



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง การพัฒนากระบวนการจัดการปัญหา  
ผู้แสวงหาที่พักพิงและผู้หนีภัยในประเทศไทย

จัดทำโดย นายดุสิต เมนะพันธุ์  
รหัส 1031

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 1  
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ  
ประจำปี 2552  
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง การพัฒนาระบบการจัดการปัญหา  
ผู้แสวงหาที่พักพิงและผู้หนีภัยในประเทศไทย

จัดทำโดย นายดุสิต เมนะพันธุ์  
รหัส 1031

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 1  
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ  
ประจำปี 2552  
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การศึกษาเรื่อง “การพัฒนากระบวนการบริหารจัดการปัญหาผู้แสวงหาที่พักพิงและผู้หนีภัยในประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์เพื่อหาแนวทางปรับปรุงการจัดการและแก้ไขปัญหาผู้แสวงหาที่พักพิง/ผู้หนีภัยในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากปัญหาดังกล่าวมีความยืดเยื้อเรื้อรัง สร้างภาระหนักแก่ประเทศไทยมาเป็นเวลานานและยังไม่มีแนวโน้มจะจบลงในอนาคตอันใกล้ ซึ่งรวมถึงภาระด้านค่าใช้จ่าย ด้านการเมืองและความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน ตลอดจนเป็นสาเหตุให้ประเทศไทยถูกวิพากษ์วิจารณ์จากประชาคมระหว่างประเทศบ่อยครั้ง แม้ว่าประเทศไทยมิใช่ต้นตอของปัญหา

การศึกษาได้มุ่งไปที่ประเด็นหลัก 2 ประเด็น ได้แก่ (1) พัฒนาการของสถานการณ์ผู้แสวงหาที่พักพิง/ผู้หนีภัยในประเทศไทย โดยใช้กรณีศึกษาผู้หนีภัยที่เข้ามาในประเทศไทยตั้งแต่กลางทศวรรษ 1970 จนถึงปัจจุบัน 2 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้อพยพอินโดจีน ซึ่งยังมีผลสืบเนื่องมาถึงปัญหาผู้ลี้ภัยลอบเข้าเมืองชาวม้งลาวในปัจจุบัน และกลุ่มผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ปัญหาได้อย่างสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน รวมถึงนโยบายและมาตรการของทางการไทย และ (2) แนวทางการใช้กฎหมาย ระเบียบและแนวปฏิบัติของทางการตลอดจนพันธกรณีระหว่างประเทศของประเทศไทยที่เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองผู้แสวงหาที่พักพิง/ผู้หนีภัย ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบบทบาทของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงฝ่ายนิติบัญญัติ และองค์การระหว่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงการประสานงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ทราบว่าแนวปฏิบัติที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังมีความเหมาะสมสำหรับการจัดการประเด็นท้าทายต่าง ๆ เกี่ยวกับผู้หนีภัย ได้อยู่หรือไม่และควรปรับปรุงอย่างไร ทราบแนวทางเสริมสร้างความเข้าใจของหน่วยงานไทยในการพัฒนาระบบและมาตรฐานที่ชัดเจนสำหรับดำเนินการเรื่องนี้ ตลอดจนเพื่อทราบแนวทางเสริมสร้างความเข้าใจของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องและคนไทยโดยรวมเกี่ยวกับชะตากรรมของผู้หนีภัย และเสริมสร้างความรู้เกี่ยวกับความรับผิดชอบและพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย

ผู้ศึกษาได้ใช้กรอบความคิดปัญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน แนวความคิดว่าด้วยการให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศแก่ผู้ลี้ภัย และแนวความคิดเกี่ยวกับความสมดุลระหว่างความมั่นคงของรัฐกับการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและการรักษามพันธกรณีระหว่างประเทศ เนื่องจากกรอบความคิดทั้งสามเกี่ยวข้องโดยตรงกับหลักคิดสากลในการจัดการปัญหาผู้ลี้ภัย ซึ่งประเทศต่าง ๆ มักจะใช้ข้อพิจารณาเกี่ยวกับผลประโยชน์ด้านความมั่นคง หลักสิทธิมนุษยชน หลักมนุษยธรรม และหลักพันธกรณีระหว่างประเทศของรัฐ เป็นปัจจัยประกอบการกำหนดนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับผู้แสวงหาที่พักพิงและผู้ลี้ภัย โดยนโยบายและมาตรการที่แตกต่างกันจะขึ้นอยู่กับเงื่อนไขภายในและปัจจัยสภาพแวดล้อมของแต่ละประเทศ และโดยที่เรื่องที่ทำการศึกษาเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ที่เกิด

ขึ้นมานาน พัฒนาการด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมีมิติด้านสังคมและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในเชิงนามธรรมค่อนข้างสูง ผู้ศึกษาจึงใช้วิธีศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative approach) ทั้งในการศึกษาปัจจัยภายใน ได้แก่ นโยบายและกระบวนการจัดการปัญหาผู้แสวงหาที่พักพิงและผู้หนีภัยจากประเทศเพื่อนบ้านของรัฐบาลไทย รวมถึงปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น และปัจจัยภายนอกที่สามารถสร้างแรงกดดันและมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของทางราชการไทย ได้แก่ บทบาทขององค์การระหว่างประเทศและประชาคมระหว่างประเทศในการให้ความช่วยเหลือและความคุ้มครองระหว่างประเทศต่อกลุ่มผู้หนีภัยจากประเทศเพื่อนบ้านในประเทศไทย กฎหมายและอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เป็นพันธกรณีระหว่างประเทศของประเทศไทย

การศึกษาพบว่า ความมั่นคงและความสัมพันธ์ทวิภาคีกับประเทศเพื่อนบ้าน เป็นปัจจัยหลักในการกำหนดทิศทางนโยบายและมาตรการต่อผู้หนีภัย อุปสรรคและข้อจำกัดในการบริหารจัดการปัญหาผู้แสวงหาที่พักพิง/ผู้หนีภัยในประเทศไทยส่วนใหญ่เกิดจากการขาดกฎหมายเฉพาะและแนวปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานแห่งชาติ โดยที่ผ่านมาทางการไทยใช้แนวทางการผ่อนปรนการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกฎหมายคนเข้าเมือง แต่ในทางปฏิบัติ การพิจารณาสถานภาพชาวพม่าและชาวม้งลาวที่เข้าไทยอย่างผิดกฎหมายในบริบทผู้หนีภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิง ทางกรไทยได้อ้างอิงนิยาม “ผู้ลี้ภัย” ในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 เนื่องจากไม่มีกฎหมายไทยฉบับใดกำหนดนิยาม “ผู้ลี้ภัย” ไว้ ขณะที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่ของไทยยังคงทำที่ไม่เห็นด้วยกับการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ เพราะเกรงผลผูกมัดของอนุสัญญาฯ ที่จะต่อประเทศไทย โดยที่มิได้ตระหนักว่า ประเทศไทยได้ยอมรับผลผูกมัดทั้งทางกฎหมายและทางศีลธรรมเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองผู้หนีภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิงไปแล้วเป็นส่วนใหญ่จากผลของการที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ ไม่น้อยกว่า 6 ฉบับ ซึ่งทำให้ประเทศไทยไม่อยู่ในฐานะที่จะปฏิเสธพันธกรณีระหว่างประเทศของไทยที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองผู้หนีภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิงได้

ผู้ทำการศึกษาเห็นว่า ทางกรไทยยังสามารถปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นได้ โดยไม่กระทบต่อความมั่นคง และยังสามารถส่งเสริมบทบาทและภาพลักษณ์ของประเทศ และได้เสนอแนะแนวทางการพัฒนากระบวนการบริหารจัดการปัญหาผู้แสวงหาที่พักพิง/ผู้หนีภัยในประเทศไทย ประกอบด้วยการพัฒนากรอบกฎหมายเฉพาะ โดยนำหลักการสำคัญในอนุสัญญาฯ มาพิจารณาตรากฎหมายภายใน หรืออาจใช้วิธีเพิ่มกรณีด้านมนุษยธรรม (humanitarian cases) เข้าไปในกฎหมายคนเข้าเมือง เพื่อให้สามารถให้ความคุ้มครองชั่วคราวแก่ผู้แสวงหาที่พักพิง/ผู้หนีภัยได้ โดยที่ไม่ถือว่าเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งจะช่วยป้องกันการแทรกแซงของประชาคมระหว่างประเทศ การปรับปรุงนโยบายและการประสานงานภายในของไทย การพัฒนาสถาบัน กระบวนการเสริมสร้างความเข้าใจ การเสริมสร้างขีดความสามารถ การสนับสนุนงบประมาณด้านการพัฒนาและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมแก่



ชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากผู้นักการสู้รบ ตลอดจนการดำเนินการในเชิงรุกโดยการส่งเสริมความร่วมมือและแลกเปลี่ยนแนวปฏิบัติที่ดีกับประเทศและองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ

## กิตติกรรมประกาศ

ในการทำการศึกษาเรื่อง การพัฒนากระบวนการจัดการปัญหาผู้แสวงหาที่พักพิงและ  
ผู้หนีภัยในประเทศไทย ข้าพเจ้าได้รับความอนุเคราะห์ช่วยเหลือ การสนับสนุน และความร่วมมือ  
ด้วยดีจากบุคคลหลายท่านที่ได้สละเวลาให้คำปรึกษาแนะนำ ให้ข้อมูล รวมถึงแบ่งที่ให้นั่งทำงาน จน  
สามารถทำงานได้แล้วเสร็จในเวลาค่อนข้างจำกัด ซึ่งข้าพเจ้าขอเอ่ยนามมา ณ ที่นี้ เพื่อแสดงความ  
ขอบคุณอย่างจริงใจ

1. เอกอัครราชทูต เพ็ญศักดิ์ ชลารักษ์
2. ศาสตราจารย์ ดร. ไชยวัฒน์ คำชู
3. รองศาสตราจารย์ ดร. อภิญา รัตนมงคลมาศ
4. นาย Giuseppe de Vincentis รองผู้แทนระดับภูมิภาค สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัย  
แห่งสหประชาชาติ ประจำประเทศไทย
5. นายทรรศนะ วิชัยธนพัฒน์ ผู้อำนวยการกองการต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวง  
มหาดไทย
6. นายณัฐวัฒน์ กฤษณามระ ผู้อำนวยการกองการสังคม กรมองค์การระหว่างประเทศ  
กระทรวงการต่างประเทศ
7. เจ้าหน้าที่ทุกท่านของสถาบันการต่างประเทศเทววงศ์วโรปการ กรมการ  
ต่างประเทศ

## สารบัญ

|                                                                                                                                               |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| บทสรุปสำหรับผู้บริหาร                                                                                                                         | ง         |
| กิตติกรรมประกาศ                                                                                                                               | ช         |
| สารบัญ                                                                                                                                        | ช         |
| <b>บทที่ 1      บทนำ</b>                                                                                                                      | <b>1</b>  |
| 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา                                                                                                            | 1         |
| 1.2 วัตถุประสงค์                                                                                                                              | 3         |
| 1.3 ขอบเขตการศึกษา                                                                                                                            | 5         |
| 1.4 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา                                                                                                            | 5         |
| <b>บทที่ 2      แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง</b>                                                                                       | <b>7</b>  |
| 2.1 แนวคิดทฤษฎี                                                                                                                               | 7         |
| 2.2 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง                                                                                                                   | 8         |
| 2.3 สรุปกรอบแนวคิด                                                                                                                            | 10        |
| <b>บทที่ 3      ระเบียบวิธีศึกษา</b>                                                                                                          | <b>11</b> |
| <b>บทที่ 4      ผลการศึกษาวิจัย</b>                                                                                                           | <b>12</b> |
| 4.1 การศึกษากลุ่มผู้หนีภัยการสู้รบจากประเทศพม่าและ<br>กลุ่มผู้ลี้ภัยเข้าเมืองชาวม้งลาว                                                        | 12        |
| 4.2 การศึกษาแนวทางการใช้กฎหมายไทยที่มีอยู่และพันธกรณี<br>ระหว่างประเทศของไทยเกี่ยวกับผู้หนีภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิง                             | 23        |
| <b>บทที่ 5      สรุปและข้อเสนอแนะ</b>                                                                                                         | <b>28</b> |
| 5.1 สรุปผลการศึกษา                                                                                                                            | 28        |
| 5.2 ข้อเสนอแนะ                                                                                                                                | 29        |
| บรรณานุกรม                                                                                                                                    | 31        |
| ภาคผนวก                                                                                                                                       |           |
| ก. เอกสารสรุปผลการประชุม The Second RTG-UNHCR<br>Brainstorming Session, Bangkok, 15 May 1998 สรุปผล<br>การจัดทำ Working Arrangements          | 32        |
| ข. เอกสารข้อมูลกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับข้อบทของ<br>อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสาร<br>ว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967 | 34        |

|                                                        |    |
|--------------------------------------------------------|----|
| ค. เอกสารอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และ |    |
| พิธีสารว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967 (ฉบับภาษาไทย) | 37 |
| ประวัติผู้เขียน                                        | 60 |



## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยตั้งอยู่ในภูมิศาสตร์ที่มีประเทศเพื่อนบ้านล้อมรอบ โดยที่ผ่านมาประเทศเพื่อนบ้านของประเทศไทยส่วนใหญ่ประสบปัญหาความขัดแย้งภายในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านการเมือง เชื้อชาติ เศรษฐกิจ และสังคม ทำให้ประชาชนของประเทศเหล่านั้นหลบหนีความทุกข์ยาก เข้ามายังประเทศไทยเป็นจำนวนมากและอย่างต่อเนื่อง เพื่อแสวงหาชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีกว่าและปลอดภัยกว่า กลุ่มคนเหล่านี้มีมูลเหตุและวัตถุประสงค์ของการเดินทาง/หลบหนีออกจากประเทศที่หลากหลาย (mixed flows) มีทั้งเพื่อหลบหนีภัยการสู้รบหรือภัยทางการเมือง เพื่อหางานทำ เพื่อเป็นทางผ่านไปสู่ประเทศอื่น และบางส่วนตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์

หากย้อนไปดูประวัติศาสตร์จะพบว่า ประเทศไทยเป็นที่พักพิงหลบภัยสำหรับพลเมืองของประเทศเพื่อนบ้านมานานกว่า 200 ปี ซึ่งบุคคลเหล่านั้นส่วนใหญ่ก็ค่อย ๆ หลอมรวมเข้าสู่สังคมไทยและตั้งรกรากในประเทศไทย ต่อมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศไทยกลายเป็นกั้นชนระหว่างอุดมการณ์ที่แตกต่างกัน ทำให้ประเทศถูกรายล้อมด้วยสถานการณ์การสู้รบในภูมิภาค ส่งผลให้ประชาชนในประเทศที่มีการสู้รบ อาทิ จีน เวียดนาม และพม่า หลังไหลเข้ามาพักพิงหลบภัยในประเทศไทย ซึ่งบุตรหลานของผู้อพยพเหล่านั้นที่เกิดในแผ่นดินไทยก็ได้หลอมรวมเข้าสู่สังคมไทยและเป็นพลเมืองไทยในที่สุด ซึ่งเรื่องนี้นับเป็นเครื่องพิสูจน์ได้เป็นอย่างดีถึงจิตความสามารถของสังคมไทยและประเทศไทยในการจัดการกับปัญหาผู้หนีภัยจากต่างชาติที่ผ่านมาในอดีตได้อย่างราบรื่นและด้วยความมีมนุษยธรรม

อย่างไรก็ตาม ในช่วงกว่า 3 ทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยเผชิญสถานการณ์ผู้อพยพจากประเทศเพื่อนบ้านสำคัญ 2 สถานการณ์ซึ่งยังส่งผลต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ทั้งในแง่ภาระต่าง ๆ ที่ทางการไทยต้องแบกรับ ในแง่ผลกระทบที่มีต่อแนวความคิดของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยในการจัดการแก้ไขปัญหาผู้แสวงหาที่พักพิงในประเทศไทย ตลอดจนในแง่ของการเป็นปัจจัยสำคัญของปัญหาผู้โยกย้ายถิ่นฐานเข้าเมืองแบบไม่ปกติ (irregular migration) ที่ประเทศไทยประสบอยู่ในปัจจุบัน สถานการณ์ทั้งสอง ได้แก่ (1) สถานการณ์ผู้อพยพอินโดจีน จากผลของความขัดแย้งด้านอุดมการณ์ทางการเมืองและการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในกัมพูชา ลาว และเวียดนาม ในปี พ.ศ. 2518 และ (2) สถานการณ์ผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า จากผลของการปราบปรามชนกลุ่มน้อยในประเทศพม่า ทำให้ชาวพม่าและชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่าง ๆ ในประเทศพม่าหลบหนีภัยเข้ามายังประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2527

แนวทางการแก้ไขปัญหาและการหาทางออกแก่สถานการณ์ทั้งสองของทางการไทยมีความแตกต่างกัน แม้สถานการณ์ผู้อพยพอินโดจีนจะถือได้ว่าจบลงแล้ว แต่ผลกระทบที่สืบเนื่องจากสถานการณ์ดังกล่าวยังคงเป็นประเด็นปัญหาที่มีความอ่อนไหวอย่างยิ่งต่อความสัมพันธ์ทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับประเทศลาวจนถึงปัจจุบัน ได้แก่ ปัญหาผู้ลักลอบเข้าเมืองชาวม้งลาว ส่วนสถานการณ์ผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าก็ได้ทวีความซับซ้อนมากขึ้นเรื่อย ๆ และกลายเป็นปัญหาที่ยืดเยื้อไม่มีทีท่าจะจบลงได้ในเวลาอันใกล้ ทางการไทยไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรมเนื่องจากปัจจัยหลายประการ รวมถึงการที่ประเทศต้นทางของผู้หนีภัยเหล่านี้ไม่ให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาเท่าที่ควรและปัญหาการเมืองภายในของประเทศเพื่อนบ้านที่เกี่ยวข้องกับชนกลุ่มน้อยที่เรื้อรัง ภาระที่เกิดขึ้นจึงตกอยู่กับประเทศไทยเกือบทั้งหมด ขณะเดียวกันแรงกดดันจากภาคส่วนต่าง ๆ ภายในประเทศก็มีอิทธิพลมากขึ้นต่อการกำหนดท่าทีของทางการไทย ไม่ว่าจะเป็นด้านความมั่นคงของประเทศ การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรไทย รวมถึงข้อกังวลว่าจะมีผู้อพยพหลังไหลเข้ามาเป็นจำนวนมาก (mass influxes) และเกรงว่าการใช้นโยบายและแนวปฏิบัติดังเช่นที่ผ่านมาในอดีตจะยังเป็นการสร้างปัจจัยดึงดูด (pull factor) ให้มีผู้หลบหนีภัยเข้ามาอีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งในจุดนี้เองที่ทำให้เห็นชัดว่า นโยบายและแนวปฏิบัติของทางการไทยต่อผู้หนีภัย/แสวงหาที่พักพิงเริ่มเปลี่ยนไปจากในอดีต โดยมีความเข้มงวดและมีข้อจำกัดมากขึ้นกว่าเดิม

การที่ประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาผู้โยกย้ายถิ่นฐานเข้าเมืองในลักษณะ mixed flow จำนวนมากและต่อเนื่องมาเป็นเวลานานได้สร้างภาระหนักแก่ประเทศไทย ทั้งทางด้านการมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคม แม้รูปแบบของปัญหาที่ประเทศไทยเผชิญจะแปรเปลี่ยนไปตามกาลเวลาและสถานการณ์โลก แต่ภาระที่ประเทศไทยแบกรับอยู่มิได้เบาบางลง ขณะเดียวกันรูปแบบของปัญหาทวีความซับซ้อนมากขึ้น และเป็นประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ตลอดจนต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทยบ่อยครั้ง ผู้หนีภัยที่หลังไหลเข้ามาเป็นจำนวนมากได้สร้างปัญหาและมีผลกระทบต่อราษฎรไทยที่อาศัยอยู่ในพื้นที่จนกลายเป็นปัญหาความขัดแย้ง ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการแย่งที่ทำกิน การทำลายสภาพแวดล้อม ปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมถึงปัญหาโรคภัยไข้เจ็บ นอกจากนี้ ในหลาย ๆ กรณี ราษฎรไทยในพื้นที่ยังรู้สึกว่าคุณหนีภัยจากประเทศเพื่อนบ้านมีความสุขสบายกว่าตนเองซึ่งเป็นเจ้าของประเทศ เนื่องจากผู้หนีภัยได้รับความช่วยเหลือทุกด้านเป็นเวลานานนับ 10 ปีโดยไม่ต้องทำงาน

กล่าวได้ว่า ประเทศไทยดำเนินความช่วยเหลือผู้หนีภัยที่หลบเข้ามามากเป็นประเทศจำนวนมากกลุ่มแล้วกลุ่มเล่าตามประเพณีด้านมนุษยธรรม (humanitarian tradition) ของประเทศไทยเอง ซึ่งสอดคล้องกับกฎหมายและแนวปฏิบัติระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยและการให้ความคุ้มครอง



แก่ผู้ลี้ภัย<sup>1</sup> มิใช่เป็นการดำเนินการตามพันธกรณีของกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยผู้ลี้ภัย เนื่องจากประเทศไทยมิได้เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสารว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967 ซึ่งเรื่องนี้ทำให้ประเทศไทยได้รับการยกย่องชมเชยจากประชาคมระหว่างประเทศอย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตาม ด้วยข้อจำกัดและแรงกดดันจากภายในประเทศที่เพิ่มมากขึ้นตามที่กล่าวมาข้างต้น ประกอบกับการขาดกรอบกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับผู้หนีภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิง จึงปรากฏว่า ในหลาย ๆ กรณีการดำเนินการของทางการไทยมีความล้าหลัง ขาดความชัดเจน ไม่สอดคล้องกับพัฒนาการหรือกระแสของสถานการณ์ในเวลานั้น ๆ เป็นสำคัญ ทำให้ประเทศไทยถูกแทรกแซงจากบางประเทศและองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ รวมทั้งต้องตกเป็นจำเลยถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างไม่เป็นธรรมบ่อยครั้ง และส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศ แม้ประเทศไทยมิได้เป็นต้นตอของปัญหา

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาทบทวนนโยบายและแนวปฏิบัติของประเทศไทยเกี่ยวกับผู้หนีภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิงที่ใช้อยู่ในปัจจุบันว่า ควรจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขอย่างไรหรือไม่ภายใต้เงื่อนไขของสถานการณ์ที่มีพัฒนาการจากในอดีต เพื่อให้แนวปฏิบัติหรือมาตรการต่อผู้หนีภัยกลุ่มต่าง ๆ เป็นระบบ มีความสอดคล้องกัน มีความชัดเจนมากขึ้นในการดำเนินการหาทางแก้ไขปัญหาอย่างสมเหตุสมผลบนพื้นฐานของการไม่เลือกปฏิบัติ สามารถแยกแยะผู้หนีภัยซึ่งต้องได้รับความคุ้มครองที่เหมาะสมออกจากผู้ลักลอบเข้าเมืองแบบไม่ปกติประเภทอื่น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งเพื่อให้สามารถจัดการกับประเด็นท้าทายเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศไทยจำนวนมากที่จำเป็นต้องได้รับการจัดการแก้ไข อาทิ สิทธิพื้นฐานของบุตรของผู้หนีภัยที่เกิดในประเทศไทย สิทธิในการประกอบอาชีพของผู้หนีภัย การลดความรู้สึกแปลกแยกไม่เป็นมิตรระหว่างชาวบ้านในพื้นที่ที่มีต่อผู้หนีภัย ความปลอดภัยของพื้นที่พักพิงสำหรับผู้หนีภัยและการทำให้พื้นที่พักพิงชั่วคราวสำหรับผู้หนีภัยการสู้รบมีลักษณะเป็นพลเรือนอย่างแท้จริงและปลอดภัยจากการถูกแสวงประโยชน์ทางยุทธวิธี เป็นต้น

## 1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อให้สามารถเข้าใจภูมิหลัง พัฒนาการของสถานการณ์ ประเด็นปัญหา สามารถวิเคราะห์ปัญหาได้อย่างสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน โดยที่ผ่านมามีประเทศไทยมีข้อห่วงกังวลสูงเกี่ยวกับสถานการณ์ความขัดแย้งทางอาวุธในประเทศเพื่อนบ้าน และการที่มีผู้หนีภัยการสู้รบทะลักเข้ามาในประเทศไทยจำนวนมาก แต่ในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา สถานการณ์ในภูมิภาคและในประเทศเพื่อนบ้านของประเทศไทยได้เปลี่ยนไปมาก การสู้รบรุนแรงในประเทศ

<sup>1</sup> Vitit Muntarbhorn, Refugee Law and Practice in the Asia and Pacific Region : Thailand as a Case Study, pp. 1

เพื่อนบ้านมีน้อยมาก แต่ประเทศไทยก็ยังคงเผชิญปัญหาผู้ลี้ภัยเข้าเมืองด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งในปัจจุบันมีจำนวนมากกว่าผู้หนีภัยการสู้รบกว่า 10 เท่า ซึ่งผู้ลี้ภัยเข้าเมืองเหล่านี้ได้แสวงหางานทำกระจัดกระจายไปทั่วประเทศไทย มิได้ถูกควบคุมอยู่ในพื้นที่จำกัด ดังเช่นผู้หนีภัยการสู้รบ<sup>2</sup>

1.2.2 เพื่อให้ทราบอย่างชัดเจนถึงบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนของประเทศไทย รวมถึงฝ่ายนิติบัญญัติ และบทบาทขององค์กรระหว่างประเทศ องค์กรความช่วยเหลือที่ไม่ใช่รัฐ ในการดำเนินการเกี่ยวกับผู้หนีภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิง ทั้งในด้านนโยบายและการปฏิบัติ เพื่อให้สามารถพัฒนาแนวทางการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ และแนวทางการเสริมสร้างความเข้าใจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ของประเทศไทยเกี่ยวกับประโยชน์ของการสร้างระบบแห่งชาติในการพิจารณาและดำเนินการต่อผู้หนีภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิงที่มีความชัดเจนเป็นมาตรฐานเดียว เพื่อให้เป็นเครื่องมือที่น่าเชื่อถือและโปร่งใสมากยิ่งขึ้นในการอธิบายการดำเนินการต่าง ๆ ต่อผู้หนีภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิง เพื่อให้ความคุ้มครองที่เหมาะสมแก่ผู้สมควร ได้รับการคุ้มครองอย่างแท้จริง เพื่อช่วยป้องกันประเทศไทยจากการถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างไม่เป็นธรรม และเพื่อส่งเสริมหลักการแบ่งรับภาระและความรับผิดชอบระหว่างประเทศ (international burden and responsibility sharing)

1.2.3 เพื่อศึกษากฎหมาย ระเบียบและแนวปฏิบัติต่าง ๆ ของประเทศไทยที่เกี่ยวกับผู้หนีภัย ในเงื่อนไขที่ประเทศไทยมิได้เป็นภาคีอนุสัญญาและพิธีสารว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงพัฒนาการด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยที่มีความคืบหน้าไปมาก รวมถึงการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศสำคัญ ๆ ทางด้านสิทธิมนุษยชนซึ่งมีนัยเกี่ยวข้องกับผู้อพยพฐานแบบไม่ปกติประเภทต่าง ๆ

1.2.4 เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายผู้ลี้ภัยระหว่างประเทศ ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสารว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967 โดยศึกษาแนวทางการมีปฏิสัมพันธ์กับกฎหมาย นโยบาย และแนวปฏิบัติภายในของไทยในทางหนึ่ง ควบคู่ไปกับการหาความสมดุลระหว่างการให้ความคุ้มครองช่วยเหลือผู้หนีภัยตามแนวทางสากลกับข้อกีดขวางด้านอธิปไตยและความมั่นคงแห่งชาติของไทยในอีกทางหนึ่ง

1.2.5 เพื่อหาแนวทางเสริมสร้างความเข้าใจของราษฎรไทยในพื้นที่เกี่ยวกับชะตากรรมของผู้หนีภัย การให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยตามหลักมนุษยธรรม และการไม่เลือกปฏิบัติระหว่างผู้หนีภัยกับราษฎรไทยในพื้นที่ในการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาจากทางการไทยและองค์กร

<sup>2</sup> รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการควบคุมผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า ครั้งที่ 1/2552 วันที่ 30 มีนาคม 2552 ของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

ระหว่างประเทศ ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกที่มีความรับผิดชอบในประชาคมระหว่างประเทศ

1.2.6 เพื่อรวบรวมผลของการศึกษาจัดทำเป็นข้อเสนอแนะ ทั้งในเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติ เกี่ยวกับการพัฒนากระบวนการหรือปรับปรุงการบริหารจัดการของประเทศไทยเกี่ยวกับปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบ/ผู้แสวงหาที่พักพิงให้กระทบต่อผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของประเทศไทยให้น้อยที่สุด ขณะที่สามารถเพิ่มพูนบทบาทและส่งเสริมภาพลักษณ์ของประเทศไทยในเวทีระหว่างประเทศเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาใช้ประโยชน์ทางราชการต่อไป

### 1.3 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาจะเน้นกรณีผู้หนีภัยจากประเทศเพื่อนบ้าน 2 กลุ่ม ได้แก่

(1) ผู้หนีภัยการสู้รบจากประเทศพม่า จากผลของการปราบปรามชนกลุ่มน้อยในประเทศพม่า ทำให้ชาวพม่าและชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่าง ๆ ในประเทศพม่าหลบหนีภัยเข้ามายังประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2527

(2) ผู้ลี้ภัยเข้าเมืองชาวม้งลาว ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องของสถานการณ์ผู้อพยพอินโดจีน จากผลของความขัดแย้งด้านอุดมการณ์ทางการเมืองและการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในกัมพูชา ลาว และเวียดนาม ในปี พ.ศ. 2518

### 1.4 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

1.4.1 ทราบและเข้าใจสภาพการณ์ผู้หนีภัยการสู้รบ/ผู้แสวงหาที่พักพิงที่เป็นจริงในปัจจุบัน ซึ่งมีพัฒนาการจากอดีตในหลาย ๆ แง่มุม และสามารถประเมินสถานการณ์และแนวโน้มของสถานการณ์ เพื่อเสนอแนะให้มีการพิจารณาปรับนโยบายและแนวปฏิบัติของทางการไทยในการดำเนินการเกี่ยวกับผู้หนีภัยการสู้รบ/ผู้แสวงหาที่พักพิงได้อย่างสมเหตุสมผล

1.4.2 สามารถประเมินประสิทธิภาพของกฎ ระเบียบ มาตรการต่าง ๆ ต่อผู้หนีภัยการสู้รบ/ผู้แสวงหาที่พักพิงที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้ทราบแนวทางการปรับปรุงกฎ ระเบียบ และมาตรการเหล่านั้นไปในทิศทางที่ตอบสนองมากขึ้นต่อผลประโยชน์ของประเทศ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว รวมทั้งสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ

1.4.3 ทราบแนวทางส่งเสริมความเข้าใจและแนวทางการปรับปรุงเพิ่มขีดความสามารถของภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาผู้หนีภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิง ทั้งราชการ เอกชน และประชาสังคม

1.4.4 ทราบแนวทางลดความรู้สึกแปลกแยกและปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ระหว่างราษฎรไทยกับผู้หนีภัย รวมถึงแนวทางเสริมสร้างความตระหนักและความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบของประเทศไทยในประชาคมโลก



1.4.5 ทราบและเข้าใจนัยสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และ/หรือ พิธีสารว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967 และสามารถประเมินข้อดี-ข้อเสียเชิงเปรียบเทียบกรณีของ ประเทศไทยในสถานการณ์ปัจจุบันต่อการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาและ/หรือพิธีสารดังกล่าว

1.4.6 ทราบประเด็นปัญหาและแนวทางการบริหารจัดการปัญหาการเดินทางเข้ามาในประเทศไทยอย่างไม่ปกติในภาพรวม ตลอดจนแนวทางการพัฒนากระบวนการแยกแยะผู้เข้าเมือง ด้วยสาเหตุและวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันเหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การดำเนินการที่เกี่ยวข้องต่อแต่ละกลุ่มมีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

## บทที่ 2

### แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 กรอบความคิด

##### 2.1.1 ปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน

ปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนได้รับการรับรองจากที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2491 ถือเป็นเอกสารประวัติศาสตร์ที่วางรากฐานด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศฉบับแรกของโลก และเป็นพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนทุกฉบับที่มีอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งเป็นมาตรฐานที่ประเทศสมาชิกสหประชาชาติได้ร่วมกันจัดทำเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนทั่วโลก หลักการสำคัญของปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนคือการให้มนุษย์ได้รับสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ ยืนยันความศรัทธาในสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในศักดิ์ศรีและค่าของมนุษย์ ในสิทธิที่เท่าเทียมกันของบรรดาหญิงและชาย และส่งเสริมการเคารพและการยึดถือสิทธิมนุษยชนและอิสรภาพขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งยืนยันว่า ทุกคนมีสิทธิในการมีชีวิต เสรีภาพ และความมั่นคงแห่งบุคคล บุคคลใดจะถูกกระทำการทรมานหรือการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีไม่ได้ ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับทุกแห่งหนว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย ทุกคนเสมอภาคกันตามกฎหมายและมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองของกฎหมายเท่าเทียมกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ ทุกคนมีสิทธิที่จะแสวงหา และที่จะได้ทีลี้ภัยในประเทศอื่นจากภัยประหัตประหาร โดยแท้ แต่สิทธินี้จะยกขึ้นกล่าวอ้างกับกรณีความผิดที่มีใช้ทางการเมืองหรือจากการกระทำอันขัดต่อวัตถุประสงค์และหลักการของสหประชาชาติไม่ได้

##### 2.1.2 แนวความคิดว่าด้วยการให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศแก่ผู้ลี้ภัย

“ผู้ลี้ภัย” หมายถึง บุคคลที่อยู่นอกอาณาเขตรัฐแห่งสัญชาติตน อันเนื่องด้วยความหวาดกลัวซึ่งมีมูลอันจะกล่าวอ้างได้ว่าจะถูกประหัตประหาร (well-founded fear of persecution) จากสาเหตุด้านเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ การเป็นสมาชิกในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ไม่ว่าทางสังคมหรือทางความคิดด้านการเมืองก็ตาม และขณะเดียวกันบุคคลผู้นั้น ไม่สามารถหรือไม่สมควรใจที่จะรับความคุ้มครองจากรัฐแห่งสัญชาติของตนเนื่องจากความหวาดกลัวดังกล่าว หรือการเป็นบุคคลไร้สัญชาติซึ่งอยู่นอกอาณาเขตรัฐที่เดิมมีถิ่นฐานพำนักประจำ แต่ไม่สามารถหรือไม่สมควรใจที่จะกลับไปเพื่อพำนักในรัฐดังกล่าวด้วยเหตุแห่งความหวาดกลัวที่กล่าวมาข้างต้น คำนิยามดังกล่าวได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางจากประเทศในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลก และปัจจุบันถือได้ว่ามีสถานะเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (international customary law) ซึ่งหมายความว่า คำนิยามดังกล่าวใช้



กับทุกประเทศทั่วโลก แม้แต่ประเทศที่มีได้เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 หรือพิธีสารว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967<sup>3</sup> นอกจากนั้น แนวความคิดเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัยยังได้รับการกล่าวถึงในอนุสัญญาระหว่างประเทศหลักด้านสิทธิมนุษยชนอีกไม่น้อยกว่า 5 ฉบับ

2.1.3 แนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างความมั่นคงของรัฐกับการดำเนินการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและการรักษาพันธกรณีระหว่างประเทศ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้ความสำคัญทั้งในเรื่องความมั่นคงของรัฐและการรักษาพันธกรณีระหว่างประเทศ รวมถึงการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน โดยในแนวนโยบายด้านความมั่นคงของรัฐระบุถึงการพิทักษ์รักษาอธิปไตยและบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ การรักษาความมั่นคงของรัฐ และผลประโยชน์แห่งชาติ ส่วนในแนวนโยบายด้านการต่างประเทศระบุถึงการส่งเสริมสัมพันธไมตรีและความร่วมมือกับนานาประเทศ และการปฏิบัติตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี รวมทั้งตามพันธกรณีที่ประเทศไทยได้กระทำไว้กับนานาประเทศและองค์การระหว่างประเทศ<sup>4</sup>

นอกจากนั้น นโยบายของรัฐบาลปัจจุบันได้กล่าวอย่างชัดเจนในส่วนของนโยบายความมั่นคงของรัฐว่า รัฐบาลจะแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ ไม่ให้มีผลกระทบต่อความมั่นคง โดยการปรับปรุงระบบการเข้าเมือง การจัดระเบียบชายแดน และการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว รวมทั้งการแก้ไขปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลที่ชัดเจน บนความสัมพันธ์ระหว่างการดูแลสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลกับการรักษาความมั่นคงของชาติ<sup>5</sup>

## 2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

### 2.2.1 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

(1) ศาสตราจารย์ ดร.วิฑิตย์ มั่นตราภรณ์ ได้ทำการศึกษาแนวทางของประเทศไทย ในการให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยในบริบทของการที่ประเทศไทยมิได้เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสารว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967 ในงานวิจัย Refugee Law and Practice in the Asia and Pacific Region : Thailand as a Case Study ซึ่งในด้านหนึ่งพบว่า บทบาทของประเทศไทยในเรื่องนี้ได้รับการยกย่องจากประชาคมระหว่างประเทศ แต่อีกด้านหนึ่งก็

<sup>3</sup> Cataleya Phatoomros, April 2003, Thailand's Legal Obligations towards Displaced Persons from Burma, pp.233

<sup>4</sup> โปรดดูเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 77 และมาตรา 82

<sup>5</sup> โปรดดูเพิ่มเติมในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 ในส่วนของ นโยบายความมั่นคงของรัฐ ข้อ 2.4

พบว่า การดำเนินการของประเทศไทยยังไม่เป็นระบบ ขาดความชัดเจน มีความลักลั่น ไม่เสมอต้นเสมอปลาย ผู้เขียนได้นำเสนอ 4 ประเด็นหลัก ได้แก่ (1) แนวปฏิบัติของทางการไทยต่อผู้หนีภัยกลุ่มต่าง ๆ ที่หลบเข้ามาขอที่พำนักในประเทศไทยในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา (2) ประเทศไทยควรเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสารว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967 หรือไม่ (3) กรอบอ้างอิงในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยในประเทศไทย รวมถึงกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายภายในประเทศ นโยบายแห่งชาติ/แนวปฏิบัติของรัฐ และการเสริมสร้างจิตสำนึกสามารถแก่ภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง (4) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับทิศทางในอนาคต

(2) แกลทรียา ปทุมรส ได้ทำการศึกษาพันธกรณีทางกฎหมายระหว่างประเทศของประเทศไทยกรณีผู้หนีภัยจากประเทศพม่า ในวิทยานิพนธ์ปริญญาเอกที่เสนอต่อมหาวิทยาลัย Bristol สหราชอาณาจักร เรื่อง Thailand's Legal Obligations towards Displaced Persons from Burma โดยได้วิเคราะห์กฎหมาย นโยบาย และแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย เพื่อให้ทราบว่าประเทศไทยได้ปฏิบัติตามพันธกรณีทางกฎหมายระหว่างประเทศครบถ้วนหรือไม่เพียงใด การศึกษาชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยมีพันธกรณีทั้งภายใต้อนุสัญญาและกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่จะไม่ผลักดันส่งกลับบุคคลในเขตอาณาของไทยไปยังที่ใด ๆ ที่บุคคลผู้นั้นอาจได้รับอันตรายอย่างร้ายแรงถึงชีวิต ทรมาน หรือการปฏิบัติที่ไม่ดี (non-refoulement) ขณะที่ความพยายามของไทยในการให้ที่พำนักชั่วคราวแก่ผู้หนีภัยบางกลุ่มได้รับการยอมรับอย่างดี แต่ก็มีคำถามเสมอต้นเสมอปลายในนโยบายและแนวปฏิบัติ และบ่อยครั้งได้ทำให้บุคคลที่ต้องการความคุ้มครองระหว่างประเทศตกอยู่ในสถานการณ์ที่ล่อแหลมและเสี่ยงต่อภัยอันตรายมากกว่าแรงงานย้ายถิ่นผิดกฎหมายเสียอีก ผู้ทำการศึกษาได้สรุปว่า การจัดการปัญหาผู้หนีภัยของประเทศไทยมีลักษณะเฉพาะกิจ (ad hoc) เนื่องจากทางการไทยต้องการรักษาความยืดหยุ่นที่จะปรับนโยบายให้เหมาะสมกับบรรยากาศทางการเมืองในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไทยต้องให้หลักประกันว่า ข้อพิจารณาด้านการเมือง เศรษฐกิจ และความมั่นคงแห่งชาติของประเทศไทยจะไม่ส่งผลกระทบต่อหลักการพันธกรณีระหว่างประเทศตามหลัก non-refoulement

## 2.2.2 รายงานผลการประชุมสัมมนา

(1) เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง “สถานการณ์ผู้หนีภัยชาวพม่าในประเทศไทย : ปัญหาและทางออก” โดยคณะกรรมการการต่างประเทศ วุฒิสภา และคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาปัญหาชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย ในคณะกรรมการการต่างประเทศ วุฒิสภา เดือนเมษายน 2552

(2) เอกสาร “ผู้ลี้ภัยและประเทศไทยในยุคสมัยปัจจุบัน” (องค์การ U.S. Committee for Refugees and Immigrants, 2551)

### 2.2.3 รายงานการติดตามและประเมินผล

(1) รายงานการสรุปความเห็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับข้อดีและข้อเสียของการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสารว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967 เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2548 จัดทำโดยกรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ

(2) รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการควบคุมผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า ครั้งที่ 1/2552 วันที่ 30 มีนาคม 2552 ของสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ

(3) เอกสาร UNHCR Global Report 2008

(4) เอกสาร Programme Report, July to December 2008 ของ Thailand Burma Border Consortium

(5) เอกสาร World Refugee Survey 2008 ของ U.S. Committee for Refugees and Immigrants

## 2.3 สรุปกรอบแนวคิดในการศึกษา

กรอบความคิดทั้งสามที่กล่าวมาข้างต้นเกี่ยวข้องโดยตรงกับหลักคิดสากลในการจัดการปัญหาผู้ลี้ภัย โดยทั่วไปประเทศต่าง ๆ จะใช้ข้อพิจารณาเกี่ยวกับผลประโยชน์ด้านความมั่นคง หลักสิทธิมนุษยชน หลักมนุษยธรรม และหลักพันธกรณีระหว่างประเทศของรัฐ เป็นปัจจัยประกอบการกำหนดนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับผู้แสวงหาที่พักพิงและผู้ลี้ภัย โดยนโยบายและมาตรการที่แตกต่างกันจะขึ้นอยู่กับเงื่อนไขภายในและปัจจัยสภาพแวดล้อมของแต่ละประเทศ

ปัญหาผู้หนีภัยจากประเทศเพื่อนบ้านในประเทศไทยมีนัยเกี่ยวข้องกับประเด็นสถานภาพของผู้หนีภัย ในฐานะที่เป็นผู้ลี้ภัยในมุมมองระหว่างประเทศ และในฐานะที่เป็นผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในมุมมองตามกฎหมายคนเข้าเมืองของประเทศไทย ดังนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษากรอบความคิดในแง่พันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยอาจจะมีพันธกรณีทางกฎหมายที่จะต้องรับผิดชอบปฏิบัติตาม (แม้ว่าประเทศไทยมิได้ภาคีอนุสัญญาและพิธีสารว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย) ประกอบกับการยึดถือหลักความมั่นคงและอธิปไตยของประเทศ ในการพัฒนากระบวนการหรือปรับปรุงการบริหารจัดการปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบ/ผู้แสวงหาที่พักพิงให้กระทบต่อผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของประเทศไทยให้น้อยที่สุด ขณะที่ไม่เป็นการละเมิดหลักปฏิบัติระหว่างประเทศที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางและพันธกรณีระหว่างประเทศของประเทศไทย ตลอดจนสามารถเพิ่มพูนบทบาทและส่งเสริมภาพลักษณ์ของประเทศไทยในเวทีระหว่างประเทศ

ผู้ทำการศึกษาจะใช้แนวความคิดทั้งสามเป็นกรอบแนวทางและลำดับความคิด เพื่อคัดและวิเคราะห์ข้อมูลที่มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นที่ศึกษาอย่างแท้จริง อันจะนำไปสู่คำตอบตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาที่ได้กำหนดไว้



### บทที่ 3

#### วิธีการศึกษาวิจัย

โดยที่เรื่องที่ทำการศึกษาเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลานาน การติดตามพัฒนาการของนโยบายและมาตรการ บทบาทและทำทีของฝ่ายต่าง ๆ กฎหมายและแนวปฏิบัติระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง มีมิติด้านสังคมและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในเชิงนามธรรมค่อนข้างสูง มีภาคส่วนที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษากว้าง ดังนั้น จึงจะใช้วิธีศึกษาเชิงคุณภาพ ทั้งในการศึกษาปัจจัยภายใน ได้แก่ นโยบายและกระบวนการจัดการปัญหา ผู้แสวงหาที่พักพิงและผู้หนีภัยจากประเทศเพื่อนบ้านของรัฐบาลไทย รวมถึงปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น และปัจจัยภายนอก ได้แก่ บทบาทขององค์การระหว่างประเทศและประชาคมระหว่างประเทศในการให้ความช่วยเหลือและความคุ้มครองระหว่างประเทศต่อกลุ่มผู้หนีภัยจากประเทศเพื่อนบ้านในประเทศไทย การทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานของไทยกับประชาคมระหว่างประเทศ ตลอดจนหลักปฏิบัติระหว่างประเทศในการให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือผู้ลี้ภัยที่สามารถสร้างแรงกดดันและมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของทางราชการไทย

แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ (1) ข้อมูลจากแหล่งเอกสารราชการไทยและเอกสารองค์การระหว่างประเทศ รายงานการประชุมที่เกี่ยวข้อง เอกสารวิชาการของไทยและต่างประเทศ รวมถึงงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และ (2) การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับสูงที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับผู้หนีภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงในประเทศไทยของทางการไทย และฝ่ายองค์การระหว่างประเทศ เพื่อให้ได้รับข้อมูลจาก 2 ด้านที่เป็นมุมมองในเชิงลึกและทันสมัยของผู้มีส่วนสำคัญในกระบวนการบริหารจัดการปัญหา

ทำการวิเคราะห์และประมวลผลข้อมูลตามกรอบความคิดที่กล่าวถึงในบทที่ 2 เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนากระบวนการจัดการปัญหาผู้แสวงหาที่พักพิงและผู้หนีภัยจากประเทศเพื่อนบ้านในประเทศไทย



## บทที่ 4

### ผลการศึกษา

#### 4.1 การศึกษากลุ่มผู้หนีภัยการสู้รบจากประเทศพม่า และกลุ่มผู้ลี้ภัยเข้าเมืองชาวม้งลาว

##### 4.1.1 สถานการณ์

##### 4.1.1.1 ผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า

สถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองและการสู้รบภายในประเทศพม่าได้ทำให้ประชาชนชาวพม่าเริ่มหลั่งไหลเข้ามาในประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2527 ในลักษณะผสมผสาน (mixed flows) ซึ่งจำแนกได้ 2 กลุ่มสำคัญคือ (1) ผู้หนีภัยการสู้รบ ซึ่งหลบหนีออกมาจากพื้นที่ที่มีการสู้รบหรือความขัดแย้งที่อาจเป็นอันตรายต่อตนเองและครอบครัว รวมถึงกลุ่มผู้เคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลพม่า และ (2) ผู้ย้ายถิ่นด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ ซึ่งประสงค์จะหางานทำหรือประกอบอาชีพในประเทศไทย

หน่วยงานฝ่ายความมั่นคงทางการไทยได้จัดตั้งกลไกคัดกรองและพิจารณาสถานะผู้เข้าเมืองเพื่อรับเข้าพื้นที่พักพิงชั่วคราว หรือที่เรียกว่า Provincial Admission Board (PAB) เพื่อตรวจสอบประวัติและข้อมูลที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ โดยหากพบว่าเป็นผู้หนีภัยการสู้รบจริง ก็จะได้รับอนุญาตให้พำนักในพื้นที่พักพิงชั่วคราวใกล้ชายแดนไทย – พม่า โดยการที่ทางการไทยคัดกรองและรับเฉพาะผู้หนีภัยการสู้รบ ไม่รวมถึงผู้หนีภัยทางการเมือง เนื่องจากไม่ต้องการเพิ่มความหวาดระแวงและความไม่ไว้วางใจของรัฐบาลพม่าที่มีต่อประเทศไทย อย่างไรก็ตาม เป็นเรื่องที่ยากที่จะแยกแยะระหว่างกลุ่มผู้หนีภัยการสู้รบกับกลุ่มผู้หนีภัยทางการเมืองออกจากกันอย่างชัดเจน เพราะผู้หนีภัยการสู้รบส่วนใหญ่ก็มาจากพื้นที่ที่มีกองกำลังและความเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลพม่ารวมทั้งเป็นเป้าหมายการโจมตีของรัฐบาลพม่า ดังนั้น ข้อพิจารณาสำคัญในการคัดกรองจึงมักจะให้ความสำคัญกับเผ่าพันธุ์ เชื้อชาติ และแหล่งที่มาซึ่งมีสถานการณ์การสู้รบเกิดขึ้นจริง โดยผู้ที่ผ่านการคัดกรองส่วนใหญ่เป็นชนกลุ่มน้อยเผ่ากะเหรี่ยง แต่หากพบว่าเป็นพม่า ก็มักจะถูกเข้าใจว่าเป็นกลุ่มผู้เคลื่อนไหวทางการเมืองเพื่อต่อต้านรัฐบาลพม่าที่หลบหนีมา ซึ่งเรื่องนี้ได้ทำให้กลุ่มผู้หนีภัยทางการเมืองต้องพากันลักลอบไปหลบพำนักอยู่กับญาติพี่น้อง เพื่อนฝูง หรือองค์กรช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมที่ไม่ใช่รัฐ (NGOs) ตามเมืองใหญ่ ๆ ในประเทศไทย โดยเฉพาะกรุงเทพฯ รวมทั้งไปขอรับความคุ้มครองระหว่างประเทศในฐานะผู้ลี้ภัยจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees - UNHCR) ประจำประเทศไทย และออกมาเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลพม่าในประเทศไทยเป็นระยะ ๆ ซึ่ง UNHCR ก็ได้ใช้อำนาจระหว่างประเทศ (Global mandate) พิจารณาให้สถานะบุคคลในความห่วงใย (Person of concern –

POC) เป็นรายกรณี ภายใต้ธรรมนูญ (Statute) ของ UNHCR ซึ่งรับรองโดยสมัชชาสหประชาชาติ โดยประเด็นนี้ได้ส่งผลให้เกิดปัญหายุ่งยากตามมาภายหลัง และเป็นประเด็นที่เป็นสาเหตุให้ประเทศไทยถูกวิพากษ์วิจารณ์จากประชาคมระหว่างประเทศ ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศ รวมทั้งยังถูกมองด้วยความไม่ไว้วางใจจากรัฐบาลพม่ามาโดยตลอด

นโยบายของรัฐบาลไทยต่อผู้หนีภัยการสู้รบจากประเทศพม่าในระยะแรกมีแนวทางเดียวคือ การอนุญาตให้พักพิงชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับประเทศต้นทาง (repatriation) เมื่อสถานการณ์กลับคืนสู่ความปกติ ในช่วง 2-3 ปีแรก ผู้หนีภัยจากประเทศพมามีจำนวนประมาณ 10,000 คน โดยทางการไทยได้เปิดพื้นที่พักพิงชั่วคราว 7 แห่งเพื่อรองรับ แต่ภายหลังจากที่รัฐบาลพม่าทำการปราบปรามนักศึกษา/ปัญญาชนผู้เรียกร้องประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2531 ซึ่งตามมาด้วยการที่กองทัพพม่าทุ่มกำลังโจมตีฐานกองกำลังชนกลุ่มน้อยบริเวณใกล้ชายแดนติดประเทศไทยซึ่งเชื่อว่าเป็นที่หลบซ่อนของผู้ต่อต้านรัฐบาลที่หลบหนีการปราบปรามดังกล่าว ส่งผลให้ผู้หนีภัยจากประเทศพม่าหลังไหลเข้ามาในประเทศไทยเพิ่มเป็นกว่า 30,000 คน ในปี พ.ศ. 2531 และเมื่อกองทัพพม่าสามารถยึดพื้นที่ตามแนวชายแดนติดประเทศไทยได้อย่างกว้างขวางในปี พ.ศ. 2537 จำนวนผู้หนีภัยจากประเทศพม่าในประเทศไทยก็เพิ่มขึ้นเป็นเกือบ 80,000 คน โดยทางการไทยต้องเปิดพื้นที่พักพิงชั่วคราวรองรับถึง 31 แห่ง ตลอดแนวชายแดนติดกับประเทศพม่า<sup>6</sup>

รัฐบาลไทยเริ่มดำเนินการจัดระเบียบผู้หนีภัยจากประเทศพม่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 โดยได้ยุบรวมพื้นที่พักพิงชั่วคราวที่กระจัดกระจายอยู่ และกวาดขันจำกัดสิทธิการทำงานและการเดินทางอย่างจริงจัง รวมถึงความพยายามแก้ปัญหาด้วยการกดดันผู้หนีภัยชาวมอญให้เดินทางกลับไปยังอยู่ในเขตหุคยัรัฐมอญ เพื่อลดจำนวนผู้หนีภัย อย่างไรก็ตาม จำนวนผู้หนีภัยจากประเทศพมามีได้ลดน้อยลง โดยเฉพาะหลังจากที่ศูนย์บัญชาการใหญ่ของสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (Karen National Union – KNU) ถูกกองทัพพม่าตีแตกในปี พ.ศ. 2538 รวมถึงการเร่งดำเนินโครงการอพยพประชากรรัฐกะเหรี่ยงออกจากพื้นที่ ในปี พ.ศ. 2539 ตามด้วยการกวาดล้างประชาชนในพื้นที่ทอถ้ำชวไทย – พม่า ในพื้นที่รัฐกะเหรี่ยง ในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งส่งผลให้ประชาชนจากประเทศพม่านับหมื่นทะลักเข้ามาในจังหวัดกาญจนบุรีและราชบุรี จนทางการไทยต้องเปิดพื้นที่พักพิงชั่วคราวขึ้นมารองรับอีก 3 แห่ง<sup>7</sup>

<sup>6</sup> โปรดดูเพิ่มเติมใน “ผู้ลี้ภัยและประเทศไทยในยุคสมัยปัจจุบัน”, U.S. Committee for Refugees and Immigrants, สิงหาคม 2551 หน้า 5-6

<sup>7</sup> “สถานการณ์ผู้หนีภัยชาวพม่าในประเทศไทย : ปัญหาและทางออก”, คณะกรรมการการต่างประเทศ วุฒิสภา และคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาปัญหาชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย ในคณะกรรมการการต่างประเทศ วุฒิสภา, เมษายน 2552 หน้า 4



ด้วยแรงกดดันด้านภาระในการดูแลผู้หนีภัยที่เพิ่มขึ้นมากเกินขีดความสามารถที่ประเทศไทยจะแบกรับเพียงลำพัง ตลอดจนการวิพากษ์วิจารณ์ที่เข้มข้นขึ้นจากประชาคมระหว่างประเทศเกี่ยวกับการดำเนินการต่อผู้หนีภัยจากประเทศพม่าของทางการไทย และสถานการณ์ความขัดแย้งในประเทศพม่าที่ยืดเยื้อเรื้อรังซึ่งทำให้เป็นไปได้ยากที่จะส่งผู้หนีภัยฯ กลับประเทศได้ในเวลาอันใกล้ รัฐบาลไทยจึงได้ตัดสินใจเปลี่ยนแปลงท่าทีเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหผู้หนีภัยจากพม่า จากการยืนยันว่าการจัดการดูแลช่วยเหลือผู้หนีภัยจากประเทศพม่าเป็นเรื่องภายในของไทยและไม่อนุญาตให้องค์การระหว่างประเทศเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ไปสู่การร่วมมือกับประชาคมระหว่างประเทศในการดูแลช่วยเหลือผู้หนีภัย โดยในปี พ.ศ. 2541 รัฐบาลไทยได้ตกลงจัดทำแผนการทำงาน (working arrangements) ร่วมกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ประจำประเทศไทย ซึ่งถือเป็นกรอบการทำงานร่วมกันในการดูแลช่วยเหลือและหาทางออกแก่ผู้หนีภัยจากประเทศพม่า โดยทางการไทยยินยอมให้ UNHCR มีบทบาทสำคัญในการประสานงานการขอรับการสนับสนุนด้านงบประมาณ อาหาร การรักษาพยาบาล และอื่น ๆ การทำทะเบียนผู้หนีภัย การประสานประเทศที่สามให้รับผู้หนีภัยไปตั้งถิ่นฐาน ส่วนทางการไทยรับผิดชอบด้านการบริหารจัดการพื้นที่พักพิงชั่วคราว รวมถึงการดูแลรักษาความปลอดภัย<sup>8</sup>

แม้การทำงานร่วมกันระหว่างรัฐบาลไทยกับ UNHCR และประชาคมระหว่างประเทศจะมีความซบเซาลงและขัดแย้งในรายละเอียดของการดำเนินงานบ่อยครั้งเรื่อยมา แต่โดยภาพรวมแล้วก็ทำให้การดำเนินการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ผู้หนีภัยจากประเทศพม่าเป็นระบบและทั่วถึงมากขึ้น มีความโปร่งใสมากขึ้น ทำให้ประเทศไทยถูกวิพากษ์วิจารณ์น้อยลง และลดภาระของประเทศไทยลงมาก อย่างไรก็ตาม ยังมีเรื่องที่เป็นความกังวลด้านความมั่นคงแก่ทางการไทยคือ ประชากรผู้หนีภัยในพื้นที่พักพิงที่ผ่านการคัดกรองโดย PAB มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ขณะที่มิชชาวพม่าที่ลี้ภัยเข้ามาใหม่ (new arrivals) ที่มีได้ผ่านการคัดกรองโดย PAB เข้าไปแฝงตัวพำนักอาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวและบริเวณรอบ ๆ พื้นที่พักพิงชั่วคราวอีกเป็นจำนวนมาก ทำให้ประชากรในพื้นที่พักพิงชั่วคราวขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยในปี พ.ศ. 2546 จำนวนประชากรในพื้นที่พักพิงชั่วคราวได้เพิ่มเป็นกว่า 140,000 คน ทางการไทยจึงได้ระงับการทำงานของ PAB เนื่องจากพื้นที่พักพิงชั่วคราวที่มีอยู่ไม่สามารถรองรับผู้หนีภัยเพิ่มเติมได้อีกแล้ว และในช่วงเวลาดังกล่าวได้เกิดเหตุการณ์ความขัดแย้งระหว่างผู้หนีภัยจากประเทศพม่ากับชุมชนไทยในท้องถิ่นบ่อยครั้งจากการรุกรานทำลายป่าไม้ สร้างความเสียหายแก่ต้นน้ำลำธาร แย่งที่ทำกินของราษฎรไทย ทำให้ทางการไทยต้องย้ายและปรับขยายพื้นที่พักพิงชั่วคราวใหม่หลายครั้ง โดยปัจจุบันมีพื้นที่พักพิง

<sup>8</sup> เอกสารสรุปผลการประชุม The Second RTG-UNHCR Brainstorming Session, Bangkok, 15 May 1998 สรุปผลการจัดทำ Working Arrangements ในภาคผนวก

ชั่วคราวรวม 9 แห่ง ใน 4 จังหวัดติดชายแดนด้านประเทศพม่า ได้แก่ แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี และราชบุรี และมีผู้หนีภัยจากประเทศพม่าพำนักอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวดังกล่าวรวมประมาณ 130,000 คน<sup>9</sup>

การระงับการทำงานของ PAB มิได้ทำให้สถานการณ์ดีขึ้น แต่กลับทำให้ซับซ้อนมากขึ้น เนื่องจากมีชาวพม่าลักลอบเข้าประเทศไทยจำนวนมากทุกวัน ซึ่งมีทั้งผู้ที่ต้องการหางานทำ และกลุ่มเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลพม่า และคนเหล่านี้ก็มักจะมุ่งไปที่พื้นที่พักพิงชั่วคราว เพื่อแสวงตัวพำนักอยู่กับญาติพี่น้องหรือเพื่อนฝูง จนเกินความสามารถของเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยที่จะควบคุมการลักลอบเข้า-ออกพื้นที่พักพิงชั่วคราวเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองและอื่น ๆ เรื่องนี้ได้กลายเป็นประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสถานการณ์ความปลอดภัยบริเวณพื้นที่พักพิงชั่วคราว ตลอดจนความสัมพันธ์ทวิภาคีไทย – พม่า ทางกรไทยจึงได้หารือกับ UNHCR เพื่อทำทะเบียนผู้หนีภัยใหม่ (re-registration) โดยให้รวมถึงกลุ่มผู้เคลื่อนไหวทางการเมืองเพื่อต่อต้านรัฐบาลพม่าที่ได้รับสถานะบุคคลในความห่วงใย (POC) จาก UNHCR และปรับปรุงการทำงานของ PAB ให้มีความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยให้มีผู้แทน UNHCR ร่วมอยู่ในคณะกรรมการด้วย บนเงื่อนไขว่า UNHCR จะต้องยุติการให้สถานะ POC แก่ผู้หนีภัยทางการเมืองชาวพม่าในประเทศไทย และจะต้องมีการคัดกรองเบื้องต้น (pre-screening) รวมถึงเร่งกระบวนการส่งผู้หนีภัยไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามให้เร็วขึ้น<sup>10</sup>

ทั้งนี้ ทางกรไทยไม่พอใจที่ UNHCR ใช้อำณัระหว่างประเทศดำเนินการกระบวนการพิจารณาให้สถานะ (status determination) บุคคลในความห่วงใย หรืออีกนัยหนึ่ง “ผู้ลี้ภัย” เพื่อให้มีความคุ้มครองระหว่างประเทศแก่ผู้หนีภัยทางการเมืองชาวพม่าและผู้ต่อต้านรัฐบาลพม่าในประเทศไทย โดยที่มิได้ขอความเห็นชอบจากทางกรไทย เนื่องจากการกระทำดังกล่าวโดยนัยแล้วเสมือนเป็นการละเมิดอำนาจอธิปไตยของประเทศไทย และทำให้ประเทศไทยตกอยู่ในฐานะลำบากท่ามกลางแรงกดดันจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพราะการที่ UNHCR ดำเนินการดังกล่าวเองในประเทศไทยทำให้รัฐบาลพม่ามองเป็นอื่นได้ยาก นอกจากมองว่า ทางกรไทยอนุญาตหรือรู้เห็นเป็นใจให้สหประชาชาติเข้ามาให้ความคุ้มครองแก่บุคคลที่เป็นปฏิปักษ์ของรัฐบาลพม่าในประเทศไทย ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลพม่าไม่ไว้วางใจทางกรไทย ขณะที่ประชาคมระหว่างประเทศก็จะพากันออกมาปกป้องความเคลื่อนไหวทางการเมืองต่อต้านรัฐบาลพม่าในประเทศไทยของผู้หนีภัยทางการเมืองชาวพม่า และเรียกร้องไม่ให้ทางกรไทยดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายภายในของประเทศไทยต่อกลุ่มบุคคลเหล่านี้ ซึ่งได้สร้างความลำบากใจและเป็นแรงกดดันแก่ทางกรไทยอย่างมาก

<sup>9</sup> Programme Report, July to December 2008, Thailand Burma Border Consortium, pp. 6-7

<sup>10</sup> UNHCR Global Report 2008, pp. 218



#### 4.1.1.2 ผู้ลี้ภัยเข้าเมืองชาวม้งลาว

ภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในประเทศลาว จากรัฐบาลฝ่ายขวามาเป็นรัฐบาลฝ่ายซ้ายภายใต้พรรคประชาชนประเทศลาว ในปี พ.ศ. 2518 ได้มีผู้อพยพชาวลาวเดินทางเข้ามาในประเทศไทยกว่า 400,000 คน รวมถึงชาวม้งลาวที่เคยร่วมรบในกองกำลังสหรัฐฯ และลาวฝ่ายขวาระหว่างสงคราม รัฐบาลไทยไม่มีนโยบายอนุญาตให้ผู้อพยพเหล่านี้ตั้งถิ่นฐานถาวรในประเทศไทย จึงทำงานร่วมกับ UNHCR ในการส่งผู้อพยพชาวลาวดังกล่าวไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม ได้กว่า 320,000 คน และส่งกลับประเทศลาวอีกประมาณ 128,000 คน ในส่วนของชาวม้งลาวได้กระจัดกระจายไปพำนักอาศัยในพื้นที่หลายจังหวัดของไทย โดยส่วนใหญ่ประมาณ 15,000 คนได้ไปพำนักในพื้นที่สำนักสงฆ์ถ้ำกระบอก จังหวัดสระบุรี ภายใต้การควบคุมดูแลของหน่วยงานฝ่ายความมั่นคงของไทย ส่วนที่เหลือกระจัดกระจายไปในหลายจังหวัด อาทิ เพชรบูรณ์ เชียงราย เชียงใหม่ แม้จะพำนักอยู่ในประเทศไทยมานานเกือบ 30 ปี และมีบุตรหลานจำนวนมากกำเนิดในประเทศไทย แต่ชาวม้งลาวเหล่านี้ก็ยังคงรวมกลุ่มกันเหนียวแน่นและมีสถานะเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายที่ได้รับการผ่อนผันให้พำนักในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ตามกฎหมายไทย

ในปี พ.ศ. 2546 รัฐบาลสหรัฐฯ ตัดสินใจรับชาวม้งลาวที่สำนักสงฆ์ถ้ำกระบอกทั้งหมดไปตั้งถิ่นฐานในสหรัฐฯ โดยได้มีการสำรวจและทำทะเบียนชาวม้งที่จะได้ไปตั้งถิ่นฐานในสหรัฐฯ รวม 14,588 คน อย่างไรก็ตาม ในระหว่างการดำเนินการที่เกี่ยวกับการรับไปตั้งถิ่นฐานในช่วงปี พ.ศ. 2547 ได้มีชาวม้งจากประเทศลาวจำนวนมากลักลอบเข้าประเทศไทย โดยหวังจะได้ไปตั้งถิ่นฐานในสหรัฐฯ ด้วย การลักลอบเข้าประเทศไทยของชาวม้งลาวดำเนินไปอย่างต่อเนื่องจนมีจำนวนเพิ่มเป็น 7,800 คน ทางกรมไทยถือว่าชาวม้งลาวที่ลักลอบเข้ามาใหม่เหล่านี้เป็น “ผู้ลี้ภัยเข้าเมือง” และได้จัดให้ไปพำนักอยู่ร่วมกันในพื้นที่ควบคุมบ้านห้วยน้ำขาว จังหวัดเพชรบูรณ์ ได้จัดทำทะเบียน และอนุญาตให้องค์กรความช่วยเหลือทางการแพทย์เอกชนต่างชาติ (Medecins sans Frontieres) ภายใต้การสนับสนุนของหน่วยงานสหประชาชาติที่ดูแลด้านสวัสดิภาพเด็ก (UNICEF) เข้าไปให้ความช่วยเหลือประจำในด้านอาหาร น้ำประปา และสาธารณสุข

ในปี พ.ศ. 2550 ทางกรมไทยได้จัดตั้งกลไกคัดกรองเพื่อตรวจสอบสถานะว่าชาวม้งลาวดังกล่าวเป็นผู้หนีภัยประหัตประหารจากลาว หรือเป็นเพียงผู้ลี้ภัยเข้าเมืองด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ โดยกลไกดังกล่าวเป็นกลไกภายในของไทย และผู้เกี่ยวข้องเป็นหน่วยงานด้านความมั่นคงทั้งหมด จากผลการตรวจสอบพบว่า มีเพียงร้อยละ 8 ของทั้งหมดที่อาจอยู่ในข่ายผู้หนีภัย ส่วนที่เหลือเป็นผู้ลี้ภัยเข้าประเทศไทยเพียงเพื่อแสวงหาชีวิตที่ดีกว่าและหวังจะได้ไปตั้งถิ่นฐานในสหรัฐฯ

กรณีผู้ลี้ภัยเข้าเมืองชาวม้งลาวกลุ่มนี้มีความอ่อนไหวอย่างยิ่งในความสัมพันธ์ทวิภาคีไทย – ลาว นัยของปัญหาก็คือ ชาวม้งเหล่านี้กล่าวอ้างว่ามีการปราบปรามและกระทำทารุณ

กรรมชาวม้งในลาวจะต้องหลบหนีภัยเข้ามาในประเทศไทย ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐบาลลาวยืนยันว่าไม่เป็นความจริงและไม่สามารถยอมรับได้ เพราะเป็นการทำลายความน่าเชื่อถือและภาพลักษณ์ของประเทศและรัฐบาลลาว ทางของไทยจึงต้องดำเนินนโยบายไปในทางที่จะไม่เป็นการส่งสัญญาณว่ารัฐบาลไทยให้การสนับสนุนชาวม้งลาวเหล่านี้หลบหนีออกจากประเทศลาว ดังนั้น ทางของไทยจึงมีนโยบายชัดเจนที่จะส่งชาวม้งลาวกลับประเทศต้นทาง แต่ต้องเป็นการส่งกลับอย่างเป็นทางการ(มิใช่การผลักดันส่งกลับซึ่งขัดกับหลักมนุษยธรรม) และมีการให้หลักประกันด้านสวัสดิภาพของชาวม้งลาวเมื่อกลับสู่ถิ่นฐานเดิมแล้ว

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยได้พยายามรณรงค์ในหลายทาง ได้แก่ หารือกับทางการลาวเพื่อให้ยอมรับม้งลาวกลับประเทศโดยให้หลักประกันด้านสวัสดิภาพและไม่มีการลงโทษ รณรงค์ให้ชาวม้งลาวเข้าใจว่าไม่มีโอกาสจะไปตั้งถิ่นฐานในสหรัฐฯ ตามที่คาดหวังไว้เพื่อหยุดการลักลอบเข้าเมืองเพิ่มเติม หยุดการกระทำของขบวนการที่ไปหลอกลวงสร้างความเข้าใจที่ผิดแก่ชาวม้งลาว ประสานงานกับรัฐบาลสหรัฐฯ ให้ปรามการเคลื่อนไหวของกลุ่มชาวม้งในสหรัฐฯ ที่พยายามปลุกปั่นให้ชาวม้งในลาวหลบหนีออกนอกประเทศ ตลอดจนการควบคุมดูแลความเคลื่อนไหวของชาวม้งลาวที่บ้านห้วยน้ำขาว

การหารือกับรัฐบาลลาวมีความคืบหน้า โดยรัฐบาลลาวตกลงยอมรับชาวม้งลาวกลับประเทศ และให้หลักประกันด้านสวัสดิภาพ หน่วยงานไทยจึงได้ดำเนินการส่งกลับชาวม้งลาวที่ประสงค์จะกลับประเทศลาวแล้วกว่า 10 ครั้ง รวม 2,807 คน ซึ่งทางการลาวพยายามแสดงความโปร่งใสโดยเชิญผู้แทน UNHCR พร้อมด้วยคณะทูตจากประเทศตะวันตกหลายประเทศ ไปเยี่ยมชาวม้งลาวที่เพิ่งเดินทางกลับไป ซึ่งก็ได้สร้างความไว้วางใจได้ในระดับหนึ่ง นอกจากนั้น เพื่อเป็นการเพิ่มความโปร่งใส ทางของไทยได้ตัดสินใจเชิญองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (International Organization for Migration – IOM) เข้ามาให้การสนับสนุนการส่งกลับชาวม้งลาวที่ประสงค์จะกลับประเทศ โดยจะดำเนินการในฝั่งไทยและอยู่ในกรอบทวิภาคีไทย-ลาว และไม่มีมีการประชาสัมพันธ์ ซึ่งฝ่ายลาวไม่ขัดข้อง ทั้งนี้ ทางของไทยและลาวตั้งเป้าจะให้มีการส่งกลับผู้ลักลอบเข้าเมืองชาวม้งลาวทั้งหมดภายในปี พ.ศ. 2552 อย่างไรก็ตาม ระหว่างการดำเนินการแก้ปัญหาเรื่องนี้ในกรอบทวิภาคีไทย-ลาว ก็ได้มีการประท้วงจากประเทศตะวันตกบางประเทศ องค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง รวมถึงองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (NGOs) ในประเด็นความโปร่งใสของการคัดกรองและพิจารณาสถานะชาวม้งลาว โดยเรียกร้องให้ทางของไทยใช้กลไก PAB ซึ่งมี UNHCR เป็นกรรมการอยู่ด้วย ทำนองเดียวกับที่ทางการไทยดำเนินการต่อกลุ่มผู้หนีภัยจากประเทศพม่า แต่ทางของไทยและลาวปฏิเสธ

ประเด็นปัญหาหลักของกลุ่มผู้ลักลอบเข้าเมืองชาวม้งลาวคือ การที่มีบางส่วนอยู่ในข่ายผู้หนีภัยและได้รับสถานะ POC จาก UNHCR แล้วรวม 158 คน ซึ่งถือว่าเป็นการใช้อำណิ



ระหว่างประเทศของ UNHCR ในการให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศแก่ผู้ลี้ภัย ขาวม้งลาวกลุ่มนี้ ถูกควบคุมแยกต่างหากจากกลุ่มใหญ่ที่บ้านห้วยน้ำขาว และไม่ประสงค์จะเดินทางกลับประเทศ เนื่องจากเกรงภัยอันตรายต่อชีวิต ทุกคนมีประเทศที่สามต้องการรับไปตั้งถิ่นฐาน รัฐบาลลาวคัดค้าน การที่ทางการไทยจะอนุญาตให้ประเทศที่สามรับขาวม้งกลุ่มนี้ไปตั้งถิ่นฐาน และต้องการให้ส่งขาวม้งกลุ่มนี้กลับประเทศลาว เนื่องจากเชื่อว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับกลุ่มต่อต้านรัฐบาลลาว ทางลาว เชื่อมโยงขาวม้งกลุ่มนี้กับความร่วมมือที่รัฐบาลลาวจะให้แก่ฝ่ายไทยในการแก้ไขปัญหาวาม้งลาว ทั้งหมด เรื่องนี้จึงทำให้ประเทศไทยตกอยู่ในฐานะกลืนไม่เข้าคายไม่ออก หากส่งขาวม้งลาวกลุ่มนี้ กลับประเทศลาวก็จะโดนประณามอย่างรุนแรงจากประชาคมระหว่างประเทศและยังถือเป็นการ ละเมิดหลัก non-refoulement ซึ่งเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ แต่หากส่งไปประเทศที่ สามก็จะกระทบความร่วมมือกับรัฐบาลลาวในการรับขาวม้งลาวกลับประเทศ และกระทบสัมพันธ ธิปไตยไทย-ลาวโดยรวม

4.1.2 นโยบายของรัฐบาลไทยต่อกลุ่มผู้หนีภัยการสู้รบจากประเทศพม่าและกลุ่มผู้ลี้ภัยลอบ เข้าเมืองขาวม้งลาว

(1) สถานการณ์ทั้งสองเกิดขึ้นห่างกัน 20 ปี นโยบายในเบื้องต้นต่อทั้งสองกลุ่ม ไม่แตกต่างกัน กล่าวคือ การให้พักพิงชั่วคราวเพื่อรอส่งกลับประเทศต้นทาง สถานการณ์ที่เกิดขึ้นถือเป็นเรื่องทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับประเทศต้นทาง การจัดตั้งกลไกคัดกรองผู้เข้าเมืองซึ่งเป็น กลไกภายในของไทยเอง และไม่ให้องค์การระหว่างประเทศมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ อย่างไร ก็ตาม เมื่อสถานการณ์และสภาพแวดล้อมมีพัฒนาการไป นโยบายและแนวทางที่รัฐบาลไทยใช้ต่อ กลุ่มผู้หนีภัยจากประเทศพม่าและกลุ่มขาวม้งลาวได้แตกต่างกันออกไป ทั้งในส่วนของความร่วมมือ กับประชาคมระหว่างประเทศ และแนวทางหาทางออกอย่างยั่งยืน (durable solutions) ให้แก่ปัญหา โดยในกรณีผู้หนีภัยจากประเทศพม่าใช้ 2 แนวทางคือ การส่งกลับประเทศต้นทาง (repatriation) และ การตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม (resettlement) ขณะที่กรณีผู้ลี้ภัยลอบเข้าเมืองขาวม้งลาวใช้เพียงแนว ทางการส่งกลับประเทศต้นทาง

(2) เป็นที่น่าสนใจว่าทางการไทยใช้ชื่อเรียก 2 กลุ่มแตกต่างกัน คือ “ผู้หนีภัย” และ “ผู้ลี้ภัยลอบเข้าเมือง” ซึ่งสืบเนื่องมาจากการพิจารณาสภาพความเป็นจริงในประเทศต้นทางและ มูลเหตุจูงใจของการเดินทางเข้าประเทศไทยอย่างไม่ปกติในมุมมองของทางการไทย อย่างไรก็ตาม ทั้ง 2 กลุ่มต่างกล่าวอ้างและยืนยันสาเหตุที่ต้องหลบหนีออกจากประเทศของตนว่า เนื่องจากเกิด สถานการณ์ที่เป็นภัยคุกคามต่อชีวิตอันเนื่องมาจากการกระทำของรัฐ ขณะที่องค์การระหว่างประเทศ และประเทศตะวันตกต้องการให้ประเทศไทยดำเนินกระบวนการที่เกี่ยวข้องอย่างโปร่งใสตาม แนวทางหรือมาตรฐานระหว่างประเทศ ก่อนที่จะสรุปแบบเหมารวมว่า “ทั้งหมดเป็นเพียงผู้เข้าเมือง ผิดกฎหมาย” เพื่อจะได้ให้ความคุ้มครองที่เหมาะสมแก่ผู้ที่ต้องการการคุ้มครองอย่างแท้จริง ทั้งนี้

ประชาคมระหว่างประเทศแสดงท่าทีชัดเจนว่าต้องการเข้ามามีบทบาทจัดการแก้ไขปัญหา ขณะที่ประเทศตะวันตกต้องการมีส่วนร่วมเพื่อให้เป็นไปในแนวทางที่ตอบสนองผลประโยชน์ของตนคือการไม่ต้องแบกรับภาระมากเกินไป การที่มีเวลาเตรียมพร้อมในการรับผู้ลี้ภัยไปตั้งถิ่นฐาน และมีสิทธิถ่วงดุลการเลือกรับตามจำนวนและคุณสมบัติที่ต้องการ (ซึ่งประเทศไทยในฐานะประเทศแรกรับจะไม่มีสิทธิ)

(3) นโยบายของรัฐบาลไทยต่อกรณีกลุ่มผู้หนีภัยจากประเทศพม่ามีการปรับเปลี่ยนในปี พ.ศ. 2541 โดยรัฐบาลไทยได้จัดทำแผนการทำงาน (working arrangements) ร่วมกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees - UNHCR) ประจำประเทศไทย ซึ่งถือเป็นกรอบการทำงานร่วมกันในการดูแลช่วยเหลือและหาทางออกแก่ผู้หนีภัยจากประเทศพม่า โดยทางการไทยยินยอมให้ UNHCR มีบทบาทสำคัญในหลายเรื่อง อาทิ การประสานงานการขอรับการสนับสนุนด้านงบประมาณ อาหาร การรักษาพยาบาล การทำทะเบียนผู้หนีภัย การประสานประเทศที่สามให้รับผู้หนีภัยไปตั้งถิ่นฐาน รวมถึงการหารือกันอย่างสม่ำเสมอเกี่ยวกับแนวทางแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืนในระยะยาว ส่วนทางการไทยรับผิดชอบด้านการบริหารจัดการพื้นที่พักพิงชั่วคราว รวมถึงการดูแลรักษาความปลอดภัย ทั้งนี้ นับเป็นการปรับเปลี่ยนนโยบายอย่างสำคัญและถือเป็นการส่งสมประสงค์ที่มีคุณค่าอย่างยิ่งและองค์ความรู้ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยในการจัดการปัญหาผู้หนีภัย อาทิ การทำงานร่วมกับองค์การระหว่างประเทศ ทั้งในกรอบสหประชาชาติ และองค์การที่ไม่ใช่รัฐ (NGOs) ในการพัฒนากลไกคัดกรองแยกแยะสถานะผู้หนีภัย (PAB) ที่มีความโปร่งใสและได้รับการยอมรับเชื่อถือมากขึ้น การจัดการดูแลความเรียบร้อยในพื้นที่พักพิงชั่วคราวให้เป็นไปตามกฎหมาย เป็นต้น ทั้งนี้ การปรับเปลี่ยนนโยบายของไทยสืบเนื่องมาจากแรงกดดันด้านภาระในการดูแลผู้หนีภัยที่เพิ่มขึ้นมากขึ้นขีดความสามารถที่ประเทศไทยจะแบกรับเพียงลำพัง ตลอดจนการวิพากษ์วิจารณ์ที่เข้มข้นขึ้นจากประชาคมระหว่างประเทศเกี่ยวกับการดำเนินการต่อผู้หนีภัยจากประเทศพม่าของทางการไทย และสถานการณ์ความขัดแย้งในประเทศพม่าที่ยืดเยื้อเรื้อรังซึ่งทำให้เป็นไปได้ยากที่จะส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากประเทศพม่ากลับประเทศได้ในเวลาอันใกล้

(4) นโยบายของรัฐบาลไทยต่อกลุ่มผู้ลี้ภัยหลบเข้าเมืองชาวม้งลาวยังคงเดิม คือการยืนยันว่าเป็นเรื่องทวิภาคีไทย-ลาว มีการตั้งกลไกคัดกรองตรวจสอบสถานะแยกต่างหากจากกลไก PAB เพื่อป้องกันไม่ให้ UNHCR เข้าไปมีบทบาท ไม่อนุญาตให้องค์การระหว่างประเทศมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการด้านการดูแลให้ความคุ้มครองและการหาทางแก้ไขปัญหา โดยอนุญาตเพียงองค์กรเอกชนที่ดูแลด้านการรักษาสุขภาพ สำหรับแนวทางแก้ปัญหาคือให้ส่งชาวม้งลาวทั้งหมดกลับประเทศลาวอย่างเป็นทางการ โดยมีการยืนยันสวัสดิภาพความปลอดภัยในการคืนผู้ลี้ภัยเดิมจากรัฐบาลลาว



#### 4.1.3. ปัญหาในการบริหารจัดการ

4.1.3.1 จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับสูงของไทยและองค์การระหว่างประเทศที่รับผิดชอบเกี่ยวกับผู้หนีภัยจากประเทศต่าง ๆ ในประเทศไทย สามารถประมวลปัญหาด้านการบริหารจัดการเกี่ยวกับผู้หนีภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงต่างชาติในประเทศไทยได้ดังนี้

(1) ปัญหากลไกการประสานนโยบายยังไม่ราบรื่นและมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยหน่วยงานเจ้าภาพที่ดูแลนโยบายและประสานการดำเนินการเกี่ยวกับผู้หนีภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิง ได้แก่ สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งทำงานในแบบคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง (ad hoc) ประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งเกือบทั้งหมดเป็นหน่วยงานด้านความมั่นคง อาทิ กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยจะมีหน่วยงานด้านสังคมและเศรษฐกิจเข้าร่วมเป็นบางกรณี รูปแบบการทำงานส่วนใหญ่เป็นไปในเชิงปฏิกิริยาตอบสนอง (reactive) ขาดการดำเนินการในเชิงรุก (pro-active) นโยบายและมาตรการต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจึงเป็นไปแบบเฉพาะกรณี ทำให้บ่อยครั้งที่หน่วยงานผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้องเกิดความสับสนเกี่ยวกับแนวปฏิบัติและดำเนินการไม่สอดคล้องกัน และบางครั้งไปคนละทิศคนละทาง การมอบหมายหน่วยงานเจ้าภาพหลักในด้านการปฏิบัติก็ขาดความแน่นอน โดยในกรณีผู้หนีภัยการสู้รบจากประเทศพม่า หน่วยงานปฏิบัติหลัก ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย ขณะที่กรณีผู้ลี้ภัยจากเมียนมา หน่วยงานปฏิบัติหลัก ได้แก่ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) อย่างไรก็ตาม หากมองลึกลงไปจะพบว่า หน่วยงานที่มีอิทธิพลมากที่สุดในการควบคุมทิศทางนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ได้แก่ กองทัพ ดังเห็นได้ชัดจากการที่กรมกิจการชายแดน กองบัญชาการกองทัพไทย ได้รับมอบหมายให้ดูแลการจัดการปัญหาผู้ลี้ภัยจากเมียนมาในลักษณะที่เกือบจะเบ็ดเสร็จ ซึ่งรวมถึงภารกิจด้านการเจรจากับฝ่ายลาว สำหรับบทบาทของฝ่ายรัฐสภานั้น ที่ผ่านมารัฐสภาได้ให้ความสนใจติดตามพัฒนาการของปัญหาผู้หนีภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงจากประเทศเพื่อนบ้านของประเทศไทยมาเป็นระยะ ๆ อย่างต่อเนื่อง และเมื่อใดที่เห็นว่า ปัญหาขยายความรุนแรงมีผลกระทบต่อความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน ตลอดจนภาพลักษณ์ของประเทศไทย ก็จะดำเนินการในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ การเชิญเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่เกี่ยวข้องไปให้ข้อมูล การเสนอญัตติด่วนเพื่อซักถามรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง การตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาศึกษาปัญหาและเสนอแนวทางแก้ไข เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในทางความเป็นจริงแล้วอาจกล่าวได้ว่า รัฐสภามีบทบาทจำกัดมากในกระบวนการกำหนดนโยบายและมาตรการดำเนินการเกี่ยวกับผู้หนีภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงต่างชาติในประเทศไทย

(2) ปัญหาในการแยกแยะสถานะผู้หนีภัยอย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพในการคัดกรองผู้ที่ต้องการความคุ้มครองอย่างแท้จริงและได้รับการยอมรับจากประชาคมระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการระงับการพิสูจน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะหลัง สถานการณ์ผู้เข้าเมืองผิด

กฎหมายได้เปลี่ยนไปจากเดิมมาก โดยมีผู้ย้ายถิ่นด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจซึ่งประสงค์จะหางานทำหรือประกอบอาชีพในประเทศไทยทวีจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้ภาระเรื่องนี้ได้เพิ่มความหนักหน่วงและซับซ้อนยุ่งยากมากขึ้นเรื่อย ๆ

(3) ปัญหาในการให้ความคุ้มครองที่เหมาะสมแก่ผู้ที่สมควรได้รับความคุ้มครองอย่างแท้จริงเป็นเรื่องเกี่ยวกับกฎหมาย ระบบและระเบียบรองรับภายในของประเทศไทยเอง รวมถึงการประพุดมิชอบของเจ้าหน้าที่ทางการไทย ซึ่งมีผลต่อภาพลักษณ์ของประเทศ ประเด็นปัญหาหลัก ๆ รวมถึงสิทธิที่จะได้รับสัญชาติและการศึกษาของบุตรผู้หนีภัยการสู้รบ สิทธิในการทำงานหาเลี้ยงชีพ สิทธิที่จะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมที่เหมาะสม การดูแลรักษาสุขภาพผู้หนีภัย การกักผู้หนีภัยไว้ในพื้นที่พักพิงชั่วคราว (warehousing) เป็นต้น ซึ่งล้วนเกี่ยวข้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศของประเทศไทย

(4) ปัญหาในความร่วมมือกับประชาคมระหว่างประเทศในการให้ความคุ้มครองและแก้ไขปัญหผู้หนีภัย อาทิ มุมมองที่แตกต่างกันเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองผู้หนีภัยระหว่างหน่วยงานไทยกับองค์กรระหว่างประเทศ อาทิ ประเด็นความแออัดของพื้นที่พักพิงชั่วคราว การอำนวยความสะดวกและบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่พักพิงชั่วคราว การให้สิทธิทำงานหาเลี้ยงชีพ การดำเนินการที่คลุมเครือและลึกลับกรณีบุคคลในความห่วงใยของ UNHCR การสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการความช่วยเหลือผู้หนีภัย การรักษาความปลอดภัยในพื้นที่พักพิงชั่วคราว การสนับสนุนการหาทางออกอย่างยั่งยืน การแบ่งรับภาระระหว่างประเทศ การฟื้นฟูสภาพพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ผู้หนีภัย และการขาดความไว้วางใจระหว่างหน่วยงานไทยกับองค์กรช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมที่ไม่ใช่รัฐของต่างชาติ ประเด็นเหล่านี้มักทำให้ประเทศไทยมักจะถูกเป็นฝ่ายรับแรงกดดันและการวิพากษ์วิจารณ์จากประชาคมระหว่างประเทศตลอดมา

(5) ปัญหาจากเงื่อนไขในประเทศเพื่อนบ้าน และการไม่ได้รับความร่วมมือที่ดีจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยที่ผู้หนีภัยจากประเทศเพื่อนบ้านของไทยส่วนใหญ่เป็นชนกลุ่มน้อยและผู้เคลื่อนไหวทางการเมืองฝ่ายตรงข้ามรัฐบาล ที่ผ่านมารัฐบาลของประเทศเหล่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลพม่าจึงปฏิเสธที่หารืออย่างเป็นทางการกับฝ่ายไทยในประเด็นผู้หนีภัยดังกล่าว หรือหากจะยอมเจรจา ก็จะกำหนดเงื่อนไขซึ่งทำให้ฝ่ายไทยตกอยู่ภายใต้แรงกดดันอย่างหนัก โดยต้องหาดุลยภาพที่เหมาะสมระหว่างการรักษาความสัมพันธ์ทวิภาคีกับประเทศเพื่อนบ้านกับการเคารพและปฏิบัติตามมาตรฐานและพันธกรณีระหว่างประเทศทางด้านมนุษยธรรม ทั้งนี้ การขาดความร่วมมือที่ดีจากประเทศต้นทางของผู้หนีภัยทำให้การแก้ไขปัญหายังยืดยาวตามแนวทางส่งกลับประเทศ (repatriation) เป็นไปโดยยากอย่างยิ่ง ทั้งในส่วนความมั่นใจด้านสวัสดิภาพความปลอดภัยภายหลังการเดินทางกลับประเทศของผู้หนีภัยเอง และจากท่าทีของประชาคมระหว่างประเทศที่ไม่เชื่อถือ



ไว้วางใจรัฐบาลของประเทศต้นทางดังกล่าวจะทำให้หลักประกันความปลอดภัยและปฏิบัติต่อผู้เดินทางกลับด้วยความมีมนุษยธรรม

(6) ปัญหาการทำความเข้าใจกับราษฎรไทยในพื้นที่ รวมถึงประชาชนไทยทั่วไปเกี่ยวกับปัญหาผู้ลี้ภัย โดยเป็นเรื่องปกติที่เกิดขึ้นในทุกประเทศผู้รับผู้ลี้ภัยหรือผู้พลัดถิ่นที่ประชาชนในประเทศผู้รับมักจะมีทัศนคติหรือความรู้สึกเชิงลบต่อผู้แสวงหาที่พักพิงที่เข้ามาอาศัยในประเทศ ซึ่งในกรณีของประเทศไทย ผลกระทบทางลบต่อราษฎรไทยจากปัญหาผู้หนีภัยจากประเทศพม่าได้เกิดขึ้นจริงและในหลายพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นการตัดไม้ ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ การแย่งพื้นที่ทำกิน ไปจากคนไทย การลักขโมยและก่ออาชญากรรม และเคลื่อนย้ายแรงงานสู่เขตเมือง โรคติดต่อ ประกอบกับสภาพเงื่อนไขและระเบียบของทางการไทยที่ไม่อนุญาตให้ผู้หนีภัยทำงานหาเลี้ยงชีพ ก็ยังทำให้ราษฎรไทยเห็นว่า ผู้หนีภัยฯ ได้รับการปฏิบัติและการดูแลจากทางการไทยและประชามระหว่างประเทศดีกว่าราษฎรไทยซึ่งเป็นเจ้าของประเทศ<sup>11</sup>

4.1.3.2 คณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาปัญหาชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย คณะกรรมการการต่างประเทศ วุฒิสภา ได้ทำการศึกษาปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบชาวพม่าในประเทศไทย และเดินทางไปตรวจเยี่ยมพื้นที่พักพิงชั่วคราวสำหรับผู้หนีภัยการสู้รบรวม 3 แห่ง ในจังหวัดตาก จังหวัดราชบุรี และจังหวัดแม่ฮ่องสอน ในเดือนเมษายน 2552 และได้ประมวลปัญหาอุปสรรคด้านการบริหารจัดการที่เกิดขึ้นในพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ สรุปได้ดังนี้

(ก) อัตราการเกิดสูงทำให้ผู้หนีภัยเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะประชากรผู้หนีภัยเด็กซึ่งทำให้ภาระด้านการให้ความคุ้มครองดูแลและสิทธิอื่น ๆ เพิ่มขึ้นมาก (ข) ผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายจากประเทศพม่าจำนวนมากการลักลอบเข้าไปพำนักและสร้างปัญหาในพื้นที่พักพิงชั่วคราว (ค) ขาดการจัดการสภาพแวดล้อมเรื่องขยะมูลฝอยและน้ำเสีย (ง) ปัญหาจากการที่ผู้หนีภัยการสู้รบลักลอบออกนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราวเพื่อตัดไม้ทำลายป่า ค้ายาเสพติด ค้าแรงงานผิดกฎหมาย ลักขโมยและก่ออาชญากรรม (จ) ราษฎรไทยที่อาศัยรอบพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ มองว่าส่วนราชการต่าง ๆ ให้ความสำคัญแก่ผู้หนีภัยมากกว่าราษฎรไทย โดยคณะอนุกรรมการฯ ได้ตั้งข้อสังเกตและให้ข้อเสนอแนะว่า จากการที่สถานการณ์เศรษฐกิจโลกปัจจุบันส่งผลกระทบต่องบประมาณท้องถิ่นการระหว่างประเทศและประเทศตะวันตกจัดสรรให้แก่การให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยทั่วโลก ดังนั้น จึงมีแนวโน้มที่จะมีการผลักภาระให้ประเทศแรกรับผู้ลี้ภัย (country of first asylum) มากขึ้น อาทิ การเสนอแนวคิดให้ผู้หนีภัยการสู้รบออกไปทำงานนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราวเพื่อหารายได้เลี้ยงชีพ โดยมิได้คำนึงถึงผลกระทบด้านต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นกับประเทศไทย นอกจากนั้น การคัดเลือกผู้หนีภัยการสู้รบ

<sup>11</sup> ประมวลจากการสัมภาษณ์นายทรรศนะ วิชัยธนพัฒน์ ผู้อำนวยการกองการต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และนาย Giuseppe de Vincentis รองผู้แทนระดับภูมิภาคสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ประจำประเทศไทย



เพื่อไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามเท่าที่ผ่านมาเป็นการดำเนินการโดยองค์การระหว่างประเทศ ร่วมกับเจ้าหน้าที่ของประเทศที่สามเอง โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์กระบวนการดำเนินการที่ทำให้สามารถคัดและเลือก (pick and choose) คนที่มีศักยภาพสูงสุดซึ่งจะเป็นแรงงานที่มีคุณภาพได้ ขณะที่ทั้งบุคคลที่ไม่ต้องการไว้กับประเทศไทย ดังนั้น รัฐบาลไทยจะต้องมีนโยบายเกี่ยวกับผู้หนีภัย การสู้รบที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม อีกทั้งจะต้องกำหนดกรอบระยะเวลาการดำเนินการที่ชัดเจนมากขึ้นเพื่อให้หน่วยงานปฏิบัติต่าง ๆ ใช้เป็นแนวทางในการทำงาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อหาทางออกของปัญหาโดยเร็วที่สุดและจำกัดภาระ ทั้งทางด้านค่าใช้จ่ายและทางด้านการเมืองที่ประเทศไทย จะต้องแบกรับมาเป็นเวลานาน

## 4.2 การศึกษาแนวทางการใช้กฎหมายไทยที่มีอยู่ต่อกรณีผู้หนีภัยและผู้แสวงหาที่พักพิง และ พันธกรณีระหว่างประเทศของไทยเกี่ยวกับผู้หนีภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงในประเทศไทย

4.2.1 จากการศึกษาเกี่ยวกับผู้หนีภัยการสู้รบจากประเทศพม่าและผู้ลักลอบเข้าเมืองชาว มังลาวข้างต้นพบว่า อุปสรรคและข้อจำกัดส่วนใหญ่ในการบริหารจัดการปัญหาทั้งสองเป็นผล สืบเนื่องจากการที่ประเทศไทยขาดกรอบกฎหมายเฉพาะ ในการจัดการเกี่ยวกับผู้หนีภัย/ผู้แสวงหา ที่พักพิง

4.2.2 แนวทางหลักที่ประเทศไทยใช้ตลอดมาคือ การผ่อนปรนการบังคับใช้กฎหมายภายใน ที่เกี่ยวข้องบางฉบับ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เพื่อให้ผู้หนีภัยฯ สามารถ พำนักในประเทศไทยได้ชั่วคราว รวมถึงจัดตั้งกลไกพิจารณาสถานะผู้หนีภัยเพื่ออนุญาต ให้เข้าพำนักในที่พักพิงชั่วคราว (Provincial Admission Board) ในลักษณะของการขอมติคณะ รัฐมนตรีให้หน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายออกกฤษฎีกาผ่อนปรนหรือยกเว้นการดำเนินการ ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นกรณี ๆ และภายในระยะเวลาที่กำหนด

พระราชบัญญัติฯ มิได้นิยามคำว่า “การลักลอบเข้าเมือง” หรือ “ผู้ลักลอบเข้าเมือง” ไว้เป็น การเฉพาะในมาตรา 4 ซึ่งเป็นข้อบทเกี่ยวกับนิยามของคำต่าง ๆ ที่ใช้ในพระราชบัญญัติฯ ที่ต้องมีการ นิยามไว้ โดยบทนิยามที่เกี่ยวข้องกับบริบทการศึกษาเรื่องนี้ ได้แก่ นิยามคำว่า “คนต่างด้าว” ซึ่ง หมายความว่า “บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย” และคำว่า “คนเข้าเมือง” ซึ่งหมายความว่า “คน เข้าเมืองที่เข้ามาในราชอาณาจักร” แต่เมื่อพิจารณาข้อบทที่เกี่ยวข้องกับการเข้าเมืองตามมาตรา 12 ซึ่งระบุว่า “ห้ามมิให้คนต่างด้าวซึ่งมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้เข้ามาในราชอาณาจักร (1) ไม่มีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางอันถูกต้องและยังสมบูรณ์อยู่ หรือมี แต่ ไม่ได้รับการตรวจลงตราในหนังสือเดินทางหรือเอกสารที่ใช้แทนหนังสือเดินทางเช่นว่านั้นจาก สถานทูตหรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศหรือจากกระทรวงการต่างประเทศ.....” และมาตรา 58 ซึ่งระบุว่า “คนต่างด้าวผู้ใดไม่มีหลักฐานการเข้ามาในราชอาณาจักรโดยถูกต้องตามมาตรา 12 (1)

หรือไม่มีใบสำคัญถิ่นที่อยู่ตามพระราชบัญญัตินี้ และทั้งไม่มีใบสำคัญประจำตัวตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างด้าว ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า คนต่างด้าวผู้นั้นเข้ามาในราชอาณาจักรโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้” ประกอบกันแล้วอาจอนุมานได้ว่า ผู้ลักลอบเข้าเมืองคือคนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยโดยไม่มีหนังสือ/เอกสารเดินทาง หรือมี แต่ไม่ได้รับการตรวจลงตรา หรืออีกนัยหนึ่งเข้าเมืองโดยไม่ได้รับอนุญาต อันมีผลเท่ากับเป็นการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายนั่นเอง<sup>12</sup>

อย่างไรก็ตาม โดยที่ไม่มีกฎหมายไทยฉบับใดกำหนดนิยามคำว่า “ผู้ลี้ภัย” ไว้ ซึ่งเหตุผลหลักประการหนึ่งอาจเป็นเพราะประเทศไทยมิได้เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสารว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967 ดังนั้น ในการพิจารณาสถานภาพของชาวพม่าและชาวบังกลาเทศที่เดินทางเข้าประเทศไทยอย่างผิดกฎหมายในบริบทของผู้หนีภัยหรือผู้แสวงหาที่พักพิง จึงต้องอิงกับนิยามของคำว่า “ผู้ลี้ภัย” ตามข้อ 1 ของอนุสัญญาฉบับดังกล่าว

4.2.3 อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสารว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967 ถือเป็นแนวปฏิบัติหลักระหว่างประเทศในการให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือผู้ลี้ภัย ซึ่งได้กำหนดกรอบพันธกรณีของประเทศภาคีในการให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัยจากทั่วทุกมุมโลก บนหลักการสำคัญ ดังนี้

(1) บุคคลทุกคนจะต้องได้รับความคุ้มครองจากรัฐของตน แต่เมื่อใดก็ตามที่รัฐไม่ให้ความคุ้มครอง (unwilling) หรือไม่สามารถคุ้มครอง (unable) บุคคลดังกล่าวได้ บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากรัฐอื่น และรัฐอื่นก็มีหน้าที่ที่จะต้องให้ความคุ้มครอง (surrogate protection) ด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรม

(2) สิทธิในการให้ที่พักพิงถาวร (right to permanent asylum) เป็นสิทธิของรัฐโดยชอบธรรม โดยบุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะขอที่พักพิง (right to seek and enjoy asylum once it is granted) ไม่ใช่สิทธิที่จะได้รับที่พักพิง (right to be granted asylum) ดังนั้น อนุสัญญาและพิธีสารฯ จึงไม่ได้กำหนดให้รัฐที่เป็นภาคีต้องให้ที่พักพิงถาวร (permanent asylum/residence) แก่ผู้ลี้ภัย เพียงแต่ขอให้รัฐภาคีให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัยชั่วคราวตามหลักการไม่ขับไล่ ไม่ผลักดัน หรือไม่ส่งกลับ (non-refoulement) จนกว่าจะมีหนทางแก้ไขปัญหายุ่งยากที่ถาวร (durable solutions)

(3) อนุสัญญาและพิธีสารฯ ได้จำกัดความของคำว่า “ผู้ลี้ภัย” ว่าหมายถึง บุคคลที่อยู่นอกอาณาเขตรัฐแห่งสัญชาติตน อันเนื่องด้วยความหวาดกลัวซึ่งมีมูลอันจะกล่าวอ้างได้ว่าจะถูกประหัตประหารด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ การเป็นสมาชิกในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ไม่ว่าทางสังคมหรือทางความคิดด้านการเมืองก็ตาม และขณะเดียวกันบุคคลผู้นั้นไม่สามารถหรือไม่สมควรใจที่จะรับความคุ้มครองจากรัฐแห่งสัญชาติของตน เนื่องจากความหวาดกลัวดังกล่าว หรือการเป็นบุคคลไร้สัญชาติซึ่งอยู่นอกอาณาเขตรัฐที่เดิมมีถิ่นฐานพำนักประจำ แต่ไม่สามารถหรือไม่สมควร

<sup>12</sup> โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พุทธศักราช 2522



ใจที่จะกลับไปเพื่อพำนักในรัฐดังกล่าวด้วยเหตุแห่งความหวาดกลัวที่กล่าวมาข้างต้น คำนิยามดังกล่าวได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางจากประเทศในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลก และปัจจุบันถือได้ว่ามีสถานะเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (international customary law) ซึ่งหมายความว่า คำนิยามดังกล่าวใช้กับทุกประเทศทั่วโลก รวมถึงประเทศที่มีได้เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 หรือพิธีสารว่าด้วยสถานะภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967

(4) อนุสัญญาและพิธีสารฯ ได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำที่รัฐจะต้องปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลดังกล่าวตามที่ปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพ การย้ายถิ่นฐานและเลือกที่พำนัก การร่วมสมาคม สิทธิในการนำคดีขึ้นสู่ศาล การทำงาน การศึกษา เป็นต้น

(5) หัวใจสำคัญของอนุสัญญาและพิธีสารฯ คือ หลักการ non-refoulement ซึ่งหมายถึง การห้ามรัฐขับไล่ ส่งกลับ หรือผลักดันผู้ลี้ภัยไปยังดินแดนที่บุคคลนั้นอาจได้รับอันตรายอย่างร้ายแรงบนพื้นฐานเหตุผลเกี่ยวกับเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ การเป็นสมาชิกในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือความคิดเห็นทางการเมือง โดยหลักการ non-refoulement ถือได้ว่ามีสถานะเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ<sup>13</sup> บรรจุไว้ในกติกาว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) และอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมาน (CAT)

4.2.4 สำหรับเรื่องนัยพันธกรณีของอนุสัญญาฯ ต่อประเทศภาคีนั้น พบว่าข้อบทของอนุสัญญาฯ เกี่ยวข้องกับกฎหมายไทยหลายฉบับ<sup>14</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ข้อมูลต่อที่ประชุมคณะทำงานพิจารณาการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสารว่าด้วยสถานะภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967 เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2548 เกี่ยวกับปัญหาพันธกรณีของอนุสัญญาและพิธีสารดังกล่าวที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมายไทยที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันในประเด็นหลัก ๆ ดังนี้

(1) ปัญหาตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เนื่องจากพระราชบัญญัติฯ อนุญาตให้คนต่างด้าวเข้าเมืองได้ชั่วคราวโดยมีกำหนดระยะเวลาตามความจำเป็น เช่น 30 วัน 90 วัน 1 ปี หรือ 2 ปี หรือมากกว่านั้น (มาตรา 34 และ 35) เมื่อเข้ามาแล้วห้ามประกอบอาชีพหรือรับจ้างทำงาน (มาตรา 37 วรรค 1) ต้องพักอาศัยอยู่ ณ ที่ที่แจ้งไว้ ถ้าย้ายที่อยู่ต้องแจ้งพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ภายใน 24 ชั่วโมง (มาตรา 37 วรรค 2) มีการจำกัดจำนวนคนต่างด้าวไม่เกินประเทศละ 100 คนต่อปี

<sup>13</sup> โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมจากอนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสารว่าด้วยสถานะภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967 ในภาคผนวก

<sup>14</sup> โปรดดูรายละเอียดจากเอกสารข้อมูลกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับข้อบทของอนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสารว่าด้วยสถานะภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967 ในภาคผนวก



(มาตรา 40) ฯลฯ แต่อนุสัญญาฯ ระบุว่า ผู้ลี้ภัยที่เดินทางเข้ามาโดยตรงจากดินแดนที่มีคุกคามต่อชีวิตและเสรีภาพ แล้วแสดงตนต่อเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งชี้แจงเหตุผล (มาตรา 31 ของอนุสัญญาฯ) รัฐภาคีอนุสัญญาฯ จะไม่ลงโทษการเข้าเมืองโดยไม่ชอบ และจะจำกัดการเคลื่อนไหวเท่าที่จำเป็น และเมื่อได้รับสถานะเป็นผู้ลี้ภัยที่ชอบด้วยกฎหมายตามอนุสัญญาฯ แล้ว ก็จะมีสิทธิเลือกถิ่นที่อยู่และเดินทางได้โดยเสรีในประเทศผู้รับ (มาตรา 26 ของอนุสัญญาฯ)

(2) ปัญหาตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 เนื่องจากอนุสัญญาฯ ให้สิทธิผู้ลี้ภัยเท่ากับคนชาติของประเทศภาคีในเรื่องแรงงาน (มาตรา 24 ของอนุสัญญาฯ) เช่น ค่าตอบแทน ชั่วโมงการทำงาน ค่าล่วงเวลา มีวันหยุดโดยได้ค่าแรง ข้อจำกัดในเรื่องการทำงานบ้าน อายุขั้นต่ำของการจ้างงาน การฝึกงาน การจ้างงานผู้หญิงและเด็ก การต่อรองเรื่องสภาพการจ้าง การประกันสังคม (บาดเจ็บจากการทำงาน ตั้งครรภ์ ป่วย พิกัด ชราภาพ ตาม ตกงาน ฯลฯ) และจำกัดสิทธิของประเทศภาคีในเรื่องการรับจ้างทำงานของผู้ลี้ภัยโดยระบุว่า มาตรการเพื่อคุ้มครองแรงงานในประเทศจะยกเว้นให้แก่ผู้ลี้ภัยที่เข้ามาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี หรือมีคู่สมรสหรือบุตรที่มีสัญชาติของประเทศภาคี (มาตรา 17 วรรค 2 ของอนุสัญญาฯ) ขณะที่ประเทศไทยมีปัญหาที่จะต้องจำกัดแรงงานต่างด้าวเพื่อปกป้องตลาดแรงงานในประเทศ

(3) ปัญหาตามพระราชบัญญัติการเนรเทศ พ.ศ. 2499 ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกคำสั่งเนรเทศคนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักรเพื่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยผู้ถูกสั่งเนรเทศมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรี แต่อนุสัญญาฯ มีข้อห้ามมิให้เนรเทศหรือผลักดันผู้ลี้ภัย เว้นแต่ด้วยเหตุผลด้านความมั่นคงและต้องผ่านกระบวนการยุติธรรม (มาตรา 32 และ 33 ของอนุสัญญาฯ)

ส่วนราชการด้านความมั่นคงของไทยส่วนใหญ่มีความเห็นต่อเรื่องนี้สอดคล้องกับคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า นอกเหนือจากพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองแล้ว ยังมีกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องอีกหลายฉบับที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญาฯ<sup>15</sup> อาทิ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พระราชบัญญัติสัญชาติ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พระราชบัญญัติการเนรเทศ พระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว เป็นต้น โดยนัยพันธกรณีของอนุสัญญาฯ ที่เป็นข้อห่วงกังวลหลักของฝ่ายความมั่นคงไทย ได้แก่ สิทธิในการ

<sup>15</sup> รายงานสรุปความเห็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับข้อดีและข้อเสียของการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสารว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967, กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, 11 สิงหาคม 2548

ประกอบอาชีพส่วนตัว สิทธิที่จะได้รับค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำตามกฎหมายไทย สิทธิในการได้รับสัญชาติ สิทธิในการเคลื่อนย้ายถิ่นที่อยู่ภายในประเทศไทย

4.2.5 อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากหลัก non-refoulement ซึ่งถือเป็นพันธกรณีระหว่างประเทศแล้ว ประเทศไทยยังเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศหลักด้านสิทธิมนุษยชนซึ่งมีนัยเกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้หนีภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิงต่างชาติในประเทศไทยอีกหลายฉบับ ได้แก่ กติกาว่าด้วยสิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเมือง อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกประติบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกประติบัติทางเชื้อชาติ อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมาน เป็นต้น โดยอนุสัญญาระหว่างประเทศเหล่านี้ได้ครอบคลุมผลผูกมัดตามกฎหมายและทางศีลธรรมในการที่ประเทศภาคีจะให้ความเคารพสิทธิมนุษยชนด้านต่าง ๆ อาทิ สิทธิในการทำงาน สิทธิในการได้รับการรักษาพยาบาล สิทธิทางการศึกษา สิทธิในการตั้งครอบครัว สิทธิในการไม่ถูกเลือกประติบัติในทุกรูปแบบ สิทธิในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม สิทธิในการได้รับการจดทะเบียนการเกิด สิทธิในการมีสัญชาติ และเสรีภาพในการเดินทาง เป็นต้น

ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อมองย้อนไปดูเอกสารที่เกี่ยวข้องกับแนวปฏิบัติของภูมิภาคเอเชียต่อผู้ลี้ภัย ได้แก่ The Principles on Status and Treatment of Refugees หรือที่เรียกว่า Bangkok Principles ซึ่งได้รับการรับรองโดยที่ประชุมคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายแห่งเอเชียและแอฟริกา (Asian-African Legal Consultative Committee – AALCC) ครั้งที่ 8 ที่กรุงเทพฯ ในปี พ.ศ. 2509 และมีการแก้ไขปรับปรุงในการประชุม AALCC ครั้งที่ 40 ที่กรุงนิวเดลี ในปี พ.ศ. 2544 จะพบว่าประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการให้นิยามคำว่า “ผู้ลี้ภัย” โดยมีการกำหนดเหตุ (grounds) แห่งภัยประหัตประหาร และการยอมรับหลัก non-refoulement ที่กว้างกว่าและชัดเจนกว่าที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาและพิธีสารว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยเสียอีก<sup>16</sup> กล่าวคือมีการยอมรับว่า “การเลือกประติบัติด้านเพศ (Gender)” ถือเป็นเหตุของภัยประหัตประหาร ขณะที่อนุสัญญาและพิธีสารฯ ยอมรับเพียงมูลเหตุการเลือกประติบัติด้านสัญชาติ (Nationality) และด้านชาติพันธุ์ (Ethnic origin) ทั้งนี้ จึงสามารถสรุปได้ว่า ทางประเทศไทยได้ให้การยอมรับอย่างเป็นทางการในหลักการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแนวปฏิบัติของภูมิภาคเอเชียต่อผู้ลี้ภัยตาม Bangkok Principles แล้ว แม้จะมีได้มีผลผูกพันตามกฎหมายก็ตาม

<sup>16</sup> Cataleya Phathomros, April 2003, Thailand’s Legal Obligations towards Displaced Persons from Burma, pp. 120-125

## บทที่ 5

### ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 ข้อสรุป

จากการศึกษาพบว่า

(1) ข้อกังวลด้านความมั่นคงและการรักษาความสัมพันธ์ทวิภาคีกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นปัจจัยหลักในการกำหนดทิศทางและแนวทางการดำเนินนโยบายและมาตรการของทางการไทยต่อผู้หนีภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิง โดยมีน้ำหนักเหนือกว่าปัจจัยด้านพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย ในกระบวนการตัดสินใจด้านนโยบายและการดำเนินการของทางการไทย ทั้งนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และ/หรือพิธีสารว่าด้วยสถานะภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967 ในปัจจุบัน

(2) ประเทศไทยไม่สามารถปฏิเสธพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองบุคคลที่มีเหตุแห่งภัยประหัตประหาร โดยแท้จริง (well-founded fear of persecution) ไม่ว่าจะจะมีสถานะใดก็ตาม ซึ่งบุคคลดังกล่าวมีสิทธิพื้นฐานตามอนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ ทั้งในด้านพันธกรณีตามกฎหมาย (legal obligation) และพันธกรณีทางศีลธรรม (moral obligation) แม้ว่าประเทศไทยมิได้เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสารว่าด้วยสถานะภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967 ก็ตาม

(3) เห็นได้ชัดว่า ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองดูแลและหาทางออกที่ยั่งยืนให้แก่ผู้หนีภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิง ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานไทยหรือองค์กรระหว่างประเทศล้วนสืบเนื่องมาจากการขาดกฎหมายเฉพาะและแนวปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานแห่งชาติ ทำให้ขาดความชัดเจนและความเสมอต้นเสมอปลายในการดำเนินการซึ่งถือเป็นจุดอ่อนสำคัญในการจัดการปัญหาผู้หนีภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิงในประเทศไทย และยังเปิดประเด็นปัญหาให้ประเทศไทยถูกวิพากษ์วิจารณ์จากประชาคมระหว่างประเทศ ดังที่เห็นได้จากกรณีผู้ลี้ภัยลอบเข้าเมืองชาวโรฮิงญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ทางการไทยตกเป็นจำเลยถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนัก แม้ว่าจะได้ใช้หลักมนุษยธรรมเป็นเกณฑ์ในการให้ความช่วยเหลือแล้วก็ตาม ดังนั้น การมีกฎหมายและกระบวนการภายในประเทศในการพิจารณาสถานะบุคคลตามกฎหมายแก่บุคคลที่เผชิญเหตุแห่งภัยประหัตประหารหรือการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงจึงมีความจำเป็นสำหรับประเทศไทย และจะทำให้การบริหารจัดการปัญหาผู้หนีภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิงในประเทศไทยมีประสิทธิภาพมากขึ้น



(4) ทางกรไทยสามารถพัฒนากระบวนการบริหารจัดการปัญหาผู้หนีภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นตามแนวทางที่กล่าวมาข้างต้นได้ โดยไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ และยังช่วยส่งเสริมบทบาทและภาพลักษณ์ระหว่างประเทศของประเทศไทย

## 5.2 ข้อเสนอแนะ แนวทางปรับปรุงกระบวนการบริหารจัดการปัญหาผู้หนีภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

5.2.1 การพัฒนารอบกฎหมายเฉพาะและระบบหรือแนวปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานแห่งชาติ (nationwide system) ในการจัดการปัญหาผู้หนีภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิง โดยหากหน่วยงานต่าง ๆ ของประเทศไทยยังมีความกังวลเรื่องผลผูกมัดตามอนุสัญญาและพิธีสารว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยซึ่งประเทศไทยยังไม่พร้อมปฏิบัติตาม ก็ยังไม่จำเป็นต้องเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาและ/หรือพิธีสารดังกล่าว ความจริงแล้วการจะเป็นภาคีอนุสัญญาและ/หรือพิธีสารว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยหรือไม่ ไม่ใช่ประเด็นสำคัญ ทั้งยังเป็นเรื่องที่ยังค่อนข้างยุ่งยากซับซ้อน กินเวลามาก เนื่องจากกระบวนการดำเนินการอาจต้องค่อย ๆ ปรับแก้กฎหมายภายในของไทยหลายฉบับ เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามข้อบทต่าง ๆ ของอนุสัญญาฯ ได้ในที่สุด โดยทางเลือกที่น่าจะปฏิบัติได้คือ การนำหลักการสำคัญของอนุสัญญาฯ มาพิจารณาตรากฎหมายภายในของไทย หรือปรับเพิ่มเข้าไปในพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง เพื่อให้ครอบคลุมแนวทางปฏิบัติพิเศษสำหรับกรณีทางด้านมนุษยธรรม (humanitarian cases) โดยคำนึงถึงว่าประเทศไทยได้รับหลักการและพันธกรณีตามอนุสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชนโดยการเข้าเป็นภาคีแล้วหลายฉบับ ทั้งนี้ โดยมีเป้าหมายหลักคือ การสร้างแนวปฏิบัติที่ชัดเจนและเป็นมาตรฐานแห่งชาติเพื่อให้สามารถพิจารณาให้ความคุ้มครองชั่วคราว (temporary protection) แก่บุคคลที่เผชิญภัยประหัตประหารหรือการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงอย่างแท้จริง ไม่ใช่การดำเนินการแบบเฉพาะกรณี (ad hoc) ดังเช่นที่ผ่านมา สำหรับประเด็นการกำหนดสถานะของบุคคลที่ผ่านกระบวนการพิจารณาคัดกรองก็ไม่จำเป็นต้องใช้คำว่า “ผู้ลี้ภัย” หรือ “บุคคลในความห่วงใย” โดยอาจใช้คำอื่น ๆ อาทิ ผู้ได้รับความคุ้มครองชั่วคราวเพื่อรอส่งออกนอกราชอาณาจักร เป็นต้น โดยข้อดีของการดำเนินการตามแนวทางนี้คือ การมีระบบที่เป็นมาตรฐานเดียว ใช้กับทุกกลุ่ม ทุกสัญชาติ และมีได้สิทธิหรือเสียอะไรเพิ่มเติมไปจากที่ทางการไทยได้ปฏิบัติอยู่แล้วในเวลาที่ผ่านมา ทั้งยังจะช่วยป้องกันเงื่อนไขที่ UNHCR จะใช้อาณัติระหว่างประเทศในการพิจารณาให้สถานะ (status determination) บุคคลในความห่วงใย หรือ ผู้ลี้ภัย แก่บุคคลสัญชาติต่าง ๆ ในประเทศไทย ซึ่งเป็นเรื่องไม่พึงประสงค์สำหรับทางการไทย รวมทั้งช่วยให้ทางการไทยสามารถอธิบายชี้แจงการดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับผู้หนีภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิงได้อย่างชัดเจนและโปร่งใส ไม่ว่าจะดำเนินการไปในทิศทางใดก็ตาม

5.2.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยควรพิจารณาปรับปรุงพัฒนาด้านนโยบายและการประสานนโยบาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับระบบและระเบียบรองรับภายในของไทยเอง รวมถึงมาตรการที่ใช้ในการให้ความคุ้มครองดูแลผู้หนีภัย และตอบสนองต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น อาทิ การรักษาความปลอดภัย/สงบเรียบร้อยบริเวณพื้นที่พักพิงชั่วคราว สิทธิในการออกนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราว การฝึกอาชีพและการเปิดโอกาสให้ประกอบอาชีพในบริเวณที่กำหนด การให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมาย การปรับปรุงมาตรฐานด้านสาธารณสุข การขยายระดับการให้การศึกษา การพิจารณาสีตตามกฎหมายของบุตรผู้หนีภัยที่เกิดในประเทศไทย เป็นต้น

5.2.3 การพัฒนาเชิงสถาบันและกระบวนการเสริมสร้างความเข้าใจ ซึ่งเกี่ยวกับการสร้างความตระหนักรู้ การเสริมสร้างขีดความสามารถ อาทิ การจัดตั้งสถาบันกฎหมายมนุษยธรรม โดยควรมีการพัฒนาการให้ความรู้ผ่านหลักสูตรฝึกอบรมเฉพาะเกี่ยวกับกฎหมายผู้ลี้ภัยและประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนในหมู่ครูผู้สอน ข้าราชการ บุคลากรในกระบวนการยุติธรรม ตำรวจ เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง ทหาร สมาชิกรัฐสภา รวมถึงสื่อมวลชน เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องและความสนใจมากขึ้นเกี่ยวกับชะตากรรมของผู้ลี้ภัยและกฎหมาย/นโยบาย/แนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเพื่อปลูกฝังทัศนคติที่เอื้ออำนวยต่อการส่งเสริมความเข้าใจข้ามวัฒนธรรม (cross-cultural understanding) ในหมู่เยาวชน

5.2.4 การส่งเสริมความร่วมมือและแลกเปลี่ยนแนวปฏิบัติที่ดีกับประเทศต่างๆ รวมถึงองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งจะเป็นการดำเนินการเชิงรุก (pro-active) เพื่อสร้างโอกาสในการประชาสัมพันธ์บทบาทที่สร้างสรรค์ ตลอดจนประเพณีและความรับผิดชอบด้านมนุษยธรรมของประเทศไทย แจกทำติและข้อห่วงกังวลต่าง ๆ ที่ประเทศไทยเผชิญจากการแบกรับภาระให้การดูแลผู้หนีภัยจำนวนมากมาเป็นเวลานาน เสริมสร้างความเข้าใจร่วมกัน และเรียนรู้ประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ

### บรรณานุกรม

1. กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, 11 สิงหาคม 2548, รายงานสรุปความเห็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับข้อดีและข้อเสียของการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสารว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967
2. คณะกรรมการการต่างประเทศ วุฒิสภา และคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาปัญหาชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย ในคณะกรรมการการต่างประเทศ วุฒิสภา, เมษายน 2552, “สถานการณ์ผู้หนีภัยชาวพม่าในประเทศไทย : ปัญหาและทางออก”
3. Cataleya Phathomros, April 2003, *Thailand's Legal Obligations towards Displaced Persons from Burma*
4. Thailand Burma Border Consortium, *Programme Report, July to December 2008*
5. UNHCR, *Global Report 2008*
6. U.S. Committee for Refugees and Immigrants, กรกฎาคม 2551, “การกักเก็บผู้ลี้ภัยไว้ในค่าย : การละเมิดสิทธิและการสูญเปล่าของศักยภาพแห่งมนุษย์”
7. U.S. Committee for Refugees and Immigrants, สิงหาคม 2551, “ผู้ลี้ภัยและประเทศไทยในยุคสมัยปัจจุบัน”
8. U.S. Committee for Refugees and Immigrants, *World Refugee Survey 2008*
9. Vitit Muntarbhorn, March 2004, *Refugee Law and Practice in the Asia and Pacific Region : Thailand as a Case Study*



ภาคผนวก ก.



ภาคผนวก ข.







ภาคผนวก ค.



























































## ภาคผนวก ก.

The Second RTG-UNHCR Brainstorming Session  
Bangkok, 15 May 1998

\*\*\*\*\*

1. The Second RTG-UNHCR Brainstorming Session on Myanmar displaced persons in Thailand was held in Bangkok on 15 May 1998, as the continuation and in the spirit of the first Brainstorming Session in Chiang Mai during 19-21 February 1998, to formulate working arrangements for closer cooperation between the RTG and the UNHCR on Myanmar displaced persons in Thailand.

2. The meeting agreed on the following working arrangements:

| Subjects               | Steps to be taken by UNHCR                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Steps to be taken by RTG                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Admission to asylum | <ul style="list-style-type: none"> <li>- UNHCR as observer to Thailand's assessment of the situation whether to grant temporary shelter on the ground of fighting and effects of civil war.</li> <li>- No screening to determine refugee status of the arrivals.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Thai authorities have the right to grant or deny temporary shelter to arrivals.</li> <li>- Those with valid claims must either enter designated temporary shelter areas, or otherwise decline the temporary shelter in Thailand and return to Myanmar.</li> </ul>                              |
| 2. Registration        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- UNHCR assisted registration in certain designated temporary shelter areas, to facilitate eventual repatriation.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- MOI will allow UNHCR to assist in registration.</li> <li>- During the registration process, UNHCR will be allowed temporarily to use facilities in the temporary shelter areas, which will not constitute UNHCR establishment of a permanent office in the temporary shelter areas.</li> </ul> |
| 3. UNHCR access        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- UNHCR will be granted free and early access.</li> <li>- UNHCR must keep central Thai authorities informed in advance of each access so as to ensure security of its field officers.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- MOI/Military authorities will be the competent agencies to grant permission.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                        |
| 4. Repatriation        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- RTG may invite UNHCR to witness spontaneous return and verify voluntariness in a manner so as not to disrupt the process, eg., through interviewing heads of families rather than individuals.</li> <li>- When conditions become conducive to repatriation with guarantees of safety and dignity for displaced persons, UNHCR will assist in organised voluntary repatriation and, with the permission of the Myanmar Government, monitor the safe return and facilitate the reintegration in Myanmar.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Displaced persons would have free choice for spontaneous return.</li> <li>- MOI/Military authorities will coordinate the safe spontaneous return.</li> </ul>                                                                                                                                   |

| Subjects                                 | Steps to be taken by UNHCR                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Steps to be taken by RTG                                                                                                                                                                                                                                        |
|------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 5. Relocation of temporary shelter areas | <ul style="list-style-type: none"> <li>- UNHCR supports RTG's decision to relocate temporary shelter areas.</li> <li>- UNHCR will help provide <u>transportation</u> shelter materials, drinking water, perimeter fencing &amp; security infrastructure, and registration.</li> </ul>                                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- MOI/Military authorities have the right to enforce the RTG's decision to relocate temporary shelter areas.</li> <li>- Displaced persons, in this regard, have 2 choices: be relocated or return to Myanmar.</li> </ul> |
| 6. UNHCR assistance parameters           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- In light of the existing assistance arrangement in temporary shelter areas, UNHCR may provide complementary assistance in these areas, through the RTG, on the basis of basic minimum needs in order to avoid magnet effect.</li> <li>- UNHCR will coordinate with the MOI in providing such assistance.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Any assistance requires approval by the RTG.</li> <li>- The MOI is authorised to oversee the implementation of humanitarian assistance and to manage the temporary shelter areas.</li> </ul>                           |
| 7. Long-term strategies                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- UNHCR will continue its dialogue with Myanmar in order to ensure UNHCR's role in monitoring safe return and in providing reintegration assistance, as soon as possible.</li> <li>- In so doing, UNHCR will undertake necessary steps to ensure confidence and trust of Myanmar.</li> </ul>                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Thai-Myanmar Sub-Committee on displaced persons and illegal workers will work out/discuss strategies and/or plan of action on the issues.</li> </ul>                                                                   |

3. The meeting agreed to ensure that the above working arrangements will be implemented expeditiously,

4. The meeting considered that the above working arrangements would contribute, as an initial step, towards the resolution of the issue of Myanmar displaced persons in Thailand.

5. The meeting also agreed that the consultation between the RTG and the UNHCR should be maintained, as necessary, to ensure coordination and effective implementation of the above working arrangements.

\*\*\*\*\*

15 May 1998  
14.37 PM

## ภาคผนวก ข.

| หน่วยงาน                    | รายชื่อกฎหมายโดยที่เกี่ยวข้อง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| สำนักงานอัยการสูงสุด        | <p>ตั้งครุฑ ป้าย พิกัด ชราภาพ ดาย ดกงาน) ฯลฯ และให้สิทธิเท่ากับคนต่างด้าวตามมาตรา 17 (วรรคหนึ่ง เรื่องการรับจ้างทำงาน วรรคสอง มาตราการเพื่อคุ้มครองแรงงานในประเทศจะยกเว้นให้แก่ผู้สัญชาติไทยที่เข้ามาแล้วไม่น้อยกว่าสามปีหรือมีคู่สมรสหรือบุตรที่มีสัญชาติของประเทศภาคี) ในขณะที่คนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ห้ามประกอบอาชีพหรือรับจ้างทำงาน (มาตรา 37(1)) และทุกประเทศที่มีปัญหาที่จะต้องจำกัดแรงงานของคนต่างด้าวเพื่อปกป้องตลาดแรงงานในประเทศ อันนี้ ปัจจุบันมีผู้สัญชาติไทยที่หลบหนีเข้ามาโดยเฉพาะจากพม่าด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจมากกว่าหลบหนีการสู้รบตามอนุสัญญาฯ นี้</p> <p>(3) ปัญหาตามพระราชบัญญัติการเนรเทศ พ.ศ. 2499 ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกคำสั่งเนรเทศคนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักรเพื่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และผู้ถูกสั่งเนรเทศมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรี แต่่อนสัญญาฯ มีข้อห้ามมิให้เนรเทศหรือผลักดันผู้สัญชาติ เว้นแต่ด้วยเหตุผลในด้านความมั่นคง และต้องผ่านกระบวนการยุติธรรม (มาตรา 32 และมาตรา 33 ของอนุสัญญาฯ)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508</li> <li>- พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522</li> <li>- พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542</li> <li>- พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521</li> <li>- พระราชบัญญัติการเนรเทศ พ.ศ. 2499</li> <li>- พระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ. 2493</li> </ul> |
| สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ | ไม่มีข้อมูล                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง     | ไม่มีข้อมูล                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

| หมายเลข                   | รายชื่อกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|---------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                           | <p>อนุสัญญา หมวดที่ 5 มาตราการบริหารทั่วไป</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522</li> <li>- พระราชบัญญัติการเกษตร พ.ศ. 2490</li> <li>- พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508</li> <li>- ประมวลรัษฎากร</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| กระทรวงมหาดไทย            | ไม่มีข้อมูล                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา | <p>เห็นว่า หากประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา และพิธีสารฯ การปฏิบัติตามพันธกรณีดังกล่าวจะไม่สอดคล้องกับกฎหมายภายในซึ่งมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ดังนี้</p> <p>(1) ปัญหาตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 อนุญาตให้คนต่างด้าวเข้าเมืองได้ชั่วคราวโดยมีกำหนดระยะเวลาตามความจำเป็น เช่น 30 วัน 90 วัน 1 ปี 2 ปี หรือมากกว่านั้น (มาตรา 34 และมาตรา 35) เมื่อเข้ามาแล้วห้ามประกอบอาชีพหรือรับจ้างทำงาน (มาตรา 37(1)) ต้องพักอาศัยอยู่ ณ ที่ที่แจ้งไว้ ถ้าย้ายที่อยู่ต้องแจ้งพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน 24 ชั่วโมง (มาตรา 37(2)) มีการจำกัดจำนวนคนต่างด้าวไม่เกินประเทศละ 100 คนต่อปี (มาตรา 40) ฯลฯ แต่ตามอนุสัญญานี้ ผู้ลี้ภัยซึ่งลี้ภัยเข้ามาโดยตรงจากดินแดนที่มีการคุกคามต่อชีวิตและเสรีภาพ แล้วแสดงตนต่อเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งชี้แจงเหตุผล (มาตรา 31 ของอนุสัญญา) กรณีนี้ รัฐภาคีจะไม่ลงโทษการเข้าเมืองโดยไม่ชอบ และจะจำกัดการเคลื่อนไหวได้เท่าที่จำเป็น เมื่อเป็นผู้ลี้ภัยที่ขอด้วยกฎหมายตามอนุสัญญา แล้วจะมีสิทธิเลือกถิ่นที่อยู่และเดินทางได้โดยเสรี (มาตรา 26 ของอนุสัญญา)</p> <p>(2) ปัญหาตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 เนื่องจากอนุสัญญา ให้สิทธิผู้ลี้ภัยเท่ากับคนชาติของประเทศภาคีในเรื่องแรงงานตามที่ระบุไว้ในมาตรา 24 (เช่น ค่าตอบแทน ชั่วโมงการทำงาน ค่าล่วงเวลา มีวันหยุดโดยได้ค่าแรง ข้อจำกัดในเรื่องการทำงานบ้าน อาศัยขึ้นด้านการจ้างงาน การฝึกงาน การจ้างงานผู้หญิงและเด็ก การต่อรองในเรื่องสภาพการจ้าง (collective bargaining) การประกันสังคม (social security) ในการทำงาน</p> |



ข้อมูลกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับข้อบพของ  
อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสารว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967

| หนังสือพิมพ์ | รายชื่อกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| กรมพระบรมมยุ | <p>อนุสัญญา หมวดที่ 1 บททั่วไป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวดสาม สิทธิและเสรีภาพชนชาวไทย</p> <p>อนุสัญญา หมวดที่ 2 สถานภาพทางกฎหมาย</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- พระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ. 2493</li> <li>- พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534</li> <li>- พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537</li> <li>- พระราชบัญญัติเครื่องหมายความการค้า พ.ศ. 2534</li> <li>- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 เอกเทศสัญญา ลักษณะ 4 เกี่ยวกับการเช่าทรัพย์ บรรพ 4 ทรัพย์สิน</li> <li>- ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497</li> </ul> <p>อนุสัญญา หมวดที่ 3 การประกอบอาชีพเพื่อหารายได้</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2490</li> <li>- พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541</li> <li>- พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518</li> </ul> <p>อนุสัญญา หมวดที่ 4 สวัสดิการ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2532</li> <li>- พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542</li> <li>- พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533</li> </ul> |

ภาคผนวก ค.

## อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย อารัมภบท

### บรรดาอัครภาคีผู้ทำสัญญา

ตามที่กฎบัตรสหประชาชาติพร้อมทั้งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งสมัชชาใหญ่สหประชาชาติได้ให้ความเห็นชอบ เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 1948 ได้ยืนยันหลักการที่ให้นุชนได้รับสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ

ตามที่สหประชาชาติได้แสดงความห่วงใยอย่างมากเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยในหลายโอกาส และพยายามให้ผู้ลี้ภัยได้มาซึ่งสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

ด้วยเห็นว่าเป็นการสมควรที่จะปรับปรุงและเสริมสร้างความตกลงต่าง ๆ ที่มีอยู่ในเรื่องสถานภาพของผู้ลี้ภัยพร้อมทั้งขยายขอบเขตและเพิ่มความคุ้มครองตามที่กำหนดไว้ในความตกลงต่าง ๆ ดังกล่าวด้วยการทำความตกลงขึ้นใหม่ อีกฉบับหนึ่ง

โดยคำนึงว่าการให้ที่พักพิงอาจทำให้บางประเทศแบกรับภาระที่หนักเกินไปและการแก้ไขปัญหามีขอบเขตและลักษณะเป็นปัญหาระหว่างประเทศตามที่สหประชาชาติยอมรับนั้น ย่อมไม่อาจประสบผลสำเร็จหากปราศจากความร่วมมือระหว่างประเทศ

โดยที่บรรดารัฐตระหนักว่าปัญหาผู้ลี้ภัย เป็นปัญหาทางสังคมและมนุษยธรรม และต้องการทำทุกสิ่งในอำนาจของตนเพื่อป้องกันไม่ให้ปัญหานี้เป็นเหตุแห่งความตึงเครียดระหว่างรัฐ

ตามที่ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ เป็นผู้ซึ่งได้รับมอบหมายหน้าที่ดูแลบรรดาอนุสัญญาระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยและโดยตระหนักว่าประสิทธิภาพในการประสานมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหานี้ นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับความร่วมมือระหว่างบรรดารัฐกับข้าหลวงใหญ่  
ได้ตกลงกันดังต่อไปนี้

## หมวดที่ 1

## บททั่วไป

## มาตรา 1

## บทนิยามของคำว่า “ผู้ลี้ภัย”

ก. ความอนุสัญญาฉบับนี้คำว่า “ผู้ลี้ภัย” หมายถึงผู้ที่

(1) ได้รับการพิจารณาแล้วว่าเป็นผู้ลี้ภัยภายใต้ข้อตกลง ลงวันที่ 12 เมษายน 1926 และ 30 มิถุนายน 1928 หรือภายใต้อนุสัญญาลงวันที่ 28 ตุลาคม 1933 และ 10 กุมภาพันธ์ 1938 พิธีสาร ลงวันที่ 14 กันยายน 1939 หรือ ธรรมเนียมขององค์การผู้ลี้ภัยระหว่างประเทศ

ในกรณีที่บุคคลใดได้รับการวินิจฉัยจากองค์การผู้ลี้ภัยระหว่างประเทศ ในห้วงที่องค์การฯ ยังปฏิบัติหน้าที่อยู่นั้น ว่าเขาคุณสมบัติ คำวินิจฉัยดังกล่าวไม่อาจคัดค้านบุคคลนั้นจากการได้รับสถานภาพผู้ลี้ภัย หากเป็นผู้ที่เข้าเงื่อนไขความวรรค 2 ของส่วนข้อกำหนดนี้

(2) อยู่นอกอาณาเขตรัฐแห่งสัญชาติของคน อันเป็นผลจากเหตุการณ์ก่อนวันที่ 1 มกราคม 1951 และด้วยความหวาดกลัวซึ่งมีมูลอันจะกล่าวอ้างได้ว่า จะได้รับการประหัตประหารด้วยสาเหตุของเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมติดค้างกรณีความและในขณะที่ตัวบุคคลผู้นี้ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจที่จะรับความคุ้มครองจากรัฐแห่งสัญชาติเนื่องจากความหวาดกลัวดังกล่าว หรือนอกจากนี้บุคคลไร้สัญชาติซึ่งอยู่นอกอาณาเขตรัฐ ที่เดิมมีถิ่นฐานพำนักประจำแต่ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจที่จะกลับไปเพื่อพำนักในรัฐดังกล่าว ด้วยเหตุแห่งความหวาดกลัวที่กล่าวมาข้างต้น

ในกรณีของบุคคลที่มีหลายสัญชาติคำว่า “รัฐแห่งสัญชาติของคน” หมายถึงทุกรัฐที่บุคคลนั้นมีสัญชาติและไม่อาจถือว่า บุคคลนั้นขาดจากความคุ้มครองของรัฐแห่งสัญชาติของคน จากการที่บุคคลนั้นยินยอมต่อการใช้สิทธิสืบเนื่องจากความคุ้มครองของรัฐใดรัฐหนึ่งที่ตนมีสัญชาติ ทั้งนี้ยกเว้นกรณีที่การยินยอมเช่นนั้นมิเกิดจากความหวาดกลัวซึ่งมีมูลอันจะกล่าวอ้างได้

ข. (1) ความอนุสัญญาฉบับนี้ คำว่า “เหตุการณ์ก่อนวันที่ 1 มกราคม 1951” ในมาตรา 1 ส่วนข้อกำหนด ก. ให้หมายถึง

(ก) “เหตุการณ์ซึ่งเกิดขึ้นในยุโรปก่อนวันที่ 1 มกราคม 1951” หรือ

(ข) “เหตุการณ์ซึ่งเกิดขึ้นในยุโรปหรือที่อื่นใดก่อนวันที่ 1 มกราคม 1951” และเมื่อลงนาม ตัวยืนยันหรือภาคยานุวัติ ให้แต่ละรัฐภาคีผู้ทำสัญญาระบุให้ประจักษ์ว่าคนหมายถึงเหตุการณ์ใดข้างต้น ในการปฏิบัติตามพันธกรณีตามอนุสัญญาฉบับนี้

(2) รัฐภาคีผู้ทำสัญญาใดที่ได้เลือกรับ (ก) อาจขยายพันธกรณีของคนเมื่อไรก็ได้ด้วยการเลือกรับ (ข) โดยแจ้งให้เลขาธิการสหประชาชาติทราบ

ก. ให้เลิกโอนสัญชาติฉบับนี้กับบุคคลใดตามความหมายของส่วนข้อกำหนด ก หากบุคคลนั้น

(1) ได้ใช้สิทธิสืบเนื่องจากความคุ้มครองจากรัฐแห่งสัญชาติของคนอีกวาระหนึ่งด้วยความสมัครใจหรือ

(2) ได้รับสัญชาติเดิมคืนมาด้วยความสมัครใจ หลังจากได้สูญเสียสัญชาตินั้นไป หรือ

(3) ได้มาซึ่งสัญชาติใหม่และได้รับการคุ้มครองจากรัฐแห่งสัญชาติใหม่ของคน หรือ

(4) ได้กลับเข้าไปตั้งถิ่นฐานด้วยความสมัครใจในรัฐที่ตนได้จากรัฐที่ตนอยู่ภายนอกอาณาเขต เนื่องจากความหวาดกลัวจากการประหัตประหาร หรือ

(5) ไม่อาจปฏิเสธที่จะใช้สิทธิสืบเนื่องจากความคุ้มครองจากรัฐแห่งสัญชาติของคน เนื่องจากสถานการณ์ที่ทำให้ถือได้ว่าบุคคลนั้นเป็นผู้ลี้ภัยได้สิ้นสุดลงแล้ว

ทั้งนี้จะไม่ใช้วรรคนี้ต่อผู้ลี้ภัยตามส่วนข้อกำหนด ก(1) แห่งมาตรานี้ หากสามารถอ้างเหตุผลบังคับตามเหตุที่ เคยมีการประหัตประหารมาก่อนหน้านั้นเพื่อปฏิเสธที่จะใช้สิทธิสืบเนื่องจากความคุ้มครองจากรัฐแห่งสัญชาติ

(6) เป็นบุคคลไร้สัญชาติ ซึ่งสามารถกลับสู่รัฐที่ตนเดิมมีถิ่นฐานพำนักประจำได้ เนื่องจากสถานการณ์ที่ทำให้ ถือได้ว่าบุคคลนั้นเป็นผู้ลี้ภัยได้สิ้นสุดลงแล้ว

ทั้งนี้ จะไม่ใช้วรรคนี้ต่อผู้ลี้ภัยต่อผู้ลี้ภัยตามส่วนข้อกำหนด ก(1) แห่งมาตรานี้ หากสามารถอ้างเหตุผลบังคับตามเหตุเคยมีการประหัตประหารมาก่อนหน้านั้นเพื่อปฏิเสธที่จะกลับไปยังรัฐที่ตนเดิมมีถิ่นฐานพำนักประจำ

ง. อนุสัญญาฉบับนี้จะไม่ใช่ต่อบุคคลที่ในขณะนี้ได้รับความคุ้มครองหรือความช่วยเหลือจากองค์กรหรือหน่วยของสหประชาชาตินอกจากข้าหลวงผู้ลี้ภัยของสหประชาชาติ

เมื่อความคุ้มครองหรือความช่วยเหลือดังกล่าวได้สิ้นสุดลงไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตามโดยปราศจากการวินิจฉัยชี้ขาดถึงสถานะของบุคคลดังกล่าวตามที่มติของสมัชชาของสหประชาชาติที่เกี่ยวข้องได้กำหนดไว้ให้ถือด้วยเหตุนี้ว่าบุคคลนั้นมีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากอนุสัญญาฉบับนี้

จ. อนุสัญญาฉบับนี้จะไม่ใช่ต่อบุคคลที่เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจในรัฐที่ตนพำนักอยู่ ยอมรับว่ามีสิทธิและหน้าที่ซึ่งผู้ถือสัญชาติของรัฐนั้น

ฉ. ข้อกำหนดแห่งอนุสัญญาฉบับนี้จะไม่ใช่ต่อบุคคลซึ่งมีเหตุผลหนักแน่นในอันที่จะทำให้พิจารณาได้ว่า

(ก) บุคคลนั้นได้ประกอบอาชญากรรมต่อต้านศักราช อาชญากรรมสงครามหรืออาชญากรรมต่อมนุษยชาติตามที่บัญญัติไว้ในธรรมนูญระหว่างประเทศต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องนี้

(ข) บุคคลนั้นได้ประกอบอาชญากรรมร้ายแรงซึ่งมิใช่อาชญากรรมการเมืองนอกอาณาเขตของรัฐที่ตนขออาศัยลี้ภัยก่อนที่รัฐนั้นจะยอมรับเข้าอาณาเขตในฐานะผู้ลี้ภัย

(ค) บุคคลที่มีความผิดในการละเมิดวัตถุประสงค์และหลักการของสหประชาชาติ

## มาตรา 2 พันธะโดยทั่วไป

ผู้ลี้ภัยทุกคนมีหน้าที่ต่อรัฐที่ตนเข้ามาอยู่ในอาณาเขต ซึ่งหน้าที่นี้หมายถึงโดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติตามกฎหมายข้อบังคับและมาตรการในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

## มาตรา 3 การไม่เลือกปฏิบัติ

ให้รัฐภาคีผู้ทำสัญญาไว้บทบัญญัติแห่งอนุสัญญานี้ต่อผู้ลี้ภัยโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเชื้อชาติ ศาสนา หรือประเทศที่อยู่เดิม

## มาตรา 4 ศาสนา

รัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะให้ผลปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยภายในอาณาเขตของรัฐภาคีนั้นอย่างน้อยเท่าเทียมกับผลปฏิบัติที่ให้ต่อคนชาติในเรื่องเสรีภาพการประกอบกิจกรรมทางศาสนาและการให้การศึกษาทางศาสนาแก่บุตรหลาน

## มาตรา 5 สิทธิต่าง ๆ เกินจากที่อนุสัญญานี้กำหนด

ให้ถือว่าไม่มีสิ่งใดในอนุสัญญานี้ที่ร่อนสิทธิและผลประโยชน์ที่รัฐภาคีผู้ทำสัญญาให้ผู้ลี้ภัยเกินจากที่ได้กำหนดไว้ตามอนุสัญญานี้

## มาตรา 6 ข้อความที่ว่า “ในสถานการณ์เช่นเดียวกัน”

เพื่อประโยชน์ของอนุสัญญานี้ ข้อความที่ว่า “ในสถานการณ์เช่นเดียวกัน” หมายถึง เงื่อนไขใด ๆ ก็ตามที่บุคคลต้องปฏิบัติตาม (รวมทั้งเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาและเกี่ยวกับการเขียนหรือทำนัย) ซึ่งบุคคลนั้นหากคนมิได้เป็นผู้ลี้ภัยก็ต้องปฏิบัติตามอยู่แล้ว ในอันที่จะได้มาซึ่งสิทธิที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เว้นแต่เงื่อนไขซึ่งไม่สามารถปฏิบัติตามได้ โดยเหตุแห่งสภาพความเป็นผู้ลี้ภัย

## มาตรา 7 ข้อยกเว้นจากการถ้อยที่ถ้อยอาศัย

1. ให้รัฐภาคีผู้ทำสัญญาปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยเช่นเดียวกับที่ปฏิบัติต่อกันต่างคำโดยทั่วไป เว้นแต่อนุสัญญานี้มีบทบัญญัติให้ความอนุเคราะห์ดีกว่า

2. ให้ผู้ลี้ภัยทั้งปวงได้รับสิทธิขเว้นจากเงื่อนไขโดยที่ด้อยอาศัยสืบเนื่องจากการนิคิบัญญัติในดินแดนของบรรดารัฐภาคีผู้ทำสัญญาหลังจากการพำนักได้เป็นระยะเวลาสามปี
3. ในกรณีที่ไม่มีการด้อยที่ด้อยอาศัยรัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะให้สิทธิและผลประโยชน์ต่อผู้ลี้ภัยต่อไปตามสิทธิที่พึงมี อยู่แล้วนับแต่วันที่อนุสัญญานี้มีผลบังคับใช้ต่อรัฐนั้น.
4. ให้รัฐภาคีผู้ทำสัญญาพิจารณาอย่างเป็นคุณในอันที่จะให้สิทธิและผลประโยชน์ต่อผู้ลี้ภัยเกินกว่าที่ได้รับอยู่แล้วตามสิทธิในวรรค 2 และ 3 ในกรณีที่ไม่มีการด้อยที่ด้อยอาศัย และให้ขยายข้อขเว้นจากการด้อยที่ด้อยอาศัยต่อผู้ลี้ภัยที่ไม่เข้าตามเงื่อนไขที่ซึ่งกำหนดไว้ในวรรค 2 และ 3
5. ข้อกำหนดวรรค 2 และ 3 นั้นให้ใช้ต่อสิทธิและผลประโยชน์ที่ได้กล่าวถึงในมาตรา 13, 18, 19, 21 และ 22 แห่งอนุสัญญาดังนี้ ตลอดจนสิทธิและผลประโยชน์ซึ่งอนุสัญญาดังนี้มีได้บัญญัติไว้ด้วย

## มาตรา 8

### การยกเว้นจากมาตรการพิเศษ

สำหรับมาตรการพิเศษที่อาจใช้ต่อบุคคล ทรัพย์ดิน หรือผลประโยชน์ของชนาติรัฐอื่นนั้น รัฐภาคีผู้ทำสัญญาไม่อาจใช้มาตรการดังกล่าวต่อผู้ลี้ภัยซึ่งถือสัญชาติของรัฐอื่นข้างคั่นอย่างเป็นทางการด้วยเหตุแห่งสัญชาติของรัฐนั้นเพียงเหตุเดียว หากรัฐภาคีผู้ทำสัญญามีอาจใช้หลักการกว้าง ๆ ตามมาตรานี้ เนื่องจากกฎหมายนิคิบัญญัติของตนห้ามไว้ รัฐนั้นก็จะให้การยกเว้นจากมาตรการพิเศษของคนในลักษณะที่เป็นคุณต่อผู้ลี้ภัยนั้นในกรณีที่เหมาะสม

## มาตรา 9

### มาตรการชั่วคราว

ไม่มีสิ่งใดในอนุสัญญานี้ที่จะห้ามรัฐภาคีผู้ทำสัญญาในช่วงเวลาสงครามหรือสถานการณ์อื่นที่พิเศษและร้ายแรง ใช้มาตรการชั่วคราว ซึ่งรัฐนั้นพิจารณาเห็นว่าจำเป็นต่อความมั่นคงแห่งชาติต่อบุคคลใด ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาโดยรัฐภาคีผู้ทำสัญญานั้นว่า เป็นผู้ลี้ภัยแท้จริงหรือไม่ และมีความจำเป็นต้องใช้มาตรการนั้นต่อไปหรือไม่ ในกรณีของบุคคลนั้นเพื่อผลประโยชน์ของความมั่นคงแห่งชาติ

## มาตรา 10

### การให้พำนักอยู่ต่อไป

1. ในกรณีของผู้ลี้ภัยที่พลัดถิ่นโดยการบังคับระหว่างสงครามโลกครั้งที่สองและถูกส่งเข้าไปพำนักในดินแดนของรัฐภาคีผู้ทำสัญญา ให้ถือว่าระยะเวลาที่ถูกบังคับให้อาศัยอยู่ที่นั่น เป็นการพำนักอยู่ภายในดินแดนนั้นโดยชอบด้วยกฎหมาย
2. เมื่อผู้ลี้ภัยพลัดถิ่นโดยการบังคับระหว่างสงครามโลกครั้งที่สองจากดินแดนของรัฐภาคีผู้ทำสัญญาได้กลับ



ไปยังที่นั้น เพื่อพำนักก่อนการบังคับใช้สัญญา ให้ถือว่าระยะเวลาของการพำนักก่อนและหลังถูกบังคับให้พลัดถิ่นนั้นเป็นระยะเวลาที่ต่อเนื่องกัน เพื่อการใดก็ตามที่จำเป็นต้องแสดงว่ามีการพำนักที่ต่อเนื่องกัน

## มาตรา 11

### กะลาสีลี้ภัย

ในกรณีผู้ลี้ภัยที่เป็นกะลาสีประจำเรือที่ชักธงของรัฐบาลผู้ทำสัญญา ให้รัฐนั้นพิจารณาด้วยความเมตตา เรื่องการตั้งถิ่นฐาน ในดินแดนของรัฐนั้น และการออกเอกสารเดินทางให้ หรือการขอเข้าดินแดนเป็นการชั่วคราวโดยเฉพาะ เพื่อเอื้ออำนวยต่อการตั้งถิ่นฐานในประเทศอื่นต่อไป

## หมวดที่ 2

### สถานภาพทางกฎหมาย

## มาตรา 12

### สถานภาพส่วนบุคคล

1. ให้สถานภาพส่วนบุคคลของผู้ลี้ภัยขึ้นอยู่กับกฎหมายของประเทศแห่งภูมิลาเนาหรือหากเป็นผู้ไร้ภูมิลาเนา ให้ขึ้นกับกฎหมายของประเทศที่พำนักอยู่
2. ให้รัฐบาลผู้ทำสัญญาเคารพต่อสิทธิที่ผู้ลี้ภัยมีอยู่เดิมอันขึ้นอยู่กับสถานภาพส่วนบุคคล โดยเฉพาะสิทธิที่เกี่ยวข้องกับการสมรส โดยผู้ลี้ภัยต้องปฏิบัติตามพิธีการที่กฎหมายของรัฐนั้นกำหนดไว้หากจำเป็น ทั้งนี้หมายถึงสิทธิที่กฎหมายของรัฐนั้นให้การรับรองหากไม่เป็นผู้ลี้ภัย

## มาตรา 13

### สังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์

ให้รัฐบาลผู้ทำสัญญาให้ผลปฏิบัติที่เป็นคุณต่อผู้ลี้ภัยเท่าที่เป็นไปได้ซึ่งไม่ว่าในกรณีใดจะไม่น้อยกว่าที่ให้ต่อคนต่างด้าวโดยทั่วไปในสถานการณ์เดียวกัน เกี่ยวกับการได้มาซึ่งสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์และสิทธิอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งสัญญาเช่าหรือสัญญาอื่น ๆ ซึ่งเกี่ยวกับสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์

## มาตรา 14

### สิทธิในศิลปกรรมและทรัพย์สินทางอุตสาหกรรม

ให้ผู้ลี้ภัยได้รับความคุ้มครองในทรัพย์สินทางอุตสาหกรรม เช่น ถึงประดิษฐ์ แผนแบบ หรือตัวอย่างแบบ เครื่องหมายการค้า ชื่อการค้าและสิทธิในผลงานทางวรรณคดี ศิลปะ และวิทยาศาสตร์ ในรัฐที่เขามีถิ่นฐานพำนักประจำ

เช่นเดียวกับผู้ที่มีสัญชาติของรัฐนั้น ในดินแดนของรัฐภาคีผู้ทำสัญญาอื่น ๆ ให้เขาได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับผู้ที่มีสัญชาติของรัฐที่เขามีถิ่นฐานพำนักประจำในดินแดนของรัฐนั้น

## มาตรา 15

### สิทธิในการเข้าร่วมสมาคม

ในเรื่องการเข้าร่วมสมาคมและการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานที่มีวัตถุประสงค์ทางการเมืองและเพื่อหวังกำไรให้รัฐภาคีผู้ทำสัญญา ให้ผลปฏิบัติด้วยความอนุเคราะห์อย่างยิ่งต่อผู้ลี้ภัยที่อาศัยอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายในอาณาเขตของรัฐนั้น เช่นเดียวกันกับที่รัฐภาคีผู้ทำสัญญาให้ผลปฏิบัติแก่คนชาติรัฐที่ตามในสถานการณ์เดียวกัน

## มาตรา 16

### การนำคดีขึ้นสู่ศาล

1. ให้ผู้ลี้ภัยมีเสรีภาพในการนำคดีขึ้นสู่ศาลยุติธรรมภายในอาณาเขตของรัฐภาคีผู้ทำสัญญาทุกรัฐ
2. ให้ผู้ลี้ภัยมีสิทธิได้รับผลปฏิบัติจากรัฐภาคีผู้ทำสัญญาที่เขามีถิ่นฐานพำนักประจำเช่นเดียวกับที่รัฐนั้นให้ต่อคนชาติของรัฐนั้นในเรื่องการนำคดีขึ้นสู่ศาลรวมทั้งการช่วยเหลือทางกฎหมายและข้อยกเว้นจากการตัดสินโดยไม่มีหลักประกัน
3. ในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องความวรรค 2 ให้ผู้ลี้ภัยได้รับผลปฏิบัติเช่นเดียวกับคนชาติของรัฐที่เขามีถิ่นฐานพำนักประจำในรัฐอื่น นอกจากที่เขามีถิ่นฐานพำนักประจำด้วย

## หมวดที่ 3

### การประกอบอาชีพเพื่อหารายได้

## มาตรา 17

### การรับจ้างเพื่อค่าแรง

1. ให้รัฐภาคีผู้ทำสัญญาให้ผลปฏิบัติด้วยความอนุเคราะห์อย่างยิ่งต่อผู้ลี้ภัยที่อาศัยอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายในอาณาเขตของรัฐนั้นเช่นเดียวกันกับที่รัฐภาคีผู้ทำสัญญาให้ผลปฏิบัติแก่คนชาติรัฐที่ตามเกี่ยวกับสิทธิในการรับจ้างเพื่อค่าแรงในสถานการณ์เดียวกัน
2. ในกรณีใดก็ตาม ห้ามใช้มาตรการจำกัดต่อคนต่างด้าวหรือการจ้างคนต่างด้าวเพื่อปกป้องตลาดแรงงานแห่งชาติต่อผู้ลี้ภัยซึ่งเคยได้รับการยกเว้นจากมาตรการเหล่านั้น ในวันที่อนุสัญญานี้มีผลใช้บังคับต่อรัฐภาคีผู้ทำสัญญาที่เกี่ยวข้องหรือซึ่งเข้าตามเงื่อนไขใดครั้งต่อไป

(ก) ได้พำนักอยู่ในรัฐนั้นครบสามปีแล้ว

(ข) มีคู่สมรสเป็นพลเมืองของรัฐที่ตนพำนักอยู่ ทั้งนี้ผู้ลี้ภัยไม่อาจถืออ้างประโยชน์จากบทบัญญัตินี้หากได้ทอดทิ้งคู่สมรสแล้ว

(ค) มีบุตรหนึ่งคนหรือมากกว่านั้นที่มีสัญชาติของรัฐที่ตนพำนักอยู่

3. ให้รัฐภาคีผู้ทำสัญญาพิจารณาด้วยความเมตตาในการปรับสิทธิของผู้ลี้ภัยที่เกี่ยวกับการรับจ้างเพื่อค่าแรงให้เท่าเทียมกับสิทธิของพลเมืองของรัฐนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ลี้ภัยที่เข้าเมืองตามโครงการรับสมัครแรงงานหรือโครงการรับคนเข้าเมือง

## มาตรา 18

### การประกอบธุรกิจส่วนตัว

ให้รัฐภาคีผู้ทำสัญญาให้ผลปฏิบัติที่เป็นคุณต่อผู้ลี้ภัยเท่าที่เป็นไปได้ที่อยู่ในอาณาเขตของรัฐนั้นโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่ว่าในกรณีใดจะไม่น้อยกว่าที่ให้ต่อคนต่างด้าวโดยทั่วไปในสถานการณ์เดียวกันเกี่ยวกับสิทธิในการประกอบธุรกิจโดยตนเองด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม หัตถกรรม และการพาณิชย์ และด้านการจัดตั้งบริษัท การค้า หรืออุตสาหกรรม

## มาตรา 19

### วิชาชีพอิสระ

1. ให้รัฐภาคีผู้ทำสัญญาให้ผลปฏิบัติที่เป็นคุณต่อผู้ลี้ภัยเท่าที่เป็นไปได้ที่อยู่ในอาณาเขตของรัฐนั้นโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีคุณสมบัติที่เจ้าพนักงานที่มีอำนาจของรัฐนั้นให้การรับรองและที่ความต้องการที่จะประกอบวิชาชีพอิสระซึ่งไม่ว่าในกรณีใดจะไม่น้อยกว่าที่ให้ต่อคนต่างด้าวโดยทั่วไปในสถานการณ์เดียวกัน

2. ให้รัฐภาคีผู้ทำสัญญาให้ความพยายามอย่างยิ่งโดยสอดคล้องกับกฎหมายและรัฐธรรมนูญของคนในอันที่จะจัดให้ผู้ลี้ภัยนั้นได้ตั้งถิ่นฐานในดินแดนซึ่งรัฐนั้นรับผิดชอบในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนอกเหนือไปจากดินแดนแห่งเมืองแม่

## หมวดที่ 4

### สวัสดิการ

## มาตรา 20

### การปันส่วน

ให้ผู้ลี้ภัยได้รับผลปฏิบัติเยี่ยงพลเมืองในกรณีที่มีการใช้ระบบการปันส่วนต่อพลเมืองทั่วไปซึ่งควบคุมการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ที่ขาดแคลนทั่วไป

## มาตรา 21

### ที่อยู่อาศัย

ให้รัฐภาคีผู้ทำสัญญาให้ผลปฏิบัติที่เป็นคุณต่อผู้ลี้ภัยเท่าที่เป็นไปได้ที่อยู่ในอาณาเขตของรัฐนั้น โดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งไม่ว่าในกรณีใดจะไม่น้อยกว่าที่ให้ต่อคนต่างด้าวโดยทั่วไปในสถานการณ์เดียวกัน ในเรื่องที่อยู่อาศัยเท่าที่มีการกำหนดในกฎหมายระเบียบบังคับหรือภายใต้การควบคุมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

## มาตรา 22

### การศึกษาของรัฐ

1. ให้รัฐภาคีผู้ทำสัญญาให้ผลปฏิบัติเยี่ยงคนชาติเกี่ยวกับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

2. ให้รัฐภาคีผู้ทำสัญญาให้ผลปฏิบัติที่เป็นคุณต่อผู้ลี้ภัยเท่าที่เป็นไปได้ซึ่งไม่ว่าในกรณีใดจะไม่น้อยกว่าที่ให้ต่อคนต่างด้าวโดยทั่วไปในสถานการณ์เดียวกัน เกี่ยวกับการศึกษาที่นอกเหนือจากระดับขั้นพื้นฐานและโดยเฉพาะเกี่ยวกับการได้รับการศึกษา การรับรองประกาศนียบัตรอนุปริญญาบัตรและปริญญาบัตร การผ่อนปรนเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมการศึกษา และการให้ทุนการศึกษา

## มาตรา 23

### การบรรเทาทุกข์สาธารณะชน

รัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะให้ผลปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ ต่อผู้ลี้ภัยซึ่งอยู่ในอาณาเขตของรัฐโดยชอบด้วยกฎหมาย ในเรื่องการบรรเทาทุกข์สาธารณะชนและความช่วยเหลือ

## มาตรา 24

### กฎหมายแรงงานและการประกันสังคม

1. รัฐภาคีผู้ทำสัญญา จะให้ผลปฏิบัติเยี่ยงคนชาติต่อผู้ลี้ภัยซึ่งอยู่ในอาณาเขตของรัฐโดยชอบด้วยกฎหมายในเรื่องต่าง ๆ ต่อไปนี้คือ.-

ก. เท่าที่มีการบัญญัติกฎหมายหรือข้อบังคับหรือการควบคุมของเจ้าหน้าที่บริหารเงินได้รวมทั้งเงินที่จ่ายแก่ครอบครัว อันเป็นส่วนหนึ่งของเงินได้ เวลาการทำงาน การจัดการค่าล่วงเวลา วันหยุดที่ได้รับเงิน ข้อจำกัดการนำงานมาทำที่บ้าน อาวุธขึ้นค่าในการจ้างงาน การฝึกหัดงานและการฝึกปฏิบัติ การทำงานของหญิงและผู้เยาว์ การได้รับประโยชน์จากการต่อรองร่วม

ข. การประกันสังคม (บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการประสบภัยในการงานโรคภัยไข้เจ็บสืบเนื่องจากการประกอบอาชีพ การมีครรภ์ เจ็บป่วย ทูพลาฬ ฆราภาพ คาย ว่างงาน ความรับผิดชอบเกี่ยวกับครอบครัว และกรณีอื่นใดซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ที่อยู่ภายในขอบเขตของการประกันสังคมตามกฎหมายแห่งชาติหรือข้อบังคับ) โดยอยู่ภายใต้ข้อจำกัดดังต่อไปนี้

- 1) การจัดการที่เหมาะสมซึ่งอาจมีขึ้นเพื่อรับรองไว้ซึ่งสิทธิอันได้รับมาแล้วและสิทธิซึ่งกำลังจะได้รับ
- 2) กฎหมายแห่งชาติหรือระเบียบข้อบังคับของประเทศซึ่งผู้ลี้ภัยเข้าไปอยู่อาศัย อาจกำหนดการจัดการพิเศษเกี่ยวกับเงินช่วยเหลือทั้งหมดหรือแต่บางส่วนซึ่งถือจ่ายจากเงินกองทุนสาธารณะ และเกี่ยวกับเงินซึ่งจ่ายให้แก่ผู้ซึ่งมีกระทำความเงื่อนไขในการสะสมซึ่งกำหนดไว้ในการจ่ายเงินบำนาญตามปกติ
2. สิทธิที่จะได้รับเงินชดเชยจากการตายของผู้ลี้ภัยเนื่องจากประสบอันตรายจากการรับจ้างทำงานหรือจากโรคภัยไข้เจ็บสืบเนื่องจากการประกอบอาชีพ จะไม่ถูกกระทบจากการที่ผู้ได้รับประโยชน์อยู่ภายนอกอาณาเขตของรัฐบาลผู้ทำสัญญา
3. รัฐบาลผู้ทำสัญญาจะอำนวยความสะดวกอันเกิดจากความตกลงที่มีระหว่างคนให้แก่ผู้ลี้ภัยหรือ ที่อาจทำขึ้นในภายภาคหน้าเกี่ยวกับการรับรองไว้ซึ่งสิทธิอันได้รับมาแล้วหรือสิทธิซึ่งกำลังจะได้รับมาอันเกี่ยวกับการประกันสังคม ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขเฉพาะที่ใช้บังคับแก่คนชาติของรัฐผู้ลงนามในความตกลงดังกล่าว
4. รัฐบาลผู้ทำสัญญาจะพิจารณาด้วยความเมตตาที่จะอำนวยความสะดวกอันเกิดจากความตกลงที่คล้ายคลึงกันนี้ แก่ผู้ลี้ภัยมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ในกรณีที่มีความตกลงที่คล้ายคลึงดังกล่าวใช้บังคับระหว่างรัฐบาลผู้ทำสัญญาและรัฐที่มีไซภาติผู้ทำสัญญาแห่งอนุสัญญานี้

## หมวดที่ 5 มาตรการบริหาร

### มาตรา 25 ความช่วยเหลือจากด้านบริหาร

1. เมื่อการใช้สิทธิของผู้ลี้ภัยตามปกติจำต้องได้รับการช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของต่างประเทศซึ่งผู้ลี้ภัยไม่อาจเข้าถึงเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้ รัฐบาลผู้ทำสัญญา ซึ่งผู้ลี้ภัยพำนักอยู่จะได้จัดความช่วยเหลือดังกล่าวแก่ผู้นั้นโดยเจ้าหน้าที่ของคนหรือโดยเจ้าหน้าที่ระหว่างประเทศ
2. เจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ทั้งหลายซึ่งได้กล่าวถึงในวรรค 1 จะได้ส่งหรือจัดให้มีการส่งภายใต้การอำนวยความสะดวกของคน เอกสารหรือคำรับรองต่าง ๆ ไปยังผู้ลี้ภัยเช่นเดียวกันกับจะได้ทำในกรณีปกติต่อคนต่างด้าว โดยหรือผ่านเจ้าหน้าที่แห่งชาตินั้น
3. เอกสารหรือคำรับรองต่าง ๆ ซึ่งได้มีการส่งนั้นให้ไว้แทนเอกสารราชการซึ่งส่งให้กับคนต่างด้าว โดยหรือผ่านทางเจ้าหน้าที่แห่งชาตินั้นและชอบที่จะได้รับความเชื่อถือเมื่อไม่มีข้อพิสูจน์เป็นอย่างอื่น
4. เว้นในกรณีที่อาจให้ผลปฏิบัติพิเศษต่อผู้ยากไร้ บริการต่าง ๆ ซึ่งกล่าวไว้ ณ ที่นี้ อาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมได้ แต่ค่าธรรมเนียมดังกล่าวจะเรียกเก็บได้ในอัตราอันสมควร และสมสัดส่วนกับอัตราที่เรียกเก็บจากคนชาติ สำหรับบริการที่คล้ายคลึงกัน

5. บทบัญญัติในมาตรานี้ ย่อมไม่กระทบกระเทือนต่อมาตรา 27 และ 28

## มาตรา 26

### อิสรภาพในการเคลื่อนย้าย

รัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะให้ผู้ลี้ภัย ซึ่งอยู่ในอาณาเขตคนโดยชอบด้วยกฎหมายได้รับสิทธิที่จะเลือกที่อยู่อาศัยและเคลื่อนย้ายได้อย่างเสรีในดินแดนของรัฐ ทั้งนี้จะต้องอยู่ภายใต้ระเบียบข้อบังคับซึ่งใช้กับคนต่างด้าวโดยทั่ว ๆ ไปในกรณีเช่นเดียวกัน

## มาตรา 27

### หนังสือแสดงคน

ให้รัฐภาคีผู้ทำสัญญาออกหนังสือแสดงคนแก่ผู้ลี้ภัยภายในอาณาเขตของตน ซึ่งเป็นผู้ที่ไม่มียเอกสารเดินทางที่ใช้ได้

## มาตรา 28

### เอกสารเดินทาง

1. ให้รัฐภาคีผู้ทำสัญญาออกเอกสารเดินทางแก่ผู้ลี้ภัยซึ่งอยู่ในอาณาเขตของรัฐนั้นโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อวัตถุประสงค์ในการเดินทางภายนอกอาณาเขตของรัฐนั้น เว้นเสียแต่ว่าจะทำได้เนื่องจากเหตุผลบังคับทางด้านความมั่นคงแห่งชาติหรือเพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนและให้ใช้ข้อกำหนดค่อท้ายแห่งอนุสัญญานี้ ซึ่งเกี่ยวกับเอกสารดังกล่าว รัฐภาคีผู้ทำสัญญาอาจออกเอกสารเดินทางเช่นว่าแก่ผู้ลี้ภัยอื่นใดภายในอาณาเขตรัฐ รัฐจะพิจารณาด้วยความเมตตาในการออกเอกสารเดินทางเช่นว่านี้แก่ผู้ลี้ภัยทั้งหลายที่อยู่ในอาณาเขตรัฐซึ่งไม่สามารถจะได้รับเอกสารเดินทางจากประเทศที่ตนมีถิ่นที่อยู่โดยชอบด้วยกฎหมาย

2. ให้เอกสารเดินทางที่ออกให้แก่ผู้ลี้ภัยภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศที่เข้ามาโดยภาคีที่เกี่ยวข้องนั้นได้รับการยอมรับและปฏิบัติโดยรัฐภาคีผู้ทำสัญญาเช่นเดียวกันกับเอกสารเดินทางซึ่งได้ออกตามมาตรานี้

## มาตรา 29

### ภาษีเงินได้ของแผ่นดิน

1. รัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะไม่เรียกเก็บอากร เงินอันพึงชำระ หรือภาษีในลักษณะใดก็ตามจากผู้ลี้ภัยไม่ว่าในรูปแบบอื่นใดหรือที่สูงกว่าอันจะเรียกเก็บได้จากคนชาติในสถานการณ์ที่คล้ายคลึงกัน

2. ความในวรรคหนึ่งข้างต้นไม่คัดสิทธิในการประยุกต์กฎหมายหรือข้อบังคับใด ๆ กับผู้ลี้ภัยเช่นเดียวกับที่ใช้กับคนต่างด้าว ในเรื่องการเรียกเก็บเงินอันพึงชำระซึ่งเกิดจากการออกเอกสารราชการต่าง ๆ รวมทั้งหนังสือแสดงคน

## มาตรา 30

### การโอนสินทรัพย์

1. ให้รัฐภาคีผู้ทำสัญญาอนุญาตตามกฎหมายและข้อบังคับของรัฐให้ผู้ลี้ภัยโอนสินทรัพย์ซึ่งได้นำเข้ามาในอาณาเขตของรัฐไปยังอีกประเทศหนึ่งซึ่งยอมรับให้มีการตั้งถิ่นฐาน



2. รัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะพิจารณาด้วยความเมตตาในคำขออนุญาตโอนสิทธิของผู้ลี้ภัยซึ่งจำเป็นในการตั้งถิ่นฐานในอีกประเทศหนึ่งซึ่งได้ยอมรับคนไม่ว่าสินทรัพย์เหล่านั้นจะอยู่ที่ใด

### มาตรา 31

#### ผู้ลี้ภัยโดยมิชอบด้วยกฎหมายในประเทศที่ตนอาศัยลี้ภัย

1. รัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะไม่ลงโทษทางอาญา ด้วยเหตุแห่งการเข้าเมืองหรือการปรากฏตัวโดยผิดกฎหมายแก่ผู้ลี้ภัยผู้ซึ่งเดินทางโดยตรงมาจากดินแดนซึ่งชีวิตหรือเสรีภาพถูกคุกคามความหมายของมาตรา 1 เข้ามาหรือปรากฏตัวในอาณาเขตโดยไม่ได้รับอนุญาต ทั้งนี้ถ้าหากว่าผู้ลี้ภัยได้รายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่และแสดงเหตุอันควรเชื่อถือได้ในการเข้าเมืองหรือการปรากฏตัวโดยผิดกฎหมายนั้น.
2. รัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะไม่วางข้อจำกัดต่อการเคลื่อนย้ายของผู้ลี้ภัยนอกไปจากเท่าที่จำเป็นและข้อจำกัดเช่นว่าจะมีผลเพียงคราบบถึงเมื่อมีการวางแผนทางจัดสถานะของผู้ลี้ภัยในประเทศ หรือเมื่อผู้ลี้ภัยได้รับอนุญาตให้เข้าไปอยู่ในประเทศอื่น รัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะยอมให้ผู้ลี้ภัยมีเวลาพอสมควร และให้ความสะดวกทุกประการที่จำเป็น ที่จะได้รับอนุมัติให้เข้าไปอยู่ในประเทศอื่น

### มาตรา 32

#### การขับไล่

1. รัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะไม่ขับไล่ผู้ลี้ภัยซึ่งชอบด้วยกฎหมายจากอาณาเขตของตน เว้นเสียแต่เพื่อความมั่นคงของชาติ หรือเพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน
2. การขับไล่ผู้ลี้ภัยจะกระทำได้เฉพาะตามกักตุนซึ่งได้ดำเนินการตามกระบวนการนิติธรรมเท่านั้น เว้นเสียแต่ว่าจะต้องปฏิบัติตามเหตุผลบังคับเพื่อความมั่นคงของชาติ ผู้ลี้ภัยจะได้รับอนุญาตให้ยื่นหลักฐานเพื่อพิสูจน์ตนเองและให้อุทธรณ์ และให้มีตัวแทนเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ หรือต่อบุคคลคนเดียวหรือหลายคนซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ
3. รัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะให้เวลาพอสมควรแก่ผู้ลี้ภัยเพื่อแสวงหาการรับเข้าเมืองตามกฎหมายในประเทศอื่น รัฐภาคีผู้ทำสัญญาสงวนสิทธิที่จะใช้วิธีการภายในบางประการในระหว่างระยะเวลาเช่นนั้น ความที่เห็นว่าเป็น

### มาตรา 33

#### ข้อห้ามการขับไล่หรือการส่งกลับ

#### “การผลักดัน”

1. รัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะไม่ขับไล่หรือส่งกลับ (ผลักดัน) ผู้ลี้ภัยไม่ว่าจะโดยลักษณะใด ๆ ไปยังชายแดนแห่งดินแดนซึ่ง ณ ที่นั้นชีวิตหรือ อิสรภาพของผู้ลี้ภัยอาจได้รับการคุกคามด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพ ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ไม่ว่าทางสังคมหรือทางความคิดทางการเมือง

2. ประโยชน์อันเกิดจากบทบัญญัตินี้ มิให้ยกขึ้นกล่าวอ้างโดยผู้ลี้ภัยซึ่งมีเหตุสมควรอันถือได้ว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศที่ได้เข้าไปพำนักหรือผู้ซึ่งโดยคำพิพากษาอันถึงที่สุดถูกตัดสินว่า กระทำความผิดอาญาร้ายแรงอันเป็นภัยต่อประชาคมของประเทศนั้น

#### มาตรา 34

#### การโอนสัญชาติ

รัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะอำนวยความสะดวกราบเท่าที่สามารถจะทำได้ในการทำให้ผู้ลี้ภัยได้โอนสัญชาติและปรับให้เป็นคนพื้นเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐจะพยายามทุกวิถีทางที่จะรับเร่งกระบวนการโอนสัญชาติและจะลดค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่จะเกิดจากกระบวนการนั้นเท่าที่ทำได้

#### หมวดที่ 6

#### บทบัญญัติต่อเนื่องและชั่วคราว

#### มาตรา 35

#### ความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่แห่งชาติดับองค์การสหประชาชาติ

1. รัฐภาคีผู้ทำสัญญารับรองที่จะร่วมมือกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ หรือหน่วยงานอื่นของสหประชาชาติซึ่งจะรับช่วงสืบต่องานในการปฏิบัติการกิจ และโดยเฉพาะในการช่วยให้ความสะดวกในหน้าที่อำนาจการประยุกตฺบทบัญญัติแห่งอนุสัญญานี้
2. เพื่อให้สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ หรือหน่วยงานอื่นของสหประชาชาติซึ่งจะรับช่วงสืบต่องาน สามารถที่จะจัดทำรายงานต่อองค์กรซึ่งมีอำนาจของสหประชาชาติ รัฐภาคีผู้ทำสัญญารับรองที่จะจัดหาข่าวสารและข้อมูลทางสถิติซึ่งมีการร้องขอโดยหน่วยงานข้างต้นในรูปแบบที่เหมาะสมในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ

ก. สถานะของผู้ลี้ภัย

ข. การอนุวรรคณการของอนุสัญญานี้ และ

ค. กฎหมาย ข้อบังคับ และคำสั่งต่าง ๆ ซึ่งมีผลบังคับหรืออาจจะมีผลบังคับอันเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย

#### มาตรา 36

#### ข่าวสารเกี่ยวกับกฎหมายแห่งชาติ

รัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะแจ้งให้เลขาธิการสหประชาชาติทราบถึงกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ ซึ่งรัฐอาจดำเนินการไปเพื่อประยุกตฺอนุสัญญานี้

### มาตรา 37

#### ความสัมพันธ์กับอนุสัญญาก่อน ๆ

ในระหว่างภาคีด้วยกันให้ใช้อนุสัญญานั้นแทน ความตกลงซึ่งได้กระทำเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 1922, 31 พฤษภาคม 1924, 12 พฤษภาคม 1926, 30 มิถุนายน 1928 และ 30 กรกฎาคม 1935, อนุสัญญาลงวันที่ 28 ตุลาคม 1933 และ 10 กุมภาพันธ์ 1938, พิธีสารลงวันที่ 14 กันยายน 1939 และข้อตกลง ณ วันที่ 15 ตุลาคม 1946

ทั้งนี้โดยไม่กระทบกระเทือนต่อมาตรา 28 วรค 2 แห่งอนุสัญญาฉบับนี้

### หมวดที่ 7

#### ข้อความอวสาน

### มาตรา 38

#### การระงับข้อพิพาท

ข้อพิพาทใด ๆ ระหว่างภาคีแห่งอนุสัญญานี้ที่เกี่ยวกับการแปลหรือการประยุกต์ ซึ่งไม่สามารถจะระงับได้โดยวิธีอื่น ๆ ให้ส่งไปยังศาลยุติธรรมระหว่างประเทศโดยการร้องขอของคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ||

### มาตรา 39

#### การลงนาม การให้สัตยาบัน และการภาคยานุวัติ

1. อนุสัญญานี้จะเปิดให้ลงนาม ณ นครเจนีวาในวันที่ 28 กรกฎาคม 1951 และหลังจากนั้นจะเก็บรักษาไว้กับเลขาธิการสหประชาชาติ  
อนุสัญญาจะเปิดให้ลงนาม ณ สำนักงานสหประชาชาติในยุโรปตั้งแต่วันที่ 28 กรกฎาคม ถึง 31 สิงหาคม 1951 และจะเปิดให้ลงนามได้อีกครั้ง ณ สำนักงานใหญ่ของประชาชาติตั้งแต่วันที่ 17 กันยายน 1951 ถึง 31 ธันวาคม 1952
2. อนุสัญญานี้จะเปิดให้ลงชื่อได้ในนามของรัฐสมาชิกสหประชาชาติทั้งหลาย และในนามของรัฐอื่น ๆ ที่ได้รับคำเชิญให้ร่วมในการประชุมผู้มีอำนาจเต็มเรื่อง สถานภาพของผู้ลี้ภัย และบุคคลผู้ไร้สัญชาติ หรือคือผู้เป็นฝ่ายซึ่งสมาชิกใหญ่จะมีคำเชิญขอให้ลงนาม อนุสัญญานี้จะต้องได้รับสัตยาบันและสัตยาบันสารจะต้องเก็บรักษาไว้ที่เลขาธิการสหประชาชาติ
3. อนุสัญญานี้จะเปิดเพื่อการภาคยานุวัติตั้งแต่วันที่ 28 กรกฎาคม 1951 โดยรัฐซึ่งอ้างถึงในวรรค 2 ของมาตรานี้ การภาคยานุวัติจะมีผลเมื่อมีการส่งมอบภาคยานุวัติสารไว้กับเลขาธิการสหประชาชาติ

### มาตรา 40

#### ข้อความว่าด้วยดินแดนแห่งการประยุคต่อนุสัญญา

1. รัฐใด ๆ เมื่อลงนาม ตั้ชยบัน หรือภาคยานุวัติ อาจประกาศให้อนุสัญญานี้ขยายการประยุคตไปยังดินแดนทั้งหมดหรือแต่บางส่วนซึ่งจะต้องรับผิดชอบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ถ้าประกาศเช่นนี้ให้มีผลเมื่อนุสัญญาใช้บังคับกับรัฐนั้น
2. เมื่อเวลาใด ๆ หลังจากนั้น การขยายการประยุคต่อนุสัญญาเช่นว่านี้อาจกระทำได้โดยส่งคำบอกกล่าวไปยังเลขาธิการสหประชาชาติและจะมีผลจากวันที่เก้าสิบภายหลังวันที่เลขาธิการสหประชาชาติได้รับคำบอกกล่าวนั้น หรือจากวันที่อนุสัญญาใช้บังคับกับรัฐที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้แล้วแต่สิ่งใดจะเกิดขึ้นหลัง
3. ในส่วนที่เกี่ยวกับดินแดนซึ่งอนุสัญญานี้ยังมีได้ขยายการประยุคต เมื่อเวลาลงนาม ตั้ชยบัน หรือภาคยานุวัติ แต่ละรัฐที่เกี่ยวข้องจะพิจารณาหาว่าทางที่จะดำเนินการตามขั้นตอนที่จำเป็นเพื่อขยายการประยุคต่อนุสัญญานี้ไปยังดินแดนดังกล่าว

ทั้งนี้ ภายใต้บังคับแห่งความยินยอมของรัฐบาลแห่งดินแดนเหล่านั้น ซึ่งจำเป็นจะต้องขึ้นอยู่กับเหตุผลทางรัฐ-  
ธรรมนูญ

### มาตรา 41

#### ข้อความว่าด้วยสหภาพ

ในกรณีสหพันธรัฐหรือรัฐซึ่งมิใช่เอกราช ให้ใช้บทบัญญัติดังต่อไปนี้

- ก. สำหรับส่วนที่เกี่ยวกับมาตราต่าง ๆ ของอนุสัญญานี้ ซึ่งอยู่ภายใต้เขตอำนาจกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติแห่งสหภาพ ให้ความผูกพันของรัฐบาลสหภาพเป็นเช่นเดียวกันกับภาคีซึ่งมิใช่สหพันธรัฐ
- ข. สำหรับส่วนที่เกี่ยวกับมาตราต่าง ๆ ของอนุสัญญานี้ซึ่งอยู่ภายใต้เขตอำนาจกฎหมายแห่งมลรัฐ จังหวัดหรือมณฑล ซึ่งไม่ผูกพันตามระบบรัฐธรรมนูญแห่งสหภาพที่จะดำเนินการทางกฎหมาย ให้รัฐบาลสหพันธรัฐแจ้งมาตราเหล่านั้น โดยการทำคำแนะนำเพื่อขอความอนุเคราะห์ไปยังเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องของมลรัฐ จังหวัด, หรือมณฑลในโอกาสแรกที่ทำให้
- ค. สหพันธรัฐภาคีแห่งอนุสัญญานี้ โดยการร้องขอของรัฐภาคีผู้ทำสัญญาอื่น ๆ ผ่านทางเลขาธิการสหประชาชาติจะส่งคำแถลงเรื่องกฎหมายและการปฏิบัติของสหพันธรัฐและหน่วยที่ประกอบเป็นสหพันธรัฐของคนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติใด บทบัญญัติหนึ่งโดยเฉพาะของอนุสัญญาดังนั้น อันแสดงขอบเขตการมีผลบังคับแห่งบทบัญญัตินั้น ทั้งนี้ไม่ว่าโดยการดำเนินการทางกฎหมายหรือวิธีอื่น

### มาตรา 42

#### ข้อสงวน

1. เมื่อเวลาที่ลงนาม ตั้ชยบัน หรือภาคยานุวัติ รัฐใด ๆ อาจตั้งข้อสงวนต่อมาตราต่าง ๆ แห่งอนุสัญญาได้ เว้นแต่ตาม มาตรา 1, 3, 4, 16(1), 33, 36-46 รวมกัน

2. รัฐซึ่งตั้งข้อสงวนความวรรค 1 แห่งมาตรานี้ อาจถอนข้อสงวนนั้นได้ในเวลาใด ๆ โดยการแจ้งข้อความเพื่อให้เกิดผลเช่นนั้นไปยังเลขาธิการสหประชาชาติ

### มาตรา 43

#### การมีผลใช้บังคับ

1. อนุสัญญานี้จะมีผลบังคับในวันที่เก้าสิบ หลังจากวันที่สัตยาบันสาร หรือภาคยานุวัติสารได้มีการส่งมอบ
2. ในกรณีซึ่งรัฐสัตยาบันหรือภาคยานุวัติอนุสัญญานับนี้ ภายหลังที่สัตยาบันสาร หรือภาคยานุวัติสารได้ส่งไปเก็บรักษาแล้ว ให้อนุสัญญามีผลบังคับในวันที่เก้าสิบหลังจากวันที่รัฐนั้นได้ส่งสัตยาบันสารหรือภาคยานุวัติสารไปเก็บรักษา

### มาตรา 44

#### การเพิกถอน

1. รัฐภาคีผู้ทำสัญญาอาจเพิกถอนอนุสัญญานี้ได้ในเวลาใด ๆ โดยส่งคำบอกกล่าวไปยังเลขาธิการสหประชาชาติ
2. การเพิกถอนจะมีผลต่อรัฐภาคีผู้ทำสัญญา เมื่อเวลาหนึ่งปีผ่านไปนับจากวันที่เลขาธิการสหประชาชาติได้รับคำเพิกถอน
3. รัฐใดซึ่งได้ทำประกาศหรือคำบอกกล่าวตามมาตรา 40 อาจประกาศในเวลาใด ๆ ภายหลัง โดยการส่งคำบอกกล่าวไปยังเลขาธิการสหประชาชาติ ว่าให้ระงับการขยายอำนาจบังคับแห่งอนุสัญญานับนี้ไปยังดินแดนเช่นว่านั้น เมื่อเวลาหนึ่งปีผ่านไปนับจากวันซึ่งเลขาธิการได้รับคำบอกกล่าว

### มาตรา 45

#### การแก้ไข

1. รัฐภาคีผู้ทำสัญญาอาจร้องขอให้มีการแก้ไขอนุสัญญานี้ได้ในเวลาใด ๆ โดยส่งคำบอกกล่าวไปยังเลขาธิการสหประชาชาติ
2. สมัชชาใหญ่สหประชาชาติจะแนะนำขึ้นคอน ถ้าหากมี เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามคำร้องขอนั้น

### มาตรา 46

#### คำบอกกล่าวซึ่งจะต้องกระทำโดยเลขาธิการสหประชาชาติ

เลขาธิการสหประชาชาติจะรายงานทั้งสมาชิกทั้งหมดของสหประชาชาติและทั้งที่มีใช้รัฐสมาชิกคามที่ระบุไว้ในมาตรา 39 ให้ทราบดังต่อไปนี้ คือ

- ก. การประกาศ และการบอกกล่าว ตามส่วน ข ของมาตรา 1
- ข. การลงนาม การสัตยาบัน และการภาคยานุวัติตามมาตรา 39
- ค. การประกาศและการบอกกล่าวตามมาตรา 40
- ง. ข้อสงวน และการถอนข้อสงวนตามมาตรา 42
- จ. วันซึ่งอนุสัญญานี้จะมีผลใช้บังคับตามมาตรา 43
- ฉ. การเพิกถอนและการบอกกล่าวตามมาตรา 44
- ช. การร้องขอเพื่อการแก้ไขตามมาตรา 45

โดยความสุจริต ผู้ที่ลงชื่อข้างท้าย ตามที่ได้รับมอบอำนาจอย่างถูกต้อง ได้ลงชื่ออนุสัญญานี้ในนามของรัฐบาลของคน  
ทำขึ้น ณ นครเจนีวา วันที่ยี่สิบแปด เดือนกรกฎาคม หนึ่งพันเก้าร้อยห้าสิบเอ็ด ในเอกสารฉบับเดียว โดยให้ถือข้อความใน  
ภาษาอังกฤษและฝรั่งเศสเป็นบทหลักฐานเท่าเทียมกัน ให้เก็บรักษาไว้ ณ สำนักงานบรรณสารของสหประชาชาติ และให้ส่ง  
ฉบับซึ่งรับรองว่าถูกต้องไปยังสมาชิกสหประชาชาติ และรัฐที่มีใช้สมาชิกตามมาตรา 39.





พิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย

PROTOCOL RELATING TO THE  
REFUGEE STATUS

1967

## มติที่ประชุมสมัชชาใหญ่ ที่ 2198 (21)

### พิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ลี้ภัย

#### ที่ประชุมสมัชชาใหญ่

พิจารณาถึงอนุสัญญาเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ลี้ภัยซึ่งลงนาม ณ กรุงเจนีวาเมื่อ ๒๘ กรกฎาคม ค.ศ. 1951<sup>1</sup> ครอบคลุมเฉพาะบุคคลที่เป็นผู้ลี้ภัยเพราะผลจากเหตุการณ์ก่อนวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1951

พิจารณาถึงสถานการณ์ของผู้ลี้ภัยรุ่นใหม่ ซึ่งเกิดขึ้นเมื่ออนุสัญญาได้ผ่านการเห็นชอบแล้ว และผู้ลี้ภัยรุ่นใหม่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งไม่อยู่ในขอบเขตของอนุสัญญา

พิจารณาเห็นชอบ ถึงการสถานภาพที่เท่าเทียมกันของผู้ลี้ภัยทั้งหมดภายใต้คำจำกัดความในอนุสัญญาโดยไม่จำกัดเฉพาะผู้ลี้ภัยก่อนวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1951

บันทึกคำแนะนำของคณะกรรมการบริหารงาน ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ<sup>2</sup> ที่กล่าวถึงร่างพิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ควรจะถูกเสนอต่อที่ประชุมสมัชชาใหญ่ หลังจากผ่านการพิจารณาของคณะมนตรีทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อเลขาธิการฯ จะได้รับอำนาจให้ปิดบันทึกพิธีสารในการเข้าเป็นภาคีโดยรัฐบาลต่าง ๆ ภายในระยะเวลาอันรวดเร็วเท่าที่จะเป็นไปได้

พิจารณาถึงมติคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมที่ 1185 (41) เมื่อ 18 พฤศจิกายน ค.ศ. 1966 ที่บันทึกเกี่ยวกับการเห็นชอบในร่างพิธีสารในเอกสารเพิ่มเติมในท้ายรายงานของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ และเกี่ยวกับมาตรการในการขยายขอบเขตของอนุสัญญา<sup>3</sup> และส่งเอกสารเพิ่มเติมต่อไปยังที่ประชุมสมัชชาใหญ่

1. บันทึกพิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ลี้ภัย ข้อความซึ่งบรรจุในเอกสารเพิ่มเติมในท้ายรายงานของสำนักข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ

2. ขอให้เลขาธิการฯ ส่งข้อความของพิธีสารไปยังประเทศต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในข้อ 5 ของบันทึกข้อสนธิสัญญานั้น โดยมีจุดมุ่งหมายให้ประเทศต่าง ๆ เหล่านั้นเข้าเป็นภาคีแห่งพิธีสาร<sup>4</sup>

1. สหประชาชาติ, Treaty Series, เล่มที่ 189 (1954) เลขที่ 2545

2. ดู A/6311/Rev. 1/Add 1 ส่วนที่ 2 ย่อหน้า 38

3. Ibid ส่วนที่ 1 ย่อหน้า 2

4. พิธีสารลงนามโดยประธานที่ประชุมใหญ่ และเลขาธิการฯ เมื่อ 31 มกราคม ค.ศ. 1967

## พิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย

### รัฐภาคีแห่งพิธีสารปัจจุบัน

พิจารณาถึงอนุสัญญาเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ลี้ภัยซึ่งทำขึ้น ณ กรุงเจนีวา เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม ค.ศ. 1951 (ซึ่งภายหลังจะเรียกอนุสัญญา) ที่ครอบคลุมเฉพาะผู้ที่เป็นผู้ลี้ภัย อันเป็นผลจากเหตุการณ์ก่อนวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1951

พิจารณาถึงสถานการณ์ของผู้ลี้ภัยรุ่นใหม่ ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังอนุสัญญา ได้รับการเห็นชอบ และผู้ลี้ภัยรุ่นใหม่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจจะไม่อยู่ในขอบเขตของอนุสัญญา

พิจารณาเห็นชอบ ถึงการสถานภาพที่เท่าเทียมกันของผู้ลี้ภัยทั้งหมดภายใต้คำจำกัดความในอนุสัญญา โดยไม่จำกัดเฉพาะผู้ลี้ภัยก่อนวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1951 ที่ประชุมฯ ได้ตกลง ดังนี้

### มาตรา 1

#### ข้อกำหนดทั่วไป

1. รัฐภาคีแห่งพิธีสารนี้จะนำมาประยุกต์ซึ่งใช้มาตรา 2 ถึงมาตรา 34 ของอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัยตามที่จะได้กล่าวต่อไปหลังจากนี้

2. ตามจุดมุ่งหมายของพิธีสาร คำว่า “ผู้ลี้ภัย” ยกเว้นที่จะนำไปใช้ในย่อหน้าที่ 3 ของมาตรา 1 นี้ หมายความว่า บุคคลภายใต้คำจำกัดความของข้อ 1 แห่งอนุสัญญาประหนึ่งว่า “อันเป็นผลจากเหตุการณ์ก่อนวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1951 และ ...” และที่ว่า “... อันเป็นผลมาจากเหตุการณ์นั้น” ไม่ถูกรวมไว้

3. พิธีสารนี้จะถูกนำไปใช้โดยรัฐภาคีแห่งพิธีสาร โดยไม่มีข้อจำกัดทางภูมิศาสตร์ เว้นเสียแต่ว่าการประกาศที่ยังคงใช้อยู่ซึ่งกระทำโดยรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาตามมาตรา 1ข (1) [ก] ของอนุสัญญาจะนำไปใช้ภายใต้พิธีสารนี้ ถ้าไม่ถูกขยายความภายใต้ข้อ 1ข (2) ของอนุสัญญา

### มาตรา 2

#### ความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับองค์การสหประชาชาติ

1. รัฐที่เป็นภาคีฯ ของพิธีสารนี้จะร่วมมือกับสำนักข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ หรือหน่วยงานอื่นของสหประชาชาติ ซึ่งอาจจะรับช่วงสืบต่องานในการปฏิบัติภารกิจ และโดยเฉพาะในการช่วยให้ความสะดวกในหน้าที่อำนวยความสะดวกแก่การประยุกต์บทบัญญัติแห่งพิธีสารนี้

2. เพื่อให้สำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ หรือหน่วยงานอื่นของสหประชาชาติ ซึ่งอาจจะ

รับช่วงสืบต่องานสามารถที่จะจัดทำรายงานต่อองค์กร ซึ่งมีอำนาจของสหประชาชาติ รัฐภาคีๆ ของพิธีสารนี้จะจัดหาข่าวสาร และข้อมูลทางสถิติซึ่งมีการร้องขอในรูปแบบที่เหมาะสมในเรื่องเกี่ยวกับ

(ก) สภาวะของผู้ลี้ภัย

(ข) การอนุวัติการของพิธีสารนี้

(ค) กฎหมาย ข้อบังคับ และคำสั่งต่าง ๆ ซึ่งมีผลบังคับหรืออาจจะมีผลบังคับอันเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย

### มาตรา 3

#### ข่าวสารเกี่ยวกับกฎหมายแห่งชาติ

รัฐภาคีของพิธีสารนี้จะแจ้งให้เลขธิการสหประชาชาติทราบถึงกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ ซึ่งรัฐอาจดำเนินการ ไปเพื่อประยุกต์พิธีสารนี้

### มาตรา 4

#### การระงับข้อพิพาท

ข้อพิพาทใด ๆ ระหว่างรัฐภาคีแห่งพิธีสารนี้ที่เกี่ยวกับการแปล หรือการประยุกต์ซึ่งไม่สามารถจะระงับได้โดยวิธีอื่น ๆ ให้ส่ง ไปยังศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ โดยการร้องขอของคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

### มาตรา 5

#### การภาคยานุวัติ

พิธีสารนี้จะเปิดเพื่อการภาคยานุวัติแก่รัฐภาคีในอนุสัญญาทั้งหมด รัฐที่เป็นสมาชิกของสหประชาชาติ หรือสมาชิกของหน่วยงานพิเศษ หรือรัฐที่ถูกเชิญมาร่วมภาคี โดยสมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติ การภาคยานุวัติจะเป็นผลเมื่อมีการส่งมอบภาคยานุวัติสารไว้กับเลขธิการสหประชาชาติ

### มาตรา 6

#### ข้อความว่าด้วยสหภาพ

ในกรณีสหพันธรัฐ หรือรัฐซึ่งมิใช่เอกราช ให้ใช้บทบัญญัติดังต่อไปนี้

(ก) สำหรับส่วนที่เกี่ยวกับมาตราต่าง ๆ ของอนุสัญญานำมาใช้ตามมาตรา 1 ย่อหน้า ที่ 1 ของพิธีสารฉบับนี้ ซึ่งอยู่ภายใต้เขตอำนาจกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติแห่งสหภาพ ให้ความผูกพันของรัฐพลสหภาพเป็นเช่นเดียวกันกับภาคีซึ่งมิใช่สหพันธรัฐ

(ข) สำหรับส่วนที่เกี่ยวกับมาตราต่าง ๆ ของอนุสัญญานำมาใช้ตามมาตรา 1 ย่อหน้า

ที่ 1 ของพิธีสารฉบับนี้ซึ่งอยู่ภายใต้เขตอำนาจกฎหมายแห่งมลรัฐ จังหวัดหรือมณฑลซึ่งไม่ผูกพันตามระบบรัฐธรรมนูญแห่งสหภาพที่จะดำเนินการทางกฎหมาย ให้รัฐบาลสหพันธรัฐแจ้งมาตราเหล่านั้น โดยการทำความแนะนำเพื่อขอความอนุเคราะห์ไปยังเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องของมลรัฐ จังหวัด หรือมณฑล ในโอกาสแรกที่ได้

(ค) สหพันธรัฐภาคีแห่งพิธีสารนี้ โดยการร้องขอของรัฐบาลอื่น ๆ ผ่านทางเลขาธิการสหประชาชาติจะส่งคำแถลงเรื่องกฎหมาย และการปฏิบัติของสหพันธรัฐและหน่วยที่ประกอบเป็นสหพันธรัฐของตน ซึ่งเกี่ยวกับบทบัญญัติใดบทบัญญัติหนึ่งโดยเฉพาะของอนุสัญญาที่นำมาใช้ตามมาตรา 1 ย่อหน้าที่ 1 ของพิธีสารฉบับนี้ อันแสดงขอบเขตการมีผลบังคับแห่งบทบัญญัตินั้น ทั้งนี้ไม่ว่าโดยการดำเนินการทางกฎหมายหรือวิธีอื่น

## มาตรา 7

### ข้อสงวนและการประกาศเข้าร่วมภาคี

1. เมื่อเวลาที่ภาคยานุวัติ รัฐใด ๆ อาจตั้งข้อสงวนในเรื่องตามที่ระบุไว้ในมาตรา 4 ของพิธีสารนี้ และในเรื่องที่เกี่ยวกับการนำมาใช้ตามมาตรา 1 ของพิธีสารของข้อกำหนดอื่น ๆ ในอนุสัญญาที่ไม่ใช่ข้อ 1, 3, 4, 16 (1) และ 33 โดยมีเงื่อนไขว่าในกรณีข้อสงวนต่าง ๆ ที่รัฐบาลแห่งอนุสัญญาทำไว้ภายใต้ข้อนี้จะไม่ครอบคลุมถึงผู้ลี้ภัยตามที่อนุสัญญานำมาใช้
2. ข้อสงวนต่าง ๆ ของรัฐบาลแห่งอนุสัญญาตามระบุในมาตรา 42 ของอนุสัญญาจะถือว่านำไปใช้ได้ในส่วนที่เกี่ยวกับพันธกรณีภายใต้พิธีสารนี้ เว้นเสียแต่จะมีการเพิกถอน
3. รัฐซึ่งตั้งข้อสงวนตามข้อ 1 แห่งมาตรานี้ อาจถอนข้อสงวนนั้นได้ในเวลาใด ๆ โดยการแจ้งข้อความเพื่อให้เกิดผลเช่นนั้นไปยังเลขาธิการสหประชาชาติ
4. คำประกาศเข้าร่วมภาคีฯ ภายใต้มาตรา 40 ย่อหน้าที่ 1 และ 2 ของอนุสัญญาโดยรัฐบาลซึ่งจะร่วมภาคีแห่งพิธีสารฉบับนี้ จะถูกถือว่านำมาใช้ตามพิธีสารปัจจุบัน เว้นแต่รัฐร่วมภาคีจะบอกแจ้งการเข้าร่วมภาคีแจ้งเป็นอย่างอื่นไปยังเลขาธิการองค์การสหประชาชาติข้อกำหนดในมาตราที่ 40 ย่อหน้าที่ 2 และ 3 และมาตราที่ 44 ย่อหน้าที่ 3 ของอนุสัญญาจะถูกถือว่านำมาใช้โดยอนุโลมกับพิธีสารนี้

## มาตรา 8

### การมีผลใช้บังคับ

1. พิธีสารฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้ในวันที่ภาคยานุวัติสารได้มีการส่งมอบ
2. ในกรณีซึ่งรับภาคยานุวัติพิธีสารฉบับนี้ภายหลังที่ภาคยานุวัติสาร ได้ส่งไปเก็บรักษาแล้ว ให้พิธีสารมีผลบังคับในวันที่ที่รัฐนั้นได้ส่งภาคยานุวัติสารไปเก็บรักษา

### มาตรา 9

#### การเพิกถอน

1. รัฐภาคีฯ อาจจะเพิกถอนพิธีสารนี้ได้ในเวลาใด ๆ โดยส่งคำบอกกล่าวไปยังเลขาธิการสหประชาชาติ
2. การเพิกถอนจะมีผลต่อรัฐภาคีที่เกี่ยวข้องเมื่อเวลา 1 ปีผ่านไปนับจากวันที่เลขาธิการสหประชาชาติได้รับคำเพิกถอน

### มาตรา 10

#### คำบอกกล่าวซึ่งจะต้องกระทำโดยเลขาธิการสหประชาชาติ

เลขาธิการสหประชาชาติจะรายงานให้รัฐต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ในข้อ 5 ข้างต้นรับทราบถึงวันที่พิธีสารนี้จะมีผลบังคับการภาคยานุวัติ ข้อสงวนและการถอนข้อสงวน การเพิกถอนพิธีสาร การประกาศ และการบอกกล่าวที่เกี่ยวข้อง

### มาตรา 11

#### การส่งไปเก็บรักษาที่สถานที่เก็บเอกสารสำคัญ

##### • ของสำนักเลขาธิการสหประชาชาติ

สำเนาตัวจริงของพิธีสารทั้งภาคภาษาจีน อังกฤษ ฝรั่งเศส รัสเซีย และสเปน ซึ่งได้รับการลงนามโดยประธานที่ประชุมสมัชชาใหญ่ฯ และเลขาธิการสหประชาชาติแล้ว จะถูกส่งไปเก็บรักษาที่สถานที่เก็บเอกสารสำคัญของเลขาธิการสหประชาชาติ เลขาธิการฯ จะส่งสำเนาที่ได้รับการรับรองถูกต้องแล้วไปยังประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติ และประเทศอื่นๆ ตามที่ระบุไว้ในข้อ 5 ข้างต้น



**ประวัติผู้เขียน**  
**นายดุสิต เมนะพันธุ์**

**การศึกษา**

- รัฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- M.A. International Relations (European Studies), Boston University สหรัฐอเมริกา

**ประวัติการรับราชการ**

|                 |                                                                             |
|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| 2531            | เจ้าหน้าที่การทูต 3 กองประมวลและวิเคราะห์ข่าว กรมสารนิเทศ                   |
| 2532            | เจ้าหน้าที่การทูต 4 สำนักรัฐมนตรี                                           |
| 2533            | เจ้าหน้าที่การทูต 4 กองนโยบายเศรษฐกิจและการคลัง กรมอาเซียน                  |
| 2535 – 2538     | เลขานุการโท และเลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบอนน์                   |
| 2539 – 2540     | เลขานุการเอก กองอเมริกาเหนือ กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้                        |
| 2541 – 2542     | เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงพนมเปญ                                 |
| 2543 – 2545     | เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปารีส                                  |
| 2546            | เจ้าหน้าที่การทูต 7 กองการสังคม กรมองค์การระหว่างประเทศ                     |
| 2548            | ผู้อำนวยการกอง (เจ้าหน้าที่การทูต 8)<br>กองการสังคม กรมองค์การระหว่างประเทศ |
| 2550 – ปัจจุบัน | อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงฮานอย                           |