

ด่วนที่สุด

ที่ คค (ปคร) ๐๒๐๓/๔๑๒



กระทรวงคมนาคม

ถนนราชดำเนินนอก กทม.๑๐๑๐๐

๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๑

เรื่อง รายละเอียดเพิ่มเติมเพื่อประกอบการขอความเห็นชอบและลงนามร่างพิธีสารแก้ไขบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งอินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย ว่าด้วยการขยายเส้นทางบิน

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือกระทรวงคมนาคม ด่วนที่สุด ที่ คค (ปคร) ๐๒๐๓/๓๙๕ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๑

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. สำเนาหนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ด่วนที่สุด ที่ กต ๐๗๐๓/๑๔๗๓

ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๑

๒. แบบหนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี

ตามหนังสือที่อ้างถึง กระทรวงคมนาคมได้เสนอเรื่อง ขอความเห็นชอบและลงนามร่างพิธีสารแก้ไขบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งอินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย ว่าด้วยการขยายเส้นทางบินมาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยกระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือสอบถามความเห็นต่อเรื่องดังกล่าวไปยังกระทรวงการต่างประเทศเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว ความละเอียดตามหนังสือที่อ้างถึง นั้น

กระทรวงคมนาคมขอเรียนเพิ่มเติมว่า กระทรวงการต่างประเทศได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กต ๐๗๐๓/๑๔๗๓ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๑ ตอบไปยังกระทรวงคมนาคม รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑ ทั้งนี้ นายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี รักษาการแทนรองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) กำกับการบริหารราชการกระทรวงคมนาคมได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว ดังรายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒

๑. ความเห็นกระทรวงการต่างประเทศ

๑.๑ ประเด็นด้านสารัตถะและถ้อยคำ

(๑) ไม่ขัดข้องต่อสารัตถะโดยรวมของร่างพิธีสารฯ หากกระทรวงคมนาคมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาแล้วเห็นว่าเหมาะสม สอดคล้องกับนโยบายและผลประโยชน์ของไทย สามารถปฏิบัติได้ตามกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับที่มีอยู่ในปัจจุบัน และสอดคล้องกับพันธกรณีของไทย ภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งได้จัดสรรงบประมาณเพื่อการนี้ไว้แล้ว อย่างไรก็ตาม เห็นควรพิจารณาเพิ่มข้อ ๔ ทวิ เรื่องความสัมพันธ์กับความตกลงอื่น เพื่อป้องกันปัญหากรณีที่ข้อบทของบันทึกความเข้าใจฯ กับความตกลงอื่นที่อินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทยเป็นภาคีอาจขัดกัน โดยเฉพาะในกรอบอาเซียน และเพื่อความเหมาะสมยิ่งขึ้น

(๒) การพัฒนาความเชื่อมโยงทางอากาศเป็นหนึ่งในสาขาความเชื่อมโยงด้านโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งเป็นปัจจัยสนับสนุนการพัฒนาทางเศรษฐกิจใน IMT-GT ดังนั้น การจัดทำพิธีสารฯ นอกจากจะเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการประชุมระดับผู้นำ IMT-GT ครั้งที่ ๑๑ เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๖๑ ณ สิงคโปร์ ที่จะดำเนินโครงการตามวิสัยทัศน์ IMT-GT ค.ศ. ๒๐๓๖ และแผนดำเนินงานระยะห้าปี

ค.ศ. ๒๐๑๗ – ๒๐๒๑ ซึ่งกำหนดเป้าหมายให้ IMT-GT เป็นอนุภูมิภาคที่ยั่งยืน ครอบคลุม เน้นนวัตกรรม และบูรณาการภายในปี ค.ศ. ๒๐๓๖ ทั้งนี้ ผู้นำได้เห็นชอบการพัฒนาหรือการขยายการเชื่อมโยงทางการบิน ระหว่างกันในภูมิภาค (Air linkage) เร่งรัดการเจรจาการทบทวนความตกลงด้านการบินระหว่างกัน เพื่อเพิ่มพื้นที่เชื่อมโยงทางอากาศด้วย

๑.๒ ประเด็นมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐

(๑) ร่างพิธีสารฯ มีสาระสำคัญเป็นการแก้ไขบันทึกความเข้าใจ โดยปรับปรุง จุดต่างๆ เพื่อกำหนดเส้นทางการบินใน IMT-GT เพิ่มสิทธิการจราจรเสรีภาพที่ห้า และปรับปรุงสิทธิการ กำหนดสายการบิน โดยมีถ้อยคำและบริบทที่ก่อให้เกิดพันธกรณีภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ จึงเป็นสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศ และเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีก่อนการลงนาม และการดำเนินการให้มีผลผูกพัน

(๒) โดยที่ร่างพิธีสารฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อขยายการให้บริการเดินอากาศในเขต IMT-GT และเป็นการลดอุปสรรคทางการค้าด้านการบริการเดินอากาศระหว่าง อินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย ร่างพิธีสารฯ จึงเป็นหนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรีตามมาตรา ๑๗๘ วรรคสามของรัฐธรรมนูญฯ

(๓) หากส่วนราชการเจ้าของเรื่องและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถปฏิบัติ ตามพันธกรณีภายใต้พิธีสารฯ ได้โดยไม่ต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา ร่างพิธีสารฯ ก็ไม่เป็นหนังสือสัญญาประเภทที่ต้องออกพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๗๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ ที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา อย่างไรก็ตาม ยังต้องพิจารณาว่าร่างพิธีสารฯ เป็นหนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศ อย่างกว้างขวางที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา ๑๗๘ วรรคสองของรัฐธรรมนูญฯ หรือไม่

๑.๓ หนังสือมอบอำนาจเต็ม (Full Powers) และการดำเนินการให้มีผลผูกพัน

(๑) ในการเสนอร่างพิธีสารฯ ต่อคณะรัฐมนตรี กระทรวงคมนาคมจะต้องเสนอชื่อ บุคคลที่จะลงนามในร่างพิธีสารฯ ให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ และให้กระทรวงการต่างประเทศจัดทำ หนังสือมอบอำนาจเต็ม (Full Powers) ให้ผู้ลงนามดังกล่าว

(๒) นอกจากนี้ โดยที่ข้อ ๕ ของร่างพิธีสารฯ ระบุให้ภาคีที่เข้าร่วมแจ้งภาคีที่ เข้าร่วมอื่นผ่านทางช่องทางการทูตว่าได้ดำเนินการตามกระบวนการภายในเพื่อให้พิธีสารฯ มีผลใช้บังคับ เสร็จสิ้นแล้ว ดังนั้นในการดำเนินการให้มีผลผูกพัน ส่วนราชการเจ้าของเรื่องจะต้องขอให้กระทรวง การต่างประเทศแจ้งภาคีที่เข้าร่วมอื่น หลังจากที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

๒. ความเห็นกระทรวงคมนาคม

๒.๑ แผนงานการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย – มาเลเซีย – ไทย (IMT-GT) ได้เริ่มต้นขึ้นในช่วงปี ๒๕๓๖ โดยผู้นำทั้ง ๓ ประเทศ ได้เห็นชอบที่จะให้ผลักดันการพัฒนาความร่วมมือ ทางเศรษฐกิจในลักษณะไตรภาคี ระหว่างภาคใต้ของไทย ภาคเหนือของมาเลเซีย และพื้นที่บนเกาะสุมาตรา

/ของอินโดนีเซีย...

ของอินโดนีเซีย ซึ่งรวมไปถึงการมุ่งเน้นให้มีการพัฒนาการเชื่อมโยงด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะ โครงข่ายคมนาคมขนส่งและระบบสาธารณูปโภคระหว่างประเทศ เพื่ออำนวยความสะดวกและผ่อนคลาย กฎระเบียบ ตลอดจนขั้นตอนทางศุลกากรและการผ่านแดน

๒.๒ ในส่วนการขนส่งทางอากาศ มีการจัดตั้งคณะทำงานเชื่อมเส้นทางบินภายใต้ โครงการ IMT-GT โดยในการประชุมครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๓ - ๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ณ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ได้มีการจัดทำบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งอินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย ว่าด้วยการขยายเส้นทางบิน ซึ่งทั้งสามประเทศได้ลงนามเต็มเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๓๘ และมีผลใช้บังคับนับแต่วันที่มีการลงนาม ทั้งนี้ ในการประชุมคณะทำงานฯ ครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๓ - ๔ กันยายน ๒๕๓๙ ณ เมืองเมดาน ประเทศ อินโดนีเซีย ฝ่ายอินโดนีเซียได้ขอเพิ่ม “ปาดัง” เป็นจุดที่กำหนดของอินโดนีเซีย ต่อมาในการประชุม คณะทำงานฯ ครั้งที่ ๓ เมื่อวันที่ ๙ - ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๙ ณ กรุงเทพฯ ที่ประชุมได้แก้ไขจุดในเส้นทางบิน ภายใต้บันทึกความเข้าใจดังกล่าว โดยมาเลเซีย ขอเพิ่ม “โกตาบารู อะลอร์สตาร์ และมะละกา” และไทย ขอเพิ่ม “ตรังและนครศรีธรรมราช” ซึ่งเป็นการหารือในระดับคณะทำงานและไม่มีผลใช้บังคับแต่อย่างใด โดยล่าสุด ในการประชุมคณะทำงานสาขาการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการคมนาคมขนส่ง และเทคโนโลยี สารสนเทศ ภายใต้เขตเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย ครั้งที่ ๑๐ เมื่อวันที่ ๒๔ - ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๑ ณ กรุงเทพฯ ประเทศผู้เข้าร่วมภาคีทั้งสามฝ่ายได้เพิ่มจุดฝ่ายละ ๑ จุด ดังนี้ อินโดนีเซีย ขอเพิ่ม “ตันจิงปานดัง” มาเลเซีย ขอเพิ่ม “สุบัง” ไทยขอเพิ่ม “สุราษฎร์ธานี” ทั้งนี้ อินโดนีเซียได้ขอเปลี่ยนแปลงจุด จาก “นิแอส” เป็น “สลันกิต”

๒.๓ ที่ประชุมคณะทำงานสาขาการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการคมนาคมขนส่ง และเทคโนโลยีสารสนเทศภายใต้ IMT-GT ครั้งที่ ๑๐ ได้ให้การรับรองร่างพิธีสารฯ ก่อนนำเสนอต่อประชุม ระดับรัฐมนตรี ครั้งที่ ๒๔ แผนงานการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย มาเลเซีย ไทย เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๑ ณ รัฐมะละกา ประเทศมาเลเซีย ซึ่งที่ประชุมระดับรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบการดำเนินการเพื่อแก้ไข บันทึกความเข้าใจดังกล่าว และเร่งรัดให้ประเทศผู้เข้าร่วมทั้งสามฝ่ายดำเนินการตามกระบวนการภายใน สำหรับการลงนามร่างพิธีสารฯ ให้ทันตามกำหนดระยะเวลาในช่วงการประชุมรัฐมนตรีขนส่งอาเซียน ครั้งที่ ๒๔ ซึ่งจะจัดขึ้นระหว่างวันที่ ๘ - ๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ ณ กรุงเทพฯ

๒.๔ การจัดทำร่างพิธีสารเพื่อแก้ไขบันทึกความเข้าใจดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการ ขยายสิทธิรับขนการจราจรเพื่อให้ครอบคลุมสิทธิรับขนการจราจรเสรีภาพที่ ๓ ๔ และ ๕ โดยไม่จำกัด ความจุความถี่ รวมถึงการทำการบินโดยใช้เชื้อเพลิงร่วมกันสำหรับจุดภายในประเทศ เพื่อให้เกิดการริเริ่ม การทำการบินและความร่วมมือระหว่างกันมากขึ้น นอกจากนี้ การเพิ่มเงื่อนไขและข้อบทต่างๆ จะเป็นการ ดำเนินการให้สอดคล้องและเป็นไปตามมาตรฐานที่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศกำหนด

๒.๕ การลงนามพิธีสารดังกล่าว เป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศ กระทรวง คมนาคมไม่จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายหรือออกกฎหมายเพิ่มเติมเพื่อรองรับการมีผลบังคับใช้ร่างพิธีสารฯ ทั้งนี้ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้มีการลงนามร่างพิธีสารดังกล่าว และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ได้ลงนามร่างพิธีสารฯ ซึ่งเป็นการลงนามโดยไม่มีผลผูกพันแล้ว กระทรวงคมนาคมจะได้ดำเนินการ

ตามมาตรา ๑๗๘ วรรคสองของรัฐธรรมนูญฯ โดยนำเสนอสถานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนแจ้งกระทรวงการต่างประเทศดำเนินการแจ้งการมีผลใช้บังคับของร่างพิธีสารผ่านช่องทางทางการทูตไปยังผู้ร่วมภาคี

๒.๖ ประเด็นการกำหนดจุดในเส้นทางบิน แม้ว่าจุดในเส้นทางบินภายใต้บันทึกความเข้าใจ IMT-GT ซึ่งครอบคลุมเฉพาะในเขตอนุภูมิภาคระหว่าง อินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย จะเป็นการเปิดเส้นทางบินคู่ขนานกับความตกลงพหุภาคีอาเซียน อย่างไรก็ตาม บันทึกความเข้าใจนี้ถือเป็นอีกหนึ่งความร่วมมือที่มีลักษณะแยกออกจากความตกลงพหุภาคีอาเซียนด้านการขนส่งทางอากาศในการขยายเส้นทางบิน เพื่อเน้นย้ำเจตนารมณ์ในการส่งเสริมท่าอากาศยานเมืองรองและเพิ่มพูนการค้าการลงทุน การพาณิชย์ การท่องเที่ยวและการแลกเปลี่ยนวัฒนธรรมระหว่างอินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย ซึ่งในทางปฏิบัติการเลือกใช้สิทธิการบินภายใต้ตามความตกลงอาเซียนหรือบันทึกความเข้าใจ IMT-GT สายการบินจะพิจารณาจากปัจจัยที่เห็นว่าสมประโยชน์สูงสุดกับการรองรับแผนการทำการบินของตนต่อไป

๒.๗ ประเด็นการแก้ไขหลักการการแต่งตั้งสายการบินที่กำหนด จากผลการประชุมคณะทำงาน IMT-GT เรื่องการขยายเส้นทางบิน ครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๓ - ๔ กันยายน ๒๕๓๙ และครั้งที่ ๓ เมื่อวันที่ ๑๑ - ๑๒ มกราคม ๒๕๔๔ ได้ระบุให้ประเทศผู้เข้าร่วมได้รับอนุญาตให้แต่งตั้งสายการบินที่กำหนดได้สายหนึ่งหรือหลายสายการบินเพื่อให้ดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจดังกล่าวได้อย่างไร้กีดกัน ตามร่างพิธีสารเพื่อแก้ไขบันทึกความเข้าใจฉบับใหม่ ได้ระบุเงื่อนไขเพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น เช่น กำหนดช่องทางการแจ้งการแต่งตั้งสายการบินที่กำหนดเป็นลายลักษณ์อักษรผ่านทางศูนย์ประสานงานความร่วมมืออนุภูมิภาคแผนงานเขตเศรษฐกิจสามฝ่ายก่อนแจ้งให้ประเทศผู้เข้าร่วมทั้งหมดทราบในลำดับต่อไป การพิจารณาคำขอแต่งตั้งสายการบินที่กำหนด โดยสายการบินจะต้องมีคุณสมบัติที่เหมาะสมตามเงื่อนไขที่กำหนด ทั้งนี้ ปัจจุบันยังไม่มีสายการบินใดของอินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทยมีความประสงค์ที่จะใช้สิทธิภายใต้บันทึกความเข้าใจฉบับนี้

๒.๘ การปรับเปลี่ยนถ้อยคำในข้อ ๔ ทวิ เรื่องความสัมพันธ์กับความตกลงอื่น (Relationship to Other Agreements) ตามข้อเสนอของกระทรวงการต่างประเทศเป็นหลักการที่ประเทศสมาชิกอาเซียนถือปฏิบัติอยู่แล้วภายใต้ความตกลงพหุภาคีอาเซียนด้านการขนส่งทางอากาศ ซึ่งหากมีการเสนอปรับเปลี่ยนถ้อยคำดังกล่าว อาจส่งผลกระทบต่อสาระสำคัญของร่างพิธีสารฯ ซึ่งจำเป็นต้องกลับมาหารือในประเด็นดังกล่าวร่วมกันอีกครั้ง อันจะส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการลงนามและพันทกหนดตามกรอบระยะเวลาที่วางไว้ ทั้งนี้ ปัจจุบันผู้แทนจากอินโดนีเซีย และมาเลเซีย ได้แจ้งให้ทราบว่า ได้ดำเนินการกระบวนการภายในเพื่อการลงนามร่างพิธีสารฯ เรียบร้อยแล้ว ดังนั้น กระทรวงคมนาคมจึงขอยืนยันเนื้อหาตามร่างพิธีสารเดิมที่ได้เสนอมายังคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๑

๓. ข้อเสนอของส่วนราชการ

กระทรวงคมนาคมขอเรียนมาเพื่อ

๓.๑ นำเสนอรายละเอียดเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาคณะรัฐมนตรี

๓.๒ ขอปรับข้อเสนอของส่วนราชการให้สอดคล้องกับความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศ โดย ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้ร่วมลงนาม

/ในร่าง...

ในร่างพิธีสารดังกล่าว และเมื่อลงนามแล้วให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสถานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา
เสนอสถานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบเอกสารดังกล่าว ก่อนแสดงเจตนาการมีผลผูกพัน
ของเอกสารต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไปด้วย

ขอแสดงความนับถือ



(นายอานันท์ ปันยารชุน)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

สำนักงานปลัดกระทรวง

กองการต่างประเทศ

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๕๖๓๘

โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๑๗๑๔