

ด่วนที่สุด
ที่ กต ๐๔๐๒/๙๐๐



สำนักเลขาธิการรัฐมนตรี
รับที่ ๗๙๕๖ ส.๒๕๓
วันที่ 22 ต.ค. 2553 10.05

กระทรวงการต่างประเทศ
ถนนศรีอยุธยา กทม. ๑๐๕๐๐

๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๓

เรื่อง การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ และ
ความตกลงเกี่ยวกับการอนุวัติภาค ๑๑ ของอนุสัญญาฯ

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง ๑. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/ว (ล) ๒๓๓๓๐
ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๐

๒. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๑๖๖๘๔
ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๓

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. สรุปสาระสำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล และ
ความตกลงเกี่ยวกับการอนุวัติภาค ๑๑ ของอนุสัญญาฯ
๒. องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฎหมายทะเลและเขตทางทะเล
ของประเทศไทย
๓. สรุปผลการสัมมนาเกี่ยวกับการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ
๔. รายงานการประชุมคณะกรรมการกฎหมายทะเลและเขตทางทะเลของประเทศไทย
๕. ร่างคำประกาศตามข้อ ๓๑๐ และข้อ ๒๙๘ ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วย
กฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ และคำแปล

ด้วยกระทรวงการต่างประเทศขอเสนอเรื่อง การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา
สหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ และความตกลงเกี่ยวกับการอนุวัติภาค ๑๑ ของ
อนุสัญญาฯ มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เรื่องเดิม และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

๑.๑ ไทยได้ลงนามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒
เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๒๕ (ด้วยบทและคำแปลอนุสัญญาฯ ตลอดจนสาระสำคัญปรากฏตาม
สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑) ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2527 จัดตั้งคณะกรรมการ
กฎหมายทะเลและเขตทางทะเลแห่งประเทศไทย ซึ่งมีปลัดกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธาน
และประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการ และภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต่างๆ โดยมีอำนาจหน้าที่พิจารณา
เตรียมการการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ (องค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฎหมาย
ทะเลและเขตทางทะเลของประเทศไทย ปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒)

๑.๒ คณะรัฐมนตรีมีมติตามการเสนอของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เห็นชอบในหลักการการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ และให้กระทรวงการต่างประเทศเร่งรัดการดำเนินการ โดยหารือแนวทางที่เป็นไปได้ในการจัดทำกฎหมายกลางเพื่อให้ครอบคลุมทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องเพื่อรองรับการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ โดยหารือกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

๑.๓ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๓ เกี่ยวกับการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. [ว่าด้วยการอนุวัติการตามความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการขนส่งข้ามพรมแดนภายในอนุภูมิภาคสุมาตรา-อินโดจีนตอนบน (The GMS Agreement)] และร่างพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (ว่าด้วยการอนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒) ให้กระทรวงการต่างประเทศเร่งรัดดำเนินการเกี่ยวกับการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

โดยที่อนุสัญญาฯ มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางทะเลทุกมิติ จึงมีบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ บางข้อบทที่อาจพิจารณาได้ว่า อนุสัญญาฯ อาจเข้าข่ายเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตทางทะเลของไทย และเป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา รวมทั้งเป็นหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมอย่างกว้างขวาง ซึ่งตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ต้องดำเนินการเพื่อขอความเห็นชอบของรัฐสภา

อนึ่ง โดยที่อนุสัญญาฯ เป็นหนังสือสัญญาที่ได้จัดทำไปแล้วก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามวรรคสาม ของมาตรา ๑๙๐ ทั้งนี้ ในส่วนการดำเนินการตามวรรคสี่ ของมาตรา ๑๙๐ นั้น กระทรวงการต่างประเทศได้นำอนุสัญญาดังกล่าวเผยแพร่ในเว็บไซต์ของกระทรวงการต่างประเทศ และยังได้จัดสัมมนาตามที่ระบุในข้อ ๑ ข้างต้น เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ ระดมความเห็น และแลกเปลี่ยนทัศนะเกี่ยวกับเรื่องนี้ ระหว่างภาคส่วนที่เกี่ยวข้องแล้ว

๓. ข้อเท็จจริง

๓.๑ กระทรวงการต่างประเทศได้ดำเนินการจัดประชุมสัมมนาเกี่ยวกับการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ๒ ครั้ง เมื่อเดือนสิงหาคม ๒๕๕๒ และเดือนกันยายน ๒๕๕๒ เพื่อระดมความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนส่วนราชการ และรับฟังความเห็นจากภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งที่ประชุมได้แสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางทั้งผลดี ผลเสียของการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ตลอดจนแนวทางการออกกฎหมายอนุวัติการอนุสัญญาฯ ในลักษณะกฎหมายกลางหรือกฎหมายเฉพาะเพื่อรองรับพันธกรณีในแต่ละกิจกรรมทางทะเล รวมถึงความเป็นไปได้ในการจัดทำคำประกาศตามข้อ ๓๑๐ ของอนุสัญญาฯ เพื่อให้สามารถออกกฎหมายเพื่อรองรับพันธกรณีตามอนุสัญญาฯ ในภายหลังจากที่ไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ แล้ว (สรุปผลการสัมมนาฯ ปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๓)

๓.๒ เมื่อกระทรวงการต่างประเทศได้รับทราบข้อคิดเห็นและข้อมูลต่างๆ ตามข้อ ๓.๑ แล้ว จึงได้จัดประชุมคณะกรรมการกฎหมายทะเลและเขตทางทะเลของประเทศไทย ๔ ครั้ง

เพื่อพิจารณาแนวทางการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ รวมทั้งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอนุวัติการตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล พ.ศ. ๒๕๒๕ และความตกลงเกี่ยวกับการอนุวัติภาค ๑๑ ของสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล พ.ศ. ๒๕๒๕ พ.ศ. ซึ่งเป็น “ร่างกฎหมายกลาง” โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายังคงเห็นว่า “ร่างกฎหมายกลาง” ดังกล่าวมีลักษณะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ควบคุมดูแลการดำเนินกิจกรรมทางทะเลหลายฉบับที่มีหลักการและเนื้อหาสาระต่างกัน จึงเห็นว่าไม่อาจแก้กฎหมายทุกฉบับโดยกฎหมายกลางเพียงฉบับเดียวได้ ซึ่งในที่สุด ในการประชุมของคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๒ ที่ประชุมจึงมีมติเห็นชอบให้เสนอให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ด้วยการให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ โดยให้จัดทำคำประกาศตามข้อ ๓๑๐ ของอนุสัญญาฯ แทน โดยไม่จำเป็นต้องแก้ไข/เพิ่มเติมกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเสร็จก่อน โดยเห็นพ้องว่า การรอแก้ไขกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องทั้งหมดจะใช้เวลานาน ซึ่งการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ถ้าช้าต่อไปจะทำให้ประเทศไทยเสียโอกาสในการใช้สิทธิตามอนุสัญญาฯ เพื่อรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล (รายงานการประชุมคณะกรรมการฯ ๔ ครั้ง ปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๔)

๓.๓ ข้อ ๓๑๐ ของอนุสัญญาฯ กำหนดว่า ไม่ห้ามรัฐทำคำประกาศหรือคำแถลงโดยมุ่งที่จะทำให้กฎหมายและข้อบังคับของตนสอดคล้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ นี้ (Article 309 does not preclude a State, when signing, ratifying or acceding to this Convention, from making declarations or statements, however phrased or named, with a view, *inter alia*, to the harmonization of its laws and regulations with the provisions of this Convention) โดยคำประกาศหรือคำแถลงเช่นนั้น จะต้องไม่มีความหมายให้ตัดหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขผลทางกฎหมายของบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ ที่ใช้บังคับกับรัฐนั้น ซึ่งเป็นกลไกให้รัฐบาลไทยสามารถจัดทำคำประกาศว่า จะทบทวนกฎหมายและข้อบังคับภายในของตนเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ อย่างค่อยเป็นค่อยไปต่อไป

๓.๔ นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ ยังเห็นชอบให้ทำคำประกาศแสดงท่าทีไทยเกี่ยวกับเรื่องอื่น ได้แก่ (๑) รัฐบาลไทยไม่ผูกพันโดยคำประกาศ หรือการแสดงท่าทีที่มีวัตถุประสงค์เป็นการตัด หรือเปลี่ยนแปลงขอบเขตทางกฎหมายของบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาฯ และไม่ผูกพันโดยกฎหมายภายในใดที่ไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศ และอนุสัญญาฯ (๒) การให้สัตยาบันของรัฐบาลไทยไม่เป็นการรับรองหรือยอมรับอ้างสิทธิเหนือพื้นที่โดยรัฐภาคีใดๆ (๓) รัฐบาลไทยสงวนสิทธิที่จะทำคำประกาศตามข้อ ๒๔๗ ของอนุสัญญาฯ เกี่ยวกับการเลือกกลไกการระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการใช้ และการตีความอนุสัญญาฯ เมื่อเวลาเหมาะสม (๔) รัฐบาลไทยเข้าใจว่า การอุปโภคเสรีภาพในการเดินเรือในเขตเศรษฐกิจจำเพาะไม่รวมถึงการใช้ทะเลในทางไม่สันติโดยปราศจากความยินยอมของรัฐชายฝั่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการฝึกทางทหาร หรือกิจกรรมอื่นๆ ที่อาจกระทบต่อสิทธิ และประโยชน์ของรัฐชายฝั่ง รวมทั้งคำประกาศตามข้อ ๒๔๘ ของอนุสัญญาฯ เพื่อเป็นการรักษาผลประโยชน์ของไทย และการคงไว้ซึ่งสิทธิในการใช้ดุลยพินิจเลือกวิธีดำเนินการระงับข้อพิพาท และการยกเว้นการนำข้อพิพาทบางประเภทโดยเฉพาะข้อพิพาททางทะเลเข้าสู่กลไกระงับข้อพิพาทภาคบังคับซึ่งมีคำวินิจฉัยที่มีผลบังคับ คำประกาศทั้งสองกรณี พร้อมคำแปลปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๕

๓.๕ มีข้อสังเกตว่า กลไกการจัดทำคำประกาศตามข้อ ๓๑๐ ของอนุสัญญาฯ มีความเป็นเอกลักษณ์ และมีความยืดหยุ่นที่แตกต่างไปจากอนุสัญญาฉบับอื่นๆ เนื่องจาก อนุสัญญาฯ เปิดช่องให้รัฐภาคีสามารถปฏิบัติตามพันธกรณีอย่างค่อยเป็นค่อยไป ทั้งนี้เพราะ อนุสัญญาฯ เป็นกรอบกฎหมายระหว่างประเทศที่รวบรวมจารีตประเพณี และประมวลระบอบกฎหมายทะเลที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางทะเลครอบคลุมรายละเอียดในทุกมิติ มีเนื้อหาที่มี ลักษณะพัฒนาอย่างค่อยเป็นค่อยไป (evolving nature) ตามวิวัฒนาการของหลักเกณฑ์ มาตรฐาน ระหว่างประเทศ และแนวปฏิบัติระหว่างประเทศอื่นๆ ดังนั้น การปรับปรุงพัฒนากฎหมายภายใน ของไทยจึงต้องดำเนินอย่างค่อยเป็นค่อยไป ตามลักษณะเนื้อหาของอนุสัญญาฯ ที่พัฒนาไม่หยุด นิ่งด้วย

๔. ข้อเสนอของส่วนราชการ

๔.๑ กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาแล้วเห็นควรดำเนินการตามมติ คณะกรรมการฯ ตามข้อ ๓.๒ จึงขอนำเรียนเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบการเข้า เป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ และภาคยานุวัติความตกลง เกี่ยวกับการอนุวัติภาค ๑๑ ของอนุสัญญาฯ โดยใช้แนวทางการจัดทำคำประกาศตามข้อ ๓๑๐ และข้อ ๒๙๘ ของอนุสัญญาฯ และส่งเรื่องเข้าขอรับความเห็นชอบของรัฐสภาต่อไป

๔.๒ เพื่อให้การดำเนินการของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุง หรือพัฒนากฎหมายภายในเป็นไปตามคำประกาศตามข้อ ๓๑๐ ของอนุสัญญาฯ กระทรวงการ ต่างประเทศเห็นควรเสนอให้คณะรัฐมนตรีมีมติมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณา ตรวจสอบบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตนว่า จำเป็นต้องมีการปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติมกฎหมายที่ตนรับผิดชอบหรือไม่ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัตินั้นๆ ของอนุสัญญาฯ โดยอาจพิจารณาใช้ประโยชน์จากผลการศึกษาวิจัยที่อยู่ระหว่างดำเนินการ ภายใต้โครงการวิจัยของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เกี่ยวกับอนุสัญญา สหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล และมอบหมายให้คณะกรรมการกฎหมายทะเลและเขตทาง ทะเลของประเทศไทยเป็นกลไกประสานงานเพื่อการบูรณาการการพัฒนากฎหมายให้มี ประสิทธิภาพและสอดคล้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ ต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายกษิต ภิรมย์)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย

กองกฎหมาย

โทร. ๐ ๖๔๓ ๕๐๐๐ ต่อ ๑๑๐๒๕

โทรสาร ๐ ๖๔๓ ๕๐๓๒