

ด่วนที่สุด

ที่ มท ๐๖๒๘/ ๑๑๒๐๑



กระทรวงมหาดไทย

ถนนอัษฎางค์ กทม. ๑๐๒๐๐

๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๔

เรื่อง การลงนามในความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดตั้งศูนย์ประสานงานอาเซียนในการให้ความช่วยเหลือ
ด้านมนุษยธรรม ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ ๑๙ ณ เมืองบาหลี สาธารณรัฐอินโดนีเซีย

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- สิ่งที่ส่งมาด้วย
๑. ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดตั้ง AHA Centre พร้อมคำแปล
 ๒. ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน พร้อมคำแปล
 ๓. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๔๘
 ๔. สำเนาหนังสือประธาน ACDM ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔
 ๕. สำเนาหนังสือกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๖๒๘/๓๓๗๘ ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๔
 ๖. สำเนาหนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ด่วนที่สุด ที่ กต ๑๒๐๕/๒๗๑ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๔
 ๗. สำเนาหนังสือกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ด่วนที่สุด ที่ ๐๖๒๘/๓๕๓๖ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๔
 ๘. รายงานผลการประชุมคณะทำงานจัดตั้ง AHA Centre ครั้งที่ ๖
 ๙. สำเนาหนังสือประธาน ACDM ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๔
 ๑๐. รายงานผลการประชุม ACDM ครั้งที่ ๑๘

ด้วยในโอกาสที่จะมีการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ ๑๙ ในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๔ ณ เมืองบาหลี อินโดนีเซีย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของประเทศสมาชิกอาเซียน กำหนดจะลงนามในเอกสารสำคัญ คือความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดตั้งศูนย์ประสานงานในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมของอาเซียน (Draft ASEAN Agreement on the Establishment of the ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on Disaster Management, AHA Centre) (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑)

กระทรวงมหาดไทยในฐานะที่กำกับดูแลกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งเป็นหน่วยงานประสานงานหลัก (Focal Point) ของประเทศไทยในคณะกรรมการอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติ (ASEAN Committee on Disaster Management : ACDM) ขอนำเรียนสรุปความเป็นมาตลอดจนสาระสำคัญของร่างเอกสารที่จะมีการลงนามโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอาเซียนดังกล่าวข้างต้น ดังนี้

๑. อาเซียนโดย ACDM ได้จัดทำความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response, AADMER) (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๒) ขึ้นเพื่อเป็นกลไกความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนในการช่วยเหลือกันและกัน หากประเทศสมาชิกประเทศใดประเทศหนึ่งประสบภัยพิบัติขนาดใหญ่ ในการนี้ คณะรัฐมนตรีในคราวประชุม เมื่อวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ได้มีมติอนุมัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศลงนามใน AADMER ในการประชุมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของอาเซียนเมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๘ (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๓) ซึ่งต่อมา AADMER ได้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๒ ภายหลังจากประเทศสมาชิกอาเซียนครบทุกประเทศ ได้ดำเนินการให้สัตยาบัน AADMER แล้ว

/๒. ตามข้อ...

๒. ตามข้อ ๒๐ วรรค ๑ ของ AADMER กำหนดให้มีการจัดตั้ง AHA Centre ขึ้นเพื่อเป็นหน่วยงานกลางทำหน้าที่ประสานงานกับประเทศสมาชิกอาเซียน หน่วยงานภายใต้ต้องการสหประชาชาติ ตลอดจนหน่วยงาน/องค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ กรณีเกิดภัยพิบัติขนาดใหญ่ขึ้น ซึ่งอาเซียนเห็นชอบร่วมกันว่า สถานที่ตั้งของ AHA Centre จะอยู่ ณ กรุงจาการ์ตา สาธารณรัฐอินโดนีเซีย ในการนี้ ACDM ได้ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อทำการจัดตั้ง AHA Centre ตามข้อ ๒๐ วรรค ๑ ของ AADMER ดังกล่าว โดยได้แต่งตั้ง คณะทำงานจัดตั้ง AHA Centre ขึ้น มีประธาน ACDM ทำหน้าที่หัวหน้าคณะทำงาน มีสมาชิกคณะทำงาน ประกอบด้วย รองประธาน ACDM ผู้แทนจากสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ มาเลเซีย สาธารณรัฐสิงคโปร์ ราชอาณาจักร กัมพูชา และสำนักเลขาธิการอาเซียน โดยคณะทำงานได้ร่วมกันจัดทำร่างความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดตั้ง AHA Centre และเสนอให้ที่ประชุม ACDM พิจารณามาโดยลำดับ ซึ่งในการประชุม ACDM ครั้งที่ ๑๗ ระหว่าง วันที่ ๒๓-๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ที่สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ACDM ได้มีมติที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้ง AHA Centre (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๔) สรุปประเด็นสำคัญได้ดังนี้

๒.๑ ACDM ให้ความเห็นชอบร่างสุดท้ายของความตกลงว่าด้วยการจัดตั้ง AHA Centre และมีความเห็นร่วมกันว่าจะเสนอให้มีการลงนามความตกลงฯ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ในระหว่างการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ ๑๘ ณ กรุงจาการ์ตา สาธารณรัฐอินโดนีเซีย โดยผู้แทนฝ่ายไทยได้แจ้งต่อที่ประชุม ACDM ครั้งที่ ๑๗ว่าจะนำความตกลงฯ ไปผ่านกระบวนการภายในของไทยที่เกี่ยวข้องเพื่อขอความเห็นชอบต่อร่างความตกลงฯ และขออนุมัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศลงนามในความตกลงฯ ตามกำหนดเวลาดังกล่าวต่อไป

๒.๒ โดยที่ร่างความตกลงฯ ข้อ ๑๒ ได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกจ่ายเงินค่าบำรุงประจำปีโดยเท่าเทียมกัน ที่ประชุม ACDM ครั้งที่ ๑๗ ได้พิจารณาและยอมรับความเห็นว่าประเทศสมาชิกจะจ่ายเงินค่าบำรุงประจำปีให้แก่ AHA Centre เป็นเงินจำนวน ๓๐,๐๐๐ เหรียญสหรัฐฯ โดยไม่ขึ้นจำนวนเงินค่าบำรุงในช่วง ๓ ปีแรก

๓. กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือถึงกระทรวงการต่างประเทศ (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๕) เพื่อขอทราบความเห็นเกี่ยวกับการลงนามในความตกลงว่าด้วยการจัดตั้ง AHA Centre ที่ ACDM เสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศลงนามดังกล่าว ตลอดจนประเด็นข้อกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต่อมากกระทรวงการต่างประเทศได้มีหนังสือตอบข้อหารือ (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๖) สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๓.๑ ร่างความตกลงฯ เป็นการจัดตั้งหน่วยงานตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ภายใต้ความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (AADMER) ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๒ โดยจัดทำเป็นรูปแบบของความตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งจะลงนามโดยผู้แทนของรัฐบาลประเทศสมาชิกอาเซียน **จึงน่าจะเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญฯ** ที่ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีก่อนการดำเนินการให้มีผลผูกพัน

๓.๒ สำหรับประเด็นที่ว่าร่างความตกลงฯ เป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ วรรค ๒ ของรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาหรือไม่นั้น ส่วนราชการเจ้าของเรื่องจะต้องเป็นผู้ให้ความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องให้ความเห็นประกอบเพื่อการพิจารณาด้วย ทั้งนี้ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๐ เรื่องความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น

๓.๓ โดยที่ข้อ ๑๓ ของร่างความตกลงฯ วรรค ๑ (Legal Personality) กำหนดให้ AHA Centre มีความสามารถทางกฎหมาย (Legal capacities) ภายใต้กฎหมายของประเทศภาคีในการทำสัญญา (The AHA Centre shall have the following legal capacities under the Parties' domestic laws to:) ซึ่งปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายภายในรองรับพันธกรณีดังกล่าวและจะต้องออกกฎหมายภายในเพื่ออนุวัติการ ดังนั้น **ร่างความตกลงจึงเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ วรรค ๒ ของรัฐธรรมนูญฯ** ที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามหนังสือสัญญา จึงเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนดำเนินการให้มีผลผูกพัน ซึ่งส่วนราชการเจ้าของเรื่องจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่ระบุไว้ในวรรค ๓

/และ วรรค ๔...

และวรรค ๔ ของมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญฯ กล่าวคือจะต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญาเท่านั้น

๓.๔ สำหรับการลงนามในความตกลงฯ นั้น หากส่วนราชการเจ้าของเรื่องจะให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ลงนามในความตกลงฯ ก็จะต้องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบร่างความตกลงฯ และขออนุมัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ลงนามในคราวเดียวกัน

๓.๕ อย่างไรก็ตาม กระทรวงการต่างประเทศมีข้อสังเกตว่า หากแก้ไขข้อความที่ระบุในข้อ ๑๓ วรรค ๑ ของร่างความตกลงฯ ที่ระบุให้ AHA Centre มีความสามารถทางกฎหมาย (legal capacities) ภายใต้กฎหมายของประเทศภาคีในการทำสัญญา („The AHA Centre shall have the following legal capacities under the parties' s domestic laws to: ...") เป็น AHA Centre **ควรมีความสามารถทางกฎหมายภายใต้กฎหมายภายในของอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นประเทศเจ้าบ้านเท่านั้น** และไม่มีประเด็นเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันในการดำเนินงานของ AHA Centre ในประเทศสมาชิกอื่นนอกจากอินโดนีเซีย โดยอาจพิจารณาปรับถ้อยคำเป็น **"The AHA Centre shall have the following legal capacities under the Host Country's laws to:"** ซึ่งจะมีผลทำให้ร่างความตกลงฯ ไม่น่าจะเป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา ในการนี้ ส่วนราชการเจ้าของเรื่องจะต้องนำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อ ๑) ให้ความเห็นชอบความตกลงฯ ๒) ขออนุมัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ลงนามความตกลงฯ และ ๓) ขออนุมัติให้กระทรวงการต่างประเทศแจ้งสำนักเลขาธิการอาเซียนว่ารัฐบาลไทยได้ดำเนินการตามกระบวนการทางกฎหมายภายในเสร็จสิ้นแล้ว

อนึ่งหาก AHA Centre จะเข้ามาดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในประเทศไทย ซึ่งจำเป็นต้องมีนิติฐานะตามกฎหมายไทย ก็สามารถจัดทำความตกลงกับรัฐบาลไทยเพื่อให้มีการออกกฎหมายรองรับสถานะทางนิติบุคคลภายใต้รัฐบาลไทยต่อไป

๔. ภายหลังจากที่ได้รับข้อคิดเห็นจากกระทรวงการต่างประเทศตามข้อ ๓ แล้ว กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ได้แจ้งทำที่ของไทยไปยังประธาน ACDM **(สิ่งที่ส่งมาด้วย ๓)** ซึ่งประธาน ACDM ได้มีหนังสือแจ้งเรื่องดังกล่าวไปยัง ACDM Focal Points ทุกประเทศเพื่อพิจารณาข้อเสนอของไทย อย่างไรก็ตามเนื่องจากยังไม่ได้มติที่เป็นเอกฉันท์จากทุกประเทศสมาชิก จึงทำให้ไม่มีการลงนามในความตกลงฯ ในการประชุมสุดยอดผู้นำครั้งที่ ๑๘

๕. ต่อมาได้มีการประชุมคณะทำงานจัดตั้ง AHA Centre ครั้งที่ ๖ ระหว่างวันที่ ๑๔ - ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๔ ณ กรุงจาการ์ตา อินโดนีเซีย ซึ่งมีมติที่ประชุมเห็นชอบให้แก้ไข ข้อ ๑๓ ของความตกลงฯ ดังนี้ **(เอกสาร ๘)**

ตามข้อ ๑๓.๑ ให้กลับไปใช้ถ้อยคำตามมติของที่ประชุมคณะทำงานว่าด้วยการจัดตั้ง AHA Centre ครั้งที่ ๕ ในเดือนมกราคม ๒๕๕๔ **ที่ระบุให้ AHA Centre มีสถานะทางตันกฎหมายที่จำเป็นภายใต้ขอบเขตภายในของอินโดนีเซียในฐานะเจ้าบ้านในการดำเนินการ (๑) การทำสัญญา (๒) การได้มาและจำหน่ายสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ และ (๓) การฟ้องร้องและการปกป้องตนเองในทางกฎหมาย (The AHA Centre shall have, in the territory of its Host Country, the legal capacity necessary to do the following: (i) to enter into contracts; (ii) to acquire and dispose of movable and immovable Properties; and (iii) to institute and defend itself in legal proceedings.)**

๖. หลังจากทีคณะทำงานฯ ได้ปรับร่างความตกลงฯ ฉบับสุดท้ายแล้ว ประธาน ACDM ได้แจ้งเวียนให้ประเทศสมาชิกให้การรับรอง ซึ่งหากมีข้อคิดเห็นเพิ่มเติมให้นำเสนอในการประชุม ACDM ครั้งที่ ๑๘ ในเดือนกันยายน ๒๕๕๔ ที่ประเทศไทย พร้อมทั้งได้เสนอให้มีการลงนามในความตกลงฯ ดังกล่าวในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ ๑๙ ที่จะจัดขึ้น ณ เมืองบาหลี สาธารณรัฐอินโดนีเซีย ในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๔ นี้ **(เอกสาร ๙)**

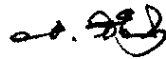
๗. ที่ประชุม ACDM ครั้งที่ ๑๘ ระหว่างวันที่ ๙ - ๑๐ กันยายน ๒๕๕๔ ณ เมืองพัทยา ประเทศไทย ที่ผ่านมา ประเทศสมาชิกอาเซียนได้มีมติเห็นชอบในร่างความตกลงฯ ฉบับสุดท้ายดังกล่าวข้างต้นเป็นที่เรียบร้อยแล้ว พร้อมทั้งให้ประเทศสมาชิกแจ้งยืนยันการรับรองร่างความตกลงฯ ดังกล่าวอย่างเป็นทางการไปยังสำนักเลขาธิการอาเซียนต่อไป (เอกสาร ๑๐)

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่าเอกสารความตกลงฯ ด้วยการจัดตั้ง AHA Centre ดังกล่าว เป็นกลไกหนึ่งในการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนภายใต้กรอบความร่วมมืออาเซียนซึ่งจะนำมาซึ่งสันติภาพ ความมั่นคง และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จึงเห็นสมควรที่ประเทศไทยจะร่วมลงนามในความตกลงฯ ดังกล่าว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรี ดังต่อไปนี้

๑. ให้ความเห็นชอบความตกลงฯ ด้วยการจัดตั้ง AHA Centre
๒. อนุมัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นผู้ลงนามในความตกลงฯ ด้วยการจัดตั้ง AHA Centre
๓. อนุมัติให้กระทรวงการต่างประเทศแจ้งสำนักเลขาธิการอาเซียนเมื่อรัฐบาลไทยได้ดำเนินการตามกระบวนการทางกฎหมายภายในเสร็จสิ้นแล้ว
๔. อนุมัติให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการดำเนินการตามความตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดตั้ง AHA Centre
๕. อนุมัติในหลักการให้ประเทศไทยจ่ายเงินค่าบำรุงประจำปีให้แก่ AHA Centre เป็นจำนวนเงิน ๓๐,๐๐๐ เหรียญสหรัฐ โดยให้กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้จัดทำคำขอของงบประมาณเพื่อการนี้

ขอแสดงความนับถือ



(นายบุญทร วิชัยยุทธ)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
สำนักวิจัยและความร่วมมือระหว่างประเทศ
โทร. ๐-๒๒๔๓ ๕๒๗๙
โทรสาร ๐-๒๖๓๗ ๓๖๖๖