คู่มือสนับสนุนการดำเนินการของรัฐสภา ในการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

คณะทำงานจัดทำคู่มือสนับสนุนการดำเนินงานด้านต่างประเทศ

คณะอนุกรรมการด้านองค์ความรู้

คณะกรรมการประชาคมอาเซียนของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

หนังสือรับรองการตรวจพิจารณา

๑๔ กันยายน ๒๕๕๗

เรียน ประธานคณะอนุกรรมการด้านองค์ความรู้

ตามที่ ได้ขอความอนุเคราะห์ให้พิจารณาตรวจทานร่างคู่มือการทำงานด้านกระบวนการนิติ-บัญญัติ เรื่อง "คู่มือสนับสนุนการดำเนินการของรัฐสภาในการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย" ซึ่งเรียบเรียงขึ้นโดยคณะอนุกรรมการด้านองค์ความรู้ นั้น

ผมได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่าคู่มือการทำงานดังกล่าวนี้จะสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานของบุคลากรสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรซึ่งปฏิบัติงานด้านประชาคมอาเซียนได้เป็นอย่างดี

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

(นายธงชัย ดุลยสุข)
รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สารบัญ

๑. ภูมิหลังและความเป็นมา ๑

๒. ความสำคัญ ๑

๓. เจตนารมณ์และความมุ่งหมาย ๒

๔. การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ๖

๕. กระบวนการและขั้นตอนการจัดทำสนธิสัญญาของต่างประเทศ ๑๐

๖. คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ๒๑

๗. บทบาทของหน่วยงานธุรการของรัฐสภาในกระบวนการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ๒๒
- การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับหนังสือสัญญา ๒๔
- เทคนิคการวิเคราะห์และแนวคิดเกี่ยวกับหนังสือสัญญา ๒๗

๘. การบริหารจัดการประชุมรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา ๒๙
- การดำเนินการก่อนการประชุม ๓๑
- การดำเนินการระหว่างการประชุม ๓๑
- การดำเนินการระหลังการประชุม ๓๑

๙. ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการ ๓๒

บรรณานุกรม

คู่มือสนับสนุนการดำเนินการของรัฐสภา
ในการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ภูมิหลังและความเป็นมา

การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา วางหลักให้รัฐสภาเป็นศูนย์กลางของอำนาจทางการเมืองการปกครอง เป็นฝ่ายใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐ และเป็นที่มาของอำนาจบริหาร โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ บัญญัติสาระสำคัญรองรับหลักการดังกล่าว โดยมีเจตนารมณ์ที่ยึดถือระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในระบบรัฐสภา เป็นวิถีทางปกครองประเทศ คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรม กำหนดกลไกสถาบันทางการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้มีดุลยภาพ ประสิทธิภาพ และสัมพันธภาพต่อกัน อันจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจในการออกกฎหมายบังคับใช้ภายในรัฐ ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ให้เป็นไปตามที่ได้แถลงนโยบายไว้ต่อรัฐสภาและป้องกันไม่ให้กระทำการใด ๆ อันอาจเกิดผลเสียต่อประเทศชาติและประชาชน และมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญ ๆ ของแผ่นดิน โดยที่ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยเสมอกัน ไม่ตกอยู่ภายใต้ความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, ๒๕๕๐ : มาตรา ๑๒๒) และให้มีอำนาจที่จะควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีกระทำได้ง่ายขึ้น

โดยเหตุที่สมาชิกของรัฐสภาแต่ละคนมีความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ และความสนใจที่แตกต่างกัน อีกทั้งในการประชุมมีเรื่องที่ต้องพิจารณาจำนวนมากและมีเวลาที่จำกัด ทำให้ไม่สามารถตอบสนองภารกิจในอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จึงต้องทำหน้าที่สนับสนุนให้การใช้อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของการใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชนชาวไทย

ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนั้น มีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่สนับสนุน โดยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของสภาผู้แทนราษฎร อำนวยการเพื่อสนับสนุนกระบวนการดำเนินงานด้านนิติบัญญัติของชาติ มีพันธกิจสำคัญที่จะต้องพัฒนางานด้านการบริหารจัดการด้านวิชาการและด้านบริการให้มีคุณภาพ ส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจ มีทัศนคติที่ดี และเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การประสานงาน กำกับ เร่งรัด และติดตามการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัด รวมทั้งสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี เพื่อให้มีการจัดสรรและบริหารทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้เกิดประโยชน์แก่การพัฒนางานด้านนิติบัญญัติ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๔ : ๓)

ความสำคัญ

เรื่องใหญ่ใจความแห่งการให้รัฐสภาเป็นองค์กรพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติในกรณีรับรองในหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ มีที่มาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๗ (๑๕) บัญญัติไว้ว่าการรับฟังคำชี้แจงและการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐

ให้เป็นการประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญา สงบศึก และสัญญาอื่น กับนานาประเทศหรือกับองค์กรระหว่างประเทศ ส่วนกระบวนการดำเนินงานตามมาตรานี้นั้น บัญญัติไว้ว่า *"หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขต ซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคง ทางเศรษฐกิจ หรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา..."* และได้บังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องเปิดเผยข้อมูลแก่ประชาชนและชี้แจงต่อรัฐสภาก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ *"...คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้นในการนี้ ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย"* นอกจากนี้ เมื่อได้ลงนามในหนังสือสัญญาดังกล่าวแล้ว ก่อนจะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน คณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้น และในการที่การปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือ ผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบนั้นอย่างรวดเร็ว เหมาะสม และเป็นธรรม

ในการตกลงทำสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและฉบับอื่นๆ ที่ผ่านมาจะใช้คำว่า "หนังสือสัญญา" แตกต่างจากคำว่า "สนธิสัญญา" ตามอนุสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ.๑๙๖๙ ซึ่งเป็นการประมวลจารีตประเพณีในการทำสนธิสัญญา และวางแนวทางในการทำสนธิสัญญาระหว่างรัฐต่อรัฐ ไม่รวมถึงแนวทางในการทำสนธิสัญญาระหว่างรัฐต่อองค์การระหว่างประเทศหรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศ ด้วยกัน

คำว่า "สนธิสัญญา" ภายใต้บทนิยามนั้นอาจจะมีชื่ออย่างใดก็ได้ เช่น สนธิสัญญา อนุสัญญา พิธีสาร บันทึกความเข้าใจ เอกสารเสริมอนุสัญญา ความตกลง หนังสือแลกเปลี่ยน บันทึกการเจรจา ธรรมนูญ ปฏิญญา เป็นต้น นอกจากนั้น การตกลงด้วยวาจาระหว่างรัฐ ที่มีฐานะเป็นสนธิสัญญา แม้จะไม่ได้อยู่ภายใต้บทนิยามของอนุสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ. ๑๙๖๙ ก็ตามยังคงมีฐานะทางกฎหมายเป็นสนธิสัญญา เนื่องจากอนุสัญญากรุงเวียนนา ว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ไม่ได้มีผลกระทบต่อสนธิสัญญาที่แม้ไม่ได้อยู่ภายใต้บทนิยามของอนุสัญญากรุงเวียนนาก็ตาม ก็ไม่ได้ทำให้สนธิสัญญานั้นๆ เป็นโมฆะ หรือสิ้นผลไป

เจตนารมณ์และความมุ่งหมาย

การทำสนธิสัญญานั้นจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจในหลักการเบื้องต้นเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างหลักการแห่งอำนาจอธิปไตยกับความตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งมีผลเป็นการจำกัดอำนาจอธิปไตยบางส่วนของรัฐ เพื่อผูกพันรัฐตามสนธิสัญญา หลักการพื้นฐานที่สำคัญในการทำสนธิสัญญา ได้แก่ หลักการกระทำโดยสุจริต หลักการแสดงเจตนา หรือการแสดงเจตจำนงโดยอิสระ หรือการแสดงเจตนาโดยสมัครใจ ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญอย่างยิ่งในการทำสนธิสัญญา และเป็นที่ยอมรับในทางระหว่างประเทศ

รัฐทุกรัฐในประชาคมระหว่างประเทศมีอำนาจอธิปไตยที่เท่าเทียมกันไม่ว่ารัฐนั้นจะเล็กหรือใหญ่ การทำสนธิสัญญาจึงอยู่บนพื้นฐานแห่งหลักการเช่นว่านี้ โดยที่ทุกรัฐมีอำนาจในการทำสนธิสัญญา อำนาจในการทำสนธิสัญญาของรัฐนั้น จะกระทำผ่านตัวแทนของรัฐ ซึ่งตัวแทนของรัฐในการทำสนธิสัญญา

โดยตำแหน่ง หรือโดยมีอำนาจหน้าที่ ได้แก่

(ก) ประมุขของรัฐ หัวหน้ารัฐบาล และรัฐมนตรีวาการกระทรวงการต่างประเทศ ในการดำเนินการใดๆ หรือการกระทำทุกกรณีที่เกี่ยวกับการทำสนธิสัญญา

(ข) หัวหน้าคณะผู้แทนทางการทูต มีอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับการยอมรับ หรือการรับเอาข้อบทของสนธิสัญญาที่กระทำระหว่างรัฐผู้รับกับรัฐผู้ส่งทูตนั้น ซึ่งกรณีนี้ใช้สำหรับการทำสนธิสัญญาสองฝ่ายระหว่างสองรัฐนั้นเท่านั้น

(ค) ผู้เป็นตัวแทนรัฐ เพื่อเข้าร่วมในการประชุมระหว่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ หรือองค์กรใดขององค์การระหว่างประเทศ โดยมีอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับการยอมรับข้อบทของสนธิสัญญาในการประชุมระหว่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศ หรือองค์กรขององค์การระหว่างประเทศนั้นๆ โดยผู้แทนเหล่านั้นได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการแล้ว ผู้แทนรัฐเหล่านี้ไม่จำต้องแสดงหนังสือมอบอำนาจเต็ม (Full Powers)

นอกจากนี้รัฐอาจจะแต่งตั้ง หรือมอบอำนาจให้บุคคลใดหรือคณะบุคคลเป็นตัวแทนของรัฐผู้มีอำนาจเต็มในการเจรจาทำสนธิสัญญาได้โดยมีหนังสือมอบอำนาจเต็มในการเจรจา (negotiation) ยอมรับ (Acceptance) รับรอง (Adoption) ข้อบทของสนธิสัญญา และในการแสดงเจตนาของรัฐในการที่รัฐ จะผูกพันตามผลของสนธิสัญญา หรือเพื่อที่จะกระทำการใดๆให้เสร็จสิ้นสมบูรณ์เกี่ยวกับการทำสนธิสัญญา

รัฐภาคีไม่อาจปฏิเสธความผูกพันต่อสนธิสัญญาที่ตัวแทนได้กระทำแล้ว กล่าวคือ รัฐไม่อาจจะกล่าวอ้างความไม่สมบูรณ์ในการแต่งตั้งผู้แทนของรัฐนั้นซึ่งได้รับการแต่งตั้งมาโดยไม่เป็นไปตามกฎหมายภายในของรัฐนั้น ๆ มาเป็นข้ออ้างที่จะไม่ผูกพนตามผลของสนธิสัญญาที่กระทำขึ้นโดยการแสดงเจตนารมณ์ของรัฐ โดยผู้แทนบุคคลนั้น เวนแต่ความไม่สมบูรณ์เพราะการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ภายในนั้นเป็นที่ทราบอย่างประจักษ์แจ้ง และการแต่งตั้งที่ไม่ชอบนั้นเป็นส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมาย ภายในที่สำคัญอย่างยิ่งด้วย จึงเป็นสิ่งที่ไทยพึงระมัดระวังอย่างยิ่งในการทำสนธิสัญญา

หลังจากที่รัฐภาคีได้เจรจาตกลงและยกร่างสนธิสัญญา ตลอดจนพิจารณาร่างสนธิสัญญาจนได้ข้อบทของสนธิสัญญาตามที่รัฐภาคีเห็นชอบแล้ว ภาคีทั้งหลายก็จะให้ การรับรองร่างสนธิสัญญาที่เรียกว่าเป็นการรับรองชั่วคราว และให้ความเห็นชอบรับรอง ความถูกต้องแท้จริงของข้อบทของสนธิสัญญา (Authentication) ตามที่ได้ตกลงกันนั้น ในชั้นนี้ ร่างของความตกลงที่ผ่านการรับรองแล้วมีฐานะเป็นร่างสุดท้ายที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงแล้ว กล่าวคือเป็นร่างที่พร้อมสำหรับการลงนาม ขั้นต่อไปคือการที่รัฐภาคีพร้อมที่จะแสดงความยินยอมผูกพันตามสนธิสัญญา ซึ่งการให้ความยินยอมของรัฐเพื่อผูกพันตามสนธิสัญญานั้นสำมารถกระทำได้หลายวิธี ซึ่งวิธีที่ได้รับความนิยม และเป็นทางปฏิบัติของรัฐส่วนใหญ่ได้แก่การลงนาม (Signature) การแลกเปลี่ยนตราสาสน์ (Exchange of instruments) การให้สัตยาบัน (Ratification) การยอมรับ (Acceptance) การให้ความเห็นชอบ (Approval) การภาคยานุวัติ (Accession) สำหรับการภาคยานุวัติจะกระทำในกรณีที่รัฐนั้นไม่ได้เข้าร่วมในการเจรจาตกลงสนธิสัญญานั้นๆ แต่จะเข้ารับเอาผลของความตกลงนั้น ซึ่งรัฐใดๆ จะภาคยานุวัติ ความตกลง หรือ สนธิสัญญาใดได้นั้นต้องปรากฏว่า สนธิสัญญานั้นอนุญาตให้กระทำได้ หรือไม่มีข้อห้ามข้อจำกัดไว หรือรัฐภาคีที่มีอยู่เดิมนั้นเห็นชอบให้กระทำได้ นอกจากนั้น การให้ความยินยอมผูกพันตามสนธิสัญญาของภาคีของสนธิสัญญายังอาจจะกระทำได้โดยวิธีอื่น ๆ ตามที่รัฐภาคีของสนธิสัญญาจะได้ตกลงกัน หรืออาจจะโดยวิธีอื่นใดตามกฎหมายระหว่างประเทศ

เจตนารมณ์ในการบัญญัติเรื่องดังกล่าวนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญ สืบเนื่องมาจากช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาประเทศไทยได้มีการทำความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการเปิดเสรีการค้าการลงทุนจำนวนมาก และโดยเหตุที่การทำความตกลงการค้าเสรีดังกล่าวนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งคณะรัฐมนตรีได้ดำเนินการเป็นความลับมาโดยตลอด จึงเห็นว่าไม่ควรที่ไทยจะผูกพันตามสนธิสัญญาโดยการลงนามเพียงอย่างเดียว สมควรที่จะต้องให้รัฐสภาร่วมกันพิจารณา และต้องให้มีการให้สัตยาบันก่อนที่จะผูกพันตามสนธิสัญญา เพื่อให้โอกาสสังคมไทยได้ศึกษาอย่างรอบคอบในข้อบทของสนธิสัญญาในข้อบทที่ถูกต้องแท้จริงของสนธิสัญญานั้น (Authentic Text) และเป็นโอกาสที่สังคมไทยจะได้รู้อย่างแท้จริงว่าสนธิสัญญา หรือความตกลงที่รัฐบาลทำนั้น ทำให้สังคมไทยได้หรือเสียอะไรบ้าง และในทางกฎหมายระหว่างประเทศ อาจจะมีหรือไม่มีการกำหนดเวลาในการให้สัตยาบัน

การให้ความยินยอมของรัฐเพื่อผูกพันตามสนธิสัญญาโดยการให้สัตยาบัน (Ratification) มีความจำเป็นหลายประการ กล่าวคือ หลังจากที่ได้เจรจาตกลงทำสนธิสัญญาแล้ว และได้รับรองข้อบทในสนธิสัญญา ตลอดจนได้บรรลุข้อบทที่แน่นอนแล้ว (Definitive text) รัฐจำเป็นที่จะต้องใช้เวลาในการพิจารณาทบทวนก่อนที่จะให้ความยินยอมขั้นสุดท้ายผูกพันรัฐต่อสนธิสัญญา โดยมีเหตุผล ดังต่อไปนี้

(๑) รัฐจะได้มีเวลาในการพิจารณาทบทวนในส่วนของข้อบทในแต่ละมาตรา ซึ่งเป็นข้อบทที่แน่นอนแล้วให้ละเอียดรอบคอบอีกครั้งหนึ่ง และพิจารณาถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติ

(๒) รัฐจะได้ดำเนินการให้เป็นไปตามบทกฎหมายภายในให้ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ การทำสนธิสัญญาชนิดที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเสียก่อน ก็จะต้องดำเนินการไปตามนั้น ตลอดจนดำเนินการตามขั้นตอน กฎระเบียบ หรือกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หากมีบางกรณีเป็นสนธิสัญญา ที่มีความสำคัญและกระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยตรง รัฐอาจจะต้องดำเนินการเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงประชามติ หรือการทำประชาพิจารณ์เพื่อประเมินในผลความผูกพันของรัฐตามสนธิสัญญานั้นๆ ต่อประโยชน์โดยรวมของประเทศชาติบ้านเมือง และมวลชน

(๓) รัฐอาจจะต้องดำเนินการเพื่อออกกฎหมายภายในมารองรับเพื่อให้การปฏิบัติตามสนธิสัญญาเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย หรือออกกฎหมายบังคับการให้เป็นไปตามสนธิสัญญานั้น หรือออกกฎหมายอนุวัตรการตามสนธิสัญญา เป็นต้น

บทบาทของการให้สัตยาบันคือกระบวนการ หรือขั้นตอนที่กำหนดให้รัฐแสดงเจตนารมณ์ให้ความยินยอมผูกพันต่อรัฐตามสนธิสัญญา หากในสนธิสัญญาใดที่กำหนดให้ต้องมีการให้สัตยาบันกันก่อนสนธิสัญญาจึงจะผูกพันรัฐนั้น หากรัฐภาคีใดยังไม่ได้ให้สัตยาบัน รัฐนั้นก็ยังไม่ต้องผูกพันตามสนธิสัญญา แม้ว่ารัฐนั้นจะได้ลงนามในสนธิสัญญาแล้วก็ตาม แต่ไม่ได้หมายความว่า สนธิสัญญานั้นไม่มีผลทางกฎหมาย การแสดงความยินยอมของรัฐเพื่อผูกพันตามสนธิสัญญาโดย การให้สัตยาบันนั้นต้องกระทำต่อเมื่อ

(ก) สนธิสัญญานั้นกำหนดไว้ว่าการแสดงความยินยอมผูกพันตามสนธิสัญญาดังกล่าวให้กระทำโดยการให้สัตยาบัน

(ข) รัฐภาคีซึ่งเจรจาสนธิสัญญานั้นตกลงกันให้ต้องการให้สัตยาบัน

(ค) ตัวแทนผู้รับมอบอำนาจซึ่งได้ลงนามในสนธิสัญญานั้นจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่จะต้องมีการให้สัตยาบันโดยรัฐอีกครั้งหนึ่ง รัฐจึงจะผูกพันตามสนธิสัญญานั้น

(ง) ปรากฏตามหนังสือมอบอำนาจเต็ม Full Powers ซึ่งแสดงเจตนารมณ์ของรัฐว่าการลงนามในสนธิสัญญาของตัวแทนนั้นจะต้องมีการให้สัตยาบันอกครั้งหนึ่ง รัฐจึงจะผูกพันตามสนธิสัญญา หรือในระหว่างที่มีการเจรจากันนั้น รัฐภาคีดังกล่าวได้แสดงเจตนาเช่นว่านั้น อย่างไรก็ตาม ไม่

สามารถที่จะเปลี่ยนแปลงข้อบทของสนธิสัญญาในกระบวนการให้สัตยาบัน หมายความว่าข้อบทของสนธิสัญญาที่ได้รับการรับรองแล้ว และยืนยันในความถูกต้องสมบูรณ์แล้วนั้น เป็นข้อบทที่แน่นอนแล้วของสนธิสัญญา จึงไม่สามารถที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพื่อเป็นเงื่อนไขในการให้สัตยาบัน การให้สัตยาบันจึงเป็นการยืนยันที่รัฐจะให้ความยินยอมที่จะผูกพันตามสนธิสัญญาที่ตกลงเช่นนั้นแล้ว ดังนั้น หากรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่เป็นประโยชน์ต่อรัฐ หรือรัฐจะเสียเปรียบก็เพียงแต่ไม่ให้สัตยาบันสนธิสัญญานั้น ๆ ส่วนการที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขเพิ่มเติมนั้นจะดำเนินการไปตามที่ภาคีได้ตกลงกันในส่วนของข้อกำหนดว่าด้วย Amendment หรือ Modification ตามที่ตกลงในสนธิสัญญาต่อไป หรือเปิดการเจรจากันใหม่ในส่วนนั้น ถ้าอีกฝ่ายหรือภาคีอื่นยินยอมเจรจาด้วย

สนธิสัญญามีผลบังคับนับตั้งแต่วันที่ได้มีการลงนามในสนธิสัญญา ไม่ใช่นับตั้งแต่วันที่มีการให้สัตยาบัน เว้นแต่ในสนธิสัญญา หรือโดยรัฐภาคีที่เข้าร่วมเจรจาจะได้กำหนด หรือตกลงกันเป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ การเริ่มมีผลบังคับของสนธิสัญญา กับการผูกพันตามสนธิสัญญา เป็นคนละกรณีกัน

การให้สัตยาบันสนธิสัญญา เป็นอำนาจหน้าที่ของบุคคลผู้มีอำนาจในการทำสนธิสัญญา (Treaty-Making Power) กล่าว คือประมุขของรัฐ หรือรัฐบาลจะต้องดำเนินการตามข้อกำหนดตามกฎหมาย เช่น หากเป็นสนธิสัญญาที่ต้องผ่านการอนุมัติเห็นชอบ หรือผ่านการพิจารณาของรัฐสภาก็ต้องดำเนินการตามนั้นให้ถูกต้องเสียก่อนจึงจะให้สัตยาบันได้ ดังนั้นการแสดงเจตนาให้สัตยาบันโดยไม่ผ่านกระบวนการดังกล่าวทำให้การให้สัตยาบันไม่มีผลตามกฎหมาย จึงเป็นเรื่องที่ต้องตระหนักให้ดี

ความผูกพันตามสนธิสัญญาต่อรัฐเป็นความผูกพันที่มีอยู่เหนือดินแดนทั้งหมดของรัฐ ถือหลักสนธิสัญญาไม่มีผลย้อนหลัง (Non-Retroactivity of Treaty) ซึ่งเป็นหลักการทั่วไปที่ใช้กับการกระทำทางกฎหมายระหว่างประเทศ เว้นแต่จะปรากฏเจตนาเป็นอย่างอื่นแตกต่างไปจากที่ปรากฏในสนธิสัญญา หรือปรากฏเป็นกรณีอย่างอื่น บทบัญญัติต่างๆ ของสนธิสัญญาย่อมไม่ผูกพันภาคีของสนธิสัญญาในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่สนธิสัญญามีผลใช้บังคับต่อภาคีของสนธิสัญญานั้น หรือสถานการณ์ซึ่งได้ สิ้นสุดลงก่อนวันที่สนธิสัญญามีผล

สำหรับลักษณะความผูกพันของสนธิสัญญาในกฎหมายภายในนั้น เมื่อสนธิสัญญามีผลใช้บังคับแล้ว รัฐภาคีจะต้องผูกพันตามบทบัญญัติของสนธิสัญญา และเนื่องจากการปฏิบัติตามพันธกรณีของสนธิสัญญานี้ครอบคลุมถึงองค์กรต่างๆ ของรัฐทั้งหมดในฐานะที่องค์กรเหล่านี้ต้องทำหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามสนธิสัญญาไม่ว่าจะเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ หรือตุลาการ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายภายในมารองรับ บังคับการให้เป็นไปตามผลของสนธิสัญญานั้นๆ ซึ่งมีวิธีการต่างๆ เช่นออกพระราชบัญญัติมารองรับสนธิสัญญา การออกกฎหมายให้เป็นไปตามสนธิสัญญา หรือการนำข้อบทในสนธิสัญญามาตราเป็นกฎหมาย เป็นต้น

สิ่งที่จะต้องพิจารณาโดยรอบคอบ คือ การตั้งข้อสงวนในสนธิสัญญาในส่วนที่ไทยไม่ประสงค์ที่จะต้องผูกพันตามสนธิสัญญา ข้อกำหนดในการที่สนธิสัญญาเริ่มมีผลบังคับ (Entry into force) การแก้ไขเพิ่มเติม (Amendment) การแก้ไขเปลี่ยนแปลง (Modification) การบอกเลิกสนธิสัญญา (Termination) หรือความสิ้นผลของสนธิสัญญา และข้อกำหนดในกรณีต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่อง General exception ที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะด้านต่างๆ ความมั่นคงแห่งชาติ สุขอนามัย สิ่งแวดล้อม และหลักแห่งอำนาจอธิปไตยของรัฐ (Core Sovereignty)

การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ

การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศนั้น มีพื้นฐานมาจากความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน และเกี่ยวกับที่มาแห่งอำนาจองค์อธิปัตย์ ซึ่งมาจากอำนาจของปวงชนในหลายประเทศที่เจริญแล้ว จะบัญญัติคุ้มครองสิทธิของปวงชนไว้ในรัฐธรรมนูญ และเคารพต่อสิทธิและการเลือกโดยสมัครใจของประชาชนต่อนโยบายทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ซึ่งถือว่าเป็นรากฐานแห่งอำนาจอธิปัตย์ และเป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริง

พิจารณาในทางกฎหมายระหว่างประเทศ องค์ประกอบของรัฐประกอบด้วย เขตแดน ประชากร เอกราช และการมีอธิปไตย การมีรัฐบาลที่มีอำนาจการปกครองโดยสมบูรณ์ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าประชาชนมีความสำคัญทั้งในฐานะที่เป็นองค์ประกอบของรัฐ และเจ้าของอำนาจอธิปไตย ดังนั้นใน ประเทศที่เจริญแล้ว นอกจากจะให้ความคุ้มครองสิทธิของประชาชน และการเลือกโดยสมัครใจแล้ว ยังได้บัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ผ่านกระบวนการทำประชาพิจารณ์ และประชามติ เช่นในกรณีของประเทศสมาชิกในประชาคมยุโรป รวมทั้งออสเตรเลีย กลุ่มสแกนดิเนเวีย แม้แต่ประเทศแอฟริกาใต้ เป็นต้น ก็ได้บัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้วย

หลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็นสามฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ถือว่าเป็นการแบ่งอำนาจเพื่อกระทำหน้าที่ (Functioning) โดยประชาชนได้มอบอำนาจแก่ตัวแทนของตนในรัฐสภาเพื่อทำหน้าที่แทนประชาชนทางด้านนิติบัญญัติ ใช้อำนาจบริหารกิจการบ้านเมืองผ่านทางคณะรัฐมนตรี และพิจารณาพิพากษาอรรถคดีผ่านศาลสถิตยุติธรรม นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติสิทธิโดยตรงของประชาชนในการใช้อำนาจตามกรอบของรัฐธรรมนูญ เช่น

๑. สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน โดยบุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เวนแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความ มั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

เจตนารมณ์ของกฎหมายมาตรานี้ก็เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะ ทำให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารงานของรัฐและง่ายต่อการตรวจสอบข้อมูล ข่าวสาร รวมถึงข้อตกลงและพันธกรณีต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้ไปทำความตกลงกับต่างประเทศด้วย

๒. สิทธิที่จะได้รับข้อมูล โดยบุคคลย่อมมีสิทธิที่จะได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพ สิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียอันสำคัญอื่นใดที่เกียวกับตนหรือชมชน ท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณา ในเรื่องดังกล่าว

การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อน ดำเนินการ

เจตนารมณ์ เพื่อคุ้มครองสิทธิการมีส่วนร่วมในการรับรู้และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในการวางแผนและการดาเนินกิจการที่อาจมีผลกระทบต่อบุคคลและส่วนรวม หรืออาจมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียย่อมมีสิทธิได้รับคำชี้แจงและร่วมแสดงความคิดเห็นก่อนที่รัฐจะ

อนุญาตหรือจะดำเนินการ เช่น การให้สัมปทานระเบิดหิน ตั้งโรงงานอุตสาหกรรม ตั้งโรงงาน กาจัดขยะมูลฝอย หรือการออกกฎต่าง ๆ เป็นต้น

๓. สิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับการคุ้มครองจากรัฐ เป็นสิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครองในการได้รับข้อมูลที่เป็นความจริงและมีสิทธิร้องเรียน เพื่อให้ได้รับการแก้ไขเยียวยาความเสียหายรวมทั้งมีสิทธิรวมตัวกันเพื่อพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค

ให้มีองค์การเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภค ทำหน้าที่ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐในการตราและ การบังคับใช้กฎหมายและกฎ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งนี้ให้ รัฐสนับสนุนงบประมาณในการดาเนินการขององค์การอิสระดังกล่าวด้วย

เจตนารมณ์ เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคคือผู้ใช้สินค้าและบริการที่จะทราบความเป็นจริงเกี่ยวกับสินค้าและบริการ และมีสิทธิร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้สินค้าและบริการ ซึ่งรวมทั้งสินค้า และบริการที่ผู้ประกอบวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมดาเนินกิจการอยู่ด้วย

๔. แนวนโยบายด้านการต่างประเทศ โดยรัฐต้องส่งเสริมสัมพันธไมตรีและความร่วมมือกับนานาประเทศและพึงถือหลักในการปฏิบัติต่อกันอย่างเสมอภาค ตลอดจนต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี รวมทั้งตามพันธกรณีที่ ได้กระทำไวกับนานาประเทศ ตลอดจนต้องให้ความคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์ของคนไทยใน ต่างประเทศ

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญก็เพื่อให้รัฐบาลต้องส่งเสริมสัมพันธไมตรีและความร่วมมือกับนานาประเทศด้วยหลักแห่งความเสมอภาค เพื่อผลประโยชน์ และความมั่นคงของชาติ โดยในการร่วมมือกับนานาประเทศรัฐควรถือหลักความเสมอภาค หลักถ้อยทีถ้อยปฏิบัติ หลักต่าง ตอบแทนเยี่ยงคนชาติเดียวกัน ทั้งต้องถือตามพันธกรณีทีประเทศไทยได้ทำสนธิสัญญากับนานาประเทศและ องค์การระหว่างประเทศ โดยรัฐบาลต้องตรากฎหมายหรือบังคับใช้กฎหมาย หรือตีความกฎหมายให้ สอดคล้องและอนุวัตรการตามสนธิสัญญาดังกล่าวด้วย

รัฐบาลต้องส่งเสริมการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวกับนานาประเทศและต้องคุ้มครองดูแลผลประโยชน์ของคนในต่างประเทศด้วย

๕. แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ มีอยู่หลายประเด็นที่ควรจะนำมาศึกษา เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธรกิจ SMEs และพันธกรณีต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

(๑) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเวนการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธรกิจซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เวนแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์สวนรวมหรือจัดให้มีสาธารณูปโภค

(๒) สนับสนุนให้มีการใช้หลักคุณธรรม จริยธรรม และหลักธรรมาภิบาล ควบคู่กับการประกอบกิจการ

(๓) กำกับการให้การประกอบกิจการมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาดตัดตอนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางออม และคุ้มครองผู้บริโภค

(๔) ดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม คุ้มครอง ส่งเสริม ขยายโอกาส ใน

การประกอบอำชีพของประชาชนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนา ภูมิปัญญาท้องถิ่นและภูมิปัญญาไทย เพื่อใช้ในการผลิตสินค้า บริการและการประกอบอาชีพ

(๕) คุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาดส่งเสริมให้สินค้าเกษตรได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรในรูปของสภาเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร

(๖) ส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระ และการรวมกลุ่มเพื่อประกอบอาชีพตลอดทั้งการรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อดำเนินกิจการด้านเศรษฐกิจ

(๗) ส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรภาคเอกชนทางเศรษฐกิจทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง

(๘) ส่งเสริมอุตสาหกรรมแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรเพื่อให้เกิดมูลค่าเพิ่ม ทางเศรษฐกิจ

เจตนารมณ์ เพื่อกำหนดให้เป็นนโยบายที่ต้องนำไปใช้ในการดำเนินการเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยรัฐต้องไม่แทรกแซงและควบคุมกลไกตลาด หรือประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชนเว้นแต่เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคง หรือผลประโยชน์ส่วนรวมหรือกิจการที่มีลักษณะเป็นสาธารณูปโภค รัฐต้องป้องกันมิให้มีการเอารัดเอาเปรียบกันทางเศรษฐกิจ รวมทั้งคุ้มครองการประกอบกิจการให้เป็นไปอย่างเสรีและเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาด และคุ้มครองผู้บริโภค ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นและภูมิปัญญาไทย คุ้มครอง และรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและส่งเสริมให้สินค้าเกษตรได้รับผลตอบแทนสูงสุด ส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรภาคเอกชนทางเศรษฐกิจทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง และส่งเสริมอุตสาหกรรมแปรรูปผลผลิตทางเกษตรเพื่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ

๖. แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ให้รัฐต้องดำเนินการ ดังนี้

(๑) จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดาเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

(๒) ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกาจัดภาวะมลพิษที่มีผล ต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและคุณภาพชีวิต ของประชาชน โดยประชาชน ชมชนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน

เจตนารมณ์ เพื่อกำหนดเป็นนโยบายให้รัฐต้องบำรุงรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและควบคุมการจำกัดมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัยและคุณภาพชีวิต โดยรณรงค์ให้ประชาชนตระหนักถึงสภาวะโลกร้อน การสนับสนุนให้ปลูกป่าทดแทน เป็นต้น

๗. หลักเกณฑ์การทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศไทยกับนานาประเทศ ได้บัญญัติไว้ ว่า *"พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ"*

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย หรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญา หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติ เพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญาหรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือสังคมของประเทศอย่างกวางขวาง หรือมีผลผูกพนด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว

ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศตามวรรคสอง คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น ในการนี้ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย

เมื่อลงนามในหนังสือสัญญาตามวรรคสองแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน คณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้นและในกรณีที่การปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือผู้ประกอบการขนาดกลางขนาดย่อม คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ทีได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป

ในกรณีที่มีปัญหาตามความข้างต้น ให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยชี้ขาดเจตนารมณ์ของกฎหมายกำหนดไว้เพื่อ

๑) ให้การทำสนธิสัญญาอื่นระหว่างประเทศไทยกับนานาประเทศ หรือกับองค์กรระหว่างประเทศ เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในฐานะทรงเป็นประมุขแห่งรัฐ

๒) สนธิสัญญาหรือหนังสือสัญญาที่คณะรัฐมนตรีต้องขอรับความเห็นชอบจากรัฐสภาในกรอบการเจรจาและต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนและภายหลังการเจรจา หรือก่อนลงนามในสัญญามีทั้งสิ้น ๕ ประเภท คือ

ก) ประเภทที่มีบทเปลี่ยนแปลงอำนาจอธิปไตยของรัฐ

ข) ประเภทมีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่ อาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญา หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ

ค) ประเภทที่มีผลกระทบด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง

ง) ประเภทที่มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

จ) ประเภทที่ต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา

๓) มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความ มั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกวางขวาง หรือมีผลผูกพนด้านการค้าหรือบริการ ลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ

๔) กำหนดให้มีการเยียวยาประชาชน หรือผู้ประกอบการขนาดกลางหรือขนาดย่อม ผู้ได้รับผลกระทบจากหนังสือสัญญา

๕) กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจชี้ขาดวินิจฉัยในกรณีเกิดปัญหาเกี่ยวกับประเภทของหนังสือสัญญาและการทำหนังสือสัญญาว่าต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่

โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ซึ่งบัญญัติว่า *"ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศตามวรรคสอง คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและต้องชี้แจงต่อรัฐสภา เกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้นในการนี้ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย"* และปรากฏในวรรคสี่ความว่า *"เมื่อลงนามในหนังสือสัญญาแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันคณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสำมารถเข้าถึง*

รายละเอียดของ หนังสือสัญญานั้น" จึงเห็นได้ว่าประชาสังคม มีส่วนร่วมในกระบวนการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ในขั้นก่อนการเจรจาทำหนังสือสัญญา และขั้นก่อนการแสดงเจตนาผูกพันตามสนธิสัญญาด้วย และประชาชนมีสิทธิในการได้รับการเยียวยา จากผลกระทบทางลบต่อตน ในภาคส่วนที่การผูกพันตามหนังสือสัญญานั้นๆ มีผลโดยตรงดังกล่าว

แนวคิดของมาตรา ๑๙๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นี้ ได้วางหลักการที่มีประโยชน์ต่อสังคม และเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ทำให้สังคมมีโอกาสได้รับรู้ และเลือกทิศทางการพัฒนา หรือสภาพสังคมที่ควรจะเป็นจากการตัดสินใจของตนเอง แต่ยังประสบปัญหาในทางปฏิบัติและบทบัญญัติของมาตราดังกล่าวที่ยังมีปัญหาอยู่ทำให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญมาตรานี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกวางขวาง และอาจจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ให้เหมาะสม หรือมีมาตรการที่ดีในการบังคับใช้ ประกอบกับจะต้องมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการกำหนดขั้นตอนในการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศด้วย

กระบวนการและขั้นตอนการจัดทำสนธิสัญญาของต่างประเทศ

กระบวนการในการทำสนธิสัญญาเป็นกระบวนการที่มีขั้นตอนต่าง ๆ เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทั้งในระดับระหว่างประเทศและในระดับภายในประเทศ โดยเริ่มต้นจากการที่ประเทศคู่สัญญามีความประสงค์จะสร้างความร่วมมือระหว่างกันในเรื่องต่าง ๆ ส่งผลให้ฝ่ายบริหารต้องตัดสินใจว่าจะรับคำเสนอในการทำความตกลงระหว่างกันหรือไม่ในรูปแบบใด จากนั้นจึงดำเนินการเจรจาและตกลงกันโดยมีข้อจำกัดในเรื่องวัตถุประสงค์ของสนธิสัญญาที่จะต้องไม่ขัดกับกฎหมายภายในประเทศเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เมื่อมีการเจรจาตกลงระหว่างประเทศคู่สัญญาแล้ว

ขั้นตอนถัดไปคือการวางโครงร่างสนธิสัญญา เพื่อกำหนดรูปแบบ และรายละเอียดของเนื้อหาในความตกลงฯ ในแต่ละหมวด ซึ่งคู่เจรจาจะต้องแสดงเจตนายอมรับบทบัญญัติในความตกลงฯ ว่าถูกต้องตรงตามที่ได้เจรจาและตกลงกันไว้ การยอมรับในขั้นตอนนี้ยังไม่มีผลที่จะก่อให้เกิดพันธกรณีใด ๆ ระหว่างประเทศคู่เจรจาจากนั้นจึงทำการรับรองความถูกต้องของสนธิสัญญาซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้ายที่คู่เจรจาจะได้ตรวจสอบร่างสนธิสัญญาก่อนที่จะมีการลงนามรับรองสนธิสัญญาโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศหรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐ

การดำเนินการในขั้นตอนต่อไปเป็นการนำสนธิสัญญากลับเข้าสู่การพิจารณาตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญภายในของแต่ละประเทศกำหนดว่าสนธิสัญญาต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาหรือไม่ จากนั้นฝ่ายบริหารจึงสามารถแสดงเจตนาผูกพันตามพันธกรณีที่กำหนดในสนธิสัญญาได้ การให้ความยินยอมที่จะผูกพันตามความตกลงเป็นกระบวนการภายในประเทศที่แต่ละประเทศสามารถกำหนดเงื่อนไขและขั้นตอนขึ้นเอง การที่ฝ่ายบริหารของประเทศคู่เจรจาจะดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายภายในประเทศกำหนดไว้หรือไม่นั้นไม่สามารถใช้เป็นเหตุที่จะไม่ปฏิบัติตามสนธิสัญญา เนื่องจากกฎหมายระหว่างประเทศอันได้แก่อนุสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ. ๑๙๖๙ กำหนดว่าเมื่อประเทศคู่สัญญาได้แสดงเจตนาเข้าผูกพันตามสนธิสัญญาแล้วจะยกเอาความไม่สมบูรณ์ตามกฎหมายภายในประเทศมาเป็นข้ออ้างกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเพื่อปฏิเสธการปฏิบัติตามสนธิสัญญาไม่ได้

กระบวนการภายในประเทศขั้นตอนสุดท้ายคือการที่ประเทศคู่สัญญาแต่ละฝ่ายต้องดำเนินการให้เป็นไปตามสนธิสัญญาโดยทำให้สนธิสัญญามีสภาพบังคับใช้ภายในประเทศของตนได้ อาทิ หาสสนธิสัญญาระบุให้มีผลบังคับใช้เมื่อประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา รัฐบาลต้องนำสนธิสัญญาตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาหรือหากระบุให้ต้องมีพรราชบัญญัติรองรับ รัฐบาลต้องดำเนินการให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติรองรับสนธิสัญญานั้นด้วย ขั้นตอนสุดท้ายเป็นกระบวนการระหว่างประเทศคือการจดทะเบียนสนธิสัญญากับสหประชาชาติเพื่อประโยชน์ในการเก็บและเผยแพร่ในทางระหว่างประเทศรวมทั้งเพื่อให้สามารถใช้สนธิสัญญานั้นกล่าวอ้างในศาลระหว่างประเทศได้

สหรัฐอเมริกา

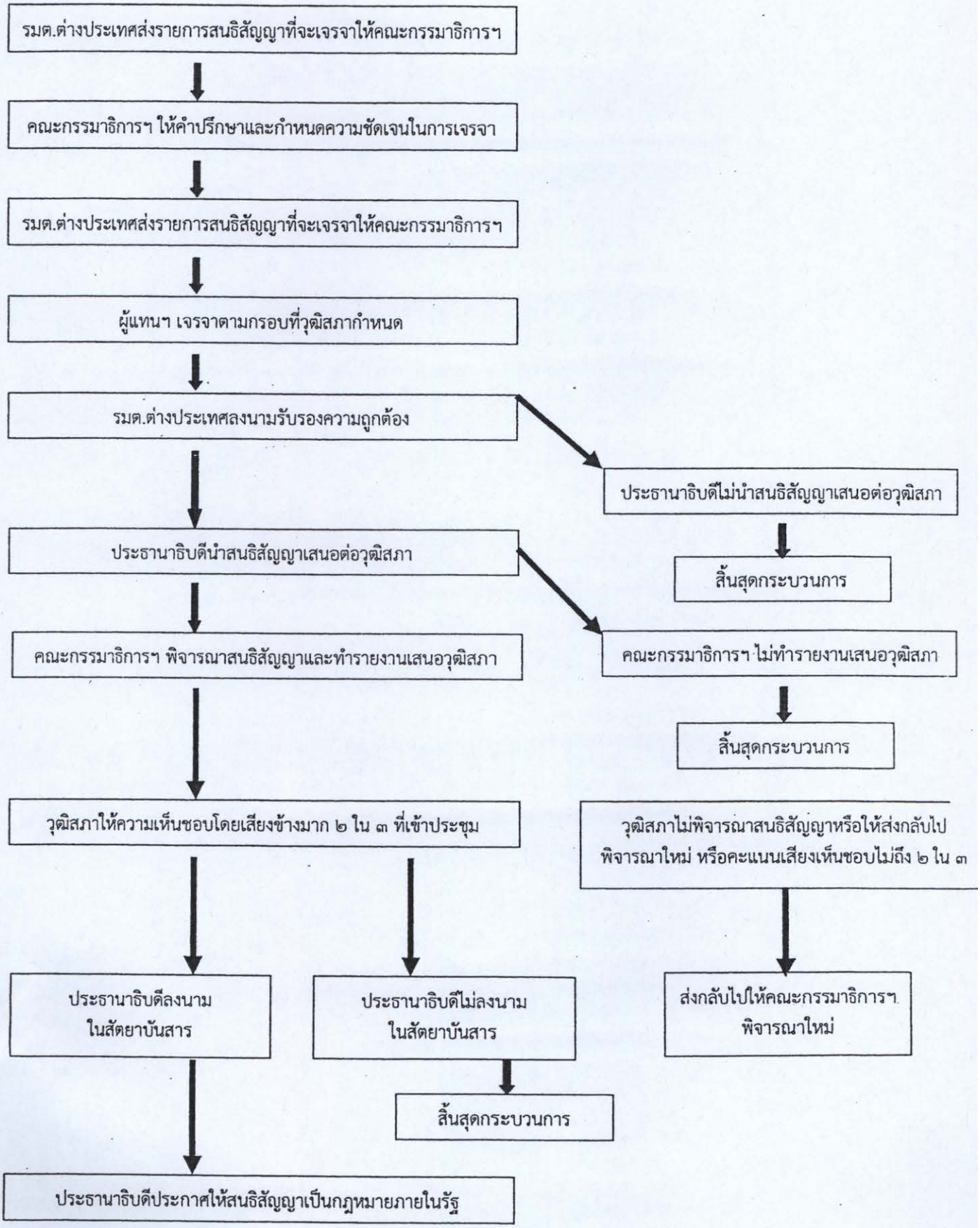
กระบวนการทำสนธิสัญญากับต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาจำแนกได้ ๒ กระบวนการ ได้แก่ กระบวนการจัดทำสนธิสัญญาซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และกระบวนการทำความตกลงระหว่างประเทศที่เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ

กระบวนการจัดทำสนธิสัญญาเริ่มจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการเจรจาจะส่งบัญชีสนธิสัญญาสำคัญ ๆ ที่จะเจรจาตามเวลาที่กำหนดต่อคณะกรรมาธิการความสัมพันธ์ต่างประเทศ วุฒิสภา และคณะกรรมาธิการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สภาผู้แทนราษฎรเพื่อกำหนดความชัดเจนในการเจรจาและให้คำปรึกษาในเรื่องแบบหรือเนื้อหาของสนธิสัญญาแก่ รัฐมนตรี จากนั้นผู้แทนการเจรจาจะดำเนินการเจรจาตามกรอบที่วุฒิสภากำหนด เมื่อคู่เจรจาเห็นตรงกันในสนธิสัญญาจึงทำการลงนามรับรองความถูกต้องโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งประธานาธิบดีจะนำสนธิสัญญาเสนอต่อวุฒิสภา โดยคณะกรรมาธิการฯ วุฒิสภาเป็นผู้พิจารณาสนธิสัญญาและทำรายงานพร้อมมติที่ประชุมต่อวุฒิสภาว่าการให้สัตยาบันควรจะมีการกำหนดเงื่อนไขหรือตั้งข้อสงวนอย่างไรหรือไม่ เมื่อวุฒิสภาเห็นชอบตามมติของคณะกรรมาธิการฯ โดยเสียงข้างมาก ๒ ใน ๓ ของวุฒิสภาที่เข้าประชุมแล้ว สามารถเสนอต่อประธานาธิบดีเพื่อพิจารณาลงนามในสัตยาบันสารต่อไป

อย่างไรก็ตาม หากวุฒิสภาไม่พิจารณาสนธิสัญญา หรือพิจารณาแล้วเห็นว่าควรส่งกลับไปให้คณะกรรมาธิการฯ พิจารณาใหม่ หรือคะแนนเสียงของวุฒิสภาที่ให้ความเห็นชอบไม่ถึง ๒ ใน ๓ จะต้องส่งสนธิสัญญากลับมาที่คณะกรรมาธิการฯ เพื่อพิจารณาใหม่อีกครั้ง จากนั้นประธานาธิบดีจะลงนามในสัตยาบันสารและดำเนินการตามเงื่อนไขของสนธิสัญญาเพื่อให้สนธิสัญญามีผลบังคับใช้ อาทิ กรณีสนธิสัญญาทวิภาคีอาจต้องแลกเปลี่ยนสัตยาบันสารกับประเทศคู่สัญญา หรือกรณีสนธิสัญญาพหุภาคีอาจต้องส่งสัตยาบันสารครบตามจำนวนที่ระบุในสนธิสัญญา เป็นต้น ขั้นตอนสุดท้ายประธานาธิบดีจะประกาศการมีผลบังคับใช้ของสนธิสัญญาให้เป็นกฎหมายภายในประเทศ

ในกรณีของกระบวนการทำความตกลงระหว่างประเทศที่เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะเมื่อผู้แทนการเจรจาเห็นชอบในเนื้อหาของความตกลงฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศจะมอบอำนาจให้ผู้แทนการเจรจาลงนามในความตกลงฯ โดยความตกลงฯ จะมีผลผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในความตกลงฯ โดยประธานาธิบดีนำความตกลงระหว่างประเทศเสนอต่อสภาคองเกรสเพื่อทราบภายใน ๖๐ วันหลังจากที่ความตกลงฯ มีผลบังคับใช้

กระบวนการจัดทำสนธิสัญญาของสหรัฐอเมริกา



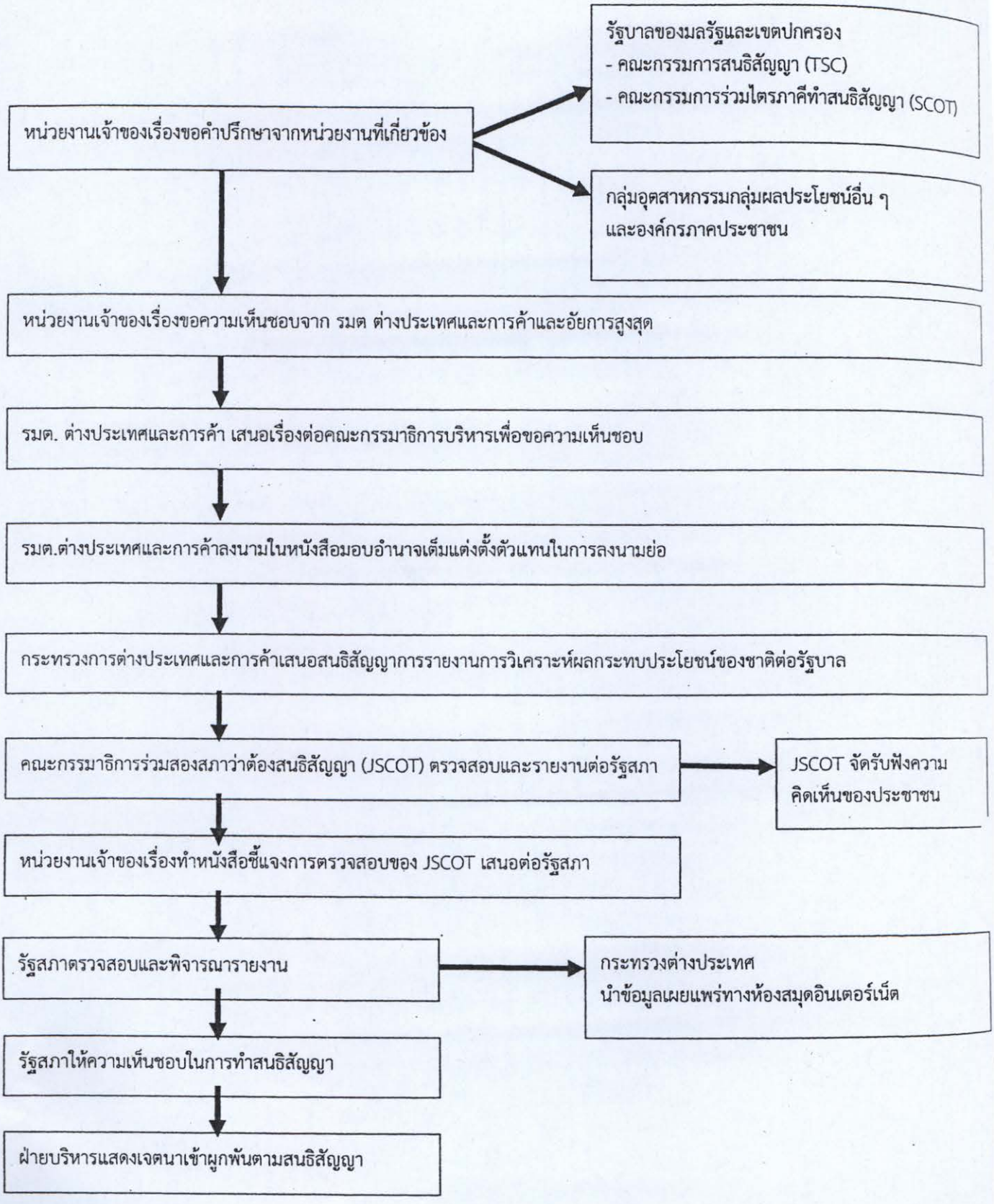
ออสเตรเลีย

การเจรจาทำสนธิสัญญาของออสเตรเลีย หน่วยงานที่รับผิดชอบการทำสนธิสัญญาสามารถขอคำปรึกษาจากหน่วยงานใหญ่ ๆ ๒ กลุ่ม ได้แก่ ๑) รัฐบาลของมลรัฐและเขตปกครอง และ ๒) กลุ่มอุตสาหกรรม กลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ และองค์กรภาคประชาชนโดยองค์กรที่ให้คำปรึกษาในกลุ่มรัฐบาลคือคณะกรรมการสนธิสัญญา (Treaties Council : TSC) ซึ่งจะมีการประชุมอย่างน้อย ๑ ครั้งต่อไป และคณะกรรมการร่วมไตรภาคีทำสนธิสัญญา (The Commonwealth-State-Territory Standing Committee on Treaties : SCOT) ซึ่งเป็นความร่วมมือ ๓ ฝ่ายระหว่างสหพันธ์ มลรัฐ และเขตปกครอง ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ระดับสูงจากสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้แทนจากกระทรวงการต่างประเทศและการค้า และผู้แทนจากสำนักงานอัยการสูงสุด โดยทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและพิจารณารายละเอียดของสนธิสัญญาในประเด็นความอ่อนไหวและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อมลรัฐและเขตปกครอง รวมทั้งพิจารณาขีดความสามารถในการรองรับผลกระทบด้านการคลัง และการวางนโยบายหรือความจำเป็นของมลรัฐและเขตปกครองที่ต้องให้สนธิสัญญามีผลบังคับใช้ และการตรากฎหมายรองรับทั้งนี้ คณะผู้แทนการเจรจาสามารถขอคำปรึกษาจากฝ่ายต่าง ๆ เหล่านี้ได้ทุกขั้นตอนหากจำเป็นและเหมาะสม

หน่วยงานที่รับผิดชอบมีหน้าที่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและการค้า และอัยการสูงสุด เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและการค้าจะเสนอเรื่องต่อคณะกรรมาธิการบริหารเพื่อขอความเห็นชอบก่อนการลงนาม

ส่วนการจัดทำสนธิสัญญาเพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐสภา หน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องเตรียมรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบประโยชน์ของชาติ เสนอต่อรัฐสภาด้วย จากนั้นคณะกรรมาธิการร่วมสองสภาว่าด้วยสนธิสัญญา (The parliament Joint Standing Committee on Treaties : JSCOT) มีหน้าที่ตรวจสอบและรายงานผลต่อรัฐสภาพร้อมทั้งจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย โดยรัฐบาลจะต้องมีหนังสือชี้แจงอย่างเป็นทางการต่อรายงานและความเห็นของ JSCOT เพื่อนำเสนอต่อรัฐสภา หากรัฐสภาทำการตรวจสอบและพิจารณารายงานแล้ว กระทรวงการต่างประเทศและการค้าสามารถนำข้อมูลต่าง ๆ อาทิ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบประโยชน์ของชาติเผยแพร่ลงในห้องสมุดอินเตอร์เน็ตได้ และเมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ฝ่ายบริหารสามารถแสดงเจตนาเข้าผูกพันตามความตกลงฯ ได้

กระบวนการจัดทำสนธิสัญญาของออสเตรเลีย

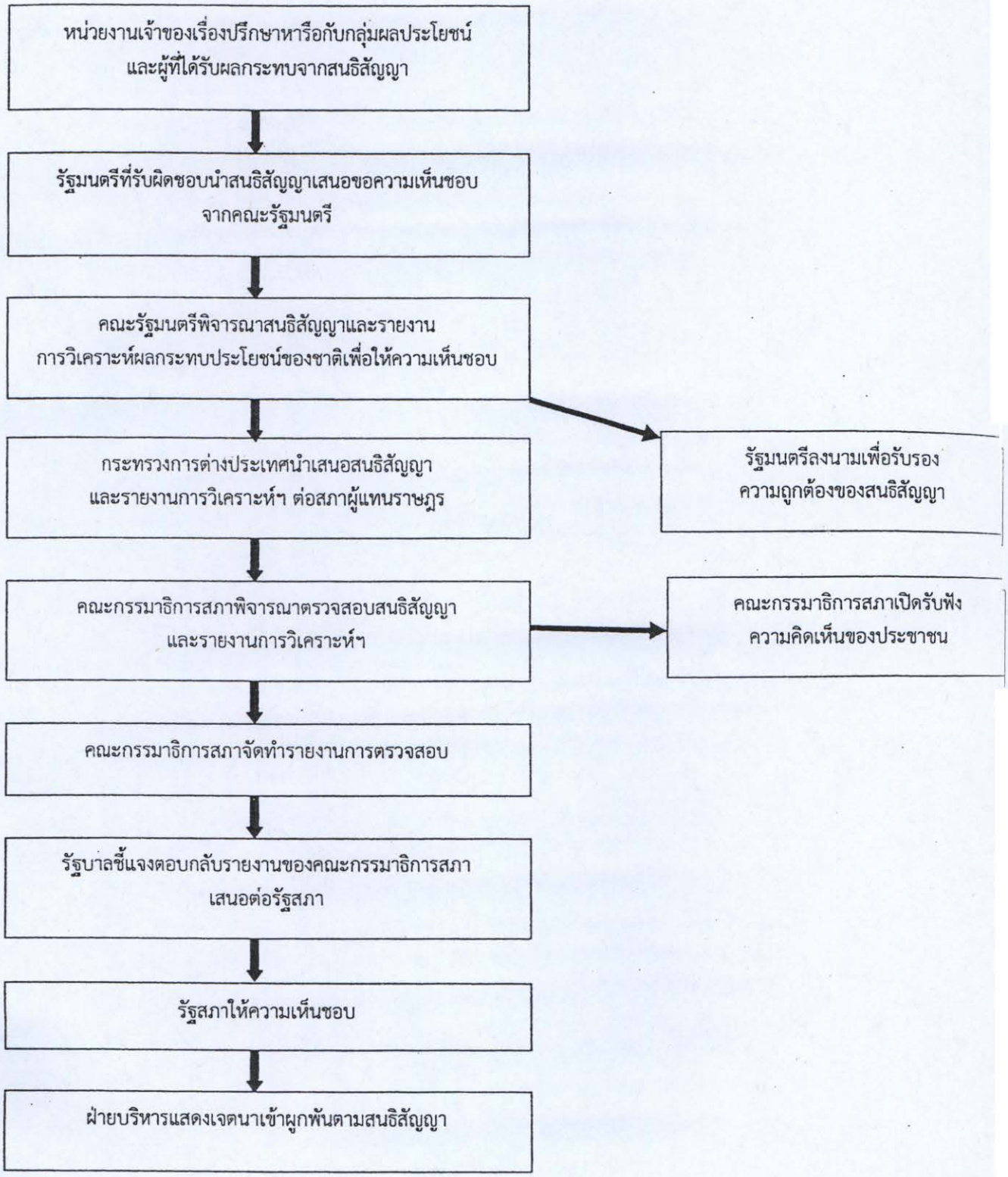


นิวซีแลนด์

หลักการทำสนธิสัญญาของนิวซีแลนด์มีกระบวนการคล้ายคลึงกับออสเตรเลีย กล่าวคือในการเจรจาจะต้องจัดให้มีขั้นตอนการปรึกษาหารือกับกลุ่มผลประโยชน์และผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากการที่สนธิสัญญา จะมีผลบังคับใช้ภายในประเทศโดยใช้กรอบเจรจาหรือรายละเอียดของสัญญาที่จะลงนามผูกพัน จากนั้น รัฐมนตรีรับผิดชอบจะนำสนธิสัญญาเสนอขอความเห็นจากคณะรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งซึ่งจะทำหน้าที่พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบประโยชน์ของชาติ เมื่อผ่านความเป็นชอบแล้ว กระทรวงการต่างประเทศและการค้านำเสนอเอกสารทั้งหมดต่อสภาผู้แทนราษฎร ในขณะที่รัฐมนตรีลงนามเพื่อรับรองความถูกต้องของสนธิสัญญา

กระบวนการนำเสนอสนธิสัญญาเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรถูกกำหนดไว้ในเอกสารหลักเกณฑ์การพิจารณาสนธิสัญญาของสภาเพื่อกำหนดให้รัฐบาลดำเนินการเสนอสนธิสัญญาต่อสภาให้เป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในเอกสาร โดยคณะกรรมาธิการสภาทำหน้าที่พิจารณากลั่นกรองสนธิสัญญา หรือพิจารณาส่งให้คณะกรรมาธิการชุดอื่น ๆ ที่มีความเหมาะสมช่วยตรวจสอบ รวมทั้งมีนห้าที่เปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือให้ส่งความคิดเห็นมายังคณะกรรมาธิการได้ อีกทั้งหากรัฐสภาเห็นว่าจำเป็นต้องเปิดการพิจารณาสนธิสัญญาก็สามารถเปิดอภิปรายในสภาได้ ในกรณีที่คณะกรรมิการฯ มีข้อชี้แนะต่อรัฐบาล รัฐบาลต้องมีคำชี้แจงตอบกลับไปยังสภาผู้แทนราษฎรด้วยภายใน ๙๐ วัน หลังจากที่ได้รับรายงาน

กระบวนการจัดทำสนธิสัญญาของนิวซีแลนด์



ฝรั่งเศส

การจัดทำสนธิสัญญาฝรั่งเศสให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในการริเริ่มการเจรจาโดยต้องปรึกษาหารือกับรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องและทำการประมาณการระยะเวลาที่ต้องใช้ในแต่ละขั้นตอน รวมทั้งการให้ข้อมูลการเจรจาและรายงานความก้าวหน้าของการเจรจาให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อให้พิจารณาแก้ไขปรับปรุงโดยเร็วที่สุดก่อนการเจรจาจะสิ้นสุด ตลอดจนการพิจารณาถึงความสอดคล้องของสาระสำคัญในสนธิสัญญาว่าขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่โดยอาจส่งเรื่องให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณา

การตัดสินใจที่จะผูกพันตามสนธิสัญญาต้องผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนหากประธานาธิบดีลงนามด้วยตนเองจะต้องมีรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบลงนามกำกับความถูกต้องด้วยเพื่อเป็นการระบุตัวบุคคลที่จะทำหน้าที่ตีความหรือรองรับการบังคับใช้สนธิสัญญา เมื่อคณะผู้แทนการเจรจารับรองความถูกต้องในร่างสนธิสัญญาแล้ว ฝ่ายกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศจะตรวจสอบอีกครั้งเพื่อให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับความตกลงทั้งฉบับ จากนั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศจะดำเนินการตามขั้นตอนแสดงความยินยอมผูกพันตามสนธิสัญญา รวมทั้งวินิจฉัยว่าสนธิสัญญาใดต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา โดยอาจขอคำปรึกษาจากเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

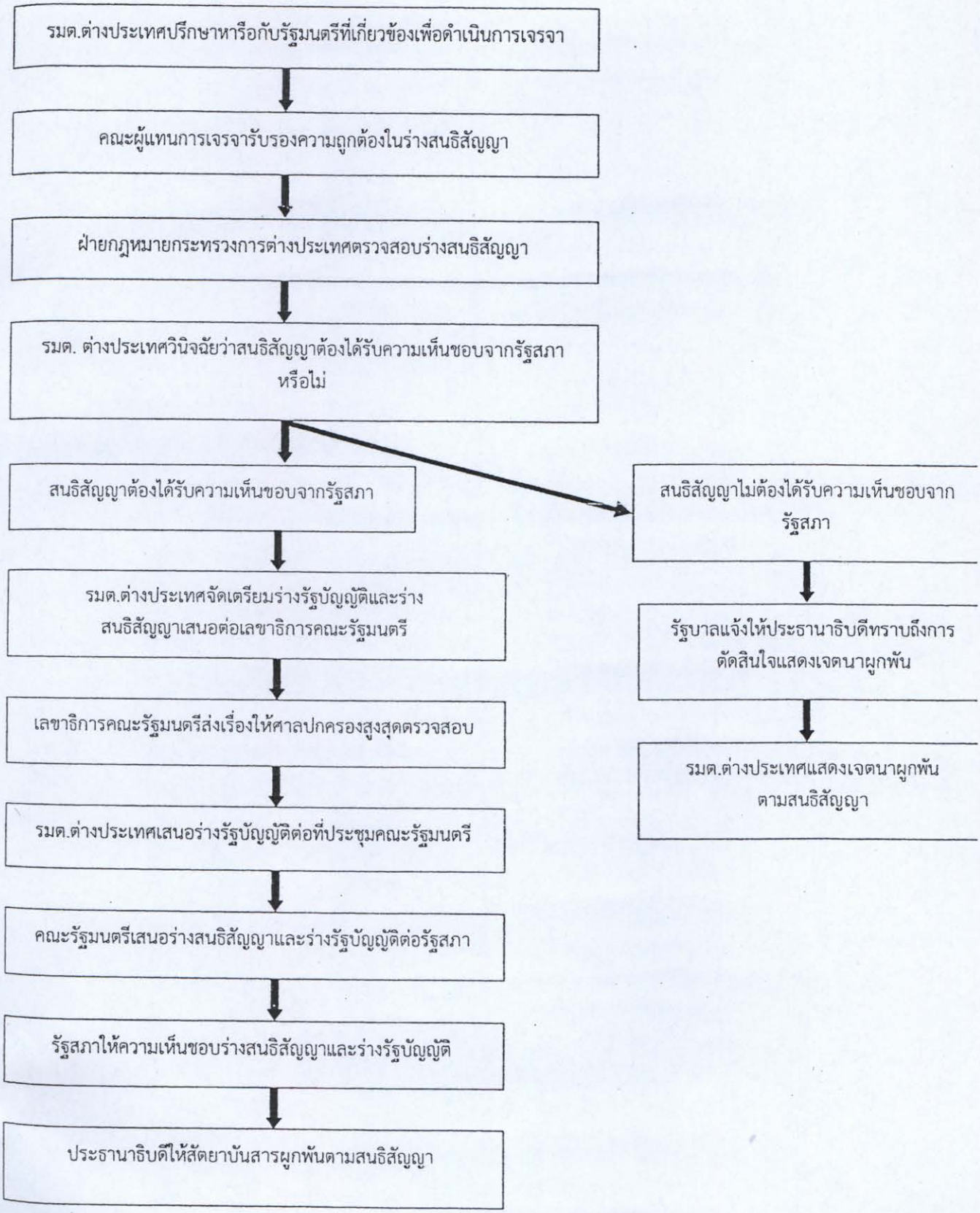
กรณีที่สนธิสัญญาไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมีอำนาจแสดงเจตนาผูกพันความตกลงในนามประเทศตามวิธีการและเงื่อนไขที่ระบุในความตกลงนั้น โดยรัฐบาลจะต้องแจ้งให้ประธานาธิบดีทราบล่วงหน้าถึงการตัดสินใจแสดงเจตนาผูกพันเพื่อขอรับความคิดเห็นและคำแนะนำจากประธานาธิบดี

สำหรับสนธิสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศต้องจัดเตรียมร่างรัฐบัญญัติที่จะเสนอให้สภาพิจารณาพร้อมกับร่างสนธิสัญญา โดยต้องผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย จากนั้นจึงเสนอเรื่องให้เลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเรื่องไปยังศาลปกครองสูงสุดให้ตรวจสอบข้อความในสนธิสัญญา โดยต้องแนบเอกสารต่าง ๆ ประกอบด้วย ร่างรัฐบัญญัติที่จะรองรับการบังคับใช้สนธิสัญญา, วัตถุประสงค์ในการทำสนธิสัญญา, รายงานผลการศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบจากการทำสนธิสัญญา, รายชื่อเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในแต่ละขั้นตอน, หนังสือรับรองการเข้าร่วมในกระบวนการเจรจาจากรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง, บันทึกจากกระทรวงการต่างประเทศที่ชี้แจงเหตุผลในการพิจารณาว่าเป็นสนธิสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา, ร่างความตกลงระหว่างประเทศซึ่งตีพิมพ์ในรัฐกิจจานุเบกษาแห่งสาธารณรัฐ เป็นต้น พร้อมทั้งรายงานผลการศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบจากการทำสนธิสัญญา ซึ่งจะต้องทำการศึกษาทันทีที่ทำการเจรจายกร่างสนธิสัญญา ทั้งนี้ศาลปกครองสูงสุดจะพิจารณาร่างรัฐบัญญัติเป็น ๓ วาระ โดยองค์คณะและโดยที่ประชุมใหญ่และกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องต้องเข้าชี้แจงรายละเอียดต่าง ๆ ในการประชุมแต่ละระดับด้วย

เมื่อพิจารณาร่างรัฐบัญญัติเรียบร้อยแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศจะนำเสนอร่างรัฐบัญญัติต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อลงมติเสนอต่อรัฐสภาต่อไป และเมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับการทำสนธิสัญญาและร่างรัฐบัญญัติแล้ว ประธานาธิบดีจะเป็นผู้ให้สัตยาบันหรือให้ความยินยอมที่จะผูกพันตามสนธิสัญญา

จะเห็นได้ว่า ฝรั่งเศสกำหนดกลไกการควบคุมฝ่ายบริหารในกระบวนการทำสนธิสัญญา โดยระบุให้การทำสนธิสัญญาทางการค้า และสนธิสัญญาประเภทอื่นที่ระบุในมาตรา ๕๓ อยู่ภายใต้เงื่อนไขการให้ความเห็นชอบของรัฐสภาก่อนการลงนามผูกพัน และการให้ความเห็นชอบของรัฐสภาจะต้องกระทำในรูปแบบที่รัฐธรรมนูญกำหนดกล่าวคือต้องตราเป็นรัฐบัญญัติอนุวัติการให้เป็นแปตามสนธิสัญญานั้น นอกจากนี้กฎหมายฝรั่งเศสให้ความสำคัญกับการทำสนธิสัญญาทางการค้าเป็นกรณีพิเศษ โดยกำหนดให้ประธานาธิบดีสามารถส่งสัตยาบันสารไปยังประเทศคู่สัญญาได้ทันทีที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบ โดยไม่ต้องรอให้รัฐสภาฝ่ายรัฐบัญญัติบังคับให้เป็นไปตามสนธิสัญญาทางการค้าเหมือนกับสนธิสัญญาประเภทอื่น

กระบวนการจัดทำสนธิสัญญาของฝรั่งเศส



กระบวนการจัดทำหนังสือสัญญาของแต่ละประเทศมีขั้นตอนที่คล้ายคลึงกันทั้งกระบวนการภายในประเทศและกระบวนการระดับระหว่างประเทศ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศรับบทบาทสำคัญในการดำเนินการและประสานงานในแต่ละขั้นตอน ซึ่งแต่ละประเทศจะให้ความสำคัญกับกระบวนการต่าง ๆ แตกต่างกันไป อาทิ สหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับกลไกการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยกำหนดกระบวนการจัดทำสนธิสัญญาแยกเป็น ๒ ลักษณะชัดเจนระหว่างกระบวนการจัดทำสนธิสัญญาซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และกระบวนการทำความตกลงระหว่างประเทศที่เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร รวมทั้งกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ (TPA ๒๐๐๒) เพื่อให้อำนาจประธานาธิบดีปรึกษาหารือกับสภาคองเกรสในประเด็นสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการค้า

ในขณะที่ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ให้ความสำคัญกับขั้นตอนการรับฟังความคิดเป็นจากหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชน โดยจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นตั้งแต่ขั้นตอนการเจรจารวมทั้งกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะทำงานซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องช่วยพิจารณาตรวจสอบและให้คำปรึกษาในบางขั้นตอน อาทิ คณะกรรมการสนธิสัญญา คณะกรรมการร่วมไตรภาคีทำสนธิสัญญา เป็นต้น โดยสามารถขอคำปรึกษาและรับฟังความคิดเห็นได้ทุกขั้นตอนหากผู้แทนการเจรจาเห็นว่าจำเป็นและเหมาะสม นอกจากนี้ ทั้งสองประเทศยังกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบประโยชน์ของชาติเพื่อนำเสนอต่อรัฐสภาควบคู่กับร่างสนธิสัญญาด้วย

ส่วนฝรั่งเศสจะมีกระบวนการจัดทำสนธิสัญญาที่ค่อนข้างละเอียดหลายขั้นตอน แต่ก็กำหนดให้มีการประมาณการระยะเวลาในการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนอย่างรอบคอบ รวมทั้งระบุให้การจัดทำสนธิสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาต้องมีการตราเป็นรัฐบัญญัติอนุวัติเพื่อให้เป็นไปตามหนังสือสัญญาเหล่านั้นด้วย นอกจากนี้ ฝรั่งเศสยังเปิดโอกาสให้ศาลปกครองสูงสุดได้เข้ามามีส่วนพิจารณาตรวจสอบร่วมกับฝ่ายบริการตั้งแต่ขั้นตอนก่อนการลงนามผูกพันสนธิสัญญา เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดกรณีการทำสนธิสัญญาโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะช่วยให้ฝ่ายบริหารดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

สำหรับประเทศไทย มีกระบวนการจัดทำสนธิสัญญาที่คอนข้างละเอียดหลายขั้นตอนเช่นกัน อาทิ การกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การกำหนดให้รัฐสภามีส่วนร่วมให้ความเห็นชอบตั้งแต่การทำกรอบเจรจา การกำหนดให้รัฐบาลต้องเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบกรณีที่ต้องปฏิบัติตามหนังสือสัญญา เป็นต้น ซึ่งการดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวอาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากยังมีความคลุมเครือในรายละเอียดของข้อบทในรัฐธรรมนูญที่ไม่ชัดเจนต่อการปฏิบัติ

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การกำหนดกลไกการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการจัดทำสนธิสัญญาเป็นหลักการที่ดี แต่หากรัฐธรรมนูญกำหนดวิธีการดำเนินการซับซ้อนและไม่ชัดเจนซึ่งอาจต้องใช้เวลานานและเพิ่มภาระให้แก่ภาครัฐในทางปฏิบัติ ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อการเจรจา หากประเทศคู่เจรจาตระหนักถึงปัญหาด้านความซับซ้อนในกระบวนการและระยะเวลาดำเนินการที่ไม่ชัดเจน โดยเฉพาะในสภาวการณ์ที่แต่ละประเทศต่างช่วงชิงความได้เปรียบทั้งด้านการค้าการลงทุนและด้านอื่น ๆ ดังนั้น การกำหนดนิยามของหนังสือสัญญาที่เข้าข่ายตามรัฐธรรมนูญ จะต้องมีความชัดเจนกอปรกับการกำหนดกระบวนการจัดทำสนธิสัญญาจะต้องมีความยืดหยุ่น สอดคล้องกับลักษณะของสนธิสัญญาแต่ละประเภทและมีความชัดเจน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจเรื่องเรื่องเกี่ยวกับหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ จำนวน ๓ ครั้ง ดังนี้

๑. วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๒ คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๔๒ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า หนังสือแจ้งความจำนงขอความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน ที่มีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่ โดยที่ประธานรัฐสภาได้มีคำร้องลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๑ เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ประธานรัฐสภา เสนอความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยว่าหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ โดยที่ประธานรัฐสภาเห็นว่าเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงเสนอเรื่องดังกล่าวนี้ พร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ในการนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยโดยอาศัยขอกำหนด ๔ ประการ จากสนธิสัญญาเวียนนา ค.ศ. ๑๙๖๙ กล่าวคือ ๑. เป็นความตกลง ๒ ฝ่าย หรือหลายฝ่าย ที่ก่อให้เกิดพันธะผูกพันทางกฎหมาย ๒. ความตกลงนั้นทำเป็นลายลักษณ์อักษร ๓. ทำขึ้นระหว่างรัฐหรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน ๔. อยู่ภายใต้การบังคับระหว่างประเทศ ทั้งนี้หนังสือแสดงเจตจำนงของรัฐบาลที่มีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศไม่เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๒.วันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๓ คำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๕๓ เรื่อง อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔ วรรคสองหรือไม่

คณะรัฐมนตรีเสนอคำร้องกรณีการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพตามพันธกรณีของมาตรา ๑๕ วรรคสอง ไม่มีความหมายเป็นหนังสือสัญญาที่มี “บทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ” ไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาเสียก่อน ตามมาตรา ๒๒๔ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๓. วันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๑ คำวินิจฉัยที่ ๖ – ๗/๒๕๕๑ เรื่อง ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับคำแถลงการณ์ร่วมไทย – กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ หรือไม่

โดยประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา รวม ๗๗ คน และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๕๑ คน เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ วรรคหก ประกอบมาตรา ๑๕๔ (๑) เกี่ยวกับคำแถลงการณ์ร่วมไทย – กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ หรือไม่ และศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่า คำแถลงการณ์ร่วมไทย – กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ มีสถานะเป็น “สนธิสัญญา” หรือ “หนังสือสัญญา” ตามนัยมาตรา ๑๙๐

วรรคแรกของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อันเป็นหนังสือสัญญาที่อาจมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย จึงต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

บทบาทของหน่วยธุรการของรัฐสภาในกระบวนการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ

การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้รัฐสภาเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศนั้น อาจมีข้อโต้แย้งจากฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยว่า อำนาจในการทำสนธิสัญญาเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร การที่รัฐสภา หรือฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทำหนังสือสัญญา จึงเป็นการแทรกแซงอำนาจฝ่ายบริหาร และมีอิทธิพลต่ออำนาจในการเจรจา ตกลงทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ และประเทศต่างๆ ได้มอบให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ ในการเจรจาทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

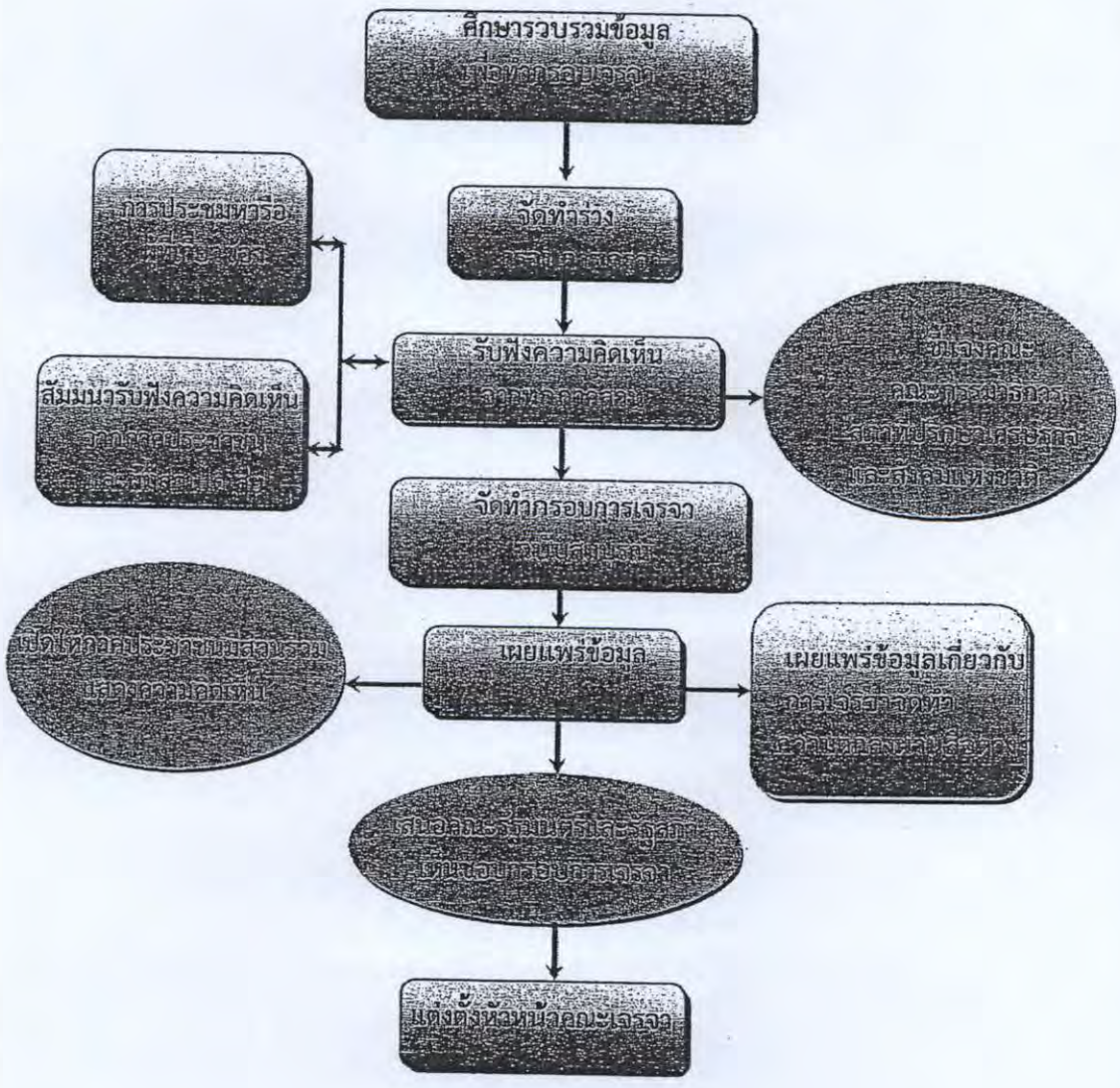
อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐธรรมนูญได้บัญญัติหลักกฎหมายที่สำคัญไว้กำหนดบทบาทของรัฐสภาในกระบวนการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ย่อมปฏิเสธไม่ได้ว่า ฝ่ายบริหาร และฝ่ายรัฐสภาจำเป็นต้องร่วมมือกัน ไม่ใช่เป็นเบ็ดเสร็จอำนาจเด็ดขาดของฝ่ายบริหารแต่เพียงลำพังอีกต่อไป ประกอบกับรัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิภาคประชาสังคมในรัฐธรรมนูญให้มีส่วนร่วมในกระบวนการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ และรับรองการใช้สิทธิโดยตรงภายใต้รัฐธรรมนูญไว้ด้วย

นอกจากนี้ บทบาทของรัฐสภาได้เข้ามาเกี่ยวข้องในส่วนที่รัฐต้องมีความสัมพันธ์ และร่วมมือกับกิจการภายนอก (Engaging in foreign affairs) เรื่องของนโยบายสาธารณะ เช่น การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยประชาคมโลกได้ร่วมมือในการทำความตกลงระหว่างประเทศพหุภาคีด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (MEAs) การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ความหลากหลายทางชีวภาพ ภูมิปัญญาท้องถิ่น สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ และมาตรฐานสากลเกี่ยวกับอุตสาหกรรม โดยเป็นเรื่องที่ล้วนเกี่ยวข้องกับประชาสังคมโดยรวม ที่รัฐสภาได้เข้ามาเกี่ยวข้องด้วยในการกำหนดนโยบายสังคม และการออกกฎหมายรองรับมาตรการเหล่านี้ ในฐานะที่รัฐสภาเป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทย เมื่อปวงชนชาวไทยมีสิทธิมูลฐานจากรัฐธรรมนูญ รัฐสภาจึงมีบทบาทในการดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้โดยเฉพาะ แสดงเป็นขั้นตอนได้ดังนี้ คือ

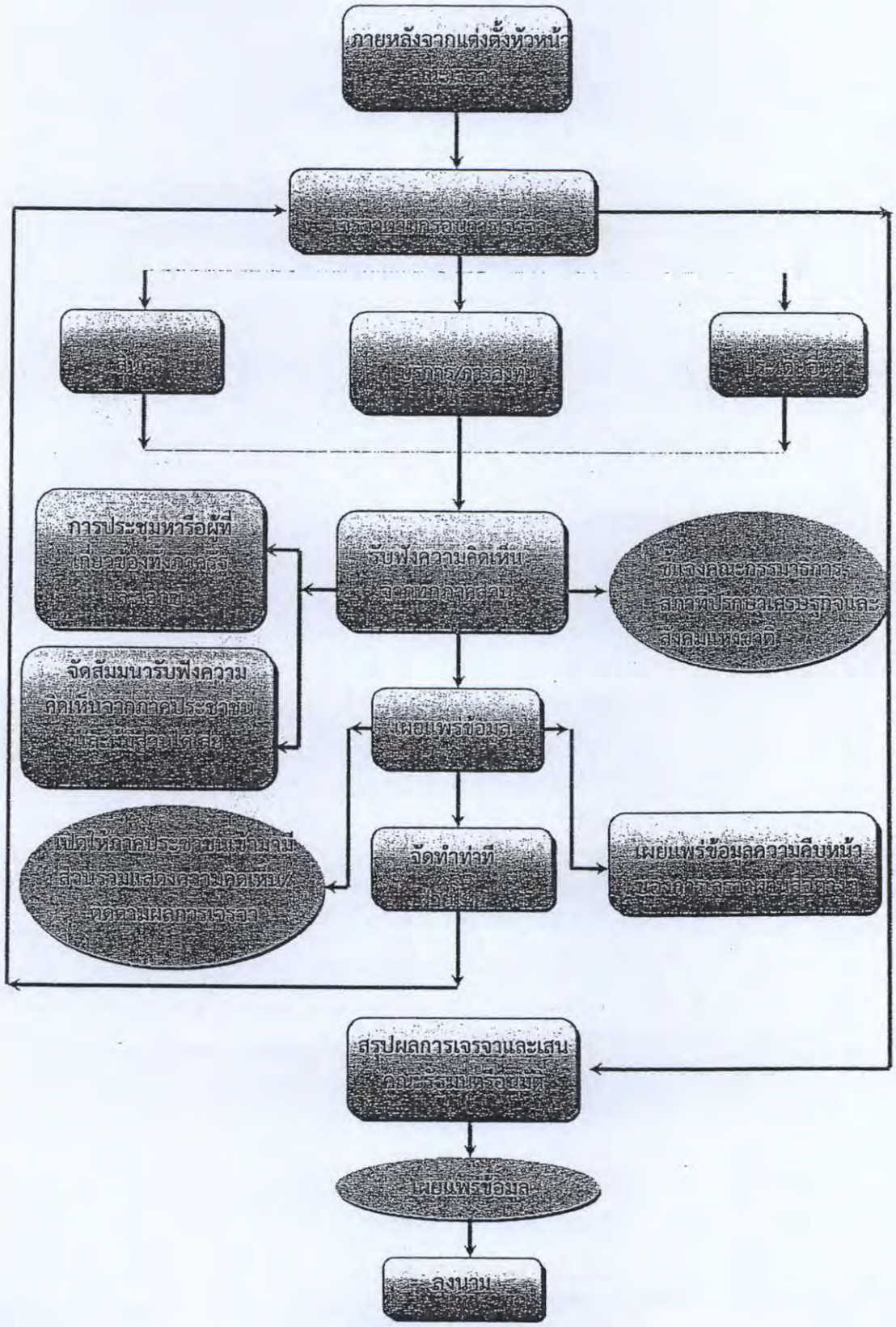
กระบวนการก่อนการทำหนังสือสัญญา และการเจรจา	-ให้ความเห็นชอบในการไปทำหนังสือสัญญา ตาม มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง -ให้ความเห็นชอบในกรอบการเจรจา หลังจากคณะรัฐมนตรีได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนแล้ว ตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสาม
กระบวนการในระหว่างการทำหนังสือสัญญา ดาเนินการเจรจา	-คณะรัฐมนตรีชี้แจงต่อรัฐสภาและให้ข้อมูลเกี่ยวกับหนังสือสัญญาไปจนกว่าจะทำหนังสือสัญญาเสร็จสิ้น -เสนอร่างหนังสือสัญญา (Definitive text) ให้รัฐสภาพิจารณาเห็นชอบ ก่อนการลงนาม -ลงนามในหนังสือสัญญา
กระบวนการเห็นชอบในการแสดงเจตนาผูกพันต่อหนังสือสัญญาโดยรัฐ	-พิจารณาเห็นชอบในการให้สัตยาบัน ก่อนที่จะมีการให้สัตยาบัน -แสดงเจตนาผูกพันตามหนังสือสัญญา
กระบวนการหลังการทำหนังสือสัญญา -การออกกฎหมายอนุวัตรการตามหนังสือสัญญา -การแก้ไขกฎหมาย -การยกเลิกกฎหมายที่ขัดต่อพันธกรณีตามหนังสือสัญญา	-กระบวนการออกกฎหมาย -การแก้ไขกฎหมาย -การยกเลิกกฎหมาย
กระบวนการหลังจากการบังคับใช้หนังสือสัญญา เมื่อมีผลกระทบต่อประชาสังคม	-ดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป
ยกเลิก หรือ แก้ไขหนังสือสัญญา	-เมื่อมีการบังคับใช้หนังสือสัญญาแล้วพบว่ามีผลกระทบมากจนเกินไปในทางที่ก่อให้เกิดความเสียหาย หรือจำเป็นต้องแก้ไข หนังสือสัญญา

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้วางหลักความร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติไว้อย่างใกล้ชิด และต้องมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันในแต่ละขั้นตอนสำหรับการทำหนังสือสัญญาที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๙๐ วรรคสองนี้ ส่วนหนังสือสัญญาอื่นๆ ไม่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่รัฐสภาจะเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาและนิยามให้ชัดเจนว่าหนังสือสัญญาประเภทใดที่คณะรัฐมนตรีจะไปดำเนินการเจรจาทำความตกลงเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง

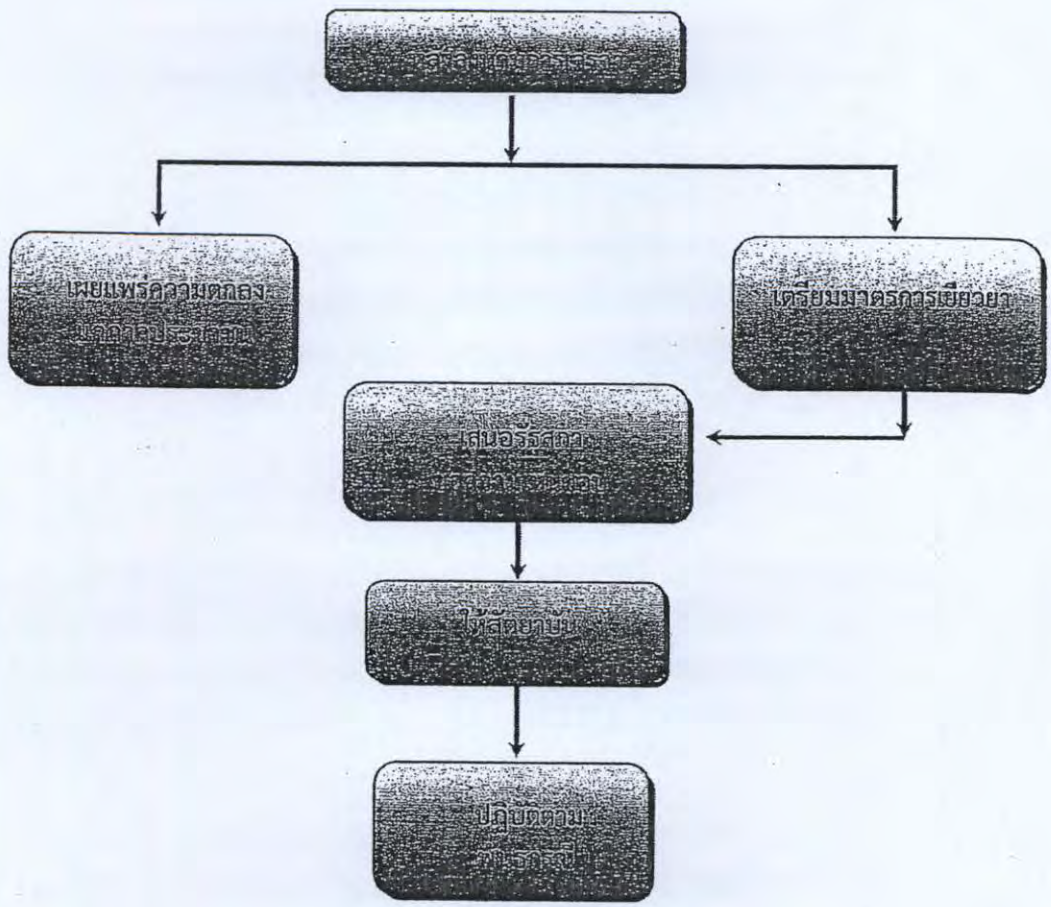
ขั้นตอนการดำเนินงาน
ก่อนการเจรจาข้อตกลง



ขั้นตอนระหว่างการเจรจาและเจรจาเสร็จสิ้น



ขั้นตอนก่อนการแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน



การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับหนังสือสัญญา

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้เสนอหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ เพื่อขอความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ภายใต้พันธกิจของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในการสนับสนุนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน กลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ ๒ สำนักการประชุม จึงมีหน้าที่ในการศึกษา วิเคราะห์ และให้ความเห็นในการเสนอเรื่องเพื่อให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

เมื่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้รับหนังสือสัญญาแล้ว กลุ่มงานสารบรรณ สำนักบริหารงานกลาง จะดำเนินการออกเลขรับของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แล้วส่งหนังสือสัญญาฉบับนั้นไปยังสำนักการแระชุม จากนั้นกลุ่มงานบริหารทั่วไปจะลงทะเบียนรับของสำนักการประชุมแล้วส่งไปยังกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ ๒ โดยเจ้าหน้าที่ธุรการของกลุ่มงานจะลงทะเบียนรับแล้วส่งให้นิติกรของกลุ่มงานเพื่อดำเนินการ เมื่อนิติกรได้รับหนังสือสัญญาแล้วจะต้องดำเนินการ ดังนี้

๑. ตรวจสอบหนังสือนำส่ง

โดยจะต้องตรวจสอบว่าหนังสือนำส่งถูกต้องตรงกันกับหนังสือสัญญาที่คณะรัฐมนตรีเสนอมาเพื่อขอความเห็นชอบของรัฐสภา หากพบความผิดพลาด บุคลากรในกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ ๒ จะต้องประสานงานไปยังหน่วยงานเจ้าของเรื่องเพื่อให้ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง

๒. ตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณา

๒.๑ ตรวจสอบจำนวนเอกสาร โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเสนอหนังสือสัญญาต้องจัดส่งเอกสารประอบการพิจารณา จำนวน ๑,๓๐๐ ชุด เพื่อให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดส่งให้สมาชิกรัฐสภาตามที่อยู่ที่สมาชิกรัฐสภาได้แจ้งไว้ และแจกจ่ายให้บุคลากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจัดเตรียมใส่แฟ้มระเบียบวาระในห้องประชุม เพื่อประกอบการพิจารณาของสมาชิกรัฐสภา

๒.๒ ตรวจสอบความสมบูรณ์ของเอกสาร โดยตรวจสอบว่าเอกสารประกอบการพิจารณามีจำนวนหน้า และจำนวนฉบับ ครบถ้วนตามเอกสารประกอบการพิจารณาต้นฉบับหรือไม่ เนื่องจากบางกรณีอาจจะมีการจัดส่งเอกสารไม่ตรงกับต้นฉบับที่คณะรัฐมนตรีได้เสนอต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๒.๓ ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร โดยจะต้องตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาว่ามีการสะกด การเรียง การพิมพ์ การแปลถูกต้องหรือไม่

๒.๔ ตรวจสอบเอกสารสรุปสาระสำคัญของหนังสือสัญญา ในกรณีที่หนังสือสัญญาเป็นภาษาอังกฤษทั้งหมด โดยไม่มีการแปลหนังสือสัญญาเป็นภาษาอังกฤษ จะต้องมีการจัดทำเอกสารสรุปสาระสำคัญของหนังสือสัญญา เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาสามารถเข้าใจรายละเอียดของหนังสือสัญญาที่จะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบ

๓. ตรวจสอบว่าหน่วยงานผู้รับผิดชอบได้มีการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่

หากสอบถามแล้วไม่ปรากฏว่ามีการดำเนินการดังกล่าว ก็จะต้องบันทึกว่าไม่มีรายละเอียดเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็น หากมีการรับฟังความคิดเห็น จะต้องบันทึกว่าได้มีการรับฟังความคิดเห็นด้วยวิธีการใดด้วย

๔. ติดต่อประสานงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเพื่อทราบข้อมูลการดำเนินการตามหนังสือสัญญา

เนื่องจากในบางกรณี คณะรัฐมนตรีอาจจะมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องไปลงนาม เมื่อสอบถามแล้วจะต้องบันทึกเสนอความเห็นไปด้วยว่าหนังสือสัญญาดังกล่าวมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องลงนามใน

ช่วงเวลา หรือวันที่เท่าใด เพื่อให้การพิจารณาของรัฐสภาสอดคล้องกับระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรีจะต้องไปลงนามในหนังสือสัญญาดังกล่าว เป็นต้น

๕. บันทึกวิเคราะห์ข้อมูลเสนอความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นเพื่อนำกราบเรียนประธานรัฐสภาว่าคณะรัฐมนตรีเสนอหนังสือสัญญาถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ หรือไม่ และขออนุญาตบรรจุระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภา เพื่อให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาต่อไป โดยจะต้องวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

๕.๑ จะต้องวิเคราะห์ว่ามีลุกษณะเป็นหนังสือสัญญาหรือไม่

เมื่อพิจารณาตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาปี ๑๙๖๙ ได้ให้ความหมายของคำว่า “สนธิสัญญา (Treaty)” ว่าหมายความถึง ความตกลงระหว่างประเทศที่ทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างรัฐต่าง ๆ หรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน และอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศไม่ว่าจะรวมอยู่ในตราสารฉบับเดียวหรือตราสารที่เกี่ยวข้องสองฉบับหรือมากกว่านั้นและไม่ว่าจะรวมอยู่ในตราสารฉบับเดียวหรือตราสารที่เกี่ยวข้องสองฉบับหรือมากกว่านั้นและไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไรก็ตาม

๕.๒ หากเป็นหนังสือสัญญา เข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญา ๕ ประเภทที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อนหรือไม่เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติหนังสือสัญญา ๕ ประเภทที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่บัญญัติไว้ว่าหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภามีเพียง ๓ ประเภท

ขั้นตอนการดำเนินการ

๑. การตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณา

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้เสนอหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ เพื่อขอความเห็นของรัฐสภาแล้ว นิติกรเจ้าของเรื่องมีหน้าที่ในการศึกษา วิเคราะห์ และให้ความเห็นในการเสนอเรื่องเพื่อให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

๑) ตรวจสอบหนังสือนำส่ง

โดยจะต้องตรวจสอบว่าหนังสือนำส่งถูกต้องตรงกันกับหนังสือสัญญาที่คณะรัฐมนตรีเสนอมาเพื่อขอความเห็นชอบของรัฐสภา หากพบความผิดพลาดจะต้องประสานงานไปยังหน่วยงานเจ้าของเรื่อง เช่น กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น เพื่อให้ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง

๒) ตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณา

- ตรวจสอบจำนวนเอกสาร โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเสนอหนังสือสัญญาต้องจัดส่งเอกสารประกอบการพิจารณา จำนวน ๑,๓๐๐ ชุด เพื่อให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดส่งให้สมาชิกรัฐสภาตามที่อยู่ที่สมาชิกรัฐสภาได้แจ้งไว้ จำนวน ๖๕๐ ชุด และแจกจ่ายให้บุคลากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๑๕๐ ชุด รวมทั้งจัดเตรียมใส่แฟ้มระเบียบวาระให้ห้องประชุม เพื่อประกอบการพิจารณาของสมาชิกรัฐสภา จำนวน ๕๐๐ ชุด

- ตรวจสอบความสมบูรณ์ของเอกสาร โดยตรวจสอบว่าเอกสารประกอบการพิจารณามีจำนวนหน้า และจำนวนฉบับ ครบถ้วนตามเอกสารประกอบการพิจารณาต้นฉบับหรือไม่ เนื่องจากบางกรณีอาจมีการจัดส่งเอกสารไม่ตรงกับต้นฉบับที่คณะรัฐมนตรีได้เสนอต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

- ตรวจสอบชั้นความลับของเอกสาร เป็นการตรวจสอบเอกสารที่คณะรัฐมนตรีเสนอมานั้นมีการกำหนดชั้นความลับหรือไม่ หากเอกสารที่เสนอระบุว่าเป็นเอกสารชั้นความลับ และได้รับคำยืนยันจากหน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบในเอกสารที่เสนอ ต้องปฏิบัติตามระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการเสนอข้อมูลข่าวสารต่อรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยต้องมีการประสานงานเพื่อขอให้หน่วยงานพิจารณาปลดชั้นความลับก่อน และในการบันทึกความเห็นเสนอผู้บังคับบัญชาต้องระบุผลการประสานงานด้วยเพื่อนำกราบเรียนประธานรัฐสภา

- ตรวจสอบเอกสารสรุปสาระสำคัญของหนังสือสัญญา ในกรณีที่หนังสือสัญญาเป็นภาษาอังกฤษทั้งหมด โดยไม่มีการแปลหนังสือสัญญาเป็นภาษาไทย จะต้องประสานงานกับหน่วยงานเจ้าของเรื่องให้จัดทำเอกสารสรุปสาระสำคัญของหนังสือสัญญา เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาสามารถเข้าใจรายละเอียดของหนังสือสัญญาที่จะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบ

๓) ติดต่อประสานงานกับหน่วยงานเจ้าของเรื่องเพื่อหาข้อมูลใช้ประกอบการบันทึกเสนอผู้บังคับบัญชา เช่น รายละเอียดความเห็นมาของหนังสือสัญญา หรือรายละเอียดเกี่ยวกับการให้ข้อมูลและการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หากสนอบถามแล้วไม่ปรากฏว่ามีการดำเนินการดังกล่าว ก็จะต้องบันทึกว่าไม่มีรายละเอียดเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็น หากมีการรับฟังความคิดเห็น จะต้องบันทึกว่าได้มีการรับฟังความคิดเห็นด้วยวิธีการใดด้วย

๒. การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐

นิติกรเจ้าของเรื่องต้องบันทึกวิเคราะห์ข้อมูลเสนอความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นเพื่อนำกราบเรียนประธานรัฐสภา ว่าด้วยคณะรัฐมนตรีเสนอหนังสือสัญญาถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ หรือไม่ และขออนุญาตบรรจุระเบียบวาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภา เพื่อให้มีประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาต่อไป โดยจะต้องวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

๑) การทำหนังสือสัญญาที่ประเทศไทยจะทำกับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศจะต้องเข้าลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย
- หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ
- หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา
- หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง
- หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

๒) กำหนดเวลาที่รัฐสภาต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่ารัฐสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

๓) คณะรัฐมนตรีได้ให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้วหรือไม่ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของประธานรัฐสภา

๔) ก่อนที่จะดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญา คณะรัฐมนตรีมีการเสนอกรอบการเจรจาก่อนที่จะดำเนินแล้วหรือไม่

๓. การติดตามมติของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

การติดตามการพิจารณาให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภานั้นต้องกระทำอย่างใกล้ชิด โดยจะต้องติดตามการพิจารณาเพื่อมิให้เกิดความผิดพลาดในการติดตามมติได้ ซึ่งในการพิจารณาในแต่ละเรื่องบางครั้งไม่สามารถจะพิจารณาเสร็จในคราวประชุมเดียวได้ หรือในกรณีมีการเสนอหนังสือสัญญามาเพียงเรื่องเดียวแต่ในส่วนเนื้อหาของหนังสือเป็นการขอความเห็นชอบหลายฉบับด้วยกัน ดังนั้นนิติกรซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบต้องคอยติดตามอย่างละเอียดเพื่อประโยชน์และความถูกต้องในการยืนยันมติ ซึ่งมติของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาในส่วนของการพิจารณาของรัฐสภานั้นสามารถดำเนินการได้หลายแนวทางเช่น

(๑) การตั้งคณะกรรมาธิการขึ้นมาพิจารณาศึกษาก่อนให้ความเห็นชอบก็ได้ ซึ่งคณะกรรมาธิการอาจตั้งข้อสังเกตไว้ในรายงานการพิจารณาศึกษาเพื่อชอบมติต่อรัฐสภาให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการอย่างใด ๆ เพิ่มเติม โดยอาจตั้งเป็นกรรมาธิการวิสามัญ หรือจะต้องเฉพาะผู้ที่เป็นสมาชิกรัฐสภาเท่านั้นก็ได้

(๒) ให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ

๔. การยืนยันมติของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

เมื่อที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้พิจารณาหนังสือสัญญาในประการใดแล้วต้องทำหนังสือยืนยันมติในแต่ละกรณีคือ

การพิจารณาของรัฐสภานั้น หากที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามีมติให้ตั้งคณะกรรมาธิการขึ้นมาพิจารณาศึกษาก่อนให้ความเห็นชอบ ต้องดำเนินการ ดังนี้

(๑) ทำหนังสือยืนยันมติของรัฐสภาไปยังบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมาธิการวิสามัญ พร้อมทั้งแจ้งกำหนดวัน เวลา และสถานที่ในการประชุมคณะกรรมาธิการครั้งแรก

(๒) ทำประกาศรัฐสภา เรื่องตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญไปยังเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา

หากรัฐสภาได้มีมติให้ความเห็นชอบ หรือไม่ให้ความเห็นชอบ หรือคณะรัฐมนตรีขอถอนเรื่อง ให้ทำหนังสือยืนยันมติของรัฐสภาไปยังเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

เทคนิคการวิเคราะห์และแนวคิดเกี่ยวกับหนังสือสัญญา

“หนังสือสัญญา” ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ว่า หมายถึง ความตกลงทุกประเภทที่ประเทศไทยทำขึ้นกับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ โดยหนังสือสัญญาดังกล่าวต้องมีลักษณะเป็นสัญญาที่ทำขึ้นเป็นหนังสือ และเป็นสัญญาที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาอาจจะมีการเรียกชื่อที่แตกต่างกันไป อาทิ สนธิสัญญา ความตกลง ข้อตกลงบันทึกความเข้าใจ บันทึกความตกลง พิธีสาร อนุสัญญา เป็นต้น

ดังนั้น หากหนังสือสัญญาใดที่ประเทศไทยทำขึ้นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศและหนังสือสัญญานั้นมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ และไม่ว่าจะเรียกชื่อหนังสือสัญญาว่าอย่างไร หากเข้าหลักเกณฑ์ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนด ถือว่าเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งเมื่อพิจารณา

จากความหมายของคำว่า "สนธิสัญญา" ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาปี ๑๙๖๙ สามารถจำแนกหนังสือสัญญาออกได้หลายประเภท ดังนี้

๑. สนธิสัญญา (Treaty) เป็นข้อตกลงสำคัญเป็นทางการที่กระทำโดยรัฐมักเป็นความตกลงทางการเมือง เดิมคำว่า "สนธิสัญญา" มักใช้กับความตกลงระหว่างประเทศซึ่งมีลักษณะพิเศษ เช่น สนธิสัญญาสันติภาพ หรือสนธิสัญญาพันธมิตรซึ่งมุ่งให้ความสำคัญทางการเมืองเป็นหลัก ปัจจุบันคำว่า "สนธิสัญญา" ได้ขยายไปถึงความตกลงระหว่างรัฐบาล

๒. อนุสัญญา (Convention) ปกติใช้สำหรับความตกลงทางการที่มีลักษณะพหุภาคีหรือความตกลงที่ร่างขึ้นโดยองค์การของสถาบันระหว่างประเทศ โดยความตกลงนี้มุ่งให้มีลักษณะเป็นการสร้างกฎเกณฑ์ทางกฎหมายขึ้นใหม่ หรือเป็นประมวลกฎหมาย

๓. พิธีสาร (Protocol) เป็นความตกลงซึ่งเป็นทางการน้อยกว่าสนธิสัญญาหรืออนุสัญญา และมิใช่ความตกลงที่กระทำโดยประมุขของรัฐ เช่น พิธีสารเพื่ออนุวัติข้อผูกพันชุดที่ ๗ ภายใต้กรอบความตกลงว่าด้วยบริหารของอาเซียน เป็นต้น

๔. ความตกลง (Agreement) เป็นเอกสารซึ่งมีลักษณะเป็นทางการน้อยกว่าสนธิสัญญาหรืออนุสัญญา และโดยทั่วไปมิได้กระทำโดยประมุขของรัฐ ปกติใช้สำหรับความตกลงที่มีขอบเขตจำกัดหรือมิได้มีลักษณะถาวรนัก และมีภาคีน้อยกว่าภาคีในอนุสัญญาปกติ ความตกลงนี้อาจใช้สำหรับความตกลงที่มีลักษณะเทคนิคหรือบริหาร ซึ่งลงนามโดยตัวแทนของหน่วยงานของรัฐและไม่จำต้องมีการให้สัตยาบัน แต่อย่างไรก็ตาม ย่อมขึ้นกับรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศด้วย ในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยเคร่งครัดว่าความตกลงระหว่างประเทศใด ๆ ที่มีผลผูกพันต้องได้รับการสัตยาบันก็ต้องจัดให้มีการให้สัตยาบันตามนั้น เช่น ความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาสำหรับการอนุวัติการตรวจลงตราเดียวในกรอบยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี – เจ้าพระยา – แม่โขง ร่างความตกลงมาตรการริเริ่มเชียงใหม่ไปสู่การเป็นพหุภาคี เป็นต้น

๕. บันทึกหรือหนังสือแลกเปลี่ยน (Exchange of Notes or Letters) เป็นวิธีที่ไม่เป็นทางการ ระยะหลังใช้กันมากขึ้น โดยรัฐแสดงเจตนารมณ์ว่าต้องการผูกพันกับความเข้าใจบางอย่าง หรือยอมรับพันธกรณีบางอย่าง บางครั้งบันทึกแลกเปลี่ยนนี้กระทำโดยผ่านผู้แทนการทูตหรือผู้แทนการทหารของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยปกติไม่มีการให้สัตยาบัน บางครั้งอาจมีบันทึกแลกเปลี่ยนในลักษณะพหุภาคีก็ได้

๖. ข้อตกลง (Arrangement) มักใช้ในเรื่องความตกลงที่มีลักษณะชั่วคราวหรือเฉพาะกาล

๗. ข้อบัญญัติหรือธรรมนูญ (Statute) ใช้ในกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้

๑. ประมวลกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันระหว่างประเทศ เช่น ธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ

๒. ประมวลกฎหมายที่กำหนดโดยการตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของอาณาบริเวณเฉพาะแห่งภายใต้การควบคุมดูแลระหว่างประเทศ

๓. เอกสารแบบอนุสัญญา ซึ่งกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์บางอย่างสำหรับใช้ปฏิบัติ เช่น statuc on Freedom of Transit ซึ่งเป็นเอกสารผนวกอนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการเดินทางผ่านดินแดน (Convention on Freedom of Transit)

๘. ปฏิญญา (Declaration) ใช้ในหลายสถานการณ์ ดังนี้

๑. ความตกลงเป็นทางการซึ่งมุ่งให้เกิดพันธะผูกพัน

๒. เอกสารไม่เป็นทางการซึ่งผนวกสนธิสัญญาหรืออนุสัญญาแสดงการตีความบทบัญญัติของสนธิสัญญาหรืออนุสัญญานั้น

๓. ความตกลงไม่เป็นทางการเกี่ยวกับเรื่องที่ไม่สำคัญนัก

๔. มติจากการประชุมทางการทูต ซึ่งประกาศหลักการบางประการ หรือข้อกำหนดให้ทุกรัฐถือปฏิบัติ

นอกจากนี้ ปฏิญญาอาจหมายถึงคำประกาศฝ่ายเดียวที่แสดงเจตนารมณ์ของรัฐหรือมติของสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ ซึ่งมุ่งยืนยันหลักการสำคัญ เช่น ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของเด็ก (Declaration on the Rights of the child)

ปฏิญญานี้อาจมีการให้สัตยาบันหรือไม่ก็ได้ ในกรณีที่ไม่มีการให้สัตยาบันปฏิญญาที่กระทำการขึ้นนั้นจะมีลักษณะแถลงหลักการกว้าง ๆ ซึ่งไม่ผูกมัดรัฐโดยทันที จึงมีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ให้เลือกปฏิบัติมากกว่าจะเป็นกฎหมายบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติ

๙. ความตกลงชั่วคราว (Modus Vivendi) เป็นเอกสารบันทึกข้อตกลงระหว่างประเทศซึ่งมีลักษณะชั่วคราว หรือเฉพาะการ โดยมุ่งหมายให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขภายหลัง ปกติใช้ในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ เช่น กระทำในนามของผู้ร่วมเจรจาหรือมีการลงนามย่อและไม่มีการให้สัตยาบัน

๑๐. กรรมสารสุดท้าย (Final Act) เป็นเอกสารซึ่งรวบรวมผลการประชุมขั้นสุดท้ายเพื่อสรุปอนุสัญญา นอกจากนี้ ยังระบุมติ แถลงการณ์ และข้อเสนอแนะ ซึ่งที่ประชุมยอมรับแต่ไม่ได้บรรจุไว้เป็นบทบัญญัติของอนุสัญญา บางกรณีกรรมสารสุดท้ายยังระบุการตีความบทบัญญัติในเอกสารทางการซึ่งที่ประชุมรับรองด้วย

กรรมสารสุดท้ายนี้มีการลงนามแต่ไม่จำต้องมีการให้สัตยาบันและหลายกรณีไม่ผูกมัดรัฐในแง่กฎหมายเหมือนกับสนธิสัญญาที่มีการให้สัตยาบันและมีลักษณะผูกพันอื่น ๆ

๑๑. กรรมสารทั่วไป (General Act) กรรมสารทั่วไปก็คือสนธิสัญญาตามปกติ แต่อาจมีลักษณะเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้

นอกเหนือจากที่ได้กล่าวข้างต้น ยังมีชื่อเรียกสนธิสัญญาอย่างอื่น เช่น **ข้อตกลง (Accord) กรรมสาร (Act)** ซึ่งใช้กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศหรือจัดตั้งองค์กรระว่างประเทศ **บันทึกช่วยจำ (Aide Memoire) มาตราบท (Articles of Articles of Agreement)** เช่น มาตราบทความตกลงแห่งกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (Articles of Agreement of the International Monetary Fund) **กฎบัตร (Charter) และธรรมนูญ (Constitution)** ซึ่งเป็นเอกสารแม่บทขององค์การระหว่างประเทศ **แถลงการณ์ร่วม (Joint Declaration) ข้อตกลงสงบศึกชั่วคราว (Armistice) ข้อตกลงพักรบ (Truce of Ceasefire) บันทึกความเข้าใจ (Memorandum) บันทึกข้อตกลง (Memorandum of Agreement) บันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding) บันทึกการประชุม (Minute)** หรือ**บันทึกผลการเจรจา (Agreed Minute)** ซึ่งใช้บันทึกความเข้าใจที่ไม่สำคัญนัก หรือเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการดำเนินงาน **บันทึกวาจา (Note Verbale) กติกาสัญญา (Pact) กรรมสารสาธารณะ (Public act)** เป็นต้น

การบริหารจัดการประชุมรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐

การให้ความเห็นชอบในหนังสือสัญญาเป็นการทำหน้าที่หนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นระบอบการปกครองที่มีหลักการที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนหลายประการ โดยเฉพาะการให้สิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่า อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ เป็นของประชาชน ดังนั้น การดำเนินการใด ๆ ในการบริหารประเทศ ที่มีผลต่อ

ประเทศชาติและประชาชนแล้ว จะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนก่อน จึงจะสามารถดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ ได้ ทั้งนี้ การปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทย เป็นประชาธิปไตยแบบทางอ้อมหรือแบบมีผู้แทน การที่จะให้ความเห็นชอบในเรื่อง ใด ๆ นั้น จึงเป็นอำนาจของผู้แทนที่ประชาชนเลือกเข้าไป ทำหน้าที่ต่าง ๆ แทนตนนั่นเอง ดังนั้นการให้ความเห็นชอบในหนังสือสัญญา ที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกจากอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุนหรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญต้องได้รับความเห็นขอบของรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๔ มาตรา ๑๙๐ กำหนดว่า

"พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว

ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศตามวรรคสอง คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น ในการนี้ ให้รัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาหรือต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย

เมื่อลงนามในหนังสือสัญญาตามวรรคสองแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนาผูกพัน คณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้น และในกรณีที่มีการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้น และในกรณีที่มีการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบนั้นอย่างรวดเร็วเหมาะสม และเป็นธรรม

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดประเภท กรอบการเจรจา ขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุนหรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าว โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป

ในกรณีที่มีปัญหาตามวรรคสอง ให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยชี้ขาด โดยให้นำบทบัญญัติตามมาตรา ๑๕๔ (๑) มาใช้บังคับการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอนุโลม"

ในการปฏิบัติหน้าที่เป็นเลขานุการในที่ประชุมรัฐสภาเพื่อสนับสนุนการพิจารณาการให้ความเห็นหนังสือสัญญา ซึ่งการดำเนินการทั่งหลายในกระบวนการนั้นเริ่มตั้งแต่การเสนอของคณะรัฐมนตรีจนกระทั่งสิ้นสุดการพิจารณาของรัฐสภา นิติกรผู้รับผิดชอบต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบไม่ว่าจะเป็นเรื่องของ

เอกสาร การวิเคราะห์ การติดตามมติการประชุมตลอดจนการยืนยันมติของที่ประชุมรัฐสภา แบ่งขั้นตอนการดำเนินการเป็น ๓ ขั้นตอน ดังนี้

๑) การดำเนินการก่อนการประชุม

๒) การดำเนินการระหว่างการประชุม

๓) การดำเนินการหลังการประชุม

การดำเนินการก่อนการประชุม

๑. จัดเตรียมและส่งเอกสารประกอบการประชุม

จัดทำหนังสือนัดประชุมและระเบียบวาระการประชุมส่งให้สมาชิกรัฐสภา จัดทำขั้นตอนการประชุมเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของประธานของที่ประชุม และเตรียมกฎหมายและข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่อยู่ในระเบียบวาระการประชุม

๒. การเตรียมความพร้อมของสถานที่

เมื่อส่งหนังสือเชิญประชุมพร้อมระเบียบวาระการประชุมไปยังสมาชิกรัฐสภาแล้ว สำนักการประชุมมีหน้าที่ต้องจัดเตรียมสถานที่ที่ประชุม คือห้องประชุมรัฐสภาให้เรียบร้อยก่อนวันนัดประชุม เช่น การจัดวางแฟ้มระเบียบวาระการประชุมประจำที่นั่งของสมาชิกรัฐสภา จัดเตรียมเอกสารอ้างอิงต่าง ๆ สำหรับประธานรัฐสภา การวางป้ายชื่อวุฒิสภาและพรรคการเมืองเพื่อจัดกลุ่มที่นั่งของสมาชิกพรรคต่าง ๆ ให้เหมาะสม จัดวางเอกสารที่จำเป็น เช่น รัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุม

๓. การจัดเตรียมบุคลากร

เพื่อให้การประชุมเป็นไปอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ ต้องประเมินสถานการณ์ ประชุมซักซ้อม และทบทวนขั้นตอนการปฏิบัติงานและมอบหมายผู้รับผิดชอบ เช่น การตรวจสอบองค์ประชุมโดยประธานในที่ประชุมให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้นับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อยู่ในห้องประชุม การจัดเตรียมอัตราส่วนและการประสานรายชื่อกรรมาธิการจากคณะรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา และพรรคการเมืองต่าง ๆ กรณีที่ประชุมมีมติตั้งคณะกรรมาธิการ

๔. การบันทึกความเห็นเสนอประธานรัฐสภา

รัฐมนตรีอาจมอบหมายให้บุคคลใด ๆ ชี้แจงข้อเท็จจริงต่อที่ประชุมประกอบการอภิปรายของรัฐมนตรี นิติกรเจ้าของเรื่องต้องบันทึกความเห็นเพื่อนำกราบเรียนประธานรัฐสภาอนุญาตให้บุคคลที่รัฐมนตรีมอบหมายให้ชี้แจงข้อเท็จจริงต่อที่ประชุม

การดำเนินการระหว่างการประชุม

เจ้าหน้าที่เจ้าของเรื่องต้องติดตามมติของที่ประชุม และกรณีที่ประชุมมีมติให้ตั้งคณะกรรมาธิการต้องจัดทำรายชื่อผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมาธิการ โดยจะต้องประสานงานกับรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการประสานงานของแต่พรรคการเมือง เพื่อทราบรายชื่อผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมาธิการและติดตาม ตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงรายชื่อที่รัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอเพื่อให้เกิดความถูกต้องเมื่อเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอ่านทบทวนรายชื่อคณะกรรมาธิการในที่ประชุม

การดำเนินการหลังการประชุม

การดำเนินการยืนยันมติของที่ประชุมไปยังส่วนราชการ หน่วยงาน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องต้องจัดทำเอกสารแจ้งมติการให้ความเห็นชอบของที่ประชุมโดยต้องตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารหรือหนังสือว่า

ไปเป็นไปตามมติของที่ประชุม และมีการพิมพ์ข้อความถูกต้องและมีรูปแบบเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๖ ก่อนที่จะส่งไปยังส่วนราชการ หน่วยงาน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการ

ปัญหาในการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ถือเป็นปัญหาเรื่องอำนาจอธิปไตยของชาติที่ต้องดำเนินการอย่างรอบคอบ ต้องศึกษาถึงกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการทำสนธิสัญญา โดยเฉพาะอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยการทำสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๙ (Vienna Convention on the Law of Treaties) และกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศว่าด้วยการทำสนธิสัญญา ประกอบกับกฎหมายภายในประเทศว่าด้วยการทำสนธิสัญญา คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ ได้เปลี่ยนแปลงไปจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ อย่างมาก โดยเพิ่มขอบเขตขั้นตอน และกระบวนการดำเนินการขึ้นใหม่อย่างมีนัยสำคัญ *"พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญาหรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้ว เสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว*

ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศตามวรรคสอง คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจง ต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น ในการนี้ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย

เมื่อลงนามในหนังสือสัญญาตามวรรคสองแล้วก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน คณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้น และในกรณีที่การปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบนั้นอย่างรวดเร็วเหมาะสม และเป็นธรรม

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป

ในกรณีที่มีปัญหาตามวรรคสอง ให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยชี้ขาด โดยให้นำบทบัญญัติตามมาตรา ๑๕๔ (๑) มาใช้บังคับกับการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอนุโลม"

ในการวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางลดปัญหาที่เกิดขึ้น และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง จำเป็นพิจารณารายละเอียดเริ่มจากวรรคแรกของมาตรา ๑๙๐ ได้วางหลักการให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการทำสนธิสัญญา ทั้งนี้ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศเพราะพระมหากษัตริย์หรือประมุขของรัฐทรงเป็นผู้มีอำนาจโดยพระราชตำแหน่ง (Ex Officio) วรรคหนึ่ง

นี้ครอบคลุมโดยหลักและเฉพาะใน เรื่องตามวรรคหนึ่งเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอนุกับนานาประเทศ หรือ กับองค์การระหว่างประเทศ

ส่วนวรรคสองเป็นกรณีที่ประเทศไทยจะทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศซึ่งเกี่ยวข้องกับกรณีดังกำหนดไว้ในวรรค ๒ นั้น จะกระทำได้ก็ต่อเมื่อผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว

ปัญหาของวรรคสองนี้ คือ ปัญหาการนิยามความหมายของคำว่า "หนังสือสัญญา" ว่าการ กระทำใดสามารถพิจารณาได้ว่าเป็น "หนังสือสัญญา" ตามอนุสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ. ๑๙๖๙ นิยามคำว่า "สนธิสัญญา" ไว้ว่ามีองค์ประกอบต่อไปนี้ คือ

๑. สนธิสัญญาเป็นเอกสารลายลักษณ์อักษร ที่กระทำระหว่างคู่ภาคีสองฝ่าย หรือมากกว่าสองฝ่ายขึ้นไป

๒. สนธิสัญญาต้องกระทำโดยคู่ภาคีซึ่งเป็นรัฐ

๓. สนธิสัญญาที่กระทำขึ้นต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศและก่อพันธะทางกฎหมาย

๔. สนธิสัญญาที่กระทำขึ้นอาจจะเป็นตราสาสน์ฉบับเดียว สองหรือหลายฉบับเกี่ยวเนื่องกัน

นอกจากการพิจารณาถึงองค์ประกอบทั้งสี่ประการของสนธิสัญญาแล้ว ยังมีประเด็นที่ควรพิจารณาเพื่อเป็นประโยชน์แก่การเข้าใจสาระของสนธิสัญญาโดยสรุปดังนี้ คือ

๑. คำว่า "สนธิสัญญา" เป็นคำที่ใช้ทั่วไปสำหรับความตกลงระหว่างประเทศที่ผูกพันรัฐ หมายความรวมถึงความตกลงหลากหลายรูปแบบที่กระทำขึ้นระหว่างประเทศ ระหว่างรัฐ และความหมายอย่างแคบที่หมายถึงความตกลง ที่เรียกว่า "สนธิสัญญา" ซึ่งเป็นชื่อเฉพาะประเภทหนึ่งของสนธิสัญญา

๒. ตราสาสน์ใดจะได้รับการพิจารณาว่าเป็นสนธิสัญญาหรือไม่ ไม่ได้อยู่ที่ชื่อของตราสาสน์นั้นๆ แต่อยู่ที่การแสดงเจตนาของคู่ภาคีของตราสาสน์นั้นๆ มากกว่า

๓. สนธิสัญญาใดที่ไม่ได้อยู่ภายใต้บทนิยามว่า "สนธิสัญญา" ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาก็มิได้ถูกกระทบถึงความมีผลบังคับตามกฎหมายของตราสาสน์นั้นๆ

๔. สนธิสัญญาระหว่างประเทศภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้นตราสาสน์ใดที่คู่สัญญาประสงค์ที่จะอยู่ภายใต้บังคับตามกฎหมายภายในของรัฐใดรัฐหนึ่ง เท่านั้น จึงไม่ถือเป็นสนธิสัญญาแม้ว่าคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเป็นรัฐก็ตาม

๕. สนธิสัญญาอาจจะกระทำโดยตัวแทนรัฐในหลายระดับ เช่น ประมุขของรัฐ หัวหน้ารัฐบาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ หรือตัวแทนประเทศระดับรัฐมนตรี หรือระดับเจ้าหน้าที่ หากเป็นผู้มีอำนาจโดยชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศก็ถือว่าเป็นตัวแทนรัฐที่สามารถทำสนธิสัญญาผูกพันรัฐได้ ไม่จำกัดว่าต้องเป็นประมุขของรัฐ เสมอไป

ปัญหาอีกประการที่เกิดขึ้น คือ หนังสือสัญญาชนิดใดที่เข้าข่ายว่าเป็นหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกวางขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐ ต่าง ๆ จึงไม่กล้าที่จะไปทำความตกลงใดๆ ด้วยเกรงวากระทำไปแล้ว อาจจะเข้าลักษณะของหนังสือสัญญาประเภทที่ระบุไว้ในวรรคสองนี้แล้วไม่ได้ดำเนินการตามมาตรา ๑๙๐

ในรัฐธรรมนูญยังครอบคลุมถึงกรณีทำสนธิสัญญาความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับเรื่องเศรษฐกิจด้วย เช่น การทำความตกลงเขตการค้าเสรีกับคู่เจรจาต่างๆ เวลานี้ เพื่อให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศเป็นผู้ตัดสินใจระบบเศรษฐกิจที่เมื่อเปิดเสรีแล้วมีผลกระทบต่อคนชาติอย่างไร สมควรที่จะไปผูกพันหรือไม่ จึงให้ผนวกกลุ่มของสนธิสัญญานี้เข้าไปด้วย

ปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ ประเทศไทยใช้คำว่า "หนังสือสัญญา" เมื่อต้องการให้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่การทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ จะมีหลายลักษณะ ซึ่งอาจจะรวมไปถึงความตกลงด้วยวาจาด้วย แต่หลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปไม่ได้วางหลักว่าสนธิสัญญาต้องเป็นลายลักษณ์อักษรเสมอไป ดังนั้นอนุสัญญากรุงเวียนนา จึงมิได้ปฏิเสธผลบังคับใช้ของความตกลงระหว่างประเทศที่ตกลงด้วยวาจา ทั้งนี้ ความตกลงระหว่างประเทศที่เป็นวาจาได้ยึดถือปฏิบัติตามกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นความตกลงด้วยวาจาของสองฝ่ายย่อมมีผลบังคับตามกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติสมัยใหม่ที่เทคโนโลยีก้าวหน้าไปไกล สนธิสัญญาอาจจะกระทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรโดยรูปแบบสื่ออิเล็คโทรนิค หรือจดหมายอิเล็คโทรนิค (e-mail) หรือการส่งข้อความการตกลงทางโทรเลข แฟกซ์ เทเล็กซ์ หรือแม้การบันทึกข้อความการตกลงในแผ่นบันทึกข้อมูล แล้วนำมาพิมพ์เป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ กรณีทั้งหลายล้วนแต่กระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เพียงแต่ต้องมีการลงนามโดยชอบเท่านั้น แม้ว่าการลงนามนั้นจะโดยวิธีอิเล็คโทรนิค (Electronic signature) หรือกระทำโดย Smart Card ก็ตาม

ภายใต้มาตรา ๑๙๐ ไม่ได้ครอบคลุมถึงความตกลงด้วยวาจา ประกอบกับยังไม่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดขั้นตอนในการทำสนธิสัญญา จึงยังไม่สามารถกำหนดท่าทีและทิศทางของฝ่ายบริหารที่จะดำเนินการได้ อย่างไรก็ตามหนังสือสัญญา ย่อมหมายความว่า "ความตกลงเป็นหนังสือระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลต่างประเทศ รัฐต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ" ซึ่งประเทศไทยใช้นิยามนี้อย่างเคร่งครัดมาโดยตลอด หากภายภาคหน้ามีการทำความตกลงแบบไร้กระดาษ (paperless) ข้อตกลงนั้นจะไม่ตกอยู่ภายใต้มาตรา ๑๙๐ วรรคสองนี้

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากวรรคสาม เป็นกระบวนการภายในของไทยตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญว่าก่อนจะไปทำสนธิสัญญานั้น คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลเบื้องต้นแก่รัฐสภาเสียก่อนว่าจะไปทำสนธิสัญญาอะไร ครอบคลุมเรื่องใด ลักษณะเป็นอย่างไร ผลดี ผลเสีย ผลกระทบ เพื่อให้หนังสือสัญญาตามวรรคสองได้รับการพิจารณากลั่นกรองโดยรัฐสภาอย่างถ้วนถี่ คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น ในการนี้ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย เพื่อการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้วจึงนำเข้าสู่การพิจารณาเพื่อขอความเห็นชอบกลั่นกรองอีกชั้น ในชั้นนี้ การไปเจรจา การทำความตกลงโดยละเอียดตามกฎหมายระหว่างประเทศยังคงเป็นของฝ่ายบริหารและผู้แทนที่ได้รับมอบอำนาจเต็มไปเจรจา

วรรคสี่ มีปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากเมื่อลงนามในหนังสือสัญญาตามวรรคสองแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน คณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้น และในกรณีที่การปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบนั้นอย่างรวดเร็วเหมาะสมและเป็นธรรม

ส่วนวรรคห้า รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือ

สัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกวางขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป เป็นการกำหนดให้คณะรัฐมนตรี ต้องไปออกกฎหมายว่าด้วยกระบวนการทำสนธิสัญญาประเภทที่กำหนดไว้ในวรรคสอง เพื่อเป็นขั้นตอน และหลักเกณฑ์ในการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ และสามารถใช้กล่าวอ้างกับประเทศคู่ภาคีได้ว่าการณ์สิ่งใดยังไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการทำสนธิสัญญานั้นกระทำไม่ได้ ซึ่งทำให้การไปทำสนธิสัญญามีความรัดกุมและตรวจสอบได้ ไม่ใช่เป็นอำนาจโดยเด็ดขาดของผู้แทนที่ไปเจรจาตามที่เคยปฏิบัติมาก่อน

วรรคท้าย เป็นการกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยลักษณะของสนธิสัญญาตามวรรคสองว่าสนธิสัญญาใดเข้าข่ายวรรคสองหรือไม่ กล่าวคือ กระทบต่อกระบวนการที่จะตามมาตามวรรค สาม สี่ และห้าด้วย หากไม่เข้าวรรคสองก็ไม่ต้องด้วยบทบัญญัติในเรื่องที่ต้องผ่านรัฐสภา และกระบวนการอื่นๆ รวมทั้งกฎหมายใหม่เกี่ยวกับการทำสนธิสัญญาด้วย

การทำความตกลงระหว่างประเทศจะต้องอยู่บนพื้นฐานแห่งหลักกฎหมาย สนธิสัญญาระหว่างประเทศสำหรับทุกประเทศ และต้องสอดคล้องกับกฎหมายภายในด้วย หลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๙๐ นี้ เป็นหลักการที่มีความสำคัญ และเป็นแนวคิดที่ดีในเรื่องการให้รัฐสภามีบทบาทมากขึ้น คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น จึงเป็นประเด็นสำคัญที่จะต้องร่วมกันทุกภาคส่วนเพื่อให้การปฏิบัติตาม มาตรา ๑๙๐ นี้เป็นไปโดยราบรื่น และเป็นการพิทักษ์ปกป้องผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ./

บรรณานุกรม

กระทรวงการต่างประเทศ, ๒๕๕๒. **ร่างพระราชบัญญัติการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ พ.ศ. ....**

กระทรวงการต่างประเทศ, แผนงานคุ้มครองผู้บริโภคด้านสุขภาพ และสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ ๒๕๕๒ **เอกสารประกอบ เวทีรับฟังความคิดเห็น เรื่องกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐** สิงหาคม ๒๕๕๒

กลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน, ๒๕๕๒. **ร่างพระราชบัญญัติการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ พ.ศ. .... (ฉบับประชาชน)**

กองสนธิสัญญา, ๒๕๔๗. **คู่มือการทำสนธิสัญญาหรือข้อตกลงต่าง ๆ** กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ.

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ๒๕๕๒ สรุปการสัมมนาโครงการเผยแพร่เกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมายแก่ประชาชน "องค์กรปฏิรูปกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งประเทศไทย" **เรื่อง การดำเนินงานของคณะอนุกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย : กฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ**

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, ๒๕๕๒. **สรุปการสัมมนาโครงการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมายแก่ประชาชน "องค์กรปฏิรูปกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย"** ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๒ โรงแรม ลี การ์เด้นท์ พลาซ่า หาดใหญ่ สงขลา

คณะกรรมาธิการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุและตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ, ๒๕๕๐. **เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐** สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

จันทจิรา เอี่ยมมยุรา และชาติชาย เชษฐสุมน, ๒๕๔๙. **กลไกในการตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหารในการเจรจาความตกลงการค้าเสรี** สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ๒๕๕๑ **บทวิเคราะห์ทางวิชานิติศาสตร์ต่อคำสั่งศาลปกครองกลางกำหนดวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวฯ ในคดีแถลงการณ์ร่วมไทย – กัมพูชา** [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก http://www.dlo.co.th/node/119 ๗ เมษายน

ผู้จัดการออนไลน์ ๒๕๕๑ **ศาล รธน. มีมติ ๘ ต่อ ๑ ชี้แถลงการณ์ร่วมไทย – กัมพูชา ชัด รธน. ต้องผ่านรัฐสภา** [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก http://www.manager.co.th/asp-bin/PrintNews.aspx?NewsID=9510000080102 ๗ เมษายน ๒๕๕๓

มานิตย์ จุมปา, ๒๕๕๑.**ปัญหาเขตอำนาจศาลในการกระทำทางรัฐบาล (Act of Government) กรณีแถลงการณ์ร่วมไทย – กัมพูชาในการขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก** [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก http://www.law.chula.ac.th/web/popnews,php?Id=668 ๗ เมษายน ๒๕๕๓

สำนักงานเลขาธิการสภา(แทนราษฎร, **รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๓๓/๒๕๕๐**

วีรพัฒน์ ปริยวงศ์, ๒๕๕๑. **การใช้อำนาจอธิปไตยสร้างกฎหมายระหว่างประเทศหนังสือสัญญาบางประเภทอันต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา**

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ๒๕๕๑. **ร่างพระราชบัญญัติการทำหนังสือสัญญาทางการค้าและการลงทุน พ.ศ. ....**

สมศักดิ์ ธนาศุภวัฒน์, ๒๕๕๒. **หนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐** สำนักเจรจาการค้าพหุภาคี กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ๒๕๕๑. สรุปการประชุมรัฐมนตรีวันที่ ๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๑ **เรื่อง การดำเนินการตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย** [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก www.measwach.org/autopage/ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๓

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๖. **หนังสือรวมคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑ – ๒๕๔๓**

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๕๑. **ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง ขั้นตอนและวิการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐**

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ๒๕๕๑. **หนังสือที่ นร ๐๕๐๓/๑๖๗๘๔ เรื่อง ความตกลงว่าด้วยการยอมรับร่วมรายสาขาของอาเซียนสำหรับการตรวจผู้ผลิตผลิตภัณฑ์ยาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ดีในการผลิต (Good Manufacturing Practice-GMP)** ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๑

อมร จันทนสมบูรณ์, ๒๕๕๑. **คำสั่งศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ ๙๘๔/๒๕๕๑ ถูกต้องหรือไม่?? (การกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราว กรณีฟ้องขอเพิกถอนคำแถลงการณ์ร่วมไทย – กัมพูชา ขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหาร)** [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก http://www.pub-law.net/publaw/view.asp?PublawIDs=1265 ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๓

อรรณพ บุราณเศรษฐ, ๒๕๕๓. มาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และสรุปขั้นตอนจัดทำหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ วรรค ๒