

กฐ.

เลขที่ 4267
10 มี.ค. 2565
10.13 ตงกคค

ด่วนที่สุด



ที่ กต ๐๘๐๖/๒๒๒

กระทรวงการต่างประเทศ
ถนนศรีอยุธยา กทม. ๑๐๕๐๐

๑๙ พฤษภาคม ๒๕๖๕

เรื่อง ความเห็นต่อกรอบการเจรจาและท่าทีของประเทศไทยสำหรับการประชุมรัฐภาคีอนุสัญญาบาเซลฯ สมัยที่ ๑๕ การประชุมรัฐภาคีอนุสัญญาสตอกโฮล์มฯ สมัยที่ ๑๐ และการประชุมรัฐภาคีอนุสัญญา อธิบัตินครายและสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชและสัตว์บางชนิดในการค้าระหว่างประเทศ สมัยที่ ๑๐ ในรูปแบบ face-to-face

อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ
รับที่ 1607 วันที่ 10 มี.ค. 2565
เวลา 14.08 วันที่ 6 มี.ค. 2565

เรียน อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ

อ้างถึง หนังสือกรมควบคุมมลพิษ ที่ ทส ๐๓๐๔/ว ๘๕๑๙ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๖๕

ตามหนังสือที่อ้างถึง ขอรับความเห็นต่อกรอบการเจรจาและท่าทีของประเทศไทยสำหรับการประชุมรัฐภาคีอนุสัญญาบาเซลฯ ด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของของเสียอันตรายและการกำจัด สมัยที่ ๑๕ การประชุมรัฐภาคีอนุสัญญาสตอกโฮล์มฯ ด้วยกระบวนการแจ้งข้อมูลสารเคมีล่วงหน้า สำหรับสารเคมีอันตรายและสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืชและสัตว์บางชนิดในการค้าระหว่างประเทศ สมัยที่ ๑๐ และการประชุมรัฐภาคีอนุสัญญาสตอกโฮล์มฯ ด้วยสารมลพิษที่ตกค้างยาวนาน สมัยที่ ๑๐ ในรูปแบบ face-to-face เพื่อกรมควบคุมมลพิษเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กองจัดการกากของเสียและสารอันตราย
เลขรับ ๕๕๓๑
รับที่ ๒๐ พ.ค. ๒๕๖๕
เวลา ๐๙.๕๓

กรมสนธิสัญญาและกฎหมายพิจารณาแล้ว ขอเรียนดังนี้

๑. ประเด็นสาระและข้อคิด

ไม่มีข้อขัดข้องต่อสาระของกรอบการเจรจาและท่าทีของประเทศไทยสำหรับการประชุมรัฐภาคีอนุสัญญาบาเซลฯ สมัยที่ ๑๕ การประชุมรัฐภาคีอนุสัญญาสตอกโฮล์มฯ สมัยที่ ๑๐ และการประชุมรัฐภาคีอนุสัญญาสตอกโฮล์มฯ สมัยที่ ๑๐ หากกรมควบคุมมลพิษในฐานะส่วนราชการเจ้าของเรื่อง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พิจารณาแล้วเห็นว่า มีความเหมาะสม สอดคล้องกับนโยบายและผลประโยชน์ของไทย สามารถปฏิบัติได้ภายใต้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่มีอยู่ในปัจจุบัน ตลอดจนเป็นไปตามพันธกรณีของไทยภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งได้จัดสรรงบประมาณเพื่อการนี้ไว้แล้ว

๒. ประเด็นมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐

๒.๑ กรอบการเจรจาและท่าทีของประเทศไทย

ในหลักการ กรอบการเจรจาและท่าทีของประเทศไทยฯ ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดแนวทางและขอบเขตการเจรจาประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของไทยภายใต้อนุสัญญาบาเซลฯ อนุสัญญาสตอกโฮล์มฯ และอนุสัญญาสตอกโฮล์มฯ ไม่เป็นสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศและไม่เป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ เนื่องจากเป็นเอกสารที่จัดทำขึ้นโดยประเทศไทยฝ่ายเดียวเพื่อเป็นกรอบท่าทีสำหรับการประชุมในฐานะรัฐภาคีอนุสัญญาทั้งสามดังกล่าว อย่างไรก็ตาม กรอบการเจรจาและท่าทีของประเทศไทยฯ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันรัฐบาลไทย ดังนั้น

/กรมควบคุมมลพิษ ...

กรมควบคุมมลพิษจึงควรพิจารณาเสนอกรอบการเจรจาและท่าทีของประเทศไทยฯ ดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๔ (๗) ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ต่อไป ทั้งนี้ เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๘ เรื่อง การเสนอองค์ประกอบของคณะผู้แทนไทยเพื่อเข้าร่วมการประชุมระหว่างประเทศและกรอบการเจรจา

๒.๒ การแก้ไขอนุสัญญา/การแก้ไขภาคผนวกของอนุสัญญา

๒.๒.๑ กรอบการเจรจาและท่าทีของประเทศไทยฯ มีการระบุถึงท่าทีไทยต่อการพิจารณา ๑) ข้อเสนอของสหพันธรัฐรัสเซียเพื่อแก้ไขข้อ ๖ วรรค ๒ ของอนุสัญญาบาเซลฯ ๒) ข้อเสนอของคณะกรรมการพิจารณาทบทวนสารเคมีเพื่อบรรจุรายชื่อสารเคมีจำนวน ๗ รายการในภาคผนวก ๓ ของอนุสัญญา Rotterdam ๓) และ ๓) ข้อเสนอของคณะกรรมการพิจารณาทบทวนสารมลพิษที่ตกค้างยาวนานเพื่อบรรจุรายชื่อสารเคมี ๑ ชนิดเพิ่มเติมในภาคผนวก เอ ของอนุสัญญาสตอกโฮล์มฯ ด้วย ซึ่งการแก้ไขอนุสัญญา/การแก้ไขภาคผนวกของอนุสัญญาดังกล่าวถือเป็นการแก้ไขสนธิสัญญา

๒.๒.๒ หากที่ประชุมรัฐภาคีฯ รับรองการเสนอขอแก้ไขอนุสัญญา/แก้ไขภาคผนวกของอนุสัญญาดังกล่าว ซึ่งจะปรากฏเป็นเอกสารข้อตัดสินใจของที่ประชุมรัฐภาคีฯ (decision) ก็จะเป็นการทำสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศ และจะเป็นการทำหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนการร่วมรับรองและการดำเนินการให้มีผลผูกพัน

๒.๒.๓ สำหรับประเด็นว่า การแก้ไขอนุสัญญา/การแก้ไขภาคผนวกของอนุสัญญาดังกล่าว เข้าข่ายเป็นการทำหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๗๘ วรรคสองของรัฐธรรมนูญฯ หรือไม่ หากไทยสามารถปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้การแก้ไขอนุสัญญา/การแก้ไขภาคผนวกของอนุสัญญาได้ โดยไม่ต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา การแก้ไขอนุสัญญา/การแก้ไขภาคผนวกของอนุสัญญาก็ไม่เป็นการทำหนังสือสัญญาประเภทที่ต้องออกพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๗๘ วรรคสอง ที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา อย่างไรก็ตาม ยังต้องพิจารณาว่า การแก้ไขอนุสัญญา/การแก้ไขภาคผนวกของอนุสัญญาเข้าข่ายเป็นการทำหนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวางที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา ๑๗๘ วรรคสอง หรือไม่ ซึ่งส่วนราชการเจ้าของเรื่องต้องเป็นผู้พิจารณาโดยคำนึงถึงมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๖๐ เรื่องคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๗/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๐ ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐใช้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการเกี่ยวกับหนังสือสัญญาที่มีลักษณะทำนองเดียวกันต่อไป

๒.๒.๔ นอกจากนี้ หากส่วนราชการเจ้าของเรื่องพิจารณาแล้วเห็นว่า การแก้ไขอนุสัญญา/การแก้ไขภาคผนวกของอนุสัญญาเป็นการทำหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๗๘ วรรคสาม ได้แก่ หนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรี เขตศุลกากรร่วม หรือการให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือทำให้ประเทศต้องสูญเสียสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดหรือบางส่วน หรือหนังสือสัญญาอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้า หรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวางตามมาตรา ๑๗๘ วรรคสอง ก็ต้องเสนอรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบต่อไป

๒.๒.๕ ในกรณีที่มีปัญหาว่าหนังสือสัญญาใดเป็นกรณีตามวรรคสองหรือวรรคสามหรือไม่ ส่วนราชการเจ้าของเรื่องสามารถเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยก็ได้ตามมาตรา ๑๗๘ วรรคห้าของรัฐธรรมนูญฯ

๓. ข้อสังเกตเกี่ยวกับการแสดงเจตนาเข้าผูกพันตามการแก้ไขอนุสัญญา/การแก้ไขภาคผนวกของอนุสัญญา

๓.๑ การแก้ไขอนุสัญญาบาเซลฯ

๓.๑.๑ ข้อ ๑๗ วรรค ๓ ของอนุสัญญาบาเซลฯ กำหนดให้ “ภาคีต่าง ๆ ต้องพยายามทุกวิถีทางที่จะบรรลุความตกลงเกี่ยวกับการแก้ไขใด ๆ ต่ออนุสัญญานี้โดยฉันทามติ หากความพยายามเพื่อให้ได้ฉันทามติไม่ประสบผลและไม่สามารถบรรลุความตกลงกันได้ ให้ใช้วิธีสุดท้ายรับรองการแก้ไขนั้นโดยการลงคะแนนเสียงข้างมากสามในสี่ของภาคีที่เข้าร่วมประชุมและลงคะแนนเสียง”

๓.๑.๒ อย่างไรก็ตาม ข้อ ๑๗ วรรค ๕ ของอนุสัญญาบาเซลฯ กำหนดด้วยว่า “การแก้ไขที่ได้รับการรับรองตามวรรค ๓ [...] ข้างต้น จะมีผลใช้บังคับระหว่างภาคีที่ได้ให้การยอมรับในวันที่เก้าสิบหลังจากที่ผู้เก็บรักษาได้รับสัตยาบันสาร สารให้ความเห็นชอบ สารยืนยันหรือสารยอมรับอย่างเป็นทางการจากภาคีอย่างน้อยสามในสี่ของภาคีที่ได้ยอมรับการแก้ไข”

๓.๑.๓ ดังนั้น อนุสัญญาบาเซลฯ จึงเป็นหนังสือสัญญาที่กำหนดขั้นตอนการรับรองการแก้ไขอนุสัญญา (วรรค ๓) และขั้นตอนการแสดงเจตนาให้มีผลผูกพัน (วรรค ๕) แยกออกจากกัน ซึ่งหากกรมควบคุมมลพิษในฐานะส่วนราชการเจ้าของเรื่องเห็นว่า การแก้ไขอนุสัญญาบาเซลฯ มีเนื้อหาที่เข้าข่ายเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ก็จะต้องเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อขอความเห็นชอบการร่วมรับรองการแก้ไขอนุสัญญาบาเซลฯ ดังกล่าว พร้อมทั้งขอให้คณะรัฐมนตรีเสนอขอความเห็นชอบต่อรัฐสภามาในคราวเดียวกัน

๓.๑.๔ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามข้อ ๓.๑.๓ แล้ว กรมควบคุมมลพิษสามารถร่วมรับรองการแก้ไขอนุสัญญาบาเซลฯ ได้ หลังจากนั้น จึงเสนอเรื่องต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบการเข้าผูกพันตามการแก้ไขอนุสัญญาดังกล่าว และเมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว จึงจะสามารถดำเนินการแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันได้ โดยการยื่นสัตยาบันสาร สารให้ความเห็นชอบ สารยืนยันหรือสารยอมรับ

๓.๒ การแก้ไขภาคผนวก ๓ ของอนุสัญญารอตเตอร์ดัมฯ

๓.๒.๑ ข้อ ๒๒ วรรค ๕ อนุวรรค บี ของอนุสัญญารอตเตอร์ดัมฯ กำหนด “ให้ที่ประชุมรัฐภาคีตัดสินใจเกี่ยวกับการรับรอง [การแก้ไขภาคผนวก ๓] โดยฉันทามติ” และอนุวรรค ซี กำหนด “ให้การแก้ไขดังกล่าวมีผลใช้บังคับสำหรับภาคีทั้งปวงในวันที่ได้ระบุไว้ในข้อตัดสินใจดังกล่าว”

๓.๒.๒ ดังนั้น อนุสัญญารอตเตอร์ดัมฯ จึงกำหนดขั้นตอนการรับรองการแก้ไขภาคผนวก ๓ และการแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันเพียงขั้นตอนเดียว ซึ่งหากกรมควบคุมมลพิษในฐานะส่วนราชการเจ้าของเรื่องเห็นว่า การแก้ไขภาคผนวก ๓ ของอนุสัญญารอตเตอร์ดัมฯ เข้าข่ายเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ก็จะต้องเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบ และเมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว จึงจะสามารถร่วมรับรองการแก้ไขภาคผนวก ๓ ของอนุสัญญารอตเตอร์ดัมฯ ดังกล่าวได้

๓.๓ การแก้ไขภาคผนวก เอ ของอนุสัญญาสตอกโฮล์มฯ

๓.๓.๑ เนื่องจากประเทศไทยไม่ได้ทำคำประกาศเมื่อเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสตอกโฮล์มฯ ให้การแก้ไขภาคผนวกมีผลกับต่อเมื่อไทยแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันด้วยการยื่นตราสารตามข้อ ๒๕ วรรค ๔ ของอนุสัญญาสตอกโฮล์มฯ ดังนั้น หากที่ประชุมรัฐภาคีอนุสัญญาสตอกโฮล์มฯ รับรองการแก้ไขภาคผนวกดังกล่าวตามข้อ ๒๒ วรรค ๕ ก็จะทำให้การแก้ไขภาคผนวกดังกล่าวมีผลใช้บังคับกับไทยเมื่อครบ

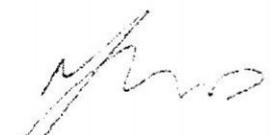
/กำหนด ๑ ปี...

กำหนด ๑ ปี นับจากวันที่ผู้เก็บรักษาได้แจ้งการรับรองภาคผนวกนั้นให้รัฐภาคีทราบตามข้อ ๒๒ วรรค ๓ (ซี) เว้นแต่ประเทศไทยจะได้แจ้งให้ผู้เก็บรักษาทราบเป็นลายลักษณ์อักษรว่าไม่สามารถยอมรับการแก้ไขภาคผนวกดังกล่าวได้ภายในระยะเวลา ๑ ปีดังกล่าว ตามข้อ ๒๒ วรรค ๓ (บี) ของอนุสัญญาสตอกโฮล์มฯ

๓.๓.๒ ดังนั้น อนุสัญญาสตอกโฮล์มฯ จึงกำหนดขั้นตอนการรับรองการแก้ไขภาคผนวก เอ และการแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันในขั้นตอนเดียว ซึ่งหากกรมควบคุมมลพิษในฐานะส่วนราชการเจ้าของเรื่องเห็นว่า การแก้ไขภาคผนวก เอ ของอนุสัญญาสตอกโฮล์มฯ เข้าข่ายเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ก็จะต้องเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบ และเมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว จึงจะสามารถร่วมรับรองการแก้ไขภาคผนวก เอ ของอนุสัญญาสตอกโฮล์มฯ ดังกล่าวได้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ


(นางสุพรรณวษา ไชติกุลวานิต ถึง)
รองอธิบดีฯ รักษาราชการแทน
อธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย





๑ ๙ ๗.๓. ๒๕๖๕

(นายอรรถพล เจริญชันษา)
อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ

กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย

กองกฎหมาย

โทร. ๐ ๒๒๐๓ ๕๐๐๐ ต่อ ๑๑๐๒๕

โทรสาร ๐ ๒๖๔๓ ๕๐๓๐