



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง อาเซียนกับการให้ความคุ้มครองคนไทยในประเทศ
ที่ไม่มีสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ :
ศึกษาเชิงเปรียบเทียบกับสหภาพยุโรป

จัดทำโดย นายภคิษฐ์ พิบูลนครินทร์
รหัส 12026

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 12 ปี 2563
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง อาเซียนกับการให้ความคุ้มครองคนไทยในประเทศ
ที่ไม่มีสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ :
ศึกษาเชิงเปรียบเทียบกับสหภาพยุโรป

จัดทำโดย นายภรศิษฐ์ พิบูลนครินทร์
รหัส 12026

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 12 ปี 2563
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....

(รองศาสตราจารย์ ดร. พลอย สืบวิเศษ)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูต อุ่ม เมาลานนท์)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(รองศาสตราจารย์ ดร. ชูเกียรติ พันธ์พรประสิทธิ์)

อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศเป็นหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐ อย่างไรก็ตามการให้ความช่วยเหลือคนไทยในประเทศที่ไม่มีสำนักงานในต่างประเทศของไทยตั้งอยู่แม้จะมีจำนวนไม่มากนัก แต่มักจะมีความซับซ้อนและต้องใช้เวลา แนวปฏิบัติว่าด้วยความช่วยเหลือทางกงสุลโดยคณะทูตของรัฐสมาชิกอาเซียนในประเทศที่สามแก่คนชาติของรัฐสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ จึงเป็นพัฒนาการที่สำคัญของอาเซียนที่สามารถสนับสนุนการคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในประเทศที่ไม่มีสำนักงานของกระทรวงการต่างประเทศตั้งอยู่ ทว่าจนถึงปัจจุบันความร่วมมือดังกล่าวยังไม่มีความคืบหน้าเท่าที่ควร

ในทางตรงกันข้าม สหภาพยุโรปได้ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือพลเมืองของสหภาพยุโรปในประเทศที่สาม อันถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองของสหภาพยุโรป ซึ่งไทยและอาเซียนน่าจะสามารถนำบทเรียนของสหภาพยุโรปบางเรื่องมาประยุกต์ใช้ได้

ผลการศึกษาพบว่า มีปัจจัยในระดับภูมิภาคและในระดับระหว่างประเทศที่เป็นอุปสรรคและข้อจำกัดที่สำคัญในการให้ความช่วยเหลือคนไทยตามแนวปฏิบัติดังกล่าวของอาเซียน และในการศึกษาเชิงเปรียบเทียบกับกลไกของสหภาพยุโรปพบว่า มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญในแง่ของสาระและผลผูกพันทางกฎหมายของเอกสารที่เป็นพื้นฐานของความร่วมมือ และสหภาพยุโรปมีความพร้อมมากกว่าอาเซียนในทุก ๆ ด้าน อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงโครงสร้าง ข้อเท็จจริงทางกฎหมาย และความก้าวหน้าในการรวมกลุ่มที่แตกต่างกันของอาเซียนและสหภาพยุโรป

จากการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายว่า (1) ไทยควรสนับสนุนให้มีการดำเนินความร่วมมือตามแนวปฏิบัติดังกล่าวของอาเซียนโดยเร็ว (2) ไทยควรพัฒนาความร่วมมือทวิภาคีกับประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ ที่สามารถจะมาช่วยเสริมประโยชน์ซึ่งกันและกัน และ (3) ในระยะยาวเมื่อสภาพเงื่อนไขเอื้ออำนวย ไทยและอาเซียนควรมีความพยายามที่จะพัฒนากลไกความร่วมมือของอาเซียนให้มีผลผูกพันกับประเทศสมาชิกและมีประสิทธิภาพในการให้ความช่วยเหลือในลักษณะเดียวกันกับของสหภาพยุโรป

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 12 ประจำปี 2563 ผู้เขียนขอขอบพระคุณคณะอาจารย์ที่ปรึกษาซึ่งประกอบด้วย รองศาสตราจารย์ ดร. พลอย สืบวิเศษ อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก และอาจารย์ที่ปรึกษาอีกสองท่าน ได้แก่ เอกอัครราชทูต อัม เมลานนท์ และรองศาสตราจารย์ ดร. ชูเกียรติ พันธ์พรประสิทธิ์ ที่ทุกท่านได้กรุณาให้ความรู้และคำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการทำการศึกษา และการกำหนดกรอบการวิเคราะห์ในการจัดทำรายงานฉบับนี้จนสำเร็จลุล่วงไปได้

ขอขอบพระคุณนายชาติรี อรรถนันทน์ อธิบดีกรมการกงสุล นายณรงค์ บุญเสถียรวงศ์ และนายจาตุรนต์ ไชยะคำ รองอธิบดีกรมการกงสุล นายบัญชา ยืนยงจงเจริญ ผู้อำนวยการกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ และเจ้าหน้าที่กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศทุกท่าน ที่สนับสนุนให้ผู้ศึกษาเข้ารับการอบรมหลักสูตรนี้

นอกจากนี้ ขอขอบพระคุณผู้อำนวยการสถาบันทเววงส์โรปการ และเจ้าหน้าที่ทุกท่าน ที่ดูแลเอาใจใส่ และอำนวยความสะดวกอย่างดียิ่งตลอดระยะเวลาของการอบรม ขอขอบคุณผู้เข้าร่วมอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 12 ทุกท่านสำหรับความช่วยเหลือและมิตรภาพที่มอบให้ข้าพเจ้า และขอขอบคุณสมาชิกในครอบครัวของข้าพเจ้าที่ให้การสนับสนุนและให้กำลังใจมาโดยตลอด

สุดท้ายนี้ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณบิดา มารดา ครูบาอาจารย์ ผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงานทุกท่านตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ที่ได้ประสิทธิประสาทวิชาความรู้ สอนอบรม แลกเปลี่ยนแบ่งปันประสบการณ์ อันมีส่วนสำคัญให้ข้าพเจ้าได้มีวิชาความรู้ ความเข้าใจ สามารถวิเคราะห์ข้อมูลและสร้างองค์ความรู้ จนสามารถจัดทำรายงานฉบับนี้ได้เป็นผลสำเร็จ

ภรศิษฐ์ พิบูลนครินทร์

กันยายน 2563

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ	ฉ
สารบัญภาพ	ซ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	5
1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา	6
1.4 คำถามการศึกษา	6
1.5 สมมติฐานการศึกษา	6
1.6 ประโยชน์ของการศึกษา	7
1.7 นิยามศัพท์	7
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	8
2.1 แนวคิดทฤษฎี	8
2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	10
2.3 สรุปกรอบแนวคิด	12
บทที่ 3 ผลการศึกษา	13
3.1 สรุปสาระสำคัญของแนวปฏิบัติที่ด้วยความช่วยเหลือทางกงสุลโดยคณะทูต ของรัฐสมาชิกอาเซียนในประเทศที่สามแก่คนชาติของรัฐสมาชิกอาเซียนอื่นๆ	13
3.2 อุปสรรคและข้อจำกัดในระดับภูมิภาค	14
3.3 อุปสรรคและข้อจำกัดในระดับระหว่างประเทศ	18
3.4 สรุปสาระสำคัญของ Council Directive on the coordination and cooperation measures to facilitate consular protection for unrepresented citizens of the Union in third countries ของสหภาพยุโรป	20

3.5 การศึกษาเชิงเปรียบเทียบ แนวปฏิบัติว่าด้วยความช่วยเหลือทางกงสุลโดย คณะทูตของรัฐสมาชิกอาเซียนในประเทศที่สามแก่คนชาติของรัฐสมาชิก อาเซียนอื่น ๆ กับกรอบกลไก Council Directive on the coordination and cooperation measures to facilitate consular protection for unrepresented citizens of the Union in third countries	23
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	28
4.1 สรุปผลการศึกษา	28
4.2 ข้อเสนอแนะ	30
บรรณานุกรม	35
ภาคผนวก	
ก. คำถามประกอบการสัมภาษณ์	40
ข. แนวปฏิบัติว่าด้วยความช่วยเหลือทางกงสุลโดยคณะทูตของรัฐสมาชิกอาเซียน ในประเทศที่สามแก่คนชาติของรัฐสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ พร้อมคำแปล อย่างไม่เป็นทางการ	41
ค. Council Directive on the coordination and cooperation measures to facilitate consular protection for unrepresented citizens of the Union in third countries	51
ประวัติผู้เขียน	65

สารบัญภาพ

ภาพที่ 1	จำนวนคนไทยในต่างประเทศ ปี 2563	2
ภาพที่ 2	สถิติการให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ ปี 2563	2

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา

การคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศเป็นหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 66 ระบุว่า “รัฐพึงส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาชาติ โดยถือหลักความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อกัน และไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน ให้ความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศและคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติและของคนไทยในต่างประเทศ” นอกจากนี้แล้ว รัฐบาลไทยในปัจจุบันและในอดีตต่างให้ความสำคัญกับการสนับสนุนการทูตเพื่อประชาชน เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของคนไทยและดูแลคนไทยในต่างประเทศดังจะเห็นได้จากที่พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2562 โดยระบุถึง “การสร้างบทบาทของไทยในเวทีโลก โดยการขับเคลื่อนงานการทูตเชิงรุกเพื่อประชาชน เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของคนไทย แรงงานไทย และภาคเอกชนไทยในต่างประเทศ ส่งเสริมบทบาทของชุมชนไทยในการร่วมเชิดชูผลประโยชน์ของไทยในต่างประเทศ”¹

จากข้อมูลของกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล ณ วันที่ 1 กันยายน 2563 พบว่ามีคนไทยพำนักอยู่ในต่างประเทศประมาณ 1,375,211 คน และมีคนไทยเดินทางไปท่องเที่ยวประมาณ 10 ล้านคนต่อปี ทำให้ในแต่ละปีมีคนไทยในต่างประเทศขอรับความช่วยเหลือเป็นจำนวนมาก โดยในปี 2563 กระทรวงการต่างประเทศได้ให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศรวม 40,823 คน²

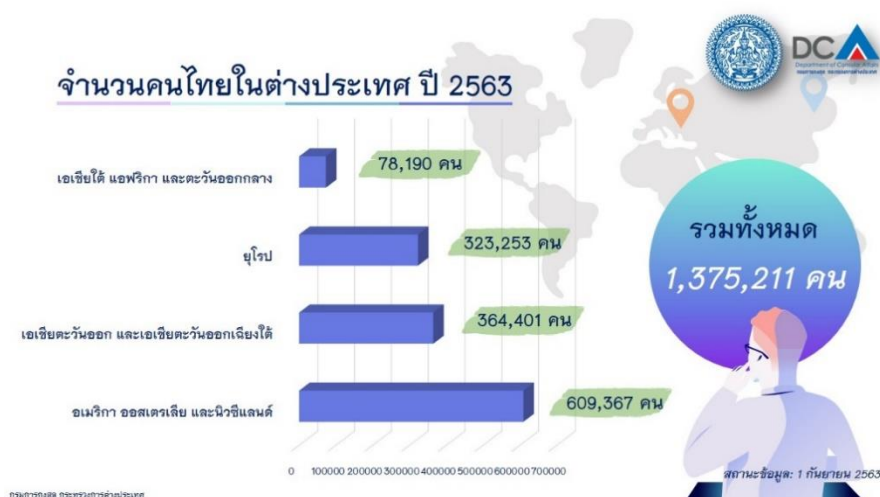
ปัจจุบันมีสำนักงานของกระทรวงการต่างประเทศในต่างประเทศทั่วโลก 99 แห่ง ตั้งอยู่ใน 67 ประเทศ และในไต้หวัน มีเขตอาณาครอบคลุม 180 ประเทศทั่วโลก³ ประกอบด้วยสถานเอกอัครราชทูต 66 แห่ง สถานกงสุลใหญ่ 29 แห่ง คณะผู้แทนถาวร 3 แห่ง และสำนักงานการค้าและเศรษฐกิจไทย 1 แห่ง ด้วยเหตุนี้จึงมีสถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่จำนวนหนึ่งที่มีเขตอาณาครอบคลุมหลายประเทศ อาทิ สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงพริทอเรีย มีเขตอาณา

¹ คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันพฤหัสบดีที่ 25 กรกฎาคม 2562 ข้อ 4.5, หน้า 5

² เอกสารประกอบการบรรยาย กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กันยายน 2563

³ ปัจจุบันมี 193 ประเทศที่เป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติ

ครอบคลุม แอฟริกาใต้ มอริเชียส ซิมบับเว เลโซโท แองโกลา แซมเบีย บอตสวานา นามิเบีย
สวาซิแลนด์ มาลาวี สถานกงสุลใหญ่ ณ นครนิวยอร์ก เป็นจุดติดต่อสำหรับ หมู่เกาะมาร์แชลล์ นาอูรู
ตูวาลู เป็นต้น



ภาพที่ 1 จำนวนคนไทยในต่างประเทศ ปี 2563

ที่มา: กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล



ภาพที่ 2 สถิติการให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ ปี 2563

ที่มา: กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล

การให้ความช่วยเหลือคนไทยในประเทศที่ไม่มีสำนักงานในต่างประเทศของไทยตั้งอยู่แม้จะมีจำนวนไม่มากนัก แต่มักจะมีความซับซ้อน⁴ และใช้เวลามากยิ่งขึ้น การดำเนินการให้ความช่วยเหลืออาจกระทำโดยการส่งเจ้าหน้าที่กงสุลจากสำนักงานที่มีเขตอาณาครอบคลุม หรือจากส่วนกลางเดินทางลงพื้นที่ไปให้ความช่วยเหลือ ดำเนินการผ่านกงสุลกิตติมศักดิ์ เครือข่ายคนไทย ขอความช่วยเหลือจากกระทรวงการต่างประเทศของประเทศนั้น ๆ หรือขอความช่วยเหลือจากสถานเอกอัครราชทูต/สถานกงสุลของประเทศสมาชิกอาเซียนในลักษณะเฉพาะกิจเป็นแต่ละกรณี ทำให้บางครั้งอาจไม่สามารถแก้ไขปัญหาและบรรเทาความเดือดร้อนให้กับคนไทยได้ทันเวลาที่ โดยเฉพาะ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน อาทิ ภัยธรรมชาติ สถานการณ์ความรุนแรง ภัยสงคราม การระบาดของโรคติดต่อร้ายแรง ฯลฯ

ปัญหาที่สำคัญที่สุดคือ (1) ไทย (เช่นเดียวกับทุกประเทศ) มีข้อจำกัดในเรื่องฐานข้อมูลคนไทยในต่างประเทศ เพราะไม่มีเครื่องมือที่จะบังคับให้คนไทยที่เดินทาง หรือไปอาศัยในต่างประเทศต้องมารายงานตัวที่สถานทูตสถานกงสุล ฐานข้อมูลที่มีเป็นการรวบรวมจากการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร การทำดัชนีกงสุล (consular index) ที่รวบรวมจากข้อมูลคนไทยที่มาใช้บริการด้านกงสุล⁵ (2) การได้รับทราบข้อเท็จจริงเชิงลึกของสถานการณ์ในพื้นที่เพื่อประกอบการพิจารณาให้ความช่วยเหลือที่เหมาะสม ข้อมูลที่ได้รับทราบจากการเสนอข่าวของสื่อและสำนักข่าวต่าง ๆ อย่างเดียวไม่มีรายละเอียดและไม่เป็นข้อมูลเชิงลึกเพียงพอที่จะใช้ประกอบการตัดสินใจ และต้องอาศัยการส่งเจ้าหน้าที่จากสถานทูตที่เป็นเจ้าของเขตอาณาหรือจากส่วนกลางไปหาข้อมูลประเมินสถานการณ์และแนวทางการให้ความช่วยเหลือที่เป็นไปได้ และในหลายกรณีพบว่าข้อเท็จจริงในพื้นที่มีความแตกต่างจากที่ได้รับทราบผ่านสื่อ หรือรายงานของหน่วยงานอื่น ๆ ในพื้นที่อย่างมาก (3) ปัญหาการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานในพื้นที่ ชุมชนไทย หรือคนไทยตักทักซ์ ในหลายกรณีช่องทางการติดต่ออาจถูกตัดขาดอันเนื่องมาจากปัญหาไฟฟ้าดับ ระบบการให้บริการโทรศัพท์มือถือหรืออินเทอร์เน็ตใช้การไม่ได้

⁴ กรณีตัวอย่างของความซับซ้อนในการให้ความช่วยเหลือ อาทิ การดำเนินการให้ความช่วยเหลือนำตัวนักท่องเที่ยวชาวไทยออกจากกัวเตมาลาอย่างเร่งด่วนเมื่อเดือนมีนาคม 2563 ภายหลังจากที่รัฐบาลกัวเตมาลาประกาศปิดพรมแดนและระงับการเดินรถภายในตัวเมืองและระหว่างเมืองทันทีเพื่อยับยั้งการแพร่ระบาดของ COVID-19 สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงเม็กซิโก ต้องดำเนินการแข่งกับเวลาเพื่อให้ความช่วยเหลือนักท่องเที่ยวคนดังกล่าว ก่อนที่พรมแดนของกัวเตมาลาจะปิดลง การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องใช้เวลา แต่ในที่สุดสถานเอกอัครราชทูตฯ ก็ประสบความสำเร็จในการประสานงานกับหน่วยงานท้องถิ่นเพื่อขอเคลื่อนย้ายคนไทยออกจากพื้นที่เป็นกรณีพิเศษ และได้สอบถามข้อมูลติดต่อคนท้องถิ่นในกัวเตมาลาจากแหล่งต่าง ๆ จนสามารถติดต่อคนท้องถิ่นให้จัดรถยนต์ รวมถึงเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยติดอาวุธ 3 คน (การเดินทางในกัวเตมาลามีความอันตราย) ทำการเคลื่อนย้ายนักท่องเที่ยวชาวไทยดังกล่าวจากโรงแรมที่พักในเมือง Lanquin ข้ามแดนมายังเม็กซิโกทางด่านชายแดน Tecun Uman และโดยสารเครื่องบินต่อมายังกรุงเม็กซิโก เพื่อเดินทางกลับประเทศไทยในเวลาต่อมา

⁵ สัมภาษณ์ ชาดรี อรรถนันทน์, อธิบดี กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ, 14 สิงหาคม 2563

หรือใช้ได้เป็นเพียงบางช่วงเวลา และ (4) ปัญหาการเดินทางเข้าไปในพื้นที่ กฎหมายเข้าเมืองของประเทศนั้น ๆ หรือการติดต่อประสานงานกับคนไทยที่ต้องการความช่วยเหลืออาจทำได้ยาก หรือไม่มีความปลอดภัยเพียงพอที่จะส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปให้ความช่วยเหลือ โดยเฉพาะในสถานการณ์ไม่ปกติ หรือแม้แต่ในบางกรณีการส่งสิ่งของและเอกสารต่าง ๆ ทางไปรษณีย์ถึงคนไทยก็ยังไม่สามารถทำได้⁶

ในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 23 ในปี 2556 ผู้นำอาเซียนรับทราบความคิดที่จะขยายการสนับสนุนแก่รัฐสมาชิกที่ไม่มีผู้แทนถาวรประจำในประเทศที่สาม เพื่อช่วยคนชาติของรัฐสมาชิกดังกล่าวที่ต้องการความช่วยเหลือทางกงสุล และส่งเสริมให้มีการทำการศึกษาในประเด็นดังกล่าวต่อมาในการประชุม ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime ครั้งที่ 12 เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม–2 พฤศจิกายน 2561 ณ กรุงเนปยีดอ สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา ประเทศสมาชิกอาเซียนได้รับรองแนวปฏิบัติว่าด้วยความช่วยเหลือทางกงสุลโดยคณะทูตของรัฐสมาชิกอาเซียนในประเทศที่สามแก่คนชาติของรัฐสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ (Guidelines on Consular Assistance by ASEAN Member States Missions in Third Countries to Nationals of Other ASEAN Member States) เพื่อเป็นกรอบความร่วมมือของประเทศสมาชิกในการให้ความช่วยเหลือทางกงสุล

แนวปฏิบัติดังกล่าวจึงเป็นกลไกความร่วมมือในระดับภูมิภาคที่จะสามารถสนับสนุนการคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในประเทศที่ไม่มีสำนักงานของกระทรวงการต่างประเทศตั้งอยู่ให้มีประสิทธิภาพและทันทั่วถึงมากขึ้น อย่างไรก็ตาม จนถึงปัจจุบันไทยยังไม่เคยดำเนินการให้ความช่วยเหลือคนไทยในประเทศที่ไม่มีสำนักงานในต่างประเทศของกระทรวงการต่างประเทศตั้งอยู่ โดยอาศัยกรอบความร่วมมือดังกล่าวของอาเซียน ประเทศสมาชิกอาเซียนยังไม่ได้แจ้งรายชื่อหน่วยประสานงานหลักในกระทรวงการต่างประเทศเพื่อทำหน้าที่ประสานงานและจัดหาความช่วยเหลือครบทุกประเทศ⁷ และยังไม่มีรายงานความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนในการให้ความช่วยเหลือทางกงสุลโดยคณะทูตของรัฐสมาชิกอาเซียนในประเทศที่สามแก่คนชาติของรัฐสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ ทว่ามีการดำเนินการเฉพาะหน้าในลักษณะทวิภาคีระหว่างประเทศสมาชิก⁸

ในทางตรงกันข้าม สหภาพยุโรปได้ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือพลเมืองของสหภาพยุโรปในประเทศที่สาม ซึ่งถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองของสหภาพยุโรป

⁶ สัมภาษณ์ บัญชา ยืนยงจงเจริญ, ผู้อำนวยการกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล กระทรวง การต่างประเทศ, 13 สิงหาคม 2563 และ สัมภาษณ์ ฉัตรชัย วิริยเวชกุล, เอกอัครราชทูตประจำกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ, 14 สิงหาคม 2563

⁷ ไทยแจ้งข้อมูลให้สำนักเลขาธิการอาเซียนแล้วเมื่อ 24 พฤษภาคม 2562

⁸ สัมภาษณ์ ภูมา สุทธิ, นักการทูตปฏิบัติการ กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ, 13 สิงหาคม 2563

โดยในปี 2549 คณะกรรมาธิการยุโรปได้จัดทำ Green Paper : Diplomatic and consular protection of Union citizens in third countries สรุปแนวคิดในการส่งเสริมสิทธิของประชาชนยุโรป ในการได้รับการคุ้มครองทางทูตและทางกงสุล มีการระบุถึงสิทธิที่พลเมืองของสหภาพยุโรปจะได้รับการคุ้มครองจากสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลของประเทศสมาชิกอื่น ๆ ในประเทศที่สาม ในกรณีที่ไม่มีสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลของประเทศที่บุคคลดังกล่าวมีสัญชาติตั้งอยู่ในมาตรา 23⁹ ของ Treaty on the Functioning of the European Union และในมาตรา 46¹⁰ ของ EU Charter of Fundamental Rights รวมทั้งได้ให้การรับรอง Council Directive on the coordination and cooperation measures to facilitate consular protection for unrepresented citizens of the Union in third countries เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2558 เพื่อกำหนดระเบียบและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในเรื่องดังกล่าว ซึ่งช่วยให้การให้ความคุ้มครองและความช่วยเหลือพลเมืองของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปในประเทศที่สามที่ไม่มีสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลของประเทศนั้นตั้งอยู่ มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งไทยและอาเซียนน่าจะสมารถนำบทเรียนของสหภาพยุโรปบางเรื่องมาประยุกต์ใช้ในบริบทของอาเซียนได้

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

ต้องการศึกษาถึงข้อจำกัดและอุปสรรค ในการให้ความช่วยเหลือคนไทยตามแนวปฏิบัติว่าด้วยความช่วยเหลือทางกงสุลโดยคณะทูตของรัฐสมาชิกอาเซียนในประเทศที่สามแก่คนชาติของรัฐสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ โดยมุ่งที่จะศึกษาถึงข้อจำกัดและอุปสรรคในระดับภูมิภาค และในระดับระหว่างประเทศเป็นสำคัญ รวมทั้งถอดบทเรียนจากกลไกการคุ้มครองคนชาติของสมาชิกสหภาพยุโรปในประเทศที่สาม

⁹ Article 23: Every citizen of the Union shall, in the territory of a third country in which the Member State of which he is a national is not represented, be entitled to protection by the diplomatic or consular authorities of any Member State, on the same conditions as the nationals of that State. Member States shall adopt the necessary provisions and start the international negotiations required to secure this protection.

¹⁰ Article 46 Diplomatic and consular protection: Every citizen of the Union shall, in the territory of a third country in which the Member State of which he or she is a national is not represented, be entitled to protection by the diplomatic or consular authorities of any Member State, on the same conditions as the nationals of that Member State.

1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

1.3.1 ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาแนวปฏิบัติว่าด้วยความช่วยเหลือทางกงสุลโดยคณะทูตของรัฐสมาชิกอาเซียนในประเทศที่สามแก่คนชาติของรัฐสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ วิเคราะห์ถึงข้อจำกัดและอุปสรรคในทางปฏิบัติ เพื่อหาแนวทางการพัฒนาความร่วมมือภายใต้แนวปฏิบัติดังกล่าว ที่จะช่วยส่งเสริมสนับสนุนการให้ความคุ้มครองคนไทยในประเทศที่ไม่มีสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ให้มีประสิทธิภาพและทันทั่วถึงมากขึ้น โดยถอดบทเรียนจากกลไกการคุ้มครองคนชาติ (ตาม Council Directive on the coordination and cooperation measures to facilitate consular protection for unrepresented citizens of the Union in third countries) ของสหภาพยุโรป

1.3.2 วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ประกอบด้วย

- 1) วิเคราะห์เอกสาร (documentary research) แนวปฏิบัติว่าด้วยความช่วยเหลือทางกงสุลโดยคณะทูตของรัฐสมาชิกอาเซียนในประเทศที่สามแก่คนชาติของรัฐสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ และ Council Directive on the coordination and cooperation measures to facilitate consular protection for unrepresented citizens of the Union in third countries รวมถึงระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองคนไทยในต่างประเทศ
- 2) สัมภาษณ์ (interview) ผู้เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองคนไทยในต่างประเทศ โดยเฉพาะในประเทศที่ไม่มีสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ของไทยตั้งอยู่

1.4 คำถามการศึกษา

ประเทศไทย (กรมการกงสุล) ไม่สามารถใช้แนวปฏิบัติว่าด้วยความช่วยเหลือทางกงสุลโดยคณะทูตของรัฐสมาชิกอาเซียนในประเทศที่สามแก่คนชาติของรัฐสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ สนับสนุนการให้ความคุ้มครองคนไทยในประเทศที่ไม่มีสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะมีข้อจำกัดและอุปสรรคอะไรบ้าง

1.5 สมมติฐานการศึกษา

ปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้ประเทศไทย (โดยกรมการกงสุล) ไม่สามารถใช้แนวปฏิบัติว่าด้วยความช่วยเหลือทางกงสุลโดยคณะทูตของรัฐสมาชิกอาเซียนในประเทศที่สามแก่คนชาติของรัฐสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ สนับสนุนการให้ความคุ้มครองคนไทยในประเทศที่ไม่มีสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญใน 2 ระดับ ได้แก่ ระดับภูมิภาค และในระดับระหว่างประเทศ

1.6 ประโยชน์ของการศึกษา

1.6.1 ได้รับทราบข้อจำกัดและอุปสรรคในระดับภูมิภาคและในระดับระหว่างประเทศที่ทำให้ไทย (กรมการกงสุล) ไม่สามารถใช้แนวปฏิบัติว่าด้วยความช่วยเหลือทางกงสุลโดยคณะทูตของรัฐสมาชิกอาเซียนในประเทศที่สามแก่คนชาติของรัฐสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ สนับสนุนการให้ความคุ้มครองคนไทยในประเทศที่ไม่มีสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.6.2 ผลการศึกษาทำให้ทราบแนวทางแก้ไขข้อจำกัดและอุปสรรคดังกล่าว เพื่อให้ไทยสามารถใช้ประโยชน์จากความร่วมมือดังกล่าวในกรอบอาเซียน ในการให้การคุ้มครองคนไทยในประเทศที่ไม่มีสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ตั้งอยู่

1.7 นิยามศัพท์

เขตอาณา หมายถึง ประเทศที่สถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลดูแลด้วยแม้จะไม่มีสำนักงานอยู่ในบริเวณนั้น ๆ

คนชาติ (national) หมายถึง บุคคลที่มีสัญชาติของประเทศใดประเทศหนึ่ง

Directive (EU) หมายถึง ข้อบังคับหรือข้อกำหนดของสหภาพยุโรปที่มีผลผูกพันทางกฎหมายต่อรัฐสมาชิก ถือเป็นกฎหมายลำดับรองจากสนธิสัญญาที่กำหนดแนวทางให้แก่รัฐสมาชิกไปจัดทำกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับข้อกำหนด หากรัฐสมาชิกไม่ปฏิบัติตาม คณะกรรมาธิการยุโรปจะทำหน้าที่ควบคุมให้ต้องปฏิบัติตาม และหากรัฐสมาชิกยังฝ่าฝืน คณะกรรมาธิการยุโรปมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลยุติธรรมแห่งยุโรป และสุดท้ายแม้รัฐสมาชิกไม่ดำเนินการจัดทำหรือแก้ไขกฎหมายภายใน แต่ข้อกำหนดจะมีผลผูกพันรัฐสมาชิกนั้น

Guidelines on Consular Assistance by ASEAN Member States Missions in Third Countries to Nationals of Other ASEAN Member States หมายถึง แนวปฏิบัติว่าด้วยความช่วยเหลือทางกงสุลโดยคณะทูตของรัฐสมาชิกอาเซียนในประเทศที่สามแก่คนชาติของรัฐสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดทฤษฎี

2.1.1 อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางทูต พ.ศ. 2504 (Vienna Convention on Diplomatic Relations 1961)

มีข้อบทที่เกี่ยวกับการคุ้มครองดูแลคนชาติ และการที่ประเทศผู้รับต้องปฏิบัติในการดูแลคนชาติของรัฐผู้ส่งได้แก่

ข้อ 3 นอกจากประการอื่นแล้ว การหน้าที่ของคณะผู้แทนทางทูตประกอบด้วย (ข) คุ้มครองผลประโยชน์ของรัฐผู้ส่งและของคนชาติของรัฐผู้ส่งในรัฐผู้รับภายในขีดที่จำกัดที่กฎหมายระหว่างประเทศอนุญาตให้

2.1.2 อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางกงสุล พ.ศ. 2506 (Vienna Convention on Consular Relations 1963)

มีข้อบทที่เกี่ยวกับการคุ้มครองดูแลคนชาติ และการที่ประเทศผู้รับต้องปฏิบัติในการดูแลคนชาติของรัฐผู้ส่ง ได้แก่

ข้อ 5 หน้าที่ทางกงสุลประกอบด้วย (ก) คุ้มครองผลประโยชน์ของรัฐผู้ส่งและของคนชาติของรัฐผู้ส่ง ทั้งบุคคลธรรมดาและองค์กรที่จัดตั้งในรัฐผู้รับ ภายในขอบเขตที่กฎหมายระหว่างประเทศอนุญาต (ง) ออกหนังสือเดินทางและเอกสารเดินทางให้แก่คนชาติของรัฐผู้ส่ง และตรวจลงตราหรือออกเอกสารที่เหมาะสมให้แก่บุคคลที่ประสงค์จะเดินทางไปยังรัฐผู้ส่ง และ (จ) ช่วยเหลือคนชาติของรัฐผู้ส่งทั้งบุคคลธรรมดาและองค์กรที่จัดตั้งขึ้น

ข้อ 36 การสื่อสารและการติดต่อคนชาติของรัฐผู้ส่ง

(1) เพื่ออำนวยความสะดวกแก่การปฏิบัติหน้าที่ทางกงสุลในส่วนเกี่ยวกับคนชาติของรัฐผู้ส่ง (ก) เจ้าพนักงานกงสุลจะมีเสรีภาพที่จะสื่อสารและเข้าถึงคนชาติของรัฐผู้ส่ง คนชาติของรัฐผู้ส่ง จะมีเสรีภาพเช่นเดียวกันในส่วนที่เกี่ยวกับการสื่อสารและการเข้าถึงเจ้าพนักงานกงสุลของรัฐผู้ส่ง (ข) ถ้าคนชาติของรัฐผู้ส่งร้องขอ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐผู้รับจะต้องแจ้งให้สถานทำการทางกงสุลของรัฐผู้ส่งทราบโดยไม่ชักช้า ถ้าคนชาติของรัฐนั้นถูกจับกุม หรือถูกขังไว้ในเรือนจำ หรือถูกควบคุมตัวระหว่างการดำเนินคดี หรือถูกกักขังในลักษณะอื่นใดภายในเขตกงสุลการสื่อสารใดที่มีถึงสถานทำการทางกงสุลโดยบุคคลที่ถูกจับกุมที่อยู่ในเรือนจำ ที่ถูกควบคุม หรือที่ถูกกักขังนั้น เจ้าหน้าที่ดังกล่าว

จะต้องส่งต่อไปโดยไม่ชักช้าด้วยเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะต้องแจ้งให้บุคคลที่เกี่ยวข้องทราบโดยไม่ชักช้าถึงสิทธิของบุคคลนั้นตามอนุวรรคนี้ (ค) เจ้าพนักงานกงสุลมีสิทธิเข้าเยี่ยมคนชาติของรัฐผู้ส่งซึ่งอยู่ในเรือนจำถูกควบคุมหรือถูกกักขังสนทนาและติดต่อทางหนังสือกับคนชาติดังกล่าวและจักให้มีผู้แทนทางกฎหมายของบุคคลเช่นว่านี้ เจ้าพนักงานกงสุลมีสิทธิเข้าเยี่ยมคนชาติของรัฐผู้ส่งคนใดซึ่งอยู่ในเรือนจำ ถูกควบคุม หรือถูกกักขังในเขตของตนตามคำพิพากษาของศาลด้วย อย่างไรก็ตาม เจ้าพนักงานกงสุลต้องงดเว้นการดำเนินการแทนคนชาติซึ่งอยู่ในเรือนจำ ถูกควบคุม หรือถูกกักขัง ถ้าคนชาติผู้นั้นคัดค้านการกระทำเช่นนั้นโดยชัดแจ้ง

(2) สิทธิที่อ้างถึงในวรรค 1 ของข้อนี้ จะต้องใช้ให้สอดคล้องกับกฎหมายและข้อบังคับของรัฐผู้รับภายใต้เงื่อนไขว่ากฎหมายและข้อบังคับดังกล่าวต้องให้ผลอย่างเต็มที่ต่อความมุ่งประสงค์ที่ได้มุ่งประสาทสิทธิไว้ตามข้อนี้

2.1.3 พระราชบัญญัติว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต พ.ศ. 2527

เป็นกฎหมายอนุวัติการของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางทูต พ.ศ. 2504

2.1.4 พระราชบัญญัติว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางกงสุล พ.ศ. 2541

เป็นกฎหมายอนุวัติการของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางกงสุล พ.ศ. 2506

2.1.5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

มาตรา 66 ระบุว่า “รัฐพึงส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศ โดยถือหลักความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อกัน และไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน ให้ความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศ และคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติและของคนไทยในต่างประเทศ”

2.1.6 กฎบัตรอาเซียน

กำหนดกรอบทางกฎหมายและทางสถาบันของอาเซียน

1) อารัมภบท ระบุถึงการตระหนักถึงการมีผลประโยชน์ร่วมกันและการพึ่งพาอาศัยกันระหว่างประชาชนและรัฐสมาชิกอาเซียน ซึ่งมีความผูกพันกันทางภูมิศาสตร์ ตลอดจนมีวัตถุประสงค์เดียวกัน และชะตากรรมร่วมกัน

2) หมวดที่ 1 ความมุ่งประสงค์และหลักการ ข้อ 1 ความมุ่งประสงค์ ความมุ่งประสงค์ของอาเซียนคือ 13. เพื่อส่งเสริมอาเซียนที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง ซึ่งทุกภาคส่วนของสังคมได้รับการส่งเสริมให้มีส่วนร่วมและได้รับผลประโยชน์จากกระบวนการรวมตัวและการสร้างประชาคมของอาเซียน

2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.2.1 บทความ “กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองคนชาติ”¹¹

สรุปประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองคนชาติสำหรับการปฏิบัติราชการในการประจำการในต่างประเทศและในกระทรวงการต่างประเทศโดยเห็นว่าการที่กระทรวงการต่างประเทศจะคุ้มครองคนชาติไทยในต่างประเทศได้แค่ไหนย่อมขึ้นกับกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องของไทยและข้อจำกัดด้านงบประมาณ อย่างไรก็ตาม กฎหมายภายในของไทยหรือประเทศใดจะขัดกับพันธกรณีภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศมิได้ เพราะหลักกฎหมายระหว่างประเทศบัญญัติไว้ว่ารัฐไม่อาจอ้างข้อบกพร่องของกฎหมายภายในของตนมาเป็นข้ออ้างการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศ

2.2.2 รายงานการศึกษาส่วนบุคคลหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 5 ประจำปี 2556 เรื่อง การอพยพคนไทยในต่างประเทศ: การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการวิกฤตผ่านกรณีศึกษาเหตุการณ์อพยพคนไทยในอียิปต์ ลิเบียและญี่ปุ่นในปี 2555

นายฉัตรชัย วิริยเวชกุลได้ศึกษาปัจจัยสำเร็จของกระทรวงการต่างประเทศในการอพยพคนไทยในต่างประเทศ โดยศึกษาเปรียบเทียบกรณีการอพยพคนไทยในอียิปต์ ลิเบียและญี่ปุ่นในปี 2555 และมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายให้มีการแก้ไขปรับปรุงระเบียบในส่วนที่เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศไทย และช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ (ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. 2549) เพื่อสนับสนุนให้การกิจอพยพคนไทยในต่างประเทศเป็นไปอย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2.2.3 รายงานการศึกษาส่วนบุคคลหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 8 ประจำปี 2559 เรื่อง การพัฒนาระเบียบว่าด้วยการคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ โดยศึกษาเปรียบเทียบกรณีฟิลิปปินส์

นางสาวสมใจ ตะเภาพงษ์ ได้ศึกษาวิเคราะห์ความเปลี่ยนแปลงและความสำคัญของบทบาทและการกิจคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคโดยมุ่งเน้นปัญหาที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. 2549 โดยเปรียบเทียบกับแนวปฏิบัติและระเบียบการช่วยเหลือคนฟิลิปปินส์ที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ และมีข้อเสนอแนะในการพัฒนาบุคลากร การเพิ่มอัตรากำลัง การจ้างเอกชนภายนอกมาช่วยดำเนินการ เพื่อปรับปรุงการดำเนินการกิจการคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศเชิงรุกของกระทรวงการต่างประเทศ

¹¹ เกรียงศักดิ์ กิตติชัยเสรี, กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองคนชาติ, วารสารสาธิต ฉบับที่ระลึกครบรอบปีที่ 55 (กุมภาพันธ์ 2541): 273–286.

2.2.4 รายงานการศึกษาส่วนบุคคลหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 10 ประจำปี 2561 เรื่อง การบูรณาการกลไกในการกิจการคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ: กรณีศึกษาแรงงานไทยในต่างประเทศ

นางวรพรรณี ดำรงมณี ได้ศึกษาปัญหาแรงงานไทยที่ลักลอบไปทำงานในเกาหลีใต้ อย่างผิดกฎหมาย และการปรับเปลี่ยนการดำเนินงานแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นเชิงรุกของกรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ และได้เสนอแนะการพัฒนากระบวนการบูรณาการเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว บนพื้นฐานของทฤษฎี Collaborative governance พร้อมทั้งเสนอแนะแผนงานระยะเร่งด่วนและระยะยาวในการแก้ไขปัญหานี้

2.2.5 แนวปฏิบัติว่าด้วยความช่วยเหลือทางกงสุลโดยคณะทูตของรัฐสมาชิกอาเซียน ในประเทศที่สามแก่คนชาติของรัฐสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ (Guidelines on Consular Assistance by ASEAN Member States Missions in Third Countries to Nationals of Other ASEAN Member States)

เป็นแนวปฏิบัติเกี่ยวกับความช่วยเหลือทางกงสุลของคณะทูตประเทศสมาชิกอาเซียนที่ให้ความช่วยเหลือให้แก่คนชาติอาเซียนที่ร้องขอในประเทศที่สาม โดยมีหลักการว่าจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจ พิจารณาเป็นรายกรณีไป ขึ้นอยู่กับทรัพยากรที่มี ไม่กระทบต่อความยินยอมของประเทศที่สาม และขึ้นอยู่กับการจัดการทวิภาคี ที่อาจทำเป็นลายลักษณ์อักษรถ้าจำเป็น ที่เห็นชอบร่วมกันระหว่างรัฐสมาชิกอาเซียนที่เกี่ยวข้อง

แนวปฏิบัติดังกล่าวระบุว่า การให้ความช่วยเหลือจะรวมถึงสถานการณ์ได้บ้าง หน่วยประสานงานหลักของประเทศสมาชิกอาเซียน แนวทางความร่วมมือกับประเทศที่สาม การให้ความช่วยเหลือในกรณีต่าง ๆ อาทิ การพิสูจน์สัญชาติ การดำเนินการกรณีเอกสารเดินทางสูญหาย ถูกควบคุมตัว เป็นเหยื่ออาชญากรรมอุกฉกรรจ์และการค้ามนุษย์ เจ็บป่วย เสียชีวิต เป็นต้น การจัดการด้านการเงิน การรายงานผล และให้มีการทบทวนแนวปฏิบัตินี้ทุกสามปี

2.2.6 Green Paper: Diplomatic and consular protection of Union citizens in third countries¹²

คณะกรรมการยุโรปสรุปแนวคิดในการส่งเสริมสิทธิของประชาคมยุโรปในการ ได้รับการคุ้มครองทางทูตและทางกงสุล ก่อนที่จะมีการจัดทำ Council Directive on the coordination and cooperation measures to facilitate consular protection for unrepresented citizens of the Union in third countries ในปี 2558 เอกสารดังกล่าวได้ระบุถึงสิทธิในฐานะพลเมืองของ

¹² European Commission, GREEN PAPER Diplomatic and consular protection of Union citizens in third countries, COM (2006)712 final, [Online], 2006, Available from : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0712&from=EN> [2020, July 28]

สหภาพยุโรปในการได้รับการคุ้มครองดูแลเมื่ออยู่ในประเทศที่สาม และความจำเป็นที่จะต้องส่งเสริมการคุ้มครองดังกล่าว พร้อมทั้งระบุถึงปัญหาในทางปฏิบัติและแนวทางแก้ไข ในประเด็นต่าง ๆ อาทิ การที่พลเมืองของสหภาพยุโรปไม่ทราบถึงข้อมูล การให้การคุ้มครองของแต่ละประเทศสมาชิกแตกต่างกัน ความยุ่งยากของขั้นตอนการชำระเงินคืนให้กับประเทศสมาชิกที่ดำเนินการให้ความช่วยเหลือ และการยินยอมของประเทศที่สามให้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปให้การช่วยเหลือคุ้มครองคนชาติสมาชิกสหภาพยุโรปอื่น ๆ ได้

2.3 สรุปกรอบแนวคิด

การให้ความคุ้มครองให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศเป็นหน้าที่ของประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญ การให้ความคุ้มครองให้ความช่วยเหลือคนไทยในประเทศที่ไม่มีสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่แม้ว่าจะมีจำนวนไม่มากนัก แต่มักจะมีความซับซ้อนและใช้เวลามาก ความร่วมมือด้านกงสุลในกรอบอาเซียนตามแนวปฏิบัติว่าด้วยความช่วยเหลือทางกงสุลโดยคณะทูตของ รัฐสมาชิกอาเซียนในประเทศที่สามแก่คนชาติของรัฐสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ จึงเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการดำเนินการให้ความคุ้มครองให้ความช่วยเหลือคนไทยในประเทศที่ไม่มีสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่

อย่างไรก็ตามไทยยังไม่สามารถใช้กลไกดังกล่าวในการให้ความคุ้มครองให้ความช่วยเหลือคนไทยในประเทศที่ไม่มีสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ตั้งอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องด้วยปัญหาและอุปสรรคใน 3 ระดับ¹³ ได้แก่

- 1) ระดับภายในประเทศ อาทิ กฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องของไทย
- 2) ระดับภูมิภาค อาทิ สถานะทางกฎหมายของแนวปฏิบัติว่าด้วยความช่วยเหลือทางกงสุลโดยคณะทูตของรัฐสมาชิกอาเซียนในประเทศที่สามแก่คนชาติของรัฐสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ
- 3) ในระดับระหว่างประเทศ อาทิ มีความตกลงระหว่างประเทศกำหนดแนวทางการคุ้มครองดูแลคนชาติ และการที่ประเทศผู้รับต้องปฏิบัติในการดูแลคนชาติของรัฐผู้ส่งไว้อย่างชัดเจน

การศึกษาเชิงเปรียบเทียบกับสหภาพยุโรปน่าจะช่วยให้สามารถมองเห็นปัญหาและอุปสรรคของไทยในระดับภูมิภาคและในระดับระหว่างประเทศได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น และนำบทเรียนของสหภาพยุโรปมาประยุกต์เพื่อพัฒนาความร่วมมือภายใต้แนวปฏิบัติว่าด้วยความช่วยเหลือทางกงสุลโดยคณะทูตของรัฐสมาชิกอาเซียนในประเทศที่สามแก่คนชาติของรัฐสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ ให้สามารถสนับสนุนการให้ความคุ้มครองคนไทยในประเทศที่ไม่มีสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่มีประสิทธิภาพและทันทั่วถึงมากยิ่งขึ้น

¹³ เนื่องด้วยกรอบระยะเวลาในการศึกษาที่มีจำกัด ผู้ศึกษาจึงจำกัดการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในระดับภูมิภาคและระดับระหว่างประเทศเป็นสำคัญ

บทที่ 3

ผลการศึกษา

3.1 สรุปสาระสำคัญของแนวปฏิบัติว่าด้วยความช่วยเหลือทางกงสุลโดยคณะทูตของรัฐสมาชิกอาเซียนในประเทศที่สามแก่คนชาติของรัฐสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ

- 1) การให้ความช่วยเหลือจะอยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจ โดยพิจารณาเป็นกรณีไป ขึ้นอยู่กับทรัพยากรที่มี ไม่กระทบต่อความยินยอมของประเทศที่สาม และขึ้นอยู่กับการจัดการทวิภาคี ที่อาจทำเป็นลายลักษณ์อักษรที่เห็นชอบร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนที่เกี่ยวข้อง
- 2) การให้ความช่วยเหลืออาจรวมถึง เอกสารเดินทางชั่วคราว สูญหาย ถูกจับกุมหรือควบคุมตัว เป็นเหยื่อของอาชญากรรมอุกฉกรรจ์หรือการค้ามนุษย์ ประสบอุบัติเหตุร้ายแรงหรือเจ็บป่วย เสียชีวิต การส่งตัวผู้ตกทุกข์ได้กลับโดยปลอดภัย และความช่วยเหลืออื่น ๆ
- 3) ประเทศสมาชิกอาเซียนจะกำหนดหน่วยประสานงานหลักในกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อทำหน้าที่ประสานงานและจัดหาความช่วยเหลือตามความเหมาะสม
- 4) ประธานคณะกรรมการอาเซียนในประเทศที่สาม หรือผู้แทนประเทศสมาชิกควรแจ้งประเทศเจ้าภาพให้ทราบเกี่ยวกับแนวปฏิบัติและการจัดการทวิภาคีระหว่างประเทศสมาชิก
- 5) การพิสูจน์สัญชาติ คนชาติที่ร้องขอจะยื่นเอกสารแสดงตนที่มีรูปถ่าย หรือเอกสารยืนยันในรูปแบบอื่น ๆ ให้คณะทูตที่ให้ความช่วยเหลือ เพื่อส่งต่อไปยังหน่วยประสานงานหลักที่ร้องขอพิสูจน์ทราบ
- 6) กรณีเอกสารเดินทางสูญหาย หลังจากพิสูจน์สัญชาติแล้ว คณะทูตที่ให้ความช่วยเหลือต้องอำนวยความสะดวกและประสานงานกับประเทศเจ้าภาพ เพื่อให้สามารถเดินทางกลับประเทศบ้านเกิดหรือประเทศที่มีถิ่นพำนักโดยทันที
- 7) คณะทูตที่ให้ความช่วยเหลือจัดหาข้อมูลการเข้าถึงผู้แทนทางกฎหมาย ล่ามแปลที่มีในประเทศที่สามแก่คนชาติที่ร้องขอกรณีถูกจับกุมหรือถูกควบคุมตัว
- 8) คณะทูตที่ให้ความช่วยเหลือให้คำแนะนำเกี่ยวกับการรายงานเหตุต่อหน่วยงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกรณีเป็นเหยื่อของอาชญากรรมอุกฉกรรจ์และการค้ามนุษย์
- 9) กรณีประสบอุบัติเหตุร้ายแรงหรือเจ็บป่วย คณะทูตที่ให้ความช่วยเหลือให้คำแนะนำ ข้อมูลโรงพยาบาล ให้ข้อมูลแก่หน่วยประสานงานหลักเพื่อแจ้งญาติ และอำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายทางการแพทย์ โดยคนชาติหรือหน่วยประสานงานหลักที่ร้องขอจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย

10) กรณีการเสียชีวิต ให้คำแนะนำการจัดการเรื่องการเสียชีวิตที่มีในท้องถิ่น โดยหน่วยประสานงานหลักที่ร้องขอจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย

11) การให้ความช่วยเหลือกรณีส่งตัวผู้ตกทุกข์กลับโดยปลอดภัย ต้องขึ้นกับความเห็นชอบของหน่วยประสานงานหลักที่ร้องขอ ทั้งนี้ คนชาติหรือหน่วยประสานงานหลักที่ร้องขอจะรับภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น

12) การจัดการทางการเงินต้องได้รับความเห็นชอบร่วมกันของหน่วยประสานงานหลักที่ร้องขอและที่ให้ความช่วยเหลือ

13) รายงานให้ที่ประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านอาชญากรรมข้ามชาติทราบ และมีการทบทวนแนวปฏิบัตินี้ทุกสามปี

3.2 อุปสรรคและข้อจำกัดในระดับภูมิภาค

3.2.1 สถานะทางกฎหมายของแนวปฏิบัติว่าด้วยความช่วยเหลือทางกงสุลโดยคณะทูตของรัฐสมาชิกอาเซียนในประเทศที่สามแก่คนชาติของรัฐสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ

กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศได้ให้ความเห็นในประเด็นผลทางกฎหมายว่า แนวปฏิบัติดังกล่าวเป็นเพียงแนวปฏิบัติโดยขอความช่วยเหลือทางกงสุลของคณะทูตที่ให้ความช่วยเหลือแก่คนชาติที่ร้องขอ โดยอยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจ พิจารณาเป็นรายกรณีไป ขึ้นอยู่กับทรัพยากรที่มี ไม่กระทบต่อความยินยอมของประเทศที่สาม และขึ้นอยู่กับการจัดการทวิภาคีที่อาจทำเป็นลายลักษณ์อักษรถ้าจำเป็น ที่เห็นชอบร่วมกันระหว่างรัฐสมาชิกอาเซียนที่เกี่ยวข้อง และไม่ได้มีการระบุอัยคำที่เป็นการผูกพันรัฐสมาชิกอาเซียนให้ต้องดำเนินการ กอปรกับไม่มีการลงนามใด ๆ โดยรัฐสมาชิกอาเซียน เป็นเพียงการรับรอง ดังนั้น แนวปฏิบัติดังกล่าวจึงเป็นเพียงการแสดงเจตนารมณ์ร่วมกันในทางการเมืองของรัฐสมาชิกอาเซียน ที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย¹⁴

ในการดำเนินการร่วมมือภายใต้แนวปฏิบัติดังกล่าว ลำดับแรกประเทศสมาชิกอาเซียนจะกำหนดหน่วยประสานงานหลักในกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อทำหน้าที่ประสานงานและจัดหาความช่วยเหลือตามความเหมาะสม แต่เนื่องจากแนวปฏิบัติดังกล่าวไม่มีผลผูกพันหรือสภาพบังคับทางกฎหมายทำให้ไม่สามารถบังคับให้ประเทศสมาชิกทำตามได้ จนถึงปัจจุบันพบว่าประเทศสมาชิกอาเซียนยังไม่ได้แจ้งข้อมูลดังกล่าวให้แก่สำนักเลขาธิการอาเซียนครบทุกประเทศ เนื่องจากเห็นว่าไม่ได้เป็นประเด็นที่มีความเร่งด่วนและยังรอความชัดเจนเกี่ยวกับรายละเอียดของการดำเนินการที่ชัดเจน ความร่วมมือดังกล่าวจึงยังไม่มีความคืบหน้าและไม่สามารถเดินหน้าต่อไปได้

¹⁴ บันทึกกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย ที่ 0802/2415/2561 ลงวันที่ 26 ตุลาคม 2561

ตราบที่สำนักเลขาธิการอาเซียนยังไม่สามารถแจ้งเวียนรายชื่อหน่วยประสานงานหลัก¹⁵ ซึ่งจะเป็นผู้ขับเคลื่อนความร่วมมือ

3.2.2 ระดับการพัฒนาและทรัพยากรในต่างประเทศที่ต่างกันของประเทศสมาชิก

คงไม่มีประเทศใดในโลกที่จะมีสำนักในต่างประเทศได้ครบทุกประเทศ ยกตัวอย่างประเทศสมาชิกอาเซียน อินโดนีเซียมีสำนักงานในต่างประเทศรวม 132 แห่ง¹⁶ ไทยมี 99 แห่ง กัมพูชามี 42 แห่ง¹⁷ สิงคโปร์มีมากกว่า 50 แห่ง¹⁸ บรูไนฯ มี 43 แห่ง¹⁹ และมีข้อสังเกตว่า มีบางประเทศที่มีจำนวนสำนักงานในต่างประเทศที่ไม่สัมพันธ์กับจำนวนคนชาติของตนที่อาศัยอยู่ในต่างประเทศ²⁰

ความแตกต่างในเรื่องจำนวนสำนักงานในต่างประเทศทำให้เกิดปัญหาความเห็นหรือผลประโยชน์ที่ไม่ตรงกันของประเทศสมาชิก (อินโดนีเซีย กับบรูไน)²¹ ประเทศที่มีทรัพยากรและมีสำนักงานในต่างประเทศครอบคลุมมากกว่า มีความหวังกังวลว่าจะตกอยู่ในฐานะประเทศที่ให้ความช่วยเหลือแต่เพียงฝ่ายเดียว และประเทศที่มีทรัพยากรและสำนักงานในต่างประเทศน้อยกว่าจะได้ประโยชน์จากการเป็นผู้รับความช่วยเหลือ²² และเลือกที่จะให้ความช่วยเหลือคนชาติของตนผ่านกลไกความร่วมมือภายใต้แนวปฏิบัติดังกล่าวแทนการจัดตั้งสำนักงานในต่างประเทศ ซึ่งจะมีภาระในด้านงบประมาณสูงกว่ามาก ดังนั้นสมาชิกบางประเทศจึงรู้สึกว่าการให้ความช่วยเหลือพลเมืองของประเทศสมาชิกอื่น ๆ เป็นภาระ สิ้นเปลืองทรัพยากร และต้องการความชัดเจนในการให้ความช่วยเหลือว่าต้องดำเนินการในเรื่องใดบ้าง โดยเฉพาะในการดำเนินการที่มีนัยในทางกฎหมาย อาทิ การออก

¹⁵ สัมภาษณ์ ภูผา สุทธิ, นักการทูตปฏิบัติการ กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ, 13 สิงหาคม 2563

¹⁶ From: https://kemlu.go.id/portal/en/page/29/kedutaan_konsulat [2020, August 12] ประกอบด้วย (สถานเอกอัครราชทูต 132 representatives consisting of 95 Embassies, 3 Permanent Mission for the United Nations in New York and Geneva, and Permanent Mission for ASEAN in Jakarta 30 Consulates General and 4 Consulates)

¹⁷ From: <https://www.mfaic.gov.kh/cambodia-missions-abroad> [2020, August 12]

¹⁸ From: <https://www.mfa.gov.sg/Overseas-Missions/Find-A-Singapore-Overseas-Mission> [2020, August 12]

¹⁹ From: <http://www.mfa.gov.bn/Pages/missions-abroad02.aspx> [2020, August 12]

²⁰ สัมภาษณ์ บัญชา ยืนยงจงเจริญ, ผู้อำนวยการกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ, 13 สิงหาคม 2563

²¹ สัมภาษณ์ อุศนา พิรานนท์, อธิบดีกรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, 14 สิงหาคม 2563

²² สัมภาษณ์ ภูผา สุทธิ, นักการทูตปฏิบัติการ กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ, 13 สิงหาคม 2563

มรณบัตร สูติบัตร เอกสารการเดินทาง ที่ประเทศสมาชิกต้องหารื้อกันในระยะเยียด ส่งผลทำให้ความคืบหน้าในเรื่องนี้เป็นไปได้ช้า²³

นอกจากนี้ยังมีประเด็นสืบเนื่องเกี่ยวกับความพร้อมของทรัพยากรและบุคลากรของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลของประเทศสมาชิกอาเซียนที่ส่วนมากจะเป็นสถานเอกอัครราชทูตขนาดกลางและขนาดเล็ก เจ้าหน้าที่ 1 คน ต้องทำหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลคนชาติของตนในประเทศนั้น ๆ และในประเทศที่เป็นเขตอาณาเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้การให้ความช่วยเหลืออาจไม่ทั่วถึงหรือต้องใช้เวลาในการดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์พิเศษที่มีผู้ได้รับผลกระทบเป็นจำนวนมากหรือในวงกว้าง สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลในพื้นที่ที่มีหน้าที่ให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือคนชาติของตนก่อนเป็นอันดับแรก เมื่อมีทรัพยากรเหลือจึงสามารถนำมาจัดสรรเพื่อให้ความช่วยเหลือคนชาติของประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ ที่ร้องขอความช่วยเหลือ²⁴ ทว่าในหลายกรณี ประเทศที่ขอรับความช่วยเหลือต้องพบกับแรงกดดันจากภายในประเทศ ที่ต้องการให้ดำเนินการช่วยเหลือพลเมืองที่ตกทุกข์ได้โดยเร็ว ทำให้ไม่สามารถรอรับความช่วยเหลือจากประเทศสมาชิกอื่น ๆ ได้ ด้วยเงื่อนไขในเรื่องของเวลา

3.2.3 เนื้อหาของแนวปฏิบัติว่าด้วยความช่วยเหลือทางกงสุลโดยคณะทูตของรัฐสมาชิกอาเซียนในประเทศที่สามแก่คนชาติของรัฐสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ

เนื้อหาของแนวปฏิบัติฯ เป็นเรื่องการให้ความช่วยเหลือคนตกทุกข์ได้ยาก ซึ่งอยู่ในขอบเขตงานที่ประเทศสมาชิกจะร่วมมือกันได้ ทว่ายังไม่มีรายละเอียดของขั้นตอนการปฏิบัติที่ชัดเจนเพียงพอ ซึ่งสะท้อนถึงโครงสร้างทางกฎหมายและกฎระเบียบของประเทศสมาชิกอาเซียนที่มีความแตกต่างกันอย่างมาก ทำให้การกำหนดแนวทางในการปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานร่วมกันทำได้ยาก การให้ความช่วยเหลือส่วนใหญ่จะเป็นลักษณะการให้ข้อมูล หรือคำแนะนำแก่ผู้ที่มาขอรับความช่วยเหลือ สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลที่ให้ความช่วยเหลือจะทำหน้าที่เป็นจุดประสานกับประเทศเจ้าบ้านหรือประเทศที่ขอรับความช่วยเหลือเท่านั้น การดำเนินการช่วยเหลือที่แท้จริงจะเป็นการดำเนินการหรือต้องเป็นการพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยประเทศที่ขอรับความช่วยเหลือ

นอกจากนี้ อาเซียนยังขาดความร่วมมือทางเทคนิคในหลาย ประเด็นที่จะช่วยลดความซับซ้อน และอำนวยความสะดวกในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ได้ขอรับความช่วยเหลือตามแนวปฏิบัติฯ อาทิ การกำหนดแบบฟอร์มเอกสารต่าง ๆ ที่ใช้ในการประสานงานให้เป็นมาตรฐานกลางร่วมกัน การจัดทำเอกสารเดินทางฉุกเฉินที่มีรูปแบบเดียวกัน แนวทางการจัดการทางการเงินในกรณีที่ต้องมีการสำรองจ่าย และการขอรับเงินคืน เป็นต้น

²³ สัมภาษณ์ อูศนา ฬิรานนท์, อธิบดีกรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, 14 สิงหาคม 2563

²⁴ สัมภาษณ์ ชาตรี อรรถนันทน์, อธิบดี กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ, 14 สิงหาคม 2563

แนวปฏิบัติฯ ยังระบุด้วยว่า ความร่วมมือจะเป็นการพิจารณาเป็นรายกรณีและ ขึ้นกับการจัดการทวิภาคีของประเทศสมาชิกที่เกี่ยวข้อง และมีกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ในการให้ความช่วยเหลือ²⁵ ดังนั้น ความร่วมมือจะเห็นผลในทางปฏิบัติจริงได้ก็ต่อเมื่อประเทศสมาชิกทำความตกลง หรือการจัดการทวิภาคี ที่เป็นลายลักษณ์อักษร รองรับอีกชั้นหนึ่ง²⁶ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวต้องใช้ เวลาในการเจรจาจนกว่าจะได้ข้อยุติระหว่างประเทศสมาชิกที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากเนื้อหาของแนวปฏิบัติฯ ระบุแนวทางการดำเนินการไว้อย่างกว้าง ๆ ไม่มีรายละเอียดเพียงพอที่จะนำมาใช้เป็นพื้นฐานสำหรับ ใช้ในการเจรจาในส่วนของการดำเนินการได้ ซึ่งหากรอให้เกิดเหตุแล้วประเทศสมาชิก ที่เกี่ยวข้องค่อยเริ่มต้นการเจรจา ก็อาจจะไม่สามารถให้ความช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ได้ทัน

3.2.4 การตระหนักถึงความร่วมมือของอาเซียนตามแนวปฏิบัติว่าด้วยความช่วยเหลือทางกงสุลโดยคณะทูตของรัฐสมาชิกอาเซียนในประเทศที่สามแก่คนชาติของรัฐสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ

ปัจจุบันประชาชนและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของประเทศสมาชิกอาเซียน และ ทางการของประเทศต่าง ๆ ยังไม่ตระหนักถึงความร่วมมือของอาเซียนตามแนวปฏิบัติว่าด้วยความช่วยเหลือทางกงสุลโดยคณะทูตของรัฐสมาชิกอาเซียนในประเทศที่สามแก่คนชาติของรัฐสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่อาเซียนและไทยต้องประชาสัมพันธ์ในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อ สร้างความตระหนัก

1) ในหมู่ประชาชนว่าสามารถขอรับความช่วยเหลือจากสถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลของประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ ได้ในกรณีที่ไม่มีสถานเอกอัครราชทูต หรือสถานกงสุล ของไทยตั้งอยู่ในประเทศนั้น ๆ

2) ในหมู่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศที่ยังทราบเกี่ยวกับ กลไกความร่วมมือดังกล่าวในวงจำกัด และยังไม่ทราบว่าหากมีพลเมืองของประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น มาขอรับความช่วยเหลือต้องดำเนินการอย่างไร และ

3) ทางการของประเทศที่สามที่จะเป็นผู้ให้ความยินยอมให้เจ้าหน้าที่ของ สถานเอกอัครราชทูต หรือสถานกงสุลของประเทศสมาชิกอาเซียนประเทศหนึ่ง ดำเนินการให้ ความช่วยเหลือคุ้มครองแก่พลเมืองของประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นได้

²⁵ สัมภาษณ์ ภูผา สุทธิ, นักการทูตปฏิบัติการ กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ, 13 สิงหาคม 2563

²⁶ สัมภาษณ์ ชาตรี อรรถนันทน์, อธิบดี กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ, 14 สิงหาคม 2563

3.3 อุปสรรคและข้อจำกัดในระดับระหว่างประเทศ

3.3.1 กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองคนชาติ

มีความตกลงระหว่างประเทศกำหนดแนวทางการคุ้มครองดูแลคนชาติ และการที่ประเทศผู้รับต้องปฏิบัติในการดูแลคนชาติของรัฐผู้ส่งไว้อย่างชัดเจน ได้แก่ อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางทูต พ.ศ. 2504 และอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางกงสุล พ.ศ. 2506 โดยอาจสรุปได้ว่า รัฐจะสามารถให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองดูแลได้เฉพาะคนชาติของตนเอง ทั้งที่เป็นปัจเจกชนและนิติบุคคล²⁷

การที่สถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ของประเทศสมาชิกอาเซียน จะดำเนินการให้การคุ้มครองและดูแลพลเมืองของประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว การให้การคุ้มครองพลเมืองของรัฐหนึ่งโดยอีก รัฐหนึ่งจะขึ้นอยู่กับความยินยอมของ

²⁷ ข้อ 3 ของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางทูต พ.ศ. 2504 ระบุว่า นอกจากประการอื่นแล้ว การหน้าที่ของคณะผู้แทนทางทูตประกอบด้วย (ข) คุ้มครองผลประโยชน์ของรัฐผู้ส่งและของคนชาติของรัฐผู้ส่งในรัฐผู้รับ ภายในขีดที่จำกัดที่กฎหมายระหว่างประเทศอนุญาตให้

ข้อ 5 ของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางกงสุล พ.ศ. 2506 ระบุหน้าที่ทางกงสุลประกอบด้วย (ก) คุ้มครองผลประโยชน์ของรัฐผู้ส่งและของคนชาติของรัฐผู้ส่ง ทั้งบุคคลธรรมดาและองค์กรที่จัดตั้งในรัฐผู้รับ ภายในขอบเขตที่กฎหมายระหว่างประเทศอนุญาต (ง) ออกหนังสือเดินทางและเอกสารเดินทางให้แก่คนชาติของรัฐผู้ส่ง และตรวจลงตราหรือออกเอกสารที่เหมาะสมให้แก่บุคคลที่ประสงค์จะเดินทางไปยังรัฐผู้ส่ง และ (จ) ช่วยเหลือคนชาติของรัฐผู้ส่งทั้งบุคคลธรรมดาและองค์กรที่จัดตั้งขึ้น

ข้อ 36 ของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางกงสุล พ.ศ. 2506 ว่าด้วยการสื่อสารและการติดต่อคนชาติของรัฐผู้ส่ง ระบุว่า (1) เพื่ออำนวยความสะดวกแก่การปฏิบัติหน้าที่ทางกงสุลในส่วนเกี่ยวกับคนชาติของรัฐผู้ส่ง (ก) เจ้าพนักงานกงสุลจะมีเสรีภาพที่จะสื่อสารและเข้าถึงคนชาติของรัฐผู้ส่ง คนชาติของรัฐผู้ส่ง จะมีเสรีภาพเช่นเดียวกันในส่วนที่เกี่ยวกับการสื่อสารและการเข้าถึงเจ้าพนักงานกงสุลของรัฐผู้ส่ง (ข) ถ้าคนชาติของรัฐผู้ส่งร้องขอเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐผู้รับจะต้องแจ้งให้สถานทำการทางกงสุลของรัฐผู้ส่งทราบโดยไม่ชักช้า ถ้าคนชาติของรัฐนั้นถูกจับกุม หรือถูกขังไว้ในเรือนจำ หรือถูกควบคุมตัวระหว่างการดำเนินคดี หรือถูกกักขังในลักษณะอื่นใด ภายในเขตกงสุลการสื่อสารใดที่มีถึงสถานทำการทางกงสุลโดยบุคคลที่ถูกจับกุมที่อยู่ในเรือนจำ ที่ถูกควบคุม หรือที่ถูกกักขังนั้น เจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะต้องส่งต่อไปโดยไม่ชักช้าด้วยเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะต้องแจ้งให้บุคคลที่เกี่ยวข้องทราบโดยไม่ชักช้าถึงสิทธิของบุคคลนั้นตามอนุวรรคนี้ (ค) เจ้าพนักงานกงสุลมีสิทธิเข้าเยี่ยมคนชาติของรัฐผู้ส่งซึ่งอยู่ในเรือนจำถูกควบคุมหรือถูกกักขังสนทนาและติดต่อทางหนังสือกับคนชาติดังกล่าวและแจ้งให้มีผู้แทนทางกฎหมายของบุคคลเช่นว่านี้ เจ้าพนักงานกงสุลมีสิทธิเข้าเยี่ยมคนชาติของรัฐผู้ส่งคนใดซึ่งอยู่ในเรือนจำ ถูกควบคุม หรือถูกกักขังในเขตของตนตามคำพิพากษาของศาลด้วย อย่างไรก็ตาม เจ้าพนักงานกงสุลต้องงดเว้นการดำเนินการแทนคนชาติซึ่งอยู่ในเรือนจำ ถูกควบคุม หรือถูกกักขัง ถ้าคนชาติผู้นั้นคัดค้านการกระทำเช่นนั้นโดยชัดแจ้ง

ประเทศที่สาม²⁸ ซึ่งที่ผ่านมาโดยส่วนใหญ่ประเทศเจ้าบ้านมักจะไม่ค่อยขัดข้อง หากเป็นเจตจำนงร่วมกันของทั้งสองประเทศในการให้ความช่วยเหลือทางกงสุล²⁹ ทว่าในทางปฏิบัติแล้ว เจ้าหน้าที่ของประเทศเจ้าบ้านในพื้นที่อาจไม่ทราบข้อมูลดังกล่าว ส่งผลให้เกิดความล่าช้าเพราะต้องขอรับการยืนยันจากกระทรวงการต่างประเทศของประเทศเจ้าบ้านก่อน

นอกจากนี้ การดำเนินการให้ความช่วยเหลือตามแนวปฏิบัติ อาทิ การออกเอกสารเดินทาง การเข้าเยี่ยมกรณีถูกจับหรือควบคุมตัว เป็นการดำเนินการที่สามารถทำได้โดยง่าย เนื่องจากกฎหมายระหว่างประเทศเอื้อให้ทำได้ ทว่าในบางกรณีมีนัยทางกฎหมาย ตัวอย่างเช่นการดำเนินการยื่นเรื่องเพื่อขอโอนตัวนักโทษ ควรจะเป็นการจัดการทวิภาคีระหว่างประเทศเจ้าบ้านและประเทศของคนชาตินั้น ๆ³⁰ การให้ความช่วยเหลือที่ดำเนินการได้จึงเป็นการให้ความช่วยเหลือในเบื้องต้นเป็นหลัก

อย่างไรก็ตาม การเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือบุคคลสัญชาติอื่นที่ไม่ได้เป็นพลเมืองของตนมีความละเอียดอ่อนอย่างมากในทางกฎหมาย ศ.ดร.เกรียงศักดิ์ กิตติชัยเสรี อดีตเอกอัครราชทูตไทยประจำสหพันธรัฐรัสเซีย ปัจจุบันดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศ (International Tribunal for the Law of the Sea: ITLOS) ได้เคยให้ความเห็นกรณีที่มีผู้ต้องหาหรือนักโทษต่างชาติ (เช่นนักโทษลาวที่ถูกจำคุกในสหรัฐฯ) ทำหนังสือถึงสถานทูตสถานกงสุลไทย เพื่อขอความช่วยเหลือให้ได้รับความยุติธรรมจากกระทรวงการยุติธรรมของประเทศผู้รับว่า สถานทูตสถานกงสุลไทยไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวด้วยเป็นอันขาด เพราะไม่ได้เป็นประเทศเจ้าของสัญชาติของบุคคลเหล่านี้ จะเป็นการก้าวล่วงกระบวนการยุติธรรมของประเทศเจ้าบ้าน และทำเกินหน้าเกินตาประเทศเจ้าของสัญชาติอีกด้วย ทำได้อย่างมากที่สุดคือหาโอกาสมอบคำร้องของบุคคลเหล่านี้ให้เจ้าหน้าที่สถานทูต สถานกงสุลของประเทศเจ้าของสัญชาติรับไปพิจารณา โดยควรทำอย่าง

²⁸ มาตรา 45 (c) ของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางทูต พ.ศ. 2504 ระบุว่า รัฐผู้ส่งอาจมอบหมายการอารักขาผลประโยชน์ของตนและของคนชาติของตนแก่รัฐที่สามซึ่งเป็นที่ยอมรับได้แก่รัฐผู้รับก็ได้

มาตรา 46 ของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางทูต พ.ศ. 2504 ระบุว่า ด้วยความยินยอมล่วงหน้าของรัฐผู้รับและโดยคำขอร้องของรัฐที่สาม ซึ่งไม่มีผู้แทนอยู่ในรัฐผู้รับ รัฐผู้ส่งอาจรับให้การอารักขาชั่วคราวแก่ผลประโยชน์ของรัฐที่สาม และของคนชาติของรัฐที่สามก็ได้ และ

มาตรา 8 ของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางกงสุล พ.ศ. 2506 ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ทางกงสุลในนามของรัฐที่สาม ระบุว่า เมื่อแจ้งอย่างเหมาะสมแก่รัฐผู้รับแล้ว สถานทำการทางกงสุลของรัฐผู้ส่งอาจปฏิบัติหน้าที่ทางกงสุลในรัฐผู้รับในนามของรัฐที่สามได้ เว้นแต่รัฐผู้รับนั้นจะคัดค้าน

²⁹ สัมภาษณ์ ขาตรี อรรถนันทน์, อธิบดี กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ, 14 สิงหาคม 2563

³⁰ สัมภาษณ์ อุศนา พิรานนท์, อธิบดี กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, 14 สิงหาคม 2563

แนบเนียนและไม่เป็นทางการ มิฉะนั้น หน่วยงานของประเทศเจ้าของสัญชาติอาจเข้าใจผิดว่าไทยไปบอกให้เขาดูแลคนชาติเขาให้ดี ๆ³¹

3.3.2 มีทางเลือกอื่นที่เป็นไปได้และความพร้อมมากกว่า

มีองค์การหรือหน่วยงานระหว่างประเทศที่สามารถสนับสนุน หรือดำเนินการให้ความช่วยเหลือคนไทยในประเทศที่ไม่มีสถานเอกอัครราชทูต หรือสถานกงสุลของไทยตั้งอยู่ได้ อาทิ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (International Organization for Migration: IOM) ซึ่งมีฐานะเป็นองค์การระหว่างรัฐบาล (intergovernmental organization) มีหน้าที่ในการดูแลผลประโยชน์ทั้งหมดของผู้อพยพ การปกป้องและให้คำปรึกษารัฐบาล ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 2494 มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ ณ นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์

สำนักงานของ IOM ที่กรุงเทพฯ มีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับกระทรวงการต่างประเทศ ได้แสดงความพร้อมที่จะร่วมมือกับไทยในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ มีความยืดหยุ่นในการดำเนินความร่วมมือด้วยความเข้าใจถึงข้อจำกัดในเรื่องกฎระเบียบด้านการเบิกจ่ายงบประมาณของทางการไทย และที่สำคัญคือมีเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความรู้ความชำนาญเฉพาะทางในการให้ความช่วยเหลือผู้อพยพในพื้นที่³² ทำให้ในบางกรณีจะพบว่าการร่วมมือกับ IOM ในการช่วยเหลือคนไทย อาจจะมีประสิทธิภาพ และดำเนินการได้รวดเร็วกว่าการขอความร่วมมือจากประเทศสมาชิกอาเซียนที่มีสำนักงานในประเทศที่ไทยไม่มีสถานเอกอัครราชทูต หรือสถานกงสุลตั้งอยู่ ในอดีต IOM เคยร่วมมือกับกระทรวงการต่างประเทศในการให้ความช่วยเหลือ คนไทยออกจากลิเบีย และแรงงานประมงไทยจากโซมาเลียเมื่อช่วงเดือนพฤษภาคมและสิงหาคม 2562 ตามลำดับ

3.4 สรุปสาระสำคัญของ Council Directive on the coordination and cooperation measures to facilitate consular protection for unrepresented citizens of the Union in third countries ของสหภาพยุโรป

สหภาพยุโรปให้ความสำคัญกับการส่งเสริมสิทธิของประชาคมยุโรปในการได้รับความคุ้มครองทางทูตและทางกงสุล โดยได้ระบุเกี่ยวกับสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองทางกงสุลของพลเมืองของสหภาพยุโรปในประเทศที่สามในกรณีที่ไม่มีสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลของตนตั้งอยู่

³¹ เกรียงศักดิ์ กิตติชัยเสรี, กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองคนชาติ, วารสารสารานุกรม ฉบับที่ระลึกครบรอบปีที่ 55 (กุมภาพันธ์ 2541): 273-286.

³² สัมภาษณ์ บัญชา ยืนยงเจริญ, ผู้อำนวยการกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ, 13 สิงหาคม 2563

ในมาตรา 20 (2) c³³ และมาตราที่ 23³⁴ ของ Treaty on the Functioning of the European Union และมาตรา 46³⁵ ว่าด้วยความคุ้มครองทางทูตและทางกงสุลของ the EU Charter of Fundamental Rights

เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2558 สหภาพยุโรปได้ให้การรับรอง Council Directive on the coordination and cooperation measures to facilitate consular protection for unrepresented citizens of the Union in third countries ซึ่งมีผลผูกพันทางกฎหมายต่อรัฐสมาชิก โดยกำหนดมาตรการที่จำเป็นในการประสานงานและร่วมมือ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่พลเมืองของประเทศสมาชิกในการใช้สิทธิในฐานะพลเมืองของสหภาพยุโรป ที่จะได้รับความคุ้มครองจากสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปอื่น ๆ ในประเทศที่สาม ในกรณีที่ไม่มีสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลของประเทศที่พลเมืองผู้นั้นมีสัญชาติตั้งอยู่

นอกจากนี้ยังได้ให้การรับรอง Council Directive establishing an EU Emergency Travel Document เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2562 ปรับปรุงระเบียบ รูปแบบ และคุณสมบัติด้านความปลอดภัย และกำหนดมาตรฐานกลาง สำหรับเอกสารเดินทางฉุกเฉิน (Emergency travel document) เพื่อลดความซับซ้อนและลดขั้นตอนในการออกเอกสารเดินทางฉุกเฉินให้กับพลเมืองของสหภาพยุโรป (และรวมถึงบุคคลในครอบครัวที่ไม่ใช่พลเมืองของสหภาพยุโรป) ที่ทำหนังสือเดินทางสูญหายหรือชำรุดแล้วประสบปัญหาว่าไม่มีสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลของประเทศที่ตนมีสัญชาติตั้งอยู่

³³ Citizens of the Union shall enjoy the rights and be subject to the duties provided for in the Treaties. They shall have, inter alia: (c) the right to enjoy, in the territory of a third country in which the Member State of which they are nationals is not represented, the protection of the diplomatic and consular authorities of any Member State on the same conditions as the nationals of that State;

³⁴ Every citizen of the Union shall, in the territory of a third country in which the Member State of which he is a national is not represented, be entitled to protection by the diplomatic or consular authorities of any Member State, on the same conditions as the nationals of that State. Member States shall adopt the necessary provisions and start the international negotiations required to secure this protection.

The Council, acting in accordance with a special legislative procedure and after consulting the European Parliament, may adopt directives establishing the coordination and cooperation measures necessary to facilitate such protection.

³⁵ Every citizen of the Union shall, in the territory of a third country in which the Member State of which he or she is a national is not represented, be entitled to protection by the diplomatic or consular authorities of any Member State, on the same conditions as the nationals of that Member State.

และเพื่อรองรับการดำเนินการตาม Council Directive on the coordination and cooperation measures to facilitate consular protection for unrepresented citizens of the Union in third countries ด้วยอีกฉบับหนึ่ง โดยหากเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่สุด และไม่สามารถติดต่อประเทศของพลเมืองที่มาขอรับความช่วยเหลือได้ สถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลของประเทศที่ให้ความช่วยเหลือสามารถออกเอกสารเดินทางฉุกเฉินให้แก่พลเมืองของประเทศสมาชิกอื่น ๆ ที่ไม่มีสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลของประเทศที่ตนมีสัญชาติตั้งอยู่ โดยไม่ต้องปรึกษาหารือกับประเทศของพลเมืองที่มาขอรับความช่วยเหลือก่อนได้

สาระสำคัญของ Council Directive on the coordination and cooperation measures to facilitate consular protection for unrepresented citizens of the Union in third countries ประกอบด้วย

1) พลเมืองของสหภาพยุโรปที่ต้องการความคุ้มครองทางกงสุลในประเทศที่สามที่ไม่มีสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลของตนตั้งอยู่ สามารถขอรับความช่วยเหลือและความคุ้มครองจากสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลของประเทศอื่นที่เป็นสมาชิกสหภาพยุโรป ในลักษณะเดียวกันกับที่สถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลนั้นให้กับพลเมืองของตน

2) สามารถขอรับความช่วยเหลือได้ในกรณี ถูกจับกุมหรือถูกควบคุมตัว เป็นเหยื่อของอาชญากรรม อุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยร้ายแรง เสียชีวิต การส่งตัวกลับในกรณีฉุกเฉิน และต้องการเอกสารเดินทางฉุกเฉิน

3) ประเทศสมาชิกต้องแจ้งข้อมูลผู้ประสานงานในกระทรวงการต่างประเทศให้ European External Action Service (EEAS) ทราบ

4) คณะผู้แทนสหภาพยุโรปในแต่ละประเทศมีหน้าที่ประสานงาน แลกเปลี่ยนข้อมูลและร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลของประเทศสมาชิก รวมทั้งประชาสัมพันธ์ให้พลเมืองของสหภาพยุโรปตระหนักรู้ถึงสิทธิดังกล่าว

5) ในการจัดทำแผนรองรับสถานการณ์ฉุกเฉินของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป ต้องมีแผนเพื่อรองรับพลเมืองสหภาพยุโรปที่ไม่มีสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลของตนตั้งอยู่ ให้ได้รับการช่วยเหลืออย่างเต็มที่

6) สถานเอกอัครราชทูต หรือสถานกงสุลที่ได้รับการร้องขอความช่วยเหลือต้องแจ้งกระทรวงการต่างประเทศของพลเมืองสหภาพยุโรปที่ร้องขอความช่วยเหลือในทันที และอำนวยความสะดวกการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้ร้องขอความช่วยเหลือกับทางการของประเทศที่ผู้ร้องมีสัญชาติ

7) พลเมืองสหภาพยุโรปที่ไม่มีสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลที่พลเมืองผู้นั้นมีสัญชาติตั้งอยู่ ต้องชำระคืนค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการได้รับความช่วยเหลือทางกงสุลแก่สถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลที่ให้ความช่วยเหลือในลักษณะและเงื่อนไขเดียวกันกับที่พลเมืองของประเทศที่ให้

ความช่วยเหลือ รวมทั้งมีการจัดทำสัญญาเอ็มเจ็นเป็นแบบฟอร์มมาตรฐานสำหรับประเทศสมาชิก สหภาพยุโรปทุกประเทศ

8) ประเทศสมาชิกที่พลเมืองของตนได้รับความช่วยเหลือต้องชำระคืนค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นแก่ประเทศสมาชิกที่ให้ความช่วยเหลือภายในระยะเวลาไม่เกิน 12 เดือน และมีการจัดทำแบบฟอร์มมาตรฐานสำหรับการขอรับเงินคืน

9) ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปต้องปรับแก้กฎหมายและกฎระเบียบที่จำเป็นให้เป็นไปตาม Directive ฉบับนี้ภายในวันที่ 1 พฤษภาคม 2561

3.5 การศึกษาเชิงเปรียบเทียบ แนวปฏิบัติว่าด้วยความช่วยเหลือทางกงสุลโดยคณะทูตของรัฐสมาชิกอาเซียนในประเทศที่สามแก่คนชาติของรัฐสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ กับกรอบกลไก Council Directive on the coordination and cooperation measures to facilitate consular protection for unrepresented citizens of the Union in third countries

3.5.1 สถานะทางกฎหมาย

แนวปฏิบัติว่าด้วยความช่วยเหลือทางกงสุลโดยคณะทูตของรัฐสมาชิกอาเซียนในประเทศที่สามแก่คนชาติของรัฐสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ มีสถานะเป็นเพียงการแสดงเจตนารมณ์ทางการเมืองของรัฐสมาชิกอาเซียน ที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย³⁶ ในขณะที่ Council Directive on the coordination and cooperation measures to facilitate consular protection for unrepresented citizens of the Union in third countries เป็นข้อกำหนดที่มีผลผูกพันทางกฎหมายต่อรัฐสมาชิก ถือเป็นกฎหมายลำดับรองจากสนธิสัญญาที่กำหนดแนวทางให้แก่รัฐสมาชิกไปจัดทำกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับข้อกำหนด หากรัฐสมาชิกไม่ปฏิบัติตามคณะกรรมการการยุโรป จะทำหน้าที่ควบคุมให้ต้องปฏิบัติตาม และหากรัฐสมาชิกยังฝ่าฝืนคณะกรรมการการยุโรปมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลยุติธรรมแห่งยุโรป และสุดท้ายแม้รัฐสมาชิกไม่ดำเนินการจัดทำหรือแก้ไขกฎหมายภายใน แต่ข้อกำหนดจะมีผลผูกพันรัฐสมาชิกนั้น³⁷ โดยใน Directive ระบุให้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปต้องปรับแก้กฎหมายและกฎระเบียบที่จำเป็นให้เป็นไปตาม Directive ฉบับนี้ ภายในวันที่ 1 พฤษภาคม 2561

สถานะทางกฎหมายที่แตกต่างกันของเอกสารสองฉบับดังกล่าวข้างต้น (ซึ่งสะท้อนรูปแบบ โครงสร้าง และประวัติศาสตร์ของอาเซียนและสหภาพยุโรปที่แตกต่างกัน) มีผลโดยตรงต่อ

³⁶ บันทึกกรรมสนธิสัญญาและกฎหมาย ที่ 0802/2415/2561 ลงวันที่ 26 ตุลาคม 2561

³⁷ จรัญ รัตตมณี และคณะ, กฎหมายประชาคมยุโรป หัวข้อ การบังคับใช้กฎหมายในยุโรป นโยบายภายนอกของสหภาพยุโรปและอาเซียนสหภาพยุโรปกับทลโทษ, [ออนไลน์], 2557, แหล่งที่มา: <https://oia.coj.go.th/th/file/get/file/20190208a87ff679a2f3e71d9181a67b7542122c093716.pdf> [4 กันยายน 2563].

ความคืบหน้าในการดำเนินความร่วมมือและผลในทางปฏิบัติที่แตกต่างกัน หากแนวปฏิบัติฯ มีผลผูกพันทางกฎหมายต่อรัฐสมาชิกอาเซียน ประเทศสมาชิกทุกประเทศมีพันธะที่จะต้องแจ้งสำนักเลขาธิการอาเซียนถึงข้อมูลหน่วยประสานงานหลักในกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อทำหน้าที่ประสานงานและขับเคลื่อนความร่วมมือ อันจะส่งผลให้ความร่วมมือดังกล่าวเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่คงเป็นการยากที่อาเซียนจะสามารถบังคับประเทศสมาชิกให้ปฏิบัติตามในลักษณะเดียวกันกับที่คณะกรรมการการยุโรปมีความสามารถที่จะควบคุมประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปให้ต้องปฏิบัติตาม เนื่องจากอาเซียนไม่มีสถานะเป็นองค์กรเหนือรัฐที่ประเทศสมาชิกยอมสละอำนาจอธิปไตยบางส่วนในองค์กรมีอำนาจในการตัดสินใจ และไม่มีองค์กรกลางทำหน้าที่ด้านการบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการในลักษณะเดียวกันกับสหภาพยุโรป

3.5.2 สาระสำคัญของความร่วมมือ

เนื้อหาของแนวปฏิบัติฯ และ Directive เป็นเรื่องการให้ความช่วยเหลือคนตกทุกข์ได้ยาก ครอบคลุมกรณีที่สามารถขอรับความช่วยเหลือได้ไม่แตกต่างกัน ทว่าหลักการพื้นฐานของความร่วมมือนั้นแตกต่างกันอย่างชัดเจน โดยแนวปฏิบัติฯ ระบุไว้ชัดเจนว่า การให้ความช่วยเหลือจะอยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจ โดยพิจารณาเป็นกรณีไป ขึ้นอยู่กับทรัพยากรที่มี และขึ้นอยู่กับการจัดการทวิภาคีระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนที่เกี่ยวข้อง ในขณะที่ความร่วมมือตาม Directive เป็นเรื่องของสิทธิของพลเมืองสหภาพยุโรป ที่สามารถขอรับความช่วยเหลือจากสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปอื่น ๆ ได้ในลักษณะเดียวกันกับที่สถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลนั้นให้กับพลเมืองของตน

นอกจากนี้ แนวปฏิบัติฯ ยังไม่มีรายละเอียดของขั้นตอนการปฏิบัติที่ชัดเจน ความร่วมมือจะเป็นการพิจารณาเป็นรายกรณีและขึ้นกับการจัดการทวิภาคีของประเทศสมาชิกที่เกี่ยวข้อง และมีกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ในการให้ความช่วยเหลือ ในขณะที่ Directive มีรายละเอียดทางด้านการบริหารงานธุรการ อาทิ การกำหนดแบบฟอร์มสัญญาเยี่ยมเงินเป็นมาตรฐานกลางร่วมกัน แนวทางการจัดการทางการเงินในกรณีที่ต้องมีการสำรองจ่าย และการขอรับเงินคืนที่มีการกำหนดกรอบการชำระเงินคืนที่ชัดเจน และถึงแม้ว่าจะไม่มีการระบุในรายละเอียดของลักษณะเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือในแต่ละกรณีในเอกสารดังกล่าว แต่มีความชัดเจนสำหรับผู้ขอรับและเจ้าหน้าที่ผู้ให้ความช่วยเหลือว่าจะดำเนินการให้ความช่วยเหลือในลักษณะและเงื่อนไขเดียวกันกับที่พลเมืองของประเทศที่ให้ความช่วยเหลือจะได้รับ

ดังนั้น ความร่วมมือและการให้ความช่วยเหลือตาม Directive ของสหภาพยุโรปจึงมีความชัดเจนกว่าแนวปฏิบัติฯ ของอาเซียน สหภาพยุโรปได้จัดการอบรมทำความเข้าใจและให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ของประเทศสมาชิกถึงแนวทางการให้ความช่วยเหลือและความร่วมมือ เจ้าหน้าที่จึงสามารถดำเนินการให้ความช่วยเหลือได้เกือบจะทันทีที่มีการร้องขอ เนื่องจากมีความชัดเจนทั้งในเรื่อง

ของหลักการ และรายละเอียดในการปฏิบัติ ซึ่งแตกต่างจากแนวปฏิบัติฯ ของอาเซียนที่ประเทศสมาชิกต้องทำความเข้าใจหรือการจัดการทวิภาคีที่เป็นลายลักษณ์อักษรรองรับอีกชั้นหนึ่งก่อน อย่างไรก็ตาม การจะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสาระของแนวปฏิบัติฯ ให้มีลักษณะใกล้เคียงกับ Directive ของสหภาพยุโรป เพื่อให้การดำเนินความร่วมมือและการให้ความช่วยเหลือสามารถทำได้ยารวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ในขั้นนี้คงเป็นไปได้ยาก เนื่องจากประชาชนและรัฐบาลของประเทศสมาชิกอาเซียนยังคงยึดมั่นในสิทธิการเป็นพลเมืองของแต่ละประเทศ การพัฒนาในเรื่องสิทธิพลเมืองของอาเซียนยังมีอยู่อย่างจำกัด และห่างไกลจากแนวคิดเรื่องสิทธิพลเมืองของสหภาพยุโรป ทว่าอาเซียนสามารถร่วมมือกันในการจัดทำรายละเอียดทางด้านธุรการ การจัดทำแบบฟอร์มมาตรฐานร่วมกัน ซึ่งจะช่วยให้เกิดความชัดเจนสำหรับผู้ปฏิบัติ และทำให้สามารถดำเนินการให้ความช่วยเหลือได้รวดเร็วมากขึ้น

3.5.3 กลไกในการขับเคลื่อนความร่วมมือ

แนวปฏิบัติฯ และ Directive กำหนดให้มีหน่วยประสานงานหลักในกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อทำหน้าที่ประสานงาน จัดหาความช่วยเหลือ และขับเคลื่อนความร่วมมือ ทว่า Directive ยังได้กำหนดให้ European External Action Service และคณะผู้แทนสหภาพยุโรปในแต่ละประเทศทำหน้าที่สนับสนุนในการประสานงานและประชาสัมพันธ์ ซึ่งช่วยให้การดำเนินความร่วมมือและการให้ความช่วยเหลือมีความต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นจากที่มีหน่วยงานกลางมาช่วยสนับสนุนในการประสานงาน แลกเปลี่ยนข้อมูล และให้ข้อมูลในกรณีประเทศสมาชิกมีข้อสงสัยในการปฏิบัติ

นอกจากนี้ สหภาพยุโรปยังมีกลไกสำคัญที่ช่วยสนับสนุนการดำเนินความร่วมมือ และการให้ความช่วยเหลือตาม Directive ซึ่งมีส่วนสำคัญในการช่วยลดความซับซ้อน และอำนวยความสะดวกในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ตกทุกข์ที่อาเซียนยังไม่มี นอกจากแบบฟอร์มเอกสารที่ใช้ในการประสานงานเป็นมาตรฐานกลางร่วมกันดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สหภาพยุโรปยังได้ให้การรับรอง Council Directive establishing an EU Emergency Travel Document เพื่อให้การจัดทำเอกสารเดินทางฉุกเฉินที่มีรูปแบบเดียวกัน พร้อมทั้งให้อำนาจสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลของประเทศที่ให้ความช่วยเหลือสามารถออกเอกสารเดินทางฉุกเฉินให้แก่พลเมืองของประเทศสมาชิกอื่น ๆ ที่ไม่มีสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลของประเทศที่ตนมีสัญชาติตั้งอยู่ โดยไม่ต้องปรึกษารัฐบาลหรือประเทศของพลเมืองที่มาขอรับความช่วยเหลือก่อนได้ หากเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่สุด และไม่สามารถติดต่อประเทศของพลเมืองที่มาขอรับความช่วยเหลือได้

ทั้งนี้ ความร่วมมือในเรื่องเอกสารเดินทางฉุกเฉินเป็นกลไกที่สนับสนุนการดำเนินการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองคนชาติที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง และมักมีความเกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือกรณีอื่น ๆ อาทิ การส่งตัวกลับ การถูกจับกุมตัว อุบัติเหตุ เป็นเหยื่ออาชญากรรมและ

การคำนุญ ซึ่งมักจะพบว่าหนังสือเดินทางของผู้ขอรับความช่วยเหลืออาจสูญหาย ขำรดเสียหาย หรือหมดอายุ

ดังนั้นโดยเปรียบเทียบแล้วสหภาพยุโรปความพร้อมในด้านกลไกและเครื่องมือที่จะสนับสนุนการดำเนินการความร่วมมือตาม Directive มากกว่าอาเซียนอย่างมีนัยสำคัญ ประเด็นที่อาเซียนสามารถนำตัวอย่างของสหภาพยุโรปมาปรับปรุงกลไกความร่วมมือในเรื่องนี้ของอาเซียนให้ดีขึ้นได้แก่ การจัดให้มีเจ้าหน้าที่ของสำนักเลขาธิการอาเซียนทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยในการประสานงานระหว่างหน่วยประสานงานหลักของแต่ละประเทศสมาชิก ประเด็นที่นอกเหนือไปจากนี้เป็นสิ่งที่ดำเนินการได้ยากในกรอบของอาเซียน ด้วยข้อจำกัดในเรื่องของโครงสร้างและรูปแบบการรวมตัวของอาเซียนในปัจจุบัน มีความเกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตย และประเด็นด้านความมั่นคงของประเทศสมาชิก

3.5.4 การตระหนักรู้ของประชาชน เจ้าหน้าที่ และคณะทูตของรัฐสมาชิก

ปัจจุบันประชาชนและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของประเทศสมาชิกอาเซียน และทางการของประเทศต่าง ๆ ยังไม่ตระหนักถึงความร่วมมือของอาเซียนตามแนวปฏิบัติฯ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่อาเซียนและไทยต้องเพิ่มการประชาสัมพันธ์ในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อสร้างความตระหนักรู้ในทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

สหภาพยุโรปได้ให้ความสำคัญกับประเด็นนี้เป็นอย่างมากและได้มีการเตรียมความพร้อมล่วงหน้ามาตั้งแต่ปี 2550 โดยกำหนดแผนงานในการสร้างความตระหนักรู้ใน Effective consular protection in third countries: the contribution of the European Union Action Plan 2007–2009 อาทิ การประชาสัมพันธ์สร้างความตระหนักรู้ในหมู่ประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ จัดตั้งเว็บไซต์และหมายเลขโทรศัพท์สำหรับการให้ความคุ้มครองทางกงสุลเป็นการเฉพาะ เผยแพร่ข้อมูลสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปในประเทศที่สาม จัดการอบรมสัมมนาระหว่างเจ้าหน้าที่กงสุลของประเทศสมาชิกเพื่อแลกเปลี่ยนแนวปฏิบัติที่ดี³⁸ ซึ่งอาเซียนสามารถนำมาปรับใช้ในการดำเนินการสร้างความตระหนักรู้โดยใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่เพื่อเพิ่มการเข้าถึงข้อมูลของประชาชนและลดภาระค่าใช้จ่ายด้านงบประมาณ

3.5.5 อุปสรรคและข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองคนชาติ

การที่สถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ของประเทศสมาชิกอาเซียนและของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปจะดำเนินการให้การคุ้มครองและดูแลพลเมืองของประเทศสมาชิกอื่นล้วนต้องเป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศที่มีกำกับไว้อย่างชัดเจน และขึ้นอยู่กับความยินยอมของ

³⁸ Commission of the European Communities, Effective consular protection in third countries: the contribution of the European Union Action Plan 2007–2009, [Online], Available from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0767&from=en> [28 July 2020].

ประเทศที่สาม อย่างไรก็ตาม การที่ Directive มีสถานะผูกพันทางกฎหมายต่อประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป เป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญในการชี้แจงเพื่อให้ได้รับความยินยอมของประเทศที่สามหรือประเทศเจ้าบ้าน

นอกจากนี้ สหภาพยุโรปได้ตระหนักถึงปัญหาและเตรียมการในเรื่องนี้ล่วงหน้ามาตั้งแต่ปี 2550 โดยคณะกรรมการยุโรปได้ระบุใน Effective consular protection in third countries: the contribution of the European Union Action Plan 2007–2009 (1) แนะนำให้ประเทศสมาชิกเจรจาเพิ่มข้อบทที่เกี่ยวข้องกับการยินยอมให้สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลดำเนินการให้ความคุ้มครองพลเมืองของสหภาพยุโรป ในความตกลงทวิภาคีของประเทศสมาชิกกับประเทศที่สาม (2) คณะกรรมการยุโรปเสนอที่จะเจรจาเพิ่มข้อบทที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการให้ความคุ้มครองพลเมืองของสหภาพยุโรป ในความตกลงที่ทำกับประเทศที่สาม และ (3) พิจารณาความเป็นไปได้ที่สหภาพยุโรปจะให้ความคุ้มครองพลเมืองของสหภาพยุโรปโดยผ่านคณะผู้แทนสหภาพยุโรป³⁹

ในทางตรงกันข้ามแนวปฏิบัติฯ ของอาเซียนระบุให้ประธานคณะกรรมการอาเซียนในประเทศที่สาม หรือผู้แทนประเทศสมาชิกแจ้งประเทศเจ้าภาพให้ทราบเกี่ยวกับแนวปฏิบัติฯ และการจัดการทวิภาคีระหว่างประเทศสมาชิก กอปรกับสถานะทางกฎหมายของแนวปฏิบัติที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายต่อประเทศสมาชิก ทำให้การดำเนินการเพื่อให้ได้รับความยินยอมของประเทศที่สามหรือประเทศเจ้าบ้านมีความยากลำบากมากกว่าในกรณีของสหภาพยุโรป และอาจจะต้องดำเนินการเจรจากับประเทศเจ้าบ้านเป็นรายกรณีไป อย่างไรก็ตาม อาเซียนก็อาจจะไม่สามารถดำเนินการในลักษณะเดียวกันกับที่ระบุใน Action Plan ของสหภาพยุโรปได้ เนื่องด้วยโครงสร้างและรูปแบบการรวมตัวของอาเซียนในปัจจุบันไม่เอื้อที่จะให้ทำได้ เกินกว่าขอบเขตอำนาจของอาเซียนและเป็นการก้าวล่วงอำนาจอธิปไตยของประเทศสมาชิก

³⁹ Commission of the European Communities, Effective consular protection in third countries: the contribution of the European Union Action Plan 2007–2009, [Online], Available from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0767&from=en> [28 July 2020].

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผลการศึกษา

แนวปฏิบัติว่าด้วยความช่วยเหลือทางกงสุลโดยคณะทูตของรัฐสมาชิกอาเซียนในประเทศที่สาม แก่คนชาติของรัฐสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ เป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญในการพัฒนาความร่วมมือด้านกงสุล เพื่อให้ความช่วยเหลือและให้ความคุ้มครองทางกงสุลแก่พลเมืองของประเทศสมาชิกอาเซียน และเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการดำเนินการให้ความคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือคนไทยในประเทศที่ไม่มีสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ตั้งอยู่ ตามนโยบายการทูตเชิงรุกเพื่อประชาชนของรัฐบาล เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของคนไทย แรงงานไทย และภาคเอกชนไทยในต่างประเทศ

หลังจากที่ประเทศสมาชิกได้รับรองแนวปฏิบัติดังกล่าวในปี 2561 ก็ยังไม่มีความคืบหน้าเท่าที่ควร ประเทศสมาชิกบางประเทศยังไม่ได้แจ้งชื่อหน่วยงานในกระทรวงการต่างประเทศของตนที่จะทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานหลัก ซึ่งจะเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนความร่วมมือภายใต้แนวปฏิบัติดังกล่าว จึงอาจจะเป็นการเร่งเกินไปที่จะสรุปว่าแนวปฏิบัติดังกล่าวใช้ได้มีประสิทธิภาพมากนักหรือไม่เพียงไร อย่างไรก็ตาม การที่ไทยจะอาศัยกลไกความร่วมมือดังกล่าว จากการศึกษาพบว่า มีปัจจัยในระดับภูมิภาคและในระดับระหว่างประเทศ ที่จะเป็นข้อจำกัดและอุปสรรคที่สำคัญดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 3

แต่จากประสบการณ์ที่ผ่านมาพบว่า ในทางปฏิบัติแล้วประเทศสมาชิกอาเซียนมีแนวโน้มที่จะให้ความช่วยเหลือประเทศสมาชิกอื่น ๆ เป็นพื้นฐานแห่งความร่วมมือ ดังจะเห็นได้จากความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกในการให้ความช่วยเหลือพลเมืองในกรณีที่มีสถานการณ์ไม่ปกติหลายครั้งในอดีต การมีแนวปฏิบัติฯ เป็นสิ่งที่ยืนยันเจตนารมณ์ร่วมกัน แม้ว่าจะเป็นเอกสารที่ไม่มีสถานะผูกพันทางกฎหมายกับประเทศสมาชิก แต่เป็นจุดเริ่มต้นที่ดี มีผลในทางจิตใจ และย่อมจะดีกว่าไม่มีเอกสารใด ๆ เลยที่สามารถใช้เป็นแนวทางและเอกสารอ้างอิงในการดำเนินความร่วมมือ การจะอาศัยความร่วมมือเฉพาะหน้าเป็นรายกรณีดังที่เคยทำมาในระยะยาวอาจจะไม่ใช่แนวทางที่ยั่งยืน⁴⁰

ก่อนหน้านี้จะมีการจัดทำแนวปฏิบัติว่าด้วยความช่วยเหลือทางกงสุลโดยคณะทูตของรัฐสมาชิกอาเซียนในประเทศที่สามแก่คนชาติของรัฐสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ ประเทศสมาชิกอาเซียนได้จัดทำ Guidelines for the Provision of Emergency Assistance by ASEAN Missions in Third

⁴⁰ สัมภาษณ์ ชาติรี อรรถนันทน์, อธิบดี กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ, 14 สิงหาคม 2563

Countries to Nationals of ASEAN Member Countries in Crisis Situation ที่มีสาระสำคัญในการวางแผนทางความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกในการเคลื่อนย้ายคนชาติของประเทศสมาชิกอาเซียนไปยังที่ปลอดภัยในสถานการณ์วิกฤต ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับแนวปฏิบัติฯ แล้วจะมีความยุ่งยากในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและกฎระเบียบของแต่ละประเทศสมาชิก ของประเทศเจ้าบ้าน และกฎหมายระหว่างประเทศน้อยกว่า ดังนั้น ประเทศสมาชิกอาเซียนอาจจะต้องใช้เวลาในการหารือกับหน่วยงานภายในประเทศ และหารือในรายละเอียดของการปฏิบัติในระดับเจ้าหน้าที่ของประเทศสมาชิกอาเซียนให้เกิดความชัดเจน เพื่อขับเคลื่อนความร่วมมือภายใต้แนวปฏิบัติฯ ให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

เมื่อเปรียบเทียบกับกลไกการให้ความช่วยเหลือคนชาติในประเทศที่สามในกรณีที่ไม่มีสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลของประเทศเจ้าของสัญชาติตั้งอยู่ จะพบว่าทั้งอาเซียนและสหภาพยุโรปมีปัญหา ข้อจำกัดและอุปสรรคในทางปฏิบัติที่ใกล้เคียงกัน แต่หากพิจารณาในแง่ของสาระ และผลผูกพันทางกฎหมายของเอกสารที่เป็นพื้นฐานของความร่วมมือในเรื่องดังกล่าว จะพบว่ามีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ และหากเปรียบเทียบกันในแต่ละด้านจะพบว่าสหภาพยุโรปมีความพร้อมมากกว่าอาเซียนในทุก ๆ ด้าน

อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญของกลไกความร่วมมือฯ ของอาเซียนและสหภาพยุโรปสะท้อนให้เห็นถึงโครงสร้างและข้อเท็จจริงทางกฎหมายที่แตกต่างกันของอาเซียนและสหภาพยุโรป⁴¹ โดยแนวปฏิบัติฯ เป็นเอกสารที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย ในขณะที่ Council Directive on the coordination and cooperation measures to facilitate consular protection for unrepresented citizens of the Union in third countries มีผลบังคับใช้กับประเทศสมาชิก และประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปต้องปรับแก้กฎหมายและกฎระเบียบที่จำเป็นให้เป็นไปตาม Directive ฉบับนี้ภายในวันที่ 1 พฤษภาคม 2561

นอกจากนี้ยังเป็นการสะท้อนข้อเท็จจริงของการรวมตัวของอาเซียนและสหภาพยุโรปที่มีระดับและลักษณะที่ต่างกัน สหภาพยุโรปมีสถานะเป็น Supranational Organisation ที่มีอำนาจในการออกกฎระเบียบ และบังคับให้รัฐสมาชิกปฏิบัติตาม รวมทั้งมีการพัฒนาหลักและแนวคิดในเรื่องการเป็นพลเมืองของสหภาพยุโรป และสิทธิที่พึงมีพึงได้ของพลเมืองของสหภาพยุโรป ในขณะที่อาเซียนเป็นการรวมตัวของรัฐอธิปไตย ดำเนินการบนหลักการของการปรึกษาหารือ ฉันทามติ และความร่วมมือ (consultation, consensus and cooperation)⁴² จึงไม่อาจสามารถสรุปได้ว่ากลไกความร่วมมือของสหภาพยุโรปหรือของอาเซียนแบบไหนมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติมากกว่ากัน แต่เป็นกลไกความร่วมมือที่เหมาะสมและเป็นไปได้ภายใต้บริบทที่แตกต่างกันของสหภาพยุโรปและ

⁴¹ สัมภาษณ์ ฉัตรชัย วิริยเวชกุล, เอกอัครราชทูตประจำกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ, 14 สิงหาคม 2563

⁴² สัมภาษณ์ อุศนา พิรานนท์, อธิบดีกรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, 14 สิงหาคม 2563

ของอาเซียน การจะนำกลไกความร่วมมือในด้านนี้ของสหภาพยุโรปที่ดูเสมือนว่าจะมีประสิทธิภาพมากกว่าของอาเซียนในทางทฤษฎีมาใช้กับอาเซียนเป็นสิ่งที่เป็นไปได้เมื่อพิจารณาในแง่ของอำนาจตามกฎหมายและโครงสร้างของอาเซียน แต่อาเซียนจะได้ประโยชน์จากการนำแนวปฏิบัติ และกลไกความร่วมมือบางประการมาปรับใช้อย่างเหมาะสม เพื่อให้สอดคล้องกับเงื่อนไขและบริบทของอาเซียนได้

4.2 ข้อเสนอแนะ

4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) สนับสนุนและผลักดันให้มีการดำเนินความร่วมมือตามแนวปฏิบัติว่าด้วยความช่วยเหลือทางกงสุลโดยคณะทูตของรัฐสมาชิกอาเซียนในประเทศที่สามแก่คนชาติของรัฐสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ โดยเร็ว

แนวปฏิบัติว่าด้วยความช่วยเหลือทางกงสุลโดยคณะทูตของรัฐสมาชิกอาเซียนในประเทศที่สามแก่คนชาติของรัฐสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ เป็นแนวคิดที่ดีและเป็นประโยชน์กับไทยและกับประเทศสมาชิกอาเซียนอย่างมากในอนาคต สามารถสนับสนุนการดำเนินนโยบายการทูตเชิงรุกเพื่อประชาชนของรัฐบาลไทย ในการคุ้มครองผลประโยชน์ของคนไทย แรงงานไทย และภาคเอกชนไทย ในต่างประเทศ ไทยได้สนับสนุนการเจรจาเพื่อพัฒนาความร่วมมือในเรื่องดังกล่าวมาตั้งแต่เริ่มต้น โดยเห็นว่ามีผลสอดคล้องกับการสร้างประชาคมอาเซียนโดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง การให้ความช่วยเหลือดูแลประชาชน⁴³ แม้ว่าคนชาติของประเทศสมาชิกอาเซียนยังไม่รู้สึกว่าเป็นพลเมืองของอาเซียน ทว่าแนวปฏิบัติฯ จะเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งที่ส่งเสริมกระบวนการสร้างประชาคมอาเซียนในระยะยาว ทำให้ประชาชนรู้สึกว่ามีส่วนร่วมและได้รับประโยชน์จากอาเซียน อีกทั้งไม่ควรกังวลว่าไทยจะตกอยู่ในฐานะประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือมากกว่าการได้รับความช่วยเหลือจากประเทศอาเซียนอื่น ๆ ทำให้ไทยเสียประโยชน์ แต่ควรมองว่าจะเป็นการสร้างความรู้สึกเชิงบวก และนำไปสู่ความร่วมมือในด้านอื่น ๆ ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนต่อไป⁴⁴

หากพิจารณาถึงจำนวนคนไทยที่อาศัยและเดินทางไปต่างประเทศ และจำนวนสำนักงานของกระทรวงการต่างประเทศที่มีอยู่ทั่วโลก โดยเปรียบเทียบกับของประเทศสมาชิกอาเซียนประเทศอื่น ๆ แล้ว ไทยมีโอกาที่จะเป็นฝ่ายที่ได้ประโยชน์ และฝ่ายที่ต้องดำเนินการช่วยเหลือมีโอกาที่จะเป็นฝ่ายที่จะขอความร่วมมือ และให้ความร่วมมือ ซึ่งไทยมีข้อจำกัดในบางภูมิภาคเนื่องจากมีสำนักงานในต่างประเทศของกระทรวงการต่างประเทศตั้งอยู่ไม่มากนัก โดยเฉพาะในประเทศในทวีปแอฟริกา ประเทศมุสลิม ลาตินอเมริกา ในขณะที่มีมิตรประเทศในอาเซียนบางประเทศ

⁴³ สัมภาษณ์ อูศนา ฬิรานนท์, อธิบดีกรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, 14 สิงหาคม 2563

⁴⁴ สัมภาษณ์ ฉัตรชัย วิริยเวชกุล, เอกอัครราชทูตประจำกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ, 14 สิงหาคม 2563

อาทิ อินโดนีเซีย หรือมาเลเซีย มีสำนักงานในเกือบทุกประเทศเนื่องด้วยมีความรู้สึกร่วมกันทางศาสนา และฟิลิปปินส์ที่ต้องดูแลคนชาติที่ทำงานในต่างประเทศเป็นจำนวนมาก⁴⁵

2) พัฒนาความร่วมมือทวิภาคีกับประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ ที่สามารถจะมาช่วยเสริมประโยชน์ซึ่งกันและกัน

ไทยควรพิจารณาความเป็นไปได้ในการส่งเสริมความร่วมมือในเรื่องนี้กับประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ โดยมุ่งที่จะพัฒนาความร่วมมือกับประเทศสมาชิกอาเซียนที่สามารถมาช่วยเสริมซึ่งกันและกันในส่วนที่ขาด โดยอาศัยแนวปฏิบัติฯ เป็นพื้นฐานในการพัฒนาความร่วมมือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากประสบการณ์ที่ได้เห็นข้อจำกัดในการให้ความช่วยเหลือคนไทยในประเทศที่ไม่มีสำนักงานของกระทรวงการต่างประเทศตั้งอยู่ รวมถึงการเกิดขึ้นของภัยพิบัติในรูปแบบต่าง ๆ ทั่วโลกที่มีมากขึ้น รวมถึงการพิจารณาในแง่ของความคุ้มค่าในด้านงบประมาณ⁴⁶ ซึ่งการใช้ประโยชน์จากเจ้าหน้าที่ของสถานเอกอัครราชทูตของประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ ในการให้ความช่วยเหลือคนไทยตกทุกข์ได้เปรียบการอาศัยเอกชน หรือเครือข่ายคนไทยในพื้นที่ตรงที่ เจ้าหน้าที่ของสถานเอกอัครราชทูตมีเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางการทูต และได้รับการปฏิบัติที่ดีกว่าจากประเทศเจ้าบ้าน ซึ่งจะช่วยให้สามารถข้ามผ่านอุปสรรคต่าง ๆ ในการให้ความช่วยเหลือคนไทยในกรณีที่มีสถานการณ์พิเศษ⁴⁷

3) ในระยะยาวเมื่อสภาพเงื่อนไขเอื้ออำนวยควรมีความพยายามในการพัฒนา กลไกความร่วมมือของอาเซียนให้มีลักษณะเดียวกันกับของสหภาพยุโรป

การพัฒนาความร่วมมือของอาเซียนให้มีลักษณะเดียวกันกับของสหภาพยุโรปเป็นเรื่องของอนาคต และขึ้นกับความพร้อมของไทยและประเทศสมาชิกอาเซียน⁴⁸ แต่ด้วยระดับของการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียนและแนวโน้มการพัฒนาความร่วมมือในอนาคตอันใกล้ การยกระดับแนวปฏิบัติฯ ให้เป็นเอกสารความร่วมมือที่มีผลผูกพันทางกฎหมายและมีผลบังคับให้ประเทศสมาชิกต้องดำเนินการในลักษณะเดียวกันกับ Directive ของสหภาพยุโรปยังเป็นเรื่องที่ทำได้ยากเพราะความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ ระดับการพัฒนา โครงสร้าง สถานะทางกฎหมายของอาเซียนและสหภาพยุโรปก็มีความแตกต่างกัน การดำเนินความร่วมมือต่าง ๆ ในอาเซียนยังขึ้นอยู่กับกฎหมาย

⁴⁵ สัมภาษณ์ บัญชา ยืนยงจงเจริญ, ผู้อำนวยการกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ, 13 สิงหาคม 2563

⁴⁶ สัมภาษณ์ ชาตรี อรรถนันทน์, อธิบดี กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ, 14 สิงหาคม 2563

⁴⁷ สัมภาษณ์ ฉัตรชัย วิริยเวชกุล, เอกอัครราชทูตประจำกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ, 14 สิงหาคม 2563

⁴⁸ สัมภาษณ์ บัญชา ยืนยงจงเจริญ, ผู้อำนวยการกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ, 13 สิงหาคม 2563

ภายในของแต่ละประเทศ⁴⁹ และในท้ายที่สุดความร่วมมือจะขึ้นอยู่กับความตกลง/ การจัดการทวิภาคี เนื่องจากความร่วมมือที่ไทยจะมีกับแต่ละประเทศ หรือแต่ละกรณีก็อาจมีความแตกต่างกัน โดยขึ้นกับกฎระเบียบภายในของประเทศที่ไทยจะมีความร่วมมือด้วยเป็นสำคัญ ซึ่งจะช่วยให้การดำเนินการให้ความช่วยเหลือมีความคล่องตัวมากกว่า⁵⁰

เอกสารความตกลงของอาเซียนมีจำนวนน้อยมากที่เป็นเอกสารที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย ถ้าทุกประเทศยังไม่พร้อมและระดับการพัฒนาของประเทศสมาชิกยังมีความแตกต่างกันอย่างมาก การจัดทำเอกสารความร่วมมือที่มีลักษณะเป็นการแสดงเจตจำนงทางการเมืองร่วมกัน โดยไม่ต้องมีข้อกฎหมายมาผูกมัดจึงเป็นทางเลือกที่เหมาะสม แต่จะต้องมีความชัดเจนในเรื่องหลักการการให้ความช่วยเหลือ ซึ่งจะทำให้มีความคล่องตัวในการดำเนินความร่วมมือ เข้ากับบริบทและโครงสร้างของอาเซียนมากกว่า เพราะหากเริ่มต้นจากการสร้างพันธะทางกฎหมายให้ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตาม ก็จะมีบางประเทศสมาชิกถอนตัว เนื่องด้วยมีความห่วงกังวลในเรื่องภาระทางงบประมาณมากเกินไป⁵¹

ในระยะยาวเมื่อสภาพเงื่อนไขเอื้ออำนวย ไทยและประเทศสมาชิกอาเซียนควรยกระดับกลไกความร่วมมือของอาเซียนให้มีผลผูกพันทางกฎหมายให้ประเทศสมาชิกต้องดำเนินการให้ความช่วยเหลือพลเมืองของประเทศสมาชิกอื่น ๆ ของอาเซียน และพัฒนาเครื่องมือที่จะช่วยสนับสนุนการดำเนินความร่วมมือและการให้ความช่วยเหลือได้อย่างมีประสิทธิภาพในลักษณะเดียวกันกับของสหภาพยุโรป (อาจแตกต่างกันในรายละเอียดเพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างองค์กรที่ต่างกัน) ซึ่งจะช่วยให้ไทยและประเทศสมาชิกอาเซียนสามารถให้การคุ้มครองดูแลพลเมืองของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อีกทั้งจะเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ช่วยพัฒนาให้ประชาชนรู้สึกถึงการเป็นพลเมืองของอาเซียน ส่งเสริมอัตลักษณ์ร่วมกันของอาเซียนและความรู้สึกเป็นเจ้าของในหมู่ประชาชน เพื่อบรรลุถึงการเป็นประชาคมที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง ซึ่งทุกภาคส่วนของสังคมได้รับการส่งเสริมให้มีส่วนร่วม และได้รับผลประโยชน์จากกระบวนการรวมตัวและการสร้างประชาคมของอาเซียน

4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

1) ผลักดันให้กลไกความร่วมมือภายใต้แนวปฏิบัติด้วยความช่วยเหลือทางกงสุล โดยคณะทูตของรัฐสมาชิกอาเซียนในประเทศที่สามแก่คนชาติของรัฐสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ สามารถเริ่มดำเนินการได้โดยเร็ว โดยเร่งรัดให้ประเทศสมาชิกทุกประเทศแจ้งรายชื่อหน่วยประสานงานหลักในกระทรวงการต่างประเทศเพื่อทำหน้าที่ประสานงานและจัดหาความช่วยเหลือให้ครบทุกประเทศ

⁴⁹ สัมภาษณ์ ชชาติ วรรณานันท์, อธิบดี กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ, 14 สิงหาคม 2563

⁵⁰ สัมภาษณ์ ฉัตรชัย วิริยเวชกุล, เอกอัครราชทูตประจำกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ, 14 สิงหาคม 2563

⁵¹ สัมภาษณ์ อุศนา พิรานนท์, อธิบดี กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, 14 สิงหาคม 2563

พร้อมทั้งเสนอให้มีเจ้าหน้าที่สำนักเลขาธิการอาเซียนทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยประสานงานกลางให้กับประเทศสมาชิก⁵² เพื่อให้การประสานงานมีประสิทธิภาพและมีความต่อเนื่อง

2) ผลักดันให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของประเทศสมาชิกจัดการประชุมกลุ่มย่อยเพื่อหารือซักซ้อมความเข้าใจแนวทางการปฏิบัติในรายละเอียดให้เกิดความชัดเจน กำหนดรายละเอียดและหลักการที่ชัดเจนในการให้ความช่วยเหลือเพื่อมารองรับ มิฉะนั้นจะเกิดปัญหาและความล่าช้าในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือ โดยหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนกับความร่วมมือภายใต้กลไก Guidelines for the Provision of Emergency Assistance by ASEAN Missions in Third Countries to Nationals of ASEAN Member Countries in Crisis Situation รวมทั้งอาจนำแนวทางการปฏิบัติในประเด็นทางเทคนิคบางประการที่ประเทศสมาชิกเห็นชอบร่วมกันแล้วมาใช้โดยไม่ต้องมีการหารือในรายละเอียดเพื่อกำหนดแนวปฏิบัติในเรื่องเดียวกันอีก

3) ดำเนินความร่วมมือในประเด็นและมิติที่ไม่มีความซับซ้อนกับประเทศสมาชิกอาเซียนโดยอาศัยแนวปฏิบัติฯ โดยเฉพาะการหาข้อมูลเชิงลึกเพื่อการวิเคราะห์และตัดสินใจ เป็นสื่อกลางในการติดต่อประสานงานกับคนไทยในพื้นที่ ซึ่งมีความจำเป็นอย่างมาก ในส่วนความร่วมมือในประเด็นที่มีนัยทางกฎหมาย อาทิ การพิสูจน์สัญชาติ การออกเอกสารเดินทางแทนรัฐบาลไทย ยังเห็นควรให้คงแนวปฏิบัติที่ให้สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลของประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ ทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ประสานงาน ติดต่อส่งเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ให้ทางการไทยเป็นผู้พิจารณาอนุมัติและดำเนินการหรือทำหน้าที่ส่งเอกสารสำคัญให้แก่คนไทยที่ขอรับความช่วยเหลือ

4) ยกระดับแนวปฏิบัติฯ ให้มีผลผูกพันในทางปฏิบัติมากขึ้น โดยพิจารณาจัดทำความตกลงหรือการจัดการทวิภาคีระหว่างประเทศสมาชิกที่สามารถจะช่วยเหลือส่งเสริมซึ่งกันและกันในส่วนที่ขาด ในลักษณะ win-win โดยพิจารณาจากจำนวนของสำนักงาน และจำนวนประชากรในต่างประเทศ ที่ตั้งของสำนักงาน และขอบเขตการให้ความช่วยเหลือจำกัดเฉพาะบางเรื่องที่ทำได้ง่ายกว่า⁵³ ซึ่งจะต้องมีการทำการศึกษาอย่างจริงจังต่อไป

5) เตรียมความพร้อมในเรื่องบุคลากรเพื่อรองรับงานด้านการคุ้มครองและดูแลคนไทย และคนชาติของประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ ที่มีแนวโน้มจะเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือคนชาติอาเซียนอื่น ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต

6) พิจารณานำแนวปฏิบัติบางอย่างของสหภาพยุโรปมาใช้ โดยเฉพาะวิธีการประสานงาน วิธีการทำงาน การสร้างความตระหนักรู้ในหมู่ประชาชน โดยใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยี

⁵² สัมภาษณ์ ภูผา สุทธิ, นักการทูตปฏิบัติการ กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ, 13 สิงหาคม 2563

⁵³ สัมภาษณ์ ชาตรี อรรถนันทน์, อธิบดี กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ, 14 สิงหาคม 2563

สารสนเทศสมัยใหม่เพื่อเพิ่มการเข้าถึงข้อมูลของประชาชนและลดภาระค่าใช้จ่ายด้านงบประมาณ แต่
มิใช่วิธีการบังคับใช้อำนาจของรัฐ⁵⁴

⁵⁴ สัมภาษณ์ นัตรชัย วิริยเวชกุล, เอกอัครราชทูตประจำกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ, 14 สิงหาคม 2563

บรรณานุกรม

บทความในวารสาร

เกรียงศักดิ์ กิตติชัยเสรี. “กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองคนชาติ.” วารสารสราญรมย์
ฉบับที่ระลึกครบรอบปีที่ 55 (กุมภาพันธ์ 2541).

รายงานการศึกษาส่วนบุคคล

ฉัตรชัย วิริยเวชกุล. การอพยพคนไทยในต่างประเทศ: การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการวิกฤตผ่าน
กรณีศึกษาเหตุการณ์อพยพคนไทยในอียิปต์ ลิเบียและญี่ปุ่นในปี 2555. หลักสูตรนักบริหาร
การทูต รุ่นที่ 5 สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ,
2556.

สมใจ ตะเภาพงษ์. การพัฒนาระเบียงว่าด้วยการคุ้มครองและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศโดย
ศึกษาเปรียบเทียบกรณีฟิลิปปินส์. หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 8 สถาบันการ
ต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, 2559.

วรพรรณี ดำรงมณี. การบูรณาการกลไกในการกิจการคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยใน
ต่างประเทศ: กรณีศึกษาแรงงานไทยในต่างประเทศ. หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 10
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, 2561.

การสัมภาษณ์

ชาตรี อรรถนันทน์. อธิบดี กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ. สัมภาษณ์, 14 สิงหาคม 2563.

อุศนา พิรานนท์. อธิบดี กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ. สัมภาษณ์, 14 สิงหาคม 2563.

ฉัตรชัย วิริยเวชกุล. เอกอัครราชทูตประจำกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ. สัมภาษณ์,
14 สิงหาคม 2563

บัญชา ยืนยงจงเจริญ. ผู้อำนวยการกองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ
กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ. สัมภาษณ์, 13 สิงหาคม 2563.

ภูผา สุทธิ. นักการทูตปฏิบัติการ กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการ
กงสุล กระทรวงการต่างประเทศ. สัมภาษณ์, 13 สิงหาคม 2563.

เอกสารประกอบการบรรยาย

กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ.

ภารกิจงานคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ, กันยายน 2563.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

เจริญ รัตตมณี และคณะ. กฎหมายประชาคมยุโรป หัวข้อ การบังคับใช้กฎหมายในยุโรป นโยบาย

ภายนอกของสหภาพยุโรปและอาเซียนสหภาพยุโรปกับบาหลี. [ออนไลน์], 2557,

แหล่งที่มา: [https://oia.coj.go.th/th/file/get/file/](https://oia.coj.go.th/th/file/get/file/20190208a87ff679a2f3e71d9181a67b7542122c093716.pdf)

20190208a87ff679a2f3e71d9181a67b7542122c093716.pdf [4 กันยายน 2563].

พระราชบัญญัติว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางทูต พ.ศ. 2527. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%C741/%C741-20-2527-001.htm>

[11 สิงหาคม 2563].

พระราชบัญญัติว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางกงสุล พ.ศ. 2541. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%C751/%C751-20-2541-a0001.htm>

[11 สิงหาคม 2563].

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [http://www.ratchakitcha.](http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF)

[soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF](http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF) [10 สิงหาคม 2563].

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันพฤหัสบดีที่ 25 กรกฎาคม 2562. [ออนไลน์].

แหล่งที่มา: [https://www.thaigov.go.th/uploads/document/66/](https://www.thaigov.go.th/uploads/document/66/2019/07/pdf/Doc_20190725085640000000.pdf)

2019/07/pdf/Doc_20190725085640000000.pdf [15 สิงหาคม 2563].

ASEAN Secretariat. The ASEAN Charter. [Online]. Available from: [https://asean.org/wp-](https://asean.org/wp-content/uploads/images/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf)

[content/uploads/images/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf](https://asean.org/wp-content/uploads/images/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf) [30 July

2020].

ASEAN Secretariat. Guideline for the Provision of Emergency Assistance by ASEAN

Missions in Third Countries to Nationals of ASEAN Member Countries in Crisis

Situation. [Online]. Available from: [https://asean.org/wp-content/uploads/](https://asean.org/wp-content/uploads/2018/01/Guidelines-for-the-Provision-of-Emergency-Assistance-in-Crisis.pdf)

2018/01/Guidelines-for-the-Provision-of-Emergency-Assistance-in-Crisis.pdf

[12 August 2020].

European Union. GREEN PAPER Diplomatic and consular protection of Union citizens in third countries. COM (2006)712 final. [Online]. Available from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0712&from=EN> [28 July 2020].

European Union. Effective consular protection in third countries: the contribution of the European Union Action Plan 2007-2009. [Online]. Available from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0767&from=en> [28 July 2020].

European Union. Council Directive on the coordination and cooperation measures to facilitate consular protection for unrepresented citizens of the Union in third countries. [Online]. Available from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L0637&from=EN> [15 March 2020].

European Union. Council Directive establishing an EU Emergency Travel Document. [Online]. Available from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0997&from=EN> [15 July 2020].

European Union. Treaty on the Functioning of the European Union. [Online]. Available from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN> [28 July 2020].

European Union. The EU Charter of Fundamental Rights. [Online]. Available from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN> [28 July 2020].

Kingdom of Cambodia Ministry of Foreign Affairs & International Cooperation. Cambodia Mission Abroad. [Online]. Available from: <https://www.mfaic.gov.kh/cambodia-missions-abroad> [12 August 2020].

Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia. Embassy/Consulate. [Online]. Available from: https://kemlu.go.id/portal/en/page/29/kedutaan_konsulat [12 August 2020].

Ministry of Foreign Affairs Singapore. Oversea Missions. [Online]. Available from: <https://www.mfa.gov.sg/Overseas-Missions/Find-A-Singapore-Overseas-Mission> [12 August 2020].

Ministry of Foreign Affairs Brunei Darussalam. Missions Abroad. [Online]. Available from: <http://www.mfa.gov.bn/Pages/missions-abroad02.aspx> [12 August 2020].

United Nations. Vienna Convention on Diplomatic Relations 1961. [Online]. Available from: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_1_1961.pdf [28 July 2020].

United Nations. Vienna Convention on Consular Relations 1963. [Online]. Available from: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_2_1963.pdf [28 July 2020].

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก.
คำถามประกอบการสัมภาษณ์

1. กรุณาอธิบายปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญในการให้ความช่วยเหลือคนไทยในประเทศที่ไม่มี สอท./สกง. ตั้งอยู่

2. จนถึงปัจจุบันได้มีการดำเนินการให้ความช่วยเหลือคนไทยในประเทศที่ไม่มี สอท./สกง. ตั้งอยู่ โดยอาศัยกรอบความร่วมมือ Guidelines on Consular Assistance by ASEAN Member States Missions in Third Countries to Nationals of Other ASEAN Member States ของอาเซียนหรือไม่ และท่านเห็นว่าเหตุใดไทยจึงยังไม่เคยดำเนินการให้ความช่วยเหลือโดยใช้ประโยชน์จากกรอบความร่วมมือดังกล่าว

3. ท่านมองเห็นปัญหา ข้อจำกัด หรืออุปสรรคที่สำคัญ (โดยเฉพาะในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ) ในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือคนไทยในประเทศที่ไม่มี สอท./สกง. ตั้งอยู่ โดยอาศัยกลไกของอาเซียนตามที่ระบุใน Guidelines on Consular Assistance

4. ท่านคิดว่าแนวทางการพัฒนาความร่วมมือดังกล่าวของอาเซียนควรเป็นไปในทิศทางใด ที่ไทยจะสามารถได้ประโยชน์สูงสุดในการให้ความช่วยเหลือคนไทยในประเทศที่ไม่มี สอท./สกง. ตั้งอยู่

5. ปัจจุบันสหภาพยุโรปมีความร่วมมือกันในการให้ความช่วยเหลือพลเมืองยุโรปในประเทศที่สามที่ไม่มี สอท. หรือ สกง. ของคนชาตินั้นตั้งอยู่ ตาม Council Directive on the coordination and cooperation measures to facilitate consular protection for unrepresented citizens of the Union in third countries ท่านคิดว่าหากมีการดำเนินการในกรอบอาเซียนในลักษณะเดียวกันกับของสหภาพยุโรป (อาทิ การจัดทำขั้นตอนการปฏิบัติที่ชัดเจน การทำความตกลงที่มีผลบังคับใช้มิใช่เป็นเพียงการแสดงเจตจำนงทางการเมืองของประเทศสมาชิก) จะช่วยขจัดอุปสรรค และข้อจำกัดดังกล่าวข้างต้นของไทยได้หรือไม่

6. ประเด็นอื่น ๆ ที่อยากเพิ่มเติม

ภาคผนวก ข.

แนวปฏิบัติว่าด้วยความช่วยเหลือทางกงสุลโดยคณะทูตของรัฐสมาชิกอาเซียน
ในประเทศที่สามแก่คนชาติของรัฐสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ
พร้อมคำแปลอย่างไม่เป็นทางการ

ADOPTED AT THE 12TH AMMTC
on 31 October 2018

**GUIDELINES ON CONSULAR ASSISTANCE
BY ASEAN MEMBER STATES MISSIONS IN THIRD COUNTRIES
TO NATIONALS OF OTHER ASEAN MEMBER STATES**

PREAMBLE

The purpose of these Guidelines is in line with the ASEAN Community Vision 2025 in order to realise a rules-based, people-oriented, people-centred ASEAN, and to provide necessary assistance to nationals of ASEAN Member States facing consular difficulties in third countries. Missions of ASEAN Member States will be able to extend assistance to nationals of other ASEAN Member States in third countries where they are not represented and would make the establishment of the ASEAN Community more meaningful to the people of ASEAN and to give greater meaning to the flying of the ASEAN flag in all Missions of ASEAN Member States abroad.

In accordance with the 23rd ASEAN Summit Chairman's Statement in 2013, our Leaders noted *"the idea of extending our support to ASEAN Member States that does not have permanent representation in third countries to help their respective nationals in need of consular assistance on a case-by-case basis, through bilateral arrangements between concerned ASEAN Member States. In this regard, we encouraged our Ministers and officials to study this proposal further."*

Noting the ASEAN Senior Officials' Meeting (SOM) which was held on 10 March 2015 in Kuala Lumpur, the SOM agreed for the ASEAN Directors-General of Immigration Departments and Heads of Consular Affairs Divisions of the Ministries of Foreign Affairs (DGICM) to be mandated, through the Chairs of ASEAN Political-Security Community (APSC) Council and ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime (AMMTC), to draft the Standard Operating Procedure (SOP). The SOM's decision was then transmitted to the ASEAN Foreign Ministers via letter dated 8 April 2015 and it was agreed for the Chair of APSC Council to task the DGICM to draft the SOP, through the Chair of AMMTC.

Subsequent to that, on 15 May 2015, Malaysia as the Chair of APSC Council wrote to the Chair of AMMTC to task the DGICM to draft a SOP or Guideline on third country consular assistance.

Noting Brunei Darussalam's Non-Paper on Consular Assistance to Nationals of ASEAN Member States in Third Country as the basis of discussions.

Noting the practice of consular cooperation between ASEAN Member States and recalling Article 8 of the Vienna Convention on Consular Relations in 1963.

ADOPTED AT THE 12TH AMMTC
on 31 October 2018

DEFINITIONS

1. For the purpose of these Guidelines, the following terms mean:

- *"Assisting Focal Point"* refers to the Focal Point identified in paragraph 4 of these Guidelines from the ASEAN Member State of the Mission that is providing assistance to the national of another ASEAN Member State.
- *"Requesting Focal Point"* refers to the Focal Point identified in paragraph 4 of these Guidelines from the ASEAN Member State of the national that is requesting assistance.
- *"Assisting Mission"* refers to the Mission of an ASEAN Member State in a third country that is providing assistance to a national of another ASEAN Member State which does not have representation in the third country.
- *"Requesting National"* refers to the national of an ASEAN Member State in a third country where that ASEAN Member State does not have representation in.

GENERAL PRINCIPLES

2. Consular assistance provided by an Assisting Mission to a Requesting National, shall be on a voluntary, case-by-case basis, subject to the availability of resources, without prejudice to the consent of the third countries, and shall be subject to bilateral arrangements, which may be in written form, if required, mutually agreed between the respective ASEAN Member States.
3. Subject to bilateral arrangements between the respective ASEAN Member States, the provision of consular assistance may include assisting in the following situations:
 - i. loss or damage of travel document;
 - ii. arrest or detention;
 - iii. victim of violent crime or human trafficking;
 - iv. serious accident or illness;
 - v. death;
 - vi. safe return of distressed nationals; or
 - vii. any other assistance.

FOCAL POINTS

4. Each ASEAN Member State shall identify a Focal Point within their respective Foreign Ministries and shall provide the contact information of such Focal Points at which these Focal Points may be contacted at its earliest, to coordinate and, where appropriate, expedite the provision of consular assistance.

*ADOPTED AT THE 12TH AMMTC
on 31 October 2018*

5. ASEAN Member States shall provide the ASEAN Secretariat with the contact information of such Focal Points where they may be contacted at its earliest, and shall keep such information updated on a regular basis. ASEAN Member States shall also provide a list of countries where such ASEAN Member States have permanent representation, a list of bilateral arrangements conducted with other ASEAN Member States relative to this Guidelines and shall maintain and update these lists on a regular basis. The ASEAN Secretariat shall distribute this information to all Focal Points.
6. The request for consular assistance should be initiated by the Requesting Focal Point to the Assisting Focal Point. Upon agreement, the Assisting Focal Point will then inform its Assisting Mission to extend, as appropriate, consular assistance to the Requesting National under the situations outlined in paragraph 3.

HOST/THIRD COUNTRY COÖPERATION

7. The Chair of the ASEAN Committee in the third country or, where there is none, any ASEAN Member State that has permanent representation in third countries should inform the host/third country of the Guidelines on Consular Assistance by Missions of ASEAN Member States in Third Countries to Nationals of ASEAN Member States and the availability of bilateral arrangements between ASEAN Member States.
8. The host/third countries should be regularly informed of any consular assistance including practical arrangements related to nationals of ASEAN Member States in the host/third countries where the relevant ASEAN Member State has no permanent representation to ensure that assistance can be provided to these nationals in the host/third country concerned.

VERIFICATION OF NATIONALITY

9. The Requesting National shall submit to the Assisting Mission his/her valid photographic identification by producing a passport or identity card issued by the Government of the country of the Requesting National. In the case of detention, serious accidents, illness, death or where the Requesting National could not contact the Assisting Mission in person, a representative shall contact and submit the documents to the Assisting Mission on behalf of the Requesting National. The Assisting Mission will convey this valid photographic identification to the Assisting Focal Point, who will subsequently seek verification from the Requesting Focal Point in the speediest possible manner.
10. In the event that the Requesting National is unable to provide his/her valid photographic identification, the Requesting National shall provide other forms of

ADOPTED AT THE 12TH AMMTC
on 31 October 2018

proof or documents to the Assisting Mission. The Assisting Mission will convey this form of proof to the Assisting Focal Point, who will subsequently seek verification from the Requesting Focal Point in the speediest possible manner. In the case of detention, serious accidents, illness, death or where the Requesting National could not contact the Assisting Mission in person, a representative shall contact and submit the documents to the Assisting Mission on behalf of the Requesting National.

LOSS OR DAMAGE OF TRAVEL DOCUMENTS

11. In the event where the Requesting National has lost or damaged his/her travel documents, after the process of verification as outlined in paragraph 9-10 of these Guidelines, the Assisting Mission may provide the Requesting National with assistance to facilitate and liaise with the host country for his/her immediate return to his/her home country or country of residence, if applicable and permissible under the relevant domestic laws of the concerned ASEAN Member States.

ARREST OR DETENTION

12. The Assisting Mission may be requested to provide, where possible, information on access to legal representation and interpreters to the Requesting National available in the third country pursuant to its obligations under international law unless otherwise decided by the detained or arrested Requesting National.

VICTIMS OF VIOLENT CRIME AND HUMAN TRAFFICKING

13. The Assisting Mission may advise the Requesting National on the reporting of the incident to the relevant local authorities.

SERIOUS ACCIDENT OR ILLNESS

14. The Assisting Mission may advise the Requesting National on the information of local hospitals or other medical facilities.
15. The Assisting Mission may upon request and where possible provide updates through the Assisting Focal Point to the Requesting Focal Point, who should then inform the victim's family and assist where necessary in facilitating medical evacuation. The cost of repatriation should be borne by the Requesting National or Requesting Focal Point.

DEATH

*ADOPTED AT THE 12TH AMMTC
on 31 October 2018*

16. The Assisting Mission shall provide advice on what options are available locally, including the repatriation of remains or ashes to the Requesting Focal Point. Any follow-up action and decision for arrangement of the death, including the cost, shall be the responsibility of the Requesting Focal Point.

SAFE RETURN OF DISTRESSED NATIONALS

17. Subject to the approval of the Requesting Focal Point, the Assisting Mission may assist in the safe return of a Requesting National in distress, provided that the assistance is not used as a means to avoid prosecution. The cost of the safe return of such Requesting National shall be borne by the Requesting National or Requesting Focal Point.

FINANCIAL ARRANGEMENT

18. Financial arrangement is to be mutually agreed between the authorities of the Requesting Focal Point and the Assisting Focal Point.

REPORTING

19. The DGICM will report annually to the AMMTC on any consular assistance provided by any ASEAN Member State to a national of another ASEAN Member State in a third country that has been rendered.

REVIEW

20. The DGICM shall review these Guidelines every three years upon consensus. The DGICM will take note of the experiences and lessons learned by ASEAN Member States as and when necessary.

ได้รับการรับรองเพื่อขออนุมัติต่อไป

ณ วันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๖๑

ร่างสุดท้าย

(คำแปลอย่างไม่เป็นทางการ)

แนวปฏิบัติด้วยความช่วยเหลือทางกงสุล
โดยคณะทูตของรัฐสมาชิกอาเซียนในประเทศที่สาม
แก่คนชาติของรัฐสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ

อารัมภบท

ความมุ่งประสงค์ของแนวปฏิบัตินี้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ประชาคมอาเซียน ค.ศ. ๒๐๒๕ เพื่อบรรลุถึงอาเซียนที่ยึดมั่นในกฎกติกา ให้มีความสำคัญกับประชาชน มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง และเพื่อให้ความช่วยเหลือที่จำเป็นแก่คนชาติของรัฐสมาชิกอาเซียน ที่เผชิญกับความยากลำบากทางกงสุลในประเทศที่สาม คณะทูตของรัฐสมาชิกอาเซียนจะสามารถขยายความช่วยเหลือไปยังคนชาติของรัฐสมาชิกอาเซียนอื่นในประเทศที่สามที่ประเทศสมาชิกไม่มีคณะผู้แทนประจำ และจะทำให้การก่อตั้งประชาคมอาเซียนมีความหมายมากยิ่งขึ้นต่อประชาชนของอาเซียน และทำให้การประคับประคองอาเซียนที่คณะทูตของรัฐสมาชิกอาเซียนในต่างประเทศมีความหมายยิ่งขึ้น

ตามถ้อยแถลงของประธานการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ ๒๓ ในปี ค.ศ. ๒๐๑๓ ผู้นำอาเซียนรับทราบ "ความคิดที่จะขยายการสนับสนุนแก่รัฐสมาชิกอาเซียนที่ไม่มีผู้แทนถาวรประจำในประเทศที่สาม เพื่อช่วยคนชาติของรัฐสมาชิกดังกล่าวที่ต้องการความช่วยเหลือทางกงสุล บนพื้นฐานของการพิจารณาเป็นกรณีไป ผ่านการจัดการทวิภาคีระหว่างรัฐสมาชิกที่เกี่ยวข้อง ในกรณี เราจึงส่งเสริมให้รัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่อาวุโสของอาเซียนทำการศึกษาข้อเสนอนี้เพิ่มเติมต่อไป"

รับทราบการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียน (เอส-โอ-เอ็ม) ที่จัดขึ้นเมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ค.ศ. ๒๐๑๕ ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสเห็นชอบให้ที่ประชุมอธิบดีกรมการตรวจคนเข้าเมือง และหัวหน้ากองการกงสุลของกระทรวงการต่างประเทศ (ดี-จี-ไอ-ซี-เอ็ม) ของอาเซียน ได้รับมอบหมาย ผ่านทางประธานของคณะมนตรีประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (เอ-พี-เอส-ซี) และที่ประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านอาชญากรรมข้ามชาติ (เอ-เอ็ม-เอ็ม-ที-ซี) ให้ยกร่างคู่มือการปฏิบัติงาน (เอส-โอ-พี) ข้อตัดสินใจของที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโส ได้เสนอต่อให้รัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ผ่านหนังสือ ลงวันที่ ๘ เมษายน ค.ศ. ๒๐๑๕ และได้รับความเห็นชอบให้ประธานของคณะมนตรีประชาคมการเมืองและความมั่นคงของอาเซียนมอบหมายให้ที่ประชุมอธิบดีกรมการตรวจคนเข้าเมือง และหัวหน้ากองการกงสุลของกระทรวงการต่างประเทศ ยกร่างคู่มือการปฏิบัติงานดังกล่าว ผ่านทางประธานการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านอาชญากรรมข้ามชาติ

ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๑๕ มาเลเซียในฐานะประธานของคณะมนตรีประชาคมการเมืองและความมั่นคงของอาเซียน มีหนังสือถึงประธานการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านอาชญากรรมข้ามชาติ เพื่อมอบหมายให้ที่ประชุมอธิบดีกรมการตรวจคนเข้าเมือง และหัวหน้ากองการกงสุลของกระทรวงการต่างประเทศ ยกร่างคู่มือการปฏิบัติงาน หรือแนวปฏิบัติด้วยความช่วยเหลือทางกงสุลในประเทศที่สาม

รับทราบว่า เอกสารของบรูไนดารุสซาลามว่าด้วยความช่วยเหลือทางกงสุลให้กับคนชาติของรัฐสมาชิกอาเซียนในประเทศที่สาม เป็นพื้นฐานของการหารือ

รับทราบแนวปฏิบัติของความร่วมมือทางกงสุล ระหว่างรัฐสมาชิกอาเซียน และระลึกถึงข้อ ๘ ของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางกงสุล ปี ค.ศ. ๑๙๖๓

- ๒ -

บทนิยาม

๑. เพื่อวัตถุประสงค์ของแนบปฏิบัตินี้ ถ้อยคำ ต่อไปนี้ หมายถึง

- “หน่วยประสานงานหลักที่ให้ความช่วยเหลือ” หมายถึง หน่วยประสานงานหลักที่ระบุในย่อหน้าที่ ๔ ของแนบปฏิบัตินี้จากคณะทูตของรัฐสมาชิกอาเซียนที่ให้ความช่วยเหลือแก่คนชาติของรัฐสมาชิกอาเซียนอื่น
- “หน่วยประสานงานหลักที่ร้องขอ” หมายถึง หน่วยประสานงานหลักที่ระบุในย่อหน้าที่ ๔ ของแนบปฏิบัตินี้จากรัฐสมาชิกอาเซียนของคนชาติที่ร้องขอความช่วยเหลือ
- “คณะทูตที่ให้ความช่วยเหลือ” หมายถึง คณะทูตของรัฐสมาชิกอาเซียนในประเทศที่สามที่ให้ความช่วยเหลือแก่คนชาติของรัฐสมาชิกอาเซียนอื่น ซึ่งไม่มีผู้แทนประจำอยู่ในประเทศที่สาม
- “คนชาติที่ร้องขอ” หมายถึง คนชาติของรัฐสมาชิกอาเซียนในประเทศที่สามที่รัฐสมาชิกอาเซียนนั้นไม่มีผู้แทนประจำ

หลักการทั่วไป

๒. ความช่วยเหลือทางกงสุลของคณะทูตที่ให้ความช่วยเหลือให้แก่คนชาติที่ร้องขอจะอยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจ โดยพิจารณาเป็นกรณีไป ขึ้นอยู่กับทรัพยากรที่มี ไม่กระทบต่อความยินยอมของประเทศที่สาม และขึ้นอยู่กับการจัดการทวิภาคี ที่อาจทำเป็นลายลักษณ์อักษรถ้าจำเป็น ที่เห็นชอบร่วมกันระหว่างรัฐสมาชิกอาเซียนที่เกี่ยวข้อง
๓. ขึ้นอยู่กับการจัดการทวิภาคีระหว่างรัฐสมาชิกอาเซียนที่เกี่ยวข้องนั้น โดยการให้ความช่วยเหลือทางกงสุลอาจรวมถึงความช่วยเหลือในสถานการณ์ดังต่อไปนี้
 - ๑) เอกสารเดินทางสูญหาย หรือชำรุด;
 - ๒) ถูกจับกุมหรือควบคุมตัว;
 - ๓) เหยื่อของอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ หรือการค้ามนุษย์;
 - ๔) อุบัติเหตุร้ายแรงหรือการเจ็บป่วย;
 - ๕) การเสียชีวิต;
 - ๖) การส่งตัวคนชาติที่ตกทุกข์ได้กลับโดยปลอดภัย; หรือ
 - ๗) ความช่วยเหลืออื่น ๆ

หน่วยประสานงานหลัก

๔. แต่ละรัฐสมาชิกอาเซียนจะระบุหน่วยประสานงานหลัก ภายในกระทรวงการต่างประเทศของแต่ละรัฐสมาชิก และให้ข้อมูลติดต่อของหน่วยประสานงานหลักนั้น ที่จะสามารถติดต่อกับหน่วยประสานงานหลักได้ในโอกาสแรก เพื่อประสานงาน และเร่งจัดหาความช่วยเหลือทางกงสุลตามความเหมาะสม
๕. รัฐสมาชิกอาเซียนจะแจ้งข้อมูลติดต่อของหน่วยประสานงานหลักดังกล่าว ที่สามารถติดต่อหน่วยประสานงานเหล่านั้นได้ในโอกาสแรก ให้สำนักเลขาธิการอาเซียนทราบ และปรับปรุงข้อมูลติดต่อให้เป็นปัจจุบันอย่างสม่ำเสมอ รัฐสมาชิกอาเซียนจะให้รายชื่อประเทศที่รัฐสมาชิกอาเซียนนั้นมีผู้แทนถาวรประจำ ข้อมูลการจัดการทวิภาคีที่จัดทำกับรัฐสมาชิกอาเซียนอื่นที่เกี่ยวข้องกับแนบปฏิบัตินี้ รวมทั้งจะรักษาและปรับปรุงข้อมูลเหล่านี้ให้เป็นปัจจุบันอย่างสม่ำเสมอ สำนักเลขาธิการอาเซียนจะส่งข้อมูลนี้ให้หน่วยประสานงานหลักทุกหน่วย
๖. การร้องขอความช่วยเหลือทางกงสุลจะเริ่มโดยหน่วยประสานงานหลักที่ร้องขอไปยังหน่วยประสานงานหลักที่ให้ความช่วยเหลือ เมื่อตกลงกัน หน่วยงานประสานงานหลักที่ให้ความช่วยเหลือจะแจ้งคณะทูตที่ให้ความช่วยเหลือของตนให้ขยายความช่วยเหลือทางกงสุลแก่คนชาติคนชาติที่ร้องขอภายใต้สถานการณ์ที่กำหนดในย่อหน้า ที่ ๓ ตามความเหมาะสม

- ๓ -

ความร่วมมือกับประเทศเจ้าภาพ/ประเทศที่สาม

๗. ประธานคณะกรรมการอาเซียนในประเทศที่สาม หรือในประเทศที่ไม่มี รัฐสมาชิกอาเซียนใดก็ตามที่มีผู้แทนประจำถาวรในประเทศที่สาม ควรจะแจ้งประเทศเจ้าภาพ/ประเทศที่สาม ให้รับทราบเกี่ยวกับแนวปฏิบัติว่าด้วยความช่วยเหลือทางกงสุลโดยคณะทูตของรัฐสมาชิกอาเซียนในประเทศที่สาม แก่คนชาติของรัฐสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ และการมีอยู่ของการจัดการทวิภาคีระหว่างรัฐสมาชิกอาเซียน
๘. ประเทศเจ้าภาพ/ประเทศที่สาม ควรได้รับแจ้งอย่างสม่ำเสมอเกี่ยวกับความช่วยเหลือทางกงสุล ซึ่งรวมถึงการจัดการที่เป็นรูปธรรมที่เกี่ยวข้องกับคนชาติของรัฐสมาชิกอาเซียนในประเทศเจ้าภาพ/ประเทศที่สาม ที่รัฐสมาชิกอาเซียนที่เกี่ยวข้องไม่มีผู้แทนประจำถาวร เพื่อให้แน่ใจว่าสามารถให้ความช่วยเหลือแก่คนชาติเหล่านี้ในประเทศเจ้าภาพ/ประเทศที่สามที่เกี่ยวข้อง

การพิสูจน์สัญชาติ

๙. คนชาติที่ร้องขอจะยื่นเอกสารแสดงตนที่มีรูปถ่ายซึ่งยังมีอายุใช้งานของเขา/เธอ ให้แก่คณะทูตที่ให้ความช่วยเหลือ โดยการแสดงหนังสือเดินทางหรือบัตรประจำตัวประชาชนที่ออกให้โดยรัฐบาลของประเทศของ คนชาติที่ร้องขอ ในกรณีของการถูกควบคุมตัว อุบัติเหตุร้ายแรง การเจ็บป่วย การเสียชีวิต หรือเมื่อคนชาติ ที่ร้องขอไม่สามารถติดต่อคณะทูตที่ให้ความช่วยเหลือด้วยตนเอง ผู้แทนจะเป็นผู้ยื่นเอกสารต่อคณะทูตที่ให้ความช่วยเหลือในนามของคนชาติที่ร้องขอ คณะทูตที่ให้ความช่วยเหลือจะส่งต่อเอกสารแสดงตนที่มีรูปถ่าย ที่ยังมีอายุใช้งานให้หน่วยประสานงานหลักที่ให้ความช่วยเหลือ ซึ่งจะเป็นผู้ขอให้หน่วยประสานงานหลักที่ร้องขอพิสูจน์ทราบโดยเร็วที่สุดเท่าที่เป็นไปได้
๑๐. ในกรณีที่คนชาติที่ร้องขอไม่สามารถให้เอกสารแสดงตนที่มีรูปถ่ายซึ่งยังมีอายุใช้งานของเขา/เธอ คนชาติที่ร้องขอจะมอบหลักฐานหรือเอกสารยืนยันในรูปแบบอื่นแก่คณะทูตที่ให้ความช่วยเหลือ คณะทูตที่ให้ความช่วยเหลือจะส่งต่อหลักฐานยืนยันดังกล่าวให้หน่วยประสานงานหลักที่ให้ความช่วยเหลือ ซึ่งจะเป็นผู้ขอให้หน่วยประสานงานหลักที่ร้องขอพิสูจน์ทราบโดยเร็วที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ ในกรณีของการถูกควบคุมตัว อุบัติเหตุร้ายแรง การเจ็บป่วย การเสียชีวิต หรือเมื่อคนชาติที่ร้องขอไม่สามารถติดต่อคณะทูตที่ให้ความช่วยเหลือด้วยตนเอง ผู้แทนจะเป็นผู้ติดต่อและยื่นเอกสารต่อคณะทูตที่ให้ความช่วยเหลือในนามของคนชาติที่ร้องขอ

เอกสารเดินทางสูญหาย หรือ ขำรุด

๑๑. ในกรณีที่คนชาติที่ร้องขอทำเอกสารเดินทางสูญหาย หรือขำรุด หลังจากดำเนินการพิสูจน์ทราบตามแนวทางที่กำหนดในย่อหน้าที่ ๙ – ๑๐ ของแนวปฏิบัตินี้ คณะทูตที่ให้ความช่วยเหลืออาจให้ความช่วยเหลือ ในการอำนวยความสะดวก และประสานงานกับประเทศเจ้าภาพแก่คนชาติที่ร้องขอ เพื่อให้เขา/เธอ เดินทางกลับประเทศบ้านเกิดหรือประเทศที่มีถิ่นพำนักของเขา/เธอ โดยทันที ถ้าหากเหมาะสมและสามารถทำได้ภายใต้กฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องของรัฐสมาชิกอาเซียนที่เกี่ยวข้อง

การถูกจับกุม หรือ ถูกควบคุมตัว

๑๒. คณะทูตที่ให้การช่วยเหลืออาจถูกร้องขอให้จัดหาข้อมูลเกี่ยวกับการเข้าถึงผู้แทนทางกฎหมาย และสำเนาแปลที่มีในประเทศที่สาม เท่าที่เป็นไปได้ แก่คนชาติที่ร้องขอ ตามข้อผูกพันต่างๆ ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ เว้นแต่คนชาติที่ร้องขอซึ่งถูกควบคุมตัวหรือถูกจับกุมลงความเห็นเป็นอย่างอื่น

เหยื่อของอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ และการค้ามนุษย์

๑๓. คณะทูตให้ความช่วยเหลืออาจให้คำแนะนำแก่คนชาติที่ร้องขอเกี่ยวกับการรายงานเหตุที่เกิดขึ้นต่อหน่วยงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

อุบัติเหตุร้ายแรงหรือการเจ็บป่วย

๑๔. คณะทูตให้ความช่วยเหลืออาจให้คำแนะนำแก่คนชาติที่ร้องขอเกี่ยวกับข้อมูลโรงพยาบาลในท้องถิ่นหรือบริการทางการแพทย์อื่น ๆ

๑๕. คณะทูตให้ความช่วยเหลือ เมื่อได้รับการร้องขอ และหากเป็นไปได้ อาจให้ข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน โดยผ่านหน่วยงานประสานงานหลักที่ให้ความช่วยเหลือไปยังหน่วยงานหลักที่ร้องขอ ซึ่งจะเป็นผู้แจ้งให้ครอบครัวของเหยื่อ และให้ความช่วยเหลือถ้าจำเป็น ในการอำนวยความสะดวกการเคลื่อนย้ายทางการแพทย์ ค่าใช้จ่ายในการส่งกลับจะรับภาระโดยคนชาติที่ร้องขอหรือหน่วยงานหลักที่ร้องขอ

การเสียชีวิต

๑๖. คณะทูตให้ความช่วยเหลือจะให้คำแนะนำถึงทางเลือกต่างๆ ที่มีในท้องถิ่น รวมถึงการส่งศพหรืออัฐิแก่หน่วยงานหลักที่ร้องขอ การติดตามและการตัดสินใจในการจัดการเรื่องการเสียชีวิต รวมถึงค่าใช้จ่าย จะเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานหลักที่ร้องขอ

การส่งตัวคนชาติที่ตกทุกข์ได้กลับโดยปลอดภัย

๑๗. ขึ้นกับความเห็นชอบของหน่วยงานหลักที่ร้องขอ คณะทูตให้ความช่วยเหลืออาจช่วยเหลือส่งคนชาติที่ตกทุกข์ได้กลับโดยปลอดภัย โดยมีเงื่อนไขว่าความช่วยเหลือไม่ถูกใช้เพื่อหลีกเลี่ยงการดำเนินคดี ค่าใช้จ่ายในการส่งคนชาติที่ร้องขอกลับโดยปลอดภัย จะรับภาระโดยคนชาติที่ร้องขอ หรือหน่วยงานหลักที่ร้องขอ

การจัดการทางการเงิน

๑๘. การจัดการทางการเงินจะต้องได้รับความเห็นชอบร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของหน่วยงานหลักที่ร้องขอ และหน่วยงานหลักที่ให้ความช่วยเหลือ

การรายงาน

๑๙. ที่ประชุมอธิบดีกรมการตรวจคนเข้าเมืองและหัวหน้ากองการกงสุลของกระทรวงการต่างประเทศจะรายงานให้ที่ประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านอาชญากรรมข้ามชาติทราบ เกี่ยวกับความช่วยเหลือต่าง ๆ ที่จัดหาโดยสมาชิกอาเซียนแก่คนชาติของรัฐสมาชิกอาเซียนในประเทศที่สาม ซึ่งได้มีการดำเนินการ เป็นประจำทุกปี

การทบทวน

๒๐. ที่ประชุมอธิบดีกรมการตรวจคนเข้าเมืองและหัวหน้ากองการกงสุลของกระทรวงการต่างประเทศจะทบทวนแนวปฏิบัติในทุกสามปีบนพื้นฐานของฉันทมติ ที่ประชุมอธิบดีกรมการตรวจคนเข้าเมืองและหัวหน้ากองการกงสุลของกระทรวงการต่างประเทศจะรับทราบประสบการณ์และบทเรียนต่าง ๆ ที่เรียนรู้โดยรัฐสมาชิกอาเซียนเมื่อถึงเวลาที่จำเป็น

ภาคผนวก ค.

Council Directive on the coordination and cooperation measures
to facilitate consular protection for unrepresented citizens of
the Union in third countries

I

(Legislative acts)

DIRECTIVES

COUNCIL DIRECTIVE (EU) 2015/637

of 20 April 2015

on the coordination and cooperation measures to facilitate consular protection for unrepresented citizens of the Union in third countries and repealing Decision 95/553/EC

THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

Having regard to the Treaty on the Functioning of the European Union, and in particular Article 23 thereof,

Having regard to the proposal from the European Commission,

Having regard to the opinion of the European Parliament ⁽¹⁾,

Acting in accordance with a special legislative procedure,

Whereas:

- (1) Citizenship of the Union is the fundamental status of nationals of the Member States. The right to enjoy, in the territory of a third country in which the Member State of which they are nationals is not represented, the protection of the diplomatic and consular authorities of another Member State on the same conditions as the nationals of that State is one of the specific rights that point (c) of Article 20(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) grants to citizens of the Union.
- (2) The Treaty of Lisbon reinforced the status of citizenship of the Union and strengthened the rights attached to it. Article 23 TFEU thus provides for the adoption of directives establishing the cooperation and coordination measures necessary to facilitate consular protection for unrepresented citizens of the Union.
- (3) The values on which the Union is founded include solidarity, non-discrimination and respect for human rights; in its relations with the wider world the Union should uphold its values and contribute to the protection of its citizens. The fundamental right to consular protection of unrepresented citizens of the Union under the same conditions as nationals, enshrined in Article 46 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union (the Charter), is an expression of European solidarity. It provides an external dimension to the concept of citizenship of the Union and strengthens the identity of the Union in third countries.
- (4) The aim of this Directive is to lay down the cooperation and coordination measures necessary to further facilitate consular protection for unrepresented citizens of the Union. Those measures should enhance legal certainty as well as efficient cooperation and solidarity among consular authorities.
- (5) In accordance with point (c) of Article 20(2) TFEU and Article 23 TFEU, Member States should provide consular protection to unrepresented citizens on the same conditions as to their own nationals. This Directive does not affect Member States' competence to determine the scope of the protection to be provided to their own nationals.
- (6) This Directive does not affect consular relations between Member States and third countries, in particular their rights and obligations arising from international customs and agreements, in particular from the Convention

⁽¹⁾ Opinion of 25 October 2012 (not yet published in the Official Journal).

of 24 April 1963 on Consular Relations (the Vienna Convention), that Member States apply in compliance with Union law. Under Article 8 of the Vienna Convention, Member States may provide consular protection on behalf of another Member State upon appropriate ratification and unless the third country concerned objects. Difficulties may occur, in particular, in relation to situations involving citizens who are also nationals of the host country. Member States, supported by local consular cooperation, should undertake the necessary measures in relation to third countries to ensure that consular protection can be provided on behalf of other Member States in any given case.

- (7) Where unrepresented citizens need protection in third countries, efficient cooperation and coordination is required. The assisting Member State present in a third country and the Member State of nationality of the citizen should cooperate closely. Local consular cooperation in respect of unrepresented citizens can be particularly complex, as it requires coordination with authorities not represented locally, including where relevant with the competent embassies or consulates. To fill the gap caused by the absence of an embassy or consulate of the citizen's own Member State, a clear and stable set of rules should be laid down. Existing measures also need to be clarified to ensure effective protection.

- (8) Citizens of the Union should be considered to be unrepresented in a third country if their Member State of nationality has no embassy, consulate or honorary consul established there. Citizens should also be considered to be unrepresented if the embassy, consulate or honorary consul established locally is unable for any reason to provide, in a given case, the protection the person concerned would otherwise be entitled to receive according to national law or practice. Embassies and consulates should inform each other about any exceptional circumstances that may temporarily affect their capacity to provide consular protection. Accessibility and proximity should also be taken into consideration. For example, a citizen who seeks consular protection or assistance from the embassy or consulate of another Member State should not be redirected to the embassy, consulate or honorary consul of his or her own Member State of nationality when it is not possible, due to local circumstances or lack of resources, for the citizen safely to reach or be reached by those latter instances in a way allowing him or her to receive consular protection. The notion of absence of representation should be interpreted with a view to ensuring the effectiveness of the right of unrepresented citizens to be protected by another Member State's embassy or consulate in a non-discriminatory way, taking into account the circumstances of each particular case. Citizens holding the nationality of more than one Member State should be considered unrepresented if none of the Member States of their nationality is represented in the third country concerned.

- (9) With a view to ensuring the effectiveness of the right enshrined in point (c) of Article 20(2) TFEU and of the right to respect for private and family life as recognised in Article 7 of the Charter, and taking into account national law and practice, an assisting Member State might have to provide protection to third-country family members of citizens of the Union, depending on the individual circumstances of each case. This Directive does not preclude that during the consultations which should take place before assistance is provided, the assisting Member State and the unrepresented citizen's Member State of nationality, whenever appropriate, agree on the possibility to extend assistance to third-country family members of the unrepresented Union citizen beyond what is required by the law of the assisting Member State or what is dictated by its practice, taking into account as much as possible requests from the unrepresented citizen's Member State of nationality, and in so far as what is agreed does not fall short of what is required by Union law. However, Member States might not be in a position to deliver certain types of consular protection, such as emergency travel documents, to third-country family members. Where assistance for minors is concerned, the best interests of the child should be a primary consideration, in accordance with Article 24 of the Charter, and as provided for in the United Nations Convention on the Rights of the Child of 20 November 1989.

- (10) Unrepresented citizens should be able to seek consular protection from the embassy or consulate of any Member State. However, that should not prevent Member States from entering into practical arrangements for the purpose of sharing responsibilities for providing consular protection to unrepresented citizens in accordance with this Directive. Such arrangements are beneficial to citizens, since they allow for better preparedness to ensure effective protection. Member States that receive requests for protection should assess whether, in a specific case, it is necessary to provide consular protection or whether the case can be transferred to the embassy or consulate which is designated as competent according to any arrangement already in place. Member States should notify the Commission and the European External Action Service (EEAS) of any such arrangement, which should be publicised by the Union and Member States to ensure transparency for unrepresented citizens.

- (11) This Directive should not prevent the Member State which is not represented in a third country from delivering consular protection to one of its nationals, for example by providing online consular services, where appropriate. The Member State of nationality of an unrepresented citizen should be allowed to request the Member State from which that citizen seeks or receives consular protection to transfer the application or case in order itself to deliver consular protection. Such a transfer should not result in the unrepresented citizen being deprived of consular protection.

- (12) Notwithstanding the varying traditions of Member States regarding the competences of honorary consuls, they usually do not offer the same range of services as embassies or consulates. Considering that honorary consuls often fulfil their mission on a voluntary basis, it should be left to each Member State to decide whether this Directive should apply to its honorary consuls. Honorary consuls could be required to provide consular protection to unrepresented citizens, depending on the circumstances of each case.
- (13) Requests for protection should be processed if applicants present a valid Union citizen's passport or identity card. However, unrepresented citizens in need of consular protection might no longer be in possession of their identity documents. The fundamental status of citizenship of the Union is conferred directly by Union law and identity documents are of merely declaratory value. If applicants are unable to provide valid identity documents, they should therefore be able to prove their identity by any other means. If necessary, the identity of the person concerned could be verified when consulting the authorities of the Member State of which the applicant claims to be a national. With regard to third-country family members accompanying the applicant, the authorities of the Member State of nationality of the applicant should also be able to help the assisting Member State in verifying the identity and existence of a family relationship with the applicant.
- (14) In order to establish which coordination and cooperation measures are necessary, the scope of consular protection under this Directive should be specified. Consular protection for unrepresented citizens should include assistance in a number of typical situations in which Member States provide consular protection to their own nationals depending on the individual circumstances of each case, such as in cases of arrest or detention, serious accident or serious illness and death, as well as with regard to providing relief and repatriation in cases of distress, or the issuance of emergency documents. Since the protection needed always depends on the factual situation, consular protection should not be limited to the situations specifically mentioned in this Directive.
- (15) Where applicable, the citizen's wishes, including as to whether family members or other related persons should be informed and if so whom, should be duly respected. Similarly, in the event of death, due account should be taken of the wishes of the next of kin concerning the arrangements to be made with regard to the remains of the deceased citizen. The Member State of nationality of the unrepresented citizen should be responsible for these contacts.
- (16) Member States' authorities should closely cooperate and coordinate with one another and with the Union, in particular the Commission and the EBAAS, in a spirit of mutual respect and solidarity. To ensure swift and efficient cooperation, Member States should provide and continuously update information on relevant contact points in the Member States through the secure website of the EBAAS (Consular OnLine).
- (17) In third countries the Union is represented by the Union delegations, which, in close cooperation with the diplomatic and consular missions of the Member States, contribute to the implementation of the right of Union citizens to consular protection, as specified further in Article 35 of the Treaty on European Union. This Directive fully recognises, and further enhances, the contribution already provided by the EBAAS and by Union delegations, in particular during crisis situations, in accordance with Council Decision 2010/427/EU ⁽¹⁾, in particular Article 5(10) thereof.
- (18) Regarding local cooperation, competences and respective roles of all relevant actors should be clarified in order to ensure that unrepresented citizens receive the assistance to which they are entitled in accordance with the principle of non-discrimination. Local consular cooperation should pay due attention to unrepresented citizens, for example by collecting and regularly updating information on relevant contact points and sharing it with the local embassies and consulates of Member States and with the Union delegation.
- (19) Local consular cooperation meetings, organised in close cooperation with the Union delegation, should include a regular exchange of information on matters relevant to unrepresented citizens, such as safety of citizens, prison conditions, consular notification and access and crisis cooperation. In those meetings, represented Member States should, wherever necessary, agree on practical arrangements to ensure that unrepresented citizens are effectively protected. Such agreements might not be necessary if, for example, the number of unrepresented citizens is small.

⁽¹⁾ Council Decision 2010/427/EU of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service (OJ L 201, 3.8.2010, p. 30).

- (20) A clear division of responsibilities between represented and unrepresented Member States and the Union delegation is essential to ensure adequate crisis preparedness and crisis management. Crisis contingency planning should therefore be coordinated and fully take unrepresented citizens into account. To this end, in the framework of local crisis response preparedness, Member States which do not have an embassy or consulate established locally should provide all available and relevant information regarding their citizens in the territory. Such information should be updated as appropriate in the event of a crisis. Competent embassies and consulates, and Union delegations should be informed and, wherever appropriate, involved in crisis preparedness arrangements. Information regarding those arrangements should be made available to unrepresented citizens. In the event of a crisis, the Lead State or the Member State(s) coordinating the assistance should coordinate the support provided for unrepresented citizens and the use of available evacuation capacities on the basis of the agreed planning and local developments, on a non-discriminatory basis.
- (21) Interoperability between consular staff and other crisis-management experts should be enhanced, in particular through their participation in multi-disciplinary crisis teams, such as those under the EEAS crisis response and operational coordination and crisis management structures and under the Union Civil Protection Mechanism ⁽¹⁾.
- (22) It should be possible to request the support of the Union Civil Protection Mechanism if it is needed for the consular protection of unrepresented citizens. That support could be requested, for instance, by the Lead State or the Member State(s) coordinating the assistance.
- (23) The term 'Lead State' used in this Directive refers to one or more Member State(s) represented in a given third country, and in charge of coordinating and leading the assistance of unrepresented citizens during crises. The concept of Lead State, as established in the relevant Union guidelines ⁽²⁾, could be further developed in compliance with Union law and, in particular, with this Directive.
- (24) When a Member State is informed of, or receives a request for, consular protection from a person who claims to be an unrepresented citizen, it should, except in cases of extreme urgency, always contact the citizen's Member State of nationality without delay and provide it with all the relevant information before providing any assistance. The Member State of nationality should, in turn, without delay provide any information relevant to the case. That consultation should allow the Member State of nationality to request the transfer of the application or case in order itself to deliver consular protection. That consultation should also allow the Member States concerned to exchange relevant information for the purpose, for example, of ensuring that an unrepresented citizen does not abusively take advantage of his or her right to consular protection under point (c) of Article 20(2) TFEU. This Directive cannot be relied on by Union citizens in the event of abuse.
- (25) Mutual solidarity and cooperation also concern financial matters. Those Member States which provide consular protection in the form of financial assistance to their own citizens do so as a last resort and only in exceptional cases where citizens cannot obtain financial means in other ways, such as through transfers from family, friends or employers. Unrepresented citizens should be granted financial assistance under the same conditions as the nationals of the assisting Member State. The unrepresented citizen should be required to sign an undertaking to repay to his or her Member State of nationality the costs incurred, provided that nationals of the assisting Member State in the same situation would have been required to repay those costs to their own Member State. The unrepresented citizen may then be required by his or her Member State of nationality to repay those costs, including any applicable consular fee.
- (26) This Directive should ensure financial burden sharing and reimbursements. Where consular protection granted to an unrepresented citizen involves the signature of an undertaking to repay, the unrepresented citizen's Member State of nationality should reimburse the assisting Member State for the costs incurred. It should be for the assisting Member State to decide whether to seek reimbursement of the costs incurred. The assisting Member State and the unrepresented citizen's Member State of nationality should be able to agree detailed arrangements for reimbursement within certain deadlines.
- (27) Consular protection granted to an unrepresented citizen in the case of arrest or detention can involve unusually high travel costs, accommodation costs or translation costs for the diplomatic or consular authorities of the assisting Member State, depending on the circumstances of each individual case. The unrepresented citizen's Member State of nationality should be informed of such possible costs during the consultations which take place

⁽¹⁾ Decision No 1313/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on a Union Civil Protection Mechanism (OJ L 347, 20.12.2013, p. 924).

⁽²⁾ European Union guidelines on the implementation of the consular Lead State concept (OJ C 317, 12.12.2008, p. 6).

before assistance is provided. The assisting Member State should be able to seek reimbursement of such unusually high costs from the unrepresented citizen's Member State of nationality. The Member State of nationality of the citizen should reimburse the assisting Member State for the costs incurred. The assisting Member State and the unrepresented citizen's Member State of nationality should be able to agree on detailed arrangements for reimbursement within certain deadlines. Unrepresented citizens' Member States of nationality cannot, according to the non-discrimination principle, ask their citizens to reimburse such costs which nationals of the assisting Member State would not be required to repay.

- (28) Financial procedures should be simplified for crisis situations. Given the particularities of such situations, such as the need for a quick response regarding a considerable number of citizens, no undertaking to repay should be necessary in order for the assisting Member State to seek and receive reimbursement from the unrepresented citizen's Member State(s) of nationality. Member States of nationality of unrepresented citizens should reimburse the assisting Member State(s) for the costs incurred. It should be for the assisting Member State(s) to decide whether to seek reimbursement of the costs incurred and in what form. The assisting Member State and the unrepresented citizen's Member State of nationality should be able to agree on detailed arrangements for reimbursement within certain deadlines. In the event of a crisis which has or may have had an adverse impact on a significant number of citizens of the Union, and if requested by the assisting Member State, unrepresented citizens' Member States of nationality should reimburse costs on a pro-rata basis, by dividing the costs incurred by the number of citizens assisted.
- (29) This Directive should be reviewed three years after its transposition deadline. In particular, the possible need to review the financial procedures to ensure adequate burden sharing should be assessed in the light of information to be provided by the Member States on the implementation and practical application of the Directive, including any relevant statistics and cases. The Commission should prepare a report and consider the need for any additional measures including, where appropriate, by proposing amendment of this Directive with a view to facilitating the exercise of the right to consular protection of Union citizens.
- (30) Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council ⁽¹⁾ governs the processing of personal data carried out by Member States in the context of this Directive.
- (31) This Directive should not affect more favourable national provisions in so far as they are compatible herewith.
- (32) In accordance with the Joint Political Declaration of Member States and the Commission on explanatory documents of 28 September 2011 ⁽²⁾, Member States have undertaken to accompany, in justified cases, the ratification of their transposition measures with one or more documents explaining the relationship between the components of a directive and the corresponding parts of national transposition instruments. With regard to this Directive, the legislator considers the transmission of such documents to be justified.
- (33) This Directive aims to promote consular protection as recognised in the Charter. It respects the fundamental rights and observes the principles recognised in particular by the Charter, in particular the principle of non-discrimination, the right to life and integrity of the person, the right to respect for private and family life, the rights of the child, the right of defence and the right to a fair trial. This Directive should be implemented in accordance with those rights and principles.
- (34) In accordance with the prohibition of discrimination contained in the Charter, Member States should implement this Directive without discrimination between the beneficiaries of this Directive on any ground such as sex, race, colour, ethnic or social origin, genetic features, language, religion or beliefs, political or any other opinion, membership of a national minority, property, birth, disability, age or sexual orientation.
- (35) Decision 95/553/EC of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council ⁽³⁾ should be repealed.

⁽¹⁾ Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (OJ L 281, 23.11.1995, p. 31).

⁽²⁾ OJ C 369, 17.12.2011, p. 14.

⁽³⁾ Decision 95/553/EC of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council of 19 December 1995 regarding protection for citizens of the European Union by diplomatic and consular representations (OJ L 314, 28.12.1995, p. 73).

HAS ADOPTED THIS DIRECTIVE:

CHAPTER 1

GENERAL PROVISIONS AND SCOPE

Article 1

Subject matter

1. This Directive lays down the coordination and cooperation measures necessary to facilitate the exercise of the right set out in point (c) of Article 20(2) TFEU, of citizens of the Union to enjoy, in the territory of a third country in which the Member State of which they are nationals is not represented, the protection of the diplomatic and consular authorities of any Member State on the same conditions as the nationals of that Member State, also taking into account the role of Union delegations in contributing to the implementation of that right.
2. This Directive does not concern consular relations between Member States and third countries.

Article 2

General principle

1. Member States' embassies or consulates shall provide consular protection to unrepresented citizens on the same conditions as to their own nationals.
2. Member States may decide that this Directive shall apply to the consular protection provided by honorary consuls in compliance with Article 23 TFEU. Member States shall ensure that unrepresented citizens are duly informed about such decisions and the extent to which honorary consuls are competent to provide protection in a given case.

Article 3

Consular protection by the Member State of nationality

The Member State of nationality of an unrepresented citizen may request the Member State from whom the unrepresented citizen seeks or receives consular protection to redirect the unrepresented citizen's application or case to his/her own Member State of nationality in order for that Member State of nationality to provide consular protection in accordance with its national law or practice. The requested Member State shall relinquish the case as soon as the Member State of nationality confirms that it is providing consular protection to the unrepresented citizen.

Article 4

Unrepresented citizens in third countries

For the purposes of this Directive, 'unrepresented citizen' shall mean every citizen holding the nationality of a Member State which is not represented in a third country as set out in Article 6.

Article 5

Family members of unrepresented citizens in third countries

Consular protection shall be provided to family members, who are not themselves citizens of the Union, accompanying unrepresented citizens in a third country, to the same extent and on the same conditions as it would be provided to the family members of the citizens of the assisting Member State, who are not themselves citizens of the Union, in accordance with its national law or practice.

Article 6

Absence of representation

For the purposes of this Directive, a Member State is not represented in a third country if it has no embassy or consulate established there on a permanent basis, or if it has no embassy, consulate or honorary consul there which is effectively in a position to provide consular protection in a given case.

Article 7

Access to consular protection and other arrangements

1. Unrepresented citizens shall be entitled to seek protection from the embassy or consulate of any Member State.
2. Without prejudice to Article 2, a Member State may represent another Member State on a permanent basis and Member States' embassies or consulates may, wherever deemed necessary, conclude practical arrangements on sharing responsibilities for providing consular protection to unrepresented citizens. Member States shall notify the Commission and the European External Action Service (EEAS) of such arrangements, which shall be publicised by the Union and Member States to ensure transparency for unrepresented citizens.
3. In cases where a practical arrangement has been concluded as provided for in paragraph 2, an embassy or consulate from which the unrepresented citizen seeks consular protection, and which is not designated as competent according to the specific arrangement in place, shall ensure that the application from the citizen is redirected to the relevant embassy or consulate, unless consular protection would thereby be compromised, in particular if the urgency of the matter requires immediate action by the requested embassy or consulate.

Article 8

Identification

1. Applicants seeking consular protection shall establish that they are citizens of the Union by producing their passports or identity cards.
2. If the citizen of the Union is unable to produce a valid passport or identity card, nationality may be proven by any other means, if necessary including verification with the diplomatic or consular authorities of the Member State of which the applicant claims to be a national.
3. With respect to the family members referred to in Article 5, the identity and existence of the family relationship may be proven by any means, including verification by the assisting Member State with the diplomatic or consular authorities of the Member State of nationality of the citizens referred to in paragraph 1.

Article 9

Types of assistance

The consular protection referred to in Article 2 may include assistance, inter alia, in the following situations:

- (a) arrest or detention;
- (b) being a victim of crime;
- (c) a serious accident or serious illness;
- (d) death;
- (e) relief and repatriation in case of an emergency;
- (f) a need for emergency travel documents as provided for in Decision 96/409/CFSP⁽¹⁾.

CHAPTER 2

COORDINATION AND COOPERATION MEASURES

Article 10

General rules

1. Member States' diplomatic and consular authorities shall closely cooperate and coordinate with one another and with the Union to ensure protection of unrepresented citizens in accordance with Article 2.

⁽¹⁾ Decision 96/409/CFSP of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 23 June 1996 on the establishment of an emergency travel document (OJ L 168, 6.7.1996, p. 4).

2. When a Member State receives a request for consular protection from a person who claims to be an unrepresented citizen, or is informed of an individual emergency situation of an unrepresented citizen, such as listed in Article 9, it shall consult without delay the Ministry of Foreign Affairs of the Member State of which the person claims to be a national or, where appropriate, the competent embassy or consulate of that Member State, and provide it with all the relevant information at its disposal, including regarding the identity of the person concerned, possible costs of consular protection, and regarding any family members to whom consular protection may also need to be provided. Except in cases of extreme urgency, this consultation shall take place before assistance is provided. The assisting Member State shall also facilitate the exchange of information between the citizen concerned and the authorities of the citizen's Member State of nationality.

3. If requested, the citizen's Member State of nationality shall provide the assisting Member State's Ministry of Foreign Affairs or competent embassy or consulate with all the relevant information in the case concerned. It shall also be responsible for any necessary contact with family members or other relevant persons or authorities.

4. Member States shall notify the EEAS through its secure internet site of the relevant contact point(s) in the Ministries of Foreign Affairs.

Article 11

The role of Union delegations

Union delegations shall closely cooperate and coordinate with Member States' embassies and consulates to contribute to local and crisis cooperation and coordination, in particular by providing available logistical support, including office accommodation and organisational facilities, such as temporary accommodation for consular staff and for intervention teams. Union delegations and the EEAS headquarters shall also facilitate the exchange of information between Member States' embassies and consulates and, if appropriate, with local authorities. Union delegations shall also make general information available about the assistance that unrepresented citizens could be entitled to, particularly about agreed practical arrangements if applicable.

Article 12

Local cooperation

Local cooperation meetings shall include a regular exchange of information on matters relevant to unrepresented citizens. In those meetings, Member States shall agree, wherever necessary, on practical arrangements as referred to in Article 7 to ensure that unrepresented citizens are effectively protected in the third country concerned. Unless otherwise agreed by Member States, the Chair shall be a representative of a Member State, in close cooperation with the Union delegation.

Article 13

Crisis preparedness and cooperation

1. Local contingency planning shall take unrepresented citizens into account. Member States represented in a third country shall coordinate contingency plans among themselves and with the Union delegation to ensure that unrepresented citizens are fully assisted in the event of a crisis. The competent embassies or consulates shall be adequately informed of crisis preparedness arrangements and, where appropriate, involved therein.

2. In the event of a crisis, the Union and Member States shall closely cooperate to ensure efficient assistance for unrepresented citizens. They shall, where possible, inform each other of available evacuation capacities in a timely manner. Upon their request, Member States may be supported by existing intervention teams at Union level, including consular experts, in particular from unrepresented Member States.

3. The Lead State or the Member State(s) coordinating the assistance shall be in charge of coordinating any support provided for unrepresented citizens, with the support of the other Member States concerned, the Union delegation and the EEAS headquarters. Member States shall provide the Lead State or the Member State(s) coordinating assistance with all relevant information regarding their unrepresented citizens present in a crisis situation.

4. The Lead State or the Member State(s) coordinating assistance for unrepresented citizens may seek, if appropriate, support from instruments such as the crisis management structures of the EEAS and the Union Civil Protection Mechanism.

CHAPTER 3

FINANCIAL PROCEDURES

Article 14

General rules

1. Unrepresented citizens shall undertake to repay to their Member State of nationality the cost of consular protection, on the same conditions as the nationals of the assisting Member State, using the standard form set out in Annex I. Unrepresented citizens shall be required to undertake to repay only those costs that would have to be borne by nationals of the assisting Member State under the same conditions.
2. The assisting Member State may ask for the reimbursement of costs referred to in paragraph 1 from the unrepresented citizen's Member State of nationality, using the standard form set out in Annex II. The unrepresented citizen's Member State of nationality shall reimburse those costs within a reasonable period of time, not exceeding 12 months. The unrepresented citizen's Member State of nationality may ask the unrepresented citizen concerned to reimburse such costs.
3. When the consular protection provided to an unrepresented citizen in the case of arrest or detention involves unusually high but essential and justified costs related to travel, accommodation or translation for the diplomatic or consular authorities, the assisting Member State may ask for the reimbursement of such costs from the unrepresented citizen's Member State of nationality, which shall reimburse them within a reasonable period of time, not exceeding 12 months.

Article 15

Facilitated procedure in crisis situations

1. In crisis situations, the assisting Member State shall submit any requests for reimbursement of the costs of any support provided to an unrepresented citizen to the Ministry of Foreign Affairs of the unrepresented citizen's Member State of nationality. The assisting Member State may seek such reimbursement even if the unrepresented citizen has not signed an undertaking to repay pursuant to Article 14(1). This shall not prevent the unrepresented citizen's Member State of nationality from pursuing repayment from the unrepresented citizen concerned on the basis of national rules.
2. The assisting Member State may ask the unrepresented citizen's Member State of nationality to reimburse such costs on a pro-rata basis, by dividing the full value of the actual costs incurred by the number of citizens assisted.
3. Where the assisting Member State was financially supported by way of assistance from the Union Civil Protection Mechanism, any contribution from the unrepresented citizen's Member State of nationality shall be determined after deduction of the Union's contribution.

CHAPTER 4

FINAL PROVISIONS

Article 16

More favourable treatment

Member States may introduce or retain provisions more favourable than those of this Directive in so far as they are compatible herewith.

Article 17

Transposition

1. Member States shall bring into force the laws, regulations and administrative provisions necessary to comply with this Directive by 1 May 2018.

When Member States adopt those provisions, they shall contain a reference to this Directive or be accompanied by such a reference on the occasion of their official publication. Member States shall determine how such reference is to be made.

2. Member States shall communicate to the Commission the text of the main provisions of national law which they adopt in the field covered by this Directive.

Article 18

Repeal

Decision 95/553/EC is repealed with effect from 1 May 2018.

Article 19

Reporting, evaluation and review

1. Member States shall provide the Commission with all relevant information regarding the implementation and application of this Directive. On the basis of the information provided, the Commission shall submit a report to the European Parliament and the Council on the implementation and application of this Directive by 1 May 2021.

2. In the report referred to in paragraph 1, the Commission shall evaluate the way in which this Directive has operated and consider the need for additional measures, including, where appropriate, amendments to adapt this Directive with a view to further facilitating the exercise of Union citizens' right to consular protection.

Article 20

Entry into force

This Directive shall enter into force on the twentieth day following that of its publication in the *Official Journal of the European Union*.

Article 21

Addressees

This Directive is addressed to the Member States.

Done at Luxembourg, 20 April 2015.

For the Council
The President
F. MÖGHERINI

ANNEX I

A. Common format for undertaking to repay costs of consular protection in case of financial assistance

UNDERTAKING TO REPAY COSTS OF CONSULAR PROTECTION
(FINANCIAL ASSISTANCE) — (Article 14(1) of Directive (EU) 2015/637)

I, (Mr/Ms) (full name in block capitals)

holder of passport No issued at

hereby acknowledge receipt from the Embassy/Consulate of

..... at

of the sum of

as an advance for the purpose of

..... (including any applicable fee)

and/or undertake and promise to repay on demand to the Ministry of Foreign Affairs/Government of [Member State of nationality]

in accordance with the national law of that Member State the equivalent of that sum or the equivalent of all costs as paid on my account or advanced to me, including costs incurred by the member(s) of my family accompanying me, in (currency)

at the rate of exchange prevailing on the day on which the advance was made or the costs were paid.

My address (*) (in block capitals) (country)

is:

.....

.....

DATE SIGNATURE

(*) if you have no permanent address, please indicate a contact address.

B. Common format for undertaking to repay costs of consular protection in case of repatriation

UNDERTAKING TO REPAY COSTS OF CONSULAR PROTECTION
(REPATRIATION) — (Article 14(1) of Directive (EU) 2015/637)

I, (Mr/Ms) (full name in block capitals)

born at (town) in (country)

on (date)

holder of passport No issued at

on and ID No

and Social security No and competent authority (if applicable/where relevant)

hereby undertake to repay on demand to the Government of

in accordance with the national law of that Member State the equivalent of all costs as paid on my account or advanced to me by the consular officer

of the Government at

for the purpose of, or in connection with, the repatriation to

of myself and the members of my family accompanying me, and to pay all appropriate consular fees in respect of the repatriation.

These are:

(i) (*) Fares

Subsistence

Miscellaneous costs

LESS the contribution made by me

CONSULAR FEES:

Repatriation fee

Attendance fee

Passport/emergency fees

(... hours at ... per hour ...)

(ii) (*) All sums on my account for the purpose of, or in connection with, the repatriation of myself and the members of my family accompanying me which cannot be determined at the time this undertaking to repay is signed by me.

My address (**) (in block capitals) (country)

is:

.....

.....

DATE SIGNATURE

(*) Delete as appropriate: The Consular Officer and the applicant should initial each deletion in the margin.

(**) If you have no permanent address, please indicate a contact address.

ANNEX II

Form of the request for reimbursement

REQUEST FOR REIMBURSEMENT (Article 14(2) and (3) of Directive (EU) 2015/637)

1. Requesting Member State's embassy or consulate
2. Competent embassy or consulate or Ministry of Foreign Affairs of assisted citizen's Member State of nationality
3. Identification of the event
(date, place)
4. Data of assisted citizen(s) (to be attached separately)

Full name	Place and date of birth	Name and number of the travel document	Kind of assistance provided	Costs
-----------	-------------------------	--	-----------------------------	-------

5. Total costs
6. Bank account for the reimbursement
7. Attachment: undertaking to repay (if applicable)

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นายภรศิษฐ์ พิบูลนครินทร์
ประวัติการศึกษา	– รัฐศาสตรบัณฑิต (ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ) เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย – Diploma in World Politics London School of Economics and Political Science, สหราชอาณาจักร – Master of Arts in International Political Economy มหาวิทยาลัย Warwick, สหราชอาณาจักร
ประวัติการทำงาน	
พ.ศ. 2542	ฝ่ายต่างประเทศ / ฝ่ายเศรษฐกิจ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
พ.ศ. 2544	ผู้สื่อข่าว หนังสือพิมพ์บางกอกโพสต์
พ.ศ. 2544	เจ้าหน้าที่การทูต 4 กองอเมริกาเหนือ กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้
พ.ศ. 2546	เจ้าหน้าที่การทูต 5 กองอเมริกาเหนือ กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้
พ.ศ. 2547	เลขานุการโท สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมะนิลา
พ.ศ. 2549	เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงมะนิลา
พ.ศ. 2551	นักการทูตชำนาญการ กองอาเซียน 3 กรมอาเซียน
พ.ศ. 2552	นักการทูตชำนาญการ กองส่งเสริมเศรษฐกิจสัมพันธ์และความร่วมมือ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
พ.ศ. 2557	นักการทูตชำนาญการ (ที่ปรึกษา) กองส่งเสริมเศรษฐกิจสัมพันธ์ และความร่วมมือ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
พ.ศ. 2557	ที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงเฮก
พ.ศ. 2561– กันยายน พ.ศ. 2563	นักการทูตชำนาญการพิเศษ กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทย ในต่างประเทศ กรมการกงสุล
ตำแหน่งปัจจุบัน	อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงเอเธนส์