



การจัดการผู้ต้องกักเพื่อรอการส่งกลับของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง



ผู้ต้องกัก คือ ใคร

พ้นโทษแล้ว ทำไมยังไม่เป็นอิสระ
คนต่างด้าวที่ถูกดำเนินคดีฐานเข้ามา
ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต
หรือ ฐานอยู่ในราชอาณาจักรโดยการ
ได้รับอนุญาตสิ้นสุด รับโทษครบถ้วน
แล้ว อยู่ระหว่างรอส่งกลับไปประเทศ
ภูมิลำเนา ต้องรอใน “ห้องกัก”



ห้องกัก คือ อะไร

บ่อเกิดปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชน?

ห้องกักและระบบส่งกลับดูแลโดย
สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง แต่ด้วยขีด
จำกัดด้านงบประมาณและวิธีบริหารงาน
เชิงราชการ ไม่ตอบสนองการบริหาร
ห้องกักได้ทันสถานการณ์ หรือทำให้
มาตรฐานสุขภาวะของผู้ต้องกักไม่ดีเท่า
ที่ควร จนเกิดปัญหาละเมิดสิทธิขึ้นพื้น
ฐานและสิทธิมนุษยชน



การกักตัวยาวนาน เกิดเพราะอะไร

หลายปัจจัยที่ควบคุมไม่ได้

- รอคอบวนการขอลี้ภัย ไปประเทศ
ที่สาม
- ไม่มีประเทศภูมิลำเนารับรอง หรือ
ประเทศภูมิลำเนาไม่ออกเอกสาร
การเดินทาง
- เหตุอื่น เช่น ป่วยจิตเวช ไม่มีค่าใช้จ่าย
ในการเดินทาง เหตุรายบุคคล



หลักการห้ามพลักดัน

กฎหมายระหว่างประเทศ

- การห้ามรัฐพลักดันบุคคลใดกลับสู่
ประเทศต้นทาง ซึ่งอาจทำให้บุคคล
นั้นประสบอันตรายถึงแก่ชีวิต
- แม้ประเทศไทยไม่ได้เป็นภาคีใน
อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้
ภัยฯ แต่การไม่ถือปฏิบัติอาจส่งผล
ต่อภาพลักษณ์ของประเทศ



ข้อเสนอเชิงนโยบาย

ลดบทบาทภาครัฐ

- การใช้สถานกักตัวที่บริหารโดยเอกชน
- ให้เอกชน/องค์กรการกุศล มีบทบาท
ควบคุมดูแลผู้ได้รับการปล่อยชั่วคราว
- การให้เอกชนบริหารงานบางประเภท
เช่น ส่วนการจัดการยานพาหนะ



ข้อเสนอเชิงปฏิบัติการ

การบริหารความเสี่ยง

ยึดหลักผู้ต้องกักไม่ควรถูกกัก

- สร้างกลไกการประเมินผู้ต้องกักที่เป็นภัย
ต่อสังคม กระทำซ้ำ หรือเป็นอุปสรรคต่อ
การส่งกลับเท่านั้น ที่มีภาระหรือถูกกัก
- ใช้เครื่องมือหรือวิธีการควบคุมการ
ปล่อยฯ เพื่อให้ผู้ต้องกักพยายามรักษา
เงื่อนไข เช่น อุปกรณ์ติดตามตำแหน่ง
การรายงานตัวตามห้วงเวลา การสุ่ม
ตรวจที่พัก/ที่ทำงานของผู้ต้องกัก การ
ติดตามความคืบหน้าการขอลี้ภัย เป็นต้น
- ใช้ระบบการให้/ตัดคะแนน เพื่อให้รางวัล
ลงโทษ กระตุ้นการปรับพฤติกรรมของผู้
ต้องกัก



ข้อเสนอเชิงนโยบาย



สมดุลที่มาของงบประมาณ

ผู้ได้รับประโยชน์ควรมีส่วนร่วม

- จัดตั้งกองทุนเพื่อสนับสนุนงานห้อง
กักและระบบห้องกัก รวมถึงการ
สงเคราะห์ผู้ต้องกัก
- จัดเก็บจากรายได้จากอุตสาหกรรม
การท่องเที่ยวหรือนักท่องเที่ยว
เพราะได้รับประโยชน์จากนโยบายการ
เปิดให้เดินทางเข้าราชอาณาจักรโดย
สะดวก ซึ่งจูงใจให้คนต่างด้าวบางกลุ่ม
ใช้ประเทศไทยเป็นฐานเพื่อรอดำเนิน
การเรื่องลี้ภัย



ข้อเสนอเชิงปฏิบัติการ

เก็บข้อมูลอัตลักษณ์

- ใช้แยกเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ เครือญาติ
สนับสนุนการรับรองสัญชาติ
- ใช้คัดกรองผู้กระทำซ้ำ



กลุ่มจามจุรี

เรื่อง

การจัดการผู้ต้องกักเพื่อรอการส่งกลับของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

สมาชิกกลุ่ม

นางกานต์สินี ฉัตรวิริยานนท์

นายจิรายุ ห่วงทรัพย์

นายชาญยุทธ เขียวชาญวัฒนา

นายพันธุ์สยาม ห้วยแก้ว

นางแพรทิพย์ แสงวัฒนะ

นายวรวิทย์ สุดประเสริฐ

นางสาววลัยลักษณ์ ชุ่มชื่น

พ.ต.อ.สถิตพร บุญรัตน์พันธุ์

น.อ.หญิง สุชาวดี กระจก

นายสุวิทย์ ดอกคำ

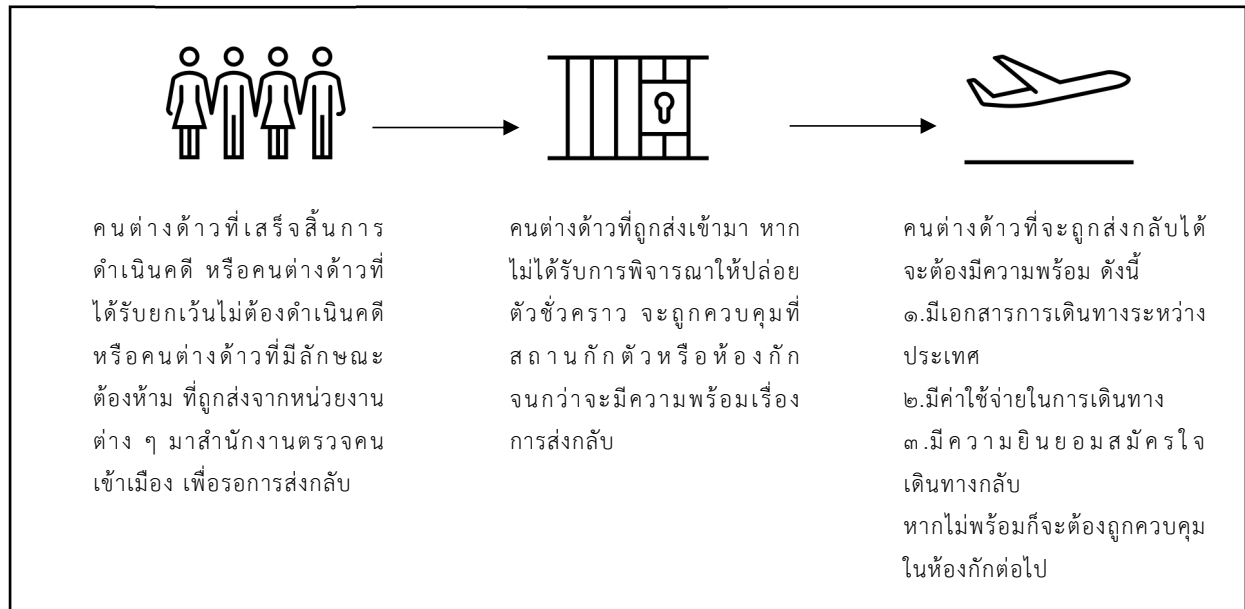
นายอิสรา เจริญศาสตร์

๑. ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยประสบกับปัญหาคนต่างชาตินำเข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งโดยมากพบในลักษณะของการเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือการอยู่ในราชอาณาจักรเกินกว่าที่ได้รับอนุญาต และลักลอบทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นต้น ทั้งนี้หากพิจารณาปัจจัยเชิงสาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าวพบว่า เกิดจากการเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน การอพยพแรงงาน และการลี้ภัย โดยประเทศไทยเป็นประเทศทางผ่านและที่พักพิงชั่วคราวของผู้ลี้ภัย เช่น กลุ่มชาติพันธุ์ผู้ได้รับผลกระทบจากการสู้รบในประเทศเพื่อนบ้าน กลุ่มผู้ขอสถานะผู้ลี้ภัยจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่แห่งสหประชาชาติ (UNHCR) หรือกลุ่มผู้เตรียมอพยพย้ายถิ่นด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจเพื่อไปประเทศที่สาม นอกจากนี้สาเหตุอีกประการหนึ่งอาจอธิบายได้จากแง่มุมแนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก โดยอธิบายการเคลื่อนย้ายถิ่นเพื่อการมีงานทำและการผันตัวเป็นแรงงานเพื่อให้ได้โอกาสและค่าจ้างที่สูงขึ้น โดยย้ายถิ่นไปหาที่ที่ก้าวหน้าทางเศรษฐกิจมากกว่า โดยประเทศไทยเป็นประเทศเป้าหมายของแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยเนื่องจากมีความเจริญทางเศรษฐกิจและมีความสะดวกสบายในการครองชีพและการเข้าเมือง

ในแง่ของการเข้าเมืองผิดกฎหมาย กฎหมายที่เกี่ยวข้องและหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องนี้โดยตรง คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ และสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง โดยประเด็นของการศึกษาครั้งนี้ คือ กรณีของการพัฒนาระบบงานส่งกลับของผู้ต้องกักของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งเป็นกรณีของบุคคลที่ฝ่าฝืนกฎหมายคนเข้าเมือง โดยมีการเข้าเมืองผิดกฎหมายและสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้ดำเนินคดีทางกฎหมายกับกลุ่มบุคคลเหล่านี้จนสิ้นสุดกระบวนการแล้ว กลุ่มบุคคลเหล่านี้มีหน้าที่ต้องเดินทางออกนอกราชอาณาจักรไทยด้วยการออกค่าใช้จ่ายของตนเอง อย่างไรก็ตาม ในทางข้อเท็จจริงพบกลุ่มบุคคลที่ประสงค์อยู่ต่อในราชอาณาจักรโดยจำแนกเป็น ๒ กรณี กล่าวคือ กรณีแรก กลุ่มบุคคลที่เป็นผู้ไม่สมัครใจเดินทางกลับ ด้วยเหตุผล เช่น มีความกังวลเกี่ยวกับความปลอดภัยหากเดินทางกลับภูมิลำเนา เป็นต้น และอีกกรณี คือ กลุ่มบุคคลที่เป็นผู้สมัครใจเดินทางกลับ แต่ประสบปัญหาไม่สามารถจัดการค่าเดินทางและค่าใช้จ่ายของตนเองได้ทำให้ต้องอยู่ต่อในราชอาณาจักร ทั้งสองกรณีส่งผลให้รัฐไทยโดยสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองยังคงมีหน้าที่ต้องดูแลบุคคลเหล่านี้โดยเรียกสถานะของกลุ่มบุคคลเหล่านี้ว่า “ผู้ต้องกัก”

เพื่อรอการส่งกลับไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายเกี่ยวกับคนเข้าเมือง^๑ โดยคนต่างด้าวที่ถูกพิจารณาว่ามีสถานะว่าเป็นผู้ต้องกัก หากไม่ได้รับการปล่อยตัวจะถูกควบคุมตัวที่สถานกักตัวหรือห้องกักจนกว่าจะมีความพร้อมในการส่งกลับ ซึ่งในการดำเนินการ สามารถพิจารณากระบวนการขั้นตอนการถูกส่งตัวไปยังห้องกัก ได้ดังรูปที่ ๑



รูปที่ ๑ ลำดับขั้นตอนการถูกส่งตัวไปยังห้องกัก

จากการสืบค้นข้อมูลของประเทศไทย พบว่า ปี ๒๕๖๓ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองมีการรับตัวผู้ต้องกักและส่งกลับออกไปประมาณ ๒๐,๐๐๐ คน แยกเป็นผู้ต้องกักที่ถูกกักตัวนานกว่า ๑ ปี และยังไม่ถูกส่งตัวกลับ จำนวน ๑๗๔ คน แบ่งแยกตามระยะเวลาเป็น ๕ กรณี คือ ๑) กักตัวมากกว่า ๑๕ ปี จำนวน ๑ คน; ๒) กักตัว ๑๐-๑๕ ปี จำนวน ๙ คน; ๓) กักตัว ๕-๑๐ ปี จำนวน ๒๓ คน; ๔) กักตัว ๓-๕ ปี จำนวน ๓๕ คน และ ๕) กักตัว ๑-๓ ปี จำนวน ๑๐๖ คน^๒ โดยจำนวนผู้ต้องกักทั้ง ๑๗๔ คนดังกล่าว อาจแบ่งตามสาเหตุที่ไม่สามารถส่งกลับออกไปได้ ดังนี้

๑) ผู้ที่ต้องการไปประเทศที่สาม โดยยังไม่ได้มีการรับรองสถานะเป็นผู้แสวงหาที่ลี้ภัย จำนวน ๒๗ คน

^๑ ผู้ต้องกัก หมายถึง คนต่างด้าวที่เจ้าพนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้กักตัวไว้ตามความในพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๕๔

^๒ อภิษฎา ปานพรม, “ปัญหาในการส่งกลับผู้ต้องกักภายใต้การควบคุมของสถานกักตัวคนต่างด้าว กองกำกับการ ๓ กองบังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง”, สารนิพนธ์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (Chula ETD). ๗๕๓๔. ๒๕๖๓

- ๒) ผู้มีสถานะผู้ลี้ภัยหรือผู้แสวงหาที่ลี้ภัยโดยอยู่ระหว่างการตอบรับจากประเทศที่สาม จำนวน ๖๘ คน
- ๓) ผู้ไร้รัฐหรือผู้ที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนของประเทศที่ตนอ้างว่าเป็นภูมิลำเนา เมื่อหน่วยงานของประเทศเหล่านั้นมาพิสูจน์สัญชาติปรากฏว่าไม่รับรองว่าเป็นคนสัญชาติตน จึงไม่ออกเอกสารรับรองและไม่ให้ความช่วยเหลือ จำนวน ๒๐ คน
- ๔) ผู้ต้องกักที่มีอาการป่วยจิตเวช ไม่สามารถให้การยืนยันเพื่อพิสูจน์สัญชาติได้ หน่วยงานของประเทศที่ตนอ้างเป็นภูมิลำเนามาพิสูจน์สัญชาติปรากฏว่าไม่รับรองว่าเป็นคนสัญชาติ หรือมีอาการป่วยเจ็บจนไม่สามารถเดินทางกลับภูมิลำเนาหรือไปประเทศที่สามได้ จำนวน ๑๓ คน
- ๕) ผู้ต้องกักรอการส่งกลับทั่วไปและมีปัญหาส่วนตัว เช่น ไม่มีค่าใช้จ่ายเดินทาง มีญาติพี่น้องสนับสนุนค่าใช้จ่าย หน่วยงานประเทศตนไม่ให้ความช่วยเหลือ หรือมีปัญหาคดีค้างเก่าในประเทศตนเอง อีกทั้งไม่สามารถขอลี้ภัยได้ จำนวน ๓๐ คน และ
- ๖) ผู้ต้องกักชะลอการส่งกลับและผู้ต้องกักที่เป็นภัยความมั่นคง ซึ่งเป็นกรณีได้รับแจ้งว่าผู้ต้องกักจะก่อเหตุอันเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือความสงบของประชาชน โดยบางรายอยู่ระหว่างการอายัดตัวเพื่อดำเนินคดีอาญาเรื่องที่ค้างอยู่จนเสร็จสิ้นเสียก่อน หรือรอกระบวนการส่งผู้ร้ายข้ามแดน จำนวน ๓๔ คน

จากข้อมูลพบว่า ผู้ต้องกักเหล่านี้บางรายแม้ประเทศไทยพอที่จะสามารถยืนยันได้ว่าเป็นบุคคลสัญชาติใดหรือมีภูมิลำเนาประเทศใด แต่ประเทศไทยก็ไม่สามารถบังคับผลักดันให้ผู้ต้องกักเหล่านี้เดินทางกลับไปประเทศภูมิลำเนาโดยผลการเนื่องจากมีหลักสิทธิมนุษยชนในทางกฎหมายระหว่างประเทศทำให้ประเทศไทยต้องปฏิบัติตาม**หลักการห้ามผลักดันกลับ**^๓ และไม่สามารถส่งกลับผู้ต้องกักที่ไม่สมัครใจกลับประเทศภูมิลำเนาได้ และไม่สามารถส่งผู้ต้องกักไปยังประเทศที่สามโดยไม่ได้รับความยินยอมหรือเป็นไปตามพิธีการได้ เมื่อการส่งกลับต้องอาศัยความสมัครใจของผู้ต้องกัก บางกรณีต้องอาศัยการรับรองหรือการช่วยเหลือจากประเทศเจ้าของสัญชาติประเทศที่สาม หรือหน่วยงานองค์กรระหว่างประเทศซึ่งเป็นปัจจัยที่ไม่อาจคาดหมายระยะเวลาได้ ผู้ต้องกักบางรายจึง

^๓ หลักการห้ามผลักดันกลับ คือ การห้ามรัฐกระทำการผลักดันบุคคลใดกลับสู่ประเทศต้นทางที่อาจทำให้บุคคลนั้นประสบอันตรายถึงแก่ชีวิต หลักการนี้ปรากฏชัดในอนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพผู้ลี้ภัยและพิธีสารเกี่ยวกับสถานะผู้ลี้ภัย แม้ประเทศไทยไม่ได้เป็นภาคีในอนุสัญญาและพิธีสารดังกล่าวและประเทศไทยไม่จำเป็นต้องรับรองสถานะผู้ลี้ภัยก็ตาม แต่ประเทศไทยได้ถือปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวโดยดูแลผู้ลี้ภัยหรือผู้พลัดถิ่นตามหลักมนุษยธรรมมาโดยตลอด การฝ่าฝืนหลักการนี้อาจส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศ หรือหากเป็นกรณีร้ายแรง เช่น การส่งกลุ่มชาติพันธุ์กลับไปแล้วเกิดการทำลายล้างกลุ่มชาติพันธุ์นั้น ก็อาจเป็นความท่างอาญาระหว่างประเทศได้

อาจต้องใช้ชีวิตในห้องกักโดยไม่รู้ระยะเวลาสิ้นสุด ทั้งๆ ที่ตนพันโทษในความผิดเกี่ยวกับกฎหมายคนเข้าเมืองแล้วแต่ก็ไม่สามารถถูกปล่อยตัวเป็นอิสระได้ ผู้ต้องกักบางรายจึงเสมือนนักโทษต้องโทษจำคุกตลอดชีวิต

เมื่อผู้ต้องกักถูกจำเป็นต้องถูกกักตัวไม่ว่าด้วยสาเหตุใด ส่งผลให้จำเป็นต้องมีการดูแลผู้ต้องกักโดยต้องเป็นไปในลักษณะสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและมาตรฐานสากล ทั้งในด้านโภชนาการและด้านการรักษาพยาบาล หรือหากพบกรณีผู้ต้องกักเจ็บป่วยร้ายแรง ก็จะต้องนำตัวเข้ารับการรักษาตัวที่โรงพยาบาล ด้วยเหตุผลด้านมนุษยธรรมและการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการเคารพสิทธิพื้นฐานตามหลักสิทธิมนุษยชน โดยกรณีการส่งกลับผู้ต้องกักรายที่ไม่สมควรใจ ประเทศไทยจำเป็นต้องพิจารณาผลกระทบอื่นๆ และอาจไม่สามารถตัดสินใจส่งกลับผู้ต้องกักได้ด้วยตนเอง เพราะอาจมีความตกลงหรือกฎหมายจารีตระหว่างประเทศที่ต้องถือปฏิบัติ หรืออาจต้องอาศัยความตกลงยินยอมของประเทศเจ้าของสัญชาติประเทศที่สาม หรือหน่วยงานระหว่างประเทศ ซึ่งกรณีเหล่านี้ล้วนไม่อาจคาดหมายระยะเวลาดำเนินการทั้งสิ้นส่งผลให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเกิดภาระทางงบประมาณ ทั้งค่าดูแลสถานที่กักขัง ค่าอาหาร ค่ารักษาพยาบาล ซึ่งหากการดูแลผู้ต้องกักไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากล และไม่อยู่บนพื้นฐานของหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชน ก็จะส่งผลต่อภาพลักษณ์ของประเทศและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้

ที่ผ่านมาเพื่อให้การดำเนินการในเรื่องการกักตัวคนต่างด้าวเพื่อรอการส่งกลับเป็นไปตามมาตรฐานสากล สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองในฐานะหน่วยงานหลักในการดูแลห้องกัก^๔ ได้มีการออกคำสั่งสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองที่ ๘๙/๒๕๖๒ เรื่อง กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการรับตัว การควบคุม และดูแลคนต่างด้าว สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งมีการวางแนวทางและกลไกต่างๆ ที่

^๔ มาตรา ๕๔ คนต่างด้าวผู้ใดเข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือการอนุญาตนั้นสิ้นสุดหรือถูกเพิกถอนแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะส่งตัวคนต่างด้าวผู้นั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักรก็ได้

ถ้ามีกรณีต้องสอบสวนเพื่อส่งตัวกลับตามวรรคหนึ่ง ให้นำมาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่มีคำสั่งให้ส่งตัวคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรแล้ว ในระหว่างรอการส่งกลับ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจอนุญาตให้ไปพักอาศัยอยู่ ณ ที่ใด โดยคนต่างด้าวผู้นั้นต้องมาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด โดยต้องมีประกัน หรือมีทั้งประกันและหลักประกันก็ได้ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่จะกักตัวคนต่างด้าวผู้นั้นไว้ ณ สถานที่ใดเป็นเวลานานเท่าใดตามความจำเป็นก็ได้ ค่าใช้จ่ายในการกักตัวนี้ให้คนต่างด้าวผู้นั้นเป็นผู้เสีย

บทบัญญัติในมาตรานี้มิให้ใช้บังคับแก่คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรก่อนวันที่พระราชบัญญัติคนเข้าเมืองพุทธศักราช ๒๕๔๐ ใช้บังคับ

เกี่ยวข้อง อาทิ ตั้งแต่การรับตัวคนต่างด้าวเป็นผู้ต้องกัก การจำแนกประเภทผู้ต้องกัก โดยการจำแนกเพศ จำแนกฐานความผิด สัญชาติ ศาสนา วัฒนธรรมของผู้ต้องกัก ตลอดจนจำแนกผู้ต้องกักที่เป็นผู้ป่วยไม่ว่าจะทางกาย ทางจิต และอาการของโรค และการจำแนกผู้ต้องกักที่เป็นเด็กและเยาวชน การกำหนดสิ่งของต้องห้ามมิให้ผู้ต้องกักนำเข้าหรือพกพาเข้าภายในห้องควบคุมตัว การจัดทำคู่มือผู้ต้องกัก การจัดทำแฟ้มประวัติ การรักษาวินัย การจัดทำแผนฉุกเฉิน การรักษาสุขอนามัย การโภชนาการ การร้องทุกข์ สถานที่พักรอ การควบคุม การคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ของผู้ต้องกัก เช่น สิทธิในการขอจดทะเบียนสมรส ตลอดจนการสัมภาษณ์สื่อมวลชน การป้องกันการล่องละเมิดทางเพศ การป้องกันการฆ่าตัวตาย การรักษาพยาบาล การขนย้าย การค้นตัว กฎการใช้กำลัง การเยี่ยม เป็นต้น

อย่างไรก็ดี แม้ว่าสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจะได้ออกคำสั่งและกำหนดแนวทาง แต่ด้วยสภาพการกักตัวของผู้ต้องกัก ณ ปัจจุบัน พบปัญหาว่าผู้ต้องกักจะถูกกักตัวในสถานกักตัวที่มีพื้นที่จำกัด บางครั้งผู้ต้องกักต้องอยู่รวมกันเป็นจำนวนมากทำให้ต้องอยู่กันอย่างแออัด เกิดปัญหาด้านสุขภาวะ การกักตัวอาจทำให้ต้องมีการแบ่งแยกผู้ต้องกักตามเพศ อาจทำให้ผู้ต้องกักที่อยู่กันเป็นครอบครัวต้องถูกแยกออกจากกัน เกิดปัญหาผู้ต้องกักมีความเครียด และปัญหาสุขภาพจิตสะสม อีกทั้ง สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองมีภาระต้องจัดหาดูแลในด้านอาหารและการรักษาพยาบาลตามหลักมนุษยธรรมและพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนจนกว่าจะสามารถส่งกลับผู้ต้องกักได้ ก่อเป็นภาระงบประมาณของรัฐ บางครั้งงบประมาณที่ได้รับจัดสรรไม่เพียงพอต่อสถานการณ์ เช่น การระดมกวาดล้างแรงงานต่างด้าวพร้อมกันหลายพื้นที่ทำให้ห้องกักแออัด การเกิดโรคติดต่อเพราะผู้ต้องกักมีจำนวนมาก ซึ่งการไม่ดูแลบุคคลเหล่านี้ให้ดีพอจนเกิดการเจ็บป่วยหรือเสียชีวิตในขณะกักตัว ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาสภาพปัญหาปัจจุบันจากมุมมองของตัวผู้ต้องกักเอง พบว่า ผู้ต้องกักหลายรายที่เป็นกรณีสมัครใจเดินทางกลับประเทศภูมิลำเนา มักถูกกักตัวไว้ในเวลาไม่นานเพื่อรอการเตรียมเอกสารเดินทางหรือเตรียมเงินค่าใช้จ่ายสำหรับการเดินทาง โดยผู้ต้องกักกลุ่มนี้แม้มีจำนวนมาก แต่ในท้ายที่สุดก็จะหมุนเวียนออกไปจากห้องกักด้วยการส่งกลับได้ อย่างไรก็ตาม ผู้ต้องกักในรายที่ไม่สมัครใจเดินทางกลับประเทศภูมิลำเนาของตนเอง และกลุ่มผู้ต้องกักที่ไม่สามารถยืนยันประเทศภูมิลำเนาของตนเองได้ ผู้ต้องกักกลุ่มนี้มีแนวโน้มถูกกักตัวในระยะเวลายาวนานกว่า ๑ ปี

ก่อให้เกิดต้นทุนและภาระงบประมาณของรัฐ รวมถึงข้อกังวลเรื่องสุขภาวะหรือการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามที่กล่าวมาข้างต้น

การศึกษาครั้งนี้มุ่งเน้นที่การพัฒนาระบบงานส่งกลับให้เกิดประสิทธิภาพ โดยหวังให้ระบบงานส่วนนี้เกิดนโยบายและกลไกที่มีประสิทธิภาพ สามารถดำเนินการด้วยความรวดเร็ว คล่องตัว ลดภาระงบประมาณของรัฐ เปิดโอกาสภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วม ลดทอนโอกาสเกิดปัญหาการละเมิดสิทธิพื้นฐานของผู้ต้องกักและส่งเสริมภาพลักษณ์ของประเทศ

๒. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

๒.๑ เพื่อศึกษานโยบาย กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของประเทศไทย และกรอบความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการกักตัว และศึกษานโยบายในการบริหารจัดการการกักตัวที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

๒.๒ เพื่อวิเคราะห์และนำเสนอทางเลือกแทนการกักตัวในสถานกักตัวของรัฐ

๓. ขอบเขตการศึกษา

๓.๑ ศึกษาพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยต้องถือปฏิบัติ แนวคิด และตัวอย่างทางเลือกแทนการดูแลผู้ต้องกักในสถานกักตัวของรัฐ

๓.๒ ศึกษากรณีศึกษาและตัวอย่างของต่างประเทศที่ให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการร่วมกับรัฐในงานด้านการบังคับใช้กฎหมายในส่วนงานห้องกัก

๔. ข้อมูลและแนวทางที่จะใช้ในการศึกษา

การศึกษาใช้วิธีการค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการศึกษา ทบทวนวรรณกรรมและวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือ ตำรา บทความ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งศึกษากฎหมายระหว่างประเทศ ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยและพิธีสารเกี่ยวกับสถานะผู้ลี้ภัย และกฎหมายไทย ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ และระเบียบคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับงานตรวจคนเข้าเมือง เช่น คำสั่งสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองที่ ๑๔๔/๒๕๕๓ ที่ ๘๙/๒๕๖๒ เพื่อทำการวิเคราะห์ และหาข้อสรุปในการพัฒนาระบบงานส่งกลับผู้ต้องกักโดยหน่วยงานหรือองค์กรที่มีใช้รัฐ

๕. การแก้ไขปัญหามาที่ผ่านมาและอุปสรรคของการดำเนินงาน

สามารถจำแนกออกเป็น ๔ กรณี ดังนี้

กรณีที่ ๑ ปัญหาผู้ต้องกักกลุ่มที่รอสถานะเป็นผู้ลี้ภัย หรือเป็นผู้ลี้ภัยรอเดินทางไปประเทศที่สาม

ปัจจุบันมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันภูมิลำเนาได้ พ.ศ.๒๕๖๒ มีหลักการสร้างกระบวนการคัดกรองว่าคนต่างด้าวใดที่จะได้รับการคุ้มครอง ผู้ที่ได้รับการคัดกรองจะมีสิทธิอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นกรณีพิเศษและได้สิทธิตามสมควรในเรื่องการศึกษาและการสาธารณสุข อย่างไรก็ตาม ตามระเบียบฉบับนี้หากไม่ได้รับการคุ้มครองหรือถูกยกเลิกการคุ้มครอง คนต่างด้าวนี้จะต้องถูกกักและกลายเป็นผู้ต้องกักเช่นเดิม

กรณีที่ ๒ ปัญหาผู้ต้องกักกลุ่มที่ประเทศเจ้าของสัญชาติไม่รับรอง กลุ่มคนไร้รัฐ และกลุ่มป่วยจิตเวช

ทางปฏิบัติที่ผ่านมา แก้ปัญหาด้วยการติดต่อสถานทูตประเทศเจ้าของสัญชาติกลุ่มเหล่านี้เพื่อตรวจสอบและให้การรับรองสถานะ อย่างไรก็ตาม มักเกิดปัญหาการไม่ให้การยอมรับอย่างเป็นทางการเนื่องเพราะตรวจสอบทางทะเบียนไม่ได้ จึงไม่ออกเอกสารการเดินทางให้ หรือปัญหาบางประเทศไม่มีสถานทูตในประเทศไทย หรือสถานทูตไม่เข้ามาดูแล เป็นต้น

กรณีที่ ๓ ปัญหาผู้ต้องกักไม่มีค่าใช้จ่ายในการเดินทาง

แนวทางการดำเนินการที่ผ่านมา แก้ปัญหาด้วยการช่วยประสานให้ติดต่อญาติพี่น้องส่งเงินมาช่วยเหลือ

กรณีที่ ๔ ปัญหาผู้ต้องกักเจ็บป่วยไม่มีงบประมาณในการรักษา

แนวทางการดำเนินการแก้ปัญหา จัดการโดยเปิดโอกาสให้มูลนิธิหรือองค์กรสาธารณกุศลเข้ามาช่วยเหลืออุดหนุนค่าใช้จ่ายหรือร้องขอให้โรงพยาบาลตำรวจช่วยสงเคราะห์

๖. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย นวัตกรรมที่เป็นรูปธรรม

ในการพัฒนาระบบงานผู้ต้องกัก คณะผู้ศึกษาได้จัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติการ ดังนี้

๖.๑ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๖.๑.๑. การจัดทำนโยบาย การแสวงหาความร่วมมือจากภายนอกหน่วยงานของรัฐ” พิจารณาแสวงหาความร่วมมือจากเอกชน องค์กรการกุศล หรือองค์กรระหว่างประเทศ กล่าวคือ พิจารณาให้เอกชนหรือองค์กรการกุศลบางประเภทเข้ามามีส่วนร่วมในหน้าที่การกักตัวผู้ต้องกัก เช่น การกำหนดให้มีสถานกักตัวที่บริหารโดยเอกชน โดยศึกษาบทเรียนจากการใช้สถานกักกันโรคทางเลือก (Alternative Quarantine) เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจเท่าที่จำเป็น ตลอดจนพิจารณาให้เอกชนหรือองค์กรการกุศลบางประเภทมีส่วนร่วมในกลไกการปล่อยชั่วคราว เช่น การปล่อยชั่วคราวผู้ต้องกักโดยอนุญาตให้ทำงานพักอาศัยหรืออยู่ในความสอดส่องดูแลของเอกชนหรือองค์กรการกุศลนั้น โดยมีมาตรการที่เหมาะสม ป้องกันเอกชนหรือองค์กรการกุศลมีอิทธิพลเหนือผู้ต้องกักหรือสร้างอุปสรรคในการส่งกลับ มีส่วนร่วมในระบบงานส่งกลับ เช่น จัดให้เอกชนทำหน้าที่จัดหาบริหารยานพาหนะหรือตัวเดินทาง เพื่อความรวดเร็วและยืดหยุ่น และขอรับการสนับสนุนงบประมาณและวิทยาการต่าง ๆ ในการยกระดับระบบงานที่เกี่ยวข้อง พัฒนาความเป็นอยู่ในห้องกัก และกระบวนการส่งกลับ

การศึกษากกรณีตัวอย่าง เนื่องจากภารกิจห้องกักอาจมีความใกล้เคียงกับภารกิจของเรือนจำบางประการ จึงขอศึกษากรณีของสหรัฐอเมริกาที่โอนหน้าที่ควบคุมตัวนักโทษจากภาครัฐสู่ภาคเอกชน มีวัตถุประสงค์เพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายของรัฐและให้ผู้ต้องโทษมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น พบว่า มีการนำการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนมาใช้แก่เรือนจำที่มีประเด็นความมั่นคงน้อย เช่น สถานพินิจเด็กและเยาวชน บ้านกึ่งวิถี โดยรัฐใช้วิธีการจัดการที่แตกต่างตามความเหมาะสม ได้แก่^๕

(๑) การแบ่งงานในเรือนจำเป็นส่วน ๆ แล้วทำสัญญาให้เอกชนเข้ามาบริหารบางส่วน เช่น โภชนาการ การรักษาพยาบาล การบำบัดสุขภาพจิต การศึกษาอบรม

(๒) การให้เอกชนเป็นเจ้าของสถานที่และดำเนินการบริหารเอง

^๕ รายงานผลการวิจัย เรื่อง การแปรรูปเรือนจำในประเทศไทย นายนคร วัลลิภากร มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

(๓) การให้เอกชนเป็นผู้สร้างเรือนจำแล้วภาครัฐเช่าหรือผ่อนซื้อ

(๓) การให้เอกชนสามารถจ้างแรงงานผู้ต้องขังได้ โดยใช้ค่าจ้างตามราคาตลาด

แนวทางการแก้ปัญหาของประเทศญี่ปุ่น ใช้มุมมองเรื่องการให้เอกชนลงทุนแทนรัฐ^๖ โดยมีทั้งกรณีให้เอกชนลงทุนสร้างและบริหาร และกรณีรัฐลงทุนก่อสร้างแล้วให้เอกชนบริหาร จัดให้มีการประมูลหาเอกชนรายที่สนใจมีความสามารถและใช้ภาษีของรัฐน้อยที่สุดเป็นผู้ได้รับสิทธิ มีการแบ่งงานในส่วนไม่สามารถให้เอกชนดำเนินการ แต่ต้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้นเป็นผู้ดำเนินการ เช่น งานควบคุมความรุนแรง การใช้อาวุธ การจำกัดสิทธินักโทษ การประเมินโทษ การบังคับใช้กฎหมาย ส่วนงานประเภทบริหารจัดการทั่วไป เช่น การดูแลความปลอดภัย โภชนาการ การรักษาพยาบาล การทำความสะอาด งานยานพาหนะ เหล่านี้มอบให้เอกชนดำเนินการได้

๖.๑.๒ การกำหนดนโยบาย “การจัดทำสมดุลที่มาของงบประมาณ” กล่าวคือ โดยหลักการกระจายภาระภาษีต้องสร้างความเป็นธรรมแก่ประชาชน จึงเห็นควรจัดตั้งกองทุนที่จัดเก็บรายได้จากผู้ที่ได้ประโยชน์ (benefit received) จากนโยบายการเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร โดยสะดวก เช่น กลุ่มธุรกิจการท่องเที่ยว หรือจากนักท่องเที่ยวต่างประเทศ เนื่องจากปฏิเสธไม่ได้ว่านโยบายการเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรโดยสะดวกช่วยพัฒนาธุรกิจท่องเที่ยวและตัวนักท่องเที่ยวได้ประโยชน์ แต่ก็เป็นช่องให้ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยใช้ประเทศไทยเป็นฐานพักเพื่อดำเนินการลี้ภัยเช่นกัน การจัดตั้งกองทุนดังกล่าวจะช่วยให้กันเงินจากกองทุนมาพัฒนาระบบงานห้องกักและงานส่งกลับหรือสงเคราะห์ผู้ต้องกักเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาด้านสิทธิขั้นพื้นฐานที่จะส่งผลต่อภาพลักษณ์ของประเทศ

๖.๒ ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ แบ่งเป็น

๖.๒.๑ การนำแนวคิด “การบริหารความเสี่ยง” มาปรับใช้ กล่าวคือ หลักการบริหารความเสี่ยงยึดหลักผู้ต้องกักควรได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว โดยมีกร ๑. สร้างกลไกการประเมินว่า ผู้ต้องกักรายใดที่หากได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวแล้วมีโอกาสหลบหนี ไม่มาพบตามนัด เป็นภัยต่อความสงบสุขของสังคม หรือไม่เร่งรัดดำเนินการเรื่องการลี้ภัย จึงให้ผู้ต้องกักรายนั้นเกิดภาระที่หนักขึ้นหรือถูกควบคุมในสถานกักตัว ๒. ใช้เทคโนโลยีและวิธีการที่เหมาะสมแก่การปล่อยชั่วคราวที่กระตุ้นให้ผู้ได้รับการปล่อยชั่วคราวพยายามรักษาเงื่อนไข เช่น อุปกรณ์ติดตามตำแหน่งผู้ได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว การรายงานตัวต่อหน่วยงานของรัฐตามห้วงระยะเวลาที่กำหนด การสุ่มตรวจสอบสถานที่พัก-สถานที่ทำงานของผู้ได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว การ

^๖ การศึกษารูปแบบการให้บริการสาธารณะโดยหน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐ: กรณีเรือนจำเอกชน ประเทศญี่ปุ่น , เลิศพร อุดมพงษ์ , วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี(มกราคม - มิถุนายน ๒๕๖๓)

ติดตามความคืบหน้าเรื่องการขอลี้ภัย และ ๓. ใช้ระบบการให้คะแนน (Rating) ผู้ต้องกักที่ผิดเงื่อนไขการปล่อยชั่วคราวและไม่ปรับปรุงตัวให้ตัดคะแนน และเมื่อตัดคะแนนจนหมดจึงยกเลิกการอนุญาตปล่อยชั่วคราว

๖.๒.๒. การจัดทำ“ข้อมูลอัตลักษณ์”เพื่อแก้ไขการไม่สามารถระบุตัวผู้ต้องกักและงานคัดกรอง กล่าวคือ จัดให้มีการเก็บข้อมูลชีวภาพส่วนบุคคลหรืออัตลักษณ์ เช่น DNA หมู่เลือด ลายพิมพ์ นิ้วมือของผู้ต้องกักเพื่อใช้ประกอบเทคโนโลยีต่างๆ ที่อาจสามารถใช้แยกแยะเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ ความสัมพันธ์เครือญาติ เพื่อสนับสนุนการพิสูจน์สัญชาติกรณีปัญหาผู้ต้องกักที่สถานทูตไม่รับรองทางทะเบียน หรือใช้เป็นข้อมูลเพื่อคัดกรองผู้ต้องกักรายที่ส่งกลับแล้วเข้ามาในราชอาณาจักรซ้ำ

๗. บทสรุป

ผู้ต้องกักกลุ่มที่รอสถานะเป็นผู้ลี้ภัยหรือเป็นผู้ลี้ภัยรอเดินทางไปประเทศที่สาม และผู้ต้องกักกลุ่มที่ประเทศเจ้าของสัญชาติไม่รับรอง กลุ่มคนไร้รัฐ และกลุ่มป่วยจิตเวช มีแนวโน้มถูกกักตัวเป็นระยะเวลานาน การกักตัวในห้องกักเป็นระยะเวลายาวนานอาจก่อปัญหาเรื่องละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน เพราะเหตุขัดจำกัดทางงบประมาณ การบริหารความเสี่ยงจัดการคัดกรองผู้ต้องกักเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อให้ผู้ต้องกักบางส่วนสามารถใช้ชีวิตนอกห้องกักผ่านระบบการปล่อยชั่วคราว คงกักตัวในห้องกักเท่าที่จำเป็น ใช้อุปกรณ์ทางเทคโนโลยีและวิธีปฏิบัติงานที่เหมาะสม ติดตามสอดส่องดูแลพฤติกรรมผู้ต้องกักหลังปล่อยชั่วคราว เพื่อให้ผู้ต้องกักเร่งรัดดำเนินเรื่องการลี้ภัยหรือไม่สร้างอุปสรรคเมื่อต้องถูกส่งกลับ ห้องกักและระบบส่งกลับอาจถูกบริหารจัดการโดยเอกชน เพื่อความยืดหยุ่นตามสถานการณ์ ส่วนรัฐทำหน้าที่กำกับดูแล ผู้ต้องกักกลุ่มที่สมัครใจเดินทางกลับและไม่มีปัญหาเรื่องการรับรองสัญชาติจากประเทศภูมิลำเนา สภาพปัญหามักเกิดขึ้นชั่วคราวใช้เวลาไม่นานปัญหาจะคลี่คลายได้เอง การมีแนวคิดว่าการให้ผู้ต้องกักถูกกักในห้องกักน้อยที่สุด จะช่วยลดปัญหาละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน น่าจะเป็นแนวคิดที่เหมาะสมกับสภาพปัญหา

๘. บรรณานุกรม

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. การแปรรูปเรือนจำในประเทศไทย. สืบค้นเมื่อ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๗, จาก <https://www.dpu.ac.th/dpurdi/research/181>

สภาความมั่นคงแห่งชาติ. ผลการดำเนินงานสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖. สืบค้นเมื่อ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๗, จาก <https://www.nsc.go.th/ผลการดำเนินงาน-สมช-ประจ/>

สภาความมั่นคงแห่งชาติ. แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ระยะที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๖๓-๒๕๖๕). สืบค้นเมื่อ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๗, จาก <https://www.nsc.go.th/wp-content/uploads/2022/01/Action-plan-on-migration-management-phrase-1-2020-2022.pdf>

อภิษฎา ปานพรม. ปัญหาในการส่งกลับผู้ต้องกักภายใต้การควบคุมของสถานกักตัวคนต่างด้าว กองกำกับการ ๓ กองบังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง . สารนิพนธ์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๖๓. สืบค้นเมื่อ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๗, จาก <https://digital.car.chula.ac.th/chulaetd/7534/>

เลิศพร อุดมพงษ์. (๒๕๖๓, มกราคม-มิถุนายน). การศึกษารูปแบบการให้บริการสาธารณะโดยหน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐ: กรณีเรือนจำเอกชน. วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี. สืบค้นเมื่อ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๗, จาก <https://www.kpi.ac.th/knowledge/research/data/355?page=11>