

ด่วนที่สุด

ที่ กต ๑๓๐๔ / ๒๕๖๖



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

รหัสเรื่อง : ศ3324

วันที่ : ๒5563/54

วันที่ : 07 พ.ย. 54 เวลา : 18:17

5003/54
7 พ.ย. 54

กระทรวงการต่างประเทศ

ถนนศรีอยุธยา กทม. ๑๐๕๐๐

๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๔

เรื่อง ผลการประชุมว่าด้วยความร่วมมือในการบังคับใช้กฎหมายในแม่น้ำโขง
กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ด่วนที่สุด ที่ กต ๑๓๐๔/๒๕๖๐ ลงวันที่

๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๔

สิ่งที่ส่งมาด้วย ถ้อยแถลงร่วมว่าด้วยความร่วมมือในการบังคับใช้กฎหมายในแม่น้ำโขง
ระหว่างสาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว
สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ และราชอาณาจักรไทย ฉบับภาษาไทย
และภาษาอังกฤษ

๒ พ.ย. 2554
จัดเข้าวาระ.....

อนุสนธิหนังสือที่อ้างถึง รายงานว่านายเมิ่ง เจียนจู้ มন্ত্রীแห่งรัฐและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงรักษาความสงบภายในจีน เชิญผู้นำระดับสูงของไทยที่รับผิดชอบด้านความมั่นคง ผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หน่วยทหารในพื้นที่ และหน่วยงานรับผิดชอบด้านการปราบปรามยาเสพติด เข้าร่วมการประชุมเรื่องความร่วมมือว่าด้วยการบังคับใช้กฎหมายในแม่น้ำโขง ๔ ฝ่าย ได้แก่ จีน สปป. ลาว เมียนมาร์ และไทย ที่กรุงปักกิ่ง ระหว่างวันที่ ๓๐ ตุลาคม - ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ซึ่งต่อมา นายกรัฐมนตรีได้มีบัญชาให้พลตำรวจเอกโกวิท วัฒนะ รองนายกรัฐมนตรี เป็นหัวหน้าคณะผู้แทนไทยเข้าร่วมการประชุมฯ พร้อมผู้แทนจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติและกระทรวงการต่างประเทศ ความแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงการต่างประเทศขอเรียนรายงานผลการประชุมฯ สรุปสาระสำคัญ ดังนี้

๑. ผู้เข้าร่วมการประชุมฯ การประชุมฯ จัดโดยกระทรวงรักษาความสงบภายในของจีน ผู้แทนที่เข้าร่วมประชุมจากประเทศทั้ง ๔ มาจากหน่วยงานความมั่นคง โดยหัวหน้าคณะฝ่ายจีนคือ นายเมิ่ง เจียนจู้ มন্ত্রীแห่งรัฐ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงรักษาความสงบภายในฝ่ายสปป.ลาว คือ พลโทดวงใจ พิจิต รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงป้องกันประเทศ และฝ่ายเมียนมาร์คือ พลโทโก โก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

๒. รูปแบบการประชุมฯ มีการประชุมเต็มคณะเมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ ที่เรือนพักรับรองในช่วงเช้า โดยเป็นการกล่าวถ้อยแถลงของหัวหน้าคณะ และในช่วงบ่ายเป็นการเจรจาหารือเอกสารผลการประชุมฯ อนึ่ง ก่อนการประชุมหนึ่งวัน นายเมิ่ง เจียนจู้ มন্ত্রীแห่งรัฐและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงรักษาความสงบภายในจีนได้เชิญหัวหน้าคณะผู้แทนไทยหารือทวิภาคี

๓. การหารือทวิภาคีระหว่างหัวหน้าคณะผู้แทนไทยกับมนตรีแห่งรัฐจีน

มนตรีแห่งรัฐจีน กล่าวแสดงการสนับสนุนของจีนและความเชื่อมั่นในรัฐบาลไทยที่จะสามารถแก้ปัญหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นได้ และการมาร่วมประชุมฯ ของรองนายกรัฐมนตรีครั้งนี้สะท้อนให้เห็นว่าไทยให้ความสำคัญกับจีนเช่นกัน

/ขอขอบคุณ ...

นรม. 1790

เข้า 4/11/54

16.16 น.

ออก

ขอขอบคุณรัฐบาลไทยและตำรวจไทยที่ให้ความร่วมมืออย่างดีกรณีเรือจีน ๒ ลำที่ถูกโจมตีในแม่น้ำโขงเมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๔ ปัจจุบันมีความชัดเจนเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในระดับหนึ่งแล้ว แสดงให้เห็นถึงความตั้งใจของฝ่ายไทยเป็นอย่างดี ฝ่ายจีนเข้าใจดีว่าคดีนี้มีความซับซ้อน และต้องสืบสวนจนได้รับความกระจ่าง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงรักษาความสงบภายในของจีน (นายจาง ชินเฟิง) ได้เดินทางไปไทยเพื่อรวบรวมข้อมูลและข้อเท็จจริงให้คดีความชัดเจนมากขึ้น สถานการณ์บริเวณสามเหลี่ยมทองคำเป็นเขตแดนเชื่อมต่อระหว่างสามประเทศ จึงเป็นช่องว่างให้เกิดอาชญากรรม รัฐบาลจีนพร้อมให้การสนับสนุนรัฐบาลไทยและเห็นว่าต้องมีความร่วมมือ ๔ ฝ่ายเพื่อต่อต้านอาชญากรรม โดยต้องร่วมมือกันสร้างกรอบและกลไกความร่วมมือทางกฎหมายเกี่ยวกับขั้นตอนการปฏิบัติเพื่อจัดการกับขบวนการต่าง ๆ รวมทั้งการค้ายาเสพติด อาชญากรรม การลาดตระเวนร่วม เพื่อให้การสัญจรในแม่น้ำโขงมีความปลอดภัยมากขึ้น

รองนายกรัฐมนตรี ขอขอบคุณความช่วยเหลือของจีนที่ไทยเรื่องอุทกภัยสำหรับกรณีเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น รัฐบาลไทยมีความตั้งใจในการร่วมมือกับรัฐบาลจีนอย่างเต็มที่เพื่อจับกุมตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษโดยเร็ว ขอขอบคุณที่ฝ่ายจีนได้ส่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงรักษาความสงบภายในไปร่วมการสืบสวนตั้งแต่ต้นจนประสบความสำเร็จ ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยพร้อมให้ความร่วมมือกับฝ่ายจีน รวมถึงคณะผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ร่วมคณะมาครั้งนี้ เห็นด้วยในหลักการกับความร่วมมือ ๔ ฝ่ายเพื่อสร้างกรอบกลไกและวางมาตรการในการสัญจรในแม่น้ำโขง เพียงแต่กระบวนการทางกฎหมายภายในของไทยนั้นเรื่องที่มีผลกระทบต่อเขตแดนและอำนาจอธิปไตยต้องผ่านกระบวนการพิจารณาของรัฐสภา ดังนั้น จึงต้องนำกลับไปหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและพร้อมผลักดันให้เกิดผลในทางปฏิบัติในโอกาสแรก ซึ่งมนตรีแห่งรัฐจีน ได้ขอบคุณที่ให้ความกระจ่างเกี่ยวกับขั้นตอนภายในของไทย

๔. ถ้อยแถลงของหัวหน้าคณะผู้แทนประเทศต่าง ๆ ระหว่างการประชุม

๔.๑ หัวหน้าคณะจีน กล่าวถึงสถานการณ์ความไม่ปลอดภัยในลุ่มแม่น้ำโขงที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะเหตุการณ์วันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๔ ที่มีลูกเรือชาวจีนเสียชีวิต ๑๓ คน ดังนั้น จีนจึงเสนอให้มีการจัดตั้งกลไกและมาตรการเพื่อปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติในแม่น้ำโขง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่ทันต่อเหตุการณ์ การลาดตระเวนร่วม การจัดตั้งหน่วยงานประสานงานหลักของแต่ละประเทศ รวมทั้ง การจัดทำความตกลงเพื่อความร่วมมือว่าด้วยการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับมาตรการข้างต้นระหว่างหน่วยงานความมั่นคงของทั้ง ๔ ประเทศ

๔.๒ หัวหน้าคณะเมียนมาร์ กล่าวแสดงความเสียใจต่อเหตุการณ์เมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๔ และว่า เมียนมาร์สนับสนุนการต่อต้านการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ เมียนมาร์ยังเป็นภาคีอนุสัญญาเกี่ยวกับการต่อต้านการก่อการร้ายภายใต้สหประชาชาติด้วย เห็นว่าปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติไม่สามารถแก้ไขได้โดยประเทศใดเพียงลำพัง ดังนั้นเมียนมาร์จึงสนับสนุนความพยายามของประเทศต่าง ๆ ในการปราบปรามยาเสพติด นอกจากนั้น เมียนมาร์ร่วมกับ สปป. ลาว ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและลาดตระเวนร่วมเพื่อปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติในแม่น้ำโขงอีกด้วย รวมทั้งความร่วมมือในการปราบปรามยาเสพติดในเขตสามเหลี่ยมทองคำ

๔.๓ หัวหน้าคณะ สปป. ลาว แสดงความเสียใจต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น แม้ว่าไม่เกี่ยวข้องกับฝ่ายลาว แต่เป็นบทเรียนให้ประเทศทั้ง ๔ ต้องร่วมกันป้องกันไม่ให้เกิดเหตุการณ์เช่นนี้ขึ้นอีก จึงสนับสนุนความคิดริเริ่มของจีนในการจัดการประชุมครั้งนี้เพื่อกำหนดมาตรการ

ทางกฎหมายในการทำให้การเดินทางเรือในแม่น้ำโขงปลอดภัย และเสนอให้มีการผลิตเปลี่ยนหมอนเวียนกันเป็นเจ้าภาพการประชุม ๔ ฝ่ายนี้

๔.๔ หัวหน้าคณะผู้แทนไทย กล่าวถึงความสำคัญของแม่น้ำโขงที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและการค้าขายระหว่างประเทศในแม่น้ำโขงซึ่งในแต่ละปีมีมูลค่ามหาศาล เห็นว่าการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมในแม่น้ำโขงต้องอาศัยความร่วมมือจากประเทศที่เกี่ยวข้อง ประเทศไทยจึงสนับสนุนอย่างเต็มที่ต่อความคิดริเริ่มของจีนในการจัดการประชุมครั้งนี้เพื่อร่วมมือกันในการวางมาตรการการบังคับใช้กฎหมายในการขจัดภัยคุกคามในแม่น้ำโขงเพื่อความสงบและความรุ่งเรืองของภูมิภาคนี้

๕. เอกสารผลการประชุม ที่ประชุมฯ ได้รับรองถ้อยแถลงร่วม (Joint Statement) ๔ ฝ่าย โดยไม่มีการลงนาม สาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

๕.๑ ใช้มาตรการที่มีประสิทธิภาพในการร่วมสืบสวนกรณีที่เกิดขึ้นเมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๔ และหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกฎหมาย

๕.๒ จัดตั้งกลไกความร่วมมือว่าด้วยการบังคับใช้กฎหมายในแม่น้ำโขงระหว่างประเทศทั้ง ๔ หรือเรียกย่อ ๆ ว่า กลไก ๔ ประเทศ รวมทั้งจัดตั้งกลไกย่อยภายใต้กลไก ๔ ประเทศเพื่อจัดการกับสถานการณ์ความมั่นคงใหม่ในแม่น้ำโขง ประกอบด้วย

ก) การลาดตระเวนร่วม เพื่อให้มีการเดินทางเรือในแม่น้ำโขงได้ก่อนการประชุม สูดยอดกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคแม่น้ำโขงในเดือนธันวาคม ๒๕๕๔ ที่เมียนมาร์ จัดตั้งหน่วยติดต่อประสานงาน (contact points) ระหว่างหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งการประสานงานทางหนังสือ โทรศัพท์ โทรสาร และไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์

ข) จัดการประชุมกลไก ๔ ฝ่ายเมื่อจำเป็นและเมื่อมีเหตุการณ์ฉุกเฉิน

ค) ส่งเสริมความร่วมมือบนพื้นฐานการเคารพอธิปไตย ความเสมอภาค และผลประโยชน์ร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดจากการดำเนินการตามถ้อยแถลงร่วมนี้ด้วยวิธีการเจรจา

ง) จะพิจารณาเพื่อลงนามความตกลงว่าด้วยการบังคับใช้กฎหมายในแม่น้ำโขงโดยเร็วที่สุด

จ) เพื่อก่อให้เกิดผลของถ้อยแถลงร่วมนี้ ผู้เข้าร่วมประชุม จะพยายามดำเนินการตามกระบวนการภายในให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว (รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย)

๖. ประเด็นเกี่ยวกับกฎหมาย

๖.๑ เอกสารผลการประชุมฯ จัดทำในรูปแบบของถ้อยแถลงร่วม (Joint Statement) ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการประกาศนโยบายและเจตนารมณ์ทางการเมืองของทั้ง ๔ ประเทศที่จะส่งเสริมความร่วมมือในการบังคับใช้กฎหมายด้านความปลอดภัยในแม่น้ำโขง การกำหนดกลไกในการดำเนินงานร่วมกันระหว่างประเทศจีน สปป.ลาว เมียนมาร์ และไทย รวมถึงการพิจารณาจัดทำความตกลงว่าด้วยความร่วมมือในการบังคับใช้กฎหมายในแม่น้ำโขงระหว่างประเทศทั้ง ๔ ที่เข้าร่วมการประชุมฯ โดยไม่ได้มีการลงนามในถ้อยแถลงร่วมแต่อย่างใด ดังนั้น จึงไม่เป็นเอกสารที่มีเจตนาก่อให้เกิดพันธกรณีภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ จึงไม่เป็นสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศหรือหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ทั้งนี้ ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๖ - ๗/๒๕๕๔ เกี่ยวกับคำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑

๖.๒ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าถ้อยแถลงร่วมฯ จะไม่เป็นสนธิสัญญาและไม่มีผลผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศ แต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และมีผลผูกพันรัฐบาลด้านนโยบาย โดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ระบุไว้ ดังนั้น ส่วนราชการเจ้าของเรื่องควรพิจารณาเสนอถ้อยแถลงร่วมฯ ต่อคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๔ (๗) ว่าด้วยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งกำหนดให้เรื่องเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นประเภทเรื่องที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรี

๗. ข้อสังเกตและข้อมูลเพิ่มเติม

๗.๑ เหตุการณ์การสังหารชาวจีนเมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๔ เป็นเหตุการณ์ที่รัฐบาลจีนให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะนอกจากจะกระทบความมั่นคงปลอดภัยในการเดินเรือค้าขายในแม่น้ำโขงซึ่งจีนมีผลประโยชน์มหาศาลแล้ว ยังเป็นเหตุการณ์ที่สะท้อนใจชาวจีนทั่วโลกและได้รับความสนใจติดตามจากสื่อมวลชนและเครือข่ายสังคมออนไลน์ของจีนอย่างกว้างขวาง รัฐบาลจีนจึงต้องการให้เรื่องนี้มีความชัดเจนและคลี่คลายโดยเร็ว เพื่อไม่ให้เหตุการณ์ลุกลามกระทบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ตลอดจนการติดต่อค้าขายในแม่น้ำโขงและความชอบธรรมในการบริหารประเทศของรัฐบาลจีนที่ต้องคุ้มครองดูแลผลประโยชน์ชาวจีน

๗.๒ จากเหตุผลข้อ ๗.๑ ฝ่ายจีนจึงได้ส่งเจ้าหน้าที่มาร่วมติดตามการสืบสวนสอบสวนโดยทันทีและเร่งรัดจัดการประชุมครั้งนี้ โดยมีการแจ้งเชิญล่วงหน้าเพียงสองวัน

๗.๓ การที่ฝ่ายไทยให้ความร่วมมือฝ่ายจีนอย่างเต็มที่ภายหลังจากเกิดเหตุการณ์ฯ ทั้งในด้านการสอบสวน การอำนวยความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่จีนและญาติผู้เสียชีวิตในการเข้าเมือง และการดำเนินการเกี่ยวกับศพ การจับกุมผู้ต้องสงสัย ตลอดจนการที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี (พล.ต.อ. โกวิท วัฒนะ) เป็นหัวหน้าคณะเข้าร่วมประชุมฯ ได้ทำให้ฝ่ายจีนพอใจในระดับหนึ่ง ดังที่มนตรีแห่งรัฐ/รัฐมนตรีว่าการกระทรวงรักษาความสงบภายในจีน ได้แจ้งหัวหน้าคณะผู้แทนไทยในการพบหารือทวิภาคีก่อนการประชุมฯ

๗.๔ ก่อนการประชุมหนึ่งวัน ฝ่ายจีนได้เสนอให้จัดทำเอกสารผลการประชุมฯ ในลักษณะบันทึกช่วยจำและให้มีการลงนาม แต่โดยที่เวลากระชั้นชิด กอปรกับฝ่ายไทยยืนยันว่าไม่สามารถลงนามในเอกสารดังกล่าวได้เนื่องจากมีนัยทางกฎหมายซึ่งอาจเข้าข่ายมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งมีขั้นตอนต้องดำเนินการล่วงหน้า ในที่สุดช่วงเช้าของวันประชุม ฝ่ายจีนได้ยอมให้เอกสารผลประชุมฯ เป็นถ้อยแถลงร่วม โดยไม่มีการลงนาม

๗.๕ การที่จีนพยายามกดดันให้ผู้เข้าร่วมประชุมลงนามในเอกสารผลการประชุมฯ ในช่วงแรก และความพยายามรบบรัดการประชุมโดยไม่เปิดโอกาสให้มีการหารือระหว่างประเทศไทย สปป.ลาว เมียนมาร์ นอกจากนี้ การหารือก่อนการประชุมฯ ยังเป็นลักษณะทวิภาคีระหว่างจีนกับประเทศผู้เข้าร่วมประชุม แสดงให้เห็นว่า จีนต้องการให้ผลการประชุมฯ ออกมาตามที่ต้องการ และสะท้อนความเป็นมหาอำนาจในภูมิภาคของจีน

๘. ข้อเสนอแนะการดำเนินการต่อไป

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น นอกจากจะเป็นเหตุการณ์ที่รุนแรง มีการเผยแพร่ข่าวไปทั่วโลกซึ่งกระทบต่อภาพลักษณ์ของไทยแล้ว ยังกระทบต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของไทย โดยเฉพาะการติดต่อค้าขายทางแม่น้ำโขงอีกด้วย (ปัจจุบันจีนยังห้ามการเดินเรือมาจากจีน) และ

หมายเหตุ เรื่องนี้ กรม. ได้หยิบยกขึ้นเป็นเรื่องพิจารณา