

นโยบายผู้สืบทอดของประเทศไทยในสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (ระหว่าง ค.ศ. 2014-2022)



สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2565

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THAILAND'S REFUGEE POLICY UNDER GENERAL PRAYUT CHAN-O-CHA'S
ADMINISTRATION (2014-2022)



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts in International Relations

Department of International Relations

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Chulalongkorn University

Academic Year 2022

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อสารนิพนธ์	นโยบายผู้ลี้ภัยของประเทศไทยในสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (ระหว่าง ค.ศ. 2014-2022)
โดย	น.ส.อมาวสี วิริยะนุเคราะห์
สาขาวิชา	ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก	รองศาสตราจารย์ ดร.ชูเกียรติ พันธ์พรประสิทธิ์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์

----- ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธวินท์ สุพุทธิกุล)

----- อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก
(รองศาสตราจารย์ ดร.ชูเกียรติ พันธ์พรประสิทธิ์)

----- กรรมการ
(นาวาเอก อาจารย์ ดร.หัสไชยญ มั่งคั่ง)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

อมาวสี วิริยะนุเคราะห์ : นโยบายผู้ลี้ภัยของประเทศไทยในสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์
จันทร์โอชา (ระหว่าง ค.ศ. 2014-2022). (THAILAND'S REFUGEE POLICY UNDER
GENERAL PRAYUT CHAN-O-CHA'S ADMINISTRATION (2014-2022))
อ.ที่ปรึกษาหลัก : รศ. ดร.ชูเกียรติ พันธ์พรประสิทธิ์

บทความวิจัยนี้ศึกษาเรื่องนโยบายผู้ลี้ภัยของประเทศไทยในสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์
จันทร์โอชา ระหว่าง ค.ศ. 2014-2022 โดยมุ่งศึกษาปัจจัยที่ทำให้รัฐบาลพลเอกประยุทธ์
จันทร์โอชาตัดสินใจดำเนินนโยบายผู้ลี้ภัยเพื่อยกระดับขีดความสามารถของรัฐบาลในเวทีระหว่าง
ประเทศ โดยใช้กรอบการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศ 3 ระดับ ได้แก่ ระดับบุคคล ระดับรัฐ และ
ระดับระหว่างประเทศ เป็นกรอบแนวคิดหลัก และการดำเนินนโยบายต่างประเทศด้านผู้ลี้ภัย
ดังกล่าวได้ยกระดับขีดความสามารถของรัฐบาลในเวทีระหว่างประเทศหรือไม่ อย่างไร ผู้วิจัยพบว่า
ระดับระหว่างประเทศคือปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายผู้ลี้ภัยของประเทศไทย
มากที่สุดโดยเฉพาะสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาที่เข้าสู่อำนาจด้วยการรัฐประหาร ย่อม
ส่งผลให้รัฐบาลขาดดุลความชอบธรรม (Legitimacy Deficit) ดังนั้นรัฐบาลย่อมต้องแสดงออก
ในด้านนโยบายเพื่อส่งเสริมความชอบธรรมให้กับตนเอง จึงได้มุ่งเน้นในด้านการส่งเสริม
การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เพราะสิทธิมนุษยชนเป็นหลักการที่เสริมสร้างความชอบธรรมได้
มากยิ่งขึ้นทั้งภายในประเทศและในเวทีระหว่างประเทศ นโยบายผู้ลี้ภัยจึงเป็นนโยบายของรัฐบาล
เพื่อยกระดับขีดความสามารถของรัฐบาลในเวทีระหว่างประเทศ ตั้งแต่ ค.ศ. 2014 เป็นต้นมา
ทำให้ประเทศไทยปรับเปลี่ยนนโยบายผู้ลี้ภัยจากการวางตัวเป็นกลาง นำไปสู่การมุ่งให้
การช่วยเหลือผู้ลี้ภัยมากยิ่งขึ้น โดยพยายามมุ่งพัฒนาขีดความสามารถในมิติต่าง ๆ ได้แก่
ความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ การทูต การศึกษา สาธารณสุข และการให้
ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยในด้านอื่น ๆ เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงและความปลอดภัยให้กับผู้ลี้ภัย
รวมถึงการสร้างความชอบธรรมให้กับประเทศและในเวทีระหว่างประเทศ

สาขาวิชา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ลายมือชื่อนิสิต

ปีการศึกษา 2565 ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

6480162524 : MAJOR INTERNATIONAL RELATIONS

KEYWORD: THAILAND REFUGEE, REFUGEE, PRAYUT CHAN-O-CHA'S ADMINISTRATION,
REFUGEE POLICY

AMAWASEE VIRIYANUCROA : THAILAND'S REFUGEE POLICY UNDER GENERAL
PRAYUT CHAN-O-CHA'S ADMINISTRATION (2014-2022). ADVISOR: ASSOC.
PROF. CHOOKIAT PANASPORNPRASIT, PH.D.

This research paper aims to study Thailand's refugee policy under General Prayut Chan-O-Cha's administration during 2014-2022, focusing on factors behind the administration's decision on refugee policy, with the hope of increasing the administration's capability on international stage. This research paper consults with the three-level foreign policy analysis concept, dealing with individual, state and international levels. This research paper also aims to understand whether and how implementation of such refugee policy could raise the administration's capability on international stage. More specifically, since the 2014 coup, the administration has faced with an issue of legitimacy deficit, forcing the administration to promote its legitimacy. As a result, the administration has focused on promoting human rights protection through its refugee policy. In other words, Thailand has shifted its refugee policy from neutrality to its involvement in assisting more refugees on several fronts; for example, cooperation with international organizations, diplomacy, education, public health. It has also helped refugees in other areas to ensure security and safety for refugees, a policy which is expected to build legitimacy for the nation. Notwithstanding, human rights violations of refugees still exists.

Field of Study: International Relations

Student's Signature

Academic Year: 2022

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

การเขียนบทความวิจัยนี้จะไม่สามารถประสบความสำเร็จได้หากปราศจากความกรุณาและความช่วยเหลือจากบุคคลสำคัญต่าง ๆ โดยเริ่มจาก รองศาสตราจารย์ ดร.ชูเกียรติ พันธ์พรประสิทธิ์ อาจารย์ที่ปรึกษาที่เชื่อมั่น รวมถึงคอยให้กำลังใจและคอยสนับสนุนผู้วิจัยมาตลอด อีกทั้งได้สละเวลาให้คำแนะนำในการเขียนและปรับปรุงบทความวิจัยนี้จนสำเร็จลุล่วงด้วยดีแม้อาจารย์จะมีภารกิจมากมายก็ตาม ผู้วิจัยจึงขอขอบพระคุณอาจารย์เป็นอย่างสูงต่อมาก็คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีวินท์ สุพุทธิกุล และ นาวาเอก อาจารย์ ดร.หัสไชยญ มั่งคั่ง ที่ให้เกียรติร่วมเป็นคณะกรรมการสอบและได้ให้คำแนะนำที่ทำให้บทความวิจัยนี้มีความสมบูรณ์มากขึ้น และท่านต่อไปคือ คุณธำรงค์ดี สุนทรภัก รุ่งพีสาขาที่คอยให้ข้อมูลและแนะนำแนวทางในการทำวิจัยนี้ให้สำเร็จ ซึ่งผู้วิจัยขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

อีกทั้งผู้วิจัยขอขอบพระคุณคณาจารย์ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้ถ่ายทอดความรู้และเปิดมุมมองใหม่ที่ทำให้ผู้วิจัยตระหนักว่าความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นเรื่องที่สนุกและใกล้ตัวกว่าที่คิดมาก รวมทั้งพี่ ๆ เจ้าหน้าที่ภาควิชาฯ ที่ให้คำแนะนำและช่วยเหลือในเรื่องต่าง ๆ แก่ผู้วิจัยมาตลอดเช่นกัน

นอกจากนี้ ผู้วิจัยขอขอบคุณนางสาวพิมพ์ชนก บุญปก ที่นอกจากเป็นเพื่อนร่วมรุ่นแล้วยังเป็นน้องที่คอยให้กำลังใจในการทำวิจัยครั้งนี้ ได้แลกเปลี่ยนความรู้และถ่ายทอดมุมมองในการทำวิจัย ซึ่งทำให้มีกำลังใจและส่งผลดีต่อการเขียนบทความวิจัยนี้มาก

และที่สำคัญ ผู้วิจัยขอขอบคุณครอบครัวของผู้วิจัยที่ได้ให้กำลังใจและสนับสนุนในการศึกษา ต่อมาตลอดรวมถึงเพื่อน ๆ พี่ ๆ และน้อง ๆ ของผู้วิจัยทุกคนสำหรับทุกความช่วยเหลือและกำลังใจที่ดี ตั้งแต่แรกเข้าจนกระทั่งผู้วิจัยสามารถบรรลุเป้าหมายในการศึกษาปริญญาโทใบนี้ได้ในที่สุด

อมาวาสี วิริยะนุเคราะห์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ.....	ฉ
บทนำ.....	1
นโยบายผู้ลี้ภัยของประเทศไทยในสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (ระหว่าง ค.ศ. 2014-2022)..	7
ข้อมูลทั่วไปของสถานการณ์ผู้ลี้ภัยในประเทศไทย	7
พัฒนาการนโยบายผู้ลี้ภัยของประเทศไทยในสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ระหว่าง ค.ศ. 2014-2022	11
นโยบายผู้ลี้ภัยก่อนสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ก่อนปี ค.ศ. 2014.....	11
พัฒนาการนโยบายผู้ลี้ภัยของประเทศไทยในสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (ค.ศ. 2014-2022).....	13
กรอบแนวคิด.....	29
การวิเคราะห์ระดับบุคคล	29
การวิเคราะห์ระดับรัฐ.....	33
การวิเคราะห์ระดับระหว่างประเทศ	35
ผลของการดำเนินนโยบายผู้ลี้ภัย	37
บทสรุป.....	39
บรรณานุกรม	43
ประวัติผู้เขียน	46

บทนำ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะศึกษาปัจจัยที่ทำให้รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ตัดสินใจดำเนินนโยบายผู้ลี้ภัยเพื่อยกระดับขีดความสามารถของรัฐบาลในมิติต่าง ๆ ในเวทีระหว่างประเทศ รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาเข้าสู่อำนาจด้วยการรัฐประหาร ย่อมส่งผลให้รัฐบาลขาดความชอบธรรม (Legitimacy Deficit) ดังนั้นรัฐบาลย่อมต้องแสดงออกในด้านนโยบายเพื่อส่งเสริมความชอบธรรมให้กับตนเอง จึงได้มุ่งเน้นในด้านการส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เพราะสิทธิมนุษยชนเป็นหลักการที่เสริมสร้างความชอบธรรมได้มากยิ่งขึ้นทั้งภายในประเทศและในเวทีระหว่างประเทศโดยการดำเนินนโยบายผู้ลี้ภัย กล่าวคือนับตั้งแต่ประยุทธ์ จันทร์โอชาเข้าสู่อำนาจทางการเมืองโดยกระทำรัฐประหาร มีฐานะเป็นรัฐอธิปไตย (Sovereignty) ในการปกครองประเทศ ได้ดำเนินการพลิกวิกฤตเป็นโอกาสในการสร้างการยอมรับเรื่องการใช้อำนาจในการปกครองและลดการกดดัน ทั้งจากภายในและต่างประเทศ ในคราวเดียวกันประยุทธ์ จันทร์โอชา ให้ความสำคัญเรื่องการแก้ไขปัญหาสิทธิมนุษยชน ซึ่งรวมถึงผู้ลี้ภัยจากคำแถลงของคณะรัฐมนตรีรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา¹ ที่แถลงต่อสภานิติบัญญัติเมื่อวันที่ 12 กันยายน 2014 รัฐบาลประกาศนโยบายชัดเจน โดยได้ให้ความสำคัญกับปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม รัฐบาลพยายามออกนโยบายมุ่งลดความเหลื่อมล้ำในเรื่องต่าง ๆ การส่งเสริมสิทธิสตรี เด็ก ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ตลอดจนกลุ่มเปราะบางในสังคม เช่น ผู้ลี้ภัย คนไร้รัฐ และคนต่างด้าว เป็นต้น ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัย โดยตระหนักดีว่ากลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่เสี่ยงต่อการถูกล่อลวงโดยขบวนการค้ามนุษย์ จึงได้เพิ่มความพยายามในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว² โดยตลอดระยะเวลา 8 ปีรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาพยายามจัดการปัญหาผู้ลี้ภัยด้วยการดำเนินนโยบายจัดการปัญหาดังกล่าว แต่ในผลลัพธ์ของการดำเนินนโยบายผู้ลี้ภัยดังกล่าวกลับยังพบปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้ลี้ภัยอยู่ไม่น้อย การปฏิบัติของประเทศไทยต่อผู้ลี้ภัยและ

¹ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2014, คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา แถลงต่อรัฐสภา, (สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2014).

² บงกชลักษณ์ มากดำ และ วีระ สมบูรณ์, “นโยบายเกี่ยวกับคนไร้รัฐสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา พ.ศ. 2557 – 2562,” ใน เอกสารสืบเนื่องจากการประชุมวิชาการระดับชาติ มหาวิทยาลัยรังสิต ประจำปี 2563, (ปทุมธานี: มหาวิทยาลัยรังสิต, 2563), 1090, <https://rsucon.rsu.ac.th/2020/paper/1473>.

ผู้ขอลี้ภัย พบว่า นโยบายผู้ลี้ภัยของประเทศไทยไม่ได้ตั้งอยู่บนกฎหมาย และทำให้ผู้ลี้ภัยทุกสัญชาติ ถูกเอารัดเอาเปรียบ ถูกคุมขังโดยปราศจากความจำเป็น และถูกเนรเทศ เป็นต้น

โดยมีช่วงเวลาที่น่าสนใจที่ทำให้เห็นถึงพัฒนาการของนโยบายผู้ลี้ภัย 4 ช่วงเวลาด้วยกัน คือ ช่วงแรก คือคำแถลงการณ์ของคณะรัฐมนตรีรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ค.ศ. 2014 ช่วงเวลาที่สอง คือการประชุมสุดยอดผู้นำโลกว่าด้วยวิกฤติผู้ลี้ภัย ค.ศ. 2016 ช่วงเวลาที่สาม คือคำแถลงการณ์ของคณะรัฐมนตรีรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ค.ศ. 2019 และช่วงเวลาที่สี่คือเหตุการณ์รัฐประหารในเมียนมา ค.ศ. 2021 ถึงปัจจุบันกับการเพิ่มขึ้นของผู้ลี้ภัยในประเทศไทย โดยจะเห็นพัฒนาการตลอดระยะเวลาที่รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ผลของการดำเนินนโยบายแต่ละช่วงเวลาเป็นอย่างไร และทุกช่วงเวลาดังกล่าวมีปัจจัยสำคัญใดที่ทำให้รัฐบาลให้ความสำคัญเรื่องการแก้ปัญหาผู้ลี้ภัยในประเทศ

ตลอดระยะเวลา 70 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ให้การรองรับและให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนที่อพยพหนีการประหัตประหารและความขัดแย้งจากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาประเทศไทยให้ที่พักพิงผู้หนีภัยหลายพันหลายหมื่นคน ผู้ลี้ภัยยังคงเป็นปัญหาที่มีความยืดเยื้อและยาวนานมาตั้งแต่อดีต ไม่ว่าจะยุคสมัยของโลก จะเปลี่ยนไปสักเพียงไร ปัญหาผู้ลี้ภัยก็ยังคงไม่หมดไปและยังคงมีอยู่ทั่วทุกมุมโลก การจัดการกับปัญหาดังกล่าวล้วนต้องอาศัยปัจจัยหลายประการเพื่อหาทางออก สิ่งสำคัญที่สุดนั่นคือ สำนักของรัฐที่มีต่อปัญหาในเรื่องดังกล่าวรวมไปถึงความรับผิดชอบและแนวทางปฏิบัติในการจัดการเกี่ยวกับปัญหาผู้ลี้ภัยที่ถูกจัดทำโดยรัฐ รัฐควรจะต้องคำนึงหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องประกอบกับคำแนะนำของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) อันเป็นองค์กรที่มีความชำนาญเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยโดยเฉพาะเพื่อให้รัฐภาคี สามารถหาแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยที่ถูกต้องเหมาะสมและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้ลี้ภัย ประเทศไทยไม่ได้เป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัยของสหประชาชาติ ปี 2494 และไม่มีกฎหมายรับรองสถานภาพของผู้อพยพ และผู้แสวงหาลี้ภัย ดังนั้น ประเทศไทยจึงไม่ใช่สถานที่รองรับการลี้ภัยที่ปลอดภัยของผู้ลี้ภัย เพราะพวกเขาอาจมีสถานะเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายที่ต้องถูกจับกุม และส่งกลับได้ในฐานะรัฐบาลไทยมีหน้าที่ต้องเคารพหลักการไม่ผลักดันบุคคลสู่อันตราย (Non-Refoulement) ซึ่งบัญญัติไว้ใน

ข้อที่ 33 ของอนุสัญญาด้วยผู้ลี้ภัยของสหประชาชาติ เพราะบทบัญญัตินี้มีสถานะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ³

นอกจากนี้ประเทศไทยยังเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: CAT) ซึ่งในบทที่ 3 ข้อ 3 วรรคที่หนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐภาคีต้องไม่ขับไล่ ส่งกลับ(ผลักดันกลับออกไป) หรือส่งบุคคลเป็นผู้ร้ายข้ามแดนไปยังอีกรัฐหนึ่ง เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นจะตกอยู่ภายใต้ อันตรายที่จะถูกทรมาน”⁴ อย่างไรก็ตามชีวิตและความเป็นอยู่ของผู้ลี้ภัยในต่างแดนไม่ใช่เรื่องพึงปรารถนามากนัก เพราะต้องเผชิญความแตกต่างทางภาษา สังคม วัฒนธรรม การเลี้ยงชีพ ซึ่งเป็นสิ่งที่น่าศึกษาเรียนรู้ และบทเรียนของบุคคลเหล่านี้สามารถนำมาเป็นตัวอย่างให้กับคนที่อาจจะต้องเผชิญปัญหาเหล่านี้ในอนาคตได้ อีกทั้งเพื่อให้เกิดความเข้าใจอย่างถ่องแท้และเกิดองค์ความรู้ ที่มีประโยชน์ต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายของประเทศไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติ ประเทศไทยเป็นพื้นที่ที่ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยได้อพยพหนีภัยสงคราม ภัยจากความขัดแย้งทางการเมือง หรือภัยจากการได้รับผลกระทบจากความเชื่อทางศาสนาเข้ามาอยู่เป็นจำนวนมาก

ประยุทธ์ จันทร์โอชาแสดงความมุ่งมั่นว่าจะคุ้มครองผู้ลี้ภัยในประเทศไทยหลายครั้ง ทั้งยังแสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้ว่าจะใช้มาตรการใหม่ ตามแนวสิทธิมนุษยชนและสิทธิเด็กเพื่อผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยมากกว่ามาตรการที่ใช้อยู่เป็นหลัก ในปัจจุบัน อาทิ เมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 2016 ประยุทธ์ จันทร์โอชา กล่าวสุนทรพจน์ในการประชุมสุดยอดผู้นำว่าด้วยผู้ลี้ภัยในนิวยอร์กว่าจะยุติการกักขังเด็กผู้ลี้ภัยในประเทศไทย และสร้างกลไกการคัดกรองที่มีประสิทธิภาพ นายกรัฐมนตรียังมุ่งมั่นให้หลักประกันว่าผู้ลี้ภัยที่เดินทางกลับประเทศเมียนมา จะเดินทางกลับโดยสมัครใจ ทั้งยังจะเพิ่มโอกาสการเข้าถึงการศึกษา การรักษาพยาบาล และการจดทะเบียนเกิดในประเทศไทย ในระหว่างการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศไทย เมื่อ ค.ศ. 2017 ประเทศไทยยืนยันต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติต่อพันธกรณีภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง โดยรัฐบาลไทยยืนยันว่าไทยมีความมุ่งมั่น

³ กรมคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม. *สาระสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมาน และการกระทำอื่น ๆ ที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรมหรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (CAT)*. (กรุงเทพฯ: กระทรวงยุติธรรม, 2561).

⁴ Guy S Goodwin-Gill and Jane McAdam, *The refugee in international law* (Oxford University Press, 2007).

ดำเนินการ “ด้านมนุษยธรรมและการดูแลผู้โยกย้ายถิ่นฐานกลุ่มต่าง ๆ”⁵ พัฒนาการล่าสุดในด้านดังกล่าว เป็นการยืนยันถึงความมุ่งมั่นของรัฐบาลที่มีต่อการปฏิบัติตามคำมั่นสัญญาที่ได้ให้ไว้ การตอบสนอง และพัฒนาการใหม่ ๆ เหมือนมีแรงบันดาลใจมาจากการรักษาความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงแห่งรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศของประเทศไทย และอาจเป็นส่วนหนึ่งสะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยต้องการการการตอบสนองที่ครอบคลุมมากขึ้นต่อแนวโน้มระดับโลกด้านการโยกย้ายถิ่นฐานที่เพิ่มมากขึ้น รวมทั้งการตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศที่สามในฐานะทางออกที่ยั่งยืนที่มีความคืบหน้าล่าช้า อีกทั้งจำนวนผู้ลี้ภัยในเมืองในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น⁶

การดำเนินนโยบายดังกล่าวรัฐบาลร่วมมือกับหน่วยงานองค์การสหประชาชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำนักข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (The United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR) และองค์กรพัฒนาเอกชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องและช่วยเหลือเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิงรัฐบาลไทยอนุญาตให้ UNHCR ให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 และรัฐบาลกำหนดบันทึกความเข้าใจ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อยุติการกักขังเด็กในห้วงกักตรวจคนเข้าเมือง อันเป็นตัวอย่างล่าสุดว่า รัฐบาลร่วมมือกับองค์การพัฒนาเอกชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ในประเทศ ทั้งนี้ยังมีความร่วมมือเพื่อติดตามหาบิดามารดาหรือผู้ปกครอง อีกทั้งยังดำเนินการเพื่อให้เด็กได้อยู่ร่วมกับครอบครัวผ่าน UNHCR ร่วมกับกลไกอื่น ๆ เช่น สามารถนำกลไกการติดตามครอบครัวขององค์การกาชาดสากลในประเทศไปใช้ได้⁷ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าในช่วงรัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชาตั้งแต่ ค.ศ. 2014 เป็นต้นมา ได้ดำเนินนโยบายผู้ลี้ภัยเพื่อยกระดับขีดความสามารถของรัฐบาลในมิติต่าง ๆ ในเวทีระหว่างประเทศมากขึ้น ทำให้ผู้วิจัยตั้งคำถามวิจัยของบทความวิจัยว่า ปัจจัยอะไรทำให้สมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาปรับนโยบายผู้ลี้ภัยที่มุ่งยกระดับขีดความสามารถและบทบาทของตนในมิติต่าง ๆ ให้โดดเด่นใน

⁵ Human Rights Watch. “Thailand: Implement Commitments to Protect Refugee Rights” [ประเทศไทย: ปฏิบัติตามคำมั่นเพื่อคุ้มครองผู้ลี้ภัย], July 6, 2017. <https://www.hrw.org/news/2017/07/06/thailand-implement-commitments-protect-refugee-rights>.

⁶ โปรตพิจารณา ศรีประภา เพชรเมธีศรี และคณะ. การศึกษาเปรียบเทียบนโยบายและการปฏิบัติการของรัฐภายใต้กรอบอาเซียน : ศึกษาผ่านกลุ่มผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงในเมือง ในประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย. (กองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2562 [2019]).

⁷ ICRC. “Restoring Family Links” [คืนความสัมพันธ์ครอบครัว], (n.d.), <https://familylinks.icrc.org/en/Pages/Countries/Thailand.aspx>.

เวทีระหว่างประเทศมากขึ้น ทั้งนี้ ผู้วิจัยตั้งสมมติฐานว่า ระดับระหว่างประเทศคือปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการกำหนดนโยบายผู้ลี้ภัยของประเทศไทยมากที่สุด โดยเฉพาะสมัยรัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชาที่เข้าสู่อำนาจด้วยการรัฐประหาร แต่ผลการดำเนินนโยบายกลับไม่เป็นอย่างที่คิด กลับพบปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้ลี้ภัยอย่างไม่สิ้นสุด

ผู้วิจัยจะใช้กรอบการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศ 3 ระดับ จากหนังสือ *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory* ของ Valerie M. Hudson และ Benjamin S. Day⁸ เป็นกรอบแนวคิดหลักในการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ประกอบด้วย 1. การวิเคราะห์ระดับบุคคล (Individual Decisionmaker) ซึ่งจะวิเคราะห์ถึงแนวคิดและบทบาทของผู้นำประเทศ รวมถึงคณะบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายผู้ลี้ภัยของประเทศไทย 2. การวิเคราะห์ระดับรัฐ (Domestic) เพื่อศึกษากลไกอำนาจรัฐ รวมถึงสังคมและวัฒนธรรมการเมืองที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายผู้ลี้ภัยของประเทศไทย และ 3. การวิเคราะห์ระดับระหว่างประเทศ (International System) เพื่อศึกษาปัจจัยด้านสถานการณ์ของระบบระหว่างประเทศทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลกที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายผู้ลี้ภัยของประเทศไทย บทความวิจัยนี้จะใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยอาศัยการวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) เช่น รายงานวิจัย บทความหนังสือ บทวิเคราะห์ และข่าวสารที่เกี่ยวข้องจากสื่อที่มีความน่าเชื่อถือในระดับสากล เช่น Al Jazeera Reuters หรือ Gulf News รวมถึงบทความจากวารสารวิชาการที่มีชื่อเสียง เช่น Foreign Policy เป็นต้น นอกจากนี้ จะใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) กับบุคลากรที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับประเด็นที่ศึกษา โดยเฉพาะบุคลากรจากกระทรวงมหาดไทย, สำนักข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (The United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR) และผู้ลี้ภัยที่อาศัยพักพิงในประเทศไทย ประกอบการรวบรวมข้อมูล เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัจจัยในระดับต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายผู้ลี้ภัยของประเทศไทยดังที่เห็นในปัจจุบัน ทั้งนี้ก่อนที่จะดำเนินการสัมภาษณ์ตามวิธีดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจะขอความยินยอมจากผู้ให้สัมภาษณ์ในการบันทึกเสียงเพื่อประกอบการรวบรวมข้อมูลและรูปแบบการเปิดเผยข้อมูลความเป็นส่วนตัว อาทิ การใช้ชื่อ-นามสกุล อาชีพ ตำแหน่ง หรือสถานที่ทำงานจริง หรือการใช้นามสมมติ (Anonymous) ต่อประเด็นที่ละเอียดอ่อน

⁸ Valerie M. Hudson and Benjamin S. Day, *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*, 3rd ed. (Lanham: Rowman & Littlefield Publishing Group, Inc., 2020). 39-188.

รวมถึงการสังเกตอย่างมีส่วนร่วม ผู้วิจัยคาดว่าจะใช้ระยะเวลา 5 เดือน ระหว่างเดือนมกราคม ถึงเดือน พฤษภาคม 2023 สำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ และประมวลผล โดยจะวิเคราะห์ภาพรวม ปัจจัยที่ทำให้รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาตัดสินใจดำเนินนโยบายผู้ลี้ภัยเพื่อยกระดับขีดความสามารถของรัฐบาลในมิติต่าง ๆ ในเวทีระหว่างประเทศ วิเคราะห์สภาพปัญหาและอุปสรรค ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์ รวมถึงข้อท้าทายที่เกิดขึ้นผ่านข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์ (หากมี) ซึ่งจะเรียบเรียงเป็นสารนิพนธ์ให้แล้วเสร็จภายในเดือนพฤษภาคม 2023

โครงสร้างการนำเสนอของบทความวิจัยนี้แบ่งออกเป็น 5 ส่วน โดยส่วนที่ 1 บทนำของบทความวิจัยส่วนที่ 2 ข้อมูลทั่วไปของสถานการณ์ผู้ลี้ภัยในประเทศไทย ส่วนที่ 3 กรอบการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศทั้ง 3 ระดับ ส่วนที่ 4 วิเคราะห์ปัจจัยต่าง ๆ ทั้ง 3 ระดับที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการกำหนดนโยบายผู้ลี้ภัยของประเทศไทยในสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา และส่วนที่ 5 คือบทสรุป



นโยบายผู้ลี้ภัยของประเทศไทยในสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (ระหว่าง ค.ศ. 2014-2022)

ข้อมูลทั่วไปของสถานการณ์ผู้ลี้ภัยในประเทศไทย

นับตั้งแต่ช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ประมาณปี ค.ศ. 1945 โลกของเราเผชิญกับปัญหาผู้ลี้ภัยครั้งใหญ่อีกครั้งในปี 2015 เท่าที่มีการเก็บข้อมูลของสหประชาชาติพบว่าปลายปี 2015 มีผู้คนจำนวนกว่า 65 ล้านคนที่ถูกบังคับให้ต้องพลัดพรากจากบ้านของพวกเขาด้วยเหตุแห่งความขัดแย้ง การถูกประหัตประหาร ความรุนแรงที่ทำในวงกว้าง และการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ จากข้อมูลของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees หรือ UNHCR) ระบุว่า ปัจจุบันโลกเรามีผู้ลี้ภัยถึง 21.3 ล้านคน และ 49% ในจำนวนนี้เป็นผู้หญิงและเด็กผู้หญิง ซึ่งมีความเปราะบางมากกว่าผู้ลี้ภัยอื่น ๆ

ในประเทศไทย พบว่ามีผู้ลี้ภัยกว่าหนึ่งแสนคนอาศัยอยู่ในค่ายพักพิง 9 แห่งในจังหวัดชายแดนระหว่างไทยและพม่าโดยผู้ลี้ภัยเหล่านี้ส่วนมากเป็นชนกลุ่มน้อยหนีการสู้รบมาจากประเทศพม่า นอกจากนี้ ยังมีผู้ลี้ภัยในเขตเมืองที่พักพิงอยู่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล อีกกว่า 9,000 คน จำนวนผู้ลี้ภัยที่เพิ่มขึ้นอย่างมากมานี้ ถือเป็นวิกฤตของโลกที่ประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศที่มีฐานะเศรษฐกิจที่ร่ำรวยต้องร่วมกันแสดงความรับผิดชอบในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมแก่ผู้ลี้ภัยอย่างเร่งด่วน เพื่อให้พวกเขาสามารถเข้าถึงสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ในระหว่างการลี้ภัยได้อย่างปลอดภัย และอย่างมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

ผู้ลี้ภัยหมายถึงกลุ่มคนที่เดินทางออกจากประเทศของตนเนื่องจากสงคราม ความรุนแรง การประหัตประหารหรือการละเมิดสิทธิมนุษยชนร้ายแรงอื่น ๆ ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลทางเชื้อชาติ สัญชาติ ศาสนา หรือความคิดเห็นทางการเมือง ผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่ไม่สามารถกลับไปยังบ้านเกิดได้เพราะหวาดหวั่นต่อภัยอันตรายเกินกว่าที่จะกลับไปได้ โดยในบางครั้งพวกเขาถูกเรียกว่าผู้แสวงหาที่ลี้ภัย (Asylum Seekers) จนกว่าคนๆ นั้นจะได้รับสถานะเป็น "ผู้ลี้ภัย" จาก UNHCR สถานะของบุคคลที่เป็นผู้ลี้ภัยไม่ได้ขึ้นอยู่กับการจดทะเบียนอย่างเป็นทางการกับ UNHCR หรือรัฐบาลของประเทศที่รองรับผู้แสวงหาที่ลี้ภัย ผู้ลี้ภัยซึ่งไม่ยื่นคำร้องขอที่ลี้ภัยและบุคคลที่ยื่นเรื่องขอที่ลี้ภัยแต่ถูกปฏิเสธโดย UNHCR หรือหน่วยงานระดับชาติยังคงมีสถานะเป็นผู้ลี้ภัย

การแก้ปัญหาผู้ลี้ภัยที่ยั่งยืนคือ การยุติสงครามและความขัดแย้งที่รุนแรงต่าง ๆ หากแต่การแก้ปัญหาดังกล่าวต้องอาศัยเวลาที่ยาวนานมาก ในแต่ละวันมีคนต้องลี้ภัยจำนวนกว่า 34,000 คน ในระหว่างการลี้ภัยผู้คนเหล่านี้ต้องเผชิญกับความเสีงมากมาย อันได้แก่ การเดินทางลี้ภัยที่อันตรายต่อชีวิต หนทางการลี้ภัยของแต่ละคนนั้นมิได้หลากหลาย บ้างต้องเดินเท้าเป็นเวลาหลายวันเพื่อข้ามเขตแดนไปยังประเทศอื่น บ้างต้องหนีออกจากประเทศด้วยการลงเรือร่วมกับผู้อื่น ๆ จำนวนมากพวกเขาต้องตกอยู่ในความเสีงต่อความปลอดภัยทางร่างกายและชีวิต⁹

มีผู้ลี้ภัยจำนวนไม่น้อยที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์หรือการค้ายาเสพติด ด้วยความที่พวกเขาหวาดกลัวจากการประทัดประหารในประเทศของตนเองจึงยินยอมที่จะเดินทางไปกลุ่มคนลักลอบเข้าเมือง เพราะเชื่อว่าจะสามารถช่วยให้ตนเองเดินทางลี้ภัยไปยังประเทศอื่นได้ หากแต่เมื่อพวกเขาถูกทางการจับได้ พวกเขาอาจถูกคุมขังไว้ยังสถานกักตัวคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายอย่างไม่มีระยะเวลากำหนด หรืออาจจะถูกส่งกลับไปยังประเทศต้นทางซึ่งจะทำให้พวกเขาตกอยู่ในอันตรายที่พวกเขาหนีจากมาในบางประเทศ ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยถูกเลือกปฏิบัติด้วยเพราะพวกเขาแตกต่างจากพลเมืองในประเทศนั้น ๆ ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลทางกายภาพหรือวัฒนธรรมที่แตกต่าง และโดยเฉพาะในประเทศที่ไม่มีกฎหมายภายในให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยโดยเฉพาะพวกเขาอาจถูกคุกคามในรูปแบบต่าง ๆ รวมถึงการถูกคุกคามทางเพศด้วยเช่นกันตามหลักสิทธิมนุษยชน และหลักกฎหมายระหว่างประเทศ มนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะได้ลี้ภัยไปยังประเทศอื่นให้รอดพ้นจากการประทัดประหารที่เกิดขึ้นในประเทศที่ตนเป็นพลเมืองอยู่ได้ ตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัยของสหประชาชาติปี 2494 และพิธีสารเลือกรับว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย (Optional Protocol Relating to the Status of Refugee) ปี 2510 ได้ระบุสิทธิของผู้ลี้ภัยหลายประการ ซึ่งรัฐผู้เป็นภาคีในอนุสัญญาและพิธีสารดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามให้ผู้ลี้ภัยเข้าถึงสิทธิเหล่านั้น หากประเทศที่ให้การพักพิงผู้ลี้ภัยมีกฎหมายภายในเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยเป็นการเฉพาะ ผู้ลี้ภัยต้องได้รับสิทธิและหน้าที่ได้กำหนดไว้ตามกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องนั้น ๆ หากประเทศที่ให้การพักพิงไม่มีกฎหมายภายในกำหนดไว้ประเทศนั้น ๆ ต้องปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยตามหลักมนุษยธรรม

ประเทศไทยไม่ได้อยู่ในภาคีหรืออนุสัญญาว่าด้วยเรื่องผู้ลี้ภัยใด ๆ ทั้งยังไม่มีกฎหมายที่จะให้การคุ้มครองให้แก่กลุ่มคนดังกล่าว ดังนั้นสถานะของพวกเขาจึงถือว่าเป็น “คนเข้าเมืองอย่างผิด

⁹ Urban Refugees. “Bangkok, THAILAND,” August 14, 2014, <http://www.urban-refugees.org/bangkok>

กฎหมาย" ต้องใช้ชีวิตด้วยความหวาดกลัวต่อการโดนจับกุม กักกัน หรือผลักดันกลับไปสู่ประเทศของตน อีกทั้งยังคงเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ที่ต้องการใช้ประโยชน์จากผู้ลี้ภัย ปัจจุบันประเทศไทยมีผู้ลี้ภัยที่อาศัยอยู่ในที่พักพิงชั่วคราว 9 แห่งใน 4 จังหวัด (กาญจนบุรี ตาก แม่ฮ่องสอน และราชบุรี) จำนวน 97, 418 คน (ข้อมูลเดือน มิถุนายน พ.ศ 2561 ซึ่งได้หนีความขัดแย้งภายในประเทศพม่าข้ามชายแดนตะวันออกของประเทศที่บริเวณชายแดนไทย-พม่ามายังฝั่งไทยต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลายาวนานกว่า 30 ปี โดยส่วนใหญ่เป็นชนกลุ่มน้อยชาวกะเหรี่ยงและกะเหรี่ยงแดง ผู้ลี้ภัยที่อาศัยอยู่ในที่พักพิงชั่วคราวที่ได้ลงทะเบียนกับ UNHCR มีจำนวน 48,938 คนและอีก 48,480 คนยังไม่ได้ลงทะเบียน ในจำนวนนี้มีคนที่ยื่นขอไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศที่สาม โดยคนที่ได้ตั้งถิ่นฐานใหม่มีจำนวน 338 คนและคนที่กำลังรอการพิจารณาจำนวน 1,470 คนโดยมีจุดหมายปลายทางหลักคือประเทศสหรัฐอเมริกา¹⁰

ประเทศไทยยังได้รับรองผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในเขตเมือง ปัจจุบันมีผู้ลี้ภัยและผู้ขอลี้ภัยในเขตเมืองประมาณ 4,693 คน และ 1,422 คนตามลำดับ (ข้อมูลเดือนกุมภาพันธ์ 2018 จาก 45 ประเทศทั่วโลก ในปี 2017 มีจำนวนผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยที่ขึ้นทะเบียนกับ UNHCR 7,212 คนที่พักอาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ เขตเมืองและกิ่งเมืองอื่น ๆ โดยกลุ่มที่ใหญ่สุดมาจากปากีสถาน เวียดนาม และปาเลสไตน์ผู้ลี้ภัยเขตเมืองส่วนใหญ่เดินทางเข้าประเทศไทยด้วยวีซ่านักท่องเที่ยวและเมื่อไม่สามารถขอสถานะทางกฎหมายอื่น ๆ ได้ พวกเขาจะอาศัยอยู่ต่อไปจนเกินอายุวีซ่า สืบเนื่องจากค่าครองชีพที่ค่อนข้างต่ำของประเทศไทยเป็นเหตุให้ไทยมักกลายเป็นเป้าหมายปลายทางของผู้ลี้ภัยบุคคลเหล่านี้ไม่ว่าจะได้รับการยอมรับสถานะจาก UNHCR หรือไม่ก็ตาม ต่างถือว่าเป็นผู้ละเมิดพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ค.ศ. 1979 และอาจถูกจับกุม ควบคุมตัวและส่งออกนอกราชอาณาจักรผู้ลี้ภัยมีการหลบหนีหรือเดินทางโดยเครื่องบิน รถยนต์ เรือ ไปจนถึงการเดินทางเท้าและมีทั้งที่เข้าเมืองแบบถูกกฎหมาย ผิดกฎหมายหรือตกเป็นเหยื่อขบวนการค้ามนุษย์ พวกเขาอาจพักพิงในประเทศทางผ่านชั่วคราวเพื่อขอสถานะผู้ลี้ภัย แต่ที่ผ่านมามีการรับรองสถานะและส่งผู้ลี้ภัยไปประเทศที่สามล่าช้า ทำให้มีผู้ลี้ภัยตกค้างในประเทศทางผ่านจำนวนมาก¹¹

นโยบายผู้ลี้ภัยสมัยรัฐบาลประยุทธ์ นับตั้งแต่ปี 2014 เป็นต้นมา พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนที่ 29 ของประเทศไทย เข้ามาบริหารประเทศเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม

¹⁰ UNHCR. "Population Statistics 2018," 2019, http://popstats.unhcr.org/en/persons_of_concern

¹¹ Urban Refugees. "Bangkok, THAILAND."

2557 ซึ่งเป็นการเข้าสู่อำนาจจากการทำรัฐประหาร เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2014 ต่อมาเมื่อวันที่ 12 กันยายน 2014 ได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยข้อ 2 ของคำแถลงนโยบายได้กล่าวถึงการรักษาความมั่นคงของรัฐและการต่างประเทศ ซึ่งมีเนื้อหาว่า ในระยะเร่งด่วนรัฐบาลให้ความสำคัญต่อการเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนในกิจการ 5 ด้าน ได้แก่ การบริหารจัดการชายแดนการสร้าง ความมั่นคงทางทะเล การแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ การสร้างความไว้วางใจกับประเทศเพื่อนบ้าน และการเสริมสร้างศักยภาพในการปฏิบัติการทางทหารร่วมกันของอาเซียนโดยเน้นความร่วมมือเพื่อป้องกัน แก้ไขข้อพิพาทต่าง ๆ และการแก้ไขปัญหาเส้นเขตแดน โดยใช้กลไกทั้งระดับทวิภาคีและพหุภาคี ที่จะจัดระเบียบการพัฒนาตามกรอบประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนและการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนทั้งทางบกและทางทะเล รองรับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดน โดยใช้ระบบเฝ้าตรวจที่มีเทคโนโลยีทันสมัย กำหนดให้ปัญหายาเสพติด การค้าอาวุธ การค้ามนุษย์ การกระทำอันเป็นโจรสลัด การก่อการร้ายสากลและอาชญากรรมข้ามชาติ เป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่ต้องได้รับการป้องกันและแก้ไขโดยการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวด และจัดการปัญหาอื่น ๆ ที่เชื่อมโยงต่อเนื่องให้เบ็ดเสร็จ เช่น ปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล การปรับปรุงระบบการเข้าเมือง การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว เป็นต้น จากคำแถลงนโยบายดังกล่าวทำให้เห็นว่ารัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับปัญหาสถานะบุคคล เนื่องจากมองว่าปัญหาสถานะบุคคลเป็นปัญหาที่เชื่อมโยงไปยังปัญหาอื่น ๆ เช่น แรงงานต่างด้าว ยาเสพติด การค้าอาวุธ การค้ามนุษย์การกระทำอันเป็นโจรสลัด และการก่อการร้ายสากลและอาชญากรรมข้ามชาติ นอกจากนี้รัฐบาลพลเอกประยุทธ์จันทร์โอชา ได้แถลงผลการดำเนินงานสิทธิมนุษยชนที่สำคัญของประเทศไทย ระหว่างปี 2014 - 2018 ผ่านคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2018 ว่านับตั้งแต่พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาได้เข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลให้ความสำคัญกับปัญหาสิทธิมนุษยชนเป็นอย่างมาก จึงได้มีการยกระดับการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน และประกาศวาระแห่งชาติ และรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ประกาศใช้แผนสิทธิมนุษยชนเนื่องด้วยสถานการณ์ปัจจุบัน มีองค์การภาคประชาสังคม และองค์การระหว่างประเทศ อาทิ ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน (Thai Lawyers for Human Rights Center), กระทรวงการต่างประเทศ, สหรัฐอเมริกา, แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล (Amnesty International) เคลื่อนไหวประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน และเฝ้าระวังการละเมิดสิทธิมนุษยชน รัฐบาลจึงเปลี่ยนวิกฤตให้เป็นโอกาส โดยการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนอย่างต่อเนื่อง ซึ่งรัฐบาลชี้แจงผ่านมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2018 ว่า หากไม่ดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนอาจส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของรัฐบาลไทยการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยใน

สมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา โดยรัฐบาลได้ใช้มติคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นกลไกด้านการบริหาร มาใช้ในการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยในประเทศไทย เช่น ด้านการรักษาพยาบาล - มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 เมษายน ค.ศ. 2015 อนุมัติให้กระทรวงสาธารณสุขรับผิดชอบการรักษาพยาบาลผู้ลี้ภัย กลุ่มที่รัฐบาลมีนโยบายแก้ไขปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล โดยรัฐบาลอุดหนุนงบประมาณเป็นค่าใช้จ่าย ต่อหัวให้ทุกปี เป็นต้น¹²

อนึ่ง อาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยเป็นที่รองรับกลุ่มผู้ลี้ภัยจากนานาประเทศจำนวนมาก แม้ว่าประเทศไทยไม่ได้อยู่ในภาคีหรืออนุสัญญาว่าด้วยเรื่องผู้ลี้ภัยใด ๆ ทั้งยังไม่มีกฎหมายที่จะให้การคุ้มครองให้แก่กลุ่มคนดังกล่าว ดังนั้นสถานะของพวกเขาจึงถือว่าเป็น “คนเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย” ต้องใช้ชีวิตด้วยความหวาดกลัวต่อการโดนจับกุม กักกัน หรือผลักดันกลับไปสู่ประเทศของตน อีกทั้งยังตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ที่ต้องการใช้ประโยชน์จากผู้ลี้ภัยก็ตามที แต่จำนวนผู้ลี้ภัยกลับเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทุกปี

พัฒนาการนโยบายผู้ลี้ภัยของประเทศไทยในสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ระหว่าง ค.ศ. 2014-2022

นโยบายผู้ลี้ภัยก่อนสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ก่อนปี ค.ศ. 2014

ในส่วนของกรอบกฎหมายและการตอบสนองเชิงนโยบาย ประเทศไทยไม่ได้มีกรอบทางกฎหมายและนโยบายเฉพาะสำหรับการคุ้มครองผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงภายใต้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ค.ศ. 1979) ผู้อพยพทั้งหมดรวมทั้งผู้ลี้ภัยที่ถูกพบในประเทศไทยโดยไม่ได้รับอนุญาต จะต้องถูกดำเนินคดีและถูกผลักดันออกนอกประเทศ อย่างไรก็ตามมาตรา 17 พรบ.คนเข้าเมืองให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยในการอนุญาตให้กลุ่มคนบางกลุ่มอยู่ในประเทศไทยได้ โดยเฉพาะผู้ที่หนีจากการสู้รบจากประเทศเพื่อนบ้าน รัฐพัฒนาหลักเกณฑ์และการปฏิบัติที่แตกต่างกันต่อแต่ละกลุ่มที่เข้าเมืองมาในแต่ละช่วงเวลา อย่างไรก็ตาม พบว่ารัฐบาลมีแนวทางในการตอบสนองต่อประชากรกลุ่มนี้ไม่ดีเท่าที่ควรนัก¹³

¹² บงกชลักษณ์ มากดำ และ วีระ สมบูรณ์, “นโยบายเกี่ยวกับคนไร้รัฐสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา พ.ศ. 2557 – 2562,” 1093.

¹³ ผู้เชี่ยวชาญ อาทิ Suphanchaimat แบ่งเป็น 4 ระยะ ในเอกสารนี้จะใช้ (see, Suphanchaimat, Rapeepong, Nareerut Pudpong, Phusit Prakongsai, Weerasak Putthasri, Johanna Hanefeld, and Anne Mills. "The Devil Is in the Detail—Understanding Divergence between Intention and Implementation of Health Policy for Undocumented Migrants in Thailand," *International Journal*

นโยบายก่อนปี 2000 รัฐบาลไทยรับมือผู้ลี้ภัยตามสภาพการมาถึงและระยะเวลาในแต่ละช่วง ตั้งแต่ผู้ลี้ภัยจีนคณะชาติ หรือก๊กมินตั๋งที่เข้ามาในช่วงทศวรรษ 1950 จนถึงผู้ลี้ภัยจากเมียนมา ช่วงทศวรรษ 1990 นโยบายระยะนี้เป็นนโยบายเฉพาะหน้าที่ค่อนข้างเน้นเป้าหมายด้านความมั่นคง เพื่อรองรับกระแสการอพยพ และเน้นให้ผู้อพยพไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศที่สาม ซึ่งเป็นทางออกที่ผู้ลี้ภัยเองก็ต้องการ ในขณะที่บางกลุ่มไม่เต็มใจ หรือไม่สามารถไปตั้งถิ่นฐานในประเทศอื่นได้ รัฐบาลจึงหาทางแก้ไขเพื่อให้กลุ่มผู้ลี้ภัยบางกลุ่มสามารถพำนักอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวและให้คุ้มครองและสิทธิบางอย่างภายใต้การกำหนดสถานะต่าง ๆ ภายใต้กฎหมายไทย¹⁴

นโยบายช่วงปี 2000 – 2014 รัฐบาลไทยจัดการการโยกย้ายถิ่นฐาน โดยรองรับผู้ที่อาศัยอยู่ในสถานการณ์เสี่ยงผู้ลี้ภัยนอกศูนย์พักพิงชั่วคราว¹⁵ ซึ่งยังไม่ทราบจำนวน (แผนการผลักดันออกนอกประเทศ) และอนุญาตให้ผู้อพยพ ผู้ลี้ภัยกลุ่มนี้สามารถพำนักในประเทศไทยโดยชอบด้วยกฎหมายในฐานะแรงงานข้ามชาติภายใต้พระราชบัญญัติคนเข้าเมืองรัฐบาลได้เริ่มการขึ้นทะเบียนสำหรับแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ตน ผ่านโครงการพิสูจน์สัญชาติเพื่ออนุญาตให้บุคคลกลุ่มนี้อาศัยและทำงานในประเทศภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยอนุญาตให้ขอใบอนุญาตทำงาน และใบอนุญาตมีถิ่นที่อยู่ รัฐบาลไทยจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศร่วมกับประเทศกัมพูชา ประเทศลาว และประเทศเมียนมา เพื่อรับสมัครแรงงานข้ามชาติที่มีทักษะต่ำโดยตรงจากประเทศถิ่นกำเนิด โดยชอบด้วยกฎหมาย แรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายมีสิทธิเข้าถึงการรักษาพยาบาล ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2013 บริการการรักษาพยาบาลขยายไปถึงเด็กอายุต่ำกว่า 7 ปี¹⁶ ในเวลาเดียวกันมีพัฒนาการเชิงบวกอื่น ๆ ในการเข้าถึงสิทธิของเด็กทุกคน รวมทั้งเด็กผู้ลี้ภัย

ความริเริ่มต่าง ๆ เป็นผลมาจากการมีแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทยเพิ่มขึ้น มาตรการต่าง ๆ อาทิ จัดการศึกษาให้เด็กทุกคนเด็กที่ย่อมมีสิทธิได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยไม่คำนึงถึงสถานะทางกฎหมายรองรับเป็นมติคณะรัฐมนตรีการศึกษาสำหรับบุคคลผู้ไม่มีสถานะทาง

of Environmental Research and Public Health 16, 6(2019): 1016. <https://doi.org/10.3390/ijerph16061016>

¹⁴ ศรีประภา เพชรมีศรี และคณะ. การศึกษาเปรียบเทียบนโยบายและการปฏิบัติการของรัฐภายใต้กรอบอาเซียน : ศึกษาผ่านกลุ่มผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในเมือง ในประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย. (กองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2562 [2019]).

¹⁵ International Organization for Migration, “Migration Context” [บริบทการโยกย้ายถิ่นฐาน], Copyright 2023, <https://thailand.iom.int/migration-context>

¹⁶ Suphanchaimat et al, 1016.

ทะเบียนราษฎร ค.ศ. 2005 กระทรวงสาธารณสุขริเริ่มโครงการบริการสุขภาพถ้วนหน้า ตั้งแต่ ค.ศ. 2003 อย่างน้อยมีเอกสารทางการต่าง ๆ ระบุว่าโครงการคุ้มครองสุขภาพ สำหรับผู้พลอยอย่าง เท่าเทียมไม่ว่าจะมีเอกสารหรือไม่มีเอกสารรวมทั้งผู้ที่อาศัยอยู่ในสถานการณ์เยี่ยงผู้ลี้ภัยด้วย รัฐบาล แก้ไขพระราชบัญญัติทะเบียนราษฎรในปี ค.ศ. 2008 เพื่อแก้ไขการจดทะเบียนการเกิดที่ยังค้างคั้งให้ เด็กผู้ลี้ภัยจากประเทศเมียนมาที่เกิดในประเทศไทย กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรฉบับปรับปรุง กำหนดให้เด็กทุกคนที่เกิดในประเทศไทยมีสิทธิจดทะเบียนเกิด แม้ว่าบิดามารดามีไซคนสัญชาติไทย อันเป็นก้าวที่สำคัญในการประกันและป้องกันสถานะไร้รัฐ¹⁷

พัฒนาการนโยบายผู้ลี้ภัยของประเทศไทยในสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (ค.ศ. 2014-2022)

การดำเนินนโยบายผู้ลี้ภัยจึงเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายด้านการส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของรัฐบาลชุดนี้ โดยมีช่วงเวลาที่นาสนใจที่ทำให้เห็นพัฒนาการของนโยบายผู้ลี้ภัย 4 ช่วงเวลาด้วยกัน คือ ช่วงแรก คือคำแถลงการณ์ของคณะรัฐมนตรีรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ค.ศ. 2014 ช่วงเวลาที่สอง คือการประชุมสุดยอดผู้นำโลกว่าด้วยวิกฤติผู้ลี้ภัย ค.ศ. 2016 ช่วงเวลาที่สาม คือคำแถลงการณ์ของคณะรัฐมนตรีรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ค.ศ. 2019 และช่วงเวลา ที่สี่คือเหตุการณ์รัฐประหารในเมียนมา ค.ศ. 2021 ถึงปัจจุบัน

รัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชาในนามคณะรักษาความสงบแห่งชาติ แสดงความมุ่งมั่นว่าจะ คุ้มครองผู้ลี้ภัยในประเทศไทยหลายครั้ง ทั้งยังแสดงให้เห็นความเป็นไปได้ว่าจะใช้มาตรการใหม่ ตาม แนวทางสิทธิมนุษยชนและสิทธิเด็กเพื่อผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงมากกว่ามาตรการที่ใช้อยู่เป็นหลัก ในปัจจุบัน อาทิ เมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 2016 นายกรัฐมนตรีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา กล่าว สนับสนุนในการประชุมสุดยอดผู้นำว่าด้วยผู้ลี้ภัยในนิวยอร์กว่าจะยุติการกักขังเด็กผู้ลี้ภัยในประเทศ ไทย และสร้างกลไกการคัดกรองที่มีประสิทธิภาพ นายกรัฐมนตรียังมุ่งมั่นให้หลักประกันว่าผู้ลี้ภัยที่ เดินทางกลับประเทศเมียนมา จะเดินทางกลับโดยสมัครใจ ทั้งยังจะเพิ่มโอกาสการเข้าถึงการศึกษา การรักษาพยาบาล และการจดทะเบียนเกิดในประเทศไทย

ในระหว่างการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศไทย เมื่อ ค.ศ. 2017 ประเทศไทย ยืนยันต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติต่อพันธกรณีภายใต้กติการะหว่าง

¹⁷ UNHCR, “Child Protection Brief. Birth Registration” [สรุปย่อการคุ้มครองเด็ก เรื่องการจดทะเบียนการเกิด], August 2013, <https://www.refworld.org/pdfid/523fe9214.pdf>.

ประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง โดยรัฐบาลไทยยืนยันว่าไทยมีความมุ่งมั่นดำเนินการ"ด้านมนุษยธรรมและการดูแลผู้โยกย้ายถิ่นฐานกลุ่มต่าง ๆ"¹⁸ พัฒนาการล่าสุดในด้านดังกล่าว เป็นการยืนยันถึงความมุ่งมั่นของรัฐบาลที่มีต่อการปฏิบัติตามคำมั่นสัญญาที่ใช้ให้ไว้ การตอบสนอง และพัฒนาการใหม่ ๆ คูเหมือนมีแรงบันดาลใจมาจากการรักษาความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงแห่งรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศของประเทศไทย และอาจเป็นส่วนหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยต้องการการตอบสนองที่ครอบคลุมมากขึ้นต่อแนวโน้มระดับโลกด้านการโยกย้ายถิ่นฐานที่เพิ่มมากขึ้นรวมทั้งการตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศที่สามในฐานะทางออกที่ยั่งยืนที่มีความคืบหน้าล่าช้า อีกทั้งจำนวนผู้ลี้ภัยในเมืองในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น¹⁹

แนวทางปัจจุบันของประเทศไทย รัฐบาลร่วมมือกับหน่วยงานองค์การสหประชาชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง UNHCR และองค์กรพัฒนาเอกชนโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องและช่วยเหลือเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิงที่รัฐบาลไทยอนุญาตให้ UNHCR ให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 และรัฐบาลกำหนดบันทึกความเข้าใจ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อยุติการกักขังเด็กในห้องกักตรวจคนเข้าเมือง อันเป็นตัวอย่างล่าสุดว่า รัฐบาลร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชนและผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ ในประเทศ ทั้งนี้ยังมีความร่วมมือเพื่อติดตามหาบิดามารดาหรือผู้ปกครอง อีกทั้งยังดำเนินการเพื่อให้เด็กได้อยู่ร่วมกับครอบครัวผ่าน UNHCR ร่วมกับกลไกอื่น ๆ – เช่น สามารถนำกลไกการติดตามครอบครัวขององค์การกาชาดสากลในประเทศไปใช้ได้²⁰ UNICEFสนับสนุนโครงการซึ่งมีองค์ประกอบหลักที่มุ่งเน้นการเสริมสร้างความเข้มแข็งของการแบ่งปันข้อมูลข้ามพรมแดนในการบริหารจัดการเด็กเป็นรายกรณี(Case Management) การติดตามครอบครัว และการคืนเด็กที่ได้รับผลกระทบจากการโยกย้ายถิ่นฐานสู่ครอบครัว

มีเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิงที่เดินทางโดยลำพังและที่ถูกแยกจากผู้ปกครองเป็นจำนวนค่อนข้างน้อยเด็กผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่ อยู่กับพ่อแม่หรือผู้ปกครองตามกฎหมาย แต่ทว่ามาตรการตอบสนอง เพื่อให้ความคุ้มครองที่เหมาะสม หากเด็กเดินทางมาถึงอาณาเขตประเทศไทยโดยปราศจากบิดามารดา ตลอดจนกฎระเบียบระดับรองขึ้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญต่อการทำงานก็ยัง

¹⁸ Human Rights Watch. “Thailand: Implement Commitments to Protect Refugee Rights” [ประเทศไทย: ปฏิบัติตามคำมั่นเพื่อคุ้มครองผู้ลี้ภัย].

¹⁹ โปรดพิจารณา, ศรีประภา เพชรเมธีศรี และคณะ, (กองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2562 [2019]).

²⁰ ICRC. “Restoring Family Links” [คืนความสัมพันธ์ครอบครัว].

จำเป็น ในฐานะแนวทางการคุ้มครองเด็กที่กำลังแสวงหาการคุ้มครองตามข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 6 สำหรับเด็กที่เดินทางโดยลำพังและเด็กที่ถูกแยกจากผู้ปกครอง

อย่างที่ได้นับย้ำข้างต้นประเทศไทยได้กำหนดกรอบทางกฎหมายเพื่อให้การสนับสนุนและช่วยเหลือเด็กที่เดินทางโดยลำพังและเด็กที่ถูกแยกจากผู้ปกครองในพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก มาตรา 28 โดยกำหนดหน้าที่ของรัฐในการให้ความช่วยเหลือ และจัดสรรสวัสดิการแก่เด็กเมื่อผู้ปกครองของเด็กไม่ได้อยู่ใน “สภาพที่จะเลี้ยงดู ดูแล รักษา ป่มเพาะวินัย หรือพัฒนาเด็ก” ส่วนข้อ 32 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันกำหนดประเภทเด็ก “เด็กปราศจากการดูแลจากผู้ปกครองไม่ว่าด้วยเหตุผลใดก็ตาม” กฎหมายได้ย้ำว่าเด็กกลุ่มนี้ อยู่ในฐานะเด็กที่ต้องได้รับความคุ้มครองสวัสดิการจากรัฐบนพื้นฐานของการไม่เลือกปฏิบัติ ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ บทบัญญัติต่าง ๆ จึงมีผลกับเด็กที่มีได้เป็นคนชาติไทยด้วย

โครงการที่ UNICEF ให้การสนับสนุนอย่างต่อเนื่องมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างระบบการคุ้มครองเด็กแห่งชาติให้ตอบสนองต่อความต้องการสำหรับเด็กโยกย้ายถิ่นฐานและผู้ลี้ภัยมากขึ้น อีกทั้งยังเสนอโอกาสในการเสริมสร้างระบบการดูแลทางเลือกเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิงที่เดินทางโดยลำพังหรือถูกแยกจากผู้ปกครอง (เช่นการสร้างระบบแต่งตั้งผู้ปกครอง /ผู้แทนทางกฎหมาย การรับรองสิทธิเชิงกระบวนการมีส่วนร่วมตัดสินใจของเด็ก ใช้หลักการผลประโยชน์ สูงสุดสำหรับเด็ก เพื่อวิธีแก้ปัญหาระยะยาวและกระบวนการนำเด็กกลับสู่ครอบครัว ฯลฯ)

นอกจากนี้ยังสามารถพัฒนาระเบียบย่อยภายใต้กลไกการคัดกรองแห่งชาติ และการพัฒนาพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก เพื่อเป็นแนวทางสำหรับกระบวนการนี้ เมื่อบุคคลที่ยื่นขอความคุ้มครองไม่มีบิดา มารดาด้วยหรือพรากจากบิดามารดาหรือผู้ปกครอง โดยที่เชื่อมโยงระบบตรวจคนเข้าเมืองและระบบการคุ้มครองเด็กแห่งชาติเข้าด้วยกัน เช่นในรูปแบบของบันทึกความเข้าใจคำแนะนำหรือวิธีการอื่น ๆ เพื่อกำหนดแนวทางแก่ผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการดูแล คุ้มครอง และการคุ้มครองเด็กผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงที่เดินทางโดยลำพัง และที่ถูกแยกจากผู้ปกครอง บันทึกความเข้าใจ เรื่องการกำหนดมาตรการและแนวทางแทนการกักตัวเด็กไว้ในสถานกักตัวคนต่างด้าวเพื่อรอการส่งกลับที่เพิ่งได้รับการรับรองนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ทางเลือกอื่นแทนการกักขังเด็ก รวมถึงการดูแลเด็กในครอบครัวอุปถัมภ์กรณีเด็กที่เดินทางโดยลำพังและเด็กที่ถูกแยกจากผู้ปกครอง แสดงถึงพัฒนาการที่สำคัญของไทย

การจัดตั้งระบบขอลี้ภัยเป็นทางออกที่แนะนำเพื่อให้แน่ใจว่าถึงการคุ้มครองเด็กผู้ลี้ภัยภายใต้กฎหมายระดับชาติ ในกรณีที่ไม่ใช่ระบบนี้จะต้องพัฒนาระบบความคุ้มครองเสริม ซึ่งในกรณีเหล่านี้มีข้อบ่งชี้ว่าไม่จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงกรอบกฎหมายระดับชาติโดยทันทีเพื่อให้บรรลุข้อผูกพันที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ 22 โดยข้อสงวนต่อข้อบทที่ 22 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กของประเทศไทยมิได้เป็นภาคีของอนุสัญญา ค.ศ. 1951 ว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัยและพิธีสารเลือกรับสองฉบับ (ต่อไปนี้จะเรียกว่า "อนุสัญญาผู้ลี้ภัย") แต่ได้เลือกใช้มาตรการเชิงประนีประนอม นโยบายเฉพาะการตอบสนองต่อสถานการณ์เฉพาะกิจหลายประการ ภายใต้กรอบกฎหมายคนเข้าเมืองเพื่อบริหารจัดการกระแสดูแลผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงตามบริบทในขณะที่เกิดเหตุ²¹

เมื่อพิจารณาถึงสถานะเช่นนี้ และการที่รัฐบาลไทยยังคงตั้งข้อสงวน²² ข้อบทที่ 22 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กซึ่งเป็นข้อบทที่ว่าด้วยเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิงข้อสงวนความว่า: “การบังคับใช้ข้อ 22 ...ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กจะอยู่ภายใต้กฎหมายแห่งชาติ ระเบียบ ข้อบังคับ และแนวปฏิบัติในประเทศ”²³

แสดงว่า รัฐบาลเห็นว่าประเทศไทยยังไม่มีกลไกที่จำเป็นทั้งหมด เพื่อการปฏิบัติตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ในข้อ 22 อีกทั้งตระหนักว่าเด็กส่วนใหญ่เข้ามาพร้อมบิดามารดา หรือญาติ ข้อกังวลนี้เกิดขึ้นพร้อมกับข้ออยู่เบื้องหลังความลังเลที่จะให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951²⁴ รวมทั้งความลังเลที่จะผนวกคำว่า "ผู้ลี้ภัย" ภายใต้กรอบกฎหมายของประเทศไทยและความกังวลด้านพันธกรณีที่อาจเกิดขึ้นโดยเฉพาะการรับรู้สถานะผู้ลี้ภัยและความรับผิดชอบของรัฐบาลในการจัดหาสิทธิและสิทธิประโยชน์สำหรับผู้ลี้ภัยและบุตรหลานของผู้ลี้ภัยภายใต้ระบบกฎหมายไทย

นอกจากนี้ยังมีข้อกังวลเรื่องความมั่นคงและข้อกังวลอื่น ๆ ว่านโยบายผู้ลี้ภัยที่ค่อนข้างเปิดกว้างอาจสร้างปัจจัยที่ดึงดูดผู้คนจำนวนมากให้เข้ามาเพื่อแสวงหาที่ลี้ภัยในประเทศไทย (รวมถึงกลุ่มที่เรียกกันว่า กลุ่มสุดโต่งหรือกลุ่มผู้เคร่งศาสนาสุดโต่ง ที่เป็นภัยต่อความมั่นคงแห่งรัฐ) เจ้าหน้าที่รัฐที่

²¹ โปรตพิจารณา, ศรีประภา เพชรมีศรี และคณะ, (กองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2562 [2019]).

²² ข้อ 2(1)(d) สนธิสัญญาเวียนนา (1989) ข้อสงวน คือ "ข้อความที่เกิดขึ้นจากการลงนามการให้สัตยาบันการยอมรับการเห็นชอบหรือการภาคยานุวัติสนธิสัญญาเพียงฝ่ายเดียว

²³ ข้อมูลสนธิสัญญาองค์การสหประชาชาติ ฝ่ายเก็บรักษาสนธิสัญญา, “อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก,” December 19, 2021, <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?sre=TREATY&mtdsg no=IV-11&chapter=4&clang=en>.

²⁴ สัมภาษณ์ผู้แทนจากหน่วยงานรัฐแห่งหนึ่ง, พฤษภาคม 2023.

ผู้วิจัยสัมภาษณ์ ยังแสดงความกังวลว่าการให้ความคุ้มครองแก่บุคคลที่ถูกรัฐของตนข่มเหง อาจส่งผลเสีย ต่อความสัมพันธ์ระดับทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับประเทศนั้น ๆ อีกด้วยหากการเปลี่ยนแปลงอาจมีความจำเป็นในการดำเนินการผ่านนโยบาย กระบวนการ และหลักเกณฑ์ที่มีอยู่แล้ว เช่น กลไกคัดกรองแห่งชาติ ระเบียบย่อย และบันทึกความเข้าใจเรื่องการกำหนดมาตรการและแนวทางแทนการกักตัวเด็กไว้ในสถานกักตัวคนต่างด้าวเพื่อรอการส่งกลับ ควบคู่ไปกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับกลไกคุ้มครองเด็กระดับชาติ ทั้งด้านสุขภาพ การศึกษา และระบบอื่น ๆ เพื่อให้สามารถบูรณาการ และตอบสนองความต้องการของเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิงได้อย่างเพียงพอ นอกจากนี้ยังแนะนำให้บูรณาการคำว่าผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงในนโยบายและกรอบกฎหมายของประเทศไทย เช่น ในระเบียบหรือระเบียบย่อยของกลไกการคัดกรองแห่งชาติ ซึ่งจะช่วยให้ประเทศไทยสามารถกำหนดนิยามของ "ผู้ลี้ภัย" และ "ผู้แสวงหาที่พักพิง" และแก้ไขปัญหายังไม่มีการกำหนดนิยามคำศัพท์ทั้งสอง ให้ชัดเจนและแน่นอนภายในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กข้อ 22

ผลกระทบด้านการเงินจากการถอนข้อสงวนข้อ 22 การศึกษาด้านผลกระทบทางการเงิน เพื่อให้สามารถคำนวณค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการถอนข้อสงวนที่ประเทศไทยตั้งไว้ตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ 22 อยู่นอกขอบเขตการศึกษาครั้งนี้ เนื่องจากจะต้องคำนวณค่าใช้จ่ายเพื่อตั้งกลไกคัดกรองผู้ขอรับการคุ้มครองระดับชาติตามแผนที่วางไว้ และค่าใช้จ่ายด้านการคุ้มครองอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ในแผนและกลไกอื่น ๆ เนื่องจากมีข้อมูลและการประเมินที่จำกัด ข้อมูลด้านผู้ลี้ภัยและรายละเอียดการดำเนินงานตามแผนที่รัฐบาลกำหนดไว้ ยังไม่เพียงพอ

ดังนั้นย่อมมีความท้าทายในการประเมินผลกระทบด้านการเงิน อย่างไรก็ตามสามารถดำเนินการตามแนวคิดเบื้องต้นโดยหวังว่าจะริเริ่มการสนทนาในเชิงบวกด้านผลกระทบทางการเงินที่อาจเกิดขึ้น จากข้อมูลและการประเมินที่มีอยู่ รัฐบาลไทยมีค่าใช้จ่ายโดยตรงด้านการคุ้มครองผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงในประเทศเพียงเล็กน้อย ค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายจากแหล่งทุนระหว่างประเทศโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย และแคนาดา ซึ่งให้การสนับสนุนทางการเงินจำนวนมากเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ในศูนย์พักพิงชั่วคราวตามแนวชายแดน รัฐบาลไทยให้ใช้ที่ดินและดำเนินการด้านความมั่นคงและการรักษาความปลอดภัยในพื้นที่พักพิงชั่วคราว ตลอดจนอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

หากมีอาชญากรรมที่เป็นการละเมิดร้ายแรง ความรุนแรงทางเพศและคดีเด็กในระบบยุติธรรมไทย นอกจากนี้ยังช่วยอำนวยความสะดวกในการจดทะเบียนเกิด การฉีดวัคซีนให้กับเด็กเกิดใหม่ทุกคน²⁵

ประเทศไทยให้การศึกษาสำหรับทุกคน ด้วยการให้เงินอุดหนุนต่อหัวให้โรงเรียน โดยไม่คำนึงถึงสถานะทางกฎหมายของเด็ก²⁶ องค์กรพันธมิตรสนับสนุนค่าธรรมเนียมการศึกษาเพิ่มเติมและการเรียนภาษาไทยเท่าที่ทำได้ประเทศไทยมีภาระในค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการภายใต้บันทึกความเข้าใจ ในการไม่กักเด็ก อีกทั้งได้สนับสนุนเด็กผู้โยกย้ายถิ่นฐาน และเด็กผู้ลี้ภัย โดยมีการจัดบริการที่พักอาศัยและ / หรือศูนย์ดูแลเด็กในช่วงกลางวัน ซึ่งรับผิดชอบโดยกระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการภายใต้บันทึกความเข้าใจฯ บางส่วนสนับสนุนโดยองค์กรพัฒนาเอกชน รวมถึงการจัดสรรเงินประกัน 50,000 บาทเพื่อให้มารดาได้ออกจากห้องกักพร้อมเด็ก อย่างไรก็ตามจำนวนเด็กที่ต้องออกจากห้องกักมีจำนวนไม่มาก

เพื่อความเข้าใจผลกระทบด้านการเงินที่อาจเกิดขึ้น รัฐมีความจำเป็นต้องพิจารณาถึงการจัดบริการที่จำเป็น จำนวนเจ้าหน้าที่ และผู้ที่เกี่ยวข้อง และแหล่งเงินทุน บริการสำหรับเด็กที่ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พำนักรวมถึงเด็กที่เดินทางโดยลำพังและเด็กที่ถูกแยกจากผู้ปกครองที่รัฐบาลไทยอาจต้องจัดสรรและจ่ายงบประมาณเพื่อการดำเนินการอย่างรอบด้าน อาทิ การขึ้นทะเบียน / ที่พำนัก / สถานสงเคราะห์ / การใช้มาตรการทางเลือกแทนการกักตัว / กระบวนการคัดกรอง / กระบวนการขอลี้ภัย / สวัสดิการสังคมและบริการคุ้มครองเด็ก การแต่งตั้งผู้ปกครอง / ผู้แทนทางกฎหมาย / การเข้าถึงการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา การเรียนภาษาอื่น และการฝึกอบรม การเข้าถึงบริการด้านสุขภาพและการรักษาพยาบาล/การติดตามครอบครัวและขั้นตอนการให้เด็กได้กลับสู่ครอบครัวสำหรับเด็กที่เดินทางโดยลำพังหรือถูกแยกจากผู้ปกครอง

ยังไม่มีมาตรการจำนวนผู้ที่คาดว่าจะผ่านการกระบวนการคัดกรอง ในปัจจุบันจำนวนผู้ลี้ภัยในเมืองที่มีสิทธิเข้าสู่กระบวนการคัดกรองมีจำนวนประมาณ 5,000 คน เท่านั้น เมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารและแรงงานข้ามชาติที่มีเอกสารจำนวนมากที่สามารถเข้าถึงบริการสุขภาพ และการศึกษาอยู่แล้ว ดังนั้นจึงถือได้ว่าจะไม่เป็นการระเหวี่ยงหลวงแก่ประเทศไทย โดยเฉพาะเมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่าบริการหลายบริการได้รับการสนับสนุนเงินทุนจากพันธมิตรระหว่างประเทศ และแหล่งทุนต่าง ๆ อยู่แล้ว โดยเฉพาะบริการที่จัดสรรให้กับผู้พลัดถิ่นในศูนย์พำนัก

²⁵ สัมภาษณ์ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน, พฤษภาคม 2023

²⁶ เมื่อ ค.ศ. 2017 งบประมาณอุดหนุนต่อหัวสำหรับนักเรียนต่อคน คือ 3,691 และ 3,948 บาท ขึ้นอยู่กับระดับการศึกษา

ชั่วคราว ในแง่ของความต้องการการคุ้มครองในอนาคต มีข้อบ่งชี้ว่ารัฐบาลไทยสามารถปรับปรุงการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิ สำหรับผู้ลี้ภัย เด็กผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงอย่างมีนัยสำคัญ โดยการเสริมสร้างความเข้มแข็งในระบบที่มีอยู่โดยเฉพาะการคุ้มครองเด็ก การศึกษา และระบบสุขภาพที่เด็กกลุ่มนี้สามารถเข้าถึงได้ มีทางเลือกที่อาจพิจารณาเมื่อตัดสินใจว่าจะจัดสรรงบประมาณสำหรับกิจกรรมดังกล่าวอย่างไร

หนึ่ง เมื่อพอราบผลกระทบทางการเงิน รัฐบาลอาจแสวงหาช่องทางจากงบประมาณของตน และหรือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และกำหนดในแผนงบประมาณประจำปี สอง ไทยอาจแสวงหาการสนับสนุนทุนจากพันธมิตรระหว่างประเทศ หรือรัฐบาลของประเทศอื่น ๆ ในการสนับสนุนซึ่งถือเป็นการรับผิดชอบร่วมกันและแบ่งเบาภาระมีความเป็นไปได้สูงที่รัฐบาลไทยจะเจรจาเพื่อขอความช่วยเหลืออย่างต่อเนื่องด้านสุขภาพ การศึกษา การดำรงชีวิตและการหาทางออกที่ยั่งยืนสำหรับเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิง ทั้งในศูนย์พักพิงชั่วคราว หรือผู้ลี้ภัยในเมือง²⁷

เมื่อพิจารณาประเด็นด้านค่าใช้จ่ายเพื่อการคุ้มครองผู้ลี้ภัย การวิจัย²⁸ ตลอดจนการปฏิบัติที่ผ่านมา บ่งชี้ว่าหากต้องการลดค่าใช้จ่ายด้านผู้ลี้ภัยให้มากที่สุดและลดค่าใช้จ่ายด้านเด็กผู้ลี้ภัยทางอ้อม ต้องให้ผู้ลี้ภัยเป็นส่วนหนึ่งของสังคมในฐานะลูกจ้าง เศรษฐกิจไทยพลิกโฉมอย่างมีนัยสำคัญในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมาเนื่องจากการเพิ่มขึ้นของแรงงานข้ามชาติจากเมียนมา ซึ่งหลายคนอาจเป็นผู้ลี้ภัยเช่นกัน เศรษฐกิจไทยยังคงต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้อีกมาก²⁹

การมุ่งเน้นยุทธศาสตร์เพื่อให้ผู้ลี้ภัยสามารถพึ่งพาตนเอง การให้สิทธิผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงทำงานได้ การลดภาระค่าใช้จ่ายจากภาครัฐและค่าใช้จ่ายการจัดสรรบริการให้ผู้ลี้ภัยในเมือง การเพื่อตอบสนองการจัดสรรบริการที่รัฐบาลวางแผนไว้ ควรเพิ่มเติมความจำเป็นด้านมนุษยธรรม

²⁷ UNHCR, “Child Protection Brief. Birth Registration” [สรุปย่อการคุ้มครองเด็ก เรื่องการจดทะเบียนการเกิด].

²⁸ โปรตพิจารณา, OECD. Assessing the contribution of refugees to the development of their host countries. (ประเมินการมีส่วนร่วมของผู้ลี้ภัยต่อการพัฒนาของประเทศผู้รับ), 2017, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/cote=DEV/DOC\(2017\)1&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/cote=DEV/DOC(2017)1&docLanguage=En)

²⁹ Brees, Inge, “Burden or Boon: The Impact of Burmese Refugees on Thailand” [ภาระหรือโชค: ผลกระทบจากผู้ลี้ภัยชาวพม่าต่อประเทศไทย], *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, (2010), http://blogs.shu.edu/wp-contentblogs.dir/23/files/2012/05/06-Brees_Layout-1.pdf

ระยะสั้น ควบคู่กับการดำเนินการเพื่อตอบสนองการพัฒนาในระยะยาว เพื่อเสริมสร้างผลที่พึงประสงค์ต่อการบังคับโยกย้ายถิ่นฐานในประเทศด้วยแม้ว่าจะมีทัศนะว่าผู้ลี้ภัยเป็นภาระของประเทศที่รองรับผู้ลี้ภัย และส่งผลกระทบต่อภาระงบประมาณสาธารณสุขจัดสรรบริการของรัฐ ตลอดจนความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติ แต่ก็เป็นที่โดยทั่วไปว่าผู้ลี้ภัยก็มีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศที่รองรับผู้ลี้ภัยได้เช่นกัน

เนื่องจากผู้ลี้ภัยสามารถใช้ทักษะและทรัพยากรกระตุ้นศักยภาพการผลิตและความต้องการบริโภคกระตุ้นการค้าและการลงทุน ผู้ลี้ภัยดึงดูดความช่วยเหลือและการลงทุนด้านมนุษยธรรม ซึ่งเป็นประโยชน์แก่สังคมโดยรวม นอกจากนี้ยังมีข้อกล่าวอ้างที่ขัดแย้งต่อการสนับสนุนผู้ลี้ภัย เช่น กังวลว่าผู้ลี้ภัยจะเข้ามาแย่งทรัพยากร / รายได้ หรือผู้ลี้ภัยจะเข้ามาอาศัยในท้องถิ่นระยะยาว และผู้ลี้ภัยปฏิเสธไม่กลับประเทศต้นกำเนิดซึ่งมีตัวอย่างจากทั่วโลกที่แสดงให้เห็นว่าการโยกย้ายถิ่นฐานของผู้ลี้ภัยมีผลกระทบอย่างจำกัดต่อพลเมืองของประเทศผู้รับ หากใช้นโยบายที่ถูกต้องและมีเจตจำนงทางการเมือง ผู้ลี้ภัยสามารถมีส่วนร่วมมีส่วนร่วมในการพัฒนาและสร้างคุณภาพการต่อสังคมในระดับสูงได้³⁰

เหตุการณ์รัฐประหารในเมียนมาร์ ค.ศ. 2021 ถึงปัจจุบัน

การหลั่งไหลของผู้ลี้ภัยชาวกะเหรี่ยงที่หลบหนีสงครามในเมียนมาร์ข้ามพรมแดนไทยทำให้เกิดคำถามอีกครั้งเกี่ยวกับนโยบายของประเทศไทยเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยและความสัมพันธ์อันอบอุ่นกับกองทัพเมียนมาร์ ในสงครามกลางเมืองที่ดำเนินอยู่บริเวณชายแดนไทย-เมียนมาร์³¹ กล่าวคือ ในสงครามกลางเมืองที่ดำเนินอยู่บริเวณชายแดนไทย-เมียนมาร์ กองทหารเมียนมาร์มาปะทะกับกองกำลังปลดปล่อยแห่งชาติกะเหรี่ยง (KNLA) ซึ่งเป็นกลุ่มติดอาวุธของสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (KNU) ในเมืองเมียวดี ตรงข้ามอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เมื่อเดือนธันวาคมปี 2021 แล้วการสู้รบจบลงด้วยการโจมตีทางอากาศที่รุนแรงและการโจมตีด้วยขีปนาวุธอย่างหนัก พลเรือนหลายพันคนซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวกะเหรี่ยงอพยพหนีเอาชีวิตรอดข้ามแม่น้ำเมยไปหาที่ปลอดภัยในแม่สอด ทำให้ผู้ลี้ภัยสงครามหลั่งไหลเข้าสู่แผ่นดินไทยอีกครั้ง เมื่อถึงจุดสูงสุด จำนวนผู้ลี้ภัยมีมากกว่า 7,000 คน หลายคนเป็นเด็ก

³⁰ โปรตพิจารณา, OECD. 2017. “Assessing the contribution of refugees to the development of their host countries” [ประเมินการมีส่วนร่วมของผู้ลี้ภัยต่อการพัฒนาของประเทศผู้รับ], [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DEVDOC\(2017\)1&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DEVDOC(2017)1&docLanguage=En)

³¹ Editorial, “Refugee policy needs rethink” [นโยบายผู้ลี้ภัยจำเป็นต้องคิดใหม่], <https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/2244399/refugee-policy-needs-rethink>.

สตรี คนชรา และผู้พิการ ที่พักพิงถูกปิดล้อม ความช่วยเหลือฉุกเฉินไม่เพียงพอ และโอกาสที่จะถูกกลับ การหลบซ่อนในพื้นที่ชายแดนไทย กลับทำให้พวกเขาเสี่ยงต่อการถูกละเมิดในรูปแบบต่าง ๆ ในขณะเดียวกัน ชาวบ้านผู้บริสุทธิ์หลายหมื่นคนยังคงถูกขังอยู่ในเขตสงครามในเมียนมาร์ ซ่อนตัวเพื่อความปลอดภัยโดยไม่มีอาหารและสิ่งของจำเป็นอื่น ๆ สำหรับผู้ที่หลบหนีมายังประเทศไทย กองกำลังรักษาความมั่นคงได้จัดให้พวกเขาอยู่ในที่พักพิงชั่วคราว ไม่อนุญาตให้กลุ่มช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม เข้าช่วยเหลืออาหารและสิ่งจำเป็นอื่น ๆ จากกลุ่มพลเมือง โดยทุกอย่างจะต้องจัดการผ่านกองทัพเท่านั้น จะเห็นได้ว่าไทยได้เพิกเฉยต่อการให้การช่วยเหลือผู้ลี้ภัย

นับตั้งแต่การยึดอำนาจของทหารในปี 2014 ประเทศไทยละเมิดหลักการไม่ส่งกลับหลายครั้ง ตัวอย่างเช่น การบังคับส่งกลับผู้ลี้ภัยไปยังจีน บาห์เรน ตุรกี และกัมพูชา ได้รับการประณามจากนานาชาติอย่างกว้างขวาง แต่รัฐบาลก็ยังนิ่งเฉย อีกทั้งรัฐบาลยังปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยที่เดินทางมาจากทางทะเลและทางอากาศ ในปี 2015 โดยประเทศไทยได้ผลักดันชาวเรือชาวโรฮิงญาหลายร้อยคนกลับสู่ทะเล ซึ่งอาจทำให้เสียชีวิตได้ เป็นต้น

รัฐบาลไม่สามารถเมินเฉยต่อความรุนแรงทางการเมืองในเมียนมาร์ได้อีกต่อไปเพราะส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อความมั่นคงของไทยและภาพลักษณ์ระหว่างประเทศ

การเพิกเฉยต่อความรุนแรงในเมียนมาร์ส่งผลให้ประเทศไทยต้องแบกรับผู้ลี้ภัยทางเศรษฐกิจและการเมือง ตลอดจนการค้ามนุษย์และยาเสพติดมาช้านาน นโยบายประสานความสัมพันธ์ทางทหารกับผลประโยชน์ทางธุรกิจได้ก่อให้เกิดความทุกข์ทรมานอย่างใหญ่หลวงต่อมนุษย์และสังคมทั้งสองฝั่งของพรมแดนสันติภาพในพม่าหมายถึงสันติภาพในประเทศไทย รัฐบาลควรดำเนินการเชิงรุกมากขึ้นเพื่อสร้างแนวทางการอยู่ร่วมกันอย่างสันติในเมียนมาร์ที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม เมื่อสันติภาพยังไม่เกิดขึ้นประเทศไทยควรรับรองอนุสัญญาผู้ลี้ภัยเพื่อต้อนรับการช่วยเหลือจากนานาชาติ และสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางกฎหมายเพื่อให้ความปลอดภัยและสิทธิแก่ผู้ลี้ภัยและผู้ขอลี้ภัย นอกจากนี้ต้องหยุดการบังคับส่งกลับของผู้ลี้ภัยและผู้ขอลี้ภัย กล่าวคือ ประเทศไทยต้องหยุดการกีดกันจากระบบเผด็จการ การเข้าข้างผู้กดขี่มีแต่จะส่งเสริมภาพลักษณ์ให้ประเทศไทยเป็นประเทศเผด็จการมากกว่าการเป็นประชาธิปไตย

จากการศึกษาวรรณกรรมเกี่ยวกับพัฒนาการนโยบายผู้ลี้ภัยของประเทศไทยในสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (ค.ศ. 2014-2022) พบว่า ได้ยุติการกักขังเด็กผู้ลี้ภัยในประเทศไทย และสร้างกลไกการคัดกรองที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นแต่ต้องมาพร้อมกับภาระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น แต่ไม่มาก

นักเพราะมีค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายจากแหล่งทุนระหว่างประเทศโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย และแคนาดา ซึ่งให้การสนับสนุนทางการเงินจำนวนมาก เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ในศูนย์พักพิงชั่วคราวตามแนวชายแดน รัฐบาลไทยให้ใช้ที่ดินและดำเนินการด้านความมั่นคงและการรักษาความปลอดภัยในพื้นที่พักพิงชั่วคราว ตลอดจนอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมหากมีอาชญากรรมที่เป็น การละเมิดร้ายแรง ความรุนแรงทางเพศและคดีเด็กในระบบยุติธรรมไทย นอกจากนี้ยังช่วยอำนวยความสะดวกในการจดทะเบียนเกิด การฉีดวัคซีนให้กับเด็กเกิดใหม่ทุกคนเป็นต้น ซึ่งทั้งนี้รัฐบาลได้รับ เงินสนับสนุนจากองค์การระหว่างประเทศ และองค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร แต่ทั้งนี้ การดำเนินนโยบายยังพบปัญหาโดยเฉพาะช่วงนับตั้งแต่การยึดอำนาจของทหารในปี 2014 ประเทศไทยละเมิดหลักการไม่ส่งกลับหลายครั้ง ตัวอย่างเช่นการบังคับส่งกลับผู้ลี้ภัยไปยังจีน บาห์เรน ตุรกี และกัมพูชา ได้รับการประณามจากนานาชาติอย่างกว้างขวาง แต่รัฐบาลก็ยังนิ่งเฉย รวมถึง สถานการณ์เหตุการณ์รัฐประหารในเมียนมา ค.ศ. 2021ถึงปัจจุบัน ที่ทำให้เห็นผลท่าทีของไทยที่ สนับสนุนอำนาจเผด็จการทางทหารโดยการส่งผู้ลี้ภัยกลับไปยังประเทศต้นทาง เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าสมัยรัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชาได้ปรับเปลี่ยนนโยบายผู้ลี้ภัยของประเทศไทย มาตั้งแต่ปี 2014 เป็นต้นมา โดยการปรับจากนโยบายต่างประเทศที่มุ่งเน้นการวางตัวเป็นกลางและมุ่ง ให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยจากนานาชาติประเทศ เป็นนโยบายที่มุ่งพัฒนาและให้การช่วยเหลือผู้ลี้ภัยและ แสดงถึงการยกระดับขีดความสามารถของรัฐบาลในการจัดการปัญหาผู้ลี้ภัย เพื่อให้รัฐบาลคู่มือในเวที ระหว่างประเทศ แม้ว่ารัฐบาลของตนจะมาจากพรรคการเมืองที่ไม่เป็นไปตามความถูกต้องของรัฐที่ ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข กรอบแนวคิดผู้วิจัยจะใช้ “กรอบ การวิเคราะห์ 3 ระดับ” ของ Valerie M. Hudson และ Benjamin S. Day ในหนังสือ *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*³² ซึ่งได้อธิบายปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับ กระบวนการกำหนดและตัดสินใจดำเนินนโยบายต่างประเทศของแต่ละรัฐใน 3 ระดับ ได้แก่ 1. ระดับบุคคล 2. ระดับรัฐ 3. ระดับระหว่างประเทศ โดยผู้วิจัยจะอภิปรายในรายละเอียดเป็น ลำดับไป

³² Hudson and Day, *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*, 3rd ed., 39-188.

1. การวิเคราะห์ระดับบุคคล (Individual Decisionmaker)

การวิเคราะห์ระดับบุคคลเป็นการวิเคราะห์ที่มุ่งศึกษาเกี่ยวกับบุคลิกลักษณะเฉพาะตัว (Personality Traits) ความเชื่อ (Beliefs) และค่านิยม (Value) ของผู้นำหรือผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศ เนื่องจากปัจจัยดังกล่าวเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดมุมมองที่เป็นการสร้างแรงกระตุ้น (Motive) ในการตัดสินใจนโยบายต่างประเทศของผู้นำ โดยการวิเคราะห์ดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยหลักการทางจิตวิทยามาประยุกต์ร่วมด้วยเพื่อความเข้าใจที่ละเอียดขึ้น³³ ทั้งนี้ ความแตกต่างในความเชื่อ ค่านิยม และความสนใจในกิจการต่างประเทศของผู้นำแต่ละคนนั้นมีแนวโน้มสูงที่จะส่งผลให้นโยบายต่างประเทศมีความแตกต่างกันออกไป³⁴ รวมถึงการเลือกคณะที่ปรึกษาในการกำหนดนโยบายต่างประเทศด้วย โดยผู้นำมักจะเลือกคณะที่ปรึกษาที่สามารถให้การสนับสนุนผู้นำคนนั้นได้³⁵ วิธีการศึกษาเกี่ยวกับบุคลิกลักษณะของผู้นำสามารถทำได้ใน 2 รูปแบบ ดังนี้

1.1 การศึกษาอัตชีวประวัติ (Psychobiography) โดยศึกษาภูมิหลังและประสบการณ์ชีวิตของบุคคลหนึ่ง ซึ่งภูมิหลังและประสบการณ์ชีวิตที่ผ่านมาสามารถส่งผลต่อบุคลิกลักษณะและค่านิยมของบุคคลนั้นได้ และสามารถนำข้อมูลดังกล่าวมาประเมินได้ว่าอะไรคือแรงจูงใจต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของผู้นำหรือบุคคลนั้น³⁶

การศึกษาอัตชีวประวัติสามารถช่วยให้นักวิชาการจำแนกบุคลิกลักษณะของผู้นำเป็นประเภทต่าง ๆ ได้โดย James David Barber ได้จำแนกบุคลิกลักษณะของผู้นำเป็น 4 ประเภท คือ ก. ตื่นตัวและมองโลกในแง่ดี (Active-Positive) ข. ตื่นตัวและมองโลกในแง่ร้าย (Active-Negative) ค. ไม่ตื่นตัวและมองโลกในแง่ดี (Passive-Positive) และ ง. ไม่ตื่นตัวและมองโลกในแง่ร้าย (Passive-Negative)³⁷

1.2 การวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้องกับความคิดของผู้นำ (Content Analysis) โดยศึกษาเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้นำ เช่น บทสัมภาษณ์ บันทึกส่วนตัว จดหมาย และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นต้น การศึกษาวิเคราะห์เอกสารเหล่านี้สามารถช่วยให้เกิดความเข้าใจความคิด

³³ Ibid., 58-62.

³⁴ Ibid., 41,43.

³⁵ Ibid., 47.

³⁶ Ibid., 62.

³⁷ Ibid., 62-63.

ของผู้ นำได้อย่างลึกซึ้งมากขึ้น³⁸ และช่วยให้ นักวิชาการสามารถจำแนกบุคลิกลักษณะของผู้ นำเป็นประเภทต่าง ๆ ได้เช่นกัน โดย Margaret G. Hermann ได้จำแนกบุคลิกลักษณะของผู้ นำเป็น 8 ประเภท ได้แก่ ก. มุ่งขยายอำนาจ (Expansionistic) ข. มุ่งสั่งสอน (Evangelistic) ค. มีความยืดหยุ่น (Incremental ง. มุ่งชักชวนผู้อื่นให้ทำงานร่วมกัน (Charismatic) จ. ผู้บงการ (Directive) ฉ. มุ่งการปรึกษาหารือ (Consultative) ช. ตื่นตัวต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น (Reactive) และ ซ. ผู้ประสานระหว่างทุกฝ่าย (Accommodative)³⁹

นอกจากนี้ ยังจำเป็นต้องศึกษาในระดับกลุ่มคณะบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศ เนื่องจากผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศอาจไม่ได้มีเพียงผู้นำรัฐเพียงคนเดียวแต่อาจประกอบด้วยกลุ่มคณะบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการดังกล่าว (Small Group หรือ Groupthink)⁴⁰ กลุ่มคณะบุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ผู้นำหรือผู้ตัดสินใจนโยบายต่างประเทศในสถานการณ์ต่าง ๆ โดยกลุ่มคณะบุคคลอาจมีหลายรูปแบบ โดยรัฐที่มีรูปแบบการปกครองแบบอำนาจนิยม กลุ่มคณะบุคคลอาจประกอบด้วยสมาชิกที่มีความเห็นสอดคล้องกับผู้นำหรือไม่มีท่าทีที่เห็นต่างจากผู้นำ ทำให้กระบวนการตัดสินใจนโยบายต่างประเทศสามารถดำเนินไปได้อย่างรวดเร็ว ในขณะที่รัฐที่มีรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยอาจมีกลุ่มคณะบุคคลที่มีความเห็นหลากหลายและมีกระบวนการตัดสินใจที่ซับซ้อนกว่า⁴¹ อย่างไรก็ตาม กลุ่มคณะบุคคลเหล่านี้ก็ยังมีพลวัตภายในกลุ่ม (Small Group Dynamics) เนื่องจากกลุ่มคณะบุคคลที่มีความหลากหลายนี้อาจก่อให้เกิดความแตกต่างทางความคิดและนำไปสู่ความขัดแย้งภายในกลุ่มได้⁴² อีกทั้งยังเกิดการชิงดีชิงเด่นในกระบวนการปรึกษาหารือการกำหนดนโยบายต่างประเทศเพื่อให้ข้อมูลหรือความคิดของตนได้รับการพิจารณาจากผู้ นำได้ด้วย⁴³ ซึ่งผู้นำอาจต้องเป็นผู้ควบคุมสถานการณ์ดังกล่าวและในบางกรณีผู้นำอาจตัดสินใจเลือกข้อมูลหรือแนวคิดของสมาชิกเพียงบางคนในกลุ่มคณะบุคคลดังกล่าวด้วย

³⁸ Ibid., 64-65.

³⁹ Ibid., 67-68.

⁴⁰ Ibid., 75.

⁴¹ Ibid., 75-76.

⁴² Ibid., 78.

⁴³ Ibid., 86.

ดังนั้น การทำความเข้าใจวิถีคิดของบุคคลที่เป็นผู้ที่ผู้นำให้ความสำคัญ (Key Person) จึงเป็นประเด็นที่ต้องศึกษาในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัฐหนึ่งด้วย⁴⁴

นอกจากการศึกษาเกี่ยวกับกลุ่มคณะบุคคลและพลวัตของกลุ่มแล้ว ยังจำเป็นต้องศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการของระบบราชการ (Organizational Process) ด้วย เนื่องจากนโยบายต่างประเทศเป็นนโยบายสาธารณะที่สำคัญ จึงจำเป็นต้องดำเนินการผ่านกระบวนการประชุมหารือภายใต้ระบบราชการที่ประกอบด้วยหน่วยงานราชการหลายหน่วยงาน รวมถึงองค์กรนอกภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนั้นด้วย ซึ่งในกระบวนการประชุมหารือดังกล่าวก็สามารถก่อให้เกิดปัญหาการแข่งขันชิงดีชิงเด่นระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อที่จะเข้าถึงผู้นำและให้ข้อมูลของหน่วยงานตนได้รับการพิจารณาด้วยเช่นกัน กล่าวคือ ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาการเมืองในระบบราชการ (Bureaucratic Politics) โดยหากหน่วยงานใดสามารถโน้มน้าวให้ผู้นายอมรับข้อมูลของตนได้ก็จะทำให้หน่วยงานนั้นมีโอกาสได้รับการสนับสนุนจากผู้นำในประเด็นต่าง ๆ เช่น งบประมาณจำนวนมาก บุคลากร รวมถึงอำนาจสิทธิขาดในการดำเนินการในนโยบายต่างประเทศนั้น เป็นต้น ทำให้นำมาซึ่งเขตอิทธิพล (Turf) ของหน่วยงานดังกล่าวได้⁴⁵ และกลายเป็นตัวแสดงสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศนั้นในที่สุด อย่างไรก็ตาม ข้อมูลที่นำเสนอแก่ผู้นำนั้นควรเป็นข้อมูลที่มีความแม่นยำและน่าเชื่อถือด้วย ซึ่งหากข้อมูลมีความคลาดเคลื่อนกับความเป็นจริง ก็อาจส่งผลให้เกิดการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่ผิดพลาดได้เช่นกัน⁴⁶

2. การวิเคราะห์ระดับรัฐ (Domestic)

การวิเคราะห์ระดับรัฐเป็นการวิเคราะห์ที่มุ่งศึกษาเกี่ยวกับกลไกอำนาจรัฐ โดยเริ่มศึกษาระบบการปกครองของรัฐที่เกี่ยวกับกระบวนการและสถาบันการเมืองที่สามารถส่งผลกระทบต่อกรกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัฐได้ โดยเฉพาะในระบบประชาธิปไตยที่มีสถาบันการเมืองและกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่เข้มแข็ง อีกทั้งภายใต้ระบอบประชาธิปไตยนี้ยังเปิดโอกาสให้กลุ่มขบวนการทางสังคมหรือกลุ่มผลประโยชน์สามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศได้ รวมทั้งอาจจัดทำประชาพิจารณ์นโยบายต่างประเทศด้วยเช่นกัน ซึ่งอาจทำให้ทิศทาง

⁴⁴ Ibid., 83-84.

⁴⁵ Ibid., 89-116.

⁴⁶ Ibid., 84.

ของนโยบายต่างประเทศที่จะถูกกำหนดไม่เป็นไปตามที่ผู้นำต้องการก็ได้⁴⁷ในทางกลับกัน ระบอบการปกครองแบบอำนาจนิยมสามารถควบคุมกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศได้สะดวกมากกว่า เนื่องจากผู้นำมักเป็นผู้สั่งการและตัดสินใจเพียงคนเดียว รวมถึงอาจมีคณะที่ปรึกษาที่มีความเห็นสอดคล้องกันกับผู้นำด้วย

อย่างไรก็ดี โดยทั่วไป ตัวแสดงทางการเมืองภายในรัฐที่สามารถส่งผลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ พรรคการเมือง กลุ่มธุรกิจ กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มขบวนการทางการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ รัฐบาลท้องถิ่น ชนกลุ่มน้อย กลุ่มศาสนา กลุ่มอาชญากรและกลุ่มก่อการร้าย รวมถึงบุคคลผู้มีอิทธิพลภายในรัฐนั้น ในขณะเดียวกัน ตัวแสดงภายนอกรัฐก็เป็นอีกปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัฐหนึ่งได้เช่นกัน เช่น รัชชาติอื่น กลุ่มพันธมิตร บรรษัทข้ามชาติ องค์กรระหว่างประเทศ บุคคลผู้มีอิทธิพลจากต่างประเทศสื่อต่างประเทศ รวมถึงกลุ่มอาชญากรและกลุ่มก่อการร้ายสากล⁴⁸ เป็นต้น

นอกจากสถาบันและกระบวนการทางการเมืองแล้ว ประวัติศาสตร์แห่งชาติ (Historical Stories) ยังเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องวิเคราะห์ด้วย เนื่องจากประวัติศาสตร์แห่งชาติคือการสร้างวาทกรรม (Discourse) ของรัฐ เพื่อสร้างการรับรู้เกี่ยวกับภาพลักษณ์และความเป็นมาของรัฐตนให้กับประชาชนในสังคมนั้น โดยผู้นำรัฐคือผู้มีบทบาทสำคัญในกระบวนการดังกล่าว ในขณะเดียวกัน วัฒนธรรมของรัฐก็เป็นประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาร่วมด้วย โดยวัฒนธรรมเป็นปัจจัยที่มีส่วนช่วยกำหนดค่านิยมและวิถีคิดของประชาชนในสังคมนั้น รวมถึงเป็นการสร้างแรงจูงใจในการกำหนดนโยบายต่างประเทศรูปแบบต่าง ๆ ด้วย โดยแต่ละรัฐต่างมีวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน ซึ่งทำให้รูปแบบของนโยบายต่างประเทศของแต่ละรัฐนั้นแตกต่างกันออกไป⁴⁹ ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่า ประวัติศาสตร์แห่งชาติและวัฒนธรรมถือเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างอัตลักษณ์แห่งชาติ (National Identity) ของรัฐหนึ่งทั้งในการรับรู้ของประชาชนในสังคมนั้นและในเวทีระหว่างประเทศด้วย⁵⁰

อนึ่ง การทำความเข้าใจเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศในระดับรัฐอีกประการนั้นจำเป็นต้องศึกษาเกี่ยวกับ "คุณลักษณะแห่งชาติ" (National Attributes) เนื่องจากคุณลักษณะแห่งชาติมีส่วนสำคัญที่ทำให้รัฐสามารถกำหนดนโยบายต่างประเทศของตนได้อย่าง

⁴⁷ Ibid., 146-149.

⁴⁸ Ibid., 150-151.

⁴⁹ Ibid., 139.

⁵⁰ Ibid., 122-142.

เหมาะสม โดยองค์ประกอบที่สำคัญของคุณลักษณะแห่งชาติได้แก่ ขนาดของประเทศ ทรัพยากรธรรมชาติภายในประเทศ ที่ตั้งทางภูมิรัฐศาสตร์ จำนวนและคุณภาพของประชากรระบบ การเมืองของประเทศ ชีตความสามารถด้านการทหาร รวมถึงสภาพและชิตความสามารถทางเศรษฐกิจ ซึ่งหากรัฐใดมีความพร้อมด้านคุณลักษณะแห่งชาติ ก็จะทำให้รัฐนั้นมีชิตความสามารถสูงและสามารถดำเนินนโยบายต่างประเทศเพื่อส่งเสริมการมีบทบาทที่โดดเด่นในเวทีระหว่างประเทศได้⁵¹

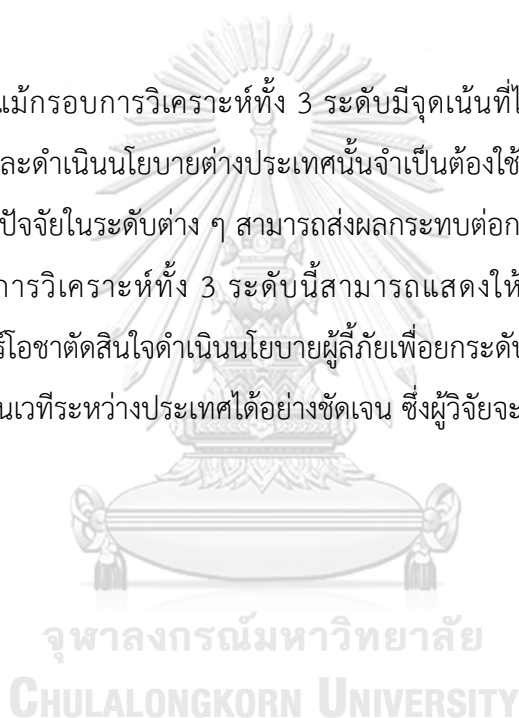


⁵¹ Ibid., 170-180.

3. การวิเคราะห์ระดับระหว่างประเทศ (International System)

การวิเคราะห์ระดับระหว่างประเทศจะศึกษาเกี่ยวกับ “โครงสร้าง” ของระบบระหว่างประเทศในช่วงเวลาที่ต้องการศึกษา ซึ่งสถานการณ์ที่เกิดขึ้นของระบบระหว่างประเทศในช่วงเวลานั้น อาจก่อให้เกิดแรงจูงใจหรือแรงกดดันให้รัฐหนึ่งตัดสินใจกำหนดนโยบายต่างประเทศในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งได้ตัวอย่างของสถานการณ์ระหว่างประเทศหมายถึง การดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐมหาอำนาจในเวลานั้นต่อรัฐต่าง ๆ การดำเนินการขององค์การระหว่างประเทศ รวมถึงการเกิดความขัดแย้งและการแข่งขันระหว่างรัฐต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งประเด็นเหล่านี้มีความแตกต่างกันไปตามแต่ละช่วงเวลา⁵²

จะเห็นได้ว่าแม้กรอบการวิเคราะห์ทั้ง 3 ระดับมีจุดเน้นที่ไม่เหมือนกัน แต่การวิเคราะห์กระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศนั้นจำเป็นต้องใช้กรอบการวิเคราะห์ทั้ง 3 ระดับไปพร้อมกัน เนื่องจากปัจจัยในระดับต่าง ๆ สามารถส่งผลกระทบต่อกระบวนการดังกล่าวได้ทั้งหมด⁵³ ดังนั้น การใช้กรอบการวิเคราะห์ทั้ง 3 ระดับนี้สามารถแสดงให้เห็นถึงสาเหตุที่ทำให้รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาตัดสินใจดำเนินนโยบายผู้สืบทอดเพื่อยกระดับขีดความสามารถของรัฐบาลในมิติต่าง ๆ ให้โดดเด่นในเวทีระหว่างประเทศได้อย่างชัดเจน ซึ่งผู้วิจัยจะอภิปรายในรายละเอียดต่อไป



⁵² Ibid., 180-188.

⁵³ Ibid., 191-192.

กรอบแนวคิด

การวิเคราะห์ระดับบุคคล

ถ้าพิจารณาระบบการเมืองการปกครอง คือระบอบประชาธิปไตย ผู้มีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจนโยบายต่างประเทศหรือนโยบายผู้ลี้ภัยของประเทศไทยมากที่สุดน่าจะเป็นประชาชน แต่รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาเข้าสู่อำนาจด้วยการรัฐประหาร จึงมีฐานะเป็นรัฐอธิปไตย (Sovereignty) ในการปกครองประเทศ โดยการอ้างบทบาทของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ คสช. เป็นคณะผู้ยึดอำนาจการปกครอง โดยรัฐประหารยึดอำนาจการปกครอง ซึ่งประกอบด้วยกองกำลังของกองทัพไทยและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดังนั้นผู้ที่มีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจนโยบายมากที่สุดในช่วงนั้น คือประยุทธ์ จันทร์โอชาเป็นผู้มีอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศของประเทศมากที่สุด และมีบทบาทสำคัญผลักดันนโยบายผู้ลี้ภัยที่พยายามยกระดับบทบาทของไทยในเวทีระหว่างประเทศ

พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีคนที่ 29 และหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ผู้บัญชาการทหารบก ลำดับที่ 37⁵⁴ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เกิดเมื่อวันที่ 21 มีนาคม ค.ศ. 1954 ที่จังหวัดนครราชสีมา เป็นบุตรชายคนโตของ พันเอก (พิเศษ) ประพัฒน์ กับนางเต็มเพชร จันทร์โอชา จากบุตรทั้งหมดสี่คน⁵⁵ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เข้าเรียนชั้นประถมที่โรงเรียนสหกิจวิทยา จังหวัดลพบุรี จนจบชั้นประถมศึกษาปีที่ 7 จากนั้นย้ายมาเรียนต่อชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นที่โรงเรียนพิบูลวิทยาลัย แต่เรียนได้เพียงปีเดียวก็ต้องย้ายมาเรียนที่โรงเรียนวัดนवलนฤตศ เพราะบิดาย้ายเข้ารับราชการที่ศูนย์การทหารราบค่ายธนรัชต์ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ค.ศ. 1969 ระหว่างที่เรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 โรงเรียนวัดนवलนฤตศ พลเอกประยุทธ์ได้ถูกบันทึกในคอลัมน์เรียนดีของนิตยสารชัยพฤกษ์ สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์ โดยมีผลการเรียนตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาจนถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ไม่เคยได้ต่ำกว่า 80 เปอร์เซนต์ เมื่อถูกถามว่าหลังจบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 แล้วจะสอบเข้าเรียนต่อที่ไหน ประยุทธ์ตอบว่า เขาตั้งใจจะเรียนต่อที่โรงเรียนเตรียมทหารและหวังว่าจะได้เป็นทหารบกในอนาคต ซึ่งทั้งหมดนี้ได้รับแรงบันดาลใจจากบิดา⁵⁶

⁵⁴ กองทัพบก, “ประวัติพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาบัญชาการทหารบก ลำดับที่ 37,” (ม.ป.ป.), <http://www.rta.mi.th/command/command37.html>

⁵⁵ กองบรรณาธิการเนชั่นสุดสัปดาห์, *เขาชื่อผู้ จากทหารเสือสู่ทำเนียบรัฐบาล*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เนชั่นบุ๊คส์, 2557), 37-39.

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน.

ค.ศ. 1972 ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้เข้าเรียนต่อที่โรงเรียนเตรียมทหาร หลังจากจบจากโรงเรียนเตรียมทหาร ค.ศ. 1976 ประยุทธ์ได้เข้าเรียนต่อที่โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า (จปร.) เป็นนักเรียนนายร้อยรุ่นที่ 23 ในปีเดียวกัน พลเรือเอก สงัด ชะลออยู่ พร้อมคณะนายทหาร 3 เหล่าทัพได้ก่อการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม ค.ศ. 1976 เนื่องจากสถานการณ์ความแตกแยกในบ้านเมืองและภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์

นอกจากนั้นยังเข้าอบรมหลักสูตรด้านการทหาร เช่น หลักสูตรชั้นนายร้อย รุ่นที่ 51 หลักสูตรชั้นนายพัน รุ่นที่ 34 หลักสูตรหลักประจำโรงเรียนเสนาธิการทหารบก ชุดที่ 63 หลักสูตรวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน รุ่นที่ 20⁵⁷

ชีวิตครอบครัวพลเอกประยุทธ์สมรสกับนางนราพร จันทร์โอชา (สกุลเดิมโรจนจันทร์) อาจารย์ประจำสถาบันภาษาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีบุตรสาวฝาแฝดสองคน คือ นางสาวชญญา จันทร์โอชา และนางสาวนิฐญา จันทร์โอชา เมื่อเรียนจบโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า พลเอกประยุทธ์เลือกเหล่าทหารราบ โดยเข้ารับราชการที่กองพันทหารราบที่ 2 กรมทหารราบที่ 21 รักษาพระองค์ ซึ่งมี พันโท ณรงค์ นันทโพธิ์เดช เป็นผู้บังคับกองพันในขณะนั้น

ค.ศ. 1983 ขณะที่พลเอกประยุทธ์เป็นผู้บังคับกองร้อยอาวุธเบาที่ 3 กองพันทหารราบที่ 2 กรมทหารราบที่ 21 รักษาพระองค์ ได้นำกำลังเข้าต่อต้านการรุกรานของเวียดนามที่เขापนมประอำเภอดาพระยา จังหวัดปราจีนบุรี วีรกรรมในขณะนั้นทำให้ได้รับพระราชทานเหรียญรามมาลาเข็มกล้ากลางสมร⁵⁸

ค.ศ. 1990 พลเอกประยุทธ์เลื่อนขึ้นเป็นผู้บังคับกองพันทหารราบที่ 2 กรมทหารบกที่ 21 รักษาพระองค์ ค.ศ. 1998 เลื่อนขึ้นเป็นผู้บังคับการกรมทหารราบที่ 21 รักษาพระองค์ ปี ค.ศ. 2003 เลื่อนขึ้นเป็นผู้บัญชาการกองพลทหารราบที่ 2 รักษาพระองค์ ใน ค.ศ. 2006 ประยุทธ์ดำรงตำแหน่งเป็นแม่ทัพภาคที่ 1 ค.ศ. 1998 เลื่อนขึ้นเป็นเสนาธิการทหารบก จากนั้นค.ศ. 2009 เลื่อนขึ้นเป็นรองผู้บัญชาการทหารบก ค.ศ. 2010 ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก ลำดับที่ 37

พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ยังรับราชการในตำแหน่งพิเศษอื่น ๆ เช่น ปี 1987 มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็น ราชองครักษ์เวร ปี 1999 ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยหัวหน้านายทหารเสริมกำลังพิเศษ ค.ศ. 2001 ปฏิบัติหน้าที่เป็นรองหัวหน้านายทหารเสริมกำลังพิเศษ ปี 2009 มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นราชองครักษ์พิเศษ ปี 2012

⁵⁷ กองทัพบก, “ประวัติพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาบัญชาการทหารบก ลำดับที่ 37.” (ม.ป.ป.).

⁵⁸ วาสนา นาน่วม, *เส้นทางพยุหะประยุทธ์ จันทร์โอชา จากทหารเสือสู่หลังเสือ*, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2557), 69.

มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็น ตุลาการศาลทหารสูงสุด นอกจากนั้นยังได้รับโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้เป็นนายทหารพิเศษฯ ประจำหน่วย ดังนี้ นายทหารพิเศษประจำกรมทหารราบที่ 21 รักษาพระองค์ นายทหารพิเศษประจำกรมทหารราบที่ 2 รักษาพระองค์ นายทหารพิเศษประจำกรมทหารราบที่ 1 มหาดเล็กรักษาพระองค์ฯ นายทหารพิเศษประจำกรมทหารราบที่ 11 รักษาพระองค์ฯ⁵⁹

เนื่องจากได้เติบโตและได้การศึกษาจากครอบครัวทหาร และประกอบอาชีพทหาร ทำให้ท่านมีบุคลิกภาพ และการตัดสินใจแบบทหารที่ต้องการรักษาความมั่นคงของชาติเป็นหลัก ดังนั้นท่านจึงให้ความสำคัญกับปัญหาความมั่นคงของรัฐอย่างมาก อีกทั้งทำให้มีความรู้ด้านการทหารและความมั่นคงสูง ซึ่งท่านได้นำความรู้ดังกล่าวมาพัฒนาขีดความสามารถด้านการป้องกันประเทศของกองทัพไทยตลอด ด้วยการดำรงตำแหน่งทางทหาร ตำแหน่งผู้บังคับบัญชาการทหารบก ลำดับที่ 37 ซึ่งดำรงตำแหน่งสำคัญของกองทัพเป็นเวลานาน ทำให้สามารถสะสมบารมีจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว⁶⁰

พลเอกประยุทธ์เป็นผู้หนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการรัฐประหารของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) เมื่อวันที่ 19 กันยายน ค.ศ. 2006 ที่มีพลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน เป็นหัวหน้าคณะ โดยพลเอกประยุทธ์ดำรงตำแหน่งรองแม่ทัพภาคที่ 1 หลังจากนั้นพลเอกประยุทธ์ได้รับตำแหน่งแม่ทัพภาคที่ 1 และได้รับแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

พลเอกประยุทธ์ยังได้รับมอบหมายให้เป็นรองหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน ระหว่างวันที่ 2 กันยายน 2008 ถึงวันที่ 14 กันยายน 2008 และรองผู้อำนวยการกองอำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินในสมัย รัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช และสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะนายกรัฐมนตรี โดยแต่งตั้งประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2010 ถึง 22 ธันวาคม 2011 และได้ลงนามในคำสั่งศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน ที่ 141/2011 ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2011 เรื่องให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ ออกคำสั่งยึด หรืออายัด สินค้าหรือวัตถุอื่นใดที่ก่อให้เกิดความแตกแยกและยังเป็นหนึ่งในคณะดำเนินคดีระหว่างประเทศไทยและกัมพูชาในศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเมื่อ ค.ศ. 2011

⁵⁹ กองทัพบก, “ประวัติพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาบัญชาการทหารบก ลำดับที่ 37.” (ม.ป.ป.).

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน.

วันที่ 22 พฤษภาคม 2014 ประยุทธ์ จันทร์โอชาทำการยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลรักษาการของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เนื่องจากเหตุการณ์ชุมนุมขับไล่รัฐบาลรักษาการ มูลเหตุความขัดแย้งมาจากการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทยได้นำเสนอร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งนำไปสู่การประกาศยุบสภาของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในวันที่ 9 ธันวาคม 2013 อันเนื่องมาจากกระแสต่อต้านจากหลายฝ่าย แม้จะประกาศยุบสภาแล้ว แต่การชุมนุมประท้วงกลับยกระดับมากยิ่งขึ้น จากสถานการณ์การชุมนุมของกลุ่มผู้ประท้วงที่ยืดเยื้อและมีการเคลื่อนไหวของกองกำลังติดอาวุธที่สนับสนุนฝ่ายรัฐบาลรักษาการมีความเป็นไปได้ว่าจะนำไปสู่ความรุนแรง จนกระทั่งวันที่ 20 พฤษภาคม 2014 ประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกในขณะนั้นได้ลงนามในประกาศกองทัพบกฉบับที่ 1/2014 เรื่องการประกาศใช้กฎอัยการศึก รวมไปถึงคำสั่งของกองอำนวยการรักษาความสงบ (กอ.รส.) ฉบับที่ 3 เรื่องการนำเสนอนอ่าว แจกจ่าย จำหน่ายสิ่งพิมพ์ ที่ส่งผลกระทบต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ⁶¹

ด้วยการปฏิบัติหน้าที่และการกระทำของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชาในการรัฐประหารและการดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ทำให้อำนาจการตัดสินใจขึ้นอยู่กับพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ทำให้บทบาทการขึ้นมาเป็นนายกหรือรัฐบาลด้วยความไม่ชอบธรรม ย่อมส่งผลให้ดำรงตำแหน่งอย่างไม่เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ย่อมต้องแสดงออกในด้านนโยบายเพื่อส่งเสริมความชอบธรรมให้กับรัฐบาล จึงได้มุ่งเน้นในด้านการส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เพราะสิทธิมนุษยชนเป็นหลักการที่เสริมสร้างความชอบธรรมได้มากยิ่งขึ้นทั้งภายในประเทศและในเวทีระหว่างประเทศ ได้ดำเนินการพลิกวิกฤตเป็นโอกาสในการสร้างการยอมรับเรื่องการใช้อำนาจในการปกครองและลดการกีดกัน ทั้งจากภายในและต่างประเทศ ในคราวเดียวกัน ประยุทธ์ จันทร์โอชา จึงให้ความสำคัญเรื่องการแก้ไขปัญหาสิทธิมนุษยชน

ในประเด็นพลวัตของกลุ่มคณะที่ปรึกษา (Small Group Dynamics) ในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยในขณะนั้น ประกอบด้วยกลุ่มคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และคณะรัฐบาล อันประกอบด้วยพลเอกสกล ชื่นตระกูล พลเอกจิระศักดิ์ ชมประสพ พลเอกอักษรา เกิดผล และนายรังสรรค์ ศรีวรศาสตร์ เป็นต้นทำให้การปรึกษาหารือในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยดำเนินไปได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากเป็นทหารทั้งหมด

⁶¹ ยุคล วิเศษสังข์, *ถอดรหัส...คำประกาศ "ผมสู้ตาย" ของทหารเสื้อชื่อ...พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา*, (กรุงเทพฯ : บริษัท พิมพ์ดีการพิมพ์ จำกัด, 2559), 63-95.

กล่าวได้ว่า พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ดำรงตำแหน่งอย่างขาดดุลความชอบธรรมมาตั้งแต่แรก จึงพยายามผลักดันนโยบายผู้สืบทอดเพื่อสร้างการยอมรับจากภายในประเทศและเวทีระหว่างประเทศด้วยการเป็นทหารและปฏิบัติหน้าที่และได้ยศทางทหารในระดับสูง ทำให้มีประสบการณ์ด้านความรู้เกี่ยวกับความมั่นคง ที่จะให้ในการดำเนินนโยบายผู้สืบทอด และสามารถสั่งการแล้วดำเนินการได้รวดเร็ว

การวิเคราะห์ระดับรัฐ

กลไกอำนาจรัฐถือเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของประเทศไทย โดยกลไกอำนาจรัฐที่สำคัญคือ ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรีและเป็นผู้นำรัฐบาล นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ที่มีความสำคัญต่อการปกครองในระบบรัฐสภา เพราะเป็น หัวหน้ารัฐบาลมีหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบการใช้อำนาจบริหาร จึงจำเป็นต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อวิเคราะห์อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ค.ศ. 1991 ตลอดจนพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ว่ามีอยู่อย่างไรและเหมาะสมแล้วหรือไม่ และนายกรัฐมนตรีมีบทบาทในการใช้อำนาจดังกล่าวนี้ได้อย่างไร

นอกจากนั้น ยังได้วิเคราะห์โครงสร้างพรรคการเมืองและรูปแบบการใช้อำนาจบริหารภายใต้รัฐบาลผสม ว่ามีส่วนทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีมีประสิทธิภาพหรือไม่ ผลการวิจัยพบว่า บทบัญญัติเรื่องอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีมีอยู่มากมายกว้างขวาง และบางเรื่องยังไม่เหมาะสม ส่วนบทบาทการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีนั้น ขึ้นอยู่กับภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรี

นอกจากนั้น พรรคการเมืองในปัจจุบัน มิได้ทำหน้าที่เป็นสถาบันหลักในการสร้างบุคลากรที่มีคุณภาพให้แก่สถาบันของรัฐ คือ รัฐบาลและรัฐสภาและการใช้อำนาจบริหารภายใต้รัฐบาลผสม เป็นการใช้วิธีการตกลงแบ่งปันตำแหน่งหน้าที่และความรับผิดชอบในทางการเมืองของแต่ละพรรคออกจากกันโดยเด็ดขาด ทำให้นายกรัฐมนตรีมิได้อยู่ในฐานะ "ผู้นำ" ที่มีอำนาจตัดสินใจทางการเมืองได้อย่างแท้จริง แต่มีฐานะเป็นเพียงหัวหน้าพรรคการเมือง ที่มีเสียงมากที่สุดพรรคหนึ่งในบรรดาพรรคที่เข้าร่วมรัฐบาลด้วยกันเท่านั้น และใน สภาพเช่นนี้ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีไม่มีประสิทธิภาพ⁶² แต่เนื่องจากรัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชาเข้าสู่อำนาจด้วยการรัฐประหาร ดังนั้นรัฐบาลย่อมต้องแสดงออกในด้านนโยบายเพื่อส่งเสริมความชอบธรรมให้กับตนเอง จึงได้มุ่งเน้นในด้าน

⁶² จักริน วงศ์กุลฤดี, *บทบาทและอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีไทย*, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต (นิติศาสตร์), (กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), (ถ่ายเอกสาร).

การส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เพราะสิทธิมนุษยชนเป็นหลักการที่เสริมสร้างความชอบธรรมได้มากยิ่งขึ้นทั้งภายในประเทศและในเวทีระหว่างประเทศโดยการดำเนินนโยบายผู้ลี้ภัย การยอมรับเรื่องการใช้อำนาจในการปกครองและลดการกดขี่ ทั้งจากภายในและต่างประเทศ ในคราวเดียวกันรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา จึงให้ความสำคัญเรื่องการแก้ไขปัญหาสิทธิมนุษยชน ซึ่งรวมถึงผู้ลี้ภัย

จากคำแถลงของคณะรัฐมนตรีรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่แถลงต่อสภานิติบัญญัติเมื่อวันที่ 12 กันยายน 2014 รัฐบาลประกาศนโยบายชัดเจน โดยได้ให้ความสำคัญกับปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม รัฐบาลพยายามออกนโยบายมุ่งลดความเหลื่อมล้ำในเรื่องต่าง ๆ การส่งเสริมสิทธิสตรี เด็ก ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ตลอดจนกลุ่มเปราะบางในสังคม เช่น ผู้ลี้ภัย คนไร้รัฐ และคนต่างด้าว เป็นต้น รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการแก้ปัญหาผู้ลี้ภัย โดยตระหนักดีว่ากลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่เสี่ยงต่อการถูกล่อลวง โดยขบวนการค้ามนุษย์จึงได้เพิ่มความพยายามในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว⁶³

การเป็นรัฐบาลที่ใช้อำนาจนิยมส่งผลให้การดำเนินนโยบายต่างประเทศหรือผู้ลี้ภัยเป็นไปด้วยความรวดเร็วและเบ็ดเสร็จ ทำให้รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา พยายามอย่างยิ่งที่จะสร้างผลงาน เพื่อสร้างความเชื่อมั่นจากประชาชนภายในประเทศและเวทีระหว่างประเทศ จึงทำให้การดำเนินนโยบายผู้ลี้ภัยเกิดแรงผลักดันอย่างรวดเร็ว

นอกจากนี้ คุณลักษณะแห่งชาติของประเทศไทยเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ต้องวิเคราะห์ในระดับรัฐด้วย กล่าวคือ ประเทศไทยเป็นประเทศขนาดกลางที่มีที่ตั้งทางภูมิรัฐศาสตร์อยู่ในบริเวณเส้นทางการคมนาคมระหว่างประเทศที่สามารถเป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างภูมิภาคตะวันออกเฉียงใต้ ทำให้ส่วนใหญ่ผู้ลี้ภัยจะมาจากการหลบหนีจากประเทศเพื่อนบ้านบริเวณชายแดนไทย ซึ่งมีเส้นทางที่เอื้อต่อการข้ามพรมแดน เนื่องจากเป็นดินแดนทางบกไม่ว่าจะเป็นเมียนมาร์ ลาว เวียดนาม เป็นต้น ทำให้เกิดการทะลักของผู้ลี้ภัยจำนวนมากเข้าสู่ประเทศไทย ทำให้รัฐต้องคอยสอดส่องดูแลให้การช่วยเหลือและส่งกลับตลอดมา ตลอดระยะเวลาหลายสิบปี ประเทศไทยได้พยายามจัดการปัญหาผู้ลี้ภัยมาตลอด

ในขณะเดียวกันรัฐบาลไทยพยายามผลักดันเรื่องผู้ลี้ภัยมาตลอด โดยมีการสนับสนุนจากองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศ องค์การเอกชนไม่แสวงหากำไรในการให้เงินสนับสนุนในการช่วยเหลือผู้ลี้ภัยในประเทศไทย จะเห็นได้ว่า ปัจจัยระดับรัฐหลายประการสามารถทำให้ไทย

⁶³ บงกชลักษณ์ มากดำ และ วีระ สมบูรณ์, “นโยบายเกี่ยวกับคนไร้รัฐสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา พ.ศ. 2557 – 2562,” 1090.

กำหนดนโยบายต่างประเทศเพื่อส่งเสริมภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศ รวมถึงยกระดับบทบาทของรัฐในเวทีระหว่างประเทศให้โดดเด่นมากขึ้นทั้งในมิติความมั่นคง และการต่างประเทศได้ โดยเฉพาะปัจจัยด้านคุณลักษณะแห่งชาติที่สำคัญ เช่น ขนาดที่ตั้ง ความมั่นคงของสังคมรัฐ ชีตความสามารถด้านการทหาร โครงสร้างระบอบการเมืองแบบอำนาจนิยม และการได้รับการช่วยเหลือจากองค์การระหว่างประเทศและองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงผลกำไร เป็นต้น

การวิเคราะห์ระดับระหว่างประเทศ

แม้สถานการณ์ของระบบระหว่างประเทศในปัจจุบันจะเป็นการแข่งขันระหว่างเสรีนิยมและอำนาจนิยม และในภาพรวม ประเทศไทยก็มีความสัมพันธ์ที่ดีกับทั้งสองฝ่าย โดยเฉพาะจีนที่มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกันอย่างมาก⁶⁴ แต่ผู้นำของประเทศไทยมองว่าไม่ควรเลือกเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจนเกินไป เพราะอาจส่งผลกระทบต่อสมดุลด้านการต่างประเทศของตนได้ อีกทั้งปัจจุบันสหรัฐอเมริกาได้แสดงท่าทีที่ห่างเหินจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มากขึ้น

นอกจากนี้ ผู้นำของไทยยังมองว่าประเทศมหาอำนาจคือผู้สร้างสถานการณ์ความไม่สงบในภูมิภาคตะวันออกเฉียงใต้มาตั้งแต่อดีต ดังนั้น การพยายามพัฒนาขีดความสามารถของประเทศจึงเป็นทางเลือกเชิงนโยบายที่สำคัญ เพื่อให้สามารถลดการพึ่งพาประเทศมหาอำนาจนอกภูมิภาคและอยู่รอดได้ท่ามกลางการแข่งขันระหว่างขั้วอำนาจต่าง ๆ ในระบบระหว่างประเทศ⁶⁵

หากพิจารณาระบบระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค จะเห็นได้ว่าสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID-19 ทำให้ประเทศไทยต้องประสบปัญหาการชะลอตัวของภาวะเศรษฐกิจด้วยจึงจำเป็นต้องเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจเพื่อพัฒนาขีดความสามารถของตนภายหลังจากที่สถานการณ์การแพร่ระบาดดีขึ้นด้วย ประกอบกับการจัดการผู้ลี้ภัยซึ่งจำเป็นต้องใช้เงินทุนจำนวนมาก และทำให้สมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา จำเป็นต้องดำเนินนโยบายต่างประเทศด้วยความระมัดระวัง โดยจำเป็นต้องวางตนเป็นกลางเพื่อไม่ให้เสียผลประโยชน์ในการได้รับการช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา

การดำเนินนโยบายต่างประเทศ เพื่อยกระดับบทบาทของไทยถูกมองว่าเป็นความพยายามเพื่อมุ่งสร้างความชอบธรรมให้กับตนมากกว่าให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยด้วยความมุ่งมั่นตั้งใจ เพราะรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาขาดดุลความชอบธรรม ดังนั้นรัฐบาลย่อมต้องแสดงออกในด้าน

⁶⁴ ณรงค์ ตัญญาพัฒน์กุล, “สงคราม-มหาอำนาจแยกขั้ว: การเมืองโลก 2022 กลางทวิภพ,” Dec 27, 2022, <https://www.the101.world/world-2022/>.

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน.

นโยบายเพื่อส่งเสริมความชอบธรรมให้กับตนเอง จึงได้มุ่งเน้นในด้านการส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เพราะสิทธิมนุษยชนเป็นหลักการที่เสริมสร้างความชอบธรรมได้มากยิ่งขึ้นทั้งภายในประเทศและในเวทีระหว่างประเทศ

นโยบายผู้ลี้ภัยสมัยรัฐบาลประยุทธ์นับตั้งแต่ปี 2014 เป็นต้นมา เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2014 ได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยข้อ 2 ของคำแถลงนโยบายได้กล่าวถึงการรักษาความมั่นคงของรัฐและการต่างประเทศ ซึ่งมีเนื้อหาว่า ในระยะเร่งด่วนรัฐบาลให้ความสำคัญต่อการเตรียมความพร้อมสู่ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนในกิจการ 5 ด้าน ได้แก่ การบริหารจัดการชายแดนการสร้างความมั่นคงทางทะเล การแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ การสร้างความไว้วางใจกับประเทศเพื่อนบ้าน และการเสริมสร้างศักยภาพในการปฏิบัติการทางทหารร่วมกันของอาเซียนโดยเน้นความร่วมมือเพื่อป้องกัน แก้ไขข้อพิพาทต่าง ๆ และการแก้ไขปัญหาเส้นเขตแดน โดยใช้กลไกทั้งระดับทวิภาคีและพหุภาคี ทั้งจะจัดระเบียบการพัฒนาตามกรอบประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนและการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนทั้งทางบกและทางทะเล รองรับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดน โดยใช้ระบบเฝ้าตรวจที่มีเทคโนโลยีทันสมัย กำหนดให้ปัญหาอาชญากรรม การค้าอาวุธ การค้ามนุษย์ การกระทำอันเป็นโจรสลัด การก่อการร้ายสากลและอาชญากรรมข้ามชาติ เป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่ต้องได้รับการป้องกันและแก้ไขโดยการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวด และจัดการปัญหาอื่น ๆ ที่เชื่อมโยงต่อเนื่องให้เบ็ดเสร็จ เช่น ปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล การปรับปรุงระบบการเข้าเมือง การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว เป็นต้น⁶⁶ จากคำแถลงนโยบายดังกล่าวทำให้เห็นว่ารัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับองค์การระหว่างประเทศอย่างอาเซียน ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศ

ประยุทธ์ในนามคณะรักษาความสงบแห่งชาติ แสดงความมุ่งมั่นว่าจะคุ้มครองผู้ลี้ภัยในประเทศไทยหลายครั้ง ทั้งยังแสดงให้เห็นความเป็นไปได้ว่าจะใช้มาตรการใหม่ ตามแนวทางสิทธิมนุษยชนและสิทธิเด็กเพื่อผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงมากกว่ามาตรการที่ใช้อยู่เป็นหลัก ในปัจจุบันอาทิ เมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 2016 ประยุทธ์กล่าวสุนทรพจน์ในการประชุมสุดยอดผู้นำว่าด้วยผู้ลี้ภัยในนิวยอร์ก ว่าจะยุติการกักขังเด็กผู้ลี้ภัยในประเทศไทย และสร้างกลไกการคัดกรองที่มีประสิทธิภาพ⁶⁷

จะเห็นได้ว่า รัฐบาลถูกกดดันจากองค์การระหว่างประเทศ จากการเข้าร่วมประชุมสุดยอดผู้นำว่าด้วยผู้ลี้ภัยในนิวยอร์ก ดังนั้น การดำเนินนโยบายส่วนหนึ่งมาจากผลพวงของระดับระหว่าง

⁶⁶ Urban Refugees. (2014). "Bangkok, THAILAND."

⁶⁷ Suphanchaimat et al, 1016.

ประเทศ ไม่ว่าจะเป็นอาเซียนและองค์การสหประชาชาติ รวมถึงสถานการณ์ระเบียบโลกใหม่หลังโควิด 19 ที่ทำให้ไทยต้องดำเนินนโยบายการต่างประเทศหรือนโยบายผู้ลี้ภัยอย่างระมัดระวังที่สุด จึงผลักดันให้รัฐบาลพยายามดำเนินนโยบายผู้ลี้ภัยเพื่อให้ได้รับการยอมรับจากเวทีระหว่างประเทศ จากการศึกษา ผู้วิจัยพบว่าระดับระหว่างประเทศคือปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายผู้ลี้ภัยของประเทศไทยมากที่สุด

ผลของการดำเนินนโยบายผู้ลี้ภัย

ผู้วิจัยขอยกกรณีศึกษารัฐประหารในเมียนมาร์มาวิเคราะห์ผลการดำเนินนโยบายผู้ลี้ภัย กล่าวคือหลังการรัฐประหารในเมียนมาร์ และการปะทะสู้รบ การโจมตีทางอากาศ ทำให้เกิดคลื่นผู้หนีภัยที่พยายามข้ามพรมแดนหาที่พักพิงชั่วคราวจำนวนมาก และสิ่งที่เกิดขึ้นคือพวกเขาเหล่านั้นถูกผลักดันกลับไป การช่วยเหลือจากองค์กรระหว่างประเทศเข้าถึงได้ยาก เนื่องจากนโยบายเกี่ยวกับผู้หนีภัยอยู่ในความรับผิดชอบของกองทัพเป็นส่วนใหญ่ ทำให้ขณะนี้คนที่อาศัยพักพิงอยู่ตามพรมแดน ในเขตป่าตามเขาริมแม่น้ำเมยและแม่น้ำสาละวินตามยถากรรม เข้าไม่ถึงอาหาร น้ำสะอาด ยารักษาโรค ตัวเลขเมื่อต้นเดือนมิถุนายน ที่ผ่านมา องค์กรสหประชาชาติสำรวจพบว่า ผู้หนีภัยจากสถานการณ์ในเมียนมามีจำนวนถึง 1.038 ล้านคน อพยพไปต่างประเทศกว่า 980,000 คน โดยในจำนวนนั้นอยู่ในประเทศไทยถึง 96,000 คน

จากการสัมภาษณ์ผู้ลี้ภัยกลุ่มหนึ่ง พบว่าผู้ลี้ภัยตกค้างนับพันที่ ตม.สวนพลู รับผิดชอบกินข้าว โคร่งไก่ทุกวัน กรณีผู้ลี้ภัยจากวิกฤตในประเทศเมียนมาร์เข้ามาขอความช่วยเหลือประเทศไทย ขาดแคลนของบริโภคที่จำเป็น บางส่วนถูกผลักดันกลับไปเผชิญชะตากรรมสุดรันทด นอกจากนี้ยังถูกทหารบล็อกไม่ให้องค์กรระหว่างประเทศเข้าช่วยเหลือด้วย

องค์กร Fortify Rights ได้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยจากเมียนมา อันเป็นผลสืบเนื่องจากสถานการณ์การรัฐประหารและการปะทะระหว่างกองทัพของรัฐบาลและกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ โดยระบุว่าที่ผ่านมาหลังเหตุปะทะ ผู้หนีภัยสงครามจำนวนมากได้มีความพยายามข้ามฝั่งมาขอที่พักพิงชั่วคราวในประเทศไทย โดยมีทั้งชาวบ้านที่หนีมาเป็นกลุ่ม และผู้ลี้ภัยที่ถูกดำเนินคดีทางการเมืองในเมียนมา โดยเฉพาะสถานการณ์ที่ จ.ตาก และ จ.แม่ฮ่องสอน เกิดปรากฏการณ์ที่ผู้ลี้ภัยต้องกลายเป็นผู้พลัดถิ่นภายในประเทศของตัวเอง เนื่องจากการผลักดันกลับโดยกองทัพ ทำให้จำนวนมากต้องตั้งเพิงพักพิงอยู่ริมฝั่งแม่น้ำเมยและแม่น้ำสาละวิน ทั้งหมดต่างอยู่ในสภาพขาดสันทัดทั้งอาหาร น้ำ ยารักษาโรค ความช่วยเหลือที่ส่งไปได้ต้องอาศัยช่องทางที่ไม่เป็นทางการ แม้จะมีความพยายาม

ช่วยเหลือจากองค์กรระหว่างประเทศ แต่ก็มี การสกัดขัดขวางโดยเจ้าหน้าที่ฝั่งไทย โดยเฉพาะ กองทัพ⁶⁸

นอกจากนี้ ยังมีสถานการณ์ที่แตกต่างกันออกไปทั่วทั้งแนวชายแดนไทย-เมียนมาร์ รวมทั้ง จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย กาญจนบุรี ไปจนถึง จังหวัดระนอง เช่น การจับตัวส่งเข้าค่ายกักกันของ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองก่อนการส่งตัวกลับไปเผชิญชะตากรรมที่ฝั่งเมียนมา เป็นต้น อีกหลายคน อาจจะไม่ทราบว่าที่กลางกรุงเทพมหานครนี้เอง มีผู้ลี้ภัยที่ตกค้างถูกกักขังอยู่ในค่ายกักกันของ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองตรงซอยสวนพลูหลายพันคน ผู้ลี้ภัยเหล่านี้มาจากหลากหลายประเทศทั่วโลก เช่น ชาวอุยกูร์ ชาวเวียดนาม โดยความเชื่อว่าสำนักงานใหญ่ประจำภูมิภาคของหน่วยงาน ด้านผู้ลี้ภัยในประเทศไทยจะให้การช่วยเหลือพวกเขาได้ แต่กลับกลายเป็นว่าผู้ลี้ภัยจำนวนมากที่หวัง พึ่งความช่วยเหลือดังกล่าว กลับต้องถูกกักขังอยู่ภายในค่าย บางคนอยู่มานานถึง 17 ปี หลายคนต้อง เสียชีวิตอยู่ในค่าย โดยเฉพาะคนที่ยื่นขอสถานะในการเดินทางไปประเทศที่สามไม่ผ่านเป็นครั้งที่สาม และจะไม่สามารถขอสถานะได้อีก มีทางเลือกเพียงแค่การถูกส่งกลับไปเผชิญความตาย หรือยอมโดน ขังอยู่ในค่ายสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองตลอดชีวิต

พบว่าสภาพความเป็นอยู่ภายในค่ายกักกันนั้นเปรียบได้ดังคอกสัตว์ อาหารการกินส่วนใหญ่ก็ เป็นเพียงข้าวกับแตงกวาและโคร่งไก่เข้าไปซ้ำมา จนหลายคนต้องเผชิญภาวะขาดสารอาหาร หลายคน ต้องขอร้องให้ตัวเองส่งอาหารที่ไม่มีส่วนผสมของแตงกวากับโคร่งไก่มาให้ “หลายคนต้องยอมโดนขัง อยู่ใน ตม. ตลอดชีวิต ออกมาไม่ได้ ถ้าหาประเทศที่สามไปไม่ได้ ทั้งกรณีผู้ลี้ภัยชาวเมียนมา ทั้งกรณีผู้ลี้ ภัยอีกหลายชาติที่ติดค้างอยู่ที่ค่ายของ ตม. คือสิ่งที่รัฐบาลไทยต้องเร่งให้ความช่วยเหลือนี่คือเรื่องของ ความเดือดร้อนของเพื่อนมนุษย์ คือสิ่งที่เหนือกว่าเรื่องความมั่นคงหรือพรมแดนใด ๆ ไม่อาจเป็น เครื่องกีดขวางได้เลย⁶⁹

จากสถานการณ์ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า “รัฐไม่มีกระบวนการบริหารจัดการผู้ลี้ภัยอย่างเป็น ระบบ แต่ละจังหวัดดำเนินการไม่เหมือนกัน ไม่มีระบบที่จะทำให้ผู้หนีภัยสามารถบอกเล่าสภาพความ เป็นจริงของชีวิตเขาได้ ทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นถูกขุดคุ้ยได้พรม และยังมีอุปสรรคอย่างมากในการ ช่วยเหลือทางมนุษยธรรม ไม่ว่าจะเป็นผู้ลี้ภัยที่อยู่ในฝั่งไทยแล้ว หรือผู้พลัดถิ่นที่อยู่ในฝั่งพม่า ไม่มีการ

⁶⁸ คณะก้าวหน้า, “นโยบายรัฐบาลไทยต่อผู้ลี้ภัยต้องเปลี่ยน! อย่าให้คำว่า “โอบอ้อมอารี” เป็นเพียงแค่ “คำขวัญ”,” June 21, 2022, <https://progressivemovement.in.th/article/7580/>.

⁶⁹ เรื่องเดียวกัน.

คัดกรองว่าเป็นผู้ลี้ภัยหรือเป็นแรงงานข้ามชาติ ทุกคนถูกเหมารวมว่าเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย” กล่าวคือการดำเนินนโยบายผู้ลี้ภัยของประยุทธิ์นั้นมีข้อบกพร่องอย่างมาก

บทสรุป

ตลอดระยะเวลา 70 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ให้การรองรับและให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนที่อพยพหนีการประทัดประหารและความขัดแย้งจากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาประเทศไทยให้ที่พักพิงผู้หนีภัยหลายพันหลายหมื่นคน ผู้ลี้ภัยยังคงเป็นปัญหาที่มีความยืดเยื้อและยาวนานมาตั้งแต่อดีต ไม่ว่าจะยุคสมัยของโลก จะเปลี่ยนไปสักเพียงไร ปัญหาผู้ลี้ภัยก็ยังคงไม่หมดไปและยังคงมีอยู่ทั่วทุกมุมโลก การจัดการกับปัญหาดังกล่าวล้วนต้องอาศัยปัจจัยหลายประการเพื่อหาทางออก สิ่งสำคัญที่สุดนั่นคือ สำนักของรัฐที่มีต่อปัญหาในเรื่องดังกล่าวรวมไปถึงความรับผิดชอบและแนวทางปฏิบัติในการจัดการเกี่ยวกับปัญหาผู้ลี้ภัยที่ถูกจัดทำโดยรัฐ สถานการณ์ความไม่มั่นคงทางการเมืองภายในของไทย และจุดยืนในเวทีระหว่างประเทศทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องปรับนโยบายต่างประเทศให้เหมาะสมกับพลวัตที่เปลี่ยนแปลงไป โดยจำเป็นต้องกระชับความสัมพันธ์กับนานาประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้นเพื่อสร้างความร่วมมือที่ดีและเข้มแข็งในการแก้ปัญหาผู้ลี้ภัย แต่ถ้อยว่ายังไม่ได้นำนโยบายต่างประเทศเพื่อยกระดับบทบาทของตนให้โดดเด่นขึ้นนัก รัฐบาลไทยรับมือผู้ลี้ภัยตามสภาพการมาถึงและระยะเวลาในแต่ละช่วงตั้งแต่ผู้ลี้ภัยจีนคณะชาติ หรือก็กมินตั้งที่เข้ามาในช่วงทศวรรษ 1950 จนถึงผู้ลี้ภัยจากเมียนมาช่วงทศวรรษ 1990

นโยบายระยะนี้เป็นนโยบายเฉพาะหน้าที่ค่อนข้างเน้นเป้าหมายด้านความมั่นคงเพื่อรองรับกระแสการอพยพ และเน้นให้ผู้อพยพไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศที่สาม ซึ่งเป็นทางออกที่ผู้ลี้ภัยเองก็ต้องการในขณะที่บางกลุ่มไม่เต็มใจ หรือไม่สามารถไปตั้งถิ่นฐานในประเทศอื่นได้รัฐบาลจึงหาทางแก้ไขเพื่อให้กลุ่มผู้ลี้ภัยบางกลุ่มสามารถพำนักอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวและให้คุ้มครองและสิทธิบางอย่างภายใต้การกำหนดสถานะต่าง ๆ ภายใต้กฎหมายไทย จนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลใน ค.ศ. 2014 ประเทศไทยเริ่มปรับนโยบายต่างประเทศที่มุ่งการพัฒนาขีดความสามารถของตนให้โดดเด่นในเวทีระหว่างประเทศมากขึ้น โดยเฉพาะมิติ ความมั่นคง และการต่างประเทศ ทำให้สามารถสร้างภาพลักษณ์ใหม่ให้กับประเทศ และสร้างอิทธิพลในระบบระหว่างประเทศมากขึ้น นโยบายต่างประเทศดังกล่าวยังคงดำเนินมาจนถึงปัจจุบัน (ค.ศ. 2022)

ความเปลี่ยนแปลงในนโยบายต่างประเทศดังกล่าวทำให้เป็นประเด็นที่ควรศึกษาว่าปัจจัยที่ทำให้รัฐบาลประยุทธิ์ จันทร์โอชาตัดสินใจดำเนินนโยบายผู้ลี้ภัยเพื่อยกระดับขีดความสามารถของรัฐบาลในมิติต่าง ๆ ในเวทีระหว่างประเทศ ซึ่งหากนำกรอบการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศ 3

ระดับมาวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยในสมัยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา แล้วผู้วิจัยเห็นว่าปัจจัยสำคัญที่ทำให้พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาปรับนโยบายต่างประเทศ เป็นเชิงรุกมากขึ้นคือปัจจัยระดับระหว่างประเทศ ด้วยรัฐบาลที่ใช้อำนาจนิยมทางการเมืองเข้ามา มีบทบาทต่อการบริหารประเทศ ที่ไม่เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย ทำให้ผลักดันแนวคิดที่ต้องการ เสริมสร้างความมั่นคงให้กับประเทศด้วยการดำเนินนโยบายที่ส่งเสริมสิทธิมนุษยชน และการกดดัน จากองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นองค์การสหประชาชาติ หรืออาเซียน

ทำให้พยายามแสดงบทบาทของตนในเวทีระหว่างประเทศ เช่น ประเทศไทยได้กำหนดกรอบ ทางกฎหมายเพื่อให้การสนับสนุนและช่วยเหลือเด็กที่เดินทางโดยลำพังและเด็กที่ถูกแยกจาก ผู้ปกครองในพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก มาตรา 28 โดยกำหนดหน้าที่ของรัฐในการให้ ความช่วยเหลือ และจัดสรรสวัสดิการแก่เด็กเมื่อผู้ปกครองของเด็กไม่ได้อยู่ใน"สภาพที่จะเลี้ยงดู ดูแล รักษา บ่มเพาะวินัย หรือพัฒนาเด็ก" ส่วน ข้อ 32 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันกำหนดประเภทเด็ก "เด็กปราศจากการดูแลจากผู้ปกครองไม่ว่าด้วยเหตุผลใดก็ตาม" กฎหมายได้ย้ำว่าเด็กกลุ่มนี้ อยู่ใน สถานะเด็กที่ต้องได้รับความคุ้มครองสวัสดิการจากรัฐบนพื้นฐานของการไม่เลือกปฏิบัติ ที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติ บทบัญญัติต่าง ๆ จึงมีผลกับเด็กที่มีได้เป็นคนชาติไทยด้วย เป็นต้น

แม้ปัจจัยระดับบุคคลและระดับรัฐจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย ต่างประเทศของประเทศไทยในสมัยรัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา ในฐานะที่เป็นรัฐบาลที่มีอำนาจ สูงสุดตัดสินใจนโยบายต่างประเทศ แต่ปัจจัยระดับระหว่างประเทศกลับมีส่วนต่อการกำหนดนโยบาย ต่างประเทศของไทยมากกว่า โดยเฉพาะการได้รับแรงกดดันจากองค์การระหว่างประเทศ ผลพวงของ การจัดระเบียบโลกใหม่หลังสถานการณ์การแพร่ระบาดเชื้อไวรัสโควิด 19 และอำนาจของการเป็น นายกรัฐมนตรีที่มาจากรัฐประหาร และเป็นทหารทำให้กระบวนการตัดสินใจนโยบายต่างประเทศ เป็นไปได้อย่างสะดวกรวดเร็ว รวมถึงคุณลักษณะแห่งชาติด้านที่ตั้งของรัฐ การได้รับเงินทุนสนับสนุน จากองค์การระหว่างประเทศ และองค์กรเอกชนไม่แสวงผลกำไร การดำเนินนโยบายต่างประเทศของ ประเทศมหาอำนาจนอกภูมิภาคในปัจจุบันที่มีความไม่แน่นอนมากขึ้น กระแสเรียกร้อง ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และสถานะการพึ่งพาทางเศรษฐกิจ ในภูมิภาค ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ส่งผลต่อดุลพินิจของผู้นำในการกำหนดนโยบายต่างประเทศเช่นกัน

แต่ในทางปฏิบัติของการดำเนินนโยบายดังกล่าว กลับพบปัญหาและอุปสรรค โดยผลการ ดำเนินนโยบายกลับพบว่า นับตั้งแต่การยึดอำนาจของทหารในปี 2014 ประเทศไทยละเมิดหลักการ ไม่ส่งกลับหลายครั้ง ตัวอย่างเช่นการบังคับส่งกลับผู้ขอลี้ภัยไปยังจีน บาร์เรน ตุรกี และกัมพูชา ได้รับ

การประมาณจากนานาชาติอย่างกว้างขวาง แต่รัฐบาลก็ยังนิ่งเฉย อีกทั้งรัฐบาลยังปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยที่เดินทางมาจากทางทะเลและทางอากาศ ในปี 2015 โดยประเทศไทยได้ผลักดันชาวเรือชาวโรฮิงญาหลายร้อยคนกลับสู่ทะเล ซึ่งอาจทำให้เสียชีวิตได้ เป็นต้น

อีกทั้งเหตุการณ์รัฐประหารในเมียนมาร์ ค.ศ. 2021 จะเห็นได้ว่า “รัฐไม่มีกระบวนการบริหารจัดการผู้ลี้ภัยอย่างเป็นระบบ แต่ละจังหวัดดำเนินการไม่เหมือนกัน ไม่มีระบบที่จะทำให้ผู้หนีภัยสามารถบอกเล่าสภาพความเป็นจริงของชีวิตเขาได้ ทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นถูกซุกซ่อนอยู่ใต้พรม และยังมีอุปสรรคอย่างมากในการช่วยเหลือทางมนุษยธรรม ไม่ว่าจะเป็นผู้ลี้ภัยที่อยู่ในฝั่งไทยแล้ว หรือผู้พลัดถิ่นที่อยู่ในฝั่งพม่า ไม่มีการคัดกรองว่าเป็นผู้ลี้ภัยหรือเป็นแรงงานข้ามชาติ ทุกคนถูกเหมารวมว่าเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย” กล่าวคือการดำเนินนโยบายผู้ลี้ภัยของประยุทธ์นั้นมีข้อบกพร่องอย่างมาก โดยรัฐบาลไม่สามารถมีมติต่อความรุนแรงทางการเมืองในเมียนมาร์ได้อีกต่อไปเพราะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของไทยและภาพลักษณ์ระหว่างประเทศ

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า ปัจจัยที่ทำให้รัฐบาลประยุทธ์ตัดสินใจดำเนินนโยบายผู้ลี้ภัยเพื่อยกระดับขีดความสามารถของรัฐบาลในเวทีระหว่างประเทศ โดยใช้กรอบการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศ 3 ระดับ ได้แก่ ระดับบุคคล ระดับรัฐ และระดับระหว่างประเทศ เป็นกรอบแนวคิดหลัก ผู้วิจัยพบว่าระดับระหว่างประเทศคือปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายผู้ลี้ภัยของประเทศไทยมากที่สุด ทำให้ประเทศไทยปรับเปลี่ยนนโยบายผู้ลี้ภัยจากการวางตัวเป็นกลางและมุ่งให้การช่วยเหลือผู้ลี้ภัยมากยิ่งขึ้น เพราะเวทีระหว่างประเทศกดดันโดยพยายามมุ่งพัฒนาขีดความสามารถในมิติต่าง ๆ ได้แก่ ความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ การทูต การศึกษา สาธารณสุข และการให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยในด้านอื่น ๆ เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงและความปลอดภัยให้กับผู้ลี้ภัย รวมถึงการสร้างภาพลักษณ์ให้กับประเทศและในเวทีระหว่างประเทศ ในระยะยาวท่ามกลางสถานการณ์ระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว แต่ในการปฏิบัติกลับพบว่ายังพบปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการไม่ปฏิบัติตามนโยบายที่ได้กล่าวไว้ต่อเวทีระหว่างประเทศ โดยพบว่ามี การส่งผู้ลี้ภัยกลับไปยังประเทศต้นทาง และงดการช่วยเหลืออย่างจริงจัง

อย่างไรก็ตาม บทความวิจัยนี้เขียนขึ้นในช่วงเวลาที่ประเทศไทยกำลังเปลี่ยนผ่านเข้าสู่การนำของคณะรัฐบาลผสมที่มาจาก การเลือกตั้งทั่วไปเมื่อเดือน พฤษภาคม ค.ศ. 2023 ที่ผ่านมา ดังนั้นจึงเป็นประเด็นที่น่าศึกษาต่อไปในอนาคตว่า นโยบายต่างประเทศของไทยเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยจะดำเนินต่อไปอย่างไร เมื่อบุคคลที่ได้รับมติสนับสนุนในที่ประชุมรัฐสภาได้รับการเสนอชื่อขึ้นทูลเกล้าฯ

ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนที่ 30 ของประเทศอย่างเป็นทางการ ท่ามกลางสถานการณ์ระหว่างประเทศที่มีพลวัตความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วอยู่เสมอ



บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กรมคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม. *สาระสำคัญของสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการกระทำอื่น ๆ ที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรมหรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (CAT)*. กรุงเทพฯ: กระทรวงยุติธรรม, 2561.

กองทัพบก. “ประวัติพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาบัญชาการทหารบก ลำดับที่ 37.” (ม.ป.ป.).

<http://www.rta.mi.th/command/command37.html>.

กองบรรณาธิการเนชั่นสุดสัปดาห์. *เขาชื่อตุ๋ จากทหารเลื่อยสูททำเนียบรัฐบาล*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เนชั่นบุ๊คส์, 2557.

ข้อมูลสนธิสัญญาองค์การสหประชาชาติ ฝ่ายเก็บรักษาสถิติสัญญา. “อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก.” December 19, 2021.

https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?sre=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&clang=en.

คณะก้าวหน้า. “นโยบายรัฐบาลไทยต่อผู้ลี้ภัยต้องเปลี่ยน! อย่าให้คำว่า “โอบอ้อมอารี” เป็นเพียงแค่ “คำขวัญ”.” June 21, 2022.

<https://progressivemovement.in.th/article/7580/>.

จักริน วงศ์กุลฤดี. *บทบาทและอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีไทย*. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต (นิติศาสตร์). กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538. (ถ่ายเอกสาร).

ณรรจญา ตัญญาพัฒน์กุล. “สงคราม-มหาอำนาจแยกขั้ว: การเมืองโลก 2022 กลางทวิวิฤต.” Dec 27, 2022. <https://www.the101.world/world-2022/>.

บงกชลักษณ์ มากดำ และ วีระ สมบูรณ์. “นโยบายเกี่ยวกับคนไร้รัฐสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา พ.ศ. 2557 – 2562,” ใน *เอกสารสืบเนื่องจากการประชุมวิชาการระดับชาติ มหาวิทยาลัยรังสิต ประจำปี 2563*. ปทุมธานี: มหาวิทยาลัยรังสิต, 2563, 1089-1099. <https://rsucon.rsu.ac.th/2020/paper/1473>.

ยุค วิเศษสังข์. *ถอดรหัส...คำประกาศ "ผมสู้ตาย" ของทหารเลื่อยสูท...พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา*. กรุงเทพฯ: บริษัท พิมพ์ดีการพิมพ์ จำกัด, 2559.

วาสนา นาน่วม. *เส้นทางพหุวัฒนธรรม จันทร์โอชา จากทหารเลื้อสู่หลังเลื้อ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2557.

ศรีประภา เพชรมีศรี และคณะ. *การศึกษาเปรียบเทียบนโยบายและการปฏิบัติการของรัฐภายใต้กรอบอาเซียน : ศึกษาผ่านกลุ่มผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในเมือง ในประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย*. กรุงเทพฯ: กองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2562 [2019].

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทรโอชา แถลงต่อรัฐสภา*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2014.

ภาษาอังกฤษ

Brees, Inge. "Burden or Boon: The Impact of Burmese Refugees on Thailand" [ภาระหรือโชค: ผลกระทบจากผู้ลี้ภัยชาวพม่าต่อประเทศไทย]. *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, 2010. http://blogs.shu.edu/wp-content/blogs.dir/23/files/2012/05/06-Brees_Layout-1.pdf.

Editorial. "Refugee policy needs rethink" [นโยบายผู้ลี้ภัยจำเป็นต้องคิดใหม่].

[Uhttps://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/2244399/refugee-policy-needs-rethink](https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/2244399/refugee-policy-needs-rethink).

Guy S Goodwin-Gill and Jane McAdam. *The refugee in international law*.

New York: Oxford University Press, 2007.

Human Rights Watch. "Thailand: Implement Commitments to Protect Refugee Rights" [ประเทศไทย: ปฏิบัติตามคำมั่นเพื่อคุ้มครองผู้ลี้ภัย]. July 6, 2017.

<https://www.hrw.org/news/2017/07/06/thailand-implement-commitments-protect-refugee-rights>.

ICRC. "Restoring Family Links" [คืนความสัมพันธ์ครอบครัว]. (n.d.).

<https://familylinks.icrc.org/en/Pages/Countries/Thailand.aspx>.

International Organization for Migration. "Migration Context" [บริบทการโยกย้ายถิ่นฐาน]. Copyright 2023. <https://thailand.iom.int/migrationcontext>.

OECD. "Assessing the contribution of refugees to the development of their host countries" [ประเมินการมีส่วนร่วมของผู้ลี้ภัยต่อการพัฒนาของประเทศผู้รับ]. 2017.

[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/cote=DEV/DOC\(2017\)1&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/cote=DEV/DOC(2017)1&docLanguage=En).

Suphanchaimat, Rapeepong, Nareerut Pudpong, Phusit Prakongsai, Weerasak Putthasri, Johanna Hanefeld, and Anne Mills. "The Devil Is in the Detail— Understanding Divergence between Intention and Implementation of Health Policy for Undocumented Migrants in Thailand," *International Journal of Environmental Research and Public Health* 16, 6(2019): 1016. <https://doi.org/10.3390/ijerph16061016>.

UNHCR. "Child Protection Brief. Birth Registration" [สรุปย่อการคุ้มครองเด็ก เรื่องการจดทะเบียนการเกิด]. August 2013. <https://www.refworld.org/pdfid/523fe9214.pdf>.

UNHCR. "Population Statistics 2018." 2019. http://popstats.unhcr.org/en/persons_of_concern

Urban Refugees. "Bangkok, THAILAND." August 14, 2014. <http://www.urban-refugees.org/bangkok>.

Valerie M. Hudson and Benjamin S. Day. *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. 3rd ed. Lanham: Rowman & Littlefield Publishing Group, Inc., 2020.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล นางสาวอมาวลี วิริยะนุเคราะห์
วัน เดือน ปี เกิด 13 มิถุนายน 2532
สถานที่เกิด จังหวัดเชียงใหม่
วุฒิการศึกษา ศีษาศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาสังคมศึกษา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
ที่อยู่ปัจจุบัน ไอบี ริเวอร์ คอนโด 57/364 อาคาร D เขตราชภัฏร์บูรณะ แขวงบางปะกอก
กรุงเทพฯ 10140



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY