



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล

เรื่อง

ผลกระทบและอุปสรรคต่อการปฏิบัติราชการ
และดำเนินนโยบายของฝ่ายบริหารจากบทบัญญัติมาตรา ๑๙๐
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

โดย

นายสุรจิต นาครทรรพ

เอกสารฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรนักบริหารการยุติธรรมทางปกครองระดับสูง รุ่นที่ ๒
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔

วิทยาลัยการยุติธรรมทางปกครอง สำนักงานศาลปกครอง
ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลปกครอง



ห้องสมุดกฎหมายมหาชน
ศาลปกครอง

เอกสารวิชาการส่วนบุคคล

เรื่อง

ผลกระทบและอุปสรรคต่อการปฏิบัติราชการ
และดำเนินนโยบายของฝ่ายบริหารจากบทบัญญัติมาตรา ๑๙๐
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

โดย

นายคุรุจิต นาครทรรพ

หลักสูตรนักบริหารการยุติธรรมทางปกครองระดับสูง รุ่นที่ ๒
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔
เอกสารฉบับนี้เป็นความคิดเห็นส่วนบุคคลของผู้ศึกษา

วิทยาลัยการยุติธรรมทางปกครอง
สำนักงานศาลปกครอง

เอกสารวิชาการส่วนบุคคล

เรื่อง

ผลกระทบและอุปสรรคต่อการปฏิบัติราชการ
และดำเนินนโยบายของฝ่ายบริหารจากบทบัญญัติมาตรา ๑๙๐
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

โดย

นายคุรุจิต นาครทรรพ

เอกสารนี้ได้รับการคัดเลือกให้นำเสนอต่อที่ประชุมผู้เข้าอบรม
หลักสูตรนักบริหารการยุติธรรมทางปกครองระดับสูง รุ่นที่ ๒

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติแล้ว
เมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๔

กรรมการที่ปรึกษา..... กรรมการที่ปรึกษา.....
(นายธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์) (นายสุรพันธ์ บุรานนท์)

กิตติกรรมประกาศ

ในการจัดทำเอกสารวิชาการส่วนบุคคลเรื่องนี้ ผู้เขียนได้รับความเมตตาให้ข้อมูลตลอดจนข้อคิดเห็นต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการศึกษา ค้นคว้าและวิจัย จากพลเรือเอกถนอม เจริญลาภ (อดีตเจ้ากรมอุทกศาสตร์ กองทัพเรือ และปัจจุบันเป็นที่ปรึกษารัฐบาลไทยของกระทรวงการต่างประเทศ ด้านเขตแดนทางทะเล) ผู้ซึ่งเป็นที่เคารพนับถือของผู้เขียนมายาวนานกว่า ๒๘ ปี จากการที่ได้ทำงานร่วมกันในการเจรจาแก้ปัญหาการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรปิโตรเลียมในเขตไหล่ทวีปทางทะเลของไทยที่ทับซ้อนกับของประเทศเพื่อนบ้าน จึงขอขอบพระคุณพลเรือเอกถนอม เจริญลาภ เป็นอย่างสูงมา ณ ที่นี้ด้วย

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณ ดร.รัชดาพร นิมพงษ์ศักดิ์ (จากสำนักประธานศาลปกครองสูงสุด) ที่ให้ยืมหนังสือหลายเล่มจากห้องสมุดของศาลปกครอง มาประกอบการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ขอขอบคุณ ดร.จิตติมา มั่นทะจิตร (จากสำนักบริหารกิจการปิโตรเลียมระหว่างประเทศ กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ) และนางสาวณัฐินี มั่นทะจิตร (เลขานุการของผู้เขียน) ที่ช่วยค้นคว้าหารูปภาพ จัดทำตาราง และเรียบเรียงข้อมูลและบทวิเคราะห์ของผู้เขียนให้เป็นรูปเล่มที่สมบูรณ์และตรงตามแบบฟอร์มที่กำหนด อีกทั้งขอขอบคุณเจ้าหน้าที่อีกหลายๆ คนจากสำนักความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน และจากกองแผนงาน กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน ที่ช่วยสรุปและค้นข้อมูลเกี่ยวกับความตกลงระหว่างประเทศ บางฉบับที่นำมาอ้างอิงเป็นตัวอย่าง ในเอกสารวิชาการฉบับนี้

ขอขอบพระคุณ นายณอคุณ สิทธิพงศ์ (ปลัดกระทรวงพลังงาน) ซึ่งเป็นผู้ที่แนะนำและสนับสนุนให้ผู้เขียนได้สมัครเข้ามาศึกษาอบรมในหลักสูตร บยป. รุ่นที่ ๒ นี้ รวมทั้งขอบพระคุณท่านอาจารย์ที่ปรึกษาทั้งสอง คือ นายธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์ (อดีตรองประธานศาลปกครองสูงสุด) และนายสุรพันธ์ บุรานนท์ (รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง) ที่กรุณาให้คำแนะนำและข้อชี้แนะในการศึกษาวิจัยที่เป็นประโยชน์ยิ่ง และท้ายที่สุด ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครอง และเพื่อนนักศึกษาหลักสูตร บยป. รุ่นที่ ๒ แห่งวิทยาลัยการยุติธรรมทางปกครองนี้ทุกท่าน สำหรับไมตรีจิตและกำลังใจที่ได้รับ ตลอดระยะเวลาที่ผู้เขียนเข้ารับการศึกษาในหลักสูตรอันทรงคุณค่านี้

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

เอกสารวิชาการเรื่องผลกระทบและอุปสรรคต่อการปฏิบัติราชการและดำเนินนโยบายของฝ่ายบริหารจากบทบัญญัติมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นการศึกษาวิจัยโดยนายคุรุจิต นาครทรรพ (รองปลัดกระทรวงพลังงาน) อันถือเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรม ตามข้อกำหนดของหลักสูตรนักบริหารยุติธรรมทางปกครองระดับสูง (บยป.) รุ่นที่ ๒ ปี พ.ศ. ๒๕๕๔

มาตรา ๑๙๐ ได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ จากเดิมในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ กำหนดเพียงให้ฝ่ายบริหารโดยคณะรัฐมนตรีต้องนำหนังสือสัญญา/ข้อตกลงระหว่างประเทศเฉพาะที่เกี่ยวกับเรื่องการเปลี่ยนแปลงเขตแดน หรือเป็นข้อตกลงที่ต้องออกพระราชบัญญัติมารองรับให้มีผลทางปฏิบัติต้องนำเสนอขอความเห็นชอบจากรัฐสภานั้น มาเป็นให้นำหนังสือสัญญาหรือข้อตกลงฯ ระหว่างประเทศแทบทุกประเภทที่อาจตีความได้ว่า มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของชาติหรืองบประมาณของแผ่นดิน ให้ต้องเสนอขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนลงนาม และในบางกรณีต้องเสนอกรอบการเจรจาหรือต้องรับฟังความเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียก่อนด้วย ส่งผลให้มีปริมาณหนังสือสัญญาทั้งที่จำเป็นและไม่จำเป็นเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาเป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดความล่าช้าในการเจรจาทำข้อตกลงที่เป็นประโยชน์แก่ประเทศไทยเอง และส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแสดงบทบาทนำหรือสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ทำให้ประเทศไทยมีบทบาทลดลงในเวทีอาเซียนและประชาคมโลก จากการที่ไม่สามารถตกลงให้ความร่วมมือกับต่างประเทศได้ทันเวลาและเหตุการณ์ และในกรณีของการเจรจาเกี่ยวกับเขตแดนก็เป็นการสุ่มเสี่ยงที่จะทำให้ความลับเกี่ยวกับความมั่นคงหรือยุทธศาสตร์การเจรจาต้องเปิดเผยสู่การล่วงรู้ของคู่เจรจา อันทำให้ไม่อาจประสบความสำเร็จของการหาข้อยุติได้

ในบทสุดท้ายของเอกสารฉบับนี้ผู้เขียนได้มีข้อเสนอแนะถึงรูปแบบการแก้ไขมาตรา ๑๙๐ เป็นสองทางเลือก ซึ่งคาดว่าจะน่าจะเป็นไปได้ และเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยโดยรวมและหวังว่าจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่จะต้องมีส่วนในการแก้ไขปัญหานี้โดยตรงต่อไปในอนาคต

คำนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ ซึ่งเป็นข้อบัญญัติเกี่ยวกับการทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ โดยรวมเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวได้แสดงให้เห็นถึงการพัฒนาระบบตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาลโดยรัฐสภาและประชาชนที่เพิ่มขึ้น ในการทำหนังสือสัญญากับต่างประเทศหรือกับองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการค้าการลงทุน เศรษฐกิจและสังคมที่จะมีผลกระทบต่อการประกอบอาชีพของประชาชน ซึ่งอาจกล่าวได้น่าจะเป็นประโยชน์ในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม บทบัญญัตินี้ก็ทำให้เกิดปัญหาอื่นตามมาอันเกี่ยวกับการเจรจาเรื่องเขตแดน และเรื่องการแสวงประโยชน์ร่วมกันในทรัพยากรกับประเทศเพื่อนบ้านในพื้นที่ทับซ้อนทางทะเล หรือความร่วมมือทางวิชาการหรือเศรษฐกิจทั่วไปที่ควรเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารในการดำเนินนโยบายของประเทศ

ผู้เขียนเอกสารวิชาการฉบับนี้ได้พยายามเรียบเรียง ความเป็นมา ปัญหา และเสนอแนะแนวทางการแก้ไขจากประสบการณ์ที่ได้เกี่ยวข้องกับปัญหาการเจรจาเขตแดนทางทะเล และการจัดตั้งองค์กรร่วมไทย-มาเลเซียที่ใช้เวลานานกว่า ๒๐ ปี และการเป็นผู้บริหารเกี่ยวกับนโยบายด้านพลังงานของประเทศ ซึ่งแม้ว่าผู้เขียนจะไม่ใช่นักกฎหมายแต่ปัญหานี้เป็นปัญหาของการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยตรง จึงหวังว่าข้อมูล ความเห็นและข้อเสนอแนะของผู้เขียนจะเป็นประโยชน์กับผู้สนใจ และนักกฎหมายที่จะมีส่วนในการแก้ไขปัญหานี้โดยตรงต่อไป

นายคุรุจิต นาครทรรพ

๑๙ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๔

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ข
คำนำ	ค
บทที่ ๑ กรอบแนวคิดการศึกษา	
๑.๑ ประเด็นการศึกษา	๑
๑.๑.๑ ความเป็นมาของปัญหา	๑
๑.๒ กรอบประเด็นของการศึกษา	๔
๑.๓ วิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	๖
๑.๔ ประเด็นปัญหา	๘
๑.๕ วัตถุประสงค์ของการศึกษา	๑๑
๑.๖ วิธีการการศึกษา	๑๑
บทที่ ๒ การวิเคราะห์ประเด็นการศึกษา	
๒.๑ บทบัญญัติเกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญาก่อนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐	๑๒
๒.๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐	๑๕
๒.๓ ผลกระทบของมาตรา ๑๙๐ ต่อการเจรจาแก้ปัญหาเขตแดนหรือ แสวงประโยชน์ร่วมในพื้นที่ทับซ้อนกับต่างประเทศ	๑๘
๒.๔ กรณีอื่นๆ ของหนังสือสัญญาเกี่ยวกับความร่วมมือทางวิชาการหรือ เศรษฐกิจกับต่างประเทศที่ได้รับผลกระทบจากมาตรา ๑๙๐	๒๑
บทที่ ๓ แนวทางและข้อเสนอในการแก้ปัญหา	
๓.๑ ปัญหาเขตแดนที่ประเทศไทยจะต้องเจรจากับประเทศเพื่อนบ้าน	๒๖
๓.๒ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	๒๘
๓.๓ แนวความคิดในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติมาตรา ๑๙๐	๓๒
บทที่ ๔ สรุปผลและข้อเสนอแนะ	
๔.๑ ข้อสรุป	๓๔
๔.๒ ข้อเสนอแนะ	๓๖

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บรรณานุกรม	๓๙
ภาคผนวก ก.	
ประวัติความเป็นมาโดยย่อของการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ของไทย จำนวน ๑๑ ฉบับ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึงปัจจุบัน (๒๕๕๔)	๔๒
ภาคผนวก ข.	
ประวัติการเจรจาเกี่ยวกับเขตทางทะเลและเพื่อแสวงประโยชน์ร่วมในพื้นที่- ทับซ้อนทางทะเลระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน	๕๐
๑. กฎหมายทะเล	๕๐
๒. การเจรจาปัญหาการอ้างเขตไหล่ทวีปทับซ้อนในอ่าวไทยของ ประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน	๕๕
ภาคผนวก ค.	
ตัวอย่างของหนังสือสัญญา/ ความตกลงทวิภาคีหรือพหุภาคี	๖๖
- ค.๑ บันทึกความเข้าใจว่าด้วยโครงการส่งเสริมและสาธิตการใช้ เครื่องปรับอากาศระบบเก็บสะสมความเย็นด้วยสารทำความเย็น CHS	๖๖
- ค.๒ ธรรมนูญของทบวงการพลังงานหมุนเวียนระหว่างประเทศ	๖๘
- ค.๓ บันทึกข้อตกลงเพื่อการจัดตั้งศูนย์พลังงาน BIMSTEC	๗๑
ประวัติผู้ศึกษา	๘๓

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ ๑ รัฐธรรมนูญฉบับถาวรของประเทศไทย	๑
ตารางที่ ๒ รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวหรือธรรมนูญการปกครอง	๒
ตารางที่ ๓ บทบัญญัติเกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญาก่อนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐	๑๓

บทที่ ๑

กรอบแนวคิดการศึกษา

๑.๑ ประเด็นการศึกษา

๑.๑.๑ ความเป็นมาของปัญหา

ตั้งแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง จากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข คือ ตั้งแต่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศทั้งสิ้น ๑๘ ฉบับ* ในจำนวนนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ๑๑ ฉบับดังแสดงในตารางที่ ๑ และรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว หรือธรรมนูญการปกครอง อีก ๗ ฉบับดังแสดงใน ตารางที่ ๒

ตารางที่ ๑: รัฐธรรมนูญฉบับถาวรของประเทศไทย

	รัฐธรรมนูญฉบับถาวร
๑	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕
๒	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๘
๓	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒
๔	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕
๕	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑
๖	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗
๗	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙
๘	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑
๙	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔
๑๐	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐
๑๑	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

* โสภณ เพชรสว่าง, สัมภาษณ์ เลขาธิการมูลนิธิ สืบทอดอำนาจเผด็จการทางการเมือง; บริษัท โรงพิมพ์ ทองมดล จำกัด
กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐, หน้า ๑๑-๑๒

ตารางที่ ๒: รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวหรือธรรมนูญการปกครอง

	รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวหรือธรรมนูญการปกครอง
๑	พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕
๒	รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐
๓	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒
๔	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕
๕	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๒๐
๖	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๓๔
๗	ธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙

นอกจากนี้ยังมีฉบับแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายฉบับ ทั้งนี้เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมภายหลังจากที่บังคับใช้ไปได้ระยะหนึ่งก็พบว่า มีประเด็นที่ต้องแก้ไข เช่น สำหรับฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นี้ก็ได้มีการแก้ไข ๒ ครั้ง ในการประชุมรัฐสภาสภามุขสุดท้าย เมื่อต้นเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ (ก่อนการยุบสภาผู้แทนราษฎร) โดยการแก้ไขฉบับที่ ๑ เป็นการแก้ไขการกำหนดเขตเลือกตั้งและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการแก้ไขฉบับที่ ๒ เป็นเรื่องการให้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับขั้นตอนและประเภทของทำหนังสือสัญญากับต่างประเทศ (มาตรา ๑๙๐) เพราะฉะนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงมีชื่อที่ถูกต้องสมบูรณ์ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๔)

ในส่วนของบทบัญญัติเกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญากับต่างประเทศเช่นมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้น ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว (ซึ่งส่วนมากเรียกชื่อว่า ธรรมนูญการปกครอง) เรื่องการทำหนังสือสัญญาที่กล่าวถึงก็จะระบุเพียงสั้น ๆ ว่า พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาต่าง ๆ กับต่างประเทศเท่านั้นเอง บางฉบับก็เว้นไม่บัญญัติเกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญาไว้เลย

ในขณะที่ในรัฐธรรมนูญฉบับถาวรทุกฉบับ จะมีบทบัญญัติว่าด้วยการทำหนังสือสัญญา กับต่างประเทศไว้ในหมวดการบริหารหรือคณะรัฐมนตรี ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับหนังสือสัญญาที่ต้องขอความเห็นชอบต่อสภา (ก่อนการให้สัตยาบัน) ไว้เพียง ๒ – ๓ เรื่องเท่านั้นคือ หนังสือสัญญาที่มีการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตหรือเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจรัฐ และหนังสือสัญญาที่จะต้องตรากฎหมายภายในออกมารองรับเพื่่อนุวัติการ ซึ่งในทางปฏิบัติเท่าที่ผ่านมาในอดีตไม่เคยปรากฏว่าเกิดปัญหาต่อการบริหารราชการแผ่นดินแต่อย่างใด

อย่างไรก็ดีพอมาถึงการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ นั้น กระแสการตื่นตัวในยุคของโลกโลกาภิวัตน์ ที่มีการพัฒนาอย่างมากเกี่ยวกับการสื่อสาร การคมนาคม การค้า การลงทุน เศรษฐกิจและสังคม ทำให้เกิดระบอบนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคล องค์กรรัฐ และเอกชน รวมทั้งรัฐต่อรัฐมากมายหลากหลาย การที่รัฐต้องทำความเข้าใจในหนังสือสัญญาในรูปแบบต่างๆ ระหว่างหน่วยงานรัฐกับรัฐ หรือกับองค์กรแม้แต่กับนิติบุคคล เกิดขึ้นมากมายในหลายเรื่อง หลายประเด็น ส่วนใหญ่จะเกี่ยวกับการค้า การลงทุน เศรษฐกิจและสังคม ซึ่งไม่อยู่ในขอบเขตที่รัฐสภาจะตรวจสอบหนังสือสัญญาเหล่านี้ ในช่วง พ.ศ. ๒๕๔๗-๒๕๕๐ ในยุคที่คนไทยมีความแตกแยกทางความคิดค่อนข้างสูง ขาดความเชื่อมั่นต่อองค์กรฝ่ายบริหารของภาครัฐ จึงมีแรงผลักดันจากองค์กรเอกชน Non Governmental Organisation (NGO) บางกลุ่มที่เห็นว่าข้อตกลงระหว่างประเทศเหล่านี้ในบางเรื่องบางกรณี อาจนำความเดือดร้อนเสียหายมาให้กับประชาชน อาทิเช่น เรื่องการทำความตกลงว่าด้วยเขตการค้าเสรี (Free Trade Agreement: FTA) เป็นต้น ดังเช่น สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (นายคมสัน โพธิ์คง) ได้อธิบายต่อคณะกรรมการสิทธิการ ในระหว่างการพิจารณาร่างมาตรา ๑๙๐^๒ ว่า

“... ในโลกยุคใหม่ การเปลี่ยนแปลงในสังคมโลกาภิวัตน์ การต่อสู้กันในเชิงการค้า กำลังนั้น มีแนวโน้มที่จะลดลง แต่การต่อสู้และแข่งขันกันในเชิงการค้าและเศรษฐกิจ โดยใช้อำนาจทางเศรษฐกิจครอบงำประเทศอื่นเกิดมากขึ้น... ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา ในการทำสัญญาการค้าทั้งหลาย ส่งผลต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างมหาศาล เช่น การทำเขตการค้าระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาชนจีน หรือการทำข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศไทยกับออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ส่งผลกระทบต่อประชาชนซึ่งเป็นเกษตรกรอย่างร้ายแรง...”

โดยเหตุผลดังกล่าวในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ ซึ่งเป็นข้อบัญญัติว่าด้วยการทำหนังสือสัญญากับต่างประเทศ จึงถูกยกร่างโดยเพิ่มหลักการใหม่เข้ามาให้มีเนื้อหาที่เปลี่ยนไปจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ อย่างมาก สรุปได้ดังนี้^๓

๑. การทำสนธิสัญญาหรือหนังสือสัญญาอื่นระหว่างประเทศ หรือกับองค์กรระหว่างประเทศเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในฐานะทรงเป็นประมุขแห่งรัฐ

๒. สนธิสัญญาหรือหนังสือสัญญาที่คณะรัฐมนตรีต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภา ในกรอบการเจรจา ก่อนการเจรจา และก่อนการลงนามภายหลังการเจรจา มี ๕ ประเภท คือ

^๒ นายคมสัน โพธิ์คง, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เล่ม ๑๒, หน้า ๘๔ - ๘๕

^๓ ชนิดา อึ้งผาสุข , การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง, สรรพการสาส์น ปีที่ ๕๔ (ฉบับที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๔, หน้า ๑๐๑)

- (๑) หนังสือสัญญาที่มีการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย
- (๒) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย หรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญา หรือกฎหมายระหว่างประเทศ
- (๓) หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา
- (๔) หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง
- (๕) หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

๓. ให้มีการตรากฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาตามข้อ ๒(๔) - (๕) ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

๔. กำหนดให้มีการเยียวยาประชาชน หรือผู้ประกอบการขนาดกลาง หรือขนาดย่อม ผู้ได้รับผลกระทบจากหนังสือสัญญา

๕. กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีเกิดปัญหาเกี่ยวกับประเภทของหนังสือสัญญาและการทำหนังสือสัญญา ว่าต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาหรือไม่

๑.๒ กรอบประเด็นของการศึกษา

ตามที่กล่าวมาแล้วโดยสรุปจะเห็นว่ามาตรา ๑๕๐ ของรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ มุ่งเน้นที่จะแก้ปัญหาหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบกับประชาชนที่เป็นเกษตรกรและธุรกิจการค้าการลงทุนของเอกชนบางกลุ่มในประเทศที่จะได้รับผลกระทบจากความตกลงและทำสนธิสัญญาของรัฐบาลหรือหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเหล่านี้ ซึ่งผู้เขียนก็เห็นว่าอาจเป็นการแก้ปัญหาไม่ถูกจุด อีกทั้งยังได้ทำให้เกิดปัญหาใหม่ขึ้นมาอีกอย่างน้อย ๒ ประการคือ

^๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๓ (๓) บัญญัติว่า “กฎหมายมาตรา ๑๕๐ วรรคห้า โดยอย่างน้อยต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการดำเนินการจัดทำหนังสือสัญญา ที่มีการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง รวมทั้งรายละเอียดเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยที่มีความเป็นอิสระ ซึ่งดำเนินการก่อนการเจรจาทำหนังสือสัญญา โดยไม่มีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ของรัฐกับผลประโยชน์ของผู้ศึกษาวิจัย ไม่ว่าในช่วงเวลาใดของการบังคับใช้หนังสือสัญญาภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา ๑๗๖”

(๑) การดำเนินนโยบายของฝ่ายบริหารในการเจรจาเพื่อทำความตกลงเกี่ยวกับเขตแดนทั้งทางบก ทางทะเล หรือการเจรจาเพื่อทำการแสวงประโยชน์ร่วมกันในทรัพยากรกับประเทศเพื่อนบ้านในพื้นที่ทับซ้อนทางทะเล (ซึ่งควรเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารในการกำหนดนโยบายกลยุทธ์การเจรจาและยุทธศาสตร์ต้องรองให้ได้ข้อยุติก่อน จึงค่อยนำเสนอขอรับความเห็นชอบในขั้นสุดท้ายจากรัฐสภา) ถูกนำมาไปรวมไว้กับกระบวนการและวิธีการ ขั้นตอนการตรวจสอบ การเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องโดยนัย (ที่ต้องการให้หมายถึงเฉพาะเรื่องการทำความตกลงเขตการค้าเสรี) กล่าวคือ ให้ประชาชนมีส่วนเกี่ยวข้องกับทุกขั้นตอนของการเจรจาการค้าการลงทุน ซึ่งอาจมีผลกระทบโดยตรงกับประชาชนและผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้อง เพื่อจะได้มีการตรวจสอบได้อย่างโปร่งใส และมีกระบวนการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรม และ

(๒) การเจรจาดกกลางทั้งแบบทวิภาคีหรือพหุภาคีที่มีลักษณะเป็นเชิงของการร่วมมือแลกเปลี่ยนทางวิชาการหรือข้อมูล หรือการร่วมมือช่วยเหลือกันทางเศรษฐกิจ ที่อาจตีความได้ว่าเป็นความตกลงที่ต้องใช้งบประมาณแผ่นดินสนับสนุน ไม่ว่าจะเป็นจำนวนมากหรือน้อยเพียงใด ก็จะต้องถูกนำมาเข้ากระบวนการขั้นตอนและวิธีการตามมาตรา ๑๙๐ เช่นเดียวกันทั้งหมด จึงทำให้เกิดความล่าช้าในการบริหารราชการประจำของฝ่ายบริหาร และในหลายๆ กรณีได้ทำให้ประเทศไทยสูญเสียโอกาสหรือประโยชน์ที่ควรได้ในเวทีโลกหรือในการร่วมมือกับต่างประเทศ ดังที่จะได้กล่าวต่อไปในบทที่ ๒

ธรรมเนียมปฏิบัติแห่งความเป็นจริง: ในบริบทของกระบวนการเจรจาเพื่อทำความตกลงเกี่ยวกับเขตแดนไม่ว่าจะบนบกหรือในทะเลก็ตาม รวมถึงการเจรจาเพื่อแสวงประโยชน์ร่วมกันในพื้นที่ทับซ้อนทางทะเลกับประเทศเพื่อนบ้านที่ยังตกลงกำหนดเขตแดนระหว่างกันยังไม่ได้ มีความแตกต่างกันโดยสิ้นเชิงกับกระบวนการเจรจาการค้าและความตกลงอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเศรษฐกิจและสังคม ทั้งในเชิงยุทธศาสตร์ กลยุทธ์และยุทธวิธี รวมทั้งช่วงเวลาดำเนินการเจรจา ผลลัพธ์สุดท้ายของการเจรจาเรื่องเขตแดนและการแสวงประโยชน์ในทะเลร่วมกันฯ คือ การกำหนดเส้นเขตแดน หรือการแบ่งปัน (Give and Take) ทรัพยากรในแผ่นดิน ผืนน้ำ เช่นแร่ธาตุหรือผลิตผลปิโตรเลียม (น้ำมันและก๊าซธรรมชาติ) ในไหล่ทวีป ซึ่งรูปแบบของความตกลงสุดท้ายในการเจรจาก็คือ หนังสือสัญญาหรือสนธิสัญญาในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ช่วงเวลาการเจรจามักต้องใช้เวลายาวนานมาก เช่นไทยกับมาเลเซียเจรจาตรวจสอบ ปรับปรุง และเพิ่มเติมหลักเขตแดนทางบกตอนแนวเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๒ จนถึงวันนี้ก็ยังไม่จบเป็นสนธิสัญญาที่จะเสนอขอความเห็นชอบสัดยาบันจากรัฐสภา หรือในกรณีของไทยกับกัมพูชา มีการเจรจาปัญหาเขตไหล่ทวีปทับซ้อนในทะเลตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๒ เช่นกัน จนวันนี้เพิ่งเดินมาถึงมีความตกลงกว้างๆ ในหลักการว่าจะเจรจากันต่อไปตามบันทึกความเข้าใจไทย-กัมพูชาเมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๔ ตามที่ทราบกันเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ ไม่ว่ารัฐบาลจะเปลี่ยนไปที่ชุดหรือสมาชิก

รัฐสภาจะเปลี่ยนแปลงไปก็หนักตามโดยปกติแล้ว ยุทธศาสตร์หรือกลยุทธ์ในเรื่องเหล่านี้จะไม่เปลี่ยนแปลงในหลักการ กล่าวคือ ประเทศไทยต้องได้รับผลประโยชน์สูงสุดและเป็นธรรมตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ สำหรับยุทธวิธีก็ต้องเป็นไปตามสถานการณ์และข้อมูลแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง โดยเหตุนี้ข้อมูลและแนวทางขั้นตอนที่จะดำเนินการเพื่อให้สามารถตกลงได้ตามเงื่อนไขที่ประเทศไทยต้องการจึงต้องถือว่าเป็นความลับที่จะไม่เปิดเผยไปถึงคู่เจรจา (ก่อนเจรจา) เพราะหากคู่เจรจาสมาถทราบถึงสถานะหรือข้อมูลของฝ่ายเราโดยละเอียดรวมถึงท่าทีทางกฎหมาย และขั้นตอนที่จะดำเนินการของฝ่ายเราแล้ว ก็นับว่าเป็นความเสียเปรียบและจะไม่เกิดประโยชน์กับประเทศไทยในการที่จะเจรจาให้ได้ข้อยุติเลย

แม้ว่าจะมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ในมาตรา ๑๙๐ ไปแล้วก่อนการยุบสภาเมื่อต้นเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ แต่ก็เป็นการแก้ไขที่ไม่เพียงพอหรือมิได้แก้เหตุที่แท้จริงของปัญหาในรอบของทั้งสองประเด็นที่น่าเสนอข้างต้น เพราะขั้นตอนโดยรวมของกระบวนการตามมาตรา ๑๙๐ ไม่ได้เปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด เอกสารวิชาการของผู้เขียนชิ้นนี้จึงเป็นการศึกษาวิจัยและวิเคราะห์เพื่อจะชี้ให้ผู้สนใจหรือมีส่วนเกี่ยวข้องได้ทราบถึงปัญหา และแนวทางที่ควรแก้ไขปัญหานี้

๑.๓ วิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

คำว่า “รัฐธรรมนูญ” ในประวัติของคำไทย ปรากฏว่า บัญญัติขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ แต่เดิมเรียกกันว่า “ธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน” ผู้ที่บัญญัติคำว่ารัฐธรรมนูญขึ้น คือ พลตรีพระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ ซึ่งตรงกับคำว่า “คอนสติติวชัน (Constitution)” ในภาษาอังกฤษ^๔ โดยทั่วไป รัฐธรรมนูญ หมายถึง กฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ ซึ่งกำหนดรูปแบบและหลักการปกครอง ตลอดจนวิธีการดำเนินการปกครองไว้อย่างมีระเบียบ รวมทั้งกำหนดหน้าที่ของประชาชนที่พึงกระทำต่อรัฐ กับรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งรัฐจะละเมิดมิได้ไว้อีกด้วย

^๔ พลตรี มณีรัตน์ จารุจินดา, อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ พลตรี มณีรัตน์ จารุจินดา ๗ มีนาคม ๒๕๓๘, หน้า ๕๐

รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ โดยทั่วไปมีบทบัญญัติต่าง ๆ ที่ระบุหลักการและวิธีในการปกครองประเทศดังต่อไปนี้

๑. รูปแบบการปกครอง
๒. ที่มาของอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ๓ ด้าน คืออำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ
๓. ที่มาของอำนาจอธิปไตยและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันต่างๆซึ่งใช้อำนาจแทนปวงชน

๔. บทบัญญัติฐานะ บทบาท หน้าที่ และอำนาจของประมุขประเทศ

๕. บทบัญญัติเกี่ยวกับการประกันสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของพลเมือง

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ ประเทศไทยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศเป็นฉบับแรก โดยมีชื่อเรียกว่า “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕” มาจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ๑๑ ฉบับ ตามที่ได้ลำดับมาแล้วในหัวข้อ ๑.๑

ศาสตราจารย์ นรนิติ เศรษฐบุตร ได้เขียนไว้ถึงรัฐธรรมนูญ ฉบับแรกว่า

“รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ นับว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญที่สุดของไทย หากเราต้องการศึกษาถึงความคิดเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยในยุคแรกเมื่อมีการปกครองแผ่นดินในวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ แล้ว รูปแบบโครงสร้างของสถาบันการเมืองที่ถูกกำหนดโดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ หากเราพิจารณาโดยละเอียด ก็จะได้เห็นรูปร่างของการปกครองของไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองว่า เป็นระบบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ซึ่งระบบนี้ก็ได้ดำรงอยู่ต่อมาถึงขณะนี้ แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญทั้งโดยการยกเลิก ร่างใหม่ แก้ไขเพิ่มเติม อย่างไรก็ตาม โครงสร้างของระบอบการปกครองยังไม่ได้เปลี่ยนแปลงไป

คณะราษฎรซึ่งเป็นคณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองและเป็นผู้มีอำนาจและอิทธิพล ได้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้โดยต้องการให้รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นแม่บทกฎหมายของแผ่นดินที่อยู่ตลอดไป เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญของประเทศประชาธิปไตยทางตะวันตก บางคนจึงเรียกรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า “รัฐธรรมนูญฉบับถาวร” และถึงแม้รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะไม่อยู่อย่างถาวร โดยได้ถูกยกเลิกเพราะมีการร่างฉบับใหม่ขึ้นใน พ.ศ. ๒๔๘๙ ก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ ก็เป็นรัฐธรรมนูญของไทยที่บังคับใช้นานที่สุดมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ ที่เคยมีมา เพราะใช้อยู่ยาวนานถึงเกือบ ๑๔ ปี”

เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการวินิจฉัยปัญหาของเอกสารวิชาการส่วนบุคคลฉบับนี้ ผู้เขียนจึงขอสรุปเรื่องย่อ ๆ เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของรัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่างๆ มีมาตั้งแต่ ฉบับถาวร พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึงฉบับถาวร พ.ศ. ๒๕๕๐ พอสังเขปดังแสดงไว้ใน ภาคผนวก ก.

๑.๔ ประเด็นปัญหา: หนังสือสัญญากับต่างประเทศตามความหมายของ รัฐธรรมนูญ

เอกสารที่เป็นความตกลงระหว่างประเทศนั้น เราคุ้นเคยกับการเรียกเอกสารนี้ว่า สนธิสัญญา สำหรับคำอื่นๆ ที่เป็นชื่อเรียกของเอกสารอันเป็นความตกลงระหว่างประเทศก็มีอีกหลาย คำที่แตกต่างกันไป^๖ ดังเช่น ความตกลง (Agreement) ข้อตกลง (Arrangement) บันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding) พิธีสาร (Protocol) อนุสัญญา (Convention) ฯลฯ อย่างไรก็ตาม หลักกฎหมายระหว่างประเทศหากเข้าหลักเกณฑ์ตามกฎหมายก็ถือว่า เอกสารที่เรียกชื่อต่าง ๆ ข้างต้นนี้เป็นสนธิสัญญาทั้งสิ้น ก่อนที่จะกล่าวถึงชื่อเรียกต่างๆ เหล่านี้ว่าแต่ละชื่อใช้แตกต่างกัน อย่างไร และศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยคำเหล่านี้อย่างไร ผู้เขียนใคร่ขอเรียนว่า หากดูที่รัฐธรรมนูญทั้ง ฉบับถาวรและฉบับชั่วคราวใช้เรียกคำในบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคำนี้ว่า “หนังสือสัญญา” มาทุกฉบับ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึงฉบับสุดท้าย คือรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งการเรียกชื่อสัญญาก็มีข้อสงสัยในตอนที่ว่าร่างรัฐธรรมนูญเหมือนกัน จึงใคร่ขอบันทึกไว้เป็นหลักฐานในการพิจารณาว่า รัฐธรรมนูญถาวรฉบับแรกซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕^๗ ดังนี้

“พระยาอุดมพงศ์เพ็ญสวัสดิ์ถามว่า หนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีที่เห็นว่าจะทำ ขึ้นใหม่หรือจะแก้ไขของเก่าประการใดจะต้องนำมาผ่านสภาหรือไม่ เพราะดูความในวรรค ๓ แห่ง มาตรานี้แล้ว ไม่ทราบว่าจะได้ความเพียงนั้น พระยาศรีวิสารวาจา กล่าวว่า คำว่า “สัญญา” นั้น เราใช้ โดยนัยกว้างๆ ไม่ได้หมายความว่าสำคัญอันใด เช่นรวมทั้งสัญญาที่เรียกว่า Treaty (เข้าใจว่าคำว่า “สนธิสัญญา” ตอน พ.ศ. ๒๔๗๕ น่าจะยังไม่ได้บัญญัติคำไทยคำนี้ – ผู้เขียน) อนุสัญญา (Convention) ความตกลง (Agreement) หรือ (Arrangement) ซึ่งประเทศเราอาจจะทำความตกลงกับ นานาประเทศด้วย ความตกลงในที่นี้อาจจะมีข้อความเกี่ยวเฉพาะการบริหารก็ได้ หรืออาจจะมีข้อความ บัญญัติถึงอำนาจในทางนิติบัญญัติก็ได้...”

^๖ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย, กระทรวงการต่างประเทศ, คู่มือการทำสนธิสัญญาหรือข้อตกลงต่างๆ, หน้า ๑

^๗ นรนิติ เศรษฐบุตร, เอกสารการพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕, ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐, หน้า ๑๕๐

กว่าจะมาถึงการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับถาวร พ.ศ. ๒๕๕๐ มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรมาแล้วถึง ๑๐ ครั้ง ในชื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่มีชื่อต่างๆ กัน มาถึงการร่างครั้งนี้ คือ การร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็ยังมีการถกเถียงกันเกี่ยวกับว่า “หนังสือสัญญา” เช่นกัน ดังนี้

“...นายอชีพ จารุจินดา (กรรมาธิการ)...เหตุที่เกิดขึ้นเพราะว่าร่างแรกเลย คณะกรรมาธิการนั้นใช้คำว่า สนธิสัญญาไป แต่หลังจากนั้นที่ได้ไปหารือกับทางกระทรวงการต่างประเทศ แล้วก็ทางอาจารย์ คณาจารย์ที่สอนเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศทั้งหลายแล้ว ก็เห็นควรใช้คำเดียวกับของรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐...ความจริง คำนี้มีมาก่อนรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ด้วย และรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ก็ยังใช้ถ้อยคำลักษณะนี้...เพื่อให้มีความเข้าใจลักษณะเดียวกัน...นายสุพจน์ ไข่มุกด์ (กรรมาธิการ)...อยากจะขอยืนยันนะครับว่า สนธิสัญญากับหนังสือสัญญานั้นความหมายเดียวกัน เพราะฉะนั้น ถ้าเราใช้ต่างกัน จะเกิดความสับสนขึ้นได้...”^๘

แม้การอธิบายถึงคำว่า “หนังสือสัญญา” ดังกล่าวก็น่าจะชัดเจนแล้ว แต่ในทางปฏิบัติก็ยังมีปัญหาที่ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องมาอธิบายคำนี้อีกอย่างน้อยถึง ๒ ครั้ง เฉพาะในปัญหาที่เกี่ยวกับเขตแดน คือ^๙

- (๑) ในวันที่ ๘ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องแถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑ ว่า “คำวินิจฉัยประเด็นที่หนึ่ง.... ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า “หนังสือสัญญา” ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๙๐ หมายถึงความตกลงทุกประเภทที่จัดทำขึ้นระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ หรือองค์ระหว่างประเทศในรูปแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษรและอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะถูกบันทึกไว้ในเอกสารฉบับเดียวหรือหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกัน และไม่ว่าจะเรียกชื่อว่าอย่างไร อันเป็นความหมายตรงกับคำว่า “Treaty” ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๑ และตรงกับที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้แล้ว ในคำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๔๒ และคำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๔๓ (เข้าใจว่าเป็นหนังสือแสดงเจตจำนงของกระทรวง

^๘ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, เล่ม ๑๒, หน้า ๗๔, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จัดพิมพ์

^๙ (๑) คำวินิจฉัยที่ ๖-๗/ ๒๕๕๑, เรื่องประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎร...ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับแถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชา ฉะนั้น ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ หรือไม่

(๒) คำสั่งที่ ๑๐/ ๒๕๕๔ เรื่องประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็น...ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด... ว่าบันทึกการประชุมคณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย-กัมพูชา รวม ๓ ฉบับ เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ วรรคสองหรือไม่

การคลังเมื่อตอนที่ไทยกู้เงิน IMF ซึ่งผู้เขียนไม่มีข้อมูลที่จะกล่าวถึงในรายละเอียดผู้เขียน)"

- (๒) คำสั่งที่ ๑๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีความเห็นเกี่ยวกับบันทึกการหารือระหว่างประธานคณะกรรมการการเขตแดนร่วมไทย-กัมพูชา ตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดน พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้อธิบายว่า "...เป็นข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับกัมพูชาเพื่อสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนที่มีอยู่แล้วเท่านั้น กรณีนี้จึงไม่น่าจะเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ซึ่งจะมีผลเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย หรือเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือกฎหมายระหว่างประเทศที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เนื่องจากมิได้มีผลเป็นการปักปันเขตแดน...โดยข้อเท็จจริงปรากฏตามคำร้องและเอกสารที่ประธานรัฐสภา ส่งต่อศาลว่าคณะผู้แทนทั้งสองฝ่ายยังจะเจรจากันต่อไป ซึ่งยังไม่ถึงขั้นตอนที่ จะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด เนื่องจากยังมีขั้นตอนอื่นๆซึ่งเป็นเรื่องที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องพิจารณาดำเนินการเสียก่อน ในขั้นนี้ยังไม่ถึงหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๙๐ วรรคหก ประกอบมาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) ที่จะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด..."

ดังนั้น ในขณะที่ผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติคือข้าราชการอันถือรวมว่าเป็นฝ่ายบริหาร รวมถึงฝ่ายนิติบัญญัติคือรัฐสภา และภาคประชาชน ไม่เข้าใจถ่องแท้ในคำว่า "หนังสือสัญญา" และ บทบัญญัติเกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญาพอที่จะตัดสินใจได้ถูกต้องถึงขั้นตอนการปฏิบัติกับเอกสารความตกลงนั้นๆ ทำให้มีปัญหาต้องนำเข้าสู่การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งก็จะเห็นว่า ศาลมีความเห็นที่แตกต่างไปจากที่ฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติและประชาชนเข้าใจ ซึ่งเรื่องคำแถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชา ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า "ใช่" แต่ในขณะที่เรื่องความตกลงบันทึกความเข้าใจไทย-กัมพูชาฯ ศาลฯ เห็นว่า "ไม่ใช่"

ตัวอย่างของจริงที่ยกมาข้างต้นนี้แหละที่เป็นสิ่งยืนยันว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๙๐ มีปัญหาที่จะต้องศึกษาพิจารณาว่าควรจะได้รับการแก้ไขอย่างไร มิฉะนั้นก็จะมีปัญหาอยู่อย่างนี้ตลอดไป ทั้งนี้ก็เพราะมาตรา ๑๙๐ ได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ จากเดิมในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆกำหนดเพียงให้ฝ่ายบริหารโดยคณะรัฐมนตรีต้องนำหนังสือสัญญา/ข้อตกลงระหว่างประเทศเฉพาะที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงเขตแดน หรือเป็นข้อตกลงที่ต้องออกพระราชบัญญัติมารองรับให้มีผลทางปฏิบัติ ต้องนำเสนอขอความเห็นชอบจากรัฐสภานั้น มาเป็นให้นำหนังสือสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศแทบทุกประเภทที่อาจตีความได้ว่า มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของชาติหรืองบประมาณของ

แผ่นดิน ให้ต้องเสนอขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนลงนาม และในบางกรณีต้องเสนอกรอบการเจรจาหรือต้องรับฟังความเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียก่อนด้วย ส่งผลให้มีปริมาณหนังสือสัญญาทั้งที่จำเป็นและไม่จำเป็นเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาเป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดความล่าช้าในการเจรจาทำข้อตกลงที่เป็นประโยชน์แก่ประเทศไทยเอง และส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแสดงบทบาทนำหรือสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ทำให้ประเทศไทยมีบทบาทลดลงในเวทีอาเซียนและประชาคมโลก จากการที่ไม่สามารถตกลงให้ความร่วมมือกับต่างประเทศได้ทันเวลาและเหตุการณ์ และในกรณีของการเจรจาเกี่ยวกับเขตแดนก็เป็นการสุ่มเสี่ยงที่จะทำให้เกิดความล้มเหลวเกี่ยวกับความมั่นคงหรือยุทธศาสตร์การเจรจาต้องเปิดเผยสู่การล่วงรู้ของคู่เจรจา อันทำให้ไม่อาจประสบความสำเร็จของการหาข้อยุติได้

๑.๕ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

๑.๕.๑ เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายความร่วมมือระหว่างประเทศของฝ่ายบริหาร การตีความมาตรา ๑๙๐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ครอบคลุมกว้างขวางเกินไปจนกระทั่งไม่สามารถกำหนดให้ชัดเจนลงไปเป็นบรรทัดฐานได้ว่า หนังสือสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ ประเภทใดหรือลักษณะใดบ้าง ที่ฝ่ายบริหารโดยคณะรัฐมนตรี จำเป็นต้องนำเสนอรัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะไปลงนาม

๑.๕.๒ เพื่อชี้ให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินวิเทศนโยบายหรือการเจรจาต่อรองในเวทีทวิภาคีหรือพหุภาคี จากข้อกำหนดในมาตรา ๑๙๐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ต้องให้เสนอกรอบการเจรจา หรือรับฟังความเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ก่อนที่จะไปเจรจาดกลงในความร่วมมือหรือข้อตกลงใดๆกับต่างประเทศ

๑.๕.๓ เพื่อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางแก้ไขเพื่อไม่ให้บทบัญญัติมาตรา ๑๙๐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ชาติ ความสามารถในการแข่งขัน และบทบาทนำของประเทศไทยในประชาคมโลก

๑.๖ วิธีการการศึกษา

(๑) ศึกษาเจตนารมณ์และบทบัญญัติของมาตราในลักษณะเดียวกันในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อนปี พ.ศ. ๑๕๕๐

(๒) ศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับหนังสือสัญญา/ความตกลงระหว่างประเทศในรอบสามปีที่ผ่านมา (ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๑๕๕๐ มีผลบังคับใช้) และผลกระทบที่มีการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทย รวมถึงกรณีศึกษาของกระทรวงพลังงาน

บทที่ ๒

วิเคราะห์ประเด็นการศึกษาต่อปัญหาการปฏิบัติตามบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐

๒.๑ บทบัญญัติเกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญาก่อนรัฐธรรมนูญ พ.ศ.

๒๕๕๐^{๑๐}

จากการศึกษาบทบัญญัติเกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญากับต่างประเทศก่อนที่จะมีรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ สามารถสรุปเรียงลำดับโดยย่อได้ดังแสดงในตารางที่ ๓ ซึ่งเป็นที่สังเกตว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กล่าวถึงหนังสือสัญญาทั้งรัฐธรรมนูญฉบับถาวรหรือฉบับชั่วคราว ซึ่งเรียกว่า ธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน ข้อความและเนื้อหาอันมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการทำหนังสือสัญญา จะมีสาระเนื้อหาและข้อความเหมือนกัน ความแตกต่างที่เห็นได้ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับแรกและบังคับนานที่สุด มีข้อบัญญัติ วรรคที่สอง ว่า “การประกาศสงครามนั้น จะทรงทำต่อเมื่อไม่ขัดกับบทบัญญัติแห่งกติกาสันนิบาตชาติ” ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับถัดมา คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๙ ซึ่งมีองค์การสหประชาชาติแล้ว การประกาศสงครามย่อมไม่สอดคล้องกับกฎบัตรสหประชาชาติ ไทยซึ่งเป็นสมาชิกย่อมกระทำมิได้ จึงได้ตัดข้อความออกไปเป็นการถาวร

อีกประเด็นหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับหนังสือสัญญา คือ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ ในวรรคสอง มีการเพิ่มเรื่อง “เขตอธิปไตยแห่งชาติ” ต่อจากการเปลี่ยนแปลงอาณาเขต ต่อมาในฉบับหลังๆ ก็รับมาใช้โดยตลอดจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และได้มีการเปลี่ยนแปลงเพื่อความชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไปในข้อ ๒.๒ สำหรับประเด็นสนธิสัญญาพันธมิตรทางทหาร ได้กล่าวไว้ครั้งเดียวในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ ในฉบับต่อๆ มาก็ไม่มีอีกทั้งองค์การ SEATO ก็หมดบทบาทไปแล้วตั้งแต่สหรัฐอเมริกาถอนกำลังออกจากเวียดนามใต้ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘

^{๑๐} กระทรวงการต่างประเทศ, เอกสารแนบ๑, เอกสารประกอบการสัมมนา “ขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน”

ตารางที่ ๓: บทบัญญัติเกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญาก่อนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐^{**}

รัฐธรรมนูญ	บทบัญญัติเกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญา
ฉบับ พ.ศ. ๒๔๗๕	<u>มาตรา ๕๔</u> พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการประกาศสงคราม ทำหนังสือสัญญาสันติภาพสงบศึก และทำหนังสือสัญญาอื่นๆ กับนานาประเทศ โดยการประกาศสงครามนั้น จะทรงทำต่อเมื่อไม่ขัดกับบทบัญญัติแห่งกติกาสันนิบาตชาติ ในส่วนของหนังสือใดๆ ที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตสยาม หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติ เพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาไซ้ร้ ท่านว่าต้องได้รับความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร
ฉบับ พ.ศ. ๒๔๘๙	<u>มาตรา ๗๖</u> พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพสงบศึก และทำหนังสือสัญญาอื่นๆ กับนานาประเทศ แต่ในส่วนของหนังสือสัญญาใดที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือต้องออกพระราชบัญญัติ เพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา
ฉบับ (ชั่วคราว) พ.ศ. ๒๔๙๐	<u>มาตรา ๘๔</u> พระมหากษัตริย์ทรงพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสงบศึก และทำหนังสือสัญญาอื่นๆ กับนานาประเทศ
ฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๒	<u>มาตรา ๑๕๔</u> พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพสงบศึก และทำหนังสือสัญญาอื่นกับนานาประเทศ หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติ เพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา
ฉบับ พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๙๕	<u>มาตรา ๙๒</u> พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพสงบศึก และทำหนังสือสัญญาอื่นกับนานาประเทศ หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติ เพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญาต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร

^{**} กระทรวงการต่างประเทศ, เอกสารแนบ๑, เอกสารประกอบการสัมมนา “ขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน”

รัฐธรรมนูญ	บทบัญญัติเกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญา
ฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๑	<u>มาตรา ๑๕๐</u> พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพสงบศึก และทำหนังสือสัญญาอื่นกับนานาประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามสัญญาต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา
ฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๗	<u>มาตรา ๑๕๕</u> พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจ ในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สงบศึกและทำหนังสือสัญญาอื่นกับนานาประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตอธิปไตยแห่งชาติ ^{๒๖} หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา หรือสนธิสัญญาพันธมิตรทางทหาร ^{๒๗} ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา
ฉบับ พ.ศ. ๒๕๒๑	<u>มาตรา ๑๖๒</u> พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพสัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตอธิปไตยแห่งชาติ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติ เพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา
ฉบับ พ.ศ. ๒๕๓๔	<u>มาตรา ๑๗๘</u> พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

^{๒๖} บทบัญญัติเกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญาในรัฐธรรมนูญจะเหมือนกันทุกฉบับ ตั้งแต่ลำดับที่ ๑ - ๖, แต่ในฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้มีการเพิ่มคำ 'เขตอธิปไตยแห่งชาติ' ขึ้นมาอีกเรื่องหนึ่ง ผู้เขียนเข้าใจว่า ขณะนั้น การประชุมอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล มีร่างออกมาแล้ว และเชื่อว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงอำนาจรัฐในทะเล คือ การเกิดขึ้นของ "เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone – EEZ)" ซึ่งเป็นทะเลต่อออกมาจากทะเลอาณาเขต แต่เดิมเป็น "ทะเลหลวง" ถือว่าอยู่นอกเขตอำนาจรัฐ แต่เมื่อมาเป็นเขตเศรษฐกิจจำเพาะ รัฐจะมีเขตอำนาจที่มีชื่อว่า "สิทธิอธิปไตย" คือ อธิปไตยเกี่ยวกับการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ขณะที่ร่างรัฐธรรมนูญนี้ การประชุมกฎหมายทะเลเพิ่งเริ่มต้นพิจารณาร่างเท่านั้น ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงเพิ่มคำว่า 'เขตอธิปไตยแห่งชาติ' ขึ้นมา เพื่อรองรับเขตอำนาจรัฐในทะเลที่เพิ่มขึ้นใน EEZ

^{๒๗} ในช่วงเวลานั้น มีการจัดตั้งกลุ่มพันธมิตรทางทหาร เพื่อป้องกันการรุกรานและแพร่ขยายของระบอบคอมมิวนิสต์ ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มประเทศประชาธิปไตยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยมีสหรัฐอเมริกาเป็นแกนนำ มีชื่อว่าองค์การซีโอโต (SEATO)

รัฐธรรมนูญ	บทบัญญัติเกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญา
ฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐	มาตรา ๒๒๔ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

๒.๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐

โดยที่มาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นที่มาของปัญหาที่ทำให้เกิดอุปสรรคต่อการปฏิบัติราชการ และการดำเนินนโยบายต่างประเทศของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นที่กล่าวขวัญถึงตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับที่มีผลใช้บังคับ ซึ่งรัฐบาลและฝ่ายนิติบัญญัติ (ก่อนการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๔) ก็รับทราบปัญหานี้มาแต่ต้น จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) ในมาตรานี้ เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ แต่การแก้ไขดังกล่าว ไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาแต่อย่างใด เพราะไม่ได้แก้ไขในประเด็นที่เป็นปัญหา ฝ่ายนิติบัญญัติน่าจะไม่ตระหนักว่า บทบัญญัติในมาตรา ๑๙๐ ที่ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติของบางภาคส่วนที่เป็นกิจการระหว่างประเทศนั้นคืออะไร ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไปในเอกสารวิชาการนี้

เพื่อความชัดเจนในการลำดับเรื่องเพื่อวิเคราะห์และศึกษา จึงขอนำตัวบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ มาแสดงไว้ด้วยดังนี้

“มาตรา ๑๙๐ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพสัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น กับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทย มีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อนความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว

ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศตามวรรคสอง คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น ในการนี้ ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย

เมื่อลงนามในหนังสือสัญญาตามวรรคสองแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน คณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้น และในกรณีที่มีการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบนั้นอย่างรวดเร็ว เหมาะสม และเป็นธรรม

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป

ในกรณีที่มิมีปัญหาตามวรรคสอง ให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยชี้ขาด โดยให้นำบทบัญญัติตามมาตรา ๑๕๔ (๑) มาใช้บังคับกับการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอนุโลม”

อนึ่งมาตรา ๑๕๐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่รัฐสภาได้แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) เมื่อวันที่ ๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ มีบทบัญญัติเป็นดังนี้

“มาตรา ๑๕๐ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นๆ กับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย หรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว

ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศตามวรรคสอง คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น ในการนี้ ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย

เมื่อลงนามในหนังสือสัญญาตามวรรคสองแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน คณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้น และในกรณีที่การปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน หรือผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบนั้นอย่างรวดเร็ว เหมาะสม และเป็นธรรม

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดประเภท การประกอบการเจรจา ขั้นตอนและวิธีการจัดทำ หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าว โดยคำนึงถึงความเป็นธรรม ระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป

ในกรณีที่ปัญหาตามวรรคสอง ให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยชี้ขาด โดยให้นำบทบัญญัติตามมาตรา ๑๕๔ (๑) มาใช้บังคับกับการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอนุโลม”

นอกจากนี้ บทบัญญัติที่มาตรา ๑๕๐ อ้างถึง คือ ๑๕๔ (๑) ดังนั้นเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการศึกษาและพิจารณา จึงขอกล่าวถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๔ (๑) ซึ่งได้บัญญัติไว้ดังนี้

“มาตรา ๑๕๔ (๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณีแล้วให้ประธานสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยและแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า”

ยังมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องและพาดพิงไปถึงมาตรา ๑๕๐ อีกมาตราหนึ่ง เกี่ยวกับ “กรอบการเจรจา” ที่ไม่ได้ให้รายละเอียดไว้ในมาตรา ๑๕๐ วรรคห้า ที่ “ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภา เพื่อขอความเห็นชอบด้วย” คำว่า “กรอบการเจรจา” ได้อธิบายไว้ในมาตรา ๑๕๐ วรรคห้า แต่ไม่ชัดเจน จึงมาบัญญัติขยายความไว้ในมาตรา ๓๐๓ (๓) ดังนี้

“กฎหมายตามมาตรา ๑๕๐ วรรคห้า โดยอย่างน้อยต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอน และวิธีการดำเนินการจัดทำหนังสือสัญญา ที่มีการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้วยอย่างแท้จริง รวมทั้งรายละเอียดการศึกษาวิจัยที่มีความเป็นอิสระ ซึ่งดำเนินการก่อนการเจรจาทำหนังสือสัญญา โดยไม่มีการขัดกัน

ระหว่างผลประโยชน์ของรัฐกับผลประโยชน์ของผู้ศึกษาวิจัย ไม่ว่าในระยะเวลาใดของการบังคับใช้หนังสือสัญญาภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา ๑๗๖ สำหรับการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับมาตรา ๑๙๐ หรือเกี่ยวข้องเพียงแต่การนับเวลา ๑ ปี จากวันแถลงนโยบาย"

ซึ่งอาจทำให้มีปัญหาในทางปฏิบัติ เหมือนการกำหนดให้รัฐสภาพิจารณาหนังสือสัญญาที่รัฐบาลเสนอภายใน ๙๐ วัน แล้วปรากฏว่า บางเรื่องมีความจำเป็นที่สภาไม่สามารถปฏิบัติได้ ทำให้รัฐสภาได้รับคำคำเห็นว่า ฝ่ายนิติบัญญัติเองก็ไม่สามารถปฏิบัติตามบทบัญญัติที่รัฐสภาเป็นผู้กำหนดขึ้น

ทั้งหมดที่กล่าวมาแล้วใน ๒.๒ คือ บัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในมาตรา ๑๙๐ และกฎหมายประกอบ ซึ่งจะได้กล่าวถึงที่มาของปัญหาและการแก้ไขโดยละเอียดในข้อ ๓ ของเอกสารวิชาการส่วนบุคคลนี้ ข้อมูลที่จะใช้ประกอบการพิจารณาอีกข้อหนึ่ง คือ วิถีปฏิบัติเกี่ยวกับการเจรจาเรื่องเขตแดนระหว่างประเทศ มีขั้นตอนและบริบทในการดำเนินการอย่างไร ซึ่งจะได้กล่าวถึงในลำดับต่อไปด้วย

๒.๓ ผลกระทบของมาตรา ๑๙๐ ต่อการเจรจาแก้ปัญหาเขตแดนหรือแสวงประโยชน์ร่วมในพื้นที่ทับซ้อนทางทะเลกับต่างประเทศ

การเจรจาปัญหาเขตแดนระหว่างประเทศ รวมทั้งการเจรจาเพื่อแสวงประโยชน์ร่วมกันในพื้นที่ทับซ้อนในทะเล ถ้าจะพิจารณาให้ลึกซึ้งแล้ว ก็จะไม่แตกต่างกับการทำสงครามในอดีตที่จบลงด้วยการได้เสีย แผ่นดินหรือผืนน้ำ และทรัพยากรอันเป็นสมบัติแห่งชาติ ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ของสงครามที่ไม่เคยเปลี่ยนแปลง แต่ในปัจจุบัน รัฐจะได้สิ่งนี้ก็โดยการเจรจาระหว่างกันเป็นหลัก (ไม่ใช้การทำสงคราม) จากภาพเปรียบเทียบนี้ คงพอจะมองออกได้ไม่ยากว่า การเจรจาเขตแดนแตกต่างโดยสิ้นเชิงกับการเจรจาการค้า การเงิน การขายพืชผลการเกษตร ซึ่งจะมีผลเกี่ยวข้องกับการทำมาค้าขายและการประกอบการพาณิชย์ อันมีผลกระทบโดยตรงกับการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชน จึงจำเป็นต้องมีขั้นตอนและกลยุทธ์ (Steps and Tactics) ที่แตกต่างจากกัน

องค์ประกอบของการเจรจาเขตแดนจะประกอบด้วยข้อมูลทางเทคนิค ข้อมูลทางประวัติศาสตร์ ข้อมูลของตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งที่สำคัญที่สุด คือ ความสามารถเฉพาะบุคคลของหัวหน้าคณะและทีมเจรจา และโอกาสที่จะควบคุมการเจรจาให้พัฒนาไปตามกลยุทธ์ หรือยุทธวิธีที่หัวหน้าคณะซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการเจรจาเห็นว่า ดีที่สุด เหมาะสมที่สุดที่จะทำให้ฝ่ายตรงข้ามยอมรับข้อเสนอดำเนินการที่ต้องการ การเจรจาเพื่อแสวงประโยชน์ร่วมกันในพื้นที่ทับซ้อนที่ยังไม่สามารถตกลงเขตแดนกันได้ เพื่อให้เป็นมาตรการชั่วคราวในการลดความขัดแย้ง รุนแรง หรืออื่นๆ

เป็นต้น ผลของความตกลงในการแสวงประโยชน์ร่วมกันอันดับแรก อาทิเช่น สัตว์สวนทรัพยากรในไหล่ทวีป ซึ่งก็คือ ปีโตรเลียม ว่าจะแบ่งปันกันอย่างไร แล้วจึงจะสามารถก้าวไปสู่วิธีปฏิบัติตามขั้นตอนอื่นๆ ต่อไป

รายละเอียดในการปฏิบัติจริง ไม่เคยปรากฏว่า มีการเขียนไว้ในตำราของสถาบันการศึกษา เพราะแต่ละปัญหาและสถานการณ์จะแตกต่างกันไป ไม่มีสูตรสำเร็จที่จะใช้แล้วนำไปสู่ความสำเร็จได้ในทุกเรื่อง ทุกกรณี จะเห็นว่า การเจรจาบางกรณีจะใช้เวลายืดเยื้ออย่างไม่น่าเชื่อ^{๑๔} เช่น การเจรจาเขตแดนทางทะเลในอ่าวไทย ระหว่างไทยและเวียดนาม เริ่มต้นเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๗ และมาตกลงกันเป็น “หนังสือสัญญา” ที่ต้องขอความเห็นชอบต่อรัฐสภาเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๑ การเจรจากับหลักเขตแดนไทย – มาเลเซีย เริ่มต้นเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๖ มาถึงวันนี้ (๒๕๕๔) ยังไม่จบ กระบวนการเจรยายังเหลืออีก ๒ หลักเขตสุดท้ายที่ต้นแม่น้ำโขง การเจรจาแสวงประโยชน์ร่วมกันในพื้นที่ทับซ้อนไทย-มาเลเซีย การเจรจาพื้นที่ทับซ้อนในอ่าวไทยระหว่างไทย-กัมพูชา เริ่มต้นการเจรจาเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๒ จนถึงปัจจุบันนี้ บรรลุความตกลงเพียงกรอบการเจรจา คือ บันทึกความเข้าใจ พ.ศ. ๒๕๔๔ ที่มีความตกลงว่า จะเจรจาเพื่อกำหนดเส้นเขตแดนในพื้นที่ตอนเหนือประมาณ ๑๐,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร และแสวงประโยชน์ร่วมกันในพื้นที่ถัดลงมาอีก ๑๖,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร ในพื้นที่ทั้งสิ้น ๒๖,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร

ขั้นตอนการเจรจาและจัดทำสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ ที่ปรากฏเป็นหลักฐานหรือแนวทาง จะมีอยู่ในเอกสารของกระทรวงการต่างประเทศฉบับเดียวเท่านั้น^{๑๕} ความจริงเอกสารฉบับนี้มีเพียงขั้นตอนที่เป็นทางการ (Official Steps) เกี่ยวกับข้อมูลการทำหนังสือสนธิสัญญาหรือหนังสือสัญญาตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญเท่านั้น เช่น อธิบายนิยามของคำว่าสนธิสัญญาและชื่อต่างๆ ของความตกลงระหว่างประเทศตามที่อนุสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ. ๑๙๖๙ ระบุว่า มีสถานะเป็นสนธิสัญญา ขั้นตอนของการเจรจาก็กล่าวถึงวิธีการทบทวน เพื่อจะเปิดการเจรจา แล้วข้ามไปกล่าวถึงเอกสารอันเป็นผลของการเจรจาเลย

^{๑๔} พลเรือเอก ถนอม เจริญลาภ, สัมภาษณ์ในฐานะที่เป็นหัวหน้าทางเทคนิคฝ่ายไทยในการเจรจาเขตแดนทางทะเล, ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๔

^{๑๕} กระทรวงการต่างประเทศ, คู่มือการทำสนธิสัญญาหรือข้อตกลงต่างๆ, จัดทำโดยกองสนธิสัญญา กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย, กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๗

ในหน้า ๙ ของเอกสารของกระทรวงการต่างประเทศนี้ ได้อธิบายเรื่องการเจรจาไว้บ้าง ซึ่งขอนำมาเสนอในเอกสารนี้เพื่อเป็นข้อมูลดังนี้

“๖. การเจรจา”...

เมื่อได้มีความตกลง^{๖๖}ระหว่างคู่เจรจาแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการกำหนดให้มีการเจรจา โดยปกติจะทำ ณ เมืองหลวงของแต่ละประเทศ โดยมีการแต่งตั้งคณะผู้แทนของรัฐบาลโดยการอนุมัติของกระทรวงเจ้าของเรื่อง ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนเจ้าของเรื่องเป็นหัวหน้าคณะ ส่วนผู้แทนที่เหลือประกอบด้วยบุคคลใดบ้างก็ขึ้นอยู่กับว่าเรื่องที่จะเจรจาและเนื้อหาของความตกลงเกี่ยวข้องกับหน่วยงานใดบ้าง แล้วแจ้งให้อีกฝ่ายทราบและขอองค์ประกอบของอีกฝ่ายด้วย

ในชั้นการเจรจาเป็นเรื่องความสามารถในการเจรจา ซึ่งเป็นเรื่องของความรู้ ความชำนาญของผู้เจรจา ระยะเวลาในการเจรจาก็ขึ้นอยู่กับความยากและความสลับซับซ้อนของเรื่อง และความตกลงที่เจรจากับความตกลงสามารถเจรจาสำเร็จได้ในรอบเดียว บางความตกลงใช้เวลาหลายปี โดยประเทศคู่เจรจาสลับกันเป็นเจ้าภาพ

โดยปกติเมื่อการเจรจาในแต่ละรอบเสร็จสิ้นจะมีการจดบันทึกการเจรจา (Agreed Minutes) ระบุผลสำเร็จหรือความคืบหน้าในการเจรจา ลงนามโดยหัวหน้าคณะผู้แทนทั้งสองฝ่าย โดยแนบร่างความตกลงจากการเจรจา หากมีข้อบกพร่องที่ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้ ก็ใส่วงเล็บไว้หรือระบุข้อเสนอของแต่ละฝ่ายไว้ต่างหาก โดยแยกแยะว่าเป็นข้อเสนอของฝ่ายใด^{๖๗}

ในกรณีที่เนื้อหาของสนธิสัญญาเป็นเรื่องที่มีความสำคัญกับทั้งสองฝ่าย หรือจำเป็นต้องได้รับการพิจารณาทบทวนอย่างรอบคอบ^{๖๘} แต่จำเป็นต้องลงนามเพื่อไม่ให้เปิดประเด็นการเจรจาให้เนิ่นนานต่อไปด้วยเหตุผลต่างๆทางเทคนิคหรือทางการเมือง จะใช้การลงนามโดยมีเงื่อนไขว่า ต้องได้รับการให้สัตยาบันอีกครั้งหนึ่งจึงจะมีผลผูกพันรัฐที่เป็นฝ่ายในการเจรจา แม้การลงนามประเภทนี้จะยังไม่ส่งผลเป็นการยินยอมเข้าผูกพันตามสนธิสัญญา แต่รัฐผู้ลงนามต่างก็มีพันธกรณีที่จะต้องละเว้นการกระทำใดๆ ที่ขัดขวาง หรือทำให้ความมุ่งประสงค์ของสนธิสัญญาเสียไป

^{๖๖} ความตกลงที่ว่านี้ ไม่ใช่ความตกลงอันเป็นผลสุดท้ายของประเด็นการเจรจา แต่เป็นความตกลงในกระบวนการวิธีของการเจรจา เป็นต้นว่า ส่วนอารัมภบท เช่น มูลเหตุที่ทำความตกลง เป็นต้น เมื่อมีการแลกเปลี่ยนร่างความตกลงระหว่างคู่เจรจา

^{๖๗} ข้อความในวรรคนี้ผู้ที่ไม่เคยเกี่ยวข้องมักจะไม่เข้าใจขั้นตอนของการเจรจา และเชื่อว่าความตกลงที่ปรากฏใน Agree Minutes หรือร่างความตกลงที่จะต้องลงนามโดยผู้มีอำนาจลงนาม (Full Power) คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศหรือนายกรัฐมนตรี มีผลบังคับใช้แล้ว ปัญหาที่เกิดขึ้นสตรองๆที่ประธานสภาส่งความตกลง ๓ ฉบับของหัวหน้าคณะเจรจาทางเทคนิคไทย-กัมพูชา (JBC) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความว่าเป็นหนังสือสัญญาตามบทบัญญัติมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งศาลได้วินิจฉัยว่า ไม่เป็นหนังสือสัญญาแต่เป็นเพียงเอกสารกำหนดขั้นตอนการทำงานของคณะเจรจาทันนั้น

^{๖๘} สำหรับประเทศไทยในปัจจุบัน คือ หนังสือสัญญาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

ผลกระทบที่สำคัญของมาตรา ๑๙๐ ต่อการเจรจาเกี่ยวกับเขตแดน หรือการแสวงประโยชน์ร่วมกันในทรัพยากร (ซึ่งไม่มีในตำราหรือระเบียบปฏิบัติใด) ก็คือการทำต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ จะส่งผลให้หัวหน้าคณะเจรจาผู้ร่วมคณะและผู้เกี่ยวข้องไม่สามารถสงวนหรือปิดบังข้อมูลยุทธศาสตร์และยุทธวิธีของการเจรจาไม่ให้ฝ่ายตรงข้ามทราบได้ เพราะการปฏิบัติตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสองจะไม่เพียงแต่ประชาชนเท่านั้นที่จะเข้าถึงสิ่งที่ควรจะเป็นเรื่องลับก่อนหรือระหว่างการเจรจา ฝ่ายตรงข้ามก็ย่อมจะเข้าถึงและมองเห็นได้อย่างทะลุปรุโปร่งมากขึ้นว่า ฝ่ายเราจะดำเนินกลยุทธ์อย่างไร เสนออะไร เพื่อต้องการอะไร ฝ่ายตรงข้ามย่อมจะได้รับข่าวสารที่เป็นข่าวกรองในชั้นความลับระดับประเทศอย่างง่ายด้วย จากการติดตามข่าวในสื่อสารมวลชน หรือร่วมวงเสวนารับฟังข้อมูลจากภาครัฐ ซึ่งเห็นได้ว่าจะมีปัญหาย่างยิ่งในการเจรจาให้เกิดผลดีกับประเทศไทย การที่เคยกล่าวกันมาโดยตลอดว่าการเจรจาเกี่ยวกับเขตแดนเป็นเรื่องอ่อนไหว ซับซ้อนและละเอียดอ่อน (Sensitive, Complicate and Delicate) จะไม่มีความหมายอันใดเลย

๒.๔ กรณีอื่น ๆ ของหนังสือสัญญาเกี่ยวกับความร่วมมือทางวิชาการหรือเศรษฐกิจกับต่างประเทศที่ได้รับผลกระทบจากมาตรา ๑๙๐

นอกจากบทบัญญัติตามมาตรา ๑๙๐ จะมีผลกระทบต่อการดำเนินการเจรจาปัญหาเขตแดนดังข้อ ๒.๓ แล้วยังมีผลต่อความตกลงทั้งแบบทวิภาคีหรือพหุภาคีที่มีลักษณะเป็นเชิงของการร่วมมือแลกเปลี่ยนทางวิชาการหรือข้อมูล หรือช่วยเหลือกันทางเศรษฐกิจเช่นกัน โดยในส่วนของกระทรวงพลังงานในช่วง ๒-๓ ปีที่ผ่านมา มีโครงการความร่วมมือทางวิชาการหรือเศรษฐกิจกับต่างประเทศที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานตามมาตรา ๑๙๐ อีกหลายโครงการ ซึ่งในที่นี้ขอมาเป็นตัวอย่าง ๓ โครงการ ดังนี้

๒.๔.๑ โครงการส่งเสริมและสาธิตการใช้เครื่องปรับอากาศระบบเก็บสะสมความเย็นด้วยสารทำความเย็น

การลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยโครงการส่งเสริมและสาธิตการใช้เครื่องปรับอากาศระบบเก็บสะสมความเย็นด้วยสารทำความเย็น CHS (Memorandum of Understanding concerning the Model Project for A Calthrate Hydrate Slurry Thermal Energy Storage Air Conditioning System) ระหว่างกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน กระทรวงพลังงานของไทย และองค์การเทคโนโลยีอุตสาหกรรมและพลังงานใหม่ หรือ NEDO ของญี่ปุ่น เพื่อรับการสนับสนุนเทคโนโลยีและการติดตั้งอุปกรณ์ รวมทั้งสาธิตการใช้ด้วย โดยตกลงจะดำเนินการติดตั้ง ณ อาคารสำนักงานใหญ่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

ระบบนี้จะเก็บสะสมความเย็นด้วยสารทำความเย็น CHS ในช่วงเวลา Off Peak เพื่อนำมาใช้ในช่วงเวลาที่มีความต้องการใช้ไฟฟ้ามาก ช่วยให้การใช้พลังงานมีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยจะสามารถประหยัดพลังงานได้ถึงร้อยละ ๓๐ และไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังเป็นความช่วยเหลือแบบให้เปล่าจากประเทศญี่ปุ่นในการถ่ายทอดดังกล่าว แต่มีพันธกรณีว่า ไทยต้องทำการยกเว้นภาษีอากรนำเข้าทุกชนิดสำหรับอุปกรณ์ในการติดตั้งเทคโนโลยี และอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ระหว่างปฏิบัติหน้าที่ในประเทศไทยจนกว่าโครงการจะแล้วเสร็จ

อย่างไรก็ดี เนื่องจากมาตรา ๑๕๐ ที่ไม่ชัดเจนในคำนิยามเรื่องของหนังสือสัญญาระหว่างประเทศชนิดใดที่ต้องเข้าสู่อการพิจารณาของรัฐสภา หน่วยงานจึงจำเป็นต้องสอบถามความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศเพื่อใช้ประกอบการนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาในเรื่องดังกล่าว ๒ ครั้งคือ เดือนพฤษภาคม และเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ ก่อนที่จะมีมติว่า เรื่องดังกล่าวไม่มีนัยสำคัญที่จะส่งผลกระทบต่อประเทศ ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๕๐ คณะรัฐมนตรีจึงได้อนุมัติตามที่เสนอ อย่างไรก็ดี ความไม่แน่ชัดดังกล่าวของมาตรา ๑๕๐ ก่อให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินโครงการดังกล่าวออกไปกว่าหนึ่งปี (ลงนามวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๓) ส่งผลให้การศึกษา พัฒนา และขยายผลเทคโนโลยีด้านการประหยัดพลังงานของประเทศต้องล่าช้า สูญเสียโอกาสและประโยชน์ที่รัฐควรได้รับ

๒.๔.๒ การเข้าเป็นภาคีสมาชิกของทบวงการพลังงานหมุนเวียนระหว่างประเทศ (IRENA) ตามธรรมนูญ Statute of the International Renewable Energy Agency

การเข้าเป็นสมาชิกทบวงการพลังงานหมุนเวียนระหว่างประเทศ (International Renewable Energy Agency – IRENA) ประเทศจะต้องลงนามในธรรมนูญ (Statute of the International Renewable Energy Agency) ซึ่งเป็นข้อกำหนดในการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างกลุ่มประเทศสมาชิก เพื่อส่งเสริมการวิจัย พัฒนา และเปลี่ยนความรู้ ข้อมูล และเทคโนโลยีใหม่ๆ ในการพัฒนาพลังงานทดแทน การเข้าเป็นสมาชิกลักษณะนี้จะเป็ประโยชน์ต่อประเทศ โดยจะช่วยเพิ่มช่องทางการลงทุนและการตลาดด้านพลังงานหมุนเวียน ช่วยส่งเสริมภาพลักษณ์ของประเทศในเวทีโลกในการส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทน ช่วยในการพัฒนาบุคลากร และสร้างอำนาจการต่อรองในนโยบายด้านพลังงานหมุนเวียน

ในการลงนามดังกล่าว ประเทศจะมีพันธกรณี บางประการดังนี้

๑. ให้สัตยาบันเพื่อเข้าเป็นสมาชิกเริ่มแรก (๒๕ ประเทศแรกของการให้สัตยาบัน) หรือ
๒. ให้ภาคยานุวัติเพื่อเข้าเป็นสมาชิกปกติ (ตามบทบัญญัติในข้อ ๖ ของธรรมนูญ)
๓. การยอมรับให้ทบวงการพลังงานหมุนเวียนระหว่างประเทศเป็นนิติบุคคลและให้มีสถานะทางกฎหมายเท่าที่อาจจำเป็นในดินแดนแต่ละสมาชิก และตามกฎหมายภายในของแต่ละสมาชิก เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ และเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของทบวงการ (บทบัญญัติในข้อ ๑๓ ของธรรมนูญ)
๔. จ่ายค่าบำรุงรายปีของภาคีสมาชิก (บทบัญญัติข้อ ๑๒ ของธรรมนูญ) (หมายเหตุ: สำหรับประเทศไทย ค่าบำรุงรายปีแก่ IRENA ที่ต้องตั้งเบิกเป็นเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน ก็ไม่น่าจะเกินปีละ ๕ ล้านบาท ในระยะแรกเริ่ม)

๕. ปฏิบัติตามบทบัญญัติของธรรมนูญของทบวงการพลังงานหมุนเวียนระหว่างประเทศ โดยรวม

กระทรวงพลังงานได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในการเข้าเป็นสมาชิกดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ และเสนอธรรมนูญดังกล่าวต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ด้วยเห็นว่า ธรรมนูญของทบวงการพลังงานหมุนเวียนระหว่างประเทศ (IRENA) ถือเป็นสนธิสัญญาเนื่องจากเป็นความตกลงที่ประเทศต่าง ๆ ร่วมกันจัดตั้งเป็นองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งจะมีนิติฐานะ และสมาชิกของทบวงการ จะได้รับเอกสิทธิ์ และความคุ้มกันตามความตกลงที่จะจัดทำในภายหลัง ซึ่งเป็นไปตามคำนิยามของการเป็น “หนังสือสัญญา” ตามมาตรา ๑๘๐ วรรคสอง และประเทศจะต้องออกกฎหมายภายในมาอนุวัติการ

ในระหว่างการพิจารณา รัฐสภาได้มีข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไขถ้อยคำในธรรมนูญฉบับแปลภาษาไทยเพื่อให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น กอปรกับข้อจำกัดเรื่องระยะเวลาของการเปิด - ปิดสมัยประชุม ล่าสุดสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้แจ้งขอให้กระทรวงพลังงานถอนเรื่องเดิม และทำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาใหม่อีกครั้ง ผลกระทบคือ ทำให้ในปัจจุบันประเทศไทยพลาดโอกาสในการเข้าเป็นสมาชิกผู้ก่อตั้งของ IRENA และยังไม่สามารถเข้าเป็นแม้แต่สมาชิกปกติของ IRENA ได้ ส่งผลให้ประเทศไทยเสียสิทธิในการเข้าร่วมพิจารณาด้านการบริหารจัดการและวางแผนงาน การได้รับเลือกเข้าเป็นผู้บริหารในคณะกรรมการต่าง ๆ ของ IRENA และไม่มีสิทธิออกเสียงในการพิจารณากิจกรรมาสำคัญ ๆ ของ IRENA จนกว่าจะมีสมาชิกภาพโดยสมบูรณ์ นอกจากนี้ ผู้แทนของประเทศไทยที่เข้าร่วมประชุมจะมีฐานะเป็นผู้สังเกตการณ์ และไม่มีสิทธิในการเสนอความเห็นในประเด็นสำคัญหรือที่จะผลักดันให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศได้ เช่น การประชุมสมัชชา IRENA สมัยแรก เมื่อวันที่ ๓-๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๔ ด้วย

๒.๔.๓. การลงนามในบันทึกข้อตกลงเพื่อการจัดตั้งศูนย์พลังงาน BIMSTEC
(Memorandum of Association among the Bay of Bengal Initiative
for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation
(BIMSTEC) Member Countries for Establishment of BIMSTEC
Energy Center)

ในการจัดตั้งศูนย์พลังงานของกลุ่มประเทศ ๗ ประเทศภายใต้กรอบความร่วมมือ Bay of Bengal Initiative for Multi – Sectoral Technical and Economic Cooperation หรือ การจัดตั้ง BIMSTEC Energy Center เพื่อให้เป็นแหล่งรวบรวม ประเมินผล และให้บริการ เกี่ยวกับฐานข้อมูลพลังงานของประเทศสมาชิก รวมทั้งการส่งเสริมกิจกรรมด้านพลังงานและให้ คำแนะนำเกี่ยวกับแผนการดำเนินงานความร่วมมือด้านพลังงาน ประเทศสมาชิกที่ตั้งอยู่ในอ่าวเบงกอล ทั้ง ๗ ประเทศ อันประกอบด้วย ประเทศไทย บังกลาเทศ ภูฏาน อินเดีย พม่า เนปาล และศรีลังกา จะต้องมีการลงนามในบันทึกข้อตกลงร่วมกันเพื่อการจัดตั้งศูนย์พลังงาน BIMSTEC Energy Center ดังกล่าว โดยมีพันธกรณีต่อกัน ดังนี้

๑. การเชื่อมโยงและการเข้าถึงข้อมูลพลังงานในระหว่างประเทศสมาชิก
๒. การแลกเปลี่ยนข้อมูล ประสบการณ์ และความร่วมมือด้านการอนุรักษ์ พลังงาน การใช้พลังงานสะอาด และการพัฒนาด้านพลังงานทดแทน
๓. การส่งผู้แทนร่วมเป็นผู้อำนวยการในสาขากิจกรรมพลังงานเฉพาะด้าน
๔. การสนับสนุนด้านงบประมาณรายจ่ายปกติและรายจ่ายตามโครงการที่จะ จัดเก็บตามสัดส่วนและมีรูปแบบการจัดการที่ได้รับความเห็นชอบร่วมกันจากประเทศสมาชิก (สำหรับประเทศไทย เบื้องต้นน่าจะต้องสนับสนุนเงินอุดหนุนให้แก่ BIMSTEC Energy Center ปี ละ ๓ ล้านบาท)

การจัดตั้งศูนย์พลังงาน BIMSTEC เป็นความเห็นชอบร่วมกันจากที่ประชุม รัฐมนตรีพลังงานของกลุ่มประเทศ BIMSTEC ๗ ประเทศ เมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๔๘ ณ กรุงนิวเดลี จะช่วยให้ประเทศไทยได้รับประโยชน์อย่างมากในด้านพลังงาน ได้แก่ เป็นโอกาสอันดีที่จะเข้าถึง ข้อมูลพลังงานเชิงลึกของประเทศต่างๆ ซึ่งจะช่วยในการวางแผนส่งเสริมความมั่นคงด้านพลังงาน ของประเทศ การพัฒนาโครงข่ายพลังงาน และการเชื่อมโยงแหล่งพลังงานชนิดต่างๆ ในภูมิภาค อีกทั้งยังเป็นช่องทางในการแลกเปลี่ยนข้อมูล ประสบการณ์ ความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก ด้วยกันในด้านพลังงาน และอาจรวมถึงความช่วยเหลือทางวิชาการและโอกาสในการลงทุนอีกด้วย นอกจากนี้ ยังถือเป็นเวทีที่จะส่งเสริมบทบาทของประเทศไทยในการเป็นผู้นำการพัฒนาพลังงาน ในภูมิภาค ต่อมาภายหลังจากยกยกร่างข้อตกลงนี้เสร็จและได้รับการเห็นชอบในหลักการจากที่

ประชุมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของกลุ่มประเทศ BIMSTEC ๗ ประเทศ เมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๑ แล้ว จึงกำหนดจะให้มีการลงนามโดยผู้นำประเทศในการประชุมสุดยอดผู้นำ BIMSTEC ที่ประเทศอินเดียในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๔

อย่างไรก็ดี หลังจากที่กระทรวงพลังงานได้มีหนังสือขอความเห็นไปยังกระทรวงการต่างประเทศถึงบันทึกข้อตกลงดังกล่าว เพื่อประกอบการนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาก่อนจะมีการลงนามในวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ผลปรากฏว่า กระทรวงการต่างประเทศได้มีหนังสือลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ดังภาคผนวก ข. เห็นว่า บันทึกข้อตกลงเพื่อจัดตั้งศูนย์พลังงาน BIMSTEC เข้าข่าย “เป็นหนังสือผูกพันสัญญาอันอาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ” ตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนการดำเนินการให้มีผลผูกพัน จึงส่งผลกระทบต่อในการประชุมสุดยอดผู้นำกลุ่มประเทศ BIMSTEC ที่อินเดีย เมื่อเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๑ มีประเทศไทยเพียงประเทศเดียวที่ไม่พร้อมจะลงนามในความตกลงนี้ จึงทำให้ไม่สามารถบรรจุเข้าเป็นพิธีลงนามโดยผู้นำ ๗ ประเทศของ BIMSTEC ได้ เนื่องจากยังไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้เสนอเรื่องดังกล่าวต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ จนกระทั่งอีกหนึ่งปีต่อมา รัฐสภาจึงได้ให้ความเห็นชอบเมื่อ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ประเทศไทยจึงจะสามารถลงนามได้เมื่อการประชุมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของกลุ่ม BIMSTEC ในวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๔ ซึ่งล่าช้ากว่าที่ควรจะเป็นถึงสองปีเศษ ทำให้การจัดตั้งศูนย์ฯ ต้องล่าช้าออกไป ส่งผลต่อการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านพลังงาน ทั้งของประเทศ และการเชื่อมโยงเครือข่ายพลังงานของภูมิภาคที่ต้องเลื่อนออกไปด้วย

ตัวอย่างของหนังสือสัญญา/ ความตกลงทวิภาคีหรือพหุภาคีทั้ง ๓ ตัวอย่างในข้อ ๒.๔ นี้ แสดงให้เห็นถึงผลกระทบและปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติและการตีความมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ อย่างชัดเจน อนึ่ง เพื่อให้มีข้อมูลเกี่ยวกับความตกลงฯ ทั้ง ๓ ตัวอย่างนี้อย่างครบถ้วน ผู้เขียนได้สรุปสาระสำคัญของแต่ละความตกลงเอาไว้ในภาคผนวก ค. ด้วยแล้ว

บทที่ ๓

แนวทางและข้อเสนอในการแก้ปัญหา

๓.๑ ปัญหาเขตแดนที่ประเทศไทยจะต้องเจรจากับประเทศเพื่อนบ้าน

หลังจากประเทศพ่ายแพ้แก่กัมพูชาในคดีประสาทพระวิหาร ซึ่งศาลโลกได้ตัดสินเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๐๕ ให้ประสาทพระวิหารและพื้นที่ใกล้เคียงเป็นของกัมพูชา จากนั้นดูเหมือนว่ารัฐบาลไทยและประชาชนคนไทยโดยส่วนรวมจะมองเห็นความสำคัญของปัญหาเขตแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน แต่โดยเหตุผลทางการเมืองภายในของไทยเองและประเทศเพื่อนบ้านโดยรวมไม่อำนวย จึงยังไม่ได้มีการดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม เพียงแต่มีความพยายามของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือกระทรวงการต่างประเทศและกรมแผนที่ทหารบก (ต่อมาเปลี่ยนเป็นกรมแผนที่ทหาร กองบัญชาการทหารสูงสุด) ได้มีการรวบรวมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องและพบว่าประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านมีปัญหาเขตแดนทางบกและในแม่น้ำที่เป็นสนธิสัญญาและความตกลงเกี่ยวกับการปักปันเขตแดนที่เกิดขึ้นระหว่าง พ.ศ. ๒๔๑๑ – ๒๔๕๕ (ค.ศ. ๑๘๖๘-๑๘๑๒) ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ฝรั่งเศสและอังกฤษล่าอาณานิคมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ก่อนช่วงเวลานี้ประเทศไทย (สยาม) มีเมืองขึ้นโดยรอบประเทศไทยปัจจุบันนี้ คือ มอญ (พม่า) ไทยใหญ่ (พม่า) ลาว กัมพูชา (เขมร) และตอนใต้ของแหลมทอง คือมลายู (มาเลเซีย)

ประเทศไทยได้สูญเสียประเทศราชเหล่านี้ให้กับฝรั่งเศส และอังกฤษไปหมดสิ้นในช่วงเวลาประมาณ ๔๐ ปี รวมเป็นพื้นที่ประมาณ ๕๐๐,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร มีเส้นเขตแดนทางบกและแม่น้ำในแผ่นดินเกิดขึ้นโดยสนธิสัญญาและความตกลงปักปันเขตแดนระหว่างประเทศไทย (สยาม) กับฝรั่งเศสและอังกฤษ มีความยาวประมาณ ๕,๐๐๐ กิโลเมตร โดยการปักปันเขตแดนในสมัยนั้น ทำโดยความเร่งรีบไม่คำนึงถึงความถูกต้อง วิทยาการเกี่ยวกับการทำแผนที่ก็ล้าหลังจนพบว่าแผนที่เขตแดนในยุคนั้นมีปัญหาที่จะถ่ายทอดลงในแผนที่ปัจจุบัน ซึ่งเป็นปัญหาทางเทคนิคที่มีความสำคัญมาก ประเทศไทยในสมัยนั้นวิทยาการแผนที่ก็ยังไม่ดี อาจจะมีเพียงนายทหารผู้ใหญ่ที่เคยไปศึกษาวิชาการทหารในต่างประเทศที่มีวิชาแผนที่เป็นวิชาประกอบของหลักสูตรนายทหาร ซึ่งก็จะมีความรู้เรื่องแผนที่ในระดับผู้ใช้แผนที่แต่ไม่ใช่ผู้สร้างแผนที่

สำหรับการเจรจาเรื่องเขตแดนกับประเทศเพื่อนบ้านได้ดำเนินการต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๑๒ จนถึงปัจจุบัน โดยเมื่อมีปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไม่ดีหรือการเมืองภายในฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีปัญหา ก็จะหยุดชะงักไปเป็นช่วง ๆ ตลอดมา เหมือนไทยกับกัมพูชา ขณะนี้การเจรจาต้องหยุดไปโดยสิ้นเชิงคาดหมายไม่ได้ว่าจะเริ่มต้นได้เมื่อใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทำให้การปฏิบัติในการเจรจาเขตแดนคงจะดำเนินการได้โดยยากมาก

ทั้งนี้ในส่วนของเขตแดนทางทะเลที่ไทยยังจะต้องเจรจากับประเทศเพื่อนบ้านต่อไปสามารถสรุปได้ดังนี้

(๑) ปัญหาเขตไหล่ทวีปทับซ้อนไทย-กัมพูชาในอ่าวไทย ประมาณ ๒๖,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร ตามบันทึกความเข้าใจเมื่อ ๑๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๔ ในพื้นที่ตอนเหนือเส้นละติจูดที่ ๑๑ องศาเหนือมีขนาดประมาณ ๑๐,๐๐๐ ตารางกิโลเมตรให้เจรจาเพื่อแบ่งเขตทางทะเลระหว่างกันเป็นการถาวร และในพื้นที่ใต้เส้นละติจูดที่ ๑๑ องศาเหนือที่มีขนาดประมาณ ๑๖,๐๐๐ ตารางกิโลเมตรให้เจรจาเพื่อทำการแสวงประโยชน์ร่วมกัน ทั้งนี้ทั้งสองส่วนจะต้องดำเนินงานควบคู่กันไปโดยไม่อาจแบ่งแยกได้

(๒) ปัญหาเขตเศรษฐกิจจำเพาะไทย-อินโดนีเซีย ในทะเลอันดามันประเทศไทยเคยมีความตกลงในเขตไหล่ทวีป (กันทะเล) กับอินโดนีเซียไปแล้ว ตลอดแนวตั้งแต่จุดร่วมไทย-อินโดนีเซีย-มาเลเซีย ถึงจุดร่วมไทย-อินโดนีเซีย-อินเดีย เป็นระยะทางประมาณ ๑๖๐ ไมล์ทะเล เมื่อเกิดมีเขตเศรษฐกิจจำเพาะขึ้นตามบทบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล พ.ศ. ๑๙๘๒ อินโดนีเซีย ไม่ยอมใช้เส้นเขตไหล่ทวีปไทย-อินโดนีเซีย เป็นเขตเศรษฐกิจจำเพาะไทย-อินโดนีเซีย เหมือนประเทศอื่นๆ คือ อินเดีย พม่าและมาเลเซีย ดังนั้นในอนาคตจะมีการเจรจาเขตเศรษฐกิจจำเพาะกับอินโดนีเซีย

(๓) ปัญหาเขตแดนทางทะเลกับพม่าความจริงทางด้านพม่าไม่มีปัญหาเรื่องเส้นเขตแดนในทะเลจริง แต่เป็นการอ้างสิทธิเหนือเกาะทับกันคือ เกาะหลาม เกาะคัน และเกาะชันก ซึ่งอยู่ทะเลภายในของไทย-พม่า ประมาณทางทิศตะวันตกของจังหวัดระนองของไทย และทางใต้แหลมวิกเตอร์เรียของพม่า ปัญหานี้เป็นผลมาจากความไม่ชัดเจนของแผนที่ต่อท้ายสนธิสัญญาไทย-อังกฤษ พ.ศ. ๒๔๑๑ ไทยและพม่าได้ทราบปัญหานี้เป็นทางการตั้งแต่ปีพ.ศ. ๒๕๑๖ แต่ทั้งสองฝ่ายเห็นว่าเป็นปัญหาที่จะมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จึงยังไม่ยกขึ้นมาเป็นประเด็นเจรจากับกัน ทำให้เส้นเขตแดนทางทะเลของช่วงนี้ขาดหายไปประมาณ ๕๐ ไมล์ทะเล ทำให้มีปัญหาตึงเครียดระหว่างกันเป็นครั้งคราว

สรุปแล้วมีเขตแดนทางทะเลประมาณ ๓ พื้นที่กับ ๓ ประเทศในปัจจุบัน ล้วนแต่เป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนและอ่อนไหวในอันที่จะเป็นสาเหตุให้มีปัญหากับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และในอนาคตอีกประมาณ ๒๐ ปี เมื่อทรัพยากรก๊าซและปิโตรเลียมในพื้นที่องค์การพัฒนาร่วมไทย-มาเลเซียหมดลงไทย-มาเลเซียก็ต้องเจรจากำหนดเส้นเขตแดนทางทะเลในพื้นที่นั้น ซึ่งจะเป็นปัญหาอีกปัญหาหนึ่ง

๓.๒ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๒ ที่มีการลงประชามติก่อนการประกาศบังคับใช้ สำหรับรัฐธรรมนูญที่มีการลงประชามติก่อนบังคับใช้เป็นฉบับแรกคือ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ สำหรับเหตุผลที่ต้องมีรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้มีคำอธิบายโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ ว่า^๑ “.....เพื่อแก้ปัญหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ก่อให้เกิดการผูกขาดอำนาจรัฐและการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม การดำเนินการทางการเมืองขาดความโปร่งใส ไม่มีคุณธรรมและจริยธรรม ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ล้มเหลว และการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนยังไม่ได้รับการคุ้มครองและส่งเสริมอย่างเต็มที่ ดังนั้นร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงมีสาระสำคัญที่มุ่งจะแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยดำเนินการใน ๔ แนวทางด้วยกัน คือ

- (๑) การคุ้มครอง ส่งเสริม และขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่
- (๒) การลดการผูกขาดอำนาจรัฐ และจัดการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม
- (๓) การทำให้การเมืองมีความโปร่งใสมีคุณธรรม และจริยธรรม
- (๔) การทำให้การตรวจสอบ มีความเข้มแข็งและทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

.....”

โดยความมุ่งประสงค์ของหลักการ ๔ ข้อ ตามนโยบายและความมุ่งประสงค์ตามที่กล่าวมาแล้วนี้ มาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร จึงปรากฏผลออกมาเป็นบทบัญญัติตามที่กล่าวมาแล้วในบทที่ ๒ ข้อ ๒.๒

ในขณะที่รับฟังความเห็นและจัดทำประชามติรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ ในหลายมาตราที่เห็นว่าไม่เหมาะสม ซึ่งรัฐบาลได้ชี้แจงว่าขอให้รับรองและบังคับใช้ไปก่อน บทบัญญัติใดที่เห็นว่าไม่เหมาะสมก็จะได้แก้ไขในโอกาสแรก มาตรา ๑๙๐ ดูว่าจะเป็นบทบัญญัติที่ถูกวิจารณ์มากที่สุดว่ามีปัญหาที่จะนำมาบังคับใช้ในการปฏิบัติโดยมีข้อวิจารณ์จากนักวิชาการและสื่อสรุปได้ดังนี้ คือ

^๑ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับลงประชามติ, สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, หน้า ๑๗๐

(๑) วรคที่ ๑ ไม่มีข้อวิจารณ์ เพราะไม่มีข้อเปลี่ยนแปลงจากรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ หรือฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐

(๒) วรคที่ ๒ มีความไม่เข้าใจคำว่า “เขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศมีสิทธิอธิปไตย” หมายถึง พื้นที่ส่วนใด ความจริงก็คือ “เขตเศรษฐกิจจำเพาะ” (Exclusive Economic Zone) ตามบทบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล พ.ศ. ๒๕๒๕ (ค.ศ. ๑๙๘๒) คนไทยเป็นอันมากไม่มีความเข้าใจเกี่ยวกับวิวัฒนาการของกฎหมายทะเล

ส่วนที่เป็นปัญหาจริงๆ ของวรค ๒ คือที่บัญญัติว่า “มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง” และอีกวลีก็คือ “มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ” คำว่า “อย่างกว้างขวาง” และ “อย่างมีนัยสำคัญ” เป็นคำที่มีความหมายเป็นนามธรรม (Abstract) ในขณะที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร ที่จะต้องมีความที่ชัดเจนไม่แตกต่างไปจากประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายแพ่ง ทำให้คำทั้งสองที่กล่าวมาแล้วที่ถูกวิพากษ์ วิจารณ์ ตลอดมาว่าไม่เหมาะสมเลยที่จะบัญญัติกฎหมายด้วยคำเช่นนี้

(๓) วรคที่ ๓ให้รัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจา ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย

คำว่า “กรอบการเจรจา” นั้นไม่มีคำอธิบายว่าหมายความว่าอย่างไรแน่ ไม่มีคำอธิบายในมาตรา ๓๐๓ (๓) แต่เป็นคำอธิบายถึงวรรคห้าของมาตรา ๑๙๐ เกี่ยวกับรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา ที่มีการตรวจสอบ ถ่วงดุลระหว่างคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง รวมทั้งรายละเอียดเกี่ยวกับศึกษา วิจัย ที่มีความเป็นอิสระ ซึ่งดำเนินการก่อนการเจรจาทันทีสัญญา

ผู้เขียนไม่ทราบว่าจะความตามมาตรา ๓๐๓ (๓) นี้มีผลกระทบต่อเจรจาการค้า การลงทุน และเศรษฐกิจสังคม หรือไม่ อย่างไร แต่สำหรับการเจรจาเขตแดนระหว่างประเทศ หรือการเจรจาเพื่อการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศในทะเล สิ่งที่จะตามมาตรา ๓๐๓ (๓) ล้วนแต่เป็นความลับของการเจรจาที่จะทำให้การได้เปรียบ เสียเปรียบ ในการเจรจา อาจถือได้ว่าเป็นอุปสรรคที่สำคัญ หากมีการรั่วไหลสู่ฝ่ายตรงข้าม



รัฐบาลได้เสนอร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๙๐ เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาเมื่อต้นเดือนธันวาคม พ.ศ.๒๕๕๓ ซึ่งรัฐสภาได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณา^{๒๐} ซึ่งประกอบด้วยนายเทอดพงษ์ ไชยนันท์เป็นประธานกรรมการและคณะกรรมการที่เป็นสมาชิกรัฐสภา จำนวน ๕๑ ท่าน โดยมี ศาสตราจารย์ ดร.สมบัติ ชำรงชัญญะเป็นประธานยกร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญที่รัฐบาลเสนอ เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ

ในการนี้คณะรัฐมนตรีได้จัดหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำหนังสือสัญญาและฝ่ายวิชาการ คือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้ามาชี้แจงซึ่งคำชี้แจงของหน่วยงานเกี่ยวข้องสรุปได้ดังนี้

ศาสตราจารย์สมบัติ ชำรงชัญญะ ประธานยกร่างฯ ได้ชี้แจงร่างของรัฐบาลว่า “...ควรเพิ่ม “ประเภทของหนังสือสัญญา” เพื่อให้เกิดความชัดเจน ส่วนในวรรคสองเห็นว่าควรแยกเป็นสองวรรคโดย

- ส่วนที่หนึ่งมีความว่า “หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย หรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญา หรือสัญญาต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา”

- ส่วนที่สองมีความว่า “หนังสือสัญญาได้มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือสังคมของประเทศไทย อย่างกว้างขวาง หรือผลผูกพันด้านการค้าการลงทุน หรืองบประมาณของประเทศไทยอย่างกว้างขวางหรือผลผูกพันด้านการค้าการลงทุนหรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับวรรคเดิมควรเพิ่มตอนท้ายว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” เนื่องจากเห็นว่าฝ่ายบริหารสามารถดำเนินกระบวนการเสนอต่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบได้ทันทีอยู่แล้ว จึงเห็นสมควรให้ตัดข้อความดังกล่าวออกไป.....ส่วนปัญหาในกรณีที่อาจเกิดความไม่คล่องตัวในการขอให้สมาชิกรับรองรายงานการประชุม ที่อาจส่งผลเป็นการทำหนังสือสัญญากับต่างประเทศก็ควรที่จะมีการกำหนดว่ารายงานการประชุมนั้น ไม่ผูกพันเป็นหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ...”

^{๒๐} คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่...) พุทธศักราช... (มาตรา ๑๙๐), บันทึกการประชุม, รัฐสภา

นายชนาวัดณ์ สังข์ทอง ผู้อำนวยการศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลางสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ชี้แจงต่อที่ประชุมว่า “ปัญหาในการบังคับใช้มาตรา ๑๙๐ คือ ความไม่ชัดเจนของหนังสือสัญญาว่ามีประเภทใดบ้าง.....จึงควรที่จะกำหนดประเภทของสัญญาและกระบวนการจัดทำหนังสือสัญญาให้ชัดเจน...”

พันเอกกฤษณะ บวรรัตนารักษ์ ผู้อำนวยการกองกฤษฎีกาทหารและการต่างประเทศ ผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม ได้ชี้แจงต่อที่ประชุมว่า “...การให้เปิดเผยการเจรจาในการทำหนังสือสัญญากับต่างประเทศแก่ประชาชนในบางเรื่องก็เป็นเรื่องที่เป็นความลับ ซึ่งก็มีผลต่อความมั่นคงของประเทศ เช่น เรื่องการจัดซื้ออาวุธ และการปักปันเขตแดนไม่ควรอยู่ภายใต้มาตรา ๑๙๐ วรรคสี่และวรรคห้า...ควรแยกวรรคออกมาให้ชัดเจน”

นอกจากที่กล่าวมาแล้วนี้ยังมีผู้เข้าชี้แจงซึ่งเป็นผู้แทนหน่วยงานอื่นๆให้ความเห็นเกี่ยวกับบัญญัติของมาตรา ๑๙๐ ขาดความชัดเจน มีปัญหาสำหรับผู้ปฏิบัติ และอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ

อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรได้มีการประชุมเฉพาะเรื่องแก้ไขมาตรา ๑๙๐ รวม ๔ ครั้งและปรากฏผลการประชุมออกมาในครั้งที่ ๔ เมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ สรุปผลการประชุมแล้ว ปรากฏว่า ไม่มีการแก้ไขในประเด็นที่เป็นปัญหาแต่อย่างใด เลย ร่างที่รัฐบาลเสนอมาถูกปรับเปลี่ยนกลับไปเหมือนเดิมทุกวรรคเพียงแต่ปรับแต่งการใช้คำ สลับประโยคบางประโยคเท่านั้น ซึ่งต่อมา เมื่อที่ประชุมร่วมของรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้วเมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ (ด้วยคะแนนเสียงข้างมากที่เห็นชอบ ๓๙๗ เสียงต่อคะแนนเสียงที่ไม่เห็นชอบ ๑๔ เสียง และงดออกเสียง ๑๐ เสียง) จึงได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยมีผลบังคับใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๔

สรุปได้ว่าปัญหาทุกปัญหา ที่กล่าวไว้แต่ต้นเกี่ยวกับมาตรา ๑๙๐ คงอยู่อย่างครบถ้วนไม่เปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด คือ ไม่มีความชัดเจนในถ้อยคำที่สำคัญที่จะต้องใช้ตีความ เช่น “มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้าการลงทุน...อย่างมีนัยสำคัญในวรรคสอง และการต้องให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในวรรคสาม และต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้น (ซึ่งเป็นประเด็นเกี่ยวกับการเจรจาใดๆ ไม่สามารถจะมีความลับได้ และเสมือนเป็นการอำนวยความสะดวกกับฝ่ายตรงข้ามเป็นอันมากที่จะไม่ต้องลงทุนลงแรงหาข้อมูลลับใดๆ เพื่อเจรจากับประเทศไทย)

สำหรับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญคงจะไม่สามารถแก้ปัญหาอะไรได้เพราะจะต้องไม่ขัดกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยหลักการและเนื้อหาสาระ เพราะฉะนั้นก็อาจจะไม่ทำให้อะไรดีกว่านี้ ซึ่งก็อาจจะต้องรอดูต่อไป กระทรวงการต่างประเทศเคยเสนอร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมาแล้ว ขอถอนกลับไปพิจารณาใหม่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการฯ จึงไม่ทราบว่าจะเสนอกลับเข้ามาอีกครั้งเมื่อใด ทั้งนี้ผู้เขียนเห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยน่าจะจะต้องได้รับการแก้ไขอีกครั้งในมาตรา ๑๙๐ และ ๓๐๓(๓) มิฉะนั้นการบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาเขตแดน การเจรจาแสวงหาประโยชน์ร่วมในพื้นที่ทับซ้อนทางทะเลที่ทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศและบางประการของฝ่ายความมั่นคงทางทหารมีอุปสรรคปัญหาอย่างแน่นอน

๓.๓ แนวความคิดในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติมาตรา ๑๙๐

ที่มาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญฯ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นการบัญญัติโดยมีเจตนามุ่งเน้นที่จะแก้ปัญหาจากการที่รัฐบาลไปทำสัญญาที่เกี่ยวกับการค้าการลงทุน และเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม ที่บางเรื่องอาจส่งผลกระทบต่อชีวิตประจำวันของประชาชนเป็นอันมาก เช่น ในรอบทศวรรษที่ผ่านมา การนำเข้าสินค้าการเกษตรถูกจากประเทศเพื่อนบ้านที่ราคาต้นทุนต่ำทำให้เกษตรกรอันเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเดือดร้อน หลายรายต้องเลิกอาชีพไป และแนวโน้มที่ต้องมีหนังสือสัญญาประเภทนี้มากขึ้นตามความเปลี่ยนแปลงตามวิวัฒนาการทางการค้า การลงทุน ระหว่างประเทศ เช่น ระบบการค้าเสรี เป็นต้น

แต่ทว่าหลังจากมาตรการนี้ได้บังคับใช้มาแล้ว ๓ ปี ก็พบว่า มีปัญหาในทางปฏิบัติเป็นอันมากแสดงให้เห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวยังไม่ได้สะท้อนและสนองตอบต่อประเด็นด้านความมั่นคง เช่นการเจรจาเกี่ยวกับเรื่องเขตแดน การจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ เพื่อการป้องกันประเทศ ซึ่งเรื่องเหล่านี้ทุกประเทศในโลก ถือว่าเป็นเรื่องลับ อาจกล่าวได้ว่ามาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๔ ขาดความพอดีในการให้ความสำคัญในแต่ละเรื่องของการทำหนังสือสัญญา เป็นผลให้ฝ่ายนิติบัญญัติกลายเป็นผู้ที่อาจแทรกแซงหรือถ่วงเวลาการดำเนินวิเทโศบายต่างประเทศของฝ่ายบริหารที่เป็นรัฐบาล ทำให้ฝ่ายบริหารไม่อาจทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะไม่อาจให้คำมั่นหรือคำรับรองใดๆ กับคู่เจรจาได้เลยว่า ฝ่ายนิติบัญญัติจะไม่เปลี่ยนแปลงหรือปฏิเสธผลการเจรจา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องใหญ่หรือเรื่องเล็กน้อยเพียงใด การมุ่งเน้นจะให้มีการตรวจสอบทั้งจากรัฐสภาและจากประชาชนโดยขาดความยืดหยุ่นและไม่คำนึงถึงผลเสียที่จะเกิดขึ้นใดๆ ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความลับที่เปิดเผยแล้วจะทำผลเสียมาสู่ประเทศโดยรวมหรือการเจรจาจะล่าช้าจนเกิดความล้มเหลวและเสียหาย จึงเห็นว่ามาตรานี้ได้ทำให้อำนาจอธิปไตยผ่านฝ่ายบริหาร “อ่อนแอ” ลงเป็นอันมาก

ผู้เขียนจึงเห็นว่า แนวทางแก้ไขที่เหมาะสม ควรเป็นดังนี้ คือ

(๑) ต้องแยกบทบัญญัติเกี่ยวกับการเจรจาเขตแดน และการเจรจาการแสวงประโยชน์ร่วมกันกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีพื้นที่ในทะเลทับซ้อนกัน รวมทั้งการจัดซื้อจัดจ้างเกี่ยวกับอาวุธ ยุทโธปกรณ์ ออกจากการเจรจาการค้า การลงทุน ที่มีผลกระทบทางเศรษฐกิจ และสังคม เป็นคนละวรรคกันในมาตรา ๑๕๐ (ตามที่ได้มีนักวิชาการและข้าราชการผู้รู้หลายคนได้เสนอข้างต้น ในหัวข้อ ๓.๒)

(๒) การตรวจสอบสนธิสัญญาที่เกี่ยวกับอาณาเขตและอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องอำนาจอธิปไตยและสิทธิอธิปไตย ตามปกติจะต้องมีการแลกเปลี่ยนสัตยาบันสาร จึงจะมีผลบังคับใช้ซึ่งอย่างไรก็ต้องขอความเห็นชอบจากสภาอยู่แล้ว ถ้ารัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบรัฐบาลก็ต้องนำกลับไปทบทวนหรือเจรจาใหม่เพื่อแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นวิธปฏิบัติเช่นนี้ทำมาแล้วตลอด ๗๙ ปี ที่ผ่านมาและไม่เคยมีปัญหาแต่อย่างใดก็ควรจะคงไว้ในระบบเดิม

(๓) การจัดซื้อจัดจ้างเกี่ยวกับอาวุธยุทโธปกรณ์ทางทหาร ตามปกติจะมีสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบอยู่แล้ว ถ้ารัฐสภาจะบัญญัติเพิ่มเติมให้มีผู้แทนรัฐสภาเข้าร่วมกับ สดง. ด้วยก็ทำได้แต่เห็นว่าไม่มีความจำเป็นแต่อย่างใดและเป็นการแทรกแซงอำนาจบริหารเสียด้วยซ้ำ

(๔) การขอความเห็นชอบจากรัฐสภาเกี่ยวกับการค้า การลงทุนที่มีผลต่อเศรษฐกิจ สังคม และการประกอบอาชีพของประชาชนอาจจะคงไว้ตามเดิม โดยแยกออกเป็นอีกวรรคหนึ่งของ มาตรา ๑๕๐ ก็ได้ แต่ควรระบุให้ชัดเจนว่า ต้องเป็นเรื่องสำคัญในระดับมหภาค หรือที่ต้องมีการออกพระราชบัญญัติมารองรับความตกลง จึงจะต้องขอรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน หรือขอรับความเห็นชอบในกรอบการเจรจาก่อนไปทำความตกลง และจะเป็นการเหมาะสมหากจะตัดคำที่ทำให้เกิดการถกเถียงในการตีความได้ ได้แก่ วรรคที่ว่า “อย่างมีนัยสำคัญ” หรือ “อย่างกว้างขวาง” ออกไป

บทที่ ๔

ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

๔.๑ ข้อสรุป

(๑) มาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการทำ “หนังสือสัญญา” กับต่างประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งเคยมีบัญญัติในลักษณะเดียวกันมาแล้วในรัฐธรรมนูญไทยฉบับถาวรทุกฉบับ ตั้งแต่ฉบับ พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึงฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ เพียงแต่ในฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๕๐) มีบทบัญญัติที่เพิ่มหลักการใหม่ และขยายอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติมาเกี่ยวข้องกับอำนาจของฝ่ายบริหารมากอย่างไม่เคยมีมาก่อน

(๒) คำว่า “หนังสือสัญญา” นั้นศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยว่า^{๒๐}

(๓) “...หนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๙๐ หมายถึงความตกลงทุกประเภทที่จัดทำขึ้นระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ ในรูปแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษร และอยู่ใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะถูกบันทึกไว้ในเอกสารฉบับเดียว หรือหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกัน และไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างใดอันเป็นความหมายตรงกับคำว่า “Treaty” ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๑...”

(๔) ก่อนหน้าที่จะมีรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ฉบับแรก คือฉบับ พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึงฉบับที่ ๑๐ คือ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีข้อความคล้าย ๆ กัน คือ หนังสือสัญญาที่ (i) มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย (ii) เปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย หรือมีเขตอำนาจนั้น (iii) หนังสือสัญญาที่ต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามสนธิสัญญา หนังสือเหล่านี้ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนให้สัตยาบันจึงจะมีผลให้หนังสือสัญญานี้มีผลบังคับใช้ หลักการและแนวปฏิบัตินี้มีได้เป็นปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดินแต่อย่างใดเลย จึงสมควรพิจารณานำกลับมาใช้หรือปฏิบัติต่อไป

(๕) ในช่วงประมาณ ๑๐ ปีที่ผ่านมา มีการพัฒนาการค้าระหว่างประเทศ รวมถึงระบบการค้าเสรีที่มีการลดหย่อนภาษีและขั้นตอนการนำเข้าสินค้าระหว่างประเทศ จึงเกิดมีการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการค้า การลงทุน เศรษฐกิจและสังคมเกิดขึ้น

^{๒๐} อ้างแล้วในหัวข้อ ๑.๓

มากมาย โดยหนังสือสัญญาเหล่านี้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่ไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาแต่อย่างใด ซึ่งสนธิสัญญาและความตกลงต่างๆที่ทำไปบางเรื่องก็มีผลกระทบเป็นวงกว้างต่อระบบการค้า การลงทุนและเกษตรกรรมบางประเภทของประเทศไทย เช่นมีสินค้าต้นทุนต่ำราคาถูกจากต่างชาติ เข้ามาแข่งขันและแย่งส่วนแบ่งทางการตลาดของสินค้าในประเทศ ส่งผลให้ผู้ที่เกี่ยวข้องจะเดือดร้อนที่สุดคือเกษตรกร ซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศไทย

(๖) เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ มีการทำรัฐประหารโดยคณะบุคคลที่ใช้ชื่อว่า “คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.)” ได้มีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช ๒๕๔๐ และตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ ซึ่งเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช ๒๕๕๐

(๗) มาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์ในการแก้ไขปัญหาตามที่ได้กล่าวแล้วในข้อ (๔) โดยมีการเพิ่มประเภทหนังสือสัญญาในเรื่องการค้า การลงทุน เศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งมีระบบตรวจสอบที่เข้มข้นและต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและรายละเอียดทุกขั้นตอน ตั้งการขอความเห็นชอบใน “กรอบการเจรจา” ก่อนที่จะเริ่มต้นการเจรจาในทุกๆเรื่องที่กำลังกล่าวมาแล้ว

(๘) มาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นการแก้ปัญหายอย่างหนึ่ง แต่ได้ก่อให้เกิดปัญหาอีกอย่างหนึ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะการมุ่งเน้นการตรวจสอบจนเกินพอดีและการขยายประเภทของหนังสือสัญญาให้กว้างขวางที่สุดจนเกิดความไม่ชัดเจน เช่น ข้อความที่ว่า “...มีผลกระทบ...อย่างกว้างขวาง หรือผูกพันด้านการค้า การลงทุน...อย่างมีนัยสำคัญ” ซึ่งกฎหมายลายลักษณ์อักษรไม่ควรมีคำที่ตีความได้ต่าง ๆ นานา และขาดความชัดเจนเช่นนี้

(๙) ประเด็นที่สำคัญที่น่าจะต้องได้รับการพิจารณาแก้ไขอีกประเด็นหนึ่งที่มาตรา ๑๙๐ ไม่ได้ให้ความสำคัญเลยก็คือ เรื่องการรักษาความลับของกิจการที่เกี่ยวกับความมั่นคงและการรักษาบูรณภาพแห่งดินแดนและอำนาจอธิปไตยของชาติ เช่น การเจรจาเกี่ยวกับเรื่องเขตแดน การเจรจาเพื่อจัดหาอาวุธ และกิจการทางทหารต่างๆ รวมทั้งการเจรจาเพื่อแสวงประโยชน์ร่วมกันกับประเทศเพื่อนบ้านในพื้นที่ทับซ้อนทางทะเล ในช่วงที่การเจรจาเพื่อกำหนดเขตแดนยังมีปัญหาไม่สามารถเดินต่อไปได้ ซึ่งเรื่องต่างๆเหล่านี้มีข้อมูลและรายละเอียดในชั้นความลับ ตั้งแต่ ลับมากถึงชั้นลับที่สุด การเปิดเผยข้อมูลเรื่องเหล่านี้อาจทำให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อประเทศได้เช่นกัน ดังนั้นจึงเห็นว่า มาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ควรได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อไม่ให้มีปัญหาตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

๔.๒ ข้อเสนอแนะ

ดังที่ได้เสนอแนวทางไว้ในบทที่ ๓.๒ และ ๓.๓ แล้วนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอเป็น ๒ ทางเลือกด้วยกันสำหรับการแก้ปัญหาผลกระทบจากมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังนี้

ทางเลือกที่ ๑: ให้นำความตามบทบัญญัติในมาตรา ๒๒๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาใช้แทนที่ (โดยให้ยกเลิกมาตรา ๑๙๐ ในแบบที่มีอยู่ไปทั้งหมด) เนื่องจากที่ผ่านมาไม่มีปัญหาในการบังคับใช้มาตราดังกล่าว ทั้งนี้มาตรา ๒๒๔ มีเนื้อหา ดังนี้

“มาตรา ... พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา”

ทางเลือกที่ ๒: พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ดังนี้

๒.๑) แยกประเภทหนังสือสัญญาให้ชัดเจน โดยแยกบทบัญญัติว่าด้วยการทำหนังสือสัญญากับต่างประเทศเกี่ยวกับการเจรจาเขตแดน การรักษาสันติวิธีโดย การจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ การแสวงประโยชน์ร่วมกันในพื้นที่ทับซ้อนทางทะเลและประเด็นด้านความมั่นคง ออกจากการเจรจาทางการค้า การลงทุน หรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการประกอบอาชีพของประชาชน

ทั้งนี้โดยคำนึงถึงการจัดชั้นความลับของข้อมูล ข่าวสารและเอกสารในการเจรจาเนื่องจากการรั่วไหลของข้อมูล ข่าวสารและเอกสารลับของฝ่ายความมั่นคงอาจนำอันตรายและความเสียหายมาสู่ท่าทีในการเจรจาและต่อประเทศได้

๒.๒) ตัดคำที่ไม่มีความชัดเจนต้องอาศัยการตีความ ได้แก่คำว่า “อย่างกว้างขวาง” และ “อย่างมีนัยสำคัญ” โดยพิจารณาถึงความสมดุลของการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติและผลประโยชน์ของประเทศชาติโดยรวมเป็นสำคัญ

ในการนี้ผู้เขียนจึงขอเสนอแก้ไขมาตรา ๑๙๐ ดังนี้

“มาตรา ๑๙๐ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น กับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

หนังสือสัญญาใด ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศไทยอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้าการลงทุนหรืองบประมาณของประเทศ อย่างมีนัยสำคัญ เฉพาะในกรณีตามกฎหมายบัญญัติ ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศตามวรรคสาม คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น ในการนี้ ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย โดยรัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว

เมื่อลงนามในหนังสือสัญญาตามวรรคสองแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน คณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้น และในกรณีที่การปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบนั้นอย่างรวดเร็ว เหมาะสม และเป็นธรรม (ตัดออกทั้งวรรค เนื่องจากเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารจะต้องรับผิดชอบดูแลประชาชนทุกกลุ่มอยู่แล้ว)

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดประเภท กรอบการเจรจา ขั้นตอน และวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศไทยอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศไทยอย่างมีนัยสำคัญ ตามวรรคสาม รวมทั้งการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าว โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป

ในกรณีที่มีปัญหาตามวรรคสองหรือวรรคสาม ให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยชี้ขาดโดยให้นำบทบัญญัติตามมาตรา ๑๕๔ (๑) มาใช้บังคับกับการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอนุโลม"

ดังนั้น มาตรา ๑๕๐ ที่เสนอแก้ไขตามทางเลือกที่ ๒ จะมีข้อความโดยรวม ดังนี้

“มาตรา ๑๕๐ (ใหม่) : พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น กับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

หนังสือสัญญาใด ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศ หรือมีผลผูกพันด้านการค้าการลงทุนหรืองบประมาณของประเทศ เฉพาะในกรณีตามที่กฎหมายบัญญัติ ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศตามวรรคสาม คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น ในการนี้ ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย โดยรัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดประเภท กรอบการเจรจา ขั้นตอน และวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศ หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศ ตามวรรคสาม

ในกรณีที่มีปัญหาตามวรรคสองหรือวรรคสาม ให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยชี้ขาดโดยให้นับบทบัญญัติตามมาตรา ๑๕๔ (๑) มาใช้บังคับกับการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอนุโลม”

ข้อเสนอและความเห็นของผู้เขียน ตามที่เสนอในเอกสารวิชาการส่วนบุคคลนี้ เป็นความมุ่งหวังที่จะวิเคราะห์และชี้ให้เห็นปัญหาและผลกระทบของมาตรา ๑๕๐ ต่อการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประโยชน์ต่อประเทศชาติและส่วนรวม โดยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าข้อสรุปและข้อเสนอแนะข้างต้น จะได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบและนำไปสู่การแก้ไขมาตรานี้ในโอกาสต่อไป เพื่อประโยชน์ของประเทศไทยในการดำเนินวิเทศব্যาด้านต่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติเป็นส่วนรวม



ห้องสมุดกฎหมายมหาชน
ศาลปกครอง

บรรณานุกรม

๑. โสภณ เพชรสว่าง, สัมรัฐบาล เลขาธิการธรรมนูญ สืบทอดอำนาจเผด็จการทางการเมือง; บริษัท โรงพิมพ์ ทองกมล จำกัด กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐, หน้า ๑๑-๑๒
๒. คมสัน โพธิ์คง, รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เล่ม ๑๒, หน้า ๘๔ - ๘๕
๓. ชนิตา อังผาสุษ, การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง, สรรพากรสาส์น ปีที่ ๕๘ (ฉบับที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๔, หน้า ๑๐๑)
๔. พลตรี มณีรัตน์ จารุจินดา, อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ พลตรี มณีรัตน์ จารุจินดา ๗ มีนาคม ๒๕๓๘, หน้า ๕๐
๕. กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย, กระทรวงการต่างประเทศ, คู่มือการทำสนธิสัญญาหรือข้อตกลงต่าง ๆ, หน้า ๑
๖. นรนิติ เศรษฐบุตร, เอกสารการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕, ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐, หน้า ๑๕๐
๗. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (จัดพิมพ์), รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, เล่ม ๑๒, หน้า ๗๔,
๘. กระทรวงการต่างประเทศ, เอกสารแนบ๑, เอกสารประกอบการสัมมนา “ขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน”
๙. พลเรือเอก ถนอม เจริญลาภ, สัมภาษณ์ในฐานะที่เป็นหัวหน้าทางเทคนิคฝ่ายไทยในการเจรจาเขตแดนทางทะเล, ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๔
๑๐. กระทรวงการต่างประเทศ, คู่มือการทำสนธิสัญญาหรือข้อตกลงต่าง ๆ, จัดทำโดยกองสนธิสัญญา กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย, กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๗
๑๑. สภาร่างรัฐธรรมนูญ, ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับลงประชามติ, สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, หน้า ๑๗๐

๑๒. คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่...) พุทธศักราช...(มาตรา ๑๙๐), บันทึกการประชุม, รัฐสภา
๑๓. ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฯ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๔
๑๔. พลเรือเอกถนอม เจริญลาภ, กฎหมายทะเลและอาณาเขตทางทะเลของประเทศไทย, บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐
๑๕. พลเรือเอก ถนอม เจริญลาภ, บทความเรื่องอำนาจอธิปไตยของไทยเหนือเกาะกูด, นิตยสารวิญญูชน ฉบับที่ ๓๔ มกราคม-มีนาคม ๒๕๕๐ หรือ <http://www.dailynews.co.th>
๑๖. ราชกิจจานุเบกษา เรื่องประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของราชอาณาจักร เล่ม ๑๐๕ ตอน ๑๒๐, วันที่ ๒๙ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๓๑

ภาคผนวก ก.

ประวัติความเป็นมาโดยย่อของการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ของไทย จำนวน ๑๑ ฉบับ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึงปัจจุบัน (๒๕๕๕)

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕

หลังจากการประกาศเปลี่ยนแปลงการปกครองในวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ อีก ๓ วันต่อมา ก็มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ ในระหว่างนั้น ก็ได้มีการจัดตั้งอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้น ๗ คน โดยมีพระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นประธาน คณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญค่อนข้างรวดเร็ว เพราะพอต้นเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๗๕ ก็ร่างเรียบร้อยแล้วและเสนอร่างได้^{๒๒} หลังจากนั้น ก็ได้เสนอให้สมาชิกรัฐสภามีเวลาไปอ่านร่างประมาณ ๑๐ วัน ก่อนกลับมาพิจารณาโดยละเอียดในวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๗๕ และพิจารณาต่อเนื่องเต็มวัน ทุกวัน ตั้งแต่เช้าจนเย็น จนกระทั่งแล้วเสร็จได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา นำขึ้นทูลเกล้าฯ และประกาศใช้เป็นวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ มีบทบัญญัติ ๖๘ มาตรา กำหนดให้รัฐสภา มีสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกมี ๒ ประเภท คือ สมาชิกแต่งตั้ง (ผลมาจากฉบับที่ ๑) และสมาชิกจากการเลือกตั้งซึ่งเป็นการเลือกทางอ้อม ทั้ง ๒ ประเภท มีจำนวนเท่ากัน คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ๑๒ - ๒๔ คน ระหว่างการบังคับใช้ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ๓ ครั้ง ครั้งแรกเป็นการเปลี่ยนแปลงนามประเทศ จาก “ประเทศสยาม” เป็น “ประเทศไทย” ครั้งที่ ๒ ขยายเวลาการดำรงตำแหน่งสมาชิกประเภทแต่งตั้งออกไปอีก ๑๐ ปี และครั้งที่ ๓ ขยายเวลาดำรงตำแหน่งของสมาชิกประเภทเลือกตั้งออกไปคราวละ ๒ ปี และได้รับการยกเลิกเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ ในวันที่ ๑๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๘๙ รวมเวลาใช้บังคับ ๑๓ ปี ๔ เดือน ๒๙ วัน

๒. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙

การอุปถัมภ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ นี้ พลตรีมณีนีรัตน์ จารุจินดา สรุปไว้ในบทความของท่านว่า^{๒๓}

^{๒๒} อ้างแล้ว, นรนิติ เศรษฐบุตร

^{๒๓} อ้างแล้ว, พลตรี มณีนีรัตน์ จารุจินดา, หน้า ๕๒

“เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ (ภายหลังแก้ไขเพิ่มเติม เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕) บังคับใช้เป็นเวลานานกว่า ๑๓ ปี เหตุการณ์บ้านเมืองได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงขาดความสอดคล้องกับความเป็นจริง สมควรจะได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของชาติ ประกาศและบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๘๙...” ซึ่งเหตุการณ์ของประเทศไทยและของโลกได้เปลี่ยนแปลงไปมากจริงตามคำกล่าว และมีเหตุการณ์สำคัญเกิดขึ้นเป็นอันมาก เป็นต้นว่า ประเทศไทยได้ประกาศสงครามกับฝรั่งเศส (สงครามอินโดจีน) เมื่อ ๗ มกราคม พ.ศ. ๒๔๘๔ และเกิดสงครามโลกครั้งที่ ๒ ขึ้นในปีเดียวกันนั่นเอง กองทัพญี่ปุ่นบุกเข้าประเทศไทยในวันที่ ๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๘๔ ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นพันธมิตรกับกับญี่ปุ่น และประกาศสงครามกับฝ่ายสัมพันธมิตร เมื่อ ๒๕ มกราคม พ.ศ. ๒๔๘๕ คนไทยที่ไม่เห็นด้วยได้จัดตั้งขบวนการเสรีไทย โดยมีหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช และนายปรีดี พนมยงค์ เป็นแกนนำในต่างประเทศ ส่วนในประเทศไทยในช่วงระยะหลังการยุติของสงครามโลกครั้งที่ ๒ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๗ - พ.ศ. ๒๔๘๙ มีวิกฤตการณ์ทางการเมืองมากมายเกิดขึ้นกับประเทศไทยจากการเปลี่ยนขั้วทางการเมืองระดับโลก สำหรับประเทศไทยเอง ในช่วงเวลา ๓ ปีดังกล่าว ประเทศไทยเปลี่ยนนายกรัฐมนตรีและรัฐบาลถึง ๔ ครั้ง คือ รัฐบาลพันตรีควง ภัยวงศ์ นายทวี บุณยเกตุ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช และนายปรีดี พนมยงค์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ มีบทบัญญัติเพียง ๑๖ มาตรา รัฐสภาเป็นแบบสองสภา คือ พุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอย่างน้อย ๑๐ คน อย่างมาก ๑๘ คน ทั้งนี้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกยกเลิกไปเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๙๐ โดยคณะรัฐประหาร รวมเวลาการบังคับใช้เพียง ๑ ปี ๕ เดือน ๓๐ วัน

๓. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒

เมื่อคณะปฏิวัติอันมีพลโทผิน ชุณหะวัณ เป็นหัวหน้าทำการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ ก็มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๙๐ ซึ่งมีบทบัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อยกร่างเสร็จแล้วเสนอให้สภาผู้แทนฯ พิจารณาให้ความเห็นชอบ แล้วนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เมื่อ ๒๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๙๒ รัฐธรรมนูญฉบับถาวร พ.ศ. ๒๔๙๒ บัญญัติให้รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง ๑๐๐ คน สภาผู้แทนฯ มาจากการเลือกตั้งโดยสัดส่วนประชากร ๑๕๐,๐๐๐ คนต่อผู้แทน ๑ คน

รัฐธรรมนูญฯ (ฉบับถาวร) พ.ศ. ๒๔๙๒ นี้ ถูกยกเลิกเมื่อเมื่อ ๒๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๙๔ โดยการรัฐประหารภายใต้การนำของพลโทผิน ชุณหะวัณ ผู้บัญชาการทหารบก รวมเวลาใช้บังคับ ๒ ปี ๙ เดือน ๖ วัน

๔. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๕

คณะรัฐประหารได้นำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๕ มาแก้ไขเพิ่มเติมบางมาตราให้เหมาะสมกับสภาวะการณ์ของบ้านเมือง มีบทบัญญัติเพิ่มขึ้นเป็น ๑๒๓ มาตรา โดยให้รัฐสภามีสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร แต่มีสมาชิก ๒ ประเภท คือ สมาชิกโดยการแต่งตั้ง และสมาชิกจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในสัดส่วนประชากร ๑๐๐,๐๐๐ คน ต่อผู้แทน ๑ คน มีวาระ ๕ ปี คณะรัฐมนตรีประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอย่างน้อย ๑๔ คน อย่างมาก ๒๘ คน

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกยกเลิกโดยคณะรัฐประหาร ทำโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๑ รวมเวลาบังคับใช้ ๖ ปี ๙ เดือน ๑๒ วัน

๕. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑

เมื่อคณะรัฐประหารเข้ายึดอำนาจการปกครองในเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๑ ได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๕ และประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งมีบทบัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกมาจากการแต่งตั้ง จำนวน ๒๔๐ คน (สภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นรัฐสภาด้วย) หลังจากสภาร่างรัฐธรรมนูญกร่างนานถึง ๙ ปีเศษ จึงแล้วเสร็จ และเสนอต่อรัฐบาลแล้วทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยจึงมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ ฉบับใหม่เมื่อ ๒๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๑๑

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มี ๑๙๓ มาตรา รัฐสภาเป็นแบบ ๒ สภา คือ วุฒิสภาซึ่งสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง และสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกโดยประชาชน สัดส่วน ๑๕๐,๐๐๐ คน ต่อผู้แทน ๑ คน ทั้งนี้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกยกเลิกโดยการรัฐประหาร (ตนเอง) ของจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๔ รวมเวลาบังคับใช้ ๓ ปี ๔ เดือน ๒๘ วัน

๖. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗

หลังจากการรัฐประหารของจอมพลถนอม กิตติขจร ได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๑ ที่ใช้บังคับอยู่ขณะนั้น และประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. ๒๕๑๕ เป็นการชั่วคราว แต่ได้มีการเรียกร้องรัฐธรรมนูญ และเหตุการณ์ได้ขยายผลจนเกิดวันมหาวิปโยคในวันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ ทำให้รัฐบาลของคณะรัฐประหารสิ้นสุดลง รัฐบาลชุดใหม่ที่มีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แต่งตั้งกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ แล้วเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาเห็นชอบ และได้นำเสนอขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศ และบังคับใช้เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีบทบัญญัติ ๒๓๘ มาตรา รัฐสภาเป็นแบบมี ๒ สภา ประกอบด้วย วุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งจำนวน ๑๐๐ คน และสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง จำนวน ๒๔๐ – ๓๐๐ คน ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา

อย่างไรก็ดีรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ถูกยกเลิกโดยการรัฐประหารของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินภายใต้การนำของพลเรือเอกสฤษดิ์ ชลออยู่

๗. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙

คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ได้ทำการยึดอำนาจการปกครอง ยกเลิกรัฐธรรมนูญ แล้วประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญนี้วันที่ ๒๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ มีบทบัญญัติ ๒๙ มาตรา รัฐสภาเป็นแบบสภาเดียว คือ สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน สมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง จำนวน ๓๐๐-๔๐๐ คน มีวาระ ๔ ปี คณะรัฐมนตรีประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไม่เกิน ๒๐ คน นอกจากนี้ ให้มีสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี และกำหนดแผนพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็น ๓ ขั้นตอน ขั้นตอนที่ ๔ ปี

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกยกเลิกโดยการรัฐประหารภายใต้การนำของพลเรือเอกสฤษดิ์ ชลออยู่ (อีกครั้ง) เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๒๐ รวมเวลาบังคับใช้เพียง ๑๑ เดือน ๒๘ วันเท่านั้น

๘. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑

สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเสนอต่อสภาฯ พิจารณาและให้ความเห็นชอบ แล้วนำเสนอขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศ และบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ฯ ฉบับใหม่เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๒๑ มีบทบัญญัติ ๒๐๖ มาตรา รัฐสภาเป็นแบบ ๒ สภา ประกอบด้วย วุฒิสภาซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง จำนวน ๓ ใน ๔ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยตรงจากประชาชน (สัดส่วนประชากร ๑๕๐,๐๐๐

คนต่อผู้แทน ๑ คน) ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจำนวน ๔๔ คน

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ถูกยกเลิกโดยคณะรัฐประหารที่เรียกตัวเองว่า คณะรักษาความสงบเรียบร้อยภายใต้การนำของพลเอก สุรยุทธ์ คงสมพงษ์ วันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ รวมเวลาการบังคับใช้ ๑๒ ปี ๒ เดือน ๑ วัน

๙. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔

เมื่อคณะรักษาความสงบเรียบร้อยได้ยึดอำนาจการบริหารประเทศแล้ว ก็ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๑ ที่บังคับใช้อยู่ขณะนั้น และประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งมีบทบัญญัติให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่ทำหน้าที่เป็นรัฐสภาและร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรใหม่ โดยดำเนินการแล้วเสร็จ เสนอต่อสภานิติบัญญัติให้ความเห็นชอบ และนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ ฉบับใหม่เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๔

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีบทบัญญัติ ๒๓๓ มาตรา รัฐสภาเป็นแบบสองสภา ประกอบด้วยวุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้ง และสภาผู้แทนราษฎรซึ่งประกอบด้วยสมาชิก ๓๖๐ คน ประธานวุฒิสภาเป็นประธานสภา สภาประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ๔๘ คน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ นี้ น่าจะถือได้ว่าเป็นการแก้ไขมากที่สุด (ถึง ๔ ครั้ง รวม ๑๘๗ มาตรา) จนกระทั่งการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายเกิดขึ้นในรัฐบาล นายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี คือการแก้ไขโดยบัญญัติให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ ได้แก่ มาตรา ๒๑๑ ทวิ ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยประกอบด้วย สมาชิกวุฒิสภาเลือกตั้งจังหวัดละ ๑ คน และสมาชิกสภาเลือกตั้งจากผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง

๑๐. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ใช้เวลาร่างและผ่านกระบวนการต่างๆ ประมาณ ๑ ปี และประกาศบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ ซึ่งถึงแม้จะมีผู้ไม่เห็นด้วยในบางมาตรา แต่ส่วนใหญ่ก็มีการพัฒนาที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น มีบทบัญญัติที่ไม่เคยมีมาก่อนในรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ เช่น การบัญญัติเกี่ยวกับคลื่นความถี่ในการสื่อสารต่างๆ การกำหนดเกี่ยวกับองค์กรอิสระ มีบทบัญญัติพิเศษเกี่ยวกับการคุ้มครองเด็กสตรี และผู้บริโภค สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องร้องหน่วยงานรัฐเกี่ยวกับการรักษาสิทธิของตนในฐานะประชาชน รัฐสภาประกอบด้วยสองสภา คือ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร มีการบัญญัติให้มีองค์กรอิสระที่จะทำหน้าที่ตรวจการปฏิบัติงานของรัฐบาลเป็นเฉพาะ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น มี

บทบัญญัติเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และมีหมวดที่ว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การตรวจทรัพย์สินข้าราชการการเมืองและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.)

สำหรับประเด็นสำคัญที่ผู้เขียนต้องการจะกล่าวถึง คือ การทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศได้มี บัญญัติไว้ในหมวดคณะรัฐมนตรี มาตรา ๒๒๔ ซึ่งก็เหมือนกับรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ ในอดีตก่อนหน้านี้เนื้อหาไม่เปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด กล่าวคือ

“พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศและองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภา”

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ถูกยกเลิกไปเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยการรัฐประหารของคณะปฏิวัติที่เรียกชื่อว่า คณะการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยมีผู้นำคือพลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน

๑๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

หลังจากการปฏิวัติของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ประสบผลสำเร็จ ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (ชั่วคราว) ฉบับที่บัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญมีสมาชิกจำนวน ๑๐๐ คน สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญจนแล้วเสร็จ เสนอความเห็นชอบต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำประชามติผ่านความเห็นชอบของประชาชน และนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระนามาภิไธย และประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่นี้เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐

โดยเหตุผลของการปฏิวัติอันเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญฉบับที่สำคัญแตกต่างกว่าการปฏิวัติครั้งก่อนๆ คือ^{๒๔}

“๑. มีการคอร์รัปชันและเอื้อประโยชน์ให้กับตัวนายกรัฐมนตรีนอง ญาติพี่น้อง และรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลมาก

^{๒๔} ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฯ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๔

๒. การบริหารงานที่เอื้อประโยชน์ให้กับต่างประเทศในรูปแบบต่างๆ หรือที่ใช้คำง่ายๆ ว่า 'ขายชาติ' กรณีที่ถูกยกขึ้นมา คือ กัมพูชาและพม่า

๓. มีแนวความคิดที่จะเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองและเป็นภัยต่อสถาบันพระมหากษัตริย์

๔. ดำเนินการให้ระบบการตรวจสอบรัฐบาล ของรัฐสภาและขององค์กรอิสระเพื่อตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ไม่สามารถดำเนินการได้"

นี่คือที่มาของการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องการทำหนังสือสัญญากับต่างประเทศ ซึ่งอนุมานจากเหตุผลของการปฏิวัติได้ว่าประเด็นการ 'คอร์รัปชันและขายชาติ' อาจเป็นที่มาของความหวาดระแวงให้ต้องเขียนบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการทำสัญญากับต่างประเทศ ซึ่งอยู่ในมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ดังปรากฏเป็นอยู่ในปัจจุบันซึ่งได้กล่าวถึงเนื้อหาสาระของมาตรา ๑๙๐ ไว้แล้วในบทที่ ๑ หัวข้อ ๑.๑

ภาคผนวก ข.

ประวัติการเจรจาเกี่ยวกับเขตทางทะเลและเพื่อแสวงประโยชน์ร่วมใน พื้นที่ทับซ้อนทางทะเลกับประเทศเพื่อนบ้าน

๑. กฎหมายทะเล^{๒๔}

๑.๑ ความเป็นมาของกฎหมายทะเล

แนวความคิดที่จะมีบทบัญญัติสากลหรือนุสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับทะเลเพิ่งมาเริ่มเมื่อหลังสงครามโลกครั้งที่ ๑ เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายระหว่างประเทศอื่นๆ กฎหมายทะเลระหว่างประเทศถือได้ว่าเป็นเรื่องค่อนข้างใหม่ ถึงแม้ว่าในอดีตแต่โบราณกาล การใช้ทะเลและมหาสมุทรในกิจการต่างๆ ของรัฐชายฝั่งจะมีมาอย่างกว้างขวาง แต่กฎหมายทะเลระหว่างประเทศในช่วงเวลาเหล่านั้นก็เป็นเพียงจารีตประเพณีชาวเรือที่ยอมรับปฏิบัติเป็นสากลเท่านั้น เช่น การยอมรับเสรีภาพแห่งทะเลหลวง การยอมรับว่าอำนาจอธิปไตยของรัฐชายฝั่งขยายออกมาในทะเลได้ ๓ ไมล์ทะเล เป็นต้น การใช้อำนาจรัฐต่างๆ ในทะเลและมหาสมุทร ก็ไม่มีบทบัญญัติสากลหรือนุสัญญาระหว่างประเทศรองรับ จะมีผลในทางปฏิบัติเพียงใดขึ้นอยู่กับกำลังอำนาจของรัฐนั้นๆ เอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ กำลังทางเรือหรือที่เรียกกันแพร่หลายในภาษาอังกฤษว่า Sea Power

๑.๒ นุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทะเล

องค์การสันนิบาตชาติได้มองเห็นความสำคัญว่า จะต้องมือนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทะเล ที่จะเป็นบทบัญญัติและแม่บทที่ประเทศทั้งหลายในโลกจะได้ถือปฏิบัติ ขณะนั้นมีหลายปัญหาที่ควรจะได้รับ การบัญญัติแนวทางเป็นสากลให้รัฐถือปฏิบัติเกี่ยวกับทะเลและมหาสมุทร ประเด็นที่สำคัญที่มีความขัดแย้งกันมากคือ เรื่องทะเลอาณาเขต (Territorial Waters) กับทะเลหลวง (High Seas) เขตทางทะเลอื่นๆ เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นภายหลังทั้งสิ้น

องค์การสันนิบาตชาติ ได้จัดให้มีการประชุมระหว่างประเทศที่ กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ ในปี ค.ศ. ๑๙๓๐ เพื่อพิจารณาบัญญัติอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทะเลอาณาเขต ประเด็นสำคัญที่ตกลงกันไม่ได้คือ ความกว้างของทะเลอาณาเขตของรัฐชายฝั่งว่าควรจะเป็นเท่าใด ๒๐ ประเทศมีความเห็นว่าควรใช้ความกว้าง ๓ ไมล์ทะเล ตามที่ยอมรับเป็นจารีตประเพณีมาแต่เดิม ๘ ประเทศไม่ยอมรับหลักการทะเลอาณาเขตเห็นควรให้ถือเป็นเพียงเขตต่อเนื่องเท่านั้น ๑๒ ประเทศเห็น

^{๒๔} อ้างถึง: พลเรือเอกถนอม เจริญสาภา, กฎหมายทะเลและอาณาเขตทางทะเลของประเทศไทย, บริษัทสำนักพิมพ์

ว่าควรขยายความกว้างของทะเลอาณาเขตออกไปเป็น ๖ ไมล์ทะเล และยังมีบางประเทศเห็นว่า ไม่ควรกำหนดเป็นการคงที่ว่า ทุก ๆ ประเทศที่เป็นรัฐชายฝั่งจะต้องมีทะเลอาณาเขตเท่ากัน ควรให้เป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็น

จากความเห็นที่หลากหลายดังกล่าวทำให้หาข้อยุติไม่ได้ จนกระทั่งองค์การสันนิบาตชาติหมดสภาพไปเมื่อต้นสงครามโลกครั้งที่ ๒ The League of Nations Codification Conference at the Hague ค.ศ. ๑๙๓๐ จึงเหลือเพียงร่างอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยทะเลอาณาเขตไว้ให้นำมาใช้ประโยชน์ในการยกร่างอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยทะเล ค.ศ. ๑๙๕๘ เมื่อหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒

๑.๓ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๕๘

มีการเริ่มพิจารณาปัญหาการบัญญัติกฎหมายทะเลระหว่างประเทศตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๔๙ โดยคณะกรรมการกฎหมายขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งตอนนั้นเพิ่งจะเริ่มจัดตั้งขึ้นใหม่ ๆ ประเด็นที่ถูกนำขึ้นมาพิจารณาคือ ระเบียบทะเลหลวง ระเบียบทะเลอาณาเขต แล้วก็ตามมาด้วยเรื่องการประมงและเขตต่อเนื่อง ที่ประชุมสรุปว่า ระเบียบของเขตทางทะเลต่างๆ (Regime of the Maritime Zones) ล้วนเป็นเรื่องสำคัญและต่อเนื่องกัน ทั้งทางกายภาพและเขตอำนาจ (Physical and Jurisdiction) จนกระทั่ง ค.ศ. ๑๙๕๖ ในรายงานการประชุมครั้งสุดท้าย (Final report) ของคณะกรรมการฯ ได้เสนอแนะให้มีการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลของประเทศสมาชิก เพื่อทำความตกลงและบัญญัติกฎหมายทะเลระหว่างประเทศ เกี่ยวกับประเด็นที่เกี่ยวข้องต่างๆ ขึ้น

“...The Commission therefore recommends that the General Assembly should summon an International conference of plenipotentiaries to examine the law of the sea, taking account not only of the legal but also of the technical, biological, economic and political aspects of the problems, and to embody the results of its work in to one or more international conventions or such other instrument as it may deem appropriate...” (G.Etzel Percy, Geographical Aspects of the Law of the Sea, AAG, ๑๙๕๙, Vol.๔๙ P.๑)

จากข้อเสนอแนะนี้ จึงทำให้เกิดการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ครั้งที่ ๑ ณ กรุงเจนีวา ค.ศ. ๑๙๕๘ โดยมีประเทศสมาชิกเข้าร่วมประชุม ๘๖ ประเทศ (ไม่เข้าร่วมประชุม ๒ ประเทศ)

หัวหน้าคณะผู้แทนของประเทศไทย คือ พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิปพงศ์ประพันธ์ ซึ่งพระองค์ท่านได้รับเลือกให้เป็นประธานการประชุมจากประเทศสมาชิก นับว่าเป็นเกียรติอย่างยิ่งสำหรับประเทศไทย และพระองค์ท่านเป็นส่วนพระองค์ หัวหน้าคณะฝ่ายไทยจึงเปลี่ยนมาเป็นหลวงจักรปราณีศรีศิลปวิสูตร หมายเลข ๒ ของคณะแทน

การประชุมนี้ปรากฏผลเป็นอนุสัญญา ๔ ฉบับ คือ

- อนุสัญญาว่าด้วยทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง
- อนุสัญญาว่าด้วยทะเลหลวง
- อนุสัญญาว่าด้วยการประมงและการอนุรักษ์สิ่งที่มีชีวิตในทะเลหลวง
- อนุสัญญาว่าด้วยไหล่ทวีป

โดยมากมักเรียกอนุสัญญาทั้ง ๔ ฉบับนี้สั้นๆ ว่า อนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. ๑๙๕๘ (Geneva Conventions ๑๙๕๘)

นับเป็นความก้าวหน้าอย่างมากของกฎหมายทะเลที่มีบทบัญญัติของกฎหมายระหว่างประเทศในหัวข้อต่างๆ อย่างมากมาย และไม่เคยมีมาก่อน อย่างไรก็ตาม ก็มีข้อบกพร่องหรือจุดอ่อนในอนุสัญญานี้อยู่ตามสมควรในทางปฏิบัติ ประเด็นที่สำคัญที่สุดก็เห็นจะได้แก่ การไม่สามารถบัญญัติได้ว่าทะเลอาณาเขตมีความกว้างเท่าใด ในบทบัญญัติเกี่ยวกับทะเลอาณาเขต จึงบัญญัติไว้เพียงแต่ว่ารัฐมีทะเลอาณาเขต ดังนี้

“ข้อ ๑.๑ อำนาจอธิปไตยของรัฐขยายต่อออกไปจากอาณาเขตพื้นดินและน่านน้ำภายในของรัฐจนถึงแนวประชิดชายฝั่งของตน ซึ่งเรียกว่า ทะเลอาณาเขต”

โดยที่ไม่สามารถตกลงกันได้เรื่องความกว้างของทะเลอาณาเขต ซึ่งความจริงเรื่องนี้เป็นปัญหามาตั้งแต่การประชุมขององค์การสันนิบาตชาติที่กรุงเฮก เมื่อ ค.ศ. ๑๙๓๐ ตามที่กล่าวถึงมาแล้วกำหนดความกว้างของทะเลกฎหมายทะเลครั้งที่ ๒ ขึ้นอีกครั้งในปี ค.ศ. ๑๙๖๐ เพื่อพิจารณาประเด็นการกำหนดความกว้างของทะเลอาณาเขตเพียงเรื่องเดียว แต่การประชุมดังกล่าวไม่ปรากฏผลความตกลงเป็นข้อยุติได้ โดยสมาชิกแบ่งออกเป็น ๒ กลุ่มใหญ่ๆ คือ กลุ่มที่เสนอให้ความกว้างทะเลเป็น ๖ ไมล์ และเขตประมง ๖ ไมล์ทะเลถัดออกมา กลุ่มนี้สหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำกลุ่มและประเทศไทยก็อยู่ในกลุ่มนี้ อีกกลุ่มมีโซเวียต รัสเซีย เป็นผู้นำกลุ่มเสนอให้ทะเลอาณาเขตมีความกว้าง ๑๒ ไมล์ทะเลความจริงแล้ว กลุ่มหลังนี้เป็นเสียงส่วนมากของที่ประชุม แต่ไม่ถึง ๒ ใน ๓ ก็เป็นอันว่าเป็นมติที่ประชุมไม่ได้ตามข้อบังคับ บทบัญญัติของอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. ๑๙๕๘ จึงคงไว้ตามร่างเดิม คือ ไม่มีข้อบัญญัติเกี่ยวกับความกว้างของทะเลอาณาเขต

๑.๔ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒

โดยมีอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. ๑๙๕๘ ไม่บรรลุสมดังเจตนาที่หวังกันได้แต่แรกมากนัก ประกอบกับมีประเทศเอกราชเกิดขึ้นใหม่อีกมาก และส่วนใหญ่ไม่ได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญานี้ แม้กระทั่ง ๘๖ ประเทศที่เข้าร่วมประชุมที่กรุงเจนีวา เมื่อ ค.ศ. ๑๙๕๘ ก็เข้าเป็นภาคีไม่ถึงครึ่ง และที่เข้าเป็นภาคี บางประเทศก็เลือกเป็นเฉพาะบางอนุสัญญาที่เป็นประโยชน์ ทำให้มีความสับสนอยู่ตามสมควร สำหรับประเทศไทยลงนามเข้าเป็นภาคีทั้ง ๔ ฉบับ ตั้งแต่ ๒๙ เมษายน พ.ศ. ๒๕๐๑ (ค.ศ. ๑๙๕๘) และให้สัตยาบันเมื่อ ๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๑๑ (ค.ศ. ๑๙๖๘)

เมื่อเกิดแนวความคิดที่จะให้องค์การสหประชาชาติจัดตั้ง International Seabed Authority ขึ้นมาบริหารกันทะเล (Seabed) ระหว่างประเทศ ในส่วนที่ถือว่าอยู่นอกเขตอำนาจรัฐ (ทะเลหลวง) เพื่อให้สัมปทานเป็นรายได้ขององค์การสหประชาชาติ โดยถือว่าบรรดาทรัพยากรกันทะเล (แมงกานีสโนดูล) เหล่านั้นเป็น Common Heritage of Mankind โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาและกลุ่มรัฐหมู่เกาะก็เกิดแนวความคิดในหลักการเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และหลักการรัฐหมู่เกาะขึ้นมา ทั้งหลายทั้งปวงเหล่านี้เป็นแรงจูงใจ และผลักดันให้มีการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลครั้งที่ ๓ ขึ้น การประชุมครั้งนี้ได้มีการ Lobby และการประชุมเตรียมการในระดับต่างๆ หลายปีก่อนการประชุมครั้งที่ ๑ เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๗๒ การประชุมเตรียมการครั้งแรกเกิดขึ้นเมื่อ ๑๘ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๖๗ เพื่อจัดตั้ง Ad Hoc Committee to study peaceful uses of the sea-bed หลังจากนั้นก็มีการประชุมเป็นทางการในระดับต่างๆ ตลอดมา จนเสร็จสิ้นการประชุมครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๘๒ เป็นการประชุม Authorized Signing Session ที่จาไมก้า และเปิดให้ลงนามเป็นภาคีที่จาไมก้า ระหว่าง ๖-๑๐ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๘๒

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ จะมีความแตกต่างที่ชัดเจนกับอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. ๑๙๕๘ คือ เป็นอนุสัญญาเพียงฉบับเดียว แต่รวมหัวข้อทั้งหมดของกฎหมายทะเลไว้หมด มีบทบัญญัติทั้งสิ้น ๓๒๐ ข้อ กับอีก ๙ ผนวก บทบัญญัติเหล่านี้จะครอบคลุมเรื่องทะเลอาณาเขต เขตต่อเนื่องการเดินเรือ และช่องแคบ รัฐหมู่เกาะ เขตเศรษฐกิจจำเพาะ ไหล่ทวีป ทะเลหลวง การบริหารและอนุรักษ์สิ่งที่มีชีวิตในทะเลหลวง รัฐไร้ฝั่งทะเล การแสวงประโยชน์ในพื้นที่กันทะเลระหว่างประเทศ การสำรวจทางวิทยาศาสตร์ในทะเล และการระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศเกี่ยวกับทะเล เป็นต้น และการเข้าเป็นภาคีของรัฐจะต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติทั้งหมด โดยไม่มีข้อสงวน

ประเทศสมาชิกลงนามเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ อย่างท่วมท้น เพียงวันแรกที่เปิดให้ลงนาม ก็มีประเทศสมาชิกลงนามเป็นภาคีถึง ๑๑๙ ประเทศ และในโอกาสนี้ ประเทศไทยก็ลงนามเป็นภาคีอนุสัญญานี้ด้วย

ปัญหาที่นับว่าสำคัญก็ยังมี คือ ประเทศอุตสาหกรรมที่พัฒนาแล้วที่มีขีดความสามารถที่จะรับสัมปทานเป็นผู้ประกอบการแสวงประโยชน์กันทะเลระหว่างประเทศ ไม่ยอมลงนามเป็นภาคี เช่น สหรัฐอเมริกา เป็นต้น โดยอ้างว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับการแสวงประโยชน์กันทะเลระหว่างประเทศนั้น International Seabed Authority เอาเปรียบผู้ประกอบการมากเกินไปจนยอมรับไม่ได้ ปัญหานี้ยังเป็นปัญหาที่แก้ไม่ตกมาถึงทุกวันนี้

ปัญหาอื่นๆ เกี่ยวกับบทบัญญัติของอนุสัญญาก็ไม่พบว่ามีข้อบกพร่องใดที่ชัดเจน การได้ประโยชน์เสียประโยชน์ของรัฐ เนื่องจากอนุสัญญานี้ย่อมมีแน่เป็นธรรมดา เช่น ประเทศไทยได้รับผลกระทบอย่างมากจากหลักการเขตเศรษฐกิจจำเพาะในเรื่องการประมง เพราะหลักการนี้ทำให้พื้นที่ประมงของเรือประมงไทยที่เคยใช้เป็นที่ทำกินในฐานะเป็นทะเลหลวงต้องเปลี่ยนสภาพเป็นเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศเพื่อนบ้านไปกว่า ๓๐๐,๐๐๐ ตารางไมล์ทะเล อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะได้หรือเสียก็เป็นสิ่งที่ทุกประเทศต้องยอมรับและปรับตัวเองให้ได้รับผลกระทบน้อยที่สุด ไม่มีทางจะเปลี่ยนเป็นอย่างอื่นได้ เพราะนี่คือการพัฒนาของกฎหมายทะเลระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นหลักการที่เกือบทุกประเทศทั่วโลกยอมรับเป็นกติการะหว่างประเทศ

สิ่งที่เกิดใหม่ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ที่สำคัญคือ

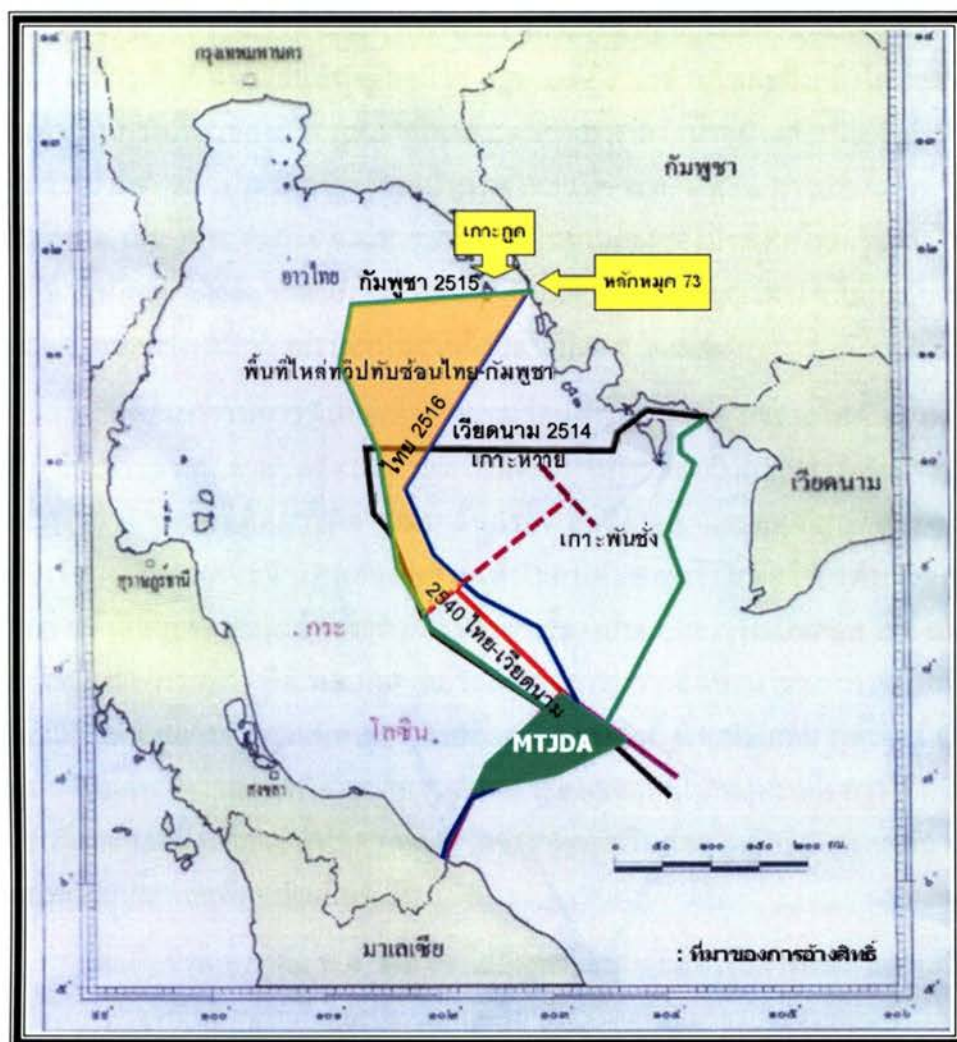
- การกำหนดความกว้างของทะเลอาณาเขตเป็น ๑๒ ไมล์ทะเล
- ใช้หลักความเป็นธรรมในการกำหนดเขตแดนระหว่างประเทศในทะเล
- หลักการรัฐหมู่เกาะ
- นิยามของไหล่ทวีป
- ระบบอบเกาะ
- ศาลกฎหมายทะเล

จนถึงปัจจุบันประเทศไทยเพิ่งได้ให้สัตยาบันอนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ก่อนหน้านี้ มีการทวงถามเรื่องนี้จากสื่อมวลชนและผู้เกี่ยวข้องอยู่บ้างเป็นครั้งคราว แต่ยังไม่เคยมีการชี้แจงเป็นทางการ เชื่อว่าน่าจะมีเหตุผลแน่นอน แต่เรื่องบางเรื่องก็เป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนต่อผลประโยชน์ของประเทศเกินกว่าที่จะเอามาแจกแจงอธิบายขยายความกันในที่สาธารณะ ขอให้เชื่อว่าผู้เกี่ยวข้องไม่ได้เพิกเฉยละเลยกับสิ่งเหล่านี้โดยเฉพาะอย่างยิ่งทุกวันนี้ ทุกคนก็ทราบกันอยู่แล้ว ผลประโยชน์ชาติทางทะเลนั้นมากมายมหาศาลเพียงใด ซึ่งในที่สุด ประเทศไทยก็ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญากฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ไปแล้วเมื่อต้นเดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๔ (ค.ศ. ๒๐๑๑) นี้เอง

๒. การเจรจาปัญหาการอ้างเขตไหล่ทวีปทับซ้อนในอ่าวไทยของประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน

โดยที่บทบัญญัติของอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. ๑๙๕๘ ว่าด้วยไหล่ทวีป ให้สิทธิรัฐชายฝั่งประกาศเขตไหล่ทวีปออกไปจากขอบนอกของทะเลอาณาเขตได้จนถึงแนวน้ำลึก ๒๐๐ เมตร อ่าวไทยซึ่งมีบริเวณทะเลนอกทะเลอาณาเขตของรัฐต่างๆ ที่เคยมีสถานภาพแต่อดีตตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศเป็นทะเลหลวง จึงมีสถานภาพใหม่ตามอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. ๑๙๕๘ ว่าด้วยไหล่ทวีป เป็นไหล่ทวีป เพราะอ่าวไทยมีความลึกสูงสุดเพียงประมาณ ๘๒ เมตรเท่านั้น รัฐชายฝั่งที่อยู่รอบอ่าวไทยที่มีส่วนเป็นเจ้าของไหล่ทวีปในอ่าวไทย คือ ไทย เวียดนาม กัมพูชา และมาเลเซีย

ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ การอ้างสิทธิเขตไหล่ทวีปฝ่ายเดียวของประเทศต่างๆ อันมีผลให้เกิดพื้นที่ไหล่ทวีปทับซ้อน ระหว่างไทยกับเวียดนามและกัมพูชา ประมาณ ๓๒,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร และไทยกับมาเลเซียประมาณ ๗,๒๕๐ ตารางกิโลเมตร ดังรูปที่ ๑

รูปที่ ๑: การอ้างสิทธิเขตไหล่ทวีปในอ่าวไทย^{๒๖}

๒.๑ การดำเนินการของไทยเกี่ยวกับปัญหาการอ้างสิทธิในเขตไหล่ทวีปทับซ้อน

การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ครั้งที่ ๑ ณ กรุงเจนีวา ค.ศ. ๑๙๕๘
หน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ กระทรวงการต่างประเทศ โดยความร่วมมือของส่วนราชการอื่นๆ ที่
เกี่ยวข้อง อยู่ภายใต้การกำกับดูแลและกำหนดนโยบายโดยคณะกรรมการพิเศษเพื่อพิจารณา
อนันสัญญาต่างๆ

๒๖ ย่างถึง: พลเรือเอกถนอม เจริญสาภ

ประเทศไทยได้คำนึงถึงปัญหาที่จะมีการอ้างสิทธิในเขตไหล่ทวีปทับซ้อนของประเทศเพื่อนบ้านตั้งแต่การเกิดขึ้นของอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. ๑๙๕๘ ว่าด้วยไหล่ทวีป จึงได้มีการศึกษาดูตามและดำเนินการเกี่ยวข้องกับกฎหมายทะเล และเขตทางทะเลมาอย่างต่อเนื่องที่ปรากฏเป็นรูปธรรม คือ การประกาศอ่าวประวัติศาสตร์ของประเทศไทย เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๒ การประกาศทะเลอาณาเขต ๑๒ ไมล์ทะเล เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๙ และการประกาศเส้นฐานตรงของประเทศไทย ในอ่าวไทยและทะเลอันดามัน เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๐ คณะกรรมการพิเศษเพื่อพิจารณาอนุสัญญาต่าง ๆ ได้กำกับดูแลงานกฎหมายทะเลและเขตทางทะเลของประเทศไทยจนถึงปลายปี พ.ศ. ๒๕๑๒

ชื่อคณะกรรมการพิเศษเพื่อพิจารณาอนุสัญญาต่าง ๆ อาจจะไม่คุ้นเคยกับส่วนราชการอื่นๆ และประชาชน ตามปกติคณะกรรมการนี้จะมีภารกิจเกี่ยวกับกระทรวงการต่างประเทศ โดยเฉพาะ ภารกิจตามปกติคือการพิจารณากลั่นกรอง สนธิสัญญาและอนุสัญญาต่างๆ ก่อนที่กระทรวงการต่างประเทศจะนำเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี องค์ประกอบของคณะกรรมการจะมีนักกฎหมายและข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศอาวุโสเป็นหลัก เช่น เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๗ ประธานคณะกรรมการ คือ พระมนูเวทย์วิมลนาท กรรมการอื่นซึ่งนามของท่านเป็นที่รู้จักดีจนถึงปัจจุบันก็มี เช่น หลวงจรัญญูนิติศาสตร์ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายประกอบ หุตะสิงห์ และนายหยุด แสงอุทัย เป็นต้น ในวาระการพิจารณาความตกลง เรื่องเขตแดนในทางทะเลในอ่าวไทยของไทยกับมาเลเซียบริเวณนอกฝั่งปากแม่น้ำโกลก หลังการเจรจาตกลงเรื่องเขตไหล่ทวีปและทะเลอาณาเขตของประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านอื่นๆ อีก

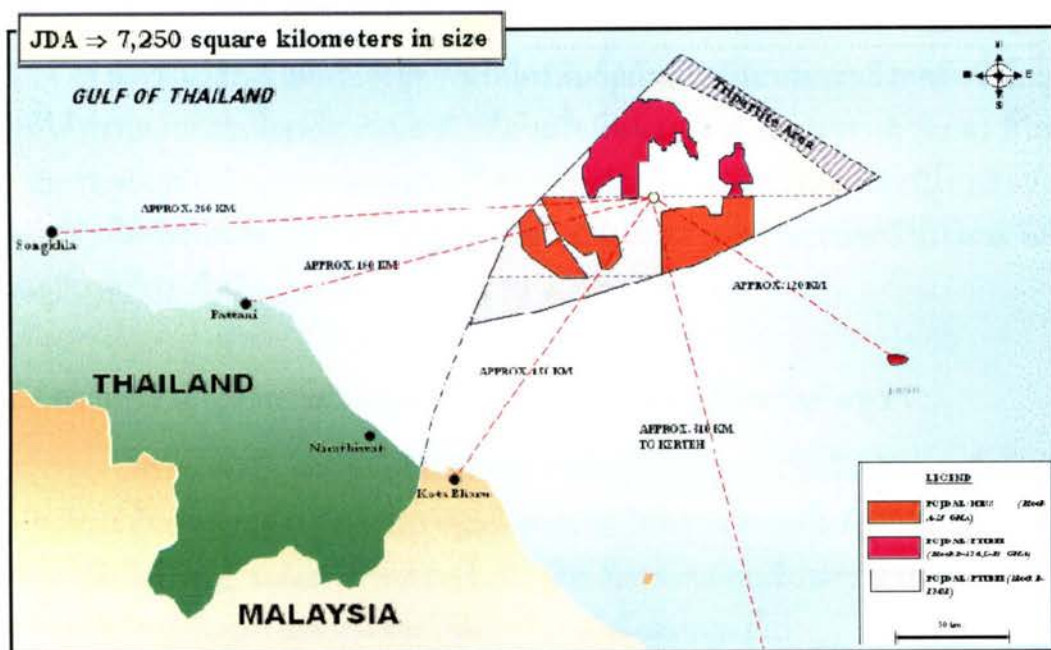
ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๑๒ ได้มีการประชุมคณะกรรมการประสานงานเกี่ยวกับการสำรวจทรัพยากรธรณีนอกชายฝั่งของประเทศเอเชีย (CCOP) และการประชุมกลุ่มที่ปรึกษาทางวิชาการ (TAG) สมัยที่ ๕ ณ ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ กรุงเทพฯ สารสำคัญประการหนึ่งที่ประชุมได้เสนอแนะประเทศสมาชิกว่า "...สมควรที่ประเทศสมาชิกในเอเชียตะวันออกเฉียงที่มีน่านน้ำ และไหล่ทวีปประชิดติดกัน จะได้มีการเจรจาตกลงแบ่งเขตไหล่ทวีประหว่างกันให้เป็นที่น่าพอใจ เพื่อขจัดข้อพิพาทอันพึงเกิดขึ้นได้เกี่ยวกับสิทธิของแต่ละประเทศที่จะดำเนินการสำรวจแสงประโยชน์จากแหล่งปิโตรเลียมและแหล่งแร่ในไหล่ทวีป..."

กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้แทนรัฐบาลไทยในที่ประชุม ได้นำข้อเสนอแนะนี้รายงานรัฐบาล และเสนอขอจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการเจรจาขึ้น มีชื่อว่า "คณะกรรมการเจรจาสิทธิและขอบเขตไหล่ทวีปโดยมีอธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมายเป็นกรรมการและเลขานุการ คณะรัฐมนตรีเห็นชอบอนุมัติตามข้อเสนอนี้ภารกิจเกี่ยวกับการเจรจาเขตไหล่ทวีปทับซ้อนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน จึงเปลี่ยนเจ้าของเรื่องจากกระทรวงการต่างประเทศเป็นกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ตั้งแต่ปลายเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๒

คณะกรรมการเจรจาสิทธิและขอบเขตไหล่ทวีปได้มีการปรับปรุงโครงสร้างหลายครั้ง โดยครั้งหลังสุด ได้เปลี่ยนชื่อเป็นคณะกรรมการกฎหมายทะเลและเขตแดนทางทะเลของประเทศไทย มีปลัดกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธาน ไม่ว่าโครงสร้างคณะกรรมการนี้จะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรบ้างก็ตาม แต่ความเป็นจริงหน่วยงานหลักที่ทำงานเรื่องนี้มาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๒ คือกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรมทรัพยากรธรณี (กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติปัจจุบัน) กรมประมง กรมแผนที่ทหาร และกรมอุทกศาสตร์ กองทัพเรือ หน่วยงานอื่นจะเข้ามาร่วมในบางครั้งที่มีปัญหาเกี่ยวข้อง เช่น กรมเจ้าท่า กรมศุลกากร กรมอัยการ (สำนักงานอัยการสูงสุดปัจจุบัน) และกระทรวงยุติธรรม เป็นต้น ไม่ได้เปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด และกล่าวได้ว่าการดำเนินการประสบความสำเร็จด้วยดีมาโดยตลอดตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๒ มาจนถึงปัจจุบัน มีการเจรจาตกลงเรื่องเขตแดนทางทะเลกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งในอ่าวไทยและทะเลอันดามันจนเกือบหมดประเทศที่เจรจาตกลงไปแล้ว คือ มาเลเซีย อินโดนีเซีย อินเดีย พม่า (บางส่วน) และเวียดนาม ที่กำลังดำเนินการคือกัมพูชาในอ่าวไทย และพม่าในทะเลอันดามันด้านใน ตั้งแต่ปากแม่น้ำปากจั่นถึงเกาะสุรินทร์

๒.๒ การเจรจาปัญหาการอ้างเขตไหล่ทวีปทับซ้อนระหว่างไทยกับมาเลเซียในอ่าวไทย

ไทยกับมาเลเซียได้เริ่มเจรจาปัญหาเขตแดนทางทะเล ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๒ โดยเริ่มที่เขตแดนทางทะเลในทะเลอันดามัน และบรรลุความตกลงในปี พ.ศ. ๒๕๑๓ ปัญหาเขตแดนทางทะเลในอ่าวไทยระหว่างไทยกับมาเลเซีย เริ่มการเจรจาเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ และสามารถทำความเข้าใจความตกลงได้ประมาณ ๓๑ ไมล์ทะเล คือ ในทะเลอาณาเขตจากปากแม่น้ำโกลกออกไป ๑๒ ไมล์ทะเลในเขตไหล่ทวีปและหยุดไว้เพียงแค่นั้น โดยหวังว่าจะมีการเจรจาต่อไปในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ แต่โดยปัญหาการเมืองภายในทำให้การเจรจาต้องชะงักไปถึง ๖ ปี จึงสามารถเริ่มเจรจาครั้งที่ ๒ ได้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๑ แต่ครั้งนี้ทั้งสองฝ่ายเสนอเส้นเขตแดนที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดพื้นที่ทับซ้อนในเขตไหล่ทวีปประมาณ ๗,๒๕๐ ตารางกิโลเมตร ปัญหานี้ทำให้บรรยากาศตึงเครียดตามสมควรจากปัญหาการประมงล้ำน่านน้ำ นายกรัฐมนตรีของไทยและมาเลเซียในขณะนั้น คือ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และ ดาโต๊ะ ฮุสเซน ออน แก้ปัญหานี้โดยเป็นหัวหน้าคณะเจรจาของทั้งสองฝ่ายเอง การเจรจามีขึ้นที่จังหวัดเชียงใหม่ และในที่สุดมีความตกลงแก้ปัญหาชั่วคราวด้วยการจัดตั้งองค์กรแสวงประโยชน์ร่วมกันในพื้นที่ทับซ้อนจนกว่าจะตกลงเรื่องเส้นเขตแดนได้ ความตกลงดังกล่าวมีชื่อว่าบันทึกความเข้าใจ (MOU) เชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ค.ศ. ๑๙๗๙) ซึ่งเป็นที่มาขององค์กรร่วมไทย-มาเลเซีย (Malaysia – Thailand Joint Authority) เพื่อสวมสิทธิแทนรัฐบาลทั้งสองในการแสวงประโยชน์จากปิโตรเลียมในเขตพื้นที่ทับซ้อนนั้น ที่เรียกชื่อใหม่ว่า พื้นที่พัฒนาร่วมไทย – มาเลเซีย (Joint Development Area)



รูปที่ ๒: พื้นที่พัฒนาร่วมไทย-มาเลเซีย

๒.๓ การเจรจาปัญหาการอ้างเขตไหล่ทวีประหว่างไทยกับเวียดนาม

สาธารณรัฐเวียดนามได้ประกาศเขตไหล่ทวีปของตนในทะเลจีนใต้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๔ ต่อมา ภายหลังการรวมประเทศเวียดนามในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ รัฐบาลเวียดนามที่กรุงฮานอย ยังยึดถือขอบเขตไหล่ทวีปตามประกาศไว้ในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ ดังนั้นเมื่อประกาศเขตไหล่ทวีปของประเทศไทยในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ จึงทำให้เกิดพื้นที่ทับซ้อนในไหล่ทวีปทางตอนใต้ของอ่าวไทยระหว่างไทยกับเวียดนาม ประมาณ ๖,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร

การเจรจาครั้งแรกเกี่ยวกับเขตไหล่ทวีปทับซ้อนของไทยกับเวียดนาม (ใต้) มีมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งมีผลเพียงความตกลงว่าจะเร่งรัดเจรจาดกกลงกันต่อไป แต่พอปีต่อมาคือ พ.ศ. ๒๕๑๘ เวียดนาม (ใต้) ก็ล่มสลาย ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ (ค.ศ. ๑๙๙๑) ประเทศเวียดนามและกัมพูชาได้ตกลงเส้น Working Arrangement Line ซึ่งเป็นเส้นแบ่งเขตทางทะเลระหว่างกัน โดยเส้นดังกล่าวลากจากจุดกึ่งกลางระหว่างเกาะไวกับเกาะปันจิง ลงมาทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ จนสุดขอบไหล่ทวีปที่ทั้ง ๒ ประเทศประกาศ ทำให้มีพื้นที่ทับซ้อนไหล่ทวีประหว่างไทยและเวียดนามขนาดประมาณ ๖,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร การเจรจาได้เริ่มนับหนึ่งใหม่เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๕ กับรัฐบาลเวียดนามปัจจุบัน และประสบผลสำเร็จมีความตกลงกำหนดเขตแดน ไทย-เวียดนาม ในพื้นที่ทับซ้อนได้เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๐ หลังการเจรจาเป็นทางการ ๙ ครั้งในเวลา ๕ ปี

แม้ทั้งสองฝ่ายยืนหยัดอยู่บนผลประโยชน์ของประเทศของฝ่ายตนในการเจรจา แต่ในด้านส่วนตัวเรามีความรู้สึกเป็นมิตรและมีความรักใคร่กันเป็นอันมากมาจนถึงทุกวันนี้ ข้อมูลสุดท้ายที่ได้ทราบจากกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ก็คือในพื้นที่ประมาณ ๔,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร ที่ไทยได้รับการเจรจากับเวียดนาม ปตท.สผ. ผู้ได้รับสัมปทานในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในบริเวณดังกล่าวได้ค้นพบแหล่งก๊าซธรรมชาติ “อาทิตย์” มีปริมาณสำรองก๊าซธรรมชาติประมาณ ๑.๘ ล้านล้านลูกบาศก์ฟุต ซึ่งเป็นมูลค่าปัจจุบันประมาณ ๒ แสนล้านบาท

๒.๔ การเจรจาปัญหาการอ้างเขตไหล่ทวีปทับซ้อนระหว่างไทยกับกัมพูชา

การเจรจาปัญหาเขตไหล่ทวีประหว่างไทยกับกัมพูชา เริ่มต้นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๓ ซึ่งขณะนั้นกัมพูชายังไม่ได้ประกาศเขตไหล่ทวีป ไทยมีประกาศพื้นที่สัมปทานของกรมทรัพยากรธรณีเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๐ การเจรจาดังกล่าวเป็นเพียงการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับเส้นเขตไหล่ทวีปไทย-กัมพูชา ซึ่งตกลงว่าจะได้มีการเจรจากันในโอกาสต่อไป

หลักการเจรจาดังกล่าวแล้ว ต่อมาไม่นาน การเมืองภายในของกัมพูชาก็มีปัญหาอย่างรุนแรงถึงขั้นเปลี่ยนระบอบปกครองไปเป็นสาธารณรัฐภายใต้การปกครองของประธานาธิบดีลอนนอล ในสมัยรัฐบาลลอนนอลนี้เอง เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๕ กัมพูชาก็มีประกาศเขตไหล่ทวีป รัฐบาลไทยขณะนั้นได้พยายามประสานรัฐบาลลอนนอลเพื่อขอให้มีการเจรจาเกี่ยวกับเขตไหล่ทวีป เพราะหน่วยงานและประชาชนคนไทยเป็นอันมากข้องใจเส้นเขตไหล่ทวีปของกัมพูชาที่ลากจากหลักเขตแดนที่ ๗๓ ผ่านเกือบกลางเกาะกูดออกไปในทะเล^{๒๒}

เกี่ยวกับประเด็นนี้เมื่อกัมพูชาประกาศเขตไหล่ทวีปเดือนกรกฎาคม ๒๕๑๕ ในเดือนมกราคม ๒๕๑๖ ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการเจรจาสิทธิและขอบเขตไหล่ทวีป โดยจอมพลประภาส จารุเสถียร รองนายกรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทยเป็นประธานคณะกรรมการองค์ประกอบอื่นๆ มีการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยภายหลังที่รับหน้าที่ประธานได้ระยะหนึ่ง ท่านได้หารือโดยตรงกับลอนนอล ขอให้มีการเจรจาเรื่องเขตแดนทางทะเลระหว่างไทยกับกัมพูชา เพราะเส้นเขตไหล่ทวีปกัมพูชาที่ประกาศเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๕ ทำให้ไทยข้องใจในท่าทีของรัฐบาลลอนนอลเกี่ยวกับเกาะกูด โดยลอนนอลชี้แจงว่า เส้นเขตไหล่ทวีปที่กัมพูชาประกาศเป็นไปตามการเสนอของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและบริษัทเอกชนที่เสนอขอรับสัมปทานแสวงประโยชน์จากปิโตรเลียมในเขตไหล่ทวีป

^{๒๒} รายละเอียดเพิ่มเติม: บทความเรื่องอำนาจอธิปไตยของไทยเหนือเกาะกูด, พล.ร.อ.ถนอม เจริญลาภ, นิตยสาร วิทยุสารธรรมย์ ฉบับที่ ๓๔ มกราคม-มีนาคม ๒๕๔๐ หรือ <http://www.dailynews.co.th>

กัมพูชา ลอนนอลไม่มีความมุ่งประสงค์ใดๆ เกี่ยวกับเกาะกูดของไทยทั้งสิ้น และพร้อมที่จะมีการปรับปรุงเส้นดังกล่าว แต่ขณะนั้นการเมืองภายในของกัมพูชาคับขันมาก ฝ่ายค้านและฝ่ายต่อต้านรัฐบาลพยายามหาประเด็นที่จะปลุกกระดมประชาชน และต่อต้านรัฐบาลอยู่ตลอดเวลา หากมีการเจรจาเรื่องเส้นเขตแดนไม่ว่าผลการเจรจาจะออกมาเช่นไร ก็คงจะเป็นประเด็นที่จะนำไปโจมตีรัฐบาลได้ เพราะฉะนั้นเป็นตายอย่างไรก็คงจะให้มีการเจรจาขณะนี้ไม่ได้ ขอชะลอไปก่อนจนกว่าทุกอย่างจะดีขึ้นกว่านี้ แต่ปรากฏว่าไม่มีอะไรดีขึ้นสำหรับลอนนอล จนกัมพูชาถูกยึดครองโดยเขมรแดงไปในที่สุด ลอนนอลก็ลี้ภัยไปอยู่สหรัฐอเมริกา

ในสมัยเขมรแดง เมื่อ เอียง ซารี รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศรัฐบาลเขมรแดงมาเยือนประเทศไทย ปัญหาเขตแดนทางทะเลก็ถูกยกขึ้นเป็นประเด็นการสนทนา แต่ไม่มีความตกลงชัดเจนเพราะเขมรแดงก็ยังไม่พร้อมที่จะมีการเจรจาปัญหาที่มีความซับซ้อนทางเทคนิค เป็นอันว่าเรื่องการเจรจาปัญหาเขตแดนทางทะเลไทยกัมพูชาชะงักไปยาวนานถึง ๒๔ ปี โดยมีการเริ่มต้นนับหนึ่งกันใหม่เมื่อสมัยรัฐบาลรณฤทธิ์-สุนทร เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๘ และต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

การเจรจาเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๘ ทั้งสองฝ่ายให้ความสำคัญกับการเจรจามาก หัวหน้าคณะเป็นรัฐมนตรีถึง ๓ คน (ไทย ๑ และกัมพูชา ๒ คน) ผลการเจรจาครั้งแรกได้มีการตกลงตั้งคณะกรรมการเทคนิคร่วม (Joint Technical Committee) เพื่อดำเนินการเจรจาประเด็นทางเทคนิคต่อไป

ปัญหาเขตแดนทางทะเลในอ่าวไทยกับกัมพูชามีความซับซ้อนและละเอียดอ่อนเป็นอันมาก มีประเด็นทางเทคนิคทั้งในทางกฎหมายและทางประวัติศาสตร์ที่จะต้องพิจารณาหาความตกลงคณะกรรมการฯ ได้มีการตั้งอนุกรรมการฯ และคณะทำงานเข้าช่วยแก้ปัญหา แต่ไม่ประสบผลเท่าที่ควร ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งคือ อำนาจการตัดสินใจของผู้เจรจาระดับต่าง ๆ ดูเหมือนจะมีน้อยมาก วิธีการที่จะนำปัญหามาเจรจาก็ไม่ตรงกันตั้งแต่เริ่มต้น

เมื่อเริ่มการเจรจาในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ฝ่ายไทยเห็นว่าการเจรจาทำความตกลงกำหนดเส้นเขตไหล่ทวีปของทั้งสองฝ่ายตลอดพื้นที่ทับซ้อน ตั้งแต่หลักเขตแดนทางบกที่ ๗๓ บนฝั่งที่หาดสารพัดพิษ (อำเภอคลองลึก จังหวัดตราด) จนไปบรรจบเส้นเขตแดนทางทะเลไทย-เวียดนามทางตอนใต้ของอ่าวไทยน่าจะเหมาะสมที่สุด แต่กัมพูชาไม่เห็นด้วย อ้างว่าจะใช้เวลาเจรจานานมาก กัมพูชาต้องการแสวงประโยชน์ (ปิโตรเลียมและก๊าซธรรมชาติ) ร่วมกันตลอดพื้นที่ทับซ้อน ซึ่งเชื่อว่าจะสามารถตกลงและหาผลประโยชน์ได้เร็วกว่า ปัญหานี้เจรจากันหลายรอบ หลายปี ทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยมีฝ่ายการเมืองระดับสูงของทั้งสองฝ่ายติดตามผลการเจรจาอย่างใกล้ชิด และให้ข้อเสนอแนะเป็นบางครั้ง เนื่องจากการเจรจามีที่ทำว่าจะถึงทางตันตั้งแต่เริ่มต้น

ในที่สุดในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ก็มีความตกลงพบกันครั้งทาง โดยเห็นควรให้มีการเจรจา กำหนดเขตแดนทางทะเล (Delimitation) ในพื้นที่ประมาณหนึ่งในสามของพื้นที่ไหล่ทวีปทับซ้อนไทย - กัมพูชา คือบริเวณตั้งแต่ละติจูดที่ ๑๑ องศาเหนือขึ้นไปจนถึงหลักเขตแดนทางบกไทย-กัมพูชาที่ ๗๓ สำหรับพื้นที่ส่วนที่เหลืออีกประมาณสองในสามของพื้นที่คือตั้งแต่ละติจูดที่ ๑๑ องศาเหนือลงมาถึง พื้นที่ไทย-เวียดนาม เห็นควรให้เจรจาเพื่อแสวงประโยชน์ร่วมกันเป็นพื้นที่พัฒนาร่วม (Joint Development Area) โดยจัดตั้งเป็นองค์กรร่วมไทย-กัมพูชา

ความตกลงนี้ทำให้มีการตั้งอนุกรรมการทางเทคนิคเพื่อจะเจรจาปัญหาแต่ละพื้นที่ซึ่ง จะมีประเด็นทางเทคนิคที่แตกต่างกันการเจรจากำหนดเส้นเขตแดนทางทะเลในพื้นที่ทางตอนเหนือ ทั้งสองฝ่ายมีการเสนอเส้นแบ่งเขตแดนทางทะเลจากหลักเขตแดนที่ ๗๓ สำหรับพื้นที่ลงมาถึงเส้น ขนานที่ละติจูดที่ ๑๑ องศาเหนือ แต่เส้นที่เสนอยังมีความแตกต่างกันมาก จากนั้นมาก็ไม่มีการขยับ เส้นที่เสนอนั้นอีกเลย แม้จะมีการเจรจากันอีกหลายรอบ เป็นที่สังเกตได้อย่างชัดเจนว่าแต่ละฝ่ายมี ความระมัดระวังในท่าทีของตนมาก ในที่สุดได้มีการเสนอจัดตั้งกลุ่มเจ้าหน้าที่ทางเทคนิคของแต่ละ ฝ่ายขึ้น เพื่อหารืออย่างไม่เป็นทางการ เพื่อนำผลการหารือกับฝ่ายตนอีกครั้งหนึ่ง แต่จนถึงขณะนี้การ ดำเนินการดังกล่าวก็ยังไม่ได้เริ่มต้น



รูปที่ ๓: พื้นที่ไหล่ทวีปทับซ้อนไทย-กัมพูชา

สำหรับการเจรจาเกี่ยวกับพื้นที่ทับซ้อนทางตอนใต้ของละติจูดที่ ๑๑ องศาเหนือ ลงมา ที่กำหนดให้มีการแสวงประโยชน์ร่วมกัน (JDA) นั้น จนถึงวันนี้อาจกล่าวได้ว่ายังมีความก้าวหน้าในประเด็นที่สำคัญน้อยมาก ซึ่งแสดงให้เห็นว่าความเชื่อของกัมพูชาที่ว่า การเจรจา แสวงประโยชน์ร่วมกันในพื้นที่ทับซ้อน จะทำให้ช่วงเวลาการเจรจาสั้นกว่าการเจรจากลั่นเขตแดนทางทะเลระหว่างกันให้จบสิ้นไปเลยนั้นไม่จริงตามที่เชื่อเมื่อแรกเริ่มการเจรจา พ.ศ. ๒๕๓๘ มาจนถึงขณะนี้ย่างเข้าปีที่ ๑๗ แล้ว ก็ยังไปไม่ได้ไกลสักเท่าใดเลย

๒.๕ เขตทางทะเลของประเทศไทยในทะเลอันดามัน

จากแผนที่ประกอบในรูปที่ ๔ ซึ่งแสดงเขตแดนทางทะเลของประเทศไทยในทะเลอันดามัน เส้นเหนือสุดที่ทอดในทางขวางคือ เส้นเขตแดนในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและทะเลอาณาเขตบางส่วนระหว่างไทยกับพม่า เริ่มต้นจากบริเวณทางตอนเหนือของเกาะสุรินทร์ ทอดไปทางซ้ายหรือทิศตะวันออก ประมาณ ๑๔๐ ไมล์ทะเลไปบรรจบกับจุดร่วมไทย-พม่า-อินเดียที่ประมาณกลางทะเลอันดามัน สำหรับเส้นเขตแดนไทย-พม่าในทะเลภายในตั้งแต่เหนือเกาะสุรินทร์ เข้ามาจนถึงปากแม่น้ำปากจั่นยังไม่มีความตกลงกัน

จากจุดร่วมไทย-พม่า-อินเดีย ทอดลงมาทางใต้ประมาณ ๑๑๐ ไมล์ทะเลมาบรรจบกับจุดร่วมไทย-อินเดีย-อินโดนีเซียเป็นเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทยกับอินเดีย

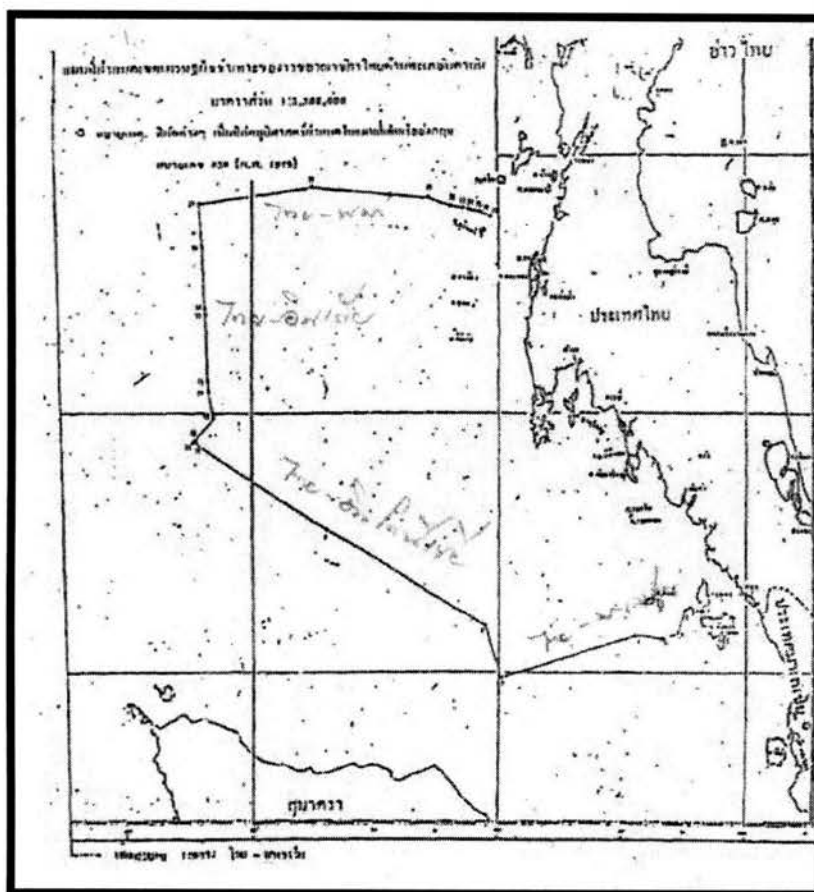
จากจุดร่วมไทย-อินโดนีเซีย-อินเดีย ทอดมาทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ประมาณ ๑๘๐ ไมล์ทะเลมาบรรจบกับจุดร่วมไทย-อินโดนีเซีย-มาเลเซียเป็นเขตกันทะเล (Sea Bed) ระหว่างไทยกับอินโดนีเซีย (ความหมายก็ทำนองเดียวกับเขตไหล่ทวีป แต่ไม่ใช่คำว่าไหล่ทวีป เพราะน้ำลึกมากกว่า ๑,๐๐๐ เมตร อาจจะมีปัญหาของนิยามคำว่าไหล่ทวีปตามอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. ๑๙๕๘ – ความตกลงนี้เจรจากันเมื่อ ค.ศ. ๑๙๗๓ – ๑๙๗๕)

จากจุดร่วมไทย-อินโดนีเซีย-มาเลเซีย เส้นเขตแดนทอดมาทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือเล็กน้อยอ้อม ๑๒ ไมล์รอบด้านใต้หมู่เกาะราวี-อาดัง เข้าไปจนถึงกลางช่องเกาะตะลุเตา-ลังกาวิ และจนถึงหลักเขตแดนไทย-มาเลเซียที่ ๑ ที่ผาขาว จังหวัดสตูล ความจริงแล้วเส้นเขตแดนช่วงนี้มีความเป็นมายืดยาวตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๐๙

เส้นเขตแดนโดยรอบที่แสดงในแผนที่ประกอบด้วย เส้นประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทยด้านทะเลอันดามันตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๓๑^{๒๔}

^{๒๔} ราชกิจจานุเบกษา เรื่องประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของราชอาณาจักร เล่ม ๑๐๕ ตอน ๑๒๐ , วันที่ ๒๙ กรกฎาคม พ.ศ.

ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว สถานะที่แท้จริงตามความตกลงระหว่างไทย-อินโดนีเซียเป็นเพียงกันทะเล (Sea Bed) อินโดนีเซียขอเจรจากำหนดเขตเศรษฐกิจจำเพาะ โดยไม่ยอมรับเส้น Sea Bed เป็นเขตเศรษฐกิจจำเพาะ เพราะอินโดนีเซียคาดว่าจะได้พื้นที่ทะเลในห้วงน้ำ (Water Column) คืนกลับไปกว่า ๔๐๐ ตารางกิโลเมตร หรือมากกว่านั้น ตามหลักกฎหมายทะเลใหม่ บค.ศ. ๑๙๘๒) หากมีการเจรจาจัดรวมระหว่างประเทศไทย-อินเดีย-อินโดนีเซีย รวมทั้งด้านมาเลเซียอาจต้องเปลี่ยนไปก็ได้ เนื่องจากประกาศเป็นเขตเศรษฐกิจจำเพาะไปแล้ว ขณะนี้ก็รอเจรจาซึ่งไทยพยายามชะลอเรื่องไว้ แต่ในที่สุดการเจรจาก็คงต้องเกิดขึ้น และไทยก็อาจประสบปัญหาอย่างมากในการปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐



รูปที่ ๔: แผนที่เขตแดนทางทะเลของประเทศไทย ในทะเลอันดามัน ตามประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะ พ.ศ. ๒๕๓๑^{๒๔}

^{๒๔} ที่มา - อ้างแล้ว พล.ร.อ. ถนอม เจริญลาภ

ภาคผนวก ค.

ค.๑ ชื่อความตกลง : บันทึกความเข้าใจว่าด้วยโครงการส่งเสริมและสาธิตการใช้
เครื่องปรับอากาศระบบเก็บสะสมความเย็นด้วยสารทำความเย็น CHS
(Memorandum of Understanding concerning the Model Project for A
Clathrate Hydrate Slurry Thermal Energy Storage Air Conditioning
System)

ประเภท: ทวิภาคี

คู่สัญญา: ไทย (กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน กระทรวงพลังงาน) กับญี่ปุ่น
(องค์การพัฒนาเทคโนโลยีอุตสาหกรรมและพลังงานใหม่ – NEDO)

สาระสำคัญโดยย่อของบันทึกความเข้าใจ

เป็นข้อตกลงเพื่อการสนับสนุนเทคโนโลยีและการติดตั้งอุปกรณ์ และสาธิตการใช้เทคโนโลยีเครื่องปรับอากาศระบบเก็บสะสมความเย็นด้วยสารทำความเย็น CHS ในช่วงเวลา off peak แล้วเอาความเย็นที่เก็บสะสมไว้ใช้ในช่วงเวลาที่มีความต้องการใช้ไฟฟ้ามาก ซึ่งเป็นเทคโนโลยีเพื่อให้เกิดการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ ที่พัฒนาโดยประเทศญี่ปุ่น โดยตกลงติดตั้งเพื่อสาธิตและดำเนินการ ณ อาคารสำนักงานใหญ่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งรวมถึงรายละเอียดระยะเวลาโครงการ การอำนวยความสะดวกในการยกเว้นภาษีนำเข้าอุปกรณ์จากประเทศญี่ปุ่น และการบริหารจัดการโครงการให้เป็นไปตามกำหนดระยะเวลาและเป้าหมายระหว่างกรมพัฒนาพลังงานทดแทน และ NEDO ในฐานะคู่สัญญา

สถานะปัจจุบันของการเข้าเป็นสมาชิก

กระทรวงพลังงานโดยกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน ได้ลงนามบันทึกความเข้าใจฉบับดังกล่าวกับ NEDO แล้ว เมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๓

พันธกรณีที่ไทยต้องปฏิบัติตามสัญญา/กฎหมาย

ภายใต้บันทึกความเข้าใจไทยจะต้องทำการยกเว้นภาษีอากรนำเข้าทุกชนิดสำหรับอุปกรณ์ในการติดตั้งเทคโนโลยีจากประเทศญี่ปุ่นและอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของญี่ปุ่นในระหว่างการทำงานโครงการในประเทศไทย รวมทั้งการดำเนินโครงการให้แล้วเสร็จตามกำหนดระยะเวลาที่ตกลงไว้ใน บันทึกความเข้าใจ

ประโยชน์ที่จะได้รับ

ส่งเสริมให้เกิดการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพด้วยเทคโนโลยีใหม่ ที่สามารถประหยัดพลังงานจากระบบเก็บสะสมความเย็นแบบเดิมที่ใช้น้ำแข็งได้ถึงร้อยละ ๓๐ และเป็นเทคโนโลยีที่ไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเป็นการรับความช่วยเหลือแบบให้เปล่าจากญี่ปุ่นเพื่อการถ่ายทอดเทคโนโลยีดังกล่าว

ผลกระทบจากที่ลงนามล่าช้า

๑. ให้เกิดความล่าช้าต่อการลงนาม อันเนื่องจากความไม่แน่ใจในการปฏิบัติตามขั้นตอนการอนุมัติลงนามว่าจะต้องนำเสนอรัฐสภาตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญฯ หรือไม่

มาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีความไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติ เนื่องจากได้ครอบคลุมในเรื่องของหนังสือสัญญาระหว่างประเทศอย่างกว้างขวาง ทำให้ พพ. ต้องมีหนังสือถึงกระทรวงการต่างประเทศเพื่อพิจารณาให้ข้อคิดเห็นในกรณีดังกล่าว เพื่อนำมาประกอบการพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรี และเนื่องจากไม่มีกรณีตัวอย่างที่ชัดเจนในกรณีการตีความมาตรา ๑๙๐ มาก่อน ประกอบกับความเห็นของ กต. ที่ให้นำเรื่องนี้เสนอ ครม.พิจารณา พพ. ต้องนำเสนอเรื่องนี้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาถึง ๒ ครั้งคือ เดือนพฤษภาคม ๒๕๕๒ ได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาว่าจะต้องนำเสนอเรื่องนี้ ให้รัฐสภาเห็นชอบหรือไม่ ตามความเห็นของ กต. และในเดือนตุลาคม ๒๕๕๒ ได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติบันทึกความเข้าใจ โดยไม่ต้องนำเสนอรัฐสภา เนื่องจากไม่เข้าข่ายมาตรา ๑๙๐ วรรคสองของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ ทั้งนี้ เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ที่ให้หน่วยงานระบุเหตุผล ขอเท็จจริงในการเสนอเรื่องให้ชัดเจนว่าเป็นกรณีที่อยู่ในข่ายต้องดำเนินการเสนอขอความเห็นชอบจากรัฐสภาหรือไม่

๒. ทำให้การดำเนินโครงการล่าช้าออกไป และส่งผลต่อผลผลิตด้านการประหยัดพลังงานที่ต้องล่าช้าออกไป

เหตุผลที่ต้องเสนอรัฐสภา

ในกรณีนี้ ไม่ได้นำเสนอรัฐสภาให้ความเห็นชอบ ตามมาตรา ๑๙๐ เนื่องจาก ประเทศได้รับประโยชน์ และเป็นความร่วมมือทางวิชาการ โดยไม่มีนัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทย ตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญฯ

ค.๒ ชื่อความตกลง: ธรรมนูญของทบวงการพลังงานหมุนเวียนระหว่างประเทศ

(Statute of the International Renewable Energy Agency – IRENA)

ประเภท: พหุภาคี

**คู่สัญญา: ไทย (กระทรวงพลังงาน) กับสมาชิก IRENA โดยสมบูรณ์ ๘๑ ประเทศ (ให้สัตยาบัน)
และประเทศผู้ลงนามเป็นสมาชิก ๑๔๙ ประเทศ (ณ วันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๔)**

สาระสำคัญโดยย่อของธรรมนูญทบวงการพลังงานหมุนเวียนระหว่างประเทศ

ธรรมนูญ เป็นข้อกำหนดให้ประเทศสมาชิกส่งเสริมความร่วมมือด้านการวิจัย พัฒนา การแลกเปลี่ยนความรู้ ข้อมูล และเทคโนโลยีใหม่ ๆ ด้านการพัฒนาพลังงาน ทั้งนี้ เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินงานร่วมกัน โดยกำหนดหัวข้อสำคัญ ๆ เพื่อให้สมาชิกปฏิบัติตาม ที่สำคัญ ๆ ได้แก่ วัตถุประสงค์และประโยชน์ของสมาชิก แผนงาน/กิจกรรมที่จะดำเนินการภายใต้กรอบความร่วมมือ การเข้าเป็นสมาชิกภาพของประเทศสมาชิกทั้งสมาชิกเริ่มแรกที่ก่อตั้ง และสมาชิกทั่วไป การจัดตั้งองค์กร และตำแหน่งต่างๆ พร้อมอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานของ IRENA เพื่อบริหารจัดการกิจกรรมต่างๆ ของสมาชิกและของทบวงให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ การจัดหางบประมาณ เอกสิทธิ์ และความคุ้มกัน การลงนาม การให้สัตยาบัน และการภาคยานุวัติเป็นต้น

สถานะปัจจุบันของการเข้าเป็นสมาชิก

IRENA ได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๒ กระทรวงพลังงานมีความประสงค์จะเข้าเป็นสมาชิกของทบวงการฯ จึงได้นำเสนอ ครม. เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๒ เพื่อขอความเห็นชอบเข้าเป็นสมาชิก โดยคาดว่าจะสามารถขอความเห็นชอบ ครม. และรัฐสภาได้ทันทีที่จะไปลงนามและให้สัตยาบันเข้าเป็นสมาชิกเริ่มแรก (original members) ได้ ทั้งนี้ ครม. ได้มีมติเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๒ เห็นชอบให้ไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิก โดยให้ รมว. พน. หรือผู้ได้รับมอบหมาย เป็นผู้ลงนามในเอกสาร Statute พร้อมเห็นชอบสนับสนุนเงินงบประมาณ เพื่อเป็นค่าสมาชิก ในการนี้ ครม. แจ้งว่าได้เสนอธรรมนูญ (กฎระเบียบเดิม) ไปเพื่อรัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ และให้ พน. จัดส่งธรรมนูญ จำนวน ๑๔๐๐ ชุดให้รัฐสภาโดยตรง แต่จนถึงขณะนี้กระทรวงพลังงานยังไม่สามารถดำเนินการลงนามเพื่อเข้าเป็นสมาชิก IRENA ได้ เนื่องจากเอกสารธรรมนูญฉบับแปลเป็นภาษาไทยที่นำเสนอ ครม. ในเบื้องต้น ได้มีการปรับปรุงแก้ไขถ้อยคำให้มีความถูกต้องสมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยคณะทำงานเพื่อพิจารณาจัดทำร่างพระราชบัญญัติเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามกฎระเบียบ (ธรรมนูญ) ขององค์การ (ทบวงการ) พลังงานหมุนเวียนระหว่างประเทศ พน. จึงได้มีหนังสือเสนอให้ ครม. นำเอกสารธรรมนูญฉบับภาษาไทยฉบับ

ปรับปรุงใหม่เสนอรัฐสภาแทนฉบับเดิม แต่สถานะล่าสุด สลค. ได้มีหนังสือแจ้งขอให้กระทรวงฯ ทำเรื่องเสนอเข้า ครม. ใหม่โดยขอให้ถอนเรื่องเดิมออก ซึ่งก็เป็นระยะเวลาที่ตรงกับช่วงรอยต่อของการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ ดังนั้น สถานะของประเทศไทยจึงยังไม่สามารถเข้าเป็นสมาชิกเริ่มแรกของ IRENA ได้ เพราะรัฐสภายังไม่ได้ให้ความเห็นชอบ ซึ่งหาก ครม. ภายใต้อาณัติใหม่และรัฐสภาเห็นชอบ พน. ก็จะเป็นเพียงสมาชิกทั่วไป ของ IRENA โดยจะต้องขอเข้าเป็นสมาชิกโดยการทำภาคยานุวัติ และให้สมาชิกอื่น ๆ ของ IRENA เห็นชอบในระยะเวลา ๓ เดือนนับแต่วันยื่นขอเข้าเป็นสมาชิก

พันธกรณีที่ไทยต้องปฏิบัติตามสัญญา/กฎหมาย

ในการเข้าเป็นสมาชิกทบวงการ IRENA ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามดังนี้

๑. ให้สัตยาบันเพื่อเข้าเป็นสมาชิกเริ่มแรก (๒๕ ประเทศแรกของการให้สัตยาบัน)

หรือ

๒. ให้ภาคยานุวัติเพื่อเข้าเป็นสมาชิกปกติ (ตามบทบัญญัติในข้อ ๖ ของ

ธรรมนูญ)

๓. การยอมรับให้ทบวงการเป็นนิติบุคคลและให้มีความสามารถทางกฎหมายเท่าที่อาจจำเป็นในดินแดนแต่ละสมาชิก และตามกฎหมายภายในของแต่ละสมาชิก เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ และเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของทบวงการ (บทบัญญัติในข้อ ๑๓ ของธรรมนูญ)

๔. จ่ายค่าบำรุงสมาชิก (บทบัญญัติข้อ ๑๒ ของธรรมนูญ)

๕. ปฏิบัติตามบทบัญญัติของธรรมนูญของทบวงการพลังงานหมุนเวียนระหว่างประเทศ

โดยรวม

ประโยชน์ที่จะได้รับการเป็นสมาชิก

๑. การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ทางวิชาการและเทคโนโลยี และนวัตกรรมใหม่ ๆ ด้านพลังงานหมุนเวียน

๒. การสร้างเครือข่ายเพื่อเพิ่มช่องทางทางด้านการลงทุนและการตลาดด้านพลังงานหมุนเวียนในอนาคต

๓. การส่งเสริมภาพลักษณ์ของประเทศไทยด้านการพัฒนาพลังงานหมุนเวียนในระดับโลก

๔. การสร้างเสริมขีดความสามารถของบุคลากรด้านพลังงานหมุนเวียน

๕. สร้างอำนาจการต่อรองในนโยบายด้านพลังงานหมุนเวียน

ผลกระทบเนื่องจากลงนามล่าช้า

๑. มาตรา ๑๙๐ ส่งผลให้ประเทศไทยไม่สามารถลงนามในธรรมนูญของ IRENA เพื่อเข้าร่วมเป็นสมาชิกเริ่มแรก (๒๕ ประเทศ) ได้ทัน เพราะต้องนำเรื่องนี้เสนอรัฐสภา ซึ่งมีข้อจำกัดในเรื่องของระยะเวลาของการเปิด-ปิดสมัยประชุม บางครั้งไม่สามารถส่งเรื่องเสนอได้ทันกับระยะเวลาเปิดสมัยประชุม ก็จะทำให้เรื่องค้างการพิจารณาไปจนกว่าจะถึงสมัยประชุมใหม่ ในกรณีนี้ ส่งผลให้ประเทศไทยไม่สามารถเข้าเป็นสมาชิกเริ่มแรกได้ และขณะนี้ก็ยังไม่สามารถเข้าเป็นสมาชิกได้ จึงเสียสิทธิ์ในการเข้าร่วมการพิจารณาด้านการบริหารจัดการและการวางแผนงาน และการได้รับเลือกเข้าเป็นผู้บริหารในคณะกรรมการต่าง ๆ ของ IRENA และไม่มีสิทธิ์ออกเสียงในการพิจารณากิจกรรมสำคัญ ๆ ของ IRENA จนกว่าจะมีสมาชิกภาพโดยสมบูรณ์

๒. ผู้แทนของประเทศไทยที่เข้าร่วมประชุมมีฐานะเป็นผู้สังเกตการณ์ และไม่มีสิทธิ์ในการเสนอความเห็นในประเด็นสำคัญหรือที่จะผลักดันให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศได้ เช่น การประชุมสมัชชา IRENA สมัยแรก เมื่อวันที่ ๓-๖ เมษายน ๒๕๕๔

เหตุผลที่ต้องเสนอรัฐสภา

๑. ธรรมนูญของ IRENA ถือเป็นสนธิสัญญาเนื่องจากเป็นความตกลงที่ประเทศต่าง ๆ ร่วมกันจัดตั้งเป็นองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งจะมีนิติฐานะ และสมาชิกของทบวงการ จะได้รับเอกสิทธิ์ และความคุ้มกันตามความตกลงที่จะจัดทำในภายหลัง

๒. ธรรมนูญของ IRENA เป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ วรรค ๒ เนื่องจากบทบัญญัติของธรรมนูญในข้อ ๑๒ วรรค A กำหนดให้ IRENA มีสถานะเป็นนิติบุคคลระหว่างประเทศ และมีความสามารถตามกฎหมายภายในของสมาชิกที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติการกิจ และเพื่อให้บรรลุความประสงค์ขององค์การ ซึ่งไทยจะต้องออกกฎหมายภายในของไทยมาอนุวัติการ

ค.๓ ชื่อความตกลง: Memorandum of Association Among the Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation (BIMSTEC) for Establishment of BIMSTEC Energy Centre
(บันทึกข้อตกลงเพื่อการจัดตั้งศูนย์พลังงาน BIMSTEC)

ประเภท: พหุภาคี

คู่สัญญา: ไทย กับ บังกลาเทศ ภูฏาน อินเดีย พม่า เนปาล ศรีลังกา

สาระสำคัญ: การจัดตั้งศูนย์พลังงานของ BIMSTEC เพื่อทำหน้าที่เป็นแหล่งรวบรวม ประเมินผล และให้บริการเกี่ยวกับฐานข้อมูลพลังงานของสมาชิก ๗ ประเทศ รวมถึงการพิจารณาส่งเสริม กิจกรรมต่างๆ ด้านพลังงาน ตลอดจนการให้คำแนะนำเกี่ยวกับแผนการดำเนินงานที่สำคัญสำหรับความร่วมมือด้านพลังงานของกลุ่มประเทศสมาชิก

สถานะปัจจุบันของความร่วมมือในบันทึกข้อตกลงฯ

ได้มีการลงนามในบันทึกข้อตกลงเพื่อการจัดตั้งศูนย์พลังงาน BIMSTEC เมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๔ ในช่วงการประชุมรัฐมนตรี BIMSTEC ครั้งที่ ๑๓ ณ นครเนปิตอร์ สหภาพ พม่าและต่อมาเมื่อวันที่ ๗-๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ได้มีการจัดการประชุมคณะทำงาน Task Force on BIMSTEC Energy Centre ตลอดจนการเยี่ยมชมสถานที่ตั้งของศูนย์พลังงาน BIMSTEC ซึ่ง ตั้งอยู่ในบริเวณ Central Power Research Institute (CPRI) Campus ณ เมืองบังกาลอร์และการ ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านพลังงาน BIMSTEC ณ กรุงนิวเดลี ตามลำดับโดยที่ประชุมได้ เห็นชอบในหลักการกับข้อเสนอของที่ประชุมคณะทำงาน Task Force on BIMSTEC Energy Centre Meeting เมื่อวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ เกี่ยวกับทำเลที่ตั้งศูนย์พลังงาน BIMSTEC ณ CPRI เมืองบังกาลอร์ โดยมีแนวคิดให้ BEC เป็นอาคารประหยัดพลังงาน เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และให้ใช้สิ่งอำนวยความสะดวกที่มีอยู่ใน CRPI โดยไม่สร้างอะไรที่ซ้ำซ้อน ทั้งนี้ ที่ประชุมยังมิได้ มีการหารือในรายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้าง อัตราค่าจ้าง การเงิน โดยที่ประชุมได้มีมติให้นำไป หารืออีกครั้งภายหลังจากการประชุม Joint Working Group on establishment of the BIMSTEC Permanent Secretariat ที่จะจัดขึ้น ณ ประเทศบังกลาเทศ เพื่อจะได้นำหลักเกณฑ์ของ BIMSTEC Permanent Secretariat (กลไกการดำเนินงาน งบประมาณ และรายละเอียดอื่นๆ ที่ เกี่ยวข้องกับโครงสร้างและอัตราค่าจ้าง) มาพิจารณาเป็นแนวทางสำหรับโครงสร้างการบริหารศูนย์ พลังงานฯ ในการประชุมคณะทำงาน Task Force on BEC Meeting ครั้งถัดไป ณ ประเทศอินเดีย

พันธกรณีที่ไทยต้องปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลง

๑. การร่วมกับประเทศสมาชิก BIMSTEC ในการเชื่อมโยงและเข้าถึงข้อมูลพลังงานของประเทศสมาชิก
๒. การแลกเปลี่ยนข้อมูล ประสบการณ์ ตลอดจนสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก BIMSTEC ในด้านการอนุรักษ์พลังงาน การใช้พลังงานสะอาด และการพัฒนาพลังงานทดแทน
๓. การส่งผู้แทนไทยร่วมเป็นผู้อำนวยการในสาขากิจกรรมพลังงานเฉพาะด้าน
๔. สนับสนุนงบประมาณรายจ่ายปกติในการดำเนินงานทั่วไปของศูนย์ฯ และงบประมาณรายจ่ายในส่วนของการจะเฉลี่ยเก็บจากทุกประเทศสมาชิก BIMSTEC ในสัดส่วนและตามรูปแบบการจัดการที่จะได้มีความเห็นชอบร่วมกันของประเทศสมาชิก (ปัจจุบันยังมิสามารถหาข้อตกลงร่วมกันในเรื่องการเงินในการจัดตั้งศูนย์พลังงาน BIMSTEC ได้ เนื่องจากในการประชุม Joint Working Group on establishment of the BIMSTEC Permanent Secretariat ครั้งที่ ๔ เมื่อวันที่ ๓๐-๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ณ กรุงธากา ประเทศบังกลาเทศ ยังมิได้ข้อตกลงร่วมกันในเรื่องกลไกการดำเนินงาน งบประมาณ และรายละเอียดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างและอัตรากำลังของสำนักเลขาธิการถาวร BIMSTEC โดยประเทศบังกลาเทศจะเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโส วาระพิเศษ (Special Senior Officials' Meeting) ภายใต้กรอบความร่วมมือ BIMSTEC ระหว่างวันที่ ๑๗-๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๔ ณ กรุงธากา เพื่อพิจารณาหาข้อสรุปในเรื่องร่างความตกลงเพื่อการจัดตั้งสำนักเลขาธิการฯ กลไกการดำเนินงาน งบประมาณ และรายละเอียดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างและอัตรากำลังของสำนักเลขาธิการถาวร BIMSTEC ต่อไป)
๕. รายงานผลความคืบหน้าเกี่ยวกับการจัดตั้งศูนย์พลังงาน BIMSTEC ให้แก่เจ้าหน้าที่อาวุโสและรัฐมนตรีด้านพลังงาน BIMSTEC ครั้งที่ ๓ ในปี ๒๕๕๕ และผู้นำ BIMSTEC ครั้งที่ ๓ ในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๕

ประโยชน์ที่ไทยได้รับจากบันทึกข้อตกลงฯ

๑. ประโยชน์ในด้านการเชื่อมโยงและเข้าถึงข้อมูลพลังงานเชิงลึกของประเทศสมาชิกในกลุ่ม
๒. BIMSTEC ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยสามารถนำมาวางแผนสำหรับการส่งเสริมความมั่นคงด้านพลังงาน ตลอดจนการลงทุนพัฒนาโครงข่ายพลังงาน เพื่อเชื่อมโยงแหล่งพลังงานชนิดต่างๆ การพัฒนาพลังงานทดแทนในภูมิภาคเอเชียกลางและเอเชียใต้

๓. ประโยชน์ในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ความรู้ ตลอดจนสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก BIMSTEC ในด้านการอนุรักษ์พลังงาน การใช้พลังงานสะอาด และการพัฒนาพลังงานทดแทน รวมทั้งผลักดันให้ไทยมีโอกาสนในการให้ความช่วยเหลือ หรือลงทุนด้านพลังงานในอนาคต

๔. เพื่อส่งเสริมและเพิ่มบทบาทของผู้แทนไทยในศูนย์พลังงาน BIMSTEC อย่างเป็นรูปธรรม ในการทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยการบริหาร หรือผู้อำนวยการในสาขากิจกรรมพลังงาน เฉพาะด้าน โดยจะเป็นการเพิ่มบทบาทในการส่งเสริม การแลกเปลี่ยนความรู้และความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก ซึ่งจะผลักดันให้ประเทศไทยมีโอกาสนในการร่วมมือ ให้ความช่วยเหลือ หรือลงทุนด้านพลังงาน ที่จะประโยชน์ร่วมกันได้มากขึ้น อันจะเป็นผลดีต่อการเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงานและประสิทธิภาพของการจัดหาและใช้พลังงานของประเทศไทย

ผลกระทบจากที่ลงนามในบันทึกข้อตกลง

๑. ไทยจะต้องมีการพิจารณาในเรื่องรายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้าง อัตราค่าลังภาระด้านงบประมาณในการส่งเงินอุดหนุนศูนย์พลังงาน BIMSTEC (ทุกปี)

๒. การคัดสรรผู้แทนไทยไปทำงาน ณ ศูนย์พลังงาน BIMSTEC (ระดับ ผอ.สาขา หรือระดับผู้อำนวยการศูนย์ฯ)

เหตุผลที่ต้องเข้าสภา

กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศมีหนังสือแจ้งกระทรวงพลังงาน เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ว่าการลงนามบันทึกข้อตกลงเพื่อการจัดตั้งศูนย์พลังงาน BIMSTEC เข้าข่ายเป็นหนังสือผูกพันสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อนดำเนินการให้มีผลผูกพัน รายละเอียดดังในหนังสือของกระทรวงการต่างประเทศที่แนบ

ผลกระทบจาก มาตรา ๑๙๐

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๒ และรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบ (ตามมาตรา ๑๙๐ แห่งรัฐธรรมนูญ) เมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ในบันทึกข้อตกลงเพื่อการจัดตั้งศูนย์พลังงาน BIMSTEC ซึ่งหากไม่ต้องเข้าสภา บรรทุกข้อตกลงดังกล่าวสามารถลงนามได้แล้วเมื่อ ๑ ปีก่อนหน้านั้น รายละเอียดดังที่กล่าวในความเป็นมาในหัวข้อถัดไป

ความเป็นมาของการจัดตั้งศูนย์พลังงาน BIMSTEC กับมาตราที่ ๑๙๐

๑. การจัดตั้งศูนย์พลังงาน BIMSTEC (BIMSTEC Energy Centre) เป็นความเห็นชอบของที่ประชุมรัฐมนตรีพลังงาน BIMSTEC ครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๘ ณ กรุงนิวเดลี ประเทศอินเดีย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีองค์กรในการประสานงาน อำนวยความสะดวก และส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือด้านพลังงานได้อย่างเข้มแข็ง รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น และทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการด้านกิจกรรมด้านพลังงาน ภายใต้กรอบ BIMSTEC โดยที่ประชุมมอบหมายให้เป็นอินเดียเป็นผู้กร่างบันทึกข้อตกลงเพื่อการจัดตั้งศูนย์พลังงาน

๒. ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๑ ได้มีประชุมระดับรัฐมนตรี BIMSTEC ครั้งที่ ๑๐ โดยที่ประชุมได้เห็นชอบต่อร่างบันทึกข้อตกลงเพื่อการจัดตั้งศูนย์พลังงาน BIMSTEC และเสนอข้อคิดเห็นให้มีการลงนามร่างบันทึกฯ ในช่วงการประชุมสุดยอดผู้นำ BIMSTEC ครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ณ ประเทศอินเดีย

๓. เมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ ผู้แทน พน. (สป พน. และ พพ.) ได้เข้าร่วมประชุมเพื่อเตรียมการเข้าร่วมประชุม BIMSTEC ณ กรุงนิวเดลี ประเทศอินเดีย ที่ทำเนียบรัฐบาลชั่วคราว (ดอนเมือง) และได้รับทราบจากที่ประชุมว่า การลงนามในร่าง MoA สำหรับการจัดตั้งศูนย์พลังงาน BIMSTEC ต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน เพื่อให้สามารถลงนามในช่วงการประชุมสุดยอดผู้นำ BIMSTEC ครั้งที่ ๒ ในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๑

๔. เมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ สป.พน.ได้ขอความอนุเคราะห์จากกรมสนธิสัญญาและกฎหมายระหว่างประเทศ กต. เพื่อให้พิจารณาให้ความเห็นว่าร่าง MoA ดังกล่าวจะเข้าข่ายเป็นหนังสือสัญญากับต่างประเทศที่ต้องขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาด้วยหรือไม่

๕. ต่อมา เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ กรมสนธิสัญญาและกฎหมายระหว่างประเทศ กต. ได้แจ้งให้ พน. ทราบว่า ร่าง MoA ดังกล่าว น่าจะเป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ซึ่ง พน. ในฐานะเจ้าของเรื่องจะต้องเป็นผู้ให้ความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องให้ความเห็นประกอบเพื่อพิจารณาด้วย ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดมาตรา ๑๙๐ วรรคหกของรัฐธรรมนูญฯ อีกทั้งร่าง MoA ดังกล่าวน่าจะเป็นหนังสือสัญญาที่กระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสองของรัฐธรรมนูญฯ ที่ได้กล่าวไว้ว่า “ หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง

หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว"

๖. ดังนั้น เนื่องจากระยะเวลาในการดำเนินการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกระชั้นชิด ทำให้ พน. ไม่สามารถนำเสนอผลการพิจารณาต่อคณะรัฐมนตรีได้ทัน เพื่อให้มีผลต่อการลงนามร่าง MoA ดังกล่าวในช่วงการประชุมสุดยอดผู้นำ BIMSTEC ในวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ณ กรุงนิวเดลี ประเทศอินเดียได้ ดังนั้น สป. พน. จึงได้แจ้ง กต. ว่าทางประเทศไทยไม่สามารถลงนามในร่าง MoA ดังกล่าวได้ เนื่องจากมีข้อจำกัดในเรื่องระยะเวลาในการนำเสนอ กรม. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ รวมทั้งการขออนุมัติ จากรัฐสภา

๗. ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๒ และรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบ (ตามมาตรา ๑๙๐ แห่งรัฐธรรมนูญ) เมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ในบันทึกข้อตกลงเพื่อการจัดตั้งศูนย์พลังงาน BIMSTEC และได้มีการลงนามในบันทึกข้อตกลงเพื่อการจัดตั้งศูนย์พลังงาน BIMSTEC เมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๔ ในช่วงการประชุมรัฐมนตรี BIMSTEC ครั้งที่ ๑๓ ณ นครเนปิดอร์ สหภาพพม่า

หมายเหตุ: ได้แนบตัวอย่าง ๔ ฉบับของหนังสือตอบข้อหารือจากกระทรวงการต่างประเทศในกรณีของความตกลงระหว่างประเทศ (แบบพหุภาคี) ๒ เรื่อง ที่จะเข้าข่ายต้องนำเสนอขอความเห็นชอบจากรัฐสภาตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ หรือไม่ ซึ่งแสดงถึงท่าทีที่ไม่ชัดเจน หรือระมัดระวังอย่างมากจนทำให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องไม่สามารถนำไปอ้างอิงได้ ส่งผลให้เกือบทุกเรื่องต้องนำเสนอรัฐสภา เพื่อมิให้เกิดปัญหาการตีความหรือร้องเรียนภายหลังได้แก่

(๑) ข้อหารือกรณี MOA on BIMSTEC Energy Center

(กต ๐๘๐๔/ ๙๒๑ ลว. ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๑

และ กต๐๘๐๔/ ๓๒๕ ลว. ๒๘ เมษายน ๒๕๕๒)

(๒) ข้อหารือกรณี ASEAN Petroleum Security Agreement (APSA & CERM)

(กต ๐๘๐๕/ ๕๕๒ ลว. ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๑

และ กต ๐๘๐๕/ ๙๑๓ ลว. ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๑)

ด่วนที่สุด
ที่ กต 0804/921



กระทรวงการต่างประเทศ
ถนนศรีอยุธยา กทม. 10400

7 พฤศจิกายน 2551

เรื่อง ขอความเห็นต่อร่าง Memorandum of Association (MOA) เพื่อเป็นกรอบในการจัดตั้งศูนย์พลังงานของ BIMSTEC (BIMSTEC Energy Center)

เรียน ปลัดกระทรวงพลังงาน

อ้างถึง หนังสือกระทรวงพลังงาน ด่วนที่สุด ที่ พน 0206/4529 ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน 2551

ตามหนังสือที่อ้างถึง ขอทราบข้อคิดเห็นต่อร่าง Memorandum of Association (MOA) เพื่อเป็นกรอบในการจัดตั้งศูนย์พลังงานของ BIMSTEC (BIMSTEC Energy Center) และร่าง MOA ดังกล่าวจะเข้าข่ายเป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 190 หรือไม่ ความแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงการต่างประเทศขอเรียนความเห็น ดังนี้

1. ร่าง MOA ดังกล่าวเป็นความตกลงระหว่างประเทศสมาชิก BIMSTEC เพื่อเป็นกรอบในการจัดตั้งศูนย์พลังงานของ BIMSTEC ซึ่งน่าจะเป็นการจัดทำหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 190

2. ประเด็นว่าหนังสือสัญญาดังกล่าวเป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 190 วรรคสอง ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่นั้น โดยที่ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาประเภทนี้ตามที่รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 190 วรรคห้ากำหนด จึงเห็นควรใช้แนวปฏิบัติที่ผ่านมา กล่าวคือ กระทรวงพลังงานซึ่งเป็นส่วนราชการเจ้าของเรื่องจะต้องเป็นผู้ให้ความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องให้ความเห็นประกอบเพื่อพิจารณาด้วย ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา 190 วรรคหกของรัฐธรรมนูญฯ

3. กระทรวงการต่างประเทศมีความเห็นว่าร่าง MOA ดังกล่าวเป็นความตกลงจัดตั้งศูนย์พลังงานของ BIMSTEC ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยในการประสานงานและส่งเสริมความร่วมมือในกิจกรรมด้านต่างๆ ในภาคพลังงานของ BIMSTEC รวมทั้งการส่งเสริมการค้าการลงทุนในภาคพลังงานและการเชื่อมโยงโครงข่ายท่อก๊าซ เมื่อคำนึงถึงคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 6-7/2551 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2551 เกี่ยวกับคำแถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชา ฉบับลงวันที่วันที่ 18 มิถุนายน 2551¹ ด้วยแล้ว

¹ หนังสือสัญญาใดที่คณะรัฐมนตรีจะไปดำเนินการทำกับประเทศอื่นหรือกับองค์การระหว่างประเทศที่มีลักษณะของหนังสือสัญญาที่อาจมีผลเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรืออาจมีผลเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญา หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศก็นำหนังสือสัญญานั้นต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภาก่อนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 วรรคสองและสาม ส่วนหนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญานั้น มีความชัดเจนของถ้อยคำอยู่แล้ว แต่สำหรับหนังสือสัญญาที่มีผลการกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง และหนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ นั้น เป็นเรื่องที่ทำหนังสือสัญญาจะต้องใคร่ครวญให้รอบคอบก่อนที่จะดำเนินการทำหนังสือสัญญา

ร่าง MOA ดังกล่าวจึงน่าจะเป็นหนังสือสัญญาที่ผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ตามมาตรา 190 วรรคสองของรัฐธรรมนูญฯ ที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อนดำเนินการให้มีผลผูกพัน

4. ควรเพิ่มข้อบทเกี่ยวกับการมีผลบังคับใช้ (entry into force) ดังนี้

"This Memorandum of Association shall enter into force after each signatory State has made notification in writing to all the other signatory States of the completion of its internal procedures necessary for entry into force of this Memorandum of Association."

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นายวีรชัย พลาศรัย)

อธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย

ปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงการต่างประเทศ

กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย

กองพัฒนางานกฎหมายระหว่างประเทศ

โทรศัพท์ 0 2643 5000 ต่อ 1136

โทรสาร 026435041

ดังกล่าว โดยต้องพิจารณาว่าหากกระทำไปแล้วจะก่อให้เกิดผลกระทบหรือมีผลผูกพันตามประเภทของหนังสือสัญญาที่รัฐธรรมนูญมาตรา 190 วรรคสองบัญญัติไว้หรือไม่ แล้วจึงตัดสินใจว่าจะต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่

ส่วนที่สิบ

ที่ กต 0804/ 325



กระทรวงการต่างประเทศ

ถนนศรีอยุธยา กทม. 10400

28 เมษายน 2552

เรื่อง การพิจารณาร่าง Memorandum of Association (MOA) เพื่อเป็นกรอบในการจัดตั้งศูนย์พลังงาน
ของ BIMSTEC (BIMSTEC Energy Center)

เรียน ปลัดกระทรวงพลังงาน

อ้างถึง หนังสือกระทรวงพลังงาน ส่วนที่สิบ ที่ พน 0206/1267 ลงวันที่ 30 มีนาคม 2552

ตามหนังสือที่อ้างถึงแจ้งพัฒนาการเกี่ยวกับร่าง Memorandum of Association (MOA) เพื่อเป็นกรอบในการจัดตั้งศูนย์พลังงานของ BIMSTEC (BIMSTEC Energy Center) ที่กระทรวงการต่างประเทศได้เคยให้ความเห็นไปแล้ว พร้อมทั้งขอความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และการมีผลใช้บังคับของความตกลงในกรณีที่ไม่มีการมีผลใช้บังคับ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงการต่างประเทศ ขอเรียนความเห็น ดังนี้

1. หากไม่มีข้อบทว่าด้วยการมีผลใช้บังคับ (Entry into Force) ในร่าง MOA การมีผลใช้บังคับจะเป็นไปตามกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ที่ประมวลไว้ในอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 ข้อ 24 (2) กล่าวคือ สนธิสัญญาที่ไม่มีข้อบทว่าด้วยการมีผลใช้บังคับ (Entry into Force) จะมีผลใช้บังคับเมื่อทุกประเทศที่ร่วมในการเจรจาได้แสดงความยินยอมที่จะผูกพันตามสนธิสัญญา ดังนั้น MOA จะมีผลใช้บังคับเมื่อประเทศสมาชิก BIMSTEC ทั้งหมดได้ลงนาม ทั้งนี้ สำหรับประเทศไทย จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อนลงนาม

2. การที่ประเทศไทยอาจต้องรวมออกค่าใช้จ่ายของสถาบัน (Institutional Expenditure) และของโครงการ (Programme Expenditure) ตามข้อ 4 ของร่าง MOA นั้น มีประเด็นพิจารณาว่าการร่วมออกค่าใช้จ่ายดังกล่าวจะมีผลผูกพันงบประมาณประเทศอย่างมีนัยสำคัญตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งส่วนราชการเจ้าของเรื่องและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณจะต้องเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นายวิรัช ปลอดภัย)

อธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย

ปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงการต่างประเทศ

กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย

กองพัฒนางานกฎหมายระหว่างประเทศ

โทรศัพท์ 0 2643 5000 ต่อ 1136

โทรสาร 026435041



ที่ กต 0805/552

กระทรวงการต่างประเทศ

ถนนศรีอยุธยา กทม. 10400

23 กรกฎาคม 2551

เรื่อง ร่างความตกลงอาเซียนว่าด้วยความมั่นคงทางปิโตรเลียม (ASEAN Agreement)

Petroleum Security

เรียน ปลัดกระทรวงพลังงาน

สำนักความร่วมมือระหว่างประเทศ

เลขรับที่.....๒๒

ลงวันที่.....

อ้างถึง หนังสือกระทรวงพลังงาน ด่วนมาก ที่ พน 0206/2161 ลงวันที่ 7 กรกฎาคม 2551 เวลา.....น.

ตามหนังสือที่อ้างถึง ขอให้กรมสนธิสัญญาและกฎหมายพิจารณาร่างความตกลงอาเซียนว่าด้วยความมั่นคงทางปิโตรเลียม (ASEAN Petroleum Security Agreement: APSA) และร่างมาตรการการตอบสนองต่อภาวะฉุกเฉิน (Mechanism for the Operationalisation of the Coordinated Emergency Response Measures: CERM) ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมใน APSA ฉบับเดิม เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2529 และขอให้พิจารณาเพิ่มเติมด้วยว่า ร่างความตกลง APSA ดังกล่าวจะเข้าข่ายเป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องขอรับความเห็นชอบจากรัฐสภาด้วยหรือไม่ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กรมสนธิสัญญาและกฎหมายพิจารณาแล้ว ขอเรียนความเห็น ดังนี้

1. โดยที่ร่างความตกลงอาเซียนว่าด้วยความมั่นคงทางปิโตรเลียม (APSA) และร่าง Mechanism for the Operationalisation of the Coordinated Emergency Response Measures (CERM) ได้มีการจัดทำขึ้นเพื่อช่วยเหลือประเทศสมาชิกในภาวะวิกฤตเนื่องจากการขาดแคลนน้ำมัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการสร้างความมั่นคงทางพลังงานของไทยด้วย ดังนั้น หากกระทรวงพลังงานสามารถปฏิบัติตามพันธกรณีที่ระบุไว้ในร่าง APSA และร่าง CERM ได้ตามพระราชบัญญัติที่รักษาการอยู่ได้โดยครบถ้วนภายใต้งบประมาณที่ได้กำหนดไว้ โดยไม่ต้องออกหรือแก้ไขพระราชบัญญัติอีก กระทรวงพลังงานก็สามารถลงนามได้หลังจากที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนตามมาตรา 190 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

2. เห็นควรแก้ไขด้วยคำเล็กน้อย ดังนี้

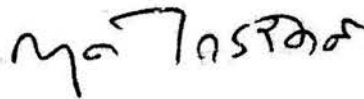
2.1 เปลี่ยนคำว่า "Schedule" ใน Article 3.2.1 (b) (iii) และใน Article 7.5 ของร่างความตกลง APSA เป็น "Annex" และ เติมคำว่า "Annex" ในส่วนหัวกระดาษของร่าง Mechanism for the Operationalisation of the Coordinated Emergency Response Measures (CERM)

2.2 ในร่าง Mechanism for the Operationalisation of the Coordinated Emergency Response Measures (CERM) ตัดคำว่า “would” ในวรรคที่สองของตารางในส่วนของ “Governing Board” (ในหน้าที่ 3) ออก

3. ร่างความตกลง APSA ฉบับนี้ เป็นความตกลงระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันรัฐบาลไทย ดังนั้น ร่างความตกลง APSA พร้อมร่าง Mechanism for the Operationalisation of the Coordinated Emergency Response Measures (CERM) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของร่างความตกลง APSA รวมทั้งบุคคลผู้ลงนาม จะต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบในการลงนามและการให้สัตยาบันก่อน

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นายกฤต ไกรจิตติ)

อธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย
ปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงการต่างประเทศ

กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย

กองสนธิสัญญา

โทร. 0 2643 5000 ต่อ 1048

โทรสาร 0 2643 5030

ด่วนที่สุด

ที่ กต 0805/913



กระทรวงการต่างประเทศ

ถนนศรีอยุธยา กทม. 10400

5 พฤศจิกายน 2551

เรื่อง ร่างความตกลงอาเซียนว่าด้วยความมั่นคงทางปิโตรเลียม (ASEAN Petroleum Security Agreement - APSA)

เรียน ปลัดกระทรวงพลังงาน

อ้างถึง หนังสือกระทรวงพลังงาน ด่วนที่สุด ที่ พน 0206/4411 ลงวันที่ 27 ตุลาคม 2551

ตามหนังสือที่อ้างถึง ขอให้กรมสนธิสัญญาและกฎหมายพิจารณาเพิ่มเติมว่า ร่างความตกลงอาเซียนว่าด้วยความมั่นคงทางปิโตรเลียม (ASEAN Petroleum Security Agreement - APSA) และร่างมาตรการตอบสนองต่อภาวะฉุกเฉิน (Mechanism for the Operationalisation of the Coordinated Emergency response Measures - CERM) จะเข้าข่ายเป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องขอรับความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หรือไม่ จะแยกแจ้งแล้วนั้น

กรมสนธิสัญญาและกฎหมายพิจารณาแล้ว ขอเรียนดังนี้

1. โดยที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 6-7/2551 เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2551 เกี่ยวกับคำแถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชา ฉบับลงวันที่ 18 มิถุนายน 2551 ระบุว่า "หนังสือสัญญา หมายถึง ความตกลงระหว่างประเทศทุกประเภทที่จัดทำขึ้นระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ ในรูปแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษร และอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะถูกบันทึกไว้ในเอกสารฉบับเดียวหรือหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกันและไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร...." ดังนั้น ร่างความตกลงฯ น่าจะเข้าข่ายเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนดำเนินการให้มีผลผูกพัน

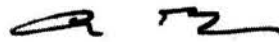
2. สำหรับประเด็นว่า ร่างความตกลงฯ นี้ เป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา 190 วรรคสอง ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาด้วยหรือไม่นั้น ขอเรียนว่าโดยที่ขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 190 วรรคห้า กำหนด จึงเห็นควรใช้แนวปฏิบัติที่ผ่านมา กล่าวคือ ส่วนราชการเจ้าของเรื่องจะต้องเป็นผู้ให้ความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องให้ความเห็นประกอบเพื่อการพิจารณาด้วย ทั้งนี้ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 กันยายน 2550 เรื่องความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น

อนึ่ง ในกรณีที่มีปัญหาตาม มาตรา 190 วรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้ชี้ขาด ตามมาตรา 190 วรรคหก ของรัฐธรรมนูญ

3. กรมสนธิสัญญาฯ ขอทบทวนความเห็นตามหนังสือที่ กต 0805/552 ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2551 และขอเรียนว่า ร่างความตกลงดังกล่าว มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการขอมาตรการ เพื่อป้องกันภาวะฉุกเฉินด้านความมั่นคงทางปิโตรเลียม ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 6-7/2551 เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2551 เกี่ยวกับคำแถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชา ฉบับลงวันที่ 18 มิถุนายน 2551¹ และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2551 เรื่อง การลงนามเอกสารสำคัญ ในช่วงการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน ครั้งที่ 40 และการประชุมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง กรมสนธิสัญญาฯ จึงมีความเห็นว่า ร่าง APSA และร่าง CERM น่าจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้าการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ จึงต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อนดำเนินการให้มีผลผูกพัน

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ



(นายวิรัช พลาศรี)

อธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย

ปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงการต่างประเทศ

กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย

กองสนธิสัญญา

โทร. 0 2643 5000 ต่อ 1046

โทรสาร 0 643 5030

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ

นายคุรุจิต นาครทรรพ
(Dr. KURUJIT NAKORNTHAP)



ตำแหน่งปัจจุบัน

รองปลัดกระทรวงพลังงาน
(Deputy Permanent Secretary,
Ministry of Energy)

วัน/เดือน/ปีเกิด

๑๓ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๘ (ค.ศ. ๑๙๕๕)

ศาสนา

พุทธ

สถานภาพสมรส

สมรส (มีบุตร ๒ คน)

ประวัติการศึกษา/อบรม

การศึกษา

- มัธยมศึกษาตอนปลาย จากโรงเรียนวชิราวุธวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๑๖
- B.S. (with Special Distinction) in Petroleum Engineering,
- University of Oklahoma, U.S.A พ.ศ. ๒๕๒๐ (ค.ศ. ๑๙๗๗)
- M.S. in Petroleum Engineering, University of Oklahoma, U.S.A. พ.ศ. ๒๕๒๒
(ค.ศ. ๑๙๗๙)
- Ph.D. in Petroleum Engineering, University of Oklahoma, U.S.A. พ.ศ. ๒๕๒๖
(ค.ศ. ๑๙๘๓)

การอบรม

- The Sixteenth Top Management Program, by Asian Institute of Management (AIM), Bali, Indonesia (๒๐ มิถุนายน – ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๓๗)

- Advanced Management Program for Oil and Gas Company Managers, by American Graduate School of International Management (Thunderbird), U.S.A. (๑๔ - ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๓๙)
- Oil and Gas Management Executive Session, by ENSPM Formation Industrie/ Institut Francais Du Petrole's Centre for Economics and Management, at Rueil-Malmaison Cedex, France; (๒๕ มิถุนายน - ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๓)
- หลักสูตรนักบริหารระดับสูง (นบส.) รุ่นที่ ๔๖ (ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์) จัดโดย สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.), กรุงเทพฯ (สิงหาคม ๒๕๔๘ - กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙)
- Senior Executive Programme (SEP60), at the London Business School, U.K. (๑๐ กันยายน - ๖ ตุลาคม ๒๕๔๙)
- หลักสูตร Director Accreditation Program (DAP 64/2007), Audit Committee Program (ACP 32/2010), Role of Compensation Committee (RCC 21/2011) สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (IOD)
- หลักสูตรวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) รุ่นที่ ๕๑ (ตุลาคม ๒๕๕๑ - กันยายน ๒๕๕๒)
- หลักสูตรนักบริหารการยุติธรรมทางปกครองระดับสูง (บยป.) รุ่นที่ ๒ (เมษายน - ตุลาคม ๒๕๕๔)
- หลักสูตรผู้บริหารระดับสูงด้านการค้า การพาณิชย์ และอุตสาหกรรม (TEPCoT) รุ่นที่ ๓ (สถาบันวิทยาการการค้า, มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย, มกราคม - กรกฎาคม ๒๕๕๓)
- หลักสูตร ผู้นำ นำนการเปลี่ยนแปลง (Leadership for Change) รุ่นที่ ๒ (มีนาคม - เมษายน ๒๕๕๔), มูลนิธิสัมมาชีพ / เครือมดิชน

ตำแหน่งอื่น ๆ ในปัจจุบัน

- กรรมการ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.)
- กรรมการ บริษัท เอสโซ่ (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน)
- กรรมการ บริษัท ผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน) - (EGCO)
- กรรมการและเลขาธิการ สมาคมไทย - มาเลเซีย (Thai - Malaysian Association)
- กรรมการ (Council of Trustees) มูลนิธิเพื่อสถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย
- นายกสมาคมนักเรียนเก่าวชิราวุธวิทยาลัย ในพระบรมราชูปถัมภ์

ประสบการณ์การทำงานที่สำคัญในอดีต

- วิศวกรปิโตรเลียม ระดับ ๘ & ๙ วช. กรมทรัพยากรธรณี / กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ
- หัวหน้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร ขององค์กรร่วมไทย – มาเลเซีย ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์, Malaysia (Chief Executive Officer (CEO), Malaysia-Thailand Joint Authority (MTJA))
- ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ กระทรวงพลังงาน
- ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการสำนักความร่วมมือระหว่างประเทศ กระทรวงพลังงาน
- รักษาการหัวหน้าสำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงพลังงาน
- รองอธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ
- ประธานกรรมการและกรรมการอิสระ บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)
- รองปลัดกระทรวงพลังงาน
- กรรมการอิสระ/กรรมการตรวจสอบ บริษัท ผลิตไฟฟ้าราชบุรีโฮลดิ้ง จำกัด (มหาชน)
- อธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ

ผลการทำงานที่สำคัญ

ดร. ศุภจิตฯ เริ่มรับราชการที่กรมทรัพยากรธรณีเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๖ ในตำแหน่งวิศวกรปิโตรเลียม และ ตลอดระยะเวลาเกือบ ๓๐ ปี ที่ได้ปฏิบัติหน้าที่สำคัญๆ ในการบริหารราชการ กำกับดูแลการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมของประเทศ รวมทั้งการวางนโยบายด้านพลังงานของชาติ การยกย่องและปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม กฎหมายว่าด้วยองค์กรร่วมไทย - มาเลเซีย การบริหารสัมปทานปิโตรเลียม การเจรจาการค้าก๊าซธรรมชาติ การเจรจาเขตทางทะเล เพื่อจัดสรรทรัพยากรกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งส่งผลให้ประเทศไทยมีการสำรวจและพัฒนาแหล่งน้ำมันและก๊าซธรรมชาติเพิ่มมากขึ้น และมีปริมาณสำรองปิโตรเลียมเพิ่มสูงขึ้น ก่อให้เกิดการจ้างงาน ถ่ายทอดเทคโนโลยีแก่คนไทย สร้างรายได้เข้ารัฐทั้งทางตรงและทางอ้อม และสร้างอุตสาหกรรมด้านพลังงานและอุตสาหกรรมปิโตรเคมีต่อเนื่องเป็นมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจของประเทศ ดร. ศุภจิตฯ ยังมีส่วนสำคัญในการผลักดันนโยบายสร้างเสริมและพัฒนาเยาวชนไทยให้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในวิทยาการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมเพื่อทดแทนการพึ่งพาคนต่างชาติทั้งในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต ควบคู่กับการแสวงหาความร่วมมือด้านพลังงานกับต่างประเทศอย่างต่อเนื่องอีกด้วย

ก่อนหน้านี้ ดร. กุรุจิตฯ จะดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวงพลังงานเมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ นั้น ดร.กุรุจิตฯ เคยดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ในวงราชการและด้านต่างประเทศหลายตำแหน่งด้วยกัน อาทิเช่น ตำแหน่งอธิบดีกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ, ประธานกรรมการบริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน), หัวหน้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร (CEO) ขององค์กรร่วม ไทย – มาเลเซีย ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย และเป็นกรรมการอิสระและกรรมการตรวจสอบของบริษัทผลิตไฟฟ้าราชบุรีโฮลดิ้ง จำกัด (มหาชน) เป็นต้น

เครื่องราชอิสริยาภรณ์

- ประถมาภรณ์ช้างเผือก (ป.ช.)
- ประถมาภรณ์มงกุฎไทย (ป.ม.)



ห้องสมุดกฎหมายมหาชน
ศาลปกครอง

[illegible]

