



บทความ วิชาการ



บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดิน กับการเสนอความเห็นต่อหนังสือสัญญา ตามมาตรา 178 แห่งรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

The role of the Ombudsman and the opinion of the treaty according to Section 178 of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560

ศยามล ไกยูรวงศ์¹

Sayamol Kaiyoorawong

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน¹

Office of the Ombudsman

E-mail: sayamol@ombudsman.go.th

Received 07/02/2020 | Revised 29/05/2020 | Accepted 04/06/2020

บทคัดย่อ

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจตามมาตรา 230 และ 231 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) พิจารณาให้ความเห็นเรื่องร้องเรียนหรือหยิบยกขึ้นมาพิจารณาเอง กรณีของหนังสือสัญญาตามมาตรา 178 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และ

แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการเสนอหนังสือสัญญา ประเด็นของการพิจารณาให้ความเห็นได้แก่ (1) หน่วยงานของรัฐเสนอคณะรัฐมนตรีดำเนินการลงนามและแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน หรือประเทศไทยเข้าเป็นภาคีในภายหลัง โดยการภาคยานุวัติหนังสือสัญญา ซึ่งมีผลกระทบต่อประเทศไทย หรือสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชน (2) การออกพระราชบัญญัติ

¹ ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 เลขที่ 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

ตามหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชน (3) หน่วยงานของรัฐเห็นว่าหนังสือสัญญาไม่เข้าลักษณะหนังสือสัญญาตามมาตรา 178 วรรคสองและวรรคสามของรัฐธรรมนูญ และประชาชนโต้แย้งว่าเข้าลักษณะหนังสือสัญญาตามมาตรา 178 ซึ่งต้องดำเนินการตามขั้นตอนของแนวปฏิบัติของหนังสือสัญญาตามมติคณะรัฐมนตรี และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ความคิดเห็นในกรณีนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอต่อศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัย เนื่องจากกรกระทำนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (4) หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนของแนวทางปฏิบัติ

ตามรัฐธรรมนูญ หรือตามมติคณะรัฐมนตรีและไม่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและไม่ได้รับการเยียวยาที่จำเป็นอันเกิดจากผลกระทบของหนังสือสัญญา การให้ความเห็นต่อหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 178 ในบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น จะเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชน และขจัดความเดือดร้อนของประชาชน ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อประเทศและประชาชนที่ได้รับผลกระทบ เนื่องจากหนังสือสัญญาระหว่างประเทศดังกล่าวไม่เพียงแต่มีผลผูกพันต่อคนไทย แต่มีผลผูกพันในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ระหว่างประเทศ

Abstract

The Ombudsman has its duties and powers under Sections 230 and 231 of the 2017 Constitution in providing opinions pertaining to cases of a treaty under Section 178 of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560. The Ombudsman can either exercise its power on complaint or bring up for consideration by itself and then can provide guidelines for practice on such matters. Issues of consideration and opinion are as follows: (1) Government agencies propose to the Cabinet to ratify treaties that Thailand has signed, to access or to accept the said treaties that obliges

Thai people. (2) The enactment of Acts that cause Injustice to people or to the public. (3) State agencies have an opinion that such treaty does not fall within the scope of Section 178, paragraph two and three of the Constitution. Nonetheless, the public argues that it does fall within the scope of this Section. Consequently, this must be processed in accordance with the procedures of the treaty pursuant to the resolution of the Cabinet and allow people to participate in giving opinions. In this case, the Ombudsman may propose to the Administrative Court for consideration since that act is unconstitutional. (4) Government agencies' actions do not comply with

the procedures of the constitutional practice guidelines or the cabinet resolution. Further, these actions do not allow people to participate in the public hearing and people do not receive the necessary remedies resulting from the effects of the concluded treaties. Suggestion to the signatory treaties under

Section 178 of the Thai Constitution by the Ombudsman can protect the rights of citizens and eliminate the suffering of the people which is beneficial to the country and affected people. As the said international agreement is not only binding on the Thai people but also on economics, society and international politics.

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติไว้ในหมวด 8 คณะรัฐมนตรี โดยให้มีหน้าที่และอำนาจเสนอหนังสือสัญญาต่อรัฐสภาในการพิจารณาให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

คณะรัฐมนตรีจึงได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2562 ลงมติเห็นชอบแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการเสนอหนังสือสัญญาตามบทบัญญัติมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ส่งหนังสือที่ นร 0503/ว 59 เรื่อง แนวทางการปฏิบัติของส่วนราชการตามบทบัญญัติมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (The Secretariat of the Cabinet, 2019, February 6) มายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งกำหนดแนวทางการปฏิบัติเรื่องดังกล่าว ไว้ดังนี้

“1) กรณีหน่วยงานของรัฐจัดทำหนังสือสัญญาที่ไม่ต้องเสนอรัฐสภาให้ความเห็นชอบตามมาตรา 178 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้แก่ หนังสือสัญญาที่ไม่เข้าลักษณะประเภทหนังสือสัญญาตามมาตรา 178 วรรคสองและวรรคสาม ให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่อง เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบก่อนดำเนินการต่อไป

2) กรณีหน่วยงานของรัฐจัดทำหนังสือสัญญาที่ต้องเสนอรัฐสภาให้ความเห็นชอบตามมาตรา 178 วรรคสองและวรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ ได้แก่ หนังสือสัญญาเข้าลักษณะสี่ประเภท ดังนี้

(1) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย

(2) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย หรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ

(3) หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา

(4) หนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้า หรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องถือปฏิบัติดังนี้

กรณีเป็นหนังสือสัญญาที่กำหนดขั้นตอนการลงนามและขั้นตอนการแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน (Consent to be bound) แยกออกจากกัน โดยขั้นตอนการแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน เช่น การให้สัตยาบัน การแจ้งการรับรอง หรือการยอมรับ² เป็นขั้นตอนที่ทำให้หนังสือสัญญามีผลผูกพันใช้บังคับทางกฎหมายตามกฎหมายระหว่างประเทศต่อประเทศไทยให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบและขออนุมัติการลงนามในหนังสือสัญญาดังกล่าว พร้อมทั้งขอให้คณะรัฐมนตรีเสนอขอความเห็นชอบต่อรัฐสภามาในคราวเดียวกัน และเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามที่เสนอ และขอให้ความเห็นชอบต่อรัฐสภาแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องดำเนินการให้มีการลงนามได้ เมื่อลงนามแล้วจึงเสนอเรื่องต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และเมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว จึงจะดำเนินการแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันได้

กรณีเป็นหนังสือสัญญาที่กำหนดขั้นตอนการลงนามเพียงขั้นตอนเดียว โดยให้มีผลใช้บังคับเมื่อได้มีการลงนามแล้ว ซึ่งเป็นขั้นตอนการแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน (Consent to be bound) หรือเป็นหนังสือสัญญาที่มีผลใช้บังคับไปแล้ว และประเทศไทยประสงค์จะเข้าเป็นภาคีในภายหลังโดยการภาคยานุวัติ (Accession) ให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอต่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบก่อนการลงนามในหนังสือสัญญาดังกล่าว หรือก่อนการภาคยานุวัติ

3) กรณีหน่วยงานของรัฐมีปัญหาว่าหนังสือสัญญาใดเป็นกรณีตามมาตรา 178 วรรคสองหรือวรรคสาม ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องเสนอหนังสือสัญญาดังกล่าว เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย และศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ ตามมาตรา 178 วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

ผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่และอำนาจที่เกี่ยวข้องตามมาตรา 230 และมาตรา 231 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) ดังนี้

² “การให้สัตยาบัน” (Ratification) “การยอมรับ” (Acceptance) และ “การให้ความเห็นชอบ” (Approval) และ “การภาคยานุวัติ” (Accession) หมายถึง การกระทำในทางระหว่างประเทศอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งแสดงว่ารัฐได้ให้ความยินยอมของตนเพื่อผูกพันตามสนธิสัญญา ก็ต่อเมื่อ ก) สนธิสัญญาได้กำหนดว่า การให้ความยินยอมของรัฐ เพื่อผูกพันตามสนธิสัญญาอาจแสดงออกโดยการให้สัตยาบัน ข) รัฐซึ่งเข้าร่วมเจรจาทำสนธิสัญญาได้ตกลงกันว่าการให้ความยินยอมของรัฐ เพื่อผูกพันตามสนธิสัญญานั้นขึ้นอยู่กับกรให้สัตยาบัน ค) ผู้แทนของรัฐได้ลงนามในสนธิสัญญาภายใต้เงื่อนไขว่าจะต้องมีกรให้สัตยาบันอีกครั้งหนึ่ง หรือ ง) ปรากฏตามเอกสารการมอบอำนาจเต็มของผู้แทนของรัฐว่ารัฐของผู้แทนนั้นเจตนาที่จะให้การลงนามของผู้แทนนั้นอยู่ภายใต้การให้สัตยาบันของรัฐอีกครั้ง หรือรัฐได้แสดงเจตนาในระหว่างการเจรจาทำสัญญาที่จะให้การลงนามของผู้แทนของรัฐต้องอยู่ภายใต้การให้สัตยาบันของรัฐอีกครั้งหนึ่ง

มาตรา 230 (1) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง และขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นการแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ (2) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามิผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม เนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม (3) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมีได้ ปฏิบัติให้ ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินตาม (1) หรือ (2) โดยไม่มีเหตุผลสมควรให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไป

มาตรา 231 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 230 ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามิกรณี ดังต่อไปนี้ (1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า และ (2) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบ

ด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า

ตามหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 22 และมาตรา 23 (The Royal Gazette of the Organic Act of Ombudsman, 2017, December 27) นั้นการที่หน่วยงานของรัฐเสนอหนังสือสัญญาให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา พร้อมทั้งขอให้คณะรัฐมนตรีเสนอขอความเห็นชอบต่อรัฐสภาในคราวเดียวกัน ตามมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญ ถือได้ว่า “เป็นขั้นตอนการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ” หรือกรณีการเสนอให้มีการออกกฎหมายที่เป็นไปตามหนังสือสัญญา และสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 230 (1) หรือการไม่นำหนังสือสัญญาที่เข้าลักษณะตามมาตรา 178 วรรคสอง และวรรคสาม เสนอให้คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบก่อนดำเนินการตามขั้นตอนของบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ถือได้ว่าเป็น “การกระทำใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา 231 (2) แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560)

การทำหนังสือสัญญาตามมาตรา 178 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) ของฝ่ายบริหารคือ รัฐบาลนั้นส่งผลผูกพัน “รัฐ” ทั้งหมด ดังนั้นจึงต้องมีกระบวนการหรือกลไกทางกฎหมายภายในที่จะควบคุมตรวจสอบอำนาจในการทำหนังสือสัญญาของฝ่ายบริหาร

เพื่อให้กระบวนการตัดสินใจในการทำหนังสือสัญญาเป็นไปด้วยความรอบคอบ และคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ การกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และให้ฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยการให้ความเห็นชอบต่อหนังสือสัญญาที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะหนังสือสัญญาที่มีความสำคัญที่กระทบต่ออำนาจอธิปไตย ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากมีความรับผิดชอบเกิดขึ้นในกรณีที่ประเทศไทยไม่ปฏิบัติตามหนังสือสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคี ซึ่งเป็นความรับผิดชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศ ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นรัฐภาคีแห่งหนังสือสัญญานั้น ในลักษณะของการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่ฝ่าฝืนพันธกรณีในทางระหว่างประเทศที่รัฐมีอยู่ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับหนังสือสัญญานั้นกำหนดผลของความรับผิดชอบเป็นประการใด เช่น การคว่ำบาตรทางการค้า หรือการตัดความสัมพันธ์ทางการทูต และมาตรการตอบโต้อื่น ๆ เป็นต้น หากรัฐใดไม่พร้อมที่จะปฏิบัติตามหนังสือสัญญา รัฐนั้นสามารถเลือกที่จะไม่เข้าเป็นภาคีของหนังสือสัญญาได้ซึ่งเป็นการตัดสินใจทางการเมืองระหว่างประเทศ

การเสนอความเห็นต่อหนังสือสัญญาตามมาตรา 178 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) ในบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น เมื่อมีประชาชนร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อน

จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยและประชาชนที่ได้รับผลกระทบเนื่องจากหนังสือสัญญา ระหว่างประเทศดังกล่าวไม่เพียงแต่มีผลผูกพันต่อคนไทย แต่มีผลผูกพันในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองระหว่างประเทศ หากมีความเห็นขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ในการพิจารณาประเด็นสำคัญที่มีผลกระทบ และสร้างเดือดร้อนให้แก่ประชาชนอย่างรอบด้าน และรอบคอบ ก่อนที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจะตัดสินใจในการลงนามและแสดงเจตนาผูกพัน หรือภาคยานุวัติ หรือมีการออกกฎหมายตามหนังสือสัญญาดังกล่าว

บทความนี้นำเสนอประเด็นสำคัญ 3 ประเด็น ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจนำหลักคิดและแนวทางไปพิจารณาเสนอความเห็นให้กับฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ในการดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในมาตรา 178 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) เมื่อมีการร้องเรียนจากประชาชน หรือหยิบยกขึ้นมาพิจารณา ดังนี้

1. เจตนารมณ์และประเภทของหนังสือสัญญา
2. กระบวนการทางรัฐสภาและการมีส่วนร่วมของประชาชน
3. บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินกับการเสนอความเห็นต่อหนังสือสัญญา

1. เจตนารมณ์และประเภทของหนังสือสัญญา

ที่มาของการมีบทบัญญัติมาตรา 178 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) มาจากมาตรา 190 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2550) (มีการแก้ไข

เพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2554) บทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดลักษณะของประเภทหนังสือสัญญาที่เพิ่มขึ้นจากมาตรา 224 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) และยังมีกระบวนการทำหนังสือสัญญาที่นอกเหนือจากการตรวจสอบถ่วงดุลโดยรัฐสภา โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมตามหลักธรรมาภิบาลและเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม เนื่องจากกลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน (FTA Watch) มีความต้องการควบคุมตรวจสอบการทำหนังสือสัญญาของฝ่ายบริหาร โดยในช่วงเวลานั้นฝ่ายบริหารยังไม่มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนโดยเฉพาะเกี่ยวกับการทำความเข้าใจข้อตกลงเขตการค้าเสรีในระดับทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับบางประเทศ และยังขาดการควบคุมตรวจสอบจากรัฐสภา โดยมิได้มีการประเมินผลกระทบด้านต่าง ๆ ของการดำเนินการตามความตกลงเขตการค้าเสรี (FTA Watch, 2013, January 16)

เมื่อเปรียบเทียบข้อความระหว่างมาตรา 224 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) และมาตรา 190 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2550) กับมาตรา 178 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) มีประเด็นสำคัญที่ต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับเจตนารมณ์ของ มาตรา 178 และประเภทของหนังสือสัญญา ดังต่อไปนี้

1.1) เจตนารมณ์ของมาตรา 178

มาตรา 178 วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ”

เจตนารมณ์ของมาตรานี้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ใช้พระราชอำนาจผ่านคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารในการทำหนังสือสัญญากับรัฐ หรือองค์การระหว่างประเทศ และต้องเป็นไปเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หลักกฎหมาย และหลักนิติธรรม เนื่องด้วยมาตรา 3 วรรคหนึ่งและวรรคสองแห่งหมวดหนึ่งบททั่วไป ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติไว้ว่า

“อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

ดังนั้นคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร มีหน้าที่และอำนาจในการทำหนังสือสัญญาประเภทใดต้องเป็นไปตามมาตรา 178 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) จึงมีประเด็นที่ต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับเจตนารมณ์และความหมายของ “หนังสือสัญญา” ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้จากหลักการ 3 ประการ คือ 1) เจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ 2) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และ 3) หลักการของกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนี้

(1) เจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ

กรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้แสดงเจตนารมณ์ ในการยกย่องรัฐธรรมนูญ (พ.ศ.2550) มาตรา 190 (ร่างมาตรา 186) ไว้ในรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 33/2550 ในประเด็นของ นิยามของคำว่า “หนังสือสัญญา” มีความหมาย กว้างกว่าคำว่า “สนธิสัญญา” เนื่องจากสามารถใช้กับหนังสือสัญญาทุกประเภท รวมทั้งสนธิสัญญา และความตกลงอื่น ๆ ทางกฎหมายระหว่างประเทศ จึงใช้คำว่า “หนังสือสัญญา” ตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) เช่นเดิม ข้อความตรงนี้ระบุชัดเจนว่า ผู้ยกร่างจงใจ ใช้คำว่าหนังสือสัญญาเพื่อไม่ต้องการผูกติดกับนิยามของคำว่า “สนธิสัญญา” ซึ่งมีนิยามที่ชัดเจนตามกฎหมายระหว่างประเทศ เพราะเห็นว่านิยามดังกล่าวอาจไม่ครอบคลุมลักษณะของหนังสือสัญญาที่ต้องการจะให้ผ่านการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ

(2) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 3/2560 วันที่ 20 ธันวาคม พุทธศักราช 2560 (Constitutional Court, 2017, December 20) เห็นว่า คำว่า “หนังสือสัญญา” ตามมาตรา 178 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) ยังคงหลักการตามมาตรา 224 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) และมาตรา 190 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2550) ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยให้ความหมายไว้แล้วในคำวินิจฉัยที่ 11/2542 คำวินิจฉัยที่ 33/2543 และ คำวินิจฉัยที่ 6-7/2551 ว่าหมายถึง “ความตกลงระหว่าง

ประเทศในรูปแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยมีเจตนาก่อให้เกิดพันธผูกพันทางกฎหมาย และอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะถูกบันทึกไว้ในเอกสารฉบับเดียว หรือหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกัน และไม่ว่าจะเรียกชื่อว่าอย่างไร อันเป็นความหมายที่ตรงกันกับคำว่า “Treaty” ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ.1969 และอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศ ค.ศ. 1986”

โดยสรุปจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ “หนังสือสัญญา” จึงมีองค์ประกอบดังนี้

- (1) ความตกลงระหว่างประเทศที่มีรูปแบบเป็นลายลักษณ์อักษร
- (2) หนังสือสัญญาที่สร้างขึ้นระหว่างรัฐด้วยกัน หรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยตนเอง
- (3) ความตกลงนั้นต้องทำเป็นหนังสือและมีได้ทุกรูปแบบ ที่ก่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมาย
- (4) เป็นความตกลงสองฝ่ายหรือหลายฝ่าย ที่มีเจตนาก่อให้เกิดพันธผูกพันทางกฎหมาย
- (5) ความตกลงนั้นต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ

(3) หลักการและความหมายของกฎหมายระหว่างประเทศ

อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 (Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969) ได้นิยามความหมายของสนธิสัญญาว่าหมายถึง

“ข้อตกลงระหว่างประเทศที่สร้างขึ้นระหว่างรัฐ เป็นลายลักษณ์อักษรและอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็น เอกสารฉบับเดียว สองฉบับ หรือมากกว่า และไม่ว่าจะมีชื่อเรียกเฉพาะเป็นอย่างไรก็ตาม” และอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือ ระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน ค.ศ. 1986 (Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations, 1986) ใช้บังคับแก่สนธิสัญญาซึ่งสร้างขึ้นระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือ สนธิสัญญาซึ่งสร้างขึ้นระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน ขอบเขตของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 จำกัดเฉพาะสนธิสัญญาที่สร้างขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น และไม่มีผลบังคับย้อนหลัง (non-retroactivity) กล่าวคือเฉพาะสนธิสัญญาที่สร้างขึ้นระหว่างรัฐกับรัฐภายหลังวันที่ 27 มกราคม ค.ศ. 1980 ซึ่งเป็นวันที่อนุสัญญากรุงเวียนนาฯ บังคับใช้ สนธิสัญญาที่สร้างขึ้นจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ มิใช่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายภายในของรัฐใดรัฐหนึ่ง

อย่างไรก็ตามในข้อที่ 2 ว่าด้วยการใช้ถ้อยคำของอนุสัญญากรุงเวียนนา ในประโยคแรกบัญญัติว่า “เพื่อวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฉบับนี้ สนธิสัญญา หมายถึง....” (*For the purpose of the present Convention “treaty” means....*) หมายความว่า คำนิยาม

ของสนธิสัญญานั้น ให้ใช้เฉพาะภายใต้อนุสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ. 1969 เท่านั้น ซึ่งตามอนุสัญญานี้ สนธิสัญญาจะต้องเป็น ความตกลงที่เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น แต่ความตกลงว่าด้วยวาจาอยู่นอกขอบเขตของอนุสัญญานี้ แต่มีได้หมายความว่า ความตกลงด้วยวาจาไม่อาจมีสถานะเป็นสนธิสัญญาได้ (Prasit Piva Wattapanitch, 2016, pp.43)

ในทางปฏิบัติสนธิสัญญาอาจมีชื่อเรียกต่างกันขึ้นอยู่กับลักษณะและวัตถุประสงค์ของการทำความตกลงนั้น ๆ เป็นต้นว่า “กฎบัตร (Charter) พิธีสาร (Protocol) อนุสัญญา (Convention) ธรรมนูญ (Statute) ความตกลง (Agreement) ฯลฯ ถึงแม้จะมีชื่อเรียกอย่างไรก็ตาม สถานะเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศทั้งสิ้น สนธิสัญญาจะมี 2 ลักษณะ คือ “สนธิสัญญาที่มีลักษณะเป็นกฎหมาย” (Law-making Treaty) และ “สนธิสัญญาที่มีลักษณะเป็นสัญญา” (Treaty-Contract) (Aphinya Luenchawee, 2016, pp.19-20)

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 3/2560 ที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า “หนังสือสัญญา” ตามมาตรา 178 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) นั้นสอดคล้องกับสนธิสัญญาตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา หากแต่รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์กำหนดให้ความหมายของหนังสือสัญญาตีความได้กว้างกว่าอนุสัญญา โดยไม่จำกัดว่าจะเรียกชื่ออย่างไรในทางระหว่างประเทศ เช่น สนธิสัญญา (Treaty)

อนุสัญญา (Convention or Covenant) พิธีสาร (Protocal) กติกา (Pact) กฎบัตร (Charter) ปฏิญญา (Declaration) ธรรมนูญ (Statue) กรรณสาร (Act) หรือชื่ออื่นใด และหมายความรวมถึงความสมบูรณ์ของสนธิสัญญา การมีผลใช้บังคับของสนธิสัญญา ผลทางกฎหมายของสนธิสัญญา และการสิ้นสุดของสนธิสัญญา ซึ่งต้องเป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศ

โดยสรุปจากหลักการที่กล่าวมาข้างต้น 3 ประการ “หนังสือสัญญา” ตามเจตนารมณ์ของมาตรา 178 หมายถึง “หนังสือสัญญาที่เป็นความตกลงทั้งสองฝ่าย โดยมีเจตนาก่อให้เกิดข้อผูกพันทางกฎหมาย ซึ่งหมายถึงข้อตกลงที่ก่อให้เกิดสิทธิหน้าที่ในทางกฎหมายต่อกัน หากฝ่ายใดไม่ทำตามยอมทำให้เกิดความรับผิดชอบระหว่างประเทศตามมาในลักษณะของหนี้ที่จะต้องกระทำการ หรืองดเว้นกระทำการ หรือนำไปสู่การชดเชยค่าเสียหายซึ่งอาจเป็นตัวเงินหรือมิใช่ตัวเงินแล้วแต่กรณี”

หนังสือสัญญาต้องมีการทำเป็นลายลักษณ์อักษรและต้องทำขึ้นภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งมีได้ 2 ลักษณะคือ หนังสือสัญญาที่มีลักษณะเป็นกฎหมาย หมายถึงเป็นหนังสือสัญญาที่ก่อตั้งหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่มีลักษณะสากล เพื่อบังคับใช้ได้ทั่วไปกับรัฐต่าง ๆ ส่วนหนังสือสัญญาที่มีลักษณะเป็นสัญญาเป็นความตกลงระหว่างภาคีสองประเทศ เรียกว่า ทวิภาคี (Bilateral Treaty) หรือมากกว่า 2 ประเทศ เรียกว่า พหุภาคี (Multilateral

Treaty) ที่สร้างพันธกรณีเป็นการเฉพาะเจาะจงกับคู่ภาคีให้ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของหนังสือสัญญา

1.2) ประเภทของหนังสือสัญญา

มาตรา 178 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) ได้บัญญัติลักษณะของประเภทหนังสือสัญญาที่ต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา เพื่อเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เป็นหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อประเทศและประชาชน เพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลไว้ดังนี้

(1) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย

(2) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขต

(3) หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา

(4) หนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้า หรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง

ดังนั้นจึงต้องทำความเข้าใจกับลักษณะของหนังสือสัญญาทั้ง 4 ประเภท เพื่อให้เกิดความเข้าใจในเบื้องต้นดังนี้

(1) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย

คำว่า “อาณาเขตไทย” (Thai territory) หมายถึง บริเวณที่ประเทศไทยสามารถใช้อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ได้ตามกฎหมายระหว่าง

ประเทศ อันได้แก่ บริเวณอาณาเขตพื้นดิน (Land territory) น้ำนํ้าภายใน (Internal waters) ทะเลอาณาเขต (Territorial sea) ห้วงอากาศเหนือทะเลอาณาเขต (Airspace over territorial sea) พื้นดินท้องทะเล (Sea-bed) และดินใต้ผิวดิน (Subsoil) ของทะเลอาณาเขต ซึ่งมีความกว้าง 12 ไมล์ทะเล โดยวัดจาก เส้นฐานที่ใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขต ตามที่กำหนดไว้ในประกาศกำหนดความกว้าง ของทะเลอาณาเขตของประเทศไทย ซึ่งสอดคล้องกับข้อ 2 ของอนุสัญญา สหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (United Nations Convention on the Law of the Sea/UNCLOS 1982)

หนังสือสัญญาใดของประเทศไทยมี บทเปลี่ยนอาณาเขตไทยไม่ว่าจะเป็นอาณาเขต ที่เป็นพื้นดินหรือทะเลอาณาเขต ซึ่งประเทศไทย มีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือ สัญญา หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ ในทางกฎหมายระหว่างประเทศมีความหมาย ครอบคลุมถึง เขตอำนาจรัฐเหนือดินแดน และเขตต่าง ๆ ทางทะเลด้วย

(2) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลง เขตพื้นที่นอกอาณาเขต

ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 178 วรรคสอง ลักษณะของประเภทหนังสือสัญญาที่มี บทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขต ซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือเขตอำนาจ ตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่าง ประเทศนั้น เนื่องจากประเทศไทยได้ประกาศ

กำหนดเขตไหล่ทวีปในปี พ.ศ. 2516 และต่อมา ก็ได้ประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของราชอาณาจักรไทย ในปี พ.ศ. 2524 ซึ่งทำให้ ประเทศไทยสามารถใช้สิทธิอธิปไตย (Sovereignty rights) เหนือทรัพยากร ธรรมชาติทั้งที่มีชีวิต (Living resources) และไม่มีชีวิต (Nonliving resources) ในเขตดังกล่าว เช่น การก่อสร้างและการใช้ เกาะเทียม สิ่งติดตั้งและโครงสร้างการวิจัย วิทยาศาสตร์ทางทะเล การคุ้มครองและรักษา สิ่งแวดล้อมทางทะเล รวมทั้งการใช้สิทธิอื่น ๆ ตามกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น การเดินเรือ การใช้สิทธิไล่ตามติดพัน (Right of hot pursuit) และสิทธิอื่นตามที่บัญญัติไว้ในข้อ 88-115 ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วย กฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (Jumpot Saisuntorn, 2007, pp.221) ดังนั้นพื้นที่ เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเขตไหล่ทวีป จึงหมายความถึงพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งเป็นไป ตามจารีตประเพณีระหว่างประเทศ

เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone) ตามประกาศเขตเศรษฐกิจ จำเพาะของราชอาณาจักรไทย ในปี พ.ศ. 2524 ได้แก่ บริเวณที่อยู่ถัดออกไปจากทะเลอาณาเขต ของราชอาณาจักรไทย มีความกว้าง 200 ไมล์ทะเล วัดจากเส้นฐานที่ใช้วัดความกว้าง ของทะเลอาณาเขต

ไหล่ทวีป (Continental shelf) ตาม ประกาศกำหนดเขตไหล่ทวีปของประเทศไทย ด้านอ่าวไทย ประเทศไทยกำหนดเขตไหล่ทวีป

โดยยึดถือมูลฐานแห่งสิทธิตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยไหล่ทวีป ซึ่งกระทำ ณ กรุงเจนีวา ลงวันที่ 29 เมษายน ค.ศ. 1958 และประเทศไทยได้ให้สัตยาบันไว้แล้ว เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2511 ในส่วนคำแปลอนุสัญญาดังกล่าวว่า หมายถึง ประการที่หนึ่ง พื้นดินท้องทะเลและดินใต้ผิวดินของบริเวณใต้ทะเลที่ประชิดกับชายฝั่ง แต่อยู่ภายนอกบริเวณทะเลอาณาเขตจนถึงความลึก 200 เมตร หรือเกินขีดจำกัดนั้นไปจนถึงที่ซึ่งความลึกของน่านน้ำเหนือที่นั้น สามารถให้แสงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในบริเวณดังกล่าวนั้นได้ และประการที่สอง พื้นดินท้องทะเลและดินใต้ผิวดินของบริเวณใต้ทะเลเช่นเดียวกันที่ประชิดกับชายฝั่งของเกาะ ดังนั้นประเทศไทยได้ใช้สิทธิอธิปไตยในการสำรวจและแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในอ่าวไทย

(3) หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา

ประเภทของหนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา (Jumpot Saisuntorn, 2010, pp.225-228) จำแนกได้เป็น 3 กรณีดังนี้

(3.1) กรณีที่ต้องออกพระราชบัญญัติใหม่เพื่ออนุมัติการหนังสือสัญญา เป็นกรณีที่ไม่มีพระราชบัญญัติที่รองรับเนื้อหาสาระของหนังสือสัญญาอยู่แล้ว และจำเป็นจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้หนังสือสัญญามีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายของประเทศไทยตามขั้นตอนของรัฐธรรมนูญ

(3.2) กรณีที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อยกเลิกเพิกถอน หรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่แล้วและขัดแย้งกับหนังสือสัญญา เนื่องจากหนังสือสัญญานั้นมีผลเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่โดยจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกเพิกถอนพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ก่อนหน้าเพื่ออนุมัติให้สอดคล้องกับหนังสือสัญญานั้น

(3.3) หนังสือสัญญาที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หนังสือสัญญาซึ่งกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยที่บัญญัติไว้ในหมวด 3 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 เนื่องจากมาตรา 25 ของรัฐธรรมนูญ ได้คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ตราบเท่าที่ใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น หากหนังสือสัญญานั้นมีพระราชบัญญัติรองรับและใช้บังคับอยู่แล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องมีการออกพระราชบัญญัติอนุมัติการหนังสือเช่นว่านั้นอีก

(4) หนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้า หรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง ที่มาของการบัญญัติมาตรา 178 วรรคสองและวรรคสาม แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) เนื่องจากในช่วงเวลาของการบังคับใช้ มาตรา 224 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) ฝ่ายบริหารในสมัยนั้นทำความตกลงเขตการค้าเสรี (Free

Trade Area Agreements) ในระดับทวิภาคี กับหลายประเทศ โดยไม่มีการนำเสนอความตกลงดังกล่าวต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อบของความตกลงดังกล่าวกำหนดให้ความตกลงดังกล่าวมีผลผูกพันรัฐที่เข้าทำความตกลงโดยการลงนาม (Signature) เท่านั้น โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนของการให้สัตยาบันแต่ประการใด ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถเจรจาความตกลงและลงนามได้ทันที เช่น กรณีความตกลงการค้าเสรีและการลงทุนระหว่างสหรัฐอเมริกากับประเทศไทย (Jumpot Saisuntorn, 2010, pp.228)

ตัวอย่างเช่น งานศึกษาของสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ เรื่อง “FTA ไทย-สหรัฐอเมริกา: ผลได้ ผลเสีย และข้อเสนอแนะ” ได้วิเคราะห์ให้เห็นกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียใน 2 กลุ่ม ได้แก่ ผู้ประกอบการและผู้บริโภค ตัวอย่างเช่น ผู้ประกอบการจะได้ประโยชน์จากการส่งออกยานยนต์ เนื่องจากรถยนต์ญี่ปุ่นจะเข้าไปยังตลาดสหรัฐอเมริกามากขึ้น โดยผ่านการใช้ประเทศไทยเป็นฐานการผลิต และได้ประโยชน์จากการส่งออกสิ่งทอ ทั้งนี้เพราะอัตราภาษีของสหรัฐอเมริกาลดลง ขณะเดียวกันการเปิดเสรีจะช่วยเพิ่มการแข่งขันในประเทศในบางสาขา เช่น การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และการบริการด้านโทรคมนาคม จึงทำให้ผู้ประกอบการเสียประโยชน์ แต่ผู้บริโภคได้ประโยชน์ อย่างไรก็ตาม ในกรณีของการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาโดยเฉพาะประเด็นสิทธิบัตรยา สหรัฐอเมริกาต้องการให้ไทยให้การคุ้มครอง

ผลิตภัณฑ์ยาเข้มงวดขึ้น เช่น ให้ขยายอายุการคุ้มครองสิทธิบัตรยา ซึ่งจะทำให้ยาสามัญของผู้ผลิตไทยเข้าสู่ตลาดได้ยากขึ้น ทำให้ผู้ผลิตยาสามัญของไทยเสียประโยชน์ และหากเกิดการผูกขาดตลาดยาโดยบริษัทต่างชาติจะทำให้ผู้บริโภคเสียประโยชน์เช่นกัน (Somkiat Tangkitvanich, 2006, pp.20-23) งานศึกษาดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างไทย-สหรัฐอเมริกา มีผลกระทบต่อประเทศไทย และอาจสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชน ซึ่งต้องเป็นหนังสือสัญญาที่ให้รัฐสภาเห็นชอบ

มาตรา 190 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2550) จึงได้บัญญัติลักษณะของประเภทหนังสือสัญญาที่เพิ่มขึ้นจากมาตรา 224 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) ได้แก่ 1) หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง 2) หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และมาตรา 190 วรรคห้า ได้บัญญัติให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดประเภท กรอบการเจรจา ขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาของทั้งสองประเภทตามที่กล่าวข้างต้น รวมทั้งการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าว โดยคำนึงถึงความจำเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป การตีความหนังสือสัญญาที่เข้าประเภทของหนังสือสัญญา

ที่กล่าวข้างต้นนั้นยังมีความคลุมเครือ และต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ในขณะที่ยังไม่มี การออกกฎหมายมาบังคับใช้ตาม ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 190 วรรคห้า

ดังนั้นมาตรา 178 วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) ยังคงบัญญัติ ในลักษณะเดียวกับมาตรา 190 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ.2550) แต่ได้ตัดหนังสือสัญญาที่มีผลผูกพัน ด้านงบประมาณออกไป และได้ขยายความ ในมาตรา 178 วรรคสามว่าหนังสือสัญญา ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าการลงทุนของประเทศอย่าง กว้างขวาง ได้แก่ (1) หนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรี เขตศุลกากรร่วม (2) หนังสือสัญญา เกี่ยวกับการให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือ ทำให้ประเทศต้องสูญเสียสิทธิในทรัพยากร ธรรมชาติทั้งหมดหรือบางส่วน (3) หนังสือ สัญญาอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ หนังสือ สัญญาทั้ง 3 ประเภทดังกล่าวนี้ต้องมีการ ออกพระราชบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตาม หนังสือสัญญาเช่นเดียวกัน

ข้อมูลของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา ประเทศไทย (Thailand Development Research Institute: TDRI) ซึ่งได้สัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่ที่กรมสนธิสัญญาระหว่างประเทศ โดยเจ้าหน้าที่ชี้แจงว่า ประมาณร้อยละ 80 ของหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่ผ่านการ พิจารณาของคณะรัฐมนตรี นอกจากนั้นทาง TDRI ได้ใช้ฐานข้อมูลมติคณะรัฐมนตรีในช่วงปี พ.ศ. 2551-2552 ในการศึกษา สรุปได้ว่าลักษณะ ของหนังสือสัญญาที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาว่า

เข้ามาตรา 190 มีดังต่อไปนี้ (Duenden Nikhomborirak and team, 2009, pp.2-14)

- (1) การเปิดเสรีการค้าและการลงทุน
- (2) การเจรจาการบิน
- (3) เงินกู้จากองค์การระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก
- (4) การเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาทุก ประเภท ยกเว้นในกรณีที่อนุสัญญาเป็นเพียง แนวทางในการดำเนินการ หรือหลักการที่ไม่มี ข้อผูกพัน
- (5) บันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding: MOU) Letter of exchange Declaration Joint Communique ฯลฯ ที่มีการลงนาม
- (6) ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือ กับต่างประเทศเฉพาะกรณีที่มีข้อผูกพัน ทางเศรษฐกิจ สังคม
- (7) เอกสารกำหนดท่าทีในการเจรจา ในกรณีที่ท่าที่ดังกล่าวจะนำไปสู่การจัดทำ เอกสารที่เข้าข่ายมาตรา 190

มีข้อสังเกตว่า คณะรัฐมนตรีตีความ ประเภทของหนังสือสัญญาที่กว้าง ดังเช่น (5) บันทึกความเข้าใจ และ (7) เอกสารกำหนด ท่าทีในการเจรจาซึ่งจะนำไปสู่การจัดทำเอกสาร ที่เข้ามาตรา 190 ต้องได้รับความเห็นชอบ จากรัฐสภา ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้มีการร้องเรียน หรือฟ้องร้องว่าไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้เพื่อแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติว่า หนังสือสัญญาประเภทใดที่ไม่ต้องเสนอคณะ รัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มี

หนังสือลงวันที่ 29 มกราคม 2558 เรื่องการทำหนังสือสัญญาที่หน่วยงานสามารถดำเนินการได้ตามอำนาจหน้าที่โดยไม่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี โดยกำหนดเกณฑ์การพิจารณาเบื้องต้นไว้ 7 ประการดังนี้ (The Secretariat of the Cabinet, 2015, January 29)

(1) ต้องไม่ใช่ความตกลงที่สร้างขึ้นระหว่างรัฐหรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศที่มุ่งหมายให้มีผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ

(2) ทำขึ้นตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ของส่วนราชการในระดับกรม

(3) ไม่มีเนื้อหาที่กระทำต่อความมั่นคงของรัฐทางสังคม หรือเศรษฐกิจการค้า หรือไม่กระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา สิทธิในพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ หรือสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ที่อาจทำให้ไทยสูญเสียผลประโยชน์

(4) ไม่ก่อให้เกิดผลผูกพันงบประมาณ นอกเหนือจากงบประมาณที่ส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐได้รับจัดสรรโดยความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว

(5) สามารถดำเนินการได้ภายใต้กฎหมายหรือกฎระเบียบที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีความตกลงนั้น

(6) รัฐมนตรีเจ้าสังกัดให้ความเห็นชอบในการจัดทำความตกลงแล้ว

(7) ส่วนราชการเจ้าของเรื่องได้เสนอร่างความตกลงฯ ให้กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาและให้ความเห็นชอบแล้ว

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) บทบัญญัติในมาตรา 178 วรรคสอง และวรรคสาม จึงกำหนดให้ชัดเจนว่าหนังสือสัญญาประเภทใดที่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการตีความ ขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา กรณีที่หน่วยงานของรัฐมีปัญหาว่าหนังสือสัญญาใดเป็นกรณีตามมาตรา 178 วรรคสอง หรือวรรคสาม

2. กระบวนการทางรัฐสภาและการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.1) กระบวนการทางรัฐสภา

มาตรา 178 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) บัญญัติไว้ว่า “รัฐสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่ได้วันที่ได้รับเรื่อง หากรัฐสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบ”

ปกรณ์ นิลประพันธ์ กรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) ได้ชี้แจงไว้ว่า ข้อความ “รัฐสภาต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบให้เสร็จภายใน 60 วัน” เป็นหลักการเดิมของรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2550) และกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้เพิ่มเติมข้อความ “หากรัฐสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบ” เพื่อกำหนดเวลาเร่งรัดให้รัฐสภาพิจารณาให้แล้วเสร็จโดยเร็ว เนื่องจากอาจเกิดปัญหาว่าถ้ารัฐสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในเวลา

ที่กำหนดจะอย่างไร เหตุผลอีกประการหนึ่ง การทำหนังสือสัญญาต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและได้รับการเยียวยาที่จำเป็น คณะรัฐมนตรีจึงจะเสนอรัฐสภาพิจารณาได้ ดังนั้นถ้ารัฐสภาไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด ก็สมควรที่ต้องถือว่าหนังสือสัญญานั้นได้รับความเห็นชอบจากประชาชนมาตั้งแต่เบื้องต้น (Pakorn Nilprapunt, 2016, July 27)

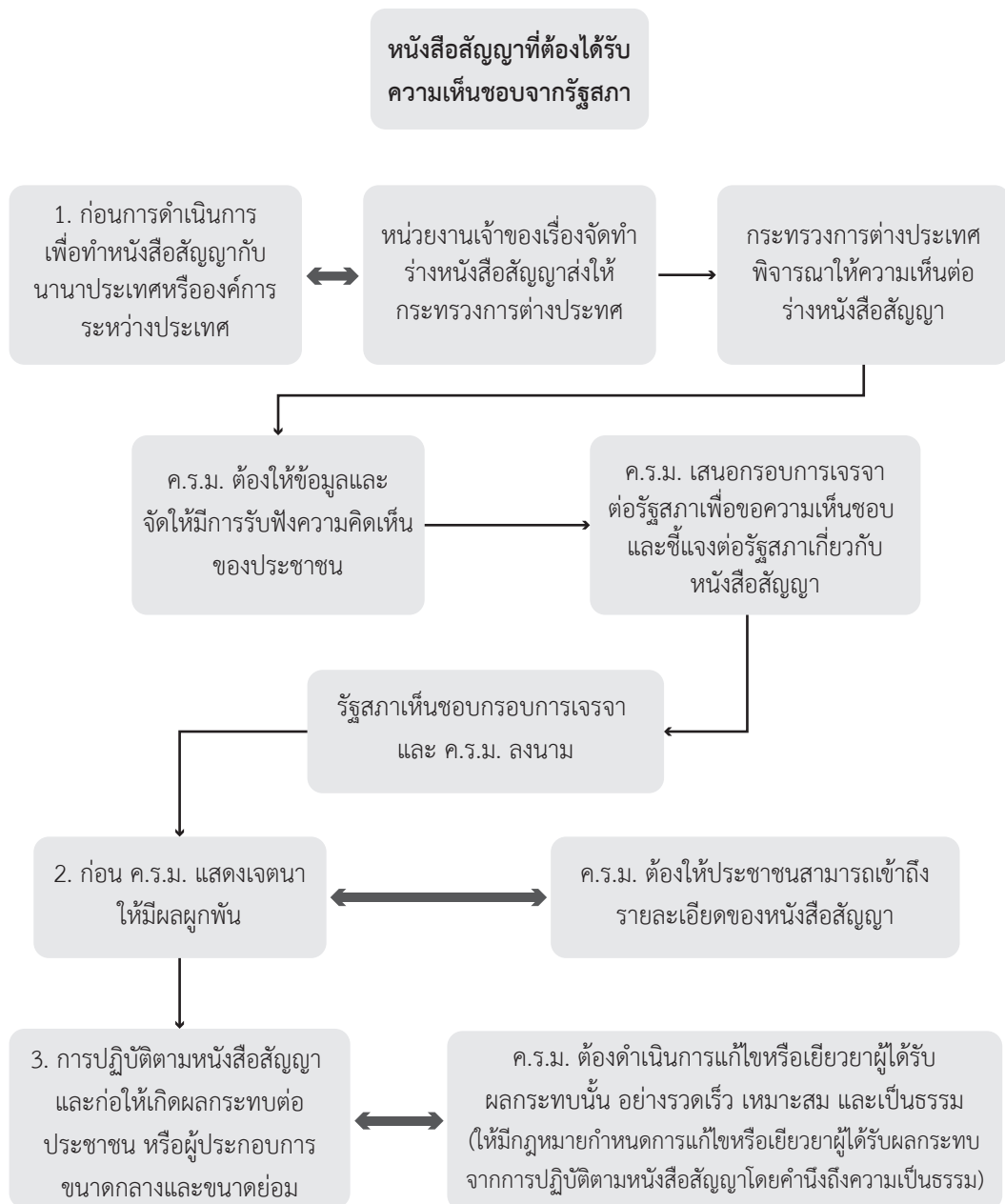
การกำหนดกรอบเวลา 60 วันดังกล่าว นั้น เป็นผลดีต่อการดำเนินการของฝ่ายบริหารที่ต้องรับผิดชอบต่อหนังสือสัญญาในทางระหว่างประเทศ ซึ่งมีความชัดเจนของระยะเวลาในการพิจารณาของรัฐสภา และมีผลสิ้นสุดเมื่อใด ถ้าหากมีเหตุสุดวิสัยที่รัฐสภาไม่สามารถพิจารณาได้ทันภายในระยะเวลา 60 วัน นอกจากนี้ มาตรา 178 ได้ลดขั้นตอนการทำหนังสือสัญญาในส่วนที่รัฐสภาเข้าไปเกี่ยวข้องซึ่งได้แก่ การกำหนดให้รัฐบาลต้องชี้แจงต่อรัฐสภา และเสนอกรอบการเจรจาให้รัฐสภาเห็นชอบก่อนการดำเนินการเจรจาเองด้วย เหตุผลว่ากระบวนการทำหนังสือสัญญามีความละเอียดอ่อนและมีขั้นตอนดำเนินการมาก ย่อมทำให้ประเทศไทยเสียโอกาส รวมทั้งกระทบต่อความเชื่อถือและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับคู่เจรจาด้วย เช่น กรณีเรื่องการลงนามในร่างข้อตกลงการยอมรับ

ร่วมสาขาวิชาชีพแพทย์ ทันตแพทย์และบัญชี ในช่วงการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ครั้งที่ 40 และการประชุมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตามที่กระทรวงพาณิชย์เสนอ โดยคณะรัฐมนตรีมีมติให้กระทรวงการต่างประเทศจัดทำหนังสือมอบอำนาจเต็มให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ลงนามในเอกสารดังกล่าวทั้งหมด แต่มีเงื่อนไขว่าการลงนามในเอกสารดังกล่าว จะไม่มีผลใช้บังคับจนกว่าจะได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งทำให้ประเทศไทยเป็นประเทศเดียวที่ไม่ได้ลงนามในเอกสารเหล่านั้นในช่วงการประชุมดังกล่าว ในขณะที่ประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นอีกเก้าประเทศได้ลงนามกันไปก่อน และต้องรอการดำเนินการของฝ่ายไทย เพราะข้อตกลงดังกล่าวจะเริ่มมีผลบังคับใช้ก็ต่อเมื่อทุกประเทศลงนามครบถ้วนแล้วเท่านั้น (The Secretariat of the House of Representatives, (2017, pp.5-6)

2.2) กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

แต่เดิมมาตรา 190 วรรคสามและวรรคสี่ แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ.2550) ได้บัญญัติไว้อย่างละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการเสนอหนังสือสัญญาเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา และกำหนดขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็น โดยสรุปตามแผนภูมิที่ 1

แผนภูมิที่ 1: กระบวนการเสนอหนังสือสัญญาเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา
ตามมาตรา 190 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550



ที่มา: Sayamol Kaiyoorawong (2020)

จุมพต สายสุนทร มีข้อสังเกตว่า มาตรา 190 วรรคสี่ แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2550) มีข้อสันนิษฐานเบื้องต้นต่อการทำหนังสือสัญญา ตามมาตรา 190 วรรคสอง จะต้องมีการลงนาม (Signature) ก่อนการแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน แต่ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 และอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐ กับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน ค.ศ. 1986 การให้ความยินยอมเพื่อผูกพันตามสนธิสัญญา (Consent to be bound by a treaty) รวมทั้งการแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน ตามมาตรา 190 วรรคสี่ ไม่จำเป็นต้องมีการลงนาม (Signature) ก่อนเสมอไป เพราะการลงนามเพียงอย่างเดียวก็สามารถมีผลเท่ากับเป็นการให้ความยินยอมเพื่อผูกพันตามสนธิสัญญาตามอนุสัญญากรุงเวียนนาทั้งสองฉบับได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ การตกลงกันระหว่างรัฐที่เข้าทำสนธิสัญญา เป็นสำคัญว่าต้องการใช้วิธีการใดเพื่อให้มีผลเป็นการให้ความยินยอมเพื่อผูกพันตามสนธิสัญญา เช่น การลงนาม (Signature) การแลกเปลี่ยนตราสารอันก่อให้เกิดสนธิสัญญา (Exchange of instruments constituting a treaty) การให้สัตยาบัน (ratification) การยอมรับ (Acceptance) การให้ความเห็นชอบ (Approval) การภาคยานุวัติ (Accession) หรือวิธีการอื่นใด ที่รัฐซึ่งเข้าร่วมสนธิสัญญา

จะตกลงกัน ตัวอย่างเช่น ความตกลงเขตการค้าเสรีที่ประเทศไทยทำกับบางประเทศ มีผลผูกพันในลักษณะของการให้ความยินยอมเพื่อผูกพันตามสนธิสัญญา หรือเป็นการแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันเมื่อมีการลงนาม (Jumphot Saisunthon, 2010, pp.237-238)

นอกจากนี้ ปัญหาในทางปฏิบัติของการบังคับใช้มาตรา 190 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มีขั้นตอนและกระบวนการที่ไม่ชัดเจน อีกทั้งยังไม่มีกฎหมายออกมารองรับ ปัญหาที่เกิดขึ้นคือมีความเสี่ยงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเสี่ยงในการถูกฟ้องว่าไม่ได้ดำเนินการตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังไม่ชัดเจนว่า การเสนอกรอบการเจรจา และการรับฟังความคิดเห็นนั้น มีขั้นตอนใดที่จะดำเนินการก่อน ในทางปฏิบัตินั้นหน่วยงานของรัฐจะรับฟังความคิดเห็นก่อนเพื่อที่จะใช้ข้อมูลที่ได้รับไปประกอบในการจัดทำกรอบในการเจรจาที่ต้องเสนอรัฐสภา (Duenden Nikhomborirak and team, 2009, pp.3-4)

จากบทเรียนในทางปฏิบัติของมาตรา 190 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2550) ส่งผลให้คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2562 เห็นชอบแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการเสนอหนังสือสัญญาตามบทบัญญัติมาตรา 178 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ.2560) ดังปรากฏเป็นขั้นตอนตามแผนภูมิที่ 2

แผนภูมิที่ 2: แนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการเสนอหนังสือสัญญาตามมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560



บทความวิชาการ

ที่มา: Department of Legal Treaties, Ministry of Foreign Affairs (2020)

อย่างไรก็ตามแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับหนังสือสัญญาตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวไม่ได้กล่าวถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามที่มาตรา 178 วรรคสี่แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) บัญญัติไว้ดังนี้

“ให้มีกฎหมายกำหนดวิธีการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและได้รับการเยียวยาที่จำเป็นอันเกิดจากผลกระทบของการทำหนังสือสัญญาตามวรรคสามด้วย” ทั้งนี้เจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ

มีความประสงค์ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ต้องเสนอหนังสือสัญญาให้ คณะรัฐมนตรี พิจารณาและเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภาไปจัดทำเป็นกฎหมายเฉพาะ เนื่องจาก เป็นแนวทางปฏิบัติที่ ต้องมีความยืดหยุ่นคล่องตัว และปฏิบัติได้

กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวง การต่างประเทศ ได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการจัดทำหนังสือสัญญาการเข้ามามี ส่วนร่วมของประชาชนและการเยียวยาที่จำเป็น อันเกิดจากผลกระทบของการจัดทำหนังสือ สัญญา พ.ศ. ตามมาตรา 178 วรรคสี่ แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) (ฉบับรับฟัง ความคิดเห็นตามมาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) ระหว่างวันที่ 1 พฤษภาคม ถึง 31 พฤษภาคม 2563) ร่างกฎหมายดังกล่าว กำหนดขั้นตอนการดำเนินการและกระบวนการ จัดทำหนังสือสัญญา หลักเกณฑ์และวิธีการ ที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดง ความคิดเห็น และได้รับการเยียวยาที่จำเป็น อันเกิดจากผลกระทบของการจัดทำหนังสือ สัญญาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 178 วรรคสาม ซึ่งเป็น หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้า หรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง

ร่างกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้มี “คณะกรรมการเพื่อพิจารณาพันธกรณีภายใต้หนังสือ สัญญา” ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวง การต่างประเทศเป็น ประธานกรรมการ และ อธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมายเป็น

เลขานุการ เพื่อให้ความเห็นและข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้หนังสือ สัญญา หรือการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุง กฎหมายเพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้หนังสือ สัญญาเมื่อมีคำขอของกระทรวงการต่างประเทศ

และกำหนดให้หน่วยงานอย่างน้อยต้องรับฟัง ความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ที่หน่วยงานรับผิดชอบ และจัดให้มีวิธีการ อย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ การจัดประชุมรับฟัง ความคิดเห็น การสัมภาษณ์ หรือการเชิญ ให้ร่วมชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น การสำรวจ ความคิดเห็น หรือวิธีการอื่นใดที่หน่วยงาน ที่รับผิดชอบเห็นว่าเหมาะสม และหน่วยงาน ต้องจัดทำข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็น อย่างน้อยประกอบด้วย (1) เหตุผลความจำเป็น และวัตถุประสงค์ของหนังสือสัญญา (2) หัวข้อ และสาระสำคัญของหนังสือสัญญา และ (3) ผลประโยชน์และผลกระทบ ถ้ามี รวมทั้ง แนวทางรองรับและมาตรการเยียวยาผู้ที่ได้รับ ผลกระทบ ถ้ามีการเยียวยานั้นอาจเป็นมาตรการ ทางการเงินหรือไม่เป็นเงินก็ได้ โดยหน่วยงาน ต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ (Department of Treaties and Legal Affairs, 2020, May 1)

อย่างไรก็ตาม ปกรณ์ นิลประพันธ์ กรรมการ ร่างรัฐธรรมนูญ ได้อธิบายว่า ถึงแม้ยังไม่มีกฎหมาย กำหนดวิธีการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วม ในการแสดงความคิดเห็นและได้รับการเยียวยา ที่จำเป็นออกมาใช้บังคับ เสรีภาพของประชาชน ในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับหนังสือสัญญา

ต่าง ๆ ได้ ประชาชนก็มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามมาตรา 25 วรรคสอง³ และ มาตรา 34⁴ ซึ่งวางหลักประกันรับรองไว้อีกชั้นหนึ่ง (Pakorn Nilprapunt, 2016, July 27)

ดังนั้นประชาชนยังคงมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญในมาตรา 41 มาตรา 51⁵ มาตรา 57 (2) และมาตรา 58 วรรคสองและวรรคสาม แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) ประชาชนในระดับปัจเจกบุคคลหรือชุมชนมีสิทธิร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญในมาตราต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น หากมีความเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลหรือไม่รับฟังความคิดเห็น ก่อนเสนอรัฐสภาให้ความเห็นชอบ หรือไม่เยียวยาผลกระทบ หากรัฐบาลได้ปฏิบัติตามหนังสือสัญญา ในกรณีที่มีกฎหมายรองรับวิธีการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมให้ความเห็น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงต้องพิจารณาตามขั้นตอนของกฎหมายว่า หน่วยงานของรัฐได้จัดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนครบถ้วนตามกฎหมายหรือไม่อย่างไร

3. บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในการเสนอความเห็นต่อหนังสือสัญญา

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นกรณีที่ประชาชนร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อน หรือผู้ตรวจการแผ่นดินหยิบยกขึ้นมาพิจารณาเอง (Own motion) เมื่อมีสาเหตุมาจากหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการตามมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) ได้ใน 4 กรณี ดังนี้

กรณีที่หนึ่ง ประชาชนร้องเรียนว่าประเทศไทยได้รับผลกระทบ หรือประชาชนได้รับความเดือดร้อน โดยพบว่าคณะรัฐมนตรีดำเนินการลงนามแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน (Consent to be bound) หรือประเทศไทยเข้าเป็นภาคีในภายหลังโดยการภาคยานุวัติ (Accession) หนังสือสัญญานั้นมีผลกระทบต่อประเทศไทย หรือสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน ตัวอย่างเช่น กลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน (FTA Watch) มีความเห็นว่า ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ

³ มาตรา 25 วรรคสอง “สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีการตรากฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ”

⁴ มาตรา 34 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชน

เสรีภาพทางวิชาการย่อมได้รับความคุ้มครอง แต่การใช้เสรีภาพนั้นต้องไม่ขัดต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และต้องเคารพและไม่ปิดกั้นความเห็นต่างของบุคคลอื่น”

⁵ มาตรา 51 “การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำเพื่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชนโดยตรงย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”

ภาคพื้นแปซิฟิก (CPTP: Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership) ทำให้ประเทศไทยได้รับผลกระทบและสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชน เพราะประเทศไทยยกเลิกการให้สิทธิประโยชน์แก่องค์การเกษตรกรรมในการจัดซื้อยาของภาครัฐ และต้องให้รัฐวิสาหกิจด้านการซื้อหรือขายสินค้าและบริการโดยไม่เลือกปฏิบัติและเป็นไปตามกลไกตลาด ยกเลิกการอุดหนุนหรือให้ความช่วยเหลือรัฐวิสาหกิจที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบทางสังคมและเศรษฐกิจ เช่น การบริการสาธารณะ ด้านน้ำประปา ไฟฟ้า ยารักษาโรค สินค้าและบริการเหล่านี้ซึ่งไม่ใช่สินค้าปกติ แต่ต้องดูแลสังคมให้ประชาชนเข้าถึงด้วย (iLaw, 2019, March 4)

กรณีที่สอง หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญาโดยการออกกฎหมายนั้นมีผลกระทบสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน ตัวอย่างเช่น กลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน (FTA Watch) มีความเห็นว่าการตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิก (CPTP) ทำให้ประเทศไทยต้องปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 เพื่อเข้าเป็นสมาชิกของอนุสัญญาว่าด้วยสหภาพระหว่างประเทศเพื่อคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ (UPOV 1991: International Convention for the Protection of New Varieties of Plants) ซึ่งเป็นความตกลงเพื่อให้สิทธิผูกขาดพันธุ์พืชใหม่แก่บริษัทและนักปรับปรุงพันธุ์พืช จะส่งผลให้มีการขยายสิทธิการผูกขาดพันธุ์พืช

แก่บริษัทพันธุ์พืชขนาดใหญ่ และลดทอนสิทธิของเกษตรกรในอนุรักษ์และพัฒนาพันธุกรรม ซึ่งขัดกับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (FTA Watch, 2020, April 20)

กรณีที่สาม ประชาชนร้องเรียนว่าหนังสือสัญญาที่หน่วยงานของรัฐเสนอให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการลงนามและแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน (Consent to be bound) หรือประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีในภายหลังโดยการภาคยานุวัติ (Accession) ไม่เข้าลักษณะหนังสือสัญญาตามมาตรา 178 วรรคสองและวรรคสาม แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) และประชาชนโต้แย้งว่าเข้าลักษณะหนังสือสัญญาตามมาตรา 178 วรรคสองและวรรคสาม ซึ่งคณะรัฐมนตรีต้องเสนอหนังสือสัญญาให้รัฐสภาพิจารณาเห็นชอบ ในกรณีนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องเสนอต่อศาลปกครองในการวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตัวอย่างเช่น หน่วยงานของรัฐมีความเห็นว่าอนุสัญญาดังกล่าวไม่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย จึงไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่ผลคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 33/2543 ได้วินิจฉัยว่า อนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพกำหนดให้ชัดเจนว่าต้องเอื้ออำนาจให้รัฐภาคีอื่นใดเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมของตนได้ เท่ากับเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐในการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมของตน (Constitutional Court, 2001, August 22)

กรณีที่สี่ หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนของแนวทางปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ

หรือตามมติคณะรัฐมนตรี และไม่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและไม่ได้รับการเยียวยาที่จำเป็นอันเกิดจากผลกระทบของหนังสือสัญญา ตัวอย่างเช่น กลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน (FTA Watch) มีความเห็นว่าการเปิดการเจรจาการค้าเสรีกับสหภาพยุโรปนั้น สมควรดำเนินการให้ครบถ้วนตามมาตรา 190 วรรค 3 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2550) ที่กำหนดให้ “คณะรัฐมนตรีจะต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน” เพื่อให้การเจรจาการค้าเป็นประโยชน์กับประเทศและสังคมในวงกว้างอย่างแท้จริง (FTA Watch, 2012, November 8)

ในที่นี้ขออธิบายแนวทางในการเสนอความเห็นสามประเด็นตามที่กล่าวมาข้างต้นดังนี้

(3.1) ประเภทหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบกับประชาชน

ประเด็นการตีความว่าหนังสือสัญญาประเภทใดและขอบเขตแค่ไหน มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง เนื่องจากหนังสือสัญญาดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ สิทธิประโยชน์ของประชาชน และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หากประชาชนมีความเห็นว่หนังสือสัญญานั้นเข้าตามประเภทของหนังสือสัญญาตามมาตรา 178 วรรคสาม ซึ่งต้องขอความเห็นชอบต่อรัฐสภา ในขณะที่หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่อง หรือคณะรัฐมนตรีมีความเห็นว่าเป็นไปตามมาตรา 178 วรรคสาม ประชาชน

จะมาร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ด้วยเห็นว่าหนังสือสัญญานั้นสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน ซึ่งจะเกี่ยวโยงกับหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการเสนอความเห็นให้หน่วยงานของรัฐแก้ไขขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ รวมถึงเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าของรัฐ

ในที่นี้จะขอยกกรณีตัวอย่างที่มีความเห็นแตกต่างกันระหว่างหน่วยงานของรัฐกับศาลรัฐธรรมนูญ ที่เกิดขึ้นแล้วในประเทศไทย ตัวอย่างของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 33/2543 เรื่อง อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา 224 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) หรือไม่ (Constitution Court, 2001, August 22)

ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ กำหนดไว้ชัดเจนว่าต้องเื้ออำนาจให้รัฐภาคีอื่นใดเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมของตนได้ด้วย เท่ากับเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐในการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมของตน ซึ่งเดิมมีอำนาจอธิปไตยอย่างสมบูรณ์ ดังนั้นการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ จะมีผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์และการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมระหว่างประเทศไทยกับรัฐภาคีอื่น เป็นการให้สิทธิ

และการถูกจำกัดสิทธิไปพร้อม ๆ กัน ซึ่งจะต้องมีการออกกฎหมายหรือปรับปรุงกฎหมายภายในที่ใช้บังคับอยู่ ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ หลักการและขอบเขตของอนุสัญญาฯ เห็นได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐในการใช้ทรัพยากรพันธุกรรม และเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา 224 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540)

สำหรับกรณีนี้ความเห็นของหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องมีความเห็นที่แตกต่างจากศาลรัฐธรรมนูญ กระทรวงการต่างประเทศมีความเห็นว่าอนุสัญญาฯ ไม่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามอนุสัญญาฯ ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และส่วนราชการต่าง ๆ ที่รักษาการตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันก็ยืนยันว่ากฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันเพียงพอต่อการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพตามพันธกรณีของอนุสัญญาฯ

สรุปได้ว่าตัวอย่างของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนี้ แสดงให้เห็นว่า อนุสัญญาฯ ด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็นหนังสือสัญญาประเภทที่ ต้องมีการออกพระราชบัญญัติให้เป็นไปตามอนุสัญญา และเป็นหนังสือสัญญาที่เข้าลักษณะหนังสือสัญญาที่อาจมีผลกระทบต่อประเทศไทยในการให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทำให้ประเทศต้องสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมด หรือบางส่วน

ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ที่หน่วยงานของรัฐต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้ลงนามผูกพัน ก่อนเสนอรัฐสภาเห็นชอบต่อไป

ดังนั้นจากกรณีตัวอย่างดังกล่าว ซึ่งเป็นหนังสือสัญญาที่เข้าตามมาตรา 178 วรคสาม จะมี 4 แนวทางที่ประชาชนสามารถร้องเรียนผู้ตรวจการแผ่นดินได้ดังนี้

(1) กรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าหนังสือสัญญานั้นไม่ต้องขอความเห็นชอบต่อรัฐสภา แต่ประชาชนเห็นว่าหนังสือสัญญาดังกล่าว ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา เพราะจะส่งผลกระทบต่อให้เกิดการสูญเสียทรัพยากรพันธุกรรมจากการเข้าถึงของบริษัทในต่างประเทศและนำไปวิจัยพัฒนาเป็นยาในการหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้ ซึ่งเป็นการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ และสูญเสียสิทธิประโยชน์ทางเศรษฐกิจ กรณีนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจมีความเห็นเสนอว่าการกระทำดังกล่าวของหน่วยงานของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 231 (2) ของรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560)

(2) การลงนามและแสดงเจตนาผูกพันหรือการภาคยานุวัติหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อให้เกิดการสูญเสียทรัพยากรพันธุกรรมจากการเข้าถึงของบริษัทในต่างประเทศและนำไปวิจัยพัฒนาเป็นยาในการหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้ ซึ่งเป็นการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติ ได้สร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน

(3) หากหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการ

เปิดเผยข้อมูลหรือไม่รับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนรัฐสภาให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา ประชาชนสามารถร้องเรียนผู้ตรวจการแผ่นดินให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องเปิดเผยข้อมูล และรับฟังความคิดเห็นซึ่งต้องคุ้มครองสิทธิของประชาชนตาม มาตรา 41⁶ รัฐต้องปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 59⁷ และมาตรา 178 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560)

(4) ประชาชนเสนอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 57 (2)⁸ และ มาตรา 58⁹ ไปพร้อมกันเพื่อป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้นเมื่อรัฐสภาเห็นชอบและรัฐบาลลงนามและผูกพันหนังสือสัญญา หากยังไม่มี การดำเนินการตามแนวทางของรัฐธรรมนูญดังกล่าว

(3.2) การพิจารณากฎหมายที่ต้องออกตามหนังสือสัญญา

กรณีของหนังสือสัญญาที่ผูกพันให้ประเทศไทยต้องออกพระราชบัญญัติผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจโดยตรงตามมาตรา 230 (1) แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) ที่จะเสนอความเห็นว่าการกฎหมายที่ออกมาตามหนังสือสัญญานั้นอาจจะมีผลกระทบสร้างความเดือดร้อนหรือเป็นภาระแก่ประชาชน ซึ่งจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไข และต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

(3.3) แนวทางปฏิบัติในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมเสนอความเห็น

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดทำหนังสือสัญญาฯ ตามที่กล่าวมาข้างต้นไม่ได้

⁶ มาตรา 41 “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(1) ได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2) เสนอเรื่องร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐและได้รับการแจ้งผลการพิจารณาเร็ว และ

(3) ฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำ หรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ หรือพนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ”

⁷ มาตรา 59 “รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ที่มีข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ หรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก”

⁸ มาตรา 57 (2) “รัฐต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้ หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์สมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ”

⁹ มาตรา 58 “การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้อื่นดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชน หรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ”

บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง

ในการดำเนินการหรือการอนุญาตตามวรรคหนึ่ง รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อน หรือเสียหายให้แก่ประชาชน หรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและไม่ชักช้า”

กำหนดในรายละเอียดของวิธีการในทางปฏิบัติ และขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็น จึงมีข้อเสนอในด้านการออกแบบกระบวนการรับฟังความคิดเห็น มีขั้นตอนดังนี้

(1) การให้ข้อมูลแก่กลุ่มเป้าหมายมีความรู้ความเข้าใจร่วมกัน ได้แก่ ความเข้าใจต่อหนังสือสัญญาในทางปฏิบัติและในทางกฎหมายและนโยบายของภาครัฐ ประเภทของหนังสือสัญญา มีความแตกต่างกันและมีเกณฑ์ที่ต้องพิจารณา ร่วมกันว่าหนังสือสัญญานั้นอยู่ในประเภทใด ผลของหนังสือสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศมีรูปแบบ

(2) การกำหนดประเด็นรับฟังความคิดเห็น ร่วมกันของผู้จัดรับฟังความคิดเห็นกับกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ ประเภทของหนังสือสัญญา ผลกระทบที่เกิดขึ้นในทุกด้าน หากประเทศไทยต้องลงนาม และมีผลผูกพัน และประเด็นที่มีผลสรุปฉันทามติร่วมกันว่าหนังสือสัญญานี้ควรให้รัฐสภาเห็นชอบหรือไม่อย่างไร

(3) จัดกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ในแต่ละประเด็นที่กำหนดขึ้นมาเพื่อให้ได้ ข้อเสนอแนะที่นำไปปฏิบัติได้ โดยรูปแบบของการจัดห้องประชุมที่สร้างบรรยากาศ การแลกเปลี่ยนโดยให้กลุ่มเป้าหมายจากทุกภาคส่วนหันหน้าเข้าหากัน ที่สำคัญหน่วยงานของรัฐต้องส่งเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงที่ตัดสินใจได้เพื่อนำผลสรุปฉันทามติไปปฏิบัติ ผู้จัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นต้องนำเสนอประเด็นให้เข้าใจง่าย และตั้งคำถามเชิงบวกโน้มน้าวให้กลุ่มเป้าหมายกล้าเสนอความเห็น หลีกเลี่ยงการวิจารณ์ เมื่อสรุป

ความเห็นให้คำนึงถึงข้อดีและข้อเสียในการลงฉันทามติเพื่อให้กลุ่มเป้าหมายพิจารณาอย่างรอบคอบก่อนมีฉันทามติร่วมกัน

(4) หน่วยงานของรัฐจัดทำรายงานการรับฟังความคิดเห็น จากการจัดประชุม และจากระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เสนอต่อหัวหน้าหน่วยงาน คณะรัฐมนตรี และรัฐสภาในการพิจารณาต่อไป

สำหรับการวิเคราะห์กลุ่มเป้าหมาย (Stakeholder) ในการเสนอความคิดเห็น ในที่นี้ขอยกตัวอย่าง กรณีของความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิก (CPTP: Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership) ซึ่งมีข้อถกเถียงในประเด็นว่าประเทศไทยได้อะไร และเสียอะไร ประเด็นสำคัญที่นำเสนอ คือ ประเทศไทยได้ประโยชน์จากการเพิ่มการส่งออกของไทยไปยังประเทศสมาชิก CPTPP โดยเฉพาะตลาดแคนาดาและเม็กซิโก มีการจ้างงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และประเทศสมาชิกสามารถกำหนดสิทธิพิเศษเก็บพันธุ์พืชใหม่ไว้ปลูกต่อได้ ถ้าเป็นการปลูกต่อเพื่อใช้ประโยชน์เอง

ในทางตรงกันข้าม ประเทศไทยเสียประโยชน์ เนื่องจากไทยต้องเข้าร่วมภาคีในอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ (International Convention for the Protection of New Varieties of Plants: UPOV 1991) ซึ่งไทยต้องแก้ไขกฎหมายภายในประเทศ จะทำให้เกิดการผูกขาดพันธุ์พืชผลผลิต และผลิตภัณฑ์จากผลผลิตของบริษัท

เมล็ดพันธุ์ นักลงทุนจากต่างชาติจะสามารถฟ้องรัฐบาลไทยผ่านกระบวนการอนุญาโตตุลาการเป็นการจำกัดการเข้าถึงยาสามัญเพราะถูกผูกขาดโดยยาต้นแบบของบริษัทขนาดใหญ่และทำให้ยาราคาแพง (The Matter, 2020, April 27)

จากประเด็นถกเถียงดังกล่าว นำมาสู่การวิเคราะห์กลุ่มเป้าหมาย ในการรับฟังความคิดเห็น ได้แก่ กลุ่มเกษตรกร กลุ่มผู้บริโภคที่ใช้ยาสามัญ กลุ่มผู้ประกอบการผลิตเมล็ดพันธุ์พืชในประเทศไทย กลุ่มผู้ประกอบการผลิตยาสามัญในประเทศไทย กลุ่มนักวิชาการที่มีงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

โดยสรุปบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในการเสนอความเห็นต่อหนังสือสัญญานั้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 (The Royal Gazette of the Act on the Ombudsman, 2017, December 27) มาตรา 22 ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในดำเนินการดังนี้

(1) การแสวงหาข้อเท็จจริงจากเรื่องร้องเรียนว่า หนังสือสัญญานั้นเข้าลักษณะของมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ประเภทไหน การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐที่เสนอหนังสือสัญญาอยู่ในขั้นตอนใด ซึ่งสัมพันธ์กับประเภทของหนังสือสัญญาใน 2 ประเภท ได้แก่ หนังสือสัญญาที่ไม่ต้องให้รัฐสภาเห็นชอบ และหนังสือสัญญาที่รัฐสภาเห็นชอบ ตามมาตรา 178 วรรคสองและวรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 หนังสือสัญญานั้นมีผลกระทบสร้างความเดือดร้อนและเป็น

ภาระแก่ประชาชนอย่างไร โดยการสอบถามจากหน่วยงานของรัฐที่เสนอหนังสือสัญญา และผู้ร้องเรียน

(2) ศึกษาข้อมูลเอกสารทางวิชาการในการวิเคราะห์ประเภทของหนังสือสัญญา และผลกระทบที่เกิดขึ้นภายในประเทศและระหว่างประเทศ

(3) จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานของรัฐที่เสนอหนังสือสัญญา กระทรวงต่างประเทศ กลุ่มเป้าหมายที่ได้รับผลกระทบ นักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น (สำหรับกระบวนการจัดรับฟังความคิดเห็นใช้แนวทางแบบเดียวกับข้อเสนอให้หน่วยงานของรัฐในการจัดวิธีการรับฟังความคิดเห็นตามที่กล่าวมาข้างต้น)

(4) จัดทำรายงานการรับฟังความคิดเห็น

(5) วิเคราะห์ข้อมูลทั้งหมดที่ได้มาและพิจารณาในการให้ความเห็น

(6) จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นร่วมกับหน่วยงานของรัฐและผู้ร้องเรียนต่อข้อพิจารณาการเสนอความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน

(7) ผู้ตรวจการแผ่นดินจัดทำข้อเสนอต่อหนังสือสัญญา เสนอหน่วยงานของรัฐและคณะรัฐมนตรีต่อไป

ในกรณีของการติดตามข้อเสนอของผู้ตรวจการแผ่นดิน มาตรา 33 และ 34 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐเมื่อได้รับข้อเสนอแนะจากผู้ตรวจการแผ่นดินแล้วนั้น ต้องดำเนินการ

ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน แต่ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจแก้ไขได้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา จะขยายเวลาออกไปอีกก็ได้ เมื่อได้แจ้งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบแล้ว โดยจะขยายเวลาได้อีกไม่เกินหกสิบวัน เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว หน่วยงานของรัฐนั้นยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ผู้ตรวจการแผ่นดินก็มีหน้าที่และอำนาจแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจโดยเร็ว โดยให้ถือว่ารายงานของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่อาจดำเนินการได้ไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐนั้นที่ต้องแจ้งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบภายในกำหนดเวลาหนึ่งร้อยยี่สิบวัน และปรึกษาหารือร่วมกับผู้ตรวจการแผ่นดินและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมมือกันแก้ไขปัญหาอุปสรรคนั้นโดยเร็ว และเมื่อได้ข้อยุติประการใด หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการไปตามข้อยุตินั้น ในกรณีที่ไม่อาจหาข้อยุติได้ ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร และให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการไปตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลใด ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดำเนินการ ให้เป็นไปตามคำแนะนำนั้น ภายในสามสิบวัน เว้นแต่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าการดำเนินการ ตามข้อเสนอแนะดังกล่าวจะขัดต่อกฎหมาย กฎ หรือคำสั่งหรือขั้นตอนการปฏิบัติงาน ให้แจ้งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบก่อนพ้นกำหนดเวลาสามสิบวันดังกล่าว และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินหารือร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อหาข้อยุติโดยเร็ว

สรุปได้ว่านอกจากผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาตรวจสอบเรื่องร้องเรียน หรือหยิบยกขึ้นมาพิจารณาเองแล้วนั้น ยังมีหน้าที่และอำนาจในการติดตามให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามข้อเสนอแนะภายในกำหนดระยะเวลา รวมถึงการติดตามในการเยียวยาให้แก่ประชาชนที่เกิดจากผลกระทบของหนังสือสัญญา ซึ่งเป็นการขจัดความเดือดร้อนให้กับประชาชนตามมาตรา 178 วรรคสี่ แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) ถึงแม้ว่าจะยังไม่มีกฎหมายออกมากำหนดวิธีการเยียวยา แต่หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถคุ้มครองสิทธิให้กับประชาชนได้ จึงเป็นข้อดีอย่างยิ่งที่รัฐธรรมนูญได้ออกแบบอุดช่องว่างไว้ในกรณีที่ยังไม่มีกรออกกฎหมายมารองรับ บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิของประชาชนและขจัดปัญหาความเดือดร้อนในกรณีที่เกิดปัญหาขึ้นเมื่อหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามมาตรา 178 แห่งรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) ●

บรรณานุกรม

- Aphinya Luenchawee. (2016). kotmāi rawāng prathēt phanæ̃k khadī mū̃ang [Public International Law]. Bangkok : samnakphim nititham.
- Constitution Court. (2017, December 20). kham winitchai sān rattthammanūn thī sām / sōngphanhārōihoksip wan thī yīsip Thanwākhom sōngphanhārōihoksip [Constitution Court Ruling of 3/2017. (2017, December 5)]. Retrieved from http://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/download/article/article_20180103094842.pdf
- Department of Legal Treaties, Ministry of Foreign Affairs. (2020 May, 1). rāng phrarātchabanyat wādūai kānčhat tham nangsūsanyā kān khao mā mī sūan rūam khōng prachāchon læ kān yīeoyā thī čhampen ‘an kōēt čhāk phonkrathop khōng kānčhat tham nangsūsanyā Phō.Sō. [The bill on the preparation of a treaty, people participation, and necessary remedies resulting from the effects of the making of a treaty B.E. ...]. Retrieved from http://www.mfa.go.th/treaties/contents/filemanager/images/แนวทางการปฏิบัติของส่วนราชการตามบทบัญญัติมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย_Page_3.jpg
- Duenden Nikhomborirak and team. (2009). rāingān kānwičchai chabap sombūn kānsuksā phonkrathop khōng māttrā nungrōikāosip hæng rattthammanūn hæng rātcha’ānāčhak Thai Phō.Sō. sōngphanhārōihāsip wādūai kānčhat tham nangsūsanyā rawāng prathēt tō kānkā læ kānlongthun khōng prathēt [The complete report of the Study of Impacts on preparation Treaties regarding to Commerce and Investment of Thailand in accordance with section 190 of the 2007 Constitution]. The Office of National Research Commission. Retrieved from <http://tdri.or.th/wp-content/uploads/2013/01/a147.pdf>
- FTA Watch. (2012 November, 8). FTA Watch chī rattthabān sum siang phit rattthammanūn hāk tham tā makōn mō čhēračhā ... dōennā ‘ēpthī’ē kap sahapāp Yurōp [FTA Watch pointed to the government that randomly risking to be illegal of the Constitution if following the Department of Trade Negotiations on proceeding with the FTA with the European Union]. Retrieved from <http://www.ftawatch.org/node/30921>

- FTA Watch. (2013 January, 16). saphā thīpruksā ... tūan ratthabān khūan nam rāng krōp čhēračhā 'ēpthī'ē ไทย- ี yū pai rapfang khwāmkhithen tām māttrā nungrōikāosip kōn khao ratthasaphā yā chūa tām 'ēkkachon sīang 'ao khō khun sān ratthammanūn [The Advisory Council warned the government that the draft of Free Trade Agreement Thai-EU negotiation framework should be held the public hearing in Section 190 before consideration of Parliament. Do not believe private groups, otherwise, risking to take the neck to the Constitutional Court]. Retrieved from <http://www.ftawatch.org/node/40816>
- FTA Watch. (2020 April, 20). FTA chī ครม. yā long chūa somkhithen chōp song nangsūr sadāeng čhētčamnong khaorūam CPTPP [CPTPP FTA points to cabinet not to believe in submitting a letter of intent to participate in CPTPP]. Retrieved from <http://www.ftawatch.org/node/50425>
- ILaw. (2019 March, 4). ratthabān คสช. kamlang lakkai nam prathēt Thai pai phūkphan kap khwām toklong CPTPP [The NCPO government is stealing Thailand to bind to the CPTPP]. Retrieved from <https://ilaw.or.th/node/5193>
- Jumpot Saisuntorn. (2007). kotmāi rawāng prathēt lem sōng [Public International LawII]. Bangkok: Winyūchon Publication.
- Jumphot Saisunthon. (2010). rāingān kānsuksā chabap sombūn rūang nangsūsanyā rawāng prathēt thī tōng dai rap khwāmhen chōp čhāk ratthasaphā [The completed report of International Treaties requiring approval from the Parliament]. Bangkok: Mr.Coppy Publication.
- Pakorn Nilprapunt. (2016. July 27). kāntham nangsūsanyā tām māttrā nungrōičhetsippāet khōng rāng ratthammanūn khō kangwon kap kham chīčhāeng dōi nāi pakōn nin praphan [Preparation Treaty under Section 178 of the draft Constitution concerns with explanations by Mr. Pakorn Nilpraphan]. Retrieved from <http://lawdrafter.blogspot.com/2016/07/178.html>
- Prasit Piva Wattanapanitch. (2016). kham'athibāi kotmāi rawāng prathē [Explanations of Public International Law]. Bangkok: Thammasart University Publication.

Rāṭchakitčhānubēksā ราชกิจจานุเบกษา. (2017, December 27). phrarāṭchabanyat prakōp ratthammanūn wādūai phū trūatkān phæ din [The Royal Gazette of Organic Act On the Ombudsman]. Retrieved from <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/131/1.PDF>

Rāṭchakitčhānubēksā ราชกิจจานุเบกษา. (2001, August 22). kham winitchai sān ratthammanūn thī sām̄sipsām / sōngphan wan thī hā Tulākhom sōngphanhārōisīpsām [Constitution Court. Ruling of 33/2000. (2000, October 5)]. Retrieved from http://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/download/article/file_import/center33_43.pdf

Somkiat Tangkitvanich. (2006). FTA Thai–USA. phon dai phon sīa læ khōsančēnæ [FTA Thai-USA. Advantages, Disadvantages and Suggestions]. Bangkok: Thammasart University Publication.

The Matter. (2020 April, 27). khōtoklong sērī kānkā CPTPP khū 'arai ? prathēt Thai čha dai phon dī - phon sīa yāngrai čhāk kān khaorōwō manī [What is the free trade agreement of CPTPP? What are the benefits of Thailand - what are the disadvantages of ratification of this CPTPP?] Retrieved from <https://today.line.me/th/pc/article/%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%95%E0%B8%81%E0%B8%A5%E0%B8%87%E0%B9%80%E0%B8%AA%E0%B8%A3%E0%B8%B5%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%84%E0%B9%89%E0%B8%B2+CPTPP+%E0%B8%84%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B8%AD%E0%B8%B0%E0%B9%84%E0%B8%A3+%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%97%E0%B8%A8%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2%E0%B8%88%E0%B8%B0%E0%B9%84%E0%B8%94%E0%B9%89%E0%B8%9C%E0%B8%A5%E0%B8%94%E0%B8%B5+%E0%B8%9C%E0%B8%A5%E0%B9%80%E0%B8%AA%E0%B8%B5%E0%B8%A2%E0%B8%AD%E0%B8%A2%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B9%84%E0%B8%A3+%E0%B8%88%E0%B8%B2%E0%B8%81%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%80%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%88%E0%B8%A7%E0%B8%A1%E0%B8%99%E0%B8%B5%E0%B9%89-z181ek>

The Secretariat of the Cabinet. (2015, January 29). nangsū thī nōra hārōihā / wō yīsiphok rūang kāntham nangsūsanyā thī nūaingān sāmāt damnōen kān dai tām ‘amnāt nāthī dōi mai tōng sanōe khana ratthamontrī [The letter of Nor Ror No. 0505/ Wor 26 on the Preparation a treaty that State agencies can perform according to their powers and duties without proposing to the Cabinet.] Retrieved from http://cabinet.soc.go.th/doc_image/2558/993120901.pdf

The Secretariat of the House of Representatives. (2017, August). botbāt khōng ratthasaphā kap kānhai khwāmhen chōp nangsūsanyā rawāng prathēt tām ratthammanūn sōngphanhārōihoksip [The Role of National Assembly on Approval Treaties according to the 2017 Constitution]. Retrieved from <http://www.parliament.go.th>

The Secretariat of the Cabinet. (2019, February 6). nangsū thī nōra hārōisām / wō hāsipkāo rūang nāothāng kān patibat khōng sūan rāchakān tām botbanyat māttrā nungrōiċhetsippāet khōng ratthammanūn hāeng rācha’ānāċhak Thai [The letter of Nor Ror No. 0503 / Wor 59 on the practice guidelines of the government according to the provisions of Section 178 of the Constitution of the Kingdom of Thailand.] Retrieved from http://www.fca16.com/2017/uploads/files/whitezi05103-27-2019_094312.pdf