

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การจัดทำความตกลงว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนด้านแร่ธาตุอาเซียน

กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ได้มีหนังสือ ที่ อก ๐๕๐๒/๘๗๖ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กระทรวงอุตสาหกรรม โดยกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ในฐานะผู้แทนประเทศไทยในการเข้าร่วมประชุม เจ้าหน้าที่อาวุโสด้านแร่ธาตุอาเซียน (ASOMM) ครั้งที่ ๘ เมื่อวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๕๐ ณ สหภาพมา ซึ่งผลการประชุมดังกล่าวได้มีการพิจารณาถึงประโยชน์ในการจัดตั้งกองทุนด้านแร่ธาตุอาเซียน (ASEAN Minerals Trust Fund) โดยที่ประชุมมีมติให้แต่ละประเทศนำเสนอเรื่องการจัดตั้งกองทุนดังกล่าว เพื่อขอความเห็นชอบในการสนับสนุนการจัดตั้งกองทุนจากรัฐบาลและจำนวนเงินที่จะให้การสนับสนุน พร้อมทั้งแจ้งผลให้ประธาน ASOMM และสำนักงานเลขาธิการอาเซียนทราบต่อไป นั้น

กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ขอเรียนชี้แจงข้อเท็จจริง ดังนี้

๑. กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ได้นำเรื่องการจัดตั้งกองทุนด้านแร่ธาตุอาเซียน (ASEAN Minerals Trust Fund) เสนอขอความเห็นชอบในการจัดตั้งกองทุนและจำนวนเงินที่จะให้การสนับสนุนกองทุนต่อคณะรัฐมนตรี

๒. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือขอความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงบประมาณ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าวไม่มีข้อขัดข้องต่อข้อเสนอของ กระทรวงอุตสาหกรรม โดยกระทรวงการต่างประเทศมีความเห็นว่า การดำเนินการจัดตั้งกองทุนด้านแร่ธาตุอาเซียน (ASEAN Minerals Trust Fund) ไม่มีประเด็นเกี่ยวข้องที่จะต้องดำเนินการตาม บทบัญญัติในมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีความเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับแนวทางการสมทบทุน โดยเห็นควรให้มีการกำหนดระยะเวลาของการสมทบทุนและประเมินผลการใช้ประโยชน์จากการจัดตั้ง กองทุน เพื่อให้การสมทบทุนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และไม่มีผลกระทบต่อการบริหารจัดการ งบประมาณในระยะยาวและเป็นการใช้งบประมาณแผ่นดินให้เกิดประโยชน์คุ้มค่าสูงสุด ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๑ เห็นชอบตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอ โดยให้ นำความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไปพิจารณาด้วย

๓. จากมติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบให้กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ตั้งค่าของงบประมาณสำหรับเงินสนับสนุนกองทุนดังกล่าวปีละ ๑๕,๐๐๐ เหรียญสหรัฐหรือเมริกา ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๒ เป็นต้นมา ยังไม่มีการส่งเงินให้แก่กองทุน เนื่องจากรัฐสมาชิกอื่นยังไม่มี ความพร้อม ต่อมา ในการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านแร่ธาตุอาเซียน ครั้งที่ ๑๐ ณ กรุงเทพมหานคร เมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๕๓ สาธารณรัฐอินโดนีเซียขอให้มีการจัดทำและลงนามในความตกลงว่าด้วยการจัดตั้ง

กองทุนด้านแร่ธาตุอาเซียนโดยรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบด้านเหมืองแร่ก่อน จึงจะเสนอของบประมาณจากรัฐบาลอินโดนีเซียได้ เมื่อกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ได้พิจารณาร่างความตกลงว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนด้านแร่ธาตุอาเซียน (คำแปลอย่างไม่เป็นทางการ) ซึ่งกำหนดให้รัฐสมาชิกแต่ละประเทศต้องสนับสนุนเงินทุนปีละ ๑๕,๐๐๐ เหรียญสหรัฐอเมริกา โดยจำนวนเงินที่ให้การสนับสนุนดังกล่าวสามารถปรับเปลี่ยนได้ขึ้นอยู่กับความตกลงกันของรัฐสมาชิก เห็นว่า การจัดตั้งกองทุนดังกล่าวจะมีผลผูกพันงบประมาณแผ่นดิน ร่างความตกลงว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนด้านแร่ธาตุอาเซียนน่าจะเข้าข่ายเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับความตกลงที่จะต้องเสนอรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ ตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งบัญญัติให้การจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศใดที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่จึงเห็นว่า เรื่องนี้อาจเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายซึ่งควรที่จะได้พิจารณาหาข้อยุติเสียก่อนดำเนินการต่อไป

๔. กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่จึงขอหารือในประเด็นข้อกฎหมาย ดังนี้

๔.๑ การจัดทำความตกลงว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนด้านแร่ธาตุอาเซียน (ASEAN Minerals Trust Fund) โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้ลงนามในข้อตกลงจัดอยู่ในประเภทการทำหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่ อย่างไร และกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่จะต้องดำเนินการตามความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศหรือไม่ อย่างไร

๔.๒ ตามร่างความตกลงว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนด้านแร่ธาตุอาเซียน (ASEAN Minerals Trust Fund) ในข้อ ๒ (๑) และ (๒) ได้กำหนดให้รัฐสมาชิกแต่ละรัฐต้องสนับสนุนเงินทุนปีละ ๑๕,๐๐๐ เหรียญสหรัฐอเมริกา โดยจำนวนเงินที่ให้การสนับสนุนดังกล่าวสามารถปรับเปลี่ยนได้ขึ้นอยู่กับความตกลงกันของรัฐสมาชิก นั้น หากคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ความตกลงว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนด้านแร่ธาตุอาเซียน (ASEAN Minerals Trust Fund) จัดอยู่ในประเภทการทำหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อได้มีการลงนามในความตกลงดังกล่าวแล้ว หากต่อมามีการปรับเปลี่ยนเงินทุนสนับสนุน จะต้องมีการเสนอขอความเห็นชอบจากรัฐสภาตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อีกหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๖) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงบประมาณ) ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ (กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย) และผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงและความเห็นปรากฏข้อเท็จจริงและความเห็นเพิ่มเติมว่า ร่างความตกลงว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนด้านแร่ธาตุอาเซียน (ASEAN Minerals Trust Fund) ที่ส่งมาพร้อมกับหนังสือขอหารือของกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่โดยมีคำแปลอย่างไม่เป็นทางการประกอบมาด้วยนั้น เป็นร่างที่สาธารณรัฐอินโดนีเซียจัดทำและเสนอต่อที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านแร่ธาตุอาเซียน (ASOMM) เพื่อให้มีการจัดทำความตกลงในระดับรัฐบาลโดยมีรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบด้านเหมืองแร่เป็นผู้ลงนาม และสาธารณรัฐอินโดนีเซียจะได้นำความตกลงดังกล่าวเสนอของบประมาณเป็นเงินสนับสนุนกองทุนจากรัฐบาลของประเทศตนได้ โดยที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านแร่ธาตุอาเซียนขอให้สมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศรีบไปพิจารณาร่างที่สาธารณรัฐอินโดนีเซียเสนอ ถ้ามีความเห็นในการแก้ไขปรับปรุงอย่างไรให้แจ้งไปยัง

เลขธิการอาเซียนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่แจ้งภายในระยะเวลาดังกล่าวจะถือว่าให้ความเห็นชอบ ซึ่งขณะนี้ ได้พ้นระยะเวลาที่กำหนดให้เสนอความเห็นในการแก้ไขปรับปรุงแล้ว โดยฝ่ายไทยไม่ได้แสดงความเห็นใดๆ และทราบว่ารัฐสมาชิกอาเซียนจำนวน ๒ หรือ ๓ ประเทศที่เสนอขอแก้ไขปรับปรุง แต่ยังไม่ทราบว่าเลขธิการอาเซียนได้ดำเนินการถึงขั้นตอนใดในการจัดทำเป็นร่างของที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านแร่ธาตุอาเซียนเพื่อเสนอตามลำดับขั้นตอนให้มีการจัดทำเป็นข้อตกลงในระดับรัฐบาลของรัฐสมาชิกอาเซียนต่อไป นอกจากนี้ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ยังไม่ได้แจ้งหรือขอคำปรึกษาหารือกับกระทรวงการต่างประเทศเกี่ยวกับการจัดทำร่างความตกลงว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนด้านแร่ธาตุอาเซียน สำหรับความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศตามหนังสือ ด่วนมาก ที่ กต ๑๒๐๔/๕๓๗ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นการให้ความเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนด้านแร่ธาตุอาเซียนเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น มิได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการจัดทำความตกลงเรื่องดังกล่าวด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๖) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ประกอบกับข้อเท็จจริงและความเห็นเพิ่มเติมดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ร่างความตกลงว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนด้านแร่ธาตุอาเซียนพร้อมคำแปลอย่างไม่เป็นทางการที่ส่งมาพร้อมกับหนังสือขอหารือของกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ นั้น ยังมีใช้ร่างความตกลงฉบับสมบูรณ์ซึ่งจัดทำขึ้นในระดับรัฐบาลกับรัฐบาลที่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบด้านเหมืองแร่จะลงนามได้ เป็นเพียงอยู่ในระหว่างขั้นตอนดำเนินการของที่ประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส โดยไม่ปรากฏว่าที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโส ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบเนื้อหาของร่างความตกลงฯ แล้ว ร่างความตกลงฯ ที่หารือจึงยังไม่เป็นที่ยุติ คณะกรรมการฯ จึงไม่สามารถนำร่างความตกลงดังกล่าวมาพิจารณาเนื้อหาตามประเด็นข้อหาหรือได้

นอกจากนี้ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ควรจะได้ปรึกษาหารือปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำความตกลงระหว่างประเทศกับหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการทำ ความตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ ตามมาตรา ๑๒^๑ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ เสียก่อน เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปตามขั้นตอนของการบริหารราชการแผ่นดิน ตามข้อ ๔^๒ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษา ให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒



(นายอัสพร จารุจินดา)

เลขธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๔

^๑มาตรา ๑๒ กระทรวงการต่างประเทศมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการต่างประเทศและราชการอื่น ตามที่ได้มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวง การต่างประเทศ

^๒ข้อ ๔ เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปตามขั้นตอนของการบริหารราชการแผ่นดิน เรื่องที่ กรรมการกฤษฎีกาจะพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายจะต้องเป็นเรื่องที่ได้มีการปรึกษาหารือระหว่างส่วนราชการ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบหรือรักษาการตามกฎหมายแล้ว เว้นแต่จะเป็นกรณีเร่งด่วนหรือมีความจำเป็นอย่างอื่นตามที่ คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีจะได้มีมติหรือคำสั่ง