

นโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ : สมดุลระหว่างมิติ  
ด้านความมั่นคง และหลักสิทธิมนุษยชนสากล

โดย

นางพจมาน รัตนศรีทอง  
นักการข่าวชำนาญการพิเศษ  
กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๙  
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๙ - ๒๕๖๐

## บทคัดย่อ

เรื่อง นโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ : สมดุลระหว่างมิติด้านความมั่นคง และหลักสิทธิมนุษยชนสากล

ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์

ผู้วิจัย นางพจมาน รัตนศรีทอง

หลักสูตร วปอ.

รุ่นที่ ๕๙

ประเทศไทย ประสบปัญหาในการแบกรับภาระจากผู้หลบหนีเข้าเมืองมาเป็นเวลานาน และมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาในหลายรัฐบาล แต่ด้วยปัญหาดังกล่าวมีความซับซ้อน และความละเอียดอ่อน นอกจากจะไม่ประสบความสำเร็จแล้วปัญหาดังกล่าวยิ่งทวีความรุนแรงและยากต่อการแก้ปัญหามากขึ้น จนในปี ๒๕๕๑ หน่วยงานความมั่นคง โดยสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลัก ได้ร่วมกันกำหนดยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบขึ้น โดยกำหนดให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮิงจาอยู่ในกลุ่มที่มีปัญหาความมั่นคงเฉพาะ และกำหนดมาตรการหลักในการปฏิบัติ คือการสกัดกั้น และปฏิเสธการเข้าเมืองอย่างเข้มข้น อันเป็นที่มาของข้อกล่าวหาจากองค์กรระหว่างประเทศว่ารัฐบาลไทยได้กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮิงจา มีผลต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทย และอาจส่งผลกระทบต่อสถานะทางเศรษฐกิจ และการเมืองของไทยอนาคต

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์การกำหนดนโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติที่ผ่านมา ปัญหาที่เกิดจากผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของประเทศไทย เพื่อเสนอแนวทางในการแก้ปัญหาผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติที่เหมาะสมกับประเทศไทย

ผลการศึกษาพบว่า การกำหนดนโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติที่ผ่านมา นั้น เริ่มต้นด้วยการกำหนดนโยบายเชิงรับเพื่อการบริหารผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติเฉพาะกลุ่ม ได้แก่ ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวม้งลาว ผู้อพยพชาวเวียดนามและกัมพูชา และผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเป็นแนวทางสำหรับหน่วยปฏิบัติของฝ่ายความมั่นคงเอง การกำหนดนโยบาย เพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติร่วมกับหน่วยงานอื่นจะเกิดขึ้นเมื่อสถานการณ์รุนแรง มีการหลั่งไหลของผู้หนีภัยจากการสู้รบเข้าสู่ไทยจำนวนมาก จำเป็นต้องมีการวางแผน และการบริหารที่เหมาะสม ทั้งนี้ ในช่วงแรกการกำหนดนโยบายกล่าวถึงเฉพาะกลุ่มผู้หนีภัยจากการสู้รบเท่านั้น โดยมีหลักการเดียวกัน คือ ให้ความสำคัญกับการส่งกลับประเทศต้นทาง อาจมีการกำหนดพื้นที่พักพิงชั่วคราวให้อยู่อาศัย กรณีที่ต้องรอการส่งกลับ หรืออยู่ระหว่างการเจรจาระดับทวิภาคีกับประเทศต้นทาง โดยสิทธิในการพิจารณาให้ความดูแล / รับเข้าพื้นที่พักพิงชั่วคราวเป็นของเจ้าหน้าที่ความมั่นคงฝ่ายไทยเท่านั้น รัฐบาลไทยจะยินยอมให้องค์การระหว่างประเทศเข้ามามีส่วนในการดำเนินการต่อกลุ่มผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติต่อเมื่อต้องการการสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือด้านต่างๆ หรือเมื่อได้รับการกดดันจากนานาประเทศ

สำหรับผู้หลบหนีเข้าเมืองทางทะเล (ชาวโรฮิงจา) นั้น มีการกำหนดมาตรการเฉพาะขึ้นในปี ๒๕๕๑ เน้นการสกัดกั้น และผลักดัน เมื่อสถานการณ์ในประเทศต้นทางรุนแรงมากขึ้น มีการอพยพจำนวนมาก ฝ่ายความมั่นคงไทยต้องปรับเปลี่ยนท่าทีในการดำเนินการ ล่าสุดประเทศไทย

กำหนดท่าทีในการเป็นผู้ประสาน อย่างไรก็ตามยังคงมาตรการเฉพาะไว้ในแนวทางการปฏิบัติซึ่งเป็นเอกสารชั้น “ลับมาก”

จากการวิเคราะห์ พบว่า เนื้อหาใน SOP. ให้ความสำคัญกับ**ความมั่นคงของชาติ (National Security)** โดยใช้พลังอำนาจด้านการทหารในการปกป้องผลประโยชน์ของชาติ และเนื่องจากการโยกย้ายถิ่นฐานของชาวโรฮีนจาเป็นการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ การกำหนดปฏิบัติการเฉพาะจึงเข้มข้นกว่าปฏิบัติการปกติ โดยมองว่าชาวโรฮีนจาคือภัยคุกคามความมั่นคง และการคงมาตรการดังกล่าวไว้แม้จะมีการกำหนดท่าทีใหม่ เป็นสิ่งที่พิสูจน์ว่ากระบวนทัศน์ (paradigm) ยังไม่เปลี่ยนแปลง

การศึกษาครั้งนี้ ให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายว่า รัฐบาลไทยจะต้องดำเนินการใน ๓ ระดับ ได้แก่ ระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับนานาชาติ โดยให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาระยะยาว และเห็นว่าควรเป็นความร่วมมือกันของนานาชาติในการแก้ปัญหา

## คำนำ

การย้ายถิ่นฐานเป็นส่วนหนึ่งของประวัติศาสตร์มนุษยชาติ โดยเฉพาะในโลกปัจจุบัน กระแสแห่งโลกาภิวัตน์ที่ทำให้การขนส่ง สื่อสารและระบบโทรคมนาคมมีความสะดวกมากขึ้น ทำให้ประชากรในพื้นที่ห่างไกลสามารถเดินทางข้ามประเทศได้ง่ายขึ้น ขณะเดียวกัน ระเบียบกฎเกณฑ์ด้านการเข้าเมืองของประเทศต่างๆ ก็มีความเป็นสากลและยืดหยุ่นมากขึ้น ทำให้การย้ายถิ่นระหว่างประเทศกลายเป็นเรื่องปกติ แต่ด้วยประเทศไทยมีพรมแดนติดประเทศเพื่อนบ้าน ที่บางประเทศมีปัญหาความขัดแย้งภายใน และบางประเทศมีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจกับประเทศไทยสูง อันเป็นทั้งปัจจัยผลัก (push factor) และปัจจัยดึง (pull factor) ให้คนในประเทศเหล่านั้น หลบหนีเข้ามายังประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศมากขึ้นเป็นลำดับ

ผู้วิจัยซึ่งเปนคราชากรสังกัดกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เล็งเห็นถึงความสำคัญของปัญหาภัยคุกคามความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่เกิดจากคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ซึ่งในบริบทปัจจุบันการดำเนินการต่อบุคคลเหล่านี้กลายเป็นประเด็นท้าทายความมั่นคงที่สำคัญคือกระแสของสิทธิมนุษยชน การกำหนดนโยบายเพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างความมั่นคง หลักการสิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีของประเทศในเวทีนานาชาติ เป็นสิ่งที่พึงกระทำ แต่ในทางปฏิบัติ นั้นกลับทำได้ยากยิ่ง

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้เกี่ยวข้องในการนำข้อเสนอเชิงนโยบาย จากผลการศึกษาที่ได้ไปใช้เป็นกรอบแนวทางในการกำหนดนโยบาย มาตรการในการดำเนินการ ตลอดจนการปฏิบัติต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮิงจา เพื่อให้การแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮิงจาของประเทศไทย บรรลุเป้าหมายสุดท้ายคือผลประโยชน์ของชาติ และเป็นที่ยอมรับของประชาคมโลก และเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติกลุ่มอื่น ซึ่งนับวันประเทศต่างๆ ทั่วโลกจะต้องเผชิญในอนาคต

(นางพจมาน รัตนศรีทอง)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๙

ผู้วิจัย

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ค
กิตติกรรมประกาศ	ง
สารบัญ	จ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญแผนภาพ	ซ
<b>บทที่ ๑ บทนำ</b>	<b>๑</b>
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๒
ขอบเขตของการวิจัย	๒
วิธีดำเนินการวิจัย	๓
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	๓
คำจำกัดความ	๓
<b>บทที่ ๒ ทบทวนวรรณกรรม</b>	<b>๔</b>
แนวคิดเรื่องความมั่นคงของชาติ	๔
ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ	๑๐
แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน	๑๕
แนวคิดเรื่องการย้ายถิ่น (Migration)	๑๘
ประวัติศาสตร์และความเป็นมาของชาวโรฮีนจาในมิติความสัมพันธ์กับชาวเมียนมา	๒๒
การดำเนินการต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของสหภาพยุโรป (EU)	๒๖
การดำเนินการต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮีนจาของประเทศต่างๆ	๒๘
การกำหนดนโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติกลุ่มต่างๆ ที่ผ่านมาของไทย	๓๐
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๓๗
กรอบความคิดของการวิจัย	๔๐
<b>บทที่ ๓ วิเคราะห์การกำหนดนโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของประเทศไทย</b>	<b>๔๑</b>
วิเคราะห์การกำหนดนโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของไทยที่ผ่านมา	๔๒
วิเคราะห์นโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติชาวโรฮีนจา	๔๓
สรุป	๕๓

## สารบัญ(ต่อ)

	หน้า
บทที่ ๔ ปัญหา อุปสรรคของการดำเนินการตามนโยบาย	
และข้อเสนอแนวทางการแก้ปัญหา	๕๔
ปัญหา อุปสรรคของการดำเนินการตามนโยบาย	๕๔
สรุป	๕๗
เสนอแนวทางในการแก้ปัญหาผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของประเทศไทย	๕๘
ข้อเสนอแนะ	๕๘
บทที่ ๕ สรุปและข้อเสนอแนะ	๖๐
สรุป	๖๐
ข้อเสนอแนะ	๖๓
บรรณานุกรม	๖๖
ภาคผนวก	
ประวัติย่อผู้วิจัย	๖๓

## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
๓ - ๑	นโยบายต่อชาวโรฮีนจาในแต่ละช่วงเวลา	๓๔
๔ - ๑	สถิติการหลบหนีเข้าเมืองของชาวโรฮีนจา	๔๘

## สารบัญแผนภาพ

หน้า

### แผนภาพที่

๒-๑	กรอบความคิดของการวิจัย	๔๐
๓-๑	สถานการณ์และการกำหนดมาตรการของรัฐต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮีนจา	๔๖
๔-๑	ปัญหา และอุปสรรคของการดำเนินการตามนโยบายในแต่ละห้วงระยะเวลา	๕๕



## บทที่ ๑

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การโยกย้ายถิ่นฐานของมนุษย์นั้นเกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน และมีอยู่ทั่วทุกแห่งในโลก สาเหตุที่ทำให้เกิดปรากฏการณ์ดังกล่าวมีหลายประการ ตั้งแต่สัญชาติญาณเดิมของมนุษย์ ที่ย่อมมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน การที่มนุษย์มุ่งแสวงหาอาหารเพื่อการดำรงชีพ ตลอดจนความรุนแรงที่เกิดขึ้นจากภัยธรรมชาติ อาทิ ฝนแล้ง แผ่นดินไหว หรือน้ำท่วม และในกระแสแห่งโลกาภิวัตน์ ที่โลกมีการเชื่อมโยงกันเป็นหนึ่งเดียว การโยกย้ายถิ่นฐานของผู้คนย่อมเป็นความจริงที่ปฏิเสธไม่ได้ ผนวกกับการพัฒนาด้านการสื่อสารและความสัมพันธ์ทางการค้าข้ามพรมแดนยิ่งทำให้การโยกย้ายถิ่นฐานเกิดขึ้นมากกว่าเดิม

สิ่งที่ทุกประเทศทั่วโลกมีความกังวล ไม่ใช่การโยกย้ายถิ่นฐานโดยทั่วไป แต่เป็นการโยกย้ายถิ่นแบบไม่เป็นระบบ หรือการหลบหนีเข้าเมืองนั่นเอง ความกังวลของรัฐปลายทางและประชาชนในพื้นที่ รวมถึงสื่อมวลชนเกิดจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนคนที่รัฐตรวจสอบไม่ได้ เพราะไม่มีระบบควบคุมจำนวนและที่อยู่จึงอาจก่อให้เกิดกิจกรรมนอกระบบอันไม่อาจควบคุมได้ของรัฐ เช่น การจ้างงานเถื่อน การเพิ่มขึ้นของจำนวนอาชญากรรมที่ก่อโดยคนเถื่อน เป็นต้น ซึ่งล้วนส่งผลกระทบต่อความมั่นคงภายในประเทศทั้งสิ้น

สำหรับประเทศไทยนั้น ประสบปัญหาในการแบกรับภาระจากผู้หลบหนีเข้าเมืองมาเป็นเวลานานมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาในหลายรัฐบาล แต่ด้วยปัญหาดังกล่าวมีความซับซ้อน และความละเอียดอ่อนนอกจากจะไม่ประสบความสำเร็จแล้วปัญหาดังกล่าวยิ่งทวีความรุนแรงและยากต่อการแก้ปัญหามากขึ้น จนในปี ๒๕๕๑ หน่วยงานความมั่นคง โดยสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลัก ได้ร่วมกันกำหนดยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบขึ้น

ตามยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบได้แบ่งกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองเป็น ๒ กลุ่มใหญ่ คือ กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทย และ กลุ่มที่จะลักลอบเข้ามาใหม่ โดยกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทยยังแบ่งออกเป็น ๔ กลุ่ม ประกอบด้วย (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, ๒๕๕๓: ๓)

๑. กลุ่มที่อพยพเข้ามานาน และกลับประเทศต้นทางไม่ได้ ซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อย/กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ที่ได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติไว้แล้ว

๒. กลุ่มที่มีความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ได้แก่ แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ (เมียนมา ลาว และกัมพูชา)

๓. กลุ่มที่มีปัญหาความมั่นคงเฉพาะ ได้แก่ ผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮีนจา และชาวเกาหลีเหนือ

๔. กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองอื่นๆ ซึ่งเข้ามาอย่างถูกต้อง หรือเข้ามาโดยการปลอมแปลงเอกสารเดินทางแล้วไม่กลับออกไป

กรณีผู้หลบหนีเข้าเมืองทางทะเลอันดามัน ซึ่งชาวโรฮีนจาเป็นกลุ่มผู้ลักลอบเข้าเมืองกลุ่มใหญ่ที่สุด เป็นปัญหาที่ประเทศไทยและประเทศอื่นในภูมิภาคได้เผชิญมาเป็นระยะเวลาหลายปีแล้ว โดยในช่วงที่เกิดสถานการณ์ความขัดแย้งรุนแรงในเมียนมา ชาวโรฮีนจาได้ลี้ภัยเข้ามาเพิ่มขึ้น ปัจจุบันประมาณการได้ว่ายังคงมีผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮีนจาอาศัยอยู่ในประเทศไทยถึง ๒๐,๐๐๐ คน ความยากลำบากที่ประเทศไทยเผชิญอยู่ในการจัดการกับคนกลุ่มนี้ คือ การไม่เป็นที่ต้องการของรัฐต้นทาง และรัฐปลายทาง การดำเนินการของประเทศไทยอันเป็นรัฐทางผ่านจึงได้รับการกล่าวหาจากองค์กรสิทธิมนุษยชนว่ารัฐบาลไทยกระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อชาวโรฮีนจาในขณะที่การรับคนเหล่านี้ไว้ก็เกิดปัญหาด้านความมั่นคง อาทิ ก่อการจลาจล ทำร้ายเจ้าหน้าที่ ตลอดจนสร้างความกังวลในการดำเนินชีวิตของประชาชนในพื้นที่ และเป็นภาระด้านงบประมาณของประเทศ ทำให้ผู้ศึกษาซึ่งปฏิบัติงานในสายงานความมั่นคงมีความสนใจที่จะศึกษาหาเหตุผลของนโยบายที่เคารพต่อหลักการด้านสิทธิมนุษยชน (Human Rights) และภาระหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ (National Security) พร้อมให้ข้อเสนอที่เหมาะสมในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลให้บรรลุผลอย่างยั่งยืน และสามารถนำไปเป็นต้นแบบในการกำหนดนโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติกลุ่มอื่นในอนาคต

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์การกำหนดนโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ ที่ผ่านมา
๒. เพื่อศึกษาปัญหาผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของประเทศไทย
๓. เพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ปัญหาผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของประเทศไทย

## ขอบเขตของการวิจัย

### ๑. ขอบเขตด้านเนื้อหา

๑.๑ ศึกษาถึงการโยกย้ายถิ่นฐาน และแนวทางการดำเนินการต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของประเทศต่างๆ สถานการณ์การโยกย้ายถิ่นฐานแบบปกติ และไม่ปกติ และแนวทางการดำเนินการต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮีนจาของประเทศต่างๆ

๑.๒ ศึกษาประวัติศาสตร์ และความเป็นมาของชาวโรฮีนจาในมิติความสัมพันธ์กับชาวเมียนมา

๑.๓ พัฒนาการในภาพรวมของนโยบาย แนวทาง หลักการ และมาตรการในการปฏิบัติต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของประเทศไทย รวมทั้ง พันธกรณีที่ประเทศไทยมีต่อประชาคมโลก

### ๒. ขอบเขตด้านพื้นที่

เขตรับผิดชอบของ กอ.รมน.ภาค ๔

### ๓. ขอบเขตด้านประชากร

ศึกษาเฉพาะกรณีผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮีนจา

### ๔. ขอบเขตด้านเวลา

ดำเนินการศึกษาในห้วง ค.ศ. ๕๙ – ก.ศ. ๖๐

## วิธีดำเนินการวิจัย

ในการดำเนินการตามโครงการศึกษาวิจัยเรื่อง“ นโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ : สมดุลระหว่างมิติด้านความมั่นคงและ หลักสิทธิมนุษยชนสากล นั้น ระเบียบวิธีการวิจัยหรือวิธีการดำเนินการวิจัย (methodology) ที่นำมาใช้ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดวิธีการดำเนินการวิจัยเป็นกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ตามกระบวนการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารหรือการวิจัยเชิงเอกสาร(documentary research) โดย

### การรวบรวมข้อมูล จาก

- แหล่งข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ การศึกษาข้อมูลจากเอกสารทางราชการ สื่อ สิ่งพิมพ์ ตำราและเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง

- แหล่งข้อมูลปฐมภูมิ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๓ – ๕ ท่าน

**การวิเคราะห์ข้อมูล** นำข้อมูลที่รวบรวมได้จากแหล่งข้อมูลข้างต้นมาวิเคราะห์ โดยใช้การวิเคราะห์ด้านเนื้อหา (Content Analysis) เป็นหลัก และอภิปราย

## ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ทำให้ทราบถึงการโยกย้ายถิ่นฐาน และแนวทางการดำเนินการต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบ ไม่ปกติของประเทศต่างๆ สถานการณ์การโยกย้ายถิ่นฐานแบบปกติ และไม่ปกติ และแนวทางการดำเนินการต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮิงจาของประเทศต่างๆ

๒. ทำให้ทราบถึงประวัติศาสตร์ และความเป็นมาของชาวโรฮิงจาในมิติความสัมพันธ์กับชาวเมียนมา

๓. ทำให้ทราบถึงแนวทางการแก้ปัญหาผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของประเทศไทย ภายใต้ความสมดุลระหว่างหลักสิทธิมนุษยชนสากล และมิติด้านความมั่นคง ในบริบทปัจจุบัน

## คำจำกัดความ

<b>ผู้ลี้ภัย</b>	หมายถึง	บุคคลที่จำเป็นต้องทิ้งประเทศบ้านเกิดของตนเอง (Refugee) เนื่องจากความหวาดกลัวการถูกประหัตประหารหรือได้รับการคุกคามต่อชีวิตเนื่องจากสาเหตุข้อหนึ่งข้อใด เช่น เชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพในกลุ่มทางสังคม สมาชิกภาพในกลุ่มความคิดทางการเมือง (จากนิยามของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย พ.ศ. ๒๔๙๔)
<b>ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย (Asylum Seeker)</b>	หมายถึง	บุคคลที่อยู่ในระหว่างขั้นตอนการพิจารณาว่าเข้าเกณฑ์ตามที่คู่มือของ UNHCR ในการกำหนดสถานะว่าใครสมควรได้รับสถานะเป็นผู้ลี้ภัยหรือไม่รวมทั้งการพิจารณากฎหมายภายในของรัฐนั้นๆ ประกอบด้วย
<b>ผู้หลบหนีเข้าเมือง (Illegal immigrants)</b>	หมายถึง	บุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยเข้าสู่ราชอาณาจักรไทยโดยผิดกฎหมาย (พรบ. คนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๕๒)
<b>ผู้พลัดถิ่นสัญชาติเมียนมา (Displaced persons)</b>	หมายถึง	ผู้ที่อพยพชาวเมียนมา กระเหรี่ยง มอญ ที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยเป็นกลุ่มใหญ่ก่อน พ.ศ.๒๕๑๙

## บทที่ ๒

### ทบทวนวรรณกรรม

การศึกษาเรื่อง “นโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ : สมดุลระหว่างมิติด้านความมั่นคง และหลักสิทธิมนุษยชนสากล” ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อแสวงหาความรู้ที่จะนำมาใช้ในการวิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูล โดยได้รวบรวมเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในประเด็นสำคัญ ดังนี้

แนวคิดเรื่องความมั่นคงของชาติ

ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

สถานการณ์การโยกย้ายถิ่นฐานแบบปกติ และไม่ปกติ

ประวัติศาสตร์และความเป็นมาของชาวโรฮิงจาในมิติความสัมพันธ์กับชาวเมียนมา

แนวทางการดำเนินการต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของสหภาพยุโรป (EU)

แนวทางการดำเนินการต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮิงจาของประเทศต่างๆ

การกำหนดนโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติกลุ่มต่างๆ ที่ผ่านมาของไทย

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กรอบแนวคิดในการศึกษา

### แนวคิดเรื่องความมั่นคงของชาติ

#### ๑. ความหมาย มีผู้ให้ความหมาย ความมั่นคงของชาติ ไว้ดังนี้

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงมีพระราชดำรัสในการอธิบายความหมายของความมั่นคงแห่งชาติไว้ในพิธีถวายสัตย์ปฏิญาณตนและสวนสนามของทหารรักษาพระองค์ เมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๔ ณ ลานพระบรมรูปทรงม้า พระราชวังดุสิต กรุงเทพมหานคร ความว่า

....ประเทศชาตินั้นประกอบด้วย ผืนแผ่นดินกับประชาชน และผืนแผ่นดินนั้นเป็นที่เกิด ที่อาศัย ที่อำนวยความสะดวก สุข ความมั่นคง ร่มเย็นแก่ประชาชน ให้สามารถรวมกันอยู่เป็นปึกแผ่น เป็นชาติได้ ความมั่นคงปลอดภัยของประเทศจึงมิได้อยู่ที่การปกป้องรักษาผืนแผ่นดินไว้ด้วยแสนยานุภาพ แต่เพียงอย่างเดียว หากจำเป็นที่ประชาชนจะต้องมีความวัฒนาผาสุก ปราศจากทุกข์ยากเข็ญด้วย ... (วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๕๒.)

พลตรีหลวงวิจิตรวาทการ (อ้างถึงในวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๕๒.) ให้ความหมาย ความมั่นคงของชาติ ไว้ว่า “ความมั่นคงแห่งชาติ คือ การทรงตัวอยู่อย่างแน่นหนาถาวร ดำรงเอกราช มีเสรีภาพแห่งชาติ มีความสงบสุขภายในประเทศ มีความแน่นอนในชีวิต และเศรษฐกิจของพลเมือง คาดหมายรายได้ของรัฐได้ถูกต้องใกล้เคียงกับความเป็นจริง ค่าของเงินตรามีเสถียรภาพ

รัฐไม่ต้องประสบความยุ่งยากกระส่ำระสาย ไม่เกิดการเปลี่ยนแปลงใดๆ ได้ง่าย ประชาชนพลเมืองรู้สึก มีความปลอดภัย มีความหวังและความไว้วางใจ ในอนาคต และยังไว้วางใจต่อไปอีกว่า ถึงแม้ความผันผวนหรือเหตุร้ายอันใดจะเกิดขึ้นมา รัฐจะสามารถต่อสู้หรือป้องกันได้ และได้จำแนกความมั่นคงแห่งชาติออกเป็น ๔ ด้านตามลักษณะของภารกิจที่ชาติจำเป็นต้องดำเนินการ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของชาติคือ ความมั่นคงแห่งชาติด้านการเมือง ความมั่นคงแห่งชาติด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคงแห่งชาติด้านสังคมจิตวิทยา ความมั่นคงแห่งชาติด้านทหาร

วิชัย ชูเชิด (๒๕๔๗: ๗) ให้ความหมาย ความมั่นคงของชาติ ไว้ว่า “ความมั่นคงของชาติ หมายถึงสภาวะการณ์หรือสภาพที่รัฐชาติ ภายใต้การนำของรัฐบาลที่มีอำนาจอธิปไตยในการปกครองดินแดนดังกล่าวด้วยตนเอง สามารถดำรงอยู่ด้วยความปลอดภัยจากภัยอันตรายทั้งปวง มีเสรีต่อความกดดันต่าง ๆ ซึ่งจะประกันให้อำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนภายในชาติดำเนินไปได้อย่างอิสระ มีความแน่นแฟ้นเป็นปึกแผ่น มีความแน่นอนไม่เปลี่ยนแปลงไปโดยง่าย มีความอดทนต่อแรงกดดันต่าง ๆ ที่มากระทบในทุก ๆ ด้าน ทั้งด้านเอกราช อธิปไตย ในด้านบูรณาการแห่งดินแดน ในด้านสวัสดิภาพ ความปลอดภัยและผาสุกของประชาชน ในด้านการปกครองของประเทศ และวิถีการดำเนินชีวิตของคน อีกทั้งจะต้องมีขีดความสามารถที่จะพร้อมเผชิญต่อสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

กล่าวโดยสรุป ความมั่นคงของชาติ หมายถึง สภาพที่ชาติสามารถดำรงอยู่ด้วยความปลอดภัย ทั้งในด้านเอกราชอธิปไตยบูรณาการแห่งดินแดน ในด้านความปลอดภัยและผาสุกของประชาชนในระบอบการปกครองของประเทศและวิถีการดำเนินชีวิต

**๒. องค์ประกอบ** วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ได้พิจารณาองค์ประกอบของ ความมั่นคงแห่งชาติ ไว้เป็นการเฉพาะ โดยมีจุดมุ่งหมายให้สอดคล้องกับ เรื่องยุทธศาสตร์ของการศึกษา ๘ ด้านคือ ด้านการเมือง (ภายในและระหว่างประเทศ) ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมจิตวิทยา ด้านการป้องกันประเทศ ด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี ด้านการพลังงาน ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสารสาธารณะ (วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๕๒ : ๘.)

๒.๑. ความมั่นคงแห่งชาติด้านการเมือง หมายถึง การที่ประเทศมีระบบการเมืองที่มีเสถียรภาพอยู่บริหารประเทศได้ครบตามวาระ มีคณะรัฐบาลที่มีคุณภาพ มีคุณธรรม มีความเสียสละและมุ่งมั่นที่จะทำงานเพื่อประเทศชาติอย่างแท้จริง บริหารงานด้วยความสะอาดโปร่งใส ได้รับความเลื่อมใสและไว้วางใจจากประชาชน ตลอดจนกำหนดนโยบายที่มีประสิทธิภาพต่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติให้มีความเจริญก้าวหน้า สังคมมีความเข้มแข็ง มีความสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ทำให้ประชาชนในชาติ มีความอยู่ดีกินดี มีสิ่งบริการและอำนวยความสะดวกอย่างครบครัน มีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน มีความสามารถในการรักษากฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ ภายในประเทศให้ประชาชนในชาติได้อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ด้านการต่างประเทศจะต้องมีรัฐบาลที่มีความสามารถทางการทูต นำพาให้ประเทศสามารถแข่งขันกับนานาประเทศได้ในด้านเศรษฐกิจและการค้า เพื่อนำผลประโยชน์และเงินตราเข้าประเทศ และนำพาประเทศให้พ้นจากภัยคุกคามในด้านต่างๆ นอกจากนี้ จะต้องมีความรู้ ความสามารถ มีประสบการณ์มีความซื่อสัตย์ มีความเสียสละ มีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล สามารถรู้เท่าทันเหตุการณ์ต่างๆ ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปและปรับตัวเพื่อรองรับสถานการณ์ใหม่ๆ ในการที่จะรักษาผลประโยชน์ของชาติไว้ได้

๒.๒ ความมั่นคงแห่งชาติด้านเศรษฐกิจ หมายถึง การที่ประเทศมีระบบเศรษฐกิจที่เจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง ไม่หยุดชะงัก ทั้งเศรษฐกิจภายในประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เศรษฐกิจภายในประเทศ ประเทศจะต้องมีโครงสร้างพื้นฐานทางโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ที่เข้มแข็งสมบูรณ์ และกระจายออกไปทั่วประเทศ เพื่อเอื้ออำนวยให้แก่การประกอบอาชีพต่างๆ ของคนในชาติ ไม่เกิดการสูญเปล่าทางเศรษฐกิจและเอื้อประโยชน์ต่อการดึงดูดนักลงทุนจากต่างชาติให้นำเงินมาลงทุนในประเทศ นอกจากนี้ประเทศจะต้องมีระบบการเงินและการคลังที่ดี ยึดมั่นในระเบียบวินัย มีความโปร่งใส กฎหมายและระเบียบต่างๆ จะต้องเอื้ออำนวยให้การทำธุรกิจของคนในชาติเป็นไปอย่างราบรื่น ด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศ รัฐบาลจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ธุรกิจของคนไทยสามารถแข่งขันกับต่างชาติในเวทีการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ ช่วยศึกษาและหาตลาดสินค้าใหม่ๆ ให้นักธุรกิจไทยสามารถนำกำไรที่เป็นเงินตราต่างประเทศเข้ามาภายในประเทศได้อย่างต่อเนื่อง การค้าขายและการส่งออกมีการเจริญเติบโต ได้เปรียบดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัด ทำให้มีเงินตราต่างประเทศเพื่อนำไปพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้า

๒.๓ ความมั่นคงแห่งชาติด้านการป้องกันประเทศ หมายถึง การที่ประเทศมีความพร้อมทางด้านกำลังพลและกองทัพที่จะสามารถป้องกันรักษาเอกราชและอธิปไตย รวมทั้งผลประโยชน์อื่นๆ ของชาติ จากการใช้กำลังทหารของต่างชาติ เข้ามาคุกคาม ดังนั้น ความมั่นคงทางด้านการทหารนั้นจึงหมายถึง กองทัพจะต้องมีความพร้อมทางด้านกำลังพล และยุทธโศปกรณ์ และจะต้องมีประสิทธิภาพในการที่จะป้องกันและตอบโต้ประเทศที่คิดจะใช้กำลังเข้ารุกรานประเทศเรา นอกจากนี้ กองทัพจะมีความมั่นคงได้จะต้องมีผู้นำที่เฉลียวฉลาด มีความรู้ความสามารถ มีความเป็นผู้นำสูง ให้ความสนใจและเอาใจใส่ผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด เป็นที่เลื่อมใสศรัทธาของทหารในกองทัพ มีความรักในวิชาชีพ ยอมสละเวลาและชีวิตเพื่อการพัฒนากองทัพให้มีความทันสมัยและมีประสิทธิภาพสูงอย่างแท้จริง ให้ความสนใจและเฝ้าติดตามสถานการณ์ต่างๆ ของโลก ของภูมิภาค และของประเทศ เพื่อให้มีความพร้อมที่จะเผชิญกับภัยคุกคามทุกรูปแบบ สุดท้ายสำหรับงานข่าวกรองของกองทัพ จะต้องมีความพร้อมอยู่ตลอดเวลา ตลอดจนดำเนินการทางการทูตเพื่อรักษาเอกราชและอธิปไตยของชาติ

๒.๔ ความมั่นคงแห่งชาติด้านสังคม หมายถึง การที่ประเทศมีสังคมของคนในชาติที่เข้มแข็ง มีความรักและความสามัคคี เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในชาติ อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข คนในชาติมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของคนในชาติ ประชาชน มีความเชื่อ มีค่านิยม มีวัฒนธรรมที่เกื้อกูลต่อการพัฒนาประเทศ และพัฒนาคุณภาพของประชาชน เช่น มีความขยัน อดทน ใฝ่หาความรู้ มีความรักชาติ ประพฤติตนอยู่ในศีลธรรมอันดี มีความสนใจและมีส่วนร่วมในการบริหารบ้านเมืองรัฐบาล คอยสอดส่องสิ่งไม่เที่ยงตรงต่างๆ ช่วยเป็นหูเป็นตาให้แก่รัฐบาล ให้คำแนะนำในทางที่ดีต่อรัฐบาล รู้จักประหยัด อดออม พร้อมทั้งจะเสียสละเพื่อชาติ ไม่มีการเอารัดเอาเปรียบกันภายในชาติ มีความร่วมมือช่วยเหลือเกื้อกูลกัน หากสังคมของคนในชาติได้มีลักษณะดังกล่าว ก็จะทำให้ชาติพัฒนาไปได้เร็ว เพราะคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาในทุกๆ ด้าน ประเทศใดมีคนที่มีคุณภาพ มีความรู้ความสามารถสูงจำนวนมาก ประเทศนั้นก็จะมีเจริญก้าวหน้าไปได้เร็ว

๒.๕ ความมั่นคงแห่งชาติด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี หมายถึง การที่ประชาชนภายในชาติมีการคิดค้นด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อใช้ในเชิงการค้าและอุตสาหกรรมของประเทศอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ อันเป็นการพึ่งพาตนเองในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และลดการสูญเสียเงินตราของประเทศจากการที่ต้องไปซื้อและพึ่งพาเทคโนโลยีของต่างชาติ

๒.๖ ความมั่นคงแห่งชาติด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อม หมายถึง การที่ประเทศมีพลังงานภายในประเทศเพียงพอต่อการใช้ภายในประเทศ ทั้งในปัจจุบันและในอนาคต พลังงานนี้รวมทั้งพลังงานในรูปของน้ำมัน กระแสไฟฟ้า และวัสดุอื่น ๆ ที่มีความจำเป็นต่อความเป็นอยู่ของประชาชนภายในชาติและการประกอบธุรกิจอุตสาหกรรมทุกชนิด หากประเทศขาดพลังงานหรือมีไม่เพียงพอแล้ว จะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและเศรษฐกิจของชาติ ตลอดจนความอยู่รอดของชาติอีกด้วย ส่วนด้านสิ่งแวดล้อมนั้น จะมีผลต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในชาติ รวมถึงผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อมของโลก และการดึงดูดนักท่องเที่ยวที่จะนำรายได้เข้าประเทศ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องรักษาสมดุลให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสม รักษาสภาวะแวดล้อมของประเทศให้ประชาชนได้มีอากาศ และน้ำที่บริสุทธิ์ไว้เพื่อดำรงชีวิตและเพื่อประกอบอาชีพ มีการรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยต่อสภาวะแวดล้อม รวมถึงสิ่งก่อสร้างต่างๆ ที่สร้างขึ้นในประเทศด้วย

### ๓. ประเภทของความมั่นคง

แนวคิดของความมั่นคงออกเป็นสองประเภทคือ ๑. แนวคิดความมั่นคงระหว่างประเทศ และ ๒. แนวความคิดความมั่นคงทั่วไป โดยแต่ละแนวคิดจะมีแนวคิดย่อยดังต่อไปนี้ (วิชัยชูเชิต, ๒๕๔๗ : ๑๕.)

๓.๑ แนวความคิดความมั่นคงระหว่างประเทศ มีแนวคิดย่อยที่พิจารณา ๔ ประการ

๓.๑.๑ ความมั่นคงร่วม (Collective Security) แนวคิดนี้เกิดขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่ ๑ ที่หลายชาติบอบช้ำจากสงคราม จึงพยายามให้โลกมีความสงบสุข มีสันติภาพด้วยการผลักดันให้มีกฎเกณฑ์ เพื่อป้องกันและลงโทษประเทศที่ก่อสงคราม โดยแนวความคิดนี้ทำให้หลายประเทศ ร่วมกันจัดตั้ง องค์สันติภาพชาติ (League of Nations) เพื่อดำเนินการในการจัดการระเบียบดังกล่าว อย่างไรก็ตามองค์การสันติภาพชาติประสบความล้มเหลวในที่สุด แนวคิดของความมั่นคงร่วม โดยส่วนใหญ่แล้วจะให้ความสำคัญด้านสงครามและการทหารเป็นหลักมากกว่าความสำคัญด้านอื่น

๓.๑.๒ ความมั่นคงสมบูรณ์แบบ (Comprehensive Security) แนวความคิดนี้เกิดขึ้นเป็นลำดับต่อมาจาก ความมั่นคงร่วม ซึ่งเป็นแนวความคิดที่ไม่ค่อยจะประสบความสำเร็จมากนัก โดยแนวคิดนี้จะเป็นแนวคิดที่มุ่งเน้นในพัฒนาพลังอำนาจของชาติทุกด้านอย่างได้ดุล คือพัฒนาพลังอำนาจของชาติทุก ๆ ด้านไปพร้อม ๆ กัน และเท่าเทียมกัน เพราะถ้ามุ่งเน้นไปในด้านใดด้านหนึ่ง อย่างเช่น การทหารเพียงด้านเดียวนอกเหนือพลังอำนาจของชาติทางด้านอื่น เช่น เศรษฐกิจอาจส่งผลกระทบต่อให้ประเทศขาดความพร้อม ในการป้องกันประเทศอันนำไปสู่การสูญเสียเอกราชในที่สุด

๓.๑.๓ ความมั่นคงสามัญ (Common Security) แนวความคิดนี้เกิดขึ้นครั้งแรกในยุโรป หลังจากการประชุม “การลดอาวุธและความมั่นคง (Independent Commission on Disarmament and Security Issues)” ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะป้องกันความขัดแย้งกันด้วยอาวุธ

นิวเคลียร์ในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ การประชุมครั้งนี้มีรายงานเรื่อง “Common Security: A Blueprint for Survival” ของอดีตนายกรัฐมนตรีสวีเดน ที่กล่าวถึงหลักการ ๖ ประการของความมั่นคงสามัญ คือ ๑. ทุกชาติมีสิทธิตามกฎหมายในเรื่องความมั่นคงของชาติ ๒. กำลังทหารมิใช่เครื่องมือในการแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างชาติที่ถูกต้องตามกฎหมาย ๓. ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของนานาชาติ จะต้องมีการยับยั้งชั่งใจต่อการกระทำที่อาจก่อให้เกิดความรุนแรงได้ ๔. ความมั่นคงมิได้เกิดจากการใช้กำลังทหารที่เหนือกว่า ๕. การปรับลดกำลังและจำกัดขีดความสามารถทหารมีความจำเป็นสำหรับความมั่นคงสามัญ และ ๖. ทุกชาติต้องหลีกเลี่ยงการนำเอาเหตุการณ์ทางการเมืองเชื่อมโยงกับการเจรจาลดอาวุธ และต่อมาโซเวียตรัสเซีย โดย นาย มิคฮาเอล กาบาชอฟ ได้กล่าวสุนทรพจน์ที่เกี่ยวกับ “การเชื่อมั่นต่อกันของสมาชิก” ต่อที่ประชุม Helsinki ในปี พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการชักชวนให้มีความร่วมมือทางเศรษฐกิจ และมุ่งไปที่ความพยายามในการแสวงหาหนทางในการลดอาวุธ

๓.๑.๔ ความมั่นคงร่วมมือ (Cooperative Security) แนวความคิดนี้เป็นแนวความคิดที่เพิ่งเกิดขึ้นใหม่ ที่ผสมผสานแนวความคิดของ ความมั่นคงแบบสามัญ และความมั่นคงสมบูรณ์แบบ แนวความคิดนี้เกิดขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๓๓ โดยนาย โจ คลาก รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีของแคนาดา ได้กล่าวถึงความมั่นคงร่วมมือโดยเน้นไปที่ความมั่นคงในภูมิภาคแปซิฟิกเหนือเป็นหลัก หลังจากนั้นได้มีการประกาศออกมาอย่างเป็นทางการโดยเลขธิการทั่วไปของสหประชาชาติ ในเวลาต่อมา ความมั่นคงแบบนี้ จะมีลักษณะคล้ายกับความมั่นคงแบบสามัญมากแต่จะแตกต่าง ที่จะมีลักษณะค่อยๆ เป็นค่อยๆ ไป โดยมีการพัฒนาการร่วมมือขึ้นในรูปแบบเป็นพหุภาคี นอกจากนี้ยังมี ความอ่อนตัวและประนีประนอมกว่าความมั่นคงสามัญ

๓.๒ แนวความคิดความมั่นคงทั่วไป ประกอบด้วยแนวความคิดย่อย ดังนี้

๓.๒.๑ ความมั่นคงของชาติ (National Security) แนวความคิดนี้เป็นแนวความคิดที่มุ่งเน้นในการดำเนินการที่ก่อให้เกิดความมั่นคงโดยอาศัยพลังอำนาจของชาติ (National Power) เพราะพลังอำนาจของชาติจะเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการพิทักษ์รักษาสิ่งสำคัญที่เปรียบเสมือนหัวใจของชาติ นั่นก็คือความมุ่งประสงค์ของชาติ (National Purpose) และผลประโยชน์ของชาติ (National Interests)

๓.๒.๒ ความมั่นคงภายใน (Internal Security) แนวความคิดนี้แนวความคิดที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับความมั่นคงของชาติ โดยความมั่นคงภายในจะมุ่งเน้นในเรื่องของความมั่นคงภายในประเทศที่จะนำไปสู่ความมั่นคงของชาติในที่สุด

๓.๒.๓ ความมั่นคงของภูมิภาค (Regional Security) แนวความคิดนี้จะให้ความสำคัญกับประเทศใกล้เคียงกันหลายประเทศที่รวมตัวกันเป็นภูมิภาคย่อย ซึ่งความมั่นคงในภูมิภาคนี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อ ประเทศแต่ละประเทศมีความมั่นคงทั้งภายในและมีความมั่นคงของชาติ (พลังอำนาจของชาติที่เหมาะสม)

๓.๒.๔ ความมั่นคงของโลก (International Security) แนวความคิดนี้มีลักษณะเหมือนกับความมั่นคงของภูมิภาค จะแตกต่างกันที่การรวมตัวกันเป็นกลุ่มที่ใหญ่ขึ้น ซึ่งจะรวมความมั่นคงภายในแต่ละชาติและความมั่นคงของชาติแต่ละชาติ



๓.๒.๕ ความมั่นคงของสภาวะแวดล้อม (Environmental Security) แนวความคิดนี้เป็นแนวความคิดที่พยายามจะรักษาภาวะเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมภายในโลก เพื่อให้สังคมมนุษย์ยังคงอยู่ต่อไปภายในโลกนี้ร่วมกับธรรมชาติได้ การพิจารณาแนวความคิดนี้จะมองไปในอนาคตโดยใช้หลักวิชาการทางวิทยาศาสตร์ สำหรับประเด็นสำคัญของความมั่นคงประเภทนี้คือประเทศที่ก่อให้เกิดการทำลายสิ่งแวดล้อมมากมักจะเป็นประเทศมหาอำนาจ หรือประเทศที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจสูง ดังนั้น ความรับผิดชอบในการออกค่าใช้จ่ายในการรักษาสิ่งแวดล้อมจะต้องเป็นส่วนที่แตกต่างกันอย่างไร

๓.๒.๖ ความมั่นคงของบุคคล (Human Security) แนวความคิดนี้เป็นแนวความคิดที่หลายประเทศได้พุ่งเล็งและให้ความสนใจเป็นอย่างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นของสิทธิมนุษยชน โดยเชื่อว่า การดำเนินการเพื่อให้เกิดความมั่นคงของมนุษย์นั้นจะต้องใช้พลังอำนาจของชาติด้านต่างๆ เป็นเครื่องมือจำนวนมาก เพราะแต่ละบุคคลจะมีความมั่นคงได้ มีองค์ประกอบที่ต้องพิจารณาหลายประการเช่น สิทธิมนุษยชน คุณภาพชีวิต การศึกษา ฐานะทางการเงิน อนามัยชุมชน ฯลฯ

กล่าวโดยสรุป ความหมายความมั่นคงแห่งชาติ ในยุคแรกจะเกี่ยวข้องกับบูรณภาพแห่งดินแดน ซึ่งมีความหมายแคบเพียงงานความมั่นคงของรัฐ ที่ปราศจากการถูกรุกรานด้วยกำลังทหารเท่านั้นและภายใต้กรอบแนวคิดนี้ได้มีความพยายามนำองค์ความรู้ด้านความมั่นคงมาอธิบาย และได้ถูกเรียกว่า ความมั่นคงแบบสามัญ (Common Security) และการรวมกลุ่มของประเทศต่างๆ เพื่อป้องกันการรุกรานในลักษณะเดียวกัน ซึ่งเรียกว่า Collective Defense ซึ่งในกระแสโลกาภิวัตน์ ความมั่นคงประกอบด้วยมิติที่หลากหลาย ผู้ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง (Actor) ก็มีใช้แค่ทหารอีกต่อไป หากประกอบด้วยบุคลากรทั้งภาครัฐ (State Actors) และในส่วนที่ไม่ใช่รัฐ (Non-state Actors) แนวความคิดดังกล่าวจึงเปลี่ยนไปโดยความหมายของความมั่นคงก็ถูกให้ความหมายในหลากหลายมิติ ตั้งแต่ความมั่นคงของปัจเจกบุคคล สังคม จนถึงความมั่นคงของรัฐ หรือความมั่นคงของประเทศ และภายใต้ความมั่นคงที่มีหลากหลายมิตินี้ ได้นำไปสู่การสร้างองค์ความรู้ที่เรียกว่าความมั่นคงแบบเบ็ดเสร็จ (Comprehensive Security) และความมั่นคงที่จะต้องอาศัยความร่วมมือจากคนหลายฝ่าย (Cooperative Security)

## ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

เนื่องจากประเทศมีอาจดำรงอยู่อย่างโดดเดี่ยวได้ จำเป็นจะต้องมีปฏิสัมพันธ์กับประเทศอื่นๆ โดยมีเครื่องมือในการกำหนดนโยบายด้านการต่างประเทศคือ องค์ความรู้ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งเครื่องมือดังกล่าวนี้ย่อมเป็นพลวัตตามบริบทของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป

### ๑. ความหมาย มีผู้ให้ความหมาย ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไว้ ดังนี้

สุรพล ราชภัณฑารักษ์ ได้ให้ความหมายของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ว่า หมายถึง การแลกเปลี่ยนและปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นข้ามเขตพรมแดนของรัฐ ซึ่งอาจเกิดขึ้นโดยรัฐหรือตัวแสดงอื่น ที่ไม่ใช่รัฐ ซึ่งส่งผลถึงความร่วมมือหรือความขัดแย้งระหว่างประเทศต่าง ๆ (สุรพล ราชภัณฑารักษ์ , ๒๕๔๒ : ๒.)

คาร์ล ดับเบิลยู ดอยทซ์ (Karl W. Deutsch) กล่าวว่า “ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นคำที่บ่งถึงพฤติกรรมทั้งหลายของมนุษย์ที่เกิดขึ้นในข้างหนึ่งของเส้นเขตแดนของประเทศ และมีผลสะท้อนต่อพฤติกรรมของมนุษย์ในอีกข้างหนึ่งของเส้นเขตแดนนั้น” (Karl W. Deutsch , ๒๐๐๙ : ๑.)

สแตนลีย์ ฮอฟมานน์ (Stanley Haffmann) ให้คำนิยามว่า “วิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมุ่งศึกษาปัจจัย และกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อนโยบายต่างประเทศและอำนาจของหน่วยพื้นฐานต่าง ๆ ในโลก” (Stanley Haffmann , ๒๐๑๕ : ๑๓.)

กล่าวโดยสรุป จากความหมายของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศดังกล่าวข้างต้น ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หมายถึง การแลกเปลี่ยนและปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นข้ามพรมแดนของประเทศในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง โดยที่การแลกเปลี่ยนและปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวอาจเกิดขึ้นโดยรัฐหรือตัวแสดงอื่น ๆ ที่ไม่ใช่รัฐและการกระทำดังกล่าวส่งผลถึงความร่วมมือ หรือความขัดแย้งระหว่างประเทศต่าง ๆ ในโลก

ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจึงหมายรวมกิจกรรมดังกล่าวในประเด็นต่อไปนี้

๑. ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หมายถึง การแลกเปลี่ยน เช่น แลกเปลี่ยนสินค้า เทคโนโลยี บุคลากร บริการ ฯลฯ หรือปฏิสัมพันธ์ คือการประพฤติปฏิบัติต่อกันในลักษณะต่าง ๆ เช่น การโฆษณาโจมตีซึ่งกันและกัน การปะทะกันด้วยกำลังอาวุธ การร่วมมือกันพัฒนา เป็นต้น

๒. ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเกิดขึ้นข้ามพรมแดนของรัฐ โดยพิจารณากิจกรรมระหว่างประเทศในปัจจุบัน คือ ในสมัยที่รัฐชาติ (หรือประเทศอธิปไตย) เป็นตัวแสดงสำคัญในเวทีระหว่างประเทศ แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าผู้สนใจความสัมพันธ์ระหว่างประเทศละเลยความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นข้ามกลุ่มสังคมซึ่งมิใช่รัฐอธิปไตย เพียงแต่ความสนใจในกิจกรรมปัจจุบันมีประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาของโลกมากกว่าความสนใจเรื่องราวในอดีตที่ผ่านมาเป็นระยะเวลายาวนาน

๓. ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอาจเป็นเรื่องที่กระทำโดยบุคคล กลุ่มบุคคล รัฐ องค์การระหว่างประเทศ หรือตัวแสดงอื่น ๆ ในเวทีระหว่างประเทศก็ได้ แต่ผู้สนใจความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจะมุ่งสนใจเฉพาะความสัมพันธ์ซึ่งมีผลกระทบต่อกิจการของโลกหรือของรัฐต่าง ๆ เป็นสำคัญ

๔. ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือและความขัดแย้งระหว่างประเทศ ประเด็นความขัดแย้งและความร่วมมือระหว่างประเทศนี้เป็นเรื่องที่น่าสนใจความสัมพันธ์ระหว่างประเทศพิจารณาเป็นกรณีพิเศษ เพราะเป็นเรื่องกระทบกระเทือนการอยู่ร่วมกันอย่างเป็นปกติสุขในสังคมโลก

หรืออาจกล่าวได้ว่า แม้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจะเกิดขึ้นมากมาย และครอบคลุมเหตุการณ์ต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง แต่ในทางปฏิบัติ นักวิชาการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมักจะเลือกสนใจเฉพาะเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นข้ามขอบเขตพรมแดนรัฐซึ่งมีความสำคัญ คือ ที่กระทบต่อความร่วมมือและความขัดแย้งเป็นหลัก

## ๒. รูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือการแลกเปลี่ยนและปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นข้ามเขตพรมแดนของรัฐดังที่กล่าวข้างต้นนั้น อาจมีรูปแบบต่าง ๆ กัน ที่สำคัญ ได้แก่

๑. ความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอาจกระทำอย่างเป็นทางการโดยรัฐ หรือโดยตัวแทนที่ชอบธรรมของรัฐ เช่น การประชุมสุดยอด การดำเนินการทางการทูต การแถลงการณ์ประท้วง การยื่นประท้วงต่อองค์การสหประชาชาติ หรืออาจเป็นการกระทำอย่างไม่เป็นทางการ ก็ได้ เช่น การก่อการร้ายของกลุ่มคนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การกระทำจารกรรม การโจมตีประเทศหนึ่งโดยสื่อมวลชนของอีกประเทศหนึ่ง ซึ่งมีได้กระทำการในนามของรัฐ เป็นต้น

๒. ความสัมพันธ์ในลักษณะร่วมมือหรือขัดแย้ง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เกิดขึ้น มักจะสะท้อนลักษณะที่หากไม่เป็นความร่วมมือก็เป็นความขัดแย้ง ความสัมพันธ์ในลักษณะความขัดแย้งก็เช่น สงคราม การแทรกแซงบ่อนทำลาย การขยายจักรวรรดินิยม การผนวกดินแดนของอีกประเทศหนึ่ง ส่วนความร่วมมือ ได้แก่ การกระชับความสัมพันธ์ทางการทูต การร่วมเป็นพันธมิตร การให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ การแลกเปลี่ยนเทคโนโลยีและวัฒนธรรม เป็นต้น

๓. ความสัมพันธ์ในลักษณะเข้มข้นรุนแรงหรือห่างเหิน หมายความว่า ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทั้งที่เป็นความร่วมมือหรือการขัดแย้งนั้น อาจกระทำในลักษณะรุนแรง เช่น การใช้กำลังอาวุธ การตัดความสัมพันธ์ทางการทูต การลอบสังหารผู้นำรัฐบาลของอีกประเทศหนึ่ง การทำสัญญาาร่วมรบ การรวมดินแดนเป็นประเทศเดียวกัน หรืออาจมีลักษณะห่างเหินไม่รุนแรงก็ได้ เช่น ส่งนักรบทูตจำนวนไม่มากไปประจำอีกประเทศหนึ่งพอเป็นพิธี หรือโฆษณาโจมตีกันเพียงชั่วคราวชั่วคราว เป็นต้น

ทั้งนี้ความสัมพันธ์ต่าง ๆ นี้ อาจมีลักษณะผสมผสานกันก็ได้ เช่น บางครั้งรุนแรง บางครั้งนุ่มนวล บางครั้งเป็นทางการ บางครั้งกึ่งทางการ หรือบางครั้งร่วมมือในเรื่องหนึ่ง แต่ขัดแย้งในอีกเรื่องหนึ่ง เป็นต้น

### ๓. ขอบเขตของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ดังที่กล่าวแล้วว่า ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หมายถึง การแลกเปลี่ยนและปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นข้ามเขตพรมแดนรัฐหรือประเทศ ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นนี้อาจเป็นความสัมพันธ์เรื่องใดเรื่องหนึ่ง ดังนี้

๓.๑ ความสัมพันธ์ทางการเมือง ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นข้ามพรมแดนของรัฐ อาจเป็นความสัมพันธ์ในเชิงการเมือง คือ ความสัมพันธ์ในแง่อำนาจและผลประโยชน์เป็นหลัก เช่น การดำเนินการทางการทูต ทางทหาร การแสวงหาพันธมิตร การแทรกแซงบ่อนทำลายประเทศอื่น การใช้กำลังบีบบังคับ การกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ เป็นต้น ความสัมพันธ์ทางการเมืองนี้มักจะเป็นเรื่องของกิจกรรมข้ามพรมแดนอันมีวัตถุประสงค์ที่จะมีอิทธิพลหรือเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมตลอดจนการตัดสินใจขององค์การหรือรัฐบาลต่างประเทศ ถึงแม้กิจกรรมบางเรื่องอาจจะไม่เป็นกิจกรรมการเมืองโดยตรง แต่หากมีวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น ก็ถือเป็นกิจกรรมการเมืองเช่นกัน

๓.๒ ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ เป็นการแลกเปลี่ยนทรัพยากรด้านบริการหรือวัตถุดิบ เพื่อตอบสนองความต้องการในการอุปโภคของผู้แลกเปลี่ยน เช่น การซื้อขายสินค้า การให้ทุนกู้ยืม การธนาคาร เป็นต้น ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นเนื่องจากแต่ละประเทศมิได้มีทรัพยากรทุกอย่างทุกประเภทโดยสมบูรณ์ ยังคงต้องการทรัพยากรของประเทศอื่น ความต้องการทรัพยากรซึ่งกันและกันเช่นนี้ทำให้เกิดความสัมพันธ์เพื่อแลกเปลี่ยนทรัพยากร (วัตถุดิบ ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม เกษตรกรรม เทคโนโลยี บริการ ฯลฯ) โดยวิธีการต่าง ๆ ไม่ว่าจะโดยการซื้อขาย ให้แลกเปลี่ยน ยืม ก็ตามและมีการกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ขึ้น เช่น มีการกำหนดพิกัด อัตราศุลกากร การปิดล้อมทางเศรษฐกิจ การตั้งกำแพงภาษี การกำหนดอัตราหุ้นและดอกเบี้ย เป็นต้น โดยทั่วไปความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจเช่นนี้ เรียกว่า เศรษฐกิจระหว่างประเทศ

๓.๓ ความสัมพันธ์ทางสังคม ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอาจเป็นเรื่องที่มีเป้าหมายในการแลกเปลี่ยนทางการศึกษา การศาสนา วัฒนธรรม การพักผ่อนหย่อนใจ การท่องเที่ยว ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ทางสังคมข้ามเขตพรมแดนของรัฐ เช่น การส่งทูตวัฒนธรรม การเผยแพร่ศาสนาโดยตัวแทนทางศาสนา การเผยแพร่ศิลปะของประเทศหนึ่งในประเทศอื่น เป็นต้น

๓.๔ ความสัมพันธ์ทางกฎหมาย เมื่อมีการแลกเปลี่ยนปฏิสัมพันธ์ข้ามพรมแดนของรัฐมากขึ้น เพื่อให้กิจกรรมดังกล่าวดำเนินไปโดยเรียบร้อยและมีระเบียบแบบแผน ประเทศต่าง ๆ จึงได้กำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบ หรือแนวทางปฏิบัติที่แต่ละประเทศพึงยึดถือปฏิบัติในด้านต่าง ๆ ขึ้น กฎเกณฑ์หรือระเบียบนี้อาจปรากฏในรูปข้อตกลงลายลักษณ์อักษร ซึ่งมีชื่อเรียกต่าง ๆ กัน เป็นต้นว่า สนธิสัญญา (Treaty) อนุสัญญา (Convention) กติกาสัญญา (Pact) กฎบัตร (Charter) ความตกลง (Agreement) ฯลฯ หรือ อาจเป็นความเข้าใจกันซึ่งแต่ละฝ่ายยึดถือปฏิบัติโดยไม่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ ซึ่งเรียกว่า กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ

๓.๕ ความสัมพันธ์ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ความสัมพันธ์ประเภทนี้มุ่งให้มีการแลกเปลี่ยน พัฒนาความรู้และความช่วยเหลือทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การร่วมมือกัน ส่งเสริมพัฒนาการทางวิทยาศาสตร์ เช่น การให้รางวัลระหว่างประเทศ การจัดการประชุมสัมมนา ระหว่างประเทศ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมีขอบข่ายกว้างขวาง คือ ครอบคลุมสาระทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม กฎหมาย และวิทยาศาสตร์หรือเทคโนโลยี สิ่งที่พึงตระหนักคือ ถึงแม้จะแยกกล่าวถึงความสัมพันธ์ด้านต่าง ๆ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ความสัมพันธ์แต่ละเรื่องอาจเกี่ยวข้องกันอย่างมากรักก็ได้ เช่น ความสัมพันธ์ในด้านการติดต่อค้าขายอาจเป็นความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจแต่ขณะเดียวกันอาจเป็นเรื่องการเมืองก็ได้ หากมีการใช้การค้าเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง

#### ๔. ลักษณะของความสัมพันธระหว่างประเทศ

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเกิดขึ้นเพราะความไม่เท่าเทียมกันหรือแตกต่างกันในด้านต่าง ๆ ของตัวแสดงระหว่างประเทศ โดยเฉพาะรัฐอธิปไตย โดยหลักการรัฐอธิปไตยเหล่านี้มีอำนาจอธิปไตยสูงสุดเท่าเทียมกัน และมีความเสมอภาคกัน ซึ่งอำนาจอธิปไตย ความเท่าเทียมและความเสมอภาคกันนี้ได้รับการยอมรับโดยกฎบัตรสหประชาชาติและเป็นสิทธิที่ละเมิดไม่ได้ ทุกประเทศไม่ยอมรับว่ามีอำนาจอื่นใดที่สูงสุดกว่าอำนาจอธิปไตยของรัฐอีก ทุกประเทศมีอำนาจอธิปไตยที่มีสิทธิและเสรีภาพในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของตนเอง ทุกประเทศจึงมีกองทัพของตนเอง และสามารถตัดสินใจที่ใช้สงครามเป็นเครื่องมือป้องกันผลประโยชน์และความมั่นคงปลอดภัยของตนได้เมื่อจำเป็น

ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว แต่ละรัฐมีความไม่เท่าเทียมกันอยู่ ความไม่เท่าเทียมกันนี้ปรากฏในด้านขนาดของพื้นที่ประเทศ ทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพของประชากร สภาพแวดล้อมระดับการพัฒนา วิธีการ และเครื่องมือในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างกัน ตลอดจนความแตกต่างในด้านความรู้สึกนึกคิด ความเชื่อ ค่านิยม อุดมการณ์ต่าง ๆ

ความไม่เท่าเทียมกันก่อให้เกิดการแสวงหาสิ่งที่ขาดแคลนจากรัฐอื่น เกิดคาดหวังในระดับต่างกัน ซึ่งลักษณะเช่นนี้ก่อให้เกิดความพยายามสัมพันธ์กันในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งในด้านการร่วมมือหรือการขัดแย้ง โดยความไม่เท่าเทียมกันนี้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งมีลักษณะบางประการ ดังนี้

๔.๑ การพึ่งพาอาศัยระหว่างกัน ความไม่เท่าเทียมกันในลักษณะที่รัฐหนึ่งขาดแคลนสิ่งที่พึงประสงค์บางอย่าง นำมาสู่การพึ่งพากัน สิ่งที่พึงประสงค์ที่ขาดแคลนนี้ อาจเป็นสิ่งที่ขาดแคลนจริง เช่น บรรดาปัจจัยสี่ทั้งหลาย หรือเป็นสิ่งที่รัฐถือว่าขาดแคลน และจำเป็นต้องมี เช่น เทคโนโลยี เงินทุน กำลังคน เครื่องมือ และอุปกรณ์ เป็นต้น ความจำเป็นที่ต้องมีการพึ่งพาระหว่างกันนี้ทำให้มีการแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน และเพื่อให้การแลกเปลี่ยนเป็นไปด้วยดี ก็จำเป็นต้องมีการกำหนดกติกาหรือกฎเกณฑ์ในการแลกเปลี่ยนระหว่างกันขึ้น

๔.๒ ความเกี่ยวพัน ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนอย่างน้อยใน ๒ ประการ คือ ประการแรก ความเกี่ยวพันระหว่างสังคมภายในและสังคมภายนอกประเทศ และ ประการที่สอง ความเกี่ยวพันระหว่างลักษณะทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

ความเกี่ยวพันระหว่างสังคมภายในและสังคมภายนอก หมายความว่า สิ่งที่เกิดขึ้นภายในสังคมของรัฐอาจมีผลต่อเหตุการณ์ระหว่างประเทศ ความเกี่ยวพันในลักษณะนี้เกิดขึ้นเนื่องจากสังคมนระหว่างประเทศได้พัฒนาถึงขนาดที่ไม่มีรัฐใดอยู่ได้ตามลำพังอีกต่อไป และระบบ

เศรษฐกิจ สังคมและการเมือง มีลักษณะเป็นระบบระหว่างประเทศซึ่งผูกพันระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของแต่ละประเทศเข้าไว้ด้วยกัน

ความเกี่ยวพันระหว่างการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ความเกี่ยวพันในแง่นี้ หมายถึงแม้เราอาจแยก การเมือง เศรษฐกิจ และสังคมออกจากกันเพื่อประโยชน์ของการศึกษา หรือ พัฒนาสาขาวิชาเฉพาะด้าน แต่แท้ที่จริงแล้ว ลักษณะทั้ง ๓ ประการนี้มีความเกี่ยวพันกันอย่างแยก ไม่ออก เศรษฐกิจและสังคมอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง แต่ก็ยังเป็นปัจจัยที่มีผลกระทบการเมืองไม่ ทางตรงก็โดยทางอ้อมทั้งในหรือนอกประเทศ

๔.๓ อำนาจและผลประโยชน์ ทุกประเทศในโลกทำการใด ๆ ก็โดยมุ่ง ผลประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญ สืบเนื่องจากความเป็นอิสระของรัฐอธิปไตยต่าง ๆ ซึ่งทำให้รัฐไม่ อาจจะร่วมมือกันอย่างจริงจังโดยการมอบอำนาจในการรักษาความมั่นคงและการบริหารงานให้แก่ องค์การที่สูงกว่ารัฐ ในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเช่นนี้ประเทศต่าง ๆ จึงต้องช่วยตัวเองใน การรักษาผลประโยชน์ของตน โดยการพัฒนาตนเอง พึ่งพาอาศัยกันและกัน และการร่วมมือกัน ระหว่างประเทศ

ในสถานการณ์ซึ่งรัฐต้องพึ่งตนเองและพึ่งพากันดังกล่าวข้างต้น และใน สถานการณ์ซึ่งผลประโยชน์ของชาติมีความสำคัญกว่าผลประโยชน์ของชาติอื่นหรือผลประโยชน์ ระหว่างประเทศ แต่ละรัฐจำเป็นต้องรักษาหรือเพิ่มพูนผลประโยชน์ของชาติตนไว้ และสิ่งที่จะช่วย ประกันผลประโยชน์ของชาติได้ในสถานการณ์ที่โลกปราศจากรัฐบาลกลางก็คือ อำนาจ ความสัมพันธ์ ระหว่างประเทศในปัจจุบันจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐที่พยายามช่วยตัวเองให้มีฐานะความเป็นอยู่ ดีขึ้น มั่นคงขึ้น โดยแต่ละรัฐจำเป็นต้องมีอำนาจเป็นฐานสนับสนุนความพยายามในการตอบสนอง ผลประโยชน์ของตน อำนาจซึ่งจะช่วยประกันผลประโยชน์แห่งชาติได้ อาจเป็นอำนาจทางการเงิน การทหาร การเศรษฐกิจ ฯลฯ และอำนาจกับผลประโยชน์เป็นสิ่งที่แยกไม่ออกในการดำเนินและปฏิบัติ ตามนโยบายของรัฐ

๔.๔ ศิลธรรม เมื่อผลประโยชน์และอำนาจเป็นลักษณะสำคัญของความสัมพันธ์ ระหว่างประเทศในยุคที่แต่ละรัฐมุ่งปกป้องและขยายผลประโยชน์ของตนเอง ประเด็นเรื่องศีลธรรมซึ่งเอก บุคคลยึดถือจึงกลายเป็นเรื่องที่มีความสำคัญรองลงไป แม้ว่าทุกรัฐต่างอ้างหลักการทางศีลธรรม เช่น สิทธิมนุษยชน เรื่องความเสมอภาคและความยุติธรรม เรื่องมาตรฐานความดีงามต่าง ๆ แต่คำกล่าวอ้าง กับหนทางปฏิบัติของรัฐอาจไม่สอดคล้องกันเสมอไป บ่อยครั้งการกล่าวอ้างหลักการทางศีลธรรม กลายเป็นข้ออ้างในการแผ่ขยายอำนาจและผลประโยชน์ของรัฐ

๔.๕ วัฒนธรรมโลก จากการต้องอาศัยพึ่งพากัน และความก้าวหน้าทางวิทยาการ ด้านสื่อสารและคมนาคม ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นและเน้นเด่นชัดในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ปัจจุบันคือ การลอกเลียน แลกเปลี่ยนและยอมรับวัฒนธรรมต่างชาติอย่างรวดเร็ว และกว้างขวาง ซึ่ง ปรากฏการณ์ของการกระจายวัฒนธรรมนี้มีผลต่อความคิดเห็นของประชาชนและผู้นำในการกำหนด นโยบายต่างประเทศ และในการดำเนินความสัมพันธ์กับรัฐต่างประเทศ

๔.๖ กลไกควบคุมพฤติกรรมรัฐ เนื่องจากมีความจำเป็นที่รัฐต้องพึ่งพากัน รัฐจึง จำเป็นต้องกำหนดกติกาบางประการขึ้น และมีกลไกควบคุมการประพฤติปฏิบัติตนไว้หลายอย่าง ดังนี้

๔.๖.๑ การควบคุมตนเอง แต่ละรัฐอธิปไตยมิได้ดำเนินนโยบาย หรือประพฤติกปฏิบัติตนตามใจชอบเพราะการกระทำดังกล่าวไม่ช่วยให้รัฐตอบสนองผลประโยชน์ของตนได้เต็มที่ ในทางปฏิบัติ รัฐจะมีความยับยั้งชั่งใจและใช้เหตุผลในการดำเนินการของตน

๔.๖.๒ การควบคุมโดยตัวแสดงอื่น พฤติกรรมของรัฐอาจถูกจำกัดหรือควบคุมโดย รัฐอื่น ๆ โดยองค์การระหว่างประเทศ หรือโดยตัวแสดงอื่น เช่น องค์การข้ามชาติ เป็นต้น

๔.๖.๓ การควบคุมโดยธรรมเนียมต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน การควบคุมนี้เป็นลักษณะปกติธรรมดาในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ กล่าวคือ รัฐจะกระทำการใดลงไปต้องคำนึงว่ารัฐที่เกี่ยวข้องจะกระทำการอย่างไร หลักการนี้นำมาสู่ธรรมเนียมปฏิบัติซึ่งรัฐยึดถือปฏิบัติ และทำให้รัฐไม่ประพฤตินอกขอบเขตที่ควรเป็น

๔.๖.๔ การควบคุมโดยกฎเกณฑ์และระเบียบที่รัฐกำหนดขึ้น การควบคุมนี้คล้ายการควบคุมในข้อ ๓) แต่ต่างกันที่เป็นการควบคุมโดยกฎเกณฑ์ เช่น กฎหมายระหว่างประเทศ หรือสนธิสัญญาความตกลงระหว่างประเทศรูปต่าง ๆ ซึ่งรัฐร่วมกันจัดทำขึ้นเป็นกติกากฎและถือปฏิบัติ

**กล่าวโดยสรุป** ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมีพื้นฐานมาจากความไม่เท่าเทียมกันระหว่างรัฐและจากการยึดมั่นในหลักการของอำนาจอธิปไตยของรัฐต่าง ๆ ในโลก จึงทำให้เกิดการแข่งขันกันเพื่อแสวงหาหรือปกป้องผลประโยชน์ของแต่ละชาติ และมีการพึ่งพาอาศัยกันและกันและร่วมมือกัน การพึ่งพาอาศัยกันเช่นนี้นำมาสู่หลักการและแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ ซึ่งรัฐกำหนดขึ้น หรือกระทำขึ้นเพื่อความอยู่รอด และการพัฒนาของตนเองเป็นที่ตั้ง หลักการ วิธีปฏิบัติการ และพฤติกรรมต่าง ๆ ของรัฐไม่ว่าในด้านความร่วมมือ หรือความขัดแย้งเหล่านี้เป็นวงรอบซึ่งกระทบต่อพฤติกรรมของตัวแสดงอื่น ๆ นอกเหนือจากรัฐด้วย

## แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่๒ สิ้นสุดลง ผู้นำประเทศต่างๆ ได้ตระหนักว่า การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างมีประสิทธิภาพเป็นสิ่งสำคัญที่จะก่อให้เกิดสันติภาพและความเจริญก้าวหน้าขึ้นในโลก ดังนั้น จึงได้ร่วมมือกันจัดตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้น เพื่อเป็นองค์การโลกที่จะคุ้มครองมนุษยชาติให้ได้รับความเป็นธรรมอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

### ๑. ความหมาย มีผู้ให้ความหมายสิทธิมนุษยชนไว้หลายความหมาย ดังนี้

ปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights หรือ UDHR) ข้อ 1 ที่ระบุไว้ว่า บุคคลชอบที่จะมีสิทธิและเสรีภาพประดามีที่ระบุไว้ในปฏิญานนี้ ทั้งนี้ โดยไม่มีการจำแนกความแตกต่างในเรื่องใดๆ เช่น เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความเห็นทางการเมือง หรือทางอื่นใด ชาติหรือสังคมอันเป็นที่มาเดิม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่นใด นอกจากนี้การจำแนกข้อแตกต่างโดยอาศัยมูลฐานแห่งสถานะทางการเมืองทางตุลาณาหรือทางเรื่องระหว่างประเทศของประเทศ หรือดินแดนซึ่งบุคคลสังกัดจะทำมิได้ ทั้งนี้ไม่ว่าดินแดนดังกล่าวจะเป็นเอกราชอยู่ในความพิทักษ์ มิได้ปกครองตนเองหรืออยู่ภายใต้การจำกัดแห่งอธิปไตยอื่นใด

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้ความหมายสิทธิมนุษยชนไว้ว่า สิทธิที่มนุษย์ทุกคนมีความเท่าเทียมกัน มีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรอง ทั้งความคิดและการกระทำที่ไม่มีการล่วงละเมิดได้ โดยได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และสนธิสัญญาระหว่างประเทศ (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ๒๕๖๐ : ๒.)

เดชา สวานานนท์ ได้อธิบายความหมายสิทธิมนุษยชนไว้ในหนังสือคำอธิบายศัพท์: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ว่า สิทธิมนุษยชน หมายถึงสิทธิของมนุษย์ติดตัวมาแต่เกิดของมนุษย์ทุกคน เป็นกระแสโลกอีกกระแสหนึ่ง องค์การสหประชาชาติได้ผลักดันให้มวลประเทศสมาชิกให้การยอมรับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ยอมรับในหลักการแห่งการคุ้มครองในสิทธิมนุษยชน เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกโดยการจัดตั้งองค์การขึ้นมา เพื่อตรวจสอบดูแล เรียกว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอื่นอีกสิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขึ้นตามคำแนะนำของวุฒิสภา (เดชา สวานานนท์ ,๒๕๔๐)

สิทธิมนุษยชน หมายถึง สิทธิที่ทุกคนมีอยู่ในฐานะเป็นมนุษย์ ทั้งสิทธิในการดำรงชีวิตอยู่ในส่วนบุคคลและสิทธิในการอยู่ร่วมกันในสังคม สิทธิในความเป็นมนุษย์นั้น มีทั้งสิทธิตามกฎหมายและสิทธิที่มีอยู่ไม่ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของกฎหมาย แต่เป็นสิทธิที่เกิดจากมาตรฐานเพื่อความถูกต้อง ความเป็นธรรม หรือความยุติธรรม แต่เดิมสิทธิมนุษยชนจะกล่าวถึงในชื่ออื่น เช่น สิทธิในธรรม สิทธิในธรรมชาติ เป็นต้น (สิทธิมนุษยชน, ออนไลน์, ๒๕๕๒.)

เสนห์ จามริก ได้ให้ความหมายของสิทธิมนุษยชนว่า หมายถึง “ สิ่งจำเป็นสำหรับทุกคนที่ต้องได้รับในฐานะที่เป็นคน เพื่อให้คนคนนั้นมีชีวิตอยู่รอดได้และมีการพัฒนา” (เสนห์ จามริก ,๒๕๔๙ : ๒.)

ดังนั้น “สิทธิมนุษยชน” จึงหมายถึงอำนาจหรือประโยชน์ที่คนๆหนึ่งควรที่จะรับโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ สีผิว เพศ อายุ ภาษา ศาสนา ฯลฯ ตลอดจนมีความเท่าเทียมกัน ทั้งเรื่องของศักดิ์ศรี และความเป็นมนุษย์ มีอิสรภาพ เสรีภาพ โดยที่ไม่ได้ไปละเมิดสิทธิของผู้อื่น

**๒. หลักการ** สิทธิมนุษยชนประกอบด้วยหลักการพื้นฐาน ๖ ประการ(เสนห์ จามริก , ๒๕๔๙)

๒.๑ ทุกคนมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) เป็นสิทธิตามธรรมชาติ ตั้งแต่เกิด

๒.๒ คนทุกคนมีความเสมอภาคและห้ามการเลือกปฏิบัติ (Equality and non-discrimination)

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

๒.๔ สิทธิมนุษยชนเป็นองค์รวมแยกเป็นส่วนๆ ไม่ได้และพึ่งพิงกัน (Indivisibility & Interdependently)



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

๒.๖ ตรวจสอบได้และใช้หลักนิติธรรม (Accountability & the Rule of Law)

**๓. ปฏิญญาสากลว่าด้วยเรื่องสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) มีสาระสำคัญ ดังนี้**

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ถือเป็นเพียงคำประกาศที่มีได้มีผลบังคับทางกฎหมาย นางรุสเวลท์ ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนกล่าวถึงปฏิญญาว่า “มิใช่สัญญา จึงมิใช่ข้อตกลงระหว่างประเทศ ดังนั้น ปฏิญญาจึงมิได้ระบุถึงข้อความตามกฎหมาย หรือกฎบังคับทางกฎหมาย (Pollis & Schwab, ๑๙๗๙ : ๙.)

คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ กล่าวถึงสาระของปฏิญญาสากลว่าด้วยเรื่องสิทธิมนุษยชนที่สมาชิกได้กำหนดไว้ ดังนี้ (คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ๒๕๕๓.)

ด้วยเหตุที่การยอมรับศักดิ์ศรีประจำตัว และสิทธิที่เสมอกันไม่อาจโอนแก่กันได้ของสมาชิกทั้งปวงแห่งครอบครัวมนุษย์ เป็นรากฐานของเสรีภาพ ความยุติธรรมและสันติภาพด้วยเหตุที่การเฉยเมยและ ดูหมิ่นเหยียดหยามสิทธิมนุษยชนด้วยกันเอง ได้ก่อให้เกิดการกระทำอันโหดร้ายป่าเถื่อนทารุณ กระทบกระเทือนมนธธรรมของมนุษยชาติอย่างรุนแรง โดยเหตุที่ได้มีการประกาศปณิธานสูงสุดของสามัญชนว่า ถึงวาระแห่งโลกแล้วที่มนุษย์จะมีเสรีภาพในการพูด ในความเชื่อถือ และทั้งมีเสรีภาพจากความกลัวและความต้องการ

ด้วยเหตุที่เป็นสิ่งจำเป็นที่สิทธิมนุษยชนควรได้รับการคุ้มครองโดยหลักนิติธรรม ถ้าไม่ต้องการให้มนุษย์ถูกบีบบังคับ ให้หาทางออกโดยการกบฏต่อทราชาชย์และการกดขี่อันเป็นที่พึงสุดท้ายด้วยเหตุที่เป็นสิ่งจำเป็นที่จะส่งเสริมการพัฒนาความสัมพันธ์ฉันมิตรระหว่างชาติต่างๆ

ด้วยเหตุที่บรรดาประชาชนแห่งสหประชาชาติได้ยืนยันไว้ในกฎบัตร ถึงความเชื่อมั่นในสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ในศักดิ์ศรีและคุณค่าของตัวบุคคล และความเสมอกันแห่งสิทธิทั้งชายหญิง และได้ตัดสินใจที่ส่งเสริมความก้าวหน้าทางสังคมตลอดจนมาตรฐานแห่งชีวิตให้ดีขึ้น มีเสรีภาพมากขึ้น

ด้วยเหตุที่รัฐสมาชิกได้ปฏิญาณที่จะให้ได้มา โดยการร่วมมือกับสหประชาชาติ ซึ่งการส่งเสริม การเคารพ และการถือปฏิบัติโดยสากลต่อสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

ด้วยเหตุที่ความเข้าใจตรงกันในเรื่องสิทธิและเสรีภาพ มีความสำคัญยิ่ง เพื่อให้คำปฏิญาณนี้เกิดสัมฤทธิ์ผลอย่างเต็มเปี่ยม

ดังนั้น ณ บัดนี้ สมาชิกจึงขอประกาศให้ปฏิญญาสากลว่าด้วยเรื่องสิทธิมนุษยชนนี้ เป็นมาตรฐานร่วมกันแห่งความสำเร็จสำหรับประชาชนทั้งหลายและประชาชาติทั้งปวง ด้วยจุดประสงค์ที่จะให้ปัจเจกบุคคลทุกผู้ทุกนามและองค์กรของสังคมทุกหน่วย โดยการรำลึกเสมอถึงปฏิญญานี้ พยายามสั่งสอนและให้การศึกษาเพื่อส่งเสริมการเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ ด้วยมาตรการที่เจริญก้าวหน้าไปข้างหน้า ทั้งในและระหว่างประเทศ เพื่อให้ได้มาซึ่งการยอมรับและถือปฏิบัติต่อสิทธิเหล่านั้นอย่างเป็นสากลและได้ผล ทั้งในหมู่ประชาชนของรัฐสมาชิกเอง และในหมู่ของประชาชนแห่งดินแดนที่อยู่ภายใต้ตุลาณาของรัฐสมาชิกดังกล่าว

## แนวคิดเรื่องการย้ายถิ่น (Migration)

การย้ายถิ่น (Migration) หมายถึง การเคลื่อนย้ายจากสถานที่หนึ่งไปยังอีกสถานที่หนึ่ง โดยมีการเปลี่ยนแปลงที่อยู่อาศัยจากที่เมื่อไปยังสถานที่ย้ายไป

การย้ายถิ่นมี ๒ ประเภท คือ การย้ายถิ่นภายในประเทศ (Internal Migration) ซึ่งเป็นการย้ายถิ่นที่อยู่ภายในอาณาเขตเดียวกัน เช่น ภายในรัฐหรือประเทศเดียวกัน และการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ (International Migration) เป็นการย้ายถิ่นข้ามประเทศโดยเข้าไปอยู่ในดินแดนของอีกประเทศหนึ่ง โดยในการศึกษาคั้งนี้สนใจถึงการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ

การย้ายถิ่นระหว่างประเทศ หมายถึง การเคลื่อนย้ายของประชากรจำนวนมาก ข้ามพรมแดนจากประเทศที่ตนเป็นพลเมืองหรือพำนักอยู่ไปยังประเทศอื่นเพื่อดำรงชีวิตเป็นเวลายาวนาน เพื่อกระทำกิจกรรมที่ได้รับค่าตอบแทน โดยปกติหลักสากลจะกำหนดว่าการดำรงชีวิตในที่หนึ่งเป็นเวลานาน ๑ ปี นับเป็นการย้ายถิ่น (สุภางค์ จันทวนิช และคณะ, ๒๕๔๑) อย่างไรก็ตาม ผู้ย้ายถิ่นจำนวนหนึ่งสามารถกลายเป็นผู้ตั้งถิ่นฐานได้เมื่อเขาตัดสินใจปักหลักใช้ชีวิตในประเทศที่เขาไปประกอบอาชีพและดำรงชีวิตที่นั่นเป็นส่วนใหญ่

การย้ายถิ่นอาจจำแนกออกได้ตามสาเหตุเป็น ๒ ชนิด ได้แก่ การย้ายถิ่นที่มีสาเหตุจากภัยธรรมชาติ (Natural Disaster) และการย้ายถิ่นที่มีสาเหตุจากภัยที่เกิดจากการกระทำหรือจากน้ำมือของมนุษย์ และการย้ายถิ่นอีกแบบหนึ่ง คือ การย้ายถิ่นแบบผู้ที่ย้ายถิ่นสมัครใจ ย้ายถิ่นเอง (Voluntary Migration) กับการย้ายถิ่นแบบที่ถูกบังคับให้ย้ายถิ่น (Forced Migration) หรือการลี้ภัย (Refugee)

กลุ่มเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกอธิบายว่า มนุษย์ตัดสินใจย้ายถิ่นด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ ดังนั้น ผู้ย้ายถิ่นจึงเป็นผู้ย้ายถิ่นทางเศรษฐกิจ ปัจจัยดึงดูดที่สำคัญทำให้มนุษย์ย้ายถิ่นได้แก่ ค่าจ้างที่สูงขึ้นและโอกาสการได้งานทำ นอกจากนี้อัตราค่าจ้างแล้ว ยังได้เสนอว่าการเลือกเดินทางไปประเทศใดขึ้นอยู่กับความแตกต่างระหว่างผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) ของประเทศต้นทาง และ GNP ของประเทศผู้รับแรงงานอีกด้วย ตัวแปรที่ส่งผลต่อการย้ายถิ่นเพื่อทำงานยังรวมถึงค่าใช้จ่ายในการเดินทางและประเภทของงานที่จะทำ

นักเศรษฐศาสตร์ซึ่งเล็งเห็นอิทธิพลของโครงสร้างเศรษฐกิจที่มีผลต่อการย้ายถิ่นได้เสนอสาเหตุระดับโครงสร้างว่าสาเหตุหนึ่ง คือ ปัจจัยดึงดูดจากสภาพเศรษฐกิจในประเทศผู้รับของผู้ย้ายถิ่น สภาพเศรษฐกิจในประเทศผู้รับที่มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจสูง จะพัฒนาเป็นเศรษฐกิจที่โครงสร้างตลาดแรงงานระดับปฐม ซึ่งเป็นระดับที่มีความก้าวหน้ามาก และยังเป็นลักษณะงานวิชาชีพที่ต้องการทักษะสูง มีค่าตอบแทนสูง และเป็นงานที่ไม่ต้องใช้แรงกาย ในขณะที่เดียวกันก็มีโครงสร้างตลาดแรงงานระดับทุติยะ ซึ่งเป็นตลาดแรงงานระดับรอง เป็นงานที่ไม่ใช่งานวิชาชีพ เน้นการใช้ทักษะทางร่างกายและการใช้แรงงาน มีค่าแรงต่ำกว่า เป็นงานที่เรียกว่างาน 3Ds คือ งานสกปรก (Dirty) งานเสี่ยง (Dangerous) และงานยากลำบาก (Difficult) ในสังคมดังกล่าว ประชากรของประเทศจะพยายามพัฒนาตนเองเข้าไปมีตำแหน่งงานในตลาดแรงงานระดับ

ปฐมน ทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานที่จะเข้าทำงานในตลาดแรงงานระดับทุติยะ ระบบทุนนิยมได้ทำให้ตลาดแรงงานในสังคมทุนนิยมพัฒนาขึ้นมาเป็นตลาดที่มีโครงสร้างสองระดับเช่นนี้ เมื่อประเทศทุนนิยมเติบโตจนมีสภาพเศรษฐกิจดังกล่าว จะเป็นปัจจัยดึงดูดให้แรงงานจากประเทศที่มีพัฒนาการทางเศรษฐกิจช้ากว่าย้ายเข้ามาเพื่อแสวงหาตำแหน่งงานที่มีความขาดแคลนแรงงานในระดับทุติยะ แรงงานต่างชาติจึงมักเข้าไปทำงานที่พลเมืองของประเทศนั้นไม่ต้องการทำซึ่งได้แก่ งาน 3Ds นั้นเอง และจากโลกาภิวัตน์ ซึ่งเชื่อมโยงเศรษฐกิจของยุโรป อเมริกา ตะวันออกกลาง และเอเชียแปซิฟิกเข้าด้วยกัน ทำให้ทิศทางการเคลื่อนย้ายของแรงงานย้ายถิ่นจะย้ายถิ่นจากประเทศต้นทางไปยังประเทศผู้รับแรงงาน (Host Country) ที่เป็นศูนย์กลางด้านเศรษฐกิจและข้อมูลข่าวสารของโลก และการเกิดขึ้นของระบบโลก (World Systems) ทำให้เมืองและประเทศบางแห่งเติบโตขึ้นเป็นศูนย์กลาง (Core) ของทุนนิยมโลกที่เรียกว่า “Global City” สภาพเศรษฐกิจของเมืองและประเทศเหล่านี้จะพัฒนาเป็นเศรษฐกิจสองระบบที่มีความต้องการแรงงานต่างชาติเข้าไปทำงานในระบบตลาดแรงงานในระดับทุติยะ เพราะพลเมืองของตนต้องการทำงานอยู่ในตลาดแรงงานระดับปฐมหมดแล้ว แรงงานต่างชาติจากประเทศที่มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจช้ากว่าเป็นประเทศชายขอบ ที่จะเคลื่อนย้ายเข้าสู่ตำแหน่งงานในประเทศศูนย์กลางทุนนิยม อย่างไรก็ตามการเคลื่อนย้ายที่ทำได้ ก็โดยการมีเส้นทางคมนาคมขนส่ง และการที่ Global City ดึงดูดแรงงานต่างชาติเข้าไปจนเกิดปัญหาการลักลอบเข้าเมืองอย่างหนัก รัฐบาลของเมืองใหญ่เหล่านี้จึงได้พยายามผลักดันนโยบายการลงทุนด้านการผลิตในประเทศชายขอบทุนนิยมแทน

นักสังคมวิทยาพยายามพิจารณาปรากฏการณ์การย้ายถิ่นข้ามประเทศในแง่มุมที่ต่างไปจากนักเศรษฐศาสตร์ นักสังคมวิทยาพิจารณาว่าตัวแปรทางเศรษฐกิจเป็นตัวแปรเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้นของระบบการย้ายถิ่นฐาน (Migration System) โดยเห็นว่าการย้ายถิ่นเป็นระบบที่ครอบคลุมปัจจัยทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม กฎหมาย และการเมืองระหว่างประเทศ นอกจากนี้ระบบการย้ายถิ่นยังหมายถึงกระบวนการเริ่มตั้งแต่การตัดสินใจเดินทางออกนอกประเทศต้นทางไปยังประเทศผู้รับ โดยผ่านเครือข่ายของผู้ย้ายถิ่นในประเทศต้นทาง เครือข่ายของการอำนวยความสะดวกระหว่างการเดินทาง การย้ายถิ่น เครือข่ายของผู้ย้ายถิ่น และผู้ว่าจ้างผู้ย้ายถิ่นในประเทศผู้รับ กระบวนการย้ายถิ่นแบ่งเป็น ๓ ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่หนึ่ง การตัดสินใจย้ายถิ่น ตัวแปรในขั้นนี้จะเป็นตัวแปรเกี่ยวกับสาเหตุของการย้ายถิ่น สาเหตุสำคัญในขั้นนี้ ได้แก่ ตัวแปรในระบบย่อยด้านเศรษฐกิจ ประกอบด้วย ความด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจของผู้ย้ายถิ่น กล่าวคือ การไม่มีสิทธิครอบครองที่ดินหรือปัจจัยการผลิตอื่น ๆ และการว่างงานในประเทศต้นทาง การได้ค่าแรงที่สูงกว่าและการได้ทำงานในประเทศปลายทาง ตัวแปรทางด้านการเมือง ได้แก่ ความสัมพันธ์ดั้งเดิมหรือความสัมพันธ์ที่ประเทศต้นทางกับประเทศผู้รับมีต่อกัน เช่น การเป็นอาณานิคม การรับผู้ย้ายถิ่นเข้าไปพำนักในอดีต อาชีพที่มีความขาดแคลนแรงงาน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นงาน 3Ds ในตลาดแรงงานระดับทุติยะ ส่วนตัวแปรในระบบย่อยด้านสังคม ได้แก่ การถูกชักนำโดยคนรู้จักให้ย้ายถิ่น การร่วมกันตัดสินใจย้ายถิ่นของคนในระดับครอบครัวเครือญาติและท้องถิ่นเดียวกัน และการหาข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการย้ายถิ่นจากตัวแปรด้านวัฒนธรรม คือ ค่านิยมที่ต้องการเดินทางโดยเฉพาะวัยหนุ่มสาวซึ่งอยู่ในวัยแรงงานที่จะย้ายถิ่นไปหางานในต่างประเทศที่เรียกกันว่าไป “ชุดทอง” จนทำให้เกิดวัฒนธรรมใหม่ที่เรียกว่า

วัฒนธรรมแห่งการย้ายถิ่น (Culture of Migration) ขณะเดียวกันระบบย่อยสุดท้ายคือ ระบบกฎหมาย ตัวแปรสำคัญในเรื่องนี้คือกฎหมายคนเข้าเมืองของประเทศต้นทางที่ส่งเสริมให้พลเมืองย้ายถิ่นไปทำงานในต่างประเทศโดยไม่กีดกันหรือมีนโยบายกีดกันการส่งออกแรงงาน

ขั้นตอนที่สอง ระหว่างการย้ายถิ่น คือ กระบวนการย้ายถิ่นสำหรับการเดินทาง อันประกอบด้วยค่าเดินทาง ค่านายหน้าและเงินค่าหัวที่ผู้ย้ายถิ่นจะต้องจ่ายให้แก่ผู้จัดการและผู้อำนวยความสะดวก ตัวแปรในระบบการเมือง ได้แก่ นโยบายของรัฐที่จะควบคุมการส่งออกแรงงานย้ายถิ่นหรือจะเปิดเสรีให้เป็นธุรกิจที่เอกชนสามารถแข่งขันกันได้ ในกระบวนการนี้ตัวแปรทางการเมือง หมายถึง การรวมกลุ่มระหว่างประเทศด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจการค้าหรือเหตุผลอื่นๆ ซึ่งจะมีผลให้การเคลื่อนย้ายของประชากรในกลุ่มประเทศดังกล่าวเป็นไปได้โดยสะดวกยิ่งขึ้น ตัวแปรในระบบสังคม ได้แก่ ระบบการจัดหางานที่มีอยู่ทั้งโดยถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย ระบบวัฒนธรรม ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ย้ายถิ่นกับนายหน้า ค่านิยม ความเชื่อถือส่วนบุคคล (คนรู้จักกัน) มากกว่าเครือข่ายทางการ บริการของรัฐ) ในการจัดการเดินทาง

ขั้นตอนที่สาม เดินทางถึงประเทศปลายทางแล้ว และได้พำนักอยู่ในประเทศนั้น ตัวแปรในขั้นนี้จะเป็นตัวแปรเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดจากการย้ายถิ่นเข้าไป เมื่อผู้ย้ายถิ่นเดินทางถึงประเทศปลายทางและดำรงชีวิตโดยการทำงานในประเทศดังกล่าว ผลกระทบที่เกิดจากการย้ายถิ่นด้านเศรษฐกิจ คือ การได้งานและได้ค่าจ้างที่สูงขึ้นของผู้ย้ายถิ่น การทำสัญญาจ้างงานซึ่งกำหนดระยะเวลาที่จะทำงานและอาศัยอยู่ในประเทศผู้รับได้ การส่งเงินออมกลับประเทศต้นทางให้แก่ครอบครัวหรือญาติพี่น้องของแรงงานย้ายถิ่น ตลอดจนกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่แรงงานย้ายถิ่นกระทำ ซึ่งมีการย้ายถิ่นต่อเนื่องกันเป็นเครือข่ายทางเศรษฐกิจที่รองรับซึ่งกันและกัน

แนวคิดการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของ Massey มี ๔ ทฤษฎี ดังนี้ (อ้างใน กุศลสุนทรธาดา, ๒๕๔๓ : ๒๒.)

๑. แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ใหม่ของการย้ายถิ่น (The New Economics of Migration) มองการตัดสินใจย้ายถิ่นของแต่ละคนและครัวเรือนในลักษณะของภาพรวมว่าเป็นการตัดสินใจโดยคาดว่าจะได้รับรายได้มากที่สุดและเป็นการลดความเสี่ยงให้น้อยที่สุด โดยเฉพาะความเสี่ยงที่เกิดจากความล้มเหลวของตลาดแรงงานในประเทศ ซึ่งส่งผลให้เกิดการว่างงานจำนวนมากและส่งผลกระทบต่อรายได้ จึงผลักดันให้ครัวเรือนจัดการความเสี่ยงดังกล่าว โดยการส่งแรงงานที่ล้นเกินในครัวเรือนออกไปหางานยังต่างประเทศแทนการย้ายถิ่นไปหางานในประเทศ แม้ว่าเข้าใจดีว่า รายได้ที่ได้รับอาจจะไม่แตกต่างกันมากนัก เพราะต้นทุนในการเดินทางไปทำงานสูงแต่การมีข้อมูลประกอบการตัดสินใจ ทำให้สามารถคาดการณ์ได้ว่าจะมีรายได้คุ้มกับการลงทุน และเห็นว่าการทำงานในต่างประเทศถือเป็นการลงทุนเพื่อกระจายความเสี่ยง เนื่องจากการอยู่กับบ้านก็เสี่ยงกับความยากจนหรือ อดตาย ดังนั้น ครอบครัวยุคใหม่จะกระจายความเสี่ยง โดยการให้สมาชิกครอบครัวออกไปหางานทำ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ แต่เนื่องจากตลาดแรงงานในประเทศไม่สามารถรองรับแรงงานดังกล่าวได้ จึงต้องเสี่ยงหาตลาดแรงงานในต่างประเทศ นอกจากนี้ รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ มักเข้าไปแทรกแซงการย้ายถิ่น โดยการออกนโยบายซึ่งมีผลไม่เฉพาะแต่ตลาดแรงงานแต่ยังมีผลต่อตลาดทุน และตลาดอื่น ๆ ด้วย เช่น การลดค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงานต่างประเทศ การประกันการว่างงาน เป็นต้น ซึ่งมีผลต่อแรงจูงใจในการไปทำงาน

ต่างประเทศ ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลมักส่งผลต่อการกระจายรายได้ของประชากรและมีผลต่อกระแสการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของประชากร

๒. แนวคิดตลาดแรงงานแบบทวิลักษณ์ (Dual Labor Market Theory) ซึ่งให้ความสนใจกับความต้องการแรงงานบางประเภททั้งแรงงานไร้ฝีมือ กึ่งฝีมือ และมีฝีมือของประเทศอุตสาหกรรมโดยภาพรวมมากกว่าที่จะให้ความสนใจต่อการย้ายถิ่นของบุคคลหรือครัวเรือน ดังทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ใหม่ ซึ่งทฤษฎีดังกล่าว Piore (๑๙๙๗ อ้างใน Massey et.al , ๑๙๙๓ : ๒๔.) มองว่าการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ มีสาเหตุมาจากปัจจัยดึงดูด (Pull Factors) คือ ความต้องการแรงงานบางประเภท โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือของประเทศปลายทางหรือประเทศพัฒนาที่เป็นแรงจูงใจให้แรงงานไร้ฝีมือในประเทศที่ด้อยพัฒนากว่าเดินทางเข้ามาทำงาน มากกว่าปัจจัยผลักดันอันเกิดจากค่าจ้างที่ต่ำหรืออัตราการว่างงานสูงในประเทศต้นทาง ซึ่งเป็นผลจากตลาดแรงงานทวิลักษณ์ที่แรงงานท้องถิ่นมองว่า แรงงานระดับล่างนอกจากจะมีรายได้/ค่าจ้างต่ำแล้ว ก็ยังทำให้ไม่สามารถดำรงสถานภาพทางสังคมในประเทศได้ แต่ลักษณะงานดังกล่าวก็ไม่สามารถขจัดออกไปจากสังคมได้ ซึ่งการแบ่งแยกลักษณะตลาด ดังกล่าวก็มีผลมาจากระบบเศรษฐกิจแบบทวิลักษณ์ (Economic Dualism) และจำนวนแรงงานในประเทศ (Labor Supply) ทั้งผู้ส่งและผู้รับด้วย

๓. ทฤษฎีเครือข่ายสังคมของผู้ย้ายถิ่น (Migrant Network Theory) ซึ่งผู้ย้ายถิ่นอาจมีเครือข่ายโยงใยกับผู้ย้ายถิ่นเก่า ผู้ไม่ย้ายถิ่น รวมนายจ้างทั้งในถิ่นต้นทางและปลายทางเครือข่ายดังกล่าวจะก่อให้เกิดการย้ายถิ่นระหว่างประเทศเพิ่มขึ้น เพราะการมีเครือข่ายจะช่วยให้มีการลดต้นทุนการย้ายถิ่น และลดความเสี่ยง ซึ่งส่งผลทำให้การจ้างงานหรือความต้องการแรงงานในถิ่นปลายทาง สามารถไปถึงสมาชิกของชุมชนได้รวดเร็ว ทำให้การเดินทางไปทำงานต่างประเทศง่ายขึ้น และสามารถคาดการณ์รายได้ที่จะได้รับแน่นอนกว่า ซึ่งเครือข่ายดังกล่าวอาจพัฒนาเป็นสถาบัน และทำให้การย้ายถิ่นดำเนินต่อไปเรื่อย ๆ ยากที่รัฐบาลจะเข้าควบคุมกระแสการย้ายถิ่น

๔. ทฤษฎีระบบโลก (World System Theory) ซึ่งมองว่าการย้ายถิ่นระหว่างประเทศเป็นผลพวงจากระบบต่าง ๆ ของโลก ได้แก่ ระบบเศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม ซึ่งก่อตัวและมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา กระแสโลกาภิวัตน์ทำให้กระแสทุนเปลี่ยนแปลงทั้งในเชิงปริมาณและทิศทางของการลงทุน กระแสของการลงทุนจากต่างประเทศมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสเศรษฐกิจโลก ส่งผลให้ความต้องการแรงงานในต่างประเทศเปลี่ยนแปลงไปและส่งผลต่อการย้ายถิ่นทั้งภายในและระหว่างประเทศด้วย

กล่าวโดยสรุป การย้ายถิ่น หมายถึง การเคลื่อนย้ายของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลจากที่อยู่อาศัยหนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งโดยมีเจตนาที่จะอาศัยอยู่ในถิ่นที่อยู่ใหม่ ในช่วงระยะเวลาหนึ่งที่ยาวนานพอควร การย้ายถิ่นทั้งในประเทศและระหว่างประเทศมักเกิดจากปัญหาทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ

## ประวัติศาสตร์และความเป็นมาของชาวโรฮีนจาในมิติความสัมพันธ์กับชาวเมียนมา

### ๑. ประวัติศาสตร์ ความเป็นมา

โรฮีนจา เป็นกลุ่มชนบริเวณชายแดนด้านตะวันตกของประเทศเมียนมา ที่ติดต่อกับประเทศบังกลาเทศ จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์เชื่อได้ว่าบรรพบุรุษของชาวโรฮีนจาคือ พ่อค้าชาวเปอร์เซียซึ่งเดินทางมาค้าขาย และตั้งถิ่นฐานที่เมืองค็อกซ์บาซาร์ (Cox's Bazar) ประเทศบังกลาเทศ และในรัฐอารกันหรือ รัฐยะไข่ ประเทศเมียนมา ตั้งแต่ศตวรรษที่ ๗ (อรรถกถา วันทนะสมบัติ, ๒๕๕๖ : ๑๕.) ในอดีตอาณาจักรอารกันเป็นรัฐอิสระ มีราษฎรเป็นชาวยะไข่ นับถือศาสนาพุทธ ต่อมามีการขยายอาณาเขตไปถึงเมืองจิตตะกอง และเมืองธากา บังกลาเทศในปัจจุบัน ซึ่งราษฎรที่นับถือศาสนาอิสลาม อารกัน คงความเป็นรัฐอิสระจนถึงปลายปี ค.ศ. ๑๗๘๔ ก็พ่ายแพ้แก่กษัตริย์โบดอพญาของเมียนมา (คนไทยรู้จักกันในนามพระเจ้าปดุง) อารกันจึงถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของเมียนมา

เมื่อเมียนมาแพ้สงครามอังกฤษในสงคราม Anglo-Burmese War ครั้งที่ ๑ เสียอารกันไปอยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษ เมียนมารบกับอังกฤษสามครั้งจึงตกเป็นรัฐในอาณานิคมของอังกฤษเมื่อ พ.ศ. ๒๔๒๘ ภายใต้การปกครองของอังกฤษเมียนมามีฐานะเป็นจังหวัดหนึ่งของ บริติชอินเดียน (British India) พื้นที่อารกันเดิม กับเบงกอล ซึ่งอยู่บริเวณชายขอบของ บริติชอินเดียนเดิมกับเมียนมานั้น มีการไปมาหาสู่กันอย่างอิสระเพราะกลายเป็นประเทศเดียวกัน ทั้งประเทศเมียนมาก็มีคนไทย (ซึ่งประกอบด้วยชาวฮินดู ซิกข์ และชาวมุสลิม เผ่าเบงกาลี) อพยพเข้ามาเป็นแรงงานจำนวนมาก

การปกครองเมียนมานั้น อังกฤษใช้นโยบายแบ่งแยกแล้วปกครอง (divide and rule) ส่งเสริมให้คนกลุ่มน้อย อาทิ กะเหรี่ยง คะชีน ได้รับการศึกษา ซึ่งมีผลให้ทำให้คนเหล่านี้จำนวนมากหันมานับถือศาสนาคริสต์ นอกจากนั้นอังกฤษยังใช้คนกลุ่มน้อยเหล่านี้เป็นทหาร ตำรวจ ปกครองคนเมียนมาซึ่งเป็นคนหมู่มากของประเทศ ส่วนชาวไทยใหญ่หรือ ฉาน อังกฤษให้คนระบบเจ้าฟ้าปกครองตนเอง (หม่องทินอ่อง , ๒๕๕๖: ๓๓.) จึงเป็นเหตุให้เกิดกระแสขัดแย้งไม่ไว้ใจซึ่งกันและกันระหว่างชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยกับคนพม่าอยู่เนืองๆ

ความขัดแย้งระหว่างชาวพม่าและชาวมุสลิมในรัฐอารกันเกิดขึ้นอย่างชัดเจนในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ ๒ จากการที่กลุ่มนายทหาร ๓๐ นาย (30 Comrades) นำโดย อองซาน ซึ่งได้รับการช่วยเหลือจากญี่ปุ่นเคลื่อนไหวต่อต้านอังกฤษเพื่อเรียกร้องอิสรภาพ กองทัพอังกฤษซึ่งถอยร่นไปอยู่ในอินเดีย ได้ติดต่ออาวุธให้กับชาวมุสลิมในรัฐอารกันเพื่อสู้กับกองทัพญี่ปุ่น แม้ภายหลัง อองซานจะหันมาสนับสนุนอังกฤษแต่ชาวเมียนมาเริ่มมองชาวมุสลิมในรัฐอารกันว่าเป็นคนละพวกกับตนเอง และเมื่อหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ (ช่วงปี พ.ศ. ๒๔๘๔-๒๔๘๕) เกิดเหตุการณ์ชาวพม่าชาตินิยมพยายามผลักดันให้ชาวฮินดู ซิกข์ และมุสลิมกลับประเทศอินเดีย ขณะที่ในรัฐอารกันเกิดความขัดแย้งรุนแรงระหว่างชาวอารกัน และชาวอินเดีย โดยชาวอารกันพุทธหลบหนีไปอยู่ในบังกลาเทศ (ดูลยาภาค ปรีชารัตน์, ๒๕๕๔ : ๙.)

ก่อนเมียนมาจะได้รับอิสรภาพจากอังกฤษ นายพล อองซาน ได้เชิญตัวแทนชนกลุ่มน้อยต่างๆ ประชุมกันที่เมืองปางโหลง มีการลงชื่อในสนธิสัญญาปางโหลงเป็นข้อตกลงระหว่างชาวพม่าและกลุ่มชาติพันธุ์ในการรวมตัวกันเป็นสหภาพก่อนเมื่อได้อิสรภาพเพื่อสร้างความเป็นปึกแผ่น จากนั้น ๑๐ ปี จึงแยกกันไปปกครองตนเอง (หน่วยปฏิบัติการแม่โขงศึกษา, ๒๕๕๑ : ๔.) ที่น่าสังเกตคือ ชนกลุ่มน้อยจากอารกันไม่ได้รับเชิญให้เข้าร่วมการประชุมครั้งนี้ ในขณะที่กะเหรี่ยงปฏิเสธตั้งแต่ต้นที่จะไม่เข้าร่วมเพราะต้องการที่จะแยกตัวเป็นอิสระทันทีที่ได้รับอิสรภาพ (วีระ สมบูรณ์, ๒๕๕๓ : ๑๘.)

เมียนมาได้รับอิสรภาพจากอังกฤษเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๔๙๑ ระยะเวลา ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๙๑ ถึง พ.ศ. ๒๕๐๕ นั้น ระบอบการเมืองของเมียนมาอยู่ภายใต้โครงสร้างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๙๐ ซึ่งรวมเอาลักษณะต่างๆ ที่สอดคล้องกับการปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตย เช่น อำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน ความเสมอภาคทางสิทธิ และโอกาสของประชาชนจะได้รับการประกันการปกครองเป็นไปตามระเบียบกฎหมายของสังคม และกฎหมายประชาชนได้รับการคุ้มครอง และรับประกันถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การชุมนุม และการก่อตั้งสมาคม มีกระบวนการทางศาล และกระบวนการยุติธรรมที่เป็นอิสระ นอกจากนี้ ยังให้ชนกลุ่มน้อยได้รับสิทธิ และมีส่วนร่วมในการปกครองระบบรัฐสภา โดยฝ่ายนิติบัญญัติที่แบ่งออกเป็น ๒ สภา เปิดโอกาสให้ผู้แทนของชนกลุ่มน้อยเข้าไปนั่งในสภาที่เรียกว่า สภาชนชาติ ทำงานควบคู่ไปกับสภาผู้แทนราษฎร เท่ากับว่าชนกลุ่มน้อยสามารถเลือกผู้แทนของตนเข้าไปนั่งในสภาชนชาติ และสามารถเลือกผู้แทนราษฎรของตนได้

ในสมัยที่นายอู๋ ได้ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี นายอู๋เป็นนักการเมืองที่มีความประนีประนอมสูง เขาได้ออกกฎหมายเพื่อเอาใจชนกลุ่มน้อย และชาวต่างชาติ โดยเฉพาะเชื้อสายจีนและอินเดีย เพื่อให้สิทธิเป็นพลเมืองเมียนมา และผลักดันให้มีการตั้งเขตปกครองพิเศษขึ้น (Mayu Frontier Administrative หรือ MFA) ในพื้นที่ที่มีชาวมุสลิมอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นบริเวณสามจังหวัดทางตะวันตกของรัฐอารกัน ในช่วงเวลานี้ชาวมุสลิมในรัฐอารกันได้รับสิทธิความเป็นพลเมืองเมียนมา มีบัตรประชาชน มีรายการวิทยุออกอากาศทาง BBS (Burma Broadcasting Service) เป็นภาษาเบงกาลี และเรียกชาวมุสลิมในอารกันว่า “โรฮีนจา” เป็นครั้งแรก อย่างไรก็ตามหลังจากเลือกตั้ง นายอู๋ กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีในสมัยที่ ๓ นายอู๋ไม่ได้ปฏิบัติตามสัญญาที่ให้ไว้ในระหว่างการหาเสียงเลือกตั้งว่าจะให้พื้นที่แก่ชาวมุสลิมในการจัดตั้งเขตปกครองตนเองในรัฐอารกัน

อย่างไรก็ตาม การปกครองตามวิถีประชาธิปไตยนี้มีได้เป็นอุดมการณ์ทางการเมืองของนักการเมือง หรือผู้นำทางเมืองทุกกลุ่ม กลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับแนวทางของประชาธิปไตย แต่ศรัทธาในระบอบสังคมนิยมได้ถอนตัวออกจากวิถีการเมืองตามกรอบรัฐธรรมนูญ และได้จัดตั้งองค์กรเพื่อเคลื่อนไหวทางการเมืองตามอุดมการณ์ของคอมมิวนิสต์ คือ พรรคคอมมิวนิสต์แห่งเมียนมา (Communist Party of Burma) จนเป็นเหตุให้บ้านเมืองวุ่นวายระส่ำระสาย สถานการณ์เช่นนี้เมื่อผนวกกับความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างรัฐบาลกลางกับชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ รวมทั้งความไร้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เนื่องจากการครอบงำของต่างชาติ คือ ชาติตะวันตก จีน และอินเดียทำให้นายกรัฐมนตรีอู๋ และกลุ่มพลเรือนที่บริหารรัฐบาลกลางของเมียนมาเริ่มสูญเสียความชอบธรรม และเกิดเงื่อนไขทางการเมือง ความมั่นคงและเศรษฐกิจที่ผู้นำทหารใช้เป็นเหตุผลในการรัฐประหาร ยกเลิกรัฐบาลพลเรือน และรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย (หม่องทินอ่อง , ๒๕๕๖.)

ในปี พ.ศ. ๒๕๐๕ พลเอก เนวิน ยึดอำนาจเมียนมาและตั้งรัฐบาลสังคมนิยมเมียนมา ใช้ระบบสังคมนิยมปกครองประเทศ ยุบพรรคการเมืองต่างๆ สังหารและจับกุมผู้นำฝ่ายค้าน และผู้ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาลฯ ยกเลิกพันธกรณีต่างๆสมัยที่นายอูนุเคยสัญญาไว้ ตลอดจนส่งกำลังไปโจมตีกองกำลังคอมมิวนิสต์ และกองกำลังโรฮีนจาซึ่งสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์ และมีความเข้มแข็งอยู่บนภูเขาของรัฐอารกัน เมื่อเข้ายึดพื้นที่แล้ว พลเอก เนวิน ได้ขับไล่ชาวจีน ชาวอินเดียและชาวบังกลาเทศ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักธุรกิจระดับประเทศ/ท้องถิ่นกลับประเทศ พวกโรฮีนจาถูกขับไล่ไปอยู่ที่เมืองค็อกซ์ บาซาร์ของบังกลาเทศ ซึ่งอยู่ชายแดนติดกับรัฐอารกันของเมียนมา เมื่อปี พ.ศ.๒๕๑๗ บังกลาเทศ แยกตัวจากปากีสถานเป็นประเทศใหม่ส่งผลให้ชาวเบงกาลีอพยพเข้ามาในรัฐอารกันเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากในห้วงเวลาดังกล่าวเศรษฐกิจเมียนมากำลังรุ่งเรือง เมื่อปี พ.ศ.๒๕๑๗ พล.อ.เนวิน มีโครงการสำรวจสำมะโนประชากร ออกกฎหมายให้คนจีนและอินเดียที่อยู่ในประเทศเมียนมาเกิน 10 ปี ได้รับสัญชาติเมียนมา แต่ไม่รวมชาวโรฮีนจาในรัฐอารกัน โดยในกฎหมายสัญชาติเมียนมา ส่วนที่ ๒ ความเป็นพลเมือง, มาตรา ๓ ระบุว่า "... สัญชาติ ดังต่อไปนี้ คะฉิ่น คะยา กะเหรี่ยง ชิน เบอร์มัน มอญ ะคาย หรือฉาน และกลุ่ม ชาติพันธุ์ที่ได้ตั้งถิ่นฐานในดินแดนที่อยู่ภายในรัฐเป็นการฐานเป็นการถาวรใน ช่วงเวลา ก่อน ค.ศ. ๑๘๒๓ ให้ถือว่าเป็นพลเมืองของเมียนมา" (Chan Aye, ๒๐๐๕ : ๕.)

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ.๒๕๒๑ รัฐบาลทหารเมียนมาออกกฎหมายขับไล่คนที่ไม่ใช่สัญชาติ รวมทั้งชาวโรฮีนจาออกนอกประเทศ ในครั้งนั้นชาวมุสลิมโรฮีนจาถูกผลักดันออกนอกประเทศ ประมาณ ๒๐๐,๐๐๐ คน โดยที่บังกลาเทศก็ไม่ยอมรับคนเหล่านี้

ในปี พ.ศ.๒๕๒๒ รัฐบาลทหารเมียนมาและบังกลาเทศจึงจำเป็นต้องร่วมกันแก้ไข ปัญหาผู้ลี้ภัยชาวโรฮีนจา โดยเปิดค่ายผู้อพยพบริเวณชายแดนเมียนมา-บังกลาเทศ มีชาวโรฮีนจา เดินทางมาอยู่ในค่ายผู้อพยพถึง ๓๐๐,๐๐๐ คน โดยรวมชาวเบงกาลีที่เป็นชนพื้นเมืองส่วนใหญ่และไม่ต้องอาศัยอยู่ในบังกลาเทศปะปนอยู่ด้วย รัฐบาลทหารเมียนมาได้ออกมาตรการพิสูจน์สัญชาติผู้อพยพ หากพบว่ามิบิดามารดาเกิดในรัฐอารกัน จะให้สัญชาติพม่า จนกระทั่งเมื่อปี พ.ศ.๒๕๒๕ รัฐบาลทหาร เมียนมาจึงประกาศยกเลิกค่ายผู้อพยพชาวโรฮีนจาทั้งหมด องค์การสหประชาชาติ โดยสำนักงาน ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) จึงเข้าไปจัดตั้งสำนักงานและค่ายผู้อพยพอยู่ที่เมืองค็อกซ์บาสาร์ของบังกลาเทศ และจัดตั้งศูนย์อพยพบริเวณชายแดนบังกลาเทศ- เมียนมา อีก ๓ แห่ง คือ ที่เมืองรามู เมืองอุฮัท และเมืองธานะก

กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิ และความเป็นพลเมืองเมียนมาที่ประกาศใช้ในปี พ.ศ.๒๕๒๕ แทนฉบับเดิม ปี พ.ศ. ๒๔๙๑ (แก้ไขเพิ่มเติมปี พ.ศ. ๒๕๐๓) ไม่ได้ระบุชาวโรฮีนจาในสถานะพลเมือง เมียนมา สิทธิต่างๆ แตกต่างจากพลเมืองอย่างสิ้นเชิง เช่น ไม่สามารถแต่งงานกัน หรือ มีบุตร หากไม่ได้รับอนุญาตจากทางการ การประกอบกิจการหรือทำงานต่างๆมักจะถูกนายจ้างเอาเปรียบ ได้ ค่าแรงน้อยกว่าชาวเมียนมาทั่วไป และโดยมากต้องทำงานหนัก สกปรก หรือเสี่ยงอันตราย

นอกจากสิทธิความเป็นพลเมืองแล้ว ความแตกแยกสำคัญอีกประการหนึ่งคือความ แตกต่างทางศาสนา ที่ยิ่งตอกย้ำให้เกิดการแบ่งพวกในสังคมอย่างชัดเจน ความบาดหมางระหว่างชาว โรฮีนจาและชาวเมียนมา พัฒนาเป็นความขัดแย้งระหว่างผู้นับถือศาสนาพุทธและศาสนาอิสลาม โดย ชนวนของเหตุรุนแรงเกิดขึ้นในวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๕ เมื่อมีรายงานข่าวหญิงชาวพุทธถูกทารุณ ข่มขืนและฆาตกรรมโดยชายมุสลิม ๓ คน ข่าวแพร่กระจายออกไปและสร้างความโกรธแค้นให้กับชาว



พม่าเป็นจำนวนมาก แม้ในวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๕ เจ้าหน้าที่จะจับตัวผู้กระทำความผิดได้แล้ว ชาวเมียนมาในเมืองตองอ์พียงบุกขึ้นไปบนรถบัสที่มีชาวมุสลิมร่วมเดินทาง นำตัวชาวมุสลิมบนรถบัส ๑๐ คน ที่ไม่เกี่ยวข้องใด ๆ กับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นลงมาสังหาร หลังจากนั้นเหตุการณ์ก็ลุกลาม กว้างขวางมากขึ้น ชาวพุทธและมุสลิมต่างโกรธแค้นซึ่งกันและกัน เกิดการทำร้ายร่างกาย ทรัพย์สิน มีผู้เสียชีวิตเป็นจำนวนมาก รัฐบาลไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้ เกิดการเดินขบวนประท้วงตาม บริเวณต่างๆรวมทั้งที่ย่างกุ้งด้วย แม้กระทั่งพระสงฆ์ก็ออกมาเดินขบวนเรียกร้องให้มีการขับไล่ชาวโรฮีนจาออกจากประเทศ

## ๒. ลักษณะทางประชากรศาสตร์

### ๒.๑ การประกอบอาชีพ

จากข้อมูลทางประวัติศาสตร์ เดิมชาวโรฮีนจา ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพ เกษตรกรรม นอกจากนั้นยังมีอาชีพประมง การค้า ช่างฝีมือ ช่างไม้ ช่างตีเหล็ก แต่การปฏิบัติของ รัฐบาลเมียนมาส่งผลให้ชาวโรฮีนจาไร้ที่ดินโดยที่ดินถูกรัฐยึด และให้บุคคลภายนอกเข้ามาอาศัยเพื่อ ผลักดันชาวโรฮีนจาให้ออกไปจากดินแดนเมียนมา ทำให้เกิดข้อจำกัดในการประกอบอาชีพ เกษตรกรรม และการกีดกันด้วยการเก็บภาษีในอัตราสูง ทำให้พวกเขาไม่สามารถทำการค้าและ ประกอบธุรกิจได้เช่นกัน

### ๒.๒ ศาสนา

ชาวโรฮีนจานั้นมีความศรัทธาในศาสนาอิสลามแบบฝังรากลึก จะเห็นการไว้ เคราของบุรุษและการสวมฮิญาบของสตรี ส่วนบ้านของชาวโรฮีนจาทุกหลังล้อมรอบด้วยกำแพงไม้ไผ่ สูงๆ มีวิถีชีวิตที่ถูกซึมซับไปกับอิสลาม มีมัสยิดและโรงเรียนสอนศาสนาในทุกๆ พื้นที่ที่ชาวโรฮีนจา อาศัย

### ๒.๓ การศึกษา

ก่อนการปฏิวัติยึดอำนาจโดยรัฐบาลทหารเมียนมา ชาวมุสลิมโรฮีนจาไม่ได้ล่า หลังไปกว่าชาวเมียนมาอื่นๆ แต่เนื่องจากปัญหาความยากจน การกีดกันกีดกันต่าง ๆ การเลือกปฏิบัติที่ ยาวนานและต่อเนื่องโดยรัฐบาลทหารเมียนมาส่งผลให้จำนวนนักเรียน นักศึกษาชาวโรฮีนจาลดลง อย่างมาก และเป็นข้อจำกัดที่จะเข้าสู่ระดับการศึกษาชั้นสูง

### ๒.๔ สถานะทางการเมือง

ก่อนการปฏิวัติยึดอำนาจโดยรัฐบาลทหารเมียนมา ในปี พ.ศ. ๒๕๐๕ ชาวโรฮีนจาได้รับการยอมรับว่าเป็นชนพื้นเมืองของประเทศเมียนมา ชาวโรฮีนจาเคยมีตำแหน่งใน สภาผู้แทน บางคนได้รับการแต่งตั้งถึงระดับรัฐมนตรี เลขานุการรัฐสภาและในตำแหน่งที่สูงในรัฐสภา แต่หลังจากทหารเข้ามายึดอำนาจ สิทธิทางการเมืองของชาวโรฮีนจาก็ถูกจำกัดด้วยกฎหมายสัญชาติ ในปี พ.ศ.๒๕๒๕ และชาวโรฮีนจาก็ไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าเลือกตั้งหลายฝ่ายที่จัดขึ้นในปี พ.ศ.๒๕๓๓

## ๓. สถานภาพ ความเป็นอยู่ของชาวโรฮีนจาในเมียนมา

หลังรัฐประหารใน พ.ศ.๒๕๐๕ รัฐบาลเมียนมาได้ออกมาตรการจำกัดเสรีภาพของ ชาวโรฮีนจา โดยไม่ยอมรับสถานภาพความเป็นพลเมือง และมีความพยายามที่จะขับไล่ออกจาก ประเทศด้วยวิธีการต่างๆ

ในปี พ.ศ. ๒๕๑๓ รัฐบาลเมียนมาออกพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฉุกเฉินกำหนดให้ประชาชนทุกคนต้องมีใบรับรองการลงทะเบียนแห่งชาติ (NRCs) แต่ชาวโรฮีนจาจะได้รับเฉพาะบัตรลงทะเบียนในต่างประเทศ (FRCs) ทำให้นายจ้างและหน่วยงานท้องถิ่นไม่ยอมรับสถานภาพของชาวโรฮีนจาในฐานะพลเมืองเมียนมา

ในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ - ๒๕๒๑ ตามกฎหมายสัญชาติเมียนมาปี พ.ศ.๒๕๒๕ (Burma Citizenship Law) ระบุว่า ผู้เป็นพลเมืองเมียนมาจะต้องสืบสาวความเป็นเมียนมาจากบรรพบุรุษเมียนมาตั้งแต่ พ.ศ.๒๓๖๖ ลงมา จึงจะได้รับการพิจารณาสถานะพลเมือง ดังนั้นชาวโรฮีนจาและชนกลุ่มน้อยอื่นๆ จึงไม่มีคุณสมบัติที่จะเป็นพลเมือง ทำให้ไม่ได้รับสวัสดิการจากรัฐ และถูกจำกัดการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เช่น การบังคับไม่ให้เคลื่อนย้ายออกจากพื้นที่ โดยต้องขออนุญาตและจ่ายเงินแก่รัฐบาลหากจะออกจากพื้นที่ ไม่สามารถหางานทำหรือค้าขายได้ ถูกละเมิดไม่ให้รับสิทธิที่จะได้รับสัญชาติ ห้ามแต่งงานโดยไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาล และในปัจจุบัน การซ้อมทรมาน และการสังหารชาวโรฮีนจา เป็นสิ่งที่ลุกลามขึ้นมาก มีการบังคับใช้แรงงาน การยึดที่ดิน ผลักดันออกจากบ้านที่ตนเองอยู่และนำคนนอกพื้นที่เข้าไปอยู่แทน มีการรื้อถอนทำลายมัสยิด โรงเรียนสอนศาสนา สร้างวัดและเจดีย์ทางพุทธศาสนาขึ้นมาแทนเพื่อเปลี่ยนทัศนียภาพให้รับอารักขาเป็นรัฐที่ปราศจากอิทธิพลของอิสลาม รวมไปถึงกฎหมายที่จำกัดการแต่งงาน โดยคู่แต่งงานต้องจ่ายเงินให้รัฐด้วยจำนวนเงินที่ไม่สามารถหามาได้ กิจกรรมในเชิงสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรมของชาวโรฮีนจานั้นถูกจำกัดทั้งสิ้น มีการถอดถอนสัญชาติสิทธิทางการศึกษาชั้นสูง และการประกอบอาชีพ

## การดำเนินการต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของสหภาพยุโรป (EU)

ปัจจัยหลักที่ทำให้ EU ต้องดำเนินการเพื่อหาแนวทางในการจัดการกับแรงกดดันจากผู้อพยพ ได้แก่ สถิติปี ๒๕๕๗ ซึ่งระบุว่ามีการข้ามพรมแดนอย่างผิดกฎหมาย ๒๘๓,๕๓๒ คน โดยเป็นชาวซีเรียประมาณหนึ่งในสี่ และพบว่า มีผู้อพยพในเมดิเตอร์เรเนียนตอนกลาง ๑๗๐,๖๖๔ คนและในเมดิเตอร์เรเนียนตะวันออก ๕๐,๘๓๔ คน และมีผู้อพยพอาศัยอยู่ใน EU อย่างผิดกฎหมาย ๔๔๑,๗๘๐ คน และผู้อพยพ ๒๕๒,๐๐๓ คน ถูกส่งกลับไปยังประเทศที่สาม

Frontex ได้ประเมินความไม่มั่นคงในประเทศเพื่อนบ้านทางตอนใต้ของ EU เป็นสาเหตุที่ทำให้มีผู้พยายามอพยพเข้ามาใน EU เพิ่มขึ้น ทำให้ต้องดำเนินการลดแรงกดดันโดยมุ่งเป้าไปยังประเด็นการคุ้มครองผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือและป้องกันมิให้สูญเสียชีวิตเพิ่มขึ้น เครือข่ายอาชญากรรมของผู้ลักลอบขนผู้อพยพและผู้ค้ามนุษย์ การแก้ปัญหาผู้อพยพผิดกฎหมายที่รากเหง้าของปัญหา และจัดให้มีการอพยพอย่างถูกกฎหมาย

ในช่วงปี พ.ศ.๒๕๕๖ และ ๒๕๕๗ คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (Council of the European Union) และคณะมนตรียุโรป (European Council) ได้ทำงานเพื่อลดแรงกดดันจากการอพยพ โดยหลังเหตุมีผู้เสียชีวิตใกล้เกาะลัมเปดูซาในเดือนตุลาคม ๒๕๕๖ คณะมนตรีแห่ง EU ได้จัดตั้งคณะทำงานเมดิเตอร์เรเนียนภายใต้การนำของคณะกรรมการยุโรปเพื่อหาแนวทางปฏิบัติการและป้องกันมิให้เกิดปัญหาเช่นนี้อีกในอนาคต และในเดือนมิถุนายน ๒๕๕๗ คณะมนตรียุโรปได้กำหนดให้การโยกย้ายถิ่นฐานเป็นยุทธศาสตร์ที่มีความสำคัญลำดับต้นในการดำเนินงานรอบใหม่ของ EU

บทบาทของคณะมนตรียุโรป (European Council) คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (Council of the European Union) และคณะกรรมการยุโรป (European Commission) ในการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาผู้อพยพ คณะมนตรียุโรป มีบทบาทสำคัญในการกำหนดลำดับความสำคัญของยุทธศาสตร์ ขณะที่คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป จะกำหนดแนวทางการปฏิบัติการและมอบหมายหน้าที่ในการเจรจากับประเทศที่สาม พิจารณาคำจำกัดความและดำเนินโครงการเฉพาะ

จากการประชุมคณะมนตรี รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยเมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๕๗ ที่ประชุมได้รับรองข้อสรุป การปฏิบัติการเพื่อแก้ไขการหลั่งไหลเข้ามาของผู้อพยพให้ได้ผลยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นข้อสรุปที่ได้จากปฏิบัติการเมดิเตอร์เรเนียนซึ่งมุ่งเป้าเพื่อหาแนวทางในการโยกย้ายถิ่นฐานที่ยั่งยืน อย่างไรก็ตาม ปฏิบัติการที่กำหนดไว้นั้นยังไม่เพียงพอ ดังนั้นภายหลังเหตุสุดสลดใจในทะเลเมดิเตอร์เรเนียนในเดือนเมษายน ๒๕๕๘ ผู้นำประเทศใน EU และรัฐบาลจึงได้ตกลงที่จะระดมความพยายามเพื่อป้องกันมิให้คนเสียชีวิตในทะเลมากขึ้น และแก้ไขการอพยพที่รากเหง้าของปัญหาด้วยการเพิ่มความเข้มแข็งทางทะเล ต่อสู้กับผู้ค้ามนุษย์ ป้องกันมิให้ผู้อพยพเข้ามาใน EU อย่างผิดกฎหมาย และเสริมสร้างความเป็นหนึ่งเดียวและความรับผิดชอบใน EU และในเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๘ คณะกรรมการยุโรปได้นำเสนอวาระ Communication on a European Agenda for Migration และข้อเสนอหลายประการเกี่ยวกับการตอบสนองต่อแรงกดดันจากการอพยพอย่างฉับพลันทันทีในเมดิเตอร์เรเนียน

การดำเนินงานของคณะมนตรีเพื่อช่วยชีวิตในทะเลและมุ่งเป้าไปยังเครือข่ายอาชญากร โดย ในวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๘ คณะมนตรีได้รับรองร่างปรับปรุงงบประมาณปี ๒๕๕๘ ซึ่งเน้นที่การเสริมความเข้มแข็งของปฏิบัติการ Triton และ Poseidon รวมทั้งให้ความช่วยเหลือเพิ่มแก่ประเทศสมาชิกที่รับผู้อพยพเพิ่มขึ้น

สำหรับการป้องกันการอพยพเข้ามาอย่างผิดกฎหมาย EU มุ่งเน้นที่การแก้ไขที่รากเหง้าของปัญหา การอพยพด้วยการหาสาเหตุของการอพยพผิดกฎหมาย การเจรจาทางการเมือง ดำเนินโครงการ เพื่อตอบสนองต่อวิกฤตและการพัฒนา รวมถึงสนับสนุนให้ผู้อพยพผิดกฎหมายจากปัญหาเศรษฐกิจได้กลับเข้ามาอีก โดยแนวทางการดำเนินงานได้แก่ การร่วมมือกับประเทศที่สาม ประเทศต้นทาง และประเทศที่เป็นทางผ่านการใช้แนวทางระดับโลกว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานและการเคลื่อนย้าย (The Global Approach to Migration and Mobility : GAMM)

กล่าวโดยสรุป สหภาพยุโรปมีแนวทางการดำเนินการต่อผู้อพยพ โดยเน้นที่การแก้ไขรากเหง้าของปัญหา และให้ความสำคัญกับความร่วมมือจากประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศที่สาม

## การดำเนินการต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮีนจาของประเทศต่างๆ

### ๑. การดำเนินการของประเทศมาเลเซีย

ประเทศมาเลเซียนับเป็นจุดหมายปลายทางสำคัญของชาวโรฮีนจา จุดเริ่มต้นคือการเดินทางอพยพจากรัฐอารกันในปี พ.ศ. ๒๕๓๓ โดยมีความเชื่อมั่นว่าสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) จะให้ความดูแลและออกเอกสารรับรองให้สามารถขอผ่อนผันให้อยู่ในมาเลเซียโดยไม่ต้องถูกจับกุมหรือส่งกลับมาตุภูมิ จนกว่าจะเดินทางไปประเทศที่สาม โดยการดำเนินการของ UNHCR ( เจษฎา มีบุญลือ และ ปิยะนุช ปีบัว, ๒๕๕๓ : ๑๑.) จากนั้นเป้าหมายการเดินทางจึงมุ่งสู่มาเลเซีย ซึ่งอาจเป็นเพราะมีญาติพี่น้องจำนวนมากเดินทางไปก่อนแล้ว

ทั้งนี้ มาเลเซียมิได้เป็นรัฐภาคีในเรื่องผู้ลี้ภัยเช่นเดียวกับประเทศไทย แต่ให้ที่พักพิงกับผู้ลี้ภัยมาเป็นเวลานานหลายทศวรรษ เมื่อผู้ลี้ภัยลงทะเบียนกับ UNHCR แล้ว จะได้รับอนุญาตให้อยู่ร่วมกับชุมชนในท้องถิ่นได้ แต่ไม่มีสิทธิตามกฎหมายที่จะทำงาน หรือได้รับสิทธิอื่น ๆ เช่นการดูแลรักษาทางการแพทย์และการศึกษา สำหรับจำนวนผู้ลี้ภัยล่าสุดของประเทศมาเลเซีย ณ ธันวาคม ๒๕๕๙ ในประเทศมาเลเซียมีผู้ลี้ภัยที่ถือบัตรของ UNHCR จำนวน ๑๕๐,๐๐๐ คน จาก ๖๒ ประเทศ โดยเกือบ ๙๐% เป็นชาวโรฮีนจา (NUR JAZLAN, ออนไลน์, ๒๕๖๐.)

แต่จากสถานการณ์ที่มาเลเซียออกมาประณามรัฐบาลเมียนมา กรณีการปฏิบัติต่อชาวโรฮีนจา มาเลเซียได้แสดงท่าทีปฏิเสธที่จะรับชาวโรฮีนจาที่จะเดินทางเข้ามาใหม่ แต่รัฐบาลมาเลเซียได้ริเริ่มโครงการให้ผู้ถือบัตรของ UNHCR รวมทั้งชาวโรฮีนจาที่ผ่านการตรวจสุขภาพ และมีความปลอดภัยด้านความมั่นคงสามารถทำงานได้

### ๒. การดำเนินการของประเทศอินโดนีเซีย

อินโดนีเซียเป็นประเทศจุดหมายปลายทางการเดินทางของชาวโรฮีนจาอีกประเทศหนึ่ง นอกจากนั้นยังเป็นประเทศที่ได้รับการร้องขอจากไทยในการรับผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮีนจา มาโดยตลอด ด้วยเหตุผลที่มีศาสนาและประเพณีวัฒนธรรมใกล้เคียงกัน ซึ่งประเทศอินโดนีเซียยินดีให้ความช่วยเหลือมาโดยตลอด

อย่างไรก็ตาม การรับดูแลผู้อพยพจำนวนมากย่อมเป็นภาระกับประเทศที่มีรายได้ไม่มากนัก ท่าทีของอินโดนีเซียจึงเริ่มเปลี่ยนไป มีการตรวจสอบผู้อพยพละเอียดขึ้น โดยในการดำเนินการต่อ ผู้อพยพทางเรือครั้งใหญ่ในปี พ.ศ.๒๕๕๘ รัฐบาลอินโดนีเซีย ได้แจ้งให้ทางการออสเตรเลียทราบว่า ผู้อพยพทางเรือที่เข้ามายังเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ส่วนใหญ่ ไม่ใช่ชาวโรฮีนจาที่ถูกกดขี่ในเมียนมา แต่เป็นชาวบังกลาเทศ ที่ต้องการหนีเข้ามาเป็นแรงงานเถื่อน นอกจากนี้ ทางการอินโดนีเซียยังประเมินว่า มีผู้อพยพทางเรือเพียง ๓๐ - ๔๐% เท่านั้นที่เป็นชนกลุ่มน้อยโรฮีนจาจากรัฐยะไข่ของเมียนมา (บทสัมภาษณ์ของนายจูลี บิชอป รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศของออสเตรเลีย ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์เดอะ วิกเอนด์ ออสเตรเลีย ณ บัตตีพิมพ์ ๒๓ พ.ค.๕๘ (กรุงเทพธุรกิจ, ออนไลน์, ๒๕๖๐)

### ๓. การดำเนินการของประเทศบังกลาเทศ

ในความเป็นจริงแล้วอาจถือว่าประเทศบังกลาเทศเป็นประเทศต้นทางของชาวโรฮีนจา เพราะแหล่งที่อยู่ของชาวโรฮีนจา คือ เขตติดต่อบริเวณบังกลาเทศและเมียนมา และเมื่อปี พ.ศ.

๒๕๒๑ ที่รัฐบาลทหารเมียนมาออกกฎหมายขับไล่และผลักดันชาวโรฮีนจาออกนอกประเทศประมาณ ๒๐๐,๐๐๐ คน คนกลุ่มนี้ได้หลบหนีเข้าไปยังบังกลาเทศ จนต้องมีการตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาลเมียนมาและรัฐบาลบังกลาเทศในการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยชาวโรฮีนจา โดยเปิดค่ายผู้อพยพบริเวณชายแดนเมียนมา-บังกลาเทศขึ้น และชาวโรฮีนจาที่อพยพมาทางเรือโดยใช้ประเทศไทยเป็นทางผ่านส่วนใหญ่ก็หนีออกมาจากค่ายผู้อพยพแห่งนี้ แต่ในขณะเดียวกันยังมีชาวโรฮีนจาอีกจำนวนมากในเมียนมาที่ยังทยอยหลบหนีเข้าไปในบังกลาเทศ โดยเฉพาะเมื่อเกิดเหตุการณ์รุนแรงในรัฐยะไข่

สถานการณ์ล่าสุด เมื่อวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๙ นายโคฟี อันนัน อดีตเลขาธิการสหประชาชาติซึ่งนางองซานซูจี ได้ประกาศจัดตั้งเป็นประธานคณะที่ปรึกษาเพื่อยุติการละเมิดสิทธิมนุษยชนในรัฐยะไข่ ได้เดินทางเยี่ยมค่ายผู้อพยพชาวโรฮีนจาที่ค็อกซ์บาซาร์ เพื่อรับฟังการให้ปากคำเรื่องความรุนแรงที่เกิดขึ้นกับพวกเขา ก่อนลี้ภัยมายังบังกลาเทศ หลังจากลงพื้นที่รัฐยะไข่เพียง ๑ วัน ทั้งนี้การเดินทางไปยังรัฐยะไข่ นายโคฟี อันนัน ได้รับการประท้วงจากชาวพุทธหัวรุนแรง ซึ่งภายหลังการสำรวจพื้นที่รัฐยะไข่ เขาได้แถลงว่าพบความตึงเครียดในพื้นที่ และมีการสู้รบ แต่จะไม่ขอใช้คำว่าฆ่าล้างเผ่าพันธุ์เหมือนที่มีบางคนใช้

อย่างไรก็ตาม หลังการเยือนค่ายผู้อพยพของนายโคฟี อันนัน คณะรัฐมนตรีของประเทศบังกลาเทศได้ออกคำสั่งจัดตั้งคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐในเมืองแถบชายฝั่งของประเทศ ให้ดำเนินการระงับตัวบุคคลชาวเมียนมาที่ไม่มีเอกสารเข้าเมืองอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และเคลื่อนย้ายบุคคลเหล่านี้ไปยังเกาะเรงการ์ ชาร์ ซึ่งภายหลังทางการจะย้ายผู้อพยพชาวโรฮีนจาในค่ายที่เมืองค็อกซ์บาซาร์ไปสมทบด้วย

ทั้งนี้ เกาะเรงการ์ ชาร์ เป็นเกาะที่เกิดขึ้นใหม่จากดินตะกอนของแม่น้ำเมงหนานาที่ไหลลงมาสะสมยังปากอ่าวเบงกอล โดยเกาะแห่งนี้ยังมีอายุเพียงราว ๑๐ ปี และเป็นเกาะที่มีน้ำท่วมสูงขณะมีกระแสน้ำขึ้นในแต่ละวัน และจะถูกน้ำท่วมมิดตลอดฤดูมรสุม เจ้าหน้าที่ผู้ดูแลเกาะระบุว่า เกาะแห่งนี้เป็นที่พักจอดเรือของโจรสลัด และแม้ทางการจะได้ปลูกต้นไม้เป็นแนวช่วยป้องกันน้ำท่วมไว้บ้างแล้ว แต่ยังคงต้องใช้เวลานับสิบปีกว่าจะเห็นผล

ที่ผ่านมาผู้นำประชาคมชาวโรฮีนจาและองค์กรเพื่อมนุษยธรรมจากนานาชาติ ได้คัดค้านแผนการของบังกลาเทศที่จะส่งผู้อพยพไปยังเกาะที่ไม่สามารถอยู่อาศัยได้ โดยอ้างว่าแรงผลักดันส่วนหนึ่งของแผนการนี้ มาจากการที่บังกลาเทศต้องการผลักดันผู้อพยพออกจากเมืองค็อกซ์บาซาร์ เพื่อที่จะพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลต่อไป

ปัจจุบันมีชาวโรฮีนจาราว ๒๓๒,๐๐๐ คน อาศัยอยู่ในบังกลาเทศ ซึ่งมีทั้งคนที่มีเอกสารขึ้นทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายและไม่มีเอกสาร และยังมีผู้อพยพชาวโรฮีนจาอีก ๖๕,๐๐๐ คน ที่ลี้ภัยความรุนแรงจากรัฐยะไข่เข้าไปยังบังกลาเทศอีกระลอกหนึ่งตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๕๙ อีกด้วย

## การกำหนดนโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติกลุ่มต่างๆ ที่ผ่านมาของไทย

### ๑. สถานการณ์การอพยพในอินโดจีน : ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวม้งลาว

หลังจากฝ่ายซ้ายได้เป็นรัฐบาลเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๘ กลุ่มผู้สนับสนุนฝ่ายขวารวมทั้งชาวม้งลาวที่เคยร่วมรบในกองทัพสหรัฐฯ และลาวฝ่ายขวาในสงครามก็อพยพเข้าสู่ประเทศไทยเป็นจำนวนราว ๔๐๐,๐๐๐ คน ในครั้งนั้นรัฐบาลไทยได้ร่วมกับ UNHCR ส่งผู้อพยพชาวลาวต่อไปยังประเทศที่สาม (ประมาณ ๓๒๐,๐๐๐ คน) และส่งกลับ (ประมาณ ๑๒๐,๐๐๐ คน) ส่วนชาวม้งลาวกระจัดกระจายไปตามภาคต่างๆ ของไทย โดยกลุ่มใหญ่ (ประมาณ ๑๕,๐๐๐ คน) พำนักที่สำนักสงฆ์ถ้ำกระบอก จังหวัดสระบุรี ภายใต้การดูแลของเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคง ซึ่งกลุ่มนี้สหรัฐฯ ได้รับไปตั้งถิ่นฐานในสหรัฐฯ เมื่อ พ.ศ.๒๕๔๖

เมื่อมีข่าวการรับตัวไปตั้งถิ่นฐานใหม่ ชาวม้งลาวจำนวนมากได้เดินทางสู่ประเทศไทยตลอดปี ๒๕๔๗ รวม ๗,๘๐๐ คน โดยหวังว่าจะได้เดินทางไปสหรัฐฯ ด้วยการดำเนินการของรัฐบาลไทยคือการจัดที่พำนักให้อยู่รวมกัน ที่บ้านห้วยน้ำขาว จังหวัดเพชรบูรณ์ และถือว่าชาวม้งลาวกลุ่มนี้มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง

ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวม้งลาวกลุ่มนี้มีผลกระทบอย่างยิ่งต่อความสัมพันธ์ไทย - ลาว เนื่องจาก ชาวม้งลาวอ้างสาเหตุการหลบหนีออกนอกประเทศว่าหนีจากการทารุณ และการปราบปรามของรัฐบาลลาว ซึ่งการกล่าวอ้างเช่นนี้จะได้รับการดูแลจาก UNHCR รวมทั้งการได้รับสิทธิไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในสหรัฐฯ ในขณะที่รัฐบาลลาวถือว่าเป็นการทำลายภาพลักษณ์ของประเทศอย่างยิ่ง ไทยจึงไม่สามารถให้การสนับสนุนในการไปตั้งถิ่นฐานแก่ชาวม้งลาวกลุ่มนี้ได้อย่างเต็มที่ ทำได้เพียงการคัดกรอง (โดยฝ่ายความมั่นคงไทย) พบว่ามีผู้หนีภัยจากการปราบปรามเพียงร้อยละ ๘ ที่เหลือเป็นการเดินทางออกนอกประเทศเพื่อแสวงหาชีวิตที่ดีกว่า

รัฐบาลไทยจึงต้องดำเนินการส่งกลับชาวม้งลาวกลุ่มนี้ ทั้งนี้ รัฐบาลไทยและหน่วยงาน องค์กรด้านสิทธิมนุษยชนหลายหน่วยงาน ได้ร่วมกันเจรจา รมณรงค์ให้ทางการลาวให้หลักประกันถึงสวัสดิภาพและความปลอดภัยเมื่อกลับภูมิลำเนา จึงมีการทยอยส่งผู้ที่สมัครใจกลับจำนวน ๑๐ ครั้ง รวม ๒,๘๐๐ คน

ผลการเจรจาทวิภาคีระหว่างไทย-ลาว ที่ตกลงจะมีการส่งกลับชาวม้งลาวที่เหลือ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ สร้างกระแสวิพากษ์วิจารณ์และต่อต้านจากหลายประเทศ และองค์กรระหว่างประเทศหลายองค์กร แม้ว่าประเทศไทยจะเชิญองค์กรระหว่างประเทศเพื่อการย้ายถิ่นฐาน (International Organization for Migration – IOM) เข้ามาให้การสนับสนุนการส่งกลับก็ตาม การต่อต้านและวิพากษ์วิจารณ์เกิดจาก การดำเนินการคัดกรองทำโดยฝ่ายความมั่นคงไทย โดยไม่มี UNHCR เข้าร่วม เนื่องจากไทย และลาว ต้องการให้เป็นดำเนินการระดับทวิภาคี

### ๒. สถานการณ์การอพยพในอินโดจีน : ผู้อพยพชาวกัมพูชา และเวียดนาม

การอพยพของชาวกัมพูชาเริ่มมีเข้ามาเรื่อยๆ ตั้งแต่ปีพ.ศ. ๒๕๑๘ เมื่อพรรคคอมมิวนิสต์จีนเข้ายึดครองกัมพูชา และทวีจำนวนมากขึ้นในปีพ.ศ. ๒๕๒๒ เมื่อเวียดนามเข้ายึดครองกัมพูชา ทำให้กลุ่มเขมรแดงถอยร่นเข้ามายังชายแดนไทย การหลั่งไหลของผู้อพยพจำนวนมาก ทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องปฏิบัติตามหลักมนุษยธรรม เนื่องจากไม่สามารถผลักดันผู้อพยพเหล่านั้นกลับ

ไปสู่ยุบंतरายได้ รัฐบาล พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ประกาศนโยบาย “เปิดประตู” (Open-Door Policy) เมื่อ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๒๒ โดยมีหลักการ ดังนี้ (Aksra Kerdphol , ๑๙๙๒ : ๕ – ๗.)

๒.๑ แม้จะมีผู้อพยพ หลังไหลเข้ามามากมายเท่าใด จะไม่มีการผลักดันให้ผู้อพยพออกไป  
 ๒.๒ ชาวกัมพูชาที่อพยพหนีทุกข์ยากจากประเทศของตนเข้าสู่ประเทศไทย จะไม่ถูกขัดขวาง  
 ๒.๓ จะให้ผู้อพยพเข้ามาพักพิงอยู่ชั่วคราวจนกว่า จะกลับประเทศของตนได้  
 หลังจากการสู้รบได้สงบลงแล้ว หรือจนกว่าไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศที่สาม

๒.๔ หากผู้อพยพสมัครใจจะกลับประเทศของตน ก็สามารถกลับได้โดยแจ้งให้  
 ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยทราบ

ทั้งนี้ได้กำหนดแนวทางการบริหารจัดการภายในค่ายผู้อพยพ การดูแลประชาชนไทย  
 บริเวณใกล้เคียง ตลอดจนแนวทางการประสานงานกับองค์กรระหว่างประเทศไว้อย่างชัดเจน

นโยบายต่อผู้อพยพชาวกัมพูชา เริ่มเคร่งครัดมากขึ้น เมื่อจำนวนค่ายผู้ลี้ภัยไม่  
 เพียงพอจะรองรับผู้อพยพเรียกว่ามาตรการการกีดขวางอย่างมีมนุษยธรรม (Humane Deterrence)  
 หรือมาตรการป้องปราม ทั้งนี้จะจำกัดบริเวณผู้ที่มาตั้งใหม่ให้อยู่ในบริเวณที่จัดไว้เป็นพิเศษ และไม่  
 ยินยอมให้ไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศที่สาม อย่างไรก็ตามประเทศไทยจะยังคงให้ความช่วยเหลือผู้  
 อพยพตามหลักมนุษยธรรมควบคู่ไปกับคำนึงถึงอธิปไตย และความมั่นคงปลอดภัยของประเทศอยู่  
 ต่อไป トラบเท่าที่ประเทศต่างๆ และองค์การระหว่างประเทศยังคงยึดมั่นในพันธกรณีที่จะช่วยเหลือ  
 แบ่งเบาภาระประเทศไทยอย่างแข็งขัน

วิธีดำเนินการให้บรรลุผลไปตามมาตรการการกีดขวางอย่างมีมนุษยธรรมของรัฐบาล  
 ในขณะนั้น คือ การยุบศูนย์ผู้อพยพในประเทศไทยทั้งหมด ๒๑ ศูนย์เหลือ ๔ ศูนย์ ในปี ๒๕๒๕ ได้แก่  
 ศูนย์เขาอีตัง ศูนย์พนัสนิคม ศูนย์นครพนม และศูนย์ที่จังหวัดเลย สำหรับผู้อพยพทางเรือ ชาว  
 เวียดนามที่เดินทางมาถึงฝั่งประเทศไทยหลังจากวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๒๔ เป็นต้นไป ถือว่าไม่มีสถานะผู้  
 อพยพและตรวจสอบเป็นรายๆ เพื่อกำหนดสถานภาพว่าเป็นบุคคลประเภทใด

การตกลงสันติภาพ (Paris Peace Agreement) เกิดขึ้นที่กรุงปารีส เมื่อ ๒๓  
 ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๓๔ ถือเป็น การสิ้นสุดอย่างเป็นทางการของสงครามระหว่างกัมพูชาและเวียดนาม  
 และนำไปสู่การกำหนดการเลือกตั้งในประเทศกัมพูชาในสองปีถัดมา ค่ายผู้อพยพในประเทศไทยจึงปิด  
 ลง ผู้อพยพบางส่วนไปตั้งรกรากในประเทศที่สาม และบางส่วนได้รับการส่งกลับมาตุภูมิ (อักษร  
 เกิดผล, สัมภาษณ์, ๒๕๖๐)

### ๓. ผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา

สถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองและการสู้รบในเมียนมา ส่งผลให้ประชาชน  
 จากเมียนมาหลังไหลเข้าสู่ประเทศไทยตั้งแต่ปี ๒๕๒๗ ในลักษณะผสมผสาน (mixed flows)  
 ประกอบด้วย ๒ กลุ่มสำคัญ คือ ๑. กลุ่มผู้หนีภัยจากการสู้รบ ซึ่งหลบหนีมาจากพื้นที่ที่มีการสู้รบ  
 รวมทั้งผู้ที่เคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลเมียนมา และ ๒. ผู้ย้ายถิ่นด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีความ  
 ต้องการจะหางานทำในประเทศไทย และเป็นปีที่รัฐไทยต้องจัดตั้งพื้นที่ที่เรียกว่า “พื้นที่พักพิง  
 ชั่วคราว” อย่างเป็นทางการ อันเนื่องมาจากการตั้งฐานทัพของรัฐบาลทหารเมียนมาตลอดชายแดนฝั่ง  
 เมียนมาในฤดูฝน แทนที่จะถอนกำลังกลับไปยังฐานทัพที่อยู่ลึกเข้าไปในประเทศ ดังเช่นทุกปีที่ผ่านมา  
 ผลที่ตามมาคือ ผู้คนที่อพยพข้ามมาฝั่งไทยไม่สามารถอพยพกลับไปยังบ้านเรือนของตนได้ รัฐบาล

ไทยจึงจำเป็นต้องผ่อนปรนให้กลุ่มคนที่รัฐไทยเรียกอย่างเป็นทางการว่า “ผู้หนีภัยจากการสู้รบ” อาศัยอยู่ในเขตไทยได้เป็นการชั่วคราวตามหลักมนุษยธรรม โดยฝ่ายความมั่นคงไทยได้จัดตั้งกลไกในการคัดกรอง และพิจารณาสถานะของผู้เข้าเมืองเพื่อรับเข้า “พื้นที่พักพิงชั่วคราว” ด้วยการตรวจสอบประวัติหากเป็น ผู้หนีภัยจากการสู้รบจริงจะให้เข้าพักในพื้นที่พักพิงฯ โดยจะคัดกรองเอาเฉพาะผู้ที่หนีภัยจากการสู้รบจริงไม่รับผู้หนีภัยจากการเมือง เนื่องจากเกรงว่าจะสร้างความหวาดระแวงแก่รัฐบาลเมียนมา ซึ่งในทางปฏิบัติทำได้ยากมากที่จะแยกผู้หนีภัยจากการสู้รบออกจากผู้หนีภัยการเมือง เพราะผู้หนีภัยจากการสู้รบส่วนมากก็มาจากพื้นที่ที่มีกองกำลังและการเคลื่อนไหวทางการเมือง (ดุสิต เมนะพันธ์ , ๒๕๕๒: ๑๙.) ผู้ที่ไม่ผ่านการคัดกรองจะหลบไปอาศัยกับญาติและขอรับการช่วยเหลือคุ้มครองจากองค์กรระหว่างประเทศ และคงสร้างความหวาดระแวงไทยต่อเมียนมาด้วยการออกมาเคลื่อนไหวทางการเมืองเป็นระยะ

นโยบายของประเทศไทยต่อผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา ระยะแรกมีเพียงประการเดียวคือการกำหนดพื้นที่พักพิงชั่วคราวให้อยู่อาศัย รอกการส่งกลับ โดยการดำเนินการในระยะแรกไทยมิได้ยินยอมให้องค์กรระหว่างประเทศเข้ามายุ่งเกี่ยว ต่อมาเมื่อสถานการณ์การหนีภัยจากการสู้รบรุนแรงขึ้น มีเหตุการณ์กวาดล้างชนกลุ่มน้อยตามแนวท่อก๊าซในเมียนมา การที่ศูนย์บัญชาการใหญ่ของสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงถูกรัฐบาลเมียนมาตีแตก ส่งผลให้มีการลี้ภัยของผู้หนีภัยจากการสู้รบเข้าสู่ไทย ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ รัฐบาลไทยจึงยินยอมให้ UNHCR เข้าร่วมจัดทำแผนงานในการดูแลช่วยเหลือคนเหล่านี้ โดยยึดถือตาม **หลักการทั่วไป** ในการยึดถือความมั่นคงและอธิปไตยของประเทศไทยเป็นหลัก โดยยินยอมให้ผู้อพยพพักอาศัยอยู่ตามหลักมนุษยธรรม และจะส่งกลับมาตุภูมิเมื่อสถานการณ์เอื้ออำนวย ไม่ขัดต่อหลักกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการไม่ผลักดันกลับ (Non-Refoulement) คือ การที่รัฐจะต้องไม่ส่งบุคคลกลับไม่ว่าในลักษณะใดไปยังอาณาเขตของรัฐอื่น ที่ซึ่งบุคคลนั้นอาจได้รับภัยจากการประหัตประหาร อันเนื่องจากสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ ความคิดเห็นทางการเมืองและการเป็นสมาชิกของกลุ่มสังคมบางกลุ่ม หรือที่ซึ่งบุคคลนั้นเสี่ยงต่อการทรมานกรรม โดยมีแนวทางในการดำเนินการร่วมกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติในการจัดทำทะเบียน และการช่วยเหลือด้านอื่นๆ ตามความจำเป็น ซึ่งเป็นไปตามข้อตกลงการทำงานระหว่างกระทรวงการต่างประเทศกับ UNHCR ได้แก่

๑. ส่งกลับมาตุภูมิเมื่อสถานการณ์เอื้ออำนวย
๒. ควบคุม จัดระเบียบ ปรับลดพื้นที่ และการลักลอบออกนอกพื้นที่
๓. การช่วยเหลือทางมนุษยธรรม ได้แก่ อาหาร การศึกษา สุขภาพสิ่งแวดล้อม และการรักษาพยาบาล รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือคนไทยที่อาศัยอยู่รอบๆ ที่พักพิง
๔. การสอบสวนแยกประเภทผู้ที่มาถึงใหม่
๕. การหาข่าว และการปฏิบัติการจิตวิทยา เพื่อติดตามพิสูจน์ทราบสายลับ หรือทหารซึ่งแฝงตัวเข้ามาพร้อมผู้หลบหนีภัยสู้รบ
๖. การประชาสัมพันธ์
๗. การฟื้นฟูบูรณะพื้นที่พักพิง

อนึ่ง ในการพิจารณารับเข้าพื้นที่พักพิงชั่วคราวนั้น เจ้าหน้าที่ไทยมีสิทธิ์ให้ หรือ ปฏิเสธโดยเจ้าหน้าที่ UNHCR เป็นเพียงผู้สังเกตการณ์เท่านั้น นอกจากนี้ การช่วยเหลือทุกอย่างของ



UNHCR ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลไทย โดยกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจกำกับดูแลให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม และจัดการพื้นที่พักพิงชั่วคราว UNHCR อาจให้ความช่วยเหลือเพิ่มเติมแก่พื้นที่พักพิงชั่วคราวได้เพียงพอแก่ความต้องการพื้นฐานของชีวิตเท่านั้น เพื่อป้องกันการเกิดปัจจัยที่เป็นแรงดึงดูดใจให้มีผู้อพยพเดินทางเข้ามาในไทยมากขึ้น โดย UNHCR จัดเตรียมความช่วยเหลือดังกล่าวต้องประสานกับกระทรวงมหาดไทย แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องพยายามบริหารจัดการภายในพื้นที่พักพิง ให้สามารถปกป้องคุ้มครองผู้หนีภัยจากการสู้รบได้อย่างมีประสิทธิภาพ และโปร่งใส เพื่อไม่ให้เกิดเป็นข่าวไปในทางที่ไม่เป็นคุณต่อไทย

นโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ ที่กล่าวถึงกลุ่มผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ กลุ่มอื่นเริ่มในสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ที่ได้มอบหมายภารกิจเกี่ยวกับปัญหาผู้อพยพในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ โดยกำหนดหน่วยรับผิดชอบไว้ว่า “ปัญหาผู้หนีภัยจากการสู้รบ และผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ให้อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ ปัญหาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายให้อยู่ในความรับผิดชอบของ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายให้อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในการป้องกัน สกัดกั้น และดำเนินคดีกับผู้นำเข้าแรงงานต่างชาติโดยเด็ดขาด ส่วนบุคคลในความดูแลของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ให้กระทรวงการต่างประเทศเจรจากับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติในการดำเนินการต่อไป รวมทั้งให้กระทรวงการต่างประเทศกำหนดประเด็นในการหารือทางด้านการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมกับรัฐบาลสหรัฐอเมริกา พร้อมกันนั้น ก็มีการกำหนดยุทธศาสตร์ระยะยาวเกี่ยวกับปัญหาผู้อพยพ โดยให้คณะอนุกรรมการไทย-พม่าด้านบุคคลพลัดถิ่น และแรงงานผิดกฎหมายเป็นผู้จัดทำแผนการปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ สำหรับ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติจะเจรจากับรัฐบาลเมียนมา เพื่อสร้างความมั่นใจในบทบาทของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติในการดูแลการส่งกลับอย่างปลอดภัย และให้ความช่วยเหลือในการตั้งถิ่นฐานโดยเร็ว”

#### ๔. นโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติชาวโรฮีนจา

สำหรับกรณีผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮีนจานั้น ไม่ได้ดำเนินการตามนโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ เนื่องจากต้นทางของชาวโรฮีนจามีได้อยู่ติดกับประเทศไทย โดยในช่วงก่อนปี ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นช่วงที่ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮีนจายังมีจำนวนไม่มากนัก การดำเนินการเป็นไปตามกรอบกฎหมายของไทย กล่าวคือ ปฏิบัติเช่นเดียวกับผู้ที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย คือการผลักดันออกนอกราชอาณาจักร (จางฉนภัทร์ แสงแจ่มจันทร์, สัมภาษณ์, ๒๕๖๐) ต่อมาเมื่อปรากฏว่ามีจำนวนมากขึ้น และปัญหาต่างๆ ตามมามากขึ้น ฝ่ายความมั่นคงของไทยจึงมีนโยบายต่อคนกลุ่มนี้ออกมาเป็นระยะ ผู้วิจัยได้สรุปนโยบายของฝ่ายความมั่นคงต่อผู้โยกย้ายถิ่นรูปแบบไม่ปกติชาวโรฮีนจาได้ดังนี้

ตารางที่ ๓ - ๑ นโยบายต่อชาวโรฮีนจาในแต่ละช่วงเวลา

ปี พ.ศ.	นโยบาย	สถานการณ์/การปฏิบัติ	หมายเหตุ
๓๐ปีก่อน	ไม่มีนโยบายเฉพาะ	เดินทางหลบหนีจากเมียนมา โดยทางเท้า หลบเข้าทางแม่สอดมาตั้งรกรากตามจังหวัดต่างๆ	จำนวนไม่มาก แต่มีการรวมตัวเป็นชุมชน
๒๕๔๑	ไม่มีนโยบายเฉพาะ	สื่อต่างชาติ และกลุ่มปกป้องสิทธิมนุษยชนเผยแพร่ข่าวว่า ทหารเรือไทยทำการผลักดันกลุ่มผู้อพยพชาวโรฮีนจาอย่างทารุณ	จ.ระนองเริ่มบันทึกว่าชาวโรฮีนจาหลบหนีเข้าเมืองด้าน จ.ระนองเป็นครั้งแรก จำนวน ๑๐๔ คน
๒๕๔๙	ไม่มีนโยบายเฉพาะ	ส่วนการปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ด้านฝั่งทะเลอันดามันของ กองทัพเรือ (ทัพเรือภาค ๓)* ตรวจพบการหลบหนีเข้าเมืองและจับกุมชาวโรฮีนจาจำนวน ๑,๒๒๕ คน** ทั้งหมดเป็นชายและนับถือศาสนาอิสลาม	*การปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจปกติของหน่วย **สถิติที่ จ.ระนอง บันทึก
๒๕๕๐	ไม่มีนโยบายเฉพาะ	กองทัพเรือ และหน่วยงานในพื้นที่*จับกุมชาวโรฮีนจาได้ ๒,๗๖๓ คน พร้อมด้วยเรือ ๒๑ ลำ**	*การปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจปกติของหน่วย **สถิติที่ จ.ระนอง บันทึก
๒๕๕๑	สมช. มอบกอ.รมน. ภาคที่ ๔สย.๑ เป็นหน่วยอำนวยการหลักในการแก้ไขปัญหาผู้ลักลอบเข้าเมืองชาวโรฮีนจาในพื้นที่ จ.ระนอง และ จ.พังงา	กองทัพเรือ และหน่วยงานในพื้นที่*จับกุมชาวโรฮีนจาได้ ๔,๘๘๖ คน*	*การปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจปกติของหน่วย **สถิติที่ จ.ระนอง บันทึก

ตารางที่ ๓ - ๑ นโยบายต่อชาวโรฮีนจาในแต่ละช่วงเวลา(ต่อ)

ปี พ.ศ.	นโยบาย	สถานการณ์/การปฏิบัติ	หมายเหตุ
๒๕๕๒ ม.ค. ๒๕๕๒	กอ.รมน.ภาค ๔ สย.๑ เป็นหน่วยอำนวยการหลักในการแก้ไข ปัญหาผู้ลี้ภัยเข้า เมืองชาวโรฮีนจา ด้านพื้นที่ จว.ระนอง และ จว.พังงา	ทร.ภาค ๓ ตรวจพบ ชาว โรฮีนจา ที่ปากน้ำ ระนอง และส่งกักตัว ณ อาคารควบคุม ผู้ต้อง กักด่านตรวจคนเข้า เมืองระนอง เพื่อรอการ ส่งกลับจำนวน ๘๖ คน	
ก.พ. ๒๕๕๒		ตัวแทนสถานทูตเมียนมาประจำประเทศไทย เข้าตรวจสอบประวัติ ชาวโรฮีนจา ถูกกักตัว อยู่ที่ด่านตรวจคนเข้า เมืองจังหวัดระนอง	ชาวโรฮีนจาให้ข้อมูลว่าเจ้าหน้าที่ ไทยทำร้ายพวกตนจนได้รับบาดเจ็บสาหัส
มี.ค. ๒๕๕๒		สถานเอกอัครราชทูต บังกลาเทศมาพิสูจน์ สัมภาษณ์ชาวโรฮีนจา ถูก กักตัวฯ พบว่ามีชาวโรฮีนจา สัมภาษณ์บังกลาเทศ ๒๙ คน จึงดำเนินการ ส่งกลับบังกลาเทศ	คงเหลือผู้ต้องกักกลุ่มชาวโรฮีนจา ณ อาคารควบคุมผู้ต้องกักของ ด่านตรวจคนเข้าเมืองระนอง ๕๗ คน
เม.ย.- พ.ย. ๒๕๕๒		พบชาวโรฮีนจาหลบหนี เข้าเมือง ๑,๔๗๗ คน	กอ.รมน.ภาค ๔ สย.๑ ปฏิเสธการ เข้าเมืองได้ ๑,๓๙๑ คน ที่เหลือ ๘๖ คน ถูกดำเนินคดี ต่อมาถูกส่งตัว จากห้องกักตม.ระนองไปยังห้องกัก ตม.สวนพลู และไม่สามารถ ดำเนินการส่งกลับประเทศต้นทาง ด้วยวิธีการทูตได้ หน่วยงานที่ เกี่ยวข้องจึงมีนโยบายให้ผลักดัน บริเวณชายแดนด้านตะวันตก โดยให้ ถือว่าชาวโรฮีนจา ต้องการใช้ ประเทศไทยเป็นทางผ่านทางไป

			ประเทศอื่น
--	--	--	------------

ตารางที่ ๓ - ๑ นโยบายต่อชาวโรฮีนจาในแต่ละช่วงเวลา(ต่อ)

ปี พ.ศ.	นโยบาย	สถานการณ์/การปฏิบัติ	หมายเหตุ
๒๕๕๓ - ๒๕๕๕	กอ.รมน.ภาค ๔ สย. ๑ เป็นหน่วยอำนวยการหลักในการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยเข้าเมืองชาวโรฮีนจา	กอ.รมน.ภาค ๔ สย. ๑ ปฏิบัติตามหลักการ และแนวทางการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยเข้าเมืองทางทะเล (Standard operating porcedure : SOP)	ถือว่าชาวโรฮีนจา ต้องการใช้ประเทศไทยเป็นทางผ่านทางไปประเทศอื่น - ใช้มาตรการสกัดกั้นเต็มรูปแบบ และอำนวยความสะดวกให้ไปยังประเทศปลายทาง
๒๕๕๕ - ๒๕๕๗ พ.ย. ๕๕ - ก.พ. ๕๗	-กอ.รมน.ภาค ๔ สย. ๑ เป็นหน่วยอำนวยการหลักในการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยเข้าเมืองชาวโรฮีนจา	- สถานการณ์ในเมียนมาพบว่ามิชาวโรฮีนจาเข้าเป็นจำนวนมาก ทั้งผู้ชาย ผู้หญิง และเด็กอพยพมายังประเทศไทย	- ผู้ลี้ภัยเข้าเมืองชาวโรฮีนจาจำนวนมากสามารถหลบหนีขึ้นฝั่งได้ สมช. กำหนดให้ กักตัวไว้เพื่อรอนโยบายของรัฐบาล โดยมีกำหนดกักตัว ๖ เดือน
		-	- ชาวโรฮีนจาถูกกักไว้ที่ห้องควบคุมของ ตม.สะเดา ปาดังเบซาร์ พังงา ระนอง และที่สถานีตำรวจต่างๆในพื้นที่ จว.สงขลา ส่วนผู้หญิงและเด็กแยกไปกักที่บ้านแรกรับของพัฒนาสังคมฯ จ.สงขลา ปัตตานี และนราธิวาส
พฤษภาคม ๒๕๕๘	- มีการหารือร่วมกันโดยประเทศมาเลเซีย อินโดนีเซีย และไทย ร่วมประชุมเพื่อหาทางออกต่อปัญหาดังกล่าว	- พบเรือของชาวโรฮีนจา จำนวนหลายลำจากประเทศบังกลาเทศ คาดว่ามีผู้อพยพราว ๗,๐๐๐ คน  - พบศพชาวโรฮีนจาถูกฝังบริเวณเทือกเขาแก้ว ต.ปาตังเบซาร์ อ.สะเดา จว.	- มาเลเซียเชิญประเทศที่เกี่ยวข้องหารือเร่งด่วน - ไทยเป็นเจ้าภาพจัดการประชุม - ผลการประชุม : อินโดนีเซีย และ มาเลเซีย จะให้ที่พักพิงชั่วคราวประเทศละ ๓,๐๐๐ คน ไทยให้การช่วยเหลือ ด้านมนุษยธรรม

		สงขลา - มีการดำเนินการจับกุม	- ไทย ถูกลดอันดับจากประเทศที่ถูกจับตาเรื่อง
--	--	---------------------------------	---

ตารางที่ ๓ - ๑ นโยบายต่อชาวโรฮีนจาในแต่ละช่วงเวลา(ต่อ)

ปี พ.ศ.	นโยบาย	สถานการณ์/การปฏิบัติ	หมายเหตุ
		เครือข่ายขบวนการค้ำมนุษย์ ซึ่งพบว่ามีเจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมด้วยจำนวนมาก	ปัญหาการค้ำมนุษย์จากระดับ ๒ (เผ่าระวัง) ไปอยู่ในระดับที่ ๓ - รายงานค้ำมนุษย์ประจำปี ๒๕๕๗ ของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐ ชี้ว่า ไม่มี การปฏิบัติอย่างเต็มที่ตามมาตรฐานขั้นต่ำ
๒๕๕๙		-หน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนเรียกร้องให้รัฐบาลไทยดำเนินการสอบสวนอย่างรอบด้านต่อเหตุการณ์วิสามัญฆาตกรรมชาวโรฮีนจาที่หนีออกจากสถานกักของ ตม.ที่ พังงา	จ.ค.๕๙ พล.ต.ต.ปวีณ พงศ์สิรินทร์ อดีตหัวหน้าคณะพนักงานสอบสวนคดีค้ำมนุษย์โรฮีนจา ยื่นหนังสือขออภัยทางการเมืองไปประเทศออสเตรเลีย

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮีนจา นำมาใช้สนับสนุนการวิจัย สรุปได้ดังนี้

### ๑. สาเหตุการอพยพของผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮีนจา

เจษฎา มีบุญลือ และ ปิยะนุช ปีบัว (๒๕๕๓ : ๘ - ๑๐) พบว่า สาเหตุการอพยพของชาวโรฮีนจาเกิดจาก ๑) การถูกทารุณกรรม ถูกขับไล่จากถิ่นที่อยู่และถูกละเมิดสิทธิส่วนบุคคลตลอดจนถูกจำกัดสิทธิในด้านต่างๆ ๒) รัฐบาลเมียนมาไม่ยอมรับชาวโรฮีนจาเป็นประชาชนชาวมียนมา โดยการออกกฎหมายว่าด้วยความเป็นพลเมืองของเมียนมาในปี พ.ศ.๒๕๒๕ ซึ่งกำหนดว่าหากกลุ่มใดมีความเกี่ยวข้องกับขบวนการชนกลุ่มน้อยจะถูกตัดขาดจากการเป็นพลเมือง ๓) ประเทศเมียนมาและบังกลาเทศมีข้อพิพาทกรณีรัฐบาลเมียนมาสร้างท่อก๊าซในรัฐอารกัน โดยบังกลาเทศคิดว่าการสร้างท่อก๊าซดังกล่าวเป็นการบีบให้ชาวโรฮีนจาไม่มีที่อยู่อาศัยและต้องอพยพเข้าไปในประเทศบังกลาเทศ และ ๔) มีการปล่อยข่าวให้ผู้อพยพในเมืองคือกซ์บาชาร์ ประเทศบังกลาเทศว่า สามารถ

ทำงานในไทยได้ และทางการมาเลเซียจะให้ที่ทำงาน จึงทำให้มีการลักลอบเข้าประเทศดังกล่าวมากขึ้น เพื่อแสวงหาโอกาสที่ดีกว่า

การศึกษาของสำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (๒๕๕๘ : ๘ - ๙) พบว่า สาเหตุการอพยพของชาวโรฮีนจาเกิดจาก ๑. การถูกทารุณกรรม ถูกขับไล่จากถิ่นที่อยู่และถูกละเมิดสิทธิส่วนบุคคล ตลอดจนถูกจำกัดสิทธิในด้านต่างๆ ๒. รัฐบาลเมียนมาไม่ยอมรับชาวโรฮีนจาเป็นประชาชนชาวเมียนมา โดยการออกกฎหมายว่าด้วยความเป็นพลเมืองของเมียนมาในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ ซึ่งกำหนดว่าหากกลุ่มใดมีความเกี่ยวข้องกับขบวนการชนกลุ่มน้อยจะถูกตัดขาดจากการเป็นพลเมือง และ ๓. มีการปล่อยข่าวให้ผู้อพยพในเมืองค็อกซ์บาซาร์ ประเทศบังกลาเทศ ว่าสามารถทำงานในไทยได้ และทางการมาเลเซียจะให้ที่ทำงาน จึงทำให้มีการลักลอบเข้าประเทศดังกล่าวมากขึ้น เพื่อแสวงหาโอกาสที่ดีกว่า

ศิววงศ์ สุขทวี (๒๕๕๗ : ๒๐๗) พบว่า สาเหตุชาวโรฮีนจาอพยพออกจากเมียนมาสืบเนื่องจากปฏิบัติการทางทหารในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นจุดเริ่มต้น และเหตุที่ชาวโรฮีนจาส่วนใหญ่ไม่สามารถเดินทางต่อไปประเทศที่สามได้ ต้องอยู่ในค่ายผู้อพยพบริเวณชายแดนพม่า-บังกลาเทศจนถึงปัจจุบัน เกิดจากการเข้าไม่ถึงความช่วยเหลือจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR) และด้วยเหตุความยากแค้น ถูกทารุณกรรมในค่ายผู้อพยพ ทำให้ชาวโรฮีนจาต้องพากันหลบหนีออกจากค่าย เดินทางแสวงหาถิ่นที่อยู่ใหม่

## ๒. ปัญหาและผลกระทบจากผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮีนจาต่อประเทศไทย

เจษฎา มีบุญลือ และ ปิยะนุช ปีบัว (๒๕๕๓ : ๒๖ - ๒๘) เห็นว่า กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮีนจา ก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อประเทศไทยในมิติต่างๆ ดังนี้

๒.๑ ด้านสังคมจิตวิทยา การที่ประเทศต้นทางไม่ยอมรับ ทำให้ชาวโรฮีนจาต้องตกค้างอยู่ในประเทศไทย ในอนาคตบุตรหลานของคนกลุ่มนี้จะกลายเป็นเด็กไร้สัญชาติ สร้างปัญหาและภาระให้แก่ประเทศไทย

๒.๒ ด้านความมั่นคง ทั้งการเดินทางสู่ประเทศไทย และการลักลอบอาศัยอยู่ในประเทศไทย ล้วนเป็นที่มาของพฤติกรรมผิดกฎหมาย และอาชญากรรมข้ามชาติต่างๆ อาทิ การค้ามนุษย์ ปลอมแปลงหนังสือเดินทาง การค้าสิ่งผิดกฎหมาย ยาเสพติด อาวุธสงคราม ฯลฯ นอกจากนี้ การเคลื่อนไหวของกลุ่มชาวโรฮีนจาในประเทศไทย ยังส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทย-เมียนมา และชาวโรฮีนจาบางกลุ่มมีพฤติกรรมหัวรุนแรง ที่อาจกระทบต่อความมั่นคงของไทยได้

๒.๓ ด้านสาธารณสุข อาจเป็นพาหะของโรคติดต่อร้ายแรงทำรัฐบาลต้องสูญเสียงบประมาณมากในการป้องกัน

๒.๔ ด้านภาพลักษณ์ของประเทศ การที่ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮีนจากล่าวอ้างปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงของไทยว่าทารุณกรรม ส่งผลต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทยอย่างมาก

การศึกษาของสำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (๒๕๕๘ : ๑๐ - ๑๑) พบว่า กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮีนจา ก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อประเทศไทยในมิติต่างๆ ดังนี้

๑. ผลกระทบด้านการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทั้งประเทศต้นทาง ประเทศปลายทาง และประเทศทางผ่าน โดยผู้ศึกษาเห็นว่า ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องดำเนินการตามหลักมนุษยธรรม ในขณะที่เดียวกันก็ต้องมีมาตรการในการที่จะรักษาความสัมพันธ์กับเมียนมา นอกจากนี้ยังคงต้องคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อความมั่นคงภายในประเทศ ในความกังวลของประเทศปลายทางคือการเพิ่มขึ้นของจำนวนคนที่รัฐตรวจสอบไม่ได้ซึ่งอาจก่อให้เกิดพฤติกรรมเข้าไปเกี่ยวข้องกับขบวนการอาชญากรรมข้ามชาติหลายรูปแบบ

๒. ผลกระทบด้านประชากร คือ เกิดผลต่อการเปลี่ยนแปลงขนาด โครงสร้างประชากร ในแง่อายุและเพศอัตราการเกิด และอัตราการตาย อัตราการแออัดทางประชากร

๓. ผลกระทบด้านแรงงานและอัตราการมีงานทำ ในด้านบวกแรงงานต่างชาติดาจเข้ามาช่วยทดแทนแรงงานที่ขาดแคลนในภาคการผลิตต่าง ๆ โดยเฉพาะในงานระดับล่างที่เป็นงานสกปรก อันตราย และเสี่ยงซึ่งคนในท้องถิ่นหลีกเลี่ยงที่จะทำ ในด้านลบการมีแรงงานต่างชาติทำให้เกิดการกดค่าแรงของแรงงานท้องถิ่น

๔. ผลกระทบด้านสังคม การที่เมียนมาไม่ยอมรับชาวโรฮีนจาเป็นพลเมือง ทำให้ชาวโรฮีนจาลักลอบเข้ามาในไทยโดยการจดทะเบียนเป็นแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมา เพื่อให้ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในไทยชั่วคราว แต่เมื่อการพิสูจน์สัญชาติปรากฏว่ามีใช้สัญชาติเมียนมา ชาวโรฮีนจาก็กลายเป็นผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และกลายเป็นประเทศปลายทางที่ต้องแบกรับภาระ โดยเฉพาะค่าใช้จ่าย และสวัสดิการสังคมต่างๆ

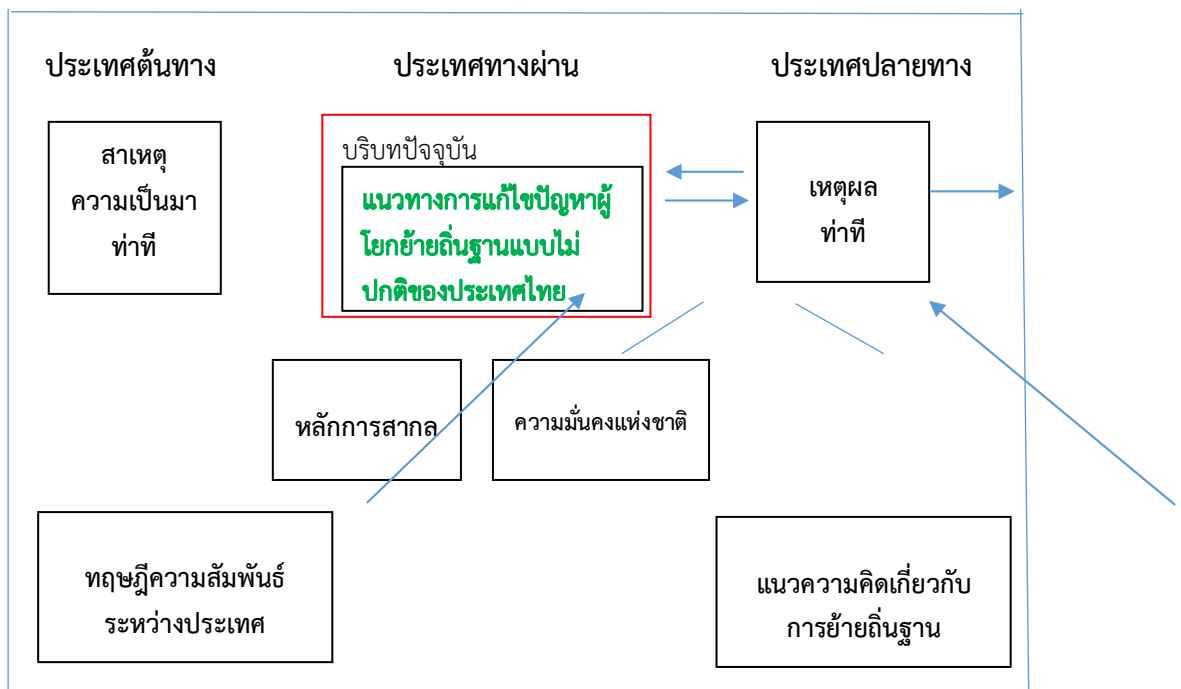
๕. ผลกระทบด้านสาธารณสุข ชาวโรฮีนจาอาจเป็นพาหะนำโรคติดต่อเข้ามาสู่ไทย ส่งผลต่อค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นชัดเจนในการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อต่าง ๆ รวมทั้งต้องดูแลช่วยเหลือตามหลักสิทธิมนุษยชน

๖. ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ ชาวโรฮีนจากลายเป็นแรงงานต่างด้าวที่มีราคาถูก ทำงานคุ้มค่าง่าแรงงานไทย รวมทั้งยินยอมทำงานในภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมบางประเภทที่แรงงานไทยไม่ยินยอมทำ เช่น การประมง จึงทำให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวเพิ่มมากขึ้นแทนแรงงานไทย

## กรอบความคิดของการวิจัย

จากการทบทวนเอกสารที่สำคัญข้างต้น ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบในการศึกษา และวิเคราะห์ ได้ดังนี้

แผนภาพที่ ๒-๑ กรอบความคิดของการวิจัย



จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงนโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ สมดุลระหว่างมิติด้านความมั่นคงและหลักสิทธิมนุษยชนสากล ตามกรอบแนวคิดข้างต้น โดยศึกษาจากกลุ่มประเทศที่มีความเกี่ยวข้อง ๓ กลุ่มได้แก่ ประเทศต้นทางในประเด็นของสาเหตุ ความเป็นมา และทำที่ในปัจจุบัน ประเทศปลายทาง ศึกษาถึงประเด็นเหตุผลที่เป็นประเทศที่ผู้โยกย้ายถิ่นฐานฯ เลือก และทำที่ต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานฯ ในปัจจุบัน และการดำเนินการตลอดจนแนวทางในการแก้ไขปัญหาผู้โยกย้ายถิ่นฐานฯ กลุ่มต่างๆ ประเทศไทย ซึ่งเป็นประเทศทางผ่าน ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้พิจารณาตามกรอบทฤษฎีของหลักการสากล และหลักความมั่นคงแห่งชาติที่ยึดถือในขณะกำหนดนโยบายนั้น เพื่อให้ข้อเสนอเชิงนโยบายที่เหมาะสมบนพื้นฐานองค์ความรู้ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และแนวคิดเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐาน



## บทที่ ๓

# วิเคราะห์การกำหนดนโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐาน แบบไม่ปกติของประเทศไทย

การศึกษาในบทที่ ๓ นี้ มีความมุ่งหมายเพื่อที่จะตอบสนองวัตถุประสงค์วิจัยข้อที่ ๑ เพื่อศึกษาและวิเคราะห์การกำหนดนโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของไทย ตามที่ผู้วิจัยได้ ทบทวนนโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของไทยที่ผ่านมา ในบทที่ ๒ ตามลำดับ ดังนี้

๑. สถานการณ์การอพยพในอินโดจีน : ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวบังกลา
๒. สถานการณ์การอพยพในอินโดจีน : ผู้อพยพชาวกัมพูชา และเวียดนาม
๓. ผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา
๔. นโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติชาวโรฮีนจา

ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์นโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติชาวโรฮีนจา ผู้วิจัยกำหนด กรอบการพิจารณาปัจจัยด้านตัวละคร (Actors) ที่สำคัญ ๓ กลุ่ม คือ ประเทศต้นทาง ประเทศ ทางผ่าน และประเทศปลายทาง โดยประเทศต้นทางศึกษาถึง สาเหตุความเป็นมา สถานการณ์ ปัจจุบัน และท่าทีแนวโน้ม ประเทศปลายทางศึกษาถึงเหตุผลที่เป็นเหตุจูงใจให้กลุ่มผู้โยกย้ายถิ่นฐาน เดินทางไป และท่าทีแนวโน้มของประเทศปลายทางต่อคนกลุ่มนี้

สำหรับประเทศทางผ่าน ซึ่งได้แก่ประเทศไทย เพื่อให้การจัดการเชิงนโยบายต่อผู้ โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติเป็นไปด้วยความเหมาะสม ผู้วิจัยกำหนดกรอบการวิเคราะห์โดยพิจารณา จากการที่ประเทศไทยเป็นรัฐภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศ รวม ๖ ฉบับ ซึ่งมีพันธกรณีที่จะต้อง ปฏิบัติตามกฎหมายนั้นๆ และเป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปเกี่ยวกับสนธิสัญญาด้านสิทธิ มนุษยชน ร่วมกับใช้แนวความคิดเรื่องความมั่นคงแห่งชาติในการพิจารณาในมิติด้านความมั่นคง และ การที่ปัญหาเรื่องชาวโรฮีนจา เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อหลายประเทศ ไม่สามารถ แก้ไขได้โดยประเทศใดประเทศหนึ่ง ผู้วิจัยจึงนำทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมาร่วมใช้ในการ วิเคราะห์ด้วย ในบทที่ ๓ นี้ มีลำดับการศึกษาดังนี้

๑. วิเคราะห์การกำหนดนโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของไทยที่ผ่านมา
๒. วิเคราะห์นโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติชาวโรฮีนจา
  - ๒.๑ วิเคราะห์ปัจจัยด้านประเทศต้นทาง
  - ๒.๒ วิเคราะห์ปัจจัยด้านประเทศปลายทาง (ประเทศมาเลเซีย)
  - ๒.๓ วิเคราะห์การจัดการเชิงนโยบายต่อปัญหาชาวโรฮีนจาของประเทศไทย
๓. สรุป

## วิเคราะห์การกำหนดนโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของไทยที่ผ่านมา

ด้วยลักษณะทางภูมิรัฐศาสตร์ของประเทศไทย ที่ล้อมรอบไปด้วยประเทศเพื่อนบ้าน เป็นเหตุให้การโยกย้ายถิ่นฐานมีมาตั้งแต่อดีต ทั้งการโยกย้ายถิ่นฐานแบบปกติ และการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ เมื่อเกิดความขัดแย้งในประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งตามมาด้วยการอพยพหนีภัยการเมือง และภัยจากการสู้รบ

สถานการณ์การโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติเริ่มส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของไทยเมื่อหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ เมื่อประเทศไทยกลายเป็นประเทศกันชนของอุดมการณ์ที่แตกต่าง สถานการณ์ความขัดแย้งภายในของประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้มีการโยกย้ายถิ่นฐานเข้ามาหลบภัยในประเทศไทยจำนวนมาก โดยสถานการณ์ที่ส่งผลกระทบมากที่สุด คือ สถานการณ์ในช่วงกว่า ๓ ทศวรรษที่ผ่านมา ๒ เหตุการณ์ ได้แก่ สถานการณ์การอพยพในอินโดจีน (ความขัดแย้งทางการเมืองใน ลาว กัมพูชา และเวียดนาม ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘) และสถานการณ์ผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา (จากการปราบปรามชนกลุ่มน้อยของรัฐบาลทหารในเมียนมาเมื่อ ปี พ.ศ. ๒๕๒๗) ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวเป็นที่มาของการกำหนดนโยบาย และมาตรการปฏิบัติต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติกลุ่มต่างๆ ที่กล่าวข้างต้น

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า การกำหนดนโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติที่ผ่านมานั้น เริ่มต้นจากการกำหนดนโยบายเชิงรับเพื่อการบริหารเฉพาะกลุ่ม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแนวทางสำหรับหน่วยปฏิบัติของฝ่ายความมั่นคงเอง การกำหนดนโยบายเพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติร่วมกับหน่วยงานอื่นเกิดขึ้นเมื่อสถานการณ์รุนแรง มีการหลั่งไหลของผู้หนีภัยจากการสู้รบเข้าสู่ไทยจำนวนมาก จำเป็นต้องมีการวางแผน และการบริหารที่เหมาะสม ทั้งนี้ การกำหนดนโยบายกล่าวถึงเฉพาะกลุ่มผู้หนีภัยจากการสู้รบเท่านั้น

สามารถวิเคราะห์ได้ว่า มาตรการที่รัฐไทยกำหนด เป็นไปเพื่อผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests) ที่มุ่งเน้นด้านความมั่นคงภายใน เป็นสำคัญ แนวคิดนี้เป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดความมั่นคงทั่วไป โดย “ความมั่นคงของชาติ (National Security) จะมุ่งเน้นการดำเนินการที่ก่อให้เกิดความมั่นคงโดยอาศัยพลังอำนาจของชาติ (National Power) เพราะพลังอำนาจของชาติจะเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการพิทักษ์รักษาสิ่งสำคัญที่เปรียบเสมือนหัวใจของชาติ นั่นก็คือความมุ่งประสงค์ของชาติ (National Purpose) และ ผลประโยชน์ของชาติ (National Interests) ดังนั้น การดำเนินการที่จะมุ่งไปสู่ความมั่นคงประเภทนี้จะมีความแตกต่างกันไปตามผลประโยชน์ของแต่ละชาติ” เมื่อประเทศไทยกำหนดความมั่นคงภายในไว้เป็นผลประโยชน์ของชาติ พลังอำนาจด้านการทหารจึงมีบทบาทสำคัญในการปกป้องผลประโยชน์ของชาติ การสกัดกั้นจึงเป็นมาตรการสำคัญ และนโยบายการรับเข้าพื้นที่พักพิงชั่วคราวจึงเป็นการตั้งรับมาโดยตลอด นอกจากนี้ยังพบว่าการยอมปฏิบัติร่วมกับหน่วยงานอื่นโดยเฉพาะองค์การระหว่างประเทศจึงเกิดขึ้นเมื่อสถานการณ์รุนแรงเท่านั้น

นโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ ที่กล่าวถึงกลุ่มผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ ในลักษณะของการกำหนดแผนเตรียมการเริ่มในสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ที่ได้มอบหมายภารกิจเกี่ยวกับปัญหาผู้อพยพในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ โดยกำหนดหน่วยรับผิดชอบไว้ว่า “ปัญหาผู้หนีภัยจากการสู้รบ และผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ให้อยู่ในความ

รับผิดชอบของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ปัญหาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายให้อยู่ในความรับผิดชอบของ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายให้อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในการป้องกัน สกัดกั้น และดำเนินคดีกับผู้นำเข้าแรงงานต่างชาติโดยเด็ดขาด ส่วนบุคคลในความดูแลของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ให้กระทรวงการต่างประเทศเจรจากับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติในการดำเนินการต่อไป รวมทั้งให้กระทรวงการต่างประเทศกำหนดประเด็นในการหารือทางด้านการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมกับรัฐบาลสหรัฐอเมริกา พร้อมกันนั้น ก็มีการกำหนดยุทธศาสตร์ระยะยาวเกี่ยวกับปัญหาผู้อพยพ โดยให้คณะอนุกรรมการไทย-พม่าด้านบุคคลพลัดถิ่น และแรงงานผิดกฎหมายเป็นผู้จัดทำแผนการปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ สำหรับ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติจะเจรจากับรัฐบาลเมียนมา เพื่อสร้างความมั่นใจในบทบาทของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติในการดูแลการส่งกลับอย่างปลอดภัย และให้ความช่วยเหลือในการตั้งถิ่นฐานโดยเร็ว” ซึ่งเป็นที่มาของการร่างยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ และได้เพิ่มกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮีนจา และกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวเกาหลีเหนือไว้ในยุทธศาสตร์นี้ด้วย

## วิเคราะห์นโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติชาวโรฮีนจา

### วิเคราะห์ปัจจัยด้านประเทศต้นทาง

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า ในเมียนมา ชาวโรฮีนจามีประวัติศาสตร์ความขัดแย้งที่ยาวนานกับชาวพม่า ซึ่งเป็นกลุ่มผู้ปกครองประเทศ ความขัดแย้งดังกล่าวส่งผลให้ชาวโรฮีนจาได้รับการกดขี่ทางสังคม ที่สำคัญที่สุดคือ การไม่มีสถานะเป็นพลเมืองเมียนมา ทำให้ไม่ได้รับสิทธิต่างๆ ทางสังคม และไม่มีโอกาสในการพัฒนาตนเอง การไร้สัญชาติมีผลต่อการให้ความช่วยเหลือจากประเทศต่างๆ นอกจากนั้นชาวโรฮีนจายังถูกมองว่าเป็นกลุ่มคนไร้คุณภาพ เป็นได้เพียงแรงงานระดับล่าง ไร้ทักษะ การให้ความช่วยเหลือ ให้ที่พักพิง จึงมีแต่จะสร้างปัญหาและภาระในระยะยาว

สำหรับประเทศบังกลาเทศ ซึ่งมีดินแดนติดต่อกับรัฐยะไข่ของเมียนมา และมีปัญหาความขัดแย้งกับชนพื้นเมืองชาวเบงกาลีเช่นกัน ด้วยลักษณะทางชาติพันธุ์ที่ใกล้เคียงกันระหว่างโรฮีนจาและชาวเบงกาลี ประกอบกับการถูกกดขี่จากรัฐเช่นเดียวกัน ทำให้ทั้งบังกลาเทศ และเมียนมา ต่างก็ปฏิเสธว่ามีได้เป็นประเทศต้นทางของผู้อพยพทั้งสองกลุ่ม แม้ว่าจำนวนของผู้อพยพหนีภัยการสู้รบจากรัฐยะไข่เข้าสู่บังกลาเทศจะมีจำนวนมากกว่าชาวพื้นเมืองแต่เนื่องจากรัฐบาลบังกลาเทศเองไม่ต้องการคนทั้งสองกลุ่ม และไม่สามารถเจรจาส่งกลับผู้อพยพสู่เมียนมาได้ รัฐบาลทั้งสองประเทศจึงจำเป็นต้องร่วมกันแก้ปัญหาด้วยการตั้งค่ายผู้อพยพระหว่างชายแดนมาแล้วเมื่อราวปี พ.ศ. ๒๕๓๐ และผู้อพยพทางเรือส่วนใหญ่ก็คือกลุ่มคนที่ลักลอบออกมาจากค่ายผู้อพยพดังกล่าว ภายใต้การสนับสนุนอย่างลับๆ ของทหารบังกลาเทศที่รับผิดชอบในการควบคุมบริเวณรอบค่าย (ก.รมน.ภาค ๔ สย.๑,๒๕๔๒: ๔)

สถานการณ์ในปัจจุบัน แม้เมียนมาจะมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง อันเป็นความหวังของประเทศต่างๆ ว่า ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยจะเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น ซึ่งแม้จะพบว่ามีความพยายามในการเจรจาระหว่างรัฐบาลกับชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ แต่กรณีชาวโรฮีนจา กลับไม่เป็นเช่นนั้นไม่ปรากฏว่ารัฐบาลมีการเจรจากับชนกลุ่มน้อยชาวโรฮีนจา ซึ่งอาจเนื่องมาจากเหตุผลของการไม่มีสถานะเป็นพลเมืองเมียนมา นอกจากนั้นแล้ว ยังมีความขัดแย้งระหว่างชาวพุทธและมุสลิมในรัฐยะไข่อย่างต่อเนื่อง โดยล่าสุดเมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๕๙ เกิดเหตุชาวมุสลิมทำร้ายเจ้าหน้าที่ทหารเมียนมา จากนั้นฝ่ายความมั่นคงของเมียนมาได้ปิดล้อมหมู่บ้านหลายแห่ง มีการเผาทำลายบ้านเรือนของชาวโรฮีนจา และการทารุณกรรมต่อประชาชน แม้แต่เด็กเล็กก็ได้รับผลกระทบดังกล่าว

ที่น่าสังเกตคือ นางองซาน ซูจี ซึ่งเป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับว่ามีบทบาทสำคัญในการเจรจากับกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อย กลับหลีกเลี่ยงที่จะกล่าวถึงปัญหาชาวโรฮีนจามาตั้งแต่เป็นผู้นำฝ่ายค้าน และชัดเจนยิ่งขึ้นเมื่อพรรค NLD ได้รับชัยชนะ และยังปรากฏชัดเจน เมื่อรัฐบาลมีความพยายามที่จะเจรจากับชนกลุ่มน้อยอื่นๆ แต่กลับละเลยกลุ่มชาวโรฮีนจา นอกจากนั้น เหตุการณ์ความรุนแรงส่งผลให้คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนสหประชาชาติเข้าสอบสวนการละเมิดสิทธิมนุษยชนกลุ่มชาติพันธุ์โรฮีนจาในรัฐยะไข่ ทั้งนี้เมื่อ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ สำนักงานสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ได้มีการเปิดเผยรายงานสรุปกรณีการเข้ากระชับพื้นที่กวาดล้างชาวโรฮีนจาในพื้นที่รัฐยะไข่ของทางการเมียนมา ในช่วงเดือนตุลาคม ๒๕๕๙ หลังจากมีกองกำลังติดอาวุธเข้าโจมตีเจ้าหน้าที่ของเมียนมา พบว่า ปฏิบัติการดังกล่าวมีความเป็นไปได้สูงที่จะเป็นการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (UN เปิดรายงาน ปมทหารฆ่าล้างชาวโรฮีนจา, ออนไลน์, ๒๕๖๐.)

### วิเคราะห์ปัจจัยด้านประเทศปลายทาง (ประเทศมาเลเซีย)

ชาวโรฮีนจาเริ่มอพยพเข้าสู่ประเทศมาเลเซียในปี พ.ศ. ๒๕๓๓ ด้วยปัจจัยผลักดัน (push factor) จากสถานการณ์รุนแรงในรัฐยะไข่ เนื่องจากมีความเชื่อว่าสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) จะให้ความดูแลและออกเอกสารรับรองให้ สามารถขอผ่อนผันอยู่ในมาเลเซียโดยไม่ต้องถูกจับกุมหรือส่งกลับมาตุภูมิ และช่วยดำเนินการให้เดินทางไปประเทศที่สามได้ ซึ่งข้อเท็จจริงนั้น มาเลเซียยังมีผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายอีกหลายกลุ่ม ซึ่ง UNHCR ไม่สามารถดูแลได้ทั้งหมด ดังปรากฏข่าวสารว่ายังมีชาวโรฮีนจาบางส่วนที่ตกค้างอยู่ในมาเลเซียในฐานะผู้หลบหนีเข้าเมือง และบางส่วนถูกผลักดันมายังชายแดนมาเลเซีย-ไทย

ส่วนปัจจัยดึงดูด (Pull Factor) ที่สำคัญคือ ความต้องการแรงงานระดับล่างเป็นจำนวนมากในมาเลเซีย สืบเนื่องจาก ในปีพ.ศ. ๒๕๓๔ ดร.มหาเดร์ โมฮัมหมัด นายกรัฐมนตรีและผู้นำพรรคองค์การ สหมาเลย์แห่งชาติ หรืออูมโน (United Malay National Organization: UMNO) ได้ประกาศ “วิสัยทัศน์ ๒๐๒๐” หรือ Vision 2020 ซึ่งเป็นช่วงของแผนพัฒนาประเทศฉบับที่ ๖ โดยกำหนดอนาคตประเทศมาเลเซียไว้ว่า “มาเลเซียจะต้องเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วในปี พ.ศ. ๒๕๖๓” หรือปี ค.ศ.๒๐๒๐ โดย มาเลเซียจะเป็นประเทศพัฒนาอุตสาหกรรมที่พึ่งพาตนเองได้ภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ มีความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ มีความเป็นอยู่ที่ดี มีการศึกษาระดับมาตรฐานสากล มีความมั่นคงทางการเมือง และประชาชนมีสุขภาพจิตที่ดี (แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับใหม่ของมาเลเซีย...โอกาสและปัจจัยท้าทายต่อไทย, ออนไลน์, ๒๕๖๐) เพื่อที่จะบรรลุวิสัยทัศน์ดังกล่าว รัฐบาลมาเลเซียทุกรัฐบาล

จะต้องทำงานต่อเนื่องให้ได้ตามเป้าหมาย โดยเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจร้อยละ ๗ ต่อปี ทุกปี ตลอด ๓๐ ปี จากปี ๒๕๓๓ ถึงปี ๒๕๖๓

เพื่อให้เศรษฐกิจมีการเติบโตตามที่ตั้งเป้าไว้ แรงงานจึงเป็นสิ่งจำเป็นในขณะนั้น ประกอบกับการเพิ่มขึ้นของระดับการศึกษาของเยาวชนมาเลเซียภายใต้นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจฉบับใหม่ (NEP) ทำให้พลเมืองมาเลเซียปฏิเสธการทำงานเป็นแรงงานระดับล่างในภาคกสิกรรม และอุตสาหกรรมบริการ (สุทธิพร บุญมาก, ๒๕๕๒: ๒๓.) ในห้วงเวลานี้เองที่มีการอพยพโยกย้ายถิ่นฐานของชายฉกรรจ์ชาวโรฮีนจาจำนวนมากสู่มาเลเซีย และการมีงานทำในมาเลเซียทำให้มาเลเซียกลายเป็นจุดหมายปลายทางสำคัญ นอกจากนั้นแล้ว การอพยพในรุ่นถัดมาการมีญาติที่มีงานทำ และมีรายได้ดีอยู่ก่อน เป็นสาเหตุสำคัญของขบวนการค้ามนุษย์

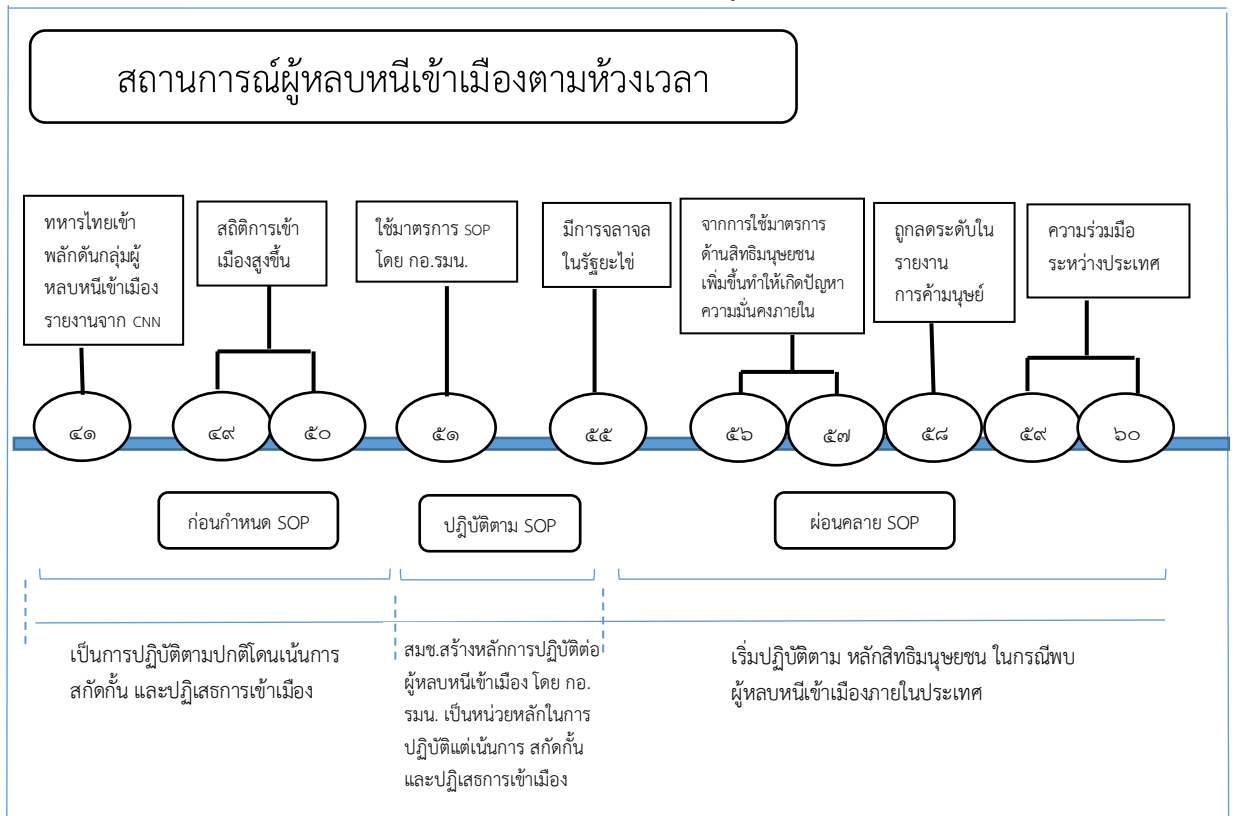
อย่างไรก็ตาม ในการอพยพครั้งใหญ่เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๕ เหตุการณ์พบเรือบรรทุกชาวโรฮีนจากว่า ๗,๐๐๐ คนในน่านน้ำสากล หลายประเทศรวมทั้งมาเลเซียสั่งเตรียมพร้อมในการสกัดกั้นไม่ให้ขึ้นฝั่ง จนกลายเป็นกระแสกดดันจากนานาชาติสู่การหารือร่วมกันในกลุ่มประเทศที่เกี่ยวข้อง แม้ข้อยุติทั้งมาเลเซีย และอินโดนีเซีย จะรับช่วยเหลือมนุษย์เรือกลุ่มนี้ แต่ต่างกำหนดระยะเวลาในการช่วยเหลือไว้เป็นเวลา ๑ ปี มิใช่การรับไว้ในระยะยาว นอกจากนั้น เมื่อเดือนมกราคม ๒๕๕๘ มาเลเซียยังมีนโยบายนำเข้าแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมายจากบังกลาเทศ โดยมีการลงนามร่วมกันในการส่งแรงงานจำนวน ๑.๕ ล้านคนภายใน ๓ ปี (มาเลเซียเตรียมลงนามกับบังกลาเทศ เพื่อจ้างแรงงาน 1.5 ล้านคน, ออนไลน์, ๒๕๖๐)

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาปัจจัยด้านประเทศต้นทาง และประเทศปลายทาง พบว่าสิ่งที่ประเทศต้นทางและประเทศปลายทางเห็นตรงกันคือ ชาวโรฮีนจาเป็นภัยคุกคามความมั่นคง การผลักดันออกนอกประเทศจึงเป็นมาตรการหลักในการดำเนินการ ในประเทศต้นทางจะเห็นได้ว่า ความขัดแย้งมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงขึ้น ส่วนประเทศปลายทางนั้น แม้ว่าในช่วงที่มาเลเซียให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ จะให้น้ำหนักการกวาดล้างแรงงานต่างด้าวในกิจการที่พลเมืองมาเลเซียไม่ทำน้อยลงไปบ้าง แต่แรงงานชาวโรฮีนจาก็ยังคงมีสถานะเป็นแรงงานผิดกฎหมาย นอกจากนั้น การปฏิเสธการเข้าเมืองยังถือเป็นมาตรการสำคัญในการดำเนินการต่อกลุ่มผู้ที่อพยพเข้าไปใหม่ในปัจจุบัน

## วิเคราะห์การจัดการเชิงนโยบายต่อปัญหาชาวโรฮีนจาของประเทศไทย

กรณีผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮีนจานั้น ประเทศไทยถือว่าเป็นประเทศทางผ่าน และประสบปัญหาในการจัดการมาโดยตลอด จากการทบทวนวรรณกรรมในบทที่ ๓ ผู้วิจัยได้สรุปสถานการณ์ และการจัดการต่อปัญหาผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ (ชาวโรฮีนจา) ของประเทศไทย ดังแผนภาพ

แผนภาพที่ ๓-๑ สถานการณ์และการกำหนดมาตรการของรัฐต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮีนจา



จากแผนภาพ ผู้วิจัยได้แบ่งช่วงเวลาในการวิเคราะห์นโยบายออกเป็น ๓ ช่วง คือ ช่วงก่อนกำหนด SOP ขณะปฏิบัติตาม SOP และระยะผ่อนคลาย SOP โดยมีกรอบพิจารณาในมิติของการโยกย้ายถิ่นฐาน และมีมิติด้านความมั่นคง

### ช่วงก่อนกำหนด SOP (ก่อนปี พ.ศ. ๒๕๕๑)

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ มีรายงานข่าวของสำนักข่าวต่างประเทศว่า ทหารไทยกระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮีนจา โดยการทำร้ายร่างกายและปลักดันออกนอกราชอาณาจักร ซึ่งปฏิบัติการดังกล่าวเป็นปฏิบัติการปฏิเสธการเข้าเมืองตามภารกิจปกติของหน่วยที่เน้นการสกัดกั้น และปฏิเสธการเข้าเมืองก่อนเข้าสู่เขตน่านน้ำไทย โดยในห้วงระยะเวลานั้น สาเหตุการอพยพเนื่องมาจากการประกาศยกเลิกค่าผู้อพยพชาวโรฮีนจาทั้งหมดของรัฐบาลทหารเมียนมา และออกมาตรการพิสูจน์สัญชาติผู้อพยพในค่าย หากพบว่ามิบิดามารดาเกิดในรัฐอาระกันจึงจะให้สัญชาติพม่า พร้อมทั้งมีการกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิ และความเป็นพลเมืองเมียนมาซึ่งประกาศใช้ในปี

พ.ศ.๒๕๒๕ แทนฉบับเดิม ปี พ.ศ. ๒๕๙๑ (แก้ไขเพิ่มเติมปี พ.ศ. ๒๕๐๓) โดยไม่ได้ระบุชาวโรฮีนจาในสถานะพลเมืองเมียนมา ทำให้ชาวโรฮีนจาไม่มีสิทธิพลเมืองในเมียนมาอย่างสิ้นเชิง จึงเริ่มมีการทะยอยอพยพออกมาเป็นกลุ่มเล็กๆ ประกอบกับหลังจากปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ประเทศมาเลเซียมีความต้องการแรงงานระดับล่างจำนวนมาก เพื่อขับเคลื่อนมาเลเซียสู่ “วิสัยทัศน์ ๒๐๒๐” การอพยพจึงค่อยๆ มีจำนวนมากขึ้น เมื่อมีข่าวสารการสกัดกั้นของประเทศไทย สถานการณ์จึงลดน้อยลงเป็นเวลาหลายปี

ทั้งนี้ สามารถวิเคราะห์ได้ว่า ในห้วงเวลาดังกล่าว มาตรการการปฏิบัติที่ฝ่ายความมั่นคงกำหนด เป็นไปเพื่อผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests) ที่มุ่งเน้นด้านความมั่นคงภายในเป็นสำคัญ แนวคิดนี้เป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดความมั่นคงทั่วไป โดย “ความมั่นคงของชาติ (National Security) จะมุ่งเน้นการดำเนินการที่ก่อให้เกิดความมั่นคงโดยอาศัยพลังอำนาจของชาติ (National Power) เพราะพลังอำนาจของชาติจะเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการพิทักษ์รักษาสิ่งสำคัญที่เปรียบเสมือนหัวใจของชาติ นั่นก็คือความมุ่งประสงค์ของชาติ (National Purpose) และผลประโยชน์ของชาติ (National Interests) ดังนั้น การดำเนินการที่จะมุ่งไปสู่ความมั่นคงประเภทนี้ จะมีความแตกต่างกันไปตามผลประโยชน์ของแต่ละชาติ” เมื่อประเทศไทยกำหนดความมั่นคงภายในไว้เป็นผลประโยชน์ของชาติ พลังอำนาจด้านการทหารจึงมีบทบาทสำคัญในการปกป้องผลประโยชน์ของชาติ แต่เนื่องจากช่วงแรกการโยกย้ายถิ่นฐานของชาวโรฮีนจายังเป็นการโยกย้ายถิ่นฐานตามปกติปฏิบัติการในห้วงเวลานี้จึงเป็นไปตามภารกิจปกติของหน่วย

#### ช่วงปฏิบัติตาม SOP (พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๔)

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ มีรายงานจากพื้นที่ จว.ระนอง ว่า ทพเรือภาค ๓ พบผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮีนจาหลบหนีเข้ามาอย่างผิดปกติ ถึง ๑,๒๐๐ กว่าคน หน่วยปฏิบัติได้ทำการปฏิเสธการเข้าเมืองตามภารกิจ จากนั้นพบการหลบหนีเข้าเมืองเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ จนในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ มีสถิติสูงถึงเกือบ ๕,๐๐๐ คน สอดคล้องกับผลการทบทวนวรรณกรรม ที่สามารถอธิบายได้ว่า สืบเนื่องจากความไม่มีสถานภาพความเป็นพลเมืองในเมียนมา ส่งผลต่อความเป็นอยู่ และคุณภาพชีวิตของชาวโรฮีนจาอย่างรุนแรง นับตั้งแต่ไร้การศึกษา ไร้รายได้ เนื่องจากไม่สามารถประกอบอาชีพในฐานะลูกจ้างได้ ไม่มีสิทธิในที่ทำกิน นอกจากนี้ยังมีความขัดแย้งกับกลุ่มชาวพุทธ เป็นที่มาของการทารุณกรรมตลอดจนการเผาทำลายที่อยู่อาศัยอยู่เนืองๆ ในขณะที่กลุ่มที่อพยพไปตั้งรกรากในมาเลเซียช่วงแรก ๆ มีงานทำ มีรายได้สามารถส่งกลับไปให้ครอบครัวได้ ชายหนุ่มที่มีญาติทำมาหากินอยู่ในมาเลเซียจึงออกเดินทางด้วยความหวังสู่มาเลเซีย ประกอบกับปฏิบัติการของไทยที่เริ่มลดความเข้มข้นในการดำเนินการลง เนื่องจากสถานการณ์การลักลอบเข้าเมืองดีขึ้นต่อเนื่องกันเป็นเวลานาน ทำให้สามารถเดินทางผ่านไปยังมาเลเซียได้โดยสะดวก แต่การเดินทางที่ยาวนานและเสี่ยงต่อการเผชิญมรสุมขณะเดินทางเพราะมีเพียงเรือขนาดเล็กเป็นพาหนะ การเดินทางจึงมีเฉพาะห้วงเวลาที่มรสุมสงบ คือระหว่างเดือนตุลาคม – เดือนเมษายน โดยจะพบเพียงชายฉกรรจ์อายุระหว่าง ๑๕ – ๔๐ ปี ที่เดินทางมากับเรือเล็กๆ ในสภาพที่แออัด (พรศักดิ์ พูลสวัสดิ์, สัมภาษณ์, ๒๕๖๐)

จากข้อมูลเชิงประจักษ์ข้างต้น อธิบายถึงการโยกย้ายถิ่นฐานได้ว่า เป็นไปตามแนวคิดการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศของกลุ่มเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก ตามทฤษฎีตลาดแรงงานทวิลักษณ์ โดยประเทศมาเลเซียที่เป็นประเทศจุดหมายปลายทางมีระบบเศรษฐกิจแบบ

ทวีลักษณ์กล่าวคือ มี ๒ ภาคเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน ประกอบด้วย ภาคที่พัฒนาจะใช้ทุนมาก ทุนสมัย ค่าจ้างสูง สภาพแวดล้อมในการทำงานดี ส่วนภาคดั้งเดิมที่ยังคงมีอยู่คือภาคที่ใช้แรงงานมาก มีค่าจ้างต่ำกว่าและการทำงานส่วนใหญ่จะมีลักษณะที่ค่อนข้างสกปรกและเสี่ยงอันตรายที่คนมาเลเซีย ไม่ต้องการทำ จึงเป็นปัจจัยดึงดูดให้ชาวโรฮีนจามีการเคลื่อนย้ายแรงงานเข้ามาทำงานในภาคที่ต้องใช้ แรงงานมาก สอดคล้องกับเหตุผลที่ฝ่ายความมั่นคงของไทยใช้ในการอธิบายต่อประชาคมระหว่าง ประเทศมาโดยตลอดว่า สถานะของบุคคลกลุ่มนี้คือผู้หลบหนีเข้าเมืองด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจไม่ใช่ผู้ หนีภัยจากการประหัตประหาร “.....กรณีดังกล่าวถือเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมานานแล้ว ซึ่งไทยไม่ได้เป็น ประเทศปลายทาง แต่เมื่อเข้ามาแล้วทางไทยก็จะให้การดูแลเรื่องมนุษยธรรม ที่จะต้องดูแลทุกอย่าง ตามความสมควร เนื่องจากกลุ่มคนดังกล่าวได้รับผลกระทบจากความยากจน ไม่ได้หนีภัยจากการสู้รบ...” (ผบ.ทบ.คำนำตั้งศูนย์พักพิงชาวโรฮีนจาเพิ่ม, ออนไลน์, ๒๕๖๐.)

ด้านการดำเนินการของไทย เมื่อพบรายงานสถานการณ์การลักลอบเข้าเมืองทางทะเล ในห้วง เมษายน – ตุลาคม ๒๕๕๑ สูงถึงเกือบ ๕,๐๐๐ คน สมช. จึงเชิญหน่วยงานความมั่นคงทั้ง ส่วนกลาง และในพื้นที่ประชุมหารือเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว และมอบหมายให้ กอ.รมน.ภาค ๔ สย.๑ เป็นหน่วยอำนวยการหลักในการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮีนจา ด้าน จว.ระนอง และ จว.พังงา โดยการปฏิเสธการเข้าเมือง และอำนวยความสะดวกให้เดินทางต่อไปยังจุดหมายปลายทาง ทั้งนี้ ให้ดำเนินการตามมาตรการและแนวทางการปฏิบัติต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองทางทะเล (Standard Operating Procedure : SOP) (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, ๒๕๕๒: ๑) ซึ่งตามหลักการที่ กำหนดมีความสอดคล้องและเป็นไปในลักษณะเดียวกับนโยบายที่ สมช. กำหนดเกี่ยวกับผู้อพยพกลุ่ม ต่างๆ จากเมียนมา ได้แก่ ๑. ประเทศไทยมีอำนาจเด็ดขาดและคงไว้ซึ่งสิทธิในการปฏิเสธการเข้าเมือง ๒. เน้นมาตรการสกัดกั้น สอดคล้องกับหลักสากลบนพื้นฐานของกฎหมาย ๓. การปฏิบัติตามหลัก มนุษยธรรม ๔. ผู้หลบหนีเข้าเมืองทางเศรษฐกิจให้ดำเนินคดีและส่งออกนอกราชอาณาจักร ๕. ดำเนินการบนความสมดุลระหว่างความมั่นคง มนุษยธรรม และพันธกรณีระหว่างประเทศ และ ๖. แสวงหาความร่วมมือระหว่างประเทศ

และได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติ ในเอกสารชั้น “ลับมาก” ไว้ดังนี้ (สำนักงานสภา ความมั่นคงแห่งชาติ, ๒๕๕๒: ๒ – ๕)

๑. ให้ กอ.รมน. เป็นหน่วยหลักในการอำนวยการ ประสานการปฏิบัติแบบบูรณาการ

๒. พื้นที่ปฏิบัติ

ในทะเล : สกัดกั้นผู้หลบหนีเข้าเมืองทางทะเล

ชายฝั่ง : สกัดกั้นผู้หลบหนีเข้าเมืองสู่พื้นที่ตอนใน

บนบก : สกัดกั้นเส้นทางการขนย้ายผู้ลี้ภัยตลอดจากการสกัดกั้นทางทะเล

๓. ให้กระทรวงการต่างประเทศ เป็นหน่วยหลักในการชี้แจงนานาชาติ และดำเนินการ ส่งไปประเทศที่สาม

๔. ให้กระทรวงมหาดไทย ประสานจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นป้องกันตาม ชายแดน และประชาสัมพันธ์ประชาชนในการร่วมกันเฝ้าระวัง

๕. ให้กองทัพบก เป็นหน่วยหลักในการสกัดกั้น และส่งเสริมเครือข่ายภาคประชาชนใน การเฝ้าระวัง



๖. ให้กองทัพเรือ เป็นหน่วยหลักในการสกัดกั้นทางทะเล และเฝ้าตรวจ ลาดตระเวน  
หาข่าว

๗. ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดำเนินการสกัดกั้น ปราบปราม จับกุม ดำเนินคดี และ  
ส่งกลับประเทศต้นทาง

๘. คำแนะนำในการประสาน ให้ดำเนินการประชาสัมพันธ์ และ ปฏิบัติการข่าวสารต่อ  
กลุ่มเป้าหมาย ๒ กลุ่ม คือ ๑. ต่างประเทศ ให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยหลัก และ  
๒. ในประเทศ ให้ส่วนราชการดำเนินการภายใต้นโยบาย และการประสานข้อมูลอย่างแน่นแฟ้น

๙. แนวทางการปฏิบัติที่กำหนดในชั้น “ลับมาก” ให้หัวหน้าส่วนราชการใช้ดุลยพินิจใน  
การแลกเปลี่ยนข้อมูลบนพื้นฐานต่างตอบแทน และนำไปสู่ความร่วมมือในการแก้ปัญหา

จะเห็นได้ว่า การกำหนดแนวทางปฏิบัติตาม “พื้นที่” ดังปรากฏในข้อที่ ๒ โดยเน้น  
การสกัดกั้นในทุกพื้นที่ แม้ผู้หลบหนีเข้าเมืองจะเข้าสู่ชายฝั่งหรือเล็ดลอดขึ้นมาบนบกแล้วก็ตาม  
ปฏิบัติการดังกล่าวขัดต่อหลักการสากล ที่การสกัดกั้นจะกระทำได้นอกเขตน่านน้ำไทยเท่านั้น หากพบ  
ผู้หลบหนีเข้าเมืองในเขตน่านน้ำไทย จะต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม

จากข้อมูลข้างต้นสามารถวิเคราะห์ได้ว่าข้อกำหนดในการปฏิบัติต่อชาวโรฮีนจายังคง  
ให้ความสำคัญกับ**ความมั่นคงของชาติ (National Security)** ซึ่งอยู่บนฐานของแนวคิดความมั่นคง  
ทั่วไป โดยใช้พลังอำนาจด้านการทหารในการปกป้องผลประโยชน์ของชาติ และเนื่องจากการโยกย้าย  
ถิ่นฐานของชาวโรฮีนจาเป็นการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ จึงมีการกำหนดปฏิบัติการเฉพาะที่เข้มข้น  
กว่าปฏิบัติการปกติขึ้น โดยมองว่าชาวโรฮีนจาคือภัยคุกคามความมั่นคง ด้วยเหตุที่ชาวโรฮีนจาไม่ได้  
รับการยอมรับทั้งจากประเทศต้นทาง และประเทศปลายทาง การปฏิบัติตามกติกาสากล จึงนำเข้าสู่  
กระบวนการยุติธรรม เมื่อถึงขั้นตอนสุดท้ายคือการผลักดันออกนอกราชอาณาจักร ไม่สามารถกระทำ  
ได้ ชาวโรฮีนจาก็จะตกค้างอยู่ในประเทศไทย สร้างปัญหาในการจัดการ และส่งผลกระทบต่อ  
โดยเฉพาะงบประมาณค่าใช้จ่าย และความมั่นคงภายใน

ต่อข้อกล่าวหาในเวทีระหว่างประเทศ รัฐบาลไทยยืนยันว่า แม้รัฐไทยจะมีได้เป็น  
ภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๒๔๙๔ และมีได้ออกกฎหมายผู้ลี้ภัยโดยตรง แต่ให้การ  
ดูแลชาวโรฮีนจาตามหลักมนุษยธรรม และเห็นว่าชาวโรฮีนจาอพยพออกจากถิ่นที่อยู่เดิมจากปัญหา  
ทางเศรษฐกิจ โดยอธิบายการโยกย้ายถิ่นฐานด้วยทฤษฎีตลาดแรงงานแบบทวิลักษณ์เช่นเดียวกับใน  
ห้วงเวลาที่ผ่านมา ซึ่งในห้วงเวลานี้สถานการณ์ในประเทศต้นทางได้เปลี่ยนไป จนมีอาจปฏิเสธได้ว่า  
การอพยพของผู้อพยพโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ (ชาวโรฮีนจา) มีสาเหตุจากปัจจัยผลักดัน (Push  
Factor) อันเนื่องมาจาก ขาดความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต เป็นสาเหตุสำคัญ ส่วนสาเหตุความยากจน  
และความต้อยกว่าทางเศรษฐกิจนั้นเป็นเพียงสาเหตุรอง

นอกจากนั้นแล้ว แม้ไทยจะมีได้เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ.  
๒๔๙๔ แต่ยังมีพันธกรณีระหว่างประเทศที่ไทยเป็นรัฐภาคี ที่หลักการของ SOP อาจขัดต่อหลักการ  
ของพันธกรณีอย่างน้อย ๒ พันธกรณี ได้แก่

๑. **ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน** ซึ่งพิจารณาตามหลักการของปฏิญญานี้  
จะพบว่า แม้ชาวโรฮีนจาจะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย แต่ถือว่าเป็นมนุษย์ที่ย่อมได้รับ  
การรับรองว่าเป็นบุคคลไม่ว่าจะอยู่ที่ใด รัฐไทยในฐานะที่เป็นประเทศภาคีสมาชิกของปฏิญญาดังกล่าว

จึงต้องรับรองสิทธิการมีชีวิตของชาวโรฮีนจา โดยไม่อาจใช้กำลังผลักดันชาวโรฮีนจาออกไปจากอาณาเขตของรัฐไทยได้ และเมื่อชาวโรฮีนจาเข้ามาอาศัยในประเทศไทยแล้วย่อมมีสิทธิในด้านสุขภาพ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิต **และที่สำคัญคือ ในข้อ ๑๔ (๑)** ทุกคนมีสิทธิที่จะแสวงหา และที่จะได้ทีลี้ภัยในประเทศอื่นจากการประหัตประหาร ด้วยเหตุผลนี้ รัฐบาลไทยจึงไม่ยอมรับถึงสาเหตุการอพยพจากประเทศต้นทางว่าเกิดจากสถานการณ์รุนแรงที่ส่งผลต่อความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต เพราะนั่นหมายถึงจะต้องยอมให้ชาวโรฮีนจาอาศัยในประเทศไทยได้

**๒. อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ** ซึ่งตามหลักการของบทบัญญัตินี้ พบว่าชาวโรฮีนจาที่หลบหนีเข้าประเทศไทยแม้จะไม่มีเชื้อชาติหรือสัญชาติไทย แต่รัฐไทยมีความผูกพันที่จะปฏิเสธการคุ้มครองและรับรองสิทธิของชาวโรฮีนจา ด้วยการอ้างว่ามีใช่คนสัญชาติไทยไม่ได้ ด้วยเหตุผลนี้ ในแนวทางการปฏิบัติของ SOP จึงกำหนดการผลักดันชาวโรฮีนจาไว้ในทุกพื้นที่ เนื่องจากประสบการณ์ในการรับดูแลชาวโรฮีนจา พบว่า เมื่ออยู่ในสถานที่กัก ชาวโรฮีนจาจะเรียกร้องสิทธิต่างๆ อันเป็นภาระในการบริหารจัดการด้านกำลังคนและงบประมาณ เช่น ความเป็นอยู่แออัดไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากล อาหารไม่เพียงพอ ไม่มีที่ให้ปฏิบัติศาสนกิจ (ละหมาด) เป็นต้น

การปฏิเสธการเข้าเมืองในทุกพื้นที่ และอำนวยความสะดวกให้เดินทางไปประเทศปลายทางจึงเป็นหนทางที่ดีที่สุดสำหรับประเทศทางผ่าน อย่างไรก็ตาม การดำเนินการตามแนวทางที่ฝ่ายความมั่นคงกำหนด ทำให้สถิติการหลบหนีเข้าเมืองในปีต่อมา (พ.ศ. ๒๕๕๒) ลดลงอย่างเห็นได้ชัด ทั้งนี้ผู้วิจัยได้รวบรวมสถิติตารางสถานการณ์การหลบหนีเข้าเมืองในแต่ละช่วงเวลาได้ดังนี้

ตารางที่ ๔-๑ สถิติการหลบหนีเข้าเมืองของชาวโรฮีนจา

ปี พ.ศ.	จำนวน (คน)	หมายเหตุ
๒๕๔๙	๑,๒๒๕	สถิติ จว.ระนอง
๒๕๕๐	๒,๗๖๓	สถิติ จว.ระนอง
๒๕๕๑	๔,๘๘๖	สถิติ จว.ระนอง
๒๕๕๒	๙๓	สถิติ จว.ระนอง
๒๕๕๓	๒,๓๕๑*	สถิติ จว.สตูล
๒๕๕๔	๒,๘๐๑*	สถิติ จว.สตูล และ ระนอง
๒๕๕๕	๓,๕๑๘*	สถิติ จว.สตูล และ ระนอง

ที่มา : ข้อมูลจาก ศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ ๒ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร, ๒๕๕๖.

**ช่วงผ่อนคลาย SOP (ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นต้นมา)**

**ช่วงปี ๒๕๕๕ - ๒๕๕๘**

สถานการณ์การหลบหนีเข้าเมืองของชาวโรฮีนจากลับมารุนแรงอีกครั้งหนึ่งในห้วงปี พ.ศ.๒๕๕๔ - ๒๕๕๖ โดยเดินทางเป็นกลุ่มย่อยเข้ามาหลายทิศทาง แต่เนื่องจากสถานการณ์ขัดแย้ง

ในรัฐยะไข่ ที่มีความรุนแรงมาก ส่งผลให้สื่อ และองค์การระหว่างประเทศจับตาดำเนินการปฏิบัติงานของหน่วยในพื้นที่ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการปฏิเสธการเข้าเมือง และอำนวยความสะดวกในการเดินทางต่อไปยังประเทศปลายทางได้อย่างเต็มที่ ต้องดำเนินการ ตาม พรบ.คนเข้าเมืองปี ๒๕๒๒ คือการกักตัวเพื่อรอการส่งกลับ และในช่วงเวลานั้นใกล้รอบการรายงานจัดอันดับประเทศที่ต้องเฝ้าระวังด้านการค้ามนุษย์ และมีการเตือนอย่างไม่เป็นทางการถึงการปรับลดระดับจัดอันดับจากบัญชี ๒ (ประเทศต้องจับตา) ไปอยู่บัญชี ๓ (ระดับต่ำสุด) การปฏิบัติในขณะนั้นจึงเป็นไปตามกรอบกติกาสิทธิมนุษยชน คือกรณีการสกัดกั้นในทะเลเท่านั้น ส่วนชายฝั่งและบนฝั่งปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชน

เนื่องจากผู้หลบหนีเข้าเมืองมีจำนวนมาก การกักตัวจึงแยกเด็กและสตรีให้อยู่ในความดูแลของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ส่วนผู้ชายอยู่ในที่กักของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งมีเหตุจลาจลบ่อยครั้ง แม้จะได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายความมั่นคง และสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองมีความพยายามจะสร้างพื้นที่กักใหม่ให้กว้างขวาง และแข็งแรงมากขึ้น แต่ไม่สามารถหาพื้นที่ที่วางนี้ได้ เพราะประชาชนในพื้นที่ไม่ยินยอม จากการปฏิบัติงานของผู้วิจัยในฐานะผู้แทน ศปป.๒ กอ.รมน. การประชุมฝ่ายความมั่นคงเพื่อหารือเรื่องการย้ายสถานที่กักทุกครั้ง ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเข้าร่วมการประชุม และปฏิเสธที่จะรับชาวโรฮีนจาไปกักในพื้นที่ของตน ด้วยเหตุผลที่ว่า สถานที่กักของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง นั้น ไม่มีความแข็งแรงเช่นเดียวกับคุก แต่เป็นเพียงสถานที่กักผู้หลบหนีเข้าเมือง นอกจากนั้นแล้ว สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ส่วนมากจะตั้งอยู่ในเขตชุมชน การสร้างพื้นที่กักในบริเวณดังกล่าว ตามมาตรฐานห้องกักของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง จึงเสี่ยงต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในพื้นที่ มุมมองต่อชาวโรฮีนจาเป็นจึงภัยคุกคามความมั่นคง (ผู้หลบหนีเข้าเมือง) แทนการมองว่าบุคคลเหล่านี้เป็นเหยื่อ (ผู้ลี้ภัย หรือ ผู้หนีภัยจากการสู้รบ) โดยการจัดการปัญหาอยู่ในกรอบแนวคิดแบบควบคุมการเข้าเมืองของคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (Migration - control Oriented Approach) มากกว่าการปกป้องคุ้มครองสิทธิผู้หนีภัยจากการสู้รบ (Rights - based Framework of Protection) โดยปรากฏข้อมูลเชิงประจักษ์ที่สนับสนุนคือ การสกัดกั้นไม่ให้เข้าสู่ราชอาณาจักร แม้จะกำหนดว่ากรณีที่เข้าสู่ราชอาณาจักรให้ดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม แต่เป็นที่ทราบดีว่าการดำเนินการไม่แตกต่างกัน เพียงแต่เพิ่มขึ้นตอนในการปฏิบัติมากขึ้นเท่านั้น เนื่องจากกฎหมายหลักที่ประเทศไทยใช้บังคับได้แก่ พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ (แก้ไขปี พ.ศ. ๒๕๔๕) มีเนื้อหาสำคัญในบางมาตรา ที่กำหนดบทลงโทษผู้ที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและผู้ที่นำพาคนเหล่านี้เข้ามาในราชอาณาจักร ดังนี้ **มาตรา ๑๒** ห้ามมิให้คนต่างด้าวประเภทต่างๆ เข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งรวมถึง ผู้ที่ไม่มีหนังสือเดินทางหรือมีหนังสือเดินทางแต่ไม่ได้รับการตรวจลงตรา เป็นต้น โดย พ.ร.บ.นี้มีบทลงโทษผู้ที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและผู้ที่นำพาคนเหล่านี้เข้ามาในราชอาณาจักร **มาตรา ๖๒** กำหนดให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๒ ปี และปรับไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท และเจ้าหน้าที่รัฐยังสามารถส่งบุคคลเหล่านี้กลับออกนอกประเทศได้

การดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม จึงเป็นการเพิ่มภาระในด้านต่างๆ ให้กับประเทศไทย และไม่ใช่ว่าคำตอบในการแก้ปัญหา ในทางตรงกันข้ามกลับเป็นจุดเริ่มต้นของปัญหาที่ยากขึ้นอีก เนื่องจาก เมื่อผ่านกระบวนการยุติธรรมแล้ว บุคคลกลุ่มนี้เป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย เจ้าหน้าที่ไม่สามารถดำเนินการส่งกลับออกนอกประเทศได้ เนื่องจากไม่มีประเทศต้นทางเพราะเมียนมา

อ้างว่าไม่ใช่คนของเมียนมา และบังกลาเทศก็อ้างว่าไม่ใช่คนบังกลาเทศ ส่วนประเทศปลายทางที่ชาวโรฮีนจาอ้างว่าเป็นจุดหมายของการเดินทาง คือ มาเลเซีย ก็ปฏิเสธที่จะรับเช่นกัน

สิ่งที่รัฐบาลไทยดำเนินการในห้วงเวลานั้น คือ การผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเพื่อรอการส่งกลับประเทศต้นทาง/ส่งต่อไปประเทศที่สาม พร้อมๆกับใช้การเจรจาทางการทูต ซึ่งได้ผลเฉพาะกลุ่มที่ยังลอยเรืออยู่ในทะเล ที่มาเลเซียและอินโดนีเซียยอมรับให้ขึ้นฝั่ง แต่กลุ่มที่ตกค้างในประเทศไทยและผ่านกระบวนการยุติธรรมกระทรวงมหาดไทยยังคงต้องขยายเวลาการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรต่อไปไม่มีกำหนด (จรงนภัทร์ แสงแจ่มจันทร์, สัมภาษณ์, ๒๕๖๐)

### ช่วงตั้งแต่ปี ๒๕๕๘ ถึงปัจจุบัน

จุดเริ่มต้นสำคัญของช่วงนี้คือ สถานการณ์ที่พบว่าผู้ค้ามนุษย์ทอดทิ้งชาวโรฮีนจาและชาวบังกลาเทศหลายพันคนที่อยู่บนเรือที่แออัด นอกชายฝั่งไทย จากนั้นฝ่ายความมั่นคงของไทยยอมรับว่าพบหลุมฝังศพ ๓๖ ศพ ที่คาดว่าป็นชาวโรฮีนจา และบังกลาเทศซึ่งเป็นเหยื่อของกระบวนการค้ามนุษย์ และหลังจากนั้นปรากฏข่าวต่อเนื่องถึงการทิ้งค่ายกักกันชาวโรฮีนจา เพื่อทำลายเส้นทางการค้ามนุษย์ที่มีเจ้าหน้าที่เข้าไปเกี่ยวข้อง

จากสถานการณ์ที่ผ่านมา และสถานการณ์สำคัญข้างต้น ส่งผลต่อการถูกลดระดับในรายงานการค้ามนุษย์ ประจำปีของรัฐบาลสหรัฐฯ (Trafficking in Person Report : TIP Report) จาก Tier 2 (Watch List) เป็น Tier 3 ซึ่งเป็นระดับต่ำสุด (Trafficking in Person Report, 2014 : ๓๗๒.) และการออกคำเตือนประเทศไทยต่อกรณีการทำประมงผิดกฎหมายจากสหภาพยุโรป ซึ่งทั้งสองกรณีดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อชื่อเสียง และระบบเศรษฐกิจของไทย รัฐบาลไทยจึงได้ดำเนินการมาตรการเพื่อพิสูจน์ความพยายามในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์อย่างจริงจัง เช่น จัดตั้งศาลอาญาแผนกคดีค้ามนุษย์ และกรณีชาวโรฮีนจา รัฐบาลได้ดำเนินการไต่สวนคดีค้ามนุษย์ครั้งใหญ่ และมีการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ที่พัวพันกับคดีนี้ ทั้งตำรวจและทหาร ปฏิบัติการต่อกลุ่มที่จะเข้ามาใหม่ จึงมีความโปร่งใสูงขึ้น

แม้การแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ของไทยจะมีความก้าวหน้าไปพอสมควร จนได้รับการยกระดับสถานะการค้ามนุษย์จากสหรัฐฯ จาก Tier 3 เป็น Tier 2 (Watch List) และได้ส่งรายงานเรื่องสถานการณ์การค้ามนุษย์ฉบับใหม่ให้แก่สหรัฐฯ เพื่อรอการประเมินผลประจำปีภายในเดือนมิถุนายน ๒๕๖๐ นี้ ก็ตาม แต่ไทยยังคงมีปัญหากักกันชาวโรฮีนจาในประเทศในพื้นที่กักของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และศูนย์พักพิงของทั่วประเทศ โดยการถูกกักกันเป็นเวลานานและไม่มีกำหนด ถือว่าผิดกฎหมายระหว่างประเทศ นอกจากนั้นแล้ว มาตรการและแนวทางการปฏิบัติที่กำหนดแก่หน่วยปฏิบัติ ยังไม่ได้รับการพิจารณาแก้ไข หากเกิดสถานการณ์รุนแรงในประเทศต้นทาง และมีการอพยพครั้งใหญ่เมื่อใด วงจรปัญหาเดิมๆ ก็จะกลับมาอีกครั้ง.

ด้านเวทีระหว่างประเทศ มีการเจรจาในกลุ่มประเทศผู้ได้รับผลกระทบ ๓ ประเทศ คือ ไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย หลังสถานการณ์อพยพครั้งใหญ่ในเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๘ เมื่อปรากฏเรือบรรทุกคนแน่นลอยลำอยู่กลางทะเล ทั่วโลกกดดันปฏิบัติการผลักดันของประเทศไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย จนเป็นที่มาของการเจรจาเพื่อร่วมกันหาทางออก โดยข้อสรุป คือ รัฐบาลอินโดนีเซียและรัฐบาลมาเลเซียแจ้งว่าได้ยุติมาตรการผลักดันเรือผู้อพยพ และพร้อมช่วยเหลือผู้อพยพโรฮีนจาที่ยังลอยลำในทะเลราว ๗,๐๐๐ คนขึ้นฝั่ง เพื่อพักพิงได้ภายใน ๑ ปี โดยอินโดนีเซียให้ความ

ช่วยเหลือรับผู้ลี้ภัยหลายร้อยคนที่ลอยเรืออยู่กลางทะเลขึ้นชายฝั่งจังหวัดอาเจระห์ ทางตอนเหนือของ เกาะสุมาตรา(อักษรา เกิดผล, สัมภาษณ์, ๒๕๖๐)

เป็นที่น่าสังเกตว่าในปี ๒๕๕๘ หลังสถานการณ์การอพยพครั้งใหญ่ มีการหารือร่วมกันหลายครั้งของกลุ่มประเทศที่ได้รับผลกระทบ โดยมาเลเซียเป็นเจ้าภาพ ๒ ครั้ง และประเทศไทยเป็นเจ้าภาพ ๒ ครั้ง ประเทศที่ได้รับผลกระทบเห็นชอบในทางออกร่วมกันโดยการสนับสนุนจากนานาชาติ และปัจจุบันเมียนมาเองอยู่ภายใต้รัฐบาลพลเรือนที่นำโดย นางออง ซาน ซูจี นักต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยที่ได้รับการยกย่องจากทั่วโลก แต่ปัญหาของชาวโรฮีนจายังคงอยู่ ล่าสุดเมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๕๙ ปรากฏข่าวความขัดแย้งรุนแรงในรัฐยะไข่ระหว่างชาวโรฮีนจากับเจ้าหน้าที่รัฐ อันเป็นที่มาของการกวาดล้าง เผาทำลายบ้านเรือน และการละเมิดสิทธิมนุษยชนอื่นๆ อาทิ การทารุณกรรม การล่วงละเมิดทางเพศ เป็นต้น จึงเป็นข้อน่ากังวลต่อการอพยพครั้งใหญ่ในอนาคตอันใกล้

## สรุป

การศึกษาในบทที่ ๓ เพื่อที่จะตอบสนองวัตถุประสงค์วิจัยข้อที่ ๑ เพื่อศึกษาและวิเคราะห์การกำหนดนโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของไทย ผลการศึกษาสรุปได้ว่า นโยบายของประเทศไทยต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติทุกกลุ่มมีหลักการเดียวกันคือ ให้ความสำคัญกับการส่งกลับประเทศต้นทาง อาจมีการกำหนดพื้นที่พักพิงชั่วคราวให้อยู่อาศัย กรณีที่ต้องรอการส่งกลับ (กรณีผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา) หรืออยู่ระหว่างการเจรจาระดับทวิภาคีกับประเทศต้นทาง (กรณีชาวม้งลาว) โดยสิทธิในการพิจารณาให้ความดูแล / รับเข้าพื้นที่พักพิงชั่วคราวเป็นของเจ้าหน้าที่ความมั่นคงฝ่ายไทยเท่านั้น ไม่ยินยอมให้องค์การระหว่างประเทศเข้ามามีส่วนในการดำเนินการ รัฐบาลไทยจะยินยอมให้องค์การระหว่างประเทศเข้ามามีส่วนในการดำเนินการต่อกลุ่มผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติต่อเมื่อต้องการการสนับสนุน การให้ความช่วยเหลือด้านต่างๆ หรือเมื่อเกิดกระแสการต่อต้านด้านสิทธิมนุษยชนที่รุนแรง อันเป็นที่มาของกระแสกดดันจากนานาชาติ ซึ่งสามารถวิเคราะห์ได้ว่า มาตรการที่รัฐไทยกำหนด เป็นไปเพื่อผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests) ที่มุ่งเน้นด้าน **ความมั่นคงภายใน** เป็นสำคัญ โดยใช้พลังอำนาจด้านการทหารในการปกป้องผลประโยชน์ของชาติ

สำหรับกรณีผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮีนจานั้น สามารถวิเคราะห์ได้ว่าข้อกำหนดในการปฏิบัติต่อชาวโรฮีนจายังคงให้ความสำคัญกับ **ความมั่นคงของชาติ (National Security)** ซึ่งอยู่บนฐานของแนวคิดความมั่นคงทั่วไป โดยใช้พลังอำนาจด้านการทหารในการปกป้องผลประโยชน์ของชาติ การกำหนด SOP. เป็นสิ่งที่ยืนยันชัดเจนถึงฐานแนวคิดดังกล่าว แม้จะมีการผ่อนคลายความเข้มงวด และใช้หลักสิทธิมนุษยชนมากขึ้นในห้วงเวลาต่อมา แต่เป็นไปเนื่องจากการกดดันจากนานาชาติ มิได้เกิดจากการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ จะเห็นได้จากการคงมาตรการและแนวทางการปฏิบัติใน SOP. ไว้เช่นเดิม

## บทที่ ๔

### ปัญหา อุปสรรคของการดำเนินการตามนโยบาย และข้อเสนอแนะทางการแก้ปัญหา

การศึกษาในบทที่ ๔ นี้ มีความมุ่งหมายเพื่อที่จะตอบสนองวัตถุประสงค์วิจัยข้อที่ ๒ และ ๓ เพื่อศึกษาปัญหาผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของประเทศไทย และเสนอแนวทางในการแก้ปัญหาผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของประเทศไทย ตามขอบเขตการศึกษาที่ได้กำหนดไว้คือกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮีนจา โดยมีลำดับการศึกษา ดังนี้

๑. ปัญหา อุปสรรคของการดำเนินการตามนโยบาย

๒. เสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของประเทศไทย

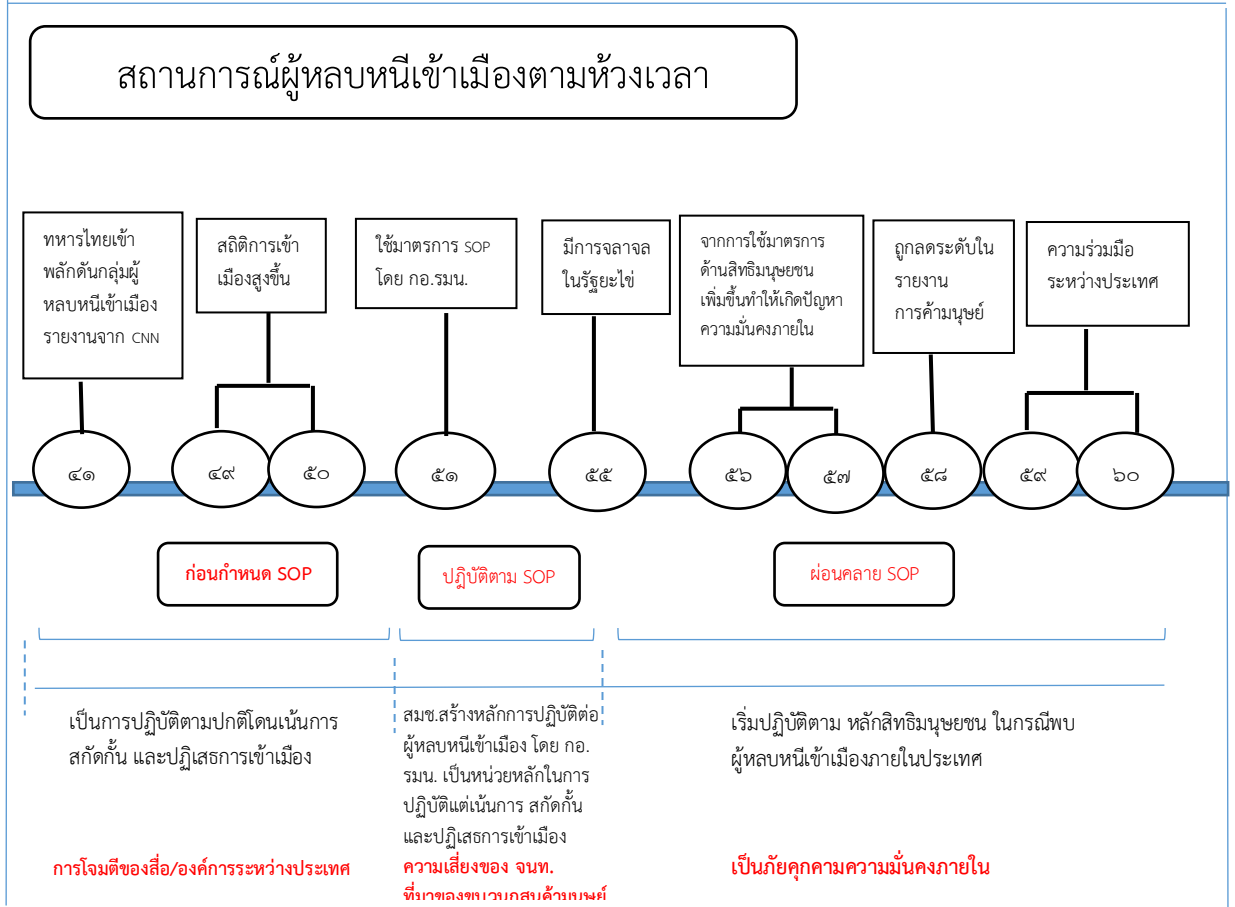
### ปัญหา อุปสรรคของการดำเนินการตามนโยบาย

เป็นที่น่าสังเกตว่า ประเทศไทยเรียกชื่อกลุ่มคนที่โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ แต่ละกลุ่มแตกต่างกัน ได้แก่ “ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวบังกลาเทศ” “ผู้อพยพชาวกัมพูชา และเวียดนาม” และ “ผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า” แม้สาเหตุของการออกจากประเทศต้นทางของคนทั้ง ๓ กลุ่มจะมีสาเหตุเดียวกัน แต่การเรียกชื่อที่แตกต่างกันมีนัยยะต่อการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติต่อกลุ่มต่างๆ ทั้งนี้ การกำหนดชื่อของแต่ละกลุ่มเป็นไปโดยการพิจารณาของฝ่ายความมั่นคงไทยเท่านั้น

แต่ดังที่กล่าวแล้วข้างต้น นโยบายของประเทศไทยต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติทุกกลุ่มมีหลักการเดียวกันคือ ให้ความสำคัญกับการส่งกลับประเทศต้นทาง อาจอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้ชั่วคราวกรณีที่ต้องการส่งกลับ ทั้งนี้ อาจมีแนวทางการปฏิบัติที่แตกต่างกัน เช่น “ผู้หลบหนีเข้าเมือง” ดำเนินการตาม พรบ.คนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ด้วยการผลักดันกลับประเทศต้นทาง “ผู้อพยพ” และ “ผู้หนีภัยจากการสู้รบ” รอส่งกลับประเทศต้นทางเมื่อสถานการณ์ในประเทศต้นทางสงบ ซึ่งนโยบายและแนวทางข้างต้นมีพื้นฐานจากกรอบแนวคิดความมั่นคงภายใน

สำหรับ “ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮีนจา” นั้น ได้ถูกจัดไว้ในกลุ่มที่มีปัญหาความมั่นคงเฉพาะ ตามยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบซึ่งมีมาตรการในการปฏิบัติในแต่ละห้วงระยะเวลาที่แตกต่างกัน โดยมีปัญหา และอุปสรรคของการดำเนินการตามนโยบายในแต่ละห้วงระยะเวลา ดังนี้

แผนภาพที่ ๔-๑ ปัญหา และอุปสรรคของการดำเนินการตามนโยบายในแต่ละห้วงระยะเวลา



### ช่วงก่อนกำหนด SOP (ก่อนปี พ.ศ. ๒๕๕๑)

ผลการวิเคราะห์ในบทที่ ๓ พบว่า ในห้วงเวลาดังกล่าว มาตรการการปฏิบัติที่ฝ่ายความมั่นคงกำหนด เป็นไปเพื่อผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests) ที่มุ่งเน้นด้าน**ความมั่นคงภายใน** เป็นสำคัญ แนวคิดนี้เป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดความมั่นคงทั่วไป โดย “**ความมั่นคงของชาติ (National Security)** จะมุ่งเน้นการดำเนินการที่ก่อให้เกิดความมั่นคงโดยอาศัยพลังอำนาจของชาติ (National Power) เพราะพลังอำนาจของชาติจะเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการพิทักษ์รักษาสิ่งสำคัญที่เปรียบเสมือนหัวใจของชาติ นั่นก็คือความมุ่งประสงค์ของชาติ (National Purpose) และผลประโยชน์ของชาติ (National Interests) ดังนั้น การดำเนินการที่จะมุ่งไปสู่ความมั่นคงประเภทนี้ จะมีความแตกต่างกันไปตามผลประโยชน์ของแต่ละชาติ” เมื่อประเทศไทยกำหนดความมั่นคงภายในไว้เป็นผลประโยชน์ของชาติ พลังอำนาจด้านการทหารจึงมีบทบาทสำคัญในการปกป้องผลประโยชน์ของชาติ แต่เนื่องจากช่วงแรกการโยกย้ายถิ่นฐานของชาวโรฮีนจา ยังเป็นการโยกย้ายถิ่นฐานตามปกติ ปฏิบัติการในห้วงเวลานี้จึงเป็นไปตามภารกิจปกติของหน่วย

**ปัญหา อุปสรรคของการดำเนินการตามนโยบาย** ในช่วงเวลานี้คือ การถูกโจมตีจากสื่อ และองค์การระหว่างประเทศว่าประเทศไทยละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อผู้อพยพโยกย้ายถิ่นฐาน การปฏิบัติของหน่วยตามภารกิจปกติกระทำไม่ได้โดยลำบาก เพราะยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจน ทั้งการปฏิบัติ

ตามภารกิจกลายเป็นที่จับตาของสื่อทั้งในและต่างประเทศ จึงเป็นที่มาของการกำหนดมาตรการการปฏิบัติเฉพาะกลุ่มขึ้น

#### ช่วงปฏิบัติตาม SOP (พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๔)

ผลการวิเคราะห์ในบทที่ ๓ พบว่า ในห้วงเวลาดังกล่าวข้อกำหนดในการปฏิบัติต่อชาวโรฮีนจายังคงให้ความสำคัญกับ**ความมั่นคงของชาติ (National Security)** ซึ่งอยู่บนฐานของแนวคิดความมั่นคงทั่วไป โดยใช้พลังอำนาจด้านการทหารในการปกป้องผลประโยชน์ของชาติ โดยมองว่าชาวโรฮีนจาคือภัยคุกคามความมั่นคง

ทั้งนี้ในการกำหนด SOP. กระทำเพื่อให้ได้รับการยอมรับจากนานาชาติเท่านั้นว่าประเทศไทยกำหนดนโยบายภายใต้กติกาสากล เนื่องจาก SOP. เป็นเอกสารชั้น “ลับมาก” ข้อมูลส่วนที่เปิดเผยเป็นเพียงเอกสารหน้าที่ ๑ ที่ระบุถึงหลักการทั่วไป ๖ ข้อ ได้แก่

๑. ประเทศไทยมีอำนาจเด็ดขาดและคงไว้ซึ่งสิทธิในการปฏิเสธการเข้าเมือง
๒. เน้นมาตรการสกัดกั้น สอดคล้องกับหลักสากลบนพื้นฐานของกฎหมาย
๓. การปฏิบัติตามหลักมนุษยธรรม
๔. ผู้หลบหนีเข้าเมืองทางเศรษฐกิจให้ดำเนินคดีและส่งออกนอกราชอาณาจักร
๕. ดำเนินการบนความสมดุลระหว่างความมั่นคง มนุษยธรรม แลพันธกรณีระหว่างประเทศ

ประเทศ

#### ๖. แสวงหาความร่วมมือระหว่างประเทศ

ในส่วนการปฏิบัติมีมาตรการสำคัญในข้อที่ ๒ เรื่องพื้นที่การปฏิบัติ ที่กำหนดไว้ ดังนี้

ในทะเล : สกัดกั้นผู้หลบหนีเข้าเมืองทางทะเล

ชายฝั่ง : สกัดกั้นผู้หลบหนีเข้าเมืองสู่พื้นที่ตอนใน

บนบก : สกัดกั้นเส้นทางการขนย้ายผู้ลี้ภัยตลอดจากการสกัดกั้นทางทะเล

**ปัญหา อุปสรรคของการดำเนินการตามนโยบาย** ในช่วงเวลานี้คือ แม้นโยบายจะมีความชัดเจนมากขึ้น อีกทั้งมีการกำหนดหน่วยปฏิบัติที่ชัดเจน และปฏิบัติการที่ได้รับการยอมรับจากสื่อต่างประเทศมากขึ้น ด้วยการวางตนเป็นประเทศทางผ่าน และ “อำนวยความสะดวก” ให้ผู้อพยพเดินทางต่อไปยังประเทศปลายทาง แต่ปฏิบัติการส่วนมากคือการผลักดันซึ่งต้องดำเนินการในทางลับซึ่งเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการมีความเสี่ยงสูงมาก และปัญหาสำคัญคือการเบิกจ่ายงบประมาณที่มีความล่าช้า เพราะเป็นการเบิกจ่ายหลังจากปฏิบัติการ

ปัญหาสำคัญที่สุดคือ จำเป็นต้องใช้เมื่อเจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญและคุ้นเคยพื้นที่เพื่อลดความเสี่ยงในการปฏิบัติ เจ้าหน้าที่เหล่านี้เมื่อปฏิบัติมานานๆ ได้กลายเป็นกลุ่มที่มีความเกี่ยวพันกับคดีค้ามนุษย์ในที่สุด

#### ช่วงผ่อนคลาย SOP (ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นต้นมา)

ผลการวิเคราะห์ในบทที่ ๓ พบว่า การผ่อนคลายการปฏิบัติตาม SOP. เกิดจากการจับตาดูการปฏิบัติงานของหน่วยในพื้นที่ ของสื่อ และองค์การระหว่างประเทศ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการปฏิเสธการเข้าเมือง และอำนวยความสะดวกในการเดินทางต่อไปยังประเทศปลายทางได้อย่างเต็มที่ที่ต้องดำเนินการ ตาม พรบ.คนเข้าเมืองปี ๒๕๒๒ คือการกักตัวเพื่อรอการส่งกลับ ประกอบกับช่วงเวลานั้นใกล้รอบการรายงานจัดอันดับประเทศที่ต้องเฝ้าระวังด้านการค้ามนุษย์ และมีการเตือนอย่างไม่



เป็นทางการถึงการปรับลดระดับจัดอันดับจากบัญชี ๒ (ประเทศต้องจับตา) ไปอยู่บัญชี ๓ (ระดับต่ำสุด) การปฏิบัติในขณะนั้นจึงเป็นไปตามกรอบกติกาสิทธิมนุษยชน คือกรณีการสกัดกั้นในทะเลเท่านั้น ส่วนชายฝั่งและบนฝั่งปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชน

**ปัญหา อุปสรรคของการดำเนินการตามนโยบาย** ในช่วงเวลานี้คือ การปฏิบัติตามกติกาสากล โดยการสกัดกั้นในทะเลเท่านั้น ฝ่ายความมั่นคงจึงต้องเพิ่มมาตรการในการสกัดกั้นโดยใช้งบประมาณจำนวนมาก ซึ่งยังไม่สามารถกระทำได้ทั้งหมด ยังมีผู้อพยพจำนวนมากเล็ดลอดเข้ามาได้ และได้รับการปฏิบัติตามกติกาสากล คือการนำสู่กระบวนการยุติธรรม และเมื่อนำสู่กระบวนการยุติธรรมก็ไม่สามารถส่งกลับประเทศต้นทางได้ กลายเป็นภาระของหน่วยงานที่รับผิดชอบทั้งสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และพัฒนาสังคม เพราะมีการก่อเหตุจลาจลในพื้นที่กักบ่อยครั้ง เกิดความไม่ปลอดภัยทั้งเจ้าหน้าที่และประชาชนในพื้นที่

## สรุป

การศึกษาในบทที่ ๔ เพื่อที่จะตอบสนองวัตถุประสงค์วิจัยข้อที่ ๒ เพื่อศึกษาปัญหาผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของประเทศไทย ผลการศึกษาสรุปได้ว่า การกำหนดนโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของประเทศไทยในทุกกลุ่ม แม้จะมีข้อแตกต่างในมาตรการอยู่บ้าง แต่กรอบแนวคิดที่เป็นพื้นฐานคือ กรอบแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับความมั่นคงภายใน แม้จะมีความกังวลในเรื่องความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน และมีอาจปฏิเสธพันธกรณีระหว่างประเทศก็ตาม

ซึ่งความกังวลในเรื่องความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน และพันธกรณีระหว่างประเทศ ส่งผลให้นโยบายของประเทศไทยต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติขาดความเสมอต้นเสมอปลาย ไม่มีมาตรฐานที่แน่นอน แต่เปลี่ยนแปลงตามกระแสการกดดันทั้งจากประเทศเพื่อนบ้าน และนานาชาติ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาใหญ่ ๆ ๓ ประการ ได้แก่

๑. การดำเนินการของประเทศไทยต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติมีปัญหาต่อภาพลักษณ์ของประเทศในมิติของสิทธิมนุษยชน แม้เราจะสูญเสียงบประมาณจำนวนมากในการให้การช่วยเหลือก็ตาม

๒. ประเทศไทยไม่มีกฎหมายเฉพาะในการดำเนินการด้านผู้หนีภัยหรือผู้แสวงหาที่พำนัก การใช้ พรบ.คนเข้าเมือง และมาตรการเฉพาะอื่นๆ นอกจากจะสร้างภาระให้หน่วยปฏิบัติแล้วยังทำให้การปฏิบัติไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

๓. นโยบายที่ขาดความคงเส้นคงวา นำมาซึ่งการปฏิบัติที่สุ่มเสี่ยงต่อความผิดพลาด เป็นผลเสียทั้งต่อตัวเจ้าหน้าที่ หน่วยงาน และประเทศชาติ

## เสนอแนวทางในการแก้ปัญหาผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของประเทศไทย

เพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ ๓ เสนอแนวทางในการแก้ปัญหาผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของประเทศไทย ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการแก้ปัญหาผู้อพยพโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติที่ผ่านมาของไทยเกิดจากประสบการณ์การแบกรับภาระผู้อพยพลี้ภัยการสู้รบตามประเทศรอบบ้าน จึงยึดถือความมั่นคงของชาติเป็นกรอบในการกำหนดนโยบายมาโดยตลอด แต่ในปัจจุบันการอพยพโยกย้ายถิ่นฐานของมนุษย์เป็นเรื่องปกติมากขึ้น ในขณะที่การอพยพโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติก็มีความซับซ้อนมากขึ้น เช่นกรณีผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮีนจา พบว่าความเกี่ยวข้องมิได้เกิดเพียงรัฐ ๒ รัฐอีกต่อไป นอกจากนั้น กระแสสิทธิมนุษยชนได้เข้ามามีบทบาทเป็นกระแสหลักในการกำหนดกติกาสากล การไม่ปฏิบัติตามกติกาส่งผลต่อการดำรงอยู่อย่างมีสิทธิเสรีและการยอมรับจากนานาชาติอารยประเทศ

การกำหนดนโยบายจึงต้องให้ความสำคัญกับบริบทในปัจจุบัน ที่ให้ความสำคัญกับหลักการสิทธิมนุษยชนสากล และเนื่องจากแก้ปัญหาผู้โยกย้ายถิ่นฐานชาวโรฮีนจามีความเกี่ยวข้องกับหลายประเทศทั้งในฐานะประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทั้งประเทศที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ตลอดจนประเทศอื่นในฐานะประชาคมโลก ประเทศไทยจึงควรต้องปรับกระบวนทัศน์ (Paradigm) ด้านความมั่นคงเสียใหม่ โดยผ่านคลายความมั่นคงภายใน (Internal Security) ลง และพิจารณาถึงความมั่นคงของภูมิภาค (Regional Security) ตลอดจนความมั่นคงของโลกให้มากขึ้น นอกจากนั้นแล้วการยืนอยู่ภายใต้การยอมรับของประชาคมโลกยังมีความจำเป็นในการกำหนดนโยบายจึงต้องนำแนวความคิดความมั่นคงระหว่างประเทศ (International Security) ตามหลักการของความมั่นคงร่วมมือ (Cooperative Security) มาพิจารณาร่วมด้วย ดังนี้

### ข้อเสนอแนะ

#### ข้อเสนอเชิงนโยบาย

จากหลักการข้างต้น และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์การโยกย้ายถิ่นฐานของชาวโรฮีนจาที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเห็นว่า รัฐบาลไทยจะต้องดำเนินการใน ๓ ระดับ ได้แก่ ระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับนานาชาติ ดังนี้

#### ระดับประเทศ

๑. รัฐบาลไทยต้องกำหนดท่าที และการวางตัว (Positioning) ต่อการแก้ปัญหาที่ชัดเจน และจริงใจ ซึ่งในมุมมองของผู้ศึกษาเห็นว่า การวางตัวในบทบาทผู้ประสานงานที่ปฏิบัติอยู่มีความเหมาะสมเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศทางผ่านที่ได้รับผลกระทบจากปัญหา

๒. รัฐบาลไทยต้องแถลงนโยบาย และแนวทางในการดำเนินการต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮีนจาที่ชัดเจนเพื่อสร้างความเข้าใจอันดีต่อประชาคมโลกและดำเนินการอย่างโปร่งใส เปิดเผยมโดยควรพิจารณาปรับเนื้อหาใน SOP. ให้เป็นไปตามข้อชี้แจง เนื่องจากรัฐไทยชี้แจงหลักการปฏิบัติต่อประชาคมโลกอย่างชัดเจนว่าดำเนินการตามหลักการสากล แต่ในทางปฏิบัติหน่วยปฏิบัติดำเนินการ

ตาม SOP. ที่เป็นเอกสารลับมาก และมีเนื้อหาขัดต่อหลักการสากล การปฏิบัติของหน่วยจึงไม่สามารถปฏิบัติการได้อย่างโปร่งใส ผู้ปฏิบัติเกิดความสับสน และเสี่ยงต่อการกระทำที่ผิดกฎหมาย

๓. เปลี่ยนมุมมองผู้ย้ายถิ่นฐานเหล่านี้จากผู้สร้างผลกระทบต่อความมั่นคงภายในประเทศ เป็นการมองอีกด้านหนึ่งที่คนเหล่านี้นับเป็นผู้ด้อยโอกาส ขาดอำนาจการต่อรอง จึงสามารถถูกรังแก ถูกเอาเปรียบ และถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ง่ายทุกรูปแบบ การเปลี่ยนมุมมองดังกล่าว จะส่งผลต่อการกำหนดนโยบายในทุกมิติ อาทิ การออกกฎหมาย การกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการปฏิบัติการ การกำหนดแนวทางในการดำเนินการ เป็นต้น

๔. ดำเนินการอย่างจริงจังต่อขบวนการค้ามนุษย์ เพื่อภาพลักษณ์ของประเทศ และเป็น การแก้ปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองได้อย่างยั่งยืน

### **ระดับภูมิภาค**

รัฐบาลไทยต้องกำหนดท่าที และการวางตัวในบทบาทผู้ประสานงานที่ชัดเจน โดย ผลักดันให้เกิดการเจรจาระหว่างประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทาง เนื่องจาก การเจรจาที่ผ่านมาเมียนมาซึ่งเป็นประเทศต้นทางปฏิเสธการเข้าร่วมมาโดยตลอด โดยผู้วิจัยเห็นว่าการกล่าวอ้างข้อตกลงตามกรอบอาเซียนถึงการไม่ก้าวล่วงกิจการภายในซึ่งกันและกันไม่ใช่เหตุผลที่ สมควร เพราะการที่ปัญหาภายในส่งผลกระทบต่อประเทศอื่น ประเทศที่ได้รับผลกระทบจากปัญหา ควรใช้สิทธิยับยั้งปัญหาสู่การเจรจาร่วมกันได้

### **ระดับนานาชาติ**

๑. ผลักดันให้ UN เข้ามามีบทบาทในการแก้ปัญหาที่รัฐต้นทาง อันเป็นสาเหตุและที่มา ของปัญหา

๒. ผลักดันให้ UN และนานาชาติ ให้ความสำคัญของการแก้ปัญหาระยะยาว แทนการ ช่วยเหลือแบบเฉพาะหน้า เช่น ปัญหาที่รัฐปลายทางปฏิเสธชาวโรฮีนจา คือ การไม่มีสัญชาติ มีผลต่อ การอนุญาตให้ทำงาน และชาวโรฮีนจาไม่มีทักษะในกีทำงานระดับสูง เนื่องจากไม่ได้รับการศึกษา หากการเจรจากับรัฐต้นทางเป็นไปได้ยากและล่าช้า เป็นไปไม่ได้หรือไม่ที่จะกำหนดสัญชาติกลาง ตลอดจนหาพื้นที่ให้เป็นที่อยู่อาศัย พัฒนาคุณภาพชีวิต ตลอดจนการศึกษา เพื่อเป็นที่ต้องการของ ตลาดแรงงานในประเทศต่างๆ ต่อไป

### **ข้อเสนอระดับปฏิบัติ**

หน่วยที่เกี่ยวข้องต้องให้ความสำคัญกับประเด็นดังต่อไปนี้

๑. ให้ความสำคัญกับภาคประชาสังคม ในการทำหน้าที่เพื่อสนับสนุนด้านการข่าว การ รายงาน และการตรวจสอบในชุมชน

๒. ให้ความสำคัญกับการชี้แจง ทำความเข้าใจ กับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น ประชาชน นักข่าว นักสิทธิมนุษยชน

๓. การจัดทำฐานข้อมูลส่วนบุคคล เพื่อบันทึกรายละเอียดหลักฐานของผู้หลบหนีเข้า เมืองชาวโรฮีนจา ซึ่งจะช่วยลดข้อครหาเรื่องการเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับขบวนการค้ามนุษย์ของเจ้าหน้าที่ได้

## บทที่ ๕

### สรุป และข้อเสนอแนะ

#### สรุป

ผู้วิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์การวิจัยไว้จำนวน ๓ ข้อ ประกอบด้วย ข้อที่ ๑ เพื่อศึกษาและวิเคราะห์การกำหนดนโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ ที่ผ่านมา ข้อที่ ๒ เพื่อศึกษาปัญหาผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของประเทศไทย ข้อที่ ๓ เพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ปัญหาผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของประเทศไทย ผลจากการศึกษา สามารถตอบวัตถุประสงค์การวิจัยสรุปได้ดังนี้

#### ๑. ผลการวิจัยตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ ๑ ศึกษาและวิเคราะห์การกำหนดนโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ ที่ผ่านมา

##### ๑.๑ นโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติกลุ่มต่างๆ ของประเทศไทย

การกำหนดนโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติที่ผ่านมานั้น เริ่มต้นด้วยการกำหนดนโยบายเชิงรับเพื่อการบริหารผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติเฉพาะกลุ่ม ได้แก่ ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวบังกลา ผู้อพยพชาวเวียดนามและกัมพูชา และผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเป็นแนวทางสำหรับหน่วยปฏิบัติของฝ่ายความมั่นคงเอง การกำหนดนโยบายเพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติร่วมกับหน่วยงานอื่นจะเกิดขึ้นเมื่อสถานการณ์รุนแรง มีการหลั่งไหลของผู้หนีภัยจากการสู้รบเข้าสู่ไทยจำนวนมาก จำเป็นต้องมีการวางแผน และการบริหารที่เหมาะสม ทั้งนี้ในช่วงแรกการกำหนดนโยบายกล่าวถึงเฉพาะกลุ่มผู้หนีภัยจากการสู้รบเท่านั้น

นโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ ที่กล่าวถึงกลุ่มผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติกลุ่มอื่นเริ่มในสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ที่ได้มอบหมายภารกิจเกี่ยวกับปัญหาผู้อพยพในที่ประชุม ครม.เมื่อ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ โดยกำหนดกลุ่มผู้อพยพเป็น กลุ่มผู้หนีภัยจากการสู้รบ ผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และแรงงานต่างชาติดังกล่าว ในแต่ละกลุ่มกำหนดหน่วยรับผิดชอบชัดเจน และให้กำหนดยุทธศาสตร์ระยะยาวเกี่ยวกับปัญหาผู้อพยพ และแรงงานผิดกฎหมายด้วย

และพบว่า นโยบายของประเทศไทยต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติทุกกลุ่มมีหลักการเดียวกันคือ ให้ความสำคัญกับการส่งกลับประเทศต้นทาง อาจมีการกำหนดพื้นที่พักพิงชั่วคราวให้อยู่อาศัย กรณีที่ต้องรอการส่งกลับ หรืออยู่ระหว่างการเจรจาระดับทวิภาคีกับประเทศต้นทาง โดยสิทธิในการพิจารณาให้ความดูแล / รับเข้าพื้นที่พักพิงชั่วคราวเป็นของเจ้าหน้าที่ความมั่นคงฝ่ายไทยเท่านั้น รัฐบาลไทยจะยินยอมให้องค์การระหว่างประเทศเข้ามามีส่วนในการดำเนินการต่อกลุ่มผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติต่อเมื่อต้องการการสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือด้านต่างๆ หรือเมื่อได้รับการกดดันจากนานาชาติประเทศ

## ๑.๒ นโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติชาวโรฮีนจา

ผู้วิจัยได้แบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น ๓ ช่วง ได้แก่

### ๑.๒.๑ ช่วงก่อนกำหนดมาตรการและแนวทางการปฏิบัติต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองทางทะเล (Standard Operating Procedure : SOP)

(ก่อนปี พ.ศ. ๒๕๕๑)

การโยกย้ายถิ่นฐานของชาวโรฮีนจายังเป็นการโยกย้ายถิ่นฐานตามปกติ ปฏิบัติการในจึงเป็นไปตามภารกิจปกติของหน่วย โดยใช้หลักการเดียวกันกับผู้หนีภัยจากการสู้รบ

### ๑.๒.๒ ช่วงปฏิบัติตาม SOP (พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๔)

เนื่องจากการหลบหนีเข้ามาอย่างผิดปกติ ในปี ๒๕๔๙ และเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ จนในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ มีสถิติสูงถึงเกือบ ๕,๐๐๐ คน สืบเนื่องจากความไม่มีสถานภาพความเป็นพลเมืองในเมียนมา ส่งผลต่อความเป็นอยู่ และคุณภาพชีวิตของชาวโรฮีนจาอย่างรุนแรง นอกจากนี้ยังมีการทารุณกรรม ตลอดจนการเผาทำลายที่อยู่อาศัยอยู่เนืองๆ ในขณะที่กลุ่มที่อพยพไปตั้งรกรากในมาเลเซียช่วงแรก ๆ มีงานทำ มีรายได้จึงเกิดทั้งปัจจัยผลักจากประเทศต้นทาง และปัจจัยตั้งจากประเทศปลายทางพร้อมๆ กัน อธิบายได้ด้วยแนวคิดการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศของกลุ่มเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก ตามทฤษฎีตลาดแรงงานทวิลักษณ์ โดยประเทศมาเลเซียมีระบบเศรษฐกิจแบบทวิลักษณ์กล่าวคือ มี ๒ ภาคเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน ประกอบด้วย ภาคที่พัฒนา และภาคดั้งเดิม ซึ่งเป็นปัจจัยดึงดูดให้ชาวโรฮีนจามีการเคลื่อนย้ายแรงงานเข้ามาทำงานในภาคดั้งเดิมที่ต้องใช้แรงงานมาก ด้านการดำเนินการของไทยฝ่ายความมั่นคงมอบหมายให้ กอ.รมน.ภาค ๔ สย.๑ เป็นหน่วยอำนวยการหลักในการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮีนจา ด้าน จว.ระนอง และ จว.พังงา โดยการปฏิเสธการเข้าเมือง และอำนวยความสะดวกให้เดินทางต่อไปยังจุดหมายปลายทาง ทั้งนี้ ให้ดำเนินการตาม SOP.

จากการวิเคราะห์ พบว่า เนื้อหาใน SOP. ให้ความสำคัญกับความมั่นคงของชาติ (National Security) โดยใช้พลังอำนาจด้านการทหารในการปกป้องผลประโยชน์ของชาติ และเนื่องจากการโยกย้ายถิ่นฐานของชาวโรฮีนจาเป็นการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ การกำหนดปฏิบัติการเฉพาะจึงเข้มข้นกว่าปฏิบัติการปกติ โดยมองว่าชาวโรฮีนจาคือภัยคุกคามความมั่นคง และพบว่า หลักการของ SOP. อาจขัดต่อหลักการของพันธกรณีอย่างน้อย ๒ พันธกรณีระหว่างประเทศที่ไทยเป็นรัฐภาคี ที่ได้แก่ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ

### ๑.๒.๓ ช่วงผ่อนคลาย SOP (ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นต้นมา)

ช่วงปี ๒๕๕๕ - ๒๕๕๘

ในห้วงปี พ.ศ.๒๕๕๕ - ๒๕๕๖ สถานการณ์การหลบหนีเข้าเมืองของชาวโรฮีนจาจากประเทศต้นทางรุนแรงมาก สื่อ และองค์การระหว่างประเทศจับตาดำเนินการปฏิบัติงานของหน่วยในพื้นที่ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการปฏิเสธการเข้าเมือง และอำนวยความสะดวกในการเดินทางต่อไปยังประเทศปลายทางได้อย่างเต็มที่ ต้องดำเนินการ ตาม พรบ.คนเข้าเมืองปี ๒๕๒๒ โดยการกัก

ตัวเพื่อรอการส่งกลับ แต่การปฏิเสธจากประเทศปลายทางทำให้รัฐบาลไทยต้องผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรต่อไปไม่มีกำหนด

### ช่วงตั้งแต่ปี ๒๕๕๘ ถึงปัจจุบัน

จุดเริ่มต้นสำคัญของช่วงนี้คือ สถานการณ์ที่พบว่าผู้ค้ามนุษย์ทอดทิ้งชาวโรฮีนจาและชาวบังกลาเทศหลายพันคนที่อยู่บนเรือที่แออัด นอกชายฝั่งไทย จากนั้นฝ่ายความมั่นคงของไทยยอมรับว่าพบหลุมฝังศพ ๓๖ ศพ ที่คาดว่าป็นชาวโรฮีนจา และบังกลาเทศซึ่งเป็นเหยื่อของกระบวนการค้ามนุษย์ และหลังจากนั้นปรากฏข่าวต่อเนื่องถึงการทิ้งค่ายกักกันชาวโรฮีนจา เพื่อทำลายเส้นทางการค้ามนุษย์ที่มีเจ้าหน้าที่เข้าไปเกี่ยวข้อง ส่งผลต่อการถูกลดระดับในรายงานการค้ามนุษย์ ประจำปีของรัฐบาลสหรัฐฯ จาก Tier 2 (Watch List) เป็น Tier 3 ซึ่งเป็นระดับต่ำสุด และการออกคำเตือนประเทศไทยต่อกรณีการทำประมงผิดกฎหมายจากสหภาพยุโรป ซึ่งทั้งสองกรณีดังกล่าว อาจส่งผลกระทบต่อชื่อเสียง และระบบเศรษฐกิจของไทยได้

การกดดันจากนานาชาติทำให้รัฐบาลไทยต้องดำเนินมาตรการเพื่อพิสูจน์ความพยายามในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์อย่างจริงจัง และโปร่งใสขึ้น จนได้เลื่อนอันดับกลับสู่ Tier 2 (Watch List) แต่การคง SOP. และการดำเนินการต่อชาวโรฮีนจาในสถานที่กัก เป็นสิ่งที่พิสูจน์ว่ากระบวนการนี้ในการกำหนดนโยบายยังคงให้ความสำคัญกับความมั่นคงของชาติ โดยใช้พลังอำนาจด้านการทหารในการปกป้องผลประโยชน์ของชาติเช่นเดิม แต่การปฏิบัติเป็นไปตามสภาวะแวดล้อม

## ๒. ผลการวิจัยต่อบัตถุประสงค์ข้อที่ ๒ ศึกษาปัญหาผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของประเทศไทย

การกำหนดนโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของประเทศไทยในทุกกลุ่มแม่

จะมีข้อแตกต่างในมาตรการอยู่บ้าง แต่กรอบแนวคิดที่เป็นพื้นฐานคือ กรอบแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับความมั่นคงภายใน แม้จะมีความกังวลในเรื่องความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน และมีอาจปฏิเสธพันธกรณีระหว่างประเทศก็ตาม

อาจสรุปได้ว่า ความกังวลในเรื่องความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน และพันธกรณี

ระหว่างประเทศ ส่งผลให้นโยบายของประเทศไทยต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติขาดความเสมอต้นเสมอปลาย ไม่มีมาตรฐานที่แน่นอน แต่เปลี่ยนแปลงตามกระแสการกดดันทั้งจากประเทศเพื่อนบ้านและนานาชาติ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาใหญ่ ๆ ๓ ประการ ได้แก่

ปัญหาผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของประเทศไทยเกิดจากการกำหนดนโยบายที่ให้ความสำคัญกับความมั่นคงภายใน แต่ยังคงกังวลเรื่องความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน และในขณะเดียวกันก็มีอาจปฏิเสธพันธกรณีระหว่างประเทศได้ นโยบายของประเทศไทยต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติจึงขาดความเสมอต้นเสมอปลาย ไม่มีมาตรฐานที่แน่นอน แต่เปลี่ยนแปลงตามกระแสการกดดันทั้งจากประเทศเพื่อนบ้าน และนานาชาติ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหา ๓ ประการ ได้แก่

๒.๑ การดำเนินการของประเทศไทยต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติมีปัญหาต่อภาพลักษณ์ของประเทศในมิติของสิทธิมนุษยชน แม้เราจะสูญเสียงบประมาณจำนวนมากในการให้การช่วยเหลือก็ตาม

๒.๒ ประเทศไทยไม่มีกฎหมายเฉพาะในการดำเนินการด้านผู้หนีภัยหรือผู้แสวงหาที่พักพิง การใช้ พรบ.คนเข้าเมือง และมาตรการเฉพาะอื่นๆ นอกจากสร้างภาระให้หน่วยปฏิบัติแล้ว ยังทำให้การปฏิบัติไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

๒.๓ นโยบายที่ขาดความคงเส้นคงวา นำมาซึ่งการปฏิบัติที่สุ่มเสี่ยงต่อความผิดพลาด เป็นผลเสียทั้งต่อตัวเจ้าหน้าที่ หน่วยงาน และประเทศชาติ

### ๓. ผลการวิจัยตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ ๓ ศึกษาแนวทางในการแก้ปัญหาผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของประเทศไทย

ด้วยผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติสร้างปัญหาด้านความมั่นคงและภาระด้านงบประมาณให้กับประเทศไทยมาโดยตลอด การแก้ปัญหาดังกล่าวจึงให้ความสำคัญกับความมั่นคงของชาติเป็นอันดับแรก แต่ในปัจจุบันการดำรงอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี โดยการยอมรับของนานาชาติอารยประเทศก็เป็นสิ่งสำคัญ การได้รับความยอมรับจากนานาชาติประเทศและการดำรงอยู่ในเวทีโลกอย่างมีศักดิ์ศรี ส่งผลต่อพลังอำนาจของชาติด้านอื่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

การกำหนดนโยบายจึงต้องให้ความสำคัญกับบริบทในปัจจุบัน ที่ให้ความสำคัญกับหลักการสิทธิมนุษยชนสากล และเนื่องจากแก้ปัญหาผู้โยกย้ายถิ่นฐานชาวโรฮีนจามีความเกี่ยวข้องกับหลายประเทศทั้งในฐานะประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทั้งประเทศที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ตลอดจนประเทศอื่นในฐานะประชาคมโลก ประเทศไทยจึงควรต้องปรับกระบวนทัศน์ด้านความมั่นคงเสียใหม่ โดยผ่อนคลายความมั่นคงภายในลง และพิจารณาถึงความมั่นคงของภูมิภาค ตลอดจนความมั่นคงของโลกให้มากขึ้น นอกจากนั้นแล้วเพื่อให้ได้รับการยอมรับจากประชาคมโลกการกำหนดนโยบายจึงต้องนำแนวความคิดความมั่นคงระหว่างประเทศ ตามหลักการของความมั่นคงร่วมมือมาพิจารณาด้วย

## ข้อเสนอแนะ

### ๑. ข้อเสนอเชิงนโยบาย

จากหลักการข้างต้น และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์การโยกย้ายถิ่นฐานของชาวโรฮีนจาที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเห็นว่า รัฐบาลไทยจะต้องดำเนินการใน ๓ ระดับ ได้แก่ ระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับนานาชาติ ดังนี้

#### ๑.๑ ระดับประเทศ

๑.๑.๑ รัฐบาลไทยต้องกำหนดท่าที และการวางตัว (Positioning) ต่อการแก้ปัญหาที่ชัดเจน และจริงใจ ซึ่งในมุมมองของผู้ศึกษาเห็นว่า การวางตัวในบทบาทผู้ประสานงานที่ปฏิบัติอยู่มีความเหมาะสมเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศทางผ่านที่ได้รับผลกระทบจากปัญหา

๑.๑.๒ รัฐบาลไทยต้องแถลงนโยบาย และแนวทางในการดำเนินการต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮีนจาที่ชัดเจนเพื่อสร้างความเข้าใจอันดีต่อประชาคมโลกและดำเนินการอย่างโปร่งใส เปิดเผย โดยควรพิจารณาปรับเนื้อหาใน SOP. ให้เป็นไปตามข้อชี้แจง เนื่องจากรัฐไทยชี้แจงหลักการปฏิบัติต่อประชาคมโลกอย่างชัดเจนว่าดำเนินการตามหลักการสากล แต่ในทางปฏิบัติหน่วย

ปฏิบัติดำเนินการตาม SOP. ที่เป็นเอกสารลับมาก และมีเนื้อหาขัดต่อหลักการสากล การปฏิบัติของหน่วยจึงไม่สามารถปฏิบัติได้โดยโปร่งใส ผู้ปฏิบัติเกิดความสับสน และเสี่ยงต่อการกระทำที่ผิดกฎหมาย

๑.๑.๓ เปลี่ยนมุมมองผู้ย้ายถิ่นฐานเหล่านี้จากผู้สร้างผลกระทบต่อความมั่นคงภายในประเทศ เป็นการมองอีกด้านหนึ่งที่คนเหล่านี้นับเป็นผู้ด้อยโอกาส ขาดอำนาจการต่อรอง จึงสามารถถูกรังแก ถูกเอาเปรียบ และถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ง่ายทุกรูปแบบ การเปลี่ยนมุมมองดังกล่าว จะส่งผลต่อการกำหนดนโยบายในทุกมิติ อาทิ การออกกฎหมาย การกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการปฏิบัติการ การกำหนดแนวทางในการดำเนินการ เป็นต้น

๑.๑.๔ ดำเนินการอย่างจริงจังต่อขบวนการค้ามนุษย์ เพื่อภาพลักษณ์ของประเทศ และเป็นการแก้ปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองได้อย่างยั่งยืน

## ๑.๒ ระดับภูมิภาค

รัฐบาลไทยต้องกำหนดท่าที และการวางตัวในบทบาทผู้ประสานงานที่ชัดเจน โดยผลักดันให้เกิดการเจรจาระหว่างประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทาง เนื่องจากการเจรจาที่ผ่านมาเป็นมาซึ่งเป็นประเทศต้นทางปฏิเสธการเข้าร่วมมาโดยตลอด โดยผู้วิจัยเห็นว่า การกล่าวอ้างข้อตกลงตามกรอบอาเซียนถึงการไม่ก้าวก่ายกิจการภายในซึ่งกันและกันไม่ใช่เหตุผลที่สมควร เพราะการที่ปัญหาภายในส่งผลกระทบต่อประเทศอื่น ประเทศที่ได้รับผลกระทบจากปัญหา ควรใช้สิทธิยับยั้งปัญหาสู่การเจรจาร่วมกันได้

## ๑.๓ ระดับนานาชาติ

๑.๓.๑ ผลักดันให้ UN เข้ามามีบทบาทในการแก้ปัญหาที่รัฐต้นทาง อันเป็นสาเหตุและที่มาของปัญหา

๑.๓.๒ ผลักดันให้ UN และนานาชาติ ให้ความสำคัญของการแก้ปัญหาระยะยาว แทนการช่วยเหลือแบบเฉพาะหน้า เช่น ปัญหาที่รัฐปลายทางปฏิเสธชาวโรฮิงจา คือ การไม่มีสัญชาติ มีผลต่อการอนุญาตให้ทำงาน และชาวโรฮิงจาไม่มีทักษะในกํ้างานระดับสูง เนื่องจากไม่ได้รับการศึกษา หากการเจรจากรัฐต้นทางเป็นไปได้ยากและล่าช้า เป็นไปได้หรือไม่ที่จะกำหนดสัญชาติกลาง ตลอดจนหาพื้นที่ให้เป็นที่อยู่อาศัย พัฒนาคุณภาพชีวิต ตลอดจนการศึกษา เพื่อเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานในประเทศต่างๆ ต่อไป

## ๒. ข้อเสนอระดับปฏิบัติ

หน่วยที่เกี่ยวข้องต้องให้ความสำคัญกับประเด็นดังต่อไปนี้

๒.๑ ให้ความสำคัญกับภาคประชาสังคม ในการทำหน้าที่เพื่อสนับสนุนด้านการข่าว การรายงาน และการตรวจสอบในชุมชน

๒.๒ ให้ความสำคัญกับการชี้แจง ทำความเข้าใจ กับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น ประชาชน นักข่าว นักสิทธิมนุษยชน

๒.๓ การจัดทำฐานข้อมูลส่วนบุคคล เพื่อบันทึกรายละเอียดหลักฐานของผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮิงจา ซึ่งจะช่วยลดข้อครหาเรื่องการเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับขบวนการค้ามนุษย์ของเจ้าหน้าที่ได้



### ๓. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

ปัจจุบันประเทศต่างๆทั่วโลกต่างเผชิญกับปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ ประเทศไทยเองก็จะพบปัญหาเช่นนี้เพิ่มมากขึ้น เช่น กรณีชาวอุยกูร์ ผู้วิจัยเห็นว่า ความมั่นคงของชาติเป็นสิ่งสำคัญ แต่การดำรงอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี โดยการยอมรับของนานาชาติก็เป็นสิ่งสำคัญไม่น้อยกว่ากัน เพราะการได้รับความยอมรับจากนานาชาติและการดำรงอยู่ในเวทีโลกอย่างมีศักดิ์ศรี ส่งผลต่อพลังอำนาจของชาติด้านอื่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

การกำหนดนโยบายจึงต้องให้ความสำคัญกับบริบทในปัจจุบัน ที่ให้ความสำคัญกับหลักการสิทธิมนุษยชนสากล ไทยจึงควรต้องปรับกระบวนการทัศน์ด้านความมั่นคงเสียใหม่ โดยผ่อนคลายความมั่นคงภายในลง และพิจารณาถึงความมั่นคงของภูมิภาค ตลอดจนความมั่นคงของโลกให้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม ที่มาของปัญหา ของผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติแต่ละกลุ่มอาจแตกต่างกัน การศึกษาข้อมูลเชิงลึกทั้งรัฐต้นทาง รัฐปลายทาง เป็นสิ่งจำเป็น

ในการวิจัยครั้งต่อไป จึงควรศึกษาในกลุ่มที่ชนกลุ่มน้อยที่มีความขัดแย้งกับรัฐ กลุ่มต่างๆ เพื่อเตรียมการตั้งรับในการกำหนดนโยบายที่เหมาะสม ประเทศไทยจะได้ไม่ประสบปัญหาในการจัดการต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติอีกต่อไป

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

- ดุจภาค ปรีชารัตน์. จับกระแสยุทธศาสตร์การเมืองพม่า. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๔.
- พัชรพล วงศ์บุญสิน. การย้ายถิ่น : ทฤษฎีและความเป็นไปในเอเชีย. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๒.
- วิชัย ชูเชิด. เอกสารประกอบวิชาความมั่นคงศึกษา (Security Study). กรุงเทพมหานคร : โรงเรียนเสนาธิการทหารบก, ๒๕๔๘.
- สุภางค์ จันทวานิช, อมรทิพย์ อมรภิบาล และ บรรณสิทธิ์ ทาทอง. การย้ายถิ่นข้ามพรมแดนไทย-พม่า และสถานการณ์เสี่ยงต่อโรคเอดส์ในกลุ่มผู้ย้ายถิ่น : พื้นที่แม่สอดและแม่สาย. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย, ๒๕๔๓.
- สุรพล ราชภัณฑารักษ์. รัฐศาสตร์ทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ ๑๒). กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๒.
- เสนห์ จามริก. สิทธิมนุษยชนไทยในกระแสโลก : Thailand Human Right in Global Perspective. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๔๙.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๕๕.
- หน่วยปฏิบัติการแม่โขงศึกษา. การต่างประเทศพม่า : ปฏิสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน และชนกลุ่มน้อย. กรุงเทพมหานคร : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๑.

#### วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เอกสารวิจัย

- จตุรงค์ บุญรัตนสุนทร. “นโยบายการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนชายแดนไทย-พม่า กรณีผู้อพยพจากภัยสงคราม”. รายงานฉบับสมบูรณ์, คณะสังคมศาสตร์และสวัสดิการสังคม, มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ, ๒๕๕๖.
- ดุสิต เมนะพันธ์. “การพัฒนากระบวนการจัดการปัญหาผู้แสวงที่พุกผิง และผู้หนีภัยในประเทศไทย”. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล, หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ ๑, สถาบันการต่างประเทศ เทเวศร์วอร์ปการ กระทรวงการต่างประเทศ ประจำปี ๒๕๒๒, กระทรวงการต่างประเทศ , ๒๕๒๒.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (NESDB). “การศึกษาเชิงนโยบายในการจัดการคนงานต่างชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย: กรณีศึกษา ๔ จังหวัด”.สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, กรุงเทพฯ, ๒๕๓๙.

## สัมภาษณ์

จธนภัทร แสงแจ่มจันทร์. ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๐. อีเมล: จธน.กอร.รมน. . สัมภาษณ์  
พรศักดิ์ พูลสวัสดิ์. ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๐. รองแม่ทัพภาคที่ ๔. สัมภาษณ์.  
อักษรา เกิดผล. ๒ มิถุนายน ๒๕๖๐. ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ด้านความมั่นคง. สัมภาษณ์.

## บรรยาย

สุนทร ชูตินธรานนท์. บรรยายเรื่อง “สาธารณสุขแห่งสหภาพพม่า”. ณ วิทยาลัยการทัพอากาศ เมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๖.

## เอกสารไม่ตีพิมพ์

กรมการปกครอง. “นโยบายการปฏิบัติงานทางทะเบียน ยุทธศาสตร์การพัฒนางานทะเบียน”.  
เอกสารประกอบการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาสัญชาติ (เอกสารลับมาก)  
๒๕๕๒.  
กอร.รมน. ภาค ๔ สย.ทร. วิทยุราชการด่วนมากที่ นร.๕๑๑๙.๒/๒๓๖. เรื่อง “รายงานสถานการณ์ผู้  
หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮิงญา”. ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๖.  
กอร.รมน.ภาค ๔ สย. ๑. วิทยุราชการด่วนมากที่ นร.๕๑๑๙.๑/๑๔๗. เรื่อง “รายงานสรุปสถานการณ์  
ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮิงญา ห้วง ต.ค. ๕๔- พ.ค. ๕๕”. ๒ มิถุนายน ๒๕๕๕.  
กอร.รมน.ภาค ๔ สย. ๑. วิทยุราชการที่ นร.๕๑๑๙.๑/๑๗๘. เรื่อง “รายงานสรุปสถานการณ์ผู้หลบหนี  
เข้าเมืองชาวโรฮิงญา ห้วง ต.ค. ๕๒- พ.ค. ๕๓”. ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๓.  
กอร.รมน.ภาค ๔ สย. ๑. วิทยุราชการที่ นร.๕๑๑๙.๑/๐๘๙. เรื่อง “รายงานสรุปสถานการณ์ผู้หลบหนี  
เข้าเมืองชาวโรฮิงญา ห้วง ต.ค. ๕๕- ธ.ค. ๕๕”. ๗ มกราคม ๒๕๕๖.  
กุศล สุนทรธาดา. “การย้ายถิ่นไปทำงานต่างประเทศของแรงงานไทยในช่วงหลังวิกฤติเศรษฐกิจ”.  
เอกสารประกอบการประชุมวิชาการคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขาสังคมวิทยา  
๒๕๕๓.  
สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ . “หลักการ และแนวทางการปฏิบัติต่อผู้หลบหนีเข้าเมือง  
ทางทะเล” (Standard Operating Procedure : SOP) (เอกสารลับมาก). ๒๕๕๒.  
สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. รายงานการประชุมเพื่อแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองชาว  
โรฮิงญา (เอกสารลับมาก) เมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๑.

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “รายงานการสัมมนานโยบายการย้ายถิ่นในประเทศไทย : การสัมมนาเรื่องข้อมูลที่สำคัญ”. ๒๕๓๓.

### ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. “ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Right)”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.mfa.go.th/humanrights/images/stories/book.pdf>, ๒๕๕๘.

ชำนาญ จันทร์เรือง. “สถานการณ์การค้ามนุษย์ไทย” (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1962>, ๒๕๕๖.

สถานทูตสหรัฐ. “รายงานการค้ามนุษย์ประจำปี ๒๕๕๕.”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://thai.bangkok.usembassy.gov/tipthaireport12-t.html>, ๒๕๕๖.

อรรถณัฐ วันทนะสมบัติ. “โรฮิงญา : มรดกความขัดแย้งจากประวัติศาสตร์บาดแผล”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.prachatai.com/journal/2013/01/44767>, ๒๕๕๗.

### ภาษาอังกฤษ

Aksra Kerdphol. “Border Relief Operations Study of Refugee case”. Individual Study, Counter-Disaster Planning and Management, Shrivenham Faculty of Military Science Technology Management, 1992.

Human Right Watch. “Thailand: Refugee Policies Ad Hoc and Inadequate Closed Camps, No Work Authorization Lead to Stagnation and Abuse” .\_(Online). Available : <http://www.hrw.org/node/110100>, 2014.

M. J. Piore. Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies. Cambridge : Cambridge University Press, 1979.

Pollis and Schwab. Human Rights: Cultural and Ideological Perspectives. New York : Praeger Publishers, 1979.

ภาคผนวก

ยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ



ยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ

(มติคณะรัฐมนตรี ๒๔ เมษายน ๒๕๕๕)

สำนักยุทธศาสตร์ความมั่นคงภายในประเทศ

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

## คำนำ

ยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ เป็นยุทธศาสตร์ภายใต้กรอบนโยบายความมั่นคงแห่งชาติที่มีเจตนารมณ์มุ่งเน้นการบูรณาการการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบเพื่อแก้ปัญหากลุ่มประชากรจากภายนอกประเทศที่หลบหนีเข้าเมืองมาตั้งถิ่นฐานอย่างผิดกฎหมายในประเทศไทยด้วยสาเหตุต่าง ๆ และการป้องกันการลักลอบหลบหนีเข้ามาใหม่ โดยมีหลักการสำคัญคือ การคำนึงถึงการรักษาผลประโยชน์และความมั่นคงแห่งชาติควบคู่ไปกับการตระหนักถึงเหตุผลความจำเป็นทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งหลักสิทธิมนุษยชนและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อให้การแก้ปัญหาเป็นไปโดยเรียบร้อยและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและระหว่างประเทศ

ในการจัดทำยุทธศาสตร์ดังกล่าว สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมกับทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ และภาคประชาสังคมทั้งในส่วนกลาง ภูมิภาค และพื้นที่ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริง ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณากร่างยุทธศาสตร์ให้ครอบคลุมการแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งหมดอย่างแท้จริง นำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ย่อย กลยุทธ์ และมาตรการรองรับการแก้ปัญหาที่เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายที่กำหนด ภายใต้ระบบการบริหารจัดการเชิงบูรณาการทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ซึ่งสำนักงานฯ ได้นำร่างยุทธศาสตร์เสนอที่ประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ เมื่อ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ และ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๕ โดยลำดับ ทั้งนี้ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะได้นำยุทธศาสตร์ไปเป็นกรอบกำหนดการปฏิบัติการกิจที่ได้รับมอบหมาย รวมทั้งการจัดทำแผนงาน โครงการ และงบประมาณรองรับ โดยสำนักงานฯ เป็นหน่วยงานกำกับดูแลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ในภาพรวม และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เป็นหน่วยงานติดตาม ประเมิน และรายงานผลการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องจะได้ศึกษาทำความเข้าใจและสนับสนุนในการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลอย่างเป็นรูปธรรมตามเจตนารมณ์ และหลักการที่กำหนดไว้อย่างแท้จริง สำนักงานฯ พร้อมรับฟังข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะอันจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงพัฒนายุทธศาสตร์ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการปัญหา และรองรับการแก้ไขอุปสรรคปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในระยะต่อไป

พลตำรวจเอก



(วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี)

เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ

# ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๕๐๕/๑๐๖๖๑



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๒๗ เมษายน ๒๕๕๕

เรื่อง ร่างยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ

เรียน เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ

อ้างถึง หนังสือสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ที่ นร ๐๘๐๘/๕๑๓ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๕

สิ่งที่ส่งมาด้วย ตามบัญชีหนังสือที่ส่งมาแนบท้าย

ตามที่ได้เสนอเรื่อง ร่างยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ ไปเพื่อดำเนินการความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงกลาโหม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงยุติธรรม กระทรวงแรงงาน กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้เสนอความเห็นไปเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย ความละเอียดปรากฏตามสำเนาหนังสือที่ส่งมาด้วยนี้

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมศึกษาเมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๕ ลงมติอนุมัติและเห็นชอบตามที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเสนอ โดยให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติรับความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงแรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไปพิจารณาดำเนินการด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และขอได้โปรดดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป ทั้งนี้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องตามบัญชีแนบท้ายทราบด้วยแล้ว

ขอแสดงความนับถือ

(นายศิริ เลิศธรรมเทวี)

ที่ปรึกษาประจำสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทน

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนักพัฒนายุทธศาสตร์และติดตามนโยบายพิเศษ

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๔๔๒

โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๑๔๔๖

www.cabinet.thaigov.go.th



รายชื่อผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งได้แจ้งเรื่อง ร่างยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ  
ให้ทราบ ดังนี้

๑. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม
๒. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ
๓. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
๔. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
๕. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม
๖. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
๗. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม
๘. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน
๙. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
๑๐. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข
๑๑. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม
๑๒. ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ
๑๓. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๑๔. ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

# ด่วนมาก

ที่ กต ๑๐๐๒/๕๕๒



กระทรวงการต่างประเทศ

ถนนศรีอยุธยา กทม. ๑๐๕๐๐

๓๑ มีนาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ร่างยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๕/ว(ล)๗๓๗๘ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๕

ตามหนังสือที่อ้างถึง ขอทราบความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับข้อเสนอของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เรื่อง ร่างยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงการต่างประเทศขอเรียน ดังนี้

๑. ร่างยุทธศาสตร์ดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาโดยที่ประชุมส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกระทรวงการต่างประเทศแล้ว กระทรวงการต่างประเทศจึงไม่มีข้อสังเกตเพิ่มเติมด้านสาระสำคัญ

๒. อย่างไรก็ตาม กระทรวงการต่างประเทศขอเน้นย้ำความสำคัญในการที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะปฏิบัติตามร่างยุทธศาสตร์ฯ บนพื้นฐานของความสมดุลระหว่างหลักการความมั่นคงกับหลักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ซึ่งอาจรวมถึงความจำเป็นของไทยในการช่วยเหลือบุคคลในบางกรณีเป็นการพิเศษตามหลักมนุษยธรรม รวมทั้งคำนึงถึงมิติความสัมพันธ์และความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านที่เกี่ยวข้อง

๓. นอกจากนี้ ควรมีการทบทวนยุทธศาสตร์และการดำเนินงานของไทยในเรื่องนี้เป็นระยะ โดยคำนึงถึงพัฒนาการระดับภูมิภาคและระดับระหว่างประเทศ อาทิ ในกรอบอาเซียนที่จะมีผลกระทบต่อการโยกย้ายถิ่นฐาน รวมถึงการตอบสนองต่อปัจจัยภายในของไทยในด้านแรงงาน การพัฒนาเศรษฐกิจ และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นายสุรพงษ์ โตวิจักษณ์ชัยกุล)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

กรมองค์การระหว่างประเทศ

กองการสังคม

โทร. ๐ ๒๒๐๓ ๕๐๐๐ ต่อ ๑๒๑๕๓ (สุรตี)

โทรสาร ๐ ๒๖๔๓ ๕๒๐๕

# ด่วนที่สุด

ที่ กษ ๑๓๐๔/๙๘๖



กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ถนนราชดำเนินนอก กทม. ๑๐๒๐๐

๑๒ เมษายน ๒๕๕๕

เรื่อง ความเห็นประกอบการพิจารณาเรื่อง ร่างยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/ว(ล) ๗๓๗๙

ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๕

ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอความเห็น เรื่องที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เสนอเรื่อง ร่างยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาแล้ว เห็นชอบกับร่างยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ ตามที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอ โดยมีข้อสังเกตในส่วนการจัดการปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทย ควรให้หน่วยงานในท้องถิ่น คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการจัดทำทะเบียนตรวจสอบตัวบุคคล หรือการจัดทำทะเบียนประวัติ เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการดำเนินการได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากเป็นหน่วยงานในระดับพื้นที่ เพื่อจะได้ทราบสภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหา ตลอดจนจำนวนผู้หลบหนีเข้าเมืองในจำนวนที่ถูกต้องกับความเป็นจริง

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายธีระ วงศ์สมุทร)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

โทร. ๐-๒๙๔๐-๗๒๕๔

โทรสาร ๐-๒๙๔๐-๗๒๕๒

E-mail address : bapp.farmer@oae.go.th

# ด่วนที่สุด

ที่ คค ๐๒๐๖/๒๖๖๘



กระทรวงคมนาคม

ถนนราชดำเนินนอก กทม. ๑๐๑๐๐

๔ เมษายน ๒๕๕๕

เรื่อง ร่างยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/ว(ล) ๗๓๗๙ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๕

ตามหนังสือที่อ้างถึง แจ้งว่าสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เสนอเรื่องร่างยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบต่อคณะรัฐมนตรีและขอให้กระทรวงคมนาคมพิจารณา หากมีข้อเสนอแนะหรือความคิดเห็นอย่างไรให้เสนอไปสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีภายในวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๕ ดังแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงคมนาคมได้พิจารณาแล้วเห็นด้วยกับสาระสำคัญ ข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เสนอประกอบเป็นเหตุผลในการเสนอขออนุมัติคณะรัฐมนตรีเพื่อแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ อย่างไรก็ตามกระทรวงคมนาคมมีความเห็นเพิ่มเติมว่า การที่มีผู้หลบหนีเข้าเมืองมักจะนำมาซึ่งปัญหาต่าง ๆ อาทิ ปัญหาแรงงานต่างด้าว การก่อคดีอาชญากรรมต่าง ๆ และการที่รัฐต้องดูแลรักษาพยาบาลผู้เจ็บป่วยต่างด้าวโดยหลักมนุษยธรรมในโรงพยาบาลของรัฐ เป็นต้น ทั้งนี้ การหลบหนีเข้าเมืองส่วนใหญ่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ดังนั้น กระทรวงคมนาคมจึงพิจารณาเห็นว่า การแก้ไขปัญหานี้ควรต้องพิจารณาควบคู่กันไปกับแผนยุทธศาสตร์ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คือ ต้องให้การสนับสนุนและส่งเสริมให้ประเทศเพื่อนบ้านได้รับการพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม โดยเฉพาะด้านการศึกษา เพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและสามารถพึ่งพาตนเองได้ ซึ่งอาจจะช่วยแก้ไขปัญหากล่าวเข้าสู่ระบบการจ้างงานอย่างถูกต้องก็จะสามารถลดปัญหาการขาดแคลนแรงงานระดับล่าง ซึ่งจะเป็นการลดปัญหาการค้ามนุษย์และการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้อีกทางหนึ่งด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นายจรรพพงศ์ เรืองสุวรรณ)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

สำนักงานปลัดกระทรวง

สำนักความร่วมมือระหว่างประเทศ

โทร. ๐๒-๒๘๐๕๖๓๘-๙, ๐๒-๒๘๓-๓๐๗๕

โทรสาร ๐๒-๒๘๐๑๗๑๔, ๐๒-๒๘๑-๔๘๒๙

# ด่วนที่สุด

ที่ รัง ๐๓๐๗/๐๔๙



กระทรวงแรงงาน

ถนนมิตรไมตรี ดินแดง กทม. ๑๐๔๐๐

๒๓ เมษายน ๒๕๕๕

เรื่อง ร่างยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/ว(ล) ๗๓๗๘ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๕

ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอให้กระทรวงแรงงานเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับร่างยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ ตามที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงแรงงานพิจารณาแล้ว เห็นชอบในหลักการตามร่างยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอ แต่มีข้อสังเกตในกลุ่มเป้าหมาย ๒ กลุ่มย่อยที่ ๒ ข้อ ๘ ที่กำหนดให้กลุ่มแรงงานต่างด้าวที่ไม่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติให้ดำเนินการส่งกลับตามกฎหมายนั้น เห็นควรให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดแนวทางดำเนินการให้กลุ่มคนที่พิสูจน์สัญชาติแล้วไม่ผ่านและทางการประเทศต้นทางไม่ยอมรับ ควรจะพิจารณาจัดเป็นกลุ่มคนพิเศษเพื่อบริหารจัดการตามขั้นตอนของกฎหมายต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายเผด็จชัย สะสมทรัพย์)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน

กรมการจัดหางาน

โทรศัพท์ ๐ ๒๓๕๔ ๑๗๓๐

โทรสาร ๐ ๒๓๕๔ ๑๗๓๐

# ด่วนที่สุด

ที่ อภ ๐๘๐๔/๑๔๘๑



กระทรวงอุตสาหกรรม

ถนนพระรามที่ ๖ กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐

๒๔ เมษายน ๒๕๕๕

เรื่อง ร่างยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/ว(ล) ๗๓๗๙ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๕

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรีแจ้งเรื่อง ร่างยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ ซึ่งเสนอโดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและคาดการณ์ว่าจะนำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะกรรมการรัฐมนตรีในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๕ พร้อมทั้งขอให้กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอข้อเสนอมติเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการรัฐมนตรี ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาแล้ว มีความคิดเห็น ดังนี้

๑. เห็นชอบในหลักการเกี่ยวกับแนวทางในการปรับนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา) ตามที่ระบุไว้ในกลยุทธ์ที่ ๑ ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ ๑ ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทย เนื่องจากในปัจจุบันมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งพิจารณาปรับปรุงนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา) ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของตลาดแรงงานและการปรับตัวของภาคอุตสาหกรรมไทยภายหลังการบังคับใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็น ๓๐๐ บาท ในพื้นที่ ๗ จังหวัด (กรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร นครปฐม และภูเก็ต) ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๕ รวมทั้งการให้ปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็น ๓๐๐ บาท ในจังหวัดที่เหลืออีก ๗๐ จังหวัด ในวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๖

๒. เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ในปี ๒๕๕๘ ดังนั้น จึงควรมีการพิจารณาเกี่ยวกับการปรับนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวสัญชาติอื่นในกลุ่มประเทศอาเซียนด้วย นอกเหนือไปจากแรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา) เนื่องจากแนวทางของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกำหนดให้การเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมืออย่างเสรีในระยะแรก และในระยะต่อไปหากมีเปิดเสรีด้านการเคลื่อนย้ายประชากรอย่างเสรี ซึ่งจะส่งผลให้มีแรงงานต่างด้าวจากประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ เช่น ฟิลิปปินส์ เวียดนาม อินโดนีเซีย เป็นต้น เดินทางมาอยู่อาศัยและทำงานในประเทศไทยมากขึ้น

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ

(หม่อมราชวงศ์พงษ์สวัสดิ์ สวัสดิวัตน์)

สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม

สำนักนโยบายอุตสาหกรรมมหภาค

โทร. ๐ ๒๒๐๒ ๔๓๐๖

โทรสาร ๐ ๒๖๔๔ ๘๘๑๗

# ด่วนที่สุด

ที่ นร ๑๑๑๒/๑๘๙๙



สำนักงานคณะกรรมการ  
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
๙๖๒ ถนนกรุงเกษม กรุงเทพฯ ๑๐๑๐๐

๑๐ เมษายน ๒๕๕๕

เรื่อง ร่างยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/ว(ล)๗๓๙๘ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๕

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ขอให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาเสนอความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้อง เรื่องร่างยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ ของสำนักเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาแล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. เห็นควรให้ความเห็นชอบในร่างยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ ของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เพื่อเป็นกรอบทิศทางในการแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นำไปสู่การแก้ปัญหาเชิงบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สำหรับในช่วงเปลี่ยนผ่านเข้าสู่การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ใหม่ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามยุทธศาสตร์ และแนวทางปฏิบัติเดิมไปพลางก่อนเพื่อให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างต่อเนื่อง

๒. อย่างไรก็ตาม ร่างยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ ควรสอดคล้องกับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙ ที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติกำลังดำเนินการอยู่ ทั้งนี้ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติควรให้ความสำคัญกับกลไกการบริหารจัดการเพื่อนำไปสู่การบูรณาการร่วมกัน โดยประสานและเร่งรัดหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการจัดตั้งกรรมการและศูนย์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องภายใต้ยุทธศาสตร์ดังกล่าวต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายอาคม เติมพิทยาไพสิฐ)

เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

กลุ่มงานประสานนโยบายการกระจายอำนาจและความมั่นคง

โทร. ๐ ๒๖๒๘ ๒๘๗๙ โทรสาร ๐ ๒๖๒๑ ๖๖๓๑

E-mail: venus@nesdb.go.th



ที่ นร ๐๘๐๘/๕๑๓

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ  
ทำเนียบรัฐบาล กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐

๒๒ มีนาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ร่างยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- สิ่งที่ส่งมาด้วยด้วย ๑. สำเนาหนังสือสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ส่วนที่ ๓๓๓ ที่ นร ๐๘๐๘/๓๓๔ ลงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕
๒. สำเนาหนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ นร ๐๔๐๕/(ลธ๔)๔๔/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕
๓. เอกสารร่างยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ

ด้วยสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติขอเสนอร่างยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ รวมถึงแนวทางการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาความเหมาะสม โดยเรื่องข้อเสนอดังกล่าวเข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรี ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ.๒๕๔๘ มาตรา ๖ (๑)

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

#### ๑. เรื่องเดิม

๑.๑ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้รับมอบหมายจากสภาความมั่นคงแห่งชาติ ในการประชุม เมื่อ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ มีรองนายกรัฐมนตรี (พลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน) ในขณะนั้นเป็นประธาน ให้พิจารณาจัดทำยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ เพื่อบูรณาการการแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองในภาพรวมของส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้เกิดเอกภาพและมีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหา

๑.๒ สำนักงานฯ ได้ประมวลศึกษาสถานการณ์ ข้อเท็จจริง รวมถึงข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งภาควิชาการ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ทั้งในส่วนกลางและในภูมิภาค นำไปสู่การจัดทำร่างยุทธศาสตร์ฯ และเสนอที่ประชุมคณะกรรมการนโยบายของสภาความมั่นคงแห่งชาติ มีเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นประธาน พิจารณาอย่างต่อเนื่อง รวม ๕ ครั้ง สุดท้ายที่ประชุมมีมติ เมื่อ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๕ เห็นชอบร่างยุทธศาสตร์ฯ และให้นำเสนอสภาความมั่นคงแห่งชาติพิจารณาเห็นชอบก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

๑.๓ สำนักงานฯ ได้เสนอร่างยุทธศาสตร์ผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบต่อที่ประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๕ เมื่อ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ มีนายกรัฐมนตรี



(นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) เป็นประธาน ที่ประชุมมีมติเห็นชอบร่างยุทธศาสตร์ฯ และให้นำเสนอ คณะรัฐมนตรีพิจารณา ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีมีบัญชาเมื่อ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๕ ให้สำนักงานฯ นำร่างยุทธศาสตร์ฯ เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

## ๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

๒.๑ ประเทศไทยประสบปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง และมีแนวโน้มทวีความรุนแรงมากขึ้นโดยลำดับสืบเนื่องจากสาเหตุปัจจัยหลายประการ ในขณะที่นโยบาย ยุทธศาสตร์ มาตรการ และแนวทางดำเนินการแก้ปัญหาที่ผ่านมาของแต่ละส่วนราชการยังมีลักษณะ แยกส่วนตามกลุ่มปัญหา ส่งผลให้การแก้ปัญหาในภาพรวมขาดความเป็นเอกภาพและประสิทธิภาพ กระทบต่อความมั่นคงของชาติและความสงบสุขเรียบร้อยของสังคม รวมทั้งอาจส่งผลกระทบต่อเตรียม ความพร้อมของประเทศไทยในการเข้าสู่ความเป็นประชาคมอาเซียนอย่างสมบูรณ์ในปี ๒๕๕๘ จึงมีความจำเป็นที่ต้องกำหนดให้มียุทธศาสตร์ฯ เพื่อเป็นกรอบทิศทางหลักการแก้ปัญหาในระยะต่อไป

๒.๒ การจัดทำยุทธศาสตร์ฯ สอดคล้องและเป็นไปตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี ที่แถลงต่อรัฐสภา เมื่อ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ และแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๕๕ - ๒๕๕๘ (นโยบายความมั่นคงแห่งรัฐ ข้อ ๒.๕) โดยรัฐบาลจะเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองและอื่น ๆ ที่ เกี่ยวข้องซึ่งกระทบต่อความมั่นคงและความสงบสุขภายในประเทศ ควบคู่ไปกับการจัดการแก้ไขปัญหาสถานะ และสิทธิของบุคคล ภายใต้ความสมดุลระหว่างการรักษาความมั่นคงของชาติกับการดูแลสิทธิขั้นพื้นฐาน

๒.๓ โดยที่ยุทธศาสตร์ผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบจะใช้เป็นกรอบทิศทางการดำเนินงาน ของส่วนราชการในระยะต่อไป ซึ่งจะใช้แทนยุทธศาสตร์และแนวทางปฏิบัติเดิมที่คณะรัฐมนตรีมีมติไว้แล้ว จึงจำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

## ๓. สารสำคัญ ข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย

๓.๑ สารสำคัญของร่างยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ มุ่งเน้นการแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองกว่า ๓ ล้านคนที่ตกค้างอยู่ในประเทศไทยเป็นเป้าหมายสำคัญ โดยคำนึงถึงการรักษาความมั่นคงของชาติ ควบคู่ไปกับการดูแลสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในด้านการศึกษา การสาธารณสุข การประกอบอาชีพ การเดินทางและอื่น ๆ อย่างเหมาะสม รวมทั้งป้องกันไม่ให้คนต่างด้าว กลุ่มใหม่อพยพเข้ามาในประเทศอย่างผิดกฎหมาย โดยมียุทธศาสตร์ย่อยรองรับ ๔ ยุทธศาสตร์ ดังนี้

๓.๑.๑ ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทย ครอบคลุม ๔ กลุ่มเป้าหมายหลัก ได้แก่

๑) กลุ่มที่อพยพเข้ามานานและกลับประเทศต้นทางไม่ได้ จำนวน ประมาณ ๖.๘ แสนคน ซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อย/กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ที่ได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติไว้แล้ว โดยให้ความสำคัญต่อการตรวจสอบทะเบียนประวัติและความถูกต้องของตัวบุคคล นำไปสู่การพิจารณากำหนด สถานะให้เป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายหรือให้ได้รับสัญชาติไทย ภายใต้กฎหมายและ หลักเกณฑ์ที่กำหนด

๒) **กลุ่มที่มีความจำเป็นทางเศรษฐกิจ** ได้แก่ แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) ซึ่งมีจำนวนไม่ต่ำกว่า ๒ ล้านคน จะมุ่งเน้นการนำแรงงานเข้าสู่ระบบ การจ้างงานอย่างถูกต้อง รวมทั้งการนำเข้าอย่างเพียงพอโดยร่วมมือกับประเทศต้นทางเพื่อลดปัญหา การขาดแคลนแรงงานระดับล่างที่คนไทยไม่ทำ รวมถึงการร่วมมือกับผู้ประกอบการแก้ปัญหาการขาดแคลน แรงงานในบางสาขาโดยเฉพาะประมง เพื่อลดปัญหาการค้ามนุษย์และการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตลอดจนให้ มีการกำหนดทิศทาง/นโยบายเศรษฐกิจของประเทศที่ชัดเจนในการลดการพึ่งพิงแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือใน ระยะยาวให้สอดคล้องกับโครงสร้างประชากรและกำลังแรงงานที่เปลี่ยนแปลงไป

๓) **กลุ่มที่มีปัญหาความมั่นคงเฉพาะ** จำนวนประมาณ ๑ แสนคน ได้แก่ ผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮิงยา ชาวเกาหลีเหนือ จะอำนวยความสะดวกให้เดินทางกลับ ประเทศต้นทางเมื่อสถานการณ์เอื้ออำนวยหรือพิจารณาส่งไปประเทศที่สามโดยร่วมมือกับองค์กรระหว่าง ประเทศ แล้วแต่กรณี

๔) **กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองอื่น ๆ** ซึ่งเข้ามาอย่างถูกต้องหรือเข้ามาโดยการปลอมแปลง เอกสารเดินทางแล้วไม่กลับออกไป ให้ระมัดระวัง เข้มงวดในการตรวจลงตรา เพิ่มประสิทธิภาพในการ ตรวจสอบตัวบุคคลและการเข้าออก รวมถึงพัฒนาระบบการเข้าออกบริเวณชายแดนและการติดตามเฝ้าระวัง และให้มีการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองโดยเคร่งครัด

๓.๑.๒ **ยุทธศาสตร์การป้องกันการลักลอบหลบหนีเข้ามาใหม่** มุ่งเน้นการเพิ่ม ประสิทธิภาพการป้องกันและสกัดกั้นกลุ่มที่มาจากประเทศเพื่อนบ้านและใกล้เคียง การพัฒนาระบบ สารสนเทศการตรวจคนเข้าเมืองและฐานข้อมูลประวัติบุคคลให้ทันสมัยและเป็นปัจจุบัน สามารถเชื่อมโยง ระหว่างหน่วยงานได้ เพื่อสนับสนุนการติดตามตรวจสอบตัวกลุ่มเป้าหมาย รวมถึงการเผยแพร่ความรู้ เกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อทุกภาคส่วน และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนบริเวณชายแดน และชายฝั่งทะเลให้ร่วมมือกับภาครัฐในการป้องกันและสกัดกั้นการลักลอบเข้าเมือง

๓.๑.๓ **ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อ ป้องกันและแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง** เน้นการประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านผ่านกลไกระดับต่าง ๆ ที่มีอยู่ทั้งในระดับทวิภาคและพหุภาคี รวมทั้งให้องค์กรระหว่างประเทศ กลุ่มประเทศอาเซียน และประชาคมโลก เข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยเหลือพัฒนาคุณภาพชีวิตประชากร สภาพเศรษฐกิจและสังคมในประเทศต้นทาง เพื่อลดการโยกย้ายถิ่นฐานเข้ามาในประเทศไทย

#### ๓.๑.๔ **ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ**

๓.๑.๔.๑ **ในระยะเร่งด่วน** ให้จัดตั้งองค์กรบริหารจัดการรองรับ การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ ฯ ทั้งในระดับนโยบายและปฏิบัติ โดยระดับชาติมีคณะกรรมการอำนวยการ บริหารยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ (กอ.ปร.) เป็นกลไกขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในภาพรวม มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นเลขาธิการ ระดับปฏิบัติ มีคณะกรรมการ ๕ คณะ เป็นกลไกสนับสนุนการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของ กอ.ปร. อย่างบูรณาการ ได้แก่

๑) คณะกรรมการบริหารการแก้ปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล มีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานและอธิบดีกรมการปกครองเป็นเลขานุการ

๒) คณะกรรมการบริหารฐานข้อมูลผู้หลบหนีเข้าเมือง มีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานและอธิบดีกรมการปกครองเป็นเลขานุการ

๓) คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง มีปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธานและอธิบดีกรมการจัดหางานเป็นเลขานุการ

๔) คณะกรรมการบริหารการแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มเฉพาะ มีเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นประธานและรองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติที่ได้รับมอบหมายเป็นเลขานุการ

๕) คณะกรรมการบริหารฐานข้อมูลคนเข้าเมือง มีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นประธานและผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเป็นเลขานุการ

นอกจากนี้ ในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ฯ ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ในภูมิภาคและพื้นที่ ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งและ/หรือพัฒนาศูนย์สารสนเทศผู้หลบหนีเข้าเมือง ศูนย์สารสนเทศแรงงานต่างด้าว ศูนย์สารสนเทศข้อมูลสุขภาพแรงงานต่างด้าว ศูนย์สารสนเทศคนเข้าเมือง และศูนย์ประสานงานแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองระดับ กอ.รมน.ภาค ๑-๔ ให้สามารถสนับสนุนการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นปัจจุบัน โดยมีส่วนราชการ ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) เป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบตามลำดับ ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ฯ กำหนดให้ กอ.รมน. ทำหน้าที่เป็นกลไกประสานการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ และติดตามประเมินผลการดำเนินงานผ่านศูนย์ประสานงานแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองระดับภาค ซึ่งเป็นกลไก กอ.รมน.ระดับภาคและ กอ.รมน.จังหวัด/กทม. เพื่อเสนอต่อ กอ.ปร. ทุก ๖ เดือน อันจะนำไปสู่การปรับปรุง/พิจารณายุทธศาสตร์ฯ ในทุก ๒ ปี เพื่อให้การแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๓.๑.๔.๒ ในระยะต่อไป กำหนดให้มีการจัดทำนโยบายรองรับการโยกย้ายถิ่นฐานและการเคลื่อนย้ายประชากร ทั้งแบบปกติและแบบไม่ปกติภายในประเทศและภูมิภาค ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงและรองรับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการเข้าสู่ความเป็นประชาคมอาเซียนอย่างสมบูรณ์ ในปี ๒๕๕๘

๓.๒ ข้อเท็จจริงแนวทางการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ฯ โดยที่ยุทธศาสตร์ฯ ที่กำหนดจะใช้เป็นกรอบการแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทุกกลุ่มในภาพรวมของประเทศ แทนยุทธศาสตร์และแนวทางปฏิบัติเดิมที่มีอยู่ภายใต้ระบบการบริหารจัดการเชิงบูรณาการใหม่ที่ครอบคลุมทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับนโยบายและปฏิบัติ ดังนั้น หากคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติร่างยุทธศาสตร์ฯ สำนักงานฯ จะได้ประสานหารือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการตามยุทธศาสตร์ฯ ในระยะเร่งด่วนในการจัดตั้ง กอ.ปร. และกลไกที่เกี่ยวข้องตามข้อ ๓.๑.๔ ให้แล้วเสร็จ และกำหนดแผนงานรองรับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ฯ รายงานต่อ กอ.ปร. โดยเร็วต่อไป ทั้งนี้ ในระหว่างช่วงเปลี่ยนผ่าน

ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามยุทธศาสตร์และแนวทางปฏิบัติเดิมไปพลางก่อน เพื่อให้การแก้ปัญหาเป็นไปอย่างต่อเนื่อง

๓.๓ **ข้อกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ฯ ที่สำคัญมีดังนี้**

**๓.๓.๑ ข้อกฎหมาย**

๑) พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๗ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุญาตให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่เป็นกลุ่มเป้าหมายภายใต้ยุทธศาสตร์ฯ อยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราวหรือเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย โดยออกเป็นประกาศกระทรวงรองรับ นำไปสู่การกำหนดเขตพื้นที่ควบคุมและสิทธิขั้นพื้นฐานด้านต่าง ๆ ที่กลุ่มเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ฯ จะได้รับในระหว่างการพิจารณาแก้ปัญหาของทางการ รวมถึงการยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองที่เกี่ยวข้อง

๒) พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๓๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกประกาศจัดทำทะเบียนบ้านและทะเบียนประวัติบุคคลผู้ซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่ได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราวหรือเป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๗ รวมถึงบุตรที่เกิดในราชอาณาจักร นำไปสู่การจัดทำฐานข้อมูลผู้หลบหนีเข้าเมืองในประเทศไทยที่เป็นกลุ่มเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ฯ

**๓) พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑**

(๑) มาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจพิจารณาและสั่งเฉพาะรายหรือเป็นการทั่วไปให้กลุ่มเป้าหมายที่เกิดในประเทศไทยได้สัญชาติไทยตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(๒) มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และ มาตรา ๑๒ กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่อาจขอแปลงสัญชาติเป็นไทย

(๓) มาตรา ๒๓ กำหนดให้บุคคลที่เกิดในประเทศไทยแต่ไม่ได้สัญชาติไทยตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ สามารถยื่นขอลงรายการสัญชาติไทยตามเงื่อนไขที่กำหนด

**๔) พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑**

(๑) มาตรา ๗ กำหนดงานที่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำได้ โดยให้ออกเป็นกฎกระทรวง

(๒) มาตรา ๑๔ กำหนดเงื่อนไขให้คนต่างด้าวซึ่งมีภูมิลำเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย อาจได้รับอนุญาตให้ทำงานบางประเภทได้

๓.๓.๒ **มติคณะรัฐมนตรี**

๑) ด้านปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล รวม ๓ มติ

(๑) มติคณะรัฐมนตรี ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ เห็นชอบยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล

(๒) มติคณะรัฐมนตรี ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ และ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ เห็นชอบการขยายเวลาการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ฯ

(๓) มติคณะรัฐมนตรี ๗ ธันวาคม ๒๕๕๓ อนุมัติหลักเกณฑ์การกำหนดสถานะบุคคลตามยุทธศาสตร์ฯ

๒) ด้านปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง จำนวน ๓ มติ

(๑) มติคณะรัฐมนตรี ๒ มีนาคม ๒๕๔๗ เห็นชอบยุทธศาสตร์การบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ

(๒) มติคณะรัฐมนตรี ๒๖ เมษายน ๒๕๕๔ เห็นชอบมาตรการเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา

(๓) มติคณะรัฐมนตรี ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ เห็นชอบแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ปี ๒๕๕๕

**๔. ข้อเสนอของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ**

๔.๑ ขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ ดังนี้

๔.๑.๑ อนุมัติร่างยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ

๔.๑.๒ อนุมัติการยกเลิกชั้นความลับ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบยุทธศาสตร์ฯ

๔.๑.๓ อนุมัติการยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีตาม ๓.๓.๒ ด้านปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลในข้อ (๑) และด้านปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในข้อ (๑)

๔.๒ ขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบแนวทางการดำเนินการในช่วงเปลี่ยนผ่านเข้าสู่การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ใหม่ตามข้อ ๓.๒

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

พลตำรวจเอก



(วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี)

เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ

สำนักยุทธศาสตร์ความมั่นคงภายในประเทศ

โทร. ๐ ๒๖๒๙ ๘๐๕๙

โทรสาร ๐ ๒๖๒๙ ๘๐๕๘

สรุปสาระสำคัญและแนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ  
ไปสู่การปฏิบัติภายใต้มติคณะรัฐมนตรี ๒๔ เมษายน ๒๕๕๕

๑. สาระสำคัญของยุทธศาสตร์ฯ ประกอบด้วย ๔ ยุทธศาสตร์ย่อย ดังนี้

๑.๑ ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทย จะแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย ๔ ประเภท ได้แก่

๑.๑.๑ **ชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่เป็นเวลานานและกลับประเทศต้นทางไม่ได้** จำนวนประมาณ ๕ แสนคน ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้สำรวจจัดทำทะเบียนประวัติเป็นฐานข้อมูลไว้แล้วตั้งแต่อดีตจนถึงล่าสุดในปี ๒๕๕๔ คนกลุ่มนี้ส่วนใหญ่อยู่อยู่มาจนกลมกลืนกับสังคมไทยและไม่สร้างผลกระทบต่อความมั่นคง มุ่งหมายให้มีการเร่งรัดกำหนดสถานภาพตามกฎหมาย และดูแลสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างเหมาะสม ซึ่งแนวทางการดำเนินการที่ผ่านมามีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ (ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล) และ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๓ (หลักเกณฑ์การกำหนดสถานะบุคคลตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล) เป็นกรอบการพิจารณาสถานะบุคคล และมีกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก

๑.๑.๒ **แรงงานต่างด้าวหลบหนีเมือง ๓ สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา)** รวมถึงผู้ติดตาม/บุตรที่ได้รับการผ่อนผันไว้เดิม และที่จดทะเบียนใหม่ล่าสุดตามมติคณะรัฐมนตรี ๒๖ เมษายน ๒๕๕๔ รวมประมาณ ๒ ล้านคน ซึ่งที่ผ่านมามีการดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ (มติคณะรัฐมนตรี ๒ มีนาคม ๒๕๔๗) และมติคณะรัฐมนตรีอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง แนวทางการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ในระยะสั้น คือ การจัดระเบียบแรงงานเพื่อการจ้างงานที่ถูกกฎหมาย โดยมีมาตรการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านต่าง ๆ ตามความเหมาะสม และใช้กระบวนการชุมชนช่วยแก้ปัญหา ส่วนในระยะยาวให้มีการกำหนดทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและการผลิตกำลังแรงงานที่สอดคล้องกับโครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนแปลงและความต้องการของตลาดแรงงาน รวมถึงเตรียมความพร้อมที่จะใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วยเพื่อลดการพึ่งพิงแรงงานต่างด้าวลงตามลำดับ ยุทธศาสตร์ต่อกลุ่มเป้าหมายนี้จะมีกระทรวงแรงงานเป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก

๑.๑.๓ **กลุ่มที่มีปัญหาความมั่นคงเฉพาะ** ได้แก่ ผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮิงยา และชาวเกาหลีเหนือ ประมาณ ๑.๓ แสนคน ยุทธศาสตร์นี้มีแนวทางการดำเนินการส่งกลับประเทศอย่างปลอดภัย หรือสนับสนุนการเดินทางไปประเทศที่สามแล้วแต่กรณี มีสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก

๑.๑.๔ **ผู้หลบหนีเข้าเมืองอื่น ๆ** นอกเหนือจากกลุ่มเป้าหมายที่ ๑.๑.๑ – ๑.๑.๓ อาทิ อาทิ กลุ่มที่เข้ามาถูกต้องแต่ลักลอบอยู่ต่อ และมีพฤติการณ์เป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อยของประเทศ แนวทางการดำเนินการคือใช้กฎหมายเข้าเมืองอย่างเคร่งครัด โดยมีสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นผู้รับผิดชอบหลัก

๑.๒ ยุทธศาสตร์การป้องกันการลักลอบหลบหนีเข้ามาใหม่ กลุ่มเป้าหมายคือ ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศรอบบ้านใกล้เคียง และประเทศอื่น ๆ ซึ่งยุทธศาสตร์ได้กำหนดแนวทางดำเนินการโดยเพิ่มประสิทธิภาพการสกัดกั้น การเข้มงวดการตรวจลงตรา การติดตามเฝ้าระวัง การเข้า-ออก การทบทวนเงื่อนไขการใช้บัตรผ่านแดน (Border pass) และที่สำคัญคือ การพัฒนาระบบฐานข้อมูลคนเข้าเมืองและผู้หลบหนีเข้าเมืองให้ทันสมัย สามารถเชื่อมโยงประสานระหว่างหน่วยที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ชุมชนชายแดน ชายฝั่งทะเลช่วยสอดส่องดูแล เป็นต้น ยุทธศาสตร์นี้มีกองทัพอากาศเป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก

๑.๓ ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง ได้กำหนดแนวทางดำเนินการโดยให้ความสำคัญกับความร่วมมือผ่านกลไกทวิภาคี และพหุภาคี การร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศ ประชาคมอาเซียน และประชาคมโลก ให้ความช่วยเหลือและพัฒนาคุณภาพชีวิตประชากร พัฒนาเศรษฐกิจสังคมในประเทศเพื่อนบ้าน มีกระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก

#### ๑.๔ ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ

๑.๔.๑ ระยะเวลาเร่งด่วน กำหนดให้จัดตั้งกลไกระดับชาติในการบูรณาการและกำหนดทิศทางการแก้ปัญหา คือ คณะกรรมการอำนวยการบริหารยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ (กอ.ปร.) มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นเลขานุการ ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ มาตรการ และอำนวยการ กำกับดูแลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ฯ รวมทั้งรายงานผลการดำเนินการต่อสภาความมั่นคงแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี และให้จัดตั้งคณะกรรมการสนับสนุนการดำเนินงานด้านต่าง ๆ อีก ๕ คณะ รวมถึงพัฒนาและ/หรือจัดตั้งศูนย์สารสนเทศที่สามารถสนับสนุน และเชื่อมโยงข้อมูลกัน得ระหว่างหน่วยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งศูนย์ประสานงานแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง ทั้งนี้ ให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ทำหน้าที่ประสานการปฏิบัติและติดตามประเมินผล และรายงานต่อคณะกรรมการอำนวยการฯ ทุก ๖ เดือน

๑.๔.๒ ระยะเวลาต่อไป ให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติพิจารณาทบทวนยุทธศาสตร์ฯ ทุก ๒ ปี เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

### ๒. แนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ฯ ไปสู่การปฏิบัติ

๒.๑ การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ฯ ภายใต้มติคณะรัฐมนตรี ๒๔ เมษายน ๒๕๕๕ ที่ให้ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามยุทธศาสตร์และแนวทางปฏิบัติเดิมไปพลางก่อนเพื่อให้การแก้ปัญหาเป็นไปอย่างต่อเนื่องในระหว่างช่วงเปลี่ยนผ่านเข้าสู่การดำเนินงานภายใต้ยุทธศาสตร์ใหม่นั้น มีประเด็นสำคัญซึ่งส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีภารกิจต้องเร่งรัดการเตรียมความพร้อมในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ฯ ดังนี้

๒.๑.๑ การจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการรองรับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ฯ ในระยะเร่งด่วน โดยระดับนโยบายกำหนดให้มีการจัดตั้ง กอ.ปร. มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และคณะกรรมการช่วย กอ.ปร. ปฏิบัติงาน ๕ คณะ มีปลัดกระทรวง/หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นประธาน ส่วนระดับปฏิบัติกำหนดให้มีการจัดตั้งศูนย์สารสนเทศของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องภายใต้การกำกับดูแลของ

คณะกรรมการภายใต้ กอ.ปร. และศูนย์ประสานงานการแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองของ กอ.รมน. ในระดับภูมิภาค/พื้นที่ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

๒.๑.๒ **การจัดทำแผนปฏิบัติการ (Action Plan)** รองรับการเตรียมความพร้อมในการจัดตั้งองค์กรกลไกรองรับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ฯ รวมทั้งการจัดเตรียมแผนงาน โครงการ และงบประมาณรองรับการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สามารถดำเนินการได้จริง

๒.๒ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้เสนอแนวทางการดำเนินการตามข้อ ๒.๑ ให้ที่ประชุมคณะกรรมการประสานงานของสภาความมั่นคงแห่งชาติ มีเลขานุการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นประธานพิจารณา เมื่อ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๕ สุดท้ายที่ประชุมมีมติเห็นสมควรกำหนดให้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีรองรับการดำเนินการดังกล่าวเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินงานได้เรียบร้อยต่อเนื่องโดยมีกฎหมายรองรับ โดยเฉพาะการจัดตั้ง กอ.ปร. เป็นกลไกหลักกำกับดูแลการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ฯ ในภาพรวม มีอำนาจหน้าที่หลักพิจารณานโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ ตลอดจนการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการช่วย กอ.ปร. ปฏิบัติงาน ๕ คณะรวมทั้งคำสั่งจัดตั้งศูนย์สารสนเทศของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และศูนย์ประสานงานการแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองในระดับภูมิภาคและพื้นที่ต่อไป ทั้งนี้ สำนักงานฯ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจภายใต้คณะกรรมการประสานงานฯ รวม ๒ คณะ เมื่อ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๕ เพื่อพิจารณาในรายละเอียดของการเตรียมความพร้อมในช่วงเปลี่ยนผ่านเข้าสู่การดำเนินงานภายใต้ยุทธศาสตร์ฯ ได้แก่ ๑) **คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ พ.ศ. ....** มีรองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน และผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์กรกลไกบริหารจัดการตามยุทธศาสตร์ฯ รวมทั้งผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นอนุกรรมการ เพื่อพิจารณาร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเสนอคณะกรรมการประสานงานของสภาความมั่นคงแห่งชาติพิจารณาก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี และ ๒) **คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจติดตามผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ฯ ในระยะเร่งด่วน** มีรองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน และผู้แทนส่วนราชการที่ปฏิบัติงานภายใต้ยุทธศาสตร์ฯ เป็นอนุกรรมการ เพื่อพิจารณาติดตามผลคืบหน้าการเตรียมความพร้อมของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเข้าสู่การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ฯ ด้านต่าง ๆ ตามการแบ่งมอบความรับผิดชอบที่กำหนดไว้ โดยให้ดำเนินการควบคู่พร้อมไปกับการพิจารณาร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ซึ่งหากการดำเนินการทั้งหมดนี้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดก็พร้อมที่จะปฏิบัติงานรองรับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ฯ ได้ภายในปีงบประมาณ ๒๕๕๖ เป็นต้นไป



## ยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ

### ๑. ความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองซึ่งส่วนใหญ่มาจากประเทศเพื่อนบ้านเป็นปัญหาสำคัญที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติในด้านต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง เนื่องจากส่วนใหญ่ไม่สามารถกลับประเทศและตกค้างอยู่ในประเทศไทย นำมาซึ่งปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับสถานภาพตามกฎหมายและสิทธิของบุคคล ส่งผลกระทบต่อการค้าเสรี การถูกล่วงละเมิดสิทธิ และปัญหาความมั่นคงต่าง ๆ โดยเฉพาะปัญหาด้านสังคมในระยะยาว นอกจากนี้ ยังมีส่วนหนึ่งที่เดินทางเข้ามาอย่างถูกต้องแต่อาศัยอยู่เกินกำหนดหรือไม่ยอมเดินทางกลับไป รวมทั้งอีกส่วนหนึ่งที่พยายามลักลอบเข้าประเทศไทยเพื่อขายแรงงานโดยอาศัยช่องว่างของการอนุญาตเข้าเมือง จุดอ่อนในการสกัดกั้น ผลักดัน และการติดตามตัวบุคคลของเจ้าหน้าที่ ทำให้บางส่วนตกเป็นเหยื่อขบวนการค้ามนุษย์และเชื่อมโยงไปถึงขบวนการอาชญากรรมข้ามชาติ นำมาซึ่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อย ชื่อเสียง เกียรติภูมิและความมั่นคงของประเทศ

ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่เป็นประเด็นปัญหาและผลกระทบต่อประเทศไทย ในปัจจุบันคาดว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งกว่า ๓ ล้านคน แยกได้เป็น ๔ ประเภทใหญ่ ดังนี้

**ประเภทที่ ๑** ชนกลุ่มน้อย/กลุ่มชาติพันธุ์ที่คณะรัฐมนตรีมีมติในห้วงเวลาต่าง ๆ รับรองสถานะให้อาศัยอยู่ถาวรในประเทศไทย ประกอบด้วย (๑) กลุ่มที่อพยพเข้ามาและอาศัยอยู่มานาน จำนวน ๑๙ ชนกลุ่มน้อย/กลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งได้รับการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติ ตั้งแต่อดีตจนถึงปี ๒๕๔๒ (๒) กลุ่มเด็กนักเรียน (๓) บุคคลไร้รากเหง้า และ (๔) ผู้ทำคุณประโยชน์ ซึ่งได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ในช่วงปี ๒๕๕๐-๒๕๕๒ จำนวนรวมทั้งหมด ๕.๖ แสนคน โดยคนกลุ่มนี้จะได้รับสถานะเป็นบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายกรณีมีเชื้อสายไทยจะได้รับการแปลงสัญชาติเป็นไทย สำหรับบุตรที่เกิดในประเทศไทยสามารถยื่นคำขอมีสัญชาติไทยตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ยังมีการสำรวจใหม่ในช่วงปี ๒๕๕๒-๒๕๕๔ ตามมติคณะรัฐมนตรี ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ อีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งกระทรวงมหาดไทยอยู่ระหว่างประมวลผลและจำแนกกลุ่มเป้าหมาย

**ประเภทที่ ๒** ชนกลุ่มน้อย/กลุ่มชาติพันธุ์ที่คณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราวและอยู่ระหว่างการแก้ปัญหา ซึ่งได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติในช่วงปี ๒๕๕๐-๒๕๕๒ ภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ในฐานะกลุ่มที่อพยพเข้ามาและอาศัยอยู่มานาน ซึ่งไม่สามารถเดินทางกลับประเทศต้นทางได้และตกค้างอยู่ในประเทศไทย จำนวน ๑.๒ แสนคน ปัจจุบันอยู่ระหว่างการตรวจสอบสถานะที่ชัดเจน และเพิกถอนสถานะบุคคลแอบแฝง

**ประเภทที่ ๓ กลุ่มที่มีประเด็นปัญหาและผลกระทบด้านความมั่นคง** ซึ่งมีนโยบายดูแลเป็นการเฉพาะ จำนวนประมาณ ๒.๑ ล้านคน กลุ่มใหญ่ที่สุดคือ กลุ่มแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) โดยเป็นผู้ที่ได้รับการจดทะเบียนผ่อนผันให้ทำงานในปี ๒๕๕๔ ประมาณ ๑.๙ ล้านคน และมีแรงงานลักลอบอีกจำนวนหนึ่ง นอกจากนี้เป็นผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าในพื้นที่พม่า ๙ แห่งบริเวณชายแดนไทย-พม่า ประมาณ ๑.๒ แสนคน ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮิงยา รวมทั้งผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวเกาหลีเหนืออีกจำนวนหนึ่ง

**ประเภทที่ ๔ กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองทั่วไป** หมายถึง กลุ่มที่ลักลอบเข้าเมืองรายใหม่ ซึ่งจากผลการจับกุมส่งกลับบางปีมีจำนวนถึง ๒-๓ แสนคน กลุ่มที่เข้าเมืองถูกต้องแต่อยู่อาศัยเกินกำหนด บางปีมีจำนวนถึง ๔-๕ หมื่นคน กลุ่มที่ถือบัตรผ่านแดนซึ่งอนุญาตให้เข้ามาเฉพาะพื้นที่ชายแดนแล้วไม่กลับออกไป รวมทั้งกลุ่มที่เดินทางเข้าประเทศโดยการปลอมแปลงเอกสารเดินทางหรือใช้หนังสือเดินทางปลอม

#### **แผนภูมิแสดงประเภทผู้หลบหนีเข้าเมืองในประเทศไทย (แผนภูมิ ๑)**

**สาเหตุหลักของการหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย** เกิดจากปัจจัยผลึกและปัจจัยตั้งที่สำคัญมี ดังนี้

**ปัจจัยผลึก** ที่สำคัญ ได้แก่ สภาวะเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศเพื่อนบ้าน ไม่เอื้ออำนวย การถูกกดขี่ข่มเหงและความต้องการไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม ทำให้ประชากรบางส่วนของประเทศเหล่านั้นพากันอพยพเข้าสู่ประเทศไทย เพื่อแสวงหาโอกาสและชีวิตที่ดีกว่า

**ปัจจัยตั้ง** ที่สำคัญ คือ ระดับความเจริญทางเศรษฐกิจและทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยที่สูงกว่าประเทศเพื่อนบ้าน ประกอบกับโครงสร้างประชากรของไทยที่เป็นสังคมผู้สูงอายุ (Aging society) ทำให้กำลังแรงงานลดลง นำไปสู่ความต้องการแรงงานจำนวนมาก โดยเฉพาะแรงงานระดับล่างที่มีลักษณะ 3D (Dirty, Difficult, Dangerous) เนื่องจากคนไทยไม่ทำงานลักษณะดังกล่าว ทำให้ต้องนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทดแทน ขณะเดียวกัน ไทยมีการดูแลและให้สิทธิขั้นพื้นฐานบางเรื่องตามหลักสิทธิมนุษยชน รวมทั้งมีการผ่อนปรนความเข้มงวดในการเข้าเมืองเพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจการท่องเที่ยว และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จึงจูงใจให้มีการย้ายถิ่นของประชากรจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นจุดอ่อนที่เอื้อต่อการลักลอบอยู่เกินกำหนด นอกจากนี้ ลักษณะของความสัมพันธ์ของชุมชนชายแดนที่มีความเป็นญาติพี่น้องหรือเครือญาติ ทำให้มีการข้ามไปมาหาสู่เป็นปกติ โดยไม่ได้คำนึงว่าอาจเป็นการละเมิดกฎหมาย

นอกจากปัจจัยผลึกและปัจจัยตั้งข้างต้นแล้ว ยังมีแรงกดดันต่อการแก้ปัญหาที่มีส่วนทำให้สภาพปัญหาขยายตัวมากขึ้น และเกิดข้อจำกัดในการบริหารจัดการ ที่สำคัญคือ สภาพความเป็นชนกลุ่มน้อยที่ส่วนหนึ่งเป็นกลุ่มต่อต้านรัฐบาลประเทศเพื่อนบ้าน กระแสสิทธิมนุษยชนสากล ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรระหว่างประเทศที่ติดตามตรวจสอบ การปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนของภาครัฐภายใต้อนุสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน และด้านแรงงานที่ไทยเป็นภาคี นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดที่สำคัญซึ่งเกิดจากสภาพภูมิประเทศของประเทศไทยที่มีพรมแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน คือ พม่า ลาว กัมพูชา และมาเลเซีย เป็นระยะทางยาว ทำให้เกิดช่องทางธรรมชาติเข้า-ออกจำนวนมาก ยากต่อการสกัดกั้นและป้องกันการลักลอบเข้ามาใหม่ ประกอบกับการลักลอบเข้าเมืองบางส่วนมีขบวนการนำพาและขบวนการค้ามนุษย์ที่มีเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนให้การสนับสนุนและมีความเชื่อมโยงถึงขบวนการอาชญากรรมข้ามชาติเข้ามาเกี่ยวข้อง ส่งผลให้การแก้ปัญหาลักลอบเข้าเมืองเป็นไปอย่างจำกัด ทำให้ขนาดของปัญหาเพิ่มมากขึ้น และมีแนวโน้มขยายตัวส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศเพิ่มมากขึ้นด้วย

สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ ได้ศึกษาประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นจากปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง พบประเด็นปัญหาผลกระทบที่สำคัญ ดังนี้

๑) **ผลกระทบด้านบวก** การที่ประเทศไทยจ้างแรงงานต่างด้าวฯ ส่งผลให้เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศขยายตัวมากขึ้น สามารถทดแทนแรงงานไทยที่ขาดแคลนในบางประเภทกิจการ โดยเฉพาะงานประเภท 3D (Dirty, Difficult, Dangerous) ซึ่งคนไทยไม่ยอมทำ เช่น งานในภาคอุตสาหกรรม ประมงและอุตสาหกรรมต่อเนื่องประมง ซึ่งต้องใช้แรงงานในการผลิตอย่างเข้มข้น หากมองผลดีด้านมูลค่าทางเศรษฐกิจ จากข้อมูลสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) เมื่อปี ๒๕๕๖ พบว่า การจ้างแรงงานต่างด้าวฯ ประมาณ ๔ แสนคน จะทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) เพิ่มขึ้นร้อยละ ๐.๖๔

## ๒) **ผลกระทบด้านลบ**

(๑) **ด้านสังคม** ปัญหาใหญ่ที่สุด คือ **ปัญหาสถานภาพตามกฎหมายและสิทธิขั้นพื้นฐาน** เริ่มจากสภาพการเข้าเมืองที่ไม่ถูกต้อง และไม่สามารถกลับประเทศต้นทางได้ นำไปสู่ปัญหาสถานะบุคคลของทั้งตัวเองและบุตรหลานที่เกิดขึ้นภายหลัง การถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะการถูกกดขี่ ข่มเหง ขูดรีด การตกเป็นเหยื่อขบวนการค้ามนุษย์ และการเข้าไม่ถึงสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่รัฐจัดให้

ปัญหาผลกระทบด้านสังคมรองลงมา คือ **ปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยในพื้นที่** โดยเฉพาะจากผู้หลบหนีเข้าเมืองที่เป็นแรงงานต่างด้าวเนื่องจากมีจำนวนมากอาศัยอยู่อย่างแออัด บางแห่งมีการรวมตัวเป็นชุมชนต่างด้าวขนาดใหญ่ นำมาซึ่งปัญหาอาชญากรรม ปัญหาความไม่ไว้วางใจ ความขัดแย้งกับคนในพื้นที่ นอกจากนี้ ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่เป็นผู้หนีภัยจากการสู้รบจากพม่าซึ่งอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราว

บริเวณชายแดน มีพฤติกรรมลักลอบออกนอกพื้นที่พักพิง การรับจ้างตัดไม้ทำลายป่า ทำลายสิ่งแวดล้อม รวมทั้งยังมีปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่เกิดจากผู้หลบหนีเข้าเมืองประเภทอื่น ๆ ในหลายพื้นที่ โดยเฉพาะในพื้นที่ท่องเที่ยวสำคัญ

(๒) **ด้านเศรษฐกิจ** เกิดการพึ่งพาการใช้แรงงานต่างด้าวราคาถูก ทำให้ส่วนหนึ่งส่งผลกระทบต่อการใช้งานไทยและไม่ส่งเสริมให้มีการพัฒนาฝีมือ ทักษะการทำงาน รวมทั้งไม่พยายามพัฒนาหรือใช้เทคโนโลยีทันสมัยในการผลิต กระทบต่อความเข้มแข็งและขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว นอกจากนี้ การใช้แรงงานต่างด้าวโดยขาดการควบคุมดูแลคุ้มครองอย่างเหมาะสม ยังอาจทำให้ไทยถูกกีดกันทางการค้าจากการใช้แรงงานผิดกฎหมายและการละเมิดสิทธิมนุษยชน

(๓) **ด้านสาธารณสุข** ผู้หลบหนีเข้าเมืองเป็นภาระต่อภาครัฐในการรักษาพยาบาลตามหลักมนุษยธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ชายแดนทำให้กระทบต่อการดูแลรักษาคนไทยในพื้นที่ นอกจากนี้ ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่เข้ามาเป็นแรงงานต่างด้าวบางส่วนนำโรคติดต่อเข้ามาในไทย และการที่แรงงานมักอยู่อาศัยอย่างแออัดผิดสุขลักษณะนำมาซึ่งปัญหาสุขอนามัย สาธารณสุข และการคุมกำเนิด

(๔) **ด้านการศึกษา** จากนโยบายของรัฐที่เปิดโอกาสให้บุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนหรือไม่มีสัญชาติสามารถเข้ารับการศึกษาด้านอาชีวศึกษาภาคบังคับ โดยรัฐจัดสรรงบประมาณอุดหนุนเป็นค่าใช้จ่ายรายหัวในอัตราเดียวกันกับที่จัดสรรให้กับเด็กไทย (มติคณะรัฐมนตรี เมื่อ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๘) ทำให้เกิดปัญหาภาระค่าใช้จ่ายที่รัฐต้องจัดหาให้แก่เด็กที่ไม่มีสัญชาติไทยในสถานศึกษา จำนวน ๖ หมื่นคนเศษ (สำรวจในช่วงปี ๒๕๔๙-๒๕๕๑) กระทบต่อทัศนคติของคนไทยในพื้นที่ที่ไม่ต้องการให้ลูกหลานเข้าเรียนกับเด็กต่างด้าว รวมทั้งกระทบต่อคุณภาพในการเรียนการสอนของสถานศึกษาโดยเฉพาะในพื้นที่ชายแดน

(๕) **ด้านการเมือง** เกิดปัญหาการเรียกร้องขอมีสถานะและสิทธิภายใต้การสนับสนุนขององค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการบางส่วน และองค์กรด้านสิทธิมนุษยชน สร้างความกดดันต่อภาครัฐ ปัญหาภาพลักษณ์ทางลบด้านสิทธิมนุษยชนของไทยในประชาคมโลก เนื่องจากมีกลุ่มคนบางกลุ่มแสวงประโยชน์จากกลุ่มคนหลบหนีเข้าเมืองเหล่านี้ โดยเฉพาะขบวนการนำพา ขบวนการค้ามนุษย์ นายจ้างและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ล่องละเมิดแรงงาน นอกจากนี้ การที่ถูกจำกัดสิทธิบางประการ เช่น การเดินทาง เนื่องจากมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง มักเป็นประเด็นที่องค์กรด้านสิทธิมนุษยชนหยิบยกขึ้นโจมตีไทยในเวทีประชาคมระหว่างประเทศ

(๖) **ปัญหาบริเวณชายแดน ที่สำคัญคือ ความหวาดระแวงของประเทศเพื่อนบ้าน** จากการที่ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่พักพิงอยู่ในประเทศไทยบางส่วนเป็นกลุ่มต่อต้าน หรือเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลของ

ประเทศเพื่อนบ้านได้ใช้ประเทศไทยเป็นฐานในการเคลื่อนไหวทางการเมือง รวมทั้งการเข้าไปปฏิบัติการในประเทศเพื่อนบ้าน นอกจากนี้ การสู้รบระหว่างชนกลุ่มน้อยกับกองกำลังของประเทศเพื่อนบ้านที่เกิดขึ้นเป็นระยะก่อให้เกิดปัญหาการรุกรานอิทธิพลและความไม่ปลอดภัยบริเวณชายแดน ทำให้มีผู้หนีภัยการสู้รบอพยพเข้ามาในประเทศไทยจำนวนมากเป็นภาระที่ไทยต้องดูแลควบคุมและมีปัญหาในการส่งกลับ

**นโยบาย ยุทธศาสตร์การแก้ปัญหา** ที่ผ่านมาทางราชการได้กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการรองรับการแก้ปัญหามาอย่างต่อเนื่อง แต่เป็นการแก้ปัญหาเป็นรายกลุ่มหรือรายกรณี กล่าวคือ

**ประเภทที่ ๑ และ ๒ มียุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล** ตามมติคณะรัฐมนตรี ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ เป็นกรอบดำเนินการภายใต้กลไกบริหารจัดการคือ คณะกรรมการนโยบายและอำนวยการจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล (นอส.) มีรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน วัตถุประสงค์คือ การสำรวจกลุ่มเป้าหมายเพื่อจัดทำทะเบียนประวัติและเอกสารแสดงตน และการเร่งรัดดำเนินการกำหนดสถานะบุคคลภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนด รวมทั้งการให้สิทธิขั้นพื้นฐานที่ชัดเจน

**ประเภทที่ ๓** ในส่วนของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) แก้ปัญหาภายใต้ยุทธศาสตร์การบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ตามมติคณะรัฐมนตรี ๒ มีนาคม ๒๕๔๗ และมาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ ตามมติคณะรัฐมนตรี ๒๖ เมษายน ๒๕๕๔ เป้าหมายคือ การนำแรงงานเข้าสู่ระบบการจ้างงานที่ถูกต้อง โดยมีคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) เป็นกลไกบริหารจัดการ ส่วนผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า ชาวโรฮิงยา และชาวเกาหลีเหนือ **มีมาตรการดูแลโดยเฉพาะ** โดยสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติรับผิดชอบ มีเป้าหมายคือเพื่อส่งกลับหรือไปประเทศที่สามแล้วแต่กรณี

**ประเภทที่ ๔** กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองทั่วไป นโยบายคือ ดำเนินการสกัดกั้น ปราบปราม จับกุม และผลักดันส่งกลับ ภายใต้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยเข้มงวดจริงจัง

**ปัญหาอุปสรรค** ในการดำเนินการแก้ปัญหาข้างต้นจนถึงปัจจุบัน พบว่ามีปัญหาอุปสรรคหลายประการ ทำให้การปฏิบัติงานขาดประสิทธิภาพ ไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ แบ่งเป็นปัญหาเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติ ดังนี้

**ปัญหาเชิงนโยบาย ที่สำคัญคือ** นโยบายและยุทธศาสตร์ไม่ชัดเจน การตัดสินใจต้องใช้อุบายพิสดาร เป็นช่องว่างที่เอื้อต่อการทุจริตหรือละเลยการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ ประกอบกับนโยบายและยุทธศาสตร์มีลักษณะแยกส่วน ขาดการบูรณาการ ในขณะที่กลุ่มเป้าหมายมีความเชื่อมโยงกัน ส่งผลให้การแก้ปัญหาขาดเอกภาพ ขาดทิศทางที่ชัดเจน ไม่สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงในพื้นที่ นอกจากนี้

หน่วยงานแต่ละหน่วยยังมีกฎหมายเป็นของตนเอง ทำให้กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องบางส่วนมีความขัดแย้งกันและเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน อีกทั้งปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองมีประเด็นปัญหาละเอียดอ่อนที่เกี่ยวข้องถึงประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนสากล ทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ รวมทั้งความร่วมมือของประเทศเพื่อนบ้านซึ่งเป็นปัจจัยที่ควบคุมได้ยาก

**ปัญหาเชิงปฏิบัติ ที่สำคัญ** คือ เจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนทุจริตหรือเกี่ยวข้องกับขบวนการนำพาขณะที่บดบังโทษไม่รุนแรง และการบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ ทำให้ผู้หลบหนีเข้าเมือง ขบวนการนำพา ขบวนการค้ามนุษย์ และเจ้าหน้าที่รัฐไม่เกรงกลัวต่อการกระทำผิด และที่สำคัญคือ ปัญหาการขาดฐานข้อมูลผู้หลบหนีเข้าเมือง ตลอดจนการเก็บข้อมูลชีวภาพของกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ รวมทั้งการเชื่อมโยงข้อมูลที่เกี่ยวข้องระหว่างหน่วยงานที่ไม่เป็นระบบและไม่เป็นปัจจุบัน ทำให้การป้องกันและแก้ปัญหาในภาพรวมขาดประสิทธิภาพ ไม่ประสานสอดคล้องอย่างเป็นเอกภาพ นอกจากนี้แล้ว ยังมีปัญหาขาดแคลนเครื่องมือ อุปกรณ์ที่ทันสมัย บุคลากร และงบประมาณไม่เพียงพอ รวมทั้งขาดความร่วมมือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง

อนึ่ง จากสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของโลกและภูมิภาคภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ การขับเคลื่อนประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน การแข่งขันด้านเศรษฐกิจ และการค้าเสรีที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงในปัจจุบัน รวมทั้งการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนอย่างเต็มรูปแบบในปี ๒๕๕๘ ในด้านหนึ่งจะมีผลผลักดันให้การย้ายถิ่นของประชากรโลกและภูมิภาคมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เมื่อประกอบกับแนวโน้มของสถานการณ์ในประเทศเพื่อนบ้านซึ่งปัจจุบันยังคงมีปัญหาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของประเทศไทยที่ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging society) จะเป็นปัจจัยที่นำไปสู่การขาดแคลนกำลังแรงงานในระยะยาวได้ ดังนั้นจึงอาจคาดการณ์ได้ว่า ในระยะต่อไปจะมีการเคลื่อนย้ายประชากรจากประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศรอบบ้าน รวมทั้งประเทศอื่น ๆ เข้าสู่ประเทศไทยมากขึ้น ทั้งโดยถูกต้องตามกฎหมายและการลักลอบเข้าเมือง ในขณะที่ยังไม่สามารถแก้ปัญหากลุ่มตกค้างได้ ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองในประเทศไทยจึงยังคงมีอยู่และมีแนวโน้มขยายตัวเพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ดี ในอีกด้านหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมืองที่เกิดขึ้นในประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะพม่า ที่มีสัญญาณการเปลี่ยนแปลงไปในทางบวกมากขึ้น รวมทั้งลาวและกัมพูชา ซึ่งมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการลงทุนจากต่างประเทศเพิ่มขึ้น อาจเป็นปัจจัยที่ดึงแรงงานต่างด้าวกลับประเทศต้นทาง และทำให้ประเทศไทยขาดแคลนแรงงานระดับล่าง อันจะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการแข่งขันของประเทศในระยะต่อไป หากยังไม่สามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจในภาพรวมอย่างชัดเจนได้

สภาความมั่นคงแห่งชาติ ในการประชุมเมื่อ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ มีรองนายกรัฐมนตรี (พลเอก สนธิ บุญยรัตกลิน) ในขณะนั้นทำหน้าที่ประธาน ได้พิจารณาและตระหนักถึงสถานการณ์และแนวโน้มความรุนแรงของปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง จึงได้มอบหมายให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ พิจารณาจัดทำยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ เพื่อเป็นกรอบการแก้ปัญหาในระยะต่อไป โดยยุทธศาสตร์ที่จัดทำขึ้นจะต้องกำหนดกรอบทิศทางและมาตรการแก้ปัญหาที่ชัดเจน ครอบคลุมทั้งการแก้ปัญหากลุ่มที่ตกค้างอยู่ในประเทศไทยและการป้องกันการอพยพเข้ามาใหม่ รวมทั้งมีแนวทางการบริหารจัดการที่เหมาะสมในระดับชาติและระดับท้องถิ่น เพื่อป้องกันและแก้ปัญหาทั้งระบบอย่างมีเอกภาพและมีประสิทธิภาพ

## ๒. กรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ฯ

พิจารณากำหนดทิศทาง มาตรการที่ชัดเจนในการป้องกันและแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง ทุกกลุ่มของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ สอดคล้องกับสถานการณ์ในห้วงเวลา โดยคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติ ทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ผลกระทบด้านความมั่นคงต่าง ๆ รวมทั้งการดูแลสิทธิมนุษยชน ซึ่งสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้นำเสนอต่อที่ประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๒ มีนายกรัฐมนตรี (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) ในขณะนั้นเป็นประธาน พิจารณาให้ความเห็นชอบกรอบความคิดยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบแล้ว ดังนี้

- ๑) คำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติภายใต้ความสมดุลทั้งในด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคง และสิทธิมนุษยชน
- ๒) บูรณาการทุกภาคส่วนร่วมแก้ปัญหา
- ๓) กระจายอำนาจการบริหารจัดการลงสู่ระดับพื้นที่อย่างเหมาะสม
- ๔) ดำเนินการทั้งมาตรการเชิงรุกและเชิงรับ
- ๕) ป้องกันการอพยพเข้ามาใหม่อย่างเป็นระบบ
- ๖) จัดระบบฐานข้อมูลเพื่อสนับสนุนการแก้ปัญหา

## ๓. วัตถุประสงค์

- ๑) เพื่อบูรณาการการบริหารจัดการปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ตกค้างอยู่ในประเทศไทย
- ๒) เพื่อลดระดับความรุนแรงของปัญหา ลดผลกระทบด้านความมั่นคง และเสริมสร้างประสิทธิภาพการป้องกันการอพยพเข้ามาใหม่

๔. กลุ่มเป้าหมาย กลุ่มเป้าหมายครอบคลุม ๒ กลุ่มหลัก คือ กลุ่มที่อยู่ในประเทศไทยและกลุ่มที่จะลักลอบเข้ามาใหม่

#### ๔.๑ กลุ่มที่อยู่ในประเทศไทย

๑) กลุ่มที่อาศัยอยู่มานานและมีปัญหาในการส่งกลับ ส่วนหนึ่งมีความกลมกลืนกับสังคมไทยและส่วนหนึ่งมีความเกี่ยวข้องกับประเทศไทยในอดีต ได้แก่ ชนกลุ่มน้อย/กลุ่มชาติพันธุ์ จำนวน ๑๙ กลุ่ม รวมถึงกลุ่มที่มีความเกี่ยวข้องกับ ๑๙ ชนกลุ่มน้อย/กลุ่มชาติพันธุ์ดังกล่าวแต่ตกสำรวจและมีปัญหาสถานะ ซึ่งยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล (มติคณะรัฐมนตรี ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘) กำหนดให้สำรวจบุคคลเป้าหมายเฉพาะที่อพยพเข้ามาจนถึง ๑๘ มกราคม ๒๕๓๘ เพื่อจัดทำทะเบียนประวัติ แยกประเภทตามยุทธศาสตร์ฯ และนำเข้าสู่กระบวนการแก้ปัญหาภายใต้ยุทธศาสตร์ฯ

๒) กลุ่มที่มีความจำเป็นต่อเศรษฐกิจ ได้แก่ กลุ่มแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา)

๓) กลุ่มที่มีปัญหาความมั่นคงเฉพาะ เช่น ผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮิงยาและชาวเกาหลีเหนือ เป็นต้น

๔) ผู้หลบหนีเข้าเมืองอื่น ๆ ได้แก่ ผู้ที่เข้าเมืองถูกต้องแต่อยู่เกินกำหนดหรือไม่ยอมกลับออกไป รวมทั้งกลุ่มที่เดินทางเข้ามาโดยปลอมแปลงเอกสารเดินทางหรือใช้หนังสือเดินทางปลอม

๔.๒ กลุ่มที่จะลักลอบเข้ามาใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชากรจากประเทศเพื่อนบ้านและประเทศใกล้เคียง รวมทั้งผู้ที่จะลักลอบเข้ามาเพื่อต้องการไปประเทศที่สาม และผู้ที่ต้องการเข้ามาเพื่อประกอบธุรกิจผิดกฎหมายในประเทศไทย

๕. กลไกบริหารจัดการ กำหนดให้เมืองค์กรบริหารจัดการที่ชัดเจนทั้งระดับชาติและระดับพื้นที่ ที่สามารถขับเคลื่อนและบูรณาการการแก้ปัญหาอย่างรวดเร็ว มีเอกภาพ ดังนี้

๕.๑ กลไกระดับชาติ คือ คณะกรรมการอำนวยการบริหารยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการอำนวยการบริหารยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ มีเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้อำนวยการสำนัก

๕.๒ กลไกระดับนโยบายและยุทธศาสตร์ ในรูปของคณะกรรมการบริหาร ๕ คณะ ได้แก่ ๑) คณะกรรมการบริหารการแก้ปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล มีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน อธิบดีกรมการปกครองเป็นเลขาธิการ ๒) คณะกรรมการบริหารฐานข้อมูลผู้หลบหนีเข้าเมือง



มีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน อธิบดีกรมการปกครองเป็นเลขานุการ ๓) คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง มีปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธาน อธิบดีกรมการจัดหางานเป็นเลขานุการ ๔) คณะกรรมการบริหารการแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มเฉพาะ มีเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นประธาน รองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นเลขานุการ และ ๕) คณะกรรมการบริหารฐานข้อมูลคนเข้าเมือง มีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นประธาน ผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเป็นเลขานุการ

๕.๓ กลไกระดับปฏิบัติ ได้แก่ ศูนย์ประสานงานแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองระดับภาค มีกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรรับผิดชอบ ศูนย์สารสนเทศผู้หลบหนีเข้าเมือง มีกระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบ ศูนย์สารสนเทศแรงงานต่างด้าวมีกระทรวงแรงงานรับผิดชอบ ศูนย์สารสนเทศข้อมูลสุขภาพแรงงานต่างด้าวมีกระทรวงสาธารณสุขรับผิดชอบ และศูนย์สารสนเทศคนเข้าเมืองมีสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองรับผิดชอบ

๕.๔ กลไกการประสานการปฏิบัติและรายงานผล มีกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรรับผิดชอบ โดยมีการรายงานผลทุก ๖ เดือน

๖. **สาระสำคัญของยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ** ประกอบด้วยยุทธศาสตร์ย่อยรองรับ ๔ ยุทธศาสตร์

ยุทธศาสตร์ที่ ๑ ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทย ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย ๔ กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มเป้าหมาย ๑ ชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่เป็นเวลานานและกลับประเทศต้นทางไม่ได้ (รายชื่อกลุ่มเป้าหมายและหลักเกณฑ์การกำหนดสถานะตามเอกสารแนบ ก) ประกอบด้วย ๓ กลยุทธ์ ดังนี้

กลยุทธ์ที่ ๑ การกำหนดสถานะกลุ่มเป้าหมายที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานและมีชื่ออยู่ในระบบทะเบียนราษฎร

ให้มีการเร่งรัดตรวจสอบกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวจากทางราชการ ภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล (มติคณะรัฐมนตรีเมื่อ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ , ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ และ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒) และคัดกรองบุคคลเพื่อดำเนินการ ดังนี้

๑) กลุ่มเป้าหมายที่อพยพเข้ามาจนถึงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๓๘ ให้เร่งรัดพิจารณา กำหนดสถานะภายใต้หลักเกณฑ์การกำหนดสถานะ ซึ่งคณะรัฐมนตรีเห็นชอบเมื่อ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๓

๒) กลุ่มที่อพยพเข้ามาตั้งแต่ ๑๙ มกราคม ๒๕๓๘ จนถึง ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ หากมี หลักฐานและผ่านกระบวนการตรวจสอบชัดเจนว่าไม่สามารถกลับประเทศต้นทางได้ และอาศัยอยู่ใน ประเทศไทยติดต่อกัน ๑๐ ปี นับจากวันที่ได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัว ฯ ให้กำหนด สถานะเป็นบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย และบุตรที่เกิดในประเทศไทยสามารถยื่นคำขอมิ สัญชาติไทยตามที่กฎหมายกำหนด

๓) กลุ่มที่เข้ามาหลัง ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ ให้ถือว่ามิสถานะเป็นบุคคลต่างด้าวเข้าเมือง โดยมีชอบด้วยกฎหมายที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ทั้งนี้ ให้มีการประสานประเทศ ต้นทางอย่างต่อเนื่องเพื่อรับกลับ

**กลยุทธ์ที่ ๒** การกำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานของกลุ่มเป้าหมายที่อยู่ระหว่างกระบวนการพิจารณา กำหนดสถานะของทางราชการ

๑) สิทธิด้านการศึกษา ให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๘ รวมทั้ง พิจารณาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยเข้ามีส่วนร่วม

๒) สิทธิด้านสาธารณสุข พิจารณากำหนดระบบประกันสุขภาพที่เหมาะสม โดย กลุ่มเป้าหมายมีส่วนร่วมรับผิดชอบ

๓) สิทธิด้านการประกอบอาชีพ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑

๔) สิทธิในการเดินทาง พิจารณากำหนดพื้นที่ควบคุมเป็นระดับจังหวัด การกำหนดพื้นที่ และการเดินทางออกนอกพื้นที่ให้เป็นไปตามประกาศกระทรวงมหาดไทย

๕) สิทธิอื่น ๆ อาทิ สิทธิในการครอบครองสังหาริมทรัพย์ ให้เป็นไปตามกฎหมาย

**กลยุทธ์ที่ ๓** การทบทวน ปรับปรุง พัฒนา กำหนดกฎหมาย กฎระเบียบ และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง กับการกำหนดสถานะและสิทธิ

๑) ทบทวน ปรับปรุง และพัฒนากฎหมายที่มีอยู่เพื่อขจัดปัญหาอุปสรรคหรือการขัดกัน ของกฎระเบียบและหลักเกณฑ์

๒) ทบทวน ปรับปรุง กฎระเบียบและหลักเกณฑ์กระบวนการ ในการพิสูจน์ตัวบุคคล การจัดทำทะเบียนประวัติ การออกบัตรแสดงตน และการบันทึกข้อมูลในระบบทะเบียนราษฎร และชักจูงความเข้าใจเป็นระยะ ๆ อย่างต่อเนื่อง เพื่อความชัดเจนและลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่

๓) พิจารณาปรับปรุงหรือทบทวนหลักเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดสถานะให้เหมาะสม สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกี่ยวข้อง

**กลุ่มเป้าหมาย ๒** แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) ประกอบด้วย ๔ กลยุทธ์

**กลยุทธ์ที่ ๑** การปรับนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา)

๑) นโยบายการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ ควรเป็นมาตรการระยะสั้นเฉพาะกิจการที่จำเป็นทางเศรษฐกิจไม่กระทบต่อการจ้างแรงงานไทย และสอดคล้องกับการสร้างสมดุลระหว่างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการรักษาความมั่นคงของชาติ รวมทั้งการดูแลสิทธิมนุษยชนให้เป็นไปตามกรอบมาตรฐานสากล

๒) นโยบายการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ ควรดำเนินการควบคู่ไปกับการปรับโครงสร้างการผลิตที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรและการผลิตแรงงานที่ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานในประเทศ เพื่อยกระดับฐานการผลิตให้มีผลิตภาพสูงขึ้น (Productivity) และลดการพึ่งพิงฐานการผลิตและอุตสาหกรรมที่มีลักษณะ 3D ที่ใช้แรงงานไร้ฝีมืออย่างเข้มข้น (Intensive labour)

๓) ส่งเสริมการพัฒนาทักษะแรงงาน การฝึกอบรมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพแรงงานไทยควบคู่กับการส่งเสริมวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีทดแทนแรงงานต่างด้าวอย่างเหมาะสมเพื่อลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวในระยะยาวโดยผู้ประกอบการมีส่วนร่วม

๔) ให้มีการศึกษาวิจัยทางวิชาการเกี่ยวกับความต้องการแรงงานต่างด้าวที่ชัดเจน เพื่อนำไปสู่การกำหนดทิศทางการกำหนดนโยบายการจ้างแรงงานต่างด้าวในภาคเศรษฐกิจอย่างเหมาะสม สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร และโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว

## กลยุทธ์ที่ ๒ การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ เพื่อการจ้างงานอย่างถูกกฎหมาย

๑) การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ ครอบคลุมเฉพาะบุคคลที่เป็นแรงงานต่างด้าว และบุตรของแรงงานดังกล่าวที่อายุไม่เกิน ๑๕ ปี ซึ่งได้รับการจดทะเบียนล่าสุดตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๔ ภายใต้หลักเกณฑ์และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๒) เพิ่มประสิทธิภาพการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ เพื่อปรับสภาพให้เป็นแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย ให้แล้วเสร็จในเวลาที่คุณรัฐมนตรีกำหนด โดยปรับปรุงกระบวนการพิสูจน์สัญชาติให้เกิดความรวดเร็วและมีค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม รวมทั้งพิจารณาสนับสนุนให้มีการเพิ่มจุดพิสูจน์สัญชาติในไทยให้มากขึ้น

๓)หารือกับประเทศต้นทางในการทบทวนบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจ้างงานระหว่างรัฐบาลไทย-พม่า ไทย-ลาว และไทย-กัมพูชา (MOU) รวมถึงข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับการพิสูจน์สัญชาติและการนำเข้าแรงงาน เพื่อขจัดปัญหาอุปสรรคในการนำแรงงานเข้าสู่ระบบการจ้างงานที่ถูกต้องและการนำเข้าแรงงานตาม MOU รวมทั้งเร่งรัดความร่วมมือในการจัดระบบแรงงานมาเข้า-กลับเย็น และแรงงานตามฤดูกาลให้เป็นไปตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑

๔) หารือประเทศต้นทางในการพิจารณาขยายเวลาการอนุญาตทำงานให้แรงงานต่างด้าวที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติและแรงงานที่นำเข้าอย่างเหมาะสม สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศ และไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคง เช่น อาจพิจารณาขยายเวลาการอนุญาตทำงานให้แรงงานต่างด้าวที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติเป็น ๓ ปี ต่อได้อีก ๒ ครั้ง ครั้งละ ๑ ปี เป็นต้น แต่ทั้งนี้แรงงานต่างด้าวจะต้องกลับประเทศต้นทางอย่างน้อย ๑ เดือน จึงจะสามารถกลับมาทำงานได้ใหม่ เพื่อป้องกันการตั้งรกรากในประเทศไทย

๕) พิจารณาให้มีการแลกเปลี่ยนแรงงานประเภทเดียวกันในสาขาที่มีความขาดแคลนอย่างแท้จริง ได้แก่ สาขาก่อสร้างและสาขาประมง เพื่อให้แรงงานสามารถเคลื่อนย้ายเข้าทำงานในแหล่งหรือบริษัทอื่นในสาขาเดียวกันที่มีความต้องการแรงงานได้อย่างเป็นระบบโดยมีมาตรการควบคุมที่รัดกุมตามระเบียบที่กำหนด

๖) ควบคุมให้นายจ้างต้องทำสัญญาจ้างแรงงานต่างด้าว ซึ่งกำหนดระยะเวลาการจ้างงาน อัตราค่าจ้างและการให้สวัสดิการแก่แรงงานต่างด้าวอย่างชัดเจน และให้นายจ้างรับผิดชอบจัดหาที่อยู่อาศัยให้กับแรงงานต่างด้าวและแจ้งเจ้าหน้าที่ทราบตามกฎหมาย เพื่อการตรวจสอบและคุ้มครองดูแล

๗) พิจารณากำหนดแนวทางปฏิบัติในการจัดหาระงงาน เพื่อป้องกันปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการค้ามนุษย์ การควบคุมและจัดระเบียบแรงงานประมงที่สอดคล้องกับลักษณะของงาน เป็นการเฉพาะ โดยให้ผู้ประกอบการร่วมรับผิดชอบ

๘) แรงงานต่างด้าวที่ไม่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติในครั้งแรก เนื่องจากกรอกข้อมูลไม่ถูกต้อง ให้เจรจากับประเทศต้นทางให้พิสูจน์สัญชาติอีกครั้ง ในระหว่างนั้น แรงงานดังกล่าว รวมทั้งกลุ่มที่อยู่ระหว่างกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ ให้ถือว่ามิสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราว เพื่อทำงานได้จนถึงระยะเวลาที่กำหนด ส่วนกลุ่มที่สุดท้ายแล้วไม่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ ให้ดำเนินการส่งกลับตามกฎหมาย

๙) แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจดทะเบียนที่ไม่ยื่นขอพิสูจน์สัญชาติหรือไม่ไปพิสูจน์สัญชาติ ให้ดำเนินการผลักดันและส่งกลับตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง โดยไม่ใช้ความรุนแรง โดยมีระบบการส่งกลับที่ชัดเจนและโปร่งใส บนพื้นฐานความปลอดภัย และคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชนของแรงงาน

**กลยุทธ์ที่ ๓ การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ ในระบบผ่อนผัน**

๑) สิทธิด้านการศึกษา ให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๘ รวมทั้งให้พิจารณาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยเข้ามีส่วนร่วม

๒) สิทธิด้านสาธารณสุข ให้เป็นไปตามระบบประกันสุขภาพที่กำหนด ทั้งนี้อาจกำหนดให้แรงงานซื้อบัตรประกันสุขภาพให้แก่บุตร ตามเงื่อนไขที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด

๓) สิทธิในการเดินทาง พิจารณากำหนดพื้นที่ควบคุมเป็นระดับจังหวัด การกำหนดพื้นที่และการเดินทางออกนอกพื้นที่ให้เป็นไปตามประกาศกระทรวงมหาดไทย

๔) สิทธิอื่น ๆ อาทิ สิทธิในการครอบครองสังหาริมทรัพย์ ให้เป็นไปตามกฎหมาย

๕) กรณีที่พิสูจน์ได้ว่าแรงงานต่างด้าวเป็นผู้เสียหายจากการกระทำผิดฐานค้ามนุษย์ ให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑

#### กลยุทธ์ที่ ๔ การใช้กระบวนการชุมชนและทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องสนับสนุนการแก้ปัญหา

๑) ส่งเสริมให้แรงงานต่างด้าวร่วมมือกับชุมชนไทยในการจัดระเบียบและดูแลชุมชนร่วมกัน เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของชุมชน การดูแลทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และการรักษาความมั่นคง

๒) เสริมสร้างจิตสำนึก ทักษะที่ดี และความรับผิดชอบของแรงงานต่างด้าวต่อชุมชน สังคมไทยและประเทศไทย เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบในเชิงสังคมจิตวิทยา และสามารถอยู่ร่วมกับสังคมได้อย่างปกติสุข

๓) ประชาสัมพันธ์ สร้างความรู้ความเข้าใจต่อสาธารณชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อชุมชน นายจ้าง และผู้ประกอบการในพื้นที่ ให้ตระหนักถึงภัยและผลกระทบที่เกิดจากปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองและการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย เพื่อสร้างจิตสำนึกสาธารณะในการสอดส่องเฝ้าระวังและรับผิดชอบต่อปัญหา ร่วมกับภาครัฐ

๔) นายจ้าง/ผู้ประกอบการ แรงงานที่ฝ่าฝืนกฎระเบียบหรือหลักเกณฑ์ที่กำหนดในการจ้างแรงงานต่างด้าว รวมทั้งเจ้าหน้าที่รัฐที่ทุจริตประพฤติมิชอบให้ได้รับโทษอย่างเฉียบขาด จริงจัง

กลุ่มเป้าหมาย ๓ กลุ่มที่มีนโยบายเฉพาะ อาทิ ผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮิงยา ชาวเกาหลีเหนือ ประกอบด้วย ๒ กลยุทธ์

#### กลยุทธ์ที่ ๑ การควบคุมทั่วไป

๑) ผ่อนปรนสถานภาพบุคคลเหล่านี้ให้เป็นผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราวตามหลักมนุษยธรรม เพื่อรอการเดินทางกลับหรือไปประเทศที่สาม แล้วแต่กรณี

๒) ปรับปรุงฐานข้อมูลผู้หลบหนีเข้าเมืองทุกกลุ่มที่มีนโยบายดูแลเป็นการเฉพาะให้มีความถูกต้อง เป็นปัจจุบัน และสามารถเชื่อมโยงกับระบบฐานข้อมูลอื่น ๆ

๓) กำหนดมาตรการลงโทษต่อผู้ที่เคลื่อนไหวซึ่งสร้างผลกระทบต่อประเทศไทย และความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน รวมถึงส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของไทยต่อประชาคมโลก

๔) ให้สิทธิขั้นพื้นฐานด้านการรักษาพยาบาลและการศึกษาตามหลักมนุษยธรรม

๕) สร้างความเข้าใจกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจนเกี่ยวกับผลกระทบที่ไทยได้รับ และนโยบายของไทย ไม่มีการเพิ่มพื้นที่รองรับผู้หนีภัยการสู้รบและผู้หลบหนีเข้าเมืองอื่น ๆ อีก

๖) พิจารณาเจรจากับประเทศต้นทางและประเทศทางผ่านในระดับทวิภาคีและพหุภาคี เพื่อป้องกันและสกัดกั้นการเดินทางเข้าสู่ประเทศไทย

๗) เสร็จจากบองค์การพัฒนาเอกชนต่างประเทศและองค์กระระหว่างประเทศ เพื่อร่วมมือในการฝึกอาชีพรองรับการเดินทางกลับประเทศ การส่งไปประเทศที่สามและการส่งกลับอย่างปลอดภัย

## กลยุทธ์ที่ ๒ การควบคุมเป็นการเฉพาะ

### ๑) มาตรการต่อผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า

(๑) ใช้กลไกประชาคมอาเซียนและองค์กระระหว่างประเทศผลักดันให้มีการจัดตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราวในเขตพม่า และเจรจากับพม่าให้รับผู้หนีภัยการสู้รบกลับประเทศ โดยมีหลักประกันความปลอดภัย ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการไม่ผลักดัน (Non-refoulement) การให้ความดูแลด้านมนุษยธรรม และการเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามหลักสากล

(๒) ส่งเสริมและสนับสนุนการเดินทางกลับถิ่นฐานเดิมหรือการไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามโดยสมัครใจ โดยประสานองค์กระระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องเพื่อช่วยเหลือดำเนินการ

(๓) ส่งเสริมการฝึกทักษะวิชาชีพเพื่อรองรับการทำงานเมื่อเดินทางกลับถิ่นฐานหรือไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามและพิจารณาอนุญาตให้ทำงานได้ในพื้นที่พักพิงตามที่กำหนด

(๔) อนุญาตให้จัดการศึกษาได้ในพื้นที่พักพิงตามมติคณะรัฐมนตรี ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ภายใต้การควบคุมดูแลของทางการ

### ๒) มาตรการต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮิงยาและชาวเกาหลีเหนือ

(๑) เพิ่มความเข้มข้นในการสกัดกั้นและป้องกันการหลบหนีเข้าเมืองเป็นพิเศษ

(๒) ให้มีระบบการตรวจสอบและติดตามการเคลื่อนไหวที่จะมีผลกระทบต่อความมั่นคงและปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอย่างใกล้ชิด

(๓) ประสานทำความเข้าใจกับประเทศที่เกี่ยวข้องและองค์กระระหว่างประเทศเกี่ยวกับการดำเนินการของฝ่ายไทย เพื่อไม่ให้เกิดภาพลักษณ์ทางลบต่อประเด็นปัญหาสิทธิมนุษยชน

**กลุ่มเป้าหมาย ๔ กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองอื่น ๆ นอกเหนือจากกลุ่มเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ที่ ๑**  
(กลุ่มเป้าหมาย ๑-๓) ประกอบด้วย ๓ มาตรการ

๑) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองต่อผู้หลบหนีเข้าเมือง ผู้ให้ที่พักพิง และขบวนการนำพา รวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่ทุจริตอย่างเด็ดขาด จริงจัง

๒) พัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพระบบสารสนเทศการตรวจคนเข้าเมืองให้ทันสมัยและเชื่อมโยงข้อมูลสารสนเทศระหว่างส่วนราชการไทยที่เกี่ยวข้อง ทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบ ติดตามบุคคลต่างด้าวที่เดินทางเข้า-ออก และพำนักในประเทศไทย

๓) ติดตามและเฝ้าระวังอย่างใกล้ชิด สำหรับบุคคลจากประเทศที่สามที่ขอรับการตรวจลงตราเพื่อเข้าประเทศไทย โดยเฉพาะจากประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศรอบบ้าน และประเทศในกลุ่มแอฟริกา ซึ่งอาจขอรับการตรวจลงตราผิดประเภทหรืออาจอยู่ต่อในประเทศไทยอย่างผิดกฎหมาย ที่เคยมีฐานข้อมูลการเข้าเมืองอย่างถูกต้องแต่ลักลอบอยู่ต่อ และมีพฤติกรรมที่เป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อยของประเทศ

**ยุทธศาสตร์ที่ ๒ ยุทธศาสตร์การป้องกันการลักลอบหลบหนีเข้ามาใหม่**

**กลุ่มเป้าหมาย กลุ่มที่จะลักลอบเข้ามาใหม่** ประกอบด้วย ๗ มาตรการ

๑) เพิ่มความเข้มงวดในการป้องกันและสกัดกั้นการลักลอบเข้าเมืองอย่างจริงจังและต่อเนื่อง พัฒนาระบบสารสนเทศการตรวจคนเข้าเมืองให้ทันสมัย เชื่อมโยงทุกด้านและสามารถติดตามตรวจสอบตัวบุคคลและการเดินทางได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒) บังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังกับผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ลักลอบเข้ามาใหม่ นายจ้าง ผู้ประกอบการ ผู้ให้ที่พักพิง รวมทั้งขบวนการนำพา ขบวนการค้ามนุษย์ และเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

๓) พิจารณาทบทวนและปรับปรุงกฎหมายให้มีบทลงโทษที่ชัดเจน ทันสมัย เพื่อเป็นการป้องกันและป้องปรามการกระทำผิด และลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่

๔) เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง

๕) จัดทำแนวทางในการจัดเก็บข้อมูลประวัติบุคคล พร้อมลายพิมพ์นิ้วมือและรูปถ่ายของผู้หลบหนีเข้าเมือง (ข้อมูลชีวภาพ) เพื่อตรวจสอบการกลับเข้ามาใหม่และดำเนินการตามกฎหมาย โดยให้สามารถแลกเปลี่ยนเชื่อมโยงฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ รวมถึงการปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบันตามห้วงเวลา



๖) พัฒนาระบบการเข้า-ออกบริเวณชายแดนโดยเฉพาะการใช้บัตรผ่านแดน (Border pass) หรือเอกสารผ่านแดนอื่น ๆ เพื่อให้สามารถติดตามตรวจสอบตัวบุคคลและตรวจสอบการเดินทางกลับได้อย่างชัดเจน

๗) ส่งเสริมและสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนและภาคประชาสังคมในพื้นที่ชายแดนและชายฝั่งทะเลในการร่วมมือกับภาครัฐ เพื่อป้องกันและสกัดกั้นการลักลอบเข้าเมือง

**ยุทธศาสตร์ที่ ๓ ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อป้องกันและแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง ประกอบด้วย ๕ มาตรการ**

๑) ประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ในการใช้กลไกระดับภูมิภาค ทั้งระดับพหุภาคี และระดับทวิภาคี ในระดับชาติ และระดับท้องถิ่นที่มีอยู่ เพื่อป้องกันและแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง

๒) ส่งเสริมความสัมพันธ์ ความร่วมมือด้านการข่าว และการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่นในการป้องกันและแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง

๓) ส่งเสริมความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรมนุษย์ของประเทศเพื่อนบ้านอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ประชากรของประเทศเพื่อนบ้านดำรงชีวิตอยู่ได้ในถิ่นกำเนิด โดยไม่จำเป็นต้องอพยพเข้ามาในประเทศไทย

๔) ร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศ ประชาคมอาเซียน และประชาคมโลก ให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชากรและสภาพแวดล้อมในประเทศต้นทางอย่างเหมาะสม เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานย้ายถิ่น และป้องกันการโยกย้ายถิ่นฐานที่ไม่ปกติเข้ามาในประเทศไทย

๕) ชี้แจงและสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องชัดเจนแก่ประเทศเพื่อนบ้าน ประชาคมอาเซียน ประชาคมระหว่างประเทศ และองค์กรพัฒนาเอกชนทั้งในและต่างประเทศ เกี่ยวกับปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากผู้หลบหนีเข้าเมือง รวมถึงการดำเนินการของประเทศไทย เพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบในเชิงลบต่อภาพลักษณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย

**ยุทธศาสตร์ที่ ๔ ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ ดำเนินการในระยะเร่งด่วนและระยะต่อไป ดังนี้**

#### **ระยะเร่งด่วน**

๑) ให้จัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติภายใต้สภามันคงแห่งชาติ เรียกว่า “คณะกรรมการอำนวยการบริหารยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ” เรียกชื่อย่อว่า กอ.ปร. มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เลขาธิการสภามันคงแห่งชาติเป็นเลขานุการ ทำหน้าที่กำหนด

นโยบาย มาตรการ แนวทาง และอำนาจการ กำกับดูแลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ รวมทั้งรายงานผลการดำเนินงานต่อสภาความมั่นคงแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี

๒) ให้จัดตั้งสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการอำนาจการบริหารยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ เรียกชื่อย่อว่า สอ.ปร. มีเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้อำนวยการสำนักงาน และผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องร่วมปฏิบัติงาน ทำหน้าที่ช่วยเหลือและสนับสนุนการปฏิบัติงานของ กอ.ปร.

๓) ให้จัดตั้งคณะกรรมการสนับสนุนและช่วยเหลือการปฏิบัติงานของ กอ.ปร. และประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวม ๕ คณะ คือ

(๑) คณะกรรมการบริหารการแก้ปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล มีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน อธิบดีกรมการปกครองเป็นเลขานุการ ทำหน้าที่เสนอแนะนโยบาย ยุทธศาสตร์ มาตรการการแก้ปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลต่อ กอ.ปร. รวมทั้งพิจารณากลับกรองแผนงานงบประมาณ ตลอดจนอำนาจการให้มีการปฏิบัติตามนโยบาย/ยุทธศาสตร์ ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

(๒) คณะกรรมการบริหารฐานข้อมูลผู้หลบหนีเข้าเมือง มีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน อธิบดีกรมการปกครองเป็นเลขานุการ ทำหน้าที่พิจารณา เสนอแนะนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแนวทางการบริหารจัดการในการจัดทำระบบฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งอำนาจการ กำกับดูแลการเชื่อมโยงข้อมูลจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับศูนย์สารสนเทศผู้หลบหนีเข้าเมือง ศูนย์สารสนเทศแรงงานต่างด้าว ศูนย์สารสนเทศข้อมูลสุขภาพแรงงานต่างด้าว และศูนย์ประสานงานแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองระดับกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในภาค

(๓) คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง มีปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธาน อธิบดีกรมการจัดหางานเป็นเลขานุการ ทำหน้าที่พิจารณาเสนอแนะนโยบาย ยุทธศาสตร์ แนวทาง และมาตรการในการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองต่อ กอ.ปร. รวมทั้งประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อขับเคลื่อนการแก้ปัญหาภายใต้ยุทธศาสตร์ที่กำหนด

(๔) คณะกรรมการบริหารการแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มเฉพาะ มีเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นประธาน รองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติที่ได้รับมอบหมายเป็นเลขานุการ ทำหน้าที่เสนอแนะนโยบาย ยุทธศาสตร์ มาตรการการแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มเฉพาะต่อ กอ.ปร. รวมทั้ง พิจารณากลับกรองแผนงาน งบประมาณ ตลอดจนอำนาจการ และประสานงานกับส่วนราชการและภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(๕) คณะกรรมการบริหารฐานข้อมูลคนเข้าเมือง มีผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นประธาน ผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเป็นเลขานุการ ทำหน้าที่พิจารณา เสนอแนะนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแนวทางการบริหารจัดการในการจัดทำระบบฐานข้อมูลคนเข้าเมืองให้เป็นปัจจุบัน พร้อมทั้งอำนวยความสะดวก เชื่อมโยงข้อมูลจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับศูนย์สารสนเทศผู้หลบหนีเข้าเมือง ศูนย์สารสนเทศแรงงานต่างด้าว ศูนย์สารสนเทศข้อมูลสุขภาพแรงงานต่างด้าว และศูนย์ประสานงานแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองระดับกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในภาค

๔) ให้กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) เป็นหน่วยงานหลักในการประสานการปฏิบัติ การติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ รายงานตรงต่อ กอ.ปร. ทุก ๖ เดือน โดยให้จัดตั้งและบริหารจัดการศูนย์ประสานงานแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองระดับกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในภาค ๑-๔ (กอ.รมน. ภาค ๑-๔) ให้สามารถประสานการปฏิบัติกับศูนย์สารสนเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิด

๕) ให้กระทรวงแรงงานจัดตั้งศูนย์สารสนเทศแรงงานต่างด้าว และประสานการปฏิบัติกับศูนย์สารสนเทศอื่นๆ ของกระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และ กอ.รมน. เพื่อสนับสนุนและดำเนินการอย่างประสานสอดคล้องกัน

๖) ให้กระทรวงมหาดไทยจัดตั้งศูนย์สารสนเทศผู้หลบหนีเข้าเมือง ภายใต้ความรับผิดชอบของสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง ทำหน้าที่ประมวล รวบรวมข้อมูลผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยประสานหน่วยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อขอรับและจัดเก็บในระบบฐานข้อมูล เพื่อสามารถเชื่อมโยง แลกเปลี่ยนข้อมูลและใช้ประโยชน์ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๗) ให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจัดตั้งศูนย์สารสนเทศคนเข้าเมือง ทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลคนเข้าเมืองอย่างเป็นระบบและเชื่อมโยง เพื่อการตรวจสอบและประสานข้อมูลกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ

๘) ให้กระทรวงสาธารณสุขพัฒนาและปรับปรุงศูนย์สารสนเทศข้อมูลสุขภาพแรงงานต่างด้าว เพื่อให้สามารถเชื่อมโยงข้อมูล สนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ

๙) หน่วยงานหลักและหน่วยงานร่วม รับผิดชอบบูรณาการและจัดทำแผนปฏิบัติการรองรับการดำเนินงานภายใต้ยุทธศาสตร์ โดยกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดความสำเร็จที่สามารถประเมินผลได้อย่างเป็นรูปธรรม

**ระยะต่อไป** ให้ สมช. พิจารณาแก้ไข ปรับปรุงยุทธศาสตร์ฯ ทุก ๒ ปี เพื่อให้ยุทธศาสตร์ฯ มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันพิจารณาและประสาน

การดำเนินการเพื่อพิจารณากำหนดนโยบายรองรับการโยกย้ายถิ่นฐานและการเคลื่อนย้ายประชากรทั้งแบบปกติและแบบไม่ปกติ ภายในประเทศและในภูมิภาค ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง รวมทั้งผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นหลังจากการเข้าสู่ความเป็นประชาคมอาเซียนอย่างสมบูรณ์ในปี ๒๕๕๘

**แผนภูมิโครงสร้างองค์การบริหารจัดการ/การแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ (แผนภูมิ ๒.๑ และ ๒.๒)**

#### ๗. ปัจจัยแห่งความสำเร็จ

- ๑) รัฐบาลให้ความสำคัญและสนับสนุนการดำเนินงาน รวมทั้งงบประมาณอย่างเหมาะสมเพียงพอ
- ๒) หน่วยงานและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินงานอย่างจริงจัง
- ๓) มีกลไกที่ชัดเจนในการบูรณาการแผนงาน งบประมาณ และระบบฐานข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ ในการแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ ที่ครอบคลุมและสอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงของแต่ละพื้นที่ และมีการติดตามและประเมินผลอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง
- ๔) กฎหมาย หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไม่ขัดแย้งกัน และเอื้อต่อการแก้ปัญหา
- ๕) ความร่วมมือจากประเทศต้นทาง องค์กรระหว่างประเทศ ประชาคมอาเซียน และประชาคมโลกในการป้องกันและแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง

#### ๘. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

- ๑) สามารถบูรณาการการบริหารจัดการปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ตกค้างอยู่ในประเทศไทยทุกกลุ่มอย่างเป็นระบบโดยมีกลไกรับผิดชอบชัดเจนทุกระดับ
- ๒) สามารถลดระดับความรุนแรงของปัญหา ลดผลกระทบด้านความมั่นคง และเพิ่มประสิทธิภาพการป้องกันการอพยพเข้ามาใหม่

#### ๙. ตัวชี้วัดผลสำเร็จการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ฯ

- ๑) การดำเนินการเร่งด่วน
  - (๑) สมช. จัดตั้งคณะกรรมการอำนวยการบริหารยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ หรือ กอ.ปร. และสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการอำนวยการบริหารยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ หรือ สอ.ปร. รวมทั้งคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องตามที่กำหนด

(๒) กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข และสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจัดตั้งหรือปรับปรุงศูนย์สารสนเทศเกี่ยวกับผู้หลบหนีเข้าเมืองที่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลกับทุกหน่วยที่เกี่ยวข้อง

(๓) กอ.รมน. จัดตั้งศูนย์ประสานงานแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองระดับ กอ.รมน. ภาค ๑-๔ ที่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลกับศูนย์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

## ๒) การดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์ฯ

(๑) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนงาน/โครงการรองรับตามยุทธศาสตร์ภายใต้การบูรณาการและการกำกับดูแลของ กอ.ปร. และคณะกรรมการ/คณะอนุกรรมการอื่นที่เกี่ยวข้องภายใต้ยุทธศาสตร์

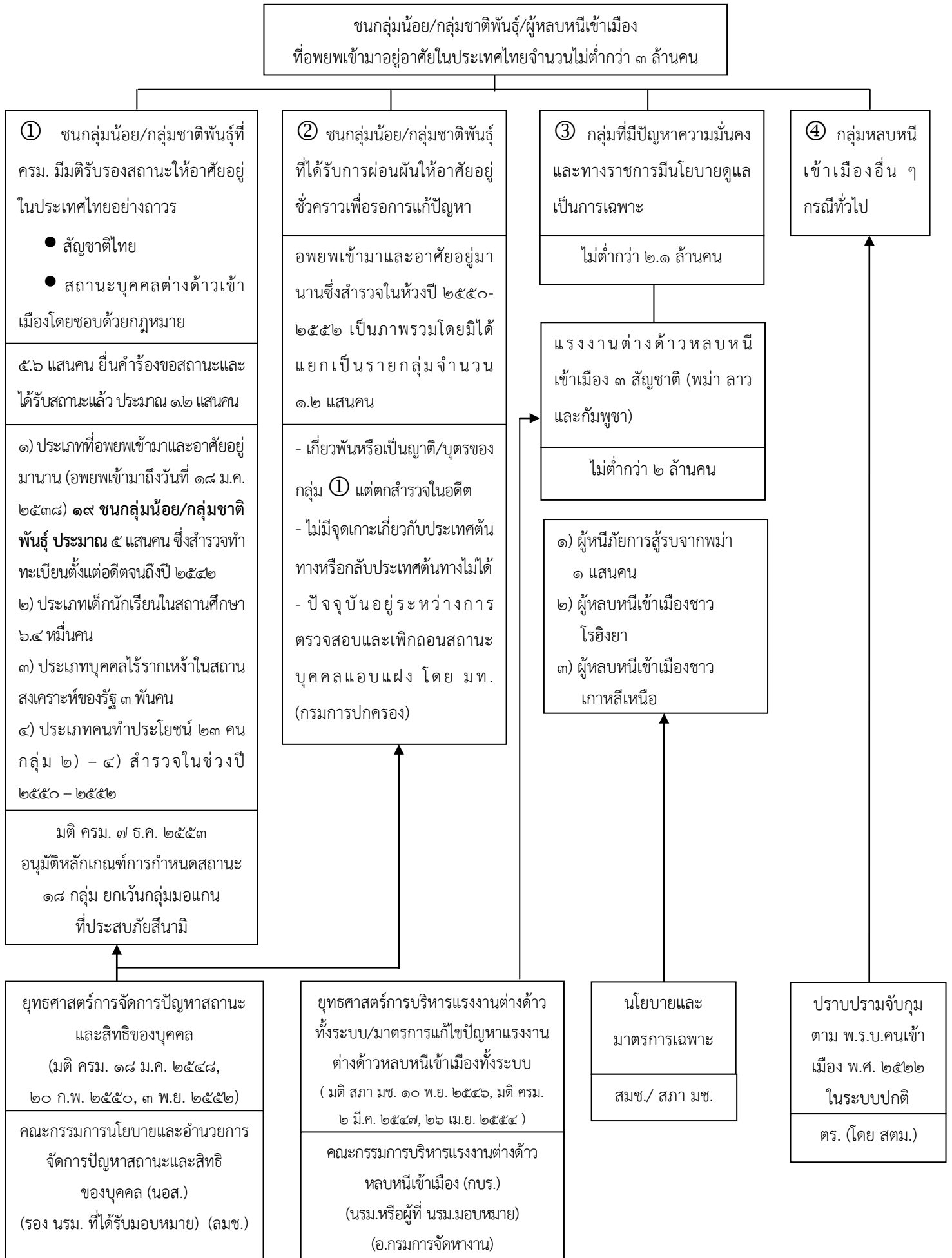
(๒) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนงาน/โครงการรองรับยุทธศาสตร์ โดยมีตัวชี้วัดการดำเนินงานร่วมกันอย่างชัดเจน

(๓) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำระบบฐานข้อมูลคนเข้าเมืองและผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างบูรณาการ และสามารถเชื่อมโยงทุกหน่วยที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ

(๔) ให้มีการติดตาม ประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ทุก ๒ ปี เพื่อปรับปรุงยุทธศาสตร์ให้มีความเหมาะสม สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

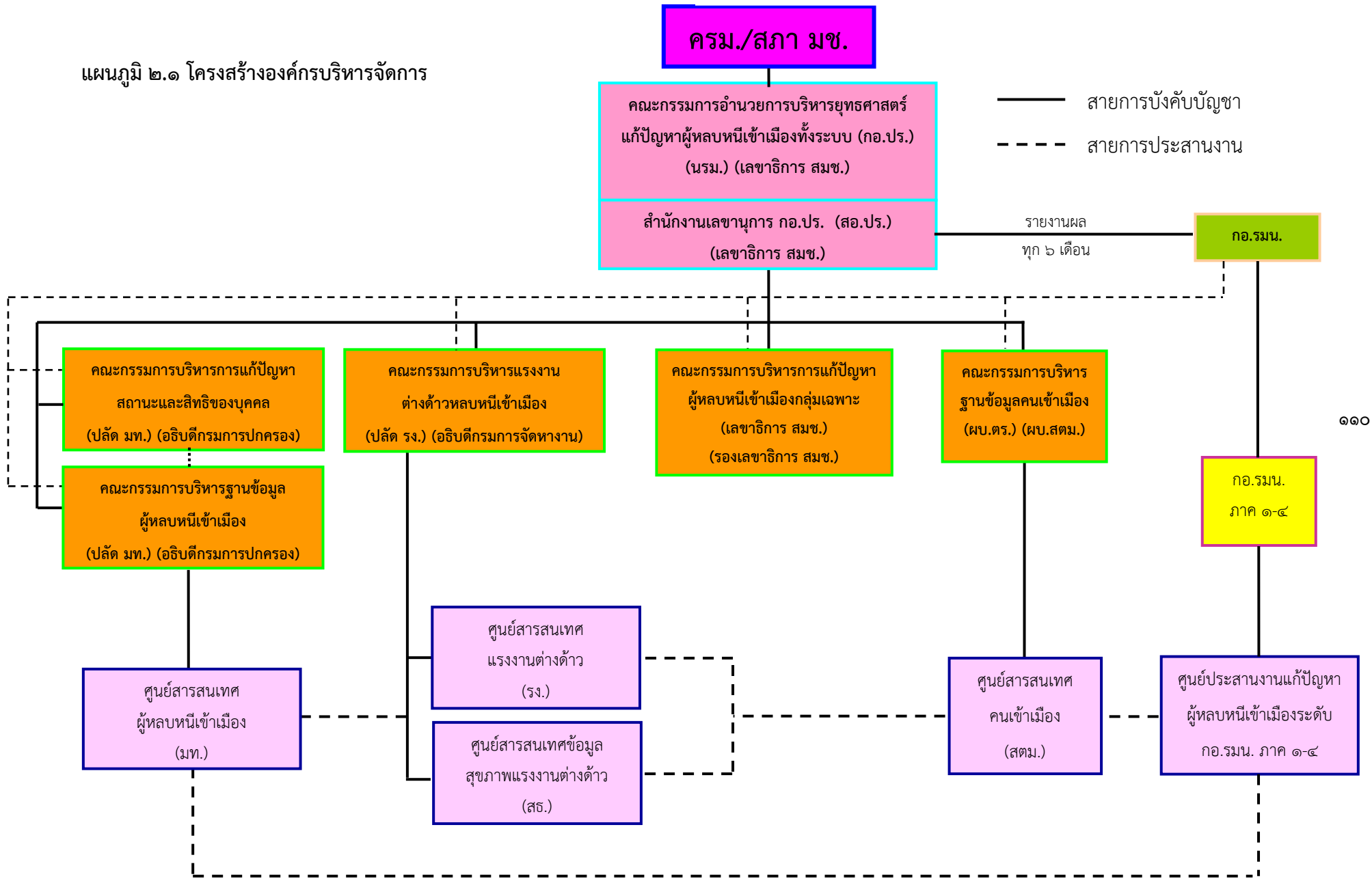
๓) การดำเนินการในระยะต่อไป มีนโยบายและมาตรการรองรับการโยกย้ายถิ่นฐานและการเคลื่อนย้ายประชากรทั้งแบบปกติและไม่ปกติที่สอดคล้องกับสถานการณ์และรองรับผลกระทบที่อาจเกิดจากการเข้าสู่ความเป็นประชาคมอาเซียนในปี ๒๕๕๘

๑๐. หน่วยงานรับผิดชอบหลักและหน่วยงานร่วมรับผิดชอบ (เอกสารแนบ ข)



หมายเหตุ กลุ่ม ① และ ② ที่สำรวจในปี ๒๕๕๒-๒๕๕๔ (มติ ครม. ๓ พ.ย. ๒๕๕๒) อยู่ระหว่างการประมวลผลและแยกกลุ่มเป้าหมายโดย มท.

แผนภูมิ ๒.๑ โครงสร้างองค์กรบริหารจัดการ



# กรม./สภา มช.

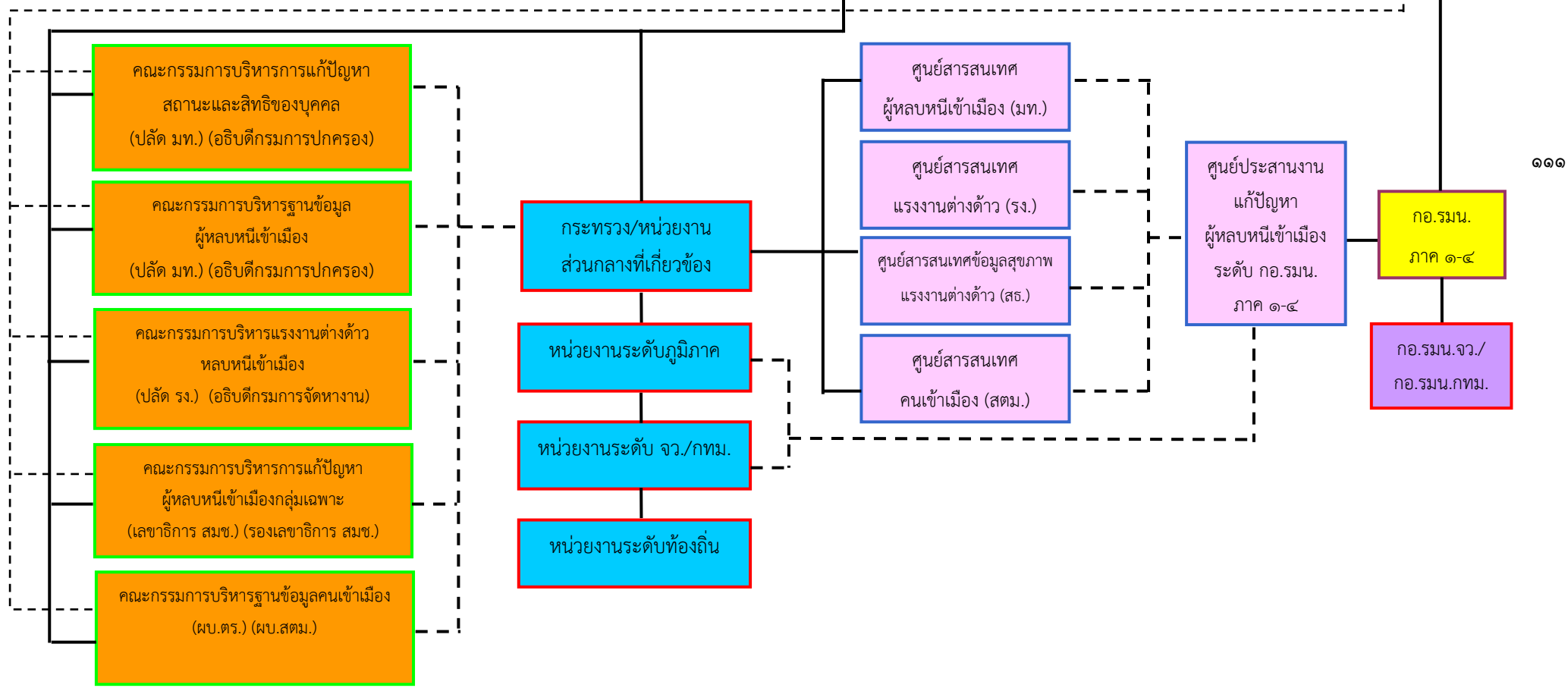
คณะกรรมการอำนวยการบริหารยุทธศาสตร์  
แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ (กอ.ปร.)  
(นรม.) (เลขาธิการ สมช.)  
สำนักงานเลขานุการ กอ.ปร. (สอ.ปร.)  
(เลขาธิการ สมช.)

— สายการบังคับบัญชา  
- - - สายการประสานงาน

รายงานผล  
ทุก ๖ เดือน

กอ.รมน.

## แผนภูมิที่ ๒.๒ การแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ



กลไกระดับนโยบายและยุทธศาสตร์

กลไกระดับปฏิบัติการ

กลไกการประสานการปฏิบัติ  
และรายงานผล



หลักเกณฑ์การกำหนดสถานะภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล  
(ประเภทที่อพยพเข้ามาและอาศัยอยู่มานาน)

.....

๑. กลุ่มเป้าหมาย ร่างหลักเกณฑ์นี้จะใช้เฉพาะกลุ่มเป้าหมาย ๑๘ กลุ่ม ดังนี้ (ตามเอกสารกลุ่มเป้าหมายแนบท้าย)

๑.๑ กลุ่มที่คณะรัฐมนตรีรับรองสถานะให้อาศัยอยู่ถาวร ๑๓ กลุ่ม เนื่องจากหลักเกณฑ์เดิมมีลักษณะแยกเป็นรายกลุ่มย่อยและมีมาตรฐานต่างกัน ประกอบกับมีเงื่อนไขบางส่วนไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล จึงเกิดปัญหาความไม่ชัดเจนและข้อจำกัดในทางปฏิบัติ ทำให้การพิจารณากำหนดสถานะไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควรจำเป็นต้องปรับให้เกิดความชัดเจนและมีมาตรฐานเดียวกันต่อไป (กลุ่มเป้าหมายลำดับที่ ๑ - ๑๓)

๑.๒ กลุ่มที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราวและอยู่ระหว่างรอกระบวนการแก้ปัญหา ๕ กลุ่ม เป็นกลุ่มที่ทางราชการได้สำรวจจัดทำทะเบียนประวัติและออกบัตรให้ถือไว้เพื่อควบคุม โดยสำรวจในช่วงปี ๒๕๑๙ - ๒๕๔๒ ซึ่งในหลักการถือว่าอาศัยอยู่มาค่อนข้างนาน และคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้อาศัยอยู่ชั่วคราวโดยมีมาตรการควบคุมภายใต้ประกาศกระทรวงมหาดไทย (กลุ่มเป้าหมายลำดับที่ ๑๔ - ๑๘)

๒. ข้อเสนอรายละเอียดหลักเกณฑ์การกำหนดสถานะ แยกเป็น ๒ กลุ่มหลัก คือ

๒.๑ กลุ่มที่มีเชื้อสายไทย

๒.๑.๑ กลุ่มเป้าหมายตามข้อ ๑ ที่มีเชื้อสายไทย (ลำดับที่ ๔ , ๕) ซึ่งรวมถึงชาวลาเวียและพลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย (เข้ามาหลัง ๙ มีนาคม ๒๕๑๙) (ลำดับที่ ๑๑ , ๑๘) ให้ได้รับสถานะเป็นบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยกำหนดให้ได้รับใบสำคัญถิ่นที่อยู่ประเภทนอกกำหนดจำนวนคนต่างด้าว และได้รับการแปลงสัญชาติเป็นไทยตามกฎหมาย อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี และมาตรา ๑๐ , ๑๑ , ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ และให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมโดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้

๑) รัฐบาลมีนโยบายให้แปลงสัญชาติ

๒) มีภูมิลำเนาอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยต่อเนื่องและมีชื่ออยู่ในเอกสารทะเบียนราษฎร

๓) ต้องพูดและเข้าใจภาษาไทย

๔) ต้องมีความจงรักภักดีต่อประเทศไทยและเลื่อมใสการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

๕) มีความประพฤติดีโดยไม่เคยรับโทษคดีอาญา ยกเว้นความผิดโดยประมาทหรือลหุโทษ ทั้งนี้ หากได้รับโทษในคดีอาญาต้องพ้นโทษมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี นับถึงวันที่ยื่นคำร้อง

๖) ประกอบอาชีพสุจริต

๗) ไม่ปรากฏหลักฐานการมีและใช้สัญชาติอื่น

๒.๑.๒ บุตรของบุคคลตามข้อ ๒.๑.๑ ที่เกิดในราชอาณาจักรให้ได้รับสัญชาติ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๕๑) โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งเป็นการทั่วไป โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้

- ๑) รัฐบาลมีนโยบายให้สัญชาติ
- ๒) ไม่ปรากฏหลักฐานการมีและใช้สัญชาติอื่น
- ๓) เป็นบุคคลที่เกิดและมีภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักรต่อเนื่อง โดยมีชื่ออยู่ในเอกสารทะเบียนราษฎรและมีเอกสารทางราชการที่แสดงว่าเกิดในประเทศไทย
- ๔) ได้รับการศึกษาตามหลักสูตรที่ทางราชการไทยกำหนดหรือสามารถพูด และฟังภาษาไทยเข้าใจ ยกเว้นกรณีเด็กที่อายุต่ำกว่า ๗ ปี
- ๕) มีความประพฤติดี ไม่เคยรับโทษคดีอาญา ยกเว้นความผิดโดยประมาทหรือลหุโทษ หากได้รับโทษในคดีอาญาต้องพ้นโทษมาแล้วอย่างน้อย ๕ ปี นับถึงวันที่ยื่นคำร้อง
- ๖) ประกอบอาชีพสุจริต ยกเว้นพระภิกษุสามเณรและนักบวชในศาสนาอื่น ๆ ซึ่งต้องปฏิบัติกิจมาไม่น้อยกว่า ๕ ปี

อนึ่ง เมื่อได้รับสัญชาติไทยแล้วหากมีข้อเท็จจริงปรากฏภายหลังว่ามีพฤติการณ์ที่เป็นภัยต่อความมั่นคง ให้หน่วยงานรับผิดชอบถอนสัญชาติไทยตามกฎหมาย

## ๒.๒ กลุ่มที่มีได้มีเชื้อสายไทย

๒.๒.๑ กลุ่มเป้าหมายตามข้อ ๑ ที่มีได้มีเชื้อสายไทยให้ได้รับสถานะเป็นบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย นอกกำหนดจำนวนคนต่างด้าวและมีถิ่นที่อยู่ถาวรในราชอาณาจักร โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยภายใต้การอนุมัติของคณะรัฐมนตรี เป็นผู้อนุญาตและให้ลดหย่อนค่าธรรมเนียมดำเนินการ โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้

- ๑) รัฐบาลมีนโยบายให้สถานะเป็นบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายและมีถิ่นที่อยู่ถาวรในราชอาณาจักร
- ๒) ไม่สามารถกลับประเทศต้นทางหรือไม่มีจุดเกาะเกี่ยวใด ๆ กับประเทศต้นทาง ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนด (การตรวจสอบหลักฐานหรือวิธีการสอบสวนอื่น ๆ ทั้งนี้ ให้ยกเว้นไม่ต้องตรวจสอบผู้ที่ยื่นคำร้องแล้ว และอยู่ระหว่างกระบวนการขอรับการกำหนดสถานะตามมติคณะรัฐมนตรีเดิม)
- ๓) มีภูมิลำเนาและอาศัยอยู่ในประเทศไทยติดต่อกันต่อเนื่อง ๑๐ ปีขึ้นไปนับถึงวันที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล เมื่อ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ (อพยพเข้ามาจนถึงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๓๘) โดยต้องมีชื่ออยู่ในเอกสารทะเบียนราษฎร
- ๔) สามารถพูดและฟังภาษาไทยเข้าใจ
- ๕) ต้องมีความจงรักภักดีต่อประเทศไทยและเลื่อมใสการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

๖) มีความประพฤติดีและไม่มีพฤติกรรมที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศไทย ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนด ไม่เคยรับโทษคดีอาญา ยกเว้นความผิดโดยประมาทหรือ ลหุโทษ ทั้งนี้ หากได้รับโทษในคดีอาญา ต้องพ้นโทษมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี นับถึงวันที่ยื่นคำร้อง

๗) ประกอบอาชีพสุจริต ยกเว้นพระภิกษุ สามเณร และนักบวชในศาสนาอื่น ๆ ซึ่ง ต้องปฏิบัติกิจมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี

๘) ต้องไม่เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามมาตรา ๔๔ แห่ง พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒

๒.๒.๒ บุตรของบุคคลต่างด้าวตามข้อ ๒.๒.๑ ที่เกิดในราชอาณาจักรไทย ให้ได้รับสัญชาติ ไทย อาศัยอำนาจตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๕๑) โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งเป็นการทั่วไป โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้

๑) รัฐบาลมีนโยบายให้สัญชาติไทย

๒) เกิดและมีภูมิลำเนาในราชอาณาจักรไทยต่อเนื่องโดยต้องมีชื่ออยู่ในระบบ ทะเบียนราษฎร

๓) ไม่ปรากฏหลักฐานการมีและใช้สัญชาติอื่น

๔) สามารถพูดและฟังภาษาไทยเข้าใจได้ ยกเว้นกรณีเด็กอายุต่ำกว่า ๗ ปี

๕) ต้องมีความจงรักภักดีต่อประเทศไทยและเลื่อมใสการปกครองตามระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

๖) มีความประพฤติดีและไม่มีพฤติกรรมที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศไทย รวมทั้งต้องไม่เคยได้รับโทษคดีอาญายกเว้นความผิดโดยประมาทหรือลหุโทษ ทั้งนี้ หากได้รับโทษในคดีอาญา ต้องพ้นโทษมาแล้วอย่างน้อย ๕ ปี นับถึงวันที่ยื่นคำร้อง

๗) กรณีประกอบอาชีพต้องประกอบอาชีพสุจริต ยกเว้นพระภิกษุ สามเณร และ นักบวชในศาสนาอื่น ๆ ซึ่งต้องปฏิบัติกิจมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี

อนึ่ง เมื่อได้สัญชาติไทยแล้วหากมีข้อเท็จจริงปรากฏภายหลังว่าบุคคลดังกล่าวมี พฤติกรรมที่เป็นภัยต่อความมั่นคง ให้หน่วยงานรับผิดชอบถอนสัญชาติไทยตามกฎหมาย

.....

กลุ่มเป้าหมายภายใต้ข้อเสนอหลักเกณฑ์การกำหนดสถานะ  
กลุ่มที่อาศัยอยู่มานานภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล  
รวม ๑๘ กลุ่ม

.....

- กลุ่มที่คณะรัฐมนตรีรับรองสถานะให้อาศัยอยู่ถาวร ๑๓ กลุ่ม จำนวนประมาณ ๒ แสนคนเศษ (ส่วนใหญ่ได้ยื่นคำร้องและได้รับการอนุมัติสถานะแล้ว ยังคงเหลืออยู่ระหว่างการยื่นคำร้องจำนวนประมาณ ๖ หมื่นคนเศษ)

๑. ชาวเวียดนามอพยพ

(มติคณะรัฐมนตรี ๑๗ มีนาคม ๒๕๓๕ , ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๐)

๒. อดีตทหารจีนคนชาติ และจีนฮ่ออพยพพลเรือน

(มติคณะรัฐมนตรี ๑๒ มิถุนายน ๒๕๒๗ , ๓๐ มกราคม ๒๕๓๒)

๓. ไทยลื้อ

(มติคณะรัฐมนตรี ๑๗ มีนาคม ๒๕๓๕)

๔. ผู้อพยพเชื้อสายไทยจาก จ.เกาะกง ประเทศกัมพูชา ที่อพยพเข้ามาก่อนและหลัง

๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๐

(มติคณะรัฐมนตรี ๔ กันยายน ๒๕๒๗ , ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ และ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๗)

๕. ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย ที่อพยพเข้ามาก่อน ๙ มีนาคม ๒๕๑๙

(มติคณะรัฐมนตรี ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๐)

๖. ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า ที่อพยพเข้ามาก่อน ๙ มีนาคม ๒๕๑๙

(มติคณะรัฐมนตรี ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๓ , ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๔)

๗. เนปาลอพยพ

(มติคณะรัฐมนตรี ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๓ , ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๔)

๘. จีนฮ่ออิสระ

(มติคณะรัฐมนตรี ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๓ , ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๔)

๙./๑๐. ชาวเขา / บุคคลบนพื้นที่สูง / ชุมชนบนพื้นที่สูง ที่อพยพเข้ามาก่อน ๓ ต.ค. ๒๕๒๘

(มติคณะรัฐมนตรี ๓ ตุลาคม ๒๕๓๘ , ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๓ , ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๔ , ๔ มกราคม ๒๕๔๘)

๑๑. ชาวลาวภูเขาอพยพ

(มติคณะรัฐมนตรี ๒๔ ธันวาคม ๒๕๓๔)

๑๒. ม้งถ้ากระบอกที่ทำประโยชน์

(มติคณะรัฐมนตรี ๔ มีนาคม ๒๕๔๖)

๑๓. อดีตโจรเงินคอมมิวนิสต์มาลาया

(มติคณะรัฐมนตรี ๓๐ ตุลาคม ๒๕๓๓ , ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๕)

- กลุ่มที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราว ซึ่งได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประมาณ ๓ แสนคนเศษ (จากการสำรวจตรวจสอบทางทะเบียนและการดำรงอยู่ในภูมิลำเนาในพื้นที่ พบว่าคงเหลือจำนวนประมาณ ๑.๗ แสนคน)

๑๔. บุคคลบนพื้นที่สูงและชุมชนบนพื้นที่สูง ที่อพยพเข้ามาหลัง ๓ ตุลาคม ๒๕๒๘  
(มติคณะรัฐมนตรี ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๘)
๑๕. ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า ที่อพยพเข้ามาหลัง ๙ มีนาคม ๒๕๑๙  
(มติคณะรัฐมนตรี ๑๗ มีนาคม ๒๕๓๕)
๑๖. ชาวลาวอพยพ  
(มติคณะรัฐมนตรี ๑๐ มกราคม ๒๕๔๙)
๑๗. ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวกัมพูชา  
(มติคณะรัฐมนตรี ๑๐ มกราคม ๒๕๔๙)
๑๘. ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย ที่อพยพเข้ามาหลัง ๙ มีนาคม ๒๕๑๙  
(มติคณะรัฐมนตรี ๑๐ มกราคม ๒๕๔๙)

#### หมายเหตุ

๑. กลุ่มที่มีเชื้อสายไทยและอยู่ในข่ายที่จะได้รับการแปลงสัญชาติเป็นไทย คือ กลุ่มเป้าหมายลำดับที่ ๔ , ๕ , ๑๑ และ ๑๘
๒. หลักเกณฑ์นี้ไม่ครอบคลุมกลุ่มบุคคลผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน ประเภทที่อาศัยอยู่มานาน (จำนวนประมาณ ๑ แสนคน) ซึ่งสำรวจภายใต้ยุทธศาสตร์ ฯ ในระหว่างปี ๒๕๔๙ - ๒๕๕๒ เนื่องจากกรมการปกครองอยู่ระหว่างการตรวจสอบและพิสูจน์ทราบตัวบุคคล
๓. หลักเกณฑ์นี้ไม่ครอบคลุมถึงชาวมอแกนที่ประสบภัยสึนามิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๐ กำหนดหลักเกณฑ์การรับรองสถานะเป็นกรณีพิเศษ

.....

หลักเกณฑ์การกำหนดสถานะภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล  
(ประเภทกลุ่มเด็กและบุคคลทั้งที่กำลังเรียนอยู่ในสถานศึกษาและ  
จบการศึกษาแล้วแต่ไม่มีสถานะที่ถูกต้องตามกฎหมาย)

.....

๑. กรณีกลุ่มที่เกิดในประเทศไทย (ทั้งที่กำลังศึกษาและจบการศึกษาแล้ว) หากมีคุณสมบัติตามที่กำหนดใน มาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ สามารถยื่นคำร้องขอลงรายการสัญชาติไทย หนึ่ง หากไม่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๓ ให้นำเข้าสู่กระบวนการพิจารณากำหนดสถานะภายใต้ยุทธศาสตร์ฯ ตามสถานะของบิดาและมารดา

๒. กรณีที่มีได้เกิดในประเทศไทยและจบการศึกษาจากสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทย ให้ได้รับสถานะ เป็นบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย นอกกำหนดจำนวนคนต่างด้าวและมีถิ่นที่อยู่ถาวรใน ราชอาณาจักร อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยภายใต้การอนุมัติของคณะรัฐมนตรีเป็นผู้อนุญาต โดยมีหลักเกณฑ์ และให้ยกเว้น ค่าธรรมเนียม ดังนี้

๒.๑ รัฐบาลมีนโยบายให้สถานะเป็นบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย และมีถิ่นที่อยู่ถาวร ในราชอาณาจักร

๒.๒ มีชื่ออยู่ในเอกสารทะเบียนราษฎร ซึ่งครอบคลุมทั้งชนกลุ่มน้อย/กลุ่มชาติพันธุ์ที่มีการสำรวจ จัดทำทะเบียนในอดีตจนถึงปี ๒๕๔๒ และกลุ่มที่สำรวจเพิ่มเติมภายใต้ยุทธศาสตร์ฯ ในระหว่างปี ๒๕๔๘ - ๒๕๕๒

๒.๓ มีภูมิลำเนาอาศัยอยู่ในประเทศไทยติดต่อกันต่อเนื่อง ๑๐ ปีขึ้นไป นับถึงวันที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ยุทธศาสตร์ฯ เมื่อ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ (อพยพเข้ามาอยู่อาศัยจนถึงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๓๘)

๒.๔ สำเร็จการศึกษาขั้นต้นระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าจากสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยถึง วันที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติยุทธศาสตร์ฯ เมื่อ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ รวมทั้งต้องมีปริญญาบัตรหรือหนังสือรับรอง การจบการศึกษา ซึ่งออกโดยสถาบันอุดมศึกษาที่ทางราชการให้การรับรอง

๒.๕ ไม่ปรากฏหลักฐานการมีและการใช้สัญชาติอื่น

๒.๖ มีความจงรักภักดีต่อประเทศไทย และเลื่อมใสในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์เป็นประมุข

๒.๗ มีความประพฤติดี และ/หรือประกอบอาชีพสุจริตโดยต้องไม่เคยได้รับโทษคดีอาญา ยกเว้น ความผิดโดยประมาทหรือลหุโทษ ทั้งนี้ หากได้รับโทษในคดีอาญาต้องพ้นโทษมาแล้วอย่างน้อย ๕ ปี

๒.๘ ต้องไม่เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติ คนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒

อนึ่ง กรณียังไม่จบการศึกษาระดับอุดมศึกษา ให้นำเข้าสู่กระบวนการพิจารณากำหนดสถานะ ภายใต้ยุทธศาสตร์ฯ ตามสถานะของบิดาและมารดา

.....

หลักเกณฑ์การกำหนดสถานะภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล  
(ประเภทคนไร้รากเหง้า)

.....

๑. กรณีบุตรของคนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทยและถูกบุพการีทอดทิ้ง

ให้บุตรของคนต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทยและถูกบุพการีทอดทิ้งหรือไม่ปรากฏบิดาและมารดาที่มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ **ได้สัญชาติไทย** โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งเป็นการทั่วไป โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้

๑.๑ รัฐบาลมีนโยบายให้สัญชาติ

๑.๒ เกิดและอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลาอย่างน้อย ๑๐ ปี โดยต้องมีสูติบัตรหรือหนังสือรับรองการเกิด หรือหนังสือรับรองสถานที่เกิด หรือมีหนังสือรับรองความเป็นคนไร้รากเหง้าจากหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรเอกชนที่จดทะเบียนตามกฎหมายหรือขึ้นทะเบียนเป็นหน่วยงานสงเคราะห์กับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

๑.๓ มีชื่ออยู่ในเอกสารทะเบียนราษฎรและเอกสารที่ทางราชการกำหนด เฉพาะที่ได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนภายใต้ยุทธศาสตร์ฯ ในห้วงปี ๒๕๕๐ - ๒๕๕๒

๑.๔ มีความประพฤติดี โดยต้องไม่เป็นผู้เคยรับโทษจำคุกในคดีอาญา ยกเว้นความผิดโดยประมาทหรือลหุโทษ

๒. กรณีคนต่างด้าวที่ถูกบุพการีทอดทิ้งซึ่งมิได้เกิดในประเทศไทย

ให้คนต่างด้าวที่ถูกบุพการีทอดทิ้งหรือไม่ปรากฏบิดาและมารดา ซึ่งมิได้เกิดในประเทศไทยที่มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ **ได้รับสถานะเป็นบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย** นอกกำหนดจำนวนคนต่างด้าว และมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยภายใต้การอนุมัติของคณะรัฐมนตรีเป็นผู้อนุญาต **และให้ยกเว้นค่าธรรมเนียม** โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้

๒.๑ รัฐบาลมีนโยบายให้สถานะเป็นบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย และมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร

๒.๒ มีหลักฐานว่าอาศัยอยู่ในประเทศไทยติดต่อกันอย่างน้อย ๑๐ ปีขึ้นไป นับถึงวันที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติยุทธศาสตร์ฯ (อพยพเข้ามาจนถึงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๓๘)

๒.๓ มีชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎรหรือเอกสารที่ทางราชการกำหนด เฉพาะที่ได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนภายใต้ยุทธศาสตร์ฯ ในห้วงปี ๒๕๕๐ - ๒๕๕๒

๒.๔ มีความประพฤติดี โดยต้องไม่เป็นผู้เคยรับโทษจำคุกในคดีอาญา ยกเว้นความผิดโดยประมาทหรือลหุโทษ

๒.๕ มีหนังสือรับรองความเป็นคนไร้รากเหง้าจากหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรเอกชนที่จดทะเบียนตามกฎหมายหรือขึ้นทะเบียนเป็นหน่วยงานสงเคราะห์กับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

๒.๖ ต้องไม่เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒

๒.๗ ประกอบอาชีพสุจริต

๒.๘ ได้รับการศึกษาตามหลักสูตรที่ทางราชการไทยกำหนดหรือสามารถพูดและฟังภาษาไทยเข้าใจ ยกเว้นกรณีเด็กที่อายุต่ำกว่า ๗ ปี

.....



**หลักเกณฑ์การกำหนดสถานะภายใต้ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล  
(ประเภทบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วน)**

.....

๑. กรณีเกิดในประเทศไทย ให้ได้รับสัญชาติไทย อาศัยอำนาจตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๕๑) โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งเฉพาะราย โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้

๑.๑ รัฐบาลมีนโยบายให้สัญชาติ

๑.๒ ไม่ปรากฏหลักฐานการมีและใช้สัญชาติอื่น

๑.๓ เกิดและมีภูมิลำเนาในราชอาณาจักรต่อเนื่อง โดยมีชื่ออยู่ในเอกสารทะเบียนราษฎร หรือมีเอกสารทางราชการที่แสดงว่าเกิดในประเทศไทย

๑.๔ มีความจงรักภักดีต่อประเทศไทย และเลื่อมใสในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

๑.๕ มีความประพฤติดีและไม่มีพฤติกรรมที่เป็นภัยความมั่นคงของประเทศไทย รวมทั้งต้องไม่เคยได้รับโทษคดีอาญา ยกเว้นความผิดโดยประมาทหรือลหุโทษ ทั้งนี้หากได้รับโทษในคดีอาญา ต้องพ้นโทษมาแล้วอย่างน้อย ๕ ปี

๑.๖ ประกอบอาชีพสุจริต

๑.๗ เป็นผู้ทำคุณประโยชน์ต่อประเทศ โดยมีผลงานหรือความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นที่ประจักษ์ และเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศอย่างต่อเนื่องในสาขาต่าง ๆ ดังนี้

๑) การศึกษา

๒) ศิลปวัฒนธรรม

๓) วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

๔) การกีฬา

๕) สาขาที่ขาดแคลนภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงที่เกี่ยวข้อง (อาจมีคณะกรรมการระดับชาติพิจารณาในภาพรวม)

๖) สาขาอื่น ๆ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นควร

๑.๘ มีหน่วยงานราชการระดับกรมหรือเทียบเท่ากรมที่เกี่ยวข้องรับรองคุณประโยชน์และผลงาน

๒. กรณีมิได้เกิดในประเทศไทย ให้ได้สถานะเป็นบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายนอกกำหนดจำนวนคนต่างด้าวและมีถิ่นที่อยู่ถาวรในราชอาณาจักร อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยภายใต้อนุมัติของคณะรัฐมนตรีเป็นผู้อนุญาต และให้ลดหย่อนค่าธรรมเนียมโดยมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

๒.๑ รัฐบาลมีนโยบายให้สถานะเป็นบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย และมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร

๒.๒ มีภูมิลำเนาและอาศัยอยู่ในประเทศไทยติดต่อกันต่อเนื่อง ๑๐ ปีขึ้นไป นับถึงวันที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติยุทธศาสตร์ ฯ เมื่อ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ (อพยพเข้ามาอยู่อาศัยจนถึงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๓๘)

๒.๓ มีชื่ออยู่ในเอกสารทะเบียนราษฎรภายใต้กรอบการแก้ปัญหาตามยุทธศาสตร์ฯ

๒.๔ ต้องไม่เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒

๒.๕ คุณสมบัติอื่น ๆ เช่นเดียวกับกรณีผู้ที่เกิดในประเทศไทยตามข้อ ๑.๔ - ๑.๘

**หมายเหตุ** บุคคลที่ทำคุณประโยชน์ต้องมาแสดงตัวให้ราชการพิจารณาพร้อมหลักฐานการทำคุณประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง

.....

บัญชีอักษรย่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในตารางแบ่งมอบหน่วยรับผิดชอบหลักและหน่วยงานร่วมรับผิดชอบ

(ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ ๑ - ๓) เรียงตามลำดับอักษร

กต.	กระทรวงการต่างประเทศ
กษ.	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
กท.	กระทรวงกลาโหม
กอ.รมน.	กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร
คค.	กระทรวงคมนาคม
ตร.	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
บช.ส.	กองบัญชาการตำรวจสันติบาล
พม.	กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
มท.	กระทรวงมหาดไทย
ยธ.	กระทรวงยุติธรรม
รง.	กระทรวงแรงงาน
ศธ.	กระทรวงศึกษาธิการ
ศรภ.	ศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการกองทัพไทย
สชช.	สำนักข่าวกรองแห่งชาติ
สธ.	กระทรวงสาธารณสุข
สมช.	สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ
สศช.	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
อก.	กระทรวงอุตสาหกรรม

หมายเหตุ สำหรับกองทัพไทย มีโครงสร้างการจัดตามมาตรา ๑๗ แห่ง พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.๒๕๕๑ ประกอบด้วย

๑) กองบัญชาการกองทัพไทย ๒) กองทัพบก ๓) กองทัพเรือ ๔) กองทัพอากาศ และ ๕) ส่วนราชการอื่นตามที่กำหนดตามพระราชกฤษฎีกา

ยุทธศาสตร์ที่ ๑

ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทย

กลุ่มเป้าหมาย ๑

ชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่เป็นเวลานานและกลับประเทศต้นทางไม่ได้

กลยุทธ์ที่ ๑

การกำหนดสถานะกลุ่มเป้าหมายที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานและมีชื่ออยู่ในระบบทะเบียนราษฎร

ประเด็นกลยุทธ์	หน่วยงานหลัก	หน่วยงานร่วม	หมายเหตุ
๑) กลุ่มเป้าหมายที่อพยพเข้ามาจนถึงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๓๘ ให้เร่งรัดพิจารณากำหนดสถานะภายใต้หลักเกณฑ์การกำหนดสถานะ ซึ่งคณะรัฐมนตรีเห็นชอบเมื่อ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๓	มท.	ศธ. / พม. / สธ. / ยธ. / กต. / กอ.รมน.	รับผิดชอบทั้ง ๓ ประเด็นกลยุทธ์
๒) กลุ่มที่อพยพเข้ามาตั้งแต่ ๑๙ มกราคม ๒๕๓๘ จนถึง ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ หากมีหลักฐานและผ่านกระบวนการตรวจสอบชัดเจนว่าไม่สามารถกลับประเทศต้นทางได้ และอาศัยอยู่ในประเทศไทยติดต่อกัน ๑๐ ปี นับจากวันที่ได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัว ให้กำหนดสถานะเป็นบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย และบุตรที่เกิดในประเทศไทยสามารถยื่นคำขอมีสัญชาติไทยตามที่กฎหมายกำหนด			
๓) กลุ่มที่เข้ามาหลัง ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ ให้ถือว่ามีสถานะเป็นบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมายที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ทั้งนี้ ให้มีการประสานประเทศต้นทางอย่างต่อเนื่องเพื่อรับกลับ			

ยุทธศาสตร์ที่ ๑

กลุ่มเป้าหมาย ๑

กลยุทธ์ที่ ๒

ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทย

ชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่เป็นเวลานานและกลับประเทศต้นทางไม่ได้

การกำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานของกลุ่มเป้าหมายที่อยู่ระหว่างกระบวนการพิจารณากำหนดสถานะของทางราชการ

ประเด็นกลยุทธ์	หน่วยงานหลัก	หน่วยงานร่วม	หมายเหตุ
๑) สิทธิด้านการศึกษา ให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๘ รวมทั้งพิจารณาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยเข้ามีส่วนร่วม	ศธ.	มท. / สมช.	
๒) สิทธิด้านสาธารณสุข พิจารณากำหนดระบบประกันสุขภาพที่เหมาะสม โดยกลุ่มเป้าหมายมีส่วนร่วมรับผิดชอบ	สธ.	มท. / สมช.	
๓) สิทธิด้านการประกอบอาชีพ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑	รง.	มท.	
๔) สิทธิในการเดินทาง พิจารณากำหนดพื้นที่ควบคุมเป็นระดับจังหวัด การกำหนดพื้นที่ และการเดินทางออกนอกพื้นที่ให้เป็นไปตามประกาศกระทรวงมหาดไทย	มท.	ตร. / คค. / กอ.รมน.	
๕) สิทธิอื่น ๆ อาทิ สิทธิในการครอบครองสังหาริมทรัพย์ ให้เป็นไปตามกฎหมาย	ยธ.	มท.	

ยุทธศาสตร์ที่ ๑

ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทย

กลุ่มเป้าหมาย ๑

ชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่เป็นเวลานานและกลับประเทศต้นทางไม่ได้

กลยุทธ์ที่ ๓

การทบทวน ปรับปรุง พัฒนา กำหนดกฎหมาย กฎระเบียบ และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดสถานะและสิทธิ

ประเด็นกลยุทธ์	หน่วยงานหลัก	หน่วยงานร่วม	หมายเหตุ
๑) ทบทวน ปรับปรุง และพัฒนากฎหมายที่มีอยู่เพื่อขจัดปัญหาอุปสรรค หรือการขัดกันของ กฎระเบียบและหลักเกณฑ์	มท.	สมช. / ยธ. / ตร. / รง. / ศธ. / พม. / สธ.	รับผิดชอบทั้ง ๓ ประเด็นกลยุทธ์
๒) ทบทวน ปรับปรุง กฎระเบียบและหลักเกณฑ์กระบวนการ ในการพิสูจน์ตัวบุคคล การจัดทำ ทะเบียนประวัติ การออกบัตรแสดงตน และการบันทึกข้อมูลในระบบทะเบียนราษฎร และซักซ้อม ความเข้าใจเป็นระยะ ๆ อย่างต่อเนื่อง เพื่อความชัดเจนและลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่			
๓) พิจารณาปรับปรุงหรือทบทวนหลักเกณฑ์ในการพิจารณา กำหนดสถานะให้เหมาะสมสอดคล้อง กับสถานการณ์ที่เกี่ยวข้อง			

ยุทธศาสตร์ที่ ๑

กลุ่มเป้าหมาย ๒

กลยุทธ์ที่ ๑

ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทย

แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา)

การปรับนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา)

ประเด็นกลยุทธ์	หน่วยงานหลัก	หน่วยงานร่วม	หมายเหตุ
<p>๑) นโยบายการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ ควรเป็นมาตรการระยะสั้นเฉพาะกิจที่จำเป็นทางเศรษฐกิจ ไม่กระทบต่อการจ้างแรงงานไทย และสอดคล้องกับการสร้างสมดุลระหว่างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการรักษาความมั่นคงของชาติ รวมทั้งการดูแลสิทธิมนุษยชนให้เป็นไปตามกรอบมาตรฐานสากล</p> <p>๒) นโยบายการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ ควรดำเนินการควบคู่ไปกับการปรับโครงสร้างการผลิตที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรและการผลิตแรงงานที่ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานในประเทศ เพื่อยกระดับฐานการผลิตให้มีผลิตภาพสูงขึ้น (Productivity) และลดการพึ่งพิงฐานการผลิตและอุตสาหกรรมที่มีลักษณะ 3D ที่ใช้แรงงานไร้ฝีมืออย่างเข้มข้น (Intensive labour)</p>	รง.	สธ. / ศธ. / อก. / ยธ. / มท. / กษ. / สศช.	รับผิดชอบทั้ง ๔ ประเด็นกลยุทธ์

ยุทธศาสตร์ที่ ๑

กลุ่มเป้าหมาย ๒

กลยุทธ์ที่ ๑

ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทย

แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา)

การปรับนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา)

ประเด็นกลยุทธ์	หน่วยงานหลัก	หน่วยงานร่วม	หมายเหตุ
๓) ส่งเสริมการพัฒนาทักษะแรงงาน การฝึกอบรมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพแรงงานไทยควบคู่กับการส่งเสริมวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีทดแทนแรงงานต่างด้าวอย่างเหมาะสมเพื่อลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวในระยะยาวโดยผู้ประกอบการมีส่วนร่วม	รง.	สธ. / ศธ. / อก. / ยธ. / มท. / กษ. / สศช.	รับผิดชอบทั้ง ๔ ประเด็นกลยุทธ์
๔) ให้มีการศึกษาวิจัยทางวิชาการเกี่ยวกับความต้องการแรงงานต่างด้าวที่ชัดเจน เพื่อนำไปสู่การกำหนดทิศทางการกำหนดนโยบายการจ้างแรงงานต่างด้าวในภาคเศรษฐกิจอย่างเหมาะสมสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร และโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว			



ยุทธศาสตร์ที่ ๑

ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทย

กลุ่มเป้าหมาย ๒

แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา)

กลยุทธ์ที่ ๒

การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ เพื่อการจ้างงานอย่างถูกกฎหมาย

ประเด็นกลยุทธ์	หน่วยงานหลัก	หน่วยงานร่วม	หมายเหตุ
<p>๑) การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ ครอบคลุมเฉพาะบุคคลที่เป็นแรงงานต่างด้าว และบุตรของแรงงานดังกล่าวที่อายุไม่เกิน ๑๕ ปี ซึ่งได้รับการจดทะเบียนล่าสุดตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๔ ภายใต้หลักเกณฑ์และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง</p> <p>๒) เพิ่มประสิทธิภาพการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ เพื่อปรับสภาพให้เป็นแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย ให้แล้วเสร็จในเวลาที่คุณรัฐมนตรีกำหนด โดยปรับปรุงกระบวนการพิสูจน์สัญชาติให้เกิดความรวดเร็วและมีค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม รวมทั้งพิจารณาสนับสนุนให้มีการเพิ่มจุดพิสูจน์สัญชาติในไทยให้มากขึ้น</p> <p>๓)หารือกับประเทศต้นทางในการทบทวนบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจ้างงานระหว่างรัฐบาลไทย-พม่า ไทย-ลาว และไทย-กัมพูชา (MOU) รวมถึงข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับการพิสูจน์สัญชาติและการนำเข้าแรงงาน เพื่อขจัดปัญหาอุปสรรค ในการนำแรงงานเข้าสู่ระบบการจ้างงานที่ถูกต้องและการนำเข้าแรงงานตาม MOU รวมทั้งเร่งรัดความร่วมมือในการจัดระบบแรงงานมาเข้า – กลับเย็น และแรงงานตามฤดูกาลให้เป็นไปตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑</p>	รง.	มท. / กต. / สธ. / ตร. / กอ.รมน. / สมช.	รับผิดชอบทั้ง ๙ ประเด็นกลยุทธ์

ยุทธศาสตร์ที่ ๑

กลุ่มเป้าหมาย ๒

กลยุทธ์ที่ ๒

ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทย

แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา)

การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ เพื่อการจ้างงานอย่างถูกกฎหมาย

ประเด็นกลยุทธ์	หน่วยงานหลัก	หน่วยงานร่วม	หมายเหตุ
<p>๔) ทหารหรือประเทศต้นทางในการพิจารณาขยายเวลาการอนุญาตทำงานให้แรงงานต่างด้าวที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติและแรงงานที่นำเข้าอย่างเหมาะสม สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศ และไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคง เช่น อาจพิจารณาขยายเวลาการอนุญาตทำงานให้แรงงานต่างด้าวที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติเป็น ๓ ปี ต่อได้อีก ๒ ครั้ง ครั้งละ ๑ ปี เป็นต้น แต่ทั้งนี้แรงงานต่างด้าวจะต้องกลับประเทศต้นทางอย่างน้อย ๑ เดือน จึงจะสามารถกลับมาทำงานได้ใหม่ เพื่อป้องกันการตั้งรกรากในประเทศไทย</p> <p>๕) พิจารณาให้มีการแลกเปลี่ยนแรงงานประเภทเดียวกันในสาขาที่มีความขาดแคลนอย่างแท้จริง ได้แก่ สาขาก่อสร้างและสาขาประมง เพื่อให้แรงงานสามารถเคลื่อนย้ายเข้าทำงานในแหล่งหรือบริษัทอื่นในสาขาเดียวกันที่มีความต้องการแรงงานได้อย่างเป็นระบบโดยมีมาตรการควบคุมที่รัดกุมตามระเบียบที่กำหนด</p> <p>๖) ควบคุมให้นายจ้างต้องทำสัญญาจ้างแรงงานต่างด้าว ซึ่งกำหนดระยะเวลาการจ้างงาน อัตราค่าจ้างและการให้สวัสดิการแก่แรงงานต่างด้าวอย่างชัดเจน และให้นายจ้างรับผิดชอบจัดหาที่อยู่อาศัยให้กับแรงงานต่างด้าวและแจ้งเจ้าหน้าที่ทราบตามกฎหมาย เพื่อการตรวจสอบและคุ้มครองดูแล</p>	รง.	มท. / สธ. / กต. / ต ร . / ส ม ช . / กอ.รมน.	รับผิดชอบทั้ง ๙ ประเด็นกลยุทธ์

ยุทธศาสตร์ที่ ๑

ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทย

กลุ่มเป้าหมาย ๒

แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา)

กลยุทธ์ที่ ๒

การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ เพื่อการจ้างงานอย่างถูกกฎหมาย

ประเด็นกลยุทธ์	หน่วยงานหลัก	หน่วยงานร่วม	หมายเหตุ
<p>๗) พิจารณากำหนดแนวทางปฏิบัติในการจัดหาแรงงาน เพื่อป้องกันปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน และการค้ามนุษย์ การควบคุมและจัดระเบียบแรงงานประมงที่สอดคล้องกับลักษณะของงานเป็นการเฉพาะ โดยให้ผู้ประกอบการร่วมรับผิดชอบ</p> <p>๘) แรงงานต่างด้าวที่ไม่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติในครั้งแรก เนื่องจากกรอกข้อมูลไม่ถูกต้อง ให้เจรจากับประเทศต้นทางให้พิสูจน์สัญชาติอีกครั้ง ในระหว่างนั้น แรงงานดังกล่าวรวมทั้งกลุ่มที่อยู่ระหว่างกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ ให้ถือว่ามิมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราว เพื่อทำงานได้จนถึงระยะเวลาที่กำหนด ส่วนกลุ่มที่สุดท้ายแล้วไม่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ ให้ดำเนินการส่งกลับตามกฎหมาย</p> <p>๙) แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจดทะเบียนที่ยื่นขอพิสูจน์สัญชาติหรือไม่ไปพิสูจน์สัญชาติ ให้ดำเนินการผลักดันและส่งกลับตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองโดยไม่ใช้ความรุนแรง โดยมีระบบการส่งกลับที่ชัดเจนและโปร่งใส บนพื้นฐานความปลอดภัย และคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิมนุษยชนของแรงงาน</p>	รง.	มท. / สธ. / กต. / ต ร . / ส ม ช . / กอ.รมน.	รับผิดชอบทั้ง ๙ ประเด็นกลยุทธ์

ยุทธศาสตร์ที่ ๑

ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทย

กลุ่มเป้าหมาย ๒

แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา)

กลยุทธ์ที่ ๓

การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ ในระบบผ่อนผัน

ประเด็นกลยุทธ์	หน่วยงานหลัก	หน่วยงานร่วม	หมายเหตุ
๑) สิทธิด้านการศึกษา ให้เป็นไปตาม มติคณะรัฐมนตรี ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๘ รวมทั้งให้พิจารณาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยเข้ามีส่วนร่วม	ศธ.	ตร. / รง. / กอ.รมน. / สมช.	
๒) สิทธิด้านสาธารณสุข ให้เป็นไปตามระบบประกันสุขภาพที่กำหนด ทั้งนี้ อาจกำหนดให้แรงงานซื้อบัตรประกันสุขภาพให้แก่บุตร ตามเงื่อนไขที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด	สธ.		
๓) สิทธิในการเดินทาง พิจารณากำหนดพื้นที่ควบคุมเป็นระดับจังหวัด การกำหนดพื้นที่และการเดินทางออกนอกพื้นที่ให้เป็นไปตามประกาศกระทรวงมหาดไทย	มท.		
๔) สิทธิอื่นๆ อาทิ สิทธิในการครอบครองสังหาริมทรัพย์ ให้เป็นไปตามกฎหมาย	ยธ.		
๕) กรณีที่พิสูจน์ได้ว่าแรงงานต่างด้าวเป็นผู้เสียหายจากการกระทำผิดฐานค้ามนุษย์ ให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑	พม.		

ยุทธศาสตร์ที่ ๑

กลุ่มเป้าหมาย ๒

กลยุทธ์ที่ ๔

ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทย

แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา)

การใช้กระบวนการชุมชนและทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องสนับสนุนการแก้ปัญหา

ประเด็นกลยุทธ์	หน่วยงานหลัก	หน่วยงานร่วม	หมายเหตุ
๑) ส่งเสริมให้แรงงานต่างด้าวร่วมมือกับชุมชนไทยในการจัดระเบียบและดูแลชุมชนร่วมกันเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของชุมชน การดูแลทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และการรักษาความมั่นคง	รง.	มท. / กอ.รมน. / ศธ. / ตร.	รับผิดชอบทั้ง ๔ ประเด็นกลยุทธ์
๒) เสริมสร้างจิตสำนึก ทักษะที่ดี และความรับผิดชอบต่อแรงงานต่างด้าวต่อชุมชนสังคมไทยและประเทศไทย เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบในเชิงสังคมจิตวิทยา และสามารถอยู่ร่วมกับสังคมได้อย่างปกติสุข			
๓) ประชาสัมพันธ์ สร้างความรู้ความเข้าใจต่อสาธารณชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อชุมชน นายจ้าง และผู้ประกอบการในพื้นที่ ให้ตระหนักถึงภัยและผลกระทบที่เกิดจากปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองและการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย เพื่อสร้างจิตสำนึกสาธารณะในการสอดส่อง เฝ้าระวัง และรับผิดชอบแก้ปัญหาร่วมกับภาครัฐ			
๔) นายจ้าง/ผู้ประกอบการ แรงงานที่ฝ่าฝืนกฎระเบียบหรือหลักเกณฑ์ที่กำหนดในการจ้างแรงงานต่างด้าว รวมทั้งเจ้าหน้าที่รัฐที่ทุจริตประพฤติมิชอบให้ได้รับโทษอย่างเฉียบขาด จริงจัง			

ยุทธศาสตร์ที่ ๑

ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทย

กลุ่มเป้าหมาย ๓

กลุ่มที่มีนโยบายเฉพาะ อาทิ ผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮิงยา ชาวเกาหลีเหนือ

กลยุทธ์ที่ ๑

การควบคุมทั่วไป

ประเด็นกลยุทธ์	หน่วยงานหลัก	หน่วยงานร่วม	หมายเหตุ
๑) ผ่อนปรนสถานภาพบุคคลเหล่านี้ให้เป็นผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราวตามหลักมนุษยธรรม เพื่อรอการเดินทางกลับหรือไปประเทศที่สาม แล้วแต่กรณี	สมช.	มท. / สธ. / ศธ. / กต. / กท. / ตร. / กอ.รมน.	รับผิดชอบทั้ง ๗ ประเด็นกลยุทธ์
๒) ปรับปรุงฐานข้อมูลผู้หลบหนีเข้าเมืองทุกกลุ่มที่มีนโยบายดูแลเป็นการเฉพาะให้มีความถูกต้อง เป็นปัจจุบัน และสามารถเชื่อมโยงกับระบบฐานข้อมูลอื่นๆ			
๓) กำหนดมาตรการลงโทษต่อผู้ที่เคลื่อนไหวซึ่งสร้างผลกระทบต่อประเทศไทย และความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน รวมถึงส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของไทยต่อประชาคมโลก			
๔) ให้สิทธิขั้นพื้นฐานด้านการรักษาพยาบาลและการศึกษาตามหลักมนุษยธรรม			
๕) สร้างความเข้าใจกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจนเกี่ยวกับผลกระทบที่ไทยได้รับและนโยบายของไทย ไม่มีการเพิ่มพื้นที่รองรับผู้หนีภัยการสู้รบและผู้หลบหนีเข้าเมืองอื่น ๆ อีก			
๖) พิจารณาเจรจากับประเทศต้นทางและประเทศทางผ่านในระดับทวิภาคีและพหุภาคี เพื่อป้องกันและสกัดกั้นการเดินทางเข้าสู่ประเทศไทย			
๗) เสร็จจากบองค์การพัฒนาเอกชนต่างประเทศและองค์กรระหว่างประเทศ เพื่อร่วมมือในการฝึก อาชีพรองรับการเดินทางกลับประเทศ การส่งไปประเทศที่สามและการส่งกลับอย่างปลอดภัย			

ยุทธศาสตร์ที่ ๑

กลุ่มเป้าหมาย ๓

กลยุทธ์ที่ ๒

ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทย

กลุ่มที่มีนโยบายเฉพาะ คือ ผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮิงยา เกาหลีเหนือ

การควบคุมเป็นการเฉพาะ

ประเด็นกลยุทธ์	หน่วยงานหลัก	หน่วยงานร่วม	หมายเหตุ
<p>๑) มาตรการต่อผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า</p> <p>(๑) ใช้กลไกประชาคมอาเซียนและองค์กรระหว่างประเทศผลักดันให้มีการจัดตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราวในเขตพม่า และเจรจากับพม่าให้รับผู้หนีภัยการสู้รบกลับประเทศ โดยมีหลักประกันความปลอดภัย ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการไม่ผลักดัน (Non-refoulement) การให้ความดูแลด้านมนุษยธรรม และการเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามหลักสากล</p> <p>(๒) ส่งเสริมและสนับสนุนการเดินทางกลับถิ่นฐานเดิม หรือการไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม โดยสมัครใจ โดยประสานองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องเพื่อช่วยเหลือดำเนินการ</p> <p>(๓) ส่งเสริมการฝึกทักษะวิชาชีพเพื่อรองรับการทำงานเมื่อเดินทางกลับถิ่นฐานหรือไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามและพิจารณาอนุญาตให้ทำงานได้ในพื้นที่พักพิงตามที่กำหนด</p> <p>(๔) อนุญาตให้จัดการศึกษาได้ในพื้นที่พักพิงตามมติคณะรัฐมนตรี ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ภายใต้การควบคุมดูแลของทางการ</p>	สมช.	กต. / มท. / ศธ. / สธ. / กองทัพอไทย	รับผิดชอบทั้ง ๔ ประเด็นกลยุทธ์

ยุทธศาสตร์ที่ ๑

กลุ่มเป้าหมาย ๓

กลยุทธ์ที่ ๒

ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทย

กลุ่มที่มีนโยบายเฉพาะ คือ ผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮิงยา เกาหลีเหนือ

การควบคุมเป็นการเฉพาะ

ประเด็นกลยุทธ์	หน่วยงานหลัก	หน่วยงานร่วม	หมายเหตุ
๒) มาตรการต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮิงยาและชาวเกาหลีเหนือ (๑) เพิ่มความเข้มข้นในการสกัดกั้นและป้องกันการหลบหนีเข้าเมืองเป็นพิเศษ (๒) ให้มีระบบการตรวจสอบและติดตามการเคลื่อนไหวที่จะมีผลกระทบต่อความมั่นคงและปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอย่างใกล้ชิด (๓) ประสานทำความเข้าใจกับประเทศที่เกี่ยวข้องและองค์กรระหว่างประเทศเกี่ยวกับการดำเนินการของฝ่ายไทย เพื่อไม่ให้เกิดภาพลักษณ์ทางลบต่อประเด็นปัญหาสิทธิมนุษยชน	สมช.	กต. / มท. / ศธ. / สธ. / กองทัพไทย / กอ.รมน. / สชช. / บช.ส. / ศรภ.	รับผิดชอบทั้ง ๓ ประเด็นกลยุทธ์



ยุทธศาสตร์ที่ ๑  
กลุ่มเป้าหมาย ๔

ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทย  
กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองอื่นๆ นอกเหนือจากกลุ่มเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ที่ ๑ (กลุ่มเป้าหมาย ๑ - ๓)

ประเด็นมาตรการ	หน่วยงานหลัก	หน่วยงานร่วม	หมายเหตุ
<p>๑) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองต่อผู้หลบหนีเข้าเมือง ผู้ให้ที่พักพิง และขบวนการนำพา รวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่ทุจริตอย่างเด็ดขาด จริงจัง</p> <p>๒) พัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพระบบสารสนเทศการตรวจคนเข้าเมืองให้ทันสมัยและเชื่อมโยงข้อมูลสารสนเทศระหว่างส่วนราชการไทยที่เกี่ยวข้อง ทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบ ติดตาม บุคคลต่างด้าวที่เดินทางเข้า-ออก และพำนักในประเทศไทย</p> <p>๓) ติดตามและเฝ้าระวังอย่างใกล้ชิด สำหรับบุคคลจากประเทศที่สามที่ขอรับการตรวจลงตราเพื่อเข้าประเทศไทย โดยเฉพาะจากประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศรอบบ้าน และประเทศในกลุ่มแอฟริกา ซึ่งอาจขอรับการตรวจลงตราผิดประเภทหรืออาจอยู่ต่อในประเทศไทยอย่างผิดกฎหมาย ที่เคยมีฐานข้อมูลการเข้าเมืองอย่างถูกต้องแต่ลักลอบอยู่ต่อ และมีพฤติกรรมที่เป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อยของประเทศ</p>	ตร.	มท. / รง. / พม. / กต. / กอ.รมน. / สขช. / ศรภ.	รับผิดชอบทั้ง ๓ ประเด็นมาตรการ

ยุทธศาสตร์ที่ ๒  
กลุ่มเป้าหมาย

ยุทธศาสตร์การป้องกันการลักลอบหลบหนีเข้ามาใหม่  
กลุ่มที่จะลักลอบเข้ามาใหม่

ประเด็นมาตรการ	หน่วยงานหลัก	หน่วยงานร่วม	หมายเหตุ
<p>๑) เพิ่มความเข้มงวดในการป้องกันและสกัดกั้นการลักลอบเข้าเมืองอย่างจริงจังและต่อเนื่อง พัฒนา ระบบสารสนเทศการตรวจคนเข้าเมืองให้ทันสมัย เชื่อมโยงทุกด้านและสามารถติดตามตรวจสอบตัว บุคคลและการเดินทางได้อย่างมีประสิทธิภาพ</p> <p>๒) บังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังกับผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ลักลอบเข้ามาใหม่ นายจ้าง ผู้ประกอบการ ผู้ให้ที่ พักพิงรวมทั้ง ขบวนการนำพา ขบวนการค้ามนุษย์ และเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง</p> <p>๓) พิจารณาบทบทนและปรับปรุงกฎหมายให้มีบทลงโทษที่ชัดเจน ทันสมัย เพื่อเป็นการป้องกันและป้องปราม การกระทำผิด และลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่</p> <p>๔) เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อเจ้าหน้าที่รัฐที่ เกี่ยวข้อง</p> <p>๕) จัดทำแนวทางในการจัดเก็บข้อมูลประวัติบุคคล พร้อมลายพิมพ์นิ้วมือและรูปถ่ายของผู้หลบหนี เข้าเมือง (ข้อมูลชีวภาพ) เพื่อตรวจสอบการกลับเข้ามาใหม่และดำเนินการตามกฎหมาย โดยให้ สามารถแลกเปลี่ยน เชื่อมโยงฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ รวมถึงการปรับปรุง ข้อมูลให้เป็นปัจจุบันตามช่วงเวลา</p>	กองทัพไทย	ตร. / มท. / พม. / กต. / กอ.รมน. / รง.	รับผิดชอบทั้ง ๗ ประเด็นมาตรการ

ยุทธศาสตร์ที่ ๒  
กลุ่มเป้าหมาย

ยุทธศาสตร์การป้องกันการลักลอบหลบหนีเข้ามาใหม่  
กลุ่มที่จะลักลอบเข้ามาใหม่

ประเด็นมาตรการ	หน่วยงานหลัก	หน่วยงานร่วม	หมายเหตุ
๖) พัฒนาระบบการเข้า - ออกบริเวณชายแดนโดยเฉพาะการใช้บัตรผ่านแดน (Border pass) หรือเอกสารผ่านแดนอื่นๆ เพื่อให้สามารถติดตามตรวจสอบตัวบุคคลและตรวจสอบการเดินทางกลับได้อย่างชัดเจน	กองทัพไทย	ตร. / มท. / พม. / กต. / กอ.รมน. / รง.	รับผิดชอบทั้ง ๗ ประเด็นมาตรการ
๗) ส่งเสริมและสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนและภาคประชาสังคมในพื้นที่ชายแดนและชายฝั่งทะเลในการร่วมมือกับภาครัฐ เพื่อป้องกันและสกัดกั้นการลักลอบเข้าเมือง			

ประเด็นมาตรการ	หน่วยงานหลัก	หน่วยงานร่วม	หมายเหตุ
<p>๑) ประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ในการใช้กลไกระดับภูมิภาค ทั้งระดับพหุภาคี และระดับทวิภาคี ในระดับชาติ และระดับท้องถิ่นที่มีอยู่ เพื่อป้องกันและแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง</p> <p>๒) ส่งเสริมความสัมพันธ์ ความร่วมมือด้านการข่าว และการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่นในการป้องกันและแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง</p> <p>๓) ส่งเสริมความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรมนุษย์ของประเทศเพื่อนบ้านอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ประชากรของประเทศเพื่อนบ้านดำรงชีวิตอยู่ได้ในถิ่นกำเนิด โดยไม่จำเป็นต้องอพยพเข้ามาในประเทศไทย</p> <p>๔) ร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศ ประชาคมอาเซียน และประชาคมโลก ให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชากรและสภาพแวดล้อมในประเทศต้นทางอย่างเหมาะสม เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานย้ายถิ่น และป้องกันการโยกย้ายถิ่นฐานที่ไม่ปกติเข้ามาในประเทศไทย</p> <p>๕) ชี้แจงและสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องชัดเจนแก่ประเทศเพื่อนบ้าน ประชาคมอาเซียน ประชาคมระหว่างประเทศ และองค์กรพัฒนาเอกชนทั้งในและต่างประเทศ เกี่ยวกับปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากผู้หลบหนีเข้าเมือง รวมถึงการดำเนินการของประเทศไทย เพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบในเชิงลบต่อภาพลักษณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย</p>	<p>กต.</p>	<p>กองทัพไทย / มท. / สศช. / สมช. / กอ.รมน. / สชช. / ศรภ. / บช.ส. / รง. / พม. / สธ.</p>	<p>รับผิดชอบทั้ง ๕ ประเด็นมาตรการ</p>

## ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	นางพจมาน รัตนศรีทอง
วัน เดือน ปีเกิด	๑๙ มีนาคม ๒๕๐๗
สถานที่เกิด	จังหวัดสุโขทัย
ที่อยู่ปัจจุบัน	๙๐/๒๓๒ หมู่บ้านโกลเด้นเพลส ถนนวัชรพล แขวงท่าแร้ง เขตบางเขน กรุงเทพฯ ๑๐๒๕๐
ประวัติการศึกษา	- รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (เกียรตินิยม) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ - วิทยาลัยการทัพอากาศ รุ่นที่ ๔๙
ประวัติการทำงาน	- นักวิชาการประจำฝ่ายแผน ปฏิบัติงานในตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายแผน ศูนย์ประสานการปฏิบัติที่ ๒ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (ศปป.๒ กอ.รมน.) - นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ชำนาญการ สำนักกิจการมวลชนและสารนิเทศ กอ.รมน. ช่วยราชการในตำแหน่ง นักวิชาการประจำสำนักงานเลขาธิการ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (ลธ.รมน.) - ผู้ช่วยดำเนินงานสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (พล.อ.อัศวิน ฤกษ์ผล)
ตำแหน่งปัจจุบัน	นักการข่าวชำนาญการพิเศษ สำนักการข่าว กอ.รมน.

## สรุปย่อ

ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์

เรื่อง นโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ : สมดุลระหว่างมิติด้านความมั่นคง และ  
หลักสิทธิมนุษยชนสากล

ผู้วิจัย นางพจมาน รัตนศรีทอง หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๙

ตำแหน่ง นักการข่าว สังกัด กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

### ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การโยกย้ายถิ่นฐานของมนุษย์นั้นเกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน และมีอยู่ทั่วทุก  
แห่งในโลก สาเหตุที่ทำให้เกิดปรากฏการณ์ดังกล่าวมีหลายประการ และในกระแสแห่งโลกาภิวัตน์ ที่  
โลกมีการเชื่อมโยงกันเป็นหนึ่งเดียว การโยกย้ายถิ่นฐานของผู้คนย่อมเป็นความจริงที่ปฏิเสธไม่ได้  
ผนวกกับการพัฒนาด้านการสื่อสารและความสัมพันธ์ทางการค้าข้ามพรมแดนยิ่งทำให้การโยกย้ายถิ่น  
ฐานเกิดขึ้นมากกว่าเดิม

สิ่งที่ทุกประเทศทั่วโลกมีความกังวล ไม่ใช่การโยกย้ายถิ่นฐานโดยทั่วไป แต่เป็นการ  
โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่เป็นระบบ หรือการหลบหนีเข้าเมืองนั่นเอง ความกังวลของรัฐปลายทางและ  
ประชาชนในพื้นที่ รวมถึงสื่อมวลชนเกิดจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนคนที่รัฐตรวจสอบไม่ได้ เพราะไม่มี  
ระบบควบคุมจำนวนและที่อยู่จึงอาจก่อให้เกิดกิจกรรมนอกระบบอันไม่อาจควบคุมได้ของรัฐ ซึ่งล้วน  
ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงภายในประเทศทั้งสิ้น

สำหรับประเทศไทยนั้น ประสบปัญหาในการแบกรับภาระจากผู้หลบหนีเข้าเมืองมาเป็น  
เวลานานและมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาในหลายรัฐบาล แต่ด้วยปัญหาดังกล่าวมีความซับซ้อน  
และมีความละเอียดอ่อน นอกจากจะไม่ประสบความสำเร็จแล้วปัญหาดังกล่าวยิ่งทวีความรุนแรงและ  
ยากต่อการแก้ปัญหามากขึ้น จนในปี ๒๕๕๑ หน่วยงานความมั่นคง โดยสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็น  
หน่วยงานหลัก ได้ร่วมกันกำหนดยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบขึ้น

ตามยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบได้แบ่งกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองเป็น  
๒ กลุ่มใหญ่ คือ กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทย และ กลุ่มที่จะลักลอบเข้ามาใหม่ โดย  
กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทยยังแบ่งออกเป็น ๔ กลุ่ม ประกอบด้วย

๑. กลุ่มที่อพยพเข้ามานาน และกลับประเทศต้นทางไม่ได้
๒. กลุ่มที่มีความจำเป็นทางเศรษฐกิจ
๓. กลุ่มที่มีปัญหาความมั่นคงเฉพาะ
๔. กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองอื่นๆ

ผู้หลบหนีเข้าเมืองทางทะเล (ชาวโรฮิงจา) ได้ถูกจัดอยู่ในกลุ่มที่มีปัญหาความมั่นคง  
เฉพาะ ซึ่งเป็นที่ทราบดีว่า ได้สร้างปัญหาที่ประเทศไทยและประเทศอื่นในภูมิภาคได้เผชิญมาเป็น  
ระยะเวลาหลายปีแล้ว โดยในช่วงที่เกิดสถานการณ์ความขัดแย้งรุนแรงในเมียนมา ชาวโรฮิงจาได้  
หลั่งไหลเข้ามามากขึ้น ปัจจุบันประมาณการได้ว่ายังคงมีผู้ลักลอบเข้าเมืองชาวโรฮิงจาอาศัยอยู่ใน

ประเทศไทยถึง ๒๐,๐๐๐ คน ความยากลำบากที่ประเทศไทยเผชิญอยู่ในการจัดการกับคนกลุ่มนี้ คือ การไม่เป็นที่ต้องการของรัฐต้นทาง และรัฐปลายทาง การดำเนินการของประเทศไทยอันเป็นรัฐทางผ่าน จึงได้รับการกล่าวหาจากองค์กรสิทธิมนุษยชนว่ารัฐบาลไทยกระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อชาวโรฮีนจา ในขณะที่การรับคนเหล่านี้ไว้ก็เกิดปัญหาด้านความมั่นคง อาทิ ก่อการจลาจล ทำร้ายเจ้าหน้าที่ ตลอดจนสร้างความกังวลในการดำเนินชีวิตของประชาชนในพื้นที่ และเป็นภาระด้านงบประมาณของประเทศ ทำให้ผู้ศึกษาซึ่งปฏิบัติงานในสายงานความมั่นคงมีความสนใจที่จะศึกษาหาสมดุลของนโยบายที่เคารพต่อหลักการด้านสิทธิมนุษยชน (Human Rights) และภาระหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ (National Security) พร้อมให้ข้อเสนอที่เหมาะสมในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลให้บรรลุผลอย่างยั่งยืน และสามารถนำไปเป็นต้นแบบในการกำหนดนโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติกลุ่มอื่นในอนาคต

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. ศึกษาและวิเคราะห์การกำหนดนโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ ที่ผ่านมา
๒. ศึกษาปัญหาผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของประเทศไทย
๓. ศึกษาแนวทางในการแก้ปัญหาผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของประเทศไทย

## ขอบเขตของการวิจัย

### ขอบเขตด้านเนื้อหา

๑. ศึกษาถึงการโยกย้ายถิ่นฐาน และแนวทางการดำเนินการต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของประเทศไทยต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติกลุ่มต่างๆ และการดำเนินการต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮีนจาของประเทศที่ได้รับผลกระทบจากปัญหา
๒. ศึกษาประวัติศาสตร์และความเป็นมาของชาวโรฮีนจาในมิติความสัมพันธ์กับชาวพม่า
๓. พัฒนาการในภาพรวมของนโยบาย แนวทาง หลักการ และมาตรการการปฏิบัติต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของประเทศไทย รวมทั้ง พันธกรณีที่ประเทศไทยมีต่อประชาคมโลก

### ขอบเขตด้านพื้นที่

เขตรับผิดชอบของ กอ.รมน.ภาค ๔

### ขอบเขตด้านประชากร

ศึกษาเฉพาะกรณีผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮีนจา

### ขอบเขตด้านเวลา

ดำเนินการศึกษาในห้วง ค.ศ. ๕๙ – ก.ศ. ๖๐

## วิธีดำเนินการวิจัย

ในการดำเนินการตามโครงการศึกษาวิจัยเรื่อง “ นโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ : สมดุลระหว่างมิติด้านความมั่นคงและ หลักสิทธิมนุษยชนสากล นั้น ระเบียบวิธีการวิจัยหรือ วิธีการดำเนินการวิจัย (methodology) ที่นำมาใช้ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดวิธีการดำเนินการวิจัย เป็นกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ตามกระบวนการศึกษาและวิเคราะห์ ข้อมูลจากเอกสารหรือการวิจัยเชิงเอกสาร(documentary research) โดย

### การรวบรวมข้อมูล จาก

- แหล่งข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ การศึกษาข้อมูลจากเอกสารทางราชการ สื่อ สิ่งพิมพ์ ตำราและเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง

- แหล่งข้อมูลปฐมภูมิ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๓ - ๕ ท่าน

**การวิเคราะห์ข้อมูล** นำข้อมูลที่รวบรวมได้จากแหล่งข้อมูลข้างต้นมาวิเคราะห์ โดยใช้ การวิเคราะห์ด้านเนื้อหา (Content Analysis) เป็นหลัก และอภิปราย

## ผลการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ ผลการวิจัยสามารถตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยทั้ง ๓ ข้อ โดยผู้วิจัย ได้ศึกษาถึงนโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติที่ผ่านมาทุกกลุ่ม และศึกษาถึง นโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติชาวโรฮีนจา ตั้งแต่เริ่มกำหนดนโยบายต่อคนกลุ่มนี้ และที่มาของ พัฒนาการในแต่ละช่วงเวลา และทำการวิเคราะห์ถึงกระบวนทัศน์ (paradigm) อันประกอบด้วย แนวคิด ทฤษฎี ที่อยู่เบื้องหลังการกำหนดนโยบาย โดยนำแนวคิดด้านความมั่นคงของชาติ ทฤษฎี ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทฤษฎีการโยกย้ายถิ่นฐาน และแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนมาใช้ในการอธิบาย

โดยมีรายละเอียด ผลการศึกษาที่ตอบวัตถุประสงค์ ๓ ประการ ดังนี้

### ๑. ผลการวิจัยตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ ๑ ศึกษาและวิเคราะห์การกำหนดนโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ ที่ผ่านมา

#### ๑.๑ นโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติกลุ่มต่างๆ ของประเทศไทย

การกำหนดนโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติที่ผ่านมานั้น เริ่มต้นด้วยการ กำหนดนโยบายเชิงรับเพื่อการบริหารผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติเฉพาะกลุ่ม ได้แก่ ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวม้งลาว ผู้อพยพชาวเวียดนามและกัมพูชา และผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเป็นแนวทางสำหรับหน่วยปฏิบัติของฝ่ายความมั่นคงเอง การกำหนดนโยบายเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติร่วมกับหน่วยงานอื่นจะเกิดขึ้นเมื่อสถานการณ์รุนแรง มีการหลั่งไหลของผู้หนีภัยจากการสู้รบเข้าสู่ไทยจำนวนมาก จำเป็นต้องมีการวางแผน และการบริหารที่เหมาะสม ทั้งนี้ ในช่วงแรก การกำหนดนโยบายกล่าวถึงเฉพาะกลุ่มผู้หนีภัยจากการสู้รบเท่านั้น

นโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ ที่กล่าวถึงกลุ่มผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติกลุ่มอื่นเริ่มในสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ที่ได้มอบหมายภารกิจเกี่ยวกับปัญหาผู้อพยพในที่ประชุม ครม.เมื่อ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ โดยกำหนดกลุ่มผู้อพยพเป็น กลุ่มผู้หนีภัยจากการสู้รบ



ผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และแรงงานต่างชาติดังกล่าว ในแต่ละกลุ่มกำหนดหน่วยรับผิดชอบชัดเจน และให้กำหนดยุทธศาสตร์ระยะยาวเกี่ยวกับปัญหาผู้อพยพ และแรงงานผิดกฎหมายด้วย

และพบว่า นโยบายของประเทศไทยต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติทุกกลุ่มมีหลักการเดียวกันคือ ให้ความสำคัญกับการส่งกลับประเทศต้นทาง อาจมีการกำหนดพื้นที่พักพิงชั่วคราวให้อยู่อาศัย กรณีที่ต้องรอการส่งกลับ หรืออยู่ระหว่างการเจรจาระดับทวิภาคีกับประเทศต้นทาง โดยสิทธิในการพิจารณาให้ความดูแล / รับเข้าพื้นที่พักพิงชั่วคราวเป็นของเจ้าหน้าที่ความมั่นคงฝ่ายไทยเท่านั้น รัฐบาลไทยจะยินยอมให้องค์การระหว่างประเทศเข้ามามีส่วนในการดำเนินการต่อกลุ่มผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติต่อเมื่อต้องการการสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือด้านต่างๆ หรือเมื่อได้รับการกดดันจากนานาชาติ

## ๑.๒ นโยบายต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติชาวโรฮีนจา

ผู้วิจัยได้แบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น ๓ ช่วง ได้แก่

### ๑.๒.๑ ช่วงก่อนกำหนดมาตรการและแนวทางการปฏิบัติต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองทางทะเล (Standard Operating Procedure : SOP) (ก่อนปี พ.ศ. ๒๕๕๑)

การโยกย้ายถิ่นฐานของชาวโรฮีนจายังเป็นการโยกย้ายถิ่นฐานตามปกติ ปฏิบัติการในจึงเป็นไปตามภารกิจปกติของหน่วย โดยใช้หลักการเดียวกันกับผู้หนีภัยจากการสู้รบ

### ๑.๒.๒ ช่วงปฏิบัติตาม SOP (พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๔)

เนื่องจากการหลบหนีเข้ามาอย่างผิดปกติ ในปี ๒๕๔๙ และเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ จนในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ มีสถิติสูงถึงเกือบ ๕,๐๐๐ คน สืบเนื่องจากความไม่มีสถานภาพความเป็นพลเมืองในเมียนมา ส่งผลต่อความเป็นอยู่ และคุณภาพชีวิตของชาวโรฮีนจาอย่างรุนแรง นอกจากนั้นยังมีการทารุณกรรม ตลอดจนการเผาทำลายที่อยู่อาศัยอยู่เนืองๆ ในขณะที่กลุ่มที่อพยพไปตั้งรกรากในมาเลเซียช่วงแรก ๆ มีงานทำ มีรายได้จึงเกิดทั้งปัจจัยผลักดันจากประเทศต้นทาง และปัจจัยดึงดูดจากประเทศปลายทางพร้อมๆ กัน อธิบายได้ด้วยแนวคิดการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศของกลุ่มเศรษฐกิจนีโอคลาสสิก ตามทฤษฎีตลาดแรงงานทวิลักษณ์ โดยประเทศมาเลเซียมีระบบเศรษฐกิจแบบทวิลักษณ์กล่าวคือ มี ๒ ภาคเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน ประกอบด้วย ภาคที่พัฒนา และภาคดั้งเดิม ซึ่งเป็นปัจจัยดึงดูดให้ชาวโรฮีนจามีการเคลื่อนย้ายแรงงานเข้ามาทำงานในภาคดั้งเดิมที่ต้องใช้แรงงานมาก ด้านการดำเนินการของไทยฝ่ายความมั่นคงมอบหมายให้ กอ.รมน.ภาค ๔ สย.๑ เป็นหน่วยอำนวยการหลักในการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮีนจาด้าน จว.ระนอง และ จว.พังงา โดยการปฏิเสธการเข้าเมือง และอำนวยความสะดวกให้เดินทางต่อไปยังจุดหมายปลายทาง ทั้งนี้ ให้ดำเนินการตาม SOP.

จากการวิเคราะห์ พบว่า เนื้อหาใน SOP. ให้ความสำคัญกับความมั่นคงของชาติ (National Security) โดยใช้พลังอำนาจด้านการทหารในการปกป้องผลประโยชน์ของชาติ และเนื่องจากการโยกย้ายถิ่นฐานของชาวโรฮีนจาเป็นการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ การกำหนดปฏิบัติการเฉพาะจึงเข้มข้นกว่าปฏิบัติการปกติ โดยมองว่าชาวโรฮีนจาคือภัยคุกคามความมั่นคง และพบว่า หลักการของ SOP. อาจขัดต่อหลักการของพันธกรณีอย่างน้อย ๒ พันธกรณีระหว่างประเทศที่ไทยเป็นรัฐภาคี ที่ได้แก่ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการขจัดกาเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ

### ๑.๒.๓ ช่วงผ่อนคลาย SOP (ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นต้นมา)

#### ช่วงปี ๒๕๕๕ - ๒๕๕๘

ในห้วงปี พ.ศ.๒๕๕๕ - ๒๕๕๖ สถานการณ์การหลบหนีเข้าเมืองของชาวโรฮีนจาจากประเทศต้นทางรุนแรงมาก สื่อ และองค์การระหว่างประเทศจับตาดำเนินการปฏิบัติงานของหน่วยในพื้นที่ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการปฏิเสธการเข้าเมือง และอำนวยความสะดวกในการเดินทางต่อไปยังประเทศปลายทางได้อย่างเต็มที่ ต้องดำเนินการ ตาม พรบ.คนเข้าเมืองปี ๒๕๒๒ โดยการกักตัวเพื่อรอการส่งกลับ แต่การปฏิเสธจากประเทศปลายทางทำให้รัฐบาลไทยต้องผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรต่อไปไม่มีกำหนด

#### ช่วงตั้งแต่ปี ๒๕๕๘ ถึงปัจจุบัน

จุดเริ่มต้นสำคัญของช่วงนี้คือ สถานการณ์ที่พบว่าผู้ค้ามนุษย์ทอดทิ้งชาวโรฮีนจาและชาวบังกลาเทศหลายพันคนที่อยู่บนเรือที่แออัด นอกชายฝั่งไทย จากนั้นฝ่ายความมั่นคงของไทยยอมรับว่าพบหลุมฝังศพ ๓๖ ศพ ที่คาดว่าเป็นชาวโรฮีนจา และบังกลาเทศซึ่งเป็นเหยื่อของกระบวนการค้ามนุษย์ และหลังจากนั้นปรากฏข่าวต่อเนื่องถึงการทิ้งค่ายกักกันชาวโรฮีนจา เพื่อทำลายเส้นทางการค้ามนุษย์ที่มีเจ้าหน้าที่เข้าไปเกี่ยวข้อง ส่งผลต่อการถูกลดระดับในรายงานการค้ามนุษย์ ประจำปีของรัฐบาลสหรัฐฯ จาก Tier 2 (Watch List) เป็น Tier 3 ซึ่งเป็นระดับต่ำสุด และการออกคำเตือนประเทศไทยต่อกรณีการทำประมงผิดกฎหมายจากสหภาพยุโรป ซึ่งทั้งสองกรณีดังกล่าว อาจส่งผลกระทบต่อชื่อเสียง และระบบเศรษฐกิจของไทยได้

การกดดันจากนานาชาติทำให้รัฐบาลไทยต้องดำเนินมาตรการเพื่อพิสูจน์ความพยายามในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์อย่างจริงจัง และโปร่งใสขึ้น จนได้เลื่อนอันดับกลับสู่ Tier 2 (Watch List) แต่การคง SOP. และการดำเนินการต่อชาวโรฮีนจาในสถานที่กัก เป็นสิ่งที่พิสูจน์ว่ากระบวนการนี้ในการกำหนดนโยบายยังคงให้ความสำคัญกับความมั่นคงของชาติ โดยใช้พลังอำนาจด้านการทหารในการปกป้องผลประโยชน์ของชาติเช่นเดิม แต่การปฏิบัติเป็นไปตามสภาวะแวดล้อม

### ๒. ผลการวิจัยต่อบัตถุประสงค์ข้อที่ ๒ ศึกษาปัญหาผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของประเทศไทย

ปัญหาผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของประเทศไทยเกิดจากการกำหนดนโยบายที่ให้ความสำคัญกับความมั่นคงภายใน แต่ยังคงกังวลเรื่องความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน และในขณะเดียวกันก็มีอาจปฏิเสธพันธกรณีระหว่างประเทศได้ นโยบายของประเทศไทยต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติจึงขาดความเสมอต้นเสมอปลาย ไม่มีมาตรฐานที่แน่นอน แต่เปลี่ยนแปลงตามกระแสการกดดันทั้งจากประเทศเพื่อนบ้าน และนานาชาติ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหา ๓ ประการ ได้แก่

๒.๑ การดำเนินการของประเทศไทยต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติมีปัญหาต่อภาพลักษณ์ของประเทศในมิติของสิทธิมนุษยชน แม้เราจะสูญเสียงบประมาณจำนวนมากในการให้การช่วยเหลือก็ตาม

๒.๒ ประเทศไทยไม่มีกฎหมายเฉพาะในการดำเนินการด้านผู้หนีภัยหรือผู้แสวงหาที่พักพิง การใช้ พรบ.คนเข้าเมือง และมาตรการเฉพาะอื่นๆ นอกจากสร้างภาระให้หน่วยปฏิบัติแล้ว ยังทำให้การปฏิบัติไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

๒.๓ นโยบายที่ขาดความคงเส้นคงวา นำมาซึ่งการปฏิบัติที่สุ่มเสี่ยงต่อความผิดพลาดเป็นผลเสียทั้งต่อตัวเจ้าหน้าที่ หน่วยงาน และประเทศชาติ

### ๓. ผลการวิจัยต่อบัณฑิตผู้ประสงค์ข้อที่ ๓ ศึกษาแนวทางในการแก้ปัญหาผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของประเทศไทยภายใต้ความสมดุลระหว่างหลักสิทธิมนุษยชนสากล และมีมิติด้านความมั่นคง ในบริบทปัจจุบัน

ด้วยผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติสร้างปัญหาด้านความมั่นคงและภาวะด้านงบประมาณให้กับประเทศไทยมาโดยตลอด การแก้ปัญหาดังกล่าวจึงให้ความสำคัญกับความมั่นคงของชาติเป็นอันดับแรก แต่ในปัจจุบันการดำรงอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี โดยการยอมรับของนานาชาติอารยประเทศก็เป็นสิ่งสำคัญ การได้รับความยอมรับจากนานาชาติประเทศและการดำรงอยู่ในเวทีโลกอย่างมีศักดิ์ศรี ส่งผลต่อพลังอำนาจของชาติด้านอื่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

การกำหนดนโยบายจึงต้องให้ความสำคัญกับบริบทในปัจจุบัน ที่ให้ความสำคัญกับหลักการสิทธิมนุษยชนสากล และเนื่องจากแก้ปัญหาผู้โยกย้ายถิ่นฐานชาวโรฮิงจาที่มีความเกี่ยวข้องกับหลายประเทศทั้งในฐานะประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทั้งประเทศที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ตลอดจนประเทศอื่นในฐานะประชาคมโลก รัฐไทยจึงควรต้องปรับกระบวนทัศน์ด้านความมั่นคงเสียใหม่ โดยผ่อนคลายความมั่นคงภายในลง และพิจารณาถึงความมั่นคงของภูมิภาค ตลอดจนความมั่นคงของโลกให้มากขึ้น นอกจากนั้นแล้วเพื่อให้ได้รับการยอมรับจากประชาคมโลกการกำหนดนโยบายจึงต้องนำแนวความคิดความมั่นคงระหว่างประเทศ ตามหลักการของความมั่นคงร่วมมือมาพิจารณาร่วมด้วย

## ข้อเสนอแนะ

### ข้อเสนอเชิงนโยบาย

จากหลักการข้างต้น และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์การโยกย้ายถิ่นฐานของชาวโรฮิงจาที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเห็นว่า รัฐบาลไทยจะต้องดำเนินการใน ๓ ระดับ ได้แก่ ระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับนานาชาติ ดังนี้

#### ระดับประเทศ

๑. รัฐบาลไทยต้องกำหนดท่าที และการวางตัว (Positioning) ต่อการแก้ปัญหาที่ชัดเจน และจริงใจ ซึ่งในมุมมองของผู้ศึกษาเห็นว่า การวางตัวในบทบาทผู้ประสานงานที่ปฏิบัติอยู่มีความเหมาะสมเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศทางผ่านที่ได้รับผลกระทบจากปัญหา

๒. รัฐบาลไทยต้องแถลงนโยบาย และแนวทางในการดำเนินการต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮิงจาที่ชัดเจนเพื่อสร้างความเข้าใจอันดีต่อประชาคมโลกและดำเนินการอย่างโปร่งใส เปิดเผยมโดยควรพิจารณาปรับเนื้อหาใน SOP. ให้เป็นไปตามข้อชี้แจง เนื่องจากรัฐไทยชี้แจงหลักการปฏิบัติต่อประชาคมโลกอย่างชัดเจนว่าดำเนินการตามหลักการสากล แต่ในทางปฏิบัติหน่วยปฏิบัติดำเนินการตาม SOP. ที่เป็นเอกสารลับมาก และมีเนื้อหาขัดต่อหลักการสากล การปฏิบัติของหน่วยจึงไม่สามารถปฏิบัติได้อย่างโปร่งใส ผู้ปฏิบัติเกิดความสับสน และเสี่ยงต่อการกระทำที่ผิดกฎหมาย

๓. เปลี่ยนมุมมองผู้ย้ายถิ่นฐานเหล่านี้จากผู้สร้างผลกระทบต่อความมั่นคงภายในประเทศ

เป็นการมองอีกด้านหนึ่งที่คนเหล่านี้นับเป็นผู้ด้อยโอกาส ขาดอำนาจการต่อรอง จึงสามารถถูกรังแก ถูกเอาเปรียบ และถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ง่ายทุกรูปแบบ การเปลี่ยนมุมมองดังกล่าว จะส่งผลต่อการกำหนดนโยบายในทุกมิติ อาทิ การออกกฎหมาย การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย ในการปฏิบัติการ การกำหนดแนวทางในการดำเนินการ เป็นต้น

๔. ดำเนินการอย่างจริงจังต่อขบวนการค้ามนุษย์ เพื่อภาพลักษณ์ของประเทศ และเป็น การแก้ปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองได้อย่างยั่งยืน

### ระดับภูมิภาค

รัฐบาลไทยต้องกำหนดท่าที และการวางตัวในบทบาทผู้ประสานงานที่ชัดเจน โดย ผลักดันให้เกิดการเจรจาระหว่างประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทาง เนื่องจาก การเจรจาที่ผ่านมาเมียนมาซึ่งเป็นประเทศต้นทางปฏิเสธการเข้าร่วมมาโดยตลอด โดยผู้วิจัยเห็นว่า การกล่าวอ้างข้อตกลงตามกรอบอาเซียนถึงการไม่ก้าวก่ายกิจการภายในซึ่งกันและกันไม่ใช่เหตุผลที่ สมควร เพราะการที่ปัญหาภายในส่งผลกระทบต่อประเทศอื่น ประเทศที่ได้รับผลกระทบจากปัญหา ควรใช้สิทธิยับยั้งปัญหาสู่การเจรจาร่วมกันได้

### ระดับนานาชาติ

๑. ผลักดันให้ UN เข้ามามีบทบาทในการแก้ปัญหาที่รัฐต้นทาง อันเป็นสาเหตุและที่มา ของปัญหา

๒. ผลักดันให้ UN และนานาชาติ ให้ความสำคัญของการแก้ปัญหาระยะยาว แทนการ ช่วยเหลือแบบเฉพาะหน้า เช่น ปัญหาที่รัฐปลายทางปฏิเสธชาวโรฮีนจา คือ การไม่มีสัญชาติ มีผลต่อ การอนุญาตให้ทำงาน และชาวโรฮีนจาไม่มีทักษะในกีทำงานระดับสูง เนื่องจากไม่ได้รับการศึกษา หากการเจรจากับรัฐต้นทางเป็นไปได้ยากและล่าช้า เป็นไปได้หรือไม่ที่จะกำหนดสัญชาติกลาง ตลอดจนหาพื้นที่ให้เป็นที่อยู่อาศัย พัฒนาคุณภาพชีวิต ตลอดจนการศึกษา เพื่อเป็นที่ต้องการของ ตลาดแรงงานในประเทศต่างๆ ต่อไป

### ข้อเสนอในการวิจัยครั้งต่อไป

ปัจจุบันประเทศต่างๆทั่วโลกต่างเผชิญกับปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ ประเทศไทยเองก็จะพบปัญหาเช่นนี้เพิ่มมากขึ้น เช่น กรณีชาวอุยกูร์ ผู้วิจัยเห็นว่า ความมั่นคงของ ชาติเป็นสิ่งสำคัญ แต่การดำรงอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี โดยการยอมรับของนานาชาติก็เป็นสิ่ง สำคัญไม่น้อยกว่ากัน เพราะการได้รับความยอมรับจากนานาชาติและการดำรงอยู่ในเวทีโลกอย่าง มีศักดิ์ศรี ส่งผลต่อพลังอำนาจของชาติด้านอื่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

การกำหนดนโยบายจึงต้องให้ความสำคัญกับบริบทในปัจจุบัน ที่ให้ความสำคัญกับ หลักการสิทธิมนุษยชนสากล ไทยจึงควรต้องปรับกระบวนการทัศน์ด้านความมั่นคงเสียใหม่ โดยอ่อนคลาย ความมั่นคงภายในลง และพิจารณาถึงความมั่นคงของภูมิภาค ตลอดจนความมั่นคงของโลกให้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม ที่มาของปัญหา ของผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติแต่ละกลุ่มอาจแตกต่างกัน การศึกษา ข้อมูลเชิงลึกทั้งรัฐต้นทาง รัฐปลายทาง เป็นสิ่งจำเป็น

ในการวิจัยครั้งต่อไป จึงควรศึกษาในกลุ่มที่ชนกลุ่มน้อยที่มีความขัดแย้งกับรัฐ กลุ่ม ต่างๆ เพื่อเตรียมการตั้งรับในการกำหนดนโยบายที่เหมาะสม ประเทศไทยจะได้ไม่ประสบปัญหาใน จัดการต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติอีกต่อไป