

ด่วนที่สุด
ที่ นร ๐๕๑๒/๓๕๙



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

273.1
วันที่ 12 ม.ค.
18.05.๕๙

๑๒ กันยายน ๒๕๕๙

เรื่อง ขอความเห็นชอบต่อร่างปฏิญญาการประชุมระดับสูงเรื่องการจัดการการย้ายถิ่นขนาดใหญ่ของผู้ลี้ภัยและผู้โยกย้ายถิ่นฐานในระหว่างการประชุมสมัชชาสหประชาชาติ ร่างคำมั่นของไทยที่จะประกาศในการประชุมสุดยอดระดับผู้นำด้านผู้ลี้ภัยของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา และกรอบทำที่ไทยสำหรับการประชุมทั้งสอง

ความเห็นประกอบเรื่องเพื่อ พิจารณา เพิ่มเติม

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/๓๓๖๔๑
ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๙

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีโดยด่วนกรณีขอความเห็นชอบต่อร่างปฏิญญาการประชุมระดับสูงเรื่องการจัดการการย้ายถิ่นขนาดใหญ่ของผู้ลี้ภัยและผู้โยกย้ายถิ่นฐานในระหว่างการประชุมสมัชชาสหประชาชาติ ร่างคำมั่นของไทยที่จะประกาศในการประชุมสุดยอดระดับผู้นำด้านผู้ลี้ภัยของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา และกรอบทำที่ไทยสำหรับการประชุมทั้งสอง ที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอ ความละเอียดทราบแล้ว นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาเรื่องดังกล่าว ประกอบกับมาตรา ๒๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และหลักเกณฑ์การพิจารณาความหมายและองค์ประกอบของคำว่าหนังสือสัญญาตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖-๗/๒๕๕๑ แล้ว เห็นว่า กระทรวงการต่างประเทศเสนอเอกสารให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา จำนวน ๓ ฉบับ ประกอบด้วย

(๑) ร่างปฏิญญาการประชุมระดับสูงฯ มีสาระสำคัญเป็นการแสดงเจตนารมณ์ของประเทศผู้เข้าร่วมประชุมในการแก้ไขปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานของผู้ลี้ภัยและผู้โยกย้ายถิ่นฐานขนาดใหญ่ โดยการเพิ่มมาตรการเพื่อป้องกันการเกิดวิกฤติตั้งแต่ระยะแรกผ่านการทูตเชิงป้องกัน การป้องกันและแก้ไขความขัดแย้งโดยสันติวิธี ความร่วมมือด้านมนุษยธรรม การพัฒนา การสร้างสันติภาพ การส่งเสริมหลักนิติธรรมทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ และการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยมีได้ใช้ถ้อยคำที่ก่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ จึงไม่เข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๒๓ ของรัฐธรรมนูญฯ

(๒) ร่างคำมั่นของไทยฯ มีสาระสำคัญเป็นการแสดงเจตนารมณ์ของไทยในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาผู้โยกย้ายถิ่นฐานกลุ่มต่าง ๆ ในไทย เช่น การเสริมสร้างการนำหลักการไม่ส่งบุคคลกลับไปสู่อันตรายมาบังคับใช้ การจัดทำระบบคัดกรองที่มีประสิทธิภาพเพื่อคัดแยกผู้หนีภัยจากประเทศต้นทางจากผู้แสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจ และการให้ความคุ้มครอง ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม การบริการขั้นพื้นฐานแก่ผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ โดยให้สอดคล้องกับกฎหมาย

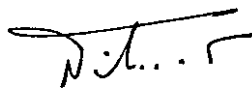
และกฎระเบียบภายในประเทศ เป็นต้น โดยมีได้ใช้ถ้อยคำที่ก่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างกัน ตามกฎหมายระหว่างประเทศ จึงไม่เข้าลักษณะเป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๒๓ ของรัฐธรรมนูญฯ

(๓) กรอบท่าทีไทยสำหรับการประชุมทั้งสองรายการ มีสาระสำคัญเป็นการกำหนด ท่าทีและจุดยืนของประเทศไทยในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานของผู้ลี้ภัยและผู้โยกย้าย ถิ่นฐานขนาดใหญ่ เช่น การสนับสนุนการแก้ไขปัญหาที่ประเทศต้นทาง เพื่อป้องกันปัญหาการโยกย้าย ถิ่นฐานและการลี้ภัยที่ต้นเหตุอย่างยั่งยืน การสนับสนุนการโยกย้ายถิ่นฐานที่ปลอดภัย และการสนับสนุน การจัดการการโยกย้ายถิ่นฐานที่มีลักษณะผสมระหว่างผู้ลี้ภัยกับผู้โยกย้ายถิ่นฐานด้วยเหตุผล ทางเศรษฐกิจหรือเหตุผลอื่น ๆ เป็นต้น มิใช่การเสนอความตกลงลายลักษณ์อักษรระหว่างประเทศ กรณีจึงไม่มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญาตามมาตรา ๒๓ ของรัฐธรรมนูญฯ ส่วนท่าทีในประเด็นต่าง ๆ ที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอมา เป็นเรื่องทางนโยบายซึ่งเป็นอำนาจ ของคณะรัฐมนตรีที่จะพิจารณาได้ตามความเหมาะสม

อนึ่ง สำหรับเอกสารผลลัพธ์ของการประชุมสุดยอดระดับผู้นำด้านผู้ลี้ภัย ของประธานาธิบดีสหรัฐฯ นั้น เมื่อกระทรวงการต่างประเทศยืนยันว่าเอกสารดังกล่าวมีสาระสำคัญ ที่สอดคล้องกับกรอบท่าทีไทยในการประชุมทั้งสองรายการข้างต้น โดยไม่มีการจัดทำความตกลง หรือหนังสือสัญญาขึ้น กรณีจึงไม่มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญาตามมาตรา ๒๓ ของรัฐธรรมนูญฯ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายดิศทัต โตตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักกฎหมายต่างประเทศ

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๗๔๐๐-๔ ต่อ ๒๓๐๓ (นางวรรณมนฯ)

โทรสาร ๐ ๒๒๘๒ ๕๘๕๗

www.krisdika.go.th

www.lawreform.go.th