

ด่วนมาก

ที่ กต ๑๐๐๒/๑๘๓๒



กระทรวงการต่างประเทศ

ถนนศรีอยุธยา กทม. ๑๐๕๐๐

๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๑

เรื่อง ขอความเห็นชอบต่อร่างข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยผู้ลี้ภัยและร่างข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานที่ปลอดภัย เป็นระเบียบ และปกติ

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี
๒. ร่างข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยผู้ลี้ภัย ฉบับสมบูรณ์ พร้อมคำแปลอย่างไม่เป็นทางการ
๓. ร่างข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานที่ปลอดภัย เป็นระเบียบ และปกติ
ที่เป็นผลจากการตกลงและการเจรจาระหว่างรัฐบาล พร้อมคำแปลอย่างไม่เป็นทางการ

ด้วยกระทรวงการต่างประเทศขอเสนอร่างข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยผู้ลี้ภัย (Global Compact on Refugees – GCR) และร่างข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานที่ปลอดภัย เป็นระเบียบ และปกติ (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration – GCM) มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุม คณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๓) ซึ่งรองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) กำกับการบริหารราชการ กระทรวงการต่างประเทศได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑) ดังนี้

๑. เรื่องเดิม

๑.๑ ความเป็นมา

๑.๑.๑ ในระหว่างการประชุมสุดยอดสหประชาชาติสำหรับผู้ลี้ภัยและผู้โยกย้ายถิ่นฐาน เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๙ ณ นครนิวยอร์ก นายดอน ปรมัตถ์วินัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้ร่วมรับรองปฏิญญานิวยอร์กสำหรับผู้ลี้ภัยและผู้โยกย้ายถิ่นฐาน ซึ่งกำหนดให้มีกระบวนการเจรจาระหว่าง ประเทศเพื่อจัดทำร่าง GCR และร่าง GCM ภายในปี ๒๕๖๑ เพื่อเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาลี้ภัยและการบริหารจัดการผู้โยกย้ายถิ่นฐานของโลก

๑.๑.๒ กระบวนการจัดทำ GCR มีสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR) เป็นผู้ดำเนินการหลัก โดยในปี ๒๕๖๐ UNHCR ได้นำกรอบการดำเนินงานให้ความช่วยเหลือและความคุ้มครองผู้ลี้ภัยอย่างครอบคลุม (Comprehensive Refugee Response Framework – CRRF) ไปทดลองใช้ในประเทศนาร์รอง และจัดการหารือรายประเด็น รวบรวมผลจากการทดลองใช้ CRRF เพื่อยกร่าง GCR และจัดการเจรจาร่าง GCR ระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ – กรกฎาคม ๒๕๖๑ ที่นครเจนีวา โดยเปิดโอกาสให้รัฐสมาชิก องค์การระหว่างประเทศ และองค์กรนอกภาครัฐ (NGOs) เข้าร่วม ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๖๑ ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยฯ ได้เวียนร่าง GCR ฉบับสมบูรณ์ (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๒) ให้รัฐสมาชิกพิจารณา และได้บรรจุร่าง GCR ฉบับสมบูรณ์ไว้ในส่วนที่ ๒ ของรายงานประจำปี ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยฯ ที่จะเสนอต่อที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติพิจารณาพร้อมกับร่างข้อมติประจำปีเรื่อง สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยฯ เพื่อให้รัฐสมาชิกรับรองในช่วงการประชุมสมัชชาสหประชาชาติ สมัยที่ ๗๓ ที่นครนิวยอร์ก ในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๖๑ ด้วย

๑.๑.๓ กระบวนการจัดทำ GCM เป็นกระบวนการเจรจาระหว่างรัฐสมาชิกสหประชาชาติ โดยมีสวิตเซอร์แลนด์และเม็กซิโกเป็นผู้ประสานงานร่วม (co-facilitators) และได้จัดการหารือและรวบรวมผลการหารือระหว่างเดือนเมษายน ๒๕๖๐ ถึงมกราคม ๒๕๖๑ เพื่อประกอบการยกร่าง GCM และได้จัดการเจรจาระหว่างรัฐบาลระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ถึงกรกฎาคม ๒๕๖๑ ที่นครนิวยอร์ก ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๖๑ ประธานสมัชชาสหประชาชาติได้เวียนร่าง GCM ซึ่งเป็นผลจากการเจรจาและตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาล (Intergovernmentally Negotiated and Agreed Outcome) (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๓) ให้รัฐสมาชิกพิจารณา และจะจัดการประชุมระดับสูงระหว่างรัฐเพื่อรับรอง GCM ระหว่างวันที่ ๑๐ - ๑๑ ธันวาคม ๒๕๖๑ ที่เมืองมาร์ราเคช ราชอาณาจักรโมร็อกโก

๑.๒ มติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งที่เกี่ยวข้อง

๑.๒.๑ เมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๙ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างปฏิญญานิวยอร์กฯ ซึ่งได้มีการรับรองในที่ประชุมสุดยอดสหประชาชาติสำหรับผู้ลี้ภัยและผู้โยกย้ายถิ่นฐาน เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๙ ณ นครนิวยอร์ก และกำหนดให้มีกระบวนการเจรจาระหว่างประเทศเพื่อจัดทำร่าง GCR และร่าง GCM ภายในปี ๒๕๖๑

๑.๒.๒ เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ คณะรัฐมนตรีรับทราบการรับรองปฏิญญานิวยอร์กสำหรับผู้ลี้ภัยและผู้โยกย้ายถิ่นฐานในระหว่างการประชุมสุดยอดสหประชาชาติสำหรับผู้ลี้ภัยและผู้โยกย้ายถิ่นฐานและการจัดตั้งคณะทำงานขับเคลื่อนการดำเนินการตามคำมั่นของไทยในการประชุมสุดยอดระดับผู้นำด้านผู้ลี้ภัยของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา และการจัดทำข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยผู้ลี้ภัยและการโยกย้ายถิ่นฐาน

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

ร่าง GCR มุ่งจัดการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัย และร่าง GCM มุ่งส่งเสริมการโยกย้ายถิ่นฐานที่ปลอดภัย เป็นระเบียบ และปกติ ไม่มีถ้อยคำหรือบริบทที่ก่อให้เกิดพันธกรณีภายใต้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศ ข้อตกลงทั้งสองฉบับจึงไม่ใช่สนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศ และไม่เป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ อย่างไรก็ดี โดยที่ประเด็นผู้ลี้ภัยและการโยกย้ายถิ่นฐานมีผลผูกพันทางนโยบายต่อรัฐบาลไทยเกี่ยวกับการดำเนินการต่อผู้ลี้ภัยในอนาคตและอาจส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จึงควรเสนอร่างปฏิญญาฯ ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาตามนัยมาตรา ๔ (๗) ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

การรับรองร่าง GCR จะมีขึ้นในช่วงเดือนพฤศจิกายน ๒๕๖๑ ที่นครนิวยอร์ก และการรับรองร่าง GCM จะมีขึ้นระหว่างวันที่ ๑๐ - ๑๑ ธันวาคม ๒๕๖๑ ที่เมืองมาร์ราเคช ราชอาณาจักรโมร็อกโก จึงขอความกรุณาเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาภายในวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๑

๔. สารสำคัญของเรื่อง

๔.๑ ข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยผู้ลี้ภัย (Global Compact on Refugees - GCR)

๔.๑.๑ GCR เป็นเอกสารที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย โดยระบุรายละเอียดแนวทางการตอบสนองการเคลื่อนย้ายขนาดใหญ่ของผู้ลี้ภัยอย่างครอบคลุมและคาดการณ์ได้ และให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนประเทศและชุมชนผู้รับผู้ลี้ภัยบนพื้นฐานของหลักการความร่วมมือระหว่างประเทศ (international cooperation) และหลักการการแบ่งเบาภาระและความรับผิดชอบ (burden- and responsibility-sharing) ที่เป็นธรรมมากยิ่งขึ้น โดยระบุวัตถุประสงค์ ๔ ประการ ได้แก่ (ก) ลดแรงกดดันที่มีต่อประเทศผู้รับ (ข) ยกระดับศักยภาพในการพึ่งพาตนเองของผู้ลี้ภัย (ค) เพิ่มช่องทางในการไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศที่สาม และ (ง) สนับสนุนเงื่อนไขต่าง ๆ ในประเทศต้นทางเพื่อการส่งกลับอย่างปลอดภัยและมีศักดิ์ศรี

๔.๑.๒ ร่าง GCR แบ่งเป็น ๔ ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ ๑ บทนำ (Introduction) กล่าวถึง เหตุผลและบริบทของสถานการณ์ผู้ลี้ภัย หลักการชี้แนะ วัตถุประสงค์ การให้ความคุ้มครอง และการแก้ไขปัญหา ที่ต้นเหตุ ส่วนที่ ๒ กรอบการดำเนินงานให้ความช่วยเหลือและความคุ้มครองผู้ลี้ภัยอย่างครอบคลุม (Comprehensive Refugee Response Framework – CRRF) ซึ่งยกรมาจากภาคผนวก ๑ (Annex I) ของปฏิญญานิวออร์กฯ และ รัฐสมาชิกรับรองแล้วเมื่อปี ๒๕๕๙ ส่วนที่ ๓ แผนปฏิบัติการ (Programme of Action – PoA) เป็นส่วนเสริม ของ CRRF ที่กำหนดวิธีการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรมสำหรับรัฐสมาชิกและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถนำ CRRF ไปปฏิบัติใช้ได้จริง เน้นตัวอย่างแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศ และทางออกในรูปแบบต่าง ๆ และ ส่วนที่ ๔ การทบทวนและติดตามผล

๔.๒ ข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานที่ปลอดภัย เป็นระเบียบ และปกติ (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration – GCM)

๔.๒.๑ GCM เป็นเอกสารที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย โดยระบุรายละเอียดแนวทาง บริหารจัดการการโยกย้ายถิ่นฐานที่ปลอดภัยและถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับผลประโยชน์ของไทย โดยเฉพาะเมื่อคำนึงถึงการเป็นประเทศต้นทาง ทางผ่าน และปลายทางของไทย

๔.๒.๒ ร่าง GCM แบ่งเป็น ๖ ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ ๑ คำนำ ส่วนที่ ๒ วิสัยทัศน์ และหลักการชี้นำ เน้นการสร้างความร่วมมือร่วมกัน การแบ่งปันความรับผิดชอบ และเป้าหมายที่มีเอกภาพ ส่วนที่ ๓ กรอบความร่วมมือ ระบุวัตถุประสงค์ ๒๓ ข้อของเอกสาร ส่วนที่ ๔ วัตถุประสงค์และคำมั่นต่าง ๆ แบ่งเป็น (๑) การส่งเสริมการใช้ข้อมูลที่ต้องการเพื่อกำหนดนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการโยกย้าย ถิ่นฐาน (๒) การดำเนินการเพื่อลดปัจจัยเสี่ยงต่าง ๆ และผลกระทบเชิงลบที่เกิดจากภัยพิบัติธรรมชาติและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมถึงประกันว่าการโยกย้ายถิ่นฐานเกิดจากความสมัครใจ (๓) การเตรียม ความพร้อมให้กับผู้โยกย้ายถิ่นฐาน เช่น การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ต้องการและทันที่ตั้งแต่ก่อนเดินทาง ระหว่างเดินทาง และเมื่อเดินทางถึงเป้าหมายแล้ว การกำหนดโครงสร้าง กฎระเบียบ และกระบวนการที่เป็น มิตรต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐาน รวมถึงการมีมาตรการคุ้มครองและการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ (๔) การส่งเสริมคุณภาพและเพิ่มช่องทางการโยกย้ายถิ่นฐาน โดยเฉพาะการส่งเสริมการจ้างงานที่มีคุณค่า โดยผ่านความร่วมมือในรูปแบบต่าง ๆ และการพัฒนาความร่วมมือเพื่อให้การจ้างงานส่งเสริมการพัฒนาทาง เศรษฐกิจและสังคมให้กับทั้งประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง (๕) การลดความเสี่ยงในทุกขั้นตอนของ การโยกย้ายถิ่นฐาน รวมถึงการให้ความช่วยเหลือที่จำเป็นแก่ผู้โยกย้ายถิ่นฐาน (๖) การป้องกัน ปราบปราม และขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ การลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน รวมถึงปัญหาอื่น ๆ ที่อาจเกิดขึ้น เช่น การเลือก ปฏิบัติในรูปแบบต่าง ๆ (๗) ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับการโยกย้ายถิ่นฐาน ที่ปลอดภัย เป็นระเบียบ และปกติ ส่วนที่ ๕ การนำไปปฏิบัติ การส่งเสริมความร่วมมือกับผู้แทนของทุกภาคส่วน ในทุกระดับ และบทบาทของสหประชาชาติในการสนับสนุนประเทศต่าง ๆ ในการนำ GCM ไปปฏิบัติ ส่วนที่ ๖ การติดตามผลและการทบทวน

๕. รายงานการวิเคราะห์หรือศึกษาตามกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งใด

–

๖. ผลกระทบ

การร่วมรับรองร่าง GCR และร่าง GCM เป็นการแสดงบทบาทที่สร้างสรรค์ของไทยในเวที ระหว่างประเทศ รวมถึงจะสามารถนำแนวทางต่าง ๆ มาปรับใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรมในไทยได้

๗. ค่าใช้จ่ายและแหล่งที่มา

–

๘. ความเห็นหรือความเห็นชอบ/อนุมัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

กระทรวงการต่างประเทศได้จัดการประชุมหารือและประสานงานอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องผ่านกลไกต่าง ๆ ตลอดช่วงการเจรจา GCR และการเจรจา GCM อาทิ คณะทำงานขับเคลื่อนการดำเนินการตามคำมั่นของไทยในการประชุมสุดยอดระดับผู้นำด้านผู้ลี้ภัยของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา และการจัดทำข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยผู้ลี้ภัยและการโยกย้ายถิ่นฐาน การประชุมเชิงปฏิบัติการผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง กับ GCM จัดโดยกระทรวงการต่างประเทศด้วยการสนับสนุนขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (International Organization for Migration – IOM) ที่ จ.ตาก จ.สมุทรสาคร และกรุงเทพฯ เพื่อรับฟังและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้แทนจากภาครัฐ องค์กรภาคประชาสังคม ภาควิชาการ ภาคเอกชน และองค์การระหว่างประเทศ และโอกาสในการประชุมอื่น ๆ ตลอดช่วงปี ๒๕๖๐ – ๒๕๖๑ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับทราบพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง และร่วมกันกำหนดประเด็นที่ไทยให้ความสำคัญและให้ข้อคิดเห็นประกอบการจัดทำท่าทีไทยในการเจรจา ทั้งนี้ เมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๖๑ กระทรวงการต่างประเทศได้ส่งสรุปผลการเจรจา GCR และร่าง GCM และร่างฯ ที่ผ่านการเจรจาแล้วให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว

๙. ข้อกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๗) เรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือที่เกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันรัฐบาลไทยและอาจเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน ให้เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี

๑๐. ข้อเสนอของส่วนราชการ

กระทรวงการต่างประเทศขอเรียนเสนอเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา ดังนี้

๑๐.๑ ให้ความเห็นชอบต่อร่าง GCR และร่าง GCM ที่ผ่านกระบวนการเจรจาแล้ว โดยหากมีความจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงในส่วนที่ไม่ใช่สาระสำคัญก่อนมีการรับรอง ขอให้คณะผู้แทนไทยสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอีกครั้ง

๑๐.๒ อนุมัติให้คณะผู้แทนไทยในการประชุมสมัชชาสหประชาชาติ สมัยที่ ๗๓ ร่วมรับรอง GCR ซึ่งจะมีการพิจารณาพร้อมกับข้อมติประจำปีเรื่องสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยฯ ในช่วงการประชุมสมัชชาที่นครนิวยอร์ก ในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๖๑

๑๐.๓ อนุมัติให้หัวหน้าคณะผู้แทนไทยในการประชุมระดับสูงระหว่างรัฐเพื่อรับรอง GCM ระหว่างวันที่ ๑๐ – ๑๑ ธันวาคม ๒๕๖๑ ที่เมืองมารราเกช ราชาอาณาจักรโมร็อกโก ร่วมรับรอง GCM ในระหว่างการเข้าร่วมประชุมดังกล่าว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไปด้วย จักขอบคุณมาก

ขอแสดงความนับถือ



(นายวิระศักดิ์ ฟุตระกูล)

รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รักษาการแทน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

กรมองค์การระหว่างประเทศ

กองการสังคม

โทร. ๐ ๒๒๐๓ ๕๐๐๐ ต่อ ๑๒๑๕๖

โทรสาร ๐ ๒๖๔๓ ๕๐๖๔

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ wisitb@mfa.go.th