แนวทางการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ของหน่วยงานภาครัฐแบบบูรณาการ

โดย

พลโท สัณทัศน์ นันทิภาคย์หิรัญ
รองผู้บัญชาการ หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา
กองบัญชาการกองทัพไทย

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 59
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2559 - 2560

บทคัดย่อ

เรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐแบบบูรณาการ

ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์

ผู้วิจัย พลโท สัณทัศน์ นันทิภาคย์หิรัญ **หลักสูตร** การป้องกันราชอาณาจักร **รุ่นที่** 59

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และเพื่อกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐแบบบูรณาการ การศึกษารวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าหน้าที่ภาครัฐสังกัดหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการตรวจเอกสาร เพื่อนำมากำหนดแนวทาง การแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาของหน่วยงานภาครัฐแบบบูรณาการต่อไป ผลการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย มีดังนี้ 1. ปัญหาภายในหน่วยงาน 1.1 อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ งบประมาณ ครุภัณฑ์ไม่เพียงพอ 1.2 พื้นที่รับผิดชอบมีอาณาเขตกว้างขวาง 1.3 การดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดต้องประสานงานกับหน่วยงานอื่น 1.4 สถานที่ควบคุมตัวไม่เพียงพอ 1.5 ประเทศเมียนมาร์ไม่ยอมรับชาวโรฮิงญากลับประเทศ และ 1.6 กอ.รมน.จังหวัดไม่มีอำนาจสั่งการบางหน่วยงานตาม พ.ร.บ. รักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 2. ปัญหาระหว่างหน่วยงาน 2.1 ขาดบุคคลากรที่สื่อสารกับชาวโรฮิงญาได้อย่างถูกต้อง 2.2 ขาดการประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานแบบบูรณาการ 2.3 ไม่มีหน่วยงานหลักรับผิดชอบการแก้ไขปัญหา 2.4 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ทราบขอบเขตความรับผิดชอบ แนวทางและขั้นตอนการปฏิบัติตามหลักสากล 2.5 หน่วยงานขาดการบังคับใช้กฎหมายแบบบูรณาการ ส่วนแนวทางการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐแบบบูรณาการ มีดังนี้ 1. ระดับปฏิบัติการ 1.1 กำหนดสถานที่ควบคุมตัวให้เพียงพอ 1.2 จัดเจ้าหน้าที่สื่อสารกับผู้กระทำผิดได้อย่างถูกต้อง 1.3 ปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดตามหลักสากลและหลักสิทธิมนุษยชน 1.4 กำหนดหน่วยงานหลักประสานการปฏิบัติ/การบังคับบัญชา 1.5 จัดทำแผนปฏิบัติการร่วมแบบบูรณาการ 1.6 กำหนดขอบเขตรับผิดชอบด้านอำนาจหน้าที่ แนวทางและขั้นตอนการปฏิบัติตามหลักสากล 1.7 จัดชุดลาดตระเวนร่วมในพื้นที่ล่อแหลมอย่างต่อเนื่อง 1.8 ปฏิบัติการด้านการข่าวแบบบูรณาการ 1.9 จัดกำลังเจ้าหน้าที่ งบประมาณ วัสดุครุภัณฑ์ให้เพียงพอ 1.10 สร้างเครือข่ายด้านการข่าวภาคประชาชนและทุกภาคส่วน 1.11 จัดอบรมเจ้าหน้าที่ด้านกฎหมายและหลักการปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง 1.12 นำเสนอปัญหาและอุปสรรคการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาฯ ต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น 2. ระดับนโยบาย 2.1 สตช. และ กอ.รมน. จัดทำนโยบาย/แผนงานของหน่วยงานระดับปฏิบัติการแบบบูรณาการ จัดกำลังเจ้าหน้าที่ งบประมาณ วัสดุ ครุภัณฑ์ให้ทุกหน่วยงานอย่างเพียงพอ และนำปัญหาและอุปสรรคการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานระดับปฏิบัติมาใช้ประกอบการกำหนดแนวทางระดับนโยบาย และ 2.2 รัฐบาลไทยควรประสานโดยตรงกับประเทศเมียนมาร์ หรือสั่งการคณะกรรมการชายแดนส่วนท้องถิ่นไทย – เมียนมาร์ จังหวัดระนอง (TBC) เพื่อเจรจาหาแนวทางการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรม

คำนำ

ชาวโรฮิงญาเป็นกลุ่มชนที่อยู่อาศัยบริเวณชายแดนฝั่งพม่าที่พูดภาษาจิตตะกอง - เบงกาลี นับถือศาสนาอิสลาม เป็นกลุ่มชนที่รัฐบาลทหารพม่าปฏิเสธสถานภาพการเป็นพลเมือง ถูกกดขี่และบีบบังคับอยู่อย่างต่อเนื่อง ส่งผลทำให้ชาวโรฮิงญาจำนวนมากต้องอพยพลี้ภัยไปยังประเทศอื่นเพื่อแสวงหาชีวิตที่ดีกว่า ชาวโรฮิงญาเริ่มอพยพหลบหนีออกจากศูนย์อพยพที่บังกลาเทศ และจังหวัดมองดอมาขึ้นฝั่งไทยที่จังหวัดระนอง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งขบวนการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของชาวโรฮิงญามีการจัดการอย่างเป็นระบบ โดยมีนายหน้าชาวโรฮิงญาที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นผู้ติดต่อประสานงานกับนายหน้าชาวไทย และมีเจ้าหน้าที่หน่วยงานรัฐของไทยบางคนให้การสนับสนุนและรับผลประโยชน์ เพื่อให้ชาวโรฮิงญาสามารถเดินทางไปยังปลายทางที่ประเทศมาเลเซียได้ต่อไป

การที่กลุ่มชาวโรฮิงญาลักลอบเข้ามายังประเทศไทยโดยผิดกฎหมาย ได้ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยหลายด้าน อาทิเช่น การลักลอบเข้ามาขายแรงงานราคาถูก ทำให้คนไทยว่างงานเพิ่มขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาและภาระด้านสังคมมากขึ้น มีพฤติการณ์ค้ามนุษย์ ค้าสิ่งผิดกฎหมาย ยาเสพติด อาวุธสงคราม เป็นพาหะนำพาโรคติดต่อร้ายแรงมาสู่คนไทย ปัญหาภาพลักษณ์ของประเทศไทยในเวทีระหว่างประเทศจากการที่ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮิงญากล่าวหาทหารไทยกระทำการไร้มนุษยธรรม โดยบังคับให้ขึ้นเรือกลับประเทศตนเองด้วยเรือที่ไม่มีเครื่องยนต์ ปล่อยให้ลอยอยู่กลางทะเล อดอาหารและน้ำ จนมีผู้เสียชีวิตนับร้อยศพ เป็นต้น ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวมาอย่างต่อเนื่อง แต่ในปัจจุบันก็ยังคงมีกลุ่มชาวโรฮิงญาลักลอบเข้ามาในประเทศไทยโดยผิดกฎหมายอยู่เป็นประจำ

ดังนั้น เพื่อให้การแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาจึงได้ทำการศึกษาวิจัย “แนวทางการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐแบบบูรณาการ” โดยมีเจตนารมณ์ที่จะนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัยมากำหนดเป็นแนวทางในการดำเนินการประสานการปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อสกัดกั้นกลุ่มชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในอนาคตร่วมกันอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพมากขึ้น สามารถสกัดกั้นกลุ่มชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายให้ลดน้อยลงหรือหมดสิ้นลงได้ต่อไป

พลโท

(สัณทัศน์ นันทิภาคย์หิรัญ)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 59

ผู้วิจัย

สารบัญ

		หน้า
บทคัดย่อ		**ก**
คำนำ		**ข**
สารบัญ		**ค**
สารบัญแผนภาพ		**จ**
บทที่ 1	**บทนำ**	**1**
	ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
	วัตถุประสงค์ของการวิจัย	2
	ขอบเขตของการวิจัย	3
	วิธีดำเนินการวิจัย	3
	ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	4
	คำจำกัดความ	4
บทที่ 2	**การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง**	**5**
	ประวัติความเป็นมาชาวโรฮิงญา	5
	แนวคิด ทฤษฎี หรือหลักการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน	7
	แนวทางปฏิบัติและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ	11
	พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522	18
	งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	19
	กรอบความคิดของการวิจัย	29
	สรุป	30
บทที่ 3	**สภาพปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย**	**31**
	ประวัติการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของชาวโรฮิงญา	31
	การแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในอดีตที่ผ่านมา	35
	ปัญหาและอุปสรรคที่พบในการแก้ไขชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย	36
	สรุป	37
บทที่ 4	**แนวทางการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย**	**38**
	การวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง	38
	แนวทางการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐแบบบูรณาการ	43
	สรุป	45

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	**47**
สรุป	47
อภิปรายผล	51
ข้อเสนอแนะ	51
บรรณานุกรม	**54**
ภาคผนวก	**57**
ประวัติย่อผู้วิจัย	**62**

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
2-1	กรอบความคิดของการวิจัย	29
4-1	แผนผังแสดงเหตุและผล (Cause and Effect Diagram) และหลักการบริหารจัดการ (4M's) แสดงปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย	43
5-1	แนวทางการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐแบบบูรณาการ	50

บทที่ 1
บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

โรฮิงญา เป็นกลุ่มชนพื้นเมืองกลุ่มหนึ่ง ซึ่งตั้งรกรากถิ่นฐานดั้งเดิมอยู่บริเวณชายแดนฝั่งพม่า นับถือศาสนาอิสลาม เป็นกลุ่มชนที่รัฐบาลทหารพม่าปฏิเสธสถานภาพพลเมือง ส่งผลให้ชาวโรฮิงญาต้องอพยพลี้ภัยไปยังประเทศอื่นเพื่อแสวงหาชีวิตที่ดีกว่าเป็นจำนวนมาก โดยได้อพยพมายังศูนย์อพยพที่เมืองค๊อกซ์บาซาร์ ประเทศบังกลาเทศ จากสภาพการกดขี่และบีบบังคับชาวโรฮิงญาของรัฐบาลทหารพม่า และการปล่อยข่าวเกี่ยวกับช่องทางการทำงานและสภาพการดำรงชีวิตที่ดีกว่า ส่งผลทำให้ชาวโรฮิงญาเริ่มอพยพหลบหนีออกจากศูนย์อพยพในบังกลาเทศมาขึ้นฝั่งประเทศไทยที่จังหวัดระนอง เป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2541 และมีปริมาณการลักลอบเข้ามาเพิ่มมากยิ่งขึ้นทุกปีอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน โดยใช้ช่วงเวลาอพยพในห้วงที่คลื่นลมสงบระหว่างเดือนพฤศจิกายนถึงเดือนเมษายนของทุกปี ทั้งนี้ ชาวโรฮิงญาร้อยละ 80 ที่ลักลอบเข้าเมืองทางด้านจังหวัดระนอง และจังหวัดพังงา เป็นชาวโรฮิงญาที่มีภูมิลำเนาอยู่ในรัฐจิตตะกอง ประเทศบังกลาเทศ และบางส่วนเป็นผู้หลบหนีออกจากศูนย์อพยพที่เมืองค๊อกซ์บาซาร์ ส่วนที่เหลืออีกประมาณร้อยละ 20 เป็นชาวพม่ามุสลิมเชื้อสายโรฮิงญาจากจังหวัดมองดอ รัฐอารกัน ชาวโรฮิงญามีอยู่ด้วยกัน 2 กลุ่มหลัก คือ (1) กลุ่มโรฮิงญาที่เข้าร่วมกับกลุ่มมุสลิมหัวรุนแรงในประเทศบังกลาเทศ (RSO) และ (2) กลุ่มโรฮิงญาที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับมุสลิมหัวรุนแรง ชาวโรฮิงญากลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่หนีชีวิตความเป็นอยู่ที่ยากแค้นและต้องการหาชีวิตที่ดีกว่า จึงเดินทางข้ามพรมแดนประเทศเมียนมาร์เข้ามาสู่ประเทศบังกลาเทศ เพื่อไปพบกับเครือข่ายก่ออาชญากรรมข้ามชาติที่เมืองค๊อกซ์บาซาร์ หรือเมืองจิตตะกอง แล้วลงเรือมุ่งหน้าสู่ประเทศไทยมาขึ้นฝั่งที่จังหวัดระนอง หรือจังหวัดพังงา โดยมีนายหน้ารอรับขึ้นฝั่ง และมีจุดหมายปลายทางหลัก คือ ประเทศมาเลเซีย

ขบวนการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของชาวโรฮิงญาทางทะเลด้านจังหวัดระนองและจังหวัดพังงา มีการจัดการอย่างเป็นระบบ โดยมีนายหน้าชาวโรฮิงญาที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นผู้ติดต่อประสานงานกับนายหน้าชาวไทย และมีเจ้าหน้าที่รัฐบางคนให้การสนับสนุน ทั้งนี้ การที่กลุ่มชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายส่งผลกระทบต่อประเทศไทยในหลายด้าน อาทิเช่น (1) ด้านสังคมจิตวิทยา ชาวโรฮิงญาส่วนใหญ่ลักลอบเข้ามาขายแรงงาน ส่วนหนึ่งได้จดทะเบียนเป็นแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าเพื่อให้ได้รับการผ่อนผันชั่วคราว มีบุตรหลานเพิ่มขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาและภาระด้านสังคมแก่ประเทศไทยมากขึ้น (2) ด้านความมั่นคง ชาวโรฮิงญาที่ลักลอบเข้ามาในไทยส่วนหนึ่งมีพฤติการณ์ไปร่วมกับกลุ่มผิดกฎหมาย เช่น ร่วมกับกลุ่มชาวปากีสถานปลอมแปลงเอกสารสำคัญต่างๆ การค้ามนุษย์ ปลอมแปลงหนังสือเดินทาง ค้ายาเสพติด อาวุธสงคราม เป็นต้น (3) ด้านเศรษฐกิจ แรงงานไทยไม่ยอมทำงานในภาคอุตสาหกรรมหรือเกษตรกรรมบางประเภท เช่น การประมง การเกษตร ผู้ประกอบการจึงหันไปใช้แรงงานต่างด้าวที่เป็นแรงงานราคาถูก จึงเป็นแรงผลักดันให้มีการใช้แรงงานต่างด้าวเพิ่มมากขึ้น คนไทยจึงว่างงานเพิ่มขึ้น (4) ด้านสาธารณสุข ชาวโรฮิงญาที่ลักลอบเข้ามาอาจ

เป็นพาหะนำพาโรคติดต่อร้ายแรงมาสู่คนไทย เช่น โรคมาเลเรีย โรคเท้าช้าง เป็นต้น หน่วยงานรัฐต้องสูญเสียงบประมาณด้านสาธารณสุขจำนวนมากในการป้องกันและดูแลช่วยเหลือแรงงานดังกล่าวตามหลักสิทธิมนุษยธรรม และ (5) ด้านภาพลักษณ์ของไทย จากกรณีชาวโรฮิงญาที่ลักลอบเข้าเมืองกล่าวอ้างว่าทหารไทยได้ควบคุมตัวและบังคับให้ชาวโรฮิงญาขึ้นเรือกลับประเทศตนเองด้วยเรือที่ไม่มีเครื่องยนต์ ปล่อยให้ลอยอยู่กลางทะเลด้วยอาหารและน้ำจำนวนเล็กน้อย จนมีผู้เสียชีวิตไปนับร้อยศพ ส่งผลให้นานาชาติและองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนต่างๆ กล่าวหาว่าประเทศไทยกระทำการไร้ซึ่งมนุษยธรรม (พันเอกหญิง เจษฎา มีบุญลือ และร้อยโทหญิง ดร. ปิยะนุช ปี่บัว, 2556 : 25)

จากการที่กลุ่มชาวโรฮิงญาสามารถลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายทางด้านจังหวัดชายแดนฝั่งทะเลอันดามันมาอย่างต่อเนื่อง อาจสืบเนื่องมาจากการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐมีข้อจำกัดบางประการ ประกอบกับการส่งตัวชาวโรฮิงญาที่ดำเนินคดีถึงที่สุดกลับไปยังประเทศต้นทางยังไม่สามารถปฏิบัติได้สำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากประเทศพม่าอ้างว่าชาวมุสลิมโรฮิงญาไม่ใช่พลเมืองพม่า จึงปฏิเสธที่จะรับกลับ กลุ่มบุคคลเหล่านี้จึงพยายามหลบหนีเข้ามาในเขตไทยอีก โดยมีขบวนการค้ามนุษย์และนายหน้าค้าแรงงานไปรับกลับเข้ามาในเขตไทยอีก ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันกลุ่มชาวโรฮิงญาหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ได้พยายามสกัดกั้นและแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาอย่างต่อเนื่อง แต่ในปัจจุบันกลุ่มชาวโรฮิงญาก็ยังคงลักลอบเข้ามาอย่างต่อเนื่อง จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

จากสภาพปัญหาและผลกระทบจากกลุ่มชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาวิจัยได้ตระหนักถึงปัญหาและผลกระทบดังกล่าว จึงสนใจศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำข้อมูลการศึกษาวิจัยมากำหนดเป็นแนวทางการประสานการปฏิบัติในการสกัดกั้นกลุ่มชาวโรฮิงญาลักลอบหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายร่วมกันแบบบูรณาการ สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม อันจะนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยงานภาครัฐในการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายได้อย่างยั่งยืนต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง
2. เพื่อกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐแบบบูรณาการ

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา: มีขอบเขตการศึกษาประวัติความเป็นมาชาวโรฮิงญา แนวคิด ทฤษฎี หรือหลักการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน แนวทางปฏิบัติและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

2. ขอบเขตด้านประชากร: มีขอบเขตการศึกษากับผู้บังคับบัญชาและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.)

3. ขอบเขตด้านระยะเวลา: มีขอบเขตด้านระยะเวลาการวิจัยในช่วงระหว่างเดือนตุลาคม 2559 - เดือนพฤษภาคม 2560 รวมเป็นระยะเวลา ประมาณ 8 เดือน

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) มีวิธีดำเนินงานวิจัย ดังนี้

1. การรวบรวมข้อมูล จำแนกการรวบรวมข้อมูลออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1.1 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) โดยการศึกษาเอกสาร (Documents Research) และศึกษาข้อมูลจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย การศึกษาประวัติความเป็นมาชาวโรฮิงญา แนวคิด ทฤษฎี หรือหลักการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน แนวทางปฏิบัติและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมถึงศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.)

1.2 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) โดยการนำแบบสัมภาษณ์ไปสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง ประมาณ 5 – 10 คน เกี่ยวกับประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเป็นหลัก ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญที่ปฏิบัติงานแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง และกองบังคับการตำรวจน้ำ) กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน. จังหวัดระนอง กอ.รมน. จังหวัดพังงา และเลขาธิการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ภาค 4 ส่วนแยก 1)

2. การวิเคราะห์ข้อมูล ดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิและข้อมูลปฐมภูมิ นำมาประมวลผลข้อมูลการวิจัยเพื่อนำมากำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐแบบบูรณาการ โดยวิเคราะห์ข้อมูลตามหลักการบริหารจัดการ (4M’s) และการวิเคราะห์ด้วยแผนผังแสดงเหตุและผล (Cause and Effect Diagram) หรือแผนผังอิชิกาว่า (Ishikawa Diagram) สามารถนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมได้ต่อไป

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทราบปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

2. ทราบข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

คำจำกัดความ

การบูรณาการ	หมายถึง	การประสานกลมกลืนกันของแผน กระบวนการ สารสนเทศ การจัดสรรทรัพยากร การปฏิบัติการ ผลลัพธ์ และการวิเคราะห์ โดยการดำเนินการแต่ละองค์ประกอบภายในระบบการจัดการให้มีความเชื่อมโยงกันเป็นหนึ่งเดียวอย่างสมบูรณ์ ในที่นี้ หมายถึง การประสานกลมกลืนกันของแผน กระบวนการ สารสนเทศ การจัดสรรทรัพยากร การปฏิบัติการ ผลลัพธ์ และการวิเคราะห์ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายให้เชื่อมโยงกันเป็นหนึ่งเดียวอย่างสมบูรณ์ สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุผลตามเป้าหมายร่วมกันได้อย่างเป็นเอกภาพและเกิดการบูรณาการ
ชาวโรฮิงญา	หมายถึง	ชนเผ่าชาวมุสลิมที่อาศัยอยู่ทางตอนเหนือของเมืองยะไข่ (อาระกัน) พูดภาษาโรฮิงญา เป็นคนพื้นเมืองในยะไข่ และบางส่วนเป็นผู้อพยพมาจากเบงกอลในช่วงที่อังกฤษปกครอง และช่วงสงครามกลางเมืองในบังคลาเทศ ในที่นี้ หมายถึง ชนเผ่าชาวโรฮิงญาที่ได้อพยพและลักลอบเข้ามาในประเทศไทยโดยผิดกฎหมาย
หน่วยงานภาครัฐ	หมายถึง	หน่วยงานราชการของรัฐในสังกัดหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ในที่นี้ หมายถึง หน่วยงานของรัฐในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และหน่วยงานของรัฐในสังกัดกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.)

บทที่ 2
การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาในบทที่ 2 เป็นการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยงานภาครัฐในการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย โดยการทบทวนวรรณกรรมจะครอบคลุมเนื้อหาเกี่ยวกับแนวความคิด ทฤษฎี วรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยมีลำดับในการศึกษา ดังนี้

1. ประวัติความเป็นมาชาวโรฮิงญา
2. แนวคิด ทฤษฎี หรือหลักการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน
3. แนวทางปฏิบัติและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ
4. พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. กรอบความคิดของการวิจัย
7. สรุป

ประวัติความเป็นมาชาวโรฮิงญา

คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตยในพม่า (ออนไลน์, 2560) ระบุไว้ว่า “โรฮิงญา” เป็นกลุ่มชนบริเวณชายแดนฝั่งพม่าที่พูดภาษาจิตตะกอง - เบงกาลี นับถือศาสนาอิสลาม เป็นกลุ่มชนที่รัฐบาลทหารพม่าปฏิเสธสถานภาพพลเมืองของชาวโรฮิงญา ทำให้มีชาวโรฮิงญาจำนวนมากต้องอพยพลี้ภัยไปยังประเทศอื่นเพื่อแสวงหาชีวิตที่ดีกว่า มักมีคนเข้าใจผิดว่าอาระกันกับโรฮิงญาคือคนกลุ่มเดียวกัน ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า ชาวอาระกันและชาวโรฮิงญาเป็นคนละกลุ่มกัน ชาวอาระกันมาจากรัฐอาระกันหรือรัฐยะไข่ของพม่า ส่วนชาวโรฮิงญาอพยพมาจากเมืองจิดตะกองของบังกลาเทศ ทั้ง 2 กลุ่มเป็นพวกเชื้อสายเดียวกัน พูดภาษาเดียวกัน แยกไม่ออกว่าใครเป็นใคร ต่างกันที่สัญชาติ เนื่องจากอยู่คนละประเทศ แต่นับถือศาสนาเดียวกัน คือ ศาสนาอิสลาม แต่ชาวโรฮิงญาส่วนใหญ่มักจะอาศัยอยู่ทางตอนเหนือของรัฐอะรากัน (ยะไข่) ในตอนเหนือของประเทศพม่าติดกับชายแดนประเทศบังกลาเทศมากกว่าอาศัยอยู่ในประเทศบังคลาเทศ โดยส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในเมือง Maungdaw, Buthidaung, Rathedaung, Akyab และเมือง Kyauktaw

ตั้งแต่ในอดีตที่ผ่านมา ประเทศพม่ามองว่าพวกโรฮิงญาไม่มีความจงรักภักดี ส่วนหนึ่งเป็นเพราะชาวโรฮิงญาบางคนต้องการสร้างรัฐอิสระขึ้นกับทางอะรากันตอนเหนือ และจะผนวกเข้ากับประเทศปากีสถาน พม่าจึงไม่ยอมรับว่าโรฮิงญาเป็นพลเมือง ต่อมาในปี พ.ศ. 2491 กองกำลังทหารพม่าได้ออกปฏิบัติการกวาดล้างชาวโรฮิงญา หมู่บ้านหลายร้อยแห่ง “ถูกเผาและคนหลายพันคนถูกฆ่า ทำให้มีผู้ลี้ภัยจำนวนมหาศาลอพยพหนีไปยังบริเวณที่เป็นเขตประเทศปากีสถานในขณะนั้น” ด้วยสาเหตุนี้เองที่เป็นจุดเริ่มต้นของการที่เจ้าหน้าที่ทางการพม่าพยายามที่จะข่มขวัญและขับไล่พวกโรฮิงญาตลอดมา

ทำให้ผู้ลี้ภัยหลั่งไหลเข้าสู่ประเทศปากีสถานและประเทศบังคลาเทศเป็นจำนวนมากอยู่อย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ รัฐบาลเผด็จการทหารพม่ามีมุมมองว่าชาวโรฮิงญาเป็นประชาชนที่ “ลี้ภัยอย่างผิดกฎหมาย” และอพยพมาจากประเทศบังกลาเทศในสมัยที่พม่าตกอยู่ภายใต้อาณานิคมของจักรวรรดินิยมอังกฤษ ด้วยทัศนคติเช่นนี้ รัฐบาลเผด็จการทหารพม่าทำให้ประชาชนชาวโรฮิงญาไม่ได้รับการรวมเข้าไปในกลุ่มชนพื้นเมือง (Indigenous Groups) ในรัฐธรรมนูญพม่า จึงส่งผลให้ชาวโรฮิงญาไม่ได้รับสัญชาติพม่า

ในช่วงแรกเจ้าหน้าที่ทางการพม่าได้ต้อนรับพวกโรฮิงญาในฐานะเป็นโมฮาเจียร์ (ผู้ลี้ภัยอิสลาม) และตามรายงานข่าวแจ้งว่า ทางการได้วางแผนจะสร้างหมู่บ้านตัวอย่างที่เหมือนไร่นาสหกรณ์แบบรัสเซียให้กับคนกลุ่มนี้ แผนการนี้ไม่ได้กลายเป็นรูปธรรมขึ้นมา ซึ่งต่อมาอีกไม่นานโรฮิงญาก็ได้รับการปฏิบัติเหมือนเป็นคนต่างด้าว

ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 มีผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญา ประมาณ 250,000 คน อาศัยอยู่ในค่ายที่องค์การสหประชาชาติดูแลอยู่บริเวณแถบชายแดนประเทศบังคลาเทศ โดยมีบางส่วนกลับไปยังพม่าในเวลาต่อมา และมีบางส่วนหลอมรวมเข้ากับสังคมบังคลาเทศ โดยที่ชาวโรฮิงญาประมาณ 20,000 คน ยังคงอาศัยอยู่ในค่ายใกล้กับเท็คนาฟ และมีจำนวนอย่างน้อย 100,000 คน อาศัยอยู่นอกค่าย โดยที่ทางการของบังคลาเทศพิจารณาว่าเป็นผู้ลี้ภัยที่ผิดกฎหมาย ต่อมาในปี พ.ศ. 2542 ชาวโรฮิงญากลุ่มนี้อย่างน้อย 1,700 คน ถูกจับกุมและคุมขังในเรือนจำของบังคลาเทศ ด้วยข้อหาข้ามพรมแดนอย่างผิดกฎหมายผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญาที่ยากจนและไร้สัญชาติจำนวนมากจึงอพยพไปสู่เมืองใหญ่ในประเทศบังคลาเทศ มาเลเซีย ปากีสถาน และได้เดินทางต่อไปยังประเทศแถบอ่าวเปอร์เซีย สถานที่ซึ่งเชื่อกันว่ามีชาวโรฮิงญากลุ่มนี้กว่า 20,000 คน อาศัยอยู่ในช่วงทศวรรษที่ 1990 ซึ่งชาวโรฮิงญาบางคนได้รับความช่วยเหลือจากองค์การอิสลามต่างๆ และเข้าร่วมการต่อสู้ในอัฟกานิสถาน โดยต้องเข้าทำหน้าที่เสี่ยงภัยที่สุดในสมรภูมิรบกวาดล้างกับระเบิดและแบกสัมภาระ ดังนั้น การที่ประเทศพม่าไม่ไว้ใจชุมชนชายแดนจึงนำไปสู่การพลัดถิ่นข้ามชาติอย่างรวดเร็ว ทำให้ปัจจุบันมีชุมชนอินเตอร์เน็ตและแหล่งข่าวของชาวโรฮิงญาเกิดขึ้นจำนวนมาก

พันเอกหญิง เจษฎา มีบุญลือ และร้อยโทหญิง ปิยะนุช ปี่บัว (2556 : 7 – 10) กล่าวไว้ว่า ในช่วงต้นปี พ.ศ. 2552 มีชาวมุสลิมโรฮิงญาอยู่ในประเทศต่างๆ รวมประมาณ 2,000,000 คน กระจายอยู่ในประเทศต่างๆ อาทิเช่น บังกลาเทศ และบริเวณชายแดนทางตอนเหนือของพม่า ประมาณ 725,000 คน ประเทศซาอุดิอาระเบีย ประมาณ 500,000 คน ประเทศปากีสถาน ประมาณ 250,000 คน ประเทศในแถบตะวันออกกลาง ประมาณ 55,000 คน ประเทศมาเลเซียและประเทศไทย ประมาณ 43,000 คน และประเทศอื่นๆ อีกประมาณ 10,000 คน ทั้งนี้ สามารถรวมตัวจัดตั้งเป็นกลุ่มหรือองค์กร เช่น กลุ่มสมาคมชาวพม่าโรฮิงญาในไทย (Burma Rohingya Association in Thailand - BRAT) กลุ่มองค์กรชาวพม่าโรฮิงญาในอังกฤษ (Burma Rohingya Organization in UK - BROUK) กลุ่มสมาคมชาวพม่าโรฮิงญาในญี่ปุ่น (Burma Rohingya Association in Japan – BRAJ) และกลุ่ม Arakan Rohingya National Organization - ARNO) เป็นต้น โดยกลุ่มชาวโรฮิงญาเหล่านี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเรียกร้องสิทธิมนุษยชน การเรียกร้องสิทธิในการเป็นราษฎรในรัฐอารกันของพม่า และดูแลช่วยเหลือชาวพม่าโรฮิงญาที่อยู่ในต่างแดน รวมทั้งสนับสนุนด้านการเงินแก่กองกำลังติดอาวุธชาวมุสลิมโรฮิงญาที่เคลื่อนไหวบริเวณชายแดนพม่า - บังกลาเทศ เช่น กลุ่ม Rohingya Solidarity Organization (RSO) กลุ่ม Arakan Rohingya Islamic Front (ARIF) กลุ่ม Rohingya Liberation Organization (RLO) และกลุ่ม Itihadul Mozahadin of Arakan (IMA)

เนื่องจากรัฐบาลทหารพม่ามีความชิงชังต่อชาวโรฮิงญาที่เป็นทหารรับจ้างของอังกฤษต่อสู้กับพม่าจนตกเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษ เมื่อรัฐบาลพม่าได้รับอิสรภาพ จึงได้ดำเนินการกวาดล้างชนกลุ่มน้อยต่างๆ ในประเทศอย่างหนัก จากความสำคัญของปัญหาดังกล่าวสามารถสรุปสาเหตุการอพยพของชาวโรฮิงญาไปยังประเทศต่างๆ ได้ ดังนี้

1. มุสลิมโรฮิงญาหรือชนกลุ่มน้อยอารกันเป็นกลุ่มที่ถูกทารุณกรรม ถูกขับไล่จากถิ่นที่อยู่และถูกละเมิดสิทธิส่วนบุคคล ตลอดจนถูกจำกัดสิทธิในด้านต่างๆ อาทิเช่น การบังคับเวนคืนที่ดิน การเก็บภาษีในอัตราพิเศษเทียบเท่าชาวต่างชาติ การกำหนดบริเวณที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน การห้ามเดินทางออกนอกบริเวณที่รัฐกำหนด การเกณฑ์แรงงานไปใช้โดยไม่ให้ค่าจ้าง ถูกห้ามสร้างสุเหร่าหรือมัสยิดใหม่ ที่มีอยู่เดิมจะถูกทำลาย โรงเรียนสอนศาสนาถูกสั่งปิด ขัดขวางการเข้าถึงสาธารณสุข ที่พักอาศัยและอาหารไม่เพียงพอ ถูกยึดทรัพย์สิน และมีข้อจำกัดด้านการสมรส

2. รัฐบาลพม่าไม่ยอมรับชาวโรฮิงญาเป็นประชาชนชาวพม่าโดยให้เหตุผลว่าประเทศพม่าเป็นเมืองพุทธ แต่ชาวโรฮิงญาเป็นคนอิสลาม และชาวโรฮิงญาส่วนใหญ่ไม่ยอมใช้ภาษาพม่าในการสื่อสาร

3. รัฐบาลทหารพม่าออกกฎหมายว่าด้วยความเป็นพลเมืองของพม่าในปี พ.ศ. 2525ซึ่งกำหนดว่าหากกลุ่มใดมีความเกี่ยวข้องกับขบวนการชนกลุ่มน้อยจะถูกตัดขาดจากการเป็นพลเมืองและต้องหลบหนีอพยพออกนอกประเทศ ส่วนใหญ่หลบหนีไปบังกลาเทศ ปากีสถาน ซาอุดิอาระเบีย มาเลเซีย และประเทศไทย บางส่วนที่ตกค้างอาศัยอยู่ตามค่ายผู้อพยพลี้ภัยตามแนวชายแดน ทำให้ชาวโรฮิงญากลายเป็นบุคคลไม่มีสัญชาติและเป็นผู้อพยพ

4. ประเทศพม่าและบังกลาเทศมีข้อพิพาทกรณีที่รัฐบาลพม่าสร้างท่อก๊าซในรัฐอารกันโดยบังกลาเทศคิดว่าการสร้างท่อก๊าซดังกล่าวเป็นการบีบให้ชาวโรฮิงญาไม่มีที่อยู่อาศัย และต้องอพยพเข้าไปในประเทศบังกลาเทศ

5. มีการปล่อยข่าวให้ผู้อพยพในเมืองค๊อกซ์บาซาร์ ประเทศบังกลาเทศว่าสามารถเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้ และทางการมาเลเซียจะให้ที่ทำกิน จึงทำให้มีการลักลอบเข้าประเทศดังกล่าวมากขึ้น เพื่อแสวงหาโอกาสที่ดีกว่า

สำหรับการอพยพของชาวโรฮิงญาเข้ามาในประเทศไทยโดยผิดกฎหมาย สำนักงานป้องกันจังหวัดระนอง ระบุไว้ว่า ชาวโรฮิงญาได้เริ่มอพยพเข้าประเทศไทยด้านจังหวัดระนองครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2548 แต่ยังไม่มีการบันทึกสถิติไว้ ต่อมาในปี พ.ศ. 2549 มีการจับกุมชาวโรฮิงญาได้ 1,225 คน ปี พ.ศ. 2550 จับกุมชาวโรฮิงญาได้ 2,763 คน เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2549 คิดเป็นร้อยละ 125 และในปี พ.ศ. 2551 จับกุมชาวโรฮิงญา 4,886 คน เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2550 คิดเป็นร้อยละ 77 ทั้งนี้ ไม่รวมผู้ที่เล็ดลอดไปได้ ส่วนข้อมูลของจังหวัดอื่นๆ ในแถบชายฝั่งอันดามันก็ได้มีการจับกุมอย่างต่อเนื่องเช่นกัน โดยที่รัฐบาลไทยมักจะเชื่อมโยงกลุ่มชาวโรฮิงญาเข้ากับกลุ่มก่อการร้ายในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้อีกด้วย

แนวคิด ทฤษฎี หรือหลักการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน

แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพ

Zaleanick et al. (1958 : 40 อ้างถึงใน มนต์ชัย กวีนัฏธยานนท์, 2554 : 6) กล่าวไว้ว่า ในการปฏิบัติงานได้ดีหรือไม่ดีนั้น ผู้ปฏิบัติจะต้องได้การตอบสนองความต้องการทั้งภายในและภายนอก (External and Internal Need) ซึ่งได้รับการตอบสนองแล้วย่อมหมายถึง การปฏิบัติงานได้อย่างมี

ประสิทธิภาพ ความต้องการภายนอก ได้แก่ 1) รายได้หรือค่าตอบแทน 2) ความมั่นคงปลอดภัยในการปฏิบัติงาน 3) สภาพแวดล้อมทางภายภาพ และ 4) ตำแหน่งหน้าที่ ส่วนความต้องการภายใน ได้แก่ 1) ความต้องการเข้าหมู่คณะ 2) ความต้องการแสดงความรู้สึกเกี่ยวกับการจงรักภักดี ความเป็นเพื่อนและความรักใคร่ และ 3) ความต้องการในศักดิ์ศรีของตนเอง

Becker and Neuhauser (1975 : 94 อ้างถึงใน มนต์ชัย กวีนัฏธยานนท์, 2554 : 7) กล่าวถึงแบบจำลองเกี่ยวกับประสิทธิภาพขององค์กร (Model of Organizational Efficiency) ไว้ว่า ประสิทธิภาพขององค์กรนอกจากพิจารณาถึงทรัพยากร เช่น คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ ที่เป็นปัจจัยนำเข้าและผลผลิตขององค์กรคือการบรรลุเป้าหมายแล้ว องค์กรในฐานะที่เป็นองค์กรในระบบเปิด (Open System) ยังมีปัจจัยที่ประกอบอีก ดังนี้

1. หากสภาพแวดล้อมในการทำงานขององค์กรมีความซับซ้อนต่ำ (High Task-environment Complexity)
2. การกำหนดระเบียบปฏิบัติชัดเจน เพื่อเพิ่มการทำงานที่มองได้มีผลทำให้ประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นด้วย
3. ผลการทำงานที่มองได้สัมพันธ์ในทางบวกประสิทธิภาพ
4. หากพิจารณาควบคู่กันจะปรากฏว่า การกำหนดระเบียบปฏิบัติอย่างชัดเจน และผลการทำงานที่มองเห็นได้ มีความสัมพันธ์มากขึ้นต่อประสิทธิภาพมากกว่าตัวแปรแต่ละตัวตามลำพัง

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิภาพ

Harrington (1996 : 1853 - 1931) ได้ให้คำนิยามของคำว่าประสิทธิภาพรวมขององค์กร โดยให้ความสำคัญที่โครงสร้างและเป้าหมายขององค์กร (Organization’s Structure and its Goals) ซึ่งกำหนดหลักประสิทธิภาพไว้ 12 ประการ ที่สะท้อนถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและการบริหารจัดการที่มีระบบ โดยมุ่งที่การทำงานให้เหมาะสมและง่ายขึ้น ซึ่งจะลดความสิ้นเปลืองในด้านต่างๆ ลงได้ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1. กำหนดจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน (Clearly Defined Ideal) ผู้บริหารต้องทราบถึงสิ่งที่ต้องการ เพื่อลดความคลุมเครือและความไม่แน่นอน
2. ใช้หลักเหตุผลทั่วไป (Common Sense) ผู้บริหารต้องพัฒนาความสามารถ สร้างความแตกต่างโดยค้นหาความรู้ และนำแนะนำให้มากเท่าที่จะทำได้
3. คาแนะนำที่ดี (Competent Counsel) ผู้บริหารต้องการคำแนะนำจากบุคคลอื่น
4. วินัย (Discipline) ผู้บริหารควรกำหนดองค์กรเพื่อให้พนักงานเชื่อถือตามกฎและวินัยต่างๆ
5. ความยุติธรรม (Fair Deal) ผู้บริหารควรให้ความยุติธรรมและความเหมาะสม
6. มีข้อมูลที่เชื่อถือได้ เป็นปัจจุบัน ถูกต้อง และแน่นอน (Reliable, Diate, Accurate and Permanent Records) ผู้บริหารควรจะมีข้อเท็จจริงเพื่อใช้ในการตัดสินใจ
7. ความฉับไวของการจัดส่ง (Dispatching) ผู้บริหารควรใช้การวางแผนตามหลักวิทยาศาสตร์ สาหรับแต่ละหน้าที่เพื่อให้องค์กรทำหน้าที่ได้อย่างราบรื่นและบรรลุจุดมุ่งหมาย

8. มาตรฐานและตารางเวลา (Standards and Schedules) ผู้บริหารต้องพัฒนาวิธีการทำงานและกำหนดเวลาทำงานสำหรับแต่ละหน้าที่

9. สภาพมาตรฐาน (Standardized Conditions) ผู้บริหารควรรักษาสภาพแวดล้อมให้ดี

10. การปฏิบัติการที่มีมาตรฐาน (Standardized Operations) ผู้บริหารควรรักษารูปแบบมาตรฐานของวิธีการปฏิบัติที่ดี

11. มีคำสั่งการปฏิบัติงานที่มีมาตรฐานระบุไว้ (Written Standard-practice Instructions) ผู้บริหารต้องระบุการทำงานที่มีระบบถูกต้อง และเป็นลายลักษณ์อักษร

12. การให้รางวัลที่มีประสิทธิภาพ (Efficiency Reward) ผู้บริหารควรให้รางวัลพนักงานสำหรับการทางานที่เสร็จสมบูรณ์

Merton (1940 : 560 - 568) ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคลิกภาพของคนในองค์การกับโครงสร้างขององค์กรไว้ว่าจะก่อให้เกิดผลซึ่งไม่คาดหวังตามมาได้ โดยเฉพาะองค์กรที่มีโครงสร้างแบบ Bureaucracy การควบคุมและการประสานงานโดยอาศัยกฎข้อบังคับในการจัดองค์กรที่มีเหตุผลและกฎข้อบังคับช่วยให้สามารถทำนายพฤติกรรมของคนในองค์การได้ แต่ก็จะทำให้พฤติกรรมนั้นมีความยืดหยุ่นได้น้อย การเน้นที่การใช้กฎข้อบังคับเพื่อองค์การจะทำให้สมาชิกในองค์การนำเอากฎข้อบังคับขององค์การมาเป็นเป้าหมายของตนเอง กฎเกณฑ์ข้อบังคับขององค์การจะไม่ใช่วิถีทาง (Means) ที่จะทำให้เป้าหมายขององค์การบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ แต่จะเป็นเป้าหมายของสมาชิกในองค์กรแทนที่จะเป็นวิธีการที่ทำให้งานสำเร็จด้วยการเข้าแทนที่ “Displacement” เป้าหมายขององค์การโดยเป้าหมายของบุคคลเช่นนี้จะนำไปสู่ความไร้ประสิทธิผลขององค์กร ข้อโต้แย้งของเมอร์ตันนี้ปรากฏอยู่ในบทความเรื่อง “Bureaucratic Structure and Personality” ภายหลังแนวความคิดเรื่อง Bureaucracy ได้เป็นที่ยอมรับกันว่าจะช่วยให้องค์กรมีประสิทธิภาพมากขึ้น สำหรับผลที่ไม่พึงประสงค์ที่จะเกิดขึ้นตามมาอันเนื่องมาจากการเน้นการควบคุม เพื่อให้สามารถคาดการณ์พฤติกรรมของปัจเจกชนในองค์กรที่เมอร์ตันเสนอไว้มี 3 ประการ ดังนี้

1. ลดความสัมพันธ์อันเป็นการส่วนตัวของสมาชิกในองค์กรลง การเลื่อนขั้นและประเมินบุคคลขึ้นอยู่กับความสัมฤทธิผลของแต่ละคนในด้านงาน

2. มีการเพิ่มกฎระเบียบ ข้อบังคับในองค์กรมากขึ้น สมาชิกขององค์การจะนำกฎระเบียบมาเป็นเป้าหมายในการปฏิบัติงานแทนเป้าหมายที่เป็นจริงขององค์การ

3. มีการเพิ่มการใช้การแบ่งแยกออกเป็นลำดับชั้นเป็นเทคนิคของการตัดสินใจ ซึ่งหมายถึงการไม่แสวงหาทางเลือกที่สามารถปฏิบัติการได้จริง แต่จะจำแนกออกเป็นลำดับชั้นว่าอะไรควรจะตัดสินใจก่อน และรองลงไปคืออะไร เป็นการกำหนดแนวทางในการตัดสินใจที่สำคัญเพียงแนวทางเดียว โดยไม่ให้มีโอกาสเลือกตัดสินใจได้ แม้ว่าสถานการณ์จะต่างกัน

Rayan and Simith (1954 อ้างถึงใน สินเลิศ สุขุม, 2543 : 19) ได้พูดถึงประสิทธิภาพของบุคคล (Human Efficiency) ว่าเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผลลัพธ์ในแง่บวกกับสิ่งที่ทุ่มเทและลงทุนให้กับงาน ซึ่งประสิทธิภาพในการทำงานนั้นมองจากแง่มุมของการทำงานของแต่ละบุคคล โดยพิจารณาเปรียบเทียบกับสิ่งที่ให้กับงาน เช่น ความพยายาม กำลังงาน กับผลลัพธ์ที่ได้จากงานนั้น

Simon (1960 : 180 อ้างถึงใน แสวง รัตนมงคลมาศ, 2514 : 81) ได้ให้ทรรศนะเกี่ยวกับประสิทธิภาพไว้ว่า งานใดจะมีประสิทธิภาพสูงสุดให้ดูจากความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้า

(Input) กับผลผลิต (Output) ที่ได้รับออกมา เพราะฉะนั้น ประสิทธิภาพจึงเท่ากับผลิตผลลบด้วยปัจจัยนำเข้า และถ้าเป็นการบริหารราชการก็บวกความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ (Satisfaction) เข้าไปด้วย ซึ่งสามารถเขียนเป็นสูตรได้ ดังนี้

$$E = (O-I) + S$$

E = ประสิทธิภาพของงาน (Efficiency)
O = ผลิตผลหรือผลงานที่ได้รับ (Output)
I = ปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากรทางการบริหารที่ใช้ไป (Input)
S = ความพึงพอใจในผลงานที่ออกมา (Satisfaction)

Good (1973 : 193) กล่าวไว้ว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง ความสามารถที่ทำให้เกิดความสำเร็จตามความปรารถนา โดยใช้เวลาและความพยายามเล็กน้อยก็สามารถให้ผลงานที่ได้สำเร็จลงอย่างสมบูรณ์

Certo (2000 : 9) กล่าวไว้ว่า ประสิทธิผล (Effectiveness) หมายถึง การใช้ทรัพยากรขององค์กรให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร ประสิทธิผลมุ่งทำให้เกิดการ “ทำสิ่งที่ถูกต้อง (Doing the Right Things)” ส่วนคำว่าประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง เป็นวิธีการจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้เกิดความสิ้นเปลืองน้อยที่สุด โดยสามารถบรรลุจุดมุ่งหมายโดยใช้ทรัพยากรต่ำสุด กล่าวคือ เป็นการใช้โดยมีเป้าหมาย (Goal) คือ ประสิทธิผลหรือให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้สูงสุด อาจเรียกว่า“ทำสิ่งต่างๆ ให้ถูกต้อง (Doing Things Right)”

แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่สนับสนุนการปฏิบัติงาน

องค์กรทุกประเภทย่อมมีภารกิจหลักที่จะต้องดำเนินการให้บังเกิดผล การที่องค์กรจะปฏิบัติบรรลุภารกิจหลักให้ดีมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลองค์การจะต้องมีบุคลากรที่มีศักยภาพและสอดคล้องกับงาน บุคลากรจึงเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งในการบริหารงานทุกประเภท และบุคลากรก็เป็น 1 ใน 4 ของทรัพยากรการบริหาร เรียกย่อว่า “4M’s” ซึ่งได้แก่ บุคลากร (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Materials) และการจัดการ (Management) (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, 2542 : 25) องค์ประกอบทั้ง 4 ประการล้วนมีผลสนับสนุนต่อการปฏิบัติงานในองค์กรโดยตรง รายละเอียดในแต่ละองค์ประกอบมีดังต่อไปนี้

1. บุคลากร (Man) ถือว่าเป็นทรัพยากรที่มีค่าและมีความสาคัญมากในองค์กร ดังนั้น การศึกษาเรื่องคนในองค์กรจึงต้องศึกษาพฤติกรรมของคนทั้งบุคคลและกลุ่มบุคคล ซึ่งต้องอาศัยพื้นฐานทางด้านจิตวิทยาสังคม และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ นอกจากนี้ยังต้องศึกษาในแง่ของปริมาณงานและคุณภาพของงานควรจะมีจำนวนที่พอเพียงกับปริมาณของงาน ควรจะมีศักยภาพในการทำงาน มีความรู้ความสามารถในงานที่ทำ รวมทั้งควรมีความตั้งใจในงานที่ได้รับมอบหมาย มีขวัญและกาลังใจพอเพียงที่จะต่อสู้กับปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น รวมทั้งปัญหาที่เกิดจากสภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบัน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นการมุ่งปลูกฝังแนวความคิดและจิตสำนึกให้มองมนุษย์อย่างมีค่าที่สามารถสร้างสรรค์ประโยชน์อย่างมหาศาลต่อองค์กร จึงจำเป็นที่ต้องศึกษาเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ท่ามกลางสภาพแวดล้อมที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในโลกไร้พรมแดนเช่นยุคปัจจุบัน

2. เงิน (Money) นับได้ว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญในการให้การสนับสนุนในการจัดหาทรัพยากร เพื่อเอื้ออำนวยให้กิจกรรมต่างๆ ขององค์กรดำเนินต่อไปได้โดยไม่ติดขัด ควรมีงบประมาณที่เพียงพอกับปริมาณงานที่ทำ เพื่อไม่ให้เกิดอุปสรรคในการปฏิบัติงาน

3. วัสดุอุปกรณ์ (Materials) คือ เครื่องมือ อุปกรณ์ที่มีความพอเพียงและทันสมัย ควรมีความเหมาะสมกับงานที่ทำ เพื่อใช้ในการปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์สูงสุดและคุ้มค่ากับการจัดซื้อและจัดหามาใช้กับการปฏิบัติงานนั้นๆ ในการบริหารงานทรัพยากรมนุษย์วัสดุอุปกรณ์ก็มีความสำคัญเพราะถ้ามีความพร้อมในด้านอื่นๆ แต่ขาดความพร้อมด้านวัสดุอุปกรณ์ การทำงานก็ขาดประสิทธิภาพเพราะอาจจะทำให้งานล่าช้า สิ้นเปลืองงบประมาณ และอาจพลาดโอกาสทางธุรกิจที่สำคัญไป ในเรื่องของวัสดุอุปกรณ์นั้นในที่นี้มองในแง่ของเครื่องมือในการทำงาน ซึ่งได้แก่ คอมพิวเตอร์ โทรศัพท์ โทรสาร เครื่องถ่ายเอกสาร เป็นต้น จะเห็นได้ว่าปัจจุบันโลกแข่งขันกันที่ความเร็ว ใครเร็วกว่าคนนั้นได้เปรียบ และความเร็วนี้ก็ขึ้นอยู่กับวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ที่ใหม่และทันสมัยนั่นเอง

4. การบริหารจัดการ (Management) เป็นภารกิจของผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาโดยตรง คือ เป็นกลไกและตัวประสานที่สำคัญที่สุดในการประมวล ผลักดัน และกำกับปัจจัยต่างๆ ทั้ง 3 ประการให้สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ จนบรรลุเป้าหมายของหน่วยงานตามที่ต้องการ ทรัพยากรการบริหารทั้ง 4 ประการนี้มีความสำคัญต่อการทำงานที่มีประสิทธิภาพมาก ไม่ว่าหน่วยงานใดที่จะประสบผลสาเร็จได้ด้วยดี หากขาดเสียซึ่งการบริหาร 4M’s ที่ดีในข้อหนึ่งข้อใดก็จะทำให้งานนั้นเกิดอุปสรรคในการปฏิบัติงาน ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานในด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องต่อกัน และจะทำให้การทำงานนั้นไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้นๆ และการทำงานของผู้ปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพนั้นย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้บริหาร หรือผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานที่จะมีกระบวนการบริหารหรือการจัดการที่ดี

แนวทางปฏิบัติและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

พันธกรณีระหว่างประเทศ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ออนไลน์, 2560) ได้ระบุข้อมูลไว้ว่า พันธกรณีระหว่างประเทศ หรือสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนมีลักษณะเป็นสนธิสัญญาพหุภาคี เป็นสนธิสัญญาที่มีรัฐมากกว่าสองรัฐขึ้นไปเข้าเป็นภาคีสนธิสัญญา ซึ่งกระบวนการในการทำสนธิสัญญามีหลายขั้นตอน นับตั้งแต่การเจรจา การให้ความยินยอมของรัฐ เพื่อผู้พันตามสนธิสัญญาโดยการลงนาม การให้สัตยาบัน การภาคยานุวัติ บางรัฐอาจตั้งข้อสงวนหรือตีความสนธิสัญญา และเมื่อปฏิบัติตามขั้นตอนในการทำสัญญาครบถ้วนแล้ว ภาคีก็มีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาต่อไป การเข้าเป็นภาคีของสนธิสัญญาก่อให้เกิดพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับสนธิสัญญา มิฉะนั้นอาจต้องรับผิดในทางระหว่างประเทศ

นพวรรณ สุขเจริญ (2557 : 5) กล่าวไว้ว่า ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Right) เป็นปฏิญญาที่ได้รับการรับรองโดยที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ สมัยสามัญ สมัยที่ 3 เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2491 ณ กรุงปารีส และไทยเป็น 1 ใน 48 ประเทศแรกที่ลงคะแนนเสียงรับรองปฏิญญาสากล ซึ่งนับเป็นเอกสารประวัติศาสตร์ฉบับแรกของโลกที่ได้วางหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคน หลักการสำคัญของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน คือ การให้มนุษย์ได้รับสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในศักดิ์ศรีและคุณค่าของมนุษย์ในสิทธิ

ที่เท่าเทียมกันของบรรดาหญิงและชาย ส่งเสริมการเคารพและการยึดถือสิทธิมนุษยชนและอิสรภาพขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งยืนยันว่าทุกคนมีสิทธิในการมีชีวิต เสรีภาพ และความมั่นคงแห่งบุคคล บุคคลใดจะถูกกระทำการทรมานหรือการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือย่ำยีศักดิ์ศรีไม่ได้ ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับทุกแห่งหนว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย ทุกคนเสมอภาคกันตามกฎหมาย และมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองของกฎหมายเท่าเทียมกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ ทุกคนมีสิทธิที่จะแสวงหา และที่จะได้ที่ลี้ภัยในประเทศอื่นจากภัยประหัตประหาร แต่สิทธินี้จะยกขึ้นกล่าวอ้างกับกรณีความผิดที่มิใช่ทางการเมือง หรือจากการกระทำอันขัดต่อวัตถุประสงค์และหลักการของสหประชาชาติไม่ได้ (ดุสิต เมนะพันธุ์, 2552 : 7) อย่างไรก็ดี แม้ว่าเอกสารนี้จะเป็นเอกสารที่สำคัญที่สุดชิ้นหนึ่งในประวัติศาสตร์โลก แต่ปฏิญญานี้ก็ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายแต่อย่างใด

ดังนั้น เมื่อประเทศไทยเข้าเป็นภาคีสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน ประเทศไทยก็ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีของสนธิสัญญาดังกล่าว ปัจจุบันประเทศไทยเป็นภาคีสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน โดยสหประชาชาติถือเป็นสนธิสัญญาหลัก ดังต่อไปนี้

1. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) สาระสำคัญ คือ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ประกอบด้วย วรรคอารัมภบท และบทบัญญัติ 53 ข้อ วรรคอารัมภบทกล่าวถึงพันธกรณีของรัฐด้านสิทธิมนุษยชนตามกฎบัตรสหประชาชาติ หน้าที่ของบุคคลที่จะส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และได้รับสิทธิทั้งด้านพลเมือง การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และด้านวัฒนธรรมอย่างเท่าเทียมกัน

1.1 กล่าวถึงสิทธิในการกำหนดเจตจำนงตนเอง (Right of self-determination)

1.2 กล่าวถึงพันธกรณีของรัฐภาคีที่รับรองจะเคารพและประกันสิทธิของบุคคลรวมถึงการห้ามการเลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลทางเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง สัญชาติ สถานะทางเศรษฐกิจ สังคม ถิ่นกำเนิด หรือสภาพอื่นใด โดยจะดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติภายในประเทศ ประกันว่าบุคคลที่ถูกละเมิดจะได้รับการเยียวยา ไม่ว่าบุรุษหรือสตรีจะได้รับสิทธิพลเมืองและการเมืองอย่างเท่าเทียมกัน การลิดรอนสิทธิในสถานการณ์ฉุกเฉิน และการห้ามการตีความกติกาในอันที่จะไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพอื่นๆ

1.3 กล่าวถึงสาระของสิทธิในส่วนที่เป็นสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ได้แก่ สิทธิในการมีชีวิตอยู่ เสรีภาพจากการถูกทรมาน การห้ามบุคคลมิให้ตกอยู่ในภาวะเยี่ยงทาส การห้ามบุคคลมิให้ถูกจับกุมโดยตามอำเภอใจ การปฏิบัติต่อผู้ถูกลิดรอนเสรีภาพอย่างมีมนุษยธรรม การห้ามบุคคลถูกจำคุกด้วยเหตุที่ไม่สามารถชำระหนี้ตามสัญญาได้ เสรีภาพในการโยกย้ายถิ่นฐาน ความเสมอภาคของบุคคลภายใต้กฎหมาย การห้ามมิให้มีการบังคับใช้กฎหมายอาญาย้อนหลัง สิทธิการได้รับรองเป็นบุคคลตามกฎหมาย การห้ามแทรกแซงความเป็นส่วนตัว การคุ้มครองเสรีภาพทางความคิด เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก การห้ามการโฆษณาชวนเชื่อเพื่อการสงคราม หรือก่อให้เกิดความเกลียดชัง ทางเชื้อชาติ สิทธิที่จะชุมนุมอย่างสันติ การรวมกันเป็นสมาคม สิทธิของชายหญิงที่อยู่ในวัยที่เหมาะสมในการมีครอบครัว การคุ้มครองสิทธิเด็ก และการที่พลเมืองทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนในกิจการสาธารณะ การรับรองว่าบุคคลทั้งปวงย่อมเสมอภาคกันตามกฎหมาย และได้รับการคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน การรับรองสิทธิของชนกลุ่มน้อยทางเผ่าพันธุ์ ศาสนา และภาษาภายในรัฐ

1.4 กล่าวถึงการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจสอบการปฏิบัติตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ในกติกา รวมถึงพันธกรณีในการเสนอรายงานของรัฐภาคี การยอมรับอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน และขั้นตอนการพิจารณาข้อร้องเรียน

1.5 ห้ามการตีความไปในทางขัดกับกฎหมายระหว่างประเทศอื่นๆ รวมทั้งการมิให้ตีความในการที่จะลิดรอนสิทธิที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

2. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economics, Social and Cultural Rights - ICESCR) กติการะหว่างประเทศฉบับนี้ได้มีการรับรองในเรื่องการไม่เลือกปฏิบัติในเรื่อง เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา และให้หลักประกันในเรื่องการอุปโภคสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ดังนี้

2.1 ภาค 2 ข้อ 2 ระบุว่า “รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับที่จะประกันว่าสิทธิทั้งหลายที่ระบุไว้ในกติกานี้จะใช้ได้โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใดๆ เรื่องเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง ความคิดเห็นอื่นใด ชาติหรือสังคมดั้งเดิม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะ”

2.2 ภาค 2 ข้อ 3 ระบุว่า “รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับที่จะประกันสิทธิอันเท่าเทียมกันของบุรุษและสตรีในการที่จะอุปโภคสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมทั้งปวง ดังที่ระบุไว้ในกติกานี้”

3. อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Woman - CEDAW) อนุสัญญาฉบับนี้ไม่ได้กล่าวถึงหลักการไม่ผลักดันกลับไปสู่อันตราย แต่ระบุในเรื่องของการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในมาตรา 2 ระบุว่า “รัฐภาคีต้องจัดให้มีการคุ้มครองทางกฎหมายให้กับสตรีบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกับบุรุษ และรับประกันในการคุ้มครองสตรีอย่างมีประสิทธิภาพต่อการเลือกปฏิบัติใดๆ โดยกระบวนการยุติธรรม”

4. อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination - CERD) สาระสำคัญ คือ อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ ประกอบด้วย วรรคอารัมภบท และบทบัญญัติ 25 ข้อ ซึ่งแบ่งเป็น 3 ส่วน ดังนี้

4.1 กล่าวถึงคำจำกัดความ “การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ” หมายถึง การจำแนก การกีดกัน การจำกัด หรือการเอื้ออำนวยพิเศษ เพราะเชื้อชาติ สีผิว เชื้อสาย หรือชาติกำเนิดหรือเผ่าพันธุ์ โดยไม่รวมถึงการปฏิบัติที่แตกต่างระหว่างบุคคลที่เป็นพลเมืองและไม่ใช่พลเมือง นโยบายของรัฐภาคี และการดำเนินมาตรการเพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ เช่น การห้ามการโฆษณาชวนเชื่อ การประกันสิทธิอันเท่าเทียมกันของบุคคลภายใต้กฎหมาย ทั้งในด้านสิทธิพลเมือง สิทธิทางการเมือง สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม การเยียวยาเมื่อถูกละเมิด การให้ความสำคัญด้านมาตรการในการศึกษา วัฒนธรรม และข้อมูลเพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ

4.2 กล่าวถึงคณะกรรมการการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ และการจัดทำรายงานของรัฐภาคี การปฏิบัติงานและการรับเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการ

4.3 กล่าวถึงกระบวนการเข้าเป็นภาคี และการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของอนุสัญญา

5. อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรมหรือย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment - CAT) สาระสำคัญ คือ อนุสัญญาฉบับนี้มีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการระงับ

และยับยั้งการทรมาน โดยเนื้อหาของอนุสัญญากำหนดความหมายของการทรมานไว้ว่า หมายถึง การกระทำใดก็ตามโดยเจตนาที่ทำให้เกิดความเจ็บปวด หรือความทุกข์ทรมานอย่างสาหัส ไม่ว่าทางกายภาพหรือทางจิตใจต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ด้วยความมุ่งประสงค์เพื่อให้ข้อสนเทศหรือคำสารภาพจากบุคคลนั้นหรือบุคคลที่สาม การลงโทษบุคคลนั้นสำหรับการกระทำซึ่งบุคคลนั้นหรือบุคคลที่สามกระทำ หรือถูกสงสัยว่าได้กระทำ รวมทั้งการบังคับขู่เข็ญ โดยมุ่งเน้นไปที่การกระทำหรือโดยความยินยอมของเจ้าหน้าที่รัฐหรือบุคคลอื่น ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งทางการ ซึ่งสาระสำคัญของอนุสัญญาฉบับนี้ มุ่งคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทุกคน โดยหลักการห้ามผลักดันกลับถูกบัญญัติไว้ใน มาตรา 3 (1) “ไม่มีรัฐภาคีใดจะขับไล่ส่งกลับ (ผลักดันกลับ) หรือส่งมอบตัวบุคคลไปยังรัฐอื่น ซึ่งมีมูลเหตุเพียงพอจะเชื่อได้ว่าเขาอาจตกอยู่ในอันตรายจากการทรมาน” โดยบทบัญญัติตามมาตรานี้ไม่สามารถยกเลิกเพิกถอนและกำหนดข้อยกเว้นได้ จึงให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยดีกว่าหลักการเดียวกันที่ปรากฏในอนุสัญญาสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 ซึ่งมีกำหนดข้อยกเว้นกรณีที่ผู้ลี้ภัยไม่สามารถอ้างประโยชน์จากหลักการห้ามผลักดันกลับขึ้นอ้างได้ ในกรณีเป็นผู้ลี้ภัยที่มีเหตุอันสมควรเชื่อได้ว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ หรือมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดอาญาร้ายแรงอันเป็นภัยต่อประชาคมของประเทศนั้น

6. อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child - CRC) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กไม่ได้มีการกล่าวถึงหลักการห้ามผลักดันกลับโดยตรง แต่มีมาตรา 7 ระบุว่า “ไม่มีบุคคลใดตกอยู่ภายใต้การทรมานหรือการปฏิบัติ หรือลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือย่ำยีศักดิ์ศรี” คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็กแห่งสหประชาชาติ (Committee on the Rights of the Child) ได้ขยายขอบเขตของมาตรานี้ว่า “รัฐภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กจะต้องไม่ส่งเด็กกลับสู่ประเทศที่มีมูลเหตุอันเชื่อได้ว่ามีความเสี่ยงต่ออันตรายที่ไม่สามารถแก้ไขได้ต่อเด็กโดยไม่มีข้อจำกัดภายใต้การพิจารณาตามมาตรา 6 สิทธิในชีวิตและมาตรา 17 สิทธิเสรีภาพจากการทรมาน”

7. อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities - CRPD)

นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (2556) ได้ระบุข้อมูลแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนเพิ่มเติมไว้ ดังนี้

1. หลักการห้ามผลักดันกลับ (Non-refoulement Principle) เป็นหลักการของฝรั่งเศส ถือเป็นกฎหมายจารีตประเพณีที่ประเทศในยุโรปให้การยอมรับ หลักการดังกล่าวไม่ยอมให้มีการผลักดันผู้ลี้ภัยไปเผชิญกับอันตราย กล่าวคือ แม้ว่าทางรัฐบาลจะไม่ยอมรับผู้อพยพเข้าประเทศ แต่ต้องไม่ไล่ผู้อพยพให้เผชิญกับอันตรายที่เขาหนีมา (คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2556 : 160)

2. อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 เป็นตราสารระหว่างประเทศว่าด้วยผู้ลี้ภัยที่ก่อให้เกิดความผูกพันทางกฎหมายเป็นฉบับแรก และเป็นตราสารฉบับแรกที่กล่าวถึงหลักการห้ามผลักดันกลับ โดยปรากฏในมาตรา 33 กล่าวว่า “รัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะไม่ขับไล่หรือส่งกลับ (ผลักดัน) ผู้ลี้ภัย ไม่ว่าจะโดยลักษณะใดๆ ไปยังชายเขตแห่งดินแดน ซึ่ง ณ ที่นั้นชีวิตหรืออิสรภาพของผู้ลี้ภัยอาจได้รับการคุกคามด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพของกลุ่มทางสังคมใด หรือเพราะความเห็นทางการเมือง” โดยการห้ามผลักดันกลับนี้ใช้เฉพาะผู้ลี้ภัยและใช้เฉพาะสถานการณ์ที่คุกคามต่อชีวิตและเสรีภาพต่อการประหัตประหาร เนื่องจากมูลเหตุที่กำหนดไว้ในมาตรานี้เท่านั้น อีกทั้งอนุสัญญาฉบับนี้ห้ามมิให้ผู้ลี้ภัยที่มีเหตุอันสมควรเชื่อได้ว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของ

ประเทศที่ได้เข้าไปพำนักอยู่ หรือโดยคำพิพากษาสูงสุดถูกตัดสินว่ากระทำความผิดร้ายแรงอันเป็นภัยต่อประชาคมของประเทศนั้น (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2556 : 20 - 21)

3. พิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2510 อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 เป็นตราสารระหว่างประเทศที่ได้ถูกร่างขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยมีการกำหนดคำนิยามของคำว่า “ผู้ลี้ภัย” ไว้ในอนุสัญญา แต่การบังคับใช้อนุสัญญาดังกล่าวกลับพบว่ามีข้อจำกัดสำคัญ 2 ประการ (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2556 : 19 - 20) ได้แก่

3.1 ข้อจำกัดด้านภูมิศาสตร์ ผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญาฯ ฉบับนี้จะต้องเป็นผู้ลี้ภัยจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเฉพาะในทวีปยุโรป

3.2 ข้อจำกัดด้านเวลา เหตุการณ์ที่จะทำให้บุคคลนั้นเป็นผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญาฯ นี้ได้ต้องเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2494

จากข้อจำกัดทั้งสองประการดังกล่าว ทำให้อนุสัญญาฯนี้ ไม่สามารถใช้กับผู้ลี้ภัยในสถานการณ์ใหม่ๆ ได้ ประกอบกับปัญหาผู้ลี้ภัยก็ยังคงเกิดขึ้นอยู่อย่างต่อเนื่อง พิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2510 จึงได้ถูกจัดทำขึ้นเพื่อแก้ไขข้อจำกัดของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 ด้วยเหตุที่พิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2510 เป็นตราสารที่เป็นอิสระ รัฐภาคีของพิธีสารไม่จำเป็น ต้องเข้าเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 ซึ่งปัจจุบันประเทศที่เข้าเป็นภาคีของพิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2510 มีจำนวนทั้งสิ้น 145 ประเทศ (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2556 : 11 - 19)

ความร่วมมือในกรอบสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ออนไลน์, 2560) ได้ระบุข้อมูลความร่วมมือในกรอบสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งภูมิภาคเอเชีย – แปซิฟิก ไว้ดังนี้

1. กรอบความร่วมมือระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

1.1 ความเป็นมา

1.1.1 การประชุมเรื่องกลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียน ครั้งที่ 4 ที่กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย เมื่อปี พ.ศ. 2547 ได้มีการตกลงระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 4 ประเทศ (อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และไทย) ที่จะให้มีความร่วมมือระหว่างคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน 4 ประเทศมากขึ้น โดยหวังว่าจะเป็นวิธีหนึ่งที่จะช่วยผลักดันให้เกิดเป็นกลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียนให้มีประสิทธิภาพและรวดเร็วยิ่งขึ้น กำหนดให้มีการประชุมระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนทั้ง 4 ประเทศขึ้น โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของไทยได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมครั้งแรกขึ้นที่ประเทศไทย ในวันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2547 ซึ่งที่ประชุมเห็นพ้องให้มีการศึกษาเรื่องที่เป็นความสนใจร่วมกันในบริบทของภูมิภาค ได้แก่ เรื่องการก่อการร้าย เรื่องการลักลอบค้าสตรีและเด็ก เรื่องสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมและสิทธิในการพัฒนา เรื่องแรงงานย้ายถิ่นฐาน และเรื่องสิทธิมนุษยชนศึกษา

1.1.2 ต่อมาปี พ.ศ. 2549 ได้มีการประชุมครั้งที่ 2 ขึ้นที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย ที่ประชุมมีการนำเสนอเอกสารผลการศึกษาสภาพปัญหาและทางออกสำหรับเรื่องในกรอบความร่วมมือ 5 เรื่อง รวมถึงมีการหารือถึงความเป็นไปได้ในการลงนามร่วมกันในกรอบความร่วมมือระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 4 ประเทศ

1.1.3 ในปี พ.ศ. 2550 ได้มีการประชุมครั้งที่ 3 ขึ้นที่เมืองบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย โดยที่ประชุมได้ร่วมลงนามใน Declaration of Cooperation มีประเด็นสำคัญครอบคลุมถึง 1) กำหนดให้มีการประชุมอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง 2) การให้คำแนะนำแก่ภาครัฐเพื่อดำเนินขั้นตอนที่จำเป็นเพื่อจัดตั้ง ผลักดันให้เกิดกลไกสิทธิมนุษยชนที่เหมาะสมในภูมิภาค และ 3) เปิดรับองค์การที่มีแนวคิดด้านสิทธิมนุษยชน ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ NGOs หรือภาควิชาการเพื่อร่วมกันผลักดันส่งเสริมให้มีการปกป้องและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อไป

1.1.4 ในปี พ.ศ. 2551 ได้มีการประชุมครั้งที่ 4 ขึ้นที่กรุงมนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ โดยที่ประชุมได้ให้ความสำคัญกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงของอาเซียน โดยเฉพาะกฎบัตรอาเซียนที่ระบุว่าจะต้องจัดให้มีกลไกสิทธิมนุษยชน (Human Rights Body – AHRB) ขึ้น และหารือในเรื่องบทบาทสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 4 ประเทศกับอาเซียน การจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชน (ตามกฎบัตรอาเซียน) ที่มีความเป็นอิสระและมีอาณัติครอบคลุมทั้งการปกป้องและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งความร่วมมือระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 4 ประเทศกับภาคีอื่น เพื่อช่วยในกระบวนการก่อตั้งกลไกสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ที่ประชุมได้มีการตกลงว่าแต่ละประเทศจะร่างกรอบโครงการเพื่อเริ่มกิจกรรมตามที่แต่ละประเทศเป็นผู้รับผิดชอบโดยนำโครงการนั้นขึ้นหารือกันในการประชุม Technical Working Group of the ASEAN NHRI Forum ครั้งที่ 1 ณ เมืองเซบู ประเทศฟิลิปปินส์

1.1.5 ในปี พ.ศ. 2552 ได้มีการประชุมครั้งที่ 5 ขึ้น โดยไทยเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมระหว่างวันที่ 20 - 22 มกราคม พ.ศ. 2552 โดยเป็นการหารือถึงกิจกรรมความร่วมมือระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 4 ประเทศ ซึ่งในส่วนของไทยรับผิดชอบเรื่องการส่งเสริมสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมที่ได้จัดกิจกรรมร่วมกับประชาชนในพื้นที่นำร่อง 5 ชุมชน และการดูงานในพื้นที่นำร่องโดยเชิญผู้แทนสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอีก 3 ประเทศเข้าร่วม ที่ประชุมได้หารือท่าทีความเป็นไปได้ในการทำงานร่วมกันกับอาเซียนในสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไป และการทำงานร่วมกับภาคีความร่วมมืออื่นๆ

1.1.6 ในปี พ.ศ. 2552 ได้มีการประชุมประจำปีครั้งที่ 6 ณ เมืองยอกยาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย ที่ประชุมได้ตกลงให้มีการจัดทำระเบียบวิธีการดำเนินงาน (Rules of Procedure) ขึ้นเพื่อเป็นรูปแบบวิธีการดำเนินงานระหว่างกัน การเปลี่ยนชื่อกรอบความร่วมมือเป็น “South East Asia National Human Rights Institutions Forum” (SEANF) การมีท่าทีเปิดกว้างที่จะติดต่อประสานงานกับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอื่นๆ รวมถึงสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกาหลีใต้ มองโกเลีย และติมอร์เลสเต้ การดำเนินงานร่วมกับคณะกรรมาธิการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน รวมถึงการเสนอความช่วยเหลือในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในภูมิภาค

1.1.7 ในปี พ.ศ. 2553 ได้มีการประชุมประจำปีครั้งที่ 7 ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย ที่ประชุมได้มีมติรับติมอร์เลสเต้เข้าเป็นสมาชิกล่าสุดของ SEANF กับการเผชิญกับเหตุการณ์และความเปลี่ยนแปลงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การพิจารณาขยายผลและต่อยอดโครงการความร่วมมือต่างๆ ที่เคยดำเนินการรวมถึงความเป็นไปได้ในการได้รับความสนับสนุนทางด้านการเงินต่อเนื่องจาก EU การจัดทำแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการ 5 ปี ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งสำนักงานสาขาของ APF ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ซึ่งเป็นกรอบความร่วมมือระหว่างสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในระดับเอเชียแปซิฟิก) อนึ่ง สมาชิก SEANF ได้ร่วมแถลงการณ์เรื่องการปล่อยตัวนางออง ซาน ซูจี ผู้นำฝ่ายค้านของพม่า โดยหวังว่าการปลดปล่อยนี้จะนำไปสู่การปล่อยตัวนักโทษการเมืองคนอื่นได้อีก

1.2 กลไกสิทธิมนุษยชนในอาเซียน

1.2.1 ความเป็นมา: จากการผลักดันของภาคส่วนต่างๆ ในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ 40 เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2550 ที่ประชุมได้มีมติที่จะจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียนขึ้น โดยระบุไว้ในกฎบัตรอาเซียน ซึ่งต่อมาในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ 13 เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2550 ณ สิงโคโปร์ ผู้นำสมาชิกอาเซียนได้ร่วมลงนามรับรองกฎบัตรอาเซียน ซึ่งข้อ 14 ของกฎบัตรได้ระบุให้มีการจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชน (ASEAN Human Rights Body – AHRB) ต่อมารัฐบาลอาเซียนได้จัดตั้งคณะทำงานระดับสูง (High Level Panel-HLP) เพื่อยกร่างขอบเขตอำนาจหน้าที่ (Terms of Reference - TOR) ของ AHRB ประกอบด้วย ผู้แทนระดับสูงของประเทศสมาชิกอาเซียนประเทศละ 1 คน รวมจำนวน 10 คน สำหรับประเทศไทย นายสีหศักดิ์ พวงเกตุแก้ว ออท. ผู้แทนถาวรแห่งประเทศไทยประจำสำนักงานสหประชาชาติ ณ นครเจนีวา ปฏิบัติหน้าที่ประธาน HLP และศาสตราจารย์วิทิต มันตาภรณ์ เป็นผู้แทนสำรอง (alternate) ในการประชุมระดับรัฐมนตรีต่างประเทศของอาเซียน ครั้งที่ 42 เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2552 ที่ภูเก็ต ได้มีการรับรอง TOR ของ AHRB โดยเรียกว่า ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR)

1.2.2 สาระสำคัญของ TOR (Terms of Reference of ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights-AICHR): โดย TOR ประกอบด้วย 9 ส่วน ได้แก่ 1) จุดมุ่งหมาย (Purposes) 2) หลักการ (Principles) 3) สถานะ (Consultative Inter-governmental Body) 4) อาณัติและการดำเนินงาน (Mandate and Functions) 5) องค์ประกอบ (Composition) 6) รูปแบบการดำเนินงาน (Modalities) 7) บทบาทเลขาธิการอาเซียนและสำนักงานเลขาธิการอาเซียน (Role of the Secretary-General and ASEAN Secretariat) 8) แผนงานและงบประมาณ (Work Plan and Funding) และ 9) ข้อบทว่าด้วยการบังคับใช้ การแก้ไข และการตีความ (General and Final Provisions)

1.2.2.1 ให้ AICHR เป็นองค์กรระหว่างรับบาล (Inter-governmental Body) ประกอบด้วยผู้แทนจากประเทศสมาชิกอาเซียน ประเทศละ 1 คน (รวมเป็น 10 คน) และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งซ้ำได้ 1 วาระ

1.2.2.2 จุดมุ่งหมายของ AICHR เพื่อเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชาติ (Peoples) ในอาเซียน และดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และหลักการต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่ระบุไว้ในกฎบัตรอาเซียน

1.2.2.3 สถานะของ AICHR เป็นองค์กรระหว่างรัฐบาล (Inter-governmental Body) และเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างอาเซียน และเป็นองค์กรที่ปรึกษา (Consultative body)

1.2.2.4 อำนาจหน้าที่ของ AICHR มีหน้าที่ในการพัฒนายุทธศาสตร์เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในการสร้างประชาคมอาเซียน การยกร่างปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของอาเซียน และงานด้านส่งเสริมสิทธิมนุษยชน อาทิ การสร้างศักยภาพให้เข้มแข็ง การให้การศึกษา การศึกษาค้นคว้า การเผยแพร่ข้อมูลต่างๆ และการส่งเสริมให้สมาชิกอาเซียนเข้าเป็นภาคีสนธิสัญญาระหว่างประเทศหลักๆ ด้านสิทธิมนุษยชน รวมถึงส่งเสริมให้มีการนำมาใช้ปฏิบัติ (Implementation) ให้เกิดผลจริงในประเทศ การสามารถเรียกข้อมูลด้านสิทธิมนุษยชนจากประเทศสมาชิก สามารถศึกษาและจัดทำรายงานในประเด็นสำคัญด้านสิทธิมนุษยชนในอาเซียน จัดทำรายงานประจำปี (Annual Report) และรายงานอื่นที่จำเป็นต่อที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศ

1.2.2.5 AICHR ประกอบด้วยผู้แทนที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาล โดยรัฐบาลสามารถถอดถอนได้ จะต้องเข้าร่วมประชุมประจำปีๆ ละ 2 ครั้ง (อาจเพิ่มเติมได้ตามความจำเป็น) โดยประธาน AICHR จะเป็นตามวาระของประเทศที่เป็นประธานอาเซียน มีสำนักงานเลขาธิการอาเซียนปฏิบัติหน้าที่เลขานุการ AICHR โดยเลขาธิการอาเซียนที่จะสามารถเสนอเรื่องให้ AICHR พิจารณาได้ ซึ่งงบประมาณดำเนินการจัดสรรได้จากเงินที่สมาชิกอาเซียนต้องจ่าย สำหรับเงินบริจาคภายนอกให้ใช้เฉพาะงานด้านส่งเสริมเท่านั้น

1.2.2.6 ให้มีการทบทวน TOR ของ AICHR หลังจากมีผลบังคับใช้แล้ว 5 ปี การแก้ไข/การตีความบังคับใช้ TOR ต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

จตุรงค์ บุณยรัตนสุนทร (2555: 24 - 26) ได้ระบุข้อมูลกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย โดยเฉพาะข้อมูลผู้ลี้ภัยที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ไว้ว่า ประเทศไทยเป็นประเทศที่รองรับผู้ลี้ภัยจำนวนมากในช่วงปี พ.ศ. 2518 เมื่อผู้ลี้ภัยจำนวนหลายแสนคนจากกัมพูชา ลาว และเวียดนามหลั่งไหลเข้ามายังประเทศไทย เหตุการณ์นั้นถูกเรียกกันว่าวิกฤติผู้ลี้ภัย ชาวอินโดจีน ผู้ลี้ภัยจำนวนมากกว่า 1,300,000 คน ได้รับความช่วยเหลือจากประเทศไทยมาเป็นระยะเวลาหลายปี ในปี พ.ศ. 2555 มีผู้ลี้ภัยในประเทศไทยที่ได้รับการลงทะเบียนราว 95,000 คน และผู้ขอลี้ภัยอีกราว 9,000 คน ผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่เป็นชนกลุ่มน้อยจากพม่า ส่วนใหญ่เป็นชาวกะเหรี่ยงและกะเหรี่ยงแดง ซึ่งพักอาศัยอยู่ในค่ายพักพิงชั่วคราว จำนวน 9 แห่งใน 4 จังหวัดชายแดนไทย-พม่า รัฐบาลไทยเป็นผู้ดำเนินการในค่ายทุกแห่ง โดยได้รับความช่วยเหลือเกือบทั้งหมดจากองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ผู้ลี้ภัยจำนวนมากกว่า 55,000 คนจากพม่า (และจำนวนอีกเล็กน้อยจากประเทศอื่นๆ) ได้เดินทางออกจากประเทศไทยเพื่อเข้าไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศอื่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา และออสเตรเลียได้รับรองที่จะรองรับผู้ลี้ภัยจำนวนมากจากประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาตามสิทธิต่างๆ ตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 แล้ว ประเทศไทยได้มีการออกกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย โดยเฉพาะ ที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ซึ่งสามารถจำแนกได้ตามสิทธิในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 (ค.ศ. 1951) ดังนี้

1. สิทธิในการไม่ถูกขับไล่ และสิทธิในการไม่ถูกผลักดันกลับ (Non-refoulement) กฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อสิทธิในการไม่ถูกขับไล่ และสิทธิในการไม่ถูกผลักดันกลับ คือ พระราชบัญญัติตรวจคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มี 2 มาตราที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1.1 มาตรา 22 “ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบว่าคนต่างด้าว ซึ่งมีลักษณะต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามมาตรา 12 เข้ามาในราชอาณาจักร ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้คนต่างด้าวผู้นั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักรได้ โดยมีคาสั่งเป็นหนังสือ...”

1.2 มาตรา 54 “คนต่างด้าวผู้ใดเข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือการอนุญาตนั้นสิ้นสุด หรือถูกเพิกถอนแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะส่งตัวคนต่างด้าวผู้นั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักรก็ได้”

กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการส่งคนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักรตามมาตรา 22 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติตรวจคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ประเทศไทยไม่มีมาตรการใดที่ผลักดันบุคคลออกนอกราชอาณาจักร เว้นแต่ตามกฎหมายคนเข้าเมืองและกฎหมายเนรเทศ

2. สิทธิในการไม่ถูกลงโทษทางอาญาเพราะการเข้าเมืองหรือการปรากฏตัวอย่างผิดกฎหมายในรัฐ ประกอบด้วย

2.1 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

2.2 หนังสือด่วนมาก ที่ มท 0205.3/7804 เรื่อง หารือแนวทางปฏิบัติต่อผู้หนีภัย จากการสู้รบชาวพม่า

2.3 แนวทางแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยจากการสู้รบจากพม่า (พ.ศ. 2543 - 2545) ของสภาความมั่นคงแห่งชาติ

กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ว่า ผู้หนีภัยจากการสู้รบเป็นผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายภายใต้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และไม่ใช่บุคคลที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในประเทศเป็นการชั่วคราวตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เพียงแต่มีมติสภาความมั่นคงแห่งชาติ และแนวทางปฏิบัติที่ผ่อนปรนให้ผู้หนีภัยการสู้รบพักอาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับเมื่อเหตุการณ์การสู้รบยุติลง ดังนั้น หากผู้ลี้ภัยจากการสู้รบลักลอบออกนอกพื้นที่ควบคุมจะถูกจับดำเนินคดีเป็นบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายทันที

รัฐบาลไทยยินยอมให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบพักอาศัยอยู่ในประเทศไทย โดยมีเงื่อนไข 3 ประการ ดังนี้

1. ยอมให้อยู่ในราชอาณาเขตประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว เมื่อผู้หนีภัยจากการสู้รบข้ามชายแดนเข้ามาเขตประเทศไทย จะอำนวยความสะดวกและช่วยเหลือให้ที่พักพิงชั่วคราวในพื้นที่ปลอดภัยบนพื้นฐานของหลักมนุษยธรรม

2. ผู้หนีภัยจากการสู้รบต้องอยู่ในพื้นที่ที่ทางราชการจัดให้เท่านั้น และสถานที่นั้นเป็นพื้นที่พักพิงชั่วคราว ไม่ใช่ค่ายผู้ลี้ภัย

3. เมื่อการสู้รบในประเทศเมียนมาร์สิ้นสุดลง หรือเมื่อสภาวะความไม่สงบ ความไม่ปลอดภัยผ่านพ้นไป ผู้หนีภัยจากการสู้รบต้องเดินทางกลับประเทศของตนทันที โดยฝ่ายไทยจะเป็นผู้อำนวยความสะดวกและให้ความช่วยเหลือให้เดินทางกลับประเทศด้วยความปลอดภัยและสมศักดิ์ศรี

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (2551 อ้างถึงใน นพวรรณ สุขเจริญ, 2557 : 8) ได้ศึกษาปัญหาผู้หนีภัยจากการสู้รบ โดยเฉพาะผู้อพยพกลุ่มชาติพันธุ์จากเมียนมาร์ซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราว และแนวทางในการแก้ไขปัญหา โดยเสนอให้มีการพัฒนาศักยภาพของผู้หนีภัย ให้มีการฝึกอบรมอาชีพและทักษะความรู้สำหรับผู้ใหญ่ เสนอให้มีการสร้างงานในพื้นที่พักพิงชั่วคราว การอนุญาตให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบออกมาทำงานนอกพื้นที่โดยมีระบบการควบคุมและติดตาม

ด่านตรวจคนเข้าเมืองตาก (2551 : ค – ช) ได้ศึกษาเรื่อง การหลบหนีเข้าเมืองของแรงงานพม่า ผิดกฎหมายในพื้นที่จังหวัดตาก โดยมีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาวิธีการต่างๆ ที่ใช้ในการหลบหนีเข้าเมืองของแรงงานพม่าผิดกฎหมายในพื้นที่จังหวัดตาก 2) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการป้องกัน

ปราบปราม การหลบหนีเข้าเมืองของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และ 3) เพื่อหาแนวทางกำหนดมาตรการการป้องกันและปราบปรามการหลบหนีเข้าเมืองในพื้นที่จังหวัดตาก คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการวิจัยโดยแบ่งตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยได้เป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนที่ 1 ศึกษาวิธีการต่างๆ ที่ใช้ในการหลบหนีเข้าเมืองของแรงงานพม่าผิดกฎหมายในพื้นที่จังหวัดตาก เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ แบบสอบถาม กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ แรงงานพม่าผิดกฎหมายที่ถูกจับกุมในข้อหาหลบหนีเข้าเมือง จำนวน 400 คน วิเคราะห์โดยการแจกแจงความถี่ และหาค่าร้อยละ ขั้นตอนที่ 2 ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการป้องกันปราบปรามการหลบหนีเข้าเมืองของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูล ได้แก่ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการป้องกันปราบปรามการหลบหนีเข้าเมืองของแรงงานพม่าผิดกฎหมายในพื้นที่จังหวัดตาก รวมทั้งหมด 19 คน วิเคราะห์ข้อมูลโดยการแจกแจงความถี่ หาค่าร้อยละ และการพรรณนา เชิงวิเคราะห์ ขั้นตอนที่ 3 เพื่อหาแนวทางกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการหลบหนีเข้าเมืองในพื้นที่จังหวัดตาก เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยการประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ผู้ให้ข้อมูล ได้แก่ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและปราบปรามการหลบหนีเข้าเมืองของแรงงานพม่าผิดกฎหมายในพื้นที่จังหวัดตาก รวมทั้งหมด 22 คน วิเคราะห์ข้อมูลโดยการพรรณนาเชิงวิเคราะห์ ผลการวิจัยของด่านตรวจคนเข้าเมืองตาก พบว่า

1. วิธีการต่างๆ ที่ใช้ในการหลบหนีเข้าเมืองของแรงงานพม่าผิดกฎหมายในพื้นที่จังหวัดตาก

1.1 ภูมิหลังของผู้ตอบแบบสอบถาม พบว่า ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ลักษณะของครอบครัวที่อยู่ในประเทศพม่า คือ อยู่ด้วยกันมากกว่า 3 คน สถานภาพสมรส มีอาชีพเกษตรกร ขณะอยู่ในประเทศพม่ามีรายได้ต่อเดือนน้อยกว่า 1,000 จั๊ต รายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต ไม่สามารถฟัง พูด อ่าน และเขียนภาษาไทยได้ ขอยืมเงินจากครอบครัวเพื่อใช้ในการเดินทางเข้ามาในประเทศไทย รวมถึงไม่เคยถูกจับกุมในระหว่างที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย

1.2 วิธีการหลบหนีเข้าเมืองในเขตจังหวัดตาก ผู้หลบหนีเข้าเมืองส่วนใหญ่มีระยะทางจากที่อาศัยถึงชายแดนจังหวัดตาก ระหว่าง 151 – 200 กิโลเมตร มีวิธีเดินทางจากหมู่บ้านในพม่าถึงชายแดนจังหวัดตากโดยรถยนต์ ระยะเวลาที่ใช้ประมาณ 2 วัน ค่าใช้จ่ายในการเดินทางถึงชายแดนจังหวัดตาก และเข้ามาในประเทศไทยน้อยกว่า 1,000 บาท และน้อยกว่า 5,000 บาท ตามลำดับ สาเหตุที่เดินทางออกจากประเทศพม่าเนื่องจากต้องการทำมาหากิน และประเทศไทยหางานทำง่าย มีเพื่อนเป็นผู้ชักชวน มีผู้ร่วมเดินทาง 2 คน เดินทางเข้าสู่ประเทศไทยด้านอำเภอแม่ระมาด มีเพื่อนเป็นผู้ให้การ ช่วยเหลือ และให้สถานที่พักพิง ลักษณะภูมิประเทศสถานที่พักพิงอยู่ในชุมชน และพักรวมเป็นกลุ่มเล็กๆ

1.3 วิธีการหลบหนีเข้าเมืองชั้นใน ส่วนใหญ่ผู้หลบหนีเข้าเมืองมีวิธีเดินทางเข้าสู่ตัวเมืองชั้นในโดยการนั่งรถโดยสาร เพื่อนเป็นคนนำพาเข้าสู่ตัวเมืองชั้นใน ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม

2. ปัญหาและอุปสรรคในการป้องกัน ปราบปรามการหลบหนีเข้าเมืองของเจ้าหน้าที่

2.1 สถานภาพของผู้ให้การสัมภาษณ์ ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ปฏิบัติหน้าที่ตำแหน่งสารวัตรสืบสวน หน่วยงานที่สังกัดของผู้ที่ให้การสัมภาษณ์ ส่วนใหญ่สังกัดกองบังคับการตำรวจภูธรจังหวัดตาก กองบัญชาการตำรวจภูธรภาค รองลงมา ได้แก่ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

2.2 ภารกิจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันปราบปรามการหลบหนีเข้าเมือง ผู้ให้สัมภาษณ์มีภารกิจหน้าที่ในการสกัดกั้น การจับกุม การตรวจและสืบสวนหาข่าวเกี่ยวกับคนต่างด้าวหลบหนี

เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในพื้นที่ การผลักดันและส่งกลับคนต่างด้าว การบรูณาการร่วมกับส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน โดยผู้ให้การสัมภาษณ์ส่วนใหญ่รับผิดชอบภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันปราบปรามการหลบหนีเข้าเมืองระยะเวลาประมาณ 5 - 8 ปี รองลงมา ได้แก่ ประมาณ 9 - 12 ปี จำนวนคดีที่เกี่ยวกับผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายที่จับกุมได้ ส่วนใหญ่มีจำนวน 51 - 100 คดี ประเภทของคดีที่เกี่ยวกับผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายที่จับกุม สรุปได้ ดังนี้

2.2.1 การลักลอบหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

2.2.2 การนำพา ซ่อนเร้นบุคคลต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต และช่วยเหลือให้พ้นจากการถูกจับกุม

2.2.3 การให้สถานที่พักพิงแก่บุคคลต่างด้าว

2.2.4 บุคคลต่างด้าวประกอบอาชีพโดยไม่ได้รับอนุญาต จำนวนผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายที่จับกุมส่วนใหญ่เท่ากัน ได้แก่ 1 - 100 คน และ 501 คนขึ้นไป

สำหรับสถานที่จับกุมผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย ได้แก่ อำเภอวังเจ้า อำเภอสามเงา อำเภอเมือง อำเภอแม่สอด อำเภอแม่ระมาด อำเภอท่าสองยาง และอำเภอพบพระ

2.3 วิธีการหลบหนีเข้าเมือง ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายมีวิธีการหลบหนีเข้าเมืองโดยการลักลอบข้ามแม่น้ำเมยเข้ามา ซึ่งมีผู้นำพาเข้ามาพักตามหมู่บ้านต่างๆ จากนั้นจะมีผู้นำพามารับโดยรถยนต์หรือรถจักรยานยนต์เพื่อเข้าพื้นที่ชั้นใน และผู้นำพาส่วนใหญ่เป็นบุคคลต่างด้าวที่เคยเข้ามาทำงานในไทย จึงรู้เส้นทางการเข้าออก และได้เป็นผู้ชักชวนนำพาเดินทางเข้ามาทำงาน

2.4 ปัญหาและอุปสรรคในการป้องกันปราบปรามการหลบหนีเข้าเมือง

2.4.1 ด้านการสกัดกั้นแรงงานพม่าผิดกฎหมายหลบหนีเข้าเมือง

2.4.1.1 ปัญหาและอุปสรรคจากเจ้าหน้าที่ พบว่า ขาดการประสานงานอย่างใกล้ชิดด้านการข่าว เจ้าหน้าที่มีน้อยและมีงานอื่นต้องรับผิดชอบ งบประมาณและเครื่องมือมีไม่เพียงพอ

2.4.1.2 ปัญหาและอุปสรรคจากผู้ประกอบการหรือสถานประกอบการ พบว่า ผู้ประกอบการต้องการแรงงานต่างด้าวเข้าทำงานเพราะขยันและค่าแรงถูก

2.4.1.3 ปัญหาและอุปสรรคจากสภาพภูมิประเทศ พบว่า พื้นที่ชายแดนจังหวัดตากติดลำน้ำเมยตลอดแนว สามารถข้ามได้ทุกจุดในช่วงหน้าแล้ง

2.4.1.4 ปัญหาและอุปสรรคจากกฎหมาย พบว่า กรณีขอหมายศาลเข้าตรวจค้นสถานประกอบการมีความล่าช้า ศาลมักยกคำร้อง เนื่องจากเป็นความผิดซึ่งหน้า

2.4.2 ด้านการปราบปราม จับกุม และดำเนินคดีแรงงานพม่าผิดกฎหมายหลบหนีเข้าเมือง สรุปได้ดังนี้

2.4.2.1 ปัญหาและอุปสรรคจากเจ้าหน้าที่ พบว่า เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานไม่เพียงพอ กำลังเจ้าหน้าที่ในการปราบปรามมีน้อยและมีภารกิจอื่นอีกมาก ไม่สามารถออกพื้นที่ทั่วถึง

2.4.2.2 ปัญหาและอุปสรรคจากผู้ประกอบการหรือสถานประกอบการ พบว่า ผู้ประกอบการที่ใช้แรงงานต่างด้าว ส่วนใหญ่มีฐานะทางการเงินดี เป็นบุคคลที่มีชื่อเสียง เจ้าหน้าที่มีความเกรงใจในการปฏิบัติ หรือเมื่อถูกจับกุมแล้ว ก็จะวิ่งเต้นให้ถูกดำเนินคดีในอัตราโทษที่น้อย หรือไม่ก็ไม่ให้ถูกดำเนินคดี

2.4.2.3 ปัญหาและอุปสรรคจากสภาพภูมิประเทศ พบว่า ภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นป่าเขาและแนวป่า เส้นทางตามภูมิประเทศมีหลายเส้นทาง สามารถหลบหนีการจับกุมได้

2.4.2.4 ปัญหาและอุปสรรคจากกฎหมาย พบว่า กฎหมายในการเข้าตรวจสอบปราบปรามจับกุมมีวิธีการขั้นตอนซับซ้อน ยากแก่การดำเนินการ ระดับอัตราโทษที่ลงโทษผู้กระทำผิดน้อย บางครั้งลงโทษเพียงการรอลงอาญา ทำให้ผู้ที่เคยทำผิดแล้วก็กลับมาทำผิดซ้ำอีก

3. แนวทางกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการหลบหนีเข้าเมืองในพื้นที่จังหวัดตาก

3.1 แนวทางกำหนดมาตรการด้านเจ้าหน้าที่

3.1.1 จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการปราบปรามการลักลอบเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าในเขตพื้นที่จังหวัดตาก โดยมีภารกิจเพื่อบูรณาการด้านการข่าวให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และสามารถประสานงานแบ่งหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานอย่างชัดเจน

3.1.2 นำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ขณะนี้ด่านตรวจคนเข้าเมืองตากได้นำระบบฐานข้อมูลผู้สัญจรผ่านแดน ทั้งนี้ ระบบฐานข้อมูลดังกล่าวสามารถตรวจสอบว่าเคยถูกจับกุมและส่งปรับไปแล้วหรือไม่ ซึ่งจะทำให้ประสิทธิภาพในการควบคุมบุคคลเข้าออกราชอาณาจักรได้ดีขึ้น

๓.๒ แนวทางกำหนดมาตรการด้านผู้ประกอบการ

3.2.1 ให้ความรู้กับผู้ประกอบการในเรื่องผลกระทบจากการลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าที่มีต่อจังหวัดตาก และขั้นตอนการรับแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าเข้าทำงานในภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

3.2.2 ให้ผู้ประกอบการมีส่วนในการกำหนดนโยบายป้องกันและปราบปรามการหลบหนีเข้าเมือง และรับผิดชอบต่อแรงงานที่จดทะเบียนแล้ว ซึ่งได้หลบหนีจากพื้นที่

3.3 แนวทางกำหนดมาตรการด้านภูมิประเทศ การส่งกลับผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ผิดกฎหมายต้องส่งกลับทางเส้นทางเดิมที่ผู้หลบหนีเข้าเมืองใช้เดินทางเข้ามาในประเทศไทย ไม่ควรนำมาที่ด่านอำเภอแม่สอด เพราะหากส่งกลับเส้นทางเดิมจะทำให้ผู้หลบหนีเกิดความยากลำบากในการเดินทาง จะทำให้ไม่อยากเดินทางเข้ามาอีก เนื่องจากการส่งกลับที่ด่านอำเภอแม่สอดเป็นเส้นทางที่สะดวก ทำให้ผู้หลบหนีเดินทางเข้าออกพื้นที่จังหวัดตากได้ตลอดเวลา

3.4 แนวทางกำหนดมาตรการด้านกฎหมาย

3.4.1 มีความยืดหยุ่นในการใช้กฎหมาย เพื่อให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้สะดวกและคล่องตัว

3.4.2 ต้องเพิ่มบทลงโทษที่รุนแรง เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ได้แก่ ผู้หลบหนี ผู้นำพา นายหน้า และผู้จ้างงานเกิดความเกรงกลัว

ดุสิต เมนะพันธ์ (2552 : จ) ได้ทำการศึกษาการพัฒนากระบวนการจัดการปัญหาผู้แสวงหาที่พักพิงและผู้หนีภัยในประเทศไทย เรื่อง “แนวทางการปรับปรุงการจัดการและแก้ไขปัญหาผู้แสวงหาที่พักพิงและผู้หนีภัยประเทศไทย” โดยศึกษาใน 2 ประเด็นหลัก ได้แก่ (1) พัฒนาการของสถานการณ์ผู้แสวงหาที่พักพิง/ผู้หนีภัยจากการสู้รบในประเทศไทยตั้งแต่กลางทศวรรษ 1970 จนถึงปัจจุบัน 2 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้อพยพอินโดจีน ซึ่งยังมีผลสืบเนื่องมาถึงปัญหาผู้ลักลอบเข้าเมืองชาวม้งลาวในปัจจุบัน และกลุ่มผู้หนีภัยจากการสู้รบจากพม่า (2) แนวทางในการใช้กฎหมาย ระเบียบ และแนวปฏิบัติของทางการ

ตลอดจนพันธกรณีระหว่างประเทศของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองผู้แสวงหาที่พักพิง/ผู้หนีภัยจากการสู้รบ การศึกษาพบว่า ความมั่นคงและความสัมพันธ์ทวิภาคีกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นปัจจัยหลักในการกำหนดทิศทางนโยบายและมาตรการต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบ อุปสรรคและข้อจำกัดในการบริหารจัดการปัญหาผู้แสวงหาที่พักพิง/ผู้หนีภัยจากการสู้รบในประเทศไทย ส่วนใหญ่เกิดจากการขาดกฎหมายเฉพาะและแนวปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานแห่งชาติ โดยที่ผ่านมาทางการไทยใช้แนวทาง การผ่อนปรนการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะกฎหมายคนเข้าเมือง แต่ในทางปฏิบัติการพิจารณาสถานภาพชาวพม่าและชาวม้งลาวที่เข้าไทยอย่างผิดกฎหมายในบริบทผู้หนีภัยจากการสู้รบ/ผู้แสวงหาที่พักพิง ทางการไทยได้อ้างอิงนิยาม “ผู้ลี้ภัย” ในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 (ค.ศ. 1951) ไม่มีการกำหนดนิยามไว้ในกฎหมายไทย ในขณะเดียวกันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่ยังคงไม่เห็นด้วยกับการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 เนื่องจากเกรงผลผูกมัดของอนุสัญญาที่จะมีต่อประเทศไทย ทั้งๆ ที่ประเทศไทยได้รับผลผูกมัดทั้งทางกฎหมายและทางศีลธรรมเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองผู้หนีภัยจากการสู้รบ/ผู้แสวงหาที่พักพิงไปแล้วเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นผลมาจากการที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชนต่างๆ ไม่น้อยกว่า 6 ฉบับ ทำให้ประเทศไทยไม่อยู่ในฐานะที่จะปฏิเสธพันธกรณีระหว่างประเทศของไทยที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองผู้หนีภัยจากการสู้รบ/ผู้แสวงหาที่พักพิงได้ นอกจากนี้ การศึกษายังค้นพบอีกว่า ทางการไทยยังสามารถปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นได้โดยไม่กระทบต่อความมั่นคง และยังช่วยส่งเสริมบทบาทและภาพลักษณ์ของประเทศ และได้เสนอแนะแนวทางการพัฒนากระบวนการบริหารจัดการปัญหาผู้แสวงหาที่พักพิง/ผู้หนีภัยจากการสู้รบในประเทศไทย ประกอบด้วย การพัฒนากรอบกฎหมายเฉพาะ โดยนำหลักการสำคัญในอนุสัญญาฯ มาพิจารณาตรากฎหมายภายใน หรืออาจใช้วิธีเพิ่มกรณีด้านมนุษยธรรมไว้ในกฎหมายคนเข้าเมือง ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถให้ความคุ้มครองชั่วคราวแก่ผู้แสวงหาที่พักพิง/ผู้หนีภัยจากการสู้รบได้โดยที่ไม่ถือว่าเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งจะช่วยปูองกันการแทรกแซงของประชาคมระหว่างประเทศ การปรับปรุงนโยบายและการประสานงานภายในของไทย การพัฒนาสถาบัน กระบวนการเสริมสร้างความเข้าใจ การเสริมสร้างขีดความสามารถ การสนับสนุนงบประมาณด้านการพัฒนาและฟื้นฟูสภาพ แวดล้อมแก่ชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากผู้หนีภัยจากการสู้รบ ตลอดจนการดำเนินการในเชิงรุกโดยการส่งเสริมความร่วมมือและแลกเปลี่ยนแนวปฏิบัติที่ดีกับประเทศและองค์กรระหว่างประเทศต่างๆ

จตุรงค์ บุณยรัตนสุนทร และคณะ (2555 : ข) ได้ทำการศึกษานโยบายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนชายแดนไทย-พม่า : กรณีผู้อพยพจากภัยสงคราม โดยศึกษาสถานการณ์ความเป็นอยู่ของผู้หนีภัยจากการสู้รบ นโยบายและบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในส่วนกลางและในพื้นที่ แนวทางการปฏิบัติตามหลักการไม่ส่งกลับไปสู่อันตราย (Non-refoulement) แนวทางการแก้ไขปรับปรุงระเบียบของหน่วยงานในพื้นที่ที่เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยตามหลักสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และระบบการประสานงานที่มีประสิทธิภาพระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยทำการศึกษาในพื้นที่ชายแดนใกล้กับพื้นที่สู้รบในอำเภอแม่สอด และท่าสองยาง จังหวัดตาก อำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน อำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่ อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย และอำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี การศึกษาพบว่า สถานการณ์การสู้รบที่เกิดขึ้นหนึ่งวันหลังจากเลือกตั้งเมื่อปลายปี 2553 นั้น ทำให้มีผู้หนีภัยจากการสู้รบข้ามมาฝั่งไทยมากถึงประมาณ 25,000 คน ในครั้งนั้นมีหน่วยงานรัฐและหน่วยงานให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมจำนวนมากร่วมกันระดมความช่วยเหลือแก่ผู้อพยพเหล่านั้น สภาความมั่นคง

แห่งชาติเป็นหน่วยงานหลักในการแก้ไขปัญหาและได้ประสานงานกับ UNHCR ซึ่งช่วยเหลือเรื่องจัดทำทะเบียนและเตรียมการส่งกลับ กองกำกับการตำรวจตระเวนชายแดนมีภารกิจสนับสนุนเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยในศูนย์พักพิงและตรวจสอบการเดินทางเข้า-ออกนอกพื้นที่ รวมทั้งการประสานกับหน่วยงานความมั่นคงในพื้นที่ สำนักตรวจคนเข้าเมืองได้ดำเนินการตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ตามกฎหมายคนเข้าเมือง กระทรวงการต่างประเทศได้ทำหน้าที่ในการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาคมระหว่างประเทศได้รับรู้การดำเนินการของไทยในการให้ความช่วยเหลือต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบ ตลอดจนร่วมมือกับประชาคมระหว่างประเทศในการช่วยเหลือกลุ่มคนเหล่านี้ และหาทางออกที่ยั่งยืน กระทรวงกลาโหม (โดยผ่านกองกำลังผาเมือง) ได้ดำเนินการตามนโยบายของกองทัพบก โดยได้พยายามใช้มาตรการทางการทหารปูองกันมิให้มีการข้ามชายแดนเข้ามา กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ซึ่งไม่มีนโยบายและภารกิจเรื่องผู้หนีภัยจากการสู้รบโดยตรงแต่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องในบางประเด็น เช่น การค้ามนุษย์ กรณีที่ได้รับการร้องขอ นอกจากนั้นยังมีองค์กรเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆ ที่เป็นความจำเป็นพื้นฐาน จากการสำรวจของคณะผู้วิจัยในการเข้าพื้นที่ในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก และอำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี พบว่า การส่งผู้หนีภัยจากการสู้รบกลับไปยังถิ่นที่อยู่เดิมไม่ได้เป็นไปตามหลักการไม่ส่งกลับไปสู่อันตราย (Non-refoulement) โดยทหารได้ส่งผู้หนีภัยจากการสู้รบกลับหลังจากได้รับแจ้งจากทหารเมียนมาร์ว่าการสู้รบสงบลงแล้ว โดยไม่มีการตรวจสอบความปลอดภัยของผู้หนีภัยจากการสู้รบ คณะผู้วิจัยได้ศึกษาแนวทางการปรับปรุงระเบียบที่เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบตามหลักสิทธิมนุษยชน คือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ของกระทรวง มหาดไทย ซึ่งมีการปฏิบัติอย่างเคร่งครัดโดยกำหนดให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย โดยไม่มีการผ่อนผัน มีเพียงมติสภาความมั่นคงแห่งชาติและแนวปฏิบัติที่ผ่อนปรนให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบอาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับเมื่อเหตุการณ์การสู้รบยุติลง ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการไม่ผลักดันกลับและใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เป็นกรอบกฎหมายที่ชัดเจนสำหรับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับผู้หนีภัยจากการสู้รบ คณะผู้วิจัยได้เสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายคนเข้าเมือง เพิ่มอำนาจให้เจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลยพินิจพิจารณาความเสี่ยงของผู้หนีภัยจากการสู้รบ โดยคำนึงถึงชีวิตและเสรีภาพ และเพิ่มบทบัญญัติในเรื่องหลักการไม่ส่งผู้หนีภัยจากการสู้รบกลับไปสู่อันตรายในพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ควรมีการประเมินความเสี่ยงในการส่งผู้หนีภัยจากการสู้รบกลับประเทศต้นทาง และเสนอให้หน่วยงานความมั่นคงปรับวิธีการปฏิบัติต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบให้สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และคณะผู้วิจัยยังได้เสนอระบบการประสานงานที่มีประสิทธิภาพระหว่างหน่วยงานต่างๆ อาทิเช่น การตั้งหน่วยงานประสานงานกลางและการจัดทำฐานข้อมูลร่วมกัน และมีข้อเสนอแนะต่อท่าทีที่เหมาะสมของประเทศไทยเพื่อให้การปฏิบัติต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบเป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชน อาทิเช่น การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 และพิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2510 และควรบัญญัติกฎหมายภายในว่าด้วยเรื่องผู้ลี้ภัย เพื่อใช้เป็นกรอบในการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนต่อผู้ลี้ภัย ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ให้สอดคล้องกับการขอลี้ภัย การไม่ส่งกลับผู้ลี้ภัยไปสู่อันตราย โดยนโยบายการส่งบุคคลออกนอกประเทศของไทยต้องสอดคล้องกับหลักการดังกล่าว อีกทั้งยังได้เสนอให้มีการจัดทำรายงานการประเมินสถานการณ์ ความปลอดภัยในพื้นที่ที่จะส่งผู้ลี้ภัยกลับไปโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งจะต้องคำนึงถึงความปลอดภัยของผู้หนีภัยจากการสู้รบ ความพร้อมในด้านโครงสร้างพื้นฐานของ

ประเทศต้นทาง และควรพัฒนาการปฏิบัติต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบในพื้นที่พักพิงฯให้ดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการศึกษา การบริการสุขภาพ ชีวิตความเป็นอยู่และสิทธิในการทำงาน ทั้งนี้ รัฐบาลควรเข้ามามีบทบาทในการเตรียมความพร้อมให้กับผู้หนีภัยจากการสู้รบก่อนการเดินทางกลับ กระบวนการส่งกลับควรมีหน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนร่วมเป็นสักขีพยานและสามารถพิสูจน์ความสมัครใจของผู้หนีภัยจากการสู้รบได้ ในกรณีที่ไม่สามารถส่งกลับได้ รัฐบาลไทยควรให้สิทธิอาศัยอยู่ชั่วคราวอย่างถูกต้องตามกฎหมายเพื่อรอการส่งกลับ ส่วนผู้หนีภัยจากการสู้รบที่เดินทางเข้ามาใหม่ควรได้รับการคัดกรองจากคณะกรรมการพิจารณาสถานภาพ ผู้หนีภัยจากการสู้รบประจำจังหวัด โดยมีกระบวนการที่โปร่งใส และเปิดโอกาสให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมด้วย รัฐบาลไม่ควรช่วยเหลือเฉพาะผู้หนีภัยจากการสู้รบเท่านั้นแต่ควรให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยจากความตายจากภัยด้านอื่นๆ ด้วย เช่น ภัยจากการถูกข่มขืน การบังคับเกณฑ์แรงงาน ซึ่งมีการทำทารุณกรรมและเป็นการละเมิด สิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง รัฐบาลจะต้องสร้างความเข้าใจกับชุมชนถึงสถานการณ์ของผู้หนีภัยจากการสู้รบทั้งที่อยู่ในพื้นที่พักพิงและนอกพื้นที่พักพิง เพื่อให้ใช้ชีวิตร่วมกันในสังคมไทย และสภาความมั่นคงแห่งชาติ และกองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง ควรกำหนดแนวทางแก่เจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 โดยเคารพหลักการไม่ผลักดันผู้หนีภัยจากการสู้รบกลับไปเผชิญกับอันตราย

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (2556 อ้างถึงใน นพวรรณ สุขเจริญ, 2557 : 13) ได้จัดสัมมนาเรื่อง ปัญหาผู้หนีภัยจากการสู้รบ : ทางออกของไทยกับเมียนมาร์ยุคใหม่ เมื่อกันยายน พ.ศ. 2556 เพื่อรับทราบนโยบายและความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหาของประเทศไทย กรณีผู้หนีภัยจากการสู้รบจากเมียนมาร์ ในขณะที่เมียนมาร์กำลังมีการปฏิรูปประเทศไปสู่ระบอบประชาธิปไตยและก้าวไปสู่เวทีโลกมากขึ้น มีข้อสรุป คือ การดำเนินการแก้ไขปัญหาของภาครัฐ ได้ดำเนินการผ่านทางคณะอนุกรรมการควบคุมผู้หนีภัยจากการสู้รบจากเมียนมาร์ ซึ่งถือเป็นกลไกระดับนโยบาย โดยมีแนวทางหลักในการดำเนินการ 3 ประการ คือ 1) การควบคุมดูแลผู้หนีภัยให้อยู่ในพื้นที่ที่กำหนด 2) การแบ่งเบาภาระของภาครัฐด้วยการส่งผู้หนีภัยจากการสู้รบไปประเทศที่สาม และ 3) การพยายามแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ คือ การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในเมียนมาร์ ซึ่งการดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวมีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัดหรือพิจารณาสถานะของบุคคลสัญชาติเมียนมาร์ ที่สมควรได้รับการคุ้มครองตามเงื่อนไขที่กำหนด นอกจากนี้ รัฐบาลยังมุ่งแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการสกัดกั้นและปูองกันการเข้ามาใหม่ รวมทั้งปราบปรามการลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย โดยเฉพาะกระบวนการที่มีอิทธิพลให้หมดสิ้นไป

สำหรับความคืบหน้าในการแก้ปัญหาในช่วงที่ผ่านมา พบว่า 1) รัฐบาลเมียนมาร์ได้จัดทำแผนรับผู้หนีภัยจากการสู้รบกลับคืนสู่ประเทศ ประกอบด้วยหลักการสำคัญที่จะดำเนินการ คือ การเก็บทุ่นระเบิดในพื้นที่กองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์ การจัดเตรียมพื้นที่รองรับพร้อมสิ่งก่อสร้าง การจ่ายค่าเลี้ยงดูพร้อมมอบสิ่งของอุปโภคบริโภคให้เป็นเวลา 1 ปี รวมทั้งสนับสนุนการสร้างงานเพื่อเป็นรายได้ในการครองชีพ 2) มีการหารือทวิภาคีระหว่างรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเห็นว่าสถานการณ์ในเมียนมาร์มีพัฒนาการที่เอื้ออำนวยต่อการเดินทางกลับถิ่นฐานของผู้หนีภัยจากการสู้รบ ซึ่งเมียนมาร์ยืนยันความพร้อมในการรับผู้หนีภัยจากการสู้รบกลับประเทศ และ 3) ขณะนี้มูลนิธิแม่ฟูาหลวง ในพระบรมราชูปถัมภ์ร่วมกับข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ได้จัดทำข้อมูลรายชื่อพร้อมประวัติของผู้หนีภัยจากการสู้รบที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวทั้ง 9 แห่ง ซึ่งเป็นไปตามมติของคณะอนุกรรมการควบคุม

ผู้หนีภัยจากการสู้รบจากเมียนมาร์ เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555 เพื่อสนับสนุนและเอื้อประโยชน์ต่อไทยในการเตรียมความพร้อมของหน่วยงานไทยและนำไปสู่กระบวนการส่งกลับ

ปัจจุบัน UNHCR ร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนและกระทรวงศึกษาธิการ ได้ให้การส่งเสริมเพื่อเตรียมความพร้อมทางการศึกษาให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบได้เรียนรู้ภาษาและอาชีพ เพื่อนำความรู้ที่ได้รับไปปรับใช้ในการดำรงชีพในปัจจุบัน ทั้งในด้านการประกอบอาชีพ การค้าขาย การเกษตร หรือด้านแรงงาน เพื่อให้มีทักษะฝีมือในการประกอบอาชีพหรือหารายได้ และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น นอกจากนี้ ยังเป็นการเตรียมความพร้อมให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบสามารถอพยพไปตั้งถิ่นฐานยังประเทศที่สาม และสามารถอยู่ร่วมกับเจ้าของประเทศได้ด้วยความปรองดอง

เจษฎา มีบุญลือ และปิยะนุช ปี่บัว (2556 : 28 - 36) ได้ทำการศึกษาปัญหาโรฮิงยากับแนวทางการแก้ไข พบว่า จากประวัติศาสตร์บรรพบุรุษของชาวโรฮิงยาอพยพมาจากเปอร์เซีย เพื่อทำการค้าขายและตั้งถิ่นฐานอยู่ที่เมืองค๊อกซ์บาซาร์ ประเทศบังกลาเทศ และรัฐอารกัน ประเทศพม่าในยุคล่าอาณานิคมของชาติตะวันตก ประเทศอังกฤษได้บุกเข้ายึดบังกลาเทศ และบริษัทตะวันออกของอังกฤษได้จ้างชาวบังกลาเทศและอินเดียเป็นทหารบุกเข้ายึดประเทศพม่าต่อ ซึ่งต่อมาทหารรับจ้างเหล่านี้ไม่ยอมกลับประเทศได้ตั้งถิ่นฐานอยู่ในพม่า หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 พม่าได้รับเอกราชและมีรัฐธรรมนูญพม่าโรฮิงยาถูกขับไล่ให้ไปอยู่ที่เมืองค๊อกซ์บาซาร์ของบังกลาเทศ ซึ่งอยู่ติดแนวชายแดนรัฐยะไข่ (อารกัน) ของพม่า หลังจากบังกลาเทศแยกตัวออกจากปากีสถานเป็นประเทศใหม่ ส่งผลให้ชาวเบงกาลีอพยพเข้ามาในรัฐอารกันเพิ่มมากขึ้น ต่อมาปี พ.ศ. 2521 รัฐบาลทหารพม่าออกกฎหมายสัญชาติพม่า ส่งผลให้ชาวโรฮิงยา ที่ไม่มีสิทธิเสรีภาพ เช่นเดียวกับพลเมืองพม่าถูกละเมิดไม่ให้รับสิทธิที่จะได้รับสัญชาติ ถูกจำกัดความเคลื่อนไหวโดยต้องขออนุญาตและจ่ายเงินแก่รัฐบาลในการออกจากพื้นที่ ถูกกดขี่ บังคับใช้แรงงาน ยึดที่ดินทำกิน ถูกจำกัดสิทธิการแต่งงานและการมีบุตรเพราะไม่ต้องการให้พลเมืองโรฮิงยาเพิ่มขึ้น มีการทำลายสุเหร่าและโรงเรียนสอนศาสนา ทำให้ชาวโรฮิงยาไม่สามารถหางานทำหรือค้าขายได้ ตลอดระยะเวลาที่ถูกละเมิดสิทธิ ชาวโรฮิงยาจำนวนมากได้อพยพหนีภัยจากพม่าไปอยู่ในหลายประเทศ เช่น บังกลาเทศ ปากีสถาน ซาอุดิอาระเบีย สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ มาเลเซีย และไทย โดยบังกลาเทศซึ่งมีพรมแดนติดต่อกับพม่า เป็นประเทศที่มีชาวโรฮิงยาอพยพเข้าไปอยู่มากที่สุด ภายใต้การดูแลของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ระยะหลังชาวโรฮิงยาเดินทางมายังประเทศไทยมากขึ้นเพื่อเป็นทางผ่านไปยังประเทศมาเลเซีย เนื่องจากเป็นประเทศมุสลิม และมีค่าจ้างแรงงานสูง สำหรับช่องทางที่ชาวโรฮิงยาใช้หลบหนีเข้าสู่ไทย มี 2 ช่องทาง คือ ทางบกที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก และทางเรือที่จังหวัดระนอง ในห้วงเดือนตุลาคม – กุมภาพันธ์ของทุกปี เนื่องจากปลอดจากมรสุม

คณะผู้วิจัยได้ระบุไว้ว่า ปัญหาโรฮิงยาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเป็นปัญหาที่มีมาช้านาน แต่ในห้วง 1 ปีที่ผ่านมาองค์กรนานาชาติ โดยเฉพาะ UNHCR เพิ่งให้ความสนใจและโจมตีประเทศไทยว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในขั้นตอนการดำเนินการจับกุมและผลักดันกลับประเทศต่อกลุ่มคนเหล่านี้ สืบเนื่องจากการเสนอข่าวของสำนักข่าวต่างชาติที่เสนอภาพด้านลบต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่ทางการไทย ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของกองทัพและประเทศ การดำเนินการดังกล่าวอาจมีวาระซ่อนเร้นในการเสนอข่าวของสำนักข่าวดังกล่าว จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ทุกหน่วยงานต้องร่วมมือกันแก้ไขปัญหา การประชุม ASEAN SUMMIT ครั้งที่ 14 ที่อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ได้มีการหยิบยกประเด็นปัญหาเรื่องโรฮิงยาขึ้นมาเพื่อหาทางออกในการแก้ปัญหาร่วมกัน ผลการประชุมตามมาตรา 14 ของกฎบัตรอาเซียน มีการตกลงชัดเจนว่าต้องจัดตั้งองค์กรเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

มนุษยชนอาเซียนขึ้น และส่งเสริมให้อาเซียนเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาที่สำคัญเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้จะใช้กระบวนการบาหลี (Bali Process) ในการแก้ไขปัญหาอีกด้วย

ส่วนแนวทางการแก้ไขปัญหาข้างต้น คณะผู้วิจัยระบุไว้ว่า กรณีที่ปรากฏข่าวสารเผยแพร่ตามสื่อมวลชนต่างประเทศระบุว่า เจ้าหน้าที่ของไทยได้กระทำการในลักษณะละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อกลุ่มมุสลิมโรฮิงยาที่ลักลอบเข้ามาในประเทศไทย โดยการผลักดันกลุ่มดังกล่าวออกจากเขตแดนทางทะเลของไทย ด้วยเรือประมงที่ไม่ติดเครื่องยนต์ แต่มอบอาหารและน้ำให้อย่างเพียงพอ กรณีดังกล่าวส่งผลให้กลุ่มมุสลิมโรฮิงยาบางส่วนเสียชีวิตก่อนถึงฝั่ง และข่าวสารข้างต้นได้ถูกกลุ่ม/องค์กรต่างๆ นำไปเคลื่อนไหวผลักดันให้มีการแก้ไขปัญหา ซึ่งล้วนส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของกองทัพและประเทศนั้น สถาบันวิจัยทางยุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ จึงเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยกำหนดยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาเป็น 3 ห้วง คือ การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในปัจจุบัน (Immediate Response) การแก้ไข ปัญหาระยะสั้นถึงปานกลาง (Redesigned Actions) และการแก้ไขปัญหาระยะยาว (Restructure) ดังนี้

1. การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในปัจจุบัน (Immediate Response)

1.1 รัฐบาลต้องกำหนดนโยบาย มาตรการและแนวทางปฏิบัติ เพื่อแก้ไขปัญหาโรฮิงยาอย่างเป็นระบบ ตลอดจนดำเนินการต่อผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายอย่างเคร่งครัดและเด็ดขาด โดยมีกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในเป็นหน่วยรับผิดชอบหลักในการดำเนินการแก้ไข

1.2 หารือหรือประชุมกับประเทศต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น พม่า บังกลาเทศ มาเลเซีย อินโดนีเซีย และ UNHCR เพื่อร่วมหาสาเหตุและแนวทางการแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะควรให้ภาพที่ชัดเจนว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่รับภาระปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทางทะเล ทั้งที่ไม่ได้เป็นประเทศผู้ก่อปัญหา

1.3 นำประเด็นโรฮิงยาเข้าเสนอในการประชุม ASEAN SUMMIT ครั้งที่ 14 เพื่อหาทางออกในการแก้ไขปัญหาร่วมกัน ซึ่งผลจากการประชุมว่าด้วยการจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียนตามมาตรา 14 ของกฎบัตรอาเซียนมีการตกลงชัดเจนว่า ต้องจัดตั้งองค์กรเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานมนุษยชนอาเซียนขึ้น และมอบหมายให้คณะกรรมการจัดทำร่างขอบเขตของงาน (Terms of Reference: TOR) ขึ้น โดยหัวใจของร่างขอบเขตของงาน คือ อำนาจและหน้าที่ขององค์กร มี ๒ ประเด็นสำคัญ คือ การส่งเสริมและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในอาเซียน เพื่อสร้างความตระหนัก การพัฒนาบรรทัดฐานในเรื่องสิทธิมนุษยชนก่อน และต้องส่งเสริมให้อาเซียนเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาที่สำคัญเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ ยังจะนำเข้าสู่การประชุมกระบวนการบาหลี (Bali Process) เพื่อหาวิธีการแก้ไขปัญหาอีกด้วย

1.4 สร้างความเข้าใจที่ถูกต้องแก่ประชาคมโลก โดยยืนยันบนหลักการที่ว่า กลุ่มโรฮิงยาเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย (Illegal migration) ที่มิใช่ผู้หนีภัยจากการสู้รบ (Displaced person from fighting) และมิใช่เป็นผู้อพยพ/ลี้ภัย (Refugee) ทางการไทยได้ปฏิบัติต่อชาวโรฮิงยาอย่างชอบธรรมตามกรอบกฎหมายของไทย มิได้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนดังที่สื่อต่างประเทศกล่าวอ้าง

1.5 กรณีที่มีข้อเรียกร้องให้จัดตั้งศูนย์พักพิงหรือศูนย์ผู้ลี้ภัยให้แก่ชาวโรฮิงยา ทางการไทยควรยืนยันจุดยืนที่เห็นพ้องร่วมกับ UNHCR ว่า สถานภาพของชาวโรฮิงยา คือ ผู้อพยพ เพื่อเหตุผลด้านเศรษฐกิจไม่เข้าข่ายผู้ลี้ภัย และอาจยอมรับให้พักพิงได้ชั่วคราวในระยะสั้น ด้วยเหตุผลด้านมนุษยธรรมเพื่อเดินทางต่อไปยังประเทศที่สามเท่านั้น

1.6 เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเคร่งครัดในการปฏิบัติงานตาม รปจ. กฎหมาย และหลักมนุษยธรรมตามความเหมาะสม

1.7 เร่งปราบปรามเจ้าหน้าที่และผู้ที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับขบวนการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย และค้ามนุษย์อย่างจริงจังและเด็ดขาด

2. การแก้ไขปัญหาในระยะสั้นถึงปานกลาง (Redesigned Actions)

2.1 เพิ่มความเข้มในการปฏิบัติงานทั้งทางบกและทางทะเล โดยทางบกเพิ่มกำลังลาดตระเวนตามแนวชายแดนที่คาดว่าจะมีผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ส่วนทางทะเลต้องเพิ่มการลาดตระเวนทางทะเล และต้องมีการกำหนดกฎการปฏิบัติ (Rule of Engagement: ROE) พิเศษในปฏิบัติการร่วมลาดตระเวนทางทะเลระหว่างไทย มาเลเซีย อินโดนีเซีย และสิงคโปร์ เพื่อสกัดกั้นและผลักดันการเข้ามาของกลุ่มคนเหล่านี้

2.2 ร่างระเบียบปฏิบัติประจำ (Standard Operating Procedure: SOP) หรือกฎการปฏิบัติในการปฏิบัติกับชาวโรฮิงยาให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.3 ชี้แจง/อบรมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้เข้าใจบทบาท หน้าที่ และขอบเขตการปฏิบัติงานของตนตามหลักสิทธิมนุษยชน รวมทั้งเคร่งครัดในการปฏิบัติงานตาม รปจ. และกฎหมาย

2.4 ถ่ายรูป/บันทึกภาพการจับกุม และ/หรือการปฏิบัติต่อชาวโรฮิงยาเพื่อเป็นหลักฐานแสดงว่าไม่มีการทำร้ายร่างกายหรือละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยมีภาคประชาชนหรือองค์กรสิทธิมนุษยชนร่วมดำเนินการภายใต้ข้อกำหนดตามกฎหมายบัญญัติ

2.5 กำหนดขอบเขตที่พักพิงชั่วคราวที่ชัดเจน ดำเนินการขึ้นทะเบียนประวัติ เพื่อจะได้ทราบจำนวนและข้อมูลพื้นฐานที่ใช้เป็นประโยชน์ในการส่งกลับประเทศต้นทางอย่างถูกต้อง หรือส่งต่อไปยังประเทศที่สาม ดำเนินการคัดแยกและสืบสวนให้ได้ว่ากลุ่มคนเหล่านี้เดินทางมาจากภูมิลำเนาใดด้วยวิธีการใด จะทำให้ทางการไทยสามารถเจรจากับประเทศที่ต้องรับประชากรของตนกลับภูมิลำเนาได้ อาทิเช่น พม่า หรือบังกลาเทศ และทำให้ประเทศดังกล่าวไม่สามารถปฏิเสธความรับผิดชอบได้

2.6 เพิ่มความเข้มข้นทางด้านการข่าว เร่งปราบปรามเจ้าหน้าที่และผู้ที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับขบวนการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายและค้ามนุษย์อย่างจริงจังและเด็ดขาด

3. การแก้ไขปัญหาในระยะยาว (Restructure)

3.1 กองทัพควรแสดงจุดยืนและบทบาทในการให้การสนับสนุนต่อกระบวนการสร้างความรู้ความเข้าใจ ตลอดจนการเข้าไปมีส่วนร่วมในเวทีการระดมความคิดเห็น ประกอบด้วยผู้เกี่ยวข้องจากทุกภาคส่วนของสังคม อาทิเช่น นักวิชาการ ภาคประชาสังคม ตลอดจนหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรงในปัญหามุสลิมโรฮิงยา ทั้งนี้ มีปัจจัยแห่งความสำเร็จอยู่ที่การกำหนดเป็นนโยบายที่ชัดเจนและเพื่อให้สามารถนำไปสู่การปฏิบัติที่เห็นผลเป็นรูปธรรมโดยเร็ว

3.2 ระดมความคิดของนักวิชาการและผู้ที่เกี่ยวข้องในแต่ละด้าน เพื่อให้ข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาในระยะยาวนำเสนอต่อรัฐบาล

3.3 ประสานการทำงานระหว่างภาครัฐ องค์กรเอกชนอิสระ (NGOs) และสื่อมวลชนเพื่อให้เกิดความเข้าใจอันดี และเกิดความร่วมมือในอีกมิติหนึ่ง

3.4 เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องเคร่งครัดในการปฏิบัติงานตาม รปจ. และกฎหมาย

3.5 ประชาสัมพันธ์/สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายและแนวทางของภาครัฐ เพื่อนำไปสู่การประสานความร่วมมือของทุกฝ่ายในการแก้ปัญหาร่วมกัน

3.6 การแก้ไขปัญหามุสลิมโรฮิงยา ควรดำเนินการพร้อมกันใน 3 แนวทาง ดังนี้

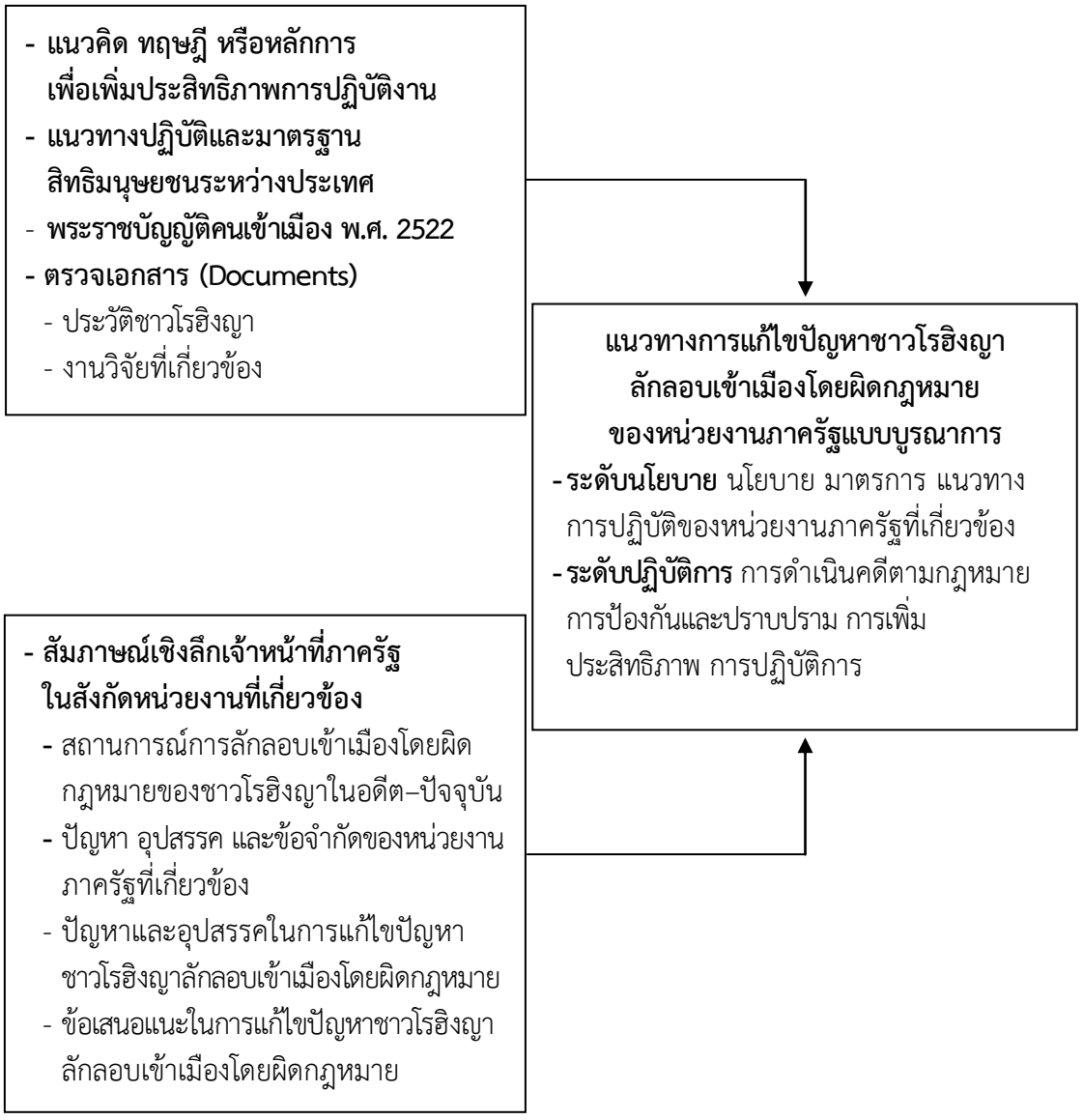
3.6.1 แนวทางที่ 1 (Track I) ดำเนินการโดยความริเริ่มของหน่วยงานและเครื่องมือภายใต้การควบคุมของภาครัฐ

3.6.2 แนวทางที่ 2 (Track II) ดำเนินการโดยความริเริ่มของภาควิชาการ

3.6.3 แนวทางที่ 3 (Track III) ดำเนินการโดยภาคประชาสังคม (Civil Society Organization: CSO)

กรอบความคิดของการวิจัย

แผนภาพที่ 2-1 กรอบความคิดของการวิจัย



สรุป

จากสภาพปัญหากลุ่มชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเข้ามาในประเทศไทยทางด้านจังหวัดชายแดนฝั่งทะเลอันดามันตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันอยู่อย่างต่อเนื่อง ซึ่งประเทศไทยโดยเฉพาะหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจำเป็นจะต้องปฏิบัติต่อกลุ่มคนดังกล่าวให้เป็นไปตามกฎหมายภายในประเทศ และพันธกรณีระหว่างประเทศ แต่ในทางปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในปัจจุบันการดำเนินงานของหน่วยงานอาจมีข้อจำกัดบางประการ เช่น การส่งตัวชาวโรฮิงญาที่ดำเนินคดีถึงที่สุดกลับไปยังประเทศพม่ายังไม่สามารถปฏิบัติได้สำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากประเทศพม่าอ้างว่าชาวมุสลิมโรฮิงญาไม่ใช่พลเมืองพม่า จึงปฏิเสธที่จะรับกลับ กลุ่มบุคคลเหล่านี้จึงพยายามหลบหนีเข้ามาในเขตไทยอีก โดยมีขบวนการค้ามนุษย์และนายหน้าค้าแรงงานไปรับกลับเข้ามาในเขตไทย แม้ว่าในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันกลุ่มชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายได้พยายามสกัดกั้นกลุ่มคนดังกล่าวมาอย่างต่อเนื่อง แต่ปัจจุบันกลุ่มชาวโรฮิงญาก็ยังคงลักลอบเข้ามาอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น การศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง จะสามารถนำข้อมูลการศึกษาวิจัยมากำหนดเป็นแนวทางการประสานการปฏิบัติในการสกัดกั้นกลุ่มชาวโรฮิงญาลักลอบหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายร่วมกันแบบบูรณาการ สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม อันจะนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยงานภาครัฐในการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายได้อย่างยั่งยืนต่อไป

บทที่ 3
สภาพปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

การศึกษาในบทที่ 3 มีความมุ่งหมายเพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 1 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง โดยมีลำดับในการศึกษา ดังนี้

1. ประวัติการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของชาวโรฮิงญา
2. การแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในอดีตที่ผ่านมา
3. ปัญหาและอุปสรรคที่พบในการแก้ไขชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย
4. สรุป

ประวัติการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของชาวโรฮิงญา

เจษฎา มีบุญลือ และ ปิยะนุช ปี่บัว 2556 : 1 - 23) ระบุไว้ว่า จากประวัติศาสตร์บรรพบุรุษของชาวโรฮิงญาอพยพมาจากเปอร์เซีย เพื่อทำการค้าขาย และตั้งถิ่นฐานอยู่ที่เมืองค๊อกซ์บาซาร์ ประเทศบังกลาเทศ และรัฐอารกัน ประเทศพม่า ในยุคล่าอาณานิคมของชาติตะวันตก ประเทศอังกฤษได้บุกเข้ายึดบังกลาเทศ บริษัทตะวันออกของอังกฤษได้จ้างชาวบังกลาเทศและอินเดียเป็นทหารบุกเข้ายึดประเทศพม่าต่อ ต่อมาทหารรับจ้างเหล่านี้ไม่ยอมกลับประเทศได้ตั้งถิ่นฐานอยู่ในประเทศพม่า หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 พม่าได้รับเอกราชและมีรัฐธรรมนูญพม่า พวกโรฮิงญาถูกขับไล่ให้ไปอยู่ที่เมืองค๊อกซ์บาซาร์ ประเทศบังกลาเทศ ซึ่งอยู่ติดแนวชายแดนรัฐยะไข่ (อารกัน) ของพม่า หลังจากบังกลาเทศแยกตัวออกจากปากีสถานเป็นประเทศใหม่ ส่งผลให้ชาวเบงกาลีอพยพเข้ามาในรัฐอารกันเพิ่มมากขึ้น ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2521 รัฐบาลทหารพม่าออกกฎหมายสัญชาติพม่า ส่งผลทำให้ชาวโรฮิงญาที่ไม่มีสิทธิและเสรีภาพ เช่นเดียวกับพลเมืองพม่าถูกละเมิดไม่ให้รับสิทธิที่จะได้รับสัญชาติ ถูกจำกัดความเคลื่อนไหวโดยต้องขออนุญาตและจ่ายเงินแก่รัฐบาลในการออกจากพื้นที่ ถูกกดขี่ บังคับใช้แรงงาน ถูกยึดที่ดินทำกิน ถูกจำกัดสิทธิการแต่งงานและการมีบุตร เนื่องจากไม่ต้องการให้พลเมืองของชาวโรฮิงญาเพิ่มขึ้น มีการทำลายสุเหร่าและโรงเรียนสอนศาสนา ทำให้ชาวโรฮิงญาไม่สามารถหางานทำหรือค้าขายได้ ตลอดระยะเวลาที่ถูกละเมิดสิทธิ ชาวโรฮิงญาจำนวนมากได้อพยพหนีภัยจากประเทศพม่าไปอยู่ในหลายประเทศ เช่น บังกลาเทศ ปากีสถาน ซาอุดิอาระเบีย สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ มาเลเซีย และประเทศไทย โดยบังกลาเทศซึ่งมีพรมแดนติดต่อกับพม่าเป็นประเทศที่มีชาวโรฮิงญาอพยพเข้าไปอยู่มากที่สุดภายใต้การดูแลของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ในระยะหลังชาวโรฮิงญาเดินทางมายังประเทศไทยมากขึ้น เพื่อเป็นทางผ่านไปยังประเทศมาเลเซีย เนื่องจากเป็นประเทศมุสลิม และมีค่าจ้างแรงงานสูง จากสภาพการกดขี่และบีบบังคับชาวโรฮิงญาของรัฐบาลพม่า ตลอดจนการปล่อยข่าวเกี่ยวกับช่องทางในการทำงานและสภาพการดำรงชีวิตที่ดีกว่าในศูนย์อพยพที่เมืองค๊อกซ์

บาซาร์ของรัฐบาลบังกลาเทศ ส่งผลให้ชาวมุสลิมโรฮิงญาเริ่มอพยพหลบหนีออกจากศูนย์อพยพที่บังกลาเทศและจังหวัดมองดอ มาขึ้นฝั่งประเทศไทยครั้งแรกที่จังหวัดระนอง เมื่อปี พ.ศ. 2541 จำนวน 104 คน และต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน สำหรับช่องทางที่ชาวโรฮิงญาใช้หลบหนีเข้าสู่ประเทศไทย มี 2 ช่องทางหลัก คือ ทางบก ได้แก่ ท้องที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก และทางเรือ ได้แก่ ท้องที่จังหวัดระนอง โดยจะหลบหนีเข้ามาในช่วงเดือนตุลาคม – กุมภาพันธ์ของทุกปี เนื่องจากเป็นช่วงที่ปลอดจากมรสุม

เนื่องจากรัฐบาลทหารพม่ามีความชิงชังต่อโรฮิงญาที่เป็นทหารรับจ้างของอังกฤษต่อสู้กับพม่าจนตกเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษ เมื่อรัฐบาลพม่าได้รับอิสรภาพ จึงได้ทำการกวาดล้างชนกลุ่มน้อยต่างๆ ในประเทศอย่างหนัก จากสภาพปัญหาดังกล่าวจึงสามารถสรุปสาเหตุการอพยพของชาวโรฮิงญาไปยังประเทศต่างๆ ได้ ดังนี้

1. มุสลิมโรฮิงญาหรือชนกลุ่มน้อยอารกันเป็นกลุ่มที่ถูกทารุณกรรม ถูกขับไล่จากถิ่นที่อยู่ และถูกละเมิดสิทธิส่วนบุคคล ตลอดจนถูกจำกัดสิทธิในด้านต่างๆ เช่น การบังคับเวนคืนที่ดิน การเก็บภาษีในอัตราพิเศษเทียบเท่าชาวต่างชาติ การกำหนดบริเวณที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน การห้ามเดินทางออกนอกบริเวณที่รัฐกำหนด การเกณฑ์แรงงานไปใช้โดยไม่ให้ค่าจ้าง ถูกห้ามสร้างสุเหร่าหรือมัสยิดใหม่ ที่มีอยู่เดิมจะถูกทำลาย โรงเรียนสอนศาสนาถูกสั่งปิด ขัดขวางการเข้าถึงสาธารณสุข ที่พักอาศัยและอาหารไม่เพียงพอ ถูกยึดทรัพย์สิน และมีข้อจำกัดด้านการสมรส

2. รัฐบาลพม่าไม่ยอมรับชาวโรฮิงญาเป็นประชาชนชาวพม่า โดยให้เหตุผลว่าประเทศพม่าเป็นเมืองพุทธแต่ชาวโรฮิงญาเป็นคนอิสลาม และชาวโรฮิงญาส่วนใหญ่ไม่ยอมใช้ภาษาพม่าในการสื่อสาร

3. รัฐบาลทหารพม่าออกกฎหมายว่าด้วยความเป็นพลเมืองของพม่าในปี พ.ศ. 2525ซึ่งกำหนดว่าหากกลุ่มใดมีความเกี่ยวข้องกับขบวนการชนกลุ่มน้อยจะถูกตัดขาดจากการเป็นพลเมืองและต้องหลบหนีอพยพออกนอกประเทศ ส่วนใหญ่หลบหนีไปบังกลาเทศ ปากีสถาน ซาอุดิอาระเบีย มาเลเซีย และประเทศไทย บางส่วนที่ตกค้างอาศัยอยู่ตามค่ายผู้อพยพลี้ภัยตามแนวชายแดน ทำให้ชาวโรฮิงญากลายเป็นบุคคลไม่มีสัญชาติและเป็นผู้อพยพ

4. ประเทศพม่าและบังกลาเทศมีข้อพิพาทกรณีที่รัฐบาลพม่าสร้างท่อก๊าซในรัฐอารกัน โดยบังกลาเทศคิดว่าการสร้างท่อก๊าซดังกล่าวเป็นการบีบให้ชาวโรฮิงญาไม่มีที่อยู่อาศัย และต้องอพยพเข้าไปในประเทศบังกลาเทศ

5. มีการปล่อยข่าวให้ผู้อพยพในเมืองค๊อกซ์บาซาร์ ประเทศบังกลาเทศ ว่าสามารถทำงานในไทยได้ และทางการมาเลเซียจะให้ที่ทำกิน จึงทำให้มีการลักลอบเข้าประเทศดังกล่าวมากขึ้นเพื่อแสวงหาโอกาสที่ดีกว่า

กลุ่มมุสลิมโรฮิงญาที่หลบหนีเข้าประเทศไทย สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

1. กลุ่มโรฮิงยาที่เข้าร่วมกับกลุ่มมุสลิมหัวรุนแรงในบังกลาเทศ (RSO) ในการต่อสู้เพื่อเอกราชจากรัฐบาลทหารพม่า กลุ่มนี้จะผ่านการฝึกและมีประสบการณ์ด้านการใช้อาวุธและความรุนแรง โดยมีค่ายฝึกอยู่ที่เมือง Ukhia ตั้งอยู่ทางตะวันออกเฉียงใต้ของเมืองค๊อกซ์บาซาร์ (ซึ่งมีทั้งชาวโรฮิงญาที่อยู่เมืองค๊อกซ์บาซาร์ และที่เดินทางมาจากพม่าเข้ารับการฝึก) ชาวโรฮิงญากลุ่มนี้เป็นผู้ที่อพยพมาจากพม่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2521 และได้เข้ารวมกลุ่มกับผู้ที่อพยพมาภายหลัง ซึ่งชาวโรฮิงญากลุ่มนี้เป็นกลุ่มมุสลิมหัวรุนแรงที่แยกตัวออกจากกลุ่ม Rohingya Patriotic Front (RPF) นำโดยนายแพทย์ชาวพม่าอารกัน ชื่อ Dr. Muhammad Yunus ซึ่งต่อมากลุ่ม RSO เป็นกลุ่มติดอาวุธที่มีบทบาทอยู่ในบังกลาเทศและตามแนว

ชายแดนบังกลาเทศ - พม่า จากการที่กลุ่มนี้มีการเคลื่อนไหวในลักษณะปฏิบัติการเพื่ออิสรภาพ กลุ่ม RSO จึงเป็นกลุ่มมุสลิมหัวรุนแรงกลุ่มหนึ่งที่ได้รับการสนับสนุนจากโลกมุสลิมในปัจจุบัน โดยมีกลุ่มที่ให้การสนับสนุนกลุ่ม RSO ได้แก่ (1) กลุ่ม Jamaat-E-Islam ในบังกลาเทศและปากีสถาน (2) กลุ่ม Gulbuddin Hekmatyar's Hiz-F-Islam ในอัฟกานิสถาน (3) กลุ่ม Hizb-UL-Mujahideen (HM) ในเมือง Jammu และ Kashmir และ (4) กลุ่ม Angkatan Belia sa-Malaysia (ABIM)

กลุ่ม RSO ไม่เพียงได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มต่างๆ ที่กล่าวมาแล้ว แต่ยังมีข้อมูลที่ระบุว่าสมาชิกของกลุ่ม RSO จำนวนประมาณ 100 คน ได้รับการฝึกจากค่ายฝึกในอัฟกานิสถาน ส่วนค่ายฝึกในบังกลาเทศนั้นมีข้อมูลการปรากฏตัวของครูฝึกจากอัฟกานิสถานมาทำการฝึกให้แก่สมาชิกกลุ่มอีกด้วย ส่วนความเชื่อมโยงของเครือข่ายมุสลิมหัวรุนแรงในบังกลาเทศ มีความเชื่อมโยงกับกลุ่มนักศึกษามุสลิมหัวรุนแรงจากมหาวิทยาลัยเมืองจิตตะกอง (Islami Chatra Shibir – ICS) โดยร่วมกันต่อสู้กับกลุ่มนักศึกษาที่นิยมการมีชีวิตแบบสายกลาง

ความเคลื่อนไหวในด้านการก่อการร้ายสากลที่ชัดเจนของกลุ่ม RSO เริ่มขึ้นประมาณปี พ.ศ. 2533 เมื่อกลุ่มมุสลิมติดอาวุธหัวรุนแรงชาวบังกลาเทศ ชื่อ Hakrat-ul-Jihad-al-Islami (HuJI) เข้าควบคุมค่ายฝึกของ RSO กลุ่มนี้มีความเชื่อมโยงกับกลุ่มติดอาวุธในปากีสถานโดยได้รับการสนับสนุนด้านการเงินจากนาย Osama bin Laden ซึ่งในปัจจุบันคาดว่ามีกำลังพลประมาณ 15,000 คน นำโดย Shawkat Osman หรืออีกชื่อหนึ่ง คือ Mulana หรือ Sheikh Farid ในเมืองจิตตะกอง โดย Mulana คัดเลือกสมาชิกจากนักศึกษาโรงเรียนศาสนา 60,000 แห่งเข้าร่วมกลุ่ม และเรียกกลุ่มตัวเองว่า Bangladesh Taliban กลุ่มนี้มีผลงานในการก่อเหตุรุนแรง โดยการโจมตีชาวฮินดูรวมทั้งมุสลิมสายกลางในบังกลาเทศ ต่อมาชาวโรฮิงญาที่เข้าร่วมกลุ่ม RSO ได้ถูกกลุ่ม HuJI คัดเลือกและจ้างไปทำการสู้รบในอัฟกานิสถาน โดยมีอัตราเมื่อเข้าร่วมโครงการ 525 เหรียญสหรัฐ และเมื่อปฏิบัติการจะได้รับเงินเดือนๆ ละประมาณ 140 เหรียญสหรัฐ และกลุ่ม RSO กลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่ผ่านการฝึก มีประสบการณ์ และมีความชำนาญในการปฏิบัติการต่อเป้าหมายที่กำหนด โดยมีการวางแผนตั้งแต่การกำหนดกลุ่มย่อย ตัวบุคคล แผนการเคลื่อนย้าย การจัดเตรียมพื้นที่ปฏิบัติการ รวมทั้งรายละเอียดของแผนปฏิบัติการ ซึ่งจากรูปแบบการปฏิบัติการของกลุ่ม RSO ที่ผ่านมา สรุปได้ว่าชาวโรฮิงญากลุ่มนี้จัดเป็นกลุ่มนักรบรับจ้าง ยังมิได้มีการปฏิบัติเพื่ออิสรภาพของชนเผ่าตามที่ได้ตั้งใจไว้แต่แรก แต่ต้องการพิสูจน์ให้กลุ่มมุสลิมหัวรุนแรงติดอาวุธอื่นๆ ประจักษ์ว่าโรฮิงญา คือ พี่น้องชาวมุสลิมที่พร้อมปฏิบัติการเพื่ออุดมการณ์และศาสนาอย่างแท้จริง

นอกเหนือจากกลุ่ม RSO ข้างต้น ยังมีชาวโรฮิงญาอีกกลุ่มหนึ่งที่ทำธุรกิจผิดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมข้ามชาติในเรื่องการลักลอบนำบุคคลต่างด้าวไปยังประเทศที่สาม การทำเอกสารปลอม การค้าอาวุธ และการค้ายาเสพติด ทั้งนี้ การดำเนินการของกลุ่มนี้ก็เพื่อสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่ม RSO ด้านเงินทุนและด้านอื่นๆ เมื่อต้องการ และเป็นการหารายได้จากกลุ่มที่สองในรูปแบบของการช่วยเหลือการเดินทางไปประเทศที่สาม โดยมีเครือข่ายในประเทศไทย มาเลเซีย ออสเตรเลีย แคนาดา อังกฤษ และประเทศฝรั่งเศส

2. กลุ่มโรฮิงญาที่มิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับมุสลิมหัวรุนแรง เป็นกลุ่มที่หนีชีวิตความเป็นอยู่ที่ยากแค้นและต้องการหาชีวิตที่ดีกว่า โดยเดินทางข้ามพรมแดนพม่าเข้าสู่บังกลาเทศ เพื่อไปพบกับตัวแทนหรือเครือข่ายอาชญากรรมข้ามชาติที่เมืองค๊อกซ์บาซาร์ หรือเมืองจิตตะกอง แล้วจึงลงเรือมุ่งหน้าสู่ประเทศไทย เพื่อมาขึ้นฝั่งที่จังหวัดระนอง หรือจังหวัดพังงา โดยมีนายหน้ารอรับขึ้นฝั่งที่ประเทศไทย

มีจุดมุ่งหมายปลายทางมุ่งหน้าสู่ประเทศมาเลเซียเป็นหลัก สำหรับขบวนการนี้มีการจัดการอย่างเป็นระบบ โดยมีนายหน้าชาวพม่าโรฮิงญาที่อยู่ประเทศไทยเป็นผู้ติดต่อประสานงานกับนายหน้าชาวไทย และเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อดำเนินการต่อไป

สำหรับเป้าหมาย เส้นทางการเดินทาง และรูปแบบการเดินทางของชาวโรฮิงญาที่ลักลอบหลบหนีเข้าประเทศไทย มีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1. เป้าหมายการเดินทาง

1.1 ประเทศที่สาม ประเทศมุสลิมเป็นเป้าหมายหลักโดยเฉพาะประเทศมาเลเซีย เนื่องจากรายได้ดี มีงานมาก ประกอบกับมีแนวคิดว่าสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ประจำมาเลเซียมีความอ่อนตัวในการดำเนินการต่อมุสลิมโรฮิงญา เนื่องจากเป็นมุสลิมเหมือนกัน จึงน่าจะผลักดันให้การรับรองสถานภาพผู้ลี้ภัยง่ายกว่าประเทศไทย และประเทศในแถบตะวันออกกลางมีความนิยมในการใช้แรงงานมุสลิมมากกว่า ทำให้นายหน้าค้าแรงงาน ทั้งที่อยู่ในขบวนการค้าแรงงานหรือในรูปแบบของสมาคมของกลุ่มประเทศอาหรับให้ความช่วยเหลือที่ดีให้กับมุสลิมโรฮิงญามากกว่าแรงงานต่างด้าวกลุ่มอื่น

1.2 จังหวัดระนอง และจังหวัดใกล้เคียงในด้านชายฝั่งทะเลอันดามัน เพื่อเดินทางต่อไปประเทศที่สาม ได้แก่ มาเลเซีย และประเทศอื่นๆ ในกลุ่มมุสลิม

2. เส้นทางการเดินทาง มีอยู่ 2 เส้นทางที่สำคัญ ดังนี้

2.1 จากชายแดนเมืองค๊อกซ์บาซาร์ ประเทศบังกลาเทศ อ้อมหมู่เกาะอันดามันของอินเดีย มุ่งหน้าไปเกาะนิโคบา การเดินทางใช้เรือขนาดใหญ่ ใช้เวลาประมาณ 10 – 15 วัน และเดินทางต่อไปทางทิศตะวันออก เข้าสู่น่านน้ำไทยที่จังหวัดระนองและจังหวัดพังงา

2.2 จากชายแดนอำเภอมองดอ จังหวัดชิดต่วย รัฐอารกันของพม่า ผ่านน่านน้ำพม่า ภาคอิรวดี เกาะโกโก้ – รัฐมอญ – ภาคตะนาวศรี เข้าเขตน่านน้ำไทยด้านจังหวัดระนอง หากกองเรือพม่าตรวจพบจะได้รับความช่วยเหลืออาหาร/น้ำดื่ม และบังคับให้เดินทางต่อไปโดยไม่ยอมให้ขึ้นฝั่งพม่า

3. รูปแบบการเดินทางลักลอบเข้าประเทศไทย การลักลอบเข้าไทยของมุสลิมโรฮิงญา กลุ่มที่ต้องการไปทำงานในประเทศที่สามในช่วงเริ่มแรกเป็นลักษณะการนำร่อง กลุ่มโรฮิงญาจะรวมตัวกันจัดหาเรือประมงขนาดเล็กที่อยู่ในสภาพเก่าเพื่อใช้เป็นพาหนะในการเดินทาง โดยอาศัยแผนที่และเข็มทิศมุ่งหน้ามายังเกาะนิโคบา แล้วจึงพยายามเข้าไทยด้านจังหวัดระนอง ซึ่งจะใช้ห้วงเวลาเดินทางในทะเลประมาณ 15 วัน (ระยะทาง 780 ไมล์ทะเล หรือ 1,400 กิโลเมตร) แต่ในระยะหลังเนื่องจากมีกลุ่มโรฮิงญาที่ต้องการอพยพและย้ายถิ่นเพื่อมาหางานทำมากขึ้นทวีคูณ ทำให้เกิดขบวนการลักลอบนำพากลุ่มคนเหล่านี้เข้าประเทศไทยและมาเลเซีย โดยมีการเรียกเก็บเงินคนละ 20,000 – 50,000 จ๊ัต (ประมาณ 1,000 บาท) เพื่อจัดซื้อเรือพร้อมอาหารและน้ำดื่มในระหว่างการเดินทางให้กับมุสลิมโรฮิงญา ส่วนเครือข่ายขบวนการจะได้รับผลประโยชน์จากการขายมุสลิมโรฮิงญาให้กับนายจ้างในประเทศมาเลเซีย โดยจะมีราคาระหว่าง 50,000 – 100,000 บาทต่อคน (อายุ 12 – 25 ปี) ซึ่งลักษณะดังกล่าวเข้าข่ายการค้ามนุษย์

ทั้งนี้ กลุ่มชาวโรฮิงญาที่เดินทางลักลอบหลบหนีเข้าประเทศไทยจะกระทำเป็นขบวนการ มีนายหน้าและเจ้าหน้าที่บางคนของไทยเป็นผู้ให้การสนับสนุนเพื่อแลกกับผลประโยชน์ โดยกลุ่มนี้ส่วนใหญ่นิยมเดินทางเข้าประเทศไทยก่อนจะไปประเทศมาเลเซีย โดยเดินทางออกจากเมืองเตหนับ จังหวัดสิติเกา ประเทศบังกลาเทศ โดยมีคนของนายหน้าเป็นคนขับเรือและช่างเครื่อง เมื่อถึงน่านน้ำไทยจะมี

นายหน้าที่เป็นชาวบังกลาเทศ หรือชาวพม่ารออยู่ในไทยเป็นผู้ประสานงานผ่านทางคนขับเรือและช่างเครื่อง เมื่อกลุ่มโรฮิงญาเข้าฝั่งได้ ก็ให้รอตามจุดต่างๆ ส่วนใหญ่เป็นเกาะแก่งต่างๆ ในทะเลอันดามัน หลังจากนั้นจะมีชาวโรฮิงญาในจังหวัดระนองที่หลบหนีเข้ามาก่อนให้ความช่วยเหลือ หรือมีคนของนายหน้ามารับตามที่นัดหมาย แล้วใช้กลุ่มผู้ค้าแรงงานในพื้นที่เป็นผู้ขนส่งเพื่อเดินทางไปยังจุดหมายปลายทาง ได้แก่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ภูเก็ต หรือจังหวัดใกล้เคียง รวมทั้งอำเภอสุไหงโก-ลก จังหวัดนราธิวาส ก่อนจะลักลอบเข้าประเทศมาเลเซียอีกทีหนึ่ง โดยกลุ่มนายหน้าในขบวนการลักลอบค้าแรงงานชาวโรฮิงญา ได้แก่ (1) กลุ่มเครือข่ายที่อาศัยอยู่ในอำเภอหาดใหญ่ หรือปาดังเบซาร์ อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา จะมีลูกน้องในเครือข่ายอยู่ที่เมืองเตหนับ ประเทศบังกลาเทศ ทำหน้าที่คอยจัดหาแรงงานที่ต้องการหลบหนีเข้าประเทศไทยและมาเลเซีย โดยประสานงานกับกลุ่มเครือข่ายที่อำเภอหาดใหญ่ เพื่อรอรับการส่งต่อไปประเทศมาเลเซีย พร้อมเก็บเงินและแบ่งกันในขบวนการ และ (2) กลุ่มเครือข่ายที่อาศัยอยู่ในจังหวัดระนอง มีหน้าที่รับและส่งผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮิงญา ติดต่อหายานพาหนะทางบกจากกลุ่มเครือข่ายในพื้นที่ กำหนดจุดขึ้นและลงของผู้หลบหนีเข้าเมือง โดยส่วนใหญ่จะเป็นเกาะแก่งต่างๆ ในน่านน้ำจังหวัดระนอง ประสานกับนายหน้าต้นทางและปลายทาง รวมทั้งแบ่งเปอร์เซ็นต์ให้กับผู้ร่วมขบวนการ

สำหรับพฤติกรรมของผู้ลักลอบหลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮิงญาขณะถูกเจ้าหน้าที่จับกุมและผลักดันมักมีพฤติกรรม ดังต่อไปนี้

1. ไม่มีการต่อสู้ทำร้ายเจ้าหน้าที่ แต่จะทำการปลุกระดมภายในกลุ่ม สร้างความฮึกเหิม เช่น โห่ร้อง หรือเคาะเรือพร้อมๆ กัน เพื่อข่มขวัญเจ้าหน้าที่
2. ทำลายเครื่องเรือให้เสียหาย หรือทำให้ไม่สามารถใช้การได้ทันทีที่พบเห็นเจ้าหน้าที่ เช่น ใช้ค้อนทุบเครื่องยนต์ ถอดชิ้นส่วนสำคัญโยนทิ้งทะเล ทิ้งเครื่องมือหรืออุปกรณ์ติดเครื่องยนต์ เพื่อมุ่งหวังให้เจ้าหน้าที่นำตัวขึ้นฝั่ง
3. ทิ้งเสบียงอาหาร น้ำดื่ม น้ำมันเชื้อเพลิงสำรอง กระโดดลงจากเรือไปอยู่กลางทะเล เพราะไม่ต้องการให้เจ้าหน้าที่ผลักดันออกไป
4. เมื่อได้รับคำสั่งจากเจ้าหน้าที่ให้เดินทางออกนอกราชอาณาจักรจะก่อเหตุทำร้ายกันเอง สร้างความกดดันให้เจ้าหน้าที่ยุติการดำเนินการ เพื่อเห็นแก่มนุษยธรรมและสิทธิมนุษยชน

การแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในอดีตที่ผ่านมา

การดำเนินการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของไทยในอดีตที่ผ่านมา หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินมาตรการสกัดกั้นใน 2 ลักษณะ ดังนี้

1. กรณีชาวโรฮิงญาสามารถลักลอบเข้ามาถึงแนวชายฝั่ง เจ้าหน้าที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะดำเนินการจับกุมโดยใช้กำลังประชาชนนำ โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ตำรวจ กองกำลังป้องกันชายแดน ทหารเรือ และตำรวจน้ำ ส่งมอบให้ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองดำเนินคดี และผลักดันต่อไป
2. กรณีสามารถจับกุมได้ขณะยังไม่ขึ้นฝั่ง จะใช้วิธีการผลักดันออกไป

การดำเนินการของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ยึดถือตามมติที่ประชุมของสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2551 และผลการประชุมแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮิงญามาประยุกต์ใช้ให้มีผลในทางปฏิบัติจริง โดยมีการจัดตั้งศูนย์ประสานการปฏิบัติการแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮิงยา หรือ ศปป.ร.ย. รับผิดชอบ กำหนดขั้นการปฏิบัติเป็น 3 ขั้น ดังนี้

1. ขั้นแจ้งเตือน สกัดกั้นตามแนวสกัดกั้นเกาะพยาม – เกาะช้าง เกาะสินไห – เกาะตาครุฑ โดยใช้เครือข่ายวิทยุประมงน้ำลึกและศูนย์วิทยุประจำเกาะต่างๆ ของจังหวัดระนองในการแจ้งเตือน
2. ขั้นการจับกุมควบคุมตัว
3. ขั้นผลักดัน ดำเนินการโดยบูรณาการแผนงานร่วมกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และกำลังประชาชนในพื้นที่

ปัญหาและอุปสรรคที่พบในการแก้ไขชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

กรณีที่กลุ่มชาวโรฮิงญาลักลอบหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย โดยเดินทางเข้าเขตไทยทางด้านจังหวัดชายแดนฝั่งทะเลอันดามัน ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติอย่างมาก เนื่องจากการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีข้อจำกัดในด้านการสกัดกั้น กลุ่มผู้ลักลอบเข้าเมืองเหล่านี้จึงสามารถเล็ดลอดเข้ามาในเขตประเทศไทยได้อย่างต่อเนื่อง ประกอบกับการส่งชาวโรฮิงญาที่ได้ดำเนินคดีถึงที่สุดแล้วกลับประเทศต้นทางยังไม่สามารถปฏิบัติได้เป็นผลสำเร็จ เนื่องจากประเทศพม่าปฏิเสธที่จะรับกลับ โดยอ้างว่าชาวมุสลิมโรฮิงญาไม่ใช่พลเมืองพม่า กลุ่มบุคคลเหล่านี้จึงพยายามลักลอบหลบหนีเข้ามาในเขตประเทศไทยอีก โดยมีขบวนการค้ามนุษย์และนายหน้าค้าแรงงานไปรับกลับเข้ามาในเขตประเทศไทย จึงเป็นสาเหตุหลักที่การดำเนินการสกัดกั้นผลักดันไม่ประสบผลสำเร็จ โดยปกติการผลักดันจะกระทำที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ซึ่งเป็นช่องทางที่สร้างปัญหาให้กับชาวโรฮิงญาอพยพ เนื่องจากไม่มีสถานภาพเป็นพลเมืองพม่าและพูดภาษาพม่าไม่ได้ และการเดินทางจากเมียวดีไปรัฐอารกันกระทำได้ยากเนื่องจากมีระยะทางไกล ส่งผลทำให้ชาวโรฮิงญาบางส่วนต้องย้อนกลับเข้ามาในประเทศไทยอีก อีกทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีข้อจำกัดด้านงบประมาณในการผลักดัน จึงได้ทำการผลักดันตามเส้นทางธรรมชาติด้านเกาะสอง จังหวัดระนอง ซึ่งก็มีปัญหาเช่นเดิมอีก คือ พม่าไม่ยอมรับ ผู้ถูกผลักดันจึงรวมตัวกันอยู่ตามเกาะร้างกลางทะเลรอขบวนการค้ามนุษย์นำกลับมาเข้ามาใหม่ หรือแม้ว่าจะให้ผู้หลบหนีชาวโรฮิงญานั่งเรือย้อนกลับไปยังรัฐอารกัน ก็ไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากขาดเสบียงอาหารและน้ำมันเชื้อเพลิง และที่สำคัญที่สุด คือ ผู้ลักลอบหลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮิงญาเหล่านี้ไม่ประสงค์ที่จะกลับไปยังถิ่นฐานดั้งเดิมอีก

นอกจากนี้ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องมีปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย สรุปประเด็นหลักที่สำคัญได้ ดังนี้

1. อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ งบประมาณ และวัสดุครุภัณฑ์ไม่เพียงพอ
2. พื้นที่รับผิดชอบมีอาณาเขตกว้างขวาง ไม่สามารถเข้าได้ทั่วถึงทุกพื้นที่
3. เจ้าหน้าที่มีข้อจำกัดด้านอำนาจตามกฎหมาย จำเป็นต้องประสานกับหน่วยงานอื่นเข้าร่วมดำเนินการ
4. สถานที่ควบคุมตัวผู้กระทำความผิดมีความแออัด ไม่เพียงพอ
5. เจ้าหน้าที่ไม่สามารถส่งตัวชาวโรฮิงญากลับไปยังประเทศต้นทางได้ เนื่องจากชาวโรฮิงญา ไม่มีสัญชาติเมียนมาร์

6. ขาดบุคลากรที่สามารถสื่อสารกับผู้กระทำผิดได้อย่างถูกต้อง ทำให้การสื่อสารเกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน

7. ขาดการประสานงานด้านการข่าวร่วมกันแบบบูรณาการ

8. ไม่มีหน่วยงานหลักในการประสานการปฏิบัติและบังคับบัญชาที่ชัดเจน

9. ขาดการประสานงานด้านขอบเขตอำนาจหน้าที่ พื้นที่รับผิดชอบ แนวทางและขั้นตอนการปฏิบัติตามหลักสากลที่ชัดเจน

สรุป

การศึกษาในบทที่ 3 เพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 1 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ผลการศึกษาที่ตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 1 ดังกล่าว สรุปได้ ดังนี้

จากสภาพปัญหากลุ่มชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเข้ามาในประเทศไทยดังที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องมีข้อจำกัดบางประการ เช่น การส่งตัวชาวโรฮิงญาที่ดำเนินคดีถึงที่สุดกลับไปยังประเทศพม่ายังไม่สามารถปฏิบัติได้สำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากประเทศพม่าอ้างว่าชาวมุสลิมโรฮิงญาไม่ใช่พลเมืองพม่า จึงปฏิเสธที่จะรับกลับ มีขบวนการค้ามนุษย์และนายหน้าค้าแรงงานไปรับกลับเข้ามาในเขตไทย จึงส่งผลทำให้การดำเนินการสกัดกั้นกลุ่มชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้น การศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐ จะสามารถนำข้อมูลการศึกษามากำหนดเป็นแนวทางการประสานการปฏิบัติในการสกัดกั้นกลุ่มชาวโรฮิงญาลักลอบหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายร่วมกันแบบบูรณาการ สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยงานภาครัฐในการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายได้อย่างยั่งยืนต่อไป

บทที่ 4
แนวทางการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

การศึกษาในบทที่ 4 มีความมุ่งหมายเพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 2 เพื่อกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐแบบบูรณาการ โดยมีลำดับในการศึกษา ดังนี้

1. การวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง
2. แนวทางการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐแบบบูรณาการ
3. สรุป

การวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

การวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการโดย (1) การนำข้อมูลทุติยภูมิภูมิ (Secondary Data) จากการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (2) การนำข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้เชี่ยวชาญที่ปฏิบัติงานแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในสังกัดหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มาวิเคราะห์และประมวลผลข้อมูลเพื่อนำมากำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐแบบบูรณาการ โดยวิเคราะห์ข้อมูลตามหลักการบริหารจัดการ (4M's) และแผนผังแสดงเหตุและผล (Cause and Effect Diagram) หรือแผนผังอิชิกาว่า (Ishikawa Diagram) เพื่อนำแนวทางดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมต่อไป

1. ผลการศึกษาโดยการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) เกี่ยวกับประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย โดยการตรวจเอกสารผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญได้ ดังต่อไปนี้

1.1 ด้านการป้องกันสกัดกั้นการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

1.1.1 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดการประสานด้านการข่าวแบบบูรณาการ

1.1.2 งบประมาณและเครื่องมือในการปฏิบัติงานมีจำนวนค่อนข้างจำกัด

1.1.3 อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานมีจำนวนค่อนข้างจำกัด ประกอบกับเจ้าหน้าที่มีภารกิจในความรับผิดชอบอื่นอยู่เป็นจำนวนมาก

1.1.4 ผู้ประกอบการมีความต้องการแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงาน เนื่องจากเป็นแรงงานที่มีความขยันและมีค่าแรงที่ต่ำ

1.1.5 พื้นที่รับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีอาณาเขตติดกับทะเลกว้างขวาง ผู้กระทำผิดจึงสามารถลักลอบเข้ามาได้โดยง่าย

1.2 ด้านการปราบปรามผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

1.2.1 อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานมีจำนวนค่อนข้างจำกัด ประกอบกับเจ้าหน้าที่มีภารกิจในความรับผิดชอบอื่นอยู่เป็นจำนวนมาก

1.2.2 การขอหมายศาลเพื่อเข้าตรวจค้นสถานประกอบการต่างๆ ในพื้นที่มักมีความล่าช้า โดยที่ศาลมักยกคำร้อง เนื่องจากเป็นการกระทำความผิดซึ่งหน้า

1.2.3 พื้นที่รับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีอาณาเขตติดกับทะเลกว้างขวาง ผู้กระทำผิดจึงสามารถลักลอบเข้ามาได้โดยง่าย จึงยากต่อการตรวจจับกุมผู้กระทำผิด

1.2.4 ผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายมีเครือข่ายและขบวนการที่คอยให้ความช่วยเหลืออย่างเป็นระบบ ประกอบกับมีเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนให้ความร่วมมือเพื่อแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์ ทำให้การปฏิบัติงานด้านการปราบปรามของเจ้าหน้าที่เป็นไปด้วยความยากลำบาก

2. ผลการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับผู้เชี่ยวชาญที่ปฏิบัติงานแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง และกองบังคับการตำรวจน้ำ) กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน. จังหวัดระนอง กอ.รมน. จังหวัดพังงา และเลขาธิการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ภาค 4 ส่วนแยก 1) เกี่ยวกับประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย สามารถสรุปประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญได้ ดังต่อไปนี้

2.1 การสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่เป็นผู้แทนสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (ผู้แทนกองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง 6) สรุปผลการสัมภาษณ์ได้ ดังนี้

2.1.1 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

2.1.1.1 ปัญหาและอุปสรรคภายในหน่วยงาน: พื้นที่รับผิดชอบของ ตม.จว. นครศรีธรรมราช มีอาณาเขตติดต่อทางทะเลหลายอาเภอ อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ การออกสืบสวนหาข่าวและติดตามจับกุมผู้เกี่ยวข้องกับขบวนการค้ามนุษย์ไม่สามารถเข้าถึงได้ทุกพื้นที่ จึงต้องประสานขอความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่หน่วยงานอื่นเพื่อเข้าร่วมติดตามจับกุมผู้กระทำผิด

2.1.1.2 ปัญหาและอุปสรรคระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง: การประสาน ขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นมีความล่าช้า ขาดบุคคลากรที่สามารถสื่อสารกับชาวโรฮิงญาผู้กระทำผิด ได้อย่างถูกต้อง เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนไม่ถูกต้องตรงกัน ส่งผลทำให้เกิดปัญหาในขั้นตอนต่อมา เช่น การคัดแยกเหยื่อ หรือการนำเข้าสู่ขั้นตอนการส่งกลับประเทศต้นทาง

2.1.2 วิสัยทัศน์เกี่ยวกับแนวทางการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองฯ แบบบูรณาการ

2.1.2.1 แนวทางการดำเนินการภายในหน่วยงาน: จัดกำลังเจ้าหน้าที่สืบสวน ปราบปราม สกัดกั้นและจับกุมชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองที่เข้มงวดมากขึ้น บังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด กำหนดบทลงโทษที่หนัก และมีฐานข้อมูลที่ทันสมัย เพื่อการตรวจสอบคนเข้า - ออกราชอาณาจักรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.1.2.2 แนวทางการดำเนินการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง: ประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานด้านการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร อาทิเช่น กองทัพบก กองทัพเรือ เพื่อป้องกันและสกัดกั้นการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และห้ามมิให้มีการเข้าเมืองโดยใช้เส้นทางที่ไม่ได้รับอนุญาต เนื่องจากด่านชายแดนไทยมีอาณาเขตติดต่อกับหลายประเทศ และมีชายแดนบางส่วนติดกับทะเล ซึ่งง่ายต่อการลักลอบขนชาวโรฮิงญาเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

2.2 การสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่เป็นผู้แทนกองบังคับการตำรวจน้ำ (สารวัตรสถานีตำรวจน้ำ 3 และสารวัตรสถานีตำรวจน้ำ 1 กองกำกับการ 8 กองบังคับการตำรวจน้ำ) สรุปผลการสัมภาษณ์ได้ดังนี้

2.2.1 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

2.2.1.1 ปัญหาและอุปสรรคภายในหน่วยงาน: อัตรากำลังและงบประมาณในการปฏิบัติงานไม่เพียงพอ เรือตรวจการณ์ที่ใช้ปฏิบัติงานมีสภาพชำรุดทรุดโทรม อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย มีข้อจำกัด ไม่สามารถดำเนินการกับผู้กระทำผิดได้ทั้งระบบ ต้องประสานหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเข้ามาร่วมดำเนินการ

2.2.1.2 ปัญหาและอุปสรรคระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง: การประสานงานด้านการข่าวไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ข้อมูลจำเป็นบางประการถูกจำกัดไว้เฉพาะหน่วยงาน ทำให้ไม่สามารถกำหนดเป้าหมายหรือความเคลื่อนไหวของกระบวนการค้ามนุษย์ได้อย่างชัดเจน

2.2.2 วิสัยทัศน์เกี่ยวกับแนวทางการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองฯ แบบบูรณาการ

2.2.2.1 แนวทางการดำเนินการภายในหน่วยงาน: จัดฝึกอบรมด้านการข่าวให้กับเจ้าหน้าที่ในสังกัดร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเพิ่มศักยภาพการประสานงานด้านการข่าวให้เกิดประสิทธิภาพ ทำความเข้าใจหลักการสิทธิมนุษยชนให้กับเจ้าหน้าที่ในสังกัด ระมัดระวังการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ที่อาจส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ต่อกองบังคับการตำรวจน้ำ ภาพลักษณ์ของประเทศ และเป็นความผิดทางอาญาต่อเจ้าหน้าที่ในสังกัด

2.2.2.2 แนวทางการดำเนินการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง: จัดทำบันทึกความเข้าใจ (MOU) เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กำหนดแผนงานร่วมกันแบบบูรณาการ และ ศรชล.เขต 3 ควรสนับสนุนงบประมาณให้กับหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่เพื่อปฏิบัติงานด้านการป้องกันชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

2.3 การสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่เป็นผู้แทนสังกัดกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (เลขาธิการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ภาค 4 ส่วนแยก 1 รองผู้อำนวยการ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดระนอง และรองผู้อำนวยการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดพังงา) สรุปผลการสัมภาษณ์ได้ ดังนี้

2.3.1 ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

2.3.1.1 ปัญหาและอุปสรรคภายในหน่วยงาน: 1. สถานที่ควบคุมตัวผู้กระทำผิดมีความแออัด ไม่เพียงพอ 2. ประเทศพม่าไม่ยอมรับสัญชาติชาวโรฮิงญา จึงไม่สามารถส่งตัวกลับไปยังประเทศต้นทางได้ 3. งบประมาณและอัตรากำลังเจ้าหน้าที่มีจำนวนจำกัด 4. ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจสั่งการตาม พ.ร.บ.รักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 บางหน่วยงานได้เนื่องจากในภาวะปกติ กอ.รมน.จังหวัด มีอำนาจในการประสานงานและติดตามสถานการณ์เท่านั้น

2.3.1.2 ปัญหาและอุปสรรคระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง: 1. ไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ทำให้ไม่สามารถกำหนดสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน จึงขาดการบูรณาการหน่วยงานในการแก้ไขปัญหาทั้งระบบ 2. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ไม่ทราบขอบเขตความรับผิดชอบ แนวทางการดำเนินการ และขั้นตอนการปฏิบัติตามหลักสากลที่ชัดเจน ส่งผลทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดการประสานงานการปฏิบัติที่มีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน 3. การบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานด้านความมั่นคงในพื้นที่ขาดการบูรณาการอย่างเป็นระบบ จึงจำเป็นต้องมีการประชุมหารือและซักซ้อมทำความเข้าใจกันหลายครั้งจึงจะสามารถประสานการปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เนื่องจากแต่ละหน่วยงาน มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในความรับผิดชอบที่แตกต่างกันไป

2.3.2 วิสัยทัศน์เกี่ยวกับแนวทางการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองฯ แบบบูรณาการ

2.3.2.1 แนวทางการดำเนินการภายในหน่วยงาน: 1. จัดตั้งแนวร่วมการข่าวภาคประชาชน เพื่อประสานเครือข่ายแจ้งข่าวสารความเคลื่อนไหวและสกัดกั้นขบวนการค้ามนุษย์ 2. จัดทำรายชื่อบุคคล/กลุ่มเครือข่ายค้ามนุษย์ ตรวจค้นยานพาหนะ จับกุม ควบคุมตัวและดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดโดยเฉียบขาด 3. ดำเนินการผลักดันผู้ลักลอบเข้าเมืองฯ ทันทีตามช่องทางที่หลบหนีเข้ามา กรณีตรวจพบในทะเลให้ผลักดันออกนอกราชอาณาจักรไทยโดยเด็ดขาด 4. ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ในสังกัดให้มีความรู้หลักกฎหมายและหลักการปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานอื่นได้อย่างถูกต้อง 5. ประสานแผนและปฏิบัติการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแบบบูรณาการ เพื่อการแก้ไขปัญหาร่วมกันระหว่างหน่วยงานได้อย่างยั่งยืนต่อไป

2.3.2.2 แนวทางการดำเนินการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง: 1. จัดทำคู่มือแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายระหว่างหน่วยงานแบบบูรณาการ เพื่อกำหนดภารกิจและหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆ ที่ชัดเจน สามารถปฏิบัติและกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติแต่ละหน่วยงานที่มีความสอดคล้องกัน 2. กำหนดสายการบังคับบัญชาการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานในพื้นที่ที่ชัดเจน โดยให้ กอ.รมน.ภาค 4 เป็นหน่วยงานหลักในการบังคับบัญชา กอ.รมน.จังหวัด เป็นส่วนอำนวยการระดับพื้นที่ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับภาคและระดับจังหวัดเป็นหน่วยปฏิบัติตามภารกิจและหน้าที่รับผิดชอบตามที่ได้รับมอบหมาย เพื่อการประสานการปฏิบัติที่เป็นเอกภาพ 3. หน่วยปฏิบัติงานในพื้นที่ประสานการจัดทำรายงานสรุปข้อมูลสภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายให้หน่วยงานส่วนกลางได้รับทราบ เพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาต่อไป 4. คณะกรรมการชายแดนส่วนท้องถิ่นไทย – เมียนมาร์จังหวัดระนอง (TBC)

ควรประสานงานกับประเทศเมียนมาร์ เพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายร่วมกัน และเพื่อนำแนวทางเข้าสู่การประชุมแก้ไขปัญหาดังกล่าวของคณะกรรมการระดับ RBC ต่อไป

จากผลการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง โดยการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่เป็นผู้แทนหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญได้ ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาภายในหน่วยงาน

1.1 อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ งบประมาณ และครุภัณฑ์ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน

1.2 พื้นที่รับผิดชอบมีอาณาเขตติดต่อทางทะเลหลายอำเภอ การออกสืบสวนหาข่าวและติดตามจับกุมผู้เกี่ยวข้องกับขบวนการค้ามนุษย์ไม่สามารถเข้าถึงได้ทุกพื้นที่

1.3 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ไม่สามารถดำเนินการกับผู้กระทำผิดได้ทั้งระบบ ต้องประสานหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเข้าร่วมดำเนินการ

1.4 สถานที่ควบคุมตัวผู้กระทำผิดมีความแออัด จึงไม่เพียงพอต่อการควบคุมตัวผู้กระทำผิด

1.5 ประเทศพม่าไม่ยอมรับสัญชาติชาวโรฮิงญา จึงไม่สามารถส่งตัวผู้กระทำผิดกลับไปยังประเทศต้นทางได้

1.6 กอ.รมน.จังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ไม่มีอำนาจสั่งการตาม พ.ร.บ. รักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 กับบางหน่วยงานได้ เนื่องจากในภาวะปกติ กอ.รมน.จังหวัด มีอำนาจในการประสานงานและติดตามสถานการณ์เท่านั้น

2. ปัญหาระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.1 ขาดบุคคลากรที่สามารถสื่อสารกับชาวโรฮิงญาผู้กระทำผิดได้อย่างถูกต้อง เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนไม่ถูกต้องตรงกัน ส่งผลทำให้เกิดปัญหาในขั้นตอนต่อมา เช่น การคัดแยกเหยื่อหรือการนำเข้าสู่ขั้นตอนการส่งกลับประเทศต้นทาง

2.2 การประสานการปฏิบัติจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกิดความล่าช้า ขาดการประสานงานด้านการข่าวแบบบูรณาการ ข้อมูลที่จำเป็นบางประการถูกจำกัดไว้เฉพาะหน่วยงาน ทำให้ไม่สามารถกำหนดเป้าหมายหรือความเคลื่อนไหวของกระบวนการค้ามนุษย์ได้อย่างชัดเจน

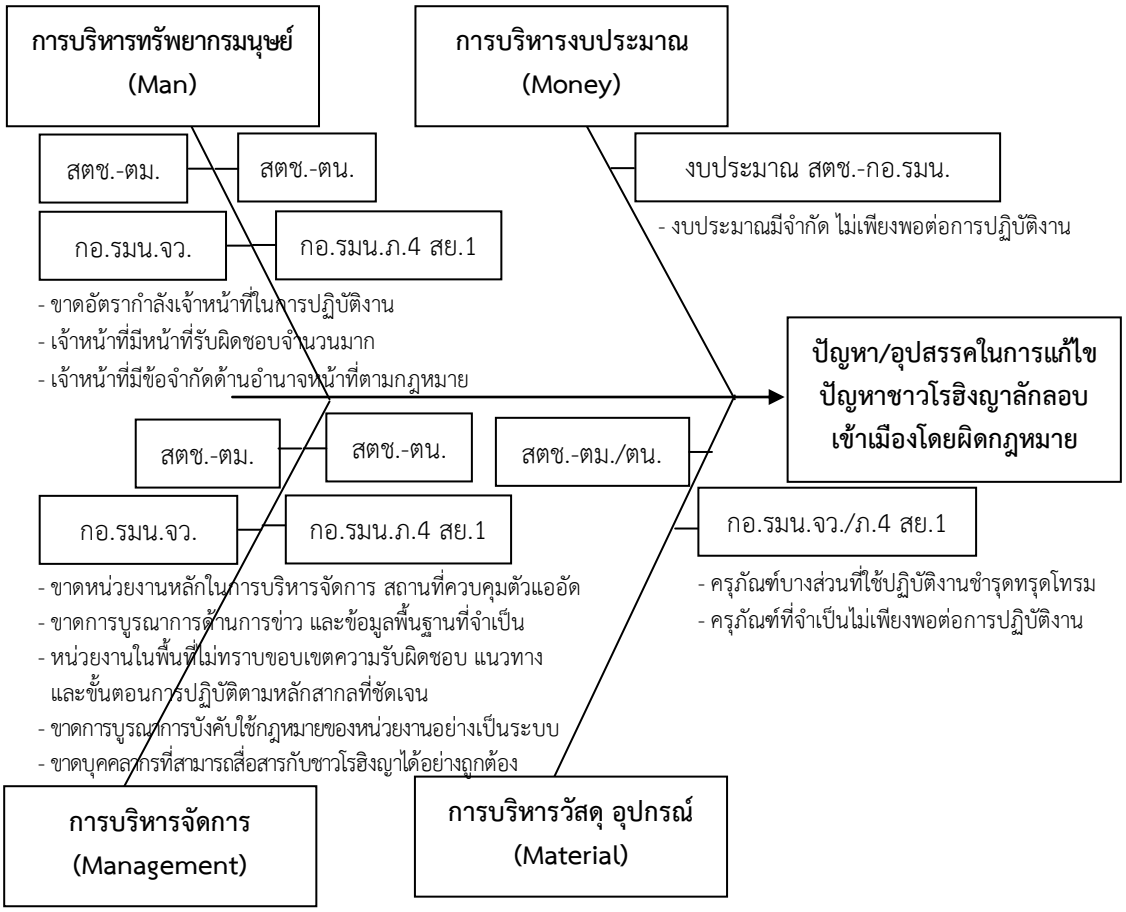
2.3 ขาดหน่วยงานรับผิดชอบหลักในพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ทำให้ไม่สามารถกำหนดสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน และขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานในการแก้ไขปัญหาทั้งระบบ

2.4 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ไม่ทราบขอบเขตความรับผิดชอบ แนวทางการดำเนินการ และขั้นตอนการปฏิบัติตามหลักสากลที่ชัดเจน ส่งผลทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดการประสานงานการปฏิบัติที่มีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

2.5 ขาดการบูรณาการการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานด้านความมั่นคงในพื้นที่อย่างเป็นระบบ ต้องมีการประชุมหารือและซักซ้อมทำความเข้าใจกันหลายครั้ง จึงจะสามารถประสานการปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เนื่องจากแต่ละหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในความรับผิดชอบที่แตกต่างกันไป

จากผลการศึกษาที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์ตามหลักการบริหารจัดการ (4M's) และวิเคราะห์ด้วยแผนผังแสดงเหตุและผล (Cause and Effect Diagram) หรือแผนผังอิชิกาว่า (Ishikawa Diagram) สามารถสรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูล ดังปรากฏตามแผนภาพที่ 4-1

แผนภาพที่ 4-1 แผนผังแสดงเหตุและผล (Cause and Effect Diagram) และหลักการบริหารจัดการ (4M's) แสดงปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย



แนวทางการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐแบบบูรณาการ

จากผลการศึกษาดังที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาได้ประมวลผลข้อมูลการศึกษาเพื่อกำหนดเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐแบบบูรณาการ จำแนกออกเป็น (1) หน่วยงานภาครัฐระดับปฏิบัติการ ประกอบด้วย สำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง กองบังคับการตำรวจน้ำ และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) พื้นที่ และ (2) หน่วยงานภาครัฐระดับนโยบาย ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน

ราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ส่วนกลาง โดยมีแนวทางการดำเนินการเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐแบบบูรณาการ สามารถนำไปสู่การประสานการปฏิบัติร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้อย่างเป็นรูปธรรม ดังต่อไปนี้

1. การดำเนินการระดับปฏิบัติการ

1.1 ด้านการดำเนินคดีตามกฎหมาย

1.1.1 กำหนดสถานที่ควบคุมตัวผู้กระทำความผิดให้เพียงพอ

1.1.2 ประสานความร่วมมือจัดหาหรือฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถในการสื่อสารกับผู้กระทำผิดได้อย่างถูกต้อง แม่นยำ เพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

1.1.3 ปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายให้เป็นไปตามหลักสากลและหลักสิทธิมนุษยชน

1.2 ด้านการป้องกันและปราบปราม

1.2.1 กำหนดหน่วยงานหลักเพื่อประสานการปฏิบัติและการบังคับบัญชาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจน เพื่อประสานการปฏิบัติงานร่วมกันอย่างเป็นเอกภาพ

1.2.2 จัดทำแผนปฏิบัติการร่วมเพื่อแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายแบบบูรณาการ

1.2.3 กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบด้านอำนาจหน้าที่ พื้นที่ แนวทางและขั้นตอน การปฏิบัติที่ชัดเจน และเป็นไปตามหลักสากล

1.2.4 จัดชุดลาดตระเวนร่วมในพื้นที่ล่อแหลมอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง

1.2.5 ประสานการปฏิบัติด้านการข่าวร่วมกันแบบบูรณาการ

1.3 ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติการ

1.3.1 จัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ งบประมาณ และวัสดุครุภัณฑ์ให้เพียงพอ

1.3.2 สร้างเครือข่ายความร่วมมือด้านการข่าวภาคประชาชนและทุกภาคส่วนในพื้นที่อย่างทั่วถึง

1.3.3 จัดอบรมเจ้าหน้าที่เพื่อเพิ่มทักษะความรู้ความสามารถเกี่ยวกับด้านกฎหมาย และหลักการปฏิบัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.3.4 นำเสนอปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น เพื่อพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

2. การดำเนินการระดับนโยบาย

2.1 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ควรให้ความสำคัญกับปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายอย่างจริงจัง และควรจัดทำนโยบาย/แผนงานสั่งการไปยังหน่วยงานระดับปฏิบัติการทุกหน่วยงานให้มีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันแบบบูรณาการ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับพื้นที่มีความชัดเจน เป็นเอกภาพ มีกฎหมายรองรับ และสามารถนำไปสู่การประสานการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพต่อไป

2.2 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ควรพิจารณาจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ เงินงบประมาณ วัสดุ ครุภัณฑ์ให้เพียงพอต่อการปฏิบัติการในทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างทั่วถึง

2.3 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ควรนำสภาพปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานระดับปฏิบัติการมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณากำหนดแนวทางระดับนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวในอนาคตได้อย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

2.4 รัฐบาลไทยควรประสานงานกับประเทศเมียนมาร์โดยตรง หรือสั่งการผ่านทางคณะกรรมการชายแดน ส่วนท้องถิ่นไทย – เมียนมาร์ จังหวัดระนอง (TBC) เพื่อเจรจาหาแนวทางการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

สรุป

การศึกษาในบทที่ 4 เพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 2 เพื่อกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐแบบบูรณาการ ทั้งนี้ ผลการศึกษาที่ตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 2 ดังกล่าว ผลการศึกษาสรุปได้ ดังนี้

1. แนวทางการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองระดับปฏิบัติการ

1.1 ด้านการดำเนินคดีตามกฎหมาย

1.1.1 กำหนดสถานที่ควบคุมตัวผู้กระทำความผิดให้เพียงพอ

1.1.2 ประสานความร่วมมือจัดหา/ฝึกอบอรมเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถในการสื่อสารกับผู้กระทำผิดได้อย่างถูกต้อง แม่นยำ

1.1.3 ปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายให้เป็นไปตามหลักสากลและหลักสิทธิมนุษยชน

1.2 ด้านการป้องกันและปราบปราม

1.2.1 กำหนดหน่วยงานหลักเพื่อประสานการปฏิบัติและการบังคับบัญชาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจน เพื่อประสานการปฏิบัติงานร่วมกันอย่างเป็นเอกภาพ

1.2.2 จัดทำแผนปฏิบัติการร่วมเพื่อแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายแบบบูรณาการ

1.2.3 กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบด้านอำนาจหน้าที่ ด้านพื้นที่ ด้านแนวทางและขั้นตอนการปฏิบัติที่ชัดเจน และเป็นไปตามหลักสากล

1.2.4 จัดชุดลาดตระเวนร่วมในพื้นที่ล่อแหลมอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง

1.2.5 ประสานการปฏิบัติด้านการข่าวร่วมกันแบบบูรณาการ

1.3 ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติการ

1.3.1 จัดกำลังเจ้าหน้าที่ งบประมาณ และวัสดุครุภัณฑ์ให้เพียงพอ

1.3.2 สร้างเครือข่ายความร่วมมือด้านการข่าวภาคประชาชนและทุกภาคส่วนในพื้นที่อย่างทั่วถึง

1.3.3 จัดอบรมเจ้าหน้าที่เพื่อเพิ่มทักษะความรู้ความสามารถด้านกฎหมายและหลักการปฏิบัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.3.4 นำเสนอปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น เพื่อพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

2. แนวทางการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองระดับนโยบาย

2.1 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ควรจัดทำนโยบาย/แผนงานของหน่วยงานระดับปฏิบัติการทุกหน่วยงานให้มีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันแบบบูรณาการ เพื่อให้การแก้ไขปัญหามีความชัดเจนในระดับพื้นที่ เป็นเอกภาพ มีกฎหมายรองรับ สามารถนำไปสู่การประสานการปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

2.2 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ควรจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ เงินงบประมาณ วัสดุ ครุภัณฑ์ให้เพียงพอต่อการปฏิบัติการในทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างทั่วถึง

2.3 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ควรนำสภาพปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานระดับปฏิบัติการมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณากำหนดแนวทางระดับนโยบายเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวในอนาคตได้อย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

2.4 รัฐบาลไทยควรประสานงานกับประเทศเมียนมาร์โดยตรง หรือสั่งการผ่านทางคณะกรรมการชายแดนส่วนท้องถิ่นไทย – เมียนมาร์ จังหวัดระนอง (TBC) เพื่อเจรจาหาแนวทางการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

บทที่ 5
สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐแบบบูรณาการ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้ศึกษาวิจัยการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิและข้อมูลปฐมภูมิ รวมถึงดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลโดยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหาเป็นหลัก จากนั้นได้สังเคราะห์ข้อมูลโดยใช้แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องมาประกอบการสังเคราะห์ โดยได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการวิจัยไว้จำนวน 2 ข้อ ดังนี้ (1) เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และ (2) เพื่อกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐแบบบูรณาการ ดังนั้นในบทที่ 6 จึงได้นำเสนอสรุปผลการวิจัย ซึ่งได้ข้อค้นพบที่สามารถตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยทั้ง 2 ข้อดังกล่าวข้างต้น และการนำเสนอข้อเสนอแนะเพิ่มเติม เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องสามารถนำข้อค้นพบจากการวิจัยครั้งนี้ไปสู่การปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐแบบบูรณาการได้อย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

สรุป

การศึกษาวิจัย แนวทางการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐแบบบูรณาการ สรุปผลการศึกษาตามลำดับวัตถุประสงค์ของการวิจัยได้ ดังต่อไปนี้

1. สภาพปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ ดังนี้

1.1 ปัญหาภายในหน่วยงาน

1.1.1 อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ งบประมาณ และครุภัณฑ์ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

1.1.2 พื้นที่รับผิดชอบมีอาณาเขตติดต่อทางทะเลหลายอำเภอ การออกสืบสวนหาข่าวและติดตามจับกุมผู้เกี่ยวข้องกับขบวนการค้ามนุษย์ไม่สามารถเข้าถึงได้ทุกพื้นที่

1.1.3 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ไม่สามารถดำเนินการกับผู้กระทำผิดได้ทั้งระบบ ต้องประสานหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเข้าร่วมดำเนินการ

1.1.4 สถานที่ควบคุมตัวผู้กระทำผิดมีความแออัด และไม่เพียงพอ

1.1.5 ประเทศเมียนมาร์ไม่ยอมรับสัญชาติชาวโรฮิงญา จึงไม่สามารถส่งตัวผู้กระทำผิดกลับไปยังประเทศต้นทางได้

1.1.6 กอ.รมน.จังหวัด ไม่มีอำนาจสั่งการตาม พ.ร.บ. รักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 กับบางหน่วยงานได้ เนื่องจากในภาวะปกติ กอ.รมน. จังหวัด มีอำนาจในการประสานงานและติดตามสถานการณ์เท่านั้น

1.2 ปัญหาระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.2.1 ขาดบุคคลากรที่สามารถสื่อสารกับชาวโรฮิงญาผู้กระทำผิดได้อย่างถูกต้อง เกิดความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องตรงกัน ส่งผลทำให้เกิดปัญหาในขั้นตอนต่อมา เช่น การคัดแยกหรือการนำเข้าสู่ขั้นตอนการส่งกลับประเทศต้นทาง

1.2.2 การประสานการปฏิบัติจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความล่าช้า ขาดการประสานงานด้านการข่าวแบบบูรณาการ ข้อมูลที่จำเป็นบางประการถูกจำกัดไว้เฉพาะหน่วยงาน จึงไม่สามารถกำหนดเป้าหมายและความเคลื่อนไหวของกระบวนการค้ามนุษย์ได้อย่างชัดเจน

1.2.3 ไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบหลักในพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย จึงไม่สามารถกำหนดสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน และขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานในการแก้ไขปัญหาทั้งระบบ

1.2.4 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ไม่ทราบขอบเขตความรับผิดชอบ แนวทางการดำเนินการและขั้นตอนการปฏิบัติตามหลักสากลที่ชัดเจน ส่งผลทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขาดการประสานงานการปฏิบัติที่มีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

1.2.5 การบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานด้านความมั่นคงในพื้นที่ขาดการบูรณาการอย่างเป็นระบบ ต้องมีการประชุมหารือและซักซ้อมทำความเข้าใจกันก่อน จึงจะสามารถประสานการปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เนื่องจากแต่ละหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในความรับผิดชอบที่แตกต่างกันไป

2. แนวทางการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐแบบบูรณาการ สรุปได้ ดังนี้

2.1 การดำเนินการระดับปฏิบัติการ

2.1.1 ด้านการดำเนินคดีตามกฎหมาย

2.1.1.1 กำหนดสถานที่ควบคุมตัวผู้กระทำความผิดให้เพียงพอ

2.1.1.2 ประสานความร่วมมือจัดหาหรือฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถในการสื่อสารกับผู้กระทำผิดได้อย่างถูกต้อง แม่นยำ

2.1.1.3 ปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายให้เป็นไปตามหลักสากลและหลักสิทธิมนุษยชน

2.1.2 ด้านการป้องกันและปราบปราม

2.1.2.1 กำหนดหน่วยงานหลักเพื่อประสานการปฏิบัติและการบังคับบัญชาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจน เพื่อประสานการปฏิบัติงานร่วมกันอย่างเป็นเอกภาพ

2.1.2.2 จัดทำแผนปฏิบัติการร่วมเพื่อแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายแบบบูรณาการ

2.1.2.3 กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบด้านอำนาจหน้าที่ ด้านพื้นที่ ด้านแนวทางและขั้นตอนการปฏิบัติที่ชัดเจน และเป็นไปตามหลักสากล

2.1.2.4 จัดชุดลาดตระเวนร่วมในพื้นที่ล่อแหลมอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง

2.1.2.5 ประสานการปฏิบัติด้านการข่าวร่วมกันแบบบูรณาการ

2.1.3 ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติการ

2.1.3.1 จัดกำลังเจ้าหน้าที่ งบประมาณ และวัสดุครุภัณฑ์ให้เพียงพอ

2.1.3.2 สร้างเครือข่ายความร่วมมือด้านการข่าวภาคประชาชนและทุกภาคส่วนในพื้นที่อย่างทั่วถึง

2.1.3.3 จัดอบรมเจ้าหน้าที่เพื่อเพิ่มทักษะความรู้ความสามารถด้านกฎหมาย และหลักการปฏิบัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

2.1.3.4 นำเสนอปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น เพื่อพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

2.2 การดำเนินการระดับนโยบาย

2.2.1 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ควรจัดทำนโยบาย/แผนงานของหน่วยงานระดับปฏิบัติการทุกหน่วยงานให้มีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันแบบบูรณาการ เพื่อการแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่มีความชัดเจน เป็นเอกภาพ มีกฎหมายรองรับ สามารถนำไปสู่การประสานการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพต่อไป

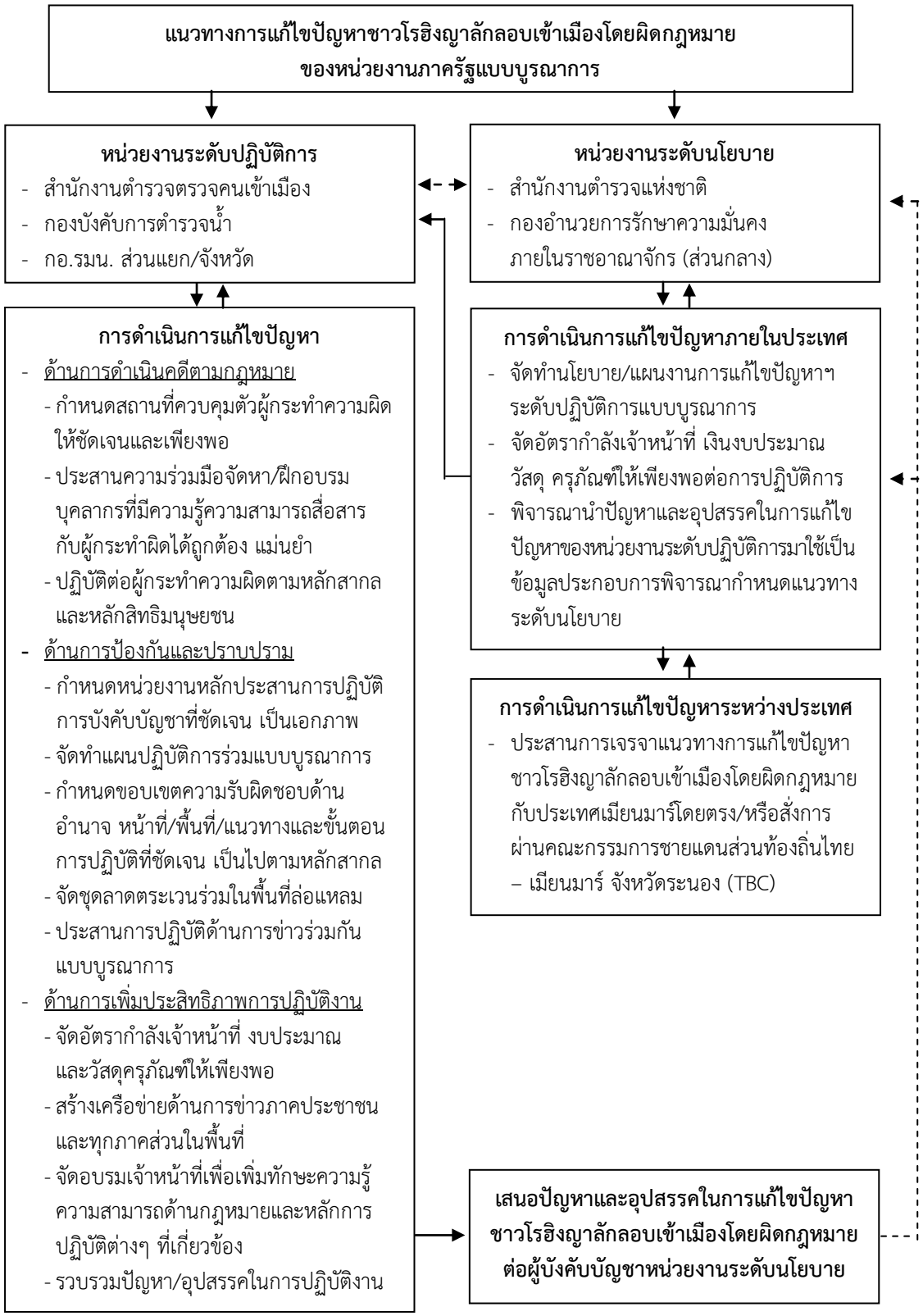
2.2.2 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ควรพิจารณาจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ เงินงบประมาณ วัสดุ ครุภัณฑ์ให้เพียงพอต่อการปฏิบัติการในทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างทั่วถึง

2.2.3 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ควรนำสภาพปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานระดับปฏิบัติการมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณากำหนดแนวทางระดับนโยบาย เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวในอนาคตได้อย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

2.2.4 รัฐบาลไทยควรประสานงานกับประเทศเมียนมาร์โดยตรง หรือสั่งการผ่านทางคณะกรรมการชายแดนส่วนท้องถิ่นไทย – เมียนมาร์ จังหวัดระนอง (TBC) เพื่อเจรจาหาแนวทางการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

ทั้งนี้ แนวทางการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐแบบบูรณาการดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาวิจัยได้นำมาสรุปนำเสนอในรูปของแผนภาพ ดังปรากฏรายละเอียดตามแผนภาพที่ 5-1

แผนภาพที่ 5-1 แนวทางการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ของหน่วยงานภาครัฐแบบบูรณาการ



อภิปรายผล

จากผลการศึกษาโดยการรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ และข้อมูลทุติยภูมิดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาวิจัยสามารถนำประเด็นการศึกษาที่สำคัญมาอภิปรายผลได้ ดังนี้

1. จากผลการศึกษาปัญหาและอุปสรรคการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องระดับปฏิบัติการแต่ละหน่วยงานในพื้นที่ยังคงประสบกับปัญหาด้านอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ งบประมาณและพัสดุครุภัณฑ์ในการปฏิบัติการเป็นหลัก ประกอบกับในปัจจุบันยังไม่มีการบูรณาการแผนปฏิบัติการร่วมกันแบบบูรณาการอย่างเป็นรูปธรรม การประสานการปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ส่งผลทำให้ชาวโรฮิงญายังคงมีการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายอยู่อย่างต่อเนื่อง

2. สภาพปัญหาการที่รัฐบาลประเทศเมียนมาร์กดขี่ชาวโรฮิงญา และไม่ยอมรับสัญชาติชาวโรฮิงญาที่อาศัยอยู่ในประเทศ ยังคงเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลทำให้ชาวโรฮิงญาพยายามลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายมายังประเทศไทยอยู่อย่างต่อเนื่อง ประกอบกับปัญหาการจ้างแรงงานไทยในประเทศของผู้ประกอบการที่มีอัตราค่าจ้างแรงงานค่อนข้างสูง แรงงานไทยไม่ยอมทำงานเป็นแรงงานในบางประเภท ส่งผลทำให้ผู้ประกอบการมักจ้างแรงงานต่างชาติที่มีราคาถูก จึงเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลทำให้ชาวโรฮิงญาพยายามที่จะลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย เนื่องจากสามารถเข้ามาหางานทำกับกลุ่มผู้ประกอบการดังกล่าวได้โดยง่าย รวมถึงมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีกว่าการดำรงชีพในประเทศเมียนมาร์

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะระดับนโยบาย

1. รัฐบาลไทยควรประสานงานเพื่อแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายกับประเทศเมียนมาร์โดยตรง หรือสั่งการผ่านทางคณะกรรมการชายแดนส่วนท้องถิ่นไทย – เมียนมาร์ จังหวัดระนอง (TBC) เพื่อเจรจาหาแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากประเทศเมียนมาร์ไม่ยอมรับสัญชาติชาวโรฮิงญา ซึ่งเป็นปัญหาหลักที่ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถส่งตัวผู้กระทำผิดกลับไปยังประเทศเมียนมาร์ได้

2. รัฐบาลไทยควรประสานงานกับประเทศเพื่อนบ้าน ประกอบด้วย เมียนม่าร์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย และสิงคโปร์ เพื่อประสานการปฏิบัติร่วมกันในการลาดตระเวนทางทะเล เพื่อสกัดกั้นและผลักดันชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายแบบบูรณาการ

3. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ควรพิจารณานำสภาพปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานระดับปฏิบัติการในพื้นที่มาใช้ประกอบการพิจารณากำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาระดับนโยบาย เพื่อยกระดับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวของหน่วยงานภาครัฐระดับปฏิบัติการที่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติในอนาคตได้อย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพต่อไป

4. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ควรพิจารณากำหนดนโยบายและจัดทำแผนงานการปฏิบัติแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบ

เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย สั่งการมายังระดับปฏิบัติการแบบบูรณาการ และจัดทำแผนปฏิบัติการสนธิกำลังเจ้าหน้าที่ รวมถึงจัดสรรเงินงบประมาณ วัสดุ ครุภัณฑ์ให้เพียงพอต่อการปฏิบัติการอย่างเป็นรูปธรรม

ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติการ

1. หน่วยงานสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย (ตม. ตน. กอ.รมน. ส่วนแยก/กอ.รมน. จังหวัด) ควรร่วมกันพิจารณาจัดหาเจ้าภาพหลักในการประสานงานและจัดทำแผนปฏิบัติการร่วมแบบบูรณาการ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวของทุกหน่วยงานในพื้นที่มีความเป็นเอกภาพและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน สามารถประสานการปฏิบัติร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

2. หน่วยงานสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย (ตม. ตน. กอ.รมน. ส่วนแยก/กอ.รมน. จังหวัด) ควรร่วมกันประสานการปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในรูปของแผนปฏิบัติการสนธิกำลังเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแบบบูรณาการ เพื่อยกระดับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ควบคู่ไปกับการเร่งรัดปราบปรามเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับขบวนการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย และขบวนการค้ามนุษย์อย่างจริงจังและเด็ดขาดต่อไป

3. หน่วยงานสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย (ตม. ตน. กอ.รมน. ส่วนแยก/กอ.รมน. จังหวัด) ควรร่วมกันพิจารณากำหนดขอบเขตที่พักพิงชั่วคราวที่ชัดเจน จัดทำทะเบียนประวัติเพื่อทราบจำนวนและข้อมูลพื้นฐานที่เป็นประโยชน์ในการส่งกลับประเทศต้นทาง หรือส่งต่อไปยังประเทศที่สามได้อย่างถูกต้อง และสามารถควบคุมชาวโรฮิงญาที่ลักลอบหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายได้อย่างเป็นระบบ

4. หน่วยงานสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย (ตม. ตน. กอ.รมน. ส่วนแยก/กอ.รมน. จังหวัด) ควรรวบรวมนำเสนอสภาพปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายดังกล่าวต่อผู้บังคับบัญชาระดับสูงตามลำดับชั้น เพื่อพิจารณากำหนดแนวทางและสั่งการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

ข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป

1. เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานภาครัฐในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย (ตม. ตน. กอ.รมน. ส่วนแยก/กอ.รมน. จังหวัด) ควรดำเนินการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเพิ่มเติมในทุกพื้นที่ที่มีการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายอย่างทั่วถึง เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวที่รอบด้าน มีความครบถ้วนในทุกมิติ สามารถนำผลการศึกษาวิจัยที่ได้มาใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและแผนงานการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ ในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

2. หน่วยงานภาครัฐสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ควรส่งเสริมและสนับสนุนกระบวนการสร้างความรู้ความเข้าใจ และการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายจากทุกภาคส่วนของสังคมในพื้นที่ ได้แก่ นักวิชาการ ภาคประชาสังคม องค์กรเอกชนอิสระ (NGOs) และภาคประชาชน เพื่อรวบรวมความคิดเห็นดังกล่าวมาใช้ประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและแผนงานการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

ศิริวรรณ และคณะ. 9 in 1 รู้เฟื่องเรื่องศัพท์การบริหารธุรกิจ/การบริหารรัฐกิจ. กรุงเทพฯ : บริษัท ธีระฟิล์ม และไซเท็กซ์ จำกัด, 2542.

วารสาร และหนังสือพิมพ์

แสวง รัตนมงคลมาศ. “เทคโนโลยีการใช้แนวความคิดทางทฤษฎีในการเลือกกำหนดปัญหาและสมมติฐานในการวิจัย”, พัฒนบริหารศาสตร์. 11, มกราคม 2514. หน้า 20 - 22.

วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เอกสารวิจัย

เจษฎา มีบุญลือ, และ ปิยะนุช ปี่บัว. “ปัญหาโรฮิงยากับแนวทางการแก้ไข”.เอกสารวิจัยสถาบันวิจัยทางยุทธศาสตร์, สถาบันป้องกันประเทศ, 2556.

ด่านตรวจคนเข้าเมืองตาก. “การหลบหนีเข้าเมืองของแรงงานพม่าผิดกฎหมายในพื้นที่จังหวัดตาก”. เอกสารวิจัยด่านตรวจคนเข้าเมืองตาก, 2551.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. “ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการคุ้มครองสิทธิของผู้อพยพหนีภัยสงครามและข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522”. เอกสารวิจัย, สานักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2556.

คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน สิทธิและเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค คณะอนุกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนและสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน. “รายงานการพิจารณาศึกษาเรื่องปัญหาผู้หนีภัยจากการสู้รบ”. เอกสารวิจัย, สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2551.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. “ปัญหาผู้หนีภัยจากการสู้รบ : ทางออกของไทยกับเมียนมาร์ยุคใหม่”. เอกสารเผยแพร่งานวิจัย, สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2556.

จตุรงค์ บุณยรัตนสุนทร และคณะ. “รายงานฉบับสมบูรณ์ นโยบายการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนชายแดนไทย - พม่า กรณีผู้อพยพจากภัยสงคราม”. เอกสารวิจัยคณะสังคมศาสตร์และสวัสดิการสังคม, มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ, 2555.

ดุสิต เมนะพันธุ์. “การพัฒนากระบวนการจัดการปัญหาผู้แสวงหาที่พักพิงและผู้หนีภัยประเทศไทย”. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 1, กระทรวงการต่างประเทศ, 2552.

วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เอกสารวิจัย (ต่อ)

นพวรรณ สุขเจริญ. นโยบายการปิด “พื้นที่พักพิงชั่วคราว” ชายแดนไทย-เมียนมาร์: แนวโน้มการละเมิดสิทธิของผู้หนีภัยจากการสู้รบ. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 6, กระทรวงการต่างประเทศ, 2557.

มนต์ชัย กวีนัฏธยานนท์. “ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษากรณีอำเภอตระการพืชผล จังหวัดอุบลราชธานี”. ภาคนิพนธ์รัฐประสาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยราชภัฏระไพพรรณี, 2554.

สินเลิศ สุขุม “ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ กองบังคับการสืบสวนคดีเศรษฐกิจ”. วิทยานิพนธ์สังคมวิทยามหาบัณฑิต, สาขาการพัฒนามนุษย์และสังคม, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.

ฐานข้อมูลอิเล็คทรอนิกส์

คณะกรรมการรณรงค์ประชาธิปไตยในพม่า. “ประวัติของชาวโรฮีนจา”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.tacdb-burmese.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=61, 2560.

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. “ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : http://www.nhrc.or.th/2012/wb/th/contentpage.php?id, 2560.

ภาษาต่างประเทศ

Books

Becker, S. & Neuhauser, D. The Efficient Organization. New York : Elsevier Scientific, 1975.

Certo, C. Modern Management. 8th ed., New Jersey : Prentice-Hall, 2000.

Good, C. V. Dictionary of Education. 3rd ed., New York : McGraw-Hill, 1993.

Harrington, H. High Performance Benchmarking-20 Steps to Success. New York : McGraw-Hill, 1996.

Rayan, T. A. & Smith, P.C. Principle of Industrial Psychology. New York: The Mcnaid, 1954.

Simon, Herbert A. Administrative Behavior. New York : Mc Millan, 1960.

Journals and Newspapers

Merton, R. “Bureaucratic Structure and Personality”. Social Forces, April 18, 1940. p.560-568.

Thesis

Zaleanick et al.. “Motion productivity and Satisfaction of worker”. Massachusettes , Division of Research, Harward University, 1958.

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ พลโท สัณทัศน์ นันทิภาคย์หิรัญ

วัน เดือน ปีเกิด 12 ตุลาคม พ.ศ. 2505

การศึกษา
1. โรงเรียนสามเสนวิทยาลัย กรุงเทพมหานคร
2. โรงเรียนเตรียมทหาร รุ่นที่ 21
3. โรงเรียนนายร้อย จปร. รุ่นที่ 32

ประวัติการทำงานโดยย่อ
- ผู้บังคับหมวดปืนเล็ก กองร้อยอาวุธเบาที่ 1 กรมทหารราบที่ 21 รักษาพระองค์ฯ (1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2528)
- ผู้บังคับกองร้อยอาวุธเบาที่ 1 กรมทหารราบที่ 21 รักษาพระองค์ฯ (20 มีนาคม พ.ศ. 2534)
- ผู้บังคับกองร้อยปฏิบัติการจิตวิทยาที่ 1 กองพันปฏิบัติการจิตวิทยา ศูนย์สงครามพิเศษ (9 กรกฎาคม พ.ศ. 2534)
- ผู้บังคับกองพันทหารราบที่ 4 กรมทหารราบที่ 1 มหาดเล็กรักษาพระองค์ฯ (27 ธันวาคม พ.ศ. 2544)
- ผู้ทรงคุณวุฒิ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม (1 ตุลาคม พ.ศ. 2555)
- ตุลาการศาลทหารกรุงเทพ (ปี พ.ศ. 2556)
- ผู้บัญชาการมณฑลทหารบกที่ 15 (1 ตุลาคม พ.ศ. 2557)
- รองผู้บัญชาการ หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา (1 ตุลาคม พ.ศ. 2559)

ตำแหน่งปัจจุบัน รองผู้บัญชาการ หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา
กองบัญชาการกองทัพไทย

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ พลโท สัณทัศน์ นันทิภาคย์หิรัญ

วัน เดือน ปีเกิด 12 ตุลาคม พ.ศ. 2505

การศึกษา
1. โรงเรียนสามเสนวิทยาลัย กรุงเทพมหานคร
2. โรงเรียนเตรียมทหาร รุ่นที่ 21
3. โรงเรียนนายร้อย จปร. รุ่นที่ 32

ประวัติการทำงานโดยย่อ
- ผู้บังคับหมวดปืนเล็ก กองร้อยอาวุธเบาที่ 1 กรมทหารราบที่ 21 รักษาพระองค์ฯ (1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2528)
- ผู้บังคับกองร้อยอาวุธเบาที่ 1 กรมทหารราบที่ 21 รักษาพระองค์ฯ (20 มีนาคม พ.ศ. 2534)
- ผู้บังคับกองร้อยปฏิบัติการจิตวิทยาที่ 1 กองพันปฏิบัติการจิตวิทยา ศูนย์สงครามพิเศษ (9 กรกฎาคม พ.ศ. 2534)
- ผู้บังคับกองพันทหารราบที่ 4 กรมทหารราบที่ 1 มหาดเล็กรักษาพระองค์ฯ (27 ธันวาคม พ.ศ. 2544)
- ผู้ทรงคุณวุฒิ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม (1 ตุลาคม พ.ศ. 2555)
- ตุลาการศาลทหารกรุงเทพ (ปี พ.ศ. 2556)
- ผู้บัญชาการมณฑลทหารบกที่ 15 (1 ตุลาคม พ.ศ. 2557)
- รองผู้บัญชาการ หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา (1 ตุลาคม พ.ศ. 2559)

ตำแหน่งปัจจุบัน รองผู้บัญชาการ หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา
กองบัญชาการกองทัพไทย

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา ยุทธศาสตร์

เรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐแบบบูรณาการ

ผู้วิจัย พลโท สัณทัศน์ นันทิภาคย์หิรัญ **หลักสูตร** วปอ. **รุ่นที่** 59

ตำแหน่ง รองผู้บัญชาการ หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา กองบัญชาการกองทัพไทย

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

โรฮิงญาเป็นกลุ่มชนพื้นเมืองกลุ่มหนึ่ง ซึ่งตั้งรกรากถิ่นฐานดั้งเดิมอยู่บริเวณชายแดนฝั่งพม่า นับถือศาสนาอิสลาม เป็นกลุ่มชนที่รัฐบาลทหารพม่าปฏิเสธสถานภาพพลเมือง ส่งผลให้ชาวโรฮิงญาต้องอพยพลี้ภัยไปยังประเทศอื่นเพื่อแสวงหาชีวิตที่ดีกว่าเป็นจำนวนมาก โดยได้อพยพมายังศูนย์อพยพที่เมืองค๊อกซ์บาซาร์ ประเทศบังกลาเทศ จากสภาพการกดขี่และบีบบังคับชาวโรฮิงญาของรัฐบาลทหารพม่า และการปล่อยข่าวเกี่ยวกับช่องทางการทำงานและสภาพการดำรงชีวิตที่ดีกว่า ส่งผลทำให้ชาวโรฮิงญาเริ่มอพยพหลบหนีออกจากศูนย์อพยพในบังกลาเทศมาขึ้นฝั่งประเทศไทยที่จังหวัดระนอง เป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2541 และมีปริมาณการลักลอบเข้ามาเพิ่มมากยิ่งขึ้นทุกปีอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน โดยใช้ช่วงเวลาอพยพในห้วงที่คลื่นลมสงบระหว่างเดือนพฤศจิกายนถึงเดือนเมษายนของทุกปี ชาวโรฮิงญาร้อยละ 80 ที่ลักลอบเข้าเมืองทางด้านจังหวัดระนอง และจังหวัดพังงา เป็นชาวโรฮิงญาที่มีภูมิลำเนาอยู่ในรัฐจิตตะกอง ประเทศบังกลาเทศ และบางส่วนเป็นผู้หลบหนีออกจากศูนย์อพยพที่เมืองค๊อกซ์บาซาร์ ส่วนที่เหลืออีกประมาณร้อยละ 20 เป็นชาวพม่ามุสลิมเชื้อสายโรฮิงญาจากจังหวัดมองดอ รัฐอารกัน ชาวโรฮิงญามีด้วยกัน 2 กลุ่มหลัก คือ (1) กลุ่มโรฮิงญาที่เข้าร่วมกับกลุ่มมุสลิมหัวรุนแรงในประเทศบังกลาเทศ (RSO) และ (2) กลุ่มโรฮิงญาที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับมุสลิมหัวรุนแรง ชาวโรฮิงญากลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่หนีชีวิตความเป็นอยู่ที่ยากแค้นและต้องการหาชีวิตที่ดีกว่า จึงเดินทางข้ามพรมแดนประเทศเมียนมาร์เข้ามาสู่ประเทศบังกลาเทศ เพื่อไปพบกับเครือข่ายก่ออาชญากรรมข้ามชาติที่เมืองค๊อกซ์บาซาร์ หรือเมืองจิตตะกอง แล้วลงเรือมุ่งหน้าสู่ประเทศไทยมาขึ้นฝั่งที่จังหวัดระนอง หรือจังหวัดพังงา โดยมีนายหน้ารอรับขึ้นฝั่ง และมีจุดหมายปลายทางหลัก คือ ประเทศมาเลเซีย

ขบวนการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของชาวโรฮิงญาทางทะเลด้านจังหวัดระนองและจังหวัดพังงา มีการจัดการอย่างเป็นระบบ โดยมีนายหน้าชาวโรฮิงญาที่อยู่ในไทยเป็นผู้ติดต่อประสานงานกับนายหน้าชาวไทย และมีเจ้าหน้าที่รัฐบางคนให้การสนับสนุน การที่กลุ่มชาวโรฮิงญา

ลักลอบเข้าเมืองฯ ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยในหลายด้าน เช่น (1) ด้านสังคมจิตวิทยา ชาวโรฮิงญาส่วนใหญ่ลักลอบเข้ามาขายแรงงาน ส่วนหนึ่งได้จดทะเบียนเป็นแรงงานต่างด้าวเพื่อให้ได้รับการผ่อนผันชั่วคราว มีบุตรหลานเพิ่มขึ้น ก่อให้เกิดปัญหา/ภาระด้านสังคมแก่ประเทศไทยมากขึ้น (2) ด้านความมั่นคง เช่น ชาวโรฮิงญาที่ลักลอบเข้ามาส่วนหนึ่งเข้าร่วมกับกลุ่มชาวปากีสถานปลอมแปลงเอกสารสำคัญต่างๆ การค้ามนุษย์ ค้ายาเสพติด อาวุธสงคราม เป็นต้น (3) ด้านเศรษฐกิจ เช่น ผู้ประกอบการไทยหันไปใช้แรงงานต่างด้าวทำประมง การเกษตรเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากมีราคาถูก คนไทยจึงว่างงานเพิ่มขึ้น (4) ด้านสาธารณสุข ชาวโรฮิงญาเป็นพาหะนำพาโรคติดต่อร้ายแรงมาสู่คนไทย เช่น โรคมาเลเรีย โรคเท้าช้าง รัฐต้องสูญเสียงบประมาณด้านสาธารณสุขจำนวนมากในการป้องกันและช่วยเหลือตามหลักสิทธิมนุษยธรรม และ (5) ด้านภาพลักษณ์ของไทย กรณีชาวโรฮิงญาที่ลักลอบเข้าเมืองกล่าวอ้างว่าทหารไทยได้ควบคุมตัวและบังคับให้ขึ้นเรือกลับประเทศตนเองด้วยเรือที่ไม่มีเครื่องยนต์ ปล่อยให้ลอยอยู่กลางทะเลด้วยอาหารและน้ำจำนวนเล็กน้อย จนมีผู้เสียชีวิตนับร้อยศพ ทำให้นานาชาติและองค์กรสิทธิมนุษยชนต่างๆ กล่าวหาว่าประเทศไทยกระทำการไร้มนุษยธรรม

จากการที่กลุ่มชาวโรฮิงญาสามารถลักลอบเข้ามาทางจังหวัดชายแดนฝั่งทะเลอันดามันอย่างต่อเนื่อง อาจเนื่องมาจากการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐมีข้อจำกัดบางประการ ประกอบกับการส่งตัวชาวโรฮิงญาที่คดีถึงที่สุดกลับไปยังประเทศต้นทางยังไม่สามารถปฏิบัติได้ เนื่องจากประเทศพม่าอ้างว่าชาวโรฮิงญาไม่ใช่พลเมืองพม่า ปฏิเสธที่จะรับกลับ กลุ่มบุคคลเหล่านี้จึงพยายามหลบหนีเข้ามาในเขตไทยอีก ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันหน่วยงานสังกัด สตช. กอ.รมน. ได้พยายามสกัดกั้นและแก้ไขปัญหามาอย่างต่อเนื่อง แต่กลุ่มชาวโรฮิงญาก็ยังคงลักลอบเข้ามาอย่างต่อเนื่อง จึงจำเป็นที่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ผู้ศึกษาวิจัยจึงศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย เพื่อนำผลการศึกษาวิจัยมากำหนดแนวทางการสกัดกั้นกลุ่มชาวโรฮิงญาลักลอบหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐร่วมกันแบบบูรณาการต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง
2. เพื่อกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐแบบบูรณาการ

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา: ประวัติความเป็นมาชาวโรฮิงญา แนวคิด ทฤษฎี หรือหลักการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน แนวทางปฏิบัติและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

2. ขอบเขตด้านประชากร: ผู้บังคับบัญชา/เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สตช. และ กอ.รมน.

3. ขอบเขตด้านระยะเวลา: ระหว่างเดือนตุลาคม 2559 - เดือนพฤษภาคม 2560

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) มีวิธีดำเนินงานวิจัย ดังนี้

1. การรวบรวมข้อมูล จำแนกการรวบรวมข้อมูลออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1.1 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) โดยการศึกษาเอกสาร (Documents Research) ประกอบด้วย ประวัติความเป็นมาชาวโรฮิงญา แนวคิด ทฤษฎี หรือหลักการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน แนวทางปฏิบัติและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง (สตช. และ กอ.รมน.)

1.2 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) โดยการนำแบบสัมภาษณ์ไปสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง 5 – 10 คน เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย สังกัด สตช. (ตม. และ ตน.) กอ.รมน. จังหวัดระนอง/พังงา และเลขาธิการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ภาค 4 ส่วนแยก 1)

2. การวิเคราะห์ข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิและข้อมูลปฐมภูมิ ประมวลผลเพื่อกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐแบบบูรณาการ โดยวิเคราะห์ข้อมูลตามหลักการบริหารจัดการ (4M's) และการวิเคราะห์ด้วยแผนผังแสดงเหตุและผล (Cause and Effect Diagram) หรือแผนผังอิชิกาว่า (Ishikawa Diagram)

ผลการวิจัย

1. สภาพปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ ดังนี้

1.1 ปัญหาภายในหน่วยงาน (1) อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ งบประมาณ และครุภัณฑ์ไม่เพียงพอ (2) พื้นที่รับผิดชอบมีอาณาเขตติดต่อทางทะเลหลายอำเภอ การออกสืบสวนหาข่าวและจับกุมผู้เกี่ยวข้องไม่สามารถเข้าถึงได้ทุกพื้นที่ (3) เจ้าหน้าที่ไม่สามารถดำเนินการตามกฎหมายกับผู้กระทำผิดได้ทั้งระบบ ต้องประสานหน่วยงานอื่น (4) สถานที่ควบคุมตัวไม่เพียงพอ (5) ประเทศเมียนมาร์ไม่ยอมรับสัญชาติชาวโรฮิงญา จึงไม่สามารถส่งตัวกลับไปยังประเทศต้นทางได้ และ (6) กอ.รมน.

จังหวัด ไม่มีอำนาจสั่งการตาม พ.ร.บ. รักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 กับบางหน่วยงานได้

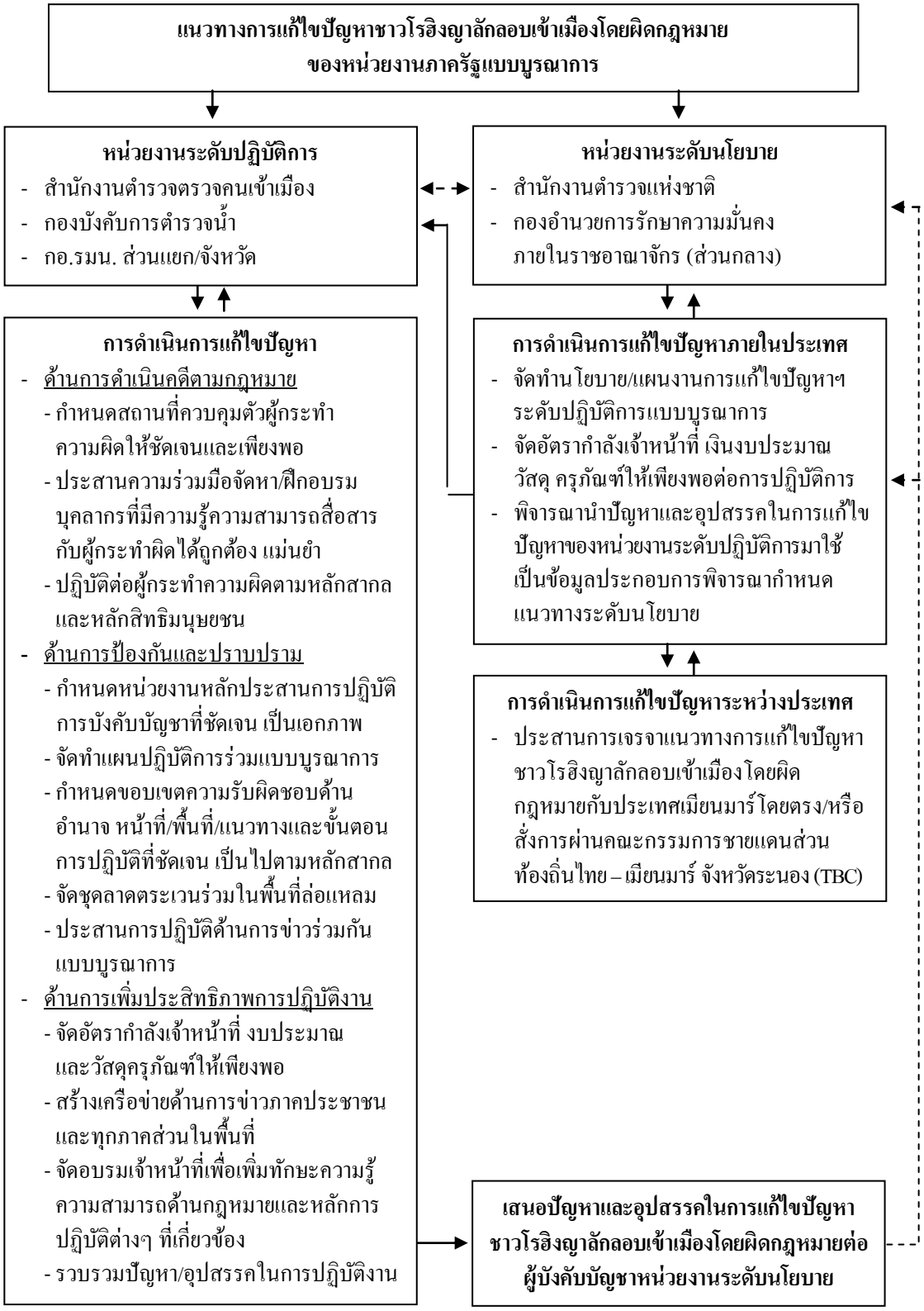
1.2 ปัญหาระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (1) ขาดบุคคลากรที่สามารถสื่อสารกับชาวโรฮิงญาผู้กระทำผิดได้อย่างถูกต้อง จึงเกิดปัญหาต่อขั้นตอนการคัดแยก หรือขั้นตอนการส่งกลับประเทศต้นทาง (2) การประสานการปฏิบัติจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องล่าช้า ขาดการบูรณาการด้านการข่าวข้อมูลที่จำเป็นบางประการถูกจำกัดไว้เฉพาะหน่วยงาน (3) ไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบหลักเพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่ (4) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ทราบขอบเขตความรับผิดชอบ แนวทางและขั้นตอนการปฏิบัติตามหลักสากลที่ชัดเจน (5) การบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานขาดการบูรณาการต้องประชุมหารือ/ซักซ้อมทำความเข้าใจกันก่อน จึงจะสามารถประสานการปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

2. แนวทางการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐแบบบูรณาการ สรุปได้ ดังนี้

2.1 การดำเนินการระดับปฏิบัติการ (1) ด้านการดำเนินคดีตามกฎหมาย (1.1) กำหนดสถานที่ควบคุมตัวผู้กระทำความผิดให้เพียงพอ (1.2) ประสานความร่วมมือจัดหา/ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถในการสื่อสารกับผู้กระทำผิดได้อย่างถูกต้อง แม่นยำ (1.3) ปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดลักลอบเข้าเมืองฯ ให้เป็นไปตามหลักสากลและหลักสิทธิมนุษยชน (2) ด้านการป้องกันและปราบปราม (2.1) กำหนดหน่วยงานหลักเพื่อประสานการปฏิบัติ/การบังคับบัญชาให้ชัดเจนและ เป็นเอกภาพ (2.2) จัดทำแผนปฏิบัติการร่วมเพื่อแก้ไขปัญหาฯ แบบบูรณาการ (2.3) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบด้านอำนาจหน้าที่/พื้นที่/แนวทาง/ขั้นตอนการปฏิบัติที่ชัดเจน เป็นไปตามหลักสากล (2.4) จัดชุดลาดตระเวนร่วมในพื้นที่ล่อแหลมอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง (2.5) ประสานการปฏิบัติด้านการข่าวร่วมกันแบบบูรณาการ (3) ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติการ (3.1) จัดกำลังเจ้าหน้าที่ งบประมาณ และวัสดุครุภัณฑ์ให้เพียงพอ (3.2) สร้างเครือข่ายความร่วมมือด้านการข่าวภาคประชาชนและทุกภาคส่วนในพื้นที่อย่างทั่วถึง (3.3) จัดอบรมเจ้าหน้าที่เพื่อเพิ่มทักษะความรู้ความสามารถด้านกฎหมาย และหลักการปฏิบัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (3.4) นำเสนอสภาพปัญหาและอุปสรรคการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาฯ ต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น เพื่อพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง

2.2 การดำเนินการระดับนโยบาย (1) สตช. และ กอ.รมน. ควรจัดทำนโยบาย/แผนงาน ของหน่วยงานระดับปฏิบัติการทุกหน่วยงานแบบบูรณาการ เพื่อการแก้ไขปัญหาระดับพื้นที่ที่ชัดเจน เป็นเอกภาพ มีกฎหมายรองรับ (2) สตช. และ กอ.รมน. ควรพิจารณาจัดกำลังเจ้าหน้าที่ งบประมาณ วัสดุ ครุภัณฑ์ให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ (3) สตช. และ กอ.รมน. ควรนำปัญหา/อุปสรรคในการแก้ไขปัญหาฯ หน่วยงานระดับปฏิบัติการมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการกำหนด

แนวทางระดับนโยบายต่อไป (4) รัฐบาลไทยควรประสานกับประเทศเมียนมาร์โดยตรง หรือสั่งการผ่านทางคณะกรรมการชายแดนส่วนท้องถิ่นไทย – เมียนมาร์ จังหวัดระนอง (TBC) เพื่อเจรจาหาแนวทางการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาฯร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป



แผนภาพที่ 1 แนวทางการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมือง โดยผิดกฎหมาย ของหน่วยงานภาครัฐแบบบูรณาการ

ข้อเสนอแนะ

1. หน่วยงานในสังกัด สตช. และ กอ.รมน. ซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย (ตม. ตน. และ กอ.รมน. ส่วนแยก/กอ.รมน. จังหวัด) ร่วมกันพิจารณาหาเจ้าภาพหลักเพื่อประสานงาน/จัดทำแผนปฏิบัติการร่วมแบบบูรณาการ เพื่อให้การแก้ไขปัญหามีความเป็นเอกภาพ และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน สามารถปฏิบัติร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. หน่วยงานในสังกัด สตช. และ กอ.รมน. ซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย (ตม. ตน. และ กอ.รมน. ส่วนแยก/กอ.รมน. จังหวัด) นำเสนอปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น เพื่อพิจารณาสั่งการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

3. สตช. และ กอ.รมน. ควรนำสภาพปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของหน่วยงานระดับปฏิบัติการมาใช้ประกอบการพิจารณากำหนดแนวทาง การแก้ไขปัญหาระดับนโยบาย เพื่อยกระดับการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานภาครัฐระดับปฏิบัติการ ที่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติในอนาคตได้อย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพต่อไป