

ด่วนที่สุด

ที่ คค (ปคร) ๐๒๐๖/๒๗๙



กระทรวงคมนาคม

ถนนราชดำเนินนอก กทม. ๑๐๑๐๐

๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๔

เรื่อง การลงนามบทเพิ่มเติมของความตกลงด้านการเงินสำหรับโครงการเพื่อการรวมกลุ่มด้านการบินของอาเซียน ภายใต้ความร่วมมือด้านการขนส่งทางอากาศระหว่างอาเซียน-สหภาพยุโรป

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/๒๒๘๖๑ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๒ /
๒. บทเพิ่มเติมของความตกลงด้านการเงินระหว่างอาเซียนและสหภาพยุโรป (Addendum to Financing Agreement between the European Union and the Association of Southeast Asian Nations) พร้อมคำแปลภาษาไทย

ด้วยกระทรวงคมนาคมขอเสนอเรื่องการลงนามบทเพิ่มเติม (Addendum) ของความตกลงด้านการเงินสำหรับโครงการเพื่อการรวมกลุ่มด้านการบินของอาเซียน ภายใต้ความร่วมมือด้านการขนส่งทางอากาศระหว่างอาเซียน-สหภาพยุโรป มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ โดยเรื่องที่เสนอดังกล่าวนี้นี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔(๗) รวมทั้งเป็นไปตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่กำหนดให้ต้องเสนอเรื่องนี้

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เรื่องเดิม

๑.๑ ในการประชุมรัฐมนตรีขนส่งอาเซียน ครั้งที่ ๑๔ เมื่อวันที่ ๖-๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ณ กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ ที่ประชุมยินดีที่สหภาพยุโรปให้ความช่วยเหลือในโครงการเพื่อการรวมกลุ่มด้านการบินอาเซียน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการเปิดเสรีการขนส่งทางอากาศของอาเซียน โดยให้ความช่วยเหลือในการสร้างความเข้มแข็งของสถาบันทางวิชาการของประเทศสมาชิกอาเซียนในด้านความปลอดภัยในการขนส่งทางอากาศ การบริหารจัดการด้านความปลอดภัยและการจราจรทางอากาศ ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล ซึ่งที่ประชุมได้ให้การรับรองการดำเนินโครงการการรวมกลุ่มดังกล่าว และมอบหมายให้เลขาธิการอาเซียนเป็นผู้ลงนามความตกลงด้านการเงินสำหรับโครงการเพื่อการรวมกลุ่มด้านการบินของอาเซียน ภายใต้ความร่วมมือด้านการขนส่งทางอากาศระหว่างอาเซียน-สหภาพยุโรป

๑.๒ มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

ในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๒ ที่ประชุมได้มีมติอนุมัติการลงนามความตกลงด้านการเงินสำหรับโครงการเพื่อการรวมกลุ่มด้านการขนส่งทางอากาศของอาเซียน ภายใต้ความร่วมมือด้านการขนส่งทางอากาศระหว่างอาเซียน-สหภาพยุโรป โดยมอบหมายให้เลขาธิการอาเซียนเป็นผู้ลงนามแทนประเทศไทย

/ผลการ...

๑.๓ ผลการดำเนินการที่ผ่านมา

๑.๓.๑ เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๒ เลขาธิการอาเซียนได้ลงนามความตกลงด้านการเงินดังกล่าว ณ สำนักงานเลขาธิการอาเซียน กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย

๑.๓.๒ ในการประชุมคณะทำงานด้านการขนส่งทางอากาศของอาเซียน ครั้งที่ ๒๓ เมื่อวันที่ ๒๑-๒๕ มีนาคม ๒๕๕๔ ณ ประเทศสิงคโปร์ ที่ประชุมรับทราบว่าผู้แทนคณะกรรมการประชาคมยุโรป ซึ่งมีสำนักงานอยู่ที่กรุงเทพฯ ได้มีหนังสือถึงเลขาธิการอาเซียนเพื่อขอความเห็นชอบการแก้ไขความตกลงด้านการเงินของโครงการเพื่อการรวมกลุ่มด้านการขนส่งทางอากาศของอาเซียนฯ และรับทราบว่าการประกาศคัดเลือกคณะทำงานสนับสนุนโครงการ (Project Support Team-PST) ไม่ประสบความสำเร็จ จึงต้องจัดทำเอกสาร/หนังสือสัญญาแก้ไขความตกลงด้านการเงินฯ ที่ได้ลงนามไว้ เพื่อขยายเวลาการดำเนินโครงการ และเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานมากยิ่งขึ้น ต่อมาในการประชุมคณะทำงานด้านการขนส่งทางอากาศของอาเซียน ครั้งที่ ๒๔ เมื่อวันที่ ๒๕-๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ณ ประเทศสิงคโปร์ ที่ประชุมรับทราบว่าสหภาพยุโรปได้จัดทำเอกสาร/หนังสือสัญญาเพื่อแก้ไขความตกลงฯ ในรูปแบบของบทเพิ่มเติม (Addendum) แล้วเสร็จพร้อมให้เลขาธิการอาเซียนลงนาม ที่ประชุมจึงได้ขอให้ประเทศสมาชิกอาเซียนเร่งดำเนินการตามขั้นตอนภายในให้แล้วเสร็จ ทั้งนี้ การลงนามดังกล่าวจะต้องแล้วเสร็จภายในปี ๒๕๕๔ เพื่อให้การดำเนินงานต่างๆ เป็นไปอย่างต่อเนื่อง

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

กระทรวงคมนาคมได้ขอให้กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับ Addendum และชี้แนะการดำเนินการตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๙๐ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๔ ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศมีความเห็นดังนี้

๒.๑ การจัดทำ Addendum โดยให้เลขาธิการอาเซียนเป็นผู้ลงนาม

๒.๑.๑ โดยที่ Addendum ดังกล่าวเป็นสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันถึงรัฐบาลไทยในฐานะประเทศสมาชิกของอาเซียน ดังนั้น Addendum จึงเป็นหนังสือสัญญาดำเนินการตามตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนการลงนาม

๒.๑.๒สาระสำคัญของ Addendum ไม่เป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือพื้นที่นอกอาณาเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ และหากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องสามารถปฏิบัติตามข้อผูกพันได้โดยไม่ต้องออก พรบ. เพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา Addendum ก็ไม่เป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ วรรค ๒ ของรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ก่อนการดำเนินการให้มีผลผูกพัน

๒.๑.๓ สำหรับการให้เลขาธิการอาเซียนลงนามใน Addendum เห็นควรใช้แนวปฏิบัติของไทยที่ผ่านมา กล่าวคือ ส่วนราชการเจ้าของเรื่องต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในการจัดทำและลงนาม Addendum โดยขออนุมัติให้เลขาธิการอาเซียนเป็นผู้ลงนาม และให้กระทรวงการต่างประเทศจัดทำหนังสือมอบอำนาจเต็ม (Full Powers) ให้เลขาธิการอาเซียนเป็นผู้ลงนาม

๒.๒ การมีหนังสือแจ้งความเข้าใจต่อข้อ ๑๔.๑ ของภาคผนวก ๑

๒.๒.๑ เห็นควรให้จัดทำข้อสงวนในลักษณะของการมีความเข้าใจต่อข้อ ๑๔.๑ ของภาคผนวก ๑ “The Beneficiary (ASEAN) shall take appropriate measures to prevent irregularities and fraud and, on request of the Commission, bring prosecutions to recover funds wrongly paid. The Beneficiary shall inform the (EU) Commission of any measure taken.” ว่า ดุลยพินิจในการดำเนินคดี (prosecutorial discretion) ต่อผู้กระทำการยักยอกเงินช่วยเหลือภายใต้ข้อตกลงดังกล่าว เป็นของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของประเทศสมาชิกอาเซียนที่ได้รับผลประโยชน์และการดำเนินคดีให้เป็นไปตามกฎหมายภายในของประเทศสมาชิกรวม ทั้งนี้ เพื่อยืนยันความเข้าใจของประเทศไทยในเรื่องดังกล่าว และเพื่อให้สอดคล้องกับท่าทีของประเทศไทยที่ผ่านมา

๒.๒.๒ สำหรับรูปแบบการแจ้งความเข้าใจ อาจพิจารณาให้อาเซียนมีหนังสือแจ้งความเข้าใจกับสหภาพยุโรปและขอให้สหภาพยุโรปตอบรับหนังสือของอาเซียนเพื่อยืนยันความเข้าใจดังกล่าว ก่อนที่เลขาธิการอาเซียนจะลงนาม Addendum โดยหากประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นประสงค์จะจัดทำหนังสือแจ้งความเข้าใจไปยังคณะผู้แทนของสหภาพยุโรปในนามของแต่ละประเทศเองดังเช่นที่สิงคโปร์ได้ดำเนินการ ฝ่ายไทยก็อาจพิจารณาดำเนินการในรูปแบบดังกล่าวได้เช่นกัน ทั้งนี้ ส่วนราชการเจ้าของเรื่องจะต้องเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบการจัดทำหนังสือแจ้งความเข้าใจดังกล่าวพร้อมกับการขอความเห็นชอบการลงนาม Addendum (ข้อ ๒.๑.๑) ด้วย ทั้งนี้ กระทรวงคมนาคมมีความเห็นเช่นเดียวกับกระทรวงการต่างประเทศทั้งในเรื่องการจัดทำ Addendum โดยให้เลขาธิการอาเซียนเป็นผู้ลงนาม และการมีหนังสือแจ้งความเข้าใจต่อข้อ ๑๔.๑ ของภาคผนวก ๑ ของ Addendum

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

เห็นควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาภายในวันอังคารที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ เพื่อให้เลขาธิการอาเซียนสามารถลงนามใน Addendum ได้ทันในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ ๑๙ และการประชุมสุดยอดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีกำหนดจัดขึ้นระหว่างวันที่ ๑๗-๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ณ บาห์ลี ประเทศอินโดนีเซีย

๔. สาระสำคัญ และข้อเท็จจริง ของ Addendum ของความตกลงด้านการเงินสำหรับโครงการเพื่อการรวมกลุ่มสาขาการบินของอาเซียน ภายใต้ความร่วมมือด้านการขนส่งทางอากาศระหว่างอาเซียน-สหภาพยุโรป

๔.๑ สาระสำคัญ

๔.๑.๑ บทแก้ไขเฉพาะ การขยายเวลาการดำเนินโครงการเพื่อการรวมกลุ่มด้านการขนส่งทางอากาศของอาเซียนฯ เพิ่มขึ้น ๒๔ เดือน (จากเดิม ๘๔ เดือน เป็น ๑๐๘ เดือน)

๔.๑.๒ เอกสารแนบ (Attachment) ๑ กรอบการดำเนินการ (Implementation Framework) คือ ตารางสรุปหลักการสนับสนุน และผลลัพธ์ของการดำเนินโครงการ ซึ่งอ้างอิงจากข้อมูลเชิงสถิติด้านการขนส่งทางอากาศของอาเซียน การกำหนดผลลัพธ์ที่คาดหวัง เช่น ตลาดการบินร่วมอาเซียน และ

/การพัฒนา....

การพัฒนาองค์กรต่างๆ ด้านการขนส่งทางอากาศของอาเซียน และการกำหนดกิจกรรมเพื่อนำไปสู่ผลลัพธ์ที่คาดหวัง โดยสหภาพยุโรปได้เพิ่มเติมโครงการข้อเสนอของอาเซียน ๓ โครงการเข้าไว้แล้ว โครงการที่อาเซียนเสนอ ได้แก่

๔.๑.๒-๑) การศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจของตลาดการบินร่วมอาเซียน (ASEAN Single Aviation Market: ASAM)

๔.๑.๒-๒) การศึกษาของที่ปรึกษาเรื่องการส่งเสริมความปลอดภัยด้านการบินในภูมิภาค (Consultancy study on enhancing aviation safety regionally)

๔.๑.๒-๓) การศึกษาของที่ปรึกษาเรื่องโครงสร้างการบริหารจัดการจราจรทางอากาศไร้พรมแดนในกลุ่มประเทศอาเซียน (Consultancy study on a pan-ASEAN Seamless Air Traffic Management Structure)

ทั้งนี้ ภาคผนวก (Annex) ๑ ของ Addendum” แทนคำว่า “เอกสารแนบ (Attachment) ๑ ของบทเพิ่มเติม Addendum”

๔.๓ เพื่อให้การดำเนินโครงการมีความคล่องตัวและยืดหยุ่นมากขึ้น จึงไม่มีการจัดสรรการใช้ประโยชน์ของผลที่จะได้รับจากผลลัพธ์ที่ ๑-ตลาดการบินร่วมอาเซียน/สาขาเฉพาะ และผลลัพธ์ที่ ๒- การเสริมสร้างสมรรถนะและพัฒนาองค์กรต่างๆ ของอาเซียน ในรายละเอียดของงบประมาณ

๔.๔ Addendum จะมีผลบังคับใช้ในวันที่ทั้งสองฝ่ายลงนาม

๔.๒ ข้อเท็จจริง

การจัดทำ Addendum ดังกล่าว เป็นการจัดทำเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมความตกลงฯ ซึ่งอาเซียนและสหภาพยุโรปได้มีการลงนามร่วมกันและมีผลบังคับใช้แล้ว และเนื้อหาของ Addendum มิได้มีการเปลี่ยนสาระสำคัญของความตกลงฯ แต่อย่างใด เป็นเพียงการขยายระยะเวลาการดำเนินโครงการเพื่อการรวมกลุ่มสาขาการบินของอาเซียน ภายใต้ความร่วมมือด้านการขนส่งทางอากาศระหว่างอาเซียน-สหภาพยุโรป เพิ่มขึ้น ๒๔ เดือน จาก ๘๔ เดือน เป็น ๑๐๘ เดือน อีกทั้งยังได้มีการรวบรวมข้อเสนอของอาเซียน ลงใน logical framework เพิ่มขึ้น ๓ โครงการ ได้แก่ การศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจของตลาดการบินร่วมอาเซียน การศึกษาของที่ปรึกษาเรื่องการส่งเสริมความปลอดภัยด้านการบินในภูมิภาค และการศึกษาของที่ปรึกษาเรื่องโครงสร้างการบริหารจัดการจราจรทางอากาศไร้พรมแดนในกลุ่มประเทศอาเซียน ซึ่งจะเพิ่มประโยชน์ต่อการพัฒนาตลาดการบินร่วมอาเซียนภายในปี ๒๕๕๘ อันจะเป็นการสนับสนุนการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และพัฒนาส่งเสริมมาตรฐานด้านความปลอดภัยการบินในอาเซียน ให้สอดคล้องกับมาตรฐานด้านความปลอดภัยการบินขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization: ICAO) ตลอดจนการพัฒนาการบริหารจัดการจราจรทางอากาศในภูมิภาคอาเซียนให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

๕. ข้อเสนอของกระทรวงคมนาคม

เพื่อแสดงออกถึงความมุ่งมั่นของไทยในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ในปี ๒๕๕๘ ส่งเสริมความเป็นหนึ่งเดียวของอาเซียนในการจัดตั้งประชาคมอาเซียน สนับสนุนความร่วมมือระหว่างอาเซียนและคู่เจรจาของอาเซียน และส่งเสริมศักยภาพการแข่งขันทางอากาศของไทยด้านบริการขนส่งทางอากาศ กระทรวงคมนาคมจึงเห็นควรนำเสนอคณะรัฐมนตรี ดังนี้

๕.๑ อนุมัติการลงนามบทเพิ่มเติม (Addendum) ของความตกลงด้านการเงินสำหรับโครงการเพื่อการรวมกลุ่มด้านการขนส่งทางอากาศของอาเซียน ภายใต้ความร่วมมือด้านการขนส่งทางอากาศระหว่างอาเซียนและสหภาพยุโรป (the Financing Agreement on EU-ASEAN Air Transport Integration Project-AATIP)

๕.๒ มอบหมายให้เลขาธิการอาเซียนเป็นผู้ลงนามแทนประเทศไทย ทั้งนี้ หากมีความจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขบทเพิ่มเติมที่มีใช้สาระสำคัญ ขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม หรือผู้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมอบหมายเป็นผู้ใช้ดุลยพินิจในเรื่องนั้นๆ แทนคณะรัฐมนตรีโดยไม่ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

๕.๓ มอบหมายให้กระทรวงการต่างประเทศมีหนังสือถึงสหภาพยุโรปเพื่อแจ้งความเข้าใจต่อข้อ ๑๔.๑ ของภาคผนวก ๑ ของบทเพิ่มเติมฯ และจัดทำหนังสือมอบอำนาจเต็ม (Full Powers) ให้แก่เลขาธิการอาเซียนเป็นผู้ลงนามในหนังสือสัญญาดังกล่าว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

พลอากาศเอก


(สุกำพล สุวรรณทัต)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

สำนักงานปลัดกระทรวง

สำนักความร่วมมือระหว่างประเทศ

โทร. ๐๒ ๒๘๐ ๕๖๓๘-๙

โทรสาร. ๐๒ ๒๘๐ ๑๗๑๔