เรื่องเสร็จที่ ๓๘๘/๒๕๕๒

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ข้อตกลงด้านกระบวนการตรวจสอบคุณภาพระหว่างกรมปศุสัตว์กับองค์การตรวจสอบคุณภาพอาหารของประเทศแคนาดาเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

กรมปศุสัตว์ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๖๐๔/๖๙๒๒ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมปศุสัตว์มีความประสงค์จะจัดทำข้อตกลงด้านกระบวนการตรวจสอบคุณภาพกับองค์การตรวจสอบคุณภาพอาหารของประเทศแคนาดา (Canadian Food Inspection Agency: CFIA) ซึ่งเป็นการลงนามระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลแคนาดากับหน่วยงานของรัฐบาลไทย โดยข้อตกลงดังกล่าวเป็นข้อตกลงด้านเทคนิคที่องค์การตรวจสอบอาหารของประเทศแคนาดาร้องขอให้กรมปศุสัตว์ทำหน้าที่ตรวจสอบโรงงานแทนผู้ตรวจประเมินจากประเทศแคนาดาในกรณีที่ผู้ประกอบการไทยมีความประสงค์จะส่งสินค้าอาหารสัตว์เลี้ยงไปยังประเทศแคนาดา ทั้งนี้ กรมปศุสัตว์พิจารณาแล้วเห็นสมควรลงนามข้อตกลงดังกล่าว เนื่องจากหากผู้ประกอบการอาหารสัตว์เลี้ยงมีความประสงค์จะส่งสินค้าไปยังประเทศแคนาดา ต้องดำเนินการจัดทำคำขอและแบบสอบถามไปยังองค์การตรวจสอบคุณภาพอาหารของประเทศแคนาดาเพื่อให้ตรวจสอบในเบื้องต้น และขอให้องค์การตรวจสอบคุณภาพอาหารของประเทศแคนาดาเดินทางมาตรวจสอบโรงงาน ณ ประเทศไทยซึ่งใช้เวลานาน เนื่องจากต้องรอให้องค์การตรวจสอบคุณภาพอาหารของประเทศแคนาดาจัดลำดับการตรวจสอบโรงงานทั่วโลก และต้องรอให้มีการขอนำเข้าของผู้ประกอบการจากประเทศไทยหลายราย ซึ่งผู้ประกอบการต้องออกค่าใช้จ่ายในการเดินทางทั้งหมดให้กับผู้ตรวจสอบขององค์การตรวจสอบคุณภาพอาหารของประเทศแคนาดาซึ่งมีมูลค่าสูง จำเป็นที่ผู้ประกอบการต้องร่วมกันในการเฉลี่ยค่าใช้จ่าย ส่งผลให้ประเทศไทยเสียโอกาสในการส่งสินค้าไปขายยังประเทศแคนาดา แม้ว่าจะได้รับคำสั่งซื้อจากผู้นำเข้าในประเทศแคนาดาแล้ว และประเทศคู่แข่งอาจแย่งตลาดสินค้าได้ซึ่งจะเป็นการเสียประโยชน์ของประเทศไทยโดยรวม ดังนั้น กรมปศุสัตว์จึงขอหารือว่า ข้อตกลงด้านกระบวนการตรวจสอบคุณภาพเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นหนังสือสัญญาอันมีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมปศุสัตว์โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมปศุสัตว์) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๔/๑๒๕ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๒ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

การพิจารณาข้อหารือนี้ ในเบื้องต้นจำเป็นต้องพิจารณาก่อนว่าหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐[๑] ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีความหมายอย่างไรเมื่อพิจารณาความหมายและองค์ประกอบของคำว่า "หนังสือสัญญา" ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยวางหลักเกณฑ์ไว้ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๖-๗/๒๕๕๑[๒] สรุปความได้ว่า "หนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญมีความหมายครอบคลุมถึงความตกลงทุกประเภทที่ประเทศไทยทำขึ้นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ หนังสือสัญญาดังกล่าวต้องมีลักษณะทำขึ้นเป็นหนังสือและเป็นสัญญาที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ" ประกอบกับมาตรา ๒ วรรค ๑ (a)[๓] ของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๖๙

---

[๑]มาตรา ๑๙๐ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น กับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว

ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศตามวรรคสอง คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น ในการนี้ ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย

เมื่อลงนามในหนังสือสัญญาตามวรรคสองแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน คณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้น และในกรณีที่การปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบนั้นอย่างรวดเร็ว เหมาะสม และเป็นธรรม

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป

ในกรณีที่มีปัญหาตามวรรคสอง ให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยชี้ขาด โดยให้นำบทบัญญัติตามมาตรา ๑๕๔ (๑) มาใช้บังคับกับการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอนุโลม

[๒]คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๖-๗/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๑ เรื่อง ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับคำแถลงการณ์ร่วม ไทย-กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ หรือไม่

[๓]Vienna 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 ได้ให้คำนิยามของคำว่า “สนธิสัญญา” (Treaty) ซึ่งมีความหมายเช่นเดียวกันกับคำว่า “หนังสือสัญญา” ไว้ว่าหมายถึง “ข้อตกลงระหว่างประเทศที่ได้ทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างรัฐต่าง ๆ หรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกันเอง และอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศไม่ว่าจะทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับหรือหลายฉบับผนวกเข้าด้วยกันและไม่ว่าจะเรียกชื่อเช่นใด”

เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า มาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับในการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างรัฐบาลไทยหรือราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลต่างประเทศหรือรัฐต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศที่จะก่อให้เกิดพันธกรณีภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศเท่านั้น กรณีตามข้อหารือนี้ เมื่อพิจารณาถึงสถานะทางกฎหมายของกรมปศุสัตว์ 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.

[๔]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.

[๕]มาตรา ๗ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้

(๑) สำนักนายกรัฐมนตรี

(๒) กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง

(๓) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง

(๔) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง

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

[๖]มาตรา ๑๙ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีส่วนราชการ ดังต่อไปนี้

(๑) สำนักงานรัฐมนตรี

ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ดังนั้น กรมปศุสัตว์จึงเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายภายในของประเทศไทย ส่วนองค์การตรวจสอบคุณภาพอาหารของประเทศแคนาดานั้น ผู้แทนกรมปศุสัตว์ชี้แจงว่ามีสถานะเป็นองค์กรหนึ่งของรัฐบาลแคนาดาเท่านั้น มิได้เป็นองค์การระหว่างประเทศ ประกอบกับเมื่อพิจารณาความในข้อ ๒.๑[๗] ของบันทึกข้อตกลงดังกล่าวที่กำหนดว่า "กระบวนการในการตรวจสอบมิได้เป็นเงื่อนไขที่มีผลผูกพันตามกฎหมาย" จึงแสดงให้เห็นเจตนาในการทำข้อตกลงนี้ว่าเป็นความตกลงสองฝ่ายที่มิได้มีเจตนาก่อให้เกิดผลผูกพันระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ แต่มีเจตนาเพียงเพื่อขอความร่วมมือจากกรมปศุสัตว์ในการดำเนินการตรวจสอบคุณภาพสินค้าประเภทอาหารสัตว์ที่จะส่งออกไปยังประเทศแคนาดาแทนองค์การตรวจสอบคุณภาพอาหารของประเทศแคนาดาเท่านั้น

ดังนั้น เมื่อทั้งกรมปศุสัตว์และองค์การตรวจสอบคุณภาพอาหารของประเทศแคนาดามิได้มีสถานะเป็นรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศ และบันทึกข้อตกลงดังกล่าวมิได้ก่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ บันทึกข้อตกลงดังกล่าวจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของขั้นตอน หลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดทำหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กรณีจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาต่อไปว่าข้อตกลงดังกล่าวเป็นหนังสือสัญญาอันมีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างมีนัยสำคัญตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

อนึ่ง ในการให้ความเห็นข้างต้นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) มีข้อสังเกตว่า ข้อหารือของกรมปศุสัตว์เป็นปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะเป็นองค์กรวินิจฉัย ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเป็นเพียงความเห็นเบื้องต้นเท่านั้น

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ
(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๕๒

---

(๖) กรมปศุสัตว์

ฯลฯ ฯลฯ

[๗] 2.1 This inspection protocol does not constitute a legally binding agreement.