

## บทที่ ๒

### หลักการทางสากล กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย

การวิจัยเรื่อง “นโยบายการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนชายแดนไทย - พม่า: กรณีผู้อพยพจากภัยสงคราม” จำเป็นต้องศึกษาหลักการทางสากลที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ พิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๖๗ หลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตราย (non-refoulement) กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

#### ๒.๑ อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑

ความเป็นมาของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ เกิดขึ้นในช่วงสิ้นสุดยุคสงครามโลกครั้งที่ ๒ ซึ่งปัญหาผู้ลี้ภัยในยุโรปทวีความรุนแรงขึ้น มีจำนวนผู้ลี้ภัยเพิ่มขึ้นใหม่จำนวนมาก จากผลพวงของสงคราม ด้วยเหตุนี้ องค์การสหประชาชาติจึงได้ก่อตั้งสำนักงานข้าหลวงใหญ่แห่งสหประชาชาติขึ้นเพื่อทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัย และได้ร่างอนุสัญญากำหนดกรอบการทำงานในการให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัย ร่างอนุสัญญาดังกล่าว ได้ผ่านมติและนำมาใช้ในวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๕๑ ในชื่อว่า “อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑”

#### ๒.๑.๑ เนื้อหาของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑

อนุสัญญานี้ เป็นความตกลงระหว่างประเทศเพียงฉบับเดียวที่ครอบคลุมสิทธิสำคัญในชีวิตของผู้ลี้ภัยไว้ทั้งหมด และมีบทบัญญัติที่มุ่งส่งเสริมความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันและความร่วมมือกันระหว่างรัฐในการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัย โดยเนื้อหาของอนุสัญญาฯ แบ่งเป็น ๖ ส่วนได้แก่

##### ๑) คำจำกัดความ

อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “ผู้ลี้ภัย” ไว้ในมาตรา ๑ แต่เนื่องจากคำจำกัดความดังกล่าวมีกรอบทางด้านเวลาและภูมิศาสตร์ ทำให้ไม่สามารถปรับใช้กับผู้ลี้ภัยที่ในสถานการณ์ใหม่ได้ จึงมีการจัดทำพิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๖๗ ขึ้นเพื่อกำจัดกรอบทางด้านเวลาและภูมิศาสตร์ โดยคำนิยามของผู้ลี้ภัยในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ ประกอบกับ มาตรา ๑ พิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๖๗ คือ

“ผู้ลี้ภัย หมายถึง บุคคลที่อยู่นอกประเทศแห่งสัญชาติของตน เนื่องด้วยความหวาดกลัวที่มีมูลเหตุอันจะกล่าวอ้างได้ว่าจะถูกประหัตประหารด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพในกลุ่มสังคมเฉพาะ หรือความคิดเห็นทางการเมือง และไม่สามารถหรือด้วยความหวาดกลัวนั้น ไม่เต็มใจที่จะได้รับความคุ้มครองจากประเทศนั้น ในกรณีของบุคคลไร้สัญชาติ และอยู่นอกประเทศที่ตนมีถิ่นที่อยู่ด้วยความหวาดกลัวที่กล่าวมาจึงไม่สามารถหรือไม่เต็มใจที่จะกลับไปอยู่อาศัยในประเทศนั้น”

เมื่อพิจารณาคำจำกัดความดังกล่าว เห็นได้ว่าบุคคลที่จะได้รับสถานะว่าเป็นผู้ลี้ภัย ต้องมีคุณสมบัติ ๔ ประการ ดังต่อไปนี้

ก. เป็นผู้ที่อยู่นอกประเทศแห่งสัญชาติของตน หรือ ประเทศที่ตนมีถิ่นที่อยู่

คุณสมบัติประการแรกนี้เป็นองค์ประกอบทางกายภาพ คือ ลักษณะของการอยู่นอกประเทศนี้จะต้องมีการข้ามพรมแดนระหว่างประเทศไปสู่อีกประเทศหนึ่ง โดยคำจำกัดความนี้ได้จำแนกผู้ที่อยู่นอกประเทศเป็น ๒ กลุ่ม คือ ผู้อยู่นอกประเทศแห่งสัญชาติตน หรือ ผู้อยู่นอกประเทศที่ตนมีถิ่นที่อยู่ กล่าวคือ

*นอกประเทศแห่งสัญชาติตน* : เกณฑ์การพิจารณานี้ใช้กรณีที่บุคคลนั้นเป็นบุคคลที่มีสัญชาติจะต้องปรากฏว่าบุคคลผู้นั้นได้ออกจากเขตแดนของรัฐเจ้าของสัญชาติตนแล้วเท่านั้น จึงจะได้รับการพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัยตามความหมายของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ ได้

*นอกประเทศตามที่ดินมีถิ่นที่อยู่* : เกณฑ์การพิจารณานี้ใช้สำหรับคนไร้รัฐ (Stateless Person) ซึ่งเป็นบุคคลที่ไม่มีรัฐใดเป็นเจ้าของสัญชาติของตัวบุคคลผู้นั้นเลย ในการพิจารณาองค์ประกอบว่าบุคคลนั้นเป็นผู้ลี้ภัยตามความหมายของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ หรือไม่ จึงไม่ใช่หลักเกณฑ์เรื่องประเทศแห่งสัญชาติ แต่ใช้การพิจารณาว่าบุคคลผู้นั้นได้อ่อนอกประเทศที่ตนมีถิ่นที่อยู่หรือไม่

หากปรากฏว่าบุคคลผู้นั้นเป็นผู้ที่อยู่นอกประเทศแห่งสัญชาติตน หรือ ประเทศที่ตนมีถิ่นที่อยู่ประจำแล้ว ก็ต้องพิจารณาคคุณสมบัติข้อต่อไปที่ต้องพิจารณาคือ

ข. ต้องออกจากประเทศนั้นเนื่องจากความหวาดกลัวที่มีมูลอันจะกล่าวอ้างได้ว่าจะถูกประหัตประหาร

การพิจารณาในลำดับนี้มีลักษณะเป็นเชิงอัตวิสัย เพราะความกลัวเป็นภาวะทางจิตใจ ขึ้นอยู่กับ ภูมิหลังและประสบการณ์ส่วนตัวของแต่ละบุคคล อย่างไรก็ตามความกลัวที่บุคคลกลัวอ่างนั้นจะต้อง ความหวาดกลัวที่มีมูลเหตุสมเหตุสมผล (well-founded) โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่แสดงให้เห็นความเป็นไปได้ที่บุคคลนั้นจะหวาดกลัวการว่าจะถูกประหัตประหาร เช่น เหตุการณ์ในอดีตที่บุคคลที่ อยู่ในสถานการณ์เดียวกันนี้ถูกประหัตประหาร หรือมีเหตุการณ์ที่เพิ่งเกิดขึ้นกับตนเองหรือบุคคลใกล้ชิด ของตน

นอกจากนั้น คุณสมบัติข้อสองนี้จะต้องพิจารณาสถานการณ์ในประเทศที่บุคคลนั้นหนีออกมา ด้วย ซึ่งเป็นการพิจารณาในเชิงวัตถุวิสัย สะท้อนให้เห็นว่าบุคคลนั้นมุ่งแสวงหาที่ปลอดภัยในชีวิตเพราะ สถานการณ์บังคับจริงเหมือนที่กล่าวอ่างหรือไม่

ดังนั้น ในการพิจารณาคุณสมบัติในข้อสอง ผู้ขอลี้ภัยจะต้องแสดงให้เห็นทั้ง ๒ ประการ คือ สถานการณ์ประหัตประหารที่ตนหวาดกลัว และความสมเหตุสมผลว่าเพราะเหตุใดตนจึงมีความ หวาดกลัวต่อการประหัตประหารนั้น

ค. การประหัตประหารนั้นต้องมีสาเหตุมาจาก เชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพในกลุ่ม สังคมเฉพาะ หรือความคิดเห็นทางการเมือง

โดยทั่วไปการประหัตประหารนั้นอาจเกิดขึ้นได้จากหลายสาเหตุ แต่ผู้ที่จะมีสถานะเป็นผู้ลี้ภัยตาม ความหมายของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ ได้นั้นจะต้องเป็นผู้ที่หนีจากการ ประหัตประหาร ที่มีสาเหตุอย่างน้อยหนึ่งสาเหตุจากทั้ง ๕ สาเหตุที่ระบุไว้ในมาตรา ๑ เท่านั้น บุคคลที่ หลบหนีการประหัตประหารด้วยสาเหตุอื่นไม่อาจเป็นผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญาฉบับนี้ได้ เช่น ผู้ที่ออกจาก ประเทศเพราะภัยพิบัติทางธรรมชาติ, ปัญหาทางเศรษฐกิจภายในประเทศ หรือผู้ที่หลบหนีการลงโทษจาก การกระทำความผิดทางอาญา

ง. ไม่สามารถหรือไม่เต็มใจที่จะได้รับความคุ้มครองจากประเทศแห่งสัญชาติของตน หรือไม่ สามารถหรือไม่เต็มใจที่จะกลับไปอยู่อาศัยในประเทศที่ตนมีถิ่นที่อยู่เดิมเนื่องจากความหวาดกลัวที่กล่าว มาข้างต้น

การพิจารณาว่าบุคคลมีคุณสมบัตินี้หรือไม่ สามารถพิจารณาได้ตามลำดับ ดังนี้

รายงานศึกษาวิจัย “นโยบายการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนชายแดนไทย – พม่า : กรณีผู้อพยพจากภัยสงคราม”

ในประการแรก บุคคลนั้นจะต้องไม่สามารถหรือไม่เต็มใจที่จะได้รับความคุ้มครองจากประเทศแห่งสัญชาติของตนหรือประเทศที่เดิมมีที่อาศัยประจำ การไม่ได้รับความคุ้มครองจากประเทศใด ๆ เป็นเหตุผลสำคัญที่สังคมระหว่างประเทศเข้ามาให้ความคุ้มครองบุคคล เพราะโดยปกติแล้วรัฐเป็นผู้มีหน้าที่ให้ความคุ้มครองแก่พลเมืองของตน แต่เมื่อใดก็ตามที่รัฐไม่สามารถหรือไม่เต็มใจที่จะให้ความคุ้มครองแล้ว บุคคลเหล่านั้นย่อมเสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน เพราะเหตุนี้เอง ประชาคมระหว่างประเทศจึงต้องให้ความคุ้มครองเพื่อรับรองว่าสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของบุคคลเหล่านั้นจะไม่ถูกละเมิด

ในประการที่สอง เหตุที่บุคคลไม่สามารถหรือไม่เต็มใจที่จะได้รับความคุ้มครองนั้น เนื่องมาจากความหวาดกลัวอันมีมูลจะกล่าวได้ว่าจะถูกประหารชีวิต อหิวาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพในกลุ่มสังคมเฉพาะ หรือความคิดเห็นทางการเมือง (ดังที่ได้กล่าวไว้ในองค์ประกอบข้อสอง)

เมื่อบุคคลมีคุณสมบัติครบทั้งสามประการตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว บุคคลย่อมมีสถานะเป็นผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยทันที มีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้

### ๒) สิทธิของผู้ลี้ภัย

อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ ได้กำหนดให้รัฐภาคีสมาชิกมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของผู้ลี้ภัยตามที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาฯ อย่างไรก็ตามสิทธิที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ เป็นเพียงสิทธิขั้นต่ำ รัฐภาคีสมาชิกจึงสามารถให้สิทธิที่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้จากผู้ลี้ภัยได้ สิทธิสำคัญที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาได้

ทั้งนี้ สิทธิมนุษยชนที่สำคัญที่ได้รับการคุ้มครองตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ ได้แก่

#### สิทธิในการไม่ถูกขับไล่หรือส่งกลับ (ผลักดัน) มาตรา ๓๓ (๑)

“รัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะไม่ขับไล่หรือส่งกลับ(ผลักดัน)ไม่ว่าจะโดยลักษณะใด ๆ ไปยังชายแดนดินแดนซึ่ง ณ ที่นั้นชีวิตหรืออิสรภาพของผู้ลี้ภัยอาจได้รับการคุกคามด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สมาชิกภาพของกลุ่มทางสังคมเฉพาะ หรือความคิดเห็นทางการเมือง”

บทบัญญัติมาตรานี้เป็นการรับรอง หลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศหนึ่งที่มีความสำคัญและเป็นที่ยอมรับในสังคมระหว่างประเทศ คือ หลักห้ามผลักดันกลับ (*non refoulement*) ซึ่งเป็นหลักการสำคัญ อันจะได้กล่าวถึงต่อไป

อย่างไรก็ตามอนุสัญญาฯ นี้ได้วางข้อจำกัดเรื่องการอ้างประโยชน์ของหลักการห้ามผลักดันกลับ โดยระบุว่า ผู้ลี้ภัยไม่อาจกล่าวอ้างสิทธินี้ได้ หาก มีเหตุอันสมควรถือได้ว่าผู้ลี้ภัยเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศที่เข้าไปพำนัก หรือโดยคำพิพากษาถึงที่สุดตัดสินว่ากระทำความผิดร้ายแรงอันเป็นภัยต่อประชาคมของประเทศนั้น (มาตรา ๓๓(๒))

### **สิทธิในการไม่ถูกขับไล่จากอาณาเขตของรัฐ มาตรา ๓๒**

“รัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะไม่ขับไล่ผู้ลี้ภัยซึ่งขอด้วยกฎหมายจากอาณาเขตของตน เว้นเสียแต่เพื่อความมั่นคงของชาติ หรือเพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน”

สิทธิในการไม่ถูกขับไล่จากอาณาเขตของรัฐนี้ ข้อพิจารณาคำคัญอยู่ที่ การขับไล่ผู้ลี้ภัยออกจากอาณาเขตของตนเสีย ไม่ได้คำนึงว่าเมื่อขับไล่ไปแล้วผู้ลี้ภัยจะถูกคุกคามชีวิตหรืออิสรภาพหรือไม่ จึงทำให้ต่างกับกรณีการขับไล่หรือส่งกลับ ตามหลัก *non refoulement* ที่ได้กล่าวถึงก่อนหน้านี้

### **สิทธิในการไม่ถูกลงโทษทางอาญาในความผิดฐานเข้าเมืองหรือปรากฏตัวโดยผิดกฎหมาย มาตรา ๓๑**

รัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะไม่ลงโทษทางอาญา ด้วยเหตุแห่งการเข้าเมืองหรือการปรากฏตัวโดยผิดกฎหมายแก่ผู้ลี้ภัย อย่างไรก็ตามอนุสัญญาฯ ได้กำหนดไว้ว่าผู้ลี้ภัยจะอ้างสิทธิตามมาตรานี้ได้ก็ต่อเมื่อ

“หากผู้ลี้ภัยได้เดินทางโดยตรงมาจากดินแดนซึ่งชีวิตหรือเสรีภาพถูกคุกคามตามความหมายของมาตรา ๑ เข้ามาหรือปรากฏตัวในอาณาเขตโดยไม่ได้รับอนุญาต และผู้ลี้ภัยต้องมารายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่ และแสดงเหตุอันควรเชื่อได้ในการเข้าเมืองผิดกฎหมายหรือการปรากฏตัวโดยผิดกฎหมาย”

นอกจากนี้สิทธิมนุษยชนที่สำคัญยังรวมถึง สิทธิในการไม่ถูกเลือกปฏิบัติ สิทธิเสรีภาพในการเลือกนับถือศาสนา สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เสรีภาพในการเดินทาง สิทธิในการมีเอกสารแสดงตัวบุคคล สิทธิในการศึกษา ที่พักอาศัย ทางสาธารณสุข และสิทธิในการทำงาน

### ๓) หน้าที่ของผู้ลี้ภัย

นอกจากอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ จะกำหนดให้รัฐคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัยแล้ว ผู้ลี้ภัยก็มีหน้าที่ต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายภายในของรัฐที่ตนเข้าไปลี้ภัย และจะต้องไม่กระทำการใดที่อาจเป็นอันตรายต่อความปลอดภัย ความมั่นคง หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชนในรัฐที่ลี้ภัย ตามอนุสัญญาฯ นี้ หน้าที่ของผู้ลี้ภัย ปรากฏอยู่ในมาตรา ๒ “ผู้ลี้ภัยทุกคนมีหน้าที่ต่อรัฐที่ตนเข้ามาอยู่ในอาณาเขต ซึ่งหน้าที่หมายถึงโดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติตามกฎหมายข้อบังคับ และมาตรการในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ”

### ๔) วิธีการเข้าเป็นภาคี

อนุสัญญาได้กำหนดวิธีการเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาไว้ในมาตรา ๓๙ เรื่องการลงนาม การให้สัตยาบัน และการภาคยานุวัติ ดังนี้

๔.๑ อนุสัญญานี้เปิดให้ลงนาม ณ นครเจนีวาในวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๕๑ และหลังจากนั้นจะเก็บรักษาไว้ที่เลขาธิการสหประชาชาติ

อนุสัญญาเปิดให้ลงนาม ณ สำนักงานสหประชาชาติในยุโรปตั้งแต่วันที่ ๒๘ กรกฎาคม ถึง ๓๑ สิงหาคม ค.ศ. ๑๙๕๑ และเปิดให้ลงนามได้อีกครั้ง ณ สำนักงานใหญ่ของสหประชาชาติตั้งแต่วันที่ ๑๗ กันยายน ค.ศ. ๑๙๕๑ ถึง ๓๑ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๕๒

๔.๒ อนุสัญญานี้จะเปิดให้ลงชื่อได้ในนามของรัฐสมาชิกองค์การสหประชาชาติทั้งหลายและในนามของรัฐอื่น ๆ ที่ได้รับคำเชิญให้ร่วมในการประชุมผู้มีอำนาจเต็มเรื่อง สถานภาพของผู้ลี้ภัย และบุคคลผู้ไร้สัญชาติ หรือต่อผู้เป็นฝ่ายซึ่งสมัชชาใหญ่จะมีคำเชิญขอให้ลงนามอนุสัญญานี้จะต้องได้รับสัตยาบัน และสัตยาบันสารจะต้องเก็บรักษาไว้ที่เลขาธิการสหประชาชาติ

๔.๓ อนุสัญญานี้จะเปิดเพื่อการภาคยานุวัติตั้งแต่วันที่ ๒๘ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๕๑ โดยรัฐซึ่งอ้างถึงในวรรค ๒ ของมาตรานี้ การภาคยานุวัติจะมีผลเมื่อมีการส่งมอบภาคยานุวัติสารไว้ที่เลขาธิการสหประชาชาติ”

ในปัจจุบัน มีประเทศที่เข้าเป็นสมาชิกของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย แล้วทั้งสิ้น ๑๔๔ ประเทศ (ข้อมูล ณ วันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๔)

### ๕) การตั้งข้อสงวน

อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ ได้อนุญาตให้รัฐภาคีตั้งข้อสงวนได้ เว้นแต่เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ซึ่งมาตรา ๔๒ ได้ห้ามการตั้งข้อสงวน เช่น เรื่องคำจำกัดความของคำว่าผู้ลี้ภัย การห้ามการเลือกปฏิบัติ สิทธิทางการเมืองนับถือศาสนา สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม การห้ามผลักดันกลับ

### ๖) ผลของการเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญา

เมื่อเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญา รัฐจะมีหน้าที่ให้ความร่วมมือกับองค์การสหประชาชาติ ดังต่อไปนี้

- รัฐภาคีจะให้ความร่วมมือกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่แห่งสหประชาชาติในการปรับใช้บทบัญญัติในอนุสัญญานี้
- รัฐภาคีจัดหาข่าวสารและข้อมูลทางสถิติซึ่งสำนักงานข้าหลวงใหญ่แห่งสหประชาชาติร้องขอ เพื่อจัดทำรายงานต่อองค์กรซึ่งมีอำนาจของสหประชาชาติ

ในเรื่องที่เกี่ยวกับกับ สภาวะของผู้ลี้ภัย , การอนุวัติการของอนุสัญญานี้, และ กฎหมาย ข้อบังคับ ซึ่งมีผลบังคับหรืออาจจะมีผลบังคับอันเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย

- รัฐภาคีจะแจ้งให้เลขาธิการสหประชาชาติทราบถึงกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งรัฐอาจ ดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามอนุสัญญานี้

**๒.๑.๒ เหตุผลที่รัฐควรเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑** สาเหตุหลักที่รัฐควรเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญา คือ

- ๑) เป็นการแสดงถึงพันธกรณีของรัฐในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยตามกฎหมายระหว่างประเทศอันเป็นที่ยอมรับและตามมาตรฐานด้านมนุษยธรรม

- ๒) เป็นการ เพิ่มโอกาสของผู้ลี้ภัยในการแสวงหาความปลอดภัย
- ๓) เป็นการป้องกันปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐที่เป็นประเทศต้นทางและประเทศที่ให้ที่พักพิง ในปัญหาผู้ลี้ภัย เมื่อรัฐอันเป็นภาคีของอนุสัญญาให้ที่ลี้ภัยแก่คนจากรัฐอื่น รัฐที่เป็นเจ้าของผู้ลี้ภัยก็สามารถเข้าใจได้ว่าเป็นการกระทำที่สันติ ตามหลักมนุษยธรรม และตามกฎหมาย แทนที่จะเป็นการกระทำที่แสดงออกถึงความเป็นศัตรู
- ๔) เป็นการ แสดงให้เห็นถึงความปรารถนาของรัฐในการร่วมรับผิดชอบในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยเป็นการช่วยเหลือสำนักงานขอลหวงใหญ่แห่งสหประชาชาติในการระดมความ
- ๕) คุ้มครองระหว่างประเทศแก่ผู้ลี้ภัย

### ๒.๑.๓ สาเหตุที่ประเทศไทยไม่เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑

ประเทศไทยหยิบยกเหตุผลหลายประการเพื่อใช้อธิบายว่าเพราะเหตุใดประเทศไทยจึงไม่เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ เหตุผลสำคัญสองประการอ้างอิงจาก บันทึกการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาปัญหาชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย ในคณะกรรมการต่างประเทศวุฒิสภา ๒ ตุลาคม ๒๕๕๑ ได้แก่

**ประการแรก** แม้ประเทศไทยจะไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ ประเทศไทยก็ได้ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยอยู่แล้ว และมีมาตรการช่วยเหลือที่อาจจะดีกว่าประเทศที่เป็นรัฐภาคีสมาชิกของอนุสัญญาดังกล่าวเสียด้วยซ้ำ

**ประการที่สอง** ที่ตั้งด้านภูมิศาสตร์ของประเทศไทย มีชายแดนติดกับประเทศต่าง ๆ ซึ่งเพื่อนบ้านเหล่านั้นยังมีการพัฒนาที่ต่ำกว่าประเทศไทย จึงมีการอพยพเข้ามาในประเทศไทยโดยอ้างสาเหตุต่าง ๆ นานา ในการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ นั้น อาจเป็นปัจจัยดึงดูดให้มีผู้ลี้ภัยหลั่งไหลเข้าในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก

ทั้งนี้ หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องและฝ่ายความมั่นคงได้มีพิจารณาข้อดีข้อเสียหลายครั้งแต่ยังไม่เห็นควรที่ประเทศไทยควรเข้าเป็นรัฐภาคีสมาชิกของอนุสัญญาฯ แต่ทางกระทรวงการต่างประเทศจะได้รื้อฟื้นกระบวนการคณะทำงานเพื่อพิจารณาความเหมาะสมสำหรับการที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคี

สมาชิกของอนุสัญญาฯ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการตามข้อเสนอต่อประเทศไทยจากการประชุมรายงานสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย ต่อคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๕

## ๒.๒ พิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๖๗

อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ เป็นตราสารระหว่างประเทศที่ได้ถูกร่างขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยมีการกำหนดคำนิยามของคำว่า “ผู้ลี้ภัย” ไว้ในอนุสัญญา แต่การบังคับใช้อนุสัญญาดังกล่าว กลับพบว่า มีข้อจำกัดสำคัญสองประการ ได้แก่

ข้อจำกัดด้านภูมิศาสตร์ ผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญาฉบับนี้จะต้องเป็นผู้ลี้ภัยจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในทวีปยุโรป

ข้อจำกัดด้านเวลา เหตุการณ์ที่จะทำให้บุคคลนั้นเป็นผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญานี้ได้ ต้องเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ ๑ มกราคม ค.ศ. ๑๙๕๑

จากข้อจำกัดทั้งสองประการดังกล่าว ทำให้อนุสัญญานี้ ไม่สามารถใช้กับผู้ลี้ภัยในสถานการณ์ใหม่ ๆ ได้ และปัญหาผู้ลี้ภัยก็ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องเรื่อยมา พิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๖๗ จึงได้ถูกจัดทำขึ้นเพื่อแก้ไขข้อจำกัดดังกล่าวของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑

แต่ทั้งนี้ พิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๖๗ เป็นตราสารที่เป็นอิสระ รัฐภาคีของพิธีสารไม่จำเป็นต้องเข้าเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ ซึ่งปัจจุบันประเทศที่เข้าเป็นภาคีของพิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๖๗ ทั้งหมด ๑๔๕ ประเทศ

## ๒.๓ หลักการห้ามผลักดันกลับ (Non – Refoulement Principle)

ตามหลักเรื่องอำนาจอธิปไตยของรัฐ รัฐย่อมมีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้าสู่ดินแดน และออกจากดินแดนของตน อย่างไรก็ตามอำนาจของรัฐในการส่งตัวคนต่างด้าวออกจากดินแดนนั้นมีข้อจำกัดตามกฎหมายระหว่างประเทศ ตามหลักการห้ามผลักดันกลับ

หลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตราย นี่เป็นหลักการที่ให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัย ซึ่งเป็นผู้ที่เดินทางเข้าสู่ดินแดนของรัฐอื่นเนื่องจากความหวาดกลัวต่อการถูกประหารชีวิตหรือการปฏิบัติที่มิชอบ รัฐแต่ละรัฐมีหน้าที่ที่จะไม่

ผลักดันผู้ลี้ภัยนั้นออกจากอาณาเขตรัฐตนกลับไปเผชิญกับภัยการถูกประหัตประหารที่บุคคลนั้นเดินทางออกมา หลักการนี้มีที่มาอันยาวนานทั้งในทางกฎหมายระหว่างประเทศ โดยถูกไ้บัญญัติตราสารระหว่างประเทศหลายฉบับ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ๑๙๕๑ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน การปฏิบัติ หรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี ค.ศ. ๑๙๘๔ และเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับจากรัฐต่าง ๆ และองค์การระหว่างประเทศว่ามีสถานะเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศแล้วในปัจจุบัน

### ๒.๓.๑. การปรากฏของหลัก *Non Refoulement* ในกฎหมายระหว่างประเทศ

กฎหมายระหว่างประเทศ นั้นสามารถจำแนกได้เป็น ๒ ประเภท คือ กฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร และ กฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือ กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ หลักการห้ามผลักดันกลับนี้ปรากฏอยู่ทั้งในกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรและในรูปกฎหมายจารีตประเพณี กล่าวคือ

#### ๑) กฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นลายลักษณ์อักษร

ลักษณะสำคัญของกฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นลายลักษณ์อักษร คือ มีผลผูกพันเฉพาะกับรัฐที่เข้าเป็นภาคีในกฎหมายฉบับนั้น ดังนั้น หากกฎหมายฉบับใดมีการบัญญัติหลักการห้ามผลักดันกลับไว้ รัฐที่เข้าเป็นภาคีก็มีหน้าที่ต้องเคารพและปฏิบัติตามหลักการดังกล่าว

กฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในสังคมระหว่างประเทศและได้บัญญัติหลักการห้ามผลักดันกลับไว้ ได้แก่

อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑

อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ เป็นตราสารระหว่างประเทศว่าด้วยผู้ลี้ภัยที่ก่อให้เกิดความผูกพันทางกฎหมายเป็นฉบับแรก และเป็นตราสารฉบับแรกที่กล่าวถึงหลักการห้ามผลักดันกลับ โดยปรากฏในมาตรา ๓๓ กล่าวว่า

“ รัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะไม่ขับไล่หรือส่งกลับ (ผลักดัน) ผู้ลี้ภัยไม่ว่าจะโดยลักษณะใด ๆ ไปยังชายเขตแห่งดินแดน ซึ่ง ณ ที่นั้นชีวิตหรืออิสรภาพของผู้ลี้ภัยอาจได้รับการคุกคามด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพของกลุ่มทางสังคมใด ๆ หรือเพราะความเห็นทางการเมือง”

โดยหลักการห้ามผลักดันกลับนี้ใช้เฉพาะผู้ลี้ภัยและใช้เฉพาะสถานการณ์ที่คุกคามต่อชีวิตและเสรีภาพต่อการประท้วงหรือการประท้วงเนื่องจากมูลเหตุที่กำหนดไว้ในมาตรานี้เท่านั้น อีกทั้ง อนุสัญญาฉบับนี้ห้ามมิให้ผู้ลี้ภัยที่มีเหตุอันสมควรเชื่อได้ว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศที่ได้เข้าไปพำนักอยู่หรือโดยคำพิพากษาสูงสุดตัดสินว่ากระทำ ความผิดร้ายแรงอันเป็นภัยต่อประชาคมของประเทศนั้น

อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน การปฏิบัติ หรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี ค.ศ. ๑๙๘๔

อนุสัญญาฉบับนี้มุ่งคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทุกคน ผู้ลี้ภัยในฐานะมนุษย์คนหนึ่งย่อมได้รับความคุ้มครองตามอนุสัญญาฉบับนี้ด้วย โดยหลักการห้ามผลักดันกลับถูกบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งในมาตรา ๓(๑)

“ไม่มีรัฐภาคีใดจะขับไล่ส่งกลับ (ผลักดันกลับ) หรือส่งมอบตัวบุคคลไปยังรัฐอื่นที่ซึ่งมีมูลเหตุเพียงพอจะเชื่อได้ว่าเขาอาจตกอยู่ในอันตรายจากการทรมาน”

โดยบทบัญญัติตามมาตรานี้ไม่สามารถยกเลิกเพิกถอน และกำหนดข้อยกเว้นได้ จึงให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยดีว่า หลักการเดียวกันที่ปรากฏในอนุสัญญาสถานะภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ ซึ่งมีกำหนดข้อยกเว้นกรณีที่ผู้ลี้ภัยไม่สามารถอ้างประโยชน์จากหลักการห้ามผลักดันกลับขึ้นอ้างได้ ในกรณีเป็นผู้ลี้ภัยที่มีเหตุอันสมควรเชื่อได้ว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ หรือมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดอาญาร้ายแรงอันเป็นภัยต่อประชาคมของประเทศนั้น

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR)

กติกาฉบับนี้ไม่ได้กล่าวถึงหลักการห้ามผลักดันกลับโดยชัดแจ้ง อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาตามมาตรา ๗ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“ไม่มีผู้ใดจะตกอยู่ภายใต้การทรมาน การปฏิบัติ หรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือย่ำยีซึ่งศักดิ์ศรี”

จากบทบัญญัติในมาตรา ๓๑ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UN Human Rights Committee) ได้ตีความว่า<sup>๑</sup> รัฐภาคีต้องไม่ให้อันตรายตกอยู่ในอันตรายจากการทรมาน ปฏิบัติหรือลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีซึ่งศักดิ์ศรีจากการกลับคืนสู่ประเทศอื่นโดยการส่งตัวเป็นผู้ร้ายข้ามแดน การขับไล่ หรือการผลักดันกลับ บุคคลใดออกจากดินแดน ซึ่งมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีความเสี่ยงที่แท้จริงต่ออันตรายที่ไม่สามารถเยียวยาได้ โดยสิทธินี้เป็นสิทธิของคนทุกคนที่อยู่ในดินแดนและในทุกสถานการณ์โดยไม่อาจเพิกถอนได้ จากการตีความดังกล่าวนี้เอง ทำให้บทบัญญัติในมาตรา ๗ นี้มีขอบเขตที่ครอบคลุมถึง หลักการห้ามผลักดันกลับ

### อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

เช่นเดียวกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กไม่ได้มีการกล่าวถึงหลักการห้ามการผลักดันกลับโดยตรง แต่มีมาตรา ๗ ซึ่งกล่าวว่า

“ ไม่มีบุคคลใดตกอยู่ภายใต้การทรมานหรือการปฏิบัติ หรือลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี”

จากมาตรานี้ คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็กแห่งสหประชาชาติ (Committee on the rights of the Child) ได้ขยายขอบเขตของมาตรานี้ว่า รัฐภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กจะต้องไม่ส่งเด็กกลับสู่ประเทศที่มีมูลเหตุอันเชื่อได้ว่ามีความเสี่ยงต่ออันตรายที่ไม่สามารถแก้ไขได้ต่อเด็ก โดยไม่มีข้อจำกัดภายใต้การพิจารณาตามมาตรา ๖ สิทธิในชีวิตและมาตรา ๓๗ สิทธิในเสรีภาพจากการทรมาน<sup>๒</sup>

นอกจากนี้ กฎหมายระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคก็ได้มีการกำหนดหลักการนี้ไว้เช่นกัน เช่น อนุสัญญาระหว่างองค์การรัฐเอกภาพแห่งภาคพื้นทวีปแอฟริกาว่าด้วยการบังคับใช้ในลักษณะของปัญหาผู้ลี้ภัยในภาคพื้นทวีปแอฟริกา ค.ศ. ๑๙๖๙ ปฏิญญาคาร์เทจีนว่าด้วยผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๘๔

<sup>๑</sup> UN Human Rights Committee, General Comment No.๒๐ (๑๙๙๒), UN Doc. HRI/GEN/REV. ๑,๓๐, (๒๗ July ๑๙๙๔)

<sup>๒</sup> General Comment No. ๖ (๒๐๐๕) on the Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, UN Doc. CRC/GC/soo๕/๖

## ๒) กฎหมายระหว่างประเทศที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร

นักกฎหมายระหว่างประเทศรวมทั้งองค์การระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมัชชาใหญ่ องค์การสหประชาชาติเห็นว่า หลักการห้ามผลักดันกลับนี้ได้รับการยอมรับและปฏิบัติร่วมกันในสังคมระหว่างประเทศจนมีสถานะเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ซึ่งทำให้มีหลักการห้ามผลักดันกลับนี้ผูกพันรัฐทุกรัฐให้ปฏิบัติตามไม่ใช่เฉพาะรัฐภาคีเท่านั้น

### ๒.๓.๒ ประเทศไทยกับหลักการห้ามผลักดันกลับ

ประเทศไทยมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามหลักการห้ามผลักดันกลับเพราะสาเหตุสำคัญสองประการ

สาเหตุประการแรก ไทยต้องปฏิบัติตามหลักการห้ามผลักดันกลับเพราะพันธกรณีในกติกา ระหว่างประเทศที่ประเทศไทย และอนุสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคี ได้แก่

- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. ๑๙๖๖
- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. ๑๙๖๖
- อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ ปี ๑๙๘๑
- อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน การปฏิบัติ หรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี ค.ศ. ๑๙๘๔
- อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ๑๙๘๙

สาเหตุประการที่สอง ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีตามกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ

เนื่องจากกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศนั้นมีผลผูกพันรัฐทุกรัฐ โดยไม่คำนึงว่ารัฐนั้น เป็นภาคีของตราสารระหว่างประเทศหรือไม่ เมื่อหลักการห้ามผลักดันกลับเป็นกฎหมายจารีตประเพณี ประเทศไทยย่อมต้องปฏิบัติตามหลักการห้ามผลักดันกลับนี้ แม้แต่กรณี ที่ประเทศไทยไม่ได้เป็นภาคี อนุสัญญาใดที่มีการรับรองหลักการห้ามผลักดันกลับไว้เลยก็ตาม

แต่ในความเป็นจริงนั้น แม้ประเทศไทยมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามหลักการห้ามผลักดันกลับ แต่ประเทศไทยยังมีการฝ่าฝืนหลักการดังกล่าว อาทิ กรณีผู้ลี้ภัยการสู้รบระหว่างกะเหรี่ยงพุทธ และกะเหรี่ยงคริสต์ ปรากฏอยู่ใน ข้อเสนอแนะในการดำเนินการและแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัย<sup>๓</sup>

## ๒.๔ กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย

ประเทศไทยเป็นประเทศที่รองรับผู้ลี้ภัยจำนวนมากในช่วงปี ๒๕๑๘ เมื่อผู้ลี้ภัยจำนวนหลายแสนคนจากกัมพูชา ลาว และเวียดนามหลังไหลเข้ามายังประเทศไทย เหตุการณ์นั้นถูกเรียกกันว่า วิกฤติผู้ลี้ภัยชาวจีนอินโดจีน ผู้ลี้ภัยจำนวนมากกว่า ๑,๓๐๐,๐๐๐ คนได้รับการช่วยเหลือจากประเทศไทยมาเป็นระยะเวลาหลายปี ปัจจุบันนี้มีผู้ลี้ภัยในประเทศไทยที่ได้รับการลงทะเบียนแล้วราว ๙๕,๐๐๐ คนและผู้ขอลี้ภัยอีกราว ๙,๐๐๐ คน ผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่เป็นชนกลุ่มน้อยจากพม่า ส่วนใหญ่เป็นชาวเผ่ากะเหรี่ยงและเผ่ากะเหรี่ยงแดง ซึ่งพักอาศัยอยู่ในค่ายพักพิงชั่วคราวจำนวนเก้าแห่งในสี่จังหวัดชายแดนไทย-พม่า รัฐบาลไทยเป็นผู้ดำเนินการในค่ายทุกแห่ง โดยได้รับความช่วยเหลือเกือบทั้งหมดจากองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ผู้ลี้ภัยจำนวนมากกว่า ๕๕,๐๐๐ คนจากพม่า (และจำนวนอีกเล็กน้อยจากประเทศอื่น ๆ) ได้เดินทางออกจากประเทศไทยเพื่อเข้าไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศอื่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา และออสเตรเลียได้รับรองที่จะรองรับผู้ลี้ภัยจำนวนมากจากประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาตามสิทธิต่าง ๆ ตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ๑๙๕๑ แล้ว ประเทศไทยได้มีการออกกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย ซึ่งสามารถจำแนกได้ตามสิทธิในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ ดังนี้

### ๒.๔.๑ สิทธิในการไม่ถูกขับไล่, สิทธิในการไม่ถูกผลักดันกลับ (non refoulement)

กฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อสิทธิในการไม่ถูกขับไล่ และสิทธิในการไม่ถูกผลักดันกลับ คือ พระราชบัญญัติตรวจคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มี ๒ มาตราที่เกี่ยวข้อง คือ

มาตรา ๒๒ “ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจ พบว่าคนต่างด้าวซึ่งมีลักษณะต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามมาตรา ๑๒ เข้ามาในราชอาณาจักร ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้คนต่างด้าวผู้นั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักรได้ โดยมีคำสั่งเป็นหนังสือ...”

<sup>๓</sup> <http://www.statelessperson.com/www/?q=node/๓๗๔๖>

มาตรา ๕๔ “คนต่างด้าวผู้ใดเข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือการอนุญาตนั้นสิ้นสุด หรือถูกเพิกถอนแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะส่งตัวคนต่างด้าวผู้นั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักรก็ได้”

กฎหมายฉบับนี้ได้ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการส่งคนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักรตามมาตรา ๒๒ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติตรวจคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ประเทศไทยไม่มีมาตรการใดที่ผลักดันบุคคลออกนอกราชอาณาจักรเว้นแต่ตามกฎหมายคนเข้าเมืองและกฎหมายเนรเทศ

**๒.๔.๒ สิทธิในการไม่ถูกลงโทษทางอาญาเพราะการเข้าเมืองหรือการปรากฏตัวอย่างผิดกฎหมายในรัฐ** กฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการคุ้มครองสิทธิในการไม่ถูกลงโทษทางอาญาเพราะการเข้าเมืองหรือการปรากฏตัวอย่างผิดกฎหมายในรัฐ ประกอบด้วย

- ก. พ.ร.บ. ตรวจคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒
- ข. หนังสือด่วนมาก ที่ มท ๐๒๐๕.๓/๗๘๐๔ เรื่อง หารือแนวทางปฏิบัติต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบชาวพม่า
- ค. แนวทางแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยจากการสู้รบจากพม่า (พ.ศ. ๒๕๔๓-๒๕๔๕) ของสภาความมั่นคงแห่งชาติ

กระทรวงมหาดไทยกำหนดว่าผู้หนีภัยจากการสู้รบเป็นผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ภายใต้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ และไม่ใช่ว่าบุคคลที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในประเทศเป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ เพียงแต่มีมติสภาความมั่นคงแห่งชาติและแนวทางปฏิบัติที่ผ่อนปรนให้ผู้หนีภัยการสู้รบพักอาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวเพื่อการส่งกลับเมื่อเหตุการณ์การสู้รบยุติลง ดังนั้น หากผู้ลี้ภัยจากการสู้รบลักลอบออกนอกพื้นที่ควบคุมจะถูกจับดำเนินคดีเป็นบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายทันที

รัฐบาลไทยยินยอมให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบพักอาศัยอยู่ในประเทศไทยโดยมีเงื่อนไข ๓ ประการ

- ๑) ยอมให้อยู่ในราชอาณาจักรประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว เมื่อผู้หนีภัยจากการสู้รบข้ามชายแดนเข้ามาเขตประเทศไทยจะอำนวยความสะดวกและช่วยเหลือให้ที่พักพิงชั่วคราวในพื้นที่ปลอดภัยบนพื้นฐานของหลักมนุษยธรรม
- ๒) ผู้หนีภัยจากการสู้รบต้องอยู่ในพื้นที่ที่ทางราชการจัดให้เท่านั้นและสถานที่นั้นเป็นพื้นที่พักพิงชั่วคราว ไม่ใช่ค่ายผู้ลี้ภัย
- ๓) เมื่อการสู้รบในประเทศเมียนมาร์สิ้นสุดลงหรือเมื่อสภาวะความไม่สงบ ความไม่ปลอดภัยผ่านพ้นไป ผู้หนีภัยจากการสู้รบต้องเดินทางกลับประเทศของตนทันทีโดยฝ่ายไทยจะเป็นผู้อำนวยความสะดวกและให้ความช่วยเหลือให้เดินทางกลับประเทศด้วยความปลอดภัยและสมศักดิ์ศรี

**๒.๔.๓ สิทธิในการทำงาน** ตามหลักความเสมอภาคทางกฎหมาย ลูกจ้างทุกคนจะได้รับการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมาย โดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานพ.ศ. ๒๕๔๑ ได้กำหนดให้ลูกจ้างทุกคนมีสิทธิได้รับค่าแรงที่ไม่ต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำตามกฎหมายกำหนด ชั่วโมงการทำงาน ค่าล่วงเวลา และสวัสดิการต่างๆ ในอัตราที่เท่าเทียมกันสำหรับงานที่มีลักษณะ คุณภาพ และปริมาณอย่างเดียวกัน ดังนั้น ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้มีปัญหาสถานะบุคคลที่ได้รับการจ้างงานในฐานะแรงงาน ก็ย่อมได้รับการคุ้มครองภายใต้กฎหมายคุ้มครองแรงงานและมีสิทธิตามกฎหมายที่จะได้รับค่าจ้างที่เท่าเทียมกับกับแรงงานประเภทอื่น ๆ

อย่างไรก็ตาม ผู้ลี้ภัยยังคงมีข้อจำกัดในการทำงาน หรือหากต้องการทำงาน ต้องมีการยื่นเอกสารขออนุญาตและได้รับการอนุมัติจากนายทะเบียน ซึ่งระบุไว้ใน พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๔ ดังนี้

มาตรา ๗ งานใดที่คนต่างด้าวอาจทำได้ในท้องที่ใด เมื่อใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยคำนึงถึงความมั่นคงของชาติ โอกาสในการประกอบอาชีพของคนไทยและความต้องการแรงงานต่างด้าวที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ ...

มาตรา ๙ ห้ามมิให้คนต่างด้าวทำงานใดนอกจากงานตามมาตรา ๗ และได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน เว้นแต่คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้า

เมืองเพื่อทำงานอันจำเป็นและเร่งด่วนที่มีระยะเวลาทำงานไม่เกินสิบห้าวัน แต่คนต่างด้าวจะทำงานนั้นได้เมื่อได้มีหนังสือแจ้งให้นายทะเบียนทราบ

มาตรา ๑๔ คนต่างด้าวซึ่งมีภูมิลำเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย ถ้าได้เข้ามาในราชอาณาจักรโดยมีเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง อาจได้รับอนุญาตให้ทำงานบางประเภทหรือลักษณะงานในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวในช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาลที่กำหนดได้ ทั้งนี้ เฉพาะการทำงานภายในท้องที่ที่อยู่ติดกับชายแดนหรือท้องที่ต่อเนื่องกับท้องที่ดังกล่าว

คนต่างด้าวซึ่งประสงค์จะทำงานตามวรรคหนึ่ง ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงานชั่วคราวพร้อมกับแสดงเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางต่อนายทะเบียนและชำระค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในการออกใบอนุญาตให้นายทะเบียนระบุท้องที่หรือสถานที่ที่อนุญาตให้ทำงาน ระยะเวลาที่อนุญาตให้ทำงาน ประเภทหรือลักษณะงาน และนายจ้างที่คนต่างด้าวนั้นจะไปทำงานด้วย ทั้งนี้ ตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ความในมาตรานี้จะใช้บังคับกับท้องที่ใด สำหรับคนต่างด้าวสัญชาติใด เพื่อทำงานประเภทหรือลักษณะใด ในช่วงระยะเวลาหรือฤดูกาลใด โดยมีเงื่อนไขอย่างไร ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

#### ๒.๔.๔ สิทธิในการรับการศึกษา

ในทางกฎหมาย ผู้ลี้ภัยได้รับสิทธิทางการศึกษาเหมือนกับเด็กไทย ดังปรากฏในมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๘ เรื่องการศึกษา และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

มติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๘ เรื่องการศึกษา กล่าวว่า “คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้ขยายโอกาสทางการศึกษาของบุคคลในกลุ่มดังกล่าวซึ่งทำให้เด็กทุกคนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยซึ่งรวมถึงเด็กชาติพันธุ์ เด็กไร้รัฐ บุตรของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐาน รวมทั้งเด็กที่เป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองทุกคน มีสิทธิเรียนฟรี ๑๕ ปี รัฐบาลได้จัดสรรค่าใช้จ่ายรายหัวของเด็กกลุ่มนี้ในอัตราเดียวกับค่าใช้จ่ายรายหัวที่

จัดสรรให้กับเด็กไทย และเมื่อจบการศึกษาแล้ว เด็กกลุ่มนี้มีสิทธิที่จะได้รับวุฒิปัตถ์เช่นเดียวกับเด็กไทย” ทั้งนี้ในมติกรมนี้ ได้ยกเว้นผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่ายังคงให้เรียนอยู่ในที่พักพิงชั่วคราว โดยในขณะนี้อค์กรเอกชนระหว่างประเทศได้มีการจัดการศึกษาตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ ๑- มัธยมศึกษาปีที่ ๔ ในพื้นที่พักพิงทั้ง ๙ แห่ง อย่างไรก็ตามหลักสูตรการศึกษายังไม่ได้รับการรับรองจากระบบการศึกษาภายนอก

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๙ ระบุว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิตามวรรคหนึ่ง และการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ”

### ๒.๔.๕ เสรีภาพในการเดินทางในราชอาณาจักร

ผู้หนีภัยการสู้รบเข้ามาในราชอาณาจักรและทางราชการอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว มีความผิดฐานบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่ผ่านด่านตรวจคนเข้าเมือง ตามพระราชบัญญัติตรวจคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่เนื่องจากรัฐบาลไทยมีนโยบายผ่อนผันจึงยังไม่ได้มีการดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่หากหลบหนีออกมาจากพื้นที่พักพิงชั่วคราวตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดเขตไว้โดยไม่ได้รับอนุญาตจะไม่เข้าลักษณะเงื่อนไขที่ทางรัฐบาลจะผ่อนปรนให้ถือว่าเป็นผู้หนีภัยจากการสู้รบ มีความผิดตาม พ.ร.บ. ตรวจคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๑, ๑๒, ๑๔, ๑๖, ๑๗, ๑๘ และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๑ พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๒๖ มาตรา ๔

การนำตัวผู้ลี้ภัยออกนอกศูนย์พักพิงเพื่อการศึกษา การประกอบอาชีพ รวมทั้งการรักษาพยาบาลนั้นอนุญาตเป็นการชั่วคราว เมื่อครบกำหนดแล้วต้องเดินทางกลับพื้นที่พักพิง ทั้งนี้ ต้องปฏิบัติตามคู่มือการปฏิบัติงานของกองการต่างประเทศ สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย

### ๒.๔.๖ สิทธิในการมีหนังสือแสดงตน และหนังสือเดินทาง

มติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ เรื่องสถานะบุคคล กล่าวว่า “คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติในหลักการการดำเนินการตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ โดยให้คำนึงถึงความรอบคอบ และความมั่นคงของประเทศ ทั้งนี้การดำเนินการตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ให้จัดทำโครงการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติและเอกสารแสดงตน สำหรับบุคคลที่ไม่มีชื่ออยู่ในระบบทะเบียนราษฎร และโครงการเร่งรัดให้สถานะตามกฎหมายแก่บุคคลที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยติดต่อกันเป็นเวลานานตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล”

ในปี พ.ศ.๒๕๕๓ ประเทศไทยได้ประกาศถอนข้อสงวนของไทยต่อข้อ ๗ ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ซึ่งประกันสิทธิของเด็กที่จะได้รับการจดทะเบียนเกิดทันทีหลังจากการเกิด และสิทธิที่จะได้รับสัญชาติใดสัญชาติหนึ่ง ในปัจจุบันเด็กทุกคนที่เกิดในไทยมีสิทธิได้รับการจดทะเบียนเกิดตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ และภายใต้พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น บุตรของบุคคลต่างด้าวหรือกลุ่มชาติพันธุ์ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นระยะเวลาหากเกิดในประเทศไทยมีสิทธิที่จะขอสัญชาติไทยได้ แต่หากมิได้เกิดในประเทศไทย แต่จบสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยก็มีสิทธิขอสัญชาติไทยได้ กรณีเด็กไร้รากเหง้าหากอยู่ในประเทศไทยอย่างน้อย ๑๐ ปี และมีหลักฐานการเกิด ก็สามารถขอสัญชาติไทยได้เช่นกัน นอกจากนี้กรณีบุตรของแรงงานอพยพข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน มีการดำเนินการที่จะให้เด็กเหล่านี้ได้รับสัญชาติตามบิดาและมารดาของประเทศต้นทาง โดยได้รับการสนับสนุนจากหลักฐานการจดทะเบียนการเกิดและการพิสูจน์สัญชาติของบิดามารดาที่เป็นแรงงานอพยพข้ามชาติ

อนึ่ง เมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๕ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเรื่องการจัดทำทะเบียนผู้หนีภัยการสู้รบ และการพิจารณาสถานะบุคคลสัญชาติพม่าเรื่อง การลงนามในบันทึกความเข้าใจ (MOU) ระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ ประจำภูมิภาคไทย คณะรัฐมนตรีรับทราบบันทึกความเข้าใจ (MEMORANDUM OF UNDERSTANDING : MOU) ในการให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบริเวณชายแดนไทย – พม่า ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (THE OFFICE OF THE UNITED NATION HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES : UNSCR) ในโครงการจัดทำทะเบียนผู้หนีภัยการสู้รบและการ

พิจารณาสถานะบุคคลสัญชาติพม่า พ.ศ. ๒๕๕๕ สาระสำคัญของเรื่อง กระทรวงมหาดไทย รายงานว่า UNHCR ได้เสนอบันทึกความเข้าใจ (MOU) ในการให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบริเวณชายแดนไทย-พม่า ของ UNHCR ในโครงการจัดทำระเบียบผู้หนีภัยการสู้รบ และการพิจารณาสถานะบุคคลสัญชาติพม่า พ.ศ. ๒๕๕๕ [MOU ๒๐๑๒/๕๒๒๘๑/๑๙๐๐/๑ THAA/PF (๑๒๕๗๐๐๐)] พ.ศ. ๒๕๕๕ ให้กระทรวงมหาดไทย พิจารณาลงนามซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการตรวจสอบบันทึกความเข้าใจในการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบและการพิจารณาสถานะบุคคลสัญชาติพม่าที่ UNHCR เสนอมาแล้วเห็นว่า สาระสำคัญของบันทึกความเข้าใจดังกล่าวเป็นไปตามบันทึกความเข้าใจ (MOU) เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๑๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๘ จึงได้มีการลงนามในบันทึกความเข้าใจ (MOU) ที่ UNHCR เสนอแล้ว เมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๕

มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ไม่มีสถานะเป็นกฎหมาย แต่มีสถานะเป็นนโยบายเพื่อรองรับและสนับสนุนกฎหมาย และในกรณีนี้ ก็คือ การขออนุญาตเกี่ยวกับความตกลงระหว่างประเทศ ประเด็นที่น่าสนใจ ก็คือ การทำทะเบียนประวัติคนในค่ายกรณีนี้เป็นเรื่องต่อเนื่อง ซึ่งเหมือนกับมาตรการในมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๘ ทุกประการ แสดงว่าการลงนามใน MOU ครั้งใหม่เมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๕ จึงไม่ใช่เรื่องใหม่แต่อย่างใด

#### ๒.๔.๗ สิทธิอื่นๆ นอกเหนือจากที่ปรากฏในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย

**สิทธิด้านสุขภาพ** ในมาตรา ๕๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๕๐ ระบุว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่เหมาะสมและได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการบริการสาธารณสุขจากรัฐซึ่งต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายจากรัฐอย่างเหมาะสมโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายและทันต่อเหตุการณ์ รวมถึงในมาตรา ๘๐ ระบุว่า รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบาย ด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม ใน (๒) ส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนาระบบสุขภาพที่เน้นการสร้างเสริมสุขภาพ อันนำไปสู่สุขภาพที่ยั่งยืนของประชาชน รวมทั้งจัดและส่งเสริมให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้เอกชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสุขภาพและการจัดบริการสาธารณสุขโดยผู้มีหน้าที่ให้บริการดังกล่าวซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย”

**สิทธิในครอบครัว** สืบเนื่องจากสภาพความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) เห็นว่า จากช่วงปี ๒๕๒๐ มีชาวเวียดนามอพยพเข้ามาในประเทศไทยจำนวนมากโดยไม่ถูกต้องและได้รับการผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราว หน้านั้น มีข้าราชการฝ่ายปกครอง ตำรวจ ทหาร และอื่นๆ ได้สมรสกับชาวเวียดนามอพยพจำนวนมาก ซึ่ง สมช. เห็นว่าน่าจะเป็นภัยต่อความมั่นคง เพราะชาวเวียดนามอพยพในขณะนั้นมีพฤติการณ์สนับสนุนทางการเมืองต่อประเทศตัวเอง รวมทั้งพยายามให้ได้มาซึ่งการเป็นคนไทยด้วยวิธีการต่างๆ ทำให้กรม.มิตินำมาข้าราชการสมรสหรืออยู่กินฉันท์สามีภรรยากับผู้อพยพและ ผู้ลี้ภัย โดยเหตุผลเพื่อป้องกันผลกระทบต่อตัวข้าราชการและการถูกคู่สมรสแสวงประโยชน์

ต่อมาสำนักงานสิทธิมนุษยชน สภาทนายความมีหนังสือร้องเรียนว่า มติกรม.ดงกล่าว เป็นการปิดกั้นสิทธิเบื้องต้นในการก่อตั้งครอบครัวตามกฎหมายรัฐธรรมนูญและ ขัดต่อพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี ดังนั้น สมช. จึงได้พิจารณาทบทวนมติกรม.ดงกล่าวเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป จึงเสนอให้ยกเลิกมติกรม.ดงกล่าว

ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๓ คณะรัฐมนตรีจึงยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๒๐ และ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ และ ๑ พฤษภาคม ๒๕๒๗ ที่กำหนดห้ามให้ข้าราชการสมรสหรืออยู่กินกับผู้ที่ยังมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย โดยให้เป็นสิ่งที่กระทำได้ แต่สิทธิต่างๆ ที่ตามมาจากการสมรส รวมทั้งความผิดฐานหลบหนีเข้าเมือง ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

**สถานะบุคคล** มติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ เรื่องสถานะบุคคล กล่าวว่า “คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติในหลักการการดำเนินการตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ โดยให้คำนึงถึงความรอบคอบและความมั่นคงของประเทศ ทั้งนี้การดำเนินการตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ให้จัดทำโครงการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติและเอกสารแสดงตน สำหรับบุคคลที่ไม่มีชื่ออยู่ในระบบทะเบียนราษฎร และโครงการเร่งรัดให้สถานะตามกฎหมายแก่บุคคลที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยติดต่อกันเป็นเวลานานตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล”

## ๒.๕ บทสรุป

จากการศึกษา อนุสัญญา พิธีสาร หลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตราย (non-refoulement) กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย พบว่าอนุสัญญา ฯ และพิธีสาร ฯ ทั้งสองฉบับ มีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน มีเนื้อหาที่ครบถ้วนทั้งในด้านสิทธิและหน้าที่ของผู้ลี้ภัย ซึ่งทำให้รัฐภาคีสามารถบริหารจัดการผู้ลี้ภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพและนำไปสู่แนวทางการแก้ไขปัญหาที่ยั่งยืน ด้วยเหตุดังกล่าว กฎหมายทั้งสองฉบับจึงมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศไทยในปัจจุบัน ซึ่งยังเผชิญปัญหาความขัดแย้งในบริเวณชายแดน โดยอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ และพิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๖๗ จะทำหน้าที่เป็นกรอบในการบริหารจัดการผู้ลี้ภัยโดยยึดหลักสิทธิมนุษยชน และช่วยให้การแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

สำหรับการปฏิบัติตาม “หลักการห้ามผลักดันกลับไปสู่อันตราย (non-refoulement)” ประเทศไทยมีความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวด้วย เนื่องจากประเทศไทยเป็นภาคีของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน การปฏิบัติ หรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก กติการะหว่างประเทศ และอนุสัญญาต่างๆ เหล่านี้มีบทบัญญัติรองรับหลักการห้ามการผลักดันบุคคลกลับไปสู่อันตราย ประเทศไทยจึงต้องยึดมั่นในหลักการดังกล่าวอย่างเคร่งครัด