

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ข้อตกลงด้านกระบวนการตรวจสอบคุณภาพระหว่างกรมปศุสัตว์กับ
องค์การตรวจสอบคุณภาพอาหารของประเทศแคนาดาเป็นหนังสือสัญญา
ตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

กรมปศุสัตว์ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๖๐๔/๖๕๒๒ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๒ ถึง
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมปศุสัตว์มีความประสงค์จะทำข้อตกลง
ด้านกระบวนการตรวจสอบคุณภาพกับองค์การตรวจสอบคุณภาพอาหารของประเทศแคนาดา
(Canadian Food Inspection Agency: CFIA) ซึ่งเป็นการลงนามระหว่างหน่วยงานของรัฐบาล
แคนาดากับหน่วยงานของรัฐบาลไทย โดยข้อตกลงดังกล่าวเป็นข้อตกลงด้านเทคนิคที่องค์การ
ตรวจสอบอาหารของประเทศแคนาดาขอให้กรมปศุสัตว์ทำหน้าที่ตรวจสอบโรงงานแทน
ผู้ตรวจประเมินจากประเทศแคนาดาในกรณีที่ผู้ประกอบการไทยมีความประสงค์จะส่งสินค้า
อาหารสัตว์ไปยังประเทศแคนาดา ทั้งนี้ กรมปศุสัตว์พิจารณาแล้วเห็นสมควรลงนาม
ข้อตกลงดังกล่าว เนื่องจากหากผู้ประกอบการอาหารสัตว์มีความประสงค์จะส่งสินค้าไปยัง
ประเทศแคนาดา ต้องดำเนินการจัดทำคำขอและแบบสอบถามไปยังองค์การตรวจสอบคุณภาพ
อาหารของประเทศแคนาดาเพื่อให้ตรวจสอบในเบื้องต้น และขอให้องค์การตรวจสอบคุณภาพ
อาหารของประเทศแคนาดาเดินทางมาตรวจสอบโรงงาน ณ ประเทศไทยซึ่งใช้เวลานาน เนื่องจาก
ต้องรอให้องค์การตรวจสอบคุณภาพอาหารของประเทศแคนาดาจัดลำดับการตรวจสอบโรงงาน
ทั่วโลก และต้องรอให้มีการขอนำเข้าของผู้ประกอบการจากประเทศไทยหลายราย ซึ่ง
ผู้ประกอบการต้องออกค่าใช้จ่ายในการเดินทางทั้งหมดให้กับผู้ตรวจสอบขององค์การตรวจสอบ
คุณภาพอาหารของประเทศแคนาดาซึ่งมีมูลค่าสูง จำเป็นที่ผู้ประกอบการต้องร่วมกันในการเฉลี่ย
ค่าใช้จ่าย ส่งผลให้ประเทศไทยเสียโอกาสในการส่งสินค้าไปขายยังประเทศแคนาดา แม้ว่าจะได้รับ
คำสั่งซื้อจากผู้นำเข้าในประเทศแคนาดาแล้ว และประเทศคู่แข่งอาจแย่งตลาดสินค้าได้ซึ่งจะเป็น
การเสียประโยชน์ของประเทศไทยโดยรวม ดังนั้น กรมปศุสัตว์จึงขอหารือว่า ข้อตกลงด้าน
กระบวนการตรวจสอบคุณภาพเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นหนังสือสัญญาอันมีผลผูกพันด้านการค้าหรือการ
ลงทุนของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมปศุสัตว์โดย
มีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมปศุสัตว์) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็น
ดังต่อไปนี้

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๔/๑๒๕ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๒ ซึ่งสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

การพิจารณาข้อหานี้ ในเบื้องต้นจำเป็นต้องพิจารณาก่อนว่าหนังสือสัญญาตาม มาตรา ๑๙๐^๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีความหมายอย่างไรเมื่อพิจารณา ความหมายและองค์ประกอบของคำว่า “หนังสือสัญญา” ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยวาง หลักเกณฑ์ไว้ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๖-๗/๒๕๕๑^๒ สรุปความได้ว่า “หนังสือสัญญาตาม รัฐธรรมนูญมีความหมายครอบคลุมถึงความตกลงทุกประเภทที่ประเทศไทยทำขึ้นกับนานา ประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมาย ระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ หนังสือสัญญาดังกล่าวต้องมีลักษณะทำขึ้นเป็นหนังสือ และเป็นสัญญาที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ” ประกอบกับมาตรา ๒ วรรค ๑ (a)^๓ ของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๖๙

^๑มาตรา ๑๙๐ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น กับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคม ของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมี นัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับ แต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว

ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศตาม วรรคสอง คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภา เกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น ในการนี้ ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย

เมื่อลงนามในหนังสือสัญญาตามวรรคสองแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน คณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้น และในกรณีที่การปฏิบัติตาม หนังสือสัญญาดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบนั้นอย่างรวดเร็ว เหมาะสม และเป็นธรรม

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุน อย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวโดย คำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและ ประชาชนทั่วไป

ในกรณีที่มีปัญหาตามวรรคสอง ให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยชี้ขาด โดยให้ นำบทบัญญัติตามมาตรา ๑๕๔ (๑) มาใช้บังคับกับการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอนุโลม

^๒คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๖-๗/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๑ เรื่อง ประธาน วุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาล รัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับคำแถลงการณ์ร่วม ไทย-กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็น หนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ หรือไม่

^๓Vienna Convention on the Law of Treaties 1969

Etc.

Article 2

Use of terms

1. For the purposes of the present Convention:

และมาตรา ๒ วรรค ๑ (a)^๔ ของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกันเอง ค.ศ. ๑๙๘๖ ได้ให้นิยามของคำว่า “สนธิสัญญา” (Treaty) ซึ่งมีความหมายเช่นเดียวกันกับคำว่า “หนังสือสัญญา” ไว้ว่าหมายถึง “ข้อตกลงระหว่างประเทศที่ได้ทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างรัฐต่าง ๆ หรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกันเอง และอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศไม่ว่าจะทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับหรือหลายฉบับผนวกเข้าด้วยกันและไม่ว่าจะเรียกชื่อเช่นใด”

เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า มาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับในการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างรัฐบาลไทยหรือราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลต่างประเทศหรือรัฐต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศที่จะก่อให้เกิดพันธกรณีภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศเท่านั้น กรณีตามข้อหาเรื่องนี้เมื่อพิจารณาถึงสถานะทางกฎหมายของกรมปศุสัตว์ และองค์การตรวจสอบคุณภาพอาหาร (CFIA) ของประเทศแคนาดาแล้ว เห็นว่า กรมปศุสัตว์เป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรมสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และมีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามมาตรา ๗^๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกับมาตรา ๑๙^๖ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง

(a) “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;

Etc.

“Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations

Etc.

Article 2

Use of terms

1. For the purposes of the present Convention:

(a) “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,

whether that agreement is embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation;

Etc.

“มาตรา ๗ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้

(๑) สำนักนายกรัฐมนตรี

(๒) กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง

(๓) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง

(๔) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัด

สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง

ส่วนราชการตาม (๑) (๒) (๓) และ (๔) มีฐานะเป็นนิติบุคคล

“มาตรา ๑๙ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีส่วนราชการ ดังต่อไปนี้

(๑) สำนักงานรัฐมนตรี

ฯลฯ

ฯลฯ

ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ดังนั้น กรมปศุสัตว์จึงเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายภายในของประเทศ ไทย ส่วนองค์การตรวจสอบคุณภาพอาหารของประเทศแคนาดานั้น ผู้แทนกรมปศุสัตว์ชี้แจงว่ามีสถานะเป็นองค์กรหนึ่งของรัฐบาลแคนาดาเท่านั้น มิได้เป็นองค์การระหว่างประเทศ ประกอบกับ เมื่อพิจารณาความในข้อ ๒.๑” ของบันทึกข้อตกลงดังกล่าวที่กำหนดว่า “กระบวนการในการ ตรวจสอบมิได้เป็นเงื่อนไขที่มีผลผูกพันตามกฎหมาย” จึงแสดงให้เห็นเจตนาในการทำข้อตกลงนี้ ว่าเป็นความตกลงสองฝ่ายที่มีได้มีเจตนาก่อให้เกิดผลผูกพันระหว่างกันตามกฎหมายระหว่าง ประเทศ แต่มีเจตนาเพียงเพื่อขอความร่วมมือจากกรมปศุสัตว์ในการดำเนินการตรวจสอบ คุณภาพสินค้าประเภทอาหารสัตว์ที่จะส่งออกไปยังประเทศแคนาดาแทนองค์การตรวจสอบ คุณภาพอาหารของประเทศแคนาดาเท่านั้น

ดังนั้น เมื่อทั้งกรมปศุสัตว์และองค์การตรวจสอบคุณภาพอาหารของประเทศ แคนาดา มิได้มีสถานะเป็นรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศ และบันทึกข้อตกลงดังกล่าวมิได้ ก่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ บันทึกข้อตกลงดังกล่าว จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของขั้นตอน หลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดทำหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กรณีจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาต่อไปว่าข้อตกลง ดังกล่าวเป็นหนังสือสัญญาอันมีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

อนึ่ง ในการให้ความเห็นข้างต้นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) มี ข้อสังเกตว่า ข้อหารือของกรมปศุสัตว์เป็นปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งอยู่ใน อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะเป็นองค์กรวินิจฉัย ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาจึง เป็นเพียงความเห็นเบื้องต้นเท่านั้น

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๒

(๖) กรมปศุสัตว์

ฯลฯ

ฯลฯ

๒.1 This inspection protocol does not constitute a legally binding agreement.