



๕ ตุลาคม ๒๕๕๗

เรื่อง ร่างกฎบัตรสมาคมแห่งมหาสมุทรอินเดีย

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ร่างกฎบัตรสมาคมแห่งมหาสมุทรอินเดีย (Charter of the Indian Ocean Rim Association (IORA)) และคำแปล

ด้วยกระทรวงการต่างประเทศขอเสนอเรื่องร่างกฎบัตรสมาคมแห่งมหาสมุทรอินเดีย มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๗) และ (๑๑)

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เรื่องเดิม

๑.๑ ความเป็นมาของเรื่องที่จะเสนอ

๑.๑.๑ สมาคมแห่งมหาสมุทรอินเดีย (Indian Ocean Rim Association - IORA) เดิม คือ สมาคมความร่วมมือแห่งภูมิภาคมหาสมุทรอินเดีย (Indian Ocean Rim Association for Regional Co-operation หรือ IOR-ARC) จัดตั้งขึ้นเมื่อปี ๒๕๓๘ เพื่ออำนวยความสะดวกด้านการค้า ส่งเสริมการลงทุนและความร่วมมือทางเศรษฐกิจ และสนับสนุนการพัฒนา โดยดำเนินการในรูปแบบไตรภาคีทั้งในระดับรัฐบาล เอกชน และวิชาการ ปัจจุบัน มีรัฐสมาชิก ๒๐ รัฐ รวมทั้งไทย

๑.๑.๒ ที่ประชุมสภารัฐมนตรี IOR-ARC ครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๖ - ๗ มีนาคม ๒๕๔๐ ณ มอริเชียส มีมติให้รับรองกฎบัตร IOR-ARC เป็นเอกสารจัดตั้งองค์กร และต่อมา ที่ประชุมสภารัฐมนตรี IOR-ARC ครั้งที่ ๑๐ เมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม - ๕ สิงหาคม ๒๕๕๓ ณ กรุงชานา ได้มีมติให้รับรองกฎบัตรฉบับแก้ไข ซึ่งเพิ่มรายละเอียดและความชัดเจนของกลไกการทำงาน ภาระหน้าที่ของสำนักเลขาธิการและเลขาธิการสมาคม และการจัดตั้งกองทุนพิเศษเพื่อสนับสนุนการดำเนินโครงการความร่วมมือ

๑.๑.๓ ที่ประชุมสภารัฐมนตรี IORA ครั้งที่ ๑๓ เมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ณ เมืองเพิร์ท ได้มีมติให้เปลี่ยนชื่อกรอบความร่วมมือ จากเดิม IOR-ARC เป็น IORA เพื่อให้สะดวกต่อการเรียกขานและจดจำ เพื่อให้กรอบความร่วมมือเป็นที่รู้จักในวงกว้างมากขึ้น

๑.๑.๔ การประชุมสภารัฐมนตรี IORA ครั้งที่ ๑๔ ซึ่งจะมีขึ้นในวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๗ ณ เมืองเพิร์ท จะมีการพิจารณาลงนามร่างกฎบัตร IORA (สิ่งที่ส่งมาด้วย) ซึ่งแก้ไขปรับปรุงจากกฎบัตร IOR-ARC ฉบับปี ค.ศ. ๒๐๑๐ (๒๕๕๓) เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนชื่อกรอบความร่วมมือ และให้มีการลงนาม เพื่อเพิ่มน้ำหนักความสำคัญให้กับกฎบัตรและกรอบความร่วมมือ

๑.๒ ผลการดำเนินการที่ผ่านมา

ที่ประชุมคณะกรรมการเจ้าหน้าที่อาวุโส IORA ครั้งที่ ๔ เมื่อวันที่ ๑๙ - ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๗ ณ จังหวัดภูเก็ต ได้มีมติเห็นชอบในหลักการกับเนื้อหาของร่างกฎบัตร IORA และข้อเสนอของสำนักเลขาธิการ IORA ที่จะให้มีการลงนามร่างกฎบัตรดังกล่าว

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

เรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามนัยมาตรา ๔ (๗) และ (๑๑) ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ เนื่องจากเป็นความตกลงที่จัดทำร่วมกันโดยรัฐบาลของรัฐสมาชิก รวมทั้งรัฐบาลไทย และข้อ ๒ วรรค (อี) ของร่างกฎบัตร IORA ระบุถึงการแก้ปัญหาการค้างชำระค่าธรรมเนียมประจำปีของรัฐสมาชิก ซึ่งเมื่อที่ประชุมสภารัฐมนตรี IORA ได้มีฉันทามติยอมรับวิธีการแก้ปัญหาใด ๆ ก็ย่อมมีผลผูกพันทางการเมืองต่อทุกรัฐสมาชิก รวมทั้งไทยด้วย นอกจากนี้ ร่างกฎบัตร IORA ยังอาจเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๒๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ ที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

ฝ่ายออสเตรเลีย ซึ่งเป็นเจ้าภาพการประชุมสภารัฐมนตรี IORA ครั้งที่ ๑๔ ได้แจ้งยืนยันแล้วว่า จะจัดให้มีการลงนามร่างกฎบัตร IORA ในวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๗ กระทรวงการต่างประเทศจึงขอความกรุณานำเสนอคณะรัฐมนตรีภายในวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๗

๔. สาระสำคัญ ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

๔.๑ ร่างกฎบัตร IORA ระบุถึงวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกรอบความร่วมมือสาขาความร่วมมือหลัก ซึ่งประกอบด้วย ความปลอดภัยและความมั่นคงทางทะเล การอำนวยความสะดวกด้านการค้าและการลงทุน การจัดการด้านการประมง การจัดการความเสี่ยงของภัยพิบัติ ความร่วมมือด้านวิชาการ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และการท่องเที่ยวและการแลกเปลี่ยนด้านวัฒนธรรม โดยยึดหลักฉันทามติ การปรับตัวเปลี่ยนแปลง และการไม่แทรกแซงในการดำเนินงาน การเปิดกว้างสมาชิกภาพให้กับรัฐอธิปไตย ในภูมิภาคมหาสมุทรอินเดีย การให้สถานะคู่เจรจาหรือผู้สังเกตการณ์แก่รัฐหรือองค์กรอื่น กลไกการทำงาน (สภารัฐมนตรี คณะกรรมการเจ้าหน้าที่อาวุโส เวทีภาคธุรกิจ คณะทำงานด้านวิชาการ คณะทำงานด้านการค้าและการลงทุน ฯลฯ) บทบาทและหน้าที่ของสำนักเลขาธิการและเลขาธิการสมาคม การแต่งตั้งและวาระการดำรงตำแหน่งของเลขาธิการสมาคม การจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะทางเพื่อส่งเสริมกิจกรรมความร่วมมือแหล่งที่มาและการบริหารจัดการงบประมาณและกองทุนพิเศษ และการรับรองและแก้ไขกฎบัตร.

๔.๒ ร่างกฎบัตร IORA แก้ไขเพิ่มเติมจากกฎบัตร IOR-ARC ฉบับปี ค.ศ. ๒๐๑๐ (๒๕๕๓) ซึ่งเป็นเอกสารแสดงเจตนารมณ์ทางการเมืองโดยไม่ได้สร้างเงื่อนไขผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศ ในประเด็นของชื่อของกรอบความร่วมมือ สาขาความร่วมมือหลัก (ซึ่งกำหนดขึ้นภายหลังการรับรองกฎบัตร IOR-ARC ฉบับปี ค.ศ. ๒๐๑๐) การเพิ่มการประชุมอย่างไม่เป็นทางการ (ministerial retreat) ในช่วงการประชุมสภารัฐมนตรีประจำปี การเพิ่มหน้าที่ของสภารัฐมนตรีในการกำหนดมาตรการในกรณีที่มีรัฐสมาชิกค้างชำระค่าธรรมเนียมประจำปี รายละเอียดเกี่ยวกับองค์ประกอบและบทบาทหน้าที่ของคณะทำงาน และวิธีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะ

๔.๓ โดยที่การแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎบัตรมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนชื่อกรอบความร่วมมือ และเพิ่มความชัดเจนตลอดจนรายละเอียดของกลไกการทำงานของกรอบความร่วมมือในประเด็นข้างต้น กอปรกับในการเจรจาจัดทำร่างกฎบัตร IORA ไม่มีการหยิบยกเรื่องการปรับสถานะร่างกฎบัตรให้มีสถานะเป็นสนธิสัญญาหรือมีผลผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศ สอดคล้องกับการแจ้งเวียนของสำนักเลขาธิการ IORA ถึงสถานะของร่างกฎบัตรดังกล่าวว่า มีสถานะต่ำกว่าสนธิสัญญา และไม่มีผลผูกพันตามกฎหมาย ร่างกฎบัตร IORA จึงไม่น่าจะเป็นสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศ และไม่เป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๒๓ ของรัฐธรรมนูญฯ ทั้งนี้ กระทรวงการต่างประเทศอยู่ระหว่างดำเนินการชักจูงความเข้าใจกับรัฐสมาชิกและสำนักเลขาธิการ IORA เพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้นว่า รัฐสมาชิกมีความเข้าใจตรงกันว่า ร่างกฎบัตร IORA ไม่มีสถานะเป็นสนธิสัญญาและไม่มีผลผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศ

๔.๔ อย่างไรก็ตามก็ดี โดยที่ร่างกฎบัตร IORA ยังเปิดให้มีการแก้ไขจนกว่าจะมีการลงมติโดยที่ประชุมสภารัฐมนตรี IORA ครั้งที่ ๑๔ จึงยังมีความเป็นไปได้ที่อาจจะมีการเสนอให้ร่างกฎบัตรมีผลผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อเพิ่มน้ำหนักและความสำคัญให้กับเอกสารกฎบัตร และให้ IORA เป็นที่รู้จักและยอมรับในวงกว้างมากยิ่งขึ้น ซึ่งหากเป็นเช่นนั้น ร่างกฎบัตร IORA จะเข้าข่ายเป็นสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศ และเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๒๓ ของรัฐธรรมนูญฯ แต่ไม่เป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๒๓ วรรคสองของรัฐธรรมนูญฯ

๕. รายงานการวิเคราะห์หรือศึกษาตามกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งใด ๆ

๖. ผลกระทบ

ร่างกฎบัตร IORA จะมีผลใช้บังคับเมื่อมีการลงนามโดยรัฐสมาชิกทั้งหมดและได้รับการรับรองโดยที่ประชุมสภารัฐมนตรี IORA ซึ่งไทยในฐานะรัฐสมาชิกควรลงนามและให้การรับรอง เช่นเดียวกับรัฐสมาชิกอื่น เพื่อรักษาบทบาทที่แข็งขันและสร้างสรรค์ของไทยในเวทีระหว่างประเทศ

๗. ค่าใช้จ่ายและแหล่งที่มา

๘. ความเห็นหรือความเห็นชอบ/ อนุมัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๙. ข้อกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

๑๐. ข้อเสนอของส่วนราชการ

กระทรวงการต่างประเทศขอเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ดังนี้

๑๐.๑ ให้ความเห็นชอบต่อร่างกฎบัตรสมาคมแห่งมหาสมุทรอินเดีย

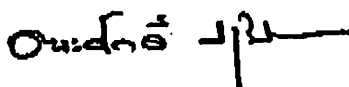
๑๐.๒ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ หรือ ผู้ได้รับมอบหมาย ร่วมลงนามและให้การรับรองร่างกฎบัตรดังกล่าวข้างต้น (ในกรณีนี้ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ)

๑๐.๓ ในกรณีที่ร่างกฎบัตรดังกล่าวข้างต้นเป็นหนังสือสัญญา ให้มอบหมายให้ กระทรวงการต่างประเทศจัดทำหนังสือมอบอำนาจเต็ม (Full Powers) ให้แก่ผู้ลงนาม

๑๐.๔ หากมีความจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขร่างกฎบัตรดังกล่าวที่ไม่ใช่สาระสำคัญ หรือไม่ขัดต่อผลประโยชน์ของไทย ขอให้กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการได้โดยไม่ต้องนำเสนอ คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอีกครั้ง

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

พลเอก 

(ธนะศักดิ์ ปฏิมาประกร)

รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
กองส่งเสริมเศรษฐกิจสัมพันธ์และความร่วมมือ
โทรศัพท์ ๐ ๒๒๐๓ ๕๐๐๐ ต่อ ๑๕๑๐๖ (ภูานินิ)
โทรสาร ๐ ๒๖๔๓ ๕๒๕๐