



๑๑ มีนาคม ๒๕๖๒.

เรื่อง รายละเอียดเพิ่มเติมเพื่อประกอบการขออนุมัติการจัดทำและลงนามร่างบันทึกความเข้าใจในการเริ่มใช้ความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (ICBTA) ในการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารระหว่างไทย - เมียนมา และร่างบทเพิ่มเติม (Addendum)

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือกระทรวงพาณิชย์ ด้านที่๓๓ ที่ คค (ปคร) ๐๒๐๓/๘๒ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๖๒

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. สำเนาหนังสือกระทรวงการคลัง ด้านที่๓๓ ที่ กค ๐๕๑๙/๓๗๙๓ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๖๒
๒. สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด้านที่๓๓ ที่ นร ๐๙๐๗/๘๗ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๖๒
๓. สำเนาหนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ด้านที่๓๓ ที่ กต ๐๘๐๕/๑๗๐ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๖๒

๑. เรื่องเดิม

กระทรวงพาณิชย์ได้นำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติการจัดทำและลงนามร่างบันทึกความเข้าใจในการเริ่มใช้ความตกลงว่าด้วยการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (ICBTA) ในการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารระหว่างไทย - เมียนมา และร่างบทเพิ่มเติม (Addendum) และพร้อมกันนั้นกระทรวงพาณิชย์ได้มีหนังสือถึงกระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อขอความเห็นต่อร่างเอกสารทั้งสองฉบับ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ความละเอียดปรากฏตามหนังสือที่อ้างถึง

๒. เรื่องเสนอเพื่อพิจารณา

หน่วยงานดังกล่าวได้มีหนังสือแจ้งความเห็นไปยังกระทรวงพาณิชย์ โดยมีความเห็นโดยสรุป ดังนี้

๒.๑ กระทรวงการคลัง มีความเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมร่างฯ ทั้ง ๒ ฉบับ จัดทำขึ้นเพื่อให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน โดยมีได้กระทบต่อสาระสำคัญของร่างฯ ที่เคยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ การเพิ่มจำนวนใบอนุญาตขนส่ง และการขยายเส้นทางยังเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการในการขนส่งสินค้าและผู้โดยสาร ณ จุดผ่านแดนตามบันทึกความเข้าใจ จึงไม่มีข้อขัดข้องต่อการแก้ไขเพิ่มเติมฯ ทั้ง ๒ ฉบับ รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑

๒.๒ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีความเห็นว่า ร่างเอกสารทั้งสองฉบับดังกล่าวมีการกำหนดรายละเอียดและหน้าที่ที่คู่ภาคีต้องปฏิบัติ และมีการใช้ถ้อยคำที่แสดงถึงเจตนาที่จะก่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ จึงเข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่โดยที่เนื้อหาของร่างเอกสารทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดแนวทางปฏิบัติในการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารข้ามพรมแดนระหว่างไทยและเมียนมา ซึ่งหากกระทรวงพาณิชย์

ยืนยันได้ว่า การดำเนินการตามร่างเอกสารทั้งสองฉบับสามารถกระทำได้ตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยไม่จำเป็นต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา อีกทั้งไม่เข้า ลักษณะเป็นหนังสือสัญญาประเภทอื่นตามมาตรา ๑๗๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กรณีจะไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งยังคงทำหน้าที่รัฐสภาตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และสำหรับผู้ลงนามในร่างเอกสารทั้งสองฉบับ หากไม่ใช่นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ สมควรที่กระทรวงคมนาคมจะเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา มอบหมายให้กระทรวงการต่างประเทศทำหนังสือมอบอำนาจเต็ม (Full powers) ให้แก่ผู้ที่ลงนามด้วย ซึ่งเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๖ เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือมอบอำนาจเต็ม รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒

๒.๓ กระทรวงการต่างประเทศ มีความเห็น ดังนี้

๒.๓.๑ ร่างบันทึกความเข้าใจ

๒.๓.๑.๑ เป็นการปรับแก้ไขปรับปรุงทั้งในสาระและถ้อยคำในหลายประเด็น ประกอบกับยังมิได้มีการจัดทำเอกสารแนบ ๑ (Attachment 1) เกี่ยวกับ Single-Stop Inspection/Single-Window Inspection ซึ่งอาจทำให้พันธกรณีขาดความแน่นอนชัดเจนในขั้นนี้ ทั้งนี้ หากได้มีการจัดทำ เอกสารแนบ ๑ แล้ว ส่วนราชการเจ้าของเรื่องอาจส่งให้กรมสนธิสัญญาและกฎหมายพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

๒.๓.๑.๒ โดยที่การแก้ไขปรับปรุงร่างบันทึกความเข้าใจ เป็นการปรับแก้ไข ในสาระด้วย การแก้ไขดังกล่าวจึงน่าจะเปลี่ยนแปลงพันธกรณีตามที่ตกลงเจรจาไว้แต่เดิม หรือก่อให้เกิด พันธกรณีเพิ่มเติม ดังนั้น จึงควรเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนลงนาม โดยกรมสนธิสัญญาฯ ไม่มีข้อขัดข้องต่อสาระและถ้อยคำของร่างบันทึกความเข้าใจ ฉบับปัจจุบัน หากกระทรวงคมนาคมและ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาแล้วเห็นว่า มีความเหมาะสม สอดคล้องกับนโยบาย และสามารถปฏิบัติได้ภายใต้ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่มีอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งสอดคล้องกับพันธกรณีของไทยภายใต้ กฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรอบองค์การการค้าโลก (World Trade Organization- WTO) และเป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศ ตลอดจนได้จัดสรรงบประมาณเพื่อการนี้ไว้แล้ว

๒.๓.๑.๓ ร่างบันทึกความเข้าใจ เป็นสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศ และเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญฯ ที่จะต้องเสนอขอได้รับความเห็นชอบของ คณะรัฐมนตรีก่อนการลงนาม และหากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องสามารถปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้ร่างบันทึก ความเข้าใจ ได้ โดยไม่ต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา รวมทั้งกระทรวงคมนาคม ซึ่งเป็นส่วนราชการเจ้าของเรื่องพิจารณาแล้วว่า ร่างบันทึกความเข้าใจ ไม่เข้าข่ายหนังสือสัญญาอื่นที่อาจมี ผลกระทบต่อความมั่นคง ทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง ร่างบันทึกความเข้าใจ ก็ไม่เป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๗๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ ที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

๒.๓.๒ ร่างบทเพิ่มเติม

๒.๓.๒.๑ ประเด็นสาระและถ้อยคำ

ไม่มีข้อขัดข้องต่อสาระและถ้อยคำของร่างบทเพิ่มเติม หากกระทรวงคมนาคมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาแล้วเห็นว่ามีความเหมาะสม สอดคล้องกับนโยบาย และสามารถปฏิบัติได้ภายใต้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่มีอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งสอดคล้อง กับพันธกรณีของไทยภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรอบองค์การการค้าโลก (World Trade Organization- WTO) และเป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศ ตลอดจนได้จัดสรรงบประมาณ เพื่อการนี้ไว้แล้ว

/๒.๓.๒.๒ ประเด็น...

๒.๓.๒.๒ ประเด็นมาตรา ๑๗๘ ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐

ร่างบทเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขบันทึกความเข้าใจ จึงเป็นสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศและเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญฯ ที่จะต้องเสนอขอรับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีก่อนการลงนาม และหากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องสามารถปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้ร่างบทเพิ่มเติมได้โดยไม่ต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา รวมทั้งกระทรวงคมนาคมซึ่งเป็นส่วนราชการเจ้าของเรื่องพิจารณาแล้วว่า ร่างบทเพิ่มเติมไม่เข้าข่ายหนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง ร่างบทเพิ่มเติมก็ไม่ใช่หนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๗๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ ที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๓

๓. ความเห็นของกระทรวงคมนาคม

๓.๑ โดยที่ร่างบันทึกความเข้าใจ ได้มีการปรับปรุงแก้ไขและเพิ่มเติมถ้อยคำ กระทรวงคมนาคมจึงได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติการจัดทำและลงนามร่างบันทึกความเข้าใจ อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศที่เห็นควรให้นำร่างบันทึกความเข้าใจ ฉบับแก้ไขปรับปรุง เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนการลงนาม ในส่วนของเอกสารแนบ ๑ เมื่อทั้งสองฝ่ายดำเนินการจัดทำแล้วเสร็จ กระทรวงคมนาคมจะได้ส่งให้กรมสนธิสัญญาและกฎหมายพิจารณาต่อไป

๓.๒ การดำเนินการตามพันธกรณีภายใต้บันทึกความเข้าใจ และบทเพิ่มเติม ไม่ขัดต่อกฎหมายปัจจุบัน และสามารถดำเนินการได้ตามกฎระเบียบและข้อบังคับที่มีอยู่ในปัจจุบันโดยไม่ต้องออกกฎหมายรองรับ ทั้งนี้ จากการศึกษาของธนาคารพัฒนาเอเชียพบว่า ความตกลง GMS CBTA ไม่ขัดกับหลักการขององค์การการค้าโลก

๓.๓ สำหรับการลงนามร่างบันทึกความเข้าใจฉบับดังกล่าว ประเทศภาคีของความตกลงไม่มีการแสดงหนังสือมอบอำนาจเต็ม (Full Powers) ก่อนการลงนาม จึงสอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๖ เรื่องหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือมอบอำนาจเต็ม ที่ระบุว่าการจัดทำหนังสือสัญญาในนามรัฐบาลไทยกับนานาประเทศที่ก่อให้เกิดพันธกรณีทางกฎหมายภายใต้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศ หากผู้ลงนามหนังสือสัญญามีในนายกรัฐมนตรีนหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ต้องได้รับหนังสือมอบอำนาจเต็ม (Full Powers) เว้นแต่ในทางปฏิบัติเป็นที่ยอมรับกันระหว่างคู่ภาคีของความตกลงว่าไม่จำเป็นต้องแสดงหนังสือมอบอำนาจเต็ม ให้หน่วยงานของรัฐแจ้งคณะรัฐมนตรีทราบด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไปด้วย

ขอแสดงความนับถือ

สำนักงานปลัดกระทรวง

กองการต่างประเทศ

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๓๔๖๘

โทรสาร ๐ ๒๒๘๑ ๔๘๒๘

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ dollaya.mot@gmail.com

(นายอาคม เติมพิทยาไพสิฐ)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม