

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๕๐๗/๕๕๐



กวด. ๒๕๕.๕
วันที่ ๖ พ.ย. ๖๑
เวลา ๑๒.๔๐ น.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รับที่ ๑๘๒๖๖
วันที่ ๖ พ.ย. ๒๕๖๑ ๐

ความเห็นประกอบเรื่องเพื่อ พิจารณา
เรื่องที่ ๑๐

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๑

เรื่อง ขอความเห็นชอบร่างเอกสารที่จะมีการรับรองและลงนามระหว่างการประชุมรัฐมนตรีชนส่งอาเซียน
ครั้งที่ ๒๔ และการประชุมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

จัดเข้าวาระ ๕-๖ พ.ย. ๒๕๖๑

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/๓๔๐๔๓
ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๖๑

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีโดยด่วนกรณีขอความเห็นชอบร่างเอกสารที่จะมีการรับรองและลงนามระหว่างการประชุมรัฐมนตรีชนส่งอาเซียนครั้งที่ ๒๔ และการประชุมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอ ความละเอียดครบถ้วนแล้ว นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาเรื่องดังกล่าว ประกอบกับมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และหลักเกณฑ์การพิจารณาตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖-๗/๒๕๕๑ และที่ ๓/๒๕๖๐ แล้วเห็นว่า กระทรวงคมนาคมได้เสนอร่างเอกสารที่จะมีการรับรองโดยไม่มีการลงนาม จำนวน ๔ ฉบับ และร่างเอกสารที่จะมีการลงนาม จำนวน ๒ ฉบับ ในการประชุมรัฐมนตรีชนส่งอาเซียน ครั้งที่ ๒๔ และการประชุมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ระหว่างวันที่ ๘ - ๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ ณ กรุงเทพมหานคร ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา รวมจำนวน ๖ ฉบับ ประกอบด้วย

๑. ร่างเอกสารที่จะมีการรับรองโดยไม่มีการลงนาม จำนวน ๔ ฉบับ คือ

(๑) แนวทางการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของเรือที่ไม่อยู่ภายใต้การบังคับของอนุสัญญา (Guideline for Safety Standard for Non-Convention Ship) มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติในการกำหนดเขตการเดินเรือ สำหรับเรือที่ไม่อยู่ในบังคับของอนุสัญญาระหว่างประเทศในอาเซียน และแนวทางในการพัฒนากฎระเบียบสำหรับเขตการเดินเรือในประเทศเพื่อช่วยในการบริหารจัดการและจัดทำหรือปรับปรุงกฎระเบียบในการตรวจสอบเรือที่ไม่อยู่ภายใต้อนุสัญญาระหว่างประเทศในอาเซียนให้เกิดความปลอดภัยในการเดินเรือในอาเซียน ซึ่งจะใช้เป็นเอกสารอ้างอิงของบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการปรับปรุงมาตรฐานความปลอดภัยและการตรวจควบคุมเรือที่ไม่อยู่ภายใต้การบังคับของอนุสัญญาระหว่างประเทศในประเทศสมาชิกอาเซียนที่ประเทศสมาชิกสามารถนำไปเป็นแนวทางในการดำเนินการภายในประเทศของตนได้

(๒) แผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันของภูมิภาคอาเซียน (ASEAN Regional Oil Spill Contingency Plan) มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดความเป็นมา วัตถุประสงค์ ขอบเขตและสาระสำคัญของแผนป้องกันและขจัดมลพิษทางน้ำเนื่องจากน้ำมันของภูมิภาคอาเซียน เช่น นโยบายและความสามารถในการตอบสนอง องค์กรประกอบการตอบสนองและการวางแผนการปฏิบัติการตอบสนองต่อเหตุการณ์ การติดต่อสื่อสารและการรายงาน เป็นต้น โดยแผนดังกล่าวจะใช้กับเหตุการณ์น้ำมันรั่วไหลในทะเลเขตภูมิภาคอาเซียน ทั้งในกรณีน้ำมันรั่วไหลในประเทศหนึ่งซึ่งอาจสร้างความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมแก่ประเทศเพื่อนบ้าน หรือในกรณีเกิดน้ำมันรั่วไหลแต่ปริมาณเกินขีดความสามารถภายในประเทศและต้องการความช่วยเหลือจากประเทศอื่นในภูมิภาค

(๓) มาตรฐานวิธีปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN Search and Rescue Standard Operating Procedures) มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดมาตรฐานวิธีปฏิบัติระหว่างศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลือของประเทศสมาชิกอาเซียนในการปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากอุบัติเหตุทางทะเลและทางอากาศให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อการปฏิบัติงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การแจ้งภาวะฉุกเฉิน การประสานงานและการถ่ายโอนความรับผิดชอบของปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย การกำหนดพื้นที่ค้นหาและการจัดสรรทรัพยากร การรายงานสถานการณ์ และการยกเลิกปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย เป็นต้น

(๔) แผนงานสำหรับยุทธศาสตร์ความร่วมมือด้านการขนส่งอาเซียน – จีน ฉบับปรับปรุง (๒๕๖๑ – ๒๕๖๓) (Action Program of the Revised Strategic Plan for ASEAN-China Transport Cooperation 2018-2020) มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดโครงการความร่วมมือสำคัญที่จะดำเนินการในปี ๒๕๖๑ – ๒๕๖๓ ได้แก่ ความร่วมมือด้านโครงสร้างพื้นฐาน ความร่วมมือด้านการขนส่งทางน้ำ การอำนวยความสะดวกในการขนส่ง ความร่วมมือด้านฐานข้อมูลและด้านเทคโนโลยีและมาตรฐาน รวมทั้งกำหนดแนวทางการดำเนินการดังกล่าว เพื่อการเชื่อมโยงระเบียงเศรษฐกิจแนวเหนือ-ใต้ และตะวันออก-ตะวันตก และระเบียงเศรษฐกิจอาเซียน-จีน

ร่างเอกสารทั้ง ๔ ฉบับข้างต้น เป็นเอกสารที่จะมีการรับรองโดยไม่มี การลงนาม และมีได้ใช้ถ้อยคำที่มุ่งหมายให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ กรณีจึงไม่เข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๒. ร่างเอกสารที่จะมีการลงนาม จำนวน ๒ ฉบับ คือ

(๑) ร่างพิธีสาร ๔ ว่าด้วยสิทธิการบินเชื่อมจุดในประเทศสมาชิกอาเซียน (Protocol 4 under ASEAN Multilateral Agreement on the Full Liberalisation of Passenger Air Services on Co-Terminal Rights between Points within the Territory of Any Other Members State) จัดทำขึ้นระหว่างรัฐบาลของประเทศสมาชิกอาเซียน มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดสิทธิการทำการบินเชื่อมจุดของสายการบินที่กำหนดของแต่ละภาคีคู่สัญญาในการให้บริการ ๒ จุดหรือมากกว่าในประเทศภาคีอีกประเทศหนึ่งในเส้นทางการบินเดียวกัน และต้องเป็นเส้นทางเชื่อมต่อจากการเดินทางระหว่างประเทศเท่านั้น โดยไม่มีสิทธิทำการบินภายในประเทศ ซึ่งจะเป็นการอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยวและรองรับการเดินทางระหว่างประเทศและในอาเซียนที่จะเพิ่มมากขึ้นในอนาคต โดยพิธีสาร ๔ นี้จะเป็นภาคผนวก ๒ ของความตกลงพหุภาคีอาเซียนว่าด้วยการเปิดเสรีอย่างเต็มที่สำหรับบริการขนส่งผู้โดยสารทางอากาศ (ASEAN Multilateral Agreement on the Full Liberalisation of Passenger Air Services) และมีการใช้ถ้อยคำที่มุ่งหมายให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ กรณีจึงเข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และโดยที่เนื้อหาของร่างพิธีสารดังกล่าว เป็นการเปิดเสรีด้านการบริการขนส่งทางอากาศ จึงเป็นหนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรีอันเข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวางตามที่มีการกำหนดขอบเขตและความหมายไว้ในมาตรา ๑๗๘ วรรคสอง และวรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงต้องได้รับความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งยังคงทำหน้าที่รัฐสภาตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

อย่างไรก็ดี เนื่องจากการขออนุมัติการลงนามร่างพิธีสารดังกล่าว เป็นเพียง การแสดงเจตจำนงทางการเมืองในทางนโยบายของไทยที่จะเข้าเป็นภาคีพิธีสารฯ ยังมีใช้ขั้นตอน การแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงสามารถพิจารณาอนุมัติการลงนามร่างพิธีสารฯ โดยไม่ต้องเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อความเห็นชอบ อย่างไรก็ตาม ในขั้นการให้สัตยาบัน ร่างพิธีสารฯ ซึ่งเป็นการแสดงเจตนาเพื่อให้มีผลผูกพัน คณะรัฐมนตรีจะต้องเสนอร่างพิธีสารฯ เพื่อขอความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติก่อนการให้สัตยาบันร่างพิธีสารฯ ต่อไป

(๒) ร่างบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการปรับปรุงมาตรฐานความปลอดภัย และการตรวจควบคุมเรือที่ไม่อยู่ภายใต้การบังคับของอนุสัญญาระหว่างประเทศในประเทศสมาชิก อาเซียน (Memorandum of Understanding on the Improvement of Safety Standards and Inspection for Non-Convention Ships within ASEAN Member States) จัดทำขึ้นระหว่าง ประเทศสมาชิกอาเซียน โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน อย่างปลอดภัยของเรือที่ไม่อยู่ภายใต้การบังคับของอนุสัญญาระหว่างประเทศในประเทศสมาชิกอาเซียน มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดความร่วมมือกันในการปรับปรุงมาตรฐาน ความปลอดภัย และการตรวจควบคุมความปลอดภัยของเรือที่ไม่อยู่ภายใต้การบังคับของอนุสัญญาระหว่างประเทศ ในประเทศสมาชิกอาเซียน ตามแนวทางว่าด้วยมาตรฐานความปลอดภัยของเรือที่ไม่อยู่ภายใต้ การบังคับของอนุสัญญาระหว่างประเทศ โดยการดำเนินความร่วมมือต่าง ๆ ภายใต้บันทึกความเข้าใจ จะอยู่ภายใต้กฎหมาย ข้อบังคับ และนโยบายของแต่ละประเทศ เช่น การยอมรับใบสำคัญรับรอง สำหรับความปลอดภัยในการปฏิบัติงานของเรือที่ออกให้โดยหน่วยงานที่มีอำนาจตามมาตรฐาน ความปลอดภัยที่ภาคีกำหนด การแลกเปลี่ยนข้อมูลกฎเกณฑ์และมาตรฐานความปลอดภัยทางทะเล และการตรวจควบคุมเรือ การเยี่ยมเยือนหรือประชุมร่วมกัน และการแลกเปลี่ยนข้อมูลและหารือ เกี่ยวกับประสบการณ์และแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดในการลดอุบัติเหตุทางทะเล เป็นต้น โดยมีได้ใช้ ถ้อยคำที่มุ่งหมายให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ ประกอบกับ กระทรวงคมนาคมได้ระบุในหนังสือที่เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีว่า ที่ประชุมคณะทำงานอาเซียน ด้านการขนส่งทางน้ำประสงคจะให้การจัดทำบันทึกความเข้าใจ เป็นเพียงเอกสารที่แสดงเจตนา เพื่อความร่วมมือระหว่างอาเซียน และไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย กรณีจึงไม่เข้าลักษณะเป็น หนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นางสาวจรรวรรณ เสงตรกุล)

รองเลขาธิการฯ รักษาการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

กองกฎหมายต่างประเทศ

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๗๙๐๐ ต่อ ๒๓๐๒ (นางชนนันท์ฯ)

โทรสาร ๐ ๒๒๘๑ ๘๒๗๗

www.krisdika.go.th

www.lawreform.go.th