

รายงานกลุ่ม ๘
เสาหลักการเมืองและความมั่นคง
เรื่องผู้ลี้ภัยในอาเซียน

สมาชิกกลุ่ม

๑. นางสาวลักขิกา มะลิวัลย์
๒. นางบงกช สุคันธมาลย์
๓. ว่าที่ร้อยโท ภณธกร กุลสันต์
๔. นางสาวกนกวรรณ อรุณศรีโสภณ
๕. นายชนวา สุดตา

ผู้ลี้ภัยในอาเซียน

๑. สถานการณ์และสภาพปัญหา

ผู้ลี้ภัย^๑ (Refugee) ในภาพรวมซีเรียมีมากที่สุดในโลก ซึ่งหากไม่นับสถานการณ์อันยาวนานของผู้ลี้ภัยปาเลสไตน์ ประเทศที่ตามมาเป็นอันดับ ๒ คือ อัฟกานิสถาน และอิรัก สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (ยูเอ็นเอชซีอาร์) ระบุว่า ผู้ที่ถูกบังคับให้พลัดถิ่นฐานทั่วโลกมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ในจำนวนนี้ประกอบไปด้วย ๓ ส่วนหลัก ได้แก่ ผู้ลี้ภัย ผู้พลัดถิ่นในประเทศและผู้ขอสถานะผู้ลี้ภัย การสำรวจล่าสุดซีเรียยังคงเป็นประเทศที่ก่อให้เกิดผู้ลี้ภัยมากที่สุดในโลก ส่วนที่สองคือผู้ที่ถูกบังคับให้พลัดถิ่นภายในประเทศ โดยซีเรีย อิรัก และโคลอมเบีย เป็นประเทศที่มีผู้พลัดถิ่นในประเทศมากที่สุดในโลก และส่วนสุดท้ายคือ ผู้ขอสถานะผู้ลี้ภัย หมายถึงผู้ที่จำเป็นต้องหนีออกจากประเทศของตนและต้องการความคุ้มครองระหว่างประเทศในฐานะผู้ลี้ภัย ผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่ พักพิงอยู่ในประเทศที่มีรายได้น้อยถึงปานกลาง ความไม่สมดุลนี้สะท้อนถึงปัจจัยหลายอย่าง รวมถึงการขาดฉันทามติในระดับนานาชาติเกี่ยวกับปัญหาการให้ที่พักพิงแก่ผู้ลี้ภัย ซึ่งประเทศที่ให้การพักพิงส่วนมากมีฐานะยากจนและอยู่ในพื้นที่ความขัดแย้ง ซึ่งความพร้อมของประเทศรองรับผู้ลี้ภัยเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่ง ที่จะส่งผลต่อการดำเนินงานด้านมนุษยธรรม และเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการพลัดถิ่นเป็นครั้งที่สอง กว่าครึ่งหนึ่งของผู้ลี้ภัยทั่วโลกคือเด็กและในจำนวนนั้นเป็นเด็กที่เดินทางตามลำพัง หรือพลัดพรากจากพ่อแม่ระหว่างการพลัดถิ่น นอกจากนี้ยังมี สถานการณ์ผู้ลี้ภัยในบางประเด็น เช่น การที่เรื่องของการขอลี้ภัยถูกนำไปใช้เพื่อผลประโยชน์ในทางการเมือง และความเข้มงวดที่เพิ่มมากขึ้นสำหรับการให้ความคุ้มครองในบางภูมิภาค (เดลินิวส์ออนไลน์, สถานการณ์ผู้ลี้ภัย ๒๕๖๐)

ปัญหาผู้ลี้ภัยแบบยืดเยื้อเป็นปัญหาสำคัญของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะกลุ่มผู้ลี้ภัยที่เป็นชนกลุ่มน้อย กลุ่มชาวโรฮิงญาจากพม่า และผู้ลี้ภัยชาวขแมร์กรอมจากเวียดนาม ซึ่งมีจำนวนรวมกันหลายแสนคน ท่ามกลางปัญหาดังกล่าว ประเทศในภูมิภาค เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ส่วนใหญ่ได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. ๒๔๙๔ และยังมีนโยบายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยที่มีได้ให้ความสำคัญกับการปกป้องคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัย แต่เป็นมุมมองด้านความมั่นคงที่ต้องการควบคุมการเข้าเมืองของคนต่างด้าวเป็นหลัก จึงขาดการพัฒนากลไกระดับภูมิภาคเพื่อจัดการปัญหาผู้ลี้ภัยร่วมกัน ทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาผู้ลี้ภัยได้อย่างถาวร ส่วนทางกับภูมิภาคอื่นๆ ของโลก เช่น กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาในแอฟริกา และละตินอเมริกาที่ร่วมมือกันแก้ปัญหาผู้ลี้ภัยแบบยืดหยุ่นบนพื้นฐานของหลัก สิทธิมนุษยชน จนสามารถคลี่คลายปัญหาผู้ลี้ภัยแบบยืดเยื้อลงได้ในหลายกรณี นำไปสู่การออกกฎหมายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยและทำให้ประเทศส่วนใหญ่เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. ๒๔๙๔ ในที่สุด เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองในพม่าปัจจุบันกำลังมีแนวโน้มที่ดีขึ้น จึงเป็นโอกาสที่ประเทศไทยและประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อื่นๆ จะปรับเปลี่ยนมุมมองต่อปัญหาผู้ลี้ภัยและ กำหนดท่าทีในการแก้ปัญหาแบบยืดหยุ่นมากขึ้น รวมทั้งขยายความร่วมมือในระดับภูมิภาค ทั้งในกรอบอาเซียนและกับประเทศที่สามอื่นๆ โดยนำมิติด้านสิทธิมนุษยชนมาเป็นพื้นฐานในการกำหนดนโยบายเพื่อการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยอย่างถาวรต่อไป

ตามข้อมูลของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR) ในเดือนสิงหาคม ๒๕๕๘ ประเทศไทยต้องรองรับผู้ลี้ภัยจากประเทศต่าง ๆ ประมาณ ๑๑๐,๐๐๐ คน ซึ่งถือเป็นประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ให้การรองรับผู้ลี้ภัยจำนวนมากที่สุด โดยในจำนวนนี้ ส่วนใหญ่เป็นผู้ลี้ภัยจากประเทศพม่า อย่างไรก็ตาม โดยที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมาย ผู้ลี้ภัยที่เข้ามาในประเทศไทยจึงมีสถานะเป็นผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ลี้ภัยต่าง ๆ เช่น ผู้ลี้ภัยที่เข้าเมืองมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายยอม

^๑ อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยของสหประชาชาติ ปี ๒๔๙๔ และพิธีต่อท้ายปี พ.ศ. ๒๕๑๐ หมายถึง ผู้ที่หลบหนีจากด้วยเหตุผลทางเชื้อชาติ สัญชาติ ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง ฯลฯ และไม่สามารถกลับถิ่นฐานได้ด้วยความปลอดภัยแล้ว ในที่นี้จะรวมความหมายกว้างที่ UNHCR ปฏิบัติคือ ผู้ที่หลบหนีการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นรุนแรงเป็นวงกว้าง รวมถึงผลรวมของสงครามด้วย

ไม่ถือเป็นบุคคลที่เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงมักถูกกักให้อยู่ในค่ายผู้ลี้ภัยอย่างไม่มีกำหนดระยะเวลา และไม่สามารถทำงานเพื่อหาเลี้ยงตนเองได้ ทำให้องค์การระหว่างประเทศและกลุ่มพันธมิตรภาคประชาสังคมต้องเสียเงินทุนจำนวนมากเพื่อเลี้ยงดูผู้ลี้ภัย สำหรับเด็กที่เกิดในค่ายกักกันผู้ลี้ภัยนั้น เนื่องด้วยบิดามารดามีสถานะเป็นผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ก็อาจมีความยากลำบากในการได้รับสูติบัตรและได้รับสัญชาติ กระทั่งต่อสิทธิพื้นฐานของบุตรหลานของผู้ลี้ภัยในอนาคต นอกจากนี้ เนื่องจากประเทศไทยขาดกระบวนการบ่งชี้ผู้ลี้ภัย (identification process) ทำให้ไม่สามารถแบ่งแยกผู้ลี้ภัยออกจากคนเข้าเมืองผิดกฎหมายประเภทอื่นได้ ทำให้มีความเสี่ยงต่อการปฏิบัติผิดมาตรฐานสากล รวมถึงพันธกรณีระหว่างประเทศบางประการ อาทิ หลักการห้ามผลักดันกลับ (non-refoulement) ซึ่งหลายฝ่ายมีความเห็นว่าเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายบังคับ (jus cogens) จึงนำมาซึ่งการประณามจากนานาประเทศเมื่อมีความสงสัยว่าประเทศไทยอาจกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพันธกรณีระหว่างประเทศดังกล่าว ดังเห็นได้จากการรายงานข่าวเกี่ยวกับการส่งตัวชาวจีน ๒ คนที่ได้รับสถานะเป็นผู้ลี้ภัยจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติกลับไปยังประเทศจีน การปฏิเสธไม่ให้ความช่วยเหลือชาวโรฮิงญาที่เข้ามาในเขตทะเลของไทย หรือกรณีการส่งตัวกลุ่มชาวอุยกูร์กลับสู่ประเทศจีน เป็นต้น (ภควัต เหมรัชตานันต์, กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ลี้ภัย ๒๕๕๙ หน้า ๑)

๒. กรณีปัญหาผู้ลี้ภัยในอาเซียน

ปัญหาผู้ลี้ภัยแบบยืดเยื้อเป็นปัญหาสำคัญของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะกลุ่มผู้ลี้ภัยที่เป็นชนกลุ่มน้อย เช่น กลุ่มชาวโรฮิงญาจากพม่า ผู้ลี้ภัยชาวขแมร์กรอมจากเวียดนามในอาเซียน ซึ่งมีจำนวนรวมกันหลายแสนคน ท่ามกลางปัญหาดังกล่าว เนื่องจากประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ส่วนใหญ่ไม่ได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. ๒๔๙๔ นอกจากนี้ ยังมีนโยบายที่ให้ความสำคัญกับการปกป้องคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัยซึ่งเป็นมุมมองด้านความมั่นคงที่ต้องการควบคุมการเข้าเมืองของคนต่างด้าวเป็นหลักส่งผลให้ขาดการพัฒนากรอบระดับภูมิภาคเพื่อจัดการปัญหาผู้ลี้ภัยร่วมกัน และไม่สามารถจะแก้ปัญหาลี้ภัยได้อย่างถาวร ต่างจากภูมิภาคอื่นๆ ของโลก เช่น กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาในแอฟริกาและละตินอเมริกา ที่มีการร่วมมือกันแก้ปัญหาลี้ภัยแบบยืดเยื้อบนพื้นฐานของหลักสิทธิมนุษยชน จนสามารถคลี่คลายปัญหาลี้ภัยแบบยืดเยื้อลงได้ในหลายกรณี

ผู้ลี้ภัยในอาเซียนได้แก่ ชาวพม่าจากอินเดีย ชนกลุ่มน้อยจากพม่า ชนกลุ่มน้อยจากภูฏาน ชาวจ๊กจากบังกลาเทศ กลุ่มมุสลิมจากมินดาเนาฟิลิปปินส์ ชาวทมิฬจากศรีลังกา ชาวทิเบตจากจีน ชาวเวียดนามเชื้อสายจีนที่เป็นผู้ลี้ภัยอย่างยืดเยื้อในเอเชีย ฯลฯ ผู้ลี้ภัยที่เป็นปัญหาใหญ่ของโลกอยู่ในขณะนี้คือ ชาวโรฮิงญาในพม่า ฯลฯ ผู้ลี้ภัยในภูมิภาคนี้มี ๓ กลุ่มด้วยกันที่เป็นปัญหาเรื้อรัง ได้แก่ ผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญาและกลุ่มผู้ลี้ภัยชาวขแมร์กรอมหรือเขมรกลาง (ไทยพีพีเอส, วิกิตผู้ลี้ภัย... บทพิสูจน์ความอาทรของประชาคมโลก ๒๕๕๘)

๒.๑ ปัญหาของชาวโรฮิงญา ซึ่งเป็นผู้ลี้ภัยกลุ่มใหญ่ที่ขัดต่อเป้าหมายของประชาคมอาเซียนทั้ง ๓ เสาหลัก และอาจกระทบต่อภาพลักษณ์ตลอดจนความน่าเชื่อถือของอาเซียนในเรื่องบทบาทนำของอาเซียนในอนาคตได้ เนื่องจากพมามีปัญหาทางการเมืองและความหลากหลายทางเชื้อชาติ โดยพบว่ามีกลุ่มชาติพันธุ์หลัก ๑๙ ชาติพันธุ์ และแยกย่อยลงไปอีก ๑๓๕ ชาติพันธุ์ กลุ่มชาติพันธุ์ที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างมาก คือ ชาวโรฮิงญา รัฐธรรมนูญพม่าไม่ได้นับรวมชาวโรฮิงญาเป็นกลุ่มชนพื้นเมืองของพม่าส่งผลให้ไม่ได้รับการคุ้มครองใดๆ จากรัฐบาล ทำงานก็ไม่ได้รับค่าแรงพวกเขาจึงต้องพากันอพยพออกนอกประเทศ หลบหนีไปทางเรือไปขึ้นฝั่งที่ไทย มาเลเซีย และมากที่สุดที่บังกลาเทศ เป็นผู้ลี้ภัยซึ่งสร้างปัญหาให้กับประเทศแรกรับ (เจษฎา มีบุญลือ, ปิยะนุช ปิ้ว, ญูหาโรฮิงยา ปัญหาโรฮิงยากับแนวทางการแก้ไข ๒๕๕๒ หน้า ๑-๖)

หลายประเทศมีค่ายผู้อพยพสนับสนุนงบประมาณโดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) แต่ก็ไม่สามารถรองรับกับจำนวนผู้ลี้ภัยที่เพิ่มมากขึ้นได้จึงต้องมีการส่งชาวโรฮิงญากลับไปพม่า แม้จะพยายามเรียกร้องให้ประเทศต่างๆ ช่วยเหลือและรับชาวโรฮิงญาไว้ด้วยเหตุผลด้านมนุษยธรรม แต่สหประชาชาติก็ไม่สามารถห้ามการส่งกลับได้ ในกลุ่มประเทศอาเซียน ๑๐ ประเทศตั้งความหวังว่ากัมพูชาซึ่งเป็นเสมือนธรรมณูญของประเทศอาเซียน จะมีส่วนช่วยแก้ปัญหาสิทธิมนุษยชนได้ เพราะจะทำให้อาเซียนเป็นประชาคมที่มีกฏกติกาชัดเจน และเป็นครั้งแรกที่มีการกำหนดข้อปฏิบัติของประเทศสมาชิกอย่างเฉพาะเจาะจง เพื่อเพิ่มความกดดันแก่ประเทศสมาชิกที่มีปัญหาอย่างเช่นพม่า เนื่องจากเป้าหมายของการเป็นประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียนประการหนึ่ง คือ การสร้างสังคมที่เอื้ออาทร ยอมรับความแตกต่างที่หลากหลายของพลเมืองอาเซียน ดังนั้น อาเซียนต้องมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมเรื่องการยอมรับความหลากหลายทางวัฒนธรรม ทั้งในระดับรัฐบาลของชาติสมาชิกและพลเมืองอาเซียน เพื่อไม่ให้มีการกดขี่ หรือการแสดงการเหยียดหยามเชื้อชาติหรือศาสนา และต้องต่อต้านการใช้ความรุนแรงในการแก้ปัญหาเพราะผู้ที่ถูกกดดันจะใช้เวลาความรุนแรงตอบโต้กลับมา

๒.๒ ปัญหาของชาวขแมร์กรอม ชาวขแมร์กรอมเป็นกลุ่มชนเชื้อสายเขมรที่อาศัยอยู่ทางตอนใต้ของประเทศเวียดนาม บริเวณปากแม่น้ำโขง และทางภาคตะวันออกของกัมพูชาที่ติดต่อกับเวียดนาม ซึ่งยังเป็นข้อถกเถียงถึงการเป็นกลุ่มชนที่อยู่ในพื้นที่ระหว่างเวียดนามและ กัมพูชา ทำให้กลุ่มขแมร์กรอมต้องประสบปัญหาการละเมิดสิทธิหลายประการ โดยไม่ได้รับการยอมรับทั้งจากเวียดนามและกัมพูชา จนบางส่วนพยายามที่จะอพยพออกจากเวียดนามเพื่อขอลี้ภัยในประเทศไทย แต่ UNHCR ปฏิเสธคำขอลี้ภัย เนื่องจากถือว่าคนเหล่านี้เป็นพลเมืองกัมพูชา ซึ่งสามารถหนีภัยคุกคามจากเวียดนามเข้ามาอาศัยอยู่ในกัมพูชาได้อยู่แล้ว คนเหล่านี้จึงถูกทางการไทยส่งกลับไปยังกัมพูชา แต่คนเหล่านี้ส่วนหนึ่งที่ไม่สามารถขอแปลงสัญชาติเป็นชาวกัมพูชาได้ พยายามที่จะข้ามแดนกลับมายังประเทศไทยอีก และผันตัวเองเป็นแรงงานข้ามชาติไปในที่สุด ปัญหาที่ยังไม่สามารถแก้ไขได้ดังกล่าวทำให้กลุ่มผู้ลี้ภัยเหล่านี้ กลายเป็นกลุ่มแรงงานข้ามชาติ เนื่องจากไม่ได้รับการคุ้มครองในสถานภาพผู้ลี้ภัย (วิกิพีเดีย,กลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศกัมพูชา ๒๕๕๖)

๓. กฎหมายที่เกี่ยวข้อง กรอบข้อตกลงเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย

๓.๑ อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑

อนุสัญญานี้ เป็นความตกลงระหว่างประเทศเพียงฉบับเดียวที่ครอบคลุมแง่มุมที่สำคัญที่สุดในชีวิตของผู้ลี้ภัย เมื่อพิจารณาจากถ้อยคำในบทบัญญัติจะพบว่าผู้ลี้ภัยควรที่จะได้รับการปฏิบัติตามมาตรฐานเดียวกันกับที่รัฐที่รับผู้ลี้ภัยนั้นให้แก่คนต่างด้าว หรือในบางกรณีมาตรฐานเดียวกับที่รัฐนั้นให้แก่คนสัญชาติของตน อนุสัญญาสถานภาพของผู้ลี้ภัยนี้ยังเป็นการยอมรับขอบเขตระหว่างประเทศในเรื่องของผู้ลี้ภัย และความสำคัญของการรับภาระและการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน นอกจากนี้ ยังเป็นการส่งเสริมความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันและความร่วมมือกันระหว่างรัฐ

๓.๒ กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ

เป็นกฎหมายสาขาหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศเดิม เรียกว่า กฎหมายระหว่างประเทศยามสงคราม กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศมีจุดประสงค์ที่มุ่งเสริมคุณค่าให้แก่มนุษยชน เริ่มต้นจากความพยายามของนาย อังรี ดูนังค์ และคณะที่จะหาทางลดภาวะทุกข์ทรมานอันน่าสะพรึงกลัวแก่ทหารและพลเมืองจากสงคราม พวกเขาได้เห็นความสำคัญของปัญหา ทำให้สาระสำคัญของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศจึงเกี่ยวข้องกับเรื่องของการปกป้องคุ้มครองและดูแลพลเรือนของประเทศคู่สงคราม เช่น ห้ามการใช้อาวุธก่อให้เกิดความสูญเสีย เช่น การใช้อาวุธเคมี เป็นต้น จึงกล่าวได้ว่ากฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศเป็นตัวอย่างของกฎหมายที่เกิดจากการตกลงร่วมกันของมนุษย์เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของมนุษย์ด้วยกันอย่างแท้จริง

ความมุ่งหมายของกฎหมายนี้ คือ การเคารพศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ โดยพัฒนาการของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศมีผลทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างรัฐกับเอกชนของนานาประเทศ ในการสอดส่องดูแลเพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายเรื่องนี้สำหรับประเทศไทย เคยมีกฎหมายที่สอดคล้องกับกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ เช่น พระราชบัญญัติอาชญาสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๘ พระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๘ และประมวลกฎหมายอาญาทหารมาตรา ๔๘

๓.๓ กฎหมายว่าด้วยผู้ลี้ภัย

ปัญหาผู้ลี้ภัยเป็นประเด็นทางมนุษยธรรมที่มีกฎหมายระหว่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้อง เพราะถึงแม้จะมีการรับรองว่าสิทธิแสวงหาที่ลี้ภัยเป็นสิทธิมนุษยชนแต่รัฐต่าง ๆ ก็ยังลำบากใจเมื่อต้องกลายเป็นรัฐผู้ให้ลี้ภัย โดยการลี้ภัยสามารถแบ่งออกเป็น ๒ ลักษณะ

(๑) การลี้ภัยทางดินแดน (territorial asylum) หมายถึง การขอลี้ภัยเพื่อเข้าไปอยู่ในดินแดนของรัฐผู้ให้ลี้ภัย ซึ่งขึ้นกับการตัดสินใจของรัฐดินแดนว่าจะให้ลี้ภัยหรือไม่ โดยพิจารณาจากพันธกรณีในข้อตกลงระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของรัฐนั้น

(๒) การลี้ภัยทางทูต (diplomatic asylum) หมายถึง การลี้ภัยที่ผู้ขอลี้ภัยเข้าไปอยู่ในสถานทูตของรัฐผู้ให้ลี้ภัย ซึ่งตั้งอยู่ในดินแดนของรัฐที่ต้องการตัวผู้ขอลี้ภัยเอง

ปัจจุบันสมัชชาใหญ่สหประชาชาติได้จัดตั้งสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติขึ้นเพื่อคุ้มครองและแก้ปัญหาของผู้ลี้ภัยทั่วโลก รวมทั้งปกป้องสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ลี้ภัย โดยเฉพาะสิทธิที่อาศัยอยู่อย่างปลอดภัยในประเทศอื่นเพื่อเตรียมพร้อมที่จะส่งกลับประเทศต้นทางตามที่ต้องการ หรือเพื่อที่จะส่งไปยังประเทศที่สาม

๔. กฎหมายส่งผู้ร้ายข้ามแดน

วิธีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนเป็นวิธีการที่รัฐต่าง ๆ ได้ยึดถือปฏิบัติกันมาตั้งแต่สมัยโบราณ และนับว่าเป็นการแสดงความร่วมมือระหว่างรัฐในการจัดการกับผู้กระทำความผิดที่พยายามหลบหนีให้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมวิธีหนึ่งนอกเหนือไปจากการให้ความร่วมมือด้านอื่น ๆ เช่น การช่วยจัดหา และจัดส่งพยานบุคคล พยานเอกสาร หรือ พยานวัตถุระหว่างกัน การส่งผู้ร้ายข้ามแดนนั้น โดยปกติจะกระทำในลักษณะของข้อตกลงทวิภาคี ซึ่งจะมีสาระสำคัญเกี่ยวกับความคิดที่สามารถส่งตัวผู้กระทำความผิดข้ามแดนได้นั้นจะต้องร้ายแรงระดับหนึ่ง

ตัวอย่างของสนธิสัญญาหรือข้อตกลงที่เกิดขึ้น คือ สนธิสัญญากับสหรัฐอเมริกา ว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๓๓ สนธิสัญญาระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน พ.ศ. ๒๕๕๑

๕. กฎหมายเกี่ยวกับการค้ามนุษย์

ปัญหาการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการค้าเด็กและผู้หญิงและเด็กได้รับการตระหนักจากประชาคมโลกว่าเป็นอาชญากรรมที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง เพราะเป็นการแสวงหาประโยชน์จากเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน โดยผู้เสียหายไม่ได้สมัครใจและได้กระทำกันอย่างกว้างขวางจนกลายเป็นขบวนการเชื่อมโยงทั้งในและนอกประเทศ

ในอดีตประเทศไทยเคยมีกฎหมายเพื่อเอาผิดและลงโทษการกระทำซึ่งเกี่ยวข้องกับการล่วงละเมิดทางเพศแก่ผู้หญิงและเด็กในลักษณะที่เป็นการค้า เช่น กฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี กฎหมายว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง กฎหมายสถานบริการแต่จำกัด

ต่อมาประเทศไทยได้ร่วมลงนามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร พ.ศ. ๒๕๔๓ และพิธีสารเพื่อป้องกันปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดเนเฉพาะเด็ก และผู้หญิง พ.ศ. ๒๕๔๓ เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และตรากฎหมายพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขึ้นต่อมาตามลำดับ

นอกจากนี้ ประเทศไทยยังได้กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ขึ้น เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินการตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ตลอดจนการให้ความร่วมมือและประสานงานกับต่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และกำหนดให้มีคณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินการตามพันธกรณีระหว่างประเทศและให้ความร่วมมือและประสานงานกับต่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิภาพสูงสุดและสอดคล้องกับกฎหมายอื่น

๔. บทบาทของอาเซียนต่อผู้ลี้ภัย

๔.๑ บทบาทของ UNHCR ต่อผู้ลี้ภัยทั่วโลก

สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR) เป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทในการช่วยเหลือผู้ลี้ภัยในประเทศต่าง ๆ จัดตั้งขึ้นโดยธรรมนูญสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees) เมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม พ.ศ.๒๔๙๓ โดยในกรณีประเทศที่เป็นภาคีอนุสัญญาฯ นั้น UNHCR อาจเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการรับรองสถานภาพผู้ลี้ภัยภายในประเทศต่าง ๆ ได้ผ่านตามข้อ ๓๕ ของอนุสัญญาฯ เพื่อให้ความช่วยเหลือและตรวจสอบกระบวนการรับรองสถานภาพผู้ลี้ภัยให้เป็นไปอย่างมีมาตรฐาน

ส่วนกรณีของประเทศที่ไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาฯ บทบาทของ UNHCR จะจำกัดอยู่เท่าที่รัฐบาลของประเทศนั้น ๆ ยินยอม และตามพันธกรณีขั้นต่ำที่แต่ละประเทศมีภายใต้ธรรมนูญ UNHCR ซึ่งโดยมาก UNHCR จะดำเนินการช่วยเหลือผู้ลี้ภัยในสถานกักกันคนเข้าเมืองผ่านกิจการต่าง ๆ ซึ่งอาจรวมถึงการรับรองสถานภาพผู้ลี้ภัยเพื่อให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศ (international protection) อย่างเป็นทางการในต่างประเทศ และช่วยเหลือให้ผู้ลี้ภัยที่ได้รับรองสถานภาพได้กลับคืนถิ่น ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศผู้รับนั้น หรือส่งไปตั้งรกรากในประเทศที่สามต่อไป

อีกบทบาทหนึ่งที่สำคัญของ UNHCR คือเป็นองค์กรหลักที่รับผิดชอบเรื่องการตั้งรกรากในประเทศที่สาม โดยในทุกปีแต่ละประเทศจะระบุจำนวนผู้ลี้ภัยที่ตนสามารถรับได้เป็นโควตา ให้ UNHCR ทราบเพื่อพิจารณานำผู้ลี้ภัยจากที่ต่าง ๆ เข้าไปตั้งรกรากใหม่ในประเทศที่ยินยอมพร้อมรับ ซึ่งส่วนมากคือประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย และประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย โดยในกระบวนการนี้ UNHCR จะเป็นผู้ประเมินในเบื้องต้น และหน่วยงานของรัฐที่พร้อมรับผู้ลี้ภัยจะดำเนินการประเมินคุณสมบัติของผู้ลี้ภัยต่อไป โดยหลักการแล้ว UNHCR จะใช้กระบวนการนี้สำหรับผู้ลี้ภัยที่มีปัญหาเรื้อรัง ไม่สามารถกลับสู่ประเทศของตนได้ ทั้งไม่สามารถตั้งถิ่นฐานในประเทศผู้รับได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งครอบครัวที่ประสบภัยคุกคาม หรือกลุ่มบุคคลผู้มีความจำเป็นพิเศษ (ภควัต เหมรัชตานันต์,กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ลี้ภัย ๒๕๕๙ หน้า ๕-๖)

๔.๒ บทบาทของ UNHCR ต่อผู้ลี้ภัยในอาเซียนและไทย

ในประเทศไทย รัฐบาลไทยได้เชิญยูเอ็นเอชซีอาร์เข้าร่วมดำเนินงานในประเทศในปีพ.ศ. ๒๕๑๘ เมื่อผู้ลี้ภัยจำนวนหลายแสนคนจากกัมพูชา ลาวและเวียดนามหลังไหลเข้ามายังประเทศไทย เหตุการณ์นั้นถูกเรียกกันว่า วิกฤติผู้ลี้ภัยชาวอินโดจีน ผู้ลี้ภัยจำนวนมากกว่า ๑,๓๐๐,๐๐๐ คนได้รับการช่วยเหลือจากประเทศไทยมาเป็นระยะเวลาหลายปี ประเทศไทยมีผู้ลี้ภัยที่ได้รับการลงทะเบียนแล้วราว ๑๐๐,๐๐๐ กว่าคนและผู้ขอลี้ภัยอีกราว ๙,๐๐๐ คน ส่วนใหญ่เป็นชนกลุ่มน้อยจากพม่า พักอาศัยอยู่ในค่ายพักพิงชั่วคราวจำนวนเก้าแห่งในสี่จังหวัดชายแดนไทย-พม่า รัฐบาลไทยเป็นผู้ดำเนินการในค่ายทุกแห่ง โดยได้รับความช่วยเหลือเกือบทั้งหมดจากองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ในขณะที่ UNHCR มุ่งเน้นในเรื่องการให้ความคุ้มครองและโครงการ

ดำเนินงานที่ทำให้แน่ใจได้ว่าผู้ลี้ภัยมีความเป็นอยู่ที่ปลอดภัยและได้รับการรักษาความปลอดภัยพอสมควรภายในพื้นที่พักพิงชั่วคราว UNHCR ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องในการร้องขอให้ผู้ลี้ภัยได้รับอิสรภาพมากขึ้นเพื่อเดินทางเข้าและออกจากพื้นที่พักพิงชั่วคราวทั้งเก้าแห่งได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเข้ามาทำงานในภาคเศรษฐกิจที่ขาดแคลนแรงงานของไทย (สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติประเทศไทย, จำนวนผู้ลี้ภัยในประเทศไทย)

๔.๓ บทบาทของอาเซียนต่อผู้ลี้ภัย

ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ส่วนใหญ่ไม่ได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ.๒๔๙๔ และยังมีนโยบายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการปกป้องคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัย แต่เป็นมุมมองด้านความมั่นคงที่ต้องการควบคุมการเข้าเมืองของคนต่างดาวเป็นหลัก จึงขาดการพัฒนากลไกระดับภูมิภาค เพื่อจัดการปัญหาผู้ลี้ภัยร่วมกัน ทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาผู้ลี้ภัยได้อย่างถาวร (สกรินทร์ นิยมศิลป์ ,สถานการณ์และท่าทีของรัฐแแรกับต่อปัญหาผู้ลี้ภัยแบบยืดเยื้อในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : ความยืดหยุ่นคือหนทางออก)

จากการตรวจสอบประเทศที่ไม่เป็นภาคีอนุสัญญาฯ ได้แก่ อินโดนีเซีย สิงคโปร์ มาเลเซีย เวียดนาม อินเดีย และไทย ไม่พบว่ามีประเทศใดที่ตรากฎหมายระดับรัฐสภาเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยเป็นการเฉพาะ และโดยมากจะจัดการกับปัญหาผู้ลี้ภัยด้วยการใช้กฎหมายคนเข้าเมือง มีบางประเทศมีการออกกฎหมายหรือมาตรการทางปกครองบางประการเพื่อกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย เช่น

ประเทศอินโดนีเซีย การจัดการผู้ลี้ภัยอยู่ภายใต้กฎหมายคนเข้าเมืองของอินโดนีเซีย (Immigration Law UU๖-๒๐๐๑) ซึ่งให้อำนาจกรมการตรวจคนเข้าเมืองมีอำนาจในการจัดการคนเข้าเมืองได้ (มาตรา ๓ และมาตรา ๔) โดยผู้แสวงที่ลี้ภัยที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรการด้านคนเข้าเมือง เช่น การเนรเทศ การกักกัน การปรับ เป็นต้น (มาตรา ๗๕)

อย่างไรก็ดี เนื่องจากบทเรียนที่ต้องรับผู้ลี้ภัยจำนวนมากในสงครามกลางเมืองของประเทศเวียดนาม และจากการประกาศอิสรภาพของติมอร์ตะวันออก ในปี ๒๐๐๒ อธิบดีกรมการตรวจคนเข้าเมืองของอินโดนีเซียได้ออกหนังสือเวียน เลขที่ F-IL.๐๑.๑๐-๑๒๙๗ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ค.ศ. ๒๐๐๒ กำหนดวิธีปฏิบัติต่อคนต่างด้าวที่อ้างตัวเป็นผู้ลี้ภัยหรือผู้แสวงที่ลี้ภัย โดยวางแนวปฏิบัติเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยสรุปได้ว่าหนังสือเวียนของอินโดนีเซียมีการยอมรับหลักการเกี่ยวกับการไม่ผลักดันกลับ (Non-Refoulement) อีกทั้งคนต่างด้าวที่แสวงหาที่ลี้ภัยจะไม่ถูกบังคับมาตรการด้านคนเข้าเมืองภายใต้กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและไม่ถูกขับไล่หรือกักกันในทันที แต่พนักงานเจ้าหน้าที่จะทำการติดต่อประสาน UNHCR ให้เข้าทำการประเมินสถานภาพของบุคคลดังกล่าว และบุคคลดังกล่าวจะอยู่ภายใต้การดูแลของ UNHCR ทั้งนี้ ในความเป็นจริงหากประเมินแล้ว พบว่าเป็นผู้ลี้ภัยจริง UNHCR ก็จะทำการขึ้นทะเบียนพร้อมออกเอกสารสถานภาพให้ ทั้งในภาษาอังกฤษและภาษาบาฮาซา และอินโดนีเซียก็จะให้การยอมรับเอกสารดังกล่าวนั้น โดยในการนี้ จะมีการประเมินต่ออายุในความเป็นผู้ลี้ภัยทุก ๑ ปี โดย UNHCR (ภควัต เหมรัชตานันต์,กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ลี้ภัย ๒๕๕๙ หน้า ๑๑)

แต่เนื่องจากเอกสารของ UNHCR มิได้ทำให้ผู้ลี้ภัยมีสถานะเป็นผู้เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ผู้ลี้ภัยในอินโดนีเซียจึงไม่ได้รับสิทธิบางประการที่ให้แก่บุคคลที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น สิทธิในการประกอบอาชีพ สิทธิในการรับสวัสดิการทางสังคมบางประการ เป็นต้น การอาศัยอยู่ในประเทศอินโดนีเซียของผู้ลี้ภัยกลุ่มนี้จึงเป็นไปเพื่อการจัดการผู้ลี้ภัยของ UNHCR เช่น การส่งผู้ลี้ภัยคืนถิ่น การตั้งรกรากใหม่ในประเทศที่สามเท่านั้น

ประเทศเมียนมา ท่าทีของเมียนมาไม่ยอมรับชาวโรฮิงญาว่าเป็นหนึ่งในชนกลุ่มน้อยในพม่า แต่ถือว่าเป็นคนต่างชาติที่ถูกบริติชนำเข้ามาใช้เป็นแรงงานเมื่อร้อยกว่าปีก่อน ชาวโรฮิงญาส่วนใหญ่จึงไม่ได้รับสัญชาติพม่า ทำให้ไม่ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานในด้านการศึกษา รักษาพยาบาล ไม่สามารถมีส่วนร่วมทางการเมือง

และไม่มีโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมเหมือนคนทั่วไป นโยบายเหล่านี้เองกลายมาเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพของรัฐบาลพม่าในการผลักดันคนกลุ่มนี้ให้ออกจากประเทศ

ส่วนประเทศไทย รัฐบาลไทยถือว่าผู้ลี้ภัยและผู้ลี้ภัยที่ขึ้นทะเบียนกับ UNHCR เป็นบุคคลในความห่วงใยของ UNHCR² ดังนั้นจึงมีสิทธิถูกส่งตัวไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม และจะไม่ถูกขับออกจากประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยไม่ได้บัญญัติกฎหมายใดขึ้นมาเพื่อจัดการกับผู้ลี้ภัยโดยเฉพาะ (นอกจากแผนดำเนินการกับผู้ลี้ภัยชาวอินโดจีน (CPA) เมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๓๒) จึงต้องถือว่าบุคคลที่เข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นผู้ย้ายถิ่นโดยผิดกฎหมายภายใต้กฎหมายคนเข้าเมืองของประเทศไทย และต้องถูกจับกุม ดำเนินคดี กักกันตัว และส่งกลับประเทศ

แต่อย่างไรก็ตามประเทศไทยได้ให้ที่พักพิงแก่บุคคลที่หลบหนีความขัดแย้งและการปราบปรามทางการเมือง (ผู้หนีภัยจากการสู้รบ)³ จากประเทศไทยใกล้เคียงมานานแล้ว และได้ให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยเหล่านี้โดยการส่งตัวไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม หรือ ส่งกลับถิ่นที่อยู่เดิม

ผู้หนีภัยจากการสู้รบที่ได้พักพิงในศูนย์อพยพตามแนวชายแดนได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยได้ชั่วคราวแต่จะถูกห้ามออกเดินทางไปนอกศูนย์อพยพไม่ได้รับอนุญาตอย่างเป็นทางการ ทำให้คนเหล่านี้ทำงานอันเกิดปัญหาตามมาคือ บุคคลเหล่านี้แอบออกจากศูนย์เพื่อหางานทำ และรายได้ที่แน่นอน ทำให้กลายเป็นแรงงานข้ามชาติที่เข้าประเทศไทยอย่างผิดระเบียบ กล่าวคือ ลักลอบเข้าเมืองมา ซึ่งตามกฎหมายไทยนั้นก็ถือว่าบุคคลพวกนี้เป็น "บุคคลเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย" (ปานจิตร พุ่มประดับ, สถานะของผู้ลี้ภัยในประเทศไทย ๒๕๕๒ หน้า ๑-๒)

๕. บทวิเคราะห์ปัญหาเชิงนโยบาย

หลายประเทศทั่วโลกมักยึดแนวทางปฏิบัติต่อปัญหาผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพผู้ลี้ภัย ปี ๑๙๕๑ และพิธีสารที่เกี่ยวข้อง ปัจจุบันมี ๑๔๔ ประเทศเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาฉบับนี้ แม้ว่าบางประเทศจะมิได้ให้สัตยาบัน ในอนุสัญญาดังกล่าว แต่ส่วนใหญ่ก็ยึดถือหลักปฏิบัติของกฎหมายระหว่างประเทศที่ใกล้เคียงกัน โดยเฉพาะหลักการ เรื่อง “non- refoulement” หลักการห้ามผลักดันกลับ ที่ปรากฏในมาตรา ๓๓ ของอนุสัญญาฯ ที่ระบุว่า “ประเทศภาคีจะไม่ผลักดันหรือส่งกลับผู้ลี้ภัยไปยังพื้นที่ซึ่งจะเป็นภัยคุกคามต่อชีวิตและเสรีภาพของผู้ลี้ภัยในด้านเผ่าพันธุ์ ศาสนา ความเป็นพลเมือง การเป็นสมาชิกของกลุ่มทางสังคม หรือการแสดงความเห็นทางการเมือง” แต่ส่วนใหญ่ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เห็นพ้องต้องกันว่า ปัญหาผู้ลี้ภัยเป็นประเด็นความมั่นคงที่สำคัญ แต่กลับขาดการพัฒนากรอบกฎหมายที่มุ่งปกป้องคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัยโดยตรง อีกทั้งส่วนใหญ่ไม่ยอมรับกฎหมาย ระหว่างประเทศเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ลี้ภัย และขาดการจัดตั้งกลไกเฉพาะเพื่อจัดการปัญหาผู้ลี้ภัย ยกเว้นเพียง สามประเทศ ได้แก่ กัมพูชา ฟิลิปปินส์ และติมอร์เลสเต ที่ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพผู้ลี้ภัยปี ๑๙๕๑ และพิธีสารต่อท้าย ๑๙๖๗ โดยฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่ก้าวหน้าที่สุดในภูมิภาคในเรื่องระบบกฎหมายและ การจัดตั้งกลไกที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้ลี้ภัย

² บุคคลในความห่วงใยของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (POC หรือชื่อเต็มคือ Person of Concern to UNHCR) เป็นคำกล่าวทั่วไปที่ใช้อธิบายถึงบุคคลซึ่งต้องการความคุ้มครองและความช่วยเหลือที่อยู่ภายใต้กรอบหน้าที่ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ซึ่งบุคคลเหล่านี้เป็นผู้ลี้ภัยที่ผ่านการพิจารณาสถานะภาพผู้ลี้ภัย “รายบุคคล” (Refugee Status Determination) จากทางสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ แล้ว ซึ่งคำจำกัดความของผู้ลี้ภัยคือ บุคคลที่อยู่นอกประเทศถิ่นกำเนิดของตน เนื่องจากมีความหวาดกลัวที่มีมูลว่าจะถูกประหัตประหาร ด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกในกลุ่มสังคมเฉพาะ หรือความเห็นทางการเมือง และไม่สามารถหรือไม่เต็มใจที่จะได้รับประโยชน์จากความคุ้มครองของประเทศนั้น หรือกลับคืนไปที่นั่น เพราะกลัวการประหัตประหาร

³ ผู้หนีภัยจากการสู้รบ (Displaced Persons) เป็นคำนิยามที่กระทรวงมหาดไทยนิยามให้กับกลุ่มผู้อพยพมาจากพม่าโดยระบุไว้ว่าเป็น “ผู้อพยพหลบภัยอันเนื่องมาจากการจลาจล การรบหรือการสงครามและเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายคนเข้าเมือง” และรัฐบาลไทยได้จัดพื้นที่ให้บุคคลเหล่านี้พักอาศัยเป็นการชั่วคราว เพื่อรอการเดินทางกลับประเทศเมื่อเหตุการณ์สงบเรียบร้อย

กัมพูชาได้ดำเนินรอยตามโดยได้ออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องในปี ๒๕๕๑ แต่ยังคงประสบปัญหาในทางปฏิบัติ ส่วน อินโดนีเซียซึ่งประสบปัญหาผู้ลี้ภัยทางทะเลมากขึ้นเรื่อยๆ มีแนวโน้มว่า จะพิจารณาเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่า ด้วยผู้ลี้ภัย ๑๙๕๑ โดยทั่วไปนโยบายการจัดการปัญหาผู้ลี้ภัยของประเทศส่วนใหญ่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นนโยบายแบบเฉพาะหน้า หน่วยงานหลักที่กำหนดนโยบายมักเป็นหน่วยงานด้านความมั่นคง กระทรวงมหาดไทย และตำรวจ ตรวจคนเข้าเมือง เป็นต้น

สำหรับแนวทางการแก้ปัญหาผู้ลี้ภัย พิจารณาได้จาก ๓ ทาง ดังนี้

๕.๑ ประเทศต้นทาง จากสถานการณ์ในปัจจุบันผู้ลี้ภัยในอาเซียนหลักๆ จะพบว่ามี ๑) ผู้ลี้ภัยจากพม่า ๒) ชาวโรฮิงญา ชาวโรฮิงญาจากทางตอนเหนือของรัฐยะไข่ประมาณ ๒๕๐,๐๐๐ คน ได้หลบหนีการกวาดล้างกลุ่มต่อต้านรัฐบาลและชนกลุ่มน้อยที่ตั้งตนเป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาลทหารพม่าเข้าไปในบังกลาเทศ นอกจากนี้ ยังมีชาวโรฮิงญาจำนวนหนึ่งลี้ภัยทางเรือเข้าไปอาศัยอยู่ในมาเลเซีย บังกลาเทศ และไทย และ๓) ชาวเขมรในเวียดนาม หรือขแมร์กรอมเป็นชาวพุทธนิกายเถรวาทที่มีขนบธรรมเนียม ประเพณีและภาษาศาสตร์คล้ายกับชาวกัมพูชา การเปลี่ยนแปลงทางภูมิรัฐศาสตร์ในอินโดจีนส่งผลกระทบต่อชาวขแมร์กรอม ในยุคผู้นำเขมรแดงเชื่อว่าชาวขแมร์กรอมเป็นบุคคลที่มีร่างกายเป็นเขมรแต่มีจิตใจเป็นเวียดนาม นำไปสู่การกวาดล้างจำนวนมาก โดยทางการเวียดนามเห็นว่าชาวขแมร์กรอมเป็นคนเขมรที่ต่อต้านพรรคคอมมิวนิสต์เวียดนาม ส่วนทางการกัมพูชาก็ปักใจว่าชาวขแมร์กรอมเป็นสหายของเวียดนาม

๕.๒ ประเทศในฐานะผู้รับ ด้วยความที่มีลักษณะภูมิประเทศติดต่อกันทำให้มีการหลั่งไหลของผู้ลี้ภัยข้ามพรมแดนเข้ามาได้ง่ายขึ้น ประเทศในอาเซียนที่มีผู้ลี้ภัยมากที่สุดคือ ประเทศไทย รองลงมาคือ มาเลเซีย อินโดนีเซีย และบังกลาเทศ ประเทศเหล่านี้ต้องประกอบด้วย ๓ มิติคือทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม โดยมีมิติทางการเมืองได้แก่ การได้รับสิทธิและบริการต่างๆ เช่นเดียวกับพลเมืองคนหนึ่ง ที่สำคัญคือบริการด้านสาธารณสุข การศึกษา สิทธิในการทำงาน การคุ้มครองทรัพย์สิน ส่วนบุคคล และในระยะยาว อาจมีการเปิดทางให้ได้รับสถานภาพผู้มีถิ่นที่อยู่ถาวร หรือการได้ออนสัญชาติต่อไป มิติทางเศรษฐกิจได้แก่ การส่งเสริมให้เกิดการพึ่งพาตนเองและการทำมาหาเลี้ยงชีพโดยรัฐผู้รับควรส่งเสริมให้ผู้ตั้งถิ่นฐานเข้าสู่ตลาดแรงงาน หรือมีที่ดินทำกินในชนบท มีโอกาสได้รับคุณวุฒิทางการศึกษา ส่วนมิติทางสังคมวัฒนธรรมได้แก่ การมีความสัมพันธ์กับชุมชนโดยไม่ถูกกีดกันหรือถูกเอารัดเอาเปรียบ

ด้านหนึ่งผู้ลี้ภัยต้องปรับตัวให้เข้ากับสังคมรอบด้าน และในอีกด้านหนึ่งชุมชนต้องเปิดรับผู้ลี้ภัยให้เข้าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมนั้นๆ ซึ่งจำเป็นต้องมีการเตรียมการและสร้างกลไกให้เกิดการอยู่ร่วมกันโดยคงความหลากหลายทางวัฒนธรรมไว้

- **ประเทศมาเลเซีย** เป็นประเทศที่มีผู้ลี้ภัยมากเป็นอันดับสองในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รองจากประเทศไทย คาดว่ามีผู้ลี้ภัยและคนไร้รัฐที่อาศัยอยู่ในมาเลเซียประมาณ ๑๓๐,๐๐๐ คน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ลี้ภัยจากประเทศเมียนมา ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย

- **ประเทศฟิลิปปินส์** เป็นประเทศที่ประสบปัญหาผู้ลี้ภัยไม่มาก ปัจจุบันมีผู้ลี้ภัยจากตะวันออกกลาง โดยเฉพาะอิรัก อิหร่าน และปาเลสไตน์จำนวนหนึ่ง ที่ผ่านมากความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลและกองโจรแบ่งแยกดินแดนในเกาะมินดาเนา ได้ก่อให้เกิดปัญหาผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่นเป็นจำนวนมาก ประชาธิปไตยในฟิลิปปินส์และการลดบทบาททหารในทางการเมือง ทำให้การเจรจาสันติภาพมีความก้าวหน้ามากขึ้น ในบรรดาประเทศอาเซียนด้วยกันเพราะ ฟิลิปปินส์ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยปี ๑๙๕๑ และพิธีสารต่อท้าย ๑๙๖๗ รวมทั้งออกกฎหมาย เกี่ยวกับการให้ที่พักพิงกับผู้ลี้ภัยด้วย

- **ประเทศอินโดนีเซีย** ถือว่าเป็นประเทศที่มีใหญ่และมีผู้ลี้ภัยไม่มากนัก หากประสบปัญหาผู้พลัดถิ่นในประเทศอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติ และความขัดแย้งระหว่างชนพื้นเมืองตามเกาะต่างๆ จำนวนมาก เนื่องจากตั้งอยู่ห่างไกลจากประเทศต้นทางของผู้ลี้ภัยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ด้วยลักษณะภูมิประเทศมีสภาพเป็นเกาะจึงทำให้มีผู้ลี้ภัยจากต่างชาติไม่มากนัก ตัวเลขผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยที่ขึ้นทะเบียนกับ

UNHCR ในฐานะ Persons of Concern เมื่อสิ้นปี ๒๕๕๒ มีจำนวนกว่า ๒,๐๐๐ คน ส่วนใหญ่มาจาก ตะวันออกกลาง เป็นชาวอัฟกานิสถาน อิรัก ศรีลังกา พม่า และอิหร่าน

- **บังกลาเทศ** แม้จะเป็นประเทศในเอเชียใต้ แต่ก็ประเทศที่รองรับผู้ลี้ภัยจากพม่ามา กรองจากไทย ส่วนใหญ่เป็นชาวโรฮิงญา บังกลาเทศไม่ได้มีกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยแต่เป็น กฎหมายเข้าเมืองซึ่งกำหนดให้ผู้เข้าเมืองโดยไม่มีวีซ่าเป็นผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย สามารถคุมขังได้ไม่เกิน 5 ปี ปรับ และถูกส่งกลับประเทศต้นทาง แต่ในทางปฏิบัติบังกลาเทศได้ให้การคุ้มครองผู้หนีภัยการสู้รบและถูก ละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยให้ที่พักพิงกับผู้ลี้ภัย มาตั้งแต่ปี 2491 โดยไม่มีนโยบายให้ผู้ลี้ภัยตั้งถิ่นฐานในประเทศ

สำหรับประเทศไทย นั้นให้ความคุ้มครองประชาชนจากผู้ลี้ภัยในฐานะมนุษยชนหนึ่ง ซึ่งย่อม มีศักดิ์และศรีของความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกับคนในชาติ และการคุ้มครองประชาชนของรัฐอื่นนั้นจะต้องไม่ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนของรัฐตน (พรสุข เกิดสว่างและกฤตยา อาชวนิจกุล, ๒๕๔๐ หน้า ๕๓) โดยยืนอยู่ในหลักการที่ว่ามนุษยทั่วโลกทุกชาติพันธุ์ วัฒนธรรม ภาษา ล้วนแล้วแต่มีความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียม กัน นโยบายหรือการต้อนรับที่ไม่ว่าจะเต็มใจหรือไม่ของถิ่นปลายทาง ย่อมสมควรยึดถือและเคารพสิทธิแห่ง ความเป็นมนุษย์เป็นสำคัญ อีกทั้งค่านิยมของคำว่าผู้ลี้ภัย ผู้หนีภัยทางสงคราม จะเป็นเพียงการหลีกเลี่ยงการใช้คำ ในฐานะที่ไทยยังคงไม่ยินยอมรับอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ๑๙๕๑ จึงมีความพยายามเรียกผู้ลี้ภัย ตามแนวชายแดนเป็นเพียง “ผู้หนีภัยทางสงคราม” ไม่ได้เรียก “ผู้ลี้ภัย Refugee”

อย่างไรก็ตามรัฐได้ให้ความช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรมควบคู่ไปกับกฎหมาย ภายในประเทศ โดยการจัดพื้นที่พักพิงชั่วคราว จำนวน ๙ แห่งใน ๔ จังหวัดคือ แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี และราชบุรี เพื่อรอการส่งกลับไปยังประเทศต้นทางหรือส่งไปประเทศที่สาม อีกทั้งไทยต้องรับภาระในการให้ พื้นที่พักพิงชั่วคราวแต่ด้วยเกรงปัญหาด้านความมั่นคงและอาจจะกระทบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ เช่นกัน ซึ่งผู้ลี้ภัยล้วนมีความต้องการที่จะกลับบ้านถ้าหากสถานการณ์ของประเทศต้นทางสงบลง เช่นพม่า โดยทั่วไปมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินมากขึ้นจากการเลือกตั้งได้รัฐบาลชุดปัจจุบัน ภายใต้การนำของ นางอองซาน ซูจี แต่ในทางปฏิบัติคือยังมีการควบคุมโดยกองทัพพม่า อีกทั้งรัฐบาลพม่าไม่ได้มองว่าชาว โรฮิงญาหรือชนกลุ่มน้อยเป็นคนในชาติ การผลักดันส่งผู้ลี้ภัยกลับประเทศคงไม่ใช่ทางออกที่ดี และประเทศ ไทยจะทำให้ถูกประณามจากนานาชาติอารยประเทศได้ว่าไม่คำนึงถึงสิทธิมนุษยชน หรือกรณีหากสมัครใจกลับถิ่น ฐานไปแล้วและกองทัพอ่อนคลายในการตรึงกำลังตามชายแดน ผู้ลี้ภัยก็ย่อมพยายามหาทางลักลอบข้าม พรมแดนไทยเข้ามาแฝงในรูปของการเป็นแรงงาน เพราะถือว่าทางเลือกของคนเหล่านี้มีอยู่ไม่มากนัก เมื่อมี การลักลอบหลังไหลเข้ามาในประเทศมากขึ้น อาจส่งผลกระทบต่อด้านสาธารณสุข สังคม อาชญากรรม หรือ ปัญหาเด็กที่เกิดมาไร้สัญชาติ ซึ่งการแก้ปัญหาของกระทรวงมหาดไทยของไทย พยายามที่จะแก้ปัญหาของ แรงงานต่างด้าว ด้วยการจดทะเบียนก็ตาม แต่ก็ไม่ได้เป็นการแก้ว่าการได้ใบอนุญาตทำงานชั่วคราวจะเป็นการ ให้สิทธิ เสรีภาพเท่าคนในชาติ บุคคลเหล่านี้ยังประสบปัญหาในเรื่องของการกดค่าแรง ความรุนแรงและละเมิด สิทธิต่างๆ โดยถูกมองว่ายังเป็นพลเมืองชั้นสามที่ต้องคอยหลบซ่อนและดกรงกลัวต่อเจ้าหน้าที่รัฐ ทำให้ถูกเอา เปรียบซ้ำแล้วซ้ำเล่า และเราไม่อาจเสี่ยงได้ว่า เกิดปัญหาจากการคอร์รัปชัน การค้ามนุษย์ ซึ่งมีผลประโยชน์ อย่างมหาศาลจากผู้ลี้ภัยและการลักลอบแรงงานเถื่อนนั่นเอง

สำหรับผู้ที่อยู่อาศัยอยู่ในศูนย์พักพิงชั่วคราวนั้นจะมีพื้นที่จำกัดและคับแคบ อีกทั้งอัตราการเกิด ใหม่มีมากมายขึ้นเรื่อยๆ ทำให้สภาพแวดล้อมมีความแออัด อันนำไปสู่โรคภัยไข้เจ็บเนื่องมาจากสภาพแวดล้อม เสื่อมโทรม ปัญหาขยะล้น น้ำเน่าเสีย เพราะเกินความสามารถที่จะจัดการให้อยู่ในสภาพแวดล้อมที่สามารถ รองรับประชากรจำนวนมากได้ (สุริชัย หวันแก้ว, ความมั่นคงของมนุษยในสังคมไร้พรมแดน ๒๕๕๒ หน้า ๗๒) เมื่อมีความกดดันอยู่ในการการอยู่ในศูนย์พักพิงชั่วคราวจนทำให้หลบหนีออกนอกพื้นที่ ซึ่งทำให้มีสุขภาพของ เป็นผู้ลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายเต็มตัว ดังผู้ที่อยู่ในศูนย์พักพิงชั่วคราว ๙ แห่งของไทย ที่ใช้ชีวิตอยู่ศูนย์ พักพิงชั่วคราวเป็นเวลานานมากกว่า ๑๐ ปี โดยที่ยังไม่รู้ว่บั้นปลายชีวิตของเขาเหล่านั้นจะไปสิ้นสุดในพื้นที่

แห่งใด อีกทั้งโอกาสทางการศึกษาของเด็กและเยาวชนผู้ลี้ภัย เด็กในศูนย์ฯ สามารถได้รับโอกาสทางการศึกษา เนื่องจากกระทรวงศึกษาธิการได้บัญญัติไว้ว่า เด็กทุกคนต้องได้รับการศึกษาให้เหมาะสมกับช่วงวัย ตั้งแต่ระดับอนุบาลถึงมัธยมศึกษาปีที่ ๖ โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายโดยรัฐให้การสนับสนุน หากต้องการศึกษาต่อในระดับชั้นอุดมศึกษาต้องส่งเสียด้วยตนเอง โดยได้รับเกียรติบัตร ไปรับรองทางการศึกษาเทียบเท่ากับเด็กในชาติทุกประการ แต่ปัญหาที่พบคือ เรื่องของภาษาและการสื่อสารในโรงเรียนที่ใช้ภาษาของประเทศเป็นหลัก

ตลอดถึงปัญหาผู้ลี้ภัยหรือผู้หนีภัยจากสงคราม อาจมองได้ว่าไม่ใช่ปัจจัยปัญหาทางการเมือง อันเนื่องมาจากการปกครองในระบอบเผด็จการเพียงอย่างเดียว หากแต่มีความทับซ้อนในเรื่องของการเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจ การแก้ไขปัญหาในระยะยาวซึ่งเป็นการแก้ปัญหาที่ยั่งยืน จึงควรสัมพันธ์กับการปรับกระบวนการคิดด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ และการพัฒนาชุมชนของชาติเสียใหม่ โดยมุ่งให้องค์ความรู้ในเรื่องของการเคารพต่อสิทธิของชุมชนในการกำหนดแนวทางการพัฒนาที่สอดคล้องกับความต้องการของคนในพื้นที่ ชุมชน เพื่อไม่ให้กระทบกับคนในศูนย์พักพิงชั่วคราว

การเข้ามามีบทบาทของ UNHCR รัฐบาลไทยโดยสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้เห็นสมควรให้ UNHCR ประจำประเทศไทยเข้าไปช่วยเหลือดูแลและให้ความสงเคราะห์ผู้หนีภัยสงครามในศูนย์พักพิงชั่วคราว โดยพลเอกมณฑล อัมพรพิสิทธิ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุดในยุคนั้น ได้กล่าวว่า UNHCR จะทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ไทยในการอพยพผู้หนีภัยสงครามที่อยู่ตามบริเวณชายแดนให้เข้ามาในไทยลึกกว่าเดิม เพื่อให้การป้องกันรักษาความปลอดภัยให้กับผู้หนีภัยสงครามได้มีประสิทธิภาพกว่าเดิม โดยกระทรวงมหาดไทยจะทำหน้าที่พิจารณาพื้นที่ในการเลือกพื้นที่ตั้ง และสภาความมั่นคงแห่งชาติจะจัดระเบียบพื้นที่ในศูนย์พักพิง (พรพิมล ตรีโชติ, หน้า ๑๐๓)

๕.๓ ประเทศที่สาม โดยทั่วไป UNHCR และประเทศที่สามจะเลือกผู้ที่ต้องการการคุ้มครองช่วยเหลือก่อน โดยเฉพาะครอบครัวที่ประสบกับการคุกคาม แต่ในทางปฏิบัติมีการคัดเลือกผู้ลี้ภัยจากพื้นฐานการศึกษาที่เอื้อต่อการปรับตัวในสังคมตะวันตกก่อนกลุ่มอื่น แนวทางแก้ปัญหาโดยการตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามนี้ เหมาะสมกับสถานการณ์ผู้ลี้ภัยเร่ร่อนที่ไม่สามารถหาทางออกโดยแนวทางอื่นๆ ได้ ซึ่งในแต่ละปีมีการตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามด้วยจำนวนที่จำกัดเมื่อเทียบกับจำนวนผู้ลี้ภัยทั้งหมด ส่วนใหญ่เป็นการตั้งถิ่นฐานในสหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย และประเทศในแถบสแกนดิเนเวีย

๖. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

ผู้ลี้ภัยนั้นถือว่าเป็นกลุ่มที่ไม่มี ความมั่นคงในชีวิตทั้งสถานะทางกฎหมาย เพราะไม่ได้เป็นพลเมืองของประเทศใดประเทศหนึ่ง ทำให้ขาดโอกาสที่จะเข้าถึงสวัสดิการทางสังคมต่างๆ ตามที่พึงจะได้รับ เช่น ที่อยู่อาศัย ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การสาธารณสุข การศึกษา อีกทั้งเสี่ยงต่อการถูกผลักดันออกนอกประเทศ หรือถูกจับกุมในฐานะผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ตลอดทั้งหวาดกลัวต่อภัยสงคราม หรือในแง่ของการร่วมแบ่งเบาภาระ ระหว่างประเทศต้นทาง ประเทศในฐานะผู้รับ และประเทศที่สาม ยังมองได้ว่าไม่ได้ร่วมแบ่งเบาภาระเท่าที่ควร ทำให้พบว่าประเทศต้นทางรับภาระในการดูแลตัวเองมากขึ้น

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในเรื่องของผู้ลี้ภัยในอาเซียน มีดังนี้

๑) ควรเปิดโอกาสให้ผู้ลี้ภัยหรือผู้หนีภัยจากสงคราม สามารถที่จะกำหนดความต้องการของตนเองได้ว่าสุดท้ายจะขอเข้ารับเป็นพลเมืองในรัฐใดโดยยึดหลักปฏิญญาสากลว่าด้วยเรื่องสิทธิมนุษยชนข้อ ๑ คือ มนุษย์ทั้งปวงเกิดมามีเสรีภาพเสมอกัน ในศักดิ์ศรีและสิทธิ์ของความเป็นมนุษย์

๒) ควรทำความเข้าใจกับคนในชุมชนที่มีการตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราวถึงความสำคัญในการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ แม้จะมีความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ สัญชาติ ศาสนา และความเชื่อและความเห็นที่หลากหลายซึ่งสอดคล้องกับปรัชญาอาเซียนเช่นกัน

๓) สนับสนุนให้องค์กรเอกชน NGOs หรือ UNHCR จัดสร้างเครือข่ายในการเป็นผู้ช่วยเหลือผู้ลี้ภัยให้มีความชัดเจนมากขึ้น ตลอดทั้งควรจะมีการระบุเรื่องเงื่อนไขด้วย ในฐานะที่ไทยเป็นประเทศผู้รับให้ผู้ลี้ภัยหรือผู้หนีภัยจากสงครามจามบริเวณชายแดนนั้น คำว่า “ชั่วคราว” นั้นควรจะมีระยะเวลาเท่าใด ด้วยผู้ลี้ภัยหลายครอบครัวเกิดและเติบโตในศูนย์พักพิงชั่วคราวจากรุ่นสู่รุ่น โดย UNHCR ก็ไม่สามารถให้คำตอบได้ว่าระยะเวลาในการส่งไปประเทศที่สามเป็นเมื่อใด เมื่อเทียบกับการส่งตัวผู้ลี้ภัยในแต่ละปีมีการตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามด้วยจำนวนจำกัด เช่นในปี ๒๕๕๓ มีการตั้งถิ่นฐานผู้ลี้ภัยเพียง ๙๘,๘๐๐ คน ใน ๒๒ ประเทศเมียนมา (๑๙,๔๐๐ คน) อิรัก (๑๖,๐๐๐ คน) ภูฏาน (๑๔,๘๐๐ คน) โซมาเลีย (๕,๔๐๐ คน) และคองโก (๔,๕๐๐ คน) ที่ส่วนใหญ่เป็นการตั้งถิ่นฐานในสหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย (สก็รินท์ นิชมิลป์ , สานการณ์และท่าทีของรัฐแรกรับต่อปัญหาผู้ลี้ภัยแบบยึดเยื้อในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : ความยืดหยุ่นคือหนทางออก)

๔) ประเทศในฐานะแรกรับสามารถคัดคนเก่งที่มีความสามารถมาพัฒนาและส่งเสริมเป็นการกระตุ้นความมั่นคงทางความรู้และการศึกษามาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติ ความรู้ช่วยสร้างให้คนมีวิสัยทัศน์ที่ดี แล้วเขาเหล่านั้นจะหันกลับมาช่วยเป็นแรงผลักดันในการพัฒนาได้อีกทางหนึ่ง ยึดหลักตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๘ ในการยึดหลัก “Education for all” อันเนื่องมาจากการประชุมระดับโลกขององค์การยูเนสโก ธนาคารโลก และองค์การยูนิเซฟ ที่รัฐจะต้องจัดหรือส่งเสริมให้เอกชนและทุกภาคส่วนในสังคมได้รับการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน โดยงบประมาณในปี ๒๕๕๙ ที่รัฐไทยใช้สำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งระบบประมาณสี่หมื่นล้านบาท ในส่วนของบุคคลที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย รวมทั้งบุตรแรงงานต่างด้าว ปี ๒๕๔๘ รัฐไทยได้ใช้งบในการศึกษาให้แก่คนเหล่านี้ ๖๕ ล้านบาท

๕) ควรมีการหารือหรือการเจรจาในกรอบของเวทีระหว่างประเทศ เพื่อร่วมหาสาเหตุและแนวทางการแก้ไข ตลอดทั้งการเยียวยากลุ่มผู้ลี้ภัยจากประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยที่ผ่านมามีประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้เข้าร่วมกับประเทศในเอเชียแปซิฟิกในการหารือ Bali Process ซึ่งเป็นเวทีหารือเกี่ยวกับปัญหาการค้ามนุษย์ อาชญากรรม ข้ามชาติ แรงงานข้ามชาติ ปัญหาผู้อพยพ และปัญหาความมั่นคงระหว่างประเทศ ที่เริ่มขึ้นในปี ๒๕๔๕ โดยมีประเทศ ต่างๆ กว่า ๓๐ ประเทศ และองค์กรระหว่างประเทศเข้าร่วม จนมีการตั้งกลไกชั่วคราวขึ้นเพื่อพัฒนาแนวทาง ความร่วมมือเพื่อลดปัญหาการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย การค้ามนุษย์ และการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างประเทศสมาชิก จนกระทั่งมีการประชุม Workshop on Regional Cooperation and Irregular Migration ที่กรุงมะนิลา ปี ๒๕๕๓ ซึ่งเสนอให้มีความร่วมมือในเรื่องกระบวนการจัดการ ผู้ลี้ภัย การแบ่งเบาภาระร่วมกันของประเทศต่างๆ ความร่วมมือในการส่งผู้ลี้ภัยกลับประเทศและการตั้งถิ่นฐาน เป็นต้น ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาเพื่อจะเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งนับว่าเป็นสัญญาณที่ดีในการร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาค

บรรณานุกรม

วิทยานิพนธ์

นารี พิระวุฒิมงคล. (๒๕๕๒). การให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่นตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศในภาวะการขัดกันทางกำลังทหาร. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัยคณะนิติศาสตร์.

สนั่น ขจรกล้า. (๒๕๓๖). การส่งผู้ลี้ภัย ผู้พลัดถิ่นชาวกัมพูชาจากประเทศไทยกลับมามติภูมิ.

วิทยานิพนธ์หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

ประภิต กัมยาบาล. (๒๕๕๑). ปัญหาผู้อพยพในประเทศไทย: ศึกษาอดีต ปัจจุบัน เพื่ออนาคต วิทยานิพนธ์หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๔๐, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

การวิจัย

เปรมใจ วังศิริไพศาล นางกนกพรรณ อยู่ชา และคณะ. (๒๕๕๕). โครงการวิจัย ความมั่นคงของมนุษย์ในกลุ่มผู้ย้ายถิ่น เพื่อสังคมสมานฉันท์ : กรณีศึกษา แรงงานต่างชาติไร้ฝีมือ และผู้ลี้ภัย.

สถาบัน เอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พรพิมล ตริโชติ. (๒๕๕๗). โครงการวิจัยนโยบายส่งกลับผู้พลัดถิ่นจากพม่าของไทย. สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

หนังสือ

สุริชัย หวันแก้ว. (๒๕๕๒). ความมั่นคงของมนุษย์ในสังคมไร้พรมแดน. ศูนย์ศึกษาการพัฒนาสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เว็บไซต์

สักกรินทร์ นิยมศิลป์. (๒๕๕๕). สถานการณ์และท่าทีของรัฐแรกรับต่อปัญหาผู้ลี้ภัยแบบยืดเยื้อในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : ความยืดหยุ่นคือหนทางออก. สืบค้น สืบค้น 25 กรกฎาคม 2560 จาก http://www2.ipsr.mahidol.ac.th/ConferenceVIII/Download/Article_Files/3-PolicyStances-Sakkarin.pdf

สถานะของผู้ลี้ภัยในประเทศไทย.(๒๕๖๐). GotoKnow ออนไลน์. สืบค้น 25 กรกฎาคม 2560 จาก www.gotoknow.org/posts/52070

สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติประเทศไทย. (๒๕๖๐). จำนวนผู้ลี้ภัยในประเทศไทย สืบค้น ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๖๐ จาก <https://www.unhcr.or.th/node/323>

ภควัต เหมรัชตานันต์. (วันพฤหัสบดีที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2559). กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ลี้ภัย สืบค้น ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๖๐ จาก http://lawdrafter.blogspot.com/2016/07/blog-post_14.html

วิกฤตผู้ลี้ภัย... บทพิสูจน์ความอาทรของประชาคมโลก (๒๑ กันยายน ๒๕๕๘). ไทยพีบีเอสออนไลน์. สืบค้น 25 กรกฎาคม 2560 จาก www.gotoknow.org/posts/52070

สถาบันวิจัยทางยุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ.(๒๕๕๒). ปัญหาโรฮิงยากับแนวทางการแก้ไข สืบค้น 25 กรกฎาคม 2560 จาก http://www.sscthailand.org/uploads_ssc/rhohingya.pdf

สถานการณ์ผู้ลี้ภัย.(๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๐). เดลินิวส์ออนไลน์. สืบค้น ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๖๐ จาก <http://www.dailynews.co.th/article/581714>

กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ. (๗ มีนาคม ๒๕๕๘). สืบค้น 25 กรกฎาคม 2560 จาก

<https://th.wikipedia.org/wiki/กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ>