

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ข้อตกลงด้านกระบวนการตรวจสอบคุณภาพระหว่างกรมปศุสัตว์กับ
องค์การตรวจสอบคุณภาพอาหารของประเทศแคนาดาเป็นหนังสือสัญญา
ตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

กรมปศุสัตว์ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๖๐๔/๖๕๒๒ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๒ ถึง
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมปศุสัตว์มีความประสงค์จะทำข้อตกลง
ด้านกระบวนการตรวจสอบคุณภาพกับองค์การตรวจสอบคุณภาพอาหารของประเทศแคนาดา
(Canadian Food Inspection Agency: CFIA) ซึ่งเป็นการลงนามระหว่างหน่วยงานของรัฐบาล
แคนาดากับหน่วยงานของรัฐบาลไทย โดยข้อตกลงดังกล่าวเป็นข้อตกลงด้านเทคนิคที่องค์การ
ตรวจสอบอาหารของประเทศแคนาดาขอให้กรมปศุสัตว์ทำหน้าที่ตรวจสอบโรงงานแทน
ผู้ตรวจประเมินจากประเทศแคนาดาในกรณีที่ผู้ประกอบการไทยมีความประสงค์จะส่งสินค้า
อาหารสัตว์ไปยังประเทศแคนาดา ทั้งนี้ กรมปศุสัตว์พิจารณาแล้วเห็นสมควรลงนาม
ข้อตกลงดังกล่าว เนื่องจากหากผู้ประกอบการอาหารสัตว์มีความประสงค์จะส่งสินค้าไปยัง
ประเทศแคนาดา ต้องดำเนินการจัดทำคำขอและแบบสอบถามไปยังองค์การตรวจสอบคุณภาพ
อาหารของประเทศแคนาดาเพื่อให้ตรวจสอบในเบื้องต้น และขอให้องค์การตรวจสอบคุณภาพ
อาหารของประเทศแคนาดาเดินทางมาตรวจสอบโรงงาน ณ ประเทศไทยซึ่งใช้เวลานาน เนื่องจาก
ต้องรอให้องค์การตรวจสอบคุณภาพอาหารของประเทศแคนาดาจัดลำดับการตรวจสอบโรงงาน
ทั่วโลก และต้องรอให้มีการขอนำเข้าของผู้ประกอบการจากประเทศไทยหลายราย ซึ่ง
ผู้ประกอบการต้องออกค่าใช้จ่ายในการเดินทางทั้งหมดให้กับผู้ตรวจสอบขององค์การตรวจสอบ
คุณภาพอาหารของประเทศแคนาดาซึ่งมีมูลค่าสูง จำเป็นที่ผู้ประกอบการต้องร่วมกันในการเฉลี่ย
ค่าใช้จ่าย ส่งผลให้ประเทศไทยเสียโอกาสในการส่งสินค้าไปขายยังประเทศแคนาดา แม้ว่าจะได้รับ
คำสั่งซื้อจากผู้นำเข้าในประเทศแคนาดาแล้ว และประเทศคู่แข่งอาจแย่งตลาดสินค้าได้ซึ่งจะเป็น
การเสียประโยชน์ของประเทศไทยโดยรวม ดังนั้น กรมปศุสัตว์จึงขอหารือว่า ข้อตกลงด้าน
กระบวนการตรวจสอบคุณภาพเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นหนังสือสัญญาอันมีผลผูกพันด้านการค้าหรือการ
ลงทุนของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมปศุสัตว์โดย
มีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมปศุสัตว์) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็น
ดังต่อไปนี้

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๔/๑๒๕ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๒ ซึ่งสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

การพิจารณาข้อหานี้ ในเบื้องต้นจำเป็นต้องพิจารณาก่อนว่าหนังสือสัญญาตาม มาตรา ๑๙๐^๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีความหมายอย่างไรเมื่อพิจารณา ความหมายและองค์ประกอบของคำว่า “หนังสือสัญญา” ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยวาง หลักเกณฑ์ไว้ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๖-๗/๒๕๕๑^๒ สรุปความได้ว่า “หนังสือสัญญาตาม รัฐธรรมนูญมีความหมายครอบคลุมถึงความตกลงทุกประเภทที่ประเทศไทยทำขึ้นกับนานา ประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมาย ระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ หนังสือสัญญาดังกล่าวต้องมีลักษณะทำขึ้นเป็นหนังสือ และเป็นสัญญาที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ” ประกอบกับมาตรา ๒ วรรค ๑ (a)^๓ ของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๖๙

^๑มาตรา ๑๙๐ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น กับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคม ของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมี นัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับ แต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว

ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศตาม วรรคสอง คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภา เกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น ในการนี้ ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย

เมื่อลงนามในหนังสือสัญญาตามวรรคสองแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน คณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้น และในกรณีที่มีการปฏิบัติตาม หนังสือสัญญาดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบนั้นอย่างรวดเร็ว เหมาะสม และเป็นธรรม

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุน อย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวโดย คำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและ ประชาชนทั่วไป

ในกรณีที่มีปัญหาตามวรรคสอง ให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยชี้ขาด โดยให้ นำบทบัญญัติตามมาตรา ๑๕๔ (๑) มาใช้บังคับกับการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอนุโลม

^๒คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๖-๗/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๑ เรื่อง ประธาน วุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาล รัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับคำแถลงการณ์ร่วม ไทย-กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็น หนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ หรือไม่

^๓Vienna Convention on the Law of Treaties 1969

Etc.

Article 2

Use of terms

1. For the purposes of the present Convention:

และมาตรา ๒ วรรค ๑ (a)^๔ ของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกันเอง ค.ศ. ๑๙๘๖ ได้ให้นิยามของคำว่า “สนธิสัญญา” (Treaty) ซึ่งมีความหมายเช่นเดียวกันกับคำว่า “หนังสือสัญญา” ไว้ว่าหมายถึง “ข้อตกลงระหว่างประเทศที่ได้ทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างรัฐต่าง ๆ หรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกันเอง และอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศไม่ว่าจะทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับหรือหลายฉบับผนวกเข้าด้วยกันและไม่ว่าจะเรียกชื่อเช่นใด”

เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า มาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับในการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างรัฐบาลไทยหรือราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลต่างประเทศหรือรัฐต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศที่จะก่อให้เกิดพันธกรณีภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศเท่านั้น กรณีตามข้อหาเรื่องนี้เมื่อพิจารณาถึงสถานะทางกฎหมายของกรมปศุสัตว์ และองค์การตรวจสอบคุณภาพอาหาร (CFIA) ของประเทศแคนาดาแล้ว เห็นว่า กรมปศุสัตว์เป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรมสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และมีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามมาตรา ๗^๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกับมาตรา ๑๙^๖ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง

(a) “treaty” means an international agreement concluded between States in written form and governed by international law, whether embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation;

Etc.

“Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations

Etc.

Article 2

Use of terms

1. For the purposes of the present Convention:

(a) “treaty” means an international agreement governed by international law and concluded in written form:

(i) between one or more States and one or more international organizations; or

(ii) between international organizations,

whether that agreement is embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation;

Etc.

“มาตรา ๗ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้

(๑) สำนักนายกรัฐมนตรี

(๒) กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง

(๓) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง

(๔) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัด

สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง

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

^๖มาตรา ๑๙ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีส่วนราชการ ดังต่อไปนี้

(๑) สำนักงานรัฐมนตรี

ทพวง กรม พ.ศ. ๒๕๕๕ ดังนั้น กรมปศุสัตว์จึงเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายภายในของประเทศไทย ส่วนองค์การตรวจสอบคุณภาพอาหารของประเทศแคนาดานั้น ผู้แทนกรมปศุสัตว์ชี้แจงว่ามีสถานะเป็นองค์การหนึ่งของรัฐบาลแคนาดาเท่านั้น มิได้เป็นองค์การระหว่างประเทศ ประกอบกับเมื่อพิจารณาความในข้อ ๒.๑ ของบันทึกข้อตกลงดังกล่าวที่กำหนดว่า “กระบวนการในการตรวจสอบมิได้เป็นเงื่อนไขที่มีผลผูกพันตามกฎหมาย” จึงแสดงให้เห็นเจตนาในการทำข้อตกลงนี้ว่าเป็นความตกลงสองฝ่ายที่มีได้มีเจตนาก่อให้เกิดผลผูกพันระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ แต่มีเจตนาเพียงเพื่อขอความร่วมมือจากกรมปศุสัตว์ในการดำเนินการตรวจสอบคุณภาพสินค้าประเภทอาหารสัตว์ที่จะส่งออกไปยังประเทศแคนาดาแทนองค์การตรวจสอบคุณภาพอาหารของประเทศแคนาดาเท่านั้น

ดังนั้น เมื่อทั้งกรมปศุสัตว์และองค์การตรวจสอบคุณภาพอาหารของประเทศแคนาดา มิได้มีสถานะเป็นรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศ และบันทึกข้อตกลงดังกล่าวมิได้ก่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ บันทึกข้อตกลงดังกล่าวจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของขั้นตอน หลักเกณฑ์ และวิธีการในการจัดทำหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กรณีจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาต่อไปว่าข้อตกลงดังกล่าวเป็นหนังสือสัญญาอันมีผลผูกพันด้านการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างมีนัยสำคัญตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

อนึ่ง ในการให้ความเห็นข้างต้นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) มีข้อสังเกตว่า ข้อหารือของกรมปศุสัตว์เป็นปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะเป็นองค์การวินิจฉัย ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเป็นเพียงความเห็นเบื้องต้นเท่านั้น

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๒

(๖) กรมปศุสัตว์

๑๓๑

๑๓๑

*2.1 This inspection protocol does not constitute a legally binding agreement.