

ปัญหาในการส่งกลับผู้ต้องกักภายใต้การควบคุมของสถานกักตัวคนต่างด้าวกองกำกับการ 3 กอง  
บังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง



สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์  
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปีการศึกษา 2563  
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

The Problems of the Repatriation of Detainees under the control of the Immigration  
Detention Center, Sub-Division 3, Crime Investigation Division, Immigration Bureau



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Public Administration in Public Administration

Department of Public Administration

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Chulalongkorn University

Academic Year 2020

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อสารนิพนธ์	ปัญหาในการส่งกลับผู้ต้องกักภายใต้การควบคุมของสถาน กักตัวคนต่างด้าวกองกำกับการ 3 กองบังคับการสืบสวน สอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง
โดย	ร.ต.อ.หญิงอภิษฐา ปานพรม
สาขาวิชา	รัฐประศาสนศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก	อาจารย์ ดร.ศิริมา ทองสว่าง

---

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ  
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์

.....	ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์)	
.....	อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก
(อาจารย์ ดร.ศิริมา ทองสว่าง)	
.....	กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.จักรกริช สังขมณี)	
.....	กรรมการ
(รองศาสตราจารย์วันชัย มีชาติ)	

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

อภิชนา ปานพรม : ปัญหาในการส่งกลับผู้ต้องกักภายใต้การควบคุมของสถานกักตัวคนต่างด้าวกองกำกับการ 3 กองบังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง. (The Problems of the Repatriation of Detainees under the control of the Immigration Detention Center, Sub-Division 3, Crime Investigation Division, Immigration Bureau) อ.ที่ปรึกษาหลัก : อ. ดร.ศิริมา ทองสว่าง

สถานกักตัวคนต่างด้าวของประเทศไทยมีผู้ต้องกักที่ไม่สามารถกลับภูมิลำเนาได้ตกค้างอยู่จำนวนมาก ทำให้เกิดปัญหาเรื่องงบประมาณค่าใช้จ่าย สุขภาพของผู้ต้องกัก การควบคุมของเจ้าหน้าที่ รวมถึงภาพลักษณ์ของหน่วยงาน งานวิจัยนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษานโยบายหรือระเบียบข้อบังคับในประเทศและระหว่างประเทศเกี่ยวกับการส่งกลับ วิเคราะห์ความท้าทายในการส่งกลับ เพื่อสังเคราะห์ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการบริหารจัดการการดูแลและส่งกลับผู้ต้องกัก การศึกษาในครั้งนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ ศึกษาจากเอกสารของภาครัฐ ใช้เทคนิควิจัยโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก และการสังเกตการณ์ ผลการศึกษาพบว่า ระเบียบข้อบังคับของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง มีการส่งกลับตามกฎหมายคนเข้าเมือง มีหลักการว่าผู้ต้องกักเป็นคนสัญชาติใดให้ส่งกลับไปยังประเทศภูมิลำเนานั้นเป็นหลัก ส่วนแนวทางปฏิบัติในการส่งกลับแต่ละประเทศ พบว่าประเทศส่วนใหญ่ในทวีปเอเชียและแอฟริกาให้การให้ความช่วยเหลืออย่างจำกัด แต่อย่างไรก็ดีประเทศในทวีปยุโรปและอเมริกาเหนือจะมีขั้นตอนการให้ความช่วยเหลือจนสามารถกลับภูมิลำเนาได้ จากสถานการณ์ดังกล่าวประเทศไทยได้ร่วมลงนามในสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ซึ่งมีหลักการห้ามผลักดันกลับ ส่งผลให้ปัจจุบันมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจกลับภูมิลำเนา พ.ศ. 2562 มาบังคับใช้ แต่ยังคงอยู่ในขั้นตอนการเตรียมการและใช้คัดกรองเฉพาะผู้ลี้ภัยเท่านั้น จึงยังไม่มีนโยบายหรือระเบียบอื่นใดให้ความช่วยเหลือในการส่งกลับ ในส่วนของความท้าทายนั้นพบว่า ความขัดแย้งทางการเมือง ระบอบการปกครองและธรรมาภิบาลของประเทศภูมิลำเนา ส่งผลต่อความสำเร็จในการส่งกลับ จากข้อค้นพบดังกล่าว มีข้อเสนอแนะคือควรเร่งรัดให้มีการประชุมคณะกรรมการและมีแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบ ควรสร้างที่พักพิงที่เหมาะสม และรัฐบาลควรมีการเจรจาทำข้อตกลงทวิภาคีกับประเทศภูมิลำเนาของผู้ต้องกักเพื่อหาทางแก้ไขปัญหายั่งยืนต่อไป

สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์  
ปีการศึกษา 2563

ลายมือชื่อนิสิต .....  
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....

# # 6181098624 : MAJOR PUBLIC ADMINISTRATION

KEYWORD:

Apichaya Panprom : The Problems of the Repatriation of Detainees under the control of the Immigration Detention Center, Sub-Division 3, Crime Investigation Division, Immigration Bureau. Advisor: SIRIMA THONGSAWANG, Ph.D.

Thailand's Immigration Detention Center has a large number of unreturnable migrants, leading to budgetary problems, declining detainee health, monitoring issues and a poor organizational image. This research aims to explore domestic and international regulations or policies focused on repatriation. It envisages the challenges of repatriation and proposes recommendations for policy development regarding detainee management and repatriation. This study employed qualitative research methods, including government documents, in-depth interviews and observations. According to Thai Immigration Law, the Immigration Bureau is required to comply with the policy that detainees shall be returned to their country of origin. Regarding repatriation practices, it was found that the majority of Asian and African countries had limitations with facilitating repatriation. However, European and North American countries are capable of offering repatriation assistance. As Thailand has ratified international human rights treaties in which the principle of non-refoulement applies, the Regulation of the Office of the Prime Minister on the Screening of Aliens who Enter into the Kingdom and are Unable to Return to the Country of Origin B.E.2562 has been enacted; nevertheless, this policy is still in the preparation stage and has only been enforced regarding refugees without any other policies or regulations to provide repatriation assistance. Regarding these challenges, it appears that political conflict, the political system and good governance of the country of origin have contributed to the success with repatriation. Therefore, it is recommended to expedite board meetings, to propose regulatory amendments and to establish shelter for the migrants. Finally, the government should initiate bilateral agreement with detainees' countries of origin to forge sustainable solutions.

Field of Study: Public Administration

Student's Signature .....

Academic Year: 2020

Advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาในครั้งนี้ เกิดขึ้นจากผู้ต้องกักขชายชาวเอเชียสูงวัยคนหนึ่งที่อยู่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าว เมื่อได้ลงมาที่ห้องออกกำลังกาย เจอเจ้าหน้าที่ตำรวจ เขาจะทำวันทยาหัตถ์และพูดว่า Police Police ทุกครั้ง ผู้ศึกษาจึงสงสัยว่าเหตุใดเขาจึงยังไม่สามารถกลับประเทศภูมิลำเนาได้เสียที จนได้ไปดูสถิติข้อมูลและได้พบว่าชายคนดังกล่าวเคยเป็นโรคจิตเวชและอยู่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าวมาเป็นระยะเวลานานเกินกว่า 10 ปี นอกจากนี้ยังพบว่าไม่ได้มีชายผู้นี้เพียงคนเดียวที่อยู่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าวมาเป็นระยะเวลานาน ไม่สามารถกลับประเทศภูมิลำเนาได้ ผู้ศึกษาจึงต้องการที่จะศึกษาปัญหาในการส่งกลับผู้ต้องกัก โดยมีจุดมุ่งหมายต้องการช่วยเหลือให้ผู้ต้องกักเหล่านี้สามารถกลับประเทศภูมิลำเนาของตนเองได้ และมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น จึงได้เกิดเป็นสารนิพนธ์เล่มนี้ขึ้น

การศึกษานี้จะสำเร็จลุล่วงไปไม่ได้ หากปราศจาก พ.ต.อ.หญิง เอกอรุ ผู้บังคับบัญชาที่ให้โอกาสผู้ศึกษาได้มาทำงานที่สถานกักตัวคนต่างด้าวทำให้เป็นจุดเริ่มต้นในการเรียนรู้โลกใบใหม่ที่เต็มไปด้วยองค์ความรู้และประสบการณ์ อีกทั้งยังเป็นผู้บังคับบัญชาที่เห็นถึงความสำคัญของปัญหาในสถานกักตัวคนต่างด้าว อนุญาตให้ผู้ศึกษาทำการศึกษาข้อมูลในเรื่องนี้

ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณท่าน อ.ดร.ศิริมา ทองสว่าง อาจารย์ที่ปรึกษาที่มีความเข้าใจ และชี้แนะให้คำแนะนำเป็นอย่างดี เพื่อนๆนักศึกษาทุกท่านที่ร่วมเดินทางมาด้วยกัน ให้กำลังใจกัน จนมาถึงวันนี้ และท้ายที่สุดผู้ศึกษาขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสถานกักตัวคนต่างด้าว กองกำกับการ 3 กองบังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองทุกท่าน ที่ร่วมกันปฏิบัติงานอย่างแข็งขัน ภายใต้ปัญหามากมายที่ใหญ่เกินองค์กรเล็กๆ แต่สามารถทำให้งานทุกงานสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีตลอดมา

ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่าการศึกษาในครั้งนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อตัวผู้ต้องกักเอง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน องค์กร และประเทศชาติต่อไป

อภิขญา ปานพรม

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ฌ
สารบัญรูปภาพ.....	ญ
บทที่ 1 .....	1
บทนำ.....	1
1.1 สภาพและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา .....	5
1.3 คำถามการวิจัย .....	5
1.4 ขอบเขตของการวิจัย.....	5
1.5 กรอบแนวคิดการวิจัย.....	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ.....	6
บทที่ 2 .....	7
แนวคิด ทฤษฎี นโยบาย และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง .....	7
ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับผู้ต้องกัก.....	8
2.1. ความหมายของผู้ต้องกัก .....	8
2.2 สถิติของผู้ต้องกัก .....	9
ตอนที่ 2 กระบวนการในการส่งกลับ.....	17

ตอนที่ 3 แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง .....	29
2.3 หลักการห้ามผลกดันกลับ .....	29
2.4 แนวคิดหลักสิทธิมนุษยชน .....	32
2.5 แนวคิดเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย .....	42
2.6 แนวคิดการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ .....	44
2.7 แนวคิดหลักธรรมาภิบาล .....	48
ตอนที่ 4 นโยบาย ระเบียบข้อบังคับในการส่งกลับผู้ต้องกัก .....	53
2.8 นโยบาย หรือระเบียบข้อบังคับในประเทศ .....	53
2.9 นโยบาย หรือระเบียบข้อบังคับในต่างประเทศ .....	67
ตอนที่ 5 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง .....	75
ตอนที่ 6 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง .....	76
บทที่ 3 .....	85
วิธีดำเนินการศึกษา .....	85
3.1 รูปแบบการศึกษา .....	85
3.2 การเก็บข้อมูล .....	86
3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา .....	87
3.4 ประชากรที่ใช้ในการศึกษา .....	88
3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล .....	89
3.6 การนำเสนอผลการศึกษา .....	90
3.7 ข้อจำกัดในการศึกษา .....	90
บทที่ 4 .....	92
ผลการศึกษา .....	92
ส่วนที่ 1 ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ .....	93
ส่วนที่ 2 วิเคราะห์และอภิปรายผล .....	125



4.1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์.....	125
4.2 กฎหมาย นโยบาย หรือแนวทางปฏิบัติในการส่งตัวผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนาหรือประเทศที่ 3 .....	126
4.3 อุปสรรคในการปฏิบัติตามกฎหมาย นโยบาย หรือแนวทางปฏิบัติในการส่งตัวผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนาหรือประเทศที่ 3 .....	128
4.4 ปัญหาและข้อจำกัดในการส่งตัวผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนาหรือประเทศที่ 3 .....	129
4.5 ข้อเสนอแนะในการส่งผู้ต้องกักกลับประเทศภูมิลำเนาหรือประเทศที่ 3.....	131
บทที่ 5 .....	134
สรุปและข้อเสนอแนะ .....	134
5.1 สรุปผลการศึกษา .....	135
5.1.1 นโยบาย หรือระเบียบข้อบังคับในประเทศ และระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการส่งตัวผู้ต้องกักในประเทศไทยกลับประเทศภูมิลำเนา.....	135
5.1.2 วิเคราะห์ความท้าทายในการส่งตัวผู้ต้องกักในประเทศไทยกลับประเทศภูมิลำเนา ...	141
5.2 ข้อเสนอแนะ .....	143
5.2.1 สำหรับผู้ต้องกักกลุ่มผู้ที่ต้องการไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่ 3.....	143
5.2.2 สำหรับผู้ต้องกักกลุ่มที่เป็นคนไร้รัฐหรือไม่มีสถานะทางทะเบียน ผู้ต้องกักที่ไม่สมัครใจกลับภูมิลำเนา และผู้ต้องกักที่เป็นโรคจิตเวชหรือเจ็บป่วยจนไม่สามารถเดินทางกลับภูมิลำเนาได้.....	144
5.3 ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาค้างต่อไป .....	144
บรรณานุกรม.....	145
ประวัติผู้เขียน.....	150

## สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1 สถิติการรับตัว-ส่งตัว ผู้ต้องกักภายในสถานกักตัวคนต่างด้าว ปี พ.ศ. 2560 - 2562 .....	10
ตารางที่ 2 ประเภทของผู้ต้องกักที่อยู่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าวเกิน 1 ปี .....	13
ตารางที่ 3 สถานะและฐานความผิดของผู้ต้องกักที่อยู่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าวเกิน 1 ปี .....	14
ตารางที่ 4 สรุปข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก .....	125



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

## สารบัญรูปภาพ

	หน้า
แผนภาพที่ 1 ความหมายของผู้ต้องกัก.....	9
แผนภาพที่ 2 ขั้นตอนการส่งผู้ต้องกัก 3 สัญชาติ (เมียนมา ลาว กัมพูชา ) กลับภูมิลำเนา .....	25
แผนภาพที่ 3 ขั้นตอนการส่งผู้ต้องกักกลับประเทศภูมิลำเนาโดยยานพาหนะเครื่องบิน .....	27
แผนภาพที่ 4 แสดงกระบวนการรับตัว – ส่งกลับผู้ต้องกัก ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าว .....	28
แผนภาพที่ 5 ความเป็นมาของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจกลับภูมิลำเนา พ.ศ.2562 .....	137
แผนภาพที่ 6 แสดงผลการคัดกรองตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจกลับภูมิลำเนา พ.ศ.2562 ในกรณีของผู้ต้องกัก .....	139

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 สภาพและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยมีการเปิดประเทศเพื่อรองรับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ความก้าวหน้าทางสังคมและวัฒนธรรม อีกทั้งประเทศไทยยังเป็นศูนย์กลางของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งมีระบบเศรษฐกิจหรือค่าแรงขั้นต่ำที่สูงกว่าประเทศเพื่อนบ้านบางประเทศ มีค่าครองชีพที่ต่ำเมื่อเทียบกับอีกหลายประเทศทั่วโลก มีแนวชายแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้านถึง 4 ประเทศ การเดินทางเข้าออกราชอาณาจักรสามารถใช้ได้หลายช่องทาง ไม่ว่าจะเป็นช่องทางทางบก ซึ่งมีทั้งวิธีการเดินเท้าหรือใช้ยานพาหนะ ทางน้ำ และทางอากาศ มีเสรีภาพในการนับถือศาสนา มีสังคมและวัฒนธรรมที่เสรีไม่เคร่งครัดเหมือนอีกหลายประเทศ ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวของประชากรในการเดินทางไปมาหาสู่กันระหว่างประเทศ ทั้งประเทศเพื่อนบ้านรอบประเทศไทย กลุ่มสมาชิกประชาคมอาเซียน ไปจนถึงประชากรทั่วโลกที่มีจุดมุ่งหมายมาสู่ประเทศไทย การเคลื่อนไหวของประชากรนี้มิได้มีจุดประสงค์เพียงเพื่อเข้ามาท่องเที่ยวหรือทำงานอย่างถูกกฎหมาย อันจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่การเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรไทย ยังเป็นช่องทางที่ทำให้คนต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างผิดกฎหมายได้โดยง่าย หรือคนต่างด้าวจากประเทศต่างๆ เดินทางเข้ามาเพื่อใช้ประเทศไทยเป็นสถานที่ในการก่ออาชญากรรม เป็นที่หลบซ่อนภัยของอาชญากร หรือเดินทางมาเพื่อแสวงหาประโยชน์อื่นๆ ในประเทศไทย นอกจากนี้ ยังมีประชากรจากอีกหลากหลายประเทศทั่วโลกจำนวนเกือบ 100,000 คน ใช้ประเทศไทยเป็นที่พักพิงชั่วคราวเพื่อขอลี้ภัยกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติที่ตั้งอยู่ในประเทศไทยเพื่อไปประเทศที่สามอีกด้วย (กนกนิษย์ ตันต์กุลรัตน์ และสุเทพ จันทรอำพร 2560)

นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2470 ซึ่งได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับคนเข้าเมืองขึ้น คนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับคนเข้าเมือง ทำให้คนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยโดยผิดกฎหมาย อยู่ในประเทศไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือการอนุญาตนั้นสิ้นสุดหรือถูกเพิกถอนการอนุญาตแล้ว จะต้องถูกจับกุมดำเนินคดี และมักกักตัวในสถานกักตัวคนต่างด้าว เพื่อรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายคนเข้าเมือง สถานกักตัวคนต่างด้าวจึงเป็นสถานที่ที่รับตัว ควบคุม ดูแล และทำการผลักดันส่งกลับคนต่างด้าวที่ไม่มีสิทธิอยู่ในราชอาณาจักร ออกไปนอกราชอาณาจักร ตามกระบวนการของกฎหมายคนเข้าเมือง ปัจจุบัน สถานกักตัวคนต่างด้าว

เป็นหน่วยงานของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีทั้งหมด 16 แห่งทั่วประเทศ ได้แก่ สถานกักตัวคนต่างด้าว กองกำกับการ 3 กองบังคับการสืบสวนสอบสวน, ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดกาญจนบุรี, ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดสระแก้ว, ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดประจวบคีรีขันธ์, ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดตราด, ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดจันทบุรี, ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดนนทบุรี, ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดมุกดาหาร, ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดหนองคาย, ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดอุบลราชธานี, ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดตาก, ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดเชียงราย, ด่านตรวจคนเข้าเมืองเชียงใหม่, ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดสงขลา, ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดระนอง และตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดพังงา สำหรับการศึกษาครั้งนี้จะเน้นทำการศึกษาปัญหาในการผลักดันส่งกลับผู้ต้องกัก ภายใต้การควบคุมของสถานกักตัวคนต่างด้าว กองกำกับการ 3 กองบังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เนื่องจาก เป็นสถานกักตัวคนต่างด้าวที่ใหญ่ที่สุด มีผู้ต้องกักถูกกักตัวอยู่หลากหลายสัญชาติมากที่สุด เปรียบเสมือนศูนย์กลางของสถานกักตัวคนต่างด้าวทั่วประเทศ อีกทั้งหากมีมาตรการ ระเบียบ หรือคำสั่งใดเกี่ยวกับการกักตัวคนต่างด้าว ผู้บังคับบัญชาจะมอบหมายให้ สถานกักตัวคนต่างด้าว กองกำกับการ 3 กองบังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เป็นผู้ดำเนินการนำร่องก่อนขยายไปยังสถานกักตัวคนต่างด้าวในส่วนภูมิภาค

ในการกักตัวผู้ต้องกักที่รอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้กำหนดการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล โดยในด้านโภชนาการสถานกักตัวคนต่างด้าว มีหน้าที่ดำเนินการจัดอาหารให้แก่ผู้ต้องกักวันละ 3 มื้อ ทุกวัน ค่าใช้จ่ายในการจัดอาหารให้แก่ผู้ต้องกัก จึงเป็นค่าใช้จ่ายที่จะต้องเบิกจ่ายจากงบประมาณของรัฐ ในปีงบประมาณ 2561 มีการเบิกจ่ายค่าอาหารจำนวน 16,406,050 บาท ปีงบประมาณ 2562 มีการเบิกจ่ายค่าอาหารผู้ต้องกัก จำนวน 27,467,139 บาท และในปีงบประมาณ 2563 มีการจัดทำสัญญาจ้างประกอบอาหารเลี้ยงผู้ต้องกัก ในราคา 41,175,000 บาท ซึ่งรายจ่ายค่าอาหารในแต่ละปีจะมีจำนวนสูงมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจะต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระค่าใช้จ่ายในด้านการดูแลสุขภาพพยาบาลของผู้ต้องกักด้วย เนื่องจากปัญหาผู้ต้องกักเจ็บป่วยเป็นปัญหาสำคัญที่มีความจำเป็นจะต้องดูแลแก้ไขเป็นการด่วนด้วยเหตุผลด้านมนุษยธรรมและพื้นฐานของหลักสิทธิมนุษยชน รวมทั้งเพื่อป้องกันโรคติดต่อไม่ให้แพร่กระจายไปยังผู้ต้องกักคนอื่นๆ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลผู้ต้องกัก จากข้อมูลสถิติผู้ต้องกักที่อยู่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าว กองกำกับการ 3 กองบังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ได้รับการตรวจรักษาจากแพทย์ตรวจคนเข้าเมืองประจำสถานกักตัวคนต่างด้าว พบว่า ปี 2558 – 2562 มีจำนวน

ผู้ต้องกักที่รับการรักษาจากแพทย์เฉลี่ยปีละ 5,502 ครั้ง และในจำนวนนี้หากผู้ต้องกักมีอาการหนักเกินกว่าจะสามารถรับการรักษาจากแพทย์ตรวจคนเข้าเมือง ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าวได้ จะนำส่งโรงพยาบาลตำรวจ เพื่อทำการรักษา ซึ่งหากผู้ต้องกักไม่มีเงินชำระค่ารักษาพยาบาล สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจะต้องขอค้างชำระค่ารักษาพยาบาลกับกลุ่มงานสังคมสงเคราะห์ โรงพยาบาลตำรวจ และชำระในภายหลัง เนื่องจากสถานกักตัวคนต่างด้าวไม่มีเงินสดสำรองจ่ายค่ารักษาพยาบาลได้ในทันที จากข้อมูลในปี 2557 – 2559 ใช้งบประมาณในการชำระค่ารักษาพยาบาลให้แก่โรงพยาบาลตำรวจ จำนวน 2,481,373 บาท ปี 2560 จำนวน 641,350 บาท ปี 2561 จำนวน 630,473 บาท ปี 2562 จำนวน 2,600,105 บาท และ ปี 2563 จำนวน 1,493,107 บาท

นอกจากปัญหาในด้านงบประมาณค่าใช้จ่ายแล้ว ยังมีปัญหาในด้านสถานที่กักตัวคนต่างด้าว เนื่องจากสถานที่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าวมียพื้นที่คับแคบมาก โดยแบ่งห้องกักแยกผู้ต้องกักชายและหญิง ออกเป็นจำนวน 12 ห้อง แยกควบคุมตามโซนทวีป สัญชาติ และเพศเดียวกัน เพื่อสะดวกในการสื่อสารและควบคุมดูแล ในแต่ละห้อง สามารถรองรับจำนวนผู้ต้องกักประมาณ 50 – 60 คน และ 4 ห้องเล็ก สำหรับผู้ป่วย แต่ในบางช่วงผู้ต้องกักอยู่อาจจะต้องอยู่ห้องเดียวกันอย่างแออัดมากกว่า 100 คน ผู้ต้องกักแทบจะไม่มีพื้นที่ส่วนตัวของตัวเองแม้แต่ในการนอน ภายในห้องมีอากาศร้อน และมีสภาพแออัดเป็นอย่างมาก เนื่องจากสถานกักตัวคนต่างด้าวก่อตั้งมาเป็นเวลานาน และในปัจจุบันคนต่างด้าวมีการก่ออาชญากรรม หลบหนีเข้าเมือง หรือกระทำการอันผิดกฎหมายคนเข้าเมืองกันมากยิ่งขึ้น เมื่อมีการกวาดล้างจับกุมและนำตัวมากักไว้ยังสถานกักตัวคนต่างด้าวเพื่อรอผลักดันส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ทำให้สถานกักตัวคนต่างด้าวไม่สามารถรองรับจำนวนผู้ต้องกักที่มากขึ้นกว่าในอดีตได้ ผู้ต้องกักจึงจะต้องอยู่กันอย่างแออัด และคนต่างด้าวบางกลุ่มที่เป็นครอบครัวเดียวกัน เมื่อถูกจับกุมและถูกส่งตัวมากักตัวอยู่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าวจะต้องอยู่แยกกัน เนื่องจากต้องแยกควบคุมระหว่างชายและหญิง ปัญหาความแออัดและไม่มีความเป็นส่วนตัวของผู้ต้องกัก อาจทำให้ผู้ต้องกักเกิดความเครียด มีผลต่อสุขภาพจิต ก่อให้เกิดปัญหาด้านสุขอนามัย โรคติดต่อการทะเลาะวิวาทจนกระทั่งถึงการทำร้ายร่างกายกันเกิดขึ้น ซึ่งจะมีผลต่อการควบคุมตัวตามมาตรฐานการกักตัวคนต่างด้าวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และความปลอดภัยในการควบคุมของเจ้าหน้าที่

จากปัญหาในหลายๆด้านที่กล่าวมาข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นการสูญเสียงบประมาณในการดูแลผู้ต้องกักทั้งด้านอาหาร ค่ารักษาพยาบาลจำนวนปีละหลายล้านบาท การเสียทรัพยากรบุคลากรในการควบคุมดูแลผู้ต้องกัก จะไม่เกิดขึ้น หรือเกิดขึ้นได้น้อยลง หากสถานกักตัวคนต่างด้าวสามารถ

ผลักดันส่งกลับคนต่างด้าวที่มีสถานะรอการส่งกลับออกไปจากราชอาณาจักรเหล่านี้ สามารถออกไปนอกราชอาณาจักรได้ทั้งหมดตามที่กฎหมายคนเข้าเมืองได้บัญญัติเอาไว้ ซึ่งปกติหากผู้ต้องกักไม่ติดปัญหามีคดีความค้างอยู่ในประเทศไทย และได้ดำเนินการติดต่อสถานทูตเพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องเรื่องการเดินทางกลับภูมิลำเนาเรียบร้อยแล้ว ก็จะสามารถกลับออกไปนอกราชอาณาจักรได้ทันที แต่ในความเป็นจริงแล้ว สถานกักตัวคนต่างด้าวมีปัญหาในการผลักดันส่งกลับคนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักร ผู้ต้องกักบางคนอยู่ภายในสถานกักตัวแห่งนี้มานานหลายปี ไม่สามารถผลักดันส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรได้ ทำให้องค์กรสิทธิมนุษยชน (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 2561) องค์กรอาสาสมัครเอกชน (NGO) หรือหน่วยงานต่างประเทศ (สถานทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย 2557) มักมองว่าสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองละเมิดสิทธิมนุษยชนคนต่างด้าวเหล่านี้ ด้วยการคุมขังคนต่างด้าวซึ่งบางคนอาจเป็นเด็ก หญิงตั้งครรภ์ หรือผู้สูงอายุภายในสถานกักตัวคนต่างด้าว ในห้องขังที่มีสภาพสกปรกเป็นเวลาหลายปี ได้รับอาหารไม่เพียงพอ ผู้คุมบังคับใช้แรงงาน การถูกคุมขังทำให้เกิดการบอบช้ำทางจิตใจ เป็นเหตุให้เกิดโรคซึมเศร้าและโรคประสาท หรือมีผู้เสียชีวิตภายในสถานกักตัว สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจึงถูกมองเป็นผู้ร้ายในสายตาของบุคคลภายนอกมาโดยตลอด ซึ่งเป็นปัญหาในด้านภาพลักษณ์และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสำหรับหน่วยงานรัฐของไทยด้วย

เนื่องจากผู้ศึกษาได้รับคำสั่งให้มาปฏิบัติหน้าที่ที่กองกำกับการ 3 กองบังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งดูแลงานด้านสถานกักตัวคนต่างด้าวโดยตรง ทำให้ได้รับทราบข้อมูลการดำเนินงานต่างๆ ในภารกิจตั้งแต่การรับตัว ควบคุมดูแล และการส่งกลับคนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักร ได้รับทราบข้อมูลจากการพูดคุย และการประชุมกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานโดยตรง รวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับผู้ต้องกักจากหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ทำให้ผู้ศึกษาสนใจและตระหนักถึงปัญหาในการผลักดันส่งกลับผู้ต้องกักที่เกิดขึ้นภายใต้การควบคุมของสถานกักตัวคนต่างด้าว กองกำกับการ 3 กองบังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งเป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาด้านอื่นๆ ตามมา ผู้ศึกษาจึงต้องการศึกษาหัวข้อปัญหาในการผลักดันส่งกลับผู้ต้องกัก เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงปัญหาและข้อจำกัดอย่างแท้จริง ปัญหานี้ได้รับการถูกแก้ไขอย่างจริงจัง ซึ่งจะเกิดผลดีต่อภาพลักษณ์ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและคุณภาพชีวิตของผู้ต้องกักในสถานกักตัวคนต่างด้าวด้วย

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษานโยบาย หรือระเบียบข้อบังคับในประเทศ และระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการส่งตัวผู้ต้องกักในประเทศไทยกลับประเทศภูมิลำเนา

1.2.2 เพื่อวิเคราะห์ความท้าทายในการส่งตัวผู้ต้องกักในประเทศไทยกลับประเทศภูมิลำเนา

1.2.3 เพื่อสังเคราะห์ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการบริหารจัดการการดูแลและการส่งตัวผู้ต้องกักกลับประเทศภูมิลำเนาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

## 1.3 คำถามการวิจัย

1.3.1 สถานการณ์การส่งกลับผู้ต้องกักกลับประเทศภูมิลำเนาในประเทศไทยสอดคล้องกับกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับระหว่างประเทศหรือไม่

1.3.2 ความท้าทายใดมีความเกี่ยวข้องกับการส่งตัวผู้ต้องกักในประเทศไทยกลับภูมิลำเนา

## 1.4 ขอบเขตของการวิจัย

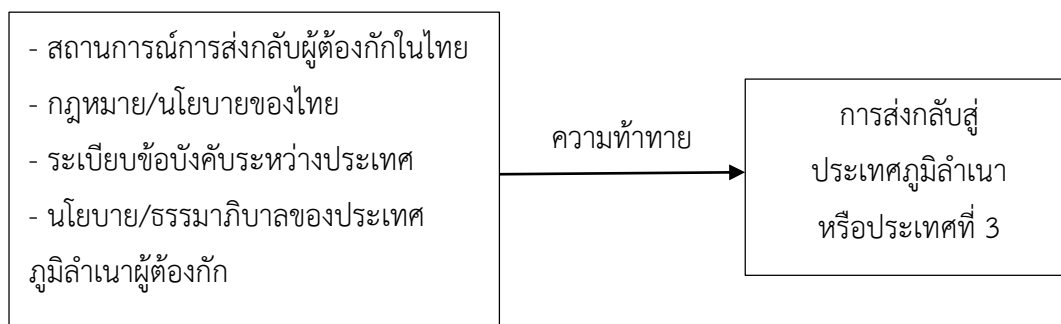
1.4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา การศึกษานี้จะทำการศึกษานโยบาย กฎระเบียบ คำสั่ง และพันธกรณีตามกฎหมายทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ ซึ่งมีผลกระทบต่อการผลักดันส่งกลับผู้ต้องกักในปัจจุบัน

1.4.2 ขอบเขตด้านพื้นที่เป้าหมาย การศึกษานี้จะทำการศึกษาเรื่องปัญหาในการผลักดันส่งกลับผู้ต้องกักที่อยู่ภายใต้การควบคุมของสถานกักตัวคนต่างด้าว กองกำกับการ 3 กองบังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเท่านั้น มิได้ทำการศึกษาจากปัญหาการส่งกลับผู้ต้องกักที่ถูกกักตัวในสถานกักตัวคนต่างด้าวส่วนภูมิภาคอื่นๆ

1.4.3 ขอบเขตด้านระยะเวลา การศึกษานี้จะทำการศึกษาปัญหาในการส่งกลับผู้ต้องกักภายใต้การควบคุมของสถานกักตัวคนต่างด้าว กองกำกับการ 3 กองบังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ในช่วงระยะเวลา เดือนกุมภาพันธ์ ถึงเดือนตุลาคม ปี พ.ศ.2563



### 1.5 กรอบแนวคิดการวิจัย



### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.6.1 ทำให้มีความเข้าใจถึงปัญหาและข้อจำกัดในการส่งกลับผู้ต้องกักในประเทศไทย
- 1.6.2 ได้ข้อมูลที่ใช้ประกอบการเสนอนโยบายในการส่งกลับผู้ต้องกัก เสนอแก่ผู้บังคับบัญชา
- 1.6.3 สามารถช่วยเหลือให้ผู้ต้องกักมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น
- 1.6.4 ทำให้ภาพลักษณ์ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและรัฐบาลไทยดีขึ้น
- 1.6.5 สามารถนำงบประมาณค่าใช้จ่ายในการควบคุมดูแลผู้ต้องกักที่ไม่สามารถกลับประเทศภูมิลำเนาได้ ไปใช้ประโยชน์ในส่วนอื่นที่มีความจำเป็นได้มากยิ่งขึ้น

### 1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ

- 1.7.1 คนต่างด้าว หมายถึง บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย
- 1.7.2 ผู้ต้องกัก หมายถึง คนต่างด้าวที่รอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรเนื่องจากเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยผิดกฎหมาย การอนุญาตสิ้นสุดแล้ว หรือถูกเพิกถอนการอยู่ในราชอาณาจักรไทย ซึ่งถูกกักตัวอยู่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าว สังกัดสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ภายใต้กฎหมายคนเข้าเมือง
- 1.7.3 กระบวนการส่งกลับ หมายถึง ขั้นตอนในการส่งตัวผู้ต้องกักกลับออกไปนอกราชอาณาจักรไทย ไม่ว่าจะเป็นการเดินทางกลับประเทศภูมิลำเนา หรือประเทศที่ 3

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี นโยบาย และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง ปัญหาในการส่งกลับผู้ต้องกักภายใต้การควบคุมของสถานกักตัวคนต่างด้าว กองบังคับการ 3 กองบังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษา ค้นคว้า รวบรวม และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัย สามารถแบ่งเป็นหัวข้อต่างๆได้ ดังนี้

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับผู้ต้องกัก

2.1 ความหมายของผู้ต้องกัก

2.2 สถิติผู้ต้องกัก

ตอนที่ 2 กระบวนการในการส่งกลับ

ตอนที่ 3 แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2.3 แนวคิดหลักการห้ามผลักดันกลับ

2.4 แนวคิดหลักสิทธิมนุษยชน

2.5 แนวคิดเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย

2.6 แนวคิดการโยกย้ายถิ่น

2.7 แนวคิดหลักธรรมาภิบาล

ตอนที่ 4 นโยบาย ระเบียบข้อบังคับในการส่งกลับผู้ต้องกัก

2.8 นโยบาย ระเบียบข้อบังคับในประเทศไทย

2.8.1 นโยบายและระเบียบข้อบังคับรัฐบาล

2.8.2 นโยบายและระเบียบข้อบังคับสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

2.9 นโยบาย ระเบียบข้อบังคับในต่างประเทศ

ตอนที่ 5 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ตอนที่ 6 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

## ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับผู้ต้องกัก

### 2.1. ความหมายของผู้ต้องกัก

ผู้ต้องกัก หมายความว่า คนต่างด้าวที่รอกการส่งกลับ ตาม พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มาตรา 54 วรรค 3 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่มีคำสั่งให้ส่งตัวคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรแล้วในระหว่างรอกการส่งกลับ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจอนุญาตให้ไปพักอาศัยอยู่ ณ ที่ใด โดยคนต่างด้าวผู้นั้นต้องมาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด โดยต้องมีประกัน หรือมีทั้งประกันและหลักประกันก็ได้ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่จะกักตัวคนต่างด้าวผู้นั้นไว้ ณ สถานที่ใดเป็นเวลานานเท่าใดตามความจำเป็นก็ได้ ค่าใช้จ่ายในการกักตัวนี้ให้คนต่างด้าวผู้นั้นเป็นผู้เสีย

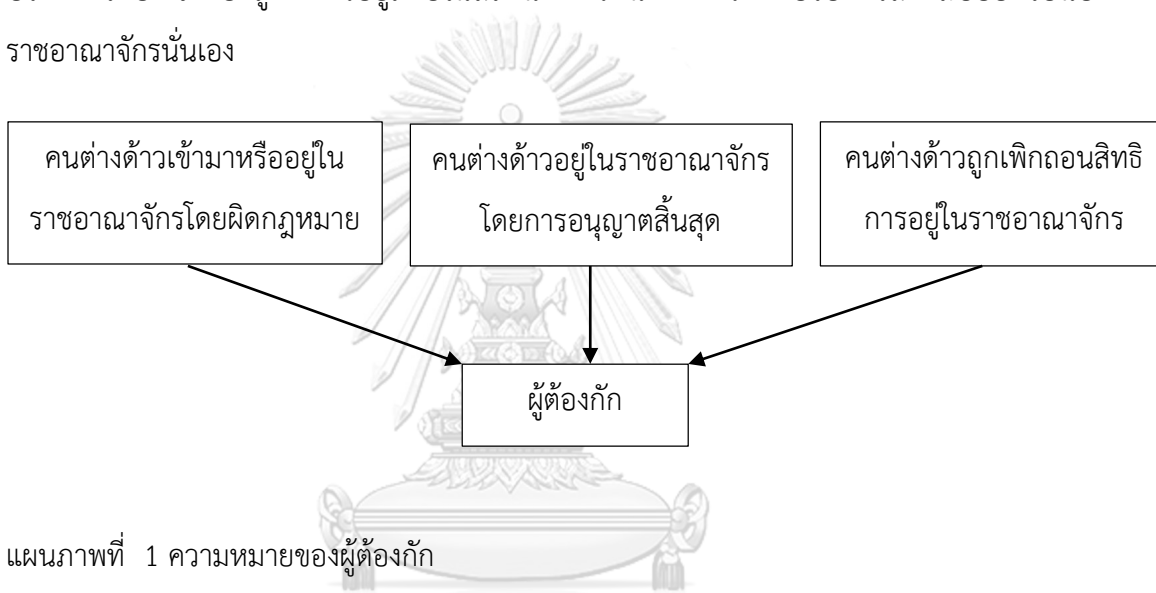
การกักตัวคนต่างด้าวถือเป็นมาตรการของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายคนเข้าเมือง ใน การที่จะส่งตัวคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถกักตัวคนต่างด้าวดังกล่าวไว้จนกว่าผู้นั้นจะเดินทางออกนอกราชอาณาจักร คำว่า “กักตัว” คนต่างด้าวไว้เพื่อรอกการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร มิได้อยู่ในความหมายของคำว่า “คุมขัง” ตาม มาตรา 1 อนุมาตรา 12 แห่ง ประมวลกฎหมายอาญา ที่บัญญัติไว้ว่า “คุมขัง” หมายความว่า คุมตัว ควบคุม ขัง กักขัง หรือจำคุกแต่อย่างใด

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 เป็นกฎหมายคนเข้าเมืองหลักในการควบคุมการเข้ามา อยู่อาศัย และการออกนอกประเทศไทยของคนต่างด้าว โดยหลักแล้ว รัฐมีอำนาจในการอนุญาต ห้าม หรือสั่งให้บุคคลมาปรากฏตัวในดินแดนของตน และคนต่างด้าวที่จะเข้ามาหรือออกนอกราชอาณาจักรไทยได้นั้น จะต้องเดินทางเข้ามาหรือออกไปตามช่องทางที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งอาจเป็นด่านตรวจคนเข้าเมือง เขตท่า สถานี หรือท้องที่ นอกจากนี้แล้วการเข้าเมืองหรือการออกนอกราชอาณาจักรไทยจะต้องเป็นไปตามกำหนดเวลาด้วย ดังนั้น หากปรากฏว่าคนต่างด้าวผู้ใดเข้ามา หรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือการอนุญาตนั้นสิ้นสุดหรือถูกเพิกถอนแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องส่งตัวคนต่างด้าวผู้นั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักร (สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ 2562)

ในกรณีที่มีคำสั่งให้ส่งตัวคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรแล้ว ในระหว่างรอกการส่งกลับ ตามกฎหมายคนเข้าเมือง จะกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจอนุญาตให้คนต่างด้าวไปพักอาศัยอยู่ ณ ที่ใด โดยคนต่างด้าวผู้นั้นต้องมาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด โดยต้องมีประกัน หรือมีทั้งประกันและหลักประกันก็ได้ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่จะกักตัวคนต่างด้าวผู้นั้นไว้ ณ สถานที่ใด เป็นเวลานานเท่าใดตามความจำเป็นก็ได้ ซึ่งในทางปฏิบัติ คนต่างด้าวจะถูกกักตัวเพื่อรอกการส่งกลับในสถานกักตัวคนต่างด้าว สังกัดสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง แต่

บทบัญญัติได้มีกล่าวถึงการประกันตัวไว้ นั่น เป็นกฎหมายที่เปิดช่องให้ผู้ตักสามารถประกันตัวไปพักอาศัยอยู่ที่อื่น ภายนอกสถานกักตัวคนต่างด้าวได้ ภายใต้หลักเกณฑ์ที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองกำหนด (สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ 2562)

ดังนั้น คนต่างด้าวที่จะมีสถานะเป็นผู้ตัก อยู่ในสถานกักตัวคนต่างด้าว นั้น ได้แก่ คนต่างด้าวที่เข้ามาภายในประเทศไทยโดยผิดกฎหมาย คนต่างด้าวที่อยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร แต่การอนุญาตนั้นสิ้นสุดลงแล้ว คนต่างด้าวที่ถูกเพิกถอนสิทธิการได้อยู่ในราชอาณาจักร หรือโดยสรุป คือ คนต่างด้าวที่ไม่มีสิทธิอยู่ในประเทศไทย จึงต้องถูกกักตัวอยู่ในสถานกักตัวคนต่างด้าว เพื่อรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรนั่นเอง



## 2.2 สถิติของผู้ตัก

ข้อมูลภาพรวมผู้ตักในวันที่ 3 ตุลาคม 2563 สถานกักตัวคนต่างด้าว กองกำกับการ 3 กองบังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง มีผู้ตักอยู่ในความควบคุม จำนวน 1,659 ราย แบ่งเป็น ผู้ตัก 3 สัญชาติ จำนวน 835 ราย ได้แก่ สัญชาติเมียนมา 644 ราย สัญชาติลาว 67 ราย และสัญชาติกัมพูชา 124 ราย และสัญชาติอื่นๆ จำนวน 824 ราย ได้แก่ สัญชาติเวียดนาม จำนวน 248 ราย สัญชาติจีน 148 ราย สัญชาติปากีสถาน จำนวน 61 ราย สัญชาติไนจีเรีย 42 ราย สัญชาติอินเดีย 37 ราย และอื่นๆ จำนวน 288 ราย

จากสถิติการรับตัวผู้ตักของสถานกักตัวคนต่างด้าว พบว่าในปี 2560 (ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2560 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2560) มีการรับตัวผู้ตักมาควบคุมเพื่อรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร จำนวนทั้งสิ้น 18,668 ราย แบ่งเป็น 3 สัญชาติ จำนวน 11,653 ราย และ

สัญชาติอื่นๆ 7,015 ราย ปี 2561 มีการรับตัวผู้ต้องกักจำนวน 19,394 ราย แบ่งเป็น 3 สัญชาติ 10,015 ราย และสัญชาติอื่นๆ จำนวน 9,379 ราย และปี 2562 มีการรับตัวผู้ต้องกัก จำนวน 18,329 ราย แบ่งเป็น 3 สัญชาติ จำนวน 11,121 ราย และสัญชาติอื่นๆ จำนวน 7,208 ราย

ในส่วนของสถิติการส่งกลับผู้ต้องกักของสถานกักตัวคนต่างด้าว นั้น พบว่า ในปี 2560 มีการส่งกลับผู้ต้องกักออกไปนอกราชอาณาจักร จำนวนทั้งสิ้น 18,534 ราย แบ่งเป็น 3 สัญชาติ จำนวน 11,690 ราย และสัญชาติอื่นๆ 6,844 ราย ปี 2561 มีการส่งกลับผู้ต้องกัก จำนวน 19,769 ราย แบ่งเป็น 3 สัญชาติ จำนวน 10,133 ราย และสัญชาติอื่นๆ 9,636 ราย และปี 2562 มีการส่งกลับผู้ต้องกัก จำนวน 18,419 ราย แบ่งเป็น 3 สัญชาติ จำนวน 10,978 ราย และสัญชาติอื่นๆ 7,441 ราย ตามตาราง ดังนี้

ปี พ.ศ.	รับตัวผู้ต้องกัก (คน)	ส่งกลับผู้ต้องกัก (คน)
2560	18,668	18,534
2561	19,394	19,769
2562	18,329	18,419

ตารางที่ 1 สถิติการรับตัว-ส่งตัว ผู้ต้องกักภายในสถานกักตัวคนต่างด้าว ปี พ.ศ. 2560 - 2562

ตามตารางดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในแต่ละปีสถิติการรับตัวผู้ต้องกัก และการส่งกลับผู้ต้องกัก มีจำนวนใกล้เคียงกัน ซึ่งจะมีการหมุนเวียนไปเรื่อยๆ ตามกระบวนการในการรับตัว ควบคุม และส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ในแต่ละวันสถานกักตัวคนต่างด้าว จะต้องดูแล ควบคุมผู้ต้องกัก เฉลี่ยวันละประมาณ 1,000 คน

แม้ว่าผู้ต้องกักจะมีการหมุนเวียน รับตัวเข้ามาและส่งกลับออกไปในจำนวนใกล้เคียงกันทุกๆปี แต่ยังมีผู้ต้องกักกลุ่มหนึ่ง ที่มีการรับตัวเข้ามาเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้วไม่สามารถส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกระบวนการส่งกลับแบบปกติตามกฎหมายคนเข้าเมืองได้ ซึ่งโดยปกติผู้ต้องกักที่รอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร จะใช้เวลาอยู่ในสถานกักตัวคนต่างด้าวไม่เกินหนึ่งเดือน ผู้ต้องกักก็จะสามารถเดินทางกลับภูมิลำเนาได้ หรือหากมีข้อขัดข้อง เช่น ผู้ต้องกักต้องมีการพิสูจน์ตัวตน พิสูจน์สัญชาติ หรือไม่มีเอกสารเดินทาง เช่น หนังสือเดินทาง เพื่อเดินทางกลับภูมิลำเนา สถานทูตหรือองค์การที่เกี่ยวข้องก็จะเข้ามาดำเนินการแก้ไขข้อขัดข้องดังกล่าวให้ ซึ่งหากมีองค์การหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับผู้ต้องกักผู้นั้น ก็จะใช้ระยะเวลาดำเนินการไม่เกิน 1 ปี เมื่อผู้ต้องกักได้รับการพิสูจน์ตัวตน หรือมีเอกสารรับรองตัวตนพร้อมเดินทางเรียบร้อยแล้ว ผู้ต้องกักก็จะสามารถเดินทางออกนอกราชอาณาจักรได้ ในการศึกษาครั้งนี้ จึงได้กำหนดนิยามสำหรับผู้ต้อง

กักที่อยู่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าวระยะเวลานาน ได้แก่ ผู้ต้องกักที่อยู่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าว เป็นระยะเวลาเกินกว่า 1 ปี นับจากวันที่รับตัวผู้ต้องกักคนดังกล่าว เพื่อให้สะดวกในการแบ่งประเภทผู้ต้องกัก เก็บข้อมูล และวิเคราะห์ข้อมูลในการศึกษา

ผู้ศึกษาได้ทำสำรวจจำนวนผู้ต้องกักที่อยู่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าว กองกำกับการ 3 กองบังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เป็นระยะเวลาเกินกว่า 1 ปี พบว่ามีจำนวนทั้งสิ้น 174 คน สามารถแบ่งเป็นประเภทได้ดังนี้

#### 1. เพศ

เพศ	จำนวน (คน)
ชาย	158
หญิง	16
รวม	174

#### 2. สัญชาติ

สัญชาติ	จำนวน (คน)
เวียดนาม	52
จีน	43
โซมาเลีย	15
ตุรกี	13
ปากีสถาน	13
มาเลเซีย	4
ปาเลสไตน์	4
ศรีลังกา	2
อิหร่าน	2
ซีเรีย	2
บังคลาเทศ	2
อินเดีย	2
ชูดาน	2
เกาหลีเหนือ	2
เกาหลีใต้	2

สัญชาติ	จำนวน (คน)
อิรัก	2
แคเมอรูน	1
แอฟริกาใต้	1
สวิตเซอร์แลนด์/กัมพูชา	1
สาธารณรัฐคิริกีซ	1
สาธารณรัฐรัสเซีย	1
สาธารณรัฐเอสโตเนีย	1
เยเมน	1
ฝรั่งเศส/ลาว	1
กานา	1
ไลบีเรีย	1
ยูเครน	1
ฟีจี	1
รวม	174

3. สถานะผู้ต้องกักที่อยู่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าวเกิน 1 ปี

สถานะ	จำนวน (คน)
ผู้ที่ต้องการไปประเทศที่ 3	27
ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย (UN ASYLUM SEEKERS)	17
ผู้ลี้ภัย (UN REFUGEES)	51
บุคคลไร้รัฐ (ไม่มีสถานะทางทะเบียน)	20
ผู้ต้องกักภัยความมั่นคง	12
ผู้ต้องกักชะลอการส่งกลับ	4
ผู้ต้องกักจิตเวชหรือเจ็บป่วยหนัก	13
ผู้ต้องกักรอการส่งกลับ	30
รวม	174

## 4. ฐานความผิดของผู้ต้องกักที่อยู่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าวเกิน 1 ปี

ฐานความผิด	จำนวน (คน)
เข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต	116
อยู่ในราชอาณาจักรโดยการอนุญาตสิ้นสุด	28
ความผิดตามกฎหมายคนเข้าเมืองอื่นๆ	13
ความผิดตามกฎหมายอาญา	9
ภัยความมั่นคง	7
หมายจับต่างประเทศ	1
รวม	174

## 5. ระยะเวลาที่ผู้ต้องกักถูกกักตัวในสถานกักตัวคนต่างด้าว

ระยะเวลา (ปี)	จำนวน (คน)
มากกว่า 15 ปี	1
13 – 15 ปี	5
10 – 13 ปี	4
8 – 10 ปี	3
5 – 8 ปี	20
3 – 5 ปี	35
1 – 3 ปี	106
รวม	174

## ตารางที่ 2 ประเภทของผู้ต้องกักที่อยู่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าวเกิน 1 ปี

จากตารางแสดงสถานะผู้ต้องกักที่อยู่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าวเกิน 1 ปี และฐานความผิดของผู้ต้องกักที่อยู่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าวเกิน 1 ปี ผู้ศึกษาได้ทำการจำแนกฐานความผิดที่ผู้ต้องกักในแต่ละกลุ่มสถานะกระทำจนเป็นเหตุให้ถูกจับกุมและรอการส่งกลับในสถานกักตัวคนต่างด้าวได้ ดังนี้



สถานะ	ข้อหา	จำนวน (คน)	รวม (คน)
ผู้ที่ต้องการไปประเทศ ที่ 3	เข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต	15	27
	อยู่ในราชอาณาจักรโดยการอนุญาตสิ้นสุด	9	
	ความผิดตามกฎหมายอาญา	3	
ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย (UN ASYLUM SEEKERS) และผู้ลี้ภัย (UN REFUGEES)	เข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต	56	68
	อยู่ในราชอาณาจักรโดยการอนุญาตสิ้นสุด	10	
	ความผิดตามกฎหมายคนเข้าเมืองอื่นๆ	2	
บุคคลไร้รัฐ (ไม่มี สถานะทางทะเบียน)	เข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต	12	20
	ความผิดตามกฎหมายคนเข้าเมืองอื่นๆ	6	
	ความผิดตามกฎหมายอาญา	2	
ผู้ต้องกักภัยความ มั่นคง	เข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต	5	12
	ความผิดตามกฎหมายอาญา	7	
ผู้ต้องกักชะลอการ ส่งกลับ	เข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต	2	4
	ความผิดตามกฎหมายอาญา	1	
	หมายจับต่างประเทศ	1	
ผู้ต้องกักจิตเวชหรือ เจ็บป่วยหนัก	เข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต	11	13
	อยู่ในราชอาณาจักรโดยการอนุญาตสิ้นสุด	1	
	ความผิดตามกฎหมายคนเข้าเมืองอื่นๆ	1	
ผู้ต้องกักรอการส่งกลับ	เข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต	15	30
	อยู่ในราชอาณาจักรโดยการอนุญาตสิ้นสุด	8	
	ความผิดตามกฎหมายคนเข้าเมืองอื่นๆ	8	
	ความผิดตามกฎหมายอาญา	3	
รวม			174

ตารางที่ 3 สถานะและฐานความผิดของผู้ต้องกักที่อยู่ในสถานกักตัวคนต่างด้าวเกิน 1 ปี

จากตารางแสดงสถานะและฐานความผิดที่คนต่างด้าวถูกจับกุม และการที่ผู้ศึกษาทำการรวบรวมเอกสาร หนังสือราชการเกี่ยวกับเรื่องผู้ต้องกักที่อยู่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าวเป็นระยะเวลานาน อีกทั้งได้มีการประชุมและหารือกันระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ทำให้ทราบว่าผู้ต้องกักที่อยู่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าวเกิน 1 ปี ในแต่ละสถานะมีปัญหาและข้อจำกัดที่ไม่สมควรใจหรือไม่สามารถเดินทางกลับภูมิลำเนา โดยสามารถสรุปได้ดังนี้

1) ผู้ต้องกักที่ต้องการลี้ภัยไปประเทศที่ 3 ผู้ต้องกักกลุ่มนี้มีทั้งผู้ที่ทำการยื่นคำร้องกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) เพื่อขอสถานะเป็นผู้แสวงหาที่ลี้ภัยให้ได้รับการคุ้มครองและช่วยเหลือแล้ว แต่ยังไม่ได้ทำการสัมภาษณ์กับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ทำให้ยังไม่ได้มีการรับรองสถานะเป็นผู้แสวงหาที่ลี้ภัย อีกทั้งยังมีผู้ต้องกักที่ต้องการไปประเทศที่ 3 แต่ไม่ได้ผ่านกระบวนการสัมภาษณ์ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ซึ่งต้องรอมูลนิธิหรือพลเมืองในประเทศที่ 3 ให้การรับรอง เพื่อให้ประเทศที่ 3 ตอรับการขอลี้ภัย จึงจะสามารถเดินทางไปประเทศที่ 3 ได้ ซึ่งในขณะนี้ยังไม่มี การรับรองและยังไม่ได้รับการตอบรับจึงต้องรอคอยอย่างไม่มีกำหนดเช่นกัน โดยผู้ต้องกักในกลุ่มนี้ ส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่กระทำความผิดฐานเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตและอยู่ในราชอาณาจักรโดยการอนุญาตสิ้นสุด เหมือนดังเช่น ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและผู้ลี้ภัยที่ได้สถานะการคุ้มครองจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) แล้ว แต่ก็มีผู้ที่กระทำความผิดในกฎหมายอาญาอยู่ในกลุ่มนี้ด้วยเช่นกัน ซึ่งผู้ต้องกักในกลุ่มนี้ เนื่องจากยังไม่ได้รับการคัดกรองจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) จึงอาจมองได้ว่าเป็นกลุ่มผู้ต้องการโยกย้ายถิ่นฐาน ผู้พลัดถิ่น แรงงานข้ามชาติ ผู้ลี้ภัย หรืออื่นๆ อันเป็นลักษณะปะปนกัน ยังไม่สามารถแยกออกจากกันได้ หรือภาษาอังกฤษจะใช้คำว่า Mix flow

2) ผู้ต้องกักที่มีสถานะเป็นผู้ลี้ภัย และผู้แสวงหาที่ลี้ภัยจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ในกลุ่มนี้ทั้งหมดจะถูกจับกุมเนื่องจากกระทำความผิดกฎหมายคนเข้าเมืองซึ่งไม่ได้เป็นความผิดร้ายแรง ซึ่งได้แก่ ความผิดฐานเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต อยู่ในราชอาณาจักรโดยการอนุญาตสิ้นสุด และความผิดตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองมาตราอื่นๆ เช่น ทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตทำงาน เป็นต้น สาเหตุที่ผู้ต้องกักกลุ่มนี้ ยังไม่สามารถเดินทางออกป็นนอกราชอาณาจักรได้ เนื่องจากผู้ต้องกักกำลังอยู่ในขั้นตอนของการขอลี้ภัยไปประเทศที่ 3 (ประเทศอื่นที่ไม่ใช่ประเทศภูมิลำเนาหรือประเทศที่ตนมีถิ่นที่อยู่เป็นประจำ) โดยก่อนที่ผู้ต้องกักจะเดินทางออกจากราชอาณาจักรไทยไปยังประเทศที่ 3 ได้นั้น จะต้องผ่านขั้นตอนการสัมภาษณ์ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) และการตอบรับไปประเทศที่ 3 ก่อน ซึ่งผู้ต้องกัก

จะต้องรอการดำเนินการในขั้นตอนต่างๆ เป็นระยะเวลานาน ตั้งแต่การรอการสัมภาษณ์จากเจ้าหน้าที่ รอการขึ้นสถานะเป็นผู้แสวงหาที่ลี้ภัย และผู้ลี้ภัย รอการตอบรับไปประเทศที่ 3 หากไม่ได้รับการ ตอบรับไปประเทศหนึ่ง ก็จะต้องขอไปประเทศอื่นๆ และรอการตอบรับใหม่ การรออบรมเพื่อเตรียม ตัวเดินทางไปและใช้ชีวิตใหม่ในประเทศที่ 3 ซึ่งในแต่ละรายมีระยะเวลาต่างกัน ไม่อาจกำหนดได้ว่า จะต้องใช้ระยะเวลาเท่าใดหรือบางรายสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ปฏิเสธสถานะการเป็นผู้ลี้ภัยหรือผู้แสวงหาที่ลี้ภัย ทำให้ผู้ต้องกักไม่สามารถเดินทางไปประเทศที่ 3 ได้ โดยจะต้องรอคอยอย่างไม่มีกำหนด

3) ผู้ต้องกักที่มีสถานะเป็นบุคคลไร้รัฐ หรือไม่มีสถานะทางทะเบียนในประเทศที่ตนอ้าง ว่าเป็นประเทศภูมิลำเนาของตนเอง โดยผู้ต้องกักจะมีปัญหาเรื่องการไม่มีเอกสารประจำตัว เนื่องจาก ทั้งหมดเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต ทำให้ไม่มีหนังสือเดินทางที่สามารถยืนยัน ตัวตนได้ว่าเป็นบุคคลที่อยู่ประเทศภูมิลำเนาได้ และเมื่อประเทศภูมิลำเนาที่ผู้ต้องกักอ้างว่าเคยมี ภูมิลำเนาอยู่มาพิสูจน์สัญชาติ ปรากฏว่าไม่รับรองว่าเป็นคนสัญชาติของตน เนื่องจากไม่มีสถานะทาง ทะเบียนที่ประเทศภูมิลำเนา จึงไม่ออกเอกสารแทนหนังสือเดินทางให้ และไม่ให้การช่วยเหลือ ทำให้ ผู้ต้องกักกลุ่มนี้ไม่สามารถเดินทางกลับประเทศภูมิลำเนาได้

4) ผู้ต้องกักมีอาการทางจิตเวช แม้ได้เข้ารับการรักษาจากโรงพยาบาลแล้วจนสามารถใช้ ชีวิตเป็นปกติแล้ว แต่ผู้ต้องกักไม่สามารถจำที่อยู่ของตนเองในประเทศภูมิลำเนาได้ จำไม่ได้ว่าเดิน ทางเข้ามาในราชอาณาจักรทางช่องทางใด พุดจาจวกรวน สถานทูตหรือสถานกงสุลสัญชาติของผู้ต้อง กักปฏิเสธการออกเอกสารในการเดินทางให้ หรือมีอาการเจ็บป่วยจนไม่สามารถเดินทางได้ ทำให้ไม่ สามารถเดินทางกลับประเทศภูมิลำเนาและไม่สามารถเดินทางไปประเทศที่ 3 ได้

5) ผู้ต้องกักรอการส่งกลับแบบทั่วไป ซึ่งผู้ต้องกักกลุ่มนี้ จะมีปัญหาที่ตัวผู้ต้องกักเอง ได้แก่ ผู้ต้องกักไม่มีค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับภูมิลำเนาของตนเอง และสถานทูตหรือสถานกงสุล ไม่ให้การช่วยเหลือทำให้ไม่สามารถซื้อตั๋วเดินทางกลับประเทศภูมิลำเนาได้ ผู้ต้องกักไม่มีญาติ ไม่มี ที่อยู่เป็นหลักแหล่ง ไม่มีอาชีพและรายได้ ในประเทศภูมิลำเนาของตนเอง หรือมีคดีค้างเก่าอยู่ที่ ประเทศภูมิลำเนาตนเอง ทำให้ไม่ยินยอมกลับประเทศภูมิลำเนาของตนเอง อีกทั้งไม่เข้าหลักเกณฑ์ ในการเป็นผู้ขอลี้ภัย ทำให้ไม่สามารถขอลี้ภัยไปประเทศที่ 3 ได้ ทำให้ผู้ต้องกักกลุ่มนี้ตกค้างอยู่ ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าว

6) ในส่วนของผู้ต้องกักที่มีสถานะเป็นผู้ต้องกักที่เป็นภัยความมั่นคง และผู้ต้องกักที่ ชะลอการส่งกลับนั้น ผู้ต้องกักในกลุ่มนี้ บางคนได้กระทำความผิดในฐานะเข้ามาในราชอาณาจักรไทย โดยไม่ได้รับอนุญาต แล้วต่อมาทางการได้รับแจ้งว่าผู้ต้องกักจะก่อเหตุอันเป็นภัยต่อความมั่นคงของ

รัฐหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทำให้มีการบันทึกรายชื่อเป็นฐานความผิดเข้ามาในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตในช่วงแรก หรือบางคนมีการกระทำความผิดอาญาจำนวนหลายคดี ยังมีคดีที่ยังไม่เสร็จสิ้น จำเป็นจะต้องมีการอายัดตัวเพื่อรอให้คดีที่ค้างอยู่เสร็จสิ้นก่อน และบางคนยังต้องรอกระบวนการในการโอนตัวผู้ร้ายข้ามแดนตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ผู้ต้องกักในกลุ่มนี้จึงยังไม่สามารถกลับประเทศภูมิลำเนาได้

## ตอนที่ 2 กระบวนการในการส่งกลับ

การที่คนต่างด้าวกระทำความผิดภายในประเทศไทยหรือถูกจับกุมภายในประเทศไทย คนต่างด้าวจะไม่สามารถเดินทางกลับออกไปนอกราชอาณาจักรด้วยตนเองตามปกติได้ แต่จะต้องผ่านกระบวนการส่งกลับ ซึ่งเป็นหน้าที่ของสถานกักตัวคนต่างด้าว กองกำกับการ 3 กองบังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง โดยมีหน้าที่และความรับผิดชอบในงานห้องกัก งานส่งกลับ และงานคนต้องห้าม ดังนี้

- 1) งานดำเนินการเกี่ยวกับคนต่างด้าวที่เข้ามาและอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักร หรือถูกเพิกถอนการอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง รวมทั้งบุคคลซึ่งกระทำความผิดกฎหมายว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือความผิดอาญาอื่นใดที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวพันกัน
- 2) งานดำเนินการเกี่ยวกับการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร
- 3) งานดำเนินการเกี่ยวกับคนต่างด้าวที่อพยพเข้ามาในราชอาณาจักร
- 4) งานดำเนินการเกี่ยวกับการปล่อยตัวชั่วคราวโดยมีหรือไม่มีประกันหรือหลักประกันของคนต่างด้าวที่ถูกกักตัวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง
- 5) งานจัดทำบัญชีรายชื่อคนต้องห้ามและคนต่างด้าวอพยพ
- 6) งานดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมตัวคนต่างด้าวที่รอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร หรือออกนอกห้องกัก
- 7) งานรักษาความปลอดภัยอาคารสถานที่ในบริเวณสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง
- 8) งานบันทึกข้อมูลคนต้องห้าม คนต่างด้าวอพยพ และหมายจับจากหน่วยงานต่างๆ ทั่วราชอาณาจักร
- 9) งานต่างๆ ที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

สำหรับการศึกษาคำนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาในการส่งกลับผู้ต้องกักออกนอกราชอาณาจักร ดังนั้น ผู้ศึกษาจะเน้นทำการศึกษารายละเอียดและขั้นตอนของ “กระบวนการผลักดัน

ส่งกลับผู้ต้องกัก” ซึ่งจะมีความเกี่ยวข้องกับทั้งงานห้องกัก งานส่งกลับ และงานคนต้องห้าม โดยแบ่งขั้นตอนในการส่งกลับผู้ต้องกักออกเป็น 3 ขั้นตอนหลัก ได้แก่

- 1) การรับตัว
- 2) การควบคุมตัว
- 3) การส่งกลับ

มีรายละเอียดแต่ละขั้นตอน ดังนี้

- 1) การรับตัว

หลังจากที่คนต่างด้าวถูกจับกุมดำเนินคดีได้รับโทษจากการกระทำความผิดจากฐานความผิดต่างๆ ทั้งคดีอาญา และความผิดที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายคนเข้าเมืองไม่ว่าจะเป็นการเข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต การอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้สิ้นสุดลงแล้ว หรือถูกเพิกถอนการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเรียบร้อยแล้ว พนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบในคดีนั้น จะได้รับแจ้งจากศาลหรือเรือนจำที่คนต่างด้าวกำลังจะได้รับการปล่อยตัวให้ปรับตัวคนต่างด้าวภายในเวลาที่กำหนด เพื่อนำมาส่งยังตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดต่างๆ ในพื้นที่ที่ศาลหรือเรือนจำนั้นตั้งอยู่ และเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดนั้น จะนำตัวคนต่างด้าวมาส่งยังสถานกักตัวคนต่างด้าวเพื่อรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรต่อไป ในกรณีที่คนต่างด้าวมียุติบัตรอยู่ในประเทศที่มีพรมแดนติดกับประเทศไทย 3 ประเทศ ได้แก่ ประเทศเมียนมา ประเทศลาว และประเทศกัมพูชา ถูกจับกุมในข้อหาเข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยผิดกฎหมายในจังหวัดที่ใกล้เคียงกับด่านตรวจคนเข้าเมืองที่ติดชายแดน สามารถทำการผลักดันส่งกลับไปยังด่านพรมแดนของประเทศกัมพูชาได้โดยไม่ต้องส่งมายังสถานกักตัวคนต่างด้าวส่วนกลางในกรุงเทพฯ อีก เพื่อเป็นการลดงบประมาณในการควบคุมตัว และการส่งตัวผู้ต้องกัก ในส่วนของคนต่างด้าวสัญชาติอื่นๆ ซึ่งมีได้มีพรมแดนติดกับประเทศไทยตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดต่างๆ จะต้องนำตัวคนต่างด้าวมาส่งที่สถานกักตัวคนต่างด้าวส่วนกลาง ซึ่งก็คือ สถานกักตัวคนต่างด้าว กองกำกับการ 3 กองบังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เพื่อทำการผลักดันส่งกลับไปยังประเทศปลายทางของคนต่างด้าว

ในการรับตัวผู้ต้องกัก เจ้าหน้าที่สถานกักตัวคนต่างด้าวจะทำการพิจารณาคนต่างด้าวดังกล่าวเป็นรายบุคคลว่าเป็นบุคคลที่เข้าลักษณะเข้ามา หรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือการอนุญาตนั้นสิ้นสุดหรือถูกเพิกถอนแล้วหรือไม่ หากเข้าลักษณะดังกล่าว ก็จะมีการรับตัวเป็นผู้ต้องกัก และควบคุมตัวไว้ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าวเพื่อรอการส่งกลับออกไปนอก

ราชอาณาจักร แต่หากไม่เข้าลักษณะดังกล่าว ก็จะทำให้การปล่อยตัวเพื่อให้สามารถอยู่ในราชอาณาจักรต่อไปได้ตามสิทธิของคนต่างด้าวที่มีอยู่ ขั้นตอนในการรับตัวผู้ต้องกัก ได้แก่

- 1) กรอกแบบฟอร์มและตรวจค้นร่างกายและสิ่งของ
- 2) ถ่ายภาพ ทำประวัติ พิมพ์ลายนิ้วมือเพื่อบันทึกข้อมูลผู้ต้องกักและตรวจสอบประวัติอาชญากรรม ออกบัตรประจำตัวผู้ต้องกัก
- 3) แจ้งให้ทราบว่าจะต้องถูกส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร เนื่องจากไม่มีสิทธิอยู่ในราชอาณาจักรไทยตามกฎหมายคนเข้าเมือง และแจ้งสิทธิเกี่ยวกับผู้ต้องกักให้ทราบ
- 4) แจ้งเรื่องสิ่งของต้องห้ามและรับฝากของมีค่า
- 5) จำแนกเพศ และฐานความผิดก่อนนำเข้าห้องกัก

เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ปฏิบัติตามขั้นตอนการรับตัวเรียบร้อยแล้ว คนต่างด้าวจะเปลี่ยนสถานะเป็นผู้ต้องกัก ควบคุมตัวอยู่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าวเพื่อรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร มีขั้นตอนการปฏิบัติตามขั้นตอนต่อไป

## 2) การควบคุมตัว

หลังจากจับตัวคนต่างด้าว มาเป็นผู้ต้องกักภายในสถานกักตัวคนต่างด้าวเรียบร้อยแล้ว เจ้าหน้าที่สถานกักตัวคนต่างด้าว จะทำการแจ้งข้อมูลผู้ต้องกักไปยังสถานทูตหรือสถานกงสุล สัญชาติของผู้ต้องกักในทันที เพื่อให้สถานทูตหรือสถานกงสุล รับทราบว่ามีความเสี่ยงที่ตนเองอยู่ในสถานกักตัวคนต่างด้าวเพื่อรอการส่งกลับ ในระหว่างการควบคุม ผู้ต้องกักจะได้รับการจำแนกประเภทตามเพศ โชนประเทศหรือสัญชาติของตนเอง ฐานความผิดและประวัติการต้องโทษ ผู้ป่วยทางกายหรือทางจิตเวช อาการของโรค รวมทั้งสภาวะการแพร่ระบาด ควบคุมยังห้องกักต่างกัน เพื่อให้ง่ายต่อการควบคุม การสื่อสาร และการดูแลผู้ป่วย โดยเจ้าหน้าที่สถานทูต ญาติของผู้ต้องกัก องค์กรภาครัฐ หรือองค์กรระหว่างประเทศต่างๆ สามารถติดต่อเยี่ยม สัมภาษณ์ ทำเอกสารการเดินทางกลับ มอบสิ่งของ ทรัพย์สิน และอาหาร ให้แก่ผู้ต้องกักบริเวณที่ให้จัดไว้ให้ได้ อีกทั้งผู้ต้องกักสามารถใช้โทรศัพท์ในการติดต่อญาติ หน่วยงาน สถานทูตหรือสถานกงสุลได้ในสถานที่และเวลาที่จัดไว้

ในขณะที่ทำการควบคุมผู้ต้องกัก ตามคำสั่งสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองในด้านมาตรฐานห้องกัก สถานกักตัวคนต่างด้าวจะจัดอาหารบริการวันละ 3 มื้อ โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย ผู้ต้องกัก

สามารถร้องทุกข์ หรือร้องขอเรื่องใดๆ ผ่านการเขียนคำร้อง หรือร้องทุกข์ด้วยวาจาผ่านเจ้าหน้าที่สถานกักตัวคนต่างด้าวเวรรักษาการณ์ประจำวันได้ หากผู้ต้องกักมีอาการเจ็บป่วย สามารถเข้าพบแพทย์ตรวจคนเข้าเมืองที่สถานพยาบาลภายในสถานกักตัวคนต่างด้าวได้ หรือหากมีอาการหนัก แพทย์ตรวจคนเข้าเมืองไม่สามารถทำการรักษาได้ จะทำการส่งตัวผู้ป่วยไปรักษาตัวที่โรงพยาบาล ดำรวจต่อไป

### 3) การส่งกลับ

การส่งกลับ คือ การส่งตัวคนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร แล้วไม่มีสิทธิที่จะอยู่ในราชอาณาจักรกลับออกไปนอกราชอาณาจักร โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ผ่านทางช่องทางที่กฎหมายกำหนด ในการส่งผู้ต้องกักออกไปนอกราชอาณาจักรนั้นต้องประกอบไปด้วย องค์ประกอบ 4 องค์ประกอบ หากมีปัญหาที่องค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่ง เจ้าหน้าที่ตำรวจก็จะไม่สามารถส่งตัวผู้ต้องกักกลับออกไปนอกราชอาณาจักรได้ องค์ประกอบการส่งกลับผู้ต้องกัก มีดังนี้

#### 3.1 องค์ประกอบที่ 1 คนต่างด้าว

คุณสมบัติของคนต่างด้าวที่จะถูกส่งตัวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ต้องเป็นคนต่างด้าวที่มีลักษณะ ดังต่อไปนี้

3.1.1 คนต่างด้าวมีลักษณะต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักร ตามมาตรา 12 แห่ง พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า ห้ามมิให้คนต่างด้าวซึ่งมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ เข้ามาในราชอาณาจักร

(1) ไม่มีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางอันถูกต้องและยังสมบูรณ์อยู่ หรือมีแต่ไม่ได้รับการตรวจลงตราในหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง เช่นว่านั้นจากสถานทูตหรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศหรือจากกระทรวงการต่างประเทศ เว้นแต่กรณีที่ไม่ต้องมีการตรวจลงตราสำหรับคนต่างด้าวบางประเภทเป็นกรณีพิเศษ การตรวจลงตราและการยกเว้นการตรวจลงตราให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

(2) ไม่มีปัจจัยในการยังชีพตามควรแก่กรณีที่เข้ามาในราชอาณาจักร

(3) เข้ามาเพื่อทำงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว

(4) วิกลจริตหรือมีโรคอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(5) ยังมีได้ปลุกผีป้องกันไข้ทรพิษ หรือฉีควัคซีน หรือปฏิบัติการอย่างอื่นตามวิชาการแพทย์เพื่อป้องกันโรคติดต่อตามที่กฎหมายบัญญัติและไม่ยอมให้แพทย์ตรวจคนเข้าเมืองกระทำการเช่นนั้น

(6) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาของศาลไทยหรือคำสั่งที่ขอด้วยกฎหมาย หรือคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดลหุโทษหรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดที่ยกเว้นไว้ในกฎกระทรวง

(7) มีพฤติการณ์ที่เป็นที่น่าเชื่อว่าเป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อสังคม หรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุขหรือความปลอดภัยของประชาชนหรือความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือบุคคลซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐบาลต่างประเทศได้ออกหมายจับ

(8) มีพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อว่าเป็นคนเข้าเมืองเพื่อการค้าประเวณี การค้าหญิงหรือเด็ก การค้ายาเสพติดให้โทษ การลักลอบหนีภาษีศุลกากร หรือเพื่อประกอบกิจการอื่นที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

(9) ไม่มีเงินติดตัวหรือไม่มีประกันตามที่รัฐมนตรีประกาศตามมาตรา 14

(10) รัฐมนตรีไม่อนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรตาม มาตรา 16

(11) ถูกรัฐบาลไทยหรือรัฐบาลต่างประเทศเนรเทศหรือถูกเพิกถอนสิทธิการอยู่ในราชอาณาจักรหรือในต่างประเทศมาแล้ว หรือถูกพนักงานเจ้าหน้าที่ส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร โดยรัฐบาลไทยเสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ เว้นแต่รัฐมนตรีได้พิจารณายกเว้นให้เป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย หรือ

3.1.2 คนต่างด้าวมีลักษณะต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักร ตามมาตรา 16 แห่ง พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่มีพฤติการณ์ซึ่งรัฐมนตรีเห็นว่าเพื่อประโยชน์แก่ประเทศหรือเพื่อความสงบเรียบร้อย วัฒนธรรมหรือศีลธรรมอันดี หรือความผาสุกของประชาชน ไม่สมควรอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้ใดหรือจำพวกใดเข้ามาในราชอาณาจักร รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งไม่อนุญาตให้ผู้นั้น หรือจำพวกนั้นเข้ามาในราชอาณาจักรได้ หรือ

3.1.3 คนต่างด้าวเป็นผู้ที่การอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรสิ้นสุดลง หรือถูกเพิกถอนการอนุญาต ตาม มาตรา 36 วรรค 1 แห่ง พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว หากมีพฤติการณ์ที่สมควรถูกเพิกถอนให้อยู่ในราชอาณาจักร ให้อธิบดีหรือคณะกรรมการมีอำนาจเพิกถอนการอนุญาตที่ได้อนุญาตไว้ นั้นได้ ไม่ว่าจะอธิบายหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเป็นผู้อนุญาต

และเป็นคนต่างด้าวที่ได้รับการพิสูจน์แล้วว่ามีหนังสือเดินทางยืนยันสัญชาติ เป็นบุคคลที่มีสุขภาพแข็งแรง ไม่เป็นอุปสรรคต่อการเดินทาง ไม่มีพันธะผูกพันกับทางราชการไทย อันได้แก่ ไม่เป็นบุคคลที่ถูกศาลมีคำสั่งห้ามเดินทางออก, ไม่เป็นผู้ต้องหาในคดีอาญาอื่น คำร้องขอกลับประเทศภูมิลำเนาหรือบันทึกสมัครใจในการเดินทางกลับประเทศภูมิลำเนา และสำหรับผู้ต้องกักสัญชาติอื่นๆ นอกเหนือจาก สัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับออกไปนอกราชอาณาจักรเอง



### 3.2 องค์ประกอบที่ 2 เอกสารที่ใช้ประกอบการส่งตัวกลับ

#### 3.2.1 กรณีเป็นคนต่างด้าว 3 สัญชาติ (เมียนมา ลาว และกัมพูชา)

เนื่องจากคนต่างด้าว 3 สัญชาตินี้ เป็นประเทศที่มีพรมแดนติดกับประเทศไทย มักถูกจับกุมในข้อหาหลบหนีเข้าเมืองมาเป็นจำนวนมาก รัฐบาลจึงมีนโยบายไม่ดำเนินคดีหลบหนีเข้าเมืองกับคนต่างด้าวกลุ่มนี้ โดยให้สามารถผลักดันออกไปยังประเทศภูมิลำเนาได้ทันที เพื่อให้ไม่ให้รัฐเสียงบประมาณในการควบคุมตัว เอกสารที่ใช้ประกอบการส่งตัวกลับของคนต่างด้าวกลุ่มนี้ ได้แก่ คำสั่งเจ้าพนักงานตรวจคนเข้าเมือง ให้คนต่างด้าวเดินทางกลับออกไปนอกราชอาณาจักร เพื่อให้คนต่างด้าวรับทราบว่าจะต้องถูกส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร คำสั่งผู้บังคับบัญชาอนุมัติให้ส่งตัวผู้ต้องกักออกไปนอกราชอาณาจักร โดยไม่ต้องมีหนังสือเดินทาง หรือเอกสารแทนหนังสือเดินทางก็ได้

#### 3.2.2 กรณีเป็นคนต่างด้าวสัญชาติอื่น ๆ นอกเหนือ 3 สัญชาติ

ผู้ต้องกักต้องมีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง ตัวโดยสารเครื่องบิน หรือยานพาหนะอื่น ๆ คำสั่งเจ้าพนักงานตรวจคนเข้าเมืองให้คนต่างด้าวเดินทางกลับออกไปนอกราชอาณาจักร และคำสั่งผู้บังคับบัญชาอนุมัติให้ส่งตัวผู้ต้องกักออกไปนอกราชอาณาจักร

### 3.3 องค์ประกอบที่ 3 ยานพาหนะและช่องทาง

#### 3.3.1 ยานพาหนะ

ต้องเป็นยานพาหนะที่ได้รับอนุญาตให้นำคนต่างด้าวเดินทางกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ซึ่งได้นิยามไว้ ตาม มาตรา 4 แห่ง พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ซึ่งได้ให้ความหมายคำว่า พาหนะ ไว้ว่า ยานพาหนะหรือสัตว์พาหนะ หรือสิ่งอื่นใดที่อาจนำบุคคลจากที่แห่งหนึ่งไปยังอีกแห่งหนึ่ง

#### 3.3.2 ช่องทาง

ช่องทาง เป็นช่องทางที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตาม มาตรา 11 แห่ง พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า บุคคลซึ่งเดินทางเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักร จะต้องเดินทางเข้ามาหรือออกไปตามช่องทางด่านตรวจคนเข้าเมือง เขตท่าสถานี หรือท้องที่และตามกำหนดเวลา ทั้งนี้ ตามรัฐมนตรีจะได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา แบ่งเป็น 3 ประเภท คือ ทางบก ทางอากาศ และทางน้ำ

### 3.4 องค์ประกอบที่ 4 ประเทศปลายทาง

#### 3.4.1 ประเทศปลายทางที่เป็นประเทศที่ผู้ต้องกักมีภูมิลำเนา

ปัจจุบัน การส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรนั้น ในทางปฏิบัติ เจ้าพนักงานตรวจคนเข้าเมือง จะส่งตัวกลับไปยังประเทศที่คนต่างด้าวมีภูมิลำเนาอยู่ เพื่อป้องกันการ

ที่ประเทศปลายทางปฏิเสธการรับตัว ในประเทศอื่นนอกเหนือจากประเทศเมียนมา ลาว และ กัมพูชา ผู้ต้องกักจึงต้องมีหนังสือเดินทาง หรือเอกสารเดินทาง เพื่อใช้ในการเดินทางกลับประเทศ หากผู้ต้องกักไม่มีหนังสือเดินทาง หนังสือเดินทางหมดอายุ หรือไม่สามารถใช้หนังสือเดินทางเล่มเดิม ได้ สถานทูตหรือสถานกงสุลของประเทศภูมิลำเนาของผู้ต้องกักจะต้องออกเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางให้แก่ผู้ต้องกัก เมื่อผู้ต้องกักมีหนังสือเดินทาง และมีตั๋วเดินทางแล้ว เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงจะ เสนอเรื่องไปให้ผู้บังคับบัญชาสั่งการอนุมัติให้ส่งตัวผู้ต้องกักออกไปนอกราชอาณาจักรได้

#### 3.4.2 ประเทศปลายทางที่เป็นประเทศอื่นนอกเหนือจากที่ผู้ต้องกักมีภูมิลำเนา

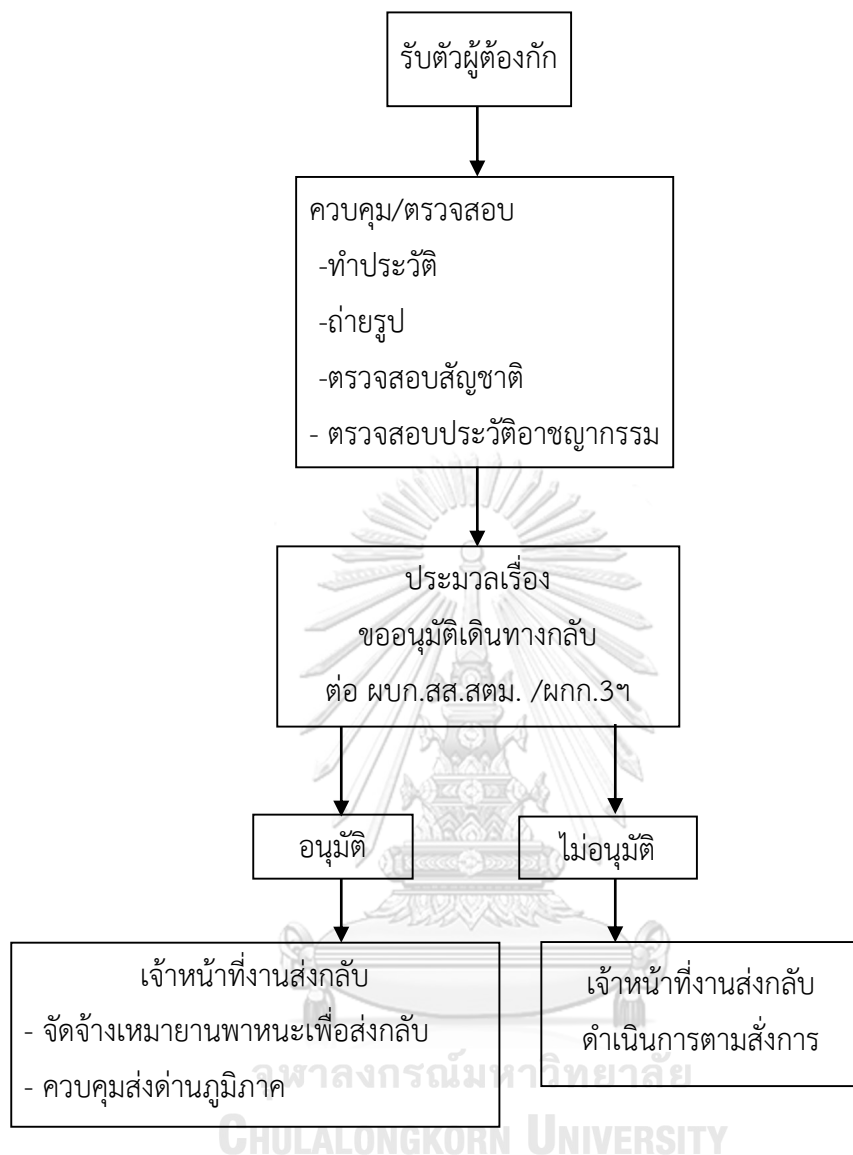
ประเทศปลายทางที่ไม่ใช่ประเทศภูมิลำเนานั้น จะเป็นกรณีผู้ต้องกักมีสถานะ เป็นผู้ลี้ภัย (Refugee) สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) จะทำการ สัมภาษณ์ผู้ต้องกักที่ยื่นคำร้องขอเป็นผู้ลี้ภัย เมื่อผ่านการคัดกรองจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัย แห่งสหประชาชาติ (UNHCR) แล้ว หรือกรณีผู้ต้องกักได้รับการตอบรับจากประเทศที่ 3 ผ่านการ รับรองจากมูลนิธิหรือตัวบุคคลในประเทศที่ 3 ให้สามารถเดินทางไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่ 3 ได้ เมื่อ คนต่างด้าว และประเทศปลายทางมีความพร้อมแล้ว เจ้าหน้าที่ตำรวจจะเสนอเรื่องเพื่อพิจารณา บันทึกรายชื่อข้อมูลเป็นบุคคลต่างด้าวที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักร (Blacklist) ในกรณีที่ ผู้ต้องกักผู้นั้นมีพฤติการณ์เข้าหลักเกณฑ์ที่จะต้องบันทึกรายชื่อ และประมวลเรื่องขออนุมัติส่งกลับ แก่ ผู้บังคับบัญชาให้อนุมัติเดินทางกลับประเทศภูมิลำเนาหรือประเทศปลายทางในกรณีที่ขอลี้ภัยไป ประเทศที่ 3 ได้

เมื่อองค์ประกอบของการส่งกลับครบทั้ง 4 องค์ประกอบแล้ว จะขอกล่าวถึงขั้นตอน การดำเนินการส่งกลับผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนา ซึ่งจะแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การส่งกลับผู้ต้องกัก 3 สัญชาติ (เมียนมา ลาว กัมพูชา) ไปยังด่านตรวจคนเข้าเมืองภูมิภาคเพื่อส่งผู้ต้องกักออกยังช่องทางที่ ติดกับประเทศไทย และการส่งกลับผู้ต้องกักประเทศอื่นๆ ที่จะต้องส่งกลับด้วยเครื่องบิน ดังนี้

##### 1) ขั้นตอนการส่งผู้ต้องกัก 3 สัญชาติ (เมียนมา ลาว กัมพูชา) กลับภูมิลำเนา

ในส่วนของผู้ต้องกักที่มีภูมิลำเนาติดพรมแดนกับราชอาณาจักรไทย 3 สัญชาติ (เมียนมา ลาว กัมพูชา) หากผู้ต้องกักมีพฤติการณ์ที่เข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งผู้ ต้องกักจะมีได้มีเอกสารประจำตัวหรือหนังสือเดินทาง หรือผู้ต้องกักที่กระทำความผิดอย่างอื่นแต่มีได้ มีเอกสารประจำตัวหรือหนังสือเดินทาง ทำให้ไม่สามารถยืนยันตัวตนได้ว่าเป็นคนต่างด้าวสัญชาติใด เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสถานกักตัวคนต่างด้าวจะทำการสัมภาษณ์เบื้องต้นผู้ต้องกักรายดังกล่าวก่อน ว่ามีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศใด เมืองใด เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรไทยทางช่องทางใด และใน บางราย อาจมีการสัมภาษณ์ว่ามีได้เกี่ยวข้องกับหรือเป็นเหยื่อกับกระบวนการค้ามนุษย์ เพื่อให้ทราบ ว่า ผู้ต้องกักมิได้เป็นเหยื่อที่ต้องได้รับการช่วยเหลือจากกระบวนการค้ามนุษย์ ผู้ต้องกัก ต้องการเดินทาง

กลับทางช่องทางด่านตรวจคนเข้าเมืองใด เช่น ผู้ต้องกักสัญชาติเมียนมา ต้องการเดินทางกลับทาง  
ด่านตรวจคนเข้าเมืองแม่สอด จังหวัดตาก หรือทางด่านตรวจคนเข้าเมืองแม่สาย จังหวัดเชียงราย เป็น  
ต้น เจ้าหน้าที่สถานกักตัวคนต่างด้าวจะทำการติดต่อหัวหน้าด่านตรวจคนเข้าเมืองภูมิภาคที่มีช่องทาง  
ติดกับประเทศข้างเคียงเพื่อส่งตัวผู้ต้องกักกลับประเทศภูมิลำเนาของตนเอง ในกรณีของ ผู้  
ต้องกักที่มีเอกสารประจำตัวหรือมีการกระทำความผิดอื่นนอกเหนือจากการหลบหนีเข้าเมือง  
เจ้าหน้าที่สถานกักตัวคนต่างด้าว จะทำการตรวจสอบประวัติอาชญากรรม และบัญชีเฝ้าดู ว่า  
ผู้ต้องกักมีคดีใดติดค้างอยู่อีกหรือไม่ หากไม่มี จะทำการประสานงานกับด่านตรวจคนเข้าเมือง  
ภูมิภาคตามแนวชายแดนที่เป็นช่องทางออกนอกราชอาณาจักรไปยังประเทศข้างเคียง และขออนุมัติ  
การเดินทางกลับ ในกรณีที่ผู้ต้องกักกระทำความผิดตามหลักเกณฑ์ที่จะต้องถูกบันทึกรายชื่อเป็น  
บุคคลที่มีพฤติการณ์ต้องห้ามเข้ามาในราชอาณาจักร จะต้องเสนอผู้บังคับการสืบสวนสอบสวน  
สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เพื่อขออนุมัติบันทึกรายชื่อเป็นบุคคลต้องห้ามและอนุมัติเดินทางกลับใน  
คราวเดียวกัน สำหรับผู้ต้องกักที่ได้กระทำความผิดตามหลักเกณฑ์ที่ถูกบันทึกรายชื่อต้องห้ามเข้ามา  
ในราชอาณาจักร เป็นอำนาจผู้กำกับการ 3 กองบังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้า  
เมือง ซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานภายในสถานกักตัวคนต่างด้าว ทำการอนุมัติการเดินทางกลับ และทำ  
การส่งกลับผู้ต้องกักได้ทันที โดยไม่ต้องติดต่อสถานทูตของประเทศผู้ต้องกักเพื่อออกเอกสารเดินทาง  
ให้ก่อน เมื่อผู้บังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง หรือผู้กำกับ 3 กองบังคับการ  
สืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองอนุมัติการเดินทางกลับแล้ว เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง  
ฝ่ายงานส่งกลับ จะทำการแจ้งหมายานพาหนะโดยใช้งบประมาณของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง  
เพื่อไปส่งผู้ต้องกักที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองภูมิภาค โดยเมื่อไปที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองที่ภูมิภาคแล้ว  
ก่อนเดินทางออกนอกราชอาณาจักรตามช่องทางที่กำหนดไว้ จะมีเจ้าหน้าที่จากประเทศภูมิลำเนา  
ของผู้ต้องกัก มาทำการคัดกรองสัมภาษณ์ผู้ต้องกักที่ด้านหน้าช่องทาง ว่าเป็นคนประเทศภูมิลำเนา  
ของตนเองหรือไม่ หากผ่านการสัมภาษณ์ก็สามารถออกจากราชอาณาจักรไทยได้ตามปกติ หรือหาก  
สัมภาษณ์แล้วไม่ผ่านการคัดกรอง จะถูกส่งตัวกลับมายังสถานกักตัวคนต่างด้าวเพื่อควบคุมไว้รอการ  
ส่งกลับเช่นเดิมเพื่อรอการส่งกลับต่อไป เช่น กรณี ประเทศเมียนมา ไม่รับตัวชนกลุ่มน้อยชาวโรฮีนจา  
เป็นต้น



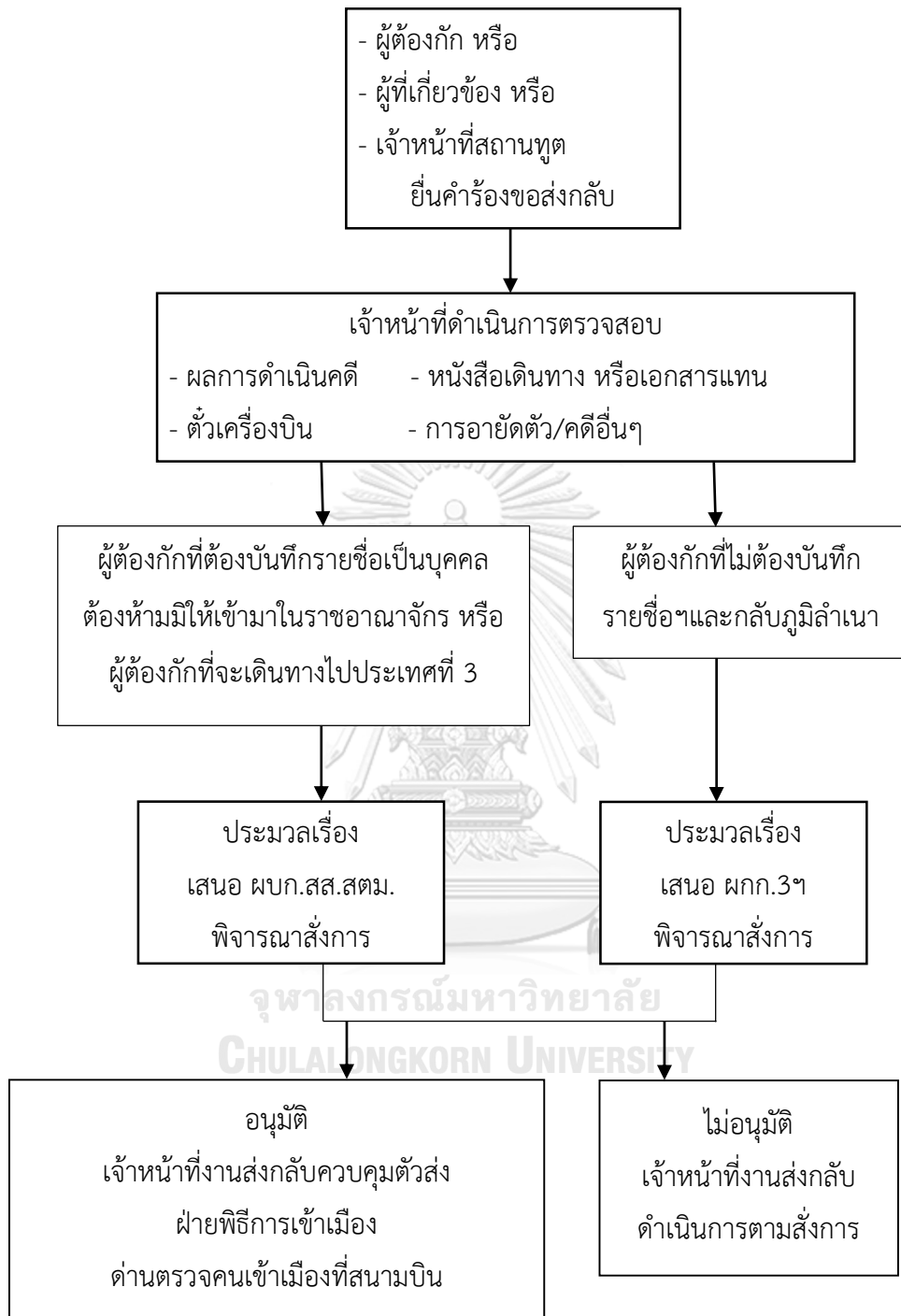
แผนภาพที่ 2 ขั้นตอนการส่งผู้ต้งกัก 3 สัญชาติ (เมียนมา ลาว กัมพูชา ) กลับภูมิลำเนา

## 2) ขั้นตอนการส่งกลับผู้ต้งกักสัญชาติอื่น โดยยาพนะเครื่องบิน

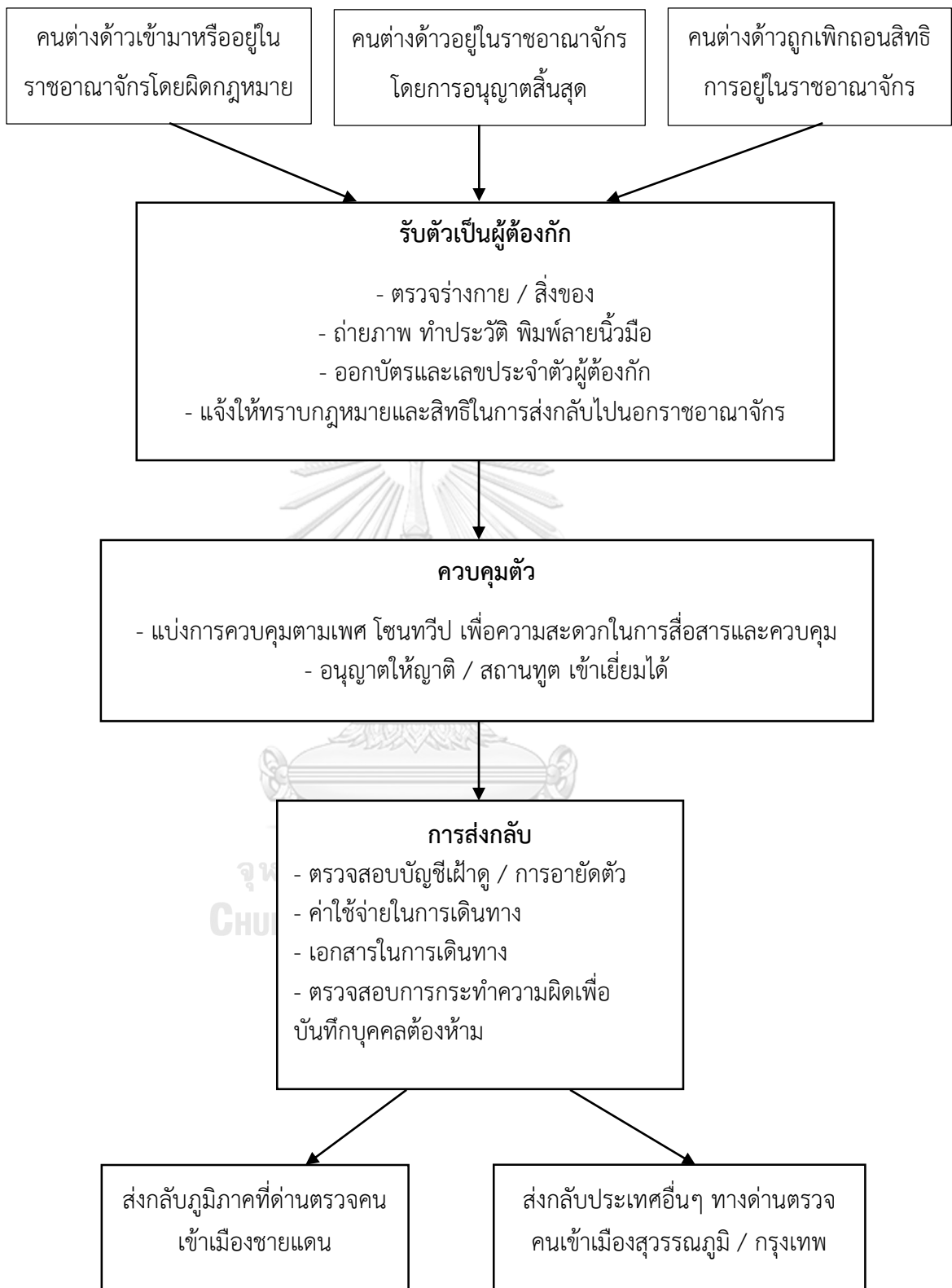
สำหรับผู้ต้งกักที่มีภูมิลำเนาอาศัยอยู่ในประเทศที่ไม่ได้มีพรมแดนติดกับราชอาณาจักรไทย เจ้าหน้าที่สถานทูต ญาติ หรือตัวผู้ต้งกักเอง สามารถแจ้งความประสงค์ต่อเจ้าหน้าที่สถานกักตัวคนต่างด้าวให้ซื้อตั๋วเดินทางกลับภูมิลำเนาได้ และหากผู้ต้งกักมีความพร้อมในการกลับออกไปนอกราชอาณาจักร โดยมีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง พร้อมกับตั๋วเดินทางเรียบร้อยแล้ว เจ้าหน้าที่สถานกักตัวคนต่างด้าวจะทำการตรวจสอบประวัติอาชญากรรม และบัญชีเฝ้าดู ว่าผู้ต้งกักมีคดีใดติดค้างอยู่หรือไม่ ในกรณีที่ผู้ต้งกักกระทำ

ความผิดตามหลักเกณฑ์ที่จะต้องถูกบันทึกรายชื่อเป็นบุคคลที่มีพฤติการณ์ต้องห้ามเข้ามาในราชอาณาจักร หรือจะเดินทางไปประเทศอื่นที่ไม่ใช่ประเทศภูมิลำเนาของตนเองจะต้องเสนอผู้บังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เพื่อขออนุมัติบันทึกรายชื่อเป็นบุคคลต้องห้ามและอนุมัติเดินทางออกนอกราชอาณาจักรในคราวเดียวกัน สำหรับผู้ต้องกักที่มีได้กระทำความผิดตามหลักเกณฑ์ที่ถูกบันทึกรายชื่อต้องห้ามเข้ามาในราชอาณาจักรและเดินทางกลับประเทศภูมิลำเนา เป็นอำนาจผู้กำกับการ 3 กองบังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานภายในสถานกักตัวคนต่างด้าว ทำการอนุมัติการเดินทางกลับ เมื่อผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจอนุมัติให้เดินทางกลับแล้ว เจ้าหน้าที่ส่งกลับจะพาตัวผู้ต้องกักไปยังสนามบินและส่งตัวให้ฝ่ายพิธีการคนเข้าเมืองเพื่อส่งกลับออกนอกราชอาณาจักรต่อไป





แผนภาพที่ 3 ขั้นตอนการส่งผู้ต้องกักกลับประเทศภูมิลำเนาโดยยานพาหนะเครื่องบิน



แผนภาพที่ 4 แสดงกระบวนการรับตัว – ส่งกลับผู้ต้องกัก ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าว

### ตอนที่ 3 แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

#### 2.3 หลักการห้ามผลักดันกลับ

##### 2.3.1 ที่มาของหลักการห้ามผลักดันกลับ

วชิราภรณ์ กฤษเจริญ (2553) ได้ศึกษาที่มาของหลักการห้ามผลักดันกลับจากการปรากฏตัวในลักษณะของกฎเกณฑ์หนึ่งในกฎหมายระหว่างประเทศหลายฉบับทั้งในระดับสากลและภูมิภาค ซึ่งมีผลให้รัฐที่เป็นภาคีจะต้องปฏิบัติตาม ได้แก่

##### 1) สนธิสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย

หลักการห้ามผลักดันกลับถูกบัญญัติไว้ในสนธิสัญญาเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยทั้งในระดับสากลและระดับภูมิภาค ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 พิธีสารว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัย ค.ศ.1967 และอนุสัญญาแห่งองค์การรัฐเอกภาพแห่งภาคพื้นทวีปแอฟริกาว่าด้วยการใช้บังคับในลักษณะของปัญหาผู้ลี้ภัยในภาคพื้นทวีปแอฟริกา ค.ศ.1969 ซึ่งสนธิสัญญาเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยทั้ง 3 ฉบับนี้ อนุสัญญาว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 เป็นตราสารระหว่างประเทศในระดับสากลอันเป็นที่มาหรือจุดเริ่มต้นของสนธิสัญญาเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยฉบับอื่น และที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางมากที่สุด อนุสัญญานี้ได้ตราขึ้นเพื่อกำหนดสถานะและรับรองสิทธิของผู้ลี้ภัย ซึ่งได้บัญญัติกฎเกณฑ์ในเรื่องการห้ามผลักดันผู้ลี้ภัยกลับไว้ใน มาตรา 33 โดยวางหลักไว้ว่า รัฐภาคีใดๆ จะขับไล่ หรือส่งกลับผู้ลี้ภัยในลักษณะใดๆ ไปยังชายแดนของดินแดนที่ผู้ลี้ภัยจะถูกคุกคามถึงชีวิตและเสรีภาพด้วยเหตุแห่งเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพของกลุ่มสังคมใดๆ หรือเพราะความคิดเห็นทางการเมืองมิได้ ในส่วนของพิธีสารว่าด้วยสถานะของผู้ลี้ภัย ค.ศ.1967 นั้น ตราขึ้นเพื่อแก้ไขสถานะผู้ลี้ภัยเพิ่มเติมจากอนุสัญญาว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 และได้มีการบัญญัติให้รัฐภาคียอมรับสิทธิและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา ดังนั้น ในบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องหลักการห้ามผลักดันกลับ ยังคงใช้หลักเกณฑ์เดียวกับอนุสัญญาว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 ส่วนอนุสัญญาแห่งองค์การรัฐเอกภาพแห่งภาคพื้นทวีปแอฟริกาว่าด้วยการใช้บังคับในลักษณะของปัญหาผู้ลี้ภัยในภาคพื้นทวีปแอฟริกา ค.ศ.1969 นั้น เป็นสนธิสัญญาซึ่งตราขึ้นเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยเฉพาะทวีปแอฟริกา ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักการห้ามผลักดันกลับในมาตรา 2 (3) วางหลักไว้ว่า บุคคลจะต้องไม่ตกอยู่ภายใต้มาตรการ เช่น การปฏิเสธ ณ ชายแดน การส่งตัวกลับ การขับไล่ โดยรัฐภาคี ซึ่งเป็นการบังคับให้บุคคลนั้นต้องกลับไปยังดินแดนที่จะถูกคุกคามถึงชีวิต หรือเสรีภาพ ด้วยเหตุผลใน มาตรา 1 ได้

##### 2) สนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ



นอกจากหลักการห้ามผลักดันกลับจะปรากฏในสนธิสัญญาเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย เพื่อให้ ความคุ้มครองไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปยังดินแดนที่ผู้ลี้ภัยอาจถูกคุกคามถึงชีวิตและเสรีภาพแล้ว ต่อมายังมี การบัญญัติหลักการนี้ลงในกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศเพื่อให้การคุ้มครองบุคคลทุกคน มิใช่เพียงแต่ผู้ลี้ภัยเพียงอย่างเดียวอีกต่อไป ซึ่งหลักการห้ามผลักดันกลับนี้ได้ปรากฏเป็นบทบัญญัติใน สนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศหลายฉบับ ได้แก่ อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน การ ประติบัติหรือลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือย่ำยีศักดิ์ศรี ค.ศ.1984 ในมาตรา 3 (1) กติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966 มาตรา 7 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิ เด็ก ค.ศ.1989 มาตรา 7 อนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ค.ศ.1950 มาตรา 3 อนุสัญญาแห่งอเมริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1969 ข้อ 22 (8) และอนุสัญญา เจนีวาว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลที่เป็นพลเรือนในเวลาสงคราม ค.ศ.1949 ซึ่งสนธิสัญญาเหล่านี้จะมีได้ บัญญัติถึงหลักการห้ามผลักดันกลับไว้โดยตรงอย่างชัดเจน แต่อาศัยการตีความจากคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนว่าหากมีการผลักดันกลับไปยังประเทศหรือดินแดนซึ่งบุคคลนั้นมาจากมา อาจทำให้บุคคล นั้นต้องถูกทรมาน หรือได้รับการลงโทษอย่างโหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือถูกย่ำยีศักดิ์ศรี ตามที่ บัญญัติไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศฉบับนั้นๆ

### 2.3.2 สาระสำคัญของหลักการห้ามผลักดันกลับ

สัญญากาญจน์ แดงสุภา (2560) กล่าวว่า การกระทำที่เป็นการผลักดันกลับมี 6 ประการ ได้แก่ การกระทำที่เป็นการผลักดันโดยตรง คือ การขับไล่บุคคลที่เข้ามาในรัฐใดรัฐหนึ่งอย่างถูกต้อง ตามกฎหมายไปยังรัฐอื่น การส่งกลับบุคคลที่เข้ามาในดินแดนของรัฐใดรัฐหนึ่งอย่างผิดกฎหมายจึง ต้องถูกส่งตัวกลับไปยังรัฐที่ตนมาจากมา การกระทำที่มีผลเช่นเดียวกับการผลักดันกลับ คือ การส่งผู้ร้าย ข้ามแดน อันเป็นการส่งมอบตัวกันอย่างเป็นทางการเพื่อนำตัวไปดำเนินการตามกฎหมายตาม ข้อตกลงของรัฐที่มีระหว่างกัน และการกระทำที่ส่งผลให้บุคคลพ้นจากดินแดนของรัฐ คือ การ ปฏิเสธ ณ บริเวณชายแดน เพื่อมิให้บุคคลต้องกลับไปยังพื้นที่ที่ต้องเผชิญกับอันตรายที่ไม่เต็มใจ การสกัดกั้นซึ่งเป็นการป้องกัน ชัดขวาง หรือหยุดยั้งการเคลื่อนย้ายของบุคคลไม่ให้ผ่านพรมแดน ระหว่างประเทศไปยังรัฐปลายทาง และการผลักดันกลับโดยอ้อม เป็นกรณีที่บุคคลมีความเสี่ยงที่จะ ตกอยู่ภายใต้การถูกคุกคามถึงชีวิตและเสรีภาพและมีความเสี่ยงที่จะถูกส่งตัวไปยังรัฐต้นทางที่บุคคล นั้นมาจากมา

การห้ามมิให้มีการกระทำซึ่งเป็นการห้ามผลักดันกลับนี้ เป็นการคุ้มครองบุคคลมิให้ถูก ทรมาน ถูกปฏิบัติอย่างไร้มนุษยธรรม ถูกย่ำยีศักดิ์ศรี หรือถูกประหารชีวิตและเสรีภาพอาจ ถูกคุกคามด้วยสาเหตุทางชาติพันธุ์ ศาสนา สัญชาติ ความคิดเห็นทางการเมือง หรือการเป็นสมาชิก

ภาพกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่การที่บุคคลจะอ้างความคุ้มครองตามหลักการห้ามผลักตันกลับได้นั้น จะต้องมีการประเมินเพื่อพิสูจน์ว่าบุคคลนั้นมีความเสี่ยงที่จะเกิดภัยอันตรายนั้นจริง โดยสามารถ พิสูจน์ได้จากความหวาดกลัวที่ต้องมีมูลเหตุที่จะกล่าวอ้างได้ การประเมินความเสี่ยงภัยจากรัฐที่จาก มาด้วยข้อมูลในอดีตและเวลาที่จะส่งตัว และจะทำการตรวจสอบเหตุผลอันควรเชื่อว่าจะมีความเสี่ยงที่ จะเกิดอันตรายเป็นรายบุคคล ซึ่งแต่ละบุคคลจะมีเหตุผลและความเสี่ยงภัยที่แตกต่างกันออกไป

### 2.3.3 ข้อยกเว้นของหลักการห้ามผลักตันกลับ

ในอนุสัญญาว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 ได้บัญญัติข้อยกเว้นให้ทำการผลักตันบุคคล ออกไปได้ หากบุคคลนั้นมีส่วนเกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย หรือเป็นภัยต่อความมั่นคงหรือความ ปลอดภัยต่อประชาชนภายในรัฐ รัฐจะสามารถผลักตันบุคคลนั้นกลับไปยังรัฐต้นทางได้โดยชอบด้วย กฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้เน้นย้ำและแสดงจุดยืนว่ากฎหมายสิทธิ มนุษยชนระหว่างประเทศ ห้ามมิให้ทำการผลักตันกลับบุคคลซึ่งมีความเสี่ยงที่จะถูกทรมาน หรือ ได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม หากต้องกลับไปยังประเทศต้นทางที่มาจาก โดยไม่อาจอ้างเรื่อง ความมั่นคงของรัฐเพื่อผลักตันกลับบุคคลนั้นได้ ดังนั้น แม้มีการกำหนดข้อยกเว้นหลักการห้าม ผลักตันกลับไว้ในกฎหมายผู้ลี้ภัย แต่มีกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศห้ามมิให้ใช้ข้อยกเว้น นั้น หากบุคคลต้องถูกส่งกลับและมีความเสี่ยงที่จะไปเผชิญอันตรายจากการทรมาน

จากที่กล่าวมาในข้างต้นว่าหลักการห้ามผลักตันกลับมีที่มาจากการปรากฏตัวใน สนธิสัญญาหลายฉบับ อันเป็นกฎเกณฑ์ที่ประเทศภาคีในแต่ละสนธิสัญญาต้องปฏิบัติตาม ซึ่งในแต่ละ สนธิสัญญานั้น มีประเทศต่างๆร่วมเป็นภาคีอยู่จำนวนมาก หลักการห้ามผลักตันกลับนี้ จึงเป็นที่ ถือปฏิบัติของรัฐต่างๆ จำนวนมากมาโดยตลอด อีกทั้งยังมีคำแถลงการณ์ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ข้อมติของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ เน้นย้ำว่าหลักการห้ามผลักตัน กลับเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศ จึงถือได้ว่าหลักการห้ามผลักตันกลับนี้ เป็น กฎหมายจารีตประเพณีและยังมีสถานะเป็นกฎหมายบังคับเด็ดขาดอีกด้วย ดังนั้น หลักการห้าม ผลักตันกลับจึงมีผลผูกพันรัฐทุกรัฐให้ต้องปฏิบัติตาม แม้ไม่ได้เป็นรัฐภาคีในสนธิสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย หรือสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนฉบับต่างๆ ก็ตาม

หลักการห้ามผลักตันกลับ เป็นหลักเกณฑ์หนึ่งที่ปรากฏอยู่ในสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ได้แก่ อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน การประติบัติหรือลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือย่ำยี ศักดิ์ศรี ค.ศ.1984 ซึ่งประเทศไทยร่วมลงนามเป็นภาคีของอนุสัญญานี้ด้วย ซึ่งมีผลผูกพันทำให้ ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่กำหนดไว้ในอนุสัญญารวมถึงหลักการห้ามผลักตัน

กลับด้วย นอกจากนี้หลักการห้ามผลักตันกลับยังมีสถานะเป็นกฎหมายจารีตประเพณีซึ่งมีผลผูกพันรัฐทุกรัฐ แม้จะไม่ได้ร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาที่มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับหลักการห้ามผลักตันกลับก็ตาม ทำให้หลักการห้ามผลักตันกลับถูกนำมาใช้ในการปฏิบัติของสถานกักตัวคนต่างด้าวในเรื่องของการส่งกลับผู้ต้องกักด้วย ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจจะไม่ทำการผลักตันส่งกลับไปยังประเทศภูมิลำเนาของผู้ต้องกักโดยที่ผู้ต้องกักไม่สมัครใจ เนื่องจากการที่ผู้ต้องกักไม่สมัครใจเดินทางกลับ อาจมีสาเหตุมาจากผู้ต้องกักต้องการหลบหนีจากภัยประหัตประหารในประเทศภูมิลำเนาของตนเอง ซึ่งหากทำการส่งกลับผู้ต้องกักไปนั้น อาจทำให้ผู้ต้องกักต้องเผชิญภัยคุกคามถึงชีวิต เสรีภาพ ถูกทรมาน หรือได้รับการปฏิบัติอย่างโหดร้าย ไร้มนุษยธรรมได้ เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงต้องถามความสมัครใจของผู้ต้องกักก่อนที่จะเดินทางกลับภูมิลำเนา ก่อนเสมอ โดยให้ผู้ต้องกักลงชื่อในแบบคำร้องขอสำหรับผู้ต้องกักที่ต้องการกลับประเทศภูมิลำเนา ก่อนที่จะดำเนินกระบวนการส่งกลับ ซึ่งเมื่อเจ้าหน้าที่ยึดถือหลักการห้ามผลักตันกลับนี้ในการปฏิบัติกับผู้ต้องกัก จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถผลักตันส่งกลับผู้ต้องกักที่อยู่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าวเป็นระยะเวลาอันกลับประเทศภูมิลำเนาได้

## 2.4 แนวคิดหลักสิทธิมนุษยชน

### 2.4.1 ความหมายของสิทธิมนุษยชน

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ถือว่าเป็นต้นแบบของหลักสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นกฎหมายระหว่างประเทศฉบับแรกของโลก ในคำปรารภของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ได้กล่าวถึงสิทธิมนุษยชนไว้ว่า “โดยที่การยอมรับนับถือเกียรติศักดิ์ประจำตัว และสิทธิเท่าเทียมกันและโอนมิได้ของบรรดาสมาชิกทั้งหลายแห่งครอบครัวมนุษยชนเป็นหลักการพื้นฐานแห่งอิสรภาพ ความยุติธรรมและสันติภาพโลก” นักสิทธิมนุษยชน จึงพยายามอธิบายคำปรารภดังกล่าวว่า สิทธิมนุษยชน เป็นสิทธิประจำตัวของมนุษย์ทุกคน เพราะมนุษย์มีเกียรติและมีศักดิ์ศรีประจำตัว ไม่สามารถโอนสิทธิให้แก่กันได้ ซึ่งจะทำให้มนุษย์มีชีวิตรอด และสามารถพัฒนาตนเองได้ โดยสิทธิมนุษยชนนั้นมี 2 ระดับ (กองส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม 2555) ได้แก่

สิทธิมนุษยชนระดับแรก เป็นสิทธิที่ติดตัวมนุษย์ทุกคนมาตั้งแต่กำเนิด ไม่อาจโอนให้กันได้ อยู่เหนือกฎหมายและอำนาจอธิปไตยของรัฐทุกรัฐ ได้แก่ สิทธิในชีวิต ที่มนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะมีชีวิต โดยห้ามมีการฆ่าหรือทำร้ายร่างกาย ห้ามการค้ามนุษย์ ห้ามมิให้มีการทรมานอย่างโหดร้าย สิทธิในความเชื่อทางศาสนาหรือการเมือง สิทธิที่จะมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นหรือแสดงออกในวิธีต่างๆ สิทธิเหล่านี้ไม่จำเป็นที่จะต้องมีการยอมรับก็สามารถดำรงอยู่ในตัวของมนุษย์

แต่ละบุคคล เนื่องจากเป็นสิทธิที่มนุษย์ทุกคนสำนึกรู้ได้เองว่าสิทธิหากทำแล้วจะเป็นสิ่งต้องห้าม ผิด มนุษยธรรม และศีลธรรม

สิทธิมนุษยชนระดับที่สอง เป็นสิทธิที่รัฐจะต้องออกกฎหมายเพื่อรับรองว่ามนุษย์ได้รับ สิทธิและได้รับการคุ้มครองโดยรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันว่ามนุษย์ทุกคนในรัฐจะได้รับความคุ้มครอง ชีวิตความเป็นอยู่ให้มีความเหมาะสมแก่ความเป็นมนุษย์ ได้แก่ สิทธิในการได้รับสัญชาติ สิทธิในการ ประกอบอาชีพ สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองแรงงาน ความเสมอภาคทางเพศของหญิงชาย สิทธิเด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และคนพิการ สิทธิที่จะได้เข้ารับการศึกษาศึกษา สิทธิที่จะได้รับการบริการทางด้าน สาธารณสุข สิทธิในการแสดงออกทางด้านวัฒนธรรมอย่างอิสระ เป็นต้น (กองส่งเสริมสิทธิและ เสรีภาพ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม)

#### 2.4.2 หลักสิทธิมนุษยชนในทางกฎหมายระหว่างประเทศ

หลักสิทธิมนุษยชน จึงเป็นหลักสำคัญระดับสากลที่มุ่งเน้นให้ทุกประเทศตระหนักถึงคุณค่า ของความเป็นมนุษย์ หลักสิทธิมนุษยชนในทางกฎหมายระหว่างประเทศจึงมีพันธกรณีที่สำคัญ 2 ประเภท ได้แก่ ปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และสนธิสัญญาระหว่างประเทศ

##### 1) ปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

ปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เป็นเอกสารเกี่ยวกับหลักสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการ ยอมรับในระดับสากล ถือเป็นต้นแบบของการให้ความคุ้มครองและส่งเสริมด้านสิทธิมนุษยชน อันเป็นที่มาของสิทธิมนุษยชน (องค์การระหว่างประเทศ กระทรวงต่างประเทศ 2551) ปฎิญญาสากล ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ ก่อกำเนิดขึ้นหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อปี พ.ศ. 2488 ซึ่งสงครามเริ่มต้นจากความทารุณโหดร้ายของพรรคนาซีเยอรมัน ซึ่งต้องการฆ่าล้าง เผ่าพันธุ์ชาวยิวหลายล้านคน ทำให้เกิดการฆ่าและทรมานผู้คนหลายล้านคน การย้ายเด็กและสตรี ซึ่งเป็นการทำลายศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างชัดเจน และยังส่งผลกระทบในด้านอื่นๆ ทั้งในรูปแบบ ของความอดอยาก และการใช้แรงงานทาส กลุ่มประเทศสัมพันธมิตรซึ่งเป็นฝ่ายชนะสงคราม ซึ่งมี สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส รัสเซีย เป็นผู้นำ จึงเห็นต้องกันว่าต้องมีการกำหนดมาตรการป้องกัน ไตมาตรการหนึ่งขึ้นเพื่อไม่ให้เกิดการทำลายศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ขึ้นอีก

ดังนั้น หลังจากการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้นภายหลังการสิ้นสุดของ สงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ประชุมใหญ่แห่งสหประชาชาติ ซึ่งได้แก่ ประเทศสมาชิกสหประชาชาติ จึงได้ ให้คำมั่นร่วมกันว่าจะป้องกันมิให้เกิดการโศกนาฏกรรมขึ้นอีก โดยมีมติให้การรับรองกฎบัตร

สหประชาชาติ ซึ่งมีข้อความที่แสดงถึงความมุ่งมั่นของสหประชาชาติในการให้ความคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ในวันที่ 15 เมษายน พ.ศ.2488 ต่อมาในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2489 ยังได้มีการตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนให้อยู่ภายใต้คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม และหลังจากนั้นในเดือนมกราคม พ.ศ.2490 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้ประชุมเป็นครั้งแรก และได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อร่างเอกสารสหประชาชาติเพื่อการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนขึ้น จนในที่สุดได้นำร่างปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนให้สมาชิกใหญ่แห่งสหประชาชาติลงมติยอมรับ เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ.2491 ด้วยคะแนนเสียง 48 เสียง รวมถึงประเทศไทยก็ให้การยอมรับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนด้วย โดยไม่มีประเทศใดออกเสียงคัดค้าน ในส่วนกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์ทั้งหมดทำการงดออกเสียง ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนฉบับนี้จึงถือเป็นมาตรฐานที่ประเทศสมาชิกสหประชาชาติได้ร่วมกันจัดทำขึ้นเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแก่มนุษย์ทุกคนทั่วโลก

เนื้อหาของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนั้น ประกอบไปด้วยหลักสิทธิมนุษยชนทั้งหมด 30 ข้อ มีเนื้อหา สามารถแบ่งได้เป็น 4 ส่วน ได้แก่ ส่วนแรกจะปรากฏใน คำปรารภ ข้อ 1 และข้อ 2 ซึ่งกล่าวถึงหลักการสำคัญของสิทธิมนุษยชนว่า มนุษย์ทุกคนมีสิทธิติดตัวมาตั้งแต่กำเนิด มีศักดิ์ศรี ความเสมอภาค และเป็นสิทธิที่ไม่สามารถโอนให้กันได้ จะไม่มีการเลือกปฏิบัติและควรปฏิบัติต่อกันเสมือนพี่น้อง อันเป็นหน้าที่ของรัฐทุกรัฐที่จะสร้างหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิแก่ทุกชีวิตด้วยการเคารพหลักการของสิทธิเสรีภาพที่ปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เพื่อให้เป็นมาตรฐานร่วมกันสำหรับการปฏิบัติต่อมนุษย์ในสังคมร่วมกันทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ อันเป็นพื้นฐานแห่งเสรีภาพ ความยุติธรรม และสันติภาพในโลก ส่วนที่สอง ปรากฏในข้อ 3 – 21 กล่าวถึงสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ส่วนที่สาม ปรากฏในข้อ 22 - 27 กล่าวถึงสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และส่วนที่ 4 ปรากฏในข้อ 28 - 30 กล่าวถึงหน้าที่ของบุคคล สังคม และรัฐ โดยการสร้างหลักประกันให้มีการคุ้มครองสิทธิโดยการปฏิบัติตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจัง ห้ามรัฐกระทำละเมิดสิทธิมนุษยชน และป้องกันมิให้บุคคลใช้สิทธิมนุษยชนละเมิดผู้อื่น

อาจกล่าวได้ว่า ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเป็นรากฐานของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศทุกฉบับทั่วโลก รวมทั้งกฎหมายภายในประเทศต่างๆที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนล้วนแล้วแต่มีพัฒนาการมาจากปฏิญญาสากล เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนในประเทศตน ผู้ศึกษาขอสรุปปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนทั้ง 30 ข้อ ดังนี้

ข้อ 1 ทุกคนต่างเกิดมามีสิทธิและมีศักดิ์ศรีอย่างเสมอภาคกัน และควรปฏิบัติต่อกัน  
เสมือนพี่น้อง

ข้อ 2 ทุกคนย่อมมีสิทธิตามที่กำหนดไว้ในปฏิญญาฉบับนี้ โดยไม่มีการแบ่งแยก เชื้อ  
ชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง พื้นเพทางชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน การเกิด  
หรือสถานะอื่น และมีสิทธิไม่ว่าจะอยู่ในดินแดนใด

ข้อ 3 ทุกคนมีสิทธิในการมีชีวิต

ข้อ 4 บุคคลใดจะตกเป็นทาสไม่ได้ และห้ามมีการค้าทาสทุกรูปแบบ

ข้อ 5 บุคคลใดจะถูกกระทำการทรมานหรือการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร  
มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีไม่ได้

ข้อ 6 ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย

ข้อ 7 ทุกคนมีความเสมอภาคกัน มีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอย่าง  
เท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ

ข้อ 8 ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาต่อการกระทำอันล่วงละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน

ข้อ 9 บุคคลใดจะถูกจับกุม กักขัง หรือเนรเทศตามอำเภอใจไม่ได้

ข้อ 10 ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรมและเปิดเผยจากศาลที่เป็น  
อิสระและไม่ลำเอียงอย่างเสมอภาคกัน

ข้อ 11 ทุกคนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญามีสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้  
ก่อนว่าบริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดตามกฎหมาย และจะถูกตัดสินว่ามีความผิดอาญา  
ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็นความผิด

ข้อ 12 ทุกคนมีสิทธิได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายต่อการแทรกแซงหรือรบกวน  
ความเป็นส่วนตัว ครอบครัว ที่อยู่อาศัย หรือการสื่อสาร หรือลบลู่เกียรติยศและชื่อเสียง

ข้อ 13 ทุกคนมีสิทธิในการเดินทางและการอยู่อาศัยภายในประเทศ รวมทั้งมีสิทธิที่  
จะออกนอกประเทศ และสิทธิที่จะกลับสู่ประเทศตน

- ข้อ 14 ทุกคนมีสิทธิที่จะแสวงหาที่ลี้ภัยและได้ลี้ภัยในประเทศอื่นเพื่อให้พ้นจากการ  
ประหัตประหาร
- ข้อ 15 ทุกคนมีสิทธิที่จะมีสัญชาติและเปลี่ยนสัญชาติ จะถูกเพิกถอนสัญชาติตาม  
อำเภอใจไม่ได้
- ข้อ 16 สิทธิในการสมรสและก่อตั้งครอบครัว
- ข้อ 17 ทุกคนมีสิทธิในทรัพย์สินของตนเอง
- ข้อ 18 ทุกคนมีเสรีภาพในการความคิด การนับถือและแสดงออกทางศาสนาหรือ  
ความเชื่อของตน
- ข้อ 19 ทุกคนมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก รวมทั้งการ  
ได้รับข้อมูลข่าวสาร
- ข้อ 20 ทุกคนมีสิทธิในการชุมนุมและรวมกลุ่มโดยสันติ
- ข้อ 21 ทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศทั้งทางตรงและผ่านผู้แทน  
ซึ่งได้รับการเลือกตั้ง มีสิทธิที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะในประเทศของตนโดยเสมอภาค
- ข้อ 22 ทุกคนมีสิทธิในการได้รับความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม  
และมีสิทธิที่จะพัฒนาตนเองอย่างอิสระ
- ข้อ 23 ทุกคนมีสิทธิในการทำงาน และเลือกงานอย่างอิสระ โดยได้รับค่าตอบแทน  
ที่ยุติธรรมโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ มีสิทธิในการจัดตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงานเพื่อคุ้มครอง  
ผลประโยชน์ของตน
- ข้อ 24 ทุกคนมีสิทธิในการพักผ่อนและมีวันหยุดจากการทำงาน
- ข้อ 25 ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับมาตรฐานการครองชีพอย่างเพียงพอ รวมทั้งอาหาร  
เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย การดูแลรักษาทางการแพทย์ ประกันสังคมจากการว่างงาน เจ็บป่วย พิการ  
หม้าย ผู้สูงอายุ โดยเฉพาะแม่และเด็กต้องได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษ
- ข้อ 26 ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการศึกษาอย่างเสมอภาค

ข้อ 27 ทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในวัฒนธรรมชุมชนของตน และได้รับการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา

ข้อ 28 ต้องมีการกำหนดกรอบ กฎระเบียบในสังคม เพื่อให้ทุกคนได้รับสิทธิและเสรีภาพตามปฏิญญานี้

ข้อ 29 การใช้สิทธิและเสรีภาพของตนจะต้องยอมรับและเคารพสิทธิของผู้อื่น ภายใต้ข้อจำกัดของกฎหมาย

ข้อ 30 ห้ามมิให้รัฐ กลุ่มชน หรือบุคคลใดกระทำการทำลายสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการรับรองในปฏิญญานี้

## 2) สนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (2558) กล่าวว่า สนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน มีลักษณะเป็นสนธิสัญญาพหุภาคี หมายถึง เป็นสนธิสัญญาที่มีรัฐมากกว่า 2 รัฐ ขึ้นไปเข้าร่วมเป็นภาคี มีกระบวนการในการเข้าร่วมสนธิสัญญาได้แก่ การเจรจา และการให้ความยินยอมของรัฐเพื่อผูกพันสนธิสัญญาโดยการลงนาม การให้สัตยาบัน การภาคยานุวัติ ซึ่งบางรัฐอาจตั้งข้อสงวนหรือตีความสนธิสัญญาเพื่อประโยชน์ของรัฐตนได้ เมื่อรัฐยินยอมผูกพันสนธิสัญญาแล้ว รัฐจะต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญา หรือมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม มิฉะนั้นอาจต้องรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศ

สนธิสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศของสหประชาชาติ มีทั้งสิ้น 9 ฉบับ ได้แก่

1. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง
2. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม
3. อนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ
4. อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก
5. อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ
6. อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมาน และการกระทำอื่นๆที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี
7. อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ



8. อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญ โดยถูกบังคับ
9. อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานและสมาชิกในครอบครัว

ปัจจุบันประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีสันติสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแล้ว จำนวน 7 ฉบับ จากทั้งหมด 9 ฉบับ (กองส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม 2555) ในลำดับที่ 1 - 7 ซึ่งทำให้ประเทศไทยมีพันธกรณีระหว่างประเทศที่จะต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญา รวมถึงข้อตกลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการประชุมด้านสิทธิมนุษยชนในระดับโลกด้วย ผู้ศึกษาจะขอกล่าวถึงสาระสำคัญของสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่ประเทศไทยร่วมเป็นภาคีสันติสัญญาและมีความเกี่ยวข้องกับงานวิจัย ดังนี้

#### กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR)

สมัชชาใหญ่สหประชาชาติได้รับรองกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2509 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2519 ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองโดยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2539 และมีผลใช้บังคับกับประเทศไทยเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2540 (กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงต่างประเทศ 2563)

ประเทศไทยได้จัดทำคำแถลงตีความไว้ 4 ประเด็น ได้แก่

1. บทที่ 1 วรรค 1 เรื่องการใช้สิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง การกำหนดสถานะทางการเมือง การดำเนินการทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอย่างเสรี โดยประเทศไทยจะใช้การตีความตามที่ปรากฏในปฏิญญาเวียนนาและแผนปฏิบัติการ ซึ่งได้รับการรับรองจากที่ประชุมระดับโลกอันเป็นเอกสารระหว่างประเทศฉบับล่าสุดที่ได้มีการตีความเกี่ยวกับสิทธิเรื่องดังกล่าว มิได้หมายรวมถึงการแบ่งแยกดินแดนหรือเอกภาพทางการเมือง

2. บทที่ 6 วรรค 5 เรื่องการห้ามพิพาทฆาตกรรมชีวิตบุคคลอายุต่ำกว่า 18 ปี ซึ่งประเทศไทยทำคำแถลงเพื่อชี้แจงว่า ประมวลกฎหมายอาญาของไทยได้บัญญัติไว้ว่าเด็กอายุไม่เกิน 14 ปี ไม่ต้องรับโทษสำหรับความผิดที่กระทำ ส่วนเด็กอายุกว่า 14 ปี แต่ไม่เกิน 17 ปี หากศาลจะพิพากษาลงโทษ ต้องลดมาตราส่วนของโทษที่กำหนดไว้ลงกึ่งหนึ่ง ส่วนผู้ที่มีอายุกว่า 17 ปี แต่ไม่เกิน 20 ปีนั้น ให้อำนาจศาลใช้ดุลยพินิจว่าจะลดมาตราส่วนของโทษลงหนึ่งในสามหรือกึ่งหนึ่งก็ได้ ในส่วนทาง

ปฏิบัติศาลจะใช้ดุลยพินิจลดมาตราส่วนโทษให้เสมอ จึงยังไม่เคยมีการประหารชีวิตบุคคลอายุต่ำกว่า 18 ปี

3. บทที่ 9 วรรค 3 บุคคลที่ถูกจับกุมหรือควบคุมตัวทางอาญาจะต้องถูกนำตัวไปศาลโดยพลันนั้น ประเทศไทยทำคำแถลงเพื่อชี้แจงว่า ประเทศไทยมีกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งได้บัญญัติให้อำนาจพนักงานสอบสวนสามารถควบคุมตัวผู้ต้องหา ก่อนนำตัวไปศาลได้ภายใน 48 ชั่วโมง ซึ่งไม่สอดคล้องกับกติกา และไทยจะปฏิบัติตามพันธกรณีในลักษณะที่กฎหมายไทยกำหนดไว้

4. บทที่ 20 วรรค 1 เรื่องการห้ามโฆษณาชวนเชื่อเพื่อสงครามนั้น ประเทศไทยตีความว่าไม่รวมถึงการทำสงครามเพื่อปกป้องตนเอง

สาระสำคัญของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ประกอบไปด้วยวรรคอารัมภบท และบทบัญญัติทั้งหมด 53 ข้อ แบ่งได้เป็น 6 ส่วน ดังนี้

วรรคอารัมภบท กล่าวถึง รัฐภาคีต้องร่วมกันยอมรับในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่มีสิทธิเท่าเทียมกัน และไม่อาจเพิกถอนได้ อุดมการณ์ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ว่า เสรีชนจะมีเสรีภาพทางพลเมืองและทางการเมืองได้โดยปราศจากความกลัวนั้น จะสำเร็จได้หากมีการสร้างสภาวะที่ทุกคนมีสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง รวมถึงสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ดังนั้น รัฐภาคีจึงมีพันธกรณีที่จะส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามกฎหมาย สหประชาชาติ

ส่วนที่ 1 ได้แก่ บทที่ 1 กล่าวถึงสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง กำหนดสถานะทางการเมือง การดำเนินการทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอย่างเสรี

ส่วนที่ 2 ได้แก่ บทที่ 2 – 5 กล่าวถึงพันธกรณีของรัฐจะต้องรับรองให้ความเคารพและประกันสิทธิของบุคคล โดยการห้ามเลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลทางเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง สัญชาติ สถานะทางเศรษฐกิจ สังคม ถิ่นกำเนิด หรือสภาพอย่างอื่น และได้รับการประกันว่าบุคคลที่ถูกละเมิดจะได้รับการเยียวยา

ส่วนที่ 3 ได้แก่ บทที่ 6 -27 เป็นสาระสำคัญของกติการะหว่างประเทศฉบับนี้ ซึ่งจะกล่าวถึงสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ได้แก่ สิทธิในการมีชีวิต เสรีภาพจากการถูกทรมาน การห้ามบุคคลมิให้ตกอยู่ในภาวะทาส ห้ามจับกุมบุคคลตามอำเภอใจ การปฏิบัติต่อผู้ถูกกักขังอย่างมีมนุษยธรรม ห้ามจำคุกบุคคลด้วยเหตุที่ไม่สามารถชำระหนี้ตามสัญญาได้ เสรีภาพในการโยกย้ายถิ่นฐาน ความเสมอภาค การห้ามมิให้ใช้กฎหมายอาญาย้อนหลัง การได้รับรองเป็นบุคคลตามกฎหมาย การห้ามแทรกแซงความเป็นส่วนตัว การคุ้มครองเสรีภาพทางความคิด การแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก การห้ามโฆษณาชวนเชื่อเพื่อสงคราม หรือก่อให้เกิดความเกลียดชังทางเชื้อชาติ สิทธิที่จะได้ชุมนุมอย่างสันติ สิทธิการรวมตัวเป็นสมาคม สิทธิการสมรส การคุ้มครองสิทธิของเด็ก สิทธิในการบริหารรัฐหรือการเลือกผู้แทน สิทธิในการได้รับบริการสาธารณะ บุคคลทุก

คนยอมเสมอภาคกันตามกฎหมายและได้รับการคุ้มครองอย่างเท่าเทียม สิทธิของชนกลุ่มน้อยที่จะมีวัฒนธรรมของตนเอง

ส่วนที่ 4 ได้แก่ บทที่ 28 – 45 กล่าวถึงการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติตามพันธกรณี การเสนอรายงาน และการพิจารณาข้อร้องเรียน

ส่วนที่ 5 ได้แก่ บทที่ 46 – 47 กล่าวถึงการห้ามมิให้ตีความกติกาฉบับนี้ให้ขัดกับกฎหมายระหว่างประเทศอื่นๆ

ส่วนที่ 6 ได้แก่ บทที่ 48 – 53 กล่าวถึงการเข้าเป็นภาคี และการแก้ไขเพิ่มเติมกติกา **อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมาน และการกระทำอื่นๆที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำแย่ศักดิ์ศรี (Convention Against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment - CAT)**

สมัชชาใหญ่สหประชาชาติได้รับรองอนุสัญญานี้ เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ.2527 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน พ.ศ.2530 ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ.2550 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 (กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงต่างประเทศ 2563)

การทรมานในอนุสัญญานี้ หมายถึง การกระทำใดก็ตามที่เป็นการกระทำโดยเจตนา ให้เกิดความเจ็บปวดหรือความทุกข์ทรมานอย่างแสนสาหัส ไม่ว่าจะทางร่างกายหรือจิตใจเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูล หรือคำรับสารภาพ การลงโทษสำหรับการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือเป็นการข่มขู่ให้กลัว ไม่ว่าจะกระทำในรูปแบบใดซึ่งกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือโดยความยินยอมหรือเจ้าหน้าที่รัฐรู้เห็นเป็นใจด้วย แต่ไม่รวมถึงการลงโทษที่ชอบด้วยกฎหมาย

สาระสำคัญของอนุสัญญานี้ คือ อนุสัญญานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อยับยั้งไม่ให้เกิดการทรมานในทุกรูปแบบและทุกสถานการณ์ ไม่มียกเว้นแม้ว่าจะจะเป็นภาวะในสงคราม มีเหตุปัจจัยคุกคามภายนอก หรือคำสั่งของเจ้าหน้าที่ระดับสูงใดๆก็ตาม ไม่สามารถใช้เป็นเหตุให้สามารถมีการทรมานบุคคลใดได้ ห้ามมีการส่งตัวผู้ลี้ภัย หรือบุคคลอื่น กลับไปยังประเทศภูมิลำเนาในฐานะผู้ร้ายข้ามแดน หากมีเหตุอันควรเชื่อว่าบุคคลดังกล่าวเมื่อถูกส่งตัวกลับไปแล้ว จะต้องถูกทรมาน หรือถูกปฏิบัติอย่างโหดร้ายไร้มนุษยธรรม รัฐภาคีจะต้องออกกฎหมายหรือมาตรการใดๆเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการทรมาน โดยกำหนดให้รัฐภาคีต้องบัญญัติให้การทรมานเป็นกฎหมายอาญาและมีการลงโทษ รัฐภาคีจะต้องฝึกอบรมและให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายและเจ้าหน้าที่ทหาร ติดตามตรวจสอบการจับกุมโดยเจ้าหน้าที่ และที่คุมขังต่างๆ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการทรมานขึ้น กำหนดให้มีการคุ้มครองผู้เสียหายที่ถูกทรมาน โดยต้องจัดให้มีการสอบสวน ดำเนินคดี และหากพิสูจน์ว่าถูก

ทรมานจริง จะต้องมีการชดเชยอย่างเหมาะสม ห้ามรับฟังคำให้การที่ได้จากการทรมาน หรือการปฏิบัติลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือการข่มขู่คุกคาม

ประเทศไทยร่วมลงนามในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน อีกทั้งร่วมเป็นภาคีในกติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมาน และการกระทำอื่นๆที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี ทำให้มีผลผูกพันที่ทำให้ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการศึกษาในครั้งนี้ ได้แก่

1) รัฐต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของคนทุกคนไม่ว่าจะเป็นประชาชนประเทศของตนเอง หรือว่าเป็นบุคคลต่างด้าว และไม่ว่าจะอยู่ในสถานะใดก็ตาม เนื่องจากทุกคนมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างเท่าเทียมกัน รัฐต้องปฏิบัติต่อคนทุกคนด้วยความเสมอภาค เท่าเทียม ไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะมีความแตกต่างในเรื่องของเพศ เชื้อชาติ ศาสนา การเมือง หรือการเป็นสมาชิกภาพของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ดังนั้น รัฐต้องปฏิบัติต่อผู้ต้องกักซึ่งเป็นบุคคลต่างด้าวอยู่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าว ด้วยความเท่าเทียม เสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมเท่าที่จะสามารถทำได้ภายใต้กรอบของกฎหมาย

2) ตามหลักสิทธิมนุษยชนและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองคนทุกคนมีสิทธิ เสรีภาพในการเลือกที่อยู่ หรือโยกย้ายถิ่นฐานได้ ดังนั้น สถานกักตัวคนต่างด้าวจึงจำเป็นต้องได้รับความยินยอมและสมัครใจจากผู้ต้องกักก่อนทุกครั้ง ว่าผู้ต้องกักต้องการที่จะกลับไปยังประเทศภูมิลำเนาหรือประเทศปลายทางใด โดยสถานกักตัวคนต่างด้าวไม่อาจบังคับข่มขืนใจให้ผู้ต้องกักไปยังปลายทางที่ใด โดยไม่สมัครใจได้

3) รัฐจะต้องไม่ดำเนินการส่งตัวผู้ต้องกักกลับประเทศภูมิลำเนาซึ่งอาจเชื่อได้ว่าหากผู้ต้องกักกลับไปยังประเทศภูมิลำเนาแล้วจะถูกคุมคามจากการประหัตประหารด้วยสาเหตุความขัดแย้งเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา การแสดงความคิดเห็นทางการเมือง หรือการเป็นสมาชิกภาพของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เนื่องจากอาจเสี่ยงที่ผู้ต้องกักเหล่านั้นอาจถูกทรมาน หรือได้รับการลงโทษที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรมได้

4) การที่สถานกักตัวคนต่างด้าวไม่สามารถที่จะบังคับผู้ต้องกักให้กลับประเทศภูมิลำเนาได้ และไม่อาจส่งตัวผู้ต้องกักกลับไปยังประเทศภูมิลำเนาซึ่งอาจเชื่อได้ว่าจะถูกทรมาน หรือได้รับการลงโทษที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรม ทำให้มีผู้ต้องกักอยู่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าวเป็นระยะเวลาโดยไม่สามารถหรือไม่สมัครใจกลับประเทศภูมิลำเนาของตนเอง

## 2.5 แนวคิดเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย

### 2.5.1 อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951

อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยฉบับนี้ เกิดขึ้นโดยมีสาเหตุมาจากปัญหาเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งมีผู้ลี้ภัยที่ได้รับผลกระทบจากภัยสงครามเป็นจำนวนมากทั่วยุโรป จึงต้องการให้มีเครื่องมือที่เป็นกฎหมายระหว่างประเทศ ที่จะสามารถระบุสถานะทางกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานให้แก่ผู้ลี้ภัย รวมทั้งยังเป็นการรวบรวมข้อตกลงระหว่างประเทศต่างๆ นำมาปรับแก้ไขเพิ่มเติม ขยายขอบเขตข้อตกลงให้ครอบคลุม เพื่อใช้อนุสัญญานี้เป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างประเทศในเรื่องเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยฉบับใหม่ ภายใต้หลักการสิทธิมนุษยชนที่ว่า มนุษย์มีสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานได้โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ จึงได้มีการประชุมผู้แทนของสหประชาชาติเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม ค.ศ.1951 (The UN Refugee Agency (UNHCR) 2020) โดยอนุสัญญาดังกล่าวมีข้อตกลงร่วมกันสรุปได้ ดังนี้

ผู้ลี้ภัยตามความหมายของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 ปรากฏในมาตรา 1 คำนิยามของผู้ลี้ภัย หมายถึง ผู้ที่อยู่นอกอาณาเขตรัฐแห่งสัญชาติตน และไม่สามารถหรือไม่สมัครใจที่จะได้รับการคุ้มครองจากรัฐแห่งสัญชาติตน ด้วยความหวาดกลัวว่าจะได้รับการประหัตประหารด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งทางสังคม หรือความคิดเห็นทางการเมือง ด้วยผลจากเหตุการณ์ก่อนวันที่ 1 มกราคม ค.ศ.1951 ในพื้นที่ทวีปยุโรป หรืออาจขยายความครอบคลุมไปยังพื้นที่อื่นนอกเหนือจากทวีปยุโรปได้ ซึ่งผู้ลี้ภัยมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับต่างๆของรัฐที่ตนเข้ามาพำนักอยู่

รัฐภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 จะต้องปฏิบัติกับผู้ลี้ภัยทุกคนโดยไม่เลือกปฏิบัติด้วยเหตุเกี่ยวกับเชื้อชาติ ศาสนา หรือประเทศต้นทางที่มา และมีมาตรการในการดำเนินการที่สำคัญ ดังนี้

- 1) หากผู้ลี้ภัยไม่สามารถเข้าถึงสิทธิอันพึงมีหรือสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือได้ รัฐต้องจัดให้หน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานระหว่างประเทศ เข้ามาให้การช่วยเหลือ
- 2) รัฐต้องรับรองสิทธิในการแสวงหาที่พำนักและเสรีภาพในการเคลื่อนที่ในอาณาเขตแห่งรัฐที่ผู้ลี้ภัยเข้ามาพำนักอยู่ตามระเบียบที่ใช้กับคนต่างด้าว
- 3) รัฐต้องออกเอกสารแสดงตัวบุคคลแก่ผู้ลี้ภัย

- 4) รัฐต้องออกหนังสือเดินทาง เพื่อวัตถุประสงค์การเดินทางออกนอกอาณาเขตของรัฐให้แก่ผู้ลี้ภัย ยกเว้นมีเหตุผลความจำเป็นด้านความมั่นคงหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- 5) รัฐต้องไม่กำหนดโทษด้วยเหตุการณืเข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรอย่างผิดกฎหมาย หากว่าผู้ลี้ภัยได้รายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่รัฐทันที และแสดงเหตุผลอันควรในการเข้ามาอย่างผิดกฎหมาย
- 6) รัฐต้องไม่ขับไล่ผู้ลี้ภัยซึ่งอยู่ในอาณาเขตรัฐโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว เว้นแต่มีเหตุผลด้านความมั่นคงของรัฐหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยการขับไล่นั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีคำตัดสินจากศาลตามกระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น
- 7) รัฐไม่สามารถขับไล่หรือผลักดันกลับผู้ลี้ภัยไปยังพรมแดนของประเทศต้นทางที่ผู้ลี้ภัยมาจากซึ่งอาจทำให้ถูกคุกคามด้วยเหตุแห่งเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งทางสังคม หรือความคิดเห็นทางการเมือง เว้นแต่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือได้รับการตัดสินแล้วว่า ได้ก่ออาชญากรรมร้ายแรงซึ่งเป็นภัยต่อประชาชนในรัฐ
- 8) รัฐต้องอำนวยความสะดวกต่อการปรับตัวเข้ากับสังคมและการเข้าเป็นพลเมืองของผู้ลี้ภัย

### 2.5.2 พิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ.1967

พิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ.1967 ก่อตั้งขึ้นเนื่องด้วยที่ประชุมสหประชาชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า อนุสัญญาเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 ได้นิยามสถานะผู้ลี้ภัยว่า จะต้องเป็นบุคคลที่อยู่นอกอาณาเขตรัฐแห่งสัญชาติตน และไม่สามารถหรือไม่สมัครใจที่จะได้รับการคุ้มครองจากรัฐแห่งสัญชาติตน ด้วยความหวาดกลัวว่าจะได้รับการประหัตประหารด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งทางสังคม หรือความคิดเห็นทางการเมือง ด้วยผลจากเหตุการณ์ก่อนวันที่ 1 มกราคม ค.ศ.1951 เท่านั้น นิยามของอนุสัญญาเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 จึงมีข้อจำกัดด้วยเหตุแห่งเวลา ทำให้เมื่อเวลาผ่านไป ประกอบกับมีสถานการณ์เกี่ยวกับผู้ลี้ภัยเกิดขึ้นใหม่มิใช่เพียงผู้ลี้ภัยในทวีปยุโรปจากเหตุการณ์ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สหประชาชาติจึงมีความต้องการที่จะปรับบทบัญญัติของอนุสัญญาเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 ให้สามารถใช้ได้กับผู้ลี้ภัยกลุ่มใหม่ที่เกิดขึ้นด้วย พิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ.1967 จึงได้เกิดขึ้น และได้มีการภาคยานุวัติเมื่อวันที่ 31 มกราคม ค.ศ.1967 (The UN Refugee Agency (UNHCR) 2020)

สาระสำคัญของพิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ.1967 นี้อยู่ที่การแก้ไขคำนิยามของผู้ลี้ภัย โดยยกเว้นเรื่องเงื่อนไขของอนุสัญญาเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 เพื่อให้ครอบคลุมถึงผู้ลี้ภัยกลุ่มใหม่ที่เกิดขึ้นภายหลังวันที่ 1 มกราคม ค.ศ.1951 ด้วย นอกจากนี้ยังได้บัญญัติให้รัฐสามารถตั้งข้อสงวนถึงข้อกำหนดต่างๆเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยได้อีกด้วย

ประเทศไทยมิได้เข้าร่วมลงนามเป็นภาคีในอนุสัญญาเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย ทำให้ไม่มีกฎหมายรองรับสถานะของผู้ลี้ภัยในประเทศไทย (ภควัต เหมรัชตานันต์ 2559) ดังนั้น คนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยเพื่อต้องการขอลี้ภัยไปประเทศที่สาม ไม่ว่าจะเข้ามาโดยผิดกฎหมายหรือเข้ามาโดยถูกกฎหมายแต่อยู่ในราชอาณาจักรเมื่อการอนุญาตสิ้นสุดแล้ว จะถือได้ว่าเป็นคนต่างด้าวกระทำความผิดกฎหมายคนเข้าเมือง จะต้องถูกจับกุม ดำเนินคดี และถูกกักตัวในสถานกักตัวคนต่างด้าวเพื่อรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร แม้ว่าสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ทำการสัมภาษณ์ และให้สถานะผู้ลี้ภัยแก่ผู้ยื่นคำร้องขอแล้ว ประเทศไทยก็ยังถือว่าคนต่างด้าวเหล่านี้ เป็นคนต่างด้าวทั่วไปที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายคนเข้าเมือง โดยไม่มีข้อยกเว้น แต่อย่างไรก็ตามในส่วนของการให้ความช่วยเหลือในการเดินทางไปประเทศที่ 3 เป็นการให้ความช่วยเหลือของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) โดยจะทำการประสานงานกับสถานกักตัวคนต่างด้าว โดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลไทย (เผชิญวิษณุ แสนดี 2557) เพื่อให้เกิดความสะดวก ในการติดต่อระหว่างเจ้าหน้าที่ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) และผู้ต้องกัก นอกจากนี้รัฐบาลยังมีนโยบายที่เกี่ยวกับกลุ่มคนต่างด้าวที่ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจกลับประเทศภูมิลำเนาออกมาเพื่อให้การช่วยเหลือ ซึ่งจะกล่าวต่อไปในเรื่องนโยบายระเบียบข้อบังคับในประเทศไทย

## 2.6 แนวคิดการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ

### 2.6.1 ความหมายของการย้ายถิ่น

อุษามาศ เสียมภักดี (2562) ได้ให้ความหมายของการย้ายถิ่นไว้ว่า เป็นการเดินทางเพื่อเคลื่อนย้ายถิ่นที่อยู่ ไม่ว่าจะเป็นการเคลื่อนย้ายภายในรัฐหรือเคลื่อนย้ายไปยังรัฐอื่น ครอบคลุมการเดินทางทุกรูปแบบ โดยไม่ต้องคำนึงถึงสาเหตุของการเคลื่อนย้ายและระยะเวลาในการเคลื่อนย้ายไปยังถิ่นที่อยู่ใหม่

## 2.6.2 ประเภทของการย้ายถิ่น

สามารถแบ่งประเภทของการย้ายถิ่นได้ตามเกณฑ์การพิจารณาได้หลายประเภท ซึ่งจะกล่าวถึงเกณฑ์การพิจารณาที่มีความสำคัญ ได้แก่

1) พิจารณาตามหลักดินแดนของรัฐ จะสามารถแบ่งการย้ายถิ่นได้ 2 ประเภท ได้แก่ การย้ายถิ่นอยู่ภายในประเทศตนเอง และการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ คือการย้ายถิ่นจากประเทศที่ตนพำนักอยู่เป็นปกติ ไปยังประเทศอื่น

2) พิจารณาจากระยะเวลา จะสามารถแบ่งการย้ายถิ่นได้ 2 ประเภท ได้แก่ การย้ายถิ่นระยะยาวไปยังรัฐอื่นที่มีรัฐที่เป็นภูมิลำเนาเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 1 ปี และการย้ายถิ่นระยะสั้นไปยังรัฐอื่นอย่างน้อย 3 เดือนแต่ไม่เกิน 1 ปี ซึ่งไม่รวมถึงการเดินทางไปพักผ่อน เยี่ยมเยียนครอบครัว ญาติ หรือเพื่อน การไปทำธุรกิจ การไปรักษาพยาบาล และการไปประกอบพิธีทางศาสนา

3) พิจารณาจากความต้องการของผู้ย้ายถิ่น จะสามารถแบ่งการย้ายถิ่นได้ 2 ประเภท ได้แก่ การย้ายถิ่นโดยสมัครใจของผู้ย้ายถิ่นเอง ซึ่งรวมถึงการถูกส่งตัวกลับมายังประเทศต้นทางซึ่งผู้ย้ายถิ่นสมัครใจเองด้วย และการย้ายถิ่นโดยบังคับหรือจำยอม ซึ่งผู้ย้ายถิ่นอยู่ในภาวะที่ถูกคุกคามถึงชีวิตและความเป็นอยู่จากการกระทำของมนุษย์หรือเกิดขึ้นโดยธรรมชาติ เช่น ภัยสงคราม ภัยธรรมชาติต่างๆ เป็นต้น

4) พิจารณาจากสถานะทางกฎหมาย จะสามารถแบ่งผู้ย้ายถิ่นออกได้หลายประเภท ได้แก่ ผู้ย้ายถิ่นที่เข้าเมืองอย่างถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย ผู้ย้ายถิ่นที่เข้ามาทำงานภายในรัฐอื่นเป็นแรงงานฝีมือและแรงงานไร้ฝีมือ ผู้ย้ายถิ่นที่มีสถานะเป็นผู้ลี้ภัย ผู้ขอลี้ภัย และผู้พลัดถิ่น เป็นต้น

## 2.6.3 ความสำคัญของการย้ายถิ่น

เทคโนโลยีที่ทันสมัย การขนส่ง การเดินทาง และการสื่อสารต่างๆในโลก มีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว จนเกิดเป็นกระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้เกิดการเชื่อมโยงและเคลื่อนย้ายคน สินค้า และทุนไปยังสถานที่ต่างๆในโลกได้อย่างรวดเร็วและสะดวกสบาย การที่คน สินค้า และทุน เกิดการข้ามพรมแดนอย่างเสรีนี้เป็นไปตามแนวความคิดเสรีนิยมใหม่ ซึ่งเชื่อว่าผู้คนจะเคลื่อนย้ายไปตามทุน หรือไปตามรายได้และความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นนั่นเอง ตามรายงานว่าด้วยเรื่องการย้ายถิ่นของสหประชาชาติ ค.ศ.2017 พบว่า การย้ายถิ่นของผู้อพยพส่วนใหญ่ จะเดินทางจากประเทศยากจนไปยังประเทศที่



ร่ำรวยกว่า นอกจากนี้เศรษฐกิจโลกที่ขยายตัวใหญ่ขึ้นและมีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว ทำให้ต้องอาศัยแรงงานจำนวนมากในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจที่ใหญ่ขึ้น ในบางประเทศจึงขาดแคลนแรงงานในภาคผลิต นำมาสู่การพึ่งพาแรงงานต่างชาติในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ เช่น ประเทศในตะวันออกกลาง บางประเทศมีแรงงานข้ามชาติในด้านการผลิตของเอกชนถึงร้อยละ 90 ประเทศในยุโรปมีการจ้างแรงงานข้ามชาติเพิ่มขึ้น ร้อยละ 70 ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา และปัญหาโครงสร้างประชากรในบางประเทศที่มีอัตราการเกิดต่ำ เช่น ประเทศสิงคโปร์ ทำให้เกิดภาวะการขาดแคลนแรงงาน จึงต้องอาศัยแรงงานข้ามชาติในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจภายในประเทศด้วยเช่นกัน

#### 2.6.4 กลุ่มแนวคิดและทฤษฎีในการศึกษาการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ

สามารถแบ่งการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีในการศึกษาการย้ายถิ่นระหว่างประเทศได้เป็น 5 กลุ่มหลัก ได้แก่

##### 1) กลุ่มแนวคิดที่ศึกษาปัจจัยการย้ายถิ่น

กลุ่มแนวคิดนี้เน้นการศึกษาถึงปัจจัยของการย้ายถิ่น ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยผลักดัน ซึ่งเป็นปัจจัยในเชิงลบ เช่น ปัญหาความยากจน การว่างงาน นโยบายของรัฐหรือด้านการเมืองภายในรัฐ ภัยสงคราม ภัยธรรมชาติ ทำให้เกิดการผลักดันไปสู่การเดินทางไปยังประเทศที่มีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า และปัจจัยดึงดูด ซึ่งเป็นปัจจัยเชิงบวก เช่น อัตราค่าจ้างสูง สามารถหารายได้ได้มากขึ้น การมีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าประเทศต้นทาง เป็นเงื่อนไขที่จูงใจอยากให้เดินทางไปยังประเทศนั้น เมื่อมีปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูดแล้ว จะทำให้เกิดการตัดสินใจย้ายถิ่นของผู้ย้ายถิ่นแต่ละคน

##### 2) กลุ่มแนวคิดและทฤษฎีที่ศึกษามิติทางเศรษฐศาสตร์

เป็นกลุ่มแนวคิดที่มีความเชื่อว่า การย้ายถิ่นมีสาเหตุมาจากปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นรายได้ที่แตกต่างกันระหว่างรัฐต้นทางและรัฐปลายทาง ความต้องการแรงงานในตลาดแรงงานทั่วโลก โครงสร้างความไม่เท่าเทียมกันของระบบทุนนิยมโลก ความต้องการรายได้ที่มากขึ้น ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายของแรงงานเพื่อแสวงหารายได้ที่มากขึ้น ชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ซึ่งการหารายได้เพิ่มขึ้นนี้ มิได้หามาเพื่อสนองความต้องการของตนเองเพียงคนเดียว แต่ครอบครัวยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้บุคคลตัดสินใจย้ายถิ่น เพื่อหารายได้ที่มากขึ้นส่งกลับไปให้ครอบครัวด้วย

##### 3) กลุ่มแนวคิดและทฤษฎีทางสังคมวิทยาในด้านทุนสังคมและเครือข่ายการย้ายถิ่น

กลุ่มแนวคิดนี้ศึกษาในด้านความสัมพันธ์ของกลุ่มทางสังคมที่มีทั้งแบบเป็นทางการ เช่น สมาชิกในสหภาพแรงงาน สมาคมวิชาชีพต่างๆ และแบบไม่เป็นทางการ เช่น ครอบครัว กลุ่ม

เพื่อน กลุ่มทางศาสนา เป็นต้น โดยเชื่อว่าความสัมพันธ์ของกลุ่มทางสังคมเหล่านี้ ก่อให้เกิดความช่วยเหลือหรือส่งเสริมกันให้เกิดการย้ายถิ่น และจะส่งผลให้เกิดประโยชน์ในด้านต่างๆ เช่น โอกาสในการรับเข้าทำงาน รายได้จากการทำงาน ความสะดวกในการเดินทางย้ายถิ่น ที่พักอาศัย หรือการส่งเงินกลับไปให้ครอบครัว เป็นต้น

#### 4) ทฤษฎีระบบการย้ายถิ่น

ทฤษฎีนี้อธิบายว่าการย้ายถิ่นเป็นกระบวนการระหว่างสังคม 2 แห่ง คือ รัฐต้นทางและรัฐปลายทาง หรือกระบวนการระหว่างสังคมที่มากกว่า 2 แห่ง ซึ่งจะมีรัฐทางผ่าน ก่อนไปถึงรัฐปลายทางด้วย และกระบวนการนี้จะมีสิ่งแวดล้อมอันได้แก่ เศรษฐกิจ นโยบายของรัฐ การสื่อสาร การเดินทาง ที่เปลี่ยนแปลงไป เป็นปัจจัยที่ส่งผลให้ผู้ต้องการย้ายถิ่นเกิดการเปรียบเทียบระหว่างรัฐต้นทางและรัฐปลายทาง แล้วเกิดการตัดสินใจว่าจะทำการย้ายถิ่นหรือไม่

#### 5) แนวคิดฐานสิทธิด้วยการย้ายถิ่น

เป็นแนวคิดที่ศึกษาสิทธิของการย้ายถิ่นในกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ซึ่งสิทธิในการย้ายถิ่นนี้ ถือเป็นหลักเกณฑ์หนึ่งที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายระหว่างประเทศหลายฉบับ รวมทั้งปริญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ที่เป็นกฎหมายสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการยอมรับทั่วโลก อันเป็นการรับรองสิทธิว่าบุคคลมีสิทธิและเสรีภาพในการย้ายถิ่น โดยปราศจากความรุนแรงต่างๆ และไม่ถูกเลือกปฏิบัติ แม้สิทธิในการย้ายถิ่นจะถือเป็นหลักเกณฑ์ด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญ ที่รัฐต่างๆถือปฏิบัติตาม แต่ยังมีกรณีละเมิดสิทธิการย้ายถิ่นและขาดการคุ้มครองผู้ย้ายถิ่น เช่น ผู้ย้ายถิ่นอาจตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ การค้าทาส ถูกบังคับให้ทำงานโดยไม่ได้รับความเป็นธรรม ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงปลอดภัยของสังคมได้

คนต่างด้าวที่เดินทางย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศไทยมีหลายกลุ่ม ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าว ผู้ย้ายถิ่นที่มีความสำคัญ ได้แก่ กลุ่มแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (เมียนมา ลาว กัมพูชา) ที่ต้องการเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทย คนต่างด้าวประเทศต่างๆ ที่ต้องการเดินทางเข้ามาทำงานไม่ว่าจะถูกกฎหมายหรือผิดกฎหมาย เนื่องจากประเทศไทยมีระบบสังคม และเศรษฐกิจที่ดีกว่าประเทศภูมิลำเนาของตนเอง มีความต้องการของตลาดแรงงาน และมีคนรู้จักมาก่อนหน้านี้แล้ว และกลุ่มผู้ลี้ภัยที่เดินทางมาจากประเทศที่มีความขัดแย้งในประเทศ เช่น ประเทศจีน ประเทศเวียดนาม ประเทศโซมาเลีย มาสู่ประเทศไทยเพื่อแสวงหาชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น หรือเป็นทางผ่านไปสู่ประเทศที่ 3

## 2.7 แนวคิดหลักธรรมาภิบาล

### 2.7.1 ที่มาของแนวคิดหลักธรรมาภิบาล

สมบูรณ ศิริประชัย (2550) กล่าวว่า หลักธรรมาภิบาล มีการกล่าวถึงอย่างจริงจังหลังเกิดวิกฤติทางการเงินและเศรษฐกิจในประเทศแถบเอเชีย เมื่อปี ค.ศ.1997 แนวคิดนี้มีสาเหตุมาจากธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งมีประสบการณ์ในการปล่อยกู้ยืมเงินให้แก่ประเทศต่างๆทั่วโลก ในช่วงปี ค.ศ.1980 ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศพยายามทำให้รัฐที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนา ปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจด้วยการลดการบิดเบือนกลไกราคาจากรัฐ กระตุ้นให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารงานด้านเศรษฐกิจ และเน้นการส่งออกเป็นยุทธศาสตร์สำคัญ อันเป็นการลดอำนาจรัฐลง และเน้นกลไกการตลาดในการพัฒนาเศรษฐกิจแทน แต่การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจตามที่ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พยายามให้รัฐประเทศต่างๆปฏิบัติตามนี้กลับไม่ประสบความสำเร็จ ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ จึงตระหนักว่าประเทศต่างๆเหล่านี้ จะไม่สามารถปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจได้ หากไม่เปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสถาบันอื่นๆ ด้วย โดยเฉพาะการขาดความร่วมมือจากข้าราชการผู้ปฏิบัติงานและประชาชน ในขณะนั้นอิทธิพลของแนวคิดแบบเสรีนิยมสมัยใหม่กำลังเป็นที่นิยมมาตั้งแต่ปลาย ค.ศ.1970 ซึ่งเน้นให้รัฐดำเนินการตามกลไกการตลาดอย่างเต็มที่ ทำให้ลดบทบาทของรัฐ มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และมีการเชื่อมโยงกันระหว่างด้านเศรษฐกิจและการเมืองในรูปแบบของประชาธิปไตย แนวคิดเสรีนิยมสมัยใหม่นี้ ได้แสดงให้เห็นว่า ความล้มเหลวของการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ มีผลที่เชื่อมโยงโดยตรงมาจากปัจจัยทางการเมืองที่ไม่มีประสิทธิภาพ และยืนยันในหลักการว่าประชาธิปไตยต้องดำเนินการควบคู่ไปกับเศรษฐกิจเสรี ซึ่งทำให้รัฐบาลเข้มแข็ง มีความรับผิดชอบต่อประชาสังคม และสามารถจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่แนวคิดเสรีนิยมสมัยใหม่กำลังเข้ามาเป็นที่นิยม ช่วงปลายทศวรรษ ค.ศ.1980 ก็เกิดการล่มสลายของระบบเศรษฐกิจแบบคอมมิวนิสต์ ยิ่งทำให้เห็นว่าแนวความคิดแบบประชาธิปไตยซึ่งมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชน อันเป็นแนวความคิดของหลักธรรมาภิบาลมีอิทธิพลมากยิ่งขึ้น และตอกย้ำว่ารัฐที่ปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์ไม่สามารถสร้างเศรษฐกิจแบบยั่งยืนได้ เนื่องจากเต็มไปด้วยการทุจริต การจัดการที่ผิดพลาด ความไร้ประสิทธิภาพในการบริหารและความล้มเหลวของเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นผลโดยตรงจากการขาดประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม

ในปี ค.ศ.1989 ธนาคารโลกจึงได้ออกรายงานที่มีชื่อว่า “Sub Sahara Africa : From Crisis to Sustainable Growth” ซึ่งเป็นรายงานที่ธนาคารโลกวิเคราะห์ว่าถึงสาเหตุที่รัฐในทวีปแอฟริกาล้มเหลวและไม่สามารถจัดการพัฒนาประเทศอย่างมีประสิทธิภาพได้ โดยกล่าวว่ารัฐต่างๆ เหล่านี้ ไม่สามารถพัฒนาได้และต้องเจอกับปัญหาการทุจริตในหน้าที่ของผู้นำประเทศ เนื่องจากมีปัญหามากหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การดำเนินการต่างๆ ของรัฐ ไม่โปร่งใส ไม่เป็นไปตามกฎหมาย และประชาชนไม่สามารถตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้ สรุปคือ การที่ประเทศเหล่านี้ประสบปัญหาต่างๆ เป็นเพราะการที่รัฐบาลไม่มีธรรมาภิบาล หรือ Good Governance นั่นเอง และธนาคารโลกได้อธิบายถึงความหมายของคำว่า Good Governance ไว้กว้างๆ 3 ลักษณะ คือ

- 1) โครงสร้างและรูปแบบของระบอบทางการเมือง (Political regime)
- 2) กระบวนการและขั้นตอนที่รัฐบาลใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อพัฒนาประเทศ
- 3) ความสามารถของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเพื่อบริหารประเทศ

ต่อมาในช่วงที่ประเทศแถบทวีปเอเชียเกิดวิกฤติการณ์ทางการเงินและเศรษฐกิจ ทำให้ต้องไปขอความช่วยเหลือโดยการกู้เงินจากธนาคารโลก หรือกองทุนทางการเงินระหว่างประเทศ กองทุนทางการเงินระหว่างประเทศจึงให้โอกาสประเทศต่างๆ ที่มากู้เงินโดยมีเงื่อนไขว่า ประเทศเหล่านั้นจะต้องปฏิรูปโครงสร้างในการบริหารประเทศให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล หรือ Good Governance ด้วย เพื่อเป็นการรับรองว่าเงินที่กู้ยืมจากกองทุนทางการเงินระหว่างประเทศนั้นถูกใช้อย่างคุ้มค่าและมีการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน ด้วยเหตุนี้ คำว่าหลักธรรมาภิบาล หรือ Good Governance จึงได้ถูกใช้พัฒนาโครงสร้างการบริหารประเทศต่างๆ อย่างแพร่หลาย

### 2.7.2 สาระสำคัญของหลักธรรมาภิบาล

ถวิลวดี บุรีกุล (2546) กล่าวว่า ธรรมาภิบาล มีที่มาจากภาษาอังกฤษคำว่า Good Governance โดยคำว่า Governance หมายความว่า การอภิบาล คือ วิธีการใช้อำนาจในการบริหารทรัพยากร ดังนั้น Good Governance จึงมีความหมายว่า วิธีการที่ดีในการใช้อำนาจในการบริหารทรัพยากร ในขณะที่คำว่า Good Governance เข้ามาในประเทศไทยใหม่ ได้มีการบัญญัติความหมายในภาษาไทย จำนวนหลายความหมาย ได้แก่ คณะกรรมการบัญญัติศัพท์รัฐศาสตร์ของราชบัณฑิตยสถาน บัญญัติคำว่า “วิธีการปกครองที่ดี” นักวิชาการบางท่าน ได้แก่ ชัยวัฒน์ สถา

อานันท์ บัญญัติคำว่า “ธรรมรัฐแห่งชาติ” ติน ประชัญพฤทธิ บัญญัติคำว่า “สุประชาสนการ” อมรา พงศาพิชญ์ บัญญัติคำว่า “ธรรมราชฎร์” วรภัทร โตธนะเกษม และพุลนิจ ปิยะอนันต์ บัญญัติคำว่า “การกำกับดูแลที่ดี” ชัยอนันท์ สมุทวณิช บัญญัติคำว่า “รัฐาภิบาล” ต่อมาศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้เสนอคำว่า “ธรรมาภิบาล” ซึ่งมีการใช้กันอย่างแพร่หลาย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ บัญญัติคำว่า “ประชารัฐ” สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน บัญญัติคำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” และคณะกรรมการพัฒนาระบบงาน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและมูลนิธิสถานบันวิจัยกฎหมาย ใช้คำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ซึ่งมีปรากฏในพระราชบัญญัติกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 แต่อย่างไรก็ตาม คำว่า “ธรรมาภิบาล” ถือได้ว่าเป็นคำเรียก Good Governance ที่นิยมใช้กันอย่างแพร่หลาย กระชับและเข้าใจได้เป็นอย่างดี

หลักการสำคัญของธรรมาภิบาลอาจประกอบไปด้วยหลักการหลายหลักการขึ้นอยู่กับผู้จะนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารจัดการทางด้านใด ให้ความสำคัญในเรื่องใดมากกว่ากันตามบริบทของแต่ละองค์กร ในที่นี้จะขอกล่าวถึงหลักการของธรรมาภิบาลที่ใช้ในการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานที่แต่ละประเทศซึ่งนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้ในการบริหาร จะต้องมีการสำคัญ ดังต่อไปนี้

#### 1) ด้านหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม คือ กลไกทางการเมืองและการบริหารที่ชอบธรรม ประกอบไปด้วยหลักการแบ่งแยกอำนาจโดยชัดเจนทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ เพื่อให้มีการถ่วงดุลอำนาจ และให้แต่ละฝ่ายสามารถตรวจสอบกันได้ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล สิทธิในความเสมอภาค ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการ หรือฝ่ายปกครองซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชน จะต้องเป็นไปตามกฎหมาย มีการใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน และกฎหมายนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน ตุลาการจะต้องมีอิสระปราศจากการแทรกแซงทั้งจากคู่ความ รัฐ และสังคม รัฐบาลจะเป็นตัวแทนจากประชาชนจะต้องได้รับการยอมรับจากประชาชน ไม่ว่าจะโดยการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง แต่ต้องได้รับการยอมรับว่ามีความสุจริต เที่ยงธรรม และมีความสามารถที่จะบริหารประเทศได้

#### 2) ด้านหลักคุณธรรม

องค์กรของรัฐจะต้องไม่มีการทุจริต ไม่มีการกระทำความผิดทางวินัย และจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณ ถ้าหากเกิดการทุจริตในหน้าที่เกิดขึ้น จะก่อให้เกิดความเสียหายและความเดือดร้อนต่อประชาชนและสังคม ซึ่งจะเป็นพฤติกรรมที่ส่งผลในทางลบต่อการบริหารจัดการบ้านเมืองอย่างร้ายแรง ดังนั้นองค์กรต่างๆของรัฐจะต้องยึดหลักคุณธรรมในการปฏิบัติงาน เพื่อให้ประชาชนเชื่อมั่นและศรัทธา

### 3) ด้านความโปร่งใส

องค์กรของรัฐที่มีความโปร่งใสจะประกอบไปด้วยพฤติกรรมหลายอย่าง ได้แก่ ระบบงานต่างๆที่มีความชัดเจน มีการตรวจสอบภายในหน่วยงานอย่างเข้มแข็ง มีเจ้าหน้าที่มีคุณธรรมและมีความสามารถอยู่ในการทำงาน มีค่าตอบแทนพิเศษในการปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จ หรือมีความซื่อสัตย์เป็นธรรม หากมีการตรวจสอบว่าเจ้าหน้าที่มีการกระทำความผิดทางวินัยหรือมีการทุจริตในหน้าที่จะต้องพิจารณาลงโทษอย่างยุติธรรม มีการลงโทษที่จริงจัง ตามเหตุแห่งการกระทำความผิด มีกระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วม รับรู้การทำงานรวมถึงรับรู้การทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบได้ ประชาชนสื่อมวลชน และองค์กรพัฒนาเอกชน มีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดหา การให้สัมปทานโครงการต่างๆของรัฐได้อย่างเปิดเผย และมีโอกาสที่จะตรวจสอบ หรือควบคุมฝ่ายบริหารได้โดยวิธีการต่างๆมากขึ้น

### 4) หลักการมีส่วนร่วม

ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียในการบริหารงานต่างๆของรัฐ สามารถแสดงความคิดเห็น และเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนได้ ความคิดเห็นของประชาชนจะต้องมีการนำไปประกอบการพิจารณาในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจของรัฐ ซึ่งรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องให้ข้อมูลแก่ประชาชน อันเป็นการสื่อสารระหว่างผู้วางแผนนโยบายกับประชาชน ผู้มีส่วนได้เสียในนโยบายนั้น เพื่อให้ประชาชนทราบถึงการตัดสินใจของผู้วางแผนนโยบาย และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อมูลประเมินข้อดีข้อเสียในนโยบายให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น นอกจากนี้การมีส่วนร่วมยังมีระดับที่สูงกว่าการให้ข้อมูล และเปิดรับความคิดเห็น คือ การวางแผน การตัดสินใจร่วมกัน และการพัฒนาศักยภาพในการมีส่วนร่วม สร้างความเข้าใจให้กับสาธารณชน เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่และเกิดประโยชน์สูงสุด ในการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบต่างๆที่กล่าวมานี้ ประชาชนทุกคนจะต้องมีโอกาส และมีส่วนร่วมในกระบวนการโดยเสมอภาค เท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นโอกาสในการมีส่วนร่วมในทางตรง เช่น การแสดงความคิดเห็นต่อนโยบายต่างๆอย่างสร้างสรรค์ หรือการมีส่วนร่วมทางอ้อม ผ่านผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยชอบธรรม

#### 5) หลักสำนึกรับผิดชอบ

ความรับผิดชอบต่อสังคมและประชาชน คือพันธะที่รัฐมีบทบาทหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบต่อสาธารณชน โดยการยอมรับในภารกิจที่ได้รับมอบหมายและนำไปปฏิบัติด้วยความรับผิดชอบต่อสังคม กำหนดเป้าหมายของการปฏิบัติงานให้ชัดเจน เปิดโอกาสให้ทุกคนเป็นเจ้าของเพื่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจของเป้าหมายและมีสำนึกว่าจะต้องปฏิบัติด้วยความรับผิดชอบต่อสังคม ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ มีการติดตามและประเมินผลการทำงานเป็นระยะ เพื่อให้มีมาตรฐานในการดำเนินงาน และต้องมีความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบและวัดผลการดำเนินงานทั้งในเชิงคุณภาพ ปริมาณ ประสิทธิภาพ และการใช้ทรัพยากรสาธารณะ

#### 6) หลักความคุ้มค่า

ความคุ้มค่าในการปฏิบัติงานของรัฐ คือ การคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนและสังคม โดยการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในด้านต่างๆ ได้แก่ การจัดกระบวนการทำงาน การจัดองค์กร การจัดสรรบุคคล การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดอย่างคุ้มค่าและเหมาะสม มีผลผลิตหรือบริการที่ได้มาตรฐานโดยมีการบริการสาธารณะที่ประชาชนพอใจ สอดคล้องกับเป้าหมายที่ตั้งไว้

จากความหมายและหลักการสำคัญของธรรมาภิบาล ทำให้ทราบและเข้าใจได้ว่าเป้าหมายของการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารประเทศ คือ เพื่อให้การบริหารประเทศมีความเป็นธรรม สุจริต มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ซึ่งวิธีการที่จะทำให้ประเทศบรรลุเป้าหมายในการบริหารแบบธรรมาภิบาลได้นั้น รัฐจะต้องมีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อสังคมและประชาชนได้ ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการบริหารงานของรัฐ มีการแยกอำนาจฝ่ายต่างๆ เพื่อให้มีถ่วงดุลอำนาจกัน รัฐปฏิบัติต่อประชาชนทุกคนด้วยความเท่าเทียมและเสมอภาคกัน ซึ่งวิธีการเหล่านี้จะต้องมาจากการที่รัฐมีเสถียรภาพและมีความเข้มแข็งเท่านั้น จึงจะสามารถปฏิบัติตามหลักการต่างๆ และสามารถบรรลุเป้าหมายของหลักธรรมาภิบาลได้ แสดงให้เห็นว่า หลักธรรมาภิบาล มิได้เป็นเพียงนโยบายที่รัฐนำมาปรับใช้กับการบริหารงานเหมือนนโยบายทั่วไปเท่านั้น แต่ยังเป็นเรื่องของการปฏิรูปโครงสร้างทางสังคมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งการปฏิรูปนั้นจะประสบความสำเร็จหรือไม่ ขึ้นอยู่กับความสามารถของรัฐในการยกระดับการพัฒนาทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ และทางสังคม ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นได้หรือไม่ ซึ่งการพัฒนาโครงสร้างทางสังคมเหล่านี้เป็นอุปสรรคสำคัญในการสร้างธรรมาภิบาล

ประเทศที่ใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหาร จะเป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากหลักธรรมาภิบาลเน้นในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชน

สามารถตรวจสอบการบริหารงานของรัฐได้ ซึ่งเป็นผลให้เกิดการทำงานที่มีความโปร่งใส เป็นธรรม ประเทศเหล่านี้จะคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน ความเท่าเทียมและความเสมอภาคของประชาชน ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของหลักด้านนิติธรรมและคุณธรรมที่เป็นส่วนประกอบหนึ่งของธรรมาภิบาล รัฐไม่มีการทุจริตในหน้าที่ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส มีสำนึกรับผิดชอบในหน้าที่ และสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ประชาชนก็จะได้รับประโยชน์จากการบริหารงานของรัฐอย่างคุ้มค่า ส่งผลให้โครงสร้างทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ และสังคม มีการพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น ประเทศมีความเข้มแข็งและมีความสามารถในการแข่งขันกับประเทศอื่นๆได้

#### ตอนที่ 4 นโยบาย ระเบียบข้อบังคับในการส่งกลับผู้ต้องกัก

##### 2.8 นโยบาย หรือระเบียบข้อบังคับในประเทศ

###### 2.8.1 นโยบายรัฐบาล

###### 1) สถานการณ์ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยที่ถูกกักตัวในสถานกักตัวคนต่างด้าว

ในอดีต รัฐบาลไทยไม่เคยออกกฎระเบียบ หรือข้อบังคับ ในเรื่องของคนต่างด้าวที่ไม่สามารถเดินทางกลับภูมิลำเนาของตนได้เลย ซึ่งเรื่องคนต่างด้าวประเภทนี้ หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าผู้ลี้ภัย ถือเป็นเรื่องใหญ่ที่ทั่วโลกให้ความสำคัญและจับตามอง เมื่อไม่มีนโยบายจากทางภาครัฐเป็นแนวทางปฏิบัติ การปฏิบัติ ในเรื่องเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย จึงเป็นหน้าที่ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ทั้งหมดเพียงอย่างเดียว โดยรัฐบาลไทยจะรับทราบข้อมูลผู้ลี้ภัยต่างๆ ผ่านทางหนังสือที่สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) แจ้งให้ทราบผ่านกระทรวงการต่างประเทศ แต่ไม่ได้ให้ความช่วยเหลืออย่างเป็นรูปธรรม (เผชิญวิชัย แสนดี 2557) อย่างไรก็ตาม ทางรัฐบาลไทยได้อนุญาตให้สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) มีบทบาทในการคัดกรอง สัมภาษณ์ พิสูจน์สถานะและให้สถานะผู้ลี้ภัยหรือผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในประเทศไทย ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยส่วนใหญ่เดินทางเข้าประเทศไทยด้วยการถือหนังสือเดินทางและตรวจลงตรา(VISA) ประเภทนักท่องเที่ยว แต่กระบวนการพิจารณาการให้สถานะผู้ลี้ภัยของสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ใช้เวลานานหลายปี ทำให้การอนุญาตให้อยู่ในประเทศชั่วคราวด้วยการตรวจลงตรา(VISA) ประเภทนักท่องเที่ยว สิ้นสุดลงก่อน ทำให้ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยเหล่านี้กลายเป็นผู้กระทำความผิดกฎหมายคนเข้าเมืองในฐานความผิด อยู่ในราชอาณาจักรไทย โดยการอนุญาตสิ้นสุด ซึ่งหากถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุม จะต้องถูกดำเนินคดีและส่งตัวมาควบคุมยังสถานกักตัวคนต่างด้าว เพื่อรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ดังนั้น ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยบางคนถูกจับกุมและถูกส่งตัวมาอยู่ในสถานกักตัวคนต่างด้าว ได้ยื่นคำร้องต่อสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ขณะที่ตนเองเข้ามาในประเทศไทยได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายแล้ว แต่กำลังรอการคัดกรอง ให้สถานะ และการได้รับการตอบรับไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่ 3 อยู่ภายใน



สถานกักตัวคนต่างด้าว โดยในปี 2559 พบว่ามีผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและผู้ลี้ภัยที่ถูกกักตัวในสถานกักตัวคนต่างด้าวกว่า 350 คน ส่วนใหญ่มาจากประเทศปากีสถาน รองลงมาได้แก่ ประเทศโซมาเลีย และอื่นๆ (กนกนิษัฏ์ ตัณฑกุลรัตน์ และสุเทพ จันทรอำพร 2560) หรือผู้แสวงหาที่ลี้ภัยบางคน ขณะถูกจับตัวและและถูกส่งตัวมาอยู่ในสถานกักตัวคนต่างด้าว ยังไม่ได้ยื่นคำร้องต่อสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ก็สามารถยื่นคำร้องผ่านทางสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้ เนื่องจากจะมีเจ้าหน้าที่ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) คอยประสานงานอยู่กับเจ้าหน้าที่ตำรวจสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองในการให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัย

ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยหรือผู้ลี้ภัยกลุ่มนี้ ถูกกักตัวอยู่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าวเพื่อการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร แต่เนื่องด้วยประเทศไทยต้องปฏิบัติตามหลักการห้ามผลักดันกลับ และไม่สามารถส่งกลับผู้ต้องกักที่ไม่สมัครใจกลับประเทศภูมิลำเนาได้ ทำให้ผู้ต้องกักกลุ่มนี้ต้องอยู่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าวเป็นระยะเวลาเวลานาน เพื่อรอกระบวนการช่วยเหลือของสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ในการคัดกรอง ให้สถานะ และการตอบรับไปประเทศที่ 3 อย่างไม่มีกำหนด

## 2) ความเป็นมาของนโยบายรัฐบาล

จากที่กล่าวไปข้างต้นว่าประเทศไทยไม่เคยมีนโยบายในการบริหารจัดการคนต่างด้าวที่เป็นกลุ่มผู้แสวงหาที่ลี้ภัยหรือผู้ลี้ภัยมาก่อน ต่อมาพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้แถลงในการประชุมสุดยอดระดับผู้นำด้านผู้ลี้ภัยของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา (President Obama's Leaders' Summit on Refugees) เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2559 ซึ่งได้แสดงท่าทีของประเทศไทยในฐานะเป็นประเทศกลางทางในการให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัย ที่หนีภัยมาจากประเทศต้นทาง และรอการตอบรับไปประเทศที่ 3 สามารถสรุปสาระสำคัญของถ้อยแถลงได้ดังนี้ (กรุงเทพธุรกิจ 2559)

- 1) ปัจจุบันนี้มีประชากรทั่วโลกกว่า 65,000,000 คนต้องพลัดถิ่น และในจำนวนนี้กว่า 21,000,000 คนต้องย้ายถิ่นฐานไปยังทวีปยุโรปและภูมิภาคอื่น ซึ่งเป็นภาระของประเทศที่จะต้องให้ความช่วยเหลือรวมถึงประเทศไทยด้วย โดยประเทศไทยได้ให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ผู้ลี้ภัยมาแล้วกว่า 1,000,000 คน
- 2) ประเทศไทยให้ที่พักพิงแก่ผู้หนีภัยผู้รับจากประเทศเมียนมาที่ชายแดนฝั่งตะวันตก ประมาณ 100,000 คน ยังไม่รวมผู้โยกย้ายถิ่นอีกกว่า 3,000,000 คนทั่วประเทศ ซึ่งประเทศไทยใช้งบประมาณราว 180,000,000 ดอลลาร์ หรือ 0.05 ต่อ GDP ในการให้ความช่วยเหลือทางด้านอาหาร การรักษาพยาบาล และการศึกษา

- 3) ประเทศไทยกำลังพิจารณาจัดทำระบบคัดกรองผู้ลี้ภัยให้เป็นมาตรฐานสากล เพื่อลดความเสี่ยงต่อการที่ผู้ลี้ภัยจะเป็นเหยื่อในการค้ามนุษย์
- 4) นานาประเทศควรร่วมกันแก้ไขปัญหาคัดกรองผู้ลี้ภัย ควรเพิ่มความช่วยเหลือทางด้านการพัฒนาให้แก่ประเทศต้นทาง เพื่อช่วยไม่ให้คนย้ายถิ่น ประเทศกลางทางซึ่งรับภาระเป็นอย่างมาก ควรได้รับความช่วยเหลือทางด้านงบประมาณ นโยบาย และการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังกับผู้แสวงหาประโยชน์ต่อผู้ลี้ภัย ประเทศปลายทางควรเพิ่มความช่วยเหลือในการรับผู้ลี้ภัยไปตั้งถิ่นฐานเพิ่มขึ้น และให้การสนับสนุนเงินทุน เพิ่มขีดความสามารถในการให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัย
- 5) สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ควรเร่งกระบวนการคัดกรอง และการไปตั้งถิ่นฐานใหม่ให้เร็วขึ้น เพื่อช่วยลดภาระของทุกฝ่าย
- 6) กรณีที่ไม่สามารถไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศที่ 3 ได้ ควรเร่งรัดให้มีมาตรการอื่นๆ เพื่อลดภาระของประเทศกลางทาง

จากถ้อยแถลงดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงสถานการณ์ด้านผู้ลี้ภัยในประเทศไทยได้เป็นอย่างดี ว่าประเทศไทยเป็นประเทศกลางทางที่ต้องรับภาระให้ความช่วยเหลือผู้แสวงหาที่ลี้ภัยที่รอการไปตั้งถิ่นฐานที่ประเทศที่ 3 ซึ่งมีปัญหาที่ประเทศต้นทางทำให้เกิดการแสวงหาที่ลี้ภัย ประเทศปลายทางมีโควตาการรับผู้ลี้ภัยไปตั้งถิ่นฐานในจำนวนน้อย สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) มีกระบวนการคัดกรอง สัมภาษณ์ผู้ลี้ภัยและหาประเทศปลายทางให้ไปตั้งถิ่นฐานที่ล่าช้า รวมถึงประเด็นผู้ลี้ภัย ผู้โยกย้ายถิ่นต่างๆ ที่ไม่สามารถไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศที่ 3 ได้ ซึ่งจะเป็นภาระที่ประเทศไทยจะต้องรองรับ ดูแล ผู้ลี้ภัยหรือผู้โยกย้ายถิ่นตามมนุษยธรรม นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรียังได้กล่าวถึงประเด็นที่รัฐบาลกำลังจะพิจารณาให้มีกระบวนการคัดกรองผู้ลี้ภัยหรือผู้โยกย้ายถิ่นให้เป็นมาตรฐานสากลอีกด้วย

หลังจากที่นายกรัฐมนตรีได้ให้ถ้อยแถลงในการประชุมสุดยอดระดับผู้นำด้านผู้ลี้ภัยของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาดังกล่าว ต่อมาในวันที่ 10 มกราคม พ.ศ.2560 จึงได้มีมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง กฎหมายสำคัญที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องเร่งรัดปรับปรุงหรือร่างกฎหมายขึ้นใหม่ (ร่างพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง) ที่มีมติเกี่ยวกับเรื่องการจัดให้มีระบบการคัดกรองคนต่างด้าวที่นายกรัฐมนตรีได้แถลงไว้บนเวทีโลก มีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 2562)

- 1) คณะรัฐมนตรีเห็นชอบหลักการให้มีระบบคัดกรองคนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย โดยการออกระเบียบ และให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ และรับร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการคนเข้าเมืองผิดกฎหมายและผู้ลี้ภัย พ.ศ.... ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติไป

พิจารณาร่วมกับกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง แล้วส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

- 2) คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้ปลดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานในการพิจารณาการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง โดยให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับผิดชอบ ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป
- 3) คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ไปศึกษาผลกระทบ รวมถึงด้านความมั่นคง และความจำเป็นในการจัดตั้ง "กรมกิจการคนเข้าเมือง" เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยและผู้อพยพ โดยให้มีระบบการคัดกรองและตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพในลักษณะที่ยืดหยุ่นได้ พร้อมกับการปฏิบัติตามหลักมนุษยธรรมและสิทธิมนุษยชนอย่างเหมาะสม

ต่อมาสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในเรื่องนี้ ได้มีคำสั่งที่ 217/2560 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาระบบคัดกรองคนเข้าเมืองผิดกฎหมายและการออกระเบียบว่าด้วยการคัดกรองคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย ประกอบด้วยผู้แทนจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงการต่างประเทศ (กรมองค์การระหว่างประเทศและกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย) สำนักข่าวกรองแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ได้ร่วมกันประชุม ศึกษา และพิจารณาความเหมาะสมในการจัดทำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการคนเข้าเมืองผิดกฎหมายและผู้ลี้ภัย พ.ศ. ... จำนวน 6 ครั้ง เรียบร้อยแล้ว และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี โดยหลักการที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ สรุปได้ดังนี้

- 1) กำหนดขอบเขตของบุคคลที่จะได้รับการคุ้มครองตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนี้ ให้หมายความถึง คนต่างด้าวที่เข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักร โดยไม่สามารถหรือไม่สมัครใจที่จะเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาของตน ด้วยเหตุอันควรเชื่อได้ว่า จะได้รับอันตรายจากการถูกประหัตประหารหรือถูกทรมาน และได้รับสถานะเป็นผู้ได้รับการคุ้มครองตามระเบียบ
- 2) กำหนดหลักการห้ามส่งกลับ
- 3) กำหนดขั้นตอนการคัดกรอง

- 4) กำหนดการดำเนินการกับผู้ได้รับสถานะเป็นผู้ได้รับการคุ้มครอง เช่น ไม่ส่งกลับประเทศภูมิลำเนา ให้การศึกษา หรือได้รับการบริการสาธารณสุข และส่งไปยังประเทศที่ 3
- 5) กำหนดเรื่องการทบทวนและประเมินผลต่อนายกรัฐมนตรีเป็นรายปี
- 6) กำหนดบทเฉพาะกาลให้บังคับใช้ได้กับคนต่างด้าวที่เข้าเมืองมาก่อนวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ

3) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาได้ พ.ศ.2562 (ราชกิจจานุเบกษา 2562)

หลังจากมีการประชุมของสำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลัก กับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง จนกระทั่งได้ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการคัดกรองและคุ้มครองคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาได้ พ.ศ.... ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนให้คณะรัฐมนตรีมีมติแล้วนั้น ในวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2562 คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติออก “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาได้ พ.ศ.2562” ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งเป็นระเบียบของภาครัฐที่ออกมาเพื่อพยายามแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสถานภาพทางกฎหมายของคนต่างด้าวที่ไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาได้ โดยเหตุผล ความจำเป็นของการมีระเบียบนี้ เนื่องจากรัฐขาดกลไกในการคัดกรองคนต่างด้าวกลุ่มนี้ จึงจำเป็นต้องกำหนดกลไกในการคัดกรองเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมและสถานการณ์ระหว่างประเทศ อันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการคนต่างด้าวที่อยู่ในประเทศไทยได้อย่างยั่งยืน ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีมีรายละเอียดสามารถสรุปได้ดังนี้

- 1) กำหนดคณะกรรมการในการพิจารณาคัดกรองคนต่างด้าวที่ได้รับการคุ้มครอง
- 2) การคัดกรองผู้ได้รับการคัดกรอง โดยให้คนต่างด้าวยื่นคำร้องขอรับสิทธิเป็นผู้ได้รับการคุ้มครองต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด และให้เจ้าหน้าที่พิจารณาคำร้องให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ ในกรณีที่พิจารณาแล้วเห็นว่าไม่มีสิทธิเป็นผู้ยื่นคำขอ ให้ยกคำร้องและแจ้งผล โดยผู้ยื่นคำร้องสามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับการแจ้งผล เมื่อครบกำหนดแล้วไม่มีการอุทธรณ์ ให้ดำเนินการกับคนต่างด้าวผู้ยื่นคำร้องตามกฎหมายคนเข้าเมือง หากคนเข้าเมืองรายใดได้รับการพิจารณาให้มีสิทธิยื่นคำขอเป็นผู้ได้รับการคุ้มครอง ให้แจ้งคนต่างด้าวเพื่อ

ยื่นคำขอเป็นผู้ได้รับการคุ้มครองตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อยื่นคำขอแล้ว เจ้าหน้าที่จะออกเอกสารแสดงสถานะเป็นผู้อยู่ระหว่างการคัดกรองสถานะ แต่หากคนต่างด้าวรายใดไม่ยื่นคำขอ ให้ถือว่าทิ้งคำร้องขอ และให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการกับคนต่างด้าวตามกฎหมายคนเข้าเมือง การตั้งคณะกรรมการหรืออนุกรรมการในการคัดกรองคำขอเป็นผู้ได้รับการคุ้มครอง และการดำเนินการคัดกรองผู้ได้รับการคุ้มครอง

- 3) การดำเนินการกับผู้ได้รับการคุ้มครอง ไม่ส่งตัวผู้ที่ได้รับการคุ้มครองกลับไปยังประเทศอันเป็นภูมิลำเนา เว้นแต่ประสงค์จะกลับด้วยความสมัครใจ หรือมีเหตุที่จะกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ การให้ความช่วยเหลือกลับภูมิลำเนาด้วยความสมัครใจเมื่อเหตุแห่งการที่ไม่สามารถเดินทางกลับได้สิ้นสุดลง หรือพิจารณาให้ความช่วยเหลือในการติดต่อประสานงานเพื่อให้สามารถเดินทางกลับประเทศภูมิลำเนาได้ ให้ผู้ได้รับการคุ้มครองอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นกรณีพิเศษ และให้ดำเนินการตามสมควรเกี่ยวกับการศึกษา และการสาธารณสุข ให้กระทรวงการต่างประเทศประสานงานกับรัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการกับผู้ได้รับการคุ้มครอง หากกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ หรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เห็นว่าเหตุแห่งการไม่สามารถเดินทางกลับประเทศภูมิลำเนาสิ้นสุดลง หรือเห็นสมควรส่งคนต่างด้าวรายใดไปยังประเทศที่สาม ให้ประสานกับสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเพื่อเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาส่งกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนา หรือประเทศที่สาม หรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร โดยให้เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศ และนโยบายตามมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง
- 4) การดำเนินการส่งผู้ได้รับการคุ้มครองออกไปนอกราชอาณาจักรตามระเบียบนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง
- 5) ให้คณะกรรมการพิจารณาประเมินผล ทบทวนการปฏิบัติ และข้อเสนอแนะแนวทาง รายงานต่อนายกรัฐมนตรีเป็นรายปี
- 6) ระเบียบนี้จะมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด 180 วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือ วันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2563 เป็นต้นไป

จะเห็นได้ว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาได้ พ.ศ. 2562 นี้ เป็นระเบียบที่ภาครัฐออกมาเพื่อเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาคนต่างด้าวที่เป็นผู้ลี้ภัยซึ่งเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักร

ไทยและไม่สามารถเดินทางออกไปนอกราชอาณาจักรไทยได้ โดยหลีกเลี่ยงใช้คำว่าผู้ลี้ภัย แต่ใช้คำว่าคนต่างด้าวที่ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจเดินทางกลับประเทศภูมิลำเนาได้แทน เนื่องจากประเทศไทยไม่ได้ร่วมลงนามเป็นภาคีในอนุสัญญาเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย จึงไม่อาจใช้คำว่าผู้ลี้ภัยและให้สิทธิต่างๆแก่คนต่างด้าวประเภทนี้เช่นผู้ลี้ภัยต่างประเทศที่ร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยได้ ซึ่งคนต่างด้าวประเภทนี้ มีทั้งกลุ่มที่หลบซ่อนตัวอยู่ในเขตเมืองเพื่อรอการได้รับสถานะผู้ลี้ภัยจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) หรือหากได้รับสถานะแล้ว ก็จะได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน หรือการประสานงานเพื่อเดินทางไปประเทศที่ 3 จากองค์กรต่างๆ ที่ให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย เนื่องจากคนต่างด้าวกลุ่มนี้จะเป็นคนที่กระทำผิดกฎหมายคนเข้าเมือง เช่น การหลบหนีเข้าเมืองมาโดยผิดกฎหมาย หรืออยู่ภายในราชอาณาจักรโดยการอนุญาตสิ้นสุด หรือทำงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาตทำงาน ทำให้ต้องหลบซ่อนตัวให้พ้นจากการจับกุมของเจ้าหน้าที่รัฐ ปัจจุบันคนต่างด้าวประเภทนี้ ได้ถูกจับกุม ดำเนินคดี และถูกส่งตัวมาเป็นผู้ต้องกักที่อยู่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าว เป็นระยะเวลาสั้นเกิน 1 ปี จำนวนหนึ่งด้วย กฎหมายไทยมิได้มีการให้สถานะรับรองว่าเป็นผู้ลี้ภัย ดังนั้นจึงต้องถูกปฏิบัติดังเช่นคนต่างด้าวคนอื่นๆ ที่ไม่มีสิทธิอยู่ในราชอาณาจักรไทย แม้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาได้ พ.ศ. 2562 จะเริ่มบังคับใช้ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2563 ที่ผ่านมาแล้ว แต่ก็ยังมิได้มีการประชุมของคณะกรรมการเพื่อดำเนินการคัดกรองคนต่างด้าวประเภทดังกล่าว และยังมีหลักเกณฑ์ในการคัดกรอง หรือวิธีปฏิบัติใดๆออกมา ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ตรวจพบว่าคนต่างด้าวประเภทนี้ผิดกฎหมายคนเข้าเมืองก็จะต้องถูกจับกุม ถูกดำเนินคดีเหมือนดังเช่นคนต่างด้าวที่กระทำผิดกฎหมายคนเข้าเมืองอื่นๆ และถูกส่งตัวมาควบคุมยังสถานกักตัวคนต่างด้าวเพื่อรอกระบวนการกลับภูมิลำเนาเมื่อภัยได้หมดไป หรือรอการเดินทางไปประเทศที่ 3 ต่อไป ดังนั้น แม้ภาครัฐจะมีระเบียบการคัดกรองคนต่างด้าวที่เป็นบังคับใช้แล้ว แต่ยังมีได้เริ่มมีการปฏิบัติตามระเบียบอย่างเป็นรูปธรรม และยังมีไม่มีการประชุมกันของคณะกรรมการ จึงยังไม่มีบรรทัดฐานแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน

สรุปได้ว่า นโยบายของรัฐบาลในด้านการส่งกลับคนต่างด้าวนั้น มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีในเรื่องการคัดกรองคนต่างด้าวที่เป็นคนต่างด้าวที่ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจเดินทางกลับประเทศภูมิลำเนา เพื่อให้มีระบบการคัดกรองจากเจ้าหน้าที่รัฐ ว่าคนใดเป็นคนต่างด้าวที่เข้าลักษณะไม่สามารถหรือไม่สมัครใจเดินทางกลับประเทศภูมิลำเนาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งหากคนต่างด้าวผ่านการคัดกรอง จะได้รับการคุ้มครองตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ โดยจะไม่ส่งกลับภูมิลำเนาตามหลักการห้ามผลักดันกลับ และช่วยเหลือในการประสานงานกับองค์กรระหว่างประเทศต่างๆ เพื่อให้คนต่างด้าวที่ประสงค์จะเดินทางไปประเทศที่ 3 ได้ ซึ่งหากคนต่างด้าวได้รับการคัดกรองตามกระบวนการแล้ว พบว่าไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่จะได้รับการคุ้มครองจากรัฐ คนต่างด้าว

คนนั้นก็จะเข้าสู่กระบวนการส่งกลับตามกฎหมายคนเข้าเมืองโดยปกติซึ่งเป็นหน้าที่ของสถานกักตัวคนต่างด้าวต่อไป และรัฐบาลยังไม่มีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องกักภายในสถานกักตัวคนต่างด้าวโดยตรง

## 2.8.2 นโยบายของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นหน่วยงานรัฐที่มีภารกิจหลักในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม ดูแล บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชนภายในประเทศ มีกองบัญชาการต่างๆ เปรียบเสมือนกอง หรือแผนก ที่มีหน่วยงานในด้านการสืบสวนป้องกันปราบปรามแตกต่างกันออกไป ในส่วนงานเกี่ยวกับคนต่างด้าว สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มอบหมายอำนาจหน้าที่ในงานด้านคนต่างด้าวให้แก่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองควบคุม ดูแล และออกมาตรการในการปฏิบัติตามกฎหมาย ดังนั้น นโยบายต่างๆ ซึ่งเกี่ยวกับคนต่างด้าวจะเป็นนโยบายที่ออกโดยสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองทั้งสิ้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นเพียงผู้ควบคุม ดูแลการปฏิบัติในภาพรวมเท่านั้น

ในส่วนของนโยบายในการส่งกลับผู้ต้องกักนี้ จากการศึกษา พบว่าปัจจุบันเจ้าหน้าที่ตำรวจ สังกัดสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง จะยึดถือคำสั่งสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ที่ 103/2556 และคำสั่งสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ที่ 236/2557 ในการมอบหมายอำนาจหน้าที่และกำหนดแนวทางในการปฏิบัติในการส่งตัวคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ซึ่งได้ปรับปรุงจากคำสั่งเดิม ได้แก่ คำสั่งสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ที่ 167/2550 ลงวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2550 เรื่อง กำหนดอำนาจหน้าที่และการปฏิบัติในการส่งกลับคนต่างด้าวไปนอกราชอาณาจักร ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้นสอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2552 และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการเป็นกองบังคับการหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2552 ที่ออกโดยอำนาจตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 รวมทั้งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการของพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองเป็นไปด้วยความเรียบร้อย รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

คำสั่งสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ที่ 103/2556 เรื่อง การมอบหมายหน้าที่ การพิจารณาส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามมาตรา 55 แห่ง พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มีรายละเอียดดังนี้

การส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรให้ถือหลักว่า คนต่างด้าวมียุติบัตรอยู่ในที่ใดให้ส่งกลับไปยังประเทศที่คนต่างด้าวนั้นมีภูมิลำเนาด้วยความปลอดภัย โดยมอบหมายให้ผู้กำกับการ 3 กองบังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง หรือหัวหน้าตรวจคนเข้าเมืองจังหวัด หรือหัวหน้าด่านตรวจคนเข้าเมือง ในสังกัดกองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง 3-6 ที่กักตัวคนต่างด้าว

นั้นไว้ แล้วแต่กรณีเป็นผู้พิจารณาอนุมัติและดำเนินการส่งกลับโดยพาหนะใดหรือช่องทางใดก็ได้ ตามแต่พิจารณาเห็นสมควร

กรณีคนต่างด้าวไม่สมัครใจเดินทางกลับประเทศภูมิลำเนาหรือจะถูกส่งกลับออกไปยังประเทศที่ 3 (นอกจากประเทศภูมิลำเนา) ให้ผู้กำกับการ 3 กองบังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง หรือหัวหน้าตรวจคนเข้าเมืองจังหวัด หรือหัวหน้าด่านตรวจคนเข้าเมืองในสังกัดกองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง 3-6 เสนอผู้บังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง หรือผู้บังคับการตรวจคนเข้าเมือง 3-6 แล้วแต่กรณี เป็นผู้พิจารณาอนุมัติในการส่งกลับ และให้ถือว่าคำสั่งเป็นที่สุด

หลังจากนั้น สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ได้ออกคำสั่งสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ที่ 236/2557 เรื่อง การมอบหมายอำนาจหน้าที่และกำหนดแนวทางการปฏิบัติในการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร (เพิ่มเติม) เพื่อปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ที่ 103/2556 ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยได้มอบหมายอำนาจหน้าที่และกำหนดแนวทางการปฏิบัติในการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรเพิ่มเติมดังนี้

กรณีที่คนต่างด้าวที่กระทำความผิดอาญาและถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย (ไม่ว่าชั้นใด) จนคดีสิ้นสุดแล้วและ/หรือพฤติการณ์เข้าลักษณะเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักร ตามมาตรา 12 (2)(3)(4)(5)(6)(7)(8) และ (11) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ประกอบหลักเกณฑ์และวิธีการในการบันทึกรายชื่อและเพิ่มเติมข้อมูลคนต่างด้าวซึ่งมีลักษณะต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักร ตามมติคณะกรรมการพิจารณาบันทึกและเปลี่ยนแปลงข้อมูลคนต่างด้าวที่มีพฤติการณ์สมควรห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักร ครั้งที่ 2/2552 เมื่อวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2552 (เว้นแต่คนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา และมาเลเซีย ซึ่งจะถูกส่งกลับภูมิลำเนาติดพรมแดนใกล้เคียงกับตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดหรือด่านตรวจคนเข้าเมือง) ให้ผู้บังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายระดับไม่ต่ำกว่าผู้กำกับการ เป็นผู้พิจารณาดำเนินการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร โดยให้ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัด หรือด่านตรวจคนเข้าเมืองส่งตัวคนต่างด้าวพร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องและจำเป็น เพื่อให้กองกำกับการ 3 กองบังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ใช้ประกอบการพิจารณาเสนอขออนุมัติบันทึกรายชื่อไว้ในระบบคอมพิวเตอร์เป็นบุคคลต่างด้าวซึ่งมีลักษณะต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักร

จากคำสั่งสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ที่ 103/2556 และคำสั่งสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ที่ 236/2557 ในข้างต้น จะเห็นว่า นโยบายในเรื่องการส่งกลับผู้ต้องกักของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองมีเพียงการออกคำสั่งเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรที่เป็นเพียงการมอบอำนาจจากผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองให้แก่ผู้บังคับบัญชาระดับหัวหน้าหน่วยงานตรวจคนเข้าเมือง เป็นผู้มีอำนาจลงนามและอนุมัติคำสั่งให้เดินทางกลับด้วยช่องทางใด หรือ



พาหนะใด และในเรื่องการบันทึกรายชื่อคนต่างด้าวที่มีลักษณะเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักรเท่านั้น ในการปฏิบัติเรื่องของการส่งคนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักร ยังคงยึดตามหลักกฎหมาย พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 54 และ 55 เป็นแนวทางในการปฏิบัติอย่างเคร่งครัดโดยไม่ได้มีนโยบาย หรือมาตรการอธิบายถึงรายละเอียดแยกออกมาแต่อย่างใด

นอกจากระเบียบคำสั่งของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองแล้ว จากการศึกษาเอกสาร หนังสือทางราชการต่างๆ ที่เกี่ยวกับการผลักดันส่งกลับคนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักร พบว่าสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ในอดีตมีการตระหนักถึงปัญหาในการผลักดันส่งกลับคนต่างด้าวทั้งผู้ต้องกักภายในสถานกักตัวคนต่างด้าว และแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ โดยมีหนังสือสอบถามระหว่างหน่วยงานถึงปัญหา ข้อจำกัด และการประชุมระหว่างหน่วยงานต่างๆ เพื่อกำหนดนโยบายและแนวทางการปฏิบัติ มีรายละเอียดดังนี้

1) มีการประชุมระดับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เมื่อปี 2550 ในประเด็นเรื่อง การพิจารณาส่งกลับคนต่างด้าว ตามพระราชบัญญัติการส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ.2547 และแนวทางการปฏิบัติในการส่งกลับคนต่างด้าว ตามพระราชบัญญัติคนต่างด้าว พ.ศ.2522 มีรายละเอียดว่า

การพิจารณาส่งกลับคนต่างด้าว ตามพระราชบัญญัติการส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ.2547 และแนวทางการปฏิบัติในการส่งกลับคนต่างด้าว ตามพระราชบัญญัติคนต่างด้าว พ.ศ.2522 มีความคาบเกี่ยวกัน สามารถดำเนินการได้ทั้ง 2 กรณี แต่มีวัตถุประสงค์ในการส่งกลับต่างกัน ในส่วนของ การส่งกลับตามพระราชบัญญัติคนต่างด้าว พ.ศ.2522 อาศัยอำนาจของรัฐด้านความมั่นคงในการส่งกลับแต่เพียงฝ่ายเดียว ส่วนการส่งผู้ร้ายข้ามแดน เป็นข้อตกลงระหว่างรัฐ ซึ่งต้องใช้ช่องทางทางการทูตผ่านอำนาจศาล ไม่ใช่อำนาจของรัฐไทยเพียงอย่างเดียวเท่านั้น การประชุมมีมติให้ร่วมกันพิจารณาในเรื่องดังต่อไปนี้

- กรณีเจ้าหน้าที่สถานทูต สถานกงสุล หรือหน่วยงานของต่างประเทศ ร้องขอให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ช่วยจับกุมคนต่างด้าว โดยอ้างว่าได้ขโมยหนังสือเดินทางของคนต่างด้าว สัญชาติอื่นๆแล้ว ซึ่งต้องใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ในการส่งกลับ และหากคนต่างด้าวยินยอมที่จะเดินทางกลับประเทศของตนเองด้วยความสมัครใจนั้น ให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง พิจารณาดำเนินการตามคำร้องขอ โดยให้ตรวจสอบข้อมูลกับกองการต่างประเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติก่อน ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนไม่สามารถตรวจสอบข้อมูลกับกองการต่างประเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้ ให้ผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เป็นผู้พิจารณาดำเนินการ และรายงานให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติผ่านกองการต่างประเทศทราบทันที และจะต้องระมัดระวังไม่ให้สถานทูต สถานกงสุล หรือหน่วยงานต่างประเทศ ใช้สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเป็นเครื่องมือในการกักตัวคนต่างด้าวไว้ก่อน แล้วจึงดำเนินการทางการทูต ผ่านอำนาจศาลในการส่งตัว

ผู้ร้ายข้ามแดนภายหลัง หากเกิดปัญหาในการกักตัวดังกล่าว จะแก้ปัญหาอย่างไร และมีความกังวลในเรื่องการกักตัวผู้ต้องกัก โดยให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองรายงานตามข้อสั่งการดังนี้

- ให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองตรวจสอบว่า ในขณะนี้ผู้ต้องกักอยู่ระหว่างการรอการส่งกลับ ไม่ยินยอมกลับประเทศตนเองมีจำนวนเท่าใด

- สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง จะมีทางแก้ไขปัญหาผู้ต้องกักที่อยู่ยาวนาน ซึ่งเป็นภาระในการดูแล อย่างไร เพื่อให้เป็นมาตรฐานในการปฏิบัติ

2) ผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ให้ความเห็นชอบเรื่อง การดำเนินการต่อผู้ต้องกักที่มีปัญหาในการส่งกลับ ในปี 2550 โดยผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้สั่งการด้วยวาจาให้ รองผู้บัญชาการ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง พิจารณาหาทางแก้ไขปัญหาในการส่งกลับผู้ต้องกักที่ตกค้างอยู่ในห้องกักเป็นระยะเวลายาวนานนั้น กองบังคับการสืบสวนสอบสวนจึงได้สำรวจผู้ต้องกักที่อยู่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าว กองกำกับการ 3 กองบังคับการสืบสวนสอบสวน พบว่าผู้ต้องกักที่มีปัญหาในการส่งกลับ มีจำนวนทั้งสิ้น 80 คน แยกเป็น 7 กลุ่มสำคัญ ได้แก่

กลุ่มที่ 1 จำนวน 1 คน สัญชาติเยอรมัน ขอเดินทางไปประเทศอินเดีย ได้ดำเนินการส่งตัวออกไปยังประเทศอินเดียแล้ว แต่ถูกส่งตัวกลับมา

กลุ่มที่ 2 จำนวน 1 คน สัญชาติอเมริกา ไม่ยินยอมเดินทางกลับประเทศ และขอเปลี่ยนเป็นสัญชาติกานา

กลุ่มที่ 3 จำนวน 4 คน สัญชาติอิรัก แคนเมอรูน และคองโก ไม่มีหนังสือเดินทาง ไม่มีค่าเดินทางกลับ ไม่ยินยอมกลับประเทศ และไม่มีสถานทูตในประเทศไทย

กลุ่มที่ 4 จำนวน 2 คน สัญชาติเวียดนามและจีน ไม่มีค่าเดินทางกลับและไม่ยินยอมกลับประเทศ

กลุ่มที่ 5 จำนวน 4 คน สัญชาติเกาหลีใต้และศรีลังกา ไม่มีหนังสือเดินทางและไม่ยินยอมกลับประเทศ

กลุ่มที่ 6 จำนวน 6 คน สัญชาติอินเดีย มาเลเซีย จีน และเวียดนาม มีอาการวิกฤต

กลุ่มที่ 7 จำนวน 62 คน ไม่มีหนังสือเดินทาง ไม่มีค่าเดินทาง และไม่ยินยอมกลับประเทศ (ไม่ใช่ประเทศที่มีเขตแดนติดต่อกับประเทศไทย)

และมีการเสนอแนวทางในการดำเนินการ ดังนี้

(1) ให้กองบังคับการอำนวยการ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ทำหนังสือรายงานไปยังสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อเสนอไปยังกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อแจ้งสถานทูตที่มีผู้ต้องกักที่ถูกเพิกถอนสิทธิในการอยู่ในราชอาณาจักร ดำเนินการในเรื่องการออกเอกสารเดินทางและรับตัวผู้ต้องกักกลับประเทศของตนเอง สำหรับประเทศที่ไม่มีสถานทูต สถานกงสุลในประเทศไทย ขอให้

กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาติดต่อกับกระทรวงต่างประเทศที่ผู้ต้องกักมีสัญชาติเพื่อดำเนินการรับตัวผู้ต้องกักกลับประเทศต่อไป

(2) สำหรับผู้ต้องกักที่แพทย์ตรวจคนเข้าเมืองยืนยันว่าเป็นบุคคลวิกลจริต เห็นควรให้สถานพยาบาลของกระทรวงสาธารณสุขรักษาให้หายเป็นปกติ โดยขอความร่วมมือให้แพทย์ตรวจคนเข้าเมืองเป็นผู้ประสานงาน เมื่อหายเป็นปกติแล้ว ให้ดำเนินการส่งกลับประเทศที่มีสัญชาติ

(3) หากกระทรวงการต่างประเทศไม่สามารถดำเนินการตามข้อ 1 ได้ เห็นควรนำปัญหาเสนอให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) พิจารณาหาทางแก้ไข และเสนอนายกรัฐมนตรีในฐานะประธาน พิจารณาให้ความเห็นชอบ เพื่อให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง มีแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน

3) กองบังคับการสืบสวนสอบสวนได้รายงาน เรื่อง สภามุขผู้ต้องกักไร้สัญชาติและแนวทางแก้ไข ถึงผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เพื่อให้รับทราบสภาพปัญหาและข้อจำกัดในการผลักดันส่งกลับผู้ต้องกัก พร้อมแนวทางแก้ไข เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2551 มีรายละเอียดดังนี้

สถานกักตัวคนต่างด้าว กองกำกับการ 3 กองบังคับการสืบสวนสอบสวน รายงานผู้ต้องกัก จำนวน 6 ราย (สัญชาติมาเลเซีย 4 ราย และสัญชาติจีน 2 ราย) เป็นผู้ต้องกักที่ถูกกักตัวมาเป็นระยะเวลานาน สถานทูตมาเลเซีย และจีนได้เคยเข้ามาสัมภาษณ์ผู้ต้องกักทั้ง 6 รายแล้ว แต่ไม่สามารถตรวจสอบและยืนยันได้ว่าเป็นบุคคลสัญชาติใด เนื่องจากไม่มีถิ่นที่อยู่แน่นอน อาศัยอยู่ตามแนวตะเข็บชายแดน และไม่มีข้อมูลอยู่ในระบบทะเบียนราษฎร เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานองค์กรเยสุอิตสงเคราะห์ผู้ลี้ภัย ได้แจ้งความประสงค์ว่าจะขอช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการส่งตัวออกทางช่องทางชายแดนที่ผู้ต้องกักอ้างว่าได้ถือสัญชาตินั้น โดยผู้ต้องกักที่อ้างว่ามีสัญชาติมาเลเซีย จะส่งตัวออกทางชายแดนด่านตรวจคนเข้าเมืองสะเดา และผู้ต้องกักที่อ้างว่ามีสัญชาติจีน จะส่งออกทางช่องทางชายแดน ด่านตรวจคนเข้าเมืองแม่สาย ข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบพบว่า ผู้ต้องกักทั้ง 6 ราย ไม่มีหนังสือเดินทาง และสถานทูตที่ผู้ต้องกักอ้างว่าถือสัญชาติอยู่นั้น ได้ปฏิเสธการรับรองอย่างเป็นทางการ รวมถึงได้มีการลงบันทึกไว้เป็นหลักฐาน จึงเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาในการผลักดันส่งกลับว่า ผู้ต้องกักทั้ง 6 ราย สมควรใจเดินทางออกนอกราชอาณาจักร จึงเห็นควรให้ผลักดันออกทางช่องทางธรรมชาติโดยไม่ต้องใช้หนังสือเดินทาง ซึ่งเคยมีการปฏิบัติเช่นเดียวกันนี้กับการผลักดันแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ โดยการประสานกับด่านตรวจคนเข้าเมืองช่องทางชายแดนนั้นๆ อาศัยกฎหมายตามมาตรา 55 แห่ง พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522

4) กองบังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ได้รายงานปัญหาการผลักดันส่งกลับผู้ต้องกัก เนื่องจากมีผู้ต้องกักอยู่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าวนานเกิน 1 ปี ถึงผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2551 เพื่อขออนุมัติแจ้งกระทรวงการต่างประเทศให้ช่วยประสานแก่สถานทูตต่างๆ เข้าช่วยเหลือผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนาต่อไป

สถานกักตัวคนต่างด้าว กองกำกับการ 3 กองบังคับการสืบสวนสอบสวน ได้สำรวจผู้ต้องกักอยู่นานทุกสัญชาติ ยกเว้นแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ที่สามารถผลักดันตามช่องทางบริเวณพรมแดนไทยได้ ทั้งหมดรวม 14 ประเทศ มีจำนวน 76 คน โดยขั้นตอนในการรับตัวผู้ต้องกักสถานกักตัวคนต่างด้าวได้ดำเนินการแจ้งให้สถานทูตที่ผู้ต้องกักเหล่านี้มีสัญชาติทราบในเบื้องต้นตั้งแต่วันแรกที่รับตัวแล้ว แต่ในทางปฏิบัติบางสถานทูตมิได้ให้การช่วยเหลือ และส่งกลับผู้ต้องกักสัญชาติของตนเองอย่างจริงจัง ทำให้สถานกักตัวคนต่างด้าว ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการกักตัว และปัญหาอื่น ๆ ตามมาเช่น ด้านสาธารณสุข และงบประมาณของทางราชการ จึงขอให้ผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองมีหนังสือแจ้งกระทรวงต่างประเทศต่อไป

5) กองบังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ได้รายงานปัญหาการผลักดันส่งกลับผู้ต้องกักสัญชาติเวียดนาม เนื่องจากมีผู้ต้องกักสัญชาติเวียดนามอยู่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าวนานเกิน 1 ปี ถึงผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2552 เพื่อขออนุมัติแจ้งกรมเอเชียตะวันออก กระทรวงการต่างประเทศให้ช่วยประสานแก่สถานทูตเวียดนามเข้าช่วยเหลือผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนาต่อไป

เนื่องจากมีผู้ต้องกักสัญชาติเวียดนามถูกกักตัวอยู่ในสถานกักตัวคนต่างด้าว นานเกิน 1 ปี จำนวนถึง 90 ราย ในรายที่ไม่มีค่าใช้จ่ายในการเดินทาง องค์กรเอกชนพร้อมที่จะช่วยเหลือเรื่องค่าใช้จ่าย แต่สถานทูตเวียดนามไม่ออกเอกสารแทนหนังสือเดินทางให้ ทำให้ผู้ต้องกักสัญชาติเวียดนามไม่สามารถเดินทางกลับภูมิลำเนาได้ ในกรณีที่ผู้ต้องกักที่สถานทูตเวียดนามปฏิเสธว่าไม่ใช่คนสัญชาติของตน สถานกักตัวคนต่างด้าวได้มีหนังสือขอให้สถานทูตเวียดนามเข้ามาดำเนินการตรวจสอบสัญชาติและยืนยันเพื่อที่จะได้ดำเนินการแก้ไขสัญชาติตามหลักฐาน และผลักดันออกราชอาณาจักรต่อไป แต่สถานทูตเวียดนามมิได้เข้ามาดำเนินการ จึงขอให้ผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองทำหนังสือแจ้งกรมเอเชียตะวันออก กระทรวงต่างประเทศ เพื่อประสานไปยังสถานทูตเวียดนาม ให้เข้ามาให้ความช่วยเหลือผู้ต้องกักสัญชาติเวียดนามต่อไป

6) รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าว ครั้งที่ 4/2553 เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2553 ณ ห้องประชุมไม้ท่อน โรงแรมรอยัล ซิตี ภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต

การประชุมคณะอนุกรรมการผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างด้าวนี้นี้ เป็นการประชุมเพื่อให้คณะอนุกรรมการร่วมกันพิจารณาปรับปรุงมาตรฐานห้องกัก ในประเด็นปัญหาด้านการผลักดันส่งกลับคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยเฉพาะการผลักดันส่งกลับคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองแรงงาน 3 สัญชาติ ซึ่งขณะนั้นมีปัญหาแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ หลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก เมื่อถูกจับกุมและนำส่งสถานกักตัวคนต่างด้าวเพื่อรอ

การผลักดันส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ทำให้สถานกักตัวคนต่างด้าวมีพื้นที่ไม่เพียงพอในการรองรับ ดังนั้น หากรัฐบาลมีนโยบายให้ผลักดันแรงงานต่างด้าวที่ไม่เข้าระบบโดยการปราบปรามจับกุมแรงงานต่างด้าว ให้คำนึงถึงขีดความสามารถในการรองรับของห้องกักในแต่ละวันด้วย ว่าสามารถรองรับได้ต่อวัน จำนวนเท่าใด ก่อนที่จะผลักดันส่งกลับออกไป

นอกจากนี้ยังมีประเด็นที่ผู้แทนกระทรวงต่างประเทศฝากนำเรื่องเข้าเสนอที่ประชุมให้ตรวจสอบเรื่องแรงงานเมียนมาที่ถูกผลักดันส่งกลับทางอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ต้องเผชิญกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงในประเทศเมียนมา จากกองกำลังกะเหรี่ยง DKBA ซึ่งได้มีข้อเสนอแนะให้หน่วยงานพิจารณา ดังนี้

- รัฐบาลควรตรวจสอบการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อแรงงานข้ามชาติ และควรมีการลงโทษหากมีเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องกับการกระทำดังกล่าว และหารือกับรัฐบาลเมียนมาเพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง

- รัฐบาลควรยุติการผลักดันแรงงานข้ามชาติจากประเทศเมียนมาออกนอกประเทศ จนกว่าจะมีการตรวจสอบข้อกล่าวอ้างว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้่องแท้เสียก่อน และควรดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อประกันว่าการส่งแรงงานข้ามชาติกลับประเทศพม่าในอนาคตจะเป็นไปด้วยความปลอดภัย

- รัฐบาลควรยุตินโยบายกวาดจับแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้เข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติ พร้อมเปิดให้มีการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติใหม่

ที่ประชุมมีมติว่า ในการผลักดันส่งกลับของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง จะต้องดำเนินการให้เป็นไปด้วยความถูกต้อง โดยคำนึงถึงหลักกฎหมาย ความสมัครใจ ความปลอดภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การผลักดันส่งกลับตามช่องทางที่ประสงค์สมัครใจจะกลับ ควรเสนอให้กระทรวงการต่างประเทศ ดำเนินการเจรจาทำความตกลงกับทางการพม่า เพื่อหาแนวทางที่ชัดเจนในการผลักดันส่งกลับทางช่องทางที่จะมีความสะดวก ปลอดภัย ไม่ละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งเจ้าหน้าที่จะปฏิบัติหน้าที่โดยยึดถือหลักกฎหมาย พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มาตรา 54 วรรค 3 และภายในกรอบรัฐธรรมนูญไทยที่ได้ให้ความคุ้มครองในควมมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

สรุป จากการศึกษาเอกสาร หนังสือทางราชการต่างๆ ตามข้างต้น จะพบว่าในอดีตเมื่อปี พ.ศ. 2550 – 2553 ผู้บังคับบัญชาในสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้เคยมีการสอบถามถึงปัญหาและข้อจำกัดในการผลักดันส่งกลับคนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักร และสถานกักตัวคนต่างด้าว กอง

กำกับการ 3 กองบังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองก็ได้ดำเนินการตรวจสอบผู้ต้องกักในความควบคุมและรายงานผล เรื่องปัญหาและข้อจำกัด พร้อมกับเสนอแนวทางการแก้ไข ปัญหา แต่ก็ไม่ปรากฏเอกสาร หนังสือทางราชการ หรือรายงานการประชุมว่าหลังจากนั้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีนโยบาย คำสั่ง หรือแนวทางในการปฏิบัติเกี่ยวกับปัญหานี้อย่างไร นอกจากนี้ ภายหลังปี 2553 ก็ไม่ได้มีการกล่าวถึงปัญหาในการผลักดันส่งกลับผู้ต้องกักภายในสถานกักตัวคนต่างด้าวในเอกสาร หรือหนังสือทางราชการใดๆอีก

จากเอกสารทางราชการดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าปัญหาในกระบวนการส่งกลับของสถานกักตัวคนต่างด้าวมามีมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้ว สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองพยายามที่จะส่งกลับผู้ต้องกักออกไปนอกราชอาณาจักรให้ได้ แต่ปัญหาของกระบวนการส่งกลับมิได้ขึ้นอยู่กับระบบการจัดการส่งกลับของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเพียงอย่างเดียว แต่ยังเป็นปัญหาที่ตัวผู้ต้องกักไม่สามารถ หรือไม่สมัครใจที่จะกลับภูมิลำเนา และเป็นปัญหาที่ประเทศภูมิลำเนาของผู้ต้องกักไม่ให้ความช่วยเหลือในการส่งตัวคนต่างด้าวประเทศของตนเองกลับภูมิลำเนาอีกด้วย

## 2.9 นโยบาย หรือระเบียบข้อบังคับในต่างประเทศ

### 2.9.1 นโยบายของสถานทูตหรือสถานกงสุลของประเทศสหราชอาณาจักร

นโยบายของสถานทูตหรือสถานกงสุลของประเทศสหราชอาณาจักรเกี่ยวกับนักโทษหรือผู้ที่ถูกกักตัวอยู่ในต่างประเทศ (United Kingdom Government 2014) มีการกล่าวถึงการให้ความช่วยเหลือแก่นักโทษหรือผู้ที่ถูกกักตัวสัญชาติบริติชที่อยู่ในต่างประเทศ เรื่องสำคัญต่างๆ จำนวน 5 หัวข้อ ได้แก่

- 1) คำแนะนำสำหรับเจ้าหน้าที่สถานทูตหรือสถานกงสุลในเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับนักโทษหรือผู้ที่ถูกกักตัวอยู่ในต่างประเทศ
- 2) การให้ความช่วยเหลือกรณีพลเมืองสัญชาติบริติชถูกยึดหนังสือเดินทางเป็นประจำ
- 3) เรื่องการโอนตัวนักโทษหรือส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดน
- 4) การเนรเทศ
- 5) การกักตัวที่ตรวจคนเข้าเมืองของประเทศต่างๆ

โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการศึกษาในครั้งนี้ กล่าวคือ ถ้าพลเมืองสัญชาติบริติชถูกจับกุมหรือถูกคุมขังในประเทศอื่นนอกเหนือจากประเทศสหราชอาณาจักร เจ้าหน้าที่รัฐของประเทศนั้นๆ จะต้องติดต่อสถานทูตหรือสถานกงสุลของประเทศสหราชอาณาจักรให้ หรือต้องแนะนำให้ผู้ที่ถูกจับกุมหรือคุมขังติดต่อสถานทูตหรือสถานกงสุล หากเจ้าหน้าที่รัฐประเทศนั้นไม่แนะนำหรือไม่ติดต่อให้ ผู้ที่ถูกจับกุมหรือคุมขังจะต้องร้องขอและมีสิทธิที่จะขอให้ติดต่อเจ้าหน้าที่สถานทูต

ประเทศสหราชอาณาจักรประจำประเทศนั้นๆ เมื่อเจ้าหน้าที่สถานทูตหรือสถานกงสุลประเทศสหราชอาณาจักรประจำประเทศนั้นๆ ทราบถึงการจับกุมหรือคุมขังแล้ว เจ้าหน้าที่จะพยายามติดต่อผู้ที่ถูกจับกุมหรือคุมขังภายใน 24 ชั่วโมง หลังจากที่ทราบว่าถูกจับกุมหรือคุมขัง ซึ่งหากก่อนหน้านี้ได้มีการติดต่อกันทางโทรศัพท์แล้ว จะต้องไปพบตัวบุคคลดังกล่าวภายใน 48 ชั่วโมง และเจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติต่อผู้ที่ถูกจับกุมหรือคุมขังอย่างเสมอภาค เท่าเทียมกัน ไม่ว่าบุคคลนั้นจะถูกจับกุมด้วยข้อหาใด อย่างไรไม่มีการเลือกปฏิบัติ ติดต่อกฎหมายหรือเพื่อนให้หากผู้ถูกจับกุมหรือคุมขังต้องการเจ้าหน้าที่ไม่สามารถให้สิทธิพิเศษในกระบวนการยุติธรรมของประเทศนั้นๆ ได้ แต่สามารถให้ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมของประเทศนั้นๆ และสามารถแจ้งให้ทราบหมายเลขติดต่อของทนายความได้ โดยหากผู้ถูกจับกุมหรือคุมขังจะติดต่อทนายความ จะต้องเสียค่าใช้จ่ายเอง และเจ้าหน้าที่จะต้องตรวจสอบว่าการจับกุมและการคุมขังนั้นเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ ถูกปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนหรือไม่ หากเห็นว่าผู้ถูกจับกุมหรือคุมขังมีความเป็นอยู่ที่ไม่ดี หรือถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม จะต้องรายงานให้แก่กงสุลทราบในทันที

กรณีพลเมืองสัญชาติบริติชถูกกักตัวที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองในประเทศต่างๆ เพื่อรอการส่งกลับ เนื่องจากได้รับโทษตามกฎหมายเรียบร้อยแล้ว หรือเป็นคนที่ไม่มีสิทธิอยู่ในประเทศนั้นๆ เช่น กรณีการอยู่ในราชอาณาจักรโดยการอนุญาตสิ้นสุด (Overstay) บุคคลดังกล่าวจะสามารถกลับประเทศสหราชอาณาจักรได้ก็ต่อเมื่อมีค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับประเทศ เจ้าหน้าที่ของประเทศสหราชอาณาจักรทราบว่ามีพลเมืองของตนเองถูกกักตัวอยู่ในประเทศไทย และประเทศจาไมก้าจำนวนมาก รวมทั้งยังมีที่ประเทศอื่นๆ ทั่วโลกอีกด้วย ค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับของพลเมืองสัญชาติบริติชนี้ จะได้มาจากเงินสนับสนุนของรัฐบาลแห่งสหราชอาณาจักร ซึ่งก็คือเงินภาษีนั่นเอง โดยพลเมืองสัญชาติบริติชที่ถูกกักตัวอยู่ จะได้ค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับจากรัฐคนละ 100 ปอนด์ หรือประมาณ 4,000 บาท ซึ่งหากต้องการใช้เงินมากกว่านี้ จะต้องส่งไปยังผู้อำนวยการระดับสูงขึ้นไปพิจารณา หรือหากไม่เพียงพอ เจ้าหน้าที่สถานทูตหรือสถานกงสุลในประเทศนั้นๆ จะติดต่อญาติหรือเพื่อน เพื่อนำเงินมาเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับ และเจ้าหน้าที่จะต้องมีการติดตามกระบวนการในการส่งกลับพลเมืองของตนทุกๆ ปี เพื่อไม่ให้มีคนตกค้าง และติดตามความคืบหน้าในการส่งกลับแต่ละรายให้เรียบร้อย

จะเห็นได้ว่าประเทศสหราชอาณาจักร มีนโยบายในการให้ความช่วยเหลือพลเมืองสัญชาติของตนเองอย่างดีมาก มีนโยบายที่เปิดเผย ตรวจสอบได้ และมีกระบวนการช่วยเหลือในทุกมิติ ตั้งแต่กระบวนการถูกจับกุม จนถึงการส่งตัวกลับ มีการให้เงินช่วยเหลือค่าเดินทางกลับ ทำให้พลเมืองสัญชาติบริติชสามารถเดินทางกลับประเทศภูมิลำเนาของตนเองได้อย่างสะดวก แตกต่างจากประเทศอื่นที่มีได้มีนโยบายในการให้ความช่วยเหลือในลักษณะนี้

## 2.9.2 นโยบายของสถานทูตหรือสถานกงสุลของประเทศสวีเดน

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สถานทูตสวีเดนประจำประเทศไทยอย่างไม่เป็นทางการพบว่า ประเทศสวีเดนไม่มีกฎหมาย นโยบายในการให้ความช่วยเหลือด้านการส่งกลับผู้ต้องกักคนสัญชาติสวีเดนกลับประเทศภูมิลำเนาอย่างเป็นทางการ ในส่วนของแนวทางปฏิบัตินั้น ไม่สามารถให้รายละเอียดได้ แต่มีแนวทางว่าจะต้องช่วยเหลือให้คนสัญชาติสวีเดนกลับภูมิลำเนาให้ได้เร็วที่สุดเมื่อตัวผู้ต้องกักเองมีความพร้อมในการเดินทาง ทั้งเรื่องสุขภาพ และค่าใช้จ่ายตัวเครื่องบิน เนื่องจากในส่วนของเอกสารประจำตัวของผู้ต้องกักเช่นหนังสือเดินทาง หรือเอกสารที่ทางสถานทูตจะออกให้แทนหนังสือเดินทางนั้น เมื่อได้รับแจ้งจากสถานกักตัวคนต่างด้าวว่ามีผู้ต้องกักสัญชาติสวีเดนถูกกักตัวเพื่อรอการส่งกลับ เจ้าหน้าที่สถานทูตจะรีบดำเนินการเข้ามาเพื่อสัมภาษณ์ว่ามีเอกสารเดินทางหรือไม่ และทำการออกเอกสารแทนหนังสือเดินทางให้ในกรณีที่ไม่มีหนังสือเดินทางทันที ในกรณีที่ผู้ต้องกักไม่มีเงินค่าตัวเครื่องบิน เจ้าหน้าที่สถานทูตจะช่วยเหลือในการติดต่อญาติหรือเพื่อนที่อยู่ในประเทศสวีเดนเพื่อให้โอนเงินมาให้สถานทูตเพื่อช่วยดำเนินการซื้อตัวเครื่องบินให้ผู้ต้องกัก หรือหากมีกรณีความจำเป็นเร่งด่วน สถานทูตสวีเดนจะใช้กฎหมายการให้ความช่วยเหลือทางการเงินของสถานกงสุล (The Consular Financial Assistance Act - SFS 2003:491) ในการช่วยเหลือผู้ต้องกัก กฎหมายการให้ความช่วยเหลือทางการเงินดังกล่าว มีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือผู้ต้องกักสัญชาติสวีเดนในสถานกักตัวคนต่างด้าวโดยสรุป ดังนี้

- 1) การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่บุคคลในต่างประเทศ เป็นอำนาจหน้าที่ของสถานทูตหรือสถานกงสุลสวีเดนในต่างประเทศ
- 2) บุคคลที่มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือ ได้แก่ พลเมืองสัญชาติสวีเดนที่อาศัยอยู่ในประเทศสวีเดนและผู้ลี้ภัย หรือบุคคลไร้สัญชาติที่พำนักอยู่ในประเทศสวีเดน
- 3) หากมีเหตุผลพิเศษ พลเมืองสัญชาติสวีเดนที่ไม่ได้อาศัยอยู่ในประเทศ และชาวต่างชาติที่พำนักในประเทศสวีเดน สามารถขอความช่วยเหลือตามกฎหมายนี้ได้
- 4) บุคคลที่ได้รับความทุกข์หรือประสบความยากลำบากในต่างประเทศ มีความจำเป็นที่จะต้องขอรับความช่วยเหลือทางการเงิน หากไม่มีวิธีอื่นใดที่จะให้ความช่วยเหลือได้แล้ว และเห็นว่ามีความสมควรที่จะให้ได้รับความช่วยเหลือ กงสุลสามารถให้ความช่วยเหลือทางการเงินได้ในจำนวนที่เหมาะสมเพื่อครอบคลุมค่าใช้จ่ายที่จำเป็น
- 5) หากกงสุลได้ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่บุคคลดังกล่าวแล้ว จะต้องชำระเงินคืนรัฐบาลสวีเดนในภายหลัง

แต่อย่างไรก็ตามสิทธิในการอนุญาตให้ความช่วยเหลือทางการเงินของประเทศสวีเดนมิใช่ทุกคนที่จะได้รับความช่วยเหลือ แต่เป็นการพิจารณาอนุญาตของกงสุลในการให้ความช่วยเหลือ พลเมืองสัญชาติสวีเดนแต่ละรายบุคคลตามความจำเป็นฉุกเฉินเร่งด่วน จึงไม่สามารถเปิดเผยแนว



ทางการปฏิบัติในการส่งกลับผู้ต้องกักสัญชาติสวีเดนได้ เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการใช้ดุลยพินิจของกงสุลหรือผู้มีอำนาจ

### 2.9.3 นโยบายของสถานทูตหรือสถานกงสุลของประเทศเกาหลีใต้

สถานกักตัวคนต่างด้าวจะทำการส่งตัวคนต่างด้าวกลับประเทศเกาหลีใต้ จำนวน 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทที่ 1 คนสัญชาติเกาหลีใต้กลับภูมิลำเนา และประเภทที่ 2 คนสัญชาติเกาหลีเหนือที่สมัครใจไปตั้งถิ่นฐานที่ประเทศเกาหลีใต้ สำหรับคนสัญชาติเกาหลีใต้กลับภูมิลำเนานั้น จากการสอบถามเจ้าหน้าที่สถานทูตเกาหลีในประเทศไทยอย่างไม่เป็นทางการ พบว่าไม่มี กฎหมาย นโยบายหรือแนวทางการปฏิบัติที่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เจ้าหน้าที่ทุกคนจะตระหนักถึงความเป็นอยู่ของคนสัญชาติเกาหลีใต้ที่ต้องอยู่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าว และมีความประสงค์จะให้คุณเกาหลีใต้กลับประเทศภูมิลำเนาได้อย่างปลอดภัยและรวดเร็วที่สุด สำหรับคนสัญชาติเกาหลีเหนือที่สมัครใจไปตั้งถิ่นฐานที่ประเทศเกาหลีใต้นั้น ทางสถานทูตเกาหลีใต้ประจำประเทศไทยได้ให้ความสนใจในการช่วยเหลือเช่นเดียวกับคนสัญชาติเกาหลีใต้ เนื่องจากมองว่าเป็นคนประเทศเดียวกัน เป็นที่น้องกัน ดังนั้น จึงต้องให้การดูแลเปรียบเสมือนคนประเทศเดียวกันหากคนสัญชาติเกาหลีเหนือประสงค์จะเดินทางไปตั้งถิ่นฐานที่ประเทศเกาหลีใต้

ข้อมูลจากกระทรวงการรวมชาติ ประเทศเกาหลีใต้ (Ministry of Unification Republic of Korea 2020) พบว่า นับตั้งแต่ที่ประเทศเกาหลีใต้แบ่งแยกดินแดนที่เส้นขนานที่ 38 กลายเป็นสองเขตแดน ประเทศเกาหลีเหนือและประเทศเกาหลีใต้ ในปี พ.ศ.2491 มีคนเกาหลีเหนืออพยพมาตั้งถิ่นฐานในประเทศเกาหลีใต้มาโดยตลอด ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2550 มีจำนวน 10,000 คน เดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2553 จำนวน 20,000 บาท เดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2559 จำนวน 30,000 คน และจากการสำรวจครั้งล่าสุด ณ เดือนธันวาคม พ.ศ.2562 มีทั้งหมด 33,523 คน

อีกทั้งประเทศเกาหลีใต้ ยังมีกฎหมายในการให้ความช่วยเหลือคนเกาหลีเหนือเพื่อไปตั้งถิ่นฐานในประเทศเกาหลีใต้ ได้แก่ กฎหมายการคุ้มครองผู้ผู้อาศัยในเกาหลีเหนือที่บกพร่องและการสนับสนุนการตั้งถิ่นฐานปี ค.ศ.1997 (Republic of Korea: Protection of Defecting North Korean Residents and Support of Their Settlement Act, 1997) มีรายละเอียดโดยสรุปที่มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการส่งกลับประเทศเกาหลีใต้ ดังนี้

- 1) วัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้คือการคุ้มครองและสนับสนุนตามความจำเป็นเพื่อช่วยเหลือชาวเกาหลีเหนือที่ต้องการได้รับความคุ้มครองจากประเทศเกาหลีใต้
- 2) กฎหมายนี้ได้ให้ความคุ้มครองคนเกาหลีเหนือโดยจะได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกรองรับการตั้งถิ่นฐาน เงิน หรือสิ่งของที่ได้ส่งมอบให้หรือให้ยืม บุคคลที่ได้รับการคุ้มครองจะได้รับการดูแลเป็นเวลา 1 ปี ในสถานที่สนับสนุนการตั้งถิ่นฐาน และอีก

2 ปี ในสถานที่พำนัก ประเทศเกาหลีใต้จะให้การดูแลเป็นพิเศษแก่ผู้ที่ได้รับการคุ้มครองบนพื้นฐานมนุษยธรรม

- 3) คนเกาหลีเหนือที่ต้องการย้ายถิ่นฐานไปประเทศเกาหลีใต้ จะต้องยื่นคำขอความคุ้มครองต่อหัวหน้าคณะทูตหรือกงสุลในต่างประเทศ และจะต้องรับคำขออย่างไม่ชักช้า เมื่อหัวหน้าคณะทูตหรือกงสุลในต่างประเทศได้รับคำขอความคุ้มครองเรียบร้อยแล้ว จะต้องแจ้งข้อเท็จจริงต่อรัฐมนตรีกระทรวงการรวมชาติ และผู้อำนวยการสำนักงานเพื่อชาติ หลังจากนั้นผู้อำนวยการสำนักงานเพื่อชาติ จะต้องวางแผนและดำเนินมาตรการป้องกันชั่วคราวหรือขั้นตอนอื่นๆที่จะเป็น และแจ้งให้รัฐมนตรีกระทรวงการรวมชาติทราบโดยไม่ชักช้า เมื่อรัฐมนตรีกระทรวงการรวมชาติได้รับแจ้งให้ตัดสินใจเกี่ยวกับการอนุญาตการรับคำขอความคุ้มครอง และต้องแจ้งให้หัวหน้าคณะทูตและกงสุลในต่างประเทศทราบโดยไม่ชักช้า
- 4) การจัดตั้งสิ่งอำนวยความสะดวกสนับสนุนการตั้งถิ่นฐาน ผู้ได้รับการคุ้มครองจะได้รับทะเบียนประจำตัว ได้รับการศึกษาเพื่อการปรับตัวทางสังคม การศึกษา การฝึกอาชีพ การเตรียมความพร้อมสำหรับการจ้างงาน การดูแลทางการแพทย์ การสนับสนุนมาตรฐานการดำรงชีวิตขั้นต่ำ
- 5) ค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่เกิดขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองและการสนับสนุนการตั้งถิ่นฐานตามกฎหมายนี้ให้รัฐเป็นผู้รับผิดชอบ

จากกฎหมายนี้จะเห็นได้ว่า รัฐบาลเกาหลีใต้ให้ความสำคัญกับการให้ความช่วยเหลือคนเกาหลีเหนือที่หนีภัยออกจากประเทศและต้องการย้ายถิ่นมายังประเทศเกาหลีใต้เป็นอย่างมาก มีการตั้งกระทรวงการรวมชาติ และออกกฎหมายเพื่อการช่วยเหลือและคุ้มครองอย่างเป็นรูปธรรม โดยในกฎหมายมีการบัญญัติถึงการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาคำร้องขอของคนเกาหลีเหนือที่จะไปตั้งถิ่นฐานในประเทศเกาหลีใต้ ทำให้ระยะเวลาที่คนเกาหลีเหนือถูกกักตัวอยู่ในสถานกักตัวคนต่างด้าวเพื่อรอการส่งไปยังประเทศเกาหลีใต้ใช้เวลาไม่นานนัก และค่าใช้จ่ายในการให้ความช่วยเหลือหรือการสนับสนุนคนเกาหลีเหนือที่ต้องการย้ายไปตั้งถิ่นฐาน รัฐบาลเกาหลีใต้เป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายทั้งหมด ดังนั้น ในกระบวนการส่งกลับของสถานกักตัวคนต่างด้าว จึงไม่มีปัญหาในการส่งกลับสำหรับประเทศเกาหลีใต้เลย เนื่องจากรัฐบาลประเทศเกาหลีใต้ให้ความสำคัญและให้การช่วยเหลือในการส่งกลับอย่างดี เว้นแต่คนสัญชาติเกาหลีเหนือ ต้องการกลับประเทศภูมิลำเนาของตนเอง หรือต้องการลี้ภัยไปประเทศอื่น หรือเกาหลีใต้ไม่ยินยอมที่จะกลับประเทศภูมิลำเนา เช่นนี้ สถานทูตหรือสถานกงสุลในต่างประเทศจะไม่สามารถช่วยเหลือได้หากไม่ได้รับความยินยอม

#### 2.9.4 นโยบายของสถานทูตหรือสถานกงสุลของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาถือว่าเป็นประเทศหนึ่งซึ่งดูแลผู้ต้องกักพลเมืองของตนเองได้ดีมากประเทศหนึ่ง จากการค้นหาเอกสารเกี่ยวกับกฎหมาย นโยบาย หรือแนวทางปฏิบัติในการให้ความช่วยเหลือของสถานทูตสหรัฐอเมริกาในประเทศไทย ผู้ศึกษาไม่พบกฎหมาย นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการส่งผู้ต้องกักพลเมืองชาวอเมริกันกลับภูมิลำเนา เมื่อได้สอบถามไปยังเจ้าหน้าที่สถานทูตสหรัฐอเมริกาในประเทศไทย พบว่า เจ้าหน้าที่สถานทูตสหรัฐอเมริกาในประเทศไทยไม่สามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมาย นโยบาย หรือแนวทางปฏิบัติในการส่งกลับได้ เนื่องจากจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสิทธิส่วนบุคคลของพลเมืองชาวอเมริกัน (Privacy Act) ซึ่งเจ้าหน้าที่สถานทูตสหรัฐอเมริกาในประเทศไทยไม่สามารถให้ข้อมูลใดๆเกี่ยวกับกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับพลเมืองชาวอเมริกันได้ แต่สถานทูตสหรัฐอเมริกาในประเทศไทยได้มีแนวทางปฏิบัติเมื่อพลเมืองชาวอเมริกันถูกจับกุมหรือคุมขังในประเทศไทย (U.S.Embassy&Consulate in Thailand 2020) ซึ่งสามารถเทียบเคียงกันได้กับการปฏิบัติเกี่ยวกับการถูกกักตัวในสถานกักตัวคนต่างด้าว ดังนี้

เมื่อพลเมืองชาวอเมริกันอยู่ในประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับของประเทศไทย อาจมีบุคคลที่ละเมิดกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการละเมิดกฎหมายโดยไม่มีเจตนาหรือกระทำโดยมีเจตนาก็ตาม ซึ่งอาจถูกปรับ จับกุม หรือเพิกถอนการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร ซึ่งหากพลเมืองชาวอเมริกันถูกควบคุมตัวเนื่องจากกระทำความผิดจะต้องผ่านกระบวนการทางกฎหมายของประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นการตั้งข้อหา การดำเนินคดี และอาจถูกตัดสินพิพากษาว่ามีความผิด โดยพลเมืองชาวอเมริกันจะต้องตระหนักว่ากระบวนการทางกฎหมายของประเทศไทยมีความแตกต่างกับประเทศสหรัฐอเมริกา และอาจไม่ได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับการอยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา ในกรณีที่มีการจับกุม สถานทูตจะดำเนินการทุกอย่างเพื่อให้แน่ใจว่าพลเมืองชาวอเมริกันจะไม่ถูกเลือกปฏิบัติภายใต้กฎหมายของไทย แต่ไม่สามารถรับรองการได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกันการอยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้ เจ้าหน้าที่กงสุลประเทศสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทยจะให้การช่วยเหลือหรือให้บริการต่างๆแก่พลเมืองชาวอเมริกันที่ถูกจับกุมในต่างประเทศ แต่ไม่สามารถที่จะแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยได้ ถ้าพลเมืองชาวอเมริกันถูกจับกุม เจ้าหน้าที่กงสุลประเทศสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทยควรจะได้รับแจ้งในทันที ไม่ว่าจะเป็นการแจ้งโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้จับกุม เพื่อนหรือญาติของพลเมืองชาวอเมริกันที่ถูกจับกุม

เจ้าหน้าที่กงสุลประเทศสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทยสามารถดำเนินการให้ความช่วยเหลือได้ ดังต่อไปนี้

- 1) ไปเยี่ยมพลเมืองชาวอเมริกันในที่คุมขังหลังจากได้รับแจ้งว่าถูกจับกุม
- 2) ไปเยี่ยมพลเมืองชาวอเมริกันในที่คุมขังเป็นประจำ โดยในระหว่างตรวจเยี่ยมเจ้าหน้าที่กงสุลสามารถประเมินสุขภาพ ตรวจสอบสภาพความเป็นอยู่ของผู้ถูกคุมขังที่เจ้าหน้าที่ประเทศไทยจัดหาให้

- 3) แจ้งให้ญาติหรือเพื่อนของผู้ถูกคุมขังทราบถึงการจับกุม และส่งต่อคำขอของผู้ถูกคุมขังให้แก่ญาติหรือเพื่อน
- 4) ให้ข้อมูลแก่ญาติหรือเพื่อนของผู้ถูกคุมขังเกี่ยวกับการส่งมอบเงินให้
- 5) ให้ข้อมูลแก่ผู้ถูกคุมขังเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย
- 6) ให้ข้อมูลรายชื่อทนายความในประเทศไทย
- 7) ให้ความสะดวกแก่ครอบครัว เพื่อน และที่ปรึกษากฎหมายของผู้ถูกคุมขัง
- 8) ตรวจสอบให้มั่นใจว่าผู้ถูกคุมขังได้รับความเป็นธรรมและการปฏิบัติอย่างถูกต้องตามสิทธิมนุษยชนภายใต้กฎหมายของประเทศไทย
- 9) ติดตามกระบวนการดำเนินคดีในประเทศไทยของแต่ละบุคคล
- 10) ให้ความช่วยเหลือหากได้รับการร้องขอด้านการแพทย์ผ่านเจ้าหน้าที่ของไทย (ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลอาจชำระโดยกองทุนสำหรับผู้ต้องกัก)
- 11) ดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของไทยหากพบว่ามีการกระทำผิดหรือไม่เหมาะสมกับผู้ถูกคุมขัง

เจ้าหน้าที่กงสุลประเทศสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทยไม่สามารถดำเนินการให้ความช่วยเหลือได้ ดังต่อไปนี้

- 1) ไม่สามารถแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมของไทยหรือนำตัวผู้ถูกคุมขังออกมาจากคุกหรือสถานกักตัวได้
- 2) ไม่สามารถชำระค่าธรรมเนียมหรือค่าปรับให้จากกองทุนของสถานทูตประเทศสหรัฐอเมริกาได้
- 3) ไม่สามารถติดต่อทนายความเพื่อให้เป็นตัวแทนของพลเมืองชาวอเมริกันในศาลได้
- 4) ไม่สามารถประกันตัวให้ผู้ถูกคุมขังได้

จากบทความดังกล่าวที่ปรากฏในเว็บไซต์ของสถานทูตประเทศสหรัฐอเมริกาประเทศไทยข้างต้น แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลสหรัฐอเมริกามีความห่วงใย พร้อมให้ความช่วยเหลือและดูแลพลเมืองประเทศของตนเองเป็นอย่างดี แม้จะไม่มีบทความที่แสดงกฎหมาย นโยบาย และแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการส่งกลับผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนาโดยตรง แต่จากบทความนี้ก็แสดงให้เห็นว่า เมื่อพลเมืองชาวอเมริกันถูกจับกุมและถูกคุมขัง เจ้าหน้าที่สถานทูตหรือสถานกงสุลจะต้องมาติดตาม ให้ความคุ้มครอง และให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆ ตั้งแต่กระบวนการยุติธรรมขั้นตอนการจับกุม และการพิพากษาคดีใน ไปจนถึงขณะถูกคุมขังว่ามีสภาพความเป็นอยู่อย่างไร มีสุขภาพดีหรือไม่ และจะต้องให้ความช่วยเหลือเมื่อได้รับการร้องขอทางด้านการแพทย์ ซึ่งผู้ต้องกักสัญชาติอเมริกันภายในสถานกักตัวคนต่างด้าวก็ได้รับการปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่สถานทูตประเทศสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทยดังเช่นเดียวกันนี้

## 2.9.5 นโยบายของสถานทูตหรือสถานกงสุลของประเทศแอฟริกาใต้

จากการศึกษาประเทศแอฟริกาใต้ไม่มีกฎหมาย นโยบาย หรือแนวทางปฏิบัติอย่างเป็นทางการหรือพิธีการสำหรับการส่งพลเมืองสัญชาติแอฟริกาใต้กลับประเทศภูมิลำเนา แต่ได้พบคำแนะนำสำหรับพลเมืองสัญชาติแอฟริกาใต้ในกรณีที่ถูกจับกุมหรือจำคุกในต่างประเทศ Advice to South African Citizens in the Event a South African is Arrested or Jailed Abroad (International Relations & Cooperation Republic of South Africa 2020) ซึ่งอ้างอิงอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางกงสุล ค.ศ. 1963 Vienna Convention on Consular Relations (1963) ในการปฏิบัติงานเนื่องจากอนุสัญญาดังกล่าวเป็นมาตรฐานทางการกงสุลที่เป็นที่ยอมรับของทุกประเทศ โดยมีสาระสำคัญว่า พลเมืองของสัญชาติใดถูกจับกุมภายนอกประเทศของตนเองจะต้องได้รับสิทธิในการเข้าถึงตัวแทนกงสุลของประเทศตน ซึ่งหากพลเมืองชาวแอฟริกาใต้ถูกจับกุมหรือคุมขังในต่างประเทศ จะต้องร้องขอให้ทางการของประเทศนั้นๆ อนุญาตให้ติดต่อกับกงสุลประเทศแอฟริกาใต้ในประเทศนั้นๆ เจ้าหน้าที่กงสุลจะพยายามตรวจสอบให้แน่ใจว่าพลเมืองชาวแอฟริกาใต้ที่ถูกจับกุมในต่างประเทศได้รับการปฏิบัติอย่างถูกต้องตามหลักมนุษยธรรมในขณะที่ถูกคุมขัง ในกรณีนี้ หากมีการตรวจสอบพบว่ามี การทรมาน หรือการปฏิบัติหรือการลงโทษที่ไร้มนุษยธรรมหรือย่ำยีศักดิ์ศรี เจ้าหน้าที่กงสุลจะดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของประเทศนั้นๆ ตามกฎหมายมาตรฐานของสหประชาชาติ ในอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention Against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment - CAT)

เจ้าหน้าที่กงสุลสามารถให้ความช่วยเหลือพลเมืองชาวแอฟริกาใต้ได้ดังนี้

- 1) ติดต่อกับผู้ถูกจับกุมหรือคุมขังให้เร็วที่สุดหลังจากได้รับการยืนยันว่าเป็นพลเมืองสัญชาติแอฟริกาใต้ เพื่อให้แน่ใจว่าผู้ถูกจับกุมหรือคุมขังเข้าใจถึงสิทธิของตนเอง และบริการที่รัฐบาลแอฟริกาใต้จัดทำให้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ในแต่ละรายบุคคล
- 2) ให้ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมของประเทศที่จับกุมและคุมขัง ข้อมูลอาจรวมถึงรายละเอียดเกี่ยวกับความช่วยเหลือทางกฎหมาย การแจ้งให้ทราบรายชื่อทนายความ การส่งคืนการประกันตัวและขั้นตอนการอุทธรณ์ เพื่อให้ผู้ถูกจับกุมหรือคุมขังเข้าใจถึงสิทธิของตนเองและกระบวนการที่เกี่ยวข้อง
- 3) ติดต่อผู้ถูกจับกุมหรือคุมขังอย่างสม่ำเสมอ โดยปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของประเทศนั้นๆ
- 4) ไปตรวจเยี่ยมที่เรือนจำ ความถี่ของจำนวนในการตรวจเยี่ยมขึ้นอยู่กับนโยบายของกงสุลในแต่ละประเทศที่ต้องคำนึงถึงสถานการณ์ด้านความปลอดภัยในประเทศนั้น
- 5) ติดต่อครอบครัวหรือเพื่อนผ่านกงสุลได้สูงสุด 3 คน

- 6) ให้ความช่วยเหลือในการโอนเงิน ส่งจดหมาย หรือส่งมอบยารักษาโรคที่ไม่มีจำหน่ายในประเทศที่ถูกคุมขังจากญาติหรือเพื่อนของผู้ถูกจับกุมหรือคุมขังให้แก่ผู้ถูกจับกุมหรือคุมขังอย่างทันท่วงที
  - 7) ตรวจสอบให้แน่ใจว่าได้แจ้งปัญหาเรื่องสุขภาพของผู้ถูกจับกุมหรือคุมขังให้แก่ผู้จับกุมหรือคุมขังทราบแล้ว
  - 8) เมื่อผู้ถูกคุมขังได้รับการปล่อยตัวและรอการส่งกลับประเทศแอฟริกาใต้ ญาติหรือเพื่อนสามารถฝากเงินไว้ให้กงสุลเพื่อชำระค่าตัวเดินทาง กงสุลจะซื้อตัวเดินทางให้ได้ เมื่อมีหลักฐานว่ามีการฝากเงิน
- เจ้าหน้าที่กงสุลไม่สามารถให้ความช่วยเหลือพลเมืองชาวแอฟริกาใต้ได้ในกรณีดังต่อไปนี้
- 1) แทรกแซงกระบวนการยุติธรรมในประเทศนั้นได้
  - 2) ให้คำปรึกษาทางกฎหมาย
  - 3) ประกันตัวผู้ถูกจับกุมหรือคุมขัง
  - 4) เดินทางไปยังพื้นที่อันตรายเพื่อตรวจเยี่ยม
  - 5) สืบสวนอาชญากรรมในคดีที่ผู้ถูกจับกุมหรือคุมขังถูกดำเนินคดี
  - 6) เจรจาเพื่อขอให้ผู้ถูกคุมขังได้รับความเป็นอยู่ที่ดีกว่าผู้อื่นภายในเรือนจำ
  - 7) สั่งให้ญาติ หรือเพื่อนคนอื่นโอนเงินให้ผู้ถูกจับกุมหรือคุมขัง
  - 8) ชำระค่าใช้จ่ายทางกฎหมายหรือค่ารักษาพยาบาลแทนผู้ถูกจับกุมหรือคุมขัง
  - 9) ช่วยเหลือผู้ที่ถือสองสัญชาติ ในประเทศที่ถืออีกสัญชาติหนึ่ง
  - 10) ในกรณีเสียชีวิต ไม่สามารถจ่ายเงินค่าขนส่งฝังศพหรือเผาศพแทนญาติได้

### ตอนที่ 5 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

#### พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

เป็นกฎหมายที่บังคับใช้แก่คนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักร อยู่ในราชอาณาจักร จนกระทั่งออกไปจากราชาอาณาจักร โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการผลักดันส่งกลับคนต่างด้าวออกไปนอกราชาอาณาจักร จำนวน 2 มาตรา ดังนี้

**มาตรา 54** คนต่างด้าวผู้ใดเข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือการอนุญาตนั้นสิ้นสุดหรือถูกเพิกถอนแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่จะส่งตัวคนต่างด้าวผู้นั้นกลับออกไปนอกราชาอาณาจักรก็ได้

ถ้ามีกรณีต้องสอบสวนเพื่อส่งตัวกลับตามวรรคหนึ่ง ให้นำมาตรา 19 และมาตรา 20 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่มีคำสั่งให้ส่งตัวคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรแล้ว ในระหว่างรอการส่งกลับ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจอนุญาตให้ไปพักอาศัยอยู่ ณ ที่ใด โดยคนต่างด้าวผู้นั้นต้องมาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด โดยต้องมีประกัน หรือมีทั้งประกันและหลักประกันก็ได้ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่จะกักตัวคนต่างด้าวผู้นั้นไว้ ณ สถานที่ใดเป็นเวลานานเท่าใดตามความจำเป็นก็ได้ ค่าใช้จ่ายในการกักตัวนี้ให้คนต่างด้าวผู้นั้นเป็นผู้เสีย

**มาตรา 55** การส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัตินี้พนักงานเจ้าหน้าที่จะส่งตัวกลับโดยพาหนะใดหรือช่องทางใดก็ได้ตามแต่พนักงานเจ้าหน้าที่จะพิจารณาเห็นสมควร

ค่าใช้จ่ายในการส่งคนต่างด้าวกลับดังกล่าวนี้ ให้เจ้าของพาหนะหรือผู้ควบคุมพาหนะที่นำเข้ามา นั้นเป็น ผู้เสียในกรณีที่ไม่ปรากฏตัวเจ้าของพาหนะหรือผู้ควบคุมพาหนะ ให้ผู้กระทำความผิดตาม มาตรา 63 หรือมาตรา 64 เป็นผู้เสีย โดยพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเรียกค่าใช้จ่ายในการส่งคนต่าง ด้าวกลับจากผู้กระทำความผิดคนใดคนหนึ่งโดยสิ้นเชิงหรือร่วมกันตามแต่จะเลือก แต่ถ้าคนต่างด้าว นั้นจะขอกลับโดยพาหนะอื่นหรือทางอื่น โดยยอมเสียค่าใช้จ่ายของตนเอง พนักงานเจ้าหน้าที่จะ อนุญาตก็ได้

## ตอนที่ 6 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กนกนิษัฏ์ ตันท์กุลรัตน์ และสุเทพ จันทร์อำพร (2560) ได้ทำการศึกษา เรื่อง มาตรการทางเลือก แทนการกักตัวผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและผู้ลี้ภัยในเขตเมืองในประเทศไทย พบว่าประเทศไทยเป็นสถานที่ พักพิงหรือเป็นทางผ่านสำหรับผู้แสวงหาที่ลี้ภัยหรือผู้ลี้ภัยจากหลากหลายประเทศ มีทั้งกลุ่มผู้ที่ หลบหนีภัยการสู้รบจากประเทศเมียนมาพักอาศัยอยู่ที่ค่ายผู้ลี้ภัยตามแนวชายแดนของประเทศไทย กลุ่มผู้ที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยเพื่อขอสถานะผู้ลี้ภัยจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่แห่ง สหประชาชาติซึ่งตั้งอยู่ในประเทศไทย และผู้แสวงหาที่ลี้ภัยเฉพาะกลุ่ม เช่น ชาวโรฮิงญา ซึ่งต้องการ เดินทางผ่านประเทศไทยไปยังประเทศมาเลเซียหรืออินโดนีเซีย บุคคลทั้ง 3 กลุ่มนี้ ไม่ได้รับการ ค้ำครองตามกฎหมายไทย เนื่องด้วยประเทศไทยไม่ได้รับเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัย ทำให้ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยหรือผู้ลี้ภัยที่เข้ามาและอยู่ในประเทศไทยโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือการอนุญาต สิ้นสุดลง หรือถูกเพิกถอนการอนุญาต จะต้องถูกจับกุม ดำเนินคดี และส่งตัวไปยังสถานกักตัว คนต่างด้าวเพื่อรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายคนเข้าเมือง หน่วยงานรัฐมี ภาระที่จะต้องดูแลผู้ต้องกักเหล่านี้ตามหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งไม่สามารถส่งกลับออกไปยังประเทศ ต้นทางที่ผู้ต้องกักเหล่านี้จากมาได้ เนื่องจากเกรงว่าจะได้รับอันตราย ตามหลักการห้ามผลักดันไป

เผชิญอันตราย (non - refoulement) คณะผู้ศึกษาจึงได้ศึกษากฎหมาย นโยบายภายในประเทศ การศึกษามาตรการทางเลือกแทนการกักตัวของต่างประเทศ และการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อเสนอทางเลือกแทนการกักตัวผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและผู้ลี้ภัยในเขตเมืองของประเทศไทย พบว่ากฎหมายไทยได้มีการเปิดช่องให้สามารถอนุญาตให้ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและผู้ลี้ภัยพักอาศัยอยู่ที่อื่นนอกจากสถาน กักตัวคนต่างด้าวได้โดยการอนุมัติของมติคณะรัฐมนตรี มีการอนุญาตให้ประกันตัวผู้แสวงหาที่ลี้ภัย และผู้ลี้ภัยตามกฎหมายคนเข้าเมือง อีกทั้งยังมีกฎหมายรับรองการทำประวัติ การอนุญาตให้ทำงาน การประกันสุขภาพ รวมทั้งมีบริการขั้นพื้นฐานต่างๆด้วย ในส่วนของนโยบายด้านการจัดการผู้ลี้ภัย ของประเทศไทย ยังไม่มีความชัดเจน แต่มีความก้าวหน้าในการปรับปรุงกฎหมายจากเดิมโดยเมื่อวันที่ 10 มกราคม พ.ศ.2560 ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบหลักการของคณะกรรมการกฤษฎีกา ให้มี คณะกรรมการบริหารคนเข้าเมืองผิดกฎหมายและผู้ลี้ภัย เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ มาตรการและแนวทางบริหารจัดการ คัดกรองคนเข้าเมืองผิดกฎหมายและผู้ลี้ภัยนับได้ว่ามีความ เป็นไปได้ในการสร้างมาตรการทางเลือกแทนการกักตัวผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและผู้ลี้ภัยในประเทศไทย

ดังนั้น คณะผู้ศึกษาจึงได้เสนอแนะมาตรการในระยะสั้น (ภายในปี 2560) ได้แก่ การใช้ระบบ ประกันตัวตามกฎหมายคนเข้าเมืองที่มีอยู่เดิม แต่ปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์และเงื่อนไข โดยให้คำนึงถึง ความเปราะบางหรือสถานะของผู้ได้รับการประกันตัว ควรให้องค์กรสามารถขอประกันตัวได้โดยไม่ต้อง ใช้เงินสดเป็นหลักประกัน แต่กำหนดให้มีค่าปรับหากมีการผิดสัญญาประกัน ควรปรับลดค่า ประกันตัวลงจาก 50,000 บาทต่อคน เป็น 10,000 บาท เปลี่ยนจากการประกันตัวรายบุคคลเป็นการ ประกันตัวในลักษณะกลุ่ม และกำหนดคุณสมบัติของผู้ประกันให้ชัดเจน ในส่วนมาตรการระยะยาว (ภายในปี 2561) เห็นว่า คณะกรรมการบริหารคนเข้าเมืองผิดกฎหมายและผู้ลี้ภัยซึ่งจะจัดตั้งขึ้นโดย มติคณะรัฐมนตรีนั้น ควรจัดตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมา 3 ชุด ได้แก่ ชุดที่ 1 คณะอนุกรรมการคัด กรองด้านความมั่นคง ความปลอดภัยสาธารณะ การสาธารณสุข และความเปราะบางของบุคคล ชุด ที่ 2 คณะอนุกรรมการด้านการดูแลช่วยเหลือผู้แสวงหาที่ลี้ภัยหรือผู้ลี้ภัย ชุดที่ 3 คณะอนุกรรมการ ด้านการอุทธรณ์การอนุญาตให้อยู่ในประเทศเป็นการชั่วคราว และเสนอแนวทางการดำเนินการด้าน การคัดกรองผู้ลี้ภัย ดังนี้ เมื่อคนต่างด้าวผ่านการคัดกรองจากคณะอนุกรรมการคัดกรองด้านความ มั่นคง ความปลอดภัยสาธารณะ การสาธารณสุข และความเปราะบางของบุคคลแล้ว หากผ่านการ คัดกรอง กรณีคนต่างด้าวที่เข้าเมืองอย่างถูกกฎหมาย ให้ยื่นขอการตรวจลงตรา (VISA) ด้าน มนุษยธรรม โดยให้มีมติคณะรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงมารับ ตามมาตรา 34 แห่ง พระราชบัญญัติ คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ส่วนกรณีผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายนั้น จะต้องรายงานตัวต่อ



กระทรวงมหาดไทยเพื่อจัดทำบัตรผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน ตามมาตรา 38 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 และให้มีมติคณะรัฐมนตรีอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยได้ชั่วคราว ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ซึ่งจะทำให้คนต่างด้าวสามารถอยู่ภายในประเทศไทยได้ชั่วคราวอย่างถูกต้องตามกฎหมายโดยไม่ต้องถูกจับกุมและถูกกักตัวในสถานกักตัวคนต่างด้าว จากนั้นคณะอนุกรรมการด้านการดูแลช่วยเหลือผู้แสวงหาที่ลี้ภัยหรือผู้ลี้ภัยจะเข้ามาให้ความช่วยเหลือเป็นรายกรณี หากไม่ผ่านการคัดกรอง คนต่างด้าวสามารถยื่นอุทธรณ์ต่อคณะอนุกรรมการด้านการอุทธรณ์ ได้ 2 ครั้ง และหากไม่ผ่านจะต้องถูกกักตัวในสถานกักตัวคนต่างด้าวเพื่อดำเนินการส่งกลับตามกฎหมายคนเข้าเมือง

งานวิจัยดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับการศึกษาในครั้งนี้คือ เป็นการเสนอทางเลือกแทนการกักตัวผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและผู้ลี้ภัยในเขตเมืองในประเทศไทย ซึ่งเมื่อถูกจับกุมและดำเนินคดีแล้ว จะต้องถูกส่งตัวมากักตัวในสถานกักตัวคนต่างด้าวเพื่อรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร แต่ผู้ต้องกักเหล่านี้ ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจที่จะเดินทางกลับประเทศภูมิลำเนา ทำให้เป็นภาระของรัฐที่จะต้องควบคุม ดูแล ตามหลักสิทธิมนุษยชนโดยไม่สามารถส่งกลับประเทศภูมิลำเนาได้ ในงานวิจัยนี้ได้เสนอมาตรการในการให้ประกันตัว และให้รัฐมนตรีใช้อำนาจตาม มาตรา 17 และมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 และมาตรา 38 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 เพื่อให้คนต่างด้าวที่มีสถานการณ์ได้รับรองว่าเป็นผู้ได้รับการคุ้มครองจากรัฐสามารถใช้ชีวิตอยู่ตามปกติภายนอกสถานกักตัวคนต่างด้าวได้ ซึ่งจะเป็นทางเลือกหนึ่งที่จะช่วยลดความแออัด และลดงบประมาณค่าใช้จ่ายในสถานกักตัวคนต่างด้าว ที่เป็นปัญหาสำหรับการศึกษาในครั้งนี้

เผชิญวิญญ์ แสนดี (2557) ได้ทำการศึกษาเรื่อง สถานะและสิทธิพื้นฐานของผู้ลี้ภัยในเขตเมืองในประเทศไทย พบว่า ผู้ลี้ภัยในเขตเมือง คือ ผู้ที่หลบหนีภัยจากการประหัตประหารจากประเทศต้นทางไปยังประเทศอื่น โดยอาศัยอยู่ในเขตเมืองหรือชุมชนเพื่อความปลอดภัยและมีโอกาสเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ นอกจากกลุ่มผู้ลี้ภัยแล้ว ยังมีบุคคลที่มีปัญหาในเรื่องสถานะและสิทธิในลักษณะคล้ายคลึงกับผู้ลี้ภัยอีกหลากหลายกลุ่มได้แก่ ผู้ขอลี้ภัยซึ่งหนีภัยจากการประหัตประหารจากประเทศต้นทางของตนกำลังอยู่ในกระบวนการยื่นขอให้อำนาจงานข้าหลวงใหญ่แห่งสหประชาชาติพิจารณาให้เป็นผู้ลี้ภัย ผู้ลี้ภัยในค่าย เช่น ผู้หนีภัยการสู้รบในประเทศเมียนมาซึ่งพักอาศัยอยู่ในค่ายพักพิงชั่วคราวในภาคเหนือของประเทศไทยผู้อพยพหรือผู้พลัดถิ่น คือผู้ที่อพยพออกจากประเทศภูมิลำเนาเดิมของตนแสวงหาประเทศพักพิงใหม่ ซึ่งเมื่อภัยคุกคามที่ตนอพยพมาจากประเทศต้นทางหมดไป

จะต้องกลับสู่ประเทศเดิมของตน แรงงานอพยพ คนไร้สัญชาติ คนไร้รัฐ ผู้ที่กลับไม่ได้ ผู้ที่เป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ ซึ่งบุคคลคนหนึ่งอาจมีสถานะได้หลายสถานะ เช่น เป็นคนไร้สัญชาติชาวโรฮิงจาหลบหนีภัยจากการประทัดประหารด้วยเหตุผลด้านชาติพันธุ์ การไม่เป็นที่ยอมรับของรัฐเมียนมาและเหตุผลด้านศาสนาที่ไม่เป็นที่ยอมรับของชาวพุทธในรัฐยะไข่ จะถือได้ว่าบุคคลนั้นเป็นทั้งคนไร้สัญชาติและเป็นผู้ลี้ภัยด้วย แสดงให้เห็นว่าบุคคลในกลุ่มต่างๆเหล่านี้ มีความคล้ายคลึงกัน เนื่องจากไม่สามารถกลับสู่ประเทศต้นทางของตนได้ หรือไม่ได้รับการคุ้มครองจากรัฐ จึงมีความเสี่ยงที่จะได้รับอันตรายหากกลับสู่ประเทศต้นทางของตน ดังนั้น ประเทศไทยจะส่งบุคคลเหล่านี้กลับไปเผชิญอันตรายซึ่งอาจถึงแก่ชีวิตไม่ได้ โดยต้องคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลเหล่านั้น

แม้ประเทศไทยจะไม่ได้เป็นภาคีสัญญาวาดด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยและพิธีสารเกี่ยวกับสถานะผู้ลี้ภัยมีผลทำให้รัฐไม่รับรองสถานะผู้ลี้ภัยให้แก่ผู้ลี้ภัยในเขตเมืองในประเทศไทย ซึ่งจะต้องถือว่าบุคคลเหล่านี้เป็นบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายก็ตาม แต่รัฐได้ให้ความร่วมมือปฏิบัติตามพันธกรณีกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนด้านต่างๆเป็นอย่างดี ส่งผลให้ผู้ลี้ภัยในเขตเมืองได้รับการคุ้มครองภายใต้กรอบของกฎหมายและนโยบายของรัฐ ตลอดจนได้ให้การอนุเคราะห์และสนับสนุนความร่วมมือกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติและองค์กรต่างๆ ในการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองผู้ลี้ภัยในเขตเมืองผ่านการรับรู้การมีตัวตนของผู้ลี้ภัยในเขตเมืองและความพร้อมในการปรับใช้กฎหมายและนโยบายของรัฐเพื่อให้มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัยในเขตเมืองให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ผู้ศึกษาเสนอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และองค์กรต่างๆภายในประเทศ ร่วมกันสร้างความเข้าใจถึงความจำเป็นที่ผู้ลี้ภัยจะต้องเดินทางหนีภัยประทัดประหารจากประเทศต้นทางของตนเองมายังประเทศไทย เพื่อไม่ดำเนินการส่งกลับผู้ลี้ภัยดังกล่าวกลับไปเผชิญอันตรายที่ตนจากมา และรับรองสิทธิของผู้ลี้ภัยเสมือนเป็นมนุษย์คนหนึ่งไม่ต่างจากคนไทยทุกคน ตลอดจนการปรับทัศนคติของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการจับกุมผู้ลี้ภัยซึ่งมีความเชื่อว่าการปราบปรามจับกุมผู้ลี้ภัยจะทำให้ผู้ลี้ภัยเกรงกลัวและเดินทางเข้ามาในประเทศไทยน้อยลง ซึ่งในความเป็นจริงแม้จะมีการปราบปรามจับกุมผู้ลี้ภัยอยู่ตลอดเวลา แต่ประเทศไทยมีศักยภาพด้านอื่นๆที่สามารถดึงดูดให้ผู้ลี้ภัยอยากเดินทางเข้ามาพำนักอยู่ในประเทศอย่างต่อเนื่องถึงแม้จะมีการจับกุมก็ตาม และเสนอให้รัฐใช้องค์ความรู้และประสบการณ์ที่เคยจัดการกับผู้ลี้ภัยอินโดจีนในอดีตมาปรับใช้กับการจัดการผู้ลี้ภัยในเขตเมืองในปัจจุบัน เนื่องจากประเทศไทยเคยจัดการกับผู้ลี้ภัยอินโดจีนประสบความสำเร็จเป็น

อย่างดี โดยอาศัยช่องทางการบังคับใช้กฎหมาย มาตรา 38 แห่ง พ.ร.บ.ทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 และมาตรา 17 แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 เพื่อให้รัฐมีนโยบายในการจัดการสถานะและสิทธิของผู้ลี้ภัยในเขตเมืองในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพ สามารถควบคุมดูแลได้อย่างทั่วถึง เพื่อความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศต่อไป

งานวิจัยเรื่อง สถานะและสิทธิพื้นฐานของผู้ลี้ภัยในเขตเมืองในประเทศไทยนี้ ทำให้ผู้ศึกษาเข้าใจถึงกระบวนการในการยื่นคำร้อง การสัมภาษณ์ และการให้สถานะผู้ลี้ภัย แก่คนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยเพื่อต้องการเดินทางไปประเทศที่ 3 ผ่านการขอสถานะผู้ลี้ภัยจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ซึ่งมีคนต่างด้าวเหล่านี้อยู่ในสถานกักตัวคนต่างด้าวจำนวนหนึ่ง เข้าใจถึงความจำเป็นของคนต่างด้าวซึ่งเป็นผู้ลี้ภัยหนีภัยการประหัตประหารจากประเทศภูมิลำเนาของตนเพื่อเดินทางไปแสวงหาชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นในประเทศใหม่ อีกทั้งงานวิจัยนี้ยังเสนอให้รัฐใช้ช่องทาง มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 และมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 เพื่อให้รัฐมีนโยบายในการจัดการสถานะและสิทธิของผู้ลี้ภัยในเขตเมืองในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพ อันจะเป็นการช่วยเหลือผู้ต้องกักที่มีสถานะเป็นผู้ลี้ภัยในสถานกักตัวคนต่างด้าวให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีการจัดการผู้ลี้ภัยเหล่านี้อย่างเป็นระบบ ซึ่งจะช่วยให้ลดความแออัดของจำนวนผู้ต้องกักในสถานกักตัวคนต่างด้าว และลดค่าใช้จ่ายในการควบคุมดูแลผู้ต้องกักได้อีกด้วย

ธัญญากาญจน์ แดงสุภา (2560) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ปัญหาสถานะของหลักการห้ามผลักดันกลับและการใช้อาณาเขตแห่งรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ พบว่า หลักการห้ามผลักดันกลับปรากฏอยู่ในอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัยและสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนหลายฉบับทั้งในระดับสากลและระดับภูมิภาค ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานและสำคัญในการกำหนดหน้าที่ให้รัฐต้องให้ความคุ้มครองบุคคลจากการผลักดันกลับ ไม่ว่าจะเป็นการปฏิเสธ ณ ชายแดน การสกัดเรือผู้อพยพ การขับไล่ เนรเทศออกไปจากราชอาณาจักร หรือการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ไปยังพื้นที่ที่บุคคลอาจต้องเผชิญกับอันตรายจากการประหัตประหาร การทรมาน หรือได้รับการปฏิบัติอย่างไร้มนุษยธรรม ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม เนื่องจากหลักการห้ามผลักดันกลับปรากฏอยู่ในอนุสัญญาระหว่างประเทศหลายฉบับ รัฐภาคีต่างๆ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกของรัฐซึ่งเป็นสังคมนระหว่างประเทศจำนวนมาก ยึดถือปฏิบัติตามหลักการนี้ จึงถือได้ว่า หลักการห้ามผลักดันกลับเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ แม้จะมีรัฐบางรัฐละเมิดหลักการห้ามผลักดันกลับโดยมีการกล่าวอ้างเรื่องความมั่นคงของรัฐ การละเมิดนั้นก็ไม่ส่งผลให้หลักการห้ามผลักดันกลับขาดองค์ประกอบของการเป็นกฎหมายจารีต

ประเพณีแต่อย่างใด และยิ่งเป็นการยืนยันในกฎเกณฑ์ของหลักการดังกล่าว เนื่องจากการยกข้ออ้างเรื่องความมั่นคงนั้น แสดงให้เห็นว่ารัฐมีความผูกพันตามกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติตามหลักการห้ามผลักดันกลับ แต่ด้วยความจำเป็นที่ไม่อาจกระทำตามหลักการห้ามผลักดันกลับได้ จึงยกเรื่องความมั่นคงซึ่งเป็นข้อยกเว้นของหลักการห้ามผลักดันกลับขึ้นมากล่าวอ้าง ซึ่งหลังจากที่มีบางรัฐละเมิดหลักการห้ามผลักดันกลับ รัฐต่างๆ และองค์การระหว่างประเทศต่างออกมาประณามการกระทำละเมิดของรัฐนั้น จึงกล่าวได้ว่าหลักการห้ามผลักดันกลับเป็นกฎหมายจารีตประเพณีที่รัฐทุกรัฐต้องปฏิบัติตาม

ในเรื่องอาณาเขตแห่งรัฐที่จะบังคับใช้หลักการห้ามผลักดันกลับนั้น มิได้จำกัดการบังคับใช้เพียงในดินแดนของรัฐเท่านั้น แต่ยังรวมถึงพื้นที่ใดที่การกระทำของรัฐกับบุคคลผู้ที่ถูกผลักดันกลับมีความสัมพันธ์กันว่ารัฐมีอำนาจเหนือบุคคลผู้ถูกผลักดันกลับหรือไม่ เช่น การผลักดันกลับอาจส่งผลให้ผู้ที่อยู่ในเรือต้องเผชิญอันตรายจากการประหารชีวิต หรือที่กฎหมายมุ่งให้ความคุ้มครอง และรัฐมีอำนาจในการให้ความคุ้มครองผู้นั้นได้ โดยการไม่ผลักดันกลับ แต่รัฐไม่ให้การคุ้มครอง ซึ่งอาจทำให้รัฐต้องรับผิดชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศเนื่องจากละเมิดหลักการผลักดันกลับได้

วชิราภรณ์ กฤษเจริญ (2553) ได้ทำการศึกษาเรื่อง หลักการห้ามผลักดันกลับกับสิทธิของผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่นในกฎหมายระหว่างประเทศ พบว่า หลักการห้ามผลักดันกลับเป็นหลักการที่ให้ความคุ้มครองบุคคลซึ่งเป็นผู้ลี้ภัยที่อาจถูกประเทศที่ตนของลี้ภัยส่งกลับไปยังประเทศต้นทางที่ตนจากมา และอาจถูกคุกคามถึงแก่ชีวิตและเสรีภาพด้วยเหตุผลด้านเชื้อชาติ สัญชาติ ศาสนา การเข้าร่วมเป็นสมาชิกของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง หากต้องกลับไปยังประเทศต้นทางอีกครั้งหนึ่ง หลักการห้ามผลักดันกลับนี้เป็นหลักการที่ปรากฏอยู่ในอนุสัญญาว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัยและตราสารระหว่างประเทศเกี่ยวกับ ผู้ลี้ภัยทั้งในระดับสากลและภูมิภาคหลายฉบับ ซึ่งจะมีผลผูกพันกับรัฐที่เป็นภาคีกับอนุสัญญาหรือตราสารระหว่างประเทศแต่ละฉบับเท่านั้น อย่างไรก็ตาม หลักการนี้ก็ได้รับการยอมรับโดยทั่วไปว่าเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ทำให้มีผลบังคับใช้ได้กับรัฐทุกรัฐ รวมถึงรัฐที่มีได้เข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาหรือตราสารระหว่างประเทศเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยก็ต้องถูกบังคับใช้ด้วย ยิ่งไปกว่านั้น หลักการนี้ยังได้รับการยอมรับจากนักวิชาการทางกฎหมายระหว่างประเทศว่าเป็นกฎหมายเด็ดขาดอีกด้วย ซึ่งเป็นผลมาจากที่ประเทศส่วนใหญ่มีการยอมรับแนวคิดว่าการห้ามทรมาน และห้ามปฏิบัติอย่างไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และยังมีการขยายความคุ้มครองไปถึงบุคคลที่อาจเป็นผู้ลี้ภัย เช่น ผู้พลัดถิ่น อีกด้วย ถือได้ว่าหลักการห้ามผลักดันกลับนี้เป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคนที่ย่อมจะมีสิทธิในชีวิต

และได้รับการคุ้มครองจากรัฐทุกรัฐ ไม่ว่าตนจะมีสัญชาติของรัฐนั้นหรือไม่ แต่อย่างไรก็ตาม การที่มีบุคคลเดินทางเข้าและออกจากรัฐใดรัฐหนึ่ง มีความเกี่ยวข้องกับหลักอธิปไตยของรัฐ รัฐมีอำนาจที่จะให้บุคคลใดเข้าหรือออกประเทศตามที่รัฐกำหนด สิทธิที่จะเข้ามาพำนักเพื่อลี้ภัยจึงเป็นสิทธิของรัฐ ดังนั้น จึงมีรัฐบาลรัฐที่ยังมีความเห็นไม่ยอมรับสิทธิที่จะเข้ามาพำนักในประเทศเพื่อลี้ภัย แต่หลักอธิปไตยของรัฐก็จะถูกจำกัดด้วยหลักการห้ามส่งกลับซึ่งเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ

ในส่วนของประเทศไทยนั้น ไม่ได้เป็นภาคีสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย จึงไม่มีความรับผิดชอบดังเช่นรัฐภาคี แต่ประเทศไทยก็ได้ให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่นตามหลักศีลธรรม มนุษยธรรม และได้ยึดถือปฏิบัติตามหลักการห้ามผลักดันกลับตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศมาโดยตลอด ซึ่งหากมีการฝ่าฝืนพันธกรณีระหว่างประเทศดังกล่าวอาจต้องรับผิดชอบในทางการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศได้ ยิ่งไปกว่านั้น หากได้กระทำการผลักดันกลุ่มบุคคลใดจำนวนมากกลับสู่ประเทศต้นทางที่อาจทำให้กลุ่มบุคคลนั้นประสบอันตรายถึงแก่ชีวิต โดยมีเหตุจูงใจเพื่อต้องการทำลายล้างกลุ่มบุคคลนั้น อาจมีความผิดฐานฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ซึ่งเป็นการกระทำความผิดทางอาญาระหว่างประเทศได้

งานวิจัยทั้ง 2 เรื่องนี้เป็นงานวิจัยที่เกี่ยวกับหลักการห้ามผลักดันกลับ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการศึกษาในครั้งนี้คือ ผู้ต้องกักที่อยู่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าว ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจที่จะเดินทางกลับประเทศภูมิลำเนา ทำให้มีการตกค้างอยู่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าว เป็นระยะเวลา นานและมีจำนวนมาก ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่สามารถบังคับส่งกลับผู้ต้องกักเหล่านี้ให้กลับประเทศภูมิลำเนาได้ เนื่องจากมีความผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศที่จะต้องปฏิบัติตามหลักการห้ามผลักดันกลับ ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ตำรวจทำการผลักดันส่งกลับอาจทำให้รัฐต้องรับผิดชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศเนื่องจากละเมิดหลักการผลักดันกลับได้ เมื่อไม่สามารถผลักดันส่งกลับผู้ต้องกักเหล่านี้กลับประเทศภูมิลำเนาได้ ทำให้รัฐต้องรับภาระในการควบคุม ดูแล ตามหลักสิทธิมนุษยชน นำมาซึ่งปัญหาค่าใช้จ่ายทั้งด้านอาหาร ค่ารักษาพยาบาล ความแออัด และปัญหาสุขภาพของตัวผู้ต้องกักเอง ซึ่งมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ไม่ดี

มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร แม่สอด (2556) ทำการศึกษาเรื่อง การส่งกลับคนต่างด้าวไปนอกราชอาณาจักรไทยในเขตพื้นที่จังหวัดตาก : ช่องทางและกระบวนการ ความต้องการ ความพึงพอใจ และปัญหาอุปสรรค เพื่อศึกษาความต้องการ ความพึงพอใจ และปัญหาอุปสรรค ของคนต่างด้าวในการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรไทยผ่านด่านตรวจคนเข้าเมืองแม่สอด จังหวัดตาก พบว่าคนต่างด้าวสัญชาติเมียนมาที่เข้ามาในราชอาณาจักรไทยนั้น ส่วนใหญ่เดินทางคนเดียว โดยนั่งรถเข้า

มาทางช่องทางธรรมชาติทางอำเภอแม่ระมาด มีค่าใช้จ่ายในการเดินทางเข้ามาที่ประเทศไทยซึ่งตนเองเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายอยู่ระหว่าง 4,001 – 8,000 บาท เข้ามาในประเทศไทยเพื่อประกอบอาชีพเป็นลูกจ้างในโรงงาน มีรายได้ต่อเดือน อยู่ระหว่าง 4,001 – 8,000 บาท เมื่อถูกจับกุมและต้องถูกผลักดันส่งกลับประเทศกัมพูชาของตนเองนั้น คนต่างด้าวมีความต้องการถูกกักตัวเพื่อรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ไม่เกิน 7 วัน ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 4 ซึ่งได้คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง และข้อกำหนดหลักการปกป้องบุคคลภายใต้การคุมขังทุกรูปแบบหรือการจำคุก คนต่างด้าวมีความต้องการเดินทางออกนอกราชอาณาจักรไทยผ่านช่องทางธรรมชาติทางท่าเรือมากกว่าช่องทางสะพานมิตรภาพไทย – เมียนมา มีความยินยอมและสมัครใจเดินทางกลับด้วยยานพาหนะที่ตนเองออกค่าใช้จ่ายในการเดินทางเองมากกว่าใช้ยานพาหนะที่ทางราชการจัดให้ ซึ่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มาตรา 55 อันเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการส่งคนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักรได้ให้อำนาจไว้เอาไว้ว่า ถ้าคนต่างด้าวนั้นจะขอกลับโดยพาหนะอื่นหรือทางอื่น โดยยอมเสียค่าใช้จ่ายของตนเอง พนักงานเจ้าหน้าที่จะอนุญาตก็ได้ ส่วนในด้านความปลอดภัยในการส่งกลับคนต่างด้าวกลับกัมพูชา พบว่าคนต่างด้าวได้รับความปลอดภัยอยู่ในระดับมาก สอดคล้องกับ พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มาตรา 55 ซึ่งวางหลักว่าพนักงานเจ้าหน้าที่จะส่งตัวกลับโดยพาหนะใดหรือช่องทางใดก็ได้ ตามแต่พนักงานเจ้าหน้าที่จะพิจารณาเห็นสมควร และสอดคล้องกับหลักการปกป้องบุคคลภายใต้การคุมขังทุกรูปแบบ ในส่วนความพึงพอใจของคนต่างด้าวที่ถูกส่งกลับกัมพูชาในด้านเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและกระบวนการในการส่งกลับมีความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก ส่วนปัญหาอุปสรรคพบว่า การให้คำแนะนำหรือซักถามในบางครั้งมีอุปสรรคในเรื่องของภาษาทำให้ไม่สามารถอธิบาย หรือสื่อสารให้คนต่างด้าวเข้าใจได้โดยง่าย

งานวิจัยเรื่อง การส่งกลับคนต่างด้าวไปนอกราชอาณาจักรไทยในเขตพื้นที่จังหวัดตาก : ช่องทางและกระบวนการ ความต้องการ ความพึงพอใจ และปัญหาอุปสรรค แสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดตาก มีความตั้งใจในการปฏิบัติหน้าที่ในการส่งกลับผู้ต้องกักสัญชาติเมียนมา เพื่อให้ผู้ต้องกักสามารถกลับสู่ประเทศกัมพูชาได้อย่างปลอดภัย ภายใต้หลักสิทธิมนุษยชน โดยสามารถประเมินผลได้จากความพึงพอใจของผู้ต้องกักในด้านกระบวนการส่งกลับของตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดตากอยู่ในระดับมาก ในด้านความปลอดภัยในการส่งกลับคนต่างด้าวอยู่ในระดับมากเช่นกัน ในส่วนของระยะเวลาในการดำเนินการนั้น ผู้ต้องกักมีความต้องการถูกกักตัวเพื่อรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ไม่เกิน 7 วัน ซึ่งสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนที่มนุษย์ทุกคน

ควรมีสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง ซึ่งการปฏิบัติจะต้องอยู่ภายใต้ข้อกำหนดของหลักการปกป้องบุคคลภายใต้การคุ้มครองทุกรูปแบบหรือการจำคุก และทำให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองมิได้ต้องการที่จะกักตัวผู้ต้องกักไว้ แต่ต้องการที่จะผลักดันกลับประเทศภูมิลำเนาของผู้ต้องกักให้ได้รวดเร็วและปลอดภัยที่สุดภายใต้กรอบกฎหมายคนเข้าเมืองที่จะกระทำได้ และผู้ต้องกักมีความต้องการที่จะถูกกักตัวเพื่อรอการส่งกลับเพียงไม่เกิน 7 วัน ทำให้เห็นถึงสภาพปัญหาและข้อจำกัดของผู้ต้องกักที่ต้องอยู่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าว กองกำกับการ 3 กองบังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เป็นระยะเวลาานาน ว่าจะต้องเร่งแก้ไข ปัญหา ให้ความช่วยเหลือ เพื่อให้ผู้ต้องกักได้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีสิทธิ และเสรีภาพ ที่ควรได้รับความคุ้มครองตามหลักสิทธิมนุษยชนต่อไป



### บทที่ 3

## วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาเรื่อง “ปัญหาในการส่งกลับผู้ต้องกักภายใต้การควบคุมของสถานกักตัวคนต่างด้าว กองกำกับการ 3 กองบังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง” เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล โดยการศึกษาเอกสาร สัมภาษณ์ และวิธีการสังเกตของผู้ศึกษา เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายและระเบียบข้อบังคับต่างๆ ในการส่งกลับผู้ต้องกักออกไปนอกราชอาณาจักร เพื่อมีความเข้าใจถึงสาเหตุของปัญหาและข้อจำกัดในการผลักดันส่งกลับผู้ต้องกัก นำการวิเคราะห์ข้อมูลไปเป็นข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาลงนโยบาย ช่วยลดงบประมาณค่าใช้จ่ายของรัฐ อีกทั้งผู้ต้องกักจะได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ได้รับการช่วยเหลือส่งกลับภูมิลำเนาหรือประเทศอื่นต่อไป

### 3.1 รูปแบบการศึกษา

การศึกษาเรื่อง “ปัญหาในการส่งกลับผู้ต้องกักภายใต้การควบคุมของสถานกักตัวคนต่างด้าว กองกำกับการ 3 กองบังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง” ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการเก็บข้อมูลจากแหล่งข้อมูล 3 กลุ่ม ได้แก่

3.1.1 การศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Study) เป็นการศึกษาที่เก็บรวบรวมข้อมูลแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการส่งกลับผู้ต้องกัก นโยบาย ระเบียบข้อบังคับในเรื่องการส่งกลับผู้ต้องกักทั้งที่ตีพิมพ์เป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เอกสารทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ เอกสารทางราชการ ตลอดจนเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาใช้ประกอบการศึกษา

3.1.2 การศึกษาภาคสนาม (Field Study) เป็นการศึกษารวบรวมข้อมูล โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์ (Interview) ผู้เกี่ยวข้องกับการบวนการส่งกลับผู้ต้องกัก ได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองที่ปฏิบัติหน้าที่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าว กองกำกับการ 3 กองบังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองที่ปฏิบัติงานด้านการส่งกลับผู้ต้องกัก เจ้าหน้าที่สถานทูตหรือสถานกงสุลที่ปฏิบัติงานในด้านการส่งกลับผู้ต้องกักกลับประเทศภูมิลำเนา เจ้าหน้าที่องค์กรเอกชนที่ปฏิบัติหน้าที่ให้ความช่วยเหลือในการส่งกลับผู้ต้องกักกลับประเทศภูมิลำเนาหรือประเทศที่ 3 เจ้าหน้าที่องค์กรระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานที่ปฏิบัติหน้าที่ในการส่งผู้ต้องกักไปยังประเทศที่ 3 และผู้เชี่ยวชาญด้านการโยกย้ายถิ่น



### 3.1.3 การสังเกตการณ์ (Observation) โดยผู้ศึกษา

และมีขั้นตอนในการศึกษา ดังนี้

- 1) ทำการศึกษาเอกสารทางวิชาการ งานวิจัย หาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเรื่องปัญหาในการส่งกลับผู้ต้องกักเพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษา
- 2) ศึกษาเอกสารทางราชการ นโยบาย หรือระเบียบข้อบังคับในประเทศ และระหว่างประเทศ สังเกตการณ์โดยผู้ศึกษาเกี่ยวกับปัญหาในการส่งกลับผู้ต้องกัก และใช้เป็นแนวทางในการกำหนดประเด็นในการสัมภาษณ์
- 3) สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูล
- 4) วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมเอกสาร การสัมภาษณ์ และการสังเกตการณ์
- 5) นำเสนอข้อมูลที่วิเคราะห์และสังเคราะห์แล้ว
- 6) อภิปรายผล และให้ข้อเสนอแนะ

## 3.2 การเก็บข้อมูล

การศึกษานี้ ผู้ศึกษาได้ทำการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูล พร้อมกับการรวบรวมเอกสาร ซึ่งเป็นการรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิร่วมกัน มีรายละเอียดดังนี้

### 3.2.1 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data)

ข้อมูลปฐมภูมิ คือ ข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมจากแหล่งข้อมูลโดยตรง ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ การรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์รายบุคคล และการสังเกตการณ์โดยผู้ศึกษา มีรายละเอียดดังนี้

3.2.1.1 สัมภาษณ์รายบุคคล จากเจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองที่ปฏิบัติหน้าที่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าวที่ปฏิบัติงานด้านการส่งกลับผู้ต้องกัก เจ้าหน้าที่สถานทูตที่ปฏิบัติงานในด้านการส่งกลับผู้ต้องกักกลับประเทศภูมิลำเนา เจ้าหน้าที่องค์กรเอกชนที่ปฏิบัติหน้าที่ให้ความช่วยเหลือในการส่งกลับ เจ้าหน้าที่องค์กรระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานที่ปฏิบัติหน้าที่ในการส่งผู้ต้องกักไปยังประเทศที่สาม และผู้เชี่ยวชาญด้านการโยกย้ายถิ่น ซึ่งผู้ให้ข้อมูลเหล่านี้ เป็นผู้ปฏิบัติงานโดยตรงและเป็นผู้เชี่ยวชาญในด้านการส่งกลับผู้ต้องกัก ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์จึงเป็นข้อมูลที่มีความถูกต้อง ทันสมัย และครบถ้วน มีขั้นตอนในการสัมภาษณ์ ดังนี้

- 1) พิจารณาคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง
- 2) แจกกลุ่มตัวอย่างถึงวัตถุประสงค์ในการศึกษา

- 3) นัดหมาย วัน เวลา ที่จะทำการสัมภาษณ์ โดยจะใช้วิธีการพูดคุยสอบถามโดยตรง จากกลุ่มตัวอย่าง ตามแนวทางการสัมภาษณ์ที่ผู้ศึกษาได้จัดทำไว้ และใช้วิธีการจดบันทึกข้อมูลระหว่างการสัมภาษณ์
- 4) ภายหลังจากการสัมภาษณ์ จะนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาเรียบเรียงและสรุป และส่งให้กลุ่มตัวอย่างตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่ได้ให้สัมภาษณ์อีกครั้ง เพื่อป้องกันความผิดพลาด

3.2.1.2 การสังเกตการณ์โดยผู้ศึกษา เนื่องจากผู้ศึกษาเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าว ทำหน้าที่ในการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่หน่วยงานต่างๆ กับสถานกักตัวคนต่างด้าว เกี่ยวกับการนัดเข้าเยี่ยมผู้ต้องกัก การดูแลผู้ต้องกักในด้านสาธารณสุข และการให้ความช่วยเหลือในการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ทำให้ผู้ศึกษาเห็นถึงพฤติกรรมของหน่วยงานต่างๆ ซึ่งเป็นข้อมูลที่ผู้ศึกษาพบในขณะที่ปฏิบัติงานด้วยตนเอง และการสังเกตพฤติกรรมการทำงานของผู้ร่วมงาน

### 3.2.2 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data)

ข้อมูลทุติยภูมิ คือ ข้อมูลที่ได้มาจากแหล่งข้อมูลที่มีการรวบรวมไว้แล้ว ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการส่งกลับผู้ต้องกัก นโยบาย กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับในการส่งกลับผู้ต้องกักทั้งที่ตีพิมพ์เป็นภาษาไทยและต่างประเทศ ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับผู้ต้องกัก ซึ่งได้มาจากการรวบรวมเอกสารทางวิชาการ เอกสารราชการ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง บทความ ทั้งจากเอกสารสิ่งพิมพ์และเอกสารอิเล็กทรอนิกส์

## 3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้ผู้ศึกษาดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการเชิงคุณภาพ โดยใช้การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง และเป็นคำถามแบบปลายเปิด โดยเปิดโอกาสให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ได้ตอบคำถามอย่างอิสระและแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ ซึ่งคำถามจะแบ่งเป็น 2 ส่วน สำหรับเจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองที่ปฏิบัติหน้าที่ภายใน สถานกักตัวคนต่างด้าว และสำหรับเจ้าหน้าที่หน่วยงานอื่นๆ ดังนี้

### 3.3.1 แบบสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1 ข้อมูลพื้นฐานส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์

- เพศ
- อายุ
- ตำแหน่ง

- ประสบการณ์ในการทำงาน
- ปฏิบัติหน้าที่ส่งตัวผู้ต้องกักสัญชาติไต้หวัน

ส่วนที่ 2 ข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในการผลักดันส่งกลับผู้ต้องกัก ในประเด็น กฎหมาย นโยบายและแนวทางในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่ใช้ในการส่งกลับผู้ต้องกัก อุปสรรคในการปฏิบัติงานตามกฎหมาย นโยบายและแนวทางในการปฏิบัตินั้น ปัญหาและข้อจำกัดในการผลักดันส่งกลับผู้ต้องกักแต่ละประเทศ และข้อเสนอแนะ

### 3.3.2 แบบสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่หน่วยงานอื่นๆ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1 ข้อมูลพื้นฐานส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์

- เพศ
- อายุ
- สัญชาติ
- ตำแหน่งการทำงาน
- ประสบการณ์ทำงาน

ส่วนที่ 2 ข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่อื่นๆ ที่ปฏิบัติงานหรือเป็นผู้เชี่ยวชาญ ในด้านการส่งตัวผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนาหรือประเทศที่ 3 ในประเด็น กฎหมาย นโยบาย หรือแนวทางการปฏิบัติในการส่งกลับผู้ต้องกักกลับประเทศภูมิลำเนาหรือประเทศที่ 3 อุปสรรคในการปฏิบัติงานตามกฎหมาย นโยบายและแนวทางในการปฏิบัตินั้น ปัญหาและข้อจำกัดในการส่งตัวผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนาหรือประเทศที่ 3 และข้อเสนอแนะ

### 3.4 ประชากรที่ใช้ในการศึกษา

การเลือกกลุ่มประชากรที่ใช้ในการศึกษา ใช้วิธีการสุ่มแบบเฉพาะเจาะจง (Purposeful Sampling) โดยพิจารณาจากบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่และมีความเชี่ยวชาญในด้านการส่งตัวผู้ต้องกักกลับประเทศภูมิลำเนาหรือประเทศปลายทาง ได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองที่ปฏิบัติหน้าที่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าวที่ปฏิบัติงานด้านการส่งกลับผู้ต้องกัก จำนวน 4 คน เจ้าหน้าที่สถานทูตที่ปฏิบัติงานในด้านการส่งกลับผู้ต้องกักกลับประเทศภูมิลำเนา จำนวน 2 คน เจ้าหน้าที่องค์กรเอกชนที่ปฏิบัติหน้าที่ให้ความช่วยเหลือผู้ต้องกักในการกลับภูมิลำเนาและประเทศปลายทาง จำนวน 2 คน เจ้าหน้าที่องค์กรระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานที่ปฏิบัติหน้าที่ในการส่งผู้ต้องกักไปยังประเทศที่สาม จำนวน 1 คน และผู้เชี่ยวชาญด้านการโยกย้ายถิ่น จำนวน 1 คน รวมจำนวน 10 คน โดยพิจารณาจากคุณสมบัติดังนี้

- 1) เป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในด้านการส่งกลับผู้ต้องกักกลับประเทศภูมิลำเนาหรือประเทศที่ 3 หรือเป็นผู้เชี่ยวชาญในด้านการโยกย้ายถิ่น
- 2) มีประสบการณ์ทำงานในด้านการผลักดันส่งกลับผู้ต้องกักหรือการโยกย้ายถิ่น ไม่น้อยกว่า 1 ปี
- 3) มีความรู้ ทักษะ ความเชี่ยวชาญในการส่งตัวผู้ต้องกักกลับประเทศภูมิลำเนาหรือประเทศที่ 3 เป็นอย่างดี

### 3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้ศึกษาจะนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ และการสังเกตการณ์ มาวิเคราะห์ข้อมูล โดยแยกหัวข้อ ดังต่อไปนี้

3.5.1 วิเคราะห์นโยบาย ระเบียบข้อบังคับ และขั้นตอนการปฏิบัติในการส่งตัวผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนาหรือประเทศปลายทาง จากการสัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานภายในสถานกักตัวคนต่างด้าว เจ้าหน้าที่สถานทูตหรือสถานกงสุลที่ปฏิบัติงานในด้านการส่งกลับผู้ต้องกักกลับประเทศภูมิลำเนา เจ้าหน้าที่องค์กรเอกชนที่ปฏิบัติหน้าที่ให้ความช่วยเหลือผู้ต้องกักในการกลับภูมิลำเนาและประเทศปลายทาง เจ้าหน้าที่องค์กรระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานที่ปฏิบัติหน้าที่ในการส่งผู้ต้องกักไปยังประเทศที่ 3 และผู้เชี่ยวชาญด้านการโยกย้ายถิ่น เพื่อให้เห็นถึงความแตกต่างกันของนโยบาย ระเบียบข้อบังคับของแต่ละประเทศ ได้ทราบถึงนโยบาย ระเบียบข้อบังคับของทั้งประเทศไทยและต่างประเทศ และได้เห็นขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

3.5.2 วิเคราะห์ปัญหา และข้อจำกัดที่เกิดขึ้นในการส่งตัวผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนาหรือประเทศปลายทาง จากการสัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานภายในสถานกักตัวคนต่างด้าว เจ้าหน้าที่สถานทูตหรือสถานกงสุลที่ปฏิบัติงานในด้านการส่งกลับผู้ต้องกักกลับประเทศภูมิลำเนา เจ้าหน้าที่องค์กรเอกชนที่ปฏิบัติหน้าที่ให้ความช่วยเหลือผู้ต้องกักในการกลับภูมิลำเนาและประเทศปลายทาง เจ้าหน้าที่องค์กรระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานที่ปฏิบัติหน้าที่ในการส่งผู้ต้องกักไปยังประเทศที่สาม ผู้เชี่ยวชาญด้านการโยกย้ายถิ่น และการสังเกตการณ์โดยผู้ศึกษา เพื่อให้เห็นถึงปัญหาและข้อจำกัดที่มีความแตกต่างกันระหว่างประเทศต่างๆ ในการส่งตัวผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนา ได้เข้าใจถึงปัญหาในการส่งกลับผู้ต้องกักในมิติด้านต่างๆ จากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจากหลายหน่วยงาน รวบรวมปัญหาที่มีความสำคัญและมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องแก้ไข เพื่อให้ทราบถึงความท้าทายของปัญหาในการส่งตัวผู้ต้องกักกลับออกไปนอกราชอาณาจักร และเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข ปัญหาต่อไป

### 3.6 การนำเสนอผลการศึกษา

การนำเสนอผลการศึกษาเรื่อง “ปัญหาในการส่งกลับผู้ต้องกักภายใต้การควบคุมของสถานกักตัวคนต่างด้าว กองกำกับการ 3 กองบังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง” จะนำเสนอข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างทั้ง 10 ราย และการสังเกตการณ์โดยผู้ศึกษาในเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) ตามประเด็นคำถามของแบบสัมภาษณ์ และจากการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ รวมถึงการสังเกตการณ์ปฏิบัติงานที่แสดงถึงปัญหาของการส่งกลับผู้ต้องกักภายในสถานกักตัวคนต่างด้าวจากผู้ศึกษา เพื่อเป็นการตอบวัตถุประสงค์ของการศึกษาในครั้งนี้ ทั้งเรื่องการศึกษานโยบาย ระเบียบข้อบังคับในประเทศและระหว่างประเทศ และความท้าทายของปัญหาในการส่งกลับผู้ต้องกักกลับประเทศภูมิลำเนา รวมถึงนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการบริหารจัดการการดูแลและการส่งตัวผู้ต้องกักกลับประเทศภูมิลำเนาหรือประเทศที่ 3 ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

### 3.7 ข้อจำกัดในการศึกษา

3.7.1 ในการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างสำหรับการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สถานทูตที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงานด้านการส่งกลับผู้ต้องกักกลับประเทศภูมิลำเนา ผู้วิจัยได้คัดเลือกจากประเทศที่มีผู้ต้องกักอยู่ในสถานกักตัวคนต่างด้าวจำนวนมาก ในส่วนของประเทศที่มีผู้ต้องกักอยู่ในสถานกักตัวคนต่างด้าวเป็นระยะเวลานานเกิน 1 ปีมากที่สุด ได้แก่ ประเทศเวียดนาม รองลงมาคือ ประเทศจีน แต่ผู้วิจัยไม่สามารถทำการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สถานทูตประเทศเวียดนามได้ เนื่องจากไม่ได้รับอนุญาตให้ทำการสัมภาษณ์ จึงทำการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สถานทูตประเทศจีน และเจ้าหน้าที่สถานทูตประเทศไนจีเรีย เนื่องจากเป็นประเทศในทวีปแอฟริกาที่มีจำนวนผู้ต้องกักอยู่ในสถานกักตัวคนต่างด้าวมากที่สุด

3.7.2 ในการศึกษากฎหมาย นโยบาย หรือแนวทางปฏิบัติในด้านการส่งผู้ต้องกักกลับประเทศภูมิลำเนาของแต่ละประเทศ เนื่องจากเจ้าหน้าที่สถานทูตหลายประเทศมีความกังวลเกี่ยวกับการให้ข้อมูลทางด้านกฎหมาย นโยบาย หรือแนวทางการปฏิบัติในการส่งกลับ ซึ่งเป็นประเด็นที่มีความละเอียดอ่อน อาจส่งผลกระทบต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่สถานทูตนั้นๆ ผู้ศึกษาจึงสามารถเข้าถึงข้อมูลได้เฉพาะข้อมูลที่มีการเปิดเผยโดยทั่วไปเท่านั้น

3.7.3 ผู้ศึกษาไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลอย่างรอบด้านได้ด้วยการทบทวนเอกสารที่เปิดเผยได้เพียงอย่างเดียว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่อง กฎหมาย นโยบาย หรือแนวทางปฏิบัติในด้านการส่งผู้ต้องกัก

กลับประเทศภูมิลำเนาของแต่ละประเทศ เพราะข้อมูลที่สืบค้นได้จากเอกสารมีอยู่อย่างจำกัด และไม่ครบถ้วน



## บทที่ 4

### ผลการศึกษา

การศึกษาเรื่อง “ปัญหาการส่งกลับผู้ต้องกักภายใต้การควบคุมของสถานกักตัวคนต่างด้าว กองกำกับการ 3 กองบังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง” เป็นการศึกษาถึงปัญหาในการส่งกลับผู้ต้องกักในแง่ของกฎหมาย นโยบาย และแนวทางปฏิบัติทั้งในประเทศไทยและระหว่างประเทศ และปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น เพื่อนำมาวิเคราะห์ความท้าทายในการส่งกลับผู้ต้องกักกลับประเทศภูมิลำเนา และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการบริหารจัดการการดูแลและการส่งตัวผู้ต้องกักกลับประเทศภูมิลำเนาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองที่ปฏิบัติหน้าที่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าว กองกำกับการ 3 กองบังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองที่ปฏิบัติงานด้านการส่งกลับผู้ต้องกัก เจ้าหน้าที่สถานทูตหรือสถานกงสุลที่ปฏิบัติงานในด้านการส่งกลับผู้ต้องกักกลับประเทศภูมิลำเนา เจ้าหน้าที่องค์กรเอกชนที่ปฏิบัติหน้าที่ให้ความช่วยเหลือในการส่งกลับผู้ต้องกักกลับประเทศภูมิลำเนา หรือประเทศที่ 3 เจ้าหน้าที่องค์กรระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานที่ปฏิบัติหน้าที่ในการส่งผู้ต้องกักไปยังประเทศที่ 3 และผู้เชี่ยวชาญด้านการโยกย้ายถิ่น จำนวน 10 กรณีศึกษา เพื่อให้ได้ข้อมูลตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา โดยผู้ศึกษาจะใช้ประเด็นคำถาม ดังต่อไปนี้

สำหรับเจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง ได้แก่

1. ข้อมูลพื้นฐานส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์
2. กฎหมาย นโยบายและแนวทางในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่ใช้ในการส่งกลับผู้ต้องกัก
3. อุปสรรคในการปฏิบัติงานตามกฎหมาย นโยบายและแนวทางในการปฏิบัตินั้น
4. ปัญหาและข้อจำกัดในการผลักดันส่งกลับผู้ต้องกักแต่ละประเทศ
5. ข้อเสนอแนะ

สำหรับเจ้าหน้าที่หน่วยงานอื่นๆ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

1. ข้อมูลพื้นฐานส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์
2. กฎหมาย นโยบาย หรือแนวทางการปฏิบัติในการส่งกลับผู้ต้องกักกลับประเทศภูมิลำเนา หรือประเทศที่ 3
3. อุปสรรคในการปฏิบัติงานตามกฎหมาย นโยบายและแนวทางในการปฏิบัตินั้น
4. ปัญหาและข้อจำกัดในการส่งตัวผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนาหรือประเทศที่ 3
5. ข้อเสนอแนะ

และเพื่อให้ง่ายต่อความเข้าใจ ผู้ศึกษาจึงขอแนะนำเสนอผลการศึกษาในประเด็นต่างๆ ดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์

ส่วนที่ 2 สรุปผลการศึกษา

### ส่วนที่ 1 ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์

เจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง จำนวน 4 กรณีศึกษา ดังนี้

#### กรณีศึกษาที่ 1

1. ข้อมูลพื้นฐานส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์

ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง เพศชาย ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง สารวัตรงานส่งกลับ สถานักักตัวคนต่างด้าว กองกำกับการ 3 กองบังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ปฏิบัติหน้าที่ในการผลักดันส่งกลับผู้ต้องกัก ตามมาตรา 54 และมาตรา 55 แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ทุกประเทศ มีประสบการณ์ทำงานภายในสถานักักตัวคนต่างด้าวมา 25 ปี

2. กฎหมาย นโยบายและแนวทางในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่ใช้ในการส่งกลับผู้ต้องกัก

ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง จะดำเนินการส่งกลับคนต่างด้าวตาม มาตรา 54 และมาตรา 55 แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ที่กำหนดว่า คนต่างด้าวเป็นคนสัญชาติใด ให้ส่งกลับไปยังประเทศภูมิลำเนาของผู้ต้องกักโดยพลอดภัย ยึดถือเป็นหลักในการปฏิบัติ อยู่แล้ว โดยไม่มีนโยบายอื่นนอกเหนือไปจาก พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522

ในส่วนของนโยบายเกี่ยวกับผู้ต้องกักที่อยู่ภายในสถานักักตัวคนต่างด้าวเป็นระยะเวลานาน ไม่ได้มีคำสั่ง หรือนโยบายที่ออกมาว่าจะให้ดำเนินการกับผู้ต้องกักเหล่านั้นอย่างไร ซึ่งไม่มีความชัดเจนหรือเป็นมาตรฐานในการกำหนด แต่เจ้าหน้าที่ในสถานักักตัวคนต่างด้าวจะแก้ไขปัญหา ดังกล่าวเอง ตามที่ทำได้ ได้แก่ พุดคุยโน้มน้าวผู้ต้องกักเพื่อสอบถามถึงปัญหา และสิ่งที่คุณต้องกักต้องการก่อนเป็นอันดับแรก จากนั้นจะติดต่อสถานทูต สถานกงสุล หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสัญชาติของผู้ต้องกัก หรือมูลนิธิ เพื่อให้เข้ามาช่วยเหลือ หรือหาทางแก้ไขปัญหาพร้อมกัน

อีกส่วนหนึ่งคือผู้ต้องกักที่ได้รับสถานะเป็นผู้ลี้ภัยของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) จะมีแนวทางปฏิบัติคือ เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองในสถานักักตัวคนต่างด้าวจะควบคุมตัวเหมือนเช่นผู้ต้องกักอื่นๆ เจ้าหน้าที่ UNHCR จะมาประสานงานกับเจ้าหน้าที่ตรวจ



คนเข้าเมืองเพื่อขออนุญาตเข้ามาในสถานกักตัวคนต่างด้าวเพื่อรับคำร้อง ในกรณีที่ยังไม่ได้ยื่นคำร้องขอให้เป็นผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและจะได้รับการคุ้มครอง และช่วยเหลือในการไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่ 3 หากมีการยื่นคำร้องแล้ว ก็จะเข้ามาสัมภาษณ์และให้สถานะ โดย UNHCR จะสัมภาษณ์คัดกรองก่อนว่าเป็นบุคคลที่เข้าหลักเกณฑ์ที่จะได้รับการคุ้มครองหรือไม่ หากผ่านการคัดกรองแล้วก็จะให้สถานะเป็นผู้แสวงหาที่ลี้ภัย และผู้ลี้ภัย อีกทั้งจะคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมจะได้ไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่ 3 เอาไว้ หลังจากนั้นจะมีสถานทูตของประเทศที่ 3 ที่จะรับผู้ลี้ภัยไปตั้งถิ่นฐานมาสัมภาษณ์อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งอาจจะไม่ได้รับผู้ที่ UNHCR คัดเลือกไว้ก่อนแล้วก็ได้ โดยจะไม่ทราบว่าจะแต่ละประเทศมีเกณฑ์การคัดเลือกไปอย่างไร ซึ่งหากประเทศที่ 3 รับบุคคลใด ก็จะแจ้ง UNHCR เพื่อดำเนินการกระบวนการต่อไปคือประสานให้เจ้าหน้าที่องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) ช่วยเหลือในการตรวจร่างกาย ออกตัวเดินทาง และขออนุมัติสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองให้สามารถเดินทางไปประเทศที่ 3 ต่อไป

### 3. อุปสรรคในการปฏิบัติงานตามกฎหมาย นโยบายและแนวทางในการปฏิบัตินั้น

เจ้าหน้าที่จะปฏิบัติตามกฎหมายคนเข้าเมืองในการส่งกลับเท่านั้น โดยยังไม่มีกฎหมายใดระบุไว้อย่างชัดเจนว่าให้ดำเนินการกับผู้ต้องกักที่อยู่นาน หรือกลุ่มผู้ลี้ภัย หรือกลุ่มผู้ไร้รัฐ ที่ไม่สามารถส่งกลับภูมิลำเนาตามปกติได้อย่างไร แม้ปัจจุบันนี้จะมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจกลับภูมิลำเนา แต่ก็ไม่ได้มีการระบุไว้อย่างชัดเจนว่า หากคัดกรองไม่ผ่าน หรือถูกเพิกถอนการคุ้มครอง จะมีการบังคับผลักดันกลับหรือไม่ อย่างไร โดยบัญญัติว่าให้ดำเนินการตามกฎหมายคนเข้าเมือง ซึ่งจะกลับเข้ามาสู่การดำเนินการส่งกลับตามมาตรา 54 และ 55 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 และเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจะต้องถามความสมัครใจของผู้ต้องกักว่าจะประสงค์เดินทางกลับหรือไม่ ทุกครั้ง เพราะหากไม่ประสงค์ที่จะกลับ เจ้าหน้าที่ก็ไม่สามารถที่จะบังคับได้ ยกตัวอย่างเช่น หากเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองบังคับผู้ต้องกักคนหนึ่งกลับภูมิลำเนา เมื่อไปยังสนามบินผู้ต้องกักโวยวาย ไม่ยอมกลับ เพียงเท่านั้นสายการบินก็สามารถปฏิเสธการเดินทางได้แล้ว ยังไม่ต้องพูดถึงกฎหมายเรื่องการผลักดันกลับเลย ดังนั้น อุปสรรคก็คือ การไม่มีกฎหมายที่จะบังคับส่งกลับไปยังภูมิลำเนาได้

### 4. ปัญหาและข้อจำกัดในการผลักดันส่งกลับผู้ต้องกักแต่ละประเทศ

จากการที่ปฏิบัติงานมา จะพบว่าปัญหาและข้อจำกัดของการผลักดันส่งกลับผู้ต้องกักมีอยู่หลายสาเหตุ ได้แก่

- ปัญหาที่ตัวผู้ต้องกักเอง ซึ่งเป็นปัญหาที่พบเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากผู้ต้องกักเป็นบุคคลที่ไม่มีสัญชาติ สถานทูตที่ผู้ต้องกักอ้างว่าตนเป็นบุคคลสัญชาตินั้น ไม่ให้การยอมรับอย่างเป็นทางการ และไม่ออกเอกสารประจำตัว หรือเอกสารในการเดินทางให้ ทำให้มีสถานะเป็นบุคคลไม่มีสัญชาติ ไม่สามารถผลักดันส่งกลับออกไปที่ประเทศสัญชาติของผู้ต้องกักได้ เช่น ประเทศจีน ประเทศเมียนมา ประเทศลาว ประเทศกัมพูชา ประเทศเวียดนาม ประเทศมาเลเซีย เป็นต้น ซึ่งหากไม่สามารถระบุตัวตนได้ ก็จะไม่สามารถดำเนินการใดต่อได้ ผู้ต้องกักบางคน มีอาการทางจิตเวช ทำให้ไม่สามารถเดินทางได้ หรือผู้ต้องกักบางคนไม่ยินยอมที่จะกลับประเทศตนเอง แม้เจ้าหน้าที่สถานทูตจะออกเอกสารประจำตัวหรือเอกสารในการเดินทางให้แล้ว ผู้ต้องกักก็ไม่ยินยอมกลับ

- ปัญหาค่าใช้จ่ายในการเดินทาง เนื่องจากมาตรา 54 พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ได้กำหนดไว้ว่า ค่าใช้จ่ายในการกักตัวคนต่างด้าวเพื่อรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ให้คนต่างด้าวผู้นั้นเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย ดังนั้น ค่าใช้จ่ายในการเดินทางออกนอกราชอาณาจักร ผู้ต้องกักคนนั้นๆ ก็จะต้องเสียค่าใช้จ่ายเอง เมื่อคนต่างด้าวไม่มีค่าใช้จ่ายในการเดินทาง จึงไม่สามารถกลับประเทศภูมิลำเนาของตนได้

- ปัญหาที่สถานทูตหรือสถานกงสุล ไม่เข้ามาดูแลบุคคลสัญชาติของตนเอง และการออกเอกสารในการเดินทางให้ล่าช้ามาก เช่น ประเทศจีน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 บางประเทศปิดรับคนของประเทศตนเองเลย เช่น ประเทศเมียนมา ปิดด่านชายแดน ทำให้ไม่สามารถส่งกลับภูมิลำเนาได้ ต้องตกค้างอยู่ภายในสถานกักตัวเป็นจำนวนมาก ประเทศเวียดนาม ก่อนหน้านี้สามารถเดินทางกลับได้ปกติหากผู้ต้องกักมีตัวเครื่องบินพร้อมที่จะเดินทาง แต่เมื่อมีสถานการณ์โควิด-19 สายการบินของประเทศเวียดนามไม่รับผู้ต้องกักให้เดินทางร่วมกับพลเมืองสัญชาติเวียดนามทั่วไป สถานกักตัวคนต่างด้าวต้องพูดคุยกับสถานทูตเวียดนาม เพื่อให้ส่งเครื่องบินเที่ยวบินพิเศษมารับเฉพาะผู้ต้องกัก เนื่องจากผู้ต้องกักสัญชาติเวียดนามมีจำนวนมาก ตอนนี้อยู่สามารถเดินทางได้โดยเที่ยวบินพิเศษที่สถานทูตจัดมาให้ เดือนละ 1 ครั้ง ซึ่งก็ถือว่าล่าช้ากว่าประเทศอื่นๆ แต่ก็ยังสามารถแก้ปัญหาได้

- ปัญหาการรับผู้ลี้ภัยไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่ 3 น้อยลง จากการปฏิบัติหน้าที่ในสถานกักตัวคนต่างด้าวมาเป็นเวลากว่า 25 ปี ของผู้ให้สัมภาษณ์ จะได้พบเจ้าหน้าที่สถานทูตของประเทศที่ 3 เข้ามาสัมภาษณ์ผู้ต้องกักในกลุ่มนี้บ้าง แต่ปีหลังๆมานี้ นานๆที่จะเข้ามาเพื่อสัมภาษณ์ โดยเห็นถึงความแตกต่างอย่างชัดเจนจากในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี 2563 นี้ ที่มีสถานการณ์โควิด-19 ไม่พบเจ้าหน้าที่สถานทูตของประเทศที่ 3 เข้ามาสัมภาษณ์เลย จะเข้ามาเฉพาะเยี่ยมและ

ช่วยเหลือผู้ต้องกักสัญชาติตนให้เดินทางกลับภูมิลำเนาเท่านั้น และอีกปัญหาหนึ่งคือ ผู้ต้องกักที่ไม่มีประเทศใดตอบรับไปตั้งถิ่นฐาน ทำให้อยู่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าวเป็นระยะเวลาอันยาวนานและไม่ยินยอมกลับภูมิลำเนา

#### 5. ข้อเสนอแนะ

หากผู้ต้องกักอยู่ในสถานกักตัวคนต่างด้าวเป็นเวลานานทั้งกลุ่มผู้ลี้ภัย คนไร้รัฐ และไม่ต้องการกลับประเทศ มักจะมีปัญหาสุขภาพ เนื่องด้วยพื้นที่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าวมีความแออัดคับแคบ ผู้ต้องกักต้องอยู่ในห้องกักของตนเอง จะมีเวลาลงมายังห้องออกกำลังกายเพื่อพักผ่อน เพียงไม่กี่ครั้งต่อสัปดาห์ อาจทำให้ผู้ต้องกักเกิดความเครียด และในระยะยาวอาจทำให้เกิดเป็นอาการทางจิตเวชได้ อีกทั้งผู้ต้องกักที่อยู่เป็นเวลานานบางคนมีอายุมาก จะเกิดปัญหาทางสุขภาพ เพราะด้านสุขอนามัยภายในสถานกักตัวคนต่างด้าว แม้จะมีแพทย์ตรวจคนเข้าเมืองคอยดูแลเวลาเจ็บป่วย แต่ด้านสุขอนามัยหรือแม้แต่อาหาร ก็ไม่ได้ดีเท่าภายนอกสถานกักตัวคนต่างด้าว ผู้ให้สัมภาษณ์อยากให้หน่วยงานภาครัฐมีพื้นที่สักแห่งหนึ่งคล้ายกับที่พักพิง เพื่อให้ผู้ต้องกักเหล่านี้ได้อยู่ในพื้นที่แห่งนั้นอย่างอิสระ สามารถเดินไปไหนมาไหนได้ภายในพื้นที่นั้น สามารถเพาะปลูกหาอาหารทานเองได้ จะเป็นผลดีกับผู้ต้องกักมากกว่าอยู่ภายในห้องกักที่มีสภาพความเป็นอยู่ที่แออัด ทำให้สุขภาพเสื่อมโทรม และอยากให้มีองค์การระหว่างประเทศมาช่วยดูแลคนเหล่านี้ อย่างเช่น UNHCR ก็จะดูแลเฉพาะผู้ลี้ภัย แต่ไม่ได้ดูแลคนไร้รัฐด้วย จึงอยากให้มีองค์การอื่นๆ มาช่วยดูแลเพื่อไม่ให้ตกเป็นภาระของประเทศไทยเพียงอย่างเดียว

#### กรณีศึกษาที่ 2

##### 1. ข้อมูลพื้นฐานส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์

ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นเพศชาย อายุ 34 ปี ตำแหน่งรองสารวัตร กองกำกับการ 3 กองบังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เป็นหัวหน้าฝ่ายปฏิบัติหน้าที่ในการส่งกลับผู้ต้องกักที่มีภูมิลำเนาทวีปเอเชีย ซึ่งจะแบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ การส่งผู้ต้องกัก 3 สัญชาติ (เมียนมา ลาว กัมพูชา) กลับทางด่านภูมิภาค และการส่งผู้ต้องกักทวีปเอเชียประเทศต่างๆ กลับทางเครื่องบิน ประสบการณ์ในการทำงานด้านการส่งกลับจำนวน 2 ปี

##### 2. กฎหมาย นโยบายและแนวทางในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่ใช้ในการส่งกลับผู้ต้องกัก

เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจะทำการส่งกลับผู้ต้องกักทุกประเทศตาม พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ตามมาตรา 54 และมาตรา 55 มีหลักการว่า ผู้ต้องกักมีภูมิลำเนาอยู่ที่ใด ก็ส่งกลับกลับภูมิลำเนาของตนเอง แต่สำหรับผู้ต้องกักที่ต้องการลี้ภัยไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่ 3 ก็สามารทำได้

ในส่วนของแนวทางปฏิบัตินั้น แยกเป็น 2 กรณีคือ

1) กรณีส่งผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนายังด่านภูมิภาค หลังจากผู้ต้องกักเข้ามาในสถานกักตัวคนต่างด้าวแล้ว มีความประสงค์จะเดินทางกลับและผู้บังคับบัญชาอนุมัติให้เดินทางกลับได้แล้ว เจ้าหน้าที่ส่งกลับก็จะจ้างรถโดยสาร เพื่อพาผู้ต้องกักไปส่งยังสถานกักตัวคนต่างด้าวที่ด่านภูมิภาคเพื่อส่งผู้ต้องกักออกตามช่องทางด่านตรวจคนเข้าเมืองได้เลย ใช้เวลาไม่เกิน 7 วัน โดยสถานทูตไม่จำเป็นต้องมาออกเอกสารแทนหนังสือเดินทางให้ และไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางเองด้วย

2) ผู้ต้องกักนอกจาก 3 สัญชาติ ที่จะต้องกลับทางเครื่องบิน จะแบ่งเป็น 2 ประเภทคือ มีหนังสือเดินทางอยู่แล้ว กับไม่มีหนังสือเดินทาง หากมีหนังสือเดินทางแล้ว ผู้ต้องกักสามารถยื่นความประสงค์ขอเดินทางกลับ ชื่อตัวเดินทาง เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองก็จะขออนุมัติผู้บังคับบัญชาเดินทางกลับได้เลย จะใช้เวลาไม่นาน แต่หากไม่มีหนังสือเดินทาง เจ้าหน้าที่สถานทูตหรือสถานกงสุลจะต้องเข้ามาสัมภาษณ์ และออกเอกสารแทนหนังสือเดินทางให้ก่อน จึงจะสามารถดำเนินการขั้นตอนต่อไปได้

### 3. อุปสรรคในการปฏิบัติงานตามกฎหมาย นโยบายและแนวทางในการปฏิบัติ

เนื่องจากเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายคนเข้าเมือง ในกรณีผู้ต้องกักแบบปกติจะไม่มีปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายหรือขั้นตอนการปฏิบัติ แต่สำหรับผู้ต้องกักที่ไม่ใช่กลุ่มทั่วไป เช่น ผู้ลี้ภัย หรือคนไร้รัฐ กฎหมายคนเข้าเมืองไม่ได้บัญญัติไว้ว่าจะให้ส่งคนกลุ่มนี้กลับภูมิลำเนาได้หรือไม่ อย่างไร เมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าที่จะส่งกลับภูมิลำเนาเดิมเนื่องจากกลัวว่าจะละเมิดหลักการห้ามผลักดันกลับ หรือกลับไปแล้วผู้ต้องกักอาจได้รับอันตราย ซึ่งเสี่ยงที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองหรือรัฐบาลไทยจะได้รับความเสียหาย หากเกิดเรื่องร้ายแรงได้ขึ้น

### 4. ปัญหาและข้อจำกัดในการผลักดันส่งกลับผู้ต้องกักแต่ละประเทศ

ผู้ให้สัมภาษณ์ พบปัญหาและข้อจำกัดในการส่งผู้ต้องกักในทวีปเอเชียกลับภูมิลำเนา ดังนี้

- ปัจจุบันนี้ มีสถานการณ์โควิด-19 ประเทศเมียนมาปิดด่านชายแดนทำให้ไม่สามารถส่งผู้ต้องกักกลับประเทศเมียนมาได้

- ผู้ต้องกักที่ไม่มีหนังสือเดินทาง สถานทูตหรือสถานกงสุลจะใช้ระยะเวลาในการออกเอกสารแทนหนังสือเดินทางให้ เช่น ประเทศจีน ใช้เวลาประมาณ 2 เดือน ถึงจะได้เอกสารมาดำเนินการขออนุมัติเดินทางกลับ และนานๆครั้งจึงจะเข้ามาทำการสัมภาษณ์ ทำให้มีคนจีนตกค้างอยู่จำนวนมาก

- ผู้ต้องกักบางคน ไม่มีเอกสารประจำตัวยืนยันตัวตน เมื่อสถานทูตหรือสถานกงสุลที่มา พิสูจน์สัญชาติ และไม่สามารถตรวจสอบได้ จึงแจ้งว่าเป็นบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนของประเทศนั้นๆ ทำให้กลายเป็นคนไร้รัฐ และไม่สามารถเดินทางกลับประเทศภูมิลำเนาของตนเองได้

- ปัญหาสายการบิน ไม่รับผู้ต้องกักขึ้นเครื่องบิน เช่น ประเทศเวียดนาม โดยต้องมีการ พุดคุยกับสถานทูตเวียดนาม จนตอนนี้สถานทูตเวียดนามได้จัดให้มีเครื่องบินเที่ยวพิเศษมารับพลเมือง สัญชาติเวียดนามกลับประเทศ โดยในเที่ยวบินนั้นจะให้ผู้ต้องกักกลับไป ประมาณ 30 – 40 คน เดือน ละ 1 ครั้ง แต่เนื่องจากผู้ต้องกักสัญชาติเวียดนามมีจำนวนมาก จึงมีคนตกค้างอยู่ในสถานกักตัวคน ต่างต่างที่ยังไม่ได้กลับประเทศอีกจำนวนมาก ประเทศอินเดีย จะหาเที่ยวบินให้มารับผู้ต้องกักของ ตนกลับ ปัจจุบันนี้ได้เดือนละ 2 ครั้ง

- ปัญหาการล่าช้าของเจ้าหน้าที่สถานทูตในการประสานงานเรื่องตัวเครื่องบิน ในกรณี ที่สถานทูตเป็นผู้จัดการเครื่องบินเที่ยวพิเศษที่มารับเฉพาะผู้ต้องกักกลับประเทศ หรือญาติของผู้ต้อง กักที่อยู่ในประเทศต้นทางฝากให้เจ้าหน้าที่สถานทูตดำเนินการซื้อตั๋วเดินทางให้ เช่น ประเทศอินเดีย ประเทศอุซเบกิสถาน ประเทศปากีสถาน จะส่งตัวเดินทางมาให้เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง ดำเนินการขออนุมัติการเดินทางกลับเข้ามา ซึ่งเสี่ยงต่อการทำขออนุมัติไม่ทัน เช่น ส่งตัวล่วงหน้ามา ให้เพียงวันเดียว ซึ่งฝ่ายส่งกลับจะต้องมีกระบวนการในการขออนุมัติผู้บังคับบัญชากลับประเทศอีก ซึ่งหากมีคนจำนวนมากๆ ก็จะทำขออนุมัติไม่ทัน อาจทำให้ต้องยกเลิกเที่ยวบินนั้นได้ แต่ผู้ให้ สัมภาษณ์มองว่าเป็นเพราะเจ้าหน้าที่สถานทูตที่เป็นคนประสานงานมากกว่า ไม่ได้มีสาเหตุมาจาก ประเทศนั้นๆ

- ปัญหาการไม่มีสายการบินไปลงยังประเทศภูมิลำเนา เช่น ประเทศซีเรีย ประเทศ ปาเลสไตน์ ซึ่งเกิดสงครามอยู่ แต่ผู้ต้องกักประสงค์ที่จะกลับภูมิลำเนา เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง จะต้องหาสายการบินไปลงในประเทศข้างเคียง โดยต้องประสานงานกับสายการบินให้ช่วยตรวจสอบ ว่าประเทศนั้นจะรับตัวผู้ต้องกักหรือไม่ และจะสามารถเดินทางต่อเข้าประเทศได้หรือไม่ ซึ่งหาสาย การบินได้ยากมาก และต้องประสานงานกับหลายฝ่าย ทั้งสายการบิน ประเทศข้างเคียง และประเทศ ภูมิลำเนา เพื่อให้ผู้ต้องกักสามารถเดินทางกลับได้โดยปลอดภัย

- ในส่วนของผู้ต้องกักที่อยู่ภายในสถานกักตัวคนต่างต่างเป็นระยะเวลาานาน จำนวน มากที่สุดได้แก่ ทวีปเอเชีย ประเทศที่มากที่สุดคือประเทศเวียดนาม ส่วนใหญ่เป็นชนกลุ่มน้อย เช่น ม้ง ซึ่งจากการที่ผู้ให้สัมภาษณ์ได้เคยพูดคุยกับเจ้าหน้าที่สถานทูตเวียดนาม ทางสถานทูตพร้อมจะออก เอกสารการเดินทางให้ แต่ผู้ต้องกักไม่สมัครใจที่จะกลับประเทศเอง แต่ต้องการไปประเทศที่ 3 ซึ่งมี บางคนที่อยู่ภายในสถานกักตัวแต่ไม่ได้รับการตอบรับไปประเทศที่ 3 จึงสมัครใจกลับประเทศ โดย

มีองค์กรเอกชนช่วยเหลือออกค่าใช้จ่ายให้ ก็สามารถกลับประเทศได้ โดยไม่มีปัญหาใด แต่ที่ผู้ต้องกักยังอยู่เป็นจำนวนมากเนื่องจากยังมีความหวังว่าจะได้ไปประเทศที่ 3 และเจ้าหน้าที่ก็ไม่สามารถบังคับให้กลับภูมิลำเนาได้ จึงยังอยู่ภายในสถานกักตัวต่อไป

ทวีปเอเชียมีหลายส่วน ซึ่งปัญหาจะมีอยู่เพียงบางประเทศ ประเทศที่ดูแลให้ความช่วยเหลือผู้ต้องกักดี ๆ มีหลายประเทศเช่นกัน เช่น ประเทศเกาหลีใต้ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสิงคโปร์ ประเทศมาเลเซีย มักจะดำเนินการในเรื่องเอกสารและตัวเครื่องบินเร็วมาก หรือหากมี ผู้ต้องกักเจ็บป่วยก็จะเข้ามาดูแลให้การช่วยเหลืออย่างรวดเร็ว

#### 5. ข้อเสนอแนะ

- อยากให้รัฐมีมาตรการสำหรับผู้ต้องกักที่อยู่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าวเป็นระยะเวลานานไม่สามารถกลับได้ เช่น ผู้ลี้ภัย หรือคนไร้รัฐ
- อยากให้รัฐบาลช่วยเจรจากับประเทศเมียนมา เพื่อให้รับพลเมืองของประเทศตนกลับประเทศ เพราะเมื่อด่านชายแดนปิด ทำให้ผู้ต้องกักเมียนมาตกค้างอยู่จำนวนมาก
- ในกรณีที่ผู้ต้องกักถูกดำเนินคดีในข้อหาไม่ร้ายแรง เช่น ข้อหาอยู่ในราชอาณาจักรโดยการอนุญาตสิ้นสุด (Overstay) ไม่ควรจะต้องเข้าสู่กระบวนการส่งกลับ เพราะจะเป็นภาระของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองในการประสานสถานทูตหรือสถานกงสุลประเทศปลายทาง หรือหาสายการบินที่จะรับตัวผู้ต้องกัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่ประสานงานยาก หรือไม่มีสถานทูตหรือสถานกงสุลในประเทศไทย จะเป็นภาระของสถานกักตัวคนต่างด้าวที่ไม่สามารถส่งผู้ต้องกักเหล่านี้กลับภูมิลำเนาได้ หรือส่งกลับล่าช้า ซึ่งหากไม่ผ่านกระบวนการ คนต่างด้าวก็จะมีสถานะเป็นผู้ต้องกัก แต่เป็นคนต่างด้าวทั่วไป ซึ่งจะเดินทางได้ง่ายกว่าการเป็นผู้ต้องกักมาก

#### กรณีศึกษาที่ 3

##### 1. ข้อมูลพื้นฐานส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์

ผู้ให้ข้อมูลเป็นเพศชาย อายุ 30 ปี ตำแหน่งผู้บังคับหมู่ กองกำกับการ 3 กองบังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ปฏิบัติหน้าที่ในการส่งกลับผู้ต้องกักทางเครื่องบินในส่วนทวีปแอฟริกาเป็นส่วนใหญ่ มีประสบการณ์ในการทำงานด้านการส่งกลับ 6 ปี

##### 2. กฎหมาย นโยบายและแนวทางในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่ใช้ในการส่งกลับผู้ต้องกัก

ใช้กฎหมายคนเข้าเมือง ซึ่งก็คือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ในการปฏิบัติงานด้านการส่งกลับ โดยไม่ได้ใช้กฎหมายอื่นแต่อย่างใด ในส่วนของแนวทางปฏิบัติ หากผู้ต้องกักประสงค์ที่จะเดินทางกลับ ผู้ต้องกักจะเขียนคำร้องขอเดินทางกลับ เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจะตรวจสอบว่าผู้ต้องกักมีเอกสารแทนหนังสือเดินทางพร้อมแล้วหรือไม่ จากนั้นจะประสานกับผู้ต้องกักว่า ญาติจะ

ซื้อตัวเครื่องบินมาให้ หรือให้เจ้าหน้าที่ซื้อให้ และเมื่อมีความพร้อมแล้ว จะขออนุมัติผู้บังคับบัญชา เพื่อเดินทางกลับ

3. อุปสรรคในการปฏิบัติงานตามกฎหมาย นโยบายและแนวทางในการปฏิบัตินั้น  
 ในส่วนของกฎหมายคนเข้าเมือง ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับข้อกำหนด
4. ปัญหาและข้อจำกัดในการผลักดันส่งกลับผู้ต้องกักแต่ละประเทศ

ผู้ต้องกักทวีปแอฟริกา มีจำนวนไม่มากหากเทียบกับทวีปเอเชีย แต่จะมีปัญหาเฉพาะทวีปนี้ คือ ปัจจุบัน มีสายการบินที่รับผู้ต้องกักจากประเทศไทยไปยังทวีปแอฟริกาเพียงสายการบินเดียวคือ สายการบินเอธิโอเปียแอร์ไลน์ ส่วนสายการบินอื่น ไม่รับผู้ต้องกักเลย ไม่ว่าจะเป็นข้อหาร้ายแรง หรือเพียงแค่การอยู่ในราชอาณาจักรเกินกำหนด นอกจากนี้มีเพียงสายการบินเดียวแล้ว ยังมีโควตาการรับตัวผู้ต้องกักในแต่ละเที่ยวบินที่จำกัดเพียง 5 คนต่อเที่ยวบินอีกด้วย ก่อนหน้านี้รับจำนวนมากกว่านี้ แต่โควตาลดลงเรื่อยๆ ซึ่งผู้ต้องกักในสถานกักตัวคนต่างด้าว มีจำนวนเยอะกว่านั้นมาก ทำให้มีความล่าช้าในการส่งกลับ และในบางครั้ง ผู้ต้องกักเคยมีปฏิกริยาที่โวยวาย หรือไม่เรียบร้อย ก่อนจะเดินทาง ทำให้สายการบินปฏิเสธไม่ให้ผู้ต้องกักคนนั้นขึ้นเครื่องบิน ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์คิดว่าสาเหตุที่สายการบินลดจำนวนโควตาลดอาจมีผลมาจากการที่คนแอฟริกาโดยเฉพาะผู้ต้องกัก ไม่ค่อยมีระเบียบวินัย และอาจก่อความวุ่นวายได้

อีกปัญหาหนึ่งคือ ประเทศในทวีปแอฟริกาบางประเทศ ไม่มีสถานทูตหรือสถานกงสุลในประเทศไทย ทำให้ติดต่อเพื่อทำเอกสารแทนหนังสือเดินทางลำบาก โดยก่อนหน้านี้ กรมการกงสุลกระทรวงต่างประเทศจะดำเนินการออกเอกสารแทนหนังสือเดินทางเพื่อใช้ในการเดินทางกลับให้ แต่ปัจจุบัน สายการบินไม่รับเอกสารที่ออกโดยกรมการกงสุลแล้ว จะต้องออกโดยสถานทูตหรือสถานกงสุลของประเทศนั้นเท่านั้น เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจึงต้องแก้ปัญหานี้ใหม่ โดยการติดต่อประสานงานทางอีเมลไปยังสถานทูตหรือสถานกงสุลของประเทศในประเทศใกล้เคียง และให้ส่งเอกสารมาให้ การดำเนินการในการส่งกลับจึงล่าช้าบ้าง

นอกจากเรื่องการส่งกลับ ผู้ให้สัมภาษณ์มีความคิดเห็นว่า ประเทศในทวีปแอฟริกาไม่ค่อยดูแลพลเมืองสัญชาติตนเอง หากเทียบกับประเทศในทวีปยุโรป อเมริกา เจ้าหน้าที่สถานทูตจะเพียงแต่ออกเอกสารเดินทางให้เท่านั้น แต่หากผู้ต้องกักเจ็บป่วย หรือไม่มีเงิน เจ้าหน้าที่สถานทูตจะไม่ได้เข้ามาดูแลเลย แต่จะมีองค์กรเอกชนโครงการสงเคราะห์ผู้ต้องกักที่อยู่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าวให้การช่วยเหลือแทน

## 5. ข้อเสนอแนะ

ผู้ให้สัมภาษณ์อยากให้ผู้บังคับบัญชาระดับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ประสานงานไปยังกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อให้ช่วยเจรจากับสถานทูตของผู้ต้องกักแต่ละสัญชาติ ให้ช่วยส่งสายการบินแห่งชาติของประเทศตนเองมารับผู้ต้องกักกลับ หรือช่วยเพิ่มโควตาของสายการบินให้มากขึ้น เพื่อให้มีการส่งกลับที่รวดเร็วขึ้น

### กรณีศึกษาที่ 4

#### 1. ข้อมูลพื้นฐานส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์

ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นเพศหญิง อายุ 49 ปี ตำแหน่งผู้บังคับหมู่ กองกำกับการ 3 กองบังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ปฏิบัติหน้าที่ในการส่งกลับผู้ต้องกักทางเครื่องบินในส่วนทวีปยุโรป อเมริกาเหนือ และอเมริกาใต้ เป็นส่วนใหญ่ มีประสบการณ์ในการทำงานด้านการส่งกลับประมาณ 15 ปี

#### 2. กฎหมาย นโยบายและแนวทางในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่ใช้ในการส่งกลับผู้ต้องกัก

ใช้กฎหมายคนเข้าเมืองในการส่งกลับผู้ต้องกักทุกคน ทุกประเทศ ไม่ว่าจะสัญชาติใด กลับภูมิลำเนาของตนเอง หรือไม่กลับภูมิลำเนาแต่ไปประเทศที่ 3 หากได้รับการอนุมัติจากผู้บังคับบัญชา แนวทางปฏิบัติก็จะปฏิบัติตามกฎหมายคนเข้าเมือง ซึ่งหากผู้ต้องกักประสงค์จะเดินทางกลับแล้ว มีหนังสือเดินทาง มีตัวเดินทาง และผู้บังคับบัญชามีมติให้เดินทางได้ ก็จะสามารถกลับไปเลย โดยทวีปยุโรปและทวีปอเมริกาเหนือ นั้น ได้รับการประสานงานกับเจ้าหน้าที่สถานทูตเป็นอย่างดี เจ้าหน้าที่จะดูแลพลเมืองของตนเองดีมาก ในบางครั้ง เจ้าหน้าที่สถานทูตจะประสานงานมาก่อนที่คนต่างด้าวจะเข้ามาเป็นผู้ต้องกักเพื่อรอการส่งกลับอีกด้วย ทำให้ง่ายต่อการส่งผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนา ในส่วนของแนวทางปฏิบัติของสถานทูตในทวีปนี้ นั้น จากการปฏิบัติงาน จะพบว่าเจ้าหน้าที่สถานทูต จะปฏิบัติประมาณ 3 ขั้นตอนในการให้ความช่วยเหลือผู้ต้องกักของตน คือ

ขั้นตอนแรก เมื่อได้รับแจ้งจากสถานกักตัวคนต่างด้าวว่ามีผู้ต้องกักสัญชาติตน มาอยู่ในสถานกักตัวเพื่อรอการส่งกลับแล้ว เจ้าหน้าที่สถานทูตจะรีบเข้ามาเยี่ยม เพื่อสัมภาษณ์และดูว่าผู้ต้องกักขาดอะไรหรือไม่ ต้องการได้รับความช่วยเหลือใดหรือไม่ หากผู้ต้องกักมีเงิน และมีหนังสือเดินทางก็จะประสานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจคนเข้าเมืองให้ดำเนินการส่งกลับเลย

ขั้นตอนที่สอง หากผู้ต้องกักไม่มีเงิน เจ้าหน้าที่สถานทูตจะให้ผู้ต้องกักเซ็นเอกสารยินยอมให้เจ้าหน้าที่สถานทูตติดต่อญาติของผู้ต้องกักที่ประเทศภูมิลำเนา เพื่อสอบถามและให้ออนเงินมาให้เพื่อซื้อตั๋วเครื่องบิน หากญาติของผู้ต้องกักมีเงินเพียงพอค่าเดินทางแล้ว ก็จะประสานงานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจคนเข้าเมืองให้ดำเนินการส่งกลับ



ขั้นตอนที่สาม หากผู้ต้องกักและญาติไม่มีเงิน หรือไม่สามารถติดต่อได้ เจ้าหน้าที่สถานทูตจะให้ผู้ต้องกักเซ็นเอกสารยินยอมกู้ยืมเงินของรัฐบาล เพื่อเป็นค่าเดินทางกลับ และไปขอใช้คืนภายหลังเมื่อกลับไปยังประเทศภูมิลำเนาของตนเองแล้ว

### 3. อุปสรรคในการปฏิบัติงานตามกฎหมาย นโยบายและแนวทางในการปฏิบัตินั้น

ขั้นตอนแนวทางการปฏิบัติของสถานทูต ก็มีขั้นตอนการปฏิบัติที่ดี และส่วนใหญ่ไม่มีปัญหา แต่ผู้ให้สัมภาษณ์เคยเจอปัญหาของแนวทางปฏิบัติครั้งนี้ครั้งหนึ่งคือ ผู้ต้องกักเป็นจิตเวช แต่เจ้าหน้าที่สถานทูตก็แจ้งว่าจะต้องให้ผู้ต้องกักเซ็นยินยอมก่อน จึงจะให้ความช่วยเหลือได้ แต่เนื่องจากผู้ต้องกักเป็นจิตเวช พุดไม่รู้เรื่อง จึงไม่สามารถเซ็นเอกสารใดๆได้ จนในที่สุดเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจะต้องแก้ปัญหาเฉพาะหน้าก่อน คือส่งไปรักษา ก่อนเพื่อความปลอดภัยของผู้ต้องกัก จนภายหลังผู้ต้องกักหายดีแล้ว จึงมาเซ็นเอกสารให้เจ้าหน้าที่สถานทูตได้ ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าแนวทางปฏิบัติเป็นขั้นตอนดี แต่ว่าไม่มีการยืดหยุ่นในการแก้ไขปัญหา

### 4. ปัญหาและข้อจำกัดในการผลักดันส่งกลับผู้ต้องกักแต่ละประเทศ

ในทวีปยุโรปและอเมริกาเหนือ ไม่ค่อยพบปัญหา เนื่องจากผู้ต้องกักมีจำนวนไม่มาก และเจ้าหน้าที่สถานทูตให้การดูแลพลเมืองของตนเองดี มาเยี่ยมบ่อย ออกเอกสารเร็ว หากเจ็บป่วยก็จะช่วยติดต่อญาติเพื่อขอเงินค่ารักษาพยาบาลเพิ่มให้ นอกเหนือจากค่าเดินทาง และบางครั้งมีการสำรองค่าใช้จ่ายให้ก่อนด้วย ส่วนสายการบินก็มีทุกวันสามารถเดินทางได้ตลอด โดยสถานทูตจะทำการติดต่อสายการบินให้ด้วย ทำให้ไม่มีปัญหาเรื่องสายการบินไม่รับตัวผู้ต้องกัก

แต่สำหรับประเทศทางทวีปอเมริกาใต้ จะมีปัญหาเรื่องสายการบินบ้าง โดยจะต้องเลือกสายการบินที่ไม่บินผ่านประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศจีน เนื่องจากมีกฎหมายของประเทศ 2 ประเทศนี้ว่า ห้ามเครื่องบินที่มีผู้ต้องกักอยู่บินผ่านน่านฟ้าของประเทศนี้ ทำให้สายการบินที่รับตัวผู้ต้องกักมีจำกัด

และอีกส่วนหนึ่งคือปัญหาของตัวผู้ต้องกักเองที่ไม่ยอมกลับประเทศ ซึ่งมีอยู่บางคน เช่น ในอดีตเคยได้รับสถานะเป็นผู้ลี้ภัยและได้ไปตั้งถิ่นฐานที่ประเทศที่ 3 แล้ว ต่อมาไม่อยากอยู่ในประเทศที่ 3 จึงกลับมาที่ประเทศไทย และอยู่ในราชอาณาจักรโดยการอนุญาตสิ้นสุด จึงถูกจับกุมมาในสถานกักตัวคนต่างด้าว สถานทูตจะให้การช่วยเหลือในการกลับประเทศ แต่ไม่ยอมรับความช่วยเหลือ ประเทศต้นทางที่เคยมีภูมิลำเนาอยู่ก็ไม่สามารถกลับไปได้แล้ว UNHCR ก็ปฏิเสธให้ความช่วยเหลือ จึงกลายเป็นคนไร้สัญชาติอยู่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าว

## 5. ข้อเสนอแนะ

ในอดีต เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองเคยใช้สายการบินแห่งชาติ ทำการส่งตัวผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนา แต่ต่อมาสายการบินไม่รับตัวผู้ต้องกัก ทำให้ต้องประสานสถานทูตให้ สถานทูตประสานสายการบินแห่งชาติของประเทศตนเองมารับตัวผู้ต้องกักของสัญชาติตนเองกลับประเทศ แต่มีอีกหลายประเทศเช่น ทวีปอเมริกาใต้ที่สถานทูตไม่ได้ให้ความช่วยเหลือมากนัก อีกทั้งยังมีบางประเทศที่ผ่าน่านฟ้าไม่ได้ ทำให้สายการบินที่รับผู้ต้องกักมีอยู่อย่างจำกัด จึงอยากให้สายการบินประจำชาติของประเทศไทยช่วยรับตัวผู้ต้องกัก เพื่อเป็นการลดภาระของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองด้วย

อยากเสนอให้คนต่างด้าวสามารถเดินทางกลับภูมิลำเนาเองได้ โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการส่งกลับ สำหรับข้อหาไม่ร้ายแรง เช่น อยู่ในราชอาณาจักรโดยการอนุญาตสิ้นสุด แต่มีมาตรการในการตรวจและบันทึกข้อมูลที่ฝ่ายขาออก ว่าบุคคลนี้กระทำความผิดกฎหมายในประเทศ และใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาวิซ่าในอนาคต เพื่อเป็นการภาระของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองในส่วนของการส่งกลับ

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่อื่น ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่สถานทูตหรือสถานกงสุล เจ้าหน้าที่องค์กรเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือในการส่งกลับผู้ต้องกักไปประเทศภูมิลำเนาหรือประเทศที่ 3 เจ้าหน้าที่องค์กรระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน และผู้เชี่ยวชาญในการโยกย้ายถิ่นจำนวน 6 กรณีศึกษา

### กรณีศึกษาที่ 5 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

#### 1. ข้อมูลพื้นฐานส่วนบุคคล

ผู้ให้สัมภาษณ์เป็น เพศหญิง อายุ 27 ปี สัญชาติไทย ตำแหน่งเจ้าหน้าที่กงสุลสาธารณรัฐประชาชนจีนประจำประเทศไทย เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายคุ้มครองพลเมืองสัญชาติจีน มีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือพลเมืองสัญชาติจีนที่อยู่ในประเทศไทย หน้าที่มีความหลากหลาย ครอบคลุมการให้ความช่วยเหลือพลเมืองสัญชาติจีนทั้งหมดที่มีเรื่องเดือดร้อนและร้องขอความช่วยเหลือมายังสถานกงสุล รวมถึงเรื่องการให้ความช่วยเหลือผู้ต้องกักที่เป็นพลเมืองสัญชาติจีนในการพิสูจน์สัญชาติ และออกเอกสารแทนหนังสือเดินทางให้เพื่อเดินทางกลับภูมิลำเนา มีประสบการณ์ทำงานในการส่งกลับผู้ต้องกักสัญชาติจีน จำนวน 2 ปี 9 เดือน

2. กฎหมาย นโยบาย หรือแนวทางการปฏิบัติในการส่งกลับผู้ต้องกักกลับประเทศภูมิลำเนาหรือประเทศที่ 3

ในส่วน of สถานกงสุลสาธารณรัฐประชาชนจีนประจำประเทศไทย ไม่ได้มีกฎหมาย นโยบาย หรือแนวทางการปฏิบัติที่เป็นลายลักษณ์อักษร ในเรื่องของการส่งพลเมืองสัญชาติจีนกลับ ประเทศภูมิลำเนา แต่จะยึดถือการปฏิบัติตามหลักกฎหมายไทยเนื่องจากมองว่าพลเมืองสัญชาติจีน ถูกจับกุมในไทย ก็จะต้องปฏิบัติตามกระบวนการยุติธรรมและกระบวนการต่างๆของประเทศไทย โดยเจ้าหน้าที่กงสุลฯ จะมีแนวทางในการปฏิบัติ ได้แก่ เมื่อเจ้าหน้าที่สถานกักตัวคนต่างด้าว มี หนังสือแจ้งมายังฝ่ายกงสุลฯ แจ้งว่ามีพลเมืองสัญชาติจีนเป็นผู้ต้องกักเพื่อรอการส่งกลับอยู่ภายใน สถานกักตัวคนต่างด้าว หลังจากได้รับแจ้งจาก ตม.แล้ว จะนำรายชื่อมาเรียงในไฟล์ตามวันที่ผู้ต้องกัก เข้ามาอยู่ในสถานกักตัวคนต่างด้าวเพื่อรอการส่งกลับภูมิลำเนา และตรวจสอบแต่ละรายบุคคลว่ามี หนังสือเดินทางหรือไม่ หากไม่มีหนังสือเดินทาง จะต้องไปสัมภาษณ์ผู้ต้องกักว่ามีเอกสารยืนยันตัวตน อื่นหรือไม่ หรือหากไม่มี จะให้แจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับประวัติของบุคคล เช่น ชื่อ วันเดือนปีเกิด สถานที่เกิด ภูมิลำเนา เป็นต้น เพื่อนำข้อมูลไปตรวจสอบกับสาธารณรัฐประชาชนจีน หลังจากนั้น จะแจ้งชื่อพร้อมกับรายละเอียดประวัติที่ผู้ต้องกักแจ้งไว้ไปยังที่เมืองภูมิลำเนา ในสาธารณรัฐ ประชาชนจีน เพื่อทำการตรวจสอบ พิสูจน์สัญชาติ เช่น หากนาย A แจ้งว่าเกิดที่เมืองปักกิ่ง เจ้าหน้าที่กงสุลจะส่งหนังสือไปสอบถามที่เมืองปักกิ่งว่า นาย A มีสถานะทางทะเบียนที่เมืองปักกิ่งจริง หรือไม่ เป็นบุคคลสัญชาติจีนจริงหรือไม่ เมื่อเมืองภูมิลำเนาของผู้ต้องกักแจ้งข้อมูลกลับมาว่าเป็น บุคคลที่มีสถานะทางทะเบียนที่เมืองดังกล่าวจริง กงสุลฯ ก็จะดำเนินการออกเอกสารแทนหนังสือ เดินทางในการเดินทางกลับภูมิลำเนาให้ และหากผู้ต้องกักรายใดที่ส่งรายชื่อไปตรวจสอบยังเมือง ภูมิลำเนา มีคดีอยู่ที่สาธารณรัฐประชาชนจีน โดยมีการออกหมายจับไว้ หรือเป็นบุคคลที่ทางการ ต้องการตัว เมืองดังกล่าวจะแจ้งกลับมายังกงสุลฯ ที่ประเทศไทยด้วยว่าผู้ต้องกักที่มีรายชื่อนี้ เป็นที่ ต้องการตัวของทางการ หากบุคคลดังกล่าวถูกส่งตัวกลับภูมิลำเนาเมื่อใด ให้แจ้งกลับไปยังทางการจีน ด้วยว่าเดินทางวันใด เที่ยวบินใด เพื่อดำเนินการทางคดีต่อ แต่หากส่งรายชื่อและข้อมูลประวัติส่วน บุคคลไปทำการตรวจสอบแล้ว ปรากฏว่าไม่มีข้อมูลสถานะทางทะเบียนที่เมืองภูมิลำเนาที่แจ้ง กงสุลฯ ก็จะดำเนินการใดๆต่อ เนื่องจากถือว่าไม่ได้เป็นบุคคลสัญชาติจีน โดยจะมาแจ้งให้สถานกักตัวคน ต่างด้าวทราบ ว่าไม่สามารถออกเอกสารแทนหนังสือเดินทางให้ได้เนื่องจากทำการพิสูจน์สัญชาติแล้ว แต่ผู้ต้องกักดังกล่าวไม่ใช่พลเมืองสัญชาติจีน

### 3. อุปสรรคในการปฏิบัติงานตามกฎหมาย นโยบายและแนวทางในการปฏิบัติ

กฎหมายไทยในเรื่องของการส่งกลับ ก็จะมีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองที่ บัญญัติในเรื่องการส่งกลับคนต่างด้าวเอาไว้ ส่วนสำคัญของกฎหมายคนเข้าเมืองในเรื่องนี้ก็คือ คนต่างด้าวจะต้องออกค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับภูมิลำเนาด้วยตนเอง ทางกงสุลสาธารณรัฐ

ประชาชนจีนประจำประเทศไทย ไม่ได้มีปัญหาที่เกี่ยวกับกฎหมายของประเทศไทย แต่จะเป็นปัญหาสำหรับผู้ต้องกักสัญชาติจีนที่ไม่มีเงินสำหรับค่าเดินทาง และบางคน ไม่สามารถพิสูจน์สัญชาติได้ ซึ่งไม่ได้เกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายนโยบาย หรือแนวทางปฏิบัติของสถานกงสุล

#### 4. ปัญหาและข้อจำกัดในการส่งตัวผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนาหรือประเทศที่ 3

ปัญหาและข้อจำกัดที่พบในการส่งตัวผู้ต้องกักสัญชาติจีนกลับประเทศ มีหลายปัจจัย ทั้งจากขั้นตอนในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองและทางสถานกงสุลจีนเอง ประการแรก ได้แก่ ขั้นตอนในการแจ้งว่ามีผู้ต้องกักสัญชาติจีนอยู่ในสถานกักตัวคนต่างด้าว โดยเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจะมีหนังสือแจ้งมาให้สถานกงสุลทราบ แต่ในหนังสือนั้นไม่มีการแจ้งว่า ผู้ต้องกักแต่ละรายนั้น มีหนังสือเดินทางหรือไม่ ซึ่งเมื่อสถานกงสุลได้รับหนังสือดังกล่าวมา จะต้องสอบถามเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองอีกครั้งหนึ่ง ว่าคนใดมี หรือไม่มีหนังสือเดินทางบ้าง เพื่อจะได้ดำเนินการพิสูจน์สัญชาติและออกเอกสารแทนหนังสือเดินทางให้ต่อไป เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองไม่ได้แจ้งมา ทำให้เกิดความล่าช้าในการสอบถาม ประการที่สอง ได้แก่ ปัญหาของผู้ต้องกักเอง ซึ่งมีการอ้างตัวว่าพูดภาษาจีนได้ เป็นคนสัญชาติจีน อาศัยอยู่ในประเทศจีน แต่ไม่มีหนังสือเดินทางหรือเอกสารประจำตัวมายืนยัน เมื่อเจ้าหน้าที่กงสุลได้ทำการสอบถามไปยังเจ้าหน้าที่ของสาธารณรัฐประชาชนจีนให้ทำการตรวจสอบยืนยันตัวบุคคล พิสูจน์สัญชาติ ปรากฏว่าไม่มีสถานะทางทะเบียนที่ประเทศจีน ไม่มีการแจ้งเกิด หรือมีข้อมูลใดๆตามข้อมูลที่ผู้ต้องกักกล่าวอ้างในการตรวจสอบเลย ซึ่งคนต่างด้าวกลุ่มนี้ อาจจะเป็นกลุ่มชนเผ่าที่อยู่ในที่ราบสูง ซึ่งในประเทศจีน หรือตามแนวชายแดน แคว้นสิบสองปันนา จะมีกลุ่มชนเผ่าเหล่านี้จำนวนมาก เมื่อไม่สามารถพิสูจน์สัญชาติได้ ทางสถานกงสุลก็จะไม่ยอมรับว่าเป็นพลเมืองสัญชาติจีน จึงไม่สามารถออกเอกสารแทนหนังสือเดินทางให้ได้ และไม่ได้ดำเนินการใดๆต่อไป ปัญหาที่สาม ได้แก่ ความล่าช้าในการออกเอกสารแทนหนังสือเดินทางให้แก่ผู้ต้องกักสัญชาติจีน ซึ่งเป็นความล่าช้าของสถานกงสุลเอง เนื่องจากผู้ต้องกักสัญชาติจีนมีอยู่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าวเป็นจำนวนมาก แต่เจ้าหน้าที่กงสุลผู้ปฏิบัติงานด้านการคุ้มครองพลเมืองสัญชาติจีนในสถานกงสุลนั้น มีเพียง 3 คนเท่านั้น ซึ่งอาจจะมีการผลัดกันมาทำหน้าที่ในการพิสูจน์สัญชาติ และออกเอกสารเดินทางให้ผู้ต้องกักได้เดือนละ 1 คน ส่วนคนอื่นมีงานรับผิดชอบในฝ่ายอีกมาก ทั้งเรื่องร้องทุกข์ของพลเมืองสัญชาติจีนทั่วประเทศ การให้ความช่วยเหลือผู้ต้องหาหรือผู้ถูกคุมขังสัญชาติจีน ในเรือนจำต่างๆทั่วประเทศอีกด้วย จึงทำให้กระบวนการในการพิสูจน์สัญชาติ และการออกเอกสารเดินทางให้แก่ผู้ต้องกัก ทำได้ล่าช้า ปัญหาที่สี่ เป็นปัญหาของผู้ต้องกักเอง คือ ผู้ต้องกักไม่มีเงินค่าตัวเดินทาง ทำให้ไม่สามารถเดินทางกลับประเทศได้ โดยเจ้าหน้าที่กงสุลจะไม่ได้ช่วยเหลือติดต่อญาติของผู้ต้องกักเพื่อให้ญาติส่งเงินค่าตัวเดินทางมาให้ ผู้ต้องกักจะต้องติดต่อญาติ

หรือเพื่อนให้ส่งเงินมาให้เอง เนื่องจากในสถานกักตัวคนต่างด้าวมีโทรศัพท์ที่สามารถติดต่อบุคคลภายนอกได้ อีกทั้งญาติสามารถมาเข้าเยี่ยมและฝากเงินให้แก่ผู้ต้องกักได้ แต่ส่วนใหญ่ที่ผู้ต้องกักสัญชาติจีนที่มีปัญหาในการไม่มีเงินกลับ เพราะว่าผู้ต้องกักไม่มีญาติจึงไม่มีผู้ใดส่งเงินค่าตัวเดินทางให้กลับภูมิลำเนา จากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กงสุลพบว่า ผู้ต้องกักที่มีญาติหรือมีเงินส่วนตัวของตนเองอยู่แล้ว พร้อมทั้งจะซื้อตั๋วเดินทางเพื่อกลับภูมิลำเนาให้ได้เร็วที่สุด แต่ติดปัญหาความล่าช้าของสถานกงสุลในการที่จะออกเอกสารแทนหนังสือเดินทางให้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่มีน้อย แต่ผู้ต้องกักมีจำนวนมาก ในกรณีผู้ต้องกักสัญชาติจีนที่ไม่มีเงิน ทางการเงินไม่สามารถให้เงินช่วยเหลือได้ทั้งเงินที่ใช้ในการซื้อตั๋วเดินทางและเงินค่ารักษาพยาบาลต่างๆ อีกทั้งไม่ได้รับฝากเงินเพื่อนำมาใช้ซื้อตั๋วให้แต่อย่างใด เนื่องจากผู้ต้องกักสัญชาติจีนมีจำนวนมาก มีทั้งร่ำรวยและยากจน ส่วนใหญ่จะเป็นคนยากจน หากสถานกงสุลให้ความช่วยเหลือคนใดคนหนึ่ง ผู้ต้องกักคนอื่นทราบ ก็จะมาขอให้ช่วยเหลือทางการเงินบ้าง จึงไม่มีงบประมาณในส่วนนี้ เพื่อไม่ให้เกิดความวุ่นวาย ขั้นตอนของเจ้าหน้าที่สถานกงสุลจะมีเพียงการพิสูจน์สัญชาติ และออกเอกสารแทนหนังสือเดินทางให้เท่านั้น ก็จะสิ้นสุดกระบวนการ

#### 5. ข้อเสนอแนะ

อยากให้เจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองแจ้งในหนังสือที่ส่งมายังสถานกงสุลว่ามีผู้ต้องกักอยู่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าว ให้เพิ่มข้อมูลว่าผู้ต้องกักแต่ละรายมีหนังสือเดินทางหรือไม่ เพื่อที่เจ้าหน้าที่กงสุลจะไม่ต้องตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง และทำให้เกิดการล่าช้าในกระบวนการดังกล่าว

#### กรณีศึกษาที่ 6

##### 1. ข้อมูลพื้นฐานส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์

ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นเพศชาย อายุ 25 ปี สัญชาติไทย ตำแหน่งเลขานุการฝ่าย Immigration Attache หรือผู้ติดตามผู้ช่วยทูตฝ่ายตรวจคนเข้าเมือง สถานทูตไนจีเรียประจำประเทศไทย มีหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับงานฝ่ายตรวจคนเข้าเมืองในประเทศไทย เช่น เรื่องการขอวีซ่าเข้ามาในประเทศไทย การออกเอกสารแทนหนังสือเดินทางให้พลเมืองสัญชาติไนจีเรีย หรือข้อขัดข้องต่างๆเกี่ยวกับงานคนเข้าเมือง แต่ไม่รวมถึงการให้ความช่วยเหลือพลเมืองสัญชาติไนจีเรียเรื่องอื่นๆ อย่างเช่น ในส่วนของการถูกคุมขังในเรือนจำ จะเป็นหน้าที่ของแผนกกงสุล ประสพการณ์ทำงานในการช่วยเหลือผู้ต้องกักสัญชาติไนจีเรียกลับภูมิลำเนาจำนวน 2 ปี

2. กฎหมาย นโยบาย หรือแนวทางการปฏิบัติในการส่งกลับผู้ต้องกักกลับประเทศภูมิลำเนาหรือประเทศที่ 3

ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ทราบกฎหมายของประเทศไนจีเรียในการส่งกลับ เนื่องจากในการปฏิบัติงานส่งกลับผู้ต้องกักสัญชาติไนจีเรียกลับภูมิลำเนา ไม่เคยต้องใช้กฎหมายของประเทศไนจีเรียในการปฏิบัติงาน ใน ส่วนของนโยบายในการส่งกลับนั้น จะขึ้นอยู่กับหัวหน้าฝ่าย Immigration Attache ซึ่งเป็นผู้ช่วยทูตสัญชาติไนจีเรียเป็นผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งผู้ช่วยทูตคนปัจจุบัน มีนโยบายในการส่งกลับผู้ต้องกักสัญชาติไนจีเรียว่า ไม่ว่าผู้ต้องกักสัญชาติไนจีเรียจะมีจำนวนมากเท่าใด ยากจะส่งกลับภูมิลำเนาให้ได้เร็วที่สุด เพื่อที่จะได้ไม่เป็นปัญหาเกี่ยวกับทั้งสถานทูตและสถานกักตัวคนต่างด้าว ขณะนี้ผู้ช่วยทูตหัวหน้าคนปัจจุบันกำลังจะหมดวาระ ไม่ทราบว่าในอนาคต นโยบายในการส่งกลับนี้จะเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ แต่จากการทำงานมา 2 ปี ผู้ให้สัมภาษณ์พบว่า นโยบายที่รวดเร็วนั้น มีผลมาจากผู้ช่วยทูตคนปัจจุบันเป็นอย่างมาก เนื่องจากเห็นว่าเป็นผู้ที่มีอำนาจในประเทศไนจีเรีย สามารถติดต่อประสานงานเรื่องต่างๆ ได้โดยง่าย จึงไม่ค่อยมีปัญหาในเรื่องการส่งกลับประเทศไนจีเรีย ในส่วนของแนวทางการปฏิบัติ สถานทูตจะทำการประสานงานเฉพาะสถานกักตัวคนต่างด้าว กองกำกับการ 3 (สวนพลู) เท่านั้น จะไม่ติดต่อกับสถานกักตัวคนต่างด้าวภูมิภาคที่อยู่จังหวัดอื่นๆ เนื่องจากเจ้าหน้าที่สถานทูตจะทำหน้าที่ติดต่อในส่วนของการตรวจคนเข้าเมืองเฉพาะผู้ต้องกักที่ถูกส่งมายังสถานกักตัวส่วนกลางเพื่อรอการส่งกลับเท่านั้น โดยจะมีเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองแจ้งมายังสถานทูตว่ามีผู้ต้องกักสัญชาติไนจีเรียเข้ามาในสถานกักตัว นอกจากเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองแล้ว จะมีเจ้าหน้าที่มูลนิธิเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือในด้านการส่งกลับ และผู้ต้องกักที่เป็นหัวหน้าห้องประจำห้องกลุ่มโซนทวีปแอฟริกา คอยช่วยติดต่อประสานงานว่าผู้ต้องกักที่เข้ามาใหม่มีเอกสารประจำตัวหรือหนังสือเดินทางหรือไม่ หรือต้องการให้สถานทูตช่วยเหลือเรื่องใดหรือไม่ จากนั้นเจ้าหน้าที่สถานทูต ได้แก่ ผู้ให้สัมภาษณ์และผู้ช่วยทูต จะมีการเยี่ยม และสัมภาษณ์ผู้ต้องกักสัญชาติไนจีเรีย ประมาณสัปดาห์ละ 1 ครั้ง หรือ 2 สัปดาห์ 1 ครั้ง เพื่อพิสูจน์สัญชาติและออกเอกสารแทนหนังสือเดินทางให้ โดยจะขอดูหนังสือเดินทาง เพื่อนำไปตรวจสอบ เนื่องจากสถานทูตจะมีระบบในการตรวจหนังสือเดินทางออนไลน์ได้ แต่หากเป็นบัตรประชาชนจะตรวจสอบได้ยากเนื่องจากไม่มีฐานข้อมูล หรือไม่เป็นปัจจุบัน สำหรับผู้ต้องกักคนใดที่ไม่มีหนังสือเดินทาง ในการสัมภาษณ์เพื่อพิสูจน์สัญชาติและออกเอกสารแทนหนังสือเดินทางให้ จะต้องดำเนินการ 3 ขั้นตอน คือ ต้องกรอกข้อมูลในแบบฟอร์ม แสดงสิ่งยืนยันการเป็นพลเมืองสัญชาติไนจีเรีย เช่น สำเนาหนังสือเดินทาง และแสดงตั๋วเครื่องบินเดินทางกลับ สถานทูตจึงจะสามารถออกเอกสารแทนหนังสือเดินทางให้ได้ ระยะเวลาในการออกเอกสารแทนหนังสือเดินทาง ใช้ระยะเวลาเร็วที่สุด 1 วันทำการ ก็สามารถทำได้ ที่ทำได้รวดเร็วมีสาเหตุเนื่องจากผู้ช่วยทูตที่ทำหน้าที่นี้มีความเข้มงวดในคำสัญญาามาก หากไปสัญญากับผู้ต้องกักว่าจะออกเอกสารให้ในวันรุ่งขึ้น หลังจากสัมภาษณ์และตรวจสอบพิสูจน์สัญชาติ

เสร็จสิ้น หัวหน้าก็จะมานั่งย้ำกับเรา ว่าจะต้องเร่งทำให้เสร็จ อีกทั้งหัวหน้าคนปัจจุบันเป็นผู้มีอำนาจในประเทศไนจีเรีย ทำให้การติดต่อประสานงานต่างๆง่าย และรวดเร็วมากขึ้นกว่าปกติด้วย คล้ายการทำงานด้วยระบบอุปถัมภ์ประเทศไทย เมื่อผู้ต้องกักสัญชาติไนจีเรียได้รับเอกสารแทนหนังสือเดินทาง ก็จะสามารถเดินทางกลับภูมิลำเนาได้

### 3. อุปสรรคในการปฏิบัติงานตามกฎหมาย นโยบายและแนวทางในการปฏิบัตินั้น

สถานทูตไนจีเรีย มีปัญหาในขั้นตอนการปฏิบัติกับเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองในเรื่องขั้นตอนการทำเอกสารแทนหนังสือเดินทาง เนื่องจาก ทางตรวจคนเข้าเมืองต้องการให้ทางสถานทูตออกเอกสารแทนหนังสือเดินทางให้ก่อน เพื่อนำไปตรวจสอบประวัติอาชญากรรมต่างๆ และขออนุมัติผู้บังคับบัญชาส่งผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนา แต่ทางสถานทูตก็ต้องการตัวเดินทางกลับฉบับจริงก่อน จึงจะสามารถออกเอกสารแทนหนังสือเดินทางให้ เนื่องจากในเอกสารแทนหนังสือเดินทางจะต้องปรากฏวันเดือนปีที่เดินทาง และไฟล์บิน หากไม่ใช่ตัวเดินทางจริง ไฟล์บินอาจมีการเปลี่ยนแปลง ทำให้สถานทูตจะต้องเปลี่ยน ทำเอกสารแทนหนังสือเดินทางใหม่เรื่อยๆ อีกทั้งต้องการให้มั่นใจได้ว่าผู้ต้องกักคนนี้จะได้กลับภูมิลำเนาจริงๆ เมื่อได้เห็นตัวเดินทางสถานทูตก็จะสบายใจเพราะสถานทูตจะต้องคอยตอบคำถามของผู้ต้องกักสัญชาติไนจีเรียซ้ำๆ จำนวนมาก วันละหลายรอบว่าจะได้กลับภูมิลำเนาเมื่อใด แต่ปัญหาดังกล่าวนี้ ทางสถานทูตและเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองก็จะแก้ปัญหากัน โดย เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจะมอบใบจองตัวเดินทางให้สถานทูตก่อน และสถานทูตจะออกสำเนาเอกสารแทนหนังสือเดินทางให้เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง เพื่อที่เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจะดำเนินการทำเรื่องขออนุมัติกลับได้ เมื่อผู้บังคับบัญชาขอสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองอนุมัติให้กลับภูมิลำเนาได้แล้ว เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจึงจะเอาตัวเดินทางจริงมาแลกกับเอกสารแทนหนังสือเดินทางฉบับจริงจากสถานทูต แต่ในอนาคตจะมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง ให้เหมือนเป็นหนังสือเดินทางเลยแต่ไม่ให้ใช้ได้เฉพาะช่วงเวลาการเดินทางกลับเท่านั้น โดยจะไม่ต้องระบุวันเดินทางและไฟล์บิน ซึ่งจะทำให้ไม่มีปัญหาในส่วนที่กล่าวมา แต่จะมีค่าใช้จ่ายในการทำหนังสือเดินทางชั่วคราวเพิ่มขึ้น จากปกติที่สถานทูตจะทำให้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

### 4. ปัญหาและข้อจำกัดในการส่งตัวผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนาหรือประเทศที่ 3

ช่วงก่อนหน้านี้ ไม่ค่อยพบปัญหาในการส่งผู้ต้องกักกลับประเทศไนจีเรีย จะมีแต่ปัญหาการมีผู้ต้องกักเยอะ ทำให้ทำงานไม่ทันบ้าง โดยปีก่อนหน้านี้ เคยส่งผู้ต้องกักสัญชาติไนจีเรียกลับภูมิลำเนาเดือนละ ประมาณ 20 ถึง 30 คน แต่ในช่วงสถานการณ์ปัจจุบัน มีปัญหาการแพร่ระบาดของโรคเชื้อไวรัสโควิด 19 ทำให้มีการลดไฟล์บินเป็นจำนวนมาก ซึ่งก่อนหน้านี้ไม่เคยมีปัญหา ปัจจุบันไฟล์บินไปทวีปแอฟริกา สามารถเดินทางได้สายการบินเดียว คือ สายการบินเอธิโอเปียแอร์-

ไลน์ และถูกจำกัดจำนวนผู้ต้องกักในแต่ละเที่ยวบิน เหลือเพียง 5 คนต่อไฟล์บิน และหากเครื่องบินเดินทางจากต้นทางมาเรื่อยๆ มีพลเมืองสัญชาติไนจีเรียโดยสารมาแล้วจำนวน 2 คน ก็จะได้รับพลเมืองสัญชาติไนจีเรียจากประเทศไทยได้อีกเพียง 3 คน เท่านั้น ซึ่งหากไฟล์บินนั้น มีพลเมืองสัญชาติไนจีเรียที่ไม่ใช่ผู้ต้องกักต้องการที่จะเดินทางในไฟล์นั้นด้วย ก็จะต้องให้พลเมืองไนจีเรียที่ไม่ได้เป็นผู้ต้องกักเดินทางก่อน ทำให้โควตาการเดินทางของผู้ต้องกักลดลง ทำให้ปัจจุบันมีการตกค้างของผู้ต้องกักสัญชาติไนจีเรียอยู่บ้าง เพราะจากสถานการณ์การลดไฟล์บิน และลดโควตาการเดินทางหรือในบางครั้งมีการยกเลิกไฟล์บินบ่อย ทำให้ระบายนผู้ต้องกักสัญชาติไนจีเรียออกไปได้ช้า และในขณะนี้ผู้ต้องกักสัญชาติไนจีเรียได้รับอภิโยทโษออกมาจากเรือนจำต่างๆ จำนวนมาก แต่เจ้าหน้าที่ของสถานทูตที่ทำงานด้านนี้ มีเพียง 2 คน ได้แก่ ผู้ช่วยทูตและผู้ให้สัมภาษณ์ ทำให้ทำงานไม่ทัน เกิดการทำงานล่าช้าบ้าง ซึ่งปัญหาการลดโควตาจำนวนคนเดินทางกลับนี้ ทางเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองและสถานทูตได้มีการพูดคุย ประชุมกันแล้วว่า ทางสถานทูตจะไปพูดคุยกับสายการบินเพื่อขอโควตาให้ผู้ต้องกักสัญชาติไนจีเรียสามารถเดินทางได้เพิ่มขึ้น และทางสถานทูตจะไปพูดคุยกับทางการไนจีเรีย ขอไฟล์บินพิเศษที่มายังประเทศไทยเพื่อรับตัวผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนาโดยตรง เพื่อลดปัญหาในการส่งกลับ

นอกจากปัญหาในเรื่องของไฟล์บิน จะเป็นปัญหาของตัวผู้ต้องกักเองที่ไม่มีเงินค่าตัวเดินทางกลับภูมิลำเนา ซึ่งในส่วนนี้จะไม่เกี่ยวกับสถานทูต เพราะการที่พลเมืองสัญชาติไนจีเรียเป็นผู้ต้องกักและต้องถูกส่งตัวกลับประเทศภูมิลำเนาเป็นเพราะการกระทำของตัวผู้ต้องกักเอง สถานทูตไม่ได้สนับสนุนให้มีการกระทำความผิด และผู้ให้สัมภาษณ์เชื่อว่าอีกหลายประเทศส่วนใหญ่ก็มีนโยบายไม่ให้การช่วยเหลือในการออกค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับเช่นเดียวกัน ซึ่งหากผู้ต้องกักมีปัญหาในเรื่องของค่าใช้จ่าย จะมีมูลนิธิที่เป็นองค์กรเอกชนทำงานอยู่ในสถานกักตัวคนต่างด้าว ให้ความช่วยเหลืออยู่ แต่ไม่ใช่ทุกคนที่จะได้รับความช่วยเหลือขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ของมูลนิธินั้น และผู้ให้สัมภาษณ์ทราบวิธีการหาตัวเดินทางของผู้ต้องกักสัญชาติไนจีเรียมาอีกวิธีหนึ่งคือ ผู้ต้องกักจะรับจ้างขนของกลับประเทศไนจีเรียให้กับพลเมืองสัญชาติไนจีเรียที่อยู่ในประเทศไทย เพื่อแลกกับค่าตัวเดินทาง ทำให้ที่ผ่านมามีผู้ต้องกักสัญชาติไนจีเรียไม่ค่อยมีปัญหาในเรื่องการไม่มีค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับเท่าใดนัก แต่ปัญหาของการรับฝากของกลับประเทศไนจีเรียคือ เมื่อถึงเวลาเดินทางกลับ จะมีพลเมืองสัญชาติไนจีเรียไปพบที่สนามบินพร้อมกับกระเป๋าจำนวนมาก ในบางครั้งกระเป๋าหนักเกิน หรือมีการพูดคุย นัดแนะกันวุ่นวาย ด้วยความไม่มีระเบียบ ทำให้เคยมีการทะเลาะกับเจ้าหน้าที่ของสายการบิน จนบางครั้ง สายการบินไม่ให้ขึ้นเครื่องบินเลยก็มี ปัญหาที่ผู้ให้สัมภาษณ์มีความคิดเห็นว่าเป็นมาจากลักษณะนิสัยของคนไนจีเรียที่เป็นคนพูดไม่ค่อยเข้าใจ จะเถียงไว้ก่อน ไม่ยอม



แพ้ว และถามคำถามเดิมซ้ำๆ มีเหตุการณ์ล่าสุดในการส่งผู้ต้องกัก จำนวน 30 กว่าคน กลับที่สนามบิน เนื่องจากเป็นไฟล์บินพิเศษที่ประเทศไนจีเรียจัดให้มีไฟล์บินมารับโดยเฉพาะ เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองอยากให้อยู่รอบรถควบคุมผู้ต้องกัก จะให้ลงจากรถมาดำเนินการเรื่องการเช็คอินและโหลดกระเป๋าที่ละ 10 คน เนื่องจากหากลงจากรถมาทั้งหมดเกรงว่าจะก่อให้เกิดความวุ่นวาย เพราะมีลักษณะนิสัยพูดไม่ฟัง และไม่มีระเบียบวินัย ผู้ให้สัมภาษณ์เกิดความเห็นใจเนื่องจากภายนอกสนามบินมีอากาศร้อน จึงอยากให้ออกจากรถมาทั้งหมดแล้วมายืนรอในสนามบิน โดยผู้ต้องกักรับปากว่าถ้าได้ลงจากรถผู้ต้องกักแล้วจะทำตัวเรียบร้อย อยู่ในพื้นที่ที่กำหนด แต่เมื่อให้ออกจากรถ ปรากฏว่าไม่มีระเบียบเลย และไม่สามารถควบคุมได้ ทำให้เกิดเป็นปัญหาทั้งของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองที่จะต้องคอยดูแลควบคุม ปัญหาของสายการบิน และปัญหาของสถานทูต ที่ถูกมองว่าพลเมืองสัญชาติไนจีเรียทั้งหมดมีลักษณะไม่เป็นระเบียบเช่นนี้ ทำให้ชื่อเสียงหรือภาพลักษณ์ของประเทศไนจีเรียแย่ลง และยิ่งเป็นผู้ต้องกักไม่ว่าจะถูกดำเนินคดีในความผิดที่มีโทษสูงหรือโทษน้อย ก็จะถูกมองว่าเป็นผู้ต้องกักอยู่แล้ว ซึ่งเหตุผลนี้อาจส่งผลทำให้สายการบินลดโควตาการรับผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนา หรือทำให้สนามบินมีมาตรการที่เข้มงวดมากกว่าเดิมอีกด้วย

#### 5. ข้อเสนอแนะ

ผู้ให้สัมภาษณ์พบว่าสถานกักตัวคนต่างด้าว สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง จะมีมาตรฐานในขั้นตอนการติดต่อประสานงานที่เปลี่ยนแปลงไปตลอด หากเปลี่ยนผู้บังคับบัญชาใหม่ เช่น ในบางครั้งเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจะไม่ให้นำโทรศัพท์มือถือเข้าไปภายในสถานกักตัวคนต่างด้าวเวลาเข้าเยี่ยม แต่จะเปิดได้เฉพาะตอนจะถ่ายรูปผู้ต้องกักเพื่อนำไปทำเอกสารแทนหนังสือเดินทางเท่านั้น แต่ในบางครั้งเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองก็ไม่อนุญาตให้เปิดโทรศัพท์มือถือเพื่อไปถ่ายรูปเลย โดยจะให้เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองถ่ายรูปแล้วส่งให้แทน ซึ่งบางครั้งรูปไม่สามารถใช้ได้ เช่น ถ่ายภาพไม่อยู่ตรงกลาง เห็นใบหูไม่ชัดเจนทั้ง 2 ข้าง ทำให้ต้องมาถ่ายรูปใหม่ จึงอยากให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองออกมาตรฐานในขั้นตอนการปฏิบัติต่างๆ ให้ชัดเจน และผู้ให้สัมภาษณ์ขอถ่ายภาพผู้ต้องกักเองเพื่อนำภาพไปดำเนินการต่อได้อย่างถูกต้อง

อีกส่วนหนึ่ง คือ ผู้ให้สัมภาษณ์เคยพบว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองที่ทำหน้าที่ไปส่งผู้ต้องกักที่สนามบิน มีการตะคอกใส่ผู้ต้องกักที่สนามบิน ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม แม้ผู้ต้องกักจะไม่มีระเบียบวินัย และพูดไม่ค่อยเข้าใจ ก็ควรใช้วาจาที่นุ่มนวลกว่านี้และมีการใช้จิตวิทยา หรือมาตรการอื่นๆ ที่ดีกว่าการตะคอกหรือใช้วาจาที่ไม่เหมาะสม เพราะจะทำให้เกิดภาพลักษณ์ที่ไม่ดีต่อสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

#### กรณีศึกษาที่ 7

### 1. ข้อมูลพื้นฐานส่วนบุคคล

ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นเพศชาย อายุ 39 ปี สัญชาติไทย ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ด้านสังคมสงเคราะห์ โครงการให้ความช่วยเหลือผู้ต้องกัก มุลินธิพระเยซุสซิสต์ ทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือผู้ต้องกักในเรื่องการส่งกลับประเทศภูมิลำเนา มีประสบการณ์ทำงาน 16 ปี

### 2. กฎหมาย นโยบาย หรือแนวทางการปฏิบัติในการส่งกลับผู้ต้องกักกลับประเทศภูมิลำเนาหรือประเทศที่ 3

ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ทราบกฎหมาย หรือนโยบายของประเทศไทยหรือของประเทศต่างๆ ในการส่งกลับผู้ต้องกัก เนื่องจากในการปฏิบัติงาน ด้านสังคมสงเคราะห์ไม่ได้ใช้กฎหมายหรือนโยบายใดเพื่อช่วยเหลือส่งผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนา แต่มีแนวทางปฏิบัติสำหรับการช่วยเหลือส่งกลับผู้ต้องกักคือ มุลินธิจะมีห้องตั้งอยู่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าว ใกล้กับพื้นที่ออกกำลังกายสำหรับผู้ต้องกัก ผู้ต้องกักจะได้รับการอนุญาตให้ออกจากห้องกักของตนเอง ผลัดเปลี่ยนกันลงมาพักผ่อนบริเวณห้องออกกำลังกายด้านล่างได้ ซึ่งหากผู้ต้องกักมีเรื่องที่ต้องการให้มุลินธิช่วยเหลือ ผู้ต้องกักสามารถมาร้องขอความช่วยเหลือที่ห้องของมุลินธิได้ ขั้นตอนในส่วนนี้ผู้ต้องกักจะทราบกันดีอยู่แล้ว เมื่อมุลินธิรับเรื่องขอความช่วยเหลือมาจากผู้ต้องกัก มุลินธิจะทำบัญชีรายชื่อว่ามีผู้ต้องกักรายใดขอความช่วยเหลือในเรื่องการส่งกลับบ้าง และจะมีหลักเกณฑ์ในการให้ความช่วยเหลือ ได้แก่ จะต้องเป็นผู้ต้องกักที่อยู่ในสถานกักตัวคนต่างด้าวมานานเกิน 6 เดือนแล้ว จึงจะสามารถขอความช่วยเหลือได้ แต่หากยังไม่ครบ 6 เดือน จะมีเงื่อนไขว่า ผู้ต้องกักจะต้องเป็นกลุ่มผู้ที่ต้องการการคุ้มครองพิเศษ เช่น กลุ่มผู้สูงอายุ มีอาการเจ็บป่วย เป็นเด็ก หรือกลุ่ม LGBT จะพิจารณาเป็นรายบุคคล แต่ส่วนใหญ่ก็เรียงลำดับว่าผู้ต้องกักรายใดอยู่ย่นานที่สุดหรือมีความจำเป็นเร่งด่วนสุดก่อน ก็จะทำให้ความช่วยเหลือตามที่มุลินธิมีงบประมาณ หากงบประมาณยังมีไม่เพียงพอ ผู้ต้องกักจะต้องรอคิวกันไป นอกจากนี้ทางมุลินธิก็จะให้การช่วยติดต่อญาติพี่น้อง ติดต่อสถานทูตหรือสถานกงสุล ช่วยทำเอกสารต่างๆ รวมทั้งช่วยรักษาพยาบาล หรือสนับสนุนค่ารักษาพยาบาล ซึ่งจะเป็นงานอีกส่วนหนึ่งของมุลินธิด้วย ในส่วนการช่วยเหลือทางด้านการส่งกลับ มุลินธิจะให้ความช่วยเหลือทุกประเทศที่เดินทางกลับโดยเครื่องบิน แต่ไม่ได้ช่วยเหลือ 3 สัญชาติ ได้แก่ สัญชาติเมียนมา สัญชาติลาว และสัญชาติกัมพูชา เนื่องจาก ผู้ต้องกัก 3 สัญชาติ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองมีรถจัดจ้างไว้เพื่อทำการส่งกลับไปยังด่านตรวจคนเข้าเมืองภูมิภาคอยู่แล้ว โดยผู้ต้องกักไม่เสียค่าใช้จ่าย

### 3. อุปสรรคในการปฏิบัติงานตามกฎหมาย นโยบายและแนวทางในการปฏิบัติ

สำหรับกฎหมายไทยและกฎหมายประเทศอื่นๆ เนื่องจากการทำงานของผู้ให้สัมภาษณ์ ยังไม่เคยมีปัญหาในการปฏิบัติตามกฎหมายใด จึงเห็นว่าไม่เป็นอุปสรรค ในส่วนของกฎหมายระหว่าง

ประเทศที่มีหลักการห้ามผลักดันกลับ ไม่ได้เป็นปัญหาของการส่งกลับของเจ้าหน้าที่มูลนิธิ เนื่องจากมูลนิธิจะส่งกลับเฉพาะผู้ต้องกักที่ร้องขอความช่วยเหลือให้ช่วยค่าใช้จ่ายในการส่งกลับประเทศภูมิลำเนา ซึ่งไม่ได้ไปบังคับผลักดันกลับผู้ต้องกัก จึงไม่เป็นอุปสรรคในการส่งกลับของมูลนิธิ ส่วนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีในเรื่องการคัดกรองคนต่างด้าวที่ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจกลับประเทศที่ประเทศไทยกำลังเริ่มดำเนินการนั้น ผู้ให้สัมภาษณ์มองว่า หากเจ้าหน้าที่ทำการคัดกรองแล้วพบว่าไม่ใช่ผู้ที่สมควรได้รับการคุ้มครอง ก็จะต้องเข้าสู่กระบวนการส่งกลับของสถานกักตัวคนต่างด้าวเช่นเดิม และหากว่าผู้ต้องกักไม่ยินยอมที่จะกลับภูมิลำเนาอีก ประเทศไทยสามารถผลักดันส่งกลับโดยผู้ต้องกักไม่ยินยอมได้หรือไม่ หรือมีมาตรการใดที่จะส่งกลับคนต่างด้าวกลุ่มนี้กลับภูมิลำเนาได้บ้างหรือไม่ ซึ่งเห็นว่าในขณะนี้ยังไม่มีมาตรการดังกล่าวออกมารองรับ ซึ่งอาจจะเป็นปัญหาของสถานกักตัวคนต่างด้าวในอนาคตที่จะต้องรับภาระการควบคุม ดูแล ผู้ต้องกักกลุ่มนี้จำนวนมากขึ้นอีกประเด็นหนึ่งคือ ผู้ให้สัมภาษณ์เคยทราบมาว่า ในประเทศกัมพูชามีการให้เจ้าหน้าที่รัฐทำการคัดกรองผู้ลี้ภัยในลักษณะนี้ แล้วเจ้าหน้าที่ผู้คัดกรองมีการทุจริต ให้สถานะแก่ผู้ที่คัดกรอง โดยที่ไม่สมควรจะได้รับความคุ้มครอง ทำให้มีการเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ทุจริตต่อหน้าที่ได้ ซึ่งไม่ทราบว่าหากประเทศไทยมีการเริ่มคัดกรอง จะมีการปฏิบัติในลักษณะนี้หรือไม่ หากเจ้าหน้าที่ให้สถานะแก่ผู้ได้รับความคุ้มครองอย่างทุจริต อาจทำให้มีผู้ได้รับการคุ้มครองมีจำนวนมากกว่าที่ควรจะได้รับคุ้มครองจริง และมีปัญหาในการควบคุมดูแลของทางการไทยในอนาคตได้ โดยผู้ให้สัมภาษณ์มองว่า หากทางการไทยทำหน้าที่ในการคัดกรองให้สถานะบุคคลเองในลักษณะนี้ เสมือนว่าเรารับผู้ลี้ภัยเข้ามาในประเทศ แม้ในระเบียบจะเลี่ยงคำว่าผู้ลี้ภัย ไปใช้คำว่าคนต่างด้าวที่ไม่สามารถกลับภูมิลำเนาหรือไม่สมัครใจกลับภูมิลำเนาก็ตาม ซึ่งอาจส่งผลให้มีผู้ลี้ภัยเข้ามาในประเทศมากขึ้น อีกทั้งมองว่าประเทศไทยยังไม่พร้อมในการให้ความช่วยเหลือ

#### 4. ปัญหาและข้อจำกัดในการส่งตัวผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนาหรือประเทศที่ 3

จากการที่ผู้ให้สัมภาษณ์ให้การช่วยเหลือในด้านการส่งผู้ต้องกักแต่ละสัญชาติกลับภูมิลำเนามาตลอด พบว่าปัญหาที่มีที่สุด จะเป็นเรื่องการพิสูจน์สัญชาติของประเทศจีนซึ่งมีปัญหามานานมากแล้ว เมื่อมีผู้ต้องกักบางคนพิสูจน์สัญชาติกับประเทศจีนไม่ผ่าน ประเทศจีนก็จะไม่ดำเนินการใดๆต่อ แล้วประเทศไทยก็ไม่มีกฎหมายในการผลักดันคนกลุ่มนี้ ทำให้มีจำนวนค้างอยู่จำนวนมาก และไม่สามารถดำเนินการให้ความช่วยเหลือต่อได้ ปัญหาต่อมาคือ ปัญหาการออกเอกสารแทนหนังสือเดินทาง สำหรับประเทศที่ไม่มีสถานทูตหรือสถานกงสุลในประเทศไทย เช่น บางประเทศในทวีปแอฟริกา โดยปกติแล้วการปฏิบัติที่ผ่านมา กระทรวงต่างประเทศจะออกเอกสารเพื่อใช้ในการเดินทางกลับให้ได้ แต่ปัจจุบันปี 2563 นี้ สายการบินไม่รับเอกสารที่ออกโดยกระทรวงการ

ต่างประเทศแล้ว กระบวนการในการส่งกลับจะยากลำบากขึ้น เช่น ผู้ต้องกักสัญชาติแคนเมอรูน จะต้องเดินทางไปประเทศจีนซึ่งมีสถานทูตแคนเมอรูนตั้งอยู่ก่อนเพื่อให้สถานทูตออกเอกสารแทนหนังสือเดินทางให้ แล้วกลับประเทศไทยมาเพื่อดำเนินเรื่องส่งกลับประเทศภูมิลำเนา นอกจากนี้ยังมีปัญหาสายการบินไม่รับตัวผู้ต้องกัก ปัจจุบันนี้ทางทวีปแอฟริกาจะสามารถเดินทางได้เพียงสายการบินเดียวคือสายการบินเอธิโอเปียแอร์ไลน์ นอกจากนี้ปัญหาในการให้ความช่วยเหลือของสถานทูตยังมีเรื่องของความล่าช้าในการทำงาน เช่น สถานทูตจีน หากเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองไม่โทรศัพท์ตามหลายครั้ง ให้มาสัมภาษณ์เพื่อพิสูจน์สัญชาติ เจ้าหน้าที่ก็จะไม่มา ประเทศมาเลเซียความรวดเร็วในการทำงานจะแล้วแต่เคส เท่าที่เคยพบในการปฏิบัติงานร่วมด้วย หากเป็นผู้ต้องกักที่เป็นมุสลิมสถานทูตจะประสานงานเร็ว ถ้าไม่ใช่มุสลิมการทำงานจะช้ากว่า ประเทศเวียดนาม เจ้าหน้าที่เข้ามาดูและ คัดกรองพิสูจน์สัญชาติและออกเอกสารเดินทางให้ ไม่ถือว่าล่าช้า ซึ่งถ้าผู้ต้องกักเวียดนามที่มีเงินค่าตัวเดินทางแล้ว ก็จะสามารถกลับได้ปกติ แต่ที่ล่าช้าเพราะใช้เวลาติดต่อญาติที่ประเทศเวียดนามให้ส่งเงินมาให้ และเรื่องค่าใช้จ่ายตัวเดินทางของผู้ต้องกัก จะพบว่าผู้ต้องกักประเทศทางทวีปแอฟริกาและทวีปเอเชียจะมาขอให้มูลนิธิช่วยเหลือค่าตัวเดินทางให้ เพราะสถานทูตจะทำหน้าที่เพียงออกเอกสารแทนหนังสือเดินทางให้เท่านั้น แต่ผู้ต้องกักทางทวีปยุโรปและอเมริกาไม่มีมาขอความช่วยเหลือเลย ซึ่งเห็นว่าทางสถานทูตของประเทศทวีปยุโรปและอเมริกา จะให้ความช่วยเหลือพลเมืองของตนเองดีมาก ในบางประเทศมีการออกเงินสำรองค่าเดินทางโดยให้กู้ยืมเงินแล้วใช้คืนเมื่อกลับภูมิลำเนาได้แล้วอีกด้วย นอกจากนี้เรื่องค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ปัญหาของผู้ต้องกักเองยังมีเรื่อง การไม่ยินยอมกลับประเทศ โดยผู้ให้สัมภาษณ์มีความคิดเห็นว่า สาเหตุที่ผู้ต้องกักไม่ยอมกลับน่าจะมาจากกระบวนการทางความคิดของผู้ต้องกัก ที่ไม่มีอะไรในบ้านเกิดแล้ว จึงไม่ต้องการที่จะกลับ หรือหากกลับไปก็อับอายคนที่บ้านเกิด หรืออาจเป็นเพราะอยู่ที่สถานกักตัวคนต่างด้าวมาจนเคยชินแล้วก็อาจเป็นไปได้ เพราะมีหลายคนทางมูลนิธิสามารถให้ความช่วยเหลือในการออกค่าใช้จ่ายตัวเดินทางให้ได้ และผู้ต้องกักก็มีหนังสือเดินทาง สามารถเดินทางได้ตามปกติ แต่ไม่สมัครใจที่จะกลับเอง ส่วนอีกปัญหาหนึ่งของผู้ต้องกักคือ ผู้ต้องกักทวีปแอฟริกาส่วนใหญ่จะพูดยาก ชอบเถียงและไม่ฟังเหตุผล ทำให้ผู้ให้สัมภาษณ์เหนื่อยในการช่วยเหลือ เมื่อผู้ให้สัมภาษณ์เจอปัญหานี้บ่อยๆ ทำให้ผู้ให้สัมภาษณ์ต้องไปศึกษาถึงพฤติกรรมของคนแอฟริกา จนพบว่า การที่คนแอฟริกาชอบเถียง อาจเป็นเพราะที่ภูมิลำเนาของเขาจะต้องดิ้นรนต่อสู้ ช่วยเหลือตนเองมาตั้งแต่เด็ก จึงทำให้จะต้องเถียงก่อนสู้ก่อน ไม่ว่าจะเรื่องอะไร พอเถียงเสร็จ ถ้าแพ้ก็น่าจะยอมรับ แต่ครั้งหน้าที่เถียงใหม่ต้องมาเริ่มต้นอธิบายกันใหม่ ซึ่งไม่เหมือนกับคนไทยที่จะมีความอะลุ่มอล่วย ในส่วนของปัญหากลุ่มผู้ลี้ภัย ปกติแล้วทางมูลนิธิจะไม่ได้ช่วยในเรื่องการส่งไปยังประเทศที่ 3 ซึ่งจะเป็นหน้าที่ขององค์กร

ระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) แต่ผู้ให้สัมภาษณ์พบปัญหาว่า กระบวนการในการคัดกรองให้สถานะของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติใช้ระยะเวลานาน ทำให้มีผู้ต้องกักตักค้างอยู่ในสถานกักตัวคนต่างด้าวเป็นจำนวนมาก

#### 5. ข้อเสนอแนะ

ผู้ให้สัมภาษณ์อยากให้ประเทศไทยมีกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับใด ที่สามารถบังคับส่งกลับผู้ต้องกักที่ไม่ใช่ผู้ลี้ภัยกลับได้ เพื่อเป็นการลดภาระของประเทศไทยในการดูแลคนกลุ่มนี้

#### กรณีศึกษาที่ 8

##### 1. ข้อมูลพื้นฐานส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์

ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นเพศหญิง อายุ 49 ปี สัญชาติฟิลิปปินส์ ทำงานเป็นอาสาสมัครให้ความช่วยเหลือผู้ต้องกักภายใต้โครงการสงเคราะห์ผู้ต้องกักของมูลนิธิเยซูอิสต์ โดยทำหน้าที่เป็นพยาบาล ช่วยรักษาพยาบาลผู้ต้องกักที่เจ็บป่วยเล็กน้อย และให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยในเขตเมืองเกี่ยวกับการให้คำปรึกษาในด้านต่างๆ และช่วยเหลือทางด้านอาหารกับมูลนิธิของศาสนาคริสต์อื่น ไม่ขอเปิดเผยนามมูลนิธิ

##### 2. กฎหมาย นโยบาย หรือแนวทางการปฏิบัติในการส่งกลับผู้ต้องกักกลับประเทศภูมิลำเนาหรือประเทศที่ 3

ในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยในเขตเมือง ไม่ได้ใช้กฎหมายใดในการให้ความช่วยเหลือ เนื่องจากประเทศไทยไม่ได้เป็นภาคีในอนุสัญญาเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย ทำให้ไม่มีกฎหมายไทยให้การรับรองแก่ผู้ลี้ภัย ดังนั้น ในการให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัย มูลนิธิจะให้ความช่วยเหลือเท่าที่จะสามารถทำได้ เช่น การให้ความช่วยเหลือในด้านอาหาร และการให้คำปรึกษาต่างๆ โดยมีแนวทางการปฏิบัติ คือ ผู้ลี้ภัยจะมาหาที่มูลนิธิเพื่อขอความช่วยเหลือ โดยมูลนิธิจะขอคู่มือที่สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติออกให้ว่ามีสถานะเป็นผู้แสวงหาที่ลี้ภัยหรือผู้ลี้ภัยหรือไม่ ทำการจดรายชื่อไว้และให้ความช่วยเหลือด้านอาหารโดยจะให้ป็นข้าวและของที่เอาไว้อประกอบอาหาร เดือนละ 1 ครั้ง จำนวน 3 เดือน และจะหยุดให้การช่วยเหลือ 3 เดือนเพราะมีงบประมาณจำกัด โดยเดือนที่หยุดไปนี้ ผู้ลี้ภัยอาจจะไปขอความช่วยเหลือจากทางมูลนิธิอื่นๆได้ แล้วเมื่อครบกำหนด 3 เดือน จึงสามารถมาขอรับการช่วยเหลือใหม่ได้ นอกจากการให้ความช่วยเหลือทางด้านอาหารแล้ว ยังให้คำปรึกษาในเรื่องการเตรียมความพร้อมในการประกอบอาชีพ หรือการขอลี้ภัยไปประเทศที่ 3 ด้วย ซึ่งทางมูลนิธิก็จะแนะนำหรือประสานงานต่อให้ผู้ลี้ภัยไปยังหน่วยงานหรือมูลนิธิอื่น ที่ให้ความช่วยเหลือในด้านนั้นเฉพาะด้าน เช่น การฝึกอาชีพก่อนไปประเทศที่ 3 จะแนะนำให้ไปขอความช่วยเหลือในมูลนิธิที่ดูแลเรื่องการฝึกอาชีพของผู้ลี้ภัย การให้เด็กไปเรียนหนังสือหรือการขอคำปรึกษา

ทางด้านกฎหมาย จะแนะนำให้ไปหาเจ้าหน้าที่ของ Bangkok Refugees Center (BRC) หรือ Asylum Access Thailand เนื่องจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ปฏิเสธการขอลี้ภัยหรือเรียกว่า เคสปิดแล้ว จึงต้องการทนายเพื่อให้คำแนะนำเรื่องการยื่นอุทธรณ์ขอลี้ภัยอีกครั้ง หรือขอคำแนะนำเรื่องการลี้ภัยไปประเทศที่ 3 โดยไม่ผ่านสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ในส่วนของค่าใช้จ่ายหรือเงิน ทางมูลนิธิไม่ได้ให้ความช่วยเหลือ เพราะถ้าช่วยใคร คนอื่นก็จะรู้แล้วจะมาขอบ้าง ผู้ลี้ภัยที่มาขอรับความช่วยเหลือที่ผู้ให้สัมภาษณ์เคยเจอมากที่สุดได้แก่ สัญชาติปากีสถาน นอกจากนี้ได้แก่ เวียดนาม กัมพูชา โซมาเลีย อาฟกานิสถาน ปาเลสไตน์ ซีเรีย มีร์สเซีย ศรีลังกา และจีน

### 3. อุปสรรคในการปฏิบัติงานตามกฎหมาย นโยบายและแนวทางในการปฏิบัตินั้น

อุปสรรคน่าจะเป็นเรื่องการไม่มีกฎหมายในการบังคับผู้ลี้ภัยที่อยู่ในประเทศไทยนานๆ หรือสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ปฏิเสธการขอลี้ภัยแล้วแต่ก็ยังอาศัยอยู่ในประเทศต่อ โดยไม่ยอมกลับภูมิลำเนา ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์ก็จะอธิบายให้ผู้ลี้ภัยทราบว่าอยู่ที่ประเทศไทยต่อก็ไม่มีอนาคต และจะเป็นคนผิดกฎหมาย เสี่ยงต่อการโดนจับกุม แต่ผู้ลี้ภัยก็ยืนยันว่าไม่ยอมกลับเพราะไม่มีอนาคตที่ประเทศภูมิลำเนาเหมือนกัน และอันตรายกว่าอยู่ที่ประเทศไทย อีกทั้งยังมีความหวังว่าจะได้รับความช่วยเหลือจากทางอื่นนอกจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) เช่น เคยผู้ลี้ภัยที่ UNHCR ปฏิเสธการช่วยเหลือแล้ว แต่ที่ได้รับการสนับสนุนจากมูลนิธิทางศาสนา และมีคนในประเทศแคนนาดารับรองให้ จึงได้ไปตั้งถิ่นฐานที่ประเทศแคนาดา แต่เป็นส่วนน้อยมากๆ ที่จะได้รับการช่วยเหลือดังกล่าว ส่วนมากที่พบเห็นคือ การอยู่ในประเทศอย่างหลบซ่อนและรอคอยอย่างไร้ความหวัง ที่พบเห็นบ่อยๆ คืออยู่มาประมาณ 3 - 4 ปี แต่บางคนผู้ให้สัมภาษณ์เคยพบขณะมาขอรับอาหารที่มูลนิธิ ได้รับสถานะผู้ลี้ภัยที่ UNHCR ออกให้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 แต่ไม่สามารถไปประเทศที่ 3 ได้ และต้องอาศัยอยู่ในประเทศไทยต่อไปอย่างไม่มีกำหนด

### 4. ปัญหาและข้อจำกัดในการส่งตัวผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนาหรือประเทศที่ 3

กระบวนการไปประเทศที่ 3 ที่สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ให้ความช่วยเหลืออยู่ ใช้ระยะเวลานาน ทำให้มีผู้ลี้ภัยอยู่ในประเทศไทยเยอะมาก ซึ่งมูลนิธิของผู้ให้สัมภาษณ์มีงบประมาณจำกัดในการให้ความช่วยเหลือ และผู้ลี้ภัยไม่สามารถประกอบอาชีพได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ลี้ภัยที่เป็นสัญชาติ เช่น ปากีสถาน โซมาเลีย ปาเลสไตน์ ซีเรีย เหล่านี้ ทำงานได้ยากกว่าผู้ลี้ภัยที่เป็นสัญชาติเอเชีย เช่น เวียดนาม หรือกัมพูชาที่สามารถไปทำงานใช้แรงงานได้ง่ายกว่า ทำให้มีปัญหาไม่มีเงินที่จะสามารถดูแลตนเองหรือครอบครัวได้ บางครั้งผู้ให้สัมภาษณ์ทราบข่าวมาว่า ผู้ลี้ภัยบางคนได้ไปขอรับบริจาคหรือเรียไ้ไปตามโบสถ์ต่างๆ

อีกด้วย นอกจากนี้ปัญหาทางการเงินแล้ว ยังมีปัญหาการไม่ได้รับการศึกษาสำหรับเด็ก หรืออาจได้เรียนแล้ว แต่ไม่มีใบรับรอง เพราะไม่ใช่คนต่างด้าวที่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งทำให้เด็กผู้ลี้ภัยไม่มีอนาคตและอาจเป็นสาเหตุหนึ่งไปประเทศที่ 3 ได้ยากขึ้น

#### 5. ข้อเสนอแนะ

ผู้ลี้ภัยบางคนลี้ภัยเข้ามาเป็นครอบครัว ไม่อยากให้เจ้าหน้าที่ตำรวจทำการจับกุมผู้ลี้ภัย เพราะจะเป็นการพรากครอบครัวออกจากกัน คนเหล่านี้มีใบอาชญากรร้ายแรง เพียงแค่เป็นผู้ลี้ภัยที่ต้องการแสวงหาที่ลี้ภัย หนีภัยมาเท่านั้น และในส่วนของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจกลับภูมิลำเนา ผู้ให้สัมภาษณ์อยากให้เริ่มทำการคัดกรองตามระเบียบเร็วๆ เพราะการที่รัฐบาลออกระเบียบนี้มา อาจทำให้รัฐสามารถให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยที่อยู่ในประเทศมานานหลายปี ได้ไปตั้งถิ่นฐานใหม่ได้เร็วกว่าที่เป็นอยู่

#### กรณีศึกษาที่ 9

##### 1. ข้อมูลพื้นฐานส่วนบุคคล

ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นเพศชาย อายุ 59 ปี สัญชาติไทย ทำงานตำแหน่งฝ่ายปฏิบัติการขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) มีหน้าที่ในการช่วยเหลือผู้ลี้ภัยที่เป็นชาวเมียนมาซึ่งหนีภัยการสู้รบและลงทะเบียนกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) กับกระทรวงมหาดไทยที่ปัจจุบันอาศัยอยู่ในค่ายผู้ลี้ภัยตามแนวชายแดนไทย-เมียนมา ไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่ 3 ประสบการณ์ทำงานประมาณ 30 ปี

##### 2. กฎหมาย นโยบาย หรือแนวทางการปฏิบัติในการส่งกลับผู้ต้องกักกลับประเทศภูมิลำเนาหรือประเทศที่ 3

ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ข้อมูลว่า ผู้ลี้ภัยที่หนีภัยการสู้รบปัจจุบันจะอาศัยอยู่ที่ค่ายผู้ลี้ภัยตามแนวชายแดน ซึ่งสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) เป็นผู้ดูแล ภายใต้การอนุญาตของรัฐบาลไทยนั้น ไม่ได้เป็นผู้ต้องกักตามหมายความของกฎหมายคนเข้าเมือง แต่หากได้รับการอนุญาตให้ไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่ 3 แล้ว จะต้องผ่านกระบวนการส่งกลับของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองก่อน ตามกฎหมายคนเข้าเมือง ดังนั้น ผู้ลี้ภัยในกลุ่มนี้จะใช้กฎหมายคนเข้าเมืองในเรื่องของการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองในการส่งไปยังประเทศที่ 3 ส่วนกฎหมายอื่นๆ ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ได้ใช้ในการปฏิบัติงานแต่อย่างใด ในส่วนของแนวทางการปฏิบัติของผู้ลี้ภัยก่อนจะย้ายถิ่นฐาน มีดังนี้ ผู้หนีภัยจากการสู้รบที่เข้ามาอยู่ในค่ายผู้ลี้ภัยจะต้องลงทะเบียนกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ก่อน และสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) จะส่งรายชื่อไปยังกระทรวงมหาดไทยให้รับทราบด้วย ต่อมา

เจ้าหน้าที่สถานทูตของประเทศที่ 3 ที่มีนโยบายในการให้ความช่วยเหลือให้ไปตั้งถิ่นฐานในประเทศของตน จะเข้าไปสัมภาษณ์ว่าจะอนุญาตให้ไปตั้งถิ่นฐานหรือไม่ หากอนุญาต สถานทูตนั้นจะแจ้งข้อมูลรายชื่อมายังสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) กระทรวงมหาดไทย และองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) ในส่วนขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) สถานทูตจะออกเอกสารแทนหนังสือเดินทาง และวีซ่ามาให้ เพื่อให้ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) ดำเนินการตรวจร่างกายว่ามีความพร้อมในการเดินทาง และจองตั๋วเครื่องบิน ในส่วนของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) หลังจากรับการแจ้งจากสถานทูตแล้ว จะแจ้งมายังองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) เพื่อเป็นการยืนยันว่าคุณคนตามรายชื่อเป็นผู้ที่อยู่ในการลงทะเบียนของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) แล้ว ซึ่งหากไม่ใช่ผู้ที่ลงทะเบียนไว้ ก็จะเดินทางไปประเทศที่ 3 ไม่ได้ และกระทรวงมหาดไทยจะมีหนังสือมายังสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองว่า อนุญาตให้บุคคลรายชื่อดังต่อไปนี้ไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่ 3 ได้ ต่อมาผู้ให้สัมภาษณ์ก็จะเตรียมเอกสารในขั้นตอนต่างๆ ให้ครบแล้วมายื่นที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเพื่อให้ผู้บังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองอนุมัติเดินทางไปประเทศที่ 3 ต่อไป ก็จะจบกระบวนการ ในส่วนของผู้ต้องกักที่อยู่ในสถานกักตัวคนต่างด้าว ก็จะมีแนวทางปฏิบัติที่คล้ายกัน เพียงแต่ไม่ได้มีการแจ้งไปยังกระทรวงมหาดไทยด้วย

### 3. อุปสรรคในการปฏิบัติงานตามกฎหมาย นโยบายและแนวทางในการปฏิบัตินั้น

จากการปฏิบัติหน้าที่ในการช่วยเหลือการโยกย้ายถิ่นไปประเทศที่ 3 ยังไม่พบอุปสรรคใดเกี่ยวกับข้อกฎหมาย หรือแนวทางการปฏิบัติ

### 4. ปัญหาและข้อจำกัดในการผลักดันส่งกลับผู้ต้องกักแต่ละประเทศ

ปัจจุบันนี้ประเทศที่รับผู้ลี้ภัยไปตั้งถิ่นฐานที่พบเห็นบ่อย ได้แก่ ประเทศแคนาดา ประเทศออสเตรเลีย ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศฟินแลนด์ และประเทศนิวซีแลนด์ ซึ่งในแต่ละประเทศ จะรับผู้ลี้ภัยในแต่ละปี จำนวนไม่แน่นอน ไม่สามารถบอกจำนวนที่แน่นอนได้ แต่เท่าที่ปฏิบัติงานมา จะพบว่าแต่ละประเทศมีนโยบายการรับผู้ลี้ภัยน้อยลงทุกปี และไม่ทราบหลักเกณฑ์ว่าแต่ละประเทศมีเกณฑ์การรับผู้ลี้ภัยอย่างไร ทำให้ยังมีผู้ลี้ภัยอีกจำนวนมากที่ตกค้างอยู่ และไม่ทราบว่าจะได้ไปประเทศที่ 3 เมื่อใด ซึ่งจะเป็นภาระของประเทศไทยที่เป็นประเทศตรงกลางด้วย ปัญหาอีกอย่างหนึ่งคือปัญหาสุขภาพของผู้ลี้ภัย ซึ่งหากมีปัญหาเรื่องสุขภาพ ประเทศที่ 3 จะไม่รับไปตั้งถิ่นฐาน และปัญหาเกี่ยวกับสายการบินที่บางครั้งมีการยกเลิกเที่ยวบิน หรือการเลื่อน โดยเฉพาะช่วงการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 และยังเป็นนโยบายของทุกประเทศที่งด



นโยบายการรับผู้ลี้ภัยไว้ก่อนจนกว่าสถานการณ์การแพร่ระบาดจะดีขึ้น ทำให้การโยกย้ายถิ่นหยุดชะงักไปประมาณครึ่งปี แต่ปัจจุบันตอนนี้ (เดือนตุลาคม 2563) ก็เริ่มผ่อนคลายแล้ว

#### 5. ข้อเสนอแนะ

ไม่มีข้อเสนอแนะ เนื่องจากผู้ให้สัมภาษณ์ไม่มีปัญหาใดๆในการปฏิบัติงาน หน่วยงานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกระทรวงมหาดไทยหรือสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ให้การช่วยเหลือในการส่งผู้ลี้ภัยไปยังประเทศที่ 3 เป็นอย่างดี ไม่ติดปัญหาใด

#### กรณีศึกษาที่ 10

##### 1. ข้อมูลพื้นฐานส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์

ผู้ให้สัมภาษณ์เป็นเพศหญิง อายุ 73 ปี สัญชาติไทย ตำแหน่งศาสตราจารย์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านกรย้ายถิ่นและเป็นนักวิชาการในการให้คำปรึกษาในการช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยให้ลี้ภัยไปประเทศที่ 3 ประสบการณ์ทำงาน 40 ปี

2. กฎหมาย นโยบาย หรือแนวทางการปฏิบัติในการส่งกลับผู้ต้องกักกลับประเทศภูมิลำเนาหรือประเทศที่ 3

ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ทราบกฎหมาย นโยบาย ของไทยในการส่งผู้ต้องกักกลับประเทศภูมิลำเนาหรือประเทศที่ 3 โดยเห็นว่ามีความกำกวมในการใช้คำ ระหว่างคำว่า “ผู้ต้องกัก” และ “ผู้ที่ต้องการย้ายถิ่นไปประเทศที่ 3” หากสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองใช้ว่าผู้ต้องกักแทนในความหมายทั้งสองอย่างนี้ จะทำให้ภาพลักษณ์ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองดูแย่ เนื่องจากผู้ต้องกัก ในความหมายของบุคคลทั่วไปคือผู้ที่กระทำความผิดกฎหมายคนเข้าเมือง เช่น การหลบหนีเข้าเมือง แต่สำหรับผู้ต้องการย้ายถิ่น แม้จะเป็นผู้ที่หลบหนีเข้าเมืองก็จริง แต่ได้รับการคัดกรองและได้รับสถานะจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) แล้ว ว่าเป็นผู้แสวงหาที่ลี้ภัย หรือผู้ลี้ภัย จึงควรแยกคำให้แตกต่างกัน ไม่เช่นนั้นประชาคมโลกจะมองว่า ประเทศไทยไม่มีมาตรการใดสำหรับผู้ลี้ภัย แม้จะอ้างว่าประเทศไทยไม่ได้ร่วมลงนามในอนุสัญญาเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยก็ตาม แต่เนื่องจากพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้ไปให้คำมั่นบนเวทีโลกเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยไว้แล้ว จึงควรมีมาตรการเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยที่ดีกว่านี้ เท่าที่ทราบในขณะนี้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเรื่องการคัดกรองคนต่างด้าว ที่เป็นผู้ลี้ภัยออกมาแล้ว โดยเพิ่งออกมาเมื่อปี พ.ศ.2562

ในส่วนแนวทางปฏิบัตินั้น ผู้ให้สัมภาษณ์เคยมีประสบการณ์ในการเป็นนักวิชาการให้คำปรึกษาในการช่วยเหลือผู้ลี้ภัยสมัยผู้ลี้ภัยอินโดจีน คือ ในขณะนั้นประเทศไทยได้ตั้งศูนย์พักพิงที่หนึ่งในการให้ความช่วยเหลือผู้อพยพทั้งชาวลาว เวียดนาม กัมพูชา โดยมีการประสานงานร่วมกับ

UNHCR และจะมีเจ้าหน้าที่สถานทูตของประเทศที่ 3 เข้ามาดำเนินการสัมภาษณ์ และรับตัวไปประเทศที่ 3 ในส่วนของรัฐบาลไทยมีหน้าที่ในช่วยการออกเอกสารต่างๆ เพื่อให้สามารถเดินทางไปประเทศที่ 3 ได้ และรัฐบาลของประเทศที่ 3 จะมีเที่ยวบินพิเศษมารับผู้ลี้ภัยเหล่านี้ไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศของตนเอง ในตอนนั้นสามารถช่วยเหลือให้ผู้ลี้ภัยได้ไปประเทศที่ 3 ทั้งหมด จนปิดศูนย์พักพิง

### 3. อุปสรรคในการปฏิบัติงานตามกฎหมาย นโยบายและแนวทางในการปฏิบัตินั้น

ในส่วนของกฎหมาย นโยบาย โดยละเอียดนั้น ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ทราบ แต่สำหรับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่ไม่สามารถและไม่สมัครใจกลับประเทศภูมิลำเนา และการตั้งกองกำกับการ 4 กองบังคับการสืบสวนสอบสวน ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ที่ออกมาเพื่อรองรับระเบียบสำนักนายกฯ ในการคัดกรองคนต่างด้าวนั้น พบข้อจำกัดที่จะเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานหลายประการ ดังนี้

- ในการคัดกรองคนต่างด้าวของเจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ตามระเบียบสำนักนายกฯ จะต้องมีการคัดกรองคนต่างด้าวร่วมกับ UNHCR เพราะการสัมภาษณ์เพื่อคัดกรองนั้น ผู้คัดกรองจำเป็นจะต้องทราบข้อมูลของประเทศต้นทางว่ามีภัยอย่างไร เช่น เกิดเหตุสงครามในปีไหน ส่วนไหนบ้างที่ได้รับผลกระทบจากภัยสงคราม เป็นต้น ถ้าเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองทำการสัมภาษณ์เพื่อคัดกรองเอง จะไม่สามารถทำได้อย่างสมบูรณ์ และถูกกดดัน ถูกตั้งคำถามจากประชาคมโลก เพราะเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองไม่ได้มีประสบการณ์ หรือมีความรู้ในเรื่องประเทศต้นทาง แต่ UNHCR จะทราบเพราะทำมาตลอด มีประสบการณ์ และมีข้อมูลอยู่แล้ว

- ในส่วนของระเบียบสำนักนายกฯ ที่ใช้คำว่า คนต่างด้าวที่ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจกลับภูมิลำเนา ยังไม่สื่อถึงผู้ลี้ภัยดีพอ ต้องแยกคนต่างด้าวกลุ่มนี้ออกมาจากผู้ต้องกักขัง โดยควรใช้คำว่า Displaced Person หรือในภาษาไทยใช้คำว่า ผู้พลัดถิ่น และมีเงื่อนไขว่า UNHCR จะต้องทำการคัดกรองมาขั้นหนึ่งแล้ว จึงจะเข้าสู่กระบวนการคัดกรองตามระเบียบนี้ได้

- เมื่อได้รับการคัดกรองว่าเป็นผู้ลี้ภัยแล้ว ไม่ควรถูกจับกุม ผู้ที่เป็นเด็กควรได้รับการศึกษา และทุกคนได้รับการรักษาพยาบาล แต่ทุกวันนี้เจ้าหน้าที่ตำรวจยังจับกุมผู้ลี้ภัยอยู่ อาจมีสาเหตุมาจาก ตอนนี้อย่างไม่มีการปฏิบัติหรือบังคับตามระเบียบสำนักนายกฯ นี้ อีกทั้งยังไม่มีแนวทางปฏิบัติออกมา ว่าควรดำเนินการกับคนต่างด้าวกลุ่มนี้อย่างไร หากต่อมามีแนวทางการปฏิบัติออกมาแล้วว่า จะไม่ทำการจับกุมคนต่างด้าวกลุ่มนี้ เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจะต้องระวังว่า คนต่างด้าวที่ยื่นคำร้องขอเป็นผู้ลี้ภัยนั้น มีหลายกลุ่ม บางกลุ่มเป็นผู้ลี้ภัยที่หนีภัยสงคราม หรือการ

ประทัดประชากรเข้าตามหลักเกณฑ์การเป็นผู้ลี้ภัยจริงๆ แต่บางกลุ่ม อาจเป็นเพียงกลุ่ม Mixed flow คือ คนต่างด้าวที่ผสมปนเปกันไปหมด ทั้ง แรงงานต่างด้าว หรือหนีภัยเศรษฐกิจมา ซึ่งไม่ใช่ผู้ลี้ภัยจากการประทัดประชากรจริงๆ

- แต่การที่ไม่จับกุมคนต่างด้าวที่ได้รับการคุ้มครองแล้ว อาจเป็นแรงจูงใจในการให้คนกลุ่มนี้เข้ามาในประเทศมากขึ้น และอาจจะอยู่ในประเทศนาน ไม่ได้ไปประเทศที่ 3 ก็จะไปเรื่อยๆ ในระเบียบนี้จึงควรมีเกณฑ์อีกขึ้นหนึ่งว่า สามารถอยู่ในประเทศไทยได้กี่ปี ถ้าไม่สามารถหาประเทศที่ 3 ไปได้ จะส่งกลับประเทศที่ 1 ในระเบียบสำนักนายฯ ในหมวดที่ 3 ได้เปิดช่องไว้ว่า รัฐสามารถส่งกลับประเทศต้นทางได้ เพียงแต่ยังไม่มีความชัดเจน และต้องพึงกระทรวงต่างประเทศในการผลักดันกลับประเทศต้นทาง ผ่านข้อตกลงร่วมกันระหว่างประเทศ

#### 4. ปัญหาและข้อจำกัดในการส่งตัวผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนาหรือประเทศที่ 3

ในอดีตประเทศที่ 3 ต้องการคนที่เป็นประโยชน์แก่ประเทศของตน เพราะประเทศเหล่านี้มีสิทธิที่จะเลือกได้ ผู้ที่จะได้ไปตั้งถิ่นฐานต้องพูดภาษาอังกฤษได้ อยู่ในวัยหนุ่มสาว ร่างกายแข็งแรง มีการศึกษา ส่วนคนที่ตกค้าง ได้แก่ คนชรา พิการ และอยู่อย่างไม่มีความหวัง ส่วนปัจจุบันนี้ ประเทศที่ 3 จะรับคนไปตั้งถิ่นฐานน้อยลงมาก ผู้ให้สัมภาษณ์ได้พูดคุยกับผู้ให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยจากการสู้รบตามแนวชายแดนไทย - เมียนมา พบว่าตอนนี้แทบจะไม่มีเจ้าหน้าที่สถานทูตของประเทศที่ 3 เข้ามาสัมภาษณ์เลย การที่รับคนได้น้อยลง อาจเป็นเพราะประเทศนั้นๆมีปัญหาภายใน เช่น เรื่องเศรษฐกิจ ประเทศที่ 3 ที่รับคนไปตั้งถิ่นฐานที่ทราบได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา และยุโรปตอนเหนือ ปัจจุบันนี้รับน้อยลงมาก รับหลักสิบคนไม่ถึงร้อย ในแต่ละปี

#### 5. ข้อเสนอแนะ

ผู้ให้สัมภาษณ์มีข้อเสนอแนะหลายประเด็น โดยสรุป ดังนี้

- ในส่วนของผู้ต้องกักที่ตกค้างอยู่ในสถานกักตัวคนต่างด้าวที่ประเทศต้นทางอ้างว่าไม่มีสถานะทางทะเบียน จึงไม่ใช่คนของสัญชาติตน ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่ารัฐบาลจะต้องทำข้อตกลง (Memorandum of Understanding - MoU) กับประเทศนั้นๆ โดยการเจรจาทวิภาคี เพราะหากไม่ดำเนินการใดเลย ภาระการดูแลคนต่างด้าวกลุ่มนี้จะตกอยู่ที่ไทย เรื่องนี้ในอดีตรัฐบาลไทยเคยทำข้อตกลงกับประเทศเมียนมา เพื่อให้ประเทศเมียนมาให้สถานะกับมอญ กะเหรี่ยง จนประเทศเมียนมาต้องให้บัตรประชาชนกับมอญ กะเหรี่ยงมาแล้ว ซึ่งรัฐบาลไทยควรดูตัวอย่างจากเรื่องนี้และเจรจากับประเทศที่เป็นปัญหามากที่สุด เช่น ประเทศจีน ซึ่งประเทศจีนมีความสัมพันธ์ที่ดีกับไทย น่าจะสามารถพูดคุยตกลงกันได้

- ควรจัดให้มีที่พักพิงที่ใดที่หนึ่งสำหรับคนต่างด้าวซึ่งเป็นผู้ลี้ภัย และมีองค์ระหว่างประเทศให้การช่วยเหลือ โดยให้ไม่เป็นภาระของไทย รัฐบาลไทยเพียงแต่ให้ใช้สถานที่เท่านั้น โดยให้ประสานกระทรวงมหาดไทยขอใช้ที่ และของงบประมาณขององค์ระหว่างประเทศมาสร้างที่พักพิง ซึ่งจะทำให้ผู้ลี้ภัยไม่ต้องถูกจับกุม และอาจมีนโยบายให้นายจ้างรับออกไปทำงานได้ โดยมีการเข้ามารายงานตัวทุกๆ 90 วัน เหมือนคนต่างด้าวที่อยู่ในประเทศ

- ควรกำหนดระยะเวลาว่า จะให้ที่พักพิงแก่คนต่างด้าวซึ่งเป็นผู้ลี้ภัย จำนวนกี่ปี โดยไม่ควรนานเกิน 2 ปี เพราะอาจเป็นปัจจัยดึงดูดให้ผู้ลี้ภัยเข้ามาในประเทศมากขึ้นและไม่สามารถผลักดันออกไปได้ โดยให้ศึกษาประเทศทางยุโรป เช่น ศูนย์อพยพที่ประเทศเนเธอร์แลนด์ ซึ่งมีกฎระเบียบว่า จะให้ที่พักพิงแก่ผู้ลี้ภัย แต่หากหาประเทศที่ 3 ไปตั้งถิ่นฐานไม่ได้ภายใน 1 ปี จะต้องกลับประเทศต้นทาง ควรต้องศึกษาว่าประเทศเหล่านี้เจรจากับประเทศต้นทางเพื่อส่งคนกลับอย่างไร และนำมาปรับใช้กับระเบียบสำนักนายกฯ ของประเทศไทย

- ในขณะนี้ ประเทศไทยยังไม่ได้มีที่พักพิงให้แก่ผู้ลี้ภัย มาตรการให้ผู้ลี้ภัยประกันตัวออกไปจากสถานกักตัวเป็นมาตรการที่ดีมาตรการหนึ่ง แต่การวางเงินประกันตัว ไม่ควรจะต้องวางเงินถึง 50,000 บาทต่อคน เงินจำนวนนี้ ควรใช้สำหรับผู้ต้องกักทั่วไป แต่สำหรับผู้ลี้ภัย ไม่ใช่ผู้กระทำความผิดทางอาญา และไม่ควรถูกจับกุมตั้งแต่แรก จึงควรลดการตั้งเงื่อนไขในการประกันตัวลงมา

- ควรให้ความรู้แก่คนต่างด้าวที่เป็นผู้แสวงหาที่ลี้ภัย เพื่อให้คนเหล่านี้เป็นคนที่มีคุณภาพ พร้อมทั้งจะไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่ 3 และอาจได้รับการยอมรับจากประเทศที่ 3 มากขึ้น

- อยากให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองทราบว่าประเทศที่ 3 แต่ละประเทศ ในแต่ละปีมีโควตาในการรับผู้ลี้ภัยไปตั้งถิ่นฐานเท่าใด เพื่อที่จะทราบว่า ในขณะนี้โควตาเต็มหรือไม่ และติดต่อสถานทูต เพื่อผลักดันคนออก

- รัฐบาลควรเลือกประเทศที่มีความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศไทย เพื่อให้รับผู้ลี้ภัยไป เช่น ประเทศกัมพูชาเคยรับผู้ลี้ภัยจากประเทศออสเตรเลีย โดยมีเงื่อนไขว่าประเทศออสเตรเลียให้เงินไปพัฒนาประเทศด้วย

- รัฐบาลไทยควรเจรจากับ UNHCR ว่า เงินสำหรับการพัฒนาประเทศต้นทาง ควรนำมาพัฒนาในส่วนของการเตรียมความพร้อมในการรับผู้ลี้ภัยกลับประเทศด้วย มิใช่การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจหรือการลงทุนเพียงอย่างเดียว ซึ่งประโยชน์ของการพัฒนานั้นอาจไม่มาถึงผู้ลี้ภัยโดยตรง

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ในการส่งผู้ต้องกักกลับประเทศภูมิลำเนาและประเทศที่ 3 รวมจำนวน 10 กรณีศึกษา สามารถสรุปข้อมูลจากการสัมภาษณ์เป็นตารางได้ดังนี้

คำถาม	เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง	เจ้าหน้าที่อื่นๆ
<p>กฎหมาย นโยบาย แนวทางปฏิบัติ</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มาตรา 54 และ 55 ในการส่งกลับผู้ต้องกัก</li> <li>- ในส่วนของแนวทางปฏิบัติ จะแบ่งเป็นการกลับทางด่านภูมิภาคและทางเครื่องบิน</li> <li>- การกลับทางด่านภูมิภาคไม่ต้องมีเอกสารประจำตัวก็สามารถเดินทางได้</li> <li>- หากกลับทางเครื่องบิน ประเทศส่วนใหญ่ทางทวีปเอเชียและแอฟริกา ในกรณีที่ไม่มียานพาหนะเดินทาง จะต้องติดต่อสถานทูตหรือสถานกงสุลให้ออกเอกสารแทนหนังสือเดินทางให้ และหากมีตัวเครื่องบิน ซึ่งผู้ต้องกักจะต้องเสียค่าใช้จ่ายเอง ก็สามารถขออนุมัติเดินทางกลับได้เลย</li> <li>- แนวทางปฏิบัติของทวีปยุโรปและอเมริกาเหนือ เจ้าหน้าที่สถานทูตจะมีเอกสารให้เช่นยินยอมเพื่อติดต่อให้ญาติโอนเงินให้ หรือให้กู้เงินรัฐเพื่อซื้อตั๋วเดินทางกลับ</li> <li>- แนวทางปฏิบัติในการโยกย้ายถิ่นฐานไปประเทศที่ 3 ผู้ต้องกักจะยื่นคำร้องต่อ UNHCR เพื่อให้มาสัมภาษณ์และให้สถานะเป็นผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและผู้ลี้ภัย จากนั้นจะมีเจ้าหน้าที่สถานทูตประเทศที่ 3</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ไม่ทราบกฎหมาย นโยบายในการส่งกลับ จะปฏิบัติตามกฎหมายของไทยยึดตามเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง</li> <li>- แนวทางปฏิบัติของประเทศจีน เจ้าหน้าที่ที่จะต้องตรวจสอบสถานะของผู้ต้องกักชาวจีนไปยังประเทศจีนก่อน เพื่อพิสูจน์สัญชาติ</li> <li>- แนวทางปฏิบัติของประเทศไนจีเรีย สามารถตรวจสอบสถานะทางออนไลน์ได้เลย</li> <li>- ประเทศจีนและประเทศไนจีเรียจะช่วยเหลือเรื่องการออกเอกสารให้เท่านั้น ไม่ได้ช่วยเหลือในการซื้อตั๋วเดินทางด้วย</li> <li>- องค์กรเอกชนที่ช่วยเหลือในการส่งกลับจะช่วยเหลือผู้ที่ประสงค์จะเดินทางกลับ และคัดเลือกกว่าผู้ใดอยู่นานที่สุด และมีความต้องการช่วยเหลือมากที่สุดก่อน</li> <li>- แนวทางปฏิบัติในการโยกย้ายถิ่นฐานไปประเทศที่ 3 จะมีการลงทะเบียนกับ UNHCR เพื่อให้มาสัมภาษณ์และให้สถานะเป็นผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและผู้ลี้ภัย จากนั้นจะมีเจ้าหน้าที่สถานทูตประเทศที่ 3 มาสัมภาษณ์ว่าจะรับไปตั้งถิ่นฐานหรือไม่ หากรับจะแจ้ง UNHCR และ</li> </ul>

	<p>มาสัมภาษณ์ว่าจะรับไปตั้งถิ่นฐานหรือไม่ หากรับจะแจ้ง UNHCR และ IOM เพื่อเตรียมตัวเดินทางไปประเทศที่ 3</p>	<p>IOM เพื่อเตรียมตัวเดินทางไปประเทศที่ 3</p>
<p>อุปสรรคในการใช้กฎหมาย นโยบาย แนวทางปฏิบัติ</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การปฏิบัติงานตามกฎหมายคนเข้าเมืองไม่มีปัญหาใด</li> <li>- แต่อุปสรรคคือ ในกฎหมายคนเข้าเมือง กฎหมายอื่นๆ หรือนโยบายของไทย ไม่มีการบังคับผลักดันกลับ ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถส่งกลับได้หากผู้ต้องกักไม่มีความประสงค์จะเดินทางกลับด้วยตนเอง</li> <li>- แนวทางปฏิบัติของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ต้องการให้ผู้ต้องกักเซ็นยินยอมก่อน จึงจะให้ความช่วยเหลือได้ แต่บางครั้งผู้ต้องกักเป็นจิตเวชทำให้เซ็นเอกสารไม่ได้</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การปฏิบัติงานตามกฎหมายคนเข้าเมืองไม่มีปัญหาใด</li> <li>- อุปสรรคคือ ในกฎหมายคนเข้าเมือง กฎหมายอื่นๆ หรือนโยบายของไทย ไม่มีการบังคับผลักดันกลับ สำหรับผู้ลี้ภัย ที่ถูกปฏิเสธสถานะแล้ว ก็ยังคงอยู่ในประเทศโดยไม่เดินทางกลับ</li> <li>- ระเบียบสำนักนายฯ ยังไม่ชัดเจน ควรแก้ไขให้ UNHCR ร่วมคัดกรองด้วย และมีการกำหนดว่าจะอยู่ในประเทศไทยได้ไม่เกินกี่ปี ไม่เช่นนั้นจะเป็นแรงจูงใจให้คนต่างด้าวเข้ามาในประเทศมากขึ้น และยังไม่มียุทธศาสตร์เรื่องการส่งกลับ หากไม่ได้รับการคุ้มครอง ควรให้กระทรวงการต่างประเทศทำข้อตกลงกับประเทศต้นทาง เรื่องการผลักดันกลับด้วย</li> <li>- ไม่ควรมีการจับกุมผู้ลี้ภัยที่ได้สถานะแล้ว</li> <li>- แนวทางปฏิบัติของ ตม. กับประเทศไนจีเรีย มีขัดแย้งกันเรื่องเอกสารกับตัวเดินทาง แต่สามารถแก้ปัญหาได้</li> </ul>
<p>ปัญหาและข้อจำกัดในการส่งกลับ</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้ต้องกักที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนของประเทศภูมิลำเนาตนเอง เป็นคนไร้รัฐ ไม่สามารถดำเนินการส่งกลับได้</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้ต้องกักที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนของประเทศภูมิลำเนาตนเอง เป็นคนไร้รัฐ ไม่สามารถดำเนินการส่งกลับได้</li> <li>- ผู้ต้องกักไม่ยินยอมกลับ และไม่สามารถบังคับกลับได้</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้ต้องกักไม่มียินยอมกลับ และไม่สามารถบังคับกลับได้</li> <li>- ผู้ต้องกักไม่มีค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับและสถานทูตไม่ให้ความช่วยเหลือ</li> <li>- สถานทูตออกเอกสารให้ล่าช้า, ไม่ให้ความช่วยเหลือในด้านอื่นๆ นอกจากการออกเอกสาร</li> <li>- สายการบินไม่รับผู้ต้องกักขึ้นเครื่องบิน, ลดโควตาการรับผู้ต้องกัก, บางประเทศไม่ให้ผู้ต้องกักบินผ่าน่านฟ้า ทำให้สายการบินมีจำนวนจำกัด</li> <li>- บางประเทศไม่มีสถานทูตในประเทศทำให้ติดต่อขอเอกสารยาก</li> <li>- ประเทศที่ 3 รับผู้ลี้ภัยไปตั้งถิ่นฐานน้อยลง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้ต้องกักไม่มีค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับ</li> <li>- สถานทูตออกเอกสารให้ล่าช้า, ไม่ให้ความช่วยเหลือในด้านอื่นๆ นอกจากการออกเอกสาร</li> <li>- สายการบินไม่รับผู้ต้องกักขึ้นเครื่องบิน, ลดโควตาการรับผู้ต้องกัก, บางประเทศไม่ให้ผู้ต้องกักบินผ่าน่านฟ้า ทำให้สายการบินมีจำนวนจำกัด</li> <li>- บางประเทศไม่มีสถานทูตในประเทศทำให้ติดต่อขอเอกสารยาก</li> <li>- ประเทศที่ 3 รับผู้ลี้ภัยไปตั้งถิ่นฐานน้อยลง และจะรับเฉพาะผู้ที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศตนเอง</li> <li>- UNHCR ใช้เวลานานในการสัมภาษณ์คัดกรองให้สถานะและช่วยในการไปประเทศที่ 3</li> <li>- ผู้ลี้ภัยไม่สามารถทำงานได้ จึงมีปัญหาทางการเงิน</li> </ul>
ข้อเสนอแนะ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ต้องการให้มีที่พักพิงให้กับผู้ต้องกักที่อยู่นาน เช่น กลุ่มผู้ลี้ภัย คนไร้รัฐ</li> <li>- ต้องการให้มีกฎหมายที่บังคับให้คนต่างด้าวที่อยู่นานกลับภูมิลำเนา</li> <li>- ต้องการให้รัฐช่วยเจรจากับประเทศต่างๆ เพื่อให้รับพลเมืองของตนเองกลับภูมิลำเนา</li> <li>- ต้องการให้รัฐช่วยประสานกับสายการบินต่างๆ เรื่องการรับผู้ต้องกักให้มากขึ้น</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ต้องการให้มีที่พักพิงให้กับผู้ลี้ภัย ที่ไม่ใช่สถานกักตัวคนต่างด้าว</li> <li>- ต้องการให้แยกค่าว่าผู้ต้องการไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่ 3 ออกจากผู้ต้องกักทั่วไป</li> <li>- ต้องการให้รัฐทำข้อตกลงทวิภาคีกับประเทศที่มีผู้ต้องกักตกค้างอยู่หรือเป็นคนไร้รัฐ เช่น ประเทศจีน</li> <li>- ควรกำหนดระยะเวลาว่าหลังจากได้รับสถานะได้รับการคุ้มครองแล้ว จะให้อยู่ในประเทศไทยได้ไม่เกินกี่ปี</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ต้องการให้สายการบินประจำชาติรับตัวผู้ต้องกัก</li> <li>- ข้อหาเล็กน้อย ไม่ควรผ่านกระบวนการส่งกลับ เพื่อลดภาระ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ควรมีกฎหมาย หรือข้อตกลงระหว่างประเทศที่บังคับให้คนต่างด้าวที่อยู่นานกลับภูมิลำเนา</li> <li>- ต้องการให้เริ่มคัดกรองคนต่างด้าวตามระเบียบนายกฯ โดยเร็ว</li> <li>- ต้องการให้ประเทศไทยส่งเสริมให้ผู้ที่ต้องการโยกย้ายถิ่นได้เรียนหนังสือ เพื่อให้มีคุณภาพ ได้รับการเลือกให้ได้ไปประเทศที่ 3 มากขึ้น</li> <li>- สตม. ควรทราบว่าประเทศที่ 3 ในแต่ละปีมีโควตาการรับผู้ที่ต้องการโยกย้ายถิ่นจำนวนเท่าใด เพื่อช่วยในการผลักดันไปให้มากที่สุด</li> <li>- สตม. ควรลดจำนวนเงินค่าประกันตัวผู้ที่ต้องการโยกย้ายถิ่นลง และไม่ควรที่จะจับกุม</li> <li>- รัฐบาลควรเจรจากับประเทศที่มีความสัมพันธ์ที่ดีกับไทย ให้รับผู้ที่ต้องการโยกย้ายถิ่นไปตั้งถิ่นฐาน</li> <li>- รัฐบาลควรเจรจากับ UNHCR ให้นำเงินมาพัฒนาประเทศต้นทางในการรับคนของตนเองกลับประเทศต้นทาง</li> </ul>
--	--	---

ตารางที่ 4 สรุปข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก

## ส่วนที่ 2 วิเคราะห์และอภิปรายผล

ผู้ศึกษาจะสรุปผลข้อค้นพบจากการศึกษาโดยการวิเคราะห์เป็นเชิงพรรณนา โดยรวบรวมข้อมูลความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นๆที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านการส่งตัวผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนาหรือประเทศที่ 3 ตามข้อคำถาม ดังต่อไปนี้

### 4.1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

ผู้ให้สัมภาษณ์มีทั้งเพศชายและเพศหญิง อายุระหว่าง 25 – 73 ปี ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งหมดมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และเคยปฏิบัติงานในการให้ความช่วยเหลือคนต่างด้าวที่เป็นผู้ต้อง



กัก หรือผู้ที่ต้องการโยกย้ายถิ่นไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่ 3 มีประสบการณ์ทำงานในการส่งตัวผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนาหรือประเทศที่ 3 ตั้งแต่ 2 – 40 ปี

4.2 กฎหมาย นโยบาย หรือแนวทางปฏิบัติในการส่งตัวผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนาหรือประเทศที่ 3

สำหรับกฎหมายเจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง จะดำเนินการส่งกลับคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มาตรา 54 และมาตรา 55 ซึ่งจะมีหลักการสำคัญว่า คนต่างด้าวเป็นคนสัญชาติใด ให้ส่งกลับไปยังประเทศภูมิลำเนาของผู้ต้องกักโดยพลอดภัย แต่กรณีที่เป็นผู้ที่ต้องการไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่ 3 หากประเทศที่ 3 รับตัวและมีเอกสารยืนยันจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติก็บ่งชี้การระหว่างประเทศเพื่อการย้ายถิ่นฐานประสานงานมายังสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ผู้บังคับบัญชาจะอนุมัติให้สามารถเดินทางไปประเทศที่ 3 ได้

ในส่วนของนโยบายในการส่งตัวผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนาหรือประเทศที่ 3 นั้น ไม่มีนโยบายในการให้ปฏิบัติอื่นใด นอกจากกฎหมายคนเข้าเมือง

ส่วนแนวทางการปฏิบัติ เนื่องจากผู้ต้องกัก มีทั้งผู้ต้องกักธรรมดา และผู้ที่ต้องการย้ายถิ่นฐาน อีกทั้งเจ้าหน้าที่สถานทูตหรือสถานกงสุลแต่ละประเทศ จะมีแนวทางการปฏิบัติที่แตกต่างกันบ้าง สามารถแบ่งแนวทางปฏิบัติได้ดังนี้

(1) กรณีส่งผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนายังด่านภูมิภาค สำหรับผู้ต้องกัก 3 สัญชาติ ได้แก่ เมียนมา ลาว และกัมพูชา หลังจากผู้ต้องกักเข้ามาในสถานกักตัวคนต่างด้าวแล้ว มีความประสงค์จะเดินทางกลับและผู้บังคับบัญชาอนุมัติให้เดินทางกลับได้แล้ว เจ้าหน้าที่ส่งกลับก็จะจ้างรถโดยสารเพื่อพาผู้ต้องกักไปส่งยังสถานกักตัวคนต่างด้าวที่ด่านภูมิภาคเพื่อส่งผู้ต้องกักออกตามช่องทางตรวจคนเข้าเมืองได้เลย ใช้เวลาไม่เกิน 7 วัน โดยสถานทูตไม่จำเป็นต้องมาออกเอกสารแทนหนังสือเดินทางให้ และไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทาง

(2) กรณีส่งผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนาโดยเครื่องบิน ได้แก่ ผู้ต้องกักทุกสัญชาติ นอกจากสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา เครื่องบิน เจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองจะมีหนังสือแจ้งไปยังสถานทูตหรือสถานกงสุลของแต่ละประเทศว่ามีผู้ต้องกักสัญชาติตนเองอยู่ในสถานกักตัวคนต่างด้าวเพื่อรอการส่งกลับ หากผู้ต้องกักมีหนังสือเดินทางอยู่แล้ว ผู้ต้องกักสามารถยื่นความประสงค์ขอเดินทางกลับ ชื่อตัวเดินทาง เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองก็จะขออนุมัติผู้บังคับบัญชาเดินทางกลับได้เลย จะใช้เวลาไม่นาน แต่หากไม่มีหนังสือเดินทาง เจ้าหน้าที่สถานทูตหรือสถานกงสุลจะต้องเข้ามาสัมภาษณ์ และออกเอกสารแทนหนังสือเดินทางให้ก่อน จึงจะสามารถดำเนินการขั้นตอนต่อไปได้

โดยสถานกงสุลสาธารณรัฐประชาชนจีนประจำประเทศไทย มีแนวทางปฏิบัติว่า จะต้องมาที่สถานกักตัวคนต่างด้าวเพื่อสัมภาษณ์ผู้ต้องกักว่ามีเอกสารยืนยันตัวตนอื่นหรือไม่ หรือหากไม่มี จะให้แจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับประวัติของบุคคล เช่น ชื่อ วันเดือนปีเกิด สถานที่เกิด ภูมิลำเนา เป็นต้น เพื่อนำข้อมูลไปตรวจสอบกับสาธารณรัฐประชาชนจีน ไปยังเมืองภูมิลำเนาที่ผู้ต้องกักอ้างว่าเคยอยู่ที่เมืองนั้น เมื่อเมืองภูมิลำเนาของผู้ต้องกักแจ้งข้อมูลกลับมาว่าเป็นบุคคลที่มีสถานะทางทะเบียนที่เมืองดังกล่าวจริง กงสุลฯ ก็จะดำเนินการออกเอกสารแทนหนังสือเดินทางในการเดินทางกลับภูมิลำเนาให้ แต่หากส่งรายชื่อและข้อมูลประวัติส่วนบุคคลไปทำการตรวจสอบแล้วปรากฏว่าไม่มีข้อมูลสถานะทางทะเบียนที่เมืองภูมิลำเนาที่แจ้ง กงสุลฯ ก็จะไม่ดำเนินการใดๆต่อ เนื่องจากถือว่าไม่ได้เป็นบุคคลสัญชาติจีน โดยจะมาแจ้งให้สถานกักตัวคนต่างด้าวทราบ ว่าไม่สามารถออกเอกสารแทนหนังสือเดินทางให้ได้เนื่องจากทำการพิสูจน์สัญชาติแล้ว แต่ผู้ต้องกักดังกล่าวไม่ใช่พลเมืองสัญชาติจีน

สถานทูตไนจีเรียประจำประเทศไทย มีแนวทางปฏิบัติในการออกเอกสารแทนหนังสือเดินทางให้ผู้ต้องกัก โดยจะมีการเข้ามาเยี่ยม และสำหรับผู้ต้องกักคนใดที่ไม่มีหนังสือเดินทาง ในการสัมภาษณ์เพื่อพิสูจน์สัญชาติและออกเอกสารแทนหนังสือเดินทางให้ จะต้องดำเนินการ 3 ขั้นตอน คือ ต้องกรอกข้อมูลในแบบฟอร์ม แสดงสิ่งยืนยันการเป็นพลเมืองสัญชาติไนจีเรีย เช่น สำเนาหนังสือเดินทาง เพื่อนำไปตรวจสอบ ในระบบออนไลน์ ช่วยในการยืนยันตัวตน และแสดงตัวเครื่องบินเดินทางกลับ สถานทูตจึงจะสามารถออกเอกสารแทนหนังสือเดินทางให้ได้

(3) กรณีเป็นผู้ที่ต้องการโยกย้ายถิ่นฐานไปประเทศที่ 3 ซึ่งมีทั้งเป็นผู้ต้องกักในสถานกักตัวคนต่างด้าว ผู้หนีภัยสู้รบอยู่ที่ค่ายพักพิงแนวชายแดนไทย-เมียนมา และผู้ที่ได้รับสถานะเป็นผู้ลี้ภัยของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) จะมีแนวทางปฏิบัติคือ เจ้าหน้าที่ UNHCR จะมาสัมภาษณ์และให้สถานะ โดย UNHCR จะสัมภาษณ์คัดกรองก่อนว่าเป็นบุคคลที่เข้าหลักเกณฑ์ที่จะได้รับการคุ้มครองหรือไม่ หากผ่านการคัดกรองแล้วก็จะให้สถานะเป็นผู้แสวงหาที่ลี้ภัย และผู้ลี้ภัย อีกทั้งจะคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมจะไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่ 3 เอาไว้ หลังจากนั้นจะมีสถานทูตของประเทศที่ 3 ที่จะรับผู้ที่ต้องการโยกย้ายถิ่นไปตั้งถิ่นฐานมาสัมภาษณ์อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งอาจจะไม่ได้รับผู้ที่ UNHCR คัดเลือกไว้ก่อนแล้วก็ได้ ซึ่งหากประเทศที่ 3 รับบุคคลใด ก็จะแจ้ง UNHCR เพื่อดำเนินการกระบวนการต่อไปคือประสานให้เจ้าหน้าที่องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) ช่วยเหลือในการตรวจร่างกาย ออกตั๋วเดินทาง และขออนุมัติสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองให้สามารถเดินทางไปประเทศที่ 3 ต่อไป

นอกจากนี้จะมีแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่องค์กรเอกชนในการให้ความช่วยเหลือผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนาที่จะให้ความช่วยเหลือผู้ต้องกักที่ประสงค์จะเดินทางกลับภูมิลำเนา โดยจะให้ความช่วยเหลือทางการเงิน และช่วยประสานงานกับสถานทูตหรือสถานกงสุลให้ช่วยออกเอกสารเดินทาง มีหลักเกณฑ์ที่จะให้ความช่วยเหลือตามลำดับว่าต้องเป็นผู้ที่อยู่ในสถานกักตัวคนต่างด้าวมาเป็นระยะเวลาที่นานที่สุด และมีความต้องการให้ช่วยเหลืออย่างเร่งด่วนก่อน เช่น เป็นเด็ก ชรา พิการ เจ็บป่วย หรือกลุ่ม LGBT

4.3 อุปสรรคในการปฏิบัติตามกฎหมาย นโยบาย หรือแนวทางปฏิบัติในการส่งตัวผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนาหรือประเทศที่ 3

จากความคิดเห็นในเรื่อง กฎหมาย นโยบาย ในการส่งตัวผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนาหรือประเทศที่ 3 ที่ผู้ให้สัมภาษณ์ได้กล่าวมา ทำให้เห็นได้ว่าทั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง และเจ้าหน้าที่อื่นๆ ที่ปฏิบัติหน้าที่ในด้านการส่งกลับ จะใช้กฎหมายคนเข้าเมือง ได้แก่ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ในการปฏิบัติงานการส่งกลับเพียงอย่างเดียวเท่านั้น โดยไม่ได้ใช้กฎหมายของประเทศอื่น หรือกฎหมายระหว่างประเทศร่วมด้วย และต่างมีความคิดเห็นเช่นเดียวกันว่าไม่ได้มีปัญหาในการปฏิบัติตามกฎหมายคนเข้าเมือง แต่อุปสรรคในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย และนโยบาย ได้แก่ การไม่มีกฎหมายหรือนโยบายในการผลักดันกลับผู้ต้องกักหรือผู้ที่ต้องการย้ายถิ่นฐานไปประเทศที่ 3 ที่อยู่ในประเทศไทยเป็นระยะเวลานาน และไม่สามารถกลับภูมิลำเนาได้ ไม่สมัครใจที่จะกลับภูมิลำเนา หรือไม่ได้รับการตอบรับไปประเทศที่ 3

ในส่วนขอระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจกลับภูมิลำเนาที่ประกาศออกมาบังคับใช้เมื่อปี พ.ศ.2562 ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับคนต่างด้าวที่ต้องการไปตั้งถิ่นฐานที่ประเทศที่ 3 นั้น ระเบียบดังกล่าวยังไม่มีการบัญญัติถึงการผลักดันกลับภูมิลำเนาที่ชัดเจนมากพอ และยังมีส่วนที่ควรปรับปรุงแก้ไขให้ชัดเจนขึ้นอีกหลายจุด ได้แก่ การคัดกรองคนต่างด้าวกลุ่มนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองไม่ควรทำการคัดกรองเอง แต่ควรประสานงานกับ UNHCR ให้ช่วยคัดกรองด้วย และรัฐบาลต้องให้กระทรวงการต่างประเทศเจรจาวิภาคีกับประเทศต้นทางของคนต่างด้าวที่ต้องการไปตั้งถิ่นฐานที่ประเทศที่ 3 ในกรณีที่คัดกรองไม่ผ่านไม่ได้รับการคุ้มครองโดยรัฐบาลไทย หรืออยู่ในประเทศไทยเกินระยะเวลาที่กำหนดไว้ว่าจะมีแนวทางในการส่งกลับประเทศต้นทางอย่างไร เพื่อไม่ให้เป็นการละเมิดสิทธิของประเทศไทย และอาจมีคนต่างด้าวกลุ่มนี้เข้ามาในประเทศไทยมากขึ้น โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจกลับภูมิลำเนา พ.ศ.2562 นี้ มีบัญญัติไว้เพียงว่า หากไม่ได้รับการคุ้มครอง จะต้องดำเนินการตามกฎหมายคนเข้าเมือง ซึ่งกฎหมายคนเข้าเมืองมีเพียงหลักการในการส่งกลับว่า คนต่างด้าวมีภูมิลำเนาที่ใด ให้ดำเนินการส่งกลับไปยังภูมิลำเนาของคนต่างด้าว ไม่มีการบัญญัติถึงเรื่องการบังคับกลับภูมิลำเนาหรือจะต้องดำเนินการกับคนที่ไม่สมัครใจกลับภูมิลำเนา

อย่างไร ดังนั้น หากผู้ต้องกักไม่สมัครใจและไม่มีความสะดวกที่จะเดินทางกลับภูมิลำเนา เจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองก็จะไม่สามารถส่งกลับภูมิลำเนาได้

สรุปได้ว่าอุปสรรคในส่วนของกฎหมาย และนโยบายในการส่งกลับผู้ต้องกัก คือการไม่มีกฎหมาย และนโยบายในการบังคับผลักดันกลับภูมิลำเนาที่ชัดเจน ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถดำเนินการส่งกลับผู้ต้องกักที่อยู่ในสถานกักตัวคนต่างด้าวเป็นระยะเวลานาน หรือคนต่างด้าวที่ไม่ได้รับรับการตอบรับไปประเทศที่ 3 แต่ไม่สมัครใจกลับประเทศต้นทางได้

ส่วนอุปสรรคของแนวทางปฏิบัติในการส่งกลับของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นนั้น มีอุปสรรคในการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานบ้าง ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา มีแนวทางปฏิบัติว่า หากผู้ต้องกักต้องการความช่วยเหลือในด้านต่างๆ จะต้องเซ็นยินยอมเพื่อให้เจ้าหน้าที่สถานทูตติดต่อญาติที่ประเทศภูมิลำเนาให้ หรือให้กู้เงินรัฐบาลเท่านั้น ซึ่งในการปฏิบัติงานบางครั้ง อาจมีเหตุสุดวิสัยบางประการที่ไม่สามารถเซ็นยินยอมก่อนได้ เช่น ผู้ต้องกักเป็นโรคทางจิตเวช แต่แนวทางปฏิบัติของประเทศสหรัฐอเมริกาไม่สามารถยืดหยุ่นได้ ทำให้เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานในบางครั้ง อีกประการหนึ่งคือ แนวทางการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองกับเจ้าหน้าที่สถานทูตประเทศไนจีเรียมีความขัดแย้งกัน โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองต้องการเอกสารแทนหนังสือเดินทางจากสถานทูตก่อน จึงจะสามารถอนุมัติเดินทางกลับได้ แต่เจ้าหน้าที่สถานทูตประเทศไนจีเรียต้องการตัวเดินทางที่แน่นอนก่อน จึงจะสามารถออกเอกสารแทนหนังสือเดินทางได้ ทำให้มีช่วงเวลาการออกเอกสารที่ไม่ตรงกันบ้าง แต่เจ้าหน้าที่ทั้ง 2 ฝ่าย สามารถแก้ไขปัญหาตนเองได้

#### 4.4 ปัญหาและข้อจำกัดในการส่งตัวผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนาหรือประเทศที่ 3

เจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นๆ ที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านการส่งตัวผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนาหรือประเทศที่ 3 มีความคิดเห็นที่เหมือนกันในประเด็นปัญหาและข้อจำกัดในการส่งตัวผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนาหรือประเทศที่ 3 ว่า คนที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนในประเทศภูมิลำเนาของตน หรือคนไร้รัฐ ซึ่งถูกปฏิเสธสถานะพลเมืองจากประเทศภูมิลำเนา ทำให้มีปัญหาไม่สามารถดำเนินการส่งกลับตามแนวทางปฏิบัติได้ตามปกติ และยังมีผู้ต้องกักที่ไม่ต้องการกลับภูมิลำเนาอยู่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าวนานหลายปี โดยไม่สามารถบังคับกลับภูมิลำเนาได้อีกด้วย ในส่วนกลุ่มผู้ที่ต้องการไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่ 3 ซึ่งขอให้ UNHCR ให้การคุ้มครองและช่วยเหลือ นั้น กระบวนการให้ความช่วยเหลือของ UNHCR ล่าช้ามาก ต้องใช้ระยะเวลานานหลายปี อีกทั้งประเทศที่ 3 มีการรับผู้ที่ต้องการไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่ 3 น้อยลง และเลือกรับเฉพาะผู้ที่จะไปเป็นประโยชน์ต่อประเทศในอนาคต เช่น คนหนุ่มสาว คนมีการศึกษา สุขภาพแข็งแรง ทำให้มีผู้ต้องกักที่เป็นคนไร้รัฐ คนที่ไม่เป็นที่ต้องการของประเทศที่ 3 ตกค้างอยู่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าวเป็น

จำนวนมาก ซึ่งปัญหาในส่วนนี้นั้น สอดคล้องกับอุปสรรคของกฎหมาย นโยบาย เกี่ยวกับการส่งตัว ผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนาหรือประเทศที่ 3 ที่ประเทศไทยไม่ได้มีการบัญญัติกฎหมาย หรือมีนโยบายว่า ให้ดำเนินการกับผู้ต้องกักหรือผู้ที่ต้องการไปตั้งถิ่นฐานอย่างไร เมื่ออยู่ในประเทศไทยมานานหลายปี ไม่สามารถกลับภูมิลำเนาได้ และไม่ได้รับการตอบรับไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่ 3 ทำให้เกิดปัญหาการ ตกค้างของผู้ต้องกักในสถานกักตัวคนต่างด้าวที่ไม่สามารถดำเนินการส่งกลับออกไปนอก ราชาอาณาจักรได้

ปัญหาสถานทูตหรือสถานกงสุลของประเทศภูมิลำเนาไม่มาดูแล ให้ความช่วยเหลือ ผู้ต้องกักสัญชาติของตนเอง หรือดำเนินการล่าช้า ส่วนใหญ่ประเทศที่มีปัญหาในเรื่องนี้จะเป็น ประเทศในทวีปเอเชียและทวีปแอฟริกา ซึ่งจะมีหน้าที่ในการพิสูจน์สัญชาติ และออกเอกสารแทน หนังสือเดินทาง เพื่อดำเนินการส่งกลับประเทศภูมิลำเนาเท่านั้น ไม่ให้ช่วยเหลือในการติดต่อญาติ เพื่อหาเงินค่าเดินทาง หรือช่วยเหลือเมื่อผู้ต้องกักสัญชาติของตนจำเป็นต้องเข้ารับการรักษาพยาบาล และยังคงดำเนินการออกเอกสารการเดินทางให้ล่าช้าอีกด้วย ส่วนประเทศที่ไม่ต้องใช้ เอกสารในการเดินทาง ขณะนี้ที่มีปัญหาคือประเทศเมียนมา ซึ่งปิดด่านชายแดนเนื่องจากสถานการณ์ โควิด - 19 ทำให้ไม่สามารถส่งกลับประเทศภูมิลำเนาได้ และสถานทูตประเทศเมียนมาไม่เคยมาดูแล หรือให้ความช่วยเหลือผู้ต้องกักสัญชาติของตนเองเลย แตกต่างจากประเทศทวีปยุโรปและอเมริกา เหนือ ที่จะให้ความช่วยเหลือ เข้ามาเยี่ยมและสัมภาษณ์ผู้ต้องกักโดยเร็ว เมื่อทราบว่าผู้ต้องกัก สัญชาติของตนอยู่ในสถานกักตัวคนต่างด้าวเพื่อรอการส่งกลับ และมีแนวทางปฏิบัติที่มีขั้นตอน ในการติดต่อญาติที่ประเทศภูมิลำเนาหรือกู้เงินของรัฐบาลเพื่อช่วยเหลือในการส่งกลับประเทศอีกด้วย ดังนั้น ผู้ต้องกักที่สถานทูตหรือสถานกงสุลของประเทศภูมิลำเนาไม่มาดูแล ให้ความช่วยเหลือ หาก ไม่มีเงินค่าตัวเดินทาง จะต้องติดต่อญาติเพื่อขอเงินเอง หรือขอความช่วยเหลือจากองค์กรเอกชน หรือหาวิธีการซื้อตัวเดินทางเอง เช่น ผู้ต้องกักสัญชาติในจอร์เจียรับจ้างรับฝากของกลับประเทศเพื่อแลก กับตัวเดินทาง และหากไม่สามารถหาเงินค่าตัวเดินทางได้ จะต้องถูกกักอยู่ในสถานกักตัว คนต่างด้าวอย่างไม่มีกำหนด

ปัญหาสายการบินที่รับผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนามีอย่างจำกัด เนื่องจาก สายการบินส่วนใหญ่ไม่รับผู้ต้องกัก มีการจำกัดจำนวนโควตาผู้ต้องกักในแต่ละเที่ยวบิน และมีบางประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศจีน ไม่ยินยอมให้มีเครื่องบินที่มีผู้ต้องกักโดยสารอยู่ผ่านน่านฟ้า ของประเทศ ทำให้มีสายการบินที่สามารถรับตัวผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนาน้อยมาก ทำให้ผู้ต้องกักที่พร้อมจะเดินทางต้องตกค้างอยู่ในสถานกักตัวคนต่างด้าว โดยไม่สามารถเดินทางกลับภูมิลำเนาที่ ละจำนวนมากๆได้ ซึ่งปัญหานี้ไม่เกิดขึ้นกับประเทศทางทวีปยุโรป เนื่องจากส่วนใหญ่แล้วใช้สายการ

บินแห่งชาติของประเทศตนเองในการรับตัวผู้ต้องกัก โดยสถานทูตของประเทศนั้นๆจะเป็นผู้เจรจาให้ ตั้งแต่ซื้อตั๋วเดินทาง และผู้ต้องกักของประเทศทวีปยุโรปมีจำนวนน้อย จึงไม่มีปัญหาในเรื่องของสายการบิน แต่ปัญหานี้เกิดขึ้นกับประเทศทางทวีปเอเชียและทวีปแอฟริกา ที่มีผู้ต้องกักจำนวนมาก ซึ่งจะต้องให้สถานทูตเป็นผู้ช่วยประสานงานในการติดต่อกับสายการบินด้วย เช่น ประเทศเวียดนาม สถานทูตประเทศเวียดนามทำการประสานงานให้มีเครื่องบินเที่ยวพิเศษมารับพลเมืองสัญชาติเวียดนามกลับประเทศ แต่ก็มีจำกัดจำนวนผู้ต้องกักให้สามารถเดินทางได้เพียงเที่ยวบินละ 30 คน และมีเที่ยวบินเพียงเดือนละ 1 ครั้งเท่านั้น ส่วนทวีปแอฟริกา มีเพียงสายการบินเอธิโอเปีย แอร์ไลน์ เพียงสายการบินเดียวที่รับผู้ต้องกัก และรับเพียงครั้งละไม่เกิน 5 คนเท่านั้น ทำให้มีปัญหาในการส่งกลับผู้ต้องกักเป็นอย่างมาก

ซึ่งปัญหาเรื่องสายการบินไม่รับตัวผู้ต้องกักนี้ เป็นปัญหาที่ผู้ศึกษาไม่ได้คาดคิดมาก่อน สำหรับการศึกษาครั้งนี้ แต่อย่างไรก็ดี ปัญหาเรื่องสายการบินจะไม่เกิดขึ้น หากประเทศภูมิลำเนาของผู้ต้องกักช่วยประสานงานสายการบินประจำชาติของตนเองให้รับตัวผู้ต้องกักพลเมืองของตนเองกลับประเทศ เช่น ประเทศในแถบยุโรปและอเมริกาเหนือ จะไม่มีปัญหาในเรื่องของสายการบิน แต่ที่มีปัญหาจะเป็นประเทศแถบทวีปเอเชียและแอฟริกาเท่านั้น

นอกจากปัญหาของสายการบินที่รับผู้ต้องกักอย่างจำกัดแล้ว ยังมีปัญหาการไม่มีเครื่องบินไปประเทศปลายทาง หรือไม่มีสถานทูตหรือสถานกงสุลในประเทศไทยด้วย ทำให้การติดต่อประสานงานในการส่งผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนาไกลกว่าประเทศอื่นๆ เช่น ประเทศซีเรีย ประเทศปาเลสไตน์ ประเทศแคนเมอรูน เป็นต้น

#### 4.5 ข้อเสนอแนะในการส่งผู้ต้องกักกักประเทศภูมิลำเนาหรือประเทศที่ 3

จากอุปสรรคในการปฏิบัติตามกฎหมาย นโยบาย หรือแนวทางปฏิบัติ และปัญหาข้อจำกัดในการส่งตัวผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนาหรือประเทศที่ 3 ที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นๆที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านการส่งตัวผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนาหรือประเทศที่ 3 มีข้อเสนอแนะที่ตรงกัน ดังนี้

(1) ต้องการให้ประเทศไทยมีสถานที่พักพิงสำหรับคนต่างด้าวที่ได้รับสถานะเป็นผู้ลี้ภัยแล้ว รอการไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่ 3 เพราะคนต่างด้าวกลุ่มนี้ เป็นคนละกลุ่มกับผู้ต้องกักทั่วไป จึงไม่เหมาะสมที่จะอยู่ในสถานกักตัวคนต่างด้าว

(2) ต้องการให้มีกฎหมายหรือนโยบายที่บังคับหรือผลักดันคนต่างด้าวที่ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจกลับภูมิลำเนา คนต่างด้าวที่ต้องการไปประเทศที่ 3 ที่อยู่ในประเทศไทยเป็นระยะ

เวลานานแล้ว หรือถูกปฏิเสธสถานะให้การคุ้มครองจาก UNHCR กลับภูมิลำเนาได้ เพื่อไม่ให้เป็นการกระทบของประเทศไทยที่จะต้องดูแล ควบคุมคนต่างด้าวกลุ่มนี้

ซึ่งข้อเสนอแนะทั้ง 2 ข้อนี้ เป็นผลต่อเนื่องมาจากอุปสรรคในการปฏิบัติตามกฎหมาย หรือนโยบาย ซึ่งประเทศไทยไม่มีการบังคับผลักดันคนต่างด้าวกลุ่มนี้กลับประเทศ และประเทศไทย ไม่ได้มีการแยกประเภทระหว่างผู้ต้องกัก กับคนต่างด้าวที่ต้องการไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่ 3 อันทำให้เกิดปัญหาว่า หากถูกจับกุมตัว จะต้องถูกควบคุมในสถานกักตัวคนต่างด้าวเพื่อรอการส่งกลับ แต่คนต่างด้าวกลุ่มนี้ไม่สมัครใจกลับประเทศภูมิลำเนา จึงต้องอยู่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าวเพื่อรอการช่วยเหลือให้ไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศที่ 3 แต่เนื่องจากปัญหาประเทศที่ 3 มีการรับตัวคนต่างด้าวไปตั้งถิ่นฐานใหม่น้อยลง ทำให้มีจำนวนคนต่างด้าวกลุ่มนี้ตกค้างอยู่ในสถานกักตัวคนต่างด้าวเป็นจำนวนมาก ซึ่งสถานกักตัวคนต่างด้าวเป็นสถานที่สำหรับการรอการส่งกลับเท่านั้น ไม่เหมาะสำหรับการพำนักอยู่ในระยะเวลานานดังเช่นการรอความช่วยเหลือให้ไปประเทศที่ 3 ดังนั้น จึงมีข้อเสนอให้มีที่พักพิงสำหรับคนต่างด้าวกลุ่มนี้ แทนการถูกกักตัวในสถานกักตัวคนต่างด้าว และในกรณีที่คนต่างด้าวถูกปฏิเสธการให้ความช่วยเหลือ หรือพำนักในประเทศไทยเป็นระยะเวลานานแต่ไม่ได้รับการตอบรับไปประเทศที่ 3 ประเทศไทยจึงควรมีกฎหมาย หรือนโยบาย ในการผลักดันกลับประเทศภูมิลำเนาได้ เพื่อไม่ให้ภาระการดูแลและให้ความช่วยเหลือคนต่างด้าวกลุ่มนี้ตกเป็นของประเทศกลางทางเช่นประเทศไทย

(3) รัฐบาลควรมีการเจรจา และทำข้อตกลงระหว่างประเทศ ให้ทำการช่วยเหลือและรับตัวคนต่างด้าวสัญชาติของตนกลับประเทศ เช่น ผู้ต้องกักที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนในประเทศจีน ซึ่งอาจเป็นชนกลุ่มน้อย หรือชนเผ่าที่อยู่ตามแนวชายแดนของประเทศจีน ทำให้ตกสำรวจ และไม่มีสถานะทางทะเบียน ทำให้เป็นปัญหาในการส่งกลับ เจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองไม่สามารถส่งกลับประเทศภูมิลำเนาได้ เพราะประเทศจีนไม่ให้การรับรองและไม่ออกเอกสารการเดินทางให้ ทำให้ผู้ต้องกักเหล่านี้เสมือนเป็นคนไร้รัฐ ต้องอยู่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าวอย่างไร้อิสระและไร้จุดหมาย และประเทศเมียนมาที่ปิดด่านชายแดนในช่วงสถานการณ์โควิด - 19 ทำให้เกิดปัญหาไม่สามารถส่งผู้ต้องกักสัญชาติเมียนมากลับภูมิลำเนาได้ ผู้ต้องกักตกค้างอยู่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าวเป็นจำนวนมาก ซึ่งปัญหานี้เป็นปัญหาระดับประเทศ ที่รัฐบาลควรให้ความสำคัญและทำข้อตกลงระหว่างประเทศกับประเทศต่างๆ

นอกจากข้อเสนอแนะที่เจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นๆที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านการส่งตัวผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนาหรือประเทศที่ 3 มีข้อเสนอแนะที่ตรงกันแล้ว ในส่วนของข้อเสนอแนะที่แตกต่างกัน ผู้ศึกษาขอสรุปข้อเสนอแนะโดยแยกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

ข้อเสนอแนะของเจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง มีรายละเอียด ดังนี้

(1) ต้องการให้รัฐบาลหรือกระทรวงการต่างประเทศช่วยประสานกับประเทศต่างๆ ให้ช่วยประสานสายการบินแห่งชาติของตนเอง ให้รับผู้ต้องกัก หรือช่วยประสานให้สายการบินรับผู้ต้องกักให้มากขึ้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองสามารถส่งผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนาได้จำนวนมากขึ้น

(2) ต้องการให้รัฐบาลประสานกับสายการบินแห่งชาติให้รับตัวผู้ต้องกัก เพื่อให้เจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองสามารถส่งผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนาได้จำนวนมากขึ้น

(3) ในกรณีที่ผู้ต้องกักถูกดำเนินคดีในข้อหาไม่ร้ายแรง เช่น ข้อหาอยู่ในราชอาณาจักรโดยการอนุญาตสิ้นสุด (Overstay) ไม่ควรจะต้องเข้าสู่กระบวนการส่งกลับ เพราะจะเป็นภาระของเจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองในการประสานสถานทูตหรือสถานกงสุลประเทศปลายทาง หรือหาสายการบินที่จะรับตัวผู้ต้องกัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่ประสานงานยาก หรือไม่มีสถานทูตหรือสถานกงสุลในประเทศไทย จะเป็นภาระของสถานกักตัวคนต่างด้าวที่ไม่สามารถส่งผู้ต้องกักเหล่านี้กลับภูมิลำเนาได้ หรือส่งกลับล่าช้า ซึ่งหากไม่ผ่านกระบวนการ คนต่างด้าวก็จะมีสถานะเป็นผู้ต้องกัก แต่เป็นคนต่างด้าวทั่วไป ซึ่งจะเดินทางได้ง่ายกว่าการเป็นผู้ต้องกักมาก

ข้อเสนอแนะของเจ้าหน้าที่อื่นและผู้เชี่ยวชาญในการส่งผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนาและประเทศที่ 3 มีรายละเอียด ดังนี้

(1) ควรมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจกลับภูมิลำเนา พ.ศ.2522 ในส่วนของการคัดกรองให้มี UNHCR ช่วยในการคัดกรองคนต่างด้าวเพื่อให้สถานะการคุ้มครอง ควรมีการกำหนดระยะเวลาในการคุ้มครองว่าจะให้พำนักอยู่ในประเทศไทยได้กี่ปี และหากเกินระยะเวลาแล้วยังไม่สามารถไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่ 3 ได้ รัฐบาลโดยกระทรวงการต่างประเทศควรมีการเจรจากับประเทศต้นทางเพื่อส่งคนต่างด้าวกลับภูมิลำเนา

(2) ควรเริ่มคัดกรองคนต่างด้าวตามระเบียบนายกรัฐมนตรืว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจกลับภูมิลำเนา พ.ศ.2522 โดยเร็ว

(3) ควรส่งเสริมให้ผู้ที่ต้องการโยกย้ายถิ่นได้เรียนหนังสือ เพื่อให้มีคุณภาพ ได้รับการเลือกให้ไปประเทศที่ 3 มากขึ้น

(4) สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองควรมีข้อมูลว่าประเทศที่ 3 ในแต่ละปีมีโควตาการรับผู้ที่ต้องการโยกย้ายถิ่นจำนวนเท่าใด เพื่อช่วยในการผลักดันผู้ต้องกักที่ต้องการย้ายถิ่นไปประเทศที่ 3 ให้ได้มากที่สุด

(5) สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองไม่ควรที่จะจับกุมคนต่างด้าวที่ได้รับสถานะผู้ลี้ภัยจาก UNHCR แล้ว และหากถูกจับมาอยู่ในสถานกักตัวคนต่างด้าว ควรได้รับการประกันตัวออกไป



ภายนอก โดยลดจำนวนเงินค่าประกันตัวผู้ที่ต้องการโยกย้ายถิ่นลง เนื่องจากคนต่างด้าวเหล่านี้ไม่ใช่ผู้ต้องกักทั่วไป

(6) รัฐบาลควรเจรจากับประเทศที่มีความสัมพันธ์ที่ดีกับไทย ให้รับผู้ที่ต้องการโยกย้ายถิ่นไปตั้งถิ่นฐาน

(7) รัฐบาลควรเจรจากับ UNHCR ให้นำเงินมาพัฒนาประเทศต้นทางในการรับคนของตนเองกลับประเทศต้นทาง

และมีข้อเสนอแนะในเรื่องขั้นตอนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองที่เกี่ยวข้องในด้านการส่งกลับเล็กน้อย กล่าวคือ ต้องการให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองแจ้งว่าผู้ต้องกักมีหนังสือเดินทางหรือไม่ เพื่อเจ้าหน้าที่จะไม่ต้องตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง และเรื่องกิริยาวาจาของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองที่ควรพูดกับผู้ต้องกักให้สุภาพกว่านี้ ซึ่งผู้ศึกษาจะนำไปแจ้งแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและดำเนินการแก้ไขตามข้อเสนอแนะต่อไป



## บทที่ 5

### สรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง ปัญหาในการส่งกลับผู้ต้องกักภายใต้การควบคุมของสถานกักตัวคนต่างด้าว กองกำกับการ 3 กองบังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง มีวัตถุประสงค์ 1. เพื่อศึกษานโยบาย หรือระเบียบข้อบังคับในประเทศ และระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการส่งตัวผู้ต้องกักใน

ประเทศไทยกลับประเทศภูมิลำเนา 2. เพื่อวิเคราะห์ความท้าทายในการส่งตัวผู้ต้องกักในประเทศไทยกลับประเทศภูมิลำเนา และ 3. เพื่อสังเคราะห์ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการบริหารจัดการการดูแลและการส่งตัวผู้ต้องกักกลับประเทศภูมิลำเนาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยการวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งประกอบด้วย การศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสาร การศึกษาภาคสนามโดยการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง เจ้าหน้าที่อื่นๆ ที่ปฏิบัติหน้าที่และให้การช่วยเหลือในการส่งตัวผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนาหรือประเทศที่ 3 และการสังเกตการณ์โดยผู้ศึกษา สามารถสรุปผลการศึกษา พร้อมทั้งข้อเสนอแนะได้ ดังนี้

### 5.1 สรุปผลการศึกษา

ในการนำเสนอผลการวิจัยจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การศึกษา กล่าวคือ ส่วนแรก ได้แก่ นโยบาย หรือระเบียบข้อบังคับในประเทศ และระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการส่งตัวผู้ต้องกักในประเทศไทยกลับประเทศภูมิลำเนา และส่วนที่สอง ได้แก่ วิเคราะห์ความท้าทายในการส่งตัวผู้ต้องกักในประเทศไทยกลับประเทศภูมิลำเนา ซึ่งสามารถแบ่งการอธิบายได้ ดังนี้

5.1.1 นโยบาย หรือระเบียบข้อบังคับในประเทศ และระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการส่งตัวผู้ต้องกักในประเทศไทยกลับประเทศภูมิลำเนา

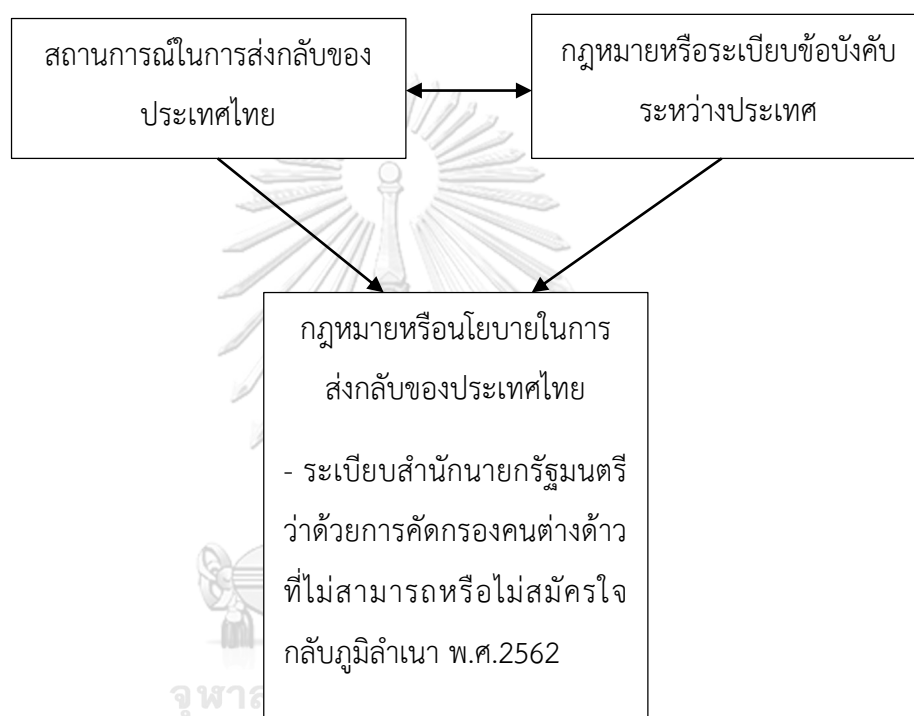
จากการศึกษาสถานการณ์ในการส่งคนต่างด้าวกลับภูมิลำเนาหรือประเทศที่ 3 ตั้งแต่อดีต รัฐบาลไทยไม่เคยมีนโยบาย หรือระเบียบข้อบังคับในเรื่องการส่งตัวคนต่างด้าวที่ไม่สามารถเดินทางกลับประเทศภูมิลำเนาเลย จะมีแต่เพียงกฎหมายคนเข้าเมือง ได้แก่ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ที่มีการบัญญัติเรื่องการส่งคนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักร ซึ่งจะใช้บังคับสำหรับคนต่างด้าวที่เป็นผู้ไม่มีสิทธิอยู่ในประเทศไทยโดยการเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต หรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยการอนุญาตสิ้นสุดหรือถูกเพิกถอนการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร ซึ่งบัญญัติไว้ในความหมายกว้างๆ ใช้บังคับได้เฉพาะผู้ต้องกักต่างๆไปเท่านั้น และเนื่องจากประเทศไทยไม่ได้ร่วมเป็นภาคีของอนุสัญญาที่เกี่ยวกับผู้ลี้ภัย ทำให้ประเทศไทยไม่ได้รับรองสถานะให้แก่คนต่างด้าวในกลุ่มที่ไม่สามารถกลับประเทศได้และต้องการย้ายไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่ 3 คนต่างด้าวกลุ่มนี้จึงถูกรวมอยู่กับผู้ต้องกักอื่นๆ เนื่องด้วยเป็นผู้ที่ไม่มีสิทธิอยู่ในราชอาณาจักรไทย จะต้องรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร และไม่มียุทธศาสตร์ให้ดำเนินการอื่น นอกเหนือไปจากการควบคุมตัวเพื่อรอการส่งกลับตามกฎหมายคนเข้าเมือง (สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ 2562)

ในส่วนของระเบียบข้อบังคับระหว่างประเทศ ประเทศไทยได้ลงนามในสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องกักซึ่งเป็นคนต่างด้าวที่ถูกกักตัวเพื่อรอการส่งกลับ

ออกไปนอกราชอาณาจักรนั้น ได้แก่ อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี เมื่อปี พ.ศ. 2550 (กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงต่างประเทศ 2563) ซึ่งทำให้ประเทศไทยมีพันธผูกพันในการปฏิบัติตามปริญญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี โดยมีหลักการสำคัญในอนุสัญญาดังกล่าวในเรื่องหลักการห้ามผลักดันกลับไปเผชิญอันตรายที่บุคคลผู้นั้นจะมา ซึ่งสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองยึดเป็นหลักในการปฏิบัติมาโดยตลอด โดยผู้ต้องกักจะต้องมีความประสงค์ที่จะกลับภูมิลำเนา เจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองจึงจะสามารถดำเนินการส่งกลับภูมิลำเนาได้ แต่ไม่ได้มีปรากฏในนโยบาย หรือระเบียบข้อบังคับของประเทศไทยอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษร

จนกระทั่งปี พ.ศ. 2560 ได้มีมติคณะรัฐมนตรี เสนอให้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อจัดทำกลไกคัดกรองและบริหารจัดการประชากรผู้ลี้ภัยในประเทศไทย ซึ่งถือเป็นครั้งแรกที่ทางการไทยมีการประชุมเรื่องเกี่ยวกับคนต่างด้าวที่ไม่สามารถเดินทางกลับภูมิลำเนาของตนเองได้ในการประชุมนโยบายระดับประเทศ ซึ่งก่อนหน้านี้ ทางการไทยจะรับรู้ รับทราบเรื่องสถิติของคนต่างด้าวที่ไม่สามารถกลับประเทศภูมิลำเนาได้และต้องการย้ายถิ่นฐาน ผ่านการเจรจาระหว่างองค์กรและการรายงานสถิติผู้ลี้ภัยต่อรัฐบาลไทยของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติเท่านั้น (เผชิญวิชัย แสนดี 2557) และต่อมา รัฐบาลจึงได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาได้ พ.ศ.2562 ซึ่งเป็นระเบียบของภาครัฐที่ออกมาเพื่อพยายามแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสถานภาพทางกฎหมายของคนต่างด้าวที่ไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาได้เป็นครั้งแรก ระเบียบนี้ออกมาเพื่อกำหนดกลไกในการคัดกรองคนต่างด้าว เพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการคนต่างด้าวที่ไม่สามารถเดินทางกลับภูมิลำเนาของตนได้ (ราชกิจจานุเบกษา 2562) สาระสำคัญของระเบียบนี้คือ การดำเนินการกับคนต่างด้าวผู้ได้รับการคุ้มครอง ซึ่งทางการไทยจะไม่ส่งตัวผู้ที่ได้รับการคุ้มครองกลับไปยังประเทศอันเป็นภูมิลำเนา เว้นแต่ประสงค์จะกลับด้วยความสมัครใจ หรือมีเหตุที่จะกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ให้ความช่วยเหลือกลับภูมิลำเนาด้วยความสมัครใจเมื่อเหตุแห่งการที่ไม่สามารถเดินทางกลับได้สิ้นสุดลงหรือพิจารณาให้ความช่วยเหลือในการติดต่อประสานงานเพื่อให้สามารถเดินทางกลับประเทศภูมิลำเนาได้ ซึ่งถือเป็นนโยบายที่เกี่ยวกับการส่งกลับคนต่างด้าวที่ไม่สามารถเดินทางกลับภูมิลำเนาของตนเองได้ที่ออกโดยทางการไทยตามหลักการห้ามผลักดันกลับ ซึ่งเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ และกฎหมายเด็ดขาด ที่มีผลผูกพันรัฐทุกรัฐ รวมทั้งรัฐที่ไม่ได้เป็นภาคีแห่ง

สนธิสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัยตั้งเช่นประเทศไทยด้วย ถือได้ว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาได้ พ.ศ. 2562 ฉบับนี้ ออกมาเพื่อรับรองระเบียบข้อบังคับระหว่างประเทศ อีกทั้งยังเป็นการช่วยเหลือในเรื่องการส่งคนต่างด้าวกลับภูมิลำเนาหรือประเทศที่ 3 ตามสถานการณ์ในการส่งกลับของประเทศไทยอีกด้วย



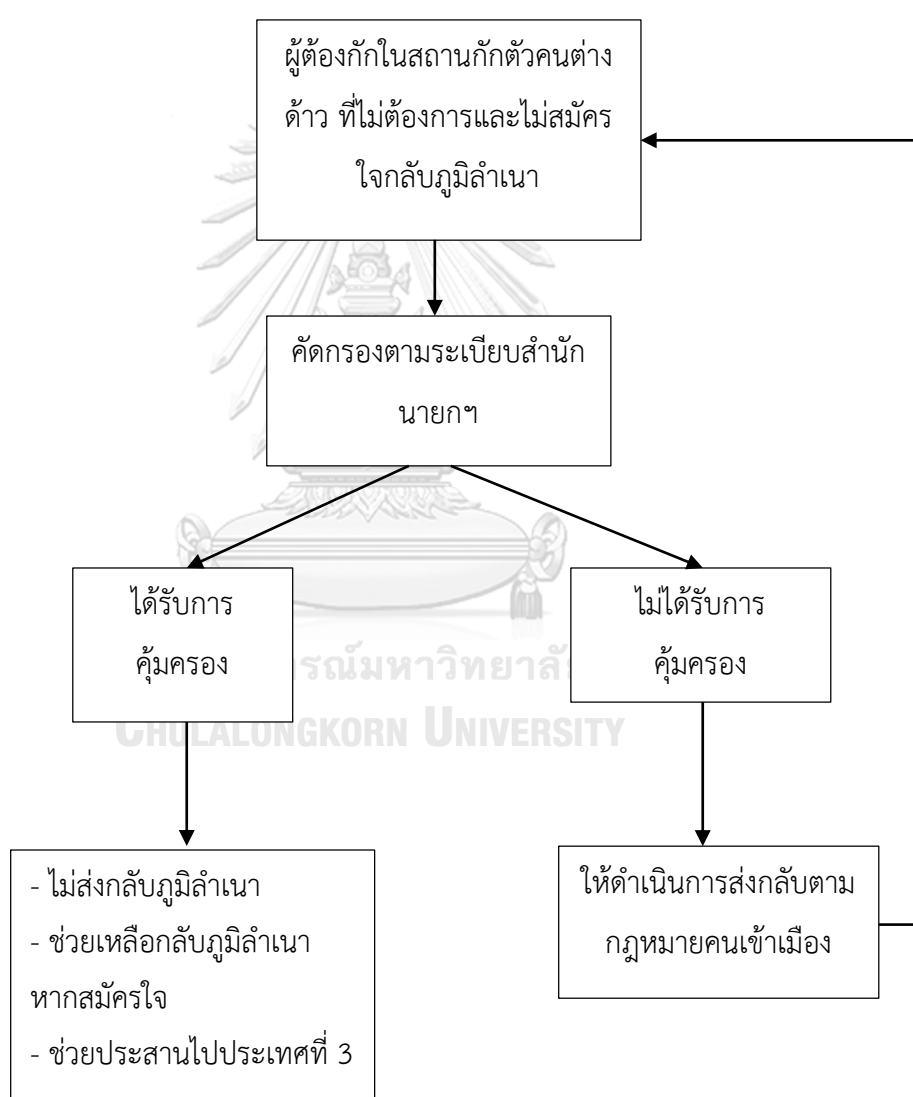
แผนภาพที่ 5 ความเป็นมาของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจกลับภูมิลำเนา พ.ศ.2562

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจกลับภูมิลำเนา พ.ศ.2562 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2563 เป็นต้นมา โดยกองกำกับการ 4 กองบังคับการสืบสวนสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง จะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามระเบียบนี้ จากการศึกษาพบว่า ยังไม่ได้มีการปฏิบัติตามระเบียบ โดยอยู่ในขั้นตอนการเตรียมดำเนินการ จึงทำให้ยังไม่ทราบว่าการดำเนินการกับคนต่างด้าวประเภทนี้ หลังจากระเบียบนี้มีผลบังคับ

ใช้แล้วเป็นอย่างไร การคัดกรองคนต่างด้าวให้เป็นผู้ได้รับการคุ้มครอง จะใช้หลักเกณฑ์ใดในการคัดกรอง เมื่อมีการรับรองสถานะเป็นผู้ได้รับการคุ้มครองแล้ว คนต่างด้าวเหล่านี้จะมีสิทธิอย่างไรบ้าง เนื่องจากในระเบียบกล่าวถึงเพียง หากคนต่างด้าวได้รับการคัดกรองและมีสถานะเป็นผู้ได้รับการคุ้มครองแล้ว จะไม่ส่งคนต่างด้าวกลับไปยังภูมิภาคใดของคองคองคนต่างด้าว เว้นแต่คนต่างด้าวสมัครใจ หรือหากคนต่างด้าวประสงค์เดินทางไปยังประเทศที่ 3 ให้คณะกรรมการประสานกับสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเพื่อช่วยประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการดำเนินการส่งผู้ได้รับการคุ้มครองออกไปนอกราชอาณาจักรตามระเบียบนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ซึ่งก็คือ มาตรา 54 และมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 นั้นเอง มิได้มีการกำหนดมาตรการแนวทางปฏิบัติใดเพิ่มเติม

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ มิได้มีการละเอียดกำหนดไว้ว่าให้คนต่างด้าวประเภทนี้มีสิทธิทางกฎหมายอย่างไร มีสถานะแตกต่างจากคนต่างด้าวประเภทอื่น ๆ อย่างไร ได้รับอนุญาตให้มีสิทธิอยู่ในราชอาณาจักรไทยแบบชั่วคราวหรือมีถิ่นที่อยู่หรือไม่ สามารถพักอาศัยอยู่ที่ใดได้บ้าง เนื่องจากในมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ได้กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่มีคนส่งให้ส่งตัวคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรแล้ว ในระหว่างรอการส่งกลับ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจอนุญาตให้ไปพักอาศัยอยู่ ณ ที่ใด หรือสถานที่ที่กำหนด โดยต้องมีประกัน หรือจะกักตัวคนต่างด้าวผู้นั้นไว้ ณ สถานที่ใดตามความจำเป็นก็ได้ ซึ่งในทางปฏิบัติ ณ ปัจจุบัน คนต่างด้าวประเภทนี้จะต้องถูกกักตัวในสถานกักตัวคนต่างด้าว จะมีสิทธิประกันตัวก็ต่อเมื่อเข้าหลักเกณฑ์ที่จะสามารถประกันตัวได้ ไม่สามารถประกันตัวได้ทุกราย ดังนั้น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ จึงยังขาดรายละเอียดสำคัญซึ่งควรแก้ไขเพิ่มเติม ตั้งแต่เรื่องการคัดกรองคนต่างด้าว ซึ่งไม่ควรเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองเพียงอย่างเดียว แต่ควรประสานงานกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ให้มาช่วยในการคัดกรองด้วย ในเรื่องสถานะและการกำหนดสถานที่รอการส่งคนต่างด้าวกลุ่มนี้ออกไปนอกราชอาณาจักรว่าจะให้คนต่างด้าวกลุ่มนี้ไปพำนักอยู่ในสถานที่ใด และส่วนสำคัญคือ ขาดการกำหนดระยะเวลาว่าจะอนุญาตให้คนต่างด้าวที่ได้รับการคุ้มครองพำนักอยู่ในประเทศไทยได้นานกี่ปี และจะมีนโยบายอย่างไรหลังจากครบกำหนดระยะเวลาแล้วแต่คนต่างด้าวยังไม่ได้ไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่ 3 หรือหากภัยในประเทศต้นทางสิ้นสุดลงแล้ว จะมีการดำเนินการอย่างไร ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องมีการกำหนดไว้ก่อนที่จะมีการคัดกรองและให้สถานะแก่คนต่างด้าว มิฉะนั้นอาจจะเป็นแรงจูงใจที่ทำให้มีคนต่างด้าวกลุ่มนี้เข้ามาในประเทศไทยมากขึ้นเพื่อให้ได้รับการคุ้มครองและสามารถอยู่ในประเทศไทยได้อย่างไม่มีกำหนด โดยในระเบียบนี้มีการกำหนดไว้เพียงว่า หากไม่ได้รับการคุ้มครองตามระเบียบ ให้ดำเนินการกับคนต่างด้าวตามกฎหมายคนเข้าเมือง ซึ่งจะ使人ต่างด้าวเหล่านี้ เข้าสู่กระบวนการส่งกลับตามมาตรา 54 และ

มาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 และหากคนต่างด้าวไม่ประสงค์ที่จะเดินทางกลับ ก็ไม่สามารถบังคับให้กลับภูมิลำเนาได้ อันจะเป็นปัญหาในการส่งผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนาเหมือนในปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตาม ระเบียบนี้ได้มีการบัญญัติว่า ต้องให้ความช่วยเหลือแก่คนต่างด้าวให้กลับภูมิลำเนาด้วยความสมัครใจเมื่อเหตุแห่งการที่ไม่สามารถเดินทางกลับได้สิ้นสุดลงหรือพิจารณาให้ความช่วยเหลือในการติดต่อประสานงานเพื่อให้สามารถเดินทางกลับประเทศภูมิลำเนาได้ ซึ่งเป็นการเปิดช่องให้ประเทศไทยสามารถผลักดันคนต่างด้าวเหล่านี้กลับประเทศภูมิลำเนาได้ แต่ต้องใช้การเจรจา ทวิภาคีทำข้อตกลงระหว่างประเทศกับประเทศต้นทาง เพื่อส่งคนต่างด้าวกลับภูมิลำเนา



แผนภาพที่ 6 แสดงผลการคัดกรองตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจกลับภูมิลำเนา พ.ศ.2562 ในกรณีของผู้ต้องกัก

อาจกล่าวได้ว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจกลับภูมิลำเนา พ.ศ.2562 เป็นระเบียบที่ออกมาเพื่อคนต่างด้าวในกลุ่มที่เป็นผู้แสวงหาที่ลี้ภัยหรือผู้ลี้ภัยเท่านั้น เพื่อให้คนต่างด้าวกลุ่มนี้ซึ่งอาศัยอยู่ในประเทศไทยอย่างผิดกฎหมาย รวมถึงที่เป็นผู้ต้องกักอยู่ในสถานกักตัวคนต่างด้าว ได้มีการลงทะเบียนยื่นคำร้อง ทำการคัดกรอง และให้ความคุ้มครองโดยรัฐ ระเบียบนี้จะเป็นผลดีต่อผู้ต้องกักในกลุ่มผู้ที่ต้องการโยกย้ายถิ่นฐานไปประเทศที่ 3 ซึ่งหากผ่านการคัดกรอง และได้รับการคุ้มครองโดยรัฐ จะไม่ถูกส่งตัวกลับประเทศภูมิลำเนาที่ตนมาจาก และอาจได้รับการช่วยเหลือไม่ต้องถูกจับกุมตัว และถูกกักตัวในสถานกักตัวคนต่างด้าว ซึ่งจะช่วยลดปัญหาของสถานกักตัวคนต่างด้าวได้ส่วนหนึ่ง

แต่อย่างไรก็ตาม ระเบียบนี้ไม่ได้ให้ความช่วยเหลือรวมถึงผู้ต้องกักในกลุ่มคนไร้รัฐ ไม่มีสถานะทางทะเบียนในประเทศภูมิลำเนา หรือกลุ่มผู้ต้องกักที่รอการส่งกลับเนื่องจากมีปัญหาที่ตัวผู้ต้องกักเองไม่มีเงินค่าเดินทาง ไม่ต้องการกลับประเทศภูมิลำเนาด้วยตนเองซึ่งไม่ได้มีปัญหาภัยประหัตประหารในประเทศของตน หรือเป็นโรคจิตเวช หรือเจ็บป่วยจนไม่สามารถเดินทางได้ด้วย ดังนั้นผู้ต้องกักในกลุ่มอื่น จึงไม่มีกฎหมาย นโยบาย ระเบียบอื่นใด ที่จะให้การช่วยเหลือในการกลับประเทศภูมิลำเนา เหมือนผู้ต้องกักในกลุ่มผู้แสวงหาที่ลี้ภัยหรือผู้ลี้ภัย

นอกจากนโยบายรัฐบาลในการคนต่างด้าวที่ไม่สามารถกลับภูมิลำเนาแล้ว ในส่วนของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการดูแลความสงบเรียบร้อยของคนต่างด้าวภายในราชอาณาจักรนั้น ก็ไม่มีแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการส่งกลับคนต่างด้าวที่มีปัญหาไม่สามารถกลับภูมิลำเนาได้อย่างเป็นทางการ โดยสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจะยึดหลักปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 54 และ มาตรา 55 ที่บัญญัติเกี่ยวกับการที่คนต่างด้าวจะออกไปนอกราชอาณาจักรแบบทั่วไปเท่านั้น จึงทำให้เกิดปัญหาการมีผู้ต้องกักที่ไม่สามารถเดินทางกลับภูมิลำเนาของตนเองได้ ตกค้างอยู่เป็นระยะเวลาาน จำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ ทั้งกลุ่มผู้ต้องกักที่ต้องการย้ายถิ่นฐานไปประเทศที่ 3 ผู้ต้องกักที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนหรือคนไร้รัฐ ผู้ต้องกักที่ไม่สมัครใจกลับภูมิลำเนา และผู้ต้องกักที่เป็นโรคจิตเวชหรือเจ็บป่วยจนไม่สามารถเดินทางกลับภูมิลำเนาได้ โดยสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองไม่มีนโยบายที่ชัดเจนออกมาเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว และไม่มีข้อตกลงระหว่างประเทศกับประเทศภูมิลำเนาของผู้ต้องกักในการบังคับให้กลับภูมิลำเนาได้

ในส่วนของผู้ต้องกักที่เป็นภัยความมั่นคงและชะลอการส่งกลับ สำหรับผู้ต้องกักกลุ่มนี้ที่กระบวนการของคดีในประเทศไทยที่ยังไม่สิ้นสุดจะใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในการดำเนินการ และเมื่อสิ้นสุดแล้วก็จะสามารถส่งกลับประเทศได้ตามปกติ ส่วนกรณีที่กระทำความผิดในต่างประเทศจะต้องกลับไปดำเนินคดีในประเทศภูมิลำเนา จะใช้พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2551 ประกอบกับสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนของประเทศนั้นๆ ภายใต้การดำเนินการของอัยการสูงสุด จึงไม่มีปัญหาในการส่งกลับภูมิลำเนาของ

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงสรุปได้ว่า นโยบายในเรื่องการส่งกลับผู้ต้องกักภายในสถานกักตัวคนต่างด้าว นั้น ยังไม่มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมที่จะสามารถแก้ไขปัญหาได้ เนื่องจากนโยบายรัฐบาลที่ได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักร และไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาได้ พ.ศ. 2562 นั้น เป็นเพียงการคัดกรองให้สถานะแก่คนต่างด้าวที่ได้รับคุ้มครองจากการไม่สามารถเดินทางกลับภูมิลำเนาของตนเองได้เนื่องจากมีภัยประหัตประหารจากประเทศภูมิลำเนาของตนเท่านั้น ซึ่งผู้ที่จะมีสิทธิในการยื่นคำร้อง หรือได้รับความคุ้มครอง จะเป็นกลุ่มผู้แสวงหาที่ลี้ภัยหรือผู้ลี้ภัยเท่านั้น ไม่ได้รวมถึงคนต่างด้าวที่ไม่ได้รับการคุ้มครอง ซึ่งผู้ต้องกักภายในสถานกักตัวคนต่างด้าวที่อยู่เป็นระยะเวลานาน มีทั้งกลุ่มที่เมื่อมีการคัดกรองตามระเบียบดังกล่าวจะเป็นผู้ได้รับการคุ้มครอง และไม่ได้รับการคุ้มครอง ซึ่งหากได้รับการคัดกรองแล้วคนต่างด้าวผู้นั้นไม่ได้รับการคุ้มครอง จะต้องปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ในเรื่องการกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ตามมาตรา 54 และมาตรา 55 ซึ่งจะเป็นปัญหาเมื่อคนต่างด้าวผู้นั้นไม่สมัครใจเดินทางกลับภูมิลำเนาของตนเอง จะต้องถูกกักตัวในสถานกักตัวคนต่างด้าว และก่อให้เกิดปัญหาการผลักดันส่งกลับผู้ต้องกัก ซึ่งยังไม่มีนโยบายหรือแนวทางปฏิบัติจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองอย่างชัดเจนว่าจะให้ปฏิบัติอย่างไรกับคนต่างด้าวกลุ่มนี้ อย่างไรก็ตาม และไม่ชัดเจนระหว่างประเทศว่าจะให้ดำเนินการในการส่งผู้ต้องกักกลับประเทศภูมิลำเนาอย่างไรในกรณีที่ไม่ได้รับการคุ้มครอง

นอกจากนี้ ผู้ต้องกักในกลุ่มอื่นๆ นอกเหนือจากกลุ่มผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและผู้ลี้ภัยที่จะได้รับการคุ้มครองตามระเบียบที่ออกมาแล้ว ยังมีผู้ต้องกักในกลุ่มที่เป็นคนไร้รัฐหรือไม่มีสถานะทางทะเบียน ผู้ต้องกักที่ไม่สมัครใจกลับภูมิลำเนา และผู้ต้องกักที่เป็นโรคจิตเวชหรือเจ็บป่วยจนไม่สามารถเดินทางกลับภูมิลำเนาได้ ซึ่งไม่ได้เป็นกลุ่มที่เข้าหลักเกณฑ์ตามระเบียบ และสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง รวมถึงรัฐบาล ไม่มีมาตรการ นโยบาย หรือระเบียบอื่นใด ในการให้ความช่วยเหลือในการส่งกลับภูมิลำเนา ซึ่งปัญหาดังกล่าว เป็นปัญหาใหญ่ระดับประเทศที่รัฐบาลควรให้ความสำคัญและแก้ไขอย่างเร่งด่วน

### 5.1.2 วิเคราะห์ความท้าทายในการส่งตัวผู้ต้องกักในประเทศไทยกลับประเทศภูมิลำเนา

นอกจากเรื่องนโยบาย และข้อบังคับของประเทศไทย ที่ไม่ได้มีบัญญัติในเรื่องการส่งผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนาอย่างชัดเจนซึ่งเป็นความท้าทายอย่างหนึ่งของการส่งตัวผู้ต้องกักกลับประเทศภูมิลำเนาแล้ว ปัญหาในการส่งผู้ต้องกักกลับประเทศภูมิลำเนา ที่เป็นความท้าทายหลักคือประเทศภูมิลำเนาของผู้ต้องกักไม่ให้การช่วยเหลือพลเมืองของตนเองในการกลับประเทศภูมิลำเนา

จากการศึกษาข้อมูลสถิติผู้ต้องกักที่อยู่ในสถานกักตัวคนต่างด้าวเป็นเวลานาน พบว่าผู้ต้องกักที่อยู่ในสถานกักตัวคนต่างด้าวเป็นเวลานานเกิน 1 ปี ส่วนใหญ่ที่มีปัญหาไม่สามารถส่งกลับ



ประเทศภูมิลำเนาได้ จะเป็นผู้ต้องกักในแถบทวีปเอเชียและแอฟริกา และจากการศึกษาแนวทางปฏิบัติในการส่งตัวผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนาของแต่ละทวีปจะพบว่า ประเทศในแถบทวีปเอเชียและแอฟริกาส่วนใหญ่ไม่มีนโยบายในการให้ความช่วยเหลือผู้ต้องกักสัญชาติของตนเองในด้านการค่าใช้จ่ายสำหรับการเดินทาง ค่ารักษาพยาบาล หรือช่วยเหลือในการติดต่อญาติเพื่อให้ส่งเงินมาเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับ แต่จะมีหน้าที่ในการพิสูจน์สัญชาติ และออกเอกสารแทนหนังสือเดินทางให้เท่านั้น มีเพียงบางประเทศ เช่น ประเทศเกาหลีใต้ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสิงคโปร์ ที่จะให้ความช่วยเหลือด้านอื่นๆด้วย และมีแนวทางการปฏิบัติคล้ายคลึงกับประเทศในแถบทวีปยุโรปและอเมริกาเหนือ ที่จะมีการให้ความช่วยเหลือตามขั้นตอน มีแนวทางปฏิบัติ หรือกฎหมายของประเทศตนเองสนับสนุนการช่วยเหลือ เช่น ประเทศอังกฤษ มีข้อกำหนดไว้ว่าเจ้าหน้าที่สถานทูตจะต้องมาเยี่ยมผู้ต้องกักทันทีที่ทราบว่ามีพลเมืองสัญชาติของตนถูกกักตัวที่ใด และมีเงินจากรัฐบาลเป็นค่าเดินทางกลับด้วย ประเทศสวีเดน มีกฎหมายเรื่องเงินให้ความช่วยเหลือพลเมืองสัญชาติตนที่อยู่ในต่างประเทศ ซึ่งจะสามารถใช้ได้โดยการกู้เงินรัฐบาลกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วน และประเทศเกาหลีใต้ ที่มีกฎหมายการให้ความช่วยเหลือคนเกาหลีเหนือที่ต้องการย้ายถิ่นฐานไปประเทศเกาหลีใต้อย่างชัดเจน เป็นต้น ข้อมูลสถิติผู้ต้องกักและแนวทางปฏิบัติในการส่งผู้ต้องกักกลับประเทศภูมิลำเนา สอดคล้องกับปัญหาในการส่งผู้ต้องกักกลับประเทศภูมิลำเนาที่ได้จากผลการศึกษา ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสายการบินไม่รับตัวผู้ต้องกักด้วย ซึ่งหากประเทศที่มีแนวทางปฏิบัติในการให้ความช่วยเหลือพลเมืองของตนเอง จะช่วยประสานงานสายการบิน ทำให้การส่งผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนาไม่มีปัญหา แต่สำหรับประเทศที่ไม่ได้มีแนวทางปฏิบัติในการให้ความช่วยเหลือพลเมืองของตนเอง จะไม่ได้ประสานงานกับฝ่ายอื่นๆเพื่อความสะดวกในการส่งกลับ มีการทำงานที่ล่าช้า หรือปฏิเสธการรับตัวพลเมืองของตน โดยไม่คำนึงถึงปัญหาในการถูกควบคุมตัวในสถานกักตัวคนต่างด้าวซึ่งเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพพลเมืองของตนเองเลย

นอกจากนี้ยังมีความท้าทายในการส่งตัวผู้ต้องกักไปยังประเทศที่ 3 ซึ่งปัญหาต้นทางเกิดจากการที่ผู้ต้องกักไม่สมัครใจกลับภูมิลำเนาของตนเอง โดยมีเป้าหมายเพื่อแสวงหาชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นมากกว่าประเทศภูมิลำเนาที่ตนจากมา ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลการหนีภัยประหัตประหาร ภัยเศรษฐกิจ หรืออื่นๆ ซึ่งทุกคนมีเป้าหมายเช่นเดียวกันคือการโยกย้ายถิ่นเพื่อแสวงหาชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น คนต่างด้าวเหล่านี้แม้ว่าเสี่ยงต่อการถูกจับกุม และต้องถูกกักตัวในสถานกักตัวคนต่างด้าว ซึ่งจะมีชีวิตความเป็นอยู่ที่แออัด ไม่มีอิสระในการใช้ชีวิต แต่ก็ไม่สมัครใจที่จะกลับภูมิลำเนาตนเองด้วยความหวังว่าจะมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น หรือมีความพึงพอใจในความเป็นอยู่ปัจจุบันของตนเองมากกว่าประเทศภูมิลำเนาที่ตนจากมา ผู้ต้องกักกลุ่มนี้จะมาจากประเทศในแถบเอเชียและแอฟริกาที่มีภัยสงคราม ความขัดแย้งทางการเมือง หรือความยากจนมาทั้งสิ้น

ดังนั้น สรุปได้ว่า จากข้อมูลสถิติผู้ต้องกัก กฎหมาย นโยบาย หรือแนวทางปฏิบัติในการส่งตัวผู้ต้องกักแต่ละประเทศกลับภูมิลำเนา และปัญหาในการส่งกลับของประเทศต่างๆ แสดงให้เห็นว่า ประเทศที่มีปัญหาในการส่งกลับ มักจะเป็นประเทศที่มีความขัดแย้งทางการเมือง ประเทศที่ไม่ได้ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย หรือไม่ได้บริหารด้วยหลักธรรมาภิบาล ทำให้ประเทศดังกล่าวไม่สนใจสิทธิพลเมืองของตน เป็นผลให้พลเมืองของประเทศนั้นๆไม่ได้รับความช่วยเหลือ หรือต้องการย้ายไปตั้งถิ่นฐานที่ประเทศอื่น

ในส่วนของความท้าทายในการส่งคนต่างด้าวไปยังประเทศที่ 3 นั้น คือการที่ประเทศที่ 3 มีการตอบรับผู้ที่ต้องการย้ายถิ่นฐานน้อยลง ทำให้คนต่างด้าวที่ขอไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่ 3 ตกค้างอยู่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าวเป็นจำนวนมาก

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษา นโยบาย ระเบียบข้อบังคับในการส่งคนต่างด้าวกลับภูมิลำเนาหรือประเทศที่ 3 รวมทั้งความท้าทายในการส่งผู้ต้องกักผู้ต้องกักแล้วนั้น ผู้ศึกษาสังเคราะห์ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการบริหารจัดการการดูแลและการส่งตัวผู้ต้องกักกลับประเทศภูมิลำเนาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นการช่วยเหลือผู้ต้องกักที่อยู่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าวเป็นระยะเวลานานให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและลดจำนวนผู้ต้องกักลง โดยการป้องกันไม่ให้ผู้ต้องกักต้องอยู่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าวเป็นระยะเวลานานอีก โดยแบ่งเป็นข้อเสนอแนะของผู้ต้องกักในกลุ่มต่างๆ ดังนี้

### 5.2.1 สำหรับผู้ต้องกักกลุ่มผู้ที่ต้องการไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่ 3

1) ควรจัดให้มีการยื่นคำร้อง และคัดกรองตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาได้ พ.ศ. 2562 โดยเร็ว ซึ่งในปัจจุบัน แม้มีการประกาศใช้ระเบียบดังกล่าวแล้ว แต่ในทางปฏิบัติยังไม่ได้มีการประชุมคณะกรรมการของระเบียบดังกล่าว ทำให้ยังไม่มีมาตรการ หรือแนวทางปฏิบัติใดออกมา ดังนั้น จึงต้องเร่งรัดให้มีการประชุมคณะกรรมการตามระเบียบก่อน และมีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบ ในข้อสาระสำคัญต่างๆ ทั้งในเรื่องกระบวนการคัดกรองที่ควรมีสำนักรงข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ช่วยในการคัดกรองด้วย การกำหนดระยะเวลาที่จะให้คนต่างด้าวที่ได้รับการคุ้มครองสามารถพำนักอยู่ในประเทศไทยได้นานเท่าใด และการทำข้อตกลงกับประเทศต้นทางในกรณีที่คนต่างด้าวไม่ได้รับการคุ้มครอง หรือครบกำหนดระยะเวลาที่พำนักอยู่ในประเทศไทยแล้วไม่ได้ย้ายถิ่นฐานไปประเทศที่ 3 ในการส่งกลับประเทศภูมิลำเนา เพื่อช่วยลดจำนวนผู้ต้องกักที่อยู่ภายในสถานกักตัวคนต่างด้าวได้จำนวนหนึ่ง และเป็นการแก้ไขปัญหาที่ยั่งยืนต่อไป

2) ประสานงานกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ในการสร้างที่พักพิงสำหรับคนต่างด้าวที่ไม่สามารถกลับภูมิลำเนาของตนเองได้หรือต้องการย้ายไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่ 3 ให้มีความเหมาะสมกับการพักอาศัยในระยะเวลานานตามมาตรฐานสากล เนื่องจากสถานกักตัวคนต่างด้าวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองในปัจจุบันไม่เหมาะสำหรับการกักตัวเป็นระยะเวลานาน อีกทั้งประเทศไทยขาดงบประมาณในการจัดสร้างสถานกักตัวคนต่างด้าวในลักษณะดังกล่าว จึงควรประสานขอความร่วมมือองค์การระหว่างประเทศเพื่อให้การช่วยเหลือในการจัดสร้างและดูแลคนต่างด้าวภายในสถานกักตัวใหม่ อันจะเป็นการช่วยลดงบประมาณรัฐบาลในการดูแลควบคุมผู้ต้องกักที่อยู่ภายในสถานกักตัวเป็นระยะเวลานาน และช่วยให้ภาพลักษณ์ของประเทศไทยดีขึ้น ด้วยการแยกคนต่างด้าวที่ไม่สามารถกลับภูมิลำเนาของตนเองได้หรือต้องการย้ายไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่ 3 ออกจากผู้ต้องกักทั่วไปในสถานกักตัวคนต่างด้าว

5.2.2 สำหรับผู้ต้องกักกลุ่มที่เป็นคนไร้รัฐหรือไม่มีสถานะทางทะเบียน ผู้ต้องกักที่ไม่สมัครใจกลับภูมิลำเนา และผู้ต้องกักที่เป็นโรคจิตเวชหรือเจ็บป่วยจนไม่สามารถเดินทางกลับภูมิลำเนาได้

รัฐบาลโดยกระทรวงการต่างประเทศควรประสานงาน พัฒนาความร่วมมือ และเจรจาข้อตกลงระหว่างประเทศกับประเทศต่างๆ ที่เป็นประเทศภูมิลำเนาของผู้ต้องกัก เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาในเรื่องการส่งตัวคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร อันเป็นกลไกแก้ไขปัญหาในระยะยาว ซึ่งจะก่อให้เกิดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง สามารถลดปัญหาการส่งกลับผู้ต้องกักภายในสถานกักตัวคนต่างด้าวได้อย่างแท้จริง

### 5.3 ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาคั้งต่อไป

5.3.1 ศึกษานโยบายเกี่ยวกับการบริหารจัดการผู้ลี้ภัยในต่างประเทศ ทั้งประเทศที่เป็นภาคีสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย และไม่ได้เป็นภาคี เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารจัดการผู้ลี้ภัยในประเทศไทยต่อไป

5.3.2 ศึกษาติดตามการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาได้ พ.ศ. 2562 ว่ามีนโยบาย ข้อกำหนด หรือหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติกับคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาอย่างไร ซึ่งจะส่งผลต่อการส่งผู้ต้องกักกลับภูมิลำเนาต่อไป

## บรรณานุกรม

International Relations & Cooperation Republic of South Africa (2020). *Advice to South African Citizens in the Event a South African is Arrested or Jailed Abroad*. Retrieved October 19, 2020, from <http://www.dirco.gov.za/consular/arrest.htm>.

Ministry of Unification Republic of Korea (2020). *Settlement Support for North Korean Defectors*. Retrieved October 21, 2020, from [https://www.unikorea.go.kr/eng\\_unikorea/whatwedo/support/](https://www.unikorea.go.kr/eng_unikorea/whatwedo/support/).

The UN Refugee Agency (UNHCR) (2020). *Republic of Korea: Protection of Defecting North Korean Residents and Support of Their Settlement Act, 1997*. Retrieved October 21, 2020, from <https://www.refworld.org/docid/3ae6b4ef28.html>.

The UN Refugee Agency (UNHCR) (2020). *พิธีสารว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย Protocol Relating to The Status of Refugees* ลงนาม ณ กรุงนิวยอร์ก 31 มกราคม ค.ศ.1967. สืบค้นเมื่อ 3 ตุลาคม 2563 จาก [https://www.unhcr.or.th/sites/default/files/Refugee%20Protocol%201967%20\(Thai\).pdf](https://www.unhcr.or.th/sites/default/files/Refugee%20Protocol%201967%20(Thai).pdf).

The UN Refugee Agency (UNHCR) (2020). *อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย Convention Relating to The Status of Refugees* ลงนาม ณ กรุงเจนีวา 28 กรกฎาคม ค.ศ.1951. สืบค้นเมื่อ 3 ตุลาคม 2563 จาก <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5eb12a754>.

U.S.Embassy&Consulate in Thailand (2020). *Arrest of a U.S. Citizen*. Retrieved October 19, 2020, from <https://th.usembassy.gov/u-s-citizen-services/arrest-of-a-u-s-citizen/>.

United Kingdom Government (2014). *Chapter 13 – Prisoners and Detainees Internal Guidance*. Retrieved October 19, 2020, from [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/352149/Consular\\_internal\\_and\\_public\\_guidance\\_Ch\\_13\\_Prisoners\\_and\\_Detainees\\_\\_2\\_\\_FOI\\_ref\\_0606-14.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/352149/Consular_internal_and_public_guidance_Ch_13_Prisoners_and_Detainees__2__FOI_ref_0606-14.pdf).

กนกนิษัฏ์ ตัณฑท์กุลรัตน์ และสุเทพ จันทร์อำพร (2560). *มาตรการทางเลือกแทนการกักตัวผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและผู้ลี้ภัยในเขตเมืองในประเทศไทย, เครือข่ายสิทธิผู้ลี้ภัยและคนไร้รัฐ*. รายงานวิจัยภายใต้โครงการ การปรับปรุงกลไกการคุ้มครองผู้ลี้ภัยในเขตเมืองในประเทศไทย.

กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงต่างประเทศ (2563). *CAT อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมาน และการกระทำอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำแย่ศักดิ์ศรี*. สืบค้นเมื่อ 3 กันยายน 2563 จาก

<http://humanrights.mfa.go.th/th/humanrights/obligation/international-human-rights-mechanism/CAT.php>.

กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงต่างประเทศ (2563). *ICCPR กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง*. สืบค้นเมื่อ 10 กันยายน 2563 จาก

<http://humanrights.mfa.go.th/th/humanrights/obligation/international-human-rights-mechanism/ICCPR.php>.

กรุงเทพธุรกิจ (2559). *นายกฯ กล่าวถ้อยแถลงประชุมฯ ระดับผู้นำด้านผู้ลี้ภัย*. สืบค้นเมื่อ 5 กันยายน 2563 จาก <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/719045>.

กองส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม (2555). *ชุดความรู้ สิทธิมนุษยชน สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ สนธิสัญญาหลักระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยภาคี*. สืบค้นเมื่อ 15 กันยายน 2563 จาก

[http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd\\_1/HRC/nhr.pdf](http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd_1/HRC/nhr.pdf).

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (2558). *ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน*. สืบค้นเมื่อ 3 กันยายน 2563

จาก <http://www.nhrc.or.th/Human-Rights-Knowledge/International-Human-Rights-Affairs/International-Law-of-human-rights.aspx>.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (2561). *การประชุมระดับชาติว่าด้วยการยุติการกักตัวเด็กผู้เข้าเมือง และการจัดทำทางเลือกในการให้เด็กอยู่ในชุมชนในประเทศไทย*. สืบค้นเมื่อ 5 กันยายน 2563 จาก <http://www.nhrc.or.th/News/Activity-News/กสม-หารือร่วมหน่วยงานรัฐ-ยุติการกักตัวเด็กผู้ลี้ภัย.aspx>.

ถวิลวดี บุรีกุล (2546). *ธรรมาภิบาล: หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่*. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*. 46(2), 15-20.

- ัญญากาญจน์ แดงสุภา (2560). ปัญหาของสถานะของหลักการห้ามพลักดันกลับและการใช้นอกอาณาเขตแห่งรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ, ปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เผชิญวิษณุ แสนดี (2557). สถานะและสิทธิพื้นฐานของผู้ลี้ภัยในเขตเมืองในประเทศไทย, ปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ภควัต เหมรัชตานันต์ (2559). กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ลี้ภัย. *กฤษฎีกาสาร*. 11(5), 21-28.
- มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร แม่สอด (2556). การส่งกลับคนต่างด้าวไปนอกราชอาณาจักรไทยในเขตพื้นที่จังหวัดตาก : ช่องทางและกระบวนการ ความต้องการ ความพึงพอใจ และปัญหาอุปสรรค, มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร แม่สอด ร่วมกับตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดตาก.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาได้ พ.ศ.2562. (2562, 25 ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 136
- วชิราภรณ์ กฤษเจริญ (2553). หลักการห้ามพลักดันกลับกับสิทธิของผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่นในกฎหมายระหว่างประเทศ, ปริญญามหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สถานทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย (2557). รายงานการปฏิบัติด้านสิทธิมนุษยชนประจำปี พ.ศ. 2557 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทย. สืบค้นเมื่อ 3 กันยายน 2563 จาก <https://th.usembassy.gov/th/our-relationship-th/official-reports-th/2014-human-rights-reports-thailand-th/>.
- สมบูรณ์ ศิริประชัย (2550). ประวัติความเป็นมาของคำว่า ธรรมชาติ และการพัฒนาการธรรมชาติภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ นัยต่อประเทศไทย. สัมมนาทางวิชาการประจำปี 2550 เรื่อง เศรษฐกิจไทยภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์: การปฏิรูปเชิงสถาบัน, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2562). เรื่องเสรีที่ 1567/2562 บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาได้ พ.ศ. 2563.
- สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (2562). *รวมกฎหมาย ระเบียบว่าด้วยการตรวจคนเข้าเมือง*. (2). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง.

องค์การระหว่างประเทศ กระทรวงต่างประเทศ (2551). *ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน - Universal Declaration of Human Rights*. สืบค้นเมื่อ 10 กันยายน 2563 จาก <http://humanrights.mfa.go.th/upload/pdf/udhr-th-en.pdf>.

อุษามาศ เสียมภักดี (2562). *ความคิดการเมืองและสังคม*. (1). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.





จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**



## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	ร้อยตำรวจเอกหญิงอภิษฐา ปานพรม
วัน เดือน ปี เกิด	20 เมษายน 2535
สถานที่เกิด	จังหวัดนครสวรรค์
วุฒิการศึกษา	รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต(ตร.) โรงเรียนนายร้อยตำรวจ นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 71



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY