

ด่วนที่สุด

ที่ กต 1202/300



คำนำเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รับที่ 3144
รับที่ 40053 วันที่ 11.00
☒ ก่อนประชุมฯ
☐ หลังประชุม
☐ แจกที่ประชุม
☐ ไม่แจกที่ประชุม

กระทรวงการต่างประเทศ

ถนนศรีอยุธยา กทม.10400

3 พฤษภาคม 2553

เรื่อง การขอความเห็นชอบเพื่อลงนามในร่างปฏิญญาร่วม (Joint Declaration)

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ความเห็นประกอบเรื่องเพื่อพิจารณา
เรื่องที่.....

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0505/6829

ลงวันที่ 30 เมษายน 2553

- 4 พ.ค. 2553

ยึดเข้าวารสาร

ตามหนังสือที่อ้างถึง ขอรับความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องเรื่องการขอความเห็นชอบเพื่อลงนามในร่างปฏิญญาร่วมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน (Joint Declaration) และร่างเอกสาร Concept Paper ที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในวันที่ 4 พฤษภาคม 2553 ความแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงการต่างประเทศ ขอเรียนดังนี้

1. ความเห็นด้านสาระัตถะ

1.1 กระทรวงการต่างประเทศไม่มีข้อขัดข้องต่อสาระในภาพรวมของร่างปฏิญญาร่วมฯ และร่าง Concept Paper ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะหากกระทรวงกลาโหมของทุกประเทศสมาชิกอาเซียนให้การสนับสนุนและหากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องสามารถปฏิบัติได้ตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ดี กระทรวงการต่างประเทศมีข้อสังเกตว่า การระบุจำนวนและรายชื่อประเทศคู่เจรจาที่จะเชิญเข้าร่วมกลไกการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนบวกแปดที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ ดังที่ปรากฏในร่างปฏิญญาร่วม ข้อ 12 และร่าง Concept Paper เรื่องรูปแบบและองค์ประกอบ ข้อ 11 อาจสร้างปัญหาอุปสรรคให้กับอาเซียนในอนาคต ในกรณีที่บางประเทศคู่เจรจาที่อ้างถึงไม่ตอบสนองเจตนารมณ์ฝ่ายกลาโหมอาเซียนหรือส่งผู้แทนในระดับที่ต่ำกว่ารัฐมนตรีเข้าร่วมประชุมฯ ดังนั้น หากสามารถแก้ไขร่างปฏิญญาฯ และ Concept Paper ที่เกี่ยวข้อง อาจพิจารณาเลียงการระบุจำนวนและรายชื่อประเทศคู่เจรจาในเอกสารดังกล่าว ซึ่งจะเผยแพร่ต่อสาธารณชนภายหลังการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน

อนึ่งโดยที่เรื่องกลไกการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนบวกแปดเป็นเรื่องสำคัญและมีนัยต่อความสัมพันธ์ภายนอกของอาเซียนและต่อโครงสร้างสถาปัตยกรรมด้านความมั่นคงในภูมิภาค (regional architecture) จึงคงมีการพิจารณาเรื่องนี้ต่อไปในกรอบของคณะมนตรีประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community Council) ตามกฎบัตรอาเซียน

1.2 ในส่วนของภาพรวมเรื่องปฏิสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายกลาโหมอาเซียนกับประเทศคู่เจรจาในระยะยาวนั้น กระทรวงการต่างประเทศมีข้อคิดเห็นเพิ่มเติมว่าควรมีการ

ประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างทั้งสองฝ่ายเพื่อช่วยกำหนดลำดับความสำคัญของสาขาความร่วมมือระหว่างกันที่ชัดเจน และที่จะเกื้อกูลต่อการดำเนินการของการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนในเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่ออาเซียน เช่นการบริหารจัดการภัยพิบัติและการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ เป็นต้น

2. ความเห็นด้านกฎหมาย

2.1 โดยที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 6-7/2551 เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2551 เกี่ยวกับคำแถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชา ฉบับลงวันที่ 18 มิถุนายน 2551 ระบุว่า "หนังสือสัญญาหมายถึง ความตกลงระหว่างประเทศทุกประเภทที่จัดทำขึ้นระหว่างประเทศไทยหรือองค์การระหว่างประเทศ ในรูปแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษร และอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะถูกบันทึกไว้ในเอกสารฉบับเดียวหรือหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกันและไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร..." และระบุว่า "ปกติคำแถลงการณ์ร่วมที่ไม่ประสงค์จะให้ผลทางกฎหมายนั้นไม่มีความจำเป็นต้องลงนาม..." ดังนั้น ร่างปฏิญญาร่วมฯ ซึ่งลงนามโดยรัฐมนตรีกลาโหมของประเทศไทยและอาเซียน 10 ประเทศ น่าจะเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา 190 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีก่อนดำเนินการให้มีผลผูกพัน (ลงนาม) และจะต้องได้รับหนังสือมอบอำนาจเต็ม (Full Powers) ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

2.2 ในส่วนของเอกสาร Concept Paper ทั้ง 2 ฉบับนั้น เป็นเอกสารแนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบ องค์ประกอบ วิธีการ และกระบวนการของการประชุมฯ ซึ่งจะถูกรับรอง (adopt) ทันทีโดยผลของการลงนามในร่างปฏิญญาฯ แต่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของร่างปฏิญญาฯ ดังนั้น เอกสาร Concept Paper ทั้ง 2 ฉบับ จึงไม่น่าจะเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญฯ ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น แต่โดยที่เอกสารทั้ง 2 ฉบับถูกรับรองด้วยผลของร่างปฏิญญาฯ และมีสาระผูกพันเชิงนโยบายต่อรัฐบาลไทย ส่วนราชการเจ้าของเรื่องจึงควรเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาพร้อมกับร่างปฏิญญาฯ

2.3 สำหรับประเด็นว่า ร่างปฏิญญาฯ เป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา 190 วรรคสองที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาด้วยหรือไม่นั้น ขอเรียนว่า โดยที่ขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 190 วรรคห้ากำหนด จึงเห็นควรใช้แนวปฏิบัติที่ผ่านมา กล่าวคือ ส่วนราชการเจ้าของเรื่องจะต้องเป็นผู้ให้ความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องให้ความเห็นประกอบเพื่อการพิจารณาด้วย ทั้งนี้ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 กันยายน 2550 เรื่องความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย - ญี่ปุ่น

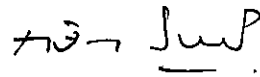
อนึ่ง ในกรณีที่มีปัญหาตามมาตรา 190 วรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้ชี้ขาด ตามมาตรา 190 วรรคหก ของรัฐธรรมนูญฯ

โดยที่ร่างปฏิญญาฯ มีสาระสำคัญในการรับรองเอกสารแนวความคิด 2 ฉบับ (ย่อหน้า 10 และย่อหน้า 11) กำหนดให้จัดการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน กับรัฐมนตรีกลาโหมประเทศคู่เจรจา (ADMM-Plus) ครั้งแรกขึ้น โดยใช้รูปแบบของการประชุมรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียนบวกแปด (ADMM+8) ประกอบด้วยประเทศสมาชิกอาเซียนสิบประเทศ

และประเทศคู่เจรจาแปดประเทศ (ย่อหน้า 12) และเน้นย้ำถึงความสำคัญและพัฒนาการของความร่วมมือทางด้านกลาโหมในกรอบรัฐมนตรีกลาโหมอาเซียน จึงไม่น่าจะเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ดังนั้น หากส่วนราชการเจ้าของเรื่องสามารถปฏิบัติได้ตามกฎหมายและข้อบังคับโดยไม่ต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา ร่างปฏิญญาก็ไม่น่าจะเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา 190 วรรคสองที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ก่อนดำเนินการให้มีผลผูกพัน (ลงนาม)

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(กษิต ภิรมย์)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

กรมอาเซียน

กองอาเซียน 1

โทร. 0 2643 5000 ต่อ 4482

โทรสาร 0 2643 5226