจาความตกลงการค้าเสรี*, โดย จันทจิรา เอี่ยมมยุราและชาติชาย เชษฐสุมน เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), กันยายน ๒๕๔๘, หน้า ๑๑๘-๑๑๙.

ในทางปฏิบัติ แนวคิดนี้สอดคล้องกับความเห็นของกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศและคณะกรรมาธิการการต่างประเทศ สภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศจะต้องไปชี้แจงต่อคณะกรรมาธิการของรัฐสภาเกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๘๐ ในเรื่องเดิมซ้ำๆ หลายคณะ เช่น ด้านสิ่งแวดล้อม พาณิชย์ ต่างประเทศ สิทธิมนุษยชน ขณะที่ผู้ชี้แจงต้องมีตำแหน่งตั้งแต่รองอธิบดีขึ้นไปทำให้มีปัญหาว่าบุคลากรไม่เพียงพอ

สิ่งแวดล้อม กฎหมาย และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อีกทั้งต้องคำนึงถึงหน่วยงานของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสารัตถะของหนังสือสัญญานั้นด้วย

๑๑. คณะผู้สังเกตการณ์ในการเจรจา

ประเด็น

ในอดีตการจัดให้ผู้สังเกตการณ์ในการเจรจาทำหนังสือสัญญามาจากนักธุรกิจหรือหน่วยงานเอกชนบางส่วนเท่านั้น ทำให้การเข้าถึงข้อมูลการเจรจาและความเห็นประกอบการเจรจาตกอยู่แต่เฉพาะภายในกลุ่มบุคคลบางกลุ่ม ไม่กระจายไปยังผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนเสมอกัน ทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบ และเกิดความไม่ไว้วางใจของฝ่ายที่ไม่ได้มีโอกาสมีส่วนร่วมต่อกระบวนการทำหนังสือสัญญาของรัฐบาล โดยเหตุนี้ ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับ FTA Watch มาตรา ๑๗ วรรคสอง จึงได้บัญญัติเกี่ยวกับผู้สังเกตการณ์ในการเจรจาไว้ดังนี้

“เพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและสร้างความโปร่งใสในการเจรจา ให้ผู้มีส่วนได้เสีย นักวิชาการ ตัวแทนองค์กรประชาสังคม และผู้แทนภาคเอกชนโดยการเสนอชื่อของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และตัวแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา เข้าร่วมเป็นผู้สังเกตการณ์ในการเจรจา”

๑๑.๑ การกำหนดให้มีผู้สังเกตการณ์ในการเจรจาไว้ในกฎหมาย

ข้อวิเคราะห์

คณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าควรกำหนดให้มีผู้สังเกตการณ์ในการเจรจา เนื่องจากจะมีประโยชน์ในการช่วยให้ข้อมูลและความคิดเห็นต่อท่าทีการเจรจาอย่างรอบด้านและทันท่วงที เป็นการส่งเสริมการเจรจาจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อมูลที่ภาครัฐไม่มีความชำนาญ เช่น ข้อมูลของภาคธุรกิจ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังเป็นการติดตามและสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะผู้เจรจาในการเจรจาด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้สังเกตการณ์การเจรจาที่เป็นผู้แทนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจะมีประโยชน์อย่างยิ่งในการได้ติดตามกระบวนการเจรจาหนังสือสัญญาอย่างใกล้ชิด เพื่อนำเหตุผลข้อเท็จจริงไปชี้แจงต่อที่ประชุมสมาชิกรัฐสภาเพื่อประกอบการพิจารณาให้ความเห็นชอบแก่ฝ่ายบริหารในการแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันตามหนังสือสัญญาต่อไป

แต่การกำหนดให้มีคณะผู้สังเกตการณ์การเจรจาอาจทำให้รัฐคู่เจรจาเคลือบแคลงได้ว่าประเทศไทยไม่สุจริตใจ หรือไม่โปร่งใสในการเจรจา ทำให้รัฐคู่เจรจาไม่มีความมั่นใจในการเจรจา ดังนั้น คณะกรรมการฯ จึง

เห็นว่าควรให้คณะผู้สังเกตการณ์การเจรจามีสถานะทางกฎหมายที่ชัดเจน โดยควรกำหนดในพระราชบัญญัตินี้ว่าให้มีคณะผู้สังเกตการณ์ในการเจรจาในนามของรัฐบาลไทย และอาจกำหนดให้มีคำสั่งแต่งตั้งผู้สังเกตการณ์การเจรจาต่อไป เพื่อให้ผู้สังเกตการณ์ในการเจรจามีหน้าที่และความรับผิดตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ สามารถอธิบายแก่รัฐคู่เจรจา และยังเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่รัฐคู่เจรจาว่าความลับของรัฐคู่เจรจาจะไม่ถูกเปิดเผย หากมีการเปิดเผยประเทศไทยจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายนั้น

อย่างไรก็ตาม การแต่งตั้งคณะผู้สังเกตการณ์ในการเจรจา ในเบื้องต้นจะต้องคำนึงถึงธรรมเนียมประเพณีปฏิบัติในทางระหว่างประเทศด้วย กล่าวคือ ในการเจรจาแต่ละครั้งจะต้องขอความยินยอมจากรัฐคู่เจรจาก่อนว่าประเทศไทยจะแต่งตั้งคณะผู้สังเกตการณ์การเจรจาเข้าไปมีส่วนรับรู้รับทราบข้อมูลในขั้นตอนการเจรจาของคณะผู้เจรจาได้หรือไม่ หากรัฐคู่เจรจาไม่ขัดข้องประเทศไทยจึงจะสามารถแต่งตั้งคณะผู้สังเกตการณ์ในการเจรจาได้ โดยให้มีหน้าที่และความรับผิดดังจะกล่าวต่อไป แต่หากรัฐคู่เจรจามีข้อขัดข้อง รัฐบาลไทยย่อมไม่สามารถแต่งตั้งคณะผู้สังเกตการณ์ในการเจรจาเรื่องนั้นได้

<u>สรุปความเห็น</u>

คณะกรรมการฯ เห็นควรให้มีคณะผู้สังเกตการณ์ในการเจรจา โดยควรกำหนดไว้ในกฎหมายเพื่อให้คณะผู้สังเกตการณ์มีสถานะทางกฎหมายที่ชัดเจนและมีหน้าที่และความรับผิดตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ในการเจรจาแต่ละครั้งจะต้องขอความยินยอมจากรัฐคู่เจรจาก่อนว่าประเทศไทยจะแต่งตั้งคณะผู้สังเกตการณ์การเจรจาเข้าไปมีส่วนรับรู้รับทราบข้อมูลในขั้นตอนการเจรจาของคณะผู้เจรจาได้หรือไม่ หากรัฐคู่เจรจาไม่ขัดข้องรัฐบาลไทยจึงจะสามารถแต่งตั้งคณะผู้สังเกตการณ์ในการเจรจาได้

๑๑.๒ จำนวนและองค์ประกอบของคณะผู้สังเกตการณ์ในการเจรจา

<u>ข้อวิเคราะห์</u>

คณะกรรมการฯ พิจารณาเห็นว่าคณะผู้สังเกตการณ์ในการเจรจาควรประกอบด้วยผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหลายฝ่าย ทั้งฝ่ายวิชาการ ฝ่ายที่อาจได้รับผลกระทบจากการทำหนังสือสัญญา ตลอดจนฝ่ายรัฐสภาซึ่งจะต้องให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาก่อนแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน ทั้งนี้ คณะกรรมการฯ เห็นว่ารัฐควรเป็นผู้สนับสนุนด้านงบประมาณให้แก่คณะผู้สังเกตการณ์การเจรจาตามความจำเป็น เพื่อป้องกันมิให้องค์กรหรือฝ่ายที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจเข้มแข็งสามารถเข้าถึงกระบวนการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศได้มากกว่าฝ่ายอื่น

ดังนั้น เพื่อไม่ให้เป็นภาระด้านงบประมาณแก่ประเทศมากเกินไป จึงควรกำหนดคณะผู้สังเกตการณ์ในการเจรจาเท่าที่จำเป็นและมีจำนวนไม่มากจนเกินไป คณะกรรมการฯ จึงเห็นว่าควรกำหนดให้มีคณะผู้สังเกตการณ์ในการเจรจาจำนวนทั้งสิ้นหกคน ประกอบด้วย (๑) ผู้มีส่วนได้เสีย (๒) นักวิชาการ (๓) ตัวแทน

องค์กรภาคประชาสังคม (๔) ผู้แทนภาคเอกชน (๕) ตัวแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ (๖) ตัวแทนสมาชิกวุฒิสภา

ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการฯ เห็นว่าสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีองค์ประกอบที่หลากหลาย เช่น ภาคเศรษฐกิจ สังคม ธุรกิจ เกษตรกรรายย่อย และมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่รัฐบาล ดังนั้น คณะกรรมการฯ จึงเห็นว่าควรให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้เสนอชื่อผู้สังเกตการณ์การเจรจาที่เป็นตัวแทนของผู้มีส่วนได้เสีย นักวิชาการ ตัวแทนองค์กรภาคประชาสังคม และผู้แทนภาคเอกชน ซึ่งมีฝ่ายละ ๑ คนจะทำให้ส่วนต่างๆ ของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์การเจรจา

นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการสรรหาตัวแทนของภาคส่วนต่างๆ ทั้งการสรรหาตัวแทนผู้มีส่วนได้เสีย นักวิชาการ ตัวแทนองค์กรภาคประชาสังคม และผู้แทนภาคเอกชนของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และการสรรหาตัวแทนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในแต่ละสภาเพื่อเข้าร่วมสังเกตการณ์ในการเจรจา คณะกรรมการฯ เห็นว่ากระบวนการหรือวิธีการในการสรรหาควรให้เป็นดุลพินิจหรือแนวปฏิบัติของแต่ละหน่วยงานที่ทำหน้าที่สรรหาตัวแทน แต่หน่วยงานผู้สรรหาจะต้องตระหนักว่าตัวแทนนั้นจะต้องเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ และสามารถสะท้อนมุมมอง ทัศนะของภาคส่วนที่ตนเป็นตัวแทน และแสดงทัศนะเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของภาคส่วนตนได้จริง เพื่อป้องกันการโต้แย้งว่าการดำเนินการเจรจาไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อภาคส่วนของตน และจะทำให้การสังเกตการณ์ในการเจรจาเกิดประโยชน์สูงสุด

<u>สรุปความเห็น</u>

คณะกรรมการฯ เห็นว่า ผู้สังเกตการณ์การเจรจาควรมีจำนวนทั้งสิ้น ๖ คน ประกอบด้วยผู้มีส่วนได้เสีย นักวิชาการ ตัวแทนองค์กรภาคประชาสังคม ผู้แทนภาคเอกชน ตัวแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา โดยตัวแทนผู้มีส่วนได้เสีย นักวิชาการ ตัวแทนองค์กรภาคประชาสังคม และผู้แทนภาคเอกชนมาจากการเสนอชื่อของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๑๑.๓ อำนาจหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์ในการเจรจา

<u>ข้อวิเคราะห์</u>

คณะกรรมการฯ เห็นว่าผู้สังเกตการณ์ในการเจรจาควรมีบทบาทในการช่วยเหลือในการเจรจาได้มากกว่าการติดตามหรือตรวจสอบการเจรจาเท่านั้น ขณะเดียวกันก็ต้องทำให้เกิดความชัดเจนระหว่างบทบาทหรืออำนาจหน้าที่ของคณะผู้เจรจาและผู้สังเกตการณ์ในการเจรจาเพื่อป้องกันมิให้เกิดความสับสนในการ

ปฏิบัติงาน คณะกรรมการฯ จึงเห็นควรให้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์ในการเจรจาไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน

สรุปความเห็น

คณะกรรมการฯ เห็นว่าสมาชิกในคณะผู้สังเกตการณ์การเจรจาจะไม่มีอำนาจในการเจรจาต่อรองใดๆ แต่มีหน้าที่ในการให้ข้อคิดเห็นแก่คณะผู้เจรจาในส่วนที่ตนเกี่ยวข้อง เพื่อให้การเจรจานั้นมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ควรมีการบันทึกความเห็นของผู้สังเกตการณ์การเจรจาเพื่อประกอบการพิจารณาของรัฐบาลและคณะผู้เจรจา โดยที่รัฐบาลหรือคณะผู้เจรจาไม่จำต้องถูกผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามความเห็นนั้น

๑๑.๔ ความรับผิดของผู้สังเกตการณ์ในการเจรจา

ข้อวิเคราะห์

คณะกรรมการฯ ตระหนักว่าแม้ว่าผู้สังเกตการณ์ในการเจรจาจะมีประโยชน์ในการติดตามตรวจสอบการเจรจา และมีส่วนช่วยเหลือการเจรจาของฝ่ายบริหารก็ตาม ในทางตรงกันข้าม ในการทำงานของผู้สังเกตการณ์การเจรจาทำให้ผู้สังเกตการณ์การเจรจามีส่วนในการรับรู้รับทราบข้อมูลในเชิงลึก ข้อมูลที่มีความอ่อนไหว (sensitive) หรือเป็นความลับทั้งของประเทศไทยและของรัฐคู่เจรจา หากข้อมูลในเชิงลึก มีความอ่อนไหว หรือเป็นความลับถูกเปิดเผยออกไปอาจนำมาซึ่งความเสียหายอย่างใหญ่หลวงทั้งต่อประเทศไทยและรัฐคู่เจรจาได้

ดังนั้น คณะกรรมการฯ จึงเห็นว่าผู้สังเกตการณ์การเจรจาควรต้องอยู่ภายใต้บทกำหนดโทษหรือความรับผิดบางประการด้วย เพื่อเป็นการป้องปรามและทำให้รัฐคู่เจรจามีความมั่นใจในการยินยอมให้ผู้สังเกตการณ์การเจรจาของประเทศไทยเข้าร่วมในห้องเจรจา ในกรณีที่ผู้สังเกตการณ์การเจรจาเปิดเผยข้อมูลความลับในการเจรจาอันเป็นเหตุให้ประเทศไทยหรือรัฐคู่เจรจาเสียประโยชน์หรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ย่อมต้องมีความผิดตามกฎหมายอาญาหรือกฎหมายแพ่งแล้วแต่กรณี เสมือนเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ

สรุปความเห็น

คณะกรรมการฯ เห็นว่าผู้สังเกตการณ์การเจรจาควรต้องอยู่ภายใต้บทกำหนดโทษหรือความรับผิดบางประการด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เปิดเผยข้อมูลความลับในการเจรจาอันเป็นเหตุให้ประเทศไทยหรือรัฐคู่เจรจาเสียประโยชน์หรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ย่อมต้องมีความผิดตามกฎหมายอาญาหรือกฎหมายแพ่งแล้วแต่กรณี เสมือนเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ โดยอาจเพิ่มเติมบทกำหนดโทษไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ภาคผนวก

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี
ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๐
เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่มีการดำเนินการที่เป็นอิสระ โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะการจัดทำกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นเพื่ออนุวัติการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และจัดทำกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย โดยต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

เพื่อให้การสรรหาและแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นไปด้วยความเรียบร้อย รวดเร็ว โปร่งใส และยึดประโยชน์ของประเทศชาติเป็นหลัก คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายให้มีหน้าที่ดำเนินการสรรหาคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและเสนอแนะคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

บัดนี้ คณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเรียบร้อยแล้ว อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๐๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย โดยมีองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ และระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ ดังนี้

๑. องค์ประกอบ

(๑) ศาสตราจารย์ คณิต ณ นคร	ประธานกรรมการ
(๒) นายชูชัย ศุภวงศ์	กรรมการ
(๓) นายปรีดา เตียสุวรรณ์	กรรมการ
(๔) นางสาวรสนา โตสิตระกูล	กรรมการ
(๕) ศาสตราจารย์ วิทิต มันตาภรณ์	กรรมการ
(๖) ศาสตราจารย์ วิษณุ เครืองาม	กรรมการ
(๗) นายสมชาย หอมลออ	กรรมการ
(๘) นายสมหมาย ปาริจฉัตต์	กรรมการ
(๙) นายสิทธิโชค ศรีเจริญ	กรรมการ
(๑๐) ศาสตราจารย์ สุรพล นิติไกรพจน์	กรรมการ
(๑๑) ศาสตราจารย์กิตติคุณ อมรา พงศ์ศาพิชญ์	กรรมการ

๒. อำนาจหน้าที่

๒.๑ ศึกษาและเสนอแนะการจัดทำกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นเพื่ออนุวัติการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญต่อคณะรัฐมนตรี

๒.๒ จัดทำกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายตามมาตรา ๘๑ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป

๒.๓ แต่งตั้งที่ปรึกษา คณะอนุกรรมการ และหรือคณะทำงานเพื่อพิจารณาหรือดำเนินการตามที่คณะกรรมการ ฯ มอบหมาย

๒.๔ มอบหมายหรือเสนอให้บุคคล องค์กรหรือสถาบันการศึกษาดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำกฎหมายตาม ๒.๑ และ ๒.๒

๒.๕ จัดหาบุคลากรเพื่อปฏิบัติงาน

๒.๖ ประสานงานกับส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐเพื่อสนับสนุนและให้ความร่วมมือในการดำเนินงานตามภารกิจของคณะกรรมการ ฯ

๒.๗ รายงานผลการปฏิบัติงานตลอดจนปัญหาและอุปสรรคให้คณะรัฐมนตรีทราบตามสมควร

๒.๘ วางระเบียบปฏิบัติและดำเนินการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการ ฯ บรรลุผลตามเป้าหมาย

๓. ระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่

ให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายปฏิบัติหน้าที่ไปจนกว่ากฎหมายจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายตามมาตรา ๘๑ (๓) ของรัฐธรรมนูญจะมีผลใช้บังคับ

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๑๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๐
พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์
นายกรัฐมนตรี

คำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ ๕/๒๕๕๑

ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๑

เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมาย
ว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา
ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคม
ของประเทศอย่างกว้างขวาง
หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ

คำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ที่ ๕ /๒๕๕๑

เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ

.....

เนื่องด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๐ และมาตรา ๓๐๓ (๓) ได้กำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุน อย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าว โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป จึงควรให้มีการศึกษาเพื่อพัฒนากฎหมายว่าด้วยการดังกล่าวบนพื้นฐานที่มีการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง รวมทั้งให้มีการศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยที่มีความเป็นอิสระ ซึ่งดำเนินการก่อนการเจรจาทำหนังสือสัญญา โดยไม่มีการขัดกันระหว่างประโยชน์ของรัฐกับประโยชน์ของผู้ศึกษาวิจัย

อาศัยอำนาจตามข้อ ๒.๑ แห่งประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๐ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงแต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

<u>องค์ประกอบ</u>

๑. นายชูชัย ศุภวงศ์ ประธานอนุกรรมการ

๒. ผู้อำนวยการสำนักนิติธรรม อนุกรรมการ
สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๓. ผู้แทนคณะกรรมาธิการการต่างประเทศ สภาผู้แทนราษฎร	อนุกรรมการ
๔. ผู้แทนคณะกรรมาธิการการต่างประเทศ วุฒิสภา	อนุกรรมการ
๕. ผู้แทนคณะผู้แทนการเจรจาการค้าไทย กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ	อนุกรรมการ
๖. ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	อนุกรรมการ
๗. ผู้แทนสภาหอการค้าไทย	อนุกรรมการ
๘. นายจักรชัย โฉมทองดี	อนุกรรมการ
๙. นายบัณฑูร เศรษฐศิโรตม์	อนุกรรมการ
๑๐. นายพรชัย ด่านวิวัฒน์	อนุกรรมการ
๑๑. นายวิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ	อนุกรรมการ
๑๒. นางวิลาวรรณ มังคละธนะกุล	อนุกรรมการ
๑๓. นางสาวอัจฉรา ฉายากุล	อนุกรรมการ
๑๔. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา	อนุกรรมการและเลขานุการ
๑๕. เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ได้รับมอบหมาย ๒ คน	ผู้ช่วยเลขานุการ

<u>อำนาจหน้าที่</u>

ให้คณะอนุกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ ทบทวน และเสนอแนะแนวทางในการจัดทำกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ อย่างเป็นระบบและมีแบบแผน แล้วรายงานผลดำเนินการให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายพิจารณาต่อไป

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๑

ศาสตราจารย์

(คณิต ณ นคร)

ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

คำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ ๖/๒๕๕๑

ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๑

เรื่อง ปรับปรุงองค์ประกอบคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวางหรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ

คำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ที่ ๖ /๒๕๕๑

เรื่อง ปรับปรุงองค์ประกอบคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอน และวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศ อย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ

.....

ตามคำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ ๕/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๑ เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ นั้น

อาศัยอำนาจตามข้อ ๒.๓ แห่งประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๐ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงแก้ไขข้อความองค์ประกอบในข้อ ๗. ของคำสั่งดังกล่าว จาก "ผู้แทนสภาหอการค้าไทย" เป็น "ผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย" และแต่งตั้งผู้แทนกรมสนธิสัญญาและกฎหมายเป็นอนุกรรมการฯ เพิ่มเติม

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๓๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๑

ศาสตราจารย์

(คณิต ณ นคร)

ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

คำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ ๘/๒๕๕๑
ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๑
เรื่อง ปรับปรุงองค์ประกอบคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวางหรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ

คำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
ที่ ๙ /๒๕๕๑
เรื่อง ปรับปรุงองค์ประกอบคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอน
และวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศ
อย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ

.....

ตามคำสั่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ที่ ๕/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๑ ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ โดยมีผู้แทนคณะผู้แทนการเจรจาการค้าไทยกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศเป็นอนุกรรมการด้วย นั้น

โดยที่ในปัจจุบันกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศเป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติภารกิจเกี่ยวกับการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ อาศัยอำนาจตามข้อ ๒.๓ แห่งประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงแก้ไของค์ประกอบในข้อ ๕ ของคำสั่งดังกล่าว จาก "ผู้แทนคณะผู้แทนการเจรจาการค้าไทยกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ" เป็น "ผู้แทนกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ"

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑

ศาสตราจารย์

(คณิต ณ นคร)
ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติ
ขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา พ.ศ. ....
ฉบับของคณะรัฐมนตรี
ที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้ว
เรื่องเสร็จที่ ๖๙๓/๒๕๕๑

๙๙๐/๕๐ ๖๙๓/๕๑
พ.๑

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๙๐๑/ ๑๗๙๙

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๑๖ กันยายน ๒๕๔๑

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ พ.ศ. ....

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๒๑๙๗๓ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๐

สิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัติขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา พ.ศ. ....
(๒) บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา พ.ศ. ....
(๓) ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ตรวจพิจารณาแล้ว และแผ่นบันทึกข้อมูล จำนวน ๑ แผ่น
(๔) สำเนาหนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ด่วนที่สุด ที่ กต ๐๘๐๕/๖๖๑ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๑
(๕) สำเนาหนังสือกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ด่วนที่สุด ที่ พม ๐๒๐๒/๓๒๖๓๘ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๑
(๖) สำเนาหนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๐๒๐๘/๖๗๖๗ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๑
(๗) สำเนาหนังสือกระทรวงคมนาคม ด่วนที่สุด ที่ คค ๐๒๐๔/๖๔๓๓ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๑
(๘) สำเนาหนังสือกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด่วนที่สุด ที่ ทส ๐๒๐๑.๑/๑๙๐๔ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๑
(๙) สำเนาหนังสือกระทรวงพาณิชย์ ด่วนที่สุด ที่ พณ ๐๖๐๓/๓๔๙๕ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๑
(๑๐) สำเนาหนังสือกระทรวงยุติธรรม ด่วนที่สุด ที่ ยธ ๐๒๐๗/๐๓๖๖๗ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๑
(๑๑) สำเนาหนังสือกระทรวงแรงงาน ด่วนที่สุด ที่ รง ๐๒๐๑.๕/๓๐๗๕ ลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๑
(๑๒) สำเนาหนังสือกระทรวงอุตสาหกรรม ด่วนที่สุด ที่ อก ๐๒๐๙/๓๑๘๙ ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๔๑

ตามหนังสือที่อ้างถึงความว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ พ.ศ. .... ที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสร็จแล้ว ดังมีรายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) (๒) และ (๓) โดยกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงแรงงาน และกระทรวงอุตสาหกรรม ได้มีหนังสือยืนยันให้ความเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตินี้แล้ว ดังมีรายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย (๔)-(๑๒) และหากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบกับผลการพิจารณา เอกสารตามสิ่งที่ส่งมาด้วย (๒) และ (๓) จะเป็นเอกสารที่ต้องจัดส่งสภาผู้แทนราษฎรต่อไป ส่วนหนังสือยืนยันให้ความเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมของกระทรวงการคลัง และกระทรวงมหาดไทยนั้น หน่วยงานดังกล่าวจะได้เสนอมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีโดยตรง

สำหรับข้อสังเกตของกระทรวงพาณิชย์นั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอเรียนว่าคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาโดยละเอียดแล้ว และมีความเห็นดังนี้

๑. การพิจารณาว่าหนังสือสัญญาใดเป็นหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญนั้น ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป จึงไม่สามารถกำหนดบทนิยามของหนังสือสัญญาดังกล่าวได้

๒. การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามร่างมาตรา ๔ นั้น เป็นการพิจารณาซ้ำกำหนดของคณะรัฐมนตรีอันเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปที่จะใช้ในการพิจารณาว่าหนังสือสัญญาใดเป็นหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ หากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามิได้มีหนังสือทักท้วงและได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็สามารถใช้บังคับได้ จึงไม่มีกรณีที่หน่วยงานต้องเสนอหนังสือสัญญาต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาเป็นรายฉบับตามข้อสังเกตของกระทรวงพาณิชย์

๓. โดยที่การพิจารณาถึงประโยชน์ได้เสียส่วนตัวของผู้วิจัย ผลกระทบต่อบุคคลและการแก้ไขเยียวยาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการทำหนังสือสัญญา ตามนัยมาตรา ๑๙๐ ประกอบกับมาตรา ๓๐๓ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป จึงไม่อาจกำหนดรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวไว้ในกฎหมายได้

๔. การกำหนดให้กระทรวงที่รับผิดชอบและกระทรวงการต่างประเทศร่วมกันทำกรอบการเจรจาและดำเนินการเจรจานั้น หากมีการประสานงานกันโดยใกล้ชิดแล้วก็ไม่น่าจะมีปัญหาในทางปฏิบัติ สำหรับกรอบการเจรจานั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่า

ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไปเพราะการทำหนังสือสัญญาแต่ละประเภทมีเนื้อหาสาระแตกต่างกัน จึงมิได้กำหนดรายละเอียดของกรอบการเจรจาไว้ด้วยเพราะอาจไม่มีความยืดหยุ่นในทางปฏิบัติ

๕. การให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาและการพิจารณากรอบการเจรจาของรัฐสภาตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง และวรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้นเป็นเรื่องที่อยู่ในวงงานของรัฐสภาและเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา

๖. ไม่ว่าการจัดทำหนังสือสัญญาขึ้นใหม่ หรือการทบทวนหนังสือสัญญาที่จัดทำขึ้นแล้ว หากหนังสือสัญญานั้นมีลักษณะเป็นหนังสือสัญญาตามร่างมาตรา ๕ ก็จะต้องดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัตินี้ทั้งสิ้น เนื่องจากมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมิได้กำหนดข้อยกเว้นไว้

อนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่รัฐบาลชุดก่อนได้มีมติอนุมัติหลักการและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้มีหนังสือแจ้งยืนยันมายังสำนักงานฯ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ด้วยแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักอำนวยการ
โทร. ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖-๙
สำนักกฎหมายต่างประเทศ
โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๘๔๒๐-๓ ต่อ ๓๓๐๓ (นายจินดพันธุ์ฯ)
โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๘๔๒๖
www.krisdika.go.th
www.lawreform.go.th

เรื่องเสร็จที่ 693/2551

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ประกอบร่างพระราชบัญญัติขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา พ.ศ. ....

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๒๑๙๗๓ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้รับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีไปพิจารณาด้วยว่าการเสนอให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบกรอบการเจรจานั้น รัฐสภาอาจมอบอำนาจให้คณะรัฐมนตรีเจรจาจัดทำหนังสือสัญญาได้เพื่อความคล่องตัวในการเจรจา และในการเสนอหนังสือสัญญาที่ลงนามแล้วต่อรัฐสภานั้น ควรบัญญัติให้ชัดเจนหรือไม่ว่า รัฐสภาไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมหนังสือสัญญานั้นได้ และควรมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ด้วยหรือไม่ แล้วให้นำเสนอคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) พิจารณา โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลังและสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ) ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ (กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย) ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร) ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมการขนส่งทางอากาศ) ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ (กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศและกรมทรัพย์สินทางปัญญา) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนกระทรวงแรงงาน (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวง) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียด และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นสมควรจัดทำบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัติ ดังต่อไปนี้

๑. หลักการของร่างพระราชบัญญัติที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอ

๑.๑ เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นตามมาตรา ๑๙๐ ประกอบกับมาตรา ๓๐๓ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๑.๒ นิยาม "หนังสือสัญญา" ว่าหมายถึงหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ โดย "หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุน อย่างมีนัยสำคัญ" นั้น หมายถึง ความตกลงระหว่างประเทศเป็นลายลักษณ์อักษร ไม่ว่าจะมีชื่อเรียกอย่างไร ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ และกำหนดพันธกรณีให้ประเทศไทยต้องเปิดเสรีทางการค้าหรือการลงทุนเกินกว่าที่มีพันธกรณีไว้ตามความตกลงองค์การการค้าโลก หรือตามความตกลงการค้าเสรีกับรัฐบาลต่างประเทศ

๑.๓ ให้มี "คณะกรรมการหนังสือสัญญา" ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นประธานกรรมการ และกรรมการโดยตำแหน่งอีก ๑๗ คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกิน ๕ คน ทำหน้าที่เสนอแนะและให้ความเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับกรอบการเจรจา สาระของหนังสือสัญญา ความเหมาะสมในการจัดทำหนังสือสัญญา การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และมาตรการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบต่อคณะรัฐมนตรี

๑.๔ กำหนดขั้นตอนการทำหนังสือสัญญาไว้ ๗ ขั้นตอน คือ

(๑) การทาบทาม

(๒) การศึกษาวิจัย การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และการจัดทำกรอบการเจรจา

(๓) การเจรจา

(๔) การขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

(๕) การลงนาม

(๖) การขอความเห็นชอบจากรัฐสภา

(๗) การแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน

๑.๕ กำหนดกระบวนการในการทำหนังสือสัญญาไว้ดังนี้

(๑) เมื่อมีการทาบทามผ่านช่องทางการทูต ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้ส่วนราชการผู้รับผิดชอบหลักจัดให้มีการศึกษาวิจัยที่มีความเป็นอิสระเพื่อพิจารณาเหตุผลความจำเป็น วัตถุประสงค์ รวมทั้งผลดีและผลเสียของการจัดทำหรือไม่จัดทำหนังสือสัญญานั้น และเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนรับทราบ โดยเงื่อนไขเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยและคุณสมบัติของผู้วิจัยเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๒) ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายส่วนราชการซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบหลักจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายหรือระเบียบที่ว่าด้วยการนั้น และในการเจรจาหนังสือสัญญา ให้คำนึงถึงผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย

(๓) ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบโดยต้องเสนอผลการศึกษาวิจัยและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อรัฐสภาเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

(๔) เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกรอบการเจรจาแล้ว ให้ดำเนินการเจรจาจัดทำหนังสือสัญญา

(๕) ในการเจรจา ต้องเจรจาเพื่อกำหนดให้หนังสือสัญญามีผลใช้บังคับเมื่อได้แสดงเจตนาให้มีผลผูกพันภายหลังการลงนาม

(๖) เมื่อลงนามในหนังสือสัญญาแล้ว ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายส่วนราชการผู้รับผิดชอบหลักจัดให้มีการเผยแพร่สาระสำคัญของการเจรจาที่ได้ตกลงกัน และเผยแพร่ตัวบทหนังสือสัญญาให้ประชาชนทั่วไปสามารถทราบได้

(๗) ก่อนแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน ให้คณะรัฐมนตรีนำหนังสือสัญญาที่ได้ลงนามแล้วเสนอรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยรัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวัน

(๘) การแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน ให้กระทำโดยการแลกเปลี่ยนหรือการยื่นตราสารที่แสดงเจตนาที่จะให้มีผลผูกพันตามหนังสือสัญญา หรือวิธีการอื่นที่ได้กำหนดไว้ในหนังสือสัญญา

(๙) ให้ประกาศหนังสือสัญญาที่มีผลใช้บังคับแล้วในราชกิจจานุเบกษา

๒. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุน อย่างมีนัยสำคัญ พ.ศ. ..... แล้วสรุปผลการพิจารณาได้ดังนี้

๒.๑ ปรับปรุงชื่อร่างพระราชบัญญัติ เป็น "พระราชบัญญัติขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา พ.ศ. ...." เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๑๙๐ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๒.๒ กำหนดบทนิยามคำว่า "หนังสือสัญญา" ว่าหมายถึงความตกลงเป็นหนังสือระหว่างรัฐบาลไทยหรือราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลต่างประเทศ รัฐต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศซึ่งก่อให้เกิดพันธกรณีภายใต้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะมีชื่อเรียกว่าอย่างไรก็ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับนิยามของสนธิสัญญา (Treaty) ตาม Vienna Convention on the Law of Treaties

๒.๓ กำหนดให้การจัดทำหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันได้แก่หนังสือสัญญาดังต่อไปนี้ ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

(๑) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ

(๒) หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา

(๓) หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันงบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

(๔) หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง

(๕) หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

ทั้งนี้ ไม่รวมถึงหนังสือสัญญากู้เงินหรือค้ำประกันเงินกู้ที่รัฐบาลไทยหรือราชอาณาจักรไทยทำขึ้นตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะหรือเป็นการทั่วไป เพราะเป็นกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจดำเนินการเป็นการเฉพาะอยู่แล้ว

๒.๔ แม้การพิจารณาว่าหนังสือสัญญาใดเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันงบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง และหนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ เพราะยังไม่เคยมีแนวปฏิบัติที่เป็นบรรทัดฐานมาก่อน กรณีจึงไม่อาจกำหนดให้ชัดเจนไว้ในกฎหมายได้ว่าหนังสือสัญญาใดบ้างที่เป็นหนังสือสัญญาดังกล่าว แต่โดยที่อาจกำหนดแนวทางในการพิจารณาได้ว่าหนังสือสัญญาใดบ้างที่อาจเข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาดังกล่าว ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดการร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยทุกกรณีว่าหนังสือสัญญาใดเป็นหนังสือสัญญาดังกล่าวหรือไม่ อันจะเป็นอุปสรรคต่อการใช้อำนาจอธิปไตยในทางกิจการระหว่างประเทศของคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหาร จึงกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดในเบื้องต้นว่าหนังสือสัญญาใดเป็นหนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันงบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ หรือเป็นหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือเป็นหนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้ ตามข้อเสนอแนะของกระทรวงการต่างประเทศ และเมื่อได้แจ้งข้อกำหนดดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบเป็นเวลาสิบห้าวันแล้ว หากสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามิได้มีหนังสือทักท้วง ให้ประกาศข้อกำหนดนั้นในราชกิจจานุเบกษาและใช้บังคับได้ โดยกำหนดเวลาดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุมของรัฐสภา

๒.๕ สำหรับขั้นตอน วิธีการและหลักเกณฑ์ในการจัดทำหนังสือสัญญาอื่นที่มิใช่หนังสือสัญญาตามตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งหมายรวมถึงหนังสือสัญญากู้เงินหรือค้ำประกันเงินกู้ที่รัฐบาลไทยหรือราชอาณาจักรไทยทำขึ้นตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะหรือเป็นการทั่วไปด้วย

๒.๖ โดยที่ปัจจุบันหน่วยงานของรัฐได้ทำความตกลงกับต่างประเทศจำนวนมาก เช่น ความตกลงการเป็นเมืองพี่เมืองน้อง หรือความตกลงระหว่างหน่วยงานของรัฐของไทยกับ

หน่วยงานของรัฐต่างประเทศเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐนั้น เป็นต้น ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้มีการทำความตกลงที่มีลักษณะตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงได้บัญญัติว่าหน่วยงานของรัฐที่มิได้รับมอบอำนาจจากคณะรัฐมนตรีจะทำความตกลงกับรัฐบาลต่างประเทศ รัฐต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ หรือหน่วยงานของรัฐต่างประเทศ ให้มีผลเช่นเดียวกับหนังสือสัญญาตามตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มิได้ ซึ่งสอดคล้องกับ Article ๗ ของ Vienna Convention on the Law of Treaties

๒.๗ สำหรับกระบวนการจัดทำหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ สรุปได้ดังนี้

(๑) ถ้ามีกรณีที่จะต้องดำเนินการเจรจา หน่วยงานที่รับผิดชอบและกระทรวงการต่างประเทศต้องร่วมกันจัดทำกรอบการเจรจาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอรัฐสภาให้ความเห็นชอบก่อนดำเนินการเจรจา พร้อมทั้งเผยแพร่กรอบการเจรจาให้ประชาชนทราบโดยทั่วไป และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับกรอบการเจรจาเพื่อประกอบการดำเนินการต่อไปด้วย และหากเป็นกรณีที่เป็นหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง และหนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องจัดให้มีการศึกษาวิจัยและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับผลการศึกษาวิจัยนั้น และคณะรัฐมนตรีต้องเสนอผลการศึกษาวิจัยและความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับผลการศึกษาวิจัยดังกล่าวต่อรัฐสภาพร้อมกับกรอบการเจรจาด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบนำผลการศึกษาวิจัยนั้นมาประกอบการจัดทำกรอบการเจรจาและเพื่อให้รัฐสภาใช้พิจารณาประกอบการให้ความเห็นชอบกรอบการเจรจา

(๒) อย่างไรก็ดี อาจมีบางกรณีที่การเปิดเผยข้อมูลบางอย่างเกี่ยวกับการเจรจาอาจไม่เป็นผลดีต่อสถานะของประเทศในการเจรจาหรือต่อความมั่นคงของชาติ จึงกำหนดข้อยกเว้นไว้ด้วยว่าในกรณีที่การเปิดเผยข้อมูลใด ๆ เกี่ยวกับการเจรจาจะเสียหายต่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศหรือประชาชน หรือต่อความมั่นคงของชาติ อาจไม่ต้องมีการเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวได้

(๓) สำหรับกรณีที่รัฐบาลไทยหรือราชอาณาจักรไทยมิได้เข้าร่วมการเจรจาเพื่อจัดทำหนังสือสัญญา หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องจัดทำและเผยแพร่สรุปสาระสำคัญของหนังสือสัญญานั้นให้ประชาชนทราบโดยทั่วไป และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อประกอบการพิจารณาก่อนลงนามในหนังสือสัญญา หรือก่อนแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันตามหนังสือสัญญานั้น แล้วแต่กรณี

(๔) ในการเผยแพร่ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น ให้กระทำผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงานที่รับผิดชอบ แต่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดอาจกำหนดให้ดำเนินการโดยวิธีอื่นด้วยก็ได้ และเพื่อให้ได้ความคิดเห็นที่บริสุทธิ์ ผู้แสดงความคิดเห็นต้องระบุชื่อและที่อยู่ที่แท้จริง และถ้าเป็นบุคคลธรรมดาต้องระบุชื่อสกุลและเลขประจำตัวประชาชนด้วย

(๕) ส่วนการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง และหนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างมีนัยสำคัญนั้น ต้องดำเนินการก่อนจัดทำกรอบการเจรจาเพื่อจัดทำหนังสือสัญญาดังกล่าว โดยหน่วยงานหรือองค์กรที่มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานและผู้ซึ่งหน่วยงานหรือองค์กรนั้นมอบหมายให้ดำเนินการศึกษาวิจัยต้องไม่มีประโยชน์ได้เสียเป็นการส่วนตัวหรือมีอคติในเรื่องที่ดำเนินการศึกษาวิจัย โดยในการศึกษาวิจัยนั้น ผู้ดำเนินการศึกษาวิจัยต้องศึกษาผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศ ตลอดจนผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุน และผลกระทบต่อบุคคลหากมีการทำหนังสือสัญญา ตลอดจนแนวทางป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาผลกระทบดังกล่าวโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป ส่วนค่าตอบแทนการศึกษาวิจัย ให้เป็นไปตามอัตราที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดประกาศกำหนด หากเป็นกรณีที่เคยมีการศึกษาวิจัยไว้แล้ว และผู้ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการศึกษาวิจัยมีคุณสมบัติดังกล่าวข้างต้น และรายงานผลการศึกษาวิจัยนั้นมีรายละเอียดดังกล่าวข้างต้นครบถ้วน หน่วยงานที่รับผิดชอบอาจนำรายงานผลการศึกษาวิจัยดังกล่าวมาใช้ โดยไม่ต้องจัดให้มีการศึกษาวิจัยขึ้นใหม่ก็ได้ ทั้งนี้ เมื่อได้รับความยินยอมจากเจ้าของลิขสิทธิ์ในรายงานผลการศึกษาวิจัยนั้นแล้ว แต่ถ้าไม่มีหน่วยงานหรือองค์กรใดรับดำเนินการศึกษาวิจัย หรือผู้รับดำเนินการศึกษาวิจัยไม่ประสงค์จะดำเนินการศึกษาวิจัยต่อไปและไม่มีหน่วยงานหรือองค์กรอื่นรับดำเนินการศึกษาวิจัยต่อ หากเป็นกรณีที่ยังไม่มีผู้ใดดำเนินการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการจัดทำหนังสือสัญญานั้นมาก่อน ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการศึกษาวิจัยเอง

(๖) เมื่อดำเนินการศึกษาวิจัยแล้วเสร็จ หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องเผยแพร่รายงานผลการศึกษาวิจัยและจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับรายงานผลการศึกษาวิจัยดังกล่าวผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงานที่รับผิดชอบ และรัฐมนตรีเจ้าสังกัดอาจกำหนดให้ดำเนินการโดยวิธีอื่นด้วยก็ได้

(๗) ในการเจรจา หน่วยงานที่รับผิดชอบและกระทรวงการต่างประเทศต้องดำเนินการร่วมกัน และในกรณีที่เป็นหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง และหนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ผู้เจรจาต้องพิจารณาผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับกรอบการเจรจาและผลการศึกษาวิจัยที่เสนอต่อรัฐสภาประกอบการเจรจาด้วย และเมื่อการเจรจาเสร็จสิ้นลง หน่วยงานที่รับผิดชอบและกระทรวงการต่างประเทศต้องเผยแพร่สรุปผลการเจรจาต่อประชาชนผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศของตน ทั้งนี้ เว้นแต่เป็นกรณีที่การเปิดเผยข้อมูลใด ๆ เกี่ยวกับการเจรจาจะเสียหายต่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศหรือประชาชนหรือต่อความมั่นคงของชาติ และให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเสนอผลการเจรจาต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบและอนุมัติการลงนามในหนังสือสัญญา

(๘) สำหรับการลงนามในหนังสือสัญญานั้น ถ้าเป็นหนังสือสัญญาที่มีผลใช้บังคับเมื่อมีการลงนามโดยไม่ต้องแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันในภายหลัง คณะรัฐมนตรีต้องเสนอหนังสือ

สัญญานั้นต่อรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนการลงนาม แต่ถ้าเป็นหนังสือสัญญาที่มีผลใช้บังคับเมื่อมีการแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน ก่อนแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีเสนอหนังสือสัญญานั้นต่อรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ และในการเสนอหนังสือสัญญาต่อรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบตามวรรคหนึ่งและวรรคสองนั้น คณะรัฐมนตรีต้องเผยแพร่รายละเอียดของหนังสือสัญญานั้นให้ประชาชนทราบโดยทั่วไปด้วยโดยผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงานที่รับผิดชอบและกระทรวงการต่างประเทศ

(๙) หนังสือสัญญาที่มีผลใช้บังคับแล้ว ให้ประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงานที่รับผิดชอบและกระทรวงการต่างประเทศ ส่วนภาษาของหนังสือสัญญาที่จะประกาศนั้นมิได้กำหนดไว้ตายตัว เพราะหลายกรณีมีการจัดทำหนังสือสัญญาเป็นภาษาอื่นที่มิใช่ภาษาไทย

๒.๘ เมื่อหนังสือสัญญามีผลใช้บังคับแล้ว หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องจัดให้มีการศึกษาผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาที่มีต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศ ตลอดจนผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุน และผลกระทบต่อบุคคล และให้เสนอแนะมาตรการแก้ไขหรือเยียวยาผลกระทบดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา โดยมาตรการเช่นว่านั้นต้องรวดเร็ว เหมาะสม และเป็นธรรม และต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ได้รับผลกระทบดังกล่าวและประชาชนประกอบด้วย เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องเผยแพร่มาตรการดังกล่าวให้ประชาชนทราบโดยทั่วไป รวมทั้งเผยแพร่ผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงานที่รับผิดชอบ และเพื่อให้การแก้ไขหรือเยียวยาผลกระทบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ให้หน่วยงานที่ต้องดำเนินการตามมาตรการแก้ไขหรือเยียวยาผลกระทบดังกล่าวรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยทุกรอบสามเดือน

๒.๙ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับหนังสือสัญญาที่ถูกต้องและเป็นระบบ จึงกำหนดให้กระทรวงการต่างประเทศจัดให้มีฐานข้อมูลหนังสือสัญญาเพื่อรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับหนังสือสัญญาที่รัฐบาลไทยหรือราชอาณาจักรไทยเป็นภาคี ผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศของกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจดูและทำสำเนาข้อมูลดังกล่าวผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศนั้นได้เอง

๒.๑๐ กำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำหนังสือสัญญาก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับว่า การดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญาใดที่รัฐบาลไทยหรือราชอาณาจักรไทยยังมิได้แสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน ให้ดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ถือว่าการดำเนินการที่ได้ทำไปแล้วเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว

๒.๑๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๕๑

เรื่องเสร็จที่ 693/2551

บันทึกวิเคราะห์สรุป
สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา
พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา พ.ศ. .... ต่อรัฐสภา และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๔๒ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังต่อไปนี้

๑. เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

โดยที่มาตรา ๑๙๐ วรรคห้า ประกอบกับมาตรา ๓๐๓ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๒. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

๒.๑ กำหนดบทนิยามคำว่า "หนังสือสัญญา" ว่าหมายถึงความตกลงเป็นหนังสือระหว่างรัฐบาลไทยหรือราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลต่างประเทศ รัฐต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศซึ่งก่อให้เกิดพันธกรณีภายใต้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะมีชื่อเรียกว่าอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับนิยามของสนธิสัญญา (Treaty) ตาม Vienna Convention on the Law of Treaties

๒.๒ กำหนดให้การจัดทำหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันได้แก่หนังสือสัญญาดังต่อไปนี้ ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

(๑) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ

(๒) หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา

(๓) หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันงบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

(๔) หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง

(๕) หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

ทั้งนี้ ไม่รวมถึงหนังสือสัญญากู้เงินหรือค้ำประกันเงินกู้ที่รัฐบาลไทยหรือราชอาณาจักรไทยทำขึ้นตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะหรือเป็นการทั่วไป เพราะเป็นกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจดำเนินการเป็นการเฉพาะอยู่แล้ว

๒.๓ แม้การพิจารณาว่าหนังสือสัญญาใดเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันงบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง และหนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ เพราะยังไม่เคยมีแนวปฏิบัติที่เป็นบรรทัดฐานมาก่อน กรณีจึงไม่อาจกำหนดให้ชัดเจนไว้ในกฎหมายได้ว่าหนังสือสัญญาใดบ้างที่เป็นหนังสือสัญญาดังกล่าว แต่โดยที่อาจกำหนดแนวทางในการพิจารณาได้ว่าหนังสือสัญญาใดบ้างที่อาจเข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาดังกล่าว ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดการร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยทุกกรณีว่าหนังสือสัญญาใดเป็นหนังสือสัญญาดังกล่าวหรือไม่ อันจะเป็นอุปสรรคต่อการใช้อำนาจอธิปไตยในทางกิจการระหว่างประเทศของคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหาร จึงกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดในเบื้องต้นว่าหนังสือสัญญาใดเป็นหนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันงบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ หรือเป็นหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือเป็นหนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้ ตามข้อเสนอแนะของกระทรวงการต่างประเทศ และเมื่อได้แจ้งข้อกำหนดดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบเป็นเวลาสิบห้าวันแล้ว หากสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามิได้มีหนังสือทักท้วง ให้ประกาศข้อกำหนดนั้นในราชกิจจานุเบกษาและใช้บังคับได้ โดยกำหนดเวลาดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุมของรัฐสภา

๒.๔ สำหรับขั้นตอน วิธีการและหลักเกณฑ์ในการจัดทำหนังสือสัญญาอื่นที่มิใช่หนังสือสัญญาตามตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งหมายรวมถึงหนังสือสัญญากู้เงินหรือค้ำประกันเงินกู้ที่รัฐบาลไทยหรือราชอาณาจักรไทยทำขึ้นตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะหรือเป็นการทั่วไปด้วย

๒.๕ โดยที่ปัจจุบันหน่วยงานของรัฐได้ทำความตกลงกับต่างประเทศจำนวนมาก เช่น ความตกลงการเป็นเมืองพี่เมืองน้อง หรือความตกลงระหว่างหน่วยงานของรัฐของไทยกับหน่วยงานของรัฐต่างประเทศเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐนั้น เป็นต้น ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้มีการทำความตกลงที่มีลักษณะตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงได้บัญญัติว่าหน่วยงานของรัฐที่มิได้รับ

มอบอำนาจจากคณะรัฐมนตรีจะทำความตกลงกับรัฐบาลต่างประเทศ รัฐต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ หรือหน่วยงานของรัฐต่างประเทศ ให้มีผลเช่นเดียวกับหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มิได้ ซึ่งสอดคล้องกับ Article ๗ ของ Vienna Convention on the Law of Treaties

๒.๖ สำหรับกระบวนการจัดทำหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ สรุปได้ดังนี้

(๑) ถ้ามีกรณีที่จะต้องดำเนินการเจรจา หน่วยงานที่รับผิดชอบและกระทรวงการต่างประเทศต้องร่วมกันจัดทำกรอบการเจรจาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอรัฐสภาให้ความเห็นชอบก่อนดำเนินการเจรจา พร้อมทั้งเผยแพร่กรอบการเจรจาให้ประชาชนทราบโดยทั่วไป และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับกรอบการเจรจาเพื่อประกอบการดำเนินการต่อไปด้วย และหากเป็นกรณีที่เป็นหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง และหนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องจัดให้มีการศึกษาวิจัยและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับผลการศึกษาวิจัยนั้น และคณะรัฐมนตรีต้องเสนอผลการศึกษาวิจัยและความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับผลการศึกษาวิจัยดังกล่าวต่อรัฐสภาพร้อมกับกรอบการเจรจาด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบนำผลการศึกษาวิจัยนั้นมาประกอบการจัดทำกรอบการเจรจาและเพื่อให้รัฐสภาใช้พิจารณาประกอบการให้ความเห็นชอบกรอบการเจรจา

(๒) อย่างไรก็ดี อาจมีบางกรณีที่การเปิดเผยข้อมูลบางอย่างเกี่ยวกับการเจรจาอาจไม่เป็นผลดีต่อสถานะของประเทศในการเจรจาหรือต่อความมั่นคงของชาติ จึงกำหนดข้อยกเว้นไว้ด้วยว่าในกรณีที่การเปิดเผยข้อมูลใด ๆ เกี่ยวกับการเจรจาจะเสียหายต่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศหรือประชาชน หรือต่อความมั่นคงของชาติ อาจไม่ต้องมีการเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวได้

(๓) สำหรับกรณีที่รัฐบาลไทยหรือราชอาณาจักรไทยมิได้เข้าร่วมการเจรจาเพื่อจัดทำหนังสือสัญญา หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องจัดทำและเผยแพร่สรุปสาระสำคัญของหนังสือสัญญานั้นให้ประชาชนทราบโดยทั่วไป และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อประกอบการพิจารณาก่อนลงนามในหนังสือสัญญา หรือก่อนแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันตามหนังสือสัญญานั้น แล้วแต่กรณี

(๔) ในการเผยแพร่ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น ให้กระทำผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงานที่รับผิดชอบ แต่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดอาจกำหนดให้ดำเนินการโดยวิธีอื่นด้วยก็ได้ และเพื่อให้ได้ความคิดเห็นที่บริสุทธิ์ ผู้แสดงความคิดเห็นต้องระบุชื่อและที่อยู่ที่แท้จริง และถ้าเป็นบุคคลธรรมดาต้องระบุชื่อสกุลและเลขประจำตัวประชาชนด้วย

(๕) ส่วนการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง และหนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างมีนัยสำคัญนั้น ต้องดำเนินการก่อนจัดทำกรอบการเจรจาเพื่อจัดทำหนังสือสัญญาดังกล่าว โดยหน่วยงานหรือองค์กรที่มีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน

และผู้ซึ่งหน่วยงานหรือองค์กรนั้นมอบหมายให้ดำเนินการศึกษาวิจัยต้องไม่มีประโยชน์ได้เสียเป็นการส่วนตัวหรือมีอคติในเรื่องที่ดำเนินการศึกษาวิจัย โดยในการศึกษาวิจัยนั้น ผู้ดำเนินการศึกษาวิจัยต้องศึกษาผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศ ผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุน และผลกระทบต่อบุคคลหากมีการทำหนังสือสัญญา ตลอดจนแนวทางป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาผลกระทบดังกล่าวโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป ส่วนค่าตอบแทนการศึกษาวิจัย ให้เป็นไปตามอัตราที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดประกาศกำหนด หากเป็นกรณีที่เคยมีการศึกษาวิจัยไว้แล้ว และผู้ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการศึกษาวิจัยมีคุณสมบัติดังกล่าวข้างต้น และรายงานผลการศึกษาวิจัยนั้นมีรายละเอียดดังกล่าวข้างต้นครบถ้วน หน่วยงานที่รับผิดชอบอาจนำรายงานผลการศึกษาวิจัยดังกล่าวมาใช้ โดยไม่ต้องจัดให้มีการศึกษาวิจัยขึ้นใหม่ก็ได้ ทั้งนี้ เมื่อได้รับความยินยอมจากเจ้าของลิขสิทธิ์ในรายงานผลการศึกษาวิจัยนั้นแล้ว แต่ถ้าไม่มีหน่วยงานหรือองค์กรใดรับดำเนินการศึกษาวิจัย หรือผู้รับดำเนินการศึกษาวิจัยไม่ประสงค์จะดำเนินการศึกษาวิจัยต่อไปและไม่มีหน่วยงานหรือองค์กรอื่นรับดำเนินการศึกษาวิจัยต่อ หากเป็นกรณีที่ยังไม่มีผู้ใดดำเนินการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการจัดทำหนังสือสัญญานั้นมาก่อน ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการศึกษาวิจัยเอง

(๖) เมื่อดำเนินการศึกษาวิจัยแล้วเสร็จ หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องเผยแพร่รายงานผลการศึกษาวิจัยและจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับรายงานผลการศึกษาวิจัยดังกล่าวผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงานที่รับผิดชอบ และรัฐมนตรีเจ้าสังกัดอาจกำหนดให้ดำเนินการโดยวิธีอื่นด้วยก็ได้

(๗) ในการเจรจา หน่วยงานที่รับผิดชอบและกระทรวงการต่างประเทศต้องดำเนินการร่วมกัน และในกรณีที่เป็นหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง และหนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ผู้เจรจาต้องพิจารณาผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับกรอบการเจรจาและผลการศึกษาวิจัยที่เสนอต่อรัฐสภาประกอบการเจรจาด้วย และเมื่อการเจรจาเสร็จสิ้นลง หน่วยงานที่รับผิดชอบและกระทรวงการต่างประเทศต้องเผยแพร่สรุปผลการเจรจาต่อประชาชนผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศของตน ทั้งนี้ เว้นแต่เป็นกรณีที่การเปิดเผยข้อมูลใด ๆ เกี่ยวกับการเจรจาจะเสียหายต่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศหรือประชาชนหรือต่อความมั่นคงของชาติ และให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเสนอผลการเจรจาต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบและอนุมัติการลงนามในหนังสือสัญญา

(๘) สำหรับการลงนามในหนังสือสัญญานั้น ถ้าเป็นหนังสือสัญญาที่มีผลใช้บังคับเมื่อมีการลงนามโดยไม่ต้องแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันในภายหลัง คณะรัฐมนตรีต้องเสนอหนังสือสัญญานั้นต่อรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนการลงนาม แต่ถ้าเป็นหนังสือสัญญาที่มีผลใช้บังคับเมื่อมีการแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน ก่อนแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีเสนอหนังสือสัญญานั้นต่อรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ และในการเสนอหนังสือสัญญาต่อรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบตามวรรคหนึ่งและวรรคสองนั้น คณะรัฐมนตรีต้องเผยแพร่รายละเอียดของ

หนังสือสัญญานั้นให้ประชาชนทราบโดยทั่วไปด้วยโดยผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงานที่รับผิดชอบและกระทรวงการต่างประเทศ

(๙) หนังสือสัญญาที่มีผลใช้บังคับแล้ว ให้ประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงานที่รับผิดชอบและกระทรวงการต่างประเทศ ส่วนภาษาของหนังสือสัญญาที่จะประกาศนั้นมิได้กำหนดไว้ตายตัว เพราะหลายกรณีมีการจัดทำหนังสือสัญญาเป็นภาษาอื่นที่มิใช่ภาษาไทย

๒.๗ เมื่อหนังสือสัญญามีผลใช้บังคับแล้ว หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องจัดให้มีการศึกษาผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาที่มีต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศ ตลอดจนผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุน และผลกระทบต่อบุคคล และให้เสนอแนะมาตรการแก้ไขหรือเยียวยาผลกระทบดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา โดยมาตรการเช่นว่านั้นต้องรวดเร็ว เหมาะสม และเป็นธรรม และต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ได้รับผลกระทบดังกล่าวและประชาชนประกอบด้วย เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องเผยแพร่มาตรการดังกล่าวให้ประชาชนทราบโดยทั่วไป รวมทั้งเผยแพร่ผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงานที่รับผิดชอบ และเพื่อให้การแก้ไขหรือเยียวยาผลกระทบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ให้หน่วยงานที่ต้องดำเนินการตามมาตรการแก้ไขหรือเยียวยาผลกระทบดังกล่าวรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยทุกรอบสามเดือน

๒.๘ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับหนังสือสัญญาที่ถูกต้องและเป็นระบบ จึงกำหนดให้กระทรวงการต่างประเทศจัดให้มีฐานข้อมูลหนังสือสัญญาเพื่อรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับหนังสือสัญญาที่รัฐบาลไทยหรือราชอาณาจักรไทยเป็นภาคี ผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศของกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจดูและทำสำเนาข้อมูลดังกล่าวผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศนั้นได้เอง

๒.๙ กำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำหนังสือสัญญาก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับว่า การดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญาใดที่รัฐบาลไทยหรือราชอาณาจักรไทยยังมิได้แสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน ให้ดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ถือว่าการดำเนินการที่ได้ทำไปแล้วเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว

๒.๑๐ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

๓. ข้อมูลทางวิชาการประกอบการพิจารณา

๓.๑ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ปี ๒๔๗๕ ถึง ๒๕๕๐ นั้น การทำหนังสือสัญญาถือเป็นพระราชอำนาจที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้ผ่านฝ่ายบริหาร ซึ่งสอดคล้องกับแนวปฏิบัติในกรุงทำหนังสือสัญญาของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เช่น อังกฤษ ออสเตรเลีย เป็นต้น ที่ถือว่าการจัดทำหนังสือ

สัญญาถือเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร (No one but the Queen can conclude a treaty)[๔] แต่การใช้อำนาจในการทำหนังสือสัญญาของฝ่ายบริหารดังกล่าวไม่มีผลเป็นการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงกฎหมายภายใน (The Queen prerogative cannot alter the law of the land)[๕] หากการดำเนินการตามหนังสือสัญญาใด (Implementation) จำเป็นต้องมี ปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมาย หนังสือสัญญานั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน และเมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญานั้นแล้ว รัฐบาลต้องเสนอให้มี ปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายนั้นด้วย ดังนั้น ตามระบอบทวินิยม (Dualism) นี้ฝ่ายบริหารมีอำนาจที่จะไปตกลงทำหนังสือสัญญาได้โดยไม่จำต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภาก่อน

๓.๒ การทำหนังสือสัญญาตามระบอบทวินิยมนี้แตกต่างจากการทำหนังสือสัญญาในระบอบเอกนิยม (Monism) ที่ยอมรับว่าหนังสือสัญญามีผลเท่ากับกฎหมายภายในดังนี้ ก่อนที่จะทำหนังสือสัญญาใด ๆ กับต่างประเทศ ฝ่ายบริหารจึงต้องขออนุมัติฝ่ายนิติบัญญัติก่อน เช่น ตามรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกานั้น Article VI[๖] กำหนดให้หนังสือสัญญาที่ทำขึ้นในนามสหรัฐอเมริกานั้นเป็นกฎหมายภายใน ด้วยเหตุนี้เอง Article II Section ๒[๗] จึงบัญญัติว่าประธานาธิบดีมีอำนาจทำหนังสือสัญญาตามคำแนะนำและยินยอมของวุฒิสภา (Senate) ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของวุฒิสมาชิกที่เข้าประชุม ลักษณะดังกล่าวได้รับการ

---

[๔] E.C.S. Wade and G. Godfrey Phillips, Constitutional Law, ๘th Ed. (London: Longmans, Green and Co., ๑๙๕๕, p. ๒๐๒.

[๕] Ibid., p. ๒๐๓

[๖] Article VI

All debts contracted and engagements entered into, before the adoption of this Constitution, shall be as valid against the United States under this Constitution, as under the Confederation.

This Constitution, and the laws of the United States which shall be made in pursuance thereof; ***and all treaties made, or which shall be made, under the authority of the United States, shall be the supreme law of the land***; and the judges in every state shall be bound thereby, anything in the Constitution or laws of any State to the contrary notwithstanding.

The Senators and Representatives before mentioned, and the members of the several state legislatures, and all executive and judicial officers, both of the United States and of the several states, shall be bound by oath or affirmation, to support this Constitution; but no religious test shall ever be required as a qualification to any office or public trust under the United States. ***(emphasis added)***

[๗] Section ๒. The President shall be commander in chief of the Army and Navy of the United States, and of the militia of the several states, when called into the actual service of the United States; he may require the opinion, in writing, of the principal officer in each of the executive departments, upon any subject relating to the duties of their respective offices, and he shall have power to grant reprieves and pardons for offences against the United States, except in cases of impeachment.

He shall have power, by and with the advice and consent of the Senate, to make treaties, provided two thirds of the Senators present concur; and he shall nominate, and by and with the advice and consent of the Senate, shall appoint ambassadors, other public ministers and consuls, judges of the Supreme Court, and all other officers of the United States, whose appointments are not herein otherwise provided for, and which shall be established by law: but the Congress may by law vest the appointment of such inferior officers, as they think proper, in the President alone, in the courts of law, or in the heads of departments.

The President shall have power to fill up all vacancies that may happen during the recess of the Senate, by granting commissions which shall expire at the end of their next session. ***(emphasis added)***

ถ่ายทอดให้เห็นได้อย่างชัดเจนใน Trade Act ๒๐๐๒ ของสหรัฐอเมริกา ที่ Section ๒๑๐๕ (a) (๑) กำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องนำเสนอกรอบการเจรจาการค้ากับต่างประเทศ (the specific United States objectives for the negotiations) ต่อรัฐสภา (Congress) เพื่อขอความเห็นชอบก่อนเริ่มการเจรจาไม่น้อยกว่า ๙๐ วัน[๕] และจากการตรวจสอบจากฐานข้อมูลของ USTR การที่ฝ่ายบริหารเสนอกรอบการเจรจาการค้ากับต่างประเทศต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบก่อนเริ่มการเจรจาตาม Section ๒๑๐๕ (a) (๑) ของ Trade Act ๒๐๐๒ นั้น ประธานาธิบดีจะมีหนังสือแสดงความประสงค์ของฝ่ายบริหารที่จะเปิดการเจรจาทางการค้ากับต่างประเทศ (Message to the Congress of the United States) หลังจากนั้น US Trade Representative จะมีหนังสือในนามประธานาธิบดี ถึงประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อชี้แจงกรอบการเจรจาซึ่งเป็นการกำหนดแนวทางการเจรจาในแต่ละเรื่องอย่างกว้าง ๆ เช่น ประเด็น Trade in Goods จะเป็นไปเพื่อลดการจัดเก็บภาษีอากรทางการค้าระหว่างสหรัฐกับประเทศคู่เจรจาให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เป็นต้น

๓.๓ การที่มาตรา ๑๙๐ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีต้องเสนอกรอบการเจรจาหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบก่อน จึงเป็นการนำแนวคิดในการจัดทำหนังสือสัญญาตามระบอบเอกนิยมมาผสมกับแนวคิดในการจัดทำหนังสือสัญญาตามระบอบทวินิยมที่ใช้มาแต่เดิม

---

[๕] "SEC. ๒๑๐๕. CONSULTATIONS AND ASSESSMENT.

(a) NOTICE AND CONSULTATION BEFORE NEGOTIATION.—The President, with respect to any agreement that is subject to the provisions of section ๒๑๐๓ (b), shall—

(1) provide, at least 90 calendar days before initiating negotiations, written notice to the Congress of the President's intention to enter into the negotiations and set forth therein the date the President intends to initiate such negotiations, the specific United States objectives for the negotiations, and whether the President intends to seek an agreement, or changes to an existing agreement;

ร่างฯ ที่ สคก. ตรวจพิจารณาแล้ว
เรื่องเสร็จที่ 693/2551

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา
พ.ศ. ....

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา

เหตุผล

โดยที่มาตรา ๑๙๐ วรรคห้า ประกอบกับมาตรา ๓๐๓ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง

พระราชบัญญัติ

ขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา

พ.ศ. ....

.....

.....

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา

.....

.....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา พ.ศ. ...."

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

"หนังสือสัญญา" หมายความว่า ความตกลงเป็นหนังสือระหว่างรัฐบาลไทยหรือราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลต่างประเทศ รัฐต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งก่อให้เกิดพันธกรณีภายใต้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะมีชื่อเรียกว่าอย่างไร

"รัฐมนตรีเจ้าสังกัด" หมายความว่า รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของหน่วยงานที่รับผิดชอบ

"รัฐมนตรี" หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔ การจัดทำหนังสือสัญญาดังต่อไปนี้ ให้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการตามพระราชบัญญัตินี้

(๑) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ

(๒) หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา

(๓) หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันงบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

(๔) หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง

(๕) หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

หนังสือสัญญาตามวรรคหนึ่งไม่รวมถึงหนังสือสัญญากู้เงินหรือค้ำประกันเงินกู้ที่รัฐบาลไทยหรือราชอาณาจักรไทยทำขึ้นตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะหรือเป็นการทั่วไป

หนังสือสัญญาใดเป็นหนังสือสัญญาตาม (๓) (๔) หรือ (๕) ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดตามข้อเสนอแนะของกระทรวงการต่างประเทศ

การกำหนดตามวรรคสามเมื่อได้แจ้งให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบเป็นเวลาสิบห้าวัน และสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามิได้มีหนังสือทักท้วง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและใช้บังคับได้

กำหนดเวลาตามวรรคสี่ให้หมายถึงวันในสมัยประชุมของรัฐสภา

มาตรา ๕ หนังสือสัญญาอื่นที่มิใช่หนังสือสัญญาตามมาตรา ๔ จะมีขั้นตอน วิธีการ และหลักเกณฑ์ในการจัดทำอย่างไร ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

มาตรา ๖ หน่วยงานของรัฐที่มิได้รับมอบอำนาจจากคณะรัฐมนตรีจะทำความตกลงกับรัฐบาลต่างประเทศ รัฐต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ หรือหน่วยงานของรัฐต่างประเทศ ให้มีผลเช่นเดียวกับหนังสือสัญญาตามมาตรา ๔ มิได้

มาตรา ๗ ในการทำหนังสือสัญญาตามมาตรา ๔ ถ้ามีกรณีที่จะต้องดำเนินการเจรจา ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบและกระทรวงการต่างประเทศร่วมกันจัดทำกรอบการเจรจาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอรัฐสภาให้ความเห็นชอบก่อนดำเนินการเจรจา พร้อมทั้งเผยแพร่กรอบการเจรจาให้ประชาชนทราบโดยทั่วไป และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับกรอบการเจรจาเพื่อประกอบการดำเนินการต่อไป

ในกรณีที่หนังสือสัญญาตามวรรคหนึ่งเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๔ (๔) หรือ (๕) หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องจัดให้มีการศึกษาวิจัยตามมาตรา ๑๐ และเผยแพร่

รายงานผลการศึกษาวิจัยและจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับรายงานผลการศึกษาวิจัยดังกล่าวตามมาตรา ๑๓ และให้คณะรัฐมนตรีเสนอผลการศึกษาวิจัยและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับรายงานผลการศึกษาวิจัยดังกล่าวต่อรัฐสภาพร้อมกับกรอบการเจรจา

ในกรณีที่รัฐบาลไทยหรือราชอาณาจักรไทยมิได้เข้าร่วมการเจรจาเพื่อจัดทำหนังสือสัญญาตามวรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดทำและเผยแพร่สรุปสาระสำคัญของหนังสือสัญญานั้นให้ประชาชนทราบโดยทั่วไป และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อประกอบการพิจารณาก่อนลงนามในหนังสือสัญญา หรือก่อนแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันตามหนังสือสัญญานั้น แล้วแต่กรณี

มาตรา ๘ ความในมาตรา ๗ มิให้ใช้บังคับในกรณีการเปิดเผยข้อมูลใด ๆ เกี่ยวกับการเจรจาจะเสียหายต่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศหรือประชาชน หรือต่อความมั่นคงของชาติ

มาตรา ๙ การเผยแพร่ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามมาตรา ๗ ให้กระทำผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ในการนี้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดอาจกำหนดให้ดำเนินการโดยวิธีอื่นด้วยก็ได้

ผู้แสดงความคิดเห็นต้องระบุชื่อและที่อยู่ที่แท้จริง และถ้าเป็นบุคคลธรรมดาต้องระบุชื่อสกุลและเลขประจำตัวประชาชนด้วย

มาตรา ๑๐ ก่อนจัดทำกรอบการเจรจาเพื่อจัดทำหนังสือสัญญาตามมาตรา ๔ (๔) หรือ (๕) หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องจัดให้มีการศึกษาวิจัยในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) ผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศ ตลอดจนผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุน และผลกระทบต่อบุคคลหากมีการทำหนังสือสัญญา

(๒) แนวทางป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาผลกระทบดังกล่าวโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป

การศึกษาวิจัยตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำโดยหน่วยงานหรือองค์กรที่มีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน และผู้ซึ่งหน่วยงานหรือองค์กรนั้นมอบหมายให้ดำเนินการศึกษาวิจัยต้องไม่มีประโยชน์ได้เสียเป็นการส่วนตัวหรือมีอคติในเรื่องที่ดำเนินการศึกษาวิจัย

ค่าตอบแทนการศึกษาวิจัย ให้เป็นไปตามอัตราที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดประกาศกำหนด

มาตรา ๑๑ ในกรณีที่เคยมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการจัดทำหนังสือสัญญาตามมาตรา ๔ (๔) หรือ (๕) ไว้แล้ว หากรายงานผลการศึกษาวิจัยดังกล่าวมีรายละเอียดตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง และผู้ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการศึกษาวิจัยมีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง หน่วยงานที่รับผิดชอบอาจถือว่ารายงานผลการศึกษาวิจัยดังกล่าวเป็นรายงานผลการศึกษาวิจัยตามมาตรา ๑๐ โดยไม่ต้องจัดให้มีการศึกษาวิจัยขึ้นใหม่ก็ได้ ทั้งนี้ เมื่อได้รับความยินยอมจากเจ้าของลิขสิทธิ์ในรายงานผลการศึกษาวิจัยนั้นแล้ว

มาตรา ๑๒ ในกรณีที่ไม่มีหน่วยงานหรือองค์กรใดรับดำเนินการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการจัดทำหนังสือสัญญาตามมาตรา ๔ (๔) หรือ (๕) หรือหน่วยงานหรือองค์กรที่รับดำเนินการศึกษาวิจัยไม่ประสงค์จะดำเนินการศึกษาวิจัยต่อไปและไม่มีหน่วยงานหรือองค์กรอื่นรับดำเนินการศึกษาวิจัยต่อ หากเป็นกรณีที่ยังไม่มีผู้ใดดำเนินการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการจัดทำหนังสือสัญญานั้นมาก่อน ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการศึกษาวิจัยเอง

มาตรา ๑๓ ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเผยแพร่รายงานผลการศึกษาวิจัยและจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับรายงานผลการศึกษาวิจัยดังกล่าวผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ในการนี้ รัฐมนตรีเจ้าสังกัดอาจกำหนดให้ดำเนินการโดยวิธีอื่นด้วยก็ได้

ให้นำความในมาตรา ๙ วรรคสอง มาใช้บังคับกับการแสดงความคิดเห็นของประชาชนตามมาตรานี้ด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๑๔ ในการเจรจาเพื่อจัดทำหนังสือสัญญา ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบและกระทรวงการต่างประเทศดำเนินการร่วมกัน ในกรณีที่เป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๔ (๔) หรือ (๕) ให้พิจารณาผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับกรอบการเจรจาตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง และผลการศึกษาวิจัยที่เสนอต่อรัฐสภาตามมาตรา ๗ วรรคสอง ประกอบการเจรจาด้วย

ภายใต้บังคับมาตรา ๘ เมื่อการเจรจาเสร็จสิ้นลง ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบและกระทรวงการต่างประเทศเผยแพร่สรุปผลการเจรจาต่อประชาชนผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงานที่รับผิดชอบและกระทรวงการต่างประเทศ และให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเสนอผลการเจรจาต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบและอนุมัติการลงนามในหนังสือสัญญา

มาตรา ๑๕ หนังสือสัญญาใดที่มีผลใช้บังคับเมื่อมีการลงนามโดยไม่ต้องแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันในภายหลัง คณะรัฐมนตรีต้องเสนอหนังสือสัญญานั้นต่อรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนการลงนาม

หนังสือสัญญาใดที่มีผลใช้บังคับเมื่อมีการแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน ก่อนแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีเสนอหนังสือสัญญานั้นต่อรัฐสภา เพื่อให้ความเห็นชอบ

ในการเสนอหนังสือสัญญาต่อรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบตามมาตรานี้ ให้คณะรัฐมนตรีเผยแพร่รายละเอียดของหนังสือสัญญานั้นให้ประชาชนทราบโดยทั่วไปด้วย โดยผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงานที่รับผิดชอบและกระทรวงการต่างประเทศ

มาตรา ๑๖ หนังสือสัญญาที่มีผลใช้บังคับแล้ว ให้ประกาศในระบบเครือข่าย สารสนเทศของหน่วยงานที่รับผิดชอบและกระทรวงการต่างประเทศ

ให้นำความในมาตรา ๘ มาใช้บังคับกับการประกาศตามมาตรานี้ด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๑๗ เมื่อหนังสือสัญญามีผลใช้บังคับแล้ว ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ จัดให้มีการศึกษาผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาที่มีต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือสังคมของประเทศ ตลอดจนผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุน และผลกระทบต่อบุคคล และให้เสนอแนะมาตรการแก้ไขหรือเยียวยาผลกระทบดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

มาตรการแก้ไขหรือเยียวยาผลกระทบตามวรรคหนึ่งต้องรวดเร็ว เหมาะสม และเป็นธรรม และต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ได้รับผลกระทบดังกล่าวและประชาชนทั่วไป ประกอบด้วย

ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเผยแพร่มาตรการแก้ไขหรือเยียวยาผลกระทบ ที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วให้ประชาชนทราบโดยทั่วไป รวมทั้งเผยแพร่ผ่านระบบ เครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงานที่รับผิดชอบด้วย

เพื่อให้การแก้ไขหรือเยียวยาผลกระทบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ให้หน่วยงาน ที่ต้องดำเนินการตามมาตรการแก้ไขหรือเยียวยาผลกระทบดังกล่าวรายงานผลการดำเนินงาน ต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยทุกรอบสามเดือน

มาตรา ๑๘ ให้กระทรวงการต่างประเทศจัดให้มีฐานข้อมูลหนังสือสัญญา เพื่อรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับหนังสือสัญญาที่รัฐบาลไทยหรือราชอาณาจักรไทย เป็นภาคีผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศของกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อให้ประชาชนสามารถ ตรวจดูและทำสำเนาข้อมูลดังกล่าวผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศนั้นได้เอง

ให้นำความในมาตรา ๘ มาใช้บังคับกับการเผยแพร่ข้อมูลตามมาตรานี้ด้วย โดยอนุโลม

มาตรา ๑๙ การดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญาใดที่รัฐบาลไทยหรือราชอาณาจักรไทยยังมิได้แสดงเจตนาให้มีผลผูกพันให้ดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ถือว่าการดำเนินการที่ได้ทำไปแล้วเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว

มาตรา ๒๐ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

ร่างพระราชบัญญัติ
การจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ฉบับประชาชน
ฉบับของกลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน
(FTA Watch)

<u>ร่าง</u>

พระราชบัญญัติการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ฉบับประชาชน

นำเสนอโดย กลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน[1] และคณะ

๑๓ มีนาคม ๒๕๕๑ /๓

****

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างพระราชบัญญัติการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

พ.ศ. ....

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

เหตุผล

โดยที่มาตรา ๑๙๐ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุน อย่างมีนัยสำคัญ ประกอบกับมาตรา ๓๐๓ (๓) บัญญัติให้กฎหมายดังกล่าวต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการดำเนินการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

---

[1] กลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน (www.ftawatch.org) และเครือข่ายภาคประชาชน
๑๒๕/๓๕๖ ซ.๑ หมู่บ้านนราธิป ต.ไทรม้า อ.เมือง จ.นนทบุรี ๑๑๐๐๐
โทร. ๐๒-๙๘๕-๓๘๓๗ - ๘ โทรสาร. ๐๒-๙๘๕-๓๘๓๖

ร่าง

พระราชบัญญัติการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

พ.ศ. ....

.....

.....

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

.....

.....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ พ.ศ. ...”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“หนังสือสัญญาระหว่างประเทศ” หมายความว่า หนังสือสัญญาที่ทำขึ้นระหว่างรัฐบาลไทยหรือส่วนราชการไทยในนามประเทศไทยหรือรัฐบาลไทยกับรัฐต่างประเทศหรือ รัฐบาลต่างประเทศหรือส่วนราชการของต่างประเทศในนามของรัฐบาลต่างประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ โดยก่อให้เกิดพันธกรณีแก่ประเทศไทยภายใต้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศ **หรือการทำหนังสือสัญญาที่เป็นการแสดงเจตนาฝ่ายเดียว** และเป็นหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน อย่างมีนัยสำคัญ

“หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง” หมายความว่า หนังสือสัญญาที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(๑) **มีผลผูกพันด้านทรัพย์สินทางปัญญามากไปกว่าที่ประเทศไทยผูกพันไว้ภายใต้ความตกลงว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้าขององค์การการค้าโลก หรือมีผลขัดแย้งต่อพันธกรณีของประเทศไทยภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศด้านทรัพย์สินทางปัญญาที่ประเทศไทยได้เป็นภาคี ในวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ**

(๒) **มีผลผูกพันด้านสิ่งแวดล้อมที่มีผลขัดแย้งต่อพันธกรณีของประเทศไทยภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมที่ประเทศไทยเป็นภาคี ในวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ**

(๓) มีผลผูกพันด้านแรงงานที่ขัดแย้งต่อพันธกรณีของประเทศไทยที่มีภายใต้ความตกลงขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ **ในวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ**

(๔) **มีผลผูกพันที่ก่อให้เกิดพันธกรณีที่ขัดแย้งกับหลักการด้านสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ ในวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ**

(๕) มีลักษณะอย่างอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีประกาศกำหนดตามข้อเสนอของคณะกรรมการ

หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน อย่างมีนัยสำคัญ” หมายความว่า หนังสือสัญญาที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(๑) **มีผลผูกพันด้านการค้าสินค้าและบริการมากไปกว่าที่ประเทศไทยมีพันธกรณีภายใต้ความตกลงกับองค์การการค้าโลก ในวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ**

(๒) **มีผลผูกพันด้านการลงทุนมากไปกว่าที่ประเทศไทยผูกพันไว้ภายใต้ความตกลงเรื่องมาตรการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับการค้าขององค์การการค้าโลก หรือมีความแตกต่างหรือขัดแย้งกับบทบัญญัติที่มีอยู่ในกฎหมายว่าด้วยการลงทุนของประเทศไทย ทั้งการลงทุนระยะสั้นและการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ในวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ**

(๓) มีลักษณะอย่างอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีประกาศกำหนดตามข้อเสนอของคณะกรรมการ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการประสานการเจรจาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการประสานการเจรจาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔ พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่การใดที่เกี่ยวกับการจัดทำหรือดำเนินการตามหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่ได้ดำเนินการไปแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ แต่ให้นำบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับกับการดำเนินการที่ยังคงค้างอยู่และต้องดำเนินการต่อไป

มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑
คณะกรรมการประสานการเจรจาหนังสือสัญญาระหว่างระเทศ

มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการประสานการเจรจาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม และผู้ทรงคุณวุฒิด้านอื่นอีกไม่เกินเก้าคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง เป็นกรรมการ

ให้อธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมายเป็นกรรมการและเลขานุการ และเจ้าหน้าที่กรมสนธิสัญญาและกฎหมายเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

มาตรา ๗ ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิจากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจัดทำขึ้นเพื่อเป็นกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้

ในการเสนอบัญชีรายชื่อบุคคลตามวรรคหนึ่ง ให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติคำนึงถึงองค์ประกอบจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ หรือประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ ซึ่งควรรวมถึงด้านกฎหมายระหว่างประเทศ สิทธิมนุษยชน ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สิ่งแวดล้อม ทรัพย์สินทางปัญญา นโยบายการพัฒนาที่ยั่งยืน และด้านสวัสดิการสังคม

มาตรา ๘ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(๑) **มีสัญชาติไทย**

(๒) ไม่เป็นเจ้าของ ผู้ถือหุ้น หรือลูกจ้างในธุรกิจหรือกิจการที่อาจมีผลประโยชน์ได้เสียโดยตรงจากการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

(๓) **ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย ซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี คนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ**

(๔) **ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ**

(๕) **ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง**

มาตรา ๙ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

เมื่อครบกำหนดวาระดังกล่าวในวรรคหนึ่ง หากยังมิได้มีการแต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่ ให้กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่

มาตรา ๑๐ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๘

ในกรณีที่กรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ คณะรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งผู้อื่นเป็นกรรมการแทนได้ และให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

มาตรา ๑๑ การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ให้ประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานเป็นประธานในที่ประชุม ถ้ารองประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๑๒ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ประสานงานกับหน่วยงาน องค์กร หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และสนับสนุนให้การเจรจาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีธรรมาภิบาล

(๒) ให้ความเห็นหรือข้อเสนอแนะแก่คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาและจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

(๓) ออกระเบียบและประกาศเพื่อการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ของหน่วยงาน องค์กร หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

(๔) พิจารณาคำร้องตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง

(๕) ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ

มาตรา ๑๓ คณะกรรมการอาจตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้

คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม รวมทั้งการประชุมของคณะอนุกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้นำมาตรา ๗ และมาตรา ๑๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

หมวด ๒
การเจรจาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

มาตรา ๑๔ ให้คณะรัฐมนตรีจัดทำแผนการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศเสนอต่อรัฐสภาเพื่อทราบโดยจัดทำเป็นแผนสี่ปี ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินตามที่บัญญัติในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ในแต่ละปีงบประมาณ ให้คณะรัฐมนตรีจัดทำแผนการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศประจำปี โดยให้ระบุสาระสำคัญเกี่ยวกับนโยบายการดำเนินการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ เป้าหมายและผลที่คาดว่าจะได้รับของการดำเนินการ รวมทั้งประมาณการค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ เสนอต่อรัฐสภาเพื่อทราบ และเมื่อสิ้นปีงบประมาณให้คณะรัฐมนตรีจัดทำรายงานแสดงผลสัมฤทธิ์ของแผนการดำเนินการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศในปีนั้นเสนอต่อรัฐสภาเพื่อทราบ

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้มีการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศซึ่งมิได้ระบุไว้ในแผนการดำเนินการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่เสนอต่อรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง ให้คณะรัฐมนตรีเสนอแผนการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศดังกล่าวให้รัฐสภาทราบในทันทีและดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ต่อไป

มาตรา ๑๕ ก่อนการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ให้คณะรัฐมนตรีจัดส่งข้อมูลเกี่ยวกับเหตุผล ความจำเป็น วัตถุประสงค์ กรอบ และประเด็นของการเจรจาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศนั้น ให้แก่หน่วยงานหรือองค์กรที่เป็นผู้วิจัยข้อมูลและผลกระทบตามมาตรา ๒๖ และหน่วยงานหรือองค์กรที่เป็นผู้จัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามมาตรา ๒๙ พร้อมทั้งเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวต่อสาธารณะ

มาตรา ๑๖ ในการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ รวมทั้งการแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกหนังสือสัญญาระหว่างประเทศดังกล่าว เมื่อคณะรัฐมนตรีได้รับรายงานการศึกษาวิจัยตามมาตรา ๒๖ (๑) และรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามมาตรา ๒๙ (๑) แล้ว ให้เสนอรายงานดังกล่าวพร้อมทั้งกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบโดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ชี้แจง

เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบให้มีการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้เริ่มดำเนินการเจรจาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศดังกล่าวได้

มาตรา ๑๗ ในการเจรจาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ คณะเจรจาจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศจะต้องประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์เฉพาะด้าน ทั้งเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม กฎหมาย และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และผู้แทนหน่วยงานราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสาระสำคัญของหนังสือสัญญานั้น ๆ

เพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและสร้างความโปร่งใสในการเจรจา ให้ผู้มีส่วนได้เสีย นักวิชาการ ตัวแทนองค์กรประชาสังคม และผู้แทนภาคเอกชนโดยการเสนอชื่อของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และตัวแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา เข้าร่วมเป็นผู้สังเกตการณ์ในการเจรจา

มาตรา ๑๘ ระหว่างการเจรจาเพื่อจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ให้รัฐบาลโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบจัดส่งข้อมูลสำคัญตามความเหมาะสมให้แก่หน่วยงานหรือองค์กรตามมาตรา ๒๖

มาตรา ๑๙ ภายหลังเสร็จสิ้นการเจรจาหรือภายหลังการลงนามรับรองความถูกต้องของร่างหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ก่อนการแสดงเจตนาเข้าผูกพันตามหนังสือสัญญาระหว่างประเทศให้รัฐบาลโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบจัดส่งร่างหนังสือสัญญาระหว่างประเทศให้แก่หน่วยงานหรือองค์กรตามมาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ พร้อมทั้งเผยแพร่ต่อสาธารณะ

ในกรณีที่ภายหลังเสร็จสิ้นการเจรจาหรือภายหลังการลงนามรับรองความถูกต้องของร่างหนังสือสัญญาระหว่างประเทศปรากฏว่า ร่างหนังสือดังกล่าวมิได้มีลักษณะเป็นหนังสือสัญญาระหว่างประเทศอีกต่อไป การดำเนินการในขั้นตอนต่อไปในการจัดทำหนังสือสัญญาดังกล่าวไม่ต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๒๐ ให้คณะรัฐมนตรีจัดทำแผนป้องกันและมาตรการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาระหว่างประเทศและจัดส่งพร้อมกับร่างหนังสือสัญญาระหว่างประเทศให้กับหน่วยงานหรือองค์กรตามมาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๙ พร้อมทั้งเผยแพร่ต่อสาธารณะ

มาตรา ๒๑ เมื่อมีการดำเนินการตามมาตรา ๒๖ (๓) และ มาตรา ๒๙ (๒) เสร็จสิ้นและมีการลงนามในหนังสือสัญญาระหว่างประเทศแล้ว ในกรณีที่หนังสือสัญญาระหว่างประเทศดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม คณะรัฐมนตรีจะต้องกำหนดมาตรการป้องกัน รองรับ และเยียวยาผลกระทบจากการบังคับใช้หนังสือสัญญาระหว่างประเทศนั้นอย่างรวดเร็ว เหมาะสม และเป็นธรรม โดยระบุถึงกรอบเวลาและผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน ก่อนเสนอขอความเห็นชอบการแสดงเจตนาเข้าผูกพันตามหนังสือสัญญาระหว่างประเทศต่อรัฐสภา

การพิจารณากำหนดมาตรการป้องกัน รองรับ และเยียวยาผลกระทบตามวรรคหนึ่ง จะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบด้านลบได้เข้ามีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย

มาตรา ๒๒ เมื่อร่างหนังสือสัญญาระหว่างประเทศได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้รัฐบาลนำร่างหนังสือสัญญาระหว่างประเทศดังกล่าวเสนอขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนการดำเนินการเพื่อให้หนังสือสัญญาระหว่างประเทศมีผลผูกพันประเทศไทยต่อไป

รัฐสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องตามวรรคหนึ่ง

มาตรา ๒๓ หนังสือสัญญาระหว่างประเทศจะต้องมีฉบับภาษาไทยที่ใช้ลงนามอย่างเป็นทางการควบคู่กับฉบับภาษาอังกฤษ หรือฉบับภาษาของคู่ภาคี หรือภาษาที่ยอมรับของทุกฝ่าย

มาตรา ๒๔ เพื่อการตรวจสอบกระบวนการเจรจาในการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ให้มีนักวิชาการ ผู้แทนองค์กรประชาสังคม ผู้แทนภาคเอกชน และผู้มีส่วนได้เสีย ร่วมเป็นกรรมาธิการวิสามัญของรัฐสภาติดตามตรวจสอบการเจรจา การจัดรับฟังความคิดเห็น และการพิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๒๕ ก่อนการดำเนินการเพื่อให้หนังสือสัญญามีผลผูกพัน ในกรณีที่กระบวนการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศใดมีการดำเนินการที่ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัตินี้ ประชาชนอาจยื่นคำร้องเพื่อขอให้คณะกรรมการพิจารณามีคำสั่งให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการแก้ไขให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ได้ โดยคณะกรรมการต้องพิจารณาคำร้องให้แล้วเสร็จและแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ยื่นคำร้องทราบ พร้อมทั้งเหตุผลภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้อง

หากผู้ยื่นคำร้องไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ผู้ยื่นคำร้องอาจขอให้ศาลปกครองพิจารณามีคำสั่งให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการแก้ไขให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ มิฉะนั้นให้ถือว่ากระบวนการจัดทำหนังสือสัญญาดังกล่าวเป็นโมฆะ

หากหน่วยงานใดดำเนินการเพื่อจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ โดยมีการดำเนินการใดอันฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติ และไม่ดำเนินการแก้ไขตามคำสั่งของคณะกรรมการหรือศาลปกครองตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง หน่วยงานดังกล่าวต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการดังกล่าว

หมวด ๓
การศึกษาวิจัยข้อมูลและผลกระทบในการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

มาตรา ๒๖ ในกระบวนการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศจะต้องมีการศึกษาวิจัยข้อมูลและผลกระทบอย่างละเอียดถี่ถ้วนทั้งก่อน ระหว่าง และภายหลังการเจรจาและบังคับใช้หนังสือสัญญาระหว่างประเทศ โดยรัฐบาลสนับสนุนให้สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ทำหน้าที่บริหารการศึกษาวิจัยข้อมูลและผลกระทบอย่างเป็นอิสระและเป็นกลาง โดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยจะต้องจัดให้มีการศึกษาวิจัยข้อมูลและผลกระทบดังต่อไปนี้

(๑) ศึกษาวิจัยเหตุผลความจำเป็น วัตถุประสงค์ กรอบและประเด็นการเจรจา

ให้สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยรายงานผลการศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา พร้อมทั้งเผยแพร่ต่อสาธารณะ ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันหลังจากได้รับข้อมูลตาม

วรรคหนึ่งอย่างเป็นทางการจากรัฐบาลเพื่อประกอบการชี้แจงของคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบกรอบการเจรจาจากรัฐสภาก่อนการดำเนินการเพื่อจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

(๒) จัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบในช่วงเวลาระหว่างการเจรจาตามความเหมาะสม และตามข้อมูลสำคัญที่ได้รับจากหน่วยงานที่รับผิดชอบในการเจรจาและภาคส่วนต่างของสังคม ๆ

(๓) จัดทำรายงานผลการศึกษาวิเคราะห์ร่างหนังสือสัญญาระหว่างประเทศภายหลังจบสิ้นการเจรจา และรายงานผลการศึกษาถึงความเหมาะสมและแนวโน้มประสิทธิภาพของแผนป้องกันและมาตรการเยียวยาแก้ไขผลกระทบที่คณะรัฐมนตรีจัดทำขึ้น เพื่อประกอบการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามมาตรา ๒๙ และการพิจารณาของรัฐสภา ก่อนการดำเนินการให้หนังสือสัญญาระหว่างประเทศนั้นมีผลผูกพันประเทศไทยตามมาตรา ๒๒

(๔) จัดทำรายงานประเมินผลตามมาตรา ๓๕

การทำการศึกษาวิจัย รายงานผลการวิเคราะห์ และรายงานประเมินผลตามวรรคหนึ่งจะต้องเปิดโอกาสกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และกลุ่มประชาสังคมที่ดำเนินงานในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาได้มีส่วนร่วมตามความเหมาะสม และเป็นไปอย่างอิสระและปราศจากการแทรกแซงจากรัฐบาล หน่วยงานของรัฐ หรือพรรคการเมืองใด ๆ และไม่มีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ของรัฐกับผลประโยชน์ของผู้ศึกษาวิจัยไม่ว่าในช่วงเวลาใดของการบังคับใช้หนังสือสัญญา

ทั้งนี้ การจัดทำรายงานศึกษาวิจัยตาม (๑) (๒) (๓) และ (๔) จะต้องครอบคลุมถึงรายงานผลกระทบทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม สังคม และสิ่งแวดล้อมที่จะมีต่อประเทศและประชาชน ตลอดจนผลกระทบที่จะมีต่อกฎหมายภายในของรัฐ และความเพียงพอของกฎหมายที่จะป้องกันผลกระทบอันไม่พึงประสงค์ และการจัดทำรายงานศึกษาวิจัยตาม (๒) (๓) และ (๔) จะต้องครอบคลุมถึงผลกระทบต่อความผูกพันกับภาคีอื่น ๆ และเผยแพร่สู่สาธารณะโดยศึกษาเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ กรอบและประเด็นในการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศซึ่งจัดทำขึ้นโดยคณะรัฐมนตรีด้วย

มาตรา ๒๗ ให้สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยรายงานผลการศึกษาร่างหนังสือสัญญาระหว่างประเทศและมาตรการรองรับต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และหน่วยงานหรือองค์กรที่บริหารการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามมาตรา ๒๙ พร้อมทั้งเผยแพร่ต่อสาธารณะ ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันหลังได้รับร่างหนังสือสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศอย่างเป็นทางการจากรัฐบาล

ให้สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยนำเสนอผลการศึกษาร่างหนังสือสัญญาระหว่างประเทศต่อรัฐสภาด้วยวาจา ในวาระที่คณะรัฐมนตรีนำร่างหนังสือสัญญาระหว่างประเทศขอความเห็นชอบจากรัฐสภา

มาตรา ๒๘ ในขั้นตอนระหว่างการเจรจาเพื่อจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ คณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบการเจรจาสามารถว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้เป็นที่ปรึกษา หรือเพื่อศึกษาวิจัยในส่วนหนึ่งส่วนที่เกี่ยวข้องกับสารัตถะของการเจรจาเพื่อจัดวางท่าทีการเจรจาได้เองตามความเหมาะสม

หมวด ๔
การจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

มาตรา ๒๙ ในกระบวนการเจรจาและทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ รัฐบาลจะต้องจัดให้มีการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมและสอบถามความคิดเห็นจากสาธารณชน เพื่อนำไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในการเจรจา การลงนาม แก้ไขให้สัตยาบัน หรือยกเลิกหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ โดยรัฐบาลจะต้องสนับสนุนให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำหน้าที่บริหารการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างเป็นอิสระและเป็นกลาง

การจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะต้องจัดทำอย่างน้อยในสองขั้นตอน ดังนี้

(๑) การจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการชี้แจงวัตถุประสงค์ กรอบและประเด็นการเจรจาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศของรัฐบาลเพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐสภา

ให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดำเนินการให้มีการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้แล้วเสร็จและรายงานผลต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา พร้อมทั้งเผยแพร่ต่อสาธารณะภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับจากวันที่ได้รับข้อมูลตามวรรคหนึ่งอย่างเป็นทางการจากรัฐบาล

(๒) การจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อร่างหนังสือสัญญาระหว่างประเทศภายหลังการเจรจา หรือภายหลังการลงนามเพื่อรับรองความถูกต้องของร่างหนังสือสัญญาระหว่างประเทศเพื่อประกอบการขอความเห็นชอบจากรัฐสภา

ให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดำเนินการให้มีการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อร่างหนังสือสัญญาระหว่างประเทศให้แล้วเสร็จและรายงานผลต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา พร้อมทั้งเผยแพร่ต่อสาธารณะภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับจากวันที่ได้รับข้อมูลตามวรรคหนึ่งอย่างเป็นทางการจากรัฐบาล หรือหกสิบวันนับจากวันที่ได้รับรายงานผลการศึกษาตามมาตรา ๒๖ (๓)

ขั้นตอนและวิธีการในการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะต้องกระทำโดยยึดหลักความโปร่งใสและเปิดเผยข้อมูล โดยคำนึงถึงสิทธิในการมีส่วนร่วมอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันของผู้แสดงความคิดเห็น และให้สิทธิผู้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาแก้ไขร่างหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

มาตรา ๓๐ ก่อนการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานหรือองค์กรตามมาตรา ๒๙ จะต้องจัดให้มีการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ให้ผู้สนใจเข้าถึงข้อมูล เอกสาร รวมถึงร่างหนังสือสัญญาระหว่างประเทศล่วงหน้าไม่น้อยกว่า หกสิบวัน โดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล

มาตรา ๓๑ ให้หน่วยงานหรือองค์กรที่บริหารการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนรับตามมาตรา ๒๙ จัดทำรายงานประมวลผลพร้อมทั้งเป็นผู้นำเสนอผลการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อรัฐสภาด้วยวาจา ในวาระที่คณะรัฐมนตรีนำร่างหนังสือสัญญาระหว่างประเทศขอความเห็นชอบจากรัฐสภา

ในการจัดทำรายงานประมวลผลตามวรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานหรือองค์กรที่บริหารการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเสนอความเห็นเกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศด้วยว่าประเทศไทยควรทำหนังสือสัญญาดังกล่าวหรือไม่ หรือเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างหนังสือสัญญาระหว่างประเทศในประเด็นใด หรือเห็นควรจัดให้มีการออกเสียงประชามติ หรือมีความเห็นเป็นอย่างอื่นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย

มาตรา ๓๒ ในขั้นตอนระหว่างการเจรจาเพื่อจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ คณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบการเจรจาสามารถดำเนินการเพื่อจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อประกอบการจัดทำท่าทีหรือเพื่อปรับปรุงสารัตถะในส่วนของการเจรจาได้ตามความเหมาะสม

หมวด ๕
การติดตามและตรวจสอบการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

มาตรา ๓๓ หนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาและมีผลผูกพันโดยชอบด้วยกฎหมายจะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาและพิมพ์เผยแพร่โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบการเจรจา

มาตรา ๓๔ เมื่อหนังสือสัญญาระหว่างประเทศใดมีผลผูกพันโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วให้รัฐบาลโดยหน่วยงานผู้รับผิดชอบการเจรจาหนังสือสัญญาดังกล่าวจัดส่งเอกสารทางการที่เกิดขึ้นตามกระบวนการในมาตรา ๒๘ มาตรา ๓๒ และที่ออกโดยหน่วยงานผู้รับผิดชอบการเจรจาและที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบการเจรจาได้รับจากคู่เจรจาทั้งหมดซึ่งเกี่ยวข้องกับหนังสือสัญญา ไปจัดเก็บไว้ที่หอจดหมายเหตุแห่งชาติ เพื่อให้ผู้สนใจสามารถสืบค้นได้

มาตรา ๓๕ เมื่อหนังสือสัญญามีผลใช้บังคับแล้ว ให้กระทรวงต่างประเทศพิจารณาดำเนินการจดทะเบียนหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่สำนักเลขาธิการสหประชาชาติ

มาตรา ๓๖ ให้รัฐบาลสนับสนุนให้สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยบริหารการจัดทำรายงานประเมินผลภายหลังหนังสือสัญญาระหว่างประเทศมีผลบังคับใช้ ทั้งนี้ การจัดทำรายงานประเมินผลดังกล่าวจะต้องทำทุกสามปีในช่วงระยะเวลาสิบสองปีแรกนับจากวันที่หนังสือสัญญาระหว่างประเทศมีผลใช้บังคับ หลังจากนั้นให้ทำรายงานประเมินผลทุกห้าปีจนกว่าหนังสือสัญญาระหว่างประเทศดังกล่าวจะสิ้นผลใช้บังคับ โดยให้เสนอรายงานประเมินผลนี้ต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา พร้อมทั้งเผยแพร่ต่อสาธารณะ

ร่างพระราชบัญญัติ
การทำหนังสือสัญญาทางการค้าและการลงทุน พ.ศ. ....
ฉบับของสถาบันเพื่อการวิจัยและพัฒนาแห่งประเทศไทย
(TDRI)

ร่างฉบับของสถาบันเพื่อการวิจัยและพัฒนาแห่งประเทศไทย (TDRI)

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติการทำหนังสือสัญญาทางการค้าและการลงทุน
พ.ศ. ....

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการทำหนังสือสัญญาทางการค้าและการลงทุน

เหตุผล

โดยที่การทำหนังสือสัญญาทางการค้าและการลงทุนเป็นการทำความตกลงระหว่างประเทศที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เกี่ยวข้องโดยตรงกับประโยชน์ของภาคเอกชนและประชาชนโดยรวม แต่ปัจจุบันการทำหนังสือสัญญาทางการค้าและการลงทุนประสบปัญหาเกี่ยวกับการได้รับข้อมูลพื้นฐานด้านเศรษฐกิจและสังคมที่จำเป็นในการเจรจาต่อรองที่ยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของรัฐสภาและของประชาชนในขั้นตอนการทำหนังสือสัญญาดังกล่าว สมควรกำหนดกระบวนการในการทำหนังสือสัญญาทางการค้าและการลงทุน กลไกและมาตรการต่าง ๆ ในการมีส่วนร่วมของรัฐสภาและของประชาชน รวมทั้งการตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารในการทำหนังสือสัญญาดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

- ร่าง -

พระราชบัญญัติการทำหนังสือสัญญาทางการค้าและการลงทุน

พ.ศ. ....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติการทำหนังสือสัญญาทางการค้าและการลงทุน พ.ศ. ...."

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่การทำหนังสือสัญญาทั่วไปที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้เริ่มเจรจาก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางใดที่การเจรจายังไม่ได้ข้อยุติก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ให้นำบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับกับขั้นตอนที่เหลืออยู่ในการทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางนั้น

มาตรา ๔ ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑
บททั่วไป

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

"หนังสือสัญญาทางการค้าและการลงทุน" หมายความว่า หนังสือสัญญาที่ทำขึ้นระหว่างประเทศไทยกับรัฐอื่นโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเปิดเสรีทางการค้า โดยการลดภาษีหรือขจัดอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษี รวมทั้งการเปิดเสรีด้านบริการหรือการลงทุน

"หนังสือสัญญาทั่วไป" หมายความว่า หนังสือสัญญาทางการค้าและการลงทุนที่ไม่มีลักษณะเป็นหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวาง

"หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวาง" หมายความว่า หนังสือสัญญาทางการค้าและการลงทุนที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(๑) ต้องออกกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาโดยอาจออกเป็นกฎหมายใหม่ หรือออกกฎหมายเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิมที่มีอยู่แล้ว หรือออกกฎหมายเพื่อยกเลิกกฎหมายเดิมที่มีอยู่แล้ว

(๒) มีการลดอัตราภาษีมากกว่าร้อยละห้าสิบของอัตราภาษีที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ณ วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ทั้งนี้ เฉพาะอัตราภาษีที่กำหนดไว้มากกว่าร้อยละยี่สิบ

(๓) มีผลกระทบต่อบริการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน

(๔) มีลักษณะอย่างอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

"หน่วยงานผู้รับผิดชอบ" หมายความว่า หน่วยงานของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการทำหนังสือสัญญาทางการค้าและการลงทุนแต่ละฉบับ

"ผู้มีส่วนได้เสีย" หมายความว่า ผู้ซึ่งอาจได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายจากการทำหนังสือสัญญาทางการค้าและการลงทุน

มาตรา ๖ ให้คณะรัฐมนตรีจัดทำแผนการดำเนินการทำหนังสือสัญญาทางการค้าและการลงทุนเสนอต่อรัฐสภาเพื่อทราบโดยจัดทำเป็นแผนสี่ปี ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินตามที่บัญญัติในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ในแต่ละปีงบประมาณ ให้คณะรัฐมนตรีจัดทำแผนการดำเนินการทำหนังสือสัญญาทางการค้าและการลงทุนประจำปี โดยให้ระบุสาระสำคัญเกี่ยวกับนโยบายการดำเนินการทำหนังสือสัญญาทางการค้าและการลงทุน เป้าหมายและผลที่คาดว่าจะได้รับของการดำเนินการ รวมทั้งประมาณการค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทำหนังสือสัญญาทางการค้าและการลงทุน เสนอต่อรัฐสภาเพื่อทราบ และเมื่อสิ้นปีงบประมาณให้คณะรัฐมนตรีจัดทำรายงานแสดงผลสัมฤทธิ์ของแผนการดำเนินการทำหนังสือสัญญาทางการค้าและการลงทุนในปีนั้นเสนอต่อรัฐสภาเพื่อทราบ

แผนการดำเนินการทำหนังสือสัญญาทางการค้าและการลงทุนตามวรรคสอง ให้ระบุด้วยว่าหนังสือสัญญาทางการค้าและการลงทุนใดมีลักษณะเป็นหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวาง

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้มีการทำหนังสือสัญญาทางการค้าและการลงทุนซึ่งมิได้ระบุไว้ในแผนการดำเนินการทำหนังสือสัญญาทางการค้าและการลงทุนที่เสนอต่อรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง ให้คณะรัฐมนตรีเสนอแผนการดำเนินการทำหนังสือสัญญาทางการค้าและการลงทุนดังกล่าวให้รัฐสภาทราบในทันทีและดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ต่อไป

ให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบจัดให้มีการเผยแพร่แผนการดำเนินการทำหนังสือสัญญาทางการค้าและการลงทุนตามวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสี่ อย่างกว้างขวาง ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เสนอให้รัฐสภาทราบ โดยอย่างน้อยต้องสามารถเข้าถึงได้โดยผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศที่กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศจัดให้มีขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๗ ให้กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศจัดทำและพัฒนาฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และระบบเครือข่ายสารสนเทศเพื่อประโยชน์ในการรวบรวม ประกาศ เผยแพร่และให้บริการข้อมูลเกี่ยวกับหนังสือสัญญาทางการค้าและการลงทุนแก่ประชาชนและข้อมูลเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด ๒
การทำหนังสือสัญญาทั่วไป

มาตรา ๘ เมื่อคณะรัฐมนตรีได้เสนอแผนการดำเนินการทำหนังสือสัญญาทางการค้าและการลงทุนให้รัฐสภาทราบตามมาตรา ๖ แล้ว ให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบดำเนินการเจรจาเพื่อทำหนังสือสัญญาทั่วไปต่อไป

ในการดำเนินการเจรจาเพื่อทำหนังสือสัญญาทั่วไปตามวรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียในการทำหนังสือสัญญาทั่วไปเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการเจรจาด้วย ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ก่อนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียตามวรรคสอง ให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญาทั่วไปให้ประชาชนทราบ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อมูลดังต่อไปนี้

(๑) เหตุผลความจำเป็นและวัตถุประสงค์ของการทำหนังสือสัญญาทั่วไป

(๒) สาระสำคัญของการทำหนังสือสัญญาทั่วไป ซึ่งอย่างน้อยต้องระบุประเด็นที่จะมีการเจรจาไว้ด้วย

(๓) ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนทั่วไป รวมทั้งมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าว

ให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลที่ต้องเผยแพร่แก่ประชาชนตามวรรคสามอย่างกว้างขวาง โดยอย่างน้อยต้องสามารถเข้าถึงได้โดยผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศที่กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศจัดให้มีขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๙ เมื่อการเจรจาสิ้นสุดลง ให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบเสนอร่างหนังสือสัญญาทั่วไปที่เจรจาจนได้ข้อยุติแล้วให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ พร้อมด้วยรายงานผลการเผยแพร่ข้อมูลและผลการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียตามมาตรา ๘ วรรคสอง

ในกรณีที่การเจรจาสิ้นสุดลงและหน่วยงานผู้รับผิดชอบได้พิจารณาเนื้อหาของร่างหนังสือสัญญาทั่วไปที่เจรจาจนได้ข้อยุติแล้วพบว่า มีลักษณะเป็นหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวาง ให้ถือว่าร่างหนังสือสัญญาดังกล่าวเป็นร่างหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวาง และให้นำมาตรา ๑๓ ถึงมาตรา ๑๙ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๑๐ ภายหลังจากคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบร่างหนังสือสัญญาทั่วไปตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แล้ว ให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบดำเนินการเพื่อให้หนังสือสัญญาทั่วไปมีผลบังคับใช้ต่อไป

มาตรา ๑๑ ให้คณะรัฐมนตรีนำหนังสือสัญญาทั่วไปที่มีการดำเนินการให้มีผลบังคับใช้ตามมาตรา ๑๐ แล้ว เสนอต่อรัฐสภาเพื่อทราบภายในหกสิบวันนับแต่วันที่มีผลบังคับใช้และจัดให้มีการเผยแพร่ให้ประชาชนทราบอย่างกว้างขวาง โดยอย่างน้อยต้องสามารถเข้าถึงได้โดยผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศที่กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศจัดให้มีขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่มีผลใช้บังคับ

หมวด ๓
การทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวาง

มาตรา ๑๒ เมื่อคณะรัฐมนตรีได้เสนอแผนการดำเนินการทำหนังสือสัญญาทางการค้าและการลงทุนให้รัฐสภาทราบตามมาตรา ๖ แล้ว ให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบดำเนินการเจรจาเพื่อทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อไป

ในการดำเนินการเจรจาตามวรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการเจรจาด้วย ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ก่อนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียตามวรรคสอง ให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางให้ประชาชนทราบ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อมูลดังต่อไปนี้

(๑) เหตุผลความจำเป็น และวัตถุประสงค์ของการทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวาง

(๒) สาระสำคัญของการทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวาง ซึ่งอย่างน้อยต้องระบุประเด็นที่จะมีการเจรจาไว้ด้วย

(๓) ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนที่มีส่วนได้เสียและประชาชนทั่วไป รวมทั้งมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าว

ให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลตามวรรคสามอย่างกว้างขวาง โดยอย่างน้อยต้องสามารถเข้าถึงได้โดยผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศที่กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศจัดให้มีขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๓ เมื่อการเจรจาสิ้นสุดลง ให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบเสนอร่างหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางที่เจรจาจนได้ข้อยุติแล้วให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบพร้อมด้วยเอกสารดังต่อไปนี้

(๑) รายงานผลการเผยแพร่ข้อมูล

(๒) รายงานผลการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย

(๓) รายงานผลการศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบของการทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวาง

รายงานผลการศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบตาม (๓) ต้องกระทำโดยองค์กรนิติบุคคลที่เป็นอิสระจากหน่วยงานผู้รับผิดชอบ และอย่างน้อยต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(ก) วัตถุประสงค์ของการทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวาง

(ข) ผลกระทบด้านดีและด้านเสียที่จะเกิดกับเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของประเทศที่ประเมินได้ และผลกระทบต่อการประกอบอาชีพของประชาชน

(ค) ผลกระทบเกี่ยวกับกฎหมายภายในของประเทศไทยและพันธกรณีที่ประเทศไทยมีต่อรัฐอื่น

ในกรณีที่การเจรจาสิ้นสุดลงและหน่วยงานผู้รับผิดชอบได้พิจารณาเนื้อหาของร่างหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางที่เจรจาจนได้ข้อยุติแล้วพบว่า มิได้มีลักษณะเป็นหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางอีกต่อไป ให้ถือว่าร่างหนังสือสัญญาดังกล่าวเป็นร่างหนังสือสัญญาทั่วไปและให้นำมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๒๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๑๔ ภายหลังจากคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบร่างหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวาง ให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบจัดให้มีการเผยแพร่ร่างหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวาง รายงานผลการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย และรายงาน

ผลการศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบของการทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวาง ตามมาตรา ๑๓ ให้ประชาชนทราบอย่างกว้างขวาง โดยอย่างน้อยต้องสามารถเข้าถึงได้โดยผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศที่กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศจัดให้มีขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้

ในการจัดให้มีการเผยแพร่ร่างหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวาง ตามวรรคหนึ่งให้จัดให้มีคำแปลภาษาไทยควบคู่ไปกับร่างหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวาง

มาตรา ๑๕ เมื่อได้มีการเผยแพร่ร่างหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางและรายงานผลการศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบตามมาตรา ๑๔ ให้ประชาชนทราบแล้ว ให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางและรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้คณะรัฐมนตรีทราบ

หลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๖ หากคณะรัฐมนตรีได้รับรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามมาตรา ๑๕ แล้ว ไม่เห็นควรให้มีการดำเนินการลงนามหรือให้สัตยาบันเพื่อให้หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางมีผลบังคับใช้ หรือเห็นควรให้ตั้งข้อสงวน หรือให้เจรจาใหม่ หรือให้ดำเนินการอื่นใด ให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น

มาตรา ๑๗ หากคณะรัฐมนตรีได้รับรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามมาตรา ๑๕ แล้ว เห็นควรให้มีการลงนามหรือให้สัตยาบันเพื่อให้หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางมีผลบังคับใช้ต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอร่างหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางพร้อมคำแปลภาษาไทยต่อรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ พร้อมด้วยรายงานผลการศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบตามมาตรา ๑๔ รายงานผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามมาตรา ๑๕ และมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางดังกล่าว

ในกรณีที่เป็นร่างหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางที่ต้องออกกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบเสนอร่างกฎหมายที่ต้องออกเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญานั้นต่อรัฐสภาเพื่อทราบด้วย

มาตรา ๑๘ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางฉบับใดแล้ว ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการเพื่อให้หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางนั้นมีผลบังคับใช้ต่อไป

หมวด ๔
การประเมินและติดตามผล

มาตรา ๑๙ เมื่อได้มีการลงนามหรือให้สัตยาบันเพื่อให้หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางฉบับใดมีผลบังคับใช้แล้ว ในทุกสามปีให้คณะรัฐมนตรีรายงานผลที่ได้รับทั้งด้านดีและด้านเสียจากการทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางนั้นต่อรัฐสภาโดยเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ของหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางและรายงานผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมที่จะมีต่อประเทศและประชาชนที่คณะรัฐมนตรีได้เสนอต่อรัฐสภาตามมาตรา ๑๗ รวมทั้งการดำเนินมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนของประชาชนที่เกิดจากการทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวาง และเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวให้ประชาชนทราบอย่างกว้างขวางโดยอย่างน้อยต้องสามารถเข้าถึงได้โดยผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศที่กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศจัดให้มีขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๒๐ ให้นำความในมาตรา ๑๙ มาใช้บังคับกับการรายงานผลที่ได้รับจากการทำหนังสือสัญญาทั่วไปตามหมวด ๒ โดยอนุโลม

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

ความเห็นและข้อเสนอแนะของ
สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
เรื่อง ขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา
ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม
ของประเทศ ตามมาตรา ๑๘๐ ของ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ที่ สศ 0001/ 2396

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
128 อาคารพญาไทพลาซ่า ถนนพญาไท กทม. 10400

26 ธันวาคม 2551

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง "ขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550"

ด้วยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ดำเนินการศึกษาและติดตามการจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรี (FTA) ระหว่างประเทศไทยกับประเทศต่างๆ รวมทั้งขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาอย่างต่อเนื่อง

ในการนี้ สภาที่ปรึกษาฯ ในคราวประชุมครั้งที่ 21/2551 เมื่อวันพฤหัสบดีที่ 30 ตุลาคม 2551 ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อความอยู่ดีมีสุขของประชาชนและต่ออธิปไตยของชาติ จึงมีมติเห็นชอบให้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่องดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ สรุปได้ดังนี้ (รายละเอียดฉบับสมบูรณ์ปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย)

1. ควรเร่งดำเนินการผลักดันกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา ตามวรรค 5 ของมาตรา 190 อย่างเร่งด่วน เพราะบทเฉพาะกาลตามมาตรา 303 (3) ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดว่า ให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบมาตรา 190 ภายในเวลา 1 ปี หลังจากที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว เพื่อประโยชน์ ดังนี้

1.1 เพื่อให้เกิดความเข้าใจและความมั่นใจต่อหน่วยงานผู้รับผิดชอบในกระบวนการเจรจาและเกิดความต่อเนื่องของกระบวนการเจรจา

/1.2 เพื่อให้เกิด...

1.2 เพื่อให้เกิดความชัดเจนมากขึ้น ในกรณีของสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่มิได้ระบุไว้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญ เช่น การทำหนังสือสัญญาซึ่งรัฐบาลมีอำนาจทำได้เองโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา หรือหนังสือสัญญาเล็กๆ น้อยๆ ที่หน่วยงานของรัฐได้รับมอบอำนาจไปทำ

2. ควรกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาอย่างรอบคอบ โปร่งใส และให้ประชาชนมีส่วนร่วม ดังนี้

2.1 ขั้นตอนของการศึกษาวิจัย ควรมีความเป็นอิสระและไม่มีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ของรัฐกับผลประโยชน์ของผู้ศึกษาวิจัย โดยให้ครอบคลุมการศึกษาวิจัย 3 ระยะ ไม่ว่าจะเป็นช่วงเวลาใดของการบังคับใช้หนังสือสัญญา ได้แก่ 1) ก่อนการเจรจาทำสนธิสัญญา 2) ขั้นตอนการศึกษาวิจัยเพื่อประเมินผลของร่างความตกลงก่อนหน้าการเสนอให้รัฐสภาเห็นชอบ และ3) ขั้นตอนการศึกษาเพื่อประเมินผลการบังคับใช้ความตกลง

2.2 ขั้นตอนของการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ควรกำหนดไว้อย่างน้อย 2 ขั้นตอน ดังนี้

2.2.1 รับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อจัดทำกรอบการเจรจาความตกลงระหว่างประเทศ

2.2.2 รับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนความตกลงจะมีผลผูกพัน ไม่ว่าจะเป็นก่อนการลงนาม หรือก่อนการพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยรัฐสภา

ทั้งนี้ การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ควรมีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

(1) องค์ประกอบของการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรครอบคลุมประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความตกลงระหว่างประเทศในเรื่องนั้นๆ

(2) ควรมีสัดส่วนที่เหมาะสมและการกระจายอย่างกว้างขวางทุกกลุ่ม

(3) ควรกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ใช่กระทำการเพียงพิธีการเท่านั้น และให้ประชาชนสามารถเสนอความคิดเห็นได้หลายช่องทาง

(4) ควรให้องค์กรอิสระเป็นผู้ดำเนินการในการรับฟังความคิดเห็นของภาคประชาชน เช่น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

2.3 ขั้นตอนของการเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภา ควรให้องค์กรภาคเอกชน และภาคประชาชน ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดร่วมกัน โดยมีหลักการในการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

/2.3.1 กรอบการเจรจา...

2.3.1 กรอบการเจรจาระหว่างประเทศ ควรสอดคล้องกับกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ทั้งด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในระยะยาว

2.3.2 กรอบการเจรจาระหว่างประเทศ ควรเป็นกรอบการเจรจาทางยุทธศาสตร์มากกว่าจะเป็นรายละเอียดของการเจรจา เพื่อให้คณะเจรจามีความยืดหยุ่นในการเจรจา และเป็นกรอบที่มีความชัดเจนในการปกป้องผลประโยชน์และป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ

2.4 ขั้นตอนการเปิดเผยรายละเอียดของหนังสือสัญญา ที่เข้าข่ายเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 190 วรรคสอง ควรมีลักษณะ ดังนี้

2.4.1 ควรแจ้งแก่คู่เจรจาหรือระบุลงไปในหนังสือสัญญาว่า หนังสือสัญญาจะมีผลผูกพันก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเท่านั้น

2.4.2 ต้องให้เวลาศึกษาทำความเข้าใจอย่างเพียงพอ ซึ่งจะเป็นระยะเวลาเท่าใดนั้นให้พิจารณาเป็นรายกรณีๆ ไป

2.4.3 ร่างของหนังสือสัญญา ต้องแปลเป็นฉบับภาษาไทย

2.4.4 รัฐบาลต้องสนับสนุนงบประมาณ และความช่วยเหลืออื่นๆ ให้แก่กลุ่มประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรรายย่อย องค์กรของผู้บริโภค ผู้ประกอบการขนาดเล็ก เพื่อให้กลุ่มต่างๆ เหล่านั้น สามารถจัดการประชุม สัมมนา เพื่อวิเคราะห์ผลของความตกลงดังกล่าวได้อย่างเพียงพอ และควรเป็นการดำเนินการในเชิงรุกตั้งแต่ต้น

2.5 ขั้นตอนของการพิจารณาของรัฐสภาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันหลังได้รับเรื่องจากรัฐบาล ควรดำเนินการดังนี้

2.5.1 คณะกรรมาธิการที่เกี่ยวข้องของรัฐสภา ควรจัดประชุมเพื่อทำการศึกษาและวิเคราะห์ภายในระยะเวลา 45 วันนับแต่รัฐสภาได้รับเรื่อง และจัดทำรายงานเสนอต่อรัฐสภา

2.5.2 รัฐควรแนบความเห็นขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (ตามข้อ 2.2 (4)) สมาคมธุรกิจ และองค์กรภาคประชาชน ให้กับรัฐสภาเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

2.5.3 รัฐสภาควรจัดทำข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และขั้นตอนการพิจารณาให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาสำหรับสมาชิกรัฐสภาให้มีความชัดเจน

2.6 ขั้นตอนของกลไกการเยียวยาความเสียหายอย่างรวดเร็ว เหมาะสม และเป็นธรรม ให้ดำเนินการดังนี้

/2.6.1 สนับสนุน...

2.6.1 สนับสนุนให้กลุ่มที่ได้รับผลกระทบ จัดตั้งเป็นองค์กรนิติบุคคลของตนเองที่ทำหน้าที่ในการประสานงานระหว่างผู้ที่ได้รับผลกระทบด้วยกันเอง โดยจัดทำแผนพัฒนาศักยภาพ การเยียวยาความเสียหาย รวมถึงการรองรับงบประมาณและความช่วยเหลืออื่นๆ จากรัฐบาล

ในกรณีของผู้ได้รับผลกระทบที่มีข้อจำกัดและไม่สามารถเข้าร่วมเป็นสมาชิกในองค์กรนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นได้ หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีกลไกที่สามารถให้ความช่วยเหลือสนับสนุนได้โดยตรงคู่ขนานไปพร้อมๆ กันด้วย

2.6.2 ควรพิจารณาอนุมัติแผนการพัฒนาศักยภาพและอื่นๆ อย่างเร่งด่วน ให้แล้วเสร็จภายใน 6 เดือน หรืออย่างช้าไม่เกิน 1 ปี นับตั้งแต่มีการตั้งองค์กรนิติบุคคลตามข้อ 2.6.1

2.6.3 ควรใช้จากเงินกองทุนที่ได้จากการเก็บค่าอัตราค่าธรรมเนียมจากผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากความตกลงระหว่างประเทศในระดับที่เหมาะสม โดยมีการทำข้อตกลงกับผู้ที่จะได้รับผลประโยชน์ไว้ล่วงหน้า

2.6.4 แผนงบประมาณที่ใช้ ควรกำหนดไว้ในงบประมาณประจำปีของรัฐบาล

3. ข้อเสนอในขณะที่ยังไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาบังคับใช้

คณะรัฐมนตรีควรจัดประชุม เพื่อกำหนดรายละเอียดการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยนำข้อเสนอในข้อ 2 ไปปรับใช้โดยอนุโลม

4. ข้อเสนอแนะอื่นๆ เพิ่มเติม

4.1 ควรจัดตั้งกลไกพัฒนานักเจรจาต่อรอง เพื่อสนับสนุนให้หน่วยงาน และข้าราชการของรัฐ มีความสามารถมากขึ้น มีหน่วยงานวิจัยโดยเฉพาะ (Intelligence Agency) เพื่อสนับสนุนให้เกิดคณะเจรจาที่มีความสามารถเพียงพอ

4.2 องค์ประกอบของผู้เจรจา ควรศึกษาช่องทางที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความสามารถในการเจรจา หรือรอบรู้ด้านต่างๆ จากภาคธุรกิจ ภาคเอกชน นักวิชาการ (นอกจากข้าราชการ) และภาคประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการเจรจา โดยเฉพาะในกรณีที่ไม่ทำให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน

4.3 ควรมีองค์กรเสริมสร้างศักยภาพและเยียวยา หรือสถาบันดูแลการเยียวยา โดยให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างศักยภาพ (Capacity Building) ด้วย เพราะการเยียวยามิใช่การให้เงินเพียงอย่างเดียว แต่รวมไปถึงการสร้างโอกาส และการอำนวยให้มีการเข้าถึงตลาด การส่งเสริมวิสาหกิจไทย การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การแก้กฎหมาย เป็นต้น

/จึงเรียนมา...

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา หากผลการพิจารณาเป็นประการใด กรุณาแจ้งให้ทราบในโอกาสแรกด้วย จะขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(นายโสทม อารียา)
ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักวิชาการ
โทร. 0-2612 – 9159, 02-612-9222 ต่อ 121
โทรสาร 0-2612 – 9145

ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง ขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

.....

1. ความเป็นมา

ปัญหาการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศเป็นปัญหาสำคัญที่ได้รับการกล่าวถึงมาโดยตลอดในระยะ 4-5 ปีที่ผ่านมา

ในอดีตนั้น ได้มีการบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 224 เกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ในวรรค 2 โดยกำหนดว่า "หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา" แต่ก็ยังมีข้อถกเถียงว่าหนังสือสัญญาใดบ้างที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ตัวอย่างเช่น กรณีการให้สัตยาบันในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ และการลงนามในนความตกลงการค้าเสรี (FTA) กับประเทศต่างๆ เป็นต้น

ในกรณีความตกลงการค้าเสรีนั้น ได้มีเสียงท้วงติงจากประชาชนกลุ่มต่างๆ สมาชิกรัฐสภา องค์กรอิสระอื่นตามรัฐธรรมนูญ และนักวิชาการเป็นจำนวนมากว่า กระบวนการเจรจาการค้าระหว่างประเทศนั้นไม่มีการเตรียมความพร้อมอย่างเพียงพอ ขาดความโปร่งใส ขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ไม่มีการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ และไม่ได้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา ทั้งๆ ที่เป็นความตกลงที่มีผลกระทบทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างกว้างขวาง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้บัญญัติเรื่องขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมขึ้น ในมาตรา 190 ในวรรค 2,3,4 และ 5 ดังนี้

"...หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขต ซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย หรือมีอาณาเขตตามหนังสือสัญญา หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติ เพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว

ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศตามวรรคสอง คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดการให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น ในการนี้ ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย

เมื่อลงนามในหนังสือสัญญาตามวรรคสองแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน คณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้น และในกรณีที่การปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือผู้ประกอบการขนาดกลาง ขนาดย่อม คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบนั้นอย่างรวดเร็ว เหมาะสม และเป็นธรรม

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน อย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าว โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ได้รับประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้น และประชาชนทั่วไป....."

ทั้งนี้ในบทเฉพาะกาลมาตรา 303 (3) ได้กำหนดให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบมาตรา 190 ภายในเวลา 1 ปีหลังจากที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว

ดังนั้น สภาที่ปรึกษาฯ ซึ่งติดตามการจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีมาโดยตลอด พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐบาลควรเร่งดำเนินการเพื่อให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ทั้งนี้เพื่อรองรับกระบวนการเจรจาความตกลงระหว่างประเทศ ทั้งที่เป็นความตกลงทางด้านเศรษฐกิจและการค้า ความตกลงด้านสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความตกลงที่เกี่ยวกับความมั่นคงระหว่างประเทศ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้การทำหนังสือสัญญาใดๆ ระหว่างประเทศนั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยส่วนรวมอย่างแท้จริง

2. วิธีการศึกษาและดำเนินงาน

ในการจัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับมาตรา 224 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 190 นั้น สภาที่ปรึกษาฯ ได้ดำเนินการเป็นลำดับ ดังนี้

2.1 จัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี 2 เรื่อง คือ

2.1.1 เรื่องการเจรจาจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างประเทศไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกา (US-Thailand FTA) โดยครั้งแรกได้เสนอต่อรัฐบาล พ.ต.ท ทักษิณ ชินวัตร 2 เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2549 และครั้งที่สองเสนอต่อรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ เมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2549

2.1.2 เรื่อง การจัดทำความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น (JTEPA) เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2550

โดยความเห็นและข้อเสนอแนะฯ ทั้ง 2 เรื่องนี้ ได้เสนอประเด็นของกระบวนการและขั้นตอนในการเจรจาการค้าเสรีด้วย เช่น ในเรื่องการเจรจาจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างประเทศไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกา ในข้อ 5.2 เรื่องกระบวนการทำความตกลง สภาที่ปรึกษาฯ เสนอว่า 1) ควรจัดทำงานศึกษาวิจัยอย่างละเอียดก่อนหน้าการเจรจา 2) ควรมีกระบวนการตรวจสอบติดตาม และการให้ความเห็นชอบความตกลงฯ โดยรัฐสภา และ3) ควรมีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น

2.2 จัดประชุมสัมมนา 3 ครั้ง แต่ละครั้งประกอบด้วย นักวิชาการด้านกฎหมายระหว่างประเทศ นักวิชาการด้านกฎหมายมหาชน ข้าราชการระดับสูงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนจากสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ผู้แทนจากสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย นักวิชาการผู้มีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รวมทั้งกลุ่มที่ได้รับผลกระทบ ผู้แทนจากพรรคการเมือง และประชาชนทั่วไป ดังนี้

2.2.1 การสัมมนาเรื่อง สาระของกฎหมายว่าด้วยการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เมื่อวันจันทร์ที่ 17 ธันวาคม 2550

2.2.2 การสัมมนาเรื่อง กระบวนการเจรจาการค้าเสรีควรทำอย่างไรภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เมื่อวันพฤหัสบดีที่ 24 กรกฎาคม 2551

2.2.3 การสัมมนาเรื่อง กรอบ เนื้อหา กระบวนการ และขั้นตอนการเจรจาการค้าเสรีภายใต้รัฐธรรมนูญ 2550 และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เมื่อวันอังคารที่ 26 สิงหาคม 2551 ซึ่งในครั้งนี้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคพลังประชาชน และพรรคชาติไทยเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นด้วย

2.3 ประมวลสรุปผลการสัมมนาเป็นร่างความเห็นและข้อเสนอแนะเสนอต่อคณะทำงานวิชาการ คณะทำงานกิจการสภาที่ปรึกษาฯ และที่ประชุมสภาที่ปรึกษาฯ เป็นลำดับ เพื่อให้ได้ความเห็นและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์มากที่สุด จากการมีส่วนร่วมโดยทุกภาคส่วน

ซึ่งในขั้นตอนของการประชุมคณะทำงานกิจการสภาที่ปรึกษาฯ นั้น สภาที่ปรึกษาฯ ยังได้ส่งร่างความเห็นฯ ดังกล่าวให้กับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้ให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติมด้วย ได้แก่ 1) กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ 2) กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย 3) สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย 4) สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย 5) นักวิชาการจากมหาวิทยาลัย 2 ท่านได้แก่ รศ.ดร.ลาวัณย์ ถนัดศิลปกุล ผู้อำนวยการโครงการสถาบันศึกษากฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช และผศ.ดร.จันทจิรา เอี่ยมมยุรา อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ6) นักวิชาการ

จากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ : นายบัณฑูร เศรษฐศิโรตม์ ผู้อำนวยการโครงการยุทธศาสตร์นโยบายฐานทรัพยากร

3. สาระสำคัญของเรื่องและข้อวิเคราะห์

บทบัญญัติในมาตรา 190 นั้น เป็นการสานต่อหลักการและกฎเกณฑ์การทำความตกลงระหว่างประเทศตามมาตรา 224 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยได้ขยายความและสร้างความชัดเจนมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำความตกลงที่เกี่ยวข้องกับการค้า การลงทุน การคลัง ที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางและมีนัยสำคัญ และได้กำหนดกฎเกณฑ์การดำเนินการซึ่งใกล้เคียงกับมาตรฐานของประเทศประชาธิปไตยเสรีนิยมหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ามาตรา 190 จะมีประโยชน์หลายประการ แต่พบว่ายังมีบางประเด็นที่ไม่ครอบคลุม และควรให้ความสนใจ ซึ่งทั้งประโยชน์และข้อบกพร่องมีดังนี้

3.1 ประโยชน์และความสำคัญของมาตรา 190

บทบัญญัติในมาตรา 190 นั้น เป็นบทบัญญัติที่เป็นประโยชน์และมีความสำคัญอย่างยิ่ง สอดคล้องกับสถานการณ์ที่มีการขยายตัวทางการค้าระหว่างประเทศ และการจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างประเทศ ทั้งในรูปแบบพหุภาคีและทวิภาคี รวมถึงความตกลงอื่นๆ ที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ภายในประเทศ ผลประโยชน์และความสำคัญของมาตรานี้ มีดังต่อไปนี้

3.1.1 สร้างสมดุลของการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมา ฝ่ายบริหารได้แสดงบทบาทสำคัญในการผลักดันการจัดทำความตกลงที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมระหว่างประเทศ โดยขาดกลไกในการตรวจสอบและรับรองจากสถาบันอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสถาบันรัฐสภา

3.1.2 กระบวนการมีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ โดยได้วางหลักเกณฑ์ในการเจรจาความตกลงระหว่างประเทศ ที่กำหนดกระบวนการที่โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้มากขึ้น คือ กำหนดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

3.1.3 รัฐสามารถใช้กลไกและขั้นตอนตามรัฐธรรมนูญให้เป็นประโยชน์ได้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลไกของรัฐสภา เพื่อนำมาใช้ในเชิงรุก ดังเช่นที่คณะเจรจาประเทศสหรัฐฯ นำมาใช้เสมอ เพื่อยืนยันว่าข้อเสนอในการเจรจาในบางประเด็นนั้น เป็นข้อกำหนดของรัฐสภาของประเทศสหรัฐฯ

3.1.4 กระบวนการในการเจรจาความตกลงเกิดความรัดกุมและรอบคอบมากขึ้น กล่าวคือ การดำเนินการตามกระบวนการนี้ จะทำให้ได้มาซึ่งความตกลงระหว่างประเทศที่สามารถเสริมสร้างผลประโยชน์ของประเทศ ปกป้องผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ตลอดจนเอื้ออำนวยให้เกิดกระบวนการ

พิจารณาความตกลงระหว่างประเทศที่รอบคอบ รัดกุม ก่อนหน้าที่ความตกลงนั้นจะมีผลบังคับใช้โดยไม่ซ้ำรอยความผิดพลาดเดิมๆ ดังเช่นกรณีของการจัดทำความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจประเทศญี่ปุ่นกับประเทศไทย (JTEPA) ในเรื่องขยะของเสียอันตราย และการจดสิทธิบัตรจุลชีพ และกรณีเขาพระวิหาร เป็นต้น

3.2 ข้อบกพร่องของมาตรา 190 ที่ควรปรับปรุงในโอกาสที่เหมาะสม

แม้มาตรา 190 จะมีประโยชน์และความสำคัญเป็นอย่างยิ่งสำหรับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ดังที่ได้กล่าวแล้ว แต่มาตรานี้ในรัฐธรรมนูญยังมีข้อบกพร่องอยู่บ้างดังต่อไปนี้

3.2.1 ความตกลงตามสนธิสัญญาควรครอบคลุมทั้งที่เป็นหนังสือสัญญาและที่เป็นวาจา เนื่องจากสาระสำคัญของมาตรา 190 นั้นครอบคลุมความตกลงระหว่างประเทศที่เป็น "หนังสือสัญญา" เท่านั้น ทั้งๆ ที่ตามกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างประเทศนั้น ความตกลงระหว่างประเทศครอบคลุมความตกลงที่มิใช่เฉพาะหนังสือสัญญาเท่านั้น เช่น ความตกลงโดยวาจาของผู้นำประเทศ เป็นต้น จึงควรพิจารณาปรับปรุงให้ครอบคลุมประเด็นการตกลงด้วยวาจาของผู้นำประเทศด้วย เพื่อความรัดกุมและรอบคอบมากขึ้น

3.2.2 ควรปรับปรุงสาระสำคัญในวรรค 4 ให้รัดกุมและรอบคอบยิ่งขึ้น เพราะการลงนามในหนังสือสัญญาระหว่างประเทศนั้น ในหลายกรณีมีผลผูกพันประเทศตั้งแต่ขั้นตอนการลงนามโดยไม่จำเป็นต้องผ่านการรับรองโดยรัฐสภาของคู่เจรจา ดังนั้น ในโอกาสที่เหมาะสมควรปรับปรุงสาระสำคัญในวรรค 4 ให้รัดกุมและรอบคอบยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในประโยคที่ว่า "เมื่อลงนามในหนังสือสัญญาตามวรรคสองแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน..." ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งประสงค์ให้รัฐสภาเป็นผู้เห็นชอบก่อนที่หนังสือสัญญาจะมีผลผูกพัน

3.2.3 ควรแยกหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ออกเป็นอีกวรรคหนึ่งต่างหาก เพราะหนังสือสัญญาประเภทนี้มีลักษณะต้องมีการเจรจาต่อรองแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกัน และรัฐบาลควรรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง รวมทั้งต้องมีการกำหนดมาตรการเยียวยาแก้ไขไว้ด้วย ก่อนเสนอให้รัฐสภาเห็นชอบ ซึ่งขั้นตอนและกระบวนการจะแตกต่างจากหนังสือสัญญาอย่างอื่นเช่น หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตหรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย หรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งแม้จะต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาเหมือนกัน แต่เนื้อหาของหนังสือสัญญาประเภทนี้ ไม่เกี่ยวข้องกับส่วนได้เสีย ทางทำมาหากิน หรือวิถีชีวิตของประชาชนโดยตรง เหมือนกับความตกลงการค้าระหว่างประเทศ จึงอาจไม่จำเป็นต้องเลนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาก่อน แต่ต้องให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาเห็นชอบในตอนท้าย เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม สภาที่ปรึกษาฯ เห็นว่าการดำเนินการเพื่อให้มีการตรากฎหมายตามมาตรา 190 จะสามารถลดข้อบกพร่องดังกล่าวได้ในระดับหนึ่ง โดยไม่จำเป็นต้องเร่งรัดแก้ไขรัฐธรรมนูญในมาตรานี้แต่ประการใด

4. ความเห็นและข้อเสนอแนะ

สภาที่ปรึกษาฯ มีความเห็นและข้อเสนอแนะต่อขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา ในหลายประเด็น ดังนี้

4.1 เร่งดำเนินการผลักดันกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา ตามวรรค 5 ของมาตรา 190 อย่างเร่งด่วน

การผลักดันให้มีกฎหมายดังกล่าวนั้น มีความจำเป็นที่รัฐบาลต้องรีบดำเนินการอย่างเร่งด่วน ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

4.1.1 เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 303 (3) รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในบทเฉพาะกาลมาตรา 303 (3) ว่า ให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบมาตรา 190 ภายในเวลา 1 ปีหลังจากที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อสภาแล้ว รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเร่งดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวโดยเร็ว

4.1.2 เพื่อให้เกิดความเข้าใจและความมั่นใจต่อหน่วยงานผู้รับผิดชอบในกระบวนการเจรจาและเกิดความต่อเนื่องของกระบวนการเจรจา ขณะนี้การจัดทำสัญญาความตกลงระหว่างหน่วยงานหรือการเจรจาการค้าระหว่างประเทศไม่มีความคืบหน้า <u>เพราะความไม่เข้าใจ</u>และความไม่มั่นใจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กฎหมายประกอบตามมาตรานี้จะช่วยสร้างความชัดเจนให้แก่หน่วยงานต่างๆ เพื่อให้กระบวนการทำความตกลงระหว่างประเทศดำเนินการต่อไปอย่างต่อเนื่อง

4.1.3 เพื่อให้เกิดความชัดเจนมากขึ้น เพื่อรองรับหลักการและกฎเกณฑ์ตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่มิได้ระบุไว้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญ ตัวอย่างเช่น การลงนามในหนังสือสัญญาซึ่งมีผลผูกพันโดยทันทีก่อนการให้สัตยาบันโดยรัฐสภา การลงนามในข้อตกลงความเข้าใจร่วมกัน (MOU) ซึ่งในหลายกรณีมีผลผูกพันประเทศในระยะยาว และข้อควรคำนึงถึงสภาพบังคับของความตกลงที่มิได้ทำเป็นหนังสือสัญญาด้วย เป็นต้น

ในกรณีการทำหนังสือสัญญาซึ่งรัฐบาลมีอำนาจทำได้เองโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา (ตามมาตรา 190 วรรคหนึ่ง) หรือหนังสือสัญญาเล็กๆ น้อยๆ ที่หน่วยงานของรัฐได้รับมอบอำนาจไปทำ สมควรที่รัฐบาลจะตรากฎหมายลำดับรอง (เช่นพระราชกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวง) ออกมารองรับขั้นตอนกระบวนการทำให้ชัดเจนเช่นกัน เพื่อให้การทำหนังสือสัญญาของฝ่ายบริหารมีเอกภาพและ

แบบปฏิบัติเดียวกัน กฎหมายลำดับรองนี้ เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว เป็นอันใช้บังคับได้ ประชาชนก็จะได้รับทราบและตรวจสอบได้

4.2 กำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาอย่างรอบคอบ โปร่งใส และให้ประชาชนมีส่วนร่วม

เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ สภาที่ปรึกษาฯ มีความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลว่า ควรเร่งรัดดำเนินการเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา โดยมีรายละเอียดดังนี้

4.2.1 ขั้นตอนของการศึกษาวิจัย

เนื่องจาก มาตรา 303 (3) ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้รัฐบาลต้องดำเนินการให้มี "การศึกษาวิจัยที่มีความเป็นอิสระ" และ "ไม่มีการขัดกันระหว่างประโยชน์ของรัฐกับผลประโยชน์ของผู้ศึกษาวิจัย" โดยครอบคลุมการศึกษาวิจัยในช่วง "ก่อนการเจรจาสนธิสัญญา" และการศึกษาวิจัย "ไม่ว่าในช่วงเวลาใดของการบังคับใช้หนังสือสัญญา"

ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติข้างต้น สภาที่ปรึกษาฯ มีความเห็นและข้อเสนอแนะว่า การเจรจาใดๆ ที่อยู่ภายใต้วรรค 2 ของมาตรา 190 ต้องมีการศึกษาวิจัยใน 3 ระยะ ดังนี้

1) การศึกษาวิจัยก่อนการเจรจา การศึกษาวิจัยขั้นตอนนี้เป็นการศึกษาวิจัยเพื่อวิเคราะห์ให้เห็นถึงประโยชน์และผลกระทบในด้านต่างๆ ของการเจรจาทำความตกลงระหว่างประเทศ และการศึกษาวิจัยเพื่อให้ได้มาซึ่งขอบเขตและกรอบการเจรจาที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ การศึกษาวิจัยต้องชี้ให้เห็นถึงศักยภาพ และข้อจำกัด ในด้านต่างๆ รวมถึงการเตรียมความพร้อมในการสร้างความเข้มแข็ง และเพิ่มพูนขีดความสามารถในสาขาที่เกี่ยวข้อง

2) การศึกษาวิจัยเพื่อประเมินผลของร่างความตกลงก่อนหน้าการเสนอให้รัฐสภาเห็นชอบ การศึกษาวิจัยในขั้นตอนนี้เพื่อวิเคราะห์ผลของร่างความตกลง ซึ่งผ่านขั้นตอนการเจรจาจนแล้วเสร็จว่า หากมีการบังคับใช้แล้วจะเกิดผลกระทบทั้งในแง่บวกและแง่ลบต่อเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศอย่างไร และในกรณีที่เกิดความเสียหายต่อเกษตรกร ผู้บริโภค ผู้ประกอบการขนาดย่อม และผู้ประกอบการขนาดกลาง จะต้องมีแผนการและกลไกเพื่อให้ความช่วยเหลือเยียวยาอย่างไร

3) การศึกษาเพื่อประเมินผลการบังคับใช้ความตกลง การศึกษานี้มีความจำเป็นเพื่อประเมินผลของความตกลงจริงที่เกิดขึ้นเมื่อเวลาผ่านพ้นไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วง 1-3 ปีแรก ทั้งนี้ โดยมีเนื้อหาการศึกษาวิจัยเช่นเดียวกับในหัวข้อที่ 2 ผลการศึกษาจะเป็นตัวชี้วัดว่าการทำความตกลงใดๆ ที่เกิดขึ้นนั้นบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่รัฐบาลได้วางไว้หรือไม่เพียงใด และจะเป็นประโยชน์ต่อ

รัฐบาลในการปรับปรุงและแก้ไขตัวสัญญาหากได้มีการระบุเอาไว้ รวมทั้งเป็นบทเรียนในการเจรจาทำความตกลงอื่นใดในภายหลัง

ผลของการศึกษาวิจัยในข้อ 1) ต้องนำไปประกอบในเอกสารที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภา เพื่อการพิจารณากรอบของการเจรจาตามมาตรา 190 วรรค 3

สำหรับผลการศึกษาในข้อ 1) และ 2) ต้องนำไปประกอบในเอกสารที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภา เพื่อการพิจารณาของรัฐสภาในการแสดงเจตนาผูกพันตามมาตรา 190 วรรค 2

ส่วนผลการศึกษาในข้อ 3 ต้องนำไปแถลงในคราวแถลงผลการดำเนินงานประจำปีของรัฐบาล

การศึกษาวิจัยโดยเฉพาะในข้อ 2) และ 3) นั้น ควรดำเนินการโดยองค์กรอิสระอื่นตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ได้ผู้ศึกษาวิจัยที่เป็นอิสระและเป็นกลาง เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

4.2.2 ขั้นตอนของการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างน้อย 2 ขั้นตอน ดังนี้

1) รับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อจัดทำกรอบการเจรจาความตกลงระหว่างประเทศ

2) รับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนความตกลงจะมีผลผูกพัน ไม่ว่าจะเป็นก่อนการลงนาม หรือก่อนการพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยรัฐสภา

องค์ประกอบของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ควรครอบคลุมประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความตกลงระหว่างประเทศในเรื่องนั้นๆ เช่น ความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการค้า การลงทุน ประชาชนที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์กรที่เป็นการรวมตัวของภาคธุรกิจ กลุ่มผู้ประกอบการขนาดกลางกลุ่มผู้ประกอบการขนาดย่อม กลุ่มผู้บริโภค เกษตรกร และองค์กรพัฒนาเอกชน ที่ทำงานในประเด็นที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น ควรให้เข้ามามีส่วนร่วมในการระดมความคิดเห็นด้วย

ทั้งนี้ ควรมีสัดส่วนที่เหมาะสมและการกระจายอย่างกว้างขวางทุกกลุ่ม ซึ่งการมีส่วนร่วมนี้ต้องดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้ได้ความคิดเห็นจากประชาชน ไม่ใช่ทำเป็นเพียงพิธีการเท่านั้น และเปิดให้มีการนำเสนอความเห็นได้หลายช่องทาง เช่น โทรสาร จดหมายธรรมดาและจดหมายอิเล็คโทรนิค (e-mail) เป็นต้น

เพื่อให้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นมีข้อมูลและมีส่วนร่วมจากประชาชนได้อย่างกว้างขวางและหลากหลาย รัฐบาลควรประสานความร่วมมือกับองค์กรอิสระอื่นๆ ตามรัฐธรรมนูญให้เป็นผู้ดำเนินการ เช่น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

การจัดทำกรอบการเจรจา ความเห็นของประชาชนควรจะถูกนำไปใช้ประกอบในการจัดทำกรอบการเจรจา และนำไปใช้ประกอบการพิจารณาและอภิปรายของสมาชิกรัฐสภา ทั้งในขั้นตอนการเสนอกรอบการเจรจา และการอภิปรายเพื่อให้สัตยาบัน ในการนี้คณะรัฐมนตรีต้องแนบความเห็นของประชาชนฉบับเต็มที่สรุปโดยองค์กรที่ได้รับการมอบหมายให้ดำเนินการต่อรัฐสภาด้วย

4.2.3 ขั้นตอนของการเสนอกรอบการเจรจาต่อสภา

การจัดทำกรอบการเจรจาความตกลงระหว่างประเทศที่มีผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และการคลังของประเทศก่อนหน้าการเจรจาการค้ากับประเทศใดๆ นั้น เป็นขั้นตอนการดำเนินการที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ควรที่รัฐบาล องค์กรภาคเอกชน และภาคประชาชน ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดร่วมกัน โดยมีหลักการในการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

1) กรอบการเจรจาระหว่างประเทศควรสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศทั้งในด้านที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ ความมั่นคง สังคม วัฒนธรรม และการจัดการฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระยะยาว จึงควรขอความเห็นจากคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมทั้งหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ ภาคธุรกิจ และองค์กรภาคประชาชน ตามหัวข้อ 4.2.2

2) กรอบการเจรจาระหว่างประเทศ ควรเป็นกรอบการเจรจาทางยุทธศาสตร์มากกว่าจะเป็นรายละเอียดของการเจรจา เพื่อให้คณะเจรจามีความยืดหยุ่นในการเจรจา ในขณะเดียวกันต้องระบุได้อย่างชัดเจนที่จะปกป้องผลประโยชน์ และป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ตัวอย่างการจัดทำกรอบการเจรจาเพื่อเสนอต่อรัฐสภา อาจศึกษาได้จากแนวทางการจัดทำจดหมายแสดงเจตจำนง (Letter of Notification) ของสำนักงานตัวแทนการค้าของประเทศสหรัฐอเมริกา (USTR) เป็นต้น

4.2.4 ขั้นตอนการเปิดเผยรายละเอียดของหนังสือสัญญา

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้น เจตนาก็เพื่อให้ประชาชนได้ทราบถึงผลประโยชน์หรือผลกระทบของความตกลงต่างๆ ก่อนหน้าที่จะมีผลบังคับใช้ แต่ตามกฎหมายระหว่างประเทศนั้น ผลผูกพันสามารถเกิดขึ้นได้โดยไม่จำเป็นต้องมีหนังสือสัญญา เช่น ความตกลงด้วยวาจาของผู้มีอำนาจเต็ม (Full Power) ของรัฐ หรือผูกพันในขั้นตอนการลงนามก็ได้ โดยไม่จำเป็นต้องมาถึงขั้นตอนการแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน ดังนั้น สภาที่ปรึกษาฯ มีความเห็น ดังนี้

1) เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 190 วรรคสอง จะต้องยึดถือปฏิบัติว่า สำหรับหนังสือสัญญาที่เข้าข่ายเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 190 วรรคสอง ควรแจ้งแก่คู่เจรจาหรือระบุลงไปในหนังสือสัญญาว่า หนังสือสัญญาจะมีผลผูกพันก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเท่านั้น

2) โดยเหตุที่การจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างประเทศแต่ละฉบับนั้น มีรายละเอียดมาก เช่น ความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกาครอบคลุมความตกลงมากกว่า 20 ประเด็น และมีความหนานับพันหน้า ดังนั้นการกำหนดระยะเวลาเพื่อให้ประชาชนสามารถอ่านและเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญาในแต่ละประเภทได้ ต้องให้เวลาศึกษาทำความเข้าใจอย่างเพียงพอ ซึ่งจะเป็นระยะเวลาเท่าใดนั้น ให้พิจารณาเป็นรายกรณีๆ ไป

3) ร่างของหนังสือสัญญา ต้องแปลเป็นฉบับภาษาไทย โดยจัดพิมพ์ในรูปแบบที่ประชาชนทั่วไปสามารถถ่ายเอกสาร หรือดาวน์โหลดจากเว็บไซท์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้โดยสะดวก

4) รัฐบาลต้องสนับสนุนงบประมาณ และความช่วยเหลืออื่นๆ ให้แก่กลุ่มประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรรายย่อย องค์กรของผู้บริโภค ผู้ประกอบการขนาดเล็ก เพื่อให้กลุ่มต่างๆ เหล่านั้น สามารถจัดการประชุม สัมมนา เพื่อวิเคราะห์ผลของความตกลงดังกล่าวได้อย่างเพียงพอ และควรเป็นการดำเนินการในเชิงรุกตั้งแต่ต้น เช่น สนับสนุนให้กลุ่มต่างๆ ที่ขาดศักยภาพในการต่อรอง สามารถรวมตัวกัน และมีขีดความสามารถเพิ่มขึ้น ทั้งการสนับสนุนโดยตรง สนับสนุนผ่านสถาบันการศึกษาในท้องถิ่น และองค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร เป็นต้น

4.2.5 ขั้นตอนของการพิจารณาของรัฐสภาให้แล้วเสร็จหกสิบวันหลังได้รับเรื่องจากรัฐบาล มีขั้นตอนดังนี้

1) หลังจากที่รัฐบาลได้เสนอร่างความตกลงระหว่างประเทศเพื่อให้รัฐสภาพิจารณา รัฐสภาโดยคณะกรรมาธิการที่เกี่ยวข้อง ควรจัดประชุมเพื่อทำการศึกษาและวิเคราะห์ภายในระยะเวลา 45 วันนับแต่รัฐสภาได้รับเรื่อง และจัดทำรายงานเสนอต่อรัฐสภาว่า การเจรจาของรัฐบาลได้ดำเนินการตามกรอบการเจรจาที่รัฐสภาได้อนุมัติอย่างไรหรือไม่ รวมทั้งวิเคราะห์ประโยชน์ ผลกระทบ และข้อเสนอเพื่อประกอบการอภิปรายของรัฐสภา

ผลกระทบดังกล่าวต้องรวมถึงผลกระทบที่จะมีต่อกฎหมายภายใน รวมถึงผลกระทบต่อพันธกรณีที่รัฐบาลไทยจะมีต่อรัฐต่างประเทศอื่นที่มิใช่คู่เจรจาในหนังสือสัญญาทวิภาคีนั้น (ถ้ามี)

2) ในการพิจารณาของรัฐสภา ต้องแนบความเห็นขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (ตามข้อ 4.2.2) สมาคมธุรกิจ และองค์กรภาคประชาชน เพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

3) กรอบการพิจารณาของรัฐสภา ควรครอบคลุมประเด็นที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ ผลทางเศรษฐกิจ/การคลัง ผลต่อฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สังคม สุขภาพของประชาชน และผลกระทบทั้งในเชิงบวกและลบทางวัฒนธรรมด้วย จึงขอเสนอให้ประธานรัฐสภาจัดทำข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์และขั้นตอนการพิจารณาให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาสำหรับสมาชิกรัฐสภาให้มีความชัดเจนเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

4.2.6 ขั้นตอนของกลไกการเยียวยาความเสียหายอย่างรวดเร็ว เหมาะสม และเป็นธรรม

สภาที่ปรึกษาฯ เห็นว่า ความตกลงใดๆ ที่ทำให้เกิดความเสียหายอย่างกว้างขวาง ไม่ควรจะลงนามตั้งแต่ต้น แต่ในกรณีที่การทำความตกลงนั้นอาจมีผลกระทบบ้างต่อประชาชนบางกลุ่ม สภาที่ปรึกษาฯ เห็นว่า ต้องมีการเตรียมความพร้อมของประเทศและประชาชน และสร้างภูมิคุ้มกันไว้ล่วงหน้า

อย่างไรก็ตามในกรณีที่ได้ใช้ความพยายามอย่างถึงที่สุดแล้วในการเจรจา และไม่อาจหลีกเลี่ยงผลกระทบและความเสียหายได้ รัฐบาลต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบ โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้น ดังที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

1) สนับสนุนให้กลุ่มที่ได้รับผลกระทบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรรายย่อย ผู้ประกอบการรายย่อย หรือกลุ่มองค์กรผู้บริโภค จัดตั้งเป็นองค์กรนิติบุคคลของตนเองที่ทำหน้าที่ในการประสานงานระหว่างผู้ที่ได้รับผลกระทบด้วยกันเอง จัดทำแผนพัฒนาศักยภาพ การเยียวยาความเสียหาย รวมถึงการรองรับงบประมาณและความช่วยเหลืออื่นๆ จากรัฐบาล

ในกรณีของผู้ได้รับผลกระทบที่มีข้อจำกัดและไม่สามารถเข้าร่วมเป็นสมาชิกในองค์กรนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นได้ หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีกลไกที่สามารถให้ความช่วยเหลือสนับสนุนได้โดยตรงคู่ขนานไปพร้อมๆ กันด้วย

2) รัฐบาลโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรพิจารณาอนุมัติแผนการพัฒนาศักยภาพและอื่นๆ อย่างเร่งด่วน เนื่องจากที่ผ่านมานั้นผู้ได้รับผลกระทบได้รับความช่วยเหลือในเรื่องอื่นๆ ล่าช้ามาก ประมาณ 2-3 ปี ภาครัฐจึงควรดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 6 เดือน หรืออย่างช้าไม่เกิน 1 ปี นับตั้งแต่มีการตั้งองค์กรนิติบุคคลตามข้อ 1)

3) งบประมาณสำหรับแผนการพัฒนาศักยภาพและการเยียวยานั้น ควรใช้จากเงินกองทุนที่ได้จากการเก็บค่าอัตราค่าธรรมเนียมจากผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากความตกลงระหว่างประเทศในระดับที่เหมาะสม โดยการแจ้งให้ผู้ที่จะได้รับผลประโยชน์ได้ทราบเป็นการล่วงหน้า เพื่อสร้างความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้รับประโยชน์และได้รับผลกระทบ รวมถึงประชาชนโดยทั่วไป ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติ

4) แผนงบประมาณที่ใช้ ควรกำหนดไว้ในงบประมาณประจำปีของรัฐบาล ทั้งนี้โดยอาศัยข้อมูลพื้นฐานจากผลการศึกษาในหัวข้อ 4.2.1 และข้อเสนอที่ได้รับจากการแสดงความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการคาดการณ์ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

4.3 ข้อเสนอในขณะที่ยังไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาบังคับใช้

ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาบังคับใช้ สภาที่ปรึกษาฯ เห็นว่า คณะรัฐมนตรีควรจัดประชุม เพื่อกำหนดรายละเอียดการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยนำข้อเสนอในข้อ 4.2 ไปปรับใช้โดยอนุโลม

4.4 ข้อเสนอแนะอื่น ๆเพิ่มเติม

นอกเหนือจากข้อเสนอข้างต้นซึ่งเป็นข้อเสนอภายใต้บริบทตามมาตรา 190 แล้ว สภาที่ปรึกษาฯ เสนอแนะให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาความตกลงระหว่างประเทศ ได้ปรับปรุงกลไกต่างๆ ตลอดจนเพิ่มประสิทธิภาพ ดังต่อไปนี้

4.4.1 กลไกพัฒนานักเจรจาต่อรอง

ควรมีการจัดตั้งกลไกพัฒนานักเจรจาต่อรอง เพื่อสนับสนุนให้หน่วยงาน และข้าราชการของรัฐ เช่น กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ หรือกรมอื่นๆที่เกี่ยวข้อง มีขีดความสามารถมากขึ้น มีหน่วยงานวิจัยโดยเฉพาะ (Intelligence Agency) เพื่อสนับสนุนให้เกิดคณะเจรจาที่มีความสามารถอย่างเพียงพอ ดังกรณีประเทศอินเดีย และจีนซึ่งได้มีการพัฒนากลไกต่างๆ ที่เพิ่มความสามารถของประเทศในการเจรจาการค้าขึ้นได้อย่างรวดเร็ว

4.4.2 องค์ประกอบของผู้เจรจา

ควรศึกษาช่องทางที่สามารถเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความสามารถในการเจรจา หรือรอบรู้ด้านต่างๆ จากภาคธุรกิจ ภาคเอกชน นักวิชาการ (นอกจากข้าราชการ) และภาคประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการเจรจาโดยเฉพาะในกรณีที่ไม่ทำให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน ตัวอย่างเช่น ในกรณีการเจรจาความตกลงการค้าเสรีไทย-สหรัฐอเมริกา ที่เปิดโอกาสให้นักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อมในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เข้าร่วมในคณะเจรจาในประเด็นสิ่งแวดล้อม

4.4.3 <u>องค์กรเสริมสร้างศักยภาพและเยียวยา</u>

ควรมีองค์กรหรือสถาบันดูแลการเยียวยา โดยให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างศักยภาพ (Capacity Building) ด้วย เพราะการเยียวยาเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ และพึงตระหนักว่า การเยียวยามิใช่เรื่องการให้เงินเพียงอย่างเดียว แต่รวมไปถึงการสร้างโอกาส และการอำนวยให้มีการเข้าถึงตลาด การส่งเสริมวิสาหกิจไทย การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การแก้ไขกฎหมาย ที่สามารถเอื้ออำนวยต่อวิสาหกิจไทย หรือคนไทยที่สูญเสียตลาดแก่คู่แข่ง เป็นต้น

.....

คณะผู้จัดทำ

คณะผู้จัดทำ

๑.	นายวิศิษฏ์ วิศิษฏ์สรอรรถ รองปลัดกระทรวงยุติธรรม	เลขานุการคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
๒.	นายชาตรี โชไชย	ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม
๓.	นายพสิษฐ์ อัศววัฒนาพร รองผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม	ผู้ช่วยเลขานุการ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
๔.	นายวัลลภ นาคบัว ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย	ผู้ช่วยเลขานุการ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
๕.	นายอัครพงษ์ เวชยานนท์ รองผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย	ผู้ช่วยเลขานุการ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
๖.	นางจิรารัตน์ วนาพัทธ์ นิติกรชำนาญการ	ผู้ช่วยเลขานุการ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
๗.	ผู้ช่วยศาสตราจารย์จันทจิรา เอี่ยมมยุรา	อนุกรรมการและเลขานุการ คณะอนุกรรมการฯ
๘.	นางสาวชนกพร สิริพิพัฒน์ นิติกร	ผู้ช่วยเลขานุการคณะอนุกรรมการฯ
๙.	นางสาวธันยนันท์ กมลสิริวิทย์ นิติกร	ผู้ช่วยเลขานุการคณะอนุกรรมการฯ
๑๐.	นางสาวสุนิษา บุญมั่งมี เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน	คณะทำงาน
๑๑.	นางสาวพัณณ์ชิตา อิทธิมงคลวัฒน์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน	คณะทำงาน
๑๒.	นายบุญศิษฏ์ ศักดิ์บูรณพงศา เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน	คณะทำงาน

ที่ปรึกษา

คณะอนุกรรมการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ