



การพัฒนาแนวทางการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย: กรณีศึกษาพื้นที่พักพิงชั่วคราว
บ้านถ้ำหิน จ.ราชบุรี

โดย

นายพงศกร	เชยสอาด
นางสาวรุ่งนภา	สุวรรณโชติ
นายยุทธภูมิ	ต่อศิริกุลทล
พันตรีธนดล	ถนอมนิรชรชัย
นางสาววีรวรรณ	คำนุชนารถ
นางสิริกัญญา	ชมพูนุวัช
นายก่อกเกียรติ	ประวัติ

รายงานวิจัยฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรการพัฒนาศักยภาพนักวิจัยในกระบวนการยุติธรรม
สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม ร่วมกับ
ศูนย์ฝึกอบรมและพัฒนาแห่งคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พ.ศ. 2561

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อ	I
สารบัญ	II
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย	2
1.3 ขอบเขตการวิจัย	2
1.4 คำถามวิจัย	3
1.5 กรอบแนวคิดการวิจัย	3
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	3
1.7 นิยามศัพท์	3
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	5
2.1 ข้อมูลพื้นฐานของค่ายผู้ลี้ภัยบ้านถ้ำหิน จังหวัดราชบุรี	5
2.2 แนวทางการบริหารจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราว	11
2.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ และสิทธิมนุษยชน	13
2.4 พันธกรณีระหว่างประเทศและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	14
2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	28
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย	37
3.1 วิธีการวิจัย	37
3.2 เครื่องมือการรวบรวม	37
3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล	38
3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล	38
3.5 ข้อจำกัดของงานวิจัย	39
บทที่ 4 ผลการศึกษาวิจัย	40
4.1 ผลการศึกษา	40
4.2 อภิปรายผลการศึกษา	48
บทที่ 5 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ	52
5.1 สรุปผลการศึกษา	52
5.2 ข้อเสนอแนะ	60
5.3 การศึกษาวิจัยครั้งต่อไป	60
บรรณานุกรม	61
ประวัติคณะผู้วิจัย	63

บทคัดย่อ

ด้วยในปี 2558 โดยเป็นปีที่สถานการณ์ผู้ลี้ภัยได้ขยายวงกว้างและส่งผลกระทบอย่างหนัก เกิดวิกฤตการณ์จำนวนผู้พลัดถิ่นที่พุ่งขึ้นสูงที่สุดเป็นประวัติการณ์ถึง 65 ล้านคน อันมีสาเหตุจากสงคราม ความขัดแย้ง การประหัตประหาร และการทารุณกรรม และประเทศไทยนับว่าเป็นประเทศทางผ่านและที่พักพิงชั่วคราวของผู้ลี้ภัยหรือผู้แสวงหาที่ลี้ภัย (asylum seeker) และมีผู้ลี้ภัย (refugee) จากหลายประเทศ โดยเฉพาะผู้ลี้ภัยจากการสู้รบในพม่ากว่าแสนคนซึ่งเป็นชนกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและกะเหรี่ยงแดงที่อาศัยอยู่ในค่ายผู้ลี้ภัย (พื้นที่พักพิงชั่วคราว) ตามแนวชายแดนไทย-พม่า มากกว่าสามศตวรรษ ซึ่งการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยดังกล่าวยังมีปัญหาหลายประการ กล่าวโดยสรุปคือ ประเทศไทยไม่ได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 และไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย หรือกำหนดกระบวนการในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยใช้บังคับ แต่ได้นำกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองมาใช้บังคับแทน คือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 จึงมีผลให้ผู้ลี้ภัยทุกสัญชาติถือว่าเป็นผู้ที่ลักลอบเข้าเมืองและอยู่ในประเทศโดยผิดกฎหมาย และต้องถูกจำกัดให้อยู่เฉพาะในพื้นที่พักพิงชั่วคราวที่กำหนดไว้ เพื่อรอการส่งกลับ แต่ด้วยเหตุผลด้านมนุษยธรรม ทางของไทยไม่สามารถส่งผู้ลี้ภัยดังกล่าวกลับไปประเทศต้นทางได้ ทำให้ผู้ลี้ภัยมักถูกกักตัวอย่างไม่มีการกำหนดในสถานที่กักตัวแออัดคับแคบ ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของผู้ถูกกักตัว ในขณะที่ประชาคมโลกในปัจจุบันให้ความสำคัญเป็นอย่างสูงกับสิทธิมนุษยชน และการให้การดูแลผู้ได้รับผลกระทบจากภัยสงคราม ด้วยเหตุนี้ คณะผู้วิจัยจึงสนใจทำการศึกษาระบบการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย โดยใช้พื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านถ้ำหิน จ.ราชบุรี เป็นกรณีศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ เพื่อศึกษาระบบการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยของประเทศไทยในปัจจุบัน เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย และเพื่อเสนอแนวทางหรือเกณฑ์มาตรฐานการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยที่เหมาะสม

เนื้อหาของรายงานวิจัยฉบับนี้ ประกอบด้วยการรวบรวม ทบทวนเอกสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง (Document review) และการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key informant interview) ได้แก่ 1) เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ กลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี และเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรอำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี 2) เจ้าหน้าที่สำนักงานข้าหลวงใหญ่แห่งสหประชาชาติ (UNHCR) 3) เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงบ้านถ้ำหิน อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี ตลอดจนข้อเสนอแนะจากหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานพัฒนาเอกชน และหน่วยงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย พบว่า การปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงชั่วคราวนั้น หน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้ควบคุมดูแลให้ผู้ลี้ภัยอยู่ภายในพื้นที่พักพิงชั่วคราว และประสานความร่วมมือกับ UNHCR ในการสำรวจความสมัครใจกลับมามตุภูมิหรือประเทศที่สาม ประสานกับประเทศพม่าและประเทศต่างๆ ที่มีความประสงค์จะรับผู้ลี้ภัยไปตั้งถิ่นฐานใหม่ ซึ่งในระหว่างที่ผู้ลี้ภัยดังกล่าวอยู่ในประเทศไทย จะได้รับความช่วยเหลือจากองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) แต่ก็พบว่ายังมีปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย ทั้งด้านสภาพความเป็นอยู่ทั่วไป ซึ่งมีปัญหาเรื่องความแออัด โรคระบาด และการหลบหนีออกนอกพื้นที่ชั่วคราว ด้านอัตราการกลับเข้าพื้นที่ในการควบคุมดูแลไม่เพียงพอและบางครั้งก็มีการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมต่อผู้ลี้ภัย ด้านงบประมาณในการช่วยเหลือผู้ลี้ภัยไม่เพียงพอ และยังมีแนวโน้มที่ NGOs จะลดความช่วยเหลือเป็นลำดับ ด้านการถูกจำกัดเสรีภาพในการเดินทางออกนอกพื้นที่พักพิงเพื่อการประกอบอาชีพหรือการศึกษา และด้านการไม่ให้สถานะผู้ลี้ภัย โดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยเสนอแนวทางในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย ได้แก่ 1) การผลักดันกลับมามตุภูมิ 2) การจัดให้ผู้ลี้ภัยเข้าสู่ระบบแรงงานต่างด้าวชั่วคราว 3) การเร่งรัดการพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย จากข้อค้นพบดังกล่าว คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ คือ 1) ในด้านข้อเสนอเชิงนโยบาย

เกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยที่ถูกควบคุมในพื้นที่พักพิง นั้น ควรมีการทบทวน (Rethinking) ประเด็นสิทธิเสรีภาพในการเดินทางและการมีงานทำ และ 2) ข้อเสนอทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของผู้ลี้ภัย กล่าวคือ รัฐบาลไทยควรเร่งรัดให้มีการพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว ทั้งนี้ ควรมีการศึกษาความเป็นไปได้ในการอนุญาตให้ผู้ลี้ภัยออกนอกพื้นที่พักพิงเพื่อประกอบอาชีพ และการจัดให้ผู้ลี้ภัยเข้าสู่ระบบแรงชั่วคราวต่อไป

คณะผู้วิจัยหวังว่างานวิจัยที่จัดทำขึ้นนี้จะประโยชน์ต่อผู้กำหนดนโยบายและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และขอขอบพระคุณทุกท่านที่ได้ความอนุเคราะห์ข้อมูล ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และช่วยประสานงานการเก็บข้อมูลในพื้นที่ และได้ให้โอกาสกับคณะผู้วิจัยในการดำเนินการศึกษาวิจัยครั้งนี้

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประมาณปี 2488 โลกของเราเผชิญกับปัญหาผู้ลี้ภัยอีกครั้งในปี 2558 โดยเป็นปีที่สถานการณ์ผู้ลี้ภัยได้ขยายวงกว้างและส่งผลกระทบอย่างหนักแก่ภูมิภาคยุโรป ผู้ลี้ภัยและผู้อพยพมากกว่า 1 ล้านคน ได้พยายามข้ามทะเลเมดิเตอร์เรเนียน เพื่อขึ้นฝั่งบริเวณทางใต้ของทวีปยุโรป ซึ่งกว่า 40,000 คนในจำนวนนั้น ต้องจบชีวิตลงกลางทะเล อีกทั้งร้อยละ 84 ของผู้ลี้ภัยเหล่านี้มาจาก 10 ประเทศต้นทางที่ผลิตผู้ลี้ภัยมากที่สุด ตัวอย่างเช่น ซีเรีย อัฟกานิสถาน และโซมาเลีย โดยหนึ่งในสามของทั้งหมด เป็นผู้ลี้ภัยเด็กซึ่งเดินทางโดยลำพัง ไร้ผู้ดูแล ซึ่งนายฟิลิปโป กรานดี ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ กล่าวว่า “ในปี 2558 ที่ผ่านมา โลกได้รับรู้อีกครั้งถึงวิกฤตการณ์จำนวนผู้พลัดถิ่นที่พุ่งขึ้นสูงที่สุดเป็นประวัติการณ์ถึง 65 ล้านคน อันมีสาเหตุจากสงคราม ความขัดแย้ง การประหัตประหาร และการทารุณกรรม

ประเทศไทยนับว่าเป็นประเทศทางผ่านและที่พักพิงชั่วคราวของผู้ขอลี้ภัยหรือผู้แสวงหาที่ลี้ภัย (asylum seeker) และมีผู้ลี้ภัย (refugee) จากหลายประเทศ ซึ่งสามารถแบ่งเป็นได้เป็นกลุ่มหลักๆ 3 กลุ่ม **กลุ่มแรก** เป็นผู้ลี้ภัยจากการสู้รบในพม่ากว่าแสนคนซึ่งเป็นชนกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและกะเหรี่ยงแดงที่อาศัยอยู่ในค่ายผู้ลี้ภัย (พื้นที่พักพิงชั่วคราว) ตามแนวชายแดนไทย-พม่า มากกว่าสามศตวรรษ **กลุ่มที่สอง** เป็นผู้แสวงหาที่ลี้ภัยที่เดินทางเข้ามาขอสถานะผู้ลี้ภัยจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่แห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ในลักษณะการอพยพเป็นรายบุคคลหรือกลุ่มเล็ก และไม่ได้อาศัยอยู่ในค่ายผู้ลี้ภัยแต่อาศัยอยู่ในเขตเมืองหรือชานเมือง หลังจากที่ถูกผู้แสวงหาที่ลี้ภัยกลุ่มนี้ได้รับการรับรองสถานะจาก UNHCR แล้วจะถือว่าเป็นผู้ลี้ภัยในเขตเมือง (urban refugee) และจะได้รับการช่วยเหลือจากฝ่ายการแก้ไขปัญหาที่ถาวรยั่งยืน (Durable Solution Unit) ของ UNHCR นอกจากนี้ **กลุ่มที่สาม** คือ ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในเขตเมืองที่เป็นกลุ่มเฉพาะ เช่น กลุ่มผู้แสวงหาที่ลี้ภัยชาวโรฮิงญาที่เดินทางมาจากรัฐยะไข่ (รัฐอาระกัน) ทางตะวันตกเฉียงเหนือของพม่าหรือมาจากบังกลาเทศ โดยมักมีการเดินทางเรือมาพร้อมกับชาวบังกลาเทศที่เป็ผู้อพยพย้ายถิ่นทางเศรษฐกิจ โดยมีจุดมุ่งหมายปลายทาง คือ เพื่อการเดินทางผ่านไปยังประเทศที่สาม เช่น มาเลเซีย อินโดนีเซีย จึงมักจะไม่ได้มุ่งมาขอสถานะผู้ลี้ภัยกับ UNHCR ในประเทศไทยเหมือนกับผู้ลี้ภัยในเขตเมืองกลุ่มที่สอง

จากสถิติข้อมูลของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ณ เดือนมกราคม 2561 ประเทศไทยมีผู้ลี้ภัยกลุ่มแรก จำนวน 100,044 คน อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราว 9 แห่ง ใน 4 จังหวัด คือ กาญจนบุรี ตาก แม่ฮ่องสอน และราชบุรี ซึ่งเป็นที่ตั้งของศูนย์พักพิงชั่วคราวผู้หนีภัยการสู้รบบ้านถ้ำหิน อำเภอสวนผึ้ง โดยผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่เป็นชาวกะเหรี่ยง และนักศึกษาพม่าบางส่วน

ในส่วนของการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยของประเทศไทยปัจจุบัน โดยเฉพาะผู้ลี้ภัยกลุ่มแรกยังมีปัญหาหลายประการ กล่าวโดยสรุป ประเทศไทยไม่ได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 และไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย หรือกำหนดกระบวนการในการปฏิบัติต่อผู้ขอลี้ภัยใช้บังคับ แต่ได้นำกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองมาใช้บังคับแทน คือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 จึงมีผลให้ผู้ลี้ภัยทุกสัญชาติ

ถือว่าเป็นผู้ที่ลักลอบเข้าเมืองและอยู่ในประเทศโดยผิดกฎหมาย แม้แต่ผู้ลี้ภัยที่ได้ขึ้นทะเบียนกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) แล้วก็ตาม (ซึ่งมีอยู่ราว 9,000 คน) ต้องถูกจำกัดให้อยู่เฉพาะในพื้นที่พักพิงชั่วคราวที่กำหนดไว้ โดยหากพบผู้ลี้ภัยนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราว (หรือที่มักเรียกกันว่าค่ายผู้ลี้ภัย) จะถูกจับกุมดำเนินคดีและรับโทษ แล้วถูกนำไปควบคุมตัวในห้องกักของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (สตม.) เพื่อรอการส่งกลับ แต่ด้วยเหตุผลด้านมนุษยธรรม ทางของไทยไม่สามารถส่งผู้ลี้ภัยดังกล่าวกลับไปประเทศต้นทางได้ ทำให้ผู้ลี้ภัยมักถูกกักตัวอย่างไม่มีการกำหนด ประกอบกับผู้ลี้ภัยที่ถูกกักตัวมีจำนวนมาก ทำให้สถานที่กักตัวแออัดคับแคบ ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของผู้ถูกกักตัว

อย่างไรก็ตาม มีวิธีหนึ่งที่จะทำให้ผู้ลี้ภัยไม่ถูกจับกุม คือ การที่ผู้ลี้ภัยได้สถานะแรงงานต่างด้าว แต่ก็ไม่ใช่ทางเลือกที่ดีนัก เพราะนั่นหมายถึงการต้องเข้าสู่กระบวนการที่มีค่าใช้จ่ายสูง ยุ่งยาก ซึ่งมักนำไปสู่การทุจริต อีกทั้งแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการยอมรับตามกฎหมายจะได้วีซ่าสองปี ต่ออายุได้หนึ่งครั้ง และหลังจากนั้นจะต้องเดินทางกลับภูมิลำเนา ด้วยข้อกำหนดให้ต้องกลับภูมิลำเนานี้ทำให้ผู้ลี้ภัยไม่สามารถขอสถานะเป็นแรงงานต่างด้าวได้

สำหรับผู้ลี้ภัยที่อยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวนั้น ก็มีความเครียดในระดับสูง จากการที่ต้องอยู่ในสภาพถูกจำกัดบริเวณ ไม่สามารถออกไปหางานทำได้ การขาดโอกาสทางการศึกษา ความยากจน ความรู้สึกไม่มั่นใจในอนาคต ซึ่งมีการวิจัยขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (ไอโอเอ็ม) มีสำนักงานใหญ่ในเมืองเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ พบว่าอัตราการฆ่าตัวตายหรือพยายามฆ่าตัวตายในพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ บ้านแม่หละ ในช่วง ปี 2558 - 2560 นั้นสูงในระดับ “น่าตกใจ” กล่าวคือ มีผู้ลี้ภัย 28 คนฆ่าตัวตาย และอีก 66 คนพยายามฆ่าตัวตาย ซึ่งตัวเลขดังกล่าวสูงกว่า 2 เท่าของอัตราฆ่าตัวตายโดยเฉลี่ยในค่ายผู้ลี้ภัยทั่วโลก (กรุงเทพฯ, 2560)

ปัญหาดังกล่าวข้างต้น ไม่เป็นผลดีกับชื่อเสียงของประเทศไทยในฐานะสมาชิกประชาคมโลก ซึ่งแนวโน้มปัจจุบันให้ความสำคัญเป็นอย่างสูงกับสิทธิมนุษยชน และให้การดูแลผู้ได้รับผลกระทบจากภัยสงคราม ด้วยเหตุนี้ คณะผู้วิจัยจึงสนใจทำการศึกษากระบวนการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย เพื่อให้ทราบถึงกระบวนการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยของประเทศไทยในปัจจุบัน ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย รวมถึงการพัฒนาแนวทางในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1.2.1 เพื่อศึกษากระบวนการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยของประเทศไทยในปัจจุบัน
- 1.2.2 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย
- 1.2.3 เพื่อเสนอแนวทางหรือเกณฑ์มาตรฐานการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยที่เหมาะสม

1.3 ขอบเขตการวิจัย

ดำเนินการศึกษาวิจัยโดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดย

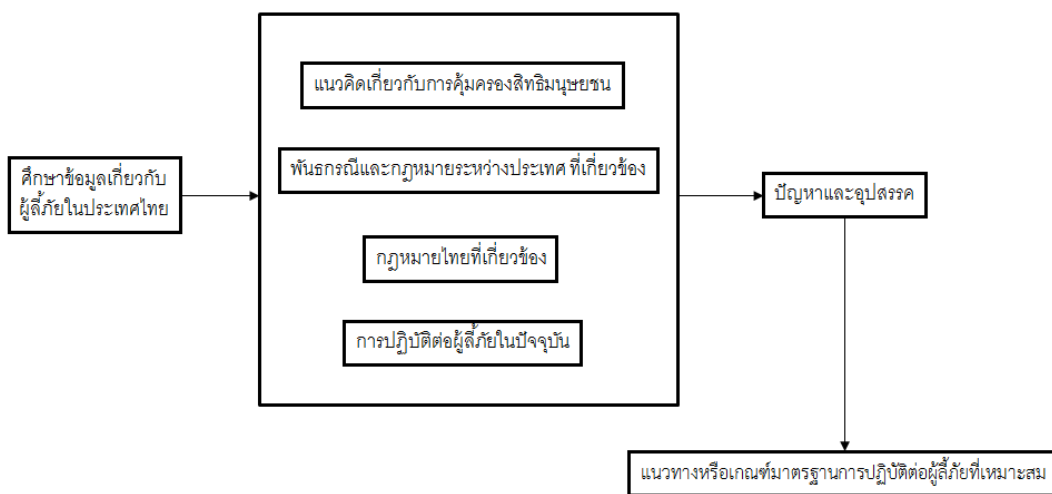
- 1.3.1. ศึกษาข้อกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่งที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย กฎหมายระหว่างประเทศ สนธิสัญญา อนุสัญญา ตลอดจนปฎิญญาสากลระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

1.3.2 สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย เช่น เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ กลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี และเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรอำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี เจ้าหน้าที่สำนักงานข้าหลวงใหญ่แห่งสหประชาชาติ (UNHCR) และเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงบ้านถ้ำหิน อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี

1.4 คำถามวิจัย

แนวทางหรือเกณฑ์มาตรฐานการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยที่เหมาะสมควรเป็นอย่างไร

1.5 กรอบแนวคิดการวิจัย



1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เข้าใจกระบวนการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยของประเทศไทยในปัจจุบัน
2. ทราบปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย
3. สามารถเสนอแนวทางหรือเกณฑ์มาตรฐานการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยที่เหมาะสม

1.7 นิยามศัพท์

ผู้ลี้ภัย (refugee) หมายความว่า “บุคคลที่อยู่นอกอาณาเขตประเทศแห่งสัญชาติของตน ซึ่งมีความหวาดกลัวอันมีมูลว่า จะต้องถูกประหัตประหารด้วยเหตุแห่งเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพในกลุ่มทางสังคม หรือความคิดเห็นทางการเมือง และไม่สามารถหรือไม่ยินยอมจะรับการคุ้มครองจากประเทศแห่งสัญชาติของตนด้วยเหตุแห่งความหวาดกลัวนั้น และยังหมายความรวมถึง บุคคลไร้สัญชาติซึ่งอยู่นอกอาณาเขตประเทศแห่งถิ่นที่อยู่ประจำเดิมของตน และไม่สามารถหรือไม่ยินยอมจะรับการคุ้มครองจากประเทศดังกล่าวด้วยเหตุแห่งความหวาดกลัวในลักษณะเดียวกัน”

ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย (Asylum Seeker) คือผู้ลี้ภัยที่ยังมิได้รับการรับรองสถานะผู้ลี้ภัยอย่างเป็นทางการตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494

ผู้หนีภัยการสู้รบ เป็นคำที่ใช้เรียกผู้ลี้ภัย เนื่องจากประเทศไทยไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 จึงทำให้ประเทศไทยไม่มี “ผู้ลี้ภัย” แต่เรียกว่า “ผู้หนีภัยจากการสู้รบ” แทน

พื้นที่พักพิงชั่วคราว เป็นคำที่ใช้เรียกค่ายผู้ลี้ภัย เนื่องจากประเทศไทยไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 จึงทำให้ประเทศไทยไม่มี “ผู้ลี้ภัย” และทำให้ไม่มี “ค่ายผู้ลี้ภัย” ด้วย ซึ่งการวิจัยครั้งนี้ คือ พื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านถ้ำหิน อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี

UNHCR หมายถึง องค์การที่ทำหน้าที่ประสานงานและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยจากนานาประเทศทั่วโลก ซึ่งการวิจัยครั้งนี้ จะหมายถึง สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาค้นคว้าอิสระ เรื่อง “การพัฒนาแนวทางการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย : กรณีศึกษาพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านถ้ำหิน จังหวัดราชบุรี” เพื่อศึกษากระบวนการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยของประเทศไทยในปัจจุบัน ตลอดจนสภาพปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย และเสนอแนวทางหรือเกณฑ์มาตรฐานการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยที่เหมาะสม คณะผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

- 2.1 ข้อมูลพื้นฐานของค่ายผู้ลี้ภัยบ้านถ้ำหิน จังหวัดราชบุรี
- 2.2 แนวทางการบริหารจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราว
- 2.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ และสิทธิมนุษยชน
- 2.4 พันธกรณีระหว่างประเทศและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- 2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 ข้อมูลพื้นฐานของค่ายผู้ลี้ภัยบ้านถ้ำหิน จังหวัดราชบุรี

การสู้รบระหว่างกองกำลังทหารพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อยกะเหรี่ยง ตามแนวชายแดนไทย – พม่า ด้านอำเภอสวนผึ้ง เกิดขึ้นตั้งแต่ต้นเดือนมีนาคม 2540 ทำให้มีผู้หนีภัยจากการสู้รบชาวกะเหรี่ยงหนีภัยเข้ามาอยู่ในพื้นที่อำเภอสวนผึ้งเป็นจำนวนมาก ในระยะแรก อำเภอสวนผึ้งร่วมกับ จก.ร. 29, กองร้อยตชด. ที่ 137 และกองร้อย อส. อ. สวนผึ้ง ที่ 5 ได้กำหนดพื้นที่พักพิงชั่วคราวให้กับผู้หนีภัยจากการสู้รบในเบื้องต้น จำนวน 2 แห่ง คือ พื้นที่พักพิงชั่วคราวห้วยสด หมู่ที่ 3 ตำบลสวนผึ้ง มีผู้หนีภัยจากการสู้รบ จำนวน 2,684 คน และพื้นที่พักพิงชั่วคราวห้วยคอกหมูป่าบ้านบ่อหวี หมู่ที่ 4 ตำบลตะนาวศรี มีผู้หนีภัยจากการสู้รบ จำนวน 2,116 คน รวมผู้หนีภัยจากการสู้รบจากพื้นที่พักพิงชั่วคราวทั้ง 2 แห่ง จำนวน 4,800 คน

ต่อมากองกำลังสุรสีห์ ได้มีนโยบายเคลื่อนย้ายผู้หนีภัยจากการสู้รบ จากพื้นที่พักพิงชั่วคราวทั้ง 2 แห่ง โดยจัดตั้งพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านถ้ำหินขึ้น โดยการอนุมัติของผู้บัญชาการทหารบก เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2540 และได้เริ่มเคลื่อนย้ายผู้หนีภัยจากการสู้รบบ้างพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านถ้ำหิน

2.1.1 ข้อมูลทั่วไป พื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านถ้ำหิน

พื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านถ้ำหิน ตั้งอยู่บริเวณบ้านถ้ำหิน หมู่ที่ 5 ตำบลสวนผึ้ง อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี พิกัด NR 292143 มีพื้นที่ประมาณ 40 ไร่ ภูมิประเทศทั่วไปเป็นหุบเขา มีภูเขาล้อมรอบเรียกว่า “หุบกระท้อน” มีลำห้วยน้ำขุนไหลผ่าน ห่างจากชายแดนประมาณ 10 กิโลเมตร

2.1.2 การบริหารจัดการภายในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านถ้ำหิน

2.1.2.1 การจัดระเบียบประชากร

(1) การจัดทำทะเบียนผู้หนีภัยจากการสู้รบ โดยจัดทำทะเบียนแยกเป็นครอบครัว หมู่บ้าน เพศ กลุ่มอายุ เพื่อใช้ประโยชน์ในการตรวจสอบ และควบคุมผู้หนีภัยจากการสู้รบ และเพื่อเป็นหลักฐานประกอบการเดินทางกลับประเทศพม่าในอนาคต โดยการดำเนินการจัดทำทะเบียนได้ดำเนินการร่วมกันระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับ UNHCR ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2552 เป็นต้นมา โดยมีการจัดระบบต่างๆ ดังนี้

(2) การจัดระบบการอยู่อาศัย โดยแยกเป็นหมู่บ้านตามหมู่บ้านเดิมที่ผู้หนีภัยจากการสู้รบเคยอาศัยอยู่ 47 หมู่บ้าน ปัจจุบันในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านถ้ำหินแบ่งเป็น 4 Zone 16 Section ดังนี้

Zone 1 ได้แก่ ผู้ที่เดินทางมาจากพื้นที่พักพิงชั่วคราวห้วยคอกหมู

Zone 2 ได้แก่ ผู้ที่เดินทางมาจากพื้นที่พักพิงชั่วคราวห้วยสด

Zone 3 ได้แก่ ผู้ที่เดินทางมาจากพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านพุ่มง
อ.ด่านมะขามเตี้ย จ.กาญจนบุรี

Zone 4 ได้แก่ ผู้ที่เดินทางมาจากศูนย์นักศึกษาพม่าบ้านมณีลอย อ.ปากท่อ
และ POC ที่รับใหม่

(3) การคัดเลือกคณะกรรมการบริหารผู้หนีภัยจากการสู้รบ (Camp Committee) เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือชุดควบคุมฯ ในการจัดระเบียบชุมชน และประสานงานกับส่วนราชการต่างๆ และองค์กรเอกชนที่เข้าไปดำเนินการให้ความช่วยเหลือภายในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านถ้ำหิน และในปัจจุบันจะมีการเลือกตั้งคณะกรรมการ ผู้หนีภัยจากการสู้รบ ในเดือนพฤศจิกายนของทุกปี

(4) การแต่งตั้งชุดรักษาความปลอดภัยประจำพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านถ้ำหิน (Beeber) จำนวน 60 คน ทำหน้าที่ดูแลรักษาความสงบและความเป็นระเบียบเรียบร้อย โดยมีหน้าที่ช่วยเหลือชุดควบคุมฯ จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการบริหารผู้หนีภัยจากการสู้รบ เดือนละ 1 ครั้ง เพื่อรับทราบปัญหา ความต้องการต่างๆ ภายในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านถ้ำหิน เพื่อพิจารณาหาทางแก้ไขและช่วยเหลือผู้หนีภัยจากการสู้รบต่อไป

2.1.2.2 การจัดระบบสุขาภิบาล

(1) จัดทำส้วมซึมทุกหลังคาเรือน

(2) จัดระบบน้ำ ควบคุมการใช้น้ำในลำห้วยน้ำขุน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาโรคติดต่อต่างๆ ร่วมกับองค์กรเอกชน จัดตั้งระบบประปาเพื่อใช้ในการอุปโภคบริโภค (ผ่านการฆ่าเชื้อด้วยคลอรีน) โดยมีสาธารณสุขอำเภอควบคุมดูแลให้เป็นไปอย่างถูกสุขอนามัย โดยมีปริมาณน้ำที่ใช้น้ำละ 25 ลิตร/คน

(3) จัดสร้างที่ซักล้าง จำนวน 8 แห่ง เพื่อให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบใช้เป็นที่ซักล้าง อาบน้ำ และมีระบบการกรองน้ำก่อนที่จะลงไปสู่ลำห้วย เพื่อป้องกันไม่ให้น้ำเสียไหลลงสู่ลำห้วย ก่อให้เกิดปัญหาแก่ราษฎรไทยโดยรอบพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านถ้ำหิน

2.1.2.3 การรักษาพยาบาล

อำเภอสวนผึ้ง ร่วมกับสาธารณสุขอำเภอสวนผึ้ง และองค์กร IRC จัดตั้งโรงพยาบาล เพื่อให้การรักษาพยาบาลผู้ป่วย โดยมีเจ้าหน้าที่สาธารณสุขอำเภอ, แพทย์ขององค์กร IRC รวมทั้งผู้หนีภัยจากการสู้รบ ที่มีความรู้และประสบการณ์ด้านการรักษาพยาบาล ปฏิบัติหน้าที่ให้การรักษาพยาบาลผู้ป่วย ภายในพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ หากเกินขีดความสามารถ จะดำเนินการขออนุมัตินำผู้หนีภัยจากการสู้รบ ไปรักษาต่อยังโรงพยาบาลสวนผึ้ง และโรงพยาบาลราชบุรี ตามลำดับ

2.1.2.4 การรักษาความสงบเรียบร้อย โดยมีการจัดตั้งวงแหวนการรักษาความปลอดภัย เป็น 2 ชั้น คือ

(1) ชั้นใน อำเภอสวนผึ้งจัดกำลังสมาชิกอาสาสมัครรักษาดินแดน (อส.) จำนวน 36 นาย เป็นชุดรักษาความปลอดภัย

(2) ชั้นนอก กก.ทัพพระยาเสือ ,กองร้อย ตชด. ที่ 137 และ สภ. สวนผึ้ง ควบคุมพื้นที่ตามแนวชายแดน

2.1.2.5 การดำเนินงานด้านการศึกษาแก่ผู้หนีภัยจากการสู้รบ

กระทรวงมหาดไทย อนุมัติให้มีการจัดตั้งโรงเรียนขึ้นในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านถ้ำหิน เมื่อต้นปี 2552 และโรงเรียนได้เปิดทำการสอนในเดือนกรกฎาคม 2553 โดยวิชาที่ทำการสอน มีดังต่อไปนี้

Primary Level	Secondary Level
1. ภาษากะเหรี่ยง	1. ภาษากะเหรี่ยง
2. ภาษาอังกฤษ	2. ภาษาอังกฤษ
3. ภาษาพม่า	3. ภาษาพม่า
4. วิทยาศาสตร์	4. วิทยาศาสตร์
5. คณิตศาสตร์	5. คณิตศาสตร์ 1
6. สังคมศาสตร์	6. คณิตศาสตร์ 2
7. สุขอนามัย	7. สังคมศาสตร์
8. ศิลปะ	8. เกษตรกรรม
9. พลศึกษา	9. พลศึกษา

2.1.2.6 การนับถือศาสนาของผู้หนีภัยจากการสู้รบ จำแนกได้ 2 ศาสนา คือ

(1) ศาสนาคริสต์ จำนวนร้อยละ 82

(2) ศาสนาพุทธ จำนวนร้อยละ 18

2.1.2.7 การดำเนินการขององค์กรเอกชน (Non Government Organization)

(1) The Border Consortium – TBC

องค์กร TBC ดำเนินกิจกรรมตามโครงการช่วยเหลือผู้หนีภัยฯ ด้านปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต และเตรียมความพร้อมสำหรับเดินทางกลับประเทศมาตุภูมิ โดยไม่จำกัดเพศ วัย ศาสนา โครงการแจกบัตรอาหาร (Food Card Programme) ซึ่งเริ่มดำเนินการในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านถ้ำหินเป็นพื้นที่นำร่อง ปัจจุบันได้แจกบัตรอาหารครบทุกครัวเรือนแล้ว ผู้หนีภัยฯ สามารถตัดสินใจเลือกซื้อสิ่งของตามความจำเป็นและต้องการมากที่สุดได้เอง

รายการสินค้าที่ผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมาร์เลือกซื้อจากบัตรอาหารในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านถ้ำหิน อำเภอสะเมิง จังหวัดราชบุรี

ลำดับ	รายการ	ลำดับ	รายการ
1	ข้าวสาร 5%	11	กบ
2	ข้าวสาร 25%	12	ปลาแห้ง
3	ข้าวหอมมะลิ	13	ไข่ไก่
4	ข้าวเหนียว	14	ไข่เป็ด
5	น้ำมันถั่วเหลือง	15	เกลือ
6	พลาสติก	16	ปลาร้า
7	ปลากระป๋อง	17	น้ำตาล
8	ไก่	18	พริกแห้ง
9	เป็ด	19	พริกสด
10	เนื้อหมู	20	พืชผักชนิดต่างๆ

อัตราส่วนการสนับสนุนเงินในบัตรอาหาร ขึ้นอยู่กับศักยภาพการดูแลครอบครัวของแต่ละครัวเรือนตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้

ประเภท	ช่วงอายุ	จำนวนเงิน (บาท)
ครอบครัวที่พึ่งพาตนเองได้	6 เดือน – 4 ปี	155
	5 ปี – 17 ปี	257
	18 ปีขึ้นไป	0
ครัวเรือนทั่วไป	6 เดือน – 4 ปี	155
	5 ปี – 17 ปี	257
	18 ปีขึ้นไป	216
ครัวเรือนที่อ่อนแอ	6 เดือน – 4 ปี	155

ประเภท	ช่วงอายุ	จำนวนเงิน (บาท)
	5 ปี – 17 ปี	257
	18 ปีขึ้นไป	257
ครัวเรือนที่อ่อนแอที่สุด	6 เดือน – 4 ปี	175
	5 ปี – 17 ปี	340
	18 ปีขึ้นไป	340

(2) International Rescue Committee – Thailand – (IRC-Thailand)

องค์กร IRC-Thailand ดำเนินกิจกรรมตามโครงการการให้บริการด้านสุขภาพ แก่ผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมาร์ ตรวจรักษาแผนกผู้ป่วยนอก และการดูแลรักษาผู้ป่วยใน การรักษาโรคประจำท้องถิ่น การผ่าตัดเล็ก และการทำแผล การส่งตัวผู้ป่วยไปยังโรงพยาบาลสวนผึ้ง และโรงพยาบาลราชบุรี เพื่อการรักษาแก่ผู้ป่วยที่มีอาการรุนแรงหรือซับซ้อน รวมถึงกรณีที่ต้องมีการผ่าตัด โครงการอนามัย และสิ่งแวดล้อม จัดหาน้ำสะอาด เป็นต้น

(3) World Education / Consortium (WE)

เป็นองค์กรที่ให้บริการด้านการศึกษาแก่ผู้หนีภัยที่มีความต้องการพิเศษ ดำเนินการตามโครงการ Project for Local Empowerment – PLE เช่น ผู้พิการทางตา และผู้พิการทางหู โดยมีการจัดชั้นเรียนให้มีการพัฒนาแหล่งความรู้ และจัดอบรมครู อบรมการสอนภาษามือและการสอนภาษาเบรลล์ให้กับกลุ่ม Karen Women’s Organization (KWO)

(4) Women’s Education for Advancement and Empowerment - WEAVE

องค์กร WEAVE เป็นมูลนิธิพัฒนาสตรีเพื่อการศึกษา และสาธารณสุข ดำเนินกิจกรรมตามโครงการพัฒนาเด็กก่อนวัยเรียน อายุ 2 ปี 8 เดือน ถึง 5 ปี โดยการทำงานร่วมกับองค์กรสตรีกะเหรี่ยงในพื้นที่พักพิงชั่วคราว สนับสนุนโครงการอบรมครูพัฒนาเด็กเล็ก จิตวิทยาเด็ก การดูแล และการจัดการเด็กเล็ก การศึกษาพิเศษ

(5) Catholic Office for Emergency Relief and Refugees – COERR

สำนักงานคาทอลิกสงเคราะห์ผู้ประสบภัยและผู้ลี้ภัย (โคเออร์) ดำเนินกิจกรรมตามโครงการสงเคราะห์ให้ความช่วยเหลือตามแนวชายแดนไทย-พม่า การบริการชุมชนและสังคมสงเคราะห์ แก่ผู้ด้อยโอกาส ให้คำปรึกษา คำแนะนำ การดูแลและปฏิบัติต่อผู้ด้อยโอกาส และการส่งต่อ การอบรมความรู้ด้านการเกษตรและสร้างจิตสำนึกในการรักษาสภาพแวดล้อมบริเวณพื้นที่พักพิงฯ การคัดแยกขยะ กิจกรรมป้องกันอัคคีภัย ส่งเสริมทักษะวิชาชีพ ได้แก่ การผลิตสบู่และเทียนไข การผลิตยาหม่อง การทอผ้า การรีไซเคิลขยะ แล้วนำกลับมาใช้ใหม่

(6) Right To Play

องค์กร Right to Play ดำเนินกิจกรรมตามโครงการกีฬาและสันทนาการเพื่อการพัฒนาและปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐาน ฝึกอบรมครูและโค้ช จัดกิจกรรมกีฬาและการละเล่นให้กับเด็กๆ

รวมถึงการออกกำลังกายในโรงเรียนระดับประถมศึกษาและเด็กเล็ก จัดลีกกีฬาในวันฉลองโอกาสพิเศษต่างๆ และวันกิจกรรมสันติภาพ รวมทั้งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ค้นหาและตอบสนองความต้องการอุปกรณ์พื้นฐาน และโครงสร้างพื้นฐานของการกีฬา เพื่อให้สามารถจัดโปรแกรมได้เป็นประจำ และให้ชุมชนเป็นเจ้าของโครงการ

(7) Shanti Volunteer Association – SVA

องค์กร SVA ดำเนินโครงการนำร่องการบริการข้อมูลด้านการศึกษาอิเล็กทรอนิกส์ในห้องสมุดชุมชน ติดตั้งคอมพิวเตอร์ไว้ในห้องสมุดเพื่อให้เยาวชน และผู้ใหญ่ได้เข้าถึงข้อมูลทางการศึกษา โดยมีเจ้าหน้าที่ประจำพื้นที่เป็นผู้แนะนำวิธีการใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์แก่ผู้บริการ จัดพิมพ์หนังสือที่น่าสนใจ หนังสืออิเล็กทรอนิกส์ และเอกสารที่เกี่ยวข้องในรูปแบบสิ่งพิมพ์ และการจัดเก็บ

(8) Adventist Development and Relief Agency - ADRA Thailand

องค์กร ADRA ดำเนินโครงการสนับสนุนการศึกษาขั้นพื้นฐาน และโครงการฝึกอบรมทักษะด้านวิชาชีพให้แก่ผู้หนีภัย ที่มีอายุระหว่าง 15-55 ปี เด็กชายและเด็กหญิงที่กำลังศึกษาอยู่ในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย และผู้ที่ไม่ได้ศึกษาต่อในโรงเรียน จัดฝึกอบรมต่อเนื่องด้านวิชาชีพ ด้านเกษตรศาสตร์ เช่น การทำอาหาร และการทำขนมหวาน งานฝีมือเย็บปักถักร้อย การนวดเพื่อสุขภาพ เสริมสวย การตกแต่งผมชาย การดูแลเด็กและผู้สูงอายุ การตัดเย็บเสื้อผ้าชายและหญิง ทักษะวิชาชีพด้านเทคนิค เช่น ช่างยนต์ ช่างเชื่อม ช่างไฟฟ้า ช่างเหล็ก ช่างโลหะ คอมพิวเตอร์พื้นฐาน ฯลฯ

(9) Handicap International - HI

องค์กร HI ดำเนินโครงการการสร้างเครือข่ายที่ยั่งยืน ในการเข้าถึงบริการต่างๆ สำหรับผู้หนีภัย และให้ความรู้เรื่องการป้องกันภัยจากทุพระเบิดแก่ ผู้หนีภัยกลุ่มเสี่ยงต่อการได้รับอันตรายจากทุพระเบิด

(10) International Rescue Committee – Resettlement Support Center (IRC-RSC)

International Rescue Committee – Resettlement Support Center (IRC-RSC) ดำเนินโครงการต่อเนื่องการโยกย้ายถิ่นฐานของผู้หนีภัยไปประเทศสหรัฐอเมริกา ประกอบด้วย การจัดบริการรับสมัครผู้หนีภัยการสู้รบ เพื่อเข้าร่วมโครงการขอรับสิทธิในการโยกย้ายถิ่นฐานไปยังประเทศสหรัฐอเมริกา จากนั้นทำการตรวจสอบและกลั่นกรองผู้หนีภัยการสู้รบที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเข้าสู่กระบวนการสัมภาษณ์ตามกฎหมายเปียบของกระทรวงการต่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกา จากนั้นให้ความช่วยเหลือแก่ผู้หนีภัย ที่ได้รับการอนุมัติและอยู่ในขั้นตอนการเตรียมตัวเดินทางเข้าประเทศสหรัฐอเมริกา โดยประสานงานกับองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (International Organization for Migration-IOM) เพื่อตรวจสอบสุขภาพร่างกาย และการจัดเตรียมการเดินทางให้แก่ผู้หนีภัยการสู้รบ

(11) International Organization for Migration-IOM

องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (International Organization for Migration-IOM) เป็นองค์การที่ไม่ได้สังกัดกรมการประสานงานองค์การช่วยเหลือผู้ลี้ภัยในประเทศไทย (กปชล.) ดำเนินการร่วมกับองค์การต่างๆ เพื่อนำผู้หนีภัยการสู้รบเดินทางไปยังถิ่นฐาน โดยดำเนินการในด้าน

การตรวจสุขภาพ การจัดเตรียมการเดินทาง เช่น การประสานการเดินทางจากประเทศไทย ไปยังประเทศปลายทาง เป็นต้น

2.1.2.8 การดำเนินงานร่วมกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ UNHCR (United Nation High Commissioner For Refugees)

UNHCR ได้เริ่มเข้ามามีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยจากการสู้รบเมื่อกลางปี พ.ศ. 2541 และได้เข้ามาปฏิบัติงานภาคสนามในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านถ้ำหิน ในช่วงต้นปี พ.ศ. 2542 โดยมีการประชุมระหว่างรัฐบาลไทย และ UNHCR ได้กำหนดบทบาทและขั้นตอนการดำเนินงานของ UNHCR ไว้ โดยกำหนดให้ UNHCR เข้ามามีบทบาทในการช่วยเหลือผู้หนีภัยจากการสู้รบ เน้นการเป็นองค์กรกลางเป็นผู้รับรองความโปร่งใส ในการปฏิบัติงานของคนไทยต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบ โดยมีความชัดเจนในทางปฏิบัติว่า UNHCR ไม่ใช่ผู้ปฏิบัติ กระทรวงมหาดไทยจะเป็นหน่วยหลักในการควบคุมดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบ

2.2 แนวทางการบริหารจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราว

ศูนย์พักพิงชั่วคราว หมายถึง อาคารสิ่งก่อสร้างที่มีอยู่เดิมที่ถูกนำมาใช้เป็นที่พักอาศัยชั่วคราว สำหรับชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความขัดแย้งหรือภัยพิบัติทางธรรมชาติ โดยจะแบ่งเป็น 2 ประเภท ดังนี้ (กลุ่มประสานงานการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยชั่วคราว, 2554, น. 5-8)

2.2.1 ศูนย์พักพิงชั่วคราวในระบบ คือ ศูนย์พักพิงที่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ความผิดชอบ (เช่น ภาครัฐ) ได้จัดหาอาคารแห่งใดแห่งหนึ่งไว้รองรับผู้ที่จำเป็นต้องโยกย้ายที่อยู่อาศัย และมีการจัดเตรียมสถานที่ไว้สำหรับเป็นที่อยู่อาศัยชั่วคราว ศูนย์พักพิงประเภทนี้รวมถึงสถานพักพิงที่ได้รับออกแบบขึ้นเพื่อการนี้โดยเฉพาะ เช่น สถานพักพิงจากพายุ แผ่นดินไหว และน้ำท่วม

2.2.2 ศูนย์พักพิงชั่วคราวนอกระบบ คือ ศูนย์ที่ผู้อพยพโยกย้ายที่อยู่อาศัย ได้ริเริ่มก่อตั้งขึ้นมาด้วยตนเอง โดยไม่ได้รับอนุญาตหรือติดต่อประสานงานอย่างเป็นทางการจากหน่วยงานภาครัฐ

นอกจากนี้ หากแบ่งตามระยะเวลาในการใช้งานเป็นเกณฑ์ อาจแบ่งเป็น ศูนย์พักพิงฯ ระยะสั้น และศูนย์พักพิงฯ ระยะยาว อย่างไรก็ตาม การจะจำกัดระยะเวลาอาจเป็นเรื่องยากในการระบุให้เห็นแน่ชัดลงไป ทั้งนี้เนื่องจากขึ้นอยู่กับสาเหตุและปัจจัยเชิงสถานการณ์ต่างๆ ซึ่งแต่ละศูนย์ย่อมมีบริบทที่แตกต่างกัน

สำหรับการบริหารจัดการศูนย์พักพิงนั้น โดยปกติจะมีระบบบริหารจัดการที่คล้ายคลึงกัน นั่นคือ การให้ผู้ลี้ภัยดูแลกันเอง โดยการสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรเอกชนระหว่างประเทศ ซึ่งในแต่ละศูนย์พักพิงฯ จะมีหัวหน้าศูนย์ (Camp Leader) เป็นผู้ดูแลความเรียบร้อยและประสานงานกับหน่วยงานราชการและหน่วยงานต่างๆ นอกจากนี้ แต่ละเขตจะมีหัวหน้าเขต (Section Leader) จำนวนเท่ากับเขตที่มีอยู่ เช่น ค่ายผู้ลี้ภัยบ้านใหม่ในสอย มี 20 เขต จะมีหัวหน้าเขต 20 คน ค่ายผู้ลี้ภัยบ้านถ้ำหินมี 16 เขต จะมีหัวหน้าเขตจำนวน 16 คน เป็นต้น (ชยันต์ วรรณะภุติ และมาลี สิทธิเกรียงไกร, 2559, น. 55) อย่างไรก็ตาม ศูนย์พักพิงบางแห่งอาจไม่ได้รับการรับรองจากหน่วยงานระดับประเทศ ซึ่งอาจมีสาเหตุจากหลายประการ รวมถึงเหตุผลทางการเมือง เป็นต้น (กลุ่มประสานงานการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยชั่วคราว, 2554, น. 6)

รูปแบบการบริหารจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราว

แนวคิด	ผู้ดำเนินการ	หน้าที่	ข้อดี	ข้อเสีย
ยกระดับขอบเขต	ทีมผู้จัดการศูนย์ฯ เคลื่อนที่	สร้างทีมผู้จัดการศูนย์เคลื่อนที่ขึ้นมาดูแลศูนย์พักพิงชั่วคราวจำนวนหนึ่งในพื้นที่นั้นๆ โดยทีมเคลื่อนที่นี้และทำการดูแลศูนย์ทั้งหมดผ่านการเยี่ยมเยียนอย่างต่อเนื่อง (อย่างน้อย สัปดาห์ละหนึ่งครั้ง)	- ใช้คณะผู้จัดการศูนย์จำนวนน้อย - สามารถเลือกใช้ผู้จัดการศูนย์ที่มีประสบการณ์	- ค่าใช้จ่ายสูง - ขาดความยั่งยืน
กระจายอำนาจ	เจ้าหน้าที่รัฐในระดับท้องถิ่น	ขึ้นอยู่กับบริบทต่างๆ ของประเทศและโครงสร้างของระบบราชการว่าส่วนไหนจะเป็นผู้รับบทบาทของผู้จัดการศูนย์พักพิงชั่วคราว	- ผู้จัดการเป็นคนเดียวกับฝ่ายปกครอง - ความรู้ท้องถิ่น	เสี่ยงต่อการขาดศักยภาพและความรับผิดชอบอย่างต่อเนื่อง
	สมาคมผู้อยู่อาศัยในศูนย์พักพิงชั่วคราว	โดยเฉพาะในสถานการณ์ที่มีการย้ายที่อยู่อาศัยระยะยาว ผู้อยู่อาศัยในศูนย์พักพิงชั่วคราวต่างๆ สามารถที่จะรวมตัวกันเพื่อตั้งกลุ่ม หรือสมาคม ขึ้นมาเพื่อดูแล และจัดการศูนย์ฯ ในพื้นที่	- เสริมสร้างความเป็นเจ้าของ - มีความรับผิดชอบร่วมกัน	- เสี่ยงต่อการขาดศักยภาพ - อาจจำกัดการกระจายข่าวสู่ภายนอก
	องค์กรอิสระ (NGO) หรือ องค์กรชุมชน	เสี่ยงต่อการขาดศักยภาพในพื้นที่ที่มีศูนย์พักพิงชั่วคราวอยู่มาก หน่วยงานอิสระในพื้นที่ (NGO) หรือองค์กรชุมชน สามารถร่วมสมทบบทบาทผู้จัดการศูนย์พักพิงชั่วคราวได้	- ความรู้ท้องถิ่น - ค่าใช้จ่ายไม่สูง	- เสี่ยงต่อการขาดศักยภาพและความยั่งยืน - มีผู้ปฏิบัติงานจำนวนมาก
	การจัดการตัวเอง	ผู้อยู่อาศัยในศูนย์พักพิงชั่วคราวรวมตัวกันเพื่อรับหน้าที่เป็นผู้จัดการศูนย์พักพิงชั่วคราวเอง	- ส่งเสริมความเป็นเจ้าของ - มีความยั่งยืน	- เสี่ยงต่อการขาดศักยภาพ - มีผู้ปฏิบัติงานจำนวนมาก

(กลุ่มประสานงานการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยชั่วคราว, 2554, น. 15)

2.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ และสิทธิมนุษยชน

2.3.1 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของสิทธิและเสรีภาพไว้ดังต่อไปนี้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (ราชบัณฑิตยสถาน, 2525) อธิบายความหมาย “สิทธิ” ว่า สิทธิ หมายถึง ความสำเร็จ หรืออำนาจที่จะกระทำการใดๆ ได้อย่างอิสระ โดยได้รับการรับรองจากกฎหมาย

หยุด แสงอุทัย (2535, น. 224) ได้ให้ความหมายของคำว่า “สิทธิ” ว่า สิทธิเป็นการก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นในอันที่จะต้องปฏิบัติการให้เป็นไปตามประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้รวมถึงมีหน้าที่ที่จะไม่รบกวนต่อสิทธิหรือหน้าที่ที่จะกระทำการหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งให้เป็นไปตามสิทธิ ทั้งนี้แล้วแต่ประเภทของสิทธินั้นๆ ด้วย

สุเทพ เอี่ยมคง (2550, น. 117) ให้ความหมายของ “สิทธิ” ว่า สิทธิ คือ ประโยชน์หรืออำนาจของบุคคลที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองมิให้มีการละเมิด รวมทั้งบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิในกรณีที่มีการละเมิดด้วย เช่น สิทธิในครอบครัว สิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัว สิทธิในเกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในการเลือกอาชีพ ถิ่นที่อยู่ การเดินทาง สิทธิในทรัพย์สิน เป็นต้น

อุไรญา วัฒนรุ่ง (2545, หน้า 330) กล่าวว่า สิทธิ (Rights) หมายความว่า ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ตามความหมายในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 124/ 2487 ได้กล่าวไว้ใน คำพิพากษาว่า “พูดถึงสิทธิหากจะกล่าวโดยย่อและรวบรัดแล้ว ก็ได้แก่ประโยชน์อันบุคคลมีอยู่ แต่ประโยชน์จะเป็นสิทธิหรือไม่ก็ต้องแล้วแต่ว่า บุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องเคารพหรือไม่ ถ้าบุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องเคารพ ประโยชน์นั้นก็จะเป็นสิทธิ กล่าวคือ ได้รับการรับรองและคุ้มครองของกฎหมาย” สิทธิ จึงหมายถึง อำนาจที่กฎหมายให้การรับรองแก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สิน หรือบุคคลอื่น เป็นอำนาจที่กฎหมายรับรองให้ผู้เป็นเจ้าของสิทธิสามารถเรียกร้องให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจจะเป็นคนหนึ่งหรือหลายคนต้องกระทำการบางอย่างให้เกิดประโยชน์แก่ผู้เป็นเจ้าของสิทธินั้น ส่วนเสรีภาพ (Liberty) หมายถึง ภาวะของบุคคลที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น หรือเป็นภาวะที่ปราศจากการถูกหน่วงเหนี่ยว ขัดขวาง

2.3.2 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชน (Human Rights) เป็นมาตรฐานสากลในเรื่องของสิทธิต่างๆ ที่บุคคลทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในประเทศใดพึงได้รับการคุ้มครองในฐานะที่เป็นหลักเกณฑ์ของความยุติธรรม คำว่า “สิทธิมนุษยชน” ถือกำเนิดอย่างเป็นทางการในโลกนับแต่สิ้นสงครามโลกครั้งที่ 2 สืบเนื่องมาจากการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติและมีการประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 ซึ่งก่อนหน้านั้นได้มีการต่อสู้ดิ้นรนระหว่างผู้มีอำนาจปกครอง ซึ่งเป็น “ผู้มี อำนาจให้สิทธิ” กับผู้ที่อยู่ใต้ปกครอง ซึ่งเป็น “ผู้ควรได้รับสิทธิ” เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิประเภทหนึ่ง อันเป็นสิทธิประจำตัว ไม่อาจที่จะโอนให้แก่กันได้ และไม่อาจถูกทำลายล้างโดยอำนาจใดๆ (กุมพล พลวัน, 2538, น. 12)

สิทธิมนุษยชน หรือ Human Rights คือ “สิทธิความเป็นมนุษย์หรือสิทธิในความเป็นคน เป็นของทุกคนไม่ว่าจะมีเชื้อชาติ แหล่งกำเนิด เพศ อายุ สีผิว ความคิดเห็นที่แตกต่างกัน หรือจะยากดีมีจน ซึ่งเป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ทุกคนที่ติดตัวมาตั้งแต่เกิด สิทธิมนุษยชนจึงเป็นสิ่งที่ไม่สามารถถ่ายทอดให้แก่กันได้ และไร้ซึ่งพรมแดน มีหลักการพื้นฐาน 6 ประการ คือ

- (1) ทุกคนมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) เป็นสิทธิติดตัวทุกคนตามธรรมชาติตั้งแต่เกิด (National Rights)
- (2) คนทุกคนมีความเสมอภาคและห้ามการเลือกปฏิบัติ (Equality and non-discrimination)
- (3) สิทธิมนุษยชนเป็นของคนทุกคนโดยไม่เลือกเชื้อชาติ ศาสนา เพศ อายุ อาชีพ สถานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม สุขภาพ และความคิดเห็นด้านต่างๆ (Universality)
- (4) สิทธิมนุษยชนเป็นองค์รวมแยกเป็นส่วนๆ ไม่ได้และพึ่งพิงกัน (Indivisibility & Interdependently)
- (5) การมีส่วนร่วมและการเป็นส่วนหนึ่งของสิทธินั้น (Participation & Inclusion) หมายความว่า ประชาชนแต่ละคน หรือกลุ่มประชาชนหรือประชาสังคมย่อมมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการเข้าถึงและได้รับประโยชน์จากสิทธิพลเมืองและการเมือง และสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม
- (6) ตรวจสอบได้และใช้หลักนิติธรรม (Accountability & the Rule of Law)

2.4 พันธกรณีระหว่างประเทศและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2.4.1 พันธกรณีระหว่างประเทศ

แม้ประเทศไทยจะไม่ได้เป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 และพิธีสาร พ.ศ. 2510 โดยมาตรา 31 แห่งอนุสัญญาดังกล่าว ซึ่งระบุว่ารัฐภาคีจะไม่ลงโทษทางอาญา ด้วยเหตุแห่งการเข้าเมืองหรืออยู่อาศัยโดยผิดกฎหมายแก่ผู้ลี้ภัยผู้ซึ่งเดินทางมาจากดินแดนซึ่งชีวิตหรือเสรีภาพถูกคุกคาม ดังนั้น ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและผู้ลี้ภัยจึงมีความผิดตามกฎหมายคนเข้าเมืองและไม่สามารถอยู่ในประเทศไทยได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย อันนำมาสู่การกักตัวเพื่อรอส่งกลับ ณ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยก็ได้ยึดถือปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนหลายฉบับ ส่งผลให้ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน โดยกฎหมายระหว่างประเทศหลัก ๆ ที่มีบทบัญญัติที่สามารถปรับใช้กับเรื่องการกักตัว/ควบคุมตัวผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและผู้ลี้ภัย ณ สถานกักตัวคนต่างด้าวเพื่อการส่งตัวกลับออกนอกราชอาณาจักร ดังนี้

2.4.1.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (Universal Declaration of Human Rights - UDHR)

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ถือเป็น เพียงคำประกาศที่มีได้มีผลบังคับทางกฎหมาย นางรูสเวลท์ ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน กล่าวถึงปฏิญญาว่า “มิใช่สัญญา จึงมิใช่ข้อตกลงระหว่างประเทศ ดังนั้น ปฏิญญาจึงมิได้ ระบุถึงข้อความตามกฎหมาย หรือกฎบังคับทางกฎหมาย (Pollis & Schwab, 1979)

คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ กล่าวถึงสาระของปฏิญญาสากลว่าด้วยเรื่องสิทธิมนุษยชนที่สมาชิกได้กำหนดไว้ ดังนี้ (คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, 2553)

ด้วยเหตุที่การยอมรับศักดิ์ศรีประจำตัว และสิทธิที่เสมอกันไม่อาจโอนแก่กันได้ของสมาชิก ทั้งปวงแห่งครอบครัวมนุษย์ เป็นรากฐานของเสรีภาพ ความยุติธรรมและสันติภาพ

ด้วยเหตุที่การเฉยเมยและดูหมิ่นเหยียดหยามสิทธิมนุษยย์ด้วยตนเอง ได้ก่อให้เกิดการกระทำอันโหดร้ายป่าเถื่อนทารุณ กระทบกระเทือนมโนธรรมของมนุษยชาติอย่างรุนแรง โดยเหตุที่

ได้มีการประกาศปณิธานสูงสุดของสามัญชนว่า ถึงวาระแห่งโลกแล้วที่มนุษย์จะมีเสรีภาพในการพูด ในความเชื่อถือ และทั้งมีเสรีภาพจากความกลัวและความต้องการ

ด้วยเหตุที่เป็นสิ่งจำเป็นที่สิทธิมนุษยชนควรได้รับการคุ้มครองโดยหลักนิติธรรม ถ้าไม่ต้องการให้มนุษย์ถูกบีบบังคับให้หาทางออกโดยการกบฏต่อพระราชย์และการกดขี่อันเป็นที่พึงสุดท้าย

ด้วยเหตุที่เป็นสิ่งจำเป็นที่จะส่งเสริมการพัฒนาความสัมพันธ์ฉันมิตรระหว่างชาติต่างๆ ด้วยเหตุที่บรรดาประชาชนแห่งสหประชาชาติได้ยืนยันไว้ในกฎบัตร ถึงความเชื่อมั่นในสิทธิมนุษยชน ขั้นพื้นฐาน ในศักดิ์ศรีและคุณค่าของตัวบุคคล และความเสมอภาคแห่งสิทธิทั้งชาย หญิง และได้ตัดสินใจที่จะส่งเสริมความก้าวหน้าทางสังคมตลอดจนมาตรฐานแห่งชีวิตให้ดีขึ้น มีเสรีภาพมากขึ้น

ด้วยเหตุที่รัฐสมาชิกได้ปฏิญาณที่จะให้ได้มา โดยการร่วมมือกับสหประชาชาติ ซึ่งการส่งเสริม การเคารพ และการถือปฏิบัติโดยสากลต่อสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

ด้วยเหตุที่ความเข้าใจตรงกันในเรื่องสิทธิและเสรีภาพ มีความสำคัญยิ่ง เพื่อให้ คำปฏิญานนี้เกิดสัมฤทธิ์ผลอย่างเต็มเปี่ยม

ดังนั้น ณ บัดนี้ สมัชชาจึงขอประกาศให้ปฏิญานสากลว่าด้วยเรื่องสิทธิมนุษยชนนี้ เป็น มาตรฐานร่วมกันแห่งความสำเร็จสำหรับประชาชนทั้งหลายและประชาชาติทั้งปวง ด้วยจุดประสงค์ที่จะให้ ปึงเจกบุคคลทุกผู้ทุกนามและองค์กรของสังคมทุกหน่วย โดยการรำลึกเสมอถึงปฏิญานนี้ พยายามสั่งสอนและ ให้การศึกษาเพื่อส่งเสริมการเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ด้วยมาตรการที่เจริญก้าวหน้า ทั้งในและ ระหว่างประเทศ เพื่อให้ได้มาซึ่งการยอมรับและถือปฏิบัติต่อสิทธิเหล่านี้เป็นอย่างเป็นสากลและได้ผล ทั้งในหมู่ ประชาชนของรัฐสมาชิกเอง และในหมู่ของประชาชนแห่งดินแดนที่อยู่ภายใต้ตุลาณาของรัฐสมาชิกดังกล่าว

ตามปฏิญานสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ไม่มีนิยามคำว่า “สิทธิมนุษยชน” ไว้โดยเฉพาะเจาะจง แต่เมื่อพิจารณาเนื้อหาของปฏิญานฯ ทำให้เห็นถึง แนวคิดพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน ได้แก่

- (1) ความอิสระเสรี และมีศักดิ์ศรีและสิทธิเท่าเทียมกัน
 - (2) การปฏิบัติต่อกันฉันพี่น้อง
 - (3) การมีสิทธิและเสรีภาพ ตามที่ระบุไว้ในปฏิญานฯ โดยไม่มีการจำแนก ความแตกต่างในเรื่องใดๆ เช่น เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความเห็นทางการเมือง หรือทางอื่นใด ชาติหรือสังคมอันเป็นที่มาเดิม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่นใด
 - (4) การจำแนกข้อแตกต่างของแต่ละบุคคลโดยอาศัยมูลฐานแห่งสถานะทางการเมือง ทางการศึกษา หรือทางการระหว่างประเทศของประเทศ หรือดินแดนซึ่งบุคคลสังกัดจะกระทำมิได้
- จากแนวคิดพื้นฐานดังกล่าว อาจจำแนกสิทธิมนุษยชนออกเป็นประเภทต่างๆ โดยแบ่ง ออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

- (1) สิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (Civil and Political Right) ได้แก่ สิทธิตามธรรมชาติที่มีมาแต่ดั้งเดิม คือ สิทธิในการดำรงชีวิต เสรีภาพ ทรัพย์สิน ความเสมอภาค ความยุติธรรม การแสวงหาความสุข
- (2) สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (Economic social and Cultural Right) เช่น สิทธิในการศึกษา สิทธิที่จะจัดตั้งสหพันธกรรมกร สิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอสำหรับ

สุขภาพ และความเป็นอยู่ที่ดีของตนและครอบครัว สิทธิในการพักผ่อนและเวลาว่าง รวมทั้ง การจำกัดเวลาทำงานตามสมควร เป็นต้น

หากพิจารณาถึงลักษณะเฉพาะของสิทธิต่างๆ ที่รัฐจะต้องเคารพและให้การคุ้มครอง อาจแบ่งสิทธิตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนออกเป็น 6 กลุ่ม คือ

(1) สิทธิในความปลอดภัย (Security Rights) ซึ่งคุ้มครองประชาชนจากอาชญากรรม เช่น การฆาตกรรม การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ การทรมาน การข่มขืน เป็นต้น

(2) สิทธิในกระบวนการยุติธรรม (Justice Process Rights) คุ้มครองประชาชนจากการบิดเบือนระบบกฎหมาย เช่น การจำคุกโดยไม่มีการดำเนินคดี การดำเนินคดีโดยลับ การลงโทษเกินความจำเป็น เป็นต้น

(3) สิทธิในเสรีภาพ (Liberty Rights) คุ้มครองเสรีภาพประชาชนในเรื่องความเชื่อ การแสดงความคิดเห็น การสมาคม การชุมนุม และการเคลื่อนไหวต่างๆ

(4) สิทธิทางการเมือง (Political Rights) คุ้มครองเสรีภาพในการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการกระทำต่างๆ เช่น การติดต่อสื่อสาร การรวมกลุ่ม การประท้วง การเลือกตั้ง และการเข้าเป็นเจ้าหน้าที่ของรับ เป็นต้น

(5) สิทธิในความเสมอภาค (Equality Rights) ซึ่งเป็นหลักประกันความเสมอภาคในความเป็นพลเมือง ความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมาย และการไม่เลือกปฏิบัติ

(6) สิทธิในสวัสดิการสังคม (Social or Welfare Rights) ซึ่งเรียกร้องให้มีการจัดการศึกษาสำหรับเด็ก และคุ้มครองป้องกันความยากจนและความอดอยาก

สำหรับสิทธิของกลุ่ม (Group Rights) นั้น มิได้มีการรับรองไว้ในปฏิญญา

2.4.1.2 อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย (Convention Relating to the Status of Refugee) และพิธีสารเลือกรับว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย (Optional Protocol Relating to the Status of Refugee)

เป็นความตกลงระหว่างประเทศเพียงฉบับเดียวที่ครอบคลุมแง่มุมที่สำคัญที่สุดในชีวิตของผู้ลี้ภัย เมื่อพิจารณาจากถ้อยคำในบทบัญญัติจะพบว่า ผู้ลี้ภัยควรที่จะได้รับการปฏิบัติตามมาตรฐานเดียวกันกับที่รัฐที่รับผู้ลี้ภัยนั้นให้แก่คนต่างด้าว หรือในบางกรณีมาตรฐานเดียวกับที่รัฐนั้นให้แก่คนสัญชาติของตน อนุสัญญาสถานภาพของผู้ลี้ภัยนี้ยังเป็นการยอมรับขอบเขตระหว่างประเทศในเรื่องของผู้ลี้ภัย และความสำคัญของการรับภาระและการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน นอกจากนี้ ยังเป็นการส่งเสริมความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันและความร่วมมือกันระหว่างรัฐ ได้ระบุนิติของของผู้ลี้ภัยหลายประการ ซึ่งรัฐผู้เป็นภาคีในอนุสัญญาและพิธีสารดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามให้ผู้ลี้ภัยเข้าถึงสิทธิเหล่านั้น หากประเทศที่ให้การพักพิงผู้ลี้ภัยมีกฎหมายภายในเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยเป็นการเฉพาะ ผู้ลี้ภัยต้องได้รับสิทธิและหน้าที่ได้กำหนดไว้ตามกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องนั้นๆ หากประเทศที่ให้การพักพิงไม่มีกฎหมายภายในกำหนดไว้ ประเทศนั้นๆ ต้องปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยตามหลักมนุษยธรรม โดยได้ให้ความหมายของ “ผู้ลี้ภัย” ไว้ในข้อ 1 แห่งอนุสัญญาว่า “ผู้ลี้ภัย (refugee) หมายความว่า บุคคลที่อยู่นอกอาณาเขตประเทศแห่งสัญชาติของตน ซึ่งมีความหวาดกลัวอันมีมูลว่า จะต้องถูกประหัตประหารด้วยเหตุแห่งเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพในกลุ่มทางสังคม หรือความคิดเห็นทางการเมือง และไม่สามารถหรือไม่ได้รับการคุ้มครองจากประเทศแห่งสัญชาติของตนด้วยเหตุแห่งความหวาดกลัว และยังหมายความว่ารวมถึง บุคคลไร้สัญชาติซึ่งอยู่นอกอาณาเขตประเทศแห่งถิ่นที่อยู่ประจำเดิมของตน

และไม่สามารถหรือไม่ยินยอมจะรับการคุ้มครองจากประเทศดังกล่าวด้วยเหตุแห่งความหวาดกลัวในลักษณะเดียวกัน

ข้อ 33 ของอนุสัญญาฯ ซึ่งวางหลักเกี่ยวกับหลักการห้ามผลักดันกลับ (non-refoulement) ได้ว่าหมายถึง อันตรายต่อชีวิตและเสรีภาพ (threat to life or freedom) และยังหมายรวมถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงได้ อย่างไรก็ตามก็ดี สถานภาพผู้ลี้ภัยจะไม่สามารถให้แก่บุคคลที่กระทำอาชญากรรมต่อสันติภาพ อาชญากรรมสงคราม อาชญากรรมต่อมนุษยชาติตามกฎหมายระหว่างประเทศ รวมถึงไม่ให้แก่บุคคลที่กระทำความผิดร้ายแรงที่ไม่ใช่ความผิดทางการเมืองก่อนเข้าสู่ประเทศที่รับตนเป็นผู้ลี้ภัย หรือบุคคลที่กระทำการอันขัดต่อวัตถุประสงค์และหลักการของสหประชาชาติ

2.4.1.3 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child - CRC)

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก เป็นสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่ได้รับความเห็นชอบมากที่สุดในโลก โดยทุกประเทศในโลกได้ให้สัตยาบัน ยกเว้นประเทศโซมาเลียและสหรัฐอเมริกา และอนุสัญญานี้เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่กำหนดขึ้นตามหลักการของกฎบัตรแห่งสหประชาชาติ ว่าด้วยศักดิ์ศรีและคุณค่าของมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ โดยระลึกว่าเด็กมีสิทธิพิเศษที่จะได้รับการดูแลช่วยเหลือ และคุ้มครองทั้งจากครอบครัวและสภาพแวดล้อมอื่นๆ ซึ่ง “เด็ก” ตามความหมายของอนุสัญญานี้ หมายถึง มนุษย์ทุกคนที่อายุต่ำกว่าสิบแปดปี เว้นแต่ละบรรลุนิติภาวะก่อนหน้านี้ตามกฎหมายที่บังคับใช้แก่เด็กนั้น โดยอนุสัญญาฯ มีทั้งสิ้น 54 ข้อ โดย 40 ข้อแรกมีสาระสำคัญเกี่ยวกับสิทธิพื้นฐานของเด็ก 4 ประการ อีก 14 ข้อเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการที่จะทำให้เกิดการดำเนินการตามพันธกรณีที่ระบุไว้ในอนุสัญญา ตลอดจนสิทธิหน้าที่ของรัฐภาคีที่ร่วมลงนามในสนธิสัญญา

2.4.2 กฎหมายและนโยบายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้อง

2.4.2.1 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติคนเข้าเมืองพ.ศ. 2522 มีทั้งหมด 92 มาตรา ซึ่งได้มีการนิยามความหมายของคำว่า “คนต่างด้าว” ไว้ในมาตรา 4 ว่า “คนต่างด้าว หมายความว่า บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย” นอกจากนี้พระราชบัญญัตินี้ยังได้ให้นิยามของคำว่า “คนเข้าเมือง” ดังนี้ “คนเข้าเมือง หมายความว่า คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักร” ไม่ได้จำกัดวัตถุประสงค์ในการเข้าเมืองเพื่อมีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทยหรือไม่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ กฎเกณฑ์ต่าง ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ใช้กับคนเข้าเมืองทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นคนเข้าเมืองที่มีสิทธิอาศัยถาวร หรือคนเข้าเมืองที่มีสิทธิอาศัยชั่วคราวก็ตาม

สำหรับสิทธิการเข้าเมืองของคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 นั้น มี 2 กรณี ดังนี้

(1) การเข้าเมืองกรณีทั่วไป

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 กำหนดให้คนต่างด้าวที่ต้องการเข้ามาในราชอาณาจักรนั้น จะต้องมิคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ ซึ่งมาตรหลักอยู่ที่มาตรา 12 ดังนั้น คนต่างด้าวที่เข้าเมืองตั้งแต่วันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2522 ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ จึงตกเป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย หากมิได้ขออนุญาตเข้าเมือง และมีลักษณะต้องห้าม หรือมิคุณสมบัติที่ไม่ครบตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ แบ่งออกได้เป็น 4 วิธี ดังนี้

(1.1) คนต่างด้าวนั้นจะต้องมีเอกสารพิสูจน์ตนที่ออกโดยรัฐเจ้าของตัวบุคคล
ของคนต่างด้าวนั้น

มาตรา 12 (1) ได้กำหนดไว้ว่า คนต่างด้าวที่จะสามารถเข้ามาใน
ราชอาณาจักรนั้นจะต้องมีเอกสารพิสูจน์ตนที่ออกโดยรัฐเจ้าของตัวบุคคลผู้นั้น กล่าวคือ คนต่างด้าวผู้นั้น
จะต้องมีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางอันถูกต้องและสมบูรณ์ ซึ่งจะต้องยังมีอายุใช้ได้อยู่
ในกรณีที่ต้องมีการตรวจลงตราในนั้นก็จะต้องได้รับการตรวจลงตราจากสถานทูตหรือสถานกงสุลไทย
ในต่างประเทศ หรือจากกระทรวงการต่างประเทศแล้วจึงจะสมบูรณ์

(1.2) คนต่างด้าวนั้นจะต้องได้รับความยินยอมจากรัฐเจ้าของดินแดนให้เข้าเมือง

ในกรณีทั่วไปคนต่างด้าวที่จะเข้าเมืองไทยมาได้นั้น จะต้องมีการขออนุญาต
เข้าเมือง และได้รับความยินยอมจากรัฐไทยในการให้เข้าเมือง กล่าวคือ หนังสือเดินทางนั้นจะต้องได้รับ
การตรวจลงตราจากองค์กรที่ทำหน้าที่ คือ สถานทูตหรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศ หรือกระทรวง
การต่างประเทศ แต่อย่างไรก็ตามมีข้อยกเว้นในบางกรณีคนต่างด้าวก็ไม่ต้องขออนุญาตเข้าเมือง ซึ่งเป็นกรณี
การเข้าเมืองแบบพิเศษ ทำให้ไม่จำเป็นต้องมีการตรวจลงตราในหนังสือเดินทาง บทยกเว้นในกฎหมายนี้

(1.3) คนต่างด้าวนั้นจะต้องไม่เป็นภาระทางเศรษฐกิจของรัฐเจ้าของดินแดน

บุคคลที่จะเข้ามาราชาอาณาจักรภายใต้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง
พ.ศ. 2522 นั้น จะต้องไม่ตกเป็นภาระแก่รัฐเมื่อยอมอนุญาตให้เข้าเมือง ดังนั้น จึงต้องพิจารณาว่ามีอาชีพ
เป็นหลักฐานหรือไม่ ยากจนหรือไม่ ซึ่งตามมาตรา 12 (2), (3), และ(9) กล่าวคือ จะต้องมีการพิจารณาว่ามีการยังชีพ
มีเงินมากมายพอหรือมีรายได้พอเลี้ยงตัวเอง และใน (9) กำหนดว่าจะต้องไม่เป็นบุคคลที่ไม่มีเงินติดตัวหรือไม่มี
ประกันตามที่รัฐมนตรีประกาศตามมาตรา 14 ซึ่งให้อำนาจรัฐมนตรี ประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้
คนต่างด้าวคนหนึ่ง ที่มีอายุ 12 ปีขึ้นไป มีเงินติดตัว หรือมีประกันตามจำนวนที่กำหนดไว้ในประกาศ และ
ถ้าหากว่าไม่มีเงินจำนวนตามที่กำหนดก็ห้ามเข้ามาในราชอาณาจักร แต่ในมาตรา 14 ก็ยังให้อำนาจรัฐมนตรีที่
จะยกเว้นข้อกำหนดดังกล่าวภายใต้เงื่อนไขใดๆ ก็ได้

และใน (3) ก็ได้บัญญัติห้ามคนต่างด้าวเข้ามาเพื่อมีอาชีพเป็นกรรมกร หรือ
เข้ามาเพื่อรับจ้างทำงานด้วยกำลังกาย โดยไม่ได้อาศัยวิชาความรู้หรือการฝึกทางวิชาการ หรือเข้ามาเพื่อ
ทำงานอื่นอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว

สำหรับสาเหตุนั้นก็เพราะว่าเป็นการป้องกันมิให้คนต่างด้าวเข้าเมืองมาแล้ว
เป็นภาระทางเศรษฐกิจแก่ประเทศ ทำให้รัฐต้องเสียงบประมาณจำนวนมากในการดูแลกลุ่มคนที่ลักษณะ
ต้องห้ามเช่นนี้ และหรือมีอาชีพเป็นขอทาน หรือเข้ามาแย่งงานบางประเภทของคนชาติทำ และไม่ต้องการ
รับภาระในคนต่างด้าวที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ไม่อาจจะเลี้ยงดูตนเองได้

(1.4) คนต่างด้าวนั้นจะต้องไม่เป็นภาระทางสาธารณสุขของรัฐเจ้าของ
ดินแดน

กรณีนี้ได้กำหนดไว้ใน มาตรา 12 (4) และ (5) ซึ่งได้บัญญัติไว้ถึงลักษณะ
ต้องห้ามของคนเข้าเมืองที่เป็นโรคไว้ ดังนี้ ผู้ที่จะเข้าเมืองมาได้อาจไม่เป็นคนวิกลจริตหรือมีโรคอย่างใดอย่างหนึ่ง
ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และจะต้องได้รับการปลูกฝีป้องกันไข้ทรพิษ หรือฉีควัคซีน หรือปฏิบัติการอย่างอื่น

ตามวิชาการแพทย์เพื่อป้องกันโรคติดต่อตามที่กฎหมายบัญญัติ และจะต้องยอมให้แพทย์ตรวจคนเข้าเมือง
กระทำการเช่นนั้น

เหตุผลก็คือว่ารัฐไทยมีความหวาดกลัวการเสี่ยงภัยต่อโรคภัยและโรคติดต่อ
ที่อาจจะเข้ามาในประเทศโดยมีคนต่างด้าวเป็นพาหะนำโรค อันจะส่งผลเป็นอันตรายต่อคนในประเทศ และ
ไม่ต้องการที่จะรับภาระเมื่อคนต่างด้าวเจ็บป่วยด้วย

(1.5) คนต่างด้าวนั้นจะต้องไม่เป็นภัยต่อรัฐและสังคมของรัฐเจ้าของดินแดน

ลักษณะของคนต่างด้าวที่จะมีสิทธิเข้าเมืองอีกประการหนึ่งนั้นจะต้อง
ไม่ก่อให้เกิดภัยต่อสังคมของรัฐที่ตนขอสิทธิเข้าเมืองในรูปแบบต่างๆ เช่น ความมั่นคงของรัฐ ความสงบ
เรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของ ประชาชน หรือวัฒนธรรมของชาติ และต้องเป็นบุคคลที่มีความประพฤติดี

ตามมาตรา 12 (6), (7), (8), (10) และ (11) กำหนดลักษณะบุคคล
ที่สามารถมีสิทธิเข้าเมืองได้นั้นใน (6) จะต้องไม่เป็นบุคคลที่ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาของศาลไทย
หรือคำสั่งที่ขอด้วยกฎหมาย หรือคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดเหตุโทษ
หรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดที่ยกเว้นไว้ในกฎหมาย

ประการต่อมา (7) จะต้องไม่มีพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อว่าเป็นบุคคลที่เป็น
ภัยต่อสังคม หรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุขหรือความปลอดภัยของประชาชน หรือความมั่นคง
แห่งราชอาณาจักร หรือบุคคลซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐบาลต่างประเทศได้ออกหมายจับ อีกทั้ง (8) จะต้องไม่มี
พฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อว่าเป็นคนเข้าเมืองเพื่อการค้าประเวณี การค้าหญิงหรือเด็ก การค้ายาเสพติดให้โทษ การลักลอบ
หนีภาษีศุลกากร หรือเพื่อประกอบกิจการอื่นที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และ
(9) จะต้องไม่เป็นบุคคลที่รัฐมนตรีไม่อนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามมาตรา 16

นอกจากนี้ใน (11) ถูกรัฐบาลไทยหรือรัฐบาลต่างประเทศเนรเทศ หรือถูก
เพิกถอนสิทธิการอยู่อาศัยในราชอาณาจักรหรือในต่างประเทศมาแล้ว หรือถูกพนักงานเจ้าหน้าที่ส่งกลับ
ออกไปนอกราชอาณาจักรโดยรัฐบาลไทยเสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ เว้นแต่รัฐมนตรีได้พิจารณายกเว้นให้เป็นกรณี
พิเศษเฉพาะราย

(2) การเข้าเมืองกรณีพิเศษเฉพาะราย

กฎหมายได้รับรองให้คนต่างด้าวบางประเภทสามารถเข้ามาในราชอาณาจักรสยามได้
โดยไม่ต้องพิสูจน์คุณสมบัติบางประการตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เนื่องจาก
มีสถานภาพพิเศษ ซึ่งสามารถจำแนกออกได้เป็น 3 วิธี คือ

(2.1) การเข้าเมืองของคนต่างด้าวที่มีสถานภาพพิเศษเนื่องจากมีเอกสิทธิ
และความคุ้มกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ

บุคคลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ หมายถึง

(1) บุคคลในคณะผู้แทนทางทูตซึ่งรัฐบาลต่างประเทศส่งเข้ามาปฏิบัติหน้าที่
ในราชอาณาจักร หรือซึ่งเดินทางผ่านราชอาณาจักร เพื่อไปปฏิบัติหน้าที่ในประเทศอื่น

(2) พนักงานฝ่ายกงสุลและลูกจ้างฝ่ายกงสุลซึ่งรัฐบาลต่างประเทศส่งเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในราชอาณาจักร หรือซึ่งเดินทางผ่านราชอาณาจักรเพื่อไปปฏิบัติหน้าที่ในประเทศอื่น

(3) บุคคลซึ่งรัฐบาลต่างประเทศให้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจในราชอาณาจักร โดยความเห็นชอบของรัฐบาลไทยให้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจในราชอาณาจักร

(4) บุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจในราชอาณาจักร เพื่อรัฐบาลไทยตามความตกลงที่รัฐบาลไทยได้ทำไว้กับรัฐบาลต่างประเทศ

(5) หัวหน้าสำนักงานขององค์การหรือทบวงการระหว่างประเทศที่มีกฎหมายคุ้มครองการดำเนินงานในประเทศไทย หรือซึ่งรัฐบาลไทยได้ให้ความเห็นชอบด้วยแล้ว และรวมถึงพนักงานหรือผู้เชี่ยวชาญหรือบุคคลอื่นซึ่งองค์การหรือทบวงการเช่นว่านั้น แต่งตั้งหรือมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจในราชอาณาจักร เพื่อองค์การหรือทบวงการดังกล่าว หรือเพื่อรัฐบาลไทยตามความตกลงที่รัฐบาลไทยได้ทำไว้กับองค์การหรือทบวงการระหว่างประเทศนั้น

(6) คู่สมรส หรือบุตร ซึ่งอยู่ในความอุปการะและเป็นส่วนแห่งครัวเรือนของบุคคลตาม (1) (2) (3) (4) หรือ (5)

(7) คนรับใช้ส่วนตัวซึ่งเดินทางจากต่างประเทศเพื่อมาทำงานประจำเป็นปกติ ณ ที่พักอาศัยของบุคคลตาม (1) หรือบุคคลซึ่งได้รับเอกสิทธิเท่าเทียมกันกับบุคคลซึ่งมีตำแหน่งทางทูตตามความตกลงที่รัฐบาลไทยได้ทำไว้กับรัฐบาลต่างประเทศหรือกับองค์การหรือทบวงการระหว่างประเทศ

เงื่อนไข

บุคคลกลุ่มนี้จะได้รับเอกสิทธิ์ และความคุ้มกันทางการทูตตามกฎหมายระหว่างประเทศ ในมาตรา 15 ได้บัญญัติยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 12 ในบางประการ กล่าวคือ ไม่ตกอยู่ในกฎเกณฑ์การเข้าเมืองแบบกรณีทั่วไป ใน (2), (3), (6), (7), (8), (9), (10) และ (11) กล่าวคือ ไม่ต้องขออนุญาตเข้าเมือง อีกทั้งไม่ต้องพิสูจน์หลักเกณฑ์ในการไม่เป็นภาระทางเศรษฐกิจของรัฐเจ้าของดินแดน และไม่เป็นภัยต่อรัฐและสังคมของรัฐเจ้าของดินแดน

แต่อย่างไรก็ตามต้องตกอยู่ภายใต้มาตรา 12 (1), (4) และ (5) กล่าวคือ จะต้องมีการพิสูจน์ตนที่ออกโดยรัฐเจ้าของตัวบุคคลของคนต่างด้าว นั้น และจะต้องไม่เป็นภาระทางสาธารณสุขของรัฐเจ้าของดินแดน นอกจากนี้ยังจะต้องปฏิบัติตาม มาตรา 18 วรรค 2 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “เพื่อการนี้ บุคคลซึ่งเดินทางเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักร ต้องยื่นรายการตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง และผ่านการตรวจอนุญาตของพนักงานเจ้าหน้าที่ของด่านตรวจคนเข้าเมืองประจำเส้นทางนั้น”

และในมาตรา 15 วรรค 2 ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์การเข้าเมืองในกรณีของบุคคลตามมาตรา 15 (1), (2), (6) หรือ (7) ให้เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศและหลักถ้อยที่ถ้อยปฏิบัติต่อกัน

ส่วนเงื่อนไขสุดท้ายนั้นก็คือ บุคคลกลุ่มนี้จะต้องเข้ามาเพื่อปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น มิได้เข้ามาเป็นการส่วนตัว ซึ่งจะต้องมีการแจ้งกับทางรัฐบาลไทยก่อน และบุคคลกลุ่มนี้ก็มีหน้าที่ที่จะต้องให้พนักงานเจ้าหน้าที่สอบถามหรือขอข้อมูลหลักฐานเพื่อสอบสวนว่าเป็นบุคคลที่เข้ามาในราชอาณาจักรนั้นเป็นผู้ที่ได้รับการยกเว้นตามมาตรา

(2.2) การเข้าเมืองของคนต่างด้าวที่มีสถานภาพพิเศษเนื่องจากเป็นบุคคลผู้โดยสารพาหนะผ่านแดนหรือผู้ที่เข้าออกประเทศเป็นประจำ

บุคคลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ หมายถึง

(1) ผู้ควบคุมพาหนะและคนประจำพาหนะทางน้ำหรือทางอากาศซึ่งเพียงแต่แวะเข้ามายังท่า สถานี หรือท้องที่ ในราชอาณาจักรแล้วกลับออกไป

(2) คนสัญชาติของประเทศที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศไทยเดินทางข้ามพรมแดนไปมาชั่วคราว โดยปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลแห่งประเทศนั้น

(3) คนโดยสารรถไฟผ่านแดนซึ่งถือตัวโดยสารตลอดเพียงแต่ผ่านอาณาเขตประเทศไทยไปนอกราชอาณาจักรตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลแห่งประเทศนั้นๆ และรวมตลอดถึงผู้ควบคุมพาหนะและคนประจำพาหนะแห่งรถไฟเช่นนั้นด้วย

เงื่อนไข

เนื่องจากว่าบุคคลกลุ่มนี้นั้นจะมีการเดินทางเข้าออกเป็นประจำ มีการข้ามพรมแดนไปมาชั่วคราวแล้วกลับออกไป หรือแม้กระทั่งกรณีของการเพียงแต่การเดินทางผ่านแดนแล้วก็ออกไปนอกประเทศ ไม่ได้เข้ามาอาศัยอยู่ถาวร หรือเป็นกรณีที่รัฐบาลไทยได้ทำข้อตกลงกับรัฐบาลแห่งประเทศซึ่งมีพรมแดนติดประเทศไทย หรือเป็นกรณีของรัฐบาลไทยได้ทำข้อตกลงเกี่ยวกับการเดินรถไฟผ่านแดนไทยเข้ามาแล้วออกไปกับประเทศรัฐบาลของประเทศอื่นๆ ซึ่งตามมาตรา 13 ได้บัญญัติไว้ให้บุคคลกลุ่มนี้ยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 12 (1) ซึ่งทำให้คนกลุ่มนี้ไม่จำเป็นต้องมีเอกสารพิสูจน์ตนที่ออกโดยรัฐเจ้าของตัวบุคคลของคนต่างด้าวนั้น ไม่จำเป็นต้องมีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง

แต่แล้วยังมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรา 12 (2), (3), (4), (5), (6), (7), (8), (9), (10) และ (11) กล่าวคือ คนต่างด้าวนั้นจะต้องได้รับความยินยอมจากรัฐเจ้าของดินแดนให้เข้าเมือง ประการต่อมาคนต่างด้าวนั้นจะต้องไม่เป็นภาระทางสาธารณสุข อีกทั้งจะต้องไม่เป็นภัยต่อรัฐและสังคม และไม่เป็นภาระทางเศรษฐกิจของรัฐเจ้าของดินแดน

และเพื่อประโยชน์ในการควบคุมผู้ควบคุมพาหนะและคนประจำพาหนะทางน้ำหรือทางอากาศซึ่งเพียงแต่แวะเข้ามายังท่า สถานี หรือท้องที่ ในราชอาณาจักรแล้วกลับออกไป พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือสำคัญตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวงเพื่อให้ถือไว้ก็ได้

(2.3) การเข้าเมืองกรณีพิเศษเฉพาะเรื่องซึ่งได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

บุคคลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ หมายถึง

คนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาโดยได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเป็นกรณีพิเศษเฉพาะเรื่อง

เงื่อนไข

กรณีนี้เป็นไปตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งเป็นสิทธิที่มีเงื่อนไข ดังนี้

(1) คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ที่มีอำนาจในการอนุมัติให้คนต่างด้าวคนหนึ่งคนใด เข้ามาในพระราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษเฉพาะเรื่อง

การเข้าเมืองของคนต่างด้าวตามมาตรา 17 นี้เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้เป็นอำนาจดุลยพินิจของรัฐมนตรีที่จะนำเรื่องเสนอเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ในการอนุญาตให้คนต่างด้าว ผู้หนึ่งผู้ใดมีสิทธิเข้าเมืองมาในราชอาณาจักรได้เป็นกรณีพิเศษเฉพาะเรื่อง ซึ่งเป็นการอนุญาตให้คนต่างด้าว เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย และนอกจากจะให้สิทธิเข้าเมืองแล้ว ยังให้สิทธิอาศัยแก่คนต่างด้าวด้วย เพราะว่าในมาตรา 17 ได้ใช้คำว่า "เข้ามาอยู่" เนื่องจากว่าจะต้องแยกสิทธิเข้าเมืองและสิทธิอาศัยหรือ การอาศัยอยู่ออกจากกัน แต่ทว่าการเข้ามาอยู่ตามมาตรา 17 นั้น หมายถึงการเข้ามาและอาศัยอยู่ร่วมกัน เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้นำเรื่องเสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีแล้ว ถ้าหากว่าคณะรัฐมนตรี อนุมัติก็ทำเป็นมติคณะรัฐมนตรี และหน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็จะ ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีต่อไป

(2) คนต่างด้าวผู้นั้นจะต้องมีคุณสมบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในมติ คณะรัฐมนตรี

สำหรับการกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์การเข้าเมืองตามมาตรานี้ นั้น คณะรัฐมนตรีจะมีมติกำหนดเงื่อนไข หลักเกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวกับคุณสมบัติของคนเข้าเมืองใดๆ ก็ได้ตามแต่จะ เห็นสมควร หรือจะยกเว้นให้คนต่างด้าวผู้นั้นไม่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการเข้าเมืองแบบกรณีคนต่างด้าวทั่วไป ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ได้ แม้ไม่มีหนังสือเดินทาง จะเป็นภัยต่อรัฐก็เข้ามาได้ เป็นไปตามดุลพินิจ ของฝ่ายปกครองไม่สนใจเลยว่าจะเข้าหรือผ่าน มาตรา 12, 13, 15 หรือไม่ เพราะถ้าเป็นกรณีนี้จะเข้ามาโดย อาศัย มาตรา 17 เลย

(3) รัฐมนตรีจะต้องมีคำสั่งอนุญาตให้เข้าเมือง

เมื่อคนต่างด้าวที่มีคุณสมบัติตามที่รัฐมนตรีกำหนดให้เข้าเมืองมาแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็จะดำเนินการอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้นั้นเข้าเมืองและอาศัยอยู่ในประเทศไทย อาจจะโดยการกฎกระทรวงมหาดไทย หรือทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย

เงื่อนไข

กรณีนี้เป็นไปตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งเป็นสิทธิที่มี เงื่อนไข ดังนี้

(1) คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ที่มีอำนาจในการอนุมัติให้คนต่างด้าวคนหนึ่งคนใด เข้ามาในพระราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษเฉพาะเรื่อง

การเข้าเมืองของคนต่างด้าวตามมาตรา 17 นี้เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ เป็นอำนาจดุลยพินิจของรัฐมนตรีที่จะนำเรื่องเสนอเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ในการอนุญาตให้คนต่างด้าว ผู้หนึ่งผู้ใดมีสิทธิเข้าเมืองมาในราชอาณาจักรได้เป็นกรณีพิเศษเฉพาะเรื่อง ซึ่งเป็นการ อนุญาตให้คนต่างด้าว เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย และนอกจากจะให้สิทธิเข้าเมืองแล้ว ยังให้สิทธิอาศัยแก่คนต่างด้าวด้วย เพราะว่าในมาตรา 17 ได้ใช้คำว่า "เข้ามาอยู่" เนื่องจากว่าจะต้องแยกสิทธิเข้าเมืองและสิทธิอาศัยหรือ การอาศัยอยู่ออกจากกัน แต่ทว่าการเข้ามาอยู่ตามมาตรา 17 นั้น หมายถึงการเข้ามาและอาศัยอยู่ร่วมกัน เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้นำเรื่องเสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีแล้ว ถ้าหากว่าคณะรัฐมนตรี

อนุมัติก็ทำเป็นมติคณะรัฐมนตรี และหน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็จะดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีต่อไป

(2) คนต่างด้าวผู้นั้นจะต้องมีคุณสมบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในมติคณะรัฐมนตรี

สำหรับการกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์การเข้าเมืองตามมาตรานี้ คณะรัฐมนตรีจะมีมติกำหนดเงื่อนไข หลักเกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวกับคุณสมบัติของคนเข้าเมืองใดๆ ก็ได้ตามแต่จะเห็นสมควร หรือจะยกเว้นให้คนต่างด้าวผู้นั้นไม่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการเข้าเมืองแบบกรณีคนต่างด้าวทั่วไปที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ แม้ไม่มีหนังสือเดินทาง จะเป็นภัยต่อรัฐก็เข้ามาได้ เป็นไปตามดุลพินิจของฝ่ายปกครองไม่สนใจเลยว่าจะเข้าหรือผ่าน มาตรา 12 มาตรา 13 มาตรา 15 หรือไม่ เพราะถ้าเป็นกรณีนี้จะเข้ามาโดยอาศัย มาตรา 17 เลย

(3) รัฐมนตรีจะต้องมีคำสั่งอนุญาตให้เข้าเมือง

เมื่อคนต่างด้าวที่มีคุณสมบัติตามที่รัฐมนตรีกำหนดให้เข้าเมืองมาแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็จะดำเนินการอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้นั้นเข้าเมืองและอาศัยอยู่ในประเทศไทย อาจจะโดยการออกกฎกระทรวงมหาดไทย หรือทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย

2.4.3 นโยบาย ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยและผู้หลบหนีเข้าเมือง

2.4.3.1 นโยบายด้านความมั่นคงแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย และผู้หลบหนีเข้าเมือง (สมพิศ คำชุ่ม, 2554, น. 29)

ประเทศไทยโดยนายกรัฐมนตรีได้มีนโยบายในภาพรวมเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย และผู้หลบหนีเข้าเมือง คือ ให้ตั้งอยู่บนความสมดุลระหว่างการดูแลสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลกับการรักษาความมั่นคงของชาติ โดยให้ที่พักพิงชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับหรือผลักดันกลับสู่มาตุภูมิเดิมของผู้ลี้ภัยและอำนวยความสะดวกให้ผู้ลี้ภัยซึ่งผ่านกระบวนการคัดกรองแล้วเดินทางไปตั้งรกรากใหม่ในประเทศที่สาม และมอบหมายให้สภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) เป็นผู้ดูแล โดยมีจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการตามนโยบายของสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ซึ่งในทางปฏิบัติจังหวัดจะร่วมกับฝ่ายทหารและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นผู้พิจารณาสถานการณ์การกำหนดพื้นที่เพื่อใช้เป็นพื้นที่พักพิงชั่วคราวการจัดเจ้าหน้าที่เข้าไปปฏิบัติงานโดยกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้พิจารณาอนุญาตให้องค์การระหว่างประเทศ และองค์การพัฒนาเอกชน เข้าไปให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยการสู้รบจากประเทศพม่าในด้านต่างๆ ตามหลักมนุษยธรรม อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย และผู้หลบหนีเข้าเมือง ประเทศไทยก็จำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงหลักและจารีตที่ปฏิบัติกันทั่วโลก อันได้แก่ ปกัญญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเรือน และสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 ถึงแม้ประเทศไทยจะไม่ได้เซ็นตกลงในอนุสัญญาดังกล่าวก็ตาม การดำเนินนโยบายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยและผู้หลบหนีเข้าเมืองเป็นการดำเนินการที่อ่อนไหว จึงจำเป็นต้องพิจารณาให้รอบคอบถึงสิ่งที่กระทบและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นตามแนวทางของทฤษฎีเกี่ยวพันด้วย

2.4.3.2 ยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาลูกหนีเข้าเมือง

(1) ยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาลูกหนีเข้าเมืองทั้งระบบ พ.ศ. 2555

เมื่อวันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2555 คณะรัฐมนตรีได้เห็นมติเห็นชอบยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาลูกหนีเข้าเมืองทั้งระบบ ที่เสนอโดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ยุทธศาสตร์ดังกล่าวประกอบด้วยกลุ่มเป้าหมาย 2 กลุ่มหลัก ได้แก่

กลุ่ม 1 กลุ่มที่อยู่ในประเทศไทย ซึ่งแบ่งเป็น 4 กลุ่มย่อย ได้แก่

- กลุ่มที่อาศัยอยู่มานานและมีปัญหาในการส่งกลับส่วนหนึ่งมีความกลมกลืนกับสังคมไทยและส่วนหนึ่งมีความเกี่ยวข้องกับประเทศไทย ในอดีต ได้แก่ ชนกลุ่มน้อย/กลุ่มชาติพันธุ์
- กลุ่มที่มีความจำเป็นต่อเศรษฐกิจ ได้แก่ กลุ่มแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา)
- กลุ่มที่มีปัญหาความมั่นคงเฉพาะ เช่น ผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮิงญาและชาวเกาหลีเหนือ เป็นต้น
- ผู้หลบหนีเข้าเมืองอื่นๆ ได้แก่ ผู้ที่เข้าเมืองถูกต้องแต่อยู่เกินกำหนดหรือไม่ยอมกลับออกไป รวมทั้งกลุ่มที่เดินทางเข้ามาโดยปลอมแปลงเอกสารเดินทางหรือใช้หนังสือเดินทางปลอม

กลุ่ม 2 กลุ่มที่จะลักลอบเข้ามาใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชากรจากประเทศเพื่อนบ้านและประเทศใกล้เคียง รวมทั้งผู้ที่ลักลอบเข้ามาเพื่อต้องการไปประเทศที่สาม และผู้ที่ต้องการเข้ามาเพื่อประกอบธุรกิจผิดกฎหมายในประเทศไทย ยุทธศาสตร์นี้เป็นการมองในมิติการจัดการกับลูกหนีเข้าเมืองทั้งนี้ ยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาลูกหนีเข้าเมืองทั้งระบบมียุทธศาสตร์ที่ 1 ซึ่งเกี่ยวข้องกับกลุ่มเป้าหมาย 3 และ 4 โดยกลุ่มเป้าหมายที่ 3 เป็นกลุ่มที่มีปัญหาความมั่นคงและทางราชการมีนโยบายดูแลเป็นการเฉพาะซึ่งมีสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลักที่ดูแลคนกลุ่มนี้ ส่วนกลุ่มเป้าหมายที่ 4 จะต้องถูกปราบปราม จับกุม ตาม พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติและสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเป็นผู้รับผิดชอบหลัก

ยุทธศาสตร์ที่ 1: ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาลูกหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทย

กลุ่มเป้าหมาย 3: กลุ่มที่มีนโยบายเฉพาะ อาทิ ผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮิงญา ชาวเกาหลีเหนือ

ประเด็นกลยุทธ์	หน่วยงานหลัก	หน่วยงานร่วม
กลยุทธ์ที่ 1: การควบคุมทั่วไป		
1) ผ่อนปรนสถานภาพบุคคลเหล่านี้ให้เป็นผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราวตามหลักมนุษยธรรมเพื่อรอการเดินทางกลับหรือไปประเทศที่สาม แล้วแต่กรณี	สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ	กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ
2) ปรับปรุงฐานข้อมูลลูกหนีเข้าเมืองทุกกลุ่มที่มีนโยบายดูแลเป็นการเฉพาะให้มีความ		กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงกลาโหม

ประเด็นกลยุทธ์	หน่วยงานหลัก	หน่วยงานร่วม
ถูกต้องเป็นปัจจุบัน และสามารถเชื่อมโยงกับระบบฐานข้อมูลอื่นๆ 3) กำหนดมาตรการลงโทษต่อผู้ที่เคลื่อนไหวซึ่งสร้างผลกระทบต่อประเทศไทย และความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน รวมถึงส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของไทยต่อประชาคมโลก 4) ให้สิทธิขั้นพื้นฐานด้านการรักษาพยาบาลและการศึกษาตามหลักมนุษยธรรม 5) สร้างความเข้าใจกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจนเกี่ยวกับผลกระทบที่ไทยได้รับและนโยบายของไทยไม่มีการเพิ่มพื้นที่รองรับผู้หนีภัยการสู้รบและผู้หลบหนีเข้าเมืองอื่นๆ อีก 6) พิจารณาเจรจากับประเทศต้นทางและประเทศทางผ่านในระดับทวิภาคีและพหุภาคีเพื่อป้องปรามและสกัดกั้นการเดินทางเข้าสู่ประเทศไทย 7) เปรียบเทียบองค์การพัฒนาเอกชนต่างประเทศและองค์กรระหว่างประเทศ เพื่อร่วมมือในการฝึกอบรมรองรับการเดินทางกลับประเทศ การส่งไปประเทศที่สามและการส่งกลับอย่างปลอดภัย		สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร
กลยุทธ์ที่ 2 การควบคุมเป็นการเฉพาะ		
มาตรการต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮิงญาและชาวเกาหลีเหนือ 1) เพิ่มความเข้มข้นในการสกัดกั้นและป้องกันการหลบหนีเข้าเมืองเป็นพิเศษ 2) ให้มีระบบการตรวจสอบและติดตามการเคลื่อนไหวที่จะมีผลกระทบต่อความมั่นคงและปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอย่างใกล้ชิด 3) ประสานทำความเข้าใจกับประเทศที่เกี่ยวข้องและองค์กรระหว่างประเทศเกี่ยวกับการดำเนินการของฝ่ายไทย เพื่อไม่ให้เกิด	สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ	กระทรวงต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กองทัพไทย กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร สำนักข่าวกรองแห่งชาติ กองบัญชาการตำรวจสันติบาล ศูนย์รักษาความปลอดภัย

ประเด็นกลยุทธ์	หน่วยงานหลัก	หน่วยงานร่วม
ภาพลักษณ์ทางลบต่อประเด็นปัญหาสิทธิมนุษยชน		กองบัญชาการกองทัพบกไทย

ยุทธศาสตร์ที่ 1: ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทย

กลุ่มเป้าหมาย 4: กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองอื่นๆ นอกเหนือจากกลุ่มเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ที่ 1
(กลุ่มเป้าหมาย 1 – 3)

ประเด็นกลยุทธ์	หน่วยงานหลัก	หน่วยงานร่วม
ประเด็นมาตรการ		
1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ต่อผู้หลบหนีเข้าเมือง ผู้ให้ที่พักพิง และ ขบวนการนำพา รวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่ทุจริตอย่าง เด็ดขาดจริงจัง 2) พัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพระบบ สารสนเทศการตรวจคนเข้าเมืองให้ทันสมัยและ เชื่อมโยงข้อมูลสารสนเทศระหว่างส่วนราชการ ไทยที่เกี่ยวข้องทั้งภายในประเทศและภายนอก ประเทศ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบ ติดตาม บุคคลต่างด้าวที่เดินทางเข้า-ออก และ พำนักในประเทศไทย 3) ติดตามและเฝ้าระวังอย่างใกล้ชิด สำหรับ บุคคลจากประเทศที่สามที่ขอรับการตรวจลง ตราเพื่อเข้าประเทศไทย โดยเฉพาะจาก ประเทศเพื่อนบ้านประเทศรอบบ้าน และ ประเทศในกลุ่มแอฟริกา ซึ่งอาจขอรับการตรวจ ลงตราผิดประเภทหรืออาจอยู่ต่อในประเทศไทย อย่างผิดกฎหมายที่เคยมีฐานข้อมูลการเข้าเมือง อย่างถูกต้องแต่ลักลอบอยู่ต่อ และมีพฤติกรรม ที่เป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อยของประเทศ	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน กระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงการต่างประเทศ กองอำนวยการรักษาความ มั่นคงภายในราชอาณาจักร สำนักข่าวกรองแห่งชาติ ศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการกองทัพบกไทย

(2) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558-2564

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.2558-2564 เป็นนโยบายระดับชาติตาม ข้อเสนอแนะของสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ซึ่งคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบให้ใช้เป็นกรอบทิศทาง หลักในการรักษาผลประโยชน์และความมั่นคงแห่งชาติ โดยมอบให้ส่วนราชการรวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นำไปเป็นกรอบแนวทางกำหนดยุทธศาสตร์หรือแผนงาน โครงการ และงบประมาณดำเนินการตามภารกิจที่ เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ และกำหนดให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็น หน่วยงานอำนวยการ กำกับ ติดตาม และประเมินผลในระดับนโยบายอย่างต่อเนื่องและประสานสอดคล้องกัน

นโยบายความมั่นคงแห่งชาตินี้มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและผู้ลี้ภัยในเขตเมือง ก็คือ นโยบายที่ 7 เรื่องจัดระบบป้องกันและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ พ.ศ. 2555 โดยมีรายละเอียดดังนี้

นโยบาย	หน่วยรับผิดชอบหลัก	หน่วยรับผิดชอบร่วม/ องค์กรเครือข่าย
นโยบายที่ 7 เรื่องจัดระบบป้องกันและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง	สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ	กระทรวงกลาโหม กระทรวงต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร
นโยบายย่อย ข้อ 7.1 กำหนดนโยบายต่อผู้หลบหนีเข้าเมือง โดยให้อาศัยอยู่ชั่วคราวตามหลักมนุษยธรรมเพื่อรอการส่งกลับ ทั้งนี้ โดยไม่ยินยอมให้มีการเคลื่อนไหวใดๆ ที่สร้างผลกระทบต่อประเทศไทยและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ	สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ	กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร
นโยบายย่อย ข้อ 7.2 แก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ตกค้างและยังไม่สามารถส่งกลับประเทศต้นทาง โดยเร่งรัดการกำหนดสถานะบุคคลที่ชัดเจน การกำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องและหลักเกณฑ์ที่รัฐกำหนด	กระทรวงมหาดไทย	กระทรวงกลาโหม กระทรวงต่างประเทศ กระทรวงคมนาคม กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

(3) ถ้อยแถลงของนายกรัฐมนตรี ในการประชุมสุดยอดระดับผู้นำด้านผู้ลี้ภัยของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา (President Obama's Leaders' Summit on Refugees)

ในการประชุมสุดยอดระดับผู้นำ ด้านผู้ลี้ภัยของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 20 กันยายน พ.ศ.2559 (ตามเวลาสหรัฐอเมริกา) พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีกล่าว

ถ้อยแถลง ซึ่งแสดงถึงท่าทีของไทยในฐานะประเทศกลางทางต่อสถานการณ์การให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัย โดยสรุปสาระสำคัญดังนี้

- รัฐบาลได้ให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้หนีภัยจากประเทศเพื่อนบ้าน อย่างไรก็ตาม การดูแลผู้หนีภัยเป็นภาระต่อประเทศไทย
- ประเทศกลางทาง (ประเทศไทย) ควรมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาาร่วมกันกับประเทศต้นทาง และปลายทางประเทศกลางทาง (ประเทศไทย) ควรได้รับความช่วยเหลือด้านงบประมาณและด้าน อื่นๆ เช่น นโยบาย การบังคับใช้กฎหมาย และดำเนินคดีกับผู้แสวงหาประโยชน์จากผู้ย้ายถิ่น
- นานาประเทศควรช่วยเหลือด้านการพัฒนาในประเทศต้นทาง เพื่อไม่ให้เกิดการอพยพย้ายถิ่นออกนอกประเทศและไม่กดดันประเทศต้นทางมากเกินไป
- ประเทศปลายทางควรเพิ่มโควตาการรับผู้ลี้ภัยไปตั้งถิ่นฐาน และให้ความช่วยเหลือด้าน งบประมาณ และการพัฒนาสภาพความเป็นอยู่และขีดความสามารถของผู้ลี้ภัย
- UNHCR ควรเร่งดำเนินการพิสูจน์สถานะและการไปตั้งถิ่นฐานใหม่เพื่อลดภาระของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
- กรณีที่ไม่สามารถไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามได้ก็ควรต้องเร่งรัดให้มีมาตรการอื่น ๆ เพื่อลดภาระของประเทศกลางทาง

จากถ้อยแถลงข้างต้นได้แสดงให้เห็นถึงนโยบายของรัฐบาลในการจัดการกับปัญหาด้านผู้แสวงหาที่ลี้ภัย และผู้ลี้ภัยในภาพรวม ถ้อยแถลงดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงข้อกังวลใจ ของรัฐบาลในประเด็นต่าง ๆ ซึ่งมีความสำคัญในการนำมาใช้ในการแสวงหาทางเลือกแทนการกักตัว ได้แก่ 1) การลด/ไม่เป็นภาระการดูแลของประเทศไทย 2) การได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณ และอื่นๆ เช่น นโยบายการบังคับใช้กฎหมายและดำเนินคดีกับผู้แสวงหาประโยชน์ 3) การเร่งหามาตรการอื่นๆ สำหรับกลุ่มที่ไม่สามารถไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามได้ ซึ่งประเด็นที่สามนี้อาจแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลเองก็ตระหนักถึงข้อจำกัดของการตั้งถิ่นฐานใหม่ซึ่งเป็นเพียงทางออกเพียงสำหรับของผู้ลี้ภัย (ในกรณีที่ไม่สามารถกลับประเทศต้นทางได้) ทั้งนี้ อาจจะนำมาหรือทางเลือกแทนการกักตัวผู้ลี้ภัยบางกลุ่ม เช่น กลุ่มที่ไม่มีประเทศที่สามรับไปตั้งถิ่นฐานใหม่ กลุ่มที่ไม่ต้องการไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามในบางประเทศ

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาความเป็นมาและการดำเนินงานของค่ายผู้ลี้ภัยบ้านถ้ำหิน อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี ประกอบกับหลักปฏิบัติตามหลักสิทธิเสรีภาพ และสิทธิมนุษยชน รวมถึงหลักปณิญาสากล อนุสัญญาต่างๆ แนวนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยในประเทศไทย พบว่า กลุ่มผู้ลี้ภัยมีความหลากหลายทางชาติพันธุ์ ความแตกต่างทางศาสนา ช่วงอายุที่แตกต่างกัน และช่วงเวลาของการเข้าพักอาศัยในค่ายผู้ลี้ภัย (ขัณฑ์ วรรณะวุฒิ และมาลี สิทธิเกรียงไกร, 2559, น. 48-49) พบสภาพปัญหาและการดำเนินงานในหลากหลายมิติ ซึ่งได้รวบรวมและประมวลไว้พอสังเขป ดังนี้

2.5.1 สภาพปัญหา ความเสี่ยง และผลกระทบ

2.5.1.1 สภาพปัญหาและความเสี่ยงในการบริหารจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราว (กลุ่มประสานงานการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยชั่วคราว, 2554, น. 17-18)

(1) ความเสี่ยงทางด้านสิ่งแวดล้อม

โดยปกติในการจัดตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราวนั้น หากไม่มีมาตรฐานป้องกันผลกระทบที่เหมาะสมเพียงพอ ก็อาจทำให้เกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ตามมาได้ ทั้งประเด็นการจัดตั้งระบบน้ำ น้ำดื่ม น้ำสะอาด สถานที่ตั้งของศูนย์ การแจกจ่ายอาหารให้ผู้อยู่อาศัย รวมถึงระบบสุขาภิบาล อย่างไรก็ตาม สภาพแวดล้อมที่เป็นปัญหา ก็ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของผู้พักพิงและชุมชนโดยรอบเช่นเดียวกัน เช่น ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ห่างไกลจากการควบคุมดูแล อยู่ในแหล่งมลพิษปนเปื้อนทางอากาศ แหล่งน้ำและดิน เป็นต้น ตัวอย่างกรณีของประเทศอาเซอร์ไบจาน ที่ศูนย์พักพิงชั่วคราวถูกสร้างในพื้นที่ที่มีการปนเปื้อนของน้ำมัน เป็นผลให้ผู้อยู่อาศัยมีปัญหาด้านสุขภาพมากกว่าสิบปี สำหรับในประเทศไทยเอง พบว่ามีพื้นที่ที่ตั้งค่ายผู้ลี้ภัยอยู่ในเขตป่าสงวนหรือเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งนับได้ว่าเป็นข้อจำกัดอย่างยิ่งต่อการปรับขยายพื้นที่ของชุมชน และถึงแม้ในช่วงต้นปี TBC จะมอบวัสดุซ่อมแซมให้แก่หลังคาเรือน นั่นคือ ใบตองตึง แต่อย่างไรก็ตามวัสดุดังกล่าวนี้ก็ไม่เพียงพอต่อความต้องการจริง ๆ อีกทั้ง เมื่อถึงในช่วงฤดูแล้งก็มักจะเกิดเหตุไฟไหม้อยู่เสมอๆ ด้วยวัสดุที่สร้างบ้านดังกล่าวนี้จึงทำให้ไฟลุกลามไปอย่างรวดเร็ว ตัวอย่างกรณีไฟไหม้ค่ายบ้านแม่สุรินปี พ.ศ. 2556 ซึ่งมีผู้เสียชีวิต และล่าสุดที่บ้านใหม่ในสอย ซึ่งมีครัวเรือนที่ถูกไฟไหม้จำนวน 189 หลังคาเรือน นอกจากนี้ ค่ายผู้ลี้ภัยบ้านแม่หละก็มีให้เห็นอยู่เป็นระยะๆ (ชยันต์ วรรณะภูติ และมาลี สิทธิเกรียงไกร, 2559, น. 48-49)

(2) ปัญหาในการบริหารจัดการโดยตัวผู้ลี้ภัยเอง

เมื่อจำนวนผู้ลี้ภัยในศูนย์พักพิงฯ เริ่มมีมากขึ้น ปัญหาในการควบคุมพฤติกรรมหรือการบังคับใช้กฎระเบียบก็ย่อมมีมากขึ้นตาม ผู้ลี้ภัยเริ่มไม่ค่อยเชื่อฟังหัวหน้าเขต บ้างก็ตำหนิการจัดการของหัวหน้าศูนย์ฯ บ้างก็เอาเปรียบผู้อื่น ด้วยเหตุแห่งการไม่เชื่อฟังและไม่เป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันนี้ ทำให้จำเป็นต้องสร้างข่าวลือให้เกิดขึ้นในศูนย์พักพิงฯว่า ค่ายผู้ลี้ภัยจะปิดลงภายใต้เงื่อนไขดังนี้ 1) ไม่มีคณะกรรมการค่ายหรือหัวหน้าค่าย 2) มีผู้ลี้ภัยฝ่าฝืนกฎระเบียบอยู่เสมอ ๆ 3) มีเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศลดลง 4) มีข้อตกลงใหม่ระหว่างรัฐไทยกับพม่า/เมียนมาร์ ที่ทำให้ต้องปิดศูนย์พักพิงฯ (ชยันต์ วรรณะภูติ และมาลี สิทธิเกรียงไกร, 2559, น. 55)

(3) ปัจจัยเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิของผู้พักพิง (กลุ่มประสานงานการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยชั่วคราว, 2554, น. 64-66)

1) ความหนาแน่นของประชากร

เมื่อประชากรมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ปัญหาความตึงเครียดทางสังคมจึงมีมากขึ้น ทำให้โอกาสที่จะเกิดการเอาเปรียบคนกลุ่มน้อยและผู้ที่อยู่ในกลุ่มเสี่ยงย่อมมีมากขึ้นตามมา

2) ขนาดของศูนย์พักพิง

การที่ศูนย์พักพิงมีขนาดใหญ่และจำนวนของผู้อยู่อาศัยสูง จะส่งผลให้ความสามารถในการปกครองลดน้อยลงได้ เนื่องจากเครือข่ายทางสังคมอาจมีไม่มากพอ ขาดความสามัคคีปรองดอง หรืออาจเกิดสภาวะของความแตกแยกในชุมชนเพิ่มมากขึ้น

3) ลักษณะของอาคาร

ศูนย์พักพิงบางแห่งมีพื้นที่เสี่ยง เช่น ห้องใต้ดิน พื้นที่มืด หรือที่ไม่มีแสงสว่างเพียงพอในเวลากลางคืนเพียงพอ อาจเพิ่มภัยความเสี่ยงภัยต่อผู้อยู่อาศัยที่ศูนย์พักพิงโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อเด็ก ผู้หญิง คนพิการ และผู้สูงอายุ

4) การขาดความช่วยเหลือหรือให้ความช่วยเหลือที่ไม่เท่าเทียมกัน

การขาดความช่วยเหลือหรือการให้ความช่วยเหลือที่ไม่เท่าเทียมกันในศูนย์พักพิงอาจ ก่อให้เกิดความตึงเครียดและเพิ่มโอกาสในการละเมิดสิทธิ โดยปรากฏการณ์ที่พบได้ทั่วไปในสังคม เช่น “อำนาจคือความถูกต้อง” จะก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อความมั่นคงภายในของศูนย์พักพิง โดยเฉพาะสำหรับผู้ที่ยากจนกว่า ดังนั้น ผู้ดูแลศูนย์พักพิงต้องมั่นใจว่าการให้ความช่วยเหลือในทุกรูปแบบแก่ผู้พักพิงเป็นไปอย่างเท่าเทียมกัน

5) การขาดข้อมูลข่าวสารที่แน่นอน

ผู้อยู่อาศัยในศูนย์พักพิงมีสิทธิที่จะรับรู้ข่าวสารหรือความเคลื่อนไหวของสถานการณ์ภายนอกต่างๆ ที่เกี่ยวกับตน หากผู้ที่อาศัยอยู่ในศูนย์พักพิงที่ไม่ได้รับการแจ้งข้อมูลข่าวสารหรือได้รับแจ้งข้อมูลที่ไม่ถูกต้องครบถ้วน แผนให้ความช่วยเหลือและสิทธิของตน จะมีแนวโน้มความกดดันเพิ่มขึ้น อาจก่อให้เกิดภัยคุกคามทั้งต่อตนเองหรือผู้อื่นได้

ซึ่งสอดคล้องกับ กนกนิษั กัตนัทกุลรัตน์ และสุเทพ จันทระอาพร (2560) ว่าจากสถานการณ์และผลกระทบจากการกักตัวผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและผู้ลี้ภัยในเขตเมือง ณ สถานกักตัวคนต่างด้าวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (สตม.) เพื่อรอส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรยาวนานอย่างไม่มีกำหนด ประกอบกับสถานที่กักตัวและบริการด้านต่างๆ ในสถานกักตัวจึงไม่เพียงพอและเหมาะสมกับผู้ต้องกักที่มีสถานการณ์แตกต่างกัน ส่งผลกระทบต่อผู้ต้องกักในหลายมิติหลักๆ ได้แก่ **ด้านสุขภาพร่างกายและจิตใจ** อันเนื่องมาจากการกักตัว **ด้านความปลอดภัยในชีวิตของผู้ต้องกัก** ซึ่งเกิดจากการกระทำต่อผู้ต้องกักด้วยตนเอง และ**ด้านการศึกษาของเด็ก** ที่อยู่ในห้องกักไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการศึกษา

2.5.1.2 สภาพปัญหาและผลกระทบต่อประเทศไทย

จากการศึกษาของ ฐิติพงษ์ อินวะษา (2560) พบว่า กลุ่มโรฮิงจาที่อยู่ด้วยกัน 2 กลุ่มหลัก คือ กลุ่มโรฮิงจาที่เข้าร่วมกับกลุ่มมุสลิมหัวรุนแรงในบังกลาเทศ (Rohingya Solidarity Organisation) และกลุ่มโรฮิงจาที่ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับมุสลิมหัวรุนแรง ซึ่งกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่หนีชีวิตความเป็นอยู่ที่ยากแค้น และต้องการหาชีวิตที่ดีกว่า กลุ่มนี้จึงเดินทางข้ามพรมแดนประเทศพม่าเข้าสู่ประเทศบังกลาเทศเพื่อไปพบกับตัวแทนหรือเครือข่ายอาชญากรรมข้ามชาติที่เมืองค็อกซ์บาซาร์ หรือเมืองจิตตะกอง แล้วจึงลงเรือมุ่งหน้าสู่ประเทศไทย โดยมีนายหนารอรับขึ้นฝั่งที่ประเทศไทย และมีจุดหมายปลายทาง คือ ประเทศมาเลเซียเป็นหลัก ซึ่งการที่กลุ่มชาวโรฮิงจาหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายส่งผลกระทบต่อประเทศไทยในหลายด้าน ได้แก่

(1) ด้านสังคมจิตวิทยา ชาวมุสลิมโรฮิงจาส่วนใหญ่ลักลอบเข้ามาขายแรงงานในไทย ส่วนหนึ่งได้ไปจดทะเบียนเป็นแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า เพื่อให้ได้รับการผ่อนผันชั่วคราว มีบุตรหลานเพิ่มขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาและภาระด้านสังคมแก่ประเทศไทยมากขึ้น

(2) ด้านความมั่นคง ชาวมุสลิมโรฮีนจาที่ลักลอบเข้ามาอาศัยอยู่ในไทย ส่วนหนึ่งมีพฤติการณ์ไปร่วมกับกลุ่มผิดกฎหมาย เช่น ร่วมกับกลุ่มชาวปากีสถาน ปลอมแปลงเอกสารสำคัญต่างๆ การค้ามนุษย์ ปลอมแปลงหนังสือเดินทาง ค้าสิ่งผิดกฎหมาย ยาเสพติด อาวุธสงคราม เป็นต้น

(3) ปัญหาด้านเศรษฐกิจ แรงงานไทยไม่ยอมทำงานในภาคอุตสาหกรรมหรือเกษตรกรรมบางประเภท เช่น การประมง การเกษตร ทำให้ผู้ประกอบการใช้แรงงานต่างด้าว ซึ่งเป็นแรงงานราคาถูก จึงเป็นแรงผลักดันให้มีการใช้แรงงานต่างด้าวเพิ่มมากขึ้น คนไทยจึงว่างงานเพิ่มขึ้น

(4) ปัญหาด้านสาธารณสุข ชาวโรฮีนจาที่หลบหนีเข้ามาอาจเป็นพาหะนำพาโรคติดต่อร้ายแรงมาสู่คนไทย อาทิเช่น โรคมาเลเรีย โรคเท้าช้าง เป็นต้น ซึ่งทางราชการต้องเสียงบประมาณด้านสาธารณสุขจำนวนมากในการป้องกันและดูแลช่วยเหลือแรงงานดังกล่าวตามหลักสิทธิมนุษยธรรม

(5) ปัญหาด้านภาพลักษณ์ของไทยในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ

2.5.1.3 สภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่

(1) ปัญหาและอุปสรรคในระดับนโยบาย

- ฐิติพงษ์ อินวะชา (2560) พบว่าอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงาน เป็นของ กอ.รมน.จังหวัด ซึ่งเป็นเพียงการประสานงานและติดตามสถานการณ์ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น ผอ.รมน.จังหวัด การใช้อำนาจสั่งการจะใช้อำนาจปกติของผู้ว่าราชการจังหวัด เนื่องจาก พ.ร.บ. รักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ยังไม่ประกาศยกระดบสถานการณ์ (ใช้ในภาวะปกติ) ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่มีอำนาจสั่งการบางหน่วยงานได้ จำเป็นต้องใช้การประสานการปฏิบัติกับบางหน่วยงานได้เท่านั้น ทำให้การประสานการปฏิบัติขาดความเป็นเอกภาพ และการประสานความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นเกิดล่าช้า การประสานงานด้านการข่าวร่วมกันไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ข้อมูลที่จำเป็นบางประการถูกจำกัดไว้เฉพาะหน่วยงาน ทำให้ไม่สามารถกำหนดเป้าหมายหรือความเคลื่อนไหวของกลุ่มหรือกระบวนการกระทำผิดได้อย่างชัดเจน

- ด่านตรวจคนเข้าเมืองตาก (2551) พบปัญหาและอุปสรรคจากกฎหมายในการเข้าตรวจสอบปราบปรามจับกุม มีวิธีการขั้นตอนซับซ้อน ยากแก่การดำเนินการ ในกรณีขอหมายศาลเข้าตรวจค้นสถานประกอบการ และในการขอหมายค้นมีความล่าช้า ศาลมักยกคำร้องเนื่องจากเป็นความผิดซึ่งหน้าระดับอัตราโทษที่ลงโทษผู้กระทำผิดน้อย บางครั้งลงโทษเพียงการรอลงอาญา จึงทำให้ผู้ที่เคยทำผิดแล้วก็กลับมาทำผิดซ้ำอีก

(2) ปัญหาและอุปสรรคระดับปฏิบัติ

- ฐิติพงษ์ อินวะชา (2560) พบว่าอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ งบประมาณ และวัสดุครุภัณฑ์ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน พื้นที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานมีอาณาเขตติดต่อทางทะเลหลายอำเภอ การออกสืบสวนหาข่าว ติดตามจับกุมผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับขบวนการค้ามนุษย์ไม่สามารถเข้าได้ทั่วถึงทุกพื้นที่ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ไม่สามารถดำเนินการกับผู้กระทำผิดทั้งขบวนการได้ จึงต้องประสานงานให้เจ้าหน้าที่หน่วยงานเข้ามาร่วมดำเนินการด้วย อีกทั้งสถานที่ควบคุมตัวผู้กระทำความผิดมีความแออัด ไม่เพียงพอ จึงไม่สามารถอำนวยความสะดวกแก่ผู้กระทำผิดได้ดีเท่าที่ควร และส่งผลทำให้การส่งตัวไปประเทศที่สามเกิดความล่าช้า ซึ่งสอดคล้องกับด่านตรวจคนเข้าเมืองตาก (2551) พบว่า เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานมีไม่เพียงพอ กำลังเจ้าหน้าที่ในการปราบปรามมีน้อยและมีภารกิจอื่นอีกมาก ไม่สามารถออกพื้นที่ทั่วถึง เจ้าหน้าที่ขาดการประสานงานอย่างใกล้ชิด ด้านการข่าวเจ้าหน้าที่ที่

รับผิดชอบมีน้อยและม้งานอื่นต้องรับผิดชอบด้วย งบประมาณและเครื่องมือในการดำเนินงานมีไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน

- ด้านตรวจคนเข้าเมืองตาก (2551) พบปัญหาและอุปสรรคจากผู้ประกอบการหรือสถานประกอบการว่า ผู้ประกอบการต้องการแรงงานต่างด้าวเข้าทำงานเพราะขยันและค่าแรงถูก ผู้ประกอบการที่ใช้แรงงานต่างด้าว ส่วนใหญ่มีฐานะทางการเงินดี เป็นบุคคลที่มีชื่อเสียง เจ้าหน้าที่ที่มีความเกรงใจในการปฏิบัติ หรือเมื่อถูกจับกุมแล้ว ก็จะวิ่งเต้นให้ถูกดำเนินคดีในอัตราโทษที่น้อย หรือไม่ก็ไม่ให้ถูกดำเนินคดีและขั้นตอนการรับแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าเข้าทำงานในภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมอย่างถูกต้องตามกฎหมายและให้ผู้ประกอบการมีส่วนในการกำหนดนโยบายป้องกันและปราบปรามการหลบหนีเข้าเมือง และรับผิดชอบต่อแรงงานที่จดทะเบียนแล้ว ซึ่งได้หลบหนีจากพื้นที่

2.5.2 ข้อเสนอแนะและแนวทางในการแก้ไขปัญหา

2.5.2.1 ข้อเสนอเชิงนโยบาย (ชยันต์ วรรณะภูติ, 2556)

(1) ควรมีการทบทวน (Rethinking) การนิยามผู้ลี้ภัย สืบเนื่องจากรัฐบาลไทยมิได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 จึงทำให้ประเทศไทย ไม่ยอมรับว่ามี “ผู้ลี้ภัย” และเรียกผู้ที่อาศัยในค่ายผู้ลี้ภัยทั้ง 9 แห่งว่า “ผู้หนีภัยจากการสู้รบ” และหากบุคคลเหล่านี้เดินทางออกมาภายนอกค่ายผู้ลี้ภัย จะกลายเป็นผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 การนิยามนี้ จึงเป็นการกีดกันหรือกักขังให้ผู้คนเหล่านี้ต้องกลายเป็นผู้ที่จะต้องอยู่ในค่ายผู้ลี้ภัยเท่านั้นขณะเดียวกันก็ไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของผู้ลี้ภัยตามที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาฯ ทั้งที่คนเหล่านี้มีคุณสมบัติ “ผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญาฯ” ดังนั้น จึงควรมีการทบทวน นิยาม ผู้ลี้ภัย โดยคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน เช่น เสรีภาพในการเดินทาง สิทธิด้านการศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น หากรัฐบาลไทยยังไม่ประสงค์จะยอมรับว่ามีผู้ลี้ภัย ก็สมควรจะพิจารณาให้เสรีภาพในการเดินทาง เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ลี้ภัยเหล่านี้สามารถหางานทำภายในขอบเขตพื้นที่ที่กำหนดไว้เพื่อบรรเทาปัญหาการขาดรายได้และการลดทอนศักยภาพของพวกเขา ข้อสำคัญ ผู้ลี้ภัยเหล่านี้จำนวนมากที่ตกอยู่ในสภาพจำใจ รอคอย และไม่มี ความชัดเจนว่าจะได้เดินทางกลับถิ่นฐานของตนเมื่อใด มีชีวิตอยู่ในที่พักที่คับแคบ แออัด บางคนต้องเผชิญกับปัญหาความรุนแรงในครอบครัว เด็กวัยรุ่นมีปัญหาการใช้ยาเสพติด มีการฉ้อโกงและลักขโมยทางเพศ สภาพของค่ายผู้ลี้ภัย ถึงจะไม่ใช้ค่ายกักกัน แต่ก็ยังเป็นสิ่งแวดลอมที่ไม่ปกติ ทำให้เกิดความหดหู่ รอคอยการให้ความช่วยเหลือจากองค์กรเอกชนระหว่างประเทศ

(2) ควรทบทวน (Rethinking) แนวคิดการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ผู้ลี้ภัยตกอยู่ในสภาพของการเป็นผู้ได้รับการช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมมาโดยตลอด แนวคิดการให้ความช่วยเหลือในลักษณะนี้ อาจจะไม่เหมาะสมกับผู้หนีภัยสู้รบหรือภัยธรรมชาติที่พวกเขาไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ในระยะแรกแต่ผู้ลี้ภัยตามชายแดนไทย-พม่าเหล่านี้ได้อยู่ในค่ายผู้ลี้ภัยมาเป็นระยะเวลาหลายสิบปี บางคนเกิด และเติบโตในค่าย ดังนั้น จึงควรมีการทบทวนและเปลี่ยนวิธีคิดต่อผู้ลี้ภัยเสียใหม่ จากเดิมถูกมองว่าเป็นเหยื่อของความรุนแรง เป็นผู้ที่รอคอยความช่วยเหลือ ขาดศักยภาพที่จะช่วยเหลือตนเอง มาเป็นการมองว่าผู้ลี้ภัยเป็นผู้มีศักยภาพที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีส่วนร่วมในการพัฒนาการดำรงชีวิตของตนเองและเตรียมตัวสำหรับอนาคตของตนเองและ ครอบครัว โดยนัยนี้ ย่อมหมายถึงการเปลี่ยนแนวคิดและวิธีการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย จากแนวคิดการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม (Humanitarianism) ไปสู่แนวคิดการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม (Participatory Development) การเปลี่ยนแนวคิดดังกล่าวนี้ จำเป็นต้อง

ศึกษาหาข้อมูลเพิ่มเติมว่าในบรรดาผู้ลี้ภัยในค่ายผู้ลี้ภัยนั้น มีผู้ที่มีความรู้ ภูมิปัญญา ศักยภาพ ตลอดจนประสบการณ์ ในการประกอบอาชีพ ระดับการศึกษา อายุ ระบบเครือญาติ อัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ และการนับถือศาสนา ทั้งนี้ เพื่อจะใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการจำแนกผู้ลี้ภัยและจัดให้มีการอบรมเพิ่มพูนความสามารถบนพื้นฐานของศักยภาพ

(3) นโยบายต่อผู้ลี้ภัยที่หลากหลาย ผู้ลี้ภัยในค่ายมีความหลากหลายในด้านต่างๆ ที่อยู่ในวัยกลางคน หรือวัยสูงอายุและกลุ่มหนุ่มสาว ผู้ลี้ภัยในวัยกลางคนหรือผู้สูงอายุมีแนวโน้มที่จะกลับคืนสู่ถิ่นฐานเดิมของตนเอง มีความคิดเกี่ยวกับ “บ้านเกิดเมืองนอน” บางคนมีภูมิปัญญาที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาบ้านเกิดของตนเอง ส่วนผู้ลี้ภัยวัยหนุ่มสาวมักไม่มีความผูกพันกับบ้านเกิด มีแนวโน้มที่จะเลือกอยู่ในประเทศไทยหรือประเทศที่สาม รัฐบาลไทยจึงควรพิจารณาคัดเลือกและพัฒนาคนหนุ่มสาวเหล่านี้ให้มีโอกาสในการทำงานการพัฒนาพื้นที่ชายแดนหรือในเขตเศรษฐกิจพิเศษที่รัฐบาลมีแผนที่จะพัฒนาขึ้น นอกจากนั้น ยังมีข้อเสนอเชิงนโยบายเฉพาะสำหรับการส่งผู้ลี้ภัยชาวมุสลิมคืนกลับสู่ถิ่นฐาน ซึ่งชาวมุสลิมอาจจะมี ความเปราะบางมากกว่ากลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ เนื่องจากความขัดแย้งด้านศาสนา ดังนั้น จึงควรมีนโยบาย การเตรียมการส่งกลับเพื่อให้ความคุ้มครองผู้ที่มีวัฒนธรรมและการนับถือศาสนาที่แตกต่างกัน

(4) นโยบายการสร้าง “ชุมชนจินตนาการ” ผู้ลี้ภัยสมควรจะได้รับ “สิทธิ” ในการตัดสินใจ ในการกลับคืนสู่ถิ่นฐานโดยสมัครใจ และมีส่วนร่วมในการวางแผน และการจัดการอย่างจริงจังทุกขั้นตอน และได้รับข้อมูลข่าวสารเป็นระยะๆ อย่างต่อเนื่อง กลุ่มสตรีผู้ลี้ภัยควรจะได้รับโอกาสอย่างเท่าเทียมในการมีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบในการวางแผนการส่งกลับคืนสู่ถิ่นฐานเดิม ปัญหาที่ดินที่จะรองรับการกลับคืนสู่ถิ่นฐาน ผู้ลี้ภัยต้องมีส่วนร่วมในการหาพื้นที่ โดยมีความปลอดภัยและความยั่งยืน ยังมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วน ที่จะต้องหามาตรการในการแก้ปัญหาการรับรองมาตรฐานการศึกษาของเด็กนักเรียนในค่ายผู้ลี้ภัยที่จะกลับคืนสู่ถิ่นฐานเดิม

(5) นโยบายการรองรับผู้ลี้ภัยที่ประสงค์จะอยู่ในประเทศไทย (Local Integration) ควรให้โอกาสแก่ผู้ลี้ภัยมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเลือกที่จะอาศัยอยู่ในประเทศไทย ทั้งนี้ UNHCR จะต้องอำนวยความสะดวกและสนับสนุนเช่นเดียวกับกรณีผู้ลี้ภัยที่จะเลือกเดินทางกลับคืนสู่ถิ่นฐานเดิมในประเทศพม่า/เมียนมาร์ โดยจัดให้มีการฝึกอบรมเพื่อให้ผู้ลี้ภัยเหล่านี้เข้าใจกฎหมายไทย รวมทั้งให้การศึกษาและการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาศักยภาพ ในการดำรงชีวิต และการประกอบอาชีพในประเทศไทย ผู้ลี้ภัยจำนวนไม่น้อย โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในวัยทำงานและเยาวชน ที่มีศักยภาพและทักษะในการดำรงชีวิตในบริเวณชายแดน สามารถพูดภาษากลุ่มชาติพันธุ์ และภาษาไทยได้คล่องแคล่ว หลายคนมีทักษะในการใช้เทคโนโลยีในการสื่อสาร ผู้ลี้ภัยเหล่านี้มักจะเลือกไม่กลับไปประเทศพม่า/เมียนมาร์เพราะไม่มีความสำนึก เรื่อง “บ้านเกิด” (Homeland) ของตน ดังนั้น คนกลุ่มนี้น่าจะได้รับโอกาสให้เลือกที่จะอยู่ในประเทศไทย โดยเฉพาะในชุมชนชายแดนที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกัน

(6) ทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับพื้นที่ “ชายแดน” และชุมชนชายแดน (Rethinking) จำเป็นต้องมีการทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับพื้นที่ชายแดนเสียใหม่ จาก “พื้นที่กั้นชน” หรือพื้นที่ชายขอบ หรือพื้นที่ห่างไกลจากความเจริญแต่มีทรัพยากรที่สามารถจะขุดเจาะและนำทรัพยากรนั้นมาใช้โดยไม่คำนึงถึงความยั่งยืน แต่ปัจจุบันพื้นที่ชายแดนกลับกลายเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม รัฐบาลไทยกำลังเตรียมประกาศให้เป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ แนวโน้มของการพัฒนาชายแดนจะมีลักษณะของการใช้พื้นที่ให้เป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยคำนึงถึงความยั่งยืนมากขึ้น พื้นที่ชายแดนควร

จะเป็น “ชุมชนในจินตนาการ” ของพลเมือง ทั้งสองประเทศ เป็นพื้นที่พหุวัฒนธรรม/พหุชาติพันธุ์ที่ใช้ทรัพยากรร่วมกัน จึงควรคำนึงถึงการใช้ประโยชน์ร่วมกับกองกำลังถืออาวุธชนกลุ่มน้อยอย่างยั่งยืน

2.5.2.2 มาตรการทางเลือกแทนการกักตัวผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและผู้ลี้ภัย (กนกนิษัฏ์ ตันท์กุลรัตน์, 2560)

(1) มาตรการทางเลือกแทนการกักตัว มีแนวคิดพื้นฐานที่ว่า การแสวงหาที่ลี้ภัยเป็นสิทธิของบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยผู้ลี้ภัยและหลักสิทธิมนุษยชนสากล ดังนั้นผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและผู้ลี้ภัยจึงไม่เป็นผู้กระทำความผิดตามกฎหมายคนเข้าเมือง และควรจะได้รับ การคุ้มครองและช่วยเหลือ มิใช่การควบคุมตัวที่ทำให้ตกอยู่ในสภาพความยากลำบาก หรืออาจถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนในด้านอื่น ๆ เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในเสรีภาพและความมั่นคงของมนุษย์ (right to liberty and security of person) ซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ครอบคลุมถึงเสรีภาพของบุคคลในการเคลื่อนที่ (freedom of movement) และเสรีภาพของบุคคลในการไม่ถูกควบคุมตัวโดยพลการ (freedom of arbitrary detention) โดยมาตรการเลือกแทนการกักตัวมีหลายวิธีสามารถนำมาปรับใช้ร่วมกันได้ มาตรการบางอย่างมีการจำกัดอิสรภาพและเสรีภาพในการเคลื่อนที่ และระดับการบังคับให้ปฏิบัติตามที่แตกต่างกัน รวมทั้งมีมาตรการที่เน้นการมีส่วนร่วมของผู้ขอลี้ภัยมากกว่าการบังคับและการสนับสนุนผู้ลี้ภัยในด้านต่างๆ มากขึ้น ตัวอย่างเช่น

- การฝากหรือการส่งมอบเอกสารกับรัฐ ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยจะได้รับการออกเอกสารทดแทนที่แสดงการอนุญาตให้พำนักในประเทศนั้นๆ อย่างถูกต้องตามกฎหมาย
- การรายงานกับตัวรัฐ กำหนดให้ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยไปรายงานตัวกับสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง หรือองค์กรอื่นๆ เป็นระยะๆ ในระหว่างการรอผลการพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัย
- การกำหนดที่พักอาศัย ให้อยู่ภายในพื้นที่เฉพาะในขณะที่รอการพิจารณาคำขอลี้ภัย
- การจัดหาผู้รับรอง/ผู้ค้ำประกัน ผู้รับรองหรือผู้ค้ำประกันอาจเป็นสมาชิกในครอบครัว เจ้าหน้าที่องค์กรไม่หวังผลกำไร หรือกลุ่มชุมชนได้
- การอุปถัมภ์/สนับสนุน โดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคล หรือองค์กรการกุศล องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรศาสนา รูปแบบของการสนับสนุนจะเป็นผู้ค้ำประกันวงเงินประกัน การจัดหาที่พักและค่ายังชีพแก่ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและผู้ลี้ภัย เป็นต้น
- การวางเงินประกัน โดยจำนวนเงินที่ใช้ในการประกันตัวต้องกำหนดให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของบุคคลนั้น และไม่ควรสูงเกินไป
- การควบคุมดูแลขณะพักอาศัยในชุมชน โดยสามารถใช้ชีวิตอย่างมีอิสระในชุมชนได้ และได้รับการสนับสนุนให้คำปรึกษา หรือแนะแนวตามสมควร
- การติดตามโดยใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์หรือป้ายคัล้อง การใช้ป้ายคัล้องตามข้อเท้าหรือข้อมือ
- มาตรการเสริมหรือข้อควรพิจารณาอื่นๆ

● การบริหารจัดการเป็นรายกรณี แนวคิดหลักของการบริหารจัดการเป็นรายกรณี คือ การกำหนดให้ผู้ขอสิทธิ์แต่ละคนมี “ผู้จัดการเป็นรายกรณี” หรือ “ผู้ดูแล” เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบผู้ขอสิทธิ์ตลอดทุกขั้นตอน

● ทักษะและบุคลิกภาพของเจ้าหน้าที่ ควรได้รับการฝึกอบรมเพื่อให้มีทักษะและปฏิบัติตามจรรยาบรรณและกฎข้อบังคับอื่นๆ ในการบังคับใช้มาตรการทางเลือกอื่น

● ทางเลือกอื่นที่จัดการโดยองค์กรไม่หวังผลกำไรและผู้รับจ้างเอกชน

(2) ข้อเสนอแนะด้านคำนิยาม “มาตรการทางเลือกแทนการกักตัว” หมายถึง นโยบายกฎหมาย หรือแนวปฏิบัติใดๆ ที่ใช้ทางเลือกแทนการกักตัวผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและผู้ลี้ภัยอันเนื่องมาจากสถานะสภาพด้านการย้ายถิ่น โดยทางเลือกดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับสถานการณ์ความเปราะบางของแต่ละบุคคล และต้องคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน

(3) ข้อเสนอแนะด้านมาตรการ

- มาตรการระยะสั้น (ภายในปี พ.ศ. 2560) สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลา 1 ปี หรือภายในปี พ.ศ. 2560 เป็นมาตรการเฉพาะหน้าที่ใช้ระบบการประกันตัวตาม พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ที่มีอยู่ในปัจจุบันโดยไม่ต้องแก้ไขกฎหมายใดๆ โดยอาจทำได้ใน 2 กลุ่ม

● คนที่อยู่ในการกักตัว ณ สถานกักตัวคนต่างด้าว สามารถใช้ระบบการประกันตัวที่มีอยู่เดิม โดยให้มีการดำเนินการเพิ่มเติมใน 2 ประการ คือ

➢ ควรกำหนดระเบียบและเงื่อนไขในการขอประกันตัวให้ชัดเจน

➢ สตม.ควรร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

แห่งชาติ และองค์กรภาคประชาสังคมในการจัดทำหลักเกณฑ์การพิจารณาผู้ที่สมควรได้รับการประกันตัวและเงื่อนไขในการประกันตัวให้ชัดเจน ซึ่งอาจทำได้ในลักษณะของการออกคำสั่งสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเพื่อกำหนดแนวทางการประกันตัว โดยอาจมีรายละเอียดเกี่ยวกับความเปราะบางของบุคคลนั้นๆ สถานการณ์ขอสิทธิ์ ประเด็นความมั่นคงแห่งชาติหรือความสงบเรียบร้อยของ พฤติการณ์ของบุคคลที่มีแนวโน้มที่อาจจะหลบหนี การมีแผนและกลไกสนับสนุนดูแลผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและผู้ลี้ภัยที่อยู่นอกสถานกักตัวคนต่างด้าว ระยะเวลาที่คาดว่าจะต้องพำนักในประเทศไทย ควรให้องค์กรที่เป็นนิติบุคคลสามารถขอประกันตัวได้ ปรับลดจำนวนเงินค้ำประกันให้เหลือเพียงแค่ 10,000 บาทต่อคน กำหนดคุณสมบัติของผู้ขอประกันให้ชัดเจนและแจ้งผลการพิจารณาเป็นลายลักษณ์อักษร

● คนที่อยู่นอกสถานกักตัวคนต่างด้าว (ยังไม่ได้ถูกจับและควบคุมตัว)

➢ กลุ่มเปราะบาง สตม.ควรมีการออกคำสั่ง สตม. เป็นลายลักษณ์อักษรในการที่จะไม่จับกุมและกักตัวเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี รวมทั้ง ออกแนวทางการทำงานร่วมกันกับองค์กรพัฒนาเอกชนและกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในการดูแลเด็ก

➢ กลุ่มเข้าเมืองถูกกฎหมายแต่อยู่เกินวีซ่า หลังจากชำระค่าปรับในการอยู่เกินวีซ่าแล้ว และกลุ่มที่เข้าเมืองผิดกฎหมายได้ถูกดำเนินคดีและได้รับโทษตามคำสั่งศาลแล้ว สตม. สามารถใช้อำนาจมาตรา 54 พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจพิจารณาอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้นั้น ไปพักอาศัยอยู่ ณ ที่ที่เห็นควร โดยให้มารายงานตัว

- มาตรการระยะยาว (ภายในปี พ.ศ. 2561) คณะรัฐมนตรีได้มีมติเร่งรัดปรับปรุงหรือร่างกฎหมายขึ้นใหม่ (ร่างพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.) ให้มีการจัดตั้ง

คณะกรรมการบริหารคนเข้าเมืองผิดกฎหมายและผู้ลี้ภัยไว้แล้ว เมื่อวันที่ 10 มกราคม 2560 ซึ่งจะเป็นกลไกหลักในการกำหนดนโยบายและแนวปฏิบัติ ดังนั้น ควรจัดตั้งคณะกรรมการ 3 ชุด ได้แก่ คณะอนุกรรมการคัดกรองด้านความมั่นคง ความปลอดภัยของสาธารณะ การสาธารณสุข และประเมินความเปราะบางของบุคคล คณะอนุกรรมการด้านดูแลช่วยเหลือผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและผู้ลี้ภัย และคณะอนุกรรมการด้านอุทธรณ์การอนุญาตให้อยู่ชั่วคราวในประเทศไทย และควรออกมติคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 17 แห่ง พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เพื่อกำหนดระเบียบและแนวทางปฏิบัติที่กำหนดอำนาจ และหน้าที่แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการใช้มาตรการต่างๆ ให้ชัดเจนโดยแนวทางการจัดการควรมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาที่สำคัญที่นำไปสู่การกักตัวผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและผู้ลี้ภัย เนื่องด้วยเหตุผลสถานภาพด้านการย้ายถิ่น

2.5.2.3 แนวทางกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการหลบหนีเข้าเมือง (Human Rights Watch, 2557)

(1) แนวทางกำหนดมาตรการด้านเจ้าหน้าที่ โดยจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการปราบปรามการลักลอบเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าว โดยมีภารกิจเพื่อบูรณาการด้านการข่าวให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและสามารถประสานงานแบ่งหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานอย่างชัดเจน และนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

(2) แนวทางกำหนดมาตรการด้านผู้ประกอบการ โดยให้ความรู้กับผู้ประกอบการในเรื่องผลกระทบจากการลักลอบเข้ามาทางานของแรงงานต่างด้าว

(3) แนวทางกำหนดมาตรการด้านกฎหมาย โดยมีความยืดหยุ่นในการใช้กฎหมาย เพื่อให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้สะดวกและคล่องตัว ต้องเพิ่มบทลงโทษที่รุนแรง เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ได้แก่ ผู้หลบหนี ผู้นำพา นายหน้า และผู้จ้างงานเกิดความเกรงกลัว

บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง การพัฒนาแนวทางการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย : กรณีศึกษาพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านถ้ำหินจังหวัดราชบุรี ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษากระบวนการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยของประเทศไทยในปัจจุบัน 2) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย และ 3) เสนอแนวทางหรือเกณฑ์มาตรฐานการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยที่เหมาะสม ทั้งนี้ การศึกษาการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยต้องคำนึงถึงมุมมองของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากภาคส่วนต่างๆ เพื่อนำเสนอแนวทางปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยที่เหมาะสมตามหลักสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกสหประชาชาติ และการวิจัยเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีวิธีการดำเนินการวิจัยดังนี้

3.1 วิธีการวิจัย

3.1.1 การทบทวนเอกสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง (Document review) ได้แก่ รายงานสถานการณ์ผู้ลี้ภัยของสำนักงานข้าหลวงใหญ่แห่งสหประชาชาติ (UNHCR) สถิติผู้ลี้ภัยในประเทศไทย หลักการระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน เอกสารแนวคิดและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องหลักสิทธิมนุษยชน งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย รวมทั้งนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย

3.1.2 การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key informant interview) ได้แก่

3.1.2.1 เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ กลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี และเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรอำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี

3.1.2.2 เจ้าหน้าที่สำนักงานข้าหลวงใหญ่แห่งสหประชาชาติ (UNHCR)

3.1.2.3 เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงบ้านถ้ำหิน อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี

3.2 เครื่องมือเก็บรวบรวมข้อมูล

แบบสัมภาษณ์คำถามปลายเปิด (Open ended question) สำหรับผู้ให้ข้อมูลหลัก แบ่งแบบสัมภาษณ์เป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ เจ้าหน้าที่ภาครัฐ เจ้าหน้าที่สำนักงานข้าหลวงใหญ่แห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย และเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย โดยแบบสัมภาษณ์จะประกอบด้วย 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 คำถามเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของผู้ให้ข้อมูล ได้แก่ ชื่อ-นามสกุล เพศ อายุ ที่อยู่ อาชีพ ตำแหน่ง สังกัด และประสบการณ์ในการทำงาน

ส่วนที่ 2 คำถามเกี่ยวกับประเด็นที่ใช้สัมภาษณ์ ได้แก่ สภาพทั่วไปของการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงฯ ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงฯ และแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงฯ โดยแบบสัมภาษณ์จะมีลักษณะการสอบถามในประเด็นที่แตกต่างกันในแต่ละกลุ่มตัวอย่าง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบริบทและอำนาจหน้าที่ของผู้ให้ข้อมูล

3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลจากข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลทุติยภูมิ (Primary and Secondary Data) โดยการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์เชิงลึก ซึ่งผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับผู้ให้สัมภาษณ์ และประเด็นคำถามเพื่อหาข้อคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยในมุมมองของผู้ให้ข้อมูล ดังนี้

3.3.1 การกำหนดนัดวันเวลาสำหรับสัมภาษณ์

ผู้วิจัยนำหนังสือขอความอนุเคราะห์ส่งไปยังกลุ่มเป้าหมายเพื่อบันทึกวันเวลาในการสัมภาษณ์ โดยจะใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างแบบไม่เป็นทางการ

3.3.2 การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยนำเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมายตามแบบสัมภาษณ์ให้ครบตามที่ได้กำหนดไว้

3.3.3 การตรวจสอบข้อมูล

ผู้วิจัยตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ รวมถึงศึกษาจากเอกสารและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ตรงประเด็น สามารถนำไปวิเคราะห์ได้ต่อไป

3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา (Content Analysis) โดยการนำข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิมาใช้ในการวิเคราะห์ตามปัจจัย 3 ประการ ได้แก่ (1) การปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงบ้านถ้ำหิน อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี (2) ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงฯ และ (3) แนวทางการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงฯ จากนั้น จึงได้นำเอาแนวความคิดตามหลักสิทธิมนุษยชนมาใช้ในวิเคราะห์และจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยที่เหมาะสมตามหลักสิทธิมนุษยชน (Human Rights) และแนวโน้มที่ผู้ลี้ภัยจะการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กำหนด (Compliance)

ผู้วิจัยเตรียมข้อมูลที่ได้รับรวบรวมจากการสัมภาษณ์และข้อมูลจากเอกสาร ตำรา วรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาทำการวิเคราะห์ โดยมีการจำแนกข้อมูลออกเป็นประเภทของปรากฏการณ์ (Typology) เป็นหมวดหมู่ ประกอบกับการจัดเก็บข้อมูลที่มีความสัมพันธ์ (Taxonomy) ในเชิงเหตุผล ซึ่งมีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพด้วยกัน 3 วิธี ดังนี้

3.4.1 การวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) เป็นการพรรณนาเรื่องราวที่เป็นปรากฏการณ์ศึกษาโดยไม่เน้นการตีความข้อมูล

3.4.2 การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เป็นวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร ตำรา บันทึก ข่าวสาร ที่เกี่ยวข้องให้ครบประเด็นในวัตถุประสงค์ของงานวิจัย

3.4.3 การวิเคราะห์สรุปอุปนัย (Analytic Induction) โดยการนำเอาข้อมูลที่ได้รับการจัดเป็นหมวดหมู่มาลด ตัดทอน หรือสรุปข้อมูล เพื่อให้ประเด็นที่ศึกษามีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

3.5 ข้อจำกัดของงานวิจัย

3.5.1 เนื่องด้วยข้อจำกัดด้านเวลาการทำวิจัยครั้งนี้ ซึ่งระยะเวลาศึกษาวิจัยอยู่ในช่วงวันที่ 5 – 28 มีนาคม 2561 ทำให้กระบวนการทำวิจัยอาจไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่เท่าที่ควร อาทิ ในเรื่องของการสืบค้นข้อมูล เป็นต้น

3.5.2 ผู้วิจัยไม่สามารถเข้าไปสัมภาษณ์ผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงบ้านถ้ำหินได้ เนื่องจากการเข้าพื้นที่พักพิงฯ ต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงมหาดไทย และผู้ที่จะสามารถขออนุญาตเข้าออกพื้นที่พักพิงต้องเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยโดยเฉพาะ

3.5.3 เนื่องด้วยข้อจำกัดด้านทรัพยากร ทำให้การวิจัยมีจำนวนของกลุ่มตัวอย่างที่เข้าร่วมการสัมภาษณ์เชิงลึกมีจำนวนน้อย แต่ผู้ที่ให้ข้อมูลเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง

3.5.4 การไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลสถิติของผู้ลี้ภัยได้ ผู้วิจัยจึงต้องใช้แหล่งข้อมูลทุติยภูมิแทน เช่น รายงานหรือการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3.5.5 ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนหลายท่านมีความกังวลเกี่ยวกับการให้ข้อมูลในประเด็นที่มีความละเอียดอ่อนที่อาจส่งผลกระทบต่อการทำงาน ดังนั้นทางผู้วิจัยจึงต้องใช้การสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการ และไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลของผู้ให้สัมภาษณ์ดังกล่าวได้

3.5.6 ผู้วิจัยไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลที่ทันสมัยและรอบด้านได้จากการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง แต่เพียงอย่างเดียว โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักเกณฑ์การปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย เพราะข้อมูลที่สืบค้นได้จากเอกสารมีอยู่อย่างจำกัดและอาจมีการเปลี่ยนแปลง

บทที่ 4

ผลการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเรื่อง การพัฒนาแนวทางการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย: กรณีศึกษาพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านถ้ำหิน จังหวัดราชบุรี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงฯ 2) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงฯ และ 3) ศึกษาแนวทางการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงฯ ซึ่งเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research)

4.1 ผลการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ได้ศึกษาแนวความคิดหลักสิทธิมนุษยชน กฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งกฎหมายต่างประเทศและในประเทศ งานวิจัยที่เกี่ยวกับผู้ลี้ภัย การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี เจ้าหน้าที่ตำรวจ สถานีตำรวจภูธรอำเภอสวนผึ้ง และเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ในส่วนการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักงานข้าหลวงใหญ่แห่งสหประชาชาติ (UNHCR) มีข้อจำกัดที่ต้องขออนุญาตผู้บังคับบัญชาและจะต้องส่งแบบสัมภาษณ์ให้ UNHCR พิจารณาก่อน และด้วยข้อจำกัดด้านระยะเวลาในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ จึงไม่สามารถสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของ UNHCR ได้แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีผลการศึกษาจากการทบทวนวรรณกรรมในส่วนของรายงานประจำปีเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยในประเทศไทยของ UNHCR และงานวิจัยอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้ผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง สรุปได้ดังนี้

4.1.1 การปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านถ้ำหิน จังหวัดราชบุรี

4.1.1.1 ผลการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี เจ้าหน้าที่ตำรวจ สถานีตำรวจภูธรอำเภอสวนผึ้ง และองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงบ้านถ้ำหิน อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี พบว่า

(1) ข้อมูลทั่วไป

พื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านถ้ำหิน จังหวัดราชบุรี ได้จัดตั้งขึ้นเมื่อเดือนพฤษภาคม 2540 โดยที่ตั้งอยู่บริเวณบ้านถ้ำหิน หมู่ที่ 5 ตำบลสวนผึ้ง อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 40 ไร่ โดยพื้นที่พักพิงฯ จะไม่มีการล้อมรั้ว ทางผ่านอาณาเขตส่วนใหญ่จะมีลักษณะเป็นพรมแดนธรรมชาติ เช่น ภูเขา ลำห้วย เป็นต้น ซึ่งจะอยู่ห่างจากชายแดนประมาณ 10 กิโลเมตร ซึ่งผู้ลี้ภัยภายในพื้นที่พักพิงฯ ส่วนใหญ่จะเป็นชาวพม่าเชื้อสายกะเหรี่ยง และได้พักอาศัยในพื้นที่พักพิงฯ มาเป็นระยะเวลานานแล้ว โดยข้อมูลจากหน่วยงานปกครองพบว่า ผู้ลี้ภัยที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงฯ มีจำนวนทั้งสิ้น 5,669 คน ซึ่งแต่เดิมตั้งแต่ปี 2540 มีผู้อพยพ กว่า 3,000 คน และต่อมามีอัตราการเกิดของเด็กในพื้นที่พักพิงฯ มากขึ้นเรื่อยๆ ตลอดระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมา



ที่มา: การสำรวจภาคสนามในโครงการภาษาศาสตร์ภาษากระเหรี่ยง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(2) การบริหารจัดการในค่าย

ภายในพื้นที่พักพิงๆ จะมีการตั้งคณะกรรมการบริหารผู้ลี้ภัยจากการสู้รบ (Camp Committee) ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ผู้ลี้ภัยจัดตั้งกันเอง มีการจัดรูปแบบการปกครองเป็นโซน จำนวน 4 โซน (คล้ายกับตำบล) และในแต่ละโซนจะมี section (คล้ายกับหมู่บ้าน) ผู้อยู่อาศัยในแต่ละโซนผู้ลี้ภัยจะมีแหล่งที่มาจากที่เดียวกัน (เป็นผู้อพยพที่อยู่ในหมู่บ้านเดียวกันในประเทศเมียนมาร์) คณะกรรมการจะทำหน้าที่ช่วยเหลือชุดควบคุม การจัดระเบียบชุมชน และประสานกับส่วนราชการต่างๆ และองค์กรเอกชนที่เข้าไปดำเนินการให้การช่วยเหลือภายในค่ายพักพิง

พื้นที่พักพิงชั่วคราวผู้หนีภัยการสู้รบ (ศูนย์อพยพผู้ลี้ภัย)
บ้านถ้ำหิน อำเภอสวนผึ้ง



กองร้อยอาสารักษาดินแดน บ้านถ้ำหิน อำเภอสวนผึ้ง

ที่มา: การสำรวจภาคสนามในโครงการภาษาศาสตร์ภาษากระเหรี่ยง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(3) สภาพความเป็นอยู่ของผู้ลี้ภัย

ในระยะเริ่มแรก ผู้ลี้ภัยจะรอรับการแจกจ่ายอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และสิ่งของจำเป็นจาก TBBC (Thailand Burma Border Consortium) โดยมีการแจกจ่ายเสบียงอาหารเดือนละหนึ่งครั้ง เช่น แจกข้าวสาร กะปิ น้ำปลา น้ำตาล เป็นต้น ถ้าเป็นผู้ชายคนละ 15 กิโลต่อเดือน ส่วนผู้หญิงและเด็กจะลดหลั่น

โดยจะมีซัพพลายเออร์เข้ามาส่งเสบียงในค่าย และต่อมามีการลดจำนวนเสบียงอาหารที่แจกจ่ายให้แก่ผู้ลี้ภัย ซึ่งปัจจุบันผู้ลี้ภัยในพื้นที่พุกผิงฯ จะมีการใช้บัตรสวัสดิการเป็นตัวกลางในการซื้อขายสินค้า ในการจำกัดวงเงิน ในบัตร องค์กร TBC (The Border Consortium) จะกำหนดวงเงินที่จะเติมให้โดยพิจารณาจากความสามารถ แต่ละครอบครัว ถ้าครอบครัวใดสามารถช่วยเหลือตัวเองได้ จะได้วงเงินน้อยกว่าครอบครัวที่ด้อยโอกาส และมีคณะกรรมการพิจารณา การใช้จ่ายผ่านการดั้นมีข้อดีที่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ลี้ภัย ในการเลือกซื้อสินค้า และผู้ลี้ภัยเกิดความรู้สึกรักมีคุณค่าในความเป็นมนุษย์มากขึ้น แต่มีปัญหาเรื่องความขาดแคลนเสบียงอาหารมากขึ้น เพราะมีวงเงินในการใช้จ่ายจำนวนจำกัด นอกจากนี้ องค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ (NGOs) ยังมีบทบาทสนับสนุนและส่งเสริมทั้งด้านการศึกษา การสันทนาการ การส่งเสริมการเรียนรู้ ตลอดจนการฝึกและพัฒนาอาชีพ อีกทั้งยังรวมไปถึงระบบประปา สุขาภิบาล การแพทย์ สาธารณสุข และควบคุมโรค และในกรณีที่เกิดปัญหาขึ้นในพื้นที่พุกผิงฯ จะมีคณะกรรมการชุมชนเข้ามาดำเนินการไกล่เกลี่ยอีกด้วย

(4) บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ต่อผู้ลี้ภัยในพื้นที่พุกผิงฯ

ในการเข้าถึงการบริการที่จำเป็นสำหรับผู้ลี้ภัย ได้มีองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ส่วนหนึ่งมีบทบาทให้ความช่วยเหลือ ดังนี้

- The Border Consortium (TBC) รับผิดชอบในด้านอุปโภคบริโภค ขั้นพื้นฐาน เช่น การแจกข้าวสารอาหารแห้ง อาหารสด โดยใช้วิธีให้ผู้ลี้ภัยได้รับบัตรอาหาร 1 บัตรต่อหนึ่งคน และจะเติมเงินในบัตรให้ 200 บาทต่อเดือนเพื่อนำไปซื้อสินค้าที่ร้านสวัสดิการของชุมชนและรับผิดชอบในด้านที่พักอาศัยโดยมีการแจกวัสดุก่อสร้างเช่น ไม้ไผ่ ไม้ยูคาลิปตัสและใบตองในการก่อสร้างที่พักอาศัย

เรือนพักอาศัยของผู้ลี้ภัย



ร้านค้าในพื้นที่พุกผิงบ้านถ้ำหิน



ที่มา: การสำรวจภาคสนามในโครงการภาษาศาสตร์ภาษากระเหรี่ยง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- World Education Consortium (WE/C) รับผิดชอบด้านการศึกษาโดยดำเนินการจัดอบรมครู เพิ่มขีดความสามารถของครูและโรงเรียน จัดให้มีการศึกษาทางไกลโดยมีการสอนตั้งแต่ระดับอนุบาล ถึงระดับวิทยาลัย

- Adventist Development and Relief Agency Thailand (ADRA) รับผิดชอบด้านการฝึกและพัฒนาอาชีพโดยมีการฝึกอาชีพ 5 อย่าง คือ การทำอาหาร การทำขนม การตกแต่งสถานที่ ช่างเสริมสวย คอมพิวเตอร์ (Photoshop) โดยมีระยะเวลาการฝึกอบรมอาชีพจำนวน 250 ชั่วโมงต่อหนึ่งอาชีพ ผู้ลี้ภัยที่สนใจสามารถลงทะเบียนเรียนได้ฟรี

- Right to Play International รับผิดชอบในด้านให้การศึกษาขั้นพื้นฐาน และจัดกิจกรรมด้านการกีฬาและนันทนาการให้แก่กลุ่มเยาวชนโดยจัดการแข่งขันกีฬา ฟุตบอล ตะกร้อ และ กรีฑา สนับสนุนอุปกรณ์กีฬาและถ้วยรางวัลในการจัดการแข่งขันระหว่างชุมชน

- Shanti Volunteer Association (SVA) รับผิดชอบในด้านจัดการศึกษา ห้องสมุดชุมชน อบรมครูผู้สอน จัดกิจกรรมส่งเสริมการอ่านและจัดทำห้องสมุดเคลื่อนที่ โดยให้ผู้ลี้ภัยมีส่วนร่วม ในการเป็นบรรณารักษ์ ให้บริการยืม คืนหนังสือโดยมีผู้ลี้ภัยที่เป็นเยาวชนช่วยงานการจัดหนังสือและเล่านิทาน ภาพให้แก่เด็กและมีการจัดสนทนา การ เช่นการแสดงการเต้นประกอบทำในงานวันพ่อ วันแม่และงานปีใหม่โดย คณะกรรมการชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดงาน



สถานพยาบาล ในพื้นที่พักพิงบ้านถ้ำหิน

ชุดนักเรียนหลากหลายสีตามแต่จะมีผู้บริจาค



สนามเด็กเล่น

ที่มา: การสำรวจภาคสนามในโครงการภาษาศาสตร์ภาษากระเหรี่ยง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4.1.1.2 ผลการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ได้รับแจ้งว่า UNHCR ไม่สะดวกในการเข้าร่วมตอบแบบสัมภาษณ์โดยเจ้าหน้าที่เป็นรายเฉพาะบุคคล แต่ได้ให้ความสนับสนุนเนื้อหาในเรื่องหลักเกณฑ์การดำเนินงานของทางองค์กรในการให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือบุคคลในความห่วงใยโดยองค์กรรวม ดังนี้

(1) นโยบายและบทบาทการบริหารจัดการผู้ลี้ภัยของ UNHCR ในประเทศไทย

สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ทำงานเพื่อผู้ที่ถูกบังคับให้ออกจากประเทศต้นทางเนื่องจากสงคราม ภัยพิบัติประหาร ความขัดแย้งและความรุนแรง โดยดำเนินการให้ความคุ้มครอง ช่วยเหลือ ตลอดจนแสวงหาทางออกที่ยั่งยืนให้แก่บุคคลในความห่วงใย (Persons of concern) โดยทำงานร่วมกับรัฐบาลและองค์กรเอกชน (NGOs)

สำหรับในประเทศไทย UNHCR ได้เริ่มเข้ามาดำเนินการให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือผู้ลี้ภัย/ผู้หนีภัยการสู้รบจากประเทศเมียนมาร์ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ ตามคำเชิญของรัฐบาลไทยในปี พ.ศ. 2518 อย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน

(2) ขั้นตอนและมาตรการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยที่ UNHCR

สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยองค์การสหประชาชาติเพื่อเป็นผู้นำในการดำเนินงานระหว่างประเทศเพื่อการคุ้มครองผู้ลี้ภัยและการหาทางออกให้กับปัญหาของผู้ลี้ภัยทั่วโลก โดยพันธกิจหลักของ UNHCR คือการคุ้มครองสิทธิและความเป็นอยู่พื้นฐานของผู้ลี้ภัย โดยมีเป้าประสงค์หลัก คือ การคุ้มครองสิทธิที่จะยื่นขอลี้ภัยเพื่อแสวงหาความปลอดภัยที่ประเทศอื่น ไปจนถึงการแสวงหาหนทางออกที่ยั่งยืนให้กับผู้ลี้ภัย ซึ่งมี 3 ประการ คือ 1) การเดินทางกลับสู่มาตุภูมิโดยสมัครใจ 2) การรวมเข้าสู่ประเทศที่ขอลี้ภัย และ 3) การย้ายถิ่นฐานไปประเทศที่สาม

สำหรับบริบทในประเทศไทย การแก้ปัญหาอย่างยั่งยืนดำเนินการตาม 1) และ 3) เท่านั้น

(3) หลักเกณฑ์และขั้นตอนการให้สถานะผู้ลี้ภัย

การพิจารณาให้สถานะผู้ลี้ภัย (ผู้หนีภัยการสู้รบ) เป็นอำนาจหน้าที่ของภาครัฐ โดย UNHCR มีบทบาทในการให้ความสนับสนุนในด้านคำแนะนำและการดำเนินการด้านเทคนิค โดยในการพิจารณาให้สถานะอิงตามหลักเกณฑ์สากลที่กำหนดค่านิยามของผู้ลี้ภัยว่าหมายถึง บุคคลที่หนีภัยสงคราม รวมถึงภัยพิบัติประหารอันเกิดจากความกดขี่ แตกแยกด้วยเรื่องของเชื้อชาติ ศาสนา ชนชาติ กลุ่มสังคม และการเมือง โดยภัยพิบัติประหารดังกล่าวจะต้องมีความรุนแรงถึงระดับที่เป็นภัยคุกคามต่อชีวิต

ในบริบทของประเทศไทย รัฐบาลไทย ภายใต้การดำเนินการของกระทรวงมหาดไทย และความสนับสนุนจาก UNHCR ได้มีจัดทำทะเบียนผู้หนีภัยการสู้รบจากประเทศเมียนมาร์ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวผู้หนีภัยการสู้รบเมื่อปี พ.ศ. 2548

(4) กระบวนการส่งกลับมาตุภูมิโดยสมัครใจ

การเดินทางกลับมาตุภูมิโดยสมัครใจเป็นการแก้ปัญหาที่ยั่งยืนต่อผู้ลี้ภัย เนื่องจากเป็นการที่ผู้ลี้ภัยเดินทางกลับประเทศต้นทางและได้รับความดูแลจากรัฐในฐานะพลเมืองของประเทศ จึงเป็นการสิ้นสุดสถานะของความเป็นผู้ลี้ภัยที่ต้องแสวงหาความคุ้มครองจากรัฐอื่น ๆ โดยกระบวนการกลับสู่มาตุภูมิโดยสมัครใจมีหลักเกณฑ์สำคัญ คือ เป็นไปด้วยความสมัครใจ มีความปลอดภัย (ทั้งทางร่างกาย ทางกฎหมาย และทางวัตถุ) และสมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ในการเดินทางกลับสู่มาตุภูมิโดยสมัครใจ สามารถแบ่งออกได้เป็นสามระดับ คือ

- การกลับคืนโดยผู้ลี้ภัยเอง

การกลับคืนโดยผู้ลี้ภัยเองเกิดขึ้นโดยที่ผู้ลี้ภัยจัดการการเดินทางกลับโดยใช้ทุนทรัพย์และทรัพยากรของตนเองมากกว่าความช่วยเหลือที่ได้รับจากสำนักงานข้าหลวงฯหรือองค์กรพัฒนา

เอกชน การกลับคืนโดยผู้ลี้ภัยเองนั้นอาจเกิดขึ้นพร้อมกับการกลับคืนที่เกิดจากการจัดการและไม่จำเป็นต้องยุติลงเมื่อการกลับคืนที่เกิดจากการจัดการเริ่มต้นขึ้น

- การกลับคืนโดยสมัครใจแบบได้รับการอำนวยความสะดวก

การกลับคืนแบบได้รับการอำนวยความสะดวกนั้นเกิดขึ้นเมื่อผู้ลี้ภัยแจ้งความประสงค์ที่จะเดินทางกลับและสถานการณ์ในประเทศถิ่นกำเนิดนั้นสงบในระดับที่เพียงพอสำหรับการกลับไปได้อย่างปลอดภัยทางร่างกาย ทางกฎหมายและทางวัตถุ แม้ว่าสถานการณ์ดังกล่าวจะยังไม่ตรงตามเงื่อนไขทั้งหมดที่ทางสำนักงานข้าหลวงฯ ต้องการให้มีความปลอดภัยของการกลับมามีชีวิตที่ดี การกลับคืนโดยสมัครใจแบบได้รับการอำนวยความสะดวกนั้นอาจเกิดขึ้นได้ทั้งรายบุคคลหรือรายกลุ่ม

หากสถานการณ์ในประเทศถิ่นกำเนิดดีขึ้น สำนักงานข้าหลวงฯ อาจพิจารณาเพิ่มการให้ความช่วยเหลือในการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ลี้ภัยในจำนวนที่มากขึ้น รวมไปถึงการเข้าไปมีบทบาทมากขึ้นทั้งในประเทศถิ่นกำเนิดและในประเทศสถานที่ขอลี้ภัย

ในสถานการณ์ที่มีความรุนแรงอย่างต่อเนื่องหรือเกิดความล้มเหลวในการบังคับใช้กฎหมาย สำนักงานข้าหลวงฯ จะไม่ให้ความช่วยเหลือในการกลับคืนเนื่องจากเป็นสถานการณ์ที่มีความเสี่ยงต่อความปลอดภัยของผู้ลี้ภัย

- การกลับคืนโดยสมัครใจแบบได้รับการส่งเสริม

การกลับคืนโดยสมัครใจแบบได้รับการส่งเสริมนั้นจะเกิดขึ้นเมื่อสถานการณ์ในประเทศถิ่นกำเนิดพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้นจนมีความปลอดภัยทั้งทางด้านกฎหมาย ทางร่างกายและทางวัตถุ ซึ่งสามารถรองรับการกลับไปของผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่ได้อย่างปลอดภัย อย่างมีศักดิ์ศรี และยั่งยืน

กรณีดังกล่าวนี้รวมถึงการเปลี่ยนแปลงในขั้นพื้นฐานของสถานการณ์ในประเทศถิ่นกำเนิด การมีการรับรองความปลอดภัยในการกลับคืนของผู้ลี้ภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับรองผ่านข้อตกลงการกลับมามีชีวิตที่ดีโดยสมัครใจอย่างเป็นทางการระหว่างหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องในประเทศถิ่นกำเนิด ประเทศสถานที่ลี้ภัย และสำนักงานข้าหลวงฯ (ข้อตกลงไตรภาคี) โดยที่ทางสำนักงานข้าหลวงฯ ต้องสามารถเข้าถึงผู้ลี้ภัยได้โดยไม่มีข้อจำกัดและผู้ลี้ภัยสามารถเข้าถึงสำนักงานข้าหลวงฯ ได้เช่นกัน

(5) กระบวนการย้ายถิ่นฐานไปประเทศที่สาม

การย้ายถิ่นฐานไปประเทศที่สามเป็นอีกหนึ่งแนวทางการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืนต่อปัญหาผู้ลี้ภัย เนื่องจากผู้ลี้ภัยได้ไปเริ่มต้นชีวิตใหม่ในฐานะพลเมืองที่จะได้รับความคุ้มครองจากประเทศที่สาม (สถานะผู้ลี้ภัยสิ้นสุดลง) โดยกระบวนการย้ายถิ่นฐานไปประเทศที่สามเป็นความร่วมมือกันของนานาประเทศเพื่อช่วยกันแบ่งเบาปัญหาผู้ลี้ภัยโดยประชาคมโลกตามหลัก burden-sharing โดยแต่ละประเทศจะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ในการรับ โดยเปิดโอกาสให้กับกลุ่มผู้ลี้ภัยหลากหลายไม่จำกัดเพศ อายุ รวมไปถึงผู้ลี้ภัยที่มีสภาวะเปราะบาง (เช่น เจ็บป่วย พิการ ฯลฯ) การสมัครขอย้ายถิ่นฐานไปประเทศที่สามยึดหลักความสมัครใจของผู้ลี้ภัยเช่นกัน อย่างไรก็ตามผู้ลี้ภัยไม่อาจเป็นผู้กำหนดเลือกประเทศที่จะย้ายถิ่นฐานแต่จะเป็นไปตามหลักเกณฑ์

4.1.2 ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านถ้ำหิน จังหวัดราชบุรี

ผลการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี เจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรอำเภอสวนผึ้ง และองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ซึ่งผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงบ้านถ้ำหิน อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี พบว่าปัญหาและอุปสรรค ดังนี้

4.1.2.1 สภาพความเป็นอยู่ทั่วไป

(1) ความแออัด ผู้ลี้ภัยได้พักอาศัยอยู่อย่างแออัด เนื่องจากพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านถ้ำหิน มีเนื้อที่ 40 ไร่เศษ ซึ่งตามมาตรฐานของ UNHCR (4.5 ตร.ม./คน) ควรเป็นพื้นที่ซึ่งใช้สำหรับรองรับผู้หนีภัยจากการสู้รบได้เพียงประมาณ 2,000 คน แต่พื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านถ้ำหินมีผู้หนีภัยจากการสู้รบ พักอาศัยจำนวนมากถึง 5,669 คน โดยการอยู่รวมกันในพื้นที่จำกัด

(2) โรคระบาด การอยู่อาศัยอย่างแออัดก่อให้เกิดปัญหาโรคติดต่อระบาดขึ้นในพื้นที่พักพิงชั่วคราวได้ง่าย ซึ่งในห้วงเวลาที่ผ่านมามีพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านถ้ำหิน ได้เกิดโรคต่างๆ เช่น โรคเท้าช้าง โรคกาฬหลังแอ่น โรคไข้เลือดออก โรคไทฟอยด์ เป็นต้น นอกจากนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ของอำเภอสวนผึ้ง ในการควบคุมผู้หนีภัยจากการสู้รบ

(3) การหลบหนีออกนอกพื้นที่ชั่วคราว ผู้ลี้ภัยได้รับการช่วยเหลือค่าอาหารโดยการเติมเงินในบัตรอาหารเดือนละ 200 บาทต่อคน นั้นไม่เพียงพอแก่การดำรงชีวิต ทำให้ผู้ลี้ภัยหลบหนีออกไปนอกพื้นที่พักพิง แต่อยู่ในบริเวณรอบ ๆ เพื่อไปรับจ้างทำเกษตรกรรม จับปลา หรือหาของป่า มาเลี้ยงครอบครัว

4.1.2.2 อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ

ฝ่ายความมั่นคงอำเภอสวนผึ้งจังหวัดราชบุรี มีภารกิจปกติที่ต้องกระทำอย่างต่อเนื่องและใกล้ชิดเช่นเดียวกับอำเภออื่นๆ โดยอำเภอสวนผึ้งต้องเสียกำลังพลข้าราชการฝ่ายปกครอง รวมถึงสมาชิก อส. ในการปฏิบัติภารกิจดูแลความสงบเรียบร้อยของพื้นที่พักพิงบ้านถ้ำหิน โดยที่ใช้งบประมาณปกติของทางราชการ เช่นเดียวกับอำเภอปกติอื่น ๆ ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ และในปัจจุบันมีกำลังสมาชิก อส. อยู่เพียง 36 นาย ซึ่งไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติภารกิจในการควบคุมกำกับดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบ และมีจำนวนน้อยกว่าค่ายพักพิงอื่น ๆ

4.1.2.3 การปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่

เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ส่วนใหญ่เห็นว่า บางครั้งมีกรณีที่เจ้าหน้าที่อาสาสมัคร (อส.) ผู้ที่ทำหน้าที่ดูแลความเรียบร้อยบริเวณรอบค่าย มีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมต่อผู้ลี้ภัย อาทิ ข่มขู่กรรโชกทรัพย์ และในบางกรณีก็เกิดปัญหาการล่วงละเมิดทางเพศผู้ลี้ภัยหญิงเช่นกัน

4.1.2.4 งบประมาณในการช่วยเหลือผู้ลี้ภัยไม่เพียงพอ

บางครั้งทางองค์กรพัฒนาเองก็มีการตัดงบประมาณในการช่วยเหลือผู้ลี้ภัย อันเป็นผลจากสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปต่าง ๆ

4.1.2.5 การถูกจำกัดเสรีภาพในการเดินทางออกนอกพื้นที่พักพิง

ผู้ลี้ภัยไม่สามารถอิสระเพียงพอ เนื่องจากการถูกกักตัวให้อยู่ภายในพื้นที่พักพิง ไม่สามารถออกนอกค่ายหรือประกอบอาชีพต่างๆ ได้ สืบเนื่องจากกฎระเบียบของฝ่ายปกครองที่ไม่อนุญาตให้ผู้ลี้ภัยออกนอกอาณาเขต นอกจากนี้ ขั้นตอนในการขออนุญาตออกจากพื้นที่พักพิงยังมีระเบียบขั้นตอนจำนวนมาก ทำให้เกิดความล่าช้าในการขออนุญาต

4.1.2.6 การไม่ให้สถานะผู้ลี้ภัย

ปัญหาที่สำคัญที่สุดคือ รัฐบาลไทยไม่ให้สถานะผู้ลี้ภัย ทำให้องค์กรต่างๆ โดยเฉพาะ UNHCR ไม่สามารถช่วยเหลือผู้ลี้ภัยได้อย่างเต็มที่เพราะรัฐบาลไทยไม่ยอมรับสถานะผู้ลี้ภัย UNHCR จึงเป็นเพียงผู้ประสานงานกับรัฐบาลไทยเพื่อคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชนของผู้ลี้ภัยเท่านั้น ไม่สามารถกำหนดหน้าที่และการปฏิบัติให้เป็นมาตรฐานสากลตามอนุสัญญาเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยได้เนื่องจากรัฐบาลไทยไม่เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าว

4.1.3 แนวทางในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านถ้ำหิน จังหวัดราชบุรี

ผลการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี เจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรอำเภอสวนผึ้ง และองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ซึ่งผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงบ้านถ้ำหิน อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี ได้แสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย ในประเด็นดังต่อไปนี้

4.1.3.1 การผลักดันกลับมาตุภูมิ

เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงส่วนหนึ่งและเจ้าหน้าที่ตำรวจได้เสนอให้รัฐบาลไทยโดยสภาความมั่นคงแห่งชาติประสานกับรัฐบาลประเทศเมียนมาร์ และ UNHCR ในการเร่งพิสูจน์สัญชาติของผู้ลี้ภัยเพื่อผลักดันกลับมาตุภูมิ หรือส่งไปประเทศที่สามโดยเร็ว เนื่องจากการพิสูจน์สัญชาติจะมีการดำเนินการเป็นครั้งคราว และหยุดดำเนินการเป็นส่วนใหญ่ ทำให้ผู้ลี้ภัยพักอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านถ้ำหินเป็นระยะเวลา ๒๐ ปีแล้ว ดังนั้น ผู้มีอำนาจควรดำเนินการพิสูจน์สัญชาติอย่างต่อเนื่อง

4.1.3.2 การจัดให้ผู้ลี้ภัยเข้าสู่ระบบแรงงานต่างด้าวชั่วคราว

เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงส่วนหนึ่งเสนอแนะว่า ในกรณีที่ประเทศไทยยังไม่สามารถส่งผู้ลี้ภัยกลับมาตุภูมิ หรือส่งไปยังประเทศที่สามได้ ควรให้ผู้ลี้ภัยสามารถประกอบอาชีพเลี้ยงครอบครัวได้ชั่วคราวแทนการควบคุมไว้ในพื้นที่เพื่อรอการส่งกลับมาตุภูมิหรือส่งไปประเทศที่สาม โดยให้รัฐบาลควรเปิดโอกาสให้ผู้ลี้ภัยเข้าสู่ระบบแรงงานต่างด้าวชั่วคราว โดยกำหนดโควตาแรงงานต่างด้าวผู้ลี้ภัย มีระบบการคัดกรองผู้ลี้ภัยที่อนุญาตให้ออกจากพื้นที่พักพิงเพื่อไปทำงาน การจัดทำทะเบียนแรงงานผู้ลี้ภัยของแต่ละพื้นที่ และจัดระบบการควบคุมโดยจัดทำข้อตกลงร่วมกับผู้ประกอบการในการควบคุมดูแลผู้ลี้ภัย และรายงานผลการปฏิบัติงานและความประพฤติของผู้ลี้ภัยตามช่วงเวลาที่กำหนด

เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน NGOs เสนอมาตรการระยะสั้นว่า ควรมีการผ่อนปรนระเบียบของกระทรวงมหาดไทย โดยอนุญาตให้ผู้ลี้ภัยออกมาทำงานภายนอกพื้นที่พักพิง เนื่องจากบริเวณอำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี ยังมีความต้องการด้านแรงงานในภาคเกษตรกรรมและภาคบริการในโรงแรมและรีสอร์ท โดยกำหนดให้เป็นพื้นที่พิเศษในการทำงานของผู้ลี้ภัย และให้ฝ่ายปกครองเป็นผู้ควบคุมดูแล

4.1.3.3 การเร่งรัดการพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย

เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน NGOs มีความคิดเห็นว่า รัฐบาลไทยควรพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยให้เสร็จสิ้นโดยเร็วเพื่อที่จะได้ให้สถานะผู้ลี้ภัย และทำให้ผู้ลี้ภัยที่มีความรู้ความสามารถเข้าสู่ภาคแรงงานได้อย่างถูกต้อง

4.2 อภิปรายผลการศึกษา

การศึกษาวิจัยการพัฒนาแนวทางการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย กรณีศึกษาพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านถ้ำหิน อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี จากศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับหลักสิทธิมนุษยชน กฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศ นโยบาย ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยและผู้หลบเข้าเมือง งานวิจัย และงานวิชาการที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยและผู้หลบหนีเข้าเมือง รวมถึงการผลการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย สามารถอภิปรายผลการศึกษาได้ดังนี้

4.2.1 การปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านถ้ำหิน จังหวัดราชบุรี

ประเทศไทยมิได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และยังไม่มีความหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย การปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยในปัจจุบันเป็นไปตามข้อตกลงตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 และปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ในฐานะประเทศสมาชิกสหประชาชาติและสมาชิกอาเซียน โดยที่มาตรา 16 ของปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กำหนดว่า “บุคคลมีสิทธิที่จะแสวงหาและได้รับที่ลี้ภัยในอีกรัฐตามกฎหมายของประเทศ” ประกอบกับแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ที่มีหลักว่า “สิทธิในความเป็นคนของทุกคนไม่ว่าจะมีเชื้อชาติ แหล่งกำเนิด เพศ อายุ สีผิว ความคิดเห็นที่แตกต่างกัน หรือจะยากดีมีจน เป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ทุกคนที่ติดตัวมาแต่กำเนิด จึงเป็นสิ่งที่ไม่สามารถถ่ายโอนให้แก่กันได้และไร้ซึ่งพรมแดน” ดังนั้น จึงไม่ควรมีบุคคล องค์กร หรือแม้แตรัฐที่จะมาล่วงละเมิดความเป็นมนุษย์ได้ นอกจากนี้ ยังมีสิ่งจำเป็นที่ทำให้ทุกคนมีชีวิตอยู่รอดนอกจากปัจจัยสี่ที่ได้แก่ อาหาร เสื้อผ้า ยารักษาโรค และที่อยู่อาศัยแล้ว คือ การศึกษา การมีงานทำ การไม่ถูกทรมาน และได้รับความเป็นธรรมเมื่อถูกกล่าวหาว่าทำผิดกฎหมาย ที่เรียกว่า สิ่งจำเป็นสำหรับมนุษย์ทุกคนที่ต้องได้รับในฐานะที่เป็นมนุษย์ ซึ่งจะทำให้มนุษย์ อยู่รอดและสามารถพัฒนาตนเองได้ว่าเป็น “สิทธิมนุษยชน”

การศึกษาวิจัยครั้งนี้พบว่า ประเทศไทยมีนโยบายในภาพรวมเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยและผู้หลบหนีเข้าเมือง ซึ่งตั้งอยู่บนความสมดุลระหว่างการดูแลสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลกับการรักษาความมั่นคงของชาติ โดยให้ที่พักพิงชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับหรือผลักดันกลับสู่มาตุภูมิเดิมของผู้ลี้ภัยและอำนวยความสะดวกให้ผู้ลี้ภัยผ่านกระบวนการคัดกรองแล้วเดินทางไปตั้งรกรากใหม่ในประเทศที่สาม ซึ่งในทางปฏิบัติทางจังหวัดจะร่วมกับฝ่ายทหารและส่วนราชการเกี่ยวข้องพิจารณาสถานการณ์การกำหนดพื้นที่ใช้เป็นพื้นที่พักพิงชั่วคราว จัดเจ้าหน้าที่เข้าไปปฏิบัติงาน โดยกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้อนุญาตให้องค์การระหว่างประเทศ และองค์การพัฒนาเอกชน เข้าไปให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยการสู้รบจากประเทศเมียนมาร์ในด้านต่าง ๆ ตามหลักมนุษยธรรม การดำเนินนโยบายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยและผู้หลบหนีเข้าเมือง ประเทศไทยจำเป็นต้องคำนึงถึงหลักและจารีตที่ปฏิบัติกันทั่วโลก แม้จะไม่ได้ลงนามในอนุสัญญาสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 ก็ตาม โดยยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง โดยเฉพาะกลุ่มที่อยู่อาศัยมานานและมีปัญหาการส่งกลับ โดยการ (1) ผ่อนปรนสถานภาพบุคคลเหล่านี้ให้เป็นผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราวตามหลักมนุษยธรรมเพื่อรอการเดินทางกลับหรือไปประเทศที่สาม แล้วแต่กรณี (2) ปรับปรุงฐานข้อมูลผู้หลบหนีเข้าเมืองที่มีนโยบายดูแลเป็นการเฉพาะให้มี ความถูกต้องเป็นปัจจุบันและสามารถเชื่อมโยงกับระบบฐานข้อมูลอื่นๆ (3) ให้สิทธิขั้นพื้นฐานด้านการรักษาพยาบาลและการศึกษา (4) สร้างความเข้าใจกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจนเกี่ยวกับผลกระทบที่ไทยได้รับและนโยบายของไทยที่ไม่มีการเพิ่มพื้นที่รองรับผู้หนีภัยการสู้รบและผู้หลบหนีเข้าเมืองอื่นๆ (5) พิจารณาเจรจากับประเทศต้นทางและประเทศทางผ่านในระดับทวิภาคีและพหุภาคี เพื่อป้องกันและสกัดกั้นการเดินทางเข้าสู่ประเทศไทย และ (6) เสร็จจากบองค์การพัฒนาเอกชนต่างประเทศและองค์การระหว่าง

ประเทศ เพื่อร่วมมือในการฝึกอาชีพรองรับการเดินทางกลับประเทศ การส่งไปประเทศที่สามและการส่งกลับอย่างปลอดภัย

แต่อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการดำเนินตามยุทธศาสตร์ นโยบายของรัฐบาล และมีความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมจากองค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรระหว่างประเทศ แต่ก็พบว่าการดำเนินการหรือการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านถ้ำหิน อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี ยังมีข้อจำกัดหลายๆ ด้าน ได้แก่ ระยะเวลาอยู่อาศัยในพื้นที่พักพิงอย่างยาวนานเพื่อรอการส่งกลับหรือส่งไปประเทศที่สามโดยไม่มีกำหนดเวลาที่ชัดเจน สภาพการอยู่อาศัยอย่างแออัด การขาดอิสรภาพ สิ่งจำเป็นพื้นฐานไม่เพียงพอเนื่องจากการองค์กรพัฒนาเอกชนลดความช่วยเหลือ เช่น อาหารที่ผู้ลี้ภัยได้รับการช่วยเหลือเฉลี่ย 200 บาทต่อคนต่อเดือน เสื้อผ้าได้รับตามที่มีผู้บริจาค ยารักษาโรคก็จะได้รับเท่าที่จำเป็น และการมีงานทำของผู้ลี้ภัยถูกจำกัดให้ทำงานภายในพื้นที่พักพิงเท่านั้น ไม่สามารถพัฒนาหรือต่อยอดความรู้ที่ได้รับจากการศึกษาอบรม หรือหาประสบการณ์นอกพื้นที่พักพิงได้ เนื่องจากการที่ผู้ลี้ภัยออกไปนอกพื้นที่พักพิงจะเป็นผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองทันที ซึ่งจะถูกจับดำเนินคดีและผลักดันออกนอกประเทศทันที

4.2.2 ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านถ้ำหิน อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี

ข้อค้นพบเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยยังไม่เป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งประเทศไทยต้องปฏิบัติตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในฐานะประเทศสมาชิกขององค์กรสหประชาชาติและสมาชิกอาเซียน โดยสรุปปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญได้ดังนี้

4.2.2.1 การเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐาน

การไม่สามารถเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวก บริการด้านการศึกษา ด้านสุขภาพ เนื่องจากผู้ลี้ภัยต้องรอคอยความช่วยเหลือจากองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ซึ่งไม่เพียงพอ ทำให้มีชีวิตรอยู่ในที่พักที่คับแคบ แออัด สิ่งแวดล้อมที่ไม่ปกติ ทำให้เกิดความหวาดหวั่น ได้รับสวัสดิการค่าอาหารเดือนละ 200 บาทต่อคน ทำให้มีโภชนาการไม่ดี สภาพที่พักอาศัยของผู้ลี้ภัยชำรุดผุพังตามกาลเวลาเนื่องจากผู้ลี้ภัยอยู่ในพื้นที่พักพิงมาเป็นเวลา 20 ปี และไฟฟ้าไม่เพียงพอ เนื่องจากต้องใช้ไฟฟ้าจากเครื่องปั่นไฟฟ้า ไม่มีระบบไฟฟ้าใช้ในพื้นที่พักพิง

การเข้าถึงโอกาสทางการศึกษาและการพัฒนาวิชาชีพที่เหมาะสม เพราะได้รับการบริการด้านการศึกษาจากระบบที่ไม่ได้รับการรับรองจากหน่วยงานด้านการศึกษาของรัฐ และวิชาชีพบางอย่างที่จัดอบรมก็ไม่สามารถฝึกฝนประสบการณ์ได้ เช่น ช่างซ่อมเครื่องยนต์ เครื่องใช้ไฟฟ้า เนื่องจากไม่มีสิ่งเหล่านั้นในพื้นที่พักพิง (ข้อ 26 (1) ICESCR ข้อ 28 CRC)

การเข้าถึงบริการด้านสุขภาพได้อย่างเหมาะสม ผู้ลี้ภัยที่ป่วยหนักจะได้รับการศึกษาพยาบาลในเบื้องต้นเท่านั้น เพราะการเข้าออกพื้นที่มีขั้นตอนและระยะเวลาในการอนุญาตทำให้ไม่ทันต่อสถานการณ์ ไม่มีงบประมาณเพียงพอจากหน่วยงานของรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) มาสนับสนุนค่ารักษาพยาบาลให้กับโรงพยาบาลที่ทำการรักษา และผู้ลี้ภัยก็ไม่มียานพาหนะเพื่อหารายได้มาเป็นค่ารักษาพยาบาล ในยามป่วยหนัก ทำให้ไม่ได้รับการดูแลรักษาทางการแพทย์ที่เหมาะสม หรือกรณีสภาพการอยู่อาศัยในพื้นที่พักพิงส่งผลต่อสภาวะสุขภาพและอนามัยสำหรับแม่และเด็ก (ข้อ 25 UDHR ข้อ 24 CRC และข้อ 12 ICESCR)

4.2.2.2 การทรมาน

การที่รัฐบาลไทยมีความพยายามที่จะปฏิบัติตามหลักการไม่ผลักดันส่งกลับผู้ลี้ภัยไปยังประเทศต้นทางโดยไม่สมัครใจ เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นจะตกอยู่ในอันตรายที่จะถูกทรมานตาม

หลักสิทธิมนุษยชนและอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ ที่ประเทศไทยเป็นภาคี ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงที่ดูแลผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านถ้ำหิน ให้ข้อมูลว่าผู้ลี้ภัยที่อยู่ในพื้นที่พักพิงบ้านถ้ำหินไม่แสดงความประสงค์ที่จะกลับประเทศเมียนมาร์ ดังนั้น การที่ผู้ลี้ภัยถูกจำกัดให้อยู่ในพื้นที่พักพิงอย่างไม่มีกำหนดเวลาและขาดทางออกที่ชัดเจน ทำให้ผู้ลี้ภัยอยู่ในสภาพถูกทรมานทางร่างกายและจิตใจ อันเนื่องจาสภาพความเป็นอยู่ที่แออัด ความวิตกกังวล หดหู่ และความเครียด ประกอบกับความบอบช้ำทางจิตใจจากการเคยถูกทำร้ายในประเทศต้นทาง (ข้อ 5 UDHR ข้อ 1 CAT ข้อ 7 ICCPR และข้อ 37 CRD)

4.2.2.3 การถูกจำกัดเสรีภาพ

การกำหนดให้ผู้ลี้ภัยอยู่ในพื้นที่พักพิงเพื่อรอการส่งกลับจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 แต่เป็นการจำกัดให้อยู่แต่ในพื้นที่พักพิงไม่สามารถออกไปนอกพื้นที่พักพิงได้อันเป็นการจำกัดเสรีภาพโดยไม่มีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน เป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลที่ถูกควบคุม (ข้อ 9 UCHR และข้อ 9 (1) ICCPR) โดยเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการเดินทาง การทำมาหากิน ขณะเดียวกันก็ไม่ได้รับการคุ้มครองตามหลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของผู้ลี้ภัยตามที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาฯ ทั้ง ๆ ที่คนเหล่านี้มีคุณสมบัติเป็นผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญาฯ ผู้ลี้ภัยจึงถูกละเลย หลบหนีออกนอกพื้นที่พักพิงเป็นไปปรักจำง หรือหาอาหารมาเลี้ยงครอบครัว

4.2.2.4 การดำเนินการของหน่วยงานรัฐเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย

การดำเนินการในระดับนโยบายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย พบว่า นโยบายเกี่ยวกับการเร่งรัดกำหนดสถานะของบุคคลที่ชัดเจน การกำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง หลักเกณฑ์ที่รัฐกำหนดยังไม่มี ความชัดเจนทำให้ผู้ลี้ภัยต้องรอคอยอยู่ในพื้นที่พักพิงต่อไปอย่างไม่ทราบอนาคตของตนได้เลย

การดำเนินการในระดับปฏิบัติ พบว่าอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ งบประมาณ และวัสดุครุภัณฑ์ ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน และในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่อาสาสมัคร (อส.) ที่ทำหน้าที่ดูแลความเรียบร้อยบริเวณรอบค่าย มีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมต่อผู้ลี้ภัย อาทิ ข่มขู่กรรโชกทรัพย์ และในบางกรณี ก็เกิดปัญหาการล่วงละเมิดทางเพศผู้ลี้ภัยหญิง

4.2.3 แนวทางในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านถ้ำหิน จังหวัดราชบุรี

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำเสนอการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย ในพื้นที่พักพิงที่เกิดขึ้น และพยายามเสนอแนวทางการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงฯ ที่อยู่ในระหว่างรอการส่งผู้ลี้ภัยกลับคืนประเทศต้นทางหรือส่งไปประเทศที่สาม ซึ่งยังมีช่องว่างของความช่วยเหลือที่หน่วยงานของรัฐ องค์การระหว่างประเทศ และองค์การพัฒนาเอกชน (NGOs) ยังไม่สามารถสนับสนุนให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ลี้ภัย และยังมีข้อท้วงติงต่อประเทศไทยในด้านสิทธิมนุษยชนจากองค์การระหว่างประเทศ มาโดยตลอด ผู้วิจัยจึงเสนอแนวทางบางประการในการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาดังกล่าว ดังนี้

4.2.3.1 ข้อเสนอเชิงนโยบายเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยที่ถูกควบคุมในพื้นที่พักพิง
ควรมีการทบทวน (Rethinking) ประเด็นสิทธิเสรีภาพในการเดินทางและการมีงานทำ

สืบเนื่องจากผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงจะได้รับการช่วยเหลือด้านต่าง ๆ ในระหว่างรอการส่งกลับหรือส่งไปประเทศที่สามโดยไม่มีกำหนดเวลาและอยู่ในประเทศมายาวนาน ในสภาพจำเจ รอคอย และไม่มี ความชัดเจนว่าจะได้เดินทางกลับถิ่นที่อยู่ของตนเมื่อใด ซึ่งความช่วยเหลือที่ได้รับก็ไม่เพียงพอต่อความเป็นอยู่ของครอบครัว และไม่สามารถทำงานหาเลี้ยงครอบครัวหรือพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ได้เลย เพราะถูกจำกัดไม่ให้

ออกนอกพื้นที่พักพิง ดังนั้น สมควรที่รัฐบาลไทยจะพิจารณาให้เสรีภาพในการเดินทาง เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ลี้ภัยเหล่านี้สามารถหางานทำภายในขอบเขตที่กำหนดเพื่อบรรเทาปัญหาการขาดรายได้และการลดทอนศักยภาพของพวกเขา หรือเปลี่ยนแนวความคิดต่อผู้ลี้ภัยจากเดิมที่เป็นผู้รอคอยความช่วยเหลือ ขาดศักยภาพที่จะช่วยเหลือตัวเอง มาเป็นผู้ลี้ภัยที่ศักยภาพที่มีส่วนร่วมในการพัฒนาการดำรงชีวิตของตน และเตรียมตัวสำหรับอนาคตของตนและครอบครัว ซึ่งจะลดภาระในการดูแลผู้ลี้ภัยของรัฐบาลอีกทางหนึ่ง โดยมีมาตรการดังนี้

(1) รัฐบาลผ่อนผันในการประกอบอาชีพ โดยอนุญาตให้ผู้ลี้ภัยสามารถออกนอกพื้นที่พักพิงเพื่อประกอบอาชีพได้ โดยให้ทำงานในอาชีพที่ขาดแคลนบุคลากร อาชีพที่คนไทยไม่ถนัดหรือไม่สนใจจะทำ เช่น งานปลูกป่าหรืออนุรักษ์ป่า งานรับจ้างเลี้ยงสัตว์ รับจ้างทำไร่ ทำนา ตลอดจนงานฝีมือต่างๆ

(2) กำหนดให้มีกระบวนการคัดกรองผู้ลี้ภัยที่มีความรู้ ภูมิปัญญา ศักยภาพ ตลอดจนประสบการณ์ในการประกอบอาชีพ ระดับการศึกษา อายุ ระบบเครือข่าย อัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการจำแนกผู้ลี้ภัยและฝึกอบรมเพิ่มพูนความรู้ความสามารถบนพื้นฐานของศักยภาพ

(3) ให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงแรงงานทำข้อตกลงความร่วมมือเกี่ยวกับการกำหนดโควตาแรงงานต่างด้าวให้แก่ผู้ลี้ภัย จัดทำทะเบียนแรงงานผู้ลี้ภัย กำหนดกรอบของงานและระยะเวลาการทำงาน และประเมินผลมาตรการแรงงานต่างด้าวผู้ลี้ภัย

(4) กำหนดการควบคุมดูแลผู้ลี้ภัยโดยการทำข้อตกลงหรือความร่วมมือระหว่างกระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน และผู้ประกอบการ และอาจมีมาตรการทางภาษีให้กับผู้ประกอบการที่รับผู้ลี้ภัยเป็นแรงงานและปฏิบัติตามข้อตกลงของทางราชการ (เป็นทางเลือก)

4.2.3.2 ข้อเสนอทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของผู้ลี้ภัย

ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของผู้ลี้ภัยโดยเฉพาะ แต่อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2560 เห็นชอบให้มีระบบคัดกรองคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายโดยใช้แนวทางการออกระเบียบ และให้รับร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการคนเข้าเมืองผิดกฎหมายและผู้ลี้ภัย พ.ศ. พิจารณาร่วมกับกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน สำนักงานสภาพัฒนาการสังคมแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา และให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้การปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยเป็นไปตามความช่วยเหลือขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาองค์กรพัฒนาเอกชนมีการลดความช่วยเหลือลงเรื่อย ขณะที่ฝ่ายปกครองจะคอยควบคุมผู้ลี้ภัยให้อยู่ในพื้นที่พักพิงเท่านั้น ซึ่งกระทบต่อหลักสิทธิมนุษยชน ดังนั้น รัฐบาลไทยควรเร่งรัดให้มีการพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว

บทที่ 5

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการศึกษา

จากสถิติข้อมูลของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ณ เดือนมกราคม 2561 ประเทศไทยมีผู้ลี้ภัยจากการสู้รบในพม่า จำนวน 100,044 คน อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราว 9 แห่งใน 4 จังหวัด คือ กาญจนบุรี ตาก แม่ฮ่องสอน และราชบุรี อย่างไรก็ตามประเทศไทยไม่ได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 และไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย หรือกำหนดกระบวนการในการปฏิบัติต่อผู้ขอลี้ภัยใช้บังคับแต่อย่างใด หากแต่ได้นำกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองมาใช้บังคับแทน คือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 จึงมีผลให้ผู้ลี้ภัยทุกสัญชาติอยู่ในฐานะผู้ที่ลักลอบเข้าเมืองและอยู่ในประเทศโดยผิดกฎหมาย ทำให้ผู้ลี้ภัยต้องถูกจำกัดให้อยู่เฉพาะในพื้นที่พักพิงชั่วคราวที่กำหนดไว้ โดยหากผู้ลี้ภัยออกนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราว (หรือที่มักเรียกกันว่าค่ายผู้ลี้ภัย) ก็จะถูกจับกุมดำเนินคดีและรับโทษ จากนั้นจะถูกนำไปควบคุมตัวในห้องพักของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (สตม.) เพื่อรอการส่งกลับ แต่ด้วยเหตุผลด้านมนุษยธรรม ทำให้รัฐบาลไทยไม่สามารถส่งผู้ลี้ภัยดังกล่าวกลับไปประเทศต้นทางได้ ทำให้ผู้ลี้ภัยมักถูกกักตัวในพื้นที่พักพิงชั่วคราวอย่างไม่มีกำหนด ประกอบกับผู้ลี้ภัยที่ถูกกักตัวมีจำนวนมาก ทำให้สถานที่กักตัวแออัดคับแคบ จึงส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของผู้ถูกกักตัว สำหรับผู้ลี้ภัยที่อยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวนั้น จะมีความเครียดในระดับสูง จากการที่ต้องอยู่ในสภาพถูกจำกัดบริเวณ ทำให้ไม่สามารถออกไปหางานทำได้ ขาดโอกาสทางการศึกษา ความยากจน ความรู้สึกไม่มั่นคงในอนาคต ซึ่งแนวโน้มของประชาคมโลกในปัจจุบันได้ให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่งกับหลักสิทธิมนุษยชน และให้การดูแลผู้ได้รับผลกระทบจากภัยสงคราม ด้วยเหตุนี้ คณะผู้วิจัยจึงสนใจทำการศึกษากระบวนการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย โดยใช้พื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านถ้ำหิน จ.ราชบุรี เป็นกรณีศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ

- 1) เพื่อศึกษากระบวนการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยของประเทศไทยในปัจจุบัน
- 2) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย
- 3) เพื่อเสนอแนวทางหรือเกณฑ์มาตรฐานการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยที่เหมาะสม

โดยคณะผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

5.1.1 ข้อมูลพื้นฐานของค่ายผู้ลี้ภัยบ้านถ้ำหิน จังหวัดราชบุรี

พื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านถ้ำหิน ตั้งอยู่บริเวณบ้านถ้ำหิน หมู่ที่ 5 ตำบลสวนผึ้ง อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี พิกัด NR 292143 มีพื้นที่ประมาณ 40 ไร่ ภูมิประเทศทั่วไปเป็นหุบเขา มีภูเขาล้อมรอบเรียกว่า “หุบกระต้อน” มีลำห้วยน้ำขุนไหลผ่าน ห่างจากชายแดนประมาณ 10 กิโลเมตร ภายในพื้นที่มีการจัดทำทะเบียนผู้หนีภัยจากการสู้รบ โดยจัดทำทะเบียนแยกเป็นครอบครัว หมู่บ้าน เพศ กลุ่มอายุ เพื่อใช้ประโยชน์ในการตรวจสอบ และควบคุมผู้หนีภัยจากการสู้รบ และเป็นหลักฐานประกอบการเดินทางกลับประเทศพม่าในอนาคต ปัจจุบันในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านถ้ำหินมีการแบ่งพื้นที่เป็น 4 Zone 16 Section ผู้หนีภัยจากการสู้รบจะอยู่อาศัยโดยแยกเป็นหมู่บ้านตามหมู่บ้านเดิมที่ผู้หนีภัยจากการสู้รบเคยอาศัย

อยู่จำนวน 47 หมู่บ้าน มีการคัดเลือกคณะกรรมการบริหารผู้หนีภัยจากการสู้รบ (Camp Committee) เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือชุดควบคุมฯ ในการจัดระเบียบชุมชน และประสานงานกับส่วนราชการต่างๆ โดยมีองค์กรเอกชนที่เข้าไปดำเนินการให้ความช่วยเหลือ และมีการแต่งตั้งชุดรักษาความปลอดภัยประจำพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านถ้ำหิน (Beeber) จำนวน 60 คน ทำหน้าที่ดูแลรักษาความสงบและความเป็นระเบียบเรียบร้อย

ในพื้นที่มีการจัดระบบสุขภาพ โดยมีการจัดทำส้วมซึมทุกหลังคาเรือน มีการจัดตั้งระบบประปาแบบผ่านการฆ่าเชื้อด้วยคลอรีนเพื่อใช้ในการอุปโภคบริโภค โดยมีปริมาณน้ำที่ใช้วันละ 25 ลิตร/คน และยังมีการจัดสร้างที่ซักล้าง จำนวน 8 แห่ง พร้อมระบบการกรองน้ำก่อนที่จะลงไปสู่ลำห้วย มีโรงพยาบาลสำหรับการรักษาพยาบาลผู้ป่วย ซึ่งหากเกินขีดความสามารถ สามารถขออนุมัติเพื่อไปรักษาต่อยังโรงพยาบาลสวนผึ้ง และโรงพยาบาลราชบุรี ได้ตามลำดับ

ในด้านการศึกษา กระทรวงมหาดไทยอนุมัติให้มีการจัดตั้งโรงเรียนขึ้นในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านถ้ำหิน เมื่อต้นปี 2552 โดยโรงเรียนได้เปิดทำการสอนในเดือนกรกฎาคม 2553

ทั้งนี้ มีองค์กรเอกชน (Non Government Organization) ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่มีดังต่อไปนี้

- (1) The Border Consortium – TBC
- (2) International Rescue Committee – Thailand – (IRC-Thailand)
- (3) World Education / Consortium (WE)
- (4) Women’s Education for Advancement and Empowerment - WEAVE
- (6) Right To Play
- (7) Shanti Volunteer Association – SVA
- (8) Adventist Development and Relief Agency - ADRA Thailand
- (9) Handicap International - HI
- (10) International Rescue Committee – Resettlement Support Center (IRC-RSC)
- (11) International Organization for Migration-IOM

นอกจากนี้ ยังมีการดำเนินงานร่วมกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ UNHCR (United Nation High Commissioner For Refugees) ซึ่งมีบทบาทเป็นองค์กรกลางเป็นผู้รับรองความโปร่งใส ในการปฏิบัติงานของคนไทยต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบ

5.1.2 แนวทางการบริหารจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราว โดยรูปแบบการบริหารจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราว มีดังต่อไปนี้

แนวคิด	ผู้ดำเนินการ	หน้าที่	ข้อดี	ข้อเสีย
ยกระดับขอบเขต	ทีมผู้จัดการศูนย์ฯ เคลื่อนที่	สร้างทีมผู้จัดการศูนย์ฯ เคลื่อนที่ขึ้นมาดูแลศูนย์พักพิงชั่วคราวจำนวน	- ใช้คณะผู้จัดการศูนย์จำนวนน้อย - สามารถเลือกใช้	- ค่าใช้จ่ายสูง - ขาดความยั่งยืน

แนวคิด	ผู้ดำเนินการ	หน้าที่	ข้อดี	ข้อเสีย
		หนึ่งในพื้นที่นั้นๆ โดยทีมเคลื่อนที่นี้และทำการดูแลศูนย์ทั้งหมดผ่านการเยี่ยมเยียนอย่างต่อเนื่อง (อย่างน้อย สัปดาห์ละหนึ่งครั้ง)	ผู้จัดการศูนย์ที่มีประสบการณ์	
กระจายอำนาจ	เจ้าหน้าที่รัฐในระดับท้องถิ่น	ขึ้นอยู่กับบริบทต่างๆ ของประเทศและโครงสร้างของระบบราชการว่าส่วนไหนจะเป็นผู้รับบทบาทของผู้จัดการศูนย์พักพิงชั่วคราว	• ผู้จัดการเป็นคนเดียวกับฝ่ายปกครอง • ความรู้ท้องถิ่น	• เสี่ยงต่อการขาดศักยภาพและความรับผิดชอบอย่างต่อเนื่อง
	สมาคมผู้อยู่อาศัยในศูนย์พักพิงชั่วคราว	โดยเฉพาะในสถานการณ์ที่มีการย้ายที่อยู่อาศัยระยะยาว ผู้อยู่อาศัยในศูนย์พักพิงชั่วคราวต่างๆ สามารถที่จะรวมตัวกันเพื่อตั้งกลุ่ม หรือสมาคมขึ้นมาเพื่อดูแล และจัดการศูนย์ฯ ในพื้นที่	• เสริมสร้างความเป็นเจ้าของ • มีความรับผิดชอบร่วมกัน	• เสี่ยงต่อการขาดศักยภาพ • อาจจำกัดการกระจายข่าวสู่ภายนอก
	องค์กรอิสระ (NGO) หรือ องค์กรชุมชน	เสี่ยงต่อการขาดศักยภาพในพื้นที่ที่มีศูนย์พักพิงชั่วคราวอยู่มาก หน่วยงานอิสระในพื้นที่ (NGO) หรือ องค์กรชุมชน สามารถร่วมสมทบทุนผู้จัดการศูนย์พักพิงชั่วคราวได้	• ความรู้ท้องถิ่น • ค่าใช้จ่ายไม่สูง	• เสี่ยงต่อการขาดศักยภาพและความยั่งยืน • มีผู้ปฏิบัติงานจำนวนมาก
	การจัดการตัวเอง	ผู้อยู่อาศัยในศูนย์พักพิงชั่วคราวรวมตัวกันเพื่อรับหน้าที่เป็นผู้จัดการศูนย์พักพิงชั่วคราวเอง	• ส่งเสริมความเป็นเจ้าของ • มีความยั่งยืน	• เสี่ยงต่อการขาดศักยภาพ • มีผู้ปฏิบัติงานจำนวนมาก

(กลุ่มประสานงานการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยชั่วคราว, 2554, น. 15)

5.1.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ และสิทธิมนุษยชน

คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาข้อมูลจากนิยามของสิทธิ และ เสรีภาพ จากพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน และนักวิชาการหลายท่าน และได้ศึกษานิยามของสิทธิมนุษยชน หรือ Human Rights ตลอดจนหลักการพื้นฐาน 6 ประการของสิทธิมนุษยชน คือ

(1) ทุกคนมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) เป็นสิทธิติดตัวทุกคนตามธรรมชาติตั้งแต่เกิด (National Rights)

(2) คนทุกคนมีความเสมอภาคและห้ามการเลือกปฏิบัติ (Equality and non-discrimination)

(3) สิทธิมนุษยชนเป็นของคนทุกคนโดยไม่เลือกเชื้อชาติ ศาสนา เพศ อายุ อาชีพ สถานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม สุขภาพ และความคิดเห็นด้านต่างๆ (Universality)

(4) สิทธิมนุษยชนเป็นองค์รวมแยกเป็นส่วนๆ ไม่ได้และพึ่งพิงกัน (Indivisibility & Interdependently)

(5) การมีส่วนร่วมและการเป็นส่วนหนึ่งของสิทธินั้น (Participation & Inclusion) หมายความว่า ประชาชนแต่ละคน หรือกลุ่มประชาชนหรือประชาสังคมย่อมมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการเข้าถึงและได้รับประโยชน์จากสิทธิพลเมืองและการเมือง และสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

(6) ตรวจสอบได้และใช้หลักนิติธรรม (Accountability & the Rule of Law)

5.1.4 พันธกรณีระหว่างประเทศและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ประเทศไทยได้ยึดถือปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนหลายฉบับ ส่งผลให้ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน โดยกฎหมายระหว่างประเทศหลักๆ ที่เกี่ยวข้องมีดังต่อไปนี้

(1) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (Universal Declaration of Human Rights - UDHR)

(2) อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย (Convention Relating to the Status of Refugee) และพิธีสารเลือกรับว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย (Optional Protocol Relating to the Status of Refugee)

(3) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child - CRC)

ในส่วนของกฎหมายและนโยบายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้อง นั้น ได้แก่

(1) พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

(2) นโยบายด้านความมั่นคงแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย และผู้หลบหนีเข้าเมือง

(3) ยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาลี้ภัยผู้ลี้ภัยเข้าเมืองทั้งระบบ พ.ศ. 2555

(4) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2558-2564

(5) ถ้อยแถลงของนายกรัฐมนตรี ในการประชุมสุดยอดระดับผู้นำด้านผู้ลี้ภัยของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา (President Obama's Leaders' Summit on Refugees)

5.1.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

คณะผู้วิจัยได้ศึกษางานวิจัยเกี่ยวกับสภาพปัญหาและความเสี่ยงในการบริหารจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราว (กลุ่มประสานงานการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยชั่วคราว, 2554, น. 17-18) พบว่า มีปัญหาและความเสี่ยง ดังนี้

(1) ความเสี่ยงทางด้านสิ่งแวดล้อม คือหากไม่มีมาตรฐานป้องกันผลกระทบที่เหมาะสมเพียงพอ ก็อาจทำให้เกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ตามมาได้

(2) เมื่อจำนวนผู้ลี้ภัยในศูนย์พักพิงฯ เริ่มมีมากขึ้น ปัญหาในการควบคุมพฤติกรรมหรือการบังคับใช้กฎระเบียบก็มีมากขึ้นตาม

(3) ปัจจัยเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิของผู้พักพิง ซึ่งเป็นผลจากการที่ประชากรอยู่อย่างหนาแน่นแต่ขนาดของศูนย์พักพิงมีจำกัด ประกอบกับลักษณะของอาคาร ซึ่งศูนย์พักพิงบางแห่งมีพื้นที่เสี่ยง เช่น ห้องใต้ดิน พื้นที่มืด หรือที่ไม่มีแสงสว่างเพียงพอในเวลากลางคืน อาจเพิ่มภัยความเสี่ยงภัยโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อเด็ก ผู้หญิง คนพิการ และผู้สูงอายุ

(4) การขาดความช่วยเหลือหรือให้ความช่วยเหลือที่ไม่เท่าเทียมกัน

(5) การขาดข้อมูลข่าวสารที่แน่นอน ทำให้ผู้ลี้ภัยมีแนวโน้มรู้สึกกดดันเพิ่มขึ้น ซึ่งอาจก่อให้เกิดภัยคุกคามทั้งต่อตนเองหรือผู้อื่นได้

ในส่วนของสภาพปัญหาและผลกระทบต่อประเทศไทยนั้น คณะผู้วิจัยได้ศึกษาจากงานวิจัยของฐิติพงษ์ อินวะชา (2560) ซึ่งศึกษากรณีผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงจา พบว่าส่งผลกระทบต่อประเทศไทยหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็น ด้านสังคมจิตวิทยา ด้านความมั่นคง ปัญหาด้านเศรษฐกิจ ปัญหาด้านสาธารณสุข ตลอดจนปัญหาด้านภาพลักษณ์ของไทยในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ

ในส่วนของสภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่นั้น คณะผู้วิจัยได้ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในระดับนโยบาย จากงานวิจัยของฐิติพงษ์ อินวะชา (2560) พบว่า มีปัญหาเรื่องการประสานงานระหว่างกัน และจากงานวิจัยของด้านตรวจคนเข้าเมืองตาก (2551) พบว่ามีปัญหาและอุปสรรคจากกฎหมายในการเข้าตรวจสอบปราบปรามจับกุม มีวิธีการขั้นตอนซับซ้อน ยากแก่การดำเนินการ

สำหรับปัญหาและอุปสรรคในระดับปฏิบัตินั้น จากงานวิจัยของ ฐิติพงษ์ อินวะชา (2560) พบว่า เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานมีไม่เพียงพอ อีกทั้งงบประมาณและเครื่องมือในการดำเนินงานมีไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ในส่วนของการตรวจคนเข้าเมืองตาก (2551) พบว่ามีปัญหาเนื่องจากผู้ประกอบการต้องการแรงงานต่างด้าวเข้าทำงานเพราะขยันและค่าแรงถูก ทำให้เกิดการหลบหนีจากพื้นที่เพื่อทำงาน

ในส่วนของการข้อเสนอเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหา นั้น คณะผู้วิจัยได้ศึกษาจากงานของ ชัยนัฏ วรรณะภูติ (2556) พบว่ามีข้อเสนอ ดังนี้

(1) ควรมีการทบทวน (Rethinking) คำนิยามของ ผู้ลี้ภัย เนื่องจากรัฐบาลไทยมิได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาสถานะภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 จึงทำให้ประเทศไทย ไม่ยอมรับว่ามี “ผู้ลี้ภัย” และเรียกผู้ที่อาศัยในค่ายผู้ลี้ภัยทั้ง 9 แห่งว่า “ผู้หนีภัยจากการสู้รบ” ทั้งที่คนเหล่านี้มีคุณสมบัติเป็น “ผู้ลี้ภัย” ตาม

อนุสัญญาฯ ซึ่งหากรัฐบาลไทยยังไม่ประสงค์จะยอมรับว่ามีผู้ลี้ภัย ก็สมควรจะพิจารณาให้เสรีภาพในการเดินทางแก่คนเหล่านี้

(2) ควรทบทวน (Rethinking) แนวคิดในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม โดยเปลี่ยนเป็นแนวคิดการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม (Participatory Development) แทน

(3) มีนโยบายการเตรียมการส่งกลับเพื่อให้ความคุ้มครองผู้ที่มีวัฒนธรรมและการนับถือศาสนาที่แตกต่างกัน

(4) ผู้ลี้ภัยสมควรจะได้รับ “สิทธิ” ในการตัดสินใจในการกลับคืนสู่ถิ่นฐานโดยสมัครใจ และมีส่วนร่วมในการวางแผน และการจัดการอย่างจริงจังทุกขั้นตอน และได้รับข้อมูลข่าวสารเป็นระยะๆ อย่างต่อเนื่อง

(5) นโยบายการรองรับผู้ลี้ภัยที่ประสงค์จะอยู่ในประเทศไทย (Local Integration) กล่าวคือ ควรให้โอกาสแก่ผู้ลี้ภัยมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเลือกที่จะอาศัยอยู่ในประเทศไทย

(6) ทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับพื้นที่ “ชายแดน” และชุมชนชายแดน (Rethinking) ให้เป็นพื้นที่พหุวัฒนธรรม/พหุชาติพันธุ์ที่ใช้ทรัพยากรร่วมกัน

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยยังได้ศึกษามาตรการทางเลือกแทนการกักตัวผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและผู้ลี้ภัย โดยเป็นมาตรการที่เน้นการมีส่วนร่วมของผู้ขอลี้ภัยมากกว่าการบังคับและการสนับสนุนผู้ลี้ภัยในด้านต่างๆ มากขึ้น เช่น ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยจะได้รับการออกเอกสารทดแทนที่แสดงการอนุญาตให้พำนักในประเทศนั้นๆ อย่างถูกต้องตามกฎหมาย หรือมีระบบการวางเงินประกัน โดยจำนวนเงินที่ใช้ในการประกันตัวต้องกำหนดให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของบุคคลนั้น และไม่ควรสูงเกินไป เป็นต้น

นอกจากการทบทวนเอกสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง (Document review) แล้ว คณะผู้วิจัยยังได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key informant interview) ได้แก่

(1) เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ กลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี และเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรอำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี

(2) เจ้าหน้าที่สำนักงานข้าหลวงใหญ่แห่งสหประชาชาติ (UNHCR)

(3) เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงบ้านถ้ำหิน อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี เจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรอำเภอสวนผึ้ง และองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงบ้านถ้ำหิน อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี ทำให้คณะผู้วิจัย ได้ทราบเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านถ้ำหิน จังหวัดราชบุรี ตลอดจนบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ต่อผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงฯ ซึ่งคณะผู้วิจัยสามารถสอบถาม NGOs รวม 5 องค์กร คือ

(1) The Border Consortium (TBC)

(2) World Education Consortium (WE/C)

(3) Adventist Development and Relief Agency Thailand (ADRA)

(4) Right to Play International

(5) Shanti Volunteer Association (SVA)

ในส่วนของการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) นั้น คณะผู้วิจัยได้รับแจ้งว่าทาง UNHCR ไม่สะดวกในการเข้าร่วมตอบแบบสัมภาษณ์โดยเจ้าหน้าที่เป็นรายเฉพาะบุคคล แต่ได้ให้ความสนับสนุนเนื้อหาในเรื่องหลักเกณฑ์การดำเนินงานของทางองค์กรในการให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือบุคคลในความห่วงใยโดยองค์กรรวม ซึ่งพบว่า UNHCR ได้เริ่มเข้ามาดำเนินการให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือผู้ลี้ภัย/ผู้หนีภัยการสู้รบ ตามคำเชิญของรัฐบาลไทยในปี พ.ศ. 2518 อย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน โดยได้ให้การสนับสนุนการจัดทำทะเบียนผู้หนีภัยการสู้รบจากประเทศเมียนมาในพื้นที่พักพิงชั่วคราวผู้หนีภัยการสู้รบเมื่อปี พ.ศ. 2548 ด้านมาตรการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยนั้น ทาง UNHCR มองว่า ทางออกที่ยั่งยืนสำหรับผู้ลี้ภัย มี 3 ประการ คือ 1) การเดินทางกลับสู่มาตุภูมิโดยสมัครใจ 2) การรวมเข้าสู่ประเทศที่ขอลี้ภัย และ 3) การย้ายถิ่นฐานไปประเทศที่สาม แต่สำหรับบริบทในประเทศไทย การแก้ปัญหาอย่างยั่งยืนดำเนินการตาม 1 และ 3 เท่านั้น

การเดินทางกลับสู่มาตุภูมิโดยสมัครใจ สามารถแบ่งออกได้เป็นสามระดับ คือ

- การกลับคืนโดยผู้ลี้ภัยเอง (ผู้ลี้ภัยใช้ทุนทรัพย์และทรัพยากรของตนเอง)
- การกลับคืนโดยสมัครใจแบบได้รับการอำนวยความสะดวก (ได้รับความช่วยเหลือ)
- การกลับคืนโดยสมัครใจแบบได้รับการส่งเสริม (ใช้เมื่อสถานการณ์ในประเทศถิ่นกำเนิดพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้นจนมีความปลอดภัยทุกด้านแล้ว)

สำหรับการย้ายถิ่นฐานไปประเทศที่สามนั้น ยึดหลักความสมัครใจของผู้ลี้ภัยเช่นกัน แต่ผู้ลี้ภัยไม่สามารถเลือกประเทศที่จะย้ายถิ่นฐานได้ แต่จะเป็นไปตามหลักเกณฑ์

ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านถ้ำหิน จังหวัดราชบุรี นั้น จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี เจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรอำเภอสวนผึ้ง และองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงบ้านถ้ำหิน พบว่า ปัญหาและอุปสรรค สามารถสรุปได้ ดังนี้

(1) ด้านสภาพความเป็นอยู่ทั่วไป มีปัญหาคือ

- 1.1) ความแออัด
- 1.2) โรคระบาด
- 1.3) การหลบหนีออกนอกพื้นที่ชั่วคราว

(2) อัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ

(3) การปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่

(4) งบประมาณในการช่วยเหลือผู้ลี้ภัยไม่เพียงพอ

(5) การถูกจำกัดเสรีภาพในการเดินทางออกนอกพื้นที่พักพิง

(6) การไม่ให้สถานะผู้ลี้ภัย

5.1.6 แนวทางในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านถ้ำหิน จังหวัดราชบุรี

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี เจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรอำเภอสวนผึ้ง และองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงบ้านถ้ำหิน พบว่า

(1) การผลักดันกลับมาตุภูมิ โดยควรดำเนินการพิสูจน์สัญชาติอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากที่ผ่านมาการพิสูจน์สัญชาติจะมีการดำเนินการเป็นครั้งคราว และหยุดดำเนินการเป็นส่วนใหญ่ ทำให้ผู้ลี้ภัยพักอยู่ในพื้นที่พักพิงบ้านถ้ำหินเป็นระยะเวลานานถึง ๒๐ ปีแล้ว

(2) การจัดให้ผู้ลี้ภัยเข้าสู่ระบบแรงงานต่างด้าวชั่วคราว

(3) การเร่งรัดการพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย

จากที่ได้ศึกษามาทั้งหมด จะเห็นว่า แม้จะมีการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ นโยบายของรัฐบาล และมีความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมจากองค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรระหว่างประเทศ แต่ก็พบว่าการดำเนินการหรือการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านถ้ำหิน อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี ยังมีข้อจำกัดหลาย ๆ ด้าน ได้แก่ ระยะเวลาอยู่อาศัยในพื้นที่พักพิงอย่างยาวนานเพื่อรอการส่งกลับหรือส่งไปประเทศที่สามโดยไม่มีกำหนดเวลาที่ชัดเจน สภาพการอยู่อาศัยอย่างแออัด การขาดอิสรภาพ สิ่งจำเป็นพื้นฐานไม่เพียงพอเนื่องจากการองค์กรพัฒนาเอกชนลดความช่วยเหลือ เช่น อาหารที่ผู้ลี้ภัยได้รับการช่วยเหลือเฉลี่ย 200 บาทต่อคนต่อเดือน เสื้อผ้าได้รับตามที่ผู้บริจาค ยารักษาโรคก็จะได้รับเท่าที่จำเป็น และการมีงานทำของผู้ลี้ภัยถูกจำกัดให้ทำงานภายในพื้นที่พักพิงเท่านั้น ไม่สามารถพัฒนาหรือต่อยอดความรู้ที่ได้รับจากการศึกษาอบรม หรือหาประสบการณ์นอกพื้นที่พักพิงได้ เนื่องจากการที่ผู้ลี้ภัยออกไปนอกพื้นที่พักพิงจะเป็นผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ซึ่งจะถูกจับดำเนินคดีและผลักดันออกนอกประเทศทันที

ข้อค้นพบเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยยังไม่เป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งประเทศไทยต้องปฏิบัติตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในฐานะประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติและสมาชิกอาเซียน โดยสรุปปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญได้ดังนี้

(1) การเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐาน กล่าวคือ ผู้ลี้ภัยยังไม่ได้รับการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษาและการพัฒนาวิชาชีพ ตลอดจนการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพที่เหมาะสม (ข้อ 26 (1) ICESCR ข้อ 28 CRC) (ข้อ 25 UDHR ข้อ 24 CRC และข้อ 12 ICESCR)

(2) การทรมาน กล่าวคือ การที่ผู้ลี้ภัยถูกจำกัดให้อยู่ในพื้นที่พักพิงอย่างไม่มีกำหนดเวลา และขาดทางออกที่ชัดเจน ทำให้ผู้ลี้ภัยอยู่ในสภาพถูกทรมานทางร่างกายและจิตใจ อันเนื่องจากสภาพความเป็นอยู่ที่แออัด ความวิตกกังวล หดหู่ และความเครียด ประกอบกับความบอบช้ำทางจิตใจจากการเคยถูกทำร้ายในประเทศต้นทาง (ข้อ 5 UDHR ข้อ 1 CAT ข้อ 7 ICCPR และข้อ 37 CRD)

(3) การถูกจำกัดเสรีภาพ กล่าวคือ การจำกัดให้อยู่แต่ในพื้นที่พักพิงไม่สามารถออกไปนอกพื้นที่พักพิงได้อันเป็นการจำกัดเสรีภาพโดยไม่มีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน เป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลที่ถูกควบคุม

(4) การดำเนินการของหน่วยงานรัฐเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย

การดำเนินการในระดับปฏิบัติ พบว่าอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ งบประมาณ และวัสดุครุภัณฑ์ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน และในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่อาสาสมัคร (อส.) ที่ทำหน้าที่ดูแลความเรียบร้อยบริเวณรอบค่าย มีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมต่อผู้ลี้ภัย อาทิ ข่มขู่กรรโชกทรัพย์ และในบางกรณีก็เกิดปัญหาการล่วงละเมิดทางเพศผู้ลี้ภัยหญิง

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 แนวทางในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านถ้ำหิน จังหวัดราชบุรี

(1) ข้อเสนอเชิงนโยบายเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยที่ถูกควบคุมในพื้นที่พักพิง ควรมีการทบทวน (Rethinking) ประเด็นสิทธิเสรีภาพในการเดินทางและการมีงานทำ

1.1) รัฐบาลผ่อนผันในการประกอบอาชีพ โดยอนุญาตให้ผู้ลี้ภัยสามารถออกนอกพื้นที่พักพิงเพื่อประกอบอาชีพได้ โดยให้ทำงานในอาชีพที่ขาดแคลนบุคลากร อาชีพที่คนไทยไม่ถนัดหรือไม่สนใจจะทำ เช่น งานปลูกป่าหรืออนุรักษ์ป่า งานรับจ้างเลี้ยงสัตว์ รับจ้างทำไร่ ทำนา ตลอดจนงานฝีมือต่าง ๆ

1.2) กำหนดให้มีกระบวนการคัดกรองผู้ลี้ภัยที่มีความรู้ ภูมิปัญญา ศักยภาพ ตลอดจนประสบการณ์ในการประกอบอาชีพ ระดับการศึกษา อายุ ระบบเครือญาติ อัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการจำแนกผู้ลี้ภัยและฝึกอบรมเพิ่มพูนความรู้ความสามารถบนพื้นฐานของศักยภาพ

1.3) ให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงแรงงานทำข้อตกลงความร่วมมือเกี่ยวกับการกำหนดโควตาแรงงานต่างด้าวให้แก่ผู้ลี้ภัย จัดทำทะเบียนแรงงานผู้ลี้ภัย กำหนดกรอบของงานและระยะเวลาการทำงาน และประเมินผลมาตรการแรงงานต่างด้าวผู้ลี้ภัย

1.4) กำหนดการควบคุมดูแลผู้ลี้ภัยโดยการทำข้อตกลงหรือความร่วมมือระหว่าง กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน และผู้ประกอบการ และอาจมีมาตรการทางภาษีให้กับผู้ประกอบการที่รับผู้ลี้ภัยเป็นแรงงานและปฏิบัติตามข้อตกลงของทางราชการ (เป็นทางเลือก)

(2) ข้อเสนอทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของผู้ลี้ภัย

รัฐบาลไทยควรเร่งรัดให้มีการพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว

5.3 การศึกษาวิจัยครั้งต่อไป

5.3.1 การศึกษาความเป็นไปได้ในการอนุญาตให้ผู้ลี้ภัยออกนอกพื้นที่พักพิงเพื่อประกอบอาชีพ

5.3.2 ควรมีการศึกษามาตรการที่เหมาะสมสำหรับการผลักดันให้ผู้ลี้ภัยกลับประเทศต้นทางหรือประเทศที่สาม

5.3.3 ควรมีการศึกษาแนวโน้มหรือความเป็นไปได้ในการจัดให้ผู้ลี้ภัยเข้าสู่ระบบแรงงานชั่วคราว

บรรณานุกรม

- กรมประชาสัมพันธ์. สืบค้น 12 มีนาคม 2561, [ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์]. **หลักการและแนวคิดสิทธิมนุษยชน**.
จาก www.prd.go.th/ewt_dl_link.php?nid=89894
- กลุ่มประสานงานการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยชั่วคราว. (2554). **แนวทางการบริหารจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราว**.
[รูปแบบสารสนเทศอิเล็กทรอนิกส์]. สืบค้น มีนาคม 2561. จาก
https://thailand.iom.int/sites/.../Collective_Centre_Guidelines_TH%20%282%29.pdf
- เกษม ชัยทอง. (2550). **ปัญหาผู้ลี้ภัยชาวกะเหรี่ยงในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่ลามาหลวงและบ้านแม่ละออน
ที่มีผลกระทบต่อคนไทย ในอำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน** (การศึกษาค้นคว้าอิสระ). สืบค้น
มีนาคม 2561, จาก <http://tdc.thailis.or.th/>
- ชยันต์ วรรณระภูติ และมาลี สิทธิเกรียงไกร. (2559). **ทางเลือกเชิงนโยบาย: การแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยในค่าย
พักพิงชั่วคราว** (รายงานการวิจัย). สืบค้น มีนาคม 2561, จาก [library.nhrc.or.th/ulib/document/
Fulltext/F09143.pdf](http://library.nhrc.or.th/ulib/document/Fulltext/F09143.pdf)
- ณัฐพล วันตา. (2557). **แนวทางการส่งเสริมพฤติกรรมด้านสุขภาพเพื่อการเฝ้าระวังโรคติดต่อของผู้ลี้ภัยในศูนย์
พักพิงชั่วคราวบ้านถ้ำหิน ตำบลถ้ำหิน อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี**. วารสารวิทยบริการ, 25(2),
สืบค้น มีนาคม 2561, จาก <http://journal.oas.psu.ac.th/index.php/asj/article/view/701/740>
- นพวรรณ สุขเจริญ. (2557). **นโยบายการปิด 'พื้นที่พักพิงชั่วคราว' ชายแดนไทย-เมียนมาร์: แนวโน้มการ
ละเมิดสิทธิของผู้หนีภัยจากการสู้รบ** (รายงานการศึกษาค้นคว้าส่วนบุคคล). สืบค้น มีนาคม 2561,
จาก www.mfa.go.th/dvifa/contents/filemanager/files/nbt/nbt6/IS/IS6025.pdf
- ภควัต เหมรัตน์นันท. (2559, 14 กรกฎาคม). **กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ลี้ภัย**. [เว็บไซต์]. สืบค้น 10
มีนาคม 2561, จาก http://lawdrafter.blogspot.com/2016/07/blog-post_14.html?m=1
- เว็บไซต์กรุงเทพธุรกิจ. สืบค้น 10 มีนาคม 2561, [ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์]. **ช็อก! ผู้ลี้ภัย 'ค่ายแม่หละ' ฆ่าตัวตายสูง**.
จาก <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/760506>
- เว็บไซต์ไทยพีบีเอส. สืบค้น 10 มีนาคม 2561, [ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์]. **รัฐบาลสร้างที่พักพิงชั่วคราว รองรับ
ชนกลุ่มน้อย**. จาก <https://news.thaipbs.or.th/content/157089>
- เว็บไซต์แนวหน้า. สืบค้น 10 มีนาคม 2561, [ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์]. **แนะรัฐนำผู้ลี้ภัยเข้าระบบ! ใช้มาตรการ
อื่นแทนกักตัว แก้ปมสิทธิมนุษยชน คำนุश्य์ ลักลอบเข้าเมือง**.
จาก <http://www.naewna.com/local/255036>
- เว็บไซต์สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ. สืบค้น 10 มีนาคม 2561, จากเว็บไซต์ UNHCR
<https://www.unhcr.or.th/where/thailand>
- เว็บไซต์แอมเนสตี้. สืบค้น 10 มีนาคม 2561, จาก <https://www.amnesty.or.th/our-work/refugees/>
- สมพิศ คำชุ่ม. (2554). **ปัญหาของผู้ลี้ภัย ศูนย์พักพิงชั่วคราว จังหวัดแม่ฮ่องสอน** (ปัญหาพิเศษปริญญา
มหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยบูรพา, ชลบุรี).
- สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ. สืบค้น มีนาคม 2561, [ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์]. **แนวทาง
ปฏิบัติในการควบคุมตัว**. จาก [http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/
opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5788d4414](http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5788d4414)

บรรณานุกรม (ต่อ)

- หยุด แสงอุทัย. (2535). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ประกายพรึก
- The Border Consortium. (2560). **TBC แผนยุทธศาสตร์ 2560-2562**. [รูปแบบสารสนเทศอิเล็กทรอนิกส์]. สืบค้น มีนาคม 2561. จาก www.theborderconsortium.org/media/84539/Strategic-Plan-2017-2019-th.pdf

ประวัติคณะผู้วิจัย

ชื่อ/ตำแหน่ง	การศึกษา	หน้าที่รับผิดชอบ
1. นาย พงศธร เชยสอาด นิติกรชำนาญการ กรมสรรพากร	นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัย รามคำแหง นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง เนติบัณฑิต สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่ง เนติบัณฑิตยสภา	หัวหน้าคณะนักวิจัย
2. นางสาวรุ่งนภา สุวรรณโชติ เจ้าหน้าที่ศาลปกครองชำนาญ การพิเศษ	เศรษฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมมาธิราช พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต ทางเทคโนโลยีการบริหาร สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์	นักวิจัย
3.นาย ยุทธภูมิ ต่อศิริกุลชล กรรมการบริหารสหภาพนายความ จังหวัดนครปฐม สหภาพนายความ ในพระบรมราชูปถัมภ์	นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัย สยาม นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง	นักวิจัย
4. นางสาว วีรวรรณ คำนุชนารถ นักวิชาการยุติธรรมชำนาญการ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ	ศิลปศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัย ราชภัฏนครปฐม รัฐประศาสน ศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหิดล	นักวิจัย
5. นางสาวสิริกัญญา ชมพรวัช เจ้าหน้าที่คดีพิเศษชำนาญการ กรมสอบสวนคดีพิเศษ	ศิลปศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อักษร ศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์ วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต สจล. นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมมาธิราช	นักวิจัย
6. พันตรี ธนดล ถนอมนิรชรชัย ฝ่ายงานคณะกรรมการตุลา การทหาร สำนักงานตุลาการทหาร มหาวิทยาลัยมหิดล	นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัย ราชภัฏสวนดุสิต นิติศาสตร์ มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม	นักวิจัย
7. นายก่อเกียรติ ประวัติ นักศึกษาปริญญาโท	ศิลปศาสตรบัณฑิต (จิตวิทยา) มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต	นักวิจัย