

ด่วนมาก
ที่ มท ๐๒๐๔.๒/ ๗๕



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รหัสเรื่อง : ส7945/๗๗
วันที่ : ๑๒๔/๕๕ ๕ ๔
วันที่ : ๐๔ ม.ค. ๕๕ เวลา : ๑๖:๐๐

พิมพ์ ๕
๑๐๗๘-๑๖
๑๖-๑๐

กระทรวงมหาดไทย
ถนนอัษฎางค์ กทม. ๑๐๒๐๐

๓ มกราคม ๒๕๕๖

เรื่อง การลงนามในบันทึกความเข้าใจ (MOU) ระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัย
สหประชาชาติ ประจำภูมิภาคไทยฯ

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๔/ว(ล)๕๕๕๕ ลงวันที่ ๒๕
มีนาคม ๒๕๕๗
๒. หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๒๐๔.๒/๑๕๕๗๔ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๗
๓. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๔/๕๕๖ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๘
๔. มติคณะรัฐมนตรีรับทราบบันทึกความเข้าใจ (MOU) ปี ๒๕๕๔-๒๕๕๕
๕. บันทึกความเข้าใจ (MOU) ปี ๒๕๕๖

ความเป็นมา

๑. นายกรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบ เมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ตามที่สำนักงาน
สภามความมั่นคงแห่งชาติ เสนอหลักการในเรื่องการอนุญาตให้ UNHCR และองค์การระหว่างประเทศเข้ามา
มีส่วนร่วมกับการไทย ในการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบ ซึ่งจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่าย
โดยเฉพาะ UNHCR เนื่องจากการรับภาระ และปัญหาผู้หนีภัยฯ เป็นเรื่องของการแบ่งความรับผิดชอบ
(RESPONSIBILITY SHARING) ตามหลักมนุษยธรรม ทั้งนี้ประเทศไทย ได้รับภาระในการให้พื้นที่พักพิงฯ ดูแล
ควบคุม และการช่วยเหลืออื่นๆ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อราชอาณาจักรไทย และสิ่งแวดล้อมมาเป็น
ระยะเวลากว่า ๑๘ ปีแล้ว จึงเป็นหน้าที่รับผิดชอบของ UNHCR และประชาคมระหว่างประเทศที่จะต้อง
ร่วมมือกับประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว รวมถึง ภาระในเรื่องค่าใช้จ่ายต่างๆ ภายใต้หลักการ
ความรับผิดชอบและการทำงานร่วมกัน ทั้งนี้ ประชุมคณะรัฐมนตรีได้รับทราบแล้วตามมติคณะรัฐมนตรี
เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๗ (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑)

๒. สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ ประจำภูมิภาคไทยฯ (UNHCR) เสนอร่างบันทึก
ความเข้าใจ (MEMORANDUM OF UNDERSTANDING - MOU) ในการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบและการ
ดำเนินการต่อบุคคลในความห่วงใย (PERSON OF CONCERN - POC) ปี ๒๕๕๔ ให้ กระทรวงมหาดไทย พิจารณา
ลงนาม ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้แจ้งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำร่างบันทึกความเข้าใจของ UNHCR เสนอ
คณะรัฐมนตรีขอรับความเห็นชอบ ดังนี้ (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๒)

๑.) ให้กระทรวงมหาดไทย โดยผู้ที่ปลัดกระทรวงมหาดไทยมอบหมายให้ควบคุมกำกับดูแล
งานกองการต่างประเทศ (สำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ) เป็นผู้ลงนามในบันทึกความเข้าใจ (MOU) กับ
UNHCR เพื่อร่วมกันดำเนินการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบและบุคคลในความห่วงใย (POC) ของ UNHCR ต่อไป

๒.) เพื่อให้การปฏิบัติงานดำเนินอย่างต่อเนื่องในปีต่อไป หากสภารัตถะ ของบันทึกความ
เข้าใจ (MOU) ไม่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากร่างบันทึกความเข้าใจ ตามข้อ ๑ กระทรวงมหาดไทย จึงขออนุมัติใน
หลักการให้สำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ลงนามในปีต่อไป โดยจะนำเสนอ
ให้คณะรัฐมนตรีทราบในภายหลัง

๓. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี แจ้งว่า คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๔๘ ลงมติเห็นชอบและอนุมัติหลักการตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ และให้ความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศประกอบการดำเนินการด้วย (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๓)

๔. กระทรวงมหาดไทยได้นำบันทึกความเข้าใจ (MOU) ที่ได้มีการลงนามกับ UNHCR ในปี ๒๕๔๙ - ปี ๒๕๕๔ เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อโปรดทราบ และคณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบแล้ว (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๔)

๕. UNHCR ได้เสนอบันทึกความเข้าใจ (MOU) ในการให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบในพื้นที่พักพิงชั่วคราว ในโครงการจัดทำทะเบียนผู้หนีภัยการสู้รบและการพิจารณาสถานะบุคคลสัญชาติพม่าปี ๒๕๕๕ (MOU ๒๐๑๓/๕๒๒๘๑/๑๕๐๕/๑ THAA/PF (๑๒๕๗๐๐๐)) ปี ๒๕๕๖ ให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาลงนาม ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการตรวจสอบบันทึกความเข้าใจ (MOU) ในการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบ และการพิจารณาสถานะบุคคลสัญชาติพม่าที่ UNHCR เสนอมาแล้ว เห็นว่าสาระสำคัญของบันทึกความเข้าใจดังกล่าวเป็นไปตามบันทึกความเข้าใจ (MOU) เมื่อปี ๒๕๔๘ ที่คณะรัฐมนตรี มีมติให้ความเห็นชอบ เมื่อวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๔๘ (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๕)

๖. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี แจ้งว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบ เมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๕ เรื่องการลงนามในบันทึกความเข้าใจ (MOU) ปี ๒๕๕๕ ระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับ UNHCR แล้ว ทั้งนี้ ให้กระทรวงมหาดไทยรับข้อสังเกตของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไปดำเนินการด้วย

๗. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ให้ข้อสังเกตว่า โดยที่ในปัจจุบัน คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๒ กำหนดให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐ ถือปฏิบัติกรณีเรื่องใดที่นำเสนอคณะรัฐมนตรี หากมีประเด็นที่อาจเกี่ยวข้องกับมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญฯ หน่วยงานเจ้าของเรื่องต้องระบุข้อมูล เหตุผล ข้อเท็จจริงในหนังสือนำเสนอเรื่องมาให้ชัดเจนด้วยว่า เป็นกรณีที่อยู่ในข่ายต้องดำเนินการเสนอขอความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสองของรัฐธรรมนูญฯ หรือไม่ เพราะเหตุใด เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป ดังนั้น เพื่อความรอบคอบในการดำเนินการจึงสมควรที่กระทรวงมหาดไทยจะได้เสนอความเห็น เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ตามมติดังกล่าวก่อนลงนามในบันทึกความเข้าใจฯ ด้วย

มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

๑. นายกรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบ เมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ตามที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เสนอหลักการในเรื่องการอนุญาตให้ UNHCR และองค์การระหว่างประเทศเข้ามามีส่วนร่วมกับทางการไทย ในการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบ ซึ่งจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่าย โดยเฉพาะ UNHCR เนื่องจากการรับภาระและแก้ไขผู้หนีภัยฯ เป็นเรื่องของการแบ่งความรับผิดชอบ (RESPONSIBILITY SHARING) ตามหลักมนุษยธรรม ทั้งนี้ ประเทศไทยได้รับการให้พื้นที่พักพิงฯ ดูแล ควบคุม และการช่วยเหลืออื่นๆ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อราษฎรไทย และสิ่งแวดล้อมมาเป็นระยะเวลากว่า ๑๘ ปีแล้ว จึงเป็นหน้าที่รับผิดชอบของ UNHCR และประชาคมระหว่างประเทศที่จะต้องร่วมมือกับประเทศไทยในการแก้ปัญหาดังกล่าว ซึ่งรวมถึงภาระและค่าใช้จ่ายต่างๆ ด้วย ภายใต้หลักการความรับผิดชอบและการทำงานร่วมกัน ทั้งนี้ประชุมคณะรัฐมนตรีได้รับทราบแล้วตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๗

๒. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี แจ้งว่า คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๔๘ ลงมติเห็นชอบและอนุมัติหลักการตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ และให้ความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศประกอบการดำเนินการด้วย

๓. กระทรวงมหาดไทยได้นำบันทึกความเข้าใจ (MOU) ที่ได้มีการลงนามกับ UNHCR ในปี ๒๕๔๙ - ปี ๒๕๕๔ เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อโปรดทราบ และคณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบแล้ว

๔. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี แจ้งว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบ เมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๕ เรื่องการลงนามในบันทึกความเข้าใจ (MOU) ปี ๒๕๕๕ ระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับ UNHCR แล้ว ทั้งนี้ ให้กระทรวงมหาดไทยรับข้อสังเกตของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไปดำเนินการด้วย

ความเห็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้พิจารณาทบทวนบันทึกความเข้าใจดังกล่าวประกอบกับมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๔ และหลักเกณฑ์การพิจารณาความหมายและองค์ประกอบของ คำว่า หนังสือสัญญาตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖-๗/๒๕๕๑ แล้วเห็นว่า บันทึกความเข้าใจฯ เป็นความตกลงระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ (UNHCR) โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้พลพเป็นผู้ลงนามในนามของกระทรวงมหาดไทย ไม่ใช่ในนามของรัฐบาลไทย อีกทั้งสาระสำคัญของร่างบันทึกความเข้าใจฯ เป็นการกำหนดแนวทางดำเนินการร่วมกันในการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบริเวณชายแดนไทย-พม่า ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย จึงไม่เข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญฯ

กระทรวงการต่างประเทศ มีความเห็นว่า

๑. บันทึกความเข้าใจดังกล่าวเป็นความตกลงที่ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายสำหรับโครงการความช่วยเหลือผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมาร์ในประเทศไทย ซึ่งเป็นโครงการต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี ๒๕๔๙ จนถึงปี ๒๕๕๔ จึงถือเป็นสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศ และเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญฯ แต่ไม่เข้าข่ายเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขต ซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย หรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศอย่างกว้างขวางหรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

๒. เนื้อหาในบันทึกความเข้าใจดังกล่าวมาจากบันทึกความเข้าใจระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ ประจำประเทศไทย ที่คณะรัฐมนตรีได้รับทราบ เมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๔ โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงข้อความสำคัญและเรื่องนัยสอดคล้องกับนโยบายของไทยในการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมาร์ที่มุ่งส่งเสริมความร่วมมือกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องบนพื้นฐานของหลักการแบ่งเบาภาระระหว่างประเทศ ดังนั้น กระทรวงการต่างประเทศจึงไม่มีข้อสังเกตเพิ่มเติมด้านสารัตถะ

ข้อพิจารณา

กระทรวงมหาดไทย ได้ดำเนินการตรวจสอบบันทึกความเข้าใจ (MOU) ในการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบในพื้นที่พักพิงชั่วคราว ในโครงการจัดทำทะเบียนผู้หนีภัยการสู้รบและการพิจารณาสถานะบุคคลสัญชาติพม่า ปี ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นโครงการต่อเนื่องแล้ว เห็นว่า สาระสำคัญของบันทึกความเข้าใจดังกล่าวเป็นไปตาม

-/บันทึกความเข้าใจ...

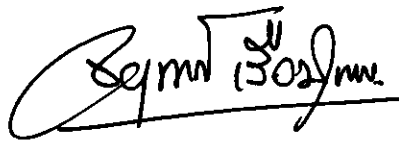
บันทึกความเข้าใจ (MOU) เมื่อวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๔๘ รวมทั้ง เป็นข้อตกลงที่อยู่ภายใต้หลักการ ความรับผิดชอบและการทำงานร่วมกันตามที่นายกรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบตามที่ สำนักงานสภาพความ-
มั่นคงเสนอ ประกอบกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ได้เสนอความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรา ๑๙๐ ว่าไม่เข้า
ลักษณะเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญฯ จึงเห็นควรแจ้งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรี ขอความเห็นชอบในหลักการ ดังนี้

๑. ให้กระทรวงมหาดไทย โดยผู้ที่ปลัดกระทรวงมหาดไทยมอบหมายให้ควบคุมกำกับดูแลงาน
กองการต่างประเทศ (สำนักศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ) เป็นผู้ลงนามในบันทึกความเข้าใจ (MOU)
กับ UNHCR เพื่อร่วมกันดำเนินการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบและบุคคลในความห่วงใย (POC) ของ UNHCR
ต่อไป

๒. เพื่อให้การปฏิบัติงานดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง สำหรับในปีต่อไปหากสารัตถะของบันทึก
ความเข้าใจ (MOU) ไม่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากบันทึกความเข้าใจตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๑
มกราคม ๒๕๔๘ กระทรวงมหาดไทย เห็นควรอนุมัติในหลักการให้สำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ
กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ลงนาม โดยจะนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีรับทราบในภายหลัง

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายจรรพงค์ เรืองสุวรรณ)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

สำนักงานปลัดกระทรวง

กองการต่างประเทศ

โทร.๐-๒๒๔๓-๐๗๗/๑

(MOU)๓ p ๘-๑๑