



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง ปัญหาบุคคลต่างด้าวที่สมควรได้รับความคุ้มครอง
ภายใต้พันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนของไทย
- บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศ

จัดทำโดย นายณัฐวัฒน์ กฤษณามระ
รหัส 2020

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 2 ปี 2553
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



**รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)**

**เรื่อง ปัญหาบุคคลต่างด้าวที่สมควรได้รับความคุ้มครอง
ภายใต้พันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนของไทย
- บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศ**

**จัดทำโดย นายณัฐวัฒน์ กฤษณามระ
รหัส 2020**

**หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 2 ปี2553
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา**

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ประเด็นปัญหาด้านการบริหารจัดการคนเข้าเมืองเป็นเรื่องที่ท้าทายในบริบทปัจจุบันที่มีการเคลื่อนย้ายของคนอย่างกว้างขวาง โดยประเทศไทยเป็นทั้งประเทศต้นทาง ปลายทาง และทางผ่าน นอกจากมิติภายในประเทศนั้น มิติด้านต่างประเทศก็มีความสำคัญในการเข้าใจถึงปัญหา โดยมีความเชื่อมโยงกับหลักสากล โดยเฉพาะด้านสิทธิมนุษยชนซึ่งนับวันเป็นเรื่องที่ประเทศไทยหลีกเลี่ยงไม่ได้

การศึกษานี้ มุ่งการศึกษาที่มาของสภาพปัญหาคนเข้าเมือง พัฒนาการของสถานการณ์ นโยบายและแนวปฏิบัติของทางการไทยในการคุ้มครองคนต่างด้าวที่สมควรได้รับความคุ้มครอง ภายใต้พันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย โดยวิเคราะห์ว่าการดำเนินการดังกล่าว สอดคล้องกับมาตรฐานสากลตามอนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีมากแค่ไหน และบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศเป็นอย่างไร มีการวิเคราะห์กรอบอนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนและกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง พร้อมเสนอข้อมูลเปรียบเทียบกับแนวปฏิบัติของประเทศอื่นในภูมิภาคที่ประสบปัญหาเช่นเดียวกับประเทศไทย เพื่อนำไปสู่ผลการศึกษา

ผู้ศึกษาเห็นว่า ประเทศไทยมีพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ชัดเจน และมีกฎหมายรองรับการดำเนินการ อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติต่อคนต่างด้าวยังคงเป็นกรอบที่ยึดกฎหมายคนเข้าเมืองซึ่งเน้นหลักความมั่นคงเป็นที่สำคัญ และแม้แต่มีกฎหมายอื่นๆ ที่เข้ามาเสริมมุมมองทางด้านมนุษยธรรมแต่ก็ยังมีช่องว่างในการแยกแยะคนต่างด้าวประเภทต่างๆ อย่างเหมาะสมแทนที่จะเหมารวมว่าเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ต้องส่งออกนอกราชอาณาจักรทั้งหมด นอกจากนี้ ยังมีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายและการประกันสิทธิต่างๆ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประสบปัญหาในทางปฏิบัติและมีข้อจำกัดด้านทรัพยากรในการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรเพิ่มความเข้าใจของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับพันธกรณีต่างๆ เพื่อลดข้อกังวลเกี่ยวกับปัจจัยดึงดูดและผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ และควรพัฒนาแนวทางที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

การศึกษาได้ให้ข้อเสนอแนะทั้งในเชิงนโยบายและในการดำเนินการเพื่อแก้ไขจุดอ่อนและใช้โอกาสจากการพัฒนาความร่วมมือกับต่างประเทศอย่างเหมาะสม โดยมุ่งการปรับปรุงการดำเนินการด้านการตรวจคนเข้าเมืองให้สะท้อนมิติด้านสิทธิมนุษยชนและมนุษยธรรมมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะต้องมีการเพิ่มความตระหนักรู้ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว นอกจากนี้ ควรมีการผลักดันให้มีการจัดตั้งกระบวนการคัดกรองผู้ลี้ภัยและผู้ต้องการความคุ้มครองอย่างเป็นทางการ

ระบบ ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศสามารถเข้ามามีบทบาทสำคัญในเรื่องต่างๆ และในการพัฒนา
กลยุทธ์ที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาจะเป็นข้อมูลสำหรับหน่วยงานของภาครัฐที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกระทรวงการ
ต่างประเทศ เพื่อให้ทราบถึงจุดแข็งและอ่อนของนโยบายและการดำเนินการของไทยในปัจจุบัน
และผลกระทบที่อาจมี ทั้งนี้ เพื่อให้การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนต่างด้าว
มีความแข็งแกร่งยิ่งขึ้นแต่มีความสมดุล

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ เป็นการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับการคุ้มครองคนต่างด้าว ที่ต้องการความคุ้มครองในประเทศไทย โดยเปรียบเทียบการดำเนินการของทางการไทยและความต้องการด้านความมั่นคง กับพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนของไทย ซึ่งผู้ศึกษาหวังว่ารายงานฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์บ้างในการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาในปัจจุบันและวิเคราะห์สิ่งท้าทายในการบริหารจัดการงานคนเข้าเมือง โดยเฉพาะการดูแลคนต่างด้าวที่ต้องการความคุ้มครองในบริบทของความสอดคล้องกับประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน และหวังว่าข้อสรุปและข้อเสนอแนะจะเป็นประโยชน์ต่อราชการเพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยข้อบกพร่องต่างๆ ที่อาจปรากฏในรายงานนี้เป็นของผู้ศึกษาเป็นผู้เดียว

ผู้ศึกษาขอขอบคุณอาจารย์ที่ปรึกษาทั้ง 3 ท่าน ได้แก่ รองศาสตราจารย์ ดร.พลภัทร บุราคม ดร.สมเกียรติ อริยปรัชญา และศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลีम्मณี ที่ได้กรุณาให้คำปรึกษาและคำแนะนำในการจัดทำรายงานส่วนบุคคลนี้อย่างต่อเนื่องและชี้แนะถึงแนวทางในการแก้ไขข้อบกพร่องและจุดอ่อนต่างๆ อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการปรับปรุงด้านต่างๆ เพื่อให้รายงานมีความสมบูรณ์ มีความชัดเจนและมีความเหมาะสม

ขอขอบคุณท่านปลัดกระทรวงการต่างประเทศและผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงการต่างประเทศที่ได้ผลักดันและสนับสนุนการจัดหลักสูตรนี้ ขอขอบคุณอธิบดีกรมองค์การระหว่างประเทศ (นายอนุสนธิ์ ชินวรรโณ) และรองอธิบดีกรมองค์การระหว่างประเทศ (นายรัชนนท์ ธนนันท์) ที่ได้สนับสนุนให้ผู้ศึกษาได้เข้าร่วมอบรมหลักสูตร นบท.รุ่นที่ 2 เนื่องจากเล็งเห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาและส่งเสริมความก้าวหน้าของข้าราชการ แม้จะกระทบต่องานของกรมฯ ไม่มากนักน้อย และขอขอบคุณและเพื่อนข้าราชการกองการสังคม กรมองค์การระหว่างประเทศ ที่ได้มีความเข้าใจและร่วมใจกันปฏิบัติหน้าที่อย่างดียิ่งช่วงระหว่างผู้ศึกษาเข้ารับการอบรมหลักสูตร นบท.รุ่นที่ 2 อีกทั้งได้สนับสนุนข้อมูลและให้คำแนะนำต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำรายงาน

ขอขอบคุณผู้อำนวยการสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ (นายเจษฎา กตเวทิน) คุณชไมพร ตันติเวสส และเจ้าหน้าที่สถาบันฯ ทุกคนที่ได้ให้การดูแลสนับสนุนผู้เข้าร่วมอบรมตลอดหลักสูตรและได้ประสานให้หลักสูตรเป็นการฝึกอบรมที่ได้มาตรฐานและมีคุณค่า

ท้ายที่สุดขอขอบคุณครอบครัว โดยเฉพาะภริยา ที่ได้ติดตามความคืบหน้าของการจัดทำรายงานอย่างต่อเนื่อง ให้กำลังใจและผลักดันผู้ศึกษาให้ทุ่มเทเวลาและให้ความเอาใจใส่ให้เพียงพอแก่การจัดทำรายงานฉบับนี้ จนได้คุณภาพที่เห็นในปัจจุบัน

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร		ง
กิตติกรรมประกาศ		ฉ
สารบัญ		๗
ตารางสารบัญ		ณ
บทที่ 1	บทนำ	1
	1.1 ภูมิหลังความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
	1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
	1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา	3
	1.4 ประโยชน์ของการศึกษา	4
	1.5 นิยามเชิงปฏิบัติการ	4
บทที่ 2	แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	6
	2.1 แนวคิดทฤษฎี	6
	2.1.1 แนวคิดทั่วไป	6
	2.1.2 กรอบแนวคิดเกี่ยวกับพันธกรณีระหว่างประเทศ	6
	2.1.3 แนวคิดทฤษฎีการประเมินการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ	7
	2.2 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	8
	2.2.1 ผลงานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	8
	2.2.2 รายงานผลการประชุมสัมมนาและข้อมูลอื่นๆ	9
	2.3 สรุปกรอบแนวคิดในการศึกษา	9
บทที่ 3	ผลการศึกษา	11
	3.1 การประเมินสภาวะแวดล้อม	11
	3.2 การศึกษากรอบพันธกรณีระหว่างประเทศ กรอบกฎหมายและนโยบายของไทย	14
	3.3 การประเมินกระบวนการทำงานของไทย โดยเปรียบเทียบกับแนวปฏิบัติของประเทศอื่น	23
	3.3.1 แนวปฏิบัติของประเทศอื่น	23

		๗
	3.3.2 กระบวนการทำงานของไทยและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง	26
	3.4 ผลการดำเนินงานของประเทศไทย	28
	3.5 สรุปผลการศึกษา	34
บทที่ 4	บทสรุป	36
	4.1 ข้อสรุป	36
	4.2 ข้อเสนอแนะ	37
	4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	37
	4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ	39
	บรรณานุกรม	40
	ภาคผนวก	41
	รายนามอนุสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชน	41
	ประวัติผู้เขียน	42

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	การเปรียบเทียบแนวปฏิบัติไทยกับมาตรฐานสากล	25-26
ตารางที่ 2	การวิเคราะห์แนวปฏิบัติของไทยต่อผู้ต้องการความคุ้มครองโดย SWOT	34

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ภูมิหลังความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ยึดหลักนิติรัฐ รัฐบาลไทยให้ความสำคัญแก่การเคารพพันธกรณีตามอนุสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี ในขณะเดียวกันก็มีนโยบายชัดเจนในการมุ่งส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ความมั่นคงของมนุษย์และธรรมาภิบาล โดยกระทรวงการต่างประเทศมีบทบาทสำคัญเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศต่างๆ

ที่ผ่านมาประเทศไทยก็ได้ให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลต่างด้าวที่แสวงหาที่พักพิงหรือความคุ้มครองในประเทศไทยบนพื้นฐานของหลักมนุษยธรรม โดยนานาประเทศมีการกล่าวขานถึงความเปิดกว้างของสังคมไทยและประเพณีอันยาวนานด้านมนุษยธรรม (humanitarian tradition) ของประเทศไทยเนื่องจากแผ่นดินไทยได้เป็นที่พักพิงให้แก่บุคคลต่างๆ เป็นจำนวนมากมาเป็นเวลานานนับตั้งแต่อดีตกาล

อย่างไรก็ตาม ในข้อเท็จจริงหลักประกันสิทธิของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยังคงส่งปัญหาในทางปฏิบัติ แม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะมีความก้าวหน้าเรื่องสิทธิและเสรีภาพในหลายๆ ด้านแต่ก็ได้รับการตีความว่าเป็นเรื่องของสิทธิของชาวไทยเป็นหลัก และแม้ในระบอบที่ผ่านมามีความพยายามที่จะปรับกฎหมายภายในของไทยให้สอดคล้องกับแนวทางต่างๆ ทั้งปวงที่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะเพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี แต่ก็ยังปรากฏช่องว่างในบางจุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมื่อสถานะของบุคคลต่างด้าวที่เดินทางเข้าประเทศถูกกำหนดโดยกฎหมายคนเข้าเมือง โดยไม่ได้คำนึงถึงประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนและมนุษยธรรม รวมทั้งพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องของไทยเป็นที่สำคัญ การที่กฎหมายและกฎระเบียบด้านคนเข้าเมือง ไม่มีการระบุถึงการอนุญาตให้เข้าเมืองเป็นกรณีพิเศษหรือการมอบสถานะพิเศษให้คนต่างด้าวบางประเภทเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองหรืออยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อเหตุผลด้านสิทธิมนุษยชนหรือมนุษยธรรม ทำให้เจ้าหน้าที่ยึดตามกฎหมายและกฎระเบียบดังกล่าว ซึ่งอาจไม่ได้เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศของไทย ส่งผลให้คนต่างด้าวที่หนีภัยประหัตประหารในประเทศของตนหรือที่อาจได้รับการทรมานหากเดินทางกลับประเทศต้นทางมีความเสี่ยงต่อการถูกผลักดันออกนอกราชอาณาจักร ทั้งที่เป็นบุคคลที่สมควรได้รับความคุ้มครอง ซึ่งขัดต่อพันธกรณีระหว่างประเทศของไทยและเป็นการบั่นทอนภาพพจน์โดยรวมของ

ประเทศไทย ทำให้ประเทศไทยถูกวิพากษ์วิจารณ์โดยองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนและประชาคมระหว่างประเทศบ่อยครั้ง

ในเวลาเดียวกัน ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ที่ตั้งในเชิงภูมิยุทธศาสตร์ของประเทศไทย ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ความแตกต่างในระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และการที่ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางทางการคมนาคมในภูมิภาคทำให้ประเทศไทยต้องเผชิญกับการอพยพของคนจากประเทศเพื่อนบ้านและจากประเทศอื่นที่ห่างไกลออกไป และในบริบททั่วไปของการเคลื่อนย้ายของบุคคลภายในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ประเทศไทยก็ต้องเผชิญกับปัญหาการลักลอบเข้าเมืองหรือการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ (irregular migration) ปัญหาแรงงานต่างด้าว ผิดกฎหมาย ควบคู่กับการแสวงหาที่พักพิง โดยเป็นการเคลื่อนย้ายแบบผสม (mixed flows) ของบุคคลหลายประเภทจากหลากหลายภูมิภาค รวมทั้งผู้ที่อาจอยู่ในสภาพไร้สัญชาติ (stateless) ซึ่งทำให้การบริหารจัดการงานด้านคนเข้าเมืองอย่างมีความสมดุล และมีความเหมาะสม มีความท้าทายสูงในบริบทปัจจุบัน

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาที่มาของสภาพปัญหา วิเคราะห์ความสอดคล้องของการดำเนินงานของประเทศไทยต่อบุคคลต่างด้าวที่ต้องการความคุ้มครองกับเป้าหมายของการเคารพพันธกรณีระหว่างประเทศตามอนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน พัฒนาการของสถานการณ์ปัญหาในปัจจุบันและแนวโน้ม พร้อมเสนอแนวทางที่กระทรวงการต่างประเทศจะสามารถเข้ามาร่วมแก้ไขปัญหาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยมีเป้าหมายสำคัญดังนี้

- เพื่อศึกษาบริบทความสำคัญของปัญหา โดยคำนึงถึงประวัติศาสตร์และที่ตั้งทางภูมิยุทธศาสตร์ของประเทศไทย รวมทั้งความสำคัญของการประกันการรักษาความมั่นคงของชาตินับตั้งแต่เริ่มการหลั่งไหลของคนเข้าประเทศในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2
- เพื่อศึกษากรอบกฎหมาย ระเบียบและแนวปฏิบัติต่างๆ ของไทยที่เกี่ยวกับคนเข้าเมืองว่าเพียงพอและเหมาะสมต่อการดูแลคนต่างด้าวบางประเภทหรือไม่ พันธกรณีระหว่างประเทศของไทยด้านสิทธิมนุษยชน โดยอนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน ได้กล่าวถึงการให้ความคุ้มครองแก่ผู้แสวงหาที่พักพิงหรือผู้ย้ายถิ่นแบบไม่ปกติโดยไม่เลือกปฏิบัติ ในขณะที่รัฐบาลไทยต้องดูแลประเด็นด้านความมั่นคงอยู่ด้วย
- เพื่อศึกษาการปฏิบัติการและกระบวนการที่เกี่ยวข้องของทางการไทย โดยเปรียบเทียบกับหลักสากลตามอนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน แนวปฏิบัติของประเทศอื่นๆ 1-2 รายที่กำลังเผชิญกับ

ปัญหาการเคลื่อนย้ายของบุคคลแบบผสมเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ทราบถึงความสอดคล้องและความก้าวหน้าของการดำเนินการของประเทศไทย

- เพื่อศึกษาผลลัพธ์ บทบาทและความรับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆ และของกระทรวงการต่างประเทศในการร่วมพิจารณา นโยบายและแนวปฏิบัติด้านความมั่นคงที่เกี่ยวกับคนเข้าเมือง
- เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุปและข้อเสนอแนะจากการที่ได้ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา ในเชิงที่จะปรับปรุงบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในการส่งเสริมให้หน่วยงานต่างๆ เข้าใจพันธกรณีของประเทศไทยและมีแนวทางที่ชัดเจนยิ่งขึ้นในการให้ความคุ้มครองแก่บุคคลต่างด้าวที่สมควรได้รับความคุ้มครอง รวมทั้งการศึกษาทางเลือกเชิงนโยบาย อาทิ ความเป็นไปได้ที่จะมีการมอบสถานะเฉพาะหรือการตรวจลงตราแบบพิเศษแก่บุคคลต่างด้าวที่สมควรได้รับความคุ้มครองเพื่อให้สามารถพำนักอยู่ในประเทศไทยโดยไม่มีสถานะผิดกฎหมาย

1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

1.3.1 กรอบทั่วไป

การศึกษานี้จะเป็นการศึกษากิจกรรมการปฏิบัติต่อกลุ่มผู้อพยพและผู้หนีภัยจากประเทศต่างๆ ทั้งที่เป็นประเทศเพื่อนบ้านของไทยและที่ไม่เป็นประเทศเพื่อนบ้านของไทยในปัจจุบัน โดยจะจำกัดกรอบการศึกษาเป็นเวลา 5 ปี นับตั้งแต่ปี 2548 จนถึงปัจจุบัน

นอกจากนี้ จะเน้นการศึกษากิจกรรมการปฏิบัติต่อกลุ่มบุคคลที่เดินทางเข้าประเทศไทยเป็นรายบุคคล รายครอบครัว หรือที่เป็นกลุ่มเล็กๆ โดยจะไม่ครอบคลุมถึงกรณีของการอพยพหลังไหลเข้ามาเป็นจำนวนมาก (mass influx) ซึ่งที่ผ่านมามีประเทศไทยได้มีนโยบายเฉพาะและกรอบการบริหารจัดการสำหรับผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าและผู้ลี้ภัยเข้าเมืองกลุ่มใหญ่ๆ อาทิ ชาวม้งลาว รวมทั้งแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ จากพม่า ลาว และกัมพูชาอยู่แล้ว และจะมีการศึกษาแนวทางการปฏิบัติในเชิงเปรียบเทียบกับกรอบพันธกรณีระหว่างประเทศของไทย

1.3.2 วิธีการดำเนินการศึกษาและระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ประกอบด้วยการศึกษาข้อมูลและเอกสาร (documentary research) เป็นหลัก มีการเก็บรวบรวมข้อเท็จจริงต่างๆ จากหนังสือและเอกสารวิชาการและของทางราชการ ทั้งในส่วน of กระทรวงการต่างประเทศและของหน่วยราชการอื่นๆ ที่เป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เอกสารด้านกฎระเบียบและกฎหมายของไทย อนุสัญญาต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ข้อมูลอีกส่วนจะเป็นข้อมูลเชิงเปรียบเทียบจากแนวปฏิบัติของประเทศไทย ในภูมิภาค โดยผู้ศึกษาจะได้นำข้อมูลจากการค้นคว้าและศึกษา หนังสือ ผลงานวิจัย และวรรณกรรมต่างๆ มาประมวล เพื่อศึกษาแนวคิดทางด้านสิทธิมนุษยชน ความมั่นคง และ

กฎหมาย และทำการวิเคราะห์เชิงคุณภาพด้วยวิธีพรรณนาเพื่อให้ได้ข้อสรุปจากการวิจัยและการเปรียบเทียบข้อมูลด้านต่างๆ ซึ่งจะช่วยนำไปสู่ข้อสรุปของการศึกษาและข้อเสนอแนะ

นอกจากนี้ จะมีการสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นข้อมูลประกอบยืนยันการวิจัยทางเอกสารด้วย เพื่อให้ได้รับความคิดเห็นในแง่มุมต่างๆ จากผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติซึ่งจะทราบถึงปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่เป็นอย่างดี รวมทั้งปัญหาที่อาจมาจากความไม่ชัดเจนของนโยบายหรือแนวปฏิบัติต่างๆ ดังนั้น การรวบรวมข้อมูลและการดำเนินการศึกษาจะใช้ประโยชน์จากข้อมูลทางเอกสาร การสัมภาษณ์ และจากประสบการณ์โดยตรงเป็นพื้นฐาน

1.4 ประโยชน์ของการศึกษา

เป็นข้อมูลสำหรับหน่วยงานของภาครัฐที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อได้พัฒนาแนวทางในการดำเนินการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนต่างด้าวบางกลุ่มที่สมควรได้รับความคุ้มครองในประเทศไทยให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น อธิบายได้ต่อสาธารณชน โดยการดำเนินการของประเทศไทยจะมีความสอดคล้องกับหลักความสมดุลระหว่างสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลกับการรักษาความมั่นคงของชาติ มีความสอดคล้องกับมาตรฐานและแนวปฏิบัติระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น โดยเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมีความเข้าใจเพิ่มขึ้นเกี่ยวกับประเด็นปัญหาและมีทางเลือกเชิงนโยบายเพื่อดำเนินการปรับปรุงและแก้ไขตามความเหมาะสม

1.5 นิยามเชิงปฏิบัติการ

เนื่องจากแนวปฏิบัติของไทยยึดกรอบกฎหมายภายในเป็นหลัก นิยามที่เกี่ยวข้องจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญในการศึกษาประเด็นความสอดคล้องกับหลักสากล นิยามในการปฏิบัติได้แก่

“ผู้หลบหนีเข้าเมือง” หมายถึง ผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายภายใต้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ซึ่ง “คนต่างด้าว” ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวหมายถึง บุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทย

“ผู้ลี้ภัย” (refugee) หมายถึง บุคคลที่อยู่นอกอาณารัฐแห่งสัญชาติตน อันเนื่องจากความหวาดกลัวซึ่งมีมูลอันจะกล่าวอ้างได้ว่าจะถูกประหัตประหาร (well founded fear of persecution) จากสาเหตุด้านเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ การเป็นสมาชิกในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ก็บุคคลใดที่ต้องหนีจากประเทศที่เป็นถิ่นที่อยู่ปกติของตนจากการกระทำของมนุษย์ สำหรับ “ผู้ขอลี้ภัย” หรือ “ผู้แสวงหาที่พักพิง” (asylum seeker) หมายถึงผู้ที่รอความชัดเจนในการพิจารณาสถานะ ซึ่งเป็นนิยามตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย (Convention Relating to the Status of Refugees)

ปี ค.ศ. 1951 หรือพิธีสารต่อท้ายอนุสัญญา ปี ค.ศ. 1967 อย่างไรก็ดีไม่มีกฎหมายไทยที่กำหนดนิยามเรื่องนี้ไว้เนื่องจากไทยไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาฯ หรือพิธีสารฯ และไม่มีกฎหมายเฉพาะสำหรับการลี้ภัย ดังนั้น นิยามที่หน่วยงานไทยใช้ในทางปฏิบัติจะแตกต่างไปจากประเทศอื่น โดยเฉพาะประเทศที่เป็นภาคีอนุสัญญาฯ หรือพิธีสารฯ โดยจะมีการปรับใช้ศัพท์และนิยามต่อกันตามความเหมาะสมและกาลเวลา อาทิ “ผู้อพยพหลบหนีเข้าเมือง” (illegal immigrant) หรือ “ผู้หนีภัยการสู้รบ” (persons displaced by fighting – displaced persons) อย่างไรก็ดี หลักพื้นฐานของอนุสัญญา ค.ศ. 1951 ของการไม่ผลักดันกลับสู่ความอันตราย (non-refoulement) ก็ถือว่าเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (customary international law) และที่สำคัญกว่านั้นสะท้อนในอนุสัญญาระหว่างประเทศด้านมนุษยชนหลายฉบับที่ประเทศไทยเป็นภาคีด้วย จึงเห็นได้ว่าเรื่องนี้เป็นสิ่งที่ประเทศไทยต้องคำนึงถึงในเชิงนโยบายและในทางปฏิบัติ¹

“ผู้โยกย้ายถิ่นฐาน” หมายถึง บุคคลที่อยู่นอกถิ่นพำนักประจำของตนด้วยสาเหตุต่างๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และความปลอดภัย โดยอาจเป็นการโยกย้ายถิ่นฐานภายในหรือภายนอกประเทศก็ได้ ซึ่งประเทศไทยก็ไม่ได้มีการนิยามไว้อย่างเป็นทางการอีกเช่นกัน การย้ายถิ่นข้ามชาติหรือภายในประเทศอาจเป็นการชั่วคราวหรือแบบถาวร โดยมีปัจจัย “ผลักดัน” และ “ดึง” เข้ามาเกี่ยวข้องเป็นสาเหตุ โดยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบบังคับ (forced migration) อาจมีแง่มุมเกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองด้วย

ทั้งนี้ การพิจารณานิยามคำ/ศัพท์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องว่ามีความหมายอย่างไรและครอบคลุมเรื่องใดบ้างสำหรับประเทศไทย เป็นกรอบสำคัญในการทำความเข้าใจถึงนโยบายและแนวปฏิบัติของประเทศไทยในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง

¹ โดยที่ประเทศไทยไม่มีนิยามสำหรับผู้ลี้ภัยและไม่อิงอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR) จึงอ้างธรรมนูญของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ (Statute) ที่ประเทศไทยร่วมรับรอง ในการพิจารณาให้ความคุ้มครองแก่บุคคลที่ต้องการความคุ้มครอง โดยใช้ถ้อยคำ “บุคคลในความห่วงใยของ UNHCR” (Persons of Concern to the UNHCR) แทน “ผู้ลี้ภัย”

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดทฤษฎี

2.1.1 แนวคิดทั่วไป

ในบทนี้ ผู้ศึกษาจะนำเสนอกรอบแนวคิดต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง กับทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติและกฎระเบียบของทางการไทย และกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทย จะพิจารณาผลประโยชน์ด้านความมั่นคง หลักสิทธิมนุษยชน หลักมนุษยธรรม และพันธกรณีระหว่างประเทศ เป็นปัจจัยประกอบการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ นโยบายของรัฐบาลปัจจุบัน (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) แดงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 กล่าวถึงความสำคัญของการแก้ไขปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลที่ชัดเจน บนความสมดุลระหว่างการดูแลสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลกับการรักษาความมั่นคงของชาติ โดยการจัดการกับปัญหาภัยคุกคามข้ามชาติ (ซึ่งตีความได้ว่าครอบคลุมถึงการลักลอบขนคนเข้าเมืองด้วย) ก็จะเป็นการส่งเสริมการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศภายใต้กรอบสหประชาชาติด้วยซึ่งเป็นหลักฐานยืนยันในขั้นต้นว่าประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนและพันธกรณีต่างๆ มีความสำคัญสำหรับประเทศไทย

2.1.2 กรอบแนวคิดเกี่ยวกับพันธกรณีระหว่างประเทศ

พันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนและด้านอื่น ๆ เป็นกรอบทางกฎหมายที่ประเทศไทยจะต้องรับผูกพันปฏิบัติตาม จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษารอบแนวคิดในแง่พันธกรณีระหว่างประเทศของประเทศไทย โดยประเทศไทยมีพันธกรณีภายใต้อนุสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชน 7 ฉบับที่ประเทศไทยลงนามเข้าเป็นภาคี นอกเหนือจากการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights – UDHR) ปี ค.ศ. 1948 ที่ประเทศไทยได้ร่วมรับรองด้วย ทั้งนี้ อนุสัญญา 7 ฉบับดังกล่าว ซึ่งมุ่งประกันสิทธิต่างๆ ที่มีการกล่าวถึงในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ได้พยายามกำหนดแนวทางในส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้มีมาตรฐานเดียวทั่วโลก ได้แก่

1. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR)

2. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – ICESCR)
3. อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child – CRC)
4. อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women – CEDAW)
5. อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ (International Convention on the Elimination of Racial Discrimination - ICERD)
6. อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment – CAT)
7. อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities – CRPD)

นอกจากนี้ แม้ประเทศไทยไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ปี ค.ศ.1951 จึงไม่มีพันธกรณีตามกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติต่างๆ ภายใต้อนุสัญญาดังกล่าวรวมทั้งนิยามของ “ผู้ลี้ภัย” ภายใต้อนุสัญญาฯ การคุ้มครองบุคคลดังกล่าวและการประกันสิทธิที่คนดังกล่าวพึงได้รับ แต่หลักการไม่ผลักดันกลับ (non-refoulement) ที่บรรจุภายใต้อนุสัญญาดังกล่าวก็อาจไม่สามารถละเว้นได้ อีกทั้งประเทศไทยก็ยึดหลักมนุษยธรรมในการปฏิบัติต่อกลุ่มบุคคลต่างๆ จึงอาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยพยายามปฏิบัติต่อเจตนารมณ์พื้นฐานของสหประชาชาติในเรื่องดังกล่าวอยู่แล้ว

2.1.3 แนวคิดทฤษฎีการประเมินการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ

สตีฟเฟิลบีม (Stufflebeam) ได้เสนอรูปแบบและแนวทางการประเมินแบบซิป หรือ Context-Input-Process-Product Evaluation Model (CIPP Model) ซึ่งผู้ศึกษาจะใช้เป็นแนวทางการประเมิน ดังนี้

ก. การประเมินสภาวะแวดล้อม (Context Evaluation) เป็นการชี้ให้เห็นถึงประเด็นปัญหาในภาพรวม ซึ่งจะเป็นการประเมินความท้าทายต่อประเทศไทยในแง่ของการบริหารจัดการคนเข้าเมือง การดูแลความมั่นคงของชาติในบริบทของการบริหารงานคนต่างด้าว ปัญหาสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง ขนาดของปัญหา รวมทั้งสภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมของไทย

ข. การประเมินปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation) เป็นการประเมินกรอบพันธกรณีระหว่างประเทศภายใต้อนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนของไทย และนโยบาย/แนวทางการจัดการของประเทศไทย โดยดูความสอดคล้อง/ความแตกต่างกันในเชิงหลักการ

ค. การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) เป็นการประเมินกระบวนการดำเนินการของทางการไทย และปัญหาข้อจำกัดทางด้านความมั่นคงหรือข้อบกพร่องที่อาจมีในการปฏิบัติตามพันธกรณีต่างๆ

ง. การประเมินผลผลิต (Product Evaluation) เป็นการประเมินผลลัพธ์จากการเปรียบเทียบการปฏิบัติของประเทศไทยกับมาตรฐานสากลตามอนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน ว่าเป็นการสอดคล้องกับมาตรฐานสากลตามความประสงค์ของไทยหรือไม่ โดยยกกรณีตัวอย่างต่างๆ ผลกระทบและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย โดยนำ SWOT Analysis มาใช้ประกอบด้วย

2.2 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.2.1 ผลงานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาจะใช้ประโยชน์จากงานวิจัยด้านนโยบายต่อคนต่างด้าวและผู้ลี้ภัยในแง่ นโยบาย ความมั่นคง กฎหมายผู้ลี้ภัย และกฎหมายสิทธิมนุษยชน อาทิ

ศ.วิฑิต มันทาภรณ์ ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายสิทธิมนุษยชนและกฎหมายผู้ลี้ภัย และศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ทำการศึกษาแนวทางของประเทศไทยในการดูแลผู้ลี้ภัยในงานวิจัยหลายฉบับ โดยเฉพาะบทความ “Refugee Law and Practice in the Asia and Pacific Region: Thailand as a Case Study” เน้นมุมมองทางกฎหมายผู้ลี้ภัย และเสนอว่าแม้ที่ผ่านมามีประเทศไทยยึดหลักมนุษยธรรมในการปฏิบัติต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองและย่อมมีแนวทางผ่อนปรนการบังคับใช้กฎหมายคนเข้าเมือง แต่หากมีกรอบนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ลี้ภัยที่ยึดมาตรฐานสากลเป็นตัวตั้งก็จะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการปัญหาในภาพรวม

นายชัชชาติ บุรุษพัฒน์ อดีตเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้ทำการวิเคราะห์นโยบายและการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยในไทย โดยใช้ตัวอย่างการดำเนินการในเรื่องผู้ลี้ภัยอินโดจีนในงานวิจัย “ผู้อพยพผู้ลี้ภัยอินโดจีน” ซึ่งเสนอมุมมองของนโยบายความมั่นคงเป็นกรอบการศึกษา ทั้งนี้แม้งานวิจัยนี้จะกล่าวถึงแนวปฏิบัติต่อกลุ่มบุคคลจากอินโดจีนเป็นกรณีเฉพาะ แต่ก็ยังเป็นมุมมองสำคัญจากอดีตผู้บริหารนโยบายด้านความมั่นคง และชี้แนะถึงความต่อเนื่องของข้อพิจารณาด้านความมั่นคงและข้อจำกัดของไทยในการปฏิบัติต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งหมด

นายกุลพล พลวัน อดีตอัยการพิเศษ สำนักงานอัยการสูงสุด ได้ทำการศึกษากรอบสิทธิมนุษยชนของไทย ในงานวิจัย “สิทธิมนุษยชนในสังคมไทย” ซึ่งเสนอมุมมองของพัฒนาการด้านต่างๆ อย่างต่อเนื่องในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย รวมทั้งการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้อนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน และเสนอหลักแนวคิดด้านการบังคับใช้กฎหมาย

และปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการให้กรอบกฎหมายของประเทศไทยมีความสอดคล้องกับหลักสากล

2.2.2 รายงานผลการประชุมสัมมนาและข้อมูลอื่นๆ

การศึกษาจะใช้ประโยชน์จากข้อมูลเอกสารและรายงานผลการประชุมสัมมนาที่เกี่ยวข้องของอาทิจ ในกรอบของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและของกระทรวงการต่างประเทศ โดยมีรายงานหลายฉบับที่กล่าวถึงทางเลือกเชิงนโยบายสำหรับประเทศไทยในการให้ความคุ้มครองแก่บุคคลต่างด้าว นอกจากนี้ จะได้ใช้บทความ วารสารและข้อมูลจากอินเทอร์เน็ตเป็นข้อมูลประกอบ

นอกจากนี้ จะได้มีการสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการดำเนินนโยบายและการปฏิบัติของประเทศไทยในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าวกับมติดการต่างประเทศ เพื่อให้ได้ความคิดเห็นในแง่มุมต่างๆ ในเชิงปฏิบัติและเพื่อให้ได้รับข้อมูลในเชิงกว้าง ซึ่งบุคคลที่ได้ให้ความร่วมมือในการสัมภาษณ์นั้น ได้แก่ 1) นายพิชยพันธุ์ ชาญภูมิศล ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผน กระทรวงการต่างประเทศ (ซึ่งเคยกำกับดูแลงานด้านมนุษยธรรมที่คณะผู้แทนถาวรประจำสหประชาชาติ ณ นครเจนีวาและต่อมาดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รับผิดชอบงานความสัมพันธ์ทวิภาคีกับประเทศเพื่อนบ้าน) และ 2) นางแคทริยา ปทุมรส เลขานุการเอก คณะผู้แทนถาวรฯ ณ นครเจนีวา ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบด้านสิทธิมนุษยชน

2.3 สรุปกรอบแนวคิดในการศึกษา

แนวคิดทฤษฎีที่กล่าวมาข้างต้น จะเป็นกรอบแนวทางในการจัดลำดับความคิดและวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง

ผู้ศึกษาจะใช้แนวคิดแบบซีพี (CIPP) เป็นกรอบแนวทางในการประเมินนโยบายและการดำเนินการของไทยในการคุ้มครองคนต่างด้าวตามพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย การศึกษาสถานะแวดล้อมทางภูมิยุทธศาสตร์ เศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย จะเป็นการปูทางสู่การศึกษากฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย พร้อมกันกับการศึกษารอบพันธกรณีระหว่างประเทศของประเทศไทย ซึ่งจะเป็นพื้นฐานสำหรับการประเมินการดำเนินนโยบายด้านคนเข้าเมือง และความสอดคล้องระหว่างแนวปฏิบัติกับกรอบพันธกรณีของประเทศไทย เพื่อให้ได้ทราบถึงผลจากการดำเนินงานและผลกระทบต่างๆ ว่าโดยทั่วไปประเทศไทยได้เคารพหลักสากลตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนหรือไม่และสามารถยึดหลักความสมดุลระหว่างสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลกับการรักษาความมั่นคงของชาติตามแนวนโยบายของรัฐบาลหรือไม่ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการดำเนินการและการตัดสินใจในแง่ทางเลือกเชิงนโยบายต่อไป

ผู้ศึกษาจะวิเคราะห์ข้อมูลจากผลงานวิจัยทางด้านวรรณกรรมที่ใช้ในการศึกษา ทั้งในภาษาไทยและภาษาอังกฤษที่ใช้อ้างอิง เพื่อให้สะท้อนมุมมองที่หลากหลายในแง่หลักสิทธิมนุษยชน หลักความมั่นคง และหลักการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อไม่ให้ได้มองปัญหาจากมุมมองของสิทธิเพียงด้านเดียวแต่จากมุมมองของการบังคับใช้กฎหมายและความมั่นคงด้วย โดยแนวคิดและข้อมูลต่างๆ เป็นการช่วยวางกรอบการศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นที่สำคัญ ทั้งนี้ ข้อมูลทั้งปวงประกอบกับประสบการณ์โดยตรงของผู้ศึกษาจะได้ใช้เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาคั้งนี้ได้อย่างสมดุล

บทที่ 3

ผลการศึกษา

3.1 การประเมินสถานะแวดล้อม

สถานะแวดล้อมทั่วไป

ดังที่เสนอข้างต้น บริบทของการที่ประเทศไทยเป็นประเทศที่ยึดหลักนิติรัฐ รัฐบาลไทยให้ความสำคัญต่อการเคารพพันธกรณีตามอนุสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี เป็นกรอบสำคัญสำหรับภารกิจด้านการต่างประเทศของไทย ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลไทยมีนโยบายชัดเจนในการมุ่งส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ดังนั้น สิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลทุกคน ไม่ว่าจะเป็นคนเชื้อชาติ ศาสนา หรือสถานะใดในสังคม ควรได้รับการคุ้มครองโดยรัฐบาลไทย แต่จะเห็นได้ว่าภาพนี้ก็คือนำไปประกอบกับมิติด้านการเมือง ความมั่นคงและข้อจำกัดต่างๆ ในทางปฏิบัติ ซึ่งจะต้องมีการวิเคราะห์สถานะแวดล้อมภายในและภายนอกเพื่อสังเคราะห์แก่นสารของนโยบายไทย

ประเทศไทยมีที่ตั้งใจกลางภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีชายแดนอันยาวทางบกและทางน้ำกับประเทศเพื่อนบ้าน 4 ถึงประเทศคือ พม่า ลาว กัมพูชา และมาเลเซีย โดยมีชายแดนกับพม่ากว่า 2,000 กิโลเมตร นับตั้งแต่อดีตกาลไทยได้ให้ที่พักพิงแก่บุคคลต่างชาติที่หนีร้อนมาพึ่งแผ่นดินไทย ในยุครัตนโกสินทร์นี้คนต่างด้าวบางกลุ่มที่ได้เข้ามาพึ่งพระบรมโพธิสมภารได้กลายเป็นคนไทยไปแล้วหรือได้รับสถานะตามกฎหมาย อาทิ กลุ่มมอญ กลุ่มจีนฮ่ออพยพ และล่าสุคกลุ่มเวียดนามอพยพที่เดินทางเข้ามาตั้งแต่ปี 2500 ความเปิดกว้างของประเทศไทยต่อภายนอกจึงเป็นเสน่ห์ของสังคมไทยและเป็นพื้นฐานของการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจไทยในหลายยุคสมัย แต่ก็นำมาซึ่งความท้าทายในการบริหารจัดการด้านคนเข้าเมือง

บริบทของความขัดแย้งในภูมิภาคในยุคสงครามเย็น

ในส่วนของสถานะแวดล้อมภายนอกนับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต้องเผชิญกับความไร้เสถียรภาพในหลายพื้นที่ มีการหลั่งไหลของผู้ที่หนีภัยการสู้รบหรือความอดอยากในประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาในประเทศไทย ภายหลังจากการล่มสลายของอาณานิคมตะวันตกก็ได้มีการสู้รบและความขัดแย้งภายในพม่า ในระหว่างที่สงครามอินโดจีนและสงครามเวียดนามส่งผลให้มีการเคลื่อนย้ายของบุคคลเป็นจำนวนที่สำคัญจากลาว กัมพูชาและเวียดนาม ประเทศไทยต้องรับมือกับปัญหาผู้ลี้ภัยอินโดจีนระหว่างปี 2522-2542 โดยมีการหลั่งไหลของผู้ลี้ภัยมาหลายระลอก ประเทศไทยได้กลายเป็นประเทศแรกๆ ที่สำคัญสำหรับผู้ลี้ภัยที่เดินทางเข้ามาทาง

บกและทางเรือกว่า 1.2 ล้านคน ซึ่งหมายถึงภาระที่จะต้องให้ความช่วยเหลือและดูแล จึงมีการตั้งค่ายผู้ลี้ภัยในพื้นที่ต่างๆ ในภาคตะวันออกของประเทศเพื่อรับมือกับบุคคลกลุ่มต่างๆ อาทิ เขาคีด่าง อ.ตาพระยา จ.ปราจีนบุรี สำหรับผู้หลบหนีจากกัมพูชา บ้านนาโพ อ.เมือง จ.นครพนม และบ้านวินัย อ.ปากชม จ.เลย สำหรับผู้หลบหนีจากลาว ซึ่งต่อมาก็ได้มีการปรับสถานะและปิดพื้นที่ต่างๆ เหล่านั้นตามความจำเป็นของสถานการณ์ โดยการบรรลุแผนปฏิบัติการสมบูรณ์แบบสำหรับผู้ลี้ภัยอินโดจีน (Comprehensive Plan of Action for Indochinese Refugees – CPA) เมื่อปี 2532 ซึ่งรวมการแยกแยะผู้ลี้ภัยออกจากผู้อื่นเพื่อหาทางออกที่เหมาะสมสำหรับกลุ่มต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการส่งไปตั้งถิ่นฐานหรือการส่งกลับพื้นที่ต้นทาง เป็นพัฒนาการสำคัญในการแก้ไขสถานการณ์

ประสบการณ์ดังกล่าวที่ประเทศไทยต้องรับมือกับผู้หนีภัยจำนวนมากนับหลักล้านทำให้หน่วยงานของไทย ทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน ตระหนักถึงความสำคัญของการระดมความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและหลักสากลที่เกี่ยวข้อง มีความคุ้นเคยกับการทำงานกับหน่วยงานระหว่างประเทศ และสามารถพัฒนาระบบการบริหารจัดการของไทยเพื่อรับมือกับสถานการณ์อย่างมีประสิทธิภาพในระดับหนึ่ง แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นบทเรียนถึงผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศและภาระด้านต่างๆ จากการรับบุคคลต่างด้าวเป็นจำนวนมากเข้าประเทศ ข้อจำกัดต่างๆ ที่มากับเงื่อนไขในการทำงานกับหน่วยงานระหว่างประเทศดังกล่าว ผลกระทบต่อความสัมพันธ์ทวิภาคีกับประเทศต้นทางรวมทั้งปรากฏการณ์ของปัจจัยดึงดูด (pull factor) จากนโยบายด้านมนุษยธรรมที่ทำให้มีการหลั่งไหลเข้ามาในประเทศของผู้แสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจในโอกาสต่อไป โดยมีผู้เดินทางเข้าประเทศไทยเพื่อแสวงหาโอกาสไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามและยังมีปัญหาของผู้ตกค้าง (residual caseload) ในประเทศไทยที่หาทางออกไม่ได้อีกด้วย

ภายหลังการยุติการเผชิญหน้าในสงครามเย็นโดยเฉพาะภายหลังปี 2532 ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้หันเข้ามาส่งเสริมความร่วมมือระหว่างกันและเน้นการพัฒนาประเทศ ได้มีการกระชับความร่วมมือในกรอบอาเซียน ประเทศเพื่อนบ้านของไทยทั้งหมดได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกกรอบความร่วมมือส่วนภูมิภาคดังกล่าว โดยกัมพูชาเป็นประเทศสุดท้ายที่ได้เข้าเป็นประเทศสมาชิกอาเซียนในปี 2542 บรรยากาศเชิงบวกทำให้ประเทศต่างๆ สามารถพัฒนากลไกทวิภาคีระหว่างกันเพื่อบริหารจัดการปัญหาต่างๆ รวมทั้งปัญหาผู้ลี้ภัยที่ตกค้างอยู่ในประเทศไทย

แต่ในเวลาเดียวกันปัญหาผู้ลี้ภัยก็ยังไม่หมดไป ในชายแดนฝั่งตะวันตกของประเทศไทยการสู้รบระหว่างรัฐบาลพม่ากับชนกลุ่มน้อยต่างๆ ได้เพิ่มความรุนแรงหลังปี 2527 ส่งผลให้มีการหลั่งไหลของคนจากพม่าสู่ประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง ด้วยประสบการณ์ล่าสุดที่ไทยเพิ่งเผชิญกับผู้ลี้ภัยจากกัมพูชาทางการไทยไม่ได้ให้อำนาจการระหว่างประเทศเข้ามาดูแลบุคคลดังกล่าวในขั้นต้น แต่ได้ยินยอมให้อำนาจเอกชนประสานความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในพื้นที่พักพิงชั่วคราว

สำหรับ “ผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า” ตามบริเวณชายแดน จนภายหลังในปี 2541 ได้ยินยอมให้ UNHCR เข้ามามีบทบาทในการให้ความคุ้มครองและในที่สุดการประสานให้ไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม ซึ่งแม้มีการดำเนินโครงการตั้งถิ่นฐานขนาดใหญ่ตั้งแต่ปี 2548 แต่ก็มีการเดินทางเข้ามาใหม่อีกด้วย ทำให้ประชากรไม่ลดลงเท่าที่ควร ซึ่งในปัจจุบันยังคงมีผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าประมาณ 130,000 คนในพื้นที่พักพิงชั่วคราว 9 แห่งใน 4 จังหวัดตะวันตกของไทย

บริบทการเคลื่อนย้ายแบบผสมในปัจจุบัน

ในส่วนของภาวะแวดล้อมภายในในช่วงทศวรรษ 2540 เศรษฐกิจไทยได้เจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว มีอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจและการสร้างงานที่สูงอย่างต่อเนื่อง อุตสาหกรรมต่างๆ มีความต้องการด้านแรงงานสูง โดยเฉพาะมีการขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือราคาถูก จึงมีการจ้างงานในกลุ่มบุคคลต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน อาทิ ในอุตสาหกรรมการประมงและการเกษตร จนต้องมีการพัฒนาระบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ จากพม่า ลาวและกัมพูชา ภายใต้กรอบ MOU ที่ประเทศไทยได้ทำกับทั้ง 3 ประเทศ โดยมีการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองพำนักในประเทศไทยชั่วคราว แต่ถึงกระนั้นประเทศไทยก็ยังประสบปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่อยู่นอกระบบเป็นจำนวนมาก

ในบริบทปัจจุบันของทศวรรษ 2550 ประเทศไทยยังคงเป็นประเทศที่มีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจที่สูงกว่าประเทศเพื่อนบ้านส่วนมาก บริบททางภูมิยุทธศาสตร์ การเมือง เศรษฐกิจและสังคมของไทย ทำให้เป็นจุดเป้าหมายสำหรับกลุ่มต่างๆ โดยมีการเคลื่อนย้ายแบบผิดปกติ (irregular migration) เพิ่มขึ้นและมีการเคลื่อนย้ายแบบผสม (mixed flows) ของผู้หนีภัยจากประเทศต่างๆ ร่วมกันกับกลุ่มผู้ที่แสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจ จนจำนวนคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่พำนักอย่างผิดกฎหมายในประเทศไทยพุ่งสูงขึ้นถึงกว่า 3 ล้านคนในปี 2553 ซึ่งแม้เป็นผลเชิงบวกในการสนับสนุนพลวัตของภาคธุรกิจไทยแต่สร้างปัญหาทางสังคมและแรงกดดันต่างๆ ต่อทรัพยากรของรัฐและการบริการสาธารณะ โดยเฉพาะในด้านการบริการด้านสาธารณสุขและการศึกษา รวมถึงปฏิกริยาเชิงลบในสังคมต่อการรวมตัวกันของชุมชนคนต่างด้าวขนาดใหญ่ในพื้นที่ต่างๆ อาทิ ใน จ. สมุทรสาคร และ จ.ระนอง นอกจากนั้น ยังมีผลกระทบเชิงลบจากการโยกย้ายถิ่นฐานนอกระบบ อาทิ การเติบโตของเศรษฐกิจมืด การแพร่กระจายของโรคระบาด อาชญากรรม และความอ่อนไหวด้านเชื้อชาติ

ปรากฏการณ์ล่าสุดที่ประเทศไทยต้องเผชิญคือปัญหาการเคลื่อนย้ายแบบผสม (mixed flows) ที่มีการเดินทางของบุคคลที่แสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจพร้อมกับบุคคลที่อาจต้องการความคุ้มครอง ขากต่อการแยกแยะออกจากกันและกำหนดแนวปฏิบัติที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเดินทางของคนเรือระลอกใหม่ โดยนับตั้งแต่ปี 2548 มีการเดินทางทางเรือเข้ามาในน่านน้ำไทย

ของชาวโรฮิงญาจากพื้นที่รัฐยะไข่ของพม่าและ Cox's Bazaar ของบังกลาเทศ และของชาวศรีลังกา และอัฟกัน ซึ่งแม้มีวัตถุประสงค์หลักในการใช้ประเทศไทยเป็นทางผ่านสู่ประเทศที่นับถือศาสนาอิสลาม อาทิ มาเลเซียและอินโดนีเซีย ก่อนที่จะเดินทางต่อไปยังประเทศพัฒนาแล้ว โดยเฉพาะออสเตรเลีย แต่ก็มีหลายคนที่ตกค้างหรือเลือกที่จะอยู่ต่อในประเทศไทย ในเวลาเดียวกันท่าอากาศยานระหว่างประเทศของไทยได้ถูกใช้เป็นจุดเปลี่ยนผ่านสำคัญสำหรับบุคคลต่างๆ รวมทั้งชาวศรีลังกาและคนชาติอื่นๆ

บริบททางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมดังกล่าวนำมาซึ่งเงื่อนไขและความท้าทายในปัจจุบันที่หน่วยงานของไทยพยายามบริหารจัดการงานด้านคนเข้าเมืองซึ่งมีความซับซ้อนเพิ่มขึ้นโดยตลอด ในขณะที่ประเทศไทยก็เข้าผูกพันกับกรอบสากลมากยิ่งขึ้น และมีความเปิดกว้างสูงต่อโลกภายนอกและกระแสการเปลี่ยนแปลงต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคโลกาภิวัตน์นี้ เทคโนโลยีและเครือข่ายของสื่อมวลชนและภาคประชาสังคมหมายความว่า การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐอย่างกว้างขวาง การดำเนินการของไทยจึงไม่สามารถจำกัดอยู่ในบริบทของประเทศเพียงเท่านั้น แต่ต้องคำนึงถึงกรอบระหว่างประเทศด้วย

3.2 การศึกษารอบพันธกรณีระหว่างประเทศ กรอบกฎหมายและนโยบายของไทย

ดังที่กล่าวข้างต้นพันธกรณีระหว่างประเทศเป็นพื้นฐานด้านนโยบายสำคัญของประเทศไทย ซึ่งสะท้อนในกฎหมายของไทยและเป็นเรื่องที่พึงปฏิบัติตาม ดังที่มาตรา 82 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ระบุให้ “รัฐต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีรวมทั้งตามพันธกรณีที่ได้กระทำไว้กับนานาประเทศและองค์การระหว่างประเทศ” ในขั้นต้นจึงเห็นได้ว่ากรอบกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ (international human rights law) โดยเฉพาะประเด็นการให้ความคุ้มครองคนต่างด้าวนอกบริบทการลี้ภัย มีความสำคัญต่อการประเมินการดำเนินงานของประเทศไทยในเรื่องนี้ แต่การที่ประเทศไทยจะดูแลสิทธิต่างๆ นั้น ก็มีขอบเขต² ดังนั้น จึงควรมีการพิจารณาอนุสัญญาและเอกสารที่เกี่ยวข้องในรายละเอียด

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights – UDHR) ปี ค.ศ. 1948 ซึ่งประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศแรกที่ได้ร่วมรับรอง เป็นเอกสารสำคัญที่รับรองสิทธิมนุษยชนของมนุษยชาติ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และความยุติธรรม ประมวลไว้ในลักษณะองค์รวมครอบคลุมสิทธิด้านต่างๆ ไว้ใน 30 มาตรา รวมทั้งในข้อ 14 (1) กล่าวถึงการที่ “ทุกคนมีสิทธิที่

² การสัมภาษณ์นายพิชยพันธุ์ ชาตภูมิอดล วันที่ 21 กรกฎาคม 2553

จะแสวงหาและที่จะได้สิทธิ์ในประเทศอื่นจากการประท้วงประท้วง” อย่างไรก็ตาม เนื่องจากปฏิญญาฯ เป็นเอกสารที่เป็นเพียงข้อผูกพันด้านจริยธรรมการเมืองระหว่างประเทศ จึงต้องมีกลไกตามอนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน 9 ฉบับของสหประชาชาติดูแลเรื่องนี้ เป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่รัฐต้องประกันโดยเป็นการเอากฎหมายระหว่างประเทศเข้ามาเป็นกฎหมายภายใน โดยประเด็นสำคัญของอนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี 7 ฉบับ ตามความเกี่ยวข้องกับประเด็นที่เกี่ยวกับการปฏิบัติต่อและสิทธิของคนต่างด้าว มีดังนี้

อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment – CAT) ปี ค.ศ. 1984 ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2550

- พันธกรณีภายใต้อนุสัญญานี้มีความเชื่อมโยงชัดเจนกับหลักไม่ผลักดันกลับ (non-refoulement) ซึ่งนอกเหนือจากความสำคัญของหลักนี้ในแง่กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศแล้ว มีการบรรจุหลัก non-refoulement ในอนุสัญญาฯ ภายใต้ข้อบทที่ 3 โดยในข้อ 3.1 ระบุเรื่องนี้ไว้ว่า “รัฐภาคีต้องไม่ขับไล่ ส่งกลับ (ผลักดันออกไป) หรือส่งกลับเป็นผู้ร้ายข้ามแดนไปยังอีกรัฐหนึ่งเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าบุคคลนี้จะตกอยู่ภายใต้อันตรายที่จะถูกทรมาน” โดยกำหนดกรอบในการพิจารณาเรื่องนี้ไว้ในข้อ 3.2 ซึ่งระบุว่า “เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจต้องคำนึงถึงข้อพิจารณาทั้งปวงที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการที่มีรูปแบบต่อเนื่องของการละเมิดสิทธิมนุษยชนในรัฐนั้นอย่างร้ายแรง โดยซึ่งหน้าหรืออย่างกว้างขวางด้วย หากมี” หลักนี้หมายถึงรวมถึงหลักการไม่ปฏิเสธผู้ลี้ภัยที่เดินทางเข้ามายังเขตแดนหรือบริเวณชายแดนของรัฐอีกด้วย (non-rejection at the frontier)

- จึงเห็นได้ว่าประเทศไทยต้องพึงระวังประเด็นนี้ในการปฏิบัติต่อคนต่างด้าวเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ในคำแถลงตีความเข้าใจในการเข้าเป็นภาคีของไทยได้มีประเด็นว่า ตามข้อบทที่ 1 เรื่องคำนิยามของคำว่า “การทรมาน” เนื่องจากประมวลกฎหมายอาญาของไทยไม่มีบทบัญญัติจำกัดความโดยเฉพาะ ประเทศไทยจึงตีความเข้าใจความหมายของคำดังกล่าวตามประมวลกฎหมายอาญาที่ใช้บังคับในปัจจุบันซึ่งก็เป็นความพยายามในการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบอย่างชัดเจน

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR) ปี ค.ศ. 1966 ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีเมื่อวันที่ 29 มกราคม 2540

- พันธกรณีภายใต้กติกาฯ ครอบคลุมสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองอย่างกว้างขวาง รวมถึงประเด็นที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว โดยข้อบทที่ 2-5 ได้บัญญัติให้รัฐภาคีเคารพและประกันสิทธิตามกติกาฯ แก่บุคคลที่อยู่ในเขตแดนของตน โดยไม่มีความแตกต่างตามเรื่องเชื้อชาติ ศิพ เพศ

ศาสนา การเมืองหรือความคิดเห็นอื่น สัญชาติหรือพื้นฐานทางสังคม ทรัพย์สิน กำเนิดหรือสถานะอื่นๆ ซึ่งในข้อ 2.1 ระบุว่า “หลักประกันแก่ปัจเจกบุคคลทั้งปวงภายในดินแดนของตนและภายใต้เขตอำนาจของตนในสิทธิทั้งหลายที่รับรองไว้ในกติกานี้” จึงเห็นได้ว่าแม้มีการระบุถึงการจำแนก ระหว่างพลเมืองและบุคคลที่มีเชื้อพลเมืองแต่หลักการไม่เลือกปฏิบัติก็ยังเป็นหลักสำคัญ

- ข้อบทที่ 6-27 ระบุถึงสิทธิที่จะมีชีวิต การที่จะไม่ถูกทรมาน การที่จะไม่ถูกเกณฑ์หรือ บังคับใช้แรงงาน การที่บุคคลทุกคนมีสิทธิเสรีภาพการเคลื่อนไหว และมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในเขตแดนของรัฐ ทุกคนมีสิทธิจะออกจากประเทศใดๆ รวมทั้งประเทศของตน โดยข้อ 13 ระบุถึงการที่ “คนต่างด้าวผู้อยู่ในดินแดนของรัฐภาคีแห่งกติกานี้โดยชอบด้วยกฎหมายอาจถูกไล่ออกจากรัฐนั้น โดยคำวินิจฉัยอันได้มาตามกฎหมายเท่านั้น” ทั้งนี้ เห็นได้ว่าสิทธิที่มีชีวิตและการที่จะไม่ถูกทรมานภายใต้กติกาฯ กลายเป็นเหตุผลหนึ่งที่จะต้องให้ความสำคัญคุ้มครองคนต่างด้าวหากการส่งกลับจะได้รับภัยต่อชีวิตหรือความเสี่ยงต่อการทรมาน ซึ่งเป็นไปตามหลัก non-refoulement และสอดคล้องกับอนุสัญญา CAT แม้อนุสัญญาฯ ไม่มีข้อบทที่กล่าวถึงการห้ามส่งกลับเป็นการเฉพาะ

- อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังไม่ได้เป็นภาคีพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาฯ ให้เอกชนมีสิทธิร้องเรียนกล่าวหารัฐได้ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Committee) ซึ่งเป็นคณะกรรมการประจำอนุสัญญาฉบับนี้ ดังนั้น ประเทศไทยจึงยังไม่ได้เปิดโอกาสให้มีการตีความประเด็นต่างๆ เพิ่มเติมที่อาจเป็นเรื่องปัญหาในเชิงปฏิบัติอันนำมาสู่การละเมิดสิทธิ

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – ICESCR) ปี ค.ศ. 1966 ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีเมื่อวันที่ 5 กันยายน 2542

- กล่าวถึงสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยเฉพาะสิทธิการทำงาน สวัสดิการสังคม การศึกษา ฯลฯ โดยไม่เลือกปฏิบัติ

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child – CRC) ปี ค.ศ. 1989 ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีเมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2535

- กล่าวถึงสิทธิเด็กอย่างกว้างขวาง โดยมุ่งให้รัฐเคารพและประกันสิทธิของเด็กทุกคนที่อยู่ในเขตอำนาจของตน ซึ่งประเทศไทยได้ตั้งข้อสงวนไว้ในข้อ 7 เรื่องการจดทะเบียนเกิดและการให้สัญชาติแก่ผู้สัญ และข้อ 22 เรื่องสถานะของเด็กผู้ลี้ภัย โดยมีประเด็นสำคัญว่าข้อ 22.1 ระบุว่า “เด็กที่ร้องขอสถานะเป็นผู้ลี้ภัย หรือได้รับการพิจารณาเป็นผู้ลี้ภัยตามกฎหมายหรือกระบวนการภายในหรือระหว่างประเทศที่ใช้บังคับ... จะได้รับการคุ้มครองและความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมที่เหมาะสม ในการได้รับสิทธิที่มีอยู่ภายใต้อนุสัญญานี้และในตราสารระหว่างประเทศอื่นๆ อันเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนหรือมนุษยธรรมซึ่งรัฐบาลดังกล่าวเป็นภาคี” ซึ่งข้อสงวนดังกล่าวสะท้อน

ข้อห่วงกังวลของรัฐบาลไทยที่จะสามารถให้ความช่วยเหลือเด็กในบริบทของการหลั่งไหลเข้ามาของผู้ลี้ภัย จึงยังมีการคงข้อสงวนดังกล่าวไว้ แต่มีแนวโน้มที่จะพิจารณาถอนข้อสงวนในส่วนข้อ 7 เนื่องจากประเทศไทยได้มีการพัฒนาเรื่องการจดทะเบียนการเกิดสำหรับเด็กทุกคนที่เกิดในประเทศไทยแล้ว

- นอกจากนี้แม้อนุสัญญาฯ ไม่ได้กล่าวถึงการส่งออกเด็กที่เป็นคนต่างด้าวเป็นการเฉพาะแต่คณะกรรมการประจำอนุสัญญาฯ ได้เสนอ General Comment ที่พูดถึงการที่รัฐภาคีไม่ควรส่งกลับเด็กไปยังประเทศที่เด็กจะได้รับความอันตราย นอกจากนี้ โดยคำนี้ถึงว่าประเทศไทยเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาฯ ว่าด้วยเด็กในความขัดแย้งทางอาวุธด้วย คณะกรรมการประจำอนุสัญญาฯ ยังได้เสนอว่ารัฐภาคีไม่ควรส่งเด็กกลับไปยังประเทศที่อาจมีความเสี่ยงการเกณฑ์ทหารเด็ก³

อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women – CEDAW) ปี ค.ศ. 1979 ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีเมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2528

- กล่าวถึงการส่งเสริมสิทธิสตรี โดยในข้อ 6 ระบุว่า “รัฐภาคีจะใช้มาตรการที่เหมาะสมทุกอย่างรวมทั้งการออกกฎหมาย เพื่อปราบปรามการค้าสตรีและการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของสตรีทุกรูปแบบ” ซึ่งสร้างพันธกรณีแก่ประเทศไทยในการดำเนินการเพื่อปราบปรามการค้ามนุษย์และดูแลประเด็นที่เกี่ยวข้อง เป็นพื้นฐานสำหรับการพัฒนากฎหมายด้านการต่อต้านการค้ามนุษย์ในประเทศไทย

อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ (International Convention on the Elimination of Racial Discrimination - ICERD) ปี ค.ศ. 1965 ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีเมื่อวันที่ 28 มกราคม 2546

- กล่าวถึงการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในรูปแบบต่างๆ โดยในข้อ 5 (2) ระบุถึงสิทธิในการเดินทางออกจากประเทศหนึ่งประเทศใด รวมทั้งประเทศของตนและในอันที่จะกลับคืนมายังประเทศของตน เช่นเดียวกับอนุสัญญา CRC อนุสัญญาฯ ไม่มีบทบัญญัติเรื่องการห้ามส่งกลับเป็นการเฉพาะ แต่คณะกรรมการประจำอนุสัญญาฯ ก็มี General Comment ที่เสนอว่าคนที่ไม่เป็นพลเมืองก็ไม่ควรถูกส่งกลับไปยังประเทศที่จะเสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน⁴

³ Migration in the Greater Mekong Subregion Resource Book 2008: 120

⁴ อ้างแล้ว: 119

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities – CRPD) ปี ค.ศ. 2006 ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2551

- กล่าวถึงสิทธิของคนพิการและการจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ ในบริบทต่างๆ ซึ่งประเทศไทยไม่ได้ตั้งข้อสงวนเป็นที่สำคัญ

ทั้งนี้ เหลืออนุสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชนเพียง 2 ฉบับที่ประเทศไทยยังไม่ได้เป็นภาคี ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลจากการสูญหายโดยบังคับ (International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance – ICED) ปี ค.ศ. 2006 และ อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานและสมาชิกครอบครัว (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families – CRMW) ปี ค.ศ. 1990 โดยประเด็นที่เกี่ยวข้องอยู่ระหว่างการศึกษาคณะกรรมาธิการยุติธรรมและกระทรวงแรงงาน ตามลำดับ ซึ่งในส่วนของอนุสัญญา CRMW นั้น หน่วยงานราชการไทยยังมีความกังวลเกี่ยวกับประเด็นการคุ้มครองสิทธิแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานจากประเทศเพื่อนบ้านเป็นจำนวนมากและมีหลากหลายสถานะ

อนึ่ง ถ้อยแถลงตีความทั่วไปของประเทศไทยในการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ICED ระบุถึงการที่รัฐบาลไทยจะไม่ตีความหรือใช้บทบัญญัติใดๆ ที่ปรากฏในอนุสัญญาเป็นพันธกรณีที่เกินกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายภายในได้บัญญัติไว้ ซึ่งน่าจะเป็นการยืนยันว่าประเทศไทยถือรัฐธรรมนูญและกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องเป็นที่สำคัญ เนื่องจากจะทำให้สิทธิต่างๆ มีผลบังคับใช้ในศาล⁵

ในเวลาเดียวกันแม้ประเทศไทยไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 ซึ่งเป็นพื้นฐานของกฎหมายผู้ลี้ภัยระหว่างประเทศ (international refugee law) อันมีความแตกต่างจากกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ (international human rights law) จึงไม่ถือว่า มีพันธกรณีตามกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติต่างๆ ภายใต้อนุสัญญาฯ รวมทั้งนิยามของ “ผู้ลี้ภัย” แต่ประเทศไทยยังต้องคำนึงถึงหลักการไม่ผลักดันผู้ลี้ภัยกลับสู่ความอันตรายที่บรรลุภายใต้ อนุสัญญาดังกล่าว ซึ่งหลักการนี้มีความเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศด้วย โดยมาตรา

⁵ กรณินายชก เขื่อน เมื่อปี 2546 ที่อ้างสถานะผู้ลี้ภัยเพื่อหลีกเลี่ยงการส่งกลับไปยังกัมพูชา แต่ศาลอุทธรณ์เห็นว่าไม่สามารถรับได้ ซึ่งให้เห็นว่าการพิจารณาของศาลไทยสะท้อนแนวคิดแบบ dualist ที่มีการแยกกรอบกฎหมายภายในจากกรอบกฎหมายระหว่างประเทศ หากไม่มีกฎหมายภายในรองรับก็ไม่สามารถนำประเด็นมาพิจารณาในศาลได้ Muntabhorn 2005 Refugee Law and Practice in the Asia and Pacific Region: 10

33 ของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 ระบุว่า “มีสิทธิที่จะไม่ถูกขับไล่หรือผลักดันไปยังพรมแดนของประเทศที่เขาหลบหนีออกมาซึ่งจะทำให้ชีวิตหรืออิสรภาพของผู้ลี้ภัยได้รับการคุกคามด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ไม่ว่าจะทางสังคมหรือทางความคิดด้านการเมือง” ทั้งนี้ เนื่องจากหลักไม่ผลักดันกลับสู่ความอันตราย (non-refoulement) เป็นหลักการที่สะท้อนไว้ทั้งในอนุสัญญา CAT และ ICCPR ที่ประเทศไทยเป็นภาคี แนวปฏิบัติของไทยจึงควรต้องยึดตามกรอบกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศในเรื่องนี้แทนที่จะถือว่าไม่มีพันธกรณีตามกฎหมายผู้ลี้ภัย แต่ในเวลาเดียวกันก็ต้องคำนึงถึงหลักรัฐศาสตร์ที่ประเทศไทยไม่สามารถปฏิบัติอย่างเอกเทศและยึดหลักกฎหมายหรือจารีตประเพณีระหว่างประเทศเพียงเท่านั้น เพราะมีหลายกรณีในเอเชียที่ประเด็นผู้ลี้ภัยกลายเป็นปัญหาทวีภาคี โดยประเทศไทยต้องใช้ดุลพินิจซึ่งนำหน้าระหว่างการดำเนินการอย่างมีมนุษยธรรมกับผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อย่างไรก็ดี โดยที่ไทยยึดหลักมนุษยธรรมในการปฏิบัติต่อกลุ่มบุคคลต่างๆ มาโดยตลอด จึงอาจกล่าวได้ว่าไทยได้พยายามปฏิบัติต่อเจตนารมณ์พื้นฐานของสหประชาชาติในเรื่องดังกล่าว

จะเห็นได้ว่าการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาต่างๆ ด้านสิทธิมนุษยชน สร้างพันธกรณีให้แก่รัฐบาลไทยในการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการปรับกฎหมายและแนวปฏิบัติต่างๆ ให้สอดคล้องกับพันธกรณีที่ได้ลงนามผูกพันไว้ นอกเหนือจากความสำคัญของเรื่องการไม่เลือกปฏิบัติซึ่งบรรจุไว้ในอนุสัญญาทุกฉบับนั้น หลักการที่สำคัญคือหลัก non-refoulement สะท้อนในอนุสัญญา 2 ฉบับที่ประเทศไทยเป็นภาคี ซึ่งเป็นสิ่งที่ถูกตอกย้ำโดยคณะกรรมการประจำอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องว่าเป็นเรื่องที่ประเทศไทยต้องให้การดูแล นอกจากนี้โดยที่รัฐจะต้องจัดทำและนำเสนอรายงานการอนุวัติอนุสัญญาแต่ละฉบับให้แก่คณะกรรมการประจำอนุสัญญาอีกด้วย ดังนั้น ไม่เพียงการไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญาเท่านั้นแต่การค้างส่งรายงานต่อคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องหรือความไม่พร้อมที่จะระบุถึงแนวปฏิบัติที่อาจขัดต่ออนุสัญญาฯ ย่อมส่งผลกระทบในทางลบต่อประเทศไทย เป็นหลักฐานแสดงว่ารัฐไม่เคารพในพันธกรณีระหว่างประเทศและไม่ให้ความสนใจเท่าที่ควรต่อสิ่งที่ได้ผูกมัดไว้

การศึกษากรอบกฎหมายและนโยบายของไทย

ประเทศไทยมีกรอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด มีการระบุถึงสิทธิและความรับผิดชอบของบุคคล มีพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายดูแลงานด้านต่างๆ นอกจากนี้มีนโยบายรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา เป็นกรอบการบริหารราชการและปฏิบัติงาน และยังมียุทธศาสตร์และแผนด้านต่างๆ อาทิ ยุทธศาสตร์ความมั่นคงและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นแผนดำเนินการ ซึ่งจะได้

⁶ การสัมภาษณ์นายพิชยพันธุ์ ชาญภูมิศล วันที่ 21 กรกฎาคม 2553 การสัมภาษณ์นางแคทรียา ปทุมรส วันที่ 16 กรกฎาคม 2553

ศึกษาเอกสารแต่ละฉบับที่กล่าวถึงการให้ความคุ้มครองและสิทธิของคนต่างด้าวว่าในหลักการมีความสอดคล้องกับหลักสากลในขั้นต้นหรือไม่

หลักในรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) นับเป็นเอกสารที่มีความก้าวหน้าในแง่สิทธิมนุษยชน ระบุถึงสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลและกำหนดหลักประกันสิทธิมนุษยชนไว้อย่างกว้างขวาง อาทิ

มาตรา 4 “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”

มาตรา 32 “บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม จะกระทำมิได้”

นอกจากนี้ ในมาตรา 82 ยังกล่าวถึงการที่รัฐ “ต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี รวมทั้งตามพันธกรณีที่ได้กระทำไว้กับนานาประเทศและองค์การระหว่างประเทศ” ซึ่งเป็นแนวทางสำคัญว่าพันธกรณีต่างๆ เป็นเรื่องที่รัฐต้องพึงปฏิบัติตามและหลีกเลี่ยงหรือละเมิดไม่ได้

อย่างไรก็ดี มีการอ้างว่าตามมาตรา 5 หลักประกันสิทธิมนุษยชน แม้จะระบุถึงหลักการไม่เลือกปฏิบัติแต่กล่าวถึงสิทธิของคนไทยเท่านั้น คือ “ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน” ซึ่งประเด็นนี้ถูกยกเป็นข้ออ้างให้คนต่างด้าวในประเทศไทยไม่สามารถเข้าถึงกลไกความคุ้มครองได้อย่างเต็มที่เพื่อให้มีการรับรองสิทธิด้านต่างๆ และเป็นพื้นฐานของข้อร้องเรียนต่างๆ ขององค์กรด้านสิทธิมนุษยชน เมื่อมีผลกระทบต่อคนต่างด้าว นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังมิได้มีการกล่าวถึงสิทธิในการลี้ภัยแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ยังมีกลไกอิสระที่จัดตั้งโดยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่สามารถดูแลสิทธิของคนทุกคน ซึ่งเป็นหลักประกันสำคัญสำหรับคนต่างด้าวประการหนึ่ง⁷

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายสำคัญที่กำกับดูแลงานด้านคนเข้าเมือง นับตั้งแต่เดิมสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองสังกัดกระทรวงมหาดไทย โดยกำหนดเงื่อนไขรายละเอียดต่างๆ ในการเข้าเมืองและการส่งออกคนต่างด้าว

มาตรา 12 (1) บัญญัติไว้ว่า “ห้ามมิให้คนต่างด้าว ซึ่งไม่มีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง... หรือมีแต่ไม่ได้รับการตรวจลงตราในหนังสือเดินทาง...” เข้ามาในราชอาณาจักร ดังนั้น กรณีคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะต้อง

⁷ Muntabhorn อ้างแล้ว: 19

ได้รับโทษเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง” ซึ่งจะได้เห็นว่าสถานะผู้หลบหนีเข้าเมืองดังกล่าวมีลักษณะครอบคลุมคนต่างด้าวทุกประเภทที่ไม่มีเอกสารที่ครบถ้วนถูกต้อง โดยไม่ได้คำนึงถึงเจตนา (motive) ในการเข้าเมือง

ในกรณีทั่วไป การส่งบุคคลออกนอกราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ไม่ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่าจะต้องคำนึงถึงความเสี่ยงด้านการทรمانของผู้ถูกส่งออกไปนอกราชอาณาจักร โดยมาตรา 22 กล่าวถึง “ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบว่าคนต่างด้าวซึ่งมีลักษณะต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักรตาม 12 เข้ามาในราชอาณาจักร ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจส่งให้คนต่างด้าวนั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักร” โดยในพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ไม่มีการพูดว่าการปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าวต้องคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนหรือความมีมนุษยธรรมแต่อย่างใด ไม่มีสถานะเฉพาะสำหรับผู้ลี้ภัยหรือผู้ต้องการความคุ้มครองและไม่มีกฎหมายอื่นในประเทศไทยเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย เพียงแต่เน้นความเหมาะสมของการบริหารจัดการ อาทิ ก่อนเดินทางกลับพนักงานเจ้าหน้าที่จะกักตัวคนต่างด้าวไว้ ณ สถานที่ใด เป็นเวลานานเท่าใดตามความจำเป็นก็ได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการกักขังเป็นเวลานานเป็นอีกประเด็นหนึ่งซึ่งได้รับการหยิบยกในบริบทของสิทธิมนุษยชนของคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

อย่างไรก็ดี แม้ไม่มีถ้อยคำใดๆ ในพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองที่ระบุถึงการให้อยู่ในราชอาณาจักรชั่วคราวบนพื้นฐานทางมนุษยธรรมแต่ก็มีมาตรา 17 ที่เปิดโอกาสให้มีการพิจารณากรณีพิเศษ “ในกรณีพิเศษเฉพาะเรื่อง รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีจะอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้ใดหรือจำพวกใดเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขใดๆ หรือจะยกเว้น ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ในกรณีใดๆ ก็ได้” ซึ่งมาตราดังกล่าวเปิดโอกาสสำหรับการพัฒนามาตรการต่างๆ เพื่อกำกับดูแลการเข้าเมืองของคนต่างด้าวบางประเภท อาทิ การบริหารจัดการคนต่างด้าว 3 สัญชาติ

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 นับเป็นกฎหมายและพัฒนาการที่สำคัญที่กำหนดมาตรการผ่อนปรนในเชิงนโยบายต่อคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง หากเป็นบุคคลที่อยู่ในบริบทของการค้ามนุษย์และโดยเฉพาะที่เป็นเหยื่อหรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยเห็นว่าบุคคลดังกล่าวเป็นกลุ่มเสี่ยงที่ต้องการได้รับความคุ้มครอง

ในกรณีที่บุคคลดังกล่าวเป็นผู้เสียหายตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 มาตรา 37 บัญญัติไว้ว่า “เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดภายใต้พระราชบัญญัตินี้ การรักษาพยาบาล การบำบัดรักษา การเรียกร้องสิทธิของผู้เสียหาย พนักงานเจ้าหน้าที่อาจดำเนินการให้มีการผ่อนผันให้ผู้เสียหายนั้นอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวและได้รับอนุญาตให้ทำงานเป็นการชั่วคราวตามกฎหมาย ทั้งนี้ โดยให้คำนึงถึงเหตุผล

ทางด้านมนุษยธรรมเป็นหลัก” นับเป็นครั้งแรกๆ ที่มีการกล่าวถึงเหตุผลด้านมนุษยธรรมในบริบทของคนต่างด้าวในกฎหมายไทย นอกจากนี้ จะมีการแยกแยะที่เหมาะสมและในมาตรา 38 บัญญัติไว้ว่าในการส่งบุคคลต่างด้าวที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์กลับประเทศที่เป็นถิ่นที่อยู่หรือภูมิภาคใดประเทศใดต้องคำนึงถึงความปลอดภัยและสวัสดิภาพของบุคคลนั้น ซึ่งอาจถือว่าเป็นการบรรจุหลักการของการไม่ผลักดันกลับสู่ความอันตรายไว้ในกฎหมายไทยอีกด้วย โดยมีการจัดทำขั้นตอนในการแยกแยะเพื่อเป็นแนวทางสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนั้น ยังมีกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 และ พระราชบัญญัติการทะเบียนคนต่างด้าว พ.ศ. 2493 ซึ่งรัฐต้องนำเอกสารทั้งสองฉบับมาประกอบการพิจารณามาตรการในบริบทของการบริหารจัดการคนต่างด้าว โดยมีประเด็นสำคัญว่าเป็นกฎหมายที่ควบคุมและกำกับการทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทยไม่ว่าคนต่างด้าวจะเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

นโยบายรัฐบาลและยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง

นโยบายของรัฐบาลปัจจุบันแถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 มอบนโยบายสำคัญทั้งในด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ โดยในด้านการต่างประเทศนโยบายของรัฐบาลปัจจุบันยังระบุไว้ว่า “รัฐบาลมีนโยบายที่จะส่งเสริมการมีบทบาทร่วมกับประชาคมโลกในเรื่องการกำหนดบรรทัดฐานระหว่างประเทศ โดยเฉพาะเรื่อง...การส่งเสริมและคุ้มครองค่านิยมประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน มนุษยธรรม...” จึงเป็นความรับผิดชอบโดยตรงของกระทรวงการต่างประเทศที่จะต้องส่งเสริมงานด้านนี้ รวมทั้งในการดูแลประเด็นดังกล่าวภายในประเทศไทย นอกจากนี้ นโยบายรัฐบาลยังได้กำหนดภารกิจสำคัญในเรื่องการดูแลปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองในส่วนของนโยบายความมั่นคงของรัฐ ข้อ 24 ระบุถึง “การแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบไม่ให้มีผลกระทบต่อความมั่นคง” โดยการปรับปรุงระบบการเข้าเมือง การจัดระเบียบชายแดนและการจัดระเบียบคนต่างด้าว

ในเชิงยุทธศาสตร์นั้นเพื่อสนองต่อนโยบายรัฐบาล นับตั้งแต่ปี 2548 คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาสถานะและสิทธิบุคคล โดยกำหนดให้มีการสำรวจกลุ่มเป้าหมายซึ่งสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจได้พยายามดำเนินการแก้ไขปัญหาทั้งในมิติของความมั่นคงผู้หลบหนีเข้าเมืองและสถานะของบุคคล โดยมีกรอบเชิงนโยบายเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายรัฐบาล โดยในช่วงหลังนั้น มีกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรเข้ามาดูแลบูรณาการและการอำนวยความสะดวกการปฏิบัติ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กระทรวงแรงงาน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกองทัพไทย เป็นหน่วยงานปฏิบัติหลัก สำหรับกระทรวงการ

ต่างประเทศเป็นหน่วยสนับสนุนด้านนโยบายและในการประสานกับองค์การระหว่างประเทศกับประเทศที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังไม่มียุทธศาสตร์ด้านการโยกย้ายถิ่นฐานในภาพรวมที่มุ่งการบริหารจัดการการเดินทางเข้าและออกของคนอย่างเป็นระบบที่สนองนโยบายประเทศในหลายๆ ด้าน และยังไม่มีการบรรจุมาตรการโยกย้ายถิ่นฐานเข้าไปในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยที่ผ่านมาระยะนี้ไม่ได้มีการระบุไว้ชัดเจนในนโยบายของรัฐบาลใด อันเป็นช่องว่างที่สำคัญซึ่งสมควรได้รับการแก้ไขในระยะต่อไป

ในเบื้องต้นจะเห็นได้ว่ากรอบกฎหมาย นโยบายและภาพรวมแนวทางการจัดการของไทยมีการพัฒนาไปสู่ทิศทางที่จะดูแลสิทธิของคนต่างๆ อย่างมีความสมดุลมากยิ่งขึ้น แต่ในปัจจุบันกรอบดังกล่าวยังคงเน้นสิทธิของคนไทยซึ่งยุทธศาสตร์ที่มีอยู่ก็พยายามสนองภาพดังกล่าว สำหรับระเบียบปฏิบัติเฉพาะด้านก็มีความยืดหยุ่นในตัว อาทิ ภายใต้กฎหมายการค้ามนุษย์ แต่ไม่มีเจตนารมณ์ที่จะขยายกรอบการดูแลสิทธิไปสู่บุคคลต่างด้าวกลุ่มอื่นที่อาจต้องการความคุ้มครองที่ในปัจจุบันไม่มีกฎหมายรองรับเป็นพิเศษ ซึ่งในเชิงหลักการประเด็นที่ว่าสิทธิมนุษยชนของคนต่างด้าวที่ต้องการความคุ้มครองจะได้รับการคำนึงถึงเพียงพอหรือไม่ชี้ให้เห็นถึงขอบเขตที่จำกัดทางด้านกรอบนโยบายของประเทศไทย ซึ่งก็จะได้เห็นถึงปัญหาที่อาจมีในเชิงปฏิบัติเมื่อเปรียบเทียบการดำเนินการกับพันธกรณีระหว่างประเทศในลำดับต่อไป

3.3 การประเมินกระบวนการทำงานของไทย โดยเปรียบเทียบกับแนวปฏิบัติของประเทศอื่น

3.3.1 แนวปฏิบัติของประเทศอื่น

ปัญหาการเคลื่อนย้ายแบบผสม (mixed flows) ของผู้ที่แสวงหาที่พักพิง ผู้ที่เป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ ปะปนกับผู้ที่แสวงหางานหรือโอกาสทางเศรษฐกิจ เป็นเรื่องที่หลายประเทศรอบโลกต้องหาแนวทางรับมือในขณะนี้ ประเทศที่กำลังเผชิญปัญหาในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ได้แก่ออสเตรเลียและสิงคโปร์ ซึ่งเป็นประเทศที่พบปัญหาการเคลื่อนย้ายของชาวอัฟกัน ชาวอิรัก ชาวศรีลังกา และชาวโรฮิงญาทางเรือและทางอากาศ โดยมีความเชื่อมโยงกับประเทศไทยในแง่ที่สิงคโปร์และประเทศไทยเป็นประเทศทางผ่านสำหรับบุคคลดังกล่าวแต่ต่างไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 ในขณะที่ออสเตรเลียเป็นประเทศปลายทางและเป็นภาคีอนุสัญญาฯ แต่ก็ยังยืนยันที่จะวางการรักษาความมั่นคงของรัฐด้านการป้องกันการลักลอบขนคนเข้าเมืองเป็นกรอบที่สำคัญโดยมีการวางแนวป้องกันชายแดนต่อการเข้าเมืองผิดกฎหมาย

ออสเตรเลียเป็นประเทศที่ส่งเสริมการโยกย้ายถิ่นฐานเข้าออสเตรเลียอย่างเป็นระบบมาเป็นเวลายาวนานและมีโครงการรับผู้ลี้ภัยไปตั้งถิ่นฐาน แต่ยึดนโยบายที่จะไม่มอบสิทธิในการลี้ภัยและเข้าเมืองให้แก่บุคคลที่ไม่เดินทางเข้าทางช่องทางปกติ ทำให้ที่ผ่านมารัฐบาลออสเตรเลียถูก

วิพากษ์วิจารณ์ในหลายกรณี อาทิ มีนโยบายกักขังผู้เดินทางเข้าเมืองโดยผิดปกติ (mandatory detention) และระหว่างปี ค.ศ. 1999-2008 มีการให้การตรวจลงตราแบบพิเศษ (temporary protection visa) สำหรับผู้เข้ามาโดยช่องทางไม่ปกติ ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิต่างๆ ของผู้ได้รับการตรวจลงตราประเภทนี้และถือเป็นการเลือกปฏิบัติ ซึ่งแม้มาตรการดังกล่าวส่งผลให้ลดการเดินทางเข้าแบบผิดกฎหมายแต่ก็เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกันมากในสังคมออสเตรเลียจนในที่สุดได้ยกเลิกไป โดยออสเตรเลียก็ดำเนินมาตรการอื่นๆ เป็นการชั่วคราวเพื่อป้องปรามการเดินทางเข้าเมืองโดยผิดปกติ⁸ อาทิ การระงับการพิจารณาสถานะสำหรับกลุ่มชาวศรีลังกาและชาวอัฟกันระหว่างเดือนเมษายน-กรกฎาคม 2553 โดยที่จริงเมื่อวิเคราะห์จำนวนบุคคลที่ละเมิดกฎหมายคนเข้าเมืองที่ออสเตรเลียพบไม่ได้เป็นเรื่องการเดินทางเข้าเมืองแบบไม่ปกติแต่เป็นปัญหาอยู่เกินกำหนด (overstay) ซึ่งก็เป็นปัญหาเดียวกับที่ประเทศไทยพบ แต่ประเด็นดังกล่าวกลายเป็นปัญหาความมั่นคงสำหรับทั้งสองประเทศ เนื่องจากต้องนำสัญชาติและลักษณะการเข้าเมืองของบุคคลที่กระทำความผิดต่างๆ มาพิจารณาด้วย

ล่าสุดนาง Julia Gillard นายกรัฐมนตรีออสเตรเลีย ได้ประกาศนโยบายใหม่ เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2553⁹ โดยเน้นความสำคัญของการปรับนโยบายการโยกย้ายถิ่นฐานและควบคุมชายแดน ให้เน้นการป้องกันการเคลื่อนย้ายของบุคคลโดยผิดปกติ มุ่งทำลายแรงจูงใจให้คนเดินทางออกทางเรือจากประเทศต้นทาง อาทิ ด้วยการผลักดันระบบพิจารณาผู้แสวงหาที่พักพิงระดับภูมิภาค แทนที่จะสกัดกั้นเรือที่ชายฝั่ง ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีออสเตรเลียถือว่าการผลักดันนโยบายใหม่ไม่มีอะไรขัดแย้งระหว่างการปฏิบัติที่ดีต่อบุคคลที่ต้องการได้รับความช่วยเหลือ กับการยึดมั่นในชายแดนที่มั่นคงและการโยกย้ายถิ่นฐานที่ยุติธรรมและเป็นระบบ โดยประเด็นดังกล่าวกลายเป็นประเด็นสำคัญในการรณรงค์หาเสียงการเลือกตั้งของออสเตรเลียในปี 2553

ส่วนสิงคโปร์ซึ่งเป็นเกาะเช่นเดียวกับออสเตรเลีย และมีนโยบายดึงดูดชาวต่างชาติที่มีความสามารถเข้ามาทำงานในประเทศเช่นเดียวกับออสเตรเลีย โดยหนึ่งในสิ่งของประชากรสิงคโปร์เป็นผู้ย้ายถิ่น¹⁰ มีนโยบาย “no entry” มาเป็นเวลานานและประกาศท่าทีแข็งกร้าวต่อการเข้าเมืองแบบไม่ปกติว่า สิงคโปร์ไม่มีทรัพยากรและพื้นที่ที่จะดูแลผู้ลี้ภัย แต่ในทางปฏิบัติสิงคโปร์เลือกที่จะดำเนินการเรื่องนี้อย่างเจียมที่สุกว่าจะให้ความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศหรือประเทศที่สามหรือไม่ โดยมีการพิจารณาเป็นกรณีๆ ทั้งนี้ โดยทั่วไปสิงคโปร์จะให้ความสำคัญแก่ความร่วมมือในการสกัดกั้นที่ท่าเรือและท่าอากาศยาน ที่ผ่านมาสิงคโปร์ประสบปัญหาชาวศรีลังกา

⁸ Mahr “Living in Limbo” 2010: 29.

⁹ “Moving Australia Forward” 7 กรกฎาคม 2553

¹⁰ รายงานประจำปี 2553 แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล สถานการณ์สิทธิมนุษยชนโลก 2553: 67

อัฟกันและอิหร่านหาที่พักพิง นอกจากนี้ ยังมีมาตรการเข้มงวดต่อการเคลื่อนไหวกว้างขวางของ
คนต่างด้าวในสิงคโปร์

การศึกษาเปรียบเทียบพบว่าปัญหาของประเทศไทยมีความซับซ้อนมากกว่าออสเตรเลียและ
สิงคโปร์ซึ่งเป็นเกาะทั้งสองประเทศ ในแง่ของระบบประเทศไทยมีแนวปฏิบัติที่คล้ายคลึงกับ
สิงคโปร์ในการยึดตามกฎหมายคนเข้าเมืองซึ่งไม่มีการนิยามเรื่องการลักลอบ แต่ประเทศไทยมีขนาด
ปัญหาที่รุนแรงกว่าสิงคโปร์อีกหลายเท่าจนเปรียบเทียบได้ยาก ซึ่งส่งผลให้มีผู้ติดตามการ
ดำเนินงานของประเทศไทยอย่างใกล้ชิด อีกทั้งประเทศไทยเป็นที่ตั้งของสำนักงานภูมิภาคของ
องค์การระหว่างประเทศและองค์กรเอกชนหลายองค์กรจึงมีความอ่อนไหวมากต่อการถูก
วิพากษ์วิจารณ์ นอกจากนี้ทั้ง 3 ประเทศถูกเพ่งเล็งเป็นระยะๆ เนื่องจากมีนโยบายลงโทษและกักขัง
ผู้หลบหนีเข้าเมือง ในขณะที่ออสเตรเลียเป็นประเทศเดียวที่เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพ
ผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และมีการคัดกรองแยกแยะคนต่างด้าวประเภทต่างๆ ทั้งที่เป็นผู้ลี้ภัย เหี้ยอการ
ค้ามนุษย์ หรือกลุ่มอื่นๆ ที่ต้องการความคุ้มครอง ทำให้ลดความแข็งแกร่งของมาตรการด้านการ
ตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งการที่ประเทศไทยไม่มีกระบวนการที่ชัดเจนที่สามารถเป็นกรอบกำกับสำหรับการ
การดำเนินการเป็นจุดอ่อนที่สำคัญ (ตาราง 1)

ตารางที่ 1 - การเปรียบเทียบแนวปฏิบัติไทยกับมาตรฐานสากล

มาตรฐานสากล (และอนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง)	แนวปฏิบัติของประเทศไทย	แนวปฏิบัติของประเทศอื่นๆ ที่ได้ศึกษา
1. การมีระบบการคัดกรอง แยกแยะ คนต่างด้าวที่ต้องการ ความคุ้มครองจากผู้หลบหนี เข้าเมืองทั่วไป (อนุสัญญา ICCPR, CAT)	- มีการพิจารณาเป็นกรณีๆ โดยเป็น เรื่องเฉพาะกิจ ไม่มีกระบวนการคัด กรองที่บังคับใช้สำหรับผู้หลบหนีเข้า เมืองทุกกลุ่ม - ระบบ Provincial Admission Board (PAB) สำหรับผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า เป็น กระบวนการที่สอดคล้องกับหลัก สำคัญของการคัดกรอง รวมทั้งการ อุทธรณ์ - ภายใต้ พรบ.ป้องกันและปราบปราม การค้ามนุษย์ก็มีแนวทางการคัดกรอง ที่ชัดเจน	- ออสเตรเลียมีระบบคัดกรองและ พิจารณาสถานะผู้ลี้ภัยและเหยื่อการค้า มนุษย์ รวมทั้งกลไกอุทธรณ์ แต่ศาลจะ ไม่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการพิจารณาคดี ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่พบนอกชายฝั่ง - สิงคโปร์จะมีการพิจารณาการปฏิบัติ ต่อคนต่างด้าวเป็นกรณีๆ เหมือนกับไทย
2. การไม่ลงโทษฐานเข้าเมือง ผิดกฎหมายโดยหลักเสียง การกักขัง (อนุสัญญา ICCPR, CAT, CRC - กลุ่มเด็ก)	- มีการฟ้องคดีฐานหลบหนีเข้าเมือง และกักขัง/ปรับตาม พรบ.คนเข้าเมือง โดยสามารถกักขังเป็นเวลานานเท่าใด ก็ได้ก่อนส่งออก	- ออสเตรเลียและสิงคโปร์ มีนโยบาย กักขังคนต่างด้าวเข้าเมือง โดยผิด กฎหมาย (mandatory detention)

<p>3. การไม่ผลักดันกลับ หรือ non-refoulement (อนุสัญญา ICCPR, CAT, CRC, ICERD)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ไม่มีกฎหมายบัญญัติเฉพาะถึงหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ไทยที่จะต้องประเมินความเสี่ยงถูกทรมาน หรือถูกประหารชีวิต โดยเป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ จึงมีการผลักดันออกไปตามช่องทางธรรมชาติเป็นระยะๆ - พรบ.ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กำหนดให้คำนึงถึงความปลอดภัยของเหยื่อ และหลักมนุษยธรรมในการพิจารณาการส่งกลับ 	<ul style="list-style-type: none"> - <u>ออสเตรเลีย</u>มีโครงการรับผู้ลี้ภัยไปตั้งถิ่นฐานอย่างเป็นระบบแต่เคยผลักดันเรือออกไปฐานเจตนาลักลอบขนคนเข้าเมือง - <u>สิงคโปร์</u>เคยมีการผลักดันผู้หลบหนีเข้าเมืองออกนอกประเทศอย่างเงียบๆ
<p>4. การดูแลสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม (ICESCR, CRC, CRPD)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ไทยไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย จึงให้ความดูแลขั้นพื้นฐาน ก่อนส่งกลับหรือส่งไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม - ไทยดูแลสิทธิเด็กตามศักยภาพและผ่อนปรนให้องค์กรเอกชนให้ความช่วยเหลือ อาทิ ด้านการสาธารณสุข การศึกษาและการพัฒนาเด็ก 	<ul style="list-style-type: none"> - <u>ออสเตรเลีย</u>จะดูแลสิทธิในด้านต่างๆ อย่างกว้างขวางให้แก่ผู้ได้รับสถานะผู้ลี้ภัย รวมทั้งกลุ่มเสี่ยง - <u>สิงคโปร์</u>มุ่งส่งกลับหรือส่งไปตั้งถิ่นฐานอย่างรวดเร็ว

3.3.2 กระบวนการทำงานของไทยและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง

ดังปรากฏจากการศึกษากรอบกฎหมายและนโยบายของทางการไทย กรณีคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหมายตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 จะต้องถือเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง ในทางปฏิบัติการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ เพื่อบังคับใช้กฎหมายหมายความว่าจะต้อง “ผลักดัน” ผู้หลบหนีเข้าเมืองออกนอกราชอาณาจักร จะให้เห็นว่าในหลายกรณีหลักประกันสำหรับคนต่างด้าวในด้านสิทธิมนุษยชนอาจไม่เพียงพอ แต่ทางการไทยก็ต้องคำนึงถึงกรอบกฎหมายที่มีอยู่รวมทั้งนำข้อพิจารณาด้านความมั่นคงมาประกอบด้วย

แนวปฏิบัติตามชายแดน/ท่าเรือ/ท่าอากาศยาน

แนวปฏิบัติทั่วไปตามด่านคนเข้าเมืองเมื่อหน่วยงานของไทยพบผู้ที่ไม่มีเอกสารประจำตัวแสดงเมื่อเดินทางเข้าเมือง บุคคลดังกล่าวจะถูกจัดเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง โดยจะต้องถูกจับกุม ส่งไปดำเนินคดี คุมขังและส่งออกนอกประเทศ นอกเหนือจากกลุ่มที่มีนโยบายเฉพาะ อาทิ ผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า ซึ่งจะมีกระบวนการคัดกรองระดับจังหวัด (Provincial Admission Board – PAB) แต่โดยคำนึงถึงอุปสรรคและปัญหาในการส่งกลับบุคคลต่างๆ ที่เป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง อาทิ การพิสูจน์สัญชาติและการขอความร่วมมือในการรับกลับ แนวปฏิบัติของไทยจะเน้นการสกัดกั้นไม่ให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองเดินทางเข้าราชอาณาจักร ทั้งนี้ แนวชายแดนที่ยาวกับประเทศเพื่อนบ้าน

และง่ายต่อการเดินทางข้ามหรือสัญจร ไม่ว่าจะทางน้ำหรือทางบก หมายความว่าแม้จะมีการกวดขันเจ้าหน้าที่ตรวจชายแดนและตรวจคนเข้าเมืองให้ใช้ความเข้มงวดเป็นระยะๆ แต่ก็ไม่สามารถป้องกันการข้ามแดนได้ทั่วถึง

โดยที่พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 กำหนดให้ “พลักดัน” ผู้หลบหนีเข้าเมืองออกจากราชอาณาจักร ในกรณีการเดินทางมาทางอากาศเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองก็จะส่งกลับทางเครื่องบิน โดยเที่ยวบินรอบต่อไป หากเดินทางมาทางบกหรือตามชายแดนก็จะดำเนินการตามกรอบทวิภาคีที่อาจมีอยู่หรือพลักดันออกตามช่องทาง “ธรรมชาติ” ซึ่งเป็นการส่งกลับฝ่ายเดียวหลายครั้งหากพบผู้ขอลี้ภัยแต่ไม่มี UNHCR หรือองค์กรอื่นเข้ามาแทรกแซงทางเจ้าหน้าที่ก็จะพยายามพลักดันออกโดยเร็วเพื่อไม่ให้เป็นการระต่อหน่วยราชการซึ่งไม่มีงบประมาณเลี้ยงดูเป็นประจำ โดยมีกรณีพบบุคคลไร้สัญชาติที่มีความละเอียดอ่อนเพิ่มเติมในการพลักดัน แต่ในอีกหลายกรณีฝ่ายไทยก็ไม่ได้บังคับใช้กฎหมายดังกล่าวอย่างเข้มงวด แม้ตามกฎหมายแล้วผู้หลบหนีเข้าเมืองจะส่งออกนอกราชอาณาจักรเมื่อใดก็ย่อมกระทำได้ แต่ในทางปฏิบัติแล้วเจ้าหน้าที่ก็จะคำนึงถึงความเหมาะสมตามสถานการณ์ จะมีการพิจารณาการปฏิบัติเป็นกรณีๆ ตามข้อเท็จจริงการหลบหนีเข้าเมืองเกี่ยวกับผู้คนจำนวนมากและชายแดนที่ยาวและยากต่อการควบคุม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีเจ้าหน้าที่และที่คุมขังเพียงพอที่จะดำเนินการต่อผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย จึงมีการบังคับใช้กฎหมายในลักษณะที่ผ่อนปรน

ในกรณีที่มีการค้นพบผู้ลี้ภัยหรือผู้ขอลี้ภัยและไม่สามารถส่งออกไปได้ทันที ที่ผ่านมามาการอนุญาตให้บุคคลดังกล่าวอยู่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรจะเป็นการชั่วคราวเท่านั้น โดยไทยจะหาทางส่งออกนอกราชอาณาจักรเท่าที่ทำได้ ไม่ว่าจะเป็นการส่งกลับประเทศต้นทางเมื่อโอกาสเหมาะสม หรือการประสานการส่งไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม

แนวปฏิบัติในส่วนกลาง

ในกรณีที่มีการพบผู้หลบหนีเข้าเมืองในบริเวณพื้นที่ห่างไกลจากชายแดนหรือในเขตเมือง หากเป็นบุคคลต่างด้าว 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) เข้ามาโดยไม่ได้รับอนุญาตก็จะไม่ต้องดำเนินคดีและให้ส่งออกตามแนวชายแดนแต่หากเป็นคนสัญชาติอื่นๆ ก็จะปฏิบัติเป็นกรณีๆ ไป ซึ่งโดยทั่วไปหลังจากกระบวนการศาลเสร็จสิ้นก็จะนำไปกักขังที่ห้องกักสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ซอยสวนพลู เพื่อรอการส่งออกตามมาตรา 54 ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 แต่สำหรับผู้ที่เป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ก็จะมีการแยกแยะเบื้องต้นโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจและกระบวนการคัดกรองโดยทีมสหวิชาชีพ

ในส่วนของส่วนกลาง การดูแลผู้หลบหนีเข้าเมืองได้สร้างภาระด้านงบประมาณดำเนินงาน ปัญหาการควบคุมดูแล กำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ นอกจากนั้นยังทำให้เกิดปัญหาสังคม

ยาเสพติด อาชญากรรม การลักขโมย ค้าประเวณีในพื้นที่ต่างๆ นอกจากนั้นหลายครั้งการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมก็กลายเป็นประเด็นระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน สำหรับผู้ที่อยู่ในห้องกักของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองในพื้นที่ต่างๆ ก็มีประเด็นความเหมาะสมของสถานที่และความแออัด

สำหรับทางออกที่มีสำหรับผู้ต้องการความคุ้มครองเมื่อได้รับการติดต่อจาก UNHCR หรือประเทศที่สาม กระทรวงการต่างประเทศก็จะประสานกับสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทยและสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเพื่อร่วมกันพิจารณาแนวทางที่เหมาะสม ซึ่งรวมถึงความเป็นไปได้ของการประสานให้ไปตั้งถิ่นฐาน จึงเห็นได้ว่าในทางปฏิบัติ กระทรวงการต่างประเทศมีความจำเป็นที่จะต้องร่วมมือและพัฒนาความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหน่วยราชการต่างๆ โดยเฉพาะหน่วยงานความมั่นคง เพื่อให้ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและทันสมัยในการชี้แจงประเด็นต่างๆ ในขณะเดียวกันแม้ผู้ปฏิบัติในหน่วยงานดังกล่าวมีความพยายามที่จะปฏิบัติตามพันธกรณีต่างๆ แต่ก็ยังมีบางกลุ่มที่ยังมี mindset ที่ยังไม่ยอมรับหลักการสากลในแนวปฏิบัติ โดยเห็นว่าเป็นการสร้างอุปสรรคต่างๆ ¹¹ กระทรวงการต่างประเทศจึงมีหน้าที่ที่จะต้องสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับพันธกรณีของไทยด้านสิทธิมนุษยชนในหน่วยราชการไทย อีกทั้งยังต้องพัฒนาความสัมพันธ์กับภาคประชาสังคมซึ่งเป็นหุ้นส่วนสำคัญในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

3.4 ผลการดำเนินงานของประเทศไทย

เมื่อวิเคราะห์ผลการดำเนินงานของประเทศไทยในเรื่องการบริหารจัดการคนต่างด้าวที่ต้องการความคุ้มครองแล้วพบปัญหาในหลายๆ ด้าน ในทางปฏิบัติยากที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยจะสามารถพิสูจน์ว่าผู้ใดเป็นผู้ลี้ภัยที่แท้จริงที่หนีภัย หรือเป็นผู้ที่มีความกลัวจะถูกประหารชีวิตเพราะหลายคนเมื่อหลบหนีเข้าเมืองเข้ามาในประเทศไทยจะพยายามอ้างประเด็นความปลอดภัยเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกส่งกลับ แต่แท้จริงแล้วมีบุคคลจำนวนมากที่เดินทางเข้าประเทศไทยด้วยสาเหตุทางเศรษฐกิจ โดยทั้งเจ้าหน้าที่ตามชายแดนหรือแม้ส่วนกลางก็ไม่มีข้อมูลเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจที่ถูกต้อง ทั้งนี้ โดยภาระของผู้ลี้ภัยที่จะต้องพิสูจน์ข้อเท็จจริงของตนเองอาจไม่มีผลมากนักในทางปฏิบัติและอาจขาดข้อมูลที่เป็นที่เข้าใจของทางการไทยและที่น่าเชื่อถือเองด้วย

สำหรับผู้ที่แสวงหาที่พักพิงหรือที่ได้รับสถานะบุคคลในความห่วงใย (Persons of Concern – POC) จาก UNHCR ซึ่งส่วนมากจะมีการประสานติดต่อกันผ่านสำนักงาน UNHCR ที่กรุงเทพมหานคร ไทยก็จะพิจารณาเป็นกรณีๆ โดยอาจมีการผ่อนปรนไม่ผลัดดันจนกว่าจะได้รับอนุมัติเดินทางไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม ซึ่งหลักดังกล่าวอาจถือเป็นการยอมรับหลักการของ

¹¹ การสัมภาษณ์นายพิชยพันธุ์ ชาญภูมิตล วันที่ 21 กรกฎาคม 2553

อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951¹² แต่ในข้อเท็จจริงทางการไทยก็ไม่สามารถยอมรับ หรือมีมาตรการรองรับการกำหนดสถานะของ UNHCR แม้ว่าบุคคลดังกล่าวอาจเป็นผู้ต้องการความคุ้มครองภายใต้อนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ผลที่ไม่คาดไว้คือตัวเลขของบุคคลในความห่วงใยของ UNHCR ก็เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในปี 2550 ปรากฏว่ามีการระบุถึง “ผู้ลี้ภัย” 1,081 คน และ “ผู้ขอลี้ภัย” 723 คน¹³ ซึ่งภายในปี 2553 ตัวเลขดังกล่าวได้เพิ่มขึ้นเป็น “ผู้ลี้ภัย” 1,129 คนและ “ผู้ขอลี้ภัย” 1,448 คน จากกว่า 30 สัญชาติ เป็นบุคคลจากลาว ศรีลังกา จีน เนปาล อิรัก และ ปาเลสไตน์ สำหรับประเทศในแอฟริกาที่ปรากฏรายชื่อชาวสาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโก โคตดิวัวร์ และโซมาเลีย ทั้งนี้ โดยทางการไทยก็ไม่ได้ยอมรับเอกสารประจำตัวของบุคคลดังกล่าวอย่างเป็นทางการหรือมีการออกเอกสารเฉพาะของทางการไทยให้ ทำให้เกิดกรณีการจับกุมและผลักดันบุคคลดังกล่าวออกนอกราชอาณาจักรเป็นระยะๆ

ในการนี้ การศึกษาประเด็นความสอดคล้องกับหลักสากล สามารถตรวจสอบได้จากข้อร้องเรียนและกรณีศึกษาต่างๆ ว่ามีประเด็นใดบ้างที่ได้มีการกล่าวถึงบ่อยครั้งในช่วงเวลาการศึกษา (2548-2553) ซึ่งเห็นได้ว่ายังคงมีช่องว่างเกิดขึ้นระหว่างแนวปฏิบัติกับหลักสากลตามพันธกรณีของประเทศไทย โดยรัฐบาลไทยย่อมต้องคำนึงถึงความมั่นคงและผลประโยชน์ของประชาชนชาวไทยเป็นที่สำคัญและไม่สามารถยึดหลักมนุษยธรรมแต่เพียงด้านเดียว จะเห็นได้ว่ามีหลายกรณีเกิดขึ้นหลายกรณีที่ประเทศไทยถูกร้องเรียนหรือกล่าวหาว่าละเมิดสิทธิมนุษยชนในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ลี้ภัยหรือผู้หลบหนีเข้าเมือง กรณีข้อร้องเรียน ไม่ว่าจะมาจากองค์กรเอกชนของไทยหรือของต่างประเทศ หรือจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือจากหน่วยงานของสหประชาชาติ เป็นเรื่องที่กระทรวงการต่างประเทศจำเป็นต้องให้ความร่วมมือในการประสานข้อเท็จจริง จัดทำคำชี้แจงและเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการของทางการไทย เนื่องจากไทยมีนโยบายที่จะเป็นสมาชิกที่ดีของประชาคมระหว่างประเทศที่ยึดกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศต่างๆ และให้ความร่วมมือแก่องค์กรสหประชาชาติ ทั้งนี้ โดยพยายามไม่ให้กระทบต่อความมั่นคงของประเทศ

ข้อร้องเรียนที่พบจากแหล่งต่างๆ สามารถแบ่งได้เป็น 2-3 ประเภท ดังนี้

- ก. ข้อร้องเรียนที่เกี่ยวกับการผลักดันกลับ การไม่มีระบบคัดกรองหรือการไม่เคารพหลักการของการลี้ภัย

¹² Muntabhorn 1992 The Status of Refugees in Asia: 128-130

¹³ Sciortino, Punpung 2552: 125-128

- ข. ข้อร้องเรียนที่เกี่ยวกับการทรمان/กักขังเป็นเวลานาน รวมทั้งประเด็นที่ว่าบุคคลดังกล่าวถือเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองแต่ไม่ได้เป็นอาชญากร จึงไม่ควรต้องรับการปฏิบัติที่ไม่ดี
- ค. ข้อร้องเรียนที่เกี่ยวกับสิทธิของบุคคลดังกล่าวในประเทศไทย โดยเฉพาะการดูแลกลุ่มเด็ก สตรี และกลุ่มเสี่ยงต่างๆ

(ก.) ในส่วนของข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการผลักดันกลับ หรือการส่งกลับคนต่างด้าว โดยไม่มีการคัดกรองนั้น พบว่าเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นเป็นประจำ บ้างก็ประณามที่ประเทศไทยไม่มีกระบวนการคัดกรองที่เหมาะสมหรือได้มาตรฐานสากล หรือ มีการกล่าวอ้างว่าที่ผ่านมาประเทศไทยก็ได้มีการคัดกรองบุคคลที่สมควรได้รับความคุ้มครองในกรอบ CPA ซึ่งมีเกณฑ์การพิจารณาสถานะที่สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951¹⁴ และในปัจจุบันกระบวนการ PAB สำหรับผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าก็เป็นตัวอย่างที่ดีของการจัดทำระบบการคัดกรองบุคคล จึงมีคำถามว่าเหตุใดไทยถึงทำการคัดกรองกลุ่มอื่นๆ ไม่ได้ ซึ่งการขาดกรรมวิธีดังกล่าวทำให้บุคคลที่สมควรได้รับความคุ้มครองอยู่ในสถานะเปราะบางในสังคมไทย ไม่มีเอกสารประจำตัวซึ่งอาจช่วยป้องกันต่อการถูกจับกุมและผลักดันออกนอกราชอาณาจักร อาทิ องค์กรเอกชนขบวนการผลักดันที่ท่าอากาศยานระหว่างเดือนเมษายน-มิถุนายน 2550 ของคนต่างด้าว 15 คนจากอิรัก ปากีสถานและโซมาเลีย¹⁵ ซึ่งที่จริงแล้วการกระทำลักษณะดังกล่าวโดยเฉพาะการผลักดันตามชายแดนก็ยังคงมีปัญหาเพราะหลายครั้งไม่ได้รับความร่วมมือจากประเทศต้นทาง ซึ่งฝ่ายไทยยังต้องการได้รับหลักประกันความปลอดภัยในการเดินทางกลับจากประเทศต้นทาง¹⁶ แม้แต่ในกรณีที่มีการคัดกรองเหยื่อการค้ามนุษย์ส่วนใหญ่หน่วยงานตำรวจมักจะมองว่ากรณีส่วนมากเป็นผู้ที่ได้รับการลักลอบขนคนมากกว่าจะเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ ซึ่งสามารถใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมืองผลักดันออกโดยทันทีแทนที่จะได้รับความคุ้มครองภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

(ข.) ประเด็นการทรمانหรือการกักขังเป็นเวลานาน เป็นปัญหาพิเศษสำหรับผู้ลี้ภัยและคนต่างด้าวจากประเทศที่ห่างไกลจากไทย ซึ่งจะยอมถูกกักในห้วงกักของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจน UNHCR จะจัดให้ไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม โดยหลายกรณีอาจใช้เวลานานกว่าจะมีประเทศอื่นรับไป นอกจากนั้นการถูกดำเนินคดีขอเข้าเมืองผิดกฎหมายต้องจ่ายค่าปรับซึ่งมีจำนวนสูงจนบุคคลต่างๆ เลือกว่าจะไม่จ่ายค่าปรับและต้องถูกกักขังแทนเป็นเวลานาน อันเป็นการ

¹⁴ Muntabhorn 1992 The Status of Refugees in Asia: 125-141

¹⁵ World Refugee Survey 2008: 161

¹⁶ รายงานผลการดำเนินงานของประเทศไทยตามอนุสัญญา CRC (ฉบับที่ 2): 180

เพิ่มความแออัดของห้องกักซึ่งไม่มีพื้นที่เพียงพอ (ตามมาตรา 62 ต้องโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปีและปรับไม่เกิน 20,000 บาท) ดังที่กล่าวข้างต้นในปี 2553 จำนวนบุคคลที่ได้รับการพิจารณาเป็นบุคคลในความห่วงใยของ UNHCR (Persons of Concern –POC) เพิ่มขึ้นถึงกว่า 1,000 คนและยังมีอีกส่วนที่รอการพิจารณาสถานะ การมีบุคคลจำนวนมากในห้องกักก็นำมาซึ่งปัญหาอื่น รวมทั้งการเสียชีวิตระหว่างการรอการส่งออก ซึ่งองค์กรเอกชน USCRI มีการกล่าวถึงการเสียชีวิตของชาวเกาหลีเหนือในห้องกักของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเมื่อเดือนสิงหาคม 2550 โดยในปีเดียวกันก็มีการระงับการเยี่ยมบุคคลที่ถูกกักในสถานกักกัน¹⁷ หรือในกรณีการเสียชีวิตของชาวโรฮิงญา 2 คนในห้องกักสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง จ.ระนอง เมื่อปี 2552 ซึ่งสภาพดังกล่าวที่มีผู้ถูกกักเป็นเวลานานสร้างปัญหาต่อเนื้อให้แก่ประเทศไทย แม้ UNHCR ก็สามารถยื่นขอประกันตัวออกจากสถานกักกันในบางกรณีด้วยเหตุผลด้านมนุษยธรรม

(ค.) ประเด็นสิทธิของผู้ต้องการความคุ้มครอง จะเป็นลักษณะของการไม่มีการบริการเพียงพอสำหรับกลุ่มสตรีและเด็ก รวมทั้งคนต่างด้าวที่เป็นผู้พิการซึ่งเป็นกลุ่มที่ขาดการดูแล¹⁸ การที่เด็กสมควรได้รับการศึกษาโดยเฉพาะเมื่อถูกจับกุมหรือการไม่ควบคุมขังเด็ก¹⁹ สิทธิในการทำงานหรือประเด็นด้านการรวมครอบครัว (family reunification)

ปัญหาคือผลกระทบในทางลบต่อภาพพจน์ของประเทศไทย ซึ่งแม้ประเทศไทยจะได้รับการชื่นชมจากประชาคมระหว่างประเทศว่าเป็นประเทศที่ได้ยึดมั่นในหลักมนุษยธรรมมาเป็นเวลานาน แต่นานาประเทศก็ให้ความสนใจกับนโยบายของไทยและจับตามองการดำเนินการของทางการไทยในปัจจุบันอย่างใกล้ชิด โดยมีการเชื่อมโยงกับการปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าวที่ถูกเอารัดเอาเปรียบโดยนายจ้างและประเด็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ไม่มีสัญชาติไทย รวมทั้งภาพรวมด้านสิทธิมนุษยชนของไทย เมื่อมีการผลักดันคนต่างด้าวออกนอกราชอาณาจักร จะมีสื่อมวลชนและองค์กรเอกชนกระจายข่าวอย่างรวดเร็ว การดำเนินการของไทยหลายครั้ง ถูกกลุ่มดังกล่าวและผู้แทนทางการทูตของประเทศต่างๆ วิพากษ์วิจารณ์ ดังเห็นจากกรณีตัวอย่างดังนี้

(1.) **กรณีผู้สนับสนุนลัทธิฟาสซิสต์ในประเศไทย** กลุ่มดังกล่าวยอมอ้างว่าได้รับสถานะ “ผู้ลี้ภัย” หรือ POC จาก UNHCR ซึ่งรัฐบาลไทยไม่สามารถส่งตัวกลับประเทศจีนได้เพราะบุคคลเหล่านี้จะถูกลงโทษจากประเทศจีน แต่ก็มีหลายครั้งที่มีการใช้สถานะดังกล่าวเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านรัฐบาลจีนซึ่งอาจนำมาซึ่งการจับกุมบุคคลดังกล่าวแม้ในระยะต่อมาบุคคลเหล่านี้ก็จะถูกส่งไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม อย่างไรก็ตาม เมื่อปี 2549 เคยมีการจับกุมผู้นิยมลัทธิ

¹⁷ World Refugee Survey 2008: 162

¹⁸ การสัมภาษณ์นายพิชยพันธุ์ ชาบุญมิตล วันที่ 21 กรกฎาคม 2553

¹⁹ Muntabhorn 2005 Refugee Law and Practice in the Asia and Pacific Region: 24

พาลูกคนที่เคลื่อนไหวในไทยโดยสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ได้ควบคุมตัวไว้ระยะหนึ่งและได้ปล่อยตัวไป โดยมีได้ส่งไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามหรือผลักดันออกนอกราชอาณาจักร ซึ่งการปฏิบัติในกรณีนี้ชี้ว่าในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ไทยจะไม่ค่อยดำเนินการตามกฎหมายคนเข้าเมืองต่อบุคคลในความห่วงใยของ UNHCR ทำให้สร้างปัญหาในด้านขีดความสามารถในการควบคุมกิจกรรมหรือการกระทำของบุคคลดังกล่าว

(2.) **กรณีผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮิงญา** การเดินทางเข้าของกลุ่มดังกล่าวได้เพิ่มขึ้นจาก 300-400 คนเมื่อปี 2548 เป็นกว่า 1,000 คนในปี 2551 โดยการเผยแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับการผลักดันคนเรือชาวโรฮิงญาที่เดินทางเข้าประเทศไทยเมื่อปลายปี 2551 และต้นปี 2552 สะท้อนเหตุการณ์การผลักดันคนเรือชาวเวียดนามเมื่อปี 2527 ประมาณ 25 ปีก่อนหน้า โดยข่าวดังกล่าวขององค์กรเอกชนและสื่อมวลชน โดยเฉพาะ CNN และ BBC ต่อการดำเนินงานของรัฐบาลไทยได้สร้างความเสียหายต่อชื่อเสียงของประเทศไทยเป็นอย่างมาก มีการเรียกร้องให้รัฐบาลไทยตรวจสอบกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนว่ามีการดำเนินการที่ขัดต่อหลัก non-refoulement²⁰ รวมทั้งประเทศไทยควรให้ที่พักพิงแก่ผู้ที่หลบหนีเข้าเมืองทางเรือหรืออำนวยความสะดวกให้บุคคลดังกล่าวสามารถเดินทางไปยังประเทศที่สาม ทั้งนี้ มีการอ้างถึงการละเว้นการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศของไทย รวมทั้งในการให้ความช่วยเหลือโดยประเทศไทยไม่ควรปฏิเสธการเข้ามายังเขตแดน อีกทั้งมีเรื่องที่เกี่ยวข้องว่าเจ้าหน้าที่ไทยกระทำการทรมานต่อกลุ่มบุคคลดังกล่าวด้วยทั้งๆ ที่สภาพแวดล้อมและการปฏิบัติต่อคนกลุ่มดังกล่าวในพม่า บังกลาเทศและมาเลเซียก็มีปัญหาและส่งผลกระทบต่อประเทศไทยมาโดยตลอด

(3.) **กรณีผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวเกาหลีเหนือ ที่หนีความอดอยากในเกาหลีเหนือ** เป็นเรื่องที่มีการเผยแพร่ข่าวสารหรือข้อร้องเรียนเป็นระยะๆ เนื่องจากมีการเดินทางเข้ามาอย่างต่อเนื่อง โดยจำนวนเพิ่มขึ้นจากประมาณ 40 คนเมื่อปี 2546 เป็นกว่า 1,000 คนในปี 2550²¹ ส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถในการรองรับ ฝ่ายไทยได้ยอมให้มีการเดินทางไปตั้งถิ่นฐานอย่างเงียบๆ โดยไม่มีการประกาศเป็นนโยบายหรือมีการกำหนดสถานะเฉพาะ เนื่องจากเกรงว่าจะเป็นปัจจัยดึงดูด แต่การไม่ประกาศเป็นนโยบายก็กลับทำให้มีการเข้าใจผิดเกี่ยวกับนโยบายรัฐบาลว่าจะมุ่งผลักดันบุคคลดังกล่าวหรือไม่

(4.) **กรณีขอตานกัมพูชา** มีกรณีการ “กวาดล้าง” และส่งกลับขอตานชาวกัมพูชาในพื้นที่กรุงเทพฯ เมื่อต้นปี 2553 โดยมีการวิพากษ์วิจารณ์ว่านอกเหนือจากเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนแล้ว โดยเฉพาะที่เป็นเด็ก ยังเป็นการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551

²⁰ UNHCR 2009 Note on International Protection (26 June): 6

²¹ Sciortino, Punpuing 2552: 152

เนื่องจากไม่มีการดำเนินกระบวนการคัดกรองกลุ่มดังกล่าวเพื่อแยกแยะเหยื่อก่อนการส่งกลับ เน้นการจับกุมและผลักดันมิใช่การช่วยเหลือเหยื่อ²² ซึ่งเรื่องนี้และกรณีคล้ายกันอีกหลายกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ใช้ความพยายามเพียงพอในการคัดแยกผู้เสียหายและมีเหยื่อการค้ามนุษย์เป็นจำนวนมากที่ถูกแสวงหาประโยชน์ในประเทศไทย อาจเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้สหรัฐอเมริกาจัดระดับประเทศไทยในการจัดทำรายงาน Trafficking in Persons Report 2010 เป็น Tier 2 Watch List ทั้งนี้ สถิติระบุว่ามีการจับกุมขบวนการค้ามนุษย์กว่า 2,800 คนนับตั้งแต่ปี 2548 โดยพบว่า 1,724 คนเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ซึ่งต้องการได้รับการฟื้นฟูก่อนส่งกลับประเทศต้นทาง²³ ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องนี้ นายกรัฐมนตรีเองได้กล่าวว่า “การจับกุมหรือพบกลุ่มคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายยังขาดกระบวนการดำเนินการตามหลักสากล”²⁴

ทั้งนี้ เมื่อนำปัจจัยต่างๆ ดังกล่าวไปวิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อนของแนวปฏิบัติของประเทศไทย รวมทั้งโอกาสและอุปสรรค โดยใช้ SWOT Analysis มาประกอบ พบว่าในเชิงปัจจัยภายในประเทศไทยมีจุดแข็งในแง่ที่มีประเพณีด้านมนุษยธรรมและบทบาทด้านสิทธิมนุษยชนที่เป็นที่ยอมรับ มีความก้าวหน้าด้านการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพที่มีความเป็นสากล แต่มีจุดอ่อนที่ไม่มีกฎหมายรองรับสถานะพิเศษของคนต่างด้าวหรือการแยกแยะสถานะบุคคลและด้านการบังคับใช้กฎหมาย ในส่วนของโอกาสก็มีมิตรประเทศที่พร้อมจะสนับสนุนการดำเนินการของประเทศไทยให้มีความก้าวหน้ายิ่งขึ้นอีก แต่ก็ต้องเผชิญกับอุปสรรคความซับซ้อนของปัญหาการเคลื่อนย้ายของคนในปัจจุบันและการถูกตรวจสอบอย่างต่อเนื่องจากสื่อมวลชนและประชาคมระหว่างประเทศ (ตาราง 2) ดังนั้น ภาพจุดอ่อนของประเทศไทยในด้านการดำเนินการเพื่อดูแลคนต่างด้าวที่ต้องการความช่วยเหลือจะสามารถปรับให้เป็นภาพบวกได้โดยใช้ตัวช่วยซึ่งเป็นปัจจัยภายนอกประเทศ การศึกษาชี้แนะว่าประเทศไทยควรพิจารณาใช้ยุทธศาสตร์เชิงรุกเพื่อแก้ไขจุดอ่อนและเสริมโอกาสที่จะดึงนานาประเทศและองค์การระหว่างประเทศมาสนับสนุนการดำเนินการของประเทศไทย เป็นการวางแผนกลยุทธ์ที่ใช้ความได้เปรียบจากภายนอกมาทดแทนแก้ไขจุดอ่อนเพื่อบรรลุเป้าหมายของการบริหารจัดการงานด้านการคุ้มครองคนต่างด้าวที่มีความสมดุล

²² *คมชัดลึก* 11 มกราคม 2553: 2

²³ Lamphai Intathep. 2010. *Bangkok Post*. (27 July):4

²⁴ คำกล่าวของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ในการเปิดตัวแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 2 วันที่ 19 กรกฎาคม 2553 www.thaigov.go.th

ตารางที่ 2 – การวิเคราะห์แนวปฏิบัติของไทยต่อผู้ต้องการความคุ้มครองโดย SWOT

Strength (จุดแข็ง)	Weakness (จุดอ่อน)
<ul style="list-style-type: none"> - ประเพณีด้านมนุษยธรรมของประเทศไทย - บทบาทของประเทศไทยด้านสิทธิมนุษยชนและมนุษยธรรมเป็นที่ยอมรับในเวทีโลก - การมีรูปแบบ Provincial Admission Board (PAB) ซึ่งเป็นตัวอย่างของการบริหารจัดการกลุ่มเฉพาะที่มีการคัดแยกสถานะของคนต่างด้าวที่อาจพัฒนาเป็นพื้นฐานของระบบทั่วไป 	<ul style="list-style-type: none"> - ประเทศไทยไม่มีกฎหมายรองรับสถานะพิเศษของคนต่างด้าวในบริบทการลี้ภัยหรือการให้ความคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชน - ประเทศไทยไม่มีการคัดกรองแยกสถานะของบุคคล ยกเว้นในบริบทเฉพาะ อาทิ กรณีการค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นจุดเสี่ยงให้ฝ่ายต่างๆ เรียกร้องให้มีการคุ้มครองคนต่างด้าวทุกคน - ประชาชนทั่วไปขาดความสนใจในประเด็นการดูแลสิทธิของผู้ลี้ภัย/คนต่างด้าว - ข้อจำกัดด้านบุคลากร/งบประมาณเมื่อคำนึงถึงเขตแดนที่ยาวและจุดผ่านแดนหลายจุด - กิจกรรมผิดกฎหมาย การลักลอบขนคนเข้าเมือง และคอร์ปชั่นของเจ้าหน้าที่
Opportunities (โอกาส)	Threats (อุปสรรค)
<ul style="list-style-type: none"> - ความพร้อมของมิตรประเทศและองค์การระหว่างประเทศที่จะสนับสนุนการดำเนินการของประเทศไทย - ประเทศไทยสามารถใช้ประโยชน์จากองค์การด้านมนุษยธรรมที่มีที่สำนักงานในประเทศไทยเพื่อเพิ่มขีดความสามารถให้แก่หน่วยงานไทย 	<ul style="list-style-type: none"> - ความซับซ้อนของ mixed flows ที่มีการเดินทางเข้าของคนที่มีหลากหลายสถานะและสัญชาติ รวมทั้งจำนวนคนที่เดินทางเข้าเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง - การปฏิบัติต่อคนต่างด้าวถูกตรวจสอบโดยตลอดจากสื่อมวลชนและประชาคมระหว่างประเทศ

3.5 สรุปผลการศึกษา

มาตรฐานการคุ้มครองคนต่างด้าวที่ต้องการความคุ้มครองที่กำหนดไว้ตามอนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี เป็นมาตรฐานที่ชัดเจนและตายตัว เป็นเกณฑ์ที่นำเอากระบวนการและการดำเนินงานของประเทศไทยไปวัดได้ ทั้งนี้ การศึกษามาตรฐานที่ดีหรือแนวปฏิบัติของประเทศอื่นเป็นประโยชน์ในการชี้แนะว่าประเด็นความมั่นคงมีความสำคัญกับประเทศอื่นๆ เช่นเดียวกับประเทศไทย โดยคำนึงว่าแต่ละประเทศมีบริบทเฉพาะที่ไม่สามารถนำทริเจนไปปรับใช้ได้ทั้งหมด การทดสอบว่ามาตรฐานของไทยเป็นมาตรฐานสากลหรือไม่ต้องนำปัจจัยต่างๆ

ทั้งหมดมาประกอบ ซึ่งพบว่าการดำเนินงานของไทยมีความสอดคล้องกับแนวสากลในหลายด้าน แต่ยังเป็นเรื่องที่ต้องปรับปรุงได้อย่างต่อเนื่องเพราะเห็นว่ากรอบกฎหมายคนเข้าเมืองอาจไม่เพียงพอ และแนวปฏิบัติยังขาดความชัดเจน ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และประสิทธิภาพการบริหารจัดการ

แนวทางการปฏิเสธรณบัตรอนุญาตเข้าเมืองที่ชายแดนเมื่อมีการเดินทางถึง อาจนำไปสู่การส่งกลับประเทศที่เดินทางมา อาทิ คนเรือซึ่งในอดีตเป็นคนเรืออินโดจีนที่โดยสารมาในเรือเล็ก ๆ ปัจจุบันอาจหมายถึงบุคคลที่เดินทางมาจากประเทศใดก็ตาม โดยเฉพาะจากเอเชียได้ แต่ข้อเท็จจริงคือนับตั้งแต่ปี 2528 ไทยได้เข้าผูกพันกับอนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนอีกหลายฉบับ โดยเฉพาะอนุสัญญา CRC ในปี 2535 ICCPR ในปี 2540 และ CAT ในปี 2550 ดังนั้นจึงมีความคาดหวังถึงการมีแนวปฏิบัติที่สอดคล้อง ซึ่งผู้ศึกษาจะได้มีข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องเพื่อลดผลกระทบในอนาคต

ข้อเท็จจริงปรากฏว่าการที่ประเทศไทยไม่มีระบบคัดกรองคนต่างด้าวไม่ได้ช่วยลดปัจจัยดึงดูดผู้หลบหนีเข้าเมือง โดยตัวเลขคนกลุ่มต่างๆ ที่ลักลอบเข้าประเทศไทยจะเพิ่มขึ้นโดยตลอดเนื่องจากปัจจัย “ผลัก” และ “ดึง” นอกจากนี้ ยังเห็นได้ว่าไทยมีการพัฒนากลไกการคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์แล้วตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นมาตรฐานที่จำเป็นและเป็นความก้าวหน้า แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ให้คุ้มครองบุคคลประเภทอื่นที่อาจต้องการความคุ้มครองในด้านอื่นๆ ซึ่งอาจมีความสำคัญไม่น้อยกว่ากัน ทำให้ระบบความคุ้มครองของประเทศไทยยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์

บทที่ 4

บทสรุป

4.1 ข้อสรุป

การศึกษาเป็นการศึกษาพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองคนต่างด้าวโดยเปรียบเทียบกับกฎหมายและการดำเนินการของ ประเทศไทย รวมทั้งแนวปฏิบัติของประเทศอื่นในภูมิภาค โดยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วยการศึกษาข้อมูลและเอกสาร และทำการวิเคราะห์ด้วยวิธีพรรณนาเพื่อให้ได้ข้อสรุป โดยมีการสัมภาษณ์เป็นข้อมูลประกอบยืนยัน ซึ่งผู้ศึกษาได้ใช้แนวคิดแบบชิปเป็นกรอบในการ ประเมิน

ผลการศึกษาได้ข้อสรุปว่าประเด็นการคุ้มครองคนต่างด้าวเป็นเรื่องที่ประเทศไทยต้องให้ ความสำคัญและพัฒนาแนวทางขึ้นมาเพื่อรับมือ นับตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน ในช่วงเวลา การศึกษา (2548-2553) แม้ทิศทางของประเทศไทยมีความเป็นสากลสูงจากการที่ประเทศไทยได้เข้า เป็นภาคีอนุสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชน 7 ฉบับจาก 9 ฉบับ แต่ยังคงมีปัญหาความสอดคล้อง ระหว่างกรอบนโยบายหรือการปฏิบัติของทางการไทยกับพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิ มนุษยชน อีกทั้งความซับซ้อนของปัญหาได้ทวีคูณขึ้นในระยะเวลาที่ผ่านมา ข้อมูลสนับสนุนข้อสรุป ดังกล่าวมาจากกรณีการวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินการของไทยที่ยังเกิดขึ้นเป็นระยะๆ และแม้ บางส่วนเป็นข้อกล่าวหาที่ไม่แตกต่างกันนักจากที่ประเทศไทยได้เผชิญในอดีต อาทิ ช่วงผู้ลี้ภัย อินโดจีนระหว่างปี 2518-2542 แต่พันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนของไทยปรากฏ ชัดเจนขึ้นเนื่องจากไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาสำคัญเพิ่มเติมอีกหลายฉบับ เป็นเรื่องที่ จำกักรอบทางเลือกงานนโยบายของประเทศไทยที่ต้องยึดหลักสากลมากยิ่งขึ้น

การที่ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญแก่การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมากยิ่งขึ้น ในปัจจุบัน และมีพันธกรณีชัดเจนในกรอบอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศหลายฉบับ ที่ประเทศไทยเป็นภาคีทำให้มีการมองประเทศไทยว่าเป็นที่พึ่งด้านมนุษยธรรม (haven) ในภูมิภาค เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งมีประเทศเพื่อนบ้านที่มีปัญหาและระดับการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม แตกต่างจากไทย แต่ในปัจจุบันประเด็นสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานอย่างไม่ปกติ และสิทธิของคนต่างด้าวในภาพรวม เป็นประเด็นที่ประเทศไทยถูกจับตามองพิเศษจากประชาคม ระหว่างประเทศ เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่รับคนต่างด้าวเป็นจำนวนมากกว่า 3 ล้านคน

ทำให้การดำเนินงานของประเทศไทยอยู่ในความสนใจของหลายภาคส่วน โดยเฉพาะมีการอ้างพันธกรณีของไทยตามอนุสัญญา ICCPR และ CAT สำหรับบุคคลที่อาจได้รับการทรมานหรือภัยต่อชีวิตหากถูกส่งกลับ การคุ้มครองสิทธิต่างๆ ของคนต่างด้าว และของเหยื่อการค้ามนุษย์ตามกฎหมายการค้ามนุษย์ของไทย ซึ่งที่ผ่านมามีนโยบายและการปฏิบัติของประเทศไทยได้รองรับพันธกรณีดังกล่าวในระดับหนึ่งและมีความยืดหยุ่นสูงซึ่งเป็นจุดเด่นของไทย แต่มีจุดอ่อนที่การดำเนินการยังขาดความชัดเจน ไม่มีกรอบที่สามารถเปิดโอกาสมีการให้ความคุ้มครองพิเศษสำหรับคนต่างด้าวบางประเภทที่ต้องการได้รับความคุ้มครอง และการปฏิบัติยังขาดการประสานงานและมีข้อจำกัดด้านบุคลากรและทรัพยากร

ที่สำคัญประเทศไทยไม่สามารถกำหนดนโยบายระยะยาวเพื่อจัดการกับผู้โยกย้ายถิ่นฐานกลุ่มต่างๆ ได้อย่างชัดเจนเพราะแม้มีประเพณีด้านมนุษยธรรมแต่ก็ไม่มีนโยบายที่จะให้ที่พักพิงอย่างเป็นทางการ ยังคงมีคนต่างด้าวหลายพันคนที่ถูกส่งตัวกลับประเทศในแต่ละเดือนในฐานะผู้หลบหนีเข้าเมือง โดยมีการยึดพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองเป็นกรอบดำเนินการหลักในการจัดการกับกลุ่มต่างๆ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ผู้โยกย้ายถิ่นฐานอย่างไม่ปกติเป็น “ผู้หลบหนีเข้าเมือง” ทั้งหมด ส่งผลให้การดำเนินการไม่ค่อยตอบสนองสิ่งที่ทำทนายในปัจจุบันที่จะต้องมีการแยกแยะบุคคลที่มีเงื่อนไขและสถานะที่แตกต่างกัน อาทิ ผู้แสวงหาโอกาสทำงาน เหยื่อการค้ามนุษย์ หรือผู้หนีภัยประหัตประหารดังเห็นจากกรณีเปรียบเทียบของออสเตรเลีย โดยอาจมีหลายคนที่ไม่เดินทางเข้าประเทศไทยที่สมควรได้รับความคุ้มครอง ปัญหาปัจจุบันคือการที่บุคคลคนหนึ่งอาจมีหลายสถานะ คือเป็นทั้งเหยื่อการค้ามนุษย์และผู้หนีภัยประหัตประหาร ซึ่งกรอบการดำเนินการของประเทศไทยจะต้องสามารถสนองต่อโจทย์นี้ได้จึงจะเป็นกรอบที่มีความสมดุลอย่างแท้จริง ทั้งนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจต้องวิเคราะห์ปัญหาจากมุมมองด้านสิทธิมนุษยชนที่มีผู้รับเป็นตัวตั้ง นอกเหนือจากการดูแลตามหลักมนุษยธรรมซึ่งเป็นคุณพินิจของผู้ให้ตามขีดความสามารถที่มีอยู่

ตราบไคที่มีผู้ที่มีความหวังที่จะไปใช้ชีวิตที่ดีกว่านอกประเทศของตน โดยเฉพาะในประเทศที่สาม การหลบหนีเข้าเมืองก็จะเกิดขึ้นตลอดเวลา จึงเป็นเหตุผลให้ทางการไทยพยายามลดเหตุจูงใจมาโดยตลอดและแม้แต่จะพยายามยึดการปฏิบัติอย่างผ่อนปรนและมีมนุษยธรรม แต่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องก็หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องคำนึงถึงปัจจัยดังกล่าวอยู่ตลอดเวลาและขจัดปัจจัยดังกล่าวออกไปด้วยการบังคับใช้กฎหมายคนเข้าเมือง โดยประเทศไทยคงไม่สามารถมองปัญหาจากมุมมองด้านสิทธิเพียงด้านเดียว เห็นได้ว่าประเทศไทยไม่สามารถใช้กรอบสิทธิมนุษยชนเป็นกรอบการดำเนินการได้เพียงลำพัง เพราะสิทธิของคนต่างด้าวก็กระทบต่อสิทธิของคนไทยในระดับหนึ่งอีกทั้งรัฐบาลยังต้องดูแลมิติด้านความมั่นคงอีกด้วย แต่การที่ประเทศไทยไม่มีกระบวนการคัดกรองคนต่างด้าวกลุ่มต่างๆ เพื่อให้มีการแยกแยะที่ชัดเจนทำให้ฝ่ายต่างๆ เหมารวมว่าทุกคนต้องการความ

คุ้มครอง หรือถือว่าผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งหมดเป็นผู้ลักลอบ ซึ่งเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน ไม่สอดคล้องต่อความเป็นจริง ประเทศไทยจึงมักถูกวิพากษ์วิจารณ์การส่งออกผู้หลบหนีเข้าเมืองว่าเป็นการผลักดันผู้ลักลอบ ในเวลาเดียวกัน การดำเนินการใดๆ ฝ่ายเดียวของทางการไทยก็ไม่เป็นการแก้ไขปัญหาย่างยั่งยืนตราบใดที่สถานการณ์ในพื้นที่ต้นทางยังไม่มี ความสงบหรือมีความอดอยาก และประชาชนหาโอกาสเดินทางออกนอกประเทศ ดังนั้น จึงต้องมีความพยายามต่อไปเพื่อหาทางออกที่ยั่งยืน

4.2 ข้อเสนอแนะ

โดยคำนึงถึงความสำคัญของการดำเนินการเพื่อให้รองรับพันธกรณีตามอนุสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี และมุ่งส่งเสริมสิทธิมนุษยชนของคนทุกคนในประเทศไทยในลักษณะที่มีความสมดุลกับประเด็นด้านความมั่นคงของรัฐ จึงควรมีการพิจารณาปรับปรุงการดำเนินการในด้านต่างๆ โดยเฉพาะการแก้ไขจุดอ่อนด้านการแยกประเภทคนต่างด้าวที่ต้องการได้รับความคุ้มครองและอุปสรรคอื่นๆ เพื่อลดผลกระทบที่อาจมีในอนาคตให้แนวปฏิบัติมีความชัดเจน อธิบายได้ต่อสาธารณชน ในเวลาเดียวกันก็ควรถือโอกาสพัฒนาขีดความสามารถของหน่วยงานไทย โดยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะในการดำเนินการ ดังนี้

4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ก. ไทยควรพัฒนากระบวนการคัดกรองเพื่อแยกแยะคนต่างด้าวที่ต้องการความคุ้มครองออกจากผู้หลบหนีเข้าเมืองอื่นๆ โดยอาศัยตามมาตรา 17 ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 เพื่อยกเว้นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฯ และเพื่อประโยชน์แก่การให้ความคุ้มครอง อาจพิจารณาการตรวจลงตราแบบพิเศษให้แก่บุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ การดำเนินการคงต้องทำควบคู่กับการดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดต่อผู้ที่ไม่ผ่านการคัดกรองแยกแยะสถานะ (ดังเช่น ออสเตรเลียยึดปฏิบัติ) ซึ่งจะต้องมีการส่งกลับ เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือของระบบและลดปัจจัยดึงดูด

ข. ควรมีการใช้นิยามที่เป็นกลางมากขึ้นและที่สะท้อนการแยกประเภทที่ชัดเจนยิ่งขึ้นแทนที่จะใช้ศัพท์ “ผู้หลบหนีเข้าเมือง” เป็นกรอบเดียวสำหรับผู้เข้าเมืองแบบไม่ปกติ ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงนิยามจะเป็นประโยชน์ในการพิจารณามาตรการอื่น อาทิ การให้การตรวจลงตราแบบพิเศษเพื่อให้คนต่างด้าวที่ต้องการความคุ้มครองสามารถพำนักได้ในราชอาณาจักรอย่างชอบด้วยกฎหมายหรือมีเอกสารแสดงตัว

4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

ก. การเพิ่มการสร้าง ความเข้าใจภายในหน่วยงานของไทยเกี่ยวกับพันธกรณีระหว่าง

ประเทศด้านสิทธิมนุษยชน ประเด็นที่ประชาคมระหว่างประเทศห่วงกังวล และพัฒนาการและแนวโน้มของสถานการณ์ รวมทั้งควรมีการทำความเข้าใจในกลุ่มประชาชนทั่วไปในเรื่องการอยู่ในสังคมที่หลากหลายและบทบาทของคนต่างด้าวในสังคมและเศรษฐกิจไทย

ข. ทหารไทยต้องมีการดำเนินงานในเชิงวิชาชีพมากยิ่งขึ้นในการพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวกับคนเข้าเมือง โดยเฉพาะในการเพิ่มการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากเดิมที่เน้นการบูรณาการหน่วยงานด้านความมั่นคง โดยเฉพาะภายใต้การอำนวยการของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ครอบคลุมหน่วยงานอื่นๆ โดยเฉพาะที่ดูแลประเด็นด้านสิทธิและสวัสดิภาพของคนและพันธกรณีของไทยภายใต้อนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน กล่าวคือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด และกระทรวงการต่างประเทศ

อย่างไรก็ดี ในการพิจารณาแนวทางปรับปรุงการดำเนินงาน ประเทศไทยคงต้องคำนึงว่าการดำเนินการใดๆ ฝ่ายเดียว จะไม่เป็นการแก้ไขปัญหาหากสถานการณ์ในพื้นที่ต้นทางยังไม่มีควมสงบ มีความอดอยากหรือยากจน ทำให้ประชาชนหาโอกาสเดินทางออกนอกประเทศ ดังนั้น ประเทศไทยไม่มีทางเลือกที่จะส่งเสริมความร่วมมือและการพัฒนาระดับทวิภาคีและระดับภูมิภาคเพื่อการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน ดังนั้น จึงควรมีการให้ความสำคัญต่อการเพิ่มการประสานงานกับประเทศต้นทางและในเวทีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องด้วย

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กุลพล พลวัน. 2543. *สิทธิมนุษยชนในสังคมไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร.
- ขจัตถัย นุรุชพัฒน์. 2536. *ผู้อพยพลี้ภัยจากอินโดจีน*. กรุงเทพมหานคร: แพร่พิทยา.
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 2552. *รายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชน ปี 2547-2550 ในประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- วิษซ์ จีระแพทย์. 2548. *ชนกลุ่มน้อยตามกฎหมายระหว่างประเทศ*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- แอมเนสตี อินเตอร์เนชันแนล. 2553. *สถานการณ์สิทธิมนุษยชนโลก 2553*. ลอนดอน: แอมเนสตี อินเตอร์เนชันแนล.
- รายงานผลการดำเนินงานของประเทศไทยตามอนุสัญญา CRC (ฉบับที่ 2) 2549. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ (สท.) องค์การทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (ยูนิเซฟ) ประเทศไทย.
- Scortino, Rosalia and Punpuing Sureporn. 2552. *การย้ายถิ่นข้ามชาติในประเทศไทย ฉบับปี 2552*. กรุงเทพมหานคร: องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน.

ภาษาอังกฤษ

- Mahr, Krista. 2010. "Living in Limbo" TIME (5 July).
- Muntabhorn, Vitit 1992. *The Status of Refugees in Asia*. Oxford: Clarendon Press.
- Muntabhorn, Vitit. 2005. *Refugee Law and Practice in the Asia and Pacific Region: Thailand as a Case Study*.
- Migration in the Greater Mekong Subregion Resource Book, In-depth Study: Arrest, Detention and Deportation*. 2008. 3rd Edition Hong Kong : MMN and AMC.
- Phoomros, Cataleya. 2004. "The Protection of Cross-Border Displaced Persons in International Law: the case of Thailand's legal obligations to those displaced from Burma." Ph.D.Thesis, University of Essex.
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Non Paper. 27 January 2010.
- World Refugee Survey 2008*. 2009. US Committee for Refugees and Immigrants (USCRI).

ภาคผนวก รายนามอนุสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชน

THE CORE INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS INSTRUMENTS and their monitoring bodies

There are nine core international human rights treaties. Each of these treaties has established a committee of experts to monitor implementation of the treaty provisions by its States parties. Some of the treaties are supplemented by optional protocols dealing with specific concerns.

		Date	Monitoring Body
ICERD	International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination	21 Dec 1965	CERD
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights	16 Dec 1966	CCPR
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights	16 Dec 1966	CESCR
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women	18 Dec 1979	CEDAW
CAT	Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment	10 Dec 1984	CAT
CRC	Convention on the Rights of the Child	20 Nov 1989	CRC
ICRMW	International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families	18 Dec 1990	CMW
	International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance	20 Dec 2006	
CRPD	Convention on the Rights of Persons with Disabilities	13 Dec 2006	CRPD
ICESCR - OP	Optional Protocol of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights	10 Dec 2008	CESCR
ICCPR-OP1	Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights	16 Dec 1966	HRC
ICCPR-OP2	Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, aiming at the abolition of the death penalty	15 Dec 1989	HRC
OP-CEDAW	Optional Protocol to the Convention on the Elimination of Discrimination against Women	10 Dec 1999	CEDAW
OP-CRC-AC	Optional protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict	25 May 2000	CRC
OP-CRC-SC	Optional protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography	25 May 2000	CRC
OP-CAT	Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment	18 Dec 2002	CAT
OP-CRPD	Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities	12 Dec 2006	CRPD

ประวัติผู้เขียน
นายณัฐวัฒน์ กฤษณามระ

<u>วันเดือนปีเกิด</u>	20 กุมภาพันธ์ 2510
<u>การศึกษา</u>	<ul style="list-style-type: none"> - B.A. (2:1 Hons) Oriel College มหาวิทยาลัย Oxford สาขาประวัติศาสตร์ - M.A. (Oxon) Oriel College มหาวิทยาลัย Oxford สาขาประวัติศาสตร์ - D.E.S. Graduate Institute of International Studies (IUHEI) มหาวิทยาลัยเจนีวา สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เน้นประวัติศาสตร์สากล - Ph.D. Graduate Institute of International Studies (IUHEI) มหาวิทยาลัยเจนีวา สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เน้นประวัติศาสตร์สากล
<u>ประวัติการรับราชการ</u>	<ul style="list-style-type: none"> - ม.ค.2535 เข้ารับราชการในกระทรวงการต่างประเทศ - เม.ย. 2535 - ต.ค. 2536 จนท.การทูต 3 สำนักงานเลขานุการกรม กรมอาเซียน - ต.ค. 2536 – ก.ย. 2540 รับทุน ก.พ. ศึกษาต่อ ณ ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ - ก.ย. 2540 – ธ.ค. 2543 จนท.การทูต 4/5 กองเอเชียตะวันออก 1 กรมเอเชียตะวันออก - ม.ค.- ส.ค. 2544 จนท.การทูต 5/6 สำนักงานเลขานุการกรม กรมอาเซียน - ส.ค. 2544 - ต.ค. 2547 เลขานุการเอก คณะทูตถาวรฯ ณ นครเจนีวา - ต.ค. 2547- ม.ค. 2549 จนท.การทูต 6/7 กองงานบริหารองค์การระหว่างประเทศ กรมองค์การระหว่างประเทศ - ม.ค. 2549 – ก.พ. 2551 จนท. การทูต 7/8 ช่วยราชการสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี - ก.พ. 2551 – ปัจจุบัน ผู้อำนวยการกองการสังคม กรมองค์การระหว่างประเทศ
<u>สถานภาพสมรส</u>	<p>สมรสกับนางเป็รียบทิพย์ กฤษณามระ (ถิ่นานนท์) เจ้าหน้าที่การทูต 7 สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ</p> <p>บุตรชาย 1 คน (ดช. ธนวัฒน์ กฤษณามระ) อายุ 10 ขวบ</p>
