

ด่วนที่สุด

ที่ กต ๑๐๐๕/๑๘๕๑



กระทรวงการต่างประเทศ

ถนนศรีอยุธยา กทม. ๑๐๔๐๐

๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๕

เรื่อง การเข้าร่วมความริเริ่มด้านความมั่นคงเกี่ยวกับการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง
เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. แถลงการณ์ว่าด้วยการสกัดกั้น (Statement of Interdiction Principles) และ
คำแปลอย่างไม่เป็นทางการ
๒. ร่างหนังสือการทูต (Diplomatic Note) แจ้งรับรองการเข้าร่วมความริเริ่ม
ด้านความมั่นคงเกี่ยวกับการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง

ตามที่นายกรัฐมนตรีได้หารือกับนายบารัค โอบามา ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา
เกี่ยวกับการพิจารณาเข้าร่วมความริเริ่มด้านความมั่นคงเกี่ยวกับการแพร่ขยายอาวุธที่มี
อานุภาพทำลายล้างสูง (Proliferation Security Initiative – PSI) ในระหว่างการประชุมสุดยอดเอเชีย
ตะวันออก (East Asia Summit - EAS) เมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ณ เมืองบาห์ลี
สาธารณรัฐอินโดนีเซีย นั้น

กระทรวงการต่างประเทศขอเรียน ดังนี้

๑. เรื่องเดิม

๑.๑ PSI เป็นความคิดริเริ่มของสหรัฐอเมริกา เสนอครั้งแรกที่สาธารณรัฐโปแลนด์
เมื่อปี ๒๕๔๖ มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันไม่ให้อาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง (Weapons of Mass
Destruction – WMD) ตลอดจนระบบเครื่องส่งและวัสดุอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง ตกไปอยู่ในมือของ
ผู้ก่อการร้ายหรือประเทศที่ต้องสงสัยว่าจะพัฒนาหรือแพร่ขยาย WMD ปัจจุบันมีสมาชิก ๑๐๑ ประเทศ
(ในอาเซียนมีบรูไนดารุสซาลาม ราชอาณาจักรกัมพูชา สาธารณรัฐสิงคโปร์ และสาธารณรัฐ
ฟิลิปปินส์ที่เข้าร่วม PSI แล้ว)

๑.๒ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และเครือรัฐออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีบทบาทแข็งขัน
ในการโน้มน้าวให้ไทยเข้าร่วม PSI โดยเห็นว่า ไทยเป็นประเทศทางผ่านที่มีท่าเรือขนาดใหญ่
และอยู่ในเส้นทางขนส่งสินค้าที่สำคัญ ดังนั้น จึงเห็นความสำคัญของไทยต่อความร่วมมือ
ในการป้องกันการต่อต้านการก่อการร้าย การป้องกันการค้าที่มีขอบธรรม และการส่งเสริม
ความมั่นคงปลอดภัยทางการค้าร่วมกับประชาคมโลก

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

การเข้าร่วม PSI เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มีผลผูกพัน
รัฐบาลไทย จึงต้องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบตามบทบัญญัติของ
พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ วรรค ๗

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

เพื่อให้ประเทศไทยสามารถประกาศเข้าร่วม PSI ได้ก่อนการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออกในช่วงวันที่ ๑๘-๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ณ กรุงพนมเปญ หรือระหว่างที่ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาเยือนไทยอย่างเป็นทางการก่อนเดินทางต่อไปเข้าร่วมการประชุมข้างต้น ซึ่งจะเป็นช่วงเวลาที่เหมาะสมและไทยจะได้ประโยชน์สูงสุดจากการประกาศเข้าร่วม PSI จึงขอความร่วมมือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีโปรดพิจารณานำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีภายในวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๕

๔. สาระสำคัญของเรื่อง

๔.๑ สาระสำคัญของ PSI เน้นมาตรการปฏิบัติและความร่วมมือระหว่างประเทศในการสกัดกั้นและยับยั้งการส่งผ่าน ถ้ายาล้ำ และขนส่ง WMD ระบบเครื่องส่งและวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ได้สองทาง ทั้งทางบก น้ำ และอากาศ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการหยุดยั้งการเคลื่อนย้ายขนส่ง และการตรวจค้น จับกุมหรือยึดสินค้าต้องสงสัย รวมทั้งห้ามคนชาติของตนกระทำหรือให้ความร่วมมือในการขนส่งหรือเคลื่อนย้ายสินค้านี้

๔.๒ PSI เป็นความร่วมมือและความรับผิดชอบโดยสมัครใจของประเทศต่างๆ ในลักษณะการเป็นหุ้นส่วนในการป้องกันการแพร่ขยาย WMD ไปสู่ประเทศที่ไม่พึงประสงค์และกลุ่มผู้ก่อการร้าย ซึ่งถือเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงของประชาคมระหว่างประเทศ โดยมีแถลงการณ์ว่าด้วยการสกัดกั้น (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑) เป็นเอกสารกำหนดมาตรการที่ประเทศที่เข้าร่วม PSI จะต้องปฏิบัติตาม โดยสอดคล้องกับกฎหมายภายในของตนและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

๔.๓ PSI มิได้เป็นองค์การระหว่างประเทศหรืออยู่ภายใต้สหประชาชาติ และมิได้มีกลไกอย่างเป็นทางการสำหรับความร่วมมือกับสหประชาชาติ รวมทั้งไม่มีสำนักงานใหญ่หรืองบประมาณของตนเอง ทั้งนี้ ประเทศที่เข้าร่วม PSI ต่างย้ำว่า PSI สอดคล้องกับข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ที่ ๑๕๔๐ (ค.ศ. ๒๐๐๔) และการให้ความร่วมมือเรื่อง PSI เป็นการดำเนินการโดยสมัครใจและดำเนินการภายใต้กรอบกฎหมายภายในของประเทศที่เข้าร่วมเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแสดงออกซึ่งความรับผิดชอบและความพยายามอย่างที่สุด (best effort) ที่จะหยุดยั้งการแพร่ขยาย WMD และวัสดุที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นประเด็นที่เป็นข้อห่วงกังวลลำดับต้นๆ ของประชาคมระหว่างประเทศ

๔.๔ กระทรวงการต่างประเทศได้จัดการประชุมหารือกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดท่าทีของไทยต่อการเข้าร่วม PSI รวม ๔ ครั้ง (เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ วันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๔ วันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๕ และวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๕) รวมทั้งได้ร่วมกับสหรัฐอเมริกาจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง PSI โดยเชิญผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ จากต่างประเทศมาหารือกับผู้แทนของหน่วยงานไทยเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจในหลักการของ PSI ซึ่งผู้แทนส่วนราชการของไทยได้สนับสนุนในหลักการ หากไทยจะเข้าร่วม PSI เนื่องจากเห็นว่า เป็นประโยชน์ต่อความมั่นคงของประเทศ รวมทั้งเป็นการสนับสนุนข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ ๑๕๔๐ (ค.ศ. ๒๐๐๔) ซึ่งประเทศไทยมีพันธกรณีต้องปฏิบัติตามอยู่แล้ว

๔.๕ เอกสาร PSI มิได้จัดทำในรูปแบบของการจัดทำสนธิสัญญาและมีได้ก่อให้เกิดพันธกรณีภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ จึงไม่เป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ อย่างไรก็ดี ประเทศไทยมีข้อผูกพันที่จะต้องดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในเอกสารดังกล่าว โดยสอดคล้องกับกฎหมายภายในของไทยและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

๕. ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

จากการประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้ง ๔ ครั้ง หน่วยงานไทยสนับสนุนในหลักการที่ไทยจะเข้าร่วม PSI และมีข้อคิดเห็นเพิ่มเติม ดังนี้

๕.๑ ความจำเป็นในการปรับปรุงกฎระเบียบ และ/หรือกฎหมายภายในของไทย เพื่อให้เอื้อต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตามมาตราการ PSI ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศเห็นว่า Principle of Interdiction ของ PSI ระบุชัดเจนว่า การปฏิบัติตาม PSI นั้น ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจและภายใต้ขอบเขตของกฎหมายภายในประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศที่ไทยมีพันธะผูกพัน ดังนั้น ไทยจึงไม่จำเป็นที่จะต้องกระทำการใดๆ ซึ่งเกินกว่าที่กฎหมายปัจจุบันกำหนด อย่างไรก็ดี กระทรวงการต่างประเทศเห็นพ้องกับหน่วยงานต่างๆ ว่า จะเป็นโอกาสอันดีที่ไทยจะต้องเร่งพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายภายในประเทศเพื่อให้สามารถรับมือกับภัยคุกคามต่อความมั่นคงในรูปแบบใหม่ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๕.๒ ปัญหาทางด้านเทคนิคว่าด้วยความรู้ความเชี่ยวชาญและอุปกรณ์เครื่องมือที่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่ในการสกัดกั้นสำหรับการตรวจค้นและจัดการกับวัสดุ WMD ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อชีวิตและสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศสามารถแสวงหาความร่วมมือกับประเทศสมาชิก PSI ต่างๆ ที่จะช่วยพัฒนาขีดความสามารถของหน่วยงานไทยที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถปฏิบัติตาม PSI ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๕.๓ หน่วยงานปฏิบัติบางหน่วยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายที่อาจจะเกิดขึ้นจากการตรวจค้นหรือการรอกะบวนกรพิสูจน์ (การหยุดเรือหรืออากาศยาน การเก็บรักษาตู้สินค้าที่ถูกอายัด) และความสูญเสียต่อการชดใช้ค่าเสียหายในกรณีเกิดความผิดพลาดและมีการฟ้องร้องนั้น กระทรวงการต่างประเทศได้ทำความเข้าใจว่า PSI ระบุว่า การตรวจค้นใดๆ นั้น จำเป็นต้องมีมูลเหตุต้องสงสัยที่สมเหตุสมผล (reasonably suspected) ว่า มีการขนส่งสินค้าต้องสงสัยจริง และมีที่มาที่ไปเกี่ยวข้องกับประเทศที่ต้องสงสัยด้วย และตามข้อ ๔ วรรค b และวรรค c ของแถลงการณ์ว่าด้วยการสกัดกั้น หากเป็นเรือชักธงไทย (เรือสัญชาติไทย) ประเทศไทยจะเป็นผู้ขึ้นตรวจค้นสำหรับกรณีที่รัฐอื่นจะขึ้นตรวจค้นเรือไทย จะต้องขอและได้รับความยินยอมจากประเทศไทยก่อน และในกรณีที่ไทยได้รับการร้องขอให้ขึ้นตรวจค้นเรือต่างชาติ ก็จะต้องขอและได้รับความยินยอมจากประเทศเจ้าของเรือด้วยเช่นกัน และโดยที่ PSI ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจ ดังนั้น หากหน่วยงานปฏิบัติของไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่มีมูลเหตุต้องสงสัยที่สมเหตุสมผล และ/หรือไทยไม่พร้อมด้วยเหตุผลใดก็ตามที่จะให้ความร่วมมือ ก็ไม่จำเป็นและสามารถปฏิเสธการขึ้นตรวจค้นเรือนั้นได้ ดังนั้น จึงไม่น่าจะมีประเด็นเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายข้างต้นที่อาจเกิดขึ้น

๖. ประเด็นที่เสนอคณะรัฐมนตรี

กระทรวงการต่างประเทศขอเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ดังนี้

๖.๑ เห็นชอบให้ไทยเข้าร่วม PSI

๖.๒ มอบหมายให้กระทรวงการต่างประเทศมีหนังสือทางการทูตแจ้งรับรองการเข้าร่วม PSI (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๒) ไปยังสหรัฐอเมริกาและสมาชิก PSI โดยระบุให้ชัดเจนถึงข้อจำกัดของกฎหมายภายในของไทย

๖.๓ มอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณานำหลักการของ PSI ไปปฏิบัติต่อไป
จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอดังกล่าวในโอกาสแรกด้วย จักขอบคุณมาก

ขอแสดงความนับถือ

(นายสุรพงษ์ โตวิจักษณ์ชัยกุล)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

กรมองค์การระหว่างประเทศ

กองสันติภาพ ความมั่นคงและการลดอาวุธ

โทรศัพท์ ๐ ๒๒๐๓ ๕๐๐๐ ต่อ ๑๒๑๓๑ (กิติริชต์)

โทรสาร ๐ ๒๖๔๓ ๕๐๗๓