

ด่วน

ที่ นร ๐๙๐๗/๑๗๔



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๑๗ มิถุนายน ๒๕๖๗

เรื่อง ขอรับความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อเข้าร่วมเป็นภาคีความตกลงภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้อย่างยั่งยืนซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพทางทะเลในพื้นที่นอกเขตอำนาจรัฐ

เรียน ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ

อ้างถึง หนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ด่วน ที่ กต ๐๘๐๒/ว ๓๔๕
ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๖๗

ตามหนังสือที่อ้างถึง กระทรวงการต่างประเทศขอความอนุเคราะห์สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเพื่อเข้าร่วมเป็นภาคีความตกลงภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการใช้อย่างยั่งยืนซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพทางทะเลในพื้นที่นอกเขตอำนาจรัฐ ความละเอียดทราบแล้ว นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเรื่องดังกล่าว ประกอบกับมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และหลักเกณฑ์การพิจารณาตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๖-๗/๒๕๕๑ และที่ ๓/๒๕๖๐ แล้ว เห็นว่า ความตกลงฯ มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดกลไกและมาตรการเพื่อการอนุรักษ์และการใช้อย่างยั่งยืนซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพทางทะเลในพื้นที่นอกเขตอำนาจรัฐ โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรพันธุกรรมทางทะเลและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เป็นธรรม การจัดตั้งองค์การภายใต้ความตกลงฯ และการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมของกิจกรรมในพื้นที่นอกเขตอำนาจรัฐ โดยมีข้อกำหนดหน้าที่ให้ภาคีต้องปฏิบัติและมีการใช้ถ้อยคำที่มุ่งหมายให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ กรณีจึงเข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และโดยที่กระทรวงการต่างประเทศได้ระบุพันธกรณีที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติไว้ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย และระบุด้วยว่า กฎหมายไทยที่มีอยู่ยังไม่ครอบคลุมกิจกรรมตามพันธกรณีตามความตกลงดังกล่าว กรณีจึงอาจเข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๗๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา นอกจากนี้ โดยที่การเข้าเป็นภาคีในความตกลงฯ จะทำให้ประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีต้องประกันว่าการดำเนินกิจกรรมภายใต้เขตอำนาจหรือการควบคุมในพื้นที่นอกเขตอำนาจรัฐของตนได้กระทำโดยสอดคล้องกับพันธกรณีตามความตกลงฯ เช่น การแจ้งเตือนกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง

ทรัพยากรพันธุกรรมทางทะเลและข้อมูลลำดับดีจีทีลของทรัพยากรพันธุกรรมทางทะเลในพื้นที่นอกเขตอำนาจรัฐ (ข้อ ๑๒) ที่จะต้องดำเนินการก่อนการเก็บทรัพยากรพันธุกรรมทางทะเล การแบ่งปันผลประโยชน์อย่างยุติธรรมและเป็นธรรมตามที่ที่ประชุมสมัชชาภาคีกำหนด (ข้อ ๑๔) รวมทั้งการกำหนดให้รัฐภาคีต้องประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ทั้งในกิจกรรมที่จะเกิดขึ้นนอกเขตอำนาจรัฐ และภายในเขตอำนาจรัฐด้วย (ข้อ ๒๗ และข้อ ๒๘) หากกิจกรรมนั้นอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลในพื้นที่นอกเขตอำนาจรัฐ โดยให้สิทธิรัฐภาคีอื่นและหน่วยงานด้านวิทยาศาสตร์และเทคนิค (the Scientific and Technical Body) ที่จะแจ้งความเห็นและข้อพิจารณา ที่อาจส่งผลให้ประเทศไทยต้องมีการพิจารณาทบทวนข้อตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมในเขตอำนาจรัฐ (ข้อ ๓๑ ข้อ ๓๓ และข้อ ๓๔) อันอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิของประเทศไทยในทรัพยากรธรรมชาติที่เข้าข่ายเป็นหนังสือสัญญาเกี่ยวกับการให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือทำให้ประเทศต้องสูญเสียสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้ ตามที่มีการกำหนดขอบเขตและความหมายไว้ในมาตรา ๑๗๘ วรรคสอง และวรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งต้องดำเนินการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและได้รับการเยียวยาตามมาตรา ๑๗๘ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

อนึ่ง โดยที่ข้อ ๖๘ ของความตกลงฯ กำหนดให้ความตกลงฯ มีผลใช้บังคับ ๑๒๐ วัน หลังจากวันที่มีการมอบสัตยาบันสาร สารเห็นชอบ สารยอมรับ หรือภาคยานุวัติสาร ฉบับที่ ๖๐ และสำหรับภาคีที่ให้สัตยาบัน ให้ความเห็นชอบ ให้การยอมรับ หรือภาคยานุวัติภายหลังจากการมอบสัตยาบันสาร สารเห็นชอบ สารยอมรับ หรือภาคยานุวัติสาร ฉบับที่ ๖๐ ความตกลงฯ จะมีผลใช้บังคับในวันที่ ๖๐ หลังจากวันที่มีการมอบสัตยาบันสาร สารเห็นชอบ สารยอมรับ หรือภาคยานุวัติสาร กรณีจึงเป็นการกำหนดขั้นตอนการลงนามและขั้นตอนการแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันแยกออกจากกัน ดังนั้น เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามที่หน่วยงานเสนอแล้ว ก็สามารถดำเนินการให้มีการลงนามในความตกลงฯ ได้ แล้วจึงเสนอเรื่องต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ อย่างไรก็ดี โดยที่การให้หนังสือสัญญาที่ต้องมีการออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา จะต้องมีการดำเนินการในสองส่วนจึงจะถือว่าได้ปฏิบัติครบถ้วนตามมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีจะต้องเสนอหนังสือสัญญาต่อรัฐสภา เพื่อให้ความเห็นชอบ และเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ ต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาตามขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ของรัฐสภาต่อไป โดยเมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบความตกลงฯ และร่างพระราชบัญญัติฯ ได้มีการประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว จึงจะสามารถดำเนินการยื่นสัตยาบันสาร สารเห็นชอบ สารยอมรับ หรือภาคยานุวัติสาร อันเป็นการแสดงเจตนาเพื่อให้มีผลผูกพันตามความตกลงฯ ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่มีระยะเวลาให้รัฐภาคีดำเนินการภายหลังได้

นอกจากนี้ การเข้าเป็นภาคีความตกลงฯ รัฐภาคีจะต้องชำระค่าใช้จ่ายเป็นรายปี ในส่วนเงินสนับสนุน เช่น ค่าบำรุงประจำปี (ข้อ ๑๔ วรรคหก ประกอบกับข้อ ๕๒) ซึ่งอาจเข้าข่ายเป็นการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่ก่อให้เกิดภาระต้องงบประมาณหรือภาระทางการคลัง ในอนาคตตามมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ กระทรวงการต่างประเทศจึงต้องเสนอข้อมูลรายละเอียดตามที่กำหนดในมาตราดังกล่าวไปพร้อมกับ การขอความเห็นชอบในครั้งนี้อย่าง

สำหรับกระบวนการระงับข้อพิพาท (ข้อ ๖๐) ที่กำหนดให้รัฐภาคีมีเสรีภาพในการเลือกวิธีการระงับข้อพิพาทโดยทำคำประกาศเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังผู้เก็บรักษาความตกลง โดยวิธีการระงับข้อพิพาทดังกล่าว ซึ่งรวมถึงกลไกของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศด้วย กระทรวงการต่างประเทศจึงสมควรพิจารณาประเด็นการนำข้อพิพาทระหว่างรัฐเข้าสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเพื่อจัดทำคำประกาศก่อนการเข้าเป็นภาคีความตกลงฯ ด้วย จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

กองกฎหมายต่างประเทศ

โทร. ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖-๙ ต่อ ๑๐๗๑ (นายคนันท์ฯ)

โทรสาร ๐ ๒๒๒๒ ๖๒๐๑

www.ocs.go.th

www.lawreform.go.th

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ saraban@ocs.go.th