



การกำหนดข้อสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

หากได้ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่ละฉบับที่ผ่านมาในอดีต จะพบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับต่างก็ได้วางหลักการเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยของรัฐและองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยไว้เป็นหลักการในลักษณะทำนองเดียวกันว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” และหากจะพิจารณาเฉพาะแต่ในส่วนของการทำ “หนังสือสัญญา” ต่าง ๆ กับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศแล้ว รัฐธรรมนูญทุกฉบับก็ได้บัญญัติไว้เป็นหลักการในลักษณะทำนองเดียวกันว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาต่าง ๆ กับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ จากหลักการดังกล่าวเมื่อพิจารณาประกอบกับหลักการเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยและองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่าอำนาจในการทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศนั้นย่อมเป็นอำนาจของ “ฝ่ายบริหาร” ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนั้นผ่านทางคณะรัฐมนตรี

อย่างไรก็ดี แม้คณะรัฐมนตรีที่เป็นฝ่ายบริหารจะมีอำนาจหน้าที่ในการทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศก็ตาม แต่โดยที่หนังสือสัญญาบางประเภทอาจมีความสำคัญและมีผลกระทบอย่างมากต่อประเทศชาติ ดังนั้น ก่อนที่หนังสือสัญญาดังกล่าวจะมีผลผูกพันระหว่างประเทศไทยกับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นภาคีแห่งหนังสือสัญญาแล้ว จึงสมควรที่จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบทั้งโดยคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่ในการทำหนังสือสัญญาดังกล่าว และจากรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะที่เป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยด้วยอีกชั้นหนึ่งด้วย ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับจึงกำหนดให้หนังสือสัญญาบางประเภทต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันตามหนังสือสัญญาดังกล่าว

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หรือรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้น ได้วางหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาไว้ในหมวด ๘ คณะรัฐมนตรี มาตรา ๑๗๘ ซึ่งได้มีการเพิ่มหลักการใหม่ ๆ เกี่ยวกับการจัดทำหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาไว้ในหลายประเด็นด้วยกัน ดังนั้น เพื่อให้เป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการจัดทำหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาดังกล่าว คอลัมน์ “มุมมองก่อนความคิดนิติบัญญัติ : Legal reflection” จึงใคร่ขอแนะนำเสนอสาระสำคัญในประเด็นเรื่องดังกล่าว ดังนี้



๑. ประเภทของหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดประเภทของหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาไว้ในมาตรา ๑๗๘ วรรคสองและวรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า

“หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา และหนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความเรื่อง หากรัฐสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบ

หนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวางตามวรรคสอง ได้แก่ หนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรี เขตศุลกากรร่วมหรือการให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทำให้ประเทศต้องสูญเสียสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดหรือบางส่วน หรือหนังสือสัญญาอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”

คำว่า “หนังสือสัญญา” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ นั้น แม้รัฐธรรมนูญจะไม่ได้บัญญัติความหมายไว้โดยตรง แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ” แล้ว อาจกล่าวได้ว่า “หนังสือสัญญา” ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๘ หมายถึง ความตกลงระหว่างประเทศทุกประเภทที่จัดทำขึ้นระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศในรูปแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษร และอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะถูกบันทึกไว้ในเอกสารฉบับเดียวหรือหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกัน และไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร^๑

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ วรรคสองและวรรคสาม ดังกล่าวแล้ว สามารถแบ่งประเภทของหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาเป็น ๔ ประเภท คือ

- (๑) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศ
- (๒) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ
- (๓) หนังสือสัญญาที่รัฐบาลจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามหนังสือสัญญา
- (๔) หนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง

จะพิจารณาเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดประเภทของหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาไว้ในมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง โดยกำหนดให้หนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภามีทั้งสิ้น ๕ ประเภท คือ

^๑ เทียบเคียง คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๔๒ ที่ ๓๓/๒๕๔๓ และที่ ๖-๗/๒๕๕๑.



- (๑) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย
- (๒) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย หรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ
- (๓) หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา
- (๔) หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง
- (๕) หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

ในการนี้ เพื่อให้มีความเข้าใจถึงประเภทของหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ดังกล่าว โปรดดูตารางเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
<p>มาตรา ๑๗๘ วรรคสองและวรรคสาม</p> <p>“หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา และหนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง หากรัฐสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบ</p> <p>หนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวางตามวรรคสองได้แก่ หนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรี เขตศุลกากรร่วมหรือการให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทำให้ประเทศต้องสูญเสียสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดหรือบางส่วน หรือหนังสือสัญญาอื่นตามกฎหมายบัญญัติ”</p>	<p>มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง</p> <p>“หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว”</p>



เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๘ วรรคสอง ยังคงหลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ในเรื่องกำหนดประเภทหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๘ วรรคสาม ได้มีการบัญญัติเพิ่มเติมบทนิยามของ “หนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง” ได้แก่ “หนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรี เขตศุลกากรร่วม หรือการให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทำให้ประเทศต้องสูญเสียสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดหรือบางส่วนหรือหนังสือสัญญาอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งน่าจะทำให้หนังสือสัญญาประเภทนี้มีความหมายและลักษณะที่ชัดเจนแน่นอนมากยิ่งขึ้น

๒. การพิจารณาให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาโดยรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาโดยรัฐสภาไว้ในมาตรา ๑๗๘ วรรคสอง ตอนท้าย ซึ่งบัญญัติว่า

“...ในการนี้ รัฐสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง หากรัฐสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบ”

จะพิจารณาเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดกระบวนการพิจารณาให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาโดยรัฐสภาไว้ในมาตรา ๑๙๐ วรรคสองตอนท้าย และวรรคสาม โดยกำหนดให้รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และกำหนดให้ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ คณะรัฐมนตรีต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น รวมถึงต้องเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย

ในการนี้ เพื่อให้มีความเข้าใจถึงหลักการพิจารณาให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาโดยรัฐสภาดังกล่าว โปรดดูตารางเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
<p>มาตรา ๑๗๘ วรรคสอง ตอนท้าย</p> <p>“...ในการนี้ รัฐสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง หากรัฐสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบ”</p>	<p>มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ตอนท้าย และวรรคสาม</p> <p>“...ในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศตามวรรคสอง คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น ในการนี้ ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย”</p>



เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๘ วรรคสอง ตอนท้าย ยังคงหลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ในเรื่องการกำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบหนังสือสัญญาที่คณะรัฐมนตรีเสนอ โดยต้องพิจารณาให้เสร็จสิ้นภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง แต่ได้มีการบัญญัติเพิ่มเติมในเรื่องผลทางกฎหมายที่จะเกิดขึ้นให้ชัดเจนว่าหากรัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาไม่แล้วเสร็จภายในกรอบระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด **ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบ**

นอกจากนี้ ยังแก้ไขเพิ่มเติมโดยลดขั้นตอนการพิจารณาให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาโดยรัฐสภา จากเดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ วรรคสาม ได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีต้องเสนอ “กรอบเจรจา” สำหรับทำหนังสือสัญญาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๘ ไม่มีบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าว ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงไม่ต้องเสนอ “กรอบการเจรจา” สำหรับหนังสือสัญญา ๔ ประเภทดังกล่าวต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบแต่อย่างใด

๓. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาไว้ในมาตรา ๑๗๘ วรรคสี่ ซึ่งบัญญัติว่า

“ให้มีกฎหมายกำหนดวิธีการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและได้รับการเยียวยาที่จำเป็นอันเกิดจากผลกระทบของการทำหนังสือสัญญาตามวรรคสามด้วย”

จะพิจารณาเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาไว้ในมาตรา ๑๙๐ วรรคสามถึงวรรคห้า โดยกำหนดให้ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศตามวรรคสอง คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และเมื่อมีการลงนามในหนังสือสัญญาแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน คณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้น และในกรณีที่การปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบนั้นอย่างรวดเร็ว เหมาะสม และเป็นธรรม รวมทั้งให้มีกฎหมายที่ครอบคลุมการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญา โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป

ในการนี้ เพื่อให้มีความเข้าใจถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาดังกล่าว โปรดดูตารางเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนี้



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
<p>มาตรา ๑๗๘ วรรคสี่ “ให้มีกฎหมายกำหนดวิธีการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและได้รับการเยียวยาที่จำเป็นอันเกิดจากผลกระทบของการทำหนังสือสัญญาตามวรรคสามด้วย”</p>	<p>มาตรา ๑๙๐ วรรคสามถึงวรรคห้า “ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศตามวรรคสอง คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น ในการนี้ ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย</p> <p>เมื่อลงนามในหนังสือสัญญาตามวรรคสองแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน คณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้น และในกรณีที่การปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบนั้นอย่างรวดเร็วเหมาะสม และเป็นธรรม</p> <p>ให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดประเภทกรอบการเจรจา ขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าว โดยคำนึงถึงความ เป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้น และประชาชนทั่วไป”</p>



เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๘ วรรคสี่ ยังคงหลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ วรรคสามถึงวรรคห้า ในเรื่องการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการจัดทำหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา แต่ได้ปรับปรุงรูปแบบที่ประชาชนจะเข้ามีส่วนร่วมในการทำหนังสือสัญญาดังกล่าว จากเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ วรรคสามถึงวรรคห้า ได้บัญญัติไว้ชัดเจนถึงสิ่งที่คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ โดยเปลี่ยนเป็นการกำหนดให้มีกฎหมายกำหนดวิธีการที่ประชาชนจะเข้ามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและได้รับการเยียวยาที่จำเป็นอันเกิดจากผลกระทบของการทำหนังสือสัญญา

๔. การวินิจฉัยปัญหาความเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยปัญหาความเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาไว้ในมาตรา ๑๗๘ วรรคห้า ซึ่งบัญญัติว่า

“เมื่อมีปัญหาว่าหนังสือสัญญาใดเป็นกรณีตามวรรคสองหรือวรรคสามหรือไม่ คณะรัฐมนตรีจะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยก็ได้ ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่รับคำขอ”

จะพิจารณาเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดหลักการวินิจฉัยปัญหาความเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาไว้ในมาตรา ๑๙๐ วรรคหก ประกอบมาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๑๐ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าหนังสือสัญญาใดเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ให้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า โดยประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวไม่มีดุลพินิจที่จะส่งความเห็นหรือไม่ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เนื่องจากเป็นหน้าที่ของประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวที่จะต้องส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยในทุกกรณี และในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าหนังสือสัญญาใดเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ย่อมเป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะต้องนำหนังสือสัญญาฉบับนั้นเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันตามหนังสือสัญญานั้น



ในการนี้ เพื่อให้มีความเข้าใจถึงหลักการวินิจฉัยปัญหาความเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาดังกล่าว โปรดดูตารางเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนี้



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
<p>มาตรา ๑๗๘ วรรคห้า</p> <p>“เมื่อมีปัญหาว่าหนังสือสัญญาใดเป็นกรณีตามวรรคสองหรือวรรคสามหรือไม่ คณะรัฐมนตรีจะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยก็ได้ ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความขอ”</p>	<p>มาตรา ๑๙๐ วรรคหก</p> <p>“ในกรณีที่มีปัญหาตามวรรคสอง ให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยชี้ขาด โดยให้นำบทบัญญัติตามมาตรา ๑๕๔ (๑) มาใช้บังคับกับการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอนุโลม”</p> <p>มาตรา ๑๕๔ (๑)</p> <p>“มาตรา ๑๕๔ ร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๑๕๐ หรือร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๑๕๑ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง</p> <p>(๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า”</p>

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า กรณีที่มีปัญหาว่าหนังสือสัญญาฉบับใดต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่ นั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๘ วรรคห้า ยังคงหลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ วรรคหก ในเรื่องกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยชี้ขาด แต่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องกำหนดกรอบระยะเวลาให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่



ได้รับคำขอ รวมถึงการแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องผู้มีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย โดยกำหนดให้ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีสิทธิเสนอเรื่อง จากเดิมที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๐ วรรคหก ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา รวมกันจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๑๐ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เป็นผู้ที่มีสิทธิเสนอเรื่องดังกล่าว

บทสรุป

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบหลักการจัดทำหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๘ กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๐ แล้วจะพบว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ยังคงหลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในเรื่องกำหนดให้หนังสือสัญญาที่มีความสำคัญต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา อันได้แก่ (๑) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศ (๒) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขต ซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ (๓) หนังสือสัญญาที่รัฐบาลจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามหนังสือสัญญา และ (๔) หนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง และยังคงกำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบหนังสือสัญญาที่คณะรัฐมนตรีเสนอ โดยต้องพิจารณาให้เสร็จสิ้นภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง รวมถึงเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการจัดทำหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตลอดจนถึงกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีที่มีปัญหาว่าหนังสือสัญญาฉบับใดที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่

โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติปรับปรุงหลักการเกี่ยวกับการจัดทำหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งมีความแตกต่างจากหลักการตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ดังนี้

ประการแรก การบัญญัติเพิ่มเติมบทนิยามของ “หนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง” ว่าได้แก่ “หนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรี เขตศุลกากรร่วม หรือการให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทำให้ประเทศต้องสูญเสียสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดหรือบางส่วน หรือหนังสือสัญญาอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ประการที่สอง การบัญญัติเพิ่มเติมในเรื่องผลทางกฎหมายที่จะเกิดขึ้นให้ชัดเจนหากรัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาไม่แล้วเสร็จภายในกรอบระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบ

ประการที่สาม การปรับปรุงรูปแบบที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการทำหนังสือสัญญาดังกล่าว จากเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๐ วรรคสาม ถึงวรรคห้า ได้บัญญัติไว้ชัดเจนถึงสิ่งที่คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ โดยเปลี่ยน



เป็นการกำหนดให้มีกฎหมายกำหนดวิธีการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และได้รับการเยียวยาที่จำเป็นอันเกิดจากผลกระทบของการทำหนังสือสัญญา

ประการที่สี่ การลดขั้นตอนการพิจารณาให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาโดยรัฐสภา จากเดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ วรรคสาม ได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีต้องเสนอ “กรอบเจรจา” สำหรับการทำหนังสือสัญญาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๘ ไม่มีบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าว ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงไม่ต้องเสนอ “กรอบการเจรจา” สำหรับหนังสือสัญญา ๔ ประเภท ดังกล่าวต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบแต่อย่างใด

ประการที่ห้า การกำหนดกรอบระยะเวลาให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยปัญหาความเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ที่กำหนดให้ต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับความขอ

ประการสุดท้าย การแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องผู้มีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาว่าหนังสือสัญญาฉบับใดที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่ โดยกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีสิทธิเสนอเรื่อง จากเดิมที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ วรรคหก ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๑๐ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเป็นผู้มีสิทธิเสนอเรื่อง ดังนั้น ปัจจุบันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน จึงไม่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี เพื่อให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดกรณีที่มีปัญหาว่าหนังสือสัญญาฉบับใดต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่อีกต่อไป ซึ่งมีข้อพึงสังเกตว่า การที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีสิทธิเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในกรณีที่มีปัญหาว่าหนังสือสัญญาฉบับใดต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่ เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจในการทำหนังสือสัญญาของคณะรัฐมนตรีเอง นั้น จะสามารถเกิดผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติได้หรือไม่ เพียงใด **จ**