

ด่วนที่สุด

ที่ กต ๐๘๐๕/๗๑๔



กระทรวงการต่างประเทศ
ถนนศรีอยุธยา กทม. ๑๐๔๐๐

๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๕

เรื่อง การเสนอให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ
ที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง ๑. หนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ด่วนที่สุด ที่ กต ๐๘๐๕/๗๑๔
ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๕

๒. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๒๓๙๐๑
ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๕

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. สำเนาหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ นร ๐๒๐๕/๑๒๑๖๒
ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๓

๒. สำเนาหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๕/๗๙๖๖
ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๔

อนุสนธิหนังสือที่อ้างถึง ๑ กระทรวงการต่างประเทศได้เสนอคณะรัฐมนตรี
พิจารณาให้ความเห็นชอบเสนออนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้ง
ในลักษณะองค์กรเพื่อขอความเห็นชอบของรัฐสภา พร้อมกันกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
ป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. และการดำเนินการที่
เกี่ยวกับ (๑) พิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เสริม
อนุสัญญาฯ (พิธีสารเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์) และ (๒) พิธีสารเพื่อต่อต้านการลักลอบผู้โยกย้าย
ถิ่นฐานโดยทางบก ทางทะเล และทางอากาศ เสริมอนุสัญญาฯ (พิธีสารเพื่อต่อต้านการลักลอบ
ผู้โยกย้ายถิ่นฐาน) ซึ่งต่อมา ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๕ กระทรวง
การต่างประเทศได้เสนอขอถอนเรื่องดังกล่าวเพื่อไปพิจารณาทบทวนอีกครั้งหนึ่ง ตามหนังสือ
ที่อ้างถึง ๒ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงการต่างประเทศได้พิจารณาทบทวนเรื่องดังกล่าวอีกครั้งหนึ่งแล้ว และ
ขอเสนอเรื่องเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เรื่องเดิม

๑.๑ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๓ และวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๔

อนุมัติ (๑) การลงนามอนุสัญญาฯ และพิธีสารทั้งสองฉบับ (๒) ให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็น

/หน่วยงานหลัก...

หน่วยงานหลักในการตรวจสอบพันธกรณีตามอนุสัญญาฯ และพิธีสารทั้งสองฉบับเพื่อแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่หรือร่างกฎหมายขึ้นมาใหม่เพื่อรองรับพันธกรณีต่างๆ ของไทยตามอนุสัญญาฯ และพิธีสารฯ ทั้งสองฉบับ และ (๓) ให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำคำแปลภาษาไทยของอนุสัญญาฯ และพิธีสารฯ ทั้งสองฉบับตามที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอ (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑ และ ๒)

๑.๒ ต่อมาประเทศไทยได้ลงนามอนุสัญญาฯ เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๓ และลงนามในพิธีสารฯ ทั้งสองฉบับเมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๔

๒. สาระสำคัญของอนุสัญญาฯ และพิธีสารฯ ทั้งสองฉบับ

๒.๑ อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร

อนุสัญญาฯ เป็นกรอบความร่วมมือทางกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานระดับสากลเกี่ยวกับการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่กระทำโดยองค์กรอาชญากรรม สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๒.๑.๑ อนุสัญญาฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๒.๑.๒ อนุสัญญาฯ มีขอบเขตการบังคับใช้ในการป้องกัน การสืบสวน และการดำเนินคดีเกี่ยวกับฐานความผิดที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ ๔ ฐาน ได้แก่ การมีส่วนร่วมในกลุ่มองค์กรอาชญากรรม การฟอกทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด การทุจริตคอร์รัปชัน และการขัดขวางกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งฐานความผิดร้ายแรงที่อนุสัญญาฯ ได้กำหนดนิยามว่าเป็นความผิดที่มีโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่ ๔ ปีขึ้นไป เมื่อการกระทำความผิดดังกล่าวมีลักษณะเป็นความผิดข้ามชาติและเกี่ยวข้องกับกลุ่มองค์กรอาชญากรรม

๒.๑.๓ กลุ่มองค์กรอาชญากรรม หมายถึง กลุ่มบุคคลที่มีการจัดตั้งตั้งแต่ ๓ คน ขึ้นไป และจัดตั้งมาเป็นระยะเวลาหนึ่งและร่วมกันกระทำความผิดตามอนุสัญญาฯ เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ทางการเงินหรือทางทรัพย์สินอื่น ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

๒.๑.๔ ให้การมีส่วนร่วมในกลุ่มองค์กรอาชญากรรม การฟอกทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด การทุจริตคอร์รัปชัน และการขัดขวางกระบวนการยุติธรรมเป็นความผิดทางอาญา

๒.๑.๕ การให้ความร่วมมือระหว่างประเทศตามอนุสัญญาฯ ประกอบด้วยเรื่องการส่งผู้ร้ายข้ามแดน เรื่องโอนตัวนักโทษ เรื่องการช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางอาญา ซึ่งนอกจากด้วยวิธีการโดยปกติแล้ว ยังอาจทำโดยการใช้วิธีพิเศษข้ามประเทศหรือวิธีสื่อสารอื่นที่ทันสมัย เรื่องวิธีการสอบสวนร่วมกัน เรื่องการโอนการดำเนินคดี และเรื่องความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย

๒.๑.๖ การช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางอาญาอาจเป็นไปในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การจัดหาพยานหลักฐาน การสืบพยานวัตถุ การค้น ยึดและอายัดทรัพย์สิน ฯลฯ เป็นต้น

๒.๑.๗ ในกรณีที่รัฐภาคีอนุสัญญาฯ ไม่มีสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างกัน และรัฐภาคีหนึ่งตั้งเงื่อนไขว่าจะต้องมีสนธิสัญญาฯ ระหว่างกันนั้น เมื่อได้รับคำร้องขอจากรัฐอื่น รัฐภาคีที่ตั้งเงื่อนไขอาจพิจารณาให้อนุสัญญาฯ เป็นพื้นฐานทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดน

๒.๑.๘ รัฐภาคีจะต้องจัดให้มีมาตรการที่เหมาะสมเพื่อช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหายและเพื่อคุ้มครองพยานจากการลี้ภัยหรือการข่มขู่

๒.๑.๙ กำหนดให้มีการรวบรวมและแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะของอาชญากรรม กำหนดให้มีการฝึกอบรมและการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและกำหนดให้มีมาตรการอื่นด้วยการพัฒนาทางเศรษฐกิจและความช่วยเหลือทางวิชาการเพื่อการอนุวัติอนุสัญญาฯ

๒.๑.๑๐ ให้มีการจัดตั้งที่ประชุมรัฐภาคีอนุสัญญาฯ เพื่อเป็นกลไกในการส่งเสริมและติดตามการอนุวัติอนุสัญญาฯ การแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างประเทศต่าง ๆ การร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศอื่นทั้งระดับรัฐบาลและระดับมิใช่รัฐบาล การทบทวนการอนุวัติอนุสัญญาฯ เป็นระยะ ๆ การจัดทำข้อเสนอแนะ ฯลฯ เป็นต้น

๒.๑.๑๑ อนุสัญญาฯ มีผลใช้บังคับแล้วเมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๖ ปัจจุบันมีรัฐภาคี ๑๗๐ ประเทศ

๒.๒ พิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เสริมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๒.๒.๑ เป็นพิธีสารเสริมอนุสัญญาฯ จึงให้ตีความพิธีสารฯ ควบคู่กับอนุสัญญาฯ และให้นำข้อบทต่าง ๆ ของอนุสัญญาฯ มาใช้บังคับกับพิธีสารฯ โดยอนุโลม เว้นแต่จะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในพิธีสารฯ

๒.๒.๒ มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและต่อต้านการค้ามนุษย์โดยให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับสตรีและเด็ก คุ้มครองและช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์บนพื้นฐานของการเคารพสิทธิมนุษยชนของบุคคลเหล่านั้นอย่างเต็มที่

๒.๒.๓ กำหนดให้การค้ามนุษย์ตามคำนิยามที่กำหนดในพิธีสารฯ เป็นความผิดทางอาญา

๒.๒.๔ กำหนดให้รัฐภาคีให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองป้องกันเหยื่อจากการค้ามนุษย์ เช่น การพิจารณาคดีลับ หรือการจัดให้มีการฟื้นฟูทางกายภาพทางจิตใจและทางสังคม

๒.๒.๕ กำหนดความร่วมมือในการส่งกลับเหยื่อจากการค้ามนุษย์ไปยังประเทศต้นทาง

๒.๒.๖ ให้รัฐภาคีดำเนินมาตรการในเชิงป้องกัน แลกเปลี่ยนข้อมูลและการฝึกอบรมระหว่างกัน ดำเนินมาตรการชายแดนเท่าที่จะสามารถกระทำได้และดำเนินมาตรการปรับปรุงเอกสารการเดินทางระหว่างประเทศให้มีความปลอดภัยสูงเท่าที่จะกระทำได้

๒.๒.๗ พิธีสารฯ มีผลใช้บังคับแล้วเมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๖
ปัจจุบันมีรัฐภาคี ๑๕๑ ประเทศ

๒.๓ พิธีสารเพื่อต่อต้านการลักลอบผู้โยกย้ายถิ่นฐานโดยทางบก ทางทะเล และทางอากาศ เสริมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๒.๓.๑ เป็นพิธีสารเสริมอนุสัญญาฯ จึงให้ตีความพิธีสารฯ ควบคู่กับอนุสัญญาฯ และเว้นแต่จะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในพิธีสารฯ ให้นำข้อบทต่างๆ ของอนุสัญญาฯ มาใช้บังคับกับพิธีสารฯ โดยอนุโลม

๒.๓.๒ มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและปราบปรามการลักลอบผู้โยกย้ายถิ่นฐาน และส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐภาคี โดยคุ้มครองปกป้องสิทธิของผู้โยกย้ายถิ่นฐาน

๒.๓.๓ กำหนดให้การลักลอบผู้โยกย้ายถิ่นฐานตามคำนิยามที่กำหนดในพิธีสารฯ เป็นความผิดทางอาญา

๒.๓.๔ กำหนดให้รัฐภาคีร่วมมือกันเท่าที่จะกระทำได้อย่างที่สุดเพื่อป้องกันและปราบปรามการลักลอบผู้โยกย้ายถิ่นฐานทางทะเล โดยกำหนดมาตรการเพื่อเป็นการเสริมหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทะเล

๒.๓.๕ ให้รัฐภาคีดำเนินมาตรการในเชิงป้องกัน แลกเปลี่ยนข้อมูลและการฝึกอบรมระหว่างกัน ดำเนินมาตรการชายแดน และดำเนินมาตรการปรับปรุงเอกสารการเดินทางระหว่างประเทศให้มีความปลอดภัยสูงเท่าที่จะกระทำได้

๒.๓.๖ กำหนดความร่วมมือในการส่งกลับผู้โยกย้ายถิ่นฐานไปยังประเทศต้นทาง

๒.๓.๗ พิธีสารฯ มีผลใช้บังคับแล้วเมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๗
ปัจจุบันมีรัฐภาคี ๑๓๒ ประเทศ

๓. การดำเนินการของไทยเพื่อเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ และพิธีสารฯ ทั้งสองฉบับตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

๓.๑ อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร

โดยที่การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ เป็นการทำหนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ และปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม

/การมีส่วนร่วม...

การมีส่วนร่วมในองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. ซึ่งเป็นกฎหมายอนุวัติการให้เป็นไปตามหนังสือสัญญาดังกล่าวกำลังเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงควรพิจารณาเสนออนุสัญญาฯ เพื่อขอความเห็นชอบของรัฐสภา

๓.๒ พิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เสริมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร

ปัจจุบันประเทศไทยได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมีเนื้อหาที่สามารถรองรับพันธกรณีของอนุสัญญาฯ และพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เสริมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร การเข้าเป็นภาคีพิธีสารเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์จึงไม่เข้าข่ายมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ อย่างไรก็ดี โดยที่อนุสัญญาฯ กำหนดว่า รัฐจะต้องเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ก่อนจึงจะสามารถเข้าเป็นภาคีพิธีสารเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ได้ ในขั้นนี้ประเทศไทยจึงต้องดำเนินการกระบวนการภายในให้ครบถ้วนก่อนที่จะให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ ซึ่งจะทำให้สามารถให้สัตยาบันพิธีสารเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ต่อไปได้

๓.๓ พิธีสารเพื่อต่อต้านการลักลอบผู้โยกย้ายถิ่นฐานโดยทางบก ทางทะเล และทางอากาศ เสริมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร

กระทรวงการต่างประเทศได้สอบถามสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อขอทราบความคืบหน้าในการพิจารณาพันธกรณีของพิธีสารเพื่อต่อต้านการลักลอบผู้โยกย้ายถิ่นฐานและการแก้ไขกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้อง เพื่อที่จะได้พิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับเข้าเป็นภาคีพิธีสารเพื่อต่อต้านการลักลอบผู้โยกย้ายถิ่นฐานต่อไป

๔. ความจำเป็นเร่งด่วน

โดยที่ปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. ซึ่งเป็นกฎหมายอนุวัติการอนุสัญญาฯ กำลังเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา จึงจำเป็นต้องเสนออนุสัญญาฯ เพื่อขอความเห็นชอบของรัฐสภาและเสนอพิธีสารเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติตามนัยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕

๕. ประเด็นที่เสนอคณะรัฐมนตรี

กระทรวงการต่างประเทศขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ดังนี้

๕.๑ เห็นชอบอนุสัญญาฯ และให้เสนออนุสัญญาฯ เพื่อขอความเห็นชอบของรัฐสภา ทั้งนี้ ขออนุมัติให้กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์การอาชญากรรมข้ามชาติในราชกิจจานุเบกษาแล้ว

๕.๒ เห็นชอบให้กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการให้สัตยาบันพิธีสารเพื่อป้องกัน ปรามปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เสริมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรพร้อมกันกับการให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ

๕.๓ เมื่อสำนักงานอัยการสูงสุดได้ตรวจสอบพันธกรณีตามพิธีสารเพื่อการต่อต้านการลักลอบผู้โยกย้ายถิ่นฐานโดยทางบก ทางทะเล และทางอากาศ เสริมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรเสร็จแล้ว และหากพบว่ามี ความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่ หรือยกร่างขึ้นใหม่เพื่อรองรับพันธกรณีต่างๆ ของไทยตามพิธีสารเพื่อต่อต้านการลักลอบผู้โยกย้ายถิ่นฐาน ก็ขอความเห็นชอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามนั้นให้เสร็จสิ้นต่อไปโดยเร็ว และเมื่อได้มีการดำเนินการกระบวนการภายในที่ จำเป็นเสร็จสิ้นแล้ว ก็ขอความเห็นชอบให้กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการให้สัตยาบันพิธีสารเพื่อ ต่อต้านการลักลอบผู้โยกย้ายถิ่นฐานโดยทางบก ทางทะเล และทางอากาศ เสริมอนุสัญญา สหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร

ทั้งนี้ กระทรวงการต่างประเทศได้ส่งสำเนาอนุสัญญาฯ และพิธีสารฯ ทั้งสองฉบับ พร้อมคำแปลภาษาไทยจำนวนอย่างละ ๑๐๐ ชุด เป็นเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาพร้อมกับหนังสือ กระทรวงการต่างประเทศที่อ้างถึง ๑ แล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไปด้วย จักขอบคุณมาก

ขอแสดงความนับถือ

(นายสุพงษ์ ไตวิจักษณ์ชัยกุล)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย

กองสนธิสัญญา

โทร. ๐ ๒๒๐๓ ๕๐๐๐ ต่อ ๑๑๐๗๔ (อติกานต์)

โทรสาร ๐ ๒๖๔๓ ๕๐๒๐