

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
(ว่าด้วยการอนุวัติการให้เป็นตามอนุสัญญาสหประชาชาติ
ว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๒๒๐๒๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (ว่าด้วยการอนุวัติการตามความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดนภายในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขงตอนบน (The GMS Agreement)) และร่างพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (ว่าด้วยการอนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒) รวม ๒ ฉบับ ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้ความเห็นของกระทรวงกลาโหม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงอุตสาหกรรม และข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีไปพิจารณา แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

ในการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (ว่าด้วยการอนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๖) ตรวจพิจารณา โดยมีผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ (กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมศุลกากร) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียด

๑. หลักการของร่างพระราชบัญญัติที่กระทรวงการคลังเสนอ

๑.๑ เพิ่มบทนิยามคำว่า “เขตเศรษฐกิจจำเพาะ” “เขตไหล่ทวีป” “เขตทะเลหลวง” และกำหนดให้คำว่า “พระราชอาณาจักรสยาม” “พระราชอาณาเขต” และ “พระราชอาณาจักร” ที่ใช้ในพระราชบัญญัตินี้ให้หมายความรวมถึง “เขตเศรษฐกิจจำเพาะ” ด้วย

๑.๒ กำหนดให้การนำของเข้ามาในเขตเศรษฐกิจจำเพาะถือเป็นการนำเข้าสำเร็จ และกำหนดให้การนำของออกจากเขตเศรษฐกิจจำเพาะเป็นการส่งออกสำเร็จ

๑.๓ กำหนดการดำเนินการในเขตเศรษฐกิจจำเพาะเป็นการเคลื่อนย้ายภายใน โดยให้อำนาจอธิบดีกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการดำเนินการดังกล่าว

๑.๔ กำหนดให้กรมศุลกากรใช้อำนาจทางศุลกากรเหนือเกาะเทียม สิ่งติดตั้ง และสิ่งก่อสร้างเพื่อความมุ่งหมายในการสำรวจและแสวงหาประโยชน์ อนุรักษ์ และการจัดหาทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนนำบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจศุลกากรในการสั่งหรือบังคับให้หยุดเรือ

หรือนำเรือไปยังที่แห่งใดแห่งหนึ่งเพื่อการตรวจค้นหรือจับกุมหรือดำเนินคดีมาใช้กับเขตเศรษฐกิจจำเพาะด้วย

๑.๕ กำหนดให้นำบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจจำเพาะมาใช้บังคับกับเขตไหล่ทวีปโดยอนุโลม

๑.๖ กำหนดให้กรมศุลกากรมีอำนาจทางศุลกากรในทะเลหลวง ซึ่งรวมถึงสิทธิไล่ตามติดพัน การสั่งหรือบังคับให้นายเรือหยุดเรือ นำเรือไปในที่แห่งใดเพื่อตรวจค้นจับกุม หรือดำเนินคดีเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการลักลอบหรือจะลักลอบหนีศุลกากร รวมทั้งกำหนดอำนาจการสอบสวนในเรื่องดังกล่าวด้วย

๒. ข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีและความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๒.๑ คณะรัฐมนตรี มีข้อสังเกตว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ อนุมัติให้ประเทศไทยเป็นภาคีสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ภายหลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันใช้บังคับแล้ว จึงอยู่ในเงื่อนไขที่จะต้องนำอนุสัญญาดังกล่าวขอความเห็นชอบจากรัฐสภาตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ จึงมีปัญหาว่าจะดำเนินการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ และอนุสัญญาฯ ต่อไปอย่างไร จึงจะเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ

๒.๒ กระทรวงกลาโหม มีข้อสังเกตดังนี้

(๑) ความหมายของ “เขตเศรษฐกิจจำเพาะ” ของร่างพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. เป็นการกำหนดความหมายไว้กว้าง ๆ ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ โดยไม่มีขอบเขตพื้นที่ที่แน่นอน ซึ่งจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายของไทยขาดความชัดเจน ดังนั้น จึงเห็นว่า “เขตเศรษฐกิจจำเพาะ” ควรหมายถึง เขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทยที่ประเทศได้ประกาศหรือได้ทำความตกลงกับต่างประเทศ หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งจะทำให้เขตเศรษฐกิจจำเพาะมีขอบเขตที่แน่นอนชัดเจนสามารถบังคับใช้กฎหมายได้ (ร่างมาตรา ๓๗/๑)

(๒) ความหมายของ “เขตไหล่ทวีป” ของร่างพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. เป็นความหมายกว้าง ๆ เช่นเดียวกับ “เขตเศรษฐกิจจำเพาะ” จึงเห็นควรกำหนดความหมายของ “เขตไหล่ทวีป” ให้มีขอบเขตพื้นที่แน่นอนในทำนองเดียวกันกับ “เขตเศรษฐกิจจำเพาะ” ตามข้อ (๑) และการกล่าวถึงเขตไหล่ทวีปว่า “... จนถึงริมนอกของขอบทวีป หรือจนถึงระยะ ๖๐๐ ไมล์ทะเลจากเส้นฐาน ...” นั้น ระยะ ๖๐๐ ไมล์ทะเลดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ จึงควรตรวจสอบแก้ไขให้ถูกต้อง (ร่างมาตรา ๓๗/๘)

(๓) เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาบางส่วนใช้บังคับภายนอกราชอาณาจักร จึงควรตรวจสอบให้ชัดเจนว่า เนื้อหาเหล่านั้นสอดคล้องเป็นไปตามอนุสัญญาฯ หรือมีกฎหมายระหว่างประเทศรองรับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องอำนาจศุลกากรในเขตทางทะเลต่าง ๆ เช่น อำนาจศุลกากรในเขตทะเลหลวง เป็นต้น

๒.๓ กระทรวงการต่างประเทศ มีข้อสังเกตดังนี้

(๑) ร่างพระราชบัญญัติศาลการฯ ฉบับนี้ น่าจะมีบทบัญญัติที่ขัดต่ออนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ เนื่องจากข้อบทของอนุสัญญาฯ ว่าด้วยเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (ข้อ ๕๕ – ข้อ ๗๕) เขตไหล่ทวีป (ข้อ ๗๖ – ๘๕) และทะเลหลวง (ข้อ ๘๖ – ข้อ ๑๒๐) มิได้ระบุให้รัฐชายฝั่งมีอำนาจทางศาลการในเขตทางทะเลเหล่านั้น ในขณะที่ข้อ ๓๓ ของอนุสัญญาฯ ระบุอย่างชัดแจ้งว่ารัฐชายฝั่งมีอำนาจทางศาลการในเขตต่อเนื่อง ดังนั้น เมื่อพิจารณาข้อบทข้างต้นประกอบข้อ ๓๓ ในฐานะบริบทสำหรับการตีความตามกฎหมายจารีตประเพณีว่าด้วยการตีความสนธิสัญญา ย่อมปรากฏชัดว่า หากข้อบทข้างต้นจะมีความหมายให้รัฐชายฝั่งมีอำนาจทางศาลการในเขตทางทะเลเหล่านั้นด้วยก็จะต้องระบุไว้อย่างชัดแจ้ง

(๒) โดยคำนึงถึงว่าเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้คือ ต้องการอนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาฯ จึงเห็นควรตัดหมวด ๔ จัตวา เรื่อง “อำนาจทางศาลการในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ” หมวด ๔ เบญจ เรื่อง “อำนาจทางศาลการในเขตไหล่ทวีป” และหมวด ๔ ฉ เรื่อง “อำนาจทางศาลการในเขตทะเลหลวง” ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว

(๓) ร่างมาตรา ๓๗/๑๑ เรื่องสิทธิการไล่ตามติดพันเป็นเรื่องของการใช้อำนาจของรัฐในการจับกุมนอกราชอาณาจักรที่ได้จำกัดเฉพาะเรื่องของศาลการเท่านั้น จึงควรหารือส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย และเพื่อความเหมาะสมอาจพิจารณานำไปบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติศาลการ พุทธศักราช ๒๕๖๕ ซึ่งเป็นเรื่องของการไล่ติดตามผู้กระทำความผิด

๓. การตรวจพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๖)

ในการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติศาลการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (ว่าด้วยการอนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒) ได้ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ (กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมศาลการ) สรุปได้ดังนี้

ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ (กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย) ชี้แจงสถานะของประเทศไทยและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ และเสนอเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ สรุปความได้ว่า ปัจจุบันนี้ประเทศไทยเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลซึ่งเรียกกันโดยทั่วไปว่า อนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๕๘ ซึ่งมีอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องรวม ๔ ฉบับ คือ อนุสัญญาว่าด้วยทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง อนุสัญญาว่าด้วยทะเลหลวง อนุสัญญาว่าด้วยการประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรมีชีวิตในทะเลหลวง และอนุสัญญาว่าด้วยไหล่ทวีป ซึ่งได้มีการออกประกาศพระบรมราชโองการให้อนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยกฎหมายทะเลในราชกิจจานุเบกษา^๑ และหลังจากนั้นก็ได้มีการออกประกาศกำหนดเส้นฐานตรงและน่านน้ำภายในของประเทศ^๒

^๑ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘๖ ตอนที่ ๔๔ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๑๒

^๒ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง เส้นฐานตรงและน่านน้ำภายในของประเทศไทย (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘๗ ตอนที่ ๕๒ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๑๓)

เขตไหล่ทวีป^๓ และเขตต่อเนื่อง^๔ ตามมาเป็นลำดับ

ต่อมาองค์การสหประชาชาติได้จัดทำอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ขึ้น ซึ่งอนุสัญญานี้มีผลใช้บังคับแล้วตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๙๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗)^๕ ปัจจุบันมีประเทศต่าง ๆ ได้ให้สัตยาบันแล้ว ๑๖๐ ประเทศ^๖ และประเทศที่มีเขตทางทะเลติดต่อกับประเทศไทยเกือบทุกประเทศได้เข้าเป็นภาคีแล้ว มีเพียงประเทศกัมพูชาและประเทศไทยที่ยังมิได้เป็นภาคีอนุสัญญา

ประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ แล้ว เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๒๕ แต่ยังมีไม่ได้ให้สัตยาบัน โดยกระทรวงการต่างประเทศได้พยายามเร่งรัดดำเนินการเกี่ยวกับการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ตลอดมา แต่ยังไม่สามารถหาข้อยุติในการเตรียมร่างกฎหมายเพื่ออนุวัติการตามอนุสัญญาฯ สำหรับเสนอไปยังรัฐสภาพร้อมกับการขอความเห็นชอบในการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ได้ ทำให้การดำเนินการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ล่าช้ามาถึงขณะนี้ ซึ่งเดิมได้ใช้รูปแบบของการยกร่างกฎหมายกลางเป็นกฎหมายฉบับเดียวเพื่ออนุวัติการตามอนุสัญญาฯ ซึ่งจะได้เสนอไปพร้อมกับการขอความเห็นชอบของรัฐสภา แต่ต่อมากระทรวงการต่างประเทศพิจารณาแล้วเห็นสมควรแก้ไขกฎหมายในเรื่องต่าง ๆ ที่อนุสัญญาฯ กำหนดไว้เป็นรายฉบับ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา^๗ สรุปได้ว่าการตรากฎหมายขึ้นฉบับเดียวเพื่อให้มีเนื้อหาครอบคลุมทุกกิจกรรมทางทะเล จะสร้างความสับสนให้แก่ทั้งหน่วยงานของรัฐผู้ใช้กฎหมายและประชาชนผู้ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย สมควรแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นรายฉบับ โดยต้องศึกษารายละเอียดด้วยว่ามีกฎหมายใดบ้างที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขหรือยกร่างขึ้นใหม่เพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญาฯ ต่อมากระทรวงการคลังจึงได้เสนอแก้ไขร่างพระราชบัญญัติศุลกากรฯ เพื่ออนุวัติการตามอนุสัญญาฯ

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง เส้นฐานตรงและน่านน้ำภายในของประเทศไทยบริเวณที่สี่ (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๙ ตอนที่ ๘๙ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๓๕)

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง เส้นฐานตรงและน่านน้ำภายในของประเทศไทย ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๖) (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๐ ตอนที่ ๑๔ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖)

^๓ ประกาศกำหนดเขตไหล่ทวีปของประเทศไทยด้านอ่าวไทย (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๐ ตอนที่ ๖๐ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๑๖)

^๔ ประกาศเขตต่อเนื่องของราชอาณาจักรไทย (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๒ ตอนที่ ๖๙ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๓๘)

^๕ ข้อ ๓๐๘ ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒

๑. อนุสัญญานี้จะมีผลใช้บังคับ ๑๒ เดือนหลังจากวันที่มีการมอบสัตยาบันสารหรือภาคยานุวัติสารฉบับที่หกสิบ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ ข้อมูล ณ วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๓ จาก http://un.org./Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm

^๗ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๔/๘๕ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ถึงกระทรวงการต่างประเทศ

แยกออกเป็นเอกเทศ ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศก็ได้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ด้วย^๔

ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมศุลกากร) ชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติศุลกากรฯ สรุปความได้ว่า พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้กรมศุลกากรมีอำนาจทางศุลกากรในเขตต่อเนื่องตามอนุสัญญากรุงเจนีวาฯ แล้ว แต่เพื่อให้เป็นการอนุวัติการตามอนุสัญญาฉบับ ค.ศ. ๑๙๘๒ กระทรวงการคลังจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้เพื่อกำหนดอำนาจทางศุลกากรในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ เขตไหล่ทวีป และเขตทะเลหลวงอันเป็นการกำหนดสิทธิของประเทศไทยตามอนุสัญญาฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับศุลกากร ซึ่งการดำเนินการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาจะต้องมีการเสนอร่างกฎหมายที่จะออกมาเป็นการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการดำเนินการขอความเห็นชอบต่อรัฐสภาพร้อมกัน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๖) ได้พิจารณาข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีและข้อสังเกตของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับข้อเท็จจริงตามที่ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องชี้แจงแล้ว เห็นว่า มีประเด็นต้องพิจารณาสองประเด็น ประเด็นแรกเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐสภาในการให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ ตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และประเด็นที่สองเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ดังนี้

๑. การดำเนินการขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๖) เห็นว่า การอนุวัติการตามอนุสัญญาฯ กรณีนี้อยู่ภายใต้บังคับที่ต้องดำเนินการขอความเห็นชอบจากรัฐสภาตามมาตรา ๑๙๐^๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งเป็นไปตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๔ หนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ด่วนที่สุด ที่ กต ๐๘๐๒/๙๘๓ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๕ มาตรา ๑๙๐ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น กับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว

ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศตามวรรคสอง คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น ในการนี้ ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย

เมื่อลงนามในหนังสือสัญญาตามวรรคสองแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน คณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้น และในกรณีที่การปฏิบัติตาม

อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาว่าการดำเนินการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ หรือไม่ นั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศโดยตรง ทั้งนี้ ตามข้อ ๑^{๐๐} แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๕ และหากกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย เห็นว่า มีปัญหาเกี่ยวกับการตีความบทบัญญัติดังกล่าว ก็อาจดำเนินการเสนอนายกรัฐมนตรีให้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๙๐ วรรคหก ของรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งเป็นไปตามแนวทางที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๔๒ (กรณีประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าหนังสือแจ้งความจำนงค์ขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่) และคำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๔๓ (กรณีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่)

นอกจากนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๖) มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า การอนุวัติการอนุสัญญาฯ นั้นไม่จำเป็นต้องเสนอร่างกฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินการเข้าเป็นภาคีต่อ

หนังสือสัญญาดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบนั้นอย่างรวดเร็ว เหมาะสม และเป็นธรรม

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป

ในกรณีที่มีปัญหาตามวรรคสอง ให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยชี้ขาด โดยให้นำบทบัญญัติตามมาตรา ๑๕๔ (๑) มาใช้บังคับกับการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอนุโลม

๑๐ ข้อ ๑ ให้กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ มีภารกิจเกี่ยวกับปัญหากฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง สนธิสัญญา และเรื่องเขตแดนของประเทศ รวมทั้งประมวล ศึกษา วิจัย ติดตาม วิเคราะห์แนวโน้มและพัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศในกรอบองค์การสหประชาชาติ และองค์การระหว่างประเทศ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) ดำเนินการเกี่ยวกับปัญหากฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
- (๒) ประมวล ศึกษา วิจัย ติดตาม และวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับแนวโน้มและพัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศในกรอบของสหประชาชาติ และองค์การระหว่างประเทศ
- (๓) ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องเขตแดนของประเทศไทย
- (๔) แปลและตรวจสอบคำแปลสนธิสัญญา
- (๕) ดำเนินการเกี่ยวกับสนธิสัญญา
- (๖) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

รัฐสภาพร้อมกันกับการดำเนินการตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติใดของรัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องมีการจัดเตรียมกฎหมายภายในให้พร้อมเสียก่อนจึงจะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ได้ ซึ่งแนวทางปฏิบัติที่ผ่านมาการให้สัตยาบันอนุสัญญาเจนีวาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๕๘ ก็ได้เสนอให้สภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภาให้ความเห็นชอบด้วย และเมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว จึงได้มีการออกประกาศ เรื่อง ใช้อุสนธิสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยกฎหมายทะเล ประกาศกำหนดเส้นฐานตรงและน่านน้ำภายในของประเทศ และประกาศกำหนดเขตไหล่ทวีป ซึ่งเป็นการใช้สิทธิตามอนุสัญญาดังกล่าว หรือกรณีการทำความตกลงมาระราเกช จัดตั้งองค์การการค้าโลกและความตกลงพหุภาคีอื่นที่ผนวกท้ายความตกลงพร้อมทั้งพิธีสารอันเป็นผลจากการเจรจารอบอุรุกวัย ก็ได้นำอนุสัญญาดังกล่าวเสนอรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบแล้ว จึงมีการตรากฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีดังกล่าวในภายหลัง เช่น พระราชบัญญัติการตอบโต้การทุบตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๒

๒. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติศาลการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๖) มีความเห็นว่า การอนุมัติการอนุสัญญาฯ นั้นไม่จำเป็นต้องเสนอร่างกฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินการเข้าเป็นภาคีต่อรัฐสภา พร้อมกันกับการดำเนินการตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติใดของรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ประกอบกับข้อ ๓๑๐ แห่งอนุสัญญาฯ ก็ได้กำหนดแนวทางในการพิจารณาให้สัตยาบันเพื่อเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ไว้ว่า ไม่ห้ามรัฐทำคำแถลงหรือคำประกาศที่จะทำให้กฎหมายและข้อบังคับของตนสอดคล้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ ดังนั้น การตรากฎหมายขึ้นใหม่หรือการแก้ไขกฎหมายควรจะพิจารณาเมื่อประเทศไทยเป็นภาคีอนุสัญญาฯ แล้ว กรณีจึงยังไม่ควรตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติศาลการฯ ตามที่กระทรวงการคลังเสนอในขณะนี้ นอกจากนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติศาลการฯ โดยประสงค์ที่จะใช้สิทธิของรัฐในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ เขตไหล่ทวีป และเขตทะเลหลวง รวมถึงการใช้บังคับเหนือเกาะเทียมโดยอนุโลม มีความเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานไม่จำกัดเฉพาะกรมศาลการเท่านั้น ดังนั้น การตรากฎหมายเพื่อใช้สิทธิและปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ จึงควรมีการหารือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย และอาจมีความจำเป็นจะต้องมีหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหลายเรื่องเพื่อดำเนินการให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ต่อไปด้วย

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๕๓