



เอกสารวิชาการ

# Academic Focus

มาตรา 190 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2550 ว่าด้วยการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

สำนักวิชาการ  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ISBN 2287-0520

ดาวน์โหลดเอกสารได้จาก <http://www.parliament.go.th/library>



## Academic Focus

มิถุนายน 2559

สารบัญ

บทนำ

ข้อดีและข้อเสียของมาตรา 190 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ความคิดเห็นของนักวิชาการและบุคคลที่เกี่ยวข้องกรณีมาตรา 190

การจัดทำหนังสือสัญญาในต่างประเทศ

บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

บรรณานุกรม

เอกสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

<http://www.parliament.go.th/library>

## มาตรา 190 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่าด้วยการทำหนังสือสัญญา ระหว่างประเทศ

### บทนำ

ในอดีตประเทศไทยไม่มีกฎหมายว่าด้วยการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่กำหนดว่าจะต้องมีขั้นตอนและกระบวนการอย่างไรบ้าง การทำความตกลงกับต่างประเทศจึงอยู่ภายใต้กรอบอำนาจของฝ่ายบริหารเพียงฝ่ายเดียว ไม่ได้มีความเกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติแต่อย่างใด เนื่องจากไม่มีการกล่าวถึงบทบาทของรัฐสภา ยกเว้นแต่ในกรณีการทำหนังสือสัญญา 2 ประเภท ได้แก่ หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือหนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามสัญญา จึงจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามที่กำหนดในมาตรา 224 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2553, น. 3)

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เพิ่มประเภทของสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาจากเดิม 2 ประเภท เป็น 5 ประเภท ได้แก่ 1) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย 2) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ 3) หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามหนังสือสัญญานั้น 4) หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง และ 5) หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ และได้

กำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการจัดทำสนธิสัญญาที่มีภาคประชาชนและฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามาร่วมด้วย เพื่อเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการจัดทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ

ดังนั้น จากบทบัญญัติมาตรา 190 ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีจึงมีหน้าที่ให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน คณะรัฐมนตรีต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น และเสนอตั้งกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ และคณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้น ฉะนั้น จึงเห็นว่าการแยกขั้นตอนการลงนาม (signature) ในหนังสือสัญญาตามมาตรา 190 วรรคสอง ออกจากขั้นตอนการแสดงความยินยอมผูกพัน (expression of consent to be bound) ซึ่งเป็นผลให้กระบวนการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศมีความละเอียดและมีขั้นตอนดำเนินการมากกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ฝ่ายบริหารจึงต้องให้ความสนใจและให้ความสำคัญกับข้อกำหนดเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง (สมาน อุบลัมภ์, 2552, น. 62-63)

### หลักการและกลไกของมาตรา 190 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550



ที่มา : “สนธิสัญญากับประชาคมอาเซียน” โดย นายพรภพ อ่วมพิทยา ผู้อำนวยการกองสนธิสัญญา กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2555

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการตามมาตรา 190 ประสบปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากเกิดความไม่ชัดเจนในการตีความว่าหนังสือสัญญาใด “มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง” และหนังสือสัญญาใด “มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ” เนื่องจากขาดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่เป็นรูปธรรม นอกจากนี้ มาตรา 190 วรรคสาม และวรรคสี่ ได้กำหนดประเภท ขั้นตอน และวิธีการในการจัดทำหนังสือสัญญาที่ให้ประชาชนและฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามามีส่วนร่วม ถึงแม้จะมีข้อดีที่ทำให้การจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและสังคมมีการตรวจสอบและถ่วงดุลมากขึ้น แต่ก็มีข้อเสียเนื่องจากขั้นตอนและกระบวนการที่กำหนดไว้

ได้ออกแบบเฉพาะสำหรับหนังสือสัญญาที่เป็นความตกลงการค้าเสรีที่มีความซับซ้อน ไม่เหมาะกับหนังสือสัญญาประเภทอื่น ๆ ที่มีความซับซ้อนน้อยกว่าหรือมีลักษณะที่แตกต่างไปจากความตกลงการค้าเสรี (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2553, น. 3)

เมื่อ พ.ศ. 2554 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 190 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2554 ซึ่งแก้ไขในรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้กำหนดเพิ่มเติมให้มีการตรากฎหมายกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับประเภทของหนังสือสัญญาและกรอบการเจรจา ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวางหรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ที่จะต้องนำเสนอให้รัฐสภาเห็นชอบ เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าไม่เป็นการเพิ่มภาระให้แก่รัฐสภามากเกินไป และไม่เกิดความล่าช้าจนประเทศไทยได้รับความเสียหายหรือเสียผลประโยชน์ หลังจากนั้นรัฐบาลจึงจะดำเนินการเพื่อให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา ตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 190 วรรคห้า แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่กว่าที่ร่างพระราชบัญญัติขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา พ.ศ. .... จะแล้วเสร็จและมีผลใช้บังคับ อาจต้องใช้เวลาอีกระยะหนึ่ง จึงทำให้การตีความว่าหนังสือสัญญาระหว่างประเทศประเภทใดบ้างที่ต้องขอรับความเห็นชอบจากรัฐสภายังคงเป็นปัญหาอยู่

ในทางปฏิบัติเมื่อมีข้อสงสัยในการตีความ หน่วยงานต่าง ๆ จึงมักต้องขอความเห็นจากกระทรวงการต่างประเทศ หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกือบทุกเรื่องว่ากรณีดังกล่าวเข้าข่ายตามมาตรา 190 วรรคสอง ที่ต้องขอรับความเห็นชอบจากรัฐสภาหรือไม่ อย่างไรก็ดี เนื่องจากทั้ง 2 หน่วยงานไม่ใช่หน่วยงานที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับ มาตรา 190 จึงเป็นผลให้คณะรัฐมนตรีมีมติให้ส่งหนังสือสัญญาเกือบทุกเรื่องต่อรัฐสภา ด้วยเหตุนี้ย่อมทำให้รัฐสภาต้องรับภาระในการพิจารณาเรื่องดังกล่าวมากเกินความจำเป็น และเกินกว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ (กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, 2555, น. 1)

ต่อมาเมื่อวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2556 สมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี สมาชิกรัฐสภาจำนวน 314 คน ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... พร้อมด้วยหลักการและเหตุผล และบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฯ เพื่อให้ประธานรัฐสภานำเสนอที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรต่อไป และเมื่อวันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2556 รัฐสภาได้มีการประชุมเพื่อลงมติรับหลักการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 190) โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 190) ก่อนเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่สองของรัฐสภา ต่อมาเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2556 ที่ประชุมรัฐสภาได้ผ่านร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 190 ในวาระที่ 2 และผ่านการพิจารณาของรัฐสภาในวาระที่ 3 เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556

การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 190 มีความสำคัญเนื่องจากบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในด้านต่าง ๆ

เช่น ด้านเศรษฐกิจ สังคม การค้าหรือการลงทุน เป็นต้น จึงจำเป็นต้องได้รับการพิจารณาจากรัฐสภาด้วยความรอบคอบ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในทุกภาคส่วนของประเทศ ดังนั้นจึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ในการทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ โดยแก้ไขเพิ่มเติมลักษณะของสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อนที่จะเข้าเจรจาหรือลงนามได้ใน 5 ลักษณะ คือ สนธิสัญญาที่มีการเปลี่ยนอาณาเขตของประเทศ สนธิสัญญาที่เปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ สนธิสัญญาที่ต้องมีการตราพระราชบัญญัติอนุวัติสนธิสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง และสนธิสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้าการลงทุนหรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

ในด้านหนึ่งมาตรานี้มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับความโปร่งใสในการทำสนธิสัญญามากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้การทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศของรัฐบาลจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะตัวแทนของประชาชนทั้งประเทศเข้ามาตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้มากขึ้น และเพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ แต่ในอีกด้านหนึ่งมาตรานี้อาจสร้างปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะกระบวนการในการทำหนังสือสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าและความเสียหายแก่ประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม

ดังนั้นจึงมีข้อเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญากับนานาชาติประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศเพื่อให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยหนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา จะต้องนำเสนอรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ ในกรณีที่มีปัญหาว่าหนังสือสัญญาใดเป็นหนังสือสัญญาดังกล่าวหรือไม่ ก็ให้เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด รวมถึงกำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อให้จัดทำกฎหมายว่าด้วยการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับหนังสือสัญญา และการดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากหนังสือสัญญาดังกล่าว โดยให้ดำเนินการจัดให้มีกฎหมายดังกล่าวภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ กล่าวโดยสรุป บทบัญญัติในร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาตรา 190 เป็นการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยมีการระบุถึงประเภทหนังสือสัญญาที่มีบทว่าด้วยการเปิดเสรีด้านการค้าและการลงทุน ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาไว้ชัดเจน โดยไม่ต้องรอกระบวนการในการออกกฎหมายลูกมารองรับ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานดังเช่นในอดีต

ต่อมานายวิรัตน์ กัลยาศิริ อดีต ส.ส.พรรคประชาธิปัตย์ ยื่นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ อดีตประธานรัฐสภา นายนิคม ไวยรัชพานิช อดีตประธานวุฒิสภาและสมาชิกรัฐสภา รวม 381 คน ที่ร่วมกันดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 จำกัดอำนาจรัฐสภาในการให้ความเห็นชอบการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศของฝ่ายบริหาร เข้าข่ายเป็นการกระทำที่ล้มล้างการปกครองและกระทำการให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครอง โดยวิถีทางที่ไม่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 68 หรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า การรวบรัดปิดอภิปรายในวาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการ เป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ ขัดกับหลักนิติธรรม ส่วนการกำหนดเวลาแปรญัตติที่สั้นเกินไป ขัดต่อข้อบังคับการประชุม ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีมติเสียงข้างมากเห็นว่า ทั้ง 2 ประเด็นไม่ชอบด้วยกระบวนการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 วรรค 2 และมาตรา 125 วรรค 1 ส่วนการพิจารณาและการลงมติในวาระสอง เป็นไปโดยไม่ชอบขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 มาตรา 4 มาตรา 5 มาตรา 7 มาตรา 8 และมาตรา 122 ทำให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 นั้น ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เป็นการกระทำเข้าข่ายเป็นการกระทำได้มาซึ่งอำนาจการปกครอง ในวิถีทางที่ไม่ได้บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 และฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 วรรค 1 ด้วย

### ข้อดีและข้อเสียของมาตรา 190 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

#### ● ข้อดี

1. สมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนและเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ สามารถเข้าตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการทำหนังสือสัญญากับต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศได้มากขึ้น

2. ประชาชนสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องให้ข้อมูลเพื่อให้ประชาชนเข้าถึง ทราบถึงเนื้อหารายละเอียดในหนังสือสัญญา ผลกระทบต่อตนเองและประเทศชาติที่จะเกิดขึ้นจากการที่ฝ่ายบริหารจะเข้าทำหนังสือสัญญานั้น เป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญานั้นด้วย

3. ประชาชนสามารถเตรียมความพร้อมในการรับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการเข้าทำหนังสือสัญญาได้ล่วงหน้า

4. ประชาชนหรือผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม ซึ่งได้รับผลกระทบจากการเข้าทำหนังสือสัญญากับต่างประเทศ จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลอย่างรวดเร็ว เหมาะสมและเป็นธรรม

5. การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดประเภท กรอบการเจรจา ขั้นตอน และวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าว โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป ทำให้ขั้นตอนในการจัดทำหนังสือสัญญากับต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ ตลอดจนมาตรการในการแก้ไขเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการทำหนังสือสัญญา มีความแน่นอนชัดเจน

6. มืองค์กรของรัฐที่เป็นกลางทำหน้าที่เป็นผู้ชี้ขาดกรณีที่เกิดการโต้แย้งว่าหนังสือสัญญานั้นมีลักษณะที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนทำหนังสือสัญญาหรือไม่ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร คณะทำงานจัดทำข้อมูลเพื่อเตรียมความพร้อมข้าราชการรัฐสภาสู่ประชาคมอาเซียน, 2555, น. 153-154)

#### ● ข้อเสีย

1. การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติเพิ่มเติมให้หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมระหว่างประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันการค้าการลงทุนหรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนทำหนังสือ

สัญญา นั้น อาจก่อให้เกิดปัญหาในการตีความได้ว่าอย่างไรจึงจะถือว่าหนังสือสัญญานั้นมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมระหว่างประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

2. เมื่อเกิดกรณีที่มีการโต้แย้งกันว่าหนังสือสัญญานั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาหรือไม่ ซึ่งต้องมีการส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด อาจทำให้เกิดความล่าช้าในการทำหนังสือสัญญา และประเทศไทยอาจเสียประโยชน์จากการเข้าทำหนังสือสัญญาล่าช้าได้

3. การที่ฝ่ายบริหารต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับหนังสือสัญญา และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนดำเนินการทำหนังสือสัญญา รวมทั้งต้องเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบนั้น อาจทำให้เกิดความล่าช้าในการทำหนังสือสัญญา ประเทศคู่สัญญาจะทราบถึงความต้องการหรือจุดมุ่งหมายในการเจรจาของประเทศไทย ทำให้ประเทศไทยเสียเปรียบหรือเสียประโยชน์ที่ควรจะได้รับจากการทำหนังสือสัญญานั้นได้

4. การที่มาตรา 190 วรรคสี่ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้วางหลักเกณฑ์ว่า เมื่อลงนามในหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพัน ด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน คณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้น และในกรณีที่การปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบนั้นอย่างรวดเร็ว เหมาะสมและเป็นธรรมนั้น ย่อมเกิดปัญหาได้ แม้ว่าการลงนามในหนังสือสัญญาจะเป็นเพียงการรับรองว่าข้อความในร่างหนังสือสัญญานั้นถูกต้องตามที่ตกลงกัน โดยยังไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายก็ตาม แต่ในทางปฏิบัตินั้นการลงนามมีผลผูกพันคู่สัญญาบางส่วนแล้ว กล่าวคือ รัฐคู่สัญญาจะต้องไม่กระทำการใดอันเป็นการละเมิดต่อหลักเกณฑ์และเจตนารมณ์ของหนังสือสัญญาดังกล่าวด้วย (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร คณะทำงานจัดทำข้อมูลเพื่อเตรียมความพร้อมข้าราชการรัฐสภาสู่ประชาคมอาเซียน, 2555, น. 154-155)

#### ความคิดเห็นของนักวิชาการและบุคคลที่เกี่ยวข้องกรณีมาตรา 190

นายสุรชาติ บำรุงสุข คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ สรุปสาระสำคัญได้ว่า มาตรา 190 ทำให้ฝ่ายบริหารมีปัญหากรณีจะทำความตกลงบางอย่างกับต่างประเทศ เนื่องจากไม่มีความชัดเจนว่ามาตรานี้มีขอบเขตในการใช้เพียงใด และที่ผ่านมามาตรา 190 นี้ถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองกลั่นแกล้งฝ่ายบริหาร จากปัญหาของ มาตรา 190 ที่ทำให้การเจรจากับต่างประเทศทุกเรื่องต้องนำเข้าสู่สภาก่อน ส่งผลให้การเจรจาที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารประเทศเกิดขึ้นล่าช้า หรือไม่สามรถเกิดขึ้นได้เลย ทั้ง ๆ ที่รัฐสภามีอำนาจให้สัตยาบันหลังการลงนาม

ในสนธิสัญญาทุกฉบับอยู่แล้ว ซึ่งถ้าแก้ไขในประเด็นนี้ได้ จะเป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลทุกชุดที่เข้ามาบริหารประเทศด้วย มาตรการนี้จึงไม่มีความจำเป็น สมควรยกเลิก

แต่หากสภากังวลว่าถ้ายกเลิกไปแล้วจะไม่มีเครื่องมือตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารในการทำความตกลงกับต่างประเทศ ที่อาจเอื้อผลประโยชน์กับคนในรัฐบาล กลุ่มธุรกิจ หรือกังวลว่าประเทศจะเสียผลประโยชน์ทางการเมืองระหว่างประเทศ ในกฎหมายรัฐธรรมนูญก็มีขั้นตอนที่ต้องนำสนธิสัญญาที่รัฐบาลไปลงนามกับต่างประเทศ กลับมาให้รัฐสภาให้สัตยาบัน ก่อนที่สนธิสัญญานั้นจะมีผลบังคับใช้อยู่ดี (“แก้ ‘ม.190’ ใครได้ประโยชน์?”, 16 ตุลาคม 2556)

**นายยุทธพร อิศรชัย คณบดีคณะรัฐศาสตร์ ม. สุโขทัยธรรมมาธิราช** สรุปสาระสำคัญได้ว่า มาตรา 190 เป็นปัญหากับรัฐบาลทุกชุดจึงควรแก้ไข แต่การแก้ไขนั้นต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานที่สังคมได้ประโยชน์และโปร่งใส โดยเฉพาะประเภทของหนังสือสัญญาที่ต้องเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาก่อนครบวงไว้ เช่น เรื่องที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน ทรัพยากรธรรมชาติ และประโยชน์ของคนในสังคมจำนวนมาก เพราะถ้าคงประเภทของหนังสือสัญญาไว้จะช่วยลดข้อวิพากษ์วิจารณ์ของฝ่ายค้านลงไปได้มาก แต่การคงไว้ของประเภทหนังสือสัญญาก็ต้องคิดหามาตรการ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลด้วย อย่างไรก็ตาม หากรัฐบาลยังยืนยันว่าจะลดประเภทของหนังสือสัญญาที่ต้องเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา จะต้องชี้แจงให้เกิดความกระจ่างด้วยว่ามีเหตุผลอย่างไร เพราะหากตัดทิ้งทั้งหมดก็ไม่เห็นด้วย (“แก้ ‘ม.190’ ใครได้ประโยชน์?”, 16 ตุลาคม 2556)

**นายณัฐกร วิทิตานนท์ คณบดีนิติศาสตร์ ม.เชียงใหม่** กล่าวว่า มาตรา 190 ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ค่อนข้างมีปัญหาในเรื่องการตีความข้อกฎหมาย มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจหรือการทำสัญญาการเจรจาระหว่างประเทศ เนื่องจากเรื่องทั้งหมดต้องผ่านเข้าวาระในที่ประชุมรัฐสภาก่อน จึงเป็นเหตุให้ไทยตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบทางการค้าอยู่บ่อยครั้ง เพราะไม่สามารถลงนามทำข้อตกลงในที่ประชุมได้ ต่างจากรัฐธรรมนูญของประเทศอื่นที่ให้สิทธิ์รัฐมนตรีหรือตัวแทนเจรจาสามารถลงนามหรือดำเนินการได้ทันที อีกทั้งบทบัญญัติในมาตรา 190 เป็นข้อกฎหมายที่สามารถตีความได้กว้างขวาง ยังไม่กำหนดความชัดเจนเพียงพอ จนเป็นเหตุให้ฝ่ายบริหารและรัฐบาลไม่กล้าดำเนินกิจการระหว่างประเทศในหลายกรณี เช่น กรณีเขาพระวิหารระหว่างไทยกับกัมพูชา เท่าที่ทราบพบว่า การแก้ไขมาตรา 190 ในรัฐบาลชุดนี้จะแก้ไขให้กลับไปเหมือนรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 คือมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารสามารถดำเนินกิจการระหว่างประเทศได้โดยไม่ต้องผ่านรัฐสภาอีกต่อไป ซึ่งกรณีนี้เชื่อว่าประเด็นที่ฝ่ายค้านจะนำมาใช้โจมตี คือ การเจรจาระหว่างรัฐบาลกับต่างประเทศนั้น จะมีเรื่องของผลประโยชน์ทับซ้อนของคนในรัฐบาลหรือคนใกล้ชิด ทั้งที่ในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เคยแก้ไขมาตราดังกล่าวมาแล้ว แต่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติ โดยจะให้ออกเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เพื่อกำหนดความชัดเจนว่าการเจรจาเรื่องใดควรเข้าประชุมรัฐสภา และเรื่องใดที่ฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการได้ แต่สุดท้ายก็ไม่เห็นมีการออกร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด จึงถือว่า มาตรา 190 ที่มีผลบังคับใช้อยู่ขณะนี้ มีผลทำให้การทำปฏิสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศเกิดความล่าช้า และเสียเปรียบในการเจรจาหลายกรณี เพราะฝ่ายบริหารกังวลว่าหากดำเนินการไปแล้วจะถูกองค์กรตุลาการมาตีความขยายข้อกฎหมาย และอาจชี้มูลว่าฝ่ายบริหารได้กระทำผิด

อย่างไรก็ตาม แนวทางในมาตรา 190 นั้นถือว่ามาถูกทางและไม่จำเป็นต้องกลับไปให้เป็นเหมือน บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 แต่ควรกำหนดให้ชัดเจนว่า การเจรจาระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็น เรื่องเศรษฐกิจหรือความมั่นคง เรื่องใดที่เข้าเกณฑ์และเป็นเรื่องใหญ่ที่จะมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง ก็ให้ผ่านในที่ประชุมรัฐสภา สมควรที่จะให้สาธารณชนได้รับทราบ ส่วนการเจรจาหรือลงนามทำเอ็มโอยูใน เรื่องต่าง ๆ ที่รองลงมาไม่จำเป็นต้องผ่านที่ประชุมรัฐสภา เพื่อลดความล่าช้าและความเสียเปรียบระหว่าง ประเทศ (“แก้ 'ม.190' ใครได้ประโยชน์?”, 16 ตุลาคม 2556)

### การจัดทำหนังสือสัญญาในต่างประเทศ

จากการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) เรื่องอำนาจหน้าที่ในการจัดทำ หนังสือสัญญาในต่างประเทศ พบว่า อำนาจในการจัดทำหนังสือสัญญาในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน ค่อนข้างมาก อย่างเช่น

**สหรัฐอเมริกา** กำหนดให้หนังสือสัญญาระหว่างประเทศทุกประเภทต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองเกรส ยกเว้นแต่สภาองเกรสจะมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารดำเนินการในการจัดทำหนังสือสัญญาบางประเภทได้เอง ภายใต้เงื่อนไขที่สภาองเกรสกำหนดไว้โดยการตราเป็นกฎหมาย ทั้งนี้ สหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับกลไก การถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยกำหนดกระบวนการจัดทำสนธิสัญญาแยกเป็น 2 ลักษณะ อย่างชัดเจนระหว่างกระบวนการจัดทำสนธิสัญญาซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองเกรส และกระบวนการ ทำความตกลงระหว่างประเทศที่เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร รวมทั้งกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริม การค้าระหว่างประเทศ (Trade Promotion Act 2002) เพื่อให้อำนาจประธานาธิบดีปรึกษารื้อกับสภาองเกรส ในประเด็นสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการค้า

**ออสเตรเลีย** ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศได้เองทั้งสิ้น แม้จะมี เงื่อนไขว่าจะต้องให้รัฐสภามีโอกาสตรวจสอบและซักถามโดยที่รัฐสภาไม่มีอำนาจในการยับยั้งแต่อย่างใด ทั้งนี้ ออสเตรเลียและรวมถึงนิวซีแลนด์ด้วย ได้ให้ความสำคัญกับขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานหรือ องค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ เอกชนและประชาชน โดยจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นตั้งแต่ขั้นตอนการเจรจา รวมทั้งกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะทำงาน ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องช่วยพิจารณา ตรวจสอบและให้คำปรึกษาในบางขั้นตอน อาทิ คณะกรรมการสนธิสัญญา คณะกรรมการร่วมไตรภาคี สนธิสัญญา เป็นต้น โดยสามารถขอคำปรึกษาและรับฟังความคิดเห็นได้ทุกขั้นตอนหากผู้แทนการเจรจาเห็นว่า จำเป็นและเหมาะสม นอกจากนี้ ทั้งออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ยังกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต้องจัดทำ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบประโยชน์ของชาติเพื่อนำเสนอต่อรัฐสภาควบคู่กับร่างสนธิสัญญาด้วย

**ฝรั่งเศส** เป็นประเทศที่มีวิธีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติที่ใกล้เคียงกับ ประเทศไทย เนื่องจากมีการกำหนดประเภทของหนังสือสัญญาที่ต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา หากแต่ ในกรณีของฝรั่งเศสนั้นไม่มีคำขยายความที่เป็นปัญหา เช่น “อย่างกว้างขวาง” หรือ “อย่างมีนัยสำคัญ” หนังสือความตกลงการค้าทุกฉบับ หนังสือความตกลงเกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศทุกฉบับ รวมทั้งหนังสือ สัญญาที่มีผลผูกพันการเงินการคลังของประเทศไม่ว่าจะมีมูลค่าเท่าใดต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภาทั้งสิ้น

หากแต่ในทางปฏิบัติฝรั่งเศสมีระบบในการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ โดยมีคณะกรรมการกฤษฎีกา ศาลปกครอง และสภาที่ปรึกษารัฐธรรมนูญเป็นผู้ให้คำปรึกษาและให้แนวทางในการพิจารณาที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นแก่หน่วยงานราชการทำให้ไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติ กล่าวคือ ฝรั่งเศสมีกระบวนการจัดทำสนธิสัญญาที่ค่อนข้างละเอียดหลายขั้นตอน แต่ก็กำหนดให้มีการประมาณการระยะเวลาในการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนอย่างรอบคอบ รวมทั้งระบุให้การจัดทำสนธิสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ต้องมีการตราเป็นรัฐบัญญัติอนันต (การบัญญัติกฎหมายภายในประเทศโดยความเห็นชอบของรัฐสภาเพื่อรองรับบทบัญญัติในสนธิสัญญาที่จัดทำขึ้นระหว่างประเทศ) เพื่อให้เป็นไปตามหนังสือสัญญาเหล่านั้นด้วย นอกจากนี้ ฝรั่งเศสยังเปิดโอกาสให้ศาลปกครองสูงสุดได้เข้ามามีส่วนพิจารณาตรวจสอบร่วมกับฝ่ายบริหารตั้งแต่ขั้นตอนก่อนการลงนามผูกพันสนธิสัญญา เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดกรณีการทำสนธิสัญญาโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะช่วยให้ฝ่ายบริหารดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

**เกาหลีใต้** เป็นประเทศที่มีระบบการถ่วงดุลที่คล้ายคลึงกับฝรั่งเศส หากแต่ในรัฐธรรมนูญมีการระบุลักษณะหนังสือสัญญาที่ต้องผ่านการพิจารณาผลกระทบของหนังสือสัญญาที่ค่อนข้างคลุมเครือเช่นเดียวกับประเทศไทย แต่จะเหมือนกับฝรั่งเศสในประเด็นที่รัฐสภาไม่มีอำนาจในการปรับปรุงแก้ไขสาระสำคัญของหนังสือสัญญา มีเพียงอำนาจในการที่จะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบการผูกพันเท่านั้น

สำหรับประเทศไทย มีกระบวนการจัดทำสนธิสัญญาที่ค่อนข้างละเอียดหลายขั้นตอนเช่นกัน ซึ่งมาตรา 190 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 วรรคสาม และวรรคสี่ ได้กำหนดกระบวนการและขั้นตอนต่าง ๆ ที่หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการในการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่ต้องได้รับการเห็นชอบจากรัฐสภาไว้ อาทิ การกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การกำหนดให้รัฐสภามีส่วนร่วมให้ความเห็นชอบตั้งแต่การทำรอบเจรจา การกำหนดให้รัฐบาลต้องเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบกรณีที่ต้องปฏิบัติตามหนังสือสัญญา เป็นต้น ซึ่งการดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวอาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากยังมีความคลุมเครือในรายละเอียดของบทบัญญัติมาตรา 190 วรรคสาม และวรรคสี่

จากการศึกษาข้างต้น จึงพบว่าภาษาที่คลุมเครือไม่จำเป็นต้องเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ หากมีการวางระบบในการบริหารจัดการกระบวนการในการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่มีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพ การกำหนดกลไกการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการจัดทำสนธิสัญญาเป็นหลักการที่ดี แต่หากรัฐธรรมนูญกำหนดวิธีการดำเนินการที่ซับซ้อนและไม่ชัดเจนอาจต้องใช้เวลานานและเพิ่มภาระให้แก่ภาครัฐในทางปฏิบัติ ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อการเจรจาหากประเทศคู่เจรจาทระหนักถึงปัญหาด้านความซับซ้อนในกระบวนการและระยะเวลาดำเนินการที่ไม่ชัดเจน โดยเฉพาะในสภาวะการณ์ที่แต่ละประเทศต่างช่วงชิงความได้เปรียบทั้งด้านการค้าการลงทุนและด้านอื่น ๆ ดังนั้น การกำหนดนิยามของหนังสือสัญญาที่เข้าข่ายตามมาตรา 190 จะต้องมีความชัดเจนและการกำหนดกระบวนการจัดทำสนธิสัญญาจะต้องมีความยืดหยุ่น สอดคล้องกับลักษณะของสนธิสัญญาแต่ละประเภทและมีความชัดเจน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการที่จะทำให้กระบวนการดังกล่าวข้างต้นบรรลุผลได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับกรบัญญัติกฎหมายตามมาตรา 190 วรรคห้า (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2553, น. 6-9)

## บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

การบังคับใช้มาตรา 190 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีทั้งผลดีและผลเสียต่อกระบวนการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศของประเทศไทย ผลดีคือช่วยลดการแทรกแซงทางการเมืองสำหรับการเจรจาในลักษณะของการเร่งรัดให้มีการสรุปการเจรจา เพื่อที่จะนำความตกลงไปขยายผลทางการเมืองโดยไม่ได้ไตร่ตรองในรายละเอียดถึงข้อดีข้อเสียของหนังสือสัญญาแต่ละฉบับอย่างละเอียดถี่ถ้วน นอกจากนี้ มาตราดังกล่าวยังเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีความตื่นตัวและเข้ามามีส่วนร่วมในประเด็นของการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศของภาครัฐมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกัน ความคลุมเครือของมาตรา 190 ได้ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากยังไม่มีเกณฑ์หรือกรอบการพิจารณาที่ชัดเจนในการตีความหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาตามมาตรา 190 วรรคสอง และเนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดประเภทกรอบการเจรจา ขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 190 วรรคห้า จึงทำให้การดำเนินการให้เป็นไปตามกระบวนการและขั้นตอนของการจัดทำหนังสือสัญญาประเภทต่าง ๆ เกิดความไม่ชัดเจนตั้งแต่ขั้นตอนของการตีความหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาตามมาตรา 190 วรรคสอง ความไม่ชัดเจนในการจัดทำกรอบการเจรจาว่าต้องมีขอบเขตและรายละเอียดอย่างไร และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนว่าต้องครอบคลุมกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียมากน้อยเพียงใด

นอกจากนี้ ทุกกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศเกรงที่จะถูกกล่าวหาในกรณีการตีความนิยามของหนังสือสัญญาตามมาตรา 190 วรรคสอง จึงมีการส่งหนังสือสัญญาเกือบทุกประเภทเข้ารัฐสภาไม่ว่าหนังสือสัญญานั้นจะมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจหรือสังคม หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ หรืออย่างกว้างขวางหรือไม่ ภาระทั้งหมดจึงตกอยู่กับสมาชิกรัฐสภาที่ต้องใช้เวลาในการพิจารณาหนังสือสัญญาจำนวนมาก ในกรณีนี้ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยจึงเสนอให้การจำกัดประเภทของหนังสือสัญญาที่ต้องเข้ากระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ในมาตรา 190 และการกำหนดขั้นตอนและวิธีการในการดำเนินการทำหนังสือสัญญาที่เหมาะสมสำหรับหนังสือสัญญาที่มีรูปแบบและสาระสำคัญที่หลากหลาย

ทั้งนี้ เอกสารฉบับนี้จัดทำขึ้นเพื่อนำเสนอปัญหาข้อเท็จจริงเบื้องต้นที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติมาตรา 190 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่จะนำไปสู่การจัดทำบทความวิชาการเกี่ยวกับบทบัญญัติว่าด้วยการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่จะทำการลงประชามติในวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2559 ต่อไป

จัดทำโดย

นายยอดชาย วิถีพานิช

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

โทร 0 2244 2060 โทรสาร 0 2244 2058

Email : sapagroup01@gmail.com

## บรรณานุกรม

กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. (2555). **จร. นำที่พระคัมภีร์ทางออกรัฐธรรมนูญ ม. 190**

**ทบทวนความพร้อมทางกฎหมายไทยรองรับ AEC.** สืบค้น 1 มิถุนายน 2559.

จาก [http://www.dtn.go.th/filesupload/AEC\\_190.pdf](http://www.dtn.go.th/filesupload/AEC_190.pdf)

แก้ 'ม.190' ใครได้ประโยชน์?. (16 ตุลาคม 2556). **ข่าวสด,** สืบค้น 1 มิถุนายน 2559. จาก

[http://www.khaosod.co.th/view\\_newsonline.php?newsid](http://www.khaosod.co.th/view_newsonline.php?newsid)

พรภพ อ่วมพิทยา. (2555). **สนธิสัญญากับประชาคมอาเซียน.** สืบค้น 1 มิถุนายน 2559.

จาก [http://www.law.moi.go.th/ppt/1.ppt\\_.ppt](http://www.law.moi.go.th/ppt/1.ppt_.ppt)

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2553). **การศึกษาผลกระทบของมาตรา 190 แห่งรัฐธรรมนูญ**

**แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ว่าด้วยการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ**

**ต่อการค้า และการลงทุนของประเทศไทย.** สืบค้น 1 มิถุนายน 2559. จาก [http://tdri.or.th/wp-](http://tdri.or.th/wp-content/uploads/2012/09/wb88.pdf)

[content/uploads/2012/09/wb88.pdf](http://tdri.or.th/wp-content/uploads/2012/09/wb88.pdf)

สมาน อุปลัมภ์. (2552). **ปัญหาทางกฎหมายของบทบัญญัติในมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญ**

**แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.** (สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยศรีปทุม,

บัณฑิตวิทยาลัย.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร คณะทำงานจัดทำข้อมูลเพื่อเตรียมความพร้อมข้าราชการรัฐสภา

สู่ประชาคมอาเซียน. (2555). **การก้าวสู่ประชาคมอาเซียน.** กรุงเทพฯ : สำนักงานการพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.