

ด่วนที่สุด

ที่ กต ๐๗๐๓/๑๕๒๐



กท. 1009-49-
วันที่ 5 มิ.ย. 61
เวลา 15.05

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รหัสเรื่อง : ส29263 กต.
รับที่ : ๑18๒22/61
วันที่ : 05 พ.ย. 61 เวลา : 15:28

กระทรวงการต่างประเทศ

ถนนศรีอยุธยา กทม. ๑๐๕๐๐

ความเห็นประกอบเรื่องเพื่อ พิจารณา

เรื่องที่ ๕

๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๑

เรื่อง ความเห็นเกี่ยวกับการเจรจาการบินระหว่างราชอาณาจักรไทย - รัฐอิสราเอล

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

จัดเข้าวาระ 6 มิ.ย. 2561

อ้างถึง สำเนาหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/๓๑๘๕๕ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๑

สิ่งที่ส่งมาด้วย ข้อเสนอแนะการปรับถ้อยคำในร่างพิธีสารเพื่อแก้ไขความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศระหว่างไทยราชอาณาจักรไทย - รัฐอิสราเอล

ตามหนังสือที่อ้างถึง ขอทราบความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อรายงานผลการเจรจาการบินระหว่างราชอาณาจักรไทย - รัฐอิสราเอล รวมถึงประเด็นการดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๘ วรรคสอง เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีความแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาแล้ว ขอเรียนดังนี้

๑. บันทึกความเข้าใจระหว่างราชอาณาจักรไทย - รัฐอิสราเอล

๑.๑ ประเด็นสาระัตถะและถ้อยคำ

ไม่มีข้อขัดข้องต่อสาระัตถะในภาพรวมของบันทึกความเข้าใจฯ หากกระทรวงคมนาคมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาบันทึกความเข้าใจฯ แล้ว เห็นว่าเหมาะสม สอดคล้องกับนโยบายและผลประโยชน์ของไทย สามารถปฏิบัติได้ตามกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับที่มีอยู่ในปัจจุบัน และสอดคล้องกับพันธกรณีของไทยภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ รวมทั้งได้จัดสรรงบประมาณเพื่อการนี้ไว้แล้ว

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่า การระบุข้อความที่มีนัยว่า ในระหว่างที่บันทึกความเข้าใจหรือร่างพิธีสารแก้ไขความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศระหว่างไทยราชอาณาจักรไทย - รัฐอิสราเอล ยังไม่มีผลใช้บังคับ ให้นำบทบัญญัติของบันทึกความเข้าใจหรือร่างพิธีสารที่มีผลเป็นการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงพันธกรณีตามความตกลงว่าด้วยบริการเดินอากาศระหว่างไทยราชอาณาจักรไทย - รัฐอิสราเอล มาใช้เป็น การชั่วคราวทันที ดังเช่นวรรค ๕ (๒) และวรรคก่อนลงนามของบันทึกความเข้าใจฯ ไม่สามารถกระทำได้ แต่จะต้องได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐสภาแล้วแต่กรณีก่อน ตามมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญฯ ดังนั้น เพื่อความรัดกุมสำหรับการดำเนินการในอนาคต ควรหลีกเลี่ยงการระบุข้อความในลักษณะดังกล่าว หรือหากจำเป็นก็ควรเพิ่มเงื่อนไขว่า โดยเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบภายในของแต่ละฝ่าย

(in accordance with the domestic laws and regulations of either Party)

๑.๒ ประเด็นมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐

๑.๒.๑ โดยที่บันทึกความเข้าใจฯ มีสาระรวมถึงการแก้ไขใบพิกัดเส้นทางบิน และความจุความถี่ที่จะต้องได้รับการยืนยันโดยหนังสือแลกเปลี่ยนทางการทูตตามข้อ ๑๒ และข้อ ๖ ของความตกลงฯ ตามลำดับ โดยมีถ้อยคำและบริบทที่ก่อให้เกิดพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศ จึงเป็นสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศ และเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญฯ ที่ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีก่อนการดำเนินการให้มีผลผูกพันโดยการแลกเปลี่ยนหนังสือทางการทูต

/ ๑.๒.๒ โดยที่บันทึก ...

๑.๒.๒ โดยที่บันทึกความเข้าใจ มีสาระเกี่ยวข้องกับการลดอุปสรรคและการอำนวยความสะดวกด้านการค้าบริการทางอากาศระหว่างไทย-อิสราเอล บันทึกความเข้าใจ จึงเป็นหนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรีตามมาตรา ๑๗๘ วรรคสามของรัฐธรรมนูญฯ

๑.๒.๓ หากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องสามารถปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้บันทึกความเข้าใจ ได้โดยไม่ต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา บันทึกความเข้าใจ ก็ไม่เป็นหนังสือสัญญาประเภทที่ต้องออกพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๗๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ ที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา อย่างไรก็ตาม ยังต้องพิจารณาว่า บันทึกความเข้าใจเป็นหนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง ที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา ๑๗๘ วรรคสองของรัฐธรรมนูญฯ หรือไม่ ซึ่งในการพิจารณาดังกล่าว กระทรวงคมนาคม ในฐานะส่วนราชการเจ้าของเรื่องจะต้องคำนึงถึงมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๖๐ เรื่องคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ (ที่ ๓/๒๕๖๐ วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๐) กรณีคณะรัฐมนตรีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยร่างบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการผ่านแดนสินค้าระหว่างกรมศุลกากรแห่งราชอาณาจักรไทยและกรมศุลกากรและสรรพสามิตแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ว่าเป็นหนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ วรรคสาม ที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๘ วรรคสอง หรือไม่

หากกระทรวงคมนาคมเห็นว่า บันทึกความเข้าใจ เป็นหนังสือสัญญาที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวางตามมาตรา ๑๗๘ วรรคสองของรัฐธรรมนูญฯ ก็ต้องเสนอรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบต่อไป ทั้งนี้ เมื่อมีปัญหาว่าหนังสือสัญญาใดเป็นกรณีตามวรรคสองหรือวรรคสามหรือไม่ ส่วนราชการเจ้าของเรื่องสามารถเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยก็ได้ ตามมาตรา ๑๗๘ วรรคห้าของรัฐธรรมนูญฯ

๑.๒.๔ โดยที่มาตรา ๑๗๘ วรรคสี่ของรัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดวิธีการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและได้รับการเยียวยาที่จำเป็นอันเกิดจากผลกระทบของการทำหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๗๘ วรรคสามของรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งปัจจุบันกฎหมายดังกล่าวอยู่ระหว่างการยกร่าง ดังนั้น กระทรวงคมนาคมจึงอาจพิจารณาดำเนินการเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและได้รับการเยียวยาที่จำเป็น อันอาจเกิดจากผลกระทบของบันทึกความเข้าใจตามแนวปฏิบัติที่ผ่านมาหรือตามที่เห็นสมควรไปก่อน เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญฯ

๒. ร่างพิธีสารฯ

๒.๑ ประเด็นสาระัตถะและถ้อยคำ

ไม่มีข้อขัดข้องต่อสารัตถะโดยรวมของร่างพิธีสารฯ หากกระทรวงคมนาคมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาแล้ว เห็นว่าเหมาะสม สอดคล้องกับนโยบายและผลประโยชน์ของไทย สามารถปฏิบัติได้ตามกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับที่มีอยู่ในปัจจุบัน และสอดคล้องกับพันธกรณีของไทย ภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ รวมทั้งได้จัดสรรงบประมาณเพื่อการนี้ไว้แล้ว อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า โดยที่ความตกลงฯ จัดทำเป็นภาษาอังกฤษเท่านั้น และข้อ ๙ (๑) ของร่างพิธีสารฯ ซึ่งเป็นการแก้ไขความตกลงฯ กำหนดให้พิธีสารฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของความตกลงฯ ดังนั้น เพื่อไม่ให้เกิดความลักลั่นระหว่างความตกลงฯ กับร่างพิธีสารฯ จึงเห็นควรจัดทำพิธีสารฯ เป็นภาษาอังกฤษเพียงภาษาเดียว และปรับถ้อยคำของวรรคก่อนลงนาม ดังความละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

๒.๒ ประเด็นมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐

๒.๒.๑ โดยที่ร่างพินิจสารฯ เป็นการแก้ไขความตกลงฯ โดยมีถ้อยคำและบริบทที่ก่อให้เกิดพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศ จึงเป็นสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศ และเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญฯ ที่ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีก่อนการลงนาม

๒.๒.๒ โดยที่ร่างพินิจสารฯ มีสาระเกี่ยวข้องกับการลดอุปสรรคและการอำนวยความสะดวกด้านการค้าบริการทางอากาศระหว่างไทย - อิสราเอล ร่างพินิจสารฯ จึงเป็นหนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรีตามมาตรา ๑๗๘ วรรคสามของรัฐธรรมนูญฯ ทั้งนี้ กระทรวงคมนาคมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องพิจารณาประเด็นตามนัยข้อ ๑.๒.๓ และข้อ ๑.๒.๔ ข้างต้นด้วย

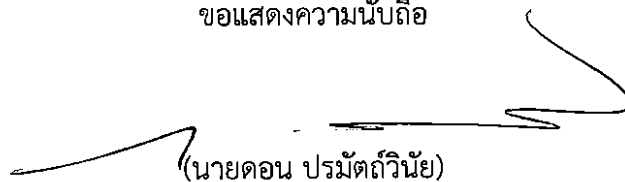
๓. ประเด็นความสัมพันธ์ทวิภาคี

๓.๑ ที่ผ่านมา ความร่วมมือระหว่างไทยกับอิสราเอลครอบคลุมหลากหลายสาขา และมีความก้าวหน้าโดยลำดับ อาทิ ด้านความมั่นคง ด้านการทหาร ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด้านแรงงาน ด้านวิชาการและการพัฒนา ด้านการเกษตร และด้านการค้า สำหรับความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวก็เป็นอีกสาขาที่มีศักยภาพ โดยไทยเป็นแหล่งท่องเที่ยวอันดับต้นของชาวอิสราเอล และอิสราเอลเป็นตลาดนักท่องเที่ยวที่ใหญ่ที่สุดในภูมิภาคตะวันออกกลางของไทย ในปี ๒๕๖๐ มีนักท่องเที่ยวอิสราเอลจำนวน ๑๗๓,๖๗๙ คนเดินทางมาประเทศไทย เพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๕๙ ร้อยละ ๗.๕ และปัจจุบัน ไทยกำลังส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม สุขภาพและธรรมชาติ โดยมีกลุ่มเป้าหมายชาวอิสราเอล ได้แก่ นักท่องเที่ยวแบบครอบครัว ผู้สูงอายุ และคู่ที่เพิ่งสมรส สำหรับชาวไทยที่เดินทางไปท่องเที่ยวอิสราเอลมีจำนวนไม่มากนักเฉลี่ยปีละประมาณ ๘,๐๐๐ คน โดยส่วนใหญ่เป็นกลุ่มผู้แสวงบุญชาวคริสต์

๓.๒ การดำเนินการตามผลการเจรจาการบินดังกล่าวน่าจะเป็นการส่งเสริมความร่วมมือด้านการบิน ซึ่งจะส่งผลดีต่อความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างไทยกับอิสราเอล โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว นอกจากนี้ ในปัจจุบัน ฝ่ายอิสราเอลพยายามผลักดันให้บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) เปิดเส้นทางบินตรงไปยังอิสราเอล โดยได้หยิบยกเรื่องดังกล่าวในการหารือระดับสูงหลายโอกาส เช่น การเข้าเยี่ยมคารวะรองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศของเอกอัครราชทูตอิสราเอลประจำประเทศไทยในโอกาสเข้ารับตำแหน่ง การเข้าเยี่ยมคารวะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของปลัดกระทรวงการต่างประเทศอิสราเอล และการหารือระหว่างปลัดกระทรวงการต่างประเทศไทยกับอิสราเอล

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นายดอน ปรมดีวินัย)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

กองนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

โทรศัพท์ ๐ ๒๒๐๓ ๕๐๐๐ ต่อ ๑๔๒๓๕

โทรสาร ๐ ๒๖๔๓ ๕๒๔๗