

รายงานนำเสนอ  
ต่อเครือข่ายเพื่อผู้ลี้ภัย  
ชาวเมียนมา

# การทบทวนกฎหมาย และนโยบาย

เพื่อการคุ้มครองผู้ลี้ภัยกลุ่มใหม่  
จากประเทศเมียนมา

Report on Thai Legislation  
and Policies Review  
Relating to New Arrivals  
from Myanmar



จัดทำโดย

**ดรุณี ไพศาลพาณิชย์กุล**  
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

**กรรณก วัฒนภูมิ**  
นักกฎหมาย

15 พฤศจิกายน 2566

# โครงการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย แม่สอด (Advancing Legal Right Protection Project)

## เครือข่ายเพื่อผู้ลี้ภัยชาวเมียนมา (Myanmar Response Network – MRN)

เครือข่าย MRN ก่อตั้งขึ้นในเดือนเมษายน 2564 สมาชิกประกอบไปด้วยองค์กรพัฒนาเอกชนจำนวน 7 องค์กรที่ทำงานด้านต่างๆ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการด้านสิทธิมนุษยชนและมนุษยธรรมของผู้ลี้ภัยชาวเมียนมาตั้งรายนามต่อไปนี้

Asylum Access Thailand (AAT)  
Burma Concern (BC)  
Human Rights and Development Foundation (HRDF)  
Jesuit Refugee Service (JRS)  
Refugee Rights Litigation Project (RRLP)  
Rights Beyond Border (RBB)  
Spirit in Education Movement (SEM)

สมาชิกเครือข่าย MRN ให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มผู้ลี้ภัยกลุ่มใหม่จากเมียนมา ในประเด็นการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม การให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมาย และการรณรงค์ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายและกฎหมาย เพื่อให้ผู้ลี้ภัยเข้าถึงสิทธิมนุษยชน

### การจำกัดสิทธิความรับผิดชอบ

ข้อความและข้อคิดเห็นต่างๆ เป็นของผู้จัดทำรายงานฉบับนี้ ไม่ถือเป็นความเห็นของสมาชิกเครือข่าย MRN และสมาชิกเครือข่ายไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยกับข้อความและข้อคิดเห็นใดๆ ของผู้จัดทำรายงาน

# บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

แม้ว่าประเทศไทยจะไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ.1961 และพิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ.1967 แต่ก็มี การดำเนินการให้ความช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรมแก่ผู้อพยพลี้ภัยมาโดยตลอดนับแต่อดีต รวมถึงกรณีของผู้ลี้ภัยกลุ่มใหม่จากประเทศเมียนมา การเกิดขึ้นของกลไกระดับชาติเพื่อคัดกรอง “บุคคลที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเมื่อถูกส่งกลับไปนอกราชอาณาจักรแล้ว จะได้รับอันตรายจากการถูกประหัตประหาร” ให้สามารถเข้าสู่สถานะ “ผู้ได้รับการคุ้มครอง” และได้รับการคุ้มครอง นอกจากนี้ในระหว่างทาง กฎหมายไทยยังได้รับรองถึงสิทธิ ด้านต่างๆ อาทิ การเข้าถึงการจดทะเบียนการเกิด การศึกษา การรักษาพยาบาล การทำงาน ฯลฯ ซึ่งนับว่าครอบคลุมสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญ อย่างไรก็ตาม กฎหมายนโยบายดังกล่าวยังคงมีช่องว่าง และส่งผลอย่างสำคัญต่อการให้ความคุ้มครอง โดยเฉพาะผู้ลี้ภัยกลุ่มใหม่ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มกว้างๆ คือ กลุ่มผู้ลี้ภัยที่ได้รับผลกระทบจากการสู้รบหรืออาศัยอยู่ในพื้นที่สู้รบจึงอพยพเข้ามาแสวงหาที่พักพิงเพื่อหลบภัยชั่วคราว และกรณีของผู้หนีภัยประหัตประหารที่เป็นปัจเจก (รวมถึงครอบครัว) กล่าวคือ

ประการแรก-กฎหมายคนเข้าเมืองมักถูกนำมาบังคับใช้ก่อนเสมอ กล่าวได้ว่ารัฐบาลไทย ยอมรับในข้อเท็จจริง หรือการมีอยู่ของ “ความกลัวอันมีมูลจะกล่าวอ้างว่าจะได้รับการประหัตประหาร” (well-founded fear of prosecution) ลักษณะต่างๆ ของผู้ลี้ภัยที่ปรากฏตัวในประเทศไทย แต่การปฏิเสธนิยามความหมายของผู้ลี้ภัย ประการสำคัญคือ การให้ความสำคัญกับความมั่นคงและความสัมพันธ์กับประเทศต่างๆ นำไปสู่การดำเนินการต่างๆ ที่ไม่สะท้อนถึงการคุ้มครองอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อนโยบายการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม ถูกใช้กับเฉพาะการหนีภัยการสู้รบอย่างชัดเจนของกลุ่มคนขนาดใหญ่เท่านั้น ดังนั้น ในทางปฏิบัติกรณีทั่วไป เจ้าหน้าที่จะเริ่มต้นจากการบังคับใช้กฎหมายคนเข้าเมือง เมื่อการเข้าเมืองของผู้ลี้ภัยไม่ถูกต้อง ผู้ลี้ภัยจะถูกพิจารณาเพียงสถานะตามกฎหมายคนเข้าเมืองว่าเป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย

นำไปสู่การจับ การกักตัว รวมถึงการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรที่ผู้ลี้ภัยต้องเผชิญกับความ  
เสี่ยงต่อภัยประหัตประหาร อย่างไรก็ตามการบังคับใช้กฎหมายคนเข้าเมืองเป็นข้ออ้างที่  
ถูกต้องตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่มักอ้างถึงความผิดฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ประการที่สองการ  
เข้าถึงสิทธิด้านต่างๆ อาทิ การรักษาพยาบาล การทำงานซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานของการดำเนินชีวิต  
เป็นเรื่องที่เต็มไปด้วยข้อจำกัดในชีวิตประจำวัน ประการที่สาม-กรณีผู้ลี้ภัยที่ถูกควบคุมตัวในห้องกัก  
ที่พบว่าแนวทางการพิจารณาให้ประกันตัวในแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน และวงเงินประกันมี  
จำนวนสูงเกินไปสำหรับผู้ลี้ภัย ประการที่สี่-กรณีของผู้ลี้ภัยกลุ่มใหม่ที่มาในลักษณะกลุ่มคนจำนวน  
มาก เห็นได้ชัดว่าผู้อพยพผู้ลี้ภัยกลุ่มนี้เป็นชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในพื้นที่สู้รบระหว่างรัฐบาลทหารกับ  
ฝ่ายที่เห็นต่างกลุ่มต่างๆ หรือได้รับผลกระทบจากการสู้รบดังกล่าว คนกลุ่มนี้ต้องการที่พำนักที่  
ปลอดภัยชั่วคราวและความช่วยเหลือพื้นฐานอย่างอาหาร ยา ฯลฯ มาตรการแรกๆที่ควรเป็นก็คือ  
การเปิดทางให้กลไกในพื้นที่ อาทิ ฝ่ายปกครอง ชุมชนใกล้เคียง ภาคประชาสังคม ฯลฯ ทำหน้าที่  
เอื้ออำนวยความช่วยเหลือได้ทันต่อสถานการณ์ รวดเร็วกว่าระบบราชการทหารที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน  
ประการที่ห้า-กรณีของผู้ลี้ภัยกลุ่มใหม่ที่เป็นปัจเจกบุคคลที่มี “ความกลัวอันมีมูลจะกล่าวอ้างว่าจะ  
ได้รับการประหัตประหาร” รวมถึงครอบครัว คนกลุ่มนี้ควรถูกพิจารณาว่าเป็นกลุ่มเป้าหมายของ  
การพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัย หรือกลไกการคัดกรองฯ แต่หากพิจารณาจากระเบียบคัดกรองฯ  
แล้ว จะเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์หลายประการที่มุ่งการ “คัดออก” รวมถึงกระบวนการตามกลไก  
คัดกรองฯ ล้วนสร้างคำถามถึงความชอบด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

**ข้อเสนอแนะของรายงาน** การจัดการและการคุ้มครองผู้ลี้ภัยจำเป็นต้องพิจารณาในเชิงภาพรวม  
และสามารถเชื่อมโยงกับการคุ้มครองด้านต่างๆ พื้นฐานที่สุด คือการยอมรับและรับรองนิยามผู้ลี้ภัย  
ดังเช่นที่กฎหมายบางฉบับได้ดำเนินการแล้ว และอาจต้องยกระดับเป็นกฎหมายระดับพระราช  
บัญญัติที่ครอบคลุมนิยาม กระบวนการคัดกรอง (พิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัย) การรับรองสถานะ  
การอยู่ในประเทศไทยทั้งก่อน ระหว่างและหลังการพิจารณา การเข้าถึงสิทธิต่างๆ ประการสำคัญ  
รัฐบาลไทยควรต้องนำแนวทางการปรับสถานะเพื่อเปิดรับผู้ลี้ภัยเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทยมา  
พิจารณาอย่างจริงจัง โดยคำนึงถึงบริบทที่สังคมไทยกำลังเผชิญอยู่ คือ ภาวะสังคมผู้สูงอายุโดย  
สมบูรณ์ (Aged Society) และกำลังเข้าสู่สังคมสูงวัยระดับสุดยอด (Super Aged Society)  
ในปี 2573 ทั้งยังจะเป็นการสอดคล้องกับคำมั่นที่รัฐบาลได้เคยแถลงไว้กับประชาคมระหว่าง  
ประเทศ ส่วนข้อกังวลต่อปัญหาการก่ออาชญากรรมหรือกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม  
รวมถึงความมั่นคงนั้น สามารถดำเนินการได้โดยการบังคับใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและ  
กฎหมายคนเข้าเมืองซึ่งเป็นบททั่วไป

ข้อเสนอแนะสำหรับกรณีคลื่นผู้อพยพพลีภัยที่ได้รับผลกระทบจากประหัตประหาร การสู้รบ และ/หรืออยู่ในพื้นที่สู้รบ ฯลฯ รัฐบาลควรดำเนินนโยบายการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมโดย “เปิดทาง” ให้คนในพื้นที่ อันประกอบไปด้วยภาคส่วนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นชาวบ้าน ชุมชน นักธุรกิจ ภาคประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ ร่วมให้ความช่วยเหลือด้านอาหาร ยา สาธารณูปโภค ที่จำเป็น การให้ความช่วยเหลือข้ามพรมแดน รวมถึงจุดผ่อนปรนเป็นเรื่องสำคัญเพราะเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญที่จะไม่ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายเข้ามาในประเทศไทย ยกเว้นกรณีจำเป็น และแม้จะมีความเป็นไปได้ว่าในบางพื้นที่มีความพยายามจัดทำ safe zone โดยฝ่ายกองกำลังสู้รบกับรัฐบาลทหารเมียนมา แต่ควรมีการประสานงานระหว่างประเทศ (กับประเทศต้นทาง) และในระดับพื้นที่ เพื่อให้มั่นใจว่ามีพื้นที่ที่ปลอดภัยสำหรับผู้ลี้ภัยที่อยู่ในพื้นที่สู้รบหรือได้รับผลกระทบจากการสู้รบ (Humanitarian safe passages หรือ Humanitarian corridors) และหากการสู้รบยืดเยื้อ (ซึ่งมีความเป็นไปได้) และการส่งต่อความจำเป็นพื้นฐานต้องถูกดำเนินการอย่างสอดคล้องกับสถานการณ์ และกำหนดแนวทางบนฐานการถอดบทเรียนการจัดการพื้นที่พักพิงชั่วคราวในช่วงเวลาที่ผ่านมา

กรณีผู้ลี้ภัยที่เป็นปัจเจกบุคคล (รวมถึงครอบครัว) รวมถึงการพัฒนากระบวนการจัดการและคุ้มครองผู้ลี้ภัย มีข้อเสนอแนะเชิงการคุ้มครอง คือรับรองนิยามของผู้ลี้ภัย หรือบุคคลที่มี “ความกลัวอันมีมูลจะกล่าวอ้างว่าจะได้รับการประหัตประหาร” (well-founded fear of prosecution) รวมถึงสร้างความรับรู้เข้าใจต่อนิยามความหมายของผู้ลี้ภัย อาทิ ออกหนังสือเพื่อกำหนดแนวปฏิบัติ (หนังสือเวียน) ถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกส่วนและทุกระดับ ถึงหลักการไม่ผลักดันกลับคนไปสู่ความเสี่ยงต่อภัยประหัตประหาร, การรับรองสถานะการอยู่ในประเทศไทย ในช่วงเวลาก่อนยื่นคำขอคัดกรอง (พิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัย) สามารถดำเนินการได้ 2 แนวทางคือ แนวทางแรก ผลักดันให้รัฐบาลใช้อำนาจตาม พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มาตรา 17 เพื่อกำหนดสถานะเข้าเมือง สถานะการอยู่ในประเทศไทยให้ผู้ลี้ภัยดำเนินการออกเอกสารแสดงตนให้ หรือแนวทางที่สอง ผลักดันให้มีการออกกฎกระทรวง เพื่อการอนุญาตให้อยู่ในประเทศ “ด้วยเหตุจำเป็นจากภัยประหัตประหาร” หรือ Protection Visa โดยนำ พ.ร.บ.คนเข้าเมืองฯ มาตรา 34 และมาตรา 35 มาปรับใช้ นอกจากนี้ควรผลักดันให้เกิดการบังคับใช้กฎหมาย นโยบายที่มีอยู่เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ลี้ภัยสามารถดำรงชีพดูแลตัวเองและครอบครัวได้และมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจระดับชุมชน รวมถึงผลักดันให้มีการขายหลักประกันสุขภาพให้แก่ผู้ลี้ภัย ในอัตราการร่วมจ่ายที่เหมาะสม เพื่อลดภาระทั้งในระดับตัวผู้ลี้ภัยและผลกระทบที่มีต่องบประมาณของสถานพยาบาล ข้อเสนอแนะในเชิงพัฒนาระบบ ควรมีการทบทวนระเบียบคัดกรองฯ (แม้จะยังไม่เคยมีการดำเนินการ) โดย

กระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน เพื่อให้เกิดข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุง, พัฒนาระบบจัดการผู้ลี้ภัย (กระบวนการคัดกรองหรือพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัย และการคุ้มครอง) รวมถึงการมีหน่วยงานรับผิดชอบเฉพาะ โดยอาจพิจารณาถึงแนวทางแรก แก้ไขปรับปรุง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 หรือแนวทางที่สอง คือร่างกฎหมายเฉพาะขึ้นมา

# Executive Summary

Despite not being a state party to the 1951 Convention on the Status of Refugees and its 1967 Protocol, Thailand has been offering humanitarian assistance to refugees from the past until present including for the newly arrived refugees from Myanmar. The advent of National Screening Mechanism to screen “individuals believed to have been affected by persecution if deported outside the Kingdom” enables them to potentially attain the status of “Protected Person” and to afford such protection. Meanwhile, Thai laws provide for access to various rights including access to birth registration, education, medical treatment, employment, etc. covering a range of fundamental rights. Nonetheless, gaps in such laws and policies essentially affect the effort to offer protection to refugees, particularly the newly arrived refugees who can be divided in general into two groups including groups of refugees affected by armed conflicts or living in the conflict zone and therefore wanting to seek a temporary shelter, and the cases of individuals fleeing from persecution (including their families). And there are two issues to ponder;

Firstly, immigration law tends to be enforced before other measures It could be said that the Thai government recognizes the fact or the existence of “well-founded fear of prosecution” of various types of refugees who exist in Thailand. It, however, refuses to recognize the definition of refugee. And most importantly, the Thai government tends to place an utmost importance on national security and international relations as a result of which its various implementations in this regard fail to ensure the provision of genuine protection. In particular, such humanitarian assistance shall only be offered when there is an influx of a large group of asylum seekers who have apparently fled from armed

conflicts. As a matter of fact, the Thai authorities tend to apply the immigration law whenever they encounter any illegal entry of refugees. Such refugees shall be treated exclusively based on their legal status pertaining to the immigration law and determined as having broken the law. It will lead to an arrest, detention, and deportation prompting the refugees to be vulnerable to persecution. The importance of the enforcement of the immigration law is often justified by the reason of legality as the authorities tend to invoke the possibility to be charged with an offence of negligence of duties should they fail to enforce the law.

Secondly, access to various rights including medical treatment and employment are among the fundamental rights. Still such access to rights continues to be impeded in their daily life. Thirdly, the case of refugees detained in the IDC, and how their right to bail has been determined differently in various areas and how the bail bond is set too high for the refugees. Fourthly, the influx of newly arrived refugees, it is obvious that these newly arrived refugees are local and affected villagers living in the conflict zones between the military regime and the opposition groups. These people are in dire need of temporary shelters and access to fundamental assistance including food, medicine, etc. One of the initial measures is an effort to facilitate and ensure local mechanisms including administrative agencies, local community, civil society, etc. to be able to offer such timely assistance faster than through the existing bureaucratic process. Fifthly, the case of newly arrived refugees with “well-founded fear of prosecution” and their families. These individuals should be prioritized in an effort to determine the status of refugee via the NSM. However, based on the existing NSM regulations, several of them tend to aim at “screening out” the individuals and it tends to raise questions as to the justification of such administrative procedure.

**Recommendations from the report** The management and protection of refugees should be approached based on an overarching understanding and how they are linked up with the protection of various aspects. Fundamentally, there has to be the recognition and certification of the definition of refugee. This is being done via a few legislations, although they have to be elevated to the level of statutory law that includes the definition, the screening process (to determine the status of refugee), the recognition of the right



to residency in Thailand, before, during and after the NSM process, and the protection or access to various rights. In addition, the Thai government should adopt a policy to genuinely assimilate and embrace refugees as a part of Thai society in various ways while recognizing the challenges faced by Thai society including being an aged society and imminently a super aged society in 2030. This also resonates with the pledges given the international community by the Thai government. As to the concern about the commission of crime, or the impact on social peace, as well as national security, this issue can be addressed by enforcing the Criminal Procedure Code and the immigration law.

Recommendations regarding the refugees affected by persecution, armed conflict, and/or living in a conflict zone, etc., the government should implement a policy to offer them humanitarian assistance by “allowing” local people from various sectors to get involved including local villagers, community, business persons, civil society, nongovernmental organizations, etc., to offer help, food, medicine, essential services, and transboundary transfer of assistance. By establishing a temporarily permitted crossing, it can essentially prevent the migration to Thailand except when it is needed. Despite possible efforts in some areas to establish a safe zone by the opposition armed groups that fight against the Myanmar military regime, there should be some international coordination (with the countries of origin) and at the local level to ensure the existence of humanitarian safe passages or humanitarian corridors. And if the conflict appears to get protracted (which is very likely), the transfer of basic necessities should be made possible in response to the situation and it should be done so based on the review of lessons learned from the previous attempts to offer temporary shelter.

For individual refugees (and their families) and the development of the refugee management and protection system, there are protective recommendations including the recognition of the definition of refugee as person with well-founded fear of prosecution and an effort to raise the public awareness about such definition of refugee. This can be done through the issuance of written guidelines (circulars) addressed to all concerned agencies at all level. Basically, it should emphasize the need to prevent non-refoulement to deport a person to face any persecution, the recognition of the right to residency in Thailand before the filing of application for the screening process (to determine their

refugee status). This can be done through two ways including (1) advocating for the government to invoke the Immigration Act B.E. 2522's Section 17 to determine the immigration status and the right to residency in Thailand of a refugee and the issuance of their personal documents. Or secondly, advocating for the issuance of Ministerial Regulations to permit them to continue living in Thailand “due to their vulnerability to persecution” by offering them a Protection Visa which can be done so by invoking the Immigration Act's Sections 34 and 35. In addition, an effort should be made to advocate for the enforcement of existing laws and policies to survive, to provide for their families and to become part of an effort to help drive local economy. In addition, an effort should be made to advocate for the selling of health insurance to a refugee based on an appropriate co-payment program. This can help to reduce the burden of the refugees personally, and will have a bearing on the funding for medical facilities as well. Recommendations on the system development, an effort should be made to review the NSM regulations (despite their not be implemented yet) through the inclusive process that involves all sectors. This can give rise to recommendations to develop and enhance the system to manage refugees (the screening or status determination process for refugees and their protection) and the designation of in-charge agencies which may work on the first solution through the revision of the Immigration Act B.E. 2522 or the second solution to draft a specific law.



# สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร Executive Summary	iii vii
1. ที่มาการศึกษา	1
2. ผู้ลี้ภัยในประเทศไทย: บทบทวน	5
2.1 นโยบายของประเทศไทย	7
2.2 การบริหารจัดการของประเทศไทย	19
2.2.1 แนวทางการลดจำนวนผู้ลี้ภัยของประเทศไทย	19
2.2.2 การออกเอกสารแสดงตน และปฏิบัติการต่อรองของผู้ลี้ภัย	21
2.2.3 สถานะบุคคลตามกฎหมาย (ที่อาจปรับเปลี่ยนได้ หาก “มีนโยบาย”)	24
2.2.4 การคุ้มครองด้านต่างๆ ข้อสังเกต และข้อถกเถียง	27
2.2.5 กลไกเพื่อการคัดกรองผู้ลี้ภัย: ข้อสังเกตเบื้องต้น 4 ประการ	37

<b>3. บทสรุป : กฎหมายนโยบายที่สร้างช่องว่างไว้สำหรับผู้ลี้ภัย</b>	<b>49</b>
3.1 กฎหมายคนเข้าเมืองมักถูกนำมาบังคับใช้ก่อนเสมอ	52
3.2 การคุ้มครองผู้ลี้ภัย หรือการเข้าถึงสิทธิด้านต่างๆ	53
3.3 กรณีผู้ลี้ภัยที่ถูกควบคุมตัวในห้องพัก	53
3.4 กรณีของผู้ลี้ภัยกลุ่มใหม่ที่มาในลักษณะกลุ่มคนจำนวนมาก	54
3.5 กรณีของผู้ลี้ภัยกลุ่มใหม่ที่เป็นปัจเจกบุคคลที่มี “ความกลัวอันมีมูลจะกล่าวอ้างว่าจะได้รับการประหารชีวิต” รวมถึงครอบครัว	55
<b>4. ข้อเสนอแนะต่อการจัดการผู้ลี้ภัยเมียนมา กลุ่มใหม่</b>	<b>57</b>
<b>เอกสารอ้างอิง</b>	<b>61</b>

1

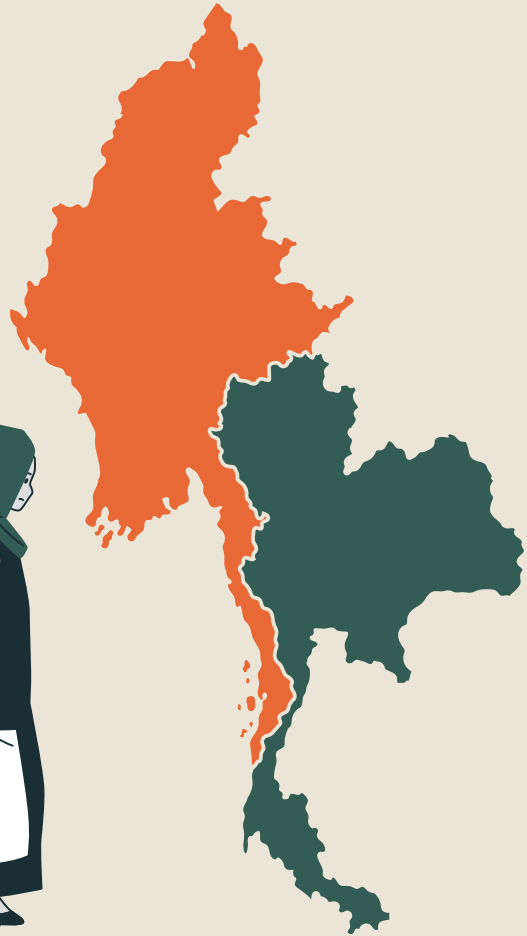
# ที่มา การศักษา







## ผู้ลี้ภัยปรากฏในตัวในประเทศไทย ทั้งในและนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราว



รวม **10,000** คน

ผู้ลี้ภัยปรากฏในตัวในประเทศไทย ทั้งในและนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราวรวม 100,000 คน อย่างไรก็ตาม หน่วยงานซึ่งทำงานด้านการคุ้มครองผู้ลี้ภัยต่างเห็นว่า จำนวนที่แท้จริงน่าจะสูงกว่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจำนวนของผู้ลี้ภัยในเมือง ยิ่งไปกว่านั้นภายหลังเหตุการณ์รัฐประหารในเมียนมา ในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2564 ส่งผลให้เกิดการย้ายถิ่นภายในประเทศของคนที่ไม่คิดเห็นต่างจากรัฐบาลทหาร และหลบหนีจากการปราบปราม และชาวบ้านที่อยู่ในพื้นที่สู้รบหรือได้รับผลกระทบจากการสู้รบระหว่างรัฐบาลทหารและกลุ่มต่างๆ รวมถึงลี้ภัยข้ามพรมแดนเข้ามาในประเทศไทย เพื่อแสวงหาที่พักพิงที่ปลอดภัย มีการประมาณการว่า ผู้ลี้ภัยกลุ่มใหม่นี้มากกว่า 10,000 คน หลบหนีเข้ามาอาศัยบริเวณชายแดนไทย-เมียนมา ในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

สถานะทางกฎหมายที่ไม่ถูกยอมรับว่าเป็นผู้ลี้ภัย และต้องกลายเป็นคนไร้เอกสารแสดงตน (Undocumented person) กลายเป็นข้อจำกัดในการเข้าถึงความคุ้มครองด้านต่างๆ ผู้ลี้ภัยหรือ



คนไร้เอกสารแสดงตนเหล่านี้ต้องตกอยู่ในความหวาดว่าจะถูกจับ ถูกส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร นอกจากนี้ ยังเป็นด้วยเหตุผลที่ว่าประเทศไทยไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 และพิธีสารว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ.1967 และประเทศไทยไม่มีกลไกใดๆ ในการให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัยกลุ่มใหม่ แม้องค์กรภาคประชาสังคมจะพยายามเรียกร้องให้รัฐบาลตระหนักถึงการให้ความช่วยเหลือและการคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยกลุ่มใหม่

แม้ว่าประเทศไทยจะเป็นภาคีอนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนหลายฉบับ อาทิ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและการเมือง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี แต่ในทางปฏิบัติ กฎหมายคนเข้าเมืองยังคงถูกเลือกมาบังคับใช้เป็นอันดับแรก เพื่อจับและส่งบุคคลกลับออกไปนอกประเทศอย่างไม่คำนึงความปลอดภัย โดยไม่คำนึงถึงหลักการห้ามผลักดันกลับ (The principle of non-refoulement) ผู้ลี้ภัยและคนไร้เอกสารแสดงตนที่ตกอยู่ในสุญญากาศและช่องว่างของทางกฎหมาย จึงเป็นเรื่องที่ควรหยิบขึ้นมาศึกษาเพื่อทบทวนและปรับปรุงกฎหมาย นโยบายเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้น

วัตถุประสงค์และวิธีการศึกษา ภายในระยะเวลาการดำเนินงานหนึ่งเดือน รายงานฉบับนี้ จึงมีวัตถุประสงค์ศึกษาทบทวนกฎหมายนโยบายที่เป็นอยู่ในประเด็นการเข้าเมืองและการคุ้มครอง โดยพยายามระบุถึงช่องว่าง ข้อท้าทายที่ควรต้องปรับปรุง เพื่อพัฒนาการคุ้มครองทางกฎหมาย แก่ผู้แสวงหาที่พักพิงและผู้ลี้ภัยในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างผู้ลี้ภัยกลุ่มใหม่จากเมียนมา และงานศึกษานี้เน้นการทบทวนเอกสาร

2

**ผู้ลี้ภัยใน  
ประเทศไทย:  
บทบทวน**





## 2.1 นโยบายของประเทศไทย

เป็นที่ทราบกันดีว่า ประเทศไทยไม่ยอมรับถ้อยคำที่ว่า “ผู้ลี้ภัย” (Refugee) โดยเลี่ยงไปใช้ถ้อยคำที่ว่า “ผู้อพยพ” (Displaced person)<sup>1</sup> “ผู้หนีภัยความตาย” (Death persecution) “ผู้หนีภัยการสู้รบ” ฯลฯ<sup>2</sup> แทนโดยให้เหตุผลว่า ด้วยเพราะประเทศไทยไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 (Convention Relating to the Status of Refugees)

และพิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ.1967 (Protocol Relating to the Status of Refugee) ในรายงานฉบับนี้เป็นการศึกษาถึง บุคคลที่จำเป็นต้องทิ้งประเทศบ้านเกิดของตนเอง เนื่องจากความหวาดกลัวอันมีมูลว่าจะถูกประหัตประหาร (Persecution) ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ ความคิดเห็นทางการเมือง หรือการเป็นสมาชิกในกลุ่มสังคมเฉพาะ ซึ่งเป็นความหมายตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย<sup>3</sup> รวมถึงผู้หนีภัยจากสงคราม ผู้ได้รับผลกระทบจากการสู้รบในประเทศต้นทาง<sup>4</sup> และแม้ว่าประเทศไทยจะไม่รับรองสถานะผู้ลี้ภัย ก็มีได้หมายความว่า จะไม่มีผู้ลี้ภัยปรากฏตัวในสังคมไทย ในทางตรงกันข้าม รัฐบาลดำเนินนโยบาย และสะสมประสบการณ์การบริหารจัดการผู้ลี้ภัยกลุ่มต่างๆ มานับแต่อดีต กล่าวโดยสรุป คือ



<sup>1</sup> “ผู้อพยพลี้ภัยอันเนื่องมาจากการจลาจล การรบ หรือการสงคราม และเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง”, มติคณะรัฐมนตรี 31 มีนาคม 2497 อ้างถึงใน สำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ กระทรวงมหาดไทย, คำสั่งระเบียบปฏิบัติและแนวทางการดำเนินงานเกี่ยวกับผู้อพยพ, (สำเนา), หน้า 2, อ้างถึงใน ขจัดภัย บุษพัฒน์, ผู้อพยพลี้ภัยจากอินโดจีน, สำนักพิมพ์แพรวพิทยา, พ.ศ.2536, หน้า 21 ต่อมามีการออกเป็นประกาศมหาดไทย ที่ 4678/2497 ลงวันที่ 8 เมษายน พ.ศ.2497

<sup>2</sup> มีข้อสังเกตว่า ผู้ลี้ภัย ถูกระบุและมีการให้นิยามในฐานะกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการสวัสดิการสังคม (ข้อ 44 แห่งข้อกำหนดคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ ว่าด้วยการกำหนดบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเป้าหมายเป็นผู้รับบริการสวัสดิการสังคม พ.ศ.2555 ออกตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2456) โดยมีการให้ความหมายว่า “ผู้ลี้ภัย หรือคนหนีภัยความตาย หมายถึง คนที่ประสบภัยต่อชีวิตในประเทศต้นทาง และอพยพ หนีภัยดังกล่าวเข้ามาอาศัยในประเทศไทย ซึ่งอาจเป็นคนสัญชาติไทยและคนต่างด้าวที่มีเชื้อสายไทย หรือเชื้อสายต่างด้าว” โดยมีการให้ความหมายว่า “ผู้ลี้ภัย หรือคนหนีภัยความตาย หมายถึง คนที่ประสบภัยต่อชีวิตในประเทศต้นทาง และอพยพ หนีภัยดังกล่าวเข้ามาอาศัยในประเทศไทย ซึ่งอาจเป็นคนสัญชาติไทยและคนต่างด้าวที่มีเชื้อสายไทย หรือเชื้อสายต่างด้าว”

## • การดำเนินนโยบายเป็นรายกลุ่ม

อาทิ การดำเนินนโยบายต่อกลุ่มเวียดนามอพยพที่หลบหนีการปราบปรามของฝรั่งเศสในช่วงปี พ.ศ.2488-2489 กำหนดให้อยู่ใน 13 จังหวัด<sup>5</sup> ต่อมา มีการจัดตั้งศูนย์ประสานงาน 114 และประกาศให้คนเวียดนามอพยพเข้ามาอยู่ใน 10 จังหวัด มีการตั้งคณะกรรมการควบคุมคนเวียดนามอพยพ และให้จัดทำบัตรประจำตัวคนเวียดนามอพยพ (บัตรผู้นอพยพ) กลุ่มแรกในประมาณปี พ.ศ.2510<sup>6</sup> ซึ่งประเทศไทยนิยามกลุ่มนี้ว่า “ผู้อพยพ” “ผู้อพยพพลัดถิ่นจากอินโดจีน” (Indochinese displaced person) หรือกรณีอดีตทหารจีนคณะชาติกำหนดให้อยู่ในพื้นที่ 2 จังหวัด<sup>7</sup> กรณีผู้ร่วมพัฒนาชาติไทยใน 3 จังหวัด<sup>8</sup> กรณีลาวอพยพใน 9 จังหวัด<sup>9</sup> ฯลฯ แต่คลื่นผู้ลี้ภัยจากสงครามอินโดจีนยังคงเข้ามาในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรีในสมัยนั้น ประกาศใช้นโยบายสกัดกั้นและผลักดัน ระบุว่าผู้ลี้ภัยเป็นผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย (มติคณะรัฐมนตรี 3 มิถุนายน 2518)<sup>10</sup> และตั้งศูนย์รับผู้อพยพ<sup>11</sup>

<sup>3</sup> บุคคลที่อยู่นอกอาณาเขตแห่งรัฐสัญชาติตน ด้วยความหวาดกลัวซึ่งมีมูลอันจะกล่าวอ้างได้ว่า จะได้รับการประหารประหารหรือได้รับการคุกคามต่อชีวิตด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สันติภาพ สิทธิมนุษยชน สิทธิพลเมืองในสังคมกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือความคิดเห็นทางการเมือง และบุคคลนี้ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจที่จะได้รับความคุ้มครองจากรัฐแห่งสัญชาติ เนื่องจากความหวาดกลัวดังกล่าว หรือบุคคลไร้สัญชาติซึ่งอยู่นอกอาณาเขตรัฐเดิมที่ตนมีถิ่นพำนักประจำ แต่ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจที่จะกลับไปเพื่อพำนักในรัฐดังกล่าว

<sup>4</sup> ในอดีต มีผู้อพยพเข้ามาในประเทศไทยด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจด้วยเช่นกัน อาทิ กลุ่มเวียดนามอพยพที่เข้ามาในประเทศไทยก่อนสงครามโลก หรือชาวจีน ซึ่งพวงรัตน์ ปฐมสิริรักษ์ เสนอว่า ผู้หนีภัยด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจหรือภัยความแร้นแค้น นับเป็นกลุ่มคนหนีภัยความตายด้วยเช่นกัน แม้จะไม่สอดคล้องกับนิยามรูปแบบของการประหารประหาร เพราะสามารถพิสูจน์ได้ถึงสถานการณ์ภัยจากความแร้นแค้น, ดูพวงรัตน์ ปฐมสิริรักษ์, อดีตคนหนีภัยความตายที่อยู่ในประเทศไทย : ศึกษาการจัดการโดยรัฐไทย, วิทยานิพนธ์ นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ.2557 หน้า 23-24

<sup>5</sup> นครพนม มุกดาหาร หนองคาย อุบลราชธานี อุดรธานี ยโสธร สกลนคร อานาจเจริญ หนองบัวลำภู สระแก้ว ปราจีนบุรี สุราษฎร์ธานี และพัทลุง, กรมการปกครอง, คู่มือการกำหนดสถานะของบุคคลบนพื้นที่สูง เล่ม 2 (บัตรประจำตัวชนกลุ่มน้อย), อ้างแล้ว, หน้า 1

<sup>6</sup> กรมการปกครอง, คู่มือการกำหนดสถานะของบุคคลบนพื้นที่สูง เล่ม 2 (บัตรประจำตัวชนกลุ่มน้อย), อ้างแล้ว, หน้า 3

<sup>7</sup> จังหวัดเชียงใหม่ และแม่ฮ่องสอน

<sup>8</sup> จังหวัดยะลา นราธิวาส และสงขลา

<sup>9</sup> จังหวัดหนองคาย อุบลราชธานี เลย นครพนม มุกดาหาร พะเยา อุดรดิตถ์ เชียงราย น่าน

<sup>10</sup> ขจัดภัย บรูซพัณณ์, ผู้อพยพลี้ภัยจากอินโดจีน, อ้างแล้ว, หน้า 7-34

## • นโยบายเปิดประตู (Open-door policy)

เนื่องจากมีความเห็นจากรัฐบาลประเทศต่างๆ ในการประชุมว่าด้วยผู้ลี้ภัยและผู้อพยพที่กรุงเจนีวา เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ.2522 ต่อการดำเนินการของรัฐบาลไทยต่อกรณีการบังคับผู้ลี้ภัยชาวกัมพูชา 42,000 คนกลับไปยังกัมพูชา นอกจากนี้การหลังไหลของผู้อพยพหนีภัยสงครามยังคงต่อเนื่องส่งผลให้นโยบายสกัดกั้นและผลักดันทำได้ยากมากขึ้น รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เห็นว่าไม่มีหนทางใดดีไปกว่าการใช้หลักมนุษยธรรมและเรียกร้องความช่วยเหลือจากประชาคมนานาชาติ จึงประกาศใช้ “มาตรการที่เหมาะสม ตามหลักมนุษยธรรม โดยคำนึงถึงอธิปไตย ความมั่นคงและความปลอดภัยแห่งชาติ” ซึ่งมีหลักการสำคัญคือ “ให้ชาวอินโดจีนที่หลังไหลเข้ามาในประเทศไทย ได้รับอนุญาตให้ลี้ภัยอยู่ชั่วคราว (Temporary Asylum) และการไม่ผลักดันเขาให้ออกไปนอกดินแดน (Non-Refoulement)”<sup>12</sup> (มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2522)<sup>13</sup> และได้จัดให้มี “ศูนย์ที่พักพิงชั่วคราวสำหรับผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวกัมพูชา”<sup>14</sup> นอกจากนี้มีการวิเคราะห์ว่าด้วยเพราะรัฐบาลเกรียงศักดิ์ต้องการให้ผู้ลี้ภัยเป็น Human Buffer ระหว่างไทยกับเวียดนาม และได้จัดให้มี “ศูนย์ที่พักพิงชั่วคราวสำหรับผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวกัมพูชา”<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> ศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพกระทรวงมหาตไทย, การแก้ไขปัญหาผู้อพยพจากลาว กัมพูชาและเวียดนามใต้, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรสมัย, 2520) หน้า 3, อ้างถึงใน ขจัดภัย บรูซพัณณ์, ผู้อพยพลี้ภัยจากอินโดจีน, อ้างแล้ว, หน้า 70-72 และดู ดวงพร ศิลปวุฒิ, นโยบายของรัฐบาลไทยต่อผู้ลี้ภัยกับปัญหาสิทธิมนุษยชน: ศึกษากรณีศูนย์ฯ พนัสนิคม, วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ.2535, หน้า 75,

<sup>12</sup> พนมวรรณ ยามัสเถียร, กฎหมายและการปฏิบัติต่อผู้อพยพชาวอินโดจีนในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปีพ.ศ.2527 หน้า 94

<sup>13</sup> สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, ข่าวทำเนียบรัฐบาล, ประจำวันที่ 22 ตุลาคม 2522, หน้า 2-3, อ้างถึงในขจัดภัย บรูซพัณณ์, ผู้อพยพลี้ภัยจากอินโดจีน, อ้างแล้ว, หน้า 73-74

<sup>14</sup> ขจัดภัย บรูซพัณณ์, ผู้อพยพลี้ภัยจากอินโดจีน, อ้างแล้ว, หน้า 73-74

<sup>15</sup> ขจัดภัย บรูซพัณณ์, ผู้อพยพลี้ภัยจากอินโดจีน, อ้างแล้ว, หน้า 73-74

## • นโยบายกีดขวางอย่างมีมนุษยธรรม (Humane Deterrence)

รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้กลับมาใช้นโยบายที่เคร่งครัดมากขึ้นใน พ.ศ.2522 ด้วยเห็นว่านโยบายแบบเปิดประตูไม่สามารถแก้ปัญหาผู้ลี้ภัยได้อย่างแท้จริง ทั้งกลับเป็นปัจจัยดึงดูด จึงมีการประกาศใช้ เพื่อลดจำนวนผู้ลี้ภัยให้ได้มากที่สุด จึงมีการปรับเปลี่ยนนโยบายคือ ปิดชายแดนต่อผู้ที่มาใหม่, ผู้ที่หลบหนีเข้ามาในประเทศไทยหลังประกาศใช้นโยบายนี้จะถูกกักขังอย่างเข้มงวดใกล้ชายแดนในค่ายที่มีลักษณะเข้มงวด, ไม่มีการส่งผู้ที่มาใหม่ไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม จนกว่าจะได้สืบสวนแยกประเภทว่าเป็นผู้ลี้ภัยโดยสุจริต และปฏิบัติต่อผู้อพยพอยู่ในระดับต่ำสุด ซึ่งไม่สูงเกินกว่าเท่าที่จำเป็นให้ดำรงชีวิตอยู่ได้<sup>16</sup> และนับเป็นครั้งแรกที่รัฐบาลได้กำหนดนโยบายต่อผู้อพยพลี้ภัยไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา<sup>17</sup>



<sup>16</sup> อ่างใน ดวงพร ศิลปะวุฒิ, อ่างแล้ว หน้า 113

<sup>17</sup> พลเอกเปรม ติณสูลานนท์, คำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2523) หน้า 42 อ้างถึงในขจิตภัย บุรุษพัฒน์, ผู้อพยพลี้ภัยจากอินโดจีน, อ่างแล้ว, หน้า 75

## • นโยบายการให้ความช่วยเหลือ ตามหลักมนุษยธรรม (Humanitarian)

ประมาณปี พ.ศ. 2527 เริ่มมีการอพยพพระลોકใหญ่จากประเทศเมียนมา เนื่องจากการปะทะกันระหว่างกลุ่มทหารเมียนมาและชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ ในประเทศเมียนมา ประเทศไทยดำเนินการช่วยเหลือทางมนุษยธรรม (Humanitarian) แก่ผู้ลี้ภัย หรือที่รัฐไทยนิยามว่า “ผู้หนีภัยจากการสู้รบ” (displaced person) โดยอนุญาตให้อาศัยในพื้นที่พักพิงชั่วคราว (temporary shelter) 9 แห่ง บริเวณชายแดนไทย-เมียนมา นโยบายนี้ถูกใช้ต่อมากับกรณีชาวบ้านกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ที่ได้รับผลกระทบจากการปะทะกันระหว่างกองทัพเมียนมาและกองทัพกะเหรี่ยงพุทธประชาธิปไตยหลังการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนพฤศจิกายน 2553-2554

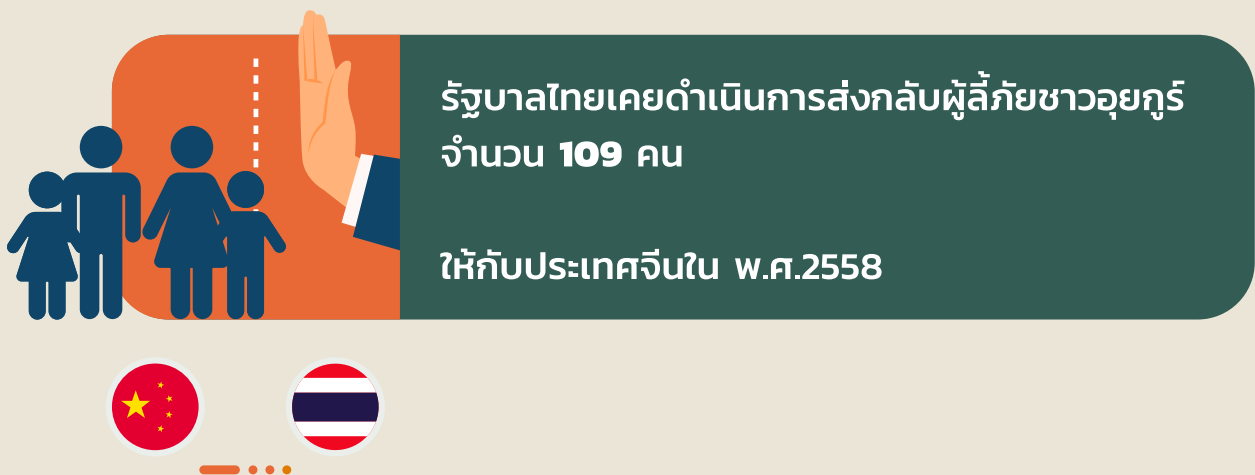





## • นโยบายเฉพาะกลุ่ม และการใช้ “สถานะคนเข้าเมือง ไม่ชอบด้วยกฎหมาย” ในฐานะนโยบายต่อผู้ลี้ภัย

มีข้อสังเกตว่า สำหรับผู้ลี้ภัยกลุ่มอื่นๆ อาทิ กรณีผู้ลี้ภัย โรฮิงญา อูยกูร์ ประเทศไทยจะมีนโยบายที่แตกต่างออกไปโดยจะระบุว่าเป็น “กลุ่มเฉพาะ” ด้วยเหตุผลความมั่นคงและเป็นกลุ่มที่เปราะบางต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จะถูกปฏิบัติภายใต้กรอบกฎหมายคนเข้าเมือง<sup>18</sup> นั่นคือจะถูกจับกุม ถูกควบคุมตัวไว้ที่สถานกักตัวคนต่างด้าวเพื่อรอการส่งกลับ รัฐบาลไทยเคยดำเนินการส่งกลับผู้ลี้ภัยชาวอูยกูร์ จำนวน 109 คนให้กับประเทศจีนใน พ.ศ.2558<sup>19</sup>

เช่นเดียวกับกลุ่มผู้ลี้ภัยในเขตเมือง (Urban refugees) หากเข้าเมืองไม่ถูกกฎหมายหรือพ้นระยะเวลาการอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยแล้ว ก็จะถูกดำเนินการตามกฎหมายคนเข้าเมือง แต่อาจได้รับการประกันตัว<sup>20</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากผู้ลี้ภัยนั้นมีสถานะเป็นบุคคลในความห่วงใย (People of Concern) โดย UNHCR



รัฐบาลไทยเคยดำเนินการส่งกลับผู้ลี้ภัยชาวอูยกูร์ จำนวน **109** คน ให้กับประเทศจีนใน พ.ศ.2558



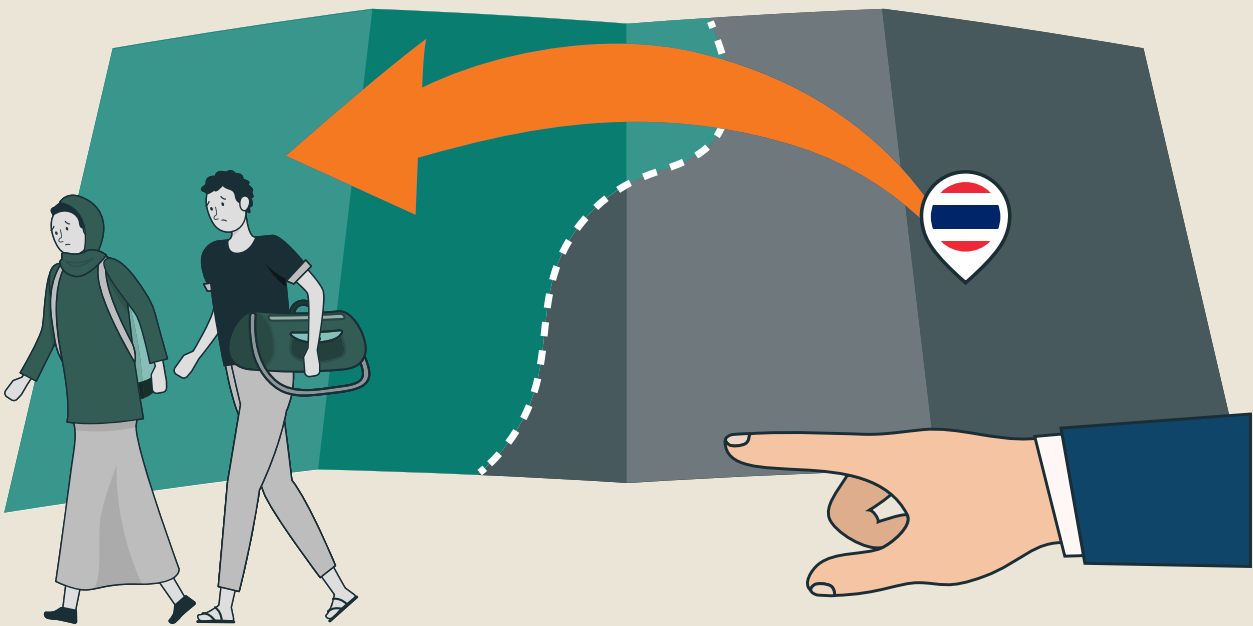
<sup>18</sup> พ.ร.บ.คนเข้าเมือง 2522 มาตรา 11 มาตรา 12

<sup>19</sup> เดลินิวส์, บทเรียนสำคัญส่ง “อูยกูร์” กลับจีน “ไทยรับเสียงต้านสู่ก่อการร้าย, สืบค้นได้ที่ <https://d.dailynews.co.th/article/334579/>

<sup>20</sup> พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มาตรา 54

## • สมัยรัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา

การให้ความช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรม และกระบวนการตามกฎหมายคนเข้าเมือง ยังคงเป็นนโยบายหลักของรัฐบาลไทย มีรายกรณีที่รัฐบาลไทยพยายามดำเนินการส่งกลับผู้ลี้ภัย อาทิ กรณี Hakeem al-Araibi นักฟุตบอลชาวบาห์เรนที่ได้รับสถานะผู้ลี้ภัยแล้วจากประเทศออสเตรเลีย แต่ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจของประเทศไทยจับกุมตามหมายจับแดงของตำรวจสากล และถูกนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคำร้องของรัฐบาลบาห์เรนเพื่อให้ส่งตัวกลับไปยังบาห์เรนในฐานะผู้ร้ายข้ามแดน ในเดือนกุมภาพันธ์ 2562<sup>21</sup> กรณีของ Rahaf al-Qunun หญิงชาวซาอุดีอาระเบียที่หนีภัยประหัตประหารด้วยเหตุแห่งศาสนาในเดือนมิถุนายน 2562<sup>22</sup> แต่ในที่สุดทั้งสองกรณีก็ไม่ถูกส่งกลับประเทศต้นทางแต่อย่างใด<sup>23</sup>



<sup>21</sup> The Guardian, Footballer Hakeem al-Araibi sues Australian government over Thai prison detention, available at <https://www.theguardian.com/sport/2021/jun/29/footballer-hakeem-al-araibi-sues-australian-government-over-thai-prison-detention> <https://www.aljazeera.com/news/2019/1/7/rahaf-al-qunun-thailand-admits-saudi-woman-seeking-asylum> [accessed 26 October 2023]

<sup>22</sup> Aljazeera, Rahaf al-Qunun: Thailand admits Saudi woman seeking asylum, available at <https://www.aljazeera.com/news/2019/1/7/rahaf-al-qunun-thailand-admits-saudi-woman-seeking-asylum> [accessed 26 October 2023]

<sup>23</sup> ศาลสั่งปล่อยตัว “ฮาติม” แล้ว หลังอัยการยื่นถอนฟ้อง <https://thestandard.co/thai-court-rules-extradition-case-be-dropped/> [accessed 26 October 2023]

หมุดหมายที่นับว่าเป็นก้าวสำคัญของการดำเนินการต่อผู้ลี้ภัย (รวมถึงคนเข้าเมืองไม่ถูกต้องกลุ่มอื่นๆ) ก็คือ การยอมรับให้มีมาตรการทางเลือกแทนการกักตัวกรณีแม่และเด็ก โดยมาตรการดังกล่าวนี้ได้รับการยอมรับร่วมกันจากหน่วยงานรัฐต่างๆ<sup>24</sup> เกิดเป็นบันทึกความเข้าใจเรื่องการกำหนดมาตรการและแนวทางแทนการกักตัวเด็กไว้ในสถานกักตัวคนต่างด้าวเพื่อรอการส่งกลับ (MOU on Alternative to Detention)<sup>25</sup> ในวันที่ 21 มกราคม พ.ศ.2562 อย่างไรก็ตาม กระบวนการกักตัวเพื่อรอการส่งกลับ ยังคงหมายถึงชะตากรรมที่ไม่มีจุดสิ้นสุด นอกจากนี้สภาพแออัดของห้องกักส่งผลกระทบต่อสุขอนามัยและสุขภาพของผู้ต้องกัก และยังคงมีการเสียชีวิตในห้องกัก มีรายงานในเดือนกุมภาพันธ์ 2566 ว่าผู้ลี้ภัยชาวอุยกูร์ถูกควบคุมตัวนานกว่า 9 ปี และมีคนเสียชีวิตในห้องกัก<sup>26</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแถลงข่าวในเดือนเดียวกัน โดยระบุว่า “เป็นการละเมิดสิทธิ”<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงแรงงาน, สืบค้นได้ที่ <https://www.mfa.go.th/th/content/5d5bd20815e39c30600278f5?cate=5d5bcb4e15e39c306000683d>

<sup>25</sup> Asylum Access Thailand, สืบค้นได้ที่ [https://asylumaccess.org/wp-content/uploads/2021/06/Thailand-MOU\\_ATD\\_Thai-version.pdf](https://asylumaccess.org/wp-content/uploads/2021/06/Thailand-MOU_ATD_Thai-version.pdf)

<sup>26</sup> BBC ไทย รายงานข่าวกรณีของอะซีซ อับดุลเลาะห์ ผู้ลี้ภัยชาวอุยกูร์ ที่เสียชีวิตในห้องกัก อับดุลเลาะห์เป็นหนึ่งในคลื่นผู้ลี้ภัยชาวอุยกูร์กว่า 350 คนจากเขตปกครองตนเองซินเจียงอุยกูร์ ที่หลบหนีเข้ามาในประเทศไทยในปี 2556 และถูกทางการไทยจับกุมตัวในเวลาต่อมา หลังการเสียชีวิตของอับดุลเลาะห์ กลุ่มนักสิทธิมนุษยชนเรียกร้องให้รัฐบาลไทยหาแนวทางที่เป็นมนุษยธรรมมากขึ้นเพื่อแก้ปัญหาความทุกข์ยากของชาวอุยกูร์กว่า 50 คนที่ถูกควบคุมตัวในไทยตลอด 9 ปีที่ผ่านมา, ดูอุยกูร์ : วิกฤตกรรมผู้ลี้ภัยชาวอุยกูร์ ถูกไทยคุมขังไร้กำหนด จนป่วยตายไร้การรักษา, สืบค้นได้ที่ <https://www.bbc.com/thai/articles/cgr0m7y78z7o>

<sup>27</sup> สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, “กสม. แถลงข่าวเด่นประจำสัปดาห์ ครั้งที่ 39/2566” สืบค้นได้ที่ [https://www.nhrc.or.th/NHRCT-Work/Statements-Press-Releases-Open-Letters/Press-Releases/23450.aspx?fbclid=IwAR3\\_br\\_UzLUC24fXcqNKwdl6jm6mWnm5ZcHiWcoHugsjynLLQItInLJtNBs](https://www.nhrc.or.th/NHRCT-Work/Statements-Press-Releases-Open-Letters/Press-Releases/23450.aspx?fbclid=IwAR3_br_UzLUC24fXcqNKwdl6jm6mWnm5ZcHiWcoHugsjynLLQItInLJtNBs)

วันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ.2562 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ คำมั่นที่รัฐบาลจะแถลงต่อประชาคมระหว่างประเทศในที่ประชุมเวทีผู้ลี้ภัยโลก (Global Refugee Forum) ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 16-18 ธันวาคม พ.ศ.2562 ใน 8 ประเด็นสำคัญ<sup>28</sup> ท่าทีของรัฐบาลไทยดังกล่าวนำไปสู่การคาดหวังว่าจะเกิดการปรับปรุงการคุ้มครองผู้ลี้ภัย อย่างไรก็ตามก็ดีสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 เป็นเหตุผลหนึ่งซึ่งส่งผลให้หลายนโยบายไม่คืบหน้า มีเพียงการเกิดขึ้นของกลไกระดับชาติเพื่อการคัดกรอง “ผู้มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจจะได้รับอันตรายจากภัยประทัดประหาร” ผ่านการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาได้ พ.ศ.2562<sup>29</sup> และประกาศของคณะกรรมการอีก 7 ฉบับในปี 2566

---

<sup>28</sup> ได้แก่ (1) การดำเนินการต่อเนื่องเพื่อรองรับวุฒิการศึกษาและเอกสารทางการศึกษาของเด็กผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา (2) การให้โอกาสในการทำงานสำหรับผู้เดินทางกลับไปแล้วตามกฎหมายระเบียบของไทย และ การฝึกอบรมที่เกี่ยวข้องล่วงหน้าก่อนเดินทางกลับเมียนมา (3) การพัฒนาความร่วมมือในกระบวนการส่งกลับผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา (4) แนวทางการใช้การพัฒนาเพื่อช่วยเตรียมความพร้อมพื้นที่รองรับผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมาและชุมชนท้องถิ่น (5) การเสริมสร้างความสามารถและทักษะที่จำเป็นให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการนำระบบคัดกรองเพื่อคัดแยกผู้ที่ต้องการความคุ้มครองระหว่างประเทศออกจากผู้แสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจมาปฏิบัติ (6) การนำมาตรการทางเลือกแทนการคุมขังเด็กที่ต้องการความคุ้มครองระหว่างประเทศ มาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ (7) การจัดให้เด็กที่ต้องการความคุ้มครองระหว่างประเทศในประเทศไทยเข้าถึงการดูแลด้านสุขภาพที่เหมาะสม และ (8) การส่งเสริมการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยไม่เลือกปฏิบัติภายใต้ โครงการ “ยุติธรรมใส่ใจ”, ดู สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สืบค้นได้ที่ <https://www.nsc.go.th/%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%8A%E0%B8%B8%E0%B8%A1%E0%B9%80%E0%B8%A7%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B8%9C%E0%B8%B9%E0%B9%89%E0%B8%A5%E0%B8%B5%E0%B9%89%E0%B8%A0%E0%B8%B1%E0%B8%A2/>

<sup>29</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนพิเศษ 314 ง วันที่ 25 ธันวาคม 2562, สืบค้นได้ที่ [https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/E/314/T\\_0001.PDF](https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/E/314/T_0001.PDF)

ในปี 2566 มีการประกาศใช้นโยบายและแผนระดับชาติด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2566-2570)<sup>30</sup> ระบุถึงนโยบายและแผนความมั่นคงที่ 6 การบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง และผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ ที่มุ่งเน้นการบริหารจัดการกลุ่มเปราะบางต่อความมั่นคง และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ รวมถึงผู้ได้รับการคุ้มครองหรือผู้อยู่ระหว่างคัดกรองสถานะที่ไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาได้ ให้มีความสมดุลระหว่างมิติความมั่นคง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและหลักสิทธิมนุษยชน ผู้ลี้ภัยถูกระบุเป็น “เป้าหมายที่ 3 คือการบริหารจัดการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มเปราะบางต่อความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ ผู้ได้รับการคุ้มครอง รวมถึงผู้อยู่ระหว่างคัดกรองสถานะที่ไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาได้อย่างเป็นระบบ” และกำหนดผลสัมฤทธิ์ว่า ประเทศไทยจะมีระบบและมาตรการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มเปราะบางต่อความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ รวมถึงผู้ได้รับการคุ้มครองหรือผู้ที่อยู่ระหว่างการคัดกรองสถานะที่ไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาได้ เพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการโดยคำนึงถึงความสมดุลระหว่างมิติความมั่นคง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและหลักสิทธิมนุษยชน และกำหนดตัวชี้วัดว่า จะเกิดระบบป้องกัน กระบวนการ และหลักเกณฑ์บริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มเปราะบางต่อความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ รวมถึงผู้ได้รับการคุ้มครองหรือผู้ที่อยู่ระหว่างการคัดกรองสถานะที่ไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาได้ ภายในปี 2570<sup>31</sup>



<sup>30</sup> มีผลตั้งแต่วันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ.2565 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2570, ดุราชกิจจานุเบกษา เล่ม 140 ตอนที่ 21 ก วันที่ 20 มีนาคม 2566

<sup>31</sup> นโยบายและแผนระดับชาติด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ.2566-2570) หน้า 60-61

## • การดำเนินการต่อผู้ลี้ภัยกลุ่มใหม่จากเมียนมา

หลังเหตุการณ์รัฐประหารในเดือนกุมภาพันธ์ 2564 ในเมียนมา และการปราบปรามผู้เห็นต่างกับรัฐบาลทหารเมียนมา ส่งผลให้ผู้ลี้ภัยหนีภัยเข้ามาในประเทศไทย ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่คือ กลุ่มแรกเป็นกลุ่มคลื่นผู้ลี้ภัยที่ได้รับผลกระทบจากการโจมตีและสู้รบระหว่างรัฐบาลทหารเมียนมากับกองกำลังชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นชาวบ้านที่ต้องละทิ้งบ้านเรือนหลบระเบิดที่ทิ้งจากเครื่องบินรบ เข้ามาตามชายแดนจังหวัดแม่ฮ่องสอน และจังหวัดตาก กับกลุ่มที่หนีภัยประหัตประหารด้วยเหตุแห่งความคิดเห็นทางการเมืองที่แตกต่างจากรัฐบาลทหาร ประการสำคัญที่ต้องพิจารณาคือในกลุ่มผู้ลี้ภัยกลุ่มใหม่นี้ มีเด็กจำนวนมากกว่า 5,000 คนรวมอยู่ด้วย บางส่วนของเด็กอาศัยอยู่ในศูนย์การเรียนรู้ (Migrant Learning Center) ในพื้นที่อำเภอแม่สอด

รัฐบาลนิยามผู้ลี้ภัยกลุ่มใหม่นี้ว่า “ผู้หนีภัยสงครามจากเมียนมา” โดยยังคงใช้นโยบายการให้ความช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรม แต่ในรูปแบบที่แตกต่างไปจากอดีต กล่าวคือ กำหนดให้หน่วยงานทหารเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการดูแล<sup>32</sup> และส่งต่อความช่วยเหลือด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นอาหาร ยา ฯลฯ แก่ผู้ลี้ภัย จำกัดพื้นที่ให้ผู้ลี้ภัยให้อยู่บริเวณชายแดน ไม่มีการกำหนดพื้นที่สำหรับพักพิงชั่วคราว ประการสำคัญมีความพยายามผลักดันให้ผู้ลี้ภัยกลับแทบจะทันเมื่อไม่มีเสียงการทิ้งระเบิด ซึ่งในความเป็นจริงแล้วยังไม่มีการยุติการสู้รบ ทว่าการสู้รบยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและยืดเยื้อ ดังจะเห็นได้จากล่าสุดในเดือนมิถุนายนที่ผ่านมา ที่มีการตอบโต้กันระหว่างกองกำลังทหารในรัฐคะเรนนีกับกองทัพเมียนมา ส่งผลให้มีชาวคะเรนนีผู้อพยพหนีภัยการสู้รบทะลักเข้ามาพักพิงในพื้นที่ชายแดนจังหวัดแม่ฮ่องสอนจำนวนมาก ในห้วง 2 สัปดาห์หลังการปะทะกันรวมจำนวนคลื่นผู้ลี้ภัย 5,206 คน พักที่บ้านเสาหิน ต.เสาหิน อ.แม่สะเรียง 3,531 คน ที่บ้านพะแช่ ต.แม่กี้ อ.ขุนยวม 859 คน ที่บ้านอนุ ต.แม่คง อ.แม่สะเรียง 316 คน และที่บ้านจอบปราตี ต.แม่คง อ.แม่สะเรียง 500 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 13 กรกฎาคม 2566)<sup>33</sup>

การเร่งให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเป็นประเด็นเร่งด่วนสำหรับผู้ลี้ภัยกลุ่มนี้ ย่อมไม่เกินไปเลยเกินไปที่กล่าวว่า ประสบการณ์ในการดำเนินงานให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมนั้น ฝ่ายปกครองรวมถึงภาคประชาสังคม และองค์กรพัฒนาเอกชน ฯลฯ สามารถดำเนินการได้ดี รวดเร็วและทั่วถึงมากกว่าหน่วยงานทหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานการณ์การสู้รบในเมียนมายังคงดำรงอยู่ ยืดเยื้อมาร่วม 2 ปีแล้ว

<sup>32</sup> สรุปผลการประชุมคณะกรรมการบริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (ศบค.) ครั้งที่ 4/2564 วันที่ 19 มีนาคม 2564 หน้า 7-8

<sup>33</sup> Thai Publica, ความท้าทายในการจัดการผู้อพยพเมียนมาหนีการสู้รบ หาพื้นที่ปลอดภัยในไทย, สืบค้นได้ที่ <https://thaipublica.org/2023/07/challenges-of-thailand-concerning-myanmar-refugees/>

## ชาวคะเรนนีผู้อพยพหนีภัยการสู้รบทะลักเข้ามาพักพิง ในพื้นที่ชายแดน จังหวัดแม่ฮ่องสอน



## รวมจำนวนคลื่นผู้ลี้ภัย 5,206 คน (\*ข้อมูล ณ วันที่ 13 กรกฎาคม 2566)

สะพาน ชีววิชัยพงษ์ เครือข่ายการจัดการทรัพยากรกลุ่มแม่น้ำเมย น้ำเงา เมย และสาละวิน ให้ข้อมูลว่า “ผู้ลี้ภัยกลุ่มใหญ่คือกลุ่มคะเรนนี และกะเหรี่ยง เราในฐานะคนไทย เราเห็นเพื่อนบ้านเดือดร้อน เราก็อยากให้ความช่วยเหลือ อยากให้รัฐบาลยอมรับพี่น้องกลุ่มนี้อย่างจริงจัง “เปิดทาง” ให้พี่น้องชาวบ้าน ชุมชนบริเวณใกล้เคียง รวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชน ฝ่ายปกครอง สามารถส่งต่อความช่วยเหลือให้แก่ผู้ลี้ภัยได้โดยตรง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องอาหาร น้ำ รวมถึงสาธารณสุข เพราะเราสามารถทำได้รวดเร็วกว่า การดำเนินการของรัฐมีความล่าช้า อาหารเน่าเสีย”<sup>34</sup>

“การปิดทุกอย่าง ผลักดันผู้ลี้ภัยกลับไปก่อนเวลาที่สมควร ชาวบ้านจะหนี และหายตัวไปในพื้นที่ฝั่งไทย ลักษณะแบบนี้จะส่งผลให้ผู้ลี้ภัยอยู่ยาวนานขึ้น แต่หากไม่ผลักดันก่อนเวลา ชาวบ้านยังงัดกลับแน่นอน และสำหรับผู้ลี้ภัยที่หนีภัยประหัตประหารด้วยความเห็นต่างกับรัฐบาลพม่า พบว่า น่าจะเคลื่อนย้ายเข้ามาในพื้นที่ชั้นในมากขึ้น” พรสุข เกิดสว่าง ผู้อำนวยการมูลนิธิเพื่อนไร้พรมแดน ให้ความเห็น<sup>35</sup>

<sup>34</sup> สัมภาษณ์ เมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2566

<sup>35</sup> สัมภาษณ์ เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2566

## 2.2 การบริหารจัดการของประเทศไทย

### 2.2.1 แนวทางการลดจำนวนผู้ลี้ภัยของประเทศไทย

แนวทางเพื่อการแก้ปัญหาผู้ลี้ภัยตามมาตรฐานระหว่างประเทศที่ยั่งยืน (Durable Solution) ได้แก่การให้ผู้ลี้ภัยกลับคืนถิ่นสู่ประเทศต้นทางโดยสมัครใจ (Voluntary Repatriation) การตั้งถิ่นฐานในประเทศแรกรับ (Local Integration) และการไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม (Resettlement) แต่สำหรับประเทศไทยแล้ว เฉพาะกลุ่มที่รัฐไทยยอมรับและกำหนดนิยามว่า “ผู้อพยพ” มีการประกาศใช้เพียงสองแนวทาง คือ การให้กลับคืนถิ่นสู่ประเทศต้นทางโดยสมัครใจ และการตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม ผ่านมาตรการสำคัญคือการปิดศูนย์อพยพหรือพื้นที่พักพิงเพื่อลดจำนวนผู้ลี้ภัย และดังที่กล่าวไปแล้วว่า ที่ผ่านมารัฐไทยบริหารจัดการผู้ลี้ภัยในสองรูปแบบคือ จัดให้ผู้ลี้ภัยอยู่ในพื้นที่ควบคุมตามจังหวัดต่างๆ และการจัดตั้งศูนย์รับผู้อพยพ สำหรับกรณีกลุ่มผู้ลี้ภัยจากอินโดจีน และจัดให้มีพื้นที่พักพิงชั่วคราวสำหรับกรณีผู้ลี้ภัยจากประเทศเมียนมา

ศูนย์ควบคุมบ้านห้วยน้ำขาว (เข็กน้อย) เขาค้อ คือศูนย์ผู้รับผู้อพยพอินโดจีนแห่งสุดท้ายถูกปิดในเดือนธันวาคม 2552 ขณะที่ผู้ลี้ภัยจากเมียนมา ยังคงอยู่ระหว่างการดำเนินโครงการส่งกลับผู้ลี้ภัยโดยสมัครใจ (ที่ผ่านมามีการดำเนินการไปแล้ว 4 ครั้ง<sup>36</sup>) สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายในเรื่องผู้ลี้ภัย เน้นย้ำว่าการเดินทางกลับคืนสู่ประเทศมาตุภูมิจะเป็นการดำเนินการ “โดยสมัครใจ มีเกียรติ มีศักดิ์ศรีและมีหลักประกันว่าเมื่อเดินทางกลับไปแล้วจะปลอดภัย”<sup>37</sup> ปัจจุบัน ผู้ลี้ภัยจำนวน รวม 90,000 คน ยังคงดำเนินชีวิตอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวทั้ง 9 แห่ง และกระบวนการคัดกรองเพื่อการไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามกำลังดำเนินการอีกครั้ง<sup>38</sup>

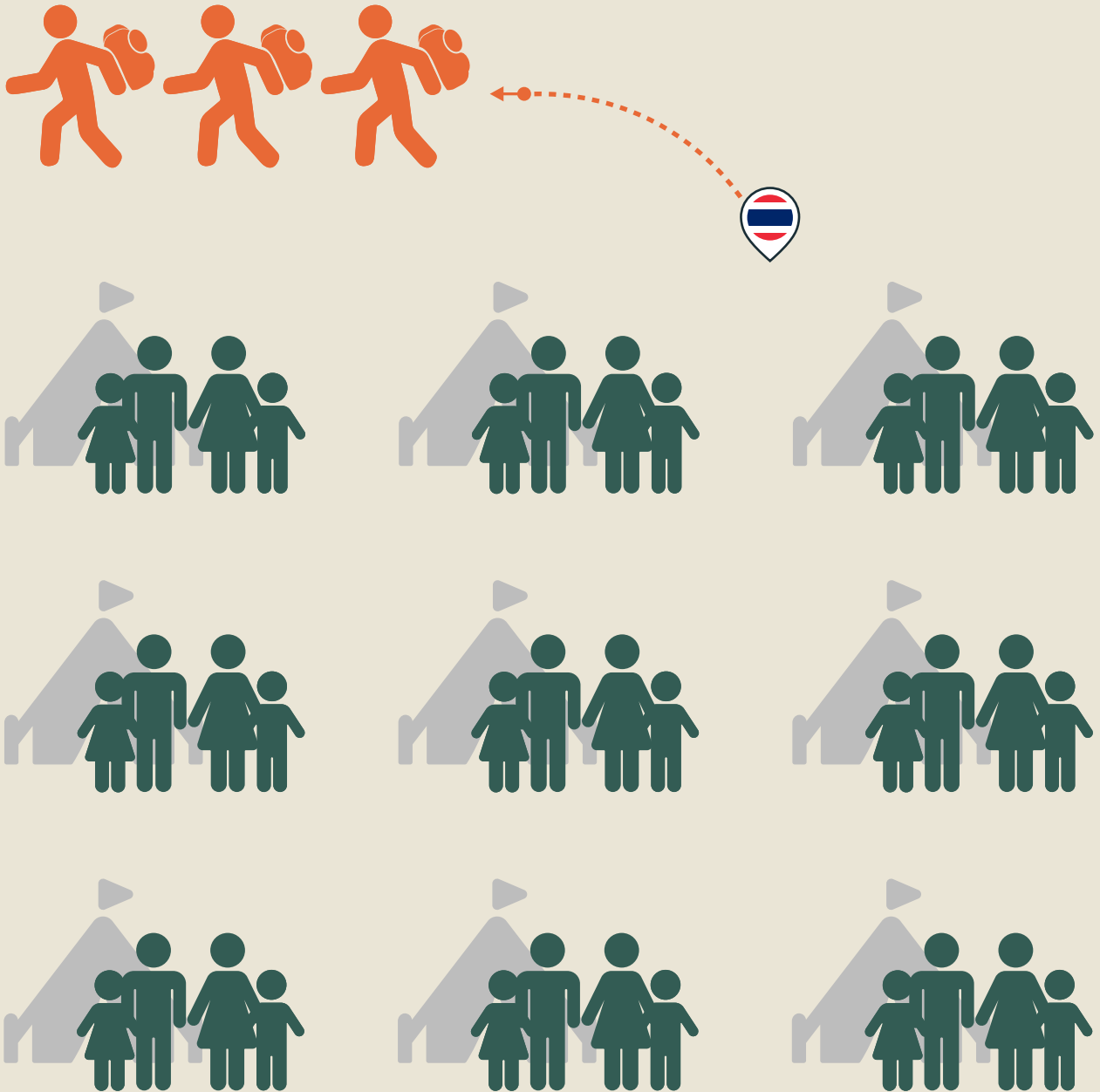
<sup>36</sup> ครั้งที่ 1 เดือนตุลาคม 2559 มีกลุ่มนำร่อง 71 คน ครั้งที่ 2 ในปี 2561 จำนวน 93 คน ครั้งที่ 3 ปี 2562 จำนวน 565 คน และครั้งที่ 4 ปี 2562 จำนวน 310 คน ส่วนครั้งที่ 5 ที่มีแผนว่าจะดำเนินการในปี 2563 ต้องหยุดลงชั่วคราวเนื่องจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 ประกอบกับสถานการณ์ทางการเมืองในเมียนมา, ดู บันทึกการประชุมคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 69 วันที่ 16 ธันวาคม 2564, หน้า 7-8

<sup>37</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 69 วันที่ 16 ธันวาคม 2564 หน้า 7

<sup>38</sup> สำนักข่าวออนไลน์ประชาไท, เผยอาจฟื้นโครงการส่งผู้ลี้ภัยชายแดนไทย-พม่า ไปประเทศที่ 3 หลังระงับเกือบ 10 ปี, สืบค้นได้ที่ <https://prachatai.com/journal/2023/06/104523>



## ผู้ลี้ภัยบางส่วนเดินทางกลับประเทศ



แต่ยังเหลืออีก **90,000** คน  
ในพื้นที่พักพิงทั้ง 9 แห่ง

## 2.2.2 การออกเอกสารแสดงตน และปฏิบัติการต่อรองของผู้ลี้ภัย

การจด-นับ เป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารจัดการผู้ลี้ภัย ทั้งเพื่อให้ทราบจำนวนและเพื่อการควบคุมกำกับไม่ให้ผู้ลี้ภัยออกนอกพื้นที่ควบคุม ศูนย์รับผู้อพยพ และพื้นที่พักพิงชั่วคราว

นับจากอดีตมีการจัดทำ **บัตรประจำตัวและทะเบียนประวัติ (ทะเบียนคนอยู่)** ให้แก่ผู้หนีภัยประหัตประหารด้วยเหตุต่างๆ ครอบครัวของผู้หนีภัยประหัตประหาร รวมถึงกลุ่มคลื่นผู้ลี้ภัยที่ได้รับผลกระทบจากการสู้รบ การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง หรืออาศัยในพื้นที่สู้รบ ฯลฯ ซึ่งสังคมไทยเคยคุ้นเคยกับ “บัตรสี 19 กลุ่ม”<sup>39</sup> โดยกำหนดเลขประจำตัวสิบสามหลักขึ้นต้นด้วยเลข 6 สำหรับกลุ่มคนที่อพยพเข้ามาในไทย และเลขประจำตัวสิบสามหลักขึ้นต้นด้วยเลข 7 สำหรับกลุ่มบุตรที่เกิดในประเทศไทย<sup>40</sup> ในเวลาต่อมาผู้ถือเอกสารแสดงตนกลุ่มต่างๆ เหล่านี้ถูกนิยามใหม่ว่าเป็นชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ หรืออีกนิยามหนึ่งที่สังคมไทยคุ้นเคยก็คือ “คนไร้สัญชาติ” และบัตรแสดงตนถูกปรับให้เป็น “บัตรประจำตัวคนไม่มีสัญชาติไทย”<sup>41</sup> (Registered Stateless) ซึ่งมีจำนวน 22 กลุ่มย่อย<sup>42</sup> อีกกลุ่มที่มีการดำเนินการออกเอกสารแสดงตนให้คือ ผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงชั่วคราว โดยเป็นการดำเนินการภายใต้ความร่วมมือระหว่างกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยและ UNHCR ประเทศไทย ในการจัดทำทะเบียนครอบครัวและบัตรประจำตัว แบ่งเป็นผู้หนีภัยการสู้รบ และผู้ที่อาศัย (ผู้เข้ามาในประเทศไทยหลังจากปี 2551)<sup>43</sup> และนับจากปี 2551 กรมการปกครองได้จัดทำบัตรประจำตัวประเภทผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนพร้อมทะเบียนประวัติ โดยกำหนดเลขประจำตัวสิบสามหลักขึ้นต้นด้วยเลข 0 และเลขหลักที่หกและเจ็ดเป็นเลข 75 (กลุ่ม 0-75)<sup>44</sup>


<sup>39</sup> (1) กลุ่มผู้นอพยพ (บัตรสีขาวขบหน้าเงิน) (2) อดีตทหารจีนคณะชาติหรืออดีตทจช. (บัตรสีขาว) (3) จีนฮ่ออพยพ (บัตรสีเหลือง) (4) จีนฮ่ออิสระ (บัตรสีส้ม) (5) อดีตโจรคอมมิวนิสต์มลายาหรืออดีตจคม.(บัตรสีเขียว) (6) ไทยลื้อ (บัตรสีส้ม) (7) ลาวอพยพ (บัตรสีฟ้าขบหน้าเงิน) (8) เนปาลอพยพ (บัตรสีเขียว) (9) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า (บัตรสีชมพู) (10) ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า (บัตรสีส้มและสีม่วง) (11) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย (บัตรสีเหลืองขบหน้าเงิน) (12) บุคคลบนพื้นที่สูง (บัตรสีฟ้า) (13) ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง (บัตรสีเขียว) (14) ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชา (บัตรสีขาวยขบแดง) (15) เผ่าตองเหลือง (บัตรสีฟ้า) (16) ชุมชนบนพื้นที่สูง (บัตรสีเขียวขบแดง) และ (17) แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย (บางส่วนเฉพาะปีพ.ศ.2451), กรมการปกครอง, คู่มือการกำหนดสถานะของบุคคลบนพื้นที่สูง เล่ม 2, อ้างแล้ว.

<sup>40</sup> บัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย 6xxxx-xxxx-xxx และ 7xxxx-xxxx-xxx และจะได้รับการบันทึกในทะเบียนบ้านผู้มีสิทธิอาศัยชั่วคราว (เข้าเมืองถูกกฎหมาย)

<sup>41</sup> ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย พ.ศ.2551

## บัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย

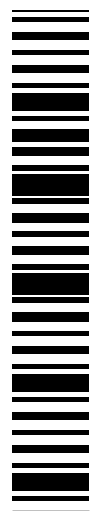
### NON THAI IDENTIFICATION CARD



0000 00000000

**เมียนมา (Myanmar)**

**00 0007 500000 0**




**ชื่อ** นางสาว เอ บี

**Name** Miss A B

**เกิดวันที่** XX XX XXXX

**Date of Birth** XX XX XXXX



ผู้อำนวยการทะเบียนกลาง

**ที่อยู่** XX เลขที่ X หมู่ X

**ต. XXXX อ. XXXX จ. XXXX**

XX XX XXXX

วันออกบัตร

XX XX XXXX

Date of Issue

XX XX XXXX

วันบัตรหมดอายุ

XX XX XXXX

Date of Expiry

<sup>42</sup> ได้แก่ (1) บุคคลบนพื้นที่สูง (2) อดีตทหารจีนคณะชาติ (3) จีนฮ่ออพยพพลเรือน (4) จีนฮ่ออิสระ (5) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า (6) ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า (มีถิ่นที่อยู่ถาวร) (7) ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า (อยู่กับนายจ้าง) (8) เวียดนามอพยพ (9) ลาวอพยพ (10) เนปาลอพยพ (11) อดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา (12) ไทยลื้อ (13) กลุ่มตองเหลือง (14) ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากจังหวัดเกาะกง (15) กลุ่มผู้หลบหนีเชื้อสายไทย จากจังหวัดเกาะกง กัมพูชา (16) ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชา (17) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย (18) ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยเข้ามาหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 (19) ชุมชนบนพื้นที่สูง (ชาวเขา 9 เผ่า) (20) ชุมชนบนพื้นที่สูง (ไม่ใช่ชาวเขา) และ (21) ชาวมอร์แกน, ดู หนังสือสำนักทะเบียนกลาง ด่วนที่สุด ที่ มท.0309.8/ว 29 ลงวันที่ 24 มีนาคม 2565 เรื่องแนวปฏิบัติการจำแนกและแก้ไขกลุ่มชาติพันธุ์ของบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนที่อพยพเข้ามาในราชอาณาจักรไทย และอาศัยอยู่นาน

<sup>43</sup> สภาผู้แทนราษฎร, รายงานการพิจารณาศึกษาเรื่อง ปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราว 9 แห่ง, อ้างแล้ว, หน้า 25

<sup>44</sup> บัตรประจำตัวผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน 0xxxx-75xxx-xxx และจะได้รับการบันทึกในทะเบียนประวัติประเภท ท.ร. 38 ก.

นอกเหนือจากกลุ่มข้างต้น ประเทศไทยไม่มีนโยบายจัดทำเอกสารแสดงตนให้กับผู้ลี้ภัยกลุ่มใดอีก ดังนั้น เพื่อหลบ-เลี่ยงการถูกจับ การขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานข้ามชาติกลุ่มใหม่จึงเป็นทางออกที่พอเป็นไปได้ เพราะแม้ว่าจะยังคงมีสถานะเข้าเมืองผิดกฎหมาย แต่จะสามารถอาศัยอยู่ในประเทศไทยชั่วคราวเพื่อทำงานจนกว่าใบอนุญาตทำงานจะหมดอายุ<sup>45</sup> เป็นไปได้ว่าผู้อพยพลี้ภัยปรับสถานะจากการเป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมายมาเป็นแรงงาน ย่อมต้องอยู่ในการคาดการณ์ของรัฐบาลไทย เพราะหากผู้ลี้ภัยมาขึ้นทะเบียนเป็นแรงงาน ก็เท่ากับสามารถแก้ปัญหาผู้อพยพลี้ภัยในเชิงจำนวนอีกทางออกหนึ่งที่เป็นไปได้ก็คือการเข้าถึงบัตรประจำตัวประเภท “ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน” หรือบัตร 0-00 (รายละเอียดจะกล่าวในหัวข้อการคุ้มครอง) โดยประเด็นนี้มีข้อสังเกตสำคัญคือ กรณีของ Anwar Amin<sup>46</sup> ผู้ลี้ภัยในเขตเมืองที่สามารถเข้าถึงเอกสารแสดงตนประเภทบัตรผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน กลุ่ม 0-00 นับเป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจต่อการแก้ไขปัญหาความไร้เอกสารแสดงตนให้กับผู้อพยพลี้ภัย

นอกจากนี้ ผู้ลี้ภัยอาจใช้วิธีจ่ายเงินให้กับนายหน้าเพื่อให้ได้เอกสารแสดงตนมาสักใบ



<sup>45</sup> อาทิตติคณะรัฐมนตรี 28 กันยายน 2564 เปิดให้มีการขึ้นทะเบียนแรงงานกลุ่มใหม่ สำหรับแรงงานที่เอกสารหมดอายุ และบุคคลที่เข้าเมืองไม่ถูกต้องและไม่มีเอกสารใดๆ

<sup>46</sup> Anwar Amin ผู้ลี้ภัยในเขตเมืองจากประเทศคูเวต และมีเอกสาร POC จาก UNHCR ได้ไปดำเนินการยื่นคำขอมิบัตรประจำตัวผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร กลุ่ม 0-00 ในเดือนมีนาคม 2565 จนกระทั่งในเดือนกันยายน 2565 ก็ได้รับบัตรแสดงตนดังกล่าว กรณีนี้ได้รับการให้ความช่วยเหลือจากคิวนุช สร้อยทอง, ดูเพิ่มเติม คิวนุช สร้อยทอง (ปลาทอง คลินิกกฎหมายมูลนิธิกระจกเงา) “อันวา อามิน ผู้ลี้ภัยจากคูเวต”, สืบค้นได้ที่ <https://www.facebook.com/media/set/?set=a.4889180121093382&type=3>

## 2.2.3 สถานะบุคคลตามกฎหมาย (ที่อาจปรับเปลี่ยนได้ หาก “มีนโยบาย”)

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่า ประเทศไทยไม่ยอมรับการมีอยู่ของผู้ลี้ภัย โดยอ้างอิงถึงการไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 ประกอบพิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967 “ทั้งที่จริงเขาก็มีคุณสมบัติคล้ายผู้ลี้ภัยทุกประการ”<sup>47</sup> รวมถึงใช้ “สถานะคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย”<sup>48</sup> ในการอธิบายถึงผู้คนที่หนีภัยประหัตประหารฯ กลุ่มต่างๆ การอนุญาตให้ผู้ลี้ภัยอยู่ในศูนย์รับผู้อพยพ ในพื้นที่ควบคุมในจังหวัดต่างๆ รวมถึงในพื้นที่พักพิงชั่วคราว มิได้หมายความว่าผู้ลี้ภัยมีสิทธิอาศัย (right to reside) อยู่ในประเทศไทยเพราะรัฐบาลไม่ได้ใช้อำนาจตามกฎหมายเป็นเพียงการผ่อนปรนตามหลักมนุษยธรรม<sup>49</sup>

อย่างไรก็ดี มีข้อสงสัยเกี่ยวกับประการสำคัญต่อกรณีอดีตผู้อพยพลี้ภัยหลายกลุ่มที่ไม่ได้เดินทางกลับประเทศต้นทางของตนเองและไม่ได้ไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม แต่ยังคงอาศัยอยู่ในประเทศไทยกระจายตัวตามพื้นที่ควบคุมในจังหวัดต่างๆ ต่อมาประเทศไทยนิยามให้เป็นชนกลุ่มน้อย และสังคมไทยคุ้นเคยกับนิยามใหม่ที่ว่า “คนไร้สัญชาติ” (Registered stateless person) นั้น ประเทศไทยได้กำหนดแนวนโยบายเพื่อการแก้ไขปัญหาคอนกรีตของไร้สัญชาติของคนกลุ่มนี้ กล่าวคือ สำหรับกรณีคนรุ่นพ่อแม่ที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเมื่อระยะเวลาผ่านไป มันได้ก่อให้เกิดจุดเกาะเกี่ยว (connecting point) ระหว่างบุคคลกับรัฐไทยผ่านการอาศัยอยู่จนกลมกลืนกับชุมชนวัฒนธรรมของสังคมไทย รวมถึงจุดเกาะเกี่ยวระหว่างคนรุ่นบุตรหลานกับรัฐไทยผ่านการเกิดในดินแดนไทย ระหว่างทางของความเข้มข้นของจุดเกาะเกี่ยว รัฐบาลได้ใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง (มาตรา 17) ปรับสถานะเข้าเมืองและสถานะอาศัยอยู่ในประเทศไทยหลายครั้ง ปัจจุบันคนรุ่นพ่อแม่ที่อพยพเข้ามา (กลุ่มเลข 6) มีสถานะเป็นคนเข้าเมืองถูกกฎหมาย สามารถเข้าสู่กระบวนการปรับสถานะไปเป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ (Permanent residence) เมื่อมีสถานะเป็นผู้มี

<sup>47</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 69 วันที่ 16 ธันวาคม 2564 หน้า 7 และสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการพิจารณาศึกษาเรื่องปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราว 9 แห่ง, อ้างแล้ว, หน้า 33

<sup>48</sup> ตามกฎหมายคนเข้าเมือง คนไม่มีสัญชาติไทยจะต้องเข้า-ออก ตามช่องทางที่กฎหมายกำหนด (พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มาตรา 11) โดยจะต้องมีเอกสารเข้าเมืองถูกต้อง และไม่มีคุณสมบัติต้องห้าม (มาตรา 12)

<sup>49</sup> ในอดีตที่ผ่านมา รัฐบาลไทยใช้อำนาจตาม พ.ร.บ.คนเข้าเมือง 2522 มาตรา 17 ในการอนุญาตให้คนกลุ่มใด “เข้ามา” หรือ “อาศัยอยู่” ในหลายลักษณะ ขึ้นกับนโยบายในแต่ละช่วงเวลา เช่น อาจให้มีสถานะเป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย แต่ผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราว, ให้มีสถานะเป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย แต่มีสิทธิอาศัยชั่วคราว, ให้มีสถานะเข้าเมืองถูกกฎหมาย มีสิทธิอาศัยชั่วคราว หรือมีสถานะเข้าเมืองถูกกฎหมายและมีสิทธิอาศัยถาวร

สิทธิอาศัยถาวรแล้ว หากมีบุตรที่เกิดในประเทศไทย บุตรจะมีสัญชาติไทยโดยหลักดินแดน<sup>50</sup> และหากมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยครบ 5 ปี ก็สามารถเข้าถึงการมีสัญชาติไทยได้โดยการยื่นคำร้องขอแปลงสัญชาติ<sup>51</sup> ส่วนคนรุ่นบุตรหลานที่เกิดในประเทศไทย (กลุ่มเลข 7) หากพิสูจน์ว่าเกิดในประเทศไทยจริง ก็จะสามารถเข้าสู่กระบวนการพัฒนาสิทธิในสัญชาติไทย<sup>52</sup> นอกจากนี้ ยังมีสิทธิที่จะทำงานได้ โดยต้องขอใบอนุญาต<sup>53</sup> และสามารถทำงานได้ทุกประเภทยกเว้นอาชีพที่สงวนไว้สำหรับคนสัญชาติไทย<sup>54</sup>

ประเด็นที่ต้องการชี้ให้เห็นก็คือ สถานะตามกฎหมายของอดีตผู้ลี้ภัยผู้อพยพหนีภัยความตายจากประเทศต้นทางกลุ่มนี้ ได้รับการปรับสถานะบุคคลตามกฎหมาย (Legal status) จากคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย เป็นการได้รับการผ่อนปรนให้อยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว-มีสิทธิอาศัยชั่วคราว-มีสิทธิอาศัยถาวร-มีโอกาสเข้าถึงสัญชาติไทย<sup>55</sup> กล่าวได้ว่า นี่เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้อพยพลี้ภัยถูกนับรวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทย (Local Integration) โดยไม่มีการประกาศอย่างเป็นทางการ โดยพิจารณาจาก “เงื่อนไขและเงื่อนไข” คือ อาศัยอยู่ในประเทศไทยมานานจนกลมกลืนกับสังคม วัฒนธรรม ภาษา วิถีชีวิตของคนในชุมชนในสังคมไทย กับเป็นกรณีคนรุ่นที่สองและรุ่นถัดไปที่เกิดในดินแดนรัฐไทย

<sup>50</sup> พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508 มาตรา 7

<sup>51</sup> พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508 มาตรา 10 มาตรา 11

<sup>52</sup> กรณีเกิดในประเทศไทยก่อนวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2535 จะมีสัญชาติไทยโดยการเกิดโดยหลักดินแดน โดยผลของกฎหมายทันที ตามพ.ร.บ.สัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 มาตรา 23 หากเกิดนับจากวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2535 จะมีสัญชาติไทยโดยหลักดินแดน ตามพ.ร.บ.สัญชาติ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2535 และ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 มาตรา 7 ทวิ

<sup>53</sup> พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 มาตรา 13 ต่อมาถูกยกเลิกและประกาศใช้ พ.ร.ก.บริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2560 แก้ไข (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 มาตรา 63/1

<sup>54</sup> ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องกำหนดประเภทที่คนต่างด้าวอาจขอรับใบอนุญาตเพื่อทำงานตาม มาตรา 13 แห่งพ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว 2551, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนพิเศษ 260 ง วันที่ 15 พฤศจิกายน 2559

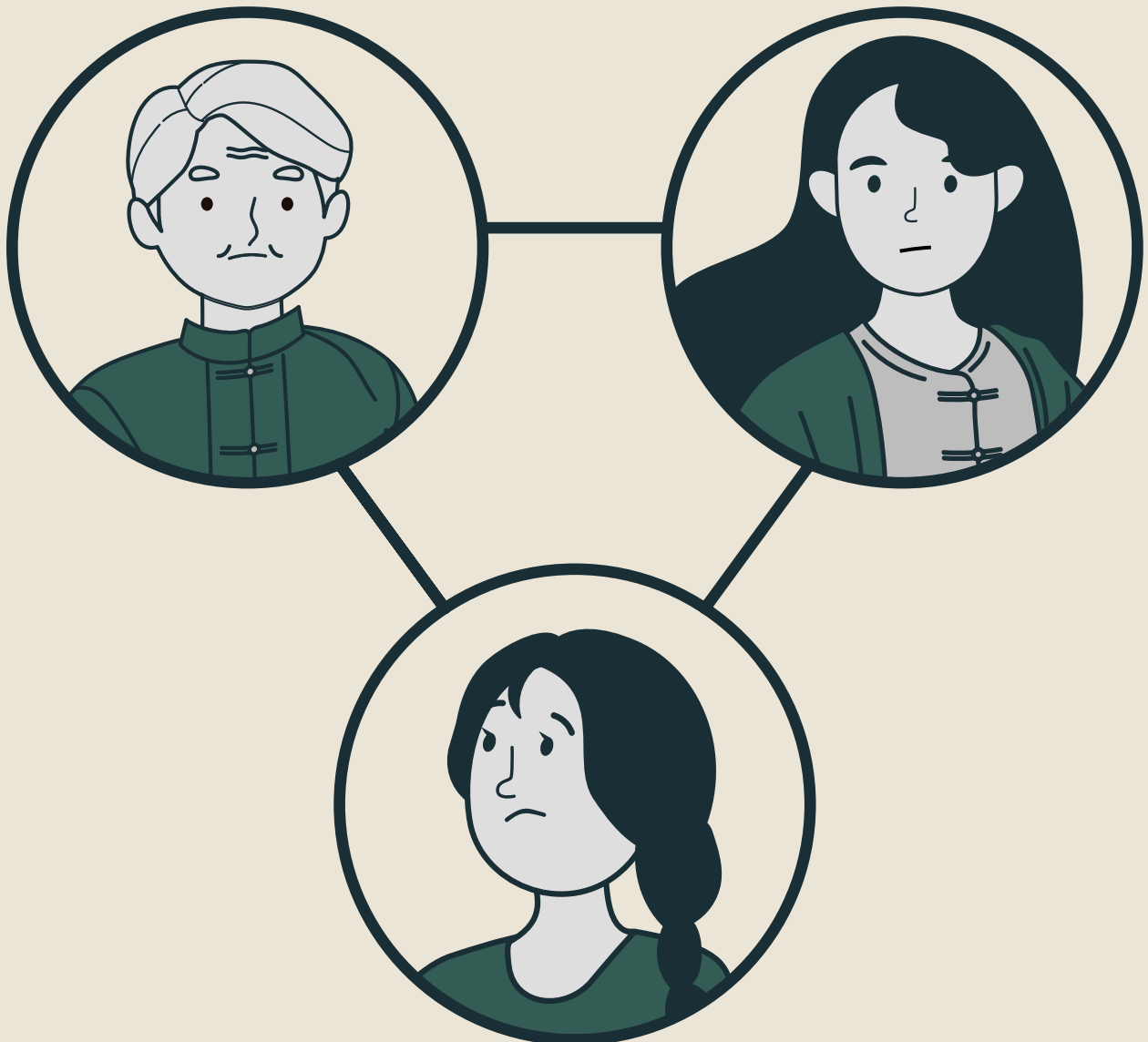
<sup>55</sup> มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 7 ธันวาคม 2560 และล่าสุดคือมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2565

<sup>56</sup> การประชุมร่วมกับรองเลขาธิการสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2566 ณ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

<sup>57</sup> สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ทางเลือกเชิงนโยบายต่อการแก้ปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบในพื้นที่พักพิงชั่วคราว, สืบค้นได้ที่ [http://www.cesd.soc.cmu.ac.th/wordpress/wp-content/uploads/2017/01/Report2.pdf?fbclid=IwAR0FvFNpSzogCobSIh\\_86uvjPVSBiW8xakYFxp\\_jyFRalMRFZqoYKPlnKEE](http://www.cesd.soc.cmu.ac.th/wordpress/wp-content/uploads/2017/01/Report2.pdf?fbclid=IwAR0FvFNpSzogCobSIh_86uvjPVSBiW8xakYFxp_jyFRalMRFZqoYKPlnKEE)

## • ข้อถกเถียง

มีประเด็นอยู่ว่า การตั้งถิ่นฐานในประเทศไทยมาเป็นเวลานาน หรือเกณฑ์เรื่องเงื่อนไขเวลาดังกล่าว สามารถนำมาปรับใช้กับกรณีผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงชั่วคราวซึ่งอาศัยอยู่ในประเทศไทยมานานกว่า 30 ปีได้หรือไม่ ประเด็นนี้มีข้อห่วงใยจากหน่วยงานความมั่นคงของประเทศไทยว่า “ผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงคือกลุ่มคนที่ต่อต้านรัฐบาลทหารเมียนมา แม้เวลาจะผ่านไปนานแล้ว ความคิดอุดมการณ์ทางการเมืองยังคงเหมือนเดิมหรือไม่อย่างไร และประการสำคัญมีการอ้างว่า “เกรงว่าจะกระทบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ”<sup>56</sup> อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากกรณีที่สองและกรณีถัดมาที่เกิดในประเทศไทย มีข้อค้นพบว่ากรณีดังกล่าวไม่รู้จักรัฐไม่มีความผูกพัน บ้านเกิดของคนรุ่นพ่อแม่ปู่ย่าตายาย<sup>57</sup>



## 2.2.4 การคุ้มครองด้านต่างๆ ข้อสังเกต และข้อถกเถียง

การคุ้มครองผู้ลี้ภัยได้รับการรับรองในกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนหลายฉบับ สำคัญคือ คุ้มครองบุคคลจากภัยต่อชีวิตหรือภัยจากการประหัตประหารต่อสิทธิในชีวิต (right to life) รวมถึงสิทธิขั้นพื้นฐานที่หากถูกระทบหรือละเมิดแล้วบุคคลจะยากต่อการดำเนินชีวิต ปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 ข้อ 14, ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Human Rights Declaration) ข้อ 16 โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการห้ามการผลักดันไปเผชิญอันตราย (Non-refoulement) ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางพลเมือง และสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966 ข้อ 7 รวมถึงอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน การปฏิบัติ หรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี ค.ศ.1984 ข้อ 3 ซึ่งผูกพันประเทศไทยในฐานะรัฐภาคี และผูกพันประเทศไทยในฐานะจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ทั้งยังเป็นกฎหมายบังคับเด็ดขาด (Jus cogens)<sup>58</sup>

ประเทศไทยมีนโยบายให้ความคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานหลายประการแก่กลุ่มคนไม่มีสัญชาติไทยที่เปราะบางด้วยเหตุต่างๆ อาทิ คนไร้สัญชาติที่มีเอกสารแสดงตนแล้ว (Registered stateless person) คนไร้รัฐ (Undocumented person) มีข้อสังเกตว่า หากผู้ลี้ภัยมีข้อเท็จจริงตรงกับคุณสมบัติหรือเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ก็ย่อมสามารถเข้าถึงสิทธิต่างๆ นี้ได้ อย่างไรก็ดี ต้องกล่าวด้วยว่า ในการเข้าถึงสิทธิดังกล่าวนี้ อาจมีข้อจำกัดและความเสี่ยงในทางปฏิบัติด้วยเช่นกัน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้



<sup>58</sup> ดู Conclusion No. 25 (XXXIII) of 1982 ใน UN Document No. 12 A (A/37/12/Add.1), <https://www.refworld.org/pdfid/5a2ead6b4.pdf>, pp 55-56.





## • การศึกษา

นับจากปี 2548 เด็กทุกคนสามารถเข้าเรียนได้ โดยไม่คำนึงว่าเด็กคนดังกล่าวจะมีเอกสารแสดงตนหรือไม่ หรือพ่อแม่จะเข้าเมืองในลักษณะใด<sup>59</sup> ดังนั้น บุตรของผู้ลี้ภัยย่อมสามารถเข้าถึงการศึกษได้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม จากกรณีเด็กนักเรียนไม่มีสัญชาติไทยและเด็กไร้เอกสารแสดงตนจำนวน 126 คน ถูกผลักดันออกนอกประเทศพร้อมกับดำเนินคดีผู้อำนวยการโรงเรียน ในเดือนกรกฎาคม 2566 ที่ผ่านมา<sup>60</sup> สะท้อนให้เห็นถึงการละเมิดสิทธิเด็กทั้งในทางกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายของประเทศไทยโดยเจ้าหน้าที่รัฐไทยเสียเอง กล่าวได้ว่าเป็นการบังคับใช้กฎหมายคนเข้าเมือง ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปโดยไม่พิจารณาถึงหลักการคุ้มครองประโยชน์สูงสุดของเด็กตามพ.ร.บ.คุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546<sup>61</sup> ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ และสิทธิที่จะเรียนของเด็กที่ไม่มีเอกสารแสดงตนตามระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการ รวมถึงละเมิดอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กซึ่งผูกพันประเทศไทยในฐานะรัฐภาคี<sup>62</sup> นอกจากนี้ ในพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก พบว่ามีบันทึกความตกลงระหว่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตาก เขต 2 และองค์กรไรท์บียอนด์บอร์ดเดอร์<sup>63</sup> เพื่อส่งเสริมให้เด็กในศูนย์การเรียนรู้เด็กต่างด้าวในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก สามารถอยู่ในระบบการศึกษาได้ในรูปแบบใดรูปหนึ่งจากทั้งหมด 5 รูปแบบ<sup>64</sup>

<sup>59</sup> มติคณะรัฐมนตรี 10 มกราคม 2548 และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ.2548

<sup>60</sup> Transborder News, ผลักดันเด็ก 126 คนกลับพม่า ปกป้องเลือกหลักการรัฐไทย (1) และ (2), สืบค้นได้ที่ <https://transbordernews.in.th/home/?p=34978>

<sup>61</sup> พ.ร.บ.คุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546 มาตรา 22 การปฏิบัติต่อเด็กไม่ว่ากรณีใด ให้คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญ และไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม การกระทำความใดเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของเด็ก หรือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อเด็กหรือไม่ ให้พิจารณาตามแนวทางที่กำหนดในกฎกระทรวง

<sup>62</sup> Bangkok Post, Decision to deport Myanmar Children condemned, สืบค้นได้ที่ <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/2607111/decision-to-deport-myanmar-children-condemned>

<sup>63</sup> ความร่วมมือภายใต้โครงการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการทางด้านการศึกษาสำหรับเด็กข้ามชาติในสถานการณ์อันเนื่องมาจากผลกระทบระยะยาวของโรคโควิด 19 และการยกระดับการพัฒนาระบบการปกป้องคุ้มครองเด็กข้ามชาติในพื้นที่อำเภอแม่สอด มีผลระหว่างปี 2565-2570

<sup>64</sup> (1) ส่งเสริมการเข้าถึงการศึกษโดยไม่เลือกปฏิบัติ โดยโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาตาก เขต 2 ศูนย์การเรียนรู้เด็กต่างด้าวที่อยู่ในความดูแลของศูนย์ประสานงานการจัดการศึกษาเด็กต่างด้าว จะไม่มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เหตุผลอันสมควรในการรับนักเรียน (2) ส่งเสริมให้ศูนย์การเรียนรู้เด็กต่างด้าวมีนโยบายการคุ้มครองเด็กที่ได้รับผลกระทบระยะยาวจากสถานการณ์โควิด 19 (3) ส่งเสริมให้ศูนย์การเรียนรู้เด็ก



### • การจดทะเบียนการเกิด

นับจากปี 2551 เด็กทุกคนที่เกิดในประเทศไทย สามารถเข้าถึง การจดทะเบียนการเกิด โดยไม่คำนึงถึงลักษณะการเข้าเมืองของพ่อแม่<sup>65</sup> รวมถึงเด็กที่เกิดในพื้นที่พักพิงชั่วคราว<sup>66</sup> อย่างไรก็ดี การแจ้งเกิดของคน ไม่มีสัญชาติไทยหลากหลายกลุ่มยังคงพบปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น เจ้าหน้าที่เรียกพยานบุคคลหรือพยานหลักฐานเกินกว่าที่กฎหมาย กำหนดหรือกรณีพ่อแม่ไม่มีเอกสารแสดงตน มักจะไม่ไปดำเนินการแจ้ง เกิดให้แก่บุตร ด้วยเพราะเกรงว่าจะถูกจับ



### • การมีเอกสารแสดงตน

เพื่อแก้ปัญหาคนไม่มีเอกสารแสดงตน (Undocumented person) โดยสอดคล้องกับหลักการรับรองความเป็นบุคคลตามกฎหมายซึ่งเป็น สิทธิขั้นพื้นฐานประการหนึ่งนับจากปี 2551 ประเทศไทยดำเนิน มาตรการจัดทำบัตรประจำตัวและทะเบียนประวัติให้แก่คนไร้รัฐ โดยกำหนดเงื่อนไขว่า บุคคลนั้น (1) ไม่มีเอกสารแสดงตนจากรัฐใด เลย (2) ไม่มีเลขประจำตัวสิบสามหลักที่รัฐไทยออกให้ และ (3) อาศัยอยู่ในประเทศไทย ระยะเวลาหนึ่ง บุคคลสามารถแสดงตัวเพื่อขอมีเอกสารประเภท “ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน ราษฎร” และได้รับการกำหนดเลขประจำตัวขึ้นต้นด้วยเลข 0 กลุ่ม 00 (0-00)<sup>67</sup> อย่างไรก็ดี ผู้ถือเอกสารนี้ ในเบื้องต้นจะยังคงมีสถานะเข้าเมืองผิดกฎหมาย ไม่มีสิทธิอาศัย แต่อย่างน้อย จะไม่ถูกจับ และที่เป็นประโยชน์ก็คือสามารถเข้าถึงหลักประกันสุขภาพได้ สามารถทำงานได้ ประการสำคัญเมื่อถือเอกสารนี้ครบ 5 ปี จะสามารถมีสิทธิอาศัยชั่วคราวในประเทศไทยได้<sup>68</sup>

ต่างด้าว มีแผนการจัดการการศึกษาในสถานการณั้ผลกระทบระยะยาวจากโควิด 19 (4) ส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพ ครูและบุคลากรในศูนย์การเรียนรู้เด็กต่างด้าวด้านการเรียนการสอนและการปกป้องคุ้มครองเด็กในระบบการศึกษา (5) ส่งเสริมการระดมทรัพยากรและการพัฒนากลไกการทำงานเพื่อตอบสนองเมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน

<sup>65</sup> พ่อแม่หรือผู้ปกครองเด็กมีหน้าที่ต้องแจ้งเกิด ส่วนเจ้าหน้าที่ทะเบียนมีหน้าที่ต้องรับแจ้งการเกิดและออกสูติบัตรให้ โดยประเภทของสูติบัตรจะขึ้นกับข้อเท็จจริงของเด็กรวมถึงบิดามารดา (ตามพ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 แก้ไข (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551 มาตรา 18 มาตรา 20) อาทิ สูติบัตรประเภทบุตรของคนไม่มีสัญชาติไทยที่มีสิทธิอาศัย ชั่วคราว จะได้รับการกำหนดเลขประจำตัวขึ้นต้นด้วยเลข 7 สูติบัตรประเภทผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน เลข 0-00 สูติบัตรสำหรับเด็กที่พ่อแม่เป็นผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงชั่วคราว เลข 0-75

<sup>66</sup> หนังสือ มท 0309.1/ ว 2 ลงวันที่ 17 มกราคม 2560 และ มง 0309.1 ว27 ลงวันที่ 9 มิถุนายน 2560

<sup>67</sup> บัตรประจำตัวผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน 0xxxx-00xxx-xxx และจะได้รับการบันทึกในทะเบียนประวัติประเภท



## • การเข้าถึงการรักษาพยาบาล

เมื่อเจ็บป่วย บุคคลทุกคนสามารถขอรับการการรักษาพยาบาลจากสถานพยาบาลต่างๆ ซึ่งสถานพยาบาลปฏิเสธไม่ให้การรักษาไม่ได้<sup>69</sup> อย่างไรก็ตาม ในกรณีการเข้าถึงการรักษาพยาบาล ผู้ป่วยจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายด้วยตัวเอง โดยในสถานพยาบาลรัฐจะมีหน่วยงานสังคมสงเคราะห์ที่ผู้ป่วยสามารถขอรับความช่วยเหลือได้ แต่ในลักษณะบางส่วน หรืออาจถูกขอให้ทำสัญญารับสภาพหนี้



## • หลักประกันสุขภาพ

ปัจจุบัน คนไร้สัญชาติกลุ่มเลข 6 เลข 7, คนถือเอกสารผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนกลุ่ม 0-89 และกลุ่ม 0-00 สามารถเข้าถึงหลักประกันสุขภาพ (กองทุนผู้ประกันบุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิ<sup>70</sup>) นอกจากนี้เด็กแรกเกิดจนถึงอายุ 7 ปี สามารถซื้อหลักประกันสุขภาพได้ในราคา 365 บาท หากอายุเกิน 7 ปี ราคาจะเป็น 2,200 บาท อย่างไรก็ตาม การเปิดขายหลักประกันสุขภาพนี้ขึ้นกับนโยบายของแต่ละสถานพยาบาล<sup>71</sup> ยังคงมีคำถามว่า ผู้ลี้ภัยที่ไม่มีเอกสารแสดงตนจะสามารถเข้าถึงหลักประกันสุขภาพได้อย่างไร<sup>72</sup>

ท.ร.38 ก.เป็นเอกสารที่รัฐไทยออกแบบขึ้นเพื่อการแก้ไขปัญหาความไร้รัฐหรือแก้ปัญหาคนไร้เอกสารแสดงตน (Undocumented person) เกิดขึ้นในปีพ.ศ. 2551 (พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) 2551 มาตรา 38 วรรคสอง) ประกอบหนังสือมหาตไทย มท. 0309.1/ว3 ลงวันที่ 22 มกราคม 2558

<sup>68</sup> มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 26 มกราคม 2564

<sup>69</sup> พ.ร.บ.หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ 2545 มาตรา 5

<sup>70</sup> มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 23 มีนาคม 2553 มติคณะรัฐมนตรี 20 เมษายน 2558 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 10 มีนาคม 2563 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 กันยายน 2563 และมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มีนาคม 2564, สืบค้นได้ที่ [https://dhes.moph.go.th/?page\\_id=10300](https://dhes.moph.go.th/?page_id=10300)

<sup>71</sup> ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง การตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพคนต่างด้าว ลงวันที่ 30 มีนาคม 2558

<sup>72</sup> ดร.ณิ ไพศาลพานิชย์กุล, สถานการณ์การเข้าถึงหลักประกันสุขภาพของคนไม่มีสัญชาติไทยและข้อเสนอแนะ, วารสารกฎหมายมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2565, หน้า 44-62 สืบค้นได้ที่ <https://so06.tci-thaijo.org/index.php/SLJ/article/view/259912/175403>



## • การเข้าถึงสิทธิการประกันตัว

พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มาตรา 54 วรรคสาม กำหนดว่า ผู้ถูกกักตัวสามารถยื่นขอประกันออกมาพ้นนักขังนอกได้ โดยจะต้องมารายงานตัวตามที่เจ้าหน้าที่กำหนด<sup>73</sup> อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติพบว่า ตรวจคนเข้าเมืองแต่ละพื้นที่มีทางปฏิบัติแตกต่างกันในการอนุญาตให้ประกันตัว ยิ่งไปกว่านั้นเป็นไปได้ถึงทางปฏิบัติที่ว่าหากเป็นผู้ลี้ภัยจากประเทศเมียนมา มักจะไม่ได้รับการประกันตัว นอกจากนี้เงินประกันตัวจำนวน 50,000 บาท ก็เป็นเงินจำนวนที่สูงสำหรับผู้ลี้ภัย



## • การประกอบอาชีพ เพื่อดูแลตัวเองและครอบครัว

การทำงานของคนไม่มีสัญชาติไทยกลุ่มต่างๆ รวมถึงผู้ลี้ภัย มีความเป็นไปได้ หากว่ารัฐบาลมีนโยบาย และกำหนดประเภทงาน พื้นที่ทำงาน ก็จะสามารถทำงานได้โดยต้องมีใบอนุญาตทำงาน แบ่งพิจารณาได้เป็นกรณีผู้ลี้ภัยที่อยู่ในพื้นที่พักพิง รวมถึงกรณีผู้ลี้ภัยที่ถูกควบคุมตัวใน ห้องกัก คณะรัฐมนตรีสามารถมีมติกำหนดประเภทงานโดยคำนึงถึงความมั่นคงของชาติ ผลกระทบต่อสังคมและมนุษย์ และผู้ประสงค์ทำงานจะต้องมีใบอนุญาตทำงาน<sup>74</sup> อย่างไรก็ตาม นับจากมีการรับรองสิทธิโดยกฎหมาย ยังคงไม่เคยมีการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนี้ และสำหรับกรณีผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงชั่วคราว มีข้อห่วงใยจากหน่วยงานความมั่นคงว่า “ผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงคือกลุ่มคนที่ต่อต้านรัฐบาลทหารเมียนมา แม้เวลาจะผ่านไปนานแล้ว ความคิดอุดมการณ์ทางการเมืองยังคงเหมือนเดิมหรือไม่อย่างไร และประการสำคัญมีการอ้างว่า “เกรง

<sup>73</sup> พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522

มาตรา 54 คนต่างด้าวผู้ใดเข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือการอนุญาตนั้นสิ้นสุดหรือถูกเพิกถอนแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะส่งตัวคนต่างด้าวผู้นั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักรได้

ถ้ามีกรณีต้องสอบสวนเพื่อส่งตัวกลับตามวรรคหนึ่งให้นำมาตรา 19 และมาตรา 20 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ในกรณีที่มิคำสั่งให้ส่งตัวคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรแล้วในระหว่างรอการส่งกลับ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจอนุญาตให้ไปพักอาศัยอยู่ ณ ที่ใด โดยคนต่างด้าวผู้นั้นต้องมาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด โดยต้องมีประกัน หรือมีทั้งประกันและหลักประกันก็ได้ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่จะกักตัวคนต่างด้าวผู้นั้นไว้ ณ สถานที่ใดเป็นเวลานานเท่าใดตามความจำเป็นก็ได้ ค่าใช้จ่ายในการกักตัวนี้ให้คนต่างด้าวผู้นั้นเป็นผู้เสีย

<sup>74</sup> พ.ร.ก.บริการจัดการการทำงานคนต่างด้าว พ.ศ.2560 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2561

มาตรา 63 คนต่างด้าวซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้ อาจขออนุญาตต่อนายทะเบียนเพื่อทำงานตามประเภทที่คณะ

ว่าจะกระทบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ”<sup>75</sup> และ “หากมีการอนุญาตให้ทำงานอาจทำให้การผลักดันกลับสู่ประเทศต้นทางยากขึ้นไปอีก”<sup>76</sup> อย่างไรก็ตาม มีข้อเสนอแนะว่า “ควรจัดทำโครงการนำร่องหรือโมเดลเพื่อผลักดันให้ศูนย์พักพิงชั่วคราวค่อยๆ หายไป โดยถ่ายโอนออกมาเป็นแรงงานโดยอาจให้ผู้ลี้ภัยข้ามแดนกลับไปยังประเทศเมียนมา ระยะสั้นๆ ก่อน แล้วทำเอกสารกลับเข้ามาทำงาน”<sup>77</sup>

กรณีผู้ลี้ภัยทั่วไป อาทิ ผู้ลี้ภัยในเมือง หากคณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดประเภทงาน (โดยคำนึงถึงการสร้างประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม) และต้องมีใบอนุญาตทำงาน<sup>78</sup> อย่างไรก็ตาม นับจากมีการรับรองสิทธิโดยกฎหมาย ยังคงไม่เคยมีการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนี้เช่นกัน

---

รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ โดยคำนึงถึงความมั่นคงของชาติ ผลกระทบต่อสังคม และมนุษยธรรม

(1) ถูกเนรเทศตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศและได้รับการผ่อนผันให้ไปประกอบอาชีพ ณ ที่แห่งใดแทนการเนรเทศหรืออยู่ในระหว่างรอการเนรเทศ

(2) เข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง แต่ได้รับอนุญาตให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเพื่อรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง อันมิใช่เป็นกรณีตามมาตรา 63/2

การขออนุญาตทำงานและการออกใบอนุญาตทำงานตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง และใบอนุญาตทำงานให้มีอายุเท่ากับระยะเวลาที่ได้รับการผ่อนผัน แต่ไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่ยื่นขออนุญาตทำงาน และให้ต่ออายุใบอนุญาตทำงานได้เท่าที่จำเป็นแต่ไม่เกินครั้งละหนึ่งปี

เมื่อนายทะเบียนออกใบอนุญาตทำงานให้คนต่างด้าวผู้ใดแล้ว ให้แจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองทราบ

ภายในสิ้นเดือนมกราคมของทุกปี ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองแจ้งให้นายทะเบียนทราบถึงผลการเนรเทศหรือการส่งกลับ ในกรณีที่นายทะเบียนได้รับแจ้งว่ายังมีได้เนรเทศหรือส่งตัวกลับ หรือไม่ได้รับแจ้งจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ให้นายทะเบียนมีอำนาจต่ออายุใบอนุญาตทำงานตามวรรคหนึ่งตามที่ได้รับร้องขอจากคนต่างด้าวได้และเมื่อได้ต่ออายุใบอนุญาตทำงานแล้ว ให้แจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองทราบ

<sup>75</sup> การประชุมร่วมกับบรรณาธิการสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2566 ณ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

<sup>76</sup> สภาผู้แทนราษฎร โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติ และการปฏิรูปประเทศ, รายงานการพิจารณาศึกษาเรื่อง ปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราว 9 แห่ง, หน้า 36

<sup>77</sup> สภาผู้แทนราษฎร, รายงานการพิจารณาการศึกษาเรื่อง ปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราว 9 แห่ง, อ้างแล้ว, หน้า 33



## • การเข้าถึงสิทธิในสัญชาติไทย

ภายใต้กฎหมายนโยบายปัจจุบันกำหนดให้ คนที่เกิดในประเทศไทย แต่ไม่ได้สัญชาติไทยเนื่องจากบิดามารดาเข้าเมืองไม่ถูกกฎหมาย<sup>79</sup> สามารถยื่นแบบคำร้องเพื่อการมีสัญชาติไทย ภายใต้หลักเกณฑ์เงื่อนไขสำคัญคือ เกิดในประเทศไทย (มีหลักฐานยืนยันการเกิด) และจบการศึกษาในระดับปริญญาตรี<sup>80</sup>



## • การเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา

หากผู้ลี้ภัยถูกจับกุม ถูกควบคุมตัว นอกจากเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการตามกระบวนการประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในการจับกุม ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปแล้ว<sup>81</sup> เจ้าหน้าที่ยังมีหน้าที่ต้องบันทึกภาพและเสียงอย่างต่อเนื่องในขณะจับและควบคุมจนกระทั่งส่งตัวให้พนักงานสอบสวนหรือปล่อยตัว<sup>82</sup> และเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะต้องแจ้ง

พนักงานอัยการ และฝ่ายปกครองทันที หากเป็นกรณีกรุงเทพฯ ต้องแจ้งผู้อำนวยการสำนักงานการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง กรณีต่างจังหวัดให้แจ้งนายอำเภอในท้องที่ที่มีการควบคุม

<sup>78</sup> พ.ร.ก.บริการจัด0การการทำงานคนต่างด้าว พ.ศ.2560 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2561

มาตรา 63/2 ในกรณีที่รัฐมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้ใดหรือจำพวกใดเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรได้ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองหรือยกเว้นให้คนต่างด้าวผู้ใดหรือจำพวกใดไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง คณะรัฐมนตรีจะกำหนดให้คนต่างด้าวผู้นั้นหรือจำพวกนั้นบรรดาที่มีใช้คนต่างด้าวตามมาตรา 63/1 ขออนุญาตทำงานได้ โดยคณะรัฐมนตรีจะกำหนดประเภทของงานที่คนต่างด้าวอาจทำได้ไว้ด้วยก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

การขออนุญาตทำงานตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง และกฎกระทรวงนั้นจะกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้อธิบดีมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขไว้ในใบอนุญาตทำงานด้วยก็ได้ ทั้งนี้ ใบอนุญาตทำงานให้มีอายุเท่าที่ผู้ขออนุญาตร้องขอ แต่ไม่เกินสองปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาตทำงาน

<sup>79</sup> พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 มาตรา 7 ทวิ วรรคแรก

<sup>80</sup> พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 มาตรา 7 ทวิ วรรคสอง ประกอบมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 7 ธันวาคม 2559 และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการสั่งให้คนที่เกิดในราชอาณาจักรไทยและไม่ได้สัญชาติไทยโดยมีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว ได้สัญชาติไทยเป็นการทั่วไปและการให้สัญชาติไทยเป็นการเฉพาะราย ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2560

<sup>81</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 83 มาตรา 84

<sup>82</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุคคลสูญหาย พ.ศ.2565 มาตรา 22 วรรคแรก

ตัว<sup>83</sup> เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะต้องบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุม<sup>84</sup> และผู้มีส่วนได้เสียที่ชอบด้วยกฎหมาย (เช่น ญาติ ผู้แทนทนายความ หรือคณะกรรมการ<sup>85</sup> ฯลฯ) มีสิทธิร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัว<sup>86</sup> หากเจ้าหน้าที่ปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัว ผู้ร้องขอมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อขอให้ศาลสั่งให้เปิดเผยข้อมูล<sup>87</sup>

นอกจากนี้ ยังต้องปฏิบัติตามหลักการการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ กระบวนการคัดกรองผู้เสียหาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากผู้เสียหายเป็นเด็ก<sup>88</sup>



### • หลักการไม่ผลักดันกลับออกไปนอกประเทศ

กฎหมายภายในคือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุ้บุคคลสูญหาย พ.ศ.2565 ห้ามมิให้หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะขับไล่ ส่งกลับ หรือส่งบุคคลเป็นผู้ร้ายข้ามแดนไปยังอีกรัฐหนึ่งหากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าบุคคลนั้น จะไปตกอยู่ในอันตรายที่จะถูกกระทำความทรมาน ถูกกระทำการที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือถูกกระทำให้สูญหาย<sup>89</sup>

<sup>83</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุ้บุคคลสูญหาย พ.ศ.2565 มาตรา 22 วรรคสอง

<sup>84</sup> เช่น ข้อมูลอัตลักษณ์เกี่ยวกับผู้ถูกควบคุมตัว (ชื่อ นามสกุล ต่อาหนี รูปพรรณ) วันเวลาและสถานที่ของการควบคุมตัว ข้อมูลเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ที่ควบคุมตัว สถานที่ปลายทาง (กรณีมีการย้ายที่ควบคุมตัว) คำสั่งให้มีการควบคุมตัวและเหตุแห่งการควบคุมตัวนั้น ฯลฯ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุ้บุคคลสูญหาย พ.ศ.2565 มาตรา 23

<sup>85</sup> คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุ้บุคคลสูญหาย พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุ้บุคคลสูญหาย พ.ศ.2565 มาตรา 14

<sup>86</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุ้บุคคลสูญหาย พ.ศ.2565 มาตรา 24 วรรคแรก

<sup>87</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุ้บุคคลสูญหาย พ.ศ.2565 มาตรา 24 วรรคสอง

<sup>88</sup> NEXUS Institute, การคัดแยกตัวผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์, สืบค้นได้ที่ <https://nexusinstitute.net/wp-content/uploads/2022/03/PG1-Trafficking-Victim-Identification-Thai-1.pdf> หรือมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาและองค์การช่วยเหลือเด็ก, กฎหมายและแนวปฏิบัติในการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่เป็นเด็กต่างชาติ, 2563

<sup>89</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560

มาตรา 29 บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติ

## • รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยคุ้มครองผู้ลี้ภัย หรือไม่อย่างไร: ทางปฏิบัติที่พยายามไปให้ไกลกว่าข้อถกเถียง

เป็นข้อถกเถียงกันมาอย่างยาวนานว่า กฎหมายสูงสุดของประเทศอย่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรับรองหรือคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัยหรือไม่อย่างไร ประเด็นที่ถูกหยิบยกมาเพื่ออธิบายว่าผู้ลี้ภัย (รวมถึงคนไม่มีสัญชาติไทยกลุ่มต่างๆ) ไม่ถูกนับรวมเป็นผู้ทรงสิทธิเสรีภาพ (มาตรา 29-มาตรา 49) ตามรัฐธรรมนูญ ก็คือ สิทธิเสรีภาพด้านต่างๆ ของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ ถูกกำกับไว้ด้วยถ้อยคำในหมวด 3 ที่ว่า “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย”<sup>90 91</sup> ประเด็นนี้ถูกถกเถียงว่า มีสิทธิเสรีภาพหลายประการที่บุคคลย่อมสามารถเข้าถึงได้อยู่แล้ว ไม่ว่าจะไม่มีสัญชาติไทยหรือไม่ก็ตาม อาทิ สิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (มาตรา 29)<sup>92</sup> ซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนมูลฐาน (Fundamental rights) ประการหนึ่ง รวมถึงลักษณะแห่งสิทธิหลายประการเป็นสิทธิที่มีมาแต่กำเนิด (Basic rights) ประการสำคัญ เป็นทราบกันโดยทั่วไปว่า สิทธิเสรีภาพที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญก็ประกอบไปด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิมนุษยชน

อย่างไรก็ดี ข้อถกเถียงถึง “ตำแหน่งแห่งที่” ของสิทธิเสรีภาพของคนไม่มีสัญชาติไทยในรัฐธรรมนูญ อาจไม่ใช่ประเด็นสำคัญนัก เพราะมีทางปฏิบัติที่ไปไกลเกินกว่าข้อถกเถียงนี้แล้ว

มีกรณีที่น่าสนใจและน่าพอสตอบข้อถกเถียงนี้ได้ก็คือ<sup>93</sup> กรณีที่รัฐบาลประกาศให้เงินช่วยเหลือผู้ประกันตนที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์แพร่ระบาดของโควิด-19 หรือ “มาตรา 33 เรารักกัน” แต่นโยบายดังกล่าวไม่ครอบคลุมถึงผู้ประกันตนที่เป็นแรงงานข้ามชาติ กรณีนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีความเห็นว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27 วรรคสาม ได้บัญญัติห้ามมิให้เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติเท่านั้น มิได้หมายความว่ารวมถึงสัญชาติแต่อย่างใด”<sup>94</sup> ซึ่งอาจตีความได้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินยอมรับถึงการเป็นผู้ทรงสิทธิตามรัฐธรรมนูญ จึงนำไปสู่การวินิจฉัยว่ามีการเลือกปฏิบัติเกิดขึ้นหรือไม่ นอกจากนี้ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดก็ไม่ได้วินิจฉัยปฏิเสธถึงการเป็นผู้ทรงสิทธิตามรัฐธรรมนูญในประเด็นถูกเลือกปฏิบัติ แต่ก็ไม่อาจสรุปโดยรวบรัดว่าศาลปกครองรับรองการทรงสิทธิตามรัฐธรรมนูญ แต่ควรต้องตั้งเป็นข้อสังเกตเพื่อการถกเถียงเพื่อสร้างความชัดเจนในประเด็นนี้ต่อไป<sup>95</sup>

---

เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลา  
ที่กระทำความผิดมิได้

ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่า  
บุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้มีการหลบหนี





ในคดีอาญา จะบังคับให้บุคคลให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองมิได้

คำขอประกันผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องได้รับการพิจารณาและจะเรียกหลักประกันจนเกินควรแก่กรณี มิได้ การไม่ให้ประกันต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

<sup>90</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย (มาตรา 25-49)

<sup>91</sup> “ไม่เห็นด้วยที่หมวด 3 และมาตรา 3 ที่ใช้คำว่า “ชนชาวไทย” โดยหมายรวมถึง “คนต่างด้าว” ด้วย เพราะตามรัฐธรรมนูญทั่วไปต้องถือว่ารัฐธรรมนูญย่อมกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับคนสัญชาติของรัฐนั่นเอง ไม่ได้กำหนดไม่ได้กำหนดความสัมพันธ์กับคนต่างด้าวอื่น ถ้ารัฐธรรมนูญจะให้สิทธิและเสรีภาพแก่คนต่างด้าว ก็ต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยเจาะจง” หยุต แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2511) เรียงมาตราและคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ หน้า 103

<sup>92</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ.2565 มาตรา 13

<sup>93</sup> ในปี 2554 เคยมีการฟ้องร้องต่อศาลอาญาว่าสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองควบคุมตัวแรงงานข้ามชาติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 90 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 มาตรา 26 และ มาตรา30 คดีนี้ศาลมีความเห็นว่า มีการควบคุมตัวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจริง แต่ไม่ได้ขยายความถึงการเป็นผู้ทรงสิทธิในตามรัฐธรรมนูญ

<sup>94</sup> มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา, ใบแจ้งข่าว: ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีหนังสือแจ้งแรงงานข้ามชาติ ระบุโครงการ “ม.33 เรารักกัน” ไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ และไม่ขัดรัฐธรรมนูญมาตรา 27 เหตุห้ามเลือกปฏิบัติเฉพาะเชื้อชาติ มีใช้สัญชาติ, สืบค้นได้ที่ <https://hrdfoundation.org/?p=2642> และคู่วินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1361/2564 และเรื่องร้องเรียนเลขแดงที่ 1615/2564

<sup>95</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำร้องที่ 1065/2565 คำสั่งที่ 1326/2566

## 2.2.5 กลไกเพื่อการคัดกรองผู้ลี้ภัย: ข้อสังเกตเบื้องต้น 4 ประการ

การคัดกรองผู้ลี้ภัยถูกออกแบบขึ้นครั้งแรกเพื่อใช้กับผู้ลี้ภัยจากอินโดจีนกลุ่มลาวในปี 2528 เนื่องจากรัฐบาลไทยเห็นว่า “มีผู้หลบหนีความยากลำบากทางเศรษฐกิจและปัญหาอื่นๆ เพื่อหวังไปใช้ชีวิตที่ดีกว่าในประเทศที่สามปะปนมากับผู้ลี้ภัย” จึงกำหนดให้มี “มาตรการสอบสวนแยกประเภท” (screening measure) เพื่อแยกประเภทผู้หลบหนีเข้าเมือง ออกเป็นกลุ่มที่เข้าเมืองมาเพื่อแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจส่วนตัว (Economic immigrants) หรือผู้อพยพโดยไม่สุจริต ซึ่งจะถูกส่งกลับประเทศ และกลุ่มผู้อพยพโดยสุจริต (Bonafide refugees) จะถูกควบคุมตัวไว้ที่สถานที่ควบคุมผู้หลบหนีเข้าเมือง เพื่อรอโอกาสไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามต่อไป<sup>96</sup> ส่วนด้านตะวันตกของประเทศไทย กระบวนการคัดกรองว่าเป็นผู้ลี้ภัยจริง (pre-screening) ก่อนที่จะมีการรับตัวเข้าพื้นที่พักพิงชั่วคราว



<sup>96</sup> ศักดา อ้อพงษ์, เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เรื่องความเป็นมาของการอพยพชาวลาว และมาตรการปฏิบัติป้องกันการหลบหนีเข้าเมืองของจังหวัดหนองคาย, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, พ.ศ.2529 อ้างถึงใน ขจัดภัย บรูซพัฒนน์, ผู้อพยพลี้ภัยจากอินโดจีน, อ้างแล้ว, หน้า 131-134.

ปี 2562 รัฐบาลอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 11(8) ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาได้ พ.ศ.2562<sup>97</sup> ซึ่งแม้จะไม่มีระบุไว้เพื่อคัดกรองผู้ลี้ภัยตรงๆ แต่โดยวัตถุประสงค์ก็เป็นไปเพื่อคัดแยก “บุคคลที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเมื่อถูกส่งกลับไปนอกราชอาณาจักรแล้วจะได้รับอันตรายจากการถูกประหาร” เชื่อว่าระเบียบฯ ฉบับนี้ จะนำไปสู่กลไกระดับชาติ (National Screening Mechanism หรือ NSM) ที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสภาพสังคมไทยและสถานการณ์ระหว่างประเทศ<sup>98</sup> ระเบียบคัดกรองฯนี้ ระบุว่าจะใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด 180 วันนับแต่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา<sup>99</sup> ซึ่งก็คือวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ.2563 แต่จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่สามารถเปิดให้มีการยื่นคำร้องขอรับสิทธิเป็นผู้ได้รับการคุ้มครอง



<sup>97</sup> มติคณะรัฐมนตรี 24 ธันวาคม พ.ศ. 2562 และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ.2562 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ.2563 และมีประกาศคณะกรรมการพิจารณาคัดกรองผู้ได้รับการคุ้มครองฯ จำนวน 7 ฉบับ

<sup>98</sup> ตอนต้นของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาได้ พ.ศ.2562

<sup>99</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาได้ พ.ศ.2562 ข้อ 2

ข้อสังเกตและข้อนำห่วงใยต่อ ระเบียบคัดกรองฯ รวมถึงประกาศคณะกรรมการพิจารณา คัดกรองผู้ได้รับการคุ้มครองบางฉบับ กล่าวคือ

## ประการแรก

### ผู้ลี้ภัยบางกลุ่มไม่ถูกนับรวม หรือถูกคัดออก

ก่อนหน้านี้ มีข้อกังวลว่า ผู้ลี้ภัยบางกลุ่มจะไม่สามารถเข้าถึงกลไก NSM นี้ได้ ได้แก่ “... ผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา ชาวโรฮีนจา อุยกูร์ และเกาหลีเหนือ” เนื่องจากเห็นว่าเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มที่มีปัญหาความมั่นคงเฉพาะ”<sup>100</sup> และเป็นไปได้ว่าจะครอบคลุมเพียงผู้ลี้ภัยในเขตเมืองจำนวนประมาณ 5,000 คนที่มีสถานะ Person Of Concern จาก UNHCR แล้ว และเมื่อมีการประกาศหลักเกณฑ์ผู้ที่มีสิทธิยื่นคำร้องขอรับสิทธิเป็นผู้ได้รับการคุ้มครองออกมา ก็พบว่าผู้ลี้ภัยที่ไปถือเอกสารกลุ่มอื่นๆ ด้วยเหตุต่างๆ จะถูกคัดออก หรือไม่มีสิทธิยื่นคำร้องขอ อาทิสถานที่ไปถือบัตรแรงงานข้ามชาติ หรือผู้ลี้ภัยที่อยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราว (ประกาศคณะกรรมการพิจารณาคัดกรองผู้ได้รับการคุ้มครอง เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการพิจารณาคัดกรอง คำขอเป็นผู้ได้รับการคุ้มครอง ข้อ 2 (2) และ (3))<sup>101</sup>

<sup>100</sup> อย่างไรก็ดี สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีความเห็นต่อข้อกังวลของสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ในประเด็นนี้ว่า “ผู้แทน สมช. เป็นองค์ประกอบในคณะกรรมการพิจารณาคัดกรองผู้ได้รับการคุ้มครองด้วย ย่อมสามารถหยิบยกประเด็นข้อห่วงกังวลดังกล่าวเสนอให้คณะกรรมการฯ พิจารณาได้” และทาง สมช. ไม่ขัดข้องต่อความเห็นดังกล่าว ทาง สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจึงไม่ได้แก้ไขร่างฯ ในประเด็นดังกล่าว ดู หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา นร 0907/449 เรื่องกฎหมายสำคัญที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องเร่งรัดปรับปรุงหรือยกร่างกฎหมายขึ้นใหม่ (ร่างพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่..) พ.ศ.... ลงวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2562

<sup>101</sup> ประกาศคณะกรรมการพิจารณาคัดกรองผู้ได้รับการคุ้มครอง เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการพิจารณาคัดกรองคำขอเป็นผู้ได้รับการคุ้มครอง ดู ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 140 ตอนพิเศษ 72 ง ลงวันที่ 27 มีนาคม พ.ศ.2566

ข้อ 2 (2) ไม่เป็นคนต่างด้าวที่กระทรวงมหาดไทยมีมาตรการหรือกระบวนการดำเนินการรองรับเป็นการเฉพาะ

ข้อ 2 (3) ไม่เป็นแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว กัมพูชา และเวียดนาม ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด มาตรการเฉพาะหรือกระบวนการดำเนินการรองรับเป็นการเฉพาะ หรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเพิ่มเติม

ประเด็นก็คือ หากพิจารณาเป้าหมายของระเบียบคัดกรองฯ ที่มุ่งจำแนก บุคคลที่ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจที่จะเดินทางกลับไปยังประเทศอันเป็นภูมิลำเนาของตน เนื่องจากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะได้รับอันตรายจากการถูกประหัตประหาร<sup>102</sup> การพิจารณาว่าใครคือผู้มีสิทธิยื่นคำร้องฯ ควรต้องเปิดให้เป็นเรื่องของข้อเท็จจริงและการพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่กล่าวอ้าง ประกาศของคณะกรรมการฯ ดังกล่าวส่งผลให้ผู้ลี้ภัยโดยข้อเท็จจริงถูกคัดออก



---

<sup>102</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรและไม่สามารถเดินทางกลับไปประเทศอันเป็นภูมิลำเนาได้ พ.ศ.2562 ข้อ 3

## ประการที่สอง

### ในเชิงกระบวนการพิจารณาที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์

อาทิ

- **การกำหนดให้นำข้อมูล เอกสารหรือหลักฐาน การตรวจสอบ พฤติการณ์บุคคล การเมืองและความมั่นคงของชาติ<sup>103</sup>**

มาใช้ประกอบการพิจารณา จะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ไกลไปกว่า เป้าหมายของระเบียบคัดกรอง ที่มุ่งจำแนกคัดกรอง “บุคคลที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะได้รับอันตรายจากการถูกประหารชีวิต” นอกจากนี้ หากพิจารณาตามนิยามผู้ลี้ภัย จะเห็นว่าสาเหตุแห่งภัยประหารชีวิตจะรวมถึงเรื่อง “ความคิดเห็นทางการเมือง”<sup>104</sup> ดังนั้น การตรวจสอบพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคล ย่อมนำไปสู่ข้ออ้างว่า ผู้ลี้ภัยที่มีภัยประหารชีวิตจากสาเหตุความคิดเห็นทางการเมือง อาจถูกคัดออก หรือได้รับการพิจารณาว่าไม่มีคุณสมบัติผ่านเป็นผู้ลี้ภัยสถานะผู้ได้รับการคุ้มครอง



<sup>103</sup> ประกาศคณะกรรมการพิจารณาคัดกรองผู้ได้รับการคุ้มครอง เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการพิจารณาคัดกรองคำขอเป็นผู้ได้รับการคุ้มครอง ข้อ 6 (2)

<sup>104</sup> อนุสัญญาสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 ข้อ 1 A ประกอบพิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ.1967

- **การกำหนดให้มีใบรับรองแพทย์เพื่อแสดงว่าผู้ยื่นคำขอฯ ไม่มีโรคอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการกำหนดโรคต้องห้ามสำหรับคนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักร หรือเข้ามาที่มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร และให้ใช้เป็นหลักฐานประกอบการพิจารณาคำขอ<sup>105</sup>**

กฎกระทรวงดังกล่าวใช้สำหรับคัดกรองไม่ให้ผู้ที่มีโรคต้องห้ามดังกล่าวเข้ามาในราชอาณาจักร ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง<sup>106</sup> แต่กรณีผู้ลี้ภัยคือกรณีของบุคคลที่ปรากฏตัวในประเทศไทย อยู่แล้ว หากผู้ลี้ภัยเป็นโรคต้องห้ามอย่างใดอย่างหนึ่งจริง สิ่งที่ต้องดำเนินการคือดำเนินการรักษา แต่ไม่ควรนำมาใช้เป็นข้ออ้างเพื่อการคัดออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากผู้ยื่นคำขอมีคุณสมบัติครบถ้วนตามข้อ 5 แห่งประกาศคณะกรรมการพิจารณาคัดกรองผู้ได้รับการคุ้มครอง เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการพิจารณาคัดกรองคำขอเป็นผู้ได้รับการคุ้มครอง ไม่ได้สถานะผู้ได้รับการคุ้มครอง



<sup>105</sup> ประกาศคณะกรรมการพิจารณาคัดกรองผู้ได้รับการคุ้มครอง เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการพิจารณาคัดกรองคำขอเป็นผู้ได้รับการคุ้มครอง ข้อ 6 (3)

<sup>106</sup> กรณีห้ามกรณีคนวิกลจริตหรือมีโรคอย่างใดอย่างหนึ่งเข้ามาในประเทศไทย ตามมาตรา 12 (4) หรือห้ามมาที่มีถิ่นที่อยู่ ตามมาตรา 44 (2) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

## • การกำหนดหลักเกณฑ์ที่ไม่สอดคล้องกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ระเบียบคัดกรองฯ ระบุว่า หากคณะกรรมการพิจารณาคัดกรองผู้ได้รับการคุ้มครองพิจารณาและมติแล้ว ให้ถือว่า “เป็นที่สุด” อาทิ กรณี “มติ ยกคำร้อง” ของคณะกรรมการฯ เนื่องจากเห็นว่าผู้ยื่นคำขอไม่มีคุณสมบัติ เป็น “ผู้มีสิทธิยื่นคำขอรับสิทธิเป็นผู้ได้รับการคุ้มครอง”<sup>107</sup> และแม้ว่าผู้ยื่นคำขอจะสามารถอุทธรณ์มติดังกล่าวได้ แต่ผลการพิจารณาอุทธรณ์นั้นถือ “เป็นที่สุด”<sup>108</sup>, กรณี “มติไม่ให้สถานะผู้ได้รับการคุ้มครอง”<sup>109</sup> ที่ “ให้เป็นที่สุด”<sup>110</sup> มติของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่งให้เป็นที่สุด (ข้อ 9 ว.2 แห่งประกาศคณะกรรมการพิจารณาคัดกรองผู้ได้รับการคุ้มครอง เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการพิจารณาคัดกรองคำขอเป็นผู้ได้รับการคุ้มครอง)

ประเด็นที่ต้องพิจารณาก็คือ ภายใต้หลักวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง คณะกรรมการย่อมเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”<sup>111</sup> และมติของคณะกรรมการฯ มีสถานะเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ด้วย เพราะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล<sup>112</sup> ดังนั้น ถ้อยคำว่า “เป็นที่สุด” ที่ระบุในระเบียบคัดกรองฯ รวมถึงในประกาศฉบับต่างๆ ที่ประกาศโดยคณะกรรมการคัดกรองฯ นั้น ต้องตีความว่า เป็นที่สุดในทางบริหาร เมื่อคำสั่งของคณะกรรมการฯ ไม่อยู่ในระบบบังคับบัญชาที่เหนือขึ้นไป จึงสามารถนำคดีสู่ศาลได้เลยโดยไม่ต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน<sup>113</sup> เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมทำหน้าที่ในการทบทวนความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าว<sup>114</sup> ซึ่งการใช้สิทธิทางศาลนี้ ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 197 เรื่องอำนาจศาลปกครอง ประกอบกับ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

<sup>107</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาได้ พ.ศ.2562 ข้อ 16

<sup>108</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวฯ ข้อ 17 วรรคท้าย

<sup>109</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวฯ ข้อ 20 วรรคสอง (1)

<sup>110</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวฯ ข้อ 20 วรรคท้าย

<sup>111</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

มาตรา 3 เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายความว่า

(2) คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆที่มีผลกระทบต่อบุคคล

<sup>112</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 5

(2) คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆที่มีผลกระทบต่อบุคคล

<sup>113</sup> ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 684/2545 น.3

<sup>114</sup> ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 836/2546



ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 4 เรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR) ข้อ 7 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ข้อ 26



• **กรณีที่กำหนดให้มติไม่ให้สถานะผู้ได้รับการคุ้มครอง  
เป็น “ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย”<sup>115</sup>**

ซึ่งมีประเด็นที่ต้องถกเถียงคือ

(1) การใช้อำนาจของคณะกรรมการในการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้กว้างขวางกว่าระเบียบคัดกรองฯ จึงจำเป็นต้องตั้งคำถามว่า อำนาจดังกล่าวนี้ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และในฐานะที่ประกาศฉบับนี้มีสถานะเป็น “กฎ” ในความหมายทั่วไปทางปกครอง<sup>116</sup> จึงควรต้องมีการตรวจสอบตามความชอบด้วยกฎหมายของกฎ และหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ

(2) การอ้างอิงถึงสถานะ “ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผย” ตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่า เป็นการให้ช่องว่างกฎหมายเพื่อเลี่ยงความรับผิดชอบที่ต้องตรวจสอบได้ เพราะคณะกรรมการคัดกรองฯ ย่อมทราบดีอยู่แล้วว่า แม้โดยทั่วไปประชาชนจะสามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้<sup>117</sup> แต่สำหรับคนต่างด้าวแล้ว จะยังไม่สามารถใช้สิทธินี้ได้ เพราะกฎหมายข้อมูลข่าวสารกำหนดว่าคนต่างด้าวจะสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการได้แค่ไหนอย่างไร ให้กำหนดเป็นกฎกระทรวง<sup>118</sup> ซึ่งจนถึงปัจจุบัน ยังไม่มี

<sup>115</sup> ประกาศคณะกรรมการพิจารณาคัดกรองผู้ได้รับการคุ้มครอง เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการพิจารณาคัดกรองคำขอเป็นผู้ได้รับการคุ้มครอง ข้อ 9

<sup>116</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 5

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

<sup>117</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 18

<sup>118</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 18 มาตรา 9

ภายใต้บังคับมาตรา 14 และมาตรา 15 หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

(1) ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว

(2) นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา 7 (4)

.....  
ข้อมูลข่าวสารที่จัดให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ตามวรรคหนึ่ง ถ้ามีส่วนที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผยตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 อยู่ด้วย ให้ลบหรือตัดทอนหรือทำโดยประการอื่นใดที่ไม่เป็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนนั้น

บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตาม ย่อมมีสิทธิเข้าตรวจสอบ ขอสำเนาหรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารตามวรรคหนึ่งได้ ในกรณีที่สมควรหน่วยงานของรัฐโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจะวางหลักเกณฑ์เรียกค่าธรรมเนียมในการนั้นก็ได้อีก ในการนี้ให้คำนึงถึงการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยประกอบด้วย ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

คนต่างด้าวจะมีสิทธิตามมาตรา 14 นี้เพียงใดให้เป็นไปตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

กฎกระทรวงกำหนดเนื้อหา หรือขั้นตอนสำหรับคนต่างด้าว<sup>119</sup>

(3) โดยหลักทั่วไปแล้ว “มติ” ใดๆ ของคณะกรรมการซึ่งถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง จะต้องดำเนินการโดยสอดคล้องกับหลักวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กล่าวคือ ในคำสั่งดังกล่าว จะต้องให้เหตุผลซึ่งอย่างน้อยประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ<sup>120</sup> ซึ่งระเบียบคัดกรองฯ ฉบับนี้ออกโดยอาศัยอำนาจ “กฎหมายแม่” คือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ดังนั้นการดำเนินการใดๆ จะต้องกระทำ “เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น”<sup>121</sup> ดังนั้น มาตรฐานขั้นต่ำสุดของการมีคำสั่งทางปกครองก็คือ คณะกรรมการ ต้องมีมติเป็นหนังสือ และจัดให้มีเหตุผล ซึ่งต้องประกอบด้วย ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ<sup>122</sup>

---

<sup>119</sup> มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาเคยให้ความช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติโดยยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร กรณีคำสั่งของสำนักงานแรงงานสัมพันธ์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลตามที่แรงงานร้องขอ คณะกรรมการฯ มีคำสั่งเห็นว่าการไม่เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายแล้ว โดยเห็นว่าปัจจุบันยังไม่มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเงื่อนไขและขอบเขตการใช้สิทธิของคนต่างด้าวตามมาตรา 9 วรรคสี่ คนต่างด้าวจึงยังไม่มีสิทธิที่จะขอข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 11 ได้, ดู คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค 345/2564

<sup>120</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 37

“คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย (1) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ (2) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และ (3) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ

<sup>121</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 11 (8)

<sup>122</sup> มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

## ประการที่สาม ในเชิงการคุ้มครอง

ระเบียบคัดกรองฯ ระบุว่า เมื่อผู้ลี้ภัยได้รับการรับรองสถานะเป็นผู้ได้รับการคุ้มครอง จะมีสิทธิ 4 ประการคือ สิทธิที่จะไม่ถูกส่งตัวผู้ได้รับการคุ้มครองกลับไปยังประเทศอันเป็นภูมิลำเนา<sup>123</sup> จะได้รับความช่วยเหลือในการกลับไปประเทศอันเป็นภูมิลำเนาตามความสมัครใจ หากแห่งการไม่สามารถเดินทางกลับได้ได้สิ้นสุดลง หรือได้รับความช่วยเหลือในการประสานงานเพื่อการไปประเทศที่สาม<sup>124</sup> สามารถอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นกรณีพิเศษ หรืออนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว<sup>125</sup> กรณีเข้าถึงสิทธิทางสาธารณสุข และกรณีผู้ลี้ภัยที่เป็นเด็กจะสามารถเข้าถึงสิทธิทางการศึกษา<sup>126</sup>

ข้อสังเกตเบื้องต้นต่อการให้การคุ้มครองข้างต้น มีดังนี้

- เมื่อผู้ยื่นคำขอ ได้รับสถานะเป็นผู้ได้รับการคุ้มครอง และมีสิทธิอาศัยชั่วคราวในประเทศไทยแล้ว ควรต้องมีการจัดทำเอกสารแสดงตนและทะเบียนให้ ตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551 มาตรา 38 วรรค 2
- ยังไม่มีความชัดเจนในประเด็นสิทธิในการศึกษาแก่ผู้ได้รับการคุ้มครองที่เป็นเด็ก
- ยังไม่มีความชัดเจนต่อการเข้าถึงบริการสาธารณสุข ซึ่งรัฐบาลควรต้องพิจารณาถึงการเข้าถึงหลักประกันสุขภาพโดยรวมจ่าย โดยกำหนดอัตราการร่วมจ่ายที่เหมาะสม
- มติคณะกรรมการไม่ให้สถานะเป็นผู้ได้รับการคุ้มครอง ตามข้อ 20 (1) ระบุให้ส่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการต่อผู้อยู่ระหว่างคัดกรองสถานะตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องต่อไป<sup>127</sup> เจ้าหน้าที่ต้องคำนึงถึงการใช้สิทธิทางศาล และการปฏิบัติภายใต้พระราชบัญญัติพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การทรมานและการกระทำให้นुकคลสูญหาย พ.ศ. 2565 มาตรา 13 และไม่ควรขัดกับหลักการไม่ผลักดันกลับ (non-refoulement) และ ICCPR ข้อ 7 CAT ข้อ 3

## ประการที่สุดท้าย องค์ประกอบของคณะกรรมการคัดกรอง

องค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาคัดกรองผู้ได้รับการคุ้มครองเป็นประเด็นสำคัญต่อทิศทาง แนวทางการทำงานของกลไกระดับชาตินี้ แต่จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการส่วนใหญ่จะมาจากหน่วยงานรัฐ และมาโดยตำแหน่ง แม้ว่าคณะกรรมการชุดใหม่จะมีนักวิชาการกฎหมายและนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ ซึ่งนับว่ามีความหลากหลายมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตต่อมีความรู้ความเข้าใจต่อสถานะ และสถานการณ์ปัญหาต่างๆ ที่ผู้ลี้ภัยต้องเผชิญมาน้อยเพียงใด ประการสำคัญความเข้าใจต่อหลักการสิทธิมนุษยชน ก็มีผลอย่างสำคัญในการออกแบบระบบหลักเกณฑ์ วิธีการต่างๆ รวมถึงการบังคับใช้หลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าว



<sup>123</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาได้ พ.ศ.2562 ข้อ 25 (1)

<sup>124</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาได้ พ.ศ.2562 ข้อ 25 (2)

<sup>125</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการคัดกรองฯ ข้อ 25 (3)

<sup>126</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการคัดกรองฯ ข้อ 25 (4)

<sup>127</sup> ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่องการตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพของคนต่างด้าว พ.ศ. 2558

3

**ช่องว่าง  
ทางกฎหมาย  
นโยบาย**



แม้ว่าประเทศไทยจะไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ.1961 และพิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ.1967 แต่ก็มีกรดำเนินการให้ความช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรมแก่ผู้อพยพผู้ลี้ภัยมาโดยตลอดนับแต่อดีต รวมถึงกรณีของผู้ลี้ภัยกลุ่มใหม่จากประเทศเมียนมา ดังที่กล่าวไปในข้างต้น การเกิดขึ้นของกลไกระดับชาติเพื่อคัดกรอง “บุคคลที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเมื่อถูกส่งกลับไปนอกราชอาณาจักรแล้ว จะได้รับอันตรายจากการถูกประหารชีวิต” ให้สามารถเข้าสู่สถานะ “ผู้ได้รับการคุ้มครอง” และได้รับการคุ้มครอง นอกจากนี้ในระหว่างทางกฎหมายไทยยังได้รับรองถึงสิทธิด้านต่างๆ อาทิ การเข้าถึงการจดทะเบียนการเกิด การศึกษา การรักษาพยาบาล การทำงาน ฯลฯ ซึ่งนับว่าครอบคลุมสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญ อย่างไรก็ตามกฎหมายนโยบายดังกล่าวยังคงมีช่องว่างและส่งผลอย่างสำคัญต่อการให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัย โดยเฉพาะผู้ลี้ภัยกลุ่มใหม่ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มกว้างๆ คือ กลุ่มผู้ลี้ภัยที่ได้รับผลกระทบจากการสู้รบหรืออาศัยอยู่ในพื้นที่สู้รบจึงอพยพเข้ามาแสวงหาที่พักพิงเพื่อหลบภัยชั่วคราว และกรณีของผู้หนีภัยประหารชีวิตที่เป็นปัจเจก (รวมถึงครอบครัว) โดยมีประเด็นพิจารณาดังต่อไปนี้





### 3.1 กฎหมายคนเข้าเมืองมักถูกนำมาบังคับใช้ก่อนเสมอ

กล่าวได้ว่า รัฐบาลไทยยอมรับในข้อเท็จจริง หรือการมีอยู่ของ “ความกลัวอันมีมูลจะกล่าวอ้างว่าจะได้รับการประหาร” (well-founded fear of prosecution) ลักษณะต่างๆ ของผู้ลี้ภัยที่ปรากฏตัวในประเทศไทย แต่การปฏิเสชนิยามความหมายของผู้ลี้ภัย และอีกประการที่สำคัญ คือการให้ความสำคัญกับความมั่นคง และความสัมพันธ์กับประเทศต่างๆ นำไปสู่การดำเนินการต่างๆ ที่ไม่คำนึงถึงการคุ้มครองอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อนโยบายการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม ถูกใช้กับเฉพาะการหนีภัยการสู้รบอย่างชัดเจนของกลุ่มคนขนาดใหญ่เท่านั้น<sup>128</sup> โดยเจ้าหน้าที่จะเริ่มต้นจากการบังคับใช้กฎหมายคนเข้าเมือง เมื่อการเข้าเมืองของผู้ลี้ภัยไม่ถูกต้อง ผู้ลี้ภัยจะถูกพิจารณาเพียงสถานะตามกฎหมายคนเข้าเมืองว่าเป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย นำไปสู่การจับ การกักตัว รวมถึงการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรที่ผู้ลี้ภัยต้องเผชิญกับความเสี่ยงต่อภัยประหารชีวิต อย่างไรก็ดี ประเด็นการบังคับใช้กฎหมายคนเข้าเมืองเป็นข้ออ้างที่ถูกตั้งตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่มักอ้างถึงความผิดฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่

**ประเด็นพิจารณา:** การขาดกฎหมายเพื่อกำหนดรับรอง “สถานะการอยู่” ในประเทศไทยของผู้ลี้ภัย เป็นช่องว่างสำคัญทางกฎหมาย และมีส่วนอย่างสำคัญในการผลักให้ผู้ลี้ภัยตกอยู่ในความเสี่ยงที่จะถูกละเมิดหรือถูกแสวงหาประโยชน์รูปแบบต่างๆ การกำหนดรับรองสถานะการอยู่ในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง อาทิ ผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว ให้สิทธิอาศัยชั่วคราว หรือการกำหนดประเภทการตรวจลงตรา ในลักษณะ Protection Visa<sup>129</sup> เป็นแนวทางที่อยากเสนอให้รัฐบาลนำไปพิจารณา ประการสำคัญ เพื่อการแก้ไขในเชิงภาพรวมและสามารถเชื่อมโยงกับการคุ้มครองด้านต่างๆ พื้นฐานที่สุด คือการยอมรับและรับรองนิยามผู้ลี้ภัย ดังเช่นที่กฎหมายบางฉบับได้ดำเนินการแล้ว (ดูหัวข้อ 2.1) อาจต้องยกระดับเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ<sup>130</sup> ที่ครอบคลุมนิยาม กระบวนการคัดกรอง (พิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัย) การรับรองสถานะการอยู่ในประเทศไทยทั้งก่อน ระหว่างและหลังการพิจารณา การเข้าถึงสิทธิต่างๆ และที่สามารถดำเนินการได้เลยก็คือการออกหนังสือเพื่อกำหนดแนวปฏิบัติ (หนังสือเวียน) ถึงหลักการไม่ผลักดันกลับบุคคลไปสู่ความเสี่ยงต่อภัยประหารชีวิต

<sup>128</sup> ดังจะเห็นได้จากนโยบายการจัดการผู้พลัดถิ่นจากสงครามอินโดจีน ผู้พลัดถิ่นจากประเทศเมียนมาในช่วงปี 2527 หรือกรณีล่าสุดหลังการรัฐประหารในเมียนมาในปีพ 2564

<sup>129</sup> ใช้มาตรา 17 พ.ร.บ.คนเข้าเมือง ประกอบมาตรา 34 และมาตรา 35

<sup>130</sup> ศึกษาเพิ่มเติมการจัดการของประเทศที่เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย อาทิ แคนาดา ออสเตรเลีย และกรณีประเทศที่ไม่เป็นภาคีอนุสัญญา อาทิ อินโดนีเซีย

อีกประการหนึ่ง รัฐบาลไทยควรต้องนำแนวทางการปรับสถานะเพื่อเปิดรับผู้ลี้ภัยเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทยในลักษณะต่างๆ มาพิจารณาอย่างจริงจัง (ดังที่ประเทศไทยมีประสบการณ์และเคยดำเนินนโยบายด้านนี้มาก่อน ดังปรากฏในหัวข้อ 2.1 และ 2.2.3) โดยคำนึงถึงบริบทที่สังคมไทยกำลังเผชิญอยู่ คือ ภาวะสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aged Society) และกำลังเข้าสู่สังคมสูงอายุระดับสุดยอด (Super Aged Society) ในปี 2573 ทั้งยังสอดคล้องกับคำมั่นที่รัฐบาลได้เคยแถลงไว้ (หัวข้อ 2.1) ส่วนข้อกังวลต่อปัญหาการก่ออาชญากรรมหรือกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม รวมถึงความมั่นคงนั้น สามารถดำเนินการจัดการได้โดยการบังคับใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายคนเข้าเมือง

### 3.2 การคุ้มครองผู้ลี้ภัย หรือการเข้าถึงสิทธิด้านต่างๆ

**ประเด็นพิจารณา:** การรักษาพยาบาล และการทำงานปัจจัยพื้นฐานของการดำเนินชีวิตภายใต้ข้อจำกัดต่างๆ หากเจ็บป่วยผู้ลี้ภัยจะเลือกมาสถานพยาบาลเมื่อมีอาการหนักแล้ว ดังนั้นเพื่อการลดภาระค่าใช้จ่ายของทุกฝ่าย การเปิดให้ซื้อหลักประกันสุขภาพย่อมสอดคล้องกับนโยบายด้านสาธารณสุขในปัจจุบัน (ดูหัวข้อ 2.2.4) และการเปิดโอกาสให้คนกลุ่มนี้สามารถทำงานได้โดยขอมีใบอนุญาตทำงาน ย่อมเป็นการสนับสนุนให้บุคคลสามารถดำรงชีพเลี้ยงดูตนเองและครอบครัว นอกจากนี้จะหมายถึงการมีชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีแล้ว ยังหมายถึงการร่วมขับเคลื่อนเศรษฐกิจทั้งในระดับชุมชนและระดับสังคมโดยรวมอีกด้วย และในประเด็นการทำงานนี้กฎหมายปัจจุบันได้รับรองไว้อยู่แล้ว (ดูหัวข้อ 2.2.4) ทั้งยังสอดคล้องกับคำมั่นที่รัฐบาลได้เคยแถลงไว้ (หัวข้อ 2.1) รวมถึงนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคง (พ.ศ.2566-2570) ที่จะรัฐบาลมุ่งให้เกิดการบริหารจัดการที่มีความสมดุลระหว่างมิติความมั่นคง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและหลักสิทธิมนุษยชน (หัวข้อ 2.1)

### 3.3 กรณีผู้ลี้ภัยที่ถูกควบคุมตัวในฮ่องกง

**ประเด็นพิจารณา:** ควรเปิดโอกาสให้มีผู้ต้องกักได้รับการประกันตัวมากขึ้น โดยบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ ในระหว่างนี้ ควรสนับสนุนให้ผู้ต้องกักสามารถทำงานได้เพื่อดูแลตัวเองและครอบครัว โดยบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ (ดูหัวข้อ 2.2.4) ทั้งยังสอดคล้องกับคำมั่นที่รัฐบาลได้เคยแถลงไว้ (หัวข้อ 2.1) รวมถึงนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคง (พ.ศ.2566-2570) ที่จะรัฐบาลมุ่งให้เกิดการบริหารจัดการที่มีความสมดุลระหว่างมิติความมั่นคง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและหลักสิทธิมนุษยชน (หัวข้อ 2.1)

### 3.4 กรณีของผู้ลี้ภัยกลุ่มใหม่ที่มาในลักษณะกลุ่มคนจำนวนมาก

เห็นได้ชัดว่าผู้อพยพผู้ลี้ภัยกลุ่มนี้เป็นชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในพื้นที่สู้รบระหว่างรัฐบาลทหารกับฝ่ายที่เห็นต่างกลุ่มต่างๆ หรือได้รับผลกระทบจากการสู้รบดังกล่าว คนกลุ่มนี้ต้องการที่พำนักที่ปลอดภัยชั่วคราวและความช่วยเหลือพื้นฐานอย่างอาหาร ยา ฯลฯ มาตรการแรกๆ ที่ควรเป็นก็คือการเปิดทางให้กลไกในพื้นที่ อาทิ ฝ่ายปกครอง ชุมชนใกล้เคียง ภาคประชาสังคม ฯลฯ ทำหน้าที่เอื้ออำนวยความช่วยเหลือได้ทันต่อสถานการณ์ รวดเร็วกว่าระบบราชการทหารที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ในระยะต่อไปคนกลุ่มนี้อาจไม่จำเป็นต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัย เพราะภัยประหัตประหารที่คนกลุ่มนี้หวาดกลัวคือการสู้รบ เมื่อการสู้รบยุติลงอย่างแท้จริง คนกลุ่มนี้พร้อมที่จะกลับบ้านประกอบอาชีพของตนต่อไป

**ประเด็นพิจารณา:** การปฏิเสธการให้ความช่วยเหลือหรือการจำกัดการให้ความช่วยเหลือ เพราะไม่เปิดให้ภาคส่วนอื่นเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการ การเร่งผลักดันกลับก่อนเวลาสมควร ผู้ลี้ภัยอาจต้องแสวงหาที่ปลอดภัยใหม่และหายตัวไปในพื้นที่ฝั่งไทย การดำเนินการรูปแบบนี้ต่างหากที่จะส่งผลให้ผู้ลี้ภัยอยู่ยาวนานขึ้น<sup>131</sup> อย่างไรก็ดี หากการสู้รบยืดเยื้อกว่าที่เป็นอยู่ (ซึ่งมีความเป็นไปได้) และการส่งต่อความจำเป็นพื้นฐานต้องถูกดำเนินการอย่างสอดคล้องกับสถานการณ์ ประการสำคัญเมื่อทบทวนจากประสบการณ์การจัดการกับคลื่นผู้ลี้ภัยมากกว่า 5 ทศวรรษ สิ่งรัฐบาลควรต้องถอดบทเรียนการจัดการพื้นที่พักพิงชั่วคราว 9 แห่งตลอดแนวชายแดนไทย-เมียนมา ด้วยเพราะการกักบริเวณผู้ลี้ภัย การปิดโอกาสที่ผู้ลี้ภัยจะสามารถหางานหาเลี้ยงตัวเองและครอบครัว นอกจากจะเป็นการลดทอนศักดิ์ศรี ยังสร้างทัศนคติว่าผู้ลี้ภัยคือภาระทางงบประมาณ ทั้งๆ ที่มีความเป็นไปได้ในทางกฎหมายรวมถึงนโยบาย ทั้งยังจะเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ชายแดน ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับคำมั่นที่รัฐบาลได้เคยแถลงไว้ (หัวข้อ 2.1) รวมถึงนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคง (พ.ศ.2566-2570) ที่จะรัฐบาลมุ่งให้เกิดการบริหารจัดการที่มีความสมดุลระหว่างมิติความมั่นคง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและหลักสิทธิมนุษยชน (หัวข้อ 2.1)

<sup>131</sup> สัมภาษณ์พรสุข เกิดสว่าง ผู้อำนวยการมูลนิธิเพื่อนไร้พรมแดน เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2566

### 3.5 กรณีของผู้ลี้ภัยกลุ่มใหม่ที่เป็นปัจเจกบุคคลที่มี “ความกลัวอันมีมูลจะกล่าวอ้างว่าจะได้รับการประหัตประหาร” รวมถึงครอบครัว

คนกลุ่มนี้ควรถูกพิจารณาว่าเป็นกลุ่มเป้าหมายของการพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัย หรือกลไกการคัดกรองฯ แต่หากพิจารณาจากระเบียบคัดกรองฯ แล้ว จะเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์หลายประการที่มุ่งการ “คัดออก” รวมถึงกระบวนการตามกลไกคัดกรองฯ ล้วนสร้างคำถามถึงความชอบด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ดูหัวข้อ 2.1.5)

**ประเด็นพิจารณา:** ระบบคัดกรองผู้ลี้ภัยที่ไม่สามารถกลับประเทศต้นทางได้ ด้วยเหตุความหวาดกลัวจากภัยประหัตประหารเป็นกลไกที่สำคัญและจำเป็น แต่ ณ ปัจจุบัน สิ่งที่สำคัญและเร่งด่วนกว่า คือการทบทวนและปรับปรุง ระบบคัดกรองฯ รวมถึงหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่คณะกรรมการคัดกรองฯ ประกาศออกมาให้สอดคล้องกับหลักวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง รวมถึงหลักการคุ้มครองที่สอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนในทางระหว่างประเทศ โดยเฉพาะที่ผูกพันประเทศไทยในฐานะรัฐภาคี โดยรัฐบาลอาจเริ่มจากการเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมสะท้อนข้อจำกัด ข้อห่วงกังวลเพื่อปรับปรุงกลไกให้ดียิ่งขึ้น (ดูหัวข้อ 3.1) และเพื่อให้สอดคล้องกับคำมั่นที่รัฐบาลได้เคยแถลงไว้ (หัวข้อ 2.1) ทั้งยังสอดคล้องกับคำมั่นที่รัฐบาลได้เคยแถลงไว้ (หัวข้อ 2.1) รวมถึงสอดคล้องกับนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคง (พ.ศ. 2566-2570) ที่จะรัฐบาลมุ่งให้เกิดการบริหารจัดการที่มีความสมดุลระหว่างมิติความมั่นคง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและหลักสิทธิมนุษยชน (หัวข้อ 2.1)





4

**ข้อเสนอแนะ**

**ต่อการจัดการ**

**ผู้ลี้ภัยเมียนมา**

**กลุ่มใหม่**



## 4.1 กรณีคลื่นผู้อพยพลี้ภัยที่ได้รับผลกระทบจากประหัตประหาร การสู้รบ และ/หรืออยู่ในพื้นที่สู้รบ ฯลฯ

- รัฐบาลควรดำเนินนโยบายการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมโดย “เปิดทาง” ให้คนในพื้นที่ อันประกอบไปด้วยภาคส่วนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นชาวบ้าน ชุมชน นักธุรกิจ ภาคประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ ร่วมให้ความช่วยเหลือด้านอาหาร ยา สาธารณูปโภคที่จำเป็น
- การจัดการ ควบคุมดูแลพื้นที่ปลอดภัย ควรอยู่ภายใต้อำนาจการบริหารจัดการของกระทรวงมหาดไทย รวมถึงกระจายอำนาจจัดการ สั่งการ คัดกรองบุคคลอย่างชัดเจนให้พื้นที่ชายแดนระดับจังหวัด (หรือศูนย์สั่งการชายแดนไทย) และหากต้องส่งกลับจะต้องมีการประเมินความปลอดภัยโดยกระบวนการมีส่วนร่วม รับฟังข้อมูลจากภาคส่วนอื่น
- การให้ความช่วยเหลือข้ามพรมแดน รวมถึงจุดผ่อนปรน เป็นเรื่องสำคัญเพราะเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญที่จะไม่ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายเข้ามาในประเทศไทย ยกเว้นกรณีจำเป็น
- แม้จะมีความเป็นไปได้ว่าในบางพื้นที่มีความพยายามจัดทำ Temporary Safety Zone (TSZ) โดยฝ่ายกองกำลังสู้รบกับรัฐบาลทหารเมียนมา แต่ควรมีการประสานงานระหว่างประเทศ (กับประเทศต้นทาง) และในระดับพื้นที่เพื่อให้มั่นใจว่ามีพื้นที่ที่ปลอดภัยสำหรับผู้ลี้ภัยที่อยู่ในพื้นที่สู้รบหรือได้รับผลกระทบจากการสู้รบ
- หากการสู้รบยืดเยื้อ (ซึ่งมีความเป็นไปได้) และการส่งต่อความจำเป็นพื้นฐานต้องถูกดำเนินการอย่างสอดคล้องกับสถานการณ์ และกำหนดแนวทางบนฐานการถอดบทเรียนการจัดการพื้นที่พักพิงชั่วคราวในช่วงเวลาที่ผ่านมา

## 4.2 กรณีผู้ลี้ภัยที่เป็นปัจเจกบุคคล (รวมถึงครอบครัว) รวมถึงการพัฒนาระบบการจัดการและคุ้มครองผู้ลี้ภัย

### ในแง่การคุ้มครอง

- รับรองนิยามของผู้ลี้ภัย หรือบุคคลที่มี “ความกลัวอันมีมูลจะกล่าวอ้างว่าจะได้รับการประหัตประหาร” (well-founded fear of prosecution) รวมถึงสร้างความรับรู้เข้าใจต่อนิยามความหมายของผู้ลี้ภัย อาทิ ออกหนังสือเพื่อกำหนดแนวปฏิบัติ (หนังสือเวียน) ถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกส่วนและทุกระดับ ถึงหลักการไม่ผลักดันกลับคนไปสู่ความเสี่ยงต่อภัยประหัตประหาร
- รับรองสถานะการอยู่ในประเทศไทย ในช่วงเวลาก่อนยื่นคำขอคัดกรอง (พิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัย) สามารถดำเนินการได้ 2 แนวทางคือ



แนวทางแรก คณะรัฐมนตรีมีมติ (พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มาตรา 17) กำหนดสถานะเข้าเมือง สถานการณ์อยู่ในประเทศไทยให้ผู้ลี้ภัยดำเนินการออกเอกสารแสดงตนให้

แนวทางที่สอง ออกกฎกระทรวง เพื่อให้เกิดช่องทางการอนุญาตให้อยู่ในประเทศ “ด้วยเหตุจำเป็นจากภัยประหัตประหาร” หรือ Protection Visa (พ.ร.บ.คนเข้าเมืองฯ มาตรา 34 และมาตรา 35)

- บังคับใช้กฎหมาย นโยบายที่มีอยู่เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ลี้ภัยสามารถดำรงชีพดูแลตัวเองและครอบครัวได้และมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจระดับชุมชน
- ดำเนินการขายหลักประกันสุขภาพให้แก่ผู้ลี้ภัย ในอัตราการร่วมจ่ายที่เหมาะสม เพื่อลดภาระทั้งในระดับตัวผู้ลี้ภัยและผลกระทบต่อปริมาณของสถานพยาบาล

### ในเชิงพัฒนาระบบ

- ทบทวนระเบียบคัดกรองฯ (แม้จะมีข้อสังเกตว่า ยังไม่มีการเริ่มต้นดำเนินงานตามระเบียบฯ คัดกรองฯ เลย ก็ตาม) โดยกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน
- พัฒนาระบบจัดการผู้ลี้ภัย (กระบวนการคัดกรองหรือพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัย และการคุ้มครอง) รวมถึงการมีหน่วยงานรับผิดชอบเฉพาะ โดยอาจพิจารณาในสองแนวทางคือ แนวทางแรก แก้ไขปรับปรุง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 หรือแนวทางที่สอง ร่างกฎหมายเฉพาะ

### หมายเหตุ

นโยบายของรัฐบาลเมียนมาล่าสุด น่าจะยืนยันได้ดีถึงสถานการณ์การสู้รบที่ยืดเยื้อ นั่นคือการประกาศใช้กฎหมายเกณฑ์ทหาร (People’s Military Service Law) ซึ่งมีผลตั้งแต่วันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2567 ที่ผ่านมา และยอมส่งผลให้คนในเมียนมาอพยพย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศไทยจำนวนมากขึ้นแน่นอน<sup>132</sup>

---

<sup>132</sup> ประกาศที่ 27/2024 ผู้ที่อยู่เกณฑ์ต้องเข้ารับการเกณฑ์ทหารคือ กรณีทั่วไป ได้แก่ พลเมืองชายอายุ 18-35 ปี และพลเมืองหญิงอายุ 18-27 ปี และกรณีผู้เชี่ยวชาญ (แพทย์ วิศวกร ช่างหรือบุคคลอื่นๆ ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน) ชายอายุ 18-45 ปี หญิงอายุ 18-35 ปี ระยะเวลาเข้ารับการเกณฑ์ทหาร คือ กรณีปกติ 2 ปี และ 3 ปีตามลำดับ และหากเมียนมาอยู่ในสถานการณ์ฉุกเฉินสามารถขยายระยะเวลารับราชการออกไปได้ถึง 5 ปี และโทษจากการฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงการเข้ารับราชการคือ จำคุกไม่เกิน 5 ปีหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ, ดูเพิ่มเติม Myanmar Junta Enforces Military Service Law Following Battlefield Losses (irrawaddy.com) , Myanmar junta enforces mandatory military service for young people | Reuters

# เอกสารอ้างอิง

## กฎหมาย

- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
- พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 แก้ไข (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551
- พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
- พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534
- พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดการสวัสดิการสังคม พ.ศ.2456
- พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับ 2) พ.ศ.2535 (ฉบับ 4) พ.ศ.2551 และ (ฉบับ 5) พ.ศ.2551
- พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2560 แก้ไข (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560

## ระเบียบ

- ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย พ.ศ.2551
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาได้ พ.ศ.2562

## ประกาศ

- ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง การตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพคนต่างด้าว ลงวันที่ 30 มีนาคม 2558
- ประกาศคณะกรรมการพิจารณาคัดกรองผู้ได้รับการคุ้มครอง เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการพิจารณาคัดกรองคำขอเป็นผู้ได้รับการคุ้มครอง

## นโยบาย

- นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคง (พ.ศ.2566-2570)

## เอกสารอื่นๆ

กรมการปกครอง, คู่มือการกำหนดสถานะของบุคคลบนพื้นที่สูง เล่ม 2 (บัตรประจำตัวชนกลุ่มน้อย)

ขจัดภัย บุรุษพัฒนา, ผู้อพยพลี้ภัยจากอินโดจีน, สำนักพิมพ์แพรวพิทยา, พ.ศ.2536

ดร.ณิ ไทศาลพาณิชย์กุล, สถานการณ์การเข้าถึงหลักประกันสุขภาพของคนไม่มีสัญชาติไทยและข้อเสนอแนะ, วารสารกฎหมายมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 กรกฎาคม-ธันวาคม 2565, หน้า 44-62

ดวงพร ศิลปวุฒิ, นโยบายของรัฐบาลไทยต่อผู้ลี้ภัยกับปัญหาสิทธิมนุษยชน: ศึกษากรณีศูนย์ฯ พนัสนิคม, วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ.2535

พนมวรรณ ยามัสเถียร, กฎหมายและการปฏิบัติต่อผู้อพยพชาวอินโดจีนในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ.2527

สภาผู้แทนราษฎร, บันทึกการประชุมคณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 69 วันที่ 16 ธันวาคม 2564

สภาผู้แทนราษฎร, รายงานการพิจารณาศึกษาเรื่อง ปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราว 9 แห่ง (ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์)



**BURMA  
CONCERN**



Refugee Rights  
Litigation Project

