

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย
ในการคุ้มครองสิทธิของผู้อพยพหนีภัยสงคราม
และข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไข
พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ





รูปทรงดอกบัว

คือ ความมีคุณธรรม ความเอื้ออาทรระหว่างเพื่อนมนุษย์
อันเป็นจริยวัตรอันดีงามของคนไทย

รูปคนล้อมเป็นวงกลม

คือ การสร้างพลังความร่วมมือกับทุกภาคส่วนของสังคม
เพื่อเสริมสร้างวัฒนธรรมสิทธิมนุษยชนให้เป็นส่วนสำคัญ
ในกระบวนการพัฒนาประเทศ

รูปมือ

คือ การร่วมมือกับทุกภาคส่วนของสังคมทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ
ในการโอบอุ้มคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ
ด้วยหลักแห่งความเสมอภาค และภราดรภาพ

สีน้ำเงิน

คือ สีของความเชื่อมั่นของประชาชนและทุกภาคส่วนของสังคม
คือ ความมุ่งมั่น อดทนในการทำงานเพื่อประชาชน
คือ ความสามัคคี และการประสานพลังอย่างหนักแน่นจากทุกภาคส่วนของสังคม
เพื่อเสริมสร้างวัฒนธรรมสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย



ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการคุ้มครองสิทธิของผู้อพยพหนีภัยสงคราม และข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ISBN 978-616-7213-18-7

ผู้บริหารสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

นายชาติชาย	สุทธิกลม	เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
นายวีรวิทย์	วีรวิทย์	รองเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
นายชรรค์ชัย	คงเสน่ห์	รองเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
นางภรณ์มัย	ศรีประเสริฐ	รองเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะอนุกรรมการด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

ตามคำสั่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ ๔๕/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๕

นายนิรันดร์	พิทักษ์วัชร	ประธานอนุกรรมการ
นายสมชาย	หอมลออ	รองประธานอนุกรรมการ
ผศ.ดร.กิตติศักดิ์	ปรกติ	อนุกรรมการ
ดร.จตุรงค์	บุญรัตน์สุนทร	อนุกรรมการ
นายจอน	อิงภากรณ์	อนุกรรมการ
นายนิติรัตน์	ทรัพย์สมบูรณ์	อนุกรรมการ
นายบุญแทน	ตันสุเทพวิวงศ์	อนุกรรมการ
นางสาวพรเพ็ญ	คงจรเกียรติ	อนุกรรมการ
นายรัชฎา	มนูรัชฎา	อนุกรรมการ
นายสุริยันต์	ทองหนูเอียด	อนุกรรมการ
นางสาวเกศริน	เดี่ยวสกุล	อนุกรรมการ และเลขานุการ
นายเร็กซ์ศักดิ์	พัทธศรี	ผู้ช่วยเลขานุการ
นางสาวอจจิมา	เมืองวงษ์	ผู้ช่วยเลขานุการ

ที่ปรึกษา

นายนิรันดร์	พิทักษ์วัชร	นายสรรพลสิทธิ์	คุมพ์ประพันธ์
นายจตุรงค์	บุญรัตน์สุนทร	นางสาวเจษฎา	ไชยคุปต์
พ.ต.ท.พงษ์นคร	นครสันติภาพ	นางสาวพรเพ็ญ	คงจรเกียรติ
นายวีรวิทย์	เชียรชัยนันท์	นางสาวอุษา	เลิศศรีสันต์
นายพงศ์เทพ	พนากุลวิจิตร	นางสาวนรีลักษณ์	แพไชยภูมิ
นางสาวเมธาพันธ์	สุนทรเดช		

กองบรรณาธิการ

นางสาวเกศริน	เดี่ยวสกุล	นายจตุรงค์	บุญรัตน์สุนทร
นายวีรวิทย์	เชียรชัยนันท์	นางสาวอจจิมา	เมืองวงษ์

ปกและรูปเล่ม

นางสาวกัญวรา สุธรา

ภาพประกอบ

นางสาวเกศริน เดี่ยวสกุล

พิมพ์ครั้งที่ ๑

ตุลาคม ๒๕๕๖

จำนวนพิมพ์

๑๐๐ เล่ม

จัดพิมพ์โดย

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา ๕ ธันวาคม ๒๕๕๖ อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๖ และ ๗
ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐

โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๓๙๓๗

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๕๔๘

สายด่วนร้องเรียน ๑๓๗๗

E-mail : help@nhrc.or.th

ข้อมูลเพิ่มเติม www.nhrc.or.th



คำนิยม...

งานศึกษาวิจัยเรื่อง “นโยบายการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนชายแดนไทย – พม่า : กรณีผู้อพยพจากภัยสงคราม” โดย จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร และคณะ กับกรณีรายงานข้อเสนอเชิงนโยบาย “กรณีข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒” ของคณะทำงานเชิงยุทธศาสตร์ เป็นผลงานในคณะอนุกรรมการด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อันเนื่องมาจากการตรวจสอบกรณีร้องเรียนหลายกรณี เช่น กรณีร้องเรียนผู้อพยพจากกรณีสงครามระหว่างรัฐบาลพม่ากับกองกำลังทหารกะเหรี่ยง ปลายปี ๒๕๕๓ กรณีชาวโรฮิงญาถูกกักขังไว้ที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองระนอง ภูเก็ต สงขลา และสวนพลู ปลายปี ๒๕๕๒ กรณีชาวโซมาเลียถูกกักกันที่ห้องกักผู้โดยสารต้องห้ามท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ กรณีปากีสถานนิกายอะห์มาดียะและชาวเวียดนามถูกกัก ณ สถานกักกันคนต่างด้าว สวนพลู เป็นต้น คณะอนุกรรมการได้ดำเนินการตรวจสอบและประสานงานหน่วยงานของรัฐ ในการคุ้มครองสิทธิและให้ความช่วยเหลือผู้อพยพ ผู้ลี้ภัยในกรณีดังกล่าว ตามอำนาจหน้าที่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๗ (๑) และ (๗) ตามลำดับ แต่เนื่องจากสาเหตุของการละเมิดสิทธิเป็นปัญหาในเชิงระบบโครงสร้าง ดังนั้น คณะอนุกรรมการฯ จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงการแก้ไขปรับปรุงนโยบายของรัฐและกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามภาระหน้าที่ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๕) ดังนั้น จึงเป็นที่มาของงานเชิงวิชาการ ๒ ฉบับ ดังกล่าวข้างต้น

สาระสำคัญของงานวิชาการทั้ง ๒ ฉบับ ทำให้เราตระหนักชัดถึงสัจธรรมในกระแสโลกาภิวัตน์ ว่าสังคมไทยกำหนดเขตแดนมาร้อยกว่าปีแต่ปัจจุบันเราอยู่ในโลกที่ไร้พรมแดน การเคลื่อนย้ายของประชากรระหว่างประเทศเพื่อนบ้านกับประเทศไทย การไหลเวียนของระบบทุนเสรีนิยมใหม่ รวมทั้งระบบสื่อสารโทรคมนาคมและข้อมูลข่าวสาร ล้วนเป็นปรากฏการณ์ใหม่ที่ท้าทายต่อการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง โลกาภิวัตน์ได้ก่อให้เกิดเงื่อนไขที่สำคัญอย่างน้อย ๒ ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ระบบค้าเสรี กลายเป็นระบอบที่มีอิทธิพลสูงสุด ระบอบทรัพย์สินเอกชน การผลิต การจัดสรร และการกระจายในรูปแบบของกลไกการตลาด

และเทคโนโลยีในการเข้าครอบครองแปรเปลี่ยนทรัพยากรให้กลายเป็นสินค้า และตีค่าออกมาเป็นตัวเงิน อำนาจรัฐอ่อนแอเกินกว่าจะรักษาอำนาจอธิปไตยทางเศรษฐกิจ เพราะลัทธิเสรีนิยมใหม่มาพร้อมกับระบบประชาธิปไตย หลักสิทธิมนุษยชน การพัฒนาทางเศรษฐกิจระบบทุนและความเจริญก้าวหน้า ที่ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคแห่งนี้ ไม่ว่าจะเป็นรัฐประชาธิปไตยหรือสังคมนิยมก็ตาม ล้วนเปิดประเทศยอมรับ กระบวนการดังกล่าวจึงบั่นทอนสิทธิอำนาจรัฐในทางเศรษฐกิจ ความขัดแย้งหรือการเผชิญหน้าระหว่างระบบเศรษฐกิจที่เป็นไปเพื่อวิถีชีวิตของพลเมืองและชุมชนอาเซียน กับเศรษฐกิจที่เป็นไปเพื่อตลาดโลกระบบนายทุนข้ามชาติและทุนชาติที่ผนวกรวมกับอำนาจรัฐ อำนาจการเมือง จึงเกิดขึ้น การต่อต้านและขัดขืนต่อความไม่เป็นธรรมดังกล่าวของภาคพลเมืองและชุมชน จึงนำมาสู่การเรียกร้องด้านสิทธิชุมชน สิทธิการพัฒนา

ประการที่สอง แนวคิดเรื่องเขตแดน ความมั่นคงแห่งรัฐแบบมีเขตแดน กำลังถูกท้าทายด้วยจิตสำนึกความเป็นพลเมือง สิทธิในการเมือง สิทธิในทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ปัญหาแรงงานข้ามชาติ การเคลื่อนย้ายของประชากรในลักษณะผู้อพยพ ผู้ลี้ภัย ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย เพื่อสิทธิในการมีชีวิตอยู่ สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ทำลายรัฐไทยและรัฐในภูมิภาคที่ยังยึดมั่นในเขตแดนภายใต้สภาวะโลกที่ไร้พรมแดน พื้นที่และชายแดนภาคเหนือ ภาคตะวันตก ภาคใต้ชาวไทยที่ยังมีมิติทางประวัติศาสตร์ชาติพันธุ์ ความหลากหลายทางเชื้อชาติวัฒนธรรม รัฐและคนในรัฐต่อเขตแดนกัน จึงจะคำนึงถึงเพียงแค่เส้นแดน พื้นที่ทางภูมิศาสตร์ ลักษณะทางกายภาพโดยไม่สนใจบริบทของคน ชุมชน การเคลื่อนย้ายของประชากรที่อพยพจากภัยสงครามแย่งชิงอำนาจรัฐ ภายใต้อิทธิพลของลัทธิชาตินิยมหลังล่าอาณานิคมที่ยังครอบงำภัยทางเศรษฐกิจ หรือภัยจากการใช้อำนาจรัฐที่ไม่เป็นธรรม ในทำนอง “หนี่ร้อนมาพึ่งเย็น” ไม่ได้ ดังนั้น ความเป็นประชาคมอาเซียนจึงต้องคำนึงถึงมิติสังคม วัฒนธรรม ความเป็นพหุเชื้อชาติพหุวัฒนธรรม และความมั่นคงของชุมชนมากกว่าความมั่นคงของรัฐในระบบธุรกิจการเมือง (รวมศูนย์และผูกขาด)

งานวิชาการทั้ง ๒ ฉบับ จึงมีคุณค่าต่อรัฐและสังคมไทยที่ยังคง ถูกครอบงำและแทรกแซงด้วยมายาคติ ๒ ประการเบื้องต้นดังกล่าว จึงมีความจำเป็นต้องทบทวนถึงแนวคิดนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างกันของประเทศภูมิภาคอาเซียน เปลี่ยนแรงขับเคลื่อนเศรษฐกิจและการเมืองสู่มิติทางสังคมวัฒนธรรม ภูมิปัญญาอาเซียน สร้างอัตลักษณ์ด้านสิทธิมนุษยชน สร้างนโยบายรูปแบบของกระบวนการตัดสินใจร่วมกับในระหว่างประเทศต่อการดูแลรักษาผลประโยชน์ประชาชนอาเซียน ในการจัดการแรงงานข้ามชาติ ผู้อพยพ ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย การค้ามนุษย์ การพัฒนาที่มั่นคงและยั่งยืนบนพื้นฐานการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของรัฐ – ภูมิภาค – โลก บนจุดยืน ผลประโยชน์ ความเข้าใจ ความคิดร่วมกับของประชากรอาเซียน การคิดค้นและสร้างสรรค์ปรับเปลี่ยนการเรียนรู้และพัฒนาก้าวหน้าให้เท่าทันต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลง โดยไม่เสียดกับวัฒนธรรมการเรียนรู้เก่าๆ ล้าสมัยที่ตั้งตนเป็นอริกับอนาคตความมั่นคงและดำรงอยู่ทางสังคม งานวิชาการทั้ง ๒ ฉบับของคณะอนุกรรมการด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เพื่อการสร้าง “สังคมวัฒนธรรมการเรียนรู้” คงพอจะเป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงในการพัฒนาสู่ทิศทางที่ดีขึ้นของสังคมไทยไม่มากนัก

น.พ.นิรันดร์ พิทักษ์วัชระ

ประธานคณะอนุกรรมการด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

คำนำ ...

ถึงแม้ว่าการหนีภัยการสู้รบของประชาชนชาวพม่าที่ข้ามพรมแดนไทยเข้ามาทางอำเภอแม่สวด จังหวัดตาก ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อปลายปี ๒๕๕๓ ได้ผ่านมาหลายปีแล้วก็ตาม แต่เหตุการณ์ในครั้งนั้น ได้ให้บทเรียนอย่างมหาศาลต่อประเทศไทยในการจัดการกับผู้หนีภัยการสู้รบอย่างถูกต้อง โดยควรคำนึงถึงหลักมนุษยธรรมในระดับสากล คือ การไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตราย (non-refoulement) ซึ่งเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในนานาอารยประเทศ

ภาพการอพยพของผู้หนีภัยการสู้รบที่ อำเภอแม่สวด จังหวัดตาก ที่มีผู้ลี้ภัยประมาณ ๒๕,๐๐๐ คน และที่อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี ประมาณ ๓,๐๐๐ คน กับปฏิบัติการของทหารฝ่ายความมั่นคงในพื้นที่ที่พยายามผลักดันผู้หนีภัยสงครามกลับสู่ภูมิลำเนาของตน ทั้งๆ ที่ยังคงมีการสู้รบระหว่างทหารพม่ากับกองกำลังของชนกลุ่มน้อย ทำให้ผู้หนีภัยสงครามต้องเดินทางกลับเข้ามาฝั่งประเทศไทย ๓-๔ รอบนั้น เกิดจากนโยบายของสภามันคงแห่งชาติ และกระทรวงมหาดไทย ซึ่งใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นหลักว่า ผู้ลี้ภัยจากการสู้รบเป็นผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และไม่ใช้บุคคลที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในประเทศเป็นการชั่วคราว ตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ การรีบผลักดันผู้หนีภัยการสู้รบในครั้งนั้น ถูกประชาคมนานาชาติตั้งคำถามกับประเทศไทยว่า ได้คำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนหรือไม่ เพียงใด

บทเรียนจากปฏิบัติการของฝ่ายความมั่นคงในครั้งนั้น ประเทศไทยควรทบทวนนโยบายด้านความมั่นคงที่อยู่ภายใต้แนวคิดเดิมในยุคสงครามเย็นที่ล้าสมัยแล้ว โดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ หลักการที่ถูกต้องของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ในศตวรรษที่ ๒๑ ซึ่งเป็นยุคโลกาภิวัตน์ กระแสประชาธิปไตยการค้าเสรี ที่ประเทศต่างๆ ทั่วโลกต้องพึ่งพาอาศัยกัน ควรเป็นนโยบายที่มุ่งสู่การสร้างสภาวะแวดล้อมที่สันติสุข เพื่อให้เกิดความมั่นคงที่ยั่งยืน และให้การพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ สามารถดำเนินไปอย่างราบรื่นโดยภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคส่วนต่างๆ ในสังคม มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย

และนำไปเป็นกรอบแนวทางในการจัดทำแผนงานและโครงการในขอบเขตภารกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถสนองผลประโยชน์แห่งชาติในทิศทางที่สอดคล้องกันและเป็นเอกภาพ

ในอดีต ปัญหาความมั่นคงของชาติมีความเชื่อมโยงระหว่างปัจจัยภายนอกประเทศกับปัจจัยภายในประเทศ ภัยคุกคามในรูปแบบเดิม โดยเฉพาะจากการคุกคามของกำลังทหารขนาดใหญ่มีแนวโน้มลดลง แต่การอยู่ร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านซึ่งมีระดับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองต่างจากไทย ทำให้เกิดปัญหาความหวาดระแวงระหว่างกัน เป็นผลให้ระดับความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านผันผวนในบางห้วงเวลา และยังคงสร้างความคืบหน้าการแก้ไขปัญหาความมั่นคงตามแนวชายแดน

ปัจจุบัน ความตึงเครียดของความขัดแย้งในภูมิภาคได้คลี่คลายลงเป็นลำดับ อันเนื่องมาจากความร่วมมือในระดับภูมิภาคในการเป็นประชาคมอาเซียน นำไปสู่บรรยากาศการสร้าง ความเข้าใจและพัฒนายกระดับความสัมพันธ์อันจะนำไปสู่ความร่วมมือที่ใกล้ชิดต่อกัน โดยให้ความสำคัญกับการสร้างเสริมความสัมพันธ์ทางการทูตในเชิงป้องกันมากขึ้น แม้จะมีความขัดแย้งอยู่บ้างแต่เป็นเพียงปรากฏการณ์ปกติที่ส่งผลกระทบต่อระดับต่ำและค่อนข้างจำกัดเฉพาะพื้นที่

สำหรับพื้นที่ชายแดนซึ่งเคยเป็นพื้นที่ปิดนั้น ได้เปลี่ยนสภาพไปสู่พื้นที่เปิดกว้างเพื่อการติดต่อคมนาคม การค้า และการท่องเที่ยวเพิ่มขึ้น เกิดสถานะแวดล้อมที่เกื้อหนุนให้การพัฒนาสามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง ในทศวรรษที่ผ่านมา สถานการณ์ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านได้พัฒนาสู่ทิศทางการมีความร่วมมือที่ดีต่อกัน เพราะต่างเห็นความสำคัญของความร่วมมือเพื่อลดช่องว่างการพัฒนาที่แตกต่างกัน และต้องการเพิ่มอำนาจการแข่งขันไปด้วยกัน จึงได้มีความพยายามที่จะสร้างกรอบความร่วมมือในกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านและในภูมิภาค ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี มียุทธศาสตร์ในการสร้างความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านให้เกิดความเข้าใจและไว้วางใจด้วยการใช้ปัญหาที่เผชิญร่วมกันเป็นตัวตั้ง และช่วยเหลือกันในการร่วมกันหาวิธีแก้ปัญหา มีการเรียนรู้ซึ่งพากันโดยใช้มิติทางวัฒนธรรมเป็นปัจจัยยึดโยงเพื่อทำให้เกิดทัศนคติที่ดีต่อกัน มีโครงการความร่วมมือด้านความมั่นคง การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และได้รับการสนับสนุนทั้งในระดับรัฐบาลและประชาชนทางด้านการท่องเที่ยวและการคมนาคม โดยการพัฒนาเส้นทางคมนาคมเชื่อมโยงประเทศเพื่อนบ้านและในภูมิภาค เพื่อใช้เป็นเส้นทางติดต่อแลกเปลี่ยนด้านสินค้าและบริการ และการเดินทางข้ามแดนที่มีการผ่อนคลายเป็นพิเศษให้มีความสะดวกมากขึ้น

ในการพัฒนาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศไทยต้องปรับตัวให้ทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป โดยเฉพาะจุดอ่อนของระบบการเฝ้าตรวจชายแดน การสู้รบพื้นที่ใกล้ชายแดน และผู้หลบหนีเข้าเมือง เจ้าหน้าที่รัฐและสังคมไทยโดยรวมยังขาดความตระหนักถึงความสำคัญของการเรียนรู้เข้าใจประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งในมิติด้านภาษา วัฒนธรรม และวิถีชีวิต จึงจะทำให้ได้รับประโยชน์จากการขยายความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศไทยจึงควรมีนโยบาย แนวทาง และมาตรการในการปฏิบัติ

ที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหาการสู้รบพื้นที่ใกล้ชายแดน และผู้หลบหนีเข้าเมือง ควรมีการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่เป็นเอกภาพมากขึ้น

วิถีคิดของสังคมไทยในอดีตที่พาชาติผ่านพ้นวิกฤติต่างๆ มาได้ด้วยการมีจุดยืน มีทิศทาง มียุทธศาสตร์ที่มาจากภูมิปัญญาและความชาญฉลาดในการใช้พลังอำนาจทางวัฒนธรรมที่มีความเมตตาเห็นอกเห็นใจผู้ยากไร้ที่หลบหนีภัยสงครามจากความขัดแย้งในประเทศเพื่อนบ้าน ให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยชั่วคราว การปฏิบัติตามกรอบกติกาและพันธกรณีที่มีต่อสหประชาชาติอย่างแข็งขัน โดยเฉพาะบทบาทที่ต่อเนื่องในการส่งเสริมสนับสนุนการรักษาสันติภาพ การจัดการความขัดแย้งระหว่างประเทศด้วยสันติวิธี นับเป็นจุดแข็งที่ทำให้นานาประเทศยอมรับในเกียรติและศักดิ์ศรีของประเทศไทย และมีความเชื่อมั่นในการดำรงสัมพันธ์ไมตรีที่ใกล้ชิดและต่อเนื่องเรื่อยมา แนวคิดเรื่องความมั่นคงของชาติจึงควรเปลี่ยนไป โดยควรสร้างความตระหนักของสังคมให้รับรู้สภาวะความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ความมั่นคงที่เปลี่ยนรูปแบบไปจากเดิม ควรใช้จุดแข็งของความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างประเทศเพื่อสนับสนุนการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศต่างๆ

ทิศทางการปรับตัวของประเทศในมิติด้านความมั่นคง จึงต้องเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมโดยมุ่งเน้นให้เกิดการคุ้มครองและปกป้องความมั่นคงของประชาชนภายในรัฐ สร้างความแข็งแกร่งของโครงสร้างของสังคมไทยให้มีภูมิคุ้มกันที่มั่นคงต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ความมั่นคงที่เคลื่อนไหวไม่หยุดนิ่งและแปรเปลี่ยนได้ตลอดเวลา โดยให้ความสำคัญกับการรวมพลังปัญญาของสังคม เพื่อให้ประเทศชาติผ่านพ้นวิกฤติความสามัคคีของคนในชาติ การเสริมสร้างขีดความสามารถในการทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ ภายในชาติ การรักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศเพื่อนบ้าน

การปรับแนวคิดด้านความมั่นคงที่สำคัญ คือ การปรับกระบวนทัศน์ของเจ้าหน้าที่รัฐให้ตระหนักถึงการคุ้มครองรักษาความมั่นคงของประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญในการรักษาความมั่นคง ลบล้างแนวคิดเดิมที่เชื่อว่า ความมั่นคงของประเทศ คือ การสร้างแสนยานุภาพให้กับกองทัพ

ในประเด็นการหนีภัยสู้รบ จึงควรมีการปรับปรุง พัฒนานโยบาย และแผนรองรับ ให้สอดคล้องกับแนวคิดด้านความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งให้มีแผนปฏิบัติการ มาตรการ ในการเตรียมพร้อมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยการเสริมสร้าง บูรณาการ และพัฒนาประสิทธิภาพของระบบการบริหารจัดการข้อมูล การบริหารจัดการระบบการสื่อสารและโทรคมนาคมที่มีเอกภาพ รวมทั้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และภาคประชาชนมีส่วนร่วม เสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจและทักษะของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ภาคประชาชน และองค์กรเครือข่ายต่างๆ โดยเฉพาะในพื้นที่ชายแดน ให้มีระบบการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ และทันเหตุการณ์ พัฒนาเครือข่ายความร่วมมือกับนานาประเทศ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ แสวงหาและเพิ่มระดับความร่วมมือด้านการข่าว การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การจัดตั้งช่องทางติดต่อสื่อสารระหว่างกัน รวมทั้งส่งเสริม

ความร่วมมือด้านการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศ ส่งเสริมการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ภายใต้กรอบสหประชาชาติในการเสริมสร้างสถานะแวดล้อมที่สงบสันติในการอยู่ร่วมกับประเทศเพื่อนบ้าน และในภูมิภาค เสริมสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเฝ้าตรวจ สกัดกั้นและปราบปรามการลักลอบเข้าเมือง การขนถ่ายยาเสพติด การโจรกรรมข้ามแดน และขบวนการ ผิดกฎหมายกลุ่มต่างๆ โดยเน้นการใช้กลไกความร่วมมือระดับท้องถิ่นของไทยและประเทศเพื่อนบ้าน ในการประสานการดำเนินการ จัดปัญหาข้อขัดแย้งและความหวาดระแวงให้ยุติลงในระดับท้องถิ่น รวมทั้งส่งเสริมให้ประเทศเพื่อนบ้านมีศักยภาพในการพัฒนาประเทศ โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนา คุณภาพชีวิต การสาธารณสุข การศึกษา และการฝึกอบรมแก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ตามบริเวณชายแดน ทั้งสองฝ่าย รวมทั้งให้องค์กรระหว่างประเทศ องค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องได้เข้าไปดำเนินกิจกรรม เพื่อช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งการดำเนินการข้างต้นจะช่วยป้องกันการโยกย้ายถิ่นหรือหลบหนี เข้ามายังประเทศไทย รวมทั้งปัญหาข้ามพรมแดนในลักษณะอื่นๆ ทั้งนี้จะต้องเป็นการดำเนินการภายใต้ การยอมรับของประเทศเพื่อนบ้านเป็นสำคัญ

การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ด้านความมั่นคง รวมทั้งการปรับเปลี่ยนนโยบาย มาตรการ และ โครงการดังกล่าว จะทำให้การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งตามแนวชายแดนของประเทศไทยกับประเทศ เพื่อนบ้านเป็นไปตามหลักมนุษยธรรม และเป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชนระดับสากลมากยิ่งขึ้น

กองบรรณาธิการ

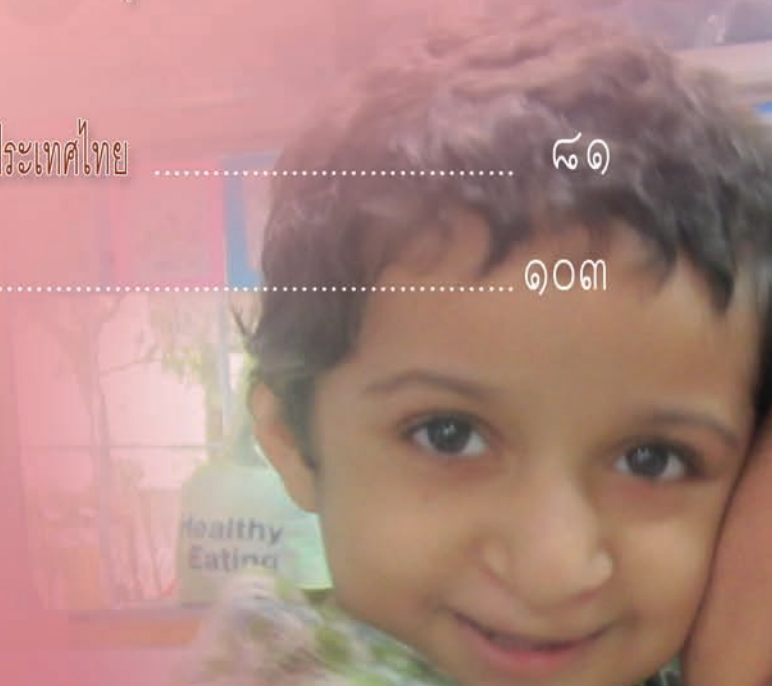
ตุลาคม ๒๕๕๖

สารบัญ

คำนิยม	๓
คำนำ	๕

ภาคที่ ๑ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ในการคุ้มครองสิทธิของผู้อพยพหนีภัยสงคราม ๑๑

บทนำ	๑๓
หลักการทางสากล กฎหมาย และระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย	๑๙
การหนีภัยจากการสู้รบตามแนวตะเข็บชายแดน และบทบาทของหน่วยงานรัฐ	๓๕
แนวทางการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยการสู้รบตามหลักสิทธิมนุษยชน	๖๙
การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของพม่า และข้อเสนอแนะต่อทำที่ที่เหมาะสมของประเทศไทย	๘๑
บรรณานุกรม	๑๐๓



ภาคที่ ๒

ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย
พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒

๑๐๕

บทนำ ๑๐๗

วิธีการดำเนินงาน ๑๑๑

ข้อเสนอร่างแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ๑๔๓

สรุปการบรรยายพิเศษ “ผู้ลี้ภัย และผู้อพยพในแง่มุมมองของทวีปยุโรป:
มิติด้านกฎหมาย ความมั่นคง และสิทธิมนุษยชน (Refugee and Immigrant
in the European Aspects: Law, Security and Human Rights)” ๑๕๖



ภาคที่



ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ในการคุ้มครองสิทธิของผู้อพยพหนีภัยสงคราม





๐ บทนำ

พม่า หรือ เมียนมาร์ เป็นประเทศหนึ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีพื้นที่ ๖๗๘,๕๐๐ ตารางกิโลเมตร ทิศเหนือติดกับจีน และลาว ทิศตะวันตกติดกับบังกลาเทศ และอินเดีย ทิศตะวันออกและทิศใต้ติดกับไทย

พม่ามีทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ ได้แก่ ปิโตรเลียม ไม้สัก อัญมณี แก้วธรรมชาติ ถ่านหิน และแร่ธาตุต่างๆ สัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) ส่วนใหญ่มาจากภาคเกษตรกรรม ร้อยละ ๕๙ อุตสาหกรรม ร้อยละ ๑๑ บริการ ร้อยละ ๓๐ และมีสัดส่วนประชากรที่ยากจนสูงถึง ร้อยละ ๒๓

พม่าประกอบด้วยชาติพันธุ์ที่หลากหลาย กระจายตั้งถิ่นฐานอยู่ตามภูมิภาคต่างๆ โดยมีชาติพันธุ์พม่าเป็นประชากรส่วนใหญ่ (ร้อยละ ๖๘) อาศัยอยู่บริเวณที่ราบลุ่มริมแม่น้ำอิรวดีโดยอยู่ร่วมกับชาวมอญ และชาวกะเหรี่ยงที่อพยพลงมาจากภูเขาสูง ในขณะที่ชนกลุ่มอื่นจะอาศัยอยู่ในบริเวณชายแดนเทือกเขาสูง อาทิ ไทยใหญ่ (Shan) กะเหรี่ยง (Karen) คะฉิ่น (Kachin) ฉิ่น (Chin) ว้า (Wa) ยะไข่ (Arakanist) และชาวเขาเผ่าต่างๆ เช่น มูเซอ อาข่า ลีซอ ปะหล่อง จินโกกั๋ง โรอิงญา เป็นต้น

ชนกลุ่มน้อยชนต่างๆ เหล่านี้รวมกันประมาณร้อยละ ๓๒ ของประชากรพม่า โดยมี ไทยใหญ่ กะเหรี่ยง มอญ และกะฉิ่น มีจำนวนประชากรรองลงมาจากชาติพันธุ์พม่าตามลำดับ

ประวัติศาสตร์พม่าที่ผ่านมาเต็มไปด้วยความขัดแย้ง การสู้รบอย่างยาวนานระหว่างชนชาติที่เข้าครอบครองดินแดนดั้งเดิม คือ มอญซึ่งอพยพจากทางตะวันออกเข้ามายังภาคใต้ กับกลุ่มชาติพันธุ์พม่า ซึ่งบ้างก็เรียกว่า ปยู (Pyu) ที่อพยพมาจากจีนในศตวรรษที่ ๙ โดยการก่อตั้งอาณาจักรพุกาม และมีอิทธิพลในการควบคุมลุ่มน้ำอิรวดี รวมถึงเส้นทางการค้าระหว่างจีน-อินเดีย

ความขัดแย้งระหว่างกองทัพพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ เป็นสงครามภายในที่ยืดเยื้อกินเวลานาน นับถอยหลังไปถึง พ.ศ. ๒๓๖๗ ตั้งแต่ยุคที่พม่าตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษ เป็นต้นมา

ยุคล่าอาณานิคม อังกฤษได้แผ่อิทธิพลเข้ามายึดครองพม่า โดยพม่าได้ทำสงครามกับอังกฤษถึง ๓ ครั้ง ครั้งแรก พ.ศ. ๒๓๖๗-๒๓๖๙ พม่าพ่ายแพ้ และเสียดินแดนริมทะเลตามสนธิสัญญาอันดาโบ ครั้งที่ ๒ พ.ศ. ๒๓๙๕ พม่าเสียมณฑลพะโค ครั้งที่ ๓ พ.ศ. ๒๔๒๘ พม่าตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษ

ใน พ.ศ. ๒๔๒๙ อังกฤษได้ผนวกพม่าและดินแดนของชนกลุ่มน้อยต่างๆ เข้าเป็นดินแดนส่วนหนึ่งของอินเดีย รัฐบาลอังกฤษเข้ามาปกครองพม่าโดยใช้นโยบาย “แบ่งแยกและปกครอง” (*divide and rule policy*) เพราะอังกฤษได้แบ่งแยกรัฐของกลุ่มน้อยออกจากรัฐของชาวพม่า และใช้ระบบการปกครองที่ต่างกันออกเป็น ๒ ส่วน คือ “พม่าแท้” (*Burma proper*) กับ “เขตชายแดน” (*Frontier Areas*)

พม่าเริ่มทำสงครามต่อต้านอังกฤษ จนแยกตัวออกจากอินเดียได้ ใน พ.ศ. ๒๔๘๐ ต่อมาเกิดสงครามโลก ครั้งที่ ๒ ญี่ปุ่นเข้ายึดครองพม่าใน พ.ศ. ๒๔๘๕ และสนับสนุนให้พม่าต่อต้านอังกฤษโดยญี่ปุ่นสัญญาว่าจะให้เอกราชกับพม่า กระทั่ง พ.ศ. ๒๔๙๑ นายพลอองซานได้จัดตั้งขบวนการต่อสู้เพื่อเอกราชจากญี่ปุ่น และอังกฤษ จนทำให้พม่าได้รับเอกราชจากอังกฤษ เมื่อวันที่ ๔ มกราคม พ.ศ. ๒๔๙๑ และจัดให้มีการเลือกตั้งในเดือนเมษายนปีเดียวกัน กลุ่มของนายพลอองซานได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งและจัดตั้งรัฐบาล

ปมปัญหาความขัดแย้งระหว่างพม่ากับชนกลุ่มน้อยในพม่าเริ่มต้นขึ้นตั้งแต่สนธิสัญญาปางโหลง ที่มีข้อตกลงระหว่างรัฐบาลทหารพม่าและผู้แทนของรัฐบาล คะฉิ่น และฉิ่น โดยมีสาระสำคัญว่า รัฐบาล คะฉิ่น และฉิ่น จะให้ความร่วมมือกับรัฐบาลชั่วคราวพม่าในการก่อตั้งสหภาพพม่า หลังจากนั้นจะได้รับสิทธิในการปกครองตนเองเป็นการตอบแทน

แต่เหตุการณ์ลอบสังหารนายพลอองซาน พร้อมกับสมาชิกในคณะรัฐบาลอีก ๖ คน ในวันที่ ๑๙ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๙๐ ต่อมา นายพลเนวินยึดอำนาจเบ็ดเสร็จจากกลุ่มของนายพลอองซาน เมื่อวันที่ ๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๐๕ พร้อมทั้งยกเลิกสนธิสัญญาปางโหลง นับแต่บัดนั้นมา ความสัมพันธ์ระหว่างไทใหญ่ในรัฐฉานกับพม่าได้ขาดจากกัน

ชนกลุ่มน้อยทั้งหลายมีความปรารถนาที่จะให้พม่ามีรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ แต่ถูกปฏิเสธจากรัฐบาลทหารพม่าที่ต้องการบริหารจัดการความหลากหลายทางเชื้อชาติ ในรูปแบบของการรวมศูนย์มากกว่าจะเป็นแบบสหพันธรัฐ ด้วยความต้องการที่แตกต่างกันเช่นนี้ จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการต่อสู้เพื่ออิสรภาพในการปกครองตนเองของชนกลุ่มน้อยต่างๆ

ในด้านหนึ่งกองกำลังของชนกลุ่มน้อยก็โทษว่า รัฐบาลทหารพม่า คือ สาเหตุของความล้มเหลวในการพัฒนาทางการเมือง และการทำลายอัตลักษณ์ทางชนชาติ แต่อีกด้านหนึ่งฝ่ายรัฐบาลทหารพม่าได้กล่าวโทษว่า ฝ่ายกบฏ คือ สาเหตุของความแตกแยกของประเทศ รัฐบาลทหารพม่าจึงต้องปราบปรามชนกลุ่มน้อย และปกครองประเทศแบบรวมศูนย์เพื่อความสงบมั่นคง

ปัจจัยต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นจึงก่อให้เกิดปัญหากระทบกระทั่งจนถึงขั้นเกิดการสู้รบเป็นระยะๆ ตลอดเวลา ๕๐ กว่าปีที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน

นายพลเนวิน ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจแท้จริงได้สร้างระบบสังคมนิยมแบบพม่า ใน พ.ศ. ๒๕๐๕ โดยมีสภาปฏิวัติแห่งชาติ (National Revolutionary Council) เป็นองค์กรบริหารประเทศ และได้เปลี่ยนชื่อประเทศเป็นสาธารณรัฐสังคมนิยมแห่งสหภาพพม่า (Social Republic of the Union of Burma) เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๗

ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๓๐ - ๒๕๓๑ ดร.หม่อง หม่อง ผู้นำพลเรือนได้ลุกขึ้นต่อต้านรัฐบาลของนายพลเนวิน ทำให้มีผู้เสียชีวิตประมาณ ๓,๐๐๐ คน ในเวลา ๖ สัปดาห์ ท่ามกลางความวุ่นวายทางการเมืองที่เกิดขึ้นในขณะนั้น กลุ่มทหารได้ฉวยโอกาสทำรัฐประหารโดยสภาฟื้นฟูกฎระเบียบแห่งรัฐ (State Law and order Restoration Council - SLORC) อำนาจจึงถูกเปลี่ยนมือจากนายพลเนวินสู่นายพลชอหม่อง ซึ่งให้สัญญาว่าจะจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป

ในระหว่างการต่อต้านรัฐบาลของนายพลเนวิน นางอองซาน ซูจี บุตรสาวของนายพลอองซาน ได้เดินทางกลับมาจากอังกฤษ เพื่อพยาบาลมารดา และเข้าร่วมชุมนุมทางการเมืองเพื่อต่อต้านรัฐบาลทหารพม่า จนกลายเป็นผู้นำและสัญลักษณ์ของการต่อสู้เพื่อเสรีภาพ ประชาธิปไตย และได้รับแรงสนับสนุนจากประชาชนที่ร่วมต่อสู้ให้จัดตั้งพรรคการเมือง “สันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย”



(National League for Democracy - NLD) ส่งผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๓ พรรค NLD ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง โดยได้รับคะแนนเสียงร้อยละ ๕๙ ของทั้งประเทศ และได้ ๓๙๒ ที่นั่งจาก ๔๘๕ ที่นั่ง หรือคิดเป็นร้อยละ ๘๑ แต่ SLORC ไม่ยอมรับผลการเลือกตั้งนี้ นางอองซาน ซูจี จึงถูกควบคุมตัวโดยกักบริเวณให้อยู่ภายในบ้าน และห้ามติดต่อสื่อสารกับบุคคลภายนอก

นางอองซาน ซูจี ยึดมั่นในสันติวิธี ไม่เคยเรียกร้องให้ผู้สนับสนุนทางการเมืองของเธอใช้ความรุนแรงในการเคลื่อนไหวโค่นล้มรัฐบาลทหารพม่าแต่อย่างใด ระหว่างถูกควบคุมตัว เธอได้รับรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพ ในพ.ศ. ๒๕๓๔ และแคนาดาประกาศให้เธอเป็น ๑ ใน ๕ ของบุคคลที่ได้รับเกียรติเป็นพลเมืองกิตติมศักดิ์ ในพ.ศ. ๒๕๕๐ อีกด้วย

รัฐบาลทหารพม่าเกรงกลัวในศักยภาพของนางอองซาน ซูจี ที่อาจเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงอำนาจการเมืองการปกครองในประเทศได้ จึงตั้งข้อหาเพื่อกักขังเธอไว้ในบ้านพักอีกหลายครั้ง ส่งผลให้นางอองซาน ซูจีได้รับความเห็นใจจากนานาชาติมากขึ้น นับตั้งแต่พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นต้นมา ประเทศตะวันตกเริ่มใช้นโยบายคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจกับรัฐบาลทหารพม่า โดยเริ่มจากธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เพื่อกดดันให้ปล่อยตัวนางอองซาน ซูจี และนักโทษทางการเมือง รวมทั้งยุติการละเมิดสิทธิมนุษยชน

แต่ จีน-ญี่ปุ่น รวมทั้งกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านในฐานะประชาคมอาเซียนที่ยึดถือนโยบายการทูตเชิงสร้างสรรค์ (constructive engagement policy) ที่ไม่แทรกกิจการภายในประเทศของพม่า ยังคงคบค้าและแสวงหาผลประโยชน์จากพม่า

อย่างไรก็ตาม การปกครองโดยรัฐบาลทหารพม่าเป็นเวลายาวนานเป็นเวลากว่า ๕๐ ปี การต่อสู้กับกองกำลังชนกลุ่มน้อยอย่างต่อเนื่อง และการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจของประเทศตะวันตก ทำให้พม่าตกอยู่ภายใต้สภาวะความยากจน ชาวพม่าและกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ต่างอพยพลี้ภัยความยากจนเข้ามาทางชายแดนประเทศไทยเป็นจำนวนมาก โดยเข้ามาทางภาคเหนือที่อำเภอแม่สอด จ.ตาก แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ เชียงราย ภาคตะวันตกทางจ.กาญจนบุรี และภาคใต้ทางจ.ระนอง ผู้อพยพส่วนใหญ่เข้ามาเป็นแรงงานรับจ้างรายวันในอุตสาหกรรมประมง ก่อสร้าง กรีดยาง คนรับใช้ในบ้าน ซึ่งเป็นงานหนักที่คนไทยไม่นิยมทำ

แรงงานอพยพนี้ จำนวนไม่น้อยที่มีสถานภาพเข้าเมืองผิดกฎหมายโดยขบวนการค้ามนุษย์ที่มีคนไทยร่วมมือกับชาวพม่าลักลอบนำแรงงานอพยพเข้ามาประเทศไทยด้วยวิธีการแบบลับๆ จนกระทั่งเกิดเหตุสูญเสียชีวิต ดังเช่นกรณีที่มีผู้ร้องเรียนมายังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในช่วงปี ๒๕๕๓ จำนวน ๒ กรณี คือ

๑. กรณีเจ้าหน้าที่ทหารหน่วย ฉก. ร.๒๕ ยิงแรงงานต่างด้าวชาวพม่าเสียชีวิต ๓ ศพ ที่จังหวัดระนอง เหตุเกิดเมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ เวลา ๐๔.๐๐ น. ทหารหน่วย ฉก. ร.๒๕ ได้ไล่ตามจับกุมแรงงานอพยพชาวพม่า จำนวน ๑๖ คน ที่ขึ้นฝั่งที่บ้านเขาใหญ่ หมู่ ๓ ตำบลปากน้ำ อำเภอเมือง จังหวัดระนอง โดยทหารหน่วย ฉก. ร.๒๕ ใช้อาวุธปืน เอ็ม ๑๖ กราดยิงเข้าใส่รถที่บรรทุกแรงงานอพยพที่นอนอยู่ในกระบะท้ายรถ ทำให้เด็ก ๒ คน ซึ่งเป็นผู้ติดตามแรงงานชาวพม่า และแรงงานชาวพม่าอีก ๑ คน

เสียชีวิตทันที ยังมีผู้บาดเจ็บสาหัส ๑ คน และบาดเจ็บเล็กน้อยรวมทั้งสิ้น ๑๐ คน ส่วนแรงงานชาวพม่าที่รอดชีวิตถูกส่งฟ้องศาลจังหวัดระนองในฐานะความผิดเป็นบุคคลต่างด้าวเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรโดยมิได้รับอนุญาต ถูกจำขังแทนค่าปรับ

๒. กรณีสังหารหมู่แรงงานข้ามชาติชาวกะเหรี่ยงสัญชาติพม่า จำนวน ๙ ศพ ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๓ ศพถูกนำไปทิ้งแต่ละจุดเป็นคุ้งๆ ห่างกันประมาณ ๑๐-๓๐ กิโลเมตรบริเวณม่อนหินเหล็กไฟ อ.แม่สวด และริมถนนสายแม่สวด-อัมผาง ในพื้นที่ อ.พบพระ

ข้อเท็จจริงจากปากคำผู้รอดชีวิต พบว่า แรงงานอพยพกลุ่มนี้มาจากหมู่บ้านไจโปง จังหวัดสลายบอย รัฐกะเหรี่ยง มาทำงานที่ จ.สมุทรสาคร ก่อนเกิดเหตุได้ขออนุญาตนายจ้างกลับไปเยี่ยมบ้านและเมื่อเสร็จธุระจึงหาทางกลับประเทศไทย เพื่อให้ นายจ้างนำไปพิสูจน์สัญชาติและต่ออายุใบอนุญาตทำงานที่จะสิ้นสุดในวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ โดยได้รับการติดต่อจากนายหน้าชาวพม่าเรียกค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศไทย คนละ ๑๐,๐๐๐ บาท ประกอบด้วยหญิง ๕ คน ชาย ๔ คน จึงเดินทางไปที่บ้านพะลู เมืองเมียวดี เดินข้ามแม่น้ำเมยเข้าประเทศไทยในเขตตำบลช่องแคบ อ.พบพระ จ.ตาก โดยมีรถกระบะมารับและสลับกับเดินป่าเพื่อหลบด่านทหาร ขณะกำลังเดินทาง ได้ยินเสียงปืนดังขึ้นและมีเสียงร้องของผู้หญิง ด้วยความตกใจ จึงวิ่งหลบเข้าไปในป่าและเดินทางในป่าอีก ๓ วัน ไปถึง จ.กำแพงเพชร จึงได้แยกย้ายไปทำงานที่ จ.กำแพงเพชร และ จ.สระบุรี

เหตุการณ์ทั้ง ๒ กรณีนี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการอพยพหนีความยากจนจากประเทศพม่าเข้ามายังประเทศไทย ซึ่งสถานการณ์ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ นั้น ยังคงอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลทหารพม่าที่มีความขัดแย้งและการสู้รบกับกองกำลังของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ

สภาพสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ (SPDC) ได้ประกาศให้ วันที่ ๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นวันเลือกตั้งทั่วไปเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พรรคสหภาพเอกภาพและการพัฒนา (USDP) ได้รับชัยชนะ หลังการเลือกตั้งเพียง ๑ วัน คือ ระหว่างวันที่ ๘ - ๑๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๓ ก็เกิดการสู้รบที่รุนแรงที่สุดในรอบ ๒๐ ปี ระหว่างรัฐบาลทหารพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อยในบริเวณรัฐกะเหรี่ยง ซึ่งอยู่ตรงกันข้ามกับ อ.แม่สวด จ.ตาก และรัฐมอญซึ่งอยู่ตรงข้ามกับ อ.สังขละบุรี จ.กาญจนบุรี

ไทย-พม่ามีชายแดนทางบก และทะเลติดต่อกันยาวรวม ๒,๔๐๑ กิโลเมตร ผลกระทบจากการสู้รบทำให้ประชาชนที่อยู่บริเวณชายแดนฝั่งพม่ากว่า ๒๕,๐๐๐ คน อพยพหนีภัยการสู้รบเข้ามาในประเทศไทย กระจ่ายตัวกันอยู่ในหลายพื้นที่ หน่วยงานด้านความมั่นคง ฝ่ายปกครอง และสาธารณสุขใน อ.แม่สวด จ.ตาก และ อ.สังขละบุรี จ.กาญจนบุรี รวมทั้งองค์กรระหว่างประเทศด้านมนุษยธรรม ได้จัดที่พักพิงชั่วคราว อาหาร และดูแลสุขภาพอนามัยให้แก่ผู้หนีภัยการสู้รบ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเด็ก สตรี และคนชรา เมื่ออยู่ในที่พักพิงชั่วคราวได้เพียง ๒-๓ วัน หน่วยงานทหารได้ผลักดันให้ผู้หนีภัยการสู้รบเดินทางกลับไปยังฝั่งพม่าโดยแจ้งว่าการสู้รบได้ยุติลงแล้ว แต่เมื่อผู้อพยพเดินทางกลับไปถึงหมู่บ้านของตน ปรากฏว่ายังคงมีการสู้รบอยู่ ทำให้ต้องเดินทางกลับเข้ามาฝั่งประเทศไทยอีก บางรายต้องกลับไปกลับมาถึง ๔ ครั้ง ผู้ที่กลับไปกลับมาหลายครั้งจึงไม่ต้องการเข้าไปอยู่ในที่พักพิงชั่วคราวที่หน่วยงานรัฐ

ในพื้นที่จัดให้ เพราะเกรงว่าจะถูกกดดันให้กลับอีก จึงกระจายไปหลบซ่อนอยู่ตามหุบเขาในหลายพื้นที่ บางกลุ่มหลบซ่อนอยู่ในเขตป่าเขานานนับเดือน ทำให้มีปัญหาสุภาพอนามัย เด็กๆ ไม่ได้รับการศึกษา

๓. กรณิForum of Burma's Community Based Organization (FCOB) โดยแพทย์หญิง ชินเจีย หม่อง ได้มีหนังสือเลขคำร้อง ที่ ๖๕๓/๒๕๕๓ ขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเข้าไปช่วยเหลือผู้ที่อพยพหนีภัยผู้รับเข้ามาในประเทศไทย โดยเรียกร้องให้มีการประเมินสถานการณ์อย่างรอบด้านก่อนส่งตัวกลับ และควรประสานกับองค์กรด้านสิทธิมนุษยชน เพื่อให้การช่วยเหลือผู้ลี้ภัย โดยเร่งด่วน

ภายใต้เงื่อนไขที่ประเทศไทยเป็นภาคีของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๔๘ ข้อ ๑๔ ทุกคนมีสิทธิที่จะแสวงหาและจะได้ลี้ภัยในประเทศอื่นจากการประหัตประหาร และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) มาตรา ๗ “ไม่มีผู้ใดจะตกอยู่ภายใต้การทรมาน การปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือย่ำยีซึ่งศักดิ์ศรี” จึงมีความจำเป็นที่รัฐบาลและทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมีนโยบาย และแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ลี้ภัยจากพม่าให้เป็นไปตามอนุสัญญาดังกล่าว รวมทั้งควรปฏิบัติตามหลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตราย (non-refoulement) ซึ่งเป็นหลักการในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ และพิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๖๗ ที่ห้ามรัฐภาคีไม่ส่งตัว หรือผลักดัน หรือขับไล่ผู้แสวงหาที่พักพิง หรือผู้ลี้ภัยในลักษณะใดๆ กลับประเทศ หรือดินแดน ซึ่งชีวิตและเสรีภาพของพวกเขาอาจถูกคุกคาม โดยการผลักดันกลับ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงมอบหมายให้คณะอนุกรรมการด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองดำเนินการตรวจสอบตามคำร้องเรียนนี้ และได้ลงพื้นที่ไปตรวจสอบข้อเท็จจริง ๒ ครั้ง ดังนี้ ครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๗ – ๑๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้เดินทางไปเยี่ยมศูนย์พักพิงชั่วคราวที่ อ.ท่าสองยาง จ.ตาก

ครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้ไปเยี่ยมศูนย์พักพิงชั่วคราวที่ อ.อุ้มผาง จ.ตาก รวมทั้งจัดการประชุมร่วมกับหน่วยงานในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องที่อำเภอแม่สอด เพื่อรับฟังความเห็นในการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และมาตรการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแก่ผู้ลี้ภัย หลังจากนั้นจึงมีมติให้การศึกษาวิจัยนโยบายการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ชายแดนไทย-พม่า : กรณีผู้อพยพจากภัยสงคราม เพื่อรวบรวมข้อมูล และจัดทำข้อเสนอแนะอย่างเป็นระบบเสนอต่อรัฐบาลต่อไป

เอกสารฉบับนี้ได้ปรับปรุงเพื่อพิมพ์เผยแพร่ จากงานวิจัยเรื่อง “นโยบายการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ชายแดนไทย-พม่า : กรณีผู้อพยพจากภัยสงคราม” ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้กำหนดเป็นหัวข้อการวิจัยนั้น ในระหว่างการศึกษาวิจัย หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงการต่างประเทศ สภาความมั่นคงแห่งชาติ และกระทรวงกลาโหม ได้ทักท้วงว่า ทางภาษาไทยไม่ใช่คำว่า “ผู้อพยพจากภัยสงคราม” แต่ให้ใช้คำว่า “ผู้หนีภัยจากการสู้รบ” อย่างไรก็ตาม ในงานศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้ใช้คำว่า “ผู้ลี้ภัย” แทนคำว่า “ผู้หนีภัยจากการสู้รบ” ตามที่ทางหน่วยงานราชการใช้กัน เนื่องจากคำว่า “ผู้ลี้ภัย” เป็นคำศัพท์ที่ใช้ในประชาคมระหว่างประเทศและมีความหมายที่กว้างกว่าคำว่า “ผู้หนีภัยจากการสู้รบ”



หลักการทางสากล กฎหมาย และระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับพลภัย

หลักการทางสากลที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย ได้แก่

- (๑) อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑
- (๒) พิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๖๗
- (๓) หลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตราย (non-refoulement)
- (๔) กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑

ในช่วงต้นของสงครามโลก ครั้งที่ ๒ ในทวีปยุโรปมีผู้ลี้ภัยเพิ่มขึ้นใหม่จำนวนมาก องค์การสหประชาชาติจึงได้ก่อตั้งสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติขึ้นมา ในวันที่ ๑๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๙๓ เพื่อทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองแก่ชาวยุโรปพลัดถิ่นผู้ลี้ภัย และได้กำหนดกรอบการทำงานในการให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัย ซึ่งได้ผ่านมติและนำมาใช้ในวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๕๑ ในชื่อว่า “อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑”

เนื้อหาของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑

อนุสัญญานี้ เป็นความตกลงระหว่างประเทศเพียงฉบับเดียวที่ครอบคลุมสิทธิสำคัญในชีวิตของผู้ลี้ภัยไว้ทั้งหมด และมีบทบัญญัติที่มุ่งส่งเสริมความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันและความร่วมมือกันระหว่างรัฐในการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัย โดยเนื้อหาของอนุสัญญาฯ แบ่งเป็น ๖ ส่วน ได้แก่

๑) คำจำกัดความ

อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “ผู้ลี้ภัย” ไว้ใน

มาตรา ๑ แต่เนื่องจากคำจำกัดความดังกล่าวมีกรอบทางด้านเวลาและภูมิศาสตร์ ทำให้ไม่สามารถปรับใช้กับผู้ลี้ภัยที่ในสถานการณ์ใหม่ได้ จึงมีการจัดทำพิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๖๗ ขึ้น เพื่อกำจัดกรอบทางด้านเวลาและภูมิศาสตร์ โดยคำนิยามของผู้ลี้ภัยในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ ประกอบกับมาตรา ๑ พิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๖๗ คือ

“ผู้ลี้ภัย หมายถึง บุคคลที่อยู่นอกประเทศแห่งสัญชาติของตน เนื่องด้วยความหวาดกลัวที่มีมูลเหตุอันจะกล่าวอ้างได้ว่าจะถูกประหัตประหารด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพในกลุ่มสังคมเฉพาะ หรือความคิดเห็นทางการเมือง และไม่สามารถหรือด้วยความหวาดกลัวนั้น ไม่เต็มใจที่จะได้รับความคุ้มครองจากประเทศนั้น ในกรณีของบุคคลไร้สัญชาติ และอยู่นอกประเทศที่ตนมีถิ่นที่อยู่ ด้วยความหวาดกลัวที่กล่าวมาจึงไม่สามารถหรือไม่เต็มใจที่จะกลับไปอยู่อาศัยในประเทศนั้น”

เมื่อพิจารณาคำจำกัดความดังกล่าวเห็นได้ว่า บุคคลที่จะได้รับสถานะว่าเป็นผู้ลี้ภัย ต้องมีคุณสมบัติ ๔ ประการ ดังต่อไปนี้

ก. เป็นผู้ที่อยู่นอกประเทศแห่งสัญชาติของตน หรือประเทศที่ตนมีถิ่นที่อยู่

คุณสมบัติประการแรกเป็นองค์ประกอบทางกายภาพ คือ ลักษณะของการอยู่นอกประเทศนี้ จะต้องมีการข้ามพรมแดนระหว่างประเทศไปสู่อีกประเทศหนึ่ง โดยคำจำกัดความนี้ ได้จำแนกผู้อยู่นอกประเทศเป็น ๒ กลุ่ม คือ ผู้อยู่นอกประเทศแห่งสัญชาติตน หรือผู้อยู่นอกประเทศที่ตนมีถิ่นที่อยู่ กล่าวคือ

นอกประเทศแห่งสัญชาติตน : เกณฑ์การพิจารณานี้ใช้กรณีที่คุณคนนั้นเป็นบุคคลที่มีสัญชาติ จะต้องปรากฏว่า บุคคลผู้นั้นได้ออกจากเขตแดนของรัฐเจ้าของสัญชาติตนแล้วเท่านั้น จึงจะได้รับการพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัยตามความหมายของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ ได้

นอกประเทศตามที่ดินมีถิ่นที่อยู่ : เกณฑ์การพิจารณานี้ใช้สำหรับคนไร้รัฐ (Stateless Person) ซึ่งเป็นบุคคลที่ไม่มีรัฐใดเป็นเจ้าของสัญชาติของตัวบุคคลผู้นั้นเลย ในการพิจารณาองค์ประกอบว่าบุคคลนั้นเป็นผู้ลี้ภัยตามความหมายของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ หรือไม่ จึงไม่ใช้หลักเกณฑ์เรื่องประเทศแห่งสัญชาติ แต่ใช้การพิจารณาว่าบุคคลผู้นั้นได้ออยู่นอกประเทศที่ตนมีถิ่นที่อยู่หรือไม่

หากปรากฏว่าบุคคลผู้นั้นเป็นผู้อยู่นอกประเทศแห่งสัญชาติตน หรือประเทศที่ตนมีที่อาศัยอยู่ประจำแล้ว ก็ต้องพิจารณาคุณสมบัติข้อต่อไปที่ต้องพิจารณา คือ

ข. ต้องออกจากประเทศนั้นเนื่องจากความหวาดกลัวที่มีมูลอันจะกล่าวอ้างได้ว่าจะถูกประหัตประหาร

การพิจารณาในลำดับนี้มีลักษณะเป็นเชิงอัตวิสัย เพราะความกลัวเป็นภาวะทางจิตใจ ขึ้นอยู่กับภูมิหลังและประสบการณ์ส่วนตัวของแต่ละบุคคล

อย่างไรก็ตาม ความกลัวที่บุคคลกล่าวอ้างนั้นจะต้องความหวาดกลัวที่มีมูลเหตุสมเหตุสมผล (well-founded) โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงต่างๆ ที่แสดงให้เห็นความเป็นไปได้ที่บุคคลนั้นจะหวาดกลัวการว่าจะถูกประหัตประหาร เช่น เหตุการณ์ในอดีตที่บุคคลที่อยู่ในสถานการณ์เดียวกันนี้ถูกประหัต

ประหาร หรือมีเหตุการณ์ที่เพิ่งเกิดขึ้นกับตนเองหรือบุคคลใกล้ชิดของตน

นอกจากนั้น คุณสมบัติข้อนี้จะต้องพิจารณาสถานการณ์ในประเทศที่บุคคลนั้นหนีออกมาด้วย ซึ่งเป็นการพิจารณาในเชิงวัตถุวิสัยสะท้อนให้เห็นว่า บุคคลนั้นมุ่งแสวงหาที่ปลอดภัยในชีวิตเพราะสถานการณ์บังคับจริงเหมือนที่กล่าวอ้างหรือไม่

ดังนั้น ในการพิจารณาคคุณสมบัติในข้อสอง ผู้ขอลี้ภัยจะต้องแสดงให้เห็นทั้ง ๒ ประการ คือ สถานการณ์ประหัตประหารที่ตนหวาดกลัว และความสมเหตุสมผลว่าเพราะเหตุใดตนจึงมีความหวาดกลัวต่อการประหัตประหารนั้น

ค. การประหัตประหารนั้น ต้องมีสาเหตุมาจาก เชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพในกลุ่มสังคมเฉพาะ หรือความคิดเห็นทางการเมือง

โดยทั่วไปการประหัตประหารนั้นอาจเกิดขึ้นได้จากหลายสาเหตุ แต่ผู้ที่จะมีสถานะเป็นผู้ลี้ภัยตามความหมายของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ ได้นั้น จะต้องเป็นผู้ที่หนีจากการประหัตประหารที่มีสาเหตุอย่างน้อยหนึ่งสาเหตุจากทั้ง ๕ สาเหตุที่ระบุไว้ในมาตรา ๑ เท่านั้น

บุคคลที่หลบหนีการประหัตประหารด้วยสาเหตุอื่น ไม่อาจเป็นผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญาดังกล่าวได้ เช่น ผู้ที่ออกจากประเทศเพราะภัยพิบัติทางธรรมชาติ ปัญหาทางเศรษฐกิจภายในประเทศ หรือผู้ที่หลบหนีการลงโทษในคดีอาญา

ง. ไม่สามารถหรือไม่เต็มใจที่จะได้รับความคุ้มครองจากประเทศแห่งสัญชาติของตน หรือไม่สามารถหรือไม่เต็มใจที่จะกลับไปอยู่อาศัยในประเทศที่ตนมีถิ่นที่อยู่เดิมเนื่องจากความหวาดกลัวที่กล่าวมาข้างต้น

การพิจารณาว่าบุคคลมีคุณสมบัติหรือไม่ สามารถพิจารณาได้ตามลำดับ ดังนี้

ประการแรก บุคคลนั้นจะต้องไม่สามารถหรือไม่เต็มใจที่จะได้รับความคุ้มครองจากประเทศแห่งสัญชาติของตนหรือประเทศที่เดิมมีที่อาศัยประจำ การไม่ได้รับความคุ้มครองจากประเทศใดๆ เป็นเหตุผลสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อประเทศเข้ามาให้ความคุ้มครองบุคคล เพราะโดยปกติแล้ว รัฐเป็นผู้มีหน้าที่ให้ความคุ้มครองแก่พลเมืองของตน แต่เมื่อใดก็ตามที่รัฐไม่สามารถหรือไม่เต็มใจที่จะให้ความคุ้มครองแล้ว บุคคลเหล่านั้นย่อมเสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน เพราะเหตุนี้เอง ประชาคมระหว่างประเทศจึงต้องให้ความคุ้มครอง เพื่อรับรองว่าสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของบุคคลเหล่านั้นจะไม่ถูกละเมิด

ประการที่สอง เหตุที่บุคคลไม่สามารถหรือไม่เต็มใจที่จะได้รับความคุ้มครองนั้น เนื่องมาจากความหวาดกลัวอันมีมูลจะกล่าวได้ว่าจะถูกประหัตประหาร อันมีสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพในกลุ่มสังคมเฉพาะ หรือความคิดเห็นทางการเมือง (ดังที่ได้กล่าวไว้ในองค์ประกอบข้อสอง)

เมื่อบุคคลมีคุณสมบัติครบทั้งสามประการตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว บุคคลย่อมมีสถานะเป็นผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยทันที มีสิทธิและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๒) สิทธิของผู้ลี้ภัย

อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ ได้กำหนดให้รัฐภาคีสมาชิกมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของผู้ลี้ภัยตามที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาฯ อย่างไรก็ตาม สิทธิที่กำหนดไว้ใน

อนุสัญญาฯ เป็นเพียงสิทธิขั้นต่ำ รัฐภาคีสมาชิกจึงสามารถให้สิทธิที่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้จากผู้ลี้ภัยได้ สิทธิสำคัญที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาได้

ทั้งนี้ สิทธิมนุษยชนที่สำคัญที่ได้รับการคุ้มครองตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ ได้แก่

สิทธิในการไม่ถูกขับไล่หรือส่งกลับ (ผลักดัน) มาตรา ๓๓ (๑)

“รัฐภาคีผู้ทำสัญญายจะไม่ขับไล่หรือส่งกลับ(ผลักดัน)ไม่ว่าจะโดยลักษณะใดๆ ไปยังชายแดนดินแดน ซึ่ง ณ ที่นั้นชีวิตหรืออิสรภาพของผู้ลี้ภัยอาจได้รับการคุกคามด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สมาชิกภาพของกลุ่มทางสังคมเฉพาะ หรือความคิดเห็นทางการเมือง”

บทบัญญัติมาตรานี้เป็นการรับรองหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศหนึ่งที่มีความสำคัญและเป็นที่ยอมรับในสังคมระหว่างประเทศ คือ หลักห้ามผลักดันกลับ (non-refoulement) ซึ่งเป็นหลักการสำคัญ อันจะได้กล่าวถึงต่อไป

อย่างไรก็ตามอนุสัญญาฯ นี้ได้วางข้อจำกัดเรื่องการอ้างประโยชน์ของหลักการห้ามผลักดันกลับ โดยระบุว่า ผู้ลี้ภัยไม่อาจกล่าวอ้างสิทธินี้ได้ หากมีเหตุอันสมควรถือได้ว่าผู้ลี้ภัยเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศที่เข้าไปพำนัก หรือโดยคำพิพากษาถึงที่สุดตัดสินว่ากระทำความผิดร้ายแรงอันเป็นภัยต่อประชาคมของประเทศนั้น (มาตรา ๓๓(๒))

สิทธิในการไม่ถูกขับไล่จากอาณาเขตของรัฐ มาตรา ๓๒

“รัฐภาคีผู้ทำสัญญายจะไม่ขับไล่ผู้ลี้ภัยซึ่งชอบด้วยกฎหมายจากอาณาเขตของตน เว้นเสียแต่เพื่อความมั่นคงของชาติ หรือเพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน”

สิทธิในการไม่ถูกขับไล่จากอาณาเขตของรัฐนี้ ข้อพิจารณาสำคัญอยู่ที่การขับไล่ผู้ลี้ภัยออกจากอาณาเขตของตนเสีย ไม่ได้คำนึงว่าเมื่อขับไล่ไปแล้ว ผู้ลี้ภัยจะถูกคุกคามชีวิตหรืออิสรภาพหรือไม่ จึงทำให้ต่างกับกรณีการขับไล่หรือส่งกลับ ตามหลัก non-refoulement ที่ได้กล่าวถึงก่อนหน้านี้

สิทธิในการไม่ถูกลงโทษทางอาญาในความผิดฐานเข้าเมืองหรือปรากฏตัวโดยผิดกฎหมาย

มาตรา ๓๑

รัฐภาคีผู้ทำสัญญายจะไม่ลงโทษทางอาญา ด้วยเหตุแห่งการเข้าเมืองหรือการปรากฏตัวโดยผิดกฎหมายแก่ผู้ลี้ภัย อย่างไรก็ตามอนุสัญญาฯ ได้กำหนดไว้ว่า ผู้ลี้ภัยจะอ้างสิทธิตามมาตรานี้ได้ก็ต่อเมื่อ

“หากผู้ลี้ภัยได้เดินทางโดยตรงมาจากดินแดนซึ่งชีวิตหรือเสรีภาพถูกคุกคามตามความหมายของมาตรา ๑ เข้ามาหรือปรากฏตัวในอาณาเขตโดยไม่ได้รับอนุญาต และผู้ลี้ภัยต้องมารายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่ และแสดงเหตุอันควรเชื่อได้ในการเข้าเมืองผิดกฎหมายหรือการปรากฏตัวโดยผิดกฎหมาย”

นอกจากนี้ สิทธิมนุษยชนที่สำคัญยังรวมถึงสิทธิในการไม่ถูกเลือกปฏิบัติ สิทธิเสรีภาพในการเลือกนับถือศาสนา สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เสรีภาพในการเดินทาง สิทธิในการมีเอกสารแสดงตัวบุคคล สิทธิในการศึกษา ที่พักอาศัย ทางสาธารณสุข และสิทธิในการทำงาน

๓) หน้าที่ของผู้ลี้ภัย

นอกจาก อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ จะกำหนดให้รัฐคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัยแล้ว ผู้ลี้ภัยก็มีหน้าที่ต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายภายในของรัฐที่ตนเข้าไปลี้ภัย และจะต้องไม่กระทำการใดที่อาจเป็นอันตรายต่อความปลอดภัย ความมั่นคง หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชนในรัฐที่ลี้ภัย ตามอนุสัญญานี้ หน้าที่ของผู้ลี้ภัยปรากฏอยู่ในมาตรา ๒

“ผู้ลี้ภัยทุกคนมีหน้าที่ต่อรัฐที่ตนเข้ามาอยู่ในอาณาเขต ซึ่งหน้าที่หมายถึงโดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติตามกฎหมายข้อบังคับ และมาตรการในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน”

๔) วิธีการเข้าเป็นภาคี

อนุสัญญาได้กำหนดวิธีการเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาไว้ในมาตรา ๓๙ เรื่องการลงนาม การให้สัตยาบัน และการภาคยานุวัติ ดังนี้

๔.๑ อนุสัญญานี้เปิดให้ลงนาม ณ นครเจนีวา ในวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๕๑ และหลังจากนั้นจะเก็บรักษาไว้กับเลขาธิการสหประชาชาติ

อนุสัญญาเปิดให้ลงนาม ณ สำนักงานสหประชาชาติในยุโรป ตั้งแต่วันที่ ๒๘ กรกฎาคม ถึง ๓๑ สิงหาคม ค.ศ. ๑๙๕๑ และเปิดให้ลงนามได้อีกครั้ง ณ สำนักงานใหญ่ของสหประชาชาติ ตั้งแต่วันที่ ๑๗ กันยายน ค.ศ. ๑๙๕๑ ถึง ๓๑ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๕๒

๔.๒ อนุสัญญานี้จะเปิดให้ลงชื่อได้ในนามของรัฐสมาชิกองค์การสหประชาชาติทั้งหลาย และในนามของรัฐอื่นๆ ที่ได้รับคำเชิญให้ร่วมในการประชุมผู้มีอำนาจเต็ม เรื่อง สถานภาพของผู้ลี้ภัย และบุคคลผู้ไร้สัญชาติ หรือต่อผู้เป็นฝ่ายซึ่งสมาชิกใหญ่จะมีคำเชิญขอให้ลงนามอนุสัญญานี้จะต้องได้รับสัตยาบันและสัตยาบันสารจะต้องเก็บรักษาไว้ที่เลขาธิการสหประชาชาติ

๔.๓ อนุสัญญานี้จะเปิดเพื่อการภาคยานุวัติ ตั้งแต่วันที่ ๒๘ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๕๑ โดยรัฐซึ่งอ้างถึงในวรรค ๒ ของมาตรานี้ “การภาคยานุวัติจะมีผลเมื่อมีการส่งมอบภาคยานุวัติสารไว้กับเลขาธิการสหประชาชาติ”

ในปัจจุบันมีประเทศที่เข้าเป็นสมาชิกของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ แล้วทั้งสิ้น ๑๔๔ ประเทศ (ข้อมูล ณ วันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๔)

๕) การตั้งข้อสงวน

อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ ได้อนุญาตให้รัฐภาคีตั้งข้อสงวนได้ เว้นแต่เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ซึ่งมาตรา ๔๒ ได้ห้ามการตั้งข้อสงวน เช่น เรื่องคำจำกัดความของคำว่าผู้ลี้ภัย การห้ามการเลือกปฏิบัติ สิทธิทางการเมืองนับถือศาสนา สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม การห้ามพลักดันกลับ

๖) ผลของการเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญา

เมื่อเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาฯ รัฐจะมีหน้าที่ให้ความร่วมมือกับองค์การสหประชาชาติดังต่อไปนี้

- รัฐภาคีจะให้ความร่วมมือกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ในการปรับใช้บทบัญญัติในอนุสัญญานี้

- รัฐภาคีจัดหาข่าวสารและข้อมูลทางสถิติซึ่งสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติร้องขอ เพื่อจัดทำรายงานต่อองค์กรซึ่งมีอำนาจของสหประชาชาติ

ในเรื่องที่เกี่ยวกับสถานะของผู้ลี้ภัยการอนุวัติการของอนุสัญญานี้และกฎหมายข้อบังคับซึ่งมีผลบังคับหรืออาจจะมีผลบังคับอันเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย

- รัฐภาคีจะแจ้งให้เลขาธิการสหประชาชาติทราบถึงกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ ของรัฐซึ่งรัฐอาจดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามอนุสัญญานี้

เหตุผลที่รัฐควรเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑

๑) เป็นการแสดงถึงพันธกรณีของรัฐในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยตามกฎหมายระหว่างประเทศอันเป็นที่ยอมรับและตามมาตรฐานด้านมนุษยธรรม

๒) เป็นการเพิ่มโอกาสของผู้ลี้ภัยในการแสวงหาความปลอดภัย

๓) เป็นการป้องกันปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐที่เป็นประเทศต้นทางและประเทศที่ให้ที่พักพิงในปัญหาผู้ลี้ภัย เมื่อรัฐอันเป็นภาคีของอนุสัญญาให้ที่ลี้ภัยแก่คนจากรัฐอื่น รัฐที่เป็นเจ้าของผู้ลี้ภัยก็สามารถเข้าใจได้ว่าเป็นการกระทำที่สันติ ตามหลักมนุษยธรรมและตามกฎหมาย แทนที่จะเป็นการกระทำที่แสดงออกถึงความเป็นศัตรู

๔) เป็นการแสดงให้เห็นถึงความปรารถนาของรัฐในการร่วมรับผิดชอบในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัย เป็นการช่วยเหลือสำนักงานข้าหลวงใหญ่แห่งสหประชาชาติในการระดมความคุ้มครองระหว่างประเทศแก่ผู้ลี้ภัย

สาเหตุที่ประเทศไทยไม่เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑

ประเทศไทยหยิบยกเหตุผลหลายประการเพื่อใช้อธิบายว่า เพราะเหตุใดประเทศไทยจึงไม่เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ เหตุผลสำคัญสองประการอ้างอิงจากบันทึกการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาปัญหาชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย ในคณะกรรมการต่างประเทศวุฒิสภา ๒ ตุลาคม ๒๕๕๑ ได้แก่

ประการแรก แม้ประเทศไทยจะไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ ประเทศไทยก็ได้ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยอยู่แล้ว และมีมาตรการช่วยเหลือที่อาจจะดีกว่าประเทศที่เป็นรัฐภาคีสมาชิกของอนุสัญญาดังกล่าวเสียด้วยซ้ำ

ประการที่สอง ที่ตั้งด้านภูมิศาสตร์ของประเทศไทยมีชายแดนติดกับประเทศต่างๆ ซึ่งเพื่อนบ้านเหล่านั้นยังมีการพัฒนาที่ต่ำกว่าประเทศไทย จึงมีการอพยพเข้ามาในประเทศไทยโดยอ้างสาเหตุต่างๆ นานา

การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ นั้น อาจเป็นปัจจัยดึงดูดให้มีผู้ลี้ภัยหลั่งไหลเข้าในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก

ทั้งนี้ หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องและฝ่ายความมั่นคงได้มีพิจารณาข้อดีข้อเสียหลายครั้งและยังเห็นว่า ประเทศไทยไม่ควรเข้าเป็นรัฐภาคีสมาชิกของอนุสัญญานี้ แต่กระทรวงการต่างประเทศมีความพยายามจะได้รื้อฟื้นกระบวนการคณะทำงานเพื่อพิจารณาความเหมาะสมสำหรับการที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาฯ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการตามข้อเสนอต่อประเทศไทยจากการประชุมรายงานสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย ต่อคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๕

พิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๖๗

อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ เป็นตราสารระหว่างประเทศที่ได้ถูกร่างขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยมีการกำหนดคำนิยามของคำว่า “ผู้ลี้ภัย” ไว้ในอนุสัญญา แต่การบังคับใช้อนุสัญญาดังกล่าว กลับพบว่า มีข้อจำกัดสำคัญสองประการ ได้แก่

ข้อจำกัดด้านภูมิศาสตร์ ผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญาฯ ฉบับนี้จะต้องเป็นผู้ลี้ภัยจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในทวีปยุโรป

ข้อจำกัดด้านเวลา เหตุการณ์ที่จะทำให้บุคคลนั้นเป็นผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญาฯ นี้ได้ ต้องเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อน วันที่ ๑ มกราคม ค.ศ. ๑๙๕๑

จากข้อจำกัดทั้งสองประการดังกล่าว ทำให้อนุสัญญาฯ นี้ไม่สามารถใช้กับผู้ลี้ภัยในสถานการณ์ใหม่ๆ ได้ และปัญหาผู้ลี้ภัยก็ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องเรื่อยมา พิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๖๗ จึงได้ถูกจัดทำขึ้น เพื่อแก้ไขข้อจำกัดดังกล่าวของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑

แต่ทั้งนี้ พิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๖๗ เป็นตราสารที่เป็นอิสระ รัฐภาคีของพิธีสารไม่จำเป็นต้องเข้าเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ ซึ่งปัจจุบันประเทศที่เข้าเป็นภาคีของพิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๖๗ ทั้งหมด ๑๔๕ ประเทศ

หลักการห้ามผลักดันกลับ (Non-Refoulement Principle)

ตามหลักเรื่องอำนาจอธิปไตยของรัฐ รัฐย่อมมีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้าสู่ดินแดน และออกจากดินแดนของตน อย่างไรก็ตาม อำนาจของรัฐในการส่งตัวคนต่างด้าวออกจากดินแดนนั้น มีข้อจำกัดตามกฎหมายระหว่างประเทศ ตามหลักการห้ามผลักดันกลับ หรือหลักการไม่ส่ง

ผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตรายนี้ เป็นหลักการที่ให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัย ซึ่งเป็นผู้ที่เดินทางเข้าสู่ดินแดนของรัฐอื่น เนื่องจากความหวาดกลัวต่อการถูกประหัตประหาร รัฐแต่ละรัฐมีหน้าที่ที่จะไม่ผลักดันผู้ลี้ภัยนั้นออกจากอาณาเขตรัฐตนกลับไปเผชิญกับภัยการถูกประหัตประหารที่บุคคลนั้นเดินทางออกมา

หลักการนี้ มีที่มามียาวนานทั้งในทางกฎหมายระหว่างประเทศ โดยบัญญัติไว้ในตราสารระหว่างประเทศหลายฉบับ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ๑๙๕๑ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน การปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี ค.ศ. ๑๙๘๔

หลักการนี้ ได้รับการยอมรับจากรัฐต่างๆ และองค์กรระหว่างประเทศ ถือว่ามีสถานะเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศแล้ว

การปรากฏของหลัก Non - Refoulement ในกฎหมายระหว่างประเทศ

กฎหมายระหว่างประเทศนั้น สามารถจำแนกได้เป็น ๒ ประเภท คือ กฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร และกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ หลักการห้ามผลักดันกลับนี้ ปรากฏอยู่ทั้งในกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรและในรูปกฎหมายจารีตประเพณี กล่าวคือ

๑) กฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นลายลักษณ์อักษร

ลักษณะสำคัญของกฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นลายลักษณ์อักษร คือ มีผลผูกพันเฉพาะกับรัฐที่เข้าเป็นภาคีในกฎหมายฉบับนั้น ดังนั้น หากกฎหมายฉบับใดมีการบัญญัติหลักการห้ามผลักดันกลับไว้ รัฐที่เข้าเป็นภาคีก็มีหน้าที่ต้องเคารพและปฏิบัติตามหลักการดังกล่าว

กฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในสังคมระหว่างประเทศและได้บัญญัติหลักการห้ามผลักดันกลับไว้ ได้แก่

อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑

อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ เป็นตราสารระหว่างประเทศว่าด้วยผู้ลี้ภัยที่ก่อให้เกิดความผูกพันทางกฎหมายเป็นฉบับแรก และเป็นตราสารฉบับแรกที่กล่าวถึงหลักการห้ามผลักดันกลับ โดยบัญญัติในมาตรา ๓๓ ว่า

“รัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะไม่ขับไล่หรือส่งกลับ (ผลักดัน) ผู้ลี้ภัยไม่ว่าจะโดยลักษณะใดๆ ไปยังชายเขตแห่งดินแดน ซึ่ง ณ ที่นั้น ชีวิตหรืออิสรภาพของผู้ลี้ภัยอาจได้รับการคุกคามด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพของกลุ่มทางสังคมใดๆ หรือเพราะความเห็นทางการเมือง”

โดยหลักการห้ามผลักดันกลับนี้ ใช้เฉพาะผู้ลี้ภัย และใช้เฉพาะสถานการณ์ที่คุกคามต่อชีวิตและเสรีภาพต่อการประหัตประหารเนื่องจากมูลเหตุที่กำหนดไว้ในมาตรานี้เท่านั้น อีกทั้ง อนุสัญญาฉบับนี้ห้ามมิให้ผู้ลี้ภัยที่มีเหตุอันสมควรเชื่อได้ว่า เป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศที่ได้เข้าไปพำนักอยู่หรือโดยคำพิพากษาสูงสุดถูกตัดสินว่ากระทำความผิดร้ายแรงอันเป็นภัยต่อประชาคมของประเทศนั้น

อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน การปฏิบัติ หรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี ค.ศ. ๑๙๘๔

อนุสัญญานี้มีขึ้นคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทุกคน ผู้ลี้ภัยในฐานะมนุษย์คนหนึ่งย่อมได้รับความคุ้มครองตามอนุสัญญานี้ด้วย โดยหลักการห้ามผลักดันกลับถูกบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งใน มาตรา ๓ (๑)

“ไม่มีรัฐภาคีใดจะขับไล่ส่งกลับ (ผลักดันกลับ) หรือส่งมอบตัวบุคคลไปยังรัฐอื่น ที่ซึ่งมีมูลเหตุเพียงพอจะเชื่อได้ว่าเขาอาจตกอยู่ในอันตรายจากการทรมาน”

โดยบทบัญญัติตามมาตรานี้ ไม่สามารถยกเลิกเพิกถอนและกำหนดข้อยกเว้นได้ จึงให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยที่หลักการเดียวกันที่ปรากฏในอนุสัญญาสถานะภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ ซึ่งมีกำหนดข้อยกเว้นกรณีสำหรับผู้ลี้ภัยไม่สามารถอ้างประโยชน์จากหลักการห้ามผลักดันกลับขึ้นอ้างได้ ในกรณีเป็นผู้ลี้ภัยที่มีเหตุอันสมควรเชื่อได้ว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ หรือมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดอาญาร้ายแรงอันเป็นภัยต่อประชาคมของประเทศนั้น

กติการระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR)

กติกานี้ไม่ได้กล่าวถึงหลักการห้ามผลักดันกลับโดยชัดแจ้ง อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาตามมาตรา ๗ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“ไม่มีผู้ใดจะตกอยู่ภายใต้การทรมาน การปฏิบัติ หรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี”

จากบทบัญญัติในมาตรานี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UN Human Rights Committee) ได้ตีความไว้ใน UN Human Rights Committee, General Comment No.๒๐ (๑๙๙๒), UN Doc. HRI/GEN/REV. 1,30, (28 July 1994) ว่า รัฐภาคีต้องไม่ให้ปัจเจกชนตกอยู่ในอันตรายจากการทรมาน ปฏิบัติ หรือลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีซึ่งศักดิ์ศรีจากการกลับคืนสู่ประเทศอื่นโดยการส่งตัวเป็นผู้ร้ายข้ามแดน การขับไล่ หรือการผลักดันกลับบุคคลใดออกจากดินแดน ซึ่งมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า มีความเสี่ยงที่แท้จริงต่ออันตรายที่ไม่สามารถเยียวยาได้ โดยสิทธินี้เป็นสิทธิของคนทุกคนที่อยู่ในดินแดนและในทุกสถานการณ์โดยไม่อาจเพิกถอนได้ จากการตีความดังกล่าวนี้เอง ทำให้บทบัญญัติในมาตรา ๗ นี้ มีขอบเขตที่ครอบคลุมถึงหลักการห้ามผลักดันกลับ ด้วย

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กไม่ได้มีการกล่าวถึงหลักการห้ามการผลักดันกลับโดยตรง แต่มีมาตรา ๗ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“ไม่มีบุคคลใดตกอยู่ภายใต้การทรมานหรือการปฏิบัติ หรือลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือย่ำยีศักดิ์ศรี”

จากมาตรานี้ คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็กแห่งสหประชาชาติ (Committee on the rights of the Child) ได้ขยายขอบเขตของมาตรานี้ ไว้ใน General Comment No.6 (2005) on the Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, UN

Doc. CRC/GC/soo5/6 ว่า รัฐภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กจะต้องไม่ส่งเด็กกลับสู่ประเทศที่มีมูลเหตุอันเชื่อได้ว่ามีความเสี่ยงต่ออันตรายที่ไม่สามารถแก้ไขได้ต่อเด็ก โดยไม่มีข้อจำกัด ภายใต้การพิจารณาตามมาตรา ๖ สิทธิในชีวิต และมาตรา ๓๗ สิทธิในเสรีภาพจากการทรมาน

นอกจากนี้ กฎหมายระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคได้กำหนดหลักการนี้ไว้ใน อนุสัญญาระหว่างองค์การรัฐเอกภาพแห่งภาคพื้นทวีปแอฟริกาว่าด้วยการบังคับใช้ในลักษณะของปัญหาผู้ลี้ภัยในภาคพื้นทวีปแอฟริกา ค.ศ. ๑๙๖๙ และปฏิญญาคาร์เทจินาว่าด้วยผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๘๔

๒) กฎหมายระหว่างประเทศที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร

นักกฎหมายระหว่างประเทศรวมทั้งองค์การระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สมัชชาใหญ่องค์การสหประชาชาติเห็นว่า หลักการห้ามผลักดันกลับนี้ได้รับการยอมรับและปฏิบัติร่วมกันในสังคมระหว่างประเทศ จนมีสถานะเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ซึ่งทำให้มีหลักการห้ามผลักดันกลับนี้ผูกพันรัฐทุกรัฐให้ปฏิบัติตามไม่ใช่เฉพาะรัฐภาคีเท่านั้น

ประเทศไทยกับหลักการห้ามผลักดันกลับ

ประเทศไทยมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามหลักการห้ามผลักดันกลับด้วยสาเหตุสำคัญสองประการคือ

ประการแรก ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามหลักการห้ามผลักดันกลับ เพราะพันธกรณีในกติการะหว่างประเทศที่ประเทศไทย และอนุสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคี ได้แก่

- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. ๑๙๖๖
- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. ๑๙๖๖
- อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ ค.ศ. ๑๙๘๑
- อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน การปฏิบัติ หรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี ค.ศ. ๑๙๘๔
- อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. ๑๙๘๙

ประการที่สอง ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามพันธกรณีตามกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ

เนื่องจากกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศนั้นมีผลผูกพันรัฐทุกรัฐ โดยไม่คำนึงว่ารัฐนั้นเป็นภาคีของตราสารระหว่างประเทศหรือไม่ เมื่อหลักการห้ามผลักดันกลับเป็นกฎหมายจารีตประเพณี ประเทศไทยย่อมต้องปฏิบัติตามหลักการห้ามผลักดันกลับนี้ แม้ว่าประเทศไทยจะไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาใดที่มีการรับรองหลักการห้ามผลักดันกลับไว้เลยก็ตาม

ในความเป็นจริงนั้น แม้ประเทศไทยมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามหลักการห้ามผลักดันกลับ แต่ประเทศไทยยังมีการฝ่าฝืนหลักการดังกล่าว อาทิ กรณีผู้ลี้ภัยการสู้รบระหว่างกระเหรี่ยงพุทธ และกระเหรี่ยงคริสต์ในพม่าได้หลบหนีเข้ามาในประเทศไทย ก็ถูกผลักดันกลับไป

กฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย

ประเทศไทยได้รับการยกย่องจากนานาชาติที่ได้รับผู้ลี้ภัยจำนวนมากจากกัมพูชา ลาว และเวียดนามในช่วง พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่หลังไหลเข้ามาในประเทศไทย หนีภัยจากเหตุการณ์ที่เรียกว่า “วิกฤติผู้ลี้ภัยชาวอินโดจีน” มีผู้ลี้ภัยจำนวนมากกว่า ๑,๓๐๐,๐๐๐ คนได้รับการช่วยเหลือให้พักพิงอยู่ในประเทศไทยเป็นระยะเวลาหลายปี

ปัจจุบันนี้มีผู้ลี้ภัยในประเทศไทยที่ได้รับการลงทะเบียนจาก UNHCR แล้ว ประมาณ ๙๕,๐๐๐ คน และมีผู้ที่อยู่ระหว่างการพิจารณาขอลี้ภัยอีกราว ๙,๐๐๐ คน ผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่เป็นชนกลุ่มน้อยเผ่ากะเหรี่ยงและเผ่ากะเหรี่ยงแดงจากพม่า ซึ่งพักอาศัยอยู่ในศูนย์พักพิงชั่วคราว จำนวน ๙ แห่ง ใน ๔ จังหวัดชายแดนไทย-พม่า

รัฐบาลไทยเป็นผู้บริหารจัดการศูนย์พักพิง โดยได้รับความช่วยเหลือเกือบทั้งหมดจากองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) มีผู้ลี้ภัยจำนวนมากกว่า ๕๕,๐๐๐ คนจากพม่า และจำนวนอีกเล็กน้อยจากประเทศอื่นๆ ได้เดินทางออกจากประเทศไทยเพื่อเข้าไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศที่สาม เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา และออสเตรเลีย ที่จะรองรับผู้ลี้ภัยจำนวนมากจากประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาตามสิทธิต่างๆ ตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานะของผู้ลี้ภัย ๑๙๕๑ แล้ว ประเทศไทยได้ออกกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย ซึ่งสามารถจำแนกได้ตามสิทธิในอนุสัญญาว่าด้วยสถานะของผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ ได้ดังนี้

สิทธิในการไม่ถูกขับไล่ สิทธิในการไม่ถูกผลักดันกลับ (non-refoulement)

กฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการเข้าถึงสิทธิในการไม่ถูกขับไล่ และสิทธิในการไม่ถูกผลักดันกลับ คือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มี ๒ มาตราที่เกี่ยวข้อง คือ

มาตรา ๒๒ “ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจ พบว่า คนต่างด้าวซึ่งมีลักษณะต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามมาตรา ๑๒ เข้ามาในราชอาณาจักร ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้คนต่างด้าวผู้นั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักรได้ โดยมีคำสั่งเป็นหนังสือ...”

และ มาตรา ๕๔ “คนต่างด้าวผู้ใดเข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือการอนุญาตนั้นสิ้นสุด หรือถูกเพิกถอนแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะส่งตัวคนต่างด้าวผู้นั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักรก็ได้”

พนักงานเจ้าหน้าที่จึงมีอำนาจในการส่งคนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักร ตามมาตรา ๒๒ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติตรวจคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยไม่คำนึงถึงการมีอยู่ของหลักการสิทธิในการไม่ถูกขับไล่ สิทธิในการไม่ถูกผลักดันกลับ

สิทธิในการไม่ถูกลงโทษทางอาญา เพราะการเข้าเมืองหรือการปรากฏตัว อย่างผิดกฎหมายในรัฐ

กฎหมายและแนวปฏิบัติที่เป็นอุปสรรคต่อการคุ้มครองสิทธิในการไม่ถูกลงโทษทางอาญาเพราะ

การเข้าเมืองหรือการปรากฏตัวอย่างผิดกฎหมายในรัฐ ประกอบด้วย

- ◆ พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒
- ◆ แนวทางปฏิบัติ ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๒๐๕.๓/๗๘๐๔ เรื่อง ทารอแนวทางปฏิบัติต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบชาวพม่า
- ◆ แนวทางแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยจากการสู้รบจากพม่า (พ.ศ.๒๕๔๓-๒๕๔๕) ของสภาความมั่นคงแห่งชาติ

กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดว่าผู้หนีภัยจากการสู้รบเป็นผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ภายใต้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ และไม่ใช่ว่าบุคคลที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในประเทศเป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ เพียงแต่มีมติสภาความมั่นคงแห่งชาติและแนวทางปฏิบัติที่ผ่อนปรนให้ผู้หนีภัยการสู้รบพักอาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวเพื่อการส่งกลับเมื่อเหตุการณ์การสู้รบยุติลง

ดังนั้น หากผู้หนีภัยจากการสู้รบลักลอบออกนอกพื้นที่ควบคุมจะถูกจับดำเนินคดีเป็นบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายทันที

รัฐบาลไทยยินยอมให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบพักอาศัยอยู่ในประเทศไทย โดยมีเงื่อนไข ๓ ประการ

๑) ยอมให้อยู่ในราชอาณาจักรประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว เมื่อผู้หนีภัยจากการสู้รบข้ามชายแดนเข้ามาเขตประเทศไทยจะอำนวยความสะดวกและช่วยเหลือให้ที่พักพิงชั่วคราวในพื้นที่ปลอดภัยบนพื้นฐานของหลักมนุษยธรรม

๒) ผู้หนีภัยจากการสู้รบต้องอยู่ในพื้นที่ที่ทางราชการจัดให้เท่านั้น และสถานที่นั้นเป็นพื้นที่พักพิงชั่วคราว ไม่ใช่ค่ายผู้ลี้ภัย

๓) เมื่อการสู้รบในประเทศพม่าสิ้นสุดลง หรือเมื่อสภาวะความไม่สงบ ความไม่ปลอดภัยผ่านพ้นไป ผู้หนีภัยจากการสู้รบต้องเดินทางกลับประเทศของตนทันที โดยฝ่ายไทยจะเป็นผู้อำนวยความสะดวกและให้ความช่วยเหลือให้เดินทางกลับประเทศด้วยความปลอดภัยและสมศักดิ์ศรี

สิทธิในการทำงาน

ตามหลักความเสมอภาคทางกฎหมาย ลูกจ้างทุกคนจะได้รับการคุ้มครองแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติให้ลูกจ้างทุกคนมีสิทธิได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ ชั่วโมงการทำงาน ค่าล่วงเวลา และสวัสดิการต่างๆ ในอัตราที่เท่าเทียมกันสำหรับงานที่มีลักษณะ คุณภาพ และปริมาณอย่างเดียวกัน

ดังนั้น ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้มีปัญหาสถานะบุคคลที่ได้รับการจ้างงานในฐานะแรงงาน ก็ย่อมได้รับการคุ้มครองภายใต้กฎหมายคุ้มครองแรงงานและมีสิทธิตามกฎหมายที่จะได้รับค่าจ้างที่เท่าเทียมกัน

แต่ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยมีข้อจำกัดในการทำงาน หากต้องการทำงาน ต้องมีการยื่นเอกสารขออนุญาตและได้รับการอนุมัติจากนายทะเบียน ซึ่งระบุไว้ในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๓ ซึ่งเท่ากับต้องเลือกที่จะจดทะเบียนในฐานะแรงงานข้ามชาติ

สิทธิในการรับการศึกษา

ในทางกฎหมาย ผู้ลี้ภัยได้รับสิทธิทางการศึกษาเหมือนกับเด็กไทย ดังปรากฏในมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๘ เรื่องการศึกษา และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๘ เรื่องการศึกษา กล่าวว่า “คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้ขยายโอกาสทางการศึกษาของบุคคลในกลุ่มดังกล่าว ซึ่งทำให้เด็กทุกคนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย ซึ่งรวมถึงเด็กชาติพันธุ์ เด็กไร้รัฐ บุตรของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐาน รวมทั้งเด็กที่เป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองทุกคน มีสิทธิเรียนฟรี ๑๕ ปี รัฐบาลได้จัดสรรค่าใช้จ่ายรายหัวของเด็กกลุ่มนี้ในอัตราเดียวกับค่าใช้จ่ายรายหัวที่จัดสรรให้กับเด็กไทย และเมื่อจบการศึกษาแล้ว เด็กกลุ่มนี้มีสิทธิที่จะได้รับวุฒิปริญญาตรีเช่นเดียวกับเด็กไทย”

ทั้งนี้ในมติครม.นี้ ได้ยกเว้นผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่ายังคงให้เรียนอยู่ในที่พักพิงชั่วคราว โดยในขณะนั้นองค์กรเอกชนระหว่างประเทศได้มีการจัดการศึกษาตั้งแต่ชั้นประถมศึกษา ปีที่ ๑ - มัธยมศึกษา ปีที่ ๔ ในพื้นที่พักพิงทั้ง ๙ แห่ง อย่างไรก็ตาม หลักสูตรการศึกษายังไม่ได้รับการรับรองจากระบบการศึกษาภายนอก

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๙ ระบุว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษา ไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิตามวรรคหนึ่ง และการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ”

เสรีภาพในการเดินทางในราชอาณาจักร

ผู้หนีภัยการสู้รบเข้ามาในราชอาณาจักรและทางราชการอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว มีความผิดฐานบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่ผ่านด่านตรวจคนเข้าเมือง ตามพระราชบัญญัติตรวจคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่เนื่องจากรัฐบาลไทยมีนโยบายผ่อนผันจึงยังไม่ได้มีการดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่หากหลบหนีออกมาจากพื้นที่พักพิงชั่วคราวตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดเขตไว้โดยไม่ได้รับอนุญาตจะไม่เข้าลักษณะเงื่อนไขที่ทางรัฐบาลจะผ่อนปรน ให้ถือว่าเป็นผู้หนีภัยจากการสู้รบ มีความผิดตาม พ.ร.บ.ตรวจคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๑/๑๒/๑๘/๖๒/๘๑ และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๑ พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๒๖ มาตรา ๔

การนำตัวผู้ลี้ภัยออกนอกศูนย์พักพิงเพื่อการศึกษา การประกอบอาชีพ รวมทั้งการรักษาพยาบาล นั้นอนุญาตเป็นการชั่วคราว เมื่อครบกำหนดแล้วต้องเดินทางกลับพื้นที่พักพิง ทั้งนี้ ต้องปฏิบัติตามคู่มือการปฏิบัติงานของกองการต่างประเทศ สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย

สิทธิในการมีหนังสือแสดงตน และหนังสือเดินทาง

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ เรื่องสถานะบุคคล กล่าวว่า “คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติในหลักการการดำเนินการตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะ และสิทธิของบุคคลตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ โดยให้คำนึงถึงความรอบคอบ และความมั่นคงของประเทศ

ทั้งนี้ การดำเนินการตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ให้จัดทำโครงการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติและเอกสารแสดงตน สำหรับบุคคลที่ไม่มีชื่ออยู่ในระบบทะเบียนราษฎร และโครงการเร่งรัดให้สถานะตามกฎหมายแก่บุคคลที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยติดต่อกันเป็นเวลานาน ตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล”

ใน พ.ศ. ๒๕๕๓ ประเทศไทยได้ประกาศถอนข้อสงวนของไทยต่อข้อ ๗ ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ซึ่งประกันสิทธิของเด็กที่จะได้รับการจดทะเบียนเกิดทันทีภายหลังจากการเกิด และสิทธิที่จะได้รับสัญชาติใดสัญชาติหนึ่ง ในปัจจุบันเด็กทุกคนที่เกิดในไทยมีสิทธิได้รับการจดทะเบียนเกิดตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ และภายใต้พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น บุตรของบุคคลต่างด้าวหรือกลุ่มชาติพันธุ์ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นระยะเวลานาน หากเกิดในประเทศไทยมีสิทธิที่จะขอสัญชาติไทยได้ แต่หากมิได้เกิดในประเทศไทย แต่จบสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยก็มีสิทธิขอสัญชาติไทยได้

กรณีเด็กไร้รากเหง้า หากอยู่ในประเทศไทยอย่างน้อย ๑๐ ปี และมีหลักฐานการเกิด สามารถขอสัญชาติไทยได้เช่นกัน

นอกจากนี้ กรณีบุตรของแรงงานอพยพข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน มีการดำเนินการที่จะให้เด็กเหล่านี้ได้รับสัญชาติตามบิดาและมารดาของประเทศต้นทาง โดยได้รับการสนับสนุนจากหลักฐานการจดทะเบียนการเกิดและการพิสูจน์สัญชาติของบิดามารดาที่เป็นแรงงานอพยพข้ามชาติ

อนึ่ง เมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๕ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเรื่อง การจัดทำทะเบียนผู้หนีภัยการสู้รบและการพิจารณาสถานะบุคคลสัญชาติพม่า เรื่อง การลงนามในบันทึกความเข้าใจ (MOU) ระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ ประจำภูมิภาคไทย คณะรัฐมนตรีรับทราบบันทึกความเข้าใจ (MEMORANDUM OF UNDERSTANDING : MOU) ในการให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบริเวณชายแดนไทย – พม่า ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (THE OFFICE OF THE UNITED NATION HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES : UNSCR) ในโครงการจัดทำทะเบียนผู้หนีภัยการสู้รบและการพิจารณาสถานะบุคคลสัญชาติพม่า พ.ศ. ๒๕๕๕ สารสำคัญของเรื่อง กระทรวงมหาดไทย รายงานว่า UNHCR ได้เสนอบันทึกความเข้าใจ (MOU) ในการให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบริเวณชายแดนไทย-พม่า ของ UNHCR ในโครงการจัดทำทะเบียนผู้หนีภัยการสู้รบและการพิจารณาสถานะบุคคลสัญชาติพม่า พ.ศ. ๒๕๕๕ [MOU 2012/52281/1900/1 THAA/PF (1257000)] พ.ศ. ๒๕๕๕ ให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาลงนาม ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการตรวจสอบบันทึกความเข้าใจในการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบ และการพิจารณา

สถานะบุคคลสัญชาติพม่าที่ UNHCR เสนอมาแล้วเห็นว่า สำคัญของบันทึกความเข้าใจดังกล่าว เป็นไปตามบันทึกความเข้าใจ (MOU) เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบ เมื่อวันที่ ๑๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๘ จึงได้มีการลงนามในบันทึกความเข้าใจ (MOU) ที่ UNHCR เสนอแล้ว เมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๕

มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ไม่มีสถานะเป็นกฎหมาย แต่มีสถานะเป็นนโยบายเพื่อรองรับและสนับสนุนกฎหมาย และในกรณีนี้ คือ นโยบายเกี่ยวกับความตกลงระหว่างประเทศ มีประเด็นที่น่าสนใจ คือ การทำทะเบียนประวัติคนในพื้นที่พักพิงชั่วคราวกรณีนี้เป็นเรื่องต่อเนื่อง เหมือนกับมาตรการในมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๘ ทุกประการ แสดงว่า การลงนามใน MOU ครั้งใหม่ เมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๕ ไม่ใช่เรื่องใหม่แต่อย่างใด

สิทธิอื่นๆ นอกเหนือจากที่ปรากฏในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑

สิทธิด้านสุขภาพ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๕๑ บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่เหมาะสมและได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการบริการสาธารณสุขจากรัฐซึ่งต้องเป็นไปอย่างทั่วถึง และมีประสิทธิภาพ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายจากรัฐอย่างเหมาะสม โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายและทันต่อเหตุการณ์

มาตรา ๘๐ (๒) บัญญัติว่า

“รัฐต้องส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนาระบบสุขภาพที่เน้นการสร้างเสริมสุขภาพ อันนำไปสู่สุขภาพที่ยั่งยืนของประชาชน รวมทั้งจัดและส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้เอกชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสุขภาพและการจัดการบริการสาธารณสุขโดยผู้มีหน้าที่ให้บริการดังกล่าว ซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย”

สิทธิในครอบครัว

สืบเนื่องจากสภาพความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) มีความเห็นว่า จากช่วง พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้มีชาวเวียดนามอพยพเข้ามาในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องเป็นจำนวนมาก แต่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราว ระหว่างนั้น มีข้าราชการฝ่ายปกครอง ตำรวจ ทหาร และอื่นๆ ได้สมรสกับชาวเวียดนามอพยพจำนวนมาก ซึ่ง สมช. เห็นว่า น่าจะเป็นภัยต่อความมั่นคง เพราะชาวเวียดนามอพยพในขณะนั้นมีพฤติการณ์สนับสนุนแนวทางต่อต้านรัฐบาลเวียดนามด้วย รวมทั้งพยายามให้ได้มาซึ่งสถานะความเป็นพลเมืองไทย ด้วยวิธีการต่างๆ รัฐบาลไทยในขณะนั้น จึงได้มีมติกรมห้ามข้าราชการสมรสหรืออยู่กินฉันท์สามีภรรยา กับผู้อพยพและผู้ลี้ภัย โดยเหตุผลเพื่อป้องกันผลกระทบต่อดัวข้าราชการและการถูกคู่สมรสแสวงประโยชน์

ต่อมา สำนักงานสิทธิมนุษยชน สภานายความมีหนังสือร้องเรียนว่า มติกรมดังกล่าว เป็นการปิดกั้นสิทธิเบื้องต้นในการก่อตั้งครอบครัวตามกฎหมายรัฐธรรมนูญและขัดต่อพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี ดังนั้น สมช. จึงได้พิจารณาบททวนมติกรม. ดังกล่าวเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป จึงเสนอให้ยกเลิกมติกรม. ดังกล่าว

ในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๓ คณะรัฐมนตรีจึงยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๒๐ และ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ และ ๑ พฤษภาคม ๒๕๒๗ ที่กำหนดห้ามให้ข้าราชการสมรสหรืออยู่กินกับผู้ที่ยังมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย โดยให้เป็นสิ่งที่กระทำไม่ได้ แต่สิทธิต่างๆ ที่ตามมาจากการสมรส รวมทั้งความผิฐานหลบหนีเข้าเมืองต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

สถานะบุคคล

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ เรื่องสถานะบุคคล กล่าวว่า “คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติในหลักการการดำเนินการตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ โดยให้คำนึงถึงความรอบคอบและความมั่นคงของประเทศ ทั้งนี้ การดำเนินการตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ให้จัดทำโครงการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติและเอกสารแสดงตน สำหรับบุคคลที่ไม่มีชื่ออยู่ในระบบทะเบียนราษฎร และโครงการเร่งรัดให้สถานะตามกฎหมายแก่บุคคลที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยติดต่อกันเป็นเวลานานตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล”

บทสรุป

จากการศึกษา อนุสัญญา พิธีสาร หลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตราย (non-refoulement) กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย พบว่าอนุสัญญาฯ และพิธีสารฯ ทั้งสองฉบับ มีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน มีเนื้อหาที่ครบถ้วนทั้งในด้านสิทธิและหน้าที่ของผู้ลี้ภัย ซึ่งทำให้รัฐภาคีสามารถบริหารจัดการผู้ลี้ภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพและนำไปสู่แนวทางการแก้ไขปัญหาที่ยั่งยืน

ด้วยเหตุดังกล่าว กฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศไทยในปัจจุบัน ที่กำลังเผชิญปัญหาความขัดแย้งในบริเวณชายแดน โดยอนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ และพิธีสารเกี่ยวกับสถานะภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๖๗ จะทำหน้าที่เป็นกรอบในการบริหารจัดการผู้ลี้ภัยโดยยึดหลักสิทธิมนุษยชน และช่วยให้การแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

สำหรับการปฏิบัติตาม “หลักการห้ามผลักดันกลับไปสู่อันตราย (non-refoulement)” ประเทศไทยมีความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวด้วย เนื่องจากประเทศไทยเป็นภาคีของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน การปฏิบัติ หรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก กติการะหว่างประเทศ และอนุสัญญาต่างๆ เหล่านี้ มีบทบัญญัติรองรับหลักการห้ามการผลักดันบุคคลกลับไปสู่อันตราย ประเทศไทยจึงต้องยึดมั่นในหลักการดังกล่าวอย่างเคร่งครัด



การหนีภัยจากการสู้รบตามแนวตะเข็บชายแดน และบทบาทของหน่วยงานรัฐ



การสู้รบระหว่างรัฐบาลทหารพม่ากับกองกำลังของกลุ่มน้อยในบริเวณรัฐกะเหรี่ยง ซึ่งอยู่ตรงข้ามกับ อ.แม่สอด จ.ตาก และรัฐมอญซึ่งอยู่ตรงข้ามกับ อ.สังขละบุรี จ.กาญจนบุรี ระหว่างวันที่ ๘-๑๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๓ ทำให้ชนกลุ่มน้อยบริเวณชายแดนอพยพหนีภัยเข้ามาในดินแดนของประเทศไทยจำนวนมากนั้น ผู้วิจัยได้ลงพื้นที่เพื่อศึกษาสถานการณ์ของผู้ลี้ภัยในพื้นที่ติดกับชายแดนใน ๖ อำเภอ ดังนี้

- | | |
|-----------------------------|---------------------------------------|
| ๑. อ.แม่สอด จ.ตาก | เมื่อวันที่ ๑๓-๑๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๔ |
| ๒. อ.ท่าสองยาง จ.ตาก | เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๔ |
| ๓. อ.สบเมย จ.แม่ฮ่องสอน | เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๔ |
| ๔. อ.สังขละบุรี จ.กาญจนบุรี | เมื่อวันที่ ๒๗-๒๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๔ |
| ๕. อ.แม่สาย จ.เชียงราย | เมื่อวันที่ ๖-๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ |
| ๖. อ.เวียงแหง จ.เชียงใหม่ | เมื่อวันที่ ๑๓-๑๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ |

ประเด็นที่ศึกษาประกอบด้วย สถานการณ์ของแต่ละพื้นที่เป็นอย่างไร หน่วยงานรัฐด้านความมั่นคงที่เข้าไปมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาของผู้หนีภัยสงครามมีนโยบายต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบอย่างไร บทบาทของแต่ละหน่วยงานในพื้นที่ในการปฏิบัติต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบเป็นไปตามหลักสากลหรือไม่ และมีการส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบไปสู่อันตรายหรือไม่

สถานการณ์การอพยพหนีภัยการสู้รบตามแนวตะเข็บชายแดน

จากการลงพื้นที่เพื่อศึกษาสถานการณ์การอพยพหนีภัยจากการสู้รบพบว่า สถานการณ์ของการอพยพหนีภัยจากการสู้รบมีความแตกต่างกันตามบริบทของแต่ละพื้นที่ และคลี่คลายลงหลังจากการสู้รบครั้งใหญ่เมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ค่อนข้างมาก แต่ทุกพื้นที่ยังคงมีผู้ลี้ภัยที่ตกค้างอยู่จำนวนไม่น้อยที่อยู่ใน

ภาวะยากลำบาก สถานการณ์การหนีภัยจากการสู้รบตามแนวตะเข็บชายแดนหลังจากการสู้รบเมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๓ จนถึงปัจจุบันของแต่ละพื้นที่มี ดังนี้

๑) อ.แม่สวด จ.ตาก เมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๓

มีผู้หนีภัยเข้ามาที่อำเภอแม่สวดประมาณ ๒๕,๐๐๐ คน ได้รับการดูแลจากอำเภอและ กองกำลังผาเมืองโดยจัดที่พักพิงชั่วคราวให้ เมื่อฝ่ายทหารได้รับข่าวว่าการสู้รบในฝั่งพม่าสงบลงแล้ว ได้จัดการส่งผู้หนีภัยกลับพม่า แต่การสู้รบมิได้ยุติลงจริง ทำให้ผู้หนีภัยต้องกลับเข้ายังฝั่งประเทศไทย อีก ๓ - ๔ รอบ ปัจจุบันไม่มีการสู้รบทางฝั่งพม่า ผู้หนีภัยส่วนใหญ่จึงกลับไปยังถิ่นที่อยู่ของตนแล้ว เพราะมีที่ดินทำกินและเรือกสวนไร่นาที่ต้องดูแล แต่มีบางส่วนไม่ยอมกลับเพราะไม่ต้องการอยู่ใน พื้นที่ที่อาจเกิดการสู้รบอีกเมื่อใดก็ได้ จึงกระจายตัวอยู่ในพื้นที่ ๓ อำเภอ คือ อ.พบพระ อ.อุ้มผาง และ อ.ท่าสองยาง รวมทั้งสิ้นประมาณ ๔,๐๐๐ คน

ผู้หนีภัยที่เป็นเด็กประมาณ ๓,๐๐๐ คน ต้องพักพิงอยู่ในบ้านพักซึ่งเรียกว่า Boarding House ซึ่งเกิดขึ้นจากผู้หนีภัยเข้ามาก่อนเป็นเวลานาน ได้ประสานงานกับองค์กรที่ให้การสนับสนุน ผู้ลี้ภัยให้เข้ามาสนับสนุนงบประมาณในการจัดชั้นเรียนเพื่อให้ความศึกษาแก่เด็ก พร้อมทั้งสนับสนุน ค่าอาหารด้วย เด็กที่อยู่ใน Boarding House ประมาณร้อยละ ๖๐-๗๐ มาจากภาวะสงคราม สภาพ ความเป็นอยู่ของเด็กค่อนข้างลำบาก สำหรับผู้ที่อยู่ในวัยแรงงาน ก็จะมีอาชีพรับจ้างรายวันในภาคเกษตร ได้ค่าแรงวันละ ๘๐ บาท ขณะที่ค่าแรงขั้นต่ำใน จ.ตาก ขณะนั้นมีอัตราวันละ ๑๗๐ บาท

๒) อ.สบเมย จ.แม่ฮ่องสอน

จากการสู้รบครั้งใหญ่เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ทำให้มีผู้หนีภัยทะลักเข้ามาในพื้นที่ของ จ.แม่ฮ่องสอน จำนวนมาก พื้นที่พักพิงชั่วคราวหนีภัยการสู้รบใน จ.แม่ฮ่องสอน มี ๔ แห่ง คือ

- พื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่สุริน ต.ขุนยวม อ.ขุนยวม
- พื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่ลาหลวง ต.สบเมย อ.สบเมย
- พื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่ละอูน ต.แม่สามแลบ อ.สบเมย
- พื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านใหม่ในสอย ต.ปางหมู อ.เมืองแม่ฮ่องสอน

พื้นที่พักพิงทุกแห่งอยู่ในความดูแลของคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยจากพม่า ประกอบด้วยส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง คือ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และสภาพความมั่นคง แห่งชาติ เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ในการควบคุมดูแลผู้หนีภัยสงคราม รวมถึงการแก้ไขปัญหาระยะยาว สำหรับผู้หนีภัยที่อยู่นอกค่าย ซึ่งเข้ามานานแล้ว ได้สร้างที่อยู่อาศัยแบบถาวรติดกับแม่น้ำสาละวิน ที่บ้านแม่สามแลบ อ.สบเมย

ผู้หนีภัยกลุ่มนี้ถูกจำกัดการเดินทางออกนอกพื้นที่ ส่วนใหญ่มีอาชีพรับจ้าง รายได้เฉลี่ย ต่อเดือนๆ ละ ๓,๐๐๐ บาท ทำให้เด็กๆ ได้มีโอกาสเรียนหนังสือแค่ระดับประถมศึกษา แต่ไม่สามารถ เรียนต่อในระดับที่สูงกว่านั้นได้

๓) อ.สังขละบุรี จ.กาญจนบุรี

ในอดีตทหารพม่าเข้าโจมตีฐานที่ตั้งของรัฐกะเหรี่ยงได้ยาก เนื่องจากสภาพภูมิประเทศที่เป็นภูเขา และการเดินทางขึ้นมามีความลำบากเป็นระยะๆ กองกำลังทหารของรัฐกะเหรี่ยงใช้วิธีรับแบบกองโจร กล่าวคือ การซุ่มโจมตีกองทัพบม่า ทำให้กว่าจะมาถึงฐานที่ตั้งของรัฐกะเหรี่ยงได้ก็เหลือทหารพม่าอยู่จำนวนไม่มากพอที่จะสู้รบต่อได้ จึงต้องยกทัพกลับ แต่สภาพภูมิประเทศดังกล่าวได้เปลี่ยนไป เมื่อรัฐบาลไทยให้สัมปทานแก่นายทุนตัดไม้ในฝั่งไทยจนถึงชายแดนไทยพม่า จากนั้นนายทุนได้ขอสัมปทานการตัดไม้จากรัฐบาลทหารพม่า เมื่อนายทุนจะตัดไม้ต้องตัดถนนเข้าไปในรัฐกะเหรี่ยงก่อนเพื่อใช้เป็นเส้นทางลำเลียงไม้ เมื่อมีถนน การเข้าโจมตีรัฐกะเหรี่ยงก็ทำได้ง่ายขึ้น

ช่วงปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๓ เกิดการปะทะกันระหว่างกองกำลังทหารพม่ากับกองกำลังทหารกะเหรี่ยงในพื้นที่ อ.พายตองซู จ.ตันบูช้ายัต ตรงข้ามกับด่านเจดีย์สามองค์ อ.สังขละบุรี จ.กาญจนบุรี ในวันที่ ๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๓ มีผู้หนีภัยที่มาจากหมู่บ้านเจดีย์ล่าง บ้านตองหวาย บ้านกะเหยงซู ข้ามชายแดนมาทางบ้านแม่ติ้ว ประมาณ ๘๐ คน มีพวกที่หลบอยู่ตามป่าตามเขา ประมาณ ๑,๐๐๐ คน กระจายกันอยู่เป็นกลุ่ม กลุ่มละ ๑๐๐ คนบ้าง ๕๐ คนบ้าง บางคนได้ไปอาศัยอยู่กับญาติในชุมชนมอญ กลุ่มที่ใหญ่ที่สุดเข้ามาทางด่านเจดีย์สามองค์ ต.หนองลู อ.สังขละบุรี ประมาณ ๓,๐๐๐ คน ซึ่งได้รับความช่วยเหลือจากคริสตจักรมูลนิธิลาซาล ตามหลักมนุษยธรรมให้เข้ามาพักพิงในอาณาบริเวณของคริสตจักร พร้อมทั้งจัดอาหาร น้ำดื่ม และเครื่องนอนเท่าที่จะหาได้ให้กับผู้ที่อพยพเข้ามาในเวลานั้น

ในวันที่สามของการอพยพเข้ามา ทหารได้มาสั่งการให้ผู้หนีภัยไปรวมตัวกันที่วัดและให้เดินทางกลับพม่า หลังจากที่ได้รับแจ้งว่าการสู้รบสงบลงแล้ว แต่ในความเป็นจริงยังคงมีเสียงปืนดังไม่ขาดสายจากการบอกล่าของแม่ชีที่ให้การช่วยเหลือผู้หนีภัย ทหารได้สั่งให้คนกลุ่มนี้กลับไปพม่าในตอนค่ำของวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๓ แต่แม่ชีได้ร้องขอต่อทหารว่า ขอให้พวกเขาอนพักค้างคืนก่อน เพราะการเดินทางในเวลากลางคืนนั้นไม่ปลอดภัย โดยเฉพาะเด็ก ผู้หญิง และคนแก่ จนเช้าของวันรุ่งขึ้นผู้หนีภัยยังไม่ทันได้รับประทานอาหารเช้า ทหารได้สั่งให้ไปรวมตัวกันที่วัด เพื่อผลักดันออกไปพร้อมกับผู้หนีภัยอื่นๆ ที่อยู่กระจัดกระจายกัน รวมทั้งหมดประมาณ ๕๐๐ คน ปัจจุบันสถานการณ์สู้รบสงบลง จึงมีแรงงานจากฝั่งพม่าเดินทางผ่านด่านเจดีย์สามองค์เข้ามาทำงานในโรงงานฝั่งไทยแบบมาเช้า เย็นกลับทุกวัน มีเด็กจากหมู่บ้านที่ติดชายแดนไทยที่ อ.พายตองซู จ.ตันบูช้ายัต เดินทางเข้ามาเรียนหนังสือที่ศูนย์การเรียนรู้ที่จัดตั้งขึ้นโดยมูลนิธิลาซาล ขณะนี้ยังมีผู้หนีภัยการสู้รบที่อาศัยอยู่กับญาติพี่น้อง และรับจ้างถากหญ้า กรีดยาง อยู่ในสวนยาง อ.สังขละบุรี มีรายได้วันละ ๑๐๐ บาท และมีส่วนแบ่งจากน้ำยางที่กรีด ได้กิโลกรัมละ ๒ บาท พอหมดฤดูกรีดยางก็ไม่มีรายได้ใดๆ

ผู้หนีภัยที่เป็นแรงงานรับจ้างในสวนยางบอกล่าสาเหตุที่ต้องอพยพเข้ามาในประเทศไทยว่า “อพยพมาจาก อ.เก๋อทะจั้ง จ.ซะเอะซะจี ห่างจากชายแดนไทยเป็นระยะทางเดินเท้า ๒ วัน (ประมาณ ๗๐-๘๐ กิโลเมตร) เพราะอยู่ที่พม่าไม่ปลอดภัย ทั้งชีวิตและทรัพย์สิน เวลาที่สู้รบกัน เมื่ออยากได้สิ่งของเรา โดยเฉพาะข้าว ทั้งทหารพม่า ทหารกะเหรี่ยง ก็เข้ามาเอาเลย ถ้าทหารอยากได้ลูกเราเป็นลูกหาบ

เราก็ต้องให้ ชัดไม่ได้ ตอนนี้อู๋หลานก็หนีมาอยู่ที่ประเทศไทยหมดแล้ว ไม่กลับไปแล้ว อยู่เมืองไทยดีกว่า อยู่ที่บ้านนอนในบ้านไม่ได้เลย”

๔) อ.แม่สาย จ.เชียงราย

การสู้รบครั้งใหญ่ในพม่าเมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ส่งผลกระทบมาถึง อ.แม่สาย ด้วยการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาการศึกษาเพื่อลูกหญิงและชุมชน จ.เชียงราย พบว่า ผู้หนีภัยที่เข้ามาทางด่านที่ อ.แม่สาย ส่วนใหญ่เป็นผู้หญิงและเด็ก เข้ามาอาศัยอยู่กับญาติ เนื่องจากเป็นพื้นที่ปลอดภัย (Safe zone) ชายแดนฝั่งพม่าที่ติดกับเชียงรายเป็นเขตรัฐฉาน มีทหารเป็นกองกำลังรักษาสันติภาพ คอยรักษาไว้ให้เป็นอยู่ชั่วคราว เป็นเขตที่ค่อนข้างปลอดภัยสำหรับพลเมือง และเป็นแหล่งผลิต บริเวณชายแดนที่มีการอพยพไป - มา จะเป็นป่าเขาบริเวณตะเข็บในเขต อ.แม่ฟ้าหลวง

๕) อ.เวียงแหง จ.เชียงใหม่

เป็นพื้นที่ติดชายแดนที่เคยมีการสู้รบครั้งใหญ่ระหว่างรัฐบาลทหารพม่ากับกองกำลังรัฐฉาน เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๕ นานกว่าหนึ่งเดือน ฝ่ายทหารพม่าได้รับบาดเจ็บ และเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก ในระหว่างการสู้รบมีชาวบ้านจาก ๔ หมู่บ้านตามบริเวณชายแดนไทย-พม่าอพยพเข้ามาในฝั่งไทยประมาณ ๙๐๐ คน / ๒๕๐ ครอบครัว อาศัยอยู่ฝั่งไทยในบริเวณวัดฟ้าเวียงอินทร์ หลังเหตุการณ์สู้รบสงบ ทหารพม่าได้ปิดช่องทางผ่านแดนหลักแต่ได้ฝั่งท่อนะเปิดตามบริเวณชายแดนเป็นจำนวนมาก

สำหรับผู้ที่ย้ายเข้ามาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ปัจจุบันมีอยู่ ๑๓๒ ครอบครัว ประชากร ๕๑๐ คน ถูกจัดให้อยู่ติดกับชายแดน บนสันดอย “เมืองจ๋อ” ถูกจำกัดพื้นที่ในการเดินทาง แต่สามารถออกไปทำงานรับจ้างในภาคเกษตรบริเวณใกล้เคียงได้ เหตุผลที่ต้องการอยู่ในประเทศไทย คือ โอกาสในการศึกษาของเด็กๆ

ผู้หนีภัยกลุ่มนี้ไม่ต้องการกลับพม่า เนื่องจากไม่มั่นใจสถานการณ์ความปลอดภัยในฝั่งพม่า ไม่ทราบว่ามีกบฏระเบิดอยู่ที่ใดบ้าง และไม่มั่นใจในสถานการณ์ยุติการสู้รบอาจเป็นสถานการณ์ชั่วคราว ช่องทางผ่านแดนหลักแต่ได้ถูกทหารพม่าปิดตายมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๕

บทบาทของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง

สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ดังกล่าว ทำให้หน่วยงานรัฐด้านความมั่นคงต้องเข้าไปมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาของผู้หนีภัยสงคราม ซึ่งมีประเด็นที่น่าสนใจว่า แต่ละหน่วยงานมีนโยบายต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบอย่างไร และบทบาทของแต่ละหน่วยงานในพื้นที่เป็นอย่างไร เป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชนสากลที่พึงปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยหรือผู้หนีภัยสงครามหรือไม่ คณะอนุกรรมการด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองจึงได้จัดเวทีสัมมนานโยบายการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนชายแดนไทย - พม่า : กรณีผู้อพยพจากภัยสงคราม เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๔ ณ ห้อง ๗๐๙ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้กล่าวถึงนโยบายและบทบาทของหน่วยงาน ดังนี้

ผู้แทนสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) กล่าวว่า

เรื่องการสู้รบในพม่า ประเทศไทยต้องแบกรับภาระในการช่วยเหลือผู้ลี้ภัย/หนีภัย การแก้ไขปัญหาที่ถูกต้องและยั่งยืน คือ การแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุ ในประเทศต้นทางต้องมีเสถียรภาพทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้ผู้ลี้ภัย/หนีภัยเดินทางกลับประเทศของตนเองได้อย่างมีศักดิ์ศรี กล่าวคือ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นต้นมา รัฐบาลทหารพม่าได้ปฏิบัติการปราบปรามชนกลุ่มน้อยทำให้บุคคลสัญชาติพม่าอพยพหลบหนีเข้ามาในบริเวณชายแดนไทย - พม่าทางทิศตะวันตก ซึ่งรัฐบาลไทยมีนโยบายผ่อนปรนให้บุคคลเหล่านี้มีสถานะเป็นผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า คือ ให้อาศัยอยู่ชั่วคราวตามหลักมนุษยธรรม และให้กลับคืนสู่มาตุภูมิเมื่อสถานการณ์เอื้ออำนวย หรือภายในประเทศนั้นมีความสงบ โดยไทยได้ให้ที่พักพิงอยู่ในพื้นที่ชั่วคราวชายแดนไทย - พม่า ๙ พื้นที่ ๔ จังหวัด (แม่ฮ่องสอน ตาก ราชบุรี และกาญจนบุรี) หน่วยงานปกครองและสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ได้มีการสำรวจจัดทำทะเบียนในพื้นที่พักพิง ขณะเดียวกัน ทางของไทยก็ได้มีแนวทางแก้ไข ๒ ประการ คือ

- ๑) การควบคุมดูแลผู้ลี้ภัย/หนีภัยให้อยู่ในพื้นที่ที่ทางการไทยกำหนด
- ๒) การให้ไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศที่ ๓

สำหรับการแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุ คือ กลุ่มบุคคลสัญชาติพม่าที่หนีภัยจากการสู้รบถ้าจะเข้าพื้นที่พักพิงได้จะต้องผ่านการพิจารณาถ่วงดุลระดับจังหวัด และให้องค์กรพัฒนาเอกชนเข้าไปช่วยเหลือปัจจัยขั้นพื้นฐานทางด้านการแพทย์ สาธารณสุข และการศึกษาฝึกอบรมวิชาชีพ

ผู้แทนกองกำกับการตำรวจตระเวนชายแดน (ตชด.) กล่าวว่า

ตชด. มีบทบาทสนับสนุนการรักษาความสงบเรียบร้อยในศูนย์พักพิง และตรวจสอบในการเดินทางเข้า - ออกนอกพื้นที่ รวมทั้งการประสานงานกับหน่วยความมั่นคงในพื้นที่ต่างๆ ที่รับผิดชอบ เช่น เชียงราย ตาก และกาญจนบุรี ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อย และการอำนวยความสะดวกในเรื่องต่างๆ สำหรับนโยบายในการให้ความช่วยเหลือก็เป็นไปตามหลักมนุษยธรรมตามแนวทางของ UNHCR อยู่แล้ว

ผู้แทนสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (ตม.) กล่าวว่า

สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองมีบทบาทเป็นฝ่ายสนับสนุน จะไม่ได้เข้าไปควบคุมโดยตรง ในส่วนของนโยบายต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบจะเป็นไปตามแนวทางที่ สมช. และกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ ผู้หนีภัยจากการสู้รบไม่ได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๑๗ แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ถือเป็น คนเข้าเมืองผิดกฎหมาย แต่ถ้าเข้ามาอยู่ในที่พักพิงจะจำกัดให้อยู่ได้ชั่วคราว และให้อยู่ในที่ๆ จำกัดไว้ แต่หากออกพื้นที่ก็ถือว่าผิดเงื่อนไข และถ้ากระทำความผิดก็จะพิจารณาโทษไปตามความผิดที่เกี่ยวข้อง

ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ กล่าวว่า

เรื่องผู้หนีภัยเป็นประเด็นที่ไทยได้รับการยอมรับ เพราะให้ทั้งที่พักและคนในการดูแล หน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศ คือ

- ๑) พยายามประชาสัมพันธ์ว่า การดำเนินการของไทยในการให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยจากการสู้รบตามหลักมนุษยธรรม และบนพื้นฐานของการแบ่งเบาภาระระหว่างประเทศ
- ๒) ร่วมมือกับประชาคมระหว่างประเทศ ซึ่งไม่เฉพาะแต่ UNHCR แต่ก็ร่วมกับองค์การพัฒนาเอกชน (NGOs) ต่างๆ ในการที่จะช่วยเหลือบุคคลเหล่านี้ และหาทางออกที่ยั่งยืน เพื่อช่วยให้บุคคลเหล่านั้นมีทางออกต่อไป

จากการประชุมกับ UNHCR เนื่องในวาระครบรอบ ๖๐ ปี ของอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ และครบรอบ ๕๐ ปีของอนุสัญญาว่าด้วยการลดสถานะไร้รัฐ ค.ศ. ๑๙๖๑ กระทรวงการต่างประเทศได้กำหนดนโยบายเรื่องผู้หนีภัยจากการสู้รบ ไว้ ๖ ประการ คือ

- ๑) การปรับปรุง ขยายเกณฑ์คัดกรองของผู้หนีภัยการสู้รบในพื้นที่พักพิงชั่วคราว และออกเอกสารประจำตัวที่ได้รับการลงทะเบียนแล้ว
- ๒) การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่รักษาชายแดน และเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง เพื่อเพิ่มความตระหนักถึงหลักสิทธิมนุษยชน และความต้องการด้านความคุ้มครองของผู้หนีภัยจากการสู้รบ
- ๓) การขยายโอกาสทางการศึกษาแก่ผู้หนีภัยในพื้นที่พักพิงชั่วคราว และบุคคลในความห่วงใยอื่นๆ ตามนโยบายการศึกษาภาคบังคับของรัฐบาลไทย
- ๔) การให้บุตรของผู้หนีภัยจากการสู้รบ และของบุคคลในความดูแลกลุ่มอื่นๆ เข้าถึงการคุ้มครองตาม พ.ร.บ. คุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ รวมทั้งให้บุคคลที่เกิดในประเทศไทยทุกคนมีสิทธิที่จะจดทะเบียนเกิด และสิทธิอื่นๆ ภายใต้ข้อ ๗ ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง
- ๕) การพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสัญชาติ เพื่อให้บุตรของผู้หนีภัยจากการสู้รบ ได้รับการจดทะเบียนเกิด และเอกสารประจำตัวโดยทั่วถึง รวมทั้งการอนุญาตให้บุคคลจดทะเบียนเกิดย้อนหลังตามความเหมาะสม
- ๖) การเสริมสร้างบทบาทของประเทศไทยในความร่วมมือระหว่างภูมิภาคบนพื้นฐานของการแบ่งเบาภาระระหว่างประเทศ รวมทั้งแนวทางการรับมือความท้าทายด้านมนุษยธรรมต่างๆ

เรื่องการชี้แจงกับต่างประเทศนั้นเป็นหน้าที่ที่ต้องทำ แต่การแก้ไขปัญหาต้องเริ่มจากพื้นที่ต้นทาง ซึ่งประเทศไทยมีการดำเนินการเชิงรุกในเรื่องผู้หนีภัยสงครามจากพม่าหลายเรื่อง แต่ไม่ได้มีการประชาสัมพันธ์ และในส่วนของพม่าก็มีพัฒนาการในทางที่ดีขึ้น ที่เห็นได้ชัด คือ รัฐบาลทหารพม่าเปิดกว้างมากขึ้นที่จะเจรจาเรื่องผู้หนีภัยจากการสู้รบและบุคคลไร้รัฐ

เรื่องการหาหน่วยงานรับผิดชอบหรือเจ้าภาพในประเด็นผู้หนีภัยจากการสู้รบนั้น เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๔ กระทรวงการต่างประเทศได้เป็นเจ้าภาพในการจัดประชุม แต่ สมช. เป็นผู้ดูแลนโยบายหลัก ผลการประชุมกล่าวถึงประเด็นพลวัตในอาเซียน พื้นที่ของชนกลุ่มน้อยต่างๆ ว่า ถึงเวลาแล้วที่จะต้องมานั่งคุยกันในเรื่องผู้หนีภัยต่างๆ กระทรวงการต่างประเทศพยายามส่งเสริมภาพลักษณ์ของประเทศไทยในเรื่องผู้หนีภัยจากการสู้รบ เพราะไม่อยากถูกมองว่าให้แต่ที่อยู่อาศัยอย่างเดียว โดยไม่ทำอะไรเลย

สำหรับเด็กและเยาวชนที่เป็นลูกหลานของผู้หนีภัยสงคราม ต้องดูธรรมชาติของคนที่ย้ายมาในนั้น ด้วยว่ามีเฉพาะเด็ก พ่อกับแม่อยู่ที่ไหน แน่แน่นอนว่าเด็กไม่ได้ไปเข้า-เย็นกลับ ถ้าหนีภัยจากการสู้รบเหตุใด จึงเลือกไม่เข้าไปอยู่ในพื้นที่พักพิง ขณะที่พื้นที่พักพิงก็มีโอกาสในการศึกษา ถ้าไม่สามารถที่จะกลับได้ก็มี โอกาสที่จะได้ไปตั้งถิ่นฐานประเทศที่สาม คงต้องมานั่งหาเหตุผล คือ อะไรกันแน่

ประเด็นการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสภาพว่าด้วยผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ กระทรวงการต่างประเทศ ไม่ได้ปฏิเสธว่าจะไม่เข้าเป็นภาคี แต่เราต้องดูความพร้อม และไม่ได้เป็นข้ออ้างตลอดกาลของไทย เพราะ สิ่งที่เราทำอยู่ดีแล้ว และดีกว่าหลายชาติ เป็นข้อเท็จจริงที่เราทำอยู่ มีการคุยหารือกัน และมีคณะทำงาน พิจารณาเกี่ยวกับเรื่องนี้ด้วย ซึ่งอธิบดีกรมองค์การระหว่างประเทศเป็นประธาน และจริงๆ ก็ประสงค์ที่จะ ใช้ผลจากการหารือนี้

ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย กล่าวว่

ได้รับมอบหมายจาก สมช. ให้รับผิดชอบควบคุมดูแลค่ายพักพิง ๙ แห่งใน ๔ จังหวัด ณ เดือน พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๔ มีผู้หนีภัยอยู่ทั้งสิ้น ๑๐๑,๓๑๒ คน อยู่ใน จ.แม่ฮ่องสอน (๔ แค้มป์ จำนวน ๓๘,๐๓๕ คน) จ.ตาก (๓ แค้มป์ จำนวน ๕๖,๑๙๒ คน) จ.ราชบุรี (๑ แค้มป์ จำนวน ๔,๒๘๑ คน) จ.กาญจนบุรี (๑ แค้มป์ จำนวน ๒,๘๐๔ คน) การควบคุมดูแลผู้ลี้ภัยจะดำเนินการให้ความช่วยเหลือ ตามหลักขั้นพื้นฐานด้านมนุษยธรรม คือ ให้ความช่วยเหลือเฉพาะเรื่องความจำเป็นขั้นพื้นฐานโดย ประสานงานกับ UNHCR ซึ่งช่วยเหลือเรื่องจัดทำทะเบียน การย้ายพื้นที่พักพิง และเตรียมการส่งกลับ

นอกจากนี้ยังมีองค์การพัฒนาเอกชน (NGOs) ซึ่งเป็นองค์การการกุศล ๑๘ องค์การ เข้ามา ช่วยเหลือด้านการแพทย์ การศึกษา ฯลฯ และโรงพยาบาลเวชศาสตร์เขตร้อน ศูนย์รักษาโรคมาลาเรีย

ส่วนกระทรวงมหาดไทยดูแลในเรื่องการรับผู้หนีภัยเข้ามาในพื้นที่พักพิง โดยมีคณะกรรมการ พิจารณารับผู้ลี้ภัย ในระดับจังหวัดและภาค

กระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่คัดกรองเบื้องต้น ซึ่งมีปัญหาเรื่องหลักเกณฑ์ไม่ตรงกันใน ๔ จังหวัด คือ ภาคตะวันตก (กาญจนบุรี และราชบุรี) มองปัญหาการสู้รบว่า “ณ เวลานั้น” เท่านั้นเอง ส่วนภาค เหนือ (ตาก และแม่ฮ่องสอน) มองเรื่อง “การสู้รบเป็นหลัก” คือ รบเมื่อไร เวลาไหน ก็จะพิจารณาเข้ามา เป็นผู้ลี้ภัยทั้งหมด สมช. ให้นำเรื่องนี้เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการควบคุมผู้ลี้ภัย เพื่อให้ออกมา เป็นหลักเกณฑ์ที่ต้องชัดเจน กลุ่มที่จะคัดกรองเบื้องต้น คือ กลุ่มที่เป็นคนเถื่อน และหลบหนีเข้ามา ขอพักพิงอยู่ในค่ายพักพิง

หลักเกณฑ์ของกระทรวงมหาดไทย คือ ถ้าคนอยู่นอกค่ายพักพิง จะต้องมาตามกระบวนการ เข้ามาทางชายแดน ทหารหรือ ตชด. ที่พบตัวจะสอบสวนเบื้องต้น จะพูดคุย และให้ส่งกลับไปเมื่อ สถานการณ์ปลอดภัย แต่การคัดกรองเบื้องต้นขณะนี้ทำเฉพาะ ๔ พื้นที่พักพิงเท่านั้น เฉพาะคนที่ หลบหนีเข้ามาอยู่ในค่ายพักพิง ส่วนด้านอื่นๆ ก็ให้ความช่วยเหลือตามนโยบาย คือ การเดินทาง ไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม ได้แก่ แคนาดา นอร์เวย์ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น ฯลฯ จนถึงเดือน พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๔ ส่งไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามแล้ว จำนวน ๑๖,๓๑๑ คน

ขณะนี้ สหรัฐอเมริกามีนโยบายที่จะรับผู้หนีภัยทั้งหมดประมาณ ๕๐,๐๐๐ คน ทั้งที่รับไปแล้ว ก็จะสังเกตได้ว่า ยังมีผู้หนีภัยที่อยู่ในพื้นที่พักพิงจำนวนเท่าเดิม ไม่มีลด เพราะเมื่อถึงเวลาจริงๆ ผู้ที่หลบหนีมาอยู่ใหม่ ก็จะมาร้องขอให้คณะกรรมการช่วยพิจารณาให้มีทะเบียน และสามารถเดินทางไปประเทศที่สามได้อีก

อุปสรรคในการประสานงานกับหน่วยงาน น่าจะเป็นองค์การระหว่างประเทศ เช่น UNHCR IOM หรือ NGOs จะเริ่มหมดความสนใจในการที่จะดูแลผู้หนีภัยเหล่านี้ ประเทศที่เคยสนับสนุนก็ลดการสนับสนุนลง เพราะฉะนั้นการช่วยเหลือด้านอุปโภคบริโภคลดลง ทำให้เป็นปัญหาสำหรับการดูแลผู้หนีภัย ซึ่งเริ่มที่จะบอกได้ว่า “ไม่พอกิน” ทำให้ต้องเล็ดลอดหนีออกไปนอกพื้นที่ และก็ไปรับจ้าง หรือไปหาเงินเพื่อมาซื้อของยังชีพเพิ่มเติม ส่วนเรื่องการส่งกลับ ก็มีการเตรียมพร้อมอยู่เสมอ โดยให้ NGOs เข้าไปให้การดูแลเรื่องการฝึกอาชีพที่สามารถจะกลับไปทำงานได้ เช่น การซ่อมจักรยาน ฯลฯ

ผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กองกำลังผาเมือง) กล่าวว่า

ปฏิบัติการทางด้านทหารไม่มีปัญหาเรื่องผู้หนีภัย สามารถดำเนินการตามระเบียบ และนโยบายของกองทัพได้ ช่องทางชายแดนก็มีการผ่อนผันตามหลักมนุษยธรรมอยู่แล้ว คือ เด็กทางฝั่งพม่าให้เข้ามาเรียนได้เฉพาะช่องทางที่ควบคุมได้ จะมีการลงทะเบียนใครเข้ามาเข้ามาที่ไหน และกลับออกไปก็เฝ้าเก็บข้อมูลส่วนนี้และตรวจสอบได้อยู่แล้วในช่องทางที่กองทัพก็มีกำลังไปดูแล ส่วนช่องทางที่ไม่มีก็พยายามใช้มาตรการทางทหารไม่ให้มีการข้ามชายแดนเข้ามา ปัญหาหลักจะเป็นเรื่องของแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายมากกว่าผู้หนีภัย เพราะว่าแรงงานต่างด้าวจะไม่เข้าช่องทางที่กำหนดไว้ตามนโยบายที่มีข้อตกลงระหว่างรัฐบาลพม่ากับชนกลุ่มน้อย ถ้าในทางปกติก็จะดูดีสำหรับผู้ลี้ภัย คือ ไม่มีการสู้รบตามพื้นที่แนวชายแดน แต่ก็ทำให้ผู้หนีภัยไม่ข้ามฝั่งมาทางนี้มากนัก

ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กล่าวว่า

เรื่องผู้หนีภัยไม่มีนโยบายและภารกิจโดยตรง แต่อาจจะเข้าไปเกี่ยวข้องบ้าง ถ้าเข้ามาเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ หรือผู้ด้อยโอกาสมีข้อผ่อนผันพอสมควร เมื่อได้รับการร้องขอจากหน่วยงานราชการให้ดูแล ไม่ว่าจะเป็นเด็ก สตรี คนชรา หรือว่ากลุ่มผู้ด้อยโอกาสจะมาจากหนีภัยหรือไม่หนีภัยก็ตาม ก็มีข้อยืดหยุ่นพอสมควร คือ ให้การดูแลตามหลักมนุษยธรรม และโดยตามหลักการของ พ.ร.บ. คุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ ต้องให้การคุ้มครองเด็กทุกคนบนพื้นแผ่นดินไทยอยู่แล้ว

ความคิดเห็นของนักวิชาการ

ดร.เดชา ตั้งสีฟ้า

อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กล่าวในเวทีสัมมนาโยบาย เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ ว่า ข้อแรกต้องการทบทวนและตรวจสอบความเห็นร่วมกันก่อนว่า “ทำไมเรามานั่งอยู่ห้องนี้ร่วมกัน” และข้อสอง คือ “ความสมดุลของหลักสิทธิมนุษยชนสากลกับความมั่นคงของรัฐไทยในระยะยาว”

ข้อแรกทุกคนเห็นพ้องต้องกันว่า เป็นปัญหาเรื้อรังที่ยาวนาน และส่งผลต่อความมั่นคง ข้อที่สอง เรื่องการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชน ผมคิดว่าอันนี้ คือ ปมจากปัญหาข้อที่ ๑ ที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเข้ามาเกี่ยวข้อง และพวกเราต้องมานั่งพูดคุยกัน

หลังการเลือกตั้งในพม่า พ.ศ. ๒๕๕๓ คนที่หลบหนีเข้ามาในประเทศไทยมีมากกว่า ๑๐,๐๐๐ คน ที่เราหลักคนประมาณ ๒๐,๐๐๐ คน กลับไป เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๓ บางช่วงตัวเลขขึ้นไปถึงกว่า ๑๐,๐๐๐ คน ใน ๔๐ กว่าจุด ทั้งหมดไม่เป็นข่าว เพราะว่าเป็นข่าวไม่ได้ ปมทั้ง ๒ ปมนี้ คือ “ความมั่นคง” กับ “หลักสิทธิมนุษยชนสากล” คำถาม คือ “จะอย่างไรให้มันยั่งยืนและสมดุล” ผมคิดว่าเราไม่มีทางเลือกอื่น นอกจากสนใจเรื่องสิทธิมนุษยชน

ดังนั้น ผมจึงไม่คิดว่าจะไปทางใดทางหนึ่งมากเกินไป จึงเลือกใช้คำว่า “สมดุล” ผ่านหลักมนุษยธรรม กฎหมายระหว่างประเทศ หลักรัฐศาสตร์ และจะทิ้งท้ายด้วยการทบทวนว่าประวัติศาสตร์ได้สอนอะไรกับเราเกี่ยวกับปัญหาเรื่องชายแดนไทย - พม่าที่เรื้อรังมานาน ไม่ใช่เฉพาะที่มีการตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราวขึ้นมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๗ เพราะมันเรื้อรังไปมากกว่านั้นอีก

หลักสิทธิมนุษยชนสากลถูกพัฒนามาอย่างกว้างขวางหลังจากปี ค.ศ. ๑๙๔๘ ในปฏิญญาสากลอยู่ในเรื่องของ “คณะกรรมการข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัย” ถ้าพูดถึงหลักสิทธิมนุษยชนสากลซึ่งมีฐานอยู่ที่หลักมนุษยธรรม ไม่มีข้อถกเถียงที่คนเหล่านี้ที่ข้ามมาจากพม่าพึงได้รับการดูแล เพราะเป็นประเด็นทางศีลธรรม และตามหลักการกฎหมายระหว่างประเทศ

อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ต่างๆ เหล่านี้ให้ความสำคัญไปที่ภาคีพึงจะต้องใส่ใจกับผู้ที่ข้ามแดนมา หมายความว่า บางอนุสัญญาที่รัฐไทยเป็นภาคีอยู่แล้ว ก็ไม่มีเหตุผลที่จะไม่ปฏิบัติตามภาคี เพียงแต่ว่าในงานวิจัยของ ดร. จตุรงค์ บุณยรัตนสุนทร และทีม ได้อธิบายไว้ชัดว่า มีปมปัญหาอยู่บ้างในกรณีของรัฐไทย เนื่องจากไม่ทำให้ชัดว่า “อนุสัญญาเหล่านั้นเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายรัฐไทย”

ดังนั้น จึงเป็นข้ออ้างที่รัฐไทยจะไม่กระทำอะไรหลายๆ อย่างที่พึงกระทำ แต่ถ้ามองจากหลักสิทธิมนุษยชนสากล เราไม่มีทางเลือก ซึ่งผมวางตรงนั้นไว้ในหลักกฎหมายระหว่างประเทศ

กฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้มีเฉพาะกฎหมายลายลักษณ์อักษร แต่มีกฎหมายจารีตประเพณีด้วย ซึ่งเป็นบรรทัดฐานที่สำคัญ หมายความว่า “แม้เราจะไม่เป็นภาคีสมาชิก แต่เราก็ถูกผูกพันในการที่จะ

ปกป้อง และคุ้มครองผู้คนที่เข้ามา”

ถ้าเรากลับไปดูเรื่องหลักการไม่ผลักดัน จริงอยู่เราอาจไม่ผลักดันเขาตามกฎหมายจารีตประเพณี หรือกฎหมายอื่นๆ แต่คำถามตามมา ก็คือว่า “แล้วเวลาเขาเข้ามาอยู่ เราใส่ใจและดูแลเขาอย่างไร” หลักการไม่เลือกปฏิบัติ ความปลอดภัยทางร่างกาย หลักเอกราชของครอบครัว เสรีภาพในการเคลื่อนย้าย เสรีภาพทางศาสนา หลักเหล่านี้พึงได้รับการใส่ใจควบคู่ไปกับหลักการไม่ผลักดันด้วย

ต่อมา คือ หลักรัฐศาสตร์ เวลาที่เราเป็นภาคีอนุสัญญาหมายความว่า

- ๑) พันธะที่เรามี
- ๒) เป็นการเพิ่มโอกาสของผู้ลี้ภัย
- ๓) เป็นการกำจัดปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐในปัญหาผู้ลี้ภัย

เมื่อรัฐอันเป็นภาคีของอนุสัญญาให้ลี้ภัยแก่คนจากรัฐอื่น รัฐที่เป็นเจ้าของผู้ลี้ภัยก็สามารถเข้าใจได้ว่าเป็นการกระทำที่สันติ ตามหลักมนุษยธรรม และตามหลักกฎหมาย แทนที่จะเป็นการกระทำที่แสดงออกถึงความเป็นศัตรู”

ผู้คนที่ติดตามปัญหาชายแดนไทย – พม่าที่เรื้อรังทราบดีว่า หลายครั้งที่รัฐบาลทหารพม่าใช้ตรึงนี้เป็นข้ออ้างในการแสดงความไม่พอใจ หรือประท้วงรัฐบาลไทยว่า “พื้นที่พักพิงชั่วคราวของเราในหลายๆ จุด เป็นที่ซ่อนสมุขของกองกำลังฝ่ายตรงข้าม หรือกองกำลังที่ต่อต้านรัฐบาลทหารพม่า”

ดังนั้นแล้วจึงเกิดความไม่พอใจ ข้ออ้างข้อหนึ่งในการพยายามที่จะยุบพื้นที่พักพิงชั่วคราวแล้วส่งคนกลับไป ก็คือ ข้ออ้างข้อนี้เหมือนกัน ในแง่แล้วรัฐไทยควรเป็นภาคีหรือไม่ สำหรับผมนี้คือเหตุผลที่ดีในทางรัฐศาสตร์ ที่เราพึงจะเป็นภาคี เพราะจะทำให้เกิดความสบายใจทั้ง ๒ ฝ่าย

เหตุผลว่า ทำไมไทยต้องเป็นภาคี เพราะว่า “เราทำได้ดี และมีประวัติศาสตร์ที่งดงามในการช่วยเหลือผู้ลี้ภัยนับจากสงครามอินโดจีน และในหลายๆ ลักษณะเราทำได้ดีกว่ารัฐที่เป็นภาคีอีกหลายๆ รัฐ” จริงอยู่ว่า สถานการณ์ตอนนี้กำลังดีขึ้น คนน่าจะไม่เข้ามาด้วยเหตุผลนั้นอีก แต่ในแง่ที่เราพึงเพื่อที่ว่าเราจะได้ทำงานอย่างสบายใจ และการเป็นภาคีอนุสัญญาจะสอดคล้องกับหลักรัฐศาสตร์ เรื่องการสัมพันธ์ทางการทูตที่ดีของสองประเทศ และจะไปสนับสนุนกับหลักสิทธิมนุษยชน และหลักกฎหมายระหว่างประเทศ เหตุผลที่เราจะทำก็เพื่อรัฐไทยเอง และในนามของสิทธิมนุษยชน ผมเห็นว่าเรื่องนี้สำคัญมาก

ตอนท้ายหน้า ๑๕ ของเอกสารประกอบการสัมมนาระบุว่า “สถานการณ์ในประเทศไทยยังคงมีความขัดแย้งทางชายแดน ปัญหาการลี้ภัยทางการสู้รบยังเป็นปัญหาที่ประเทศไทยต้องเผชิญ...” ดังนั้นแล้วการเป็นภาคีของอนุสัญญา จึงเป็นผลดีต่อเรา ตรงนี้ผมจะใช้โยงเข้าสู่ประเด็นสุดท้ายว่า “ประวัติศาสตร์ได้สอนอะไรเราบ้าง”

การเลือกตั้งในพม่าเมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๓ เราเห็นการอพยพเข้ามา ประชากรอพยพเข้ามามากที่สุดในเวลาอันสั้นในรอบ ๒๐ ปี ประมาณ ๒๕,๐๐๐ กว่าคน สิ่งที่เกิดขึ้นคือ นับจากวันที่ ๗ พฤศจิกายนนี้ มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นมากมาย และเป็นไปในทางลบ แต่ไม่เป็นข่าวในการเมืองระหว่างประเทศ พร้อมกับ กับที่พม่าใช้กองกำลังทหารบดขยี้กองกำลังคะฉิ่น ณ บริเวณชายแดนจีนและพม่า

สิ่งนี้ทำให้เกิดความลังเลและกังขาอยู่ว่า “รัฐบาลทหารพม่ากำลังเล่นนโยบาย ๒ ทาง”

คำถามจึงอยู่ที่ว่า “เข้มขันอย่างไร” ตอนนี้น้ำมันเข้าเกินไปแล้ว วงล้อประวัติศาสตร์หมุนไปเรียบร้อยแล้ว พม่ากำลังได้ทำในสิ่งที่ตัวเองต้องการ การเป็นประธานอาเซียน ค.ศ. ๒๐๑๕ การเป็นเจ้าภาพซีเกมส์ และเปิดสนามบินเนปีดอร์ นานาชาติ

ที่น่าสนใจคือ “เมียวดี” มีการประกาศเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างเป็นทางการ และบริษัท อิตาลีไทย ได้ลงทุนที่เมืองทวาย ๒.๕ แสนล้านบาท ซึ่งใหญ่กว่านิคมอุตสาหกรรมมาบพุด ๑๐ เท่า ซึ่งเป็นการต้องการของพม่าที่จะทำให้เป็นเกตเวย์ เพื่อที่จะเชื่อมตลาดขณะนี้ไปสู่จีน อาเซียนทั้งมวล และอินเดีย จะมีประชากร ๓,๐๐๐ กว่าล้านเกินครึ่งหนึ่งของประชากรโลก ทวายจะกลายเป็นฐานที่มั่นสำคัญของพม่า นี่เป็นเพียงตัวอย่างเดียว รัฐบาลทหารพม่าถือหุ่นร้อยละ ๒๕ ประเด็นคือว่า การเปลี่ยนแปลงที่เป็นบวกเหล่านี้ของเศรษฐกิจ ผมอยากจะเชื่อว่า “ไม่กองกำลังของฝ่ายต่อต้านต้องยอมจำนน กองกำลังของรัฐบาลเองก็ต้องทำอะไรที่เป็นบวกมากขึ้น” ดังนั้น จึงส่งผลต่อการที่ผู้ลี้ภัยจะข้ามมาฝั่งไทยจะน้อยลง เศรษฐกิจโตไม่ได้ถ้ามีการสู้รบ เพราะความมุ่งมั่นในทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงในเชิงบวกจึงส่งผลต่อการที่รัฐไทยจะเป็นผู้รับภาระดูแลผู้ลี้ภัยน้อยลง และเมื่อเป็นเช่นนั้นเหตุผลในการภาคีจึงมากขึ้น

ในทางวิชาการมีพื้นที่ที่มีความสำคัญทั้งในทางเศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ๔ ประการ ได้แก่

- ๑) เมืองหลวง
- ๒) สนามบินนานาชาติ
- ๓) ท่าเรือน้ำลึกสากล
- ๔) เมืองชายแดน

สรุป ไม่ว่าจะเป็นหลักสิทธิมนุษยชน หลักกฎหมายระหว่างประเทศ หลักรัฐศาสตร์ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐ และสุดท้ายความเปลี่ยนแปลงในประวัติศาสตร์ของภูมิภาคชายแดนไทย - พม่า ผมไม่เห็นเหตุผลที่เราจะไม่เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย ส่วนเรื่องปมและเทคนิคในทางกฎหมายระหว่างประเทศ ผมคิดว่าเราต้องมานั่งคุยกัน และจัดเวทีอีกครั้งหนึ่ง

นายวิระวัฒน์ ตันปิชาติ จากมูลนิธิพิทักษ์ประชาชาติ กล่าวว่า

แนวคิดในเรื่องปัญหาผู้ลี้ภัย โดยขอบเขตไม่แน่ใจว่า ผู้ลี้ภัยประเทศใดบ้างที่อยู่ในค่ายพักพิง สิ่งที่เป็นปัญหาที่เราต้องมอง คือ ชัดจำกัดมีหลายอย่างในส่วนของเรา และมันไปเกี่ยวพันในเชิงความคิดหลายๆ อย่าง มันเป็นการต่อสู้เรื่องกระบวนการความคิดทั้งหมด ถึงจะกำหนดออกมาเป็นกรอบได้ ถึงแม้เราจะไม่ได้เข้าไปสู่อนุสัญญาฉบับนั้น แต่การปฏิบัติของเรากับคนที่ลี้ภัยเหล่านั้น เราทำได้ดีกว่าเขามาก มีประวัติศาสตร์ไม่ใช่เฉพาะกลุ่มพม่า แต่มีหลายกลุ่มที่ดูแลเขาจนกระทั่งเข้ามาสู่สถานะเป็นคนไทย

กรณีปัญหาของผู้หนีภัยชายแดนพม่ามันมีอยู่ตลอดเวลา ไม่ได้ขึ้นอยู่กับเราคนเดียว หรือว่าขึ้นอยู่กับเราและรัฐบาลทหารพม่า อย่างน้อยที่สุดมันมีรัฐ หรือชนกลุ่มน้อยอีกกลุ่มหนึ่งที่เป็นเงื่อนไข เพราะฉะนั้น เราจึงมองว่า เราไปพูดกับรัฐบาลพม่า และองค์กรระหว่างประเทศ สามส่วนนี้มันแก้ปัญหาไม่ได้ สิ่งที่เราควรอยู่ตลอดเวลาหรืออยู่ในแนวคิดพัฒนาการ

สิ่งที่มองเห็น คือ ข้อเท็จจริงกับแนวทางการปฏิบัติไม่ไปด้วยกัน เพราะหลักการ/นโยบายด้านความมั่นคงมันเป็นคำตอบที่สั้น และชัดเจน อธิบายได้ แต่ไม่รับผิดชอบ คือ

- ๑) การไม่ยอมรับเป็นผู้ลี้ภัยเพราะเกรงจะไปเข้าเงื่อนไขที่จะต้องรับตามหลักสากล
- ๒) สถานการณ์ชายแดนโดยชนกลุ่มน้อยมันมีอยู่ตลอดเวลา มันเป็นถดถู สิ่งที่เป็นปัจจัยหนึ่งคือ พื้นที่ของเรามันมีแหล่งที่จะให้ทำกิน ให้อาศัยดีกว่าบ้านเขา

คนที่อยู่ในที่พักพิงถามว่า “ทำไมเขาไม่กลับไป” ก็เพราะว่า มันกลายเป็นแหล่งที่อยู่อาศัย กระบวนการจัดการตรงนั้นมันไม่ใช่กระบวนการจัดการโดยหน้าที่ หรือกฎหมาย แต่มันมีจุดบกพร่องมากมาย จะมองเห็นว่า มันมีกฎหมายหลายๆ อัน มติหลายๆ อันของชนกลุ่มน้อยที่มีอยู่ชัดเจน และยังได้รับการปฏิบัติไม่ครบถ้วน เราต้องยอมรับความจริงตรงนี้ สิ่งที่เราเห็นคือถ้าเราจะช่วยกันแก้ปัญหาตรงนี้คือ เราจะต้องสร้างกระบวนการความคิดให้ไปถึงผู้มีอำนาจตัดสินใจได้ก่อน หรือการตั้งสภาวะแวดล้อมเพื่อไปกดดันให้ฝ่ายรัฐดำเนินการ

นายวีรวิชญ์ เียรชัยนันท์

ผู้อำนวยการบริหารมูลนิธิไทยเพื่อคนมีปัญหาสิทธิและสถานะ กล่าวว่า ข้อมูลที่มีอยู่ ณ ปัจจุบันเชื่อว่า คนจะกลับปีหน้า (พ.ศ. ๒๕๕๖) ด้วยเหตุผลว่า เขาจะกลับไปเอง คนเหล่านี้ถ้าดูแยกออกเป็น ๙ แคมป์ ใน ๗ แคมป์จะเป็นของ KNU ส่วนอีก ๒ แคมป์ เป็นคนของ KNPP ซึ่งคนเหล่านี้ถ้า KNU สั่งให้กลับ เขาก็กลับ แต่สิ่งที่จะเกิดขึ้น คือว่า คนที่จะกลับไป หรือกลับเข้ามาอาจจะเป็นในรูปแบบใหม่ ซึ่งอย่างที่ ดร.เดชา อธิบายว่า “ธรรมชาติของคนชายแดนเข้าก็จะมีการเดินทางข้ามไปข้ามมา การที่จะปะทะกันในช่วงต่อไปก็อาจมีในเรื่องของผลประโยชน์” ทั้งหมดก็จะนำมาสู่ว่า “แล้วประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศพื้นที่ชายแดนติดกันนี้จะทำอย่างไร”

ประเทศไทยตอนนี้กำลังล้าหลังที่สุดในเรื่องการบริหารจัดการผู้ลี้ภัย ส่วน มาเลเซีย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ เขาก้าวไปไกลมากในเรื่องของการบริหารจัดการ ผู้ลี้ภัยที่อยู่ในมาเลเซีย นั้น มีสถานภาพผู้ลี้ภัยของ UNHCR แต่การลงทะเบียนจะมี ๒ สถานะ คือ เป็นผู้ลี้ภัย และสามารถทำงานอย่างถูกกฎหมายได้ด้วย เพราะว่ามาเลเซียมองแล้วว่า “พม่าดีขึ้นแน่นอน” ปัญหาที่มาเลเซียและไทยจะเกิดขึ้นต่อไป คือ แรงงานจะไหลจากประเทศเหล่านี้กลับไปพม่า ถ้าถึงโครงการขนาดใหญ่ที่จะเกิดขึ้นที่ทวาย “มูลค่าขนาดนั้นต้องจ้างคนเยอะขนาดไหน” สถานการณ์จะนำไปสู่การไหลกลับของคนนี้ มาเลเซียเขาคิดไปไกล คือ พยายามที่จะดูว่า “จะทำอย่างไรที่จะดึงให้คนอยู่กับเขา” ในส่วนของไทยยังคิดอยู่ว่า “เราจะไม่ให้คนเข้ามา” เราก็ล้าหลังพอสมควร

อีกมิติหนึ่งก็คือ ผู้ลี้ภัยในอาเซียน ๑๐ ประเทศ ส่วนใหญ่เกินร้อยละ ๙๐ มาจากพม่า ทุกประเทศคิดเหมือนกันหมดว่า “ถ้าสถานการณ์ในพม่าดีขึ้น” ประกอบกับ “เราจะเป็นอาเซียนใน ค.ศ. ๒๐๑๕” ก็หมายความว่า เราเป็น “ชุมชนเดียวกัน” ฉะนั้นคำว่า “ผู้ลี้ภัย” อาจจะล้าสมัยไปแล้วสำหรับชุมชนอาเซียน เพราะสิ่งที่จะเกิดขึ้น ก็คือ เราจะมีประชากรที่อาจจะมาจากประเทศต้นทางหรือพม่าในประเทศสมาชิกของอาเซียน ซึ่งหมายความว่า “ประเทศอาเซียนนั้นจะดูแลคนที่มาจากประเทศเพื่อนบ้านอย่างไร”

ฉะนั้น ค.ศ. ๒๐๑๕ ไปแล้ว คนที่จะเป็นผู้ลี้ภัยอาเซียน คือ คนที่มาจากนอกอาเซียนที่จะเข้ามา เช่น ตะวันออกกลาง หรือที่อื่น ๆ

ในช่วงที่ผ่านมาได้มีการคุยหารือในประเด็นนี้ที่เมืองบาหลีถึงกระบวนการที่กระทรวงต่างประเทศ อาจจะไปเกี่ยวข้องกับพอสสมควร คือ “ทำอย่างไรถึงจะเกิดกลไกเดียวกันในอาเซียนที่จะคัดกรองคนเข้ามา” ต่อไปเราจะไม่มาคุยกันแล้วว่า “คนในประเทศพม่าจะดูแลเขาอย่างไร ให้อยู่ที่ไหน” เพราะสุดท้าย พอเป็นประชาคมเดียวกัน เขาก็สามารถที่จะเดินทางไปไหนมาไหนได้ สิ่งที่เรากำลังทำอยู่ตอนนี้ มันล้าสมัย ไปแล้ว แต่สิ่งที่จะเกิดขึ้นคือว่า “เราจะทำอย่างไรในการเข้าไปสู่ตรงจุดนั้น และศักยภาพในการแข่งขัน ของประเทศไทยต่อไป”

และอีกประเด็นในเรื่องของการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ ถ้าไทยเข้าเป็นภาคี อำนาจจะอยู่ในมือเรา สหประชาชาติและต่างประเทศจะไม่สามารถที่จะมาดำเนิน วิชาทฤษฎีการณสิ่งที่เราทำ เนื่องจากเราเป็นเจ้าของกฎหมาย ถ้าเราพูดถึงคำนิยามของ “คนที่เป็นผู้ลี้ภัย จากการสู้รบ” ในมาตรา ๑ ของอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย จะพบว่า มีปัญหา คือ เข้ามาแล้วไม่ได้กลับไป เพราะสถานการณ์ไม่ดีขึ้น จริงๆ แล้วเราติดกับตัวเอง เพราะบอกว่า “เขาเป็นผู้หนีภัยจากการสู้รบ” มันไม่มี จุดสิ้นสุด และเราไม่ได้กำหนดด้วยว่าจะสิ้นสุดเมื่อไร เขาก็อยู่ในค่าย ๒๐ กว่าปี

แต่ถ้าดูมาตรา ๑ ของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยจะพบว่า “คนที่จะลี้ภัยจะต้องลี้ภัยจากการถูกประหารด้วยสาเหตุ ๕ ประการ” อัตราการปฏิเสธผู้ลี้ภัยของสหประชาชาติอยู่ที่ร้อยละ ๙๐ หมายความว่า ถ้าเข้ามา ๑๐๐ คน ถ้าใช้เกณฑ์ของเราก็จะรับ ๑๐๐ คน แต่สหประชาชาติรับแค่ ๑๐ คน เพราะเขาบอกว่าตามอนุสัญญา และอนุสัญญาก็กำหนดไว้ด้วยว่า “ถ้าสถานการณ์ดีขึ้นก็สามารถที่จะถอน สถานภาพได้” ปัจจุบันสหประชาชาติเพิ่งถอนชาวคริสต์กันไปทั้งกลุ่มและส่งกลับ ซึ่งสามารถทำได้ อย่างถูกต้องตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ และถ้าประเทศไทยเข้าไปเป็นภาคี เราก็จะสามารถดำเนินการ ต่างๆ เหล่านี้ได้

ในมิติของการดูแลผู้หนีภัยสงครามเห็นว่า ควรจะเปลี่ยนจากการที่ให้ผู้ให้ทุนให้แก่องค์กรฝรั่ง เป็นให้ผู้ให้ทุนมาให้กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงสาธารณสุขในการดูแล ทำให้เราสามารถทำได้ ตามมาตรฐานของเราเลย โดยที่ไม่ต้องควักกระเป๋าของเราจ่าย เราบอกเขาได้ว่า

“ถ้าอยากให้เด็กได้เรียนหนังสือก็จ่ายมา เราก็จัดให้”

“อยากจะได้ได้รับการดูแลสุขภาพที่มีมาตรฐานก็จ่ายมา เราดูแลให้”

ขณะที่แต่ละประเทศให้ตกปีละ ๖๐ ล้านเหรียญ ถ้าแยกออกมาเป็นประเภทเอามาให้กระทรวง ศึกษาธิการ และสาธารณสุขมาบริหาร เด็กทุกคนน่าจะได้รับการบริการที่ดี

กลไกและรูปแบบในการบริหารจัดการคงจะต้องมาพิจารณากันใหม่ในบริบทปัจจุบัน รวมถึง การอ่านข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์อยู่เรื่อยว่า “ถ้าคนเหล่านี้กลับไป เขาจะรู้สึกดีกับประเทศไทย เป็นมิตร กับประเทศไทย” ยกตัวอย่าง กัมพูชา ก่อนที่สถานทูตไทยในพนมเปญจะถูกเผา สมช. เข้าใจว่า กัมพูชา เป็นประเทศที่เป็นมิตรกับประเทศไทยมากที่สุด ด้วยเหตุผลว่าคนกัมพูชาลี้ภัยอยู่ในประเทศเป็นเวลานาน ฉะนั้นเขาจะต้องรู้สึกดีกับประเทศไทย ปรากฏว่าสัปดาห์ถัดไป สถานทูตไทยถูกเผา และทราบข่าวทาง สมช.

ส่งทีมไปหาข้อเท็จจริง ผลปรากฏว่า “เขารู้สึกแย่มากเลยกับคนไทย เพราะตอนที่อยู่ในประเทศไทยคนไทยจะกดขี่เขามาก และทำให้เขารู้สึกว่าเขาด้อยค่า ถูกเอารัดเอาเปรียบ”

“ผมคิดว่า กลไกการบริหารจัดการในสมัยสงครามอินโดจีนต่างจากพม่าที่เป็นอยู่ ณ ปัจจุบัน ฉะนั้น ความคาดหวังว่าคนเหล่านี้จะดีกับเรา ไม่แน่ว่าเราคิดถูกหรือเปล่า เพราะจากที่ไปสัมผัสอย่างไม่เป็นทางการ เขาไม่ได้รู้สึกเช่นนั้นกับคนไทยหรือรัฐบาลไทย ซึ่งตรงนี้เป็นสิ่งที่เราต้องคิดอยู่เหมือนกัน..... สังเกตเห็นว่าสิ่งที่เกิดขึ้นไม่มีเจ้าภาพหลัก เพื่อคิดกำหนดทิศทางว่าจะทำอย่างไรต่อไปอย่างจริงจัง และดึงภาคส่วนต่างๆ มาคิดดำเนินการ คือ จะเป็นแบบแต่ละฝ่ายต่างคนก็ต่างทำหน้าที่ของตนเองไป เพราะไม่อย่างนั้นก็จะเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าไปเรื่อยๆ แต่ถ้าเรามีการกำหนดทิศทางว่าจะทำอะไรใหม่ปรับกลยุทธ์ใหม่ ควรจะมีเจ้าภาพ”

นายแพทย์นิรันดร์ พิทักษ์วัชระ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และประธานอนุกรรมการด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กล่าวสรุปในช่วงท้ายของการสัมมนาไว้ ๓ ประเด็น กล่าวคือ

ประเด็นที่ ๑ ในพื้นที่พักพิงของผู้ลี้ภัย หรือการมีค่ายอพยพได้ต่อยอดวิถีคิดเก่าๆ ของเจ้าหน้าที่ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของผู้ลี้ภัยว่า อาจจะมีปัญหาเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตรงนี้ต้องการย้ำว่า ไม่ใช่เป็นเรื่องความผิดของตัวบุคคล แต่เป็นเรื่องของวิถีคิด และนำมาซึ่งนโยบายของการบริหารจัดการในแบบเก่าๆ นั้น มีปัญหา เพราะวิถีคิดแต่เรื่องของความมั่นคง

ตอนที่ผมไปดูสถานการณ์ที่เกิดขึ้นที่ท่าสองยาง อุ่มผาง แม่สอด ต้องยอมรับว่า “ทหารต้องรับหน้าเสื่อ” เป็นผู้ดูแลปัญหาทั้งหมด ผมคิดว่าคนที่มาคอยดูแลผู้ลี้ภัยไม่ควรเป็นฝ่ายทหารแต่ผู้เดียว เพราะหน้าที่ของทหาร คือ การศึกสงคราม แต่เรื่องของผู้ลี้ภัยไม่ใช่เรื่องศึกสงคราม เรามองแต่ประเด็นเรื่องความมั่นคงก็เลยยึดเย็ดให้ทหารเป็นคนรับผิดชอบ

ประเด็นที่ ๒ เมื่อผมไปเห็นส่วนราชการต่างๆ ดูแลผู้ลี้ภัยแบบสงสารหรือเมตตาธรรม ซึ่งคำว่า “สงสารเมตตาธรรม” ก็เลยทำงานแบบไม่ต้องมีนโยบาย เหมือนเรื่องน้ำท่วม สังคมไทยไม่คำนึงถึงเรื่องสิทธิ ได้แต่พอใจที่เห็นมีคนบริจาคกันมากมาย จนเป็นที่ยอมรับกันทั่วโลกว่า “ประเทศไทยให้ทานมากเป็นอันดับ ๙ ของโลก” ทำให้บิดเบือนภาระของรัฐบาลที่ต้องรับผิดชอบแก้ไขปัญหา รวมทั้งละเลยเรื่องสิทธิของประชาชนที่ต้องสูญเสียไปมากมาย เราต้องเข้าใจว่า ความคิดแบบหนึ่งอาจจะดีสำหรับยุคสมัยหนึ่ง แต่สมัยนี้ความคิดแค่การให้ทานอย่างเดียวได้ละลายความรับผิดชอบของรัฐบาลที่ต้องเข้าไปดูแลผู้ลี้ภัย ว่าเราต้องมีความคิดแบบ “สิทธิมนุษยชนที่เคารพหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แค่ไหน” เช่น รัฐบาลที่ดูแลวิกฤตน้ำท่วมต้องมีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร สิทธิการมีที่ดินทำกิน และสิทธิแรงงาน ฯลฯ แต่ภาพของการให้ทานเป็นอันดับ ๙ ของโลก ได้บิดเบือนหน้าที่ของรัฐบาลทั้งหมด

ประเด็นที่ ๓ ส่วนราชการทำงานแบบแยกส่วน ที่มองเห็นเรื่องสิทธิมนุษยชนมากที่สุดน่าจะเป็น กระทรวงการต่างประเทศ แต่การทำงานแบบแยกส่วน ทำให้ในการดูแลปัญหาเรื่องผู้ลี้ภัย ที่ต้องการดูแลแบบภาพรวมไม่เกิดขึ้น สุดท้ายเลยทำตามความคิดของคนไทยที่คิดว่าไทยเรา เป็นลูกพี่ คิดแบบชาตินิยม คือ คนไทยต้องเก่งกว่าพม่า ปัญหาอย่างนี้เลยทำให้วิธีคิดในการ ดูแลพลเมืองที่อยู่ในพรมแดน ไม่ได้คำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน วิธีคิด ๒-๓ อย่างนี้ จึงทำให้ รัฐไทยการบริหารจัดการเรื่องผู้ลี้ภัยออกมาเป็นเรื่องของความผิด ไม่ถูกกฎหมาย เช่น กลายเป็นแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย จนกลายเป็นช่องทางทำมาหากินที่มีขอบของเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น ตำรวจเรียกค่าตั้งจากนักธุรกิจ มีเรื่องการค้ำมนุษย์

ประเด็นเหล่านี้จึงเป็นปัญหาที่สะสมในเรื่องผู้ลี้ภัยด้วย ดังนั้น ก่อนอื่นวิธีคิดเรื่อง ผู้ลี้ภัยต้องมองเรื่องของคนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ ที่จะช่วยให้เรามองเห็นปัญหาและแก้ไขอย่างถูกต้องเป็นสิ่งที่รัฐไทยต้องยอมรับ

นอกจากนี้ ในพ.ศ. ๒๕๕๘ รัฐไทยถูกบีบบังคับในเรื่องของกระแสโลกาภิวัตน์หลายด้าน ขณะที่ ภาครัฐกิจได้ข้ามชาติไปแล้ว มีบริษัทของคนไทยไปลงทุนที่เมืองทวาย การสร้างเขื่อนที่แม่น้ำสาละวิน แล้วยังข้ามไปลงทุนที่ลาวและกัมพูชา ขณะเดียวกันคนต่างชาติชาวฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ได้เดินทางมา ลงทุนที่ประเทศไทย ดังนั้น กระแสโลกาภิวัตน์ไม่มีพรมแดนเรื่องการลงทุน ด้านหนึ่งอาจจะมองว่า สงครามลดลง แต่ผมกลับมองว่าความขัดแย้งเรื่องพลเมืองจะสูงขึ้นโดยเฉพาะความขัดแย้งในเรื่องสิทธิ ชุมชน พลเมืองแต่ละประเทศจะลุกขึ้นมาต่อต้านมากขึ้น กระแสการไหลเวียนของคนจะห้ามไม่ได้ เมื่อห้ามไม่ได้ความขัดแย้งเรื่องการลงทุนต่างๆ ก็จะเข้ามาเป็นตัวแปรในการเปลี่ยนแปลง การข้ามย้าย ของคนในเรื่องของการทำมาหากินเพื่อความอยู่รอด อาจจะเป็นตัวช่วยลดคำถามเรื่องสงคราม พอมีเรื่องการลงทุนก็มีเรื่องผลประโยชน์ ก็จะมีการแย่งชิงผลประโยชน์ จึงมีประเด็นที่น่าคิดต่อไปว่า การก้าวสู่ประชาคมอาเซียนใน พ.ศ. ๒๕๕๘ ประชาชนทั่วทั้งภูมิภาคจะได้รับผลประโยชน์จริงหรือ

แม้เมื่อถึง พ.ศ. ๒๕๕๘ จะไม่มีพรมแดนของคนในอาเซียน แต่ต้องคำนึงถึงเรื่องหลักสิทธิมนุษยชน ให้มากขึ้น ต้องคิดไปให้ไกลกว่าอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ ต้องมองถึงเรื่องสิทธิ การพัฒนา สิทธิในการที่จะเดินทางของประชาชนมากพอๆ กับกลุ่มนักธุรกิจ เราคงมองปัญหาแยกส่วน ไม่ได้แล้ว เราต้องมองปัญหาเรื่องทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา และการเปลี่ยนแปลงประชาคม ในอาเซียนไปด้วย ซึ่งตรงกับที่เราพยายามให้ส่วนราชการต่างๆ ตอบรับประชาคมอาเซียนใน พ.ศ. ๒๕๕๘ แต่ไม่แน่ใจว่าทางส่วนราชการต่างๆ จะได้ตอบรับในแนวทางการมองภาพรวมตรงนี้หรือไม่ โดยคำนึงถึง เรื่องประชาชนเป็นสำคัญ

เพราะฉะนั้นอย่าคิดว่า งานวิจัยนี้อาจจะดูไม่ทันสมัยในอีก ๒ ปีข้างหน้า แต่งานวิจัยนี้จะมีความ สำคัญยิ่งต่อการทำความเข้าใจกับสภาพปัญหาที่ดำรงอยู่ หรือหากรัฐบาลทหารพม่าหวนกลับมาใช้นโยบาย แข็งกร้าวกับกลุ่มกองกำลังของชาติพันธุ์ต่างๆ รวมทั้งรัฐบาลไทยได้แต่เพียงรับทราบผลการวิจัยจาก ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยไม่ปรับปรุงนโยบายและกฎหมายที่เป็นอุปสรรค ต่อการบริหารจัดการต่อผู้ลี้ภัยให้เป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชนสากล

ถ้าหากว่า ประชาคมอาเซียนทำให้เกิดระบบเศรษฐกิจไร้พรมแดนในภูมิภาคอาเซียน วิธีการข้ามพรมแดนที่ไม่มีพรมแดนอีกต่อไป จึงอาจจะต้องทำงานวิจัยเรื่องใหม่ และกระทรวงการต่างประเทศจะต้องมองให้ไกลกว่านี้ ไม่เช่นนั้นกระทรวงการต่างประเทศอาจเป็นแค่บรูซไปรษณีย์เฉยๆ ซึ่งมันไม่สมศักดิ์ศรีเท่าไรนัก

บทบาทของหน่วยงานของรัฐในพื้นที่

นอกจากการรับฟังนโยบายและบทบาทของหน่วยงานรัฐในส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับผู้หนีภัยสงครามแล้ว ได้มีการจัดเวทีรับฟังปัญหาและข้อเสนอแนะของหน่วยงานรัฐในระดับปฏิบัติการในพื้นที่เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ณ โรงแรมฮอลิเดย์ การ์เดน จังหวัดเชียงใหม่ ผู้แทนของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับผู้หนีภัยสงครามในพื้นที่ นักวิชาการ และองค์กรภาคประชาสังคมได้ให้ข้อมูล ดังนี้

ผู้แทนกองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง (ประจำภาคเหนือ) กล่าวว่า

พื้นที่รับผิดชอบในภาคเหนือจะรับผิดชอบตั้งแต่จังหวัดนครสวรรค์ขึ้นมา ซึ่งการที่จะนำผู้ลี้ภัยออกจากพื้นที่จะต้องให้รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ส่งโดยจะใช้คำว่า “ผลักดัน” เพื่อให้เขาออกไปบอกว่า ออกทางด้านสนามบินนานาชาติ (สุวรรณภูมิ) ก็จะส่งไปที่กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง ๒ แต่ถ้ามาที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองเชียงใหม่ ก็เป็นตรวจคนเข้าเมือง ๒ เหมือนกัน ไม่ได้ขึ้นอยู่กับตรวจคนเข้าเมืองภาคเหนือเลย

ในส่วนการดูแลของกองบังคับการตรวจคนเข้าเมืองที่อยู่ี่ด่านอำเภอแม่สอด และอำเภอแม่สาย ไม่ใช่ผู้ลี้ภัย แต่เป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง ซึ่งสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจัดสรรงบประมาณในเรื่องของอาหาร และน้ำดื่ม ซึ่งอาหารได้ดีกว่านักโทษคนไทยที่ได้รับโทษอาญา คือ นักโทษในเรือนจำ ทางราชการจะเลี้ยงดูแค่ ๒ มื้อ แต่ผู้หลบหนีเข้าเมืองจะได้รับ ๓ มื้อครบ

เรื่องคนเข้าเมือง ไม่ว่าจะเป็นชายแดนไทย - พม่า หรือมาเลเซีย - ไทย ในระยะรัศมี ๑ กิโลเมตร ต้องยอมรับว่า ประชาชนทั้งสองฝั่งเป็นเพื่อนกัน ดังนั้นจึงต้องดูเรื่องเจตนา คือ เมื่อได้ตัวมาก็ต้องมีการซักถามก่อน ถ้าเข้าข่ายการค้ามนุษย์ก็จะส่งต่อไปที่หน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ แต่ถ้าเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองจะเป็นหน้าที่ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

เมื่อเกิดเหตุในการสู้รบฝั่งพม่า จะเป็นเรื่องของทหาร เพราะแนวบริเวณชายแดน ทหารจะเป็นผู้รับผิดชอบอยู่ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจะรับผิดชอบอยู่ที่ช่องทางอนุญาตที่เป็นด่านถาวร หรือด่านชั่วคราว พวกนี้จะเข้าทางช่องทางธรรมชาติ ทหาร ตชด. จะเป็นคนพิสูจน์ว่าเป็นผู้ลี้ภัยจากการสู้รบหรือไม่ จัดพื้นที่ให้อยู่เป็นการพักพิงชั่วคราว และถ้าไม่ยอมรับก็จะเป็นเรื่องของสภาความมั่นคงแห่งชาติ ดังนั้น ผู้ลี้ภัยจะไม่เคยส่งมาให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเลย จะส่งมาให้ดำเนินการผลักดันก็ต่อเมื่อในกรณีที่เขาพิสูจน์ว่าเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง เพราะเราใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๕๔ กับคน ๓ ชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชาได้ ไม่ต้องฟ้องศาล ถ้าฝ่ายความมั่นคงพิสูจน์ว่า เป็นผู้ลี้ภัยจากการสู้รบ เข้าใจว่าก็น่าจะส่งไปที่ศูนย์ที่ตั้งขึ้น

ผู้แทนกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน (ประจำภาคเหนือ) กล่าวว่า

การปฏิบัติเราจะปฏิบัติตามนโยบาย เช่น ในพื้นที่ทางฝั่งลาวก็ปฏิบัติตามกองกำลังผาเมือง ถ้าเป็นฝั่งพม่า ก็ปฏิบัติตามนโยบายของกองกำลังนเรศวร บทบาทเราทำอยู่ ๒ ด้าน คือ ถ้าพิสูจน์ได้ หรือไม่มีเหตุการณ์สู้รบ หรือหลบหนีมาในลักษณะเข้าข่ายของการค้า หรือมาทำมาหากิน หรือสมัครงาน เราก็ดำเนินการตามอำนาจทางกฎหมาย แต่ถ้าหนีภัยจากการสู้รบ เราก็นำเข้าสู่กระบวนการของความมั่นคง ส่วนมากจะปฏิบัติตามนโยบายเป็นเรื่อยๆ ไป ซึ่งก็มีความหลากหลาย

ผู้แทนกองกำลังผาเมือง กล่าวว่า

ในมุมมองของกองกำลังผาเมือง คือ “ระหว่างรัฐบาลทหารพม่ากับชนกลุ่มน้อยจะปรองดองจริงหรือไม่” ซึ่งก็ต้องถามตัวแทนชนกลุ่มน้อยด้วยว่า “ความประสงค์ไปปรองดองของชนกลุ่มน้อยต้องการอะไร ต้องการร่วมเป็นประเทศพม่า และปกครองระบอบประชาธิปไตย หรือว่าต้องการไปปรองดองกัน แบ่งเป็นรัฐ/ประเทศต่างๆ เหมือนติมอร์ตะวันออกไหม”

แต่ของพม่าเข้าใจว่าแนวทาง คือ “ต้องการรวมหลายๆ กลุ่มกองกำลังมาเป็นประเทศเดียวกัน และปกครองโดยรัฐบาล แต่ให้ประชาธิปไตย สิทธิ และเสรีภาพเพิ่มมากขึ้น คือ ชนกลุ่มน้อยไม่ต้องการแบ่งแยกออกไป ก็สามารถที่จะปรองดองกันได้ในอนาคต ซึ่งต้องมองจุดประสงค์ของชนกลุ่มน้อยที่เขาต่อสู้กันมา และของรัฐบาลทหารพม่าด้วย

สำหรับท่าทีของแต่ละประเทศที่เข้าไปในพม่า หรือการปฏิสัมพันธ์กับทางยุโรป สหรัฐอเมริกา มองว่า ทุกอย่างเป็นผลประโยชน์ของชาติเกือบทั้งสิ้น บางครั้งสิทธิเสรีภาพ หรือสิทธิมนุษยชนต่างๆ ที่เข้าไปสุดท้าย คือ เรื่องของผลประโยชน์ชาติทั้งสิ้น ช่วงนี้พม่าเนื้อหอม เพราะจีนกำลังรุกเข้าไปในพม่ามากขึ้น จากการที่ได้สัมปทานต่างๆ ในพม่า สำหรับเรื่องผู้หนีภัยจากการสู้รบ กองกำลังป้องกันชายแดน จะทำตามนโยบายของ สมช. ที่กำหนดบทบาทให้เราทำอะไรบ้าง ขั้นแรก (เตรียมการ) วิเคราะห์ว่า ในพื้นที่มีการสู้รบตรงไหน เมื่อวิเคราะห์แล้วว่ามีพื้นที่การสู้รบก็จะมีประชุม วางแผนร่วมกับจังหวัดต่างๆ ในการที่จะกำหนดพื้นที่พักพิงชั่วคราวว่า เมื่อมีการสู้รบเกิดขึ้นแล้ว เราจะพาเขาไปพื้นที่พักพิงที่ไหน อย่างไร หรือมีการดำเนินการอย่างไร

เมื่อมีผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบหลบหนีเข้ามา ก็จะมีการแบ่งแยกระหว่างผู้หลบหนีกับกองกำลังที่ติดอาวุธ หรือว่ากองกำลังที่แฝงตัวเข้ามา และเข้ามาที่ศูนย์พักพิง แนวทาง/นโยบาย คือ ถ้าเหตุการณ์ในประเทศเพื่อนบ้านมีความสงบสุขก็จะประสานงานให้เขาเดินทางกลับ โดยจะแจ้งให้องค์กรต่างๆ เข้าไปตรวจสอบด้วย และมีการบันทึกไว้เพื่อป้องกันการถูกโจมตี แต่ละพื้นที่ก็พยายามทำให้ดีที่สุด ในขอบเขตที่สามารถทำได้ บางครั้งยอดที่เข้ามา เช่น กรณีที่ จ.ตาก ๒๐,๐๐๐ กว่าคน ช่วงระยะเวลานี้ การดูแลก็เลยไม่ดีเท่าที่ควร ภาพต่างๆ ที่ออกมาในลักษณะเหมือนรวมกันอยู่ อันนี้คือปัญหาที่ประสบอยู่

เรื่องที่จะเข้าไปเป็นภาคีหรือไม่ ในความคิดเห็นส่วนตัวของผู้แทนกองกำลังผาเมือง คือ ต้องชั่งตวงระหว่างผลประโยชน์ของชาติกับความน่าเชื่อถือ การยอมรับจากต่างประเทศ หรือประชาคมโลก เพิ่มมากขึ้นว่า อะไรที่ได้ และอะไรที่เสียไปในระยะยาว ตอบคำถามว่า จะพิจารณาอย่างไรว่าบุคคลที่

หลบหนีเข้ามาเป็นผู้ลี้ภัย หรือว่าผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งตรงนี้ก็มีการกระทำที่เกิดขึ้นก่อน เราก็ต้องดูจากฝั่งตรงข้ามว่ามีการสู้รบหรือไม่ การสู้รบจริงๆ ในพื้นที่ไม่ใช่ว่าพม่าเข้าตีชนกลุ่มน้อยก่อน เพราะบางครั้งชนกลุ่มน้อยเข้าตีเขาก่อน เราก็ต้องดูว่าเหตุการณ์ต่างๆ มีการรบกันที่ไหน และมีชาวบ้าน ฝั่งพม่าที่ได้รับผลกระทบมาเท่าไร ก็สามารถที่จะพอรู้ได้

ส่วนปัญหาที่จะตามมาในทางปฏิบัติ คือ เมื่อผู้หนีภัยจากการสู้รบเข้ามาอยู่ในพื้นที่ และกำหนด เป็นพื้นที่พักพิง บางทีไม่สามารถที่จะกำหนดได้ว่าจะให้อยู่ได้นานเท่าไร จึงทำให้ต้องพิจารณาพอสมควร ว่าในอนาคตจะอย่างไร อย่างพื้นที่พักพิง ๔ ศูนย์ มีมาเป็น ๑๐ ปีแล้ว ก็ยังแก้ไขปัญหาไม่ได้เลย และต่อไปถ้ามีเพิ่มขึ้นมาอีกเรื่อยๆ สมมติว่าเข้ามาแล้วไม่ออกไปเลย เราจะแก้ปัญหานี้ได้อย่างไร และ ประชาชนในพื้นที่หรือชาวบ้านแถวนั้นก็ได้รับผลกระทบเหมือนกัน ซึ่งก็มีทั้งได้และเสีย ก็กลายเป็นภาระ ที่เราต้องดูแล คือ จะทำอย่างไรให้สมดุลกันในลักษณะนี้

ในการแก้ไขปัญหาชายแดน จะมีคณะกรรมการร่วมกันระหว่างไทยกับพม่า ในส่วนของทหารจะมี อยู่ ๒ ส่วน คือ

- ◆ คณะกรรมการส่วนท้องถิ่น (Township Border Committee - TBC) ก็จะมีหน่วยทหาร และส่วนราชการในพื้นที่เป็นคณะกรรมการ จะมีการประชุม ๔ ครั้ง/ปี ผลัดกันเป็นเจ้าภาพ ๓ เดือนต่อครั้ง TBC จะมีการประชุมตลอดแนวชายแดน ที่ต่อเนื่อง ก็คือ แม่สาย ท่าขี้เหล็ก
- ◆ คณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาค (Regional Border Committee - RBC) ระดับของ กองทัพจะมีประชุมปีละ ๑ ครั้ง ผลัดกันเป็นเจ้าภาพเหมือนกัน การประชุมล่าสุดเมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๑ พอ พ.ศ. ๒๕๕๒ ทางพม่ายังไม่พร้อม เนื่องจากการที่เราไปวิจารณ์เขามากด้วย เมื่อครั้งที่เป็นประธานอาเซียนเกี่ยวกับเรื่องสิทธิต่างๆ เขาจึงระงับการประชุม RBC ไป ปีนี้ก็มีคามพยายามที่จะจัดประชุมอีกครั้ง

ส่วนเรื่องชนกลุ่มน้อยมันเป็นการปฏิบัติในสมัยอดีต และก็มีอยู่ในลักษณะนี้ แต่เมื่อแต่ละ ประเทศได้เปิดให้มีการพูดคุยกันมากขึ้น ก็เลยกลายเป็นว่า เราจะต้องพัฒนาสัมพันธ์กับประเทศที่รัฐบาล เขายอมรับ แต่ไม่ใช่เราเป็นศัตรูกับใคร ความขัดแย้งของเขาก็เป็นเรื่องของเขาไป แต่เราจะเป็นมิตรกับ ทุกชนชาติ ปัญหาตามชายแดนต่างๆ เดิมก่อนที่จะมีการปรองดองก็จะเป็นการสู้รบหรือว่าเป็นการเจรจา ของพม่ากับชนกลุ่มน้อย ตามแนวชายแดนก็กระทบกับเราบ้างเพราะว่ามีการเข้าไป เข้ามา เราก็ให้การ สนับสนุน/ช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเป็นหลัก แต่ก็ต้องระมัดระวังท่าทีของพม่าเหมือนกันว่า มองเรา ให้การสนับสนุนชนกลุ่มน้อยหรือเปล่า ซึ่งเราต้องยืนยันว่าเราไม่ได้ให้การสนับสนุน แต่ที่เราให้การ สนับสนุนหมายถึงเรื่องของมนุษยธรรม คนเจ็บ คนป่วย อาหาร หรือสิทธิจำเป็นต่างๆ สำหรับชาวบ้าน ตามแนวชายแดน

ส่วนสถานการณ์ตามแนวชายแดนในภาพรวมไม่มีผลกระทบ เพราะว่าพม่าเขามองเราไม่ใช่ศัตรู ที่จะไปต่อสู้อยู่กับเขา ส่วนของเรา ถ้าถามว่ามีชนกลุ่มน้อยอยู่หรือไม่ อย่างไรหนึกกักัน คำตอบคือ ถ้าเขาปรองดองกันได้ดีก็จะเป็นประโยชน์กับเราตามแนวชายแดน เพราะบางพื้นที่มีชนกลุ่มน้อยอยู่ และ ประชาชนก็เข้าไปข้ามมาลักษณะเครือญาติ แต่ว่าไม่ได้ถูกต้องตามกฎหมาย ถ้าเกิดปรองดองกันแล้ว

และทำตรงนี้ให้ถูกตามกฎหมายกลายเป็นจุดอ่อนปรนต่างๆ การค้าขายก็จะถูกต้อง ตรวจสอบได้ ดีกับเศรษฐกิจทั้งฝั่งเขาและฝั่งเรา ในภาพรวมจะดีกว่าในลักษณะนี้

ที่สำคัญคือ ต้องพยายามทำอย่างไรก็ได้ให้พม่าไม่มองเราเป็นศัตรูในอนาคต เพราะปัญหาเขตแดนไทย - พม่ามีค่อนข้างมาก สิ่งที่มีมอง คือ ในอนาคตปัญหาเรื่องเส้นเขตแดนจะถูกหยิบยกขึ้นมา แต่ที่พม่าไม่หยิบยกขึ้นมามาก่อนนี้ เพราะเขามีปัญหาการเมืองภายใน ถ้าเกิดพวกเขาปรองดองกันหรืออยู่ร่วมกันได้ ก็จะเป็นผลดีต่อแนวชายแดนของเราเรื่องของสังคม และเศรษฐกิจ

ผู้แทนนายอำเภอแม่สาย กล่าวว่า

ในพื้นที่ อ.แม่สาย ไม่ได้มีผลกระทบอะไรมากนักเกี่ยวกับการสู้รบ อ.แม่สายติดกับพม่าทั้งทางบกและทางน้ำระยะทาง ๕๘.๕ กิโลเมตร มีด่านถาวร ๒ แห่ง จุดผ่อนปรน ๓ จุด และช่องทางธรรมชาติ ๓๐ กว่าช่องที่สามารถข้ามไปได้ โดยลักษณะของพื้นที่อำเภอชายแดนในระยะทาง ๑ กิโลเมตร ของเราและของเขาก็จะมีการเคลื่อนไหว แต่ในขณะเดียวกันการข้ามแดนที่ อ.แม่สาย เราใช้ช่องทางระหว่างประเทศที่ลงนามไว้ระหว่าง ๒ เมือง คือ ท่าขี้เหล็ก และ อ.แม่สาย แต่ในการปฏิบัติจริงๆ แล้วเพื่อให้เกิดความคล่องตัวก็ยืดหยุ่นกัน เฉลี่ยการข้ามไปข้ามมา ส่วนใหญ่จะเป็นคนไทยปีละ ๑,๒๐๐,๐๐๐ คน ต่อวันมากที่สุด ๒๐,๐๐๐ กว่าคน โดยเฉพาะวันสงกรานต์ หรือวันปีใหม่

ส่วนการปฏิบัติในพื้นที่จะมีหน่วยทหาร/หน่วยป้องกันชายแดนรับผิดชอบ เรามีการจัดเตรียมแผนในการอพยพราษฎรกรณีที่เกิดภัยจากการสู้รบ พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๔๖ ความตึงเครียดมีมากในพื้นที่ อ.แม่ฟ้าหลวง ซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรง คือ เป็นการสู้รบระหว่างไทยกับพม่า และมีผลกระทบกับราษฎรซึ่งเป็นคนไทยในบริเวณชายแดน ในเรื่องการอพยพเราก็ดึงจุดรวบรวมพลโดยห่างจากแนวชายแดนเพื่อป้องกันอาวุธหรือกระสุนต่างๆ ดังนั้น ในการปฏิบัติหน่วยป้องกันชายแดนจึงกำหนดเลยว่า พื้นที่ไหนปลอดภัย ห่างจากชายแดนเท่าใด

ความจริงแล้วเรื่องการปฏิบัติจะเน้นเรื่องหลักมนุษยธรรม เช่น การให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลกันในสองประเทศ ยกตัวอย่าง พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่กระทบกระทั่งกันมากจนด่านปิด ตอนนั้นเดือดร้อนทั้งสองประเทศ โดยเฉพาะพ่อค้า แม่ค้าคนไทยที่ต้องไปขายของฝั่งพม่าก็ออกไปขายไม่ได้

การกระทบกระทั่งไม่ค่อยมีในพื้นที่ คือ จะใช้ความสัมพันธ์กันเป็นส่วนใหญ่ ยกตัวอย่างเมื่อเกิดความเสียหายจากแผ่นดินไหวในพม่า เมื่อพ.ศ. ๒๕๕๑ คนไทยได้รวบรวมทั้งเงินและสิ่งของไปบริจาคให้ผู้ประสบภัยของพม่า

สรุปว่า เรื่องการปฏิบัติงานในพื้นที่ไม่มีปัญหาเรื่องการกระทบกระทั่งกัน เพราะจะใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นหลัก

ผู้แทนฝ่ายความมั่นคง อ.แม่สอด จ.ตาก ให้ข้อมูลว่า

การปฏิบัติงานเกี่ยวกับผู้หนีภัยจากการสู้รบอาศัยอำนาจหน้าที่ตามมติคณะกรรมการสภาความมั่นคงแห่งชาติ รุ่นที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๓) มีคู่มือการปฏิบัติงานซึ่งเก่าแล้ว แต่ว่าใช้มาโดยตลอด

แนวทางปฏิบัติเราทำงานภายใต้หลักสิทธิมนุษยชน ในศูนย์อพยพแต่ละแห่งมีผู้หนีภัยอยู่ และเราไม่เคยผลักดันออกไป ก็เข้ามาเรื่อยๆ ใน พ.ศ. ๒๕๔๘ UNHCR ร่วมกับกระทรวงมหาดไทยได้สำรวจผู้หนีภัยจากการสู้รบในศูนย์ทั้งหมด ๙ แห่ง และได้เพิ่มเงื่อนไขอื่นๆ คือ หนีภัยจากการเมือง หนีภัยจากเศรษฐกิจ ถ้าเกี่ยวข้องกับเรื่องการสู้รบ เช่น ถูกยึดที่ทำกิน เราก็ให้ ณ ปัจจุบันจากการสำรวจและที่ได้รับการดูแล มีเกือบ ๒๐๐,๐๐๐ คน แต่ไม่สามารถเปิดเผยตัวเลขนี้ได้ เพราะว่าเกี่ยวข้องกับเรื่องของสิทธิมนุษยชน ไม่เคยมีการผลักดันกลับประเทศ

ปัจจุบันกองกำลังชายแดนทางตะวันตกมีความหลากหลาย ทั้งกลุ่มที่ทำสัญญาหยุดยิงกับทหารพม่าแล้ว และกลุ่มที่ยังไม่หยุดยิง ล่าสุดทราบมาว่าที่ อ.ท่าสองยาง มีการยิงกันอยู่ ก็แสดงให้เห็นว่าสถานการณ์ชายแดนทางฝั่งตะวันตกยังความอึมครึมและไม่มีความชัดเจนต่อไป

ทางอำเภอแม่สอดได้วิเคราะห์สภาพปัญหาผู้อพยพหนีภัย ๒๕,๐๐๐ คน ร่วมกับกลุ่มองค์กรนักพัฒนาชาวพม่าเพื่อจัดทำแผนเผชิญเหตุด้านการอพยพผู้หนีภัย โดยแบ่งซอยย่อยพื้นที่พักพิงในอ.แม่สอด แห่งละไม่เกิน ๕,๐๐๐ คน เพื่อให้่ายต่อการบริหารจัดการ

สรุป คือ ผู้ลี้ภัยมี ๒ ประเภท คือ

- ๑) ผู้ลี้ภัยที่อยู่ในศูนย์พักพิงชั่วคราว ๙ แห่ง (ถาวรและอยู่นาน)
- ๒) ผู้หนีภัยตามสถานการณ์/ชั่วคราว (เมื่อมีการสู้รบก็อพยพมา และเมื่อสิ้นสุดการสู้รบก็เดินทางกลับ)

ซึ่งขั้นตอนการดูแลจะยึดหลักเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นหลัก แต่ปัญหาที่ผ่านมาที่หน่วยราชการถูกโจมตี คือ เรื่องการส่งกลับ มีการโจมตีว่าทางราชการไทยผลักดันกลับ ขณะที่สถานการณ์ฝั่งพม่ายังมีการสู้รบกันอยู่ ตอนนี้เราได้หารือกับ UNHCR และ NGOs ที่เกี่ยวข้องแล้ว โดยมีรูปแบบคณะกรรมการที่ดูแลเรื่องนี้ กล่าวคือ

เมื่อมีสถานการณ์สู้รบเกิดขึ้น จะมีการจัดเตรียมที่พักรอ จะมีทหารเป็นผู้ดูแล คัดกรอง ปลอดภัย แยกกลุ่มไหนเป็นผู้ได้รับผลกระทบจริง หรือกลุ่มไหนเป็นกองกำลังไม่ทราบฝ่าย แล้วส่งต่อให้ฝ่ายปกครองทางอำเภอก็จะจัดตั้งพื้นที่พักพิงร่วมกับ UNHCR รวมทั้งวิเคราะห์ปัญหาว่าสถานการณ์จะสิ้นสุดเมื่อไร โดยการประสานงานกับฝ่ายความมั่นคงว่า เมื่อสถานการณ์ฝั่งโน้นสงบก็จะมีการส่งกลับในแนวทางที่ปลอดภัย โดยมี UNHCR และ NGOs ที่เกี่ยวข้องร่วมวางแผนการส่งกลับ

ผู้แทนนายอำเภอเวียงแหง จ.เชียงใหม่ ให้ข้อมูลว่า

ที่ อ.เวียงแหง มีศูนย์พักพิงเหมือนกัน แต่ไม่ได้เป็นผู้ลี้ภัย ตอนนี้มีสถานะถือว่าเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย กลุ่มนี้หลบหนีเข้ามาในลักษณะกระจัดกระจาย อยู่ตามบ้านญาติต่างๆ ไม่ได้มาอยู่ร่วมกันตั้งแต่แรก ต่อมาใน พ.ศ. ๒๕๔๖ ฝ่ายปกครองได้ไปรวบรวมให้มาอยู่ที่ศูนย์พักพิงแห่งนี้ โดยมี NGOs หลายๆ หน่วยเข้ามาให้ความช่วยเหลือในการสร้างศูนย์ และ UNHCR สนับสนุนในเรื่องอาหารเป็นเวลา ๑ ปี และกึ่งต่อไป ปัจจุบันเหลืออยู่ประมาณ ๔๔๐ คน สถานะก็ยังคงเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย ไม่ใช่ผู้ลี้ภัย เพราะว่าเราไม่มีงบประมาณก็เลยไม่รับรองให้เป็นผู้ลี้ภัย มีแต่การให้อาหาร ข้าว

น้ำมัน ตามอัตราที่เขาให้ประจำทุกเดือน ก็ไม่ได้มีผลกระทบอะไรต่อคนในพื้นที่ หรือว่าคนในพื้นที่เรียกร้องให้ทางราชการช่วยเหลืออะไรบ้างก็ยังไม่เคยมี คิดว่าเขาที่อยู่สุขสบาย ข้าวสารก็มีกิน บ้านก็มีอยู่ และเราก็นุญาตให้ออกไปทำงานนอกพื้นที่ได้ตลอด ไม่มีการห้าม แต่จะมีเจ้าหน้าที่ทหารไปตรวจดูว่า คนที่อยู่ในศูนย์มีเพิ่มไหม ตอนหลังก็มีหนีกลับพม่า หรือหนีออกไปทำงานข้างนอกก็มี

สรุปแล้ว คือ ทุกวันนี้ก็ยังอยู่เหมือนเดิม เด็กๆ ที่ไปเรียนหนังสือ เขาก็ได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติ คิดว่า อนาคตเขาก็มาอยู่ในการควบคุมดูแลของกรมการปกครอง สามารถไปเรียนหนังสือ ทำงานได้เหมือนอย่างบุคคลทั่วไป เพราะมีทะเบียนประวัติแล้ว และมีการพิมพ์นิ้วมือไว้แล้ว ซึ่งก็คงไปไหนไม่ได้ แต่คงจะได้รับสถานะตามที่มติคณะรัฐมนตรีจะให้โอกาสต่อไปว่าสถานะจะเป็นอะไรต่อ แต่สำหรับผู้ใหญ่ มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรเลย

ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ (ประจำจังหวัดเชียงใหม่) กล่าวว่า

ไม่ค่อยมีประเด็นผู้ลี้ภัยมากนัก จะพบแต่กรณีที่เป็นคนพม่า เพราะมีการรับรองเอกสารโดยนิติกร ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นคนพม่าจะมาที่สำนักงานของกระทรวงการต่างประเทศที่ จ.เชียงใหม่ ขอให้รับรองเอกสารความเป็นโสดเพื่อที่จะสมรสกับพลเมืองชาวไทย ชาวพม่าหลายคนบอกว่า “เสียเงินไป ๑๐,๐๐๐ - ๒๐,๐๐๐ บาท” แต่สำนักงานของเราไม่สามารถรับรองเอกสารนี้ได้ ชาวพม่ายังถูกหลอกเรื่องพวกนี้อยู่เป็นจำนวนมาก และเราก็ไม่สามารถทำอะไรให้ได้เลย

ความคิดเห็นของนักวิชาการและองค์กรภาคประชาสังคมในพื้นที่

รศ.ดร.ไชยันต์ รัชชกุล คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ตั้งข้อสังเกตว่า

ในช่วงหลังจีนเข้ามามีอิทธิพลต่อพม่าเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของพม่า คงจะมีผลอย่างยิ่งต่อนโยบายทางทหาร จึงตั้งคำถามว่า อีกแง่หนึ่งที่ต่างไปจากรายงานตามหนังสือพิมพ์ และข่าวที่มีอยู่เหมือนกับว่ามีความหวังกับการเปลี่ยนแปลงในช่วงนี้ของพม่ามาก “มันจริงหรือที่จะหยุดยิงกัน สงบศึก การเปลี่ยนแปลงเป็นประชาธิปไตย หรือค่อยๆ สมบูรณ์มากขึ้น”

ในเรื่องผู้หนีภัยสงคราม สถานะของผู้ลี้ภัยมีต่างๆ กัน มีข้อคิดเป็นการเปรียบเทียบว่า สถานะของชาวเขมรก็เป็นลักษณะเดียวกับผู้ที่หนีภัยจากพม่า ซึ่ง UNHCR ดูแลอยู่ ข้อปัญหาทางกฎหมาย/ข้อวิจารณ์ / ความช่วยเหลือต่างๆ ที่เราเคยให้และเคยทำมา เราสามารถที่จะเอามาประยุกต์ใช้กับกรณีประสบการณ์ทางด้านตะวันตกได้อย่างไรบ้าง การช่วยเหลือผู้หนีภัยสงคราม อาจไม่ต้องถึงกับขนาดต้องทำตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ แต่ขอมีแนวทางว่าควรจะทำอย่างไรในบริบทสังคมไทย ขณะเดียวกัน ก็ไม่ได้ปล่อยให้เป็นเรื่องของดุลพินิจ หรือการปฏิบัติที่มนุษยย์มีต่อมนุษยย์ด้วยกัน

นายวิรัชญ์ เจริญชัยนันท์ ผู้อำนวยการบริหารมูลนิธิไทยเพื่อคนมีปัญหาด้านสติและสถานะบุคคล เห็นว่า

ฝ่ายกำกับนโยบายควรเรียนรู้ประสบการณ์ทางด้านการจัดการผู้ลี้ภัยอินโดจีน และนำมากำหนดนโยบายผู้ลี้ภัยจากการสู้รบทางฝั่งพม่า ควรประยุกต์องค์ความรู้มาใช้อย่างเต็มที่ โดยหลักการ คือ สิ่งที่รัฐบาลเรียนรู้จากช่วงที่มีผู้ลี้ภัยจากสงครามอินโดจีนว่า เราทำทุกอย่างถูกต้องตามกฎหมาย จึงทำให้เป็นการยากในการแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะเรื่องของการส่งกลับ และการเรียนรู้ก็อย่าง คือ การให้ UNHCR เข้าไปมีบทบาทหลักในการบริหารจัดการค่ายผู้ลี้ภัย ทำให้การบริหารจัดการโดยรัฐบาลไทยยากลำบากขึ้น

ฉะนั้น สิ่งที่เราเรียนรู้ควรนำมาใช้ในกรณีของการอพยพทางตะวันตกของประเทศไทย คือ ไม่เอา UNHCR เข้ามา ให้ NGOs แจกอาหาร แจกน้ำอย่างเดียว และไม่ให้สถานภาพที่ถูกต้องตามกฎหมาย เพราะว่ากลุ่มของผู้ลี้ภัยอินโดจีน หรือกลุ่มนักศึกษาพม่า เราใช้มาตรา ๑๗ ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง อนุญาตให้อยู่ชั่วคราวโดยถูกกฎหมาย การที่จะให้ออกไปจึงยากเพราะมีบทกฎหมายรองรับ เราก็พยายามที่จะเก็บให้อยู่ในสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง ถึงแม้ว่าผู้ลี้ภัยที่อยู่ในค่ายจะมีทะเบียน ก็ยังคงสถานะทางกฎหมายว่าเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ และเราพบว่า ประเทศทางยุโรปมีผู้ที่ประสบภัยจากสงครามโลก ครั้งที่ ๒ เป็นจำนวนมาก จึงได้มีแนวทางของสหประชาชาติที่จะบริหารจัดการคนกลุ่มนี้โดยการใช้กฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวข้องในช่วงสงคราม ครั้งที่ ๒ จึงได้ออกกฎหมายฉบับนี้ออกมา และกฎหมายฉบับนี้ก็ได้ถูกนำไปใช้ในอีกหลายภูมิภาคทั่วโลกที่มีความขัดแย้งกัน

ปัจจุบันมี ๑๙๐ กว่าประเทศสมาชิกที่เข้าเป็นภาคีอนุสัญญานี้ แต่ก็มีประเทศที่ยังไม่ได้เป็นสมาชิกอยู่อีกประมาณ ๖๐ กว่าประเทศ (รวมประเทศไทยด้วย) ในประเทศต่างๆ ที่เข้าไปเป็นภาคีอนุสัญญานี้ก็ได้กำหนดกฎหมายภายในออกมา หรือไม่ก็กำหนดนโยบายออกมาในการบริหารจัดการผู้ลี้ภัยอย่างเป็นระบบ สิ่งที่เกิดขึ้น คือ อนุสัญญานี้ให้คำจำกัดความไว้ว่า “ผู้ลี้ภัย คือ บุคคลที่ออกนอกประเทศของตนเองด้วยความหวาดกลัวจากการถูกประหารด้วยเหตุผล ๕ อย่าง ได้แก่ เชื้อชาติ สัญชาติ ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง และสมาชิกกลุ่ม/กลุ่มสังคมเฉพาะ ทำให้ไม่สามารถที่จะกลับไปได้” ตรงนี้ก็เป็นคำนิยามที่กฎหมายระหว่างประเทศใช้ และประเทศที่เป็นภาคีก็ใช้นิยามเดียวกัน ทั้งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐในการบริหารจัดการคนที่เข้าไปขอลี้ภัย รวมถึงการกำหนดมาตรการต่างๆ ในการที่จะควบคุมดูแลผู้ลี้ภัย และสิทธิต่างๆ ที่ผู้ลี้ภัยพึงจะได้รับ รวมถึงสิทธิในการที่จะไม่ถูกจับกุมดำเนินคดีในการที่เข้าไปขอลี้ภัย สิทธิในการที่จะเป็นบุคคลในกระบวนการทางกฎหมาย สิทธิที่จะได้รับการช่วยเหลือตามหลักพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังกำหนดขั้นตอนของการเข้าไปขอลี้ภัยเพื่อการบริหารจัดการที่เป็นระบบ จะมีขั้นตอนเป็นอย่างไรบ้าง กลุ่มบุคคลใดที่จะใช้ช่องทางไหนที่จะเข้าไปขอลี้ภัย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศไทยเราจะมีผู้ลี้ภัยเข้ามาอยู่นานกว่า ๔๐ ปี แต่ยังไม่เข้าไปเป็นภาคีตัวอนุสัญญานี้ ซึ่งผมก็ถามคำถามเดียวกันกับหลายๆ ฝ่ายที่ปฏิเสธไม่อยากจะเข้าไปเป็นภาคี

อนุสัญญาฉบับนี้ว่า “ท่านเคยอ่านตัวอนุสัญญาฯ ๑๙๕๑ แล้วหรือยัง” โดยส่วนใหญ่ก็ยังไม่ได้อ่าน แต่มีจุดยืนว่าจะไม่เข้าไปเป็นภาคี ถูกสร้างความเข้าใจทำให้เกิดขึ้นว่า “การเข้าไปเป็นภาคีจะทำให้ประเทศไทยประสบปัญหาต่างๆ” ขอเสนอประเด็นที่ประเทศไทยควรพิจารณาว่า “ถ้าหากว่าเราจะมีการบริหารจัดการที่เป็นระบบ ซึ่งจำเป็นหรือไม่กับประเทศไทย ในฐานะที่ประเทศไทยเราเป็นนิติรัฐ” หมายความว่า ประเทศไทยเราใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ/บรรทัดฐานของการบริหารจัดการประเทศ แต่ว่าเรื่องของผู้ลี้ภัย เราเลือกที่จะไม่ใช้กฎหมายในการบริหารจัดการเรื่องนี้เลยตลอดระยะเวลา ๔๐ กว่าปีที่ผ่านมา ซึ่งหลายๆ ท่านก็อาจเกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาผู้ลี้ภัย และตระหนักดีว่า การดูแลเรื่องผู้ลี้ภัยมีความยากลำบากอย่างมากสำหรับเจ้าหน้าที่ว่า “จะใช้กฎหมายฉบับไหนในการที่จะจัดการกับผู้ลี้ภัยสำหรับผู้ลี้ภัยเข้ามาในประเทศไทยเราจะพิจารณาเขาอย่างไร เกณฑ์เป็นอย่างไร ขั้นตอนเป็นอย่างไร การดูแลเราใช้กฎหมายฉบับไหนดูแล”

คำถามเหล่านี้เราก็กถามกันมาเป็น ๑๐ ปีแล้ว แต่ก็ยังไม่ได้รับการแก้ไข จนถึงปัจจุบันเรายังมีผู้ลี้ภัยอยู่ เป็นผู้หนีภัยจากการสู้รบประมาณ ๑๔๐,๐๐๐ กว่าคน ใน ๙ ค่าย ๔ จังหวัด

คณะฐานที่ลงพื้นที่ มักสอบถามว่า “พื้นที่พักพิงทั้ง ๙ แห่ง ถูกตั้งขึ้นโดยใช้อำนาจกฎหมายอะไร”

การที่อนุญาตให้คน ๑๔๐,๐๐๐ อยู่ในประเทศไทยนั้น อนุญาตให้อยู่โดยใช้กฎหมายอะไร

นอกเหนือจากนั้น ยังมีผู้ลี้ภัยที่ไม่ได้อยู่ในค่ายด้วยเหมือนกัน เป็นผู้ลี้ภัยที่มาจากประเทศอื่นที่ไม่ใช่พม่าประมาณ ๑,๐๐๐ คน ตรงนี้ก็เป็นช่องว่างของกฎหมายที่เกิดขึ้น ซึ่งไม่ได้มีแต่เฉพาะในประเทศไทยด้วยกันเองที่เราเห็นช่องว่าง ประชาคมระหว่างประเทศเขาก็เห็นช่องว่างนี้ด้วยเหมือนกัน

ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอีกหลายฉบับ เช่น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางพลเมือง และสิทธิทางการเมือง ที่กำหนดสิทธิการลี้ภัยไว้ อนุสัญญาวาดด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน ก็ได้กำหนด “สิทธิไม่ถูกผลักดันกลับ” และยังมีอนุสัญญาฉบับอื่นๆ อีก ผู้แทนประเทศไทยถูกถามในทุกเวทีว่า “เราจัดการผู้ลี้ภัยอย่างไรโดยที่ไม่มีกฎหมาย และการที่ประเทศไทยไม่ได้เข้าไปเป็นภาคีในอนุสัญญาวาดด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยนั้น ก็ได้รับข้อเสนออย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด” ล่าสุดประเทศไทยเราไปรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ ที่กรุงเจนีวา ซึ่งก็มีกว่า ๓๐ ประเทศ ที่มีข้อเสนอให้ประเทศไทยนั้นเข้าไปเป็นภาคีอนุสัญญาวาดด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ซึ่งล่าสุดก็ทราบจากทางตัวแทนกระทรวงต่างประเทศยอมรับว่า “มีแนวโน้มว่าประเทศไทยจะไปตอบในเดือนมีนาคม (๒๕๕๕) ที่กรุงเจนีวาว่า เรายังคงไม่เข้าไปเป็นภาคี แต่เราอยากที่จะพิจารณา”

ตรงนี้เป็นประเด็นสำคัญที่ผู้เกี่ยวข้องกันในเรื่องสถานการณ์ผู้หนีภัยจากการสู้รบจะต้องมาพิจารณากันว่า “บทบาททำที่ดังกล่าวนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดการผู้ลี้ภัยหรือไม่อย่างไร” นอกเหนือจากสิทธิในการลี้ภัยที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเข้าไปเป็นภาคีแล้ว หลักในการไม่ผลักดันกลับซึ่งตรงนี้จะเกี่ยวข้องกับการงานวิจัยฉบับที่ ดร. จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร ได้ทำมาสืบเนื่องจากสถานการณ์ที่มีผู้หนีภัยจากการสู้รบเข้ามาในประเทศไทย และประเทศไทยถูกตำหนิว่าเราผลักดันคนที่หนีภัยความตายจากการสู้รบเข้ามาออกนอกประเทศไทย ซึ่งประชาคมโลกและองค์การสหประชาชาติบอกว่า “ประเทศไทยละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศอย่างร้ายแรง”

อีกทั้งหลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตรายนั้น ยังเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ที่ทุกประเทศให้การยอมรับ แม้ว่าจะไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้น การที่เราจะผลักดันใครกลับไปนั้น ก็เป็นการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศอย่างแน่นอน ซึ่งตรงนี้จะมิตตามต่อมาในภาพลักษณ์ของไทย ในประชาคมโลก ยกตัวอย่างล่าสุด จากผลกระทบที่ประเทศไทยเรามีปัญหาในเรื่องของการค้ามนุษย์ หรือการฟอกเงิน ประเทศไทยเราก็ประสบปัญหาเพราะว่า ถูกจัดอยู่ในอันดับที่มีความเสี่ยงที่จะต้องถูก จับตามองในเรื่องของการฟอกเงิน

ปัญหาของการค้ามนุษย์นั้น ในส่วนของผู้แทนสหประชาชาติก็ได้บอกว่า “ในกลุ่มที่เป็นปัญหา คือ ผู้ลี้ภัยจากการสู้รบ และผู้ลี้ภัยที่เป็นกลุ่มเสี่ยงที่จะถูกค้ามนุษย์ด้วยเหมือนกัน”

ฉะนั้นในการบริหารจัดการดังกล่าวซึ่งเราใช้อำนาจในการจัดการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ทำให้เราประสบปัญหาในเรื่องของการจัดการอย่างเป็นระบบ นอกเหนือไปจากการที่ไทยเราเข้ามาดูแล ในเรื่องการลี้ภัยจากการสู้รบก็มีข้อกังขาตั้งจากประเทศต้นทางอยู่เนืองๆ ว่า เราได้ให้ความช่วยเหลือกับ กลุ่มการเมือง

ด้วยเหตุนี้เอง กฎหมายระหว่างประเทศจึงกำหนดไว้ว่า “การที่ประเทศรัฐสมาชิกจะเข้าไปให้การ ช่วยเหลือกับคนที่เข้าไปขอลี้ภัยในประเทศของตนเองนั้น เป็นการให้ความช่วยเหลือตามหลักสิทธิมนุษยชน และหลักมนุษยธรรม จึงไม่เป็นการให้ความช่วยเหลือในเชิงที่จะมองว่าเป็นศัตรู”

ดังนั้น หากประเทศไทยเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ เมื่อมี คนที่หนีตายเข้ามาในประเทศไทย เราให้ความช่วยเหลือ เราก็สามารถที่จะอธิบายกับประเทศต้นทางได้ว่า “เราไม่ได้เลือกข้างที่จะไปช่วยคนอีกข้างหนึ่งที่ไม่ใช่รัฐบาล แต่เราทำด้วยหน้าที่ของเราในฐานะที่เป็นรัฐ สมาชิกของสหประชาชาติ และเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย” การที่เราจะ พิจารณาตัวอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัยอย่างที่เป็น ไม่มีอคติกับตัวอนุสัญญา แต่ดูว่ากฎหมาย ฉบับนี้จะเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการประเด็นปัญหาที่ประเทศไทยประสบมากกว่า ๔๐ ปี และเป็น ประเด็นที่ประเทศไทยถูกท้วงติงโดยสหประชาชาติ และประชาคมโลกมาโดยตลอด หากว่าเราสามารถ ที่จะใช้กฎหมายฉบับเดียวกันกับที่ประชาคมโลกใช้ในการบริหารจัดการประเด็นปัญหาซึ่งเรามีอยู่ และถ้ามี ปัญหาที่จะเกิดขึ้นอีกในพม่า ก็คงต้องมีคนเข้ามาอีก และเราก็คงต้องถูกท้วงติงในประเด็นปัญหานี้

ฉะนั้น เราคงต้องตัดสินใจเชิงทำที่ในการที่จะเข้าไปเป็นภาคีสมาชิกรุ่นนี้ แทนที่จะปล่อยให้ผู้กำหนด นโยบายเพียงไม่กี่ท่านกำหนดทำที่ตรงนี้ คิดว่าการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม หน่วยงานต่างๆ ที่ เกี่ยวข้อง และหน่วยงานที่เป็นฝ่ายปฏิบัติเอง จะช่วยสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาและช่องว่างที่มีอยู่ และโอกาส ที่จะใช้กลไกทางกฎหมายดังกล่าว ช่วยให้เราทำงานอย่างเป็นระบบ และสามารถที่จะมีคำอธิบายกับ ประชาคมโลกได้ในมาตรฐานเดียวกัน

จากที่เคยแลกเปลี่ยนมาหลายเวที มักจะเข้าใจว่า ถ้าเราเข้าไปเป็นภาคีอนุสัญญาด้วยสถานภาพ ของผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ เราจะต้องปฏิบัติกับผู้ลี้ภัยกลุ่มนี้ดีกว่าปัจจุบัน และจะต้องมีผู้ลี้ภัยเข้ามาใน ประเทศไทยมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

การพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญาฯ ซึ่ง ณ ช่วงนั้น UNHCR ยังเป็นผู้พิจารณาผู้ลี้ภัย

จากประเทศพม่าอยู่ อัตราการรับเข้าเป็นผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญานั้น น้อยกว่าร้อยละ ๑๐ หมายความว่า ถ้าเปรียบเทียบระหว่างผู้ลี้ภัย ถ้าอิงกัน หนีออกมา ๑๐,๐๐๐ คน ตามเกณฑ์ของเราฯ รับหมดทั้ง ๑๐,๐๐๐ คน แต่เกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศ ถ้าอิงกัน หนีออกมา ๑๐,๐๐๐ คน พิจารณาเป็นรายบุคคลว่า มีใครบ้างที่กลับไปไม่ได้ เช่น กรณีนักศึกษาพม่าที่ต่อต้านรัฐบาลทหารพม่า และอยู่ในกลุ่มที่เข้ามาด้วย ๑๐,๐๐๐ คน ถ้ากลับไปถูกจับแน่นอน คนๆ นี้ถึงจะได้เป็นผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญาฯ แต่ถ้าเป็นชาวบ้านโดยทั่วไปที่ไม่ได้ถูกเพ่งเล็งก็จะไม่เข้าตามเงื่อนไขของอนุสัญญาฯ ถ้าสถานการณ์สงบก็สามารถกลับไปได้ แต่ถ้าใช้เกณฑ์ของไทยรับมา ๑๐,๐๐๐ คนก็อยู่อย่างนั้นไปเลย ๒๗ ปี ซึ่งตรงนี้เป็นประเด็นที่น่าสนใจอยู่เหมือนกัน

รศ. สมชาย ปรีชาศิลปกุล อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ กล่าวว่า

ถ้าสถานการณ์เปลี่ยนเข้าสู่สังคมอาเซียน อาจจะทำให้ผู้ลี้ภัยน้อยลง แต่เปลี่ยนไปเป็นแรงงานเพิ่มขึ้น เราจะเผชิญและจัดการกับเรื่องนี้อย่างไร สิ่งที่เราต้องคิดถึง คือ ต้องทำให้ให้เกิดการยอมรับ และมองเห็นปัญหาว่าตอนนี้เป็นอย่างไ้อยู่

ปัญหาเรื่องนี้เกิดขึ้นจาก (๑) มุมมองผู้ปฏิบัติ (๒) มุมมองระดับสากล คือ ผู้ที่ไปตอบๆ ไม่ได้ เพราะว่าแนวทางปฏิบัติทำอยู่ภายใต้แนวนโยบายสากลความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งไปตอบอะไรที่เป็นสากลไม่ได้

ถ้าหากว่าอยากจะผลักดันเรื่องอนุสัญญา เราต้องความเข้าใจว่า อนุสัญญานี้พยายามทำให้เกิดการปฏิบัติงานที่มีระบบเพิ่มมากขึ้น และทำให้เห็นภาพว่า อนุสัญญานี้ไม่ใช่เป็นการจับผิดแต่เป็นประโยชน์ เข้าใจว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบต้องเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ชี้แจงเรื่องนี้ต่อสหประชาชาติ ให้ชัดเจน จากงานวิจัยคิดว่าต้องทำให้เห็นปัญหาที่ชัดเจนมากขึ้น และเป็นระบบ เพราะถ้าคนที่คลุกกับปัญหาจะต้องเห็นเรื่องนี้ไม่ยาก หมายความว่ามีความเห็นพ้องกันว่าผลักเรื่องนี้ให้เดินต่อไปได้

นางสาวพัชยานี ศรีนวล ผู้แทนโครงการคุ้มครองสิทธิเด็กไร้สัญชาติ กล่าวว่า

เรื่องผู้ลี้ภัยเป็นประเด็นที่แลกเปลี่ยนกับพี่น้องกลุ่มชาติพันธุ์ตามแนวชายแดนอยู่ โดยเฉพาะเรื่องสิทธิมนุษยชน เพราะกลุ่มคนเหล่านี้ถูกละเมิด ได้พยายามเข้าไปช่วยเหลือ และทำให้เขามีความมั่นคงในชีวิตของเขา หรือการพยายามให้เขามีตัวตนที่เราสามารถตรวจสอบ/ช่วยเหลือเขาได้ การทำงานก็ยังมีความเป็นห่วงพี่น้องกลุ่มชาติพันธุ์ เช่น เรื่องการส่งกลับ การดำเนินคดีตามกฎหมาย

นายแพทย์นิรันดร์ พิทักษ์วัชระ กล่าวปิดการสัมมนาฯ รับฟังปัญหาและข้อเสนอแนะของหน่วยงานรัฐในระดับปฏิบัติการในพื้นที่ว่า

การที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องมาดูแลปัญหาผู้ลี้ภัย การสู้รบบริเวณชายแดนกันนั้น คงต้องย้อนรำลึกไปถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่มีการกำหนดเส้นเขตแดนเพื่อป้องกันการรุกรานของต่างชาติ ซึ่งเป็นความคิดเมื่อร้อยกว่าปีมาแล้ว ปัจจุบันโลกได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว มุมมองเรื่องเขตแดนควรจะเปลี่ยนแปลงไปในยุคโลกไร้พรมแดน

“เราจะใช้แนวคิดเรื่องความมั่นคงของรัฐมากำกับอย่างเดียวยังไม่ได้แล้ว พม่าเองก็ได้เปลี่ยนแปลงไป

เป็นเรื่องของการหมุนเวียนของประชากรมากกว่า และปฏิเสธไม่ได้ว่าแรงงานพม่าได้หล่อเลี้ยงประเทศไทยเรามากมาย ไม่ว่าจะลงทะเบียนหรือไม่ลงทะเบียนก็ตาม เราควรเปลี่ยนวิธีคิดใหม่ เป็นเรื่องการลี้ภัยทางเศรษฐกิจ มาหางานทำ กฎหมายที่เราถืออยู่ในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมพอ ผมเคยเชิญศาสตราจารย์ชาวเยอรมันมาคนหนึ่ง (Prof. Dr. Dieter Umbach) มาให้ความรู้เรื่องเขตแดนของสหภาพยุโรป เขาชี้ให้เห็นว่า ในประเทศเยอรมัน ผู้ที่ลี้ภัยมาถึงเยอรมันได้ จะนับได้ว่าเป็นคนของประเทศเขาเลย มีสิทธิต่างๆ เท่ากับคนเยอรมัน”

“เมื่อปีที่แล้วผมไปที่ จ.ตาก คุยกับปลัดอำเภอ เขาก็พูดเหมือนกันว่า จะทำอย่างไรจึงจะส่งผู้ลี้ภัยกลับไปแล้วเขาจะไม่หวนกลับมาอีก ทำอย่างไรเขาจะอยู่ในพม่าได้อย่างปลอดภัย เรื่องนี้ไม่ใช่เรื่องหน้าตาประเทศ แต่เป็นเรื่องของความเป็นมนุษย์ด้วยกัน การพิจารณาว่าจะส่งผู้ลี้ภัยกลับหรือไม่ เราควรที่จะฟังเสียงใคร การประเมินการส่งกลับจะฟังแต่รัฐบาลทหารพม่าอย่างเดียวไม่พอ ต้องมีข้อมูลที่รอบด้าน มิติต่างๆ ซ้ำซ้อนขึ้น มิติทางเศรษฐกิจด้วย ผมคิดว่าถ้าไม่ได้ผลักดันให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสัญญะว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย เราจะเปิดพื้นที่ให้ชัดเจนได้อย่างไร เพราะต่อไปผู้คนและพื้นที่ชายแดนจะเปลี่ยนจากเรื่องความขัดแย้ง การสู้รบ เป็นเรื่องของความร่วมมือทางเศรษฐกิจมากขึ้น ทหารไม่จำเป็นต้องออกหน้ารับแบกรับปัญหาแต่เพียงคนเดียวต่อไปอีกแล้ว ผู้ลี้ภัยไม่ใช่ศัตรูของความมั่นคง การจัดการตรงนี้จะเป็นการมองอย่างรอบด้าน และคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนเป็นสำคัญ ”

ความคิดเห็นของหน่วยงานของรัฐและองค์กรภาคประชาสังคมต่อผลการวิจัย

จากเวทีสัมมนาเพื่อนำเสนอผลการวิจัยต่อผู้แทนหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรระหว่างประเทศด้านผู้ลี้ภัย เมื่อวันที่ ๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๕ ณ ห้อง ๗๐๙ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อาคารศูนย์ราชการฯ ผู้แทนของหน่วยงานดังกล่าวได้แสดงความคิดเห็นต่อผลการวิจัย ดังนี้

ผู้แทน สมช. กล่าวว่า

แม้ว่าประเทศไทยไม่ได้เข้าเป็นประเทศภาคีสัญญะว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ ก็ตาม แต่ประเทศไทยมีนโยบายต่อผู้ลี้ภัยหลบหนีเข้าเมือง โดยพยายามแยกแยะวัตถุประสงค์ของผู้ที่เดินทางเข้าสู่ประเทศไทยว่าเป็นอย่างไร สำหรับบุคคลสัญชาติพม่าที่มีฐานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย ทางกรมการไทยผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวตามหลักมนุษยธรรม โดยให้อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราว ๙ พื้นที่ ๔ จังหวัด คือ แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี และราชบุรี แต่ต้องเดินทางกลับสู่มาตุภูมิเมื่อสถานการณ์เอื้ออำนวย ซึ่งประเทศไทยรับภาระนี้มาตั้งแต่พ.ศ. ๒๕๒๗ ปัจจุบันมีผู้ลี้ภัยประมาณ ๑๐๐,๐๐๐ กว่าคน

สำหรับผลการศึกษาตามข้อเสนอแนะต่อประเทศไทยทั้งหมด ๑๒ ข้อ ที่อยู่ในรายงานการวิจัยนี้ สมช. ได้ดำเนินการตามข้อเสนอแนะแล้ว ๗ ข้อ ได้แก่ ข้อ ๓, ๔, ๕, ๖, ๗, ๙, และ ๑๑ มีข้อสังเกตจาก

รายงานการศึกษาวิจัย ทำให้สามารถแบ่งผู้ลี้ภัยออกเป็น ๔ ประเภท คือ

- ๑) หนีภัยจากการสู้รบตั้งแต่เก่าอยู่ในศูนย์/นอกศูนย์
- ๒) หนีภัยเป็นครั้งคราว
- ๓) หนีภัยเข้ามาทำงาน
- ๔) หนีภัยอยู่กับญาติ

ผู้แทนกระทรวงกลาโหม กล่าวว่า

โดยหลักการกระทรวงกลาโหมทำหน้าที่เป็นหน่วยสนับสนุนมากกว่ารับผิดชอบโดยตรง ซึ่งมีกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลัก ถ้ามีผู้อพยพเข้ามาแล้ว ทหารปฏิบัติตามนโยบาย ในวิธีคิดของผู้ปฏิบัติก็จะคิดเรื่องของสิทธิมนุษยชนเป็นหลักอยู่แล้ว โดยให้การดูแลอย่างต่อเนื่อง กระทรวงกลาโหมพร้อมที่จะปฏิบัติตามนโยบายจาก สมช. หรือที่รัฐบาลมอบให้ สำหรับข้อเสนอแนะในงานวิจัยก็เป็นข้อเสนอแนะที่ดี ซึ่งก็พร้อมที่จะปฏิบัติตามนโยบาย

ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย กล่าวว่า

ได้รับมอบกรอบการปฏิบัติงานจาก สมช. และก็นำไปถึงผู้ลี้ภัยที่เข้ามาตามหลักการ และเกณฑ์ให้มาอยู่ในพื้นที่พักพิงทั้ง ๙ แห่ง ปัจจุบันมีการผ่อนปรนมากในทุกๆ ด้าน โดยคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนเป็นหลัก เช่น การออกไปทำงานนอกพื้นที่พักพิง คิดว่าในอนาคตก็ให้ความช่วยเหลือในทุกด้านอยู่แล้ว เพราะอยู่ด้วยกันมา ๒๐ - ๓๐ ปี เหมือนกับเป็นญาติพี่น้องกัน และเห็นด้วยต่อข้อเสนอแนะของรายงานวิจัยแทบทุกข้อ

ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ กล่าวว่า

มิติของประชาคมระหว่างประเทศตระหนักดีถึงภาระของรัฐบาลไทยที่แบกภาระมานานมากกว่า ๓๐ ปี ที่ต้องดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบ แม้ว่าจะไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ ก็ตาม

ตอนนี้ พมามีพัฒนาการทางการเมืองที่ดีขึ้นมาก และสหภาพยุโรปกำลังพิจารณาทำที่ใหม่ต่อพม่า ที่สำคัญคือ ความช่วยเหลือจากต่างประเทศต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบก็ยังคงอยู่เช่นเดิม เพราะนานาประเทศเห็นความสำคัญ ให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและงบประมาณ เพื่อช่วยดูแลผู้ลี้ภัย สำหรับข้อเสนอแนะข้อที่ ๖ ไม่ใช่ข้อเสนอใหม่ เพราะกระทรวงการต่างประเทศได้แจ้งให้ประชาคมระหว่างประเทศทราบว่า เราพร้อมที่จะพัฒนาศักยภาพของผู้หนีภัยจากการสู้รบ เนื่องจากผู้หนีภัยจากการสู้รบเหล่านี้ จะเป็นทรัพยากรสำคัญของพม่าในการกลับไปสร้างเศรษฐกิจของประเทศเขาเอง

ดังนั้น ทางกระทรวงการต่างประเทศผลักดันตลอดมาในการที่จะเตรียมความพร้อม เพิ่มขีดความสามารถของพวกเขา แม้ไม่รู้ว่าพวกเขาจะเดินทางกลับเมื่อไร แต่ก็ได้วางแผนไว้แล้วว่า อย่่างไรก็ต้องเตรียมความพร้อมสำหรับพวกเขา

ข้อเสนอแนะอื่นๆ ในรายงานการวิจัย ทางกระทรวงการต่างประเทศเห็นว่า อาจจะต้องมาพิจารณาร่วมกับหน่วยงานหรือหุ้นส่วนที่เกี่ยวข้อง เพราะบางอย่างอาจต้องใช้เวลา ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมาย และจะต้องผ่านขั้นตอนกระบวนการต่างๆ อีก

ผู้แทนสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กล่าวว่า

ข้อเสนอแนะข้อที่ ๒ “เห็นควรแก้ไข พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒” นั้น อยากขอให้แบ่งประเภทก่อน จากมุมมองในฐานะมติของผู้รักษากฎหมาย การปฏิบัติตาม พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ จะดำเนินการกับผู้ที่ทำให้กระทำความผิดกฎหมาย ในกรณีผู้ลี้ภัยจะถือตามกรอบของ สมช. ที่กำหนดบทบาทหน้าที่ กรณีการผลักดันส่งกลับผู้กระทำความผิดกฎหมาย กฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ ตม. ในการผลักดันกลับก็จริง แต่ก็ไม่ได้ละเลยเรื่องสิทธิมนุษยชนที่ให้ความสำคัญถึงความปลอดภัยของผู้ถูกส่งกลับด้วย แต่ผู้ลี้ภัยเป็นเรื่องละเอียดอ่อน พ.ร.บ. คนเข้าเมืองแทบจะไม่ได้นำมาใช้ ซึ่งจะเป็นเรื่องของนโยบายล้วนๆ ที่บูรณาการการทำงานร่วมกัน

ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) กล่าวว่า

โดยภารกิจ พม. ไม่ได้เข้าไปช่วยเหลือผู้ลี้ภัยที่อยู่ในศูนย์ แต่จะเกี่ยวข้องในลักษณะแรงงานต่างด้าว หรือคนที่อพยพเข้ามาแล้วหลุดรอดไปอยู่ในตลาดแรงงาน พม. จะเข้าไปเกี่ยวข้องในกลุ่มนี้มากกว่า ส่วนผู้ลี้ภัยจากสงครามไม่ได้เข้าร่วมดำเนินการด้วย

สำหรับข้อเสนอแนะ ๑๒ ข้อจากงานวิจัย ก็คิดว่าไม่ใช่หน้าที่ภารกิจโดยตรงของ พม. แต่เท่าที่ทราบ ภารกิจของกระทรวง คือ ถ้าเป็นกลุ่มที่อยู่นอกศูนย์พักพิงจะมีหน่วยงานที่อยู่ในระดับภูมิภาค คือ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด หรือ พมจ. จะให้ความช่วยเหลือเบื้องต้น แต่ถ้าให้ความช่วยเหลือครอบคลุมทั้งหมด คงจะกระทำไม่ได้

ผู้แทนข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยองค์การสหประชาชาติ (UNHCR) กล่าวว่า

บทบาทหลัก คือ สนับสนุนรัฐบาลไทยในการคุ้มครอง และหาทางแก้ไขปัญหาวารสำหรับผู้ลี้ภัยในประเทศไทย ได้ดำเนินงานร่วมกับรัฐบาลไทยมาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๙๙ โดยมีหลักการ Non- refoulement เป็นหลักการเบื้องต้นของหน่วยงานอยู่แล้ว

ข้อสังเกตต่องานวิจัย คือ ครั้งแรกที่ตั้งโจทย์จากการได้รับเรื่องร้องเรียน อาจจะเป็นเพราะมาจากคนกลุ่มหนึ่ง แต่จริงๆ แล้ว พอทีมวิจัยได้ทำงานก็จะพบอีกหลายๆ ปมที่เป็นปัญหา และมีความเกี่ยวพันกันอยู่ ซึ่งก็คิดว่าไม่ใช่งานที่ง่าย ดังนั้น พอมีหลายกลุ่ม วิธีการดำเนินการ กรอบกฎหมายของหน่วยงานต่างๆ ที่เข้าไปทำงานก็มีความแตกต่างกันไปด้วย เช่น สิทธิพื้นฐาน กฎหมาย ฯลฯ ทำให้ข้อจำกัดหลายๆ เรื่องก็แตกต่างกันไป ซึ่งทำให้การทำงานเป็นเรื่องที่ไม่ง่าย นอกจากหลายๆ กลุ่มที่มาเกี่ยวพันแล้ว อาจจะมีช่วงสถานการณ์ที่ต่างกันออกไป ก็จะเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ต้องมีวิธีการดำเนินการอีกอย่างหนึ่ง รวมถึงการเตรียมพร้อมเมื่อสถานการณ์เรียบร้อยแล้วจะทำอย่างไร ก็อยากให้เห็นความสลับซับซ้อนของประเด็น และเข้าใจว่าทุกๆ ฝ่ายก็อ้างอิงหลักการ มาตรฐานสากลระหว่างประเทศ ก็น่าจะดำเนินการให้ได้

เป็นไปตามนั้น แต่รายละเอียดเรื่องของการดำเนินการ ข้อจำกัด กฎหมายก็แตกต่างกันไป อาจจะต้องมาดูเป็นกลุ่มๆ ย่อยๆ หรือไม่

สำหรับข้อเสนอแนะจากงานวิจัยนี้ ควรนำไปสู่การปฏิบัติ โดยให้ขั้นตอนมีความชัดเจน เพื่อสร้างความสบายใจให้กับผู้ปฏิบัติด้วย เพราะหลายๆ เรื่องนโยบายมีความชัดเจน แต่พอตกไปถึงระดับปฏิบัติจริงๆ อาจจะทำให้เกิดความไม่แน่ใจ อาจเป็นเรื่องเล็ก แต่เป็นปัญหาที่ใหญ่มาก จะทำให้ไม่สามารถดำเนินการขับเคลื่อนได้เท่าที่ควร

ผู้แทน International Organization for Migration (IOM) กล่าวว่า

อยากจะทำให้มีการบริหารจัดการประชากรข้ามชาติแบบองค์รวมไปพร้อมๆ กันหลายๆ กลุ่ม และควรจะมีการจดทะเบียนคนที่อยู่ในประเทศไทยทุกกลุ่ม ไม่ว่าจะอยู่ในหรือนอกค่ายพักพิง โดยทำให้เป็นระบบเพื่อให้รู้ว่าใครเป็นใคร เพื่อให้สามารถจัดการเรื่องปัญหาการเข้าเมืองผิดกฎหมาย และให้ความคุ้มครองสิทธิในหลายๆ กลุ่มได้

ผู้แทนสหภาพแรงงาน กล่าวว่า

เมื่อดูรายงานการวิจัย หน้าที่ มีคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๘๗๓/๒๕๖๓ ในคดีนี้ ผู้ร้องเป็นสามีนางแบ่เหวียนถึ นางแบ่เป็นผู้มีเชื้อสายญวน สัญชาติญวน ไม่ปรากฏใบต่างด้าวหรือใบสำคัญแสดงถิ่นที่อยู่ ถูกฟ้องในข้อหากระทำความผิดโดยไม่ได้รับอนุญาต ศาลชั้นต้นไต่สวนแล้ววินิจฉัยว่า ผิดจริง ศาลพิพากษาปรับฐานล่ากระทำความผิดโดยไม่ได้รับอนุญาต และนางแบ่ได้ชำระค่าปรับแล้ว แต่พนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้รับตัวนางแบ่ไปควบคุมตัวเพื่อรอส่งกลับไปนอกราชอาณาจักรตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย

ศาลได้กล่าวถึงความเป็นต่างด้าวที่อยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตของนางแบ่ ซึ่งตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๔๙๓ มาตรา ๓๓, ๓๘ ได้บัญญัติให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการฝากกักนางแบ่ ซึ่งเป็นต่างด้าวเข้าซึ่งอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตไว้ที่สถานี่ตำรวจได้ ส่วนกฎหมายระหว่างประเทศ อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิผู้ลี้ภัยชายแดนที่ผู้ร้องอ้าง หากมีจริงก็ห้ามมีข้อบังคับยกเว้นกฎหมายของประเทศไทยไม่”

หมายความว่า กฎหมายระหว่างประเทศไม่สามารถบังคับใช้ในศาลไทย เข้าใจว่า ณ วันนี้ คำพิพากษาของศาลยังคงแนวทางเดิมอยู่ คือ ไม่เปลี่ยนแปลง ตรงนี้ก็มาโยงกับข้อเสนอแนะในรายงานการวิจัย ข้อที่ ๑๒ ถ้าสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองยังส่งคดีฟ้องต่อศาล คำพิพากษาก็ออกมาเหมือนเดิม ดังนั้น แนวทางการแก้ไขในมิติทางกฎหมาย คือ เจ้าหน้าที่ตำรวจ อัยการ และศาล

ในการส่งฟ้องคดีต่อศาล ถ้าเราจะแก้การส่งฟ้องต่อศาล หรือต่อสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง น่าจะเพิ่มเติมเสนอประเด็นนี้ต่อสำนักงานอัยการสูงสุดด้วย เพราะว่าเป็นกระบวนการลำดับที่ ๒ ถ้าสององค์กรนี้ไม่ใช้ดุลพินิจในทางบวกที่ไม่ส่งฟ้องคดีต่อศาลข้อหาที่เกี่ยวข้องกับหลบหนีเข้าเมือง ตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยที่เป็นผู้ลี้ภัยก็ใช้ดุลพินิจในทางบวกที่ไม่ส่งฟ้องคดีต่อศาล หากแก้ไขในเชิงของศาลอาจจะแก้ยาก แต่ถ้าเราแก้ในเชิงของกระบวนการแรก คือ ตำรวจ กระบวนการที่ ๒ คือ สำนักงานอัยการสูงสุด ก็เป็นเรื่องที่น่าจะง่ายกว่า

เข้าใจว่า กฎหมายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยมีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งข้อเสนอแนะที่ให้แต่ละหน่วยงานปรับ โดยเฉพาะเรื่องกฎหมายอาจจะเป็นเรื่องยาก แต่เรื่องนโยบายแก้ยากกว่า เพราะสามารถออกได้เลย ดังนั้น ควรเริ่มที่นโยบายก่อนค่อยแก้กฎหมาย แต่ถ้าบัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญจะสามารถกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่ดำเนินการให้การคุ้มครองเรื่องสิทธิในประเทศไทยได้ดีกว่า โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการได้ตามกฎหมายนั้นๆ ควรบัญญัติเป็นตัวกลางไว้ คือ หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานสามารถใช้ดุลยพินิจทางบวกได้ โดยทุกคนยอมรับ ซึ่งอาจต้องไปศึกษาและทำนิยามเรื่อง “ดุลยพินิจในทางบวกเรื่องการคุ้มครองสิทธิ” ให้ชัดเจนขึ้น

ผู้แทนสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กล่าวว่า

สทม. ไม่ได้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายใดๆ ทั้งสิ้น เรื่องแรงงานต่างด้าวมีคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าว โดยนายกรัฐมนตรีมอบให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเป็นประธาน มีอยู่ ๘ คณะอนุกรรมการ ตามมติของ ครม. เมื่อพ.ศ. ๒๕๔๓ คือ ผ่อนผันการดำเนินคดีแก่คนต่างด้าว และผู้หลบหนีเข้าเมือง โดยให้ผลักดันส่งกลับ

สำหรับข้อเสนอแนะของงานวิจัยนี้ เป็นหลักที่ดี แต่ว่าต้องแยกกลุ่มประเภทให้ชัดเจนก่อน เช่น กลุ่มผู้ลี้ภัย เจตนาบริสุทธิ์ คือ ต้องดำเนินการกับเขาด้วยวิธีการที่ดีที่สุด แต่โดยพื้นฐานแล้ว มนุษย์ย่อมต้องการดิ้นรนหรือแสวงหาสิ่งที่ดีกว่า เขาจะเล็ดรอดออกมาเพื่อลักลอบเข้ามาทำงาน อันนี้จะเป็นปัญหา คือ เมื่อออกมาทำงาน ในมิติของผู้รักษากฎหมายก็ต้องดำเนินคดีตามกฎหมาย และผลักดันกลับตาม พ.ร.บ. คนเข้าเมือง อันนี้เป็นแนวทางปฏิบัติว่าถ้าพบผู้หลบหนีเข้าเมือง เช่น ค่าแรงงาน หน่วยงานที่รับผิดชอบก็ต้องปฏิบัติตามหน้าที่

ผู้แทน Asia Pacific Refugee Rights Network (APRRN) กล่าวว่า

ข้อเสนอแนะของงานวิจัย ในฐานะที่เป็นองค์กรของผู้ลี้ภัยในประเทศก็เห็นด้วย เนื่องจากถ้าดูตามหลักแล้วจะเห็นหลักใหญ่ๆ คือ หลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตราย (Non-refoulement) มีความสำคัญมาก ประเทศไทยเคารพเรื่องสิทธิมนุษยชนมาตลอด จะดีกว่านี้ ถ้าเราจะไม่ผลักดันคนเหล่านี้กลับไปสู่อันตราย และถ้าเป็นไปได้เราต้องดูประเทศต้นทาง หรือพม่าให้ชัดเจนก่อนว่า เมื่อคนเหล่านี้กลับไปแล้วไม่มีอันตรายแน่นอน ซึ่งทุกคนก็ทราบดีว่าขณะนี้พมามีการเปลี่ยนแปลง หรือพัฒนาไปในทางที่ดีก็จริง แต่ว่าเมื่อมองเข้าไปลึกๆ ยังมีรัฐย่อยๆ ที่แยกกันอยู่และเห็นด้วยกับ IOM ที่เสนอเรื่องการจัดการผู้ลี้ภัย เป็นสิ่งที่สำคัญมาก และให้ประโยชน์กับทางภาครัฐของไทยด้วย ถ้าเราสามารถที่จะลงทะเลเบียนคนเหล่านี้ทั้งหมด ก็จะช่วยเหลือประโยชน์กับตัวบุคคลและภาครัฐด้วย ที่สำคัญที่สุดจะเป็นเรื่องของสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ก็ขอให้ประเทศไทยทำเช่นนี้ต่อไปเรื่อยๆ

ผู้แทน องค์การ Save the Children กล่าวว่า

ได้ร่วมทำงานกับองค์กรชุมชนในพื้นที่ และแพทย์หญิง ชินเฉีย หม่อง พบว่า จำนวนเด็กที่ไม่ได้รับการดูแล โดยเฉพาะเด็กกำพร้า พลัดพรากจากพ่อแม่ เดินทางมาด้วยตนเองโดยลำพัง ซึ่งอาจจะมีมากกว่า

๖,๐๐๐ – ๘,๐๐๐ คน นั้น มีความกังวลว่าจะทำอย่างไรกันต่อไปสำหรับอนาคตของเด็กกลุ่มนี้ เรื่องของสถานะบุคคลจะมีกระบวนการอะไรที่จะให้โอกาสให้การอยู่อาศัย หรือการผลักดันกลับ มีความเป็นไปได้หรือไม่ที่เขาจะกลับไปสู่ครอบครัว

แนวทางที่อยากนำเสนอ คือ อยากให้มีข้อเสนอเกี่ยวกับเรื่องของเด็กด้วย นอกจากมีการอ้างถึงอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กแล้ว ก็ยังมี พ.ร.บ.คุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ อาจจะเพิ่มไว้ในรายงานการวิจัย เพราะเป็นการให้สิทธิ โอกาส และสวัสดิภาพแก่เด็กทุกคนที่อยู่ในราชอาณาจักรไทย

เรื่องการดูแลเด็กทางเลือก พอจะมีแนวทางหรือไม่ ที่จะทำให้แรงงานหรือผู้อพยพเข้าไปเป็นพ่อแม่บุญธรรม หรือสามารถจดทะเบียนกับทางองค์กรไทยเหมือนกับที่ทำกับกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อยกระดับมาตรฐานของเด็ก โดยเฉพาะที่อ.สังขละบุรี ต่างกับอ.แม่สอด มาก คือ มีองค์กรที่ตั้งตัวเองเป็นอาสาสมัครต่างประเทศเพื่อดูแลเด็กผู้ลี้ภัย ซึ่งการดูแลไม่ได้มาตรฐานเลย ทำให้เด็กมีโอกาสที่จะถูกละเมิดทางเพศได้ เพราะไม่มีใครเข้าไปดูแลตรงนี้ ก็อาจจะเป็นบทบาทหนึ่งของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งทางเราก็ก่อนแล้ว โดยติดต่อกับองค์กรภาคีและพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด เพื่อเข้าไปตรวจสอบมาตรฐานการดูแลเด็กในองค์กรต่างๆ เหล่านี้ให้มีความเหมาะสมมากขึ้น และต้องได้รับการรับรองจากทางภาครัฐด้วย

ที่บ้านแม่สามแลบจะมีรูปแบบเรื่องการจดทะเบียนของกลุ่มแรงงานและคนไร้สัญชาติ ซึ่งเป็นรูปแบบค่อนข้างจะดีมาก คือ ประชาคมจะช่วยกันทำงานร่วมกับอำเภอ และจะช่วยกันดูว่าคนที่ข้ามเข้ามาเป็นกลุ่มคนที่เข้ามาใหม่ หรือว่าเป็นคนที่อยู่อาศัยมานานแล้วมีสิทธิที่จะได้รับสถานะบุคคลทางกฎหมาย ตรงนี้ก็รวมถึงเด็กๆ ด้วย ถ้าพ่อแม่เขาได้สิทธิ สัญชาติ หรือสถานะบุคคลต่างๆ เด็กก็จะได้สิทธิตามไปด้วย ค่อนข้างก้าวหน้ามากที่ทางภาคประชาสังคม หน่วยงาน องค์กรพัฒนาเอกชนได้ร่วมกับทางภาครัฐ

ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญและอนุกรรมการด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

นายวีรวิทย์ เียรชยันนท์ ผู้อำนวยการบริหารมูลนิธิไทยเพื่อคนมีปัญหาลิขิตและสถานะบุคคล กล่าวว่า

เรื่องคำนิยาม “ผู้ลี้ภัย” หรือ “ผู้หนีภัย” จากการสู้รบ มีข้อสังเกตที่ว่า “ถ้าหากเราไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศ หรือกฎหมายระหว่างประเทศฉบับไหน แล้วเราไม่สามารถใช้คำศัพท์คำนั้นได้” มันจะจำกัดคำพูดของเรา หรือว่าคำที่เราจะใช้ได้ในประเทศไทยเยอะมาก

จากงานวิจัยพบว่า รัฐมีนโยบายที่ดีในเรื่องการเคารพลิขิตมนุษยชน และเรื่องของการไม่ผลักดันกลับ แต่ปัญหาคือ ทางภาคปฏิบัติ เช่น ไม่ผลักดันกลับแต่พอปลอดภัยแล้วผลักดันกลับได้ ก็พบว่ามีหลายๆ กรณีที่เป็นเหตุการณ์จริงเกิดขึ้นว่าถูกผลักดันกลับไป เดี๋ยวยังไม่ถึงฝั่งนี่ยังกันอีกก็ต้องข้ามกลับมา ตรงนี้มันมีนัยยะอยู่ซึ่งในหลักการระหว่างประเทศก็บอกว่า “ต้องมีระยะเวลาที่เหมาะสม” คิดว่าทางฝั่งของรัฐบาลไทยตระหนักถึงเรื่องนี้ดี เพราะอย่างตอนที่กัมพูชากับไทยมีปัญหา กัน เราก็จัดการประเมินสถานการณ์ได้อย่างดี ชาวบ้านไม่ต้องกลับไปเสี่ยงตายกับลูกระเบิดที่ลงมา ก็คิดว่าเราสามารถทำได้

อีกประเด็นที่จะฝากไว้ คือ สิ่งที่เราคิดว่าเราทำดีแล้ว แต่คนที่ได้รับการดูแลเขายังคิดไม่เหมือนกันกับเรา ทำให้เกิดปัญหาต่อเนื่อง เช่น กัมพูชาที่อยู่กับเราเกือบ ๒๐ ปี พอเขากลับไปเรารู้สึกว่าเขาน่าจะรู้สึกดีกับเรา แต่จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศกัมพูชาหลายๆ ครั้งเราก็พบว่า เขายังมีอะไรที่คาใจอยู่เหมือนกัน และพอมีประเด็นอะไรเกิดขึ้นก็สามารถเป็นปัญหาที่รุกรามใหญ่โตขึ้นไปได้ ในกรณีผู้หนีภัยจากการสู้รบจากพม่า เราก็เห็นว่าเขากำลังจะกลับไป ถ้าหากว่าเขารู้สึกอย่างไรกับเรา ความรู้สึกนั้นมันจะถูกเก็บไปอยู่กับตัวเขา และถ่ายทอดไปสู่ลูกหลานด้วยต่อไปในอนาคต ตรงนี้คิดว่าจะเป็นนโยบายความมั่นคงของประเทศไทย และส่วนของภูมิภาคที่สำคัญ

ประเด็นสุดท้าย เรื่องกรอบนโยบายและกรอบกฎหมาย ก็เห็นว่า กฎหมายเกี่ยวกับเรื่องผู้ลี้ภัยเราไม่มี เพราะเราใช้นโยบายซึ่งก็เป็นประเด็นที่น่าสนใจ เพราะว่าประเทศไทยเป็นประเทศนิติรัฐ เราคงต้องใช้กฎหมายในการบริหารจัดการเรื่องต่างๆ ซึ่งถ้าเราใช้แต่เรื่องนโยบายอย่างเดียว แม้ว่าจะมีความคล่องตัวแต่ว่ามันไม่เป็นระบบ

นายสุริยันต์ ทองหนูเอียด อนุกรรมการด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กล่าวว่า

โดยรวมแล้ว แม้ว่าประเทศไทยยังไม่ได้เป็นภาคีสัญญาด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ อย่างที่เราอยากให้ดำเนินการ แต่ว่ารัฐบาลไทยก็น่าจะเป็นมืออาชีพเรื่องการรองรับผู้ลี้ภัย อย่างแม่สอดที่เราลงพื้นที่เรื่องกลไกการทำงานร่วมกันระหว่างราชการ ภาคเอกชน UN NGOs ไทยหรือพม่า อันนี้ไม่มีกลไกที่ชัดเจน ซึ่งถ้ามีตรงนี้ก็ช่วยสร้างหลักประกันบางเรื่อง เช่น การประเมินสถานการณ์ที่แตกต่างกันรัฐอาจจะมองว่าปลอดภัยแล้วและก็ส่งกลับได้ แต่ภาคเอกชนมองว่ายังไม่ปลอดภัย ความปลอดภัยของรัฐกับความปลอดภัยของภาคเอกชนไม่เหมือนกัน ซึ่งน่าจะมีเครื่องมือ โดยใส่เป็นข้อเสนอแนะในรายงาน

นายบุญแทน ตันสุเทพวิรวงษ์ อนุกรรมการด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กล่าวสรุป ๓ ประเด็น คือ

ประเด็นแรก การใช้คำไม่ว่าจะเป็น “ผู้ลี้ภัย” หรือ “ผู้หนีภัย” จากการสู้รบ ก็ไม่สำคัญเท่ากับนโยบายของรัฐว่าดูแลเขาในฐานะที่เป็นมนุษย์หรือเปล่า

ประเด็นที่สอง แม้ว่าประเทศไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบันในเรื่องอนุสัญญาผู้ลี้ภัย แต่ประเทศไทยก็ให้สัตยาบัน มีพันธกรณีกับอนุสัญญาระหว่างประเทศ ๔ ฉบับสำคัญ (ไม่รวมผู้หญิง และเด็ก) คือ

- ๑) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง
- ๒) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม
- ๓) อนุสัญญาว่าด้วยขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ
- ๔) อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน

ซึ่งทั้ง ๔ ฉบับนี้มีประเด็นที่สัมพันธ์และสอดคล้องกัน คิดว่าในฐานะที่รัฐบาลไทยมีพันธกรณีอย่างน้อย ๔ ฉบับ ตรงนี้ก็ต้องเอาประเด็นต่างๆ มาบูรณาการให้ไปด้วยกัน ถ้ารัฐบาลมุ่งมั่นปฏิบัติตามพันธกรณีนำมากำหนดเป็นนโยบาย รวมทั้งเรื่องข้อปฏิบัติซึ่งไปไกลกว่าสิ่งที่ระบุไว้ในสัญญาผู้ลี้ภัย

ประเด็นที่สาม คือ มีเนื้อหาสาระสำคัญบางส่วนที่ได้ระบุไว้ในแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตอนที่กำลังใช้ ฉบับที่ ๒ ซึ่งฉบับที่ ๑ อนุมัติเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๓ ผ่านไป ๕ ปีก็ไม่ได้ทำอะไร จนมาถึงฉบับที่ ๒ ผ่านมาแล้ว ๒-๓ ปี ก็ดูเหมือนว่ายังไม่มีอะไร และตอนนี้กำลังจะร่าง ฉบับที่ ๓ ตรงนี้ถ้าลงไปศึกษาดูดีๆ คิดว่า ประเด็นสาระสำคัญที่จะต้องดูแลผู้ที่หลบหนีภัย สงครามเข้ามา มันก็ได้ เป็นสิ่งที่ต้องคิดคำนึง โดยขอความร่วมมือจากหน่วยงานราชการ ส่วนต่างๆ เอาเอกสารทั้ง ๔ ฉบับ รวมทั้งแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติลงไปปรึกษาหารือ กันว่า “จะนำไปสู่การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในมุมที่เป็นคุณต่อการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ในฐานะที่ทุกคนเป็นมนุษย์ได้อย่างไร”

นายแพทย์นิรันดร์ พิทักษ์วัชระ กล่าวปิดเวทีนำเสนอผลการวิจัยว่า

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้ทำการวิจัยเรื่องนี้ เพราะการมองภาพรวมเรื่องการจัดการ ประชากรของภูมิภาคอาเซียนไม่ใช่แค่เรื่องของผู้อพยพ หรือผู้ลี้ภัย ประเด็นที่พูดวันนี้เรื่องปัญหาในการ บริหารจัดการผู้อพยพ หรือผู้ลี้ภัยจากสงคราม จึงเห็นด้วยที่ผู้แทนจาก IOM บอกว่า “เป็นแค่เศษเสี้ยว เล็กๆ ของปัญหาการจัดการประชากร” แต่คิดว่าเรื่องนี้มีความสำคัญที่เป็นหัวใจของการพัฒนาในภูมิภาค อาเซียนที่เราเห็นตรงกันว่า “ไม่ต้องการการพัฒนาเพื่อประโยชน์ของคน หรือบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่ ต้องการพัฒนาเพื่อประโยชน์ของประชาชน หรือว่าชาวอาเซียนทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นไทย พม่า ลาว กัมพูชา มาเลเซีย อินโดนีเซีย หรือแม้แต่ชาติที่ร่ำรวยอย่าง บรูไน และสิงคโปร์

ประเด็นการนำเสนอผลการวิจัยวันนี้ ตั้งต้นจากการที่เราไปตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นใน พื้นที่จังหวัดตาก จังหวัดกาญจนบุรี หรือที่อำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่ ข้าราชการบอกกับผมว่า “หมอครับ ผมเป็นทหาร ผมรู้สึกลำบากมากที่ต้องมาคอยต้อนรับหมอ หมอมาทำไม แทนที่ผมเอาเวลา ไปป้องกันชายแดน” ผมก็เลยบอกว่า “จริงๆ แล้ว ผมมาช่วยพวกคุณนะ เพราะผมรู้ว่าปัญหาเรื่องการดูแล ชายแดนมันไม่ควรจำกัดเฉพาะทหาร มันควรจะเป็นเรื่องของหน่วยงานของรัฐ หรือกระทรวงอื่นๆ มาช่วย ดูแล เพราะเวลาใครพูดอะไรเขาก็ตำหนิอย่างเดียวกันว่า ทหารจัดการไม่ดี เช่น เรื่องการส่งกลับ”

ตอนที่ไปพบแม่ทัพภาค ๓ ผมพูดเลยว่า “หลักการส่งกลับจะยึดหลักสิทธิมนุษยชน” แต่ในทาง ปฏิบัติ ชาวบ้านที่มาร้องกับหมอจีนเซีย หม่อม ตอนที่มาร้องก็อยู่ในป่าเขาชายแดนไทย – พม่า มีจำนวน มากถึง ๑๐,๐๐๐ กว่าคน แต่ละคนมีสภาพไม่ใช่แค่ว่าน่าสงสาร เพราะเขาไม่ควรจะมารับเคราะห์กรรม หรือภัยพิบัติที่ไม่ได้เกิดจากน้ำมือของเขาเลย ประเด็นเหล่านี้ทำให้ผมเกิดความรู้สึกว่า ไม่ใช่แค่เรื่อง ของภาคประชาชน หรือ NGOs อย่างเดียวที่มาร้องกับเรา เพราะมันมีปัญหเกี่ยวกับเรื่องของการบริหาร จัดการภาครัฐที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง

สภาพปัญหาในพื้นที่ที่กระทบต่อสวัสดิภาพและความปลอดภัยในชีวิตปกติสุข ประเด็นการละเมิด สิทธิมนุษยชน สิทธิในการมีชีวิต และการที่จะให้หลักประกันความปลอดภัยเพื่อส่งกลับโดยสมัครใจ แต่ปัญหาตรงนั้นไม่ใช่เรื่องที่จบได้ในระยะเวลาสั้นๆ เลยเกิดปัญหาการละเมิดสิทธิอื่นๆ ต่อเนื่อง เช่น สิทธิ ของเด็กที่จะได้รับการศึกษา สิทธิการดูแลรักษาพยาบาล ฯลฯ สิ่งที่ต้องย้ำตรงนี้ คือ น่าจะมีการทบทวน

ด้วยงานวิจัยที่จะเป็นตัวนำร่องไปสู่การกำหนดนโยบาย และการบริหารจัดการประชากรอย่างถูกต้อง และชัดเจน

นายแพทย์ธีรพันธุ์ฯ ได้กล่าวถึงบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่สำคัญ ๒ อย่าง คือ

๑. นโยบายของรัฐบาลต้องอยู่บนพื้นฐานของสิ่งที่เรียกว่าสอดคล้องต่อเรื่องประโยชน์ของประชาชน และเน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในเชิงกำหนดนโยบาย ปัญหา คือ มติ ครม. ก้าวไปข้างหน้ามากเกินไป ทำให้ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่เกิดความรู้สึกว่าต้องทำงานซ้ำซาก และเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ภาคองค์กรเอกชนก็รู้สึกว่าต้องเข้ามาดูแลในสิ่งที่ไม่จำเป็นต้องทำให้เกิดเป็นเรื่องการดูแลเฉพาะหน้า ตรงนี้เราจะทำให้เกิดนโยบายที่มองภาพรวมทั้งหมด และทำให้เกิดการมีส่วนร่วมได้อย่างไร ก็คิดว่างานวิจัยชิ้นนี้จะต้องตอบโจทย์นี้ให้ได้
๒. เรื่องกฎหมาย ปัญหา คือ กฎหมายรัฐธรรมนูญไม่สามารถใช้ได้หมด เพราะว่าบางหน่วยงานก็ไม่มียอมรับ โดยให้เหตุผลว่า “ผมมีกฎหมายของผม” หรือบางครั้ง มติ ครม. ก็ไม่มียอมรับเช่นกัน อันนี้เป็นปัญหาของบ้านเรา คือ การทำให้การบังคับใช้กฎหมายอื่นๆ ที่รองรับความพยายามที่เราอยากจะทำสักที ถ้าเรายังไม่ยอมรับในอนุสัญญาว่าด้วยสภาพผู้ลี้ภัย อย่างน้อยๆ กฎหมายที่เอามารองรับการดูแลคนเหล่านี้ น่าจะมีหลักการเรื่องสิทธิมนุษยชนให้ชัดเจนเข้าไปแทรกอยู่ในกฎหมายต่างๆ ไม่ใช่แต่เพียงในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งในขณะนี้ก็มีคนพยายามจะแก้ นี่คือการประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องกฎหมาย เรามองว่า “สังคมเราปกครองด้วยกฎหมาย” แต่บางครั้งกฎหมายก็ยังไม่สามารถให้ความเป็นธรรมได้

แนวทางการปฏิบัติต่อพลภัยการสู้รบ ตามหลักสิทธิมนุษยชน



จากการศึกษาหลักการสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ พิธีสารเกี่ยวกับสถานะภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๖๗ หลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตราย (non-refoulement) ซึ่งได้กล่าวไว้ในบทที่ ๒ แล้วนั้น เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับการปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่พบว่า แม้ทุกหน่วยงานจะมีนโยบายให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยการสู้รบโดยยึดหลักมนุษยธรรมก็ตาม แต่ในการปฏิบัติจริง มีการกดดันให้ผู้ลี้ภัยจากการสู้รบกลับไปยังภูมิภาคที่เดิม ในขณะที่การสู้รบยังไม่ได้สิ้นสุดลงอย่างแท้จริง ดังนั้น ในบทนี้จึงจะกล่าวถึงแนวทางการปฏิบัติตามหลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตราย ว่าเป็นอย่างไร

แนวทางการปฏิบัติตามหลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตราย (Non-Refoulement)

ดังที่กล่าวถึงสถานการณ์ของแต่ละพื้นที่ตามแนวตะเข็บชายแดนว่า ผู้อพยพลี้ภัยจากการสู้รบจำเป็นต้องเดินทางเข้าสู่ประเทศไทยเนื่องจากสถานการณ์การในประเทศต้นทางบีบบังคับ เช่น กรณีการสู้รบระหว่างกองกำลังทหารพม่าและกองกำลังกะเหรี่ยง ในปีพ.ศ. ๒๕๕๓ ทำให้มีผู้อพยพลี้ภัยเข้ามาในบริเวณจังหวัด ตาก กาญจนบุรี แม่ฮ่องสอน เชียงราย และเชียงใหม่ การส่งคนเหล่านี้กลับประเทศพม่าอาจทำให้พวกเขามีอันตรายต่อชีวิตและเสรีภาพ ด้วยเหตุนี้ ก่อนการส่งกลับจึงควรกำหนดให้มีการพิจารณาตรวจสอบความปลอดภัยของพื้นที่ที่จะเดินทางกลับ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตราย (non-refoulement) แต่จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยก็ได้บัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวไว้ในกฎหมายภายในของประเทศ

ปัจจุบันพบว่า หลายประเทศได้ระบุหลักการไม่ส่งกลับผู้ลี้ภัยไปสู่อันตรายในกฎหมายภายใน ตัวอย่างเช่น ญี่ปุ่น ซึ่งหลังจากได้รับข้อเสนอแนะจากรายงานทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของ

ประเทศ ใน พ.ศ. ๒๕๕๑ รัฐบาลญี่ปุ่นได้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายคนเข้าเมืองให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรมหรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลมิให้ถูกบังคับส่งคืน โดยกำหนดในมาตรา ๕๓ ของ Immigration Control and Refugee Recognition Act ไม่ให้ส่งบุคคลกลับไปยังประเทศซึ่งชีวิตและอิสรภาพของผู้ลี้ภัยจะมีอันตราย เสี่ยงที่จะถูกทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรม โดยญี่ปุ่นจะไม่ส่งบุคคลซึ่งอยู่ระหว่างการขอพิจารณาสถานะผู้ลี้ภัยกลับประเทศ และแม้ว่าบุคคลนั้นๆ จะถูกปฏิเสธสถานะผู้ลี้ภัย หรืออยู่ในระหว่างดำเนินคดีในศาลในประเทศญี่ปุ่น จะพิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับการส่งกลับอย่างระมัดระวัง เช่น เลือกเวลาที่เหมาะสมในการส่งกลับของผู้ลี้ภัยแต่ละคน (The Government of Japan. (March, 2011) “Mid-term progress report by Japan on its implementation of recommendation made in May 2008)

ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตราย ประเทศไทยสามารถปฏิบัติดังต่อไปนี้

การประเมินสถานการณ์ในประเทศต้นทางก่อนการตัดสินใจส่งกลับ

ก่อนมีการส่งผู้ลี้ภัยกลับประเทศ ประเทศไทยควรประเมินว่า การส่งกลับดังกล่าวจะทำให้ผู้ลี้ภัยมีความเสี่ยงที่จะได้รับอันตราย ถูกทรมาน หรือปฏิบัติหรือถูกลงโทษอย่างโหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือไม่ โดยการประเมินของรัฐต้องเป็นไปอย่างจริงจัง รอบด้าน ตั้งอยู่บนพื้นฐานข้อเท็จจริงของแต่ละกรณี และเปิดโอกาสให้ผู้ลี้ภัยที่จะถูกส่งตัวกลับได้แสดงความเห็น และข้อเท็จจริงประกอบด้วย

จากการลงพื้นที่สำรวจของคณะผู้วิจัย ในพื้นที่ อ.แม่สอด จ.ตาก เมื่อวันที่ ๑๓ – ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ พบว่า ปลายปี ๒๕๕๓ เมื่อฝ่ายทหารไทยได้รับข่าวว่าการสู้รบในฝั่งพม่าสงบลงแล้ว ได้ส่งผู้อพยพกลับทันที แต่การสู้รบมิได้ยุติลงจริง ทำให้ผู้อพยพต้องกลับเข้ายังฝั่งประเทศไทยอีก ๓ - ๔ ครั้ง

การลงพื้นที่สำรวจที่ อ.สังขละบุรี จ.กาญจนบุรี ในวันที่ ๒๗ - ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ พบว่า ช่วงปลายปี ๒๕๕๓ ซึ่งเกิดการปะทะกันระหว่างกองกำลังทหารพม่ากับกองกำลังทหารกะเหรี่ยงในพื้นที่ อ.พายตองซู จ.ตันบูชายัต ตรงข้ามกับด่านพระเจดีย์สามองค์ ทำให้มีผู้อพยพลี้ภัยการสู้รบข้ามชายแดนประเทศไทย ในวันที่สามของการเข้ามาลี้ภัย ทหารก็ได้ส่งให้ผู้อพยพไปรวมกันที่วัดและให้เดินกลับพม่าหลังจากที่ได้รับแจ้งว่า การสู้รบสงบลงแล้ว แม้ในความเป็นจริงยังมีเสียงปืนดังไม่ขาดสาย แสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะส่งผู้ลี้ภัยกลับพม่าทันที เมื่อได้รับสัญญาณจากทางฝั่งพม่าว่าการสู้รบเข้าสู่สภาวะปกติ โดยไม่มีการกลั่นกรองตรวจสอบความปลอดภัยของผู้ลี้ภัย และสถานการณ์การสู้รบในประเทศต้นทางอย่างแท้จริง

ประเทศไทยควรกำหนดให้มีการตรวจสอบว่า การส่งผู้ลี้ภัยกลับประเทศจะทำให้ผู้ลี้ภัยมีความเสี่ยงที่จะได้รับอันตรายในสิทธิและเสรีภาพหรือไม่ และหากการส่งกลับจะทำให้ผู้ลี้ภัยมีความเสี่ยงดังกล่าว ประเทศไทยต้องไม่ผลักดันผู้ลี้ภัยกลับประเทศ ระหว่างรอให้สถานการณ์การสู้รบในประเทศต้นทางยุติ ประเทศไทยควรจัดให้ความคุ้มครองชั่วคราว (temporary protection) โดยร่วมมือกับองค์กร

ระหว่างประเทศและหน่วยงานภาคประชาสังคม โดยหลักเกณฑ์ของการคุ้มครองชั่วคราวนั้นต้องสอดคล้องกับพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของรัฐ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก แต่ทั้งนี้ การให้ความคุ้มครองชั่วคราวไม่ควรยืดขยายออกไปโดยไม่จำเป็น และต้องถูกแทนที่ด้วยมาตรการที่ยั่งยืน และความคุ้มครองชั่วคราวนี้ควรสิ้นสุดลงเมื่อผู้อพยพสามารถกลับคืนสู่ประเทศต้นกำเนิดได้อย่างปลอดภัยและมีศักดิ์ศรี

การแจ้งผู้ลี้ภัยทราบล่วงหน้าเป็นระยะเวลาตามสมควรก่อนการส่งกลับ

เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งผู้ลี้ภัยทราบล่วงหน้าก่อนการส่งกลับเป็นระยะเวลาตามสมควร โดยกำหนดเวลาเพียงพอให้เตรียมตัวเพื่อเดินทางกลับ และให้ได้พิจารณาว่าจะคัดค้านการส่งกลับหรือไม่ หากประสงค์จะส่งกลับ ผู้ลี้ภัยจะต้องแสดงเหตุแห่งการคัดค้านต่อองค์กรที่เป็นกลางและเป็นอิสระจากองค์กรซึ่งเป็นผู้ทำคำสั่งดังกล่าว สิทธิในกระบวนการคัดค้านคำสั่งดังกล่าวเป็นหลักการทั่วไปของกฎหมายสิทธิมนุษยชนที่บุคคลมีสิทธิในการได้รับการเยียวยาและการเรียกร้องได้รับกระบวนการพิจารณาที่เป็นธรรม

การกำหนดช่องทางให้ผู้ลี้ภัยสามารถคัดค้านการส่งกลับต่อองค์กรที่เป็นกลาง และเป็นอิสระจากหน่วยงานที่ออกคำสั่งให้ส่งกลับ

เมื่อผู้ลี้ภัยได้ร้องคัดค้านการส่งกลับ ประเทศไทยควรกำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาคำร้องดังกล่าว โดยเป็นองค์กรที่เป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้หน่วยงานที่ทำคำสั่งส่งกลับ ทั้งนี้ ในระหว่างกระบวนการพิจารณานั้น ผู้ลี้ภัยควรจะได้รับคำปรึกษาจากทนายความเพื่อการปกป้องและคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัย และจะต้องเลื่อนการส่งตัวผู้ลี้ภัยออกนอกประเทศระหว่างการพิจารณาคำคัดค้านดังกล่าว

การพิจารณาความปลอดภัยของประเทศต้นทาง นอกจากจะเป็นการคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้ลี้ภัย ยังเป็นเครื่องบ่งชี้ว่า ประเทศไทยได้ให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแก่บุคคลทุกคนในอาณาเขตของรัฐอย่างแท้จริง ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” และ มาตรา ๒๖ “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพ”

นอกจากการบัญญัติรับรองหลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตรายแล้ว ประเทศไทยควรปรับปรุงนโยบายและมาตรการที่ใช้อยู่ในปัจจุบันให้สอดคล้องกับหลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตราย เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของผู้ลี้ภัยได้รับการคุ้มครองอย่างแท้จริง

นโยบายและมาตรการที่ควรปรับปรุงเพื่อให้เป็นไปตามหลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตราย (Non-Refoulement)

จากเอกสารรายงานการพิจารณาศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๑ เรื่องปัญหาผู้ลี้ภัยจากการสู้รบ อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนและสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภคของวุฒิสภา ระบุว่า ประเทศไทยได้วางกฎระเบียบในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยอย่างเคร่งครัด

โดยมีเป้าหมายในการควบคุมผู้ลักลอบการลักพาตัวให้อยู่ในพื้นที่ที่กำหนดเท่านั้น และวางกำลังเจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมพื้นที่ไว้เป็นการเฉพาะ และรัฐบาลไทยมีนโยบายเด็ดขาดในการดำเนินคดีต่อผู้ที่ฝ่าฝืนกฎระเบียบ โดยกระทรวงมหาดไทยกำหนดว่า ผู้ลักลอบจากการลักพาตัวเป็นผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ภายใต้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ และไม่ใช้บุคคลที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในประเทศเป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ เพียงแต่มีมติสภาความมั่นคงแห่งชาติและแนวทางปฏิบัติที่ผ่อนปรนให้ผู้ลักลอบการลักพาตัวพักอาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับเมื่อเหตุการณ์การลักพาตัวยุติลง

ดังนั้น หากผู้ลักลอบจากการลักพาตัวลักลอบออกนอกพื้นที่ควบคุมจะถูกจับดำเนินคดีเป็นบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายทันที และดำเนินการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักรโดยใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ทำให้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มีบทบาทสำคัญในการควบคุมผู้ลักลอบจากการลักพาตัวและเป็นเครื่องมือที่ผู้ลักลอบจากการลักพาตัววันเกรง เพราะผู้ลักลอบจากการลักพาตัวนั้นกลัวมาตรการถูกลงโทษด้วยการส่งกลับประเทศ

รัฐบาลไทยยินยอมให้ผู้ลักลอบจากการลักพาตัวพักอาศัยอยู่ในประเทศไทย โดยมีเงื่อนไข ดังนี้

- ๑) ยอมให้อยู่ในราชอาณาจักรประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว เมื่อผู้ลักลอบจากการลักพาตัวข้ามชายแดนเข้ามาเขตประเทศไทยจะอำนวยความสะดวกและช่วยเหลือให้ที่พักพิงชั่วคราวในพื้นที่ปลอดภัยบนพื้นฐานของหลักมนุษยธรรม
- ๒) ผู้ลักลอบจากการลักพาตัวต้องอยู่ในพื้นที่ที่ทางราชการจัดให้เท่านั้น และสถานที่นั้นเป็นพื้นที่พักพิงชั่วคราว ไม่ใช่ค่ายผู้ลักลอบ
- ๓) เมื่อการลักพาตัวในประเทศพม่าสิ้นสุดลง หรือเมื่อสภาวะความไม่สงบ ความไม่ปลอดภัยผ่านพ้นไป ผู้ลักลอบจากการลักพาตัวต้องเดินทางกลับประเทศของตนทันที โดยฝ่ายไทยจะเป็นผู้อำนวยความสะดวกและให้ความช่วยเหลือให้เดินทางกลับประเทศด้วยความปลอดภัยและสมศักดิ์ศรี

อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศไทยจะกำหนดว่า “เมื่อการลักพาตัวในประเทศพม่าสิ้นสุดลงหรือเมื่อสภาวะความไม่สงบ ความไม่ปลอดภัยผ่านพ้นไป ผู้ลักลอบจากการลักพาตัวต้องเดินทางกลับประเทศของตนทันทีโดยฝ่ายไทยจะเป็นผู้อำนวยความสะดวกและให้ความช่วยเหลือให้เดินทางกลับประเทศด้วยความปลอดภัยและสมศักดิ์ศรี” แต่ประเทศไทยก็ไม่ได้มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอันตราย หรือความเสี่ยงในพื้นที่ที่ผู้ลักลอบจะต้องถูกส่งตัวกลับแต่อย่างใด

ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการไม่ส่งผู้ลักลอบไปสู่อันตราย และเพื่อเป็นกรอบทางกฎหมายที่ชัดเจนแน่นอนสำหรับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับผู้ลักลอบ จึงเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ในมาตรา ๕๔ ซึ่งเป็นบทบัญญัติหลักที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ส่งคนต่างด้าวออกนอกประเทศ โดยต้องบัญญัติเพิ่มเติมให้มีการพิจารณาความเสี่ยงของบุคคลนั้นๆ จะได้รับอันตรายต่อชีวิตและเสรีภาพ และปรับปรุงนโยบายของรัฐในการปฏิบัติต่อผู้ลักลอบ โดยบัญญัติ

เพิ่มเติมกำหนดให้ประเทศไทยปฏิบัติตามหลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตราย มีการประเมินอันตรายและความเสี่ยงในการส่งผู้ลี้ภัยกลับประเทศต้นทาง

ประเทศไทยจะต้องกำหนดให้การประเมินสถานการณ์อย่างรอบด้าน และเปิดโอกาสให้บุคคลที่จะถูกส่งตัวกลับมีโอกาสที่ได้แสดงความเห็น เมื่อเสร็จสิ้นการประเมินแล้วพบว่า ผู้ลี้ภัยไม่มีความเสี่ยงที่จะได้รับอันตรายในชีวิตและเสรีภาพหากมีการส่งกลับ องค์กรซึ่งมีอำนาจจะต้องพิจารณาเวลาและสถานที่ที่เหมาะสมสำหรับการส่งกลับ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งผู้ลี้ภัยล่วงหน้าเป็นระยะเวลาพอสมควร เพื่อให้เตรียมพร้อมสำหรับการเดินทางกลับ โดยเจ้าหน้าที่จะต้องให้ข้อมูลสถานการณ์ในประเทศต้นทาง และแจ้งให้ผู้ลี้ภัยทราบถึงช่องทางการคัดค้านการส่งกลับ

นอกจากจะกำหนดว่าประเทศไทยจะส่งผู้ลี้ภัยกลับต่อเมื่อสถานการณ์ในประเทศต้นทางมีความปลอดภัยแล้ว ในระหว่างที่ผู้ลี้ภัยยังพักพิงอยู่ในประเทศไทย หน่วยงานภาครัฐ องค์กรระหว่างประเทศ และหน่วยงานภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องควรให้ความช่วยเหลือเบื้องต้นแก่ผู้ลี้ภัย โดยจัดหาที่พัก เครื่องนุ่งห่ม อาหาร และยารักษาโรค และปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยโดยสอดคล้องกับหลักมนุษยธรรม เพื่อให้ผู้ลี้ภัยเหล่านี้มีทัศนคติที่ดีต่อประเทศไทย

จากการลงพื้นที่สำรวจใน อ.สังขละบุรี จ.กาญจนบุรี พบว่า บริบทและลักษณะของการอพยพผู้ลี้ภัย การสู้รบจากประเทศพม่า นั้นเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ เป็นการอพยพเข้ามาในประเทศไทยเพียงชั่วคราว และผู้ลี้ภัยบางส่วนเป็นผู้ที่มีความเกี่ยวข้องใกล้ชิดกับประเทศไทย เช่น ได้ส่งบุตรเข้ามาเรียนในโรงเรียนของไทย ได้เข้ามาทำงานโรงงานในประเทศไทย การให้ความช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐ องค์กรระหว่างประเทศ และหน่วยงานภาคประชาสังคม จึงเป็นการให้ความช่วยเหลือในระยะเวลานั้น และความช่วยเหลือดังกล่าวจะสิ้นสุดลงเมื่อสถานการณ์การสู้รบในประเทศพม่ายุติลง และผู้ลี้ภัยสามารถเดินทางกลับประเทศพม่าได้โดยปลอดภัย

นอกจาก หน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานภาคประชาสังคม และองค์กรระหว่างประเทศควรร่วมมือกันในการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของผู้ลี้ภัยแล้ว หน่วยงานด้านความมั่นคงของรัฐก็เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งซึ่งมีบทบาทสำคัญในการดูแลผู้ลี้ภัยตามแนวชายแดน จึงควรปรับวิธีการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยให้สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ความมั่นคงมนุษย์ และบริบทในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วย

การปรับบทบาทของหน่วยงานด้านความมั่นคงของรัฐ

หลักการของสิทธิมนุษยชน และหลักความมั่นคงมนุษย์

ประเทศซึ่งเป็นผู้ให้ที่พักพิงแก่ผู้ลี้ภัยมักรู้สึกถึงความไม่เป็นธรรมในการตกเป็นผู้แบกรับภาระพรพิมล ตรีโชติ ใน “ไร้แผ่นดิน เส้นทางจากพม่าสู่ไทย” ระบุว่า ในกรณีประเทศไทยที่ได้ให้ที่พักพิงแก่ผู้ลี้ภัยมาเป็นเวลายาวนานมากกว่า ๒๐ ปี ซึ่งฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการดูแลผู้ลี้ภัยจากการสู้รบได้แสดงความเห็นใจต่อประเทศไทยที่จำเป็นต้องแบกรับภาระดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยไม่ควรอ้างเหตุนี้เพื่อสร้างความชอบธรรมในการละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้ลี้ภัย รัฐบาลไทยควรปฏิบัติตามเงื่อนไขในการส่งตัวกลับตามกฎหมายระหว่างประเทศเรื่องหลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตราย และพันธกรณีอื่นของประเทศไทยตามกฎหมายสิทธิมนุษยชน

ทั้งนี้ การให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัย เป็นการประกันว่ารัฐตระหนักและเห็นความสำคัญต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยไม่เลือกปฏิบัติด้วยเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง และหากพิจารณาผลลัพธ์ของการให้การคุ้มครองดูแลสิทธิและเสรีภาพของผู้ลี้ภัยการสู้รบแล้วเห็นว่าส่งผลดีต่อความมั่นคงของประเทศไทยอย่างยิ่ง เนื่องจากบุคคลเหล่านี้จะเป็นผู้ที่กลับไปสู่ประเทศพม่าซึ่งเป็นประเทศเพื่อนบ้านของไทย การที่ประเทศไทยปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยการสู้รบเหล่านี้โดยให้การคุ้มครองสิทธิของเขาย่อมเป็นการสร้างมิตรซึ่งที่อยู่ตรงพรมแดนไทย-พม่า ซึ่งดีกว่าการมีศัตรูอยู่ขีดติดพรมแดน

อีกทั้ง แนวคิดเรื่องความมั่นคงของประเทศนั้นได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว ความมั่นคงของประเทศนั้นไม่ได้หมายถึงความมั่นคงทางเขตแดนทางภูมิศาสตร์เท่านั้น แต่ยังหมายถึงความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อรัฐให้ความสำคัญกับหลักความมั่นคงมนุษย์ (Human Security) มุ่งส่งเสริมการพัฒนาอย่างเป็นประชาธิปไตย คุ้มครองสิทธิมนุษยชนเสรีภาพขั้นพื้นฐาน สร้างความเป็นธรรมทางสังคมและเคารพหลักนิติรัฐ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะก่อให้เกิดสันติภาพถาวรขึ้นในประชาคมระหว่างประเทศ ยิ่งกว่าการโต้ตอบด้วยอาวุธ

นอกจากนี้ ปัจจัยหนึ่งซึ่งส่งผลต่อการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย คือ ทักษะคติของคนไทย ซึ่งจากการสำรวจขององค์การเพื่อผู้ลี้ภัยและผู้อพยพแห่งสหรัฐอเมริกา (ประเทศไทย) และศูนย์วิจัยเอแบค มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ได้สำรวจการรับรู้และทัศนคติของประชาชนไทยต่อผู้ลี้ภัยที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย ระหว่างวันที่ ๒๘ เมษายน - ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐ พื้นที่ทำการสำรวจรวมทั้งสิ้น ๑๑ จังหวัด โดยเป็นพื้นที่ซึ่งมีสถานที่พักพิงชั่วคราว (ค่ายผู้ลี้ภัย) ตั้งอยู่ ๔ จังหวัด คือ แม่ฮ่องสอน ตาก ราชบุรี กาญจนบุรี และพื้นที่ซึ่งไม่มีสถานที่พักพิงชั่วคราว ตั้งอยู่อีก ๗ จังหวัด คือ กรุงเทพฯ ชลบุรี สระแก้ว เชียงใหม่ ขอนแก่น สมุทรสาคร และสงขลา พบว่า แม้ประเทศไทยจะได้ให้ที่ลี้ภัยกับผู้ลี้ภัยการสู้รบมาเป็นเวลานาน แต่คนไทยกลับยังคงทัศนคติในแง่ลบต่อผู้ลี้ภัย โดยมองว่าบุคคลเหล่านี้เป็นปัญหาความมั่นคงของประเทศ และเป็นภาระทางเศรษฐกิจ ซึ่งทัศนคติดังกล่าวอาจเกิดหลายปัจจัย เช่น การนำเสนอภาพผู้ลี้ภัยโดยสื่อ ซึ่งจากการศึกษาของเพื่อนไร่พรมแดน สรุปผลการศึกษาก่อนนำเสนอภาพผู้ลี้ภัยโดยสื่อมวลชนไทยพบว่าสื่อไทยมีความเข้าใจในประเด็นเรื่องผู้ลี้ภัยน้อยมาก และบางส่วนยังมีทัศนคติในแง่ลบต่อผู้ลี้ภัยอย่างชัดเจน

สถานการณ์ในประเทศพม่า

เงื่อนไขที่สำคัญที่สุดในการส่งผู้หนีภัยการสู้รบกลับประเทศพม่า ก็คือ เสถียรภาพความมั่นคงทางการเมืองของพม่า และสถานการณ์ปลอดจากการสู้รบในบริเวณชายแดนไทย - พม่า ซึ่งนับเป็นวิธีการที่แก้ไขปัญหาระยะยาวที่ยั่งยืนและถาวร โดยในปัจจุบัน สถานการณ์ประเทศพม่าซึ่งเป็นประเทศต้นทางได้มีการพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น ประธานาธิบดี เต็ง เส่ง ได้ประกาศการปฏิรูปประเทศโดยเน้นทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจ รัฐบาลพม่าได้ลดการควบคุมและตรวจสอบสื่อ ยุติการปิดกั้นสื่อของฝ่ายค้านและสื่อต่างชาติมากขึ้น อีกทั้ง ยังมีการปล่อยตัวนักโทษการเมืองจำนวนมาก ซึ่งรวมถึงแกนนำหลายคนของ

ฝ่ายค้าน ทั้งสมาชิกกลุ่มนักศึกษา “๘๘ เจนเนอเรชั่น” สมาชิกพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (NLD) นักกฎหมาย นักหนังสือพิมพ์ และพล.อ.ชิน ยนต์อดีตนายกรัฐมนตรีนั่งที่ถูกกักบริเวณในบ้านพัก กรุงย่างกุ้ง นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๗

การทำให้สมาชิกพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (NLD) และนางออง ซาน ซูจี ตัดสินใจ กลับคืนสู่การเมืองตามกติกาของระบอบประชาธิปไตย โดยส่งสมาชิกรวมทั้งนางออง ซาน ซูจี ลงสมัคร รับเลือกตั้งซ่อม ส.ส. และ ส.ว. ในวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๕

การบรรลุข้อตกลงหยุดยิง สงบศึกกับกบฏชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ ในประเทศ เช่น กะเหรี่ยง ฉาน กะฉิ่น ว้า โกก้าง และล่าสุด คือ มอญ โดยกลุ่มพรรครัฐมอญใหม่ (NMSP) ตอนนี้อยู่เหลืออีกจำนวนหนึ่ง แต่รัฐบาลทหารพม่ามีความเชื่อมั่นว่าจะสามารถเจรจาหยุดยิงกับชนกลุ่มน้อยทั้งหมดได้ในที่สุด

สำหรับประเด็นเรื่องผู้ลี้ภัยการสู้รบนั้น รัฐบาลทหารพม่าได้เปลี่ยนแปลงท่าทีเรื่องนี้อย่างมาก ในอดีต รัฐบาลทหารพม่าได้ยื่นกรณที่ปฏิเสธคนกลุ่มนี้ โดยมองว่าเป็นผู้กระทำความผิดและหลบหนีเจ้าหน้าที่ ของบ้านเมือง เป็นผู้ออกนอกประเทศอย่างผิดกฎหมาย เป็นกองโจร และเป็นสมาชิกครอบครัวบรรดา ผู้ต่อต้านรัฐบาลทั้งหลาย ผู้ที่ให้อยอมรับและให้ความคุ้มครองกับบุคคลเหล่านี้ก็จะเป็นการไม่ยุติธรรมต่อ ประเทศพม่า (Kyemon, December 15, 2000)

แต่ในปัจจุบัน รัฐบาลพม่าแสดงให้เห็นความตั้งใจในการร่วมมือกับนานาชาติเพื่อให้การช่วยเหลือ ด้านมนุษยธรรมผู้ได้รับผลกระทบจากการสู้รบ และรับรู้ถึงการมีตัวตนของผู้พลัดถิ่น นอกจากนี้ ยังได้เชิญ องค์การสหประชาชาติทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้พลัดถิ่นในดินแดนของรัฐกะฉิ่น ในด้านการทำงานร่วมกับ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาตินั้น รัฐบาลได้ให้ความร่วมมือโดยระบุดังกลุ่มคนไร้รัฐ ชาวจีนและฮินดู และมีการให้สัญชาติแก่บางกลุ่มด้วย (Lynn Yoshikawa and Kristen Cordell. “Refugees survive continued displacement with Burma/Myanmar transition”)

การเกิดขึ้นของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

การประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ ๙ ในพ.ศ. ๒๕๔๙ ที่เกาะบาหลี ผู้นำอาเซียนได้แสดงเจตนา ก่อตั้งประชาคมอาเซียนขึ้น ประกอบด้วย ประชาคมในสามเสาหลัก ซึ่งในส่วนของประชาสังคมและ วัฒนธรรมอาเซียนมีเป้าหมายจะเป็นประชาคมที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง สังคมที่เอื้ออาทรและแบ่งปัน ส่งเสริมให้ประชากรมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีและมีการพัฒนาในทุกด้านเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต ส่งเสริม การใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ยั่งยืน และส่งเสริมอัตลักษณ์ของอาเซียน เป้าหมายเหล่านั้นจะเกิดขึ้นไม่ได้เลย หากประเทศสมาชิกไม่ให้ความสำคัญและปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชน ปรับปรุง และยกระดับมาตรฐาน การคุ้มครองให้ทัดเทียมกัน และด้วยปัจจัยสำคัญที่ได้กล่าวมา คือ สถานการณ์ในประเทศพม่า ซึ่งเป็น ประเทศต้นทางของผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่ในประเทศมีแนวโน้มที่จะพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น

การเกิดขึ้นของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในพ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นปัจจัยที่กระตุ้นให้ประเทศสมาชิก ตื่นตัวเรื่องสิทธิมนุษยชนมากขึ้น หน่วยงานด้านความมั่นคง ซึ่งเป็นผู้วางแผนและปฏิบัติการตามนโยบาย ด้านความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย มีหน้าที่ดูแลผู้ลี้ภัยในพื้นที่ ก็ควรปรับบทบาทให้ทันต่อบริบทของ สังคมที่เปลี่ยนไป

การผลักดันผู้ลี้ภัยให้ออกนอกประเทศนั้นไม่ใช่การแก้ปัญหาที่ยั่งยืน เพราะแม้จะผลักดันกลับออกไป สถานการณ์ความไม่ปลอดภัยก็จะบีบบังคับให้ต้องเดินทางกลับเข้ามาในประเทศไทยอีก ประเทศไทยจึงควรกำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ชัดเจนในการให้ความคุ้มครองชั่วคราวแก่ผู้ลี้ภัย โดยสร้างให้เกิดความสมดุลระหว่างหลักสิทธิมนุษยชนกับแนวคิดความมั่นคง ควบคู่ไปกับการส่งเสริมเสถียรภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในประเทศพม่า ซึ่งเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาลี้ภัยจากการสู้รบที่ยั่งยืน

ดังนั้น โดยคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน หลักความมั่นคงมนุษย์ ความเปลี่ยนแปลงในพม่า และการเกิดขึ้นของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ประเทศไทยมีความจำเป็นจะต้องมีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการพิจารณาสถานการณ์ของประเทศต้นทาง และพยายามแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหายั่งยืน โดยอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศไทยและประเทศพม่า เพื่อพัฒนาสถานการณ์ในประเทศพม่าให้ดีขึ้น ยุติการสู้รบ และตระหนักถึงความสำคัญของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

บทบาทของภาคประชาสังคมในการคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัยจากการสู้รบ

ภาคประชาสังคมมีส่วนช่วยในการเดินทางกลับประเทศของผู้ลี้ภัย มีความปลอดภัยและมีศักดิ์ศรี การเดินทางกลับอย่างมีศักดิ์ศรี หมายถึง ผู้ลี้ภัยจะต้องไม่ถูกบังคับให้เดินทางกลับในลักษณะที่พลัดไย ใช้ความรุนแรง เจ้าหน้าที่ของประเทศต้นทางควรให้การยอมรับผู้ลี้ภัยที่เดินทางกลับ และเมื่อเดินทางกลับประเทศต้นทางแล้ว ผู้ลี้ภัยสามารถใช้สิทธิพื้นฐานของตนได้ ภาคประชาสังคมสามารถเข้ามามีบทบาทให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัยได้ ดังต่อไปนี้

๑. ช่วยเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย และสถานการณ์ในประเทศต้นทาง เพื่อการเดินทางกลับอย่างปลอดภัย

ภาคประชาสังคมสามารถเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับประเทศต้นทาง สถานการณ์การสู้รบในพื้นที่ และสถิติของผู้ลี้ภัยที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย เพื่อประเมินความปลอดภัยในเดินทางกลับ และปรับปรุงนโยบายของรัฐให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสถานการณ์การอพยพในพื้นที่ โดยจัดให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงในประเทศต้นทาง

จากเอกสารรายงานการพิจารณาศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๑ เรื่องปัญหาผู้ลี้ภัยจากการสู้รบของ คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนและสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภคของวุฒิสภาระบุว่า ข้อมูลที่ภาคประชาสังคมเก็บรวบรวม คือ ข้อมูลดังต่อไปนี้

- (๑) ข้อมูลประเทศผู้ให้ที่ลี้ภัยเกี่ยวกับความปลอดภัยของศูนย์พักพิงชั่วคราว สุขภาพ น้ำดื่ม สุขอนามัย และการศึกษา

(๒) ข้อมูลเกี่ยวกับศักยภาพของหน่วยงานต่างๆ ทั้งของภาครัฐและภาคเอกชนในการให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัย

(๓) ข้อมูลจากทั้งประเทศต้นทางและประเทศที่ให้ที่พักพิงในเรื่อง ตำแหน่งที่ตั้ง จุดหมายปลายทางที่ผู้ลี้ภัยต้องการเดินทาง ความช่วยเหลือที่จัดไว้สำหรับผู้ลี้ภัย

เมื่อข้อมูลนี้ ควรนำมาจัดทำฐานข้อมูลซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถใช้งานร่วมกันได้

๒. การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยขณะอยู่ในประเทศไทย

เมื่อผู้ลี้ภัยเดินทางเข้ามาในประเทศไทย หน่วยงานภาคประชาสังคมสามารถแจ้งให้ผู้ลี้ภัยทราบถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของตน วิธีขอรับความช่วยเหลือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเนื่องจากหน่วยงานภาคประชาสังคมมักทำงานใกล้ชิดกับผู้ลี้ภัย จึงมีความเข้าใจในปัญหาอย่างดี จึงสามารถเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยได้อย่างถูกต้องเหมาะสม นำไปสู่การแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยอย่างยั่งยืน

๓. ร่วมในการวางแผนบริหารจัดการผู้ลี้ภัยในระยะยาวโดยยึดหลักสิทธิมนุษยชน

หน่วยงานภาคประชาสังคมสามารถร่วมกับภาครัฐในการวางแผนการบริหารจัดการผู้ลี้ภัย โดยเสนอวิธีการที่ทำให้ผู้ลี้ภัยสามารถช่วยเหลือตนเองได้ เพื่อแบ่งเบาภาระในการดูแลผู้ลี้ภัยของรัฐ ช่วยประสานงานให้ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญได้พบและแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับผู้มีหน้าที่ในการจัดทำนโยบาย การเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ ยังทำให้กระบวนการทำงานของรัฐบาลมีความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น

หน่วยงานภาคประชาสังคมสามารถเป็นสื่อกลางเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยให้กับคนในประเทศได้ทราบและเข้าใจถึงสาเหตุความจำเป็นที่ทำให้ผู้ลี้ภัยต้องอพยพเข้ามาในประเทศไทย แนวทางการให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัย หน่วยงานภาคประชาสังคม โดยใช้ช่องทางซึ่งหน่วยงานภาคประชาสังคมแต่ละแห่งมีศักยภาพ เช่น การจัดทำสิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ความรู้ทางเว็บไซต์ การจัดการอบรม

๔. สนับสนุนให้ภาครัฐปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ

การใช้กลไกขององค์การสหประชาชาติในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ภาคประชาสังคมมีบทบาทในการร่วมมือคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เช่น การจัดทำรายงานประเทศของภาคประชาสังคมในการเสนอรายงานทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศ และมีศักยภาพในการนำเสนองานวิจัย ผลงานทางวิชาการที่มีความน่าเชื่อถือ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถใช้เป็นแหล่งอ้างอิงในการแก้ไขปัญหาให้กับผู้ลี้ภัยได้

นอกจากนี้ หน่วยงานภาคประชาสังคมยังมีบทบาทในการพัฒนาการกรอบทางกฎหมายที่ใช้คุ้มครองผู้ลี้ภัย เช่น อนุสัญญาห้ามทุ่นระเบิดสังหารบุคคล (Convention on the ban Landmines) ซึ่งเป็นผลมาจากการริเริ่มของภาคประชาสังคม ซึ่งเป็นผู้ที่ประสบกับปัญหาโดยตรงจากทุ่นระเบิดสังหารบุคคล และได้ร่วมตัวกันตั้งการณรงคในระดับสากลเพื่อต่อต้านการใช้ทุ่นระเบิดสังหารบุคคล และกดดันให้รัฐบาล

ประเทศต่างๆ ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จนทำให้มีการร่างอนุสัญญาห้ามทุบระเบิดสังหารบุคคลขึ้น^๑

ภาคประชาสังคมสามารถทำงานร่วมกับรัฐเพื่อสร้างแนวทางการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน แต่ทั้งนี้ การเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมนั้นจะต้องมีความโปร่งใส มีเป็นอิสระในการทำงาน และเคารพกรอบของกฎหมาย และเพื่อให้การทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานภาคประชาสังคมมีประสิทธิภาพสมควรจัดระบบการประสานงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ด้วย ซึ่งจะได้กล่าวถึงในข้อต่อไป

ระบบการประสานงานที่มีประสิทธิภาพระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

ระบบประสานงานที่สามารถส่งเสริมและประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานด้านผู้ลี้ภัยนั้น สามารถเกิดขึ้นได้โดย ๒ วิธีหลัก คือ การตั้งหน่วยงานประสานงานกลาง และการจัดทำฐานข้อมูลร่วมกัน

๑. ตั้งหน่วยงานประสานงานกลาง

การส่งผู้ลี้ภัยเดินทางกลับประเทศต้นทาง เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับหลายฝ่ายทั้งหน่วยงานของรัฐ ภาคประชาสังคม ประชาชนในพื้นที่ และผู้ลี้ภัย ซึ่งแต่ละฝ่ายมีการเก็บรวบรวมข้อมูล ศักยภาพ วัตถุประสงค์ในการทำงานที่แตกต่างกัน เพื่อการทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพจึงจำเป็นที่จะต้องสร้างระบบประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ขึ้น โดยการตั้งหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยทั้งหมด ทำหน้าที่เก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยสถานการณ์ในประเทศต้นทาง หน่วยงานที่ให้การดูแลช่วยเหลือผู้ลี้ภัยและประสานงานให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๒. การจัดทำฐานข้อมูล

ในการแก้ไขปัญหาลี้ภัยจากพม่านั้น ประเทศไทยควรสร้างฐานข้อมูลร่วมกันระหว่างการพัฒนาปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยโดยใช้เครือข่ายคอมพิวเตอร์ ซึ่งฐานข้อมูลดังกล่าว นอกจากจะมีประโยชน์ในแง่การบริหารจัดการผู้ลี้ภัยเพื่อการแก้ปัญหาผู้ลี้ภัยอย่างยั่งยืนในแล้ว ยังช่วยให้การทำงานขององค์กรที่ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยมีประสิทธิภาพและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

ตัวอย่างการใช้ระบบฐานข้อมูลที่เชื่อมต่อกับอินเทอร์เน็ตเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัย เช่น โครงการ KRISYS ซึ่งเป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างประเทศโคโซโว และประเทศแอลเบเนีย เป็นโครงการร่วมระหว่าง Chicago Kent School of Law และ Illinois Institution of Technology^๒ การสร้างเครือข่ายดังกล่าวสามารถจำแนกเป็นขั้นตอนหลัก ดังต่อไปนี้

^๑ Walter Fust, "CIVIL SOCIETY IN INTERNATIONAL COOPERATION" the Opening Session of the World Civil Society Forum, Geneva, July 15, 2002. http://www.worldcivilsociety.org/documents/15.01_fust_walter_ddc.doc

^๒ KRISYS NET. "Kosovo Refugee Information System and Network" An Interprofessional Project (IPRO) of Chicago-Kent College of Law, Illinois Institute of Technology Prospectus 1998-1999. <http://pbosnia.kentlaw.edu/projects/kosovo/oldstuff/prospectuspre 42199.htm>

ขั้นตอนที่ ๑ การเก็บรวบรวมข้อมูล

โดยจัดตั้งศูนย์เครือข่ายคอมพิวเตอร์ และติดตั้งที่สำนักงานกลางซึ่งทำหน้าที่เก็บรวบรวมข้อมูล ใช้เป็นศูนย์กลางในการแลกเปลี่ยนข้อมูล ทั้งนี้ สำหรับข้อมูลซึ่งมีความอ่อนไหวสามารถจัดเก็บแยกไว้ต่างหาก เป้าหมายของขั้นตอนนี้คือการทำให้เข้าถึงฐานข้อมูลได้โดยใช้เครือข่ายอินเทอร์เน็ต ข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของพื้นที่ หมู่บ้าน ศูนย์พักพิง กับริเบเปิด จะถูกรวบรวมและนำเสนอในรูปแบบของแผนที่ ซึ่งเมื่อผู้ใช้กดเลือกที่รูปภาพของสัญลักษณ์ใด ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสัญลักษณ์นั้นก็จะปรากฏขึ้น โดยทีมผู้พัฒนาได้ ทำให้ฐานข้อมูลดังกล่าวสามารถเชื่อมต่อกับระบบอินเทอร์เน็ตอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ยังมีการประสานความร่วมมือกับองค์กรซึ่งมีเครือข่ายกระจายอยู่ในหลายพื้นที่ เพื่อทำหน้าที่เพิ่มเติม แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลให้มีความทันสมัยอยู่เสมอ ทำให้องค์กรอื่นๆ สามารถระบุตำแหน่งที่อยู่ของผู้ลี้ภัยได้ถูกต้องแม่นยำขึ้น และสามารถให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยได้ดียิ่งขึ้น

ขั้นตอนที่ ๒ การปรับฐานข้อมูลให้ตอบสนองความต้องการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

โดยขั้นตอนนี้ ผู้พัฒนาโปรแกรมจะต้องทำงานอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานซึ่งเป็นผู้ใช้ข้อมูล เพื่อสร้างโปรแกรมให้เหมาะสมกับความต้องการมากที่สุด มีการทดลองใช้ฐานข้อมูล ประเมินการใช้งาน และนำข้อมูลกลับมาพัฒนาโปรแกรมต่อไป

จัดการอบรมวิธีการใช้ฐานข้อมูลแก่บุคลากรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และจัดการหาอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ให้กับหน่วยงานต่างๆ โดยแนวคิดหลัก คือ การใช้งานคอมพิวเตอร์พกพา และเทคโนโลยีจานดาวเทียมในการเข้าถึงข้อมูล และใส่ข้อมูลในระบบที่อยู่ห่างไกลได้ ซึ่งจะทำให้หน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยสามารถเก็บรวบรวมข้อมูล และเพิ่มเติมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับหมู่บ้าน พื้นที่ที่จะมีการจัดส่งผู้ลี้ภัย และยังจัดให้มีเครื่องมือที่ใช้เผยแพร่ข้อมูลที่สำคัญแก่ผู้ลี้ภัยและครอบครัว ซึ่งกำลังเดินทางหรืออยู่ระหว่างการตัดสินใจเดินทางกลับบ้านของตน

ขั้นตอนที่ ๓ การปรับปรุงและพัฒนาฐานข้อมูล

ขั้นตอนนี้จะต้องใช้ข้อมูลที่ได้รับจากขั้นตอนที่ ๒ มาปรับปรุงและพัฒนาฐานข้อมูลให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น เพิ่มเติมข้อมูลที่ได้จากการลงพื้นที่ของหน่วยงานต่างๆ

นอกจากนี้ การจัดทำฐานข้อมูลกลางร่วมกันแล้ว หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดูแลผู้ลี้ภัยยังสามารถร่วมกันสร้างศักยภาพ บุคลากร มีความเชี่ยวชาญผ่านการจัดอบรมโดยใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญของแต่ละหน่วยงาน เพื่อการคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัยที่ดีขึ้นอีกด้วย

ระบบการประสานงานทั้งการตั้งศูนย์ประสานงานกลางระหว่างหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย และการจัดทำฐานข้อมูล จะนำไปสู่การวิเคราะห์ ความเข้าใจสภาพปัญหา และการจัดการผู้ลี้ภัย ทำให้ประเทศไทยสามารถบริหารจัดการผู้ลี้ภัย และให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ลี้ภัยได้ดีและมีประสิทธิภาพมากขึ้น



การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของพม่า

และข้อเสนอแนะต่อท่าทีที่เหมาะสมของประเทศไทย



ขณะนี้เป็นที่รับรู้กันโดยทั่วไปในระดับนานาชาติว่า การเมืองในพม่ากำลังอยู่ในช่วงการเปลี่ยนแปลง ด้วยการมีนโยบายเปิดประเทศมากขึ้น มีการเจรจาหยุดยิงกับกองกำลังของชนกลุ่มน้อย มีการจัดการเลือกตั้งซ่อม ซึ่งทำให้นางอองซาน ซูจี ได้มีโอกาสเข้าไปนั่งในสภาผู้แทนราษฎรในฐานะฝ่ายค้าน จนกระทั่งทำให้สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปเริ่มมีท่าทีที่ดีขึ้นต่อพม่า ประเด็นที่น่าสนใจคือ พม่าจะเปลี่ยนแปลงไปสู่การมีประชาธิปไตยที่แท้จริงหรือไม่ หรือสิ่งที่เกิดขึ้นในขณะนี้ เป็นเพียงปรากฏการณ์ชั่วคราวหรือภาพลวงตาเท่านั้น ในบทนี้จึงจะกล่าวถึงสถานการณ์ทางการเมืองของพม่าในปัจจุบันในทัศนะของผู้ลี้ภัยชาวพม่า และท่าทีที่เหมาะสมของประเทศไทย

ทัศนะของผู้ลี้ภัยชาวพม่าต่อสถานการณ์ทางการเมืองของพม่าในปัจจุบัน

ปัญหาความขัดแย้งในพม่า ระหว่างรัฐบาลทหารกับชนกลุ่มน้อยหลายกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นชาวมอญ ไทยใหญ่ กะเหรี่ยง คะฉิ่น และชนกลุ่มอื่นๆ เป็นปัญหาที่เรื้อรังมานานหลายสิบปี จนกลายเป็นปัญหาที่ซับซ้อน ภายใต้ระบบเผด็จการทหารที่ครองอำนาจมาเกือบห้าสิบปี ไม่เพียงส่งผลให้ความขัดแย้งยืดเยื้อยาวนานเท่านั้น หากยังทำให้พลเมืองส่วนใหญ่ของพม่ามีระดับการศึกษาที่ตกต่ำลง อยู่ในสภาพยากจน แร้นแค้น และถูกละเมิดสิทธิ เสรีภาพทางการเมืองมาโดยตลอด

สถานการณ์ทางการเมืองของพม่าที่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลทหารพม่าอย่างสิ้นเชิง ซึ่งก่อให้เกิดการต่อต้านของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน รวมทั้งการปะทะระหว่างชนกลุ่มน้อยกับทหารพม่าทางตอนเหนือของประเทศได้เพิ่มจำนวนมากขึ้น ทหารพม่าเข้มงวดประชาชนในพื้นที่ที่มีการสู้รบ ซึ่งรวมถึงการบังคับใช้แรงงาน การข่มขืน การฆ่าคนโดยฝ่ายผิดกฎหมาย การใช้มนุษย์เป็นโล่ในการสู้รบ จนเป็น

ที่มาของประเทศต่างๆ รวม ๑๖ ประเทศที่สนับสนุนการตั้ง United Nations Commission of Inquiry ในประเด็นการละเมิดกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอย่างร้ายแรงของทุกฝ่าย ซึ่งรวมถึงการขัดกันทางทหารภายในพม่าด้วย แต่ก็ไม่มีประเทศใดจะเป็นผู้นำในการก่อตั้งคณะกรรมการดังกล่าวให้เป็นจริงขึ้นมา

สถานการณ์ทางการเมืองของพม่ายังคงดำเนินไปตามวิถีทางที่รัฐบาลทหารพม่าต้องการ โดยในวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๓ สภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ (SPDC) ได้ประกาศวันเลือกตั้งทั่วไปของพม่า ซึ่งนับเป็นครั้งแรกในรอบ ๒๐ ปี ในวันที่ ๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๓ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งได้รับการประกาศใช้ตามผลการลงประชามติ เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พรรคสหภาพเอกภาพและการพัฒนา (USDP) ได้รับชัยชนะ โดยพรรคฝ่ายค้านอย่างน้อย ๒ พรรคประกาศยอมรับผลการเลือกตั้ง

ในวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ รัฐสภาพม่าได้เปิดประชุมครั้งแรกที่กรุงเนปิดอว์ เพื่อเริ่มกระบวนการเลือกผู้นำประเทศชุดใหม่ ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของพม่า ทั้งนี้ ที่ประชุมรัฐสภาของพม่าได้ลงมติแต่งตั้ง พลเอก เต็ง เส่ง (Thein Sein) เป็นประธานาธิบดี ด้วยคะแนนเสียง ๔๐๘ คะแนนจากทั้งหมด ๖๕๙ คะแนน สำหรับรองประธานาธิบดีอีก ๒ คน ได้แก่ พลโท ทิน อ่อง มินต์ อู (Tin Aung Myint Oo) เลขาธิการคนที่ ๑ ของ State Peace and Development Council อดีตรัฐมนตรีกลาโหม อดีตนายพลระดับสูง และพันธมิตรของพลเอกอาวุโส ตาน ฉ่วย ผู้นำสูงสุดพม่า และ ดร.ไซ มอก ขาม (Sai Mauk Kham) นายแพทย์และหัวหน้าพรรคการเมืองชนกลุ่มน้อยในรัฐฉาน หนึ่งในพรรคสนับสนุนฝ่ายรัฐบาล หลังจากการเลือกตั้ง รัฐบาลทหารพม่าพลเรือนของพม่าได้พยายามส่งสัญญาณการเปลี่ยนแปลงสู่สังคมโลกอย่างต่อเนื่อง

ตั้งแต่เดือนมีนาคม ๒๕๕๔ เป็นต้นมา นางองซาน ซูจีได้รับอนุญาตให้เดินทางให้เดินทางพบปะกับผู้สนับสนุนพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (NLD) แม้ว่าในขณะนั้นพรรคดังกล่าวยังไม่ถูกต้องตามกฎหมายเลือกตั้ง นางองซาน ซูจีได้เดินทางไปยังกรุงเนปิดอว์ ในเดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ เพื่อพบกับประธานาธิบดีเต็ง เส่ง

ในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ รัฐบาลทหารพม่าได้จัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นประกอบด้วย อดีตเอกอัครราชทูต นักวิชาการ และข้าราชการ

ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๓ พรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (NLD) ได้ประกาศว่าจะจดทะเบียนเป็นพรรคการเมือง และตั้งใจว่าจะลงแข่งขันในการเลือกตั้งในเดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๕๕ ขณะเดียวกัน การสู้รบระหว่างทหารพม่าและกองกำลังชนกลุ่มน้อยขยายวงกว้างขึ้นในปี ๒๕๕๔ เนื่องจากการเจรจาหยุดยิงยังไม่เป็นที่ยุติ ในรัฐกะเหรี่ยง ทางตะวันออกของพม่ากองกำลังกะเหรี่ยงพุทธได้มีการสู้รบกับทหารพม่า หลังจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๓ การปะทะกันบริเวณชายแดน ส่งผลทำให้มีผู้คนจากฝั่งพม่ากว่า ๒๕,๐๐๐ คน อพยพลี้ภัยเข้ามาในประเทศไทย ทหารกองกำลังกะเหรี่ยงพุทธส่วนใหญ่ปฏิเสธที่จะเปลี่ยนแปลงดินแดนบริเวณดังกล่าวให้เป็นดินแดนภายใต้การควบคุมของกองทัพพม่า และยุติการสู้รบที่ยืดเยื้อมากกว่า ๑๖ ปี

ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้เกิดการสู้รบระหว่างกองกำลังอิสระคะฉิ่น (KIA) และกองกำลังพม่าในบริเวณภาคเหนือของพม่าใกล้กับชายแดนประเทศจีน ซึ่งเป็นการยุติสัญญาหยุดยิงที่เคยทำขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ และมีรายงานการล่องละเมิดทางเพศต่อประชาชน โดยมีผู้หญิงและเด็กมากกว่า ๓๕ คน ถูกข่มขืนในช่วงเวลาเพียงสองเดือนแรกของการสู้รบ และการสู้รบทำให้ประชาชนกว่า ๓๐,๐๐๐ คน กลายเป็นผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ

กองทัพพม่าในรัฐคะฉิ่นได้บังคับนักโทษให้ทำงานหนักในบริเวณเขตที่มีการสู้รบ นักโทษจำนวนหลายร้อยคนได้ถูกนำตัวมาจากเรือนจำและค่ายทำงานของนักโทษและถูกส่งไปยังหน่วยซึ่งอยู่แนวหน้า ถูกบังคับให้เครื่องมือทางทหารและสัมภาระต่างๆ และหลายครั้งคนกลุ่มนี้ถูกใช้เป็นโล่มนุษย์ เพื่อเป็นเป้าหมายการโจมตีจากฝ่ายตรงข้ามและเคลียร์พื้นที่จากระเบิดสังหารบุคคล

จะเห็นได้ว่า กองทัพพม่ายังคงมีการละเมิดกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศอย่างต่อเนื่อง โดยการใช้ระเบิดสังหารบุคคล บังคับใช้แรงงาน การทรมาน ทบตี และการปล้นสะดมทรัพย์สิน การล่องละเมิดทางเพศยังคงเป็นปัญหาที่มีความรุนแรง โดยเหยื่อส่วนใหญ่ไม่ได้รับความเป็นธรรม กองทัพพม่ายังคงเกณฑ์เด็กเข้าร่วมในกองทัพ แม้ว่ารัฐบาลทหารพม่าจะได้ร่วมมือกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศในการปลดประจำการทหารที่เป็นเด็กก็ตาม

จากการสำรวจของ Human Rights Watch ในปี ๒๕๕๔ จึงพบว่า สถานการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของพม่ายังไม่ได้รับการพัฒนามากนัก ประชาชนยังคงถูกจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการชุมนุม และการรวมกลุ่ม แม้ว่าจะมีการผ่อนปรนการจำกัดสื่อมากขึ้น

สำหรับสถานการณ์ด้านผู้ลี้ภัยนั้น ในเดือนธันวาคม ๒๕๕๔ เอริกา เฟลเลอร์เจ้าหน้าที่ด้านการคุ้มครองระดับสูงสุดในหน่วยงานด้านผู้ลี้ภัยของสหประชาชาติได้เดินทางเยือนพม่าครั้งสำคัญ โดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติได้มีโครงการในรัฐคะฉิ่นทางตะวันตก และภาคตะวันออกเฉียงใต้ของประเทศ ประเด็นสำคัญ คือ ผู้พลัดถิ่นบริเวณชายแดนไทย - พม่า โดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติได้ประเมินว่า ภาคเหนือของรัฐคะฉิ่นซึ่งเป็นที่พักพิงของชาวมุสลิมที่ไม่มีสัญชาติจำนวน ๗๕๐,๐๐๐ คน

อย่างไรก็ตาม โดยภาพรวมอาจกล่าวได้ว่า สถานการณ์บริเวณชายแดนไทย - พม่าในปัจจุบัน (เมษายน ๒๕๕๕) เปลี่ยนแปลงไปจาก พ.ศ. ๒๕๕๓ มาก กล่าวคือ การสู้รบภายในพม่าตามบริเวณชายแดนสงบลง รัฐบาลทหารพม่าทำข้อตกลงหยุดยิงกับกองกำลังชนกลุ่มน้อย และประกาศว่า กองกำลังติดอาวุธชนกลุ่มน้อยซึ่งเคยต่อต้านพม่าได้หันมาร่วมพัฒนาชาติโดยการวางอาวุธแล้ว การปล่อยนักโทษการเมืองจำนวนหนึ่งออกมาสู่อิสรภาพ รวมทั้งการทำสัญญายุติการสู้รบกับกองกำลังของชนกลุ่มน้อยบางกลุ่ม

นอกจากนี้ รัฐบาลจัดให้มีการเลือกตั้งซ่อม โดยยอมให้นางองซาน ซูจี จัดตั้งพรรคการเมืองให้ลงสมัครรับเลือกตั้งได้ ซึ่งผลการเลือกตั้งเป็นที่ยอมรับของนานาชาติ ในด้านเศรษฐกิจ เมืองเมียวดีถูกกำหนดให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๔ เมืองทวายกำลังมีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างคึกคัก โดยบริษัท อิตาลีไทย จำกัดเข้าไปลงทุนโครงการแรก ๒.๔ แสนล้านบาท

สถานการณ์ดังกล่าว ในสายตาขององค์การของชาวพม่าที่ลี้ภัยสงครามออกมาตั้งถิ่นฐานอยู่

นอกประเทศเห็นว่า การทำข้อตกลงหยุดยิงระหว่างทหารพม่ากับกองกำลังของชนกลุ่มน้อย เป็นเพียงสถานการณ์ชั่วคราว เนื่องจากรัฐบาลพม่าชุดปัจจุบันต้องการให้นานาชาติเห็นว่า พม่ามีความสงบดีแล้ว เพราะในเร็วๆ นี้ พม่าจะเป็นเจ้าภาพจัดการแข่งขันกีฬาซีเกมส์ และจะต้องเป็นประธานอาเซียน ซึ่งดูเหมือนพม่ากำลังทำทุกวิถีทางที่จะให้ได้รับการยอมรับจากนานาชาติประเทศมากขึ้น

แต่ในความเป็นจริง แหล่งข้อมูลภายในพม่าระบุว่า ยังคงมีนักโทษการเมืองอีกจำนวนมากที่ยังไม่ได้รับการปล่อยตัว อีกทั้งยังคงมีการสู้รบระหว่างทหารพม่ากับกองกำลังเอกราชคะฉิ่น (Kachin Independence Organization - KIO) ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบเรื่องการย้ายถิ่นฐาน การไร้ที่อยู่ของประชาชน การขาดกรรมสิทธิ์ที่ดิน แรงงาน แหล่งข้อมูลภายในพม่ายืนยันว่า ยังคงมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนสูง โดยเฉพาะการเกณฑ์ชนกลุ่มน้อยเพื่อใช้แรงงานในการก่อสร้างสาธารณูปโภคในพื้นที่ ฉานคะฉิ่น และคะยา รวมถึงเป็นแรงงานในการเคลื่อนย้ายอุปกรณ์ทางทหารในเขตรัฐมอญ และคะฉิ่น

นอกจากนี้ ชนกลุ่มน้อยหลายกลุ่มที่ยุบพรรคก็ยังไม่ตัดสินใจจดทะเบียนพรรคการเมืองในขณะนี้ เนื่องจากมีข้อเสนอว่า ต้องปล่อยผู้นำชนกลุ่มน้อย และนักโทษทางการเมืองคนอื่นๆ เสียก่อน เพื่อสร้างบรรยากาศประชาธิปไตย โดยเฉพาะ ผู้นำพรรคสันนิบาตแห่งชาติไทใหญ่เพื่อประชาธิปไตย (Shan Nationalities League for Democracy - SNLD) จึงเป็นช่วงที่นักต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยในพม่ากำลังจ้องจับตาดูว่า พม่าจะพัฒนาไปในทางใด

นายเมียน เวย์ (Myint Wai) รองผู้อำนวยการ Thai Action Committee for Democracy in Burma : TACDB

วิเคราะห์บทบาทพรรค NLD ว่า เหตุผลของ NLD ซึ่งนำโดย นางอองซาน ซูจี ที่กำลังเข้าสู่การเลือกตั้งนั้น ก็เพราะต้องการสู่ในระบอบประชาธิปไตยและเพื่อเข้าไปแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญ ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ทำให้บางกลุ่มไม่เห็นด้วยและอยากได้มติประชาชนที่ NLD เคยชนะเมื่อปี ๑๙๙๐ นั้น คืบมา ทำให้สมาชิกพรรค NLD บางส่วนไม่เข้าร่วมกิจกรรมการเลือกตั้ง นายเมียนเวย์กล่าวถึงปัญหาสำคัญที่ประชาชนและสมาชิกพรรค NLD ชัดชัดใจ คือ รัฐธรรมนูญ ปีค.ศ. ๒๐๐๘ ที่อนุญาตให้ทหารสามารถปฏิวัติได้ ซึ่งอันตรายมาก การปฏิวัติรัฐประหารสามารถเกิดขึ้นได้ ถ้าทหารเกิดความไม่พอใจ นายเมียน เวย์ เห็นว่า การก้าวไปเพื่อให้ถึงประชาธิปไตยคงไม่ใช่เรื่องง่าย

“ตอนนี้รัฐบาลทหารพม่ายอมคุยกับพรรค NLD แล้ว และยอมเจรจากับกองทัพ KNU และ DKBA รวมถึง กองทัพไทใหญ่ (SSA) ซึ่งเป็นการเจรจาทันทีกับรัฐบาลพลัดถิ่น แต่ส่วนใหญ่ก็เป็นทหารเก่าๆ ไม่ใช่ประชาชนอย่างแท้จริง เพราะประชาชนยังไม่ได้กำหนดอนาคตตัวเอง แต่ตอนนี้ในความเป็นจริง คือ กลุ่มชนเผ่าแทบทุกเผ่ามีรัฐบาลเป็นของตัวเองแล้ว ขาดแต่รัฐบาลกลางที่ยอมรับรัฐของชนเผ่า ซึ่งรัฐบาลทหารพม่าที่มีอยู่ในปัจจุบันเน้นนโยบายควบคุมชนเผ่า ทำให้สิทธิประชาชนมีไม่เท่ากัน ตอนนี้หลายเผ่าไม่ต้องการแยกตัวออก แต่เขาอยากได้สิทธิที่เท่ากัน ภายใต้กฎหมายเดียวกัน รัฐธรรมนูญเดียวกัน มีอำนาจกำหนดกฎหมายมาปกครองตนเองได้ มีสภาของตัวเอง อยากให้แต่ละรัฐมีผู้แทนรัฐละหนึ่งคนไปมีอำนาจหรือกำหนดทิศทางของประเทศ ทั้งหมด ๘ รัฐ ก็ ๘ คน แต่ในความเป็นจริงตอนนี้ มีแต่ผู้แทน

จากพม่ามากที่สุด คือ รัฐเดียว ๗ คน นอกนั้นเผ่าละคน เขาเลยได้รับความไม่เท่าเทียม ซึ่งก็คือปัญหาที่พรรค NLD ไม่ยอมรับรัฐธรรมนูญฉบับนี้”

“สิ่งที่ต้องการอีกประการหนึ่ง คือ การลดอำนาจทหารลง และไม่มีสิทธิยึดอำนาจรัฐ ดังนั้น การที่พรรค NLD อยากเข้าไปอยู่ในสภา ทั้งๆ ที่ประชาชนไม่ยอมรับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพราะยังไม่ให้สิทธิที่เท่าเทียมกัน ขณะนี้ประชาชนยังไม่ยอมรับรัฐบาลของนายพลเต็ง เส่ง และกองทัพ เพราะมีความสงสัยอยู่ ๓ ข้อ คือ

หนึ่ง รัฐบาลของนายพลเต็ง เส่ง ยังปราบปรามชนกลุ่มน้อยอยู่ เช่น กรณีโจมตีคะฉิ่น รัฐบาลของนายพลเต็ง เส่ง เจริญเฉพาะกับกองทัพกะเหรี่ยง ทั้งพุทธและคริสต์ และกองทัพไทใหญ่เท่านั้น แต่กับคะฉิ่นกลับนำกองทัพบุกหนัก

สอง รัฐบาลทหารพม่าจะเป็นประธานอาเซียน จึงพยายามสร้างภาพให้อาเซียนเชื่อว่า พม่าเป็นประชาธิปไตยแล้ว

สาม ภาคประชาสังคมของพม่ายังไม่มีความเข้มแข็ง มีการเคลื่อนไหวแบบลับๆ ประกอบกับสื่อมวลชนยังไม่สามารถวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลได้ นักโทษการเมืองจำนวนกว่า ๖๐๐ คน ก็ยังถูกขังอยู่ จึงเป็นข้อสงสัยที่ยังไม่ยอมรับแนวทางของรัฐบาล การปล่อยนักโทษการเมืองอย่างนางอองซาน ซูจี และนักโทษคนอื่นๆ ออกมา แต่ผู้นำพรรคไทใหญ่กลับไม่ปล่อยและนักโทษการเมืองคนอื่นๆ ก็ไม่ปล่อย หมายความว่าอย่างไร”

“กรณีพรรค NLD เองที่เลือกเข้าไปจดทะเบียนอีกครั้งก็เสี่ยงมาก ถูกสงสัยจากสมาชิกพรรคอีกอย่างหนึ่ง ยังมีกลุ่มอิสระอื่นๆ อีกมาก ที่มึนงงเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย”

นายโซ อ่อง (Soe Aung) อดีตแกนนำนักศึกษาในเหตุการณ์ ค.ศ. ๑๙๘๘ และผู้ประสานงานฝ่ายต่างประเทศของ Forum For Democracy in Burma ซึ่งเป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นมาจากเหตุการณ์ความรุนแรงเมื่อ ค.ศ. ๑๙๘๘ มีทั้งสมาชิกสามัญชนและสมาชิกในระดับองค์กร ได้แสดงจุดยืนของตนว่า

หากรัฐบาลทหารพม่าต้องการประชาธิปไตย ก็ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ปิดกั้นประชาธิปไตยและปล่อยนักโทษการเมืองทั้งหมด

“แนวทางที่เราเรียกร้องในตอนนั้น คือ ยืนอยู่บนแนวทางสันติวิธี เพื่อให้ได้มาซึ่งประชาธิปไตย เราไม่ใช้ความรุนแรงเลย แต่พอหลังวันที่ ๑๘ กันยายน ค.ศ. ๑๙๘๘ ที่เราถูกปราบปราม เราก็เลยจับปืนลุกขึ้นต่อสู้กับกองทัพ มาเร่ร่อนอยู่กับชนกลุ่มน้อยหลายกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มปะโอ ซึ่งมีเพื่อนนักศึกษาปัญญาชนหนีเข้าป่ามาจับปืนมากมายเลยในตอนนั้น เราแต่งตั้งกลุ่มนักศึกษา ABSDF (All Burma Student's Democratic Front) หรือแนวร่วมนักศึกษาเพื่อประชาธิปไตยในพม่า เราติดอาวุธต่อสู้กับรัฐบาล ผมอยู่ฝ่ายต่างประเทศมาตั้งแต่นั้น เนื่องจากผมเชี่ยวชาญภาษาต่างประเทศและภาษาถิ่นทั้งไทใหญ่ ปะโอ เราตั้งค่ายไปตลอดแนวชายแดนไทย-พม่า จากนั้นก็มาอยู่ที่ ABSDF เนื่องจากมีความสามารถในการประชาสัมพันธ์ด้วย อุดมการณ์ของเราในยุคนั้นมี ๒ แนว คือ ต้องใช้อาวุธ กับต้องสันติวิธีผ่านการเมือง ต่อมาก็เลยแตกอุดมการณ์ เราเลือกแนวทางการเมืองเพราะว่าประชาคมโลกเริ่มไม่

ยอมรับการต่อสู้ที่รุนแรง และคิดกันว่าเราจะไม่มีความหวังถ้าใช้ความรุนแรง ทำให้ผมแยกตัวออกมาจาก ABSDF จนกระทั่ง ค.ศ. ๒๐๐๔ จึงก่อตั้ง Forum for Democracy in Burma ขึ้นมา ในนี้มี ๗ องค์กรย่อยๆ กิจกรรมของเรามีทั้งงานรณรงค์ขอการสนับสนุนจากต่างประเทศ งานแถลงข่าว ให้ประชาคมโลกรับรู้ หาข้อมูลสนับสนุนหรือรายงานให้ผู้นำของเราทราบความเคลื่อนไหว นอกจากนั้น จะมีชุดจัดกิจกรรมในพม่า หาเครือข่าย สร้างฐานมวลชน ตลอดจนจัดกิจกรรมรณรงค์เกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานเพื่อให้ความรู้ประชาชนรู้จักเรียกร้องสิทธิของตน”

“ส่วนสถานการณ์การเมืองในพม่าตอนนี้เข้าใจว่า พรรค NLD ก่อนนี้ถูกโจมตีจากพรรครัฐบาลทหารพม่ามาหลายครั้ง เขาก็ไม่สามารถรณรงค์หาเสียง ไม่สามารถชี้แจงได้อย่างเปิดเผย เพราะเขาไม่ใช่พรรคการเมืองที่ถูกต้อง ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย จึงต้องหาวิธีแก้ไข หาช่องทางทำให้ได้ อีกอย่าง ถ้าไม่จดทะเบียนก็ไม่มีสิทธิ์เลือกตั้งได้ด้วย ไม่มีสิทธิ์แก้ไขกฎหมายในสภา แคมป์โดนเข้มข้มเข้มงวด ที่สำคัญพรรค NLD ยังได้รับการสนับสนุนจากประชาชนพม่าอยู่มาก ทำให้เขาต้องหาทางดึงเอาประชาชนที่ศรัทธาในตัวเขากลับคืนมาให้ได้ ซึ่งในเวลานี้คือเวลาที่เหมาะสมที่เขาจะกลับมาเล่นได้”

“อีกประเด็นหนึ่งในรัฐสภาเอง ทั้งหมด ๖๖๖ คน ปัจจุบันร้อยละ ๘๔ เป็นคนของพรรค USDP ซึ่งเป็นพรรครัฐบาลที่ทหารสนับสนุน และร้อยละ ๒๕ เป็นทหารอีกด้วย ดังนั้น การเลือกตั้งที่เกิดขึ้นในเดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๕๕ นี้ จะมีที่ว่างในสภา ๔๘ ที่นั่ง ซึ่งเข้าใจว่าพรรค NLD ตั้งใจจะลงแข่งขันเอาตำแหน่งนี้ด้วย แต่คงไม่ใช่ NLD พรรคเดียวที่จะลง แต่มีพรรคอื่นๆ รวมถึง USDP ด้วย ส่วนการเลือกตั้งใหญ่ ค.ศ. ๒๐๑๕ พรรค NLD จะได้ที่นั่งร้อยละเท่าไรไม่แน่ใจ เพราะการเลือกตั้งในพม่านั้นไม่เหมือนในประเทศไทยเลย มันคนละอย่าง ในประเทศไทยมีเสรีภาพมาก ได้มาตรฐานนานาชาติ มีผู้สังเกตการณ์จากทั่วโลกมาสังเกตการณ์ได้อย่างเปิดเผย ที่พม่าไม่ใช่อย่างนั้น มันมีการโกง การขโมยคะแนน การขู่ การทำทุกวิธีเพื่อให้ได้คะแนนมา มีหลายๆ พื้นที่ที่ชนกลุ่มน้อยอยู่ มีประชากร ๑.๖ ล้าน ยังไม่มีสิทธิ์เลือกตั้ง เพราะรัฐบาลประกาศว่าเป็นพื้นที่ไม่สงบไม่เรียบร้อยจึงไม่มีการเลือกตั้ง กรณีไทยมีการเลือกตั้งล่วงหน้า ที่พม่าใช้วิธีนี้โกง พรรค USDP ได้คะแนนล่วงหน้านี้เองจึงทำให้ชนะคะแนน เพราะพอลงไปถามชาวบ้านบางหมู่บ้านตอบว่าไม่รู้เรื่องเลยว่ามีเลือกตั้ง พอตรวจสอบพบว่า ผู้นำหมู่บ้านมาเลือกตั้งล่วงหน้าแทนแล้ว เลือก USDP ด้วย นี่คือสิ่งที่เกิดขึ้นในหลายๆ พื้นที่” นายโซ อ่อง กล่าวย้ำพร้อมทั้งวิเคราะห์ว่า การก้าวไปของขบวนการประชาธิปไตยในพม่าจะต้องเริ่มที่กฎหมายรัฐธรรมนูญกับปล่อยนักโทษการเมืองก่อน โดยไม่มีข้อหาใดๆ ทั้งสิ้น”

“ในแง่ความพร้อมของประชาชนก็ยังไม่พร้อม ดังนั้นจากนี้ไป การเมืองเพื่อประชาธิปไตยในพม่าที่ต้องเจอ คือ ประชาชนจะเข้าใจการเลือกตั้งอย่างไร ซึ่งเรื่องนี้รัฐบาลทหารพม่าไม่ได้ทำให้ประชาชนเข้าใจ ตัวอย่างในเรื่องนี้ เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ ถ้าประชาชนอยากอ่านประชาชนต้องซื้อ เขาไม่แจกให้ฟรีๆ เหมือนประเทศไทย ทั้งกฎหมายเลือกตั้งก็ไม่ทำให้ประชาชนเข้าใจ จึงเหมือนรัฐบาลเอาเปรียบ”

“ภารกิจเร่งด่วนในตอนนี้อย่างแรก คือ ต้องให้สิทธิประชาชน นอกจากนั้นนักโทษการเมืองที่ถูกขังทั้งหมดต้องปล่อยออกมา เพราะว่ารัฐบาลใช้กฎหมายรุนแรงและไม่ยุติธรรม รวมทั้งกฎหมายเหล่านี้ก็ต้องยกเลิกเพราะปิดกั้นเสรีภาพประชาชน ยิ่งกว่านั้น การจัดการด้านเศรษฐกิจเองก็ยังไม่

ยุติธรรม คนรวยที่มีอำนาจและมีความใกล้ชิดผู้นำจะมีสิทธิมากกว่าคนอื่น ๆ ทำให้สังคมยังไม่มี ความยุติธรรม คอรัปชั่นมีสูงมาก หูตาประชาชนก็ถูกปิดกั้นเพราะสื่อถูกควบคุม อีกทั้ง เมื่อรัฐบาลติดกับ ความมั่นคงภายในก็ไม่มีเวลามารับบริหารประเทศให้ประชาชนอิ่มท้อง มีกิน แต่ตอนนี้ประชาชนเริ่มเข้าใจมากขึ้น จึงไม่ค่อยพอใจและเริ่มเรียกร้องมากขึ้น ทำให้รัฐบาลยิ่งกลัวประชาชนลุกฮือประท้วงเหมือนปี ๑๙๘๘ อีก โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ ๒๐๐๘ ซึ่งมีหลายมาตราที่น่ากลัวมาก เช่น ทหารที่ทำผิดไม่ต้องขึ้นศาล หรือ ผบ.สูงสุดมีสิทธิยึดอำนาจได้ถ้าเชื่อได้ว่าไม่สามารถดูแลความเรียบร้อยได้ มีหลายมาตราที่มีปัญหา แต่บางข้อก็ดี ดังนั้นเบื้องต้น เราต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญก่อนเพื่อคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน อีกทั้งบนแนวทางนี้ เราเชื่อว่าการเจรจาเป็นแนวทางที่ถูกต้อง แต่การเจรจานั้นต้องเท่าเทียมยุติธรรม ต่อกัน เพราะเรามีชนกลุ่มน้อยอยู่เป็นจำนวนมาก คนเหล่านี้ต้องมีสิทธิเท่าเทียมกัน”

นางทาร์ ซอ ตวน (Tar Shaw Thuan) จากองค์การสันนิบาตสตรีพม่า แสดงทัศนะต่อ สถานการณ์ทางการเมืองในพม่า สรุปได้ ว่า

หลังจากนางองซาน ซูจี ได้รับการปล่อยตัว ก็ได้มีการพูดคุยกันกับรัฐบาลทหาร หลังจากนั้น ก็เป็นการจัดตั้งรัฐบาลที่มีนายพลเต็ง เส่ง เป็นประธานาธิบดี และรัฐบาลก็ได้มีการพยายามเจรจาให้มีการหยุดยิงกับกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ที่ติดอาวุธ และพยายามที่จะให้การรวมกลุ่มกองกำลังรักษาชายแดน ความเคลื่อนไหวอีกส่วนหนึ่ง ก็คือ ความพยายามในการเปิดโอกาสให้ทางนักวิชาการต่างๆ ในประเทศร่วม ปฏิรูประบบเศรษฐกิจ และเห็นได้ชัดเจกว่า ในการนำเสนอข่าวของสื่อมวลชนในพมามีเสรีภาพมากขึ้น เช่น ภาพถ่ายการประชุม การพูดคุย หรือการเดินทางของนางองซาน ซูจี ก็ถูกเผยแพร่ในสื่อของพม่าด้วย

อีกมุมหนึ่งคือ การแสวงหาความพยายามร่วมมือจากองค์กร หรือประชาสังคมระหว่างประเทศ และการพูดคุยเปิดเผยว่า ให้กลุ่มคนที่อพยพอยู่นอกประเทศกลับประเทศด้วย จึงมีความเห็นเช่นเดียวกับ ดร.จตุรงค์ ว่า จะต้องเฝ้าดูอย่างระมัดระวัง และการเปลี่ยนแปลงต่างๆ เหล่านี้จะนำไปสู่หนทางที่เป็นไป ในทางบวก หรือเป็นไปในลักษณะที่ต้องการจะแสดงให้องค์กรระหว่างประเทศ หรือส่วนต่างๆ ที่สนใจพม่า พอใจกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

การปล่อยตัวนางองซาน ซูจี ช่วงหลังเลือกตั้งใหม่ๆ อาจจะเป็นลักษณะของการพยายาม เบี่ยงเบนความสนใจการเลือกตั้งที่ไม่เป็นธรรม หรือการทุจริตเลือกตั้ง รวมทั้งการเรียกร้องให้ไม่สร้างเงื่อนไข ก็เกิดการตอบสนองจากรัฐบาล จนทำให้รู้สึกว่าเป็นเหมือนการป้องกันไม่ให้เกิดสถานการณ์การประท้วง ของภาคประชาชน

ในขณะเดียวกันก็มีลักษณะของการสื่อสารกับสาธารณะที่ชื่นชมกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ในพม่า เช่น ในระดับอาเซียน การปล่อยตัวนักโทษทางการเมืองที่เกิดขึ้น แต่ก็ยังมีอีก ๖๐๐ กว่าคนที่ ยังถูกจับกุม การเจรจาหยุดยิงของกลุ่มต่างๆ ก็ยังมีปัญหาอยู่ การหยุดยิงจึงยังไม่ได้เกิดขึ้นจริง เช่น กลุ่มคะฉิ่นก็ยังคงมีการสู้รบอยู่จนถึงปัจจุบันนี้ การเจรจาหยุดยิงก็ไม่ค่อยชัดเจนว่าบทบาทของใครจะเป็น บทบาทหลักในการเจรจา จึงไม่เกิดความเข้าใจ ลักษณะการจัดทีมเจรจาน่าจะเป็นปัญหาว่ามีหลายกลุ่ม เพราะไม่ได้เจรจากับกลุ่มเดียวที่มีความขัดแย้ง ต้องเจรจากับหลายกลุ่มเจรจากับตัวบุคคลด้วย จึงเกิด

ความสับสน และทำให้เกิดความรู้สึกว่าไม่จริงใจ ไม่จริงจังในเรื่องของความตั้งใจที่จะหยุดยิง

โดยลักษณะของการเข้าไปพูดคุยก็เกิดขึ้นอย่างทันทีทันใด จึงทำให้กลุ่มการเมืองต่างๆ ที่จะต้องเข้ามาร่วมการเจรจาไม่มีการเตรียมความพร้อม และไม่มีภาระเตรียมความคิดเห็นภายในกลุ่ม เนื้อหาที่สำคัญของการเจรจาหยุดยิงของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ไม่ได้มุ่งประสงค์ทางด้านการเมือง แต่เป็นเรื่องการพัฒนาในพื้นที่นั้นๆ ที่อาจจะมีการพัฒนาเข้าไป ทำให้เห็นว่าเขาอาจไม่มีความจริงใจที่จะยอมรับสถานะของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ

ลักษณะเสรีภาพของสื่อยังเป็นลักษณะของการเปิดๆ ปิดๆ คือ อนุญาตให้ทำอะไรก็ได้ และเดี๋ยวก็สั่งควบคุมอีก ทำให้สื่อมวลชนไม่มีความมั่นใจว่าเขาจะสามารถสื่อสารกับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพได้มากนักน้อยเพียงใด และก็ยังมีความลักษณะของการไม่กล้าเข้าไปสัมภาษณ์ หรือขอความคิดเห็นจากผู้ที่มีความเห็นต่างจากรัฐบาล

เรื่องของการที่นางองซาน ซูจี ลงสมัครรับเลือกตั้ง ก็เห็นว่าเป็นลักษณะของการยอมที่จะเสี่ยงสำหรับการเลือกตั้งซ่อมครั้งนี้ ซึ่งพวกเราก็เฝ้าและติดตามอย่างมีความหวังว่า การเลือกตั้งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง รวมทั้งการเลือกตั้งที่จะเกิดขึ้นในปี ๒๕๕๘ ด้วย

อย่างไรก็ตาม ภาพที่เกิดขึ้นจากการลงประชามติรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ และการเลือกตั้งเมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๓ ก็ทำให้อดหวังไม่ได้ว่าบทบาทของทหารยังมีในเรื่องของการเมืองสูง มีข้อสังเกตเรื่องของการอำนาจ หรือการจัดสรรอำนาจ คือ อาจจะไม่มีการรวมศูนย์ และเรื่องของการหยุดยิงที่คะฉิ่น มีคำสั่งให้หยุดยิงแต่จริงๆ แล้วก็สั่งไม่ได้ และก็เป็นคำถามที่ทุกคนก็ถามอยู่ว่า “การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการนำโดยทหาร มันจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างจริงๆ จังๆ ในเรื่องของความเป็นอยู่ และความปลอดภัยของประชาชน รวมทั้งเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานจริงหรือไม่?”

“จริงๆ แล้วก็มองเห็นว่า รัฐบาลที่นำโดยนายพลเต็ง เส่ง ต้องการปฏิรูปให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างจริงจัง แต่ว่าโครงสร้างทำให้เขาไม่สามารถทำได้ ไม่มีปัจจัยหนุนเสริมอย่างเพียงพอที่จะทำให้เกิดการปฏิรูปอย่างแท้จริง และยังไม่เห็นรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน ยังเป็นการนำโดยทหารอยู่จากการประเมิน ยังไม่เห็นความจริงใจ และผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับประชาชน แม้ว่าจะมีการเผยแพร่มาตลอดว่า นางองซาน ซูจี กับนายพลเต็ง เส่ง ได้มีการเจรจาพูดคุยกันมาโดยตลอด แต่เนื้อหาการเจรจาหรือแนวโน้มว่าจะมีอะไรเกิดขึ้นไม่ได้ถูกเผยแพร่ ทำให้ผู้ที่เฝ้าติดตามไม่มีความเชื่อมั่นว่าการเจรจาลำนี้ จะนำไปสู่อะไร”

“สิ่งที่จะต้องทำ คือ การสร้างความเข้มแข็งกับประชาชนในพม่า ไม่ว่าจะเป็นการจัดกลุ่ม รวมกลุ่มให้เป็นภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง และรณรงค์ในเรื่องการยุติสงครามที่เกิดขึ้นในประเทศ รวมทั้งการสร้างสัมพันธภาพให้เกิดขึ้น ก็ยอมรับว่าอาจจะมียุทธศาสตร์ภาคประชาสังคมนอกสภาด้วย โอกาสที่อาจเกิดขึ้นก็คือลักษณะของการทำงานร่วมกันกับภาคประชาสังคม หรือองค์กรชุมชนทั้งในประเทศหรือที่อยู่ต่างประเทศที่สามารถร่วมมือเพื่อสร้างการเคลื่อนไหว และเกิดการเปลี่ยนแปลงได้อย่างไร”

“แม้ว่าจะไม่มีการปฏิรูปอย่างจริงๆ จังๆ หรือเป็นการปฏิรูปโดยเฉพาะของคนชั้นสูง หรืออาจจะมีความลักษณะของการละเมิดสิทธิมนุษยชนอยู่ แต่ว่าก็อยากจะใช้โอกาสตรงนี้ในการพยายามที่ทำให้เกิดการ

ยอมรับ และนำมาเป็นโอกาสเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่เป็นจริงได้ ประเด็นต่างๆ ที่นายพลเต็ง เส่ง พยายามจะเร่งอยู่ เราก็คควรที่จะเข้าไปด้วยเพื่อที่จะทำให้เกิด win : win หรือทางออกที่ได้ทั้ง ๒ ส่วน ไม่ว่าจะ เป็นเรื่องความสนใจของภาคประชาสังคม การใช้โอกาสในเรื่องของมนุษยธรรมระหว่างประเทศ โครงการ พัฒนาต่างๆ และการลงทุนของต่างประเทศที่จะเข้าไปในพม่ามากขึ้น”

“อยากจะเรียกร้ององค์ระหว่างประเทศ หรือว่าใครก็ตามที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการปฏิรูปพม่า ให้คงยึดหลักไม่ทำอะไรที่ทำให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน และอยากให้เน้นเรื่องการสร้างความเข้มแข็ง กับภาคประชาสังคม และชุมชน รวมทั้งในพม่าและที่ยังทำงานอยู่นอกประเทศ ก็จะเป็นส่วนช่วยอย่างมาก ในการสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมการปฏิรูป สำหรับกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ จะ ทำอย่างไรให้เกิดการเจรจาที่เท่าเทียมและมีความหมายทางการเมืองมากกว่าที่เป็นอยู่ เพราะเรื่องนี้ เป็น พื้นฐานของความขัดแย้ง ถ้าไม่มีการพูดคุยในเรื่องทางการเมือง ก็จะไม่ก่อให้เกิดเสรีภาพที่ยั่งยืนได้ เพราะถ้าการพูดคุยในระดับของกลุ่มชาติพันธุ์กับรัฐบาลทหารพม่าเป็นเพียงแค่โครงการพัฒนา การแก้ไข ปัญหารากลึกของความขัดแย้งก็จะไม่เกิดขึ้น”

นางทาร์ ซอ ตวน กล่าวสรุปในตอนท้ายว่า ภาพการเจรจา และยุติความขัดแย้งที่เกิดขึ้น มันไม่ได้ นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างจริงจัง ผู้คนก็ต้องตกอยู่ในภาวะที่หลบหนี และอาจเป็นภาระ ของประเทศไทยในการรองรับให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยเหล่านี้ และขอขอบคุณประเทศไทย หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องที่เปิดโอกาสให้มาอยู่อาศัย และพยายามทำงานเพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นในพม่า อย่างจริงจังในเรื่องการนำสันติสุขมาสู่พม่า และสิ่งที่สามารถทำได้ก็ต้องเกิดขึ้นจากความใจดี การเปิด โอกาส และความช่วยเหลือก็ยังคงการอยู่ หวังว่าจะมองเห็นสิ่งที่เกิดขึ้นไปด้วยกัน และยินดีที่ได้มีการ พูดคุยกันเรื่องคุ้มครองผู้ลี้ภัยสงคราม ขอเรียนว่า ยังไม่น่าจะมีเรื่องนโยบายการส่งกลับที่เกิดขึ้นในทันที ใด และอยากเห็นภาพความช่วยเหลือจากประเทศยังคงอยู่

สถานการณ์การสู้รบและความขัดแย้งที่ยังดำรงอยู่ในพม่า

จากการจัดสนทนากลุ่มผู้ลี้ภัยซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ที่อาศัยอยู่ที่อำเภอแม่สอด ให้ข้อมูล ว่า ภายในพม่ายังคงมีกองกำลังอยู่ถึง ๑๒ กองกำลัง ได้แก่ Mynmar National Democracy Alliance (MNDA), Mynmar National Solidarity Party (MNSP), National Democracy Alliance Army (NDAA), Shan State Army (SSA), New Democratic Army (Kachin: NDA), Kachine Defence Army (KDA), Pa-O National Organization (PNO), Kayan New Land Party (KNLP), Kayinni's National People's Liberation Front (KNPLF), Shan State Nationalities People's Liberation Organization (SNPLO), Kayinni National Progressive Party (KNPP) และ New Mon State Party (NMSP)

กองกำลังเหล่านี้ยังคงจับจ้องดูท่าทีของรัฐบาลทหารพม่า ปัญหาของพม่าในปัจจุบันจึงเป็นปัญหา การบูรณาการชาติเป็นปัญหาหลัก ซึ่งในระยะยาว สถานการณ์แบบเดิม คือ การปกครองแบบรวมศูนย์

โดยรัฐบาลทหาร การปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อยซึ่งปัจจุบันยังคงมีอยู่และต้องการประกาศอิสรภาพ ให้มีดินแดนของตนอยู่ในแผนที่ ยังมีแนวโน้มที่เป็นไปได้ในอนาคต

นอกจากปัญหาการบูรณาการชาติแล้ว พม่ายังมีปัญหาเศรษฐกิจภายในประเทศซึ่งโดยข้อเท็จจริง อีกประการหนึ่ง คือ พม่ามีอาณาเขตติดต่อกับจีนถึง ๒,๐๐๐ กว่ากิโลเมตร ทำให้พม่าต้องให้ความสำคัญ ในการดำเนินการทุกระดับทวิภาคีกับจีนผ่านทางมณฑลยูนนาน โดยจีนได้เข้ามาช่วยพม่าสร้างถนนและ สะพานหลายแห่งตามแนวชายแดนพม่าเพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้า เช่น การปรับปรุงถนน พม่าเชื่อมระหว่างมณฑลยูนนานไปยังเมืองต่างๆ ในรัฐฉาน เช่น ลาเฉียว (Lashio) และ มูเซ (Muse), สะพาน ข้ามแม่น้ำฉวี่ลี่ (Shweli) ๒ แห่งเชื่อมเมืองชายแดนพม่าและจีน คือ เมืองมูเซของพม่ากับเมืองหวานต้ง (Wanting) และ หยุลี่ (Ruili) ของจีนในปี ๑๙๙๒ สะพานเชื่อมหวานต้งกับจู๊กกุก (Kyukok) ของพม่า ในปี ๑๙๙๓

นอกจากนี้ จีนยังมีโครงการสร้างเขื่อนในพม่าอีกหลายแห่ง ซึ่งเป็นประเด็นที่ก่อให้เกิดความ ขัดแย้งรุนแรง ผู้ประสานงานองค์กรเครือข่ายแม่น้ำพม่า (Burma Rivers Network) ให้ข้อมูลว่า การสู้รบที่เกิดขึ้นเมื่อไม่นานมานี้ ใกล้กับจุดสร้างเขื่อนเดพายินและเขื่อนฉวี่ลี่ ที่อยู่ทางตอนเหนือ ของพม่าชี้ให้เห็นว่า การเสริมกำลังของกองทัพพม่าเพื่อรักษาความปลอดภัยให้กับโครงการก่อสร้างเขื่อน ของรัฐบาลจีนนั้น จะยิ่งทำให้สถานการณ์ความขัดแย้งทวีความรุนแรงขึ้น การปะทะกันระหว่างกอง กำลังทหารพม่าและกองกำลังเอกราชคะฉิ่น (Kachin Independence Organization - KIO) บริเวณ จุดสร้างเขื่อนเดพายิน ๑ และเดพายิน ๒ ที่ดำเนินการโดยบริษัท Datang ของรัฐบาลจีน เป็นการละเมิด สนธิสัญญาหยุดยิง ที่ทำไว้เมื่อ ๑๗ ปีก่อนลงอย่างสิ้นเชิง การสู้รบครั้งนี้ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตจำนวนมาก ขณะที่ประชาชนว่า ๒,๐๐๐ คนต้องอพยพหนีตายไปยังชายแดนจีน กองทัพพม่าได้ส่งทหารหลาย ร้อยนายเข้าไปประจำการเพื่อรักษาความปลอดภัยให้แก่โครงการสร้างเขื่อนเดพายิน ซึ่งตั้งอยู่ใกล้กับ ฐานทัพของ KIO การสู้รบได้ขยายวงกว้าง มีการปะทะกันหลายครั้งใกล้กับเขื่อน ฉวี่ลี่ ๑ ทาง ตอนเหนือ ของรัฐฉานด้วยเช่นกัน ในรัฐคะฉิ่นเพียงแห่งเดียวมีแผนการ ก่อสร้างเขื่อนขนาดยักษ์ถึง ๙ แห่งที่ดำเนินการ โดยบริษัทของรัฐบาลจีน ได้แก่ เขื่อนมิตซง บนต้นน้ำอิรวดี การสู้รบใกล้กับโครงการก่อสร้าง เขื่อนเดพายิน เกิดขึ้นหลังจาก KIO ได้ส่งสาส์นเตือนไปยังรัฐบาลจีนถึงสงครามกลางเมืองที่อาจเกิดขึ้นเมื่อมีการก่อสร้าง เขื่อนมิตซง ซึ่งการเรียกร้องให้ระงับโครงการดังกล่าวจากองค์กรต่างๆ หลายภาคส่วนกลับถูกเพิกเฉย ทั้งนี้ โครงการก่อสร้างเขื่อนขนาดยักษ์ได้ส่งผลกระทบต่อด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมอย่างมหาศาล ขณะที่ไฟฟ้าที่ผลิตได้ส่วนใหญ่จะถูกส่งไปยังประเทศเพื่อนบ้านและใช้ในกองทัพ นอกจากนี้ โครงการ ก่อสร้างเขื่อนซึ่งส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในพื้นที่ของชนกลุ่มน้อย ยังเป็นช่องทางการขยายกำลังไปยังพื้นที่ดังกล่าว ได้อีกด้วย (www.burmariversnetwork.org)

ผู้ประสานงานองค์กรเครือข่ายแม่น้ำพม่า (Burma Rivers Network) กล่าวว่า โครงการสร้าง เขื่อนขนาดยักษ์เหล่านี้มีแต่จะเพิ่มความขัดแย้งให้ทวีความรุนแรงมากขึ้น ขณะที่ประชาชนกลับไม่ได้รับ ประโยชน์แต่อย่างใด

ท่าทีของสหรัฐอเมริกาต่อสถานการณ์ทางการเมืองของพม่าในปัจจุบัน

ภายใต้การเปลี่ยนแปลงท่าทีของรัฐบาลของนายพลเต็ง เส่ง ที่ต้องการพัฒนาประเทศไปสู่ประชาธิปไตย ทำให้ประชาคมโลกมีแนวโน้มในการยอมรับพม่ามากขึ้น ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๔ ประธานาธิบดีบารัก โอบามา ได้ตัดสินใจส่งนางฮิลลารี คลินตัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาเดินทางไปยังพม่า ด้วยเหตุผลว่าพม่ามีพัฒนาการที่ดีขึ้น กำลังพยายามปฏิรูปประชาธิปไตยอย่างเป็นขั้นตอน รวมถึงการปล่อยตัวนักโทษทางการเมือง และผ่อนปรนการควบคุมสื่อ และในเดือนเดียวกันนั้น ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ก็ได้มีการประกาศให้พม่าเป็นประธานอาเซียนในปี ๒๕๕๗ และเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมในปีนั้น

นางฮิลลารี คลินตัน รัฐมนตรีต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา จึงเดินทางเข้าไปเยือนพม่า เมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๔ ซึ่งนับเป็นรัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐอเมริกาคนแรกที่เดินทางเยือนพม่าในรอบกว่า ๕๐ ปี โดยได้มีโอกาสพบประธานาธิบดีเต็ง เส่ง ที่กรุงเนปิดอว์ และได้หารือเป็นการส่วนตัวกับนางอองซาน ซูจี ที่กรุงย่างกุ้ง ด้วย

นางฮิลลารี คลินตัน เผยหลังเข้าพบประธานาธิบดีเต็ง เส่ง และรัฐมนตรีหลายคน ที่กรุงเนปิดอว์ของพม่าว่า ได้สนทนาโดยตรงไปตรงมาและสร้างสรรค์ เธอแจ้งว่า รัฐบาลสหรัฐพร้อมสนับสนุนให้พม่าดำเนินการปฏิรูปต่อไป แต่ก็ขอให้พม่าปล่อยตัวนักโทษการเมืองและยุติความขัดแย้งกับชนกลุ่มน้อย ความสัมพันธ์พม่ากับสหรัฐอเมริกาก็ไม่มีทางดีขึ้นได้หากพม่ายังติดต่อย่างผิดกฎหมายกับเกาหลีเหนือที่มักทำให้เอเชียหวาดกลัวจากการดำเนินโครงการนิวเคลียร์

นางฮิลลารี คลินตัน กล่าวด้วยว่า รัฐบาลจะพิจารณาเรื่องส่งเอกอัครราชทูตกลับไปประจำที่พม่าหลังจากลดระดับผู้แทนเหลือเพียงอุปทูต เนื่องจากพม่าปราบปรามผู้เรียกร้องประชาธิปไตยอย่างโหดร้าย เมื่อพ.ศ. ๒๕๓๑ และยกเลิกผลการเลือกตั้ง เมื่อพ.ศ. ๒๕๓๓ ที่หลายฝ่ายชี้ว่าพรรคของนางอองซาน ซูจี แคนนำฝ่ายค้านเป็นฝ่ายชนะ การส่งเอกอัครราชทูตไปประจำพม่าจะเป็นช่องทางสำคัญในการแสดงความกังวล การเฝ้าติดตามและสนับสนุนความคืบหน้าในพม่า อีกทั้งยังเป็นการสร้างความไว้วางใจกัน นอกจากนี้ สหรัฐยังจะสนับสนุนการส่งคณะเจ้าหน้าที่ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ไปประเมินความช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจให้พม่า การดำเนินโครงการความร่วมมือปราบปรามยาเสพติดและดูแลสุขภาพอนามัยของสหประชาชาติ

ผลการเลือกตั้งครั้งล่าสุด เมื่อวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๕ พรรค NLD ของนางอองซาน ซูจี ชนะการเลือกตั้งอย่างท่วมท้น โดยได้ที่นั่งจากการเลือกตั้งซ่อมในครั้งนี้อยู่ ๔๓ ที่นั่ง จาก ๔๕ ที่นั่ง ทำให้นางอองซาน ซูจี และผู้ได้รับการเลือกตั้งของพรรค NLD ได้มีโอกาสเข้าไปนั่งในสภาเป็นครั้งแรก ผลการเลือกตั้งครั้งนี้ ทำให้นางฮิลลารี คลินตัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ประกาศยกเลิกการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ และอนุญาตให้นักลงทุนชาวอเมริกันไปลงทุนในพม่าได้ รวมทั้งจะแต่งตั้งเอกอัครราชทูตของสหรัฐอเมริกาไปประจำในพม่าเป็นครั้งแรกในรอบกว่า ๒๐ ปี จะอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลทหารพม่าสามารถเดินทางไปสหรัฐอเมริกาได้ จะสนับสนุนให้ USAID และองค์กรพัฒนาเอกชนอเมริกัน (NGOs) เข้าไปให้ความช่วยเหลือและพัฒนาพม่าได้ หลังจาก

นางฮิลลารี คลินตัน ประกาศดังกล่าว สหภาพยุโรปก็ประกาศว่าจะดำเนินนโยบายในลักษณะเดียวกับสหรัฐอเมริกา

ท่าทีของสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปดังกล่าวจะทำให้พม่าได้รับการสนับสนุนจากประชาคมโลกมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาการเมืองและการพัฒนาเศรษฐกิจในพม่ามีแนวโน้มในทางดีขึ้น ประกอบกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของพม่าที่มีภูมิหลังเป็นอดีตนักการทูตประจำประเทศไทย และเคยเป็นนักการทูตประจำอยู่ที่สหประชาชาติ น่าจะทำให้พม่ามีพัฒนาการในด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนดีขึ้น อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ต้องให้ความสำคัญควบคู่กันไป คือการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ให้ประโยชน์กับประชาชนในพม่าอย่างแท้จริงหรือไม่ เป็นแนวโน้มของสถานการณ์ที่ต้องมีการติดตามอย่างใกล้ชิดต่อไป

เอริกา เฟลเลอร์ เจ้าหน้าที่ด้านการคุ้มครองระดับสูงสุดในหน่วยงานด้านผู้ลี้ภัยของสหประชาชาติ แสดงความเห็นว่าการหาทางออกให้สถานการณ์ผู้ลี้ภัยระยะยาวมีแนวโน้มที่ดีขึ้น และมีโอกาสมากมายที่ไม่เคยมีมาก่อน..... พม่ามีรัฐบาลชุดใหม่ซึ่งสร้างการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญต่อชุมชนนานาชาติตั้งแต่เข้ารับตำแหน่งที่สำคัญ มากไปกว่านั้น คือ ต่อประชาชนในชาติ มีสัญญาณในเชิงบวกหลายประการที่แสดงให้เห็นว่าหลายสิ่งในพม่าเปลี่ยนไป แต่การเปลี่ยนแปลงในพม่ายังคงเป็นสิ่งที่ต้องจับตามองอย่างใกล้ชิดว่าจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอันยั่งยืน ซึ่งทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีสิทธิเสรีภาพหรือไม่ หรือเป็นเพียงความต้องการในการดึงดูดนักลงทุนต่างประเทศเข้าไปลงทุนในพม่ามากขึ้นเท่านั้น

ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าในปัจจุบัน

ประเทศไทยสถาปนาความสัมพันธ์กับพม่า เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๙๑ ในด้านภูมิศาสตร์ ไทยกับพม่ามีความใกล้ชิดกันมาก ไทยมีพื้นที่ติดต่อกับรัฐฉาน รัฐคะยา รัฐกะเหรี่ยง รัฐมอญ และมณฑลตะนาวศรี โดยติดกับ ๑๐ จังหวัดของไทย ได้แก่ เชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และระนอง มีพรมแดนร่วมกันยาว ๒,๔๐๑ กิโลเมตร

ปัจจุบันประเทศไทยมีการติดต่อกับพม่าได้หลากหลายช่องทางมากขึ้น ทั้งในระดับทวิภาคี เช่น การติดต่อค้าขายตามแนวชายแดน มีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับพื้นที่ คณะกรรมการทางการทหารในระดับพหุภาคีไทย และพม่าต่างเป็นสมาชิกอาเซียน กลไกความสัมพันธ์ทวิภาคีระหว่างไทยกับพม่าประกอบด้วย

- (๑) คณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาค (Regional Border Committee – RBC) แม่ทัพภาคของทั้งสองประเทศเป็นประธานร่วม เพื่อส่งเสริมความร่วมมือและแก้ไขปัญหาความสงบเรียบร้อยบริเวณชายแดนร่วมกันจัดตั้งเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๒
- (๒) คณะกรรมการการค้าร่วม (Joint Trade Commission – JTC) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ของทั้งสองประเทศเป็นประธานร่วม เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือทางการค้าระหว่างกันจัดตั้งเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๓

(๓) คณะกรรมาธิการร่วม (Joint Commission – JC) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของทั้งสองประเทศเป็นประธานร่วม เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์ในภาพรวม จัดตั้งเมื่อมกราคม พ.ศ. ๒๕๓๖

(๔) คณะกรรมการเขตแดนร่วม (Joint Boundary Committee – JBC) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศของทั้งสองประเทศเป็นประธานร่วมเพื่อสำรวจ ปักปัน และแก้ปัญหาเขตแดนร่วมกัน จัดตั้งเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๒

ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าเป็นไปในลักษณะคล้ายกับลี้กับพินที่มีการกระทบกระทั่งกันบ้าง เช่น เหตุการณ์ยึดสถานเอกอัครราชทูตพม่า เมื่อพ.ศ. ๒๕๔๒ จนกระทั่งถึงการปะทะกันตามแนวชายแดน และการทำสงครามจิตวิทยาโจมตีซึ่งกันและกันอย่างรุนแรง ในช่วงต้นปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ส่งผลให้บรรยากาศความสัมพันธ์โดยรวมอยู่ในสภาวะตึงเครียด และตกต่ำถึงขีดสุดเมื่อรัฐบาลทหารพม่าตีพิมพ์บทความจาบจ้วงถึงสถาบันพระมหากษัตริย์ของไทย ซึ่งพัฒนาการความขัดแย้งดังกล่าวได้ก่อให้เกิดกระแสชาตินิยมและ ความรู้สึกต่อต้านพม่าอย่างกว้างขวางในหมู่สาธารณชนไทย

การเดินทางเยือนพม่าของนายกรัฐมนตรีไทย เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่นำไปสู่การรื้อฟื้นการดำเนินความสัมพันธ์ในเชิงสร้างสรรค์ระหว่างไทยกับพม่า การเยือนดังกล่าวเปรียบเสมือนการไขประตูไปสู่กระบวนการแก้ไขปัญหาที่คั่งค้าง รวมทั้งการผลักดันให้เกิดความร่วมมือในประเด็นปัญหาเร่งด่วนระหว่างกัน โดยเฉพาะปัญหายาเสพติด ปัญหาแรงงานผิดกฎหมาย รวมทั้งปัญหาผู้หลบหนีภัยการสู้รบ นอกจากนี้ ทั้งสองฝ่ายมีการแลกเปลี่ยนการเยือนระดับสูงกันอย่างต่อเนื่อง ซึ่งล้วนส่งผลให้บรรยากาศความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าโดยรวมกลับคืนสู่สภาวะปรกติอีกครั้ง โดยในช่วงที่ผ่านมา มีการแลกเปลี่ยนการเยือนระดับสูงหลายครั้ง ได้แก่ นายกรัฐมนตรีเยือนพม่า (๑๙ - ๒๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๔) พลโทชิน ยูน เยือนไทย (๓ - ๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๔) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเยือนพม่า (๑ - ๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๔) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศพม่าเยือนไทย (๒๒ - ๒๓ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๔) และการพบปะกันระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมกับพลโทชิน ยูน ที่เมืองท่าชีเหล็กและอำเภอแม่สาย เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๔

โดยภาพรวม พม่ามีท่าทีตอบสนองการดำเนินนโยบายของไทยมากขึ้น โดยเฉพาะในประเด็นที่กำลังส่งผลกระทบในทางลบต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของพม่าเอง อาทิ ปัญหายาเสพติด ปัญหาด้านสาธารณสุข ปัญหาความมั่นคงของมนุษย์ ฯลฯ อย่างไรก็ตาม เช่นเดียวกับประเทศเพื่อนบ้านอื่นที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจด้อยกว่าไทย พม่ายังคงมีความหวาดระแวงต่อการดำเนินนโยบายต่างๆ ของไทยอยู่ โดยเฉพาะการให้ความช่วยเหลือ รวมทั้งนโยบายส่งเสริมการค้าการลงทุนของไทย นอกจากนี้ พม่ายังคงปกป้องความเปราะบางของสถาบันการเมืองของตนจากแนวคิดเสรีนิยมจากไทย พม่ามีท่าทีปฏิเสธอย่างสิ้นเชิงต่อบทบาทของไทยในกระบวนการพัฒนาการเมืองภายในของพม่า ไม่ว่าจะเป็นภายใต้บริบทใด

ในด้านเศรษฐกิจการค้าระหว่างไทยกับพม่ามีทั้งรูปแบบการค้าปกติและการค้าชายแดน โดยฝ่ายไทยเป็นฝ่ายได้เปรียบดุลการค้ามาโดยตลอด และมูลค่าการค้ามีเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ แต่ในปี ๒๕๔๔ ไทยเสียเปรียบดุลการค้าต่อพม่าเนื่องจากการชำระค่าก๊าซธรรมชาติที่ไทยได้ซื้อจากพม่า ไทยกับพม่ามีความตกลงการค้าระหว่างกัน ๓ ฉบับ ได้แก่ ความตกลงทางการค้าไทย-พม่า (ลงนามเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๓๒ ที่กรุงย่างกุ้ง) บันทึกความเข้าใจเพื่อจัดตั้งคณะกรรมการร่วมทางการค้าไทย-พม่า (ลงนามเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๓ ที่กรุงเทพฯ) และความตกลงการค้าชายแดน (ลงนามเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กรุงย่างกุ้ง)

การที่ระบบเศรษฐกิจของพม่าเป็นระบบที่ควบคุมโดยรัฐบาลอย่างเข้มงวด กอปรกับการที่รัฐบาลทหารพม่ามักเชื่อมโยงปัญหาทางการเมืองภายในพม่ากับการดำเนินความสัมพันธ์ด้านอื่นๆ รวมทั้งความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจ ทำให้ความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจระหว่างไทยกับพม่ามักได้รับผลกระทบ อาทิ ความไม่แน่นอนและการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบเกี่ยวกับการค้าและการลงทุนโดยไม่คำนึงผลกระทบและความตกลงที่มีอยู่ การปิดชายแดน และการยกเลิกสัมปทานประมง ซึ่งไม่เฉพาะประเทศไทยเท่านั้นที่ได้รับผลกระทบ แต่นักธุรกิจประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะที่มีพรมแดนติดกับพม่า อาทิ จีน ก็ประสบปัญหาในลักษณะเช่นนี้ด้วย

ความสัมพันธ์ทางสังคม วัฒนธรรม และความร่วมมือระหว่างไทยกับพม่าได้ลงนามความตกลงทางวัฒนธรรมไทย-พม่า เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยกำหนดให้มีการแลกเปลี่ยนการเยือนระดับสูงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งคณะนาฏศิลป์ของทั้งสองฝ่าย และให้ความร่วมมือในการบูรณปฏิสังขรณ์โบราณสถานและโบราณวัตถุในพม่า นอกจากนี้ กระทรวงการต่างประเทศได้อำนวยความสะดวกแก่พระภิกษุและพระราชนิกุลจากประเทศไทยไปถวายที่วัดพุทธในพม่าทุกปี นับตั้งแต่พ.ศ. ๒๕๓๘ เป็นต้นมา

นอกจากนี้ ไทยให้ความร่วมมือทางวิชาการแก่พม่าใน ๓ สาขา คือ การเกษตร การศึกษา และสาธารณสุข รวมทั้งให้ความร่วมมือด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ปศุสัตว์และการประมง การคมนาคม การท่องเที่ยว วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และการบินพลเรือนด้วย

โดยภาพรวมจึงอาจสรุปได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าในยุคปัจจุบันอยู่ในภาวะปกติ ไม่มีความขัดแย้งใดๆ ที่เป็นเรื่องที่ทั้งสองฝ่ายหนักใจ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากภูมิประเทศบริเวณพรมแดนไทย-พม่า ส่วนใหญ่เป็นถิ่นทุรกันดารอยู่ห่างไกลจากการควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่ทั้งสองฝ่าย จึงเป็นชัยภูมิที่เหมาะสมกับพวกชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ เข้ามาอยู่อาศัย ชนกลุ่มน้อยดังกล่าวได้มีบางส่วนเข้ามาอาศัยอยู่ในเขตแดนไทย นอกจากนี้ ในส่วนที่อยู่ในเขตพม่าเมื่อถูกทหารรัฐบาลทหารพม่าปราบปรามก็หนีเล็ดลอดเข้ามาในเขตของไทย บางกลุ่มลักลอบค้ายาเสพติดและสินค้าหนีภาษี พฤติกรรมดังกล่าวทำให้พม่าเกิดความคลางแคลงใจว่า ฝ่ายไทยให้การสนับสนุนและให้ที่พักพิงแก่ชนกลุ่มน้อยในพม่า ปัญหาผู้พลัดถิ่นและผู้หลบหนีเข้าเมือง มีชาวพม่าที่อพยพหลบภัยเข้ามาในเขตไทย แบ่งออกเป็นผู้ที่เข้ามาก่อน พ.ศ. ๒๕๑๙ ซึ่งทางไทยถือว่าเป็นผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า ส่วนที่เข้ามาหลังจากนั้น ถือว่าเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง ประเทศไทยมีนโยบายต่อชนกลุ่มน้อยและผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า ให้ผลักดันออกจากเขตแดนไทย ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๙ เป็นต้นมา แต่ก็ได้ผ่อนผันตามหลักมนุษยธรรม ให้พักพิงอยู่ในเขตแดน

ไทยได้เป็นการชั่วคราว โดยอยู่ในความควบคุม เพื่อรอการผลักดันออกไป แต่ถ้าเป็นชนกลุ่มน้อยติดอาวุธ และผู้หลบหนีเข้าเมือง จะทำการผลักดันทันที นอกจากนั้น ไทยยังได้จัดตั้งหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดน ไทย - พม่า อีกด้วย

ปัญหาความขัดแย้งภายในพม่าไม่ใช่เป็นเพียงเรื่องของพม่าและชนกลุ่มน้อย ไม่ใช่เป็นปัญหาภายในที่เราในฐานะคนนอกหรือประเทศเพื่อนบ้านไม่ควรยุ่งเกี่ยว เพราะปัญหาของพม่าเป็นปัญหาของประเทศไทยด้วยเช่นกัน ปัญหาความขัดแย้งส่งผลกระทบโดยตรงต่อการค้าตามแนวชายแดน การสู้รบที่รุนแรงภายหลังการเลือกตั้งในพม่าเมื่อปลายปี ๒๕๕๓ ทำให้เกิดการอพยพครั้งใหญ่ที่สุดในรอบ ๒๐ ปี โดยมีชนกลุ่มน้อยตามบริเวณชายแดนอพยพเข้าประเทศไทยในเขตพื้นที่จังหวัดตาก ติดกับจังหวัดเมียวดี ของสาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่า เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ประมาณ ๒๕,๐๐๐ คน ซึ่งประเทศไทยได้เข้าไปดูแลผู้ลี้ภัยโดยจัดที่พักพิงชั่วคราว จัดหาอาหาร และดูแลสุขภาพอนามัยให้แก่ผู้ลี้ภัยนั้นเป็นนโยบายที่ดีที่พึงปฏิบัติต่อประเทศเพื่อนบ้าน แต่ขณะเดียวกัน ประเทศไทยควรจะสรุปบทเรียนการส่งผู้ลี้ภัยสงครามกลับไปยังบ้านเกิดของตน ภายใต้หลักการของการส่งกลับที่ไม่เป็นการกดดันให้ไปเผชิญกับภัยอันตรายด้วยเช่นกัน

ข้อดีและข้อเสียของการให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑

ในขณะที่ประเทศไทยอยู่ภายใต้วงล้อมของประเทศเพื่อนบ้านที่มีปัญหาความขัดแย้งภายในสูงจนเกิดภาวะสงคราม นับตั้งแต่สมัยสงครามอินโดจีนเมื่อ ๓๐ กว่าปีที่ผ่านมา และความขัดแย้งภายในพม่าในปัจจุบัน ซึ่งทำให้ประชาชนของประเทศเพื่อนบ้านอพยพลี้ภัยเข้ามาอยู่ในประเทศไทยนั้น ได้มีเสียงเรียกร้องจากนานาชาติให้ประเทศไทยให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ เพื่อให้การบริหารจัดการเรื่องผู้ลี้ภัยมีความเป็นสากลมากขึ้น จึงควรทำการวิเคราะห์ว่า การเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาดังกล่าวก่อให้เกิดผลดีและผลเสียต่อประเทศไทยอย่างไร

ข้อดีของการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑

๑. เป็นกรอบในการบริหารจัดการผู้ลี้ภัย

เนื่องจากสภาพทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทยทำให้ประเทศไทยเป็นจุดหมายหลักของผู้ลี้ภัยจำนวนมากในทวีปเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อย่างไรก็ตามในช่วงที่ผ่านมา แม้ทางรัฐบาลไทยจะได้ดำเนินการแก้ไขปัญหามาอย่างต่อเนื่อง แต่การแก้ไขปัญหายังขาดวิธีการจัดการอย่างเป็นระบบและยังคงมีปัญหอุปสรรคในการดำเนินการอีกหลายประการ อาทิ ปัญหาในเรื่องกฎระเบียบและแนวทางปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง รวมถึงปัญหาในเรื่องทัศนคติของเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงาน จึงจำเป็นที่ทุกฝ่ายต้องร่วมกันพิจารณากำหนดแนวทางดำเนินงานให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์

ประเทศไทยจึงจำเป็นที่จะต้องมีการทบทวนกฎหมายเพื่อบริหารจัดการผู้ลี้ภัย และเป็นหลักประกันให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานโดยสุจริต ให้เกิดความมั่นใจในการปฏิบัติงานและลดโอกาสใน

การแสวงหาประโยชน์ทางทุจริตที่อาจเกิดขึ้นได้ นอกจากนี้ การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ.๑๙๕๑ ยังเป็นการแสดงถึงพันธกรณีของรัฐในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยตามกฎหมายระหว่างประเทศ อันเป็นที่ยอมรับและตามมาตรฐานด้านมนุษยธรรม และอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ ยังเป็นหลักเกณฑ์ที่เคารพหลักอำนาจอธิปไตยของรัฐ เครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการจำแนกผู้ลี้ภัยจากคนเข้าเมืองกลุ่มอื่นๆ อันทำให้การบริหารจัดการประชากรเป็นไปอย่างเหมาะสม

๒. แบ่งเบาภาระในการดูแลผู้ลี้ภัยกับประเทศภาคีสมาชิก

อารัมภบทของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ กล่าวว่า “การให้ที่พักพิงแก่ผู้ลี้ภัยนั้นอาจเป็นการทำให้บางประเทศแบกรับภาระหนักเกินไป และการแก้ไขปัญหามีขอบเขตและลักษณะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศนั้น... ย่อมไม่ประสบความสำเร็จหากปราศจากความร่วมมือระหว่างประเทศ”

อนุสัญญานี้ได้ทำหน้าที่แก้ปัญหาคือความไม่เสมอภาคระหว่างประเทศผู้รับ และยอมรับขอบเขตระหว่างประเทศในเรื่องของผู้ลี้ภัย อีกทั้งยังให้ความสำคัญของการรับภาระและการแก้ไขปัญหาโดยอาศัยความร่วมมือกันระหว่างรัฐ อีกทั้งการช่วยเหลือผู้ลี้ภัยโดยรัฐภาคียังกระทำได้โดยไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐ เพราะเมื่อรัฐอันเป็นภาคีของอนุสัญญาให้ที่ลี้ภัยแก่คนจากรัฐอื่น รัฐที่เป็นเจ้าของผู้ลี้ภัยก็สามารถเข้าใจได้ว่าเป็นการกระทำที่สันติ ตามหลักมนุษยธรรม และตามกฎหมาย แทนที่จะเป็นการกระทำที่แสดงออกถึงความเป็นศัตรู

ด้วยเหตุผลดังกล่าว การเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ จะทำให้รัฐบาลไทยสามารถเรียกร้องและใช้เป็นพื้นฐานในการประสานความช่วยเหลือกับประเทศภาคีอื่นตามหลักการร่วมกันแบ่งเบาภาระ (Responsibility sharing) ในการดูแลผู้ลี้ภัยได้โดยชอบธรรม

๓. เป็นการเตรียมความพร้อมเพื่อเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และความร่วมมือในเอเชียแปซิฟิก

ประชาคมอาเซียนนั้นจะเป็นประชาคมซึ่งประกอบด้วยความสัมพันธ์ใน ๓ เสาหลัก คือ ด้านประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และประชาคมวัฒนธรรม

- (๑) ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน มุ่งให้ประเทศในภูมิภาคอยู่ร่วมกันอย่างสันติ มีระบบแก้ไขความขัดแย้งระหว่างกันได้ด้วยดี มีเสถียรภาพอย่างรอบด้าน มีกรอบความร่วมมือเพื่อรับมือกับภัยคุกคามความมั่นคงทั้งรูปแบบเดิมและรูปแบบใหม่ๆ เพื่อให้ประชาชนมีความปลอดภัยและมั่นคง
- (๒) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน มุ่งให้เกิดการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจ และการอำนวยความสะดวกในการติดต่อค้าขายระหว่างกัน อันจะทำให้ภูมิภาคมีความเจริญมั่งคั่ง และสามารถแข่งขันกับภูมิภาคอื่นๆ ได้ เพื่อความอยู่ดีกินดีของประชาชนในประเทศอาเซียน
- (๓) ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน เพื่อให้ประชาชนแต่ละประเทศอาเซียนอยู่

ร่วมกันภายใต้แนวคิดสังคมที่เอื้ออาทร มีสวัสดิการทางสังคมที่ดี และมีความมั่นคงทางสังคม

ทั้งนี้ การคุ้มครองสิทธิและมนุษยชนของรัฐสมาชิกเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่ง ซึ่งส่งผลต่อความร่วมมือในประชาคมอาเซียน ด้วยการตระหนักถึงความสำคัญดังกล่าว จึงได้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยมนุษยชน-ไอชาร์” (ASEAN Inter-governmental Commission on Human Rights - AICHR) ในการประชุมสุดยอดผู้นำสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ครั้งที่ ๑๕ เมื่อวันที่ ๒๓ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ ตามมาตรา ๑๔ ของกฎบัตรอาเซียน

ไอชาร์ (ASEAN Inter-governmental Commission on Human Rights-AICHR) มีภารกิจในการพัฒนาร่างปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งนับเป็นก้าวสำคัญของอาเซียนในการสร้างมาตรฐานส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในภูมิภาค โดยจะมีการจัดทำร่างเสนอต่อคณะกรรมการการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนภายในเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๕

นอกจากนี้ ในการเตรียมพร้อมเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนนั้น หลายประเทศได้มีการดำเนินการหรือมีกฎหมายภายในที่สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ เป็นที่เรียบร้อยแล้ว หรืออยู่ระหว่างดำเนินการ เช่น ประเทศมาเลเซียซึ่งอยู่ในขั้นการอนุมัติกฎหมายภายในเพื่อให้สอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างมาเลเซียกับออสเตรเลีย

นอกจากนี้ ในระดับภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ประเทศต่างๆ รวม ๓๒ ประเทศในภาคพื้นเอเชียแปซิฟิกได้ทำความตกลงที่จะร่วมมือกันทำงานต่อต้านการค้ามนุษย์ และร่วมรับผิดชอบในปัญหาเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยผิดกฎหมายและผู้ลี้ภัยระหว่างประเทศด้วย ความตกลงครั้งนี้มีขึ้นในการประชุมที่บาห์ลีในอินโดนีเซีย โดยมีออสเตรเลียเป็นผู้ทำข้อเสนอและผลักดันให้มีข้อตกลงในเรื่องนี้ ทั้ง ๓๒ ประเทศเห็นด้วยกับข้อเสนอของออสเตรเลียที่อยากให้ทั้งภูมิภาคร่วมกันพิจารณาและแก้ไขปัญหาที่ว่านี้ การประชุมที่บาห์ลีเป็นการประชุมระดับรัฐมนตรีของประเทศต่างๆ ในภาคพื้นเอเชียแปซิฟิก ในเรื่องการลักลอบพาคนเข้าออกประเทศ การค้ามนุษย์ และอาชญากรรมข้ามชาติที่เกี่ยวข้อง โดยกรอบความร่วมมือที่ออกมาจากการประชุมที่บาห์ลี ให้แนวทางสำหรับการจัดการกับผู้ลักลอบพาคนเข้าออกประเทศ ผู้ลี้ภัย ผู้ลี้ภัยผิดกฎหมาย และผู้ถูกนำตัวไปค้าขาย โดยมีหลักการว่าจะต้องปฏิบัติต่อคนเหล่านี้ในลักษณะที่ส่งเสริมศักดิ์ศรีและชีวิตมนุษย์ รวมทั้งการรับภาระร่วมกันระหว่างประเทศ

ประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องจัดเตรียมความพร้อมต่อการก่อตั้งประชาคมอาเซียนใน พ.ศ. ๒๕๕๘ ในฐานะส่วนหนึ่งของประชาคม ประเทศไทยควรเล็งเห็นความสำคัญของหลักสิทธิมนุษยชน และตระหนักว่าการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมความมั่นคงภายในของประเทศสมาชิก และยังเป็นหลักประกันการไหลเวียนของทรัพยากรมนุษย์ในกลุ่มประเทศสมาชิกอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้ง เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประเทศสมาชิกอยู่ร่วมกันภายใต้แนวคิดสังคมที่เอื้ออาทร มีความมั่นคงทางสังคม

ประเด็นเรื่องการคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัย ก็เป็นประเด็นหนึ่งที่ประเทศไทยต้องให้ความสำคัญพิจารณาสร้างกรอบและมาตรฐาน และการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ สามารถช่วยทำหน้าที่ดังกล่าวได้

๔. เป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับประเทศ

อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ เป็นกรอบทางกฎหมายที่ได้รับการยอมรับจากประชาคมโลก ซึ่งปัจจุบันมีประเทศที่เข้าเป็นภาคีแล้วกว่า ๑๔๕ ประเทศ การเข้าเป็นภาคีย่อมเป็นการแสดงให้เห็นความตั้งใจจริงในการเคารพและปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ลี้ภัย สร้างความน่าเชื่อถือและยอมรับต่อวิธีการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย

การเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ นั้น นอกจากจะทำให้ประเทศจะมีความสามารถมากขึ้นในการจัดการแก้ปัญหาเกี่ยวกับประชากรกลุ่มนี้โดยเหมาะสม ภายใต้โครงสร้างทางกฎหมายที่ถูกต้อง ยังจะทำให้ประเทศได้รับการยกย่องจากนานาชาติ และเป็นการสร้างการคุ้มครองแก่บุคคลที่เสี่ยงภัยต่อการถูกสังหาร บุคคลเหล่านี้ก็จะสามารถสนับสนุนระบบเศรษฐกิจของประเทศ และหลุดพ้นจากการเป็นบุคคลที่ผิดกฎหมายและไม่มีตัวตนในสังคม

ข้อเสียของการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑

การเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ ทำให้รัฐมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ลี้ภัยตามที่ได้กำหนดไว้ในอนุสัญญา ซึ่งจะทำให้เกิดภาระด้านงบประมาณที่ใช้ในการดูแลผู้ลี้ภัย

นอกจากนี้ ยังกำหนดให้รัฐภาคีมีหน้าที่ให้ความร่วมมือกับองค์การสหประชาชาติ ทั้งในการปรับใช้บทบัญญัติในอนุสัญญานี้ รัฐภาคีต้องจัดหาข่าวสารและข้อมูลทางสถิติซึ่งสำนักงานข้าหลวงใหญ่แห่งสหประชาชาติร้องขอ เพื่อจัดทำรายงานต่อองค์กรซึ่งมีอำนาจของสหประชาชาติในเรื่องที่เกี่ยวกับสถานะของผู้ลี้ภัย การอนุวัติการของอนุสัญญานี้ และกฎหมาย ข้อบังคับซึ่งมีผลบังคับหรืออาจจะมีผลบังคับที่เกี่ยวกับผู้ลี้ภัย รัฐภาคีจะต้องแจ้งให้เลขาธิการสหประชาชาติทราบถึงกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ ของรัฐ ซึ่งรัฐต้องดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามอนุสัญญานี้

แนวทางการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัย และการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยตามหลักสิทธิมนุษยชน

“ผู้ลี้ภัย” ในฐานะมนุษย์คนหนึ่งย่อมมีสิทธิขั้นพื้นฐานโดยเสมอภาคเท่าเทียมกับมนุษย์คนอื่นตามหลักสิทธิมนุษยชน สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีศักดิ์ศรี มีโอกาสในการเรียนรู้และพัฒนาศักยภาพของตนเองอย่างเต็มที่และสร้างสรรค์ โดยสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิติดตัวผู้ลี้ภัยตลอดไปไม่ว่าจะอยู่ในเขตปกครองใด หรือเชื้อชาติ ภาษา ศาสนาใด

รัฐธรรมนูญของราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติรับรองสิทธิมนุษยชนของบุคคลไว้อย่างชัดเจน ได้แก่ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” (มาตรา ๔), “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพ” (มาตรา ๒๖), และ “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน” (มาตรา ๒๘)

นอกจากนี้ ประเทศไทยมีหน้าที่ในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยตามหลักสิทธิมนุษยชน เนื่องจากประเทศไทยได้ให้สัตยาบันปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๙๑ จึงมีพันธกรณีตามสนธิสัญญาต่างๆ ที่เข้าเป็นภาคี เช่น กฎบัตรสหประชาชาติ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตลอดจนอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก และอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ ฯลฯ เป็นต้น ผู้ลี้ภัยจึงมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามสถานะเฉพาะของตน ซึ่งกฎหมายให้ความคุ้มครองเป็นกรณีพิเศษ โดยเฉพาะเด็กและสตรี

กติการะหว่างประเทศที่ได้กล่าวถึงสิทธิของมนุษย์แต่ละคนไว้อย่างชัดเจนและครอบคลุมมากที่สุดฉบับหนึ่ง คือ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ที่กล่าวถึงสาระของสิทธิในส่วนที่เป็นการปฏิบัติต่อผู้ถูกไล่ออนเสรีภาพอย่างมีมนุษยธรรม การห้ามบุคคลถูกจำคุกด้วยเหตุที่ไม่สามารถชำระหนี้ตามสัญญาได้ ความเสมอภาคของบุคคลภายใต้กฎหมาย การห้ามมิให้มีการบังคับใช้กฎหมายอาญาย้อนหลัง สิทธิการได้รับรองเป็นบุคคลตามกฎหมาย การห้ามแทรกแซงความเป็นส่วนตัว เป็นต้น

โดยรัฐสมาชิกของกติกาฉบับดังกล่าวได้รับรองว่าจะ “เคารพและประกันสิทธิของบุคคล ห้ามการเลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นด้วยเหตุผลทางเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง สัญชาติ สถานะทางเศรษฐกิจ สังคม ถิ่นกำเนิด หรือสภาพอื่นใด” อีกทั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้กล่าวในความเห็นทั่วไปที่ ๑๕ เน้นย้ำเรื่องการปฏิบัติของรัฐบาลต่อคนต่างด้าวว่า ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองว่า “รัฐภาคแต่ละรัฐแห่งกติกานี้จะต้องประกันแก่ปัจเจกชนทั้งปวงภายในดินแดนของตน และภายใต้เขตอำนาจของตนในสิทธิทั้งหลายที่ได้รับการรับรองในกติกานี้ โดยทั่วไปแล้ว สิทธิต่างๆ ซึ่งได้รับการรับรองตามกติกานี้จะต้องนำมาใช้กับบุคคลทั้งปวง โดยมีต้องคำนึงถึงการต่างตอบแทน สัญชาติ หรือการไร้สัญชาติของบุคคลนั้น”

ประเทศไทยในฐานะภาคีสมาชิกของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง จึงมีหน้าที่ที่จะต้องเคารพและประกันสิทธิของผู้ลี้ภัยที่ได้รับการรับรองไว้ในกติกาฉบับนี้ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุผลทาง เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง สัญชาติ สถานะทางเศรษฐกิจ สังคม ถิ่นกำเนิด หรือสภาพอื่นใด อาทิ

- (๑) สิทธิในการมีชีวิตอยู่ และเสรีภาพจากการถูกทรมาน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองรับรองว่า “มนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะมีชีวิตมาแต่กำเนิด สิทธินี้ต้องได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย บุคคลจะต้องไม่ถูกทำให้เสียชีวิตโดยอำเภอใจ..” และ “บุคคลจะถูกทรมาน หรือได้รับการปฏิบัติ หรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือต่ำช้ามิได้”

โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้ตีความมาตรา ๗ ในความเห็นทั่วไปที่ ๒๐ ระบุว่า ความหมายของมาตรานี้ยังได้ห้ามรัฐบาลในการส่งบุคคลไปยังประเทศอื่นซึ่งบุคคลนั้นได้รับอันตรายจากการถูกทรมาน หรือได้รับการปฏิบัติ หรือการลงโทษที่

โหดร้ายไร้มนุษยธรรมหรือต่ำช้า ไม่ว่าจะด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน การจับไล่หรือหลักการ ไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตราย ด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยจึงต้องเคารพต่อหลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัย กลับไปสู่อันตราย และกำหนดให้มีการพิจารณาตรวจ สอบความปลอดภัยในประเทศต้นทาง เพื่อให้เป็นการเคารพและปฏิบัติตามหลักการดังกล่าว

- (๒) การรับรองว่า บุคคลทั้งปวงย่อมเสมอภาคกันตามกฎหมายและได้รับการคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใดๆ ในกรณีนี้ กฎหมายจะต้องห้ามการเลือกปฏิบัติใดๆ และต้องประกันการคุ้มครองบุคคลทุกคนอย่างเสมอภาคและเป็นผลจริงจากการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุผลใด เช่น เชื้อชาติ ศิพ พศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือความคิดเห็นอื่นใด เผ่าพันธุ์แห่งชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่นๆ (ข้อ ๒๖)
- (๓) เด็กทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองโดยมาตรการต่างๆ ที่จำเป็นต่อสถานะของผู้เยาว์จากครอบครัวของตน สังคม และรัฐ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจาก เชื้อชาติ ศิพ พศ ภาษา ศาสนา เผ่าพันธุ์แห่งชาติ หรือสังคม ทรัพย์สิน หรือกำเนิด (ข้อ ๒๕ (๑)) เด็กทุกคนมีสิทธิได้รับการจดทะเบียนทันทีภายหลังการเกิด และต้องมีชื่อ (ข้อ ๒๔ (๒)) เด็กทุกคนมีสิทธิที่จะได้มาซึ่งสัญชาติ (ข้อ ๒๔ (๓))

นอกจากมีหน้าที่ในการคุ้มครองเด็กตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองแล้ว ประเทศไทยยังมีหน้าที่ตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ดังนั้น ในขั้นตอนการดำเนินการทั้งหมดซึ่งเกี่ยวข้องกับเด็กผู้ลี้ภัย ประเทศไทยต้องใช้ขั้นตอนและแนวทางการคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของเด็ก และเปิดโอกาสให้เด็กผู้ลี้ภัยได้เข้าถึงระบบการปกป้องและคุ้มครองเด็กที่มีอยู่ในปัจจุบัน

นอกจากการให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัยในระหว่างที่ขอลี้ภัยการสู้รบอยู่ในประเทศไทยแล้ว ประเทศไทยยังสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหามาระยะยาวในการป้องกันมิให้เกิดการอพยพของผู้ลี้ภัยจากพม่าเข้ามาประเทศไทยโดยการชักจูงประชาชนมาอาเซียน เพื่อช่วยแก้ปัญหาการเมืองและเศรษฐกิจ ส่งเสริมการพัฒนาการทางการเมืองและสันติภาพในพม่า อันเป็นแนวทางแก้ปัญหาผู้ลี้ภัยตามแนวชายแดนไทย - พม่า อย่างยั่งยืน



ข้อเสนอแนะต่อทำที่ที่เหมาะสมของประเทศไทย

จากการศึกษาวิจัยเอกสาร การวิจัยภาคสนาม การจัดสนทนากลุ่ม การประชุมร่วมกับหน่วยงานของรัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชนด้านผู้ลี้ภัย ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะต่อทำที่ที่เหมาะสมของประเทศไทย ดังนี้

๑. ประเทศไทยควรเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ และควรบัญญัติกฎหมายภายในว่าด้วยเรื่องผู้ลี้ภัย ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยมีกรอบที่ชัดเจนในการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนต่อผู้ลี้ภัย และเป็นไปตามข้อเสนอแนะที่ประเทศไทยได้รับหลังจากการนำเสนอรายงานประเทศต่อที่ประชุมคณะทำงาน Universal Periodic Review (UPR) ของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ
๒. ประเทศไทยควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้สอดคล้องกับสิทธิในการขอลี้ภัยและหลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตราย
๓. นโยบายการส่งบุคคลออกนอกประเทศของประเทศไทยนั้นต้องสอดคล้องกับหลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตราย ไม่ว่าจะเป็นกรณีการส่งผู้ลี้ภัยการสู้รบจากพม่าหรือประเทศอื่นๆ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องจัดทำรายงานการประเมินสถานการณ์ความปลอดภัยในพื้นที่ที่ผู้ลี้ภัยหรือหนีภัยการสู้รบจะกลับไปอย่างรอบด้าน
๔. ประเทศไทยควรพัฒนาการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยในค่ายให้ดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องการจัดการศึกษา การบริการสุขภาพ ความเป็นอยู่ และสิทธิในการทำงาน
๕. ประเทศไทยจะส่งผู้ลี้ภัยกลับประเทศต้นทาง ต่อเมื่อประเทศต้นทางนั้นปลอดภัยสำหรับผู้ลี้ภัย ทั้งในแง่ภัยจากการสู้รบ และกับระเบิด อีกทั้ง ประเทศต้นทางมีความพร้อมในด้านระบบโครงสร้างพื้นฐาน การบริการด้านต่างๆ เช่น การศึกษา การบริการสุขภาพ สวัสดิการ และมีการจัดเตรียมกลไกเพื่อการรักษาสันติภาพที่เหมาะสม
๖. รัฐบาลไทยควรเข้ามามีบทบาทในการเตรียมความพร้อมให้ผู้ลี้ภัยก่อนการเดินทางกลับ โดยจัดโครงการต่างๆ เช่น การพัฒนาศักยภาพผู้ลี้ภัย การระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี
๗. หากผู้ลี้ภัยหรือหนีภัยการสู้รบตัดสินใจเดินทางกลับมาตุภูมิเดิมด้วยความสมัครใจ รัฐบาลไทยควรเชิญหน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนเข้าเป็นสักขีพยานในการเดินทางกลับ อีกทั้งองค์การที่เป็นสักขีพยานเหล่านั้น อาจพิสูจน์ความสมัครใจในการเดินทางกลับของผู้ลี้ภัยเหล่านั้น อย่างไรก็ตามจะต้องคำนึงถึงประกันความปลอดภัยและการเดินทางกลับอย่างมีศักดิ์ศรีในดินแดนนั้น
๘. ในทางกลับกันหากไม่สามารถดำเนินการส่งกลับมาตุภูมิเดิมด้วยความสมัครใจได้ รัฐบาลไทยควรพิจารณาให้สิทธิอาศัยอยู่ชั่วคราวอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อรอการส่งกลับพม่าเมื่อสถานการณ์ภายในพม่ามีความปลอดภัย ซึ่งสามารถกระทำได้ภายใต้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๗ กล่าวคือ ให้อำนาจรัฐมนตรีโดยการอนุมัติของคณะรัฐมนตรีเป็นกรณีพิเศษเฉพาะเรื่องที่จะให้คนต่างด้าวผู้ใดอยู่ในประเทศไทยอย่างถูก

กฎหมายโดยยึดหลักการพื้นฐานในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด เพื่อคงไว้ซึ่งการเคารพหลักการไม่ผลักดันกลับไปสู่อันตราย

๙. ปัจจุบันประเทศไทยมีกลไกความสัมพันธ์แบบทวิภาคีกับพม่าหลายกลไก คือ คณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาค (Regional Border Committee – RBC) คณะกรรมการการค้าร่วม (Joint Trade Commission – JTC) คณะกรรมการความร่วมมือ (Joint Commission – JC) และคณะกรรมการเขตแดนร่วม (Joint Boundary Committee – JBC) โดยกลไกเหล่านี้มีตัวแทนฝ่ายรัฐเข้าไปเป็นคณะกรรมการ แต่ยังคงขาดกลไกในการดูแลปัญหาผู้ลี้ภัยจากชายแดน จึงควรมีคณะกรรมการขึ้นมาอีกชุดหนึ่ง คือ คณะกรรมการสถานภาพผู้ลี้ภัยจากการสู้รบประจำจังหวัด (PAB) ให้มีบทบาทหน้าที่ในการติดตามและประเมินสถานการณ์ตามแนวชายแดน รวมทั้งสำหรับผู้ลี้ภัยที่เดินทางเข้ามาใหม่ควรได้รับการพิจารณาคัดกรองจากคณะกรรมการชุดนี้ ควรเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมที่มีความเชี่ยวชาญด้านผู้ลี้ภัยเป็นคณะกรรมการด้วย
๑๐. รัฐบาลควรเพิ่มข้อพิจารณาการให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยจากการสู้รบ จากเดิมที่รัฐจะรับให้ความช่วยเหลือเฉพาะผู้ลี้ภัยความตายที่หนีภัยจากการสู้รบที่เป็นภัยถึงแก่ชีวิตโดยตรง อันเนื่องมาจากสงครามเท่านั้น ซึ่งควรเพิ่มการพิจารณารวมไปถึงผู้ที่หนีภัยความตายในรูปแบบอื่นด้วย เช่น ภัยจากการถูกบังคับเกณฑ์แรงงาน ซึ่งการคุกคามดังกล่าวนำไปสู่การทารุณร่างกายและเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นรุนแรง สมควรได้รับการคุ้มครองดูแลเฉกเช่นเดียวกันผู้ลี้ภัยการสู้รบด้วย เนื่องจากเป็นภัยที่เป็นอันตรายถึงชีวิตเช่นกัน
๑๑. รัฐบาลควรมีบทบาทในการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับสถานการณ์ของผู้ลี้ภัยการสู้รบเชื้อชาติต่างๆ ที่เข้ามาในประเทศไทยทั้งในส่วนในพื้นที่พักพิงชั่วคราว ๔ แห่งและผู้ลี้ภัยการสู้รบที่อยู่นอกพื้นที่พักพิงชั่วคราว ที่ใช้ชีวิตร่วมสังคมเดียวกันกับประชาชนไทย เพื่อความเข้าใจอันดีของประชาชนทั้งสองประเทศ ซึ่งหากกลไกของสังคม เช่น นักวิชาการ สื่อมวลชน ภาคธุรกิจ และประชาชนมีความเข้าใจที่ตรงกับสภาพความเป็นจริงแล้ว ย่อมจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลวางนโยบายที่เหมาะสมกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้
๑๒. สภาความมั่นคงแห่งชาติ และสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ควรกำหนดแนวทางแก่เจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ในทางที่จะเคารพหลักการไม่ผลักดันชาวพม่าที่ลี้ภัยการสู้รบกลับไปเผชิญกับอันตรายที่จะเกิดขึ้น

บรรณานุกรม

หนังสือ

- เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์ (๒๕๓๑) . พม่าฝ่าเมือง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ประพันธ์สาส์น
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพ และการคุ้มครองผู้บริโภคของวุฒิสภา (๒๕๕๑). เอกสารรายงานการพิจารณา
ศึกษา พ.ศ.๒๕๕๑ เรื่องปัญหาผู้ลี้ภัยจากการสู้รบ
- พรพิมล ตรีโชติ (๒๕๔๘). ไร้แผ่นดิน เส้นทางจากพม่าสู่ไทย. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ศรีบูรณคอมพิวเตอร์-การพิมพ์

วิทยานิพนธ์

- จิระศักดิ์ เพชรตรา (๒๕๔๑). ปัญหาที่ตั้งค่ายอพยพผู้ลี้ภัยชาวกะเหรี่ยง ตามแนวชายแดนไทย-พม่า ที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก. วิทยานิพนธ์วิทยานิพนธ์ตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- ดวงพร ศิลปวุฒิ (๒๕๓๕). นโยบายของรัฐบาลไทยต่อผู้ลี้ภัยกับปัญหาสิทธิมนุษยชน : ศึกษากรณีศูนย์ฯ พนสนิม. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- นารี พิระวุฒิพงษ์ (๒๕๔๒). การให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่นตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ภายใต้การ
การณัดกันทางทหาร. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- พิเชต เกื้อรุ่ง (๒๕๔๑). ความร่วมมือระหว่างไทยกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร
มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- แอนดรู ยะวัน (๒๕๕๑). ปัญหาสุขภาพของผู้ลี้ภัยชาวคะเรนีนในศูนย์พักพิงชั่วคราวบ้านใหม่ในสอย อำเภอเมือง จังหวัด
แม่ฮ่องสอน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท(ภูมิศาสตร์). มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ภาษาอังกฤษ

- General Comment No. 6 (2005) On the Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside
their Country of Origin. UN Doc. CRC/GC/soo5/6
- Human Rights Watch. World Report 2011 : Burma, <http://www.hrw.org/world-report-2011/burma>
- KRISYS NET. Kosovo Refugee Information System and Network. An Inter professional Project (IPRO) of
Chicago-Kent College of Law, Illinois Institute of Technology Prospectus 1998-1999
- Kyemon, December 15 (2000) อ้างถึงใน พรพิมล ตรีโชติ. ไร้แผ่นดิน เส้นทางจากพม่าสู่ไทย. กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชีย
ศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Tai Freedom. (2009, January 24). ความเป็นมาของหนังสือสัญญาปางหลวง (ปางโหลง)
- The Government of Japan. (March, 2011) Mid-term Progress Report by Japan on its Implementation of
Recommendation Made in May 2008

UNHCR. (2001, July). The Repatriation Predicament of Burmese Refugees in Thailand : A Preliminary Analysis.

UN Human Rights Committee. General Comment No.20 (1992). UN Doc. HRI/GEN/REV. 1,30, (28 July 1994)

Voice of America. 32 ประเทศในเอเชีย-แปซิฟิกทำความตกลงที่บาห์ลี ร่วมงานต่อต้านการค้ามนุษย์ และกำหนดแนวปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยผิดกฎหมายและผู้ลี้ภัยระหว่างประเทศ

Walter Fust. CIVIL SOCIETY IN INTERNATIONAL COOPERATION. the Opening Session of the World Civil Society Forum, Geneva, July 15, 2002

ข้อมูลออนไลน์

<http://pbosnia.kentlaw.edu/projects/kosovo/oldstuff/prospectuspre42199.htm>

<http://www.enn.co.th/2308>

<http://www.hrw.org/world-report-2011/burma>

<http://www.manager.co.th/IndoChina/ViewNews.aspx?NewsID=9550000021821&CommentReferID=20816193&CommentReferNo=1&>

http://www.nhrc.or.th/ /menu_content.php?doc_id=29

<http://www.statelessperson.com/www/?q=node/7746>

http://www.taifreedom.com/tha/index.php?id=82&option=com_content&view=article.

<http://unhcr.or.th/th/news/general/846>

<http://www.unhcr.org/3b7d24214.pdf>.

<http://www.voafanti.com/gate/big>

http://www.worldcivilsociety.org/documents/15.01_fust_walter_ddc.doc

ภาคที่ 1๒



ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย
พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒







บทนำ

ประเทศไทยมีทรัพยากรที่อุดมสมบูรณ์และตั้งอยู่ในภูมิศาสตร์ที่มีประเทศเพื่อนบ้านล้อมรอบตลอดแนวชายแดน ทำให้ประเทศไทยเป็นจุดหมายปลายทางของการอพยพโยกย้ายถิ่นฐานในหลายรูปแบบ ปัจจัยที่ทำให้เกิดการอพยพในระยะเวลากว่า ๓๐ ปีที่ผ่านมา คือ ปัญหาสงครามในอินโดจีนและปัญหาความขัดแย้งภายในประเทศพม่า ที่ทำให้เกิดการหนีภัยสงครามเข้ามาในประเทศไทยอย่างต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลายาวนาน ในปัจจุบันประเทศไทยมีผู้ลี้ภัยที่ลงทะเบียนแล้วเกือบ ๙๐,๐๐๐ คนและผู้ขอลี้ภัยอีก ๑๖,๗๐๐ คน ซึ่งส่วนมากเป็นชนกลุ่มน้อยจากประเทศพม่า ผู้ลี้ภัยเหล่านี้อาศัยอยู่ในค่ายผู้ลี้ภัย ๙ แห่งใน ๔ จังหวัดของประเทศไทยบริเวณชายแดนไทย - พม่า นอกจากนี้ ยังมีผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยที่มีสาเหตุจากความยากจนเข้ามาทำงานในประเทศไทยทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายอีกเป็นจำนวนมากซึ่งมีทั้งชาวกัมพูชา ลาว และเวียดนาม

ผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยเป็นมนุษย์ซึ่งมีสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกันกับบุคคลคนอื่นๆ จึงควรได้รับการคุ้มครองโดยรัฐในฐานะที่เป็นพลเมือง เพราะอย่างน้อยที่สุดมนุษยย่อมต้องได้รับการคุ้มครองตามหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นสิทธิที่ไม่สามารถพรากไปจากมนุษยได้

ประเทศไทยได้มีพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฉบับแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๓ และได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในแต่ละยุคสมัยมาเป็นลำดับ กล่าวคือ มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ฉบับที่ ๒ เมื่อพ.ศ. ๒๔๙๗ และฉบับที่ ๓ เมื่อพ.ศ. ๒๕๒๒ โดยพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ นี้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ประกอบกับประเทศไทยประสบปัญหาเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวลักลอบหลบหนีเข้าเมืองเป็นจำนวนมาก และยังไม่มีมาตรการและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง รวมถึงไม่มีมาตรการยุติกระบวนการนำพาหรือนำเข้าแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่เข้าประเทศไทยจำนวนมากอย่างจริงจัง



บางครั้งยังมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าร่วมกระบวนการนำเข้าแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายด้วย ร.ต.อ.ดร.ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ และคณะ จึงได้เสนอต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๔๔/๒๕๕๐ วันพุธที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๐ ให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ และเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาคอขวดต่างๆ ที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายให้มีสภาพบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสมควรปรับปรุงบทกำหนดโทษให้สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน ตลอดจนเพิ่มเติมวิธีการแจ้งคำสั่งเพิกถอนการให้อยู่ในราชอาณาจักรให้คนต่างด้าวทราบทางไปรษณีย์ตอบรับ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ... โดยให้แก้ไขคำว่า “รัฐมนตรี “อธิบดี” หรือ “อธิบดีกรมตำรวจ” “ผู้บังคับการกองตรวจคนเข้าเมือง” และ “กองตรวจคนเข้าเมือง” เป็น “นายกรัฐมนตรี” “ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ” “ผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง” และ “สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง” ตามลำดับทุกแห่ง

แก้ไขเพิ่มเติมให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ และออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียม ฯลฯ แก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองโดยให้ประกอบด้วย ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา อัยการสูงสุด เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เลขาธิการสภาพความมั่นคงแห่งชาติ เป็นกรรมการ และผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เป็นกรรมการและเลขานุการ กำหนดวิธีการแจ้งการเพิกถอนการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ให้คนต่างด้าวทราบเพิ่มเติมทางไปรษณีย์ตอบรับ และปรับปรุงบทกำหนดโทษให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันสถานการณ์เกี่ยวกับการอพยพเข้าเมืองมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นกว่าอดีตมาก จากการที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ตรวจสอบคำร้องเรียนหลายกรณี เช่น กรณีชาวโรฮิงญาถูกกักขังไว้ที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองระนอง ภูเก็ต สงขลา และสวนพลู กรณีชาวโซมาเลียถูกกักกันที่ห้องกักผู้โดยสารต้องห้ามท่าอากาศยานสุวรรณภูมิกรณีชาวปากีสถานนิกายอะห์มาดียะและชาวเวียดนามถูกกักกัน ณ สถานกักกันคนต่างด้าวสวนพลู ด้วยเหตุผลทางกฎหมายคนเข้าเมืองฐานหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย ทั้งที่มีเจตนาที่เข้ามาในประเทศไทยเพื่อขอลี้ภัยไปยังประเทศที่สาม แต่พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ยังมิได้มีการรับรองและให้การคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัย ทำให้ผู้ลี้ภัยถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถูกกักกันโดยไม่มีการกำหนดเวลาสิ้นสุดอยู่ในสภาพห้องกักที่ไม่ถูกสุขอนามัย ถูกส่งกลับประเทศให้เผชิญกับการประหัตประหาร ซึ่งไม่สอดคล้องกับการที่ประเทศไทยมีพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศทั้งประเทศไทยเป็นภาคี และกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของผู้ลี้ภัย ดังเช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วย

สิทธิมนุษยชน ซึ่งได้บัญญัติรับรองสิทธิลี้ภัยไว้อย่างชัดเจนว่า “บุคคลมีสิทธิที่จะแสวงหาและพักพิงในประเทศอื่นๆ เพื่อลี้ภัยจากการกดขี่ข่มเหง”

นอกจากนี้ ประเทศไทยยังผูกพันในฐานรัฐภาคีกฎหมายระหว่างประเทศอีกหลายฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน การปฏิบัติ หรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี ค.ศ. ๑๙๘๔ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง รวมทั้งกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันรัฐทุกรัฐในเรื่องหลักการห้ามการผลักดันผู้ลี้ภัยกลับไปเผชิญการประหัตประหาร (non-refoulement)

ประกอบกับเมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ ณ นครเจนีวา ผู้แทนประเทศไทยได้นำเสนอรายงานประเทศต่อที่ประชุมคณะทำงาน UPR โดยตัวแทนของหลายประเทศ ได้ให้ความสนใจการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนผู้ลี้ภัยของผู้ลี้ภัย รวมทั้งการเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ ซึ่งหากประเทศไทยต้องการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าว ก็มีความจำเป็นต้องจัดเตรียมความพร้อมเชิงกฎหมายและนโยบาย ดังนั้น การริเริ่มแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ นับเป็นการเตรียมความพร้อมทางกฎหมายที่สำคัญประการหนึ่งของประเทศไทย

ในระดับภูมิภาคอาเซียน ผู้นำของประเทศในภูมิภาคอาเซียนได้มีการลงนามเพื่อร่วมมือกันทำให้ภูมิภาคนี้เป็นประชาคมอาเซียนภายใน ค.ศ. ๒๐๑๕ ซึ่งจะทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีในภูมิภาคนี้ จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลเหมาะสมกับบริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป การปรับปรุงพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๕๕ เพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจะส่งผลทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำงานเกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นการวางแบบอย่างที่ดีแก่ประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นๆ อีกด้วย

จากความเป็นมาและสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงมีความจำเป็นในการศึกษาเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน และการก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดยอยู่ภายใต้การเคารพสิทธิมนุษยชน การปฏิบัติตามอนุสัญญา และกติการะหว่างประเทศขององค์การสหประชาชาติที่ประเทศไทยเป็นภาคีให้มากขึ้น เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ จะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยให้การบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยได้มีความสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ เป็นไปตามหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนระดับสากลและบริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลง ก้าวสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนและการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะที่ประเทศไทยได้รับ หลังจากการนำเสนอรายงานทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศต่อที่ประชุมคณะทำงาน Universal Periodic Review (UPR) และจะได้นำเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อผลักดันให้การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้



๑๒ วิธีการดำเนินงาน



การจัดตั้งคณะทำงาน

เพื่อให้การดำเนินงานปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ ประธานคณะกรรมการสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองได้แต่งตั้งคณะทำงาน โดยมีองค์ประกอบ ดังนี้

๑. นายนิรันดร์	พิทักษ์วัชร	ประธานคณะทำงาน
๒. นายจตุรงค์	บุญรัตน์สุนทร	รองประธานคณะทำงาน
๓. พ.ต.ท.พงษ์นคร	นครสันติภาพ	คณะทำงาน
๔. นายวีรวิชัย	เจียรชัยนันท์	คณะทำงาน
๕. นางสาวพรเพ็ญ	คงจรเกียรติ	คณะทำงาน
๖. นางสาวนรีลักษณ์	แพไชยภูมิ	คณะทำงาน
๗. นางสาวอุษา	เลิศศรีสันต์	คณะทำงาน
๘. นายพงศ์เทพ	พนากุลวิจิตร	คณะทำงาน
๙. นางสาวเกศริน	เตียวสกุล	คณะทำงานและเลขานุการ
๑๐. นางสาวเมธาพันธ์	สุนทรเดช	คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ
๑๑. นางสาวสุญานี	ยอดดำเนิน	คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ

บทบาทหน้าที่ของคณะทำงาน คือ ทำการศึกษาปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ และจัดทำข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ เป็นไปตามหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนระดับสากลและบริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงก้าวสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ทั้งนี้ คณะทำงานที่ได้รับแต่งตั้งขึ้น มีกำหนดเวลาการทำงานให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลา ๖ เดือน

การดำเนินงานของคณะทำงาน

การประชุมคณะทำงาน ครั้งที่ ๑/๒๕๕๕

คณะทำงานได้จัดการประชุมครั้งแรกเมื่อวันศุกร์ที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๕ ณ ห้อง ๗๐๘ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประธานคณะทำงานแจ้งให้ที่ประชุมทราบถึงวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะทำงานจัดทำข้อเสนอแนะแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ เนื่องจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้ลี้ภัยหลายกรณี ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อร้องเรียนเหล่านั้นแล้วเห็นว่า สาเหตุของการละเมิดสิทธิมนุษยชนดังกล่าวมีที่มาจากข้อจำกัดของกฎหมายที่ใช้บังคับ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนดังกล่าวเกิดขึ้นซ้ำอีก คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเห็นว่าควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงได้แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒

ที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ใน ๒ ประเด็น คือ

๑. งานวิจัยกรณีผู้ลี้ภัยสงครามชาวพม่า การจัดทำข้อเสนอแนะในการแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองนี้ สามารถเชื่อมโยงกับงานวิจัยผู้หนีภัยสงครามชาวพม่าของดร.จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร ซึ่งงานวิจัยดังกล่าวมีที่มาจากการร้องเรียนของหมอชินเทียว่า ได้มีผู้หนีภัยการสู้รบจากฝั่งพม่าซึ่งส่วนใหญ่เป็นสตรี เด็ก เยาวชน และผู้สูงอายุทะลักเข้ามาทางชายแดนของประเทศไทย และถูกผลักดันกลับในขณะการสู้รบในฝั่งพม่ายังไม่สงบ ทำให้ผู้หนีภัยสู้รบอยู่ในภาวะอันตราย คณะอนุกรรมการสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองจึงเห็นว่า ควรทำวิจัยเพื่อศึกษาว่า ประเทศไทยควรดูแลผู้หนีภัยการสู้รบอย่างไร เพื่อคุ้มครองสิทธิของพวกเขาตามหลักสิทธิมนุษยชน

งานวิจัยนี้ ได้มีการศึกษากฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับผู้หนีภัย และได้มีการลงสำรวจพื้นที่จริง เพื่อรวบรวมความเห็นของฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับผู้หนีภัย



๒. ข้อเสนอแนะที่ประเทศไทยได้รับจากการนำเสนอรายงานประเทศต่อที่ประชุมคณะทำงาน UPR ในการนำเสนอรายงานประเทศไทยต่อที่ประชุมคณะทำงาน UPR ผู้แทนประเทศต่างๆ ได้ให้ข้อเสนอแนะแก่ประเทศไทยหลายข้อ สำหรับเรื่องผู้ลี้ภัย ผู้แทนจากหลายประเทศได้เสนอให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ ซึ่งหากประเทศไทยต้องการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญานี้ดังกล่าว ก็ต้องพิจารณาก่อนว่า ประเทศไทยมีความพร้อมเชิงกฎหมายและนโยบายหรือไม่ การแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ย่อมเป็นการเตรียมความพร้อมเชิงกฎหมายที่สำคัญประการหนึ่ง

นอกจากนั้น หากประเทศไทยมีกฎหมายระบุอย่างชัดเจนว่า ผู้ลี้ภัยสามารถอยู่ในประเทศไทยได้หรือไม่ ถ้าอยู่ได้จะมีสถานะอย่างไร ทำให้เจ้าหน้าที่ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยสามารถทำงานได้สะดวกขึ้น

นายแพทย์นิรันดร์ พิทักษ์วัชระ ได้เสนอว่า คณะทำงานควรเชิญผู้แทนสมาคมมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) มาให้ความคิดเห็น เข้ามามีส่วนร่วมด้านนโยบาย ทั้งนี้ ต้องแจ้งสมาคมมั่นคงแห่งชาติว่าไม่ใช่เป็นการเรียกเข้ามาเพื่อตรวจสอบ โดยขอให้เลขานุการอธิบายและทำความเข้าใจกับสมาคมมั่นคงแห่งชาติในประเด็นนี้

พ.ต.ท.พงษ์นคร นครสันติภาพ เสนอกระบวนการทำงานของคณะทำงาน และที่ประชุมตกลงให้ใช้แนวทางของการยกร่างกฎหมายตามที่เสนอซึ่งมี ๓ ขั้นตอน คือ

- (๑) ขั้นพิจารณาหลักการ
- (๒) ขั้นพิจารณาเหตุผล
- (๓) ขั้นพิจารณาสาระสำคัญ

ขั้นการพิจารณาหลักการและการพิจารณาเหตุผล ในขั้นตอนนี้เป็นการเสนอแก้ไข โดยระบุว่าต้องการแก้ส่วนใด โดยให้เหตุผลประกอบ ระบุทั้งเหตุผลทางกฎหมาย และเหตุผลทางข้อเท็จจริง เหตุผลทางกฎหมาย อาทิเช่น หลักกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องผู้ลี้ภัยนี้มีอะไรบ้าง เหตุผลทางข้อเท็จจริง เช่น ประเทศอื่นในอาเซียนมีกฎหมายเรื่องนี้ว่าอย่างไร ก้าวหน้าไปเพียงใด ประชาคมโลกได้ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อประเทศไทยอย่างไรบ้าง

ที่ประชุมเห็นว่า ทั้งขั้นตอนการพิจารณาหลักการ และขั้นการพิจารณาเหตุผล สามารถดำเนินการคู่ขนานกันไปได้

ขั้นการพิจารณาสาระสำคัญในเรื่องผู้ลี้ภัยนี้ ตามความเห็นของ พ.ต.ท.พงษ์นคร นครสันติภาพ ให้ความเห็นว่า ในส่วนของสาระสำคัญมีอยู่ ๓ ประเด็น คือ มาตรการการคัดแยก มาตรการการดูแล และมาตรการในการส่งกลับ

มาตรการการคัดแยก

หากจะแก้ไขในส่วนมาตรการการคัดแยกนี้ ควรแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ สองส่วน คือ ส่วนค่านิยม และ มาตรา ๑๒ หรืออาจใช้วิธีการแยกเป็นหมวดใหม่ เรื่องผู้ลี้ภัย โดยเฉพาะ ซึ่งถ้าจะทำเช่นนั้น ก็ควรมีการตั้งกองทุนเพื่อการบริหารจัดการผู้ลี้ภัย คล้ายกับกรณีการจัดการแรงงาน

มาตรการการส่งกลับ

เป้าหมายสุดท้ายของการจัดการผู้ลี้ภัยนี้ต้องเป็นการส่งกลับ ปัจจุบัน การส่งกลับก็มีหลายปัญหา เช่น ไม่สามารถส่งกลับไปประเทศต้นทาง และไม่มีประเทศใดยินดีต้อนรับ

ที่ประชุมได้มีการแบ่งการทำงานเป็นกลุ่มเป็น ๒ กลุ่ม คือ

- (๑) กลุ่มการทำงานที่รับผิดชอบเรื่องหลักการและเหตุผล
- (๒) กลุ่มการทำงานที่รับผิดชอบเรื่องสาระสำคัญ โดยเลขานุการจะได้ดำเนินการประสานกับคณะทำงานแต่ละท่าน เพื่อสอบถามว่าต้องการร่วมทำงานในกลุ่มใด หรือจะรอพิจารณาให้ความเห็นในขั้นตอนของคณะทำงานก็ได้

การดำเนินการ	ผู้รับผิดชอบ
ร่างหลักการและเหตุผลของการเสนอแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง	นายวิรัชญ์ เจริญชัยนันท์
ร่างสาระสำคัญของการแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง	พ.ต.ท.ดร.พงษ์นคร นครสันติภาพ
ติดตามการตัดสินใจเข้าร่วมกลุ่มของคณะทำงาน	นางสาวเกศริน เตียวสกุล

ทั้งนี้ คณะทำงานสามารถตัดสินใจว่าจะเลือกร่วมกลุ่มใดก็ได้ เมื่อคณะทำงานได้แบ่งกลุ่มกันเรียบร้อยแล้ว ก็จะแยกย้ายกันทำงานภายในกลุ่มของตน จากนั้น จะนำของกลุ่มมาเสนอต่อที่ประชุมคณะทำงาน และเสนอต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในลำดับต่อไป

ที่ประชุมได้กำหนด ตารางการทำงานของคณะทำงาน ดังนี้

ลำดับที่	วัน เดือน ปี	รายละเอียด
๑	๒๐ มกราคม ๒๕๕๕	ประชุมคณะทำงานครั้งที่ ๑/๒๕๕๕ เพื่อทำความเข้าใจบทบาท หน้าที่ และเตรียมแผนการทำงาน
๒	๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕	ประชุมคณะทำงานครั้งที่ ๒/๒๕๕๕ เพื่อกำหนดกรอบและวิธีการทำงาน
๓	๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕	ประชุมคณะทำงานครั้งที่ ๓/๒๕๕๕ เพื่อนำเสนอร่างหลักการและเหตุผล ในการเสนอแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง
๔	๒ มีนาคม ๒๕๕๕	ประชุมคณะทำงานครั้งที่ ๔/๒๕๕๕ เพื่อนำเสนอแนวความคิดในการบริหารจัดการผู้ลี้ภัยของบางประเทศเพื่อศึกษาเป็นกรณีตัวอย่าง
๕	๓๐ มีนาคม ๒๕๕๕	ประชุมคณะทำงานครั้งที่ ๕/๒๕๕๕ เพื่อประมวลข้อเสนอแก้ไข พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ จากคณะทำงานแต่ละท่าน
๖	๓ พฤษภาคม ๒๕๕๕	ประชุมคณะทำงานครั้งที่ ๖/๒๕๕๕ เพื่อเสนอแนวทางแก้ไข พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ต่อจากการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๕๕
๗	๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๕	จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นต่อข้อเสนอแก้ไข พระราชบัญญัติคนเข้าเมืองพ.ศ.๒๕๒๒
๘	กรกฎาคม - สิงหาคม ๒๕๕๕	จัดทำรายงานเสนอคณะอนุกรรมการสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง
๙	๑๓ กันยายน ๒๕๕๕	ส่งรายงานให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

การประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๕๕

คณะทำงานได้จัดการประชุม ครั้งที่ ๒ เมื่อวันศุกร์ที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ณ ห้อง ๗๐๘ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในการประชุมดังกล่าวได้มีการชี้แจงวัตถุประสงค์ของคณะทำงานแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้แก่ที่ประชุมอีกครั้ง คณะทำงานนี้ได้รับการจัดตั้งขึ้น เนื่องจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยเป็นจำนวนมาก และประเทศไทยได้มีกฎหมายภายในเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย ทำให้ผู้ลี้ภัยตกเป็นเหยื่อของการละเมิดสิทธิมนุษยชน เมื่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เข้าตรวจสอบห้องกักกันในสถานกักกันคนต่างด้าว ซึ่งพบว่าสภาพห้องกักนั้นไม่เหมาะสมกับการกักระยะยาว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเห็นว่า ควรดำเนินการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยในเชิงยุทธศาสตร์ โดยการเตรียมความพร้อมประเทศไทยในการเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิผู้ลี้ภัย ๑๙๕๑ เพื่อสร้างกรอบทางกฎหมายให้แกประเทศไทยในการจัดการผู้ลี้ภัยที่ชัดเจน

นายพงศ์เทพ พนากุลวิจิตร ได้เสนอให้นำข้อเสนอแนะของคณะทำงานแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ในอนุกรรมการสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองให้แก่คณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับเด็กให้เป็นไปตามมาตรฐานของรัฐธรรมนูญและอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ซึ่งมีศาสตราจารย์สายสุริย์ เป็นประธาน ให้ข้อเสนอแนะและความเห็น ทั้งนี้ อาจจะเชิญคณะทำงานนี้ร่วมประชุมกับคณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับเด็กให้เป็นไปตามมาตรฐานของรัฐธรรมนูญและอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

นายพงศ์เทพ พนากุลวิจิตร ได้ให้ความเห็นว่า ในการเสนอแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองนี้ ต้องคำนึงถึงข้อจำกัดของผู้ที่ต้องบังคับใช้กฎหมายด้วย ในเรื่องอุปกรณ์เครื่องมือของหน่วยงาน อาทิ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองตามชายแดนอาจจะไม่มีเครื่องคอมพิวเตอร์กลางที่รวบรวมข้อมูล ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐก็ต้องให้ความสำคัญกับการเชื่อมโยงข้อมูลเข้าเป็นฐานข้อมูลเดียวกันให้มากขึ้น

นางสาวเกศริน เตียวสกุล ได้สอบถามที่ประชุมว่า การปรับใช้หลักการห้ามแยกเด็กจากบิดามารดา มีกรณียกเว้นหรือไม่ หากเป็นการบิดามารดาถูกกักกันในห้องกัก จะสามารถแยกเด็กมาอยู่ในสถานที่ที่เหมาะสมกับเขา ให้เขาได้เรียนหนังสือ ได้หรือไม่ ซึ่งนายพงศ์เทพ พนากุลวิจิตร ได้ให้ความเห็นว่า หลักการห้ามแยกจากเด็กนี้ มีได้หมายความว่า จะต้องกักตัวเด็กพร้อมกับพ่อกับแม่นั้นด้วย เราสามารถแยกเด็กเพื่อให้อยู่ในสถานที่ที่ดีกว่า มีโอกาสรับการตรวจสุขภาพได้ แต่หลักการดังกล่าวเพียงห้ามมิให้แยกเด็กจากบิดามารดาแล้วดำเนินการส่งเด็กกลับประเทศ



การประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๕

คณะทำงานได้จัดการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๕ เมื่อวันศุกร์ที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ณ ห้อง ๗๐๘ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในการประชุมครั้งนี้ นายวีรวิชญ์ เจียรชัยนันท์ ได้นำเสนอหลักการและเหตุผลในการเสนอแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง โดยหลักก็จะมีอยู่ ๓ ประการ คือ

- ๑) เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีของประเทศไทยตามกฎหมายระหว่างประเทศ
- ๒) เพื่อปฏิบัติตามข้อเสนอแนะที่ประเทศไทยได้รับในจากการนำเสนอรายงานในกระบวนการ UPR, และ
- ๓) การเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

นายวีรวิชญ์ เจียรชัยนันท์ กล่าวถึงความจำเป็นในการเตรียมความพร้อมเชิงกฎหมายและนโยบาย และการแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ๒๕๒๒ ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล เหมาะสมกับบริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งการปรับปรุงพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองให้คุ้มครองสิทธิมนุษยชนยังส่งผลทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำงานเกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

นายวีรวิชญ์ เจียรชัยนันท์ กล่าวว่า ขณะนี้ประเทศสมาชิกอาเซียนหลายประเทศกำลังทบทวนการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ๑๙๕๑ และการอนุวัติกฎหมายภายในประเทศ เช่น ประเทศมาเลเซียกำลังอนุวัติกฎหมายภายใน เพื่อให้สอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศมาเลเซียกับประเทศออสเตรเลีย ทำให้เห็นว่า ในการเตรียมพร้อมเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนนั้น หลายประเทศได้มีการดำเนินการหรือมีกฎหมายภายในที่สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ๑๙๕๑ เป็นที่เรียบร้อยแล้ว หรืออยู่ระหว่างดำเนินการ ซึ่งประเทศไทยก็จำเป็นต้องพิจารณาให้อยู่ในกรอบและมาตรฐานเดียวกัน

การประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๕๕

คณะทำงานได้จัดการประชุม ครั้งที่ ๔/๒๕๕๕ เมื่อวันศุกร์ที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๕ การประชุมครั้งนี้เป็นการนำเสนอแนวความคิดในการบริหารจัดการผู้ลี้ภัยของบางประเทศ เพื่อศึกษาเป็นกรณีตัวอย่าง ซึ่งคณะทำงานได้มอบหมายให้ พ.ต.ท.ดร.พงษ์นคร นครสันติภาพ นำเสนอและแลกเปลี่ยนความคิดเห็น โดยใช้ตัวอย่างกฎหมายผู้ลี้ภัยของประเทศแคนาดาและประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งประเทศเกาหลีใต้ตาม Immigration Act ได้บัญญัติเรื่องผู้ลี้ภัยไว้อย่างชัดเจนว่า ในส่วนของผู้ลี้ภัยจากประเทศเกาหลีเหนือที่เดินทางเข้ามาในประเทศเกาหลีใต้ จะได้รับการอบรมเรื่องการปรับตัวทางสังคม มีการจัดให้ได้เรียน มีที่พักอย่างดี โครงการของฮานาวัน ประกอบด้วย

- (๑) การขึ้นทะเบียนกำหนดว่า ต้องขึ้นทะเบียน ในลักษณะ resident
- (๒) มีที่พักในลักษณะอพาทเมนต์ครอบครัวละหนึ่งห้องพร้อมเงินนำไปซื้อเฟอร์นิเจอร์
- (๓) เงินเพื่อการยังชีพ สำหรับคนที่ไม่มีงานทำจะได้รับเงินช่วยเหลือคนละ ๖ ล้านวอน

- (๔) กรณีผู้สูงอายุได้คนละ ๗.๒ ล้านคน และคนที่ขยันทำงานได้ ๒๔.๔ ล้านคน เพื่อกระตุ้นให้คนขยันทำงาน
- (๕) ในด้านการประกอบอาชีพ รัฐบาลเกาหลีใต้ให้เงินอุดหนุนบริษัทที่ยอมรับผู้ลี้ภัยเกาหลีเหนือในอัตราส่วน ๕๐/๕๐ ในระยะเวลา ๓ ปี
- (๖) การศึกษาสนับสนุนถึงระดับอุดมศึกษา

ที่ประชุมได้ปรึกษาหารือและเห็นว่า สำหรับสถานการณ์ผู้ลี้ภัยในประเทศไทยนั้นมีความแตกต่างจากกรณีของประเทศเกาหลีใต้และแคนาดา เนื่องจากประเทศไทยยินยอมให้ผู้ลี้ภัยอยู่ในประเทศเป็นการชั่วคราวเท่านั้น และการดูแลผู้ลี้ภัยในปัจจุบันเป็นการปฏิบัติตามมติของอนุกรรมการสภาพความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจบริหารมิใช่การใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงสมควรที่จะแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองในส่วนที่ยังไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องการพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัย ในหมวดที่ได้รับอนุญาตได้รับอนุญาตให้อยู่ชั่วคราว เพราะเมื่อพิจารณาปัญหาในปัจจุบันพบว่าผู้ลี้ภัยที่มีปัญหา ก็คือ กลุ่มที่เข้ามาโดยส่วนใหญ่ก็เข้ามาโดยถูกต้อง มี passport มี visa tourist แต่ว่าเมื่อมาอยู่จนเกินกำหนดวีซ่า ๓๐ ก็เลยกลายเป็น over stay จึงถูกจับ ถ้าหากมีการกำหนดประเภทวีซ่าอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งผู้ลี้ภัยจะสามารถจะมาขอเข้ากลุ่มนี้ได้ และสามารถอยู่ในประเทศไทยได้ชั่วคราว โดยอาจเป็นระบบที่กำหนดให้มารายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่ ก็จะสามารถแก้ปัญหาได้ตรงจุด

ในอีกประเด็นหนึ่งที่มีปัญหาในปัจจุบัน คือ อำนาจในการพิจารณาผู้ลี้ภัย ซึ่งประเทศไทยให้ UNHCR ดูแลทั้งหมด ซึ่งใช้เวลานานและทำให้ประเทศไทยไม่สามารถกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนที่ผู้ลี้ภัยเหล่านี้จะอยู่ในประเทศไทย ที่จริงแล้ว การพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัยมีอยู่ด้วยกัน ๓ แบบ คือ การพิจารณาที่ UNHCR ทำเองทั้งหมด การพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัยที่รัฐเข้ามาทำเอง และค่อยให้ UNHCR รับรอง ซึ่งหลายประเทศได้เข้ามาดำเนินการเอง และแบบที่รัฐทำร่วมกับ UNHCR โดยอาจจะเป็นกระทรวงยุติธรรมหรือตรวจคนเข้าเมืองเข้าดำเนินการ และหากประเทศไทยจะเป็นผู้ดำเนินการเองหรือเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของ UNHCR จะดีกว่า เนื่องจากปัจจุบันกระบวนการดังกล่าวใช้เวลานานและไม่มีกำหนดเวลาที่แน่นอน

พ.ต.ท.ดร.พงษ์นคร นครสันติภาพ ได้เสนอต่อที่ประชุมว่า ควรกำหนดประเภทวีซ่าใหม่ให้กับผู้ลี้ภัย เนื่องจากเป็นวิธีที่สามารถทำได้ง่ายและมีประสิทธิภาพ โดยสามารถออกเป็นกฎหมายกระทรวงหลังจากปรึกษาหารือกัน ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบการเสนอกำหนดประเภทวีซ่าใหม่ให้แก่ผู้ลี้ภัย เพื่อให้สามารถเดินทางเข้าประเทศได้ถูกต้องตามกฎหมาย และสนับสนุนให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ๑๙๕๑ เนื่องจากเป็นเครื่องมือสำคัญที่ให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ลี้ภัย และทำให้ประเทศไทยมีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการบริหารจัดการผู้ลี้ภัย

การประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๕๕

คณะทำงานได้จัดการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๕๕ เมื่อวันศุกร์ที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๕ ในการประชุมครั้งนี้เป็นการประมวลข้อเสนอแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ จากคณะทำงานแต่ละท่าน แลกเปลี่ยนปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย เช่น การส่งผู้ลี้ภัยกลับไปเผชิญอันตรายในประเทศต้นทาง การกักตัวโดยไม่มีกำหนดเวลาสูงสุด และมีการสรุปประเด็นสำคัญของการแก้ไข ได้แก่ ประเด็นการพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัย การกำหนดกรอบระยะเวลาที่แน่นอนสำหรับการพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัยและการขอลี้ภัยในประเทศไทย

ในการประชุมครั้งนี้ นายวีรวิชัย เจริญชัยนันท์ได้เสนอทบทวนมติที่ควรได้รับการแก้ไข แนวทางการแก้ไข และเหตุผลในการแก้ไข เพื่อให้เอื้อต่อการคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัย ดังต่อไปนี้

๑. คณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง

มาตรา ๖ “ให้มีคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการต่างประเทศอธิบดีกรมตำรวจ อธิบดีกรมแรงงาน อธิบดีกรมอัยการ เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ และผู้บังคับการกองตรวจคนเข้าเมือง เป็นกรรมการและเลขานุการ”

แนวทางแก้ไข

บัญญัติเพิ่มเติมมาตรา ๖ ให้มี “...ผู้แทนจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ๑ คน”

๒. คณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง

มาตรา ๗ “ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) เพิกถอนการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ตามมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง
- (๒) พิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๓๖ วรรคสอง
- (๓) อนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร ตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง
- (๔) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของคนต่างด้าว ซึ่งขอเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร เงื่อนไขเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติและเงื่อนไขอื่น ตามมาตรา ๔๑ วรรคสอง
- (๕) กำหนดหลักเกณฑ์การขอมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรของคนต่างด้าว ซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ตามมาตรา ๔๑ วรรคสี่
- (๖) อนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร ตามมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง และกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการแสดงฐานะการเงินของคนต่างด้าวดังกล่าว ตามมาตรา ๔๓ วรรคสอง

- (๗) อนุญาตให้คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร และอนุญาตและกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้คนต่างด้าวซึ่งได้ยื่นคำขอเพื่อมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร อยู่ในราชอาณาจักรต่อไปพลางก่อนตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง
- (๘) สั่งระงับการอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร ตามมาตรา ๔๗ วรรคสาม
- (๙) อนุญาตให้คนต่างด้าวซึ่งเคยเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรต่อไป ตามมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง
- (๑๐) พิจารณาการเพิกถอนการอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร ตามมาตรา ๕๓
- (๑๑) ให้คำปรึกษา คำแนะนำ และความเห็นแก่รัฐมนตรีในการวางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ประจำด่านหรือพนักงานอื่น เพื่อรักษาความมั่นคงของชาติ หรือในการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัตินี้
- (๑๒) พิจารณาให้ความเห็นในเรื่องเกี่ยวกับคนเข้าเมืองตามที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย

แนวทางแก้ไข

บัญญัติเพิ่มเติมหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจคนเข้าเมือง มาตรา ๗ โดยบัญญัติเป็นมาตรา ๗ (๑๒) ใหม่ และเลื่อนมาตรา ๑๗ (๑๒) เดิม “พิจารณาให้ความเห็นในเรื่องเกี่ยวกับคนเข้าเมืองตามที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย” เป็นมาตรา ๗ (๑๓)

มาตรา ๗ (๑๒) “มีอำนาจในการพิจารณาสถานะผู้ลี้ภัย ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ (๔)”

๓. การเข้าและออกราชอาณาจักร

มาตรา ๑๓ “คนต่างด้าวดังต่อไปนี้ ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องมีหนังสือเดินทาง หรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง

- (๑) ผู้ควบคุมพาหนะและคนประจำพาหนะทางน้ำหรือทางอากาศ ซึ่งเพิ่งแต่แวะเข้ามายังท่า สถานี หรือท้องที่ ในราชอาณาจักรแล้วกลับออกไป
เพื่อประโยชน์ในการควบคุมบุคคลดังกล่าว พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือสำคัญตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวงเพื่อให้ถือไว้ก็ได้
- (๒) คนสัญชาติของประเทศที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศไทยเดินทางข้ามพรมแดนไปมาชั่วคราว โดยปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลแห่งประเทศนั้น
- (๓) คนโดยสารรถไฟผ่านแดนซึ่งถือตัวโดยสารทอดเดียวตลอด เพียงแต่ผ่านอาณาเขตประเทศไทยไปนอกราชอาณาจักรตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลแห่งประเทศนั้นๆ และรวมตลอดถึงผู้ควบคุมพาหนะ และคนประจำพาหนะแห่งรถไฟ เช่นว่านั้นด้วย”

แนวทางการแก้ไข

พระราชบัญญัติคนเข้าเมืองของประเทศไทย ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติ ในมาตรา ๑๓ กรณีการยกเว้นบุคคลซึ่งไม่ต้องมีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง ให้รวมถึง “ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย ซึ่งได้เดินทางโดยตรงมาจากสถานที่ที่ชีวิตหรือเสรีภาพของเขาถูกคุกคาม

ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย หมายถึง บุคคลซึ่งเนื่องด้วยความหวาดกลัวอย่างสมเหตุสมผลต่อการถูกประหัตประหาร ด้วยเหตุผลทาง เชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ การเป็นสมาชิกของกลุ่มทางสังคม ซึ่งเฉพาะเจาะจงหรือความคิดเห็นทางการเมือง ต้องอยู่ภายนอกประเทศซึ่งตนมีสัญชาติและไม่สามารถหรือไม่เต็มใจที่จะแสวงหาประโยชน์จากการคุ้มครองของประเทศนั้น อันเนื่องมาจากความหวาดกลัวดังกล่าว หรือบุคคลที่ไม่มีสัญชาติและต้องอยู่ภายนอกประเทศ ซึ่งเป็นสถานที่อยู่ อันเป็นแหล่งสำคัญก่อนหน้านี้ และเนื่องด้วยเหตุการณดังกล่าว บุคคลนั้นไม่สามารถหรือไม่เต็มใจที่จะเดินทางกลับประเทศอันเนื่องมาจากความหวาดกลัวดังกล่าว รวมทั้ง ผู้อยู่ในความอุปการะของบุคคลดังกล่าว”

โดยบัญญัติเป็น มาตรา ๑๓ (๔)

๔. การเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว

เสนอให้มีการแก้ไข ๒ มาตรา คือ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๕

มาตรา ๓๔ “คนต่างด้าวซึ่งจะเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวได้จะต้องเข้ามาเพื่อการดังต่อไปนี้

- (๑) การปฏิบัติหน้าที่ทางทูตหรือกงสุล
- (๒) การปฏิบัติหน้าที่ทางราชการ
- (๓) การท่องเที่ยว
- (๔) การเล่นกีฬา
- (๕) ธุรกิจ
- (๖) การลงทุนที่ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้อง
- (๗) การลงทุนหรือการอื่นที่เกี่ยวกับการลงทุนภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน
- (๘) การเดินทางผ่านราชอาณาจักร
- (๙) การเป็นผู้ควบคุมพาหนะหรือคนประจำพาหนะที่เข้ามายัง ท่า สถานี หรือท้องที่ในราชอาณาจักร
- (๑๐) การศึกษาหรือดูงาน
- (๑๑) การปฏิบัติหน้าที่สื่อมวลชน
- (๑๒) การเผยแพร่ศาสนาที่ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้อง

- (๑๓) การค้นคว้าทางวิทยาศาสตร์หรือฝึกสอนในสถาบันการค้นคว้าหรือสถาบันการศึกษาใน
ราชอาณาจักร
- (๑๔) การปฏิบัติงานด้านช่างฝีมือหรือผู้เชี่ยวชาญ
- (๑๕) การอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

แนวทางการแก้ไข

เสนอให้บัญญัติมาตรา ๓๔ (๑๕) ใหม่ “ให้การขอลี้ภัยเพื่อการตั้งรกรากในประเทศที่สาม” เป็นเหตุหนึ่งที่สามารถขอเข้าในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวได้ โดยเลื่อนมาตรา ๑๓ (๑๕) เดิม เป็นมาตรา ๑๓ ข้อ (๑๖)

มาตรา ๓๕ “คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๓๔ อธิบดีหรือ
พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งอธิบดีมอบหมายจะอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขใดๆ ก็ได้

ระยะเวลาที่จะอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรให้กำหนด ดังนี้

- (๑) ไม่เกินสามสิบวัน สำหรับกรณีตามมาตรา ๓๔ (๔) (๘) และ (๙)
- (๒) ไม่เกินเก้าสิบวัน สำหรับกรณีตามมาตรา ๓๔ (๓)
- (๓) ไม่เกินหนึ่งปี สำหรับกรณีตามมาตรา ๓๔ (๕) (๑๐) (๑๑) (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕)
- (๔) ไม่เกินสองปี สำหรับกรณีตามมาตรา ๓๔ (๖)
- (๕) ตามกำหนดระยะเวลาตามความจำเป็น สำหรับกรณีตามมาตรา ๓๔ (๑) และ (๒)
- (๖) ตามกำหนดระยะเวลาที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนพิจารณาเห็นสมควรสำหรับ
กรณีตามมาตรา ๓๔ (๗)

ในกรณีที่คนต่างด้าวมียเหตุจำเป็นจะต้องอยู่ในราชอาณาจักรเกินระยะเวลาที่กำหนดใน (๑)
(๒) (๓) และ (๔) ให้อธิบดีเป็นผู้พิจารณาอนุญาตให้อยู่ต่อไปได้ครั้งละไม่เกินหนึ่งปี และเมื่อได้อนุญาตแล้ว
ให้รายงานต่อคณะกรรมการเพื่อทราบพร้อมด้วยเหตุผลภายในเจ็ดวันนับแต่วันอนุญาต

การขออนุญาตเพื่ออยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวต่อไปแต่ละครั้งให้คนต่างด้าวยื่น
คำขอตามแบบและเสียค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดในกฎกระทรวงในระหว่างรอฟังคำสั่งให้คนต่างด้าวผู้นั้น
อยู่ในราชอาณาจักรไปพลางก่อนได้”

แนวทางการแก้ไข

บัญญัติเพิ่มเติม มาตรา ๓๕ (๓) ให้การขอลี้ภัยเพื่อการตั้งรกรากในประเทศที่สาม เป็น
เหตุหนึ่งที่อธิบดีหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งอธิบดีมอบหมายจะอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้
เป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี และยกเว้นค่าธรรมเนียมให้แก่ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย ตามมาตรา ๑๓ (๔)

มาตรา ๓๕ (๓) “คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ตามมาตรา ๓๔
อธิบดีหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งอธิบดีมอบหมายจะอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร ภายใต้เงื่อนไข
ใดๆ ก็ได้

ระยะเวลาที่จะอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรให้กำหนด ดังนี้
... (๓) (๓) ไม่เกินหนึ่งปี สำหรับกรณีตามมาตรา ๓๔ (๕) (๑๐) (๑๑) (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕)”

เพิ่มเติมมาตรา ๓๕ วรรค ๔

“การขออนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวต่อไปแต่ละครั้งให้คนต่างด้าวยื่นคำขอตามแบบและเสียค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดในกฎกระทรวงในระหว่างรอฟังคำสั่งให้ เว้นแต่กรณีผู้แสวงหาที่ลี้ภัยตาม มาตรา ๑๓(๔) ให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมดังกล่าว”

ข้อเสนอแนะจากคณะทำงาน

คณะทำงานได้พิจารณาร่างข้อเสนอการแก้ไข พ.ร.บ. แล้ว เห็นควรให้ทางนายวิรัชญ์ เจริญชัยนันท์ นำกลับไปปรับปรุง โดยเริ่มที่ นิยาม “ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย” เป็นข้อที่ ๑ ในเรื่องอื่นๆ ให้ลำดับ บทบัญญัติที่มีอยู่ และแนวทางแก้ไข ให้นำข้อคิดเห็นต่างๆ ที่ประมวลความเห็นจากที่ประชุม มาแสดงไว้เป็นเหตุผลในการขอแก้ไข

การประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๕๕

คณะทำงานได้จัดการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๕๕ วันพฤหัสบดี ที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๕ การประชุมครั้งนี้ นายวิรัชญ์ เจริญชัยนันท์ เสนอแนวทางแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ต่อจากการประชุมครั้งที่ผ่านมามีดังนี้

๑. คำจำกัดความ

มาตรา ๔ “ในพระราชบัญญัตินี้

คนต่างด้าว หมายความว่า บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย

พาหนะ หมายความว่า ยานพาหนะหรือสัตว์พาหนะ หรือสิ่งอื่นใดที่อาจนำบุคคลจากที่แห่งหนึ่งไปยังอีกแห่งหนึ่ง

เจ้าของพาหนะ หมายความว่า รวมถึง ตัวแทนเจ้าของ ผู้เช่า ตัวแทนผู้เช่า ผู้ครอบครอง หรือ ตัวแทนผู้ครอบครองพาหนะ แล้วแต่กรณี

ผู้ควบคุมพาหนะ หมายความว่า นายเรือหรือผู้รับผิดชอบในการควบคุมพาหนะ

คนประจำพาหนะ หมายความว่า ผู้ซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่ประจำหรือทำงานประจำพาหนะ และเพื่อประโยชน์แห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้หมายความรวมถึง ผู้ควบคุมพาหนะซึ่งขับชี้พาหนะ โดยไม่มีคนประจำพาหนะ

คนโดยสาร หมายความว่า ผู้ซึ่งเดินทางโดยพาหนะไม่ว่าในกรณีใดๆ นอกจากผู้ควบคุมพาหนะและคนประจำพาหนะ

คนเข้าเมือง หมายความว่า คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักร

แพทย์ตรวจคนเข้าเมือง หมายความว่า แพทย์ซึ่งอธิบดีแต่งตั้งเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

เจ้าบ้าน หมายความว่า ผู้ซึ่งเป็นหัวหน้าครอบครัวในบ้าน ในฐานะเป็นเจ้าของ ผู้เช่า หรือในฐานะอื่นใด ตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร

เคหสถาน หมายความว่า ที่ซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัย เช่น เรือน โรง เรือ หรือแพ ซึ่งคนอยู่อาศัย และให้หมายความรวมถึง บริเวณของที่ซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัยนั้นด้วย จะมีรั้วล้อมหรือไม่ก็ตาม ตามประมวลกฎหมายอาญา

โรงแรม หมายความว่า บรรดาสถานที่ทุกชนิดที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรับสินจ้างสำหรับคนเดินทาง หรือบุคคลที่ประสงค์จะหาที่อยู่หรือที่พักชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม

ผู้จัดการโรงแรม หมายความว่า บุคคลผู้ควบคุม หรือจัดการโรงแรม ตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม

คณะกรรมการ หมายความว่า คณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง

พนักงานเจ้าหน้าที่ หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

อธิบดี หมายความว่า อธิบดีกรมตำรวจ

รัฐมนตรี หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้”

แนวทางการแก้ไข

บัญญัติเพิ่มเติมมาตรา ๔ โดยระบุนิยามของผู้ลี้ภัย ดังนี้

“... ผู้ลี้ภัย หมายถึง บุคคลซึ่งเนื่องด้วยความหวาดกลัวอย่างสมเหตุสมผลต่อการถูกประหัตประหารด้วยเหตุผลทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ การเป็นสมาชิกของกลุ่มทางสังคมซึ่งเฉพาะเจาะจงหรือความคิดเห็นทางการเมือง ต้องอยู่ภายนอกประเทศซึ่งตนมีสัญชาติและไม่สามารถหรือไม่เต็มใจที่จะแสวงหาประโยชน์จากการคุ้มครองของประเทศนั้นอันเนื่องมาจากความหวาดกลัวดังกล่าว หรือบุคคลที่ไม่มีสัญชาติและต้องอยู่ภายนอกประเทศซึ่งเป็นสถานที่อยู่อันเป็นแหล่งสำคัญก่อนหน้านี้ และเนื่องด้วยเหตุการณ์ดังกล่าว บุคคลนั้นไม่สามารถหรือไม่เต็มใจที่จะเดินทางกลับประเทศอันเนื่องมาจากความหวาดกลัวดังกล่าว

ทั้งนี้ให้รวมถึง ผู้ที่อยู่ในความอุปการะของบุคคลดังกล่าวข้างต้น”

เหตุผล

ประเทศไทยเป็นที่รองรับผู้ลี้ภัยจากประเทศเพื่อนบ้านเป็นเวลานานนับ ๔๐ ปี และแม้จะมีใช้รัฐภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ แต่ประเทศไทยได้ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยตามหลักมนุษยธรรมเสมอมา อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยไม่มีกฎหมายกำหนดนิยามของคำว่า “ผู้ลี้ภัย” ทำให้มีผู้แอบอ้างว่าเป็นผู้ลี้ภัยเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ นอกจากนี้ การไม่มี

หลักเกณฑ์ทางกฎหมายดังกล่าว ยังสร้างภาระแก่เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยและเป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการผู้ลี้ภัยอีกด้วย ประเทศไทยจึงควรบัญญัติคำจำกัดความของคำว่า “ผู้ลี้ภัย” ไว้ในพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง เพื่อเป็นกรอบทางกฎหมายให้เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานปิดช่องทางการหาประโยชน์ที่มีขอบ ลดภาระของประเทศไทยโดยจำกัดบุคคลที่ประเทศไทยจะให้ความช่วยเหลือผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามมาตรานี้ และช่วยให้ประเทศไทยสามารถบริหารจัดการผู้ลี้ภัยได้อย่างเหมาะสม

๒. คณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง

มาตรา ๖ “ให้มีคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองคณะหนึ่งประกอบด้วยปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการต่างประเทศอธิบดีกรมตำรวจ อธิบดีกรมแรงงาน อธิบดีกรมอัยการ เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้อำนวยการส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ และผู้บังคับการกองตรวจคนเข้าเมือง เป็นกรรมการและเลขานุการ”

แนวทางแก้ไข

บัญญัติเพิ่มเติม มาตรา ๖ ให้มี “...ผู้แทนจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ๑ คน”

เหตุผล

การบริหารจัดการคนต่างด้าวในราชอาณาจักร นอกจากรัฐจะต้องคำนึงถึงความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การท่องเที่ยว การลงทุน แรงงาน และกฎหมาย สิ่งหนึ่งที่รัฐไม่สามารถละเลยได้ คือ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เพราะสิทธิมนุษยชนเป็นเครื่องค้ำจุนให้ปัจจัยอื่นๆ ที่กล่าวมาข้างต้นสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง ดังนั้น ในการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการคนต่างด้าวในราชอาณาจักรจึงควรมีผู้แทนจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ๑ คน เพื่อทำหน้าที่พิจารณาเรื่องการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในกรณีดังกล่าว

มาตรา ๗ “ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) เพิกถอนการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง
- (๒) พิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๓๖ วรรคสอง
- (๓) อนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง
- (๔) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของคนต่างด้าวซึ่งขอเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร เงื่อนไขเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติและเงื่อนไขอื่นตามมาตรา ๔๑ วรรคสอง

- (๕) กำหนดหลักเกณฑ์การขอมิถินที่อยู่ในราชอาณาจักรของคนต่างด้าว ซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๔๑ วรรคสี่
- (๖) อนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง และกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการแสดงฐานะการเงินของคนต่างด้าวดังกล่าวตามมาตรา ๔๓ วรรคสอง
- (๗) อนุญาตให้คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร และอนุญาตและกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้คนต่างด้าวซึ่งได้ยื่นคำขอเพื่อมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร อยู่ในราชอาณาจักรต่อไปพลางก่อนตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง
- (๘) สั่งระงับการอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามมาตรา ๔๗ วรรคสาม
- (๙) อนุญาตให้คนต่างด้าวซึ่งเคยเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรต่อไปตามมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง
- (๑๐) พิจารณาการเพิกถอนการอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามมาตรา ๕๓
- (๑๑) ให้คำปรึกษา คำแนะนำ และความเห็นแก่รัฐมนตรีในการวางระเบียบ เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ประจำด่านหรือพนักงานอื่น เพื่อรักษาความมั่นคงของชาติ หรือในการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัตินี้
- (๑๒) พิจารณาให้ความเห็นในเรื่องเกี่ยวกับคนเข้าเมืองตามที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย

แนวทางแก้ไข

บัญญัติเพิ่มเติมหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจคนเข้าเมือง มาตรา ๗ โดยบัญญัติเป็นมาตรา ๗ (๑๒) ใหม่ และเลื่อนมาตรา ๑๗ (๑๒) เดิม “พิจารณาให้ความเห็นในเรื่องเกี่ยวกับคนเข้าเมืองตามที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย” เป็นมาตรา ๗ (๑๓)

มาตรา ๗ (๑๒) “มีอำนาจในการพิจารณาสถานะผู้ลี้ภัย ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔”

เหตุผล

เนื่องจากในปัจจุบันสำนักงานข้าหลวงใหญ่แห่งสหประชาชาติเป็นหน่วยงานเดียวที่ทำหน้าที่พิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัยในประเทศไทย ซึ่งการพิจารณาดังกล่าวมีความล่าช้า และไม่เปิดให้มีการตรวจสอบโดยหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ทำให้ผู้ลี้ภัยต้องประสบความยากลำบาก ตกเหยื่อของการละเมิดสิทธิมนุษยชน และไม่สามารถเข้าถึงการคุ้มครองของหน่วยงานภาครัฐได้ ด้วยเหตุนี้ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องทำหน้าที่พิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัย เพื่อช่วยคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนของบุคคลเหล่านี้ ทำให้การพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัยมีความโปร่งใส เป็นธรรม และอยู่ในกรอบระยะเวลาที่เหมาะสม

๓. การเข้าและออกราชอาณาจักร

มาตรา ๑๓ “คนต่างด้าวดังต่อไปนี้ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องมีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง

- (๑) ผู้ควบคุมพาหนะและคนประจำพาหนะทางน้ำหรือทางอากาศซึ่งเพียงแต่แวะเข้ามายังท่าสถานี หรือท้องที่ ในราชอาณาจักรแล้วกลับออกไป เพื่อประโยชน์ในการควบคุมบุคคลดังกล่าว พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือสำคัญตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวงเพื่อให้ถือไว้ก็ได้
- (๒) คนสัญชาติของประเทศที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศไทยเดินทางข้ามพรมแดนไปมาชั่วคราว โดยปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลแห่งประเทศนั้น
- (๓) คนโดยสารรถไฟผ่านแดนซึ่งถือตัวโดยสารตลอดเที่ยวตลอดเพียงแต่ผ่านอาณาเขตประเทศไทยไปนอกราชอาณาจักรตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลแห่งประเทศนั้นๆ และรวมตลอดถึงผู้ควบคุมพาหนะและคนประจำพาหนะแห่งรถไฟ เช่นว่านั้นด้วย”

แนวทางการแก้ไข

พระราชบัญญัติคนเข้าเมืองของประเทศไทย ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา ๑๓ กรณีการยกเว้นบุคคลซึ่งไม่ต้องมีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง ให้รวมถึง “ผู้ลี้ภัยซึ่งได้เดินทางโดยตรงมาจากสถานที่ที่ชีวิตหรือเสรีภาพของเขาถูกคุกคาม”

โดยบัญญัติเป็นมาตรา ๑๓ (๔)

เหตุผล

ด้วยลักษณะของการอพยพหนีภัยจากอันตรายต่อชีวิตและเสรีภาพ ทำให้ผู้ลี้ภัยไม่อาจขอเอกสารเดินทาง ถูกปฏิเสธการออกเอกสารเดินทาง หรือถูกยกเลิกหนังสือเดินทางดังกล่าวโดยรัฐ ทำให้บุคคลเหล่านี้ ไม่มีเอกสารดังกล่าวมาแสดงต่อเจ้าหน้าที่ในการเดินทางเข้าสู่ประเทศไทยได้ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลในการให้ความคุ้มครองที่ไม่ลงโทษฐานเข้าเมืองผิดกฎหมายกับผู้ลี้ภัย จึงควรกำหนดให้ผู้ลี้ภัยที่เดินทางโดยตรงมาจากสถานที่ที่ชีวิตหรือเสรีภาพของเขาถูกคุกคาม ทั้งนี้ ประเทศไทยอาจกำหนดขอบเขตในการยกเว้นหนังสือเดินทางหรือเอกสารแทนหนังสือเดินทางดังกล่าว โดยอาจจะยกเว้นให้เฉพาะผู้ที่ได้รับการพิจารณารับรองสถานภาพผู้ลี้ภัยจากคณะกรรมการตรวจคนเข้าเมืองและบุคคลที่อยู่ระหว่างพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัยเท่านั้น กรณีที่คณะกรรมการตรวจคนเข้าเมืองพิจารณาแล้วเห็นว่า บุคคลนั้นไม่สมควรได้รับสถานภาพผู้ลี้ภัย ก็จะต้องดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒

๔. การเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว

เสนอให้มีการแก้ไข ๒ มาตรา คือ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๕

มาตรา ๓๔ “คนต่างด้าวซึ่งจะเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวได้จะต้องเข้ามา เพื่อการดังต่อไปนี้

- (๑) การปฏิบัติหน้าที่ทางทูตหรือกงสุล
- (๒) การปฏิบัติหน้าที่ทางราชการ
- (๓) การท่องเที่ยว
- (๔) การเล่นกีฬา
- (๕) ธุรกิจ
- (๖) การลงทุนที่ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้อง
- (๗) การลงทุนหรือการอื่นที่เกี่ยวกับการลงทุนภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน
- (๘) การเดินทางผ่านราชอาณาจักร
- (๙) การเป็นผู้ควบคุมพาหนะหรือคนประจำพาหนะที่เข้ามายังท่า สถานี หรือท้องที่ในราชอาณาจักร
- (๑๐) การศึกษาหรือดูงาน
- (๑๑) การปฏิบัติหน้าที่สื่อมวลชน
- (๑๒) การเผยแพร่ศาสนาที่ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้อง
- (๑๓) การค้นคว้าทางวิทยาศาสตร์ หรือฝึกสอนในสถาบันการค้นคว้า หรือสถาบันการศึกษาในราชอาณาจักร
- (๑๔) การปฏิบัติงานด้านช่างฝีมือหรือผู้เชี่ยวชาญ
- (๑๕) การอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

แนวทางการแก้ไข

เสนอให้บัญญัติมาตรา ๓๔ (๑๕) ใหม่ “ให้การขอลี้ภัยเพื่อการตั้งรกรากในประเทศที่สาม” เป็นเหตุหนึ่งที่สามารถขอเข้าในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวได้ โดยเลื่อนมาตรา ๑๓ (๑๕) เดิมเป็นมาตรา ๑๓ ข้อ (๑๖)

เหตุผล

การแก้ไขเพิ่มเติมให้การขอลี้ภัยเพื่อการตั้งรกรากในประเทศที่สามเป็นเหตุในการขออนุญาตเข้าประเทศไทยเป็นการชั่วคราว จะทำให้ประเทศไทยทราบวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการเดินทางของบุคคลแต่ละกลุ่ม ซึ่งทำให้สามารถกำหนดแนวทางการดำเนินการกับผู้ที่ต้องการเข้ามาเพื่อขอลี้ภัยได้อย่างเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง

มาตรา ๓๕ “คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๓๔ อธิปไตย หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งอธิบดีมอบหมายจะอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขใดๆ ก็ได้ ระยะเวลาที่จะอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรให้กำหนด ดังนี้

- (๑) ไม่เกินสามสิบวัน สำหรับกรณีตามมาตรา ๓๔ (๔) (๘) และ (๙)
- (๒) ไม่เกินเก้าสิบวัน สำหรับกรณีตามมาตรา ๓๔ (๓)
- (๓) ไม่เกินหนึ่งปี สำหรับกรณีตามมาตรา ๓๔ (๕) (๑๐) (๑๑) (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕)
- (๔) ไม่เกินสองปี สำหรับกรณีตามมาตรา ๓๔ (๖)
- (๕) ตามกำหนดระยะเวลาตามความจำเป็น สำหรับกรณีตามมาตรา ๓๔ (๑) และ (๒)
- (๖) ตามกำหนดระยะเวลาที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนพิจารณาเห็นสมควรสำหรับ กรณีตามมาตรา ๓๔ (๗)

ในกรณีที่คนต่างด้าวมีเหตุจำเป็นจะต้องอยู่ในราชอาณาจักรเกินระยะเวลาที่กำหนดใน (๑) (๒) (๓) และ (๔) ให้อธิบดีเป็นผู้พิจารณาอนุญาตให้อยู่ต่อไปได้ครั้งละไม่เกินหนึ่งปี และเมื่อได้อนุญาตแล้ว ให้รายงานต่อคณะกรรมการเพื่อทราบพร้อมด้วยเหตุผลภายในเจ็ดวันนับแต่วันอนุญาต

การขออนุญาตเพื่ออยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวต่อไปแต่ละครั้ง ให้คนต่างด้าวยื่นคำขอ ตามแบบและเสียค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ในระหว่างรอฟังคำสั่ง ให้คนต่างด้าวผู้นั้น อยู่ในราชอาณาจักรไปพลางก่อนได้”

แนวทางการแก้ไข

บัญญัติเพิ่มเติม มาตรา ๓๕ (๓) ให้การขอลี้ภัยเพื่อการตั้งรกรากในประเทศที่สาม เป็นเหตุ หนึ่งที่อธิบดี หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งอธิบดีมอบหมายจะอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้ เป็น ระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี และยกเว้นค่าธรรมเนียมให้แก่ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย ตามมาตรา ๑๓ (๔)

มาตรา ๓๕ (๓) “คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๓๔ อธิปไตย หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งอธิบดีมอบหมายจะอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไข ใดๆ ก็ได้

ระยะเวลาที่จะอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรให้กำหนดดังนี้

.... (๓) (๓) ไม่เกินหนึ่งปี สำหรับกรณีตามมาตรา ๓๔ (๕) (๑๐) (๑๑) (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕)”

เพิ่มเติมมาตรา ๓๕ วรรค ๔

“การขออนุญาตเพื่ออยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวต่อไปแต่ละครั้ง ให้คนต่างด้าว ยื่นคำขอตามแบบและเสียค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดในกฎกระทรวงในระหว่างรอฟังคำสั่งให้ เว้นแต่กรณีผู้แสวงหาที่ลี้ภัยตามมาตรา ๑๓ (๔) ให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมดังกล่าว”

เหตุผล

การกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนั้น เป็นการสร้างกรอบ เพื่อการบริหารจัดการผู้ลี้ภัยที่เหมาะสม เพราะหากให้ผู้ลี้ภัยเข้ามาและอยู่ในประเทศไทยโดยไม่มีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน ย่อมทำให้ประเทศไทยต้องแบกรับภาระเกินควร และหากการกำหนดระยะเวลาดำเนินไปจะเป็นการบีบบังคับให้ผู้ลี้ภัยละเมิดกฎหมายโดยอยู่ในประเทศไทยเกินกำหนดเวลา นอกจากนี้ กรอบเวลาดังกล่าวยังช่วยควบคุมคณะกรรมการคนเข้าเมืองให้พิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัยให้เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ประเทศไทยจำเป็นต้องมีกรอบทางกฎหมายในเรื่องผู้ลี้ภัย มิฉะนั้น เราจะไม่สามารถกำหนดยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงได้ และทำให้ผู้ลี้ภัยเป็นปัญหาเรื้อรังของสังคมไทยตลอดไป ทั้งนี้ การบัญญัติกฎหมายดังกล่าวจะต้องยึดมั่นในหลักสิทธิมนุษยชนอันเป็นสิ่งที่มนุษย์ทุกคนพึงมี และจำเป็นต่อการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีและมีคุณค่า บทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวเท่านั้นที่จะนำประเทศไทยไปสู่แนวทางการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยที่แท้จริงและยั่งยืน

ข้อเสนอแนะจากคณะทำงาน

๑. นายแพทย์นิรันดร์ พิทักษ์วัชระ เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๗ โดยกำหนดให้คณะกรรมการคนเข้าเมืองมีอำนาจในการเสนอนโยบายและแนวทางปฏิบัติเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนต่างด้าวซึ่งมีถิ่นที่อยู่หรือเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวต่อคณะรัฐมนตรีได้

ความเห็นของคณะทำงาน

เห็นด้วยกับข้อเสนอแนะ เพราะเป็นการแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุ ป้องกันและลดการเกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน

๒. นายแพทย์นิรันดร์ พิทักษ์วัชระ เสนอให้เปลี่ยนจากผู้แทนจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นผู้แทนจากอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ อธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

ความเห็นของคณะทำงาน

เห็นด้วยกับข้อเสนอแนะ เพราะเป็นการเพิ่มมิติด้านสิทธิมนุษยชนให้กับงานด้านการตรวจคนเข้าเมือง อีกทั้งกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพต่างเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ คนไร้ที่พึ่ง และผู้ประสบปัญหาทางสังคม จึงมีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัย ซึ่งนับว่าเป็นกลุ่มคนที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน และไม่ได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่นใด

๓. นายวีรวิชญ์ เจริญชัยนันท์ เสนอว่าควรเพิ่มเติมบทบัญญัติ มาตรา ๑๓ โดยกำหนดให้ “ผู้ลี้ภัยที่เดินทางโดยตรงมาจากสถานที่ที่ชีวิตหรือเสรีภาพของเขาถูกคุกคาม” เป็นบุคคลที่ได้รับยกเว้นซึ่งไม่ต้องมีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง

ความเห็นของคณะทำงาน

เห็นด้วยกับข้อเสนอแนะ เรื่องหนังสือเดินทางหรือเอกสารแทนหนังสือเดินทาง เป็นจุดสำคัญที่ทำให้ผู้ลี้ภัยหลายคนตกอยู่ในสถานะของคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย เพราะผู้ลี้ภัยหลายคนเป็นผู้ถูกประหัตประหารโดยรัฐ จึงทำให้ไม่อาจออกหนังสือเดินทางได้ จึงควรกำหนดให้ผู้ลี้ภัยเป็นบุคคลที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องใช้หนังสือเดินทางซึ่งจะทำให้แก้ไขปัญหาดังกล่าวมากขึ้น แต่ผู้ลี้ภัยนั้นจะต้องเป็นผู้ลี้ภัยที่ได้เดินทางโดยตรงมาจากประเทศที่ถูกประหัตประหาร เช่น กรณีของชาวโรฮิงญาที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยโดยไม่มีหนังสือเดินทาง และได้ถูกจับกุมและกักขัง และเป็นการแก้ปัญหาผู้ลี้ภัยถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ต้อง ซึ่งสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๙ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน การปฏิบัติ หรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี ค.ศ. ๑๙๘๔ โดยที่ประชุมเห็นว่าควรเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การคุ้มครองตามกฎหมายให้มีมติในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเข้ามาด้วย โดยเสนอกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงสาธารณสุข กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ให้เข้ามามีบทบาทหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง

ทั้งนี้ คณะทำงานเห็นควรว่า ในทางปฏิบัติพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ยังมีปัญหาอีกหลายประการ เช่น เรื่องการดำเนินงานของ “แพทย์” ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ซึ่งมีปัญหาในทางปฏิบัติ บุคคลยังคงถูกปัญหาละเมิดสิทธิในสุขภาพ จนกระทั่งถึงแก่ความตาย

เรื่องหนังสือเดินทางหรือเอกสารแทนหนังสือเดินทาง เป็นจุดสำคัญที่ทำให้ผู้ลี้ภัยหลายคนตกอยู่ในสถานะของคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย เพราะผู้ลี้ภัยหลายคนเป็นผู้ถูกประหัตประหารโดยรัฐ จึงทำให้ไม่อาจออกหนังสือเดินทางได้ จึงควรกำหนดให้ผู้ลี้ภัยเป็นบุคคลที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องใช้หนังสือเดินทางซึ่งจะทำให้แก้ไขปัญหาดังกล่าวมากขึ้น แต่ผู้ลี้ภัยนั้นจะต้องเป็นผู้ลี้ภัยที่ได้เดินทางโดยตรงมาจากประเทศที่ถูกประหัตประหาร เช่น กรณีของชาวโรฮิงญาที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยโดยไม่มีหนังสือเดินทาง และได้ถูกจับกุมและกักขัง

นอกจากนี้ คณะทำงานเห็นว่า ควรกำหนดกรอบเวลาในการอยู่ในประเทศไทยของผู้ลี้ภัย เนื่องจากในปัจจุบัน การขอลี้ภัยและการพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัยของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติไม่มีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน และโดยทั่วไปใช้เวลานานกว่า ๒ ปีขึ้นไป ในการแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง จึงควรระบุให้แน่ชัดว่า ผู้ลี้ภัยได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยได้เป็นระยะเวลาเท่าใดเพื่อมิให้ประเทศไทยรับภาระเกินสมควร

ความคิดเห็นเพิ่มเติมต่อการแก้ไข พ.ร.บ. คนเข้าเมือง

นอกจากความคิดเห็นของคณะทำงานในที่ประชุมทั้ง ๖ ครั้งดังกล่าวแล้ว พ.ต.ท.ดร.พงษ์นคร นครสันติภาพ คณะทำงานซึ่งมาจากกองบังคับการตรวจคนเข้าเมืองได้จัดทำเอกสารส่งให้คณะทำงานพิจารณา ดังนี้

๑. หลักการ

เห็นด้วยในหลักการที่มีการเสนอขอแก้ไข เนื่องจากกฎหมายฉบับปัจจุบันได้มีการใช้บังคับมาเป็นระยะเวลานานแล้ว ในขณะที่ในรอบ ๒๐ ปีที่ผ่านมา สภาพสังคมไทย และ สภาพแวดล้อมทั้งในกรอบความร่วมมือทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบที่เกิดจากกระแสโลกาภิวัตน์ ที่ก่อให้เกิดปรากฏการณ์การเคลื่อนย้ายคนและทุนโดยเสรี

ข้อเสนอ : กฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ยังมีประเด็นอื่นๆ นอกเหนือจากการไม่มีบทบัญญัติในเรื่องผู้ลี้ภัยอีก ที่มีปัญหาในทางปฏิบัติ หรือมีปัญหาในเรื่องสิทธิมนุษยชนเรื่องอื่นๆ อาทิ กรณีคดีของนายชาลี ที่อยู่ระหว่างการฎีกาข้อกฎหมาย หรือกรณีการไม่นิยามคำว่า “ผู้ต้องกัก” ไว้ทำให้เกิดปัญหาการตีความ หากมีการรวบรวมประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องรวมเสนอเพื่อพิจารณาในคราวเดียวกัน จะทำให้ข้อเสนอมีน้ำหนักมากยิ่งขึ้น และทำให้เกิดสมดุลระหว่างการรักษาสีทิตของคนไทย และการรักษาสีทิตของคนต่างด้าว

๒. เหตุผล

การนำเสนอเหตุผลประกอบร่างกฎหมาย นอกจากเหตุผลโดยสรุปตามแบบการเสนอร่างกฎหมายแล้ว ควรเพิ่มผลการศึกษาในด้านต่างๆ อาทิ การตอบคำถามให้ได้ว่า

- (๑) ปัญหาของการใช้กฎหมายคืออะไรบ้าง และ
- (๒) ปัญหานั้นส่งผลกระทบต่อใคร
- (๓) มีทางออกของปัญหาที่ทาง แต่ละทางนั้นมีการวิเคราะห์ข้อดี และ ข้อเสีย อย่างไร และ
- (๔) ทำไมจึงเลือกหนทางที่เสนอ และ
- (๕) หากแก้กฎหมายตามร่างที่เสนอ ใครจะได้ประโยชน์ ใครจะเสียประโยชน์

๓. คำนิยาม

เห็นด้วยกับการกำหนดคำนิยามของ “ผู้ลี้ภัย” “ผู้ขอสถานะภาพผู้ลี้ภัย” เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการคนกลุ่มนี้ตามหลักสิทธิมนุษยชน

ข้อเสนอ: อย่างไรก็ตามยังมีคำนิยามอื่นๆ อีกที่ไม่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน และหากไม่บัญญัติไว้จะทำให้ไม่มีกรอบการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ ทำให้เสี่ยงต่อการใช้ดุลยพินิจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ที่จะใช้อำนาจทาง

ปกครองออกบทบัญญัติ หรือระเบียบปฏิบัติได้ตามดุลยพินิจของตน แต่ถ้าหากมีกรอบตามกฎหมาย พ.ร.บ. กำกับไว้ขั้นหนึ่งแล้ว จะควบคุมการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ ทำให้ลดความเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ เช่น

- (๑) “ผู้ต้องกัก”
- (๒) “ผู้หนีภัยจากการสู้รบ”
- (๓) “สถานกักตัวคนต่างด้าวเพื่อการส่งกลับ”
- (๔) “สิทธิของผู้ต้องกัก” เป็นต้น

๔. สาระของกฎหมายตามร่างที่เสนอ

๔.๑ คณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง

ตามร่างที่เสนอ ยังคงให้ความสำคัญกับคณะกรรมการชุดนี้ เพียงแต่เพิ่มอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องผู้ลี้ภัย และผู้ขอสถานะภาพผู้ลี้ภัยเข้ามา ซึ่งน่าจะเป็นไปได้ แต่ผู้เสนอจะต้องศึกษาเพิ่มเติมว่า เดิมการบริหารจัดการผู้ลี้ภัยเป็นหน้าที่ของใคร อาศัยอำนาจตามกฎหมายใด หากนำอำนาจหน้าที่ดังกล่าวมาให้กรรมการชุดนี้ จะซ้ำซ้อนกันและต้องยกเลิกบทบัญญัติในกฎหมายอื่นใดหรือไม่ เพราะในปัจจุบันเรื่องดังกล่าวไม่ได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเป็นหลักปฏิบัติ

ในส่วนโครงสร้าง ได้เพิ่มคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนหรือผู้แทนเข้าไปเป็นกรรมการด้วย ในข้อเสนอดังกล่าวต้องระมัดระวัง เพราะเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเป็นองค์กรอิสระ และไม่อยู่ในอาณัติของฝ่ายบริหาร หากกรรมการสิทธิมนุษยชนหรือผู้แทนไปนั่งทำหน้าที่ในคณะกรรมการชุดนี้ ซึ่งมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน จะขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

๔.๒ การแก้ไขบทบัญญัติตามมาตรา ๑๒

มาตรา ๑๒ เป็นข้อกำหนดพื้นฐานในเรื่องคนต้องห้ามเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร การจะถอดชนวนโดยอาศัยอำนาจตามมาตรานี้ ให้ผู้ลี้ภัยหรือผู้ขอสถานะภาพผู้ลี้ภัยไม่เป็นคนต้องห้ามนั้น ไม่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมมาตรานี้ เพราะเป็นคนละส่วนกัน เรื่องผู้ลี้ภัยเป็นปัญหาพิเศษ ซึ่งตามเจตนารมณ์ของกฎหมายคนเข้าเมืองไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการเรื่องนี้อยู่แล้ว หากแต่เป็นการวางหลักกฎหมายกว้างๆ เพื่อควบคุมคนเข้าเมืองโดยการกำหนดวิธีการในเรื่องการเข้าเมืองปกติไว้ตามหลักสากลทั่วไป เช่น ช่องทางการเข้าออก อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงาน เอกสารการเดินทาง วิธีการตรวจเอกสารการเดินทางและพาหนะ ค่าธรรมเนียม เป็นต้น แต่ทว่าการบริหารจัดการผู้ลี้ภัยนั้นเป็นกรณีเฉพาะ ไม่ใช่กรณีคนเข้าเมืองที่มีการเดินทางไปมาหาสู่กันทุกวัน ซึ่งหากไปศึกษาเทียบเคียงกฎหมายอื่นๆ แล้ว ก็มีผลในการคุ้มครองอยู่แล้ว เช่น กฎหมายว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ที่มีบทบัญญัติห้ามไม่ให้ส่งนักโทษการเมือง หรือผู้มีความขัดแย้งในเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา กลับไป

อีกประการหนึ่ง ตามหลักประชาธิปไตยนั้น การที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติข้อห้ามไว้โดยชัดแจ้ง

ย่อมกระทำได้ และกฎหมายในมาตรานี้ก็ไม่ได้บัญญัติให้ผู้ลี้ภัยเป็นคนต้องห้ามเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นต้องไปกำหนดเพิ่มเติมว่า ผู้ลี้ภัย หรือผู้ขอสถานะภาพผู้ลี้ภัยไม่เป็นคนต้องห้าม เพราะจะเป็นการขัดหลักการดังกล่าวข้างต้น และในปัจจุบันย่อมได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมายอื่นอยู่แล้ว

๔.๓ การแก้ไขบทบัญญัติตามมาตรา ๑๓

มาตรา ๑๓ เป็นการกำหนดหลักการเกี่ยวกับคนเดินทางผ่าน (TRANSIT) ที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องมีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง โดยมีเงื่อนไข ได้แก่

- (๑) ผู้ควบคุมพาหนะและคนประจำพาหนะทางน้ำและทางอากาศที่เพียงแวะเข้ามาและกลับออกไปในเขต ท่า สถานี หรือท้องที่ในราชอาณาจักร เช่น นักบินที่ขับเครื่องบินมาลงสนามบินสุวรรณภูมิเพื่อส่งคนโดยสารโดยจอดพักประมาณ ๓ ชั่วโมง แล้วเดินทางต่อไป หรือกัปตันเรือเดินสมุทรที่มาเทียบท่าเรือแหลมฉบัง ๑๐ ชั่วโมง แล้วเดินทางกลับออกไป
- (๒) คนสัญชาติของประเทศที่มีอาณาเขตติดต่อ เดินทางข้ามพรมแดนไปมาชั่วคราว เช่น การเปิดจุดผ่อนปรนชายแดนไทย-ลาว เพื่อค้าขายทุกวัน เวลา ๐๘.๐๐-๑๗.๐๐ น. เป็นต้น ผู้ควบคุมพาหนะ คนประจำพาหนะ และคนโดยสารรถไฟผ่านแดนซึ่งถือตัวโดยสารทอดเดียวตลอด เพียงแต่ผ่านอาณาเขตประเทศไทยออกไปนอกราชอาณาจักร เช่น หากในอนาคตมีรถไฟสายมาเลเซีย - ไทย - ลาว คนโดยสารที่ซื้อตั๋วกัวลาลัมเปอร์ มาเลเซีย - สถานีท่านาแล้ง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่งขบวนรถไฟจะวิ่งในเขตไทยตั้งแต่สถานีป่าดงเบงกาสถึงสถานีหนองคาย ก็จะได้รับคุ้มครองตามกฎหมายในมาตรานี้

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่า บทบัญญัติตามความในมาตรานี้ เป็นการวางหลักในเรื่องการเดินทางผ่านแดน (ไม่มีวัตถุประสงค์ในเรื่องการพำนัก หรืออยู่ในราชอาณาจักร) และการไปมาชั่วคราว (เข้ามาทำกิจธุระแล้วออกไป) หากเพิ่มเติมผู้ลี้ภัย และผู้ขอสถานะภาพผู้ลี้ภัยไว้ในมาตรานี้ จะขัดต่อหลักการตามบทบัญญัติของกฎหมาย เพราะผู้ลี้ภัยและผู้ขอสถานะภาพผู้ลี้ภัยนั้น โดยสภาพทั่วไปแล้วเงื่อนไขระยะเวลาในการเข้ามานั้น เป็นการอยู่พำนักเพื่อการเดินทางไปประเทศที่สาม ซึ่งไม่ใช่เดินทางผ่านมาแล้วกลับออกไปตามเจตนารมณ์ของมาตรานี้

๔.๔ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

ตามกฎหมายฉบับปัจจุบัน มุ่งอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว นักลงทุน ที่นำเงินตราเข้าประเทศ ทำให้เกิดการพัฒนาและความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และมุ่งสกัดกั้นคนไม่ดีไม่ให้เข้าประเทศหรือเข้ามาก่อการให้ประเทศ ทั้งในแง่ความมั่นคงทางสังคมและเศรษฐกิจ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในเรื่องการตรวจเงินตราที่กำหนดให้คนต่างด้าวต้องมีเงินติดตัวจำนวนที่เหมาะสม การห้ามแย่งอาชีพคนไทย ฯลฯ ซึ่งนานาประเทศก็มีการบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้

นอกจากนี้ เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว นั้น จะพบว่า มีการเรียกเก็บเงินเพื่อเข้ากองทุนเพื่อการส่งกลับ หรือมีกองทุนบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว เพื่อลดภาระด้านภาษีของคนไทย

ดังนั้น เพื่อให้เกิดการพัฒนาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ยั่งยืน ไม่ก่อให้เกิดปัญหาใหม่ คือ ความรู้สึกแตกแยกระหว่างคนไทยผู้เป็นเจ้าของภาษากับผู้ลี้ภัยที่มักจะถูกมองว่ามาเบียดบังภาษี และเป็นภาระของสังคมไทย ในขณะที่ประเทศของเราก็มีปัญหาเศรษฐกิจมากพออยู่แล้ว ในทางกลับกันเมื่อศึกษากรณีประเทศที่มีฐานะเศรษฐกิจดีกว่าเราบางประเทศ ยังมีการกีดกันไม่ให้ผู้ลี้ภัยเข้าเมืองโดยไปกักไว้บนเกาะที่ห่างไกลจากแผ่นดินใหญ่ประมาณ ๒,๐๐๐ ไมล์ ก็มีปรากฏให้เห็น จึงควรเสนอแนวทางในการบริหารจัดการเรื่องนี้ไว้ด้วย

การประชุมรับฟังความคิดเห็นต่อการแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๖๒

คณะทำงานได้จัดการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นต่อการแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๕ ณ ห้องประชุม ๗๐๙ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยนายวีรวิทย์ เจริญพันธ์ ผู้แทนคณะทำงานเสนอร่างเสนอแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ ต่อที่ประชุม มีเนื้อหาดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่...) พ.ศ. ...”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้เพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “ผู้ลี้ภัย” ระหว่างบทนิยามคำว่า “คนต่างด้าว” และ “พาหนะ” ใน มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ ดังต่อไปนี้

“มาตรา ๔ ...ผู้ลี้ภัย หมายความว่า บุคคลที่อยู่นอกอาณาเขตของรัฐแห่งสัญชาติหรือรัฐที่มีภูมิลำเนาของตน และด้วยความหวาดกลัว ซึ่งมีมูลอันจะกล่าวอ้างได้ว่าจะได้รับการประหัตประหารด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพในกลุ่มสังคมเฉพาะหรือความคิดเห็นทางการเมือง และในขณะที่เดียวกันบุคคลนั้น ก็ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจที่จะรับความคุ้มครองจากรัฐแห่งสัญชาติ เนื่องจากความหวาดกลัวดังกล่าว หรือนอกจากนี้เป็นบุคคลไร้สัญชาติซึ่งอยู่นอกอาณาเขตของรัฐ ที่เดิมมีถิ่นฐานพำนักประจำแต่ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจที่จะกลับไปเพื่อพำนักในรัฐดังกล่าว ด้วยเหตุแห่งความหวาดกลัวข้างต้น

ทั้งนี้ ให้ความหมายรวมถึง ผู้อยู่ในความอุปการะของบุคคลดังกล่าวข้างต้น”

มาตรา ๔ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๖ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองคณะหนึ่งประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ อธิบดีกรมตำรวจ อธิบดีกรมแรงงาน

อัยการสูงสุด เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้อำนวยการส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ อธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นกรรมการ และผู้บังคับการกองตรวจคนเข้าเมือง เป็นกรรมการและเลขานุการ”

มาตรา ๕ ให้คณะกรรมการซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ คงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจะกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๖ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (๑๑/๑) และ (๑๑/๒) ของมาตรา ๗ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒

“ (๑๑/๑) พิจารณาสถานะผู้ลี้ภัย ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔”

“ (๑๑/๒) เสนอนโยบายและแนวทางปฏิบัติเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนต่างด้าว ซึ่งมีถิ่นที่อยู่หรือเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ”

มาตรา ๗ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (๔) ของมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒

“(๔) ผู้ลี้ภัย ซึ่งได้เดินทางโดยตรงมาจากสถานที่ที่ชีวิตหรือเสรีภาพของเขาถูกคุกคาม และประสงค์จะขอลี้ภัยในประเทศไทย”

มาตรา ๘ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (๒/๑) ของมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒

“ (๒/๑) การขอลี้ภัยเพื่อการตั้งรกรากในประเทศที่สาม ”

มาตรา ๙ ให้ยกเลิกความใน (๓) ของ มาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ (๓) ไม่เกินหนึ่งปี สำหรับกรณีตามมาตรา ๓๔ (๒/๑) (๕) (๑๐) (๑๑) (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) ”

มาตรา ๑๐ ให้ยกเลิกความในวรรคสี่ ของมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“การขออนุญาตเพื่ออยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวต่อไปแต่ละครั้งให้คนต่างด้าวยื่นคำขอตามแบบและเสียค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดในกฎกระทรวงในระหว่างรอฟังคำสั่งให้ เว้นแต่กรณีผู้แสวงหาที่ลี้ภัยตาม มาตรา ๑๓ (๒/๑) ให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมดังกล่าว ”

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

ข้อเสนอแนะจากที่ประชุม

นายสุรพงษ์ กองจันทึก ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติ และผู้พลัดถิ่น สภานายความ เสนอข้อคิดเห็นว่า “การที่พระราชบัญญัติ คนเข้าเมืองสันนิษฐานว่า คนไม่มีหลักฐานมีความผิดเป็นการขัดกับหลักกฎหมายอาญาทั่วไป และรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ มาตรา ๔๐ ยังได้กล่าวถึงสิทธิใน กระบวนการยุติธรรมที่ทุกคนต้องได้รับแต่ในเรื่องคนเข้าเมืองกลับไม่ได้รับ เราจะพบว่าคนเข้าเมือง ผิดกฎหมายไม่ได้รับสิทธิทั้ง ๕ ประการ ต่อไปนี้

- (๑) สิทธิในการได้รับการประกันตัว
- (๒) สิทธิในการมีทนายความเพื่อแก้ต่าง
- (๓) เจ้าพนักงานต้องตรวจสอบข้อมูลเอกสารอย่างเพียงพอและโดยไม่มีข้อแม้
- (๔) มีการแจ้งข้อกล่าวหาและสิทธิให้แก่ผู้ต้องหา
- (๕) สิทธิในการที่จะมีล่าม

นอกจากนี้ มาตรา ๕๔ เป็นอีกมาตราหนึ่งที่สำคัญซึ่งเป็นเรื่องการดูแลคนที่ได้รับการ ลงโทษตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองแล้ว เพียงแต่รอการส่งกลับ มาตรา ๕๔ ตามพระราช บัญญัติคนเข้าเมือง ระบุว่า “คนต่างชาตินี้ผู้ใดเข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือการอนุญาตนั้นสิ้นสุดหรือถูกเพิกถอนแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะส่งตัวคนต่างด้าวนั้นกลับ ออกนอกราชอาณาจักรก็ได้” มาตรานี้มีขึ้นเป็นการยกเว้นหลักทั่วไปที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับการส่ง กลับก็ต่อเมื่อมีคำพิพากษาของศาลเท่านั้น ทั้งนี้ กลุ่มที่เจ้าหน้าที่จะสามารถส่งกลับเองได้ต้องเป็น กลุ่มแรงงานต่างด้าว หรือคนต่างด้าวสามสัญชาติ คือ พม่า กัมพูชา ลาว และต้องเป็นกรณีที่เจ้าตัว รับสารภาพเท่านั้น แต่ในข้อเท็จจริงพบว่า ไม่มีการถามความสมัครใจหรือการรับสารภาพ แต่ได้มีการส่งคนกลับเป็นจำนวนมาก

นอกจากนี้ ในมาตรา ๕๔ วรรค ๓ กรณีที่มีคำสั่งให้ส่งตัวคนต่างด้าวกลับออกไป แต่อยู่ ระหว่างรอการส่งกลับ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจอนุญาตให้พักในที่ใดก็ได้โดยมีประกันหรือ หลักประกัน หรือทั้งประกันและหลักประกันก็ได้ แต่ปรากฏว่าข้อนี้ เจ้าหน้าที่ยังไม่ให้มีการประกัน เพื่อให้คนเหล่านี้ออกไปอยู่ในสถานที่อื่นๆ นอกจากสถานที่ต้องกักได้ จึงมีข้อเสนอในการจัดการ เรื่องเหล่านี้ต่อรัฐบาลไทย ดังนี้

๑. รัฐต้องดูแลและให้สถานะผู้ลี้ภัย

รัฐต้องรับรองออกเอกสารยืนยันการเป็นคนให้คนเหล่านี้ทุกคน ซึ่งปัจจุบันคนเหล่านี้ ยังไม่ได้รับเอกสารรับรองจากรัฐในการเป็นบุคคลตามกฎหมาย ทั้งที่มีหลักกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายภายในประเทศรับรองเรื่องนี้ไว้ชัดเจน ดังนี้

- (๑) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ ๖ “ทุกๆ คนมีสิทธิจะได้รับการยอมรับ ว่าเป็นบุคคลในกฎหมายไม่ว่า ณ ที่ใด”

- (๒) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๑๖ “บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย”
- (๓) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ ๗ “เด็กจะได้รับการจดทะเบียนหลังการเกิด และมีสิทธิที่จะมีชื่อนับแต่เกิด และมีสิทธิที่จะได้รับสัญชาติ”
- (๔) สิทธิในกฎหมายการทะเบียนราษฎร มาตรา ๓๘ วรรค ๒ “รัฐจะจัดทำทะเบียนประวัติให้กับบุคคลอื่นๆ ที่มีสิทธิอาศัยในประเทศไทยทุกคน” การที่เราไม่ออกเอกสารใดๆ ให้ผู้ลี้ภัย ทำให้พวกเขาไม่ได้รับการรับรองความเป็นคน และไม่ได้รับการดูแลในฐานะผู้ลี้ภัย เนื่องจากประเทศไทยไม่ได้ลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ๑๙๕๑ ดังนั้น การให้สถานะแก่เขาจึงไม่จำเป็นต้องตามอนุสัญญาดังกล่าวทุกข้อ

๒. ต้องให้อิสระและให้เข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน

เนื่องจากคนเหล่านี้ถึงแม้เข้าเมืองผิดกฎหมายแต่ก็ได้รับโทษแล้ว พวกเขาเป็นผู้บริสุทธิ์ ไม่มีความผิดใดๆ เขาต้องมีอิสระที่จะอยู่ที่ใดก็ได้ไม่ใช้อยู่ที่คุมขังเท่านั้น ในกฎหมายประเทศไทย ดาราต่างๆ ขับริชชนคนตายยังสามารถอยู่ภายนอกและทำประโยชน์ให้สังคมได้ คนเหล่านี้ไม่มีความผิด ต้องสามารถอยู่ข้างนอกและได้รับความคุ้มครองได้ ไม่ว่าจะเป็นการอยู่กับหน่วยงานอยู่คนเดียว อยู่กับญาติ หรือในความคุ้มครองของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ขณะเดียวกัน สิทธิขั้นพื้นฐานของคนเหล่านี้ต้องได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกับคนทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นการทำงาน การศึกษา การแสดงออกทางวัฒนธรรม ซึ่งปัจจุบันคนเหล่านี้ที่อยู่ในการดูแลของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและไม่ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานเหล่านี้

๓. เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมและช่วยดูแล

เจ้าหน้าที่รัฐจะอ้างว่า สถานที่ไม่พอ ไม่มีเงิน ไม่มีงบประมาณ ไม่มีบุคลากร ใดๆ ที่เรามีบุคลากรผู้เกี่ยวข้องภายนอกจำนวนมากที่พร้อมจะเข้ามาช่วยเหลือดูแลคนเหล่านี้ไม่ได้ สถานที่ไม่พอก็ให้อยู่ข้างนอก ซึ่งก็มีคนที่ดูแลรับรองได้ และกฎหมายก็ให้อำนาจให้คนเหล่านี้อยู่ในความดูแลของผู้อื่นได้ และจำเป็นอย่างยิ่งที่จะเปิดโอกาสให้ประเทศต้นทางเข้ามาดูแลคนของเขาเอง คนเหล่านี้ไม่มีความผิดในประเทศไทย เพียงรอเดินทางกลับประเทศเท่านั้น เป็นหน้าที่ของสถานทูตของประเทศต้นทางที่จะเข้ามาดูแล มีคนจำนวนหนึ่งที่ได้รับสถานภาพผู้ลี้ภัยจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติแล้ว ซึ่งสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติก็พร้อมจะดูแลเขาภายนอกแต่กลับต้องไปอยู่ในที่ตอกักของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เราไม่จำเป็นต้องเลี้ยงเขา เพราะมีคนภายนอกพร้อมจะเลี้ยงเขาและคุ้มครองดูแลเขาอยู่แล้ว เพียงแต่เราต้องปล่อยให้เขาออกมา

๔. เด็กต้องได้รับการเลี้ยงดูจากบิดามารดา ครอบครัวต้องอยู่ร่วมกัน

ในอนุสัญญาสิทธิเด็ก ข้อที่ ๗ ได้ระบุเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจน เด็กต้องได้รับการรู้จักและเลี้ยงดูจากบิดามารดาในระหว่างที่เขาอยู่ในประเทศไทยเขาต้องได้อยู่ร่วมกันพ่อแม่ลูกโดยไม่แยกออกจากกัน หากเป็นคนไร้สัญชาติหรือไม่มีประเทศต้นทางพร้อมจะรับกลับ ประเทศไทยต้องให้การดูแล เพราะว่าในหลักการแล้ว คนหนึ่งคนต้องมีรัฐอย่างน้อยหนึ่งรัฐเข้ามาดูแลเขา หมายความว่า คนหนึ่งคนจะมีรัฐมากกว่าหนึ่งรัฐเข้ามาดูแลก็จะยิ่งขึ้นไปอีก จึงมีกฎหมายในหลายประเทศยินยอมให้คนถือสัญชาติมากกว่าหนึ่งสัญชาติซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย แต่คนบางคนไม่มีประเทศไหนมาดูแลเนื่องจากประเทศไทยเป็นจุดเกาะเกี่ยวที่เหนียวแน่นที่สุดของเขา ประเทศไทยก็ต้องคุ้มครองดูแลเขา

“ที่กล่าวมาทั้งหมดต้องเรียนว่า ไม่ได้กล่าวถึงเรื่องสิทธิในการขอลี้ภัย แต่พูดถึงหน้าที่ในการรับและการคุ้มครองผู้ลี้ภัย ทุกฝ่ายต้องยอมรับความเป็นจริงของผู้ลี้ภัย ปฏิบัติต่อเขาด้วยความรักความเข้าใจและเปิดให้ทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการดูแลคุ้มครองแล้ว ปัญหานี้จะสามารถแก้ไขได้”

สำหรับร่างแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองที่คณะทำงานเสนอมา มีข้อเสนอแนะในมาตรา ๑๓ ของร่างแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง คือ ต้องให้คำจำกัดความของ “ผู้ลี้ภัย” ให้กว้างขึ้น เพราะหากจะมองว่า บุคคลเหล่านี้ต้องเดินทางเข้ามาในประเทศไทย เกรงว่าจะมีการตีความว่า ผู้ลี้ภัยที่อยู่ในประเทศไทยอยู่แล้วจะไม่ได้อยู่ในความหมายนี้ ก็จะต้องขยายความให้ครอบคลุมด้วย

เรื่องที่สอง คือ เรื่องคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองก็ต้องปรับตำแหน่งให้ถูกต้องตามปัจจุบันนี้ เนื่องจากปัจจุบันนี้ไม่มีอธิบดีกรมตำรวจ อธิบดีกรมอัยการ และคณะกรรมการ ควรอยู่ในระดับเดียวกัน ไม่ควรเอาระดับปลัดกระทรวงมาประชุมร่วมกับระดับอธิบดี

ข้อต่อไป คือ ในมาตรา ๓๔ ข้อ ๒/๑ การขอลี้ภัยเพื่อตั้งรกรากในประเทศที่สาม เกรงว่าผู้ลี้ภัยบางคนอาจจะไม่ได้รื้อไปตั้งรกรากในประเทศที่สาม แต่รอเดินทางกลับประเทศ ก็ควรเขียนให้ครอบคลุมพวกเขาด้วย

มาตรา ๗ ข้อ ๑๗/๒ การเสนอนโยบาย ควรเพิ่มคำว่า หรือรัฐมนตรี ด้วย เพราะหลายเรื่องเป็นเรื่องของรัฐมนตรี

ประการสุดท้าย มีความเห็นสอดคล้องกับสภาความมั่นคงแห่งชาติว่า เรื่องนี้หากจะมีการแก้ไขปรับปรุงการดูแลผู้ลี้ภัย ไม่ควรอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ควรจะอยู่ในกระทรวงยุติธรรม และมีพระราชบัญญัติผู้ลี้ภัยแยกต่างหาก เพื่อตั้งองค์กรตั้งกองทุนเพื่อคุ้มครองผู้ลี้ภัย เพราะงานเหล่านี้ไม่ใช่งานของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง”

ข้อเสนอแนะจากผู้แทนจากสภาความมั่นคงแห่งชาติ

ร่างพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองในประเด็นของฝ่ายความมั่นคง ขอตั้งข้อสังเกตว่าพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองคงไม่ได้ถูกออกแบบขึ้นมาสำหรับใช้กับผู้ลี้ภัยตั้งแต่แรกอยู่แล้ว มันเป็นเรื่องของหลักการชัดเจนอยู่ในเรื่องของการป้องกันไม่ให้มีการเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นเรื่องของการกระทำความผิด ในประเด็นการนำมาปรับใช้กับผู้ลี้ภัยเป็นประเด็นความเห็นที่มองว่าควรที่จะปรับพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองให้มีความเหมาะสม เพียงแต่ที่ให้ข้อสังเกต ก็คือ เรื่องการแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองโดยการนำหลักการเรื่องผู้ลี้ภัยเข้ามา ก็คงต้องพิจารณาดูก่อนว่าเป็นหลักการที่ไปด้วยกันได้หรือไม่ เพราะหลักการของผู้ลี้ภัยคงไม่ใช่หลักการที่ว่าต้องดำเนินการฐานเข้าเมืองผิดกฎหมาย แต่เป็นเรื่องหลักสิทธิมนุษยชนและสิทธิมนุษยธรรมที่ต้องดูแลผู้ได้รับผลกระทบจากความไม่เป็นธรรม จากการเผชิญอันตรายในชีวิต

ประเด็นต่อมา คือ การนำหลักการกฎหมายระหว่างประเทศมาใช้กับประเทศไทยก็เป็นสิ่งที่ถูกต้อง เราต้องนำหลักการมาเพิ่มตอนยกร่างเป็นกฎหมาย หรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อบังคับใช้ ซึ่งในประเด็นดังกล่าวก็คงเป็นหลักการที่ได้กล่าวไว้แล้ว แต่ในเรื่องผู้ลี้ภัยเราจะดูในรายละเอียดกฎหมายว่าจะไปใช้กฎหมายอื่นซึ่งเป็นลักษณะโดยตรง เราก็ต้องคุยในรายละเอียดกันต่อไป

ผู้แทนจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ

ในลำดับแรก UNHCR สนับสนุนในการที่รัฐบาลไทยจะพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัยมาตั้งแต่แรก แต่ถ้ารัฐบาลไทยยังไม่เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย UNHCR ก็สามารถทำได้ อีกอย่างหนึ่งที่ทางเราได้ยินมาจากผู้ลี้ภัยหลายๆ คน คือ เขาต้องการเข้ามาในประเทศไทยเพื่อต้องการเดินทางไปตั้งรกรากในประเทศที่สาม แต่แท้จริงแล้วนี่เป็นเพียงหนึ่งในสามวิธีแก้ปัญหาลี้ภัย เพราะวิธีแก้ปัญหาลี้ภัยมีสามวิธี ทั้งการอยู่ในประเทศไทยอย่างถูกกฎหมาย การตั้งรกรากในประเทศที่สาม และการเดินทางกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ อยากจะขอตั้งข้อสังเกตว่า การตั้งรกรากในประเทศที่สาม คือ เราต้องดูประเทศที่สามด้วยว่าเขาจะรับไหม ที่มีน้อยมาก แล้วก็เราต้องดูด้วยว่าทางประเทศไทยยินยอมจะเป็นประเทศทางผ่านไหม

ความคิดเห็นของคณะกรรมการต่อข้อเสนอแนะต่าง ๆ

คณะกรรมการได้ประมวลความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่างๆ จากผู้เชี่ยวชาญ และผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับหลักการทางสากลหรือกฎหมายระหว่างประเทศ ได้ข้อสรุปแต่ละประเด็น ดังนี้

๑. มาตรา ๑๓ ของร่างแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง คงต้องให้คำจำกัดความของ “ผู้ลี้ภัย” ให้กว้างขึ้น เพราะหากจะมองว่าบุคคลเหล่านี้ต้องเดินทางเข้ามาในประเทศไทย เกรงว่าจะมีการตีความว่า ผู้ลี้ภัยที่อยู่ในประเทศไทยอยู่แล้วจะไม่ได้อยู่ในความหมายนี้

ความเห็นของคณะกรรมการ

คำนิยามของ “ผู้ลี้ภัย” ที่คณะกรรมการเสนอให้เพิ่มเติมในมาตรา ๔ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นคำนิยามจากอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ ประกอบกับพิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า “ผู้ลี้ภัย หมายความว่า บุคคลที่อยู่นอกอาณาเขตของรัฐแห่งสัญชาติหรือรัฐที่มีภูมิลำเนาของตน และด้วยความหวาดกลัวซึ่งมีมูลอันจะกล่าวอ้างได้ว่า จะได้รับการประหัตประหารด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ไม่ว่าทางสังคมหรือทางความคิดเห็นทางการเมือง และในขณะเดียวกันบุคคลนั้นก็ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจที่จะรับความคุ้มครองจากรัฐแห่งสัญชาติ เนื่องจากความหวาดกลัวดังกล่าว หรือนอกจากนี้ เป็นบุคคลไร้สัญชาติซึ่งอยู่นอกอาณาเขตของรัฐ ที่เดิมมีถิ่นฐานพำนักประจำ แต่ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจที่จะกลับไปเพื่อพำนักในรัฐดังกล่าว ด้วยเหตุแห่งความหวาดกลัวข้างต้น” ซึ่งเมื่อพิจารณาจากถ้อยคำของบทบัญญัติจะเห็นว่า ได้ครอบคลุมถึงผู้ลี้ภัยที่อยู่ในประเทศไทยแล้ว

๒. เรื่องคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองก็ต้องปรับตำแหน่งให้ถูกต้องตามปัจจุบันนี้ เนื่องจากปัจจุบันนี้ไม่มีอธิบดีกรมตำรวจ อธิบดีกรมอัยการ และคณะกรรมการควบคุมอยู่ในระดับเดียวกัน ไม่ควรเอาระดับปลัดกระทรวงมาประชุมร่วมกับระดับอธิบดี

ความเห็นของคณะกรรมการ

ข้อเสนอนี้เป็นเรื่องถ้อยคำในพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยโดยตรง และมีได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒

๓. มาตรา ๓๔ ข้อ ๒/๑ การขอลี้ภัยเพื่อตั้งรกรากในประเทศที่สาม ควรเขียนให้ครอบคลุมผู้ลี้ภัยที่รอเดินทางกลับประเทศต้นทางด้วย

ความเห็นของคณะกรรมการ

การเสนอแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง เพื่อกำหนดให้ “การขอลี้ภัย” เป็นเหตุในการขอเข้าเมืองชั่วคราว ตามมาตรา ๓๔ ควรระบุเพียงว่า

มาตรา ๓๔ “คนต่างด้าวซึ่งจะเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวจะต้องเข้ามาเพื่อการดังต่อไปนี้

...

(๑๕) การขอลี้ภัย ”

โดยมีต้องระบุดูประสงคในการขอลี้ภัย เช่น เพื่อการตั้งรกรากในประเทศที่สาม การเดินทางกลับประเทศต้นทาง ไว้ในมาตราดังกล่าว เพื่อให้มาตราดังกล่าวครอบคลุมถึงผู้ลี้ภัยอย่างกว้างขวางมากขึ้น และทำให้ประเทศไทยทราบจำนวนผู้ลี้ภัยทั้งหมด และสามารถกำหนดแนวทางการดำเนินการกับผู้ที่ต้องการเข้ามาเพื่อขอลี้ภัยได้อย่างเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง

๔. มาตรา ๗ ข้อ ๑๗/๒ การเสนอนโยบาย ควรเพิ่มคำว่าหรือรัฐมนตรี

ความเห็นของคณะกรรมการ

เห็นด้วยกับข้อเสนอแนะ เพราะมีความจำเป็นต่อการดำเนินการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ลี้ภัยอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะการกำหนดนโยบายบางเรื่องเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีโดยตรง

๕. หากจะมีการแก้ไขปรับปรุงเรื่องผู้ลี้ภัยในกฎหมายไทยไม่ควรอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ควรอยู่ในกระทรวงยุติธรรมและมีพระราชบัญญัติผู้ลี้ภัยแยกต่างหาก เพื่อตั้งองค์กรตั้งกองทุนเพื่อคุ้มครองผู้ลี้ภัย

ความเห็นของคณะกรรมการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล และกำหนดให้การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้หน้าที่ในการให้ความคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนจึงเป็นของทุกองค์กร สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองที่ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการเดินทางเข้าออกจากราชอาณาจักรไทย เป็นองค์กรของรัฐที่ย่อมต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการใช้อำนาจของตน

จากการประชุมคณะกรรมการและการเปิดเวทีนำเสนอร่างพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่...) พ.ศ. ... คณะกรรมการได้นำความคิดเห็นทั้งหมดมากำหนดกรอบในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่...) พ.ศ. ... โดยนำประเด็นเรื่องผู้ลี้ภัยไปเขียนไว้เป็นบทใหม่ในกฎหมาย เพื่อจะได้กำหนดสาระสำคัญ และวิธีการปฏิบัติให้ครบถ้วน หากกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้ว อาจเกิดปัญหาต่างๆ ติดตามมาต้องแก้ไขด้วยอำนาจฝ่ายบริหาร เช่น การออกกฎกระทรวง การออกระเบียบ เป็นต้น หรืออาจจำเป็นต้องไปแก้ไขกฎหมายฉบับอื่นอีกเพื่อไม่ให้กฎหมายขัดกัน ซึ่งจะได้นำเสนอร่างพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่...) พ.ศ. ... ในบทต่อไป

ข้อเสนอร่างแก้ไข

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒



บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบการเสนอแก้ไข พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒

เหตุผลและความจำเป็นที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นควรเพิ่มเติมมิติของการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของ “ผู้ลี้ภัย” ไว้ในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒ มี ๕ ประการ ดังนี้

๑. เพื่อเตรียมความพร้อมประเทศไทยสำหรับการก้าวสู่ประชาคมอาเซียน
๒. เพื่อลดและป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้ลี้ภัยในประเทศไทย
๓. สร้างบรรทัดฐานและแนวปฏิบัติให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย
๔. เพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศและหลักการสิทธิมนุษยชนสากล
๕. เพื่อเป็นการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะที่ประเทศไทยได้รับจากการนำเสนอรายงานประเทศต่อที่ประชุมคณะทำงานทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชน (Universal Periodic Review – UPR)

๑. เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการก้าวสู่ประชาคมอาเซียน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘

ในปี ๒๐๐๗ สมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียนได้มีการลงนามเพื่อจัดตั้งประชาคมอาเซียน ภายในปี ๒๕๕๘ และจัดทำข้อตกลงร่วม “ปฏิญญาอาเซียน” ที่ให้ความสำคัญต่อหลักสิทธิมนุษยชนสากล โดยบัญญัติไว้เป็นสาระสำคัญประการหนึ่งในกฎบัตรอาเซียน อีกทั้งมีการกำหนดให้จัดตั้ง คณะกรรมการสิทธิระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (AICHR) ซึ่งมี

อำนาจหน้าที่ในการพัฒนาปัญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างกรอบความร่วมมือด้านสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจะจัดทำปฏิญญาสิทธิมนุษยชนอาเซียนเป็นแนวทางการปฏิบัติให้รัฐสมาชิก

ประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิกของประชาคมอาเซียนจึงจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมสำหรับการเกิดประชาคมอาเซียนดังกล่าว และแม้ว่าประเทศไทยจะเป็นประเทศที่รองรับผู้ลี้ภัยมาเป็นเวลากว่า ๔๐ ปี นับตั้งแต่สมัยสงครามอินโดจีนจนถึงปัจจุบัน กฎหมายคนเข้าเมืองของประเทศไทยก็มิได้ยอมรับการมีตัวตนของผู้ลี้ภัย ซึ่งย่อมปัญหาต่อการบริหารจัดการประชากรของประเทศไทย

ดังนั้น การรวมเป็นประชาคมอาเซียนใน พ.ศ. ๒๕๕๘ จะทำให้ปัญหาในการบริหารจัดการกลุ่มผู้แสวงหาที่ลี้ภัยที่มีอยู่ในแต่ละประเทศทวีความรุนแรงขึ้น เนื่องจากประชาคมอาเซียนจะทำให้การเคลื่อนย้ายประชากรระหว่างประเทศทำได้ง่ายขึ้น อาจทำให้มีผู้ลี้ภัยที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยเพิ่มจำนวนขึ้นด้วย

ในการเดินทางเข้าและออกจากประเทศสมาชิกอาเซียน จำเป็นต้องสร้างมาตรฐานกฎหมายคนเข้าเมืองของแต่ละประเทศให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน แต่เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ จะเห็นว่ายังไม่สอดคล้องกับบริบทของสังคมอาเซียน โดยเฉพาะหลักสิทธิมนุษยชนของผู้ลี้ภัย

ปัจจุบัน ประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นๆ ได้มีการพัฒนาด้านการคุ้มครองผู้ลี้ภัย บางประเทศกำลังทบทวนการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ๑๙๕๑ และการอนุวัติกฎหมายภายในประเทศ เช่น ประเทศมาเลเซียกำลังอนุวัติกฎหมายภายในเพื่อให้สอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศ มาเลเซียกับประเทศออสเตรเลีย เห็นว่า ในการเตรียมพร้อมเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนนั้น หลายประเทศได้มีการดำเนินการหรือมีกฎหมายภายในที่สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ๑๙๕๑ เรียบร้อยแล้ว หรืออยู่ระหว่างดำเนินการ ประเทศไทยก็จำเป็นต้องพิจารณาแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้อยู่ในกรอบและมาตรฐานเดียวกัน

๒. เพื่อลดและป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้ลี้ภัยในประเทศไทย

แม้ประเทศไทยจะเป็นภาคีของพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ๗ ฉบับ แต่ยังคงประสบปัญหาการคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัยหรือผู้แสวงหาที่ลี้ภัยอย่างต่อเนื่อง ปรากฏจากร่องเรียนที่ส่งมายังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้ลี้ภัยตัวอย่างเช่น

คำร้องที่ ๕๔/๒๕๕๔ กรณีชาวโรฮิงญาถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมและกักขังไว้ในห้องกักจังหวัดระนอง ภูเก็ต พังงา สงขลา

คำร้องที่ ๓๘๘/๒๕๕๔ กรณีชาวโซมาเลียถูกกักกันที่ห้องกักผู้โดยสารต้องห้ามท่าอากาศยานสุวรรณภูมิโดยไม่มีกำหนดเวลาสิ้นสุด

คำร้องที่ ๕๘๘/๒๕๕๔ กรณีชาวอินโดนีเซีย กองโก ชาวเวียดนาม และชาวกัมพูชา ถูกกักกัน

ณ สถานกักกันคนต่างด้าวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือชาวปากีสถาน ที่นับถือศาสนาอะมาดีห์และชาวลาวมั่ง ที่ห้วยน้ำขาว

เมื่อพิจารณาเรื่องราวเรียงดังที่กล่าวมาข้างต้นจะพบว่า สาเหตุของการละเมิดสิทธิมนุษยชน ดังกล่าวมีที่มาจากข้อจำกัดของกฎหมายที่ใช้บังคับ กล่าวคือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ไม่เอื้อต่อการรับรองและคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัย ทำให้ผู้ลี้ภัยถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น เรื่องการถูกกักกันโดยไม่มีกำหนดเวลาสูงสุด ในสภาพห้องกักที่ไม่ถูกสุขอนามัย การถูกผลักดันออกนอกประเทศให้เผชิญกับการประหัตประหารโดยไม่สมควร

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีเด็กเล็กที่ติดตามพ่อแม่ที่เป็นผู้ลี้ภัยหรือเข้ามาเพื่อแสวงหาที่ลี้ภัยนั้น หากถูกกักตัว การกักจะส่งผลกระทบต่อทั้งร่างกาย จิตใจ และศักยภาพในการเติบโตเป็นผู้ใหญ่ของเด็ก การกักตัวจึงควรเป็นมาตรการสุดท้ายที่นำมาใช้กับเด็กที่ติดตามพ่อแม่เข้ามา ในกรณีที่ไม่สามารถ ใช้มาตรการอื่นใดได้แล้วเท่านั้น และการกักตัวนั้นต้องกักตัวเป็นระยะเวลาสั้นที่สุดเท่าที่จะทำได้

ดังนั้น เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนดังกล่าวอีกต่อไป ประเทศไทยจึงควร ปรับปรุงพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองในสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและมาตรฐานระหว่างประเทศ

๓. เพื่อสร้างบรรทัดฐานและแนวปฏิบัติให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย

ในห้วงเวลาที่ผ่านมา การดูแลผู้ลี้ภัยในประเทศไทยอาศัยอำนาจฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย มติคณะรัฐมนตรี มติสภาความมั่นคงแห่งชาติ ภายใต้แนวนโยบายความมั่นคงของชาติเป็นหลัก ในขณะที่ ปัจจุบันสังคมการเมืองได้ก้าวข้ามเขตแดนรัฐชาติเชื่อมเป็นหนึ่งเดียวสู่ยุคโลกาภิวัตน์

การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเมืองจำเป็นต้องมีกฎหมาย และแนวปฏิบัติที่ชัดเจนต่อผู้ลี้ภัย แต่พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งได้บังคับใช้เป็นเวลากว่า ๓๐ ปี มิได้มีการพิจารณาสภาพผู้ลี้ภัย ทำให้ผู้ลี้ภัยหรือแสวงหาที่ลี้ภัยผ่านเข้ามาในประเทศไทย ด้วยเจตนาที่ต้องการเดินทางไปลี้ภัยในประเทศที่สามถูกจับกุมคุมขังโดยไม่กำหนดเวลาในข้อหา “หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย” และมีคนต่างด้าวซึ่งแอบอ้างว่าเป็นผู้ลี้ภัยเพื่อพักพิงในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก การดูแลคนกลุ่มนี้ก็มิได้มีการกำหนดกรอบเวลาในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือแต่ประการใด ทำให้ เป็นภาระแก่ประเทศไทยอย่างยิ่ง อีกทั้ง การพิจารณาสภาพผู้ลี้ภัยของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติใช้เวลานานและไม่แน่นอน

จึงควรปรับปรุงพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์การลี้ภัยจริง และลดภาระอันหนักจนเกินควรของประเทศไทย โดยสามารถใช้ตัวอย่างจากประเทศในภูมิภาคเอเชีย แปซิฟิก เช่น ประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งได้ลงนามในความเข้าใจร่วมระหว่างรัฐบาลฟิลิปปินส์กับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) และองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) เมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๒ ในกรณีผู้ลี้ภัยที่ต้องได้รับการคุ้มครองระหว่างประเทศเป็นการเร่งด่วน โดยข้อตกลงดังกล่าว ได้กำหนดให้องค์การระหว่างประเทศ เพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานเป็นผู้รับผิดชอบ

ค่าใช้จ่ายในการเดินทางเดินทางระหว่างที่ผู้ลี้ภัยอยู่ในประเทศฟิลิปปินส์ และตลอดจนค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปตั้งรกรากในประเทศที่สาม ค่าการตรวจโรคก่อนเดินทางเข้าและออกจากประเทศฟิลิปปินส์ และการอบรมเพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการตั้งรกรากในประเทศที่สาม

๔. เพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศและหลักการสิทธิมนุษยชนสากล

สิทธิในการลี้ภัยเป็นสิทธิที่ได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศหลายฉบับ ตัวอย่างประการหนึ่งซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของสิทธิในการขอลี้ภัย คือ การได้รับการบัญญัติไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ซึ่งแม้จะไม่มีค่าบังคับทางกฎหมาย แต่ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนก็เป็นบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญอื่นๆ หลายฉบับ และประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๔๒ โดยปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้กล่าวถึงสิทธิในการลี้ภัยว่า “บุคคลมีสิทธิที่จะแสวงหาและพำนักในประเทศอื่นๆ เพื่อลี้ภัยจากการกดขี่ข่มเหง”

ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ๗ ฉบับ แต่ประเทศไทยยังมีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัย ซึ่งแม้ประเทศไทยมิได้เป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพผู้ลี้ภัย ๑๙๕๑ แต่ก็มีพันธะในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอื่นๆ ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน การปฏิบัติ หรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี ค.ศ. ๑๙๘๔ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

นอกจากนี้ ผู้ลี้ภัยที่เป็นเด็กสมควรได้รับความคุ้มครองพิเศษตามกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายภายในเนื่องจากเป็นกลุ่มที่มีความเปราะบาง (vulnerable group) แต่ในความเป็นจริง เด็กกว่าร้อยละครึ่งถูกกักกันในสถานกักตัวคนต่างด้าว ถูกจำกัดอิสรภาพ ด้วยสาเหตุเพียงเพราะไม่มีเอกสารประจำตัวที่ถูกต้อง และเด็กส่วนใหญ่ถูกกักตัวหลังจากหนีจากการถูกทำร้าย ปัญหาความยากจน และภัยสงคราม การกักตัวเด็ก ซึ่งเป็นวิธีที่รัฐบาลของประเทศต่างๆ นำมาปฏิบัติในการควบคุมคนเข้าเมือง และประเทศไทยก็เป็นหนึ่งในประเทศที่ใช้วิธีการกักตัวด้วยสาเหตุการตรวจคนเข้าเมืองกับเด็ก และมีการส่งผู้ลี้ภัยเด็กกลับไปเผชิญอันตรายในประเทศต้นทางบ่อยครั้ง

แม้ประเทศไทยจะยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพผู้ลี้ภัย แต่ประเทศไทยก็ไม่อาจปฏิเสธพันธกรณีที่ จะให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยตามกฎหมายระหว่างประเทศที่ไทยเข้าเป็นภาคีอยู่แล้วที่จะต้องให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัย เช่น การคุ้มครองจากการจับกุมกักขังตามอำเภอใจ ในมาตรา ๙ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ และพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศ ได้แก่ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน การปะติดิบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี ค.ศ. ๑๙๘๔ ได้รับรองสิทธิมนุษยชนของบุคคลไว้อย่าง

ครบถ้วน ซึ่งบุคคลในที่นี้ย่อมรวมถึงผู้ลี้ภัย ซึ่งมีความเปราะบางและเสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วย
เนื่องด้วยพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ยังมิได้มีการรับรองและให้การคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัย ทำให้ผู้ลี้ภัยถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถูกกักกันโดยไม่มีกำหนดเวลาสูงสุดในสภาพห้องกักที่ไม่ถูกสุขอนามัย ถูกส่งออกนอกประเทศให้เผชิญกับการประหัตประหาร ทั้งนี้ ประเทศไทยมีพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศทั้งที่ประเทศไทยเป็นภาคีและกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของผู้ลี้ภัย ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ๒๕๒๒ เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีดังกล่าว

๕. เพื่อเป็นการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะที่ประเทศไทยได้รับจากการนำเสนอ รายงานประเทศต่อที่ประชุมคณะทำงานทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชน (Universal Periodic Review – UPR)

กระบวนการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชน (Universal Periodic Review - UPR) เป็นกลไกใหม่ของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบการเคารพสิทธิมนุษยชนของประเทศสมาชิกสหประชาชาติทุกประเทศโดยเท่าเทียมกันและพิจารณาการเคารพสิทธิมนุษยชนประเภทต่างๆ ในภาพรวมบนหลักการของความเชื่อมโยงและเกี่ยวพันกันระหว่างสิทธิต่างๆ โดยรัฐที่ถูกทบทวน (State under review) จะต้องส่งรายงานของประเทศ (national report) ให้กับคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติ ผ่านทางสำนักข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ซึ่งมีหน้าที่อำนวยความสะดวกให้กับคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติจะรวบรวมรายงานอีกสองฉบับ คือ ฉบับผู้มีส่วนร่วม (stakeholder report) คือ รายงานจากองค์กรพัฒนาเอกชน อีกฉบับ คือ รายงานขององค์การสหประชาชาติ รายงานทั้งสามฉบับจะเปิดเผยกับองค์การสหประชาชาติ และเผยแพร่ให้รัฐอื่นเพื่อให้รัฐอื่นได้จัดทำข้อเสนอแนะ (recommendation) หรือการสอบถามก่อนการประชุมไปยังประเทศที่จะถูกตรวจสอบล่วงหน้า

ประเทศไทยได้เข้าสู่วิธีการตรวจสอบสถานการณ์สิทธิมนุษยชนตามกระบวนการ UPR ในการประชุม ครั้งที่ ๑๒ เมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๔ ที่กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ และคณะทำงาน UPR ได้เสนอรายงานผลการตรวจสอบประเทศไทยต่อที่ประชุมในสมัยที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๕ ผู้แทนประเทศไทยได้นำเสนอรายงานประเทศต่อที่ประชุมคณะทำงาน UPR147 โดยตัวแทนของหลายประเทศได้ให้ความสนใจการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนผู้ลี้ภัยของผู้ลี้ภัย และการเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพผู้ลี้ภัย ๑๙๕๑ ของประเทศไทย อาทิ ข้อเสนอแนะของประเทศแคนาดาที่เสนอให้ประเทศไทย “เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ และพิธีสาร ๑๙๖๗/ประกันการเคารพหลักการไม่ผลักดันกลับในกรณีของผู้แสวงหาที่พักพิงและผู้ลี้ภัย/หลีกเลี่ยงการปิดพื้นที่ชายแดนตะวันตกก่อนเวลาอันสมควร ในขณะที่เงื่อนไขสำหรับการกลับโดยสมัครใจ ปลอดภัย และสมศักดิ์ศรียังไม่พร้อม/ดูแลความต้องการด้านความคุ้มครองของกลุ่มชนเปราะบางต่างๆ อาทิ กลุ่มชาวโรฮิงญา โดยให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ”

หากประเทศไทยต้องการเข้าเป็นภาคีสัญญาดังกล่าว จำเป็นต้องจัดเตรียมความพร้อมเชิงกฎหมายและนโยบาย ซึ่งการแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ๒๕๒๒ นี้ จะเป็นการเตรียมความพร้อมทางกฎหมายที่สำคัญประการหนึ่งของประเทศไทย นอกจากนี้ หากประเทศไทยมีกฎหมายระบุอย่างชัดเจนว่า ผู้ลี้ภัยสามารถอยู่ในประเทศไทยได้หรือไม่ ถ้าอยู่ได้มีสถานะอย่างไร ก็จะทำให้เจ้าหน้าที่ทำงานเกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยสามารถทำงานได้สะดวกขึ้น

ร่างพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่...) พ.ศ. ...

ร่าง

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่...) พ.ศ.

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

.....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่...) พ.ศ. ...”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้เพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “ผู้ลี้ภัย” ระหว่างบทนิยามคำว่า “คนต่างด้าว” และ “พาหนะ” ใน มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๔ ผู้ลี้ภัย หมายความว่า บุคคลที่อยู่นอกอาณาเขตรัฐแห่งสัญชาติหรือรัฐที่มีภูมิลำเนาของตน และด้วยความหวาดกลัวซึ่งมีมูลอันจะกล่าวอ้างได้ว่าจะได้รับการประหัตประหารด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งไม่ว่าทางสังคมหรือทางความคิดเห็นทางการเมือง และในขณะเดียวกันบุคคลนั้นก็ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจที่จะรับความคุ้มครองจากรัฐแห่งสัญชาติ เนื่องจากความหวาดกลัวดังกล่าว หรือนอกจากนี้เป็นบุคคลไร้สัญชาติซึ่งอยู่นอกอาณาเขตรัฐที่เดิมมีถิ่นฐานพำนักประจำแต่ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจที่จะกลับไปเพื่อพำนักในรัฐดังกล่าว ด้วยเหตุแห่งความหวาดกลัวข้างต้น

ทั้งนี้ ให้หมายความรวมถึง ผู้อยู่ในความอุปการะของบุคคลดังกล่าวข้างต้น

มาตรา ๔ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๖ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองคณะหนึ่งประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน อัยการสูงสุด เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้อำนวยการองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย อธิบดีกรมพัฒนา

สังคมและสวัสดิการ อธิปไตยคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นกรรมการ และ
ผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เป็นกรรมการและเลขานุการ”

มาตรา ๕ ให้คณะกรรมการซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ คงอยู่ใน
ตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไข
เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๖ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (๑๑/๑) และ (๑๑/๒) ของมาตรา ๗ พระราชบัญญัติ
คนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒

“(๑๑/๑) พิจารณาสถานะผู้ลี้ภัย ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔”

“(๑๑/๒) เสนอนโยบายและแนวทางปฏิบัติเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคน
ต่างด้าวซึ่งมีถิ่นที่อยู่หรือเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวต่อรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี ”

มาตรา ๗ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (๔) ของมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง
พ.ศ. ๒๕๒๒

“(๔) ผู้ลี้ภัย ซึ่งได้เดินทางโดยตรงมาจากสถานที่ที่ชีวิตหรือเสรีภาพของเขาถูกคุกคาม
และประสงค์จะขอลี้ภัยในประเทศไทย”

มาตรา ๘ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (๒/๑) ของมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง
พ.ศ. ๒๕๒๒

“(๒/๑) การขอลี้ภัย ”

มาตรา ๙ ให้ยกเลิกความใน (๓) ของ มาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒
และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(๓) ไม่เกินหนึ่งปี สำหรับกรณีตามมาตรา ๓๔ (๒/๑) (๕) (๑๐) (๑๑) (๑๒) (๑๓)
(๑๔) และ (๑๕) ”

มาตรา ๑๐ ให้ยกเลิกความในวรรคสี่ ของมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.
๒๕๒๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“การขออนุญาตเพื่ออยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวต่อไปแต่ละครั้งให้คน
ต่างด้าวยื่นคำขอตามแบบและเสียค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดในกฎกระทรวงในระหว่างรอฟังคำสั่งให้
เว้นแต่กรณีผู้แสวงหาที่ลี้ภัยตามมาตรา ๑๓ (๒/๑) ให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมดังกล่าว”

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี

ตารางเปรียบเทียบ
พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒
กับ
ร่างพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่....) พ.ศ.

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒	ร่างพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่....) พ.ศ.....	เหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติม
	ร่าง พระราชบัญญัติ คนเข้าเมือง (ฉบับที่...) พ.ศ... โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่....) พ.ศ.” มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับ เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วัน ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป มาตรา ๓ ให้เพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “ผู้ลี้ภัย” ระหว่างบทนิยามคำว่า “คนต่างด้าว” และ “พาหนะ” ในมาตรา ๔ แห่ง พระราชบัญญัติ	การเพิ่มบทนิยามคำว่า “ผู้ลี้ภัย” จะ สร้างกรอบทางกฎหมายให้เจ้าหน้าที่ ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย และ ลดภาระของประเทศไทยในการดูแล

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒	ร่างพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่....) พ.ศ.....	เหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติม
มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ อธิบดีกรมตำรวจ อธิบดีกรมแรงงาน อธิบดีกรมอัยการ	คนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังต่อไปนี้ “ผู้ลี้ภัย หมายความว่า บุคคลที่อยู่ในอาณาเขตรัฐแห่งสัญชาติ หรือรัฐที่มีภูมิลำเนาของตน และด้วยความหวาดกลัว ซึ่งมีมูลอันจะกล่าวอ้างได้ว่า จะได้รับการประหัตประหารด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพในกลุ่มสังคมเฉพาะ หรือความคิดเห็นทางการเมือง และในขณะเดียวกันบุคคลนั้นก็ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจที่จะรับความคุ้มครองจากรัฐแห่งสัญชาติ เนื่องจากความหวาดกลัวดังกล่าว หรือนอกจากนี้เป็นบุคคลไร้สัญชาติ ซึ่งอยู่นอกอาณาเขตรัฐที่เดิมมีถิ่นฐานพำนักประจำแต่ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจที่จะกลับไปเพื่อพำนักในรัฐดังกล่าว ด้วยเหตุแห่งความหวาดกลัวข้างต้น ทั้งนี้ ให้หมายความรวมถึง ผู้อยู่ในความอุปการะของบุคคลดังกล่าวข้างต้น” มาตรา ๔ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๖ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงแรงงาน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ	คนต่างด้าวซึ่งไม่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามมาตรา ๓ และยังทำให้ประเทศไทยสามารถบริหารจัดการประชากรได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความเป็นจริง เพื่อให้การบริหารจัดการคนต่างด้าวของประเทศไทยได้คำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน หลักความมั่นคงมนุษย์ ความเป็นธรรมและสิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒	ร่างพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่....) พ.ศ.....	เหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติม
เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้อำนวยการองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ และผู้บังคับการกองตรวจคนเข้าเมือง เป็นกรรมการและเลขานุการ” มาตรา ๗ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ ฯลฯ ฯลฯ (๑๑) ให้คำปรึกษา คำแนะนำ และความเห็นแก่รัฐมนตรีในการวางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ประจำด่านหรือพนักงานอื่น เพื่อรักษาความมั่นคงของชาติ หรือในการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัตินี้ (๑๒) พิจารณาให้ความเห็นในเรื่องเกี่ยวกับคนเข้าเมืองตามที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย	อัยการสูงสุด เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ปลัดกระทรวงแรงงาน อธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นกรรมการ และ ผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เป็นกรรมการและเลขานุการ” มาตรา ๕ ให้คณะกรรมการซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ คงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ มาตรา ๖ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (๑๑/๑) และ (๑๑/๒) ของมาตรา ๗ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ “(๑๑/๑) พิจารณาสถานะผู้ลี้ภัยตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔” “(๑๑/๒) เสนอนโยบายและแนวทางปฏิบัติ เพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนต่างด้าว ซึ่งมีถิ่นที่อยู่หรือเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวต่อรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี”	กำหนดบทบาทเฉพาะกาลรองรับให้การทำงานของคณะกรรมการมีความต่อเนื่อง เนื่องจากในปัจจุบันสำนักงานข้าหลวงใหญ่แห่งสหประชาชาติเป็นหน่วยงานเดียวที่ทำหน้าที่พิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัยในประเทศไทย ซึ่งการพิจารณาดังกล่าวใช้เวลานานและไม่เปิดให้มีการตรวจสอบโดยหน่วยงานอื่น ทำให้ผู้ลี้ภัยประสบความยากลำบากตกเหยื่อของการละเมิดสิทธิมนุษยชนและไม่สามารถเข้าถึงการคุ้มครองของหน่วยงานภาครัฐได้ ด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยจึงควรพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัย เพื่อช่วยคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนของบุคคลและทำให้การพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัยมี

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒	ร่างพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่....) พ.ศ.....	เหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติม
เท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด มาตรา ๑๓ คนต่างด้าวดังต่อไปนี้ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องมีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง (๑) ผู้ควบคุมพาหนะและคนประจำพาหนะทางน้ำหรือทางอากาศซึ่งเพียงแต่แวะเข้ามายังท่าสถานี หรือท้องที่ในราชอาณาจักรแล้วกลับออกไปเพื่อประโยชน์ในการควบคุมบุคคลดังกล่าว พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสือสำคัญตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวงเพื่อให้ถือไว้ก็ได้ (๒) คนสัญชาติของประเทศที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศไทยเดินทางข้ามพรมแดนไปมาชั่วคราว โดยปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลแห่งประเทศนั้น (๓) คนโดยสารรถไฟผ่านแดนซึ่งถือตัวโดยสารตลอดเที่ยวตลอดเพียงแต่ผ่านอาณาเขตประเทศไทยไปนอกราชอาณาจักรตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลแห่งประเทศนั้นๆ และรวมตลอดถึงผู้ควบคุมพาหนะและคนประจำพาหนะแห่งรถไฟเช่นนั้นด้วย มาตรา ๓๔ คนต่างด้าวซึ่งจะเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวได้จะต้องเข้ามาเพื่อการดังต่อไปนี้ (๑) การปฏิบัติหน้าที่ทางทูตหรือกงสุล	มาตรา ๗ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (๔) ของมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ “(๔) ผู้ลี้ภัย ซึ่งได้เดินทางโดยตรงมาจากสถานที่ที่ชีวิตหรือเสรีภาพของเขาถูกคุกคามและประสงค์จะขอลี้ภัยในประเทศไทย” มาตรา ๘ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (๒/๑) ของมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ “(๒/๑) การขอลี้ภัย”	ความโปร่งใส เป็นธรรม และอยู่ในกรอบระยะเวลาที่เหมาะสม ด้วยลักษณะของการอพยพหนีภัยจากอันตรายต่อชีวิตและเสรีภาพ ทำให้ผู้ลี้ภัยไม่อาจขอหนังสือเดินทางถูกปฏิเสธการออกหนังสือเดินทางหรือถูกยกเลิกหนังสือเดินทางดังกล่าวโดยรัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ในการไม่ลงโทษฐานเข้าเมืองผิดกฎหมายกับผู้ลี้ภัย ประเทศไทยจึงควรอนุญาตให้ผู้ลี้ภัยที่เดินทางโดยตรงมาจากสถานที่ที่ชีวิตหรือเสรีภาพของเขาถูกคุกคามและประสงค์จะขอลี้ภัยในประเทศไทยได้รับยกเว้นไม่ต้องมีหนังสือเดินทางหรือเอกสารแทนหนังสือเดินทาง การแก้ไขเพิ่มเติมให้การขอลี้ภัยเพื่อการตั้งรกรากในประเทศที่สามเป็นเหตุในการขออนุญาตเข้าประเทศไทยเป็นการชั่วคราว จะทำให้ประเทศไทยทราบ

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒	ร่างพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่....) พ.ศ.....	เหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติม
(๒) การปฏิบัติหน้าที่ทางราชการ ฯลฯ ฯลฯ มาตรา ๓๕ คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๓๔ อธิบดี หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งอธิบดีมอบหมายจะอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขใดๆ ก็ได้ ระยะเวลาที่จะอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรให้กำหนด ดังนี้ (๑) ไม่เกินสามสิบวัน สำหรับกรณีตามมาตรา ๓๔ (๔) (๘) และ (๙) (๒) ไม่เกินเก้าสิบวัน สำหรับกรณีตามมาตรา ๓๔ (๓) (๓) ไม่เกินหนึ่งปี สำหรับกรณีตามมาตรา ๓๔ (๕) (๑๐) (๑๑) (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕) ฯลฯ ฯลฯ มาตรา ๓๕ วรรค ๔ การขออนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวต่อไปแต่ละครั้งให้คนต่างด้าวยื่นคำขอตามแบบ และเสียค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดในกฎกระทรวงในระหว่างรอฟังคำสั่ง	มาตรา ๙ ให้ยกเลิกความใน (๓) ของมาตรา ๓๕ แห่ง พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “(๓) ไม่เกินหนึ่งปี สำหรับกรณีตามมาตรา ๓๔ (๒/๑) (๕) (๑๐) (๑๑) (๑๒) (๑๓) (๑๔) และ (๑๕)” มาตรา ๑๐ ให้ยกเลิกความในวรรคสี่ของมาตรา ๓๕ แห่ง พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “การขออนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวต่อไปแต่ละครั้ง ให้คนต่างด้าวยื่นคำขอตามแบบและเสียค่าธรรมเนียม	วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการเดินทางของบุคคลแต่ละบุคคลซึ่งทำให้สามารถกำหนดแนวทางผู้ที่เดินทางเข้าประเทศเพื่อขอลี้ภัยได้อย่างถูกต้องเหมาะสม การกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีเป็นการสร้างกรอบเพื่อการบริหารจัดการผู้ลี้ภัยที่เหมาะสม เพราะหากให้ผู้ลี้ภัยเข้ามาและอยู่ในประเทศไทยโดยไม่มีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนจะทำให้ประเทศไทยต้องแบกรับภาระเกินควร นอกจากนี้ กรอบเวลาดังกล่าวยังช่วยควบคุมคณะกรรมการคนเข้าเมืองให้พิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัยให้เสร็จภายในกำหนดเวลาด้วย เพื่อเป็นการช่วยสงเคราะห์ผู้ลี้ภัยที่มีเหตุจำเป็นต้องขออนุญาตอยู่ในราชอาณาจักรโดยชั่วคราวให้สามารถยื่นขอได้โดยไม่ต้องรับภาระค่าธรรมเนียม

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒	ร่างพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่....) พ.ศ.....	เหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติม
	ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ในระหว่างรอฟังคำสั่งให้ เว้นแต่กรณีผู้แสวงหาที่ลี้ภัย ตามมาตรา ๑๓ (๒/๑) ให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมดังกล่าว” ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ นายกรัฐมนตรี	

สรุปการบรรยายพิเศษ
“ผู้ลี้ภัย และผู้อพยพในแง่มุมมองของทวีปยุโรป :
มิติด้านกฎหมาย ความมั่นคง และสิทธิมนุษยชน
(Refugee and Immigrant in the European Aspects :
Law, Security and Human Rights)”



ผู้บรรยาย

Prof. Dr. Dieter Umbach

ล่าม

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. กิตติศักดิ์ ประกิต

วันและเวลา

วันพฤหัสบดีที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๔

เวลา ๑๕.๐๐ – ๑๗.๐๐ น.

สถานที่

ห้อง ๗๐๙ ชั้น ๗ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ผู้เข้าร่วมเสวนา

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะอนุกรรมการด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

เจ้าหน้าที่สำนักงานศาลปกครอง

เจ้าหน้าที่สถาบันพระปกเกล้า

ผู้แทนองค์กรเอกชนต่างๆ เช่น Asia Pacific Refugee Rights Network (APRRN),

Thai Committee for Refugees Foundation (TCR),

Asylum Access Thailand (AAT),

Committee for Coordination of Services for Displaced Persons in Thailand (CCSDPT)

และผู้สนใจทั่วไป รวม ๖๑ คน

ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย (Asylum Seeker) ผู้ลี้ภัย (Refugee) และผู้อพยพ (Immigrant) หมายถึง คนในสถานะที่ต่างกันตามประวัติศาสตร์ทางภาษาศาสตร์ ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย หมายถึง บุคคลที่ไม่ถูกสามารถล่องเกิน ผู้ลี้ภัย หมายถึง บุคคลที่หลบหนีจากภัยอันตราย และผู้อพยพ หมายถึง ผู้เดินทางเข้าไปยังดินแดนอื่น

ในทางประวัติศาสตร์ กฎหมายของประเทศเยอรมันนี้ได้จัดให้สิทธิในการลี้ภัยทางการเมือง (Political Asylum) อยู่ในกฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายพื้นฐานหรือกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ในทวีปยุโรป รวมถึง กฎหมายสหภาพยุโรป อนุสัญญาเจนีวา และกฎหมายระหว่างประเทศของสหประชาชาติ

การพิจารณาสถานะภาพผู้ลี้ภัยจึงเป็นไปตามกลไกทางกฎหมายโดยมีศาลเป็นผู้พิจารณา โดยแต่ละประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปเคารพหลักการห้ามผลักดันกลับไปยังดินแดนที่เสี่ยงต่อภัยประหัตประหาร (Principle of Non-Refoulement) ซึ่งจัดว่าเป็นหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (Customary International Law) นอกจากนี้ ประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปยังมีหลักการพิจารณารัฐผู้รับผิดชอบต่อผู้ลี้ภัย โดยพิจารณาว่า ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยได้เดินทางเข้าไปที่ประเทศใดเป็นประเทศแรก ประเทศนั้นจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อผู้แสวงหาที่ลี้ภัยคนนั้น

การพิจารณาสถานะภาพของผู้ลี้ภัยในสหภาพยุโรปมีความก้าวหน้าและซับซ้อนขึ้นมาก นับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา โดยจัดให้มีศูนย์กลางข้อมูลเกี่ยวกับประเทศต้นทางของผู้แสวงหาที่ลี้ภัยขึ้น เพื่อจัดเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อนำมาใช้ในการพิจารณาโดยศาล ทั้งนี้ ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในปัจจุบันมีความคาบเกี่ยวระหว่างการเป็นผู้ลี้ภัยทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ แต่หลักการคิดที่ใช้ในการพิจารณาสถานะภาพของผู้ลี้ภัย จะใช้หลักของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) ซึ่งถ้าหากศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถูกละเมิดจนไม่สามารถดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีเนื่องจากภัยอันตรายต่างๆ ที่เกิดขึ้น อันเนื่องมาจากเชื้อชาติ สัญชาติ ศาสนา สมาชิกกลุ่มสังคม หรือความคิดเห็นทางการเมือง บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิที่จะแสวงหาที่ลี้ภัยในประเทศอื่นได้

ทั้งนี้ ได้มีการตั้งข้อสังเกตว่า ประเทศไทยและประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้น ไม่ได้ระบุนิติบัญญัติทางการเมืองในกฎหมายรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น และมีเพียงไม่กี่ประเทศที่ได้เข้าเป็นภาคีกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย ซึ่งประเทศอารยะทั้งหลายที่เป็นสมาชิกของสหประชาชาติพึงกระทำ ดังนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นต่อการคุ้มครองสิทธิของผู้แสวงหาที่ลี้ภัย และผู้ลี้ภัยในประเทศไทยจึงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพราะขาดกฎหมายที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานนี้ และปล่อยให้ไปตามการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร หรือวิจรรณญาณของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเป็นกรณีๆ ไป ด้วยเหตุนี้ การที่จะสร้างความมั่นคงให้กับประเทศจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการคนที่เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร

อย่างมีประสิทธิภาพและเคารพหลักสิทธิมนุษยชน โดยถือเอาหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นที่ตั้ง และจะต้องรณรงค์ให้ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายการเมือง และรัฐสภาเล็งเห็นถึงความสำคัญของสิทธิขั้นพื้นฐานในการขอลี้ภัย โดยจัดให้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยขึ้นในประเทศไทย ซึ่งจะเป็นตัวอย่างในการเคารพและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในอาเซียนต่อไป

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนั้นเป็นเหมือนแดนสวรรค์ของผู้ลี้ภัย เนื่องจากในรัฐธรรมนูญของเยอรมันนั้นได้มีการบัญญัติสิทธิของการลี้ภัยไว้ โดยให้สิทธิกับผู้ที่สามารถพิสูจน์ได้ว่า ตนถูกคุกคามสิทธิทางการเมือง สามารถขอลี้ภัยในเยอรมันได้ และเยอรมันได้ให้การรับรองอนุสัญญาสหประชาชาติเกี่ยวกับสถานะภาพของผู้ลี้ภัย (อนุสัญญาเจนีวา) ด้วย

ดังนั้น จึงมีผู้คนมากมายพยายามที่จะเดินทางเข้าไปในเยอรมัน จึงมีการจัดตั้งองค์กรด้านผู้ลี้ภัยขึ้นเพื่อดูแลผู้ลี้ภัยเป็นการเฉพาะ

ปัญหาใหญ่สำหรับผู้ลี้ภัย คือ ผู้ลี้ภัยที่มีได้เหตุลี้ภัยทางการเมือง แต่มีเหตุอื่น เช่น เหตุลี้ภัยทางเศรษฐกิจนั้น ไม่สามารถได้รับสิทธิในการลี้ภัยที่เยอรมัน และต่อให้เป็นผู้ที่มีเหตุลี้ภัยทางการเมือง ก็มีข้อสงสัยอีกว่าต้องอยู่ภายใต้สถานการณ์ไหน จึงจะสามารถได้รับสิทธิในการลี้ภัยในประเทศเยอรมัน ซึ่งในกรณีเหล่านี้ ผู้พิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ลี้ภัยนั้น คือ ศาล

การลี้ภัยของผู้ลี้ภัยทางการเมืองในช่วงแรกนั้นเป็นประโยชน์แก่เยอรมัน เพราะกำลังขาดแคลนแรงงาน และผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่อยู่ในช่วงวัยทำงาน แต่ต่อมาเริ่มเกิดปัญหาขึ้นเมื่อผู้ลี้ภัยเริ่มมีจำนวนมากขึ้น และภายหลังจากการล่มสลายของกำแพงเบอร์ลิน และการขยายตัวของสหภาพยุโรป ทำให้ชาวแอฟริกันเข้าไปในเยอรมันมากขึ้น รวมถึงผู้ลี้ภัยที่เป็นเด็กและคนชราได้เพิ่มจำนวนขึ้น แต่ผู้ลี้ภัยในวัยทำงานกลับลดลง ทำให้เกิดปัญหาการค้ำมนุษย์ขึ้น รวมถึงปัญหาหาหญิงขายบริการ และการนำคนเข้าไปเพื่อเป็นแหล่งปลูกถ่ายอวัยวะสำรองด้วย ทำให้เยอรมันและสหภาพยุโรปร่วมกันจัดตั้งตำรวจสากลด้านตรวจคนเข้าเมืองทำหน้าที่คอยดูแล และตรวจสอบข้อมูลของผู้ลี้ภัยทั้งหมดรอบๆสหภาพยุโรป ทั้งการตรวจจับด้วยดาวเทียมเพื่อสกัดกั้นไม่ให้คนเหล่านี้เข้ามาในเขตภาคพื้นยุโรป เพราะโดยข้อเท็จจริงแล้ว ผู้คนส่วนใหญ่ที่ลี้ภัยเพราะเหตุผลทางเศรษฐกิจเป็นหลัก

เกศริน เตียวสกุล

สรุปและนำเสนอต่อที่ประชุม

คณะกรรมการด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

การประชุม ครั้งที่ ๑๑/๒๕๕๔ วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๔

คำถามจากผู้ฟังและการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น

นายวีรวิชัย เอียรชัยนันท์ (ผู้แทนเครือข่ายผู้ลี้ภัย) : คำแนะนำที่มีต่อประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยที่มีมากขึ้น ควรที่จะทำอย่างไร?

Dr. Dieter Umbach : ประเทศไทยควรที่จะร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องผู้ลี้ภัยมาแก้ปัญหาโดยตรง

ดร. กิตติศักดิ์ ปกติ : ปัญหานี้เป็นปัญหาที่ควรจะมีการแก้ไขในระดับนานาชาติ ประเทศมหาอำนาจควรเป็นแกนนำในการแก้ไข อย่างเช่น การยอมให้ผู้คนเดินทางไปในประเทศต่างๆ ได้โดยเสรี เช่นเดียวกับเขตเสรีทางการค้าในสนธิสัญญาการค้าเสรี

Dr. Dieter Umbach : เป็นไปไม่ได้ที่จะแก้ไขปัญหาด้วยวิธีนั้น เพราะเงื่อนไขของปัญหานั้นแตกต่างกันในแต่ละประเทศ ซึ่งควรที่จะแก้ไขปัญหาโดยที่ทำให้ประเทศต่างๆ นั้น มีมาตรฐานในการจัดการปัญหาผู้ลี้ภัยได้ด้วยตนเอง

ดร. กิตติศักดิ์ ปกติ : โดยข้อเท็จจริงแล้ว ปัญหาการกักกันผู้ลี้ภัยแถบชายแดนของประเทศไทยนั้น เกิดจากแรงกดดันจากต่างชาติ เนื่องจากไทยนั้นมิได้เป็นสมาชิกสนธิสัญญาเจนีวา จึงไม่จำเป็นต้องให้สิทธิอยู่อาศัยแก่ผู้ลี้ภัยทางการเมือง แต่ผู้ลี้ภัยเหล่านั้นสามารถใช้ไทยเป็นทางผ่านไปยังประเทศที่สามได้ เป็นเหตุให้ไทยถูกสหภาพยุโรปยกเรื่องข้อตกลงทางเศรษฐกิจมาต่อรองไม่ให้ไทยยอมให้คนเหล่านั้นใช้ไทยเป็นทางผ่าน ซึ่งปัญหาที่เกิดกับผู้ลี้ภัยในลิเบีย ก็เกิดจากเหตุผลเดียวกัน

Dr. Dieter Umbach : มันเป็นเรื่องที่ตอบยาก เพราะมันไม่ใช่ปัญหาทางกฎหมายอย่างเดียว แต่เป็นปัญหาทางการเมืองด้วย และตอนนี้ ประชาชนที่ต่อต้านรัฐบาลของตนในประเทศแถบแอฟริกาเหนือ นั้น ตอนนี้ก็มีสิทธิที่จะลี้ภัยในประเทศยุโรปได้ทั้งสิ้น ทำให้ตอนนี้ สหภาพยุโรปต้องหาทางรับมือกับผู้ลี้ภัยจำนวนมาก

ดร. กิตติศักดิ์ ปกติ : ทำอย่างไรจึงจะสามารถแยกผู้ลี้ภัยทางการเมืองจริงๆ กับผู้ลี้ภัยทางการเมืองหลอกล่อออกจากกัน เช่น แกล้งทำเป็นประท้วงรัฐบาลของตนเพื่อให้ได้รับสิทธิในการลี้ภัย

Dr. Dieter Umbach : ทำได้ยากมาก เพราะแม้ว่า ศาลจะตรวจสอบจากทั้งทางประวัติ อายุ ระยะเวลาในการต่อต้าน ก็ตาม แต่ผู้ต่อต้านที่อายุน้อยและระยะเวลาสั้น ก็อาจที่จะถูกคุกคามได้จริง ซึ่งถ้าผู้ลี้ภัยนั้นเป็นบุคคลธรรมดา การสอบข้อเท็จจริงมักจะเป็นไปโดยง่ายเพราะจะตอบคำถามอย่างตรงไปตรงมา แต่ถ้าเป็นพวกผู้ที่มีการศึกษาสูงหรือปัญญาชนนั้น การสอบข้อเท็จจริงนั้นเป็นไปได้ยาก เพราะสามารถให้ทั้งความจริงและจริงปะปนกันได้ อย่างแนบเนียน ซึ่งถ้าไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่า ข้อมูลนั้นเป็นเท็จ ก็ต้องให้สิทธิในการลี้ภัยแก่ผู้นั้น

นางสาวเมธพันธ์ สุทรเดช : ๑. การแยกความแตกต่างระหว่างผู้ลี้ภัยกับผู้อพยพ

๒. Non-refoulement principle นั้น มีหลักปฏิบัติอย่างไร

Dr. Dieter Umbach : ๑. ผู้ลี้ภัย คือ ผู้ที่จำเป็นต้องเคลื่อนย้ายตนเองจากประเทศของตนไปยังประเทศอื่น เพราะมีภัยมาคุกคามตน ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งการคุกคามจากความไม่เป็นธรรมทางการเมือง หรือจากการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อเพศสภาพ ศาสนสภาพ เป็นต้น ส่วนผู้อพยพนั้น คือ ผู้ที่เคลื่อนย้ายตนเองไปยังประเทศอื่น โดยที่ไม่จำเป็นต้องมีภัยมาคุกคาม ดังนั้น คำว่า ผู้อพยพ นั้น มีความหมายที่กว้างกว่าคำว่า ผู้ลี้ภัย

๒. เป็นหลักการของฝรั่งเศสถือเป็นกฎหมายจารีตประเพณีที่เยอรมันยอมรับเช่นกัน โดยที่ไม่ยอมให้มีการผลักดันผู้ลี้ภัยไปเผชิญกับภัยอันตราย คือ แม้ว่าทางรัฐบาลจะไม่ยอมรับผู้อพยพเข้าประเทศ แต่ก็ต้องไม่ไล่ผู้อพยพให้ไปเผชิญกับอันตรายที่เขาหนีมา

ดร. กิตติศักดิ์ ประกติ : ทำไมแต่ละรัฐแต่ละมลรัฐของเยอรมันนั้น จึงมีการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยไม่เหมือนกัน มีทั้งการกักกันผู้ลี้ภัยอยู่ในตึก โดยที่ต่อให้ผู้อยู่ตึกติดกันก็ไม่สามารถไปมาหาสู่กันได้บ้าง อยู่อาศัยในหมู่บ้านบ้าง มีงานให้ทำบ้าง ไม่มีงานให้ทำบ้าง

Dr. Dieter Umbach : เป็นปัญหามาจากการที่แต่ละรัฐแต่ละมลรัฐสามารถออกกฎหมายในการจัดการเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยได้เองโดยที่ไม่ต้องขอความเห็นของรัฐบาลกลาง ทำให้เกิดมาตรฐานในการจัดการกับผู้ลี้ภัยที่ต่างกันในแต่ละมลรัฐ

ผู้แทนชาวโรฮิงญา : ชาวโรฮิงญาเป็นคนไร้สัญชาติไม่มีประเทศไหนยอมรับ อยากจะถามว่า พวกเรานั้นจะสามารถอยู่ที่ไหนได้บ้าง

Dr. Dieter Umbach : เยอรมันนั้น มีกฎหมายสัญชาติที่ให้สิทธิแก่บุคคลผู้ไร้สัญชาติเท่าเทียมกับชาวเยอรมัน ดังนั้น ถ้าชาวโรฮิงญาสามารถเดินทางไปถึงเยอรมันได้ ก็สามารถที่จะอยู่ที่ประเทศเยอรมันโดยมีสิทธิเหมือนชาวเยอรมันทุกประการ

เกศริน เตียวสกุล

สรุปและนำเสนอต่อที่ประชุม

คณะกรรมการด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

การประชุม ครั้งที่ ๑๑/๒๕๕๔ วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๔











สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษาฯ อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๖-๗/

ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กทม. ๑๐๒๑๐

โทรศัพท์ : ๐ ๒๑๔๔ ๓๔๐๐, ๐ ๒๑๔๔ ๓๙๐๐

โทรร้องเรียน : ๑๓๗/๗/

Website : www.nhrc.or.th

E-mail : report@nhrc.or.th