



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการย่อยที่ 4 เรื่อง การศึกษาเปรียบเทียบนโยบายและการปฏิบัติการของ
รัฐภายใต้กรอบอาเซียน : ศึกษาผ่านกลุ่มผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในเมือง
ในประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย

โดย

ดร.ศรีประภา เพชรมีศรี และคณะ

โครงการย่อยนี้เป็นส่วนหนึ่งของชุดโครงการวิจัย
เรื่อง การเคลื่อนย้ายประชากรในอาเซียน : สังคมพหุวัฒนธรรม การปกป้อง
ทางสังคม และระบบสุขภาพ (Human Mobility in ASEAN : Multicultural
Society, Social Protection and Healthcare System)

โดย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มรกต ไมยเออร์ และคณะ

พฤษภาคม 2562

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการย่อยที่ 4 เรื่อง การศึกษาเปรียบเทียบนโยบายและการปฏิบัติการของรัฐภายใต้กรอบอาเซียน :
ศึกษาผ่านกลุ่มผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในเมืองในประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย

คณะผู้วิจัย	สังกัด
1. ดร.ศรีประภา เพชรมีศรี	สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล
2. ดร.นภารัตน์ กรรณรัตน์	สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล
3. Dr.Yanuar Sumarlan	สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล
4. นายอดิสร เกิดมงคล	สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล
5. นายศิววงศ์ สุขทวี	สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล
6. นางสาวปริญญา บุญฤทธิ์ฤทัยกุล	สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของชุดโครงการวิจัยการเคลื่อนย้ายประชากรในอาเซียน :

สังคมพหุวัฒนธรรม การปกป้องทางสังคม และระบบสุขภาพ

(Human Mobility in ASEAN: Multicultural Society, Social Protection and Healthcare System)

ภายใต้โครงการวิจัยเครือข่ายพันธมิตรมหาวิทยาลัยเพื่อการวิจัย กลุ่มวิจัยที่ 2:

การเคลื่อนย้ายของประชากรอาเซียนหลังการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน 2015

(Mobility of ASEAN People After AEC 2015)

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

บทคัดย่อ

การศึกษาเปรียบเทียบนโยบายและการปฏิบัติการของรัฐภายใต้กรอบอาเซียน: ศึกษาผ่านกลุ่มผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในเมืองในประเทศ อินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย

จนถึงปี 2018 อาเซียนมีประชากรมากกว่า 650 ล้านคนในขณะที่มีประชากรในความหวังกังวลประมาณ 2.8 ล้านคน ประเทศต้นทางหลักๆ ของคนเหล่านี้ ได้แก่ เมียนมาร์ ออสเตรเลีย ปากีสถาน ศรีลังกา และโซมาเลีย แม้จะมีคนเกือบ 3 ล้านคนที่อยู่ในสถานะยากลำบาก แต่อาเซียนก็ยังไม่มีการจัดการใดๆ หรือมีระบบใดๆ ที่จะคุ้มครองสิทธิของคนเหล่านั้น กับทั้งในระดับรัฐเองก็ยังไม่มีการอภิปรายในเรื่องนี้

โครงการวิจัยมีวัตถุประสงค์หลัก คือ การศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายและนโยบายที่แต่ละรัฐ คือ อินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทยใช้ในการจัดการผู้แสวงหาที่ลี้ภัยรวมถึงกลุ่มคนที่ต้องถูกบังคับโดยสถานการณ์ให้หนีจากประเทศตนเอง เพื่อ ประเมิน/วิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายและนโยบายดังกล่าวต่อสิทธิพื้นฐานของผู้ลี้ภัย ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย และคนที่ถูกบังคับให้ย้ายถิ่นเข้ามาในทั้งสามประเทศ โดยเฉพาะสิทธิในการศึกษา สิทธิในการมีงานทำ และสิทธิในการเคลื่อนย้ายในประเทศนั้นๆ และเพื่อให้ข้อเสนอแนะที่เป็นไปได้ โดยเฉพาะข้อเสนอแนะต่ออาเซียนเกี่ยวกับระบบการจัดการ/คุ้มครองสิทธิของคนเหล่านั้นบนพื้นฐานสิทธิมนุษยชน

การวิจัยในโครงการนี้ เป็นการวิจัยเชิงเอกสารเป็นหลัก และมีการจัดเก็บข้อมูลเพิ่มเติมด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก การสนทนากลุ่ม และการสังเกตการณ์ในพื้นที่ที่มีผู้ลี้ภัยในเมืองหนาแน่น

จากการศึกษาพบว่าทั้งแม้จำนวนผู้ลี้ภัยในเมืองจะแตกต่างกัน แต่ทั้งสามประเทศมีกฎหมายและนโยบายใกล้เคียงกัน คือไม่มีกฎหมายภายในที่จะใช้กับคนกลุ่มนี้โดยเฉพาะ แต่นำกฎหมายคนเข้าเมืองมาใช้เป็นหลัก ทั้งสามประเทศไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัยนอกจากนั้น สถานการณ์ในการเข้าถึงสิทธิด้านต่างๆ ของผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในเมืองที่อาศัยอยู่ในทั้งสามประเทศมีระดับการเข้าถึงสิทธิที่แตกต่างกันไปตามบริบทและเงื่อนไขทางกฎหมายและนโยบายของแต่ละรัฐ อย่างไรก็ตามจุดร่วมที่สำคัญ ก็คือ ผู้ลี้ภัยในประเทศทั้งสามนี้ยังคงเผชิญกับปัญหาการละเมิดสิทธิ การลิดรอนสิทธิและการไม่สามารถเข้าถึงสิทธิต่างๆ อยู่มาก ในระดับอาเซียนเอง นอกจากปฏิญญาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติแล้ว มีเพียงอนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการคุ้มครองและป้องกันการค้ามนุษย์เท่านั้นที่มีผลบังคับทางกฎหมาย ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเอง แม้จะรับรองสิทธิในการแสวงหาที่ลี้ภัย แต่ทั้งหมดก็

ขึ้นกับกฎหมายภายใน ในขณะที่กลไกสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคอาเซียนก็ยังไม่ได้อ่อนแอ ไม่ได้คุ้มครองสิทธิของคนกลุ่มนี้

Abstract

A Comparative Study of the State Policies and Practices towards Urban Asylum Seekers and Refugees in ASEAN: The Cases of Thailand, Indonesia and Malaysia

In 2016, Southeast Asia alone hosted “a total of 2.8 million people of concern”. The main countries of origin of refugees and asylum-seekers were Myanmar, Afghanistan, Pakistan, Sri Lanka, and Somalia. With almost 3 million people of concern, the region has yet to put in place any regional arrangement to protect their rights and national legal framework in most ASEAN countries is lacking.

The study aims at studying state laws and policies to manage asylum seekers and those who are forced to flee their country of origin by comparing three countries namely Indonesia, Malaysia and Thailand. It also examines the impacts of the said laws and policies on the rights of asylum seekers and forced migrants, especially right to education, to employment and to freedom of movement. It attempts to come up with recommendations for possible rights based migration governance in ASEAN.

The study is based mainly on documentary research. It will also conduct field visits in the three countries under research as well as visits to communities where asylum seekers and forced migrants are concentrating. In depth interviews of officers, NGOs staff, and asylum seekers shall be also conducted.

The study reveals that the three countries are not party to the Convention relating to the Status of Refugee, and thus their governments primarily use immigration laws to manage refugees due to there being no clear domestic legal framework. ASEAN as a group is still hesitant to collectively discuss refugee issues and any regional governance for migration in general, let alone for refugees and asylum seekers in particular. Urban refugees are facing human rights challenges in all countries under study. The study recommends a regional migration governance to address the issues.

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อ	ก
Abstract	ค
สารบัญ.....	ง
สารบัญตาราง	ช
ส่วนที่ 1 : บทสังเคราะห์ระดับภูมิภาค	1
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 อาเซียนและผู้ลี้ภัยในเมือง	1
1.1.1 ภาพรวมของผู้ลี้ภัยในเมืองและนโยบายทั่วไปของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้	5
บทที่ 2 กฎหมาย นโยบายและการปฏิบัติการของรัฐต่อผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัย	10
2.1 นโยบายและกฎหมายคนเข้าเมืองในการจัดการผู้ลี้ภัย	10
2.2 กลไกสิทธิมนุษยชนและกฎหมายระหว่างประเทศกับสิทธิของผู้ลี้ภัย	14
2.3 กฎหมายและนโยบายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง	16
บทที่ 3 การเข้าถึงสิทธิของผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในเมือง	22
3.1 เสรีภาพในการเดินทางเคลื่อนย้าย และสิทธิที่ปลอดจากการจับกุมคุมขังอย่างไม่มีกำหนด.....	22
3.2 สิทธิในการทำงาน	26
3.3 สิทธิในการศึกษา	29
บทที่ 4 การคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซียและไทย	35
4.1 แนวโน้มที่ตีสู่การคุ้มครองสิทธิผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัย	40
บทที่ 5 ก้าวสู่ระบบธรรมาภิบาลว่าด้วยการย้ายถิ่นอาเซียน	43
5.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในระดับประเทศ.....	47
5.1.1 ประเทศอินโดนีเซีย	47
5.1.2 ประเทศมาเลเซีย.....	48
5.1.3 ประเทศไทย	49
5.2 ข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับอาเซียน.....	51
ส่วนที่ 2 รายงานระดับประเทศ: ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศมาเลเซีย และประเทศไทย	54
บทที่ 1: ผู้ลี้ภัยในเมืองในประเทศอินโดนีเซีย.....	54

1.1 บทนำ	54
1.2 ระเบียบวิธีวิจัย.....	58
1.3 กฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิงในเขตเมืองของอินโดนีเซีย.....	58
1.3.1 ภาพรวมของกฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิง	58
1.3.2 กฎหมายและนโยบายที่ว่าด้วยผู้ลี้ภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิงในเขตเมืองโดยเฉพาะ	64
1.4 การดำเนินการตามกฎหมายและนโยบายของอินโดนีเซียต่อผู้ลี้ภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิง.....	77
1.4.1 สิทธิในการศึกษา.....	79
1.4.2 สิทธิในการจ้างงาน	82
1.4.3 เสรีภาพในการเคลื่อนไหว.....	83
1.5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	84
บทที่ 2: ผู้ลี้ภัยในเมืองในประเทศมาเลเซีย	92
2.1 สถานการณ์โดยภาพรวมเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงในประเทศมาเลเซีย	92
2.2 การวิจัยภาคสนามเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยในเมืองในประเทศมาเลเซีย	94
2.2.1 ระเบียบวิธีวิจัย	94
2.3 กฎหมาย นโยบายและบริบททางสังคมและการเมืองสำหรับผู้ลี้ภัยในมาเลเซีย	96
2.3.1 กฎหมาย นโยบาย และบริบททางสังคมและการเมืองสำหรับผู้ลี้ภัยในมาเลเซีย.....	96
2.3.2 กฎหมายและกลไกด้านสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง.....	100
2.4 ประเด็นสิทธิที่สำคัญและข้อกังวลที่ผู้ลี้ภัยในมาเลเซียต้องเผชิญ.....	108
2.4.1 เสรีภาพในการเคลื่อนย้าย และสิทธิในการปลอดภัยจากการจับกุมและคุมขังโดยพลการ	108
2.4.2 สภาพแวดล้อมในสถานกักกัน.....	111
2.4.3 สิทธิในการทำงาน.....	113
2.4.4 สิทธิในการศึกษา.....	116
2.4.5 ประเด็นและข้อกังวลในสิทธิด้านอื่น ๆ	117
2.5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	121
บทที่ 3 ผู้ลี้ภัยในเมืองในประเทศไทย.....	124
3.1 ข้อมูลพื้นฐานและสถานการณ์ของผู้แสวงหาที่พักพิง และผู้ลี้ภัยในประเทศไทย	124
3.2 ระเบียบวิธีการวิจัย และข้อจำกัด.....	125
3.3 กฎหมายและนโยบายของไทยในการจัดการผู้อพยพลี้ภัย.....	127

3.3.1 กฎหมายและแนวนโยบายการจัดการผู้อพยพผู้ลี้ภัยในประเทศไทย.....	127
จ) กฎหมาย นโยบายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง.....	137
3.4 การเข้าถึงสิทธิของผู้ลี้ภัย สิทธิการเดินทางเคลื่อนย้าย สิทธิการทำงาน สิทธิการศึกษา	141
3.4.1 สิทธิในการเดินทางเคลื่อนย้าย และการถูกกักขังอย่างไม่มีกำหนด.....	142
3.4.2 สิทธิในการทำงาน.....	146
3.4.3 สิทธิในการศึกษาและการเข้าถึง.....	154
3.5 ทิศทางและความก้าวหน้าในการจัดการผู้ลี้ภัยของประเทศไทย.....	158
3.6 บทสรุป และข้อเสนอแนะ.....	161
บรรณานุกรม.....	164

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบกรอบกฎหมาย นโยบายและแนวทางการปฏิบัติของรัฐต่อผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัย ของประเทศไทย อินโดนีเซียและมาเลเซีย	22
ตารางที่ 2 เปรียบเทียบสถานการณ์การเข้าถึงสิทธิในการเดินทางเคลื่อนย้ายโดยอิสระ สิทธิในการทำงาน และสิทธิในการศึกษาของผู้ลี้ภัยในเมืองในประเทศไทย อินโดนีเซียและมาเลเซีย	36
ตารางที่ 3 ตารางรายชื่อผู้ให้ข้อมูล	104
ตารางที่ 4 ตารางจำแนกประเทศผู้ลี้ภัยที่ขึ้นทะเบียนในประเทศมาเลเซียตามประเทศและชาติพันธุ์ (ก.ค. 2018)	106
ตารางที่ 5 จำนวนผู้ลี้ภัยในปี 2560 (รวมเฉพาะกลุ่มผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในพื้นที่ตามแนวชายแดน และในเมือง) จำแนกตามพื้นที่	143

ส่วนที่ 1 : บทสังเคราะห์ระดับภูมิภาค

บทที่ 1

บทนำ

1.1 อาเซียนและผู้ลี้ภัยในเมือง

อาเซียนประกอบด้วยสมาชิก 10 ประเทศ¹ จนถึงปี 2018 อาเซียนมีประชากรมากกว่า 650 ล้านคน (The Statistics Portal ²) ซึ่งสัดส่วนการเคลื่อนย้ายของประชากรในภูมิภาคมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นโดยตลอด การเคลื่อนย้ายของประชากรกลายเป็นองค์ประกอบที่สำคัญและเป็นปัจจัยหนึ่งของการพัฒนาแน่นอนว่า สาเหตุของการเคลื่อนย้ายของผู้คนจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่งอาจมีความแตกต่างกันไปตามปัจจัยและเงื่อนไขของแต่ละประเทศ แต่มีปัญหาร่วมบางประการที่สามารถพบเห็นได้ในทุกประเทศ ได้แก่ ความยากจน ความขัดแย้งที่รุนแรง การเลือกปฏิบัติ การประทัดประหาร และการละเมิดสิทธิมนุษยชนในรูปแบบอื่นๆ นอกจากนี้ ยังมีผู้คนที่ต้องอพยพโยกย้ายเพราะปัญหาสิ่งแวดล้อม และการเคลื่อนย้ายที่มาจากสาเหตุอื่นๆ ทั้งหมดนี้กลายเป็นปรากฏการณ์ที่พบได้ทั่วไปในภูมิภาค แนวโน้มการเคลื่อนย้ายของประชากรส่วนใหญ่ในอาเซียนเป็นการเคลื่อนย้ายแบบไม่ปกติ คือผิดกฎหมายเข้าเมือง และส่วนใหญ่มีการผสมผสานของผู้คนที่เคลื่อนย้ายหลายประเภทรวมกัน (Irregular and mixed migratory) การเคลื่อนย้ายแบบไม่ปกติเป็นการเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนโดยไม่ได้รับอนุญาตจากประเทศปลายทาง ส่วนการเคลื่อนย้ายผสมผสานนั้นมีความซับซ้อนโดยตัวมันเอง เนื่องจากการเคลื่อนย้ายที่มีทั้งโดยความสมัครใจและที่ถูกบังคับด้วยสถานการณ์ต่างๆ รูปแบบการเคลื่อนย้ายที่พบเห็นทั่วไปในภูมิภาค คือการเคลื่อนย้ายแบบไม่ปกติของแรงงาน การค้ามนุษย์ทั้งที่เพื่อเป็นแรงงานและเพื่อการเอาเปรียบทางเพศ แต่สิ่งที่น่ากังวลก็คือผู้ที่ต้องหนีภัยจากประเทศต้นทางจากสาเหตุแห่งการประทัดประหาร การถูกเลือกปฏิบัติ และการสู้รบทางอาวุธกลับถูกมองว่าเป็นการเคลื่อนย้ายแบบผิดกฎหมาย แม้ว่าการเคลื่อนย้ายของประชากรจะดำรงอยู่ในภูมิภาคมานานแล้วก็ตาม แต่อาเซียนกลับไม่เคยมีนโยบายที่ครอบคลุมเพียงพอเพื่อที่จะจัดการปัญหาโดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังเหตุการณ์วิกฤติผู้ลี้ภัยจากอินโดจีน

ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมาหลังสงครามในอินโดจีน ประชากรผู้ลี้ภัยมีความเปลี่ยนแปลงไป ในอดีต ผู้ลี้ภัยในอาเซียน/เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ถูกจำกัดอยู่ในศูนย์พักพิงผู้ลี้ภัยในหลายประเทศ เช่น มาเลเซีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และประเทศไทย แต่ประเทศต่างๆ ในปัจจุบันไม่มีนโยบายให้มีการตั้งศูนย์พักพิงผู้ลี้ภัยอีกต่อไป³ สถานการณ์ดังกล่าวนี้ ไม่ได้เป็นกรณีเฉพาะของภูมิภาค เมื่อกว่า 60 % ของผู้ลี้ภัยทั่วโลกที่มีอยู่ถึง 19.5 ล้านคน และ 80% ของคนที่ต้องย้ายถิ่นฐานภายในประเทศที่มีอยู่กว่า 34 ล้านคนที่

¹ ได้แก่ บรูไน กัมพูชา อินโดนีเซีย สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว มาเลเซีย เมียนมาร์ ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ไทย และเวียดนาม

²The Statistics Portal, <https://www.statista.com/statistics/796222/total-population-of-the-asean-countries/>, accessed 10 November 2018

³ ค่ายที่ตั้งอยู่ตามชายแดนระหว่างไทยและเมียนมาร์ ไม่เรียกว่าค่ายผู้ลี้ภัย แต่เรียกว่าศูนย์พักพิงชั่วคราวสำหรับผู้พลัดถิ่นจากการสู้รบ

อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) อาศัยอยู่ในเขตเมือง (UNHCR: 2017) ⁴

แต่ผู้ลี้ภัยในเมืองคือใคร คำว่า ‘ผู้ลี้ภัยในเมือง’ ไม่ปรากฏในอนุสัญญาว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัย ปี 1951 หรือในพิธีสารเลือกรับ ปี 1967 ดังนั้น จึงไม่ใช่ศัพท์ที่รับรองโดยอนุสัญญา มีเพียงคำว่า ‘ผู้ลี้ภัย’ ที่ถูกนิยามไว้ในมาตรา 1 ของอนุสัญญา คือ

‘บุคคลที่จำเป็นต้องทิ้งประเทศบ้านเกิดของตนเองเนื่องจากถูกประหัตประหารหรือหวาดกลัวการถูกประหัตประหารหรือได้รับการคุกคามต่อชีวิตเนื่องจากเหตุข้อใดข้อหนึ่งได้แก่เชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ เป็นสมาชิกภาพของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งทางสังคม และด้วยเหตุแห่งความคิดเห็นทางการเมืองอยู่นอกประเทศที่ตนมีสัญชาติหรือไม่มีสัญชาติ แต่มีถิ่นที่อยู่ถาวรและไม่ประสงค์ หรือเนื่องด้วยความหวาดกลัว ไม่ประสงค์ที่จะได้รับการคุ้มครองจากรัฐนั้น อันเนื่องมาจากความหวาดกลัวดังกล่าว จึงไม่ประสงค์จะกลับ’ (อนุสัญญาว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัย)

แต่ในความเป็นจริง ตัวอนุสัญญาฯ ไม่ได้ระบุว่าผู้ลี้ภัยในค่ายอพยพเท่านั้น จึงจะถือว่าเป็นผู้ลี้ภัย แต่ตราบไต่คนเหล่านั้นอยู่นอกประเทศของตนเองหากมีความหวาดกลัวการประหัตประหารเนื่องจากเหตุทั้ง 5 ประการที่ระบุไว้ในอนุสัญญา อย่างไรก็ตาม ประเทศต่างๆ ส่วนใหญ่ประสงค์ที่จะให้ผู้ลี้ภัยอยู่ในค่ายอพยพมากกว่า “เพียงเมื่อปี 1997 เท่านั้นที่ UNHCR มีนโยบายต่อต้านผู้ลี้ภัยในเมืองอย่างชัดเจน ในนโยบายว่าด้วยผู้ลี้ภัยในเมืองของ UNHCR รับรองเมื่อปี 1997 ให้คำนิยามผู้ลี้ภัยในเมืองว่า “คือคนที่มีความเสี่ยงอาศัยอยู่ในเมืองของประเทศต้นทางซึ่งอาจไม่ได้เป็นผู้ที่เคลื่อนย้ายอย่างผิดกฎหมาย และสำหรับผู้ที่มาจากชนบทที่ประเทศที่แสวงหาที่ลี้ภัยไม่มีโอกาสใดๆ ที่ดำรงชีวิตอยู่ได้ด้วยตนเองในชนบทอีกต่อไป” (UNHCR) แต่ UNHCR ก็ยอมรับว่า ชีวิตในเมืองไม่ได้เป็นคำตอบสำหรับปัญหาผู้ลี้ภัยและน่าจะเป็นปัญหาที่ยากยิ่งกว่าการหาถิ่นที่อยู่ในชนบท”(UNHCR อ้างโดย World Urban Campaign) ⁵ ดังนั้น คำนิยามตามกฎหมายจึงเหมือนกันไม่ว่าจะเป็นผู้ลี้ภัยในค่ายผู้ลี้ภัยหรือผู้ลี้ภัยในเมือง ในงานชิ้นหนึ่งโดย Karen Jacobson ที่ชื่อว่า ‘สำหรับเขตเมือง การที่ผู้ลี้ภัยเลือกเดินทางเข้าเมืองตามที่ต้องการก็เพียงพอ’ (ที่จะถูกเรียกว่า)ผู้ลี้ภัยในเมืองไม่ว่าจะได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการหรือไม่ก็ตาม อย่างไรก็ตาม ในระดับโลก และตามท้องที่องค์กรพัฒนาเอกชนอย่างเช่น Church World Service ให้นิยามของคำว่า ‘ผู้ลี้ภัยในเมือง’ หมายถึงคนที่ไม่ได้เป็นคนชาติของรัฐนั้นที่ตัดสินใจย้ายเข้าเมืองแม้ว่าจะอยู่ในสถานะที่ไม่เป็นมิตร อยู่ในสถานการณ์ที่มีความซับซ้อนไม่ว่าจะเป็นปัจจัยทางกฎหมายหรือทางสังคมก็ตาม’ คำนิยามดังกล่าวนี้รวมถึงผู้แสวงหาที่ลี้ภัยหรือกลุ่มที่เข้ามาเป็นกลุ่มใหญ่ที่มีเหตุจากความสูญเสียที่ประสบอยู่โดยที่อาจไม่เกี่ยวข้องกับความรุนแรง ((Church World Service: 2013:6) เนื่องจากแต่ละองค์กร/สถาบันที่ทำงานเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยต่างก็มีคำนิยามของตนเองที่เอื้อให้สามารถทำงานได้ คำนิยามอย่างเป็นทางการที่รับรองโดยองค์การสหประชาชาติเองจึงยังคงเป็นที่ถกเถียงกันในปัจจุบัน ในบริบทของงานวิจัยชิ้นนี้ ผู้ลี้ภัยในเมืองคือผู้

⁴UNHCR, Urban Refugees, <http://www.unhcr.org/urban-refugees.html>, เข้าเมื่อ 11 กรกฎาคม 2560.

⁵World Urban campaign, ore than half of the world’s refugees live in urban areas. Here’s what that means for cities, <http://www.worldurbancampaign.org/more-half-world%E2%80%99s-refugees-live-urban-areas-here%E2%80%99s-what-means-cities>.

ลี้ภัยที่ตัดสินใจหรืออาจถูกสถานการณ์บังคับให้ต้องตั้งหลักปักฐานในเมืองแทนที่จะเป็นค่ายผู้ลี้ภัยในประเทศใดประเทศหนึ่งที่เขาเหล่านั้นหนี(ภัย)เข้ามา อย่างไรก็ตาม ในชุมชนต่างๆในประเทศกำลังพัฒนาที่คนย้ายถิ่นที่อยู่กันอย่างผิดกฎหมายในที่ที่อาจไม่สามารถเข้าถึงบริการ/ความช่วยเหลือใดๆได้เลย ก็เป็นการยากที่จะแยกแยะว่าผู้ลี้ภัยคือคนที่หนีการประท้วงหรือการขับไล่จากคนย้ายถิ่นด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจหรือด้วยเหตุผลอื่น (Karen Jacobsen; 2004: p. 57).

ในระดับภูมิภาคนั้น การที่หลายประเทศในภูมิภาคเอเชีย (19 ในจำนวน 29 ประเทศ) ไม่ยอมรับอนุสัญญาว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัยปี 1951 และพิธีสารปี 1967 ทำให้การตอบสนองต่อสถานการณ์ผู้ลี้ภัยที่ประสบอยู่ในบรรดาประเทศเหล่านี้ไม่มีบรรทัดฐานที่ชัดเจน (Davies 2008). แต่ประเทศส่วนใหญ่ในภูมิภาคนี้ลงนามในเอกสารที่ได้รับการยอมรับในคณะกรรมการเพื่อการหารือทางกฎหมายระหว่างเอเชีย-แอฟริกา (the Asian-African Legal Consultative Committee (AALCC)) ที่เรียกว่า หลักการกรุงเทพว่าด้วยสถานะและการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยปี 1966 (Bangkok Principles on the Status and Treatment of Refugees 1966) ⁶ แต่หลักการกรุงเทพดังกล่าวไม่ใช่เอกสารที่มีผลในการให้การคุ้มครองทางกฎหมายที่ผู้ลี้ภัยอาจได้รับแม้จะไม่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐก็ตาม เอกสารนี้ เป็นเพียงหลักการที่จะเป็นแนวทางต่อรัฐสมาชิกในการดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาผู้ลี้ภัย และเพื่อเป็นแรงบันดาลใจให้รัฐเหล่านั้นออกกฎหมายเกี่ยวกับสถานะและการคุ้มครองผู้ลี้ภัย (Davies 2008). โดยทั่วไป ประเทศที่ออกแบบแนวทางการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่จะออกแบบตามการเปลี่ยนแปลงที่อาจจะได้รับอิทธิพลจากการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายของ UNHCR หรือตามความสมัครใจของประเทศตะวันตกที่จะให้ความช่วยเหลือและทัศนคติของรัฐในเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์ของรัฐโดยเฉพาะประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Davies 2008, p. 20).

จนถึงปี 2008 UNHCR ยังคงให้ความสำคัญกับผู้ลี้ภัยที่อยู่ในค่ายโดยมีสมมติฐานว่าผู้ลี้ภัยในเขตเมืองเป็นกรณีที่เป็นข้อยกเว้นมากกว่าจะเป็นปกติ(UNHCR's Policy on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas : 2009)⁷. จนปี 2009 เมื่อ UNHCR รับรองนโยบายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ลี้ภัยและข้อเสนอการแก้ปัญหาผู้ลี้ภัยในเมืองที่เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น⁸ เอกสารฉบับนี้ยอมรับว่าโลกได้เข้าสู่กระบวนการพัฒนาเป็นเมืองไปอย่างรวดเร็ว ในปี 1950 มีประชากรเพียงไม่ถึง 30 % ที่อาศัยอยู่ในเมือง แต่ตัวเลขนี้เปลี่ยนไปเมื่อประชากรกว่า 50 % อาศัยในเขตเมืองและคาดว่าจะเพิ่มเป็น 60 % ในปี 2030 ⁹ ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้เกิดขึ้นกับผู้ลี้ภัยเช่นเดียวกัน UNHCR ยอมรับสถานการณ์ใหม่ที่เกิดขึ้น ดังนั้น ความรับผิดชอบของ UNHCR จึงไม่ขึ้นอยู่กับสถานที่ที่ผู้ลี้ภัยอาศัยอยู่ หรือวิธีการที่เขาเหล่านั้นเดินทางเข้ามาในเขตเมืองหรือสถานะของเขาเหล่านั้น หรือการไม่มีสถานะในทางกฎหมายภายในของแต่ละรัฐ (เพ็งอ้าง) UNHCR ได้นำเสนอนโยบายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยในเมืองที่ได้รับการปรับปรุง พร้อมกับการระบุนความรับผิดชอบของแต่ละองค์กรรวมทั้งความรับผิดชอบของรัฐที่เกี่ยวข้อง นับได้ว่าเป็นครั้งแรกที่เขตเมืองได้รับ

⁶ก่อตั้งเมื่อปี 1966 และมีการยืนยันกันอีกครั้งในปี 1988

⁷ UNHCR, Policy on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas, September 2009, <https://www.unhcr.org/4ab356ab6.pdf>

⁸เพ็งอ้าง

⁹UNHCR, Policy on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas, September 2009, <https://www.unhcr.org/4ab356ab6.pdf>

การยอมรับว่าเป็นที่ที่ผู้ลี้ภัยสามารถอาศัยอยู่ได้อย่างชอบธรรม อีกทั้งเรียกร้องในประชาคมโลกให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยเหล่านั้นในบริบทเมือง (IRC : Responding to Urban Displacement :How far we have come?) ในปี 2010 ได้มีคณะทำงานร่วมระหว่างองค์กรเพื่อสนองตอบต่อความท้าทายทางมนุษยธรรมในเขตเมือง (Inter-Agency Standing Committee Task Force on Meeting Humanitarian Challenges in Urban Areas) รับรองนโยบายที่เป็นแผนงานสองปีพร้อมข้อเสนอแนะสำหรับระบบการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมเพื่อปรับปรุงการสนองตอบต่อปัญหาผู้ลี้ภัยในเมือง (เพ็งอ้าง)

ข้อค้นพบของ Global Survey ชี้ให้เห็นว่าการเข้าถึงการดำรงชีวิตในเมืองเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งต่อความเป็นอยู่ที่ดีหรือเพียงพอต่อความอยู่รอดของผู้ลี้ภัย หากผู้ลี้ภัยในเมืองสามารถประกันการดำรงชีวิตและมีสิ่งสนองความต้องการขั้นพื้นฐานได้ คนกลุ่มนี้ จะสามารถเข้าถึงการบริการอื่นๆได้ เช่น การศึกษา การบริการทางสุขภาพ ส่วนใหญ่ ข้อถกเถียงเรื่องการดำรงชีวิตของผู้ลี้ภัยมักจะเน้นในประเด็นที่ว่ารัฐบาลของประเทศนั้นอนุญาตให้เขาเหล่านั้นทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ อย่างไรก็ตาม การเข้าถึงทุนสินเชื่อและการบริการธนาคารล้วนเป็นการบริการที่จำเป็นเช่นกัน ปัจจัยอื่นๆ เช่นสถานการณ์ทางเศรษฐกิจสังคมของประเทศที่ผู้ลี้ภัยอาศัยอยู่ ทักษะที่สนองตอบต่อเศรษฐกิจในเขตเมือง เสรีภาพในการเดินทาง เอกสารที่กำหนดสถานะของผู้ลี้ภัยรวมถึงทัศนคติเกี่ยวกับการอพยพไปยังประเทศที่สามล้วนเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการพึ่งพาตนเองของผู้ลี้ภัยเช่นกัน (Global Survey, เพ็งอ้าง). โครงการวิจัยชิ้นนี้ที่ศึกษาในสามประเทศ คืออินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย จะชี้ให้เห็นว่าผู้ลี้ภัยในเมืองส่วนใหญ่ต้องต่อสู้เพื่อเข้าถึงสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานรวมถึงสิทธิในการศึกษาและบริการทางสังคมอื่นๆ สิทธิในการเดินทางและสิทธิในการทำงาน UNHCR รับรู้ถึงความยากลำบากที่คนเหล่านี้ประสบเป็นอย่างดี ในเอกสารนโยบายของ UNHCR ระบุว่า “ ผู้ลี้ภัยในเมืองต้องเผชิญกับความเสี่ยงในหลายรูปแบบทั้งความเสี่ยงที่จะถูกจับและกักขัง การถูกผลักดันกลับ การถูกคุกคาม เอารัดเอาเปรียบ การถูกเลือกปฏิบัติ การที่ไม่มีที่อยู่ที่ได้มาตรฐานและแออัด และมีความเปราะบางต่อความรุนแรงทางเพศและความรุนแรงต่อสตรี ความเสี่ยงต่อการติดเชื้อ HIV-AIDS การตกเป็นเหยื่อการลักลอบขนมนุษย์และการค้ามนุษย์ (UNHCR เพ็งอ้าง)

นอกจากนั้น ผู้ลี้ภัยในเมืองมักอยู่อย่างหลบซ่อนหรือไม่ก็ไม่แสดงตนเนื่องจากความกลัวที่จะถูกจับกักขัง ถูกบังคับส่งกลับ ดังนั้น จึงเป็นการยากที่จะเข้าใจและสนองตอบต่อความต้องการของคนกลุ่มนี้ ผู้ลี้ภัยในเมืองอาจจะ “สร้างแรงกดดันในเรื่องของทรัพยากรและการบริการซึ่งอาจไม่สนองตอบต่อความต้องการของคนจนในเมืองอยู่แล้ว” (อ้างแล้ว) แท้จริงแล้ว ผู้ลี้ภัยในเมืองมักตั้งถิ่นฐานในบริเวณที่ชุมชนที่อยู่เดิมเป็นชุมชนที่ยากจนอยู่แล้ว ดังนั้นทั้งชุมชนเดิมและผู้ลี้ภัยในเมืองต่างเผชิญปัญหาาร่วมกันไม่ว่าจะเป็นการมีที่อยู่อาศัยที่ไม่เป็นหลักแหล่งและไม่เป็นทางการ การได้รับบริการที่ไม่มีคุณภาพ การขาดสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิต การถูกคุกคามจากอาชญากรและตำรวจและการเข้าไม่ถึงกระบวนการยุติธรรม ปัจจัยเหล่านี้ย่อมก่อให้เกิดความไม่ลงรอย/ความขัดแย้งระหว่างผู้ลี้ภัยกับประชากรในพื้นที่นั้น ยิ่งไปกว่านั้น การที่คนเหล่านี้ไม่มีสถานะทางกฎหมายยังทำให้พวกเขาตกอยู่ในความเสี่ยงที่จะถูกผลักดันกลับ การถูกเลือกปฏิบัติ และการถูกเอารัดเอาเปรียบ

1.1.1 ภาพรวมของผู้ลี้ภัยในเมืองและนโยบายทั่วไปของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ตามรายงานของ UNHCR ในปี 2017 ระบุว่ามียุโรปที่อาศัยอยู่ในความห่วงกังวลขององค์กรที่อยู่ในเอเชีย แปซิฟิกถึง 9,465,242 คน ในจำนวนนั้น มีผู้ลี้ภัยอยู่ 4,153,991 คน ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยจำนวน 159,919 คน ผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ 2,715,806 คน คนไร้รัฐไร้สัญชาติ 1,154,921 คน และ อีก 55,740 คน อยู่ในสถานะคล้ายผู้ลี้ภัย (UNHCR Global Focus: 2018).¹⁰ ส่วนใหญ่ของผู้ลี้ภัยเหล่านี้มาจากอัฟกานิสถานและเมียนมาร์ (UNHCR:2018)¹¹ มากกว่าสองในสามของประชากรผู้ลี้ภัยในประเทศในแถบเอเชียแปซิฟิกอาศัยอยู่ในเขตเมืองหรือชานเมือง¹² ผู้ลี้ภัยที่อาศัยอยู่นอกค่ายผู้ลี้ภัยโดยเฉพาะในเขตเมืองส่วนใหญ่ไม่ได้รับการคุ้มครองที่เพียงพอซึ่งทำให้จำนวนหนึ่งตัดสินใจเคลื่อนย้ายทางเรือโดยผิดกฎหมาย ผู้ลี้ภัยในเมืองโดยทั่วไปจะเปราะบางกว่าผู้ลี้ภัยที่อยู่ในค่ายผู้ลี้ภัย และความต้องการการคุ้มครองก็ไม่ได้ได้รับการตอบสนองมากนัก นอกจากนี้ แม้คนเหล่านี้จะไม่ถูกจำกัดเพียงในขอบเขตของค่ายผู้ลี้ภัย แต่สิทธิและเสรีภาพในการเคลื่อนย้าย/เดินทางก็มีอยู่อย่างจำกัดเนื่องจากผู้ลี้ภัยในเมืองเหล่านี้โดยทั่วไปไม่มีเอกสารประจำตน จึงทำให้เสี่ยงจากการถูกกักขังและส่งกลับ (UNHCR:2015)¹³ รายงานฉบับเดียวกันชี้ให้เห็นเพิ่มเติมอีกว่า “นโยบายและแนวปฏิบัติในการกักขังและการกำหนดเงื่อนไขที่เข้มงวดอื่น ๆ ยังคงมีการขยายขอบเขตมากขึ้นเรื่อยๆ ในแต่ละประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการจำกัดการเข้าถึงการบริการขั้นพื้นฐานและการเข้าถึงสิทธิทางเศรษฐกิจ/สังคมอื่นๆ การไม่มีสถานะทางกฎหมายและเอกสารประจำตนใดๆ เป็นอุปสรรคให้คนเหล่านี้ไม่อาจเข้าถึงตลาดแรงงานและกลายเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะกลุ่มเด็กและผู้หญิงที่เปราะบางต่อการถูกแสวงหาประโยชน์ทางเพศอยู่แล้ว (อ้างแล้ว)

ในปี 2016 เอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีบุคคลที่อยู่ในความห่วงกังวลอยู่ 2.8 ล้านคน ในจำนวนนี้ “มีผู้ลี้ภัย 483,000 คน, ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย 68,000 คน และอีก 462,000 คนเป็นผู้อพยพภายในประเทศ (IDPs) และมากกว่า 1.4 ล้านคนเป็นคนไร้รัฐไร้สัญชาติ ประเทศต้นทางของคนเหล่านี้ ได้แก่เมียนมาร์ (มากกว่า 514,000 คน) อัฟกานิสถาน (8,100 คน) ปากีสถาน (8,000 คน) ศรีลังกา (3,700 คน) และโซมาเลีย (3,400 คน) โรฮิงญาเป็นกลุ่มที่เปราะบางมากกว่ากลุ่มอื่น เนื่องจากการควบคุมที่เข้มงวดจนไม่อาจเข้าถึงการศึกษา การรักษาพยาบาลและการดำรงชีวิตอื่นๆ คนกลุ่มนี้ในเมียนมาร์ไร้สัญชาติและไร้รัฐและต้องอพยพหนีภัยเป็นผู้ลี้ภัยในบังคลาเทศและมาเลเซีย” (UNHCR : 2016)¹⁴.

ในที่นี้ ผู้วิจัยต้องเน้นย้ำประการหนึ่งว่า จากสถิติที่รวบรวมโดย UNHCR ในประเทศสมาชิกอาเซียน มีคนไร้รัฐไร้สัญชาติอยู่กว่า 40 % ของคนไร้รัฐไร้สัญชาติทั่วโลก และ 2 ใน 3 ของกลุ่มคนไร้รัฐไร้สัญชาติอยู่

¹⁰ UNHCR, <http://reporting.unhcr.org/population>, accessed 9 July 2018.

¹¹ UNHCR , Asia-Pacific, <http://www.unhcr.org/asia-and-the-pacific.html>, accessed 9 July 2018.

¹²(UNHCR Executive Committee of the High Commissioner’s Programme.

¹³ UNHCR Global Appeal 2015 Update, p.122, <http://www.unhcr.org/5461e5f7a.pdf>, accessed 20 August 2016.

¹⁴South East Asia-Global Focus 2016, <http://reporting.unhcr.org/node/39>, accessed 10 July 2017. As of the end of 2017, South East Asia (SEA) subregion hosted some 3.25 million people of concern, representing an increase of 15.4 per cent when compared to figures from 2016. The increase is due to a spike in the number of internally displaced people (IDPs) in the Philippines as a result of the armed conflict in Marawi that began in May 2017, and to an adjustment to the baseline estimate of stateless persons in Myanmar, see UNHCR Global focus, <http://reporting.unhcr.org/node/39?y=2017>, accessed November 10, 2018.

ในอาเซียนซึ่งถือว่ามีจำนวนมากที่สุดในโลก (UNHCR: 2017)¹⁵. ประชากรกลุ่มนี้ มีความเสี่ยงที่จะถูกเลือกปฏิบัติ ถูกแสวงหาประโยชน์และถูกละเมิด ดังนั้นความเป็นไปได้ที่คนเหล่านี้จะอพยพไปยังประเทศอื่นจึงมีมากขึ้น นอกจากนั้น ในภูมิภาคนี้ ยังมีแรงงานต่างด้าวที่ไม่มีเอกสารประจำตนมากกว่า 3 ล้านคน โดยเฉพาะในประเทศมาเลเซียและไทย (UNHCR Malaysia)¹⁶. ผู้ลี้ภัยในอินโดนีเซียและมาเลเซียเป็นผู้ลี้ภัยในเมืองเท่านั้น มีเพียงประเทศไทยเท่านั้น ที่จำนวนผู้ลี้ภัยในศูนย์พักพิงชั่วคราวมีมากกว่าผู้ลี้ภัยในเมือง¹⁷

นโยบายต่อผู้ลี้ภัยของทั้งสามประเทศที่ทำการศึกษามีความใกล้เคียงกันมาก กล่าวคือ อินโดนีเซียไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัยปี 1951 และพิธีสารปี 1967 อินโดนีเซียไม่มีกฎหมายภายในในการคุ้มครองผู้ลี้ภัย อย่างไรก็ตาม อินโดนีเซียมีผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยอยู่กว่า 13,000 คน ส่วนใหญ่มาจากอัฟกานิสถาน ปากีสถานและเมียนมาร์ รัฐบาลอินโดนีเซียอนุญาตให้ UNHCR กำหนดสถานะผู้ลี้ภัยได้แม้ว่าจะมองว่าอินโดนีเซียจะเป็นเพียงทางผ่านที่ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยตั้งใจจะอยู่เป็นระยะเวลาสั้นๆ เป็นการชั่วคราวเพื่อเดินทางต่อไปยังออสเตรเลีย แต่ประกาศของรัฐมนตรีว่าด้วยคนเข้าเมืองของออสเตรเลีย Scott Morrison เมื่อเดือนพฤศจิกายน ปี 2014 ที่ว่า “ผู้ลี้ภัยคนใดที่ขึ้นทะเบียนไว้กับ UNHCR หลังวันที่ 30 มิถุนายน 2014 จะไม่ได้รับการพิจารณาเพื่อการตั้งถิ่นฐานในออสเตรเลีย”¹⁸ ส่งผลให้อินโดนีเซียอยู่ในสถานการณ์ที่ยากลำบาก การเปลี่ยนแปลงนโยบายของออสเตรเลียหมายถึงว่าผู้ลี้ภัยที่เดินทางเข้ามาใหม่ไม่ต้องรอมากกว่า 5 ปี หลังจากเดินทางถึงอินโดนีเซียกว่าจะได้รับการพิจารณาให้ไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม

เช่นเดียวกับอินโดนีเซีย มาเลเซียไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัยและพิธีสาร แต่ดูเหมือนว่ามาเลเซียจะเปิดกว้างที่จะให้ UNHCR ดำเนินการกำหนดสถานะผู้ลี้ภัยสำหรับผู้แสวงหาการคุ้มครองระหว่างประเทศ ในบรรดาสามประเทศในอาเซียนที่ได้รับผลกระทบจากการอพยพอย่างผิดกฎหมาย (คนเข้าเมือง) มาเลเซียมีประวัติศาสตร์อันยาวนานในการให้ความช่วยเหลือผู้ที่หนีการประหัตประหารและความรุนแรง รวมถึงกลุ่มชาวโรฮิงญาจากเมียนมาร์ จนถึงเดือนกรกฎาคม 2018 มาเลเซียมีผู้อพยพลี้ภัยอยู่ถึง 159,985 คนที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นบุคคลในความห่วงกังวลโดย UNHCR ซึ่งทำให้มาเลเซียเป็นหนึ่งในประเทศที่รองรับผู้ลี้ภัยจำนวนมากที่สุดในภูมิภาค¹⁹ ประมาณครึ่งหนึ่งในจำนวนผู้อพยพลี้ภัยเป็นชาวโรฮิงญาและจำนวน 135,000 คนมาจากเมียนมาร์ (Rashvinjeet S.Bedi).²⁰

¹⁵Southeast Asia-Global Focus 2017, <http://reporting.unhcr.org/node/39?y=2017>, accessed 10 July 2017 .

¹⁶Figures at a Glance,' April 2016. (ii) UNHCR, 'UNHCR Factsheet – Malaysia,' August 2015. (iii) UNHCR, 'Malaysia – Statistical Snapshot,' June 2015. (iv) UNHCR, 'Malaysia – 2016 Plan Summary – Filipino Refugees in Sabah.

¹⁷รัฐบาลไทยไม่เรียกผู้ที่ย้ายอยู่ในค่ายตามแนวชายแดนไทย เมียนมาร์ว่าผู้ลี้ภัย แต่เรียกว่าผู้หนีภัยความตาย และเรียกค่ายผู้ลี้ภัยเหล่านั้นว่า ศูนย์พักพิงชั่วคราว แม้ “ศูนย์พักพิง” ดังกล่าวจะดำรงอยู่กว่า 30 ปี แล้ว ในหลายกรณี

¹⁸Muzafar Ali, Asylum Seekers and Refugees in Indonesia: Problems and Potentials, in *Cosmopolitan Civil Societies: An Interdisciplinary Journal*, UTS ePress, Vol8, No.2 (2016),

<http://epress.lib.uts.edu.au/journals/index.php/mcs/article/view/4883/5490>, ; and ABC News 2014b, 'Asylum seekers registered with UNHCR in Indonesia after June no longer eligible for resettlement in Australia, Scott Morrison says', (18 November), <http://www.abc.net.au/news/2014-11-18/resettlement-path-for-asylum-seekers-in-indonesia-cut-off/5900962>

¹⁹ดูรายงานประเทศของมาเลเซีย

²⁰ Let all refugees in Malaysia work, say human rights activists, The Star,

<http://www.thestar.com.my/news/nation/2017/01/20/let-all-refugees-in-malaysia-work-say-human-rights-activists/#GW5IH5yRUmucYyLC.99>

นอกจากนั้น มาจากประเทศศรีลังกา ปากีสถาน เยเมน โชมเลีย ซีเรีย อิรัก อัฟกานิสถาน และปากีสถาน และเช่นเดียวกับหลายประเทศเพื่อนบ้าน นโยบายที่เป็นทางการของมาเลเซียต่อผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยคือคนเหล่านี้เป็น “คนต่างด้าวผิดกฎหมาย” และต้องถูกคุมขัง แต่่นโยบายดังกล่าวนี้ขาดความชัดเจนซึ่งหมายถึงว่าการสนองตอบต่อสถานการณ์โดยทั่วไป มักจะเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ซึ่งมีความไม่แน่นอนและขึ้นกับวิจารณ์ของเจ้าหน้าที่รัฐแต่ละคน

ในกรณีของประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน คือยังไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัยและพิธีสาร อีกทั้งยังไม่มีกรอบกฎหมายหรือระเบียบภายในเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยที่ชัดเจน นอกจากนี้ ในเชิงสถิติ ยังมีความยากลำบากในการระบุจำนวนผู้ลี้ภัยในประเทศไทย แต่สิ่งที่ชัดเจนคือการที่ประเทศไทย อย่างน้อยจนถึงปี 2017 ได้เป็นที่พักพิงของผู้ลี้ภัยจากเมียนมาร์กว่าแสนคนในศูนย์พักพิงชั่วคราวตามชายแดนระหว่างสองประเทศ และ ผู้ลี้ภัยในเมืองประมาณ 6,000 -8,000 คน แต่จำนวนผู้ลี้ภัยในเมืองไม่มีความชัดเจนมากนัก โดยเฉพาะกลุ่มโรฮิงญา ซึ่งประมาณการว่าน่าจะมีมากกว่า 10,000 คน ที่อาศัยอยู่ตามเขตเมืองต่างๆในประเทศไทย²¹

ในจำนวน 10 ประเทศสมาชิกอาเซียน มีเพียงประเทศกัมพูชาและฟิลิปปินส์เท่านั้นที่เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัยปี 1951 และพิธีสารปี 1967 แต่แม้ว่าอาเซียนจะมีบุคคลในความห่วงกังวลเกือบสามล้านคน แต่ก็ยังไม่มีข้อตกลงระดับภูมิภาคหรือกระบวนการใดๆที่จะคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนเหล่านั้น ยิ่งไปกว่านั้น การที่ประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ไม่มีกฎหมายภายในเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย ทำให้คนกลุ่มนี้ยังคงมีความเสี่ยงต่อการถูกจับกุมคุมขัง การส่งกลับ การขับไล่กลับ และการไม่ได้รับการคุ้มครอง

โครงการวิจัยเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยในเมืองในประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย

เมื่อพิจารณาปัจจัยและความรุนแรงของปัญหาที่ผู้ลี้ภัยในเมืองประสบอยู่ในประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย และประเทศไทย ประกอบกับการที่งานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่มีการศึกษาอย่างเป็นระบบและเข้มข้นทั้งในเชิงระเบียบวิธีวิจัยและสารัตถะยังคงขาดแคลนอยู่มาก ทำให้ทีมวิจัยมองเห็นความจำเป็นที่จะดำเนินการศึกษาวิจัยในประเด็นดังกล่าว ดังนั้น คณะที่วิจัยจากสถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา และนักวิจัยท้องถิ่นในทั้งสามประเทศ มองเห็นความสำคัญในการศึกษาเกี่ยวกับนโยบาย กฎหมายและแนวปฏิบัติของรัฐ เพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของกลุ่มผู้ลี้ภัยในเมือง งานวิจัยฉบับนี้ จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายและนโยบายของแต่ละรัฐ คือ อินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทยใช้ในการจัดการผู้แสวงหาที่ลี้ภัยรวมถึงกลุ่มคนที่ต้องถูกบังคับโดยสถานการณ์ให้หนีจากประเทศตนเอง ทั้งนี้ นอกจากจะเป็นการศึกษาเปรียบเทียบสามประเทศดังกล่าวแล้ว วัตถุประสงค์ของการศึกษาอีกประการหนึ่ง คือการประเมิน/วิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายและนโยบายดังกล่าวต่อสิทธิพื้นฐานของผู้ลี้ภัย ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย และคนที่ถูกบังคับให้ย้ายถิ่นเข้ามาในทั้งสามประเทศ โดยเฉพาะสิทธิในการศึกษา สิทธิในการมีงานทำ และสิทธิในการเคลื่อนย้ายในประเทศนั้นๆ นอกจากนี้ โครงการวิจัยยังจะพิจารณาการตอบสนองต่อปัญหา

²¹See Thailand Report and number of Rohingyas was given by Rohingya community in Bangkok in an interview, 7 April 2017.

ของผู้ลี้ภัยรวมทั้งสถานการณ์และเงื่อนไขการเข้าถึงสิทธิของคนกลุ่มนี้ในทั้งสามประเทศ และท้ายที่สุด การศึกษาจะพยายามเสนอข้อเสนอนั้นที่เป็นไปได้ โดยเฉพาะข้อเสนอแนะต่ออาเซียนเกี่ยวกับระบบการจัดการ/คุ้มครองสิทธิของคนเหล่านั้นบนพื้นฐานสิทธิมนุษยชน

การวิจัยโครงการนี้ใช้การวิจัยเชิงเอกสารที่เป็นทางการเป็นหลักโดยการศึกษาและวิเคราะห์เอกสารทางกฎหมาย และนโยบายของทั้งสามประเทศ โดยมีการทบทวนวรรณกรรมที่เป็นวิชาการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ศึกษา และเพื่อไม่ให้เกิดช่องว่างในการศึกษา นักวิจัยได้มีการวิจัยภาคสนามในทั้งสามประเทศ ทั้งนี้เพื่อศึกษา/วิเคราะห์การตอบสนองต่อปัญหาของผู้ลี้ภัยรวมทั้งสถานการณ์และเงื่อนไขของเจ้าหน้าที่รัฐ การศึกษาในประเทศอินโดนีเซีย นักวิจัยสองคนซึ่งหนึ่งในนั้นเป็นอาจารย์ชาวอินโดนีเซียได้ทำการศึกษาภาคสนามเป็นเวลา 5 วัน โดยเฉพาะการลงชุมชนและเยี่ยมสถานกักกันในกรุงจาการ์ตาและโบกอร์ ในประเทศมาเลเซีย นักวิจัยท้องถิ่นชาวมาเลเซียได้ลงพื้นที่เป็นระยะๆ ในขณะที่นักวิจัยไทยสองคน ได้ทำการศึกษาภาคสนามพร้อมทั้งสังเกตการณ์ในชุมชนในเขตกรุงเทพมหานครและปทุมธานีซึ่งเป็นพื้นที่ที่ผู้ลี้ภัยในเมืองส่วนใหญ่อาศัยอยู่

งานวิจัยฉบับนี้ ยังได้มีการสัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้ปฏิบัติงานองค์กรพัฒนาเอกชน และตัวผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาผู้ลี้ภัยเอง นักวิจัยทั้งสามประเทศ ได้สัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องรวมทั้งสิ้น กว่า 40 คน ในประเทศอินโดนีเซียนักวิจัยได้สัมภาษณ์และจัดสนทนากลุ่มกับกลุ่มต่างๆจำนวน 13 คน ทั้งที่เป็นผู้ลี้ภัยเอง นักวิชาการ เจ้าหน้าที่ของ UNHCR ประจำอินโดนีเซีย รวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐ ในประเทศมาเลเซีย นักวิจัยได้สัมภาษณ์เชิงลึกกับบุคคลรวม 10 คนประกอบด้วยผู้ลี้ภัยสามคนจากกลุ่มผู้ลี้ภัยกลุ่มใหญ่ที่สุดในประเทศจำนวน สามคน จากองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานเกี่ยวกับสิทธิของผู้ลี้ภัย 5 คน กรรมการสิทธิมนุษยชนหนึ่งคน และผู้แทนจากองค์กรการกุศลซึ่งเคยมีตำแหน่งระดับรัฐมนตรีในรัฐบาลมาเลเซียหนึ่งคน นอกจากนี้ นักวิจัยยังได้จัดการสนทนากลุ่มกับกลุ่มผู้ลี้ภัยชาวโซมาเลียด้วย ส่วนในประเทศไทย นักวิจัยทั้งสองคน ได้สังเกตการณ์ชีวิตประจำวันของผู้ลี้ภัยในบางชุมชนและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐหลายครั้ง นอกจากนี้ ยังได้สัมภาษณ์เชิงลึกรวม 18 คน โดยเป็นผู้ลี้ภัยเองสิบเอ็ดคน ผู้แทนจากองค์กรพัฒนาเอกชนสองคน พนักงานบริษัทเอกชนสองคน และ เจ้าหน้าที่รัฐสามคน ในส่วนระเบียบวิธีวิจัยที่นักวิจัยแต่ละทีมใช้ในการศึกษาจะปรากฏรายละเอียดในรายงานผลการศึกษาของแต่ละประเทศในบทที่ 6

นอกเหนือจากการวิจัยเชิงเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การสนทนากลุ่ม และการสังเกตการณ์ในพื้นที่แล้ว ทีมวิจัยที่ประกอบด้วยนักวิจัยทั้งหมดได้จัดการสัมมนาเพื่อปรึกษาหารือในระดับภูมิภาค 1 ครั้ง ในกรุงเทพเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2018 โดยมีผู้เข้าร่วม 20 คน (ไม่รวมนักวิจัย) ทั้งที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้แทนจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมทั้งผู้แทนจากคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรระหว่างประเทศจากทั้งสามประเทศ โดยมี ดร. ศรีประภา เพชรเมธีศรี หัวหน้าทีมวิจัยทำหน้าที่ผู้ดำเนินรายการปรึกษาหารือ การปรึกษาหารือระดับภูมิภาคดังกล่าวเปิดโอกาสให้ทั้งผู้เข้าร่วมและนักวิจัยได้แลกเปลี่ยนข้อมูล ตรวจสอบข้อมูล และเปลี่ยนแนวปฏิบัติ และเรียนรู้ซึ่งกันและกัน เนื่องจากการสัมมนาใช้หลักการ Chatham House ผู้เข้าร่วมจึงมีการแลกเปลี่ยนอย่างตรงไปตรงมาและเปิดเผย โดยไม่กังวลว่าจะถูกนำไปอ้างอิงถึง แนวปฏิบัตินี้ เป็นส่วนหนึ่งของจริยธรรมการวิจัยที่ทีมวิจัยนำมาใช้กับทุกคนที่เกี่ยวข้องรวมถึงในการสัมภาษณ์และสนทนากลุ่ม

รายงานฉบับนี้ แบ่งเป็นสองส่วน ส่วนแรกเป็นการสรุปและวิเคราะห์ภาพรวมของรายงานรายประเทศทั้งสามฉบับรวมถึงการศึกษาเอกสารและการค้นคว้าทางวิชาการเพิ่มเติม โดยประกอบด้วย 5 บท บทแรกเป็นการกล่าวถึงผู้ลี้ภัยในเมืองและโครงการศึกษารวมถึงระเบียบวิธีการวิจัยที่นักวิจัยใช้ บทที่สองเป็นการสรุป/วิเคราะห์ผลการศึกษานโยบายและกฎหมายจากการศึกษาโดยนักวิจัยสามทีม บทที่สาม เป็นการวิเคราะห์สถานการณ์สิทธิมนุษยชนของผู้ลี้ภัยในเมือง โดยเฉพาะสิทธิในการเคลื่อนย้าย/เดินทาง สิทธิในการศึกษา และสิทธิในการทำงาน ส่วนบทที่สี่เป็นการวิเคราะห์ภาพรวมการคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัย (ในเมือง) ในภูมิภาคอาเซียน และบทสุดท้ายของส่วนแรกเป็นข้อเสนอแนะทั้งในระดับประเทศและระดับภูมิภาค ส่วนที่สอง เป็นรายงานผลการศึกษาในแต่ละประเทศคือ อินโดนีเซีย มาเลเซียและไทย ส่วนเอกสารอ้างอิงนั้น ทีมวิจัยได้นำมารวมไว้ตอนท้ายของรายงานนอกเหนือจากการอ้างอิงในตัวรายงานอยู่แล้ว

บทที่ 2

กฎหมาย นโยบายและการปฏิบัติการของรัฐต่อผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัย

2.1 นโยบายและกฎหมายคนเข้าเมืองในการจัดการผู้ลี้ภัย

หากจะพิเคราะห์ถึงกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยในทั้งสามประเทศ ได้แก่ ไทย มาเลเซียและอินโดนีเซียนั้น พบว่ามีจุดร่วมในประเด็นเดียวกัน ดังที่กล่าวไปแล้ว คือการที่ทั้งสามประเทศ ไม่ได้เป็นภาคีสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 (1951 Convention Relating to the Status of Refugees) และพิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967 (1967 Protocol Relating to the Status of Refugees) ซึ่งหมายถึงทั้งสามประเทศไม่รับรองสถานะและไม่รับรองสิทธิของผู้ลี้ภัยอย่างเป็นทางการ รวมถึงไม่มีกรอบทางกฎหมายภายในประเทศและแนวนโยบายที่ระบุอย่างชัดเจนถึงการให้สถานภาพต่อผู้ลี้ภัย ในกรณีดังกล่าว ทั้งสามประเทศจึงใช้กฎหมายคนเข้าเมือง หรือกฎหมายก้ากับการเข้าเมือง (Immigration Law) เป็นกรอบเชิงนโยบายและเป็นกฎหมายที่สำคัญในการบริหารจัดการผู้ลี้ภัย ซึ่งทำให้โดยนัยทางปฏิบัติ (de facto) ผู้ลี้ภัยได้รับการจัดประเภทเป็นบุคคลลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย หรือเป็นผู้อพยพเข้าเมืองที่ไม่มีเอกสารถูกต้อง คือไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายให้เข้าเมือง (undocumented immigrant)

ในความเป็นจริงแล้ว ทั้งสามประเทศมีพัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าเมืองที่แตกต่างกันไป ประเทศอินโดนีเซียมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับคนเข้าเมืองอยู่เป็นระยะ ๆ ดังปรากฏใน ปีค.ศ. 1975, ค.ศ. 1992 และ ค.ศ. 2009/2011 (กฎหมายการเข้าเมือง ค.ศ. 2011 ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบัน) ขณะที่อีกสองประเทศนั้นยังคงใช้กฎหมายคนเข้าเมืองที่มีมาแต่เดิมกว่า 40 – 50 ปี กล่าวคือ ประเทศไทยใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 (ค.ศ. 1979) และประเทศมาเลเซียใช้พระราชบัญญัติการเข้าเมือง ค.ศ. 1959/63 (Immigration Act 1959/1963) การปรับเปลี่ยนแก้ไขเชิงนโยบายในการจัดการคนเข้าเมือง โดยเฉพาะผู้ลี้ภัยที่อยู่ในสองประเทศนี้ ส่วนใหญ่เป็นการปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ (ad-hoc) มากกว่าการปรับปรุงกรอบเชิงกฎหมายอย่างเป็นระบบดังเช่นในอินโดนีเซีย

สำหรับประเทศอินโดนีเซีย จุดเด่นของนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยและคนเข้าเมือง คือพัฒนาการทางนโยบายที่เปลี่ยนแปลงจากแนวทางการใช้ขันติธรรมหรือความยอมทนกันได้ (tolerance) ซึ่งปรากฏในกฎหมายการเข้าเมือง ค.ศ. 1992 (Immigration Law No. 9 of 1992) โดยใช้คำว่า “อาจปฏิเสธการเข้าประเทศ” (may deny entry) ของชาวต่างชาติบางประเภทไปสู่ “แนวทางการใช้ศูนย์กักกัน” (detention-centred) ผ่านกฎหมายการเข้าเมือง ค.ศ. 2011 (Immigration Law No. 6 of 2011) ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันโดยเน้นข้อความที่ว่า “พึงปฏิเสธการเข้าประเทศ” (shall deny entry) ของชาวต่างชาติบางกลุ่ม (Nethery, Rafferty-Brown & Taylor, 2013) นโยบายและกฎหมายการเข้าเมืองที่ควบคุมและเข้มงวดมากขึ้นนี้เป็นผลพวงและได้รับอิทธิพลมาจากความร่วมมือระดับทวิภาคีกับประเทศออสเตรเลียตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1990 ซึ่งได้เพิ่มมาตรการการใช้สถานกักกันคนเข้าเมืองและความมั่นคงชายแดนเพื่อป้องกันมิให้ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย (asylum seeker) สามารถเดินทางไปถึงอาณาเขตของประเทศที่

รับรองสิทธิและสถานะผู้ลี้ภัย ซึ่งในที่นี้คือประเทศออสเตรเลียได้ (Nethery & Gordyn, 2014; Nethery & Gordyn, 2015)

ท่าทีที่สำคัญของรัฐบาลอินโดนีเซียต่อผู้ลี้ภัยและชาวต่างชาติสะท้อนผ่านมาตรา 1 (9) ในกฎหมายการเข้าเมือง ซึ่งมองบุคคลที่ไม่ใช่พลเมืองของอินโดนีเซียว่าเป็น “คนแปลกถิ่น” (strangers) ที่ทัศนคติดังกล่าวส่งผลให้รัฐบาลอินโดนีเซียเปิดโอกาสให้ UNHCR ดูแลจัดการผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัย ที่ถูกมองในฐานะ “คนแปลกถิ่น” ผ่านข้อตกลงการจัดตั้งสำนักงาน UNHCR ในอินโดนีเซียตั้งแต่ปี ค.ศ. 1979 แนวปฏิบัติดังกล่าว แม้จะมองได้ว่าเป็นการเปิดให้องค์กรระหว่างประเทศที่รับผิดชอบเรื่องผู้ลี้ภัยได้ให้ความช่วยเหลือคนกลุ่มนี้ แต่ในอีกทางหนึ่งถือเป็นการกระทำเชิงสัญลักษณ์ที่เพิกเฉยต่อคนเหล่านี้ในรูปแบบหนึ่งด้วยเช่นกัน (Taylor & Rafferty-Brown, 2010)

แนวทางที่มุ่งเน้นมิติความมั่นคงในนโยบายการจัดการกับผู้ลี้ภัยปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนภายหลังกรอบการจัดระเบียบความร่วมมือในภูมิภาค (Regional Cooperation Arrangement – RCA) ในด้านการย้ายถิ่นในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 ซึ่งได้กำหนดบทบาทขององค์กรระหว่างประเทศอย่าง องค์กรระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (International Organization for Migration – IOM) ที่มีหน้าที่ในการรับแจ้งกรณีผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัย และสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ซึ่งมีหน้าที่ในการกำหนดสถานภาพของผู้ลี้ภัย (Refugee Status Determination – RSD) (Kneebone, 2017, p.32) กรอบความร่วมมือดังกล่าวที่ได้รับการสนับสนุนจากออสเตรเลียซึ่งผลักดันและสนับสนุนอินโดนีเซียให้ร่างกฎหมายต่อต้านการลักลอบค้ามนุษย์ และเสริมสร้างขีดความสามารถในการจัดการกับปัญหาการเข้าเมืองผิดกฎหมายในด้านของการจัดการชายแดน ระบบวีซ่าและการตรวจสอบอัตลักษณ์บุคคลและสัญชาติ อันนำมาสู่การจัดทำกฎหมายการเข้าเมืองฉบับใหม่ในปี ค.ศ. 2011

ถึงแม้จะมีนโยบายความมั่นคงและการใช้ศุนย์กักกัน แต่ในทางปฏิบัติประเทศอินโดนีเซียกลับแบ่งรับแบ่งสู้กับนโยบายดังกล่าวโดยดำเนินมาตรการที่ให้การปกป้องคุ้มครองทางมนุษยธรรม (humanitarian refugee protection) และใช้ขันติธรรมโดยปริยาย (tacit tolerance) สำหรับผู้แสวงหาที่ลี้ภัยที่เดินทางผ่านอินโดนีเซียเพื่อไปยังประเทศที่สาม โดยเฉพาะในช่วงวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญา กว่า 6,500 คน ในทะเลอันดามันช่วงพฤษภาคม ค.ศ. 2015 ซึ่งอินโดนีเซียไม่ใช้นโยบายการผลักดันกลับออกสู่ทะเลของออสเตรเลีย อีกทั้งได้ออกแถลงการณ์ร่วมกับประเทศมาเลเซียและไทยเพื่อให้ที่พักพิงชั่วคราวแก่ผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญาที่อยู่ระหว่างกระบวนการหาแหล่งพักพิงใหม่หรือการกลับไปถิ่นฐานเดิมภายในระยะเวลา 1 ปี

นอกจากนี้ กรมกิจการคนเข้าเมืองของประเทศอินโดนีเซีย (Indonesia Immigration Directorate General) ได้ออกคำสั่งในปี ค.ศ. 2002 โดยกำหนดหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของกรมในการปกป้องคุ้มครองคนต่างด้าวจากการผลักดันส่งตัวกลับในกรณีที่หากบุคคลผู้นั้นถือเอกสารรับรองจาก UNHCR หรือบัตรประจำตัวที่ออกให้โดย UNHCR คำสั่งดังกล่าวถือว่าเป็นพัฒนาการที่สำคัญที่แสดงถึงการเคารพในพันธกรณีตามหลักการว่าด้วย การไม่ผลักดันส่งกลับผู้ลี้ภัย (non-refoulement) และยอมรับถึงสิทธิของผู้ลี้ภัยที่ต้องได้รับการคุ้มครองถึงแม้ว่ารัฐบาลอินโดนีเซียจะไม่รับรองสถานภาพของผู้ลี้ภัยอย่างเป็นทางการก็ตาม (Taylor & Rafferty-Brown, 2010)

ในกรณีของประเทศมาเลเซีย กฎหมายการเข้าเมืองของมาเลเซียจัดแบ่งประเภทของผู้ลี้ภัยในฐานะเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งได้ระบุไว้ว่า “พลเมืองที่ไม่ได้ถือสัญชาติมาเลเซียซึ่งอาศัยอยู่ในประเทศโดยไม่มีเอกสารรับรองตามกฎหมายหรือใบอนุญาตตามกฎหมาย จะถือว่าบุคคลผู้นั้นเป็นอาชญากร โดยระหว่างโทษปรับไม่เกิน 10,000 รिंगกิต (ประมาณ 80,000 บาท) หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ และยังคงเชี่ยนไม่เกิน 6 ครั้ง (Immigration Department of Malaysia, 2013) กฎหมายการเข้าเมืองที่เข้มงวดดังกล่าวส่งผลให้ผู้ลี้ภัยถูกจับกุม คမ်းขัง ถูกปฏิเสธการเข้าถึงสิทธิในการศึกษา การบริการสาธารณสุขและสิทธิอื่น ๆ รัฐบาลมาเลเซียได้ดำเนินมาตรการบุกเข้าตรวจค้นและปราบปรามอย่างรุนแรงต่อผู้อพยพเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายอยู่เป็นประจำ ซึ่งทำให้ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยมีความเสี่ยงต่อการถูกจับกุมและคุมขังในสถานกักกัน นอกจากนี้ยังทำให้ผู้ลี้ภัยในมาเลเซียตกอยู่ในความเสี่ยงที่จะถูกผลักดันส่งกลับ จากรายงานของ UNHCR (2018) ระหว่างปี ค.ศ. 2010 ถึง ค.ศ. 2018 มีผู้ที่ถูกบังคับส่งกลับทั้งหมด 65 คน โดยในจำนวนดังกล่าวมีผู้แสวงหาที่ลี้ภัย 14 คนที่ถูกส่งตัวกลับในปี ค.ศ. 2018

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลมาเลเซียอนุญาตให้ UNHCR สามารถขึ้นทะเบียนและให้สถานะแก่ผู้ลี้ภัยที่อาศัยอยู่ในประเทศมาเลเซียได้โดยผ่านความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐ และ UNHCR ยังสามารถต่อรองให้มีการปล่อยตัวผู้ลี้ภัยในสถานกักกันและให้ผู้ลี้ภัยสามารถใช้บริการสาธารณสุขในโรงพยาบาลในอัตราค่าบริการครึ่งหนึ่งของอัตราปกติสำหรับชาวต่างชาติได้อีกด้วย การอนุญาตดังกล่าวนี้ไม่บรรจุในนโยบายของรัฐบาลอย่างเป็นทางการ หากแต่เป็นข้อตกลงที่เกิดจากการต่อรองระหว่างรัฐบาลมาเลเซียและ UNHCR เป็นระยะ ๆ ซึ่งสามารถเปลี่ยนแปลงได้เสมอ แม้ว่าการถือบัตรแสดงตนของผู้ลี้ภัยที่ออกโดย UNHCR จะเป็นการคุ้มครองต่อผู้ลี้ภัยในระดับหนึ่ง แต่แนวทางดังกล่าวที่รัฐบาลมาเลเซียไม่ยินยอมที่จะคุ้มครองผู้ลี้ภัยและผลกระทบให้กับทาง UNHCR ตั้งแต่การจัดทำทะเบียนประวัติ การพิสูจน์อัตลักษณ์และสัญชาติ ไปจนถึงการให้ความช่วยเหลือด้านสุขภาพ การศึกษาและอาชีพ รวมถึงการสนับสนุนโดยองค์กรเอกชนระหว่างประเทศที่ทำงานในประเทศนี้ ทั้ง ๆ ที่หน้าที่ดังกล่าวควรเป็นความรับผิดชอบของรัฐในท้องถิ่น แนวนโยบายเช่นนี้ของรัฐบาลมาเลเซียกลับเป็นอุปสรรคและสร้างข้อจำกัดให้กับพื้นที่ในการปกป้องคุ้มครองผู้ลี้ภัยที่อาศัยอยู่ในประเทศ (Cris, Obi & Umlas, 2012)

นอกจากนี้ ในบางสถานการณ์ที่ผ่านมาในอดีต รัฐบาลมาเลเซียได้ใช้กรอบกฎหมายภายใต้มาตรา 55 ของ พระราชบัญญัติการเข้าเมือง ค.ศ. 1959/63 ซึ่งให้อำนาจเต็มที่แก่รัฐมนตรีประจำกระทรวงการเข้าเมืองสามารถใช้ดุลยพินิจในการจำแนกประเภทบุคคลได้โดยโดยไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขใด ๆ ของกฎหมายฉบับนี้ได้ ด้วยการออกเอกสารอนุญาต IMM 13 ที่ให้สิทธิและความคุ้มครองสถานภาพชั่วคราวแก่ผู้ลี้ภัย เช่น สิทธิในการอาศัยในประเทศได้ชั่วคราว สิทธิในการทำงาน สิทธิในเข้าถึงการศึกษาและสาธารณสุข หรือสิทธิอื่น ๆ ที่รับรองโดยรัฐมนตรี ใบอนุญาต IMM 13 นี้เริ่มใช้ในช่วงทศวรรษ 1970 เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ผู้ลี้ภัยกว่า 70,000 คนจากตอนใต้ของฟิลิปปินส์หลบหนีมายังรัฐซาบฮาร์ของมาเลเซีย และต่อมาในปี ค.ศ. 2005 กรณีผู้ลี้ภัยชาวอาเจะห์จากภัยสึนามิซึ่งได้ลงทะเบียนกับทาง UNHCR และยังได้รับใบอนุญาต IMM 13 เช่นกัน อย่างไรก็ตาม นโยบายดังกล่าวไม่มีความชัดเจนและขาดความโปร่งใสในการตัดสินใจซึ่งสะท้อนให้เห็นจากความพยายามในการขอใบอนุญาต IMM 13 ให้แก่ผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญาในปี ค.ศ. 2006 แต่กลับต้องหยุดชะงักลงกลางคันเนื่องจากประเด็นปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

สำหรับประเทศไทย รัฐบาลไม่เคยมีการกำหนดนิยามผู้ลี้ภัยภายในระบบกฎหมายอย่างชัดเจน แม้ว่าจะเผชิญกับสถานการณ์ผู้อพยพลี้ภัยมาตั้งแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง คำว่า “ผู้ลี้ภัย” “ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย” และ “ผู้ลี้ภัยในเมือง” รวมถึงการรับรองสถานภาพของผู้ลี้ภัยจึงไม่ปรากฏในแนวนโยบายหรือเอกสารทางการของรัฐในช่วงที่ผ่านมา ด้วยเหตุนี้นโยบายที่สำคัญในการจัดการกับผู้ลี้ภัยจึงเกี่ยวข้องกับนโยบายที่มุ่งแก้ปัญหาสถานะคนหลบหนีเข้าเมือง ซึ่งให้นิยามแก่ผู้ลี้ภัยว่า เป็น “ผู้อพยพหลบหนีภัยอันเนื่องจากการจลาจล การรบ หรือการสงคราม และเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง” (ศิววงศ์ สุขทวี, 2560) กล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 (ค.ศ. 1979) ถือเป็นกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อการกำหนดสถานะของผู้ลี้ภัย เนื่องจากกำหนดความผิดและบทลงโทษต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย โดยเฉพาะมาตรา 62 ซึ่งกำหนดให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี และปรับไม่เกิน 20,000 บาท เป็นต้น นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่รัฐยังสามารถผลักดันบุคคลเหล่านี้กลับออกนอกประเทศได้

ในอดีตที่ผ่านมา รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายในการจัดการกับผู้หลบหนีเข้าเมืองซึ่งรวมถึงผู้ลี้ภัยผ่านการออกมติคณะรัฐมนตรีเป็นระยะๆตามแต่สถานการณ์ เพื่อผ่อนผันอนุญาตให้ผู้ลี้ภัยอยู่ในประเทศได้เป็นการชั่วคราวและเป็นการแก้ไขสถานการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้น ภายใต้มาตรา 17 ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522²² รัฐบาลไทยเริ่มใช้มาตรการผ่อนผันเช่นนี้เป็นครั้งแรกกับอดีตทหารจีนคณะชาติที่อพยพหลังพ่ายแพ้แก่กองทัพจีนคอมมิวนิสต์ในปี พ.ศ. 2496 (ค.ศ. 1953) ในระหว่างกระบวนการอพยพไปตั้งถิ่นฐานในประเทศไต้หวัน โดยการออกมติ ครม. เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2515 (ค.ศ. 1972) ซึ่งให้สิทธิในการอยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ การจัดทำทะเบียนประวัติ การให้สิทธิในการศึกษา และการประกอบอาชีพ เป็นต้น (สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ก.พ. 2525)

ในปี พ.ศ. 2518 (ค.ศ. 1975) รัฐบาลไทยได้มีมติ ครม. ให้มีการจัดตั้งศูนย์อพยพในพื้นที่ชายแดนเป็นการชั่วคราวเพื่อรับมือกับสถานการณ์การอพยพของชาวเวียดนาม ลาวและกัมพูชาที่หนีภัยจากสงครามในอินโดจีนและการเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองในประเทศเหล่านั้น ภายใต้การดำเนินการของกระทรวงมหาดไทยและการดูแลเชิงนโยบายโดยสภาความมั่นคงแห่งชาติ และอนุญาตให้ UNHCR เข้ามาดำเนินการช่วยเหลือผู้ลี้ภัยในการเดินทางไปยังประเทศที่สาม จนในปี พ.ศ. 2522 (ค.ศ. 1979) รัฐบาลไทยได้มีนโยบายเปิดรับผู้ลี้ภัยจากกัมพูชามากขึ้นเนื่องจากสถานการณ์ความขัดแย้งในกัมพูชาที่ทวีความรุนแรงซึ่งมีนโยบายเฉพาะในด้านการศึกษาและฝึกอาชีพ รวมทั้งการจัดตั้งเขตปลอดภัยบริเวณชายแดนไทย-กัมพูชา แต่ทว่ารัฐบาลไทยกลับปรับเปลี่ยนแนวนโยบายในปี พ.ศ. 2523 (ค.ศ. 1980) ที่เรียกว่า “นโยบายการกีดขวางอย่างมีมนุษยธรรม” (Human Deterrence) ซึ่งมุ่งเน้นการลดจำนวนผู้ลี้ภัยด้วยการปิดศูนย์อพยพและลดจำนวนศูนย์ผู้อพยพหลายแห่ง รวมทั้งสกัดกั้นและผลักดันผู้อพยพอย่างเคร่งครัด (ดวงพร ศิลปะวุฒิ, 2535) นอกจากนี้รัฐบาลไทยได้มีมติผ่อนผันให้อนุญาตชาวเมียนมาร์ที่อพยพหนีภัยการสู้รบจากเหตุการณ์ทางการเมือง พ.ศ. 2531 (ค.ศ. 1988) ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของ UNHCR สามารถอาศัยอยู่ใน

²²มาตรา 17 ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ที่บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีพิเศษเฉพาะเรื่อง รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีจะอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้ใด หรือจำพวกใดเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขใดๆ หรือจะยกเว้นไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีใดๆ ก็ได้

ประเทศไทยเป็นการชั่วคราวในศูนย์พักพิงชั่วคราว 9 แห่งในพื้นที่ชายแดน (โรยทราย วงศ์สุบรรณและคณะ , 2559)

ในช่วงกว่าทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลไทยเริ่มมีแนวทางเชิงนโยบายที่เป็นระบบมากขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2548 (ค.ศ. 2005) ได้มีมติ ครม. ว่าด้วยยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ซึ่งมีรายละเอียด 3 ด้านสำคัญ คือ การจำแนกกลุ่มบุคคลที่มีปัญหาสถานะ 6 กลุ่ม การกำหนดสิทธิพื้นฐานและการป้องกันการหลบหนีเข้ามาใหม่ อีกทั้งยังได้กำหนดแนวทางให้มีการบันทึกประวัติและออกเอกสารประจำตัวแก่ผู้ลี้ภัยในอดีต ยุทธศาสตร์ดังกล่าวถือว่าเป็นแนวทางที่คำนึงถึงสมดุลระหว่างสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์และความมั่นคงของชาติไปควบคู่กัน (กฤตยา อาชวนิจกุล, 2554) และต่อมาในปี พ.ศ. 2555 (ค.ศ. 2012) รัฐบาลไทยได้มีมติ ครม. ว่าด้วยยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาลูกหลานผู้ลี้ภัยเข้าเมืองทั้งระบบ ซึ่งเป็นการปรับเปลี่ยนทิศทางให้เข้มงวดมากยิ่งขึ้นเพื่อป้องกันการหลบหนีเข้าเมือง ตามยุทธศาสตร์นี้ ส่วนมากผู้ลี้ภัยในเมืองถูกจัดอยู่ในกลุ่มที่ 4 คือ กลุ่มผู้ลี้ภัยเข้าเมืองผิดกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการควบคุมและผลักดันผู้ลี้ภัยกลับ ล่าสุดรัฐบาลไทยมีมติ ครม. ในวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2560 (ค.ศ. 2017) ว่าด้วยร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการคนเข้าเมืองผิดกฎหมายและผู้ลี้ภัย ซึ่งเป็นความพยายามในการปรับปรุงระบบหรือกลไกในการจัดการต่อผู้อพยพและผู้ลี้ภัยอย่างเป็นระบบ ทั้งในระบบคัดกรอง การกำหนดสถานะและให้สิทธิในการอาศัยในประเทศไทย รวมทั้งการจัดตั้งกรมกิจการคนเข้าเมืองเพื่อเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในประเด็นนี้โดยตรง อีกทั้งรัฐบาลพยายามปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฉบับใหม่ด้วย มติ คร.ม. ในครั้งนี้ถือว่าเป็นนโยบายของไทยที่กล่าวถึงคำว่า “ผู้ลี้ภัย” อย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก แต่ทว่าจนถึงปัจจุบัน (พฤศจิกายน 2561 (2018) ร่างนโยบายดังกล่าวยังไม่มีความคืบหน้าแต่อย่างใด

2.2 กลไกสิทธิมนุษยชนและกฎหมายระหว่างประเทศกับสิทธิของผู้ลี้ภัย

เมื่อเปรียบเทียบถึงกลไกสิทธิมนุษยชนและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัยของทั้งสามประเทศ จะเห็นถึงความคล้ายคลึงและแตกต่างกันไปของสถานการณ์ในแต่ละประเทศ ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่า ทั้งสามประเทศไม่ได้เป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967 จึงไม่ได้รับรองสถานภาพและคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัยโดยตรง ทว่าการที่ทั้งสามประเทศได้ลงนามให้สัตยาบันต่อกฎหมายสิทธิมนุษยชนในด้านต่าง ๆ หลายฉบับ ย่อมถือว่าเป็นการรับรองสิทธิและสถานะทางกฎหมายต่อบุคคลทั้งที่เป็นคนชาติและไม่ใช่นคนชาติ ซึ่งครอบคลุมถึงผู้ลี้ภัยด้วย

หากพิจารณาถึงการเข้าเป็นภาคีตราสารระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนภายใต้องค์การสหประชาชาติแล้ว เราจะเห็นความคล้ายคลึงกันของประเทศไทยและประเทศอินโดนีเซีย เนื่องจากทั้งสองประเทศนี้ได้เข้าเป็นภาคีกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนหลายฉบับ โดยประเทศไทยได้ให้สัตยาบันแล้ว 7 ฉบับ ได้แก่ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (ICESCR) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (CEDAW) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัด

การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (CERD) อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการกระทำอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือย่ำยีศักดิ์ศรี (CAT) และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (CRPD) ส่วนประเทศอินโดนีเซียให้สัตยาบันรับรอง 8 ฉบับ ซึ่งรวม 7 ฉบับข้างต้นและอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานและสมาชิกในครอบครัว (CMW) ในขณะที่มาเลเซียเข้าเป็นภาคีของกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเพียงสามฉบับเท่านั้น คือ อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (CEDAW) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC) และ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (CRPD)

อาจกล่าวได้ว่า ในเชิงกฎหมายและนโยบาย ประเทศอินโดนีเซียมีความพยายามที่ก้าวหน้ากว่าอีกสองประเทศในกระบวนการให้สัตยาบันกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและตรากฎหมายหรือข้อบังคับภายในประเทศที่เกี่ยวข้อง รัฐบาลอินโดนีเซียนอกจากเป็นภาคีกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแล้ว ยังได้รับรองกลไกสิทธิต่าง ๆ ในระบುವัวในตราสารระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เช่น หลักการไม่ผลักดันกลับ (non-refoulement) หลักไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) เสรีภาพในการนับถือศาสนา สิทธิในการแต่งงาน สิทธิในการรวมกลุ่มสมาคม การเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายและศาล สิทธิในการจ้างงาน สิทธิในที่อยู่อาศัย สิทธิในการศึกษา เสรีภาพในการเดินทางเคลื่อนย้าย และสิทธิในการขอเป็นพลเมืองของประเทศ โดยหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเหล่านี้เกิดขึ้นผ่านกฎหมายภายในประเทศ เช่น รัฐธรรมนูญ และกฎหมายสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1999 เป็นต้น (SUAKA Human Rights in Indonesia, n.d.)

สำหรับประเทศไทย แม้ว่ารัฐบาลจะได้ให้สัตยาบันในกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่สำคัญหลายฉบับ แต่การรับรองสิทธิดังกล่าวนั้นจะมีผลได้ ต้องเป็นไปตามกฎหมายภายในประเทศ นอกจากนั้น ประเทศไทยยังขาดระเบียบกฎหมายภายในประเทศที่ชัดเจน ประกอบกับมีการตั้งข้อสงวนในบางประเด็นไว้จึงส่งผลให้เกิดอุปสรรคที่ผู้ลี้ภัยไม่สามารถเข้าถึงสิทธิดังกล่าวได้ เช่น การตั้งข้อสงวน (reservation) ในมาตรา 22 ของอนุสัญญาสิทธิเด็ก ว่าด้วยเรื่องการคุ้มครองและช่วยเหลือเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กผู้แสวงหาที่ลี้ภัย ซึ่งทำให้ประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายและมาตราช่วยเหลือเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กผู้แสวงหาที่ลี้ภัยโดยตรง ทั้งกระบวนการคัดแยก การประเมินและส่งต่อ การให้เด็กได้สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการขอเป็นผู้ลี้ภัย การช่วยเหลือและคุ้มครอง สวัสดิภาพต่าง ๆ อันเป็นข้อจำกัดในการปกป้องและคุ้มครองสิทธิของเด็กเหล่านี้²³

ส่วนประเทศมาเลเซีย นอกจากรัฐบาลจะได้เข้าเป็นภาคีในกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศเพียงสามฉบับ ก็ยังมีข้อจำกัดในการนำเข้าไปสู่ระบบกฎหมายภายในประเทศอย่างมาก ตัวอย่างเช่น อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (CEDAW) ที่รัฐบาลมาเลเซียได้ให้สัตยาบันไว้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1995 กลับไม่มีสาระในการคุ้มครองสิทธิดังกล่าวที่เป็นสภาพบังคับในระบบศาลและกฎหมายภายในประเทศเลย นอกจากนี้มาเลเซียยังคงข้อสงวนใน CEDAW ไว้หลายประการ เช่น มาตราที่ 9 (2) สิทธิความเท่าเทียมของหญิงและชายในทางสัญชาติ และมาตรา 16 (2) ว่าด้วยการแต่งงานในเด็ก

²³อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ 21 มกราคม 2562 หน่วยงานราชการ 7 หน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับคนเข้าเมืองและเด็ก ได้ลงนามให้คำมั่นสัญญาที่จะไม่ส่งเด็กผู้ลี้ภัยและแสวงหาที่ลี้ภัยเข้าห้องกัก (Alternatives to Detention) ซึ่งถือเป็นความก้าวหน้าล่าสุด

เป็นต้น ส่วนอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC) มาเลเซียยังคงข้อสงวนสำคัญไว้ 5 ประเด็น ได้แก่ มาตราที่ 2 ว่าด้วยการไม่เลือกปฏิบัติ มาตราที่ 7 ว่าด้วยการขึ้นทะเบียนการเกิดและสิทธิในการมีชื่อและสัญชาติ มาตราที่ 14 ว่าด้วยเสรีภาพทางความคิด มโนธรรมสำนึกและศาสนา มาตราที่ 28 (1) (a) ว่าด้วยการศึกษา ขั้นพื้นฐานภาคบังคับที่ไม่มีค่าใช้จ่ายสำหรับทุกคน และมาตราที่ 37 ว่าด้วยการทรมาน การกระทำที่โหดร้าย หรือการลงโทษที่ปราศเสรีภาพ (Child Rights Coalition, 2013) และ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (CRPD) มาเลเซียได้คงข้อสงวนไว้ 2 ส่วน คือ มาตรา 15 ว่าด้วยเสรีภาพจากการถูกทรมาน การกระทำที่โหดร้ายและการลงโทษ กับมาตรา 18 ว่าด้วยเสรีภาพในการเดินทางเคลื่อนย้ายและการมีสัญชาติ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลผสมชุดใหม่จากการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 14 ในปี ค.ศ. 2018 ได้ส่งสัญญาณการเปลี่ยนแปลงเชิงบวกด้วยการประกาศเจตนารมณ์เป็นคำมั่นสัญญา ในการให้สัตยาบันกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอีก 6 ฉบับที่เหลือรวมถึงอนุสัญญาผู้ลี้ภัยด้วย (Pakatan Harapan, 2018; Malay Mai, 2018)

2.3 กฎหมายและนโยบายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

นอกจากกฎหมายและนโยบายการเข้าเมือง และกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแล้ว ทั้งสามประเทศยังมีกฎหมายและนโยบายอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัย ซึ่งมีบริบทที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ

สำหรับประเทศไทย นอกจากการใช้มาตรการยึดหยุ่นต่อผู้ลี้ภัยในการผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราวตาม มาตรา 17 ของกฎหมายคนเข้าเมืองแล้ว ในขณะเดียวกันรัฐบาลไทยก็ได้ปรับปรุงกฎหมายอื่น ๆ ที่มุ่งปกป้องคุ้มครองทุกคนที่อาศัยในประเทศ โดยไม่คำนึงถึงสถานะทางกฎหมายซึ่งเอื้อต่อการคุ้มครองสิทธิให้กับผู้ลี้ภัย เช่น กลไกการคุ้มครองเด็กภายในประเทศ และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เป็นต้น

ในพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 (ค.ศ. 2003) หัวใจสำคัญของการคุ้มครองสิทธิเด็กได้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 22 ซึ่งรับรองหลักการไม่เลือกปฏิบัติและหลักประโยชน์สูงสุดของเด็ก (the best interest of child) แม้แต่กับเด็กที่อยู่ในสถานะที่ยากลำบาก ซึ่งรวมถึงเด็กผู้ลี้ภัยด้วย ถึงกระนั้นก็ตาม หลักคุ้มครองดังกล่าวยังมีความแตกต่างและขัดแย้งจากแนวทางปฏิบัติของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองซึ่งยังคงยึดถือตามกฎหมายคนเข้าเมืองอยู่ ซึ่งทำให้หน่วยงานตามกฎหมายคุ้มครองเด็กและภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องพยายามผลักดันและต่อรองให้เกิดข้อตกลงในการคุ้มครองให้ความช่วยเหลือเด็กผู้อพยพลี้ภัยที่ถูกควบคุมตัวในสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (ณภัทร บุตรศักดิ์แสง, 2561) ในกระบวนการยุติธรรมภายใต้พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัว และวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 (ค.ศ. 2010) ศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดเชียงราย ได้มีคำสั่งคุ้มครองสิทธิผู้ลี้ภัยเด็กชาวโซมาเลียโดยใช้มาตรการพิเศษสำหรับเด็กในการคุ้มครองและมีแผนบำบัดฟื้นฟู ตามมาตรา 132 วรรคหนึ่งอีกทั้ง ประเทศไทยยังได้มีการปรับปรุงกฎหมายสัญชาติ ซึ่งในพระราชบัญญัติสัญชาติ แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551 (ค.ศ. 2008) ได้กำหนดและเปิดโอกาสให้บุตรของผู้ลี้ภัยสามารถขอสิทธิอยู่อาศัยในประเทศไทยได้

นอกจากนี้ สำหรับกรณีผู้ลี้ภัยคนไร้รัฐชาวโรฮิงญาที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2555- 2558 (ค.ศ. 2012 – 2015) รัฐบาลไทยได้ใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 ซึ่งให้อำนาจความคุ้มครองไปยังบุคคลที่ไม่ใช่สัญชาติไทย และครอบครัวสิทธิพื้นฐานของบุคคลทั้งสิทธิที่อยู่อาศัย สิทธิการเข้าถึงการศึกษา สิทธิในการเดินทางและสิทธิในการทำงาน โดยที่ผ่านมามีผู้อพยพลี้ภัยชาวโรฮิงญาที่ได้รับการคัดแยกกว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ 194 คน โดยกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ได้ประสานความร่วมมือกับสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง UNHCR, IOM และสถานทูตต่างประเทศในการส่งตัวผู้อพยพไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศที่สาม จำนวน 78 คน ระหว่างปี พ.ศ. 2558 – เดือนเมษายน พ.ศ. 2559 (ศิววงศ์ สุขทวี, 2559) อย่างไรก็ตามกฎหมายนี้ยังมีข้อจำกัดในการคุ้มครองสิทธิเฉพาะผู้เสียหายหรือพยานในคดีค้ามนุษย์เท่านั้น

กฎหมายภายในของประเทศมาเลเซียที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยนอกจากกฎหมายการเข้าเมือง ได้แก่ รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติเด็ก ค.ศ. 2001 (Child Act 2001; Act 611) รัฐธรรมนูญของมาเลเซียได้บัญญัติถึงหลักประกันด้านสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่สำคัญไว้ เช่น เสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลตามมาตรา 5 (1) เสรีภาพจากการตกเป็นทาสและแรงงานบังคับตามมาตรา 6 และหลักความเสมอภาคและการคุ้มครองภายใต้กฎหมายอย่างเท่าเทียมตามมาตรา 8 (1) เป็นต้น ส่วนพระราชบัญญัติเด็ก ค.ศ. 2001 ของประเทศมาเลเซียได้รับการบัญญัติขึ้นตามหลักการพื้นฐานที่สำคัญ 4 ประการ คือ หลักการไม่เลือกปฏิบัติ หลักประโยชน์สูงสุดของเด็ก หลักสิทธิในชีวิตและการพัฒนาของเด็ก และหลักการเคารพความเห็นของเด็กซึ่งได้สะท้อนในอารัมภบทของกฎหมายฉบับนี้ที่ว่า “เด็กทุกคนต้องได้รับการปกป้องคุ้มครอง ไม่ว่าจะเชื้อชาติ เพศ ภาษา ศาสนา แหล่งกำเนิดทางสังคมใด ๆ ...” อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กของมาเลเซียจะระบุถึงหลักการเสรีภาพขั้นพื้นฐาน หลักความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติก็ตามที่ แต่ความเป็นจริงในทางปฏิบัติแล้ว ผู้ลี้ภัย ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย ผู้ที่ไม่มีสัญชาติมาเลเซียหรือคนไร้รัฐกลับสูญเสียสิทธิและไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมในหลายกรณี เช่น การเสียเปรียบในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Equal Rights Trust, 2011) และการที่เด็กผู้ลี้ภัยหรือผู้แสวงหาที่ลี้ภัยได้รับการเพิกเฉยหรือไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการแพทย์ในโรงพยาบาลได้ (Ministry of Women, Family and Community Development and UNICEF Malaysia, 2013) เป็นต้น

ในประเทศอินโดนีเซีย กฎหมายและนโยบายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยนอกจากกฎหมายการเข้าเมือง ค.ศ. 2011 มีดังนี้ (1) รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1945 ฉบับแก้ไข (2) กฎหมายสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1999 (3) ระเบียบประธานาธิบดีที่ 125 ค.ศ. 2016 ว่าด้วยการจัดการกับผู้ลี้ภัย และ (5) ระเบียบกรมกิจการคนเข้าเมืองว่าด้วย “กระบวนการสำหรับผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายที่อ้างตนว่าเป็นผู้แสวงหาที่ลี้ภัยหรือผู้ลี้ภัย”

นอกจากนี้ ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ประเทศอินโดนีเซียยังได้อนุมัติกฎหมายภายในในประเทศหลายส่วนให้สอดคล้องกับกรอบและหลักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ที่สามารถเชื่อมโยงกับสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ลี้ภัยหรือผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในเมืองได้ อันได้แก่ (1) หลักการไม่ผลักดันส่งตัวกลับ (non-refoulement) ซึ่งปรากฏในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ (2) หลักการไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งระบุไว้ในมาตรา 3 ของกฎหมายสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1999 (3) เสรีภาพในการนับถือศาสนา ซึ่งระบุไว้ในมาตรา 28 E และมาตรา 29 ในรัฐธรรมนูญ และมาตรา 10 ของกฎหมายสิทธิมนุษยชน (4) สิทธิในการแต่งงาน ซึ่งระบุไว้ในมาตรา 28B ของรัฐธรรมนูญ และมาตรา 10 ของกฎหมายสิทธิมนุษยชน (5) สิทธิในการรวมกลุ่มสมาคม ซึ่งระบุไว้ใน

มาตรา 28B ของรัฐธรรมนูญ และมาตรา 24 และ 39 ของกฎหมายสิทธิมนุษยชน (6) สิทธิในการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายและศาล ซึ่งระบุไว้ในมาตรา 28D ของรัฐธรรมนูญ และมาตรา 5, 18 และ 66 ของกฎหมายสิทธิมนุษยชน (7) สิทธิในที่อยู่อาศัย ซึ่งระบุไว้ในมาตรา 28E และ 28H ของรัฐธรรมนูญ และมาตรา 40 ของกฎหมายสิทธิมนุษยชน (8) สิทธิในการขอสัญชาติ (Right to Naturalization) ซึ่งระบุไว้ในมาตรา 28E ของรัฐธรรมนูญ และมาตรา 26 ของกฎหมายสิทธิมนุษยชน รวมทั้งระบุในกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ ค.ศ. 2006 (9) สิทธิการจ้างงานที่ได้รับค่าตอบแทน ซึ่งระบุไว้ในมาตรา 28E ของรัฐธรรมนูญ และมาตรา 38 ของกฎหมายสิทธิมนุษยชน (10) สิทธิในการศึกษา ซึ่งระบุไว้ในมาตรา 28C และ 28E ของรัฐธรรมนูญ และมาตรา 12 และ 60 ของกฎหมายสิทธิมนุษยชน และ (11) เสรีภาพในการเดินทางเคลื่อนย้าย ซึ่งระบุไว้ในมาตรา 27 ของกฎหมายสิทธิมนุษยชน และในกฤษฎีกาประธานาธิบดีที่ 125/ ค.ศ. 2016 (Presidential Decree No. 125 of 2016)

นอกจากกลไกภายในประเทศแล้ว ทั้งประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย ยังรับรองปฏิญญาและกลไกรวมถึงความร่วมมือด้านสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ ในระดับภูมิภาค เช่น ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Human Rights Declaration – AHRD) ซึ่งนอกจากรับรองสิทธิมนุษยชนของทุกคนโดยทั่วไปแล้ว ยังระบุถึงบางกลุ่มเป็นการเฉพาะ ได้แก่ ผู้หญิง เด็ก คนชรา คนพิการ แรงงานอพยพ และคนในกลุ่มเปราะบางและกลุ่มชายขอบ โดยเฉพาะในมาตราที่ 16 ของปฏิญญาดังนี้ได้ระบุว่า “บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะเสาะหาและได้รับที่พักพิงในรัฐอื่นภายใต้กฎหมายของรัฐนั้นและความสอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศ”

โดยสรุป หากพิจารณาเปรียบเทียบให้เห็นถึงความคล้ายคลึงและความแตกต่างในเชิงกรอบนโยบาย กฎหมายและการปฏิบัติของรัฐต่อผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในเมืองที่อาศัยอยู่ในทั้งสามประเทศโดยภาพรวม ถึงแม้ทั้งสามประเทศจะไม่ได้เป็นภาคีสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยและไม่มีกรอบกฎหมายภายในที่ชัดเจนโดยตรงในการจัดการกับผู้ลี้ภัยนอกจากการใช้กฎหมายคนเข้าเมืองเป็นหลัก ประเทศอินโดนีเซียดูเหมือนจะมีกรอบนโยบายและกฎหมายที่ก้าวหน้ากว่าอีกสองประเทศ โดยมีลำดับศักดิ์ตามกฎหมายและมีการอนุวัติกฎหมายภายในที่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ อีกทั้งดำเนินนโยบายในเชิงมนุษยธรรมและให้การคุ้มครองต่อผู้ลี้ภัย ประเทศมาเลเซียมีกรอบกฎหมายและใช้มาตรการที่เข้มงวดต่อผู้ลี้ภัยซึ่งทำให้ผู้ลี้ภัยเสี่ยงต่อการถูกละเมิดและลิดรอนสิทธิต่างๆ ส่วนประเทศไทยมีแนวนโยบายที่เปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์และผ่อนผันให้กลุ่มผู้ลี้ภัยอาศัยอยู่ในประเทศได้ชั่วคราวเป็นรายกรณี ในขณะที่ช่วงเวลากว่าทศวรรษที่ผ่านมา จะเห็นความพยายามจัดระบบบริหารจัดการผู้ลี้ภัยในทางนโยบายที่ชัดเจนมากขึ้น ถึงแม้ว่าจะยังไม่เพียงพอก็ตาม ซึ่งได้สรุปให้เห็นตามตารางด้านล่าง

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบกรอบกฎหมาย นโยบายและแนวทางการปฏิบัติของรัฐต่อผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัย ของประเทศไทย อินโดนีเซียและมาเลเซีย

กรอบกฎหมายและแนวปฏิบัติ	ประเทศไทย	ประเทศอินโดนีเซีย	ประเทศมาเลเซีย
การเป็นภาคีในอนุสัญญาและพิธีสารว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย	ไม่ได้เป็นภาคี	ไม่ได้เป็นภาคี	ไม่ได้เป็นภาคี
กฎหมายและนโยบายหลักในการจัดการกับผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัย	<ul style="list-style-type: none"> พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 (ค.ศ. 1979) มาตรา 17 ใน พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ในการผ่อนผันให้กับผู้อพยพบางกลุ่ม (โดยผ่าน มติ ครม.) มติ ครม. ว่าด้วยยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบพ.ศ. 2555 (ค.ศ. 2012) 	<ul style="list-style-type: none"> กฎหมายการเข้าเมือง ค.ศ. 2011 นโยบายเน้นมิติความมั่นคง / แนวทางใช้ศูนย์กักกันต่อผู้ลี้ภัย (detention-centered) หลักการไม่ผลักดันส่งตัวผู้ลี้ภัยกลับ (non-refoulement) ในคำสั่งของกรมกิจการคนเข้าเมือง 	<ul style="list-style-type: none"> พ.ร.บ. การเข้าเมือง ค.ศ. 1959/1963 มาตรา 55 ใน พ.ร.บ. การเข้าเมือง ค.ศ. 1959/1963ให้อำนาจรัฐมนตรีออกใบอนุญาต IMM 13 ให้สิทธิการอยู่ในประเทศและสิทธิอื่น ๆ แก่ผู้ลี้ภัยบางกลุ่ม
กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่เข้าเป็นภาคี ²⁴	ICCPR, ICESCR, CEDAW, CRC, CERD, CAT, CRPD	ICCPR, ICESCR, CEDAW, CRC, CERD, CAT, CRPD, CMW	CEDAW, CRC, CRPD (หมายเหตุ – รัฐบาลใหม่มีแนวโน้มในการเข้าเป็นภาคีกฎหมายสิทธิ

²⁴กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศหลัก 9 ฉบับ ได้แก่

- 1) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR)
- 2) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights - ICESCR)
- 3) อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women CEDAW)
- 4) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child - CRC)
- 5) อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination - CERD)
- 6) อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการกระทำอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention Against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment - CAT)
- 7) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities - CRPD)
- 8) อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานและสมาชิกในครอบครัว (Convention on the Protection of the Rights of Migrant Workers and Members of their Families - CMW)

กรอบกฎหมายและ แนวปฏิบัติ	ประเทศไทย	ประเทศอินโดนีเซีย	ประเทศมาเลเซีย
			มนุษยชนระหว่างประเทศ (ในอนาคต)
กฎหมายและ นโยบายอื่น ๆ ที่ เกี่ยวข้อง	(1) พระราชบัญญัติ คุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 (ค.ศ. 2003) (2) พระราชบัญญัติศาล เยาวชนและครอบครัว และวิธีพิจารณาคดี เยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 (ค.ศ. 2010) (3) พระราชบัญญัติ สัญชาติ แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2551 (ค.ศ. 2008) (4) พระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปราม การค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 (ค.ศ. 2017)	(1) รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1945 ฉบับแก้ไข (2) กฎหมายสิทธิ มนุษยชน ค.ศ. 1999 (3) ระเบียบประธานาธิบดี ที่ 125 ค.ศ. 2016 ว่าด้วย การจัดการกับผู้ลี้ภัย ชาวต่างชาติ(4) ระเบียบ กรมการเข้าเมืองว่าด้วย “กระบวนการสำหรับผู้ เข้าเมืองผิดกฎหมายที่อ้าง ตนว่าเป็นผู้แสวงหาที่ลี้ภัย หรือผู้ลี้ภัย”	(1) รัฐธรรมนูญ (2) พระราชบัญญัติเด็ก ค.ศ. 2001 (3) กลไกสิทธิมนุษยชนใน ระดับภูมิภาค เช่น ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิ มนุษยชนอาเซียน
แนวทางเชิงปฏิบัติที่ สำคัญต่อผู้ลี้ภัยและ ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย	<ul style="list-style-type: none"> • ดำเนินนโยบายที่ ตอบสนองและ ปรับเปลี่ยนตาม สถานการณ์ (ad-hoc) • เริ่มจัดระบบนโยบายผู้ ลี้ภัยมากขึ้นหลัง พ.ศ. 2548 (ค.ศ. 2005) และปัจจุบันใช้ ยุทธศาสตร์ฯ พ.ศ. 2555 (ค.ศ. 2012) ซึ่ง เข้มงวดต่อผู้ลี้ภัยใน เมืองที่เข้ามาใหม่ • ร่างระเบียบสำนัก 	<ul style="list-style-type: none"> • แม้ดำเนินนโยบาย ความมั่นคงเป็นหลัก แต่ยังคงใช้มาตรการ ปกป้องคุ้มครองทาง มนุษยธรรม (humanitarian refugee protection) และการใช้ขันติธรรม โดยปริยาย (tacit tolerance) ในทาง ปฏิบัติ • มีกรอบนโยบายและ ลำดับศักดิ์ทาง 	<ul style="list-style-type: none"> • ดำเนินนโยบายที่ เข้มงวด เข้าตรวจค้น จับกุมคุมขัง และ ผลักดันส่งกลับผู้ลี้ภัย เป็นหลัก • ใบอนุญาต IMM 13 เปิดโอกาสให้เกิดการ ปฏิบัตินโยบายที่ เปลี่ยนไปตาม สถานการณ์ ขึ้นอยู่กับ ผู้มีอำนาจในขณะนั้น และนำไปสู่การทุจริต ได้ นอกจากนี้ UNHCR

9) อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับสูญหาย (Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance – CED)

กรอบกฎหมายและ แนวปฏิบัติ	ประเทศไทย	ประเทศอินโดนีเซีย	ประเทศมาเลเซีย
	<p>นายกรัฐมนตรีว่าด้วย การบริหารจัดการคน เข้าเมืองผิดกฎหมาย และผู้ลี้ภัย ตามมติ กรม. 10 มกราคม พ.ศ. 2560 (ค.ศ. 2017)</p>	<p>กฎหมายที่ชัดเจนและ สอดคล้องกันในการ คุ้มครองผู้ลี้ภัยที่ได้รับ การลงทะเบียนโดย UNHCR</p>	<p>จะต้องต่อรองกับทาง กรมกิจการคนเข้าเมือง อยู่เสมอ</p>

บทที่ 3

การเข้าถึงสิทธิของผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในเมือง

ตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่สองแล้วว่าทั้งสามประเทศ แม้จะไม่มีกฎหมายและกลไกภายในที่เฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและผู้ลี้ภัย รวมถึงผู้ลี้ภัยในเมืองนั้น แต่ทั้งสามประเทศ นอกจากจะมีพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่แต่ละประเทศเป็นภาคีแล้ว ยังมีกฎหมายภายในที่อาจนำมาใช้ให้เป็นคุณในการคุ้มครองสิทธิของคนกลุ่มนี้ แต่จากการศึกษาเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยในเมืองในทั้งสามประเทศพบว่า ในส่วนที่เกี่ยวกับการเข้าถึงสิทธิของผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัย มีจุดร่วมที่สำคัญของทั้งสามประเทศ คือ การที่ไม่มีกรอบนโยบายที่ชัดเจนในการจัดการและคุ้มครองผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัย จึงทำให้ทั้งสามประเทศพิจารณาผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในฐานะที่เป็น คนต่างด้าวหรือผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายภายใต้กฎหมายคนเข้าเมืองเป็นหลัก ประเด็นนี้เองจึงทำให้ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในเมืองที่อาศัยอยู่ในประเทศเหล่านี้ต้องเผชิญต่อความเสี่ยงในการคุ้มครองสิทธิและการเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ บทนี้เป็นความพยายามแสดงให้เห็นถึงสถานการณ์ที่ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในเมืองต้องเผชิญในการเข้าถึงสิทธิด้านเสรีภาพในการเดินทางเคลื่อนย้าย (freedom of movement) สิทธิในการศึกษา (right to education) และสิทธิในการทำงาน (right to employment)

3.1 เสรีภาพในการเดินทางเคลื่อนย้าย และสิทธิที่ปลอดจากการจับกุมคุมขังอย่างไม่มีกำหนด

ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น โดยทั่วไป ผู้ลี้ภัยที่อาศัยอยู่ในทั้งสามประเทศจะถูกจัดอยู่ในฐานะผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายหรือผู้ไม่มีเอกสารถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งเป็นข้อจำกัดสำคัญต่อการเข้าถึงสิทธิการเดินทางเคลื่อนย้ายโดยอิสระ และเสี่ยงต่อการจับกุม คุมขังและส่งตัวกลับโดยเจ้าหน้าที่รัฐ

สำหรับประเทศอินโดนีเซีย เนื่องด้วยอินโดนีเซียไม่ประสงค์จะให้สถานะผู้ลี้ภัยแก่ผู้แสวงหาที่พักพิง/ลี้ภัย แต่ได้อนุญาตให้ UNHCR ดำเนินการโดยกระบวนการในการพิจารณาสถานะผู้ลี้ภัยจะใช้เวลาอย่างน้อย 3 เดือน ในช่วงเวลาดังกล่าวผู้ลี้ภัยจะถูกควบคุมตัวในสถานกักกันตัวของกรมตรวจคนเข้าเมือง หากคำขอสถานะผู้ลี้ภัยถูกปฏิเสธในท้ายที่สุด ผู้ลี้ภัยที่ถูกควบคุมตัวจะตกอยู่ในความรับผิดชอบดูแลของรัฐบาลอินโดนีเซียซึ่งมีความเป็นไปได้สามกรณี คือ ส่งตัวกลับประเทศต้นทาง ให้อนุญาตอยู่ในประเทศต่อ หรือหากเป็นไปได้ ไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม ในขณะที่ผู้ที่ได้รับสถานะผู้ลี้ภัยและอยู่ในกระบวนการขอสถานะผู้แสวงหาที่ลี้ภัย กรมกิจการคนเข้าเมืองของอินโดนีเซียสามารถดำเนินการได้สองกรณี คือการควบคุมตัวในสถานกักกันตัวต่อไป หรือ ย้ายไปพักอยู่ในชุมชนใกล้เคียงสถานกักกันตัวภายใต้การดูแลของ IOM และกรมกิจการคนเข้าเมือง กระบวนการดังกล่าวสะท้อนถึงนโยบายศูนย์กักกันตัว ซึ่งเห็นได้วก่อนได้รับสถานะผู้ลี้ภัยจาก UNHCR ผู้ลี้ภัยจะถูกควบคุมตัวอยู่ในสถานกักกันอยู่ตลอดเวลา ซึ่งถูกจำกัดเสรีภาพในการเคลื่อนย้าย

สภาพของสถานกักกันตัวคนเข้าเมืองมีลักษณะไม่แตกต่างไปจากประเทศอื่น ๆ เนื่องจากสถานกักกันดังกล่าวถูกสร้างมาเพื่อควบคุมตัวชาวต่างชาติที่ละเมิดกฎหมายการเข้าเมืองเป็นการชั่วคราว ไม่ได้

เป็นที่อาศัยเพื่อรองรับผู้คนที่อพยพอย่างผิดกฎหมาย เด็กหรือคนชรา โดยเฉพาะเป็นระยะเวลาสั้น ด้วยเหตุนี้ประเด็นการขาดแคลนอาหาร น้ำ สภาพโภชนาการ สุขอนามัย การศึกษาสำหรับเด็ก ความช่วยเหลือทางการแพทย์ ความช่วยเหลือทางจิตวิทยาและความปลอดภัยจึงเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องแก้ไขในสถานกักกันตัว (Baskoro, 2018)

แม้ว่ารัฐบาลอินโดนีเซียจะใช้นโยบายควบคุมตัวผู้ลี้ภัยหรือผู้ที่ลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายในสถานกักกัน แต่ก็ยังมีกลไกบางอย่างที่ช่วยปล่อยตัวผู้ลี้ภัยที่ได้รับสถานะหรือที่ลงทะเบียนกับทาง UNHCR ในระดับท้องถิ่นหรือระดับชุมชน เช่น ศูนย์ที่พักพิงที่ดำเนินการโดย IOM เมื่อผู้ลี้ภัยได้รับการลงทะเบียนสถานะแล้ว พวกเขาจะได้รับอิสระในการเดินทางเคลื่อนย้ายภายในประเทศอินโดนีเซีย แต่แนวทางปฏิบัตินี้กลับถูกระงับเป็นครั้งคราวเมื่อเกิดเหตุการณ์พิเศษ เช่น กรณีการทะเลาะของคลื่นผู้ลี้ภัยกว่า 87,000 คน ที่หลบหนีจากชายแดนบังกลาเทศ-เมียนมาร์ทางทะเลอันดามัน ในระหว่าง ค.ศ. 2012 – 2014 ซึ่งผู้ลี้ภัยเหล่านี้จำนวนหนึ่ง ที่ได้รับการช่วยเหลือจากชาวประมงในอาเจงห์กลับถูกกักขังหรือจำกัดบริเวณในการเดินทางเคลื่อนย้าย (Thom, 2016; Samson, Gifford and Taylor, 2016; UNHCR, 2014; 2015)

จากการสัมภาษณ์ผู้ลี้ภัยของผู้วิจัย พบว่าหลายกรณีให้ข้อมูลไปในทิศทางเดียวกันว่าตนไม่สามารถเข้าถึงสิทธิการเดินทางเคลื่อนย้ายอย่างอิสระได้ หากไม่ได้รับสถานะหรือบัตรแสดงตนผู้ลี้ภัยจาก UNHCR การไม่มีบัตร ทำให้พวกเขาถูกจำกัดบริเวณในการเดินทาง พวกเขาไม่สามารถเข้าถึงสถานที่ที่ตนสามารถเรียกร้องสิทธิอย่าง UNHCR ได้สะดวก และจำเป็นต้องเข้ารายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่อย่างสม่ำเสมอ ตัวอย่างเช่น อาเรียน มามีลาวิ (Arian Mameelawi) ให้สัมภาษณ์ว่า “เราอยากเดินทางไปยังออสเตรเลีย อยากไปท่องเที่ยว 1,000 กว่าเกาะในอินโดนีเซีย” (แต่ไปไม่ได้)

กรณีของมาเลเซีย ความหวาดกลัวและความเสี่ยงต่อการถูกจับกุม คุมขัง (และความเป็นไปได้ที่ถูกล่วงตัวกลับ) ถือเป็นประสบการณ์ร่วมที่พบได้บ่อยครั้งในกลุ่มผู้ลี้ภัยในประเทศนี้ โดยเฉพาะผู้ลี้ภัยที่ยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนกับ UNHCR มีรายงานว่าผู้อพยพและผู้ลี้ภัยทั้งหมด 86,795 คน ถูกคุมขังในสถานกักกันของกรมการเข้าเมืองในปี ค.ศ. 2016 (อ้างใน Global Detention Project, 2018) ประเทศมาเลเซียถูกเปรียบเทียบกับผู้ลี้ภัยว่าเป็นเสมือน “การตกนรกทั้งเป็น” (a living hell) เนื่องจากความหวาดกลัวต่อภัยของการถูกจับกุมและคุมขัง (Sayed & Choi, 2018) ความกลัวเช่นนี้นำมาซึ่งการแยกตัวอยู่อย่างโดดเดี่ยว พ่อแม่ไม่ยอมให้ลูกของตนออกไปเล่นข้างนอก มีการจำกัดการเดินทางเคลื่อนย้าย และปิดกั้นไม่ให้ผู้ลี้ภัยเหล่านี้สามารถไปทำงานข้างนอกหรือร้องขอความช่วยเหลือในยามจำเป็นได้ นอกจากนี้การคุมขังกักกันตัวผู้ลี้ภัยภายใต้กฎหมายการเข้าเมือง ค.ศ. 1959/63 สามารถทำได้โดยไม่มีกำหนด เนื่องจากกฎหมายไม่ได้ระบุให้มีการประเมินหรือทบทวนขยายการกักขังโดยศาล (Asylum Access Malaysia, 2018) จากคำสัมภาษณ์ของผู้ลี้ภัยคนหนึ่งซึ่งเป็นหัวหน้าชุมชนผู้ลี้ภัย เขาชี้ให้เห็นว่าการบุกตรวจค้นและจับกุมคุมขังโดยเจ้าหน้าที่เกิดขึ้นกับทั้งผู้ลี้ภัยที่มีและไม่มีบัตรประจำตัวผู้ลี้ภัยที่ออกโดย UNHCR หรือแม้ว่าจะมีจดหมายคุ้มครองที่ออกโดย UNHCR ก็ตามที เธอระบุว่าผู้ลี้ภัยมิใช่แค่เสี่ยงต่อการถูกจับกุมเท่านั้น หากแต่ยังถูกปฏิเสธปิดกั้นสิทธิอย่างเป็นระบบเพื่อไม่ให้ผู้ที่ถูกจับกุมได้รับความช่วยเหลือ อีกทั้งญาติหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องก็ประสบกับความยากลำบากในการเข้าไปเยี่ยมผู้ลี้ภัยที่ถูกคุมขังในสถานกักกัน (สัมภาษณ์ B. Anonymous, 2018)

นอกจากนี้การจับกุมคุมขังยังเกิดขึ้นกับเด็กและผู้หญิง จากข้อมูลของคณะกรรมการ CEDAW พบว่าในปี ค.ศ. 2017 มีจำนวนผู้หญิงและเด็กที่ถูกคุมขังในสถานกักกันของกรมการตรวจคนเข้าเมือง 2,203 (ผู้หญิง 1,686 คน เด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี 369 คน และเด็กอายุต่ำกว่า 12 ปี 148 คน) ในการจับกุมและคุมขังเด็ก รัฐบาลมาเลเซียมักอ้างว่าเจ้าหน้าที่จำเป็นจะต้องคุมขังทุกคนที่ไม่มีเอกสารที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย (รวมทั้งเด็ก) ซึ่งการกักขังเด็กผู้ลี้ภัยนั้นขัดกับหลักการว่าด้วยประโยชน์สูงสุดของเด็กในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก และดังที่กล่าวไปแล้ว มาเลเซียยังคงข้อสงวนในมาตรา 2 และ 37 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กที่เกี่ยวกับหลักการไม่เลือกปฏิบัติและการคุ้มครองเด็กจากการจับกุม กักขังและคุมขังโดยพลการ

รายงานจากประเทศมาเลเซียระบุว่า สถานกักกันคนเข้าเมืองของมาเลเซียมีลักษณะเหมือนสถานที่ทรมาน ซึ่งผู้ลี้ภัยที่ถูกควบคุมตัวต้องอาศัยอยู่ในสภาพที่มีกลิ่นเหม็น ห้องคุมขังมีพื้นที่แออัด ขาดปัจจัยพื้นฐานสำคัญทั้งอาหาร น้ำและการดูแลสุขภาพที่เพียงพอต่อผู้ลี้ภัย อีกทั้งอัตราการตายของผู้ที่ถูกควบคุมตัวในสถานกักกันมีจำนวนที่สูงอย่างมากโดยมีรายงานเปิดเผยจากกระทรวงมหาดไทย มาเลเซียที่ระบุว่า ผู้ที่ถูกควบคุมตัว 161 คน เสียชีวิตในสถานกักกันระหว่างปี ค.ศ. 2014 -2016 ซึ่งในจำนวนดังกล่าวมีผู้ลี้ภัยอย่างน้อย 24 คน (Barron, 2017) นอกจากนี้ผู้ลี้ภัยให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์โดยนักวิจัยว่า ประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่ประจำการในสถานกักกันจำนวนมากจบการศึกษาเพียงระดับมัธยมและไม่ได้รับการฝึกอบรมที่เหมาะสมกับการทำงานในสภาพแวดล้อมที่มีแรงกดดันสูงอย่างในสถานกักกัน สถานการณ์ดังกล่าวเอื้อให้เจ้าหน้าที่เหล่านี้ปฏิบัติตัวอย่างไม่เหมาะสมต่อผู้ถูกควบคุมตัว

ในทางปฏิบัตินั้น UNHCR มีบทบาทสำคัญอย่างมากในการช่วยเหลือและต่อรองกับเจ้าหน้าที่เพื่อให้ปล่อยตัวผู้ลี้ภัยจากการควบคุมตัวซึ่งกระบวนการดังกล่าวอาจใช้เวลาหลายเดือนหรือเป็นปี (ระยะเวลาโดยเฉลี่ยของการควบคุมตัว คือ 16 เดือน) อย่างไรก็ตาม UNHCR จะช่วยเหลือได้ยากมากขึ้นหากผู้ลี้ภัยถูกจับกุมขณะทำงาน เนื่องจากการถูกจับกุมในขณะที่ทำงานนั้น ทำให้ผู้ลี้ภัยมีความผิดอีกข้อหาหนึ่งนอกจากจะไม่มีเอกสารการเข้าเมืองที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายแล้ว คือ การทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตทำงาน

ส่วนกรณีของประเทศไทยนั้นมีความคล้ายคลึงกับประเทศมาเลเซีย เนื่องจากผู้ลี้ภัยเป็นบุคคลเข้าเมืองผิดกฎหมายหรืออาศัยอยู่ในประเทศเกินกำหนด จึงไม่สามารถเข้าถึงสิทธิการเดินทางเคลื่อนย้ายได้โดยอิสระตามกฎหมาย และเสี่ยงต่อการถูกดำเนินคดี จับกุม คุมขังโดยไม่มีกำหนด หรือไม่ก็ถูกบังคับผลักดันออกนอกประเทศ

อย่างไรก็ดี กรณีการผ่อนผันให้ผู้ลี้ภัยอาศัยอยู่ในประเทศได้ชั่วคราวนั้นสามารถเกิดขึ้นได้ในสองกรณีใหญ่ ๆ กล่าวคือ กรณีแรก คือ การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 17 ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองซึ่งให้อนุญาตกับผู้ลี้ภัยเฉพาะกลุ่มดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่แล้ว ส่วนกรณีที่สอง คือ การผ่อนผันเป็นรายกรณีของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง ตามอำนาจในมาตรา 19 ที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่พิจารณาให้คนต่างด้าวที่กำลังเดินทางเข้าเมืองอยู่ได้ชั่วคราวหากมีข้อสงสัย และมาตรา 54 ซึ่งให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองพิจารณาให้คนต่างด้าวอยู่ได้ชั่วคราวในระหว่างรอการผลักดันออกนอกประเทศ โดยอาจมีเงื่อนไขการ

วางหลักประกัน และกำหนดให้รายงานตัวต่อสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองอย่างสม่ำเสมอ²⁵ เช่น กรณีของ นายอาหมัด ผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์จากซีเรียที่ถูกจับกุมระหว่างเดินทางไปซื้อของ โดยเขาได้รับอนุญาตให้ประกันตัวโดยใช้เงินหลักทรัพย์ 50,000 บาท และสามารถอยู่ในประเทศได้ชั่วคราวระหว่างรอการผลักดัน ออกนอกประเทศ อีกทั้งต้องไปรายงานตัวเดือนละครั้ง อย่างไรก็ตามแม้ว่าผู้ลี้ภัยที่อยู่ในการประกันตัว เช่นนี้ จะสามารถเดินทางได้ทั่วไป แต่ก็ไม่สามารถมีสิทธิอาศัยอยู่ในประเทศ และเสี่ยงต่อการถูกยกเลิกประกันตัวได้ง่าย

นอกจากนี้ ยังมีผู้ลี้ภัยในเมืองบางกลุ่มที่เข้ามาอาศัยอย่างถูกต้องตามกฎหมายคนเข้าเมืองด้วยการเข้ามาในประเทศไทยด้วยวีซ่าท่องเที่ยวในช่วงแรก แล้วดำเนินการขอเปลี่ยนแปลงเป็นวีซ่าประเภทอื่นที่มีระยะเวลาอยู่ในประเทศได้นานขึ้น เช่นวีซ่าทำงานและวีซ่าสำหรับคนเกษียณอายุ ตัวอย่างเช่น ผู้ลี้ภัยชาว ปากีสถานที่ให้สัมภาษณ์กับผู้วิจัยว่าตนได้ศึกษากฎหมายไทยก่อนจะเดินทางลี้ภัยมา แล้วพอมายังที่ ประเทศไทยก็พยายามหางานทำ เพื่อขอให้นายจ้างออกใบรับรองเพื่อเปลี่ยนเป็นวีซ่าทำงาน ส่วนแม่ของตน ก็ขอวีซ่าเกษียณอายุ อย่างไรก็ตาม โอกาสของผู้ลี้ภัยในการเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้อย่างถูกต้องตาม กฎหมายอาจขึ้นอยู่กับสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของตัวผู้ลี้ภัยเองด้วย ซึ่งคาดว่าผู้ลี้ภัยในกรณี เช่นนี้เพียงจำนวนน้อย ขณะที่ผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่ยังคงเผชิญกับการไม่มีสิทธิในการอยู่ในประเทศจาก สถานการณ์เข้าเมืองผิดกฎหมาย

ผู้ลี้ภัยในเมืองที่อาศัยในประเทศไทยต้องตกอยู่ในสภาพที่หวาดกลัวจากการถูกจับกุม และคุมขัง อย่างไม่มีกำหนด ผู้ลี้ภัยหลายคนมีประสบการณ์การถูกจับกุมแม้ว่าตนจะมีสถานะผู้ลี้ภัยแล้วก็ตาม บาง กรณีกลุ่มผู้ลี้ภัยที่ถูกควบคุมตัวไม่สามารถกลับประเทศต้นทางได้ จึงทำให้การควบคุมตัวเพื่อรอการผลักดัน ออกนอกประเทศ กลายเป็นการกักขังโดยไม่มีกำหนด ซึ่งผู้ลี้ภัยบางส่วนได้ถูกควบคุมตัวในสถานกักกันเป็น เวลาหลายปี นอกจากนี้ สถานกักตัวคนต่างด้าวอยู่ในสภาพที่แออัด มีสุขอนามัยที่ย่ำแย่ ไม่มีน้ำสะอาดและ อาหารที่เพียงพอและมีคุณภาพ ในปี พ.ศ. 2560 (ค.ศ. 2017) มีรายงานยืนยันการเสียชีวิตของผู้ที่อยู่ใน ความควบคุมของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองกรุงเทพฯ (สวนพลู) จำนวน 7 คน รวมถึงผู้แสวงหาที่ลี้ภัยชาว ปากีสถานที่เสียชีวิตในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2560 (Human Rights Watch, 2017)

ปัญหาการละเมิดสิทธิที่ผู้ลี้ภัยในประเทศไทยต้องเผชิญอีกประการหนึ่งก็คือ การบังคับส่งกลับ ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา เกิดกรณีการบังคับส่งกลับผู้ลี้ภัยตามการร้องขอของรัฐบาลชาติต่าง ๆ หลายกรณี เช่น ในปี พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015) มีรายงานว่าไทยได้ส่งตัวผู้ที่น่าสงสัยว่าเป็นชาวอุยกูร์ 100 คนกลับไปยัง ประเทศจีน ในปี พ.ศ. 2560 (ค.ศ. 2017) ไทยได้ส่งตัวนายเอ็ม ฟุรกัน เช็กเม็น ชาวตุรกีที่ถูกกล่าวหาว่า เชื่อมโยงกับผู้นำศาสนาเฟตุเลาะห์ คุเลนให้กับทางการตุรกี และในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2561 (ค.ศ. 2018) เจ้าหน้าที่ไทยได้จับกุมนางแซม โสภาส่งกลับไปประเทศกัมพูชา ถึงแม้ว่าเธอจะได้รับสถานะผู้ลี้ภัย

²⁵ มาตรา 54 กำหนดว่า “คนต่างด้าวผู้ใดเข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือการอนุญาตนั้นสิ้นสุดหรือถูกเพิกถอนแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะส่งตัวคนต่างด้าวผู้นั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักรก็ได้ ในกรณีที่มีคำสั่งให้ส่งตัวคนต่างด้าวผู้นั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักรแล้วในระหว่างรอการส่งกลับ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจอนุญาตให้ไปพัก อาศัยอยู่ ณ ที่ใด โดยคนต่างด้าวผู้นั้นต้องมาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด โดยต้องมีประกัน หรือมีทั้งประกันและ หลักประกันก็ได้ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่จะกักตัวคนต่างด้าวผู้นั้นไว้ ณ สถานที่ใดเป็นเวลานานเท่าใดตามความจำเป็นก็ได้ ค่าใช้จ่ายในการกัก ตัวนี้ให้คนต่างด้าวผู้นั้นเป็นผู้เสีย”

และอยู่ในระหว่างการเตรียมตัวเดินทางไปตั้งถิ่นฐานยังประเทศที่สามแล้วก็ตาม (International Federation for Human Rights, 2017; Human Rights Watch, 2018) นอกจากนี้ทางการไทยยังใช้วิธีการผลักดันกลับอย่างไม่เป็นทางการ โดยการนำตัวผู้ลี้ภัยไปยังพรมแดน แล้วบังคับให้เดินทางเข้าสู่ประเทศเพื่อนบ้าน หรือการผลักดันผู้ลี้ภัยทางทะเลออกไปจากน่านน้ำไทย นโยบายและการปฏิบัติดังกล่าวถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามหลักการไม่ผลักดันกลับ (Non-refoulement)

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบทั้งสามประเทศ จะเห็นได้ว่าผู้ลี้ภัยที่อาศัยอยู่ในสามประเทศนี้ยังคงเผชิญกับสถานการณ์การละเมิดและสิทธิและเสรีภาพในการเดินทางเคลื่อนย้ายในระดับที่แตกต่างกันไป ดูเหมือนว่าผู้ลี้ภัยในประเทศมาเลเซียจะเผชิญกับสถานการณ์ที่เลวร้ายที่สุดเมื่อเทียบกับอีกสองประเทศ เนื่องจากนโยบายที่เข้มงวดในการบุตรวจค้น จับกุมคุมขังและบังคับส่งตัวกลับในขณะที่อินโดนีเซียมีกลไกจัดการในท้องถิ่น/ชุมชนเพื่อรองรับผู้ลี้ภัยหากผู้นั้นลงทะเบียนและได้รับสถานะผู้ลี้ภัยจาก UNHCR แล้ว ในส่วนของประเทศไทย ผู้ลี้ภัยยังคงเผชิญกับปัญหาในการถูกบังคับส่งตัวกลับในหลายกรณี แต่บางกรณีผู้ลี้ภัยเองสามารถหาช่องทางในการขอวีซ่าเพื่อให้ได้อยู่ภายในประเทศได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ส่วนประเด็นปัญหาสำคัญที่ผู้ลี้ภัยที่อาศัยอยู่ในสามประเทศนี้เผชิญร่วมกัน คือ สภาพในสถานกักกันตัวที่แออัด ขาดสุขอนามัย อาหารและน้ำสะอาดที่เพียงพอ ซึ่งในหลายกรณีอาจทำให้ผู้ลี้ภัยเสียชีวิตในระหว่างการถูกควบคุมตัวได้ เนื่องจากสถานกักกันตัวมิได้ถูกออกแบบมารองรับให้ผู้ลี้ภัยถูกควบคุมตัวอยู่ในระยะเวลา ยาวนาน

3.2 สิทธิในการทำงาน

เนื่องจากสิทธิในการทำงานไม่ได้เป็นสิทธิตามกฎหมายของผู้ลี้ภัย การปฏิเสธไม่ให้ผู้ลี้ภัยมีสิทธิในการทำงานถือเป็นข้อท้าทายและข้อกังวลที่สำคัญสำหรับตัวผู้ลี้ภัยเอง ส่วนใหญ่ ผู้ลี้ภัยที่อาศัยอยู่ทั้งในอินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิการทำงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

สำหรับประเทศอินโดนีเซีย การละเมิดสิทธิในการทำงานส่งผลให้ผู้ลี้ภัยต้องเผชิญกับวิกฤตปัญหาทางการเงิน บางส่วนต้องพึ่งพาการสนับสนุนทางการเงินจากสมาชิกในครอบครัวที่อาศัยในประเทศที่สาม เช่น ออสเตรเลียหรือแคนาดา นอกจากนี้ยังได้สร้างผลกระทบต่อสุขภาพทางจิตของผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัย ซึ่งสะท้อนผ่านคำสัมภาษณ์ของผู้ลี้ภัย Farahnaz Salehi ได้ชี้ว่า “ไม่มีสิทธิในการทำงานและสิทธิในการศึกษา ฉันเป็นอาสาสมัครอยู่ที่โรงเรียน ตัวฉันสูญเสียโอกาสมากมาย รู้สึกไม่เป็นปกติ เหมือนกับด้อยค่ากว่ามนุษย์ รู้สึกเหมือนไม่มีตัวตนและทนทุกข์จากการไม่สามารถเดินทางไปไหนได้...” ส่วน Avyanthi Azis นักวิชาการที่ทำวิจัยและทำงานเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยมานาน ยืนยันว่า “สำหรับมุมมองของคนท้องถิ่นแล้ว สิทธิในการจ้างงานไม่ใช่สำหรับผู้ลี้ภัย อินโดนีเซียไม่ต้องการแรงงานต่างชาติเพราะแรงงานท้องถิ่นเองยังต้องการงานทำอยู่ จะเป็นเรื่องดีทีเดียวหากผู้ลี้ภัยมีสิทธิในการทำงาน พวกเขาไม่ได้ทำอะไรเลย รู้สึกหดหู่ซึมเศร้า กลายเป็นคนไร้ค่า และพวกเขาอาจถูกบังคับใช้แรงงานก็เป็นได้ รัฐบาลควรให้ผู้ลี้ภัยได้ทำงานตามช่องทางที่ถูกต้องและเหมาะสม”

นอกจากอยู่โดยไม่มีสิทธิในการทำงานแล้ว ผู้ลี้ภัยยังไม่สามารถเข้าถึงสิทธิทางสังคมตามกฎหมาย อย่างการจ้างงานได้จึงทำให้คนเหล่านี้ต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจาก UNHCR และองค์กรเครือข่ายหรือญาติ

ในต่างประเทศ มีแนวโน้มว่าผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยยอมไปรายงานตัวกับทางเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง เพื่อให้ได้รับที่พักพิงและอาหารในสถานกักกันตัว (UNHCR, 2015)

การทำงานแบบหลบซ่อน (working in hiding) เป็นรูปแบบการทำงานที่ผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่ในมาเลเซียทำเพื่อหาเลี้ยงชีพและเลี้ยงครอบครัว ดังที่ผู้ลี้ภัยคนหนึ่งได้ให้สัมภาษณ์ว่า “เราไม่สามารถทำงานได้อย่างถูกกฎหมาย เราจำเป็นต้องทำงานอย่างหลบ ๆ ซ่อน ๆ เราไม่สามารถใช้ชีวิตได้อย่างเปิดเผย” (สัมภาษณ์ P. Anonymous, 2018) ถึงแม้กฎหมายการจ้างงานและกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของมาเลเซีย จะระบุเรื่องการ(ไม่)เลือกปฏิบัติต่อผู้ที่มีสัญชาติอื่นหรือมีสถานะคนเข้าเมืองก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่มักใช้กฎหมายการเข้าเมือง ค.ศ. 1959/63 มาตรา 55 (b) และ 56 (1) (d) เพื่อเอาผิดกับนายจ้างที่ว่าจ้างผู้อพยพที่ไม่มีเอกสารตามกฎหมาย ซึ่งมีบทลงโทษตั้งแต่ ปรับไม่เกิน 10,000 ริงกิต (ประมาณ 80,000 บาท) หรือจำคุก 6 เดือน ไปจนถึง ปรับไม่เกิน 50,000 ริงกิต (ประมาณ 400,000 บาท) จำคุก 5 ปีและเชียน 6 ปี

ความไม่มั่นคงเนื่องจากการที่ไม่มีสถานภาพในการเข้าเมืองอย่างถูกกฎหมายและการไม่มีกรอบคุ้มครองทางกฎหมายจึงกลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผู้ลี้ภัยและผู้อพยพอาจถูกเอาเปรียบ ถูกกระทำ ความรุนแรง หรือสร้างเงื่อนไขให้คนเหล่านี้ต้องตกเป็นแรงงานทาสหรือแรงงานบังคับได้ ผู้ลี้ภัยที่ผู้วิจัยได้ สัมภาษณ์ทั้งหมดพูดถึงรูปแบบการเอาเปรียบและภาวะความเปราะบางที่พวกเขาต้องเผชิญจากการ ทำงาน เช่น การไม่จ่ายค่าจ้าง ไม่มีการชดเชย การขาดความรู้เรื่องสิทธิในการทำงาน ปัญหาเรื่องภาษาและการสื่อสารกับนายจ้าง ไม่มีการคุ้มครองแรงงานในสภาพแวดล้อมที่เสี่ยงและอันตราย การไม่จ่ายค่าชดเชย เมื่อประสบอุบัติเหตุ อีกทั้งการจ่ายค่าจ้างต่ำกว่ามาตรฐานและถูกปฏิบัติเยี่ยงแรงงานราคาถูก ผู้ลี้ภัยหญิง ยังเผชิญกับความเสี่ยงต่อการถูกใช้ความรุนแรงและการคุกคามทางเพศในที่ทำงาน เนื่องจากการไม่มี เสรีภาพในการเดินทางเคลื่อนย้ายทำให้มีงานจำกัดอยู่เพียงแค่อับริกหรือคนล้างจาน หรืองานในระบบ เศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ และที่เลวร้ายไปกว่านั้นก็คือการที่จ้างผู้ลี้ภัยกลายเป็นเรื่องที่อันตรายมากขึ้น และจำกัดมากขึ้นเนื่องจากนโยบายปราบปรามตรวจค้นอย่างเข้มงวดของภาครัฐต่อนายจ้างที่ว่าจ้างผู้อพยพ ที่ผิดกฎหมาย

แม้ว่ารัฐบาลมาเลเซียและ UNHCR จะมีความพยายามในการริเริ่มโครงการนำร่องโดยอนุญาตให้ผู้ ลี้ภัยชาวโรฮิงญาจำนวน 300 คนสามารถทำงานได้ในภาคอุตสาหกรรมผลิตและภาคการเกษตร เพื่อ แก้ปัญหาเรื่องการค้ำมนุษย์และการเอาเปรียบแรงงาน แต่แผนดังกล่าวกลับได้รับเสียงวิพากษ์วิจารณ์ จากฝ่ายต่างๆ นาย Nur Jazlan รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย วิจารณ์ในเชิงลบต่อชาวโรฮิงญา ว่า “ชาวโรฮิงญาชอบที่จะทำธุรกิจเล็ก ๆ ในชุมชนของตัวเองมากกว่าที่จะไปทำงานในสวน” ขณะที่กลุ่ม ด้านสิทธิมนุษยชนวิจารณ์ว่าโครงการดังกล่าวเป็นการเลือกปฏิบัติที่ให้สิทธิการทำงานเฉพาะชาวโรฮิงญา เพียงกลุ่มเดียว ส่วนผู้ลี้ภัยที่ให้สัมภาษณ์แสดงความเห็นว่าการระบุการในโครงการดังกล่าวขาดความ โปร่งใส ไม่ได้เข้าใจถึงข้อจำกัดและความเปราะบางของผู้ลี้ภัย และไม่ได้มีการประสานงานที่ดี และเสนอให้ มีการตั้งคณะกรรมการอิสระตรวจสอบประเมินผลโครงการนำร่องดังกล่าว และควรให้ทั้งภาคประชาสังคม และผู้ลี้ภัยเข้าไปมีส่วนร่วมและปรึกษาหารือในการวางแผนโครงการเช่นนี้ในอนาคต

สำหรับในกรณีของประเทศไทย สิทธิการทำงานของคนที่ไม่ใช่สัญชาติไทยได้รับการบัญญัติไว้ในพระราชกำหนดบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 (แก้ไขฉบับที่ 2 พ.ศ. 2561) ซึ่งกำหนดให้คนต่างด้าวต้องมีสถานะเข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมายหรือได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยได้ชั่วคราว และจะต้องมีใบอนุญาตทำงานอย่างถูกต้อง ดังนั้นการปราศจากสถานะทางกฎหมายที่ชัดเจนของผู้ลี้ภัยจึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ผู้ลี้ภัยไม่สามารถเข้าถึงสิทธิในการทำงานภายในประเทศได้ตามกฎหมาย

ในทางปฏิบัติ การเข้าถึงสิทธิการทำงานของผู้ลี้ภัยในประเทศไทยขึ้นอยู่กับเงื่อนไขด้านความสามารถและสถานะในการเข้าเมืองที่ถูกต้องของแต่ละคน ผู้ลี้ภัยที่เข้าเมืองอย่างถูกต้องตามกฎหมายก็สามารถมีสิทธิในการทำงานได้ตามกฎหมาย แต่ก็มีผู้ลี้ภัยที่เข้าเมืองผิดกฎหมายก็ต้องหางานทำโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย ในขณะที่ผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิการทำงานจึงต้องพึ่งพาการรับความช่วยเหลือจากกลุ่มองค์กรศาสนาในประเทศไทยเป็นหลัก

กลุ่มผู้ลี้ภัยในเมืองที่มีสิทธิในการทำงานได้ตามกฎหมาย คือ ผู้ลี้ภัยเดินทางเข้ามาในประเทศอย่างถูกต้องตามกฎหมายโดยอาศัยวีซ่านักท่องเที่ยว แล้วต่อมาสามารถหานายจ้างในประเทศไทยเพื่อดำเนินการขอเปลี่ยนวีซ่าเป็นวีซ่าทำงาน โดยผู้ลี้ภัยหญิงชาวปากีสถานคนหนึ่งได้ให้สัมภาษณ์แก่ผู้วิจัยว่า “ก่อนเข้ามาลี้ภัยในประเทศไทย ก็พยายามหาความรู้เกี่ยวกับกฎหมายในประเทศไทยมาบ้าง พอเข้ามาในประเทศไทยก็มาหางานทำตามโรงเรียนเอกชนที่ดำเนินงานโดยองค์กรศาสนา ได้งานเป็นครูสอนภาษาอังกฤษ ทางโรงเรียนก็ช่วยออกเอกสารให้เพื่อไปเปลี่ยนวีซ่า...”

ผู้ลี้ภัยอีกส่วนหนึ่งที่ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิการทำงานและขออนุญาตทำงานได้ เนื่องจากเข้ามาในประเทศผิดกฎหมายและอยู่ในประเทศเกินกำหนด แต่ก็จำเป็นต้องเสี่ยงทำงานเพื่อหาเลี้ยงชีพโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย กรณีเช่นนี้ผู้ลี้ภัยมักหางานจากความช่วยเหลือของคนที่อยู่ในกลุ่มชาติพันธุ์หรือศาสนาเดียวกัน ตัวอย่างเช่น กรณีผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์จากซีเรียที่ให้สัมภาษณ์ว่า เขาได้รับความช่วยเหลือให้ทำงานในธุรกิจของคนอาหรับในย่านแหล่งท่องเที่ยว ถนนสุขุมวิท ซึ่งต้องการแรงงานที่สามารถใช้ภาษาอังกฤษ การจ้างงานในลักษณะนี้มีความเสี่ยงอยู่มาก เนื่องจากเจ้าของธุรกิจต้องอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวกับเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่และให้ผู้ลี้ภัยทำงานในช่วงกลางคืน (21.00 น. – 3.00 น.) เพื่อลดความเสี่ยงจากการถูกจับกุม ในขณะที่เดียวกันในบางกรณี ผู้ลี้ภัยอาจถูกตำรวจจับและไม่สามารถหางานทำได้

นอกจากนี้ แม้ว่าผู้ลี้ภัยที่ทำงานอาจได้รับสิทธิความคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แต่ปัญหาสำคัญที่คนกลุ่มนี้เผชิญอยู่ก็คือการไม่มีหลักฐานยืนยันการจ้างงานเมื่อต้องพิสูจน์ความสัมพันธ์กับนายจ้าง หรือการไม่มีเอกสารแสดงตนหรือสถานะทางกฎหมาย ซึ่งทำให้ผู้ลี้ภัยต้องเผชิญกับความเสี่ยงที่จะถูกละเมิดจากการทำงานหนัก งานที่เสี่ยงอันตราย ไม่ได้รับค่าตอบแทนหรือถูกล่วงละเมิดทางเพศในกรณีที่เป็นหญิง และไม่สามารถเข้าถึงสิทธิความช่วยเหลือเมื่อเกิดอุบัติเหตุจากงาน ตาม พ.ร.บ. ประกันสังคมได้

หากพิจารณาการเข้าถึงสิทธิในการทำงานของผู้ลี้ภัยและแสวงหาที่ลี้ภัยในเมืองแล้ว จะพบว่าส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงได้ แม้ในบางประเทศ เช่นกรณีของมาเลเซียและไทย ภาคธุรกิจอุตสาหกรรมต้องการแรงงานจำนวนมาก ซึ่งนอกจากกฎหมายจะไม่เปิดโอกาสแล้ว รัฐเองก็มีนโยบายกีดกัน และหากมีการจ้าง

งาน แรงงานเหล่านั้นก็ถูกละเมิดสิทธิอย่างต่อเนื่อง ถึงขนาดต้องไปรายงานตัว/มอบตัวกับเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อจะได้อยู่ในที่กัก อย่างน้อยก็มีที่อยู่และอาหารกิน

3.3 สิทธิในการศึกษา

ในประเด็นเรื่องการเข้าถึงสิทธิในการศึกษา เด็กผู้ลี้ภัยที่อยู่ในแต่ละประเทศต่างต้องเผชิญประสบการณ์ในแต่ละบริบทที่แตกต่างกันออกไป

ในประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งโดยหลักการแล้ว เด็กผู้ลี้ภัยที่ลงทะเบียนและมีเอกสารรับรองจาก UNHCR สามารถเข้าเรียนในโรงเรียนชุมชนในเขตเมืองได้ แต่อย่างไรก็ตาม รายงานหลายฉบับกลับเปิดเผยว่าเด็กผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในเมืองของอินโดนีเซียต่างต้องเผชิญกับปัญหาท้าทายในการสมัครเข้าเรียนและอุปสรรคอื่น ๆ (UNHCR, 2009; Wazefadost, 2017; Church World Service, 2013) เด็กผู้ลี้ภัยไม่ได้รับสิทธิในการเข้าเรียนในโรงเรียนเนื่องจากสิทธิดังกล่าวถูกจัดไว้เพื่อพลเมืองชาวอินโดนีเซียเท่านั้น ปัญหาท้าทายประการสำคัญที่ทำให้เด็กผู้ลี้ภัยไม่สามารถเข้าเรียนในระบบโรงเรียนรัฐของอินโดนีเซียได้ก็คือเด็กเหล่านี้ไม่มีเอกสารรับรองอย่างเป็นทางการในการลงทะเบียนเข้าเรียนและอุปสรรคเรื่องภาษาที่เด็กต้องใช้ในการเรียน และเนื่องจากการเรียนการสอนในโรงเรียนในชุมชนใช้ภาษาบาฮาซา ซึ่งทำให้ผู้ปกครองของเด็กผู้ลี้ภัยไม่เต็มใจที่จะส่งลูกไปโรงเรียนในชุมชนนั้นๆ เนื่องจากเห็นว่าการมาอยู่ในพื้นที่ในท้องถิ่นเป็นสถานการณ์เปลี่ยนผ่านชั่วคราวและการที่ต้องเข้าเรียนในระบบโรงเรียนรัฐท้องถิ่นในอินโดนีเซียอาจดูเหมือนว่าเป็นการทิ้งรากเหง้าของตนเองไป นอกจากนี้พ่อแม่ผู้ลี้ภัยต้องการให้ลูกของตนได้รับการศึกษาเป็นภาษาอังกฤษ ด้วยความเชื่อที่ว่าทักษะและการศึกษาเป็นภาษาอังกฤษจะช่วยให้ลูกของตนมีโอกาสที่ดีในอนาคต

ด้วยเหตุนี้ กลุ่มผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยบางคนที่มีระดับการศึกษาภาษาอังกฤษในระดับสูง ยอมอุทิศและเสียสละเวลาของตนจัดการศึกษาแบบไม่เป็นทางการให้กับเด็กผู้ลี้ภัยเพื่อคลี่คลายปัญหาดังกล่าว ซึ่งต่อมาแนวคิดนี้นำไปสู่การจัดตั้งขึ้นเป็นศูนย์การเรียนรู้สำหรับผู้ลี้ภัยเมืองคิซารา (Cisarua Refugee Learning Center - CRLC) ซึ่งศูนย์การเรียนรู้ดังกล่าวถูกจัดตั้งและบริหารจัดการโดยกลุ่มผู้ลี้ภัยเองเพื่อจัดการศึกษาให้กับเด็กผู้ลี้ภัย โรงเรียนนี้ไม่ได้จดทะเบียนอย่างเป็นทางการกับรัฐบาลอินโดนีเซีย และเป็นการจัดตั้งขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการทางการศึกษาและสร้างความเชื่อมั่นให้กับชุมชนผู้ลี้ภัย (Muzafar, Briskman & Fiske, 2016) แม้ว่าศูนย์ CRLC จะเป็นโรงเรียนในฝันของผู้ลี้ภัยหลาย ๆ คน แต่ศูนย์การเรียนรู้ดังกล่าวก็ไม่สามารถรองรับเด็กผู้ลี้ภัยจำนวนมากได้ทั้งหมด

ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์เด็กผู้ลี้ภัยจำนวนหนึ่งที่แสดงถึงความต้องการในการศึกษาและอุปสรรคข้อท้าทายที่เด็กผู้ลี้ภัยต้องเผชิญในการเข้าถึงการศึกษาในโรงเรียนรัฐของอินโดนีเซีย Hania Nemati กล่าวว่า “สำหรับสิทธิในการศึกษา ฉันอยากไปโรงเรียน จะได้มีประสบการณ์ว่าพวกเขาเรียนกันอย่างไร เราวิตกกังวลกับการเข้าเรียนในโรงเรียนรัฐ เราไม่สามารถอธิบายในภาษาของเราให้กับนักเรียนชาวอินโดนีเซียได้” ส่วน Ayanthi Azis นักวิชาการชี้ว่า “ในเมืองเมดาน พวกเขาเสนอให้เด็ก ๆ ผู้ลี้ภัยสามารถเข้าถึงสิทธิในการศึกษา (ในโรงเรียนรัฐของอินโดนีเซีย) แต่เด็กเหล่านี้จะไม่สามารถขึ้นบันไดจากโรงเรียนถึงแม้ว่าจะเรียนจบหลักสูตรแล้วก็ตาม และมีแนวโน้มว่าพวกเขาจะให้เราฝึกรูปแบบด้านวิชาชีพเสียมากกว่า”

กรณีของประเทศมาเลเซีย เนื่องด้วยรัฐบาลมาเลเซียยังคงข้อสงวนในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก มาตรา 28 (1) ในเรื่องการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เด็กทุกคนได้เรียนโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายจึงทำให้เด็ก ผู้ลี้ภัยและผู้อพยพเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายถูกปฏิเสธในการเข้าถึงการศึกษาและจำต้องพึ่งพาศูนย์การเรียนรู้ต่าง ๆ (learning center) ที่ดำเนินการโดยองค์กรศาสนา องค์กรพัฒนาเอกชนหรือชุมชนผู้ลี้ภัยเอง ในการจัดการศึกษาให้กับเด็ก ศูนย์การเรียนรู้เหล่านี้มีสภาพที่จำกัดทั้งครูที่ไม่มีคุณวุฒิและส่วนมากเป็นครู อาสาสมัคร ขาดอุปกรณ์การเรียน ขาดทุนสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง ห้องเรียนแออัดคับแคบ และหลักสูตรก็ ไม่ได้ได้รับการรับรองโดยกระทรวงศึกษาธิการซึ่งทำให้เด็กผู้ลี้ภัยไม่สามารถเข้าสอบในระบบที่เป็นทางการได้ (Asia Pacific Refugee Rights Network, 2017)

จากข้อมูลของ UNHCR (2018) มีเพียง 30 เปอร์เซ็นต์ของเด็กผู้ลี้ภัยในวัยเรียนกว่า 28,000 คนที่ เข้าเรียนในศูนย์การเรียนรู้ในมาเลเซีย ส่วนหนึ่งเนื่องจากชุมชนของผู้ลี้ภัยมักตั้งอยู่ห่างจากเขตใจกลางเมือง ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ศูนย์การเรียนรู้ตั้งอยู่ ทำให้มีต้นทุนค่าใช้จ่ายสูงและเสี่ยงต่อการถูกจับกุมและควบคุมตัวเมื่อ เดินทางไปเรียน จึงทำให้พ่อแม่ไม่กล้าส่งลูกไปโรงเรียน แม้ว่าตามหลักการแล้ว บุคคลที่อยู่ในความห่วงใย ของ UNHCR จะสามารถเข้าเรียนในโรงเรียนเอกชนได้ แต่ค่าเล่าเรียนในโรงเรียนเหล่านี้สูงเกินกว่าที่ ครอบครัวผู้ลี้ภัยจะสามารถรับได้ (ค่าเล่าเรียนในโรงเรียนที่บริหารโดยองค์กรพัฒนาเอกชนมีตั้งแต่ เดือนละ 60 ริงกิต [480 บาท] ไปจนถึงเดือนละ 120 ริงกิต [960 บาท] และต้นทุนค่าสอบ 4,000 ริงกิต [32,000 บาท])

จากแผนดำเนินการด้านสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของมาเลเซีย พบว่ารัฐบาลเริ่มมีแนวคิดที่จะ สนับสนุนโรงเรียนหรือศูนย์การเรียนรู้ที่ดำเนินการโดยองค์กรพัฒนาเอกชน แต่แนวคิดดังกล่าว เพียงเพื่อให้ เป็นไปตามพันธกรณีเรื่องการศึกษาศึกษาของเด็กผู้ลี้ภัย มากกว่าที่จะเปิดโอกาสให้เด็กผู้ลี้ภัยที่มีอยู่กว่า 30,000 คน สามารถเข้าไปอยู่ในโรงเรียนในระบบของรัฐได้ บทสัมภาษณ์ของผู้ลี้ภัยคนหนึ่งสะท้อนถึงความกังวล เกี่ยวกับโรงเรียนและการศึกษา และได้เสนอให้มีการวางแผนในระยะยาวเพื่อความยั่งยืน ซึ่งจำเป็นต้องมี การประสานงานระหว่างโรงเรียนในภาคเอกชนและภาครัฐเพื่อสนับสนุนการศึกษาสำหรับเด็กผู้ลี้ภัย

สำหรับประเทศไทย ประเทศไทยได้ประกันการเข้าถึงสิทธิในการศึกษาขั้นพื้นฐานของเด็กทุกคนโดยไม่ คำนึงถึงสถานะทางกฎหมายใด ๆ ทั้งนี้ เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 (ค.ศ. 2005) ซึ่งระบุถึงแนวทางในการรับเด็กเข้าเรียนในสถานศึกษา รวมทั้งการดำเนินการในกรณีที่เกิดไม่มี เอกสารแสดงตน ซึ่งถือว่าสิทธิทางการศึกษาเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลทุกคนในประเทศ (Education for all) ในปี พ.ศ. 2560 (ค.ศ. 2017) มีจำนวนนักเรียนที่ไม่มีสัญชาติไทยในโรงเรียนของรัฐจำนวน 145,379 คน จากจำนวนนักเรียนทั้งหมด 6,874,609 คน ซึ่งคิดเป็น 2 เปอร์เซ็นต์ของจำนวนนักเรียน ทั้งหมด (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2561)

การจัดการศึกษาสำหรับกลุ่มเด็กผู้ลี้ภัยในกรุงเทพฯ มีสองรูปแบบที่สำคัญ คือ มีการทำงานของ ศูนย์บริการผู้ลี้ภัยกรุงเทพฯ (Bangkok Refugee Center หรือ BRC) ในการจัดการศึกษาเบื้องต้นเพื่อ เตรียมความพร้อมในการเข้าเรียนซึ่งดำเนินงานโดยองค์กรพัฒนาเอกชนที่ดำเนินงานโดยองค์กรศาสนา (Catholic Office for Emergency Relief and Refugees) และมีการส่งเด็กผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัย เข้าศึกษาในระบบสถานศึกษาของรัฐ ศูนย์บริการผู้ลี้ภัยกรุงเทพฯ มีระบบสนับสนุนเด็กผู้ลี้ภัยให้สามารถ

เข้าถึงสิทธิทางการศึกษา คือ การเตรียมความพร้อมในการศึกษาแก่ผู้ลี้ภัยในการจัดการเรียนการสอนภาษาไทยและมีการพิจารณาทดสอบความสามารถทางภาษาของเด็ก นอกจากนี้ศูนย์ยังมีเป้าหมายในการจัดการศึกษาเพื่อให้เด็กผู้ลี้ภัยสามารถปรับตัวในการใช้ชีวิตประจำวันในสังคมไทยได้ เมื่อเด็กจบหลักสูตรการเตรียมความพร้อมดังกล่าวแล้ว ทางศูนย์จะส่งต่อไปยังโรงเรียนรัฐที่ใกล้ชุมชน การให้ความช่วยเหลือเช่นนี้ช่วยเอื้อให้โรงเรียนของรัฐยินดีต้อนรับเด็กผู้ลี้ภัยเข้าเรียนได้สะดวกขึ้น ปัจจุบันมีเด็กผู้ลี้ภัยในโรงเรียนรัฐภายใต้การดูแลของ BRC กว่า 100 คน ขณะที่อีกด้านหนึ่ง BRC ก็ได้ให้งบประมาณเพื่อสนับสนุนช่วยเหลืออุปกรณ์การเรียนและค่าเดินทางเดือนละ 500 บาทให้กับเด็กผู้ลี้ภัย หลักประกันการเข้าถึงสิทธิทางการศึกษาโดยรัฐไทยช่วยให้โรงเรียนรัฐสามารถรับเด็กผู้ลี้ภัยชาวต่างชาติและออกรหัสประจำตัวให้กับเด็กได้ ซึ่งการออกรหัสประจำตัวดังกล่าวช่วยให้เด็กผู้ลี้ภัยได้รับสิทธิในการสนับสนุนค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาจากรัฐโดยที่โรงเรียนไม่ต้องแบกรับภาระด้านค่าใช้จ่ายโดยตรง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่านโยบายของรัฐไทยจะเปิดรับและรับรองสิทธิในการศึกษาแก่เด็กผู้ลี้ภัยและมีกลไกการสนับสนุนจาก BRC แต่ก็ยังมีปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้เด็กผู้ลี้ภัยบางกลุ่มไม่สามารถเข้าถึงการศึกษาได้ เช่นในบางกรณี พ่อแม่ผู้ปกครองต้องทำงานก่อสร้างและจำเป็นต้องย้ายพื้นที่บ่อย ๆ ทำให้เด็กขาดเรียนหรือลาออกโดยไม่ได้แจ้ง และทำให้เด็กไม่สามารถเรียนต่อที่โรงเรียนอื่นได้ บางกรณี ผู้ลี้ภัยถูกปฏิเสธสถานะจาก UNHCR ทำให้ไม่สามารถเข้าเรียนในหลักสูตรเตรียมความพร้อมของ BRC ที่ได้รับเงินสนับสนุนจาก UNHCR ได้ ในบางกรณีปัญหาเรื่องต้นทุนค่าใช้จ่ายในการเรียน เช่น ค่าเทอม ค่ากิจกรรมทางการศึกษาและค่าเดินทาง เป็นต้น ก็เป็นอุปสรรคสำคัญที่ส่งผลให้เด็กผู้ลี้ภัยไม่สามารถเข้าเรียนได้ ในบางกรณีเด็กผู้ลี้ภัยอาจรู้สึกแปลกแยกจากเด็กไทยและระบบการศึกษาไทย หรือเด็กอาจไม่สามารถไปโรงเรียนได้เนื่องจากเหตุผลด้านความปลอดภัยเนื่องจากความหวาดกลัวการถูกจับกุมของตำรวจในระหว่างการเดินทางไปโรงเรียน เป็นต้น (วิภาวดี พันธุ์ยางน้อย, 2560)

โดยภาพรวม ดูเหมือนประเทศไทยเป็นเพียงประเทศเดียวในสามประเทศที่ศึกษา ที่มีนโยบายและกฎหมายที่เปิดกว้างให้เด็กผู้ลี้ภัยเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ ในขณะที่เด็กผู้ลี้ภัยในประเทศอินโดนีเซียและมาเลเซีย นอกจากจะไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าเรียนในโรงเรียนของรัฐแล้ว (โดยเฉพาะกรณีของมาเลเซีย) ยังต้องเผชิญกับอุปสรรคหลายประการ รวมทั้งปัญหาด้านภาษา การเดินทาง การไม่สามารถแบกรับค่าใช้จ่ายได้ จากการศึกษาเรื่องการเข้าถึงสิทธิของผู้ลี้ภัยในเมือง เราจะเห็นความเชื่อมโยง (interdependence) และความไม่อาจแบ่งแยก (indivisibility) ของสิทธิต่างๆได้

โดยสรุป สถานการณ์ในการเข้าถึงสิทธิด้านต่าง ๆ ของผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในเมืองที่อาศัยอยู่ในทั้งสามประเทศมีระดับการเข้าถึงสิทธิที่แตกต่างกันไปตามบริบทและเงื่อนไขทางกฎหมายและนโยบายของแต่ละรัฐ อย่างไรก็ตามจุดร่วมที่สำคัญ ก็คือ ผู้ลี้ภัยในประเทศทั้งสามนี้ยังคงเผชิญกับปัญหาการละเมิดสิทธิ การลิดรอนสิทธิและการไม่สามารถเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ อยู่มาก ตารางสรุปด้านล่างช่วยให้เราเห็นภาพรวมถึงสถานการณ์โดยเปรียบเทียบระหว่างสามประเทศได้

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบสถานการณ์การเข้าถึงสิทธิในการเดินทางเคลื่อนย้ายโดยอิสระ สิทธิในการทำงาน และสิทธิในการศึกษาของผู้ลี้ภัยในเมืองในประเทศไทย อินโดนีเซียและมาเลเซีย

สิทธิมนุษยชนของผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัย	ประเทศไทย	ประเทศอินโดนีเซีย	ประเทศมาเลเซีย
เสรีภาพในการเดินทางเคลื่อนย้าย และสิทธิที่ปลอดภัยอย่างไม่มีกำหนด	<ul style="list-style-type: none"> ผู้ลี้ภัยไม่สามารถเข้าถึงสิทธิเสรีภาพในการเดินทางเคลื่อนย้ายได้อย่างอิสระ เนื่องจากเป็นบุคคลเข้าเมืองผิดกฎหมาย สภาพของสถานกักกันตัวที่แออัด ไม่ถูกสุขอนามัย ไม่มีอาหารและน้ำสะอาดเพียงพอ กรณีการบังคับผลักดันผู้ลี้ภัยกลับ เช่น ผู้ลี้ภัยชาวอุยกูร์ ผู้ลี้ภัยชาวตุรกี และกัมพูชา เป็นต้น ผู้ลี้ภัยในเมืองบางกลุ่มสามารถขอสถานะในการอยู่ในประเทศได้อย่างถูกกฎหมาย ผ่านการขอวีซ่าท่องเที่ยว วีซ่าทำงาน และวีซ่าคนเกษียณอายุ บางกรณี ผู้ลี้ภัยได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในประเทศได้ชั่วคราว ในระหว่างรอการผลักดันส่งกลับ 	<ul style="list-style-type: none"> ด้วยนโยบายศูนย์ควบคุมตัว ทำให้ผู้ลี้ภัยต้องถูกกักขัง ควบคุมตัวและถูกจำกัดบริเวณในสถานกักกันในกระบวนการขอสถานะผู้ลี้ภัยกับ UNHCR สภาพของสถานกักกันตัวที่แออัด ไม่ถูกสุขอนามัย ไม่มีอาหารและน้ำสะอาดเพียงพอ ผู้ลี้ภัยที่ได้รับสถานะผู้ลี้ภัยจาก UNHCR ถูกย้ายออกจากสถานกักกันตัวไปยังชุมชนใกล้เคียง 	<ul style="list-style-type: none"> ผู้ลี้ภัยไม่สามารถเข้าถึงสิทธิเสรีภาพในการเดินทางเคลื่อนย้ายได้อย่างอิสระ เนื่องจากเป็นบุคคลเข้าเมืองผิดกฎหมาย สภาพของสถานกักกันตัวที่แออัด ไม่ถูกสุขอนามัย ไม่มีอาหารและน้ำสะอาดเพียงพอ มีผู้เสียชีวิตจากการควบคุมตัวเป็นจำนวนมาก (161 คน) มีการจับกุมคุมขังเด็กและผู้หญิง การตรวจค้นจับกุมผู้ลี้ภัยเกิดได้กับทั้งผู้มีบัตรและผู้ไม่มีบัตรประจำตัวผู้ลี้ภัย โดย UNHCR ต้องไปเจรจาต่อรองเพื่อขอให้ปล่อยตัว
สิทธิในการทำงาน	<ul style="list-style-type: none"> การเข้าถึงสิทธิการทำงานของผู้ลี้ภัยขึ้นอยู่กับสถานะการเข้าเมืองและสถานะทางกฎหมาย มีผู้ลี้ภัยบางส่วนที่สามารถขอวีซ่านักท่องเที่ยวในการเข้าประเทศ แล้วมาทำงาน ทำให้เปลี่ยนเป็นวีซ่า 	<ul style="list-style-type: none"> ผู้ลี้ภัยไม่สามารถเข้าถึงสิทธิการทำงานได้ตามกฎหมาย ต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจาก UNHCR หรือญาติในต่างประเทศ หรือยอมให้ถูกจับกุมเพื่อมีอาหารและที่พักพิง 	<ul style="list-style-type: none"> ผู้ลี้ภัยไม่มีสิทธิในการทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย กฎหมายการเข้าเมืองที่จับกุมและลงโทษอย่างรุนแรงต่อนายจ้างที่จ้างผู้ลี้ภัยที่ไม่มีเอกสารตามกฎหมาย ผู้ลี้ภัยต้องทำงานอย่าง

สิทธิมนุษยชนของ ผู้ลี้ภัยและ ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย	ประเทศไทย	ประเทศอินโดนีเซีย	ประเทศมาเลเซีย
	<p>ทำงานได้</p> <ul style="list-style-type: none"> ผู้ลี้ภัยที่ไม่มีสิทธิทำงานต้องทำงานอย่างหลบซ่อน หรือทำงานในช่วงกลางคืนเพื่อหลบเลี่ยงการจับกุม เสี่ยงต่อการไม่ได้รับสิทธิคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เนื่องจากไม่มีสถานะตามกฎหมาย 	<ul style="list-style-type: none"> เผชิญกับวิกฤตปัญหาทางการเงินและส่งผลกระทบต่อภาวะทางจิตใจ 	<p>หลบ ๆ ซ่อน ๆ (working in hiding)</p> <ul style="list-style-type: none"> เสี่ยงต่อการถูกเอารัดเอาเปรียบและความรุนแรง มีโครงการนำร่องในการให้สิทธิการทำงานแก่ผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญา แต่เผชิญกับเสียงวิจารณ์จากหลายฝ่าย
สิทธิในการศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> รัฐไทยรับประกันการเข้าถึงสิทธิในการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่คำนึงถึงสถานะกฎหมายใด ๆ (education for all) ตามมติกรม. วันที่ 5 ก.ค. 2548 (ค.ศ. 2005) ศูนย์บริการผู้ลี้ภัยกรุงเทพฯ (BRC) เป็นหน่วยงานให้ความช่วยเหลือสำคัญในการเข้าถึงการศึกษาของผู้ลี้ภัย โดยจัดการศึกษาเตรียมความพร้อมทางภาษา ประสานงานส่งเด็กผู้ลี้ภัยเข้าศึกษาในโรงเรียนใกล้เคียงพื้นที่และสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการศึกษาบางส่วน (เฉพาะผู้ลี้ภัยที่ได้รับสถานะ) อุปสรรคสำคัญที่ทำให้เด็กไม่สามารถเข้าถึงการศึกษา เช่น การ 	<ul style="list-style-type: none"> โดยหลักการแล้ว เด็กผู้ลี้ภัยที่ลงทะเบียนและมีเอกสารรับรองจาก UNHCR สามารถเข้าเรียนในโรงเรียนท้องถิ่นในเขตเมืองได้ ปัญหาในการสมัครเข้าเรียนในโรงเรียนท้องถิ่น เนื่องจากข้อจำกัดด้านเอกสารรับรอง ภาษา กอปรกับแรงต้านของพ่อแม่ผู้ลี้ภัยในการส่งลูกเข้าเรียนในโรงเรียนท้องถิ่น ทำให้เด็กผู้ลี้ภัยไม่สามารถเข้าเรียนได้ กรณีการจัดการศึกษากันเองของกลุ่มผู้ลี้ภัย โดยการตั้งศูนย์การเรียนรู้ เช่น ศูนย์เรียนรู้ CRLC เพื่อแก้ปัญหาแต่ยังไม่สามารถรองรับความต้องการของเด็กผู้ 	<ul style="list-style-type: none"> รัฐบาลมาเลเซียยังคงข้อสงวนใน มาตรา 28 (1) ของ CRC เรื่องการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายสำหรับบุคคลทุกคน ทำให้เด็กผู้ลี้ภัยและผู้อพยพเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายถูกปฏิเสธสิทธิในการเข้าถึงการศึกษา เด็กผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาจากศูนย์การเรียนรู้ (learning center) ที่ขาดคุณภาพและมาตรฐานไม่เพียงพอ เด็กผู้ลี้ภัยเผชิญกับอุปสรรคและข้อจำกัดหลายประการ เช่น ต้นทุนค่าเล่าเรียน ความห่างไกลของสถานศึกษา จึงทำให้ไม่สามารถเข้าเรียนในศูนย์เรียนรู้ได้ (มีเด็กผู้ลี้

สิทธิมนุษยชนของ ผู้ลี้ภัยและ ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย	ประเทศไทย	ประเทศอินโดนีเซีย	ประเทศมาเลเซีย
	โยกย้ายงานและที่อยู่ของ พ่อแม่ ต้นทุนค่าใช้จ่ายใน การเรียน ความรู้สึก แปลกแยกของเด็ก และ ความกังวลเรื่องความ ปลอดภัยและการถูก จับกุมระหว่างเดินทาง	ลี้ภัยได้ทั้งหมด	ภัยเข้าเรียนเพียง 30 เปอร์เซ็นต์จากทั้งหมด)

บทที่ 4

การคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซียและไทย

ดังจะเห็นได้จากรายงานผลการศึกษาค้นคว้าจากทั้งสามประเทศ ว่าสำหรับผู้ลี้ภัยจำนวนมากนั้น ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะอาเซียนเป็น “ที่หลบภัย”²⁶(European Commission : 2018). หลายประเทศเคยรับผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยจำนวนมากจากประเทศต่างๆที่มาพึ่งพาเพื่อให้ได้รับการคุ้มครองและความช่วยเหลือมาแล้วในอดีต(เพ็งอั้ง) จนถึงเดือนมกราคม 2018 มีการประมาณว่าในทั้งสามประเทศที่ศึกษา มีผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในเมืองอยู่ประมาณ 174,000 คน (เพ็งอั้ง) ตามข้อมูลจากรายงานประเทศ ในประเทศไทยมีผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในเมืองประมาณ 6,000 คน จากประมาณ 40 ประเทศทั่วโลก มาเลเซียมีคนกลุ่มนี้อยู่ประมาณกว่า 150,000 คนส่วนใหญ่มาจากเมียนมาร์ โดยโรฮิงญาเป็นกลุ่มใหญ่ที่สุด ส่วนอินโดนีเซียมีผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในเมืองประมาณ 14,000 คน ส่วนใหญ่มาจากอัฟกานิสถาน โซมาเลีย อิรักและเมียนมาร์²⁷ คนเหล่านี้ อาศัยอยู่บริเวณเฉพาะของเมืองในแต่ละประเทศ เช่นในกรุงเทพมหานครและชานเมืองในกรณีของประเทศไทย ส่วนในมาเลเซีย คนกลุ่มนี้จะเกาะกลุ่มกันในเขต Klang Valleyซึ่งเป็นพื้นที่ที่ประกอบด้วยเมืองหลวงกัวลาลัมเปอร์ เมืองหลักๆใน สลังงอร์ (Selangor)และ ปูตราจายาร์ (Putrajaya)ปีนัง(Penang) ยะโฮร์ (Johor)และเคดะห์ (Kedah) กลุ่มผู้ลี้ภัยกลุ่มหลักๆในทั้งสามประเทศมาจาก เมียนมาร์ รวมถึงโรฮิงญา(โดยเฉพาะในมาเลเซีย) อัฟกานิสถาน ปากีสถาน โซมาเลีย เวียดนาม อิรัก ซีเรีย และอื่นๆ

ดังที่กล่าวไปแล้วในบทต่างๆก่อนหน้านี้ แม้ว่าประเทศอินโดนีเซียและประเทศไทยได้ให้สัตยาบันกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนหลายฉบับ ซึ่งหมายถึงทั้งสองประเทศมีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตาม แต่ในทางปฏิบัติ การให้สัตยาบัน ไม่ได้ส่งผลถึงการคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยที่ดีขึ้นแต่อย่างใด ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทก่อนๆว่าทั้งสามประเทศ ไม่ได้เป็นภาคีสัญญาว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัยปี 1951 ในที่นี้ ขอย้ำว่าในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีเพียงสามประเทศเท่านั้นที่เป็นภาคีสัญญาฉบับนี้ สองในสามประเทศคือกัมพูชาและฟิลิปปินส์ และแม้ว่าประเทศฟิลิปปินส์จะมีระบบคุ้มครองและคัดกรองผู้ลี้ภัยรวมถึงเปิดกว้างที่จะรับผู้ลี้ภัย แต่ก็ไม่ได้เป็นประเทศทางผ่านสำหรับผู้ลี้ภัยแต่อย่างใด ดังที่กล่าวไปแล้ว ทั้งสามประเทศที่ศึกษาไม่มีกรอบกฎหมายภายในสำหรับการคุ้มครองผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัย ดังนั้นหากมองจากมิติทางกฎหมาย จะเห็นว่าคนกลุ่มนี้ไม่ปรากฏตัวตนในทางกฎหมายด้วยซ้ำไป แต่ในขณะเดียวกัน การปรากฏตัวตนของคนกลุ่มนี้ ก็อาจทำให้พวกเขาตกอยู่ในความเสี่ยงที่จะถูกจับกุม คุมขัง คนเหล่านี้มีความเปราะบางและมีความเสี่ยงที่จะถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน

²⁶European Commission, ECHO Factsheet – Thailand, Malaysia and Indonesia – January

2018https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/thailand_en_0.pdf, accessed 15 July 2018.

²⁷See also Son, Jahanna, For urban asylum seekers, uncertainty is the certainty, Bangkok Post, 28 May 2018,

<https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/1474153/for-urban-asylum-seekers-uncertainty-is-the-certainty>, accessed 15 July 2018.

ดังที่จะได้เห็นในรายงานรายประเทศในบทที่ 6 การที่ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในทั้งสามประเทศไม่ได้รับการยอมรับ/รับรองในฐานะผู้ลี้ภัย คนเหล่านี้ ตกอยู่ในฐานะ “คนต่างด้าวหรือคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย” ไม่ว่าจะด้วยเหตุที่เข้าเมืองโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือวีซ่าหมดอายุ ตามกฎหมายคนเข้าเมืองของแต่ละประเทศ ภายใต้กฎหมายของอินโดนีเซีย มาเลเซียและไทย ผู้ลี้ภัยไม่ได้รับการรับรองในฐานะที่แตกต่างจากคนต่างด้าวประเภทอื่นๆ แต่ในทั้งสามประเทศ UNHCR ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการกำหนดสถานะผู้ลี้ภัย แม้ในกรณีของประเทศไทยจะมีข้อจำกัดอยู่ไม่น้อย เช่นกระบวนการกำหนดสถานะผู้ลี้ภัย ซึ่งอาจใช้เวลาหลายปี ดังที่จะได้เห็นในบทสัมภาษณ์ของผู้ลี้ภัยเอง แต่สถานะผู้ลี้ภัยย่อมทำให้เขาเหล่านั้นมีความหวัง สามารถได้รับอนุญาตให้ไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามได้ในอนาคต แต่ผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งทำงานด้านผู้ลี้ภัยทั่วโลกยอมรับว่าความหวังดังกล่าวเป็นเพียงความหวังที่ไม่อาจเป็นจริงได้ ตามรายงานของ UNHCR ระบุว่า จนถึงสิ้นปี 2017 ทั่วโลกมีคนถูกบังคับย้ายถิ่นถึง 68.5 ล้านคน ในจำนวนนี้ 40 ล้านคนเป็นผู้พลัดถิ่นในเขตประเทศตนเองในขณะที่ยังอีก 3.1 ล้านคน เป็นผู้แสวงหาที่ลี้ภัย และอีก 25.4 ล้านคน เป็นผู้ลี้ภัย ในจำนวนนี้ มากกว่าครึ่งหนึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี (UNHCR: 2018).²⁸ สถิติการตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามของผู้ลี้ภัยของ UNHCR ตั้งแต่ปี 2016 ชี้ให้เห็นแนวโน้มการเดินทางไปตั้งถิ่นฐานที่ลดลง จาก 126,291 คน ในปี 2016 เป็น 65,109 คนในปี 2017 และมีผู้ลี้ภัยเพียง 20,818 คน สามารถเดินทางไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม ในช่วง 5 เดือนแรกของปี 2018 (UNHCR:2018).²⁹ คือน้อยกว่า 1% ของจำนวนผู้ลี้ภัยทั่วโลกที่ได้ตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามในแต่ละปี โอกาสอันน้อยนิดในการตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามทำให้ทั้งสามประเทศที่คิดว่าเป็นเพียงประเทศทางผ่านสำหรับผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยกลายเป็นที่พักพิงถาวรของผู้ลี้ภัยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เมื่อการรอคอยกลายเป็นการรอคอยที่ไม่มีกำหนด ถึงแม้จะมีความตระหนักในเรื่องนี้ แต่กลับยังไม่มี ความพยายามที่จะหาทางออกไม่ว่าจะเป็นระดับชาติหรือระดับภูมิภาค

แม้ว่าอินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทยจะไม่ได้เป็นภาคีสัญญาว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัยปี 1951 แต่ทั้งสามประเทศก็ให้ความเอื้อเฟื้อกับผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยมาตลอด ไม่ว่าจะบนพื้นฐานด้านมนุษยธรรมหรือจะเป็นการลับตาข้างหนึ่ง แต่ “แนวทางมนุษยธรรม” ดังกล่าว ไม่ได้ช่วยป้องกันผู้ลี้ภัยและผู้ลี้ภัยในเมืองจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน รายงานผลการศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่าการเข้าถึงสิทธิทางการศึกษา การมีงานทำและสิทธิและเสรีภาพในการเดินทาง สิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ ของคนกลุ่มนี้ไม่ได้ถูกทำให้เป็นจริง

ดังที่กล่าวไปแล้ว อินโดนีเซียมีผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยมากกว่า 14,000 คน ส่วนใหญ่มาจากอัฟกานิสถาน ปากีสถานและเมียนมาร์ รัฐบาลอินโดนีเซียอนุญาตให้ UNHCR ดำเนินการกำหนดสถานะผู้ลี้ภัยได้แม้ว่าจะเห็นว่าประเทศตนเองเป็นเพียงทางผ่านเท่านั้น และก่อนหน้านี้ ผู้ลี้ภัย/ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยประสงค์จะอยู่เพียงระยะสั้นๆชั่วคราวเพื่อเดินทางต่อไปยังประเทศออสเตรเลีย แต่การเปลี่ยนนโยบายของออสเตรเลียดังที่ได้ชี้ให้เห็นในบทที่หนึ่งทำให้อินโดนีเซียอยู่ในสถานะลำบากเนื่องจากผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัย อาจต้องอยู่ในอินโดนีเซียนานขึ้นหรือไม่ก็เป็นการถาวร

²⁸ UNHCR, Figures at a Glance, <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>, accessed 15 July 2018.

²⁹ UNHCR, Resettlement Data, January-May 2018, <http://www.unhcr.org/resettlement-data.html>, accessed 15 July 2018.

ในกรณีของประเทศไทย ดูเหมือนอธิปไตยแห่งรัฐจะเป็นปัญหาใหญ่ ประเทศไทยได้ใช้หลักการอธิปไตย โดยการควบคุมว่าใครจะได้รับหรือไม่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในประเทศ การกักขังกลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุม

ดังที่กล่าวแล้ว มาเลเซียดูเหมือนจะเปิดกว้างกว่าประเทศไทยในเรื่องของการอนุญาตให้ UNHCR กำหนดสถานะผู้ลี้ภัยของคนที่ไม่แสวงหาการคุ้มครองระหว่างประเทศได้ เช่นเดียวกับประเทศไทยและอินโดนีเซีย มาเลเซียมีประวัติยาวนานในการให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยรวมถึงกลุ่มคนไร้รัฐไร้สัญชาติ และแม้มาเลเซียจะไม่ได้มีนโยบายใดๆเป็นทางการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัย แต่ชาวโรฮิงญาในมาเลเซียที่ถึงแม้จะมีความเสี่ยงไม่มากนักที่จะถูกผลักดันกลับเป็นกลุ่มใหญ่ แต่การเข้าถึงการทำงาน การศึกษาและการบริการทางสังคมอื่นๆกลับยังคงเป็นปัญหาอยู่

และดังที่ได้ชี้ให้เห็นแล้วในบทที่สองว่าการที่บางประเทศ เช่นอินโดนีเซียและไทยเป็นภาคีกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนหลายฉบับ แต่ก็ยังคงมีช่องว่างอยู่มากระหว่างกฎหมายระหว่างประเทศ กรอบการคุ้มครองระดับภูมิภาค และมาตรฐานสิทธิมนุษยชนในประเทศ และแม้ว่าปรากฏการณ์ของมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและภูมิภาคจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนจุดสนใจจากรัฐไปสู่สิทธิของมนุษย์โดยกำหนดพันธกรณีให้รัฐต้องคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานจำนวนหนึ่งของปัจเจกแต่ละคนที่อาศัยอยู่ในขอบเขตดินแดนของตน แต่ประเทศส่วนใหญ่ดูเหมือนจะล้มเหลวและไม่ยินดีที่จะรับรองสิทธิของคนที่ไม่ได้เป็นคนชาติและยอมให้คนเหล่านั้นเข้าถึงสิทธิได้(Ghosh, 2000 and 2005). ตัวอย่างที่ชัดเจนคืออินโดนีเซียและไทย ที่ต่างเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่รับรองสิทธิของมนุษย์ทุกคนรวมถึงคนที่ไม่ได้เป็นคนชาติ กลับไม่ได้ปฏิบัติตามพันธกรณีอย่างที่ควรจะเป็น

หากเอาพันธกรณีของรัฐเป็นตัวตั้ง อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบที่มุ่งไปที่การคุ้มครองชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์และเผ่าพันธุ์จากการเลือกปฏิบัติแต่กลับเปิดช่องให้รัฐปฏิบัติต่อคนที่ไม่ใช่พลเมืองกับพลเมืองแตกต่างกัน โดยอาจกำหนดข้อจำกัดสำหรับคนที่ไม่ใช่คนชาติหรือให้สิทธิพิเศษบางอย่างกับคนชาติได้ (เพ็งอ้าง) ในขณะที่กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม มาตรา 2 วรรค 3 อนุญาตให้ประเทศกำลังพัฒนาสามารถกำหนดว่าจะประกันสิทธิทางเศรษฐกิจที่ได้รับการรับรองในตัวกติกาแก่คนที่ไม่ใช่คนชาติเพียงใด ยิ่งไปกว่านั้น รัฐยังลดความสำคัญของสาระแห่งสิทธิและพันธกรณีในกติกาฉบับนี้โดยอ้างทรัพยากรที่มีอยู่เพื่ออธิบายการไม่ให้สิทธิแก่คนที่ไม่ได้เป็นพลเมืองของตน (อ้างแล้ว) โดยไม่คำนึงว่าการประกันศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ บุคคลย่อมต้องสามารถเข้าถึงสิทธิต่างๆตามมาตรฐานขั้นต่ำ น่าเสียดายที่ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยส่วนใหญ่ล้วนแต่อพยพจากประเทศกำลังพัฒนาแห่งหนึ่งไปยังประเทศกำลังพัฒนาอีกประเทศหนึ่งที่เขาหวังว่าจะมีชีวิตที่ดีกว่า

ช่องว่างในการคุ้มครองสิทธิของคนต่างด้าวบางกลุ่มอาจมีปัญหามากกว่าบางกลุ่ม และกลุ่มเหล่านี้เองที่เปราะบางต่อการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ในบรรดาคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย ดูเหมือนคนที่อยู่ในเมืองและคนที่อยู่ในสถานะคล้ายผู้ลี้ภัย ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยที่ถูกปฏิเสธสถานะหรือล้มเหลวที่จะได้สถานะ(ผู้ลี้ภัย) มีโอกาสถูกบังคับส่งกลับมากกว่าบางกลุ่มอื่น การศึกษาทั้งสามกรณีชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนถึงช่องว่างในการคุ้มครองสิทธิด้วยสาเหตุหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นสถานะผิดกฎหมายของเขาเหล่านั้น การขาดกลไกคุ้มครองสิทธิมนุษยชนระดับชาติ และการไม่ได้รับการรับรอง(สถานะ)โดยรัฐที่เขาเหล่านั้นพักพิงอยู่

การที่หลายประเทศในภูมิภาคไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัยปี 1951 และพิธีสารปี 1967 ก็ก่อให้เกิดปัญหาต่อผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยเช่นกันในหลายประเด็น ตัวอย่างเช่นประเด็นที่เกี่ยวกับการไม่ผลักดันกลับและพันธกรณีที่จะไม่ลงโทษคนที่เข้าเมืองผิดกฎหมายในฐานะอาชญากร สาเหตุที่น่าจะมาจากหลายส่วน ส่วนหนึ่งคือค่านิยมของผู้ลี้ภัย หากจะพิจารณาค่านิยมของผู้ลี้ภัยที่ปรากฏในตัวอนุสัญญาจะพบว่าพันธกรณีจะเริ่มต้นกับรัฐนั้นๆก็ต่อเมื่อผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยได้ข้ามเขตแดนเข้ามาในรัฐนั้นแล้ว หลักการไม่ผลักดันกลับและหลักการที่จะไม่ทำให้เป็นความผิดทางอาชญากรรมสำหรับคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายโดยเฉพาะผู้ที่อยู่ภายใต้ระบบการคุ้มครองระหว่างประเทศที่มีบรรทัดฐานระหว่างประเทศรองรับถือเป็นหลักการพื้นฐานที่รัฐต้องยึดถือ อย่างไรก็ตาม เพื่อหลีกเลี่ยงการละเมิดหลักการไม่ผลักดันกลับ นับแต่ทศวรรษที่ 1980 หลายประเทศเช่นออสเตรเลีย เริ่มนำมาตรการการ”ไปไม่ถึง” (non-arrival) หรือการไม่ได้เข้าถึงดินแดน (non-entrée) มาใช้ หลายรัฐใช้การกระบวนกรนอกชายฝั่ง (offshore processing) หรือกลไกส่งต่อ (pass-on mechanisms)ให้รัฐอื่นๆ ในหลายรูปแบบในนามของการแบ่งปันภาระ (burden sharing) (อ้างแล้ว)ในการกระทำดังกล่าว รัฐอาจไม่มีความรับผิดชอบในการประกันการคุ้มครองให้กับผู้ลี้ภัยซึ่งไม่ได้เข้าไปสู่ดินแดนของประเทศตน ประเทศต่างๆใช้มาตรการที่แตกต่างกันไป เพื่อกันไม่ให้ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยเข้าสู่ดินแดน เช่นการสกัดจับเรือที่บรรทุกผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในน่านน้ำสากล และการส่งกลับผู้โดยสารบนเรือโดยไม่เปิดโอกาสให้พวกเขาเหล่านั้นได้ร้องขอที่ลี้ภัย การส่งตำรวจ/เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองไปประจำสนามบินในประเทศที่สามเพื่อป้องกันผู้ที่อาจเข้าข่ายผู้ลี้ภัยขึ้นเครื่องไปยังประเทศปลายทาง หรือการลงนามในข้อตกลงทวิภาคีกับประเทศแรกรับที่ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยจะถูกผลักดันกลับไปยังประเทศต้นทางก่อนที่จะไปถึงประเทศเป้าหมายที่คนเหล่านั้นตั้งใจจะเดินทางเข้าไป (อ้างแล้ว) ตัวอย่างของบริษัทนี้ได้แก่ข้อตกลงระหว่างประเทศไทยกับออสเตรเลีย ในขณะที่ความพยายามขจัดอาชญากรรมการข่มขืนและการค้ามนุษย์เป็นเรื่องที่รับได้ แต่การใช้มาตรการดังกล่าวก็สามารถมองเป็นการกีดกันไม่ให้ประชากรผู้ลี้ภัยซึ่งต้องการการคุ้มครองจากนอกประเทศ หากเราตั้งสมมุติฐานว่าการตัดโอกาสในสิทธิของใครคนหนึ่งที่จะแสวงหาที่ลี้ภัยจากการถูกประหัตประหาร การกระทำดังกล่าวนี้ ถือเป็น การละเมิดหลักการสำคัญของกฎหมายระหว่างประเทศ (Ghosh 2005, อ้างแล้ว).

เป็นที่ทราบกันอย่างกว้างขวางว่ามีรัฐจำนวนมากขึ้นที่ใช้ความพยายามทุกอย่างที่จะให้เป็นไปไม่ได้เลยที่ผู้ลี้ภัยจะประสบความสำเร็จในการเข้าถึงประเทศตน กับนโยบายเข้าไม่ถึงดินแดน เราต่างเห็นว่าการจำนวนผู้แสวงหาที่ลี้ภัยมีมากขึ้นในขณะที่จำนวนผู้ลี้ภัยลดลงเพราะเขาเหล่านั้นไม่ได้ประสบความสำเร็จที่จะได้รับการรับรองสถานะเป็นผู้ลี้ภัย การกระทำดังกล่าวนี้เพียงอย่างเดียว ก็นับเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคนที่ต้องการการคุ้มครองอย่างร้ายแรง เนื่องจากการคุ้มครองเป็นไปไม่ได้เลย

ยิ่งไปกว่านั้น การเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัย โดยตัวมันเองไม่ได้เป็นหลักประกันว่ารัฐจะปฏิบัติตามข้อกำหนดที่มีอยู่ ตัวอย่างคือประเทศกัมพูชาที่เป็นภาคีอนุสัญญาฯ แต่กลับไม่มีกลไกใดๆในระดับชาติที่จะช่วยให้สามารถดำเนินการตามบทบัญญัติของอนุสัญญาฯได้ กัมพูชาไม่มีกฎหมายภายในกำหนดกระบวนการการตรวจสอบคำร้องขอสถานะและคุ้มครองผู้ลี้ภัย ประเทศต่างๆจะเลือกที่จะให้ความสำคัญกับข้อตกลงทวิภาคี ความมั่นคงของภูมิภาค หรือคำมั่นสัญญาอื่นๆที่มีกับประเทศต้นทางมากกว่า ปัจจัยเหล่านี้ล้วนก่อให้เกิดอันตรายกับผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและทำให้หลักการไม่ผลักดันกลับเป็นไปไม่ได้ สิ่งนี้สะท้อนความขัดแย้งระหว่างพันธกรณีระหว่างประเทศของรัฐกับนโยบายเรื่องอับไต่โดยแห่งรัฐรวมถึง

การป้องกันตนเองของรัฐต่างๆด้วย ข้อพิสูจน์ที่ชัดเจนของเรื่องนี้คือการมองว่าการเคลื่อนย้ายของผู้แสวงหาที่ลี้ภัยข้ามพรมแดนเป็นเพียงเรื่อง “ภายในประเทศ” ที่ไม่จำเป็นต้องใช้แนวทางระหว่างประเทศหรือภูมิภาคมาจัดการ ชีวิตของผู้ลี้ภัยในเมืองและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยจึงอยู่ในภาวะที่ล่อแหลมอย่างยิ่ง

การที่ไม่มีความชัดเจนในเรื่องสิทธิมนุษยชนของผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยยังเห็นได้จากกฎหมายภายในของแต่ละประเทศเช่นกัน ประเทศต่างๆในภูมิภาคไม่มีบทบัญญัติที่เฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของคนกลุ่มนี้ยกเว้นกฎหมายที่ว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ นอกจากนั้นแล้ว การที่กฎหมายระหว่างประเทศมุ่งเน้นไปที่หลักการไม่ผลักดันกลับทำให้ปัญหาสำคัญอีกอย่างหนึ่งคือการทำให้คนที่เข้าเมืองโดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นความผิดทางอาญาไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควรในแวดวงการประชุมระหว่างประเทศ และตามที่ได้กล่าวไปแล้วหลายครั้งว่าในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีเพียงสามประเทศที่เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัยในขณะที่ประเทศอื่นๆที่รองรับผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยต่างไม่ได้เป็นภาคีของอนุสัญญาฉบับนี้ สำหรับประเทศที่ไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าว ในกฎหมายภายในจะไม่มีการแบ่งแยกประเภทระหว่างผู้ลี้ภัยกับคนเข้าเมืองผิดกฎหมายประเภทอื่นซึ่งเป็นผลให้ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยเสี่ยงต่อการถูกลงโทษทางอาญาเช่นเดียวกับคนเข้าเมืองผิดกฎหมายอื่นๆ นั่นคือการถูกจับกุมคุมขัง การถูกเนรเทศเมื่อถูกตัดสินว่ากระทำผิด และในที่สุดก็ถูกส่งกลับประเทศต้นทางหรือประเทศแรกรับ ในทั้งสามประเทศที่ทีมวิจัยทำการศึกษ พบว่าคนต่างด้าวคนใดก็ตามที่เข้าเมืองโดยไม่มีเอกสารที่ถูกต้องไม่ว่าจะอยู่ในสถานะใดก็ถูกมองว่าเป็น “คนเข้าเมืองผิดกฎหมาย” (illegal immigrants) ทั้งหมด เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเชื่อว่าเขามีสิทธิ์ที่จะลงโทษผู้แสวงหาที่ลี้ภัยที่เข้าเมืองโดยไม่ได้รับอนุญาตแม้ว่าปทัสฐานของการไม่ลงโทษทางอาญา (non-penalisation) จะเป็นอีกหลักการหนึ่งที่ปรากฏในกฎหมายระหว่างประเทศก็ตาม ดังนั้น กับแนวคิดที่เน้นการควบคุมเป็นหลัก รัฐต่างๆมักผูกโยงระบบผู้ลี้ภัยเข้ากับปัญหาการย้ายถิ่นทั่วไปโดยไม่มีการแยกแยะ ในภาพรวม สิ่งนี้สะท้อนกรอบของวาทกรรมการย้ายถิ่นแบบเหมารวม โดยเฉพาะเมื่อรัฐนั้นๆเลือกที่จะไม่เรียกประชากรที่แสวงหาที่ลี้ภัยว่าผู้แสวงหาที่ลี้ภัยเพื่อหลีกเลี่ยงการที่ต้องนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคนกลุ่มนี้มาใช้ การเรียกคนกลุ่มนี้ว่า “คนเข้าเมืองแบบไม่ปกติ” (irregular migrants) หรือ “คนเข้าเมืองผิดกฎหมาย” (illegal migrants) หรือ “บุคคลที่ไม่มีเอกสารประจำตน” (undocumented persons) รัฐต่างหวังจะหลีกเลี่ยงพันธกรณีที่เกี่ยวข้องกับผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและมีอิสระในการที่จะปฏิบัติกับคนเหล่านั้นเหมือนอย่างคนต่างด้าวทั่วไปที่อาจไม่ได้ต้องการการคุ้มครองระหว่างประเทศ” (Ghosh, เพิ่งอ้าง).

ในอดีต ทัวโลกรู้จักว่าเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์มีความเอื้อเฟื้อต่อผู้ลี้ภัยจากอินโดจีนที่หนีภัยสงครามและการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในช่วงทศวรรษที่ 1970-1980 มากเพียงใด แต่สถานการณ์นี้ได้เปลี่ยนไปแล้ว แนวทางพหุภาคีที่หลายประเทศและหลายองค์กรหาทางออกร่วมกันไม่ใช่แนวปฏิบัติในปัจจุบันอีกต่อไป แต่ละประเทศเลือกที่จะใช้แนวทางของตนเองในระดับชาติหรือไม่ก็เป็นความตกลงทวิภาคี ดังที่เห็นตัวอย่างบ้างแล้ว และตัวอย่างที่เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก ก็คือข้อตกลงทวิภาคีระหว่างออสเตรเลียกับกัมพูชาที่ลงนามกันในปี 2014 ภายใต้ข้อตกลงดังกล่าว “กัมพูชาตกลงที่จะรับผู้ลี้ภัยที่ออสเตรเลียกักขังไว้ที่ศูนย์กักกันต่างๆในประเทศเนารู (Nauru) โดยไม่จำกัดจำนวน เพื่อแลกกับความช่วยเหลือจำนวน 40 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย ซึ่งเชื่อกันว่ามีผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยอยู่ในศูนย์กักกันที่ออสเตรเลียเช่าในประเทศเนารูราว 600 คน รัฐบาลออสเตรเลียสัญญากับรัฐบาลกัมพูชาว่าจะให้

การสนับสนุนการตั้งถิ่นฐานของผู้ลี้ภัยในกัมพูชาทั้งในรูปแบบการให้เงินช่วยเหลือ การอบรมภาษาและการอบรมอาชีพอื่น ๆ รวมถึงการประกันสุขภาพเป็นเวลา 1 ปี (Puah, 2016) ตั้งแต่มีการทำข้อตกลงกัน “มีผู้ลี้ภัยเพียง 5 คนที่แสดงความจำนงค์ที่จะไปตั้งถิ่นฐานที่กัมพูชา แต่เพียงไม่นาน ผู้ลี้ภัยคู่สามีภรรยาจากอิหร่าน 2 คน และผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญา 1 คน ก็ขอลับประเทศต้นทางโดยไม่ได้แจ้งเหตุผล” (เพ็งอ้าง) การทำข้อตกลงทวิภาคีแบบนี้ยังมีอีกมาก แต่สิ่งที่ไม่มีการหารือกันเลยคือการหาทางออกร่วมกันในภูมิภาค

ในภูมิภาคนี้ เราอาจได้ยินเรื่องผู้ลี้ภัยจากหลายประเทศ แต่มีกลุ่มผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยที่ถูกมองข้ามหรือไม่ก็ถูกลืมซึ่งทำให้การค้นคว้าข้อมูลเป็นไปได้ยาก ตัวอย่างของผู้ลี้ภัยเหล่านี้ ได้แก่ผู้ลี้ภัย/ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยจากเกาหลีเหนือ ผู้ลี้ภัยชาวอุยกูร์จากจีนแผ่นดินใหญ่ ผู้ลี้ภัยจากปาปัวตะวันตกซึ่งแม้จะมีจำนวนไม่น้อย แต่เราแทบมองไม่เห็นผู้ลี้ภัยเหล่านี้ และหากจะพิจารณาจำนวนผู้ลี้ภัย/ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในเมือง การเลือกปฏิบัติ การประทัดประท้วง และการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่คนกลุ่มนี้เผชิญอยู่จะดำรงอยู่ต่อไปและจะแก้ไขได้ยากขึ้น

4.1 แนวโน้มที่ตีสู่การคุ้มครองสิทธิผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัย

ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา รัฐบาลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้พยายามในการหาแนวทางแก้ปัญหาผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยที่สามารถปฏิบัติได้ แนวทางปฏิบัติบางอย่างอาจจะส่งผลให้มีการคุ้มครองทางกฎหมายแก่คนกลุ่มนี้ดีขึ้น ข้อมูลจากรายงานประเทศแสดงแนวโน้มที่ดีบางอย่าง เช่นในกรณีของอินโดนีเซียที่เมื่อปี 2016 รัฐบาลอินโดนีเซียได้ออกประกาศโดยประธานาธิบดีในการแก้ปัญหาผู้ลี้ภัย ซึ่งประกาศฉบับนี้ให้นิยามผู้ลี้ภัยตามคำนิยามที่ปรากฏในอนุสัญญาว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัยปี 1951 และให้คำมั่นที่จะให้ความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วนและให้ขึ้นฝั่งในภาวะอันตราย ในประเทศไทย นโยบาย “การศึกษาถ้วนหน้า” (education for all) เปิดโอกาสให้เด็กซึ่งเป็นบุตรของคนต่างด้าวรวมทั้งผู้ลี้ภัยในเมืองเข้าถึงการศึกษาได้ หากเขาต้องการ นอกจากนั้น เมื่อเดือนมกราคม 2017 คณะรัฐมนตรีมีมติที่จะออกกฎหมายเกี่ยวกับกลไกระดับชาติในการคัดกรองคนต่างด้าวซึ่งหมายรวมผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในเมือง และมีมติดังกล่าวนี้ยังระบุความเป็นไปได้ที่จะให้สิทธิในการทำงานแก่คนกลุ่มนี้ในระหว่างการรอการกำหนดสถานะผู้ลี้ภัย จากรายงานประเทศไทย เจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชนที่ให้สัมภาษณ์กับนักวิจัยไทยกล่าวว่า “เราอาจจะยังไม่เห็นการปรับปรุงกฎหมายในขณะนี้แต่เราก็เห็นการเปลี่ยนแปลงบางอย่างในทางที่ดีขึ้นจากรัฐบาล สิ่งที่เราอยากเห็นมากที่สุดและจะเป็นสิ่งที่ดีมากคือการที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติออกกฎหมายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยภายใน 12 เดือนข้างหน้า กฎหมายที่ให้วีซ่าระยะยาวกับคนเหล่านั้น ให้สิทธิในการทำงาน สิทธิในการศึกษา และสิทธิที่จะได้รับการประกันสุขภาพเช่นเดียวกับแรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนในประเทศไทย” (Son: อ้างแล้ว)

ในเดือนมกราคม 2019 รัฐบาลไทยโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 7 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงแรงงานและกระทรวงศึกษาธิการได้ร่วมกันลงนามในบันทึกความเข้าใจเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการและแนวทางแทนการกักตัวเด็กไว้ในสถานกักตัวคนต่างด้าวเพื่อรอการส่งกลับ (Memorandum of Understanding on the Determination of Measures and Approaches Alternative to Detention of Children in Immigration Centres) บันทึกความเข้าใจยอมรับว่า

มาตรการกักขังเด็กในท้องถิ่นควรเป็นมาตรการสุดท้ายที่จะนำมาใช้ และหากเกิดขึ้น การกักเด็กจะต้องเป็นช่วงระยะเวลาสั้นที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ บันทึกความเข้าใจให้ความสำคัญกับประโยชน์สูงสุดของเด็ก อีกทั้งยังยืนยันว่ารัฐมีความรับผิดชอบที่จะประกันว่าเด็กจะต้องอยู่ในความดูแลของครอบครัว การส่งเด็กไปยังบ้านพักชั่วคราวของเอกชนหรือท้องถิ่นของรัฐควรเป็นหนทางสุดท้าย รัฐบาลอยู่ระหว่างการจัดทำรายละเอียดขั้นตอนต่างๆ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามบันทึกความเข้าใจ (Fortify Rights).³⁰ นโยบายดังกล่าวนี้ถือเป็นความก้าวหน้าอีกขั้นหนึ่งสู่การคุ้มครองสิทธิของเด็กต่างด้าวรวมถึงเด็กที่เป็นผู้ลี้ภัย อย่างไรก็ตามมาตรการและการดำเนินการจริงๆ ยังไม่เกิดขึ้นในขณะนี้

ในกรณีของมาเลเซีย การที่รัฐบาลใหม่ของมาเลเซียแสดงเจตจำนงที่จะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัยปี 1951 ถือเป็นนิมิตรหมายที่ดีที่มาเลเซียจะรับรองการคุ้มครองระหว่างประเทศสำหรับผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัย ต้องยอมรับว่ารัฐบาลผสมของ Pakatan Harapan (PH) ได้ให้คำมั่นที่จะใช้ความพยายามในการแก้ปัญหาผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญาและซีเรียที่อยู่ในประเทศในขณะนี้ ผู้แทนรัฐบาลกล่าวว่า “หากเรายอมรับว่าประเทศมาเลเซียมีผู้ลี้ภัยอยู่กว่า 150,000 คน รวมถึงผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญาและซีเรีย รัฐบาล Pakatan Harapan จะให้สถานะที่เหมาะสมกับคนเหล่านั้นโดยจะให้บัตร UNHCR และจะรับรองสิทธิทางกฎหมายในการทำงานแก่คนกลุ่มนี้เท่าเทียมกับคนในท้องถิ่นในมาเลเซีย แนวทางนี้ย่อมจะทำให้มาเลเซียได้สนองความต้องการด้านแรงงานด้วย อีกทั้งยังจะลดความเสี่ยงที่ผู้ลี้ภัยจะก่ออาชญากรรมหรือทำงานแบบหลบซ่อน การให้คนเหล่านี้ได้ทำงานจะช่วยให้ผู้ลี้ภัยสามารถสร้างชีวิตใหม่ได้ และจะช่วยให้เขาหลุดพ้นจากการถูกกดขี่” (Buku Harapan, อ้างโดย Katrina Munir-Asen, 2018: p.17).³¹ นับเป็นครั้งแรกที่มาเลเซียให้คำมั่นอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษรในเรื่องที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ลี้ภัย การให้บริการทางสังคม และสิทธิในการทำงาน ซึ่งจะส่งผลดีในการแก้ปัญหา “การคุ้มครองแบบไม่เป็นทางการ” (informal protection) ซึ่งปฏิบัติกันทั่วไปในมาเลเซีย

อย่างไรก็ตาม อาเซียนในฐานะที่เป็นสถาบันในระดับภูมิภาคยังคงลังเลที่จะพูดคุยกันในระดับการสร้างกลไกธรรมาภิบาลระดับภูมิภาคที่จะจัดการปัญหาการย้ายถิ่นในภาพรวม การพูดคุยกันเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยน่าจะเกิดขึ้นได้ยาก เหตุการณ์หนึ่งซึ่งคนทั่วโลกยังคงจดจำได้เป็นอย่างดีก็คือในปี 2015 ที่เกิดวิกฤติชาวโรฮิงญาอพยพทางเรือในทะเลอันดามันซึ่งก่อให้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากในระดับระหว่างประเทศ วิกฤติของมนุษย์ที่เกิดขึ้น ไม่ส่งผลใดๆ ต่ออาเซียนที่จะแสวงหาการไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศสมาชิก ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในรัฐยะไข่เมื่อเดือนสิงหาคม 2017 ซึ่งส่งผลให้ชาวโรฮิงญาต้องหนีภัยเข้าไปยังบังกลาเทศประมาณ 700,000 คนถูกประณามอย่างเปิดเผยโดยมาเลเซียแต่อาเซียนยังคงนิ่งเฉย รัฐสมาชิกอาเซียนไม่เพียงแต่จะไม่แทรกแซงกันแล้วแต่ยังเอื้อซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ อาเซียนเองก็ยังไม่มีความสามารถในการจัดการปัญหาที่มีลักษณะข้ามเขตแดนแห่งรัฐเช่นนี้ รวมถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนในบริบทของการ

³⁰ Fortify Rights, Joint Statement on the signing of the January 21, 2019, Memorandum of Understanding (MoU) on the Determination of Measures and Approaches Alternative to Detention of Children in Immigration Detention, [://www.fortifyrights.org/downloads/Joint%20Statement%20-%20MoU%20on%20the%20Determination%20of%20Measures%20and%20Approaches%20to%20Detention%20of%20Children%20in%20Immigration%20Detention%20Centers.pdf](http://www.fortifyrights.org/downloads/Joint%20Statement%20-%20MoU%20on%20the%20Determination%20of%20Measures%20and%20Approaches%20to%20Detention%20of%20Children%20in%20Immigration%20Detention%20Centers.pdf)

³¹ (Re)negotiating Refugee Protection in Malaysia :Implications for Future Policy in Refugee Management, Bonn, 2018, https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_29.2018_01.pdf

ย้ายถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสมาชิกอาเซียนไม่ได้เป็นหนึ่งเดียวกัน ยิ่งไปกว่านั้น ดังจะได้เห็นรายละเอียด
ในรายงานประเทศ แม้บางประเทศจะได้รับผลกระทบจากการอพยพแบบไม่ปกติ แต่ก็ยังไม่สามารถ
แก้ปัญหาาร่วมกันได้ แต่ละประเทศมีแนวทางของตนเองในการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยแม้
บางครั้งจะมีแนวทางใกล้เคียงกัน อาเซียนยังขาดธรรมาภิบาลที่จำเป็นในเรื่องนี้

บทที่ 5

ก้าวสู่ระบบบรรณาภิบาลว่าด้วยการย้ายถิ่นอาเซียน

ทั่วโลกยังคงจดจำเหตุการณ์การล่องไหลเข้ามาของผู้ลี้ภัย ที่เรียกว่า “ผู้อพยพทางเรือ” หรือ Boat people จากอินโดจีนช่วงทศวรรษที่ 1970-1980 ได้ เหตุการณ์ครั้งนั้นผลักดันให้ประชาคมนานาชาติและอาเซียนหาทางออกของปัญหาร่วมกัน ความริเริ่มที่เป็นที่รู้จักในนาม “แผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยอย่างสมบูรณ์” (Comprehensive Plan of Action (CPA) ถือเป็นความตกลงที่อาเซียนร่วมมือกับ UNHCR รวมถึงประเทศตะวันตกที่จะรับผู้ลี้ภัยไปตั้งถิ่นฐานได้จัดทำขึ้นเพื่อสนองตอบต่อความวิตกของอาเซียนต่อสถานการณ์ในขณะนั้น ซึ่งขณะนั้น รัฐสมาชิก 5 ประเทศของอาเซียน คือ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย ต้องรองรับผู้ลี้ภัยในฐานะประเทศแรกรับ (Petcharamesree, 2015). เมื่อแผนปฏิบัติการฯ สิ้นสุดลง ค่าผู้ลี้ภัยจากอินโดจีนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็ปิดลง แผนปฏิบัติการฯ ดังกล่าวนอกจากจะช่วยให้การอพยพของผู้แสวงหาที่ลี้ภัยชาวลาวและเวียดนามสิ้นสุดลงแล้ว ยังเสนอวิธีการในการตั้งถิ่นฐานของผู้ลี้ภัยให้ดำเนินต่อไปได้ อีกทั้งยังสามารถช่วยผู้อพยพที่ไม่อยู่ในข่ายที่จะได้รับการคุ้มครองระหว่างประเทศตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัยให้สามารถเดินทางกลับประเทศต้นทางได้อย่างปลอดภัย (Robinson, 1998 อ้างใน Petcharamesree, 2015:7). แผนปฏิบัติการฯ ถูกมองว่าเป็นแผนที่ประสบความสำเร็จ ดังนั้นสถานการณ์วิกฤติผู้ลี้ภัยในภูมิภาคที่มาจากเมียนมาร์ อัฟกานิสถาน และศรีลังกาในปัจจุบัน ทำให้หลายฝ่ายเรียกร้องให้มี แผนปฏิบัติการฯ ฉบับที่ 2

แผนปฏิบัติการฯ ได้รับการริเริ่มขึ้นมา แม้ว่าไม่มีประเทศใดเลยในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เป็นภาคีของอนุสัญญาผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 ในช่วงนั้น ดังได้กล่าวแล้ว จนถึงเดือนธันวาคม 2018 มีเพียง 3 ประเทศเท่านั้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เป็นภาคีของอนุสัญญาดังกล่าว และในจำนวนดังกล่าวมี 2 ประเทศที่เป็นสมาชิกอาเซียน จากข้อมูลของ UNHCR “ประเทศส่วนใหญ่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไม่มีกฎหมายที่จัดการเกี่ยวกับสิทธิของผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและผู้ลี้ภัย และ UNHCR เองต้องดำเนินการในการพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัยทั้ง ๆ ที่ปราศจากระบบภายในประเทศในการคุ้มครองผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและผู้ลี้ภัย (national asylum system) (Petcharamesree, อ้างแล้ว: 5) UNHCR ยังได้ตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมอีกว่า “มี 3 ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีระบบคุ้มครองผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและผู้ลี้ภัยภายในประเทศซึ่งมีระดับการพัฒนาที่แตกต่างกันไป ประเทศหนึ่งมีกระบวนการที่จำกัดสำหรับผู้ลี้ภัยบางกลุ่มภายใต้กระบวนการของ “คณะกรรมการพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัย” (admission board) รัฐจำนวนมากที่ไม่มีระบบคุ้มครองผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและผู้ลี้ภัยภายในประเทศโดยทั่วไปแล้วมองว่าผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยเป็นคนอพยพเข้าเมืองผิดกฎหมายซึ่งเสี่ยงต่อการถูกจับกุมคุมขัง การถูกเนรเทศ การถูกส่งกลับประเทศไปเผชิญอันตรายและความเสี่ยงต่อภัยอื่น ๆ (อ้างแล้ว)

แต่ทว่าบริบทในระดับอนุภูมิภาคได้เปลี่ยนแปลงไปและการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวกลายเป็นสิ่งกำหนดแนวทางที่ประชาคมอาเซียนจัดการกับประเด็นปัญหาและสถานการณ์ผู้ลี้ภัย หลังจากสงครามอินโดจีนแล้ว ประเทศในอาเซียนไม่มีสงครามระหว่างรัฐแบบดั้งเดิม ในขณะที่เดียวกันความขัดแย้งและการสู้รบระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ที่เกิดขึ้นในรัฐสมาชิกบางประเทศก็ได้ถือว่เป็นสงครามระหว่างประเทศอย่างเป็นทางการ

ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นปัญหาและเป็นประเด็นที่ถกเถียงกันอย่างมากระหว่างอาเซียนในการยอมรับคนที่ถูกบังคับให้ย้ายถิ่นฐานเนื่องจากการสู้รบ การเลือกปฏิบัติ การละเมิดสิทธิมนุษยชน และความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ และศาสนาในฐานะเป็นผู้ลี้ภัย (อ้างแล้ว) เรื่องนี้สามารถวิเคราะห์ต่อไปได้ว่า:

“การยอมรับสถานะผู้ลี้ภัยต่อชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ในตามความเป็นจริงและตามกฎหมายแล้ว ถือเป็นการยอมรับถึงความรุนแรงและการประหัตประหารที่กระทำโดยรัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นสิ่งที่อาเซียนและรัฐสมาชิกกระอักกระอ่วนใจในเรื่องนี้ นอกจากนี้ การเกิดขึ้นของสนธิสัญญาระหว่างประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะพิธีสารปาแลร์โมว่าด้วยการป้องกัน ยับยั้งและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะต่อผู้หญิงและเด็ก (*Parlemo Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children*) และ อนุสัญญาต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติอย่างเป็นระบบ (*UN Convention against Transnational Organized Crime*) ได้ทำให้รัฐสมาชิกในอาเซียนเปิดกว้างมากขึ้นในการจัดการกับการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานโดยบังคับจากมิติของการค้ามนุษย์และอาชญากรรมข้ามชาติ” (อ้างแล้ว: น. 8)

นอกจากนี้ การที่ไม่มีสถานการณ์การลี้ภัยไหลอพยพของผู้คนจำนวนมาก อย่างเช่น กรณีในช่วงสงครามอินโดจีน ได้ทำให้เกิดความเข้าใจที่ผิด ๆ ระหว่างรัฐสมาชิกในอาเซียนว่าประเด็นการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานโดยบังคับนั้นไม่ใช่ปัญหาที่สำคัญในอาเซียน ด้วยเหตุนี้ ประเทศสมาชิกในอาเซียนจึงยังไม่เล็งเห็นว่าเรื่องเช่นนี้เป็นปัญหาที่ต้องแก้ไขหรือดำเนินการบางอย่าง (อ้างแล้ว) ประเด็นปัญหาเรื่องการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานโดยบังคับ ผู้ลี้ภัยและสถานการณ์ที่ใกล้เคียงกับการลี้ภัยจึงไม่ได้ถูกนำมาพิจารณาอภิปรายกันในการประชุมระดับสูงของอาเซียน แม้แต่จากมิติด้านมนุษยธรรม อาเซียนเองก็ไม่สามารถแสวงหาแนว/ทางมาตรการร่วมกันในการจัดการแก้ไขปัญหาอย่างในกรณีการอพยพเคลื่อนย้ายของชาวโรฮิงญาได้ แนวทางการทำงานแบบอาเซียน ที่อยู่บนพื้นฐานของการสร้างฉันทมติ การไม่แทรกแซงกิจการภายในประเทศของรัฐสมาชิก และการสร้างความร่วมมือ รวมถึงการไม่เผชิญหน้าต่อกันนั้นยังคงเป็นอุปสรรคต่อการทำงานในประเด็นการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานในระดับภูมิภาคอยู่เรื่อยมา

เราอาจสังเกตเห็นว่า สถานการณ์ของผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในเมืองเป็นเรื่องที่ถูกนำมาพิจารณาในรัฐสมาชิกของอาเซียนจำนวนมากเพียงจากมุมมองด้านมนุษยธรรม โดยเฉพาะในกรณีของอินโดนีเซีย มาเลเซียและไทย แต่ทว่าคนเหล่านี้ก็ไม่ได้รับการยอมรับและถูกเรียกว่าผู้ลี้ภัยอย่างเป็นทางการ แม้ว่าจะเกิดสถานการณ์ดังกล่าวขึ้นมาก็ตาม คำว่า “ผู้ลี้ภัย” ไม่ได้รับการยอมรับในหมู่รัฐสมาชิกของอาเซียนมาตั้งแต่การสิ้นสุดของวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยจากสงครามอินโดจีน กรณีดังกล่าวจึงกลายเป็นเรื่องที่ยากยิ่งในการเรียกร้องให้เกิดแนวทางร่วมกันในระดับอนุภูมิภาค และเป็นประเด็นที่อ่อนไหวอย่างมากในทางการเมือง แม้แต่การจะใช้คำว่า “ผู้ลี้ภัย” ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว คนเหล่านี้หนีภัยจากความรุนแรงและการประหัตประหารในประเทศต้นทางของตนก็ตาม

จากรายงานของทั้งสามประเทศ ดูเหมือนว่าผู้แสวงหาที่ลี้ภัยบางกลุ่ม อย่างเช่น ชาวเกาหลีเหนือ ชาวเติร์ก ชาวเวียตนามและชาวอุยกูร์ จะไม่ได้อยู่ในความสนใจของอาเซียน และนอกจากนี้ยังเห็นได้ว่าอาเซียน ในฐานะที่เป็นประชาคม ล้มเหลวในการตอบสนองร่วมกันในระดับภูมิภาคต่อปัญหาเกี่ยวกับชาว

โรฮิงญา เว้นแต่ประเทศสมาชิกที่ได้รับผลกระทบอย่างมาเลเซีย อินโดนีเซียและไทย ซึ่งได้ริเริ่มการพูดคุยในระดับภูมิภาคในประเด็นเกี่ยวกับ “การเคลื่อนย้ายถิ่นฐานของผู้คนอย่างไม่ปกติ” (irregular movement of people) ภายในประเทศของตนเพื่อที่จะแสวงหา “ทางออกหรือทางแก้ไขต่อวิกฤตการณ์... และผลกระทบที่ร้ายแรงต่อความมั่นคงแห่งชาติของประเทศที่ได้รับผลกระทบต่อปัญหานี้” กรณีนี้พิสูจน์ให้เห็นจากการประชุมวาระพิเศษที่จัดขึ้นโดยรัฐบาลไทยเรื่องการเคลื่อนย้ายถิ่นแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย ที่กรุงเทพฯ ในวันที่ 29 พฤษภาคม 2015 ซึ่งมีเป้าหมายในการสร้างมาตรการตอบสนองในระดับภูมิภาคต่อ “การขยายตัวของ การเคลื่อนย้ายถิ่นแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียในขณะนั้น” การประชุมครั้งดังกล่าวได้รับรองมาตรการเฉพาะกรณีในหลายประเด็น และเห็นพ้องร่วมกันในการแบ่งปันภาระความรับผิดชอบ ซึ่งรวมถึงความพยายามในการพูดคุยและการปรึกษาหารือในระดับทวิภาคีเพิ่มเติมในภายใต้กรอบและกลไกในระดับภูมิภาคที่มีอยู่แล้ว (Press Releases, 2015)

เป็นเรื่องสำคัญที่ต้องหยิบยกขึ้นมาในที่นี้ว่า การเคลื่อนย้ายถิ่นฐานนั้นเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการโลกาภิวัตน์ซึ่งไม่ได้หยุดอยู่ที่ประเทศหรือภูมิภาคใดเป็นการเฉพาะ ลักษณะธรรมชาติที่ซับซ้อนของการเคลื่อนย้ายถิ่นในภูมิภาคนี้เป็นเรื่องที่น่าท้าทายเป็นพิเศษ เราอาจพบผู้ลี้ภัยอยู่ในหมู่ผู้ใช้แรงงานผิดกฎหมาย และอาจเป็นเรื่องยากในการจำแนกแยกแยะระหว่างเหตุผลทางเศรษฐกิจกับเหตุผลทางการเมืองในการอพยพลี้ภัย เนื่องจากบ่อยครั้งสาเหตุทั้งสองนั้นเชื่อมโยงและเกี่ยวพันกัน การละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นส่งผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนของผู้คนโดยสามารถคาดการณ์ได้และบ่อยครั้งมีผู้คนที่อพยพจำนวนมากข้ามพรมแดน เป็นที่น่าเสียดายว่า พลังอำนาจของการคุ้มครองในระดับระหว่างประเทศต่อผู้ลี้ภัย ผู้แสวงหาที่พักพิงและผู้อพยพย้ายถิ่น แม้แต่มาตรฐานและกลไกระหว่างประเทศต่างๆ ที่มีอยู่กลับไม่มีอำนาจอะไรมาก แต่กลับอ่อนแอและไม่มีผลในยามที่ต้องเผชิญกับข้อจำกัดนานัปการในภูมิภาคนี้

แนวนโยบายและกรอบสำหรับแก้ไขปัญหारेื่อผู้ลี้ภัยในระดับภูมิภาค ซึ่งรวมถึงผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในเมืองนั้น เป็นเรื่องที่ยังเป็นอยู่อย่างยิ่ง อย่างไรก็ตาม ในขณะที่รัฐต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้มีแนวโน้มที่จะแสวงหาทางออกในระดับประเทศและระดับทวิภาคี การรับรองกฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัย โดยสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศในการปกป้องคุ้มครองคนเหล่านี้ น่าจะเป็นย่างก้าวแรกที่สำคัญ ดังนั้น การดำเนินการในเชิงบวกที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นได้รับการตอบรับที่ดีจากกลุ่มต่าง ๆ ที่ทำงานด้านการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานและในด้านผู้ลี้ภัยโดยเฉพาะ ในระยะยาวระบบในการคุ้มครองผู้ลี้ภัยในระดับภูมิภาคที่ยั่งยืน ใช้การได้และดำรงได้ยาวนานจำเป็นต้องเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อปัญหาสถานการณ์ผู้ลี้ภัย ระบบธรรมาภิบาลว่าด้วยการย้ายถิ่นในระดับภูมิภาคจะช่วยให้อาเซียนมีกลไกในการจัดการกับการเคลื่อนย้ายถิ่นและประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นได้

คำถามที่ยังจำเป็นต้องหยิบยกขึ้นมา คือเรื่องที่ว่ากรอบและกลไกในระดับภูมิภาคนั้นเพียงพอต่อการจัดการกับประเด็นปัญหาผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยแล้วหรือยัง เป็นความจริงที่ว่า ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองในเดือนพฤศจิกายน 2012 นั้นรับรองสิทธิที่ “ทุกคนสามารถแสวงหาและได้รับการจัดหาที่พักพิงในรัฐอื่นได้” ตามมาตรา 16 แต่กลับเพิ่มเติมเงื่อนไขที่ว่า “ตามที่สอดคล้องกับกฎหมายของรัฐนั้นและข้อตกลงระหว่างประเทศที่นำมาปรับใช้” (AHRD, Art. 16) ในกรณีนี้สามารถเห็น

ได้ว่านโยบายและกฎหมายภายในประเทศถือว่าสำคัญที่สุด และประเด็นดังกล่าวแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนจากรายงานของประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซียและไทย นอกจากนี้ อาเซียนในฐานะที่เป็นประชาคมมีแนวโน้มที่จะยอมให้มีการพูดคุยในประเด็นเรื่องแรงงานย้ายถิ่นและแรงงานที่มีทักษะมากกว่าการพูดถึงการย้ายถิ่นโดยไม่สมัครใจ โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องผู้ลี้ภัย

สำหรับ คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (AICHR) และคณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและเด็ก (ACWC) ทั้งสองคณะกรรมการนี้มีพันธกิจและหน้าที่ที่ชัดเจนในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของทุกคนที่อาศัยอยู่ในภูมิภาคนี้ แม้ว่า AICHR จะได้เริ่มมีการประชุมพูดคุยถึงประเด็นคนไร้รัฐและการย้ายถิ่นไปบ้างแล้ว แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่เป็นรูปธรรมหรือมีข้อสรุปเกิดขึ้น ประเด็นเรื่องคนไร้รัฐกลับถูกถอดออกจากวาระของ AICHR ในปี 2013 เนื่องจากสมาชิกบางประเทศไม่สบายใจกับประเด็นดังกล่าว การศึกษารายประเด็นใน AICHR เรื่องการย้ายถิ่นที่เริ่มขึ้นตั้งแต่ปี 2010 จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่เสร็จสมบูรณ์ ประเด็นเกี่ยวกับวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญาได้ถูกเสนอขึ้นในที่ประชุม AICHR เพื่ออภิปรายและตรวจสอบข้อเท็จจริง แต่กลับไม่มีผลหรือรายงานออกมากลไกด้านสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่ไร้อำนาจในการปกป้องคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัย แม้ว่าคนเหล่านี้จะตกอยู่ในชะตากรรมอันโหดร้ายและถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนก็ตามที่

อย่างไรก็ตาม เราอาจปฏิเสธไม่ได้ว่า มีบรรยากาศของความรู้สึกโดยทั่วไปในความห่วงกังวลเกี่ยวกับวิกฤตการณ์โรฮิงญาที่ถูกหยิบยกนำมาพูดคุยในเวทีการประชุมอาเซียนต่าง ๆ ในช่วงปีที่ผ่านมา ในระหว่างการประชุมสุดยอดของผู้นำอาเซียน ณ ประเทศสิงคโปร์ในเดือนพฤศจิกายน 2018 เหล่าผู้นำอาเซียนได้กล่าวถึงวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยครั้งนี้ในเมียนมาร์ว่าเป็น “ประเด็นข้อห่วงใย” (a matter of concern) (Kat Suhiko Hara, Nikkei, 2018)³² แถลงการณ์ของประธานอาเซียนที่ออกมาในช่วงการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งดังกล่าว ได้กล่าวว่า “เราได้พูดคุยและได้รับการชี้แจงจากเมียนมาร์ถึงสถานการณ์ด้านมนุษยธรรมในรัฐยะไข่ ซึ่งเป็นประเด็นข้อห่วงใย” (อ้างแล้ว) แรกกดดันที่สำคัญทั้งต่อผู้นำเมียนมาร์และต่ออาเซียนมาจากอินโดนีเซียและมาเลเซีย “ประธานาธิบดีโจโก วิโดโด ที่ได้แสดงจุดยืนที่แข็งกร้าวเกี่ยวกับวิกฤตการณ์โรฮิงญา (อ้างแล้ว) ในขณะที่ ดร. มหาเธร์ นายกรัฐมนตรีคนใหม่ของมาเลเซีย ได้วิพากษ์วิจารณ์นางอองซาน ซูจี ผู้นำของเมียนมาร์อย่างตรงไปตรงมาว่า “ในฐานะที่นางเคยเป็นคนที่ถูกกักขังมาก่อน ควรจะรู้ถึงความเจ็บปวดทุกข์ทรมานดังกล่าวและไม่ควรที่จะสร้างความเจ็บปวดนั้นต่อผู้อื่น” (อ้างแล้ว) ในแถลงการณ์ของประธานอาเซียนดังกล่าวเรียกร้องให้เมียนมาร์ “พยายามสร้างให้เกิดความรับผิดชอบและเอาผิดต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นโดยการจัดตั้งคณะกรรมการอิสระและเป็นกลางในการตรวจสอบข้อเท็จจริงในการละเมิดสิทธิมนุษยชนและประเด็นที่เกี่ยวข้องต่อกรณีดังกล่าว” และ พัฒนาให้เกิด “ทางออกที่ครอบคลุมรอบด้านและยั่งยืน” ในการแก้ไขสาเหตุที่เป็นรากเหง้าของความขัดแย้ง (อ้างแล้ว) แม้ว่าเรื่องนี้จะไม่ได้นำไปสู่ข้อเสนอก่อให้เกิดกรอบระดับภูมิภาคในเรื่องการย้ายถิ่น แต่จุดยืนจากอาเซียนที่เพิ่งเกิดขึ้นในครั้งนี้เป็นถือเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นที่ผิดแผกไปจากธรรมเนียมปฏิบัติปกติในภูมิภาคนี้

³² Kat Suhiko Hara :Nikkei, Pressure mounts on Myanmar as ASEAN raises refugee crisis, Nikkei Asian Review, November 15,2018, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-Relations/Pressure-mounts-on-Myanmar-as-ASEAN-raises-refugee-crisis>

5.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในระดับประเทศ

5.1.1 ประเทศอินโดนีเซีย

1. เสนอให้รัฐบาลอินโดนีเซียรับรองหรือลงนามในอนุสัญญาผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสารที่เกี่ยวข้อง และให้รัฐบาลอินโดนีเซียพิจารณาพัฒนาความร่วมมือกับประเทศต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกอาเซียน (โดยเฉพาะประเทศที่เป็นประเทศเป้าหมาย) ในการขยายการให้บริการสาธารณะต่อผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยที่ “ถูกจับกุม” อยู่ในอาณาเขตของอินโดนีเซีย บริการดังกล่าวอาจขยายไปถึงการให้ความช่วยเหลือทางจิตใจต่อผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในระหว่างที่คนเหล่านี้รออนุญาต กระบวนการพิจารณาสถานะผู้ลี้ภัย
2. รัฐบาลอินโดนีเซียควรสร้างโอกาสในการดำรงชีวิต เช่นการเปิดโอกาสในด้านอาชีพ แม้จะจำกัดเพียงใดสำหรับผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยที่กำลังรออนุญาตในกระบวนการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการพิจารณาให้สถานะผู้ลี้ภัย (เช่น การผลิตในระดับครัวเรือนหรือระดับชุมชน)
3. แนวทางการใช้ศูนย์กักกันไม่ใช่ทางแก้ปัญหายั่งยืนทางอีกเดียวออกไป ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัย พร้อมทั้งสมาชิกในครอบครัวของคนเหล่านี้ สามารถพักอาศัยในชุมชนท้องถิ่น ตามข้อกำหนดในระเบียบประธานาธิบดีที่ 125/ 2016 (President Regulation No. 125 of 2016)
4. ศูนย์กักกันมีแนวโน้มที่จะเป็นสถานที่ที่เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน ดังนั้น รัฐบาล รวมทั้งชุมชนองค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาสังคมควรร่วมมือกันในการพัฒนาให้เกิด “แนวทางเลือกอื่นแทนการกักขัง” (alternative to detention) ในการให้ที่พักพิงแก่ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัย พร้อมทั้งครอบครัว ในสถานที่ที่เป็นส่วนตัวและได้รับความคุ้มครองมากขึ้น
5. ผู้ลี้ภัยเด็กเป็นกลุ่มที่มีความเปราะบางเป็นพิเศษต่อสถานการณ์ที่หดหูในประเทศทางผ่าน และด้วยเหตุนี้จึงควรจัดให้มีการศึกษาแก่เด็กผู้ลี้ภัย ในกรณีดังกล่าว รัฐบาลควรขยายความร่วมมือกับภาคประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ในเรื่องการขยายการเข้าถึงการศึกษาของเด็กผู้ลี้ภัยในทั้งในโรงเรียนรัฐของอินโดนีเซีย และในการสนับสนุนโครงการของภาคเอกชนหรือชุมชนในการจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ขึ้น
6. กระทรวงกฎหมายและสิทธิมนุษยชนควรจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้นมาเพื่อติดตามตรวจสอบชีวิตความเป็นอยู่ของผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัย โดยเฉพาะผู้ที่มาพร้อมกับสมาชิกในครอบครัว เพื่อ

ตรวจดูว่าความต้องการพื้นฐานของคนเหล่านี้ได้รับการตอบสนองในอินโดนีเซียหรือไม่ กรณีนี้เป็นเรื่องที่สำคัญสำหรับผู้ที่ถูกปฏิเสธสถานะผู้ลี้ภัยแต่ยังไม่สามารถเดินทางกลับประเทศต้นทางได้

7. รัฐบาลอินโดนีเซียควรชดเชยการเพิกเฉยต่อยอมรับผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยด้วยคำมั่นที่มีต่อพันธกรณีและสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ ที่รัฐบาลได้ให้สัตยาบันไว้
8. รัฐบาลอินโดนีเซียควรปฏิเสธข้ออ้างทั่วไปของประเทศแรกรับผู้ลี้ภัยในเรื่องการอนุญาตให้ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยเข้าถึงการทำงาน ข้ออ้างเช่น ความกลัวในเรื่องการแข่งขันทางอาชีพและรายได้ การอยู่ร่วมกันกับชุมชนท้องถิ่นของผู้ลี้ภัย และการปฏิเสธที่จะเดินทางกลับประเทศต้นทางของผู้ลี้ภัย (Buscher 2011) เป็นเรื่องสำคัญสำหรับรัฐบาลอินโดนีเซียในการอนุญาตให้ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยได้เข้าถึงสิทธิในการทำงาน

5.1.2 ประเทศมาเลเซีย

จากรายงานของประเทศมาเลเซีย ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่น่าเสนอมีดังต่อไปนี้:

1. ควรจัดให้มีโครงการที่สร้างความรู้ความเข้าใจอย่างลึกซึ้งกับภาครัฐในทุกระดับเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย ประเด็นที่ว่า “ใครคือผู้ลี้ภัย” ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายและแนวปฏิบัติทางด้านสิทธิมนุษยชนและสิทธิผู้ลี้ภัยระหว่างประเทศ และเรื่องอื่นใดที่สามารถดำเนินการภายใต้กรอบของสิทธิมนุษยชนได้
2. ควรจัดให้มีการสร้างสำนึกความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและสิทธิผู้ลี้ภัยในวงกว้างสำหรับสาธารณชนในมาเลเซีย เนื่องจากการขาดความเข้าใจและการสนับสนุนจากสาธารณชนในมาเลเซียถือเป็นปัญหาสำคัญที่ถูกหยิบยกโดยผู้ให้สัมภาษณ์ว่าเป็นสาเหตุสำหรับการขาดการเคลื่อนไหวทางการเมืองในการให้การคุ้มครองผู้ลี้ภัย
3. ควรมีการเข้าไปทำงานร่วมกับนักกฎหมายเพื่อเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน อนุสัญญาหรือกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง หลักการผลประโยชน์สูงสุดสำหรับเด็ก และการตีความกฎหมายอย่างสร้างสรรค์และมีความกล้าหาญทางจริยธรรมเพื่อปกป้องคุ้มครองชุมชนผู้ที่เปราะบางจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน

4. รัฐควรจัดทำยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์ปชั่นในทุกระดับในประเทศ มิใช่แค่ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ลี้ภัยเท่านั้น การวิเคราะห์และการวางแผนในการคุ้มครองผู้ลี้ภัยจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ถึงประเด็นเรื่องการทุจริตคอร์ปชั่น และหลักการธรรมาภิบาลครอบคลุมอยู่ด้วย
5. การคุ้มครองผู้ลี้ภัยควรวางอยู่บนพื้นฐานหลักการด้านสิทธิมนุษยชน มิใช่แค่แก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยจากมุมมองด้านศาสนา หรือสำนึกร่วมทางศาสนาเท่านั้น
6. ต้องมีการแยกแยะและขจัดความเชื่อมโยง (de-link) ระหว่าง “ปัญหาข้อกังวลของชาวมาเลเซีย” ในประเด็นเรื่องสิทธิในการทำงาน ค่าจ้างที่เป็นธรรม สิทธิในอาหาร สิทธิในการอยู่อย่างปลอดภัย สิทธิในสุขภาพ ที่เกิดขึ้นในชุมชนคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งว่าเกิดจากผู้ลี้ภัย และการต่อสู้กับกระแสเกลียดกลัวชาวต่างชาติและการเหยียดเชื้อชาติถือเป็นเรื่องสำคัญ
7. ควรจัดการอบรมให้กับเจ้าหน้าที่รัฐที่บังคับใช้กฎหมาย ในประเด็นการทำงานกับชุมชนที่เปราะบางและหลากหลาย การสื่อสารข้ามกำแพงภาษาและวัฒนธรรม และการทำงานกับผู้ที่มีประสบการณ์กระทบกระเทือนทางจิตใจ
8. ควรมีการประสานงานแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน ตั้งแต่ ชุมชนผู้ลี้ภัย ไปจนถึง UNHCR องค์กรพัฒนาเอกชน และตัวแทนภาครัฐ ถึงประเด็นความต้องการของผู้ลี้ภัย ประเด็นปัญหาหรือสถานการณ์เฉพาะหน้าที่เกิดขึ้น และข้อมูลและการสนับสนุนช่วยเหลือที่ผู้ลี้ภัยสามารถเข้าถึงได้
9. ควรสร้างเครือข่ายพันธมิตรที่รวมตัวแทนพรรคการเมืองทุกฝ่ายและแกนนำภาคประชาสังคม เพื่อพัฒนานโยบายระดับชาติเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยที่ครอบคลุมในทุกด้าน
10. ควรมีการทำงานร่วมกันในระดับภูมิภาคและระดับระหว่างประเทศในการจัดการกับสาเหตุรากเหง้าของปัญหาผู้ลี้ภัย
11. รัฐควรอนุญาตให้สิทธิในการทำงาน และประกันความปลอดภัยในการทำงาน
12. รัฐควรให้สัตยาบันอนุสัญญาผู้ลี้ภัยและอนุวัติการเข้าในระบบกฎหมายภายในประเทศ

5.1.3 ประเทศไทย

คณะวิจัยของประเทศไทยได้มีข้อเสนอแนะทั้งที่มาจากผลของการวิจัยชิ้นนี้และประสบการณ์อันยาวนานในการผลักดันข้อเสนอทางนโยบายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย ดังต่อไปนี้

1. รัฐบาลจะต้องดำเนินการรับรองสิทธิในการมีตัวตนทางกฎหมายของผู้ลี้ภัย โดยการเร่งดำเนินการสำรวจ และคัดแยกให้สถานะตามกฎหมายที่มีอยู่ เช่น กรณีที่เด็กเกิดในประเทศไทยมีสิทธิในการอยู่อาศัยในประเทศไทย เด็กที่เดินทางเข้ามาต้องได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองเด็กผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ สำหรับกรณีที่ไม่เข้าข่ายตามกฎหมายข้างต้น รัฐบาลสามารถใช้การสำรวจและให้สถานะบุคคลตามกฎหมายทะเบียนราษฎรระหว่างรอการจัดทำกรอบกฎหมายนโยบายคุ้มครองผู้อพยพลี้ภัยตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2560 และจัดทำกรอบกฎหมายที่ครอบคลุมถึงกลุ่มผู้ลี้ภัย
2. รัฐบาลควรเร่งรัดจัดทำร่างและออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่องการคุ้มครองผู้หลบหนีเข้าเมือง และผู้ลี้ภัยอย่างเร่งด่วน เพื่อให้ผู้ลี้ภัยมีสถานะของการเข้าเมืองและอยู่อาศัยอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งจะนำไปสู่การเข้าถึงสิทธิและบริการพื้นฐานทางสังคมของไทยได้อย่างเป็นระบบ
3. รัฐบาลไทยควรจัดทำแนวทางปฏิบัติระหว่างกฎหมายภายในของไทยในการคุ้มครอง “ผู้ลี้ภัย” ในสถานะอื่นๆ โดยเฉพาะกฎหมายที่ให้สิทธิในการอยู่อาศัย การเดินทาง การศึกษา และการทำงาน ซึ่งทั้งหมดสามารถดำเนินการได้ก่อนกับผู้ลี้ภัยบางกลุ่มที่มีชื่ออยู่ในฐานข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐ แต่ไม่ได้มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับหน่วยงานในการดำเนินการ
4. รัฐบาลควรดำเนินการให้มีเอกสารประจำตัวตามกฎหมายทะเบียนราษฎรที่มีภูมิสำเนาอยู่อาศัยชัดเจน ซึ่งรวมถึงกลุ่มที่อยู่อาศัยในประเทศจากการขอประกันตัวระหว่างการรอการผลักดันออกนอกประเทศ ซึ่งยังมีความไม่ชัดเจนในสิทธิ และสถานะดังกล่าว
5. รัฐบาลไทยควรขยายการดำเนินการปกป้องคุ้มครองเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ที่ไม่ได้มีสัญชาติไทย ที่เป็นไปตามกฎหมายอยู่แล้วแต่ยังขาดแนวทางปฏิบัติ และการเตรียมความพร้อมของหน่วยงานตั้งแต่เจ้าหน้าที่ตำรวจที่พบเด็กจะต้องดำเนินการตามกฎหมายคุ้มครองเด็ก แทนกฎหมายคนเข้าเมืองซึ่งไม่ได้ให้การปกป้องคุ้มครองเด็กแต่อย่างใด
6. รัฐบาลไทยควรขยายโอกาสในการเข้าถึงสิทธิทางการศึกษาแก่เด็กทุกคน โดยคำนึงถึงพื้นฐานความสามารถของเด็กที่ไม่ได้มีสัญชาติไทย และไม่ได้ใช้ภาษาไทยเป็นหลัก แม้ว่าหลักการให้การศึกษแก่เด็กทุกคนของไทยจะมีความชัดเจนอยู่ในระเบียบการรับเด็กเข้าเรียนที่จะต้องไม่ปฏิเสธแม้ว่าเด็กจะไม่มีเอกสารก็ตาม แต่การจัดการศึกษาก็ยังไม่ได้มีขั้นตอนการวัดความรู้

ความสามารถ การเตรียมพร้อมทางด้านภาษา หรืออาจจะเป็นการจัดการศึกษาสำหรับเด็กที่ไม่ได้ใช้ภาษาไทยที่ชัดเจน ซึ่งทำให้การศึกษาของเด็กเป็นภาระของทั้งสถานศึกษา และตัวเด็กเอง

7. รัฐบาลไทยควรขยายโอกาสการเข้าถึงสิทธิในหลักประกันสุขภาพสำหรับคนต่างด้าวของกระทรวงสาธารณสุข ที่ผ่านมามีแนวโน้มที่จะเป็นการให้สิทธิในหลักประกันสุขภาพแก่คนต่างด้าวทั่วไป แต่ยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติที่จะดำเนินการไปพร้อมกระบวนการจัดการแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติเท่านั้น
8. รัฐบาลควรให้สิทธิการทำงานแก่ผู้ลี้ภัยในปัจจุบัน สามารถเริ่มต้นจากกลุ่มที่ได้รับสถานะผู้ลี้ภัยจาก UNHCR ซึ่งอาจจะอยู่ในฐานะผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและอยู่ระหว่างการประกันตัวเพื่อรอการผลักดันโดยการขออนุมัติจากที่ประชุมของคณะรัฐมนตรี ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารการทำงานของคนต่างด้าว มาตรา 63 หรือกำหนดสถานะของกลุ่มผู้ลี้ภัยกลุ่มนี้ให้เป็นบุคคลที่มีนโยบายเฉพาะและอนุญาตให้ทำงานงานได้ตามมาตรา 63/2 ซึ่งจำเป็นจะต้องมีความมุ่งมั่นในระดับนโยบาย และมีฐานข้อมูลของกลุ่มผู้ลี้ภัยที่ชัดเจน
9. รัฐบาลไทยควรเร่งรัดกำหนดแนวทางปฏิบัติที่จะปกป้องคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัยที่สอดคล้องกับกฎหมายภายในของไทย เพื่อเป็นการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2560 ที่เห็นชอบให้มีระบบคัดกรองคนเข้าเมืองผิดกฎหมายและผู้ลี้ภัย
10. ประเทศไทยควรให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และรับรองให้มีการปฏิบัติตามอย่างเหมาะสม

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเหล่านี้ที่ได้รับการเสนอจากคณะวิจัยทั้งสามคณะพบได้ว่ามีจุดร่วมที่คล้ายคลึงกันบางประการ ได้แก่ การจัดให้มีสิทธิขั้นพื้นฐานและการเข้าถึงบริการทางสังคมสำหรับผู้ลี้ภัยที่อาศัยอยู่ในประเทศนั้น ๆ การให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาผู้ลี้ภัย 1951 เป็นข้อเสนอร่วมจากรายงานทั้งสามฉบับนี้เช่นกัน สิ่งที่ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในรายงานทั้งหมดสามฉบับคือประเด็นที่ว่า ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยพึงมีสิทธิมนุษยชนอย่างเท่าเทียมดังเช่นประชาชนของประเทศนั้น ๆ ได้รับ แม้คนเหล่านี้จะมีข้อจำกัดทางสถานะ(ทางกฎหมาย)ก็ตาม

5.2 ข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับอาเซียน

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า อาเซียนถือเป็นการรวมกลุ่มในระดับอนุภูมิภาคที่ประสบความสำเร็จในมิติการบูรณาการทางเศรษฐกิจ ประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคอาเซียนสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสันติตั้งแต่

การก่อตั้งประชาคมเป็นต้นมาโดยไม่มี การประกาศสงครามระหว่างกันหรือความขัดแย้งทางอาวุธระหว่างรัฐเกิดขึ้น ยกเว้นการปะทะกันทางพรมแดนบางครั้ง วิสัยทัศน์อาเซียนปี 2025 ยังแสดงถึงค่านิยมสัญญาในการสร้างประชาคมที่แบ่งปันและเอื้ออาทรซึ่งกันและกันซึ่งให้ความสำคัญแก่การสร้างประโยชน์ให้กับประชาชนและมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง (people oriented and people centred) รวมถึงเป็นแนวทางที่ครอบคลุมคนทุกกลุ่มโดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง รัฐสมาชิกอาเซียนทั้งหมดต่างได้ให้พันธสัญญาต่อเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ (SDGs) ที่จะไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง “ใคร” ในที่นี้ควรต้องนำมาใช้กับผู้ลี้ภัยในเมืองด้วยเช่นกัน เพื่อให้อาเซียนกลายเป็นประชาคมอาเซียนที่ให้ความสำคัญกับคนทุกกลุ่ม (ASEAN Inclusive Community) ดังแรงบันดาลใจและปณิธานของวิสัยทัศน์อาเซียน 2025 และเพื่อที่จะร่วมมือกันแก้ไขปัญหาความทุกข์ยากและปัญหาสิทธิของผู้ลี้ภัย จึงมีข้อเสนอดังต่อไปนี้

1. อาเซียนควรรีเริ่มในการพูดคุยถึงนโยบายที่สอดคล้องกันระหว่างรัฐสมาชิก ทั้งในเรื่องผู้ลี้ภัยที่หลบหนีจากประเทศด้วยเหตุผลความปลอดภัย และผู้ย้ายถิ่นจากเหตุผลทางเศรษฐกิจที่มีจำนวนมาก ในขณะที่เป็นเรื่องที่ยอมรับกันว่าแต่ละประเทศต่างมีกฎหมายและแนวทางปฏิบัติของตน แต่แนวทางร่วมกันในระดับภูมิภาคจำเป็นต้องมีการพัฒนาขึ้นมาเพื่อเพิ่มการคุ้มครองต่อผู้ลี้ภัยและให้ผู้คนกลุ่มนี้อยู่มีศักดิ์ศรีมากขึ้น กรณีนี้รวมถึงแนวทางการพิจารณาสถานะผู้ลี้ภัยด้วย
2. ประเด็นเรื่องการย้ายถิ่น โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยนั้น ถือเป็นเรื่องที่อ่อนไหวในทางการเมืองในภูมิภาคนี้ ซึ่งเห็นความแตกแยกอย่างชัดเจนระหว่างประเทศต้นทางหลักของผู้ลี้ภัยกับประเทศอื่น ๆ อาเซียนในฐานะภูมิภาคจำเป็นต้องตระหนักว่า ไม่ว่าสถานการณ์ใดที่เกิดขึ้นภายในประเทศสมาชิกสามารถก่อให้เกิดผลกระทบที่ขยายตัวอย่างรุนแรงในรัฐอื่น ๆ ได้ ในกรณีของโรฮิงญาที่ต้องหลบหนีจากประเทศต้นทางมาเผชิญความยากลำบากในบังกลาเทศ และในรัฐสมาชิกอาเซียนบางประเทศแสดงให้เห็นถึงสถานการณ์ดังกล่าวได้อย่างชัดเจน หลักการในการทำงานของอาเซียนนั้นไม่อาจใช้ได้สำหรับผลประโยชน์ในระยะยาวของประชาชนชาวอาเซียนเอง ถึงเวลาแล้วที่อาเซียนจะต้องทบทวนหลักการเหล่านี้เพื่อเปิดโอกาสให้มีพื้นที่ในการแทรกแซงหากว่าสิทธิและชีวิตของผู้คนอยู่ในภาวะเสี่ยงเป็นเสี่ยงตาย เรื่องนี้ควรจะเป็นสิ่งที่เป็นไปได้สำหรับองค์การที่ถือว่า “มีวุฒิภาวะ” (mature) หลังจากก่อตั้งมากกว่า 50 ปีแล้ว
3. ในขณะที่ประเทศต่าง ๆ สามารถสงวนสิทธิของตนในการตัดสินใจว่าสามารถให้ที่พักพิงรองรับผู้ลี้ภัยได้มากน้อยแค่ไหน และจะสงวนสิทธิในการนำใช้นโยบายภายในประเทศที่อาจขัดต่อ

เกณฑ์มาตรฐานระหว่างประเทศที่รัฐสมาชิกได้ให้การรับรอง อาเซียนควรมีการพัฒนาชุดหลักการร่วมที่เป็นหนึ่งเดียวในนโยบายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยซึ่งสอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำระหว่างประเทศ หลักการสำคัญ อย่างเช่น การไม่ส่งกลับให้ไปเผชิญอันตรายในประเทศต้นทาง (non-refoulement) การไม่คุมขังผู้ลี้ภัยเด็ก และการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน ควรถือเป็นบรรทัดฐานสำคัญในระดับภูมิภาค

4. ดังที่ได้ชี้ให้เห็นก่อนหน้านี้ อาเซียนมีกลไกด้านสิทธิมนุษยชนและกลไกหลักในสาขาความร่วมมือต่าง ๆ มีข้อเรียกร้องจากประชาคมระหว่างประเทศและภาคประชาสังคมในภูมิภาคต่ออาเซียนให้เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับกลไกด้านสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่ กล่าวคือ คณะกรรมาธิการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (AICHR) และคณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิสตรีและเด็ก (ACWC) ในการดำเนินการเกี่ยวกับประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เพื่อเป็นขั้นแรกในการก้าวไปสู่กลไกสิทธิมนุษยชนที่มีประสิทธิภาพ อาเซียนจำเป็นต้องพัฒนามาตรฐานเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่มีผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งรวมถึงการให้การรับรองในสิทธิของผู้ลี้ภัยด้วย เป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่งยวดที่องค์กรด้านสิทธิมนุษยชนในระดับอาเซียนทั้งสององค์กร จะได้รับการสนับสนุนให้มีอำนาจและพันธกิจที่ชัดเจนในด้านการปกป้องและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน อีกทั้งมีโครงสร้างที่รองรับเพื่อให้องค์กรทั้งสองสามารถทำงานได้อย่างเหมาะสม
5. เสนอให้รัฐสมาชิกอาเซียนทุกประเทศพิจารณาให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสารผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967

ส่วนที่ 2 รายงานระดับประเทศ: ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศมาเลเซีย และประเทศไทย

บทที่ 1:

ผู้ลี้ภัยในเมืองในประเทศอินโดนีเซีย

1.1 บทนำ

อินโดนีเซียเป็นประเทศที่มีความหลากหลายทางศาสนา ชาติพันธุ์และภาษามากที่สุดประเทศหนึ่งในอาเซียน ประกอบไปด้วยภาษาถิ่นที่แตกต่างกันกว่า 700 ภาษา มีกลุ่มชาติพันธุ์ นิิกายและกลุ่มศาสนาต่าง ๆ มากกว่า 300 กลุ่ม ความหลากหลายทางศาสนา ชาติพันธุ์ และภาษาของอินโดนีเซีย ตลอดจนเส้นทางเข้าประเทศที่อยู่นอกเหนือการตรวจสอบเป็นจำนวนมากจึงเป็นที่ดึงดูดผู้แสวงหาที่พักพิงและผู้ลี้ภัยที่เดินทางเข้าอาศัยเป็นประเทศทางผ่าน (Musafar, Briskman and Fiske 2016) สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) รายงานการลี้ภัยเข้าสู่อินโดนีเซียของผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงไว้ดังนี้ ในปี 2559 มีจำนวน 13,840 ราย ปี 2558 มีจำนวน 14,405 ราย และปี 2557 มีจำนวน 13,548 ราย (UNHCR, Indonesia)³³ ผู้แสวงหาที่พักพิงและผู้ลี้ภัยเหล่านี้เดินทางมาจากอัฟกานิสถาน โซมาเลีย เมียนมาร์ อิรัก อิหร่าน ไนจีเรีย ศรีลังกา และปาเลสไตน์ โดยมีผู้ลี้ภัยเพียง 1,271 รายที่ได้ตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม ในขณะที่อีก 1,368 ราย ยังรอการตั้งถิ่นฐาน (UNHCR Indonesia) จำนวนผู้แสวงหาที่พักพิงและผู้ลี้ภัยเดินทางเข้ามาในอินโดนีเซียมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่จำนวนผู้ลี้ภัยที่เดินทางออกจากอินโดนีเซียลดน้อยลง ซึ่งส่งผลให้เกิดวิกฤติผู้ลี้ภัยที่ทำให้ต้องจำกัดการให้ความช่วยเหลือและการสนับสนุนกระบวนการตั้งถิ่นฐาน (Muzafar, Briskman และ Fiske 2016) ตลอดจนเกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนอันรวมถึงเสรีภาพในการเคลื่อนย้าย (Human Rights Watch 2017) สิทธิในการทำงาน และสิทธิในการศึกษาในประเทศอินโดนีเซีย

แม้ว่าอินโดนีเซียจะรับผู้แสวงหาที่พักพิงและผู้ลี้ภัยมาเป็นเวลาหลายปีแล้ว แต่คำจำกัดความของผู้ลี้ภัยในเขตเมืองนั้นค่อนข้างซับซ้อน สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติให้คำจำกัดความของผู้ลี้ภัยที่อาศัยในเขตเมืองไว้ในนโยบายสมบูรณ์แบบด้านผู้ลี้ภัยที่อาศัยในเขตเมือง 2540 ว่า “บุคคลผู้มีพื้นเพในเขตเมืองของประเทศต้นทางและไม่ใช้บุคคลที่เคลื่อนย้ายอย่างผิดปกติหรือเป็นส่วนหนึ่งของคดีมีมูลทั้งหมดที่รับผิดชอบอยู่ และหากมีพื้นเพในเขตชนบทก็เป็นบุคคลซึ่งขอที่พักพิงในประเทศที่ไม่มีตัวเลือกในการตั้งถิ่นฐานในเขตชนบทอันเปิดโอกาสให้มีชีวิตแบบพอเพียง” (UNHCR)³⁴ คำจำกัดความนี้ใช้เพื่อประกอบการพิจารณาให้ความช่วยเหลือในเขตเมือง ในกรณีของประเทศอินโดนีเซีย ผู้ลี้ภัยทั้งหมดรวมถึงผู้ลี้ภัยที่อาศัยในเขตเมืองนั้นหมายถึง “ชาวต่างชาติที่อาศัยในอาณาเขตของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ด้วย

³³ UNHCR. Indonesia. Retrieved on July 21, 2018, from <http://reporting.unhcr.org/node/10335?y=2018#year>.

³⁴ นโยบายสมบูรณ์แบบด้านผู้ลี้ภัยที่อาศัยในเขตเมือง 2540

ความหวาดกลัวอันมีมูลต่อการประหัตประหารอันเนื่องมาจากเชื้อชาติ ชาติพันธุ์ ศาสนา สัญชาติ การเป็นสมาชิกของกลุ่มสังคมใด ๆ และความคิดเห็นทางการเมืองที่แตกต่าง และไม่ปรารถนาได้รับการคุ้มครองจากประเทศต้นทางของตน และ/หรือได้รับสถานะของผู้แสวงหาที่พักพิงหรือผู้ลี้ภัยโดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ” คำจำกัดความนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของอนุสัญญาผู้ลี้ภัยในปี 2494 ซึ่งไม่ได้ให้คำจำกัดความของผู้ลี้ภัยที่อาศัยในเขตเมืองไว้ อินโดนีเซียยังกล่าวด้วยว่า บุคคลซึ่งอยู่ในอารักขาชั่วคราวและบุคคลในความห่วงใยนั้นขึ้นอยู่กับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติและกระบวนการขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (นโยบายสมบูรณแบบด้านผู้ลี้ภัยที่อาศัยในเขตเมืองของ UNHCR 2540)³⁵ อย่างไรก็ตาม ในระดับโลกและองค์กรเอกชน ตัวอย่างเช่น องค์กรการเชิร์ช เวิร์ลด์ เซอร์วิส (Church World Service) นั้น คำว่า “ผู้ลี้ภัยที่อาศัยในเขตเมือง” หมายถึง “บุคคลต่างชาติที่ย้ายสู่เมืองภายใต้เงื่อนไขของความทุกข์ยากและตกอยู่ในสถานการณ์ที่ลำบากทางกฎหมายและสังคม” คำจำกัดความนี้รวมถึง “ผู้แสวงหาที่พักพิงหรือกลุ่มที่เดินทางมาด้วยกันเป็นกลุ่ม เนื่องจากมีประสบการณ์การสูญเสียกระทันหันที่อาจเกี่ยวหรือไม่เกี่ยวข้องกับความเสี่ยงภัย” (Church World Service: 2013, น. 6) เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยต่างก็ให้คำจำกัดความของตน คำจำกัดความอย่างเป็นทางการที่องค์การสหประชาชาติยอมรับนั้น จึงยังอยู่ระหว่างขั้นตอนของการถกเถียงกันอยู่ อย่างไรก็ตาม ในอินโดนีเซีย เหตุผลสำคัญที่ทำให้ผู้ลี้ภัยหรือผู้แสวงหาที่พักพิงอาศัยอยู่ในเขตชุมชนเมือง หรือบริเวณรายรอบ มีอยู่สองประการ ประการแรกคือ UNHCR (ทำหน้าที่กำหนดสถานะของ “ผู้ลี้ภัยหรือผู้แสวงหาที่พักพิง”) มีสำนักงานเพียงแห่งเดียวเท่านั้นในกรุงจาการ์ตา ประการที่สอง ทั้งผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิง ซึ่งไม่ว่าจะมีสถานภาพใด กล่าวคือ จะอยู่ระหว่างรอการพิจารณาสถานภาพ หรือจะยังไม่ไปไหนหลังถูกปฏิเสธการรับรองสถานภาพก็ตาม ก็จะไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงานหาเลี้ยงชีพทั้งสิ้น ดังนั้น พวกเขาจึงต้องอาศัยเงินยังชีพจากองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน(IOM)จากองค์กรการกุศลบางแห่ง หรือจากคนในครอบครัว แหล่งรับความช่วยเหลือ เพื่อยังชีพได้ในลักษณะนี้ จะหาได้มากกว่าในเขตชุมชนเมือง ตัวอย่างเช่น เมืองโบโกร์ (Bogor) ซึ่งนับเป็น “สวรรค์” สำหรับผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงบางประเภท เนื่องจากตั้งอยู่ไม่ไกลจากกรุงจาการ์ตา เดินทางสะดวก และมีคุณลักษณะเป็นเขตชุมชนเมือง (เช่น มีองค์กรพัฒนาเอกชน ที่ทำการ/สำนักงานต่างๆ และที่ทำการไปรษณีย์)

อินโดนีเซียประสบคลื่นผู้ลี้ภัยเป็นครั้งแรกหลังจากที่เมืองไซ่ง่อนแตกในปี 2518 เมื่อผู้แสวงหาที่พักพิงชาวเวียดนามและต่อมาคือชาวกัมพูชาหลายแสนคนหลบหนีทางเรือมายังอินโดนีเซียและประเทศใกล้เคียง ราววันที่ 19 พฤษภาคม 2518 ผู้ลี้ภัย 92 ราย เดินทางผ่านเมืองทาเรมปา (หมู่เกาะเรียว) ไปยังสิงคโปร์ (Fandik 2013) นับจากนั้นจนถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2522 มีผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามและกัมพูชาที่อยู่ในเขตแดนอินโดนีเซียจำนวนเพิ่มมากขึ้น (รายงานว่ามีจำนวนถึง 43,000 ราย) หลังจากมีท่าที่ล้งเลด้วยความไม่เต็มใจอย่างยิ่ง³⁶ ในที่สุดรัฐบาลอินโดนีเซียก็ยินยอมให้ใช้เกาะกาลัง (ซึ่งในปี 2489 ใช้เป็นที่พักระหว่างทางของทหารญี่ปุ่นที่เดินทางกลับประเทศสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง) ในหมู่เกาะเรียว ให้เป็น

³⁵นโยบายสมบูรณแบบด้านผู้ลี้ภัยที่อาศัยในเขตเมือง 2540, หน้า 11

³⁶(“ที่กล่าวไว้ว่าจะไม่รับผู้ลี้ภัยเข้าเขตแดนของตน แต่เพื่อความเป็นมนุษยธรรม รัฐบาลถูกบังคับให้รับผู้ลี้ภัยชั่วคราวในขณะที่รอไปตั้งถิ่นฐานยังประเทศที่สาม ตลอดจนจัดหาแนวคิดและการสนับสนุนที่เป็นรูปธรรมเพื่อหาทางแก้ไขปัญหานี้”) อินโดนีเซียตกลงยอมรับผู้ลี้ภัย (กรมข้อมูลของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย 2533 หน้า 1)

สถานที่พักพิงชั่วคราวแก่ผู้ลี้ภัยจำนวน 10,000 คน ในเวลานั้น (Missbach 2013) ในกฤษฎีกาประธานาธิบดี ฉบับที่ 38/2522 (วันที่ 11 กันยายน) ยืนยันว่าภายใต้ความร่วมมือของกระทรวงกลาโหม กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงมหาดไทย คณะทำงานสองชุดจะเป็นผู้จัดการ “ปัญหาผู้ลี้ภัยชาวอินโดจีน” โดยผู้ลี้ภัยจะพักอาศัยที่เกาะกาลังภายใน “ระยะเวลาที่สมเหตุสมผล” ราวสามถึงห้าปี อย่างไรก็ตาม ความไม่เต็มใจของอินโดนีเซียในการใช้ทรัพยากรภายในประเทศในการบริหารจัดการศูนย์ผู้ลี้ภัยที่เกาะกาลังนั้น ได้รับการชดเชยจากข้อตกลงของ UNHCR ที่รับภาระค่าใช้จ่ายทั้งหมด ประมาณ 18,562,000 เหรียญสหรัฐในช่วงเวลาสองปี (กระทรวงการต่างประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย 2522)

รัฐบาลอินโดนีเซียตัดสินใจบนพื้นฐานทางเลือกของการควบคุมการเคลื่อนย้ายอย่างจำกัดและประสิทธิภาพการจัดการจากส่วนกลางที่ดีขึ้นและกลไกการสอดส่องดูแลที่ดีขึ้น นอกจากนี้การจัดการหรือควบคุมแผนการการอพยพสำหรับผู้แสวงหาที่พำนักให้เป็นระเบียบมากขึ้นนั้น น่าจะส่งผลให้เกิดความพยายามที่จะลักลอบเดินทางข้ามประเทศไปยังออสเตรเลียด้วยตนเองอย่างผิดกฎหมายลดน้อยลง ในช่วงเดือนกรกฎาคม 2522 ถึงเดือนกรกฎาคม 2525 ผู้อพยพชาวอินโดจีนจากเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ราว 623,800 ราย ได้ย้ายไปตั้งถิ่นฐานยังประเทศต่าง ๆ รวมทั้งสิ้น 20 ประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศสและแคนาดา (UNHCR 2000) ในรายงานของ UNHCR (2000 น. 98) นำเสนอข้อมูลของชาวเวียดนามราว 121,708 คนที่เดินทางมายังอินโดนีเซีย ในช่วงปี 2518 ถึง 2538 อย่างไรก็ตาม Missbach (2013 น. 286) ได้แย้งว่า ความคิดเรื่อง “ภาวะที่ติดชะงักอยู่ในประเทศไม่สามารถไปต่อได้” (stuckedness) หรือ “การติดอยู่บนเกาะ” (islands of stuckness) ในสภาพที่เลวร้ายเช่นนั้น (Hage 2009) ไม่ได้เป็นตัวขัดขวางไม่ให้ผู้ลี้ภัยเดินทางไปยังอินโดนีเซียเลย ชาวเวียดนามคนสุดท้ายเดินทางออกจากค่ายผู้ลี้ภัยบนเกาะกาลังในปี 2539 ประสบการณ์นี้เผยให้เห็นข้อเท็จจริงที่ว่าอินโดนีเซียเป็น “ทางผ่าน” ที่ได้รับความนิยมในหมู่ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พำนักมาโดยตลอดและยังเป็นอยู่ในปัจจุบัน

ในปี 2558 อินโดนีเซียมีศูนย์กักกันระยะยาว 13 แห่ง (rudenim หรือ rumah detensi imigrasi หรือ karantina) และสถานที่กักกันชั่วคราว 20 แห่ง (สามารถรองรับคนได้ประมาณ 3,000 คน) กระจายอยู่ใน 12 จังหวัด จากทั้งหมด 33 จังหวัดทั่วประเทศ (Fields and Edwards 2006; UNHCR 2015a) ตั้งแต่ปีค.ศ. 2011 ถึงปีค.ศ. 2013 รัฐบาลออสเตรเลียให้ความช่วยเหลือมากกว่า 90 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ผ่านทางองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) นอกจากนี้ UNHCR ยังสนับสนุนงบประมาณอีก 12 ล้านเหรียญสหรัฐฯ สำหรับ “การปรับปรุงสถานกักกันที่มีอยู่เดิม” และ “สนับสนุนการตั้งถิ่นฐานใหม่” ตามลำดับ (Nethery, Rafferty-Brown & Taylor 2013) ตามกฎหมายฉบับที่ 6 ของปี 2011 (“กฎหมายว่าด้วยการเข้าเมือง” มาตรา 85) อนุญาตให้มีการควบคุมตัวโดยได้โดยไม่ต้องมีการพิจารณาขออนุมัติจากศาล เป็นเวลาสูงสุดไม่เกินสิบปี ซึ่งรวมถึงกรณีที่มีเด็กเดินทางมาด้วย (ผู้ลี้ภัย/ผู้แสวงหาที่พำนักที่ถูกควบคุมตัวในศูนย์กักกันมีประมาณ 6,000 คนในปี 2557) ปัญหาของความแออัดและปัญหาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกักขังแบบกักกันปรากฏขึ้น ณ เดือนธันวาคม 2559 โดยอินโดนีเซียมีผู้ลี้ภัย/ผู้แสวงหาที่พำนัก 14,405 คน โดยครึ่งหนึ่ง (7,154 คน) เป็นชาวฮাজারัส (Hazaras) กลุ่มชาติพันธุ์ในอัฟกานิสถาน ประมาณสองในสามของประชากรผู้ลี้ภัยนี้ (หรือประมาณ 4,344 คน) (sic) อาศัยอยู่นอกศูนย์กักกัน (เครือข่ายนักวิเคราะห์ของอัฟกานิสถาน 2561) UNHCR รายงานว่าในเดือนมกราคม 2556 จากจำนวนผู้เยาว์ที่เป็นผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยทั้งหมด 1,827 คน (ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย 1,455 คนและผู้ลี้

ภัย 372 คน) มีเด็กผู้แสวงหาที่ลี้ภัย 522 คน และเด็กผู้ลี้ภัย 109 คนที่อพยพมาโดยไม่มีผู้ดูแลติดตามมาด้วย (Mulyan, Chairah & Febismanto 2016) .

การยอมรับทางกฎหมายของคำว่า “ผู้ลี้ภัย” (แทนคำว่า “ผู้อพยพผิดกฎหมาย” ที่เคยใช้มาก่อนหน้านี้) เริ่มขึ้นในเดือนธันวาคม 2559 เมื่อรัฐบาลของประธานาธิบดี Joko Widodo ออกระเบียบประธานาธิบดี (Presidential Regulation) ฉบับใหม่เกี่ยวกับการจัดการผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและผู้ลี้ภัยในอินโดนีเซีย ซึ่งมีค่านิยมเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยคล้ายคลึงกับค่านิยมในอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัยปี 2494 นโยบายผ่อนปรนอีกประการของระเบียบประธานาธิบดี³⁷ฉบับที่ 125 ที่นำยกย่องนี้เกิดขึ้นมาจากกระบวนการกระจายอำนาจให้หน่วยราชการระดับจังหวัดมีอำนาจในการจัดหาที่พักชั่วคราวให้กับผู้ลี้ภัยได้ อย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองคนหนึ่งรายงานว่า แม้จะมีการเรียกร้องจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเพื่อขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานระดับจังหวัดและระดับอำเภอ แต่กลับไม่ได้รับการตอบสนองอย่างแข็งขันเท่าที่ควร (Baskoro 2018) ระเบียบประธานาธิบดีฉบับที่ 125 / 2559 ประกาศให้มีกรอบนโยบายต่อผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยที่พัฒนาขึ้น เช่น ขั้นตอนการช่วยเหลือผู้ลี้ภัยที่พบในทะเล และการทำให้สถานกักกันและที่พักพิงมีมาตรฐานในการให้บริการ เช่น การดูแลสุขภาพและมีสิ่งอำนวยความสะดวกทางศาสนา (Afghanistan Analysts Network 2018) อย่างไรก็ตามหัวหน้าศูนย์กักกันและศูนย์พักพิงแต่ละแห่งยังคงเป็นผู้ควบคุมดูแลแนวทางและมาตรฐานการปฏิบัติงานของแต่ละที่อยู่ และระเบียบประธานาธิบดีไม่ได้มีบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการให้ผู้ลี้ภัยสามารถเข้าอยู่กับสังคมท้องถิ่นได้ ตัวอย่างเช่นมาตรา 26 ของระเบียบประธานาธิบดีกำหนดเงื่อนไขว่าที่พักอาศัยสำหรับผู้ลี้ภัยควรอยู่ใกล้กับสถานพยาบาลและบริการทางศาสนาแม้ว่าสถานที่อื่น ๆ จะไม่ได้กล่าวถึงอย่างชัดเจน (Afghanistan Analysts Network 2018)

บทความนี้จะแบ่งออกเป็นห้าส่วนดังต่อไปนี้ ประการแรกนำเสนอวิธีการรวบรวมข้อมูลเพื่ออ้างอิงเนื้อหาและการบรรยายของบทความ ประการที่สองบทความนี้จะเปิดเผยวิวัฒนาการของนโยบายการเข้าเมืองของอินโดนีเซียเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับเหตุการณ์ต่าง ๆ โดยเฉพาะช่วงหลังสงครามเวียดนาม บทบาทอิทธิพลของออสเตรเลีย นโยบายศูนย์กักกัน วิกฤตการณ์มนุษยธรรมในทะเลอันดามัน และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประธานาธิบดี Jokowi ในปี 2560 ประการที่สามบทความนี้จะใช้ข้อมูลที่รวบรวมได้ระหว่างการวิจัยในอินโดนีเซียเพื่อชี้ให้เห็นนโยบายการเข้าเมืองที่แท้จริงในการจัดการกับผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัย ประการที่สี่ บทความนี้แสดงให้เห็นถึงการดำเนินการแต่ละขั้นตอนที่ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยต้องเผชิญในการกรอกและยื่นคำขอพิจารณาสถานะผู้ลี้ภัยต่อสำนักงาน UNHCR / IOM ประการที่ห้า บทความนี้จะเสนอข้อสรุปเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่นำเสนอไว้ในรายงาน

³⁷โดยปกติภายใต้ระบบกฎหมายของอินโดนีเซีย ประธานาธิบดีเพิ่งจะลงนามในกฎหมายการกระทำหรือกฎระเบียบที่จัดทำโดยสภาผู้แทนราษฎร (Dewan Perwakilan Rakyat) ซึ่งเป็นหน่วยงานสูงสุดในลำดับชั้นของกฎหมาย (ซึ่งคือ Majelis Permusyawaratan Rakyat หรือที่ปรึกษาประชาชน ประกอบ) อย่างไรก็ตามสำหรับประเด็นเร่งด่วนนั้น ประธานาธิบดีอินโดนีเซียได้รับสิทธิพิเศษจากรัฐธรรมนูญในการสร้างกฎีกาประธานาธิบดี [แทนกฎหมาย] (หรือ Perpu) โดยไม่มีการพิจารณาอย่างรอบคอบโดยสมาชิกที่ปรึกษาของประชาชนนี้ อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการตรวจสอบควบคุมอำนาจดังกล่าว ระบบกฎหมายอนุญาตให้มีกระบวนการพิจารณาทบทวนโดยฝ่ายตุลาการ ต่อกฎหมายใด ๆ ที่มีสถานะต่ำกว่ากฎหมายหรือรัฐบัญญัติ (undang-undang) ที่ต้องการการอนุมัติร่วมกันจากทั้งสภาผู้แทนราษฎรและประธานาธิบดี

1.2 ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ คณะผู้วิจัยทำวิจัยเอกสารและออกภาคสนาม ทบทวนวรรณกรรมบทความวิชาการของนักวิชาการอินโดนีเซียและนักวิชาการอื่น ๆ ทบทวนรายงานขององค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ ตลอดจนเอกสารเผยแพร่ของ UNHCR เพื่อศึกษากฎหมายและนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยที่อาศัยในเขตเมืองและผู้แสวงหาที่พักพิงในอินโดนีเซีย รวมถึงศึกษาการนำกฎหมายและนโยบายไปปฏิบัติ ยิ่งไปกว่านั้น เราได้เก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มกับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลที่หลากหลาย (ดูตาราง 1 รายชื่อผู้ให้ข้อมูล) ในจาการ์ตาและโบโบร์ ระหว่างวันที่ 5-9 มีนาคม 2561 คณะผู้วิจัยเลือกสถานที่แห่งนี้เป็นสถานที่ทำวิจัยเนื่องจากเป็นสถานที่ซึ่งมีผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากและยังเป็นที่ตั้งของหน่วยงานต่างๆทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งผู้มีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลเหล่านี้ต่างเกี่ยวข้องกับประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนของผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงโดยตรง กลุ่มตัวอย่างที่ให้ข้อมูลมีดังนี้

กลุ่ม 1) ผู้ลี้ภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิง (จากอัฟกานิสถาน ปากีสถาน และอิรัก) เด็ก 4 คน (เด็กชาย 2 คน และเด็กหญิง 2 คน) ผู้ใหญ่ 4 คน (ชาย 2 คน หญิง 2 คน)

กลุ่ม 2) นักวิชาการ (เป็นนักวิจัยชาวอินโดนีเซียที่เชี่ยวชาญด้านผู้ลี้ภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิง 1 คน) และเจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชน/องค์การสหประชาชาติ/ประชาคมอาเซียน ซึ่งประกอบด้วยเครือข่ายประชาสังคมอินโดนีเซียเพื่อการคุ้มครองสิทธิผู้ลี้ภัย (SUAKA) กลุ่มองค์กรทำงานด้านสิทธิมนุษยชน (HRWG) และ UNHCR

กลุ่ม 3) เจ้าหน้าที่รัฐ: เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งคณะผู้วิจัยขอขอบคุนทั้ง 13 ท่านที่กรุณาถ่ายทอดข้อมูลจากประสบการณ์ตรงไว้ ณ ที่นี้ (รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์และรายละเอียดคำถามในการสัมภาษณ์ โปรดดูในภาคผนวก)

1.3 กฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิงในเขตเมืองของอินโดนีเซีย

เนื้อหาในส่วนนี้จะกล่าวถึงกฎหมายและนโยบายเกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิงในภาพรวม เพื่อนำเสนอประวัติศาสตร์และวิวัฒนาการด้านกฎหมายและนโยบายโดยทั่วไปที่เกี่ยวกับกลุ่มคนชายขอบดังกล่าว จากนั้น จะเป็นบทวิเคราะห์กฎหมายและนโยบายที่ว่าด้วยผู้ลี้ภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิงโดยเฉพาะ เพื่อศึกษาว่ากฎหมายของอินโดนีเซียมีความสอดคล้องกับมาตรฐานสากลด้านสิทธิของผู้ลี้ภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิงหรือไม่

1.3.1 ภาพรวมของกฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิง

หมุดหมายสำคัญในกระบวนการวิวัฒนาการนโยบายของอินโดนีเซียปรากฏให้เห็นในปี 2518, 2535, 2552/2554 (กระบวนการบาทลี/กฎหมายการเข้าเมืองเรื่องศูนย์การกักตัว ในปี 2554) และ (คดีฉาวพบลุมศพจำนวนมากในประเทศไทย, ความร่วมมือระหว่างอินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย ในปี 2558) นโยบายของอินโดนีเซียเรื่องผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงได้เปลี่ยนจาก “ความใจกว้าง” เป็น “ศูนย์การกักตัว” ตามที่ประกาศไว้ในกฎหมายการเข้าเมืองที่ 9/2535 (การใช้คำว่า “อาจปฏิเสธการเข้าประเทศ” ของ

ชาวต่างชาติบางราย) และในกฎหมายการเข้าเมืองที่ 6/2554 (“ให้ปฏิเสธรการเข้าประเทศ” ของชาวต่างชาติบางราย) (Nothery, Rafferty-Brown and Taylor 2013) นโยบายต่อมาของอินโดนีเซียด้านผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงได้รับการกระตุ้นและอิทธิพลจากการให้ความร่วมมือกับออสเตรเลีย นับแต่ปลายทศวรรษที่ 90 (พ.ศ. 2533 – 2542) เป็นต้นมา (Nethery and Gordyn 2014 น. 177) ดังนั้น การร่วมมือกันนี้จึงเพิ่มการใช้ศูนย์กักตัวการเข้าเมืองและมาตรการรักษาความมั่นคงชายแดน ที่ลดทอนความสามารถของผู้แสวงหาที่พักพิงในการเดินทางไปถึงดินแดนที่ตนต้องการขอความคุ้มครองภายใต้อนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับสถานะภาพของผู้ลี้ภัย (Nethery and Gordyn 2015)³⁸

อินโดนีเซียเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการกระทำอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือย่ำยีศักดิ์ศรี (UNCAT) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ยิ่งไปกว่านี้ อินโดนีเซียมีพันธกรณีตามหลักกฎหมายนานาชาติเรื่องการไม่ส่งกลับผู้ลี้ภัยไปยังประเทศต้นทางที่อาจทำให้เกิดอันตราย (non-refoulement) ซึ่งห้ามการบังคับให้ผู้ลี้ภัยหรือผู้แสวงหาที่พักพิงเดินทางกลับไปยังประเทศต้นทางที่พวกเขาที่มีความเสี่ยงที่จะถูกประหารชีวิต (UNHCR 1977) อย่างไรก็ตาม อินโดนีเซียไม่ได้เป็นภาคีต่ออนุสัญญาผู้ลี้ภัยหรือพิธีสารผู้ลี้ภัย แม้จะมีสิ่งบ่งชี้อย่างเป็นทางการมาเป็นเวลาหลายปีว่า อินโดนีเซียจะลงนามในสนธิสัญญาทั้ง 2 ฉบับนี้ เจ้าหน้าที่ของอินโดนีเซียรายหนึ่งซึ่งอยู่ในคณะกรรมการการขจัดการเลือกปฏิบัติด้านเชื้อชาติได้สรุปเนื้อหาเกี่ยวกับสถานะของอินโดนีเซียในเรื่องผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงไว้เป็นอย่างดีว่า

“ในอดีตที่ผ่านมา อินโดนีเซียเป็นเพียงประเทศทางผ่านของผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงมากกว่าที่จะเป็นประเทศปลายทาง จึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้อินโดนีเซียไม่ได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับสถานะของผู้ลี้ภัย ความผูกมัดจากการลงนามต่อสัตยาบันโดยเฉพาะอย่างยิ่งการห้ามส่งตัวผู้ลี้ภัยกลับประเทศต้นทางที่ทำให้พวกเขาอาจได้รับอันตรายได้นั้น เป็นภาระที่หนักเกินไปของรัฐที่ประกอบด้วยหมู่เกาะที่มีเขตแดนทางทะเลที่กว้างใหญ่ของประเทศของเรา และเป็นประเทศที่มีบุคคลที่มีผู้พลัดถิ่นภายในประเทศอันเป็นผลมาจากภัยธรรมชาติและความขัดแย้งที่มีจำนวนมากอยู่แล้ว” (คณะกรรมการว่าด้วยการกำจัดเลือกปฏิบัติด้านเชื้อชาติ 2007)³⁹

ดังที่กล่าวแล้วว่าอินโดนีเซียไม่ได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 หรือพิธีสาร พ.ศ. 2510 (SUAKA Human Rights in Indonesia ม.ป.ป., Global Detention Project 2016 น.1)แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลอินโดนีเซียก็ต้องคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงตามที่ได้ให้สัตยาบันไว้กับตราสาร สิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ตัวอย่างเช่น ตราสารรวมถึงกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเมือง (ICCPR) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและ

³⁸ในระดับโลกนั้น ความท้าทายหลักสองประการที่ลดทอนความสามารถของการคุ้มครองผู้ลี้ภัยไม่ให้บรรลุเป้าหมายมี 2 ประการ ประการแรกคือเครือข่ายของสถาบันและข้อตกลงด้านนโยบายในระดับชาติ ทวิภาคและภูมิภาค เพื่อควบคุมการเดินทางที่ไม่ได้รับอนุญาตของบุคคลระหว่างรัฐต่าง ๆ นั้นลดทอนความสามารถของผู้แสวงหาที่พักพิงที่จะเดินทางไปยังประเทศที่คุ้มครองพวกเขาได้โดย “ความซับซ้อนของระบบการเดินทาง” (Betts 2010 หน้า 15) ที่เริ่มนับแต่ภายหลังเหตุการณ์ 9/11 ประการที่สอง ระบบการคุ้มครองผู้ลี้ภัยถูกบดบังโดยเครือข่ายขนาดมหึมาของข้อตกลงระดับทวิภาคและระดับภูมิภาค (รวมถึงนโยบายการกักตัว) ที่ดำเนินไปพร้อม ๆ กันกับระบบการคุ้มครองผู้ลี้ภัย ในบางกรณีข้อตกลงเหล่านี้มีส่วนส่งเสริมระบบการคุ้มครองผู้ลี้ภัย แต่ในบางกรณีกลับขัดขวางการคุ้มครอง

³⁹บันทึกสรุปของการประชุมครั้งที่ 1832 ที่ปาลเลส์วิลสัน นครเจนีวา ในวันที่พฤหัสบดีที่ 9 สิงหาคม 2550 การพิจารณารายงาน ความคิดเห็นและข้อมูลจัดทำโดยหน่วยงานรัฐภายใต้มาตรา 9 ของอนุสัญญา UN Doc CERD/C/SR.1832 (14 สิงหาคม 2550) ย่อหน้าที่ 34

วัฒนธรรม (ICESCR) อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (CEDAW) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC) และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (CRPD) (SUAKA Human Rights in Indonesia ม.ป.ป.) ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลอินโดนีเซียยังถูกบังคับด้วยกฎหมายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการต้องปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศเหล่านี้ ในระยะหลังมานี้การตอบสนองต่อการเดินทางเข้ามาของผู้ลี้ภัยของอินโดนีเซียได้รับพัฒนาให้ผู้ลี้ภัยสามารถเข้าถึง UNHCR ได้ และได้ยืนยันที่จะเคารพต่อข้อบังคับว่าด้วยการไม่ส่งตัวผู้ลี้ภัยกลับไปยังประเทศต้นทางที่อาจเป็นอันตรายต่อผู้ลี้ภัยได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ลี้ภัยที่ “จำเป็นต้องได้รับความคุ้มครอง” อย่างไรก็ตาม ภายใต้กฎหมายของอินโดนีเซีย ยังคงเป็นไปไม่ได้ที่จะให้สถานะผู้ลี้ภัยแก่ผู้ลี้ภัย (Taylor and Rafferty-Brown 2010) สิ่งที่ดีที่สุดที่ผู้ลี้ภัยจะได้รับคือ การที่หน่วยอำนาจกลางการตรวจคนเข้าเมืองของอินโดนีเซียออกเอกสารคำสั่ง พ.ศ. 2545 ให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่จะคุ้มครองชาวต่างชาติจากการถูกส่งตัวกลับไปยังประเทศต้นทางที่อาจเป็นอันตราย หากชาวต่างชาตินั้นมีหนังสือรับรองของ UNHCR หรือบัตรประจำตัวของ UNHCR⁴⁰

ตามกฎหมายแล้วประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งที่ระบุไว้ในกฎหมายแห่งรัฐและระหว่างประเทศที่รัฐบาลอินโดนีเซียได้ให้สัตยาบันและออกเป็นกฎหมายแล้ว อินโดนีเซียเป็นสมาชิกอนุสัญญาการไม่ส่งตัวผู้ลี้ภัยกลับไปยังประเทศต้นทางที่อาจเป็นอันตราย กฎการไม่เลือกปฏิบัติที่ระบุไว้ในสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ (ที่กฎหมายแห่งรัฐรับรอง) สิทธิต่าง ๆ ที่รับรองโดยตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา สิทธิในการสมรส สิทธิในการสมาคม การเข้าถึงความช่วยเหลือทางศาลและทางกฎหมาย สิทธิที่จะทำงานและได้รับค่าจ้าง สิทธิในการมีที่อยู่อาศัย สิทธิในการศึกษา เสรีภาพในการเคลื่อนย้าย และสิทธิในการโอนสัญชาติ ต่างก็เป็นสิ่งที่ได้รับการรับรองไว้ในกฎหมายของอินโดนีเซียอยู่แล้วเช่นกัน (SUAKA Human Rights in Indonesia ม.ป.ป.)

นโยบายการควบคุมโดยเจ้าหน้าที่อินโดนีเซียต่อ “ชาวต่างชาติ” ที่มีตัวอย่างที่ชัดเจนจากการตัดสินใจและการใช้อำนาจโดยมิชอบนั้นปรากฏอยู่ในกฎหมายการเข้าเมืองปี 2535 มาตรา 1(9) ที่จำกัดความ “บุคคลที่มีใบพลเมืองอินโดนีเซีย” เป็นเพียงแค่ “บุคคลภายนอก” ผลที่ตามมาที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งต่อการปฏิบัติเชิงสัญลักษณ์ที่เพิกเฉยผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงคือการที่อินโดนีเซียไว้วางใจให้ UNHCR จัดการ “บุคคลภายนอก” เหล่านี้ผ่านข้อตกลงระหว่างรัฐบาลอินโดนีเซียกับ UNHCR เพื่อตั้งสำนักงานของ UNHCR เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน พ.ศ. 2522 (Taylor and Rafferty-Brown 2010) เพื่อปฏิบัติตามนโยบายหน่วยอำนาจกลางการตรวจคนเข้าเมืองของอินโดนีเซียได้ออกคำสั่งในปี 2545 เพื่อส่งตัวบุคคลที่ร้องขอสถานะผู้ลี้ภัยหรือผู้แสวงหาที่พักพิงไปยัง UNHCR เพื่อพิจารณาสถานะผู้ลี้ภัยและเพื่อเคารพ

⁴⁰มาตรา 2 และ 13 ของกฎจากอธิบดีกรมตรวจคนเข้าเมือง ฉบับที่ F-1002.PR.02.10 ปี 2549 ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการในการกักตัวชาวต่างชาติระบุว่าผู้ถูกกักตัวจะต้องได้รับทราบสิทธิของตนเอง มาตรา 10(1) ของกฎจากรัฐมนตรีกระทรวงกฎหมายและสิทธิมนุษยชนของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ฉบับที่ M.05.IL.02.10 ปี 2559 เกี่ยวกับสถานที่กักตัวของกรมตรวจคนเข้าเมืองระบุว่าผู้ถูกกักตัวมีสิทธิเข้าถึงสิทธิการได้รับคำปรึกษาทางกฎหมายและความช่วยเหลือด้านกงสุล ผู้ถูกกักตัวจากการเข้าเมืองยังมีสิทธิที่จะเข้าถึงกระบวนการแสวงหาที่พักพิงด้วย (คำสั่งจากอธิบดีกรมตรวจคนเข้าเมือง ฉบับที่ IMI-1489.UM.08.05.05, 2010—มาตรา 2(2)) และผู้ที่ถูกกักตัวสามารถยื่นคำฟ้องที่เกี่ยวข้องกับสภาพการกักตัวได้ (สำนักงานเพื่อการพัฒนาสิทธิมนุษยชนและกระทรวงยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซียและคู่มือแนวปฏิบัติด้านสิทธิมนุษยชนสำหรับเจ้าหน้าที่ IDC หมวด B ส่วน C.1.g ตุลาคม 2554 (Global Detention Project 2016))

สถานภาพและการมีอยู่ของบุคคลต่างชาตินี้ที่ถือจดหมายรับรองหรือบัตรประจำตัวที่ออกให้โดย UNHCR ในฐานะผู้แสวงหาที่พักพิง ผู้ลี้ภัย หรือบุคคลในความหวังใจ (Taylor and Rafferty-Brown 2010 น. 145)⁴¹

แนวนโยบายที่ให้ความสำคัญกับความมั่นคงมากขึ้นต่อการอพยพที่ไม่เป็นปกติ นั้น ปรากฏอยู่ในนโยบายของอินโดนีเซียภายหลังข้อตกลงความร่วมมือระดับภูมิภาค (RCA) ในปลายทศวรรษที่ 90 ในการอธิบายบทบาทขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) และ UNHCR ในข้อตกลง RCA มีกว่า IOM จะได้รับแจ้งกรณีผู้ลี้ภัย (ความช่วยเหลือเพื่อ “การเดินทางกลับโดยสมัครใจ” หรือ “กรณีและการจัดการ” ในกลุ่มที่เรียกตัวเองว่า “ผู้แสวงหาที่พักพิง”) และ UNHCR จะดำเนินการด้านการกำหนดสถานะของผู้ลี้ภัย (RSD) (อินโดนีเซียไม่ได้เป็นสมาชิกในอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย) (Kneebone 2017 น. 32) ไม่กี่ปีหลังจากคำปราศรัยของคาโรลิน มิลลาร์ (“เอกอัครราชทูตเพื่อประเด็นการลักลอบขนคนเข้าเมืองภายใต้กระบวนการบาห์ลี”) ในปี 2547 เพื่อช่วยเหลืออินโดนีเซียในการร่างกฎหมายต่อต้านการลักลอบขนคนเข้าเมือง และช่วยเสริมสร้างขีดความสามารถในการจัดการ กับการอพยพเข้าเมืองแบบผิดกฎหมายในพื้นที่ที่มีการจัดการพรมแดน ระบบการขอวีซ่า และการตรวจสอบความถูกต้องของอัตลักษณ์และสัญชาติท้ายที่สุดอินโดนีเซียได้ออกกฎหมายการเข้าเมืองฉบับที่ 6/2554 “ที่ว่าด้วยการเดินทางเข้าเมือง” การตอบสนองของอินโดนีเซียต่อการแทรกแซงของออสเตรเลียเน้นเน้นการปฏิบัติและการยอมตามวิธีการปฏิบัติที่สร้างความมั่นคง อย่างไรก็ตาม ปฏิกริยาตอบสนองนี้ผสมผสานไปด้วยความใจกว้างโดยนัยและการคุ้มครองผู้ลี้ภัย “ตามแนวนุชยชน” ที่มีให้กับผู้แสวงหาที่พักพิงที่เดินทางผ่านอินโดนีเซีย

ในระดับภูมิภาค การปฏิเสธไม่เข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัยปี 2494 และกระบวนการในปี 2510 ของประเทศส่วนใหญ่ในเอเชีย (19 จาก 29 ประเทศ) ทำให้เกิดการตอบสนองที่ไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประเทศเหล่านี้ต่อวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยต่าง ๆ ที่ต้องเผชิญอยู่แต่ละครั้ง (Davies 2008) ประเทศในเอเชียส่วนใหญ่ลงนามเข้าร่วมในคณะกรรมการร่วมระหว่างภูมิภาคในการปรึกษาหารือด้านกฎหมายแห่งเอเชียและแอฟริกา (Asian-African Legal Consultative Committee - AALCC) และลงนามในหลักการกรุงเทพว่าด้วยสถานภาพและการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยปี 2509 (ก่อตั้งในปี 2509 และยืนยันใหม่ในปี 2531) อย่างไรก็ตาม หลักการกรุงเทพว่าด้วยสถานภาพและการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย ปี 2509 เป็น ‘การคุ้มครอง’ ที่ไม่ผูกมัดซึ่งผู้ลี้ภัยอาจไม่ได้รับผลกระทบถ้ารัฐนั้นไม่มีปัญหาด้านความมั่นคง หลักการนี้เป็นหลักการแสดงสิทธิที่เป็นแนวทางให้รัฐที่เป็นสมาชิกจัดการกับปัญหาเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยและทำให้รัฐที่เป็นสมาชิกเกิดแรงบันดาลใจในการออกกฎหมายว่าด้วยสถานภาพและการคุ้มครองผู้ลี้ภัย (Davies 2008) ประเทศที่พัฒนาแผนตอบสนองต่อปัญหาผู้ลี้ภัยมักสร้างการตอบสนอง “ตามการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่ทำให้เป็นรูปร่างจากการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายต่าง ๆ ของ UNHCR ความเต็มใจของรัฐตะวันตกในการจัดหาความช่วยเหลือด้านสิ่งของ และมุมมองของรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีต่อผลประโยชน์ของ[ชาติ]ตน” (Davies 2008 น. 20) ผลกระทบทางลบในการปฏิเสธอนุสัญญาในภูมิภาคนี้มี 3 ประการ (Davies 2008) ประการแรก ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยหลายคนในประเทศกลุ่มนี้ไม่อาจได้รับสถานภาพผู้ลี้ภัยและกลายมาเป็น “ผู้อพยพเข้าเมืองผิดกฎหมาย” ที่ปฏิเสธการขอสถานภาพผู้ลี้ภัยจาก UNHCR เนื่องจากความกลัวการ

⁴¹ Missbach (2015) อ้างอิง รายงาน UNHCR กรุงเทพฯ ระบุว่าระยะรอรับจากการขึ้นทะเบียนผู้ลี้ภัยจนกระทั่งการสัมภาษณ์ครั้งแรกมีช่วงเวลาระหว่าง 8 ถึง 12 เดือน และการรอผลอาจใช้เวลาอีก 16 ถึง 24 เดือน อัตราการรับสูง (ร้อยละ 75 หรือสูงกว่า) ในหมู่ชาวอัฟกานิสถาน พม่าและอิรัก แต่อัตราการรับต่ำในหมู่ชาวศรีลังกาและอิหร่าน

ถูกปฏิเสธและเปิดเผยตัวตนต่อกองกำลังรักษาความมั่นคงของประเทศนั้น ประการที่สอง ไม่มีกระบวนการเห็นพ้องกันและโครงสร้างพื้นฐานของระบบราชการในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อกำหนดสถานภาพผู้ลี้ภัย ประการที่สาม การปฏิเสธไม่เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาฯ ของรัฐในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งบีบให้ผู้แสวงหาที่พักพิงต้องร้องขอสถานภาพผู้ลี้ภัยนอกภูมิภาค เช่น ในออสเตรเลีย ยุโรป และสหรัฐอเมริกา นั้น ไม่ได้ส่งผลใดๆ มากนักต่อเรื่องสิทธิที่จะทำงานและได้รับค่าจ้างในอินโดนีเซียซึ่งเป็นเนื้อหาที่นำรวมไว้ในบทที่ว่าด้วยภูมิภาคอาเซียน/เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้

ปฏิกริยาของอินโดนีเซียต่อวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยอันยาวนานต่อเนื่อง (จำนวนผู้ลี้ภัยที่เพิ่มขึ้นสูงสุดภายหลังการทำสงครามในอิรักในปี 2534 การตัดสินใจของออสเตรเลียในการหยุดรับผู้ลี้ภัยในปี 2552 และวิกฤตการณ์ทะเลอันดามันในปี 2558) มีเพียงนโยบายเฉพาะหน้าที่นำเสนอในกฎหมายหรือกฤษฎีกาประธานาธิบดี อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ผลกระทบด้านลบจากการปฏิเสธดังกล่าวซึ่งเป็นที่ยอมรับกันในระดับภูมิภาค กลับเป็นสิ่งที่รับทราบน้อยกว่าเมื่อเทียบกับในประเทศอินโดนีเซียเอง เพราะ (1) ความเต็มใจของอินโดนีเซียที่จะเสนอที่พักพิงให้ผู้ลี้ภัยเป็นเวลาหนึ่งปีในวิกฤตการณ์ทะเลอันดามันในปี 2558 และ (2) การยอมรับการทำหน้าที่ของกระบวนการพิจารณาผู้ลี้ภัยโดย UNHCR และ IOM (ที่รัฐบาลออสเตรเลียให้งบประมาณสนับสนุน) นอกจากนี้ ยังคงมีการหมดความเชื่อถือถึงการตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามหรือภูมิภาคอื่นอันเนื่องมาจากการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยอื่น ๆ ที่ส่วนใหญ่ไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง (การกลืนเข้ากับท้องถิ่น การกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ ฯลฯ) อันเนื่องมาจากหลักการอาเซียนในการไม่ก้าวก่ายกิจการภายในของกันและกันซึ่งขัดขวางรัฐที่เป็นสมาชิกที่จะเสนอให้ที่พักพิงแก่บุคคลที่มาจากประเทศอื่น ๆ ในอาเซียน (Moretti 2017)

วิวัฒนาการของอินโดนีเซียในเรื่องนโยบายผู้ลี้ภัยทำให้เห็นปัญหาด้านนโยบายที่ขัดแย้งกันที่ไม่สามารถและไม่มีทางแก้ไขได้ ในระหว่างวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยจากอินโดจีน (นับจากปี 2518 เป็นต้นมา) อินโดนีเซียประกาศนโยบาย “มนุษยธรรมนิยม” เพื่อเป็นเหตุผลในการเปลี่ยนประเทศให้เป็นเพียง “ทางผ่าน” ของผู้ลี้ภัยที่ต้องการแสวงหาที่พักพิงในประเทศอื่น ต่อมาภายหลัง ก่อนการเริ่มต้นการหลังไหลเข้ามาของผู้ลี้ภัยจากตะวันออกกลางกลางในทศวรรษที่ 90 ได้ไม่นานนัก อินโดนีเซียก็ได้ปรับใช้นโยบาย “การมีความมั่นคงเป็นศูนย์กลาง” โดยผ่าน นโยบาย “สถานกักกัน” ประกอบกับ ‘ทัศนคติที่ยอมทนอยู่ร่วมกัน’ (tolerance) อยู่ข้างต่อผู้ลี้ภัย (ที่ไม่ได้อยู่อาศัยในอินโดนีเซียเป็นเวลานานแต่อย่างใด) และผ่านกฎหมายการเดินทางเข้าเมืองปี 2535 (ที่ในมาตรา 1 เรียกคนที่ไม่ใช่พลเมืองว่า “บุคคลภายนอก”) การเกี่ยวข้องของรัฐบาลออสเตรเลียผ่านข้อตกลงความร่วมมือระดับภูมิภาคในช่วงปลายทศวรรษที่ 90 ส่งผลให้วิธีการอื่น ๆ เริ่มแข่งแกร่งขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป เช่น ความมั่นคงทางพรมแดน การกักตัว การยอมทนรับเรื่องความมั่นคงที่พัฒน์อย่างเข้มงวดได้มากขึ้น (การกักตัวในศูนย์การกักกันที่สร้างด้วยการสนับสนุนของรัฐบาลออสเตรเลีย) ผ่านกฎหมายการต่อต้านการลักลอบขนคนเข้าเมือง การจัดการพรมแดน ระบบวีซ่า และการตรวจสอบความถูกต้องของอัตลักษณ์และสัญชาติ (กฎหมายการเข้าเมืองฉบับใหม่ที่ 6/2554 เรื่อง “เกี่ยวกับการเข้าเมือง”) (ไม่ได้หมายความว่าเจ้าหน้าที่อินโดนีเซียปฏิบัติตามกฎหมายที่เข้มงวดมากขึ้นอย่างเต็มที่แต่อย่างใด เนื่องจากยังคงมีทัศนคติที่มีเรื่องของการยอมทนรับเรื่องดังกล่าวและความกังวลด้านมนุษยธรรม) ต่อมาวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยในทะเลอันดามันที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลัน ในเดือนพฤษภาคม 2558 (ผู้ลี้ภัยจากเมียนมาร์) ได้ส่งผลให้หน่วยงานราชการของอินโดนีเซียต้องละเว้นจากการยึดถืออย่างเข้มงวดใน

นโยบายการผลักดันผู้ลี้ภัยกลับ (push-back policy) ที่สนับสนุนโดยรัฐบาลออสเตรเลีย สิ่งนี้ Kneebone (2017 น. 36) เรียกว่า “ตัวตดวงจร” นั้น อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ มาเลเซียและไทย ออกแถลงการณ์ร่วมที่จะดำเนิน “มาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็น ... บนพื้นฐานของมนุษยธรรม ...” (Ministry of Foreign Affairs Malaysia)

ปัญหาด้านนโยบายที่ขัดแย้งกันปรากฏให้เห็นเมื่อรัฐบาลอินโดนีเซียยังคงมีทัศนคติว่าตนเองเป็นเพียง “ทางผ่าน” แต่ในขณะที่ประเทศต่าง ๆ กลับทยอยปิดโอกาสการเสนอที่พักพิงแก่ผู้ลี้ภัยอย่างชัดเจน ด้วยเหตุนี้ผู้ลี้ภัยจึงประสบกับ “ภาวะติดเกาะ” (stuckness) ซึ่งไม่สามารถเดินทางต่อไปยังประเทศที่สามได้ อยู่ในดินแดนและระบบกฎหมายของอินโดนีเซีย อยู่ใน ความโล่งใจเพียงประการเดียวจึงมาจากความจริงที่ว่าอินโดนีเซียไม่เคยเป็นประเทศ “ทางผ่าน” ที่ผู้ลี้ภัยนิยมเดินทางไปแสวงหาที่พักพิง ไม่ว่าจะ เป็นเพราะ “ภาวะติดเกาะ” ที่ยังคงขัดขวางไม่ให้ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงเดินทางมา หรือจะเป็นเพราะระบบโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่สมบูรณ์ของประเทศที่จะรองรับผู้ลี้ภัยเองก็ตาม

สาเหตุของความย้อนแย้งทางนโยบายดังกล่าวสามารถทำความเข้าใจได้ผ่านคำอธิบายทางทฤษฎี นำเสนอโดยมุมมองของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ มิติความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในระดับทวิภาคีของอินโดนีเซียและออสเตรเลีย ซึ่งมีนักทฤษฎีอย่าง Sulistyanto (2010 น. 121) ได้ให้คำอธิบายต่อ มุมมองความสัมพันธ์ดังกล่าวใน 4 ด้าน มุมมองต่อเรื่องนี้สี่ประการ โดยเขาได้เสนอแนวคิดเชิงวิภาษวิธีเกี่ยวกับ “มุมมองความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายภายในและนโยบายต่างประเทศ” หรือที่รู้จักกันว่าเป็น มุมมองที่สี่ ซึ่งเป็นมุมมองที่ให้ความสนใจกับความสัมพันธ์ที่มีนัยสำคัญระหว่างประชาธิปไตยกับการเมืองในประเทศและนโยบายต่างประเทศ (Small 1996; Alley 2000) แนวคิดที่เป็นมุมมองตัวแทนจากฝั่ง ออสเตรเลียสามารถอ้างถึงคำอธิบายของ McDonald (2005 น. 1) ในเรื่องการสร้างความมั่นคงในบริบทร่วมสมัยของออสเตรเลียนับแต่ปี 2544 (การส่งกองกำลังไปอัฟกานิสถานเพื่อร่วม “สงครามกับการก่อการร้าย”) รัฐบาลออสเตรเลียในสมัยต่อ ๆ มาได้นำเสนอและพยายามสร้างการสนับสนุนแนวคิดทางที่ให้ความสำคัญกับรัฐของตน (statist) กีดกันรัฐอื่น (exclusionary) และแนวคิดทางการทหารหรือวาทกรรมเรื่องความมั่นคง Sulistyanto (2010 น. 121) เสนอลักษณะการเมืองท้องถิ่น 3 ลักษณะที่สำคัญที่ต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษ คือ การรวมตัวเป็นหนึ่งเดียวกันของสถาบันทางการเมือง บทบาทของศาสนาอิสลาม และการเกิดขึ้นของภาคประชาสังคม การเลือกตั้งทั่วไปที่เป็นอิสระและเป็นธรรมของอินโดนีเซียในปี 2542, 2547, 2552 (และ 2557) ร่วมกับการปฏิรูปทางกฎหมาย ทางการเมืองและทางสถาบัน ได้เคลื่อนย้ายประเทศออกจากมรดกตกทอดของการปกครองแบบเผด็จการของซูฮาร์โต ประชาธิปไตยจึงกลายเป็นเครื่องมือที่มีค่าในกระบวนการร่างนโยบายต่างประเทศของอินโดนีเซีย (Sulistyanto 2010 น. 122) คุณลักษณะทั้ง 3 ประการของการเมืองท้องถิ่นและการสร้างระบอบประชาธิปไตยในอินโดนีเซียนั้น ช่วยรักษาตำแหน่งพื้นฐานของรัฐบาลอินโดนีเซีย (และประชากรมุสลิมที่เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ) ที่มีต่อผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงที่ส่วนมากมาจากประเทศมุสลิมในเอเชียใต้และแอฟริกา ในฐานะ “อยู่บนพื้นฐานมนุษยธรรมนิยม” มีความ “อิสระเสรี” มีความมั่นคงน้อยลง และเปิดรับการมีส่วนเกี่ยวข้องของ UNHCR และ IOM มากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม สภาวะการณ์ด้านประชาธิปไตยที่เพิ่มขึ้นนั้น ก็ต้องเผชิญกับแนวโน้มการต่อต้านจากฝ่ายตรงข้ามจากออสเตรเลียด้วยเช่นกัน

ความไม่ลงรอยกันระหว่างสถานะของรัฐบาลอินโดนีเซียและนโยบายด้านผู้ลี้ภัยที่เน้นการสร้าง ความมั่นคงแบบเป็นศูนย์กลางให้มากขึ้นนั้น ปรากฏอย่างชัดเจนเมื่อรัฐบาลภายใต้การบริหารของนาย จอห์น โฮเวิร์ดในปี 2544 ที่เริ่มให้คำจำกัดความต่อเรือที่เต็มไปด้วยผู้แสวงหาที่พักพิงว่า อาจทำลายอำนาจ อธิปไตยของออสเตรเลียลงได้ และได้เจรจาเกี่ยวกับ ‘ปัญหา’ ของผู้แสวงหาที่พักพิงโดยใช้คำว่า ‘การ ปกป้องพรมแดน’ และ ‘การป้องปราม’(McDonald 2005 น. 299) ที่จริงแล้วรัฐบาลออสเตรเลียหลายชุด ในอดีตได้จัดการกับเรือที่เต็มไปด้วยผู้แสวงหาที่พักพิงมาก่อน โดยไม่ต้องทำให้เป็นประเด็นที่ต้องเกี่ยวข้องกับ เรื่องความมั่นคง และไม่มีกรปฏิเสศคำร้องขอของพวกเขาที่จะแสวงหาที่พักพิงในออสเตรเลีย (Maley 2003 น. 193; McMaster 2002) กรณีของ MV Tampa ในปี 2554 เป็นตัวจุดประกายให้เกิด วิธีดำเนินการเพื่อความมั่นคงนี้ขึ้น ด้วยคำของ McMaster “การรักษาอำนาจอธิปไตยของประเทศและ ความมั่นคง และการปกป้องพรมแดนของออสเตรเลียเป็นเหตุให้มันนโยบายที่แข็งแกร่งของรัฐบาลต่อผู้ แสวงหาที่พักพิงบนเรือ Tampa” (2002 น. 280) เหตุการณ์โจมตี “อาคารเวิลด์เทรดเซนเตอร์” เมื่อวันที่ 11 กันยายน เป็นตัวกระตุ้นให้รัฐบาลออสเตรเลียเพิ่มความพยายามที่จะกำหนดสถานะของผู้แสวงหาที่พักพิง ไว้โดยเด็ดขาดที่สุดว่า เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของออสเตรเลีย (McDonald 2005 น. 305) นายริช รัมมุนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม การเดินทางเข้าประเทศของผู้แสวงหาที่พักพิงอาจเป็น “เส้นทางลัดลอบ ให้ผู้ก่อการร้ายแฝงตัวเข้ามาและใช้ออสเตรเลียเป็นสถานที่ก่อการร้ายได้” (Murphy and Towers 2001 น. 3) เหตุลอบวางระเบิดของผู้ก่อการร้ายในบาหลี ซึ่งสังหารนักท่องเที่ยวเห็นว่าชาวต่างชาติจำนวน 202 รายในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2555 นั้น นับว่าเป็นการปิดฉากโอกาสที่ออสเตรเลียจะเปลี่ยนแปลงการดำเนิน ตามนโยบายด้านการต่างประเทศในแบบรัฐนิยม แบบกีดกัน และอำนาจนิยมทางทหารลงอย่างสิ้นเชิง

เหตุการณ์พลิกผันล่าสุดเรื่องนโยบายการรับผู้อพยพของอินโดนีเซียมาจากการตัดสินใจอย่าง ฉับพลันทันทีของรัฐบาลประธานาธิบดีโจโก วีโดโด ในเดือนธันวาคม 2559 ซึ่งในท้ายที่สุดก็ต้องใช้คำว่า “ผู้ ลี้ภัย” ในการรับมือ “วิกฤตการณ์ทะเลอันดามัน” ซึ่งเป็นวิกฤตการณ์ล่าสุดในเวลานั้น

1.3.2 กฎหมายและนโยบายที่ว่าด้วยผู้ลี้ภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิงในเขตเมืองโดยเฉพาะ

ก่อนที่จะอธิบายเกี่ยวกับนโยบายที่เกี่ยวกับผู้ลี้ภัยในเมืองหรือผู้ขอลี้ภัย บทความนี้จะขอนำเสนอ ประเด็นเชิงปรากฏการณ์ของ “ผู้ลี้ภัยในเมือง” ก่อนเนื่องจากแนวคิดนี้ไม่เป็นที่รู้จักในอนุสัญญาระหว่าง ประเทศหรือกฎหมายใด ๆ สำหรับผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิง

แม้ว่าเนื้อหาของกฎหมายผู้ลี้ภัยระหว่างประเทศจะไม่มีหมวดหมู่ของ “ผู้ลี้ภัยในเมือง” แต่ความ เกี่ยวข้องทางกฎหมายของแนวคิด “ผู้ลี้ภัยในเมือง” นั้นปรากฏในการปฏิบัติในประเทศตะวันออกกลาง และอัฟริกาที่ตระหนักถึงการแบ่งขั้วในกระบวนการกำหนดสถานะผู้ลี้ภัย (RSD) (Kagan 2007 หน้า 11) ยกตัวอย่างเช่นบางประเทศในอัฟริกาใช้ระบบการจำแนกสถานภาพผู้ลี้ภัยออกเป็นสองประเภทคือ (1) การรับรู้เบื้องต้นสำหรับกลุ่มผู้ลี้ภัยที่ถูกกำหนด / ถูกบังคับให้อาศัยอยู่ในพื้นที่ชนบทเพื่อป้องกันการรวมตัว ของผู้ลี้ภัย และ(2) ขั้นตอน RSD เป็นรายบุคคลโดยองค์การสหประชาชาติ⁴² สำหรับผู้ลี้ภัยรายบุคคลที่ ต้องการความคุ้มครองทางกฎหมายในประเทศที่รับรองผู้ลี้ภัยด้วยเหตุผลบางประการเช่นแผนการที่จะขอลี้

⁴²สถานะการตัดสินใจผู้ลี้ภัยนี้มีชื่อเสียง (ในแอฟริกาหรือภูมิภาคอื่น ๆ) สำหรับการป้องกันความยุติธรรมที่ลดลงความเสี่ยงสูงต่อการถูกเพิกถอน และการผลิตเพื่อสร้างผู้สมัครที่ถูกปฏิเสธจำนวนมากสำหรับสถานะผู้ลี้ภัยที่เป็นที่ยอมรับ (Kagan 2007)

ภัยในประเทศที่สาม สำหรับการปฏิเสธของอินโดนีเซียที่จะลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย พ. ศ. 2494 นั้น อินโดนีเซียไม่เพียงแต่เพิกเฉยต่อการคุ้มครองผ่านการรับรู้เบื้องต้นเช่นเดียวกับประเทศในแอฟริกา แต่ยังมีระบบเพียงสองระบบในการจัดการกับผู้คนที่ประเทศอินโดนีเซียนิยามว่าเป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย ระบบแรก คือ ระบบศูนย์กักกันคนเข้าเมืองของรัฐ ซึ่งมีศูนย์กักกันใหญ่ 14 แห่งและศูนย์เล็ก ๆ กระจายในหมู่เกาะต่าง ๆ เพื่อจัดการกับผู้อพยพผิดกฎหมาย และระบบที่สอง คือ ระบบการพิจารณา กำหนดสถานะผู้ลี้ภัยของ UNCHR (สำหรับผู้อพยพแต่ละรายเพื่อรับสถานะผู้ลี้ภัยหรือผู้แสวงหาที่ลี้ภัย) นอกจากนี้ระบบที่ไร้ประสิทธิภาพดังกล่าวแล้ว ยังต้องเผชิญความเป็นจริงที่ว่า UNHCR มีสำนักงานเพียงแห่งเดียวในกรุงจาการ์ตาซึ่งหมายความว่า "ผู้อพยพเข้าเมืองผิดกฎหมาย" ทุกคนที่ต้องการสถานะทางกฎหมาย ต้องไปถึง UNHCR ที่ตั้งอยู่ในจาการ์ตาเพื่อจุดประสงค์นี้ (ในบางกรณีที่รายงานของสำนักงาน UNHCR ระบุว่าได้ส่งเจ้าหน้าที่ไปจัดการ "ผู้อพยพเข้าเมืองผิดกฎหมาย" บางคนที่ต้องการสถานะทางกฎหมายและการคุ้มครอง)

ระบบ "การละเลยในการคุ้มครองที่มีเมตตา" (benevolent neglect) แบบนี้ก่อให้เกิดปัญหาสองประการ ประการแรก ผู้ลี้ภัยบางกลุ่มต้องอาศัยอยู่ในพื้นที่ชนบทโดยไม่มีสถานะทางกฎหมายหรือความคุ้มครอง ประการที่สอง บุคคลหรือกลุ่มผู้ลี้ภัยบางคนที่ถูกบังคับให้ต้องอาศัยอยู่ในเขตเมือง เนื่องจากเหตุผลี่ประการ ได้แก่ สถานะทางกฎหมายและความคุ้มครอง (เนื่องจากหน่วยงานตรวจคนเข้าเมืองมีบริการรองรับเฉพาะในพื้นที่เมือง) ความมั่นคงทางกายภาพ (จากบริการของตำรวจและการตรวจคนเข้าเมือง) โอกาสทางเศรษฐกิจ (แม้ว่าการทำงานโดยส่วนใหญ่ถือเป็นเรื่องผิดกฎหมายในกรณีของอินโดนีเซีย) และสิ่งอำนวยความสะดวก (บริการด้านการศึกษา ที่อยู่อาศัย บริการสาธารณสุข บริการไปรษณีย์ ฯลฯ)⁴³ แม้จะมีความแตกต่างระหว่างระบบการตัดสินใจผู้ลี้ภัยในประเทศในภูมิภาคแอฟริกาและอินโดนีเซีย แต่ทั้งสองระบบก็สร้างความท้าทายคล้าย ๆ กันสำหรับผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิง จากผลของนโยบายผู้ลี้ภัยของอินโดนีเซียประเทศมีผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงประมาณสามประเภท: ผู้ลี้ภัยที่อาศัยอยู่ในชนบทส่วนใหญ่ไม่มีสถานะทางกฎหมายและการปกป้องผู้ลี้ภัยในเมืองถูกกักตัวไว้ (ด้วยการสนับสนุนการดำรงชีวิตขั้นต่ำ บางแห่งมีมติที่เป็นไปได้) ในศูนย์กักกันอย่างเป็นทางการหรือชุมชนใน 33 จังหวัดและ ผู้ลี้ภัยที่อาศัยอยู่ในเมืองและผู้แสวงหาที่ลี้ภัย [ที่ถูกละเลยทอดทิ้ง] (บางคนไม่มีสถานะทางกฎหมายและการคุ้มครองและส่วนใหญ่ไม่มีการสนับสนุนวิถีชีวิตของรัฐ)⁴⁴ เช่นเดียวกับในกรณีของประเทศในแอฟริกากรณีในอินโดนีเซียจำเป็นต้องมีความแตกต่างเชิงประจักษ์ระหว่างผู้ลี้ภัยในเขตชนบทและเมืองเนื่องจากผู้ลี้ภัยในเมืองบางคนในอินโดนีเซียมีสถานะทางกฎหมายและการคุ้มครองในขณะที่ส่วนใหญ่ของพวกเขา - มีหรือไม่มีสถานะผู้ลี้ภัยหรือผู้แสวงหาที่ลี้ภัยก็ตาม - มีความเป็นอยู่ที่อยู่เหนือการสนับสนุนและการคุ้มครองใด ๆ ของรัฐ เว้นแต่ได้รับความช่วยเหลือจากองค์กรพัฒนาเอกชนหรือหน่วยงานเอกชนต่าง ๆ ความเป็นจริงที่ว่าประเทศที่สามส่วนใหญ่หรือประเทศที่ยอมรับผู้ลี้ภัยได้ปิดประตูของพวกเขาตั้งแต่ปี 2014 ทำให้โอกาสผู้ลี้ภัยลดน้อยลงใน

⁴³ในการศึกษาของ Campbell (2005) ในบรรดาผู้ลี้ภัยโซมาเลียในโรบี ผู้ลี้ภัยไปที่ศูนย์กลางเมืองเพื่อการเข้าถึงการดูแลสุขภาพที่ดีขึ้นและระบบการศึกษาและโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้น

⁴⁴เมืองโบกอร์ซึ่งเป็นศูนย์กลางเมืองเล็ก ๆ ที่มีประชากร 4.7 ล้านคนอยู่ห่างจากกรุงจาการ์ตาไปทางใต้ 65 กิโลเมตร กลายเป็นตัวเลือกที่เหมาะสมสำหรับผู้ลี้ภัยและผู้ขอลี้ภัยเพราะ (1) อยู่ใกล้กับสำนักงาน UNHCR ในกรุงจาการ์ตา (2) ความปลอดภัยทางกายภาพ (มีตำรวจหรือบริการตรวจคนเข้าเมืองและชุมชนที่เป็นมิตร), (3) สิ่งอำนวยความสะดวกในเมืองเช่นที่ทำการไปรษณีย์ (สำหรับการสื่อสารและการจราจรทางการเงิน) การศึกษาที่อยู่อาศัยบริการสุขภาพและ (4) โอกาสทางเศรษฐกิจ กิจกรรมทางธุรกิจเป็นไปได้เช่นผ่านการแต่งงานหรือธุรกิจกับคนในท้องถิ่น

การหาทางออกในการรูปแบบการให้ที่พักพิงหรือลี้ภัยในประเทศที่สาม เพื่อจุดประสงค์ดังกล่าว บทความนี้เสนอคำนิยามของผู้ลี้ภัยในเมืองสำหรับบริบทของอินโดนีเซีย ผู้ลี้ภัยในเมืองในประเทศอินโดนีเซียสามารถจำแนกคุณลักษณะสำคัญด้วยเหตุผลในการอาศัยอยู่ในเขตใจกลางเมือง ผู้ลี้ภัยในเมืองในอินโดนีเซียเป็นผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงที่อาศัยอยู่ในสถานที่ที่มีลักษณะการอาศัยอยู่ในเขตเมืองด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้ : การอาศัยอยู่ใกล้กับสำนักงาน UNHCR ในกรุงจาการ์ตาเพื่อรับรองสถานะทางกฎหมาย/ความมั่นคง การสามารถเข้าถึงความมั่นคงปลอดภัยทางกายภาพได้ง่าย (มีบริการตำรวจหรือสำนักตรวจคนเข้าเมือง และมีชุมชนรอบข้างที่เป็นมิตร), สิ่งอำนวยความสะดวกในเมืองราคาไม่แพง เช่น ที่ทำการไปรษณีย์ (สำหรับการสื่อสารและการจราจรทางการเงินรวมถึงการศึกษา, ที่อยู่อาศัย, บริการสุขภาพ) และโอกาสทางเศรษฐกิจที่สามารถเข้าถึงได้ (แม้ว่าการจ้างงานโดยส่วนใหญ่จะผิดกฎหมาย แต่ธุรกิจบางประเภทก็สามารถทำได้ เช่น โดยกรณีที่แต่งงานกับคนในท้องถิ่น หรือทำธุรกิจร่วมกับคนในท้องถิ่น) ถึงแม้ว่าไม่ใช่บริการสาธารณะที่กล่าวมาทั้งหมดจะสามารถเข้าถึงได้ง่าย แต่อย่างน้อยในเขตพื้นที่กลางเมืองก็มีโอกาสที่ดีกว่าสำหรับผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงในการเข้าไปใช้บริการเหล่านี้ได้

ในทางปฏิบัตินั้น แม้ว่าอินโดนีเซียจะไม่สามารถถอดถอนสิทธิของผู้ลี้ภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิงได้ (SUAKA Human Rights in Indonesia, ม.ป.ป.) แต่อย่างไรก็ตาม รายงานของคณะนักวิจัยและผู้เขียนเผยให้เห็นสถานการณ์ที่แท้จริงของเหล่าผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงว่า ก็ยังคงมีตนอยู่นั่นเอง เมื่อระยะเวลาของการเป็น “ทางผ่าน” ในอินโดนีเซียยาวนานขึ้นนับแต่ปี 2556 มีจำนวนผู้ลี้ภัยมากขึ้นที่เข้าไปรายงานตัวต่อหน่วยงานตรวจคนเข้าเมืองของอินโดนีเซียเพื่อขอรับเงินช่วยเหลือทั้งหมดไปด้วยการระบุสถานะของตนว่า “ยังไม่ได้ขึ้นทะเบียน” ในปี 2557 เพียงปีเดียว มีผู้แสวงหาที่พักพิงมากกว่า 2,600 รายที่รายงานตัวต่อหน่วยงานของอินโดนีเซีย แม้ว่าหน่วยงานดังกล่าวจะมีพื้นที่ที่จะรองรับผู้แสวงหาที่พักพิงได้จำกัดและแสดงความไม่เต็มใจที่จะต้องรับภาระด้านการเงินอย่างไม่มีการสิ้นสุด (IOM ให้เงินช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยได้ไม่เกินระยะเวลาสิบปี) กฎหมายของอินโดนีเซียไม่อนุญาตให้ชาวต่างชาติทำงาน และกองตรวจคนเข้าเมืองของอินโดนีเซียไม่พร้อมที่จะให้ใบอนุญาตทำงานเนื่องจาก (1) เหตุผลด้านภาษา (2) การว่างงานของคนในประเทศที่มีสูงอยู่แล้ว และ (3) แนวโน้มที่จะได้รับการต่อต้านจากคนอินโดนีเซีย ผู้ลี้ภัยที่ลักลอบทำงานในร้านขนม (เบเกอรี่) และร้านอาหารเสี่ยงที่จะถูกจับกุมและส่งตัวกลับ (Missbach 2015)

โดยทั่วไปแล้วกฎระเบียบหรือกฎหมายของอินโดนีเซียเพียงไม่กี่ฉบับเท่านั้นที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงที่อาศัยอยู่ในอินโดนีเซียในขณะนี้ อันได้แก่ (1) รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขปี 2488 (2) กฎหมายสิทธิมนุษยชนฉบับที่ 39 ของปี 1999 (3) กฎหมายคนเข้าเมืองปี 2554 “เกี่ยวกับการเข้าเมือง” (4) ระเบียบประธานาธิบดีเลขที่ 125 ปี 2559 และ (5) คำสั่งคณะกรรมการตรวจคนเข้าเมือง เลขที่ IMI-0352.GR.02.07 เรื่อง “ขั้นตอนสำหรับผู้ย้ายถิ่นฐานผิดกฎหมายที่อ้างสิทธิในฐานะผู้ลี้ภัยหรือผู้แสวงหาที่พักพิง” (ต่อมาคำสั่งนี้ถูกแทนที่ด้วยคำสั่ง เลขที่ IMI-1504.IL.02.10 ปี 2553 ที่เชื่อมโยงไปยังคำสั่ง เลขที่ IMI-1489.UM.08.05 ปี 2553 (ซึ่งแนบไว้ในภาคผนวก A ของบทความนี้) เป็นคำสั่งยืนยันสำหรับเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองในพื้นที่ปฏิบัติงาน) กฎระเบียบดังกล่าวเป็นไปตามหลักการลำดับชั้นของกฎหมาย กล่าวคือ กฎระเบียบที่มีศักดิ์ต่ำกว่า ก็ไม่ควรละเมิดกฎระเบียบที่สูงที่สุดในลำดับชั้น ตามปรัชญาแห่งรัฐของอินโดนีเซีย หรือปรัชญาศีล (Pancasila) ซึ่งว่าด้วยพื้นฐานห้าประการที่นำไปปรับใช้ในการบริหารบ้านเมืองและรัฐธรรมนูญปี 2488 ซึ่งนับว่าเป็นข้อบังคับที่ “สูงสุด” ในลำดับชั้น ส่วนกฎระเบียบที่จัดว่าต่ำที่สุด

ลำดับขั้นคือ กฎระเบียบที่ว่าด้วยการเข้าเมืองทั่วไปของคณะกรรมการตรวจคนเข้าเมืองซึ่งเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองใช้เป็น “คู่มือ” หลักในการปฏิบัติงาน

นอกจากนี้ เนื้อหาในส่วนนี้จะเป็นการเปรียบเทียบระหว่างกรอบด้านกฎหมายในระดับชาติกับระดับระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของผู้ลี้ภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิงที่อาศัยอยู่ในเมือง (ดูตารางชื่อ เปรียบเทียบระหว่างโครงสร้างด้านกฎหมายระดับชาติกับระดับนานาชาติด้านสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของผู้ลี้ภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิงที่อาศัยอยู่ในเมือง) ดังที่ปรากฏอยู่บน ตาราง จะเห็นว่า กฎหมายต่างๆ ของอินโดนีเซียที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน

ขั้นพื้นฐานของผู้ลี้ภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิงนั้นสอดคล้องกันกับบรรทัดฐานทางกฎหมายระหว่างประเทศที่รัฐบาลอินโดนีเซียได้ให้สัตยาบันไว้ อย่างไรก็ตาม กฎหมายระดับประเทศบางฉบับอาจใช้ในกรณีของผู้ลี้ภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิงไม่ได้ บทบัญญัติบางข้อในกฎหมายอินโดนีเซียแสดงให้เห็นการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนอย่างชัดเจน แต่ข้ออื่นๆ กลับกำกวมไม่ชัดเจน

ตัวอย่างที่ดีของการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในลักษณะเทียบเท่ากับกฎหมายระหว่างประเทศมีดังนี้

หลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปเผชิญอันตรายในประเทศต้นทาง (Non-refoulement): รัฐธรรมนูญอินโดนีเซีย (ฉบับแก้ไขปี 2542, 2543, 2544, และ 2545) ที่ระบุว่า “หลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับ” ซึ่งทางประเทศจะไม่ส่งคืนหรือส่งกลับบุคคลไปยังอีกประเทศหนึ่งที่ตั้งเสี่ยงต่อการทรมานเขา/เธอตามมาตรา 3 ของอนุสัญญาต่อต้านการทรมานที่ลงนามเมื่อปี 2558 และให้สัตยาบันเมื่อเดือนตุลาคมปี 2541 โดยประเทศอินโดนีเซียซึ่งกำหนดว่า “1. จะไม่มีการขับไล่, ส่งคืน ("ผลักดัน") หรือส่งกลับบุคคลไปยังอีกรัฐหนึ่งที่ซึ่งมีมูลให้เชื่อว่าบุคคลนั้นจะตกอยู่ในอันตรายที่ก่อให้เกิดความทรมาน 2. เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจต้องคำนึงถึงการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเพื่อวัตถุประสงค์ในการพิจารณาว่ามีมูลเหล่านั้นหรือไม่ รวมไปถึงในกรณีที่มีรูปแบบการกระทำ การละเมิดสิทธิส่วนบุคคลที่เด่นชัดหรือต่อคนหมู่มากที่สอดคล้องกับที่ทางประเทศพิจารณา”

สิทธิในการนับถือศาสนา: มาตรา 28E และ 29 ของรัฐธรรมนูญปี 2488 รวมทั้งมาตรา 22 ของกฎหมายสิทธิมนุษยชนปี 2542 ที่ระบุว่า ประเทศอินโดนีเซียรับรองว่าบุคคลทุกคน (รวมทั้งเด็กและผู้ใหญ่) มีสิทธิเสรีภาพในการเลือกและสักการะบูชาตามความเชื่อและศาสนาของเขา/เธอโดยสอดคล้องกับมาตรา 18 ของ ICCPR และมาตรา 14 ของ CRC มาตรา 28E ของรัฐธรรมนูญปี 2488 ของสาธารณรัฐอินโดนีเซียในระดับประเทศระบุว่า “(1) บุคคลทุกคนมีเสรีภาพในการเลือกและประกอบศาสนกิจตามที่เขา/เธอเลือก มีเสรีภาพในการเลือกการศึกษา งาน ความเป็นพลเมืองและที่อยู่ภายในอาณาเขตของประเทศของตนเอง และเสรีภาพในการย้ายออกและย้ายกลับตามลำดับ (2) บุคคลทุกคนมีสิทธิเสรีภาพในการเชื่อศาสนา (kepercayaan) ของเขา/เธอ และสิทธิเสรีภาพในการแสดงทัศนคติและความคิดตามมโนธรรมของเขา/เธอ” มาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญปี 2488 แห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซียกล่าวว่า “(1) อินโดนีเซียเชื่อในพระเจ้าเป็นเจ้าพระองค์เดียวเท่านั้น (2) ประเทศอินโดนีเซียรับรองว่าบุคคลทุกคนมีเสรีภาพในการสักการะบูชาตามศาสนาหรือความเชื่อของเขา/เธอ” มาตรา 22 ของกฎหมายสิทธิมนุษยชนที่ 39/2542 ระบุว่า “(1)

ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพในการเลือกศาสนาของตนเองและสักการะบูชาตามหลักคำสอนของศาสนาและความเชื่อของตนเอง” ระดับระหว่างประเทศ มาตรา 18 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) กำหนดว่า “1. ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพทางความคิด มโนธรรม และศาสนา สิทธิดังกล่าวนี้ครอบคลุมถึงเสรีภาพในการมีหรือเลือกศาสนาหรือความเชื่อของตนเอง และเสรีภาพในการเปิดเผยศาสนาและความเชื่อในการสักการะบูชา ประกอบศาสนพิธี การปฏิบัติและคำสอนทั้งในระดับปัจเจกชนและในชุมชนกับผู้อื่นในที่สาธารณะและที่ส่วนบุคคล 2. ไม่มีการบังคับบุคคลใดซึ่งก่อให้เกิดการสูญเสียในเสรีภาพในการมีหรือเลือกศาสนาหรือความเชื่อของตนเอง 3. เสรีภาพในการเปิดเผยศาสนาและความเชื่อของตนเองอาจอยู่ภายใต้ข้อจำกัดตั้งที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น และต่อเมื่อจำเป็นต้องปกป้องความปลอดภัย ระเบียบ สุขภาพของประชาชน หรือจริยธรรมหรือสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของผู้อื่น 4. รัฐภาคีตามกติการะหว่างประเทศนี้ มีหน้าที่เคารพเสรีภาพของผู้ปกครองและกรณีที่มีผู้ปกครองตามกฎหมายในการรับรองการศึกษาตามศาสนาและจริยธรรมของบุตรหลานของพวกเขาให้สอดคล้องกับความเชื่อของพวกเขา” นอกจากนี้ มาตรา 14 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กระบุว่า “1. รัฐภาคีต้องเคารพสิทธิในการมีเสรีภาพทางความคิด มโนธรรม และศาสนาของเด็ก 2. รัฐภาคีต้องเคารพสิทธิและหน้าที่ของผู้ปกครองและกรณีที่มีผู้ปกครองตามกฎหมายในการจัดให้มีการแนะแนวทางแก่เด็กในการใช้สิทธิของตนเองในลักษณะที่สอดคล้องกับความสามารถที่พัฒนาตามวัยของเด็ก 3. เสรีภาพในการเปิดเผยศาสนาและความเชื่อของตนเองอาจอยู่ภายใต้ข้อจำกัดตั้งที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น และต่อเมื่อจำเป็นต้องปกป้องความปลอดภัย ระเบียบ สุขภาพของประชาชน หรือจริยธรรมหรือสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของผู้อื่น”

สิทธิในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการไม่เลือกปฏิบัติ: มาตรา 3 ของกฎหมายสิทธิมนุษยชนที่ 39/2542 ที่ลงนามโดยประธานาธิบดีฮาบีบีเมื่อเดือนกันยายนปี 2542 เน้นย้ำว่า “ทุกคน” มีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีสิทธิในกฎและการรักษาที่เท่าเทียมตามกฎหมาย และ ห้ามให้เกิดการเลือกปฏิบัติ เพราะทุกคนมีสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์ กฎหมายภายในประเทศได้ระบุไว้ใน มาตรา 3 ของกฎหมายสิทธิมนุษยชนที่ 39/2542 ว่า “(1) ทุกคนเกิดมามีศักดิ์ศรีและสิทธิมนุษยชนเท่าเทียมกัน และมีปัญญาและเหตุผลในการอาศัยร่วมกับผู้อื่นด้วยจิตวิญญาณของความเป็นพี่น้อง (2) ทุกคนมีสิทธิในการได้รับการยอมรับ รับรอง ปกป้อง และรักษาอย่างเท่าเทียมภายใต้กฎหมาย (3) ทุกคนมีสิทธิโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติในการปกป้องสิทธิและหน้าที่ความเป็นมนุษย์” ซึ่งแสดงถึงการร่วมมือกับกฎหมายสากล 2 ข้อได้แก่หนึ่ง มาตรา 2 ของ ICCPR และมาตรา 2 ของ ICESCR ที่ระบุว่า “1. แต่ละรัฐภาคีตามพระราชบัญญัติปัจจุบันมีหน้าที่เคารพและรับรองบุคคลทุกคนที่อยู่ภายในดินแดนของตนและปฏิบัติตามอำนาจควบคุมสิทธิที่ยอมรับในพระราชบัญญัติปัจจุบันโดยปราศจากการแบ่งแยกใด ๆ เช่น เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองและอื่น ๆ ถิ่นที่ถือสัญชาติหรือพื้นเพทางสังคม ทรัพย์สิน สถานภาพการเกิดและอื่น ๆ” สอง มาตรา 2 ของ ICESCR ยังได้กำหนดว่า “2. รัฐภาคีตามพระราชบัญญัติปัจจุบันมีหน้าที่รับรองว่า สามารถใช้สิทธิที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติปัจจุบันโดยปราศจากการแบ่งแยกใด ๆ ในเรื่องเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองและอื่น ๆ ถิ่นที่ถือสัญชาติหรือพื้นเพทางสังคม ทรัพย์สิน สถานภาพการเกิดและอื่น ๆ”

สิทธิในครอบครัว มาตรา 28B ของรัฐธรรมนูญปี 2488 และมาตรา 10 ของกฎหมายสิทธิมนุษยชนปี 2542 รับรองว่า “ทุกคน” มีสิทธิแต่งงาน วางแผนครอบครัว และเลี้ยงบุตรหลานได้ตาม

กฎหมาย มาตรา 28B ของรัฐธรรมนูญปี 2488 ของสาธารณรัฐอินโดนีเซียระบุว่า “ทุกคนมีสิทธิในการสร้างครอบครัวและให้กำเนิดตามการแต่งงานภายใต้กฎหมาย” มาตรา 10 ของกฎหมายสิทธิมนุษยชนที่ 39/2542 ได้จัดให้ “(1) ทุกคนมีสิทธิสมรส สร้างครอบครัว และเลี้ยงดูบุตรหลานตามกฎหมาย (2) การแต่งงานจะมีผลตามความสมัครใจและความยินยอมของคู่สมรสเท่านั้นโดยเป็นไปตามกฎหมายที่ใช้ในปัจจุบัน” เจื่อนไขแห่งชาติทั้งสองข้อนี้สอดคล้องกับมาตรา 23 ของ ICCPR ที่ว่า “ครอบครัวเป็นกลุ่มโดยธรรมชาติและพื้นฐานของสังคมและมีสิทธิได้รับการปกป้องโดยสังคมและประเทศ 2. สิทธิของบุรุษและสตรีในวัยที่สามารถสมรสได้ในการสมรสและสร้างครอบครัวต้องเป็นที่ยอมรับ 3. ห้ามให้มีการสมรสโดยปราศจากความสมัครใจและความยินยอมของคู่สมรส 4. รัฐภาคีตามพระราชบัญญัติปัจจุบันต้องทำตามขั้นตอนที่เหมาะสมในการรับรองความเท่าเทียมของสิทธิและความรับผิดชอบของคู่สมรสในการสมรส ในระหว่างสมรส และขาดจากการสมรส ในกรณีที่มีการขาดจากการสมรส จะมีการจัดทำข้อกำหนดการคุ้มครองที่จำเป็นสำหรับเด็ก”

สิทธิในการชุมนุม: มาตรา 28E ของรัฐธรรมนูญและมาตรา 24 และมาตรา 39 ของกฎหมายสิทธิมนุษยชนปี 2542 เน้นย้ำว่า ทุกคนมีสิทธิในการชุมนุมและรวมกลุ่มอย่างสงบรวมไปถึงในลักษณะของสหภาพแรงงาน ตัวอย่างเช่น มาตรา 28E ของรัฐธรรมนูญปี 2488 ของสาธารณรัฐอินโดนีเซียระบุว่า “(3) ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่ม ชุมนุม และแสดงความคิดเห็น” มาตรา 24 ของกฎหมายสิทธิมนุษยชนปี 2542 กำหนดว่า “(1) ทุกคนมีสิทธิในการชุมนุมและรวมกลุ่มอย่างสงบ (2) พลเมืองทุกคนหรือกลุ่มทุกกลุ่มมีสิทธิจัดตั้งพรรคการเมือง องค์การนอกภาครัฐ หรือองค์กรอื่น ๆ เพื่อมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐบาลหรือการบริหารของรัฐและประเทศเพื่อวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองหรือสนับสนุนสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายที่ใช้ในปัจจุบัน” และมาตรา 39 ของกฎหมายสิทธิมนุษยชนปี 2542 ระบุว่า “ทุกคนมีสิทธิในการจัดตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงานเพื่อการปกป้องและสนับสนุนประโยชน์ของตนตามกฎหมายที่ใช้ในปัจจุบัน” กฎหมายภายในประเทศเหล่านี้สร้างขึ้นโดยสอดคล้องกับกฎหมายสากล

ตัวอย่างเช่น มาตรา 22 ของ ICCPR และมาตรา 8 ของ ICESCR มาตรา 22 ของ ICCPR กำหนดให้ “1. ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มกับผู้อื่น รวมไปถึงมีสิทธิในการจัดตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงานเพื่อปกป้องประโยชน์ของตน 2. ไม่มีการจำกัดกิจกรรมเหล่านี้นอกจากข้อจำกัดที่บัญญัติไว้ในกฎหมายและจำเป็นในสังคมประชาธิปไตยเพื่อประโยชน์ในด้านความมั่นคงของชาติหรือความปลอดภัยระเบียบ สุขภาพของประชาชน หรือจริยธรรมหรือสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของผู้อื่น มาตรานี้ไม่ป้องกันการกำหนดโทษของการกระทำที่ละเมิดกฎหมายของสมาชิกของกองทัพและตำรวจในการปฏิบัติหน้าที่ตามสิทธินี้ 3. มาตรานี้ไม่มีการให้อำนาจรัฐภาคีตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศปี 2491 ที่ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวเพื่อดำเนินมาตรการทางกฎหมายซึ่งก่อให้เกิดความเสียหาย หรือใช้กฎหมายในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเสียหาย การรับประกันที่จัดให้มีขึ้นในอนุสัญญานั้น” นอกจากนี้ มาตรา 8 ของ ICESCR กล่าวว่า “1. รัฐภาคีตามพระราชบัญญัติปัจจุบันมีหน้าที่รับรอง: (ก) เสรีภาพของบุคคลทุกคนในการจัดตั้งสหภาพแรงงานและเข้าร่วมสหภาพแรงงานตามที่ตนเองเลือกโดยขึ้นอยู่กับกฎที่องค์กรกำหนดเพื่อการสนับสนุนและปกป้องประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของตน ไม่มีการจำกัดกิจกรรมของสิทธินี้นอกจากข้อจำกัดที่บัญญัติไว้ในกฎหมายและจำเป็นในสังคมประชาธิปไตยเพื่อประโยชน์ในด้านความมั่นคงของชาติ หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิและ

เสรีภาพของผู้อื่น; (ข) เสรีภาพของสหภาพแรงงานในการจัดตั้งสหพันธ์หรือสหพันธ์รัฐแห่งชาติ และเสรีภาพของปัจเจกภาคในการจัดตั้งหรือเข้าร่วมองค์การสหภาพแรงงานระหว่างประเทศ; (ค) เสรีภาพของสหภาพแรงงานในการปฏิบัติงานอย่างอิสระโดยไม่มีข้อจำกัดนอกเหนือจากข้อจำกัดที่บัญญัติไว้ในกฎหมายและจำเป็นต่อสังคมประชาธิปไตยเพื่อประโยชน์ในด้านความมั่นคงของชาติ หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น; (ง) เสรีภาพในการนัดหยุดงานโดยมีเงื่อนไขว่าเป็นการกระทำที่สอดคล้องกับกฎหมายของประเทศนั้น ๆ 2. มาตรฐานนี้ไม่ป้องกันการกำหนดโทษของการกระทำที่ละเมิดกฎหมายของสมาชิกของกองทัพและตำรวจหรือคณะบริหารของประเทศ 3. มาตรฐานนี้ไม่มีการให้อำนาจรัฐภาคีตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศปี 2491 ที่ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวเพื่อดำเนินมาตรการทางกฎหมายซึ่งก่อให้เกิดความเสียหาย หรือใช้กฎหมายในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเสียหายการรับประกันที่จัดให้มีขึ้นในอนุสัญญานี้”

เสรีภาพในการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายและการยับยั้งการทรมาน: มาตรา 28D ของรัฐธรรมนูญ; มาตรา 5, 18, 66 ของกฎหมายสิทธิเสรีภาพปี 2542 ว่าด้วยความช่วยเหลือทางกฎหมายข้อ 16/2554 ยอมรับและคุ้มครองทุกคนในฐานะบุคคลตามกฎหมาย รับรองสิทธิในการเข้าถึงความช่วยเหลือของศาลและกฎหมาย เช่นเดียวกับการยับยั้งการทรมานหรือการลงโทษที่ไร้มนุษยธรรมต่อเด็ก ตัวอย่างเช่น มาตรา 28D ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซียปี 2488 ที่กล่าวว่า “(1) บุคคลทุกคนมีสิทธิในการรับรู้ รับรอง คุ้มครองและความชัดเจนตามกฎหมายและรับการความเท่าเทียมในการรักษาตามกฎหมาย (2) บุคคลทุกคนมีสิทธิทำงานและได้รับค่าจ้างและเงินชดเชยและการรักษาพยาบาลที่เหมาะสมจากการว่าจ้าง (3) พลเมืองทุกคนมีสิทธิเข้ารับโอกาสที่เท่าเทียมกันในการปกครอง (4) บุคคลทุกคนมีสิทธิในสถานะความเป็นพลเมือง” มาตรา 5 ของกฎหมายสิทธิมนุษยชนปี 2542 ที่กำหนดให้ “(1) ทุกคนเป็นที่ยอมรับในฐานะปัจเจกบุคคลที่มีสิทธิในการเรียกร้องและเข้ารับการรักษาพยาบาลและคุ้มครองที่เท่าเทียมตามกฎหมายโดยสมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของเขา/เธอ (2) ทุกคนมีสิทธิได้รับการสนับสนุนและคุ้มครองจากการพิจารณาคดีตามกฎหมายที่ยุติธรรมและไม่ลำเอียง (3) สมาชิกทุกคนของกลุ่มที่เสียประโยชน์ในสังคม เช่น เด็ก ผู้ยากไร้ และผู้ทุพพลภาพมีสิทธิเข้าถึงการคุ้มครองที่ล้ำเลิศของสิทธิมนุษยชน” มาตรา 18 ของกฎหมายสิทธิมนุษยชนปี 2542 ที่กล่าวว่า “(1) ทุกคนที่ถูกจับกุม กักขัง หรือกล่าวหาโทษทางอาญามีสิทธิที่จะถูกสันนิษฐานว่าบริสุทธิ์จนกว่าจะได้รับพิสูจน์ว่ามีความผิดตามกฎหมายในชั้นศาลโดยที่จะได้รับการรับรองทุกอย่างที่จำเป็นในการแก้ต่างตามกฎหมายที่ใช้ในปัจจุบัน (2) ไม่มีใครถูกกล่าวหาหรือถูกจัดว่ามีความผิดในโทษทางอาญาสำหรับการกระทำหรือการละเว้นใด ๆ ซึ่งไม่ได้มีการบัญญัติโทษทางอาญาภายใต้กฎหมายที่ใช้ในปัจจุบันเมื่อถูกตัดสินว่ามีความผิด (3) เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ตามกฎหมาย ข้อบัญญัติที่เป็นประโยชน์ที่สุดต่อบุคคลที่มีความผิดจะถูกนำมาใช้ (4) ทุกคนที่อยู่ต่อหน้าศาลมีสิทธิในความช่วยเหลือทางกฎหมายตั้งแต่เริ่มต้นการไต่สวนจนถึงการตัดสินที่มีผลผูกพันทางกฎหมายจะถูกกระทำต่อหน้าศาล (5) ไม่มีผู้ใดถูกกล่าวหาว่ามากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับการกระทำหรือละเว้นซึ่งเกี่ยวข้องกับที่ศาลได้ตัดสินโดยมีผลผูกพันทางกฎหมายไปก่อนหน้านี้แล้ว” และมาตรา 66 ของกฎหมายสิทธิมนุษยชนปี 2542 ระบุว่า “(1) เด็กทุกคนมีสิทธิที่จะไม่ตกเป็นเป้าในการบีบบังคับ ทรมาน หรือลงโทษทางกฎหมายโดยไร้มนุษยธรรม (2) ผู้กระทำความผิดที่เป็นเด็กจะไม่ถูกลงโทษประหารหรือจำคุกตลอดชีวิต (3) เด็กทุกคนมีสิทธิที่จะไม่ถูกลิดรอนเสรีภาพทางกฎหมาย (4) เด็กจะถูกจับ กักขัง หรือติดคุกตามข้อกฎหมายที่ใช้ในปัจจุบัน และเป็นใน

กรณีสุดท้ายเท่านั้น (5) เด็กทุกคนที่ถูกไลรอนเสรีภาพมีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรมที่เหมาะสมกับความต้องการพัฒนาบุคคลตามวัย และต้องไม่ถูกแยกจากผู้ปกครองเว้นแต่เพื่อประโยชน์ของตัวเอง (6) เด็กทุกคนที่ถูกไลรอนเสรีภาพมีสิทธิที่จะเข้าถึงกฎหมายที่มีประสิทธิภาพหรือการช่วยเหลืออื่น ๆ ในทุก ๆ ชั้นของกระบวนการพิจารณาตามกฎหมายที่ต่อเนื่อง (7) เด็กทุกคนที่ถูกไลรอนเสรีภาพมีสิทธิแตกต่างให้ตัวเองและเข้าถึงการไต่สวนลับต่อหน้าศาลเด็กที่ยุติธรรมและไม่ลำเอียง”

นับเป็นสิ่งสำคัญที่ควรพิจารณาว่า บรรดากฎหมายของอินโดนีเซียดังกล่าวถูกบัญญัติโดยสอดคล้องกับมาตรา 14 ของ ICCPR ว่า “1. บุคคลทุกคนเท่าเทียมกันต่อหน้าศาลและบัลลังก์ ในการกำหนดข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวหาต่อบุคคล หรือสิทธิและข้อผูกพันในการฟ้องร้องคดี ทุกคนมีสิทธิในการไต่สวนที่ยุติธรรมและโดยเปิดเผยโดยเจ้าหน้าที่ ศาลที่เป็นอิสระและไม่ลำเอียงที่ยอมรับโดยกฎหมาย สื่อมวลชนและประชาชนอาจถูกกันออกจากการพิจารณาคดีบางส่วนหรือทั้งหมดด้วยเหตุผลทางศีลธรรม ความสงบเรียบร้อยของประชาชน (ความสงบเรียบร้อย) หรือความมั่นคงแห่งชาติในสังคมประชาธิปไตย หรือเมื่อต้องการประโยชน์ต่อชีวิตส่วนตัวของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือต่อขอบเขตที่จำเป็นอย่างยิ่งในความเห็นของศาลในเหตุการณ์พิเศษที่ซึ่งการเผยแพร่ข่าวก่อให้เกิดผลเสียต่อกระบวนการยุติธรรม แต่การพิพากษาใดก็ตามในคดีอาญา หรือในการฟ้องร้องคดีจะถูกเผยแพร่ต่อสาธารณะยกเว้นเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อเยาวชนหรือการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทการสมรสหรือการอนุบาลบุตร 2. ทุกคนที่ถูกดำเนินคดีด้วยความผิดทางอาญามีสิทธิได้รับการสันนิษฐานว่าบริสุทธิ์จนกว่าจะได้รับการยืนยันว่ามีความผิดตามกฎหมาย 3. ในการพิจารณาคดีอาญาใด ๆ ก็ตาม ทุกคนมีสิทธิตามการรับรองขั้นต่ำตามความเสมอภาคโดยสมบูรณ์ดังต่อไปนี้: (ก) จะได้รับทราบทันทีและโดยละเอียดด้วยภาษาที่เข้าใจสภาพและมูลเหตุแห่งข้อกล่าวหา; (ข) มีเวลาและสิ่งอำนวยความสะดวกเพียงพอในการเตรียมตัวแก้ต่างและสื่อสารกับที่ปรึกษาตามที่เลือก; (ค) ได้รับการพิจารณาคดีในทันที; (ง) ได้รับการพิจารณาคดีโดยซึ่งหน้าและแก้ต่างด้วยตัวเองหรือผ่านการช่วยเหลือทางกฎหมายที่เลือกเอง ได้รับทราบสิทธิหากไม่มีที่ปรึกษาทางกฎหมาย และได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายที่ได้จัดเตรียมไว้ให้ ในกรณีใดก็ตามที่ต้องการให้เกิดความยุติธรรม และไม่มีค่าใช้จ่ายในกรณีดังกล่าวเมื่อไม่มีเงินเพียงพอจ่าย; (จ) ไต่สวน หรือไต่สวนพยานแย้งและมีการมาศาลของพยานและการไต่สวนในนามของเขาภายใต้สถานการณ์เดียวกันในฐานะพยานโต้แย้ง; (ฉ) ได้รับล่ามช่วยเหลือโดยไม่มีค่าใช้จ่ายถ้าเขาไม่สามารถเข้าใจหรือพูดภาษาที่ใช้ในศาลได้; (ช) ไม่ถูกบังคับเพื่อให้การแย้งตนเองหรือเพื่อสารภาพผิด 4. ในกรณีของบุคคลผู้เป็นเยาวชน การดำเนินการโดยคำนึงถึงอายุของพวกเขาและความพึงพอใจในการสนับสนุนการฟื้นฟูของพวกเขา 5. ทุกคนที่มีความผิดอาญามีสิทธิต่อการพิพากษาลงโทษและคำพิพากษาที่ถูกพิจารณาโดยศาลในชั้นที่สูงขึ้นตามกฎหมาย 6. เมื่อบุคคลถูกพิพากษาขั้นสุดท้ายได้รับการตัดสินว่ามีความผิดทางอาญาและเมื่อมีการพิพากษาว่าความผิดมีการพลิกกลับหรือได้รับการอภัยโทษตามมูลเหตุที่ข้อเท็จจริงใหม่หรือข้อเท็จจริงที่ถูกค้นพบใหม่แสดงให้เห็นในท้ายที่สุดว่ามีการลงโทษผิดคน บุคคลที่ได้รับโทษตามผลของความผิดนั้นจะได้รับการชดเชยตามกฎหมาย เว้นแต่ได้รับการพิสูจน์ว่าการไม่เปิดเผยข้อเท็จจริงทันเวลาเกิดมาจากตัวเขาเองทั้งหมดหรือบางส่วน 7. ไม่มีผู้ได้รับผิดถูกสอบสวนหรือลงโทษอีกครั้งจากความผิดที่ได้ถูกตัดสินโทษหรือพ้นผิดแล้วตามกฎหมายและการพิจารณาคดีทางอาญาของแต่ละประเทศ”

สิทธิในการอยู่อาศัย: มาตรา 28E และ 28H ของรัฐธรรมนูญและมาตรา 40 ของกฎหมายสิทธิมนุษยชนปี 1999 ยืนยันว่าทุกคนมีสิทธิที่จะมีบ้านที่มีสภาพแวดล้อมที่ดีต่อสุขภาพและมีมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ ตัวอย่างเช่นมาตรา 28E ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย พ.ศ. 2488 ระบุว่า “ (1) ทุกคนมีอิสระที่จะเลือกและปฏิบัติตามศาสนาที่ตนเลือกการเลือกการศึกษาการเลือกงานและการเลือกงาน การเป็นพลเมืองของประเทศและเพื่อเลือกถิ่นที่อยู่ภายในอาณาเขตของรัฐเพื่อออกจากสถานที่นั้นและเพื่อกลับคืนสู่ที่แห่งนั้นในภายหลัง” มาตรา 28H ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย พ.ศ. 2488 ที่บัญญัติไว้ว่า “ (1) ทุกคนมีสิทธิ อาศัยอยู่ในความเจริญทางร่างกายและจิตวิญญาณการมีบ้านและผลิตผลกับสภาพแวดล้อมที่ดีและมีสุขภาพดีและจะมีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาล (2) ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการอำนวยความสะดวกและการดูแลเป็นพิเศษเพื่อให้มีโอกาสและผลประโยชน์ที่เหมือนกันเพื่อให้เกิดความเสมอภาคและเป็นธรรม (3) ทุกคนมีสิทธิประกันสังคมเพื่อพัฒนาตนเองอย่างเต็มที่ในฐานะมนุษย์ที่มีศักดิ์ศรี (4) ทุกคนมีสิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สินส่วนบุคคลและทรัพย์สินดังกล่าวอาจไม่ได้ครอบครองโดยไม่เป็นธรรมโดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ”และมาตรา 40 ของกฎหมายสิทธิมนุษยชนของปี 1999 อธิบายว่า “ทุกคนมีสิทธิในที่อยู่อาศัย และสิทธิในการมีมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ”

กฎหมายอินโดนีเซียเหล่านี้ครอบคลุมถึงที่อยู่อาศัยตามที่กล่าวไว้ในมาตรา 11 ของ ICESCR ว่า “1 รัฐภาคีแห่งกติกานี้ยอมรับสิทธิของทุกคนในการมีมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับตัวเองและครอบครัวของเขา รวมถึงอาหารเครื่องนุ่งห่มและที่อยู่อาศัยที่เพียงพอและเพื่อการพัฒนาสภาพความเป็นอยู่อย่างต่อเนื่อง รัฐภาคีจะดำเนินการตามขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อรับรองสิทธินี้โดยตระหนักถึงผลกระทบนี้ถึงความสำคัญที่สำคัญของความร่วมมือระหว่างประเทศบนพื้นฐานของความยินยอมโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย 2. รัฐภาคีแห่งกติกานี้ยอมรับโดยตระหนักถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของทุกคนที่จะเป็นอิสระจากความหิวโหยจะต้องดำเนินการมาตรการและโปรแกรมต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงรายการเฉพาะที่จำเป็น (ก) เพื่อปรับปรุงวิธีการ การผลิตการอนุรักษ์และการกระจายอาหารโดยใช้ความรู้ทางเทคนิคและวิทยาศาสตร์อย่างเต็มรูปแบบโดยการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับหลักการของโภชนาการและโดยการพัฒนาหรือปฏิรูประบบกรเกษตรกรรมในลักษณะที่จะทำให้การพัฒนาและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติมีประสิทธิภาพสูงสุด (ข) คำนึงถึงปัญหาของทั้งประเทศผู้นำเข้าอาหารและประเทศผู้ส่งออกอาหารเพื่อให้แน่ใจว่ามีการแจกจ่ายเสบียงอาหารโลกที่เท่าเทียมกันตามความต้องการ”

สิทธิในการถือสัญชาติ: มาตรา 28D และ 28E รัฐธรรมนูญ, มาตรา 26 ของกฎหมายสิทธิมนุษยชนปี 1999 และมาตรา 9 ของกฎหมายว่าด้วยสัญชาติฉบับที่ 12 ของปี 2549 เปิดโอกาสให้บุคคลเลือกสัญชาติของตนหรือสมัครเพื่อแปลงสัญชาติ มาตรา 28D ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซียปี 2488 ระบุว่า “ (1) ทุกคนจะมีสิทธิในการรับรู้การรับรองการคุ้มครองและความมั่นใจต่อกฎหมายที่ยุติธรรมและการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันตามกฎหมาย (2) ทุกคนมีสิทธิในการทำงานและได้รับผลตอบแทนและการปฏิบัติที่เป็นธรรมและเหมาะสมในการจ้างงาน (3) ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับโอกาสที่เท่าเทียมกันในรัฐบาล (4) ทุกคนมีสิทธิในสถานะความเป็นพลเมือง”

มาตรา 28E ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย พ.ศ. 2488 ระบุว่า “ (1) ทุกคนมีอิสระที่จะเลือกและปฏิบัติตามศาสนาที่ตนเลือกการเลือกการศึกษาการเลือกการจ้างงานการเลือกสัญชาติ และ

เลือกสถานที่พำนักอาศัยภายในอาณาเขตของรัฐเพื่อออกจากสถานที่นั้นและกลับไปยังสถานที่นั้นในภายหลัง "มาตรา 26 ของกฎหมายสิทธิมนุษยชนปี 1999 ระบุว่า" (1) ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับเปลี่ยนแปลงและรักษาสถานภาพของเขา สัญชาติ (2) ทุกคนมีอิสระในการเลือกสัญชาติของเขาและไม่มีทางเลือกปฏิบัติ มีสิทธิที่จะได้รับสิทธิของเขาในฐานะพลเมืองและจะต้องปฏิบัติหน้าที่ของเขาในฐานะพลเมืองตามกฎหมาย "และมาตรา 9 แห่งกฎหมายของประเทศอินโดนีเซีย ข้อ 12 ปี 2549 เรื่องการเป็นพลเมืองของสาธารณรัฐอินโดนีเซียกำหนดว่า“ ผู้ยื่นคำขอสามารถขอแปลงสัญชาติได้เมื่อมีคุณสมบัติตามที่กำหนดดังต่อไปนี้: (ก) อายุ 18 (สิบแปด) หรือแต่งงาน (ข) ในช่วงเวลาของการส่งต่อการสมัครผู้สมัครได้อาศัยอยู่ในดินแดนอินโดนีเซียเป็นเวลาอย่างน้อย 5 (ห้า) ปีติดต่อกันหรืออย่างน้อย 10 (สิบ) ปีเป็นระยะ ๆ (ค) เสียในสุขภาพและจิตใจ (ง) สามารถพูดภาษาอินโดนีเซียได้และยอมรับ “ปัญญาศีล” ปรัชญาแห่งรัฐของอินโดนีเซีย และรัฐธรรมนูญ 2488; (ฉ)ไม่เคยถูกดำเนินคดีตามกฎหมายเนื่องจากการกระทำของอาชญากรรมและคุกที่ถูกตัดสินจำคุก 1 ปีหนึ่งปีขึ้นไป (ช) เมื่อได้รับสัญชาติอินโดนีเซียแล้วจะสละสัญชาติอื่นใด ๆ มีงานทำและ/หรือมีรายได้ที่มั่นคงและ (ซ)ชำระค่าธรรมเนียมการแปลงสัญชาติให้กระทรวงการคลัง”

สิทธิในการทำงาน: มาตรา 28E ของรัฐธรรมนูญและมาตรา 38 ของกฎหมายสิทธิมนุษยชนปี 2542 อนุญาตให้พลเมืองของเขามีสิทธิในการเลือกลักษณะการทำงานการจ่ายเงินที่ยุติธรรมและเท่าเทียมกันและเงื่อนไขการทำงานตามที่ระบุไว้ในมาตรา 6 ของ มาตรา 28E ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย พ.ศ. 2488 ระบุว่า“ (1) ทุกคนมีอิสระที่จะเลือกและปฏิบัติตามศาสนาที่ตนเลือกการเลือก การศึกษาการเลือกการจ้างงานการเลือกสัญชาติ และเลือกสถานที่พำนักอาศัยภายในอาณาเขตของรัฐออกจากสถานที่นั้นและกลับไปยังที่แห่งนั้นในภายหลัง” มาตรา 38 ของกฎหมายสิทธิมนุษยชนปี 2542 อธิบายว่า“ (1) ประชาชนทุกคนมีสิทธิทำงานเป็นมนุษย์ สอดคล้องกับความสามารถและความสามารถของเขาหรือเธอ (2) ทุกคนมีสิทธิที่จะเลือกงานได้อย่างอิสระและสิทธิในการได้รับเงื่อนไขการทำงาน (3) ทุกคนทั้งชายและหญิงผู้ทำงานมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนเท่ากันสำหรับงานที่เท่าเทียมและสิทธิในการทำงานที่เท่าเทียมกัน (4) ทุกคนทั้งชายและหญิงผู้ทำงานมีสิทธิได้รับผลตอบแทนที่ยุติธรรมและเพียงพอเพื่อให้แน่ใจว่าการดำรงอยู่ของตนเองและครอบครัวของเขานั้นมีค่าควรแก่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”

กฎหมายภายในประเทศเหล่านี้สอดคล้องกับมาตรา 6 ของ ICESCR ที่“ 1. รัฐภาคีแห่งกติกาฉบับนี้ยอมรับสิทธิในการทำงานซึ่งรวมถึงสิทธิของทุกคนที่จะมีโอกาสได้รับชีวิตของเขาจากการทำงานซึ่งเขาเลือกหรือยอมรับได้อย่างอิสระและจะดำเนินการตามขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อปกป้องสิทธินี้ 2. ขั้นตอนที่รัฐภาคีจะต้องปฏิบัติตามกติกาฉบับนี้เพื่อให้บรรลุถึงการตระหนักรู้ที่เต็มที่ของสิทธินี้จะรวมถึงคำแนะนำทางเทคนิคและวิชาชีพและโปรแกรมการฝึกอบรมนโยบายและเทคนิคต่างๆเพื่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมที่มั่นคง ภายใต้เงื่อนไขที่จะปกป้องเสรีภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจขั้นพื้นฐานให้กับแต่ละบุคคล”

สิทธิในการได้รับการศึกษา: มาตรา 28C และ 28E ของรัฐธรรมนูญ, มาตรา 12 และมาตรา 60 ของกฎหมายสิทธิมนุษยชนของปี 1999 ส่งเสริมสิทธิในการศึกษาสำหรับทุกคนรวมถึงเด็ก ๆ ในการเข้าถึงการศึกษา ตัวอย่างเช่นมาตรา 28C ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซียปี 2488 อธิบายว่า“ (1) ทุกคนมีสิทธิที่จะพัฒนาตนเองผ่านการปฏิบัติตามความต้องการขั้นพื้นฐานสิทธิในการได้รับการศึกษาและเพื่อ

ประโยชน์จาก วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีศิลปะและวัฒนธรรมเพื่อจุดประสงค์ในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของเขา / เธอและเพื่อสวัสดิการของเผ่าพันธุ์มนุษย์ (2) ทุกคนมีสิทธิในการพัฒนาตนเองด้วยการต่อสู้ร่วมกันเพื่อสิทธิในการพัฒนาสังคมประเทศและรัฐ” มาตรา 28E ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย พ.ศ. 2488 ระบุว่า “ (1) ทุกคนมีอิสระในการเลือกและนับถือศาสนาที่ตนเลือกการเลือก การศึกษาการเลือกงานการเลือกสัญชาติและการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในอาณาเขตของรัฐ รวมทั้งเดินทางออกไปและ เพื่อกลับไปยังพื้นที่นั้นภายหลัง” มาตรา 12 ของกฎหมายสิทธิมนุษยชนฉบับที่ 39 ของปี 1999 อธิบายว่า “ ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากการพัฒนาตนเอง สิทธิในการได้รับการศึกษา สิทธิในการให้การศึกษาแก่ตนเองและสิทธิพัฒนาคุณภาพชีวิตของตน เพื่อให้เป็นคนที่มีความรับผิดชอบ พอใจตาม อรรถภาพของตนและประสบความสำเร็จในชีวิต ตามสิทธิมนุษยชนที่ตนมี” มาตรา 60 ของกฎหมายสิทธิมนุษยชนฉบับที่ 39 ของปี 1999 ระบุว่า “ (1) เด็กทุกคนมีสิทธิเข้าถึงการศึกษาและการเข้าเรียนในโรงเรียน ที่สอดคล้องกับความสนใจ ความสามารถพิเศษและความสามารถทางปัญญาของตน (2) เด็กทุกคนมีสิทธิที่จะแสวงหา รับรู้และสื่อสารข้อมูล ตามความเหมาะสมกับความสามารถทางปัญญาและอายุของตน เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาตนเองตราบเท่าที่สิ่งนี้เป็นไปตามข้อกำหนดทางศีลธรรม”

กฎหมายภายในประเทศมีให้ตามมาตรา 13 ของ ICESCR ว่า "1 รัฐภาคีแห่งกติกานี้ยอมรับสิทธิของทุกคนในการศึกษา รัฐเหล่านี้เห็นพ้องต้องกันว่าการศึกษาคควรมีทิศทางไปสู่การพัฒนาบุคลิกความเป็นตัวตนของมนุษย์อย่างสมบูรณ์และสำนึกในศักดิ์ศรีของตน และจะเสริมสร้างความเคารพต่อสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐาน รัฐภาคียังเห็นพ้องต้องกันว่าการศึกษาคจะช่วยทำให้ทุกคนมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพในสังคมเสรี ส่งเสริมความเข้าใจความอดทนและมิตรภาพระหว่างทุกชาติและทุกเชื้อชาติ กลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มศาสนา และส่งเสริมกิจการของสหประชาชาติในการธำรงรักษาสันติภาพ 2. รัฐภาคีแห่งกติกาฉบับนี้ยอมรับว่าเพื่อบรรลุการบรรลุสิทธินี้โดยสมบูรณ์: (ก) การศึกษาระดับประถมศึกษาจะต้องเป็นภาคบังคับและเป็นอิสระแก่ทุกคน; (ข) การศึกษาระดับมัธยมศึกษาในรูปแบบที่แตกต่างกันรวมถึงการศึกษาระดับมัธยมศึกษาทางเทคนิคและอาชีวศึกษาจะต้องจัดให้มีอยู่ทั่วไปและสามารถเข้าถึงได้โดยทุกวิถีทางที่เหมาะสมและโดยเฉพาะอย่างยิ่งการแนะนำการศึกษาฟรีแบบก้าวหน้า (ค) การศึกษาระดับอุดมศึกษาจะต้องทำให้ทุกคนสามารถเข้าถึงได้อย่างเท่าเทียมกันบนพื้นฐานของความสามารถด้วยวิธีการที่เหมาะสมทุกประการและโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการแนะนำการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายแบบก้าวหน้า (ง) การศึกษาขั้นพื้นฐานจะได้รับการส่งเสริมหรือทวีความรุนแรงมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้สำหรับผู้ที่ยังไม่ได้รับหรือสำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งหมด (จ) การพัฒนาระบบของโรงเรียนในทุกระดับจะต้องดำเนินการอย่างแข็งขันระบบการคบหาที่เพียงพอจะได้รับการจัดตั้งขึ้นและเงินเดือนของอาจารย์ผู้สอนจะต้องได้รับการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง 3. รัฐภาคีแห่งกติกาฉบับนี้รับรองว่าจะเคารพเสรีภาพของผู้ปกครองและเมื่อมีการบังคับใช้ผู้ปกครองตามกฎหมายให้เลือกโรงเรียนลูกของพวกเขาออกเหนือจากที่หน่วยงานสาธารณะกำหนดขึ้นซึ่งสอดคล้องกับมาตรฐานการศึกษาขั้นต่ำเช่น ถูกวางหรืออนุมัติโดยรัฐและเพื่อให้แน่ใจว่าการศึกษาทางศาสนาและศีลธรรมของลูก ๆ ของพวกเขาสอดคล้องกับความเชื่อมั่นของพวกเขาเอง 4. ไม่มีส่วนใดของบทความนี้จะถูกตีความว่าเป็นการแทรกแซงเสรีภาพของบุคคลและหน่วยงานในการจัดตั้งและกำกับสถาบันการศึกษาภายใต้การปฏิบัติตามหลักการที่กำหนดไว้ในวรรคที่ 1 ของบทความนี้และข้อกำหนดที่ การศึกษาที่ได้รับในสถาบันดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำที่รัฐกำหนด”

เสรีภาพในการเคลื่อนย้าย: มาตรา 27 ของกฎหมายสิทธิมนุษยชนและพระราชกฤษฎีกาประธานาธิบดีฉบับที่ 125 ปี 2559 ระบุถึงเสรีภาพในการเคลื่อนไหวสำหรับประชาชนชาวอินโดนีเซียทุกคนว่า “ (1) พลเมืองอินโดนีเซียทุกคนมีสิทธิเสรีภาพในการเคลื่อนไหวและถิ่นที่อยู่ภายในเขตแดนของอินโดนีเซีย (2) พลเมืองอินโดนีเซียทุกคนมีสิทธิที่จะออกจากและกลับไปยังสาธารณรัฐอินโดนีเซียตามกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ “มันระบุไว้ในการปฏิบัติตามมาตรา 12 ของ ICCPR ว่า” 1 ทุกคนอย่างถูกกฎหมายภายในอาณาเขตของรัฐจะต้องมีสิทธิในเสรีภาพในการเคลื่อนไหวและเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ของเขา 2. ทุกคนมีอิสระที่จะออกจากประเทศใด ๆ รวมทั้งของตนเอง 3. สิทธิดังกล่าวข้างต้นจะไม่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดใด ๆ ยกเว้นที่กำหนดไว้ตามกฎหมายมีความจำเป็นเพื่อปกป้องความมั่นคงของชาติความสงบเรียบร้อยของประชาชนสุขภาพของประชาชนหรือศีลธรรมหรือสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นและสอดคล้องกับที่อื่น ๆ สิทธิที่ได้รับการยอมรับในกติกาปัจจุบัน 4. ไม่มีใครถูกกีดกันโดยผลการในการเข้าประเทศของตนเอง”

อย่างไรก็ตาม กฎหมายแห่งชาติอินโดนีเซียแสดงความกำกวมของคำว่า “ ทุกคน ” และ “ ทุกคน ” ซึ่งไม่จำเป็นต้องรวมถึงผู้ลี้ภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิง ซึ่งหมายความว่าบทบัญญัติหลายประการของกฎหมายแห่งชาติอินโดนีเซียอาจใช้ไม่ได้กับผู้ลี้ภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิง

ความไม่เต็มใจของประเทศในเอเชียส่วนใหญ่รวมทั้งอินโดนีเซียในอันที่จะลงนามหรือให้สัตยาบันอนุสัญญาผู้ลี้ภัยในปี พ.ศ. 2494 ทำให้ประเทศต่าง ๆ ไม่มีกรอบทางกฎหมายในการปกครองผู้ลี้ภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิงภายในอาณาเขตของตน ข้อบ่งชี้บางประการได้แสดงให้เห็นว่าอินโดนีเซียยินดีที่จะรับรองหรือเคารพการคุ้มครองผู้ลี้ภัยระหว่างประเทศในอนาคต นอกจากนี้ยังมีวิธีการทางกฎหมายระหว่างประเทศระดับภูมิภาคและในประเทศอยู่แล้วในอินโดนีเซียซึ่งสามารถหนุนและนำไปสู่การพัฒนากรอบกฎหมายภายในประเทศที่แข็งแกร่งสำหรับการคุ้มครองผู้ลี้ภัยเมื่อใดก็ตามที่การเมืองมีอยู่ หลังจากมีการลี้ภัยโดย UNHCR แล้วมีข้อบ่งชี้บางประการที่ปรากฏว่ารัฐบาลอินโดนีเซียยินดีที่จะนำกฎหมายผู้ลี้ภัยระหว่างประเทศมาใช้ในแผนปฏิบัติการระดับชาติด้านสิทธิมนุษยชนในปี 2547 และ 2554 (Duxson 2559) มีการออกระเบียบประธานาธิบดี สองฉบับเพื่อให้เกิดผลนี้ จนถึงขณะนี้ยังไม่ได้มีการตรากฎหมายและพระราชกฤษฎีกาและอนุสัญญาผู้ลี้ภัยปี 2494 ยังคงไม่ได้ลงนาม (Duxson 2016)

ดังนั้น อินโดนีเซียจึงไม่มีกรอบทางกฎหมายที่ชัดเจนหรือแน่นอนในการจัดการกับผู้ลี้ภัยยกเว้นการรวบรวมกฎหมายที่รัฐบาลให้การรักษาระดับหนึ่ง รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2488 เป็นกฎหมายสูงสุดในประเทศที่มีสิทธิของทุกคนในการ “ ขอลี้ภัยทางการเมืองจากประเทศอื่น ๆ ” อย่างไรก็ตาม ความหมายของมาตรานี้เปิดกว้างมากเนื่องจาก “ ทุกคน ” สามารถตีความได้ว่าเป็นคนอินโดนีเซียหรือคนที่ไม่ใช่ชาวอินโดนีเซีย สิทธินี้มีการบัญญัติเพิ่มเติมในกฎหมายเลขที่ 39 ในปี 2542 หรือกฎหมายสิทธิมนุษยชน กลไกทางกฎหมายที่ใกล้ชิดที่สุดสำหรับผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในประเทศอินโดนีเซียคือกฎระเบียบของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองแห่งประเทศไทยอินโดนีเซีย ปี 2553 ที่อนุญาตให้ ‘ผู้ย้ายถิ่นฐานที่ไม่ใช่กรณีปกติ’ ลงทะเบียนในฐานะผู้ขอลี้ภัยกับสำนักงานท้องถิ่นของ UNHCR และอนุญาตอยู่ในประเทศเป็นการชั่วคราวในระหว่างกระบวนการในการขอลี้ภัย (Duxson 2016) กฎระเบียบนี้ทำให้มั่นใจได้ว่าผู้ขอลี้ภัยเหล่านี้ไม่ได้รับสถานะทางกฎหมายอย่างเป็นทางการในอินโดนีเซียและค่าใช้จ่ายของที่พักและอาหารสำหรับผู้ขอลี้ภัยที่จัด

ทะเบียนโดย UNHCR สถานะทางกฎหมายของกฏระเบียบเช่นนี้มีความไม่แน่นอน เนื่องจากฝ่ายศาลตุลาการไม่มีอำนาจในการริเริ่มกระบวนการพิจารณาทบทวนกฏระเบียบเหล่านี้ ลักษณะปัญหาของกฏระเบียบเหล่านี้จะปรากฏขึ้นเมื่อมีการประกาศกฏระเบียบเหล่านี้อย่างสม่ำเสมอโดยไม่มีการตรวจสอบอย่างละเอียดและเข้มงวดผ่านกระบวนการของรัฐสภา เป็นเรื่องที่น่าเป็นห่วงว่าเอกสารและกฎหมายทางกฎหมายหลักเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงไม่เคยผ่านความเห็นชอบหรือการตรวจสอบโดยรัฐสภา หรือผ่านการพิจารณาของศาล (Duxson 2016)

มีกฎเกณฑ์รัฐสภาสองประการที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองและประธานาธิบดีมีอำนาจในการจัดการกับผู้ขอลี้ภัยในวงกว้าง: กฎหมายฉบับที่ 37 ปี 2542 เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้มอบดุลพินิจของประธานาธิบดีให้แก่บุคคลตามพระราชกฤษฎีกาประธานาธิบดี กำหนดนโยบายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยชาวต่างประเทศโดยคำนึงถึงทัศนคติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ; อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับที่ 37 ปี 2542 ไม่เคยถูกใช้ กฎหมายที่มอบอำนาจให้กองตรวจคนเข้าเมืองเพื่อป้องกันการเข้าและออกของชาวต่างชาติในบริเวณกว้างเป็นกฎหมายฉบับที่ 6 ของปี 2554 (ในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าเมือง); กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ผู้ที่ถูกเป็นเหยื่อของการลักลอบขนคนเข้าเมืองต้องถูกส่งไปยังศูนย์กักกันหรือกลับไปยังประเทศต้นทาง กฎหมายนี้ใช้คำว่า "ผู้อพยพผิดกฎหมาย" โดยไม่เอ่ยถึงผู้ขอลี้ภัยหรือผู้ลี้ภัย (Duxson 2016) อย่างไรก็ตามกฎหมายฉบับนี้ให้สถานะพิเศษแก่ผู้ลี้ภัยที่มีเอกสารที่ผลิตโดย UNHCR ในขณะที่ตั้งข้อ จำกัด ที่เข้มงวดเกี่ยวกับความประพฤติดของคนเหล่านี้

ในความเป็นจริงแล้ว เจ้าหน้าที่อินโดนีเซียไม่เคยส่งตัวผู้ลี้ภัยออกนอกประเทศในขณะที่การเรียกร้องของพวกเขาถูกดำเนินการแม้ว่าผู้ที่พบว่าเป็นผู้ลี้ภัยจะไม่ได้รับอนุญาตให้ตั้งถิ่นฐานในประเทศอย่างถูกกฎหมาย (Duxson 2018) การกักขังผู้ลี้ภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิงไม่ว่าจะในศูนย์กักกันหรือชุมชนในพื้นที่นั้นมีการแพร่กระจายอย่างกว้างขวางเนื่องจากรอคอยการโยกย้ายถิ่นฐานเป็นเวลานาน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐหรือสิทธิในการทำงานการศึกษา (การมีเสรีภาพในการเคลื่อนไหวอย่างจำกัด) สถานการณ์นี้ถูกเรียกโดยนักวิชาการบางคนในฐานะ “ การละเลยในการคุ้มครองที่มีเมตตา ” (Duxson 2016) อย่างไรก็ตามเมื่อเปรียบเทียบกับนโยบายที่เข้มงวดมากขึ้นของออสเตรเลีย นโยบายของอินโดนีเซีย (และมาเลเซียในบางระดับ) มีความอดทนต่อการดำรงอยู่ของผู้แสวงหาที่พักพิงและผู้ลี้ภัยในประเทศ

เนื่องจากขาดกรอบทางกฎหมายการสนับสนุนผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงในประเทศอินโดนีเซียมาจาก (1) ทัศนคติที่เปลี่ยนไปของอินโดนีเซียต่อกฎหมายสิทธิมนุษยชน (2) การมีอยู่ของกรอบการทำงานในระดับภูมิภาคที่มีการใช้งานไม่มากและ (3) สังคมในภูมิภาค ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาอินโดนีเซียให้สัตยาบันสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศเป็นกฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับผู้ขอลี้ภัยและผู้ลี้ภัย สิ่งเหล่านี้ครอบคลุมอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน (CAT) (หลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปเผชิญอันตรายในประเทศต้นทาง) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) พันธกรณีภายในประเทศบางอย่างปรากฏขึ้นจากเอกสารเหล่านี้ แม้ว่าพันธกรณีเหล่านี้จะไม่ค่อยได้รับการปฏิบัติในกรณีผู้ลี้ภัยก็ตาม (Duxson 2018) กลไกในระดับภูมิภาคที่มีคุณค่าแต่ไม่ได้ถูกนำมาใช้มากนัก มีศักยภาพที่จะช่วยทำให้เกิดการคุ้มครองผู้ลี้ภัยในภูมิภาคและอินโดนีเซีย กล่าวคือ หลักการกรุงเทพฯปี 2509 ซึ่งเกี่ยวกับความร่วมมือในระดับภูมิภาคที่มีเนื้อหาถึงความ

คุ้มครองที่กว้างขวางกว่าตัวอนุสัญญาผู้ลี้ภัยเสียด้วยซ้ำ ถึงแม้ว่าตอนนี้ยังไม่มีการตราเป็นกฎหมายภายในประเทศก็ตาม (Duxson 2016) ปฏิญญาสิทธิมนุษยชนอาเซียนปี 2555 ยังยืนยันสิทธิของทุกคนในการแสวงหาและรับลี้ภัยในอีกรัฐหนึ่ง ปฏิญญาจากรัตตปี 2556 ได้เน้นถึงการคุ้มครองผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของการลักลอบค้ามนุษย์และความมุ่งมั่นที่จะสนับสนุน ‘ช่องทางกฎหมายสำหรับการย้ายถิ่นในดินแดนของพวกเขาและการปรับปรุงสภาพเศรษฐกิจและสังคมเพื่อป้องกันการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานที่ผิดปกติ (Duxson 2016)

นอกจากนี้ บทความนี้ยังพบว่ามีแนวโน้มที่จะสร้างความวุ่นวายในอนาคต ประการแรก จำนวนพื้นที่อันตราย (hotspots) ที่เพิ่มขึ้นของประเทศผู้ส่งผู้ลี้ภัยรอบอาเซียนแสดงให้เห็นว่ามีกลไกในระดับประเทศที่จำกัดมากในการจัดการกับปรากฏการณ์ดังกล่าว ประการที่สอง ข้อเท็จจริงที่ว่าประเทศที่สาม เช่น ออสเตรเลีย กำลังปิดประตูรับผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิง เนื่องจากวัฒนธรรมแห่งความกลัวและความวิตกกังวลที่มีต่อ “ผู้อื่น” ที่หล่อเลี้ยงให้เกิดความตื่นตระหนกทางศีลธรรมในประเด็นเกี่ยวกับผู้แสวงหาที่ลี้ภัย (Laney et al. 2016) ได้ทำให้หมดศรัทธามากขึ้นต่อแนวทาง "การตั้งถิ่นฐานใหม่ไปยังประเทศที่สาม" ในฐานะวิธีการแก้ปัญหาผู้ลี้ภัย ประการที่สาม จำนวนผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงที่เพิ่มขึ้นที่ย้ายไปยังเมืองใหญ่ (ซึ่งมีโอกาสสูงในการเลือกปฏิบัติในการให้บริการด้านความปลอดภัย สุขภาพ ที่อยู่อาศัย การจ้างงาน ฯลฯ) ไม่ได้ได้รับการชดเชยจากการพัฒนาปรับปรุงที่สำคัญในขีดความสามารถในการดำเนินการของรัฐบาล หรือระบบกลไกในระดับภูมิภาค ในการจัดการประเด็นปัญหา "ผู้ลี้ภัยในเมือง" เหล่านี้เหมาะสม ด้วยที่ยังยึดติดนโยบายปัจจุบันที่ไม่ให้การไม่ยอมรับและใช้แนวทางด้านความมั่นคงต่อผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงอยู่

1.4 การดำเนินการตามกฎหมายและนโยบายของอินโดนีเซียต่อผู้ลี้ภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิง

ดังที่ระบุไว้ก่อนหน้านี้กฎหมายที่สำคัญที่สุดที่รัฐบาลอินโดนีเซียใช้คือพระราชบัญญัติการเข้าเมือง อย่างไรก็ตามไม่มีนโยบายที่ชัดเจนในการจัดการกับผู้ลี้ภัยและผู้ลี้ภัย แม้ว่าอินโดนีเซียจะเป็นภาคีของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและกฎหมายระดับประเทศรับรองสิทธิที่รับรอง แต่สิ่งนี้ไม่ได้แปลเป็นการคุ้มครองสิทธิหรือผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและผู้ลี้ภัยในประเทศอินโดนีเซีย ส่วนนี้จะประเมินสิทธิในอิสรภาพของการเคลื่อนไหวสิทธิในการทำงานและสิทธิในการศึกษา . ส่วนนี้แสดงให้เห็นถึงการดำเนินการตามกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงรวมถึงผลกระทบของกฎระเบียบเหล่านี้ต่อสิทธิบางประการที่ผู้ลี้ภัยรู้จักในระหว่างขั้นตอนที่สำคัญของการยื่นขอสถานะผู้ลี้ภัยการปฏิเสธ (พร้อมโอกาส)

เนื่องจากอินโดนีเซียอนุญาตให้ UNHCR มีอำนาจในการพิจารณาให้สถานะแก่ผู้ลี้ภัยหรือผู้แสวงหาที่ลี้ภัย (เนื่องจากไม่ได้เป็นภาคีในอนุสัญญาผู้ลี้ภัยปี 1951) ดังนั้น UNHCR จึงเข้ามามีอำนาจจัดการในเรื่องนี้⁴⁵ การประเมินเพื่อกำหนดสถานะผู้ลี้ภัยให้กับผู้อพยพผิดกฎหมายหรือผิดปกติอาจใช้เวลาอย่างน้อย

⁴⁵ผู้อำนวยการกองตรวจคนเข้าเมืองอินโดนีเซียออกคำสั่งในปี 2545 ที่ระบุว่าบุคคลที่ขอลี้ภัยหรือสถานะผู้ลี้ภัยจะถูกส่งต่อไปยัง UNHCR เพื่อการพิจารณาผู้ลี้ภัยและ “สถานะและปัจจุบันของคนต่างด้าวถือจดหมายรับรองหรือบัตรประจำตัวประชาชนของ UNHCR ผู้ลี้ภัยหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับ UNHCR จะต้องได้รับการเคารพ (กรมกฎหมายและสิทธิมนุษยชน, ผู้อำนวยการกองตรวจคนเข้าเมือง, “คำสั่งจากอธิบดีกรมตรวจคนเข้าเมือง - เรื่อง: ขั้นตอนเกี่ยวกับมนุษย์ต่างดาวแสดงความปรารถนาที่จะแสวงหาผู้ลี้ภัยหรือ 1. ผู้ประสานงานด้านการตรวจคนเข้าเมือง

สามเดือน (Komnas HAM 2011) บุคคลที่ยื่นคำขอสถานะผู้ลี้ภัยแต่กลับถูกปฏิเสธโดย UNHCR (เหตุผลไม่เพียงพอ) จะได้รับโอกาสอุทธรณ์สองครั้ง หากการอุทธรณ์ทั้งหมดได้รับการปฏิเสธ (การปฏิเสธขั้นสุดท้าย) ผู้ยื่นคำขอสถานะผู้ลี้ภัยจะถูกส่งมอบให้กับเจ้าหน้าที่ของอินโดนีเซีย ในกรณีนี้ IOM (International Migration Migration) ช่วยให้คำปรึกษา กระบวนการประเมิน / สัมภาษณ์ก่อนที่การมอบหมายสถานะผู้ลี้ภัยจะถูกเก็บเป็นความลับโดย UNHCR และไม่ได้รับรู้โดยเจ้าหน้าที่ศูนย์กักกัน ภายหลังจากนั้นจะได้รับเพียง "แฟ้มคดี" โดยไม่มีการเปิดเผยเนื้อหาหรือกระบวนการสัมภาษณ์ (Komnas HAM 2011, หน้า 12) สำหรับกรณีของคำขอสถานะที่ถูกปฏิเสธ ผู้ลี้ภัยที่ยื่นคำขอนั้นต้องตกอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลอินโดนีเซียหลังจากที่ UNHCR และ IOM ไม่ได้ดูแลผู้ลี้ภัยที่ถูกปฏิเสธอีกต่อไป นี่เป็นกรณีที่ยากที่สุดเพราะผู้ลี้ภัยไม่สามารถ (1) ส่งตัวกลับประเทศต้นทาง (ไม่มีสัญชาติ) (2) ให้อาศัยอยู่ร่วมกับคนในท้องถิ่นโดยถูกต้องตามกฎหมาย (เป็นเรื่องที่ยากมากในมุมมองทางกฎหมายทั้งในกฎหมายระดับชาติและกฎหมายระหว่างประเทศ - เนื่องจากอินโดนีเซียไม่ใช่ภาคีของอนุสัญญาผู้ลี้ภัยในปีพ. ศ. 2494 และไม่มีกลไกทางกฎหมายที่ใช้งานได้เพื่อรองรับ "การบูรณาการทางกฎหมายเพื่อให้อยู่ร่วมกับคนในท้องถิ่นได้") และ (3) ย้ายถิ่นฐานไปยังประเทศที่สาม

ด้านตรวจคนเข้าเมืองอินโดนีเซียอาจปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงด้วยวิธีการสองวิธี: (1) การควบคุมตัวในศูนย์กักกันหรือ (2) การย้ายถิ่นฐานในชุมชนท้องถิ่นภายใต้การดูแลของ IOM และสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองทั่วไปใกล้ศูนย์กักกัน โดยทั่วไปศูนย์กักกันจะปฏิบัติตามขั้นตอนการปฏิบัติงานมาตรฐาน (คำแนะนำ) ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อบังคับการเข้าเมืองทั่วไปของคณะกรรมการตรวจคนเข้าเมือง IMI-1489.UM.08.05 ของปี 2010 (การจัดการผู้อพยพผิดกฎหมาย) อย่างไรก็ตาม ขั้นตอนการปฏิบัติงานมาตรฐานสำหรับศูนย์กักกันแต่ละศูนย์นั้นถูกกำหนดโดยหัวหน้าศูนย์กักกัน (Komnas HAM 2011) อย่างเต็มที่ การขาดการประสานงานและความเด็ดขาดของการจัดการศูนย์กักกันที่เห็นได้ชัดนี้ทำให้ผู้ต้องขังที่นั่นมีรายงานที่น่ากลัว กำหนดให้เป็นที่พักพิงชั่วคราวสำหรับชาวต่างชาติที่ละเมิดกฎการเข้าเมือง ศูนย์กักขังไม่ได้มีไว้สำหรับบ้านเช่นหญิงตั้งครรภ์เด็กหรือผู้สูงอายุ (Baskoro 2018) เนื่องจากขาดความมั่นคงด้านอาหารโภชนาการการศึกษาสำหรับเด็กความช่วยเหลือทางการแพทย์และจิตใจ IOM อ้างว่า จะต้องให้การสนับสนุนศูนย์กักกันเหล่านี้เพื่อความปลอดภัยน้ำสุขอนามัยและสุขภาพภิบาลเมื่อจำเป็น (Baskoro 2018)

Taylor และ Rafferty-Brown (2010, pp. 145-157) อธิบายถึง 5 ขั้นตอนในการจัดการผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงขั้นตอนผ่านระบบตรวจคนเข้าเมืองและ ระบบของ UNHCR ขั้นตอนแรกคือ "การลงทะเบียน" ที่เกิดขึ้นเมื่อใดก็ตามที่ผู้ลี้ภัยต้องการหนังสือรับรอง (Attestation Letter) หรือใบรับรองสถานะผู้แสวงหาที่พักพิง (ทั้งภาษาอังกฤษและอินโดนีเซีย) (พร้อมรูปถ่ายรายละเอียดพื้นฐาน เช่น ชื่อ วันเดือนปีเกิด และข้อความที่ระบุว่าคนที่ถือบัตรดังกล่าวเป็นบุคคลในความห่วงใยของ UNHCR) ก่อนที่ผู้แสวงหาที่พักพิงจะได้รับหนังสือรับรองดังกล่าว พวกเขาต้องกรอกแบบฟอร์มเพื่อขอพิจารณากำหนดสถานะผู้ลี้ภัย (RSD) ผ่านความช่วยเหลือจากองค์กรพันธมิตรของ UNHCR (โดยทั่วไป คือ องค์กรพัฒนาเอกชน) ที่

จะเป็นผู้ยื่นแบบฟอร์มที่กรอกข้อมูลแล้วส่งให้ทาง UNHCR ขั้นตอนที่สองคือ “การสัมภาษณ์” ซึ่งโดยปกติจะเกิดขึ้นประมาณหกเดือนหลังจากขั้นตอนการลงทะเบียนครั้งแรกแม้จะมีความพยายามที่จะเร่งขั้นตอนนี้โดย UNHCR และผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ ในอินโดนีเซีย การสัมภาษณ์นี้มักทำโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายคุ้มครองของ UNHCR และผ่านการใช้ล่ามในกรณีที่เป็น (Taylor และ Rafferty-Brown 2010, p. 153) ขั้นตอนที่สามหลังจาก “สัมภาษณ์” เจ้าหน้าที่ที่ทำการสัมภาษณ์จะทำการพิจารณา “กำหนดสถานะผู้ลี้ภัย” จากข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์และข้อมูลอื่น ๆ จากแหล่งข้อมูลทั้งหมดที่มีให้แก่ UNHCR เกี่ยวกับเงื่อนไขในประเทศที่ผู้ลี้ภัยกำลังสมัครอยู่ ผู้ลี้ภัยจะได้รับการประเมินว่าขัดต่อหลักนิยามของผู้ลี้ภัยในมาตรา 1A (2) ของอนุสัญญาผู้ลี้ภัยหรือไม่; หากไม่ขัด ก็จะมีการประเมินว่า ผู้ลี้ภัยมี "ความต้องการการคุ้มครองระหว่างประเทศอื่น ๆ " หรือไม่ (Taylor และ Rafferty-Brown 2010, p. 154) หลังจากที่ผู้ลี้ภัยมีลักษณะตรงตามบัญญัติเรื่องคุณสมบัติยกเว้น ในมาตรา 1F ของอนุสัญญาผู้ลี้ภัย คำขอของพวกเขาจะถูกปฏิเสธ สำหรับขั้นตอนที่สี่ หรือ "ประกาศแจ้งการตัดสินใจขั้นต้น" โดยทั่วไปในคู่มือมาตรฐานขั้นตอนการทำงานของ UNHCR ควรจะมีการตัดสินใจภายในหนึ่งเดือนหลังจากการสัมภาษณ์ผู้สมัคร (Taylor and Rafferty-Brown 2010, หน้า 155) การแจ้งคำตัดสินครั้งนี้จะส่งให้กับผู้ลี้ภัยในรูปแบบของจดหมายเป็นภาษาอังกฤษ ซึ่งแจ้งเหตุผลคำตัดสินโดยทั่วไป และในกรณีที่คำขอถูกปฏิเสธ ก็จะทำให้คำแนะนำว่าพวกเขามีเวลา 21 วันในการยื่นอุทธรณ์คำขอเพื่อให้ทบทวนการตัดสินใจ (Taylor & Rafferty-Brown 2010 หน้า 156)

การมีอยู่ของขั้นตอน “การทบทวนการตัดสินใจ” หรือขั้นตอนที่ห้า เป็นขั้นตอนที่สำคัญมากในการป้องกันการตัดสินใจที่ไม่ถูกต้อง นำมาซึ่งความเสียหายที่การตรวจสอบอย่างอิสระเป็นสิ่งที่ UNHCR ไม่สามารถดำเนินการให้ได้ เพราะไม่ใช่รัฐ โดยทั่วไปแล้ว การทบทวนการตัดสินใจเชิงลบหรือปฏิเสธคำขอในขั้นต้นจะถูกดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ UNHCR คนอื่น [ที่ไม่ได้ดูแลกรณีคำขอนั้นในตอนแรก] (UNHCR, 'มาตรฐานขั้นตอนการพิจารณาผู้ลี้ภัยภายใต้อาณัติของ UNHCR' [มาตรฐานขั้นตอน, 1 กันยายน 2000] [2-17] คำตัดสินที่ได้รับทบทวนแล้วจะถูกแจ้งให้กับผู้ลี้ภัยในรูปแบบของจดหมายที่เขียนเป็นภาษาอังกฤษและระบุเหตุผลในการตัดสินใจโดยทั่วไป เช่น “โปรดทราบว่า การตัดสินใจครั้งนี้ถือเป็นที่สุดและกรณีคำขอของคุณถูกยุติ” (Taylor and Rafferty-Brown 2010, หน้า 157) แต่ UNHCR อินโดนีเซียยังผ่อนผันให้โอกาสในการยื่นคำขอครั้งที่สามมากกว่าข้อความในคำตัดสินนั้นได้ระบุไว้ (Taylor and Rafferty-Brown 2010) บทความนี้แบ่งช่วงเวลาที่สำคัญสำหรับผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงที่มีความเกี่ยวข้องกับผลกระทบของการขาดสิทธิที่มอบให้แก่พวกเขาในแง่ของเสรีภาพในการเคลื่อนไหวสิทธิในการทำงานและสิทธิในการศึกษา (โดยเฉพาะเด็ก) ช่วงเวลาเหล่านี้คือ (1) ช่วงภายหลังการยื่นคำขอลี้ภัย (2) ช่วงหลังการตัดสินใจสถานะและ (3) ช่วงภายหลังการปฏิเสธครั้งสุดท้าย

รายละเอียดต่อไปนี้เป็นรายละเอียดเกี่ยวกับผลกระทบของระบบการจัดการผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงบางส่วนและไม่พร้อมใช้งานหรือกรณีผู้ย้ายถิ่นผิดปกติอื่น ๆ

1.4.1 สิทธิในการศึกษา

เด็กผู้ลี้ภัยที่ขึ้นทะเบียนและมีเอกสารรับรองจาก UNHCR สามารถเข้าเรียนในโรงเรียนท้องถิ่นในเขตเมืองได้ อย่างไรก็ตามมีรายงานหลายฉบับเปิดเผยว่าเด็กผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในเมืองใหญ่ของ

อินโดนีเซียเผชิญกับความท้าทายในการลงทะเบียนเข้าเรียนหรืออุปสรรคอื่น ๆ (UNHCR 2009, p. 9; Wasefadost 2017, p. 2, Church World Service 2013, p. 21) พวกเขาไม่มีสิทธิเข้าเรียนโรงเรียน เนื่องจากการศึกษาในโรงเรียนจัดไว้สำหรับพลเมืองชาวอินโดนีเซียเท่านั้น คณะกรรมการสิทธิเด็กพยายามโน้มน้าวให้รัฐบาลอินโดนีเซียให้หลักประกันว่าเด็กผู้ลี้ภัย/ผู้แสวงหาที่พำนักทุกคนมีสิทธิได้รับการศึกษา (UNHCR รายงานที่เสนอโดยข้าหลวงใหญ่ว่าด้วยผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ, หน้า 9; 10 July 2014, CRC / C / IDN / CO / 3-4 เลขที่ 59 (a)) อย่างไรก็ตามอุปสรรคที่รู้จักกันดีเหล่านี้ไม่กีดกันผู้ลี้ภัยบางกลุ่มเพื่อกำหนดระบบการศึกษาของพวกเขา รายงานล่าสุดของ UNHCR อินโดนีเซีย (2017) เปิดเผยว่าเด็กผู้ลี้ภัยกว่า 90% ไม่ได้ศึกษาในระบบโรงเรียน ดังนั้น UNHCR และองค์กรพันธมิตรยังคงให้ความสำคัญต่อการศึกษาระบบผ่านการเข้าถึงโรงเรียนของรัฐ รายงานฉบับเดียวกันของ UNCHR (2017) นำเสนออีกว่ามีเด็กผู้ลี้ภัยเพียง 35 คนเท่านั้นที่ลงทะเบียนเรียนในโรงเรียนรัฐของอินโดนีเซียในปี 2560 ด้วยเหตุผลที่การให้บริการการศึกษาแก่เด็กผู้ลี้ภัยมีคุณภาพต่ำมาก เด็กผู้ลี้ภัยผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พำนักบางส่วนจึงตัดสินใจในการตอบสนองต่อต้องการในการศึกษาตัวเองผ่านความช่วยเหลือขององค์กรการกุศลและผู้ที่เห็นใจอื่น ๆ ตามแนวทางของตน

เมื่อ Briskman และ Fiske ทำการสัมภาษณ์ในเมืองจิสารูวา (Cisarua) (68 กิโลเมตร ทางใต้ของกรุงจาการ์ตา) ในปี 2556 ข้อเท็จจริงที่ว่าเด็ก ๆ ไม่ได้เข้าเรียนในโรงเรียนได้สร้างความทุกข์ใจแก่ผู้ปกครองเป็นอย่างมาก แม้ว่าองค์กรพัฒนาเอกชนของอินโดนีเซียได้แนะนำว่าเด็ก ๆ ควรเรียนรู้ภาษาบาฮาซาและลงทะเบียนกับโรงเรียนในท้องถิ่นด้วยตัวเอง แต่ก็มี การต่อต้านข้อเสนอนี้ดังกล่าวอย่างกว้างขวาง ในมุมหนึ่ง ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและผู้ลี้ภัยมองว่าเมืองจิสารูวาเป็นสถานที่เปลี่ยนผ่านชั่วคราวเพื่อไปยังประเทศที่สามและการเข้าเรียนในระบบการศึกษาในท้องถิ่นน่าจะเป็นส่งสัญญาณว่าพวกเขาอาจลงหลักปักฐานในพื้นที่ดังกล่าวก็เป็นได้ ในทางกลับกัน พวกเขาอาจรับรู้ว่าสถานการณ์ของพวกเขามีแนวโน้มที่จะยืดเยื้อ ตัวอย่างเช่นครอบครัวหนึ่งรายงานที่ UNHCR ได้เตือนพวกเขาล่วงหน้าให้รอถึงหกปีก่อนที่จะได้รับสถานะผู้ลี้ภัย ผู้ลี้ภัยต้องการให้บุตรหลานของตนได้รับการศึกษาเป็นภาษาอังกฤษเพราะเชื่อว่าทักษะภาษาอังกฤษและการศึกษาจะช่วยให้เด็ก ๆ มีความพร้อมสำหรับอนาคตที่ดีขึ้นไม่ว่ามันจะเป็นอย่างไรก็ตาม⁴⁶

แม้จะมีการรอเป็นเวลานาน พวกเขาก็ต่อต้านการศึกษาทางเลือกที่ไม่ใช่ภาษาอังกฤษ เพื่อกระแสต่อต้านดังกล่าว ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและผู้ลี้ภัยที่มีการศึกษาบางคนที่มีความสามารถในการใช้ภาษาอังกฤษในระดับสูงได้เสียสละเวลาและทักษะของตนในการจัดชั้นเรียนแบบไม่เป็นทางการสำหรับเด็ก ๆ ต่อมาได้เกิดโครงการริเริ่มใหม่ที่เรียกว่าศูนย์การเรียนรู้ผู้ลี้ภัยจิสารูวา (CRLC) โดย Ai Muzafar หนึ่งในผู้ก่อตั้งศูนย์ดังกล่าว อธิบายถึงภูมิหลังและการดำเนินงานไว้ว่า :

“CRLC เป็นโรงเรียนที่จัดตั้งและบริหารโดยผู้ลี้ภัยเพื่อให้การศึกษาแก่บุตรหลานของตน โรงเรียนนี้เป็นโรงเรียนนอกระบบและไม่ได้จดทะเบียนกับรัฐบาล และการจัดตั้งโรงเรียนเป็นสิ่งสำคัญมากในการเสริมสร้างความเชื่อมั่นของชุมชน พวกเขาไม่ได้พึ่งพาหรือรอให้

⁴⁶ Ali Muzafar, Linda Briskman, and Lucy Fiske. Asylum Seekers and Refugees in Indonesia: Problems and Potentials. *Cosmopolitan Civil Societies Journal* 2016, 8(2): 4883. Available at:<<http://epress.lib.uts.edu.au/journals/index.php/mcs/article/view/4883/5490>>.

องค์กรใด ๆ มาเริ่มช่วยเหลือพวกเขาก่อน ผู้ลี้ภัยเหล่านี้มารวมตัวกันและดำเนินการตามความคิดริเริ่มของตนเองและค้นพบว่าพวกเขาสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างอิสระเพื่อสนับสนุนความต้องการของตนได้”⁴⁷

ดังนั้น CRLC จึงเป็นสถาบันการศึกษาในฝันสำหรับผู้ลี้ภัยเด็ก/ผู้ขอลี้ภัย อย่างไรก็ตามรัฐบาลอินโดนีเซียก็ยอมรับว่าการศึกษาใน CRLC เพียงอย่างเดียวไม่สามารถบรรลุเป้าหมายทางการศึกษาของผู้ลี้ภัยที่หลั่งไหลเข้ามาเป็นจำนวนมากได้ ดังนั้น รัฐบาลควรปรับปรุงระบบการคัดสรรโรงเรียนของรัฐเพื่อส่งเสริมสิทธิทางการศึกษาให้แก่เด็กผู้ลี้ภัยหรือเด็กผู้แสวงหาที่พักพิงเหล่านี้

นับว่าเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องตระหนักร่วมกันว่า ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงมีความปรารถนาที่จะประสบความสำเร็จในการศึกษา อย่างไรก็ตามความฝันของพวกเขาดูเหมือนจะเป็นไปไม่ได้เพราะพวกเขาไม่สามารถเข้าถึงโรงเรียนของรัฐในอินโดนีเซียได้ ดังเช่นที่ ฮาเนีย เนมาตี กล่าวว่า “เรื่องสิทธิในการศึกษาฉันอาจต้องการไปโรงเรียนเพื่อให้ได้มีประสบการณ์และเรียนรู้ถึงวิถีที่พวกเขาเรียนกันในโรงเรียน เราวิตกกังวลที่จะไปโรงเรียนของรัฐ เราไม่สามารถอธิบายสิ่งต่าง ๆ ให้แก่นักเรียนชาวอินโดนีเซียได้ ในการศึกษาชั้นสูง เราต้องการไปศึกษาต่อในมหาวิทยาลัยในอินโดนีเซีย ฉันอยากเป็นนักบินอวกาศ อยากเป็นนักธุรกิจ อย่างเช่นในวงการการออกแบบเสื้อผ้า การออกแบบธุรกิจ มีบริษัทของตัวเอง” อาร์ชุน นาเดรีอธิบายว่า “ฉันไม่เก่งในภาษาอินโดนีเซีย ศูนย์การเรียนรู้นี้ช่วยให้เราพัฒนาภาษาอังกฤษของฉัน แต่เดิมฉันพูดภาษาอังกฤษไม่ได้ ฉันชอบที่จะเรียนในศูนย์การเรียนรู้นี้ ฉันอยากเรียนต่อในด้านกีฬา ด้านสุขภาพหรือด้านนักข่าวนักหนังสือพิมพ์เพื่อ ทำให้ความฝันของแม่เป็นจริง” আহম্মัด ชุรุห์เปิดเผยว่า “หลังจากสำเร็จการศึกษาจากศูนย์นี้ฉันอยากเรียนต่อเนื่องจากฉันต้องการได้รับการศึกษาสูงสุด: ปริญญาเอกใน AIT”

อันที่จริงความฝันของพวกเขาในการเข้าถึงสิทธิในการศึกษาอาจเปิดในพื้นที่ห่างไกลเช่นเมดาน อย่างไรก็ตาม อาฟัยนิจี อาซีสให้ความเห็นว่าเด็กผู้ลี้ภัยเด็กและผู้แสวงหาที่พักพิงเหล่านี้อาจไม่ได้รับใบรับรองการศึกษาจากโรงเรียนแม้ว่าพวกเขาจะจบการศึกษาจากโรงเรียนก็ตาม พวกเขามีแนวโน้มที่จะเข้าเรียนในหลักสูตรการฝึกอบรมวิชาชีพ เธอมองว่าหากรัฐบาลจัดให้มีสิทธิการศึกษา เด็กผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงก็จะมีกิจกรรมร่วมกับชุมชนและเรียนรู้ในหลักสูตรที่เหมาะสม อย่างไรก็ตามในความเป็นจริงสิทธิในการศึกษาไม่ได้มีไว้สำหรับผู้ลี้ภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิงที่เป็นชาวต่างชาติ เนื่องจากผู้ลี้ภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิงไม่สามารถเข้าถึงโรงเรียนของรัฐได้ พวกเขาจึงมีแนวโน้มที่จะเข้าเรียนที่ศูนย์การเรียนรู้ อับดุล คาลิลสรุปว่า ครูพยายามจัดให้มีเนื้อหาเรื่อง “เสรีภาพ” “ความหวัง” สำหรับนักเรียนในการศึกษาทั่วไป ทักษะการเอาตัวรอดเป็นเรื่องที่จำเป็นและต้องเน้นย้ำให้แก่เด็ก আহม্মัด ชุรุห์และอาเรียน มามีลาวิสารภาพว่าพวกเขาไม่รู้จักภาษาอินโดนีเซีย เพราะพวกเขาไม่มีคุณสมบัติที่จะเข้าศึกษาในโรงเรียนรัฐของอินโดนีเซียด้วยเหตุนี้ พวกเขาจึงไม่สามารถสื่อสารกับชาวอินโดนีเซียในท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม

⁴⁷ Ali Muzafar, Linda Briskman, and Lucy Fiske. Asylum Seekers and Refugees in Indonesia: Problems and Potentials. *Cosmopolitan Civil Societies Journal* 2016, 8(2): 4883. Available at:<<http://epress.lib.uts.edu.au/journals/index.php/mcs/article/view/4883/5490>>.

อย่างไรก็ตาม พวกเขาสามารถเข้าเรียนในโรงเรียนของรัฐได้โดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ในท้ายที่สุด พวกเขาอาจไม่สามารถเข้าเรียนในโรงเรียนดังกล่าวได้เนื่องจากพวกเขาไม่มีเอกสารอย่างเป็นทางการ (สูติบัตร) และขาดทักษะภาษาอินโดนีเซียที่เพียงพอ

1.4.2 สิทธิในการจ้างงาน

สำหรับผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและผู้ลี้ภัยที่ได้รับการรับรองในอินโดนีเซียหลายคน สิทธิในการจ้างงานก็เป็นหนึ่งในปัญหาต่าง ๆ ที่พวกเขาต้องเผชิญ UNHCR ตั้งข้อสังเกตว่า 'สิทธิทางกฎหมายและสิทธิสังคมที่เป็นทางการและผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องรวมถึงการเข้าถึงการจ้างงาน เป็นเรื่องสำหรับผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงในอินโดนีเซียไม่สามารถเข้าถึงได้ และจากสถานการณ์เช่นนี้ ทำให้พวกเขาต้องพึ่งพิงการสนับสนุนจาก UNHCR และองค์กรพันธมิตร หรือญาติในต่างประเทศอยู่ตลอด' (2015, p. 176). แนวโน้มของผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงที่รายงานตัวเองต่อเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองที่ต้องการถูกควบคุมเพื่อแลกกับการได้รับอาหารและที่พักอาศัยถูกนำเสนอปัญหาให้เห็นอย่างชัดเจนโดย UNHCR และองค์กรพัฒนาเอกชนบางแห่งต่อรัฐบาลอินโดนีเซีย (UNHCR 2015, p. 176). รายงานบางฉบับ (Sampson, Gifford และ Taylor 2016) แสดงให้เห็นว่าผู้ลี้ภัยจำนวนมากที่สัมภาษณ์สามารถสร้างชีวิตที่มีความหมายได้แม้จะเผชิญกับความทุกข์ทรมานและความท้าทายที่พวกเขาต้องเผชิญ

การทบทวนวรรณกรรมดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบการรักษาสถานะดั้งเดิมในทางยุทธศาสตร์ด้วยอุปสรรคขัดขวางเล็ก ๆ น้อย ๆ (tactical hiccups) พร้อมกับสถานการณ์ที่ไร้ความหวังในการศึกษาและโอกาสการจ้างงานในอินโดนีเซีย เป็นที่น่าสังเกตว่าการลิดรอนสิทธิในการจ้างงานส่งผลกระทบต่อสุขภาพจิตของผู้ลี้ภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิงในอินโดนีเซีย ตัวอย่างเช่น พาราห์นาส ชาเอฮีกกล่าวว่า "ฉันไม่มีสิทธิในการศึกษาและสิทธิในการทำงาน ฉันอาสาไปทำงานที่โรงเรียน ทำให้ฉันพลาดโอกาสมากมาย: รู้สึกผิดคิดว่าตนเองด้อยค่ากว่าความเป็นมนุษย์ รู้สึกไร้ตัวตนและเป็นทุกข์จากการถูกจำกัดการเดินทาง ฉันอยากไปเที่ยวที่อื่นที่มีฤดูกาลแตกต่างกัน สภาพอากาศที่นี่มีเพียงฤดูฝนและฤดูร้อน ฉันอยู่ในสถานที่ที่มีสภาพอากาศแตกต่างจากที่ฉันเคยอาศัยอยู่ที่บ้านมาก่อน การแยกมาจากคนของฉันที่มีเชื้อชาติเดียวกันสามารถส่งผลกระทบต่อสุขภาพจิตได้" อาร์ซู นาเดรีบอกกับเราว่าแม่ของเธอ (อายุ 32 ปี) ไม่สามารถทำงานได้ เธออยู่บ้าน ดังนั้นเขาจึงพยายามทำให้เธอหัวเราะ จากคำร้องเรียนของเด็กผู้ลี้ภัยเหล่านี้ อาฟัยนัธ อาซีสชี้ให้เห็นข้อเท็จจริงที่ว่า "จากมุมมองของท้องถิ่น อินโดนีเซียไม่ได้ต้องการแรงงานต่างชาติเนื่องจากมีแรงงานท้องถิ่นจำนวนมากที่ต้องการงานทำ ฉันคิดว่าถ้าผู้ลี้ภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิงมีสิทธิในการจ้างงานมันจะเป็นเรื่องที่ดี พวกเขา รู้สึกหดหู่ซึมเศร้า ไร้ประโยชน์ ทำอะไรไม่ได้เลย ผู้ลี้ภัยอาจเผชิญกับการบังคับใช้แรงงาน ดังนั้นรัฐบาลควรอนุญาตให้พวกเขาทำงานในช่องทางที่เหมาะสม" ผู้ลี้ภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิงไม่สามารถทำงานในอินโดนีเซียได้ ด้วยเหตุนี้ทำให้พวกเขาทั้งหมดต้องประสบกับวิกฤตการณ์ทางการเงิน ผู้ลี้ภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิงไม่เคยได้รับอนุญาตให้ทำงานอย่างถูกกฎหมาย อย่างไรก็ตามพวกเขาอาจทำงานได้ในพื้นที่ส่วนตัวซึ่งไม่ใช่พื้นที่สาธารณะ

บ่อยครั้งที่พวกเขาต้องพึ่งพาการสนับสนุนทางการเงินของสมาชิกในครอบครัวที่อาศัยอยู่ในออสเตรเลียหรือประเทศปลายทางอื่น ๆ เช่น แคนาดา อาเรียน มามีลาวีอธิบายถึงความเป็นจริงที่ว่า การใช้

ชีวิตในอินโดนีเซียนั้นยากลำบากหากไม่มีสิทธิในการศึกษา สิทธิในการจ้างงานและเสรีภาพในการเดินทาง อาหมัด ชูร์ห์แบ่งปันความเห็นของเขาว่าผู้ลี้ภัยต้องพึ่งพาการสนับสนุนเงินจากสมาชิกในครอบครัวในออสเตรเลีย ยิ่งกว่านั้น ฮาเนีย เนมาตืออธิบายว่า "มันยากสำหรับเรา: การขาดแคลนเงิน สุขภาพและอาหาร มันยากที่จะหาอาหาร ไม่มีอาหารฟรี ไม่มีอะไรที่แจกให้ฟรีที่นี่ ถ้าฉันต้องอยู่ที่นี่เราต้องยอมรับ พยายามมีความสุขให้เหมือนกับคนอื่น ๆ เราสามารถสนับสนุนพวกเขาทางอารมณ์ ฉันจะไม่สูญเสียความหวังที่จะช่วยเหลือผู้อื่น คนชราหลายคนอยู่ที่นั่นพวกเขาไม่มีความสุขไม่ได้ เราจะพยายามเอาชีวิตรอดในขณะที่เราอยู่ในอินโดนีเซียนี้ เราสามารถเป็นพวกเดียวกัน [กับคนในท้องถิ่น] ได้ ถ้าฉันได้อยู่ในออสเตรเลีย เราไม่ควรแบ่งแยกกันตามสัญชาติ ถ้าเราอยู่ที่นั่นนานกว่า 10 ปีเราจะพยายามช่วยเหลือเด็กคนอื่น ๆ เพราะการศึกษาเป็นสิ่งสำคัญ ฉันไม่ควรละทิ้งความหวัง ฉันต้องการจัดตั้งหน่วยงานการกุศลเพื่อช่วยเหลือผู้ลี้ภัย "

อาร์ซู นาเดรีอธิบายว่าเขาจะอย่างไรถ้าเขาและครอบครัวของเขาต้องอยู่ที่นั่นในอินโดนีเซียนานกว่า 10 ปีเขาจะไม่ให้ความหวังกับพวกเขาอีกเลยไม่ว่า 10 ปี แต่เขาจะอดทน เขาเชื่อว่าเขาจะพยายามสนุกกับตัวเองอยู่ที่นั่นในอินโดนีเซีย สำหรับเขาแล้ว ความเศร้าไม่ได้ช่วยอะไร มีแต่ความสุขเท่านั้นที่จะช่วยเขาได้ เขาจะไม่วันละทิ้งความหวังไป รัฐบาลออสเตรเลียอาจเปลี่ยนแปลงหรือสร้างกฎหมายใหม่ขึ้นในทุกเดือน กรกฎาคมของปี เขายังคงมีความหวังว่ารัฐบาลออสเตรเลียจะเปลี่ยนเป็นกฎที่ดีกว่า เขาต้องการคุยกับคนออสเตรเลียว่าเขาและผู้ลี้ภัยคนอื่นต้องการให้พวกเขาเข้าใจหัวอกของผู้ลี้ภัย ผู้ลี้ภัยจะทำงานได้มากที่สุดที่พวกเขาสามารถทำได้ ผู้ลี้ภัยจะไม่ได้ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลออสเตรเลียอย่างง่ายดาย อย่างไรก็ตามเขาจะช่วยเหลือคนอื่น ๆ ในฐานะที่เป็นมนุษย์คนหนึ่ง"

1.4.3 เสรีภาพในการเคลื่อนไหว

จากวิวัฒนาการของนโยบายผู้ลี้ภัย/ผู้แสวงหาที่พำนักในประเทศอินโดนีเซียการดำเนินการตามกฎหมายหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องนั้นก็มีการพัฒนาไปตามจิตวิญญาณของนโยบายที่เกี่ยวข้องเช่นกัน แม้ว่ารัฐบาลอินโดนีเซียจะดำเนินนโยบายกักกันตามกฎหมายสำหรับคนที่ถูกจับกุมในขณะที่เข้าหรือออกจากประเทศโดยผิดกฎหมาย แต่มีกลไกบางอย่างที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อปล่อยตัวผู้ลี้ภัยที่ได้รับการรับรองหรือขึ้นทะเบียนแล้วให้สามารถเข้าไปอาศัยในชุมชนท้องถิ่น รวมถึงศูนย์ที่พักที่ดำเนินการโดย IOM ได้ (Thom 2016, p. 48) เมื่อผู้ลี้ภัยที่ได้รับการรับรองหรือขึ้นทะเบียนอาศัยอยู่ในชุมชนท้องถิ่นแล้ว ในทางปฏิบัติเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายของผู้ลี้ภัยภายในประเทศอินโดนีเซียจะไม่มีข้อจำกัด (UNHCR 2015; Samson, Gifford และ Taylor 2016, หน้า 5) แบบแผนการปฏิบัติเช่นนี้อาจถูกงดเว้นในบางครั้งในช่วงสถานการณ์พิเศษ เช่น กรณีคลื่นผู้ลี้ภัยที่เดินทางมาเป็นระยะ ๆ จากความรุนแรงในพม่าเมื่อประชาชนประมาณ 87,000 คน ต้องอพยพออกจากชายแดนระหว่างพม่าและบังคลาเทศ ในช่วงเดือนมิถุนายน 2555 ถึง มิถุนายน 2557 (UNHCR 2014 หน้า 1)⁴⁸ นอกจากนี้ ผู้ลี้ภัยที่รอดชีวิตจากการช่วยเหลือชาวประมงอะเจห์จะถูกกักบริเวณและจำกัดเสรีภาพในการเดินทางให้อยู่เฉพาะในบางพื้นที่เท่านั้น

⁴⁸จากขนาดนี้มีเพียงชาวโรฮิงญาประมาณ 565 คนที่ลงทะเบียนโดย UNHCR อินโดนีเซียในช่วงหกเดือนแรกของปี 2556 (UNHCR 2014, หน้า 5) หลังจากการประมวลผลหรือการลงทะเบียนโดย UNHCR ชาวโรฮิงญาถูกปล่อยเข้าสู่ชุมชนท้องถิ่นและตั้งอยู่ที่ที่พัก IOM หรือเคลื่อนที่ไปยังอิสระรอบ ๆ ดินแดนอินโดนีเซีย ข้อเท็จจริงที่ว่าชาวโรฮิงญาส่วนใหญ่ในอาเจห์หนีไปมาเลเซียนั้นถูกนำมาใช้เพื่ออธิบายเหตุผลของการถูกคุมขัง (Thom 2016, p. 50) ภายในสิ้นปี 2558 มีพนักงานน้อยกว่า 400 คนจาก UNHCR ที่รายงาน 316 คนจากโรฮิงญา 1,000 คนที่

ผู้ลี้ภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิงทุกคนเปิดเผยข้อมูลซ้ำ ๆ กันว่าพวกเขาไม่มีอิสระในการเคลื่อนไหว อย่างไรก็ตามพวกเขาหวังว่าพวกเขาจะไปเที่ยวชมสถานที่ต่าง ๆ ได้ ตัวอย่างเช่น อาเรียน มามีลาวิอธิบายว่าเขาต้องการเดินทางไปออสเตรเลียรวมทั้งเกาะหลายพันแห่งในอินโดนีเซียซึ่งเป็นสถานที่ที่เขาต้องการไปเยี่ยมชม ผู้ลี้ภัยจำนวนมากรายงานว่าพวกเขาสามารถเดินทางไปยังสถานที่อื่น ๆ ในอินโดนีเซียได้อย่างปลอดภัยหากพวกเขาได้รับบัตรผู้ลี้ภัยจาก UNHCR อย่างไรก็ตาม พวกเขาจะถูกจำกัดระยะเวลาในการเดินทางและต้องชำระรายงาส่วนตัวกับเจ้าหน้าที่ตามกลไกการรายงานตนเอง

1.5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทความนี้ได้นำเสนอการวิเคราะห์ถึงเหตุผลเบื้องหลังความไม่เต็มใจของอินโดนีเซียในการที่จะจัดการกับประเด็นผู้ลี้ภัยหรือผู้แสวงหาที่พักพิง จากการวิเคราะห์ในเชิงกฎหมายนี้ เราได้ข้อสรุปสองประการเกี่ยวกับผลกระทบของการจำกัดควบคุมดังกล่าวของอินโดนีเซียที่ปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยหรือผู้แสวงหาที่พักพิง และเหตุผลต่าง ๆ ในการจำกัดการเข้าถึงการเคลื่อนย้ายโดยเสรี การเข้าถึงตลาดแรงงาน และการศึกษาของผู้ลี้ภัยหรือผู้แสวงหาที่พักพิง

ข้อสรุปประการแรกเผยให้เห็นถึงความจริงที่ว่า กฎหมายหรือข้อบังคับเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย 5 ฉบับ ได้แก่ (1) รัฐธรรมนูญปี 2488 ฉบับแก้ไข (2) กฎหมายสิทธิมนุษยชนฉบับที่ 39 ปี 2542 (3) กฎหมายคนเข้าเมือง ปี 2554 (4) กฎหมายการประธาณธิปไตย ฉบับที่ 125 ปี 2559 และ (5) คำสั่งอธิบดีกรมตรวจคนเข้าเมือง ฉบับที่ IMI-1489.UM.08.05 ปี 2553 ได้ส่งผลกระทบต่อผู้ลี้ภัยน้อยมาก เนื่องจากไม่มีการดำเนินการตามหลักกฎหมายหรือข้อบังคับดังกล่าวนั่นเอง จะมีก็เพียงคำสั่งอธิบดีกรมตรวจคนเข้าเมือง ฉบับที่ IMI-1489.UM.08.05 ปี 2553 เท่านั้น ที่ส่งผลกระทบต่อไปถึงการดำเนินงานภาคสนามของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองในระดับพื้นที่

ตัวอย่างในกรณีนี้เห็นได้จากรัฐธรรมนูญปี 2488 ฉบับแก้ไข (ซึ่งดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมในช่วงปี 2542 ถึง 2545) ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญเมื่อสมาชิกวุฒิสภาแก้ไขตัดส่วนที่เป็นบทบัญญัติว่าด้วยคำอธิบายออกจากรัฐธรรมนูญทั้งหมด การตัดบทบัญญัติดังกล่าวออกจากรัฐธรรมนูญนี้หมายความว่าเมื่อไม่ต้องใช้คำอธิบายที่มีไว้ให้ชัดเจนแล้วการตีความก็ย่อมต้องตกเป็นหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ (Mahkamah Konstitusi) ซึ่งเพิ่งจัดตั้งขึ้นใหม่โดยสมบูรณ์ คำว่า “ทุกคน” ในรัฐธรรมนูญฉบับปรับปรุงใหม่นี้จึงกลายเป็นถ้อยคำที่ไม่ชัดเจน เนื่องจากการตีความคำนี้เป็นหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะศาลต้องการจะกำหนดให้หมายถึง ‘พลเมือง’ หรือไม่ใช่ ‘ผู้ที่มีใช้พลเมือง’ หรือทั้งสองความหมายก็ตาม ในทำนองเดียวกัน กฎหมายสิทธิมนุษยชนฉบับที่ 39 ปี 2542 ก็ไม่สามารถกำหนดความหมายของคำว่า “บุคคลทุกคน” (หรือ *setiap orang*) ไว้ให้ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับได้ ความหมายที่กำหนดไว้ได้ใกล้เคียงที่สุดจะอยู่ในคำอธิบายในมาตรา 4 สำหรับคำว่า “บุคคลใดๆ” (*siapapun*) ในฐานะที่เป็นผู้มีศักยภาพจะละเมิดสิทธิมนุษยชน ได้แก่ รัฐรัฐบาลและสมาชิกชุมชน การเข้าเมือง กฎหมายของปี 2554 กำหนดเส้นแบ่งระหว่าง “พลเมืองของอินโดนีเซีย” กับชาวต่างชาติ/คนต่างด้าว/ คนแปลกหน้า; “ทุกคน”

ยังคงอยู่ในค่ายในอาเจระห์ ภายในเดือนกันยายน 2558 มาเลเซียมีผู้ลี้ภัยและผู้ขอลี้ภัย 153,850 คน (จากพม่า 142,630 คนจากที่ 50,030 คนเป็นชาวโรฮิงญา)

ที่แท้จริงปรากฏในมาตรา 8, 9 และ 15 เมื่อกฎหมายปี 2554 กำหนดให้มนุษย์ทุกคนเข้าหรือออกจากดินแดนอินโดนีเซียเพื่อได้รับการตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง ในการบังคับใช้ คำสั่งคณะกรรมการตรวจคนเข้าเมือง เลขที่ IMI-1489.UM.08.05 ปี 2553 มีผลในการดำเนินการดังต่อไปนี้

ในมาตรา 1 (2) ของคำสั่งนี้ กำหนดให้ “การเข้าเมือง” หมายถึง “คนต่างด้าวที่เข้ามาและ/หรือรอดชีวิตในอาณาเขตของสาธารณรัฐอินโดนีเซียในกรณีที่มีการละเมิดกฎหมาย” ในฐานะ “ผู้ย้ายถิ่นผิดปกติ” มาตรา 1 (1) ของคำสั่งนี้กำหนดให้ UNHCR อยู่ในฐานะผู้ให้บริการการป้องกันและช่วยเหลือผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิง ในมาตราที่ 2 นี้ กำหนดไว้ว่าในกรณีที่ “ผู้อพยพซึ่งมีความผิดปกติ” ใด ๆ ประกาศความตั้งใจที่จะขอลี้ภัยหรือได้รับการยอมรับ UNHCR จะเป็นฝ่ายที่รับผิดชอบ มาตรา 6 ของคำสั่งนี้ระบุว่าเรื่องที่เกี่ยวข้องกับค่าที่พักและค่าครองชีพของผู้อพยพผิดปกติในระหว่างกระบวนการนั้น จะไม่อยู่ในความรับผิดชอบจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานภูมิภาคของกระทรวงกฎหมายและสิทธิมนุษยชน หรืออธิบดีกรมตรวจคนเข้าเมือง มาตราดังกล่าวในคำสั่งนี้ล้วนแสดงถึงแนวคิดของ “การละเลยที่ไม่เป็นพิษเป็นภัย” อย่างชัดเจน

ข้อสรุปประการที่สอง บทความนี้ยังพบเหตุผลที่แตกต่างกัน หากมีรูปแบบเดียวกัน ในการห้ามผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงในเรื่องสิทธิบางประการที่เกี่ยวข้องกับเอกสารฉบับนี้คือ เสรีภาพในการเคลื่อนไหว สิทธิในการจ้างงานและสิทธิในการศึกษา เสรีภาพในการเดินทางถูกจำกัดจากอิทธิพลในระดับสูงของรัฐบาล ออสเตรเลียตั้งแต่การมีส่วนร่วมครั้งแรกของอินโดนีเซียในการจัดการผู้ลี้ภัยในช่วงกลางทศวรรษ 1970 (ประมาณช่วง พ.ศ. 2516-2519) ผ่านวิธีการจัดการผู้ลี้ภัยที่เน้นการกักกันเป็นศูนย์กลาง การจัดการผู้ลี้ภัยชาวอินโดจีนในเกาะที่เงียบสงบที่ชื่อกาลัง (Galang) นั้นเป็นต้นแบบของนโยบายการจัดการผู้ลี้ภัยของอินโดนีเซียมาเป็นเวลานาน นโยบายนี้เป็น “ศูนย์กักกัน” ที่แท้จริง (ขาดความคล่องตัวการเฝ้าระวัง), “เวลาจำกัด” (สำหรับปัญหาด้านความปลอดภัย), “อยู่บนพื้นฐานของการละเลย” (ไม่เต็มใจที่จะใช้ทรัพยากรใด ๆ แต่ จำกัด เพื่อจัดการกับผู้ลี้ภัย) ภายในปี 2558 มีศูนย์กักกันระยะยาว 13 แห่งและศูนย์กักกันชั่วคราว 20 แห่งในหมู่เกาะทั้งหมดที่สร้างขึ้นด้วยเงินทุนของออสเตรเลีย (และองค์การระหว่างประเทศเพื่อการช่วยเหลือด้านการย้ายถิ่นฐานและสำนักงานของ UNHCR ในกรุงจาการ์ตาทั้งหมดจ่ายโดยรัฐบาลออสเตรเลีย) อินโดนีเซียที่ไม่เคยยอมรับสถานะของ “ผู้ลี้ภัย” ทางกฎหมายยังคงยืนหยัดในจุดยืนของตนอย่างเข้มแข็งมาโดยตลอด ต่อมาในปลายปี 2559 เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทะเลอันดามันที่มีผู้ลี้ภัยจำนวนมากหลั่งไหลเข้ามาจากพม่าอย่างฉับพลัน รัฐบาลของนายโจโก วิโดโดก็ได้รับเอาคำว่า “ผู้ลี้ภัย” มาใช้อย่างทันทีโดยถอดมาจากถ้อยคำในอนุสัญญาผู้ลี้ภัย อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนนโยบายอย่างกะทันหันนี้จะต้องใช้เวลาอันยาวนานในการค่อย ๆ แปรลงไปสู่กระบวนการปฏิบัติตามนโยบายในลักษณะ “ปกติ” ได้

เหตุผลสำคัญที่รัฐบาลอินโดนีเซียไม่ยอมให้ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงมีเสรีภาพในการเคลื่อนไหวคือ ประเด็นเรื่อง “ความมั่นคง” หรือแนวนโยบายที่ยังคงตกทอดมาจากรัฐบาลชุดก่อน ๆ รวมถึง การมีอยู่ของศูนย์กักกันผู้ลี้ภัยตามที่ตั้งต่าง ๆ Missbach (2015) เป็นผู้ที่ทำให้เหตุผลได้ดีที่สุดว่าทำไมอินโดนีเซียถึงไม่ยอมอนุญาตให้ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงเข้ามาในตลาดแรงงาน โดยเขาอธิบายไว้ว่า “กฎหมายท้องถิ่นของอินโดนีเซียห้ามมิให้ชาวต่างชาติทำงานและการเข้าเมืองของอินโดนีเซียไม่พร้อมที่จะให้ใบอนุญาตทำงาน เนื่องจาก (1) อุปสรรคด้านภาษา (2) คนท้องถิ่นมีอัตราการว่างงานสูง และ (3) มีแนวโน้มที่จะ

คัดค้านจากประชากรในท้องถิ่น นอกจากนี้ ผู้ลี้ภัยที่ทำงานในร้านขนมอบ (เบเกอรี่) และร้านอาหารต้องเผชิญกับความเสี่ยงในการถูกกักกันและการหาประโยชน์ (Missbach 2015) แรงจูงใจที่อยู่เบื้องหลังการปฏิเสธของรัฐบาลอินโดนีเซียที่จะไม่ให้สิทธิในการศึกษาแก่เด็กในกลุ่มผู้ลี้ภัยนั้น มีความสัมพันธ์กับเหตุผลสองประการ ประการแรก คือ รัฐบาลไม่มีความสามารถพอที่จะให้การศึกษาในระดับที่สูงพอที่จะสนองความต้องการของผู้ลี้ภัยได้ (ซึ่งโดยปกติแล้ว ครอบครัวของผู้ลี้ภัยจะเป็นผู้ตัดสินใจเลือกเอง) และประการที่สอง ความลังเลในหมู่ผู้ปกครองของผู้ลี้ภัยที่จะส่งบุตรหลานของตนเข้าเรียนในโรงเรียนของรัฐที่มี “คุณภาพต่ำกว่า” (ในอินโดนีเซีย การจัดหลักสูตรต้องจะเป็นในระดับท้องถิ่น อีกทั้งครูผู้สอนก็ไม่ใช่ผู้ที่มีความรู้สองภาษา เป็นต้น)

ผลกระทบจากการไม่ให้สิทธิต่างๆ เช่น เสรีภาพในการเคลื่อนไหว สิทธิในการจ้างงาน และสิทธิในการศึกษาได้เชื่อมโยงกับสามขั้นตอนของ (1) หลังการสมัคร (เป็นผู้ลี้ภัย), (2) การตัดสินใจภายหลัง (จะได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธในฐานะผู้ลี้ภัย) และ (3) การปฏิเสธภายหลังขั้นสุดท้าย (ถูกปฏิเสธอย่างไม่มีกำหนดในขั้นตอนสุดท้าย) บทความนี้จะนำเสนอคำแนะนำที่เป็นไปได้บางประการซึ่งอาจช่วยบรรเทาทุกข์ให้แก่ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงได้

ประการแรก ช่วงระหว่างรอหลังการยื่นคำขอผู้ลี้ภัย (ระยะเวลา 6 เดือนเป็นต้นไป ซึ่งไม่แน่นอนในบางกรณีอาจยาวนานถึง 3-6 ปี) ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงต้องการการช่วยชีวิตอย่างแท้จริง (ที่อยู่อาศัยและข้าวของเครื่องใช้ทั่วไป) นี่คือช่วงเวลาที่มักเกิดการละเมิดสิทธิโดยตรงและการปฏิเสธการให้สิทธิโดยตรงขึ้น: ในสถานที่กักกัน หนึ่งในการปฏิบัติที่อื้อฉาวมากที่สุดคือการลงโทษทางวินัย (หมายถึงการลงโทษทางร่างกายหรือการกระทำหรือการกระทำที่โหดร้ายทางกายหรือทางกฎหมาย) ต่อผู้ถูกควบคุมตัวที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของศูนย์กักกัน การร้องเรียนที่พบบ่อยที่สุดเกี่ยวกับศูนย์กักกันคือการจัดการของพวกเขาที่ดูเหมือนเป็นคุกสำหรับอาชญากรธรรมดาและสภาพความเป็นอยู่ที่แออัดยัดเยียด ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคขัดขวางการดำเนินการของผู้ลี้ภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิงในขณะที่พวกเขารอขั้นตอน "สัมภาษณ์" มักจะเป็นความรู้ประสิทธิภาพของการบริหารที่ยีดระยะเวลาอระหว่างขั้นตอน "การลงทะเบียน" และ "การสัมภาษณ์" สภาพที่หมู่ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงจะต้องพึ่งพาทั้งหมดอยู่กับการพิจารณาของ UNHCR อันแสนยาวนานและไม่แน่นอนในการประเมินสถานภาพผู้ลี้ภัย ได้สร้างปัญหาสถานะทางจิตใจที่กระตุ้นให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ต่อไป

ในขั้นตอนแรกของการกำหนดสถานะมีปัจจัยสามประการที่ปรากฏว่าเป็นแหล่งที่มาของปัญหาที่สำคัญที่สุดสำหรับผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงได้แก่ (1) การขาดระบบที่มั่นคงในการกำหนดสถานะผู้ลี้ภัย (2) ความไร้ประสิทธิภาพในระบบการกำหนดสถานะภาพ และ (3) ปัญหาเรื่องคุณภาพของศูนย์กักกัน ดังนั้น บทความนี้จะขอแนะนำวิธีแก้ปัญหาคือเป็นไปได้อย่างดีเกี่ยวกับปัจจัยดังกล่าว **ประการแรก** เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองของอินโดนีเซียอาจคิดว่าจะเริ่มต้นการจัดการผู้ลี้ภัยที่ดีขึ้นโดยยึดการบริหารจัดการไว้ในอำนาจของตนทั้งหมด นี่หมายความว่า เพื่อพิสูจน์ความชอบธรรมในการรวบรวมอำนาจเพื่อให้เกิดกระบวนการในการจัดการที่ง่ายและครอบคลุมจริง รัฐบาลจำเป็นต้องรับรองหรือลงนามในอนุสัญญาผู้ลี้ภัยปี 2494 และพิธีสารข้อเสนอแนะ **ประการที่สอง** จากข้อเท็จจริงที่ว่าจำนวนผู้ลี้ภัยเพิ่มขึ้นอย่างมากทั้งในภูมิภาคอาเซียนและภูมิภาคอื่น ๆ รัฐบาลอาจคิดที่จะปรับปรุงความร่วมมือกับประเทศทั้งในและนอก (โดยเฉพาะประเทศ

เป้าหมาย) เพื่อเพิ่มการบริการแก่ผู้ลี้ภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิง ที่ถูก “กักตัว” อยู่ในดินแดนของอินโดนีเซีย บริการนี้อาจขยายไปสู่ความช่วยเหลือต่อความต้องการด้านจิตใจของผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงในช่วงเวลารอคอยที่ไม่แน่นอนสำหรับการกำหนดสถานะ

ประการที่สาม ระหว่างช่วงเวลาที่ยาวนานหลังจากการตัดสินใจครั้งแรกที่สามารถยื่นอุทธรณ์ในครั้งที่สองภายใน 21 วันนับจากการตัดสินใจครั้งแรกนั้น ผู้ยื่นขอสถานะผู้ลี้ภัยต้องการความช่วยเหลือด้านเทคนิคและทางกฎหมายเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่ดีขึ้น ความต้องการนี้เป็นความต้องการเพิ่มเติมนอกเหนือจากความต้องการทางกายภาพหรือที่พักทั่วไปขณะรอผลการพิจารณาอุทธรณ์ ช่วงเวลานี้เป็นช่วงเวลาที่อ่อนแอที่สุดสำหรับผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงซึ่งพวกเขาต้องการการสนับสนุนเพิ่มเติม ไม่เพียงแต่จากเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น แต่ยังรวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ เช่นภาคประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรระหว่าง

ประเทศเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย ฯลฯ ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงบางคนเชื่อว่าพวกเขาสามารถทำงานเพื่อสนับสนุนตัวเองในขณะที่รักษาศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของตนไว้ได้ รัฐบาลอาจสร้างโอกาสการทำมาหากินที่จำกัดและเล็กน้อยสำหรับผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิง ความจริงที่ว่าผู้สมัครขอสถานะภาพผู้ลี้ภัยหรือสถานะผู้แสวงหาที่พักพิงจะไม่มีเอกสารรับรองที่สามารถคุ้มครองพวกเขาได้ในขณะที่พวกเขาต้องเดินทางตามความจำเป็น ดังนั้น พวกเขาจึงมีความเสี่ยงที่จะถูกเรียกคืนโดยไม่มีหมายใดๆ ซึ่งนับเป็นประเด็นสำคัญที่เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองควรต้องพิจารณาด้วย

ในขั้นตอนที่สองนี้ ระบบการกำหนดสถานะที่มั่นคงและมีประสิทธิภาพยังคงมีความสำคัญ เมื่อศูนย์กักกันไม่นานทางออกเดียวและเด็ดขาดผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิง - กับสมาชิกในครอบครัวของพวกเขา - สามารถอยู่ในชุมชนท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับประธานาธิบดีฉบับที่ 125 ของปี 2559 ด้วยเหตุนี้ ดังตามคำแนะนำจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมากมาย บทความนี้พิจารณาถึงข้อเสนอแนะประการที่สี่เพื่อให้มี “โอกาสในการทำมาหากิน” ที่เรียบง่ายและ จำกัด ไม่ว่าจะด้วยวิธีการของผู้ลี้ภัย (ครัวเรือนหรือหน่วยผลิตชุมชน) **ข้อเสนอแนะที่ห้า** คือ เนื่องจากศูนย์กักกันเป็นสถานที่ที่มีการละเมิดสิทธิเกิดขึ้นรัฐบาล (รวมถึงชุมชนองค์กรพัฒนาเอกชน และภาคประชาสังคม) อาจร่วมกันคิดเพื่อกำหนดวิธีการที่เรียกว่า “ทางเลือกที่ไม่ใช่การกักกัน” (alternative to detention) เพื่อเป็นแนวทางในการให้ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิง รวมถึงสมาชิกในครอบครัว สามารถอาศัยในพื้นที่ที่เป็นส่วนตัวและมีการป้องกันมากขึ้น เนื่องจากเด็กผู้ลี้ภัยมีความอ่อนไหวเป็นพิเศษสำหรับเด็กอายุน้อยกับสถานการณ์ตกต่ำในประเทศทางผ่าน พวกเขาต้องการการศึกษาที่ไม่ดี **ข้อเสนอแนะประการที่หก** รัฐบาลอาจต้องขยายความร่วมมือกับภาคประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ เพื่อไม่เพียงเพิ่มการเข้าถึงเด็กผู้ลี้ภัยไปยังโรงเรียนรัฐบาลของอินโดนีเซีย แต่ยังรวมถึงการริเริ่มของเอกชนหรือชุมชนในการจัดตั้งศูนย์การศึกษา

ขั้นตอนที่สาม ช่วงเวลาที่ยากที่สุดจะปรากฏขึ้นในชีวิตของผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงหลังจากการปฏิเสธขั้นสุดท้ายจาก UNHCR ในสถานะทางกฎหมาย นี่คือช่วงเวลาที่ทุกปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการขาดสิทธิในการจ้างงานเสรีภาพในการเคลื่อนไหวและสิทธิในการศึกษาจะทับซ้อนกันโดยไม่มีอนาคตที่ชัดเจนของการแก้ไข บทความนี้ไม่สามารถให้ข้อเสนอแนะอื่นใดได้อีกนอกจากการเน้นย้ำใน**ข้อเสนอแนะที่เจ็ด** เรื่องการกำหนดหน่วยงานเฉพาะจากกระทรวงกฎหมายและสิทธิมนุษยชนในการตรวจตราความเป็นอยู่ของผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่มีสมาชิกในครอบครัวเข้ามาเพื่อตรวจสอบดูแลความ

ต้องการขั้นพื้นฐานในอินโดนีเซีย **ข้อเสนอแนะประการที่แปด**คือรัฐบาลอินโดนีเซียจะชดเชยการขาดการรับรองผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงด้วยความมุ่งมั่นที่จะดำเนินการตามต่อพันธกรณีระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่ได้ให้สัตยาบันไว้ ข้อตกลงและอนุสัญญาเหล่านี้รวมถึงอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรมหรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (ลงนามเมื่อวันที่ 23 ตุลาคม 2528 เป็นที่ยอมรับ 28 ตุลาคม 2531), กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง การเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (ลงนามเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2523 ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2527) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทุกรูปแบบ (ให้สัตยาบัน 25 มิถุนายน 2542) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (และพิธีสารเลือกรับ) ลงนามเมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2533 ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 5 กันยายน พ.ศ. 2533) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม (ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2546) และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (ลงนามเมื่อวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2550 แม้ว่าอินโดนีเซียจะยอมรับสถานะทางกฎหมายของผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิง รัฐบาลอินโดนีเซียก็ควรให้การเคารพต่อสถานะดังกล่าวของผู้ลี้ภัยที่ปรากฏในอนุสัญญาและกติกาเหล่านี้ด้วย ซึ่งรวมถึง การตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องผู้ชาย ผู้หญิง เด็กทารก เด็กหรือคนพิการ

ข้อเสนอแนะที่เก้าอันเป็นประการสุดท้ายเป็นข้อเสนอแนะสำหรับรัฐบาลอินโดนีเซีย เพื่อช่วยปฏิเสธต่อข้ออ้างโดยทั่วไปของประเทศที่รับผู้ลี้ภัย เพื่ออนุญาตให้มีเข้าถึงการทำงานสำหรับผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิง เช่น ความหวาดกลัวเรื่องการแข่งขันและแย่งรายได้ การที่ผู้ลี้ภัยเข้าไปอยู่ในชุมชนท้องถิ่น และการที่ผู้ลี้ภัยปฏิเสธที่จะกลับบ้าน (Buscher 2011) หลักฐานจากบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาแสดงให้เห็นว่าการย้ายถิ่นฐานนั้นมีผลกระทบต่อแรงงานที่เกิดในประเทศไม่มากนัก และไม่มีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อแรงงานที่มีการศึกษาระดับมัธยมต้นเป็นอย่างน้อยเลย (Clemens and Hunt, 2017) ในเมืองจิจารูวา (มีผู้อยู่อาศัย 113,00 คน 65 กิโลเมตรจากกรุงจาการ์ตา) วิทยานิพนธ์ของ Moberg (2018, p. 56) พบว่าหมู่บ้านเล็ก ๆ ในชนบทก่อนหน้านี้ได้กลายเป็นหมู่บ้านที่กำลังพัฒนาซึ่งมีผู้ลี้ภัยชาวอัฟกานิสถานจำนวน 5,000 คน และนักท่องเที่ยวชาวอาหรับจำนวนมากที่ยังคงใช้จ่ายแม้ว่าพวกเขาจะไม่ได้ (รับอนุญาตให้) ทำงานก็ตาม

ภาคผนวก

1. รายการคำถามสำหรับการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูล

การออกแบบคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์เป็นไปตามกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักทั้ง 3 กลุ่มข้างต้น ดังนี้

คำถามในการสัมภาษณ์กลุ่ม 1) ผู้ลี้ภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิง มีรายละเอียดดังนี้

1. ชื่อ ประเทศต้นทาง ภูมิภาคหลังส่วนบุคคล เหตุผลที่มาเป็นผู้ลี้ภัย/ผู้แสวงหาที่พักพิง
2. จำนวนสมาชิกในครอบครัวที่อพยพมายังอินโดนีเซีย

3. สถานภาพทางกฎหมาย (เช่น ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย ผู้อพยพที่ไม่มีใบอนุญาตให้พำนักโดยถูกต้องตามกฎหมาย ผู้พำนักเกินกำหนดระยะเวลาอนุญาต บุคคลในความห่วงใยของ UNHCR ผู้ลี้ภัย คนงานข้ามชาติที่จดทะเบียน/ที่ไม่ได้จดทะเบียน)
4. สภาพความเป็นอยู่ในประเทศไทย การเข้าถึงซึ่งสิทธิมนุษยชน อันรวมถึงเสรีภาพในการเคลื่อนย้าย ทิในการศึกษาและสิทธิในการทำงาน
5. ความช่วยเหลือประเภทต่างๆ จากองค์กรระหว่างประเทศ และองค์กรพัฒนาเอกชน
6. ความสามารถในการใช้ชีวิต
7. ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงนโยบาย/กฎหมาย/การบังคับใช้

คำถามในการสัมภาษณ์กลุ่ม 2 นักวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชน มีดังนี้

1. ชื่อ ตำแหน่ง โครงการวิจัยที่เกี่ยวข้อง
2. พันธกิจ/วิสัยทัศน์ขององค์กร หรือของบุคคล
3. ความรู้ด้านกฎหมายและนโยบายที่ว่าด้วยสิทธิของผู้ลี้ภัย/ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย
4. ความตระหนักเรื่องสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของผู้ลี้ภัย/ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย เช่น
 - 4.1 ท่านได้รับรู้หรือไม่ว่าประเทศอินโดนีเซียเป็นสมาชิกของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ (IHL) ที่ว่าด้วยผู้ลี้ภัย/ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยหรือไม่
 - 4.2 ท่านคิดว่าผู้ลี้ภัย/ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยสมควรได้รับสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานหรือไม่
5. ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการความสำเร็จและอุปสรรคในการดำเนินการด้านกฎหมาย
6. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกฎหมายฉบับต่างๆ และการดำเนินการด้านกฎหมาย

คำถามในการสัมภาษณ์กลุ่ม 3 เจ้าหน้าที่รัฐ: เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง สรุไปได้ดังนี้

1. ชื่อ ตำแหน่ง โครงการวิจัยที่เกี่ยวข้อง
2. พันธกิจ/วิสัยทัศน์ขององค์กร
3. ความรู้ด้านกฎหมายและนโยบายที่ว่าด้วยสิทธิของผู้ลี้ภัย/ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย กรุณาระบุชื่อกฎหมายที่ว่าด้วยผู้ลี้ภัย/ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย ฉบับที่ท่านใช้หรือปรับใช้ในการปฏิบัติงาน
4. กระบวนการบังคับใช้กฎหมาย (เช่น การบังคับใช้โดยตรง หรือผ่านหน่วยงานอื่นๆ) ในกรณีที่ท่านมีบทบาทเกี่ยวข้องในกระบวนการนี้
5. กลุ่มผู้ลี้ภัย/ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยที่ท่านทำการจับไว้

6. ความตระหนักเรื่องสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของผู้ลี้ภัย/ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย เช่น

6.1 ท่านได้รับรู้หรือไม่ว่าประเทศอินโดนีเซียเป็นสมาชิกของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ (IHL) ที่ว่าด้วยผู้ลี้ภัย/ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย

6.2 ท่านคิดว่าผู้ลี้ภัย/ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยสมควรได้รับสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานหรือไม่

7. ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการความสำเร็จและอุปสรรคในการดำเนินการด้านกฎหมาย

ตารางที่ 3: ตารางรายชื่อผู้ให้ข้อมูล

กลุ่ม	ผู้ให้ข้อมูล	ชื่อ	ภูมิหลัง				วันที่รับ การ สัมภาษณ์
			เพศ	อายุ	เชื้อชาติ	สถานภาพ ตาม กฎหมาย	
1	ผู้ลี้ภัย/ผู้ แสวงหาที่ลี้ ภัย	1. อาเรียน มามีลาวี	ช	14	อิรัก	ผู้ลี้ภัย	6 มีนาคม 2561
		2. อาหมัด ชูรุห์	ช	13	อัฟกานิสถาน	ผู้ลี้ภัย	
		3. ฮาเนีย เนมาติ	ญ	14	อัฟกานิสถาน	ผู้ลี้ภัย	
		4. อาร์ซู นาเดรี	ญ	14	อัฟกานิสถาน	ผู้ลี้ภัย	
		5. ฟารานาส ชาเลฮี	ญ	20	อัฟกานิสถาน	ผู้ลี้ภัย	
		6. วาจีฮา มาซูมี	ญ	24	อัฟกานิสถาน	ผู้แสวงหา ที่ลี้ภัย	
		7. อับดุล คาลิล	ช	32	อัฟกานิสถาน	ผู้ลี้ภัย	
		8. อาลี มาห์ดี	ช	32	อัฟกานิสถาน	ผู้ลี้ภัย	
2	นักวิชาการ องค์กร พัฒนา เอกชน/ องค์กร สหประชาชา ติ	นางสาว อาฟัยนดิ อาซิส (คณะ สังคมศาสตร์และ รัฐศาสตร์)	F	-	อินโดนีเซีย	-	7 มีนาคม 2561
		เฟบี โยเนสตา (ประธาน SUAKA)	ช	-	อัฟกานิสถาน	-	
		โทมัส วากัส (ผู้แทน UNHCR)	ช	-	สหรัฐอเมริกา	-	
		เดเนียล อาวิกรา (ผู้จัดการโครงการ พิทักษ์สิทธิ มนุษยชนแห่ง ประชาคมอาเซียน)	ช	-	อินโดนีเซีย	-	
3	เจ้าหน้าที่รัฐ	นายอากุส อาร์โยโน สำนักงานตรวจคน เข้าเมือง (หัวหน้า คณะอนุกรรมการ ตรวจคนเข้าเมือง เรื่องความร่วมมือ ระหว่างประเทศ)	ช	-	อินโดนีเซีย	-	8 มีนาคม 2561

บทที่ 2: ผู้ลี้ภัยในเมืองในประเทศมาเลเซีย

2.1 สถานการณ์โดยภาพรวมเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในประเทศมาเลเซีย

ประเทศมาเลเซียซึ่งมีพรมแดนติดกับประเทศไทย สิงคโปร์และอินโดนีเซียมีประชากรทั้งหมดประมาณ 31.19 ล้านคน (ข้อมูลในปี ค.ศ. 2016) และถือเป็นประเทศที่มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงเป็นอันดับที่สี่ของอาเซียน (ASEAN Up, 2018) จากข้อมูลของ UNHCR (2018) จนถึงเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2018 มีจำนวนผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยที่ขึ้นทะเบียนกับ UNHCR ในมาเลเซียทั้งหมด 159,985 คน ซึ่งถือว่าเป็นประเทศที่มีผู้ลี้ภัยมากที่สุดในภูมิภาค นอกจากนี้กลุ่มผู้ลี้ภัยในมาเลเซียได้มีการประเมินอย่างไม่เป็นทางการว่ายังมีผู้ลี้ภัยที่ไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนอีกประมาณ 50,000 คน สำหรับกลุ่มผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญานั้น Richard Towle ตัวแทนของ UNHCR ประจำประเทศมาเลเซียได้คาดการณ์ว่าน่าจะมีผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญามากกว่า 40,000 คน และเป็นเรื่องยากที่จะประเมินจำนวนผู้ลี้ภัยที่ไม่ได้อยู่ในการคุ้มครองของ UNHCR ประชากรผู้ลี้ภัยในมาเลเซียส่วนใหญ่เป็นผู้ชาย ในขณะที่ผู้ลี้ภัยที่เป็นผู้หญิงมีอยู่ 34 เปอร์เซ็นต์ และกว่า 40,000 คนเป็นเด็กและเยาวชน (UNHCR, 2018) ในตารางที่ 4 ด้านล่าง ได้แสดงให้เห็นถึงจำนวนผู้ลี้ภัยในประเทศมาเลเซียที่ได้รับการขึ้นทะเบียน

ตารางที่ 4: ตารางจำแนกประเทศผู้ลี้ภัยที่ขึ้นทะเบียนในประเทศมาเลเซียตามประเทศและชาติพันธุ์ (ก.ค. 2018)

ประเทศต้นทาง/ กลุ่มชาติพันธุ์	จำนวนผู้ลี้ภัยที่ได้รับการขึ้นทะเบียนโดย UNHCR จนถึงสิ้นเดือน ก.ค. 2018
ชาวโรฮิงญา (Rohingya)	75,524
ชาวจีน (Chin)	30,144
ชาวมุสลิมในเมียนมาร์ (Myanmar Muslim)	9,854
ชาติพันธุ์อื่น ๆ ในเมียนมาร์ (Others from Myanmar)	6,537
ชาวยะไข่และอาระกัน (Rakhine & Arakanese)	4,023
ชาวมอญ (Mon)	3,820
ชาวคะฉิ่น (Kachin)	3,054
ชาวกะเหรี่ยง (Karen, Kayin)	2,888

ประเทศต้นทาง/ กลุ่มชาติพันธุ์	จำนวนผู้ลี้ภัยที่ได้รับการขึ้นทะเบียนโดย UNHCR จนถึงสิ้นเดือน ก.ค. 2018
ชาวพม่า (Burmese, Bamar)	2,088
ชาวไทใหญ่/ฉาน (Shan/ Thai Yay)	727
ปากีสถาน (Pakistan)	5,793
เยเมน (Yemen)	2,891
โซมาเลีย (Somalia)	2,860
ซีเรีย (Syria)	2,805
ศรีลังกา (Sri Lanka)	1,871
อัฟกานิสถาน (Afghanistan)	1,675
อิรัก (Iraq)	1,490
ปาเลสไตน์ (Palestine)	786

นอกจากนี้ประเทศมาเลเซียยังรองรับประชากรผู้ย้ายถิ่นฐานอีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งคาดการณ์ว่ามีประมาณ 2 – 4 ล้านคน โดยในจำนวนดังกล่าวมีประมาณ 50 เปอร์เซ็นต์ของผู้ย้ายถิ่นในมาเลเซียเป็นผู้ที่ไม่มีเอกสารรับรองที่ต้องตามกฎหมาย ผู้ลี้ภัย โดยเฉพาะผู้แสวงหาที่ลี้ภัยที่ไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนมักถูกมองว่าเป็นผู้ย้ายถิ่นหรือผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายในสายตาของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง รวมถึงนายจ้างและประชาชนชาวมาเลเซีย และทัศนคติเช่นนี้เองจึงทำให้คนกลุ่มนี้ต้องประสบกับการถูกเลือกปฏิบัติที่เกิดขึ้นกับทั้งผู้ย้ายถิ่นและผู้ลี้ภัยมีความทับซ้อนและใกล้เคียงกันอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งจะอภิปรายในส่วนถัดไป

จากการประมาณการของ UNHCR (2018) ผู้ลี้ภัยเกินครึ่งในมาเลเซียอาศัยอยู่ในบริเวณ Klang Valley ซึ่งประกอบด้วยกัวลาลัมเปอร์ เมืองสำคัญในรัฐสลังงอร์และในบริเวณใกล้เคียงกับสำนักงาน UNHCR และองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรชุมชนส่วนใหญ่ที่ทำงานด้านผู้ลี้ภัย ส่วนบริเวณที่มีประชากรผู้ลี้ภัยอาศัยอยู่ในสัดส่วนรองลงมา ได้แก่ รัฐปีนัง (15,700 คน) และรัฐเกดะห์ (9,800 คน) ทางภาคเหนือและรัฐโยโฮห์ (11,200 คน) ทางภาคใต้ นอกจากนี้ยังมีผู้ลี้ภัยกระจายตัวไปอยู่เป็นชุมชนย่อย ๆ ทั่วประเทศ โดยเฉพาะ พื้นที่ใกล้เคียงโรงงาน พื้นที่การเกษตรและพื้นที่ก่อสร้าง ที่ผู้ลี้ภัยเหล่านี้สามารถหางานทำในรูปแบบนอกระบบได้ เนื่องด้วยในประเทศมาเลเซียไม่มีค่ายผู้ลี้ภัย จึงทำให้ผู้ลี้ภัยต้องหาที่พักในลักษณะห้องเช่าราคาถูก และบ่อยครั้งเจ้าของห้องผู้ให้เช่ามักจะโกงราคา เลือกปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยและให้คนเหล่านี้พักในสถานที่ที่ไม่ถูกสุขลักษณะ เช่น ข้างบ่อขยะ เขตก่อสร้างหรือพื้นที่น้ำท่วม (McConnachie, 2014) การมีชีวิตอยู่เยี่ยง “ผู้ลี้ภัยในเมือง” โดยไม่ได้อยู่ในศูนย์หรือค่ายผู้ลี้ภัยนั้นยังมีนัยยะที่ว่า ผู้ลี้ภัยเหล่านี้แทบไม่ได้

รับการสนับสนุนหรือได้รับความช่วยเหลือใด ๆ เลย (ASEAN Inter-Parliamentarian for Human Rights, 2017)

ภาพความเป็นจริงของผู้ลี้ภัยในมาเลเซียสามารถให้คำจำกัดความถึงลักษณะสำคัญได้เป็น 4 คำสำคัญ ๆ คือ การผิดกฎหมาย (illegality) แนวทางเฉพาะกิจ (ad-hocism) ลักษณะชั่วคราว (temporality) และชาติพันธุ์/ศาสนา (ethnicity/religion) สถานภาพที่ไม่มีกฎหมายรับรองของผู้ลี้ภัยในมาเลเซียนั้นเกิดขึ้นจากการที่รัฐไม่มีนโยบายภายในประเทศที่เกี่ยวกับผู้ลี้ภัยโดยเฉพาะ ประกอบกับแนวปฏิบัติทั้งทางการเมือง การบริหารและทางวัฒนธรรมที่ไม่แน่นอนว่าจะเคารพสิทธิมนุษยชนต่อผู้ที่มีปัญหาสถานะการเข้าเมืองซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดประสบการณ์และปฏิกิริยาของฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐต่อผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในมาเลเซีย ความยากลำบากในการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร และการขาดความโปร่งใสในการตัดสินใจนำมาซึ่งนโยบายเฉพาะกิจตามสถานการณ์ต่อผู้ลี้ภัยที่เปลี่ยนแปลงอยู่โดยตลอด ประการสุดท้าย ข้อความหรือแถลงการณ์สาธารณะต่อเรื่องนี้ในด้านบวกของเจ้าหน้าที่ภาครัฐมักมุ่งให้ความสำคัญกับผู้ลี้ภัยเฉพาะกลุ่ม (เช่น ผู้ลี้ภัยชาวซีเรีย และชาวโรฮิงญา) แม้ว่าผู้ลี้ภัยในมาเลเซียจะมีหลากหลายกลุ่มก็ตาม และความเห็นดังกล่าวมักเกี่ยวข้องกับประเด็นเกี่ยวกับบรรทัดภาพของความเป็นมุสลิม โดยจะอธิบายถึงลักษณะสำคัญเหล่านี้เพิ่มเติมในส่วนที่ 3 ของบทนี้

2.2 การวิจัยภาคสนามเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยในเมืองในประเทศมาเลเซีย

2.2.1 ระเบียบวิธีวิจัย⁴⁹

ก) การสัมภาษณ์และผู้ให้สัมภาษณ์

นักวิจัยได้สัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูล 10 คน ซึ่งได้แก่ ผู้ลี้ภัย 3 คนจากกลุ่มประชากรผู้ลี้ภัยที่มากที่สุด ในมาเลเซีย ตัวแทนจากองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านผู้ลี้ภัยและประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน 5 คน กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของมาเลเซีย 1 คน และตัวแทนจากองค์กรการกุศลที่ทำงานช่วยเหลือผู้ลี้ภัยซึ่งเคยดำรงตำแหน่งสำคัญในรัฐบาล 1 คน นอกจากนี้ยังได้จัดประชุมกลุ่มสนทนา (focus group) กับกลุ่มผู้ลี้ภัยชาวโซมาเลีย 1 ครั้ง การวิจัยครั้งนี้มีข้อจำกัดในการสัมภาษณ์ผู้ให้สัมภาษณ์อื่น ๆ ทั้งเจ้าหน้าที่รัฐ ชุมชนผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญา ชาวซีเรียและชาวเยเมน และองค์กรพัฒนาเอกชนอื่น ผู้ให้สัมภาษณ์คนหนึ่งปฏิเสธคำขอในการสัมภาษณ์โดยให้เหตุผลว่ามี ‘งานวิจัยจำนวนมาก’ ในเรื่องผู้ลี้ภัยในมาเลเซียอยู่แล้ว โดยตั้งข้อกังขาถึงผลกระทบของการศึกษาอีกครั้ง ‘ความเหนื่อยล้าต่อการวิจัย’ (research fatigue) ถือเป็นประเด็นปัญหาสำคัญเมื่อเข้าขอสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูล โดยเฉพาะสมาชิกในชุมชนผู้ลี้ภัยเนื่องจากคนกลุ่มนี้ได้รับการติดต่อเพื่อขอสัมภาษณ์จากทั้งนักวิชาการและนักวิจัยในภาคประชาสังคมเป็นจำนวนมาก เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว นักวิจัยจึงอ้างอิงถึงการสัมภาษณ์และข้อมูลในรายงานอื่น ๆ ในอดีตสำหรับประเด็นในบริบทที่หลากหลายประกอบกันด้วย

การคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลขึ้นอยู่กับเกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งดังต่อไปนี้

⁴⁹ หมายเหตุ: การสัมภาษณ์และกระบวนการทำวิจัยภาคสนามของรายงานในส่วนนี้เสร็จสิ้นก่อนการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 14 ในวันที่ 9 พ.ค. 2561 ซึ่งได้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและรัฐบาลกลางของมาเลเซียเป็นครั้งแรกตั้งแต่การได้รับเอกราชเมื่อหกทศวรรษที่ผ่านมา การอ้างอิงผู้แทนราษฎรและรัฐบาลในรายงานส่วนนี้ก่อนวันที่ 9 พ.ค. 2561 หมายความว่าถึงรัฐบาลในชุดที่แล้ว

- เป็นผู้ลี้ภัยในกลุ่มผู้ลี้ภัยที่มีจำนวนประชากรมากที่สุด 5 กลุ่มแรก (เมียนมาร์, ปากีสถาน, ซีเรีย, โขมาเลีย และเยเมน)
- มีประวัติหรือประสบการณ์ในการทำงานกับผู้ลี้ภัยไม่ว่าจะให้ความช่วยเหลือต่อกรณีผู้ลี้ภัยหรือทำงานรณรงค์เคลื่อนไหว (หรือทำงานทั้งสองแนวทาง)
- มีอำนาจหน้าที่โดยตำแหน่งหรือในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย (ได้แก่ ด้านความมั่นคง สาธารณสุข สิทธิแรงงาน การศึกษา หรือประเด็นสิทธิมนุษยชนโดยทั่วไป)

นอกจากนี้ นักวิจัยยังได้ขอสัมภาษณ์ตัวแทนของเจ้าหน้าที่รัฐบาล ได้แก่ กระทรวงทรัพยากรมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ สภาการต่อต้านการค้ามนุษย์ (Anti-Trafficking in Persons Council – MAPO) กรมสวัสดิการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติมาเลเซีย กรมการเข้าเมือง และผู้แทนมาเลเซียในคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งได้รับการตอบกลับจากสองหน่วยงาน คือ กระทรวงสาธารณสุขและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยทางกระทรวงสาธารณสุขได้ตอบกลับว่า “สำหรับทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับชาวต่างชาติจำเป็นต้องสอบถามไปยังสภาความมั่นคงแห่งชาติ” และจำเป็นต้องมีการพิจารณาตรวจสอบโดยหน่วยสันติบาล สำหรับสำนักงานตำรวจแห่งชาติแจ้งว่าก่อนจะอนุญาตให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับผู้ลี้ภัย ทางตำรวจให้เหตุผลว่าคำร้องขอทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนจะต้องถูกส่งไปที่สันติบาลเพื่อพิจารณาก่อน นอกจากนี้ผู้วิจัยยังขอสัมภาษณ์ UNHCR แต่ไม่ได้รับการตอบกลับ

สำหรับการสัมภาษณ์ผู้ลี้ภัย นักวิจัยจะเลือกผู้ให้สัมภาษณ์ที่มีบทบาทสำคัญบางลักษณะในชุมชนผู้ลี้ภัย เช่น ผู้ให้สัมภาษณ์จากองค์กรผู้นำในชุมชนผู้ลี้ภัย เป็นผู้ประสานงานโครงการต่าง ๆ หรือเป็นล่ามให้กับโครงการช่วยเหลือขององค์กรพัฒนาเอกชน เนื่องจากคนเหล่านี้มีความคุ้นเคยและเข้าไปมีส่วนร่วมกับประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับผู้ลี้ภัย รวมถึงการพยายามทางทางแก้ไขปัญหาเหล่านั้น ซึ่งถือเป็นประสบการณ์ที่นอกเหนือไปจากประสบการณ์โดยตรงในฐานะผู้ลี้ภัย ส่วนตัวแทนจากองค์กรพัฒนาเอกชนที่ให้สัมภาษณ์นั้นมีประสบการณ์ในการทำงานให้ความช่วยเหลือและผลักดันเชิงนโยบายด้านสิทธิผู้ลี้ภัย ความช่วยเหลือดังกล่าวนั้นครอบคลุมถึงการอำนวยความสะดวกให้กับผู้ลี้ภัยรายกรณี ทั้งในกระบวนการขอสถานะผู้ลี้ภัย สุขภาพ สิทธิแรงงานและสวัสดิการเด็ก การช่วยเหลือเมื่อถูกกักขัง การจัดการศึกษาสำหรับเด็กและผู้ใหญ่ การให้ความช่วยเหลือในชุมชนและความช่วยเหลืออื่น ๆ ในฐานะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของมาเลเซีย (SUHAKAM) เจราลด์ โจเซฟ (Jerald Joseph) ได้รับรายงานหลายฉบับเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้ลี้ภัย ดำเนินการตรวจสอบอย่างเป็นทางการต่อสถานกักกันคนเข้าเมือง และร่วมผลักดันนโยบายเพื่อสิทธิมนุษยชนของผู้ลี้ภัย Tan Sri Syed Hamid Albar ซึ่งเป็นอดีตรัฐมนตรีหลายสมัยได้จัดตั้งองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัย โดยเฉพาะชาวโรฮิงญา ทั้งในการเข้าร่วมภารกิจที่คอกซ์ บาซาร์ สนับสนุนศูนย์เรียนรู้ของผู้ลี้ภัยและผลักดันนโยบายการคุ้มครองผู้ลี้ภัย ด้วยบทบาทเฉพาะของเขาที่เคยดำรงตำแหน่งระดับสูงในรัฐบาลและปัจจุบันทำงานในภาคประชาสังคมทำให้เขาสามารถให้ข้อมูลและความเข้าใจจากทั้งสองมุมมอง

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยไม่สามารถสัมภาษณ์ผู้ลี้ภัยที่เป็นผู้พิการ ผู้ที่เปิดเผยตัวว่าเป็นเพศทางเลือก (LGBTIQ) และผู้สูงอายุ อีกทั้งยังไม่สามารถสัมภาษณ์ผู้ที่ทำงานในประเด็นสิทธิที่กล่าวมาได้ กรณีดังกล่าวเป็นช่องว่างด้านข้อจำกัดของขอบเขตในการวิจัยและการวิเคราะห์ในการศึกษาครั้งนี้

ข) กระบวนการสัมภาษณ์

การสัมภาษณ์ในแต่ละครั้งใช้เวลาประมาณ 60 – 90 นาที โดยการสัมภาษณ์เกือบทั้งหมดเป็นการสัมภาษณ์เชิงลึกตัวต่อตัวกับผู้ให้สัมภาษณ์ มีการสัมภาษณ์เพียงสองครั้งที่ต้องสัมภาษณ์ผ่านโทรศัพท์ เนื่องด้วยข้อจำกัดด้านเวลาที่ไม่ตรงกันกับผู้ให้สัมภาษณ์ การสัมภาษณ์ทั้งหมดเกิดขึ้นในสถานที่ที่ผู้ให้สัมภาษณ์อนุญาตหรือยินยอมให้ดำเนินการไม่ว่าจะในสำนักงานของผู้ให้สัมภาษณ์หรือในร้านอาหาร

ผู้ให้สัมภาษณ์จะได้รับเอกสารข้อมูลผู้ให้สัมภาษณ์และแบบคำขอการยินยอมในการสัมภาษณ์ (informed consent form) สำหรับผู้ให้สัมภาษณ์บางคนที่ไม่ต้องการเปิดเผยตัวตน จะไม่ได้รับระบุชื่อในรายงานการศึกษานี้ นอกจากนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกคนได้ขอให้นักวิจัยส่งรายงานฉบับสมบูรณ์ให้กับตนด้วย

โดยทั่วไป ผู้ให้สัมภาษณ์จะถูกสัมภาษณ์ด้วยคำถามที่คล้ายคลึงกัน ผู้ให้สัมภาษณ์บางคนได้ขอคำถามก่อนการสัมภาษณ์ โดยคำถามในการสัมภาษณ์จะเกี่ยวข้องกับประเด็นเหล่านี้:

- 1) ภาพรวมด้านการทำงานเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยของผู้ให้สัมภาษณ์หรือองค์กร/หน่วยงานที่สังกัด
- 2) กฎหมายภายใน นโยบายหรือกฎหมายระหว่างประเทศที่ถูกนำมาปฏิบัติในมาเลเซีย
- 3) ประเด็นหรือปัญหาสำคัญที่ผู้ลี้ภัยประสบในมาเลเซีย
- 4) อุปสรรคที่อาจขัดขวางการปกป้องคุ้มครองผู้ลี้ภัยในมาเลเซียมีอะไรบ้าง
- 5) โอกาสที่อาจสนับสนุนให้เกิดการปกป้องคุ้มครองผู้ลี้ภัยในมาเลเซียมีอะไรบ้าง
- 6) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและในทางปฏิบัติสำหรับการปกป้องคุ้มครองผู้ลี้ภัยในมาเลเซีย

2.3 กฎหมาย นโยบายและบริบททางสังคมและการเมืองสำหรับผู้ลี้ภัยในมาเลเซีย

2.3.1 กฎหมาย นโยบาย และบริบททางสังคมและการเมืองสำหรับผู้ลี้ภัยในมาเลเซีย

แม้ว่าผู้ลี้ภัยในมาเลเซียจะมีการขยายจำนวนขึ้นในหลายทศวรรษที่ผ่านมา อีกทั้งประเทศมาเลเซีย ยังไม่ได้ให้สัตยาบันรับรองอนุสัญญาเกี่ยวกับสถานะผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 (อนุสัญญาผู้ลี้ภัย) หรือพิธีสารเกี่ยวกับสถานะของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967 และไม่มีกรอบทางกฎหมายและการปกครองภายในประเทศที่ให้การรับรองแก่ผู้ลี้ภัย การที่ไม่มีการรับรองทางกฎหมายดังกล่าวได้ส่งผลให้ผู้ลี้ภัยถูกจัดประเภทในฐานะผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายภายใต้พระราชบัญญัติการเข้าเมือง ค.ศ. 1959/60 ประเด็นดังกล่าวถือเป็นปัจจัยสำคัญเกี่ยวกับสถานะในการอาศัยอยู่ของผู้ลี้ภัยในมาเลเซีย เนื่องด้วยบทลงโทษตามกฎหมายการเข้าเมืองทำให้ผู้ลี้ภัยตกเป็นเป้าหมายในการจับกุมโดยพลการ การคุมขังโดยไม่มีกำหนด การปฏิเสธสิทธิการเข้าถึงการศึกษา การบริการด้านสาธารณสุขและสิทธิอื่น ๆ รวมถึงการขูดเซตต่อการละเมิดสิทธิที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในมาเลเซียยังเผชิญกับความเสี่ยงในการถูกส่งกลับไปเผชิญอันตรายในประเทศต้นทาง (refoulement) ระหว่างปีค.ศ. 2010 – 2018 มีรายงานถึงผู้ลี้ภัยที่ถูกส่งกลับไปประเทศ

ต้นทางจำนวน 65 คน ซึ่งรวมถึงผู้ที่ถูกส่งกลับภายในกลางปี 2018 ถึง 14 คน (UNHCR, 2018) จากข้อมูลของสำนักงานข้าหลวงใหญ่แห่งสิทธิมนุษยชน (2013) รัฐบาลมาเลเซียได้บังคับส่งกลับผู้ลี้ภัยชาวอุยกูร์ 11 คน ไปยังประเทศจีนในปีค.ศ. 2011 ส่งกลับบล็อกเกอร์ชาวซาอุดีอาระเบีย Hamza Kashgari ในปีค.ศ. 2012 และในปีค.ศ. 2017 ได้ส่งกลับผู้ลี้ภัยชาวตุรกี 2 คนที่ได้รับการรับรองสถานภาพจาก UNHCR ไม่นานมานี้ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2018 รัฐบาลมาเลเซียได้ยืนยันการส่งกลับผู้ลี้ภัยชาวอุยกูร์อีกจำนวน 11 คน ถึงแม้ว่ากลุ่มเคลื่อนไหวด้านสิทธิมนุษยชนจะเรียกร้องคัดค้านก็ตาม (Reuters, 2018)

ตามบทบัญญัติของกฎหมายการเข้าเมืองของมาเลเซียได้ระบุไว้ว่า “พลเมืองที่ไม่ได้ถือสัญชาติมาเลเซียซึ่งอาศัยอยู่ในประเทศโดยไม่มีเอกสารรับรองตามกฎหมายหรือใบอนุญาตจะถือว่าบุคคลผู้นั้นเป็นอาชญากร โดยระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 ริงกิต (ประมาณ 80,000 บาท) หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ และยังถูกเซ็นเซอร์ไม่เกิน 6 ครั้ง (Immigration Department of Malaysia, 2018) จากรายงานของ Amnesty International (2010) ระบุว่า การเซ็นเซอร์ซึ่งเป็นบทลงโทษในมาเลเซียถือเป็นการละเมิดหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการต่อต้านการซ้อมทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายทารุณอื่น ๆ นอกจากนี้รัฐบาลมาเลเซียยังดำเนินมาตรการการบุกเข้าตรวจค้นและปราบปรามอย่างรุนแรงต่อผู้อพยพเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายอยู่เป็นประจำ ซึ่งทำให้ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยเสี่ยงต่อการถูกจับกุมและคุมขังในสถานกักกัน

การรวมผู้อพยพเข้าเมืองผิดกฎหมายกับผู้ลี้ภัยเข้าไว้ด้วยกันยังทำให้คนในสังคมมาเลเซียขาดความเข้าใจต่อประเด็นที่เกี่ยวกับความต้องการในการคุ้มครองของผู้ลี้ภัย และมีทัศนคติในทางสังคมและการเมืองในเชิงลบต่อคนกลุ่มนี้ ดังที่ตัวแทนของ UNHCR ประจำประเทศมาเลเซีย Richard Towle ได้กล่าวไว้ในปี 2017 ว่า รัฐบาลมาเลเซียมีมุมมองแบบเหมารวมต่อกลุ่มผู้ลี้ภัยและผู้อพยพย้ายถิ่นฐานว่าเป็นภัยต่อกฎหมาย ความสงบเรียบร้อยและความมั่นคง ซึ่งรวมทั้งเป็นต้นตอขององค์กรอาชญากรรม การคอร์รัปชัน และการทำให้ชื่อเสียงของประเทศเสียหาย (ในประเด็นเรื่องการค้ามนุษย์) ในขณะที่สาธารณชนในมาเลเซียมองว่าคนกลุ่มนี้เป็นภัยต่อวิถีการดำรงชีวิตของชาวมาเลเซีย ซึ่งนำพาโรคและปัญหาด้านสุขภาพ ความไม่มั่นคงและอาชญากรรม รวมทั้งการแย่งชิงงานจากคนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลมาเลเซียได้อนุญาตให้ UNHCR สามารถลงทะเบียนและให้สถานะแก่ผู้ลี้ภัยในมาเลเซียได้โดยผ่านความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง และ UNHCR สามารถต่อรองให้มีบริการปล่อยตัวผู้ลี้ภัยในสถานกักกันและให้ผู้ลี้ภัยสามารถใช้บริการสาธารณสุขในโรงพยาบาลรัฐได้ในอัตราครึ่งหนึ่งของค่าใช้จ่ายปกติสำหรับชาวต่างชาติ⁵⁰ อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลของคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริงของสมาชิกรัฐสภาในกลุ่มประเทศอาเซียนเพื่อสิทธิมนุษยชน (ASEAN Parliamentarians for Human Rights - APHR) ในเดือนสิงหาคม 2017 กลับพบว่ากระบวนการในการลงทะเบียนเพื่อขอสถานะผู้ลี้ภัยนั้นล่าช้าอย่างมาก ทำให้ผู้ลี้ภัยหลายคนต้องรอเป็นเวลาหลายเดือนหรืออาจใช้เวลาเป็นปี กว่าจะได้เข้ากระบวนการสัมภาษณ์โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งถือเป็นขั้นแรก

⁵⁰ตัวอย่างเช่น ค่าลงทะเบียนสำหรับผู้ป่วยนอกใน ร.พ. ของรัฐ สำหรับคนมาเลเซียราคา 1 ริงกิต ขณะที่ชาวต่างชาติ 40 ริงกิต และค่าลงทะเบียนสำหรับผู้ป่วยนอกในกรณีฉุกเฉิน สำหรับชาวมาเลเซีย 1 ริงกิต ในขณะที่ชาวต่างชาติ 100 – 120 ริงกิต

การอนุญาตดังกล่าวนั้นไม่ถูกรับรองในนโยบายของรัฐบาลอย่างเป็นทางการ หากแต่เป็นข้อตกลงที่เกิดจากการต่อรองระหว่างรัฐบาลมาเลเซียและ UNHCR เป็นระยะ ๆ ซึ่งสามารถเปลี่ยนแปลงได้เสมอ โดยเฉพาะเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงในตำแหน่งสำคัญ (Nah, 2010) ลักษณะความเปลี่ยนแปลงที่ไม่แน่นอนซึ่งเกิดขึ้นกับผู้ลี้ภัยในมาเลเซียได้ถูกสะท้อนและยืนยันผ่านคำกล่าวของผู้อำนวยการสภาความมั่นคงแห่งชาติ Dr. Hj. Zulkifeli Bin Mohd. Zin ในปี 2017 ที่ว่า

“แม้ว่าจะไม่ได้เป็นภาคีของอนุสัญญาผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสาร ค.ศ. 1967 แต่รัฐบาลมาเลเซียได้อนุญาตให้ผู้ลี้ภัยที่ได้รับการขึ้นทะเบียนสถานะสามารถพำนักอยู่ในประเทศเป็นการชั่วคราว ในขณะที่รอการโยกย้ายไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม”

การให้ ‘อนุญาต’ ในลักษณะดังกล่าวไม่ได้ถูกรับรองอยู่ในนโยบายรัฐบาลที่เป็นทางการ สถานะผู้ลี้ภัยที่ขึ้นทะเบียนกับทาง UNHCR ไม่ได้ถูกรับรองตามกฎหมายของมาเลเซีย อย่างไรก็ตาม UNHCR ยังสามารถเจรจาต่อรองกับรัฐบาลมาเลเซียเพื่อให้ปล่อยตัวผู้ลี้ภัยที่ถือบัตร UNHCR ออกจากสถานกักกัน และผู้ลี้ภัยที่มีบัตรก็มีโอกาสที่ถูกจับกุมน้อยลง นอกจากนี้ยังได้รับส่วนลดค่ารักษาพยาบาลในโรงพยาบาลรัฐ 50 เปอร์เซ็นต์จากอัตราปกติสำหรับชาวต่างชาติ ด้วยเหตุนี้ บัตรประจำตัวที่ออกโดย UNHCR จึงช่วยให้ผู้ลี้ภัยได้รับมาตรการคุ้มครองในบางด้านภายใต้สถานะที่ไร้ความชัดเจนดังกล่าว การที่รัฐบาลมาเลเซียผลักระหว่างให้ UNHCR ดำเนินการคุ้มครองผู้ลี้ภัยได้สร้างข้อจำกัดแก่ UNHCR ในการปฏิบัติตามนโยบายต่อผู้ลี้ภัยในเมืองในมาเลเซีย จากรายงานการประเมินโดยหน่วยพัฒนาและประเมินผลนโยบาย (Policy Development and Evaluation Service) ของ UNHCR ได้ยืนยันว่านโยบายสำหรับผู้ลี้ภัยในเมืองตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการความรับผิดชอบของรัฐ ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นมีบทบาทหลักในการให้การคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัย การผลักระหว่างดังกล่าวของรัฐบาลมาเลเซียทำให้ UNHCR ต้องรับผิดชอบในหลายหน้าที่ ได้แก่ การจัดทำทะเบียนประวัติผู้ลี้ภัย การตัดสินใจสถานะให้แก่ผู้ลี้ภัย การติดตามตรวจสอบการคุมขังผู้ลี้ภัย การคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์สูงสุดของผู้ลี้ภัยเด็ก ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือด้านสุขภาพ การศึกษาและอาชีพ ซึ่งภาระหน้าที่อันมากมายดังกล่าวทำให้เกิดช่องโหว่ในการให้การคุ้มครองต่อผู้ลี้ภัย นอกจากนี้รายงานดังกล่าวยังชี้ให้เห็นว่าประสิทธิภาพในการปฏิบัติตามนโยบายผู้ลี้ภัยนั้นขึ้นอยู่กับความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในภาคส่วนต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศที่มักไม่สามารถดำเนินงานในมาเลเซียได้เนื่องจากไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาล ประกอบกับองค์กรพัฒนาเอกชนภายในประเทศก็ไม่มีความสามารถในการดำเนินงานดังกล่าว (Cris, Obi & Umlas, 2012) ความไม่เต็มใจของรัฐบาลมาเลเซียในการทำให้นโยบายเรื่องผู้ลี้ภัยถูกปฏิบัติอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม และอุปสรรคต่าง ๆ ที่มีต่อองค์กรด้านมนุษยธรรมในการดำเนินงานจึงเป็นสาเหตุสำคัญสองประการที่ สร้างข้อจำกัดในการปกป้องคุ้มครองผู้ลี้ภัยในมาเลเซีย

แต่เรื่องนี้กลับเป็นสิ่งที่ตรงข้ามกับคำพูดหรือแถลงการณ์ของรัฐบาลมาเลเซียต่อเวทีระหว่างประเทศในประเด็นผู้ลี้ภัยชาวซีเรียและชาวโรฮิงญา โดยในปี ค.ศ. 2015 ซึ่งเป็นช่วงที่สงครามกลางเมืองในซีเรียปะทุอย่างรุนแรง มาเลเซียได้สัญญาที่จะรับรองผู้ลี้ภัยชาวซีเรีย 3,000 คน ในระยะเวลาสามปีภายใต้โครงการชั่วคราวในการโยกย้ายถิ่นฐานสำหรับผู้พลพชาวซีเรีย ในโครงการดังกล่าวผู้ลี้ภัยชาวซีเรียจะได้รับสิทธิในการอาศัยอยู่ในมาเลเซียเป็นการชั่วคราว โดยจะได้รับความช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัย ด้านการเงิน

การอนุญาตให้ทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายและการเข้าถึงการศึกษาภาครัฐ (The Strait Times, 2016) อย่างไรก็ตาม ผู้ลี้ภัยชาวซีเรียจำนวนมากที่ได้เข้ามาอยู่ในมาเลเซียแล้วกลับถูกกีดกันจากความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมดังกล่าวของภาครัฐ นอกจากนี้ โครงการดังกล่าวยังถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติและกีดกันผู้ลี้ภัยจากชาติอื่น ๆ

นอกจากนี้ รัฐบาลมาเลเซียยังประณามต่อเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นกับชาวโรฮิงญาในเมียนมาร์อย่างโจ่งแจ้ง โดยอดีตนายกรัฐมนตรีนาจิบ ราซัค (Najib Razak) ได้กล่าวว่า “ผมจะไม่ปิดตาและปิดปากของผมในเรื่องนี้ เราจะต้องปกป้องคนเหล่านี้ (ชาวโรฮิงญา) ไม่ใช่เพียงเพราะพวกเขามีศาสนาเดียวกับเรา หากแต่พวกเขาเป็นมนุษย์ ซึ่งชีวิตของคนเหล่านี้ต่างก็มีค่าเช่นกัน” (Associated Press, 2016; Zin, 2017)

แม้ว่าคำพูดดังกล่าวจะไม่ได้กลายมาเป็นนโยบายภายในประเทศ แต่รัฐบาลมาเลเซียก็ได้ส่งคณะปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ชาวโรฮิงญาเข้าไปในบังกลาเทศ และได้เจรจาต่อรองกับรัฐบาลของบังกลาเทศเพื่อสร้างโรงพยาบาลทหารในเขตชายแดนให้กับผู้ลี้ภัยในเดือนกันยายน 2017 ในขณะที่ความรุนแรงต่อชาวโรฮิงญาได้ปะทุขึ้นอีกระลอกผู้อำนวยการหน่วยงานความมั่นคงทางทะเลของมาเลเซีย (Malaysian Maritime Enforcement Agency) ได้กล่าวว่า “เราควรที่จะจัดหาสิ่งจำเป็นพื้นฐานให้แก่ผู้ลี้ภัยเหล่านี้เพื่อให้พวกเขาสามารถเดินทางไปต่อได้จากนั้นจึงผลักดันพวกเขาไป แต่ท้ายที่สุดแล้วเราไม่สามารถทำเช่นนั้นได้เนื่องจากสาเหตุด้านมนุษยธรรม” (Reuters, 2017)

กรณีนี้แตกต่างจากปฏิกิริยาของมาเลเซียในช่วงแรกเมื่อเกิดวิกฤตผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญาที่อพยพมาทางทะเลอันดามันในปีค.ศ. 2015 หลังจากผลักดันเรือที่บรรทุกผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญาประมาณ 500 คนออกไปจากน่านน้ำมาเลเซีย Wan Junaidi รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้นได้กล่าวกับ Associated Press ว่า “แล้วพวกคุณคาดหวังให้เราทำอะไรอีกหรือ เราก็ปฏิบัติอย่างดีกับคนเหล่านี้ที่ละเมิดเข้ามายังดินแดนของเราแล้ว เราปฏิบัติต่อพวกเขาเยี่ยงมนุษย์ แต่คนพวกนี้ไม่สามารถทะเลาะเข้ามาเติมชายฝั่งของเราแบบนี้ได้ เราจะต้องส่งสารที่เหมาะสมไปว่าพวกเขาไม่ได้รับการต้อนรับจากที่นี่” (Fuller & Cochrane, 2015)

ในปี 2016 รัฐบาลมาเลเซียได้ร่วมมือกับ UNHCR ริเริ่มโครงการนำร่องเพื่อให้การอนุญาตทำงานแก่ผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญา 300 คน ที่ได้ขึ้นทะเบียนกับ UNHCR และผ่านการตรวจสอบและตรวจสอบประวัติด้านความมั่นคง โครงการดังกล่าวจำกัดเฉพาะการจ้างงานในบริษัทในภาคอุตสาหกรรมเกษตรและการผลิตที่ทางรัฐบาลคัดเลือก แม้ว่าสิทธิในการทำงานจะถือเป็นข้อกังวลประเด็นสำคัญสำหรับผู้ลี้ภัยในมาเลเซีย แต่กลุ่มเคลื่อนไหวด้านสิทธิมนุษยชนตั้งข้อสังเกตว่าโครงการดังกล่าวเป็นการเลือกปฏิบัติและกีดกันผู้ลี้ภัยชาติพันธุ์และสัญชาติอื่น ๆ ไม่ให้เข้าร่วม (Goh, 2017)

2.3.2 กฎหมายและกลไกด้านสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ก) รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญของมาเลเซียได้ให้หลักประกันด้านเสรีภาพขั้นพื้นฐานแก่บุคคลทุกคน โดยมาตรา 5 (1) ระบุว่า ไม่มีบุคคลใดพึงถูกพรากชีวิตหรือสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลตามบทบัญญัติของกฎหมาย ส่วนมาตรา 6 ในรัฐธรรมนูญระบุว่า บุคคลทุกคนไม่ใช่แค่พลเมืองเท่านั้นไม่ควรถูกจับไปเป็นทาสและยืนยันถึงการห้ามการบังคับใช้แรงงาน หลักการเรื่องความเสมอภาคได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 8 (1) ซึ่งระบุว่า “บุคคลทุกคนเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายและมีสิทธิได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน”

อย่างไรก็ตาม บัญญัติต่าง ๆ ที่กล่าวไว้ข้างต้นกลับมีอยู่อย่างจำกัดทั้งในนโยบายและแนวปฏิบัติเมื่อมองในประเด็นเรื่องผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในประเทศมาเลเซีย จากงานวิจัยเรื่องความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติในมาเลเซีย Equal Rights Trust (2011) ได้สรุปถึงสถานการณ์ในมาเลเซียไว้ดังนี้

“ประเทศมาเลเซียมีประวัติชื่อเสียงที่ไม่ค่อยดีเกี่ยวกับการปฏิบัติและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิว่าด้วยความเสมอภาค ซึ่งรวมถึงประเด็นเรื่องการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม กลไกในการบริหารปกครอง ความช่วยเหลือทางด้านกฎหมาย การชดเชยเยียวยาและการใช้อำนาจแทรกแซง หลักกฎหมายเกี่ยวกับความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติในมาเลเซีย นั้นอ่อนแอ เช่นเดียวกับการนำกฎหมายและนโยบายไปปฏิบัติ แม้ว่าจะมีความจำเป็นในการมีการชดเชยและเยียวยาตามกฎหมายที่มีประสิทธิภาพเพื่อรับประกันว่าสิทธิในความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติจะได้รับการรับรอง แต่กลไกการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่สำหรับเหยื่อผู้เสียหายจากการเลือกปฏิบัติยังมีไม่เพียงพอ ในขณะที่รัฐธรรมนูญไม่ได้ระบุถึงหน่วยงานหรือองค์กรที่รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายสิทธิในความเสมอภาค คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของมาเลเซียได้มีบทบาทในประเด็นดังกล่าว อย่างไรก็ตาม องค์กรกรรมการสิทธิฯ เองก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าขาดความเป็นอิสระและไร้ผลงาน”

จากการวิเคราะห์ถึงรัฐธรรมนูญเพิ่มเติม Equal Right Trust(2011) ยังพบว่าบุคคลที่ไม่ได้เป็นพลเมือง ผู้ลี้ภัย ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและคนไร้รัฐยังเสียเปรียบในประเด็นเรื่องความยุติธรรมทางอาญาตาม มาตรา 5 เสรีภาพในการเคลื่อนย้ายตามมาตรา 9 และเสรีภาพในการพูด การรวมกลุ่มและสมาคมตาม มาตรา 10 ของรัฐธรรมนูญ

ข) พระราชบัญญัติการเข้าเมืองและใบอนุญาต IMM 13

ตามมาตรา 55 ของพระราชบัญญัติการเข้าเมือง ค.ศ. 1959/63⁵¹ รัฐมนตรีที่กำกับดูแลกิจการเข้าเมืองสามารถใช้ดุลยพินิจในการจำแนกประเภทของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลได้โดยไม่มีเงื่อนไขจากบทบัญญัติอื่นในกฎหมายฉบับนี้ บทบัญญัติดังกล่าวถูกใช้เป็นหลักกฎหมายสำคัญในการจัดการให้การคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยในทางปฏิบัติในมาเลเซียผ่านการออกใบอนุญาต IMM 13 ซึ่งให้สิทธิในการอาศัยเป็นการชั่วคราว สิทธิในการทำงาน สิทธิในการเข้าถึงการศึกษาและบริการสาธารณสุข หรือเงื่อนไขอื่น ๆ ที่กำหนดโดยรัฐมนตรี (International Federation for Human Rights & SUARAM, 2008) การออกใบอนุญาต IMM 13 ที่ผ่านมาในอดีตเป็นประเด็นที่ถกเถียงกันมาโดยตลอด และอำนาจที่ไม่จำกัดของรัฐมนตรีในกรณีดังกล่าวส่งผลให้เกิดความไม่แน่นอนและการขาดความโปร่งใสในระบบการทำงาน

ใบอนุญาต IMM 13 เริ่มถูกนำมาใช้ครั้งแรกในช่วงทศวรรษที่ 1970 เมื่อผู้ลี้ภัยกว่า 70,000 คน จากตอนใต้ของฟิลิปปินส์อพยพหนีมายังเกาะซาบาร์ ทางภูมิภาคตะวันออกของมาเลเซีย และได้ออกใบอนุญาตให้กับคนกลุ่มนี้อีกครั้งในปีค.ศ. 2009 (Hoffstaedter, 2014) การออกใบอนุญาต IMM 13 กลายเป็นประเด็นที่ได้ที่ได้รับการถกเถียงในสังคมอย่างหนักในปีค.ศ. 2011 ท่ามกลางข้อกล่าวหาที่ว่ารัฐบาลได้ให้สัญชาติแก่ผู้ที่ถือใบอนุญาตนี้เพื่อเพิ่มคะแนนเสียงเลือกตั้งให้กับพรรคร่วมรัฐบาล (To, 2011)

ในปีค.ศ. 2005 ภายหลังจากภัยพิบัติสึนามิในอาเจะห์ในช่วงเดือนธันวาคมปีก่อนหน้า ผู้ลี้ภัยชาวอาเจะห์ที่ได้ขึ้นทะเบียนกับ UNHCR ได้รับใบอนุญาต IMM 13 ซึ่งให้สิทธิในการอยู่อาศัย ทำงาน การเข้าถึงการศึกษาและการรักษาพยาบาล (Missbach, 2011) ใบอนุญาตดังกล่าวหมดอายุในปีค.ศ. 2006 และได้รับการต่ออายุจนถึงปีค.ศ. 2007 แต่หลังจากนั้นรัฐบาลมาเลเซียกลับยกเลิกใบอนุญาตและถือว่าผู้ลี้ภัยชาวอาเจะห์ที่ยังไม่กลับและอาศัยอยู่ในมาเลเซียต่อเป็นผู้อพยพที่ไม่ได้รับการรับรองสถานะตามกฎหมาย และมีมาตรการลงโทษต่อคนกลุ่มนี้ตามกฎหมายการเข้าเมือง โดยมีชาวอาเจะห์อย่างน้อย 33 คนที่ถูกเนรเทศออกจากมาเลเซียในปีค.ศ. 2008

ในปีค.ศ. 2006 รัฐบาลได้มีความพยายามที่จะออกใบอนุญาต IMM 13 ให้แก่ผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญา ซึ่งหลายคนได้เข้ามาอาศัยอยู่ในมาเลเซียตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1980 อย่างไรก็ตาม ความพยายามดังกล่าวถูกระงับโดยทันทีท่ามกลางข้อกล่าวหาในเรื่องการทุจริตคอร์ปชั่น (Wake, 2016) กลุ่มเคลื่อนไหวด้านสิทธิมนุษยชนได้วิจารณ์กรณีนี้ว่าขาดความโปร่งใสในกระบวนการสืบสวนกรณีทุจริตและคอร์ปชั่น และวิจารณ์การทำงานของกรมการเข้าเมืองว่าไม่ได้ทำงานอย่างใกล้ชิดกับ UNHCR ในโครงการดังกล่าว (SUARAM, 2006)

กรอบเชิงนโยบายในการคุ้มครองผู้ลี้ภัยในมาเลเซียดูเหมือนว่าจะมีลักษณะเป็นการเฉพาะกิจตามแต่ละสถานการณ์ (ad hoc) ขาดยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนและไม่ได้มีนโยบายอยู่กับกระทรวงหรือหน่วยงานใดเป็นการเฉพาะ เป็นเรื่องให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า ถึงแม้รัฐบาลจะมีมาตรการในเชิงบวกในการคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัยดังที่กล่าวไว้ข้างต้น แต่มาตรการดังกล่าวมีลักษณะชั่วคราวและรัฐบาลมาเลเซียยืนยันอย่างหนักแน่นที่จะปฏิเสธการให้ผู้ลี้ภัยอาศัยในระยะยาวหรือโอกาสในการให้สัญชาติแก่ผู้ลี้ภัย

⁵¹ มาตรา 55 (1) ใน พ.ร.บ. การเข้าเมือง ระบุไว้ว่า โดยไม่ต้องคำนึงถึงบทบัญญัติใด ๆ ในกฎหมายฉบับนี้ รัฐมนตรีอาจมีคำสั่งโดยจดเว้น ให้แก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลก็ได้ ทั้งที่มีเงื่อนไขหรือไม่ก็ได้ จากบทบัญญัติทั้งหมดหรือบทหนึ่งของพระราชบัญญัติฉบับนี้ และอาจให้ข้อสันนิษฐานทางกฎหมายที่จำเป็นตามคำสั่งดังกล่าวเพื่อให้คำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับใช้

แม้ว่าจะมีการใช้มาตรการคุ้มครองอย่างใบอนุญาต IMM 13 ก็ตาม Hoffstaedter (2014) วิเคราะห์ว่า นโยบายดังกล่าวมีลักษณะเลือกปฏิบัติซึ่งให้อาณัติผู้ลี้ภัยบางกลุ่มเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง (เช่น ในกรณีของผู้ลี้ภัยชาวฟิลิปปินส์ที่มีสิทธิลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง ในขณะที่ผู้ลี้ภัยกลุ่มอื่น ๆ กลับติดอยู่ในกับดักของความเป็นคนต่างชาติและอยู่ในวังวนปัญหาที่ไม่สามารถหาทางออกได้)

นอกจากนี้ การขาดความเข้าใจของหน่วยงานภาครัฐทั้งหลายต่อกระบวนการกำหนดสถานะและสิทธิของผู้ลี้ภัยของ UNHCR และความร่วมมือระหว่าง UNHCR กับหน่วยงานภาครัฐที่มีอยู่อย่างจำกัด ทำให้ทั้ง UNHCR และชุมชนกลุ่มผู้ลี้ภัยรู้สึกอึดอัดใจต่อกระบวนการคุ้มครองในทางปฏิบัติ กลุ่มสมาชิกรัฐสภาอาเซียนเพื่อสิทธิมนุษยชน (ASEAN Parliamentarian for Human Rights – APhR) ยังพบว่า UNHCR และหน่วยงานภาครัฐมีแรงจูงใจที่แตกต่างกันในกระบวนการจัดทำทะเบียนประวัติผู้ลี้ภัย สำหรับ UNHCR ต้องการให้เกิดกระบวนการดังกล่าวเพื่อจัดทำมาตรการในการปกป้องคุ้มครองผู้ลี้ภัย ในขณะที่ความสนใจของภาครัฐนั้นเป็นไปเพื่อการตรวจสอบอัตลักษณ์บุคคลและความมั่นคงแห่งชาติ กรณีดังกล่าวได้ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้นเมื่อรัฐบาลมาเลเซียเริ่มแนะนำ “กระบวนการจัดทำทะเบียนประวัติที่มีการบันทึกข้อมูลทางชีวภาพ” (biometric registration process) คู่ขนานไปกับกระบวนการจัดทำทะเบียนประวัติของ UNHCR ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2017 (Hansard of Special Chambers, 2017) ผู้ลี้ภัยที่ได้อื่นขึ้นทะเบียนกับทางรัฐบาลจะได้รับ บัตรประจำตัว “MyRC” ซึ่งมีอายุ 1 ปี ในการตอบกระทู้ถามในรัฐสภาต่อประเด็นดังกล่าว รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย Dato Masir Kujat ไม่สามารถอธิบายได้อย่างชัดเจนถึงวัตถุประสงค์ของบัตรดังกล่าวในการคุ้มครองต่อผู้ลี้ภัย ซึ่งสร้างความกังวลต่อระบบขึ้นทะเบียนสองรูปแบบเช่นนี้และอาจสร้างปัญหาต่อผู้ที่ถือบัตร UNHCR แต่ไม่มีบัตร MyRC ข้อกังวลที่มากยิ่งขึ้นไปอีกต่อเรื่องนี้ คือ การกำหนดเส้นตายเวลาหมดเขตการขึ้นทะเบียนของผู้ลี้ภัยซึ่งมีจำนวนกว่า 150,000 คนให้เสร็จภายในวันที่ 30 กันยายน 2017 แต่ข้อมูลเมื่อวันที่ 29 กันยายน 2017 กลับมีผู้ลี้ภัยเพียง 2,981 คนที่ได้ขอยื่นขึ้นทะเบียนกับรัฐบาลมาเลเซีย(Hansard of Special Chambers. 2017)

ค) พระราชบัญญัติเด็ก ค.ศ. 2001 (พ.ร.บ. 611)

พระราชบัญญัติเด็ก ค.ศ. 2011 (พ.ร.บ. 611) ได้รับการร่างและตราขึ้นโดยตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานสี่ประการ คือ การไม่เลือกปฏิบัติ หลักผลประโยชน์สูงสุดสำหรับเด็ก สิทธิในชีวิต ความอยู่รอดและการพัฒนาของเด็ก และหลักความเคารพในความเห็นหรือมุมมองของเด็ก กฎหมายฉบับนี้ให้นิยามว่า “เด็ก” คือ บุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี และในส่วนของที่เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคืออายุ ให้นิยามเด็กตามอายุที่สามารถรับผิดทางอาญาตามมาตรา 82 ของประมวลกฎหมายอาญา ในอารัมภบทของ พ.ร.บ. ฉบับนี้ได้ให้การรับรองว่า เด็กทุกคนมีสิทธิในการได้รับ “การคุ้มครองและความช่วยเหลือในบริบทแวดล้อมทุกรูปแบบโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในด้านต่าง ๆ ทั้งเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ที่มาทางสังคม ความพิการทั้งทางกายภาพ อารมณ์และจิตใจ หรือสถานะอื่น ๆ

หลักการไม่เลือกปฏิบัติที่เน้นย้ำในกฎหมายฉบับนี้ได้รับการชื่นชมและช่วยเปิดพื้นที่ให้กับกระบวนการผลักดันเชิงนโยบายในอนาคต แต่การปฏิบัติตามนโยบายที่เกิดขึ้นในปัจจุบันกลับละเลยต่อการคุ้มครองเด็กที่เป็นผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิง ดังที่รายงานของ UNICEF ในปีค.ศ. 2013 ได้ระบุไว้ว่า

“ในขณะที่หลักการว่าด้วยการไม่เลือกปฏิบัติได้รับการให้ความสำคัญจากหน่วยงานภาครัฐทั้งหลาย แต่หลักฐานจากเหตุการณ์ต่าง ๆ กลับแสดงให้เห็นว่ามีหลายกรณีของเด็กที่เป็นผู้ลี้ภัย ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและผู้อพยพเข้าเมืองผิดกฎหมายไม่สามารถเข้าถึงบริการด้านการรักษาพยาบาลที่เด็กเหล่านี้ควรจะได้รับ ในบางกรณี เจ้าหน้าที่ของโรงพยาบาลได้แจ้งความต่อกรมการตรวจคนเข้าเมืองว่าเด็กผู้ลี้ภัยในการรักษาเป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งเกิดผลร้ายที่ตามมาต่อเด็กเหล่านี้”

ง) กลไกระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน

ประเทศมาเลเซียได้ให้สัตยาบันเป็นภาคีในสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่สำคัญเพียง 3 ฉบับ ซึ่งได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (CEDAW) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC) และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (CRPD) ในขณะที่สนธิสัญญาที่สำคัญที่เหลืออย่างเช่น อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (CERD) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (ICESCR) อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการกระทำอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือย่ำยีศักดิ์ศรี (CAT) อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานและสมาชิกในครอบครัว (CMW) และอนุสัญญาเกี่ยวกับสถานะของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 ทางรัฐบาลมาเลเซียยังไม่ได้ให้สัตยาบันต่อกฎหมายระหว่างประเทศเหล่านี้และแทบไม่มีความก้าวหน้าในกระบวนการดังกล่าวเลย แม้ว่าภาคประชาสังคมทั้งในมาเลเซียและระหว่างประเทศจะกดดันอยู่อย่างต่อเนื่องก็ตามที่

การเก็บข้อมูลและการสัมภาษณ์ในงานวิจัยฉบับนี้เกิดขึ้นก่อนการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 14 ในมาเลเซีย ซึ่งถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและรัฐบาลเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ รัฐบาลผสมชุดใหม่จากการเลือกตั้งครั้งนี้ได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาผู้ลี้ภัยตั้งในคำประกาศเจตนารมณ์ทางการเมืองในการรณรงค์หาเสียง “Buku Harapan: Penuhi Harapan, Tembak Harapan” (Pakatan Harapan, 2018) ในวันที่ 2 กรกฎาคม ค.ศ. 2018 Saifuddin Abdullah รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศคนใหม่ของมาเลเซียได้ยืนยันอีกครั้งถึงเจตนารมณ์ที่รัฐบาลจะให้สัตยาบันต่อกฎหมายและกลไกสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่สำคัญ จากคำกล่าวที่ว่า “เรามีความปรารถนาที่จะลงนามในอนุสัญญาต่าง ๆ ด้านสิทธิมนุษยชนที่เหลือ จากอนุสัญญาทั้งหมด 9 ฉบับ เราได้ให้สัตยาบันไปเพียงแค่ 3 ฉบับเท่านั้น เรื่องนี้อยู่ในคำประกาศเจตนารมณ์ของเรา” (Malay Mail, 2018) รัฐมนตรีต่างประเทศยังได้กล่าวอีกว่ามาเลเซียนั้นตั้งใจที่จะยังคงนโยบายความเป็นกลางภายในอาเซียนอยู่ แต่ไม่ได้ขยายความในเรื่องดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ แนวโน้มหรือนัยการเปลี่ยนแปลงในเชิงนโยบายของรัฐบาลชุดปัจจุบันในการรับมือต่อผู้ลี้ภัยซึ่งส่วนมากมาจากประเทศอาเซียน และการจัดการกับสาเหตุรากเหง้าของวิกฤตการณ์โรฮิงญาในเมียนมาร์ รวมถึงการปิดพรมแดนทั่วภูมิภาคนั้นยังคงเป็นเรื่องที่ต้องติดตามกันต่อไป

การให้สัตยาบันในอนุสัญญาผู้ลี้ภัยถือเป็นประเด็นที่ถูกกล่าวถึงในการสัมภาษณ์ส่วนใหญ่ในฐานะที่เป็นขั้นตอนพื้นฐานสำคัญที่รัฐบาลมาเลเซียจำเป็นต้องดำเนินการ เมื่อถามถึงสาเหตุว่าทำไมรัฐบาลมาเลเซียจึงยังไม่ยอมให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาผู้ลี้ภัย Albar (2018) ได้กล่าวว่า “มีความหวาดกลัวในหมู่ผู้มีอำนาจอยู่ว่าถ้าหากเราให้สัตยาบันต่ออนุสัญญานี้แล้ว จะเป็นเหมือนกับการเปิดประตูระบายน้ำ (floodgate) ให้ผู้ลี้ภัยหลังไหลเข้ามามากขึ้น” จากมุมมองของเขา เขาเห็นว่าความหวาดกลัวดังกล่าวเป็นเรื่องจริง โดยเฉพาะสถานการณ์ที่มีผู้อพยพโยกย้ายถิ่นฐานโดยผิดกฎหมายจำนวนมากในมาเลเซีย แต่ด้วยเหตุดังกล่าว เขาจึงได้เน้นย้ำว่ามาเลเซียจำเป็นต้องมีแนวทางบูรณาการในการแก้ไขปัญหาผู้อพยพที่ผิดกฎหมายหรือไม่มีเอกสารรับรองและการให้การรับรองต่อผู้ลี้ภัยในเวลาเดียวกัน นอกจากนี้ Albar (2018) ยังได้เน้นให้เห็นถึงความจำเป็นของ “การมีแผนการที่รองรับอย่างเป็นระบบในระดับอาเซียน” เป็นการเฉพาะสำหรับการจัดการกับปัญหาผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญา เนื่องจากคนกลุ่มนี้เป็นผู้ลี้ภัยที่มีจำนวนประชากรมากที่สุดในอาเซียน อย่างไรก็ตาม Joseph (2018) เห็นว่า ข้อโต้แย้งเรื่องการเป็นประตูระบายคลื่นผู้ลี้ภัยจำนวนมากนั้นไม่ได้เกิดประสบการณ์เช่นนั้นกับประเทศอื่น ๆ ที่ได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาผู้ลี้ภัยไปแล้ว แท้จริงแล้วรัฐบาลจะได้ประโยชน์จากการให้สัตยาบันโดยจะได้รับความเชื่อถือมากขึ้นหากอนุญาตให้ผู้ลี้ภัยมีสถานะอยู่ในประเทศได้ และจะช่วยให้เกิดระบบที่เหมาะสมในการจัดการกับผู้ลี้ภัย (ซึ่งสามารถเกิดขึ้นจากอนุสัญญาผู้ลี้ภัย) อย่างไรก็ตาม เขายังกล่าวว่าเป็นเรื่องจำเป็นที่ต้องให้หลักประกันกับรัฐบาลมาเลเซียว่าการให้สัตยาบันดังกล่าวไม่ได้นำไปสู่การสูญเสีย “อำนาจอธิปไตยของรัฐ”

ส่วนประเด็นเรื่องความจำเป็นในการสร้างความตระหนักรู้และความเข้าใจให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับอนุสัญญาผู้ลี้ภัยและสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องที่ถูกหยิบยกขึ้นมาในการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ ซึ่งจะอภิปรายเพิ่มเติมในส่วนข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย Adrian Pereira (2018) นักสิทธิมนุษยชนที่ทำงานสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศซีกโลกเหนือ-ใต้ (North-South Initiative) และทำงานในประเด็นสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ รวมถึงสิทธิของผู้อพยพย้ายถิ่นฐานและผู้ลี้ภัยได้กล่าวว่า นอกจากประเด็นเรื่องความกังวลกับการเปิดประตูรับการลี้ภัยของผู้ลี้ภัยแล้ว การที่รัฐบาลมาเลเซียไม่กล้าตัดสินใจให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาผู้ลี้ภัยอาจเป็นเพราะสาเหตุที่ว่ารัฐบาลไม่ต้องการสร้างความไม่พอใจต่อประเทศที่ทำให้เกิดผู้ลี้ภัยไม่เต็มใจที่จะใช้ทรัพยากรของชาติกับผู้ลี้ภัย และการขาดจิตสำนึกในสังคมชาวมาเลเซียต่อประเด็นสิทธิผู้ลี้ภัย ประเด็นเรื่อง (การขาด) ความตระหนักรู้ของสาธารณชนชาวมาเลเซียและนัยทางการเมืองต่อประเด็นดังกล่าวถูกหยิบยกมาพูดในการสัมภาษณ์เช่นกัน เขายืนยันว่า ความกังวลที่ว่า “ผู้ลี้ภัยจะมีมากขึ้น” หากว่าเราลงนามในอนุสัญญาผู้ลี้ภัยนั้นเป็นความเข้าใจที่คับแคบต่อความเป็นจริงที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย และไม่ได้พิจารณาถึงความจริงที่ว่าผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่ที่พยายามแสวงหาที่พักพิงนั้นจะเดินทางไปประเทศใดก็ได้ที่ใกล้ที่สุดที่พวกเขาสามารถไปได้ และเป็นพื้นที่ที่มีชุมชนผู้ลี้ภัยอยู่แล้ว นอกจากนี้ ในกรณีของผู้ลี้ภัยอันเนื่องมาจากภัยจากสภาวะแวดล้อมทางธรรมชาติ ผู้ลี้ภัยเหล่านี้อาจจะไม่ได้มีทางเลือกมากนักนอกเสียจากต้องเดินทางหนีไปที่ใดก็ตามที่สามารถเดินทางไปได้ กรณีดังกล่าวยิ่งตอกย้ำความเชื่อของผู้ที่มีข้อโต้แย้งของผู้ที่ว่า “ผู้ลี้ภัยจะต้องเข้ามาในประเทศของตนเป็นแน่แท้” Pereira (2018) ยังทิ้งท้ายอีกว่า อาจมีความเป็นไปได้ที่ผู้ที่อยู่ในอำนาจหรืออยู่ในตำแหน่งที่มีอิทธิพลบางคนอาจมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับการที่ยังคงไว้เพื่อไม่ให้มีการจัดระบบในเรื่องนี้จริงจัง เนื่องจากเรื่องนี้ได้เปิดโอกาสให้เกิดการแสวงหากำไรจาก “ธุรกิจมืด” ได้อยู่ อย่างไรก็ตาม เขาสันนิษฐานว่าหากมีการให้การรับรองอย่างเป็นทางการต่อผู้ลี้ภัยและจัด

กระบวนการให้คนเหล่านี้มีส่วนร่วมในทางเศรษฐกิจของมาเลเซีย ประเทศและเศรษฐกิจของมาเลเซียจะได้รับผลประโยชน์มากขึ้นอีกจำนวนมาก ซึ่งได้กล่าวถึงความจำเป็นในการปรับกระบวนการทัศน์จาก “มุมมองความมั่นคง” ไปสู่ มุมมองเชิงสังคม วัฒนธรรมและเศรษฐกิจที่เกื้อกูลกัน ซึ่งเราจำเป็นต้องมีหน้าที่เชิงศีลธรรมและพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนที่ต้องดำเนินการ นอกจากนี้ประเด็นเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันก็เป็นที่พูดถึงในการสัมภาษณ์ทั้งหมดเช่นกัน

แม้ว่ารัฐบาลมาเลเซียจะให้สัตยาบันในอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ หรือ CEDAW ในปีค.ศ. 1995 ก็ตาม แต่สาระหรือบทบัญญัติใน CEDAW กลับไม่ได้ถูกนำมาบังคับใช้ในศาลภายในประเทศเลย เนื่องจากอนุสัญญาดังกล่าวยังไม่ได้ถูกนำมาอนุวัติการเข้ากับระบบกฎหมายภายในประเทศแม้ว่าจะมีข้อเสนอแนะในเรื่องนี้จากคณะกรรมการก็ตาม นอกจากนี้มาเลเซียยังคงข้อสงวนในอนุสัญญานี้ไว้หลายมาตรา เช่น มาตราที่ 16 (1) (a), (c), (f) และ (g) ซึ่งเกี่ยวข้องกับความเสมอภาคในการแต่งงาน มาตรา 9 (2) ว่าด้วยสิทธิอันเท่าเทียมกันในการถือสัญชาติ และยังไม่ได้ทำให้การถอนข้อสงวนในมาตรา 16 (2) ว่าด้วยการแต่งงานในเด็ก มีผลบังคับใช้ ยิ่งไปกว่านั้น มาเลเซียยังไม่ได้ให้สัตยาบันในพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาดังกล่าวอีกด้วย

ในช่วง 23 ปีที่ผ่านมาตั้งแต่การให้สัตยาบัน CEDAW รัฐบาลมาเลเซียได้ส่งรายงานอย่างเป็นทางการให้แก่คณะกรรมการ CEDAW เพียง 2 ครั้ง (รายงานรอบที่ 1 และ 2 ในปี 2004 และรายงานรอบที่ 3 ถึง 5 ในปี 2016 ทั้งที่กำหนดส่งในปี 2012) โดยผู้หญิงที่เป็นผู้พวยพและผู้ลี้ภัยปรากฏอยู่ในรายงานของรัฐบาลเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ “การต่อต้านการค้ามนุษย์” เท่านั้น โดยรายงานดังกล่าวเสนอว่า พระราชบัญญัติต่อต้านการค้ามนุษย์ (ATIPSOM, 2007) ไม่ได้จำแนกเหยื่อจากการค้ามนุษย์จากสถานการณ์เข้าเมือง (Malaysia’s 3rd to 5th CEDAW Report, 2016) รายงานดังกล่าวไม่ได้จัดการให้เกิดกระบวนการการระบุตัวตนถึงผู้ลี้ภัยที่อาจตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ กลไกในการเข้าถึงการคุ้มครองและความช่วยเหลือที่เหมาะสม นอกจากนี้ยังไม่มีมาตรการคุ้มครองสิทธิแรงงานซึ่งสนับสนุนให้เกิดสภาวะการของการค้ามนุษย์และการบังคับใช้แรงงานต่อผู้ลี้ภัยได้ คณะกรรมการ CEDAW ได้ให้ความเห็นในรายงานสรุปข้อสังเกต (Concluding Observations) ต่อการปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ ของมาเลเซียโดยมีส่วนหนึ่งของรายงานที่ให้ความสำคัญกับประเด็นผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยหญิง ทั้งในเรื่องการให้การรับรองสถานะตามกฎหมาย สิทธิของผู้ลี้ภัยในด้านสุขภาพ การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม การศึกษา การจ้างงานที่ปลอดภัยและยั่งยืนและการเข้าถึงบริการทางสังคม⁵² นอกจากนี้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของมาเลเซีย (SUHAKAM, 2018) ยังได้เน้นถึงความสำคัญในเรื่องเดียวกันนี้ในรายงาน CEDAW ของประเทศมาเลเซีย โดยเสนอให้รัฐบาล “รับแนวทางและจุดยืนที่เปิดกว้างมากขึ้นในการจัดการกับประเด็นเรื่องสิทธิของกลุ่มคนชายขอบ ซึ่งมีจำนวนประชากรอยู่พอสมควรในประเทศมาเลเซีย ด้วยการให้อนุญาตแก่คนเหล่านี้มีสิทธิเข้าถึงการศึกษาของรัฐ การบริการสาธารณสุขและการจ้างงานได้อย่างเท่าเทียม อีกทั้งให้มีสิทธิในการมีชีวิตที่ดีโดยปลอดจากความยากจนและการเลือกปฏิบัติ”

⁵²ดูใน CEDAW Committee Concluding Observations ต่อรายงานรอบที่ 3 ถึง 5 ของมาเลเซีย (14 มีนาคม 2018) ในย่อหน้าที่ 13, 14, 25, 39, 40, 45 และ 46

ประเทศมาเลเซียได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC) ในปี 1995 และยังคงข้อสงวนในมาตราสำคัญ 5 ข้อ ได้แก่ มาตราที่ 2 ว่าด้วยการไม่เลือกปฏิบัติ มาตราที่ 7 ว่าด้วยการขึ้นทะเบียนการเกิด สิทธิในชื่อและสิทธิในสัญชาติ มาตราที่ 14 ว่าด้วยเสรีภาพทางความคิด ความสำนึกรู้และการนับถือศาสนา มาตราที่ 28(1)(a) ว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับที่ไม่มีค่าใช้จ่ายสำหรับเด็กทุกคน และมาตราที่ 37 ว่าด้วยการซ้อมทรมาน หรือการกระทำหรือการลงโทษที่ทารุณโหดร้าย และการลิดรอนเสรีภาพโดยผิดกฎหมาย (Child Rights Coalition, 2013) ในปี 2006 รัฐบาลได้ยื่นรายงานความก้าวหน้าเพียงฉบับเดียวต่อคณะกรรมการ CRC และในรายงานดังกล่าวมีการอ้างถึงผู้ลี้ภัยเพียงแค่ครั้งเดียว คือ ในประเด็นที่รัฐบาลยืนยันว่าไม่ได้เป็นภาคีในอนุสัญญาผู้ลี้ภัย แต่ “รัฐบาลก็ได้ปฏิบัติตามกฎหมายจารีตธรรมเนียมระหว่างประเทศในเรื่องนี้อยู่ตลอดมา โดยผู้ที่เข้ามาในประเทศที่อ้างว่าเป็นผู้ลี้ภัยจะได้รับความช่วยเหลือบนหลักการทางมนุษยธรรม” (Malaysia Country Report to the CRC Committee, 2007)

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการ CRC ได้จัดทำรายงานสรุปข้อสังเกต (Concluding Observations) โดยเสนอเร่งรัดให้รัฐบาลมาเลเซียพัฒนากรอบเชิงนโยบายระดับชาติสำหรับการคุ้มครองเด็กผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัย ยุติการกักขังควบคุมตัวเด็ก งดเว้นมาตรการการลงโทษแก่ผู้ลี้ภัยตาม พ.ร.บ. การเข้าเมือง และพยายามขับเคลื่อนการรับรองสถานะตามกฎหมายของผู้ลี้ภัย นอกจากนี้ยังเสนอให้รัฐบาลมาเลเซียจัดการกับประเด็นเรื่องสิทธิทางการศึกษาของเด็กผู้ลี้ภัย การเข้าถึงการขึ้นทะเบียนการเกิดและการให้หลักประกันเพื่อไม่ให้เกิดการเลือกปฏิบัติทั้งทางนโยบายและในทางปฏิบัติของภาครัฐ เครือข่ายองค์กรด้านสิทธิเด็กของมาเลเซียได้ยื่นรายงานจากภาคประชาสังคมในกระบวนการรายงานทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของมาเลเซีย (Universal Periodic Review) ในปี 2013 โดยได้เสนอถึงประเด็นปัญหาการขาดกรอบกฎหมายภายในประเทศในการคุ้มครองเด็กผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยที่สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก และเด็กผู้ลี้ภัยยังคงเผชิญกับการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากการไม่มีสถานะทางกฎหมายในหลากหลายรูปแบบ เช่น ความกลัวในการถูกจับกุมและการคุกคาม การคุมขังเด็ก สิทธิในการเข้าถึงการศึกษาและการบริการสาธารณสุขที่ปลอดภัย (Child Rights Coalition, 2013)

ผู้ให้สัมภาษณ์ในงานวิจัยครั้งนี้ได้อ้างถึง อนุสัญญา CEDAW และ CRC ในฐานะเป็นเครื่องมือในการปกป้องคุ้มครองและกรอบทางกฎหมายที่สำคัญ แต่ทว่ากลับไม่ได้มีการขยายขอบเขตการคุ้มครองไปยังผู้ลี้ภัยในมาเลเซีย Lia Syed (2018) ผู้อำนวยการของสถาบันวิจัยสังคมแห่งมาเลเซีย (Malaysian Social Research Institute – MSRI) ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำงานกับผู้ลี้ภัยจากภูมิภาคตะวันออกกลางมาเป็นระยะเวลายาวนานได้กล่าวว่า แม้ว่าภาคประชาสังคมของมาเลเซียได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำรายงานทบทวนสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาทั้งสองฉบับ แต่ทางภาครัฐกลับไม่มีปฏิบัติการที่เป็นรูปธรรมในเรื่องดังกล่าวเลย

ในฐานะที่เป็นกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นาย Joseph (2018) ได้เสนอแนะว่า CRC และ CEDAW ยังถือเป็นโอกาสที่ช่วยให้คนในมาเลเซียได้คิดทบทวนว่าอยากจะให้สังคมของตนเป็นรูปแบบไหน ซึ่งมีข้อความดังนี้

“เราต้องการให้เด็กผู้ลี้ภัยสามารถเข้าถึงการศึกษาหรือให้เด็กเหล่านี้ได้รับความเมตตาจากสถานการณ์ที่เลวร้ายหรือไม่ มันเป็นทางเลือกของสังคมเรา ในระยะยาว เราจะ

คำนวณและพบว่าต้นทุนของการไม่มีการศึกษาและการไม่มีทักษะนั้นสูงมากสำหรับสังคม การเข้าเรียนนั้นเป็นเรื่องสำคัญมาก และคุณสามารเห็นได้อย่างชัดเจนในรัฐชวาห์กับ ความเชื่อมโยงระหว่างจำนวนคนไร้รัฐและเด็กข้างถนนจำนวนมาก กับอัตราการเกิดขึ้น ของอาชญากรรมและกลุ่มอันธพาล”

เขายังเน้นย้ำเพิ่มเติมอีกว่าพันธกรณีของประเทศมาเลเซียในฐานะเป็นสมาชิกของชุมชนระหว่างประเทศ จำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือรัฐอื่นเมื่ออยู่ในภาวะไร้เสถียรภาพ ซึ่งสิทธิมนุษยชนนั้นจำเป็นต้องมีส่วนร่วม และความรับผิดชอบร่วม และรัฐบาลมาเลเซียมีศักยภาพมากพอที่จะรองรับความต้องการดังกล่าวได้ “บาง ที่อาจต้องมีราคาหรือต้นทุนที่ต้องจ่าย แต่เราก็เป็นประเทศที่พอมิเงินอยู่” (Joseph, 2018)

สำหรับประเด็นที่ว่าอนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนเหล่านี้ถูกนำมาใช้อย่างไรในอดีต C. Anonymous (2018) ซึ่งเป็นนักเคลื่อนไหวผู้ลี้ภัยซึ่งทำงานในองค์กรพัฒนาเอกชนในมาเลเซียได้กล่าวว่า มีกรณีเด็กผู้ลี้ภัยคนหนึ่งที่ได้รับการประกันตัวหลังจากที่ทนายได้แย้งว่าเด็กคนนั้นไม่ควรถูกคุมขังตามที่ พระราชบัญญัติเด็กและอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กได้กำหนดไว้ โดยเด็กผู้ลี้ภัยคนนั้นถูกปล่อยตัวโดยไม่มี ความผิด และได้รับการประกันตัวโดยหลักทรัพย์ประกัน 2,000 ริงกิต (Free Malaysia Today, 2017) อย่างไรก็ตาม C. Anonymous (2018) ได้แสดงความไม่พอใจในประเด็นที่ว่ากฎหมายที่มีอยู่ทั้ง ภายในประเทศ (เช่น พระราชบัญญัติเด็ก ค.ศ. 2001) และกลไกสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศกลับแทบไม่ เคยถูกใช้โดยองค์กรด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อปกป้องคุ้มครองกลุ่มคนที่เปราะบางในมาเลเซีย เธอยังได้ กล่าวไว้ว่า รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยและอธิบดีกรมตรวจคนเข้าเมืองมีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจในการสั่ง ไม่คุมขังหรือลงโทษเด็ก แต่กลับไม่มีเจตจำนงทางการเมืองในการใช้อำนาจดังกล่าว ประกอบกับการตีความ ตามกฎหมายอย่างคับแคบในศาลได้ส่งผลให้เกิดความล้มเหลวในการปกป้องคุ้มครองเด็กเหล่านี้

มาเลเซียได้เข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (CRDP) ในปีค.ศ. 2010 โดยได้ตั้งข้อ สงวนใน 2 ข้อ คือ มาตรา 15 ว่าด้วยเสรีภาพจากการทรมาน หรือการกระทำหรือการลงโทษที่ทารุณ โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือย่ำยีศักดิ์ศรีและมาตรา 18 ว่าด้วยเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายและเสรีภาพในการ ถิ่นสัญชาติ รัฐบาลมาเลเซียยังได้เข้าร่วมเป็นภาคีในคำประกาศที่ว่า “การตีความในหลักการทาง รัฐธรรมนูญว่าด้วยความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติพึงไม่ขัดต่อการให้หลักประกันในเรื่องความเสมอ ภาคและการไม่เลือกปฏิบัติในอนุสัญญาฯ และตีความสิทธิในการมีส่วนร่วมในมิติทางวัฒนธรรมของชีวิต ตามมาตรา 30 ดังที่เป็นประเด็นสำคัญในกฎหมายภายในประเทศเช่นกัน (Equal Rights Trust, 2016) ที่ ผ่านมารัฐบาลยังไม่ได้ยื่นรายงานความก้าวหน้าให้กับทางคณะกรรมการ CRPD และอนุสัญญานี้ ยังไม่ได้รับการพูดถึงจากผู้ให้สัมภาษณ์ว่าเป็นกลไกสำคัญสำหรับการทำงานด้านสิทธิผู้ลี้ภัย ซึ่งบางที่อาจ สะท้อนถึงการขาดมุมมองที่ครอบคลุมถึงผู้ลี้ภัยที่เป็นคนพิการในการวิเคราะห์และการผลักดันเชิงนโยบาย ของภาคประชาสังคมในมาเลเซีย

จ) กลไกด้านสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาค

ดังที่ได้กล่าวถึงในบทที่ 2 ที่ว่าประเทศมาเลเซียในฐานะเป็นสมาชิกของประชาคมอาเซียนได้ยอมรับปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Declaration on Human Rights – ADHR) และได้แต่งตั้งผู้แทนเข้าร่วมในคณะกรรมการอาเซียนว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของผู้หญิงและเด็ก (ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children – ACWC) และปัจจุบันเป็นประธานคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (AICHR) ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้ให้ความสำคัญกับ “สิทธิของผู้หญิง เด็ก คนชรา คนพิการ แรงงานย้ายถิ่นและกลุ่มคนที่เปราะบางและคนชายขอบว่าเป็นสิทธิที่แบ่งแยกมิได้จากสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน” เนื่องจากภาวะความเปราะบางอย่างมากที่ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยต้องเผชิญ การนำบทบัญญัติดังกล่าวของปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจะต้องถือเป็นพันธกรณีสำคัญที่รัฐสมาชิกต้องยึดถือและเคารพในสิทธิมนุษยชนของผู้ลี้ภัยที่มีอยู่ดั้งเดิมและแบ่งแยกออกไปมิได้

ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนยังได้รับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลในมาเลเซียที่จะแสวงหาที่พักพิงและมีสัญชาติ โดยเฉพาะ มาตรา 16 ได้รับรองว่า “บุคคลทุกคนมีสิทธิในการแสวงหาและได้รับที่พักพิงในรัฐอื่นอันสอดคล้องกับกฎหมายภายในประเทศของรัฐนั้นและข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง” ขณะที่มาตรา 18 ระบุว่า “บุคคลทุกคนมีสิทธิในการถือสัญชาติตามที่กฎหมายกำหนด ไม่มีบุคคลใดพึงถูกไล่ออกจากสัญชาติของตนไปโดยพลการ หรือถูกปฏิเสธการเปลี่ยนแปลงสัญชาติ” แม้ว่าจะมีข้อจำกัดต่าง ๆ ในกฎหมายภายในประเทศ แต่ Equal Rights Trusts (2016) เสนอว่า การตีความถึง ‘กฎหมาย’ “สามารถและควรที่จะครอบคลุมไปถึงบรรทัดฐานในกฎหมายระหว่างประเทศภายใต้ทั้งสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่ได้รับการให้สัตยาบันและจารีตและธรรมเนียมปฏิบัติในกฎหมายระหว่างประเทศด้วย”

นอกจากนี้ มาเลเซียยังเป็นสมาชิกขององค์กรความร่วมมือในการปรึกษาหารือด้านกฎหมายระหว่างภูมิภาคเอเชียและแอฟริกา (Asian-African Legal Consultative Organization – AALCO) และหลักการกรุงเทพฯ ว่าด้วยสถานะและการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยที่ไม่ได้มีผลผูกพันตามกฎหมาย ซึ่งรับรองโดย AALCO ในปีค.ศ. 1966 (ดังนั้นจึงเป็นส่วนหนึ่งของพันธกรณีระหว่างประเทศของมาเลเซียในด้านสิทธิมนุษยชน) ซึ่งได้ให้รัฐสมาชิกให้คำมั่นในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยด้วยหลักการไม่เลือกปฏิบัติ ย้ำเตือนให้รัฐยึดถือพันธกรณีในหลักการไม่ส่งกลับไปเผชิญกับอันตราย (non-refoulement) เน้นย้ำถึงความจำเป็นในการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ลี้ภัยและตอบสนองต่อความต้องการเฉพาะของผู้ลี้ภัยหญิงและเด็ก และเรียกร้องให้สมาชิกร่วมมือกันในการหาทางแก้ไขปัญหาย่างยั่งยืนให้กับผู้ลี้ภัย แม้ว่าหลักการกรุงเทพฯ จะได้รับการรับรองมาหลายทศวรรษแล้ว แต่หลักการดังกล่าวกลับไม่ถูกให้ความสำคัญในการรณรงค์เคลื่อนไหวเรื่องสิทธิผู้ลี้ภัยภายในประเทศ และไม่ได้ถูกอ้างถึงในการสัมภาษณ์ในงานวิจัยชิ้นนี้เลย

2.4 ประเด็นสิทธิที่สำคัญและข้อกังวลที่ผู้ลี้ภัยในมาเลเซียต้องเผชิญ

2.4.1 เสรีภาพในการเคลื่อนย้าย และสิทธิในการปลอดภัยจากการจับกุมและคุมขังโดยพลการ

ดังที่ได้กล่าวไปในส่วนที่ผ่านมาว่า การที่รัฐบาลมาเลเซียไม่มีกรอบทางกฎหมายและการปกครองเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยโดยตรง ทำให้ผู้ลี้ภัยกลายเป็นผู้ที่ไม่มียุทธศาสตร์รับรองตามกฎหมาย เป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย และเป็นอาชญากรในสายตาของรัฐมาเลเซีย ความหวาดกลัวในการถูกจับกุม คุมขัง (และอาจถูกส่งตัว

กลับ) ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่หล่อหลอมประสบการณ์ของผู้ลี้ภัยในประเทศมาเลเซีย เพียงแค่ภัยจากการถูกคุมขังกักกันก็สร้างให้เกิดประสบการณ์ที่กระทบกระเทือนจิตใจหรือบาดแผลฝังใจได้ ผู้ให้คำปรึกษาคนหนึ่งทำงานกับผู้ลี้ภัยได้อธิบายภาพของประเทศมาเลเซียว่าเหมือนกับ “นรกทั้งเป็น” (living hell) เนื่องจากความหวาดกลัวต่อภัยของการถูกจับกุมและคุมขัง (Sayed & Choi, 2018) ความกลัวเช่นนี้มาจากการแยกตัวอยู่อย่างโดดเดี่ยว พ่อแม่ไม่ยอมให้ลูกของตนออกไปเล่นข้างนอก ถูกจำกัดการเดินทาง เคลื่อนย้าย และปิดกั้นไม่ให้ผู้ลี้ภัยเหล่านี้สามารถไปทำงานข้างนอกหรือร้องขอความช่วยเหลือในยามจำเป็นได้ ดังที่หญิงผู้ลี้ภัยคนหนึ่งได้กล่าวในปี 2008 ว่า “เรากลัว ผู้หญิงเราถูกทำร้ายและถูกจับกุมในระหว่างเดินทางจากที่ทำงานเพื่อกลับบ้านในตอนค่ำ เราประสบปัญหาที่ไม่ได้รับค่าจ้างในที่ทำงาน พวกเรากลัวตำรวจจับ เราจะต้องหลบซ่อนอยู่เสมอ ลูก ๆ เราก็หิวโหยเมื่อเราไม่ได้รับค่าจ้าง (Women’s Commission for Refugee Women & Children, 2008)

การคุมขังผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัย (ซึ่งอยู่ในฐานะ “บุคคลที่ไม่มีเอกสารรับรองตามกฎหมาย” ตามกฎหมายที่มีอยู่) ถือเป็นเรื่องบังคับและเป็นเรื่องปกติที่เกิดขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติการเข้าเมือง ค.ศ. 1959/63 ซึ่งสามารถดำเนินการคุมขังได้อย่างไม่มีกำหนด เนื่องจากกฎหมายไม่ได้รับอนุญาตให้มีการประเมินหรือทบทวนขยายการกักขังโดยศาล (Asylum Access Malaysia, 2018) คำสั่งที่ออกโดยอัยการสูงสุดระบุว่าผู้มีบัตรผู้ลี้ภัยของ UNHCR จะได้รับการยกเว้นจากการดำเนินคดี และประกาศโดยกรมการตรวจคนเข้าเมืองในปี 2005 ก็ได้ส่งเสียงสะท้อนในกระบวนการคุ้มครองทั่วไปต่อผู้ลี้ภัยที่ให้ผู้ถือบัตร UNHCR จะไม่ถูกจับเช่นกัน นอกจากนี้ ผู้อำนวยการกองบังคับคดีของกรมการตรวจคนเข้าเมืองได้ให้ความเห็นต่อ FIDH ในปี 2008 ไว้ว่าไม่มีนโยบายที่เป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยในหน่วยงานของตน เนื่องจาก “กรณีดังกล่าวมีประโยชน์ โดยช่วยให้เกิดความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน และอนุญาตให้กรมสามารถทำงานกับ UNHCR ได้ นอกจากนี้ผู้อำนวยการยังกล่าวว่า “บางครั้ง ผู้ที่ถือบัตรของ UNHCR ก็ถูกจับกุมตัว ทั้งนี้เพื่อเป็นการแสดงต่อสาธารณะว่าไม่มีการใช้สองมาตรฐานต่อผู้อพยพเข้าเมืองผิดกฎหมาย แต่โดยมากแล้วผู้ลี้ภัยเหล่านี้ จะได้รับการปล่อยตัวให้กับ UNHCR โดยเฉพาะกรณีของแม่ เด็กและผู้ป่วยเรื้อรัง (FIDH & SUARAM, 2008)

ผู้ลี้ภัยที่เป็นผู้ให้สัมภาษณ์ในงานวิจัยชิ้นนี้ได้ตอกย้ำให้เห็นว่าความเสี่ยงจากการถูกจับกุมและคุมขังนั้นส่งผลต่อการใช้ชีวิตของพวกเขาในมาเลเซียมากแค่ไหน ผู้ลี้ภัยที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนกับ UNHCR หรือแม้แต่ ผู้ที่ถือบัตร “ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย” (asylum seeker card)⁵³ จะเผชิญกับความเสี่ยงที่สูงมากในการถูกจับกุม คุมขังและอาจถูกส่งตัวกลับ B. Anonymous (2018) ผู้นำในกลุ่มผู้ลี้ภัยที่อาศัยอยู่ในมาเลเซียมาหลายปีซึ่งสำนักงานของเขาได้รับรายงานถึงการจับกุมและการคุมขังผู้ลี้ภัยหลายกรณี ได้แบ่งปันประสบการณ์เกี่ยวกับการตรวจค้นจับกุมผู้ลี้ภัยในศูนย์ชุมชนผู้ลี้ภัยหลายแห่งโดยกรมการตรวจคนเข้าเมืองในปี ค.ศ. 2017 ผู้ลี้ภัยที่ถูกจับกุมในช่วงนั้นมีทั้งผู้ที่มีและไม่มีบัตร UNHCR ในกลุ่มดังกล่าวมีเด็กผู้ลี้ภัยที่ถูกจับกุมตัวไปด้วย แม้ว่าสำนักงานศูนย์ชุมชนผู้ลี้ภัยจะมี “จดหมายคุ้มครอง” ที่ออกให้โดย UNHCR แต่เจ้าหน้าที่รัฐกลับไม่สนใจ ซึ่งความเสี่ยงที่เกิดขึ้นนั้นมีใช่แค่ความเสี่ยงต่อการถูกคุมขัง หากแต่ยังรวมถึงการ

⁵³บัตรผู้แสวงหาที่ลี้ภัย(Asylum seeker card) แตกต่างจากบัตรของ UNHCR ที่ออกให้กับผู้ลี้ภัยที่ได้รับรองสถานะแล้ว กล่าวคือ บัตรดังกล่าวจะให้กับผู้ลี้ภัยในขั้นตอนแรกของกระบวนการกำหนดสถานะของผู้ลี้ภัย บัตรนี้ไม่ได้มีอำนาจเท่ากับบัตรผู้ลี้ภัยของ UNHCR แต่เป็นเอกสารที่ช่วยให้เจ้าหน้าที่รัฐรับรู้ว่ามีผู้ถือบัตรดังกล่าวเป็นบุคคลในความห่วงใยของ UNHCR

ปฏิเสธร้อย่างเป็นระบบต่อสิทธิของผู้ลี้ภัยตลอดทั้งกระบวนการซึ่งทำให้ยากต่อการช่วยเหลือผู้ที่ถูกจับกุมตัว เธอกล่าวว่า “เมื่อผู้ลี้ภัยถูกจับกุมตัวไป เจ้าหน้าที่รัฐจะยึดโทรศัพท์และทรัพย์สินส่วนตัวไว้ ทำให้พวกเขาไม่สามารถติดต่อใครได้ ไม่ได้ได้รับความช่วยเหลือจากครอบครัว ไม่สามารถหาหนทางได้ ผู้ลี้ภัยกลุ่มนี้ถูกทำให้หายไป ทำให้คุณไม่สามารถติดตามพวกเขาเป็นรายกรณีได้ (B. Anonymous, 2018)

ประเด็นเรื่อง “ผู้ลี้ภัยหายตัวไป” ถูกหยิบยกขึ้นมาพูดคุย ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากการไม่สามารถเข้าถึงสถานกักกันได้ B. Anonymous (2018) ระบุถึงสถานการณ์ที่ยากมากขึ้นที่สมาชิกในชุมชนและครอบครัวผู้ลี้ภัยที่ถูกจับกุมตัวจะสามารถเข้าเยี่ยมในสถานกักกันได้ เนื่องจากพวกเขาได้ยินข่าวมาว่าคนที่ไม่มีเอกสารรับรองตามกฎหมายอาจเสี่ยงต่อการถูกจับกุมตัวได้ ส่วนเรื่องการปฏิเสธรสิทธิในตลอดกระบวนการนั้น แทบเป็นที่เข้าใจกันว่าผู้ลี้ภัย (และผู้อพยพย้ายถิ่น) ที่ถูกคุมขังมักจะไม่สามารถจ้างทนายหรือแม้แต่ล่ามได้ เมื่ออยู่ในกระบวนการในชั้นศาล ซึ่งทำให้พวกเขาไม่ได้รับความช่วยเหลือให้เข้าถึงความยุติธรรมได้ แม้ว่า UNHCR จะมีโครงการโทรศัพท์สายด่วนให้กับผู้ลี้ภัย โดยสายด่วนดังกล่าวมีเวลาปฏิบัติการตั้งแต่ 8.00 – 20.00 น. แต่ว่าการตรวจค้นจับกุมมักเกิดขึ้นในช่วงเวลาเที่ยงคืน อย่างไรก็ตาม โครงการดังกล่าวมีพัฒนาการที่ดีขึ้น หลังจากการณรงค์ผลักดันเชิงนโยบายจากผู้นำชุมชนผู้ลี้ภัย โดย UNHCR ได้ให้ข้อมูลติดต่อของเจ้าหน้าที่ UNHCR ที่สามารถติดต่อได้ตลอด 24 ชั่วโมง แม้ว่าจะมีการตอบสนองที่ดีจาก UNHCR ต่อข้อกังวลที่เป็นแรงกดดันสำคัญต่อผู้ลี้ภัย แต่ประเด็นการแทรกแซงในการให้ความช่วยเหลืออย่างยั่งยืนแก่ผู้ลี้ภัยจำนวนมากหลายพันคนในมาเลเซียยังเป็นเรื่องที่ต้องติดตามกันต่อไป

จากข้อมูลของ Enforcement Agency Integrity Commission (EAIC) (อ้างใน Global Detention Project, 2018) รายงานว่าผู้อพยพและผู้ลี้ภัย 86,795 คนถูกควบคุมตัวในสถานกักกันคนเข้าเมืองของมาเลเซียในปีค.ศ. 2016 ขณะที่ข้อมูลสถิติของกรมการตรวจคนเข้าเมืองไม่มีการเผยแพร่ คณะกรรมการสิทธิ CEDAW ของมาเลเซียได้นำเสนอข้อมูลในเดือนกันยายน 2017 ว่ามีผู้หญิงและเด็ก 2,203 คน ถูกคุมขังในสถานกักกันคนเข้าเมือง (ผู้หญิง 1,686 คน เด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี 369 คน และเด็กอายุต่ำกว่า 12 ปี 148 คน) การที่ไม่มีกระบวนการคัดกรองอย่างเป็นทางการที่เป็นระบบ ทำให้ยากที่จะระบุอย่างชัดเจนว่ามีผู้ลี้ภัยถูกควบคุมตัวอยู่จำนวนเท่าใด สถานการณ์ของผู้ลี้ภัยที่ถูกควบคุมตัวถูกเปิดเผยขึ้นเนื่องจากการรายงานของทางครอบครัวและเพื่อนต่อ UNHCR หรือองค์กรพัฒนาเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือ จากข้อมูลของหน่วยคุ้มครองผู้ลี้ภัยของ UNHCR (UNHCR’s Protection Unit, 2018) ระหว่างเดือนมกราคม – กรกฎาคม 2018 ระบุว่าผู้แสวงหาที่ลี้ภัยได้รับการขึ้นทะเบียนในสถานกักกันจำนวน 1,380 คน และผู้ลี้ภัยได้รับการปล่อยตัวจากสถานกักกันจำนวน 2,273 คน และสถิติในสิ้นเดือนก.ค. 2018 มีเด็กผู้ลี้ภัย 21 คน รวมทั้งผู้เยาว์ที่เข้าไปอยู่ในสถานกักกันร่วมกับพ่อแม่ผู้ลี้ภัย 4 คน และคาดการณ์ว่ามีผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญาที่ยังไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนสถานะและเป็นผู้อยู่ในความห่วงใยของ UNHCR ทั้งสิ้น 446 คน

โดยหลักแล้ว ผู้ลี้ภัยจะได้รับการปล่อยตัวจากสถานกักกันผ่านกระบวนการให้ความช่วยเหลือและการต่อรองกับเจ้าหน้าที่รัฐโดย UNHCR ซึ่งเป็นกระบวนการที่ใช้เวลาหลายเดือนหรืออาจเป็นปี รายงานจาก The Guardian ในปี 2017 ระบุว่าผู้ลี้ภัยที่เคยถูกคุมขังในสถานกักกันได้กล่าวว่า ผู้ลี้ภัยต้องใช้เวลาหลายเดือนหรืออาจเป็นปีที่จะขอให้ผู้คุมในสถานกักกันแจ้งไปให้กับ UNHCR ว่าตนอยู่ที่ไหน และโดยเฉลี่ย

ผู้ลี้ภัยจะต้องอยู่ในสถานกักกันเป็นระยะเวลาประมาณ 16 เดือน (Baron, 2017) แม้ว่า UNHCR จะมีบทบาทที่สำคัญยิ่งในการช่วยให้ผู้ลี้ภัยได้รับการปล่อยตัวจากสถานกักกัน แต่ B. Anonymous (2018) ระบุว่า หากผู้ลี้ภัยถูกจับกุมในขณะที่ทำงาน UNHCR จะไม่กล้าหรืออาจไม่สามารถช่วยเหลือผู้ลี้ภัยคนนั้นได้ Syed (2018) ซึ่งเป็นผู้ที่ทำงานกับผู้ลี้ภัยในอีกชุมชนหนึ่งก็ได้พูดถึงในประเด็นที่คล้ายกัน เธอกล่าวว่าแม้ว่า ในหลายครั้งที่เธอสามารถเข้าให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยที่ถูกจับกุมให้ได้รับการปล่อยตัวได้ แต่จะเป็นเรื่องที่ยากมากขึ้นสำหรับกรณีที่ผู้ลี้ภัยถูกจับกุมในขณะที่ทำงาน เนื่องจากผู้ลี้ภัยนั้นได้กระทำผิดตามกฎหมายการเข้าเมือง (ทำงานโดยไม่มีใบอนุญาต) นอกจากความผิดในการเข้าเมืองผิดกฎหมายแล้ว ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่เห็นใจในกรณีดังกล่าวน้อยกว่ากรณีปกติ

เมื่อสะท้อนถึงประเด็นหรือสถานการณ์สำคัญเกี่ยวกับการจับกุมและคุมขังผู้ลี้ภัยนั้น Joseph (2018) กล่าวว่า มาเลเซียใช้แนวทาง “ปิดตาข้างเดียว” (one eye opened, one eye closed) ต่อผู้ลี้ภัย กล่าวคือ แม้ว่าผู้ลี้ภัยจะไม่มีสถานะทางกฎหมายอย่างเป็นทางการ แต่รัฐมาเลเซียก็ยังคงให้ที่พักพิงกับผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่เป็นจำนวนมาก และผู้ลี้ภัยที่ถูกควบคุมตัวในสถานกักกันมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับจำนวนผู้ลี้ภัยทั้งหมดในมาเลเซีย ขณะที่ Syed (2018) ระบุว่า “การจับกุมและคุมขังอาจจะไม่ได้เกิดกับผู้ลี้ภัยทุกคน แต่เป็นเรื่องที่เป็นประเด็นปัญหาสำคัญอย่างยิ่ง” จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลที่เป็นผู้ลี้ภัยระบุว่า ความหวาดกลัวในการถูกจับกุมและคุมขังมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหลายอย่างในการดำรงชีวิตของพวกเขาในมาเลเซีย เช่น พวกเขาเลือกที่จะทำงานหรือไม่ทำงานหรือไม่และหากทำงานจะทำที่ไหน พวกเขาจะส่งลูกหลานเข้าเรียนหรือไม่ พวกเขาจะออกจากที่พักไปข้างนอกหรือไม่ และจะเข้ารับการรักษาพยาบาลหรือไม่ เป็นต้น

นอกจากนี้ ปัจจัยในเรื่องการทุจริตคอร์ปชันยังมีความเชื่อมโยงอย่างลึกซึ้งกับการจับกุมและคุมขังผู้ลี้ภัยซึ่งเป็นประเด็นที่ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกคนได้หยิบยกขึ้นมา การทุจริตคอร์ปชันนั้นอาจหมายถึงกรณีที่พวกเขาไม่สามารถเข้าถึงสถิติการจับกุมและคุมขังที่ชัดเจนได้เนื่องจากหลายกรณีนั้นไม่ได้ถูกลงบันทึก การที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดนั้นเป็นเรื่องที่สามารถพบเห็นได้ทั่วไป P. Anonymous (2018) กล่าวว่า “การจ่ายสินบนนั้นเป็นส่วนหนึ่งในชีวิตประจำวันของคนในมาเลเซียไปโดยปริยาย” ตัวเขาเองเคยถูกเรียกตัวให้หยุดตรวจโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งข่มขู่ว่าจะทำร้ายเขาหากว่าไม่จ่ายเงินให้ถึง 2 ครั้ง มีครั้งหนึ่งที่เจ้าหน้าที่แสร้งบอกว่าบัตร UNHCR ของเขาเป็นบัตรปลอมจากการใช้เครื่องมือตรวจอย่างผิดวิธี ตัวเขาเองจึงต้องจ่ายสินบนเพื่อให้ได้รับการปล่อยตัวจากเจ้าหน้าที่ Syed (2018) กล่าวถึงผลของความหวาดกลัวอย่างรุนแรงต่อกรณีดังกล่าวว่า “[ผู้ลี้ภัย] จะพยายามคิดคำนวณดูว่าพวกเขาสามารถทำอะไรได้บ้างเมื่อต้องเผชิญหน้ากับตำรวจ ผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่ก็จะตกตะลึงแล้วให้เงินกับตำรวจไปเลย ท้ายที่สุดคนเหล่านี้ก็ติดหนี้สินจำนวนมาก”

2.4.2 สภาพแวดล้อมในสถานกักกัน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งมาเลเซียได้อธิบายถึง สถานกักกันคนเข้าเมืองของมาเลเซียว่ามีลักษณะเหมือนสถานที่ทรมาน (torture-like) ซึ่งผู้ลี้ภัยที่ถูกควบคุมตัวต้องอาศัยอยู่ในสภาพที่มีกลิ่นเหม็น ห้องคุมขังมีพื้นที่แออัด ขาดปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญทั้งอาหาร น้ำและการดูแลสุขภาพที่เพียงพอต่อผู้ลี้ภัย สภาพของสถานกักกันคนเข้าเมืองของมาเลเซียที่ “เลวร้ายและลดทอนความเป็นมนุษย์” ไม่ใช่เรื่องใหม่

โดยในปี 1995 องค์การสิทธิมนุษยชน Tenaganita ได้ออกรายงานวิพากษ์วิจารณ์เรื่องดังกล่าวซึ่งทำให้ผู้นำขององค์กรนี้ถูกมาตรการลงโทษโดยรัฐ ในเวลาต่อมา 20 ปีจากรายงานดังกล่าว สถานการณ์ในสถานกักกันนั้นไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปมีทั้งรายงานการใช้ความรุนแรง การไม่มีอาหารหรือสุขอนามัยที่เพียงพอและการเสียชีวิตจากโรคที่สามารถป้องกันได้ยังคงเกิดขึ้นอยู่ อีกทั้งอัตราการตายของผู้ที่ถูกควบคุมตัวในสถานกักกันมีปริมาณสูงอย่างมาก โดยมีรายงานเปิดเผยจากกระทรวงมหาดไทย มาเลเซียว่า ผู้ที่ถูกควบคุมตัว 161 คน เสียชีวิตในสถานกักกันระหว่างปี ค.ศ. 2014 -2016 ซึ่งในจำนวนดังกล่าวมีผู้ลี้ภัยอย่างน้อย 24 คน (Barron, 2017)

สำหรับการจัดการในสถานกักกัน ผู้ให้สัมภาษณ์คนหนึ่งซึ่งมีความคุ้นเคยกับสถานกักกันคนเข้าเมือง⁵⁴ กล่าวว่า มีปัญหาช่องว่างที่ไม่เชื่อมโยงกันระหว่างแนวคิดริเริ่มของเจ้าหน้าที่ภาคสนามที่ต้องการลดความเครียด ความหวาดกลัวและความกดดันให้กับผู้ถูกคุมขังในสถานกักกัน (เช่น การให้มีช่วงเวลาที่ผู้ที่ถูกควบคุมตัวสามารถออกมาจากห้องขังได้) กับนโยบายทางการหรือคำสั่งจากเบื้องบนที่เข้มงวด แม้ว่าจะมีแนวทางการตอบรับในเชิงบวกจากสถานกักกันบางแห่ง อย่างเช่น กรณีที่องค์กรที่ให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยสามารถเข้าไปเยี่ยมผู้ลี้ภัยและนำโทรศัพท์ให้ผู้ลี้ภัยได้โทรพูดคุยกับญาติพี่น้องระหว่างเวลาเยี่ยมได้ แต่ในสถานกักกันบางแห่งกลับไม่อนุญาตให้ทำเช่นนั้น นอกจากนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ยังระบุจากประสบการณ์ส่วนตัวว่าเจ้าหน้าที่ประจำที่ดูแลสถานกักกันจำนวนมากจบการศึกษาเพียงระดับมัธยมและไม่ได้รับการฝึกอบรมที่เหมาะสมกับการทำงานในสภาพแวดล้อมที่มีแรงกดดันสูงอย่างในสถานกักกัน สถานการณ์ดังกล่าวเอื้อให้เจ้าหน้าที่เหล่านี้ปฏิบัติตัวอย่างไม่เหมาะสมต่อผู้ถูกควบคุมตัว

นอกจากนี้ การกักขังควบคุมตัวเด็ก ถือว่าเป็นประเด็นข้อกังวลที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ผู้ให้สัมภาษณ์หยิบยกขึ้นมา C. Anonymous (2018) กล่าวว่า “รัฐบาลมักพูดว่ารัฐจะต้องคุมขังใครก็ตามที่ไม่มีเอกสารรับรองตามกฎหมาย (ซึ่งรวมถึงเด็กด้วย)” ซึ่งได้ตอกย้ำให้เห็นถึงการตีความกฎหมายอย่างคับแคบที่ไม่ได้เคารพถึงหลักการ “ผลประโยชน์สูงสุดของเด็ก” แม้แต่น้อย ดังที่ได้กล่าวไว้ในส่วนก่อนหน้าที่ว่า รัฐมนตรีสามารถใช้ดุลยพินิจตามกฎหมายที่จะยับยั้งไม่ให้มีการกักขังควบคุมตัวเด็ก แต่แนวทางนี้ก็กลับไม่ได้ถูกนำมาใช้ หลากหลายองค์กรที่ทำงานเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยพยายามทำงานสื่อสารกับภาครัฐเพื่อพัฒนานโยบาย “แนวทางเลือกอื่นแทนการคุมขัง” (Alternatives to Detention – ATD)⁵⁵ ซึ่งจะช่วยให้เด็กถูกปล่อยตัวจากการคุมขังและได้รับการดูแลในชุมชนหรือครอบครัวที่รับเลี้ยงพวกเขาได้ รายงานจากเวทีเสวนาใต้กลมระหว่างผู้เชี่ยวชาญในเรื่องแนวทางอื่นแทนที่การคุมขังสำหรับเด็กในระดับภูมิภาค (2015) ได้นำเสนอถึงสาระสำคัญ ดังนี้

“ผู้เข้าร่วมที่เป็นตัวแทนจากมาเลเซียเห็นด้วยกับสาระสำคัญในการประชุมครั้งนี้ซึ่งมีแนวทางที่หลากหลายที่สามารถเป็นทางเลือกแทนที่การคุมขัง (ATD) สำหรับเด็กที่สามารถดำเนินการได้และเห็นด้วยว่าแนวทางดังกล่าวควรถูกนำไปปฏิบัติในประเทศมาเลเซีย คณะทำงานสามฝ่ายในมาเลเซีย ได้แก่ ตัวแทนจากรัฐบาล คณะกรรมการสิทธิ

⁵⁴ไม่สามารถเปิดเผยชื่อของผู้ให้สัมภาษณ์ได้เพื่อปกป้องสถานะและตัวตน

⁵⁵เครือข่ายทำงานเกี่ยวกับการคุมขังผู้อพยพเข้าเมือง (Immigration Detention Coalition) เป็นองค์กรหลักในการพัฒนากระบวนการนโยบาย ทางเลือกอื่นแทนที่การคุมขัง (alternatives to detention – ATD) สำหรับผู้ลี้ภัยเด็กในมาเลเซีย โดยสามารถดูข้อมูลหรือรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน <https://idcoalition.org/alternatives-to-detention/>

มนุษยชนและภาคประชาสังคม ได้ทำงานร่วมกันเพื่อสำรวจความเป็นไปได้ในการดำเนินการโครงการนำร่องที่เป็นต้นแบบสำหรับ ATD ซึ่งครอบคลุมถึงการให้ที่พักพิงชั่วคราวแก่เด็กผู้ลี้ภัย และจัดหาชุมชนให้เด็กได้อาศัยอยู่อย่างเหมาะสม เด็กผู้ลี้ภัยที่เข้าร่วมโครงการนี้จะได้รับการดูแลจัดการอย่างเป็นพิเศษ ซึ่งตัวแทนจากมาเลเซียได้เสนอว่าควรจะดำเนินการเป็นโครงการนำร่องดีกว่ารอให้เกิดกฎหมายและนโยบายที่ชัดเจน และโครงการดังกล่าวควรแสวงหาความร่วมมือจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเพื่อช่วยกันแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต” (Asia Pacific Refugee Rights Network; AICHR Thailand; International Detention Coalition, 2015)

แม้ว่ารายงานดังกล่าวจะเสนอถึงข้อตกลงทางนโยบายที่เป็นผลดีต่อการยุติการคุมขังเด็ก แต่เป็นระยะเวลามากกว่า 2 ปีหลังจากรายงานดังกล่าว เด็กผู้ลี้ภัยกลับยังถูกคุมขังอยู่เรื่อยมา ดังที่ Joseph (2018) ได้แสดงถึงความไม่พอใจต่อกรณีนี้ โดยกล่าวว่า

“เรามีข้อตกลงกันแทบทุกฝ่ายแล้วจากทั้งนักการเมือง รัฐมนตรี ตำรวจ กรมการเข้าเมืองว่า เราไม่ควรคุมขังเด็ก ๆ แต่คณะกรรมการอัยการสูงสุดกลับบอกว่าเราไม่มีกฎหมายที่บัญญัติอำนาจไว้ในเรื่องนี้ อธิบดีกรมการเข้าเมืองมีอำนาจดังกล่าว (ตามดุลยพินิจ) และดูเหมือนว่าจะเห็นด้วยในเรื่องนี้ แต่อัยการสูงสุดกลับไม่ยอมดำเนินการ อัยการสูงสุดนั้นไม่ใช่รัฐมนตรี เป็นเพียงนักกฎหมายให้กับรัฐบาลเท่านั้น แล้วใครที่จะสั่งการให้กับอัยการสูงสุดได้ เราไม่มีผู้นำที่มีอำนาจในการทำให้เรื่องนี้เกิดขึ้นได้ มันเป็นความรับผิดชอบของรัฐมนตรีที่ต้องถูกตรวจสอบ”

2.4.3 สิทธิในการทำงาน

การไม่มีสิทธิในการทำงานถือเป็นประเด็นสำคัญลำดับแรกที่อยู่ใใจของผู้ลี้ภัยที่ถูกสัมภาษณ์ P. Anonymous (2018) กล่าวว่า “เราไม่สามารถทำงานได้ เราต้องทำงานอย่างหลบซ่อน เราไม่สามารถใช้ชีวิตได้อย่างเปิดเผย” พระราชบัญญัติการจ้างงาน ค.ศ. 1955 และพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ค.ศ. 1967 ของมาเลเซียไม่ได้จำแนกแยกคนตามสัญชาติหรือสถานะการเข้าเมือง ประเด็นดังกล่าวมีการฟ้องร้องดำเนินคดีในกรณีของ Ali Salih Khalaf ฟ้องร้องต่อโรงแรม Taj Mahal ซึ่งศาลแรงงานมีคำพิพากษาว่า สถานะของผู้ร้องที่ “ผิดกฎหมาย” ตามพระราชบัญญัติการเข้าเมือง ค.ศ. 1959/63 นั้นไม่เกี่ยวข้องกับกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ซึ่งเขาได้รับการคุ้มครองอย่างเท่าเทียมตามมาตรา 8 ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายการจ้างงาน ผู้ร้องในกรณีนี้เป็นผู้ลี้ภัยที่ได้รับสถานะจาก UNHCR และฟ้องร้องเพื่อเรียกเงินชดเชยและค่าจ้างย้อนหลังจากการเลิกจ้าง ถึงแม้ว่าจะมีกรณีดังกล่าว แต่นโยบายตรวจคนเข้าเมืองมักมีอำนาจเหนือกว่ากลไกการปกป้องคุ้มครองต่อแรงงานที่เป็นผู้ลี้ภัยหรือผู้อพยพที่ไม่มีเอกสารถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งทำให้คนเหล่านี้ไม่สามารถเข้าถึงการชดเชยเยียวยาตามกฎหมายได้ ตัวอย่างเช่นตามมาตรา 55(b) และ 56(1) ในพระราชบัญญัติการเข้าเมือง 1959/63 ถูกใช้ในการเอาผิดต่อผู้ว่าจ้างที่จ้างงาน หรือ ให้ที่พักพิงแก่ผู้อพยพเข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งมีบทลงโทษตั้งแต่ ปรับไม่เกิน 10,000 ริงกิต (ประมาณ 80,000 บาท) หรือจำคุก 6 เดือน ไปจนถึง ปรับไม่เกิน 50,000 ริงกิต (ประมาณ 400,000 บาท) จำคุก 5 ปีและเชี่ยน 6 ที มุมมองความคิดแบบนี้ยังสะท้อนผ่านผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ได้รับการ

เลือกตั้งอย่างเช่น (อดีต)รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย Data Masir Kujat ในการตอบคำถามในรัฐสภาเกี่ยวกับประเด็นผู้ลี้ภัย โดยเขากล่าวว่า ผู้ลี้ภัยนั้น “ไม่มีสิทธิในการทำงานเพราะคนเหล่านี้ไม่มีหนังสือเดินทาง” (Barron, 2017)

“การทำงานแบบหลบซ่อน” (working in hiding) ถือเป็นลักษณะสำคัญในประสบการณ์การดำรงชีพของผู้ลี้ภัย และเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผู้ลี้ภัยตกอยู่ในสภาพการถูกเอารัดเอาเปรียบหรือถูกกระทำความรุนแรงได้ง่าย ขณะที่ผู้ลี้ภัยไม่สามารถทำงานได้ถูกต้องตามกฎหมาย ผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่จำเป็นต้องหางานทำเพื่อสนับสนุนเลี้ยงดูตนเองและครอบครัว (เนื่องจากไม่มีสวัสดิการให้กับผู้ลี้ภัย) B. Anonymous (2018) กล่าวว่า ผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่ทำงานในธุรกิจภาคบริการ อย่างเช่น พนักงานในร้านอาหาร แรงงานในเรือหาปลา โรงงานอุตสาหกรรมและแรงงานในสวนเกษตร ผู้ให้สัมภาษณ์อีกคนยังระบุว่าผู้ลี้ภัยบางส่วนทำงานในอุตสาหกรรมก่อสร้างและพวกเขาสามารถพูดภาษาอาระบิกได้หรือมาจากภูมิภาคตะวันออกกลางจะไปทำงานในร้านอาหารหรือร้านค้าของตะวันออกกลาง (Syed, 2018) และเป็นคนรับใช้ในบ้าน (S. Anonymous, 2018)

ความไม่มั่นคงจากการไม่มีสถานะเข้าเมืองที่ถูกต้องตามกฎหมาย รวมถึงปัญหาเรื่องภาษาและการขาดการคุ้มครองตามกฎหมาย มักเป็นเงื่อนไขที่ผู้ลี้ภัยถูกนายจ้างเอารัดเอาเปรียบในการเป็นแรงงานทาสหรือแรงงานถูกบังคับได้ (Hoffstaedter, 2014) ในขณะที่มีรายงานหลายฉบับได้อธิบายถึงผลกระทบต่อแรงงานที่ไม่มีเอกสารรับรองตามกฎหมายในหลายภาคการผลิต แต่รายงานของคนทำงานรับใช้ในบ้านกลับมีรายงานไม่มากนัก เนื่องจากลักษณะการทำงานที่แยกตัวอย่างโดดเดี่ยวและอยู่ในพื้นที่ส่วนตัวตามบ้านต่าง ๆ ประกอบกับการที่ไม่มี การคุ้มครองตามกฎหมายกับคนที่ทำงานรับใช้ในบ้านได้ส่งผลให้มีการละเมิดสิทธิอย่างเป็นระบบต่อแรงงานเหล่านี้ได้ง่าย

ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งหมดได้กล่าวถึงรูปแบบการเอารัดเอาเปรียบและภาวะความเปราะบางต่าง ๆ ที่พวกเขาต้องเผชิญจากการทำงาน ทั้งการไม่จ่ายค่าจ้าง ไม่มีการชดเชย การขาดความรู้เรื่องสิทธิในการทำงาน ปัญหาเรื่องภาษาและการสื่อสารกับนายจ้าง ไม่มีการคุ้มครองแรงงานในสภาพแวดล้อมที่มีความเสี่ยงและอันตราย การไม่จ่ายค่าชดเชยเมื่อประสบอุบัติเหตุ อีกทั้งการจ่ายค่าจ้างต่ำกว่ามาตรฐานและถูกปฏิบัติเยี่ยงแรงงานราคาถูกเนื่องจากเป็นแรงงานที่ไม่มีเอกสารถูกต้องตามกฎหมาย Syed (2018) สะท้อนให้เห็นถึงผลกระทบต่อชุมชนผู้ลี้ภัยอันเนื่องมาจากการปฏิเสธสิทธิการทำงาน ซึ่งการไม่มีสถานะทางกฎหมายดังกล่าวส่งผลให้ผู้ลี้ภัยต้องเผชิญกับปัญหาต่างๆ เช่น “[ผู้ลี้ภัย] ไม่สามารถจ่ายค่าเช่าห้องได้ตามเวลาที่กำหนด ไม่มีเงินจ่ายค่าอาหาร หรือค่ารักษาพยาบาล หากว่ามีคนใดคนหนึ่งครอบครัวเจ็บป่วยทำให้ครอบครัวนั้นตกอยู่ในภาวะวิกฤตได้ พวกเขาตกอยู่ในสถานะหนี้สินที่ไม่สามารถออกจากวงวนนั้นได้ เลวร้ายไปกว่านั้นก็คือพวกเขาก็จะไม่ไปหาหมอเพื่อเข้ารับรักษา”

ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งที่ผู้ให้สัมภาษณ์พูดถึง ก็คือ ปัญหาที่ผู้ลี้ภัยที่เป็นแรงงานไม่สามารถเข้าถึงความเป็นธรรมและเรียกร้องเพื่อการแก้ไขชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นกับตนได้ B. Anonymous (2018) กล่าวว่า “รัฐบาลและกฎหมายไม่ได้ปกป้องคนอย่างผู้ลี้ภัยเลย” ผู้ลี้ภัยจำเป็นต้องหางานทำมิใช่เพื่อแค่ตัวเอง หากแต่เพื่อสนับสนุนครอบครัวของตน หรือบางครั้งกับชุมชนครอบครัวขยายด้วย S. Anonymous (2018) ผู้ลี้ภัยหญิงชาวโซมาเลีย กล่าวว่า “เราไม่ได้ดิ้นรนเฉพาะเพื่อตัวเราเองเท่านั้น

หากแต่เพื่อชุมชนของเราด้วย มีแรงกดดันต่อคนอย่างเราที่มีการศึกษาและทักษะในการสนับสนุนคนในชุมชนที่ไม่สามารถอ่านออกเขียนได้” เธออธิบายเพิ่มเติมว่ามีแม่เลี้ยงเดี่ยวในชุมชนผู้ลี้ภัยชาวโซมาเลียเป็นจำนวนมาก ซึ่งไม่สามารถอ่านออกเขียนได้หรือไม่มีทักษะที่ช่วยให้คนเหล่านี้ทำงานได้ และการเป็นแม่เลี้ยงเดี่ยวก็ทำให้ยากยิ่งขึ้นในการทำงานนอกบ้าน S. Anonymous (2018) พูดถึงสิ่งที่ต้องการ คือ โครงการสนับสนุนด้านอาชีพที่ยั่งยืนและการศึกษาสำหรับผู้ใหญ่ โดยกล่าวว่า “มันยากมากที่จะหาองค์กรพัฒนาเอกชนที่ยอมลงทุนให้กับเรา มีโครงการต่าง ๆ ที่เป็นโครงการระยะสั้นเพียงเท่านั้น มันไม่ยั่งยืนเลย” ประเด็นเรื่องความยั่งยืนของโครงการส่งเสริมรายได้และอาชีพถือเป็นความท้าทายสำหรับกลุ่มหรือองค์กรที่ทำงานด้านนี้ Syed (2018) ซึ่งอยู่กับองค์กรที่จัดอบรมพัฒนาทักษะให้กับผู้ลี้ภัยได้สะท้อนความเห็นถึงช่องว่างความแตกต่างระหว่างรายได้ของผู้เข้าร่วมที่แตกต่างกัน อย่างเช่น สินค้าบางชนิดที่ผลิตขึ้นมาโดยผู้ลี้ภัยกลุ่มหนึ่งขายได้ในตลาดดีกว่าสินค้าชนิดอื่นจากผู้ลี้ภัยอีกกลุ่ม ดังนั้นการมีมาตรการการควบคุมคุณภาพและการสร้างสรรค์ผลิตภัณฑ์เป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยแก้ไขปัญหานั้นได้ อย่างไรก็ตามความท้าทายในเรื่องคุณภาพสินค้าและการตลาดก็ยังคงมีอยู่

การจ้างงานผู้ลี้ภัยนั้นยังถูกจำกัดและเป็นอันตรายมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการบุกตรวจค้นและจับกุมแรงงานอพยพและนายจ้างที่รุนแรงและมีความถี่มากยิ่งขึ้น ในเดือนกรกฎาคม 2017 Mustafar Ali อธิบดีกรมการเข้าเมืองได้ออกมาตรการการลงโทษที่เข้มงวดมากขึ้นต่อนายจ้างที่จ้าง “คนเข้าเมืองผิดกฎหมาย” โดยเขากล่าวว่า นายจ้างที่ให้ที่พักพิงแก่คนเข้าเมืองผิดกฎหมายจะได้รับโทษอย่างรุนแรง รวมทั้งการปรับ การจำคุกและการเชือดไก่ ในคราวนี้เราจะจัดการลงโทษนายจ้างที่ผิดกฎหมายเสียที” (Bernama, 2017)

นอกจากนี้ ผู้ลี้ภัยหญิงยังเผชิญกับความเสี่ยงต่อการถูกใช้ความรุนแรงและการคุกคามทางเพศในที่ทำงาน ในปี 2008 คณะกรรมการผู้หญิงเพื่อผู้ลี้ภัยหญิงและเด็กมีรายงานพบว่า สถานะที่ไม่ได้รับการรับรองตามกฎหมายของผู้ลี้ภัยทำให้คนเหล่านี้ตกอยู่ในความเสี่ยงในการเผชิญความรุนแรงทุกครั้งที่เราออกจากบ้าน และทำให้ผู้หญิงเหล่านี้ถูกจำกัดเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายเดินทางให้อยู่แค่ภายในชุมชนของตนเท่านั้น ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้ผู้หญิงทำงานจำกัดอยู่เพียงแค่บริการหรือคนล้างจาน หรืองานในระบบเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งทำให้ผู้หญิงเหล่านี้เปราะบางและเสี่ยงต่อการถูกคุกคามทางเพศและถูกใช้ความรุนแรงในที่ทำงาน แม้ว่าจะมีโครงการส่งเสริมรายได้และอาชีพสำหรับผู้ลี้ภัย แต่รายได้ดังกล่าวก็ไม่เพียงพอสำหรับผู้ลี้ภัยเหล่านี้ ในรายงานปี 2011 โดย องค์กรผู้ลี้ภัยสากล (Refugee International) Yoshikawa & Teff (2011) ได้อ้างคำกล่าวของผู้ลี้ภัยหญิงชาวโรฮิงญาคนหนึ่งซึ่งปฏิเสธข้อเสนอเงินกู้ยืม (micro-credit loan) จาก UNHCR เพื่อจัดตั้งธุรกิจเย็บผ้า โดยเธอบอกว่า “ถ้าหากเราไม่สามารถเดินทางไปไหนมาไหนอย่างอิสระเพื่อขายสินค้าของเรา แล้วเราจะจ่ายเงินกู้คืนได้อย่างไร เราคงจะต้องเสี่ยงที่ถูกจับกุมเพื่อหาเงินมาจ่ายหนี้สิน”

โครงการนำร่องด้านการจ้างงานสำหรับชาวโรฮิงญา

รัฐบาลมาเลเซียและ UNHCR มีความพยายามในการริเริ่มโครงการนำร่องโดยการอนุญาตให้ผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญาจำนวน 300 คน สามารถทำงานได้ เพื่อแก้ปัญหาเรื่องการค้ามนุษย์และการเอาเปรียบแรงงาน ในโครงการดังกล่าว ผู้ลี้ภัยที่ได้รับการขึ้นทะเบียนกับ UNHCR และได้รับการตรวจสอบสุขภาพและ

ตรวจสอบประวัติแล้วจะถูกส่งไปทำงานในบริษัทที่ได้จัดสรรไว้ในภาคอุตสาหกรรมการผลิตและภาคการเกษตร (Goh, 2017) แต่แผนดังกล่าวกลับได้รับเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากฝ่ายต่างๆ นาย Nur Jazlan รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย วิจารณ์ในเชิงลบต่อชาวโรฮิงญาว่า “ชาวโรฮิงญาชอบที่จะทำธุรกิจเล็ก ๆ ในชุมชนของตัวเองมากกว่าที่จะไปทำงานในสวน” ขณะที่กลุ่มด้านสิทธิมนุษยชนก็วิจารณ์ว่าโครงการดังกล่าวเป็นการเลือกปฏิบัติที่ให้สิทธิการทำงานเฉพาะชาวโรฮิงญาเพียงกลุ่มเดียว ส่วนผู้ลี้ภัยที่ให้สัมภาษณ์ก็แสดงความเห็นว่ากระบวนการในโครงการดังกล่าวขาดความโปร่งใส ไม่ได้เข้าใจถึงข้อจำกัดและความเปราะบางของผู้ลี้ภัย และไม่ได้มีการประสานงานที่ดี และเสนอให้มีการตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อตรวจสอบและประเมินผลโครงการนำร่องดังกล่าว และควรให้ทั้งภาคประชาสังคมและผู้ลี้ภัยสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมและแสดงความคิดเห็นในการวางแผนโครงการเช่นนี้ในอนาคต

2.4.4 สิทธิในการศึกษา

จากข้อมูลของ UNHCR ระบุว่า มีเพียง 30 เปอร์เซ็นต์จากผู้ลี้ภัยเด็กที่อยู่ในวัยเรียนที่มีจำนวนกว่า 28,000 คนเท่านั้นที่ได้ลงทะเบียนเรียนกับศูนย์การเรียนรู้ในมาเลเซีย (UNHCR, 2018) ถึงแม้ว่าจะเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก แต่รัฐบาลมาเลเซียยังคงข้อสงวนในมาตรา 28 (1) ว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับขั้นพื้นฐานที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายสำหรับเด็กทุกคนไว้ ด้วยเหตุนี้ เด็กผู้ลี้ภัยและผู้อพยพย้ายถิ่นจึงถูกปฏิเสธในการเข้าถึงการศึกษาและจำเป็นต้องพึ่งพาการศึกษาจากศูนย์การเรียนรู้ที่ดำเนินการโดยองค์กรศาสนา องค์กรพัฒนาเอกชนและชุมชนผู้ลี้ภัยที่จัดการศึกษาด้วยตนเอง แต่ศูนย์การเรียนรู้เหล่านี้มีสภาพข้อจำกัด ทั้งครูที่ไม่มีคุณภาพและส่วนมากเป็นครูอาสาสมัคร ขาดอุปกรณ์การเรียนการสอน ขาดทุนสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง ห้องเรียนแออัดคับแคบ และหลักสูตรที่ไม่ได้รับการรับรองโดยกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งทำให้เด็กผู้ลี้ภัยไม่สามารถเข้าสอบในระบบที่เป็นทางการได้ (Asia Pacific Refugee Rights Network, 2017) นอกจากนี้เด็กต่างชั้นมักจะได้เรียนในห้องเรียนเดียวกันซึ่งทำให้เกิดปัญหาห้องเรียนแออัด

B. Anonymous (2018) กล่าวว่า ศูนย์การเรียนรู้ที่ดำเนินการโดยชุมชนนั้น แต่เดิมเคยได้รับความช่วยเหลือด้านงบประมาณจาก UNHCR แต่ปัจจุบันชุมชนของเขาไม่ได้รับอีกแล้ว และได้วิจารณ์ถึงการไม่มีความโปร่งใสและคำอธิบายอย่างชัดเจนว่าเพราะเหตุใด UNHCR จึงได้ปรับเปลี่ยนลำดับความสำคัญในการให้การสนับสนุนไปให้กับชุมชนอื่น (อย่างเช่น ชุมชนผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญา) และที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ศูนย์การเรียนรู้ส่วนใหญ่ นั้น ครูจะไม่ได้รับเงินค่าตอบแทน และศูนย์การเรียนรู้ตามที่ตั้งต่าง ๆ ต้องพึ่งพาครูอาสาสมัครเป็นอย่างมาก ซึ่งการใช้ครูอาสาสมัครในการสอนทำให้ถูกมองว่าไม่ได้รับความน่าเชื่อถือ (Syed, 2018)

นอกจากนี้ ชุมชนของผู้ลี้ภัยมักตั้งอยู่ห่างจากเขตใจกลางเมือง ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ศูนย์การเรียนรู้ตั้งอยู่ ทำให้มีต้นทุนค่าใช้จ่ายสูงและเสี่ยงต่อการถูกจับกุมและควบคุมตัวจึงทำให้พ่อแม่ไม่กล้าส่งลูกไปโรงเรียน แม้ว่าตามหลักการแล้ว บุคคลที่อยู่ในความห่วงใยของ UNHCR จะสามารถเข้าเรียนในโรงเรียนเอกชนได้ แต่ค่าใช้จ่ายสำหรับเป็นค่าเล่าเรียนในโรงเรียนเหล่านี้สูงมากเกินกว่าที่ครอบครัวผู้ลี้ภัยจะสามารถแบกรับไหว (ค่าเล่าเรียนในโรงเรียนที่บริหารโดยองค์กรพัฒนาเอกชนมีตั้งแต่ เดือนละ 60 ริงกิต [480 บาท] ไปจนถึงเดือนละ 120 ริงกิต [960 บาท] และต้นทุนค่าสอบ 4,000 ริงกิต [32,000 บาท]) จากแผนดำเนินการด้านสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของมาเลเซีย พบว่ารัฐบาลมีแนวโน้มตั้งใจที่จะสนับสนุนโรงเรียนหรือศูนย์การ

เรียนรู้ที่ดำเนินการโดยองค์กรพัฒนาเอกชนในการทำตามพันธกรณีเรื่องการศึกษาของเด็กผู้ลี้ภัย มากกว่าที่จะเปิดโอกาสให้เด็กผู้ลี้ภัยที่มีอยู่กว่า 30,000 คน สามารถเข้าไปอยู่โรงเรียนในระบบของรัฐได้ บทสัมภาษณ์ของผู้ลี้ภัยคนหนึ่งสะท้อนถึงความกังวลเกี่ยวกับโรงเรียนและการศึกษา ซึ่งได้เสนอให้มีการวางแผนในระยะยาวเพื่อความยั่งยืน และจำเป็นต้องมีการประสานงานระหว่างโรงเรียนในภาคเอกชนและภาครัฐเพื่อสนับสนุนการศึกษาสำหรับเด็กผู้ลี้ภัย (C. Anonymous, 2018)

2.4.5 ประเด็นและข้อกังวลในสิทธิด้านอื่น ๆ

ก) สิทธิทางด้านสุขภาพ

ผู้ลี้ภัยที่ได้รับการขึ้นทะเบียนกับ UNHCR ในทางนโยบายแล้วสามารถเข้าถึงบริการทางสาธารณสุขได้ โดยมีค่าใช้จ่ายในอัตราครึ่งหนึ่งของอัตราชาวต่างชาติ แต่ด้วยสภาพแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรมในมาเลเซียที่เลือกปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย รวมถึงความหวาดกลัวต่อการถูกจับกุมและคุมขังที่มีอยู่ทั่วไป ข้อจำกัดทางภาษาและค่ารักษาพยาบาลสำหรับชาวต่างชาติที่สูงมาก (แม้ว่าจะได้รับการอุดหนุนในรูปแบบส่วนลดในฐานะผู้ถือบัตร UNHCR แล้วก็ตาม) ทำให้การเข้าถึงบริการทางสาธารณสุขสำหรับผู้ลี้ภัยเป็นเรื่องยากและแทบจะเป็นไปไม่ได้เลยในความเป็นจริง การคุมขังผู้อพยพและผู้ลี้ภัยที่เป็นแม่ซึ่งเพิ่งคลอดลูกหรือการตั้งโต๊ะลงทะเบียนเฉพาะสำหรับผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยเพื่อตรวจสอบผู้อพยพที่ผิดกฎหมายนั้นถูกวิพากษ์วิจารณ์จาก Dainius Pura ผู้ตรวจการสหประชาชาติด้านสิทธิทางสุขภาพ ให้เร่งรัดยุติการนำระบบสาธารณสุขมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ด้านความมั่นคงหรือกฎหมาย (Country, 2014)

แม้ว่าจะมีผู้ให้สัมภาษณ์บางคนกล่าวถึง “ส่วนลด 50 เปอร์เซ็นต์” ในค่ารักษาพยาบาล และโครงการประกันสุขภาพส่วนบุคคลที่ UNHCR ได้ดำเนินการร่วมกับผู้ให้บริการเอกชน อย่างเช่น ‘คลินิก Qualitas’ แต่ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ยังคงเห็นว่า ในสภาพความเป็นจริงนั้น ผู้ลี้ภัยก็ยังคงถูกปฏิเสธการเข้าถึงสิทธิในการบริการทางสาธารณสุขในมาเลเซีย การเข้าถึงบริการสุขภาพที่แท้จริงนั้นสามารถเกิดขึ้นได้โดยการไม่เลือกปฏิบัติในกระบวนการให้บริการทางสาธารณสุข รวมถึงจะต้องให้ผู้ลี้ภัยสามารถเดินทางไปรับการรักษาพยาบาลได้อย่างปลอดภัย ผู้ลี้ภัยมีกำลังทรัพย์ในการจ่าย และสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ (Office of the High Commissioner for Human Rights, 2017)⁵⁶

C. Anonymous (2018) กล่าวว่า “เราจำเป็นต้องเข้าใจและทำให้สอดคล้องกับบริบทของผู้ลี้ภัยที่ว่าค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลเหล่านี้ถือเป็นค่าใช้จ่ายที่สูงมาก สำหรับคนที่อยู่ในสถานะยากลำบากที่ทำงานรายได้ต่ำและงานไม่ประจำ” โดยเธอยกตัวอย่างถึงปัญหาค่ารักษาพยาบาล เช่น การตรวจเลือดสำหรับผู้ลี้ภัยที่เป็นไข้เลือดออกมีค่าใช้จ่าย 120 ริงกิต [960 บาท] ต่อครั้ง ซึ่งต้องตรวจทุกวันเป็นเวลา 1 สัปดาห์ P. Anonymous (2018) ได้พูดถึงประสบการณ์ส่วนตัวของเขาเอง ในช่วงที่ภรรยาของเขาซึ่งเป็นผู้ลี้ภัยเช่นกันได้คลอดลูก โดยพวกเขาต้องจ่ายเงินกว่า 11,000 ริงกิต [88,000 บาท] เพื่อเป็นค่าคลอดบุตรและค่าผ่าตัด และต้องจ่ายค่าดูแลภายหลังการผ่าตัดวันละ 2,000 ริงกิต [16,000 บาท] ตลอดสองสัปดาห์ หลังจากคลอด นอกจากนี้ P. Anonymous (2018) ยังได้แสดงความรู้สึกที่เขาถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมโดยแพทย์และพยาบาล ซึ่งพูดจากร้าวร้าวกับเขาและไม่ให้ข้อมูลถึงทางเลือกในการรักษาอย่างเพียงพอ

⁵⁶ดูใน General Comment No. 12: The Right to Highest Attainable Standard of Health

นอกจากนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ยังกล่าวถึงประเด็นที่เจ้าหน้าที่โรงพยาบาลประสานความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองเพื่อจับกุมผู้ลี้ภัย หรือการปฏิเสธการรักษาให้แก่ผู้ลี้ภัยด้วยข้ออ้างเกี่ยวกับกระบวนการของระบบราชการที่ยุ่งยาก ผู้ให้สัมภาษณ์หลายคนได้ระบุว่า มีโรงพยาบาลขนาดใหญ่อย่างน้อยหนึ่งแห่งที่มีเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองประจำการอยู่ เพื่อคอยจับกุมผู้ป่วยที่เป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย (ซึ่งรวมถึงผู้ลี้ภัยด้วย) B. Anonymous (2018) กล่าวว่า ในปี 2017 มีผู้ลี้ภัยซึ่งเป็นแม่หลายคน ที่เพิ่งคลอดบุตรถูกจับกุมในโรงพยาบาล นอกจากนี้โรงพยาบาลต่าง ๆ ยังปฏิเสธการรักษาโดยอ้างว่าไม่สามารถขึ้นทะเบียนผู้ป่วยให้แก่ผู้ลี้ภัยได้ โดยเธอพูดถึงกรณีตัวอย่างของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทะเบียนในโรงพยาบาลแห่งหนึ่งที่ปฏิเสธการรักษาเด็กผู้ลี้ภัยโดยอ้างว่า “ระบบไม่อนุญาตให้ขึ้นทะเบียนและโรงพยาบาลก็ไม่มีแบบฟอร์มทะเบียนสำหรับผู้ลี้ภัย” การให้ความสำคัญกับกระบวนการทางเอกสารมากกว่าสวัสดิภาพของผู้ลี้ภัยนั้นดูเหมือนว่าจะเป็นลักษณะสำคัญของกระบวนการของภาครัฐต่อผู้ลี้ภัยที่เกิดขึ้นโดยทั่วไป

ผลที่เกิดขึ้นจากช่องทางการเข้าถึงบริการสุขภาพที่เหมาะสมนั้นควรได้รับการพิจารณาให้เป็นประเด็นที่สำคัญทางด้านสาธารณสุข จากคำกล่าวของ Joseph (2018) เขาอธิบายว่าหากปราศจากช่องทางที่เหมาะสมในการเข้าถึงการรักษา คนเราอาจจะไปขอรับการรักษาในสถานพยาบาลเถื่อน ซึ่งอาจมีความเสี่ยงสูงต่อสุขภาพของพวกเขา และหากว่าไม่ได้รับการรักษาอย่างถูกวิธี อาจกลายเป็นปัญหาความเสี่ยงทางด้านสาธารณสุขต่อสังคมโดยรวมได้ แผนปฏิบัติการด้านสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของมาเลเซียไม่ได้วางโครงสร้างเกี่ยวกับแผนงานสำหรับการคุ้มครองผู้ลี้ภัยที่ครอบคลุมในทุกด้าน แต่แผนดังกล่าวได้ระบุถึงมาตรการในการขยายการเข้าถึงหน่วยบริการสุขภาพสำหรับผู้ลี้ภัยในฐานะที่เป็นแผนการระยะยาว ซึ่งน่าจะเป็นโอกาสในการตีความเรื่องการเข้าถึงบริการสุขภาพได้อย่างมีความหมายมากขึ้น

ข) กระบวนการของ UNHCR ที่ขาดความชัดเจนและความต่อเนื่อง และปัญหาการถูกเลือกปฏิบัติ

ผู้ลี้ภัยที่ได้ให้สัมภาษณ์ได้กล่าวถึงความไม่แน่นอนของกระบวนการขึ้นทะเบียนของ UNHCR ซึ่งดูเหมือนว่าผู้ลี้ภัยเหล่านี้จะไม่เข้าใจอย่างชัดเจนถึงกระบวนการในการตัดสินใจและกำหนดสถานะของผู้ลี้ภัยนั้นว่ามีรายละเอียดอย่างไรบ้าง หรือใครบ้างที่มีคุณสมบัติที่จะได้รับสถานะ และกระบวนการดังกล่าวใช้เวลาเท่าใด

B. Anonymous (2018) ได้ให้รายละเอียดเกี่ยวกับประสบการณ์ส่วนตัวของเธอ โดยเธอกำหนดว่า เธอได้ขึ้นทะเบียนกับ UNHCR ตั้งแต่ปี 2013 หลังจากที่ได้แต่งงานกับชายผู้ลี้ภัยคนหนึ่งที่ได้ขึ้นทะเบียนกับ UNHCR ไว้แล้ว แต่ใช้เวลา 2 ปีกว่าเธอจะได้รับบัตรประจำตัวผู้ลี้ภัยจาก UNHCR ซึ่งเธอเชื่อว่ากระบวนการของเธอนั้นเร็วกว่าคนส่วนใหญ่แล้ว เนื่องจากเธอถูกจับกุมตัวในปี 2014 และได้รับความช่วยเหลือจากองค์กรที่รณรงค์เพื่อเรียกร้องสถานะผู้ลี้ภัยต่อ UNHCR ให้กับเธอ ทั้งที่ก่อนหน้านี้การขึ้นทะเบียนผู้ลี้ภัยให้กับคู่สมรสมักใช้เวลาหลายเดือน นอกจากนี้เธอยังกล่าวอีกว่า “นโยบายของ UNHCR นั้นเปลี่ยนแปลงวันต่อวัน” ซึ่งเป็นความรู้สึกร่วมที่ผู้ลี้ภัยที่ให้สัมภาษณ์คนอื่นเห็นตรงกัน

P. Anonymous (2018) กล่าวว่า เขารู้จักผู้ลี้ภัยชาวปากีสถานที่ต้องใช้เวลารอกระบวนการตัดสินใจกำหนดสถานะผู้ลี้ภัยมากกว่า 6 ปี กว่าที่จะถึงตอนนั้น หนังสือเดินทางและวีซ่าของคนเหล่านี้ก็หมดอายุไป

แล้ว ซึ่งทำให้พวกเขาเสี่ยงต่อการถูกจับกุม คุมขังและส่งตัวกลับได้ง่ายขึ้น เขายังกล่าวว่า มีกรณีของชาว ปากีสถานที่นับถือศาสนาคริสต์ที่ถูกปฏิเสธสถานะผู้ลี้ภัยโดย UNHCR โดยให้เหตุผลว่า “ชาวคริสต์ใน ปากีสถานไม่ได้เผชิญกับความเสี่ยงภัยถึงตายในการใช้ชีวิตอยู่ในปากีสถาน” แม้ว่าจะมีหลักฐานที่บันทึกไว้ก็ ตาม ความคลุมเครือในกระบวนการขึ้นทะเบียน ความไม่ชัดเจนในกระบวนการตัดสินใจปฏิเสธสถานะและ การอุทธรณ์ทำให้ผู้ลี้ภัยบางส่วนรู้สึกกังวลและไม่ไว้วางใจต่อกระบวนการของ UNHCR S. Anonymous ซึ่งอยู่ในมาเลเซียมาสองปีแล้ว แต่ยังไม่ผ่านเข้า “กระบวนการนัดหมายสัมภาษณ์” ของ UNHCR เลย เธอ เชื่อว่าเธอจะได้รับแจ้งนัดหมายสัมภาษณ์สำหรับการขึ้นทะเบียนผู้ลี้ภัยของเธอในเดือนธันวาคม 2018 โดย เธอได้สะท้อนถึงกระบวนการขึ้นทะเบียนสถานะนี้ว่า

“คุณไม่มีทางที่จะรู้ได้เลยว่ากระบวนการนั้นใช้เวลานานเท่าไร พวกเขา [UNHCR] ให้ เอกสารนัดหมายกับคุณโดยไม่ได้ระบุวันที่แล้วบอกว่าจะติดต่อไปภายหลัง แต่คุณไม่รู้เลย ว่าพวกเขาจะโทรหาคุณเมื่อใด หกเดือน สองปีหรือสามปี แล้วเมื่อคุณได้รับสถานะผู้ลี้ภัย แล้ว คุณก็ไม่รู้ว่าอีกนานแค่ไหนที่คุณจะได้ไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศอื่น ถึงตอนนั้นคุณ อาจจะอยู่ที่นั่นเป็นสิบปีแล้วก็ได้”

การปรับเปลี่ยนนโยบายและการจัดลำดับความสำคัญของชุมชนผู้ลี้ภัยกลุ่มต่าง ๆ ของ UNHCR ยัง เป็นประเด็นที่ถูกตั้งข้อสงสัยถึงการเลือกปฏิบัติ B. Anonymous (2018) กล่าวว่า “UNHCR ย้ายการ ทำงานจากกลุ่มผู้ลี้ภัยในชุมชนหนึ่งไปยังอีกชุมชนหนึ่ง โดยไม่ได้เตรียมความพร้อมให้กับชุมชนเดิมเลย ไม่มี การสนับสนุนเพื่อรองรับการถอนตัวจากชุมชนเก่า เพื่อสร้างความมั่นใจว่าผู้ลี้ภัยในชุมชนสามารถสร้างความ ยั่งยืนให้กับโครงการต่าง ๆ ที่เคยสนับสนุนไว้ ไม่ใช่ชาวโรฮิงญาจะมีความสำคัญเป็นลำดับแรก หรือไม่ แต่คุณก็ไม่สามารถละทิ้งผู้ลี้ภัยชุมชนอื่นได้ นั่นเป็นสิ่งที่ไร้จริยธรรม”

ผู้ลี้ภัยยังรายงานถึงปัญหาการเลือกปฏิบัติในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัย การขาดความชัดเจน ว่าพวกเขาสามารถเข้าถึงความช่วยเหลือในรูปแบบใดได้บ้าง นอกจากนี้ยังไม่มี การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ ภัยที่ไม่ได้อาศัยอยู่ในเมืองใหญ่ C. Anonymous (2018) ซึ่งให้เห็นว่า ในขณะที่มีหลากหลายกลุ่มและ องค์กรที่ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัย แต่ก็มีบางองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือแก่ชุมชนผู้ลี้ภัยเพียงบางกลุ่ม หรือผู้ลี้ภัยที่มีบัตร UNHCR แล้ว ซึ่งเธอกล่าวว่าเป็นการจำแนกประเภทที่เลือกปฏิบัติและทำตามอำเภอใจ อย่างมาก นอกจากนี้ กรณีการเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มผู้ลี้ภัยที่ไม่ใช่ชาวมุสลิมในกายสุหนียังได้รับการพูดถึงโดย Syed (2018) แม้ว่าไม่มีบันทึกรายงานอย่างเป็นทางการในเรื่องนี้มากเท่าที่ควร นอกจากเรื่องราวที่บอก เล่าถึงประสบการณ์การข่มขู่คุกคามและการเลือกปฏิบัติที่มีต่อผู้ลี้ภัยชาวมุสลิมในกายสุหนียะห์และนิกายอะห์ มาดิยะห์ (Ahmadiyah) ภัยคุกคามที่มีต่อคนกลุ่มนี้ (มิใช่แค่กับผู้ลี้ภัยเท่านั้น) เป็นข่าวที่รายงานใน สื่อมวลชนมากขึ้น⁵⁷

ค) การไม่มีทางออกต่อปัญหาอย่างยั่งยืนและแรงกดดันให้กลับประเทศ

⁵⁷ดูใน Ahmadiyah community live in fear after veiled threats from PPIM, Free Malaysia Today (2017); No Safe Place for S.E. Asia Shia Muslims, Asia Times (2018)

จากมุมมองของผู้ลี้ภัยชาวเมียนมาร์ (ซึ่งมีจำนวนประชากรผู้ลี้ภัยสูงที่สุดในมาเลเซีย) ซึ่งชุมชนระหว่างประเทศมีมุมมองการรับรู้ในเมียนมาร์นั้นมีเสรีภาพ ความมั่นคงและปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้ว ซึ่งได้สร้างแรงกดดันต่อผู้ลี้ภัยให้เดินทางกลับประเทศ ด้วยเหตุผลที่ว่าพวกเขาจะได้รับ “ปลอดภัย” เมื่อเดินทางกลับไป แต่ในมุมมองต่อกรณีดังกล่าวนี้ B. Anonymous (2018) กล่าวว่า “ถ้าหากคุณใช้มาตรการวัดเรื่องการพัฒนา คุณอาจจะตอบได้ว่าใช่ มีการพัฒนาเกิดขึ้นอยู่ แต่หากคุณลองใช้มาตรฐานทางประชาธิปไตยวัดแล้ว... เธอกลับหัวเราะ” นอกจากนี้เธอยังได้อธิบายเพิ่มเติมถึงชุดคำอธิบายเกี่ยวกับ “สันติภาพในเมียนมาร์” ว่านั่นเป็นการเหมารวมที่ไม่ได้มองถึงความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในหลายพื้นที่และไม่ใช่แค่ปัญหาในรัฐยะไข่ที่ได้รับการรายงานข่าวโดยทั่วไป โดยเธอกำหนดว่า “ดิฉันไม่ได้บอกว่าจะไม่ปลอดภัยเลยในทุกหนทุกแห่ง แต่อย่างเช่น รัฐยะไข่ก็ยังมีกับระเบิดอยู่มากมาย... ผู้ลี้ภัยที่ยินยอมเดินทางกลับประเทศโดยสมัครใจ ไม่มีที่จะให้อยู่ ที่ดินที่เคยเป็นของพวกเขาตอนนี้ถูกควบคุมโดยรัฐบาลไปหมดแล้ว” ประเด็นนี้ได้สร้างความกังวลใจให้แก่กลุ่มผู้ลี้ภัยชาวเมียนมาร์ ซึ่งบางคนต้องการที่จะกลับไปประเทศของตน แต่ปัญหาคือ การขาดโครงการที่เป็นระบบและครอบคลุมรอบด้านในการจัดการให้พวกเขาได้เดินทางกลับอย่างปลอดภัย มีการสนับสนุนในการกลับไปใช้ชีวิตในสังคม โดยเฉพาะประเด็นเรื่องที่ดินและปัจจัยในการผลิตหรือการสร้างรายได้ เนื่องจากเครือข่ายชุมชนและความช่วยเหลืออื่น ๆ ถูกรัฐบาลยึดไปหรือถูกทำลายโดยความรุนแรง “เรารู้สึกถูกกดดันให้ต้องกลับประเทศ แต่สำหรับเรา (คนที่สามารถกลับไปประเทศของตนได้) เราต้องการเวลาในการเตรียมความพร้อมทั้งทางด้านอารมณ์และจิตใจ ทางกายภาพ และทางการเงิน... เราไม่ได้ต้องการให้ทำทุกอย่างสำหรับเราทั้งหมด แต่เราจำเป็นต้องคิดว่าอะไรที่เป็นทางเลือกให้กับการศึกษาของลูก ๆ ของเรา หรือมีงานอะไรที่ทำได้บ้างที่นั่น และเราสามารถกลับไปได้เมื่อใด...” (B. Anonymous, 2018)

C. Anonymous (2018) ชี้ให้เห็นว่า ที่จริงแล้วการกลับประเทศโดยสมัครใจถือว่าเป็นทางออกที่ยั่งยืนอีกทางเลือกหนึ่งในสามทางออกหลักสำหรับผู้ลี้ภัย (นอกจาก การบูรณาการเข้ากับชุมชนท้องถิ่น และการไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศที่สาม) และประเด็นนี้ถือเป็นพันธกิจอย่างหนึ่งสำหรับ UNHCR ที่จะต้องเตรียมความพร้อมให้กับผู้ลี้ภัยให้เหมาะสมและเพียงพอสำหรับเดินทางกลับประเทศได้⁵⁸ แต่ดูเหมือนว่า UNHCR ไม่อยากแบกรับภาระดังกล่าวให้กับผู้ลี้ภัยอีกต่อไปแล้ว

ชุมชนผู้ลี้ภัยเริ่มมีความวิตกกังวลมากขึ้นอย่างมากเกี่ยวกับการไม่มีทางออกที่ยั่งยืนต่ออนาคตของตน จากความรู้สึกที่ว่าประเทศที่รับการตั้งถิ่นฐานใหม่สำหรับผู้ลี้ภัยมีจำนวนลดลงอันเนื่องมาจากจำนวนผู้ลี้ภัยที่เพิ่มมากขึ้นทั่วโลก B. Anonymous (2018) ยังกล่าวอีกว่า ดูเหมือนว่าประเทศในยุโรปจะระงับการให้ผู้ลี้ภัยที่อยู่ในมาเลเซียไปตั้งถิ่นฐานใหม่แล้ว ในขณะที่จำนวนพื้นที่ในการตั้งถิ่นฐานใหม่ในสหรัฐอเมริกาสำหรับผู้ลี้ภัยก็ถูกขู่ว่าจะลดลง ผู้ลี้ภัยตระหนักได้อย่างชัดเจนถึงมุมมองการรับรู้ต่อผู้ลี้ภัยของรัฐบาลของทรัมป์ อีกทั้งแรงกดดันและความไม่แน่นอนที่พวกเขาารู้สึกถ้าหากสหรัฐฯ เป็นประเทศที่รับผู้ลี้ภัยจากประเทศที่สามโดยส่วนใหญ่จะยุตินโยบายการตั้งถิ่นฐานใหม่สำหรับผู้ลี้ภัยโดยทันทีทันใด “ผู้ลี้ภัยรู้สึก

⁵⁸ดูใน Policy Framework and Implementation Strategy: UNHCR’s role in support of the return and reintegration of displaced populations (2008).

เหมือนตกอยู่ในที่นั่งลำบากในมาเลเซีย เพราะพวกเขาไม่สามารถกลับประเทศได้ อีกทั้งยังไม่สามารถย้ายไปตั้งถิ่นฐานใหม่ได้อีก”

2.5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การละเมิดและสิทธิของพลเมืองผู้ลี้ภัยในมาเลเซียอย่างเป็นทางการเป็นระบบนั้นเกิดขึ้นมาจากการที่ไม่มีการรับรองสถานะของผู้ลี้ภัยตามกฎหมายในมาเลเซีย การผิดกฎหมายนั้นเป็นกรอบการมองหลักที่สะท้อนถึงความจริงที่ผู้ลี้ภัยทั้งหมดต้องเผชิญ แนวคิดเรื่อง “การผิดกฎหมาย” ที่ถูกสร้างขึ้นมานี้ได้รับอำนาจจากการที่รัฐผูกโยงสิทธิขั้นพื้นฐานไว้กับสถานะการเข้าเมืองของบุคคล ทว่ากฎหมายและบรรทัดฐานทางสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศนั้นได้รับรองว่าสิทธิมนุษยชนนั้นไม่สามารถแบ่งแยกได้และยึดโยงอยู่กับบุคคลอยู่แต่เดิมแล้ว โดยไม่ได้คำนึงถึงสถานะใด ๆ ด้วยเหตุนี้ มาตรการในการขับเคลื่อนให้เกิดการคุ้มครองต่อผู้ลี้ภัยนั้นจำเป็นต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักการดังกล่าว

การทุจริตคอร์รัปชัน รวมถึงนโยบายเฉพาะกิจและการปฏิบัติของรัฐบาลที่ตอบสนองเฉพาะสถานการณ์ อีกทั้งการขาดมาตรการในการรับผิดชอบและการตรวจสอบส่งผลให้เกิดการต่อต้านคัดค้านในเชิงสถาบันที่ส่งผลเสียต่อสิทธิของผู้ลี้ภัย ด้วยเหตุนี้ การปกป้องคุ้มครองผู้ลี้ภัยจำเป็นต้องถือว่าเป็นประเด็นเรื่องธรรมาภิบาลและพันธกรณีในการจัดการกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในทุกระดับของรัฐบาล

แนวทางการปฏิบัติทั้งทางกฎหมาย การปกครองและเชิงวัฒนธรรมที่เกิดขึ้นกับผู้ลี้ภัยในมาเลเซีย นั้นเป็นผลพวงของการปกครองในรัฐบาลชุดที่ผ่านมาที่ดำรงตำแหน่งมากกว่า 6 ทศวรรษ แม้ว่ายังเป็นเรื่องที่ต้องติดตามกันต่อไปว่ารัฐบาลชุดปัจจุบันที่ได้รับการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2018 ที่ผ่านมา จะสามารถตอบสนองในการคุ้มครองผู้ลี้ภัยได้มีประสิทธิภาพและครอบคลุมมากน้อยแค่ไหน คำมั่นสัญญาที่รัฐบาลชุดนี้ได้ให้ไว้ว่าจะให้สัตยาบันในอนุสัญญาผู้ลี้ภัยและจะเป็นผู้นำในการแก้ไขปัญหาวิกฤตผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญาและชาวปาเลสไตน์ และจะเคารพสิทธิในการทำงานของผู้ลี้ภัย⁵⁹ ถือเป็นพื้นฐานที่สำคัญสำหรับการรณรงค์ขับเคลื่อนนโยบายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย และการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศได้กล่าวอ้างถึงพันธะสัญญาดังกล่าวก็ถือเป็นนิมิตหมายที่ดี แม้ว่าถ้อยคำในภาษาในคำประกาศนโยบายดังกล่าวเสมือนจะขาดความเข้าใจและการวิเคราะห์ประเด็นเรื่องสิทธิของผู้ลี้ภัยที่ไม่สามารถแบ่งแยกออกจากกันได้และการให้สัญญาที่สนับสนุนเฉพาะผู้ลี้ภัยบางกลุ่มเท่านั้น นอกจากนี้ในประเด็นการต่อต้านการค้ามนุษย์นั้น เอกสารดังกล่าวยังมองในกรอบด้านความมั่นคงตามแนวชายแดนโดยมิได้คำนึงถึงการให้การคุ้มครองและให้ความยุติธรรมแก่เหยื่อและผู้เสียหาย หรือไม่ได้มองถึงการเดินทางผ่านและเข้าพักพิงในอาณาเขตของประเทศได้อย่างปลอดภัย

นอกจากนี้ แม้ว่าการให้สัตยาบันในอนุสัญญาผู้ลี้ภัยจะถือเป็นเรื่องสำคัญสำหรับผู้ลี้ภัยในมาเลเซีย แต่ปัญหาเรื่องประวัติการส่งรายงานด้านสิทธิมนุษยชนที่ล่าช้า การอนุวัติหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศเข้าสู่กฎหมายภายในประเทศยังเป็นเรื่องที่ต้องจัดการแก้ไข ช่องโหว่ในการคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัยนั้นเกิดขึ้นจากความล้มเหลวในการตีความกฎหมายและแนวปฏิบัติในมาเลเซียให้เป็นไปตามหลักรัฐธรรมนูญและมาตรฐานสากล และความไม่เต็มใจที่จะใช้กฎหมายภายในประเทศที่มีอยู่แล้วในการ

⁵⁹ดูใน Pakatan Harapan Election Manifesto, Promise 59 (p.121 & p. 78)

คุ้มครองผู้ลี้ภัย (เช่น การงดเว้นผู้ลี้ภัยจาก พ.ร.บ.การเข้าเมือง) ด้วยแนวโน้มที่จะมีการให้สัตยาบันเกิดขึ้นในอนาคต เจตจำนงทางการเมืองที่จะใช้กลไกที่มีอยู่แล้วก็ถือเป็นเรื่องที่สำคัญเช่นกัน

ในขณะที่มีการอภิปรายถึง ข้อเสนอแนะทางนโยบายและแนวทางการปฏิบัติเพื่อส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิให้แก่ผู้ลี้ภัยในมาเลเซีย ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ตั้งคำถามถึงอุปสรรคต่อการคุ้มครองผู้ลี้ภัยเช่นกัน อุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การที่ไม่มีและไม่สามารถเข้าถึงนโยบายที่ระบุเป็นลายลักษณ์อักษรได้ คำสั่งของกรมการเข้าเมืองถูกเก็บเป็นความลับ และการขาดกระบวนการที่โปร่งใสในรัฐบาล ดังที่ Syed (2018) ได้ระบุว่า

“เราได้ยินสิ่งที่เขาเรียกกันว่า ‘คำสั่งภายใน’ แต่เราไม่รู้รายละเอียดมากกว่านั้น คุณไม่สามารถรณรงค์เรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงในบางสิ่งที่คุณไม่รู้รายละเอียดเกี่ยวกับมัน เราแค่ยึดถือให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายที่เป็นรูปธรรม ฉันไม่รู้ว่าจะทำอะไร เนื่องจากฉันอยู่ในมาเลเซีย ฉันก็เรียนรู้ว่าหลายอย่างได้เปลี่ยนแปลงไป แต่ก็มีหลายอย่างที่ยังคงเหมือนเดิม”

ข้อวิจารณ์ของเธอ สอดคล้องกับคำกล่าวของ Joseph (2018) ที่ระบุว่า “อะไรคือนโยบายกันแน่ ดูเหมือนว่าจะไม่มีนโยบายไหนที่เขียนเป็นลายลักษณ์อักษรขึ้นมาเลย มันเป็น ‘ความตั้งใจเชิงนโยบาย’ (policy intention) หากแต่ไม่มีเอกสารออกมาในทางสาธารณะ แล้วพวกเขาจะสั่งการกันอย่างไร” ผู้ให้สัมภาษณ์หลายคนได้กล่าวถึงนโยบายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย (และผู้อพยพย้ายถิ่น) ในมาเลเซียว่ามีลักษณะเฉพาะกิจ แยกส่วนและคลุมเครือ จึงกลายเป็นเรื่องยากในการเคลื่อนไหวเรียกร้องและติดตามการเปลี่ยนแปลงในเชิงนโยบาย ในเมื่อ “เรามักจะได้ยิน [นโยบาย] ที่พูดต่อ ๆ กันมาโดยไม่รู้ว่ามาอย่างชัดเจน แล้วเรื่องที่เราได้ยินนั้นก็หายไปอย่างรวดเร็ว” (Syed, 2018) เป็นประเด็นความรู้สึกที่มีร่วมกันของผู้ให้สัมภาษณ์เมื่อพูดถึงนโยบายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยว่า สนามหรือพื้นที่ทำงานทางนโยบายดังกล่าวเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา รวมถึงผู้เล่น [ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย] ด้วย จึงทำให้ยากต่อการติดตามตรวจสอบความก้าวหน้าหรือความถดถอยของนโยบาย อย่างไรก็ตามผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและแนวทางปฏิบัติหลายประการ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

1. ควรจัดให้มีโครงการที่สร้างความรู้ความเข้าใจอย่างลึกซึ้งกับภาครัฐในทุกระดับที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย ประเด็นในเรื่องที่ว่า “ใครคือผู้ลี้ภัย” ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายและแนวปฏิบัติทางด้านสิทธิมนุษยชนและสิทธิผู้ลี้ภัยระหว่างประเทศ และเรื่องใดที่สามารถดำเนินการภายใต้กรอบของสิทธิมนุษยชนได้
2. ควรจัดให้มีการสร้างสำนึกความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและสิทธิผู้ลี้ภัยในวงกว้างสำหรับสาธารณชนในมาเลเซียเนื่องจากการขาดความเข้าใจและการสนับสนุนจากสาธารณชนในมาเลเซียถือเป็นปัญหาสำคัญที่ถูกหยิบยกขึ้นมาโดยผู้ให้สัมภาษณ์ว่าเป็นสาเหตุสำคัญสำหรับการขาดการเคลื่อนไหวทางการเมืองในการคุ้มครองผู้ลี้ภัย
3. ควรมีการเข้าไปทำงานร่วมกับชุมชนนักกฎหมายเพื่อเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน อนุสัญญาหรือกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง หลักการ

- ผลประโยชน์สูงสุดสำหรับเด็ก และการตีความกฎหมายอย่างสร้างสรรค์และมีความกล้าหาญทางจริยธรรมเพื่อปกป้องคุ้มครองชุมชนผู้ที่เปราะบางจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน
4. ควรจัดทำยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในทุกระดับของรัฐบาล มิใช่แค่ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ลี้ภัยเท่านั้นการวิเคราะห์และการวางแผนในการคุ้มครองผู้ลี้ภัยจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ถึงประเด็นเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน และหลักธรรมาภิบาลให้ครอบคลุมอยู่ด้วย
 5. ควรมีกรอบคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ลี้ภัยบนพื้นฐานหลักการด้านสิทธิมนุษยชน มิใช่แค่แก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยจากมุมมองด้านศาสนา หรือสำนักธรรมทางศาสนาเท่านั้น
 6. จำเป็นต้องมีการแยกแยะและตัดความเชื่อมโยง (de-link) ที่มองว่า “ปัญหาข้อก้ำวลของชาวมาเลเซีย” ในประเด็นเรื่องสิทธิในการทำงาน ค่าจ้างที่เป็นธรรม สิทธิในอาหาร สิทธิในการอยู่อย่างปลอดภัย สิทธิในสุขภาพ เกิดจากชุมชนคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นการเฉพาะ [เช่น ผู้ลี้ภัย] การเคลื่อนไหวที่เชื่อมโยงชุมชนต่าง ๆ และต่อสู้กับกระแสเกลียดกลัวชาวต่างชาติและการเหยียดเชื้อชาติถือเป็นเรื่องสำคัญ
 7. ควรจัดการอบรมให้กับเจ้าหน้าที่รัฐที่บังคับใช้กฎหมาย ในประเด็นการทำงานกับชุมชนที่เปราะบางและหลากหลาย รวมถึงส่งเสริมให้เกิดการสื่อสารข้ามกำแพงภาษาและวัฒนธรรม และการทำงานกับผู้ที่มีประสบการณ์กระทบกระเทือนทางจิตใจ
 8. ควรมีการประสานงานแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน ตั้งแต่ ชุมชนผู้ลี้ภัย ไปจนถึง UNHCR องค์กรพัฒนาเอกชน และตัวแทนภาครัฐ ถึงประเด็นความต้องการของผู้ลี้ภัย ประเด็นปัญหาหรือสถานการณ์เฉพาะหน้าที่เกิดขึ้น และข้อมูลและการสนับสนุนช่วยเหลือที่ผู้ลี้ภัยสามารถเข้าถึงได้
 9. ควรสร้างเครือข่ายพันธมิตรที่รวมตัวแทนพรรคการเมืองทุกฝ่าย และแกนนำภาคประชาสังคม เพื่อพัฒนานโยบายระดับชาติเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยที่ครอบคลุมในทุกด้าน
 10. ควรมีการทำงานร่วมกันในระดับภูมิภาคและระดับระหว่างประเทศในการจัดการกับสาเหตุรากเหง้าของปัญหาผู้ลี้ภัย
 11. รัฐควรอนุญาตให้สิทธิในการทำงาน และประกันให้เกิดการปฏิบัติงานที่ปลอดภัย
 12. รัฐควรให้สัตยาบันอนุสัญญาผู้ลี้ภัยและอนุวัติการเข้าในระบบกฎหมายภายในประเทศ

บทที่ 3

ผู้ลี้ภัยในเมืองในประเทศไทย

3.1 ข้อมูลพื้นฐานและสถานการณ์ของผู้แสวงหาที่ลี้ภัย และผู้ลี้ภัยในประเทศไทย

ประเทศไทยตั้งอยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ชายแดนทางทิศตะวันออกติดกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและประเทศกัมพูชา ทางทิศเหนือติดประเทศเมียนมาร์และลาว มีแม่น้ำโขงกันเป็นบางช่วง ทางทิศใต้ติดกับประเทศมาเลเซียและอ่าวไทย และทางทิศตะวันตกติดกับทะเลอันดามันและประเทศเมียนมาร์

ปัจจุบัน (สิ้นเดือนธันวาคม พ.ศ.2560) ประเทศไทยมีประชากร 66.18 ล้านคน โดยเป็นคนสัญชาติไทยจำนวน 65.31 ล้าน และบุคคลที่ไม่ได้มีสัญชาติไทยอีก 875,000 คน ขณะที่มีคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานทั่วราชอาณาจักร จำนวน 2,149,328 คน โดยมีแรงงานจากประเทศเมียนมาร์มากที่สุดคือ 1,096,732 คน (ข้อมูล ณ สิ้นเดือนมกราคม พ.ศ.2561) รองลงมาคือ กัมพูชา และลาว นอกจากนี้ต่างชาตินี้มาจากภายในภูมิภาคแล้ว สำหรับประเทศไทย สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ รายงานว่า มีผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยที่อยู่ภายในพื้นที่พักพิงตามแนวชายแดน และภายนอก อยู่ 106,692 คน แยกเป็น ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยที่อยู่ภายในพื้นที่พักพิงตามแนวชายแดน 103,179 คน ส่วนผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยที่อยู่ภายในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลจำนวน 6,487 คน (สิ้นเดือนธันวาคม พ.ศ. 2560)

ตารางที่ 5: จำนวนผู้ลี้ภัยในปี 2560 (รวมเฉพาะกลุ่มผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในพื้นที่ตามแนวชายแดนและในเมือง) จำแนกตามพื้นที่

พื้นที่		หญิง	ชาย	รวมทั้งหมด
ภายในศูนย์พักพิงชั่วคราว				
จ.แม่ฮ่องสอน	ศูนย์พักพิงชั่วคราวบ้านแม่สุรินทร์ (Ban Mae Surin)	1,160	1,122	2,282
	ศูนย์พักพิงชั่วคราวแม่ละอูน (Mae La Oon)	4,784	4,781	9,565
	ศูนย์พักพิงชั่วคราวแม่ลามาทหลวง จ.แม่ฮ่องสอน (Mae Ra Ma Luang)	5,306	5,294	10,600
	ศูนย์พักพิงชั่วคราวบ้านใหม่ในซอย (Mai Nai Soi)	4,761	4,967	9,728
จ.กาญจนบุรี	ศูนย์พักพิงชั่วคราวบ้านต้นยาง (Ban Don Yang : Point)	1,396	1,356	2,752
จ.ตาก	ศูนย์พักพิงชั่วคราวแม่หละ (Mae La : Point)	18,611	18,002	36,613
	ศูนย์พักพิงชั่วคราวนุโพ (Nu Po : Point)	5,404	5,242	10,646
	ศูนย์พักพิงชั่วคราวอุ้มเปี้ยม (Umpium : Point)	5,796	5,790	11,586
จ.ราชบุรี	ศูนย์พักพิงชั่วคราวถ้ำหิน (Tham Hin : Point)	3,202	2,982	6,184
กรุงเทพ	กรุงเทพและปริมณฑล (Bangkok : Metropolitan)	2,835	3,652	6,487

พื้นที่		หญิง	ชาย	รวมทั้งหมด
administration)				
รวมเฉพาะภายในศูนย์พักพิงชั่วคราว		50,521	51,164	103,179
รวมเฉพาะผู้ลี้ภัยในเมือง/ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย (Urban Refugee) ในพื้นที่กรุงเทพและปริมณฑล		2,835	3,652	6,487
รวมทั้งหมด		53,356	53,336	106,692

การจำแนกตามกลุ่มอายุ (เฉพาะกลุ่มผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในกรุงเทพและปริมณฑล)

ช่วงอายุ	หญิง	ชาย	รวมทั้งหมด
ระหว่าง 0-4 ปี	316	319	635
ระหว่าง 5-11 ปี	465	495	960
ระหว่าง 12-17 ปี	282	359	641
ระหว่าง 18-59 ปี	1,662	2,368	4,030
และ 60+ ปี	110	111	221
รวม	2,835	3,652	6,487

จาก <http://popstats.unhcr.org/en/demographics/https://goo.gl/nShbNb> เข้าถึงเมื่อ 20 มีนาคม 2561

ข้อมูลจากองค์กรเครือข่ายสิทธิผู้ลี้ภัยและคนไร้รัฐ (2018) ที่ทำงานกับกลุ่มผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในเมืองพบว่าผู้ลี้ภัยและผู้ขอลี้ภัยจะพำนักอาศัยโดยกระจายอยู่อาศัยใน 15 พื้นที่ในกรุงเทพมหานคร รวมถึง 3 จังหวัดที่ติดต่อกับเขตกรุงเทพมหานคร โดยกลุ่มผู้ลี้ภัยจากกลุ่มประเทศเอเชียใต้จะอยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานครตอนใน ต่อเนื่องไปจนถึงพื้นที่ด้านตะวันตก พื้นที่ด้านใต้ และพื้นที่ในจังหวัดสมุทรปราการ

กลุ่มผู้ลี้ภัยจากประเทศเพื่อนบ้านจะอาศัยอยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานครตอนเหนือ ต่อเนื่องไปจนถึงพื้นที่ติดต่อในจังหวัดปทุมธานี และนนทบุรี ซึ่งในพื้นที่กรุงเทพมหานครตอนเหนือยังเป็นที่ตั้งของตลาดขายส่งขนาดใหญ่ 3 แห่ง และมีชุมชนแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านอยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก

กลุ่มผู้ลี้ภัยชาวมุสลิมจากตะวันออกกลางและอัฟริกาจะอาศัยอยู่ในพื้นที่ใจกลางของกรุงเทพมหานคร และพื้นที่ด้านตะวันออกของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีชุมชนไทยมุสลิมอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก โดยจะอาศัยอยู่ร่วมกันในชุมชนมุสลิมของไทย

3.2 ระเบียบวิธีการวิจัย และข้อจำกัด

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยจะประยุกต์ใช้วิธีการวิจัยใน 2 แนวทาง โดยแนวทางแรกเพื่อศึกษาเป้าหมายของกฎหมาย นโยบายของรัฐในการจัดการคนต่างด้าวย้ายถิ่นในประเทศไทยที่มีหลากหลายและแตกต่าง ซึ่งจะใช้วิธีการสำรวจเอกสารบันทึก กฎหมาย งานศึกษาวิจัยการจัดการผู้ถูกบังคับอพยพผู้ลี้ภัยในประเทศไทย

แนวทางที่สองเป็นการศึกษาการปฏิบัติการของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ในการจัดการกับผู้ถูกบังคับอพยพผู้ลี้ภัย รวมถึงสภาพของการเดินทางอพยพย้ายถิ่นและปฏิบัติการของผู้ถูกบังคับอพยพผู้ลี้ภัยในประเทศไทย ภายใต้กรอบความร่วมมืออาเซียน กฎหมาย นโยบาย และปฏิบัติการของหน่วยงาน เจ้าหน้าที่ของรัฐ

โดยใช้วิธีการศึกษาภาคสนามโดยมีชุมชนผู้อพยพลี้ภัยในพื้นที่กรุงเทพมหานคร และจังหวัดปทุมธานีเป็นฐานข้อมูล

โดยมีการจำแนกกลุ่มได้ดังต่อไปนี้ กลุ่มแรก ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัย จำนวน 11 คน เป็นชาย 8 คน และหญิง 3 คน โดยผู้วิจัยพยายามที่จะกระจายกลุ่มเป้าหมายในการสัมภาษณ์เป็นกลุ่มผู้ลี้ภัยจากเอเชียใต้ซึ่งมีจำนวนมากที่สุดในประเทศไทย กลุ่มผู้ลี้ภัยจากประเทศเพื่อนบ้าน และกลุ่มผู้ลี้ภัยมุสลิมจากตะวันออกกลางและแอฟริกา

ผู้ลี้ภัยจากกลุ่มประเทศเอเชียใต้ จำนวน 2 คน เป็น ชาย 1 คน หญิง 1 คน จากประเทศปากีสถาน ผู้ลี้ภัยจากประเทศเพื่อนบ้าน จำนวน 4 คน โดยจำแนกเป็น ชาย 3 คนจากเวียดนาม และหญิง 1 คน จากกัมพูชาและผู้ลี้ภัยมุสลิมจากตะวันออกกลางและแอฟริกา จำนวน 5 คน โดยแบ่ง ชายชาวปาเลสไตน์จากประเทศซีเรีย 2 คน และอีก 3 คน จากประเทศโซมาเลีย (ชาย 2 คน หญิง 1 คน)

กลุ่มเจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชน จำนวน 2 คน เป็นเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน ชาวไทย 1 คนและ อาสาสมัครช่วยเหลือผู้ลี้ภัยอยู่ในองค์กรศาสนา 1 คน

กลุ่มนายจ้าง จำนวน 2 คน เป็นเจ้าของธุรกิจย่านชอปปิงในกรุงเทพฯชาวปาเลสไตน์ สัญชาติจอร์แดน 1 คน เจ้าของธุรกิจในตลาดยิงเจริญชาวไทย 1 คน

กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐ จำนวน 3 คน จาก 2 หน่วยงาน เป็นครูในโรงเรียนวัดแห่งหนึ่งในจังหวัดนนทบุรี ไม่ประสงค์เปิดเผยชื่อ จำนวน 2 คน และเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองกรุงเทพฯ ที่ไม่ประสงค์เปิดเผยชื่ออีก 1 คน

ผู้วิจัยจะทำการสัมภาษณ์ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและผู้ลี้ภัย โดยมีรายละเอียด ชื่อ ประเทศต้นทาง ข้อมูลประวัติบุคคล ครอบครัว เหตุผลในการเดินทางเข้ามาเพื่อขอลี้ภัย ลักษณะการเดินทาง สถานะทางกฎหมาย สภาพความเป็นอยู่ปัจจุบัน การเข้าถึงการสิทธิ เสรีภาพ การปกป้องคุ้มครอง การทำงานในประเทศที่อยู่อาศัย ความช่วยเหลือจากองค์กรต่างๆ ความสามารถในการช่วยเหลือตัวเอง และความคิดเห็นอื่นๆ

นอกจากนี้ผู้วิจัยยังได้ใช้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ และการสังเกตในระหว่างการใช้ชีวิตประจำวันหลายกรณี เช่น การเข้าร่วมการประชุมกับเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดทำมาตรการที่เกี่ยวข้อง หรือการเข้าไปมีส่วนร่วมกับหน่วยงานอาสาสมัครที่ให้การช่วยเหลือผู้แสวงหาที่ลี้ภัย ผู้ลี้ภัยที่ถูกจับกุม เป็นต้น

ทั้งนี้จำนวนผู้ให้สัมภาษณ์อาจไม่สอดคล้องกับจำนวนประชากรผู้ลี้ภัยที่จำแนกตามสัญชาติ เนื่องจากการติดต่อประสานงาน และการหาล่ามแปลภาษาในแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์ ทำให้ไม่สามารถสัมภาษณ์ได้ครอบคลุมทุกกลุ่มประชากร และสัดส่วน ในขณะที่กลุ่มผู้ลี้ภัยจากประเทศเพื่อนบ้านที่สามารถใช้ภาษาไทยได้ และกลุ่มมุสลิมจากตะวันออกกลางและแอฟริกาที่พยายามอาศัยโดยผสมกลมกลืนกับชุมชนมุสลิมไทยในพื้นที่

นอกจากการสัมภาษณ์แล้ว ผู้วิจัยยังได้ใช้วิธีการสังเกตการณ์ในการทำงาน การให้ความช่วยเหลือ การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงาน เช่นกรณีการจับกุมผู้ลี้ภัย การจัดบริการและให้ความช่วยเหลือพื้นฐานด้านการศึกษา สาธารณสุข กฎหมาย และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลดังกล่าวจึงเป็นการบันทึกจากการสังเกตของผู้วิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้มีข้อจำกัด เนื่องจากผู้แสวงหาที่ลี้ภัย และผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่หลบหนีเข้ามาอย่างผิดกฎหมาย หรือเข้ามาถูกต้องตามกฎหมายแต่อยู่เกินกว่าที่กำหนดทำให้มีความขัดแย้งกับกฎหมายคนเข้าเมืองของไทย ขณะเดียวกันบุคคลที่ให้ความช่วยเหลือก็อาจจะได้รับความผิดในฐานะให้ความช่วยเหลือผู้กระทำความผิด (หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย) ในขณะเดียวกัน เจ้าหน้าที่ซึ่งมีความเข้าใจในการหนีเข้ามาเพื่อขอลี้ภัยในประเทศ และได้ให้ความช่วยเหลือก็อาจเข้าข่ายละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายด้วยเช่นกัน

เพราะฉะนั้นการสัมภาษณ์ผู้ลี้ภัย และการสังเกตการณ์การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานทั้งของรัฐ และเอกชนในงานวิจัยชิ้นนี้จึงไม่เปิดเผยชื่อ นามสกุล รวมถึงข้อมูลอื่นๆ ที่สามารถระบุตัวบุคคล หรือสถานที่ที่อาจก่อให้เกิดการส่งผลกระทบต่อผู้ให้สัมภาษณ์

นอกจากนั้น ข้อมูลในงานวิจัยชิ้นนี้ได้มาจากการเก็บข้อมูลภายใต้ข้อจำกัดทางกฎหมาย ภาษา และสภาพเงื่อนไขทางกฎหมาย ซึ่งนโยบายที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาที่ทำการบันทึกข้อมูล อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ในอนาคต

3.3 กฎหมายและนโยบายของไทยในการจัดการผู้อพยพลี้ภัย

รัฐบาลไทยได้ให้การช่วยเหลือผู้อพยพลี้ภัยมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แต่เป็นการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมเป็นหลักแทนการเลือกดำเนินการบนพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน นอกเหนือจากความยืดหยุ่นในการจัดการแล้ว ความกังวลถึงการต้องรับกลุ่มผู้อพยพลี้ภัยเข้ามาในสังคมในอนาคต หากได้รับการรับรองสถานะทางกฎหมายของบุคคลไม่ว่าในลักษณะใดๆก็ตาม ที่นำไปสู่การเข้าถึงสิทธิภายในระบบกฎหมายของไทย รวมถึงการพัฒนาสถานะทางกฎหมายของผู้อพยพลี้ภัย หรือของบุตรหลานในอนาคตได้ในที่สุด แม้ว่าที่ผ่านมาไทยจะอนุญาตให้ผู้อพยพลี้ภัยบางกลุ่มอยู่อาศัยในประเทศไทยได้ก็ตาม แต่ก็ได้มีการจำแนกผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นเวลานานแยกออกมาจากกลุ่มผู้อพยพอื่นๆ ที่มีนโยบายจัดการเป็นการเฉพาะ เช่น โรฮิงญา เตอร์ก (อุยกูร์) กลุ่มแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน และกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองอื่นๆ⁶⁰ ซึ่งรวมถึงกลุ่มผู้อพยพลี้ภัยที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองด้วย

การอภิปรายในหัวข้อนี้จะจำกัดอยู่เฉพาะกฎหมายและนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งเน้นการจัดการผู้อพยพลี้ภัยเป็นหลัก โดยเริ่มตั้งแต่ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิบุคคล พ.ศ.2548 ยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ พ.ศ.2555 จนกระทั่งมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 มกราคม พ.ศ.2560 ที่เป็ความคืบหน้าล่าสุด

3.3.1 กฎหมายและแนวนโยบายการจัดการผู้อพยพลี้ภัยในประเทศไทย

ก) การจัดการผู้อพยพก่อนปี พ.ศ. 2548

ประเทศไทยเผชิญกับสถานการณ์ผู้อพยพลี้ภัยมาตั้งแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 แต่ประเทศไทยก็ไม่เคยมีการกำหนดนิยามผู้ลี้ภัยภายในระบบกฎหมายที่ชัดเจน ไม่มีความพยายามที่ชัดเจนในการพิจารณาเข้าร่วมเป็นภาคีสัญญาว่าด้วยสถานะภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ.2494 แต่ได้กำหนดนิยามภายใต้กฎหมาย และนโยบายที่มุ่งแก้ไขปัญหาคณะคนหลบหนีเข้าเมือง ทั้งที่เกิดในประเทศไทยแต่ไม่มีสัญชาติไทย เช่น ชนกลุ่มน้อย คนไร้รากเหง้า และคนต่างด้าวที่หลบหนีเข้ามาในประเทศไทย เช่น แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน 3 สัญชาติ ผู้อพยพหนีภัยการสู้รบจากประเทศเพื่อนบ้านที่เข้ามาเป็นเวลานานซึ่งก็คือผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพผู้ลี้ภัย ฉะนั้นผู้ลี้ภัยภายในประเทศไทยที่เข้ามาอยู่ในประเทศเป็นเวลานานจึงได้รับสถานะทางกฎหมายอื่นๆ ที่ไม่ใช่สถานะผู้ลี้ภัยตามสถานะภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ.2494

รัฐบาลไทยเริ่มใช้มาตรการผ่อนผันให้กลุ่มผู้อพยพหนีภัยการสู้รบกลุ่มแรกคือ อดีตทหารจีนคณะชาติที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยภายหลังที่พ่ายแพ้แก่กองทัพจีนคอมมิวนิสต์ในปี 2496 ซึ่งรัฐบาลไทยเข้าร่วมกับสหประชาชาติ และรัฐบาลจีนได้หวนพยายามที่จะอพยพอดีตทหารจีนคณะชาติไปตั้งถิ่นฐานที่

⁶⁰ยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ ตาม มติคณะรัฐมนตรี 24 เมษายน 2555

ประเทศได้หวนในระหว่างปี พ.ศ.2510 – พ.ศ.2515 แต่ก็ไม่สำเร็จ รัฐบาลไทยจึงมีมติเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2515 อนุญาตให้ทหารจีนคณะชาติและครอบครัวอยู่อาศัยในประเทศไทยได้ชั่วคราว ตามกฎหมายคนเข้าเมืองมาตรา 17⁶¹ และจัดทำทะเบียนประวัติ (“กองพล 93 รัฐอิสระบนแผ่นดินไทย”, สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (กพ.2525) : หน้า 21 - 22.) นอกจากนั้นยังมีผู้ลี้ภัยจากเวียดนาม และเมียนมาร์ รวมถึงชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งประเทศไทยได้ใช้มาตรการในการควบคุมจัดการ บนฐานของการดำเนินการกำหนดพื้นที่อยู่อาศัย จัดทำทะเบียนประวัติ และหากสามารถดำเนินการผลักดันส่งกลับหรือผลักดันออกนอกประเทศไทยได้ก็จะดำเนินการ อย่างไรก็ตามก็มีมาตรการที่จะให้สถานะและสัญชาติไทยสำหรับลูกของผู้ลี้ภัยที่เกิดในประเทศไทยได้

โดยสรุปแล้วนโยบายของรัฐบาลไทยในช่วงเวลานั้น มีแนวทางในการดำเนินการดังนี้

1. กำหนดให้ผู้ลี้ภัยมีสถานะเป็นบุคคลเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย โดยได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ หรือผลักดันกลับเมื่อโอกาสเอื้ออำนวย
2. ให้มีมาตรการควบคุมให้อยู่ในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีการตรวจสอบติดตามพฤติกรรมด้านการเมืองอยู่เป็นระยะอย่างต่อเนื่อง เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบด้านความมั่นคง
3. ดำเนินการจัดทำทะเบียนประวัติ และบัตรประจำตัว โดยการจำแนกเป็นกลุ่ม ๆ
4. ใช้มาตรการทางการข่าวและการปฏิบัติการทางจิตวิทยา เพื่อให้สิทธิบางประการ เช่น การออกนอกพื้นที่ควบคุมโดยไม่ต้องขออนุญาต การได้รับสถานะคนต่างด้าว ไปจนถึงการแปลงสัญชาติไทย
5. ด้านการศึกษา ให้ผู้ลี้ภัยได้รับการศึกษาในโรงเรียนไทยถึงขั้นเตรียมอุดมศึกษา
6. ด้านการประกอบอาชีพ ให้ทำงานได้ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ซึ่งสามารถทำงานได้ 27 ประเภท
7. การได้สิทธิเรื่องสถานะคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย และได้รับการคืนสัญชาติหรือมีสัญชาติไทยตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 หรือสิทธิอื่น ๆ ตามที่มีการกำหนดนโยบายและแนวทางเป็นกรณีๆไป

ต่อมาในปี 2518 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในกลุ่มประเทศอินโดจีน ทั้งในเวียดนาม ลาว และกัมพูชา จึงทำให้เกิดการอพยพเข้ามาในประเทศไทย มีการอนุญาตให้จัดตั้งศูนย์อพยพในพื้นที่ชายแดนไทยเป็นการชั่วคราว โดยผู้อพยพที่อยู่ในศูนย์ฯภายใต้การดูแลของกระทรวงมหาดไทยจะได้รับการพิจารณาเป็น “ผู้ลี้ภัย” ยกเว้นผู้อพยพในศูนย์อพยพเขาอีตันจะถูกพิจารณาเป็น “ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย” อยู่ภายใต้การดูแลของกองบัญชาการทหารสูงสุด (ภัสรา ภูรินันท์กุล, 2534) และอนุญาตให้สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติเข้ามาดำเนินการช่วยเหลือผู้ลี้ภัยให้เดินทางไปประเทศที่สามต่อไป

⁶¹ มาตรา 17 ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ที่บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีพิเศษเฉพาะเรื่อง รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีจะอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้ใด หรือจำพวกใดเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขใดๆ หรือจะยกเว้นไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีใดๆ ก็ได้”

ในช่วงเวลานั้น การดำเนินนโยบายต่างๆที่เกี่ยวกับผู้ลี้ภัยจึงเน้นในมิติด้านความมั่นคงเป็นหลัก โดยมีสภาความมั่นคงแห่งชาติทำหน้าที่ดูแลในฐานะหน่วยงานเชิงนโยบาย ทั้งนี้รัฐบาลไทยได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2518 ให้มีการจัดตั้งศูนย์อพยพในพื้นที่ชายแดน โดยให้กระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่หลักในการดำเนินการ (ดวงพร ศิลปะวุฒิ, 2535)

โดยมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้กำหนดแนวทางการดำเนินการดังนี้

1. ไม่พึงประสงค์ให้ผู้อพยพหนีภัยออกมา เข้ามาในราชอาณาจักรไทย ถ้าหากมีผู้หนีภัยเข้ามาให้ผลักดันออกไปโดยเร็วที่สุด ถ้าไม่สามารถผลักดันออกไปได้ให้ควบคุมไว้ที่ศูนย์อพยพ
2. ผู้ที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยจะต้องมารายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและควบคุมไว้ในศูนย์ หากไม่ปฏิบัติตามนี้ก็จะถือว่าเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย
3. ให้ดำเนินการปลดอาวุธในกรณีกับผู้หนีภัยนำอาวุธยุทโธปกรณ์มาด้วย ในกรณีที่เป็นอาวุธสงครามให้นำไปมอบให้ทหารในที่นั้น ๆ หากเป็นอาวุธส่วนตัวให้นำส่งกองกำกับการตำรวจภูธรเก็บรักษาไว้
4. ให้กระทรวงมหาดไทยกำหนดพื้นที่ควบคุม โดยตั้งศูนย์รับผู้อพยพขึ้นตามจังหวัดชายแดนเพื่อให้ผู้อพยพไปพักอยู่เป็นการชั่วคราว เพื่อมนุษยธรรมและปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศ และให้ดำเนินการทั้งปวงที่เกี่ยวกับผู้อพยพ
5. ให้กระทรวงการต่างประเทศติดต่อประเทศต่าง ๆ องค์กรระหว่างประเทศ และติดต่อรัฐบาลลาว กัมพูชาและเวียดนามเพื่อให้ประเทศนั้น ๆ รับผู้อพยพไปอยู่ในประเทศของตน

แต่เนื่องจากมีกลุ่มผู้อพยพหลายกลุ่มที่เข้ามาในประเทศไม่ประสงค์เดินทางไปประเทศที่สาม และไม่สามารถเดินทางกลับประเทศต้นทางได้ รัฐบาลไทยจึงได้ใช้แนวทางผ่อนผันให้อยู่เป็นการชั่วคราว จัดทำทะเบียนประวัติให้กับกลุ่มผู้อพยพ เช่น กลุ่มเงินฮ่ออพยพ, เงินฮ่ออิสระ, อดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์มาลายา, ญวนอพยพ, ไทยลื้อ, ลาวอพยพ, เนปาลอพยพ, และผู้พลัดถิ่นสัญชาติเมียนมาร์, และผู้หลบหนีเข้าเมืองจากเมียนมาร์ (กฤตยา อาชวนิจกุล, 2554)

ในช่วงปี 2522 สถานการณ์ความขัดแย้งในประเทศกัมพูชาทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น การที่รัฐบาลเวียดนามส่งทหารเข้าไปปราบปรามกลุ่มเขมรแดงในกัมพูชา ทำให้ผู้หนีภัยจำนวนมากต้องการเดินทางเข้ามาในประเทศไทย รวมถึงท่าทีของนานาชาติที่ให้การช่วยเหลือผู้ลี้ภัยชาวกัมพูชา ทำให้นโยบายของรัฐบาลในสมัยนั้นมีนโยบายเปิดรับผู้ลี้ภัยจากกัมพูชาเพิ่มมากขึ้น โดยนโยบายในช่วงแรกได้เน้นการรับผู้ลี้ภัยชาวกัมพูชาเข้ามาในประเทศไทย โดยมีนโยบายเฉพาะดังนี้

- ด้านการศึกษาและฝึกอาชีพ เพื่อเตรียมความพร้อมเพื่อให้ชาวกัมพูชาสามารถช่วยเหลือตนเองเมื่อกลับประเทศหรือเดินทางไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม
- นโยบายจัดตั้งเขตปลอดภัยบริเวณชายแดนไทย-กัมพูชาเพื่อให้ชาวกัมพูชาอยู่อย่างปลอดภัย

อย่างไรก็ตามเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในช่วงต้นรัฐบาลใหม่ในสมัยนั้นก็ยังคงดำเนินนโยบายการเปิดรับผู้ลี้ภัยต่อ โดยได้มีการแถลงนโยบายในเรื่องดังกล่าว โดยยึดหลัก

1. รัฐบาลยังถือว่าเป็นภาระของรัฐบาลในการรับผู้อพยพเข้ามาชั่วคราว หากผู้ใดต้องการที่จะกลับบ้านเกิด เมื่อสถานการณ์ในประเทศคลี่คลายลง หรือมีหนทางให้คนเดินทางกลับ ให้แจ้งต่อ UNHCR เพื่อพิจารณาอนุมัติ
2. การกลับคืนบ้านเกิดเมื่อนอนจะเป็นไปด้วยความสมัครใจและไม่บังคับ
3. ให้ชาวกัมพูชาอยู่ในพื้นที่ชายแดนไทย-กัมพูชาเท่านั้น โดยตั้งเขตปลอดภัย และอนุญาตให้ UNHCR และองค์กรอื่น ๆ เข้าไปให้การช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม
4. ควรจะมีผู้สังเกตการณ์ในพื้นที่ปลอดภัยนั้น เพื่อแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีความเป็นกลาง
5. ควรจะมีการประชุมนานาชาติเรื่องผู้ลี้ภัยอินโดจีน โดยควรเปิดให้ทุกฝ่ายเข้ามาหารือในเรื่องการเจรจาเพื่อการประนีประนอมในกัมพูชา
6. การช่วยเหลือผู้อพยพไม่ควรมองข้ามความทุกข์ของชาวไทยที่อยู่ตามแนวชายแดนที่ต้องย้ายจากบ้านเดิมของตน เพราะเหตุความไม่แน่นอนตามแนวชายแดน

อย่างไรก็ตามนโยบายดังกล่าวก็ดำเนินได้ในระยะเวลาสั้น ๆ จนรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้ประกาศนโยบายใหม่ในเรื่องดังกล่าวออกมาในปี 2523 ซึ่งถูกเรียกว่านโยบายการกีดขวางอย่างมีมนุษยธรรม (Human deterrence) ซึ่งมุ่งเน้นการลดจำนวนผู้ลี้ภัยในประเทศให้มากที่สุด (ดวงพร ศิลปะวุฒิ, 2535)

โดยมีประเด็นในนโยบายดังนี้

1. ให้ปิดศูนย์อพยพทางเรือ 2 แห่ง คือที่ อ.แหลมสิงห์ จ.จันทบุรี และศูนย์ อ.เมือง จ.สงขลา โดยย้ายมารวมที่ศูนย์พนสนิมคม จ.ชลบุรี เพื่อรอการส่งไปประเทศที่สาม
2. ให้ลดศูนย์ผู้ลี้ภัยอินโดจีนให้เหลือเพียง 3 ศูนย์ในปี 2525 สำหรับ ชาวม้ง 1 แห่ง ชาวลาว 1 แห่ง และชาวเขมร 1 แห่ง
3. ให้ดำเนินการสกัดกั้นและผลักดันผู้อพยพ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2520 อย่างเคร่งครัด

ซึ่งนโยบายดังกล่าวถูกดำเนินมาเรื่อย ๆ จนกระทั่งไทยได้เข้าไปมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาในประเทศต้นทาง โดยปรากฏอย่างเห็นได้ชัดภายใต้นโยบาย “เปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า” ในสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งมีส่วนกระตุ้นให้สถานการณ์ในประเทศต้นทางดีขึ้น จนนำไปสู่การแก้ไขข้อขัดแย้งและมีการดำเนินการส่งกลับผู้ลี้ภัยจนสำเร็จทั้งในแง่ของการส่งกลับและการเดินทางไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามในปี 2542

ต่อมา ปี พ.ศ.2525 รัฐบาลได้ดำเนินการขึ้นทะเบียนเพื่อจัดทำเลขประจำตัวประชาชน 13 หลักสำหรับคนไทย และบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย ซึ่งจะออกเป็นบัตรสีต่างๆ แตกต่างตามสถานะและสิทธิในแต่ละกลุ่ม (กฤตยา อาชวนิจกุล, 2554) ซึ่งนำไปสู่การแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายทะเบียนราษฎรในปี พ.ศ. 2534 โดยกำหนดให้มีการจัดทำทะเบียนประวัติ การออกบัตรประจำตัวให้กับคนที่ไม่มีสัญชาติไทยตาม

กฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยสัญชาติได้⁶² มีการออกระเบียบ “ข้อกำหนดเกี่ยวกับบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย พ.ศ. 2547” คนไม่มีสัญชาติไทยตามระเบียบนี้จึงหมายถึงคนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศเป็นกรณีพิเศษตามอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยการอนุมัติของคณะรัฐมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง มาตรา 17 และกระทรวงมหาดไทยได้จัดทำทะเบียนประวัติไว้ ซึ่งก็คือกลุ่มผู้หนีภัยการสู้รบที่เข้ามาในประเทศไทยมาเป็นเวลานาน และได้รับการผ่อนผันและสำรวจจัดทำประวัติแล้ว

ต่อมาไทยต้องเผชิญกับกลุ่มผู้อพยพหนีภัยการสู้รบจากประเทศเมียนมาร์หลังจากเหตุการณ์ทางการเมืองในปี พ.ศ.2531 หรือที่รู้จักในชื่อเหตุการณ์ 8888 (8 สิงหาคม 1988) ที่นำไปสู่การปราบปรามขบวนการเรียกร้องประชาธิปไตยและกลุ่มชาติพันธุ์ในเมียนมาร์ที่ส่งผลให้มีนักเรียน นักศึกษา นักกิจกรรม และกลุ่มชาติพันธุ์หลบหนีการปราบปรามของรัฐบาลเมียนมาร์เข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมากตั้งแต่ปี 2534-2538 (ทศพล ศรีบัวเอี่ยม, 2554) ต่อมารัฐบาลไทยมีมติเห็นชอบ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การอนุญาตให้บุคคลในความห่วงใยสัญชาติเมียนมาร์ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นการชั่วคราว ตามการอนุมัติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2547 โดยใช้อำนาจตามมาตรา 17 ของกฎหมายคนเข้าเมือง ผ่อนผันให้กลุ่ม “บุคคลในความห่วงใยสัญชาติเมียนมาร์ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR)” อยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวในพื้นที่พักพิงตามแนวชายแดน (โรยทราย วงศ์สุบรรณ และคณะ, 2559) โดยปัจจุบันมีศูนย์พักพิงชั่วคราว 9 แห่ง ในพื้นที่ชายแดนไทยกับประเทศเมียนมาร์

ก) ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 18 มกราคม 2548

ในปี พ.ศ.2548 คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบยุทธศาสตร์สถานะและสิทธิของบุคคล วันที่ 18 มกราคม 2548 ซึ่งเกิดขึ้นจากการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานราชการ นักวิชาการและนักการเมืองเพื่อเสนอนโยบายและยุทธศาสตร์ที่กระตุ้นให้ภาครัฐหันมาใส่ใจกับปัญหาการละเมิดสิทธิของคนไร้รัฐมากขึ้น โดยมีเจ้าหน้าที่ระดับสูงภายในสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ ที่ทำงานด้านสถานะและสิทธิของบุคคลชายขอบ ได้แก่ ชนกลุ่มน้อย คนไร้รัฐ ไร้รากเหง้า และแรงงานข้ามชาติ ช่วยผลักดันแนวทางการแก้ไขปัญหาสถานะบุคคลของคนไร้รัฐ ไร้สัญชาติอย่างเป็นระบบ จนนำไปสู่การจัดทำยุทธศาสตร์การจัดการ

⁶² มาตรา 38 ในพระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 ที่บัญญัติไว้ว่า “ให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นจัดทำทะเบียนบ้านสำหรับคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว และคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่อาศัยในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และบุตรของบุคคลดังกล่าวที่เกิดในราชอาณาจักร ในกรณีผู้มีรายการในทะเบียนบ้านพ้นจากการได้รับอนุญาตหรือผ่อนผันให้อยู่อาศัยในราชอาณาจักร ในนายทะเบียนจำหน่ายราชการทะเบียนของผู้นั้นโดยเร็ว

ให้ผู้อำนวยการทะเบียนกลางจัดให้มีทะเบียนประวัติสำหรับคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยอื่นนอกจากที่บัญญัติไว้ตามวรรคหนึ่งตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดรายการและบันทึกตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนด” โดยให้กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยกำหนดให้ผู้อพยพผู้ลี้ภัยในช่วงเวลาที่กำหนด มีฐานะเป็น “ชนกลุ่มน้อย” หรือเป็น “บุคคลที่มีได้มีสัญชาติไทย จำนวนน้อยกว่าเจ้าของประเทศ และมีวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีแตกต่างกันไป เข้ามาหรืออาศัยอยู่ในรัฐไทย โดยวิธีการและลักษณะต่างๆ กัน เช่น อยู่มาดั้งเดิม หลบหนีเข้ามาพักอาศัยชั่วคราวในภายหลัง” ดำเนินการสำรวจและจัดทำฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร การจัดทำบัตรประจำตัว และอนุญาตให้อยู่อาศัยในประเทศได้เป็นการชั่วคราวแก่กลุ่มผู้อพยพ 17 กลุ่ม เช่น ญวนอพยพ อติตทหารจีนคณะชาติ จีนฮ่ออพยพ จีนฮ่ออิสระ ลาวอพยพ เนปาล อพยพ ผู้พลัดถิ่นสัญชาติเมียนมาร์ และอื่นๆ

ปัญหาสถานะและสิทธิบุคคล ตามมติคณะรัฐมนตรี 18 มกราคม พ.ศ.2548 โดยคำนึงถึงความสมดุลของ สิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์และความมั่นคงของชาติควบคู่กัน (กฤษฎา อาชวนิจกุล, 2554) และได้กำหนด แนวทางให้มีการบันทึกประวัติและออกเอกสารประจำตัวแก่ผู้ลี้ภัยในอดีต โดยยุทธศาสตร์ฯ ปี พ.ศ. 2548 มีรายละเอียดของยุทธศาสตร์ที่สำคัญ 3 ด้าน คือการจำแนกกลุ่ม การกำหนดสิทธิพื้นฐาน และการป้องกัน การหลบหนีเข้ามาใหม่

- (1) การจำแนกกลุ่มบุคคลที่มีปัญหาสถานะทางกฎหมายในยุทธศาสตร์ฯ ปี พ.ศ.2548 ได้จำแนกเป็น 6 กลุ่ม⁶³
- (2) การกำหนดสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยแยกเป็นกลุ่มที่ได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติแล้ว และกลุ่มที่ยังไม่ได้รับการสำรวจ⁶⁴ สำหรับในอนาคต หากพบว่ามียังกลุ่มที่ยังตกหล่นจากการสำรวจ หรือมี กลุ่มผู้ลี้ภัยเข้ามาภายหลัง
- (3) การดำเนินการเพื่อป้องกันการอพยพเข้ามาใหม่⁶⁵ โดยประสานงานกับประเทศเพื่อนบ้าน

ยุทธศาสตร์ฯ ปี พ.ศ.2548 ได้กำหนดแนวทางการจัดการกลุ่มผู้อพยพหนีภัยสงครามในอดีตได้ อย่างเป็นชัดเจน และคำนึงถึงสิทธิพื้นฐานสำหรับกลุ่มที่ได้มีการสำรวจไปแล้ว และกลุ่มที่อาจสำรวจพบใน อนาคต โดยกำหนดเงื่อนไขว่าจะต้องไม่สามารถกลับประเทศต้นทาง หรือไม่มีจุดเกาะเกี่ยวใดๆ กับประเทศ ต้นทาง รวมถึงมีภูมิลำเนาและอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยต่อเนื่องกันเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี ให้ เป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522

⁶³ กลุ่มที่หนึ่ง คือกลุ่มบุคคลที่อพยพเข้ามาในประเทศมาเป็นเวลานาน อยู่ในประเทศไทยติดต่อกันอย่างน้อย 10 ปีขึ้นไป และไม่สามารถเดินทางกลับประเทศต้นทาง หรือไม่มีจุดเกาะเกี่ยวใดๆ กับประเทศต้นทาง
 กลุ่มที่สอง กลุ่มเด็กและบุคคลที่เรียนอยู่ในสถานศึกษาของประเทศไทย แต่ไม่มีสถานะที่ถูกต้องตามกฎหมาย
 กลุ่มที่สาม บุคคลที่ไร้รากเหง้า บุคคลที่ขาดบุพการีหรือบุพการีทอดทิ้งตั้งแต่วัยเยาว์ได้รับสัญชาติไทยเมื่อมีชื่ออยู่ในระบบทะเบียน ของทางราชการ และอาศัยอยู่ในประเทศไทยติดต่อกันอย่างน้อย 10 ปีขึ้นไป
 กลุ่มที่สี่ บุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนแต่ขาดเอกสาร
 กลุ่มที่ห้า แรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาที่ได้รับการจดทะเบียนแต่ไม่สามารถเดินทางกลับได้เนื่องจากประเทศ ต้นทางไม่ยอมรับ ได้รับสิทธิอาศัยอยู่ในประเทศชั่วคราว
 และ กลุ่มที่หก คนต่างด้าวอื่นๆ ที่ไม่สามารถเดินทางกลับประเทศต้นทาง เช่น กลุ่มจีนคณะชาติ ฯลฯ

⁶⁴ แม้ว่า จะจำแนกกลุ่มออกเป็น 6 กลุ่ม แต่กำหนดสิทธิพื้นฐานได้เป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มแรกที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนของทางราชการ แต่ยังไม่ มีสถานะที่ถูกต้องตามกฎหมาย หรืออยู่ระหว่างการพิจารณา ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกหน่วยดำเนินการให้คนเหล่านี้ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานที่ จำเป็นในส่วนของการรับบริการด้านสาธารณสุข และการเข้ารับการศึกษาโดยไม่มีข้อจำกัดใดๆ สำหรับสิทธิในเรื่องอื่นๆเช่นการทำงาน การ เดินทาง ให้ดำเนินการเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบต่อสถานภาพในการการจดทะเบียนคนไร้รัฐในบริบทประเทศไทย
 กลุ่มที่สองที่ไม่มีชื่ออยู่ในระบบทะเบียน ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติควบคุมโดยในเบื้องต้น สมควรให้สิทธิ ขั้นพื้นฐานเท่าที่จำเป็นตามหลักมนุษยธรรม อย่างไรก็ตามในภายหลังเมื่อคนกลุ่มนี้ได้รับการสำรวจและจัดทำทะเบียนแล้ว และตรวจพบว่ามี ภูมิลำเนาที่ชัดเจนในประเทศต้นทาง ให้ดำเนินการส่งกลับ แต่ในกรณีที่ไม่สามารถส่งกลับได้ หรืออยู่ระหว่างกระบวนการกำหนดสถานะหรืออยู่ ระหว่างการประสานงานกับประเทศต้นทางเพื่อตรวจสอบสถานะและภูมิลำเนา ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องพิจารณาให้สิทธิขั้นพื้นฐาน เช่นเดียวกับกับกลุ่มแรก

⁶⁵ ยุทธศาสตร์ฯ วางแนวทางการดำเนินการป้องกันการอพยพหลบหนีเข้ามาใหม่ใน 2 แนวทางคือ การประสานความร่วมมือกับ ประเทศเพื่อนบ้าน ในการกำหนดกลไกการพัฒนาความสัมพันธ์ร่วมกันในด้านต่างๆ ทั้งสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต ของประชากรในภูมิภาค และเพิ่มความเข้มข้นในการปฏิบัติและการควบคุมทางทะเบียน โดยเฉพาะการแจ้งเกิดและการย้ายถิ่นที่อยู่เพื่อ ประโยชน์ในการพิสูจน์ตัวบุคคล และกำหนดสถานะในอนาคต

ข) ยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาลบหนึเข้าเมืองทั้งระบบ ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 24 เมษายน 2555

ในปี พ.ศ. 2555 รัฐบาลไทยเห็นชอบยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาลบหนึเข้าเมืองทั้งระบบ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2555⁶⁶ โดยเน้นการป้องกันและปราบปรามผู้หลบหนึเข้าเมืองทั้งระบบ โดยให้สภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ จำแนกกลุ่มเป้าหมายเหลือเพียง 4 กลุ่ม และกำหนดหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการรับผิดชอบในแต่ละกลุ่มอย่างชัดเจน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

- 1) กลุ่มผู้อพยพเข้าเมืองที่อาศัยในเมืองไทยมาเป็นระยะเวลานานและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศต้นทางได้ ในกลุ่มนี้มี ผู้อพยพประมาณ 680,000 คน ซึ่งประกอบไปด้วยชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ โดยอยู่ภายใต้ความดูแลรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย
- 2) กลุ่มคนเข้าเมืองที่มีความต้องการทางเศรษฐกิจ ซึ่งได้แก่ แรงงานอพยพย้ายถิ่นที่เข้ามายังประเทศไทยอย่างผิดกฎหมายจากประเทศเมียนมาร์ ลาวและกัมพูชา คนกลุ่มนี้อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบดูแลของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม
- 3) กลุ่มคนที่หลบหนึจากประเทศต้นทางอันเนื่องมาจากปัญหาความมั่นคงปลอดภัย คนกลุ่มนี้มีประมาณ 100,000 คน ซึ่งได้แก่ ผู้ที่อพยพหนีภัยความขัดแย้งทางอาวุธในเมียนมาร์ ชาวโรฮิงญาที่เข้ามายังประเทศไทยโดยผิดกฎหมาย และชาวเกาหลีเหนือ
- 4) กลุ่มผู้อพยพเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งรวมถึงผู้ที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมายแต่อาศัยอยู่ในประเทศเกินกำหนดการตรวจลงตรา (วีซ่า) และอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงแห่งชาติได้ คนกลุ่มนี้อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบดูแลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และอยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด (ซึ่งอาจรวมถึงการเนรเทศหรือส่งตัวกลับไปนอกประเทศ)

ยุทธศาสตร์ฯ ปี พ.ศ.2555 ได้เปลี่ยนทิศทางการจัดการที่แตกต่างไปจากยุทธศาสตร์ ปี พ.ศ.2548 โดยเน้นการป้องกันการหลบหนึเข้าเมือง ไม่มีการสำรวจและพัฒนาสถานะของผู้อพยพ รวมถึงไม่ได้ให้สิทธิพื้นฐานที่เพียงพอในการมีชีวิตของผู้อพยพลี้ภัย ซึ่งทำให้ผู้อพยพลี้ภัยที่เข้ามาภายหลังปี พ.ศ.2538 ขาดการจัดการที่เหมาะสม และถูกปฏิบัติในฐานะผู้หลบหนึเข้าเมืองผิดกฎหมาย (ศิวงค์ สุขทวี, 2555)

ภายใต้ยุทธศาสตร์แก้ปัญหาลบหนึเข้าเมืองทั้งระบบ ปี พ.ศ.2555 กลุ่มผู้อพยพลี้ภัยในเมืองถูกจัดอยู่ในกลุ่มที่ 4 กลุ่มผู้หลบหนึเข้าเมืองผิดกฎหมายอื่น ๆ จะอยู่ภายใต้การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองอย่างจริงจังโดยมีสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก การใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ภายใต้ยุทธศาสตร์ 2555 มีลักษณะที่แตกต่างไปจากยุทธศาสตร์ 2548 ซึ่งจะเน้นการควบคุมและผลักดันผู้อพยพลี้ภัยที่เข้ามาอย่างผิดกฎหมาย

⁶⁶ดูเพิ่มเติมได้ที่ http://www.nsc.go.th/Download1/rapee_nsc-doc.pdf

ค) ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการคนเข้าเมืองผิดกฎหมายและผู้ลี้ภัย ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 มกราคม 2560

แม้ว่าประเทศไทยจะมีบทบาทในฐานะประเทศทางผ่านที่อำนวยความสะดวกในการเดินทางไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามก็ตาม แต่ก็มีคามจำเป็นในการที่จะต้องมีระบบหรือกลไกในระยะยาวมารองรับการจัดการต่อผู้อพยพและผู้ลี้ภัยอย่างเป็นระบบ ทั้งในระบบคัดกรอง การกำหนดสถานะและให้สิทธิในการอยู่อาศัยในประเทศไทย รวมทั้งการจัดทำระบบฐานข้อมูลที่เชื่อมโยงในแต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบทั้งในไทยและต่างประเทศเพื่อรองรับการบริหารจัดการทั้งระบบ รวมถึงการจัดตั้งกรมกิจการคนเข้าเมือง ให้เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักที่มาดูแลและบริหารจัดการประเด็นเหล่านี้โดยตรง

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 มกราคม พ.ศ.2560 เป็นนโยบายของไทยที่ได้มีการพูดถึง "ผู้ลี้ภัย" เป็นครั้งแรก เป็นการเปลี่ยนจากการใช้คำว่า "ผู้หนีภัยการสู้รบ" เช่นในอดีต แต่จนถึงปัจจุบันการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวยังคงไม่มีความคืบหน้าแต่อย่างใด (มิถุนายน 2561)

ด้านความคืบหน้าล่าสุดนั้น คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการคัดกรองผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายและผู้ลี้ภัย เมื่อวันที่ 10 มกราคม พ.ศ.2560 โดยเริ่มจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2558 โดยกำหนดให้กฎหมายว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนและกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเป็นกฎหมายสำคัญที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องปรับปรุง ซึ่งรองนายกรัฐมนตรี นายวิษณุ เครืองาม สั่งให้ส่งร่างพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานำไปปรับแก้ไขตามความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ก่อนเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้ง

67 มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 10 มกราคม 2560 เรื่อง กฎหมายสำคัญที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องเร่งรัด ปรับปรุงหรือร่างกฎหมายขึ้นใหม่(ร่างพระราชบัญญัติคน เข้าเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.)

คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2560 ซึ่งมีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี เป็นประธานการประชุม ณ ห้องประชุม 501 ตึกบัญชาการ 1 ทำเนียบรัฐบาล ได้พิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสำนักงาน ก.พ.ร. คือ กฎหมายสำคัญที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องเร่งรัดปรับปรุงหรือร่างกฎหมายขึ้นใหม่ (ร่างพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.) โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

ด้วยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) เกี่ยวกับกฎหมายสำคัญที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องเร่งรัดปรับปรุงหรือร่างกฎหมายขึ้นใหม่ (ร่างพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.) มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เสนอความเห็นมาเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2560 ลงมติ ดังนี้

1. เห็นชอบในหลักการให้มีระบบคัดกรองคนเข้าเมืองผิดกฎหมายตามผลพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) โดยใช้แนวทางในการออกระเบียบ และมอบให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในเรื่องนี้ และให้รับร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการคนเข้าเมืองผิดกฎหมายและผู้ลี้ภัย พ.ศ. ไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แล้วส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

2. เห็นชอบให้นายกรัฐมนตรีร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจออกกฎกระทรวงตามร่างพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และเห็นชอบให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และเห็นชอบให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง แล้วมอบให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

3. มอบหมายให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการรับไปศึกษาผลกระทบและพิจารณาความจำเป็นในการจัดตั้ง “กรมกิจการคนเข้าเมือง” โดยให้ความเห็นของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติไปประกอบการพิจารณาด้วย

จากหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0503/1714 ลงวันที่ 16 มกราคม 2560

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 มกราคม เป็นการใช้คำว่า “ผู้ลี้ภัย” ในภาษาไทยอย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก และกำหนดให้มีกลไกการคัดกรองผู้หลบหนีเข้าเมืองและผู้ลี้ภัยอย่างเป็นทางการเป็นระบบ แต่การใช้วิธีการในการออกเป็น ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นวิธีการทางบริหารก็ยังคงให้อำนาจฝ่ายบริหารในการจัดการกับผู้หลบหนีเข้าเมือง และผู้ลี้ภัยมากกว่าการใช้วิธีการออกเป็นพระราชบัญญัติ ขณะเดียวกันก็ได้กำหนดให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการพิจารณาคัดกรองอย่างเป็นระบบที่ชัดเจน จากเดิมที่เป็นความรับผิดชอบของสภาความมั่นคงแห่งชาติ

“หน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่มองทิศทางในการบริหารจัดการผู้ลี้ภัยในประเทศไทยในฐานะเป็นเพียงผู้ดูแลและอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ลี้ภัยหรือผู้แสวงหาที่ลี้ภัยเพื่อเดินทางไปจัดตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศที่สามต่อไปเท่านั้น ดังนั้นบทบาทของประเทศไทยที่คาดหวังว่าจะดำเนินการจึงเป็นเพียงประเทศทางผ่านของผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยระหว่างรอไปตั้งถิ่นฐานใหม่ หรือกลับประเทศต้นทางเมื่อปลอดภัยแล้วเท่านั้น” (เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองกรุงเทพ ไม่ประสงค์เปิดเผย, สัมภาษณ์ 14 มีนาคม 2561)

การบริหารจัดการผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในมุมมองของหน่วยงานที่รับผิดชอบทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติจึงเป็นเรื่องการคัดกรองเพื่อกำหนดสถานะทางกฎหมายและให้อยู่ในประเทศไทยได้ชั่วคราว ระยะสั้น ๆ รวมทั้งอำนวยความสะดวกในการเดินทางไปตั้งถิ่นฐานใหม่หรือเดินทางกลับประเทศต้นทางเท่านั้น

ง) *กลไกและหลักการด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ (Core international human rights treaties)*

ตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ถือเป็นสนธิสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ภายใต้องค์การสหประชาชาติ มีทั้งสิ้น 9 ฉบับ โดยปัจจุบันประเทศไทยเข้าเป็นภาคีตราสารระหว่างประเทศหลักเหล่านี้แล้วทั้งสิ้น 7 ฉบับ⁶⁸

⁶⁸กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights-ICCPR),

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights หรือ ICESCR),

อนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women หรือ CEDAW),

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child หรือ CRC),

อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination หรือ CERD),

ซึ่งไทยยังไม่ได้เข้าเป็นภาคี อีก 2 ฉบับ คืออนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ (International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance หรือ CED) และอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานและสมาชิกในครอบครัว, (Convention on the Protection of the Rights of Migrants Workers and Member of their Families หรือ CMW)

รวมถึงอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยและคนไร้รัฐโดยตรง 2 ฉบับ อนุสัญญาว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 (the Refugee Convention 1951) และอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพคนไร้สัญชาติค.ศ.1954 (Convention Relating to the Status of Stateless Persons 1954)

การที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนหลักๆ 7 ฉบับ จาก 9 ฉบับนั้น แม้จะได้รับรองสิทธิในมิติอื่นๆ ที่ส่งผลถึงผู้ลี้ภัย ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในการมีสถานะทางกฎหมาย สิทธิในความเท่าเทียมและการไม่ถูกเลือกปฏิบัติ สิทธิในการทำงาน สิทธิในการที่จะไม่ถูกคุมขังอย่างไม่เป็นธรรม สิทธิในเสรีภาพในการเดินทาง และสิทธิในชีวิตครอบครัว แต่กระนั้นสิทธิเหล่านั้นก็เป็นไปตามกฎหมายภายใน ซึ่งการขาดระเบียบกฎหมายภายในที่ชัดเจนได้กลายมาเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ผู้ลี้ภัยไม่สามารถเข้าถึงสิทธิดังกล่าวได้ เช่น การเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาสิทธิเด็ก

ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ตั้งแต่วันที่ 27 มีนาคม 2535 แต่ประเทศไทยได้ ตั้งข้อสงวน (reservation) ในข้อบทที่ 22 ของอนุสัญญาฯ ว่าด้วยเรื่องการคุ้มครองและช่วยเหลือเด็กผู้ลี้ภัยหรือเด็กผู้แสวงหาที่ลี้ภัย โดยกำหนดให้ข้อบทดังกล่าวมีผลบังคับใช้เท่าที่เป็นไปตามกฎหมาย และข้อบังคับและแนวปฏิบัติที่มีอยู่เดิมของประเทศไทย และยังคงมิได้ถอนข้อสงวนดังกล่าวจนถึงปัจจุบัน การที่ประเทศไทยยังคงมิได้เพิกถอนข้อสงวนดังกล่าวเป็นข้อจำกัดต่อความก้าวหน้าในการคุ้มครองและช่วยเหลือเด็กผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยที่ประเทศไทยไม่ได้มีบทบัญญัติทางกฎหมายและมาตรการเพื่อคุ้มครองและช่วยเหลือเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กผู้แสวงหาที่ลี้ภัยโดยตรง ไม่ปรากฏกระบวนการในการคัดแยก การประเมินและส่งต่อเด็กให้เข้าถึงกระบวนการขอเป็นผู้ลี้ภัย การพิจารณาการขอเป็นผู้ลี้ภัย การช่วยเหลือและ

อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมาน และการกระทำอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention Against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment หรือ CAT)

และ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities หรือ CRPD)

นอกจากนี้ ไทยยังได้เข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาฉบับต่างๆ ได้แก่ พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญา CEDAW ว่าด้วยการรับข้อร้องเรียน และอนุสัญญา CRC 3 ฉบับคือ พิธีสารเลือกรับ เรื่องการขายเด็ก การค้าประเวณีและสื่อลามกที่เกี่ยวกับเด็ก (Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography)

พิธีสารเลือกรับ เรื่องความเกี่ยวพันของเด็กในความขัดแย้งกันด้วยอาวุธ (Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict) และ

พิธีสารเลือกรับ เรื่องกระบวนการติดต่อร้องเรียน (Optional Protocol to the Convention on a communications procedure)

คุ้มครองสวัสดิภาพต่าง ๆ ของเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กผู้แสวงหาที่ลี้ภัย และการส่งตัวเด็กกลุ่มดังกล่าวให้กลับไปอยู่ร่วมกับครอบครัวหรือกลับคืนสู่สังคมอย่างเป็นระบบ

แม้ว่าประเทศไทยจะได้ดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิเด็กตามที่อนุสัญญาฯ ระบุไว้อย่างครบถ้วน รวมถึงไม่ละเมิดหลักการต่างๆ ที่อนุสัญญาฯ รับรองแล้ว มาตรการต่างๆ ยังได้ปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายไทย กฎหมายระดับพระราชบัญญัติส่วนใหญ่ที่สอดคล้องกับพันธกรณีของรัฐตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก⁶⁹ แต่การคุ้มครองสิทธิเด็กดังกล่าวยังมีลักษณะแยกเป็นส่วนๆ ตามแต่เจตนารมณ์และเนื้อหาของสาระของพระราชบัญญัติแต่ละฉบับ

กฎหมายฉบับต่าง ๆ ดังกล่าวมุ่งคุ้มครองเด็กทุกคนที่อยู่ในเขตอำนาจรัฐ ซึ่งหมายรวมทั้งเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กผู้แสวงหาที่ลี้ภัยที่เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรไทย แต่มีเพียงพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ที่มีเนื้อหาของสาระของกฎหมายไปในทางคุ้มครองการละเมิดหลักผลประโยชน์สูงสุดของเด็กและหลักการคุ้มครองสิทธิเด็กอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิที่จะอยู่ร่วมกันเป็นครอบครัว สิทธิที่จะไม่ถูกจำกัดเสรีภาพ สิทธิที่จะมีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่เพียงพอเหมาะสม เนื่องจากบิดามารดา ผู้ดูแลหรือผู้ปกครองหรือครอบครัวของเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กผู้แสวงหาที่ลี้ภัยซึ่งต้องห้ามเข้ามาในราชอาณาจักรอาจถูกดำเนินคดีอาญา ถูกกักตัวในระหว่างการพิจารณาตรวจสอบ หรือถูกกักตัวอย่างไม่มีกำหนดในระหว่างรอการส่งกลับ

จ) กฎหมาย นโยบายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

นอกเหนือไปจากการใช้นโยบายที่ยืดหยุ่น จัดการผู้อพยพลี้ภัยแต่ละกลุ่ม แต่ละช่วงเวลา อีกทั้งการยกเว้นการใช้กฎหมายคนเข้าเมืองตามมาตรา 17 ของกฎหมายคนเข้าเมือง การผ่อนผันให้อยู่ช่วยคราวหรือการพัฒนาสถานะจากผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายเป็นผู้เข้าเมืองถูกกฎหมาย การสำรวจและจัดทำประวัติในบางกลุ่ม ขณะเดียวกันไทยก็มีการปรับปรุงกฎหมายที่มุ่งให้การปกป้องคุ้มครองทุกคนในประเทศไทย โดยไม่คำนึงถึงสถานะทางกฎหมาย เช่น กลไกการคุ้มครองเด็กภายในประเทศ และพระราชบัญญัติป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์

กลไกคุ้มครองเด็กภายในประเทศ

ประเทศไทยได้วางกลไกกฎหมายในการปกป้องคุ้มครองเด็กทุกคนในประเทศไว้ทั้งพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546 พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 และพระราชบัญญัติสัญชาติ แก้ไข (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551 โดยไม่ได้คำนึงสถานะของ

⁶⁹พ.ร.บ.คุ้มครองเด็กฯ

พ.ร.บ.ส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติฯ

พ.ร.บ.ศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัวฯ

พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติฯ

พ.ร.บ.การศึกษาภาคบังคับฯ

พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ฯ

การเข้าเมืองของเด็ก หรือพ่อแม่ของเด็ก ซึ่งจำนวนผู้ลี้ภัยที่อายุต่ำกว่า 18 ปีมีประมาณ 2,200 คน (สิ้นปี พ.ศ.2561)⁷⁰ ที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองของประเทศไทย

พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546 เป็นกฎหมายที่มุ่งปกป้องคุ้มครองเด็กโดยไม่คำนึงถึง สถานภาพทางกฎหมายของเด็ก ทั้งเด็กที่ตกเป็นผู้ถูกกระทำ และเด็กที่อยู่ในสถานะที่ยากลำบาก รวมถึง เด็กผู้อพยพลี้ภัย การกระทำใดๆ ก็จะต้องอยู่บนหลักประโยชน์สูงสุดของเด็ก (the best interest of child) อันเป็นหัวใจสำคัญของการคุ้มครองสิทธิของเด็ก ซึ่งได้ถูกบัญญัติไว้ใน มาตรา 22 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546 ซึ่งบัญญัติว่า “การปฏิบัติต่อเด็กไม่ว่ากรณีใด ให้คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญ และไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม การกระทำใดเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของเด็ก หรือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อเด็กหรือไม่ ให้พิจารณาตามแนวทางที่กำหนดใน กฎกระทรวง” ซึ่งปรากฏในข้อบทที่ 3 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ.1989⁷¹

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่าไม่ว่าหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรใดที่เกี่ยวข้องกับการกระทำใดที่เกี่ยวข้องกับเด็ก จะต้องพิจารณาถึงประโยชน์ของเด็กเป็นที่ตั้ง ซึ่งหมายถึงการใดที่ทำแล้วจะเป็นประโยชน์ต่อเด็ก ย่อมจะต้องเลือกสิ่งนั้นเสมอ

ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ “เด็กที่อยู่ในสภาพยากลำบาก” หมายถึง “เด็กที่อยู่ในครอบครัวยากจนหรือบิดามารดาหย่าร้าง ทั้งร้าง ถูกคุมขัง หรือแยกกันอยู่และได้รับความลำบาก หรือเด็กที่ต้องรับภาระหน้าที่ในครอบครัวเกินวัยหรือกำลังความสามารถและสติปัญญา หรือเด็กที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้” ให้ได้รับการสงเคราะห์ตามมาตรา 32 (7) และให้ดำเนินการตามมาตรา 33 ในพระราชบัญญัติฯ

แม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายที่ให้การคุ้มครองเด็ก แต่ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็เผชิญกับความแตกต่างในแนวทางปฏิบัติตามกฎหมายคนเข้าเมืองของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ทั้งการอ้างว่าการที่เด็กผู้อพยพลี้ภัยต้องอยู่ในอาคารกักกันคนต่างด้าวเนื่องมาจากผู้ปกครองกระทำ ความผิดตามกฎหมายคนเข้าเมือง แต่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองก็ไม่เคยปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองเด็ก เมื่อพบว่าผู้กระทำความผิดมีเด็กในปกครอง และไม่ยอมรับการปฏิบัติตามแนวปฏิบัติของหน่วยงานที่ใช้ อำนาจตามกฎหมายคุ้มครองเด็กเช่นกัน

ถึงกระนั้นก็มีเด็กผู้อพยพลี้ภัยที่ได้เข้าถึงการปกป้องคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้โดยการผลักดันขององค์กรพัฒนาเอกชนไทยที่ทำงานช่วยเหลือเด็ก โดยองค์กรได้เข้าขอรับตัวเด็กผู้อพยพลี้ภัยจากการควบคุมตัวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองตามกฎหมายคุ้มครองเด็ก ซึ่งสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองก็ได้

⁷⁰ ข้อมูลเมื่อสิ้นปี พ.ศ.2561 จาก <http://popstats.unhcr.org/en/demographics/https://goo.gl/nShbNb>

⁷¹ “In all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interests of the child shall be a primary consideration.” (United Nations General Assembly, 1989)

พิจารณาอนุญาตให้ในช่วงแรกเท่านั้น ต่อมาสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองก็ยืนยันที่จะดำเนินการตามกฎหมายคนเข้าเมืองเช่นเดิม

“ปัจจุบันหน่วยงานในระดับนโยบาย หน่วยงานตามกฎหมายคุ้มครองเด็กและองค์กรภาคประชาสังคมกำลังผลักดันให้มีข้อตกลงถึงการคุ้มครองเด็ก เพื่อเข้าไปให้ความช่วยเหลือแก่เด็กผู้พลัดถิ่นที่ถูกควบคุมตัวอยู่ในสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง” (ณภัทร บุตรศักดิ์แสง, สัมภาษณ์, 16 กุมภาพันธ์ 2561)

ในกรณีที่เด็กเป็นผู้กระทำความผิด เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ.2553 ซึ่งกำหนดวิธีการสอบสวนคดีอาญาแยกต่างหากจากผู้ใหญ่ รวมถึงห้ามมิให้ควบคุม คุมขัง กักขัง คุมความประพฤติหรือใช้มาตรการอันมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพเด็กหรือเยาวชนซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิดหรือเป็นจำเลย เว้นแต่มีหมายหรือคำสั่งศาล หรือเป็นกรณีการควบคุมตัวเท่าที่จำเป็น และยังได้กำหนดให้มีมาตรการพิเศษแทนการดำเนินคดีอาญา

ภายในกระบวนการยุติธรรม เด็กผู้ลี้ภัยจะได้รับการปกป้องคุ้มครองเช่นเดียวกับเด็กคนอื่นๆ ในประเทศไทย กรณีของผู้พลัดถิ่นที่เป็นเด็กชายชาวโซมาเลีย ซึ่งศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดเชียงราย ได้มีคำสั่งคุ้มครองสิทธิผู้ลี้ภัยเด็กชาวโซมาเลียโดยใช้มาตรการพิเศษสำหรับเด็กให้ความคุ้มครอง และมีแผนบำบัดฟื้นฟู เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ.2559 โดยการใช้มาตรา 132 วรรคหนึ่งของพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวเป็นครั้งแรก ซึ่งแสดงให้เห็นว่าศาลได้พิจารณาคดีโดยคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดต่อเด็ก (กรวิไล เทพพันธ์กุลงาม, 2560) ก็ได้แสดงให้เห็นถึงกลไกการปกป้องคุ้มครองเด็กภายในกระบวนการยุติธรรม เมื่อศาลเยาวชนและครอบครัวพิจารณาในมาตรการพิเศษแทนการกักขังถึงกระนั้นก็เกิดการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมยังคงเป็นปัญหา เมื่อเด็กผู้พลัดถิ่นยังคงเผชิญกับการถูกดำเนินคดี หรือแม้ไม่ถูกดำเนินคดีก็จะถูกควบคุมตัวในฐานะผู้ติดตามผู้กระทำความผิด โดยไม่มีความพยายามหามาตรการในการดูแลเด็กที่ดีเพียงพอ

นอกเหนือไปจากการกำหนดการปกป้องคุ้มครองเด็กในฐานะที่ผู้เสียหายตามกฎหมายคุ้มครองเด็ก และการเยียวยาฟื้นฟูเด็กที่กระทำความผิดตามกฎหมายเยาวชนและครอบครัวมาแล้ว ไทยยังได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายสัญชาติ โดยในมาตรา 7 ทวิ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้คนที่เกิดในราชอาณาจักรไทยซึ่งไม่ได้สัญชาติไทย กรณีที่เกิดจากบิดาและมารดาซึ่งเป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ให้ได้รับสถานะในการอยู่อาศัยในประเทศไทยต่อไป ตามเงื่อนไขในกฎกระทรวงกำหนดฐานะและเงื่อนไขการอยู่ในราชอาณาจักรไทยของผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย

ซึ่งไม่ได้สัญชาติไทยพ.ศ.2560⁷² และประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์การอยู่ในราชอาณาจักรไทยของผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยซึ่งไม่ได้สัญชาติไทย⁷³ ซึ่งรวมถึงการที่พ่อแม่ไม่ได้สัญชาติหรือไม่ได้อนุญาตให้เข้าประเทศ ประเทศนั้นตกอยู่ในภาวะสงคราม หรือการกลับไปนั้นอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตจากสาเหตุทางด้านการเมือง เชื้อชาติ ศาสนา ลัทธิความเชื่อ หรือด้วยเหตุอื่นใด หรืออยู่ระหว่างการรักษาทางการแพทย์ หรือตามที่จะมีการเสนอแนะเพิ่มเติมในอนาคต จึงนับได้ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้บุตรของผู้ลี้ภัยสามารถขอสิทธิอยู่อาศัยในประเทศไทยได้ แต่การให้สิทธิดังกล่าวไม่รวมไปถึงพ่อแม่ซึ่งก็ยังถือเป็นการละเมิดสิทธิของเด็กที่จะอยู่กับครอบครัว

ดังนั้น แม้ว่านโยบายในการกำหนดสถานะให้ผู้ลี้ภัยสามารถที่จะอยู่อาศัยในประเทศไทยอย่างถูกต้องตามกฎหมายจะยังคงไม่มีความชัดเจน แต่ก็พบว่าหากผู้ลี้ภัยมีสถานะหรืออัตลักษณ์ในรูปแบบอื่นๆ เช่น เป็นเด็กที่เกิดในประเทศไทย ก็จะมีโอกาสได้รับสถานะทางกฎหมายและมีสิทธิอาศัยอยู่ในประเทศไทยอย่างถูกกฎหมายตามเงื่อนไขนี้ได้

พระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ 2551

ในกรณีของผู้อพยพลี้ภัยคนไร้รัฐชาวโรฮิงญาที่เข้ามาในประเทศไทยระหว่างปี 2555-2558 นั้น รัฐบาลไทยได้มีการนำพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2560 ซึ่งคุ้มครองทั้งบุคคลที่มีสัญชาติไทย และไม่มีสัญชาติไทยที่เข้าข่ายการเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์⁷⁴ และพยานในคดี⁷⁵ โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ส่งหลักฐานให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาอนุญาตให้อยู่อาศัยชั่วคราวในระหว่างรอการพิจารณา และหากมีเหตุจำเป็นก็

⁷² กฎกระทรวง กำหนดฐานะและเงื่อนไขการอยู่ในราชอาณาจักรไทยของผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยซึ่งไม่ได้สัญชาติไทย ลงวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 17 สิงหาคม 2560

⁷³ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การอยู่ในราชอาณาจักรไทยของผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยซึ่งไม่ได้สัญชาติไทย ลงวันที่ วันที่ 6 ตุลาคม 2560 และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2560 ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) ประเทศนั้นไม่รับรองผู้เกิดว่ามีสัญชาติหรือเป็นพลเมืองของประเทศนั้น หรือไม่อนุญาตให้เดินทางเข้าประเทศ

(2) ประเทศนั้นอยู่ในภาวะสงคราม และมีความเสี่ยงที่เด็กจะถูกเกณฑ์ไปเข้าร่วมในกองทัพของรัฐ หรือกองกำลังติดอาวุธที่ไม่ใช่กองทัพของรัฐ หรือถูกบังคับให้บริการทางเพศในสภาวะดังกล่าว หรือมีสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงในประเทศนั้น มีการซ้อมทรมานและใช้ความรุนแรงในการลงโทษ

(3) การกลับไปประเทศนั้นอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือเป็นภัยคุกคามต่อเสรีภาพของผู้เกิด ไม่ว่าจะเกิดจากภาวะสงครามหรือสถานการณ์ของความขัดแย้งทางด้านการเมือง เชื้อชาติ ศาสนา ลัทธิความเชื่อ หรือด้วยเหตุใด หรือมีความเสี่ยงที่จะถูกบังคับใช้แรงงานหรือตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์

(4) ผู้เกิดอยู่ระหว่างการรักษาพยาบาลและหรือมีความเสี่ยงภัยต่อชีวิต หากมีการเคลื่อนย้าย หรือถูกผลักดันออกนอกประเทศตามใบรับรองของแพทย์ผู้รักษามูลค่าดังกล่าว หรือประเทศที่จะส่งผู้เกิดกลับออกไปไม่มีความพร้อมที่จะทำการรักษามูลค่าดังกล่าว

(5) เหตุจำเป็นอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ความเห็นชอบ ตามความเห็นหรือการเสนอแนะของคณะกรรมการกั่นกรองเกี่ยวกับสัญชาติ

⁷⁴ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ สำหรับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 29 มีนาคม 2559

⁷⁵ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวซึ่งเป็นพยานที่สืบพยานก่อนการฟ้องคดีหรือระหว่างการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 อยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษ ลงวันที่ 29 มีนาคม 2559

ให้พิจารณาอยู่ต่อภายหลังการพิจารณาคดีสิ้นสุดลง หากผู้เสียหายและพยานมีความประสงค์จะทำงานก็ให้เจ้าหน้าที่ของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ส่งหลักฐานให้กระทรวงแรงงานเพื่อพิจารณาออกใบอนุญาตทำงาน

ที่ผ่านมามีกลุ่มผู้อพยพผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญาที่ได้รับการคัดแยกกว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ 194 คน โดยกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ประสานความร่วมมือกับสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง, องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM), สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) และสถานทูตต่างประเทศในประเทศไทยในการส่งตัวผู้อพยพชาวโรฮิงญาไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศที่สาม จำนวน 78 คน ระหว่างปี พ.ศ.2558 – เดือนเมษายน พ.ศ. 2559 (ศิววงศ์ สุขทวี, 2559)

การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ครอบคลุมสิทธิพื้นฐานของบุคคลทั้งสิทธิอยู่อาศัยที่ทำให้เข้าถึงสิทธิการศึกษา การเดินทาง และยังรวมถึงการให้สิทธิการทำงานโดยไม่มีเงื่อนไข แต่ก็จำกัดให้อยู่เฉพาะบุคคลที่เข้าข่ายการเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เช่น กรณีของชาวโรฮิงญา แต่ก็ยังไม่มีกรพบผู้ลี้ภัยกลุ่มอื่นๆ ที่ได้รับสิทธิการอยู่อาศัย และการทำงานในฐานะผู้เสียหายหรือพยานในคดีค้ามนุษย์ รวมถึงยังไม่มีแนวทางที่ชัดเจนที่จะให้การปกป้องคุ้มครองต่อผู้ลี้ภัยที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ภายหลังกระบวนการฟื้นฟูสิ้นสุดในปัจจุบัน

3.4 การเข้าถึงสิทธิของผู้ลี้ภัย สิทธิการเดินทางเคลื่อนย้าย สิทธิการทำงาน สิทธิการศึกษา

สิทธิของคนต่างด้าวตามกฎหมายภายในของไทยเริ่มต้นจากสถานะการเข้าเมืองของกลุ่มผู้อพยพผู้ลี้ภัยในอดีตโดยเริ่มต้นจากผ่อนผันและกำหนดให้เป็นบุคคลเข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมายเพื่อให้สามารถเข้าถึงสิทธิพื้นฐานต่างๆ ตามสถานะที่แตกต่างกันไปในแต่ละกลุ่ม แต่กระนั้นความพยายามในการพัฒนาสิทธิขั้นพื้นฐานของไทยที่พยายามให้เกิดความครอบคลุมทุกกลุ่มในประเทศไทยก็เปิดโอกาสให้ แต่ไม่ได้ให้หลักประกันการเข้าถึง ทำให้ความพยายามเข้าถึงสิทธิเหล่านี้กลายเป็นการเผชิญความเสี่ยงของกลุ่มผู้ลี้ภัยเอง

กรณีของกลุ่ม “ผู้ลี้ภัย” ที่ยังไม่ได้การรับรองตามกฎหมายภายในของไทย แต่ตัวผู้อพยพผู้ลี้ภัยในประเทศไทยยังคงสามารถเข้าถึงการปกป้องคุ้มครองภายในประเทศไทย ทั้งภายใต้กฎหมายอื่นๆ ที่ไม่ได้เจาะจงเฉพาะคนสัญชาติไทย เช่น กฎหมายทะเบียนราษฎร กฎหมายคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546 กฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ที่กำหนดแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐที่มุ่งคุ้มครองสิทธิ ซึ่งแตกต่างไปจากกฎหมายคนเข้าเมืองที่เน้นการควบคุมการเดินทางเข้าเมืองของคนต่างด้าว และปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ ที่อาจจะละเว้นการใช้ รวมถึงมีช่องว่างจากการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ไทยที่ผู้อพยพผู้ลี้ภัยจะต้องเผชิญในชีวิตประจำวัน ในการเดินทาง การทำงาน การเข้าถึงสถานะทางกฎหมายภายในของไทย

3.4.1 สิทธิในการเดินทางเคลื่อนย้าย และการถูกกักขังอย่างไม่มีกำหนด

สิทธิการเดินทางของคนต่างด้าวเริ่มต้นจากการมีสถานะเข้าเมืองถูกกฎหมาย และอยู่ในระยะเวลาที่อนุญาตให้เท่านั้น คนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย หรืออยู่เกินกำหนดจึงไม่สามารถเข้าถึงสิทธิการเดินทางเคลื่อนย้ายตามกฎหมายภายในของไทยได้ กลุ่มผู้ลี้ภัยในประเทศไทยที่ “การลี้ภัย” ไม่ได้ได้รับการรับรองตามกฎหมายจึงอยู่ในเงื่อนไชตามกฎหมายเช่นเดียวกับคนต่างด้าวอื่นๆ ในประเทศ แต่ที่ผ่านมาก็มีผู้ลี้ภัยบางกลุ่มที่รัฐบาลไทยมีนโยบายจัดการเฉพาะออกมา ขณะที่ผู้ลี้ภัยที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย หรืออยู่เกินกำหนดจะถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย เช่นจับกุม กักขังอย่างไม่มีกำหนด หรือไม่ก็ถูกบังคับผลักดันออกนอกประเทศ

ก) การให้สิทธิและสถานะเข้าเมืองถูกกฎหมายแก่คนที่หลบหนีเข้ามาผิดกฎหมาย

ในอดีตรัฐบาลไทยเลือกที่จะกำหนดนโยบายเฉพาะกลุ่ม โดยการใช้อำนาจของกฎหมายคนเข้าเมือง มาตรา 17 ที่จะยกเว้น หรือผ่อนผันการใช้กฎหมายคนเข้าเมืองตามเหตุผลทางการเมืองของรัฐบาล เช่น กรณีการจัดการกลุ่มผู้อพยพลี้ภัยในอดีตที่เข้ามาในประเทศไทยก่อนปี พ.ศ.2538 ตามยุทธศาสตร์ฯ พ.ศ.2548 เป็นต้น แต่ก็เริ่มต้นจากการผ่อนผันจากการละเมิดกฎหมายคนเข้าเมือง การกำหนดสถานะให้เป็นผู้เข้าเมืองถูกกฎหมายโดยอาศัยอำนาจในมาตรา 17 ของกฎหมายคนเข้าเมือง และจึงกำหนดสถานะทางกฎหมาย พร้อมเงื่อนไชและพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตในการเดินทางไว้

นอกจากการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 17 กฎหมายคนเข้าเมืองยังได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจอนุญาตให้ให้สิทธิอยู่อาศัย เช่น มาตรา 19 ให้อำนาจเจ้าหน้าที่พิจารณาให้คนต่างด้าวที่กำลังเดินทางเข้าเมืองอยู่ได้ชั่วคราวหากมีข้อสงสัย และมาตรา 54 ให้เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองพิจารณาให้อยู่ระหว่างการผลักดันออกนอกประเทศ แต่การให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ตามมาตรา 19 และ 54 ก็ไม่ได้ครอบคลุมเท่ากับการมาตรา 17 และมาตรา 34 ที่เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีลักษณะเป็นการผ่อนผันตามนโยบายของรัฐบาล และสามารถดำเนินการในลักษณะเป็นกลุ่มได้ (โรยทราย วงศ์สุบรรณ และคณะ, 2559)

กรณีที่เคยมีการใช้มาตรา 17 คือการผ่อนผันในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติ และยังปรากฏว่าเคยมีการใช้ในการจัดการกลุ่มผู้ลี้ภัย ภายใต้ชื่อ “บุคคลในความห่วงใยสัญชาติเมียนมาร์ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR)” ตาม ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การอนุญาตให้บุคคลในความห่วงใยสัญชาติเมียนมาร์ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นการชั่วคราว ตามการอนุมัติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2547

หรือกรณีการพิจารณาให้ผู้ลี้ภัยที่รอการผลักดันออกนอกประเทศตามมาตรา 54 ของกฎหมายคนเข้าเมืองได้รับการประกันตัว ซึ่งปัจจุบันยังคงยืนยันที่จะไม่มีการผ่อนปรนการบังคับใช้กฎหมายคนเข้าเมืองกับกลุ่มผู้อพยพที่เข้ามาผิดกฎหมายไม่ว่าจะเป็นกลุ่มใดก็ตาม โดยก่อนปี 2559 สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองมีการใช้ดุลพินิจให้ผู้ลี้ภัยที่มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายได้รับการประกันตัวตามมาตรา 54

ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522⁷⁶ โดยมีเงื่อนไข การวางประกัน และการกำหนดให้ต้องไปรายงานตัวอย่างสม่ำเสมอที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองตามที่เจ้าหน้าที่กำหนดก็ได้ เช่น กรณีของนายชาติ (ปภาวดี สลักเพชร, 2560) ที่ได้เดินเข้าไปมอบตัวกับเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองสวนพลู กรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ.2558 และยอมรับผิดตามกฎหมาย เมื่อศาลพิจารณาลงโทษและส่งตัวให้เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองควบคุมตัวเพื่อผลักดันออกนอกราชอาณาจักร นายชาติและครูสอนภาษาไทยได้ยื่นขอประกันตัวต่อสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ปัจจุบันนายชาติจะต้องไปรายงานตัว ณ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองสวนพลูจำนวน 2 ครั้งต่อเดือน พร้อมกับครูสอนภาษาไทย เช่นเดียวกับ อาหมัด ผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์จากซีเรีย ที่ถูกจับกุมระหว่างเดินทางไปซื้อของ เขาถูกดำเนินคดีและถูกส่งให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองควบคุมตัวเพื่อรอการผลักดัน เขาติดต่อเพื่อนนักธุรกิจจากซีเรียให้ช่วยประสานงานเพื่อขอประกันตัวโดยใช้หลักทรัพย์ 50,000 บาท ซึ่งสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองก็ได้พิจารณาอนุญาต จึงทำให้อาหมัดสามารถอยู่ในประเทศไทยในฐานะของผู้รอการผลักดันที่ได้รับการประกันตัวโดยไม่มีความหวาดกลัว

“ผมเคยถูกจับระหว่างออกมาซื้อของ ถูกขังไว้ 7 วัน ระหว่างนั้นผมก็ติดต่อให้เพื่อนที่เข้ามาอยู่อย่างถูกกฎหมายให้ช่วยประกันตัว และก็ครอบครัวพอมีเงินเลยเอามาวางประกันไว้ด้วย จึงได้ประกันตัวออกมา ตอนนั้นถ้าผมรู้ว่าสามารถประกันตัวได้ก็จะเดินไปให้เจ้าหน้าที่จับเลยตั้งแต่เช้าหมดแล้ว ตอนนั้นก็ไปประกันตัวไว้ แล้วไปกรายงานตัวเดือนละครั้ง ... ตอนนั้นก็ได้ยินว่าเขาไม่ให้ประกันตัวแล้ว ก็กลัวแทนภรรยาอยู่ที่ไม่สามารถประกันตัวได้เหมือนผม ตอนนีเขาก็คือเป็นคนออกมาซื้อของข้างนอกเป็นหลัก แต่ก็กลัวเขาจับตัวไปอยู่นะ” (ผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์จากซีเรีย, สัมภาษณ์, 10 ธันวาคม 2560)

แต่กระนั้นสถานะทางกฎหมายของผู้ลี้ภัยที่ได้รับการประกันตัวออกมาก็ยังถือว่าเป็นผู้ได้รับการประกันตัวระหว่างรอการผลักดันออกนอกประเทศ แม้ว่าจะทำให้ผู้ลี้ภัยไม่ถูกจับและสามารถเดินทางได้ทั่วไป แต่ก็ยังไม่ได้มีสิทธิอยู่อาศัยในประเทศ จึงมีความเสี่ยงที่จะถูกยกเลิกการประกันตัว และไม่มีสิทธิในการทำงาน

“ภายหลังปี พ.ศ.2559 สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้รับการร้องเรียนว่าผู้อพยพลี้ภัยที่ได้รับการประกันตัวระหว่างรอการผลักดันนั้นได้รับกวนผู้อยู่อาศัยชาวไทยในชุมชน และอาจมีส่วนร่วมในการก่อเหตุความรุนแรงในอนาคต จึงได้ยุติการพิจารณาอนุญาตให้ประกันตัวจนถึงปัจจุบัน ยกเว้นกรณีที่เป็นเด็กผู้ลี้ภัยที่มีองค์กรหรือหน่วยงานที่มีความ

⁷⁶ มาตรา 54 กำหนดว่า “คนต่างด้าวผู้ใดเข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือการอนุญาตนั้นสิ้นสุดหรือถูกเพิกถอนแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะส่งตัวคนต่างด้าวผู้นั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักรก็ได้

ในกรณีที่มีคำสั่งให้ส่งตัวคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรแล้วในระหว่างรอการส่งกลับ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจอนุญาตให้ไปพักอาศัยอยู่ ณ ที่ใด โดยคนต่างด้าวผู้นั้นต้องมาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด โดยต้องมีประกัน หรือมีทั้งประกันและหลักประกันก็ได้ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่จะกักตัวคนต่างด้าวผู้นั้นไว้ ณ สถานที่ใดเป็นเวลานานเท่าใดตามความจำเป็นก็ได้ ค่าใช้จ่ายในการกักตัวนี้ให้คนต่างด้าวผู้นั้นเป็นผู้เสีย”

นำเชื้อถือเป็นผู้รับประกัน” (เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองกรุงเทพ ไม่ประสงค์เปิดเผย, สัมภาษณ์, 14 มีนาคม 2561)

นอกจากการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีพิจารณาผ่อนผันเป็นกลุ่มตามมาตรา 17 หรือการใช้ดุลพินิจให้ประกันตัวของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 54 ของกฎหมายคนเข้าเมืองแล้ว ยังมีกลุ่มผู้ลี้ภัยบางคนที่สามารถที่จะดำเนินการเปลี่ยนวีซ่าท่องเที่ยวที่เข้าเข้ามาในประเทศในช่วงแรกเป็นวีซ่าอื่นๆ ที่มีระยะเวลาอยู่อาศัยที่นานขึ้นทั้งวีซ่าทำงาน วีซ่าสำหรับคนต่างชาติที่เกษียณอายุตามเงื่อนไขและความสามารถของตนเอง

“ก่อนมาขอลี้ภัยในประเทศไทยก็พยายามศึกษากฎหมายของไทยพอสมควร พอมาถึงประเทศไทยโดยวีซ่าท่องเที่ยวก็พยายามหางานทำ ก็ได้เป็นครูในโรงเรียนเอกชนที่ดำเนินงานโดยองค์กรศาสนาแห่งหนึ่ง ก็เลยขอให้นายจ้างรับรองเพื่อไปขอเปลี่ยนเป็นวีซ่าทำงาน ส่วนแม่ก็ให้ทำเป็นวีซ่าเกษียณอายุ” (ผู้ลี้ภัยชาวปากีสถาน, สัมภาษณ์, วันที่ 1 พฤศจิกายน 2560)

เช่นเดียวกับผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ จากซีเรีย (สัมภาษณ์, 10 ธันวาคม 2560) ที่กล่าวว่า “ลูกชายก็หางานทำได้ในที่ทำงานแห่งหนึ่ง เจ้าของเป็นชาวปาเลสไตน์ที่มาจากจอร์แดน พอเขารู้ว่ามีหนังสือเดินทางกับวีซ่าอยู่ก็ไปขอเปลี่ยนเป็นวีซ่าทำงาน แต่เขาบอกว่าต้องออกไปทำนอกประเทศ เลยบินไปประเทศอินโดนีเซียเพื่อไปทำวีซ่าที่สถานทูตไทยที่นั่น”

เงื่อนไขของผู้ลี้ภัยที่แตกต่างกันตั้งแต่สภาพทางสังคม ฐานะทางเศรษฐกิจในบ้านเกิด มีส่วนสำคัญที่ทำให้การเข้าถึงการขออนุญาตอยู่ในอาศัยตามกฎหมายของไทยมีความแตกต่างกัน แม้ว่าพวกเขาจะเป็นผู้ลี้ภัยเช่นเดียวกัน และคาดว่าผู้ลี้ภัยกลุ่มน้อยมากที่สามารถอยู่อาศัยในประเทศไทยอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ขณะที่ส่วนใหญ่มุ่งคงเผชิญกับการไม่มีสิทธิอยู่อาศัย เนื่องจากการเข้าเมืองผิดกฎหมาย อยู่เกินกำหนด และการปราศจากนโยบายรับรองผู้ลี้ภัยของไทยในปัจจุบัน

การกักขังอย่างไม่มีกำหนด

ผู้อพยพลี้ภัยในปัจจุบันอยู่ในสภาพความหวาดกลัวจากการถูกจับกุม กักขังอย่างไม่มีกำหนด หลายคนมีประสบการณ์โดยตรงในเรื่องการถูกจับกุม แม้ว่าจะมีสถานะผู้ลี้ภัยแล้วก็ตาม รวมทั้งบางคนก็มีญาติพี่น้อง หรือคนรู้จักที่ถูกคุมขังอย่างไม่มีกำหนด นอกจากนั้นแล้วผู้ลี้ภัยหลายคนยังมีความกังวลใจเกี่ยวกับการประสานงานร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของไทยและเจ้าหน้าที่ของประเทศต้นทาง ที่จะเข้ามาจับกุมตนเองในระหว่างที่อยู่ในประเทศไทย

“ทุกวันนี้ก็กลัวกันอยู่ ก็พยายามทำให้ถูกกฎหมายเท่าที่ทำได้ มีครอบครัวเพื่อนที่ถูกจับถูกกักกันอยู่ ยังไม่รู้จะช่วยกันอย่างไร” (ผู้ลี้ภัยชาวเวียดนามไม่ประสงค์ออกชื่อคนที่ 1, สัมภาษณ์, 10 กุมภาพันธ์ 2561)

กรณีที่ผู้ลี้ภัยหลบหนีเข้ามาโดยผิดกฎหมาย หรืออยู่อาศัยในประเทศเกินกำหนด หากถูกจับกุมก็จะไปไปตามมาตรการทางกฎหมาย เป็นผู้กระทำความผิดตามกฎหมายคนเข้าเมือง ซึ่งรวมถึงผู้อพยพผู้ลี้ภัย

แต่ในกลุ่มผู้อพยพลี้ภัยที่ไม่สามารถกลับประเทศต้นทางได้ การควบคุมตัวเพื่อรอการผลักดันจึงกลายเป็นการกักขังโดยไม่มีกำหนด แม้ว่าสถานกักตัวคนต่างด้าวของไทยจะถูกออกแบบมาเพื่อรองรับการพักพิงเพียงไม่เกิน 15 วัน แต่ปรากฏว่าผู้ลี้ภัยบางส่วนได้ถูกควบคุมตัวที่นี้มาเป็นเวลาหลายปีแล้ว

ข้อมูลจากเครือข่ายสิทธิผู้ลี้ภัยและคนไร้รัฐระบุว่า มีผู้ลี้ภัยที่ถูกกักขังภายในสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองกรุงเทพ (สวนพลู) เมื่อสิ้นเดือนกุมภาพันธ์ ปี พ.ศ.2561 จำนวน 270 คน เป็นเด็กจำนวน 20 คน (Diplomat Briefing on Refugee in Thailand, 19 march 2018) ตัวเลขดังกล่าวไม่รวมถึงกลุ่มบุคคลที่เข้าข่ายเป็นผู้แสวงหาที่ลี้ภัย ไม่ได้การรับรองสถานะผู้ลี้ภัยจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยในประเทศไทย และถูกกักขังอยู่ในสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เช่น ชาวโรฮิงญาที่หนีความรุนแรงจากประเทศเมียนมาร์เข้ามาในประเทศไทยเพื่อแสวงหาที่พักพิงและอาจเข้าข่ายการเป็นผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัย พ.ศ.2494 (ค.ศ.1951) แต่ถูกจับกุมดำเนินคดีในฐานะผู้หลบหนีเข้าเมืองและถูกกักขังเพื่อรอการผลักดันออกนอกประเทศมาตั้งแต่ปี 2558

รวมถึงชาวอุยกูร์ที่ถูกจับกุมได้ในเดือนมีนาคม พ.ศ.2557 ทั้งในบริเวณชายแดนมาเลเซีย และชายแดนกัมพูชา ที่ยังคงถูกกักขังอยู่ในห้องกักของด่านตรวจคนเข้าเมืองหลายแห่งในประเทศไทย (เครือข่ายสิทธิผู้ลี้ภัยและคนไร้รัฐ, 2559)

นอกจากการกักขังที่ยาวนานและไม่มีกำหนดแล้ว สถานกักตัวคนต่างด้าวอยู่ในสภาพที่แออัดยัดเยียด มีสุขอนามัยที่ย่ำแย่ รวมทั้งน้ำสะอาดสำหรับซักล้างและดื่มกิน อาหารที่เพียงพอและมีคุณภาพ และห้องน้ำที่เพียงพอ ในปี พ.ศ.2560 มีการยืนยันการเสียชีวิตภายในการควบคุมของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองกรุงเทพ (สวนพลู) จำนวน 7 คน รวมถึงการเสียชีวิตของผู้แสวงหาที่ลี้ภัยชาวปากีสถานอายุ 36 ปี คนหนึ่งซึ่งเสียชีวิตที่ศูนย์กักตัวคนต่างด้าวที่กรุงเทพฯ เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2560 (human Rights Watch, 2017) นอกจากนี้ยังมีการควบคุมตัวเด็กทั้งในฐานะผู้กระทำความผิด และการเป็นผู้ติดตามผู้ปกครองหรือพ่อแม่

การบังคับส่งกลับ

นอกเหนือจากการถูกกักขังอย่างไม่มีกำหนดแล้ว ยังพบอีกหลายกรณีที่ผู้อพยพลี้ภัยถูกดำเนินการผลักดันส่งกลับต้นทาง ตามแนวทางปฏิบัติตามกฎหมายคนเข้าเมืองของไทย แม้ว่าที่ผ่านมาจะมีการบังคับส่งกลับในบางกรณี แต่การดำเนินการตามกฎหมายของไทยก็ถือเป็นการละเมิดสิทธิของผู้อพยพลี้ภัยที่จะไม่ถูกส่งกลับไปสู่อันตราย ทำให้ผู้อพยพลี้ภัยตกอยู่ในความเสี่ยง และหวาดกลัวในการถูกส่งกลับหลังจากการถูกจับกุมจากการละเมิดกฎหมายคนเข้าเมือง

ในช่วงระยะเวลาไม่กี่ปีที่ผ่านมา ผู้อพยพลี้ภัยในประเทศไทยต้องเผชิญกับการบังคับส่งกลับตามการร้องขอจากรัฐบาลชาติต่างๆ ถึงแม้ว่าจะมีความเสี่ยงที่เชื่อถือได้ว่าบุคคลเหล่านี้อาจต้องประสบกับการทรมานหรือการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ร้ายแรง โดยในปี พ.ศ.2558 มีรายงานว่าไทยได้ส่งตัวผู้ที่น่าสงสัยว่า

จะเป็นชาวอุยกูร์ เชื้อชาติเตอร์กิก จำนวนประมาณ 100 คน โดยส่วนใหญ่เป็นมุสลิมกลุ่มน้อยในจีน กลับไปยังประเทศจีน ซึ่งเป็นที่ทราบกันว่า ชาวอุยกูร์ที่กลับสู่จีนต้องประสบกับการถูกประหัตประหาร ในปี พ.ศ. 2560 ไทยได้ส่งตัวนายเอ็ม ฟุรกาน เซ็กเม็น (M.FurkanSökmen) สัญชาติตุรกี ผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ามีความเชื่อมโยงกับผู้นำศาสนาชาวตุรกี นายเฟตุลเลาะห์ กิวเล็น (Mr.FethullahGülen) ไปให้ทางการตุรกี แม้ว่าจะมีคำเตือนจากหน่วยงานแห่งสหประชาชาติต่างๆ แล้วว่า นายฟุรกานอาจถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน หากถูกส่งตัวกลับไปยังตุรกี (International Federation for Human Rights, 2017) และล่าสุดในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2561 นางแซม โสภาถูกเจ้าหน้าที่ไทยจับกุมในข้อหาเข้าเมืองผิดกฎหมาย และถูกส่งกลับไปยังประเทศกัมพูชา แม้ว่าเธอจะได้สถานะเป็นผู้ลี้ภัยและอยู่ระหว่างการเตรียมตัวเดินทางไปยังถิ่นฐานในประเทศที่สามแล้วก็ตาม (Human Right Watch, 2018)

นอกจากนั้นทางการไทยยังใช้วิธีการส่งกลับอย่างไม่เป็นทางการ โดยการนำตัวบุคคลเหล่านี้ไปยังพรมแดน และบังคับให้พวกเขาเดินทางเข้าสู่ประเทศเพื่อนบ้าน โดยไม่มีการใส่ใจอย่างเหมาะสมถึงความเสี่ยงที่จะเกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อบุคคลเหล่านี้ นอกจากนี้ประเทศไทยยังดำเนินนโยบาย “ผลักดัน” ผู้ลี้ภัยที่พยายามเข้าเมืองทางทะเลตามนโยบายดังกล่าว โดยทางการไทยได้สกัดและลากจูงเรือที่มีสภาพเลวร้ายของผู้อพยพออกไปสู่ทะเล นโยบายและการปฏิบัติเช่นนี้ถือเป็นการละเมิดหลักการไม่ส่งกลับ และก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตของผู้ลี้ภัยอย่างรุนแรงต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน

สิทธิในการเดินทาง เช่นเดียวกับสิทธิอยู่อาศัยที่เป็นไปตามสถานะของการเข้าเมือง ในกรณีนี้หลบหนีเข้าเมืองจึงไม่ได้มีสิทธิในการเดินทางแต่อย่างใด แต่กรณีที่ได้รับการผ่อนผันก็อาจจะได้รับสิทธิในการเดินทางในพื้นที่จำกัด ซึ่งโดยทั่วไปก็คือภายในจังหวัดที่มีถิ่นที่อยู่

3.4.2 สิทธิในการทำงาน

สิทธิการทำงานในประเทศไทยของผู้ลี้ภัยไม่ได้เป็นสิทธิตามกฎหมายที่เป็นไปตามสถานะผู้ลี้ภัย สิทธิการทำงานของผู้ลี้ภัยอยู่บนพื้นฐานของสถานะการเข้าเมือง และสถานะทางกฎหมายอื่นๆภายในของไทยที่ผู้ลี้ภัยสามารถเข้าถึงได้

การขออนุญาตทำงานตามกฎหมายการจัดการการทำงานของคนต่างด้าว

สิทธิการทำงานของคนไม่มีสัญชาติไทยเป็นไปตามพระราชกำหนดบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2560 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2561⁷⁷ ซึ่งการทำงานในประเทศไทยของคนที่ไม่ใช่สัญชาติจะทำงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายนั้นจะต้องมีองค์ประกอบอย่างน้อยสองปัจจัยที่สำคัญ ปัจจัยแรกคือต้องมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรหรือได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ซึ่งมีไว้เพื่อการท่องเที่ยวหรือการเดินทางผ่านราชอาณาจักร หรือได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ปัจจัยที่สองคือจะต้องได้รับอนุญาตให้ทำงานตามกฎหมาย ดังนั้นหากผู้ลี้ภัยจะทำงานให้ถูกต้องตามกฎหมายได้นั้นจะต้องมีสถานะเข้าเมืองถูกกฎหมาย หรือ

⁷⁷ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 เข้าถึงได้ที่ <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%a1165/%a1165-20-9999-update.pdf>

ได้รับการผ่อนผันให้อยู่อาศัยในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว และจะต้องมีใบอนุญาตทำงานอย่างถูกต้อง หากพิจารณาตามกฎหมายที่กำหนดให้คนต่างด้าวสามารถขออนุญาตทำงานได้ กรณีความเป็นไปได้ที่จะให้ผู้ลี้ภัยในเมืองทำงานได้มีอยู่ 4 กรณีด้วยกัน คือ

กรณีที่หนึ่ง การทำงานในฐานะคนเข้าเมืองถูกกฎหมายและได้รับอนุญาตให้เข้ามาในประเทศไทย โดยขออนุญาตทำงานตามมาตรา 59 ของ พรก. การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว⁷⁸

กรณีที่สอง การขออนุญาตทำงานในฐานะที่เป็นผู้รอการเนรเทศหรือเพื่อรอการส่งกลับ โดยได้รับการผ่อนผันให้ทำงานในที่ใดที่หนึ่ง โดยขออนุญาตทำงานตาม ม.63 ใน พระราชกำหนดการบริหารการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560

กรณีที่สาม คือ การขออนุญาตทำงานของผู้ที่เกิดในประเทศไทย แต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ ตามมาตรา 63/ 1 ของพระราชกำหนดการบริหารการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560⁷⁹ และ

กรณีที่สี่ คือ การขออนุญาตทำงานในฐานะคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตเข้ามาในราชอาณาจักรไทย หรือผู้ที่ได้รับการยกเว้นตามมาตรา 63/2 ของ พ.ร.บ. คนเข้าเมือง⁸⁰

⁷⁸ ตามมาตรา 59 ระบุไว้ว่า “คนต่างด้าวซึ่งมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรหรือได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ซึ่งมีใบเพื่อการทำงานหรือการเดินทางผ่านราชอาณาจักร จะทำงานได้ก็แต่เฉพาะงานที่มีได้มีประกาศห้ามคนต่างด้าวทำตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง และต้องได้รับใบอนุญาตทำงาน” นั้นหมายความว่าหากผู้ลี้ภัยขออนุญาตทำงานในลักษณะนี้ ก็จะต้องมีหนังสือเดินทางหรือเอกสารที่ใช้แทนหนังสือเดินทาง ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในประเทศไทย หรือได้รับวีซ่าซึ่งไม่ใช่วีซ่าท่องเที่ยวหรือวีซ่าผ่านทาง จึงจะสามารถขออนุญาตทำงานได้ แต่จะต้องไม่ทำงานในอาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ ดังนั้นในกรณีนี้หากกรณีที่ผู้ลี้ภัยบางส่วนมีหนังสือเดินทางและประเทศไทยอนุญาตให้พวกเขาสามารถเดินทางเข้ามาในประเทศไทย โดยใช้วีซ่าที่ไม่ใช่วีซ่าท่องเที่ยว เช่น ประเทศไทยกำหนดให้ผู้ลี้ภัยสามารถขอวีซ่าในลักษณะอื่น ๆ ตามกฎหมายได้ ผู้ลี้ภัยก็สามารถขออนุญาตทำงานได้ตามมาตรา 59

⁷⁹ มาตรา 63/1 ระบุไว้ว่า “คนต่างด้าวซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้ อาจขออนุญาตต่อนายทะเบียนเพื่อทำงานได้

(1) ถูกถอนสัญชาติตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 หรือตามกฎหมายอื่น

(2) เกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515หรือตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ

(3) คนต่างด้าวซึ่งได้รับสถานะคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประกาศกระทรวงมหาดไทยที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

(4) คนต่างด้าวซึ่งเป็นบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน และได้รับบัตรประจำตัวตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางซึ่งออกตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร

คนต่างด้าวตามวรรคหนึ่ง ไม่อยู่ภายใต้การบังคับประกาศตามมาตรา 7 และมาตรา 11 แต่คณะรัฐมนตรีจะกำหนดมิให้ทำงานบางประเภทหรือทำโดยมีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ โดยให้คำนึงถึงความมั่นคงของชาติ ผลกระทบต่อสังคม และมนุษยธรรม

การขออนุญาตทำงานและการออกใบอนุญาตทำงานตามมาตรา 7 ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง และใบอนุญาตทำงานให้มีอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาตทำงาน และให้ต่ออายุใบอนุญาตทำงานได้คราวละห้าปี ทั้งนี้ บุคคลตาม (1) (3) และ(4) ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานหรือค่าธรรมเนียมการต่ออายุใบอนุญาตทำงาน สำหรับบุคคลตาม (2) จะได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมหรือไม่เพียงใด ให้เป็นไปตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 6”

ดังนั้นหากผู้ลี้ภัยหรือลูกของผู้ลี้ภัยที่เกิดในประเทศไทยและอยู่ในเงื่อนไขเกิดในไทยแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทย ตามมาตรา 7 วรรคสามของพรบ.สัญชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2551 ก็สามารถขออนุญาตทำงานตามเงื่อนไขของมาตรานี้ โดยสามารถทำงานได้ทุกประเภท ยกเว้นอาชีพที่มีมติคณะรัฐมนตรีห้ามไว้

⁸⁰ มาตรา 63/2 ระบุไว้ว่า ในกรณีที่รัฐมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้ใดหรือจำพวกใดเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรได้ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หรือยกเว้นให้คนต่างด้าวผู้ใดหรือจำพวกใดไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง คณะรัฐมนตรีจะ

นอกจากการขออนุญาตทำงานตามกฎหมายการจัดการการทำงานของคนต่างด้าวใน 4 ช่องทางข้างต้นแล้ว รัฐบาลไทยก็ยังมีกลไกทางกฎหมาย ตามพระราชกำหนดการบริหารการทำงาน พ.ศ.2560 ที่จะผ่อนผันหรือยกเว้นให้ผู้ลี้ภัยเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้ โดยอาศัยอำนาจตาม ม.14⁸¹ ของพระราชกำหนดการบริหารการทำงานของคนต่างด้าว

ดังนั้นหากในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายเฉพาะและเห็นว่าประเด็นเรื่องผู้ลี้ภัยเป็นประเด็นสำคัญในเรื่องความมั่นคง ก็อาจจะมิตัดคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเว้นเงื่อนไขการขออนุญาตทำงานให้แก่ผู้ลี้ภัยได้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้เพิ่งจะมีผลบังคับใช้และอยู่ในระยะเปลี่ยนผ่าน ซึ่งจะต้องมีการออกกฎหมายระดับรองและแนวปฏิบัติตามกฎหมายเพิ่มเติม ทำให้การทำงานของคนต่างด้าวในปัจจุบันก็ยังอิงกับเงื่อนไขของการมีสถานะทางกฎหมายดังที่ได้กล่าวมา ดังนั้นการปราศจากสถานะทางกฎหมายของผู้อพยพลี้ภัยภายในประเทศไทยที่ชัดเจน ก็ยังคงเป็นเหตุผลพื้นฐานสำคัญที่ส่งผลให้ผู้อพยพลี้ภัยไม่สามารถเข้าถึงสิทธิในการทำงานภายในประเทศได้ตามกฎหมาย

การเข้าถึงสิทธิการทำงานของผู้ลี้ภัยในประเทศไทยจึงขึ้นอยู่กับเงื่อนไขและความสามารถในการเข้าถึงสถานะการเข้าเมืองที่ถูกต้องของแต่ละคน ผู้ลี้ภัยที่เข้าเมืองตามกฎหมายก็สามารถขอทำงานได้ตามกฎหมาย แต่ก็มีผู้ลี้ภัยบางส่วนที่เข้าเมืองผิดกฎหมายแต่ก็พยายามหางานทำได้ถึงแม้ว่าจะไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายทั้งกลุ่มผู้ลี้ภัยจากประเทศเพื่อนบ้าน ผู้ลี้ภัยจากกลุ่มประเทศตะวันออกกลาง และอื่นๆ

การทำงานของผู้ลี้ภัยที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมาย

ผู้ลี้ภัยในเมืองจำนวนมากเดินทางเข้ามาในประเทศไทยอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยอาศัยวีซ่านักท่องเที่ยวที่รัฐบาลไทยมีนโยบายเปิดกว้าง เมื่อเข้ามาในประเทศไทยได้แล้ว และมีความสามารถในการหานายจ้างในประเทศไทยได้ก็จะดำเนินการขอเปลี่ยนวีซ่าจากวีซ่าท่องเที่ยวเป็นวีซ่าทำงาน ขณะเดียวกันก็ยังไม่ให้บิดามารดาที่เข้ามาด้วยเปลี่ยนวีซ่าเป็นวีซ่าสำหรับผู้เกษียณอายุ

“ก่อนเข้ามาขอลี้ภัยในประเทศไทย ก็พยายามหาความรู้เกี่ยวกับกฎหมายภายในของประเทศไทยมาบ้าง พอเข้ามาในประเทศไทยก็มาหางานทำตามโรงเรียนเอกชนที่

กำหนดให้คนต่างด้าวผู้นับหรือจำพวกนั้น บรรดาที่มีใช้คนต่างด้าวตามมาตรา 63/1 ขออนุญาตทำงานได้ โดยคณะรัฐมนตรีจะกำหนดประเภทของงานที่คนต่างด้าวอาจทำได้ไว้ด้วยก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

การขออนุญาตทำงานตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง และกฎกระทรวงนั้นจะกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้อธิบดีมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขไว้ในใบอนุญาตทำงานด้วยก็ได้ ทั้งนี้ ใบอนุญาตทำงานให้มีอายุเท่าที่ผู้ขออนุญาตร้องขอ แต่ไม่เกินสองปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาตทำงาน”

ดังนั้นหากรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี อาศัยอำนาจตาม ม.17 ของพรบ.คนเข้าเมือง อนุญาตให้ผู้ลี้ภัยเข้ามาอยู่ในประเทศไทย หรือยกเว้นให้ผู้ลี้ภัยเป็นคนต่างด้าวที่ไม่ต้องปฏิบัติตามพรบ.คนเข้าเมืองได้ ผู้ลี้ภัยก็จะสามารถขออนุญาตทำงาน และทำงานตามประเภทงานที่คณะรัฐมนตรีกำหนดไว้ก็ได้ ซึ่งในอนาคตหากรัฐบาลมีนโยบายที่จะกำหนดสถานะของผู้ลี้ภัยให้เป็นคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักร หรือเป็นคนต่างด้าวที่ไม่ต้องปฏิบัติตามพรบ.คนเข้าเมืองได้ ก็จะเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่จะอนุญาตให้ผู้ลี้ภัยสามารถทำงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

⁸¹มาตรา 14 ของพระราชกำหนดการบริหารการทำงานของคนต่างด้าวกำหนดไว้ว่า “ ในกรณีพิเศษเฉพาะเรื่องที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคง หรือเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขใดๆ หรือจะยกเว้นไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามพระราชกำหนดนี้ในกรณีใดๆ ก็ได้”

ดำเนินงานโดยองค์กรศาสนา ก็ได้งานเป็นครูสอนภาษาอังกฤษ เขาก็ช่วยทำเอกสารให้เราเพื่อไปเปลี่ยนวีซ่า ... ตอนทำเรื่องขอเปลี่ยนวีซ่า ก็ถามคนที่ช่วยทำเอกสารถึงวีซ่าของแม่ เขาก็แนะนำวีซ่าสำหรับผู้เกษียณ ซึ่งเราก็เห็นว่าเราทำได้ เลยขอให้เขาช่วยทำให้อีกคน” (ผู้ลี้ภัยหญิงชาวปากีสถาน, สัมภาษณ์, วันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2561)

เช่นเดียวกับผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์จากซีเรีย เมื่อสงครามกลางเมืองในประเทศบ้านเกิดขยับเข้ามาใกล้เมืองบ้านเกิด พวกเขาเริ่มมองหาสถานทูตที่ยังเปิดทำการในประเทศ ซึ่งก็มีประเทศไทยอยู่ด้วย พวกเขาขอวีซ่าท่องเที่ยวเข้ามาประเทศไทยและจึงเดินทางเข้ามาประเทศไทย

“มีพี่ชายคนโตที่จบด้านธุรกิจจากมหาวิทยาลัย เขาก็พยายามสมัครงานในบริษัทในไทยก่อนวีซ่าจะหมด ก็มีบริษัทรับเขานะ แล้วก็ทำเอกสารรับรองให้ แต่พี่ชายต้องไปทำวีซ่าที่สถานทูตไทยในต่างประเทศ เลยไปอินโดนีเซียเพื่อขอวีซ่าทำงานกลับเข้ามาใหม่ แต่คนอื่นๆ วีซ่าก็หมดกันไปแล้ว ก่อนหน้ามาประเทศไทย พ่อก็มีธุรกิจรับเหมาตกแต่งภายใน ส่วนแม่ก็เป็นพยาบาล พวกผมเลยได้เรียนทั้งหมด พ่อเองก็อยากเปิดร้านในไทย ถ้าเขาอนุญาต แต่ตอนนี้ก็ต้องพึ่งพาพี่ชายกับพี่สาวอีกคน พวกเราก็เป็นผู้อพยพลี้ภัยโดยกำเนิด พ่อผมหนีมาจากปาเลสไตน์ไปซีเรีย ส่วนผมหนีจากซีเรียมาไทย บ้านของเราจึงไม่ใช่ที่เราเกิดและเติบโต แต่เป็นที่ที่จะให้ออกาสเรามากกว่า” (ผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์จากซีเรีย, สัมภาษณ์, 10 ธันวาคม 2560)

การทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต

ผู้ลี้ภัยจำนวนหนึ่งที่เข้ามาในประเทศไทยอย่างผิดกฎหมาย หรือเข้ามาถูกกฎหมายแต่อยู่เกินกำหนด ทำให้ไม่สามารถขออนุญาตทำงานได้ แต่ความจำเป็นในการต้องหาเลี้ยงชีพทำให้ต้องหาทำโดยไม่ได้รับอนุญาต แต่ก็เป็นที่ต้องพยายามลดความเสี่ยงให้มากที่สุดด้วยการหางานที่อยู่ภายในกลุ่มชาติพันธุ์หรือพี่น้องร่วมศรัทธาหรือความเชื่อเดียวกัน

ผู้อพยพลี้ภัยชาวปาเลสไตน์จากซีเรีย และผู้ลี้ภัยจากซีเรียมีจำนวนมากเป็นอันดับสองในกลุ่มประชากรผู้อพยพลี้ภัยในประเทศไทย และด้วยสถานการณ์ที่เป็นภูมิภาคที่เกิดความขัดแย้งมายาวนาน ก็ทำให้มีผู้อพยพลี้ภัยกระจายไปในหลายประเทศรวมถึงประเทศไทย และจำนวนมากก็เป็นผู้อพยพลี้ภัยที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยอย่างถูกกฎหมายจากการถือหนังสือเดินทางของประเทศอื่นๆ หลังจากที่พวกเขาหนีออกมาจากปาเลสไตน์แล้ว นอกจากนี้ประเทศอาหรับในตะวันออกกลางยังใช้ภาษาอารบิกที่ใกล้เคียงกัน

ผู้อพยพลี้ภัยชาวปาเลสไตน์จากซีเรียที่เข้ามาภายหลังเกิดความขัดแย้งในประเทศซีเรียจึงพอที่จะขอความช่วยเหลือในการทำงานภายในธุรกิจของชาวอาหรับในกรุงเทพฯ โดยเฉพาะในย่านชอยนานา ถนนสุขุมวิทซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวและมีธุรกิจของชาวอาหรับที่ต้องการแรงงานที่สามารถใช้ภาษาอังกฤษได้เป็นจำนวนมาก แต่การจ้างงานในลักษณะดังกล่าวก็ยังคงมีความเสี่ยงอยู่บ้าง ซึ่งเจ้าของธุรกิจก็จำเป็นต้องอาศัย

ความสัมพันธ์ส่วนตัวกับเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ เช่นเดียวกับเวลาของการทำงานก็มักจะเป็นในช่วงกลางคืน ตั้งแต่ 21.00 น. ถึงประมาณ 03.00 น. ของวันใหม่เพื่อลดความเสี่ยงในการถูกจับกุม

ผู้อพยพลี้ภัยจากตะวันออกกลางนอกเหนือไปจากการเลือกพักในภายในย่านธุรกิจของคนอาหรับด้วยกันเพื่อความปลอดภัย และความช่วยเหลืออื่นๆที่จำเป็นแล้ว พวกเขายังสามารถใช้ความสามารถทางภาษาอาราบิกโดยกำเนิด ซึ่งเป็นภาษาสากลของผู้นับถืออิสลามในการอ่านคัมภีร์อัลกุรอาน ก็จะสามารถรับจ้างเป็นครูสอนภาษาอาราบิกให้กับคนไทยมุสลิมที่ต้องการเรียนภาษาเพื่อการอ่านอัลกุรอานได้ด้วย

“พี่สาวก็รับงานสอนภาษาอาหรับสำหรับพี่น้องมุสลิมในประเทศไทย อยากให้ลูกหลานอ่านกุรอานที่เขียนเป็นภาษาอาหรับได้ บางคนก็อยากเขียน และพูดได้ด้วยก็จะติดต่อมาให้ไปช่วยสอน พี่สาวก็จะคิดค่าจ้างเป็นรายชั่วโมง แต่ก็ไม่ได้มีงานเป็นประจำ บางสัปดาห์ก็ไม่มี ... หรือบางคนก็ทำอาหารอาหรับไปขายตามมัสยิดในวันศุกร์ที่มีคนมาละหมาดเป็นจำนวนมาก อย่างที่มีข่าวลงในเฟซบุ๊ก ก็ต้องอาศัยวิธีการแบบนี้” (ผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์จากซีเรีย, สัมภาษณ์, 10 ธันวาคม 2560)

กลุ่มผู้ลี้ภัยจากเวียดนามในประเทศไทยเป็นกรณีตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงการปรับตัวเป็นแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ขณะเดียวกันที่สถานะของการเป็นผู้หนีภัยที่เข้ามาขอความช่วยเหลือในประเทศไทยก็ได้รับการผ่อนปรนจากเจ้าหน้าที่ ผู้อพยพลี้ภัยจากเวียดนามหลายคนรับจ้างทำงานในงานก่อสร้าง ติดป้ายโฆษณาทั่วไป ในกลุ่มผู้หญิงก็จะรับจ้างทำความสะอาดบ้านด้วยเช่นกัน ซึ่งทำให้พวกเขาต้องเดินทางไกลออกไปจากที่พัก มีความเสี่ยงที่จะถูกเจ้าหน้าที่ตรวจ และจับกุม และแม้ว่าจะถูกเรียกตรวจจากเจ้าหน้าที่ในระหว่างทาง ผู้อพยพลี้ภัยก็มักจะได้รับ การปล่อยตัว

“ผมเคยโดนเรียกตรวจ ก็บอกเจ้าหน้าที่เป็นภาษาไทยไปว่า ผมมาขอลี้ภัย เอาบัตร UNHCR ให้ดู เจ้าหน้าที่ก็ตกใจถามว่าไม่ให้ทำงานนะ ถ้าทำงานจะโดนจับ” (ผู้ลี้ภัยชาวเวียดนามไม่ประสงค์ออกชื่อคนที่ 2, สัมภาษณ์, 22 กุมภาพันธ์ 2561)

ผู้อพยพลี้ภัยจากเวียดนามเหล่านี้หนีการประหัตประหารด้วยเหตุผลทางศาสนาเข้ามาในประเทศไทยตามแนวชายแดนทางภาคอีสาน ก่อนที่จะเข้ามากรุงเทพฯโดยความช่วยเหลือจากเครือข่ายและคนที่แนะนำมาก่อน ผู้อพยพลี้ภัยที่มาจากประเทศเพื่อนบ้านในอาเซียนด้วยกันมีความพยายามปรับตัวให้เข้ากับสังคมไทย ทั้งการพยายามที่จะพูดภาษาไทยให้ได้ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นที่จะทำให้พวกเขาสามารถขอความช่วยเหลือจากคนไทยในลักษณะของการขอทำงาน

ขณะที่ไทยเป็นประเทศที่มีแรงงานต่างชาติดำรงอยู่จำนวนมาก คาดว่ามีมากถึง xxx ล้านคน ส่วนใหญ่เป็นแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะเมียนมาร์ กัมพูชา ลาว และอื่นๆกลุ่มผู้ลี้ภัยจากประเทศเพื่อนบ้านจึงมีโอกาสนในการเข้าถึงการทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตในพื้นที่ที่มีแรงงานมาจากประเทศเดียวกัน เช่นกรณีกลุ่มผู้ลี้ภัยจากเวียดนามที่อยู่ในพื้นที่ใกล้ตลาดค้าส่งขนาดใหญ่ทางตอนเหนือของกรุงเทพมหานครที่มีแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านทำงานอยู่เป็นจำนวนมาก

แม้ค้าในตลาดขนาดใหญ่ในพื้นที่ตอนบนของกรุงเทพมหานครแห่งหนึ่งซึ่งตั้งอยู่ไม่ไกลจากที่พักของกลุ่มผู้อพยพลี้ภัยชาวเวียดนามเพียง 500 เมตร บอกว่า

“แรงงานในตลาดแห่งนี้จะเป็นแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเป็นหลัก ก็มีมาจากประเทศเมียนมาร์ กัมพูชา และเวียดนาม ตามแต่จะหาได้ เพื่อมาช่วยงาน สิ่งสำคัญที่สุดนอกเหนือจากความซื่อสัตย์แล้ว ก็คือจะต้องพูดภาษาไทยได้” (แม่ค้าตลาดยิ่งเจริญ ไม่ประสงค์เปิดเผยชื่อ, สัมภาษณ์, ที่ 10 กุมภาพันธ์ 2560)

แต่ด้วยข้อจำกัดตามกฎหมายที่ยังไม่อนุญาตให้ชาวเวียดนามเข้ามาทำงานในประเทศไทย ทำให้ผู้อพยพลี้ภัยชาวเวียดนามต้องทำงานในตลาดในช่วงเวลาที่ไม่มีความเสี่ยงมากนักคือประมาณ 02.00 – 08.00 เท่านั้น นอกจากนี้ ผู้อพยพลี้ภัยชาวเวียดนามยังคอยช่วยเหลืองานในโบสถ์ที่อยู่ใกล้เคียงด้วยเช่นกัน

“พอมาถึงเมืองไทย สิ่งแรกเลยก็คือพวกเราพยายามเรียนรู้ภาษาไทย มันช่วยให้หางานทำได้ง่ายขึ้น ก็เดินเข้าไปถามในตลาดนั่นแหละ พอพูดไทยได้นายจ้างก็ชอบ แม้จะยังไม่มีเอกสารถูกต้องก็ตาม เขาก็ให้เราช่วยทำงานในร้านตั้งแต่เที่ยงคืนจนถึงเจ็ดโมงเช้า ก็เอาของลง จัดร้าน และก็ช่วยขายบ้างนิดหน่อย ช่วงหลังเที่ยงคืนจนถึงเช้ามืดก็จะเป็นช่วงที่ปลอดภัยด้วย เจ้าหน้าที่ยังไม่ตื่น แต่พอมีกฎหมายใหม่ มีโทษปรับนายจ้างเยอะมาก ตอนนี้นายจ้างก็ให้หยุดไปก่อน เขาคงกลัวค่าปรับกัน แต่บางคนก็เอางานมาทำที่บ้านกันเงียบๆ เช่น เอาพริกมาจากตลาด แล้วเด็ดพริกเสร็จเขาก็จะมารับ ก็พอได้บ้างแต่ได้น้อยกว่าไปทำงานที่ตลาด” (ผู้ลี้ภัยชาวเวียดนามไม่ประสงค์ออกชื่อคนที่ 2, สัมภาษณ์, 22 กุมภาพันธ์ 2561)

“พวกเราไม่ค่อยโดนตำรวจจับแม้ว่าจะโดนเรียกตรวจ พวกเราจะพยายามขอร้องว่าเป็นผู้ลี้ภัยหนีมาพึ่งญาติในประเทศไทย อาจจะไม่เอาบัตรให้ดู แต่ต้องอ่อนน้อมและขอร้องเจ้าหน้าที่ให้หนักเข้าไว้ เจ้าหน้าที่เห็นพูดไทยได้ ไม่เห็นว่าทำงานด้วย ก็มักเห็นใจและปล่อยตัวกลับ... ตอนหลังเวลาออกไปทำงานไกลๆ ก็ต้องแต่งตัวดีๆ ไม่ให้ดูเหมือนแรงงาน แล้วก็เอาเสื้อผ้าเก่าๆ ที่ใส่ในเวลางานใส่กระเป๋าไปเปลี่ยนเมื่อถึงที่ทำงานแล้ว” (ผู้อพยพลี้ภัยเวียดนามไม่ขอเปิดเผยชื่อสัมภาษณ์, วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2561)

แต่ไม่ใช่ผู้ลี้ภัยทุกคนที่สามารถหาช่องทางทำงานได้ ผู้ลี้ภัยชาวโซมาเลียก็พยายามหางานทำโดยไม่ได้รับอนุญาตจากคนไทยในชุมชนมุสลิม

“ผมเคยได้รับความช่วยเหลือจากคนไทยมุสลิม ให้ไปทำงานที่ร้านล้างรถ ใกล้เคียงๆ ทำแค่ไม่กี่วันก็โดนตำรวจจับ ถูกขังอยู่หลายวัน ถึงหาเงินประกันตัวออกไปได้ ตอนนั้นก็ไม่ได้ไปทำงาน ไม่รู้จะทำอะไร

เพื่อนบางคนที่ถูกเรียกตรวจ ถูกจับ ก็ไม่พยายามที่จะออกจากชุมชน แต่ก็พยายามปรับตัวให้เข้ากับชุมชนไทย โดยจะพยายามช่วยเหลือคนภายในชุมชนเล็กๆ น้อยๆ หรือ

แม้แต่เพื่อนร่วมที่พักเพื่อแลกกับเงินช่วยเหลือลิบบาท ห้าลิบบาท หรือแลกกับอาหาร โดยไม่ได้เลี้ยง” (ผู้ลี้ภัยชาวโซมาเลีย, สัมภาษณ์, วันที่ 12 ธันวาคม 2560)

ผู้ลี้ภัยที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองในประเทศเทศก็พยายามหาช่องทางเพื่อทำงานหาเลี้ยงชีพตามความสามารถและตามเครือข่ายของกลุ่มชาติพันธุ์ของตน แต่ก็มีบางกลุ่มที่ไม่สามารถหางานได้เนื่องจากข้อจำกัดด้านเครือข่ายของตนที่มีขนาดเล็ก ความแตกต่างทางกายภาพและวัฒนธรรมกับคนในสังคมไทย แต่พวกเขาก็พยายามช่วยงานภายในที่พักอาศัยและชุมชนของตนเพื่อความช่วยเหลือเล็กน้อยๆจากคนในไทยในชุมชน รวมถึงการเริ่มจัดการขอความช่วยเหลือร่วมกัน

แม้ว่าผู้อพยพลี้ภัยชาวเวียดนามจะสามารถเอาตัวรอดได้ดีกว่าผู้อพยพจากที่อื่นๆ แต่ก็ได้รับผลกระทบจากการไม่มีสถานะทางกฎหมายอยู่เช่นกัน หลายคนถูกบอกให้หยุดทำงานภายหลังรัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชกำหนดบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวฉบับใหม่ เมื่อปลายเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2560 ที่มีการเพิ่มโทษนายจ้างที่มีการจ้างแรงงานผิดกฎหมายเพิ่มมากขึ้น ทำให้ผู้ค้าในตลาดเกิดความหวาดกลัว

แม้ว่าผู้อพยพลี้ภัยจะไม่มีสิทธิในการทำงานตามกฎหมาย แต่หากประสบอุบัติเหตุระหว่างการทำงานที่ถึงแม้จะไม่ได้รับอนุญาต แต่ก็ยังได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่ให้การคุ้มครองบุคคลทุกคนที่มีสถานะเป็น "ลูกจ้าง" สิทธิที่ลูกจ้างจะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายกำหนดไว้ทุกประการ เช่นเดียวกับแรงงานไทย ไม่ว่าจะเป็บุคคลที่เข้ามาในประเทศไทยอย่างถูกกฎหมายหรือไม่ก็ตาม แต่เมื่อต้องพิสูจน์ความสัมพันธ์ในการจ้างงานก็ไม่มีหลักฐานยืนยันการจ้างงาน หรือไม่กล้าไปร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่รัฐในกรณีที่ตัวเองถูกละเมิดสิทธิตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ทั้งนี้ตนเองไม่มีเอกสารแสดงตนหรือมีสถานะทางกฎหมายใด ๆ เลย ขณะที่สถานะของการเข้าเมืองก็ผิดกฎหมาย และไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน ผู้ลี้ภัยจึงเผชิญกับการไม่ได้รับการปกป้องตามกฎหมาย มีความเสี่ยงที่จะถูกละเมิดทั้งจากการทำงานหนัก งานเสี่ยงอันตราย หรือไม่ได้รับค่าตอบแทน ถูกละเมิดทางเพศกรณีที่เป็นหญิง รวมถึงไม่ได้รับคุ้มครองจากการถูกละเมิด รวมถึงสิทธิตาม พ.ร.บ. ประกันสังคม พ.ศ.2533 และไม่สามารถใช้สิทธิจากกองทุนเงินทดแทนจากการประสบ “อุบัติเหตุในงาน” ได้ตามกฎหมาย

ผู้ลี้ภัยในประเทศไทยบางส่วนที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมายก็สามารถเข้าถึงสิทธิการทำงานสามารถขออนุญาตทำงานได้ ขณะเดียวกันผู้ลี้ภัยที่เข้าเมืองผิดกฎหมายก็ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิการทำงานตามกฎหมายได้ พวกเขาต่างหาช่องทางทำงานที่ไม่ได้เป็นไปตามกฎหมาย ขณะที่ส่วนที่เหลือต่างรอคอยความช่วยเหลือเพื่อที่จะมีชีวิตอยู่ไปในแต่ละวัน

การจัดการความช่วยเหลือร่วมกันอย่างต่อเนื่อง

ผู้ลี้ภัยจำนวนหนึ่งที่เข้ามาในประเทศผิดกฎหมาย หรือเข้ามาถูกกฎหมายแต่อยู่เกินกำหนด ทำให้ไม่สามารถขออนุญาตทำงานได้ แต่ความจำเป็นในการต้องหาเลี้ยงชีพทำให้ต้องหางานทำโดยไม่ได้รับอนุญาต แต่เป็นความเสี่ยงที่พยายามลดมากที่สุด โดยการหางานที่อยู่ภายในกลุ่มชาติพันธุ์ หรือพี่น้องร่วมศรัทธาเดียวกัน

ผู้อพยพชาวคริสต์ นิกายคาทอลิก หรือมุสลิมต่างก็อาศัยความเชื่อทางศาสนาเป็นจุดเริ่มต้นในการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนไทย ผู้อพยพลี้ภัยที่นับถืออิสลามก็มักอยู่ในชุมชนไทยมุสลิม หรืออย่างน้อยก็ต้องเดินทางไปมัสยิดที่สามารถไปได้เพื่อประกอบศาสนาพิธี และขอความช่วยเหลือด้านต่างๆ ในชีวิตประจำวัน

กลุ่มผู้ลี้ภัยที่มาจากปากีสถานส่วนใหญ่เป็นคาทอลิก และอีกจำนวนหนึ่งเป็นชาวมุสลิมนิกายอามาตียา ผู้ลี้ภัยชาวปากีสถานคาทอลิกจึงมักจะเดินทางไปโบสถ์เพื่อร่วมพิธีกรรมทางศาสนา รวมถึงการที่โบสถ์ของชาวคริสเตียนและคาทอลิกในกรุงเทพฯ ที่มักจะมีโครงการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมทั้งจากโบสถ์เอง หรืออาจเป็นโครงการของชาวไทยคริสเตียนและคาทอลิกที่เข้ามาร่วมพิธีทางศาสนาในโบสถ์

“ก็จะมีการแจกอาหาร และสิ่งของจำเป็นเป็นประจำทุกเดือน ซึ่งผู้ลี้ภัยชาวปากีสถานก็จะเดินทางไปรับอาหาร และสิ่งของจากแต่ละโบสถ์อย่างต่อเนื่องในแต่ละเดือน ในบางแห่งก็มีการให้เงินช่วยเหลือในการดำรงชีพด้วย

ผู้ลี้ภัยชาวปากีสถานอาจมีการเหมารวมเพื่อไปรับสิ่งของร่วมกัน และนำสิ่งของที่ไม่ได้สอดคล้องกับความต้องการของตนเองไปขายต่อให้คนไทยในชุมชน

การเดินทางไปขอความช่วยเหลือตามโบสถ์ของคริสเตียนและคาทอลิกยังทำให้พวกเขาได้พบกับสัตบุรุษ (ศาสนิกชน) ที่มาร่วมพิธีในวันอาทิตย์เป็นจำนวนมาก และสามารถที่จะขอความช่วยเหลือเป็นเงินได้โดยตรง และมีครอบครัวของผู้อพยพลี้ภัยบางส่วนที่เข้ามาทำงานช่วยเหลือโบสถ์อย่างต่อเนื่องก็จะได้รับความช่วยเหลืออย่างต่อเนื่องเช่นกัน”
(สมาชิกสภาภิบาลของโบสถ์คาทอลิกในจังหวัดสมุทรปราการ, สัมภาษณ์, วันที่ 20 ธันวาคม 2560)

นอกเหนือจากการให้ความช่วยเหลือเป็นอาหารและสิ่งของแล้ว โบสถ์บางแห่งยังเป็นที่หลบภัยชั่วคราวในระหว่างที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการกวาดล้างจับกุมผู้หลบหนีเข้าเมืองในพื้นที่ ซึ่งเจ้าหน้าที่มักจะแจ้งให้ทางโบสถ์ได้ทราบก่อนลงปฏิบัติการในพื้นที่ เพื่อที่จะให้ผู้ลี้ภัยเข้ามาหลบภายในโบสถ์เป็นการชั่วคราว โดยที่เจ้าหน้าที่จะละเว้นการเข้าตรวจสอบในโบสถ์หรือศาสนาสถานต่างๆ

การลักลอบทำงาน การพยายามขอรับความช่วยเหลือจากที่ต่างๆของผู้อพยพลี้ภัยในรูปแบบที่หลากหลายเป็นความจำเป็นของชีวิตผู้อพยพที่จะพยายามมีชีวิตอยู่ให้ได้ภายในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว ระหว่างที่รอการเดินทางไปประเทศที่สามต่อไป แต่ความแตกต่างทางเชื้อชาติอาจและเครือข่ายทางสังคมของคนชาติพันธุ์เดียวกัน หรือใกล้เคียงกันส่งผลต่อการเลือกใช้ปฏิบัติการที่แตกต่างกันได้ เช่น ความใกล้เคียงทางเชื้อชาติของกลุ่มผู้อพยพชาวเวียดนามกับคนไทย ทำให้พวกเขาสามารถเลือกใช้ความเป็นผู้อพยพลี้ภัยขอความเห็นใจจากเจ้าหน้าที่ที่พวกเขาพบเจอในชีวิตประจำวันได้ ในกรณีผู้อพยพชาวปากีสถานก็เลือกใช้ความสัมพันธ์ทางศาสนาในการหาความช่วยเหลือมากกว่าการทำงาน และผู้อพยพลี้ภัยจากปาเลสไตน์ที่มาจากซีเรียก็สามารถใช้ทั้งความสัมพันธ์ทางศาสนา พร้อมกับเครือข่ายธุรกิจของกลุ่มชาติ

พันธุ์เดียวกัน ขณะที่ผู้ลี้ภัยอื่นๆเช่นโซมาเลียที่อาศัยความสัมพันธ์ทางศาสนาเป็นหลัก แต่ก็ไม่สามารถขยายออกไปนอกชุมชนที่ตนอาศัยอยู่ได้

ความสัมพันธ์ของผู้อพยพลี้ภัยภายในชุมชนไทยในพื้นที่ก็เป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการได้รับการปกป้องคุ้มครอง หรือแม้กระทั่งกำกับควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ได้ในระดับพื้นที่ นอกเหนือจากองค์การที่ให้การปกป้องคุ้มครองพวกเขาในฐานะเป็น “ผู้ลี้ภัย” ก็ตาม

3.4.3 สิทธิในการศึกษาและการเข้าถึง

รัฐไทยให้การรับประกันการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานบางประการโดยไม่คำนึงถึงสถานะทางกฎหมายใดๆ เช่น สิทธิการเข้าถึงการศึกษาตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 5 กรกฎาคม พ.ศ.2548 เรื่องการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยได้มีการออกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ.2548⁸² ซึ่งระบุถึงแนวทางในการรับเด็กเข้าเรียนในสถานศึกษา รวมทั้งการดำเนินการในกรณีเด็กที่ไม่มีเอกสารแสดงตน ซึ่งสิทธิทางการศึกษาเป็นสิทธิพื้นฐานที่ประเทศไทยให้กับบุคคลทุกคนในประเทศ (Education for all) โดยไม่คำนึงถึงสถานะทางกฎหมาย

ในปี 2560 มีจำนวนนักเรียนที่ไม่มีสัญชาติไทยในโรงเรียนของรัฐจำนวน 145,379 คน จากจำนวนนักเรียนทั้งหมด 6,874,609 คน⁸³ เป็นนักเรียนที่กำลังเรียนอยู่ตั้งแต่ชั้นอนุบาล 1 จนถึงมัธยมศึกษาชั้นปีที่ 6 ในโรงเรียนในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มากที่สุดคือเด็กสัญชาติเมียนมาร์ที่มีมากกว่า 60,000 คน รองลงมาคือเด็กไร้สัญชาติ 33,000 คน เด็กสัญชาติกัมพูชา 25,000 คน ลาว 7,900 และอื่นๆ อีกมากกว่า 15,000 คน

⁸² วันที่ 5 กรกฎาคม 2548 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติ เรื่อง ร่างระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐาน วัน เดือน ปีเกิด ในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. (การจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย) ตามที่กระทรวงศึกษาธิการเสนอร่างระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐาน วัน เดือน ปีเกิด ในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. และให้ส่งคณะกรรมการตรวจสอบร่างกฎหมายและร่างอนุบัญญัติที่เสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 5 พิจารณาแล้วดำเนินการต่อไปได้

และเห็นชอบแนวปฏิบัติการจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย โดยให้รับประเด็นอภิปรายของคณะกรรมการกถนกรอง ฯ ไปดำเนินการดังนี้ เห็นควรอนุมัติงบประมาณเพิ่มเติมเพื่ออุดหนุนจัดการศึกษาแก่นักเรียนนักศึกษาในความดูแลของสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน เป็นเงิน 6.5 ล้านบาท ไปก่อน โดยให้เบิกจ่ายตามจำนวนนักเรียนนักศึกษาที่มีตัวเรียนจริงและเมื่อสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติและกระทรวงมหาดไทยดำเนินการตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล และสำรวจจำนวนนักเรียนนักศึกษาที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทยแล้วเสร็จ ให้กระทรวงศึกษาธิการรวบรวมเหตุผลและข้อเท็จจริงเพื่อทบทวนมาตรการอุดหนุนงบประมาณรายการนี้ต่อไป

ให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเร่งรัดดำเนินการตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2548 ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์การกำหนดสถานะและยุทธศาสตร์การให้สิทธิขั้นพื้นฐานแก่บุคคลที่มีปัญหาสถานะและสิทธิให้สัมฤทธิ์ผลโดยด่วน และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของเด็กรับไปพิจารณาดำเนินการออกระเบียบให้สอดคล้องกับร่างระเบียบ ฯ รวมทั้งให้หน่วยงานฝักอาชีพของทุกส่วนราชการยอมรับหลักฐานทางการศึกษาที่ออกให้แก่เด็กตามร่างระเบียบ ฯ

นอกจากนี้ ให้กระทรวงมหาดไทยเร่งรัดสำรวจจำนวนนักเรียนนักศึกษาที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย ให้แล้วเสร็จภายในกำหนด 2 เดือน และให้กระทรวงกลาโหมสำรวจสถานศึกษาที่ตั้งในหน่วยที่มีข้อจำกัดด้านการรักษาความปลอดภัย และมีผลกระทบต่อความมั่นคงเพื่อประสานงานกับกระทรวงศึกษาธิการในการจัดนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษาที่เหมาะสม

⁸³ ดูรายละเอียดจำนวนนักเรียน จำแนกตามสัญชาติ รายชั้น ปีการศึกษา 2560 เพิ่มเติมที่ <http://www.bopp-obec.info/home/wp-content/uploads/2018/01/19.pdf>

ในกรุงเทพฯ ศูนย์บริการผู้ลี้ภัยกรุงเทพฯ (Bangkok Refugee Center หรือ BRC)⁸⁴ มีบทบาทในการทำงานในด้านการจัดบริการด้านการศึกษาให้กับกลุ่มผู้ลี้ภัยเด็ก และสนับสนุนในการส่งเด็กผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยบางส่วนเข้าเรียนเข้าเรียนในระบบโรงเรียนและสถานศึกษาของรัฐ

ศูนย์บริการผู้ลี้ภัยกรุงเทพฯ มีการเตรียมความพร้อมแก่ผู้อพยพลี้ภัย เป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนแรกจัดการเรียนการสอนภาษาไทย โดยมีทั้งหมด 4 ระดับ เรียนเทอมละ 6 เดือน จากนั้นมีการพิจารณาหรือทดสอบความสามารถของเด็ก หากไม่ผ่านจะเรียนซ้ำได้อีก 1 เทอมหรืออีก 6 เดือน แต่เด็กหนึ่งคนจะเรียนได้ไม่เกิน 2 เทอม เพราะต้องเก็บโควตาไว้ให้กับเด็กใหม่ด้วย เพราะโรงเรียนมีศักยภาพรับนักเรียนได้เพียง 100 คนต่อเทอม หรือห้องเรียนละ 25 คน โดยเรียนวันธรรมดา ระหว่าง 10.00-15.00 น. เหตุที่เริ่มเรียนสายเพราะเด็กหลายคนต้องเดินทางมาไกลทำให้มาถึงโรงเรียนช้า นักเรียนกลุ่มนี้จะได้รับการสนับสนุนค่าชุดนักเรียน ค่ารถติดตามระยะทาง และค่าอาหารกลางวัน

“ปัจจุบันมีนักเรียนภาษาไทยประมาณ 80-90 คน มีเป้าหมายการจัดการศึกษาเพื่อให้ผู้ลี้ภัยสามารถปรับใช้ชีวิตประจำวันในสังคมไทยได้ เพื่อเตรียมความพร้อมเข้าโรงเรียนไทยได้ และต้องการให้เด็กมีความสามารถและทักษะในการใช้ชีวิตร่วมกับคนในสังคมไทย เนื่องจากเด็กบางคนต้องอยู่ในประเทศไทย เมื่อเด็กจบแล้วและต้องการศึกษาต่อก็จะส่งต่อไปยังโรงเรียนรัฐใกล้ชุมชน ปัจจุบันมีเด็กผู้ลี้ภัยที่อยู่ในโรงเรียนไทยกว่า 100 คน และมีเจ้าหน้าที่ดูแลนักเรียนทั้งหมด 2 คน”(เจ้าหน้าที่ศูนย์บริการผู้ลี้ภัยกรุงเทพฯ, สัมภาษณ์, วันที่ 20 มีนาคม พ.ศ.2561)

ซึ่งการให้ความช่วยเหลือของศูนย์บริการผู้ลี้ภัยกรุงเทพฯ ที่เป็นการเตรียมความพร้อมนั้นสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาล และยังช่วยให้โรงเรียนของรัฐที่ยินดีรับนักเรียนกลุ่มนี้สามารถรับนักเรียนเข้ามาเรียนได้ง่ายขึ้นด้วย

“โรงเรียนได้รับการประสานงานจากบาทหลวงของโบสถ์ ขอให้รับเด็กเวียดนามทั้งหมดที่มีบัตร UN และไม่มีให้เข้าเรียน ทางโรงเรียนได้พยายามติดต่อโรงเรียนอื่นเพื่อส่งต่อเด็ก แต่ไม่มีโรงเรียนอื่นรับเพราะเป็นเด็กต่างชาติ ทาง รร. จึงต้องรับเด็กเข้าเรียนเอง ขณะที่อีกกลุ่มหนึ่งนั้น BRC นำเด็กที่มีบัตรเท่านั้นมาสมัครเรียนที่นี่ เพราะใกล้บ้านเด็ก โดย BRC ช่วยเหลือด้านอุปกรณ์การเรียน ชุดนักเรียน รองเท้า และค่าเดินทางเดือนละ 500 บาท ซึ่งจะมีเอกสารการเงินจาก BRC ให้ครูประจำชั้นเช่นเดือนละครั้ง

ปัจจุบันโรงเรียนมีจำนวนนักเรียนทั้งหมดประมาณ 200 คน ตั้งแต่ชั้นอนุบาลจนถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 มีเด็กต่างชาติ 2 สัญชาติคือเวียดนามและกัมพูชา โรงเรียนได้จัดแยก

⁸⁴ ศูนย์บริการกรุงเทพฯ เป็นองค์กรที่ให้บริการเบ็ดเสร็จ (one-stop service) โดย Catholic Office for Emergency Relief and Refugees (COERR) ในการบริการด้านข้อมูล การให้คำแนะนำและปรึกษา และการจัดบริการอื่นๆ ให้แก่ผู้ลี้ภัย และผู้แสวงหาที่ลี้ภัยที่ได้สถานะจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ การจัดการของศูนย์บริการกรุงเทพฯ อยู่ภายใต้แนวทางการดำเนินงานของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยฯ ผ่านข้อตกลงระหว่างสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ กับ COERR

ห้องเรียนระหว่างเด็กเวียดนามและไทยในชั้น ป.1 (ห้อง ป.1/2) เพราะทำให้การดูแลเด็กง่ายขึ้น และผู้ปกครองเด็กไทยมีความกังวลเรื่องสุขภาพ กลัวติดโรค เพราะไม่รู้ว่าจะเด็กเวียดนามได้ตรวจสุขภาพหรือเป็นโรคอะไรก่อนเดินทางมาไทยหรือไม่ อีกทั้งยังกังวลว่าจะส่งผลการเรียนต่อเด็กไทย

ถ้าเด็กอายุ 3-6 ขวบ โรงเรียนจะจัดให้เข้าเรียนในชั้นอนุบาล ถ้าเกิน 6 ขวบ เริ่มต้นที่ ป.1 ทุกคน เพราะต้องปูพื้นฐานภาษาไทย ตอนนี้เด็กอายุมากสุดในระดับชั้น ป.1 คือ 14 ปี ครูจะเน้นใช้ภาษากาย คือทำให้ดูในช่วงแรกๆ หลังจากนั้นครูจะเริ่มบอกเป็นประโยคส่วนใหญ่เด็กเวียดนามสามารถเรียนรู้ภาษาอังกฤษได้เร็ว เพราะที่โบสถ์มีการสอนภาษาอังกฤษให้

เมื่อรับเด็กต่างชาติเข้ามา โรงเรียนจะออกรหัสประจำตัวให้เด็ก ซึ่งเลขประจำตัวนี้จะทำให้เด็กได้ค่าอาหารกลางวันและนมฟรี ค่าชุดนักเรียนปีละ 300 บาท อุปกรณ์การเรียนรายเทอม สำหรับอนุบาลคนละ 100 บาท ประถมคนละ 195 บาท เพราะฉะนั้นการออกหมายเลขให้เด็กทำให้โรงเรียนไม่ต้องแบกรับค่าใช้จ่ายโดยตรงและยังสามารถเบิกได้ตามรายหัวหรือจำนวนของนักเรียน ซึ่งถ้าทำตรงนี้ได้ ทางโรงเรียนก็อาจไม่สามารถแบกรับนักเรียนต่างชาติได้” (ผู้บริหารโรงเรียนวัดแห่งหนึ่งในจังหวัดนนทบุรี, สัมภาษณ์, 26 มีนาคม พ.ศ.2561)

นอกจากนั้นยังมีการศึกษานอกระบบ โดยสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ได้ออกแนวทางการจัดการศึกษานอกระบบระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับประถมศึกษาตามหลักสูตรการศึกษานอกระบบระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2551 สำหรับเด็กต่างดาวและผู้ไม่มีสัญชาติไทย เพื่อรองรับเด็กข้ามชาติที่ไม่สามารถเข้าเรียนในสถานศึกษาปกติของรัฐหรือเอกชน แต่ยังไม่ได้มีการรับผู้ลี้ภัยในเมืองเข้าเรียน เนื่องจากผู้ลี้ภัยยังขาดความสนใจ แม้ว่าสำนักงานการศึกษานอกโรงเรียนในพื้นที่จะสามารถจัดการศึกษาให้แก่เด็กผู้ลี้ภัยในชุมชนของผู้ลี้ภัยได้ก็ตาม (โรยทราย วงศ์สุบรรณ และคณะ, 2559)

“ลูกหลานเราก็ไปโรงเรียนได้ตามปกติ ช่วงเย็น และเสาร์อาทิตย์ก็มีคนมาช่วยสอนภาษาอังกฤษเสริม ก็ดีที่ทำให้เด็กๆอ่านและเขียนภาษาไทยได้คล่อง จากเดิมที่ได้แค่พูดและฟังภาษาไทยเท่านั้น แต่ก็ต้องมาหาทางให้เขาเรียนภาษาอังกฤษเพิ่มเติม เพื่ออนาคตหากได้ไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม” (ผู้ลี้ภัยชาวเวียดนามไม่ประสงค์ออกชื่อคนที่ 1, สัมภาษณ์, 10 กุมภาพันธ์ 2561)

“แต่ก็มีปัญหาอยู่บ้าง เด็กเวียดนามคนไหนมีพ่อแม่รับจ้างก่อสร้าง จำเป็นต้องย้ายพื้นที่บ่อยๆ ทำให้ขาดเรียน หรือลาออกโดยไม่ได้บอกโรงเรียน บางคนเพื่อนบอกกลับเวียดนามไปแล้ว ซึ่งจะเป็นปัญหาให้กับทางโรงเรียนคือชื่อของเด็กจะค้างอยู่ในระบบ ทำ

ให้เด็กไม่สามารถไปเรียนต่อ รร. อื่นได้ ต้องทำหนังสือย้ายจาก รร. หรือไม่ก็อยากให้ทำเรื่องลาออก รวมถึงทัศนคติของผู้ปกครองที่เห็นว่า โตแล้วให้เลิกเรียนออกมาช่วยทำงานรับจ้างงานก่อสร้างด้วยกัน”(ผู้บริหารโรงเรียนวัดแห่งหนึ่งในจังหวัดนนทบุรี, สัมภาษณ์, 26 มีนาคม 2561)

“ผมไม่อยากส่งหลานไปโรงเรียนไทย อยากให้ไปเรียนในโรงเรียนอนุบาลเอกชนที่สอนเป็นภาษาอังกฤษมากกว่า แต่ค่าเทอมก็แพงมาก เลยโทรไปถามว่าไปเพียงบางวันได้ไหม เขาบอกว่าได้ เลยส่งไปอาทิตย์ละวัน”(ผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์จากซีเรีย, สัมภาษณ์, 10 ธันวาคม 2560)

ขณะเดียวกันที่ผู้ลี้ภัยได้รับการปฏิเสธสถานะจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยฯ ก็ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงการเตรียมความพร้อมทางด้านภาษาจากศูนย์บริการผู้ลี้ภัยกรุงเทพ (BRC) ที่ได้รับเงินสนับสนุนจาก UNHCR เพื่อจัดบริการให้เฉพาะผู้ที่ได้สถานะ หรือกำลังรอผลการพิจารณาสถานะผู้ลี้ภัย

“พวกเราเคยไป BRC แต่ต่อมาก็ไม่มีค่าเดินทางก็หยุดไป หรือบางคนถูกปฏิเสธจาก UNHCR ก็ไม่ได้ไป BRC อีก ตอนนี้อยู่ในห้องเท่านั้น” (ผู้ลี้ภัยชาวโซมาเลีย, สัมภาษณ์, วันที่ 12 ธันวาคม 2560)

แม้ว่านโยบายดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้เด็กสามารถเข้าเรียนในโรงเรียนของรัฐใกล้บ้านซึ่งเป็นช่องทางที่สามารถดำเนินการได้ และมีค่าใช้จ่ายหลักไม่มาก แต่ก็ยังมีค่าเทอมและค่ากิจกรรมทางการศึกษาบางส่วน รวมถึงเงินใช้จ่ายประจำวันให้เด็กไปโรงเรียน และค่ารถรับส่งตามระยะทางตามเส้นทางที่ต้องจ่ายเพิ่มเติมจากบุดหนุนรายหัวของรัฐ รวมถึงความไม่ยืดหยุ่นและสอดคล้องกับเด็กผู้ลี้ภัย เพราะเด็กบางคนอาจถูกปฏิเสธการรับเข้าเรียนจากโรงเรียน หรือบางกรณีเด็กอาจไม่มีความสุขกับการไปโรงเรียนรัฐ เช่น ผู้ลี้ภัยซึ่งเป็นเด็กโตอาจรู้สึกแปลกแยกหากต้องเริ่มเรียนในชั้นประถมต้นกับเด็กเล็ก เด็กผู้ลี้ภัยอาจรู้สึกหรืออาจถูกทำให้รู้สึกแปลกแยกจากเด็กไทยและระบบการศึกษาไทย รวมถึงเด็กผู้ลี้ภัยบางคนไม่สามารถไปโรงเรียนต่อได้ เนื่องจากเหตุผลหลายประการ เช่น เหตุผลด้านความปลอดภัยจากการถูกจับกุมของตำรวจระหว่างเดินทางไปโรงเรียน เหตุผลทางเศรษฐกิจ ในบางกรณีเด็กอาจปฏิเสธการไปเรียนเพราะเห็นว่าการศึกษาไทยไม่สอดคล้องกับความต้องการ (วิภาวดี พันธุ์ยางน้อย, 2560)

นอกจากประเด็นเรื่องการเข้าถึงการศึกษาตามนโยบายของรัฐบาลในช่วงที่ผ่านมาแล้ว ในปัจจุบันรัฐบาล โดยกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการพยายามสำรวจและพัฒนาสถานะทางกฎหมายหรือเอกสารแสดงตนของเด็กที่ไม่มีสัญชาติผ่านการเข้าเรียนในโรงเรียน โดยกระทรวงศึกษาธิการได้มีประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การรับนักเรียน นักศึกษาที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย ลงวันที่ 19 มกราคม พ.ศ.2561 ที่ได้เน้นย้ำให้โรงเรียนดำเนินการรับเด็กที่ไม่มีสัญชาติเข้าเรียนในสถานศึกษา โดยในกรณีเด็กที่ไม่มีเลขประจำตัวประชาชนหรือไม่มีเอกสารแสดงตนใด ๆ ก็ให้ดำเนินการบันทึกประวัติและออกเลขประจำตัว G หรือ P แล้วแต่สังกัดของสถานศึกษา เพื่อดำเนินการใน

กรณีเป็นหลักฐานด้านการจัดการศึกษาให้กับเด็ก และยังให้สถานศึกษาประสานกับผู้ปกครองเพื่อรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้อง และประสานไปยังหน่วยงานในพื้นที่ที่ดูแลเรื่องทะเบียนราษฎร เพื่อให้จัดทำเอกสารทะเบียนราษฎร และนำเลขประจำตัว 13 หลักที่ได้รับจากหน่วยงานที่ดูแล มาแก้ไขฐานข้อมูลของนักเรียนต่อไป ทำให้ผู้ลี้ภัยหรือลูกของผู้ลี้ภัยที่เข้าเรียนในระบบการศึกษาไทย ก็จะได้รับ การสำรวจและจัดทำเอกสารแสดงตนต่อไป

3.5 ทิศทางและความก้าวหน้าในการจัดการผู้ลี้ภัยของประเทศไทย

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาได้เกิดพัฒนาการเชิงบวก ที่มีปฏิบัติการควบคุมตัวเด็ก และการจัดทำทางเลือกในการให้เด็กอยู่ในชุมชนในประเทศไทย โดยในเดือนกันยายน 2559 นายกรัฐมนตรีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ให้คำมั่นสัญญาในที่ประชุมสุดยอดแห่งสหประชาชาติว่าด้วยผู้ลี้ภัยและการอพยพว่าจะปฏิบัติการควบคุมตัวเด็กทั้งที่เป็นผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและผู้ลี้ภัย และจะดำเนินการให้เกิดกลไกคัดกรองที่เป็นผล เพื่อแยกผู้ลี้ภัยออกจากผู้เข้าเมืองด้วยเหตุผลด้านเศรษฐกิจ

ในปี 2560 รัฐบาลไทยจึงมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2560 เห็นชอบในหลักการให้มีระบบคัดกรองคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย ตามผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) โดยใช้แนวทางในการออกระเบียบ และมอบให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในเรื่องนี้ และให้รับร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการคนเข้าเมืองผิดกฎหมายและผู้ลี้ภัย พ.ศ. ไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แล้วส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป ซึ่งแนวนโยบายและทำที่ดังกล่าวของประเทศไทย ถือได้ว่าเป็นพัฒนาการที่สำคัญในการบริหารจัดการและการคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัยในประเทศไทย เนื่องในรอบหลายสิบปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีการดำเนินการในการดูแลผู้ลี้ภัยโดยหลักมนุษยธรรม แต่ยังไม่ มีนโยบายที่ชัดเจนในกระบวนการคัดกรองและดูแลผู้ลี้ภัยที่อยู่ในระหว่างการขอสถานะและรอเดินทางไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม นอกจากนั้นแล้วยังได้ดำเนินการแก้ไขและประกาศใช้นโยบายเพื่อการคุ้มครองสิทธิเด็ก และร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชนในการจัดทำแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลในทางเลือก รวมทั้งเสนอทางเลือกอื่นแทนการกักขัง (Alternative to Detention)

จนเมื่อเดือนสิงหาคม 2561 ได้มีการจัดทำร่างสุดท้ายของบันทึกความเข้าใจ (MoU) ระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการปล่อยตัวเด็กผู้เข้าเมืองและผู้ลี้ภัยออกจากการกักตัวในสถานกักตัวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และอยู่ระหว่างรอการลงนามของนายกรัฐมนตรีและปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้อง หลังการลงนามในบันทึกความเข้าใจนี้ จะมีการปล่อยตัวเด็กและครอบครัวจากสถานกักตัวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองโดยกรมกิจการเด็กและเยาวชนภายใต้กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการดำเนินงานในเรื่องนี้

โดยในร่างบันทึกความเข้าใจนั้น มีเป้าหมายเพื่อสร้างแนวปฏิบัติทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาการกักตัวเด็กไว้ในสถานกักตัวคนต่างด้าวเพื่อรอการส่งกลับของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง รวมทั้งเพื่อกำหนดกลไกและหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานในการสร้างหลักประกันว่าเด็กจะได้รับการคุ้มครองสิทธิตามกรอบกฎหมายภายในประเทศและพันธกรณีระหว่างประเทศของไทย โดยหลักการปฏิบัติที่ว่า เด็กจะต้องไม่ถูกกักตัววันแต่กรณีจำเป็นที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ การจัดให้อยู่ในสถานที่ควบคุมคนต่างด้าวเพื่อรอการส่งกลับควรเป็นมาตรการสุดท้ายและใช้ระยะเวลาสั้นที่สุด ในการตัดสินใจใดๆที่มีผลกระทบต่อเด็กให้ยึดประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นข้อพิจารณาอันดับแรก และจะต้องรับฟังความคิดเห็นของเด็กด้วยเสมอ เด็กมีสิทธิที่จะได้รับมาตรฐานการดำรงชีวิตที่เพียงพอสำหรับการพัฒนาทางด้านร่างกาย สติปัญญา จิตใจ ศิลธรรม และสังคมของเด็ก การกำหนดวิธีการอุปการะเลี้ยงดูเด็กให้พิจารณาโดยใช้ครอบครัวเป็นฐานอันดับแรก การให้เด็กอยู่ในการอุปการะเลี้ยงดูแบบทดแทนจะต้องพิจารณาถึงพัฒนาการทางด้านร่างกายและจิตใจของเด็กอย่างเหมาะสม รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินมาตรการอันเหมาะสม เพื่อให้เด็กได้รับการคุ้มครองและช่วยเหลืออย่างเหมาะสม นอกจากการกำหนดแนวทางการทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐแล้ว ในร่างบันทึกข้อตกลงฯยังได้กำหนดแนวทางในการแสวงหาความร่วมมือจากองค์กรระหว่างประเทศ องค์กรภาคเอกชนและภาคประชาสังคม เอาไว้ โดยให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงการต่างประเทศ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ร่วมกันกำหนดแนวทางความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศ องค์กรภาคเอกชนและภาคประชาสังคม

การจัดทำบันทึกความเข้าใจและกลไกคุ้มครอง ถือเป็นก้าวอย่างแรกที่สำคัญของประเทศไทยเพื่อบรรลุเป้าหมายการยุติการกักตัวเด็ก⁸⁵ และการจัดทำทางเลือกอื่นแทนการกักขังโดยให้อยู่ในชุมชน อย่างไรก็ตามก็ตีการดำเนินงานตามบันทึกความเข้าใจนี้จำเป็นต้องอาศัยทั้งเวลาและทรัพยากร อีกทั้งยังอาจต้องใช้เวลาอีกหลายปีก่อนจะมีการจัดทำระเบียบกลไกคุ้มครองจนแล้วเสร็จ และจึงดำเนินงานได้อย่างเต็มที่ ในช่วงเวลาปัจจุบันยังคงมีเด็กและครอบครัวอีกจำนวนมากที่ยังคงมีความเสี่ยงต่อการจับกุมและการควบคุมตัววันแต่จะมีการแก้ไขนโยบายที่เป็นอยู่เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหานี้ ซึ่งความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องจัดทำคือการปรับปรุงนโยบาย โครงการ และกระบวนการทั้งในระยะสั้นและระยะยาวในด้านที่สำคัญ รวมทั้งการคุ้มครองเด็กโดยคำนึงถึงประเด็นที่อ่อนไหว การให้ที่พักอาศัยชั่วคราว การบริหารจัดการรายกรณีสำหรับเด็ก และทางเลือกในการให้ที่พักอาศัยระยะยาวสำหรับเด็กและครอบครัว อีกทั้งยังจำเป็นต้องมีการประสานงานระหว่างกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หน่วยงานตรวจคนเข้าเมือง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) องค์กรภาคประชาสังคมและประชาคมระหว่างประเทศ เพื่อประกันว่าเด็กและครอบครัวจะไม่ถูกควบคุมตัว และจะได้รับการดูแล สนับสนุน และจัดการในบริบทของ

⁸⁵ในร่างบันทึกความเข้าใจฯ ได้กำหนดนิยามเด็กไว้ว่า หมายถึง “คนต่างด้าวที่อายุต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ ที่ถูกกักตัวไว้ในสถานกักตัวคนต่างด้าวเพื่อรอการส่งกลับของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง” ซึ่งจะเห็นได้ว่าการกำหนดอายุต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์นี้สอดคล้องกับกฎหมายคุ้มครองเด็ก มากกว่าหลักการเดิมที่ยึดตามกฎหมายอาญาที่ระบุอายุเด็กต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์

ชุมชนเมื่อได้รับการปล่อยตัวออกมา การบริหารจัดการให้เกิดการดูแลเช่นนี้ สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองเด็กและสอดคล้องกับพันธกรณีและพันธกิจของประเทศไทยตามกฎหมายระหว่างประเทศ

นอกจากนั้น ท่าทีที่สำคัญของประเทศไทยต่อนานาชาติในประเด็นการจัดการผู้ลี้ภัย ก็คือการที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 กค. 2561 เรื่อง ขอความเห็นชอบต่อร่างข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยผู้ลี้ภัยและร่างข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานที่ปลอดภัย เป็นระเบียบ และปกติ โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและอนุมัติให้คณะผู้แทนไทยในการประชุมสมัชชาสหประชาชาติ สมัยที่ 73 ร่วมรับรองข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยผู้ลี้ภัย (Global Compact on Refugees- GCR) ซึ่งจะมีการพิจารณาพร้อมกับข้อมติประจำปีของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ในช่วงการประชุมสมัชชาฯ ที่นครนิวยอร์ก ในเดือนพฤศจิกายน 2561 รวมทั้งอนุมัติให้หัวหน้าคณะผู้แทนไทยในการประชุมระดับสูงระหว่างรัฐเพื่อรับรองข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานที่ปลอดภัย เป็นระเบียบ และปกติ (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration – GCM) ระหว่างวันที่ 10 – 11 ธันวาคม 2561 ที่เมืองมาร์ราเคช ราชอาณาจักรโมร็อกโก ทั้งนี้ ข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยผู้ลี้ภัย (Global Compact on Refugees – GCR) เป็นเอกสารที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย โดยระบุรายละเอียดและแนวทางการตอบสนองของการเคลื่อนย้ายขนาดใหญ่ของผู้ลี้ภัยอย่างครอบคลุมและคาดการณ์ได้ และให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนประเทศและชุมชนผู้รับผู้ลี้ภัยบนพื้นฐานของหลักการความร่วมมือระหว่างประเทศ (International cooperation) รวมถึงสนับสนุนหลักการการแบ่งเบาภาระและความรับผิดชอบ (burden – and responsibility - sharing) ที่เป็นธรรมให้มากยิ่งขึ้น โดยระบุวัตถุประสงค์ 4 ประการ ได้แก่ (1) ลดแรงกดดันที่มีต่อประเทศผู้รับ (2) ยกย่องศักยภาพในการพึ่งพาตนเองของผู้ลี้ภัย (3) เพิ่มช่องทางในการไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศที่สาม และ (4) สนับสนุนเงื่อนไขต่าง ๆ ในประเทศต้นทางเพื่อการส่งกลับอย่างปลอดภัยและมีศักดิ์ศรี

ในขณะที่ข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานที่ปลอดภัย เป็นระเบียบ และปกติ (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration – GCM) เป็นเอกสารที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายเช่นกัน โดยระบุรายละเอียดแนวทางการบริหารจัดการการโยกย้ายถิ่นฐานที่ปลอดภัยและถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับผลประโยชน์ของไทย โดยเฉพาะเมื่อคำนึงถึงการเป็นประเทศต้นทางผ่าน และปลายทางของไทย ทั้งนี้ประเด็นสำคัญสำหรับการจัดการผู้ลี้ภัยและผู้อพยพโยกย้ายถิ่นฐานของประเทศไทย หากพิจารณาจาก GCM คือ วัตถุประสงค์ที่ 12 และ 13 ของข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานฯ โดยในวัตถุประสงค์ที่ 12 ระบุถึงการเสริมสร้างความชัดเจนและการคาดเดาความเป็นไปได้ในกระบวนการโยกย้ายถิ่นฐานโดยเฉพาะกระบวนการคัดกรอง การพิจารณาสถานะ และการส่งต่อที่เหมาะสม ในขณะที่วัตถุประสงค์ข้อ 13 ได้ระบุถึงการใช้การกักตัวที่ด้านตรวจคนเข้าเมืองควรเป็นมาตรการสุดท้ายและการทำงานที่เป็นทางเลือก ซึ่งทั้งสองประเด็นเป็นวาระที่สำคัญซึ่งรัฐบาลไทยได้ความพยายามในการดำเนินการเพื่อให้เกิดกลไกการคัดกรองและสร้างทางเลือกแทนการกักตัวเด็กในสถานต้องกักนับตั้งแต่ปี 2560 เป็นต้นมา

นอกจากนั้นแล้ว ความน่าสนใจของการแสดงเจตจำนงของประเทศไทยในครั้งนี้ ก็คือความเห็นของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ซึ่งได้มีความเห็นถึงคณะรัฐมนตรี โดยระบุว่า “เนื่องจากที่ผ่านมามีการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยและผู้ย้ายถิ่นฐานของไทยสอดคล้องกับหลักการของร่างข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานฯ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง อาทิ การส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบจากเมียนมาร์อย่างปลอดภัยและมีศักดิ์ศรี การใช้มาตรการอื่นแทนการกักตัวเด็กในสถานต้องกัก การจัดทำระบบคัดกรองผู้หลบหนีเข้าเมืองเพื่อคัดแยกบุคคลที่ต้องการการคุ้มครองอย่างแท้จริง การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์และการขนคนเข้าเมือง การรับข้อตกลงระหว่างประเทศจะเป็นการแสดงเจตนาของประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยและผู้ย้ายถิ่นฐานกับนานาประเทศ องค์กรระหว่างประเทศ และทุกภาคส่วนอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น”⁸⁶ ทั้งนี้ทำให้ตั้งกล่าวของรัฐบาลและหน่วยงานระดับนโยบายด้านความมั่นคงของประเทศไทยที่แสดงออกมาในครั้งนี้ ทำให้เห็นถึงวาระทางการเมืองที่สำคัญของไทยในการจัดการผู้ลี้ภัยเพิ่มมากขึ้น

3.6 บทสรุป และข้อเสนอแนะ

หากพิจารณาจากนโยบายการบริหารจัดการผู้ลี้ภัยของประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมา ก็พบว่าประเทศไทยไม่เคยมีนโยบายในการบริหารจัดการผู้ลี้ภัย การดำเนินการที่ผ่านมาอยู่ในลักษณะของการมีมาตรการในการดำเนินการเฉพาะเรื่อง และเฉพาะช่วงเวลาเท่านั้น การไม่มีนโยบายระยะยาวอาจจะสะท้อนให้เห็นแนวคิดในการบริหารจัดการผู้ลี้ภัยในลักษณะของการไม่ยอมรับ ทั้งนี้ก็เพื่อหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบในระยะยาวต่อการจัดการผู้ลี้ภัย อย่างไรก็ตามหากพิจารณาจากการจัดการที่ผ่านมา ก็พบว่า การขาดนโยบายการจัดการที่ชัดเจนและเป็นระบบ ไม่ได้ทำให้ความรับผิดชอบในระยะยาวของประเทศไทยลดลงแต่ประการใด แต่เมื่อพิจารณาจากกฎหมาย เราก็จะพบว่าประเทศไทยมีกฎหมายเพียงพอกที่จะบริหารจัดการผู้ลี้ภัยในระยะยาวได้ อีกทั้งยังสามารถบริหารจัดการความเสี่ยงและผลกระทบอื่น ๆ ที่ตามมาได้ด้วย ไม่ว่าจะเป็นกลไกการกำหนดสถานะทางกฎหมาย การอนุญาตให้ทำงาน การจัดการศึกษาให้แก่เด็กที่ไม่มีสัญชาติ หรือการจัดหลักประกันด้านสุขภาพให้แก่คนไทยกลุ่มต่างๆ ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าประเทศไทยมีความพร้อมและมั่งคั่งความรู้ที่จะสามารถบริหารจัดการผู้ลี้ภัยอย่างยั่งยืนบนฐานของการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และลดผลกระทบด้านต่างๆ ทั้งทางสังคม เศรษฐกิจและความมั่นคงของรัฐ อีกทั้งยังสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศไทยและผู้ลี้ภัยเองด้วย หากจะมีสิ่งประเทศไทยยังคงขาดอยู่ ก็คือการขาดนโยบายทางการเมืองที่ชัดเจนในการบริหารจัดการผู้ลี้ภัยอย่างเป็นระบบ

จากการดำเนินการที่ผ่านมา ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การปราศจากสถานะทางกฎหมายของผู้ลี้ภัยในประเทศไทยเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้ผู้ลี้ภัยไม่สามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานในฐานะที่เป็นผู้ลี้ภัย ถึงกระนั้นผู้ลี้ภัยก็ยังสามารถเข้าถึงสิทธิตามกฎหมายเฉพาะอื่นๆ ถึงกระนั้นผู้ลี้ภัยก็ยังเผชิญกับปัญหาในการเข้าถึงสิทธิตามกฎหมายที่มีอยู่ ซึ่งขัดแย้งกับกฎหมายคนเข้าเมือง เพื่อประโยชน์ของรัฐในการจัดการบริหาร

⁸⁶หนังสือสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ที่ นร 0808/9396 เรื่องขอความเห็นชอบต่อร่างข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยผู้ลี้ภัยและร่างข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานที่ปลอดภัย เป็นระเบียบ และปรกติ ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2561

และควบคุม รวมถึงตัวผู้ลี้ภัยที่อาศัยอยู่ภายในประเทศไทยในการเข้าถึงสิทธิตามกฎหมายอื่นๆ รัฐบาลไทยควรดำเนินการดังต่อไปนี้

1. รัฐบาลจะต้องดำเนินการรับรองสิทธิในการมีตัวตนทางกฎหมายของผู้ลี้ภัย โดยการเร่งดำเนินการสำรวจ และคัดแยกให้สถานะตามกฎหมายที่มีอยู่ เช่น กรณีที่เด็กเกิดในประเทศไทยต้องมีสิทธิในการอยู่อาศัยในประเทศไทย เด็กที่เดินทางเข้ามาต้องได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองเด็ก และการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์
2. กรณีที่ไม่เข้าข่ายตามกฎหมายข้างต้น รัฐบาลสามารถใช้การสำรวจและให้สถานะบุคคลตามกฎหมายทะเบียนราษฎรระหว่างรอการจัดทำกรอบกฎหมาย นโยบายคุ้มครองผู้อพยพลี้ภัยตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2560 และจัดทำกรอบกฎหมายที่ครอบคลุมถึงกลุ่มผู้มีสถานะผู้ลี้ภัย
3. นอกจากนี้รัฐบาลควรเร่งดำเนินการให้มีการประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่องการคัดกรองผู้หลบหนีเข้าเมือง และผู้ลี้ภัย ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2560 โดยเร่งด่วน เพื่อให้ผู้ลี้ภัยมีสถานะของการเข้าเมือง และอยู่อาศัยอย่างถูกกฎหมาย ซึ่งจะนำไปสู่การเข้าถึงสิทธิและบริการพื้นฐานทางสังคมของไทยได้อย่างเป็นระบบ
4. การจัดทำแนวทางปฏิบัติตามกฎหมายภายในของไทยในการคุ้มครอง “ผู้ลี้ภัย” ในสถานะอื่นๆ โดยเฉพาะกฎหมายที่ให้สิทธิในการอยู่อาศัย การเดินทาง การศึกษา และการทำงาน ซึ่งทั้งหมดสามารถดำเนินการได้ทันทีกับผู้ลี้ภัยบางกลุ่มที่มีชื่ออยู่ในฐานข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐ แต่กลับไม่ได้มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับหน่วยงานในการดำเนินการ
5. ควรดำเนินการให้มีเอกสารประจำตัวตามกฎหมายทะเบียนราษฎรที่มีภูมิลาเนาอยู่อาศัยอย่างชัดเจน ซึ่งรวมถึงกลุ่มที่อยู่อาศัยในประเทศจากการขอประกันตัวระหว่างการรอการผลักดันออกนอกประเทศ ซึ่งยังมีความไม่ชัดเจนในสิทธิ และสถานะดังกล่าว
6. การขยายการดำเนินการปกป้องคุ้มครองเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ที่ไม่ได้มีสัญชาติไทยนั้นเป็นไปตามกฎหมายอยู่แล้ว แต่ยังคงขาดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน และการเตรียมความพร้อมของหน่วยงานตั้งแต่เจ้าหน้าที่ตำรวจที่พบเด็กจะต้องดำเนินการตามกฎหมายคุ้มครองเด็ก แทนกฎหมายคนเข้าเมืองซึ่งไม่ได้ให้การปกป้องคุ้มครองเด็กแต่อย่างใด
7. การขยายโอกาสในการเข้าถึงสิทธิทางการศึกษาแก่เด็กทุกคน โดยคำนึงถึงพื้นฐานความสามารถของเด็กที่ไม่ได้มีสัญชาติไทย และไม่ได้ใช้ภาษาไทยเป็นหลัก แม้ว่าหลักการให้การศึกษาแก่เด็กทุกคนของไทยจะมีความชัดเจนอยู่ในระเบียบการรับเด็กเข้าเรียนที่จะต้องไม่ปฏิเสธแม้ว่าเด็กจะไม่มีเอกสารก็ตาม แต่การจัดการศึกษาก็ยังไม่ได้มีขั้นตอนการวัดความรู้ความสามารถ การเตรียมพร้อมทางด้านภาษา หรืออาจจะเป็นการจัดการศึกษาสำหรับเด็กที่ไม่ได้ใช้ภาษาไทยที่ชัดเจน ซึ่งทำให้การศึกษาของเด็กเป็นภาระของทั้งสถานศึกษา และตัวเด็กเอง
8. การขยายโอกาสการเข้าถึงสิทธิในหลักประกันสุขภาพสำหรับคนต่างด้าวของกระทรวงสาธารณสุขที่ผ่านมาแม้ว่าจะเป็นการให้สิทธิในหลักประกันสุขภาพแก่คนต่างด้าวทั่วไป แต่ในทางปฏิบัติยังคง

ประสบกับปัญหาเนื่องจากมีเพียงการดำเนินการไปพร้อมกระบวนการจัดการแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติเท่านั้น

9. การให้สิทธิการทำงานแก่ผู้ลี้ภัยในปัจจุบัน สามารถเริ่มต้นจากกลุ่มที่ได้รับสถานะผู้ลี้ภัยจาก UNHCR ซึ่งอาจจะอยู่ในฐานะผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและอยู่ระหว่างการประกันตัวเพื่อรอการผลักดันโดยการขออนุมัติจากที่ประชุมของคณะรัฐมนตรี ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารการทำงานของคนต่างด้าว มาตรา 63 หรือกำหนดสถานะของกลุ่มผู้ลี้ภัยกลุ่มนี้ให้เป็นบุคคลที่มีนโยบายเฉพาะและอนุญาตให้ทำงานได้ตามมาตรา 63/2 ซึ่งจำเป็นจะต้องมีความมุ่งมั่นในระดับนโยบาย และมีฐานข้อมูลของกลุ่มผู้ลี้ภัยที่ชัดเจน
10. นอกจากนี้ การดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2560 ที่เห็นชอบให้มีระบบคัดกรองคนเข้าเมืองผิดกฎหมายและผู้ลี้ภัยนั้น จะต้องเร่งกำหนดแนวทางปฏิบัติที่จะปกป้องคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัยให้สอดคล้องกับกฎหมายภายในของไทย

การจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง และผู้ลี้ภัยของไทยที่ผ่านมาไม่มีความชัดเจน เนื่องจากขาดความตั้งใจในการจัดระบบที่ชัดเจนของรัฐบาล และหน่วยงานในระดับปฏิบัติ ซึ่งแสดงให้เห็นแล้วว่าได้สร้างภาระให้กับรัฐบาล และสร้างปัญหาในการอยู่อาศัยในประเทศของตัวผู้ลี้ภัยมาอย่างต่อเนื่อง แต่การสนับสนุนให้ผู้ลี้ภัยเข้าถึงสิทธิพื้นฐานในการมีชีวิตอยู่ในประเทศชั่วคราว โดยเฉพาะสิทธิในการทำงานนั้นจะเป็นประโยชน์โดยรวมมากกว่า การไม่เป็นภาระของรัฐบาลในด้านการศึกษาและสุขภาพจะช่วยลดปัญหาแรงกดดันทางสังคม รวมถึงการให้สิทธิทำงานตามหลักสิทธิมนุษยชนจะสร้างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากกว่าการห้ามไม่ให้ทำงาน ซึ่งจะสร้างปัญหาสังคมให้ย้อนกลับมาอีกด้วย

บรรณานุกรม

เอกสารอ้างอิงทั่วไปและบทสังเคราะห์ระดับภูมิภาค

- Afghanistan Analysts Network, (2018). “Pressure to Return? Afghan refugees protest at Indonesian detention centre” (Online). Available at:<<https://reliefweb.int/report/indonesia/pressure-return-afghan-refugees-protest-indonesia-detention-centre>> [Accessed 20 June 2018].
- Albar, S.H. (2018). Personal interview. On urban refugees in Malaysia for a ‘comparative study of the State policies and practices towards asylum seekers and refugees in ASEA: The cases for Thailand, Indonesia and Malaysia’. At Kuala Lumpur with K.Maliamauv on 8th March 2018.
- Alley, R., (2000). *The Domestic Politics of International Relations, Cases from Australia, New Zealand and Oceania*, Aldershot, UK: Ashgate Publishing Limited.
- Amnesty International (2010). A Blow to Humanity :Torture by Judicial Caning in Malaysia. Available at <https://www.amnesty.org/en/documents/ASA28/013/2010/en/> [Accessed 9 February 2018].
- Anbalagan, V. (2017). Rohingya boy kept at shelter home reunited with brother, *Free Malaysia Today*, 13th June 2017. Available at: <http://www.freemalaysiatoday.com/category/nation/2017/06/13/rohingya-boy-kept-at-shelter-home-reunited-with-brother/> [Accessed 12 March 2018]
- ASEAN Up (2018). Malaysia: 5 Infographics on Population, Wealth and Economy. Available at <https://aseanup.com/malaysia-infographics-population-wealth-economy/> [Accessed 7 March 2018]
- ASEAN Parliamentarians for Human Rights. (2017). Examining Human Rights in the Context of ASEAN Regional Migration: Summary Report of Finding from APhR Fact-Finding Mission to Malaysia, 3-7 August 2017. Available at: https://aseanmp.org/wp-content/uploads/2017/09/APHR_Malaysia-Fact-Finding-Mission-Report_Sep-2017.pdf [Accessed 3 March 2018].
- Asia Pacific Refugee Rights Network. (2017). Malaysia country overview. Available at: http://aprrn.info/pdf/Malaysia%20Factsheet%20for%20NZ_MAR%202017.pdf [Accessed 9 February 2018]
- Asia Pacific Refugee Rights Network; AICHR Thailand; International Detention Coalition (2015). *Report on Regional Expert Roundtable on Alternatives to Detention for Children*. Available at:

https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2016/04/Regional_Experts_Roundtable_ATD_Report_2016.pdf [Accessed 12 March 2018]

Associated Press (2016). Malaysia's Najib Leads Rally Against Rohingya 'Genocide'. Available at:

<https://www.voanews.com/a/malaysia-pm-leads-rally-against-rohingya-genocide/3622270.html> [Accessed 9 February 2018]

Asia Pacific Refugee Rights Network (Mar. 2017). Indonesia. Available at:

http://aprnr.info/pdf/Indonesia%20Factsheet_MAR%202017.pdf [Accessed 10 June 2017].

Australian Government (Department of Immigration and Citizenship) (2007). Annual Report: 2006-2007,

Available at: <http://www.border.gov.au/ReportsandPublications/Documents/annual-reports/annual-report-2006-07-complete.pdf> [Accessed 10 March 2018].

Asylum Access Malaysia (2018). Independent Shadow Report to the Committee on the Convention on the Elimination of Discrimination Against all Women (CEDAW): Refugee and Asylum Seeking Women (Malaysia). Available at:

http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/MYS/INT_CEDAW_NGO_MY_S_30014_E.pdf [Accessed 1 February 2018]

B. Anonymous (2018). Personal interview. On urban refugees in Malaysia for a 'comparative study of the State policies and practices towards asylum seekers and refugees in ASEA: The cases for Thailand, Indonesia and Malaysia'. At Kuala Lumpur with K. Maliamauv on 20th February 2018.

Barker, C., (2013). "*The People Smugglers' Business Model*", Parliament of Australia, Department of Parliamentary Services, Research Paper No. 2, 2012-13 (28 February 2013).

Bakar, S.K. & Darwis, F. (2017). Ahmadiyah community live in fear after veiled threats from PPIM. *Free Malaysia Today*, 4th October 2017. Available at:

<http://www.freemalaysiatoday.com/category/nation/2017/10/04/ahmadiyah-community-live-in-fear-after-veiled-threats-from-ppim> [Accessed 12 March 2018]

Barron, L. (2017). Refugees describe death and despair in Malaysian detention centres. *The Guardian* [Online]. Available at <https://www.theguardian.com/world/2017/may/16/dozens-of-refugees-have-died-in-malaysian-detention-centres-un-reveals> [Accessed 9 February 2018]

- Baskoro, Yudha, (2018). "Many asylum seekers and refugees from Afghanistan, Somalia, Sudan, Myanmar, Pakistan, Congo, Turkey, and Sri Lanka live in Jakarta's immigration detention center, Jakarta Globe (Online). Available at:<<http://jakartaglobe.id/news/asylum-seekers-refugees-stranded-indonesias-immigration-detention-centers/>> [Accessed 20 June 2018].
- Beh, L.Y. (2016). Malaysia in pilot scheme to allow Rohingya refugees to work. *Thomson Reuters Foundation* [online]. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-malaysia-refugees-rohingya/malaysia-in-pilot-scheme-to-allow-rohingya-refugees-to-work-idUSKBN13J1F1> . [Accessed 9 February 2018]
- Beh, L.Y. (2018). 'Silent in fear': refugee women in Malaysia unprotected against violence. *Thomson Reuters Foundation* [online]. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-malaysia-refugees-women/silent-in-fear-refugee-women-in-malaysia-unprotected-against-violence-idUSKBN1EX00F> [Accessed 9 February 2018]
- Bernama (2017) Immigration wants maximum penalties on employers hiring illegals. *Bernama News* [online]. Available at: <http://www.freemalaysiatoday.com/category/nation/2017/07/12/immigration-wants-maximum-penalties-on-employers-hiring-illegals/> [Accessed 9 February 2018]
- Betts, A., (2009). *Protection by Persuasion: International Cooperation in the Refugee Regime*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Betts, A., (2010). The Refugee Regime Complex. *Refugee Survey Quarterly* 29 (1): 12-37. doi.10.0193/rsq/hdq009.
- Buzan, B., Waeber, O., and de-Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework of Analyst*. Boulder CO: Lynne Rienner.
- Elfansuri, (2017). Catatan atas Peraturan Presiden (Perpres) No. 125 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri: Upaya Perlindungan Hak Pengungsi dan Pencari Suaka di Indonesia (unpublished).
- C.Anonymous (2018). Personal interview. On urban refugees in Malaysia for a 'comparative study of the State policies and practices towards asylum seekers and refugees in ASEA: The cases for Thailand, Indonesia and Malaysia". At Petaling Jaya with K.Maliamauv on 21st February 2018.

- Chew, D. (2018). Personal interview. On urban refugees in Malaysia for a ‘comparative study of the State policies and practices towards asylum seekers and refugees in ASEAN: The cases for Thailand, Indonesia and Malaysia’. At Petaling Jaya with K.Maliamauv on 9th March 2018.
- Child Rights Coalition Malaysia (2013). Report for the Universal Periodic Review. Available at <http://wao.org.my/file/file/Child%20Rights%20Coalition%20Malaysia%20UPR%202013%20Submission.pdf> [Accessed 30 June 2018]
- Choi, J. & Sayed, I. (2018). Refugees in Malaysia: Haunted by Memories. *Pulitzer Centre*. [Online] Available at: <https://pulitzercenter.org/reporting/refugees-malaysia-haunted-memories> [Accessed 9 February 2018]
- Country, D.P. (2014). Preliminary observations and recommendations by the UN Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health Mr. Dainius Pūras Country Visit to Malaysia, 19 November to 2 December 2014. Available at: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15370&LangID=E> [Accessed 9 February 2018]
- Church World Service. (2013). Accessing Services in the City: The Significance of Urban Refugee-Host Relations in Cameroon, Indonesia and Pakistan. Available at: <http://www.alnap.org/resource/12435> [Accessed 20 June 2017].
- Clark, Sally and Copolov, Carly. *Refugee-Run School in Indonesia a Model for Governments to Emulate*. The Conversation. Mar. 7, 2016. Available at: <http://theconversation.com/refugee-run-school-in-indonesia-a-model-for-governments-to-emulate-55378> [Accessed 12 June 2017].
- Crisp, J. Obi, N. & Umlas L. (2012). But when will our turn come? A review of the implementation of UNHCR’s urban refugees policy in Malaysia. *UNHCR’s Policy Development and Evaluation Service (PDES)*. (Available at: <http://www.unhcr.org/research/evalreports/4faa1e6e9/turn-review-implementation-unhcrs-urban-refugee-policy-malaysia-jeff-crisp.html> [Accessed 9 February 2018]
- Davis, S.E., (2008). *Legitimizing Rejection: International Refugee Law in Southeast Asia*. Leiden and Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

- Department of Information of the Republic of Indonesia, (1980). *Pulau Galang, pusat pemrosesan pengungsi Indocina di Indonesia*, Jakarta Indonesia.
- Department of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia. (1979). *Meeting on the establishment of a processing centre for Indochinese refugees*, 15-16 May 1979, Jakarta, Indonesia.
- Duxson, Sophie, (2016). *Filling the legal vacuum*. Inside Indonesia (Online). Available at: <<http://www.insideindonesia.org/filling-the-legal-vacuum>> [Accessed 20 June 2018].
- Equal Rights Trust (2011). *Washing the tigers: Addressing Inequality & Discrimination in Malaysia*. Available at: <http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/Malaysia%20CR%201.pdf> [Accessed 7 February 2018]
- Equal Rights Trust (2016). *Confined Spaces: Legal Protections for Rohingya in Bangladesh, Malaysia and Thailand*. Available at <http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/Confined%20Spaces.pdf> [Accessed 28 June 2018]
- Fandik, R.M. (1992). Penampungan orang Vietnam di Pulau Galang 1975-1990. *Avatara*, 1(1), pp. 164-172.
- Fernandes, C., (2004). *Reluctant Saviour: Australia, Indonesia, and the Independence*. Carlton North, Vic.: Scribe Publications.
- Fields, Ophelia and Edwards, Alice, (2006). "Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees," Division of International Projection Services, POLAS/2006/03, April, (Online). Available at: <<http://www.refworld.org/pdfid/4472e8b84.pdf>> [Accessed 20 June 2018].
- Fuller, T. & Cochrane, J. (2015). Rohingya Migrants From Myanmar, Shunned by Malaysia, Are Spotted Adrift in Andaman Sea. *The New York Times* [online] Available at: <https://www.nytimes.com/2015/05/15/world/asia/burmese-rohingya-bangladeshi-migrants-andaman-sea.html> [Accessed 7 February 2018]
- Global Detention Project. (2016). *Indonesia: Global Detention Project Submission to the Universal Periodic Review 27th session of the UPR Working Group, April-May 2016 submitted on September 2016*; Available at: <<https://www.globaldetentionproject.org/submission-universal-periodic-review-upr-indonesia>> [Accessed 10 June 2017].

Global Detention Project (2018). Submission to the Universal Periodic Review: Malaysia.

Available at <https://www.globaldetentionproject.org/submission-to-the-universal-periodic-review-malaysia> . [Accessed 30 June 2018]

Goh, M. (2017). Rohingya refugees to be allowed to work in Malaysia from March. Available at <http://www.channelnewsasia.com/news/asiapacific/rohingya-refugees-to-be-allowed-to-work-in-malaysia-from-march-7538444> [Accessed 9 February 2018]

Hage, G. (Ed.). (2009). *Waiting*. Carlton (Australia): Melbourne University Press.

Hansard of Special Chambers. (2017). The Official Portal of the Parliament of Malaysia, House of Representatives, Hansard Special Chamber, Official Statements, 7 November 2017 Available at <http://www.parlimen.gov.my/files/hindex/pdf/KKDR-07112017.gempro.pdf> . [Accessed 2 February 2018].

Heiduk, F., (2016). "Indonesia in ASEAN: Regional Leadership between Ambition and Ambiguity," SWP Research Paper, Berlin, RP 6, April.

Hoffstaedter, G. (2014). Place-making :Chin refugees, citizenship and the state in Malaysia. *Journal of Citizenship Studies* [Online]. Volume 8, p.871-884. Available at: <http://www.tandfonline.com/doi/citedby/10.1080/13621025.2014.964549?scroll=top&needAccess=true> [Accessed 6 February 2018]

Human Rights Watch. (2017a). *World Report 2017- Indonesia*. Jan. 12, 2017. Available at <http://www.refworld.org/docid/587b583e13.html>.

Human Rights Watch (2017b). Thailand: Investigating deaths in detention center, stop indefinite detention of asylum seekers, <https://www.hrw.org/th/news/2017/06/03/304571> retrieved on February 12, 2018. (in Thai)

Human Rights Watch. (2017). Cambodia: Free Forcibly Returned Critic of Hun Sen Thailand Violates International Law by Returning UN-Recognized Refugee, <https://www.hrw.org/th/news/2017/06/03/304571> retrieved on February 12, 2018

Hutt, D. (2018). No Safe Place for S.E. Asia Shia Muslims, *Asia Times*, 3rd February 2018. Available at: <http://www.atimes.com/article/no-safe-place-seasias-shia-muslims/> [Accessed 12 March 2018]

- Immigration Department of Malaysia (2018). About Enforcement. Available at:
<http://www.imi.gov.my/index.php/en/main-services/enforcement.html> [Accessed 1 February 2018]
- International Federation for Human Rights & SUARAM. (2008). Undocumented migrants and refugees in Malaysia: Raids, Detention and Discrimination. Available at:
<https://www.fidh.org/IMG/pdf/MalaisieCONJ489eng.pdf> [Accessed 6 February 2018]
- IOM (International Organization for Migration) Indonesia, (2014). "Alternative to Detention," Available at:
<https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/IOM-Indonesia-Alternatives-to-Detention-September-2014.pdf> [Accessed 23 February 2018].
- Joseph, J. (2018). Personal interview. On urban refugees in Malaysia for a 'comparative study of the State policies and practices towards asylum seekers and refugees in ASEAN: The cases for Thailand, Indonesia and Malaysia'. At Kuala Lumpur with K.Maliamauv on 2nd March 2018.
- Klein, N., (2014). "Assessing Australia's Push Back the Boats Policy under International Law: Legality and Accountability for Maritime Interceptions of Irregular Migrants", *Melbourne Journal of International Law* 15, No. 1 (2014): 1.
- Kneebone, S., (2017). Australia as a Powerbroker on Refugee Protection in Southeast Asia: The Relationship with Indonesia. *Refugee* Vol. 33 No. 1, pp. 29-41.
- Kneebone, S., (2009). "The Australian Story: Asylum Seekers outside the law," in *Refugees, Asylum Seekers and the Rule of Law*, ed. Susan Kneebone (Cambridge: Cambridge University Press, pp. 195-197.
- Kneebone, S., (2010). "Migration Control as Sea: The Australian Case," in *Extraterritorial Immigration Control: Legal Challenge*, ed. Bernard Ryan and Valsamis Mitsilegas (Leiden: Martinus Nijhoff), pp. 349.
- Kneebone, S., (2014). "The Bali Process and Global Refugee Policy in the Asia Pacific Region", *Journal of Refugee Studies* 27, No. 4 (2014), pp. 596-618.
- Komnas HAM, (2011). *Penelitian tentang Pengungsi (Refugee) dan Pencari Suaka (asylum seekers) di Indonesia* (unpublished).

- Kornwilai Theppankulngam. (2017). Lesson from strategic case: Case study of Somali child refugees and Falun Gong refugees in Thai court. Conference of Lawyer's Network on Rights on May 17, 2017 (in Thai).
- Kritaya Archavanitkul. (2011). Management of stateless persons in Thai context. Nakhon Pathom. Institute for Population and Social Research, Mahidol University (in Thai).
- Latiff, R. (2017). Malaysia deports three Turks amid U.N. fears of widening Turkish crackdown. *Reuters*, [online]. Available at <https://af.reuters.com/article/worldNews/idAFKBN1880PE>. [Accessed 7 February 2018].
- Malay Mail (2018). Saifuddin: Putrajaya to sign more UN human rights treaties. Published 2 July 2018. Available at: <https://www.malaymail.com/s/1647915/wisma-putra-to-focus-on-human-rights-sdg-policies-says-saifuddin> [Accessed 4th July 2018]
- Laney, H.M., Lenette, C., Kellett, A.N., Smedley, C., and Karan, P., (2016). The Most Brutal Immigration Regime in the Developed World: International Media Responses to Australia's Asylum-Seeker Policy. *Refuge* Vol. 32 No. 3, pp. 135-149.
- Lucas, A., ed. (1996). *Half a Century of Indonesia-Australia Interaction*. Monograph No. 6. Adelaide: Department of Asian Studies and Language, Flinders University.
- Maley, W., (2003). 'Asylum-Seekers in Australia's International Relations'. *Australian Journal of International Affairs*, 57(1), pp. 187-202.
- Masardi, R. (et al.), (2013). *Mapping and Analysing the Protection Situation of Unaccompanied and Separated Children (UASC) in Indonesia*, Indonesia Report, UNHCR, Jakarta.
- McConnachie, Kirsten. Security and status determination for urban refugees in Malaysia. Available at: <<https://www.opendemocracy.net/kirsten-mcconnachie/security-and-status-determination-for-urban-refugees-in-malaysia>> [Accessed 8 February 2018]
- McDonald, M., (2005). Constructing Insecurity: Australian Security Discourse and Policy Post-2001, *International Relations*, Vol. 19(3): pp. 297-320.
- McMaster, D., (2002). 'Asylum-Seekers and the Insecurity of a Nation', *Australian Journal of International Affairs*, 56(2), pp. 279-90.
- Missbach, A. (2011). The Acehese diaspora after the Helsinki Memorandum of Understanding :return challenges and diasporic post-conflict transformations .Antje Missbach. *Journal of Asian*

- Ethnicity* [Online] Volume 12(2), p. 179-201. Available at:
<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14631369.2011.571836> [Accessed 8 February 2018]
- Missbach, A. (2015). Eighty Thousands Entry Points: An Interview with Antje Missbach. *Journal of International Affairs*, Spring/Summer 2015, Vol. 68, No. 2, pp. 253-260.
- Missbach, A. (2013). Waiting of the Islands of 'Stuckedness' Managing Asylum Seekers in Island Detention Camps in Indonesia: From the Late 1970s to the Early 2000s, *Current Research on South-East Asia/ASEAS*, 6(2), p. 281-306.
- Mulyana, A., Chairah, E., and Febismanto, T., (2016). *Kajian Kebijakan Pemerintah Menangani Unaccompanied Children*, Report by Komnas HAM Indonesia.
- Monfries, J., ed. (2006). *Different Societies, Shared Futures: Australia, Indonesia and the Region*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Moretti, S., (2017). Southeast Asia and the disenchantment with resettlement. *Forced Migration Review* 54. Available at: <www.fmreview.org/resettlement> [Accessed 1 July 2017].
- Murphy, K., and Towers, K., (2001). 'Attacks Taints Refugee Saga'. *Australian Financial Review*, 14 September.
- Muzafar, A., Briskman, L., and Fiske, L. (2016). Asylum Seekers and Refugees in Indonesia: Problems and Potentials. *Cosmopolitan Civil Societies Journal* 8(2): 4883. Available at:
 <<http://epress.lib.uts.edu.au/journals/index.php/mcs/article/view/4883/5490>> [Accessed 17 June 2017].
- Nah, M, A. (2010). Refugees and space in urban areas in Malaysia. *Forced Migration Review*, 34. Available at: <http://www.fmreview.org/urban-displacement/nah.html> [Accessed 7 February 2018].
- National Human Rights Action Plan (2018). *Malaysia National Human Rights Action Plan*. [need to check this citation; I have a pdf of it, but no listed publisher/author]
- Nethery, A., Rafferty-Brown, B., and Taylor, S., (2013). "Exporting Detention: Australia-Funded Immigration Detention in Indonesia", in *Journal of Refugee Studies* 26, No. 1, pp. 95.

- Nethery, A., and Gordyn, C., (2014). Australia-Indonesia cooperation on asylum-seekers: a case of ‘incentivised policy transfer’. *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 68 No. 2, 177-193. <http://dx.doi.org/10.1080/10357718.2013.841122>.
- Office of the High Commissioner for Human Rights (2000). *General Comment No. 12: The Right to Highest Attainable Standard of Health*. Available at: <http://www.refworld.org/pdfid/4538838d0.pdf> [Accessed 9 March 2018]
- Office of the High Commissioner for Human Rights (2013). Summary prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights in accordance with paragraph 15 (b) of the annex to Human Rights Council resolution 5/1 and paragraph 5 of the annex to Council resolution 16/21: Malaysia. Available at <http://www.lan.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/MYSession17.aspx>. [Accessed 9 February 2018]
- P. Anonymous (2018). Personal interview. On urban refugees in Malaysia for a ‘comparative study of the State policies and practices towards asylum seekers and refugees in ASEAN: The cases for Thailand, Indonesia and Malaysia’. At Kuala Lumpur with K. Maliamauv on 20th February 2018.
- Pakatan Harapan (2018) *Buku Harapan: Rebuilding Our Nation, Fulfilling Our Hopes*. Available at: <http://pakatanharapan.com.my/diymanifesto> [Accessed 1st July 2018]
- Papawadee Salakphet. (2017). When law gives breath to urban refugees” in proceeding of the Second Thammasat-Nitipat International Conference on August 26, 2017. <http://www.law.tu.ac.th/wp-content/uploads/2017/12/ธรรมศาสตร์-นิติพัฒน์.pdf>, retrieved on February 18, 2018 (in Thai)
- Patama Vapattanawong, 2015, “Who are foreigners in Thailand?” Diversity of population and society in Thailand in 2015, Institute for Population and Social Research. (in Thai)
- Panithan Kitsakul, 2015, “Report of Survey on Opinions and Attitudes of Thai Communities towards “Urban Refugees”, presented in the Conference on Stateless and Refugee Network, February 23, 2017 (in Thai)
- Parliament of Australia (The Senate, Foreign Affairs, Defence and Trade References Committee), (2014). “Breaches of Indonesian Territorial Waters, March (2014).
- Peoples, C., and Vaughan-Williams, N., (2001). *Critical Security Studies: An Introduction*. Abingdon: Routledge.

- Pereira, A. (2018). Personal interview. On urban refugees in Malaysia for a 'comparative study of the State policies and practices towards asylum seekers and refugees in ASEAN: The cases for Thailand, Indonesia and Malaysia'. At Petaling Jaya with K.Maliamauv on 21st February 2018.
- Philpott, S., (2001). 'Fear of the Dark: Indonesia and the Australian National Imagination'. *Australian Journal of International Affairs* 55(3): pp. 371-88.
- Reuters (2018). U.S. voices concern over 11 Uighur China wants Malaysia to deport. *Reuters* [online]. Available at <https://www.reuters.com/article/us-malaysia-uighurs/u-s-voices-concern-over-11-uighur-china-wants-malaysia-to-deport-idUSKBN1FT0GK> [Accessed 10 February 2018]
- Reuters (2017). Malaysia ready to provide temporary shelter for Rohingya fleeing violence. *Reuters* [Online] Available at: <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-rohingya-malaysia/malaysia-ready-to-provide-temporary-shelter-for-rohingya-fleeing-violence-idUSKCN1BJ0G7> [Accessed 13 January 2018]
- Roisai Wongsuban, Kosit Chivapanich, Watchara Intrasonbat, Adisorn Kerdmonkol. (2016). "Situation of Refugees and Asylum Seekers in Urban Areas": Guideline and Alternatives to Management in Thailand". Asylum Access Thailand and Amnesty International Thailand.
- Rosenberg, J.S., (2016). This group is essential to our survival: urban refugees and community-based protection. *Forced Migration Review* 53, October, pp. 14-16. Available at: <www.fmreview.org/community-protection> [Accessed 30 June 2017].
- S. Anonymous (2018). Personal interview. On urban refugees in Malaysia for a 'comparative study of the State policies and practices towards asylum seekers and refugees in ASEAN: The cases for Thailand, Indonesia and Malaysia'. Via telephone with K.Maliamauv on 12th March 2018.
- Salim, Tama, Halim, Haeril and Jong, Hans Nicholas. Indonesia Widens Arms for Refugees. *The Jakarta Post*. January 18, 2017. Available at: <<http://www.thejakartapost.com/news/2017/01/18/indonesia-widens-arms-for-refugees.html>> [Accessed 23 June 2017].
- Sampson, R.C., Gifford, S.M., and Taylor, S. (2016). The Myth of Transit: the Making of a Life by Asylum Seekers and Refugees in Indonesia. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, doi:<http://dx.doi.org/10.1080/1369183X.1130611>.

- Sayed, I. & Choi, J. (2018). Inside Malaysia's 'Living Hell' for Refugee Children. *News Deeply: Refugees Deeply* [online]. Available at: <https://www.newsdeeply.com/refugees/articles/2018/02/05/inside-malaysias-living-hell-for-refugee-children> [Accessed 7 February 2018].
- Siwawong Sooktaewee, 2016, Thailand: Investigation on Death in Detention Facility for Aliens, Stopping Indefinite Detention of Asylum Seekers, <https://www.hrw.org/th/news/2017/06/03/304571> retrieved on February 12, 2018
- Small, M., (1996). *Democracy and Diplomacy: The Impact of Domestic Politics on U.S Foreign Policy, 1789-1994*, London & Baltimore, MD: The John Hopkins University Press.
- SUAKA. Refugees and Asylum Seekers in Indonesia. (n.d) Available at:<<https://suaka.or.id/public-awareness/refugees-and-asylum-seekers-in-indonesia/>> [Accessed 24 June 2017].
- SUARAM (2006). Press Statement: IMM13 Registration Exercise for Rohingya Refugees Should Continue For Rohingya Refugees. Available at: <http://www.kaladanpress.org/index.php/annoucement-mainmenu-31/press-release/27-other/114-imm-13-registration-exercise-for-rohingya-refugees-should-continue.html> [Accessed 8 February 2018].
- SUHAKAM (2017). Press Statement No.38 of 2017 (SUHAKAM Observes Poor and Unsanitary Conditions in Tanah Merah Immigration Depot), *13th September 2017*. Available at: <http://www.suhakam.org.my/press-statement-no-38-of-2017-suhakam-observes-poor-and-unsanitary-conditions-in-tanah-merah-immigration-depot/> [Accessed 12 March 2018]
- Sulistiyanto, P., (2010). Indonesia-Australia Relations in the Era of Democracy: The View from the Indonesian Side. *Australian Journal of Political Science*, Vol. 45(1), March, pp. 117-132.
- Syed, L. (2018). Personal interview. On urban refugees in Malaysia for a 'comparative study of the State policies and practices towards asylum seekers and refugees in ASEA: The cases for Thailand, Indonesia and Malaysia". At Kuala Lumpur with K.Maliamauv on 1st March 2018.
- Taylor, S., and Rafferty-Brown, B., (2010). Waiting for Life to Begin: the Plight of Asylum Seekers Caught by Australia's Indonesian Solution. *International Journal of Refugee Law*, Vol. 22, No. 4, pp. 558-592. doi:<http://dx.doi.org/10.1093/ijrl/eeq034>.
- Thom, G., (2016). The May 2015 Boat Crisis: the Rohingya in Aceh. *Cosmopolitan Civil Societies Journal* 2016, 8(2): 4816. <http://dx.doi.org/10.5130/ccs.v8i2.4816>.

- To, Q. (2011). IMM13 documents not issued to illegal immigrants, says Nazri. *Free Malaysia Today* [Online]. Available at:
<http://www.freemalaysiatoday.com/category/nation/2011/10/10/imm13-documents-not-issued-to-illegal-immigrants-says-nazri/> [Accessed 4 February 2017]
- Towle, R. (2017). Challenges and way forward in handling Rohingya refugees in Malaysia. Available at:
<https://reliefweb.int/report/malaysia/challenges-and-way-forward-handling-rohingya-refugees-malaysia> . [Accessed 1 March 2018]
- The Straits Times (2016). Malaysia accepts 68 Syrian refugees. *The Straits Times* [online]. Available at
<http://www.straitstimes.com/asia/se-asia/malaysia-accepts-68-syrian-refugees> [Accessed 5 February 2018].
- UNHCR, (1977). Note on Non-Refoulement (Submitted by the High Commissioner)EC/SCP/2.Available at:
<http://www.unhcr.org/excom/scip/3ae68ccd10/note-non-refoulement-submitted-high-commissioner.html> [Accessed 23 January 2018].
- UNHCR, (1997). UNHCR Comprehensive Policy on Urban Refugees, Available at:
<http://www.refworld.org/pdfid/41626fb64.pdf> [Accessed 1 July 2017].
- UNHCR. (2000). *The State of the World's Refugees: Fifty Years of Humanitarian Action*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- UNHCR (2008). *Policy Framework and Implementation Strategy: UNHCR's role in support of the return and reintegration of displaced populations*. Available at: <http://www.unhcr.org/en-my/partners/guides/4c2203309/policy-framework-implementation-strategy-unhcrs-role-support-return-reintegration.html> [Accessed 10 March 2018]
- UNHCR. (2009). UNHCR policy on refugee protection and solutions in urban areas. Available at: <
<http://www.unhcr.org/4ab356ab6.pdf>> [Accessed 5 February 2018]
- UNHCR. (2014). South-East Asia Irregular Maritime Movements January-June 2014. Available at:
<http://www.refworld.org/country,COI,,,IDN,,,53f74c194,0.html> [Accessed 25 January 2016].
- UNHCR. (2015). Projected Global Resettlement Needs 2016, Restricted Distribution, 21st Annual Tripartite Consultation on Resettlement, Geneva, 29 June - 1 July.
- UNHCR. (2015a). Beyond Detention 2014-2019—National Plan Indonesia, November, (Online). Available at:<<http://www.unhcr.org/5666a2ea9.pdf>> [Accessed 20 June 2018].

- UNHCR. (2015b). UNHCR Country Profile, Thailand, 2015, Power Point presentation by Steven C.M.Wong, NEAT Working Group on Migration Forced Migration: The 'Not-So Silent' Crisis, Bangkok, 10 June 2016.
- UNHCR. (2015c). UNHCR sub-regional operations profile - East Asia and the Pacific. Available at: <http://www.unhcr.org/pages/49e45b276.html>
- UNHCR (2016) 'Malaysia, Progress Under the Global Strategy Beyond Detention 2014-2019, Mid 2016 .' Available at <http://www.unhcr.org/57b587617> [Accessed 23 July 2017].
- UNHCR Malaysia (2018). Malaysia: Figures At A Glance. Available at: <http://www.unhcr.org/en-us/figures-at-a-glance-in-malaysia.html>[Accessed 1 February 2018]
- UNHCR Malaysia (2018) Education in Malaysia. Available at: <http://www.unhcr.org/en-my/education-in-malaysia.html> [Accessed 1 February 2018]
- UNHCR.UNHCR FACTSHEET--Indonesia: Factsheet. Feb. 2016, Available at:<<http://www.unhcr.org/protection/operations/50001bda9/indonesia-fact-sheet.html>> [Accessed 27 June 2017].
- UNHCR Indonesia, Monthly Statistical Report, December 2016; Asia Pacific Refugee Rights Network. Indonesia. Mar. 2017. Available at: <http://aprrn.info/pdf/Indonesia%20Factsheet_MAR%202017.pdf> [Accessed 24 June 2017].
- UN-Recognized Refugee, <https://www.hrw.org/th/news/2017/06/03/304571> retrieved on February 12, 2018
- International Federation for Human Rights, (2017). Implement Commitments to Protect Refugee Rights - End detention, forcible returns of refugees. <https://www.fidh.org/en/region/asia/thailand/implement-commitments-to-protect-refugee-rights-end-detention>. retrieved on February 12, 2018
- United Nations General Assembly, (1989). Convention on the Rights of the Child. <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx> retrieved on February 12, 2018.
- Varagur, K. (2017). Indonesia Breaks Silence on Refugees With Presidential Decree. VOA. January 27, 2017. Available at: <<http://www.voanews.com/a/indonesia-breaks-silence-on-refugees-with-presidential-decree/3696079.html>> [Accessed 23 June 2017].
- Vit, J. (2015). 'Rohingya refugees vanish from Indonesia,' IRIN, 14 December, Jakarta.

- Online. Available at: <http://www.irinnews.org/report/102293/rohingya-refugeesvanish-from-indonesia>
[Accessed 25 June 2017].
- Wake, R. (2016). 'Turning a blind eye' The policy response to Rohingya refugees in Malaysia.
Humanitarian Policy Group Working Paper [Online]. Available at:
<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11116.pdf> [Accessed 6
February 2018].
- Widyawati, Anis. (2017). HANDLING POLICIES OF ASYLUM SEEKERS IN INDONESIA. *South East Asia Journal
of Contemporary Business, Economics and Law*, Vol. 12, Issue 4 (April). pp. 9-10. Available at:
<<http://seajbel.com/wp-content/uploads/2017/05/LAW-33.pdf>> [Accessed 23 June 2017].
- Wolfsohn, H.A., (1950). *Australia Papers: Implications for Australia of Recent Developments in the Far
East*. Sydney: Australian Institute of International Affairs.
- Women's Commission for Refugee Women & Children. (2008). *Desperate Lives: Burmese
Refugee Women Struggle to Make a Living in Malaysia*. Available at:
https://www.womensrefugeecommission.org/images/zdocs/mys_rep.pdf [Accessed 6 February
2018]
- Yoshikawa, L. & Teff, M. (2011). *Malaysia: Invest in Solutions for Refugees*. Report by Refugees
International. Available at:
[https://static1.squarespace.com/static/506c8ea1e4b01d9450dd53f5/t/569e6837be7b96bf7743
4d32/1453221943316/041911_Malaysia_Invest_in.pdf](https://static1.squarespace.com/static/506c8ea1e4b01d9450dd53f5/t/569e6837be7b96bf77434d32/1453221943316/041911_Malaysia_Invest_in.pdf) [Accessed 7 February 2018]
- Zin, H.Z.M. (2017). *Managing Rohingyas In Malaysia: Issues And Challenges*. Available at
[https://www.mkn.gov.my/page/managing-rohingyas-in-malaysia-issues-and-challenges-by-tan-
sri-dato-sri-dr-hj-zulkifeli-bin-mohd-zin-director-general-of-national-security-nsc](https://www.mkn.gov.my/page/managing-rohingyas-in-malaysia-issues-and-challenges-by-tan-sri-dato-sri-dr-hj-zulkifeli-bin-mohd-zin-director-general-of-national-security-nsc) [Accessed 3
February 2018]

เอกสารอ้างอิงและบรรณานุกรมสำหรับรายงานประเทศอินโดนีเซีย

- Afghanistan Analysts Network, (2018). "Pressure to Return? Afghan refugees protest at Indonesian
detention centre" (Online). Available at:<[https://reliefweb.int/report/indonesia/pressure-return-
afghan-refugees-protest-indonesia-detention-centre](https://reliefweb.int/report/indonesia/pressure-return-afghan-refugees-protest-indonesia-detention-centre)> [Accessed 20 June 2018].

- Albar, S.H. (2018). Personal interview. On urban refugees in Malaysia for a ‘comparative study of the State policies and practices towards asylum seekers and refugees in ASEAN: The cases for Thailand, Indonesia and Malaysia’. At Kuala Lumpur with K.Maliamauv on 8th March 2018.
- Alley, R., (2000). *The Domestic Politics of International Relations, Cases from Australia, New Zealand and Oceania*, Aldershot, UK: Ashgate Publishing Limited.
- Amnesty International (2010). A Blow To Humanity :Torture by Judicial Caning in Malaysia. Available at <https://www.amnesty.org/en/documents/ASA28/013/2010/en/> [Accessed 9 February 2018].
- Anbalagan, V. (2017). Rohingya boy kept at shelter home reunited with brother, *Free Malaysia Today*, 13th June 2017. (Online) Available at: <http://www.freemalaysiatoday.com/category/nation/2017/06/13/rohingya-boy-kept-at-shelter-home-reunited-with-brother/> [Accessed 12 March 2018].
- ASEAN Up (2018). Malaysia: 5 Infographics on Population, Wealth and Economy. Available at: <https://aseanup.com/malaysia-infographics-population-wealth-economy/> [Accessed 7 March 2018].
- ASEAN Parliamentarians for Human Rights. (2017). Examining Human Rights in the Context of ASEAN Regional Migration, Summary Report of Findings from APHR Fact-Finding Mission to Malaysia 3-7 August 2017. Available at: https://aseanmp.org/wp-content/uploads/2017/09/APHR_Malaysia-Fact-Finding-Mission-Report_Sep-2017.pdf [Accessed 3 March 2018].
- Asia Pacific Refugee Rights Network. (2017). Malaysia country overview. Available at: http://aprrn.info/pdf/Malaysia%20Factsheet%20for%20NZ_MAR%202017.pdf [Accessed 9 February 2018].
- Asia Pacific Refugee Rights Network; AICHR Thailand; International Detention Coalition (2015). *Report on Regional Expert Roundtable on Alternatives to Detention for Children*. Available at: https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2016/04/Regional_Experts_Roundtable_ATD_Report_2016.pdf [Accessed 12 March 2018].
- Associated Press (2016). Malaysia’s Najib Leads Rally Against Rohingya ‘Genocide’. Available at: <https://www.voanews.com/a/malaysia-pm-leads-rally-against-rohingya-genocide/3622270.html> [Accessed 9 February 2018].

Asia Pacific Refugee Rights Network. Indonesia. Mar. (2017). Available at:

<http://aprrn.info/pdf/Indonesia%20Factsheet_MAR%202017.pdf> [Accessed 10 June 2017].

Australian Government (Department of Immigration and Citizenship) (2007). Annual Report: 2006-2007,

Available at: <<http://www.border.gov.au/ReportsandPublications/Documents/annual-reports/annual-report-2006-07-complete.pdf>> [Accessed 10 March 2018].

Asylum Access Malaysia, (2018). Independent Shadow Report to the Committee on the Convention on the Elimination of Discrimination Against all Women (CEDAW): Refugee and Asylum Seeking Women (Malaysia). (online) Available at:

<http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/MYS/INT_CEDAW_NGO_MYS_30014_E.pdf> [Accessed 1 February 2018]

Anonymous, (2018). Personal interview. On urban refugees in Malaysia for a ‘comparative study of the State policies and practices towards asylum seekers and refugees in ASEA: The cases for Thailand, Indonesia and Malaysia’. At Kuala Lumpur with K.Maliamauv on 20th February 2018.

Barker, C., (2013). “*The People Smugglers’ Business Model*”, Parliament of Australia, Department of Parliamentary Services, Research Paper No. 2, 2012-13 (28 February 2013), p. 37.

Bakar, S.K. & Darwis, F. (2017). Ahmadiyah community live in fear after veiled threats from PPIM. *Free Malaysia Today*, 4th October 2017. Available at:

<<http://www.freemalaysiatoday.com/category/nation/2017/10/04/ahmadiyah-community-live-in-fear-after-veiled-threats-from-ppim>> [Accessed 12 March 2018].

Barron, L. (2017). Refugees describe death and despair in Malaysian detention centres. *The Guardian* [Online]. Available at: <<https://www.theguardian.com/world/2017/may/16/dozens-of-refugees-have-died-in-malaysian-detention-centres-un-reveals>> [Accessed 9 February 2018].

Baskoro, Yudha, (2018). “Many asylum seekers and refugees from Afghanistan, Somalia, Sudan, Myanmar, Pakistan, Congo, Turkey, and Sri Lanka live in Jakarta’s immigration detention center, Jakarta Globe (Online). Available at:<<http://jakartaglobe.id/news/asylum-seekers-refugees-stranded-indonesias-immigration-detention-centers/>> [Accessed 20 June 2018].

Beh, L.Y. (2016). Malaysia in pilot scheme to allow Rohingya refugees to work. *Thomson Reuters Foundation* [online]. Available at: <<https://www.reuters.com/article/us-malaysia-refugees->

rohingya/malaysia-in-pilot-scheme-to-allow-rohingya-refugees-to-work-idUSKBN13J1F1>

[Accessed 9 February 2018].

Beh, L.Y. (2018). 'Silent in fear': refugee women in Malaysia unprotected against violence. *Thomson Reuters Foundation* [online]. Available at: <<https://www.reuters.com/article/us-malaysia-refugees-women/silent-in-fear-refugee-women-in-malaysia-unprotected-against-violence-idUSKBN1EX00F>> [Accessed 9 February 2018].

Bernama (2017) Immigration wants maximum penalties on employers hiring illegals. *Bernama News* [online]. Available at: <<http://www.freemalaysiatoday.com/category/nation/2017/07/12/immigration-wants-maximum-penalties-on-employers-hiring-illegals/>> [Accessed 9 February 2018].

Betts, A., (2009). *Protection by Persuasion: International Cooperation in the Refugee Regime*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

Betts, A., (2010). The Refugee Regime Complex. *Refugee Survey Quarterly* 29 (1): 12-37.
doi.10.0193/rsq/hdq009.

Buscher, D., (2011). New Approaches to Urban Refugee Livelihoods, *Refugee* Vol. 28 No. 2, pp. 17-29.

Buzan, B., Waever, O., and de-Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework of Analyst*. Boulder CO:

Lynne Rienner. Elfansuri, (2017). Catatan atas Peraturan Presiden (Perpres) No. 125 tentang Penanganan Pengungsi dari Luar Negeri: Upaya Perlindungan Hak Pengungsi dan Pencari Suaka di Indonesia (unpublished).

Campbell, E., (2005). "Formalizing the Informal Economy: Somali Refugee and Migrant Trade Networks in Nairobi," *Global Migration Perspectives*, No. 47, pp. 1-36 (Online). Available at: <<https://www.refworld.org/pdfid/435f87254.pdf>> [Accessed 27 November 2018].

C. Anonymous (2018). Personal interview. On urban refugees in Malaysia for a 'comparative study of the State policies and practices towards asylum seekers and refugees in ASEA: The cases for Thailand, Indonesia and Malaysia". At Petaling Jaya with K.Maliamauv on 21st February 2018.

Chew, D. (2018). Personal interview. On urban refugees in Malaysia for a 'comparative study of the State policies and practices towards asylum seekers and refugees in ASEA: The cases for Thailand, Indonesia and Malaysia". At Petaling Jaya with K.Maliamauv on 9th March 2018.

- Child Rights Coalition Malaysia (2013). Report for the Universal Periodic Review. Available at <<http://wao.org.my/file/file/Child%20Rights%20Coalition%20Malaysia%20UPR%202013%20Submission.pdf>> [Accessed 30 June 2018].
- Choi, J. & Sayed, I. (2018). Refugees in Malaysia: Haunted by Memories. *Pulitzer Centre*. [Online] Available at: <<https://pulitzercenter.org/reporting/refugees-malaysia-haunted-memories>> [Accessed 9 February 2018].
- Clemens, M.A. and Hunt, J., (2017). “The Labor Market Effects of Refugee Waves: Reconciling Conflicting Results,” Working Paper 23433 [online] Available at: <<http://www.nber.org/papers/w23433>> [Accessed 29 November 2018].
- Country, D.P. (2014). Preliminary observations and recommendations by the UN Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health Mr. Dainius Pūras Country Visit to Malaysia, 19 November to 2 December 2014. Available at: <<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15370&LangID=E>> [Accessed 9 February 2018].
- Church World Service. (2013). Accessing Services in the City: The Significance of Urban Refugee-Host Relations in Cameroon, Indonesia and Pakistan. Available at: <<http://www.alnap.org/resource/12435>> [Accessed 20 June 2017].
- Clark, Sally and Copolov, Carly. *Refugee-Run School in Indonesia a Model for Governments to Emulate*. The Conversation. Mar. 7, (2016). Available at: <<http://theconversation.com/refugee-run-school-in-indonesia-a-model-for-governments-to-emulate-55378>> [Accessed 12 June 2017].
- Crisp, J. Obi, N. & Umlas L. (2012). But when will our turn come? A review of the implementation of UNHCR’s urban refugees policy in Malaysia. *UNHCR’s Policy Development and Evaluation Service) PDES*. (Available at: <<http://www.unhcr.org/research/evalreports/4faa1e6e9/turn-review-implementation-unhcrs-urban-refugee-policy-malaysia-jeff-crisp.html>> [Accessed 9 February 2018].
- Davis, S.E., (2008). *Legitimizing Rejection: International Refugee Law in Southeast Asia*. Leiden and Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

- Department of Information of the Republic of Indonesia, (1980). *Pulau Galang, pusat pemrosesan pengungsi Indocina di Indonesia*, Jakarta Indonesia.
- Department of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia. (1979). *Meeting on the establishment of a processing centre for Indochinese refugees*, 15-16 May 1979, Jakarta, Indonesia.
- Duxson, Sophie, (2016). *Filling the legal vacuum*. Inside Indonesia (Online). Available at: <<http://www.insideindonesia.org/filling-the-legal-vacuum>> [Accessed 20 June 2018].
- Equal Rights Trust (2011). *Washing the tigers: Addressing Inequality & Discrimination in Malaysia*. Available at: <<http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/Malaysia%20CR%201.pdf>> [Accessed 7 February 2018].
- Equal Rights Trust (2016). *Confined Spaces: Legal Protections for Rohingya in Bangladesh, Malaysia and Thailand*. Available at: <<http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/Confined%20Spaces.pdf>> [Accessed 28 June 2018].
- Fandik, R.M. (1992). Penampungan orang Vietnam di Pulau Galang 1975-1990. *Avatara*, 1(1), pp. 164-172.
- Fernandes, C., (2004). *Reluctant Saviour: Australia, Indonesia, and the Independence*. Carlton North, Vic.: Scribe Publications.
- Fields, Ophelia and Edwards, Alice, (2006). "Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees," Division of International Projection Services, POLAS/2006/03, April, (Online). Available at: <<http://www.refworld.org/pdfid/4472e8b84.pdf>> [Accessed 20 June 2018].
- Fuller, T. & Cochrane, J. (2015). Rohingya Migrants From Myanmar, Shunned by Malaysia, Are Spotted Adrift in Andaman Sea. *The New York Times* [online] Available at: <<https://www.nytimes.com/2015/05/15/world/asia/burmese-rohingya-bangladeshi-migrants-andaman-sea.html>> [Accessed 7 February 2018].
- Global Detention Project. (2016). *Indonesia: Global Detention Project Submission to the Universal Periodic Review 27th session of the UPR Working Group, April-May 2016 submitted on September 2016*; Available at: <<https://www.globaldetentionproject.org/submission-universal-periodic-review-upr-indonesia>> [Accessed 10 June 2017].

- Goh, M. (2017). Rohingya refugees to be allowed to work in Malaysia from March. Available at: <<http://www.channelnewsasia.com/news/asiapacific/rohingya-refugees-to-be-allowed-to-work-in-malaysia-from-march-7538444>> [Accessed 9 February 2018].
- Hage, G. (Ed.). (2009). *Waiting*. Carlton (Australia): Melbourne University Press.
- Hansard of Special Chambers (2017). The Official Portal of the Parliament of Malaysia, House of Representatives, Hansard Special Chamber, Official Statements, 7 November 2017 Available at: <<http://www.parlimen.gov.my/files/hindex/pdf/KKDR-07112017.gempro.pdf> .> [Accessed 2 February 2018].
- Heiduk, F., (2016). "Indonesia in ASEAN: Regional Leadership between Ambition and Ambiguity," SWP Research Paper, Berlin, RP 6, April.
- Hoffstaedter, G. (2014). Place-making :Chin refugees, citizenship and the state in Malaysia. *Journal of Citizenship Studies* [Online]. Volume 8, p.871-884. Available at: <<http://www.tandfonline.com/doi/citedby/10.1080/13621025.2014.964549?scroll=top&needAccess=true>> [Accessed 6 February 2018].
- Human Rights Watch. *World Report 2017- Indonesia*. Jan. 12, 2017. Available at: <<http://www.refworld.org/docid/587b583e13.html>> [Accessed 18 July 2018].
- Human Rights Watch (2017). Thailand: Investigating deaths in detention center, stop indefinite detention of asylum seekers, (online) Available at: <<https://www.hrw.org/th/news/2017/06/03/304571>> [Accessed 12 February 2018]. (in Thai).
- Human Rights Watch. (2018). Cambodia: Free Forcibly Returned Critic of Hun Sen: Thailand Violates International Law by Returning. Available at: <https://www.hrw.org/news/2018/02/09/cambodia-free-forcibly-returned-critic-hun-sen> [Accessed 12 February 2018].
- Hutt, D. (2018). No Safe Place for S.E. Asia Shia Muslims, *Asia Times*, 3rd February 2018. Available at: <<http://www.atimes.com/article/no-safe-place-seasias-shia-muslims/>> [Accessed 12 March 2018].
- Immigration Department of Malaysia Immi (2018). About Enforcement Available at: <<http://www.imi.gov.my/index.php/en/main-services/enforcement.html>> [Accessed 1 February 2018].

- International Federation for Human Rights & SUARAM. (2008). Undocumented migrants and refugees in Malaysia: Raids, Detention and Discrimination. Available at: <<https://www.fidh.org/IMG/pdf/MalaisieCONJ489eng.pdf> > [Accessed 6 February 2018].
- International Federation for Human Rights, (2017). Implement Commitments to Protect Refugee Rights - End detention, forcible returns of refugees. <https://www.fidh.org/en/region/asia/thailand/implement-commitments-to-protect-refugee-rights-end-detention>. retrieved on February 12, 2018
- IOM (International Organization for Migration) Indonesia, (2014). "Alternative to Detention," Available at:<<https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/IOM-Indonesia-Alternatives-to-Detention-September-2014.pdf>> [Accessed 23 February 2018].
- Joseph, J. (2018). Personal interview. On urban refugees in Malaysia for a 'comparative study of the State policies and practices towards asylum seekers and refugees in ASEA: The cases for Thailand, Indonesia and Malaysia". At Kuala Lumpur with K.Maliamauv on 2nd March 2018.
- Kagan, M., (2007). "Legal Refugee Recognition in the Urban South: Formal v. de Facto Refugee Status", *Refuge* Vol. 24 Issues 1, pp. 11-26.
- Klein, N., (2014). "Assessing Australia's Push Back the Boats Policy under International Law: Legality and Accountability for Maritime Interceptions of Irregular Migrants", *Melbourne Journal of International Law* 15, No. 1 (2014): 1.
- Kneebone, S., (2017). Australia as a Powerbroker on Refugee Protection in Southeast Asia: The Relationship with Indonesia. *Refuge* Vol. 33 No. 1, pp. 29-41.
- Kneebone, Susan. (2009). "The Australian Story: Asylum Seekers outside the law," in *Refugees, Asylum Seekers and the Rule of Law*, ed. Susan Kneebone (Cambridge: Cambridge University Press, pp. 195-197.
- Kneebone, Susan. (2010). "Migration Control as Sea: The Australian Case," in *Extraterritorial Immigration Control: Legal Challenge*, ed. Bernard Ryan and Valsamis Mitsilegas (Leiden: Martinus Nijhoff), pp. 349.
- Kneebone, Susan. (2014). "The Bali Process and Global Refugee Policy in the Asia Pacific Region", *Journal of Refugee Studies* 27, No. 4 (2014), pp. 596-618.

- Kneebone, Susan. (2017). Australia as a Powerbroker on Refugee Protection in Southeast Asia: The Relationship with Indonesia. *Refugee*. 33 (1), pp, 29-41,
<https://refuge.journals.yorku.ca/index.php/refuge/article/viewFile/40446/36439>.
- Komnas HAM, (2011). *Penelitian tentang Pengungsi (Refugee) dan Pencari Suaka (asylum seekers) di Indonesia* (unpublished).
- Kornwilai Theppankulngam. (2017). Lesson from strategic case: Case study of Somali child refugees and Falun Gong refugees in Thai court. Conference of Lawyer's Network on Rights on May 17, 2017 (in Thai)
- Kritaya Archavanitkul. (2011). Management of stateless persons in Thai context. Nakhon Pathom. Institute for Population and Social Research, Mahidol University (in Thai)
- Latiff, R. (2017). Malaysia deports three Turks amid U.N. fears of widening Turkish crackdown. *Reuters*, [online]. Available at: <<https://af.reuters.com/article/worldNews/idAFKBN1880PE>> [Accessed 7 February 2018].
- Laney, H.M., Lenette, C., Kellett, A.N., Smedley, C., and Karan, P., (2016). The Most Brutal Immigration Regime in the Developed World: International Media Responses to Australia's Asylum-Seeker Policy. *Refuge* Vol. 32 No. 3, pp. 135-149.
- Law of the Republic of Indonesia, Number 12, Year 2006 on Citizenship of the Republic of Indonesia. Refworld. Available at: <<http://www.refworld.org/pdfid/4538aae64.pdf>> [Accessed 29 July 2018].
- Lucas, A., ed. (1996). *Half a Century of Indonesia-Australia Interaction*. Monograph No. 6. Adelaide: Department of Asian Studies and Language, Flinders University.
- Maley, W., (2003). 'Asylum-Seekers in Australia's International Relations'. *Australian Journal of International Affairs*, 57(1), pp. 187-202.
- Malay Mail (2018). Saifuddin: Putrajaya to sign more UN human rights treaties. Published 2 July 2018. Available at: <<https://www.malaymail.com/s/1647915/wisma-putra-to-focus-on-human-rights-sdg-policies-says-saifuddin>> [Accessed 4 July 2018].
- Masardi, R. (et al.), (2013). *Mapping and Analysing the Protection Situation of Unaccompanied and Separated Children (UASC) in Indonesia*, Indonesia Report, UNHCR, Jakarta.

- McConnachie, Kirsten. Security and status determination for urban refugees in Malaysia. Available at: <<https://www.opendemocracy.net/kirsten-mcconnachie/security-and-status-determination-for-urban-refugees-in-malaysia>> [Accessed 8 February 2018].
- McDonald, M., (2005). Constructing Insecurity: Australian Security Discourse and Policy Post-2001, *International Relations*, Vol. 19(3): pp. 297-320.
- McMaster, D., (2002). 'Asylum-Seekers and the Insecurity of a Nation', *Australian Journal of International Affairs*, 56(2), pp. 279-90.
- Missbach, A. (2011). The Acehese diaspora after the Helsinki Memorandum of Understanding :return challenges and diasporic post-conflict transformations .Antje Missbach. *Journal of Asian Ethnicity* [Online] Volume 12(2), p. 179-201. Available at: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14631369.2011.571836>> [Accessed 8 February 2018].
- Missbach, A. (2015). Eighty Thousands Entry Points: An Interview with Antje Missbach. *Journal of International Affairs*, Spring/Summer 2015, Vol. 68, No. 2, pp. 253-260.
- Missbach, A. (2013). Waiting of the Islands of 'Stuckedness' Managing Asylum Seekers in Island Detention Camps in Indonesia: From the Late 1970s to the Early 2000s, *Current Research on South-East Asia/ASEAS*, 6(2), p. 281-306.
- Moberg, J.K., (2018). *Treading Water: The Plight and Empowerment of Afghan Refugees in Indonesia*, MA. Chulalongkorn University.
- Monfries, J., ed. (2006). *Different Societies, Shared Futures: Australia, Indonesia and the Region*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Moretti, S., (2017). Southeast Asia and the disenchantment with resettlement. *Forced Migration Review* 54. Available at: <www.fmreview.org/resettlement> [Accessed 1 July 2017].
- Mulyana, A., Chairah, E., and Febismanto, T., (2016). *Kajian Kebijakan Pemerintah Menangani Unaccompanied Children*, Report by Komnas HAM Indonesia.
- Murphy, K., and Towers, K., (2001). 'Attacks Taints Refugee Saga'. *Australian Financial Review*, 14 September, p. 3.
- Muzafar, A., Briskman, L., and Fiske, L. (2016). Asylum Seekers and Refugees in Indonesia: Problems and Potentials. *Cosmopolitan Civil Societies Journal* 8(2): 4883. Available at:

- <<http://epress.lib.uts.edu.au/journals/index.php/mcs/article/view/4883/5490>> [Accessed 17 June 2017].
- Nah, M, A. (2010). Refugees and space in urban areas in Malaysia. *Forced Migration Review*, 34. Available at: <<http://www.fmreview.org/urban-displacement/nah.html>> [Accessed 7 February 2018].
- Nethery, A., Rafferty-Brown, B., and Taylor, S., (2013). “Exporting Detention: Australia-Funded Immigration Detention in Indonesia”, in *Journal of Refugee Studies* 26, No. 1, pp. 95.
- Nethery, A., and Gordyn, C., (2014). Australia-Indonesia cooperation on asylum-seekers: a case of ‘incentivised policy transfer’. *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 68 No. 2, 177-193. <http://dx.doi.org/10.1080/10357718.2013.841122>.
- Office of the High Commissioner for Human Rights (2000). *General Comment No. 12: The Right to Highest Attainable Standard of Health*. Available at: <<http://www.refworld.org/pdfid/4538838d0.pdf>> [Accessed 9 March 2018].
- Office of the High Commissioner for Human Rights (2013). Summary prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights in accordance with paragraph 15 (b) of the annex to Human Rights Council resolution 5/1 and paragraph 5 of the annex to Council resolution 16/21: Malaysia. Available at: <<http://www.lan.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/MYSession17.aspx>> [Accessed 9 February 2018].
- P. Anonymous (2018). Personal interview. On urban refugees in Malaysia for a ‘comparative study of the State policies and practices towards asylum seekers and refugees in ASEA: The cases for Thailand, Indonesia and Malaysia’. At Kuala Lumpur with K.Maliamauv on 20th February 2018.
- Pakatan Harapan (2018) *Buku Harapan: Rebuilding Our Nation, Fulfilling Our Hopes*. Available at: <http://pakatanharapan.com.my/diymanifesto> [Accessed 1st July 2018]
- Papawadee Salakphet. (2017). When law gives breath to urban refugees” in proceeding of the Second Thammasat-Nitipat International Conference on August 26, 2017. Available at: <<http://www.law.tu.ac.th/wp-content/uploads/2017/12/ธรรมศาสตร์-นิติพัฒน์.pdf>> [Accessed 18 February 2018] (in Thai).
- Patama Vapattanawong, 2015, “Who are foreigners n Thailand?” Diversity of population and society in Thailand in 2015, Institute for Population and Social Research. (in Thai).

- Panithan Kitsakul, 2015, "Report of Survey on Opinions and Attitudes of Thai Communities towards "Urban Refugees", presented in the Conference on Stateless and Refugee Network, February 23, 2017 (in Thai).
- Parliament of Australia (The Senate, Foreign Affairs, Defence and Trade References Committee), (2014). "Breaches of Indonesian Territorial Waters, March (2014).
- Peoples, C., and Vaughan-Williams, N., (2001). *Critical Security Studies: An Introduction*. Abingdon: Routledge.
- Pereira, A. (2018). Personal interview. On urban refugees in Malaysia for a 'comparative study of the State policies and practices towards asylum seekers and refugees in ASEAN: The cases for Thailand, Indonesia and Malaysia'. At Petaling Jaya with K. Maliamauv on 21st February 2018.
- Philpott, S., (2001). 'Fear of the Dark: Indonesia and the Australian National Imagination'. *Australian Journal of International Affairs* 55(3): pp. 371-88.
- Regulation of the President of the Republic of Indonesia NO. 125, 2016. Refworld. Unofficial Translation. (online) Available at: <<http://www.refworld.org/pdfid/58aeee374.pdf>> [Accessed 22 July 2018].
- Republic of Indonesia, Legislation Number 39 of 1999 Concerning Human Rights. ILO. (online) Available at: <<https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/55808/105633/F1716745068/IDN55808%20Eng.pdf>> [Accessed 21 July 2018].
- Reuters, (2018). U.S. voices concern over 11 Uighur China wants Malaysia to deport. *Reuters* [online]. Available at: <<https://www.reuters.com/article/us-malaysia-uighurs/u-s-voices-concern-over-11-uighur-china-wants-malaysia-to-deport-idUSKBN1FT0GK>> [Accessed 10 February 2018]
- Reuters (2017). Malaysia ready to provide temporary shelter for Rohingya fleeing violence. *Reuters* [Online] Available at: <<https://www.reuters.com/article/us-myanmar-rohingya-malaysia/malaysia-ready-to-provide-temporary-shelter-for-rohingya-fleeing-violence-idUSKCN1BJ0G7>> [Accessed 13 January 2018].
- Roisai Wongsuban, Kosit Chivapanich, Watchara Intrasant, Adisorn Kerdmonkol. (2016). "Situation of Refugees and Asylum Seekers in Urban Areas": Guideline and Alternatives to Management in Thailand". Asylum Access Thailand and Amnesty International Thailand.

- Rosenberg, J.S., (2016). This group is essential to our survival: urban refugees and community-based protection. *Forced Migration Review* 53, October, pp. 14-16. Available at: <www.fmreview.org/community-protection> [Accessed 30 June 2017].
- Salim, Tama, Halim, Haeril and Jong, Hans Nicholas. Indonesia Widens Arms for Refugees. *The Jakarta Post*. January 18, 2017. Available at: <<http://www.thejakartapost.com/news/2017/01/18/indonesia-widens-arms-for-refugees.html>> [Accessed 23 June 2017].
- Sampson, R.C., Gifford, S.M., and Taylor, S. (2016). The Myth of Transit: the Making of a Life by Asylum Seekers and Refugees in Indonesia. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, doi:<http://dx.doi.org/10.1080/1369183X.1130611>.
- Sayed, I. & Choi, J. (2018). Inside Malaysia's 'Living Hell' for Refugee Children. *News Deeply: Refugees Deeply* [online]. Available at: <<https://www.newsdeeply.com/refugees/articles/2018/02/05/inside-malaysias-living-hell-for-refugee-children>> [Accessed 7 February 2018].
- Siwawong Sooktawee, 2016, Thailand: Investigation on Death in Detention Facility for Aliens, Stopping Indefinite Detention of Asylum Seekers, Available at: <<https://www.hrw.org/th/news/2017/06/03/304571>> [Accessed 12 February 2018].
- Small, M., (1996). *Democracy and Diplomacy: The Impact of Domestic Politics on U.S Foreign Policy, 1789-1994*, London & Baltimore, MD: The John Hopkins University Press.
- SUAKA. Refugees and Asylum Seekers in Indonesia. (n.d) Available at:<<https://suaka.or.id/public-awareness/refugees-and-asylum-seekers-in-indonesia/>> [Accessed 24 June 2017].
- SUARAM (2006). Press Statement: IMM13 Registration Exercise for Rohingya Refugees Should Continue For Rohingya Refugees. Available at: <<http://www.kaladanpress.org/index.php/annoucement-mainmenu-31/press-release/27-other/114-imm-13-registration-exercise-for-rohingya-refugees-should-continue.html>> [Accessed 8 February 2018].
- SUHAKAM (2017). Press Statement No.38 of 2017 (SUHAKAM Observes Poor and Unsanitary Conditions in Tanah Merah Immigration Depot), 13th September 2017. Available at: <<http://www.suhakam.org.my/press-statement-no-38-of-2017-suhakam-observes-poor-and-unsanitary-conditions-in-tanah-merah-immigration-depot/>> [Accessed 12 March 2018].

- Sulistiyanto, P., (2010). Indonesia-Australia Relations in the Era of Democracy: The View from the Indonesian Side. *Australian Journal of Political Science*, Vol. 45(1), March, pp. 117-132.
- Global Detention Project (2018). Submission to the Universal Periodic Review: Malaysia
Available at
<<https://www.globaldetentionproject.org/submission-to-the-universal-periodic-review-malaysia>>
[Accessed 30 June 2018].
- Syed, L. (2018). Personal interview. On urban refugees in Malaysia for a ‘comparative study of the State policies and practices towards asylum seekers and refugees in ASEA: The cases for Thailand, Indonesia and Malaysia’. At Kuala Lumpur with K. Maliamauv on 1st March 2018.
- Syed Munir Khasru, Migration - the forgotten part of ASEAN integration : Time for Southeast Asian states to develop better rules and practices to protect migrants, *Nikkei Asian Review*, November 20,2018, <https://asia.nikkei.com/Opinion/Migration-the-forgotten-part-of-ASEAN-integration>,
Accessed 27 January 2019.
- Taylor, S., and Rafferty-Brown, B., (2010). Waiting for Life to Begin: the Plight of Asylum Seekers Caught by Australia’s Indonesian Solution. *International Journal of Refugee Law*, Vol. 22, No. 4, pp. 558-592. doi:<http://dx.doi.org/10.1093/ijrl/eeq034>.
- The 1945 Constitution of the Republic of Indonesia As amended by the First Amendment of 1999, the Second Amendment of 2000, the Third Amendment of 2001 and the Fourth Amendment of 2002. ILO. Unofficial Translation (online). Available at:
<http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---ilo_aids/documents/legaldocument/wcms_174556.pdf> [Accessed 22 July 2018].
- Thom, G., (2016). The May 2015 Boat Crisis: the Rohingya in Aceh. *Cosmopolitan Civil Societies Journal* 2016, 8(2): 4816. <http://dx.doi.org/10.5130/ccs.v8i2.4816>.
- To, Q. (2011). IMM13 documents not issued to illegal immigrants, says Nazri. *Free Malaysia Today* [Online]. Available at: <<http://www.freemalaysiatoday.com/category/nation/2011/10/10/imm13-documents-not-issued-to-illegal-immigrants-says-nazri/>> [Accessed 4 February 2017].
- Towle, R. (2017). Challenges and way forward in handling Rohingya refugees in Malaysia. Available at:<<https://reliefweb.int/report/malaysia/challenges-and-way-forward-handling-rohingya-refugees-malaysia>> [Accessed 1 March 2018].

- The Straits Times (2016). Malaysia accepts 68 Syrian refugees. *The Straits Times* [online]. Available at: <<http://www.straitstimes.com/asia/se-asia/malaysia-accepts-68-syrian-refugees>> [Accessed 5 February 2018].
- UNHCR, (1977). Note on Non-Refoulement (Submitted by the High Commissioner) EC/SCP/2. Available at: <<http://www.unhcr.org/excom/scip/3ae68ccd10/note-non-refoulement-submitted-high-commissioner.html>> [Accessed 23 January 2018].
- UNHCR, (1997). UNHCR Comprehensive Policy on Urban Refugees, Available at: <<http://www.refworld.org/pdfid/41626fb64.pdf>> [Accessed 1 July 2017].
- UNHCR. (2000). *The State of the World's Refugees: Fifty Years of Humanitarian Action*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- UNHCR (2008). *Policy Framework and Implementation Strategy: UNHCR's role in support of the return and reintegration of displaced populations*. (online) Available at: <<http://www.unhcr.org/en-my/partners/guides/4c2203309/policy-framework-implementation-strategy-unhcrs-role-support-return-reintegration.html>> [Accessed 10 March 2018].
- UNHCR. (2009). UNHCR policy on refugee protection and solutions in urban areas. Available at: <<http://www.unhcr.org/4ab356ab6.pdf>> [Accessed 5 February 2018].
- UNHCR. (2014). South-East Asia Irregular Maritime Movements January-June 2014. Available at: <<http://www.refworld.org/country,COI,,,IDN,,,53f74c194,0.html>> [Accessed 25 January 2016].
- UNHCR. (2015). Projected Global Resettlement Needs 2016, Restricted Distribution, 21st Annual Tripartite Consultation on Resettlement, Geneva, 29 June - 1 July.
- UNHCR. (2015a). Beyond Detention 2014-2019—National Plan Indonesia, November, (Online). Available at: <<http://www.unhcr.org/5666a2ea9.pdf>> [Accessed 20 June 2018].
- UNHCR, 2015, UNHCR Country Profile, Thailand, 2015, Power Point presentation by Steven C.M.Wong, NEAT Working Group on Migration Forced Migration: The 'Not-So Silent' Crisis, Bangkok, 10 June 2016.
2015. UNHCR sub-regional operations profile - East Asia and the Pacific. Available at: <<http://www.unhcr.org/pages/49e45b276.html>> [Accessed 18 July 2018].
- UNHCR (2016) 'Malaysia, Progress Under the Global Strategy Beyond Detention 2014-2019, Mid 2016'. Available at: <<http://www.unhcr.org/57b587617>> [Accessed 23 July 2017].

- UNHCR Malaysia (2018). Malaysia: Figures At A Glance. Available at: <<http://www.unhcr.org/en-us/figures-at-a-glance-in-malaysia.html>> [Accessed 1 February 2018].
- UNHCR. Indonesia. (online). Available at: <<http://reporting.unhcr.org/node/10335?y=2018#year>> [Accessed 21 July 2018].
- UNHCR Malaysia, (2018). Education in Malaysia. Available at: <<http://www.unhcr.org/en-my/education-in-malaysia.html>> [Accessed 1 February 2018].
- UNHCR. UNHCR FACTSHEET--Indonesia: Factsheet. Feb. 2016, Available at: <<http://www.unhcr.org/protection/operations/50001bda9/indonesia-fact-sheet.html>> [Accessed 27 June 2017].
- UNHCR Indonesia, Monthly Statistical Report, December 2016; Asia Pacific Refugee Rights Network. Indonesia. Mar. 2017. Available at: <http://aprrn.info/pdf/Indonesia%20Factsheet_MAR%202017.pdf> [Accessed 24 June 2017].
- UNICEF, 2018. UN-Recognized Refugee, (online) Available at: <<https://www.hrw.org/th/news/2017/06/03/304571>> [Accessed 12 February 2018].
- UNCHR Indonesia, (2017). Indonesia gives refugee children hope for a brighter future, (online) Available at: <<http://www.unhcr.org/id/en/10568-indonesia-gives-refugee-children-hope-for-a-brighter-future.html>> [Accessed 1 August 2018].
- United Nations General Assembly, (1989). Convention on the Rights of the Child. (online) Available at: <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>> [Accessed 12 February 2018].
- Varagur, K. (2017). Indonesia Breaks Silence on Refugees With Presidential Decree. VOA. January 27, 2017. Available at: <<http://www.voanews.com/a/indonesia-breaks-silence-on-refugees-with-presidential-decree/3696079.html>> [Accessed 23 June 2017].
- Vit, J. (2015). 'Rohingya refugees vanish from Indonesia,' IRIN, 14 December, Jakarta. (Online). Available at: <<http://www.irinnews.org/report/102293/rohingya-refugeesvanish-from-indonesia>> [Accessed 25 June 2017].
- Wake, R. (2016). 'Turning a blind eye' The policy response to Rohingya refugees in Malaysia. *Humanitarian Policy Group Working Paper* [Online]. Available at: <<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11116.pdf>> [Accessed 6 February 2018].

- Widyawati, Anis. (2017). HANDLING POLICIES OF ASYLUM SEEKERS IN INDONESIA. *South East Asia Journal of Contemporary Business, Economics and Law*, Vol. 12, Issue 4 (April). pp. 9-10. Available at: <<http://seajbel.com/wp-content/uploads/2017/05/LAW-33.pdf>> [Accessed 23 June 2017].
- Wolfsohn, H.A., (1950). *Australia Papers: Implications for Australia of Recent Developments in the Far East*. Sydney: Australian Institute of International Affairs.
- Women's Commission for Refugee Women & Children. (2008). *Desperate Lives: Burmese Refugee Women Struggle to Make a Living in Malaysia*. Available at: <https://www.womensrefugeecommission.org/images/zdocs/mys_rep.pdf> [Accessed 6 February 2018].
- Yoshikawa, L. & Teff, M. (2011). *Malaysia: Invest in Solutions for Refugees*. Report by Refugees International. Available at: <https://static1.squarespace.com/static/506c8ea1e4b01d9450dd53f5/t/569e6837be7b96bf77434d32/1453221943316/041911_Malaysia_Invest_in.pdf> [Accessed 7 February 2018].
- Zin, H.Z.M. (2017). *Managing Rohingyas In Malaysia: Issues And Challenges*. Available at: <<https://www.mkn.gov.my/page/managing-rohingyas-in-malaysia-issues-and-challenges-by-tan-sri-dato-sri-dr-hj-zulkifeli-bin-mohd-zin-director-general-of-national-security-nsc>> [Accessed 3 February 2018].

เอกสารอ้างอิงและบรรณานุกรมสำหรับรายงานประเทศมาเลเซีย

- Albar, S.H. (2018). Personal interview. On urban refugees in Malaysia for a 'comparative study of the State policies and practices towards asylum seekers and refugees in ASEAN: The cases for Thailand, Indonesia and Malaysia'. At Kuala Lumpur with K.Maliamauv on 8th March 2018.
- Amnesty International (2010). *A Blow To Humanity :Torture by Judicial Caning in Malaysia*. Available at <https://www.amnesty.org/en/documents/ASA28/013/2010/en/> [Accessed 9 February 2018].
- Anbalagan, V. (2017). Rohingya boy kept at shelter home reunited with brother, *Free Malaysia Today*, 13th June 2017. Available at: <http://www.freemalaysiatoday.com/category/nation/2017/06/13/rohingya-boy-kept-at-shelter-home-reunited-with-brother/> [Accessed 12 March 2018]

ASEAN Up (2018). Malaysia: 5 Infographics on Population, Wealth and Economy. Available at <https://aseanup.com/malaysia-infographics-population-wealth-economy/> [Accessed 7 March 2018]

.ASEAN Parliamentarians for Human Rights (2017) (Examining Human Rights in the Context of ASEAN Regional Migration Summary Report of Findings from APHR Fact-Finding Mission to Malaysia 3-7 August 2017. Available at: https://aseanmp.org/wp-content/uploads/2017/09/APHR_Malaysia-Fact-Finding-Mission-Report_Sep-2017.pdf [Accessed 3 March 2018].

Asia Pacific Refugee Rights Network. (2017). Malaysia country overview. Available at: http://aprrn.info/pdf/Malaysia%20Factsheet%20for%20NZ_MAR%202017.pdf [Accessed 9 February 2018]

Asia Pacific Refugee Rights Network; AICHR Thailand; International Detention Coalition (2015). *Report on Regional Expert Roundtable on Alternatives to Detention for Children*. Available at: https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2016/04/Regional_Experts_Roundtable_ATD_Report_2016.pdf [Accessed 12 March 2018]

Associated Press (2016). Malaysia's Najib Leads Rally Against Rohingya 'Genocide'. Available at: <https://www.voanews.com/a/malaysia-pm-leads-rally-against-rohingya-genocide/3622270.html> [Accessed 9 February 2018]

Asylum Access Malaysia (2018). Independent Shadow Report to the Committee on the Convention on the Elimination of Discrimination Against all Women (CEDAW): Refugee and Asylum Seeking Women (Malaysia). Available at: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/MYS/INT_CEDAW_NGO_MYS_30014_E.pdf [Accessed 1 February 2018]

B. Anonymous (2018). Personal interview. On urban refugees in Malaysia for a 'comparative study of the State policies and practices towards asylum seekers and refugees in ASEAN: The cases for Thailand, Indonesia and Malaysia'. At Kuala Lumpur with K. Maliamauv on 20th February 2018.

- Bakar, S.K. & Darwis, F. (2017). Ahmadiyah community live in fear after veiled threats from PPIM. *Free Malaysia Today*, 4th October 2017. Available at:
<http://www.freemalaysiatoday.com/category/nation/2017/10/04/ahmadiyah-community-live-in-fear-after-veiled-threats-from-ppim> [Accessed 12 March 2018]
- Barron, L. (2017). Refugees describe death and despair in Malaysian detention centres. *The Guardian* [Online]. Available at <https://www.theguardian.com/world/2017/may/16/dozens-of-refugees-have-died-in-malaysian-detention-centres-un-reveals> [Accessed 9 February 2018]
- Beh, L.Y. (2016). Malaysia in pilot scheme to allow Rohingya refugees to work. *Thomson Reuters Foundation* [online]. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-malaysia-refugees-rohingya/malaysia-in-pilot-scheme-to-allow-rohingya-refugees-to-work-idUSKBN13J1F1> . [Accessed 9 February 2018]
- Beh, L.Y. (2018). 'Silent in fear': refugee women in Malaysia unprotected against violence. *Thomson Reuters Foundation* [online]. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-malaysia-refugees-women/silent-in-fear-refugee-women-in-malaysia-unprotected-against-violence-idUSKBN1EX00F> [Accessed 9 February 2018]
- Bernama (2017) Immigration wants maximum penalties on employers hiring illegals. *Bernama News* [online]. Available at:
<http://www.freemalaysiatoday.com/category/nation/2017/07/12/immigration-wants-maximum-penalties-on-employers-hiring-illegals/> [Accessed 9 February 2018]
- C. Anonymous (2018). Personal interview. On urban refugees in Malaysia for a 'comparative study of the State policies and practices towards asylum seekers and refugees in ASEAN: The cases for Thailand, Indonesia and Malaysia'. At Petaling Jaya with K.Maliamauv on 21st February 2018.
- CEDAW Committee Concluding observations on the combined third to fifth periodic reports of Malaysia (14 March 2018). Available at
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fMYS%2fCO%2f3-5&Lang=en [Accessed 30 June 2018]

Chew, D. (2018). Personal interview. On urban refugees in Malaysia for a ‘comparative study of the State policies and practices towards asylum seekers and refugees in ASEAN: The cases for Thailand, Indonesia and Malaysia’. At Petaling Jaya with K.Maliamauv on 9th March 2018.

Child Rights Coalition Malaysia (2013). Report for the Universal Periodic Review. Available at [http://wao.org.my/file/file/Child%20Rights%20Coalition%20Malaysia%20UPR%202013%20Submission.pdf](http://wao.org.my/file/file/Child%20Rights%20Coalition%20Malaysia%20UPR%202013%20Sub%20mission.pdf) [Accessed 30 June 2018]

Choi, J. & Sayed, I. (2018). Refugees in Malaysia: Haunted by Memories. *Pulitzer Centre*. [Online] Available at: <https://pulitzercenter.org/reporting/refugees-malaysia-haunted-memories> [Accessed 9 February 2018]

Country, D.P. (2014). Preliminary observations and recommendations by the UN Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health Mr. Dainius Pūras Country Visit to Malaysia, 19 November to 2 December 2014. Available at: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15370&LangID=E> [Accessed 9 February 2018]

Crisp, J. Obi, N. & Umlas L. (2012). But when will our turn come? A review of the implementation of UNHCR’s urban refugees policy in Malaysia. *UNHCR’s Policy Development and Evaluation Service)PDES*.(Available at: <http://www.unhcr.org/research/evalreports/4faa1e6e9/turn-review-implementation-unhcrs-urban-refugee-policy-malaysia-jeff-crisp.html> [Accessed 9 February 2018]

Equal Rights Trust (2011). Washing the tigers: Addressing Inequality & Discrimination in Malaysia. Available at: <http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/Malaysia%20CR%201.pdf> [Accessed 7 February 2018]

Equal Rights Trust (2016). Confined Spaces: Legal Protections for Rohingya in Bangladesh, Malaysia and Thailand. Available at

<http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/Confined%20Spaces.pdf> [Accessed 28 June 2018]

Fuller, T. & Cochrane, J. (2015). Rohingya Migrants From Myanmar, Shunned by Malaysia, Are Spotted Adrift in Andaman Sea. *The New York Times* [online] Available at:
<https://www.nytimes.com/2015/05/15/world/asia/burmese-rohingya-bangladeshi-migrants-andaman-sea.html> [Accessed 7 February 2018]

Global Detention Project (2018). Submission to the Universal Periodic Review: Malaysia. Available at <https://www.globaldetentionproject.org/submission-to-the-universal-periodic-review-malaysia> . [Accessed 30 June 2018]

Goh, M. (2017). Rohingya refugees to be allowed to work in Malaysia from March. Available at <http://www.channelnewsasia.com/news/asiapacific/rohingya-refugees-to-be-allowed-to-work-in-malaysia-from-march-7538444> [Accessed 9 February 2018]

Hansard of Special Chambers. (2017). The Official Portal of the Parliament of Malaysia, House of Representatives, Hansard Special Chamber, Official Statements, 7 November 2017 Available at <http://www.parlimen.gov.my/files/hindex/pdf/KKDR-07112017.gempro.pdf> . [Accessed 2 February 2018].

Hoffstaedter, G. (2014). Place-making :Chin refugees, citizenship and the state in Malaysia. *Journal of Citizenship Studies* [Online]. Volume 8, p.871-884. Available at:
<http://www.tandfonline.com/doi/citedby/10.1080/13621025.2014.964549?scroll=top&needAccess=true> [Accessed 6 February 2018]

Hutt, D. (2018). No Safe Place for S.E. Asia Shia Muslims, *Asia Times*, 3rd February 2018. Available at:
<http://www.atimes.com/article/no-safe-place-seasias-shia-muslims/> [Accessed 12 March 2018]

Immigration Department of Malaysia (2018). About Enforcement. Available at:
<http://www.imi.gov.my/index.php/en/main-services/enforcement.html> [Accessed 1 February 2018].

- International Federation for Human Rights & SUARAM. (2008). Undocumented migrants and refugees in Malaysia: Raids, detention and discrimination. Available at: <https://www.fidh.org/IMG/pdf/MalaisieCONJ489eng.pdf> [Accessed 6 February 2018]
- Joseph, J. (2018). Personal interview. On urban refugees in Malaysia for a ‘comparative study of the State policies and practices towards asylum seekers and refugees in ASEAN: The cases for Thailand, Indonesia and Malaysia’. At Kuala Lumpur with K.Maliamauv on 2nd March 2018.
- Latiff, R. (2017). Malaysia deports three Turks amid U.N. fears of widening Turkish crackdown. *Reuters*, [online]. Available at <https://af.reuters.com/article/worldNews/idAFKBN1880PE>. [Accessed 7 February 2018].
- MAHAR (2018). Brief overview: Syrian Migrants Temporary Relocation Programme. Available at: from <http://mahar.my/ppsms.html> [Accessed 20 August 2018]
- Malay Mail (2018). Saifuddin: Putrajaya to sign more UN human rights treaties. Published 2 July 2018. Available at: <https://www.malaymail.com/s/1647915/wisma-putra-to-focus-on-human-rights-sdg-policies-says-saifuddin> [Accessed 4th July 2018]
- Malaysia’s 3rd to 5th CEDAW Report, 2016. Consideration of reports submitted by States parties under article 18 of the Convention. Combined third to fifth periodic reports of States parties due in 2012: Malaysia, Received 1 September 2016. Available at: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/329/01/PDF/N1632901.pdf?OpenElement> [Accessed 30 June 2018]
- Malaysia Country report to the CRC Committee (Check citation) (2007). Available at: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fMYS%2f1&Lang=en [Accessed 30 June 2018]
- McConnachie, Kirsten. Security and status determination for urban refugees in Malaysia. Available at: <<https://www.opendemocracy.net/kirsten-mcconnachie/security-and-status-determination-for-urban-refugees-in-malaysia>> [Accessed 8 February 2018]
- Ministry of Women, Family and Community Development and UNICEF Malaysia (2013). Child Protection System in Malaysia: An Analysis of the System for Prevention and Response to Abuse, Violence

and Exploitation against Children. Available at:

[https://www.unicef.org/malaysia/Unicef_Child_protection_Oct_13_R7_\(1\).pdf](https://www.unicef.org/malaysia/Unicef_Child_protection_Oct_13_R7_(1).pdf) [Accessed 10 August 2018]

Ministry of Home Affairs (2018). List of issues and questions in relation to the combined third to fifth periodic reports of Malaysia, Replies of Malaysia, Annexe 7. Available at:

https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/MYS/INT_CEDAW_ARL_MYS_29497_E.pdf [Accessed 20 August 2018]

Missbach, A. (2011). The Acehnese diaspora after the Helsinki Memorandum of Understanding :return challenges and diasporic post-conflict transformations .Antje Missbach. *Journal of Asian Ethnicity* [Online] Volume 12(2), p. 179-201. Available at:

<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14631369.2011.571836> [Accessed 8 February 2018]

Nah, M, A. (2010). Refugees and space in urban areas in Malaysia. *Forced Migration Review*, 34.

Available at: <http://www.fmreview.org/urban-displacement/nah.html> [Accessed 7 February 2018].

National Human Rights Action Plan (2018). *Malaysia National Human Rights Action Plan*. [need to check this citation; I have a pdf of it, but no listed publisher/author]

Office of the High Commissioner for Human Rights (2000). *General Comment No. 12: The Right to Highest Attainable Standard of Health*. Available at:

<http://www.refworld.org/pdfid/4538838d0.pdf> [Accessed 9 March 2018]

Office of the High Commissioner for Human Rights (2013). Summary prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights in accordance with paragraph 15 (b) of the annex to Human Rights Council resolution 5/1 and paragraph 5 of the annex to Council resolution 16/21:

Malaysia. Available at <http://www.lan.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/MYSession17.aspx>. [Accessed 9 February 2018]

P. Anonymous (2018). Personal interview. On urban refugees in Malaysia for a ‘comparative study of the State policies and practices towards asylum seekers and refugees in ASEAN: The cases for Thailand, Indonesia and Malaysia’. At Kuala Lumpur with K.Maliamauv on 20th February 2018.

- Pakatan Harapan (2018) *Buku Harapan: Rebuilding Our Nation, Fulfilling Our Hopes*. Available at: <http://pakatanharapan.com.my/diymanifesto> [Accessed 1st July 2018]
- Pereira, A. (2018). Personal interview. On urban refugees in Malaysia for a ‘comparative study of the State policies and practices towards asylum seekers and refugees in ASEAN: The cases for Thailand, Indonesia and Malaysia’. At Petaling Jaya with K.Maliamauv on 21st February 2018.
- Reuters (2018). U.S. voices concern over 11 Uighur China wants Malaysia to deport. *Reuters* [online]. Available at <https://www.reuters.com/article/us-malaysia-uighurs/u-s-voices-concern-over-11-uighur-china-wants-malaysia-to-deport-idUSKBN1FT0GK> [Accessed 10 February 2018]
- Reuters (2017). Malaysia ready to provide temporary shelter for Rohingya fleeing violence. *Reuters* [Online] Available at: <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-rohingya-malaysia/malaysia-ready-to-provide-temporary-shelter-for-rohingya-fleeing-violence-idUSKCN1BJ0G7> [Accessed 13 January 2018]
- S. Anonymous (2018). Personal interview. On urban refugees in Malaysia for a ‘comparative study of the State policies and practices towards asylum seekers and refugees in ASEAN: The cases for Thailand, Indonesia and Malaysia’. Via telephone with K.Maliamauv on 12th March 2018.
- Sayed, I. & Choi, J. (2018). Inside Malaysia’s ‘Living Hell’ for Refugee Children. *News Deeply: Refugees Deeply* [online]. Available at: <https://www.newsdeeply.com/refugees/articles/2018/02/05/inside-malaysias-living-hell-for-refugee-children> [Accessed 7 February 2018].
- Syed, L. (2018). Personal interview. On urban refugees in Malaysia for a ‘comparative study of the State policies and practices towards asylum seekers and refugees in ASEAN: The cases for Thailand, Indonesia and Malaysia’. At Kuala Lumpur with K.Maliamauv on 1st March 2018.
- SUARAM (2006). Press Statement: IMM13 Registration Exercise for Rohingya Refugees Should Continue For Rohingya Refugees. Available at: <http://www.kaladanpress.org/index.php/announcement-mainmenu-31/press-release/27-other/114-imm-13-registration-exercise-for-rohingya-refugees-should-continue.html> [Accessed 8 February 2018].

- SUHAKAM (2017). Press Statement No.38 of 2017 (SUHAKAM Observes Poor and Unsanitary Conditions in Tanah Merah Immigration Depot), 13th September 2017. Available at: <http://www.suhakam.org.my/press-statement-no-38-of-2017-suhakam-observes-poor-and-unsanitary-conditions-in-tanah-merah-immigration-depot/> [Accessed 12 March 2018]
- To, Q. (2011). IMM13 documents not issued to illegal immigrants, says Nazri. *Free Malaysia Today* [Online]. Available at: <http://www.freemalaysiatoday.com/category/nation/2011/10/10/imm13-documents-not-issued-to-illegal-immigrants-says-nazri/> [Accessed 4 February 2017]
- Towle, R. (2017). Challenges and way forward in handling Rohingya refugees in Malaysia. Available at: <https://reliefweb.int/report/malaysia/challenges-and-way-forward-handling-rohingya-refugees-malaysia> . [Accessed 1 March 2018]
- The Straits Times (2016). Malaysia accepts 68 Syrian refugees. *The Straits Times* [online]. Available at <http://www.straitstimes.com/asia/se-asia/malaysia-accepts-68-syrian-refugees> [Accessed 5 February 2018].
- UNHCR. (2009). UNHCR policy on refugee protection and solutions in urban areas. Available at: < <http://www.unhcr.org/4ab356ab6.pdf>> [Accessed 5 February 2018]
- UNHCR (2016) ‘Malaysia, Progress Under the Global Strategy Beyond Detention 2014-2019, Mid 2016 . ’ Available at <http://www.unhcr.org/57b587617> [Accessed 23 July 2017].
- UNHCR Malaysia (2018) Malaysia: Figures At A Glance. Available at: <http://www.unhcr.org/en-us/figures-at-a-glance-in-malaysia.html>[Accessed 1 February 2018]
- UNHCR Malaysia (2018) Education in Malaysia. Available at: <http://www.unhcr.org/en-my/education-in-malaysia.html> [Accessed 1 February 2018]
- UNHCR Malaysia Protection Factsheet, July 2018
- UNHCR Malaysia Statistical Reports, July 2018
- UNHCR (2008). *Policy Framework and Implementation Strategy: UNHCR’s role in support of the return and reintegration of displaced populations*. Available at:

<http://www.unhcr.org/en-my/partners/guides/4c2203309/policy-framework-implementation-strategy-unhcrs-role-support-return-reintegration.html> [Accessed 10 March 2018]

Wake, R. (2016). 'Turning a blind eye' The policy response to Rohingya refugees in Malaysia.

Humanitarian Policy Group Working Paper [Online]. Available at:

<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11116.pdf> [Accessed 6 February 2018].

Women's Commission for Refugee Women & Children. (2008). Deperate Lives: Burmese Refugee

Women Struggle to Make a Living in Malaysia. at:

https://www.womensrefugeecommission.org/images/zdocs/mys_rep.pdf [Accessed 6 February 2018]

Yoshikawa, L. & Teff, M. (2011). Malaysia: Invest in Solutions for Refugees. Report by Refugees

International. Available at:

https://static1.squarespace.com/static/506c8ea1e4b01d9450dd53f5/t/569e6837be7b96bf77434d32/1453221943316/041911_Malaysia_Invest_in.pdf [Accessed 7 February 2018]

Zin, H.Z.M. (2017). Managing Rohingyas In Malaysia: Issues And Challenges. Available at

<https://www.mkn.gov.my/page/managing-rohingyas-in-malaysia-issues-and-challenges-by-tan-sri-dato-sri-dr-hj-zulkifeli-bin-mohd-zin-director-general-of-national-security-nsc> [Accessed 3 February 2018]

Laws, Conventions and Court Case(s):

Federal Constitution of Malaysia, 1957

Child Act 2011

Immigration Act 1959/63

Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women

Convention on the Rights of the Child

Convention on the Rights of Persons with Disabilities

เอกสารอ้างอิงและบรรณานุกรมสำหรับรายงานประเทศไทย

- กรวิไล เทพพันธุ์กุลงาม, (2560). บทเรียนจากคดียุทธศาสตร์:ศึกษาคดีเด็กผู้ลี้ภัยโซมาเลียและผู้ลี้ภัยฝ่าหลุน กงจิ้นในศาลไทย. ในการประชุมเครือข่ายทนายความด้านสิทธิวันที่ 17 พฤษภาคมพ.ศ. 2560.
- กฤตยา อาชวนิจกุล. (2554). การจัดระบบคนไร้รัฐในบริบทประเทศไทย. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากร และสังคมมหาวิทยาลัยมหิดล.
- ปภาวดี สลักเพชร, (2560). "เมื่อกฎหมายช่วยต่อลมหายใจให้แก่ผู้ลี้ภัยในเขตเมือง" ในเอกสารประกอบการ ประชุมวิชาการนานาชาติธรรมศาสตร์-นิติพัฒน์ ครั้งที่ 2 วันที่ 26 สิงหาคมพ.ศ. 2560, เข้าถึง ได้<http://www.law.tu.ac.th/wp-content/uploads/2017/12/ธรรมศาสตร์-นิติพัฒน์.pdf>, เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์พ.ศ. 2561
- ปัทมาว่าพัฒน์วงศ์, 2558,. "ชาวต่างชาติในเมืองไทยเป็นใครบ้าง? ", ความหลากหลายทางประชากรและ สังคมในประเทศไทยปี2558, สถาบันวิจัยประชากรและสังคม.
- ปณิธาน กิจสกุล, 2560. "ผลสำรวจความคิดเห็นและทัศนคติของชุมชนไทยที่มีต่อ "ผู้ลี้ภัย" ในเขตเมือง" นำเสนอในที่ประชุมเครือข่ายสิทธิคนไร้รัฐและผู้ลี้ภัย, วันที่ 23 กุมภาพันธ์พ.ศ.2560
- ศิววงศ์ สุขทวี.(2559). โรฮิงยาคนไร้รัฐในรัฐต่างแดน. (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา, สาขามานุษยวิทยา.
- ดวงพร ศิลปวุฒิ “นโยบายของรัฐบาลต่อผู้ลี้ภัยและปัญหาสิทธิมนุษยชน: ศึกษากรณีศูนย์ฯพนัสนิคม” (วิทยานิพนธ์สาขารัฐศาสตร์มหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์, 2535.
- ภัสรา ภูรินันทกุล, 2534 "การเข้าไปตั้งถิ่นฐานถาวรในสหรัฐอเมริกาของผู้อพยพอินโดจีน : การวิเคราะห์ถึง ภูมิหลังและปัญหา" (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์ , สาขาระหว่างประเทศและการทูต
- Human Rights Watch (2017). ประเทศไทย: ให้สอบสวนการเสียชีวิตในสถานกักตัวคนต่างด้าวยุติการกักตัว โดยไม่มีกำหนดต่อผู้แสวงหาที่ลี้ภัย, เข้าถึงได้จาก <https://www.hrw.org/th/news/2017/06/03/304571> เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์พ.ศ.2561.

Human Rights Watch (2017). Cambodia: Free Forcibly Returned Critic of Hun Sen Thailand Violates

International Law by Returning UN-Recognized Refugee, เข้าถึงได้จาก

<https://www.hrw.org/th/news/2017/06/03/304571> เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์พ.ศ. 2561.

International Federation for Human Rights, (2017). Implement Commitments to Protect Refugee Rights

- End detention, forcible returns of refugees. เข้าถึงได้จาก

[https://www.fidh.org/en/region/asia/thailand/implement-commitments-to-protect-refugee-](https://www.fidh.org/en/region/asia/thailand/implement-commitments-to-protect-refugee-rights-end-detention)

[rights-end-detention.](https://www.fidh.org/en/region/asia/thailand/implement-commitments-to-protect-refugee-rights-end-detention) เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์พ.ศ. 2561.

Roisai Wongsuban, Kosit Chivapanich, Watchara Intrasombat, Adisorn Kerdmonkol. (2016). “Situation of

Refugees and Asylum Seekers in Urban Areas”: Guideline and Alternatives to Management in

Thailand”. Asylum Access Thailand and Amnesty International Thailand.

United Nations General Assembly, (1989). Convention on the Rights of the Child. เข้าถึงได้จาก

<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx> เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์พ.ศ.

2561.

UNHCR. (2015). UNHCR Country Profile, Thailand, 2015, Power Point presentation by Steven

C.M.Wong, NEAT Working Group on Migration Forced Migration: The ‘Not-So Silent’ Crisis,

Bangkok, 10 June 2016.

UNHCR. (2015). UNHCR sub-regional operations profile - East Asia and the Pacific. Available at:

<http://www.unhcr.org/pages/49e45b276.html>,