การดำเนินนโยบายสิทธิมนุษยชนด้านสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายกับปัญหาชาวโรฮีนจา: กรณีศึกษาจังหวัดสงขลาและระนอง

นวิยา ยศวิไล

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
คณะรัฐประศาสนศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
2559

การดำเนินนโยบายสิทธิมนุษยชนด้านสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายกับปัญหาชาวโรฮีนจา: กรณีศึกษาจังหวัดสงขลาและระนอง

นวิยา ยศวิไล
คณะรัฐประศาสนศาสตร์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ดร.ณัฐฐา วินิจนัยภาค)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้พิจารณาเห็นสมควรอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (นโยบายสาธารณะและการจัดการเชิงกลยุทธ์)

รองศาสตราจารย์.....ประธานกรรมการ
(ดร.จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์.....กรรมการ
(ดร.ณัฐฐา วินิจนัยภาค)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์.....กรรมการ
(พ.ต.ท.ดร.เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์.....คณบดี
(ดร.ไพโรจน์ ภัทรนรากุล)

มีนาคม 2560

บทคัดย่อ

ชื่อวิทยานิพนธ์	การดำเนินนโยบายสิทธิมนุษยชนด้านสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายกับปัญหาชาวโรฮีนจา: กรณีศึกษาจังหวัดสงขลาและระนอง
ชื่อผู้เขียน	นางสาวนวิยา ยศวิไล
ชื่อปริญญา	รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา	2559

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ คือ 1) เพื่อศึกษาและเข้าใจถึงการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลไทยที่มีต่อการแก้ปัญหาเกี่ยวกับชาวโรฮีนจาภายใต้กรอบข้อตกลงระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน 2) เพื่อศึกษาและเข้าใจถึงปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาชาวโรฮีนจาเรื่องสิทธิมนุษยชนด้านสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ 3) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติการที่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ไข และพัฒนาการบริหารจัดการและการดำเนินการต่างๆ ให้มีประสิทธิผลและความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการประชุมกลุ่มย่อยในพื้นที่จังหวัดสงขลาและระนอง

ผลการวิจัย พบว่า ลักษณะการปฏิบัติงานจำแนกได้เป็น 2 กรณี ได้แก่ กรณีแรก ผู้เดินทางทั้งหมดยังไม่ถึงฝั่ง เจ้าหน้าที่รัฐจะทำหน้าที่สกัดกั้นไม่ให้ชาวโรฮีนจารุกล้ำน่านน้ำไทย แต่ละขั้นตอนเป็นไปในลักษณะให้การช่วยเหลือเบื้องต้นตามหลักสิทธิมนุษยชนและพันธกรณีระหว่างประเทศ กรณีที่สอง หากผู้เดินทางเหล่านั้นขึ้นฝั่งแล้ว เจ้าหน้าที่รัฐจะดำเนินการภายใต้กฎหมายไทย โดยการจับกุม พร้อมกับให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเบื้องต้น

การวิเคราะห์ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติในครั้งนี้อาศัยตัวแบบสหการของ Donald Van Meter และ Carl Van Horn ซึ่งเกิดขึ้นจากปัจจัยต่างๆ อันได้แก่ 1) มาตรฐานนโยบาย เจ้าหน้าที่รัฐต่างมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายเป็นอย่างดี ขณะที่แนวทางการดำเนินการขาดความชัดเจนและขัดแย้งกับสภาพความเป็นจริงในระยะสั้น เพราะความไม่เข้าใจในพันธกรณีระหว่างประเทศ แต่ความจริงจังของเจ้าหน้าที่รัฐในการแก้ปัญหาจะสร้างความเชื่อมั่นให้กับนานาชาติในระยะยาวได้ โดยทั้งหมดนี้ต่างส่งผลกระทบต่อการสื่อ

ข้อความและการบังคับใช้กฎหมายตามมา 2) ทรัพยากรนโยบาย ซึ่งงบประมาณและสถานที่ขององค์การภาครัฐไม่เพียงพอที่จะรองรับชาวโรฮีนจาที่ถูกจับกุมทั้งหมด ขณะที่องค์การภาครัฐขาดบุคลากรที่มีทักษะภาษาในการปฏิบัติงาน อย่างไรก็ตาม ทุกฝ่ายพยายามปรับปรุงการใช้ทรัพยากรให้ตรงกับวัตถุประสงค์ของนโยบายให้เป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชน แต่ทั้งหมดนี้ ส่งผลกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมายและทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน 3) การสื่อข้อความ ปัญหาชาวโรฮีนจาเป็นที่สนใจของสื่อมวลชน การเผยแพร่ข่าวสารส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของเจ้าหน้าที่รัฐ ส่วนการประสานงานฝ่ายต่างๆ และองค์การร่วมรับผิดชอบเป็นไปอย่างถูกต้องตามภารกิจ ความสามารถในการประสานงานระหว่างฝ่ายต่างๆ นี้ ย่อมมีอิทธิพลต่อความยินดีหรือเต็มใจในการปฏิบัติงาน 4) การบังคับใช้กฎหมาย สะท้อนถึงปัญหาที่เกิดจากเงื่อนไขทางการเมือง คุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติ มาตรฐานและทรัพยากรของนโยบาย เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนขาดความเคร่งครัดในการบังคับใช้กฎหมาย กอปรกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่มีการปรับปรุงให้เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงของยุคปัจจุบัน ทั้งหมดนี้ ส่งผลกระทบต่อทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานและคุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติ 5) คุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติ องค์การภาครัฐที่เกี่ยวข้องมีขนาดใหญ่และซับซ้อนสูง การปฏิบัติงานเป็นไปตามขั้นตอน แบ่งงานตามความเชี่ยวชาญ ทั้งนี้ ทุกองค์การภาครัฐที่เกี่ยวข้องได้ใช้ระบบคณะกรรมการในการปฏิบัติงานร่วมกันและดำเนินการในลักษณะขององค์การเครือข่าย ซึ่งแต่ละองค์การกลับปกปิดข้อมูลหรือข้อผิดพลาดของตนเอง ส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมาย 6) เงื่อนไขทางการเมือง การเมืองทั้งเมียนมา มาเลเซีย และไทยกำลังประสบกับการเปลี่ยนผ่านและการเคลื่อนไหวจากภาคประชาชน โดยที่รัฐบาลแต่ละประเทศต่างพยายามแก้ปัญหาชาวโรฮีนจานี้ ภายใต้การจับตามองจากทั่วโลก ซึ่งเงื่อนไขทางการเมืองมีความเชื่อมโยงกับเงื่อนไขทางสังคมและเศรษฐกิจ ทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานและผลการนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติ 7) เงื่อนไขทางสังคมและเศรษฐกิจ สภาพความยากจนทางเศรษฐกิจและกระแสการต่อต้านของเมียมากลายเป็นแรงผลักดันให้ชาวโรฮีนจาหลบหนีออกนอกประเทศ ผ่านมายังไทยที่มีลักษณะสังคมพหุวัฒนธรรม เพื่อไปยังมาเลเซียที่มีความเชื่อทางศาสนาเหมือนกันและสภาพเศรษฐกิจดีกว่าประเทศตนเอง กล่าวได้ว่า เงื่อนไขทางสังคมและเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์กับเงื่อนไขทางการเมือง และมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ 8) ทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน เป็นผลสะท้อนจากการสื่อข้อความ การบังคับใช้กฎหมาย คุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติ และเงื่อนไขทางการเมือง ขณะที่เจ้าหน้าที่รัฐส่วนใหญ่ยอมรับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย แต่เจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่บางส่วนไม่เต็มใจปฏิบัติงาน และด้วยข้อจำกัดด้านทรัพยากร จึงทำให้เจ้าหน้าที่รัฐส่วนกลางและในพื้นที่ต่างมีแนวคิดในการแก้ปัญหาแตกต่างกันในการปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดไว้

ABSTRACT

Title of Thesis	Implementation to Life Liberty and Human Rights Policy and the Problem of Rohingya: Case Study of Songkhla and Ranong in Thailand
Author	Miss Nawiya Yotwilai
Degree	Master of Public Administration
Year	2016

This research has three main objectives: 1) To study and understand how the Thai government has implemented policy to alleviate the problem of the Rohingya as it pertains to the ASEAN Human Rights Declaration, and 2) To study and understand the problems associated with implementation right to life and liberty human rights policy in combating discrimination of the Rohingya by using the United Nations Universal Declaration of Human Rights and 3) To provide policy and operations recommendations that will increase effectiveness and clarity in the redress and development of management and operations, as a research quality tool in analyzing information received from documents, in-depth interviews, and focus groups.

The research results have found that execution can be divided into two types. The first is if those in transit have not yet reached land. Thai officials will attempt to prevent the Rohingya from encroaching upon Thailand. Each step in this type of execution undertaken is geared towards offering basic assistance in accordance with international human rights and obligations. The second type is if the refugees have already reached the shore, Thai officials will act in accordance with law of Thailand by arresting person and provide them with basic human rights. The models of Donald Van Meter and Carl Van Horn are used to analyze problems in the policy implementation that have arisen due to the following factors:

1) Policy Standards – Officials understand the objective and goal behind policy despite a lack of clear direction, which helps strengthen long term international confidence. This problem affects communications and law enforcement. 2) Policy Resources –

Government agencies lack the funding and facilities to deal with the influx of Rohingya that have arrived in Thailand, while at the same time requiring additional staff that has the language skills required to do the work. All involved are attempting to realign their use of resources to fit more closely with the desired outcome of human rights policy. This problem affects law enforcement and the attitudes of the involved in the work. 3) Communications - Problems among the Rohingya have captured the attention of the media. Continual press releases on the subject affect how others view officials, even though coordination and cooperation between government agencies and relevant parties has been done correctly. Problems with communications affect the attitudes of those involved. 4) Law Enforcement – This issue reflects the problems caused by politics, characteristics of the implementation agencies, and policy standards and resources. Officials are not often held to strict standards of law enforcement and the law is also outdated. This problem affects the attitudes and characteristics of the implementation agencies. 5) Characteristics of the Implementation Agencies– Government agencies involved are large, overly complex, and work piecemeal by dividing responsibility based upon expertise. Every agency involved uses a system of directors while working cooperatively and in networks. Each agency attempts to conceal or hide their own weaknesses, which ends up affecting the enforcement of laws and political conditions. 6) Political Conditions- The governments of Myanmar, Malaysia, and Thailand are going through a period of transition being driven by civil society while attempting to solve these problems. Political conditions are linked with social and economic conditions, the attitudes, and the results of policy implementation. 7) Social and Economic Conditions – the social and economic state in Myanmar, stemming from political conditions surrounding them, has been the main driver in forcing the Rohingya to flee the country, across a multicultural Thailand, as they head towards Malaysia. It is apparent that social and economic conditions are related to politics and have a direct effect. 8) Official Attitudes – Attitudes among officials can be traced to communications, law enforcement, attributes of agencies, and political conditions. Officials widely agree to the reasoning and goals behind policy, yet, at least in certain regions, are indifferent to their jobs. The central and local governments have differing opinions on how problems should be solved in enforcing the law because of a lack of resources.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เรื่อง การดำเนินนโยบายสิทธิมนุษยชนด้านสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายกับปัญหาชาวโรฮีนจา: กรณีศึกษาจังหวัดสงขลาและระนอง นี้สำเร็จลุล่วงได้เนื่องจากบุคคลหลายท่านจากองค์การต่าง ๆ ที่กรุณาให้ความร่วมมือในการให้สัมภาษณ์จนทำให้การศึกษาครั้งนี้มีความสมบูรณ์

ผู้เขียนขอขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ณัฐฐา วินิจนัยภาค อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก ซึ่งได้กรุณาสละเวลาให้คำปรึกษา ข้อชี้แนะและข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการทำวิทยานิพนธ์ในทุกขั้นตอน

ขอขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่านแห่งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ที่ได้ถ่ายทอดและสร้างความรู้ให้แก่ผู้เขียน ตลอดจนขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่ทุกท่านของงานบริการ สำนักบรรณสารการพัฒนาที่ให้การช่วยเหลือในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในครั้งนี้เป็นอย่างดี

ที่สำคัญที่สุด ขอขอบพระคุณบิดาและมารดาของผู้เขียนที่เป็นผู้ให้การสนับสนุนและเป็นกำลังใจที่สำคัญยิ่งของผู้เขียนตลอดมาจนทำให้การศึกษาในครั้งนี้ประสบผลสำเร็จ

นวิยา ยศวิไล

มีนาคม 2560

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อ (3)

ABSTRACT (5)

กิตติกรรมประกาศ (7)

สารบัญ (8)

สารบัญตาราง (10)

สารบัญภาพ (11)

บทที่ 1 บทนำ 1

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา 1

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา 4

1.3 ขอบเขตของการวิจัย 4

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ 5

1.5 นิยามศัพท์ 5

1.6 กรอบแนวคิด 8

บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และการทบทวนวรรณกรรม 11

2.1 นโยบายสาธารณะ 11

2.2 การนำนโยบายไปปฏิบัติ 23

2.3 ตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ 35

2.4 สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย 41

2.5 ภูมิหลังและสถานการณ์ของชาวโรฮีนจา 73

2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง 89

บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย 103

3.1 กระบวนทัศน์การวิจัย 103

3.2 วิธีวิจัย 103

บทที่ 4 การวิเคราะห์และผลการวิจัย 107
4.1 การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ 107
4.2 ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ 113
บทที่ 5 สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ 182
5.1 สรุป 182
5.2 อภิปรายผล 193
5.3 ข้อเสนอแนะ 203

บรรณานุกรม 210
ภาคผนวก 226
ภาคผนวก ก ภาพถ่ายสภาพแวดล้อมพื้นที่กักและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ 227
ภาคผนวก ข การสัมภาษณ์และประชุมระดมความคิดเห็น 230
ภาคผนวก ค แบบสำรวจ แบบสอบถาม และแบบสัมภาษณ์ 285
ประวัติผู้เขียน 294

สารบัญตาราง

ตารางที่ **หน้า**

2.1 ขั้นตอนการแก้ปัญหาและขั้นตอนของนโยบายสาธารณะ 22

สารบัญภาพ

ภาพที่ **หน้า**

1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย 10

2.1 ความสัมพันธ์ของกระบวนการนโยบายสาธารณะตามแนวคิดของ Martin Rein 18

2.2 ความสัมพันธ์ของกระบวนการนโยบายสาธารณะตามแนวคิดของ Thomas R. Dye 19

2.3 ขั้นตอนนโยบายตามแนวคิดของศุภชัย ยาวะประภาษ 22

2.4 ลำดับขั้นของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ 27

2.5 กระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่เชื่อมโยงระหว่างแผน แผนงาน โครงการและกิจกรรม 28

2.6 ปัจจัยที่มีต่อความถูกต้องในการแปลงนโยบายของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ 29

2.7 มิติของตัวชี้วัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ 32

2.8 การบูรณาการเงื่อนไขหลักที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลว 33

2.9 ตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ 36

4.1 การ์ตูนล้อเลียนการเมืองของประเทศเมียนมา 165

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ชาวโรฮีนจา (Rohingya) เป็นชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ในประเทศสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา (Republic of the Union of Myanmar) แต่ไม่มีสถานะเป็นพลเมืองเมียนมา สิทธิต่าง ๆ จึงไม่เท่าเทียมกับพลเมือง แม้แต่ในเรื่องสิทธิในชีวิตครอบครัวและความเป็นอยู่ส่วนตัว และหน้าที่การงานที่ต้องเสี่ยงภัย สกปรก และได้รับค่าแรงที่น้อยกว่าชาวเมียนมาทั่วไป ชาวโรฮีนจานั้นได้รับการปฏิบัติด้วยความรุนแรงและถูกกดขี่ข่มเหงจากรัฐบาลเมียนมาอย่างต่อเนื่อง ขณะที่กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและความเป็นพลเมืองเมียนมาร่างขึ้นใหม่และประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2525 แทนฉบับเดิมปี พ.ศ. 2491 (แก้ไขเพิ่มเติมปี พ.ศ. 2503) ซึ่งกฎหมายฉบับใหม่มีความสลับซับซ้อนและยากต่อการทำความเข้าใจ โดยมีบทบัญญัติแยกเป็น 8 หมวด 76 ข้อ ในขณะที่กฎหมายเดิมมีเพียง 23 ข้อเท่านั้น และกฎหมายฉบับใหม่นี้ไม่ครอบคลุมการรับรองสิทธิในสัญชาติของชาวโรฮีนจา ทำให้ชาวโรฮีนจาเป็นเพียงผู้มีสิทธิอาศัยชั่วคราวในประเทศเมียนมา เพื่อรอคอยการผลักดันออกนอกประเทศ ภายใต้สภาพแวดล้อมที่ยังคงมีปัญหาความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ภายในประเทศ (นัสเซอร์ อาจวาริน, 2556, น.13; ศิววงศ์ สุขทวี, 2556)

จากเหตุผลดังกล่าว ชาวโรฮีนจาจึงเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่ไม่ได้รับการยอมรับจากรัฐบาลเมียนมา จึงต้องดิ้นรนหลบหนีไปยังประเทศอื่น แต่มีจำนวนไม่น้อยที่เสียชีวิตระหว่างการเดินทางในกลางทะเล ก่อให้เกิดผลกระทบทั้งระดับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และต่อประชาคมโลก ประเทศไทยก็ได้รับผลกระทบจากการอพยพหลบหนีเข้ามาพึ่งพิงอาศัย โดยคาดคะเนว่า มีจำนวนชาวโรฮีนจาไม่ต่ำกว่า 100,000 คน (ทีมข่าวอิศรา, 2558) ขณะที่ประเทศไทยต้องให้การช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรมเท่าที่จำเป็นและไม่เดือดร้อนกับประชาชนภายในประเทศ โดยการดำเนินการต่าง ๆ ต้องอยู่ภายใต้กรอบการยอมรับของนานาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศสมาชิกในกลุ่มอาเซียน (Association of Southeast Asia: ASEAN) แต่ทว่า ประเทศไทยไม่ได้ทำการลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 และพิธีสารว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ.1967 ทำให้ไม่มีกฎหมายที่ชัดเจนในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย และผู้ลี้ภัยก็ไม่อาจกระทำการใดเพื่อการ

ดำเนินชีวิตและเลี้ยงชีพได้ จึงได้แต่เพียงการรอรับความช่วยเหลือจากองค์การภาครัฐ องค์การพัฒนาเอกชน (Non-Governmental Organization: NGO) และองค์การสากลระหว่างประเทศ

การประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 21 เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2555 ณ กรุงพนมเปญ ราชอาณาจักรกัมพูชา คณะกรรมาธิการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: AICHR) ได้ร่วมมือจัดทำปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Human Rights Declaration: AHRD) ขึ้นมา (กระทรวงการต่างประเทศ, 2555) และร่วมกันรับรองปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งปฏิญญาดังกล่าวเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ถือเป็นการยืนยันการปฏิบัติตามปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เพื่อให้สอดคล้องกับคำมั่นที่มีต่อกฎบัตรสหประชาชาติ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ปฏิญญาและแผนปฏิบัติการเวียนนา แม้ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอาเซียนไม่มีข้อผูกพันทางกฎหมาย แต่เป็นสิ่งสะท้อนถึงลักษณะเฉพาะของอาเซียนที่มีความแตกต่างทางการเมือง สังคม และวัฒนธรรม และถือเป็นจุดเริ่มต้นของอาเซียนในการให้ความสำคัญกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เพื่อประโยชน์ในระยะยาวของประชาชนในภูมิภาคอาเซียน เช่นเดียวกับประเทศไทยที่ได้มีการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลได้ให้การคุ้มครองดูแลเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในด้านสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับชาวโรฮีนจาที่ยึดถือตามหลักการภายใต้กรอบข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีความสอดคล้องกับนโยบายความมั่นคงแห่งรัฐในประเด็นผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ได้มีการจัดการดูแลสิทธิขั้นพื้นฐานให้มีความสมดุลกับความมั่นคงของชาติ ทั้งนี้ รัฐบาลไทยได้มีแนวทางการช่วยเหลือชาวโรฮีนจาในด้านการคุ้มครองจากการผลักดันกลับโดยสมัครใจและไปยังประเทศที่สาม การคุ้มครองความปลอดภัยและความช่วยเหลือทางกฎหมาย กล่าวได้ว่า หลักสิทธิมนุษยชนกับปัญหาโรฮีนจาที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่อาจแยกกันได้ (อนุสิษฐ คุณากร, 2556)

จากกระแสข่าวเกี่ยวกับชาวโรฮีนจาที่สื่อต่างชาติ และกลุ่มปกป้องสิทธิมนุษยชนได้ทำการเผยแพร่ต่อสายตาชาวโลกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 ซึ่งเป็นภาพถ่ายปฏิบัติการทหารลากจูงเรือของชาวโรฮีนจาออกจากเกาะทรายแดง จังหวัดระนอง เพื่อไปปล่อยทิ้งกลางน่านน้ำสากล โดย Mathieson ผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับประเทศเมียนมาประจำองค์การฮิวแมนไรท์วอทช์ (Human Rights Watch: HRW) ได้กล่าวถึงการกระทำของทหารไทยที่ลดทอนคุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของชาวโรฮีนจา ซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง โดยตั้งข้อสังเกตว่า ในช่วงระยะหลังมานี้ประเทศไทยมีท่าทีที่เข้มงวดกับผู้อพยพชาวมุสลิมโรฮีนจาที่ล่องเรือเข้ามาขึ้นฝั่งไทยมากขึ้น เพราะ

ไม่ต้องการให้มีการอพยพเข้ามามากกว่านี้ นอกจากนี้ยังวิตกว่าชาวโรฮีนจาบางกลุ่มอาจเป็นทหารรับจ้างที่พยายามลักลอบเข้ามาร่วมกับกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนใต้ (Mathieson, 2009, pp.2-3) นอกจากนี้ นักวิจัยขององค์การนิรโทษกรรมสากล (Amnesty International) Zawacki (2011) ได้กล่าวว่า ไทยมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศที่จะต้องตรวจสอบว่า หากผู้ลี้ภัยถูกส่งกลับไปยังประเทศต้นทาง ผู้ลี้ภัยจะเสี่ยงอันตรายหรือไม่ หากผู้ที่ไม่เข้าข่ายว่าเป็นผู้ลี้ภัย พวกเขาเหล่านั้นจะถูกส่งตัวกลับด้วยการมัดมือแล้วปล่อยกลางทะเลหรือไม่ ดังนั้น รัฐบาลไทยจึงจำเป็นต้องมีการสืบสวนข่าวโดยทันทีอย่างเต็มที่

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 จนถึงปลายปี พ.ศ. 2556 มีจำนวนชาวโรฮีนจาเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดเมื่อเปรียบเทียบกับช่วงเวลาก่อนหน้านี้ จากสถิติชาวโรฮีนจาที่หลบหนีลักลอบเข้ามายังประเทศไทยในปี พ.ศ. 2550 มีจำนวน 2,763 คน ในปี พ.ศ. 2551 พบชาวโรฮีนจาลักลอบหลบหนีเข้ามาจำนวน 4,886 คน เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 77 เมื่อเปรียบเทียบกับปี พ.ศ. 2550 ส่วนในปี พ.ศ. 2552 มีจำนวน 1,477 คน และปี พ.ศ. 2553 ซึ่งถือว่ามีจำนวนชาวโรฮีนจาลักลอบหลบหนีเข้ามาน้อยที่สุดเพียง 93 คน และเพิ่มขึ้นเป็น 351 คน ในปี พ.ศ. 2554 และพบจำนวนชาวโรฮีนจามากถึง 2,817 คน ในปี พ.ศ. 2555 และปี พ.ศ. 2556 พบว่า มีจำนวนมากที่สุดถึง 7,550 คน ส่วนในปี พ.ศ. 2557 จนถึงเดือนตุลาคม พ.ศ. 2557 พบว่า มีจำนวนชาวโรฮีนจาที่หลบหนีเข้ามาในประเทศไทยจำนวน 1,240 คน โดย พ.ศ. 2557 หรือโดยเฉลี่ยวันละ 150 คน และเมื่อปี พ.ศ. 2558 จำนวนชาวโรฮีนจาที่หลบหนีเข้าเมืองลดลงเหลือเพียงประมาณ 300 คน (เจษฎา มีบุญลือ และปิยะนุช ปี่บัว, 2552, น.12; “จับโรฮิงญา,” 2557; ศรีประภา เพชรมีศรี, 2559) ซึ่งกรณีการดำเนินการของรัฐบาลไทยต่อกลุ่มโรฮีนจาปรากฏเป็นข่าวทั้งสื่อในประเทศไทยและต่างประเทศ ซึ่งกล่าวอ้างถึงการกระทำของรัฐบาลไทยที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ของกลุ่มผู้อพยพสู่สายตาชาวไทยและต่างชาติบ่อยครั้งมากขึ้น และมีกระแสข่าวทางลบต่อกองทัพไทยและหน่วยงานทางความมั่นคงของไทยอย่างต่อเนื่อง

เพราะฉะนั้นเพื่อป้องกันอาชญากรรมที่อาจจะเกิดขึ้นโดยมีต้นเหตุจากชาวโรฮีนจา ที่มีความเชื่อมโยงในการก่อคดี ไม่ว่าจะเป็นการค้ามนุษย์ ปัญหาการก่อความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนใต้ ผู้วิจัยมีความสนใจและตระหนักในปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ซึ่งคดีอาชญากรรมจำนวนหนึ่ง เช่น การค้ามนุษย์ การปลอมแปลงเอกสารราชการ มีสาเหตุมาจากชาวโรฮีนจา (ทีมข่าวอาชญากรรม, 2558) องค์การภาครัฐต้องร่วมมือแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้สำเร็จไปได้ ดังนั้น การศึกษาครั้งนี้ จึงถือเป็นเครื่องมือในการช่วยแก้ไขปัญหาอื่น ๆ ร่วมด้วยเช่นกัน

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการกำหนดวัตถุประสงค์ ดังนี้

1) เพื่อศึกษาและเข้าใจถึงการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลไทย เพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับชาวโรฮีนจาภายใต้ข้อตกลงระหว่างรัฐบาลสมาชิกอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนด้านสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย

2) เพื่อศึกษาและเข้าใจถึงปัญหาของการนำนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายไปปฏิบัติ เพื่อแก้ปัญหาชาวโรฮีนจา ตามปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นไปตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ

3) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติการที่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขและพัฒนาการบริหารจัดการและการดำเนินการต่าง ๆ ให้มีประสิทธิผลและความชัดเจนยิ่งขึ้น

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

1.3.1 ด้านประชากร

1.3.1.1 การสืบค้นกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยผู้ให้ข้อมูล คือ 1) ชาวโรฮีนจาที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป 2) เจ้าหน้าที่รัฐทั้งจากส่วนกลางและท้องถิ่น และ 3) ประชาชนที่อาศัยอยู่โดยรอบพื้นที่พักพิงในจังหวัดสงขลาและระนอง ในรัศมีไม่เกิน 3 กิโลเมตร

1.3.1.2 การจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ประกอบด้วยประชากร 2 ภาคส่วน

1) ผู้แสดงบทบาททางสังคมจาก 5 ภาคส่วน ได้แก่

(1) เจ้าหน้าที่รัฐทั้งจากส่วนกลางและท้องถิ่น

(2) ผู้นำกลุ่มชาวโรฮีนจาที่พักอาศัยในพื้นที่พักพิง

(3) เจ้าหน้าที่จากองค์การระหว่างประเทศ

(4) เจ้าหน้าที่จากองค์การพัฒนาเอกชน

(5) ผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ จากภาคเอกชน

2) ผู้ที่ได้รับผลกระทบในการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย ซึ่งผู้ให้ข้อมูล คือ ชาวโรฮีนจาที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป

1.3.2 **ด้านพื้นที่** พื้นที่พักพิงในจังหวัดระนองและสงขลา

1.3.2.1 พื้นที่จังหวัดระนอง ได้แก่ ด่านตรวจคนเข้าเมืองระนอง ตำบลบางริ้น อำเภอเมือง และบ้านพักเด็กและครอบครัวจังหวัดระนอง

1.3.2.2 พื้นที่จังหวัดสงขลา ได้แก่ ด่านตรวจคนเข้าเมืองปาดังเบซาร์ อำเภอสะเดา และด่านตรวจคนเข้าเมืองสะเดา ตำบลด่านนอก อำเภอสะเดา และบ้านพักเด็กและครอบครัวจังหวัดสงขลา

1.3.3 **ด้านเนื้อหา** ซึ่งประกอบด้วย 1) ปัญหาของของภาครัฐไทยในการนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนด้านสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย 2) ปัจจัยและองค์ประกอบในการดำเนินการตามนโยบาย และ 3) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อปัญหาสิทธิมนุษยชน ด้านสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของชาวโรฮีนจา

1.3.4 **ด้านระยะเวลา** ตั้งแต่เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2556 ถึง กรกฎาคม พ.ศ. 2558

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) เพื่อให้การดำเนินนโยบายของรัฐบาลมีประสิทธิผลและความชัดเจนมากขึ้น ด้วยการส่งเสริมจากทุกภาคส่วนและนานาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งจะทำให้ปัญหาของชาวโรฮีนจาได้รับการแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรมที่สุด

2) เพื่อให้การดำเนินนโยบายของรัฐบาลได้คุ้มครองสิทธิมนุษยชนด้านสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของชาวโรฮีนจาที่อาศัยในพื้นที่พักพิง โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน

1.5 นิยามศัพท์

1) การค้ามนุษย์ หมายถึง การจัดหา ซึ่งรวมถึงการเคลื่อนย้ายผู้หนีภัยที่อยู่ในพื้นที่พักพิงในจังหวัดระนองและสงขลา ด้วยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งไปยังพื้นที่อื่นซึ่งอยู่นอกพื้นที่พักพิง และผู้นั้นแสวงหาประโยชน์มิชอบอย่างน้อยรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551

2) คนไร้รัฐ คือ บุคคลที่ตกหล่นจากการยอมรับของรัฐอธิปไตย เนื่องจากโดยหลักกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐจะปรากฏขึ้นก็ต่อเมื่อมีข้อเท็จจริงว่า หน่วยการปกครองหนึ่งได้แสดงให้ปรากฏว่า มีอำนาจอธิปไตยที่สูงสุดเหนือดินแดนและประชากร แต่เมื่อไม่มีรัฐใดยอมรับที่จะเป็นเจ้าของตัวบุคคล บุคคลนั้นก็จะไร้ความคุ้มครองของรัฐโดยสิ้นเชิง

3) ความชัดเจนของนโยบาย หมายถึง นโยบายที่มีการกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ ขั้นตอน และกลยุทธ์ต่าง ๆ ที่มีความแจ่มชัด ไม่คลุมเครือหรือยากต่อการตีความ รวมทั้งไม่ขัดแย้งกันเอง และมีโอกาสที่จะบรรลุผลสำเร็จ รวมถึงมีการระบุองค์การรับผิดชอบขอบข่ายที่นโยบายครอบคลุมถึง แม้กระทั่งระเบียบวิธีการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล

4) คุณภาพชีวิต ในที่นี้หมายถึง สภาพความเป็นอยู่ รวมถึงการใช้ชีวิตของผู้ที่อาศัยในพื้นที่พักพิงใน 4 ประเด็น ได้แก่

(1) ที่อยู่อาศัย หมายถึง สภาพของที่พัก ในที่นี้พิจารณา 2 ส่วนประกอบสำคัญ ได้แก่ 1) ความมั่นคงแข็งแรง พิจารณาจากวัสดุที่ใช้ก่อสร้าง และลักษณะของพื้นดินที่ตั้งอาคาร และ 2) ความหนาแน่น ทั้งภายในบ้าน วัดจากจำนวนสมาชิกที่อาศัยอยู่ภายในอาคารเดียวกัน และความหนาแน่นภายนอก วัดจากจำนวนสมาชิกที่อาศัยอยู่ในบริเวณพื้นที่เดียวกัน

(2) สุขภาพ หมายถึง ภาวะความรู้สึกของบุคคลถึงการอยู่ดีกินดี มีความสมบูรณ์ที่ครอบคลุม 3 ด้าน ได้แก่ ด้านร่างกาย จิตใจ และสิ่งแวดล้อม

(3) อาหาร หมายถึง สิ่งที่ใช้บริโภคเพื่อให้มีชีวิตอยู่ได้ น้ำสำหรับดื่ม โดยพิจารณา 2 ส่วนประกอบสำคัญ ได้แก่ 1) ปริมาณ โดยวัดจากจำนวนอาหารในแต่ละมื้อและจากจำนวนมื้อที่บริโภค 2) คุณภาพ โดยวัดจากประเภทของอาหารที่บริโภคประจำ คุณค่า หรือประโยชน์ที่ได้รับ โดยพิจารณาจากลักษณะที่มองเห็นได้ เช่น สด ใหม่ ขุ่น ใส มีสี มีกลิ่น เป็นต้น

5) ประสิทธิผลของนโยบาย หมายถึง ขอบเขตของการที่นโยบายได้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ รวมถึงการได้รับประโยชน์อื่น ๆ ที่ไม่ได้คาดหวังไว้

6) ผลกระทบของนโยบาย หมายถึง ผลของการดำเนินงานตามนโยบายที่เกิดกับประชาชนที่อาจเกิดขึ้นทั้งแง่บวกและแง่ลบ

7) โรฮีนจา คือ กลุ่มชนที่นับถือศาสนาอิสลาม พูดภาษาจิตตะกอง-เบงกาลี โดยมีถิ่นพำนักอาศัยในรัฐยะไข่ (Rakhine) ที่อยู่ทางตะวันตกของประเทศเมียนมา

8) วิธีการค้ามนุษย์ หมายถึง การกระทำต่อบุคคลอื่นที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ประกอบด้วย การข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ และให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ดูแลบุคคลนั้น เพื่อให้ผู้ดูแลให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิดใน

การแสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแล หรือเป็นธุระจัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจาก หรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยว กักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งเด็กผู้นั้นกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์

(1) กักขัง หมายถึง การบังคับให้อยู่ในสถานที่อันจำกัด หรือการเก็บตัวไว้ในสถานที่อันจำกัด

(2) ข่มขู่ หมายถึง การทำให้กลัว ทำให้เสียขวัญ ทำให้ผู้อื่นกลัวว่าจะเกิดความเสียหายเป็นภัยแก่ตนเอง ครอบครัว สกุลแห่งตน หรือแก่ทรัพย์สินของตน เป็นภัยอันใกล้จะถึงและอย่างน้อยร้ายแรงถึงขนาดที่จะพึงกลัว

(3) ฉ้อฉล หมายถึง การใช้อุบายหลอกลวงโดยเอาความเท็จมากล่าว เพื่อให้เขาหลงผิด

(4) ใช้กำลังบังคับ หมายถึง การใช้แรงบังคับให้ทำ หรือใช้อำนาจสั่งให้ทำ หรือให้ปฏิบัติ หรือให้จำต้องทำ หรือให้เป็นไปตามความประสงค์โดยกระทำแก่กายหรือจิตใจ ด้วยแรงกายภาพหรือวิธีอื่นใด เป็นเหตุให้บุคคลอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้

(5) ใช้อำนาจโดยมิชอบ หมายถึง การใช้อิทธิพลที่จะบังคับให้ผู้อื่นต้องยอมทำตามไม่ว่าจะด้วยความสมัครใจหรือไม่ก็ตาม หรือการปฏิบัติ การกระทำเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับ

(6) ลักพาตัว หมายถึง การแอบหรือลอบนำคนไปหรือนำคนมา โดยบุคคลนั้นไม่ยินยอม

(7) หน่วงเหนี่ยว หมายถึง การรั้งตัวไว้ ดึงถ่วงไว้ กักไว้ ในสถานที่ที่บุคคลนั้นอยู่ ณ ที่นั้น และเมื่อบุคคลนั้นอยู่แล้ว แต่ผู้กระทำไม่ยอมให้บุคคลนั้นกลับ

(8) หลอกลวง หมายถึง การใช้อุบายทุจริตลวงให้เกิดการเข้าใจผิด แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงที่ควรบอกให้แจ้งเพื่อให้บุคคลอื่นเข้าใจผิด

9) สถานที่พักพิง คือ พื้นที่ที่รัฐบาลไทยได้จัดเตรียมไว้สำหรับชาวโรฮีนจาที่หลบหนีเข้ามายังประเทศไทย เพื่ออำนวยความสะดวกในการควบคุมดูแล โดยตั้งอยู่ในจังหวัดระนองและสงขลา

10) สิทธิมนุษยชนด้านสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย หมายถึง สิทธิโดยธรรมชาติในการดำรงชีวิต ซึ่งการทรมาน ทารุณกรรมหรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมจะกระทำมิได้

1.6 กรอบแนวคิด

เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เสนอโดย Donald Van Meter และ Carl Van Horn นั่นคือ ตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Intergovernmental Policy Implementation Model)

ผลการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ใช้การวัดผลงานของแผนการวัดผลกระทบ (Impact) ของนโยบาย ซึ่งประกอบด้วยผลผลิต (Output) ซึ่งสามารถวัดได้โดยการใช้เกณฑ์ด้านปริมาณ ผลลัพธ์ (Outcome) คือ ผลที่เกิดต่อผลผลิตสามารถวัดได้โดยพิจารณาถึงประโยชน์ที่กลุ่มชาวโรฮีนจาได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย และผลลัพธ์สุดท้าย (Ultimate Outcome) ผลผลิตและผลลัพธ์โดยรวมที่ส่งให้เกิดผลต่อการพัฒนาประเทศ

นโยบายนี้พิจารณาถึงมาตรฐานนโยบายและทรัพยากรนโยบายที่เป็นองค์ประกอบของการตัดสินใจและมีอิทธิพลต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งทรัพยากรนโยบายถือเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามเป้าหมายของนโยบายนั้น ด้วยการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐที่จำเป็นต้องมีความรู้ ความสามารถ ทักษะและประสบการณ์เป็นสำคัญ ประกอบกับทรัพยากรนโยบายต่างมีอิทธิพลต่อเงื่อนไขทางการเมือง สังคมและเศรษฐกิจ

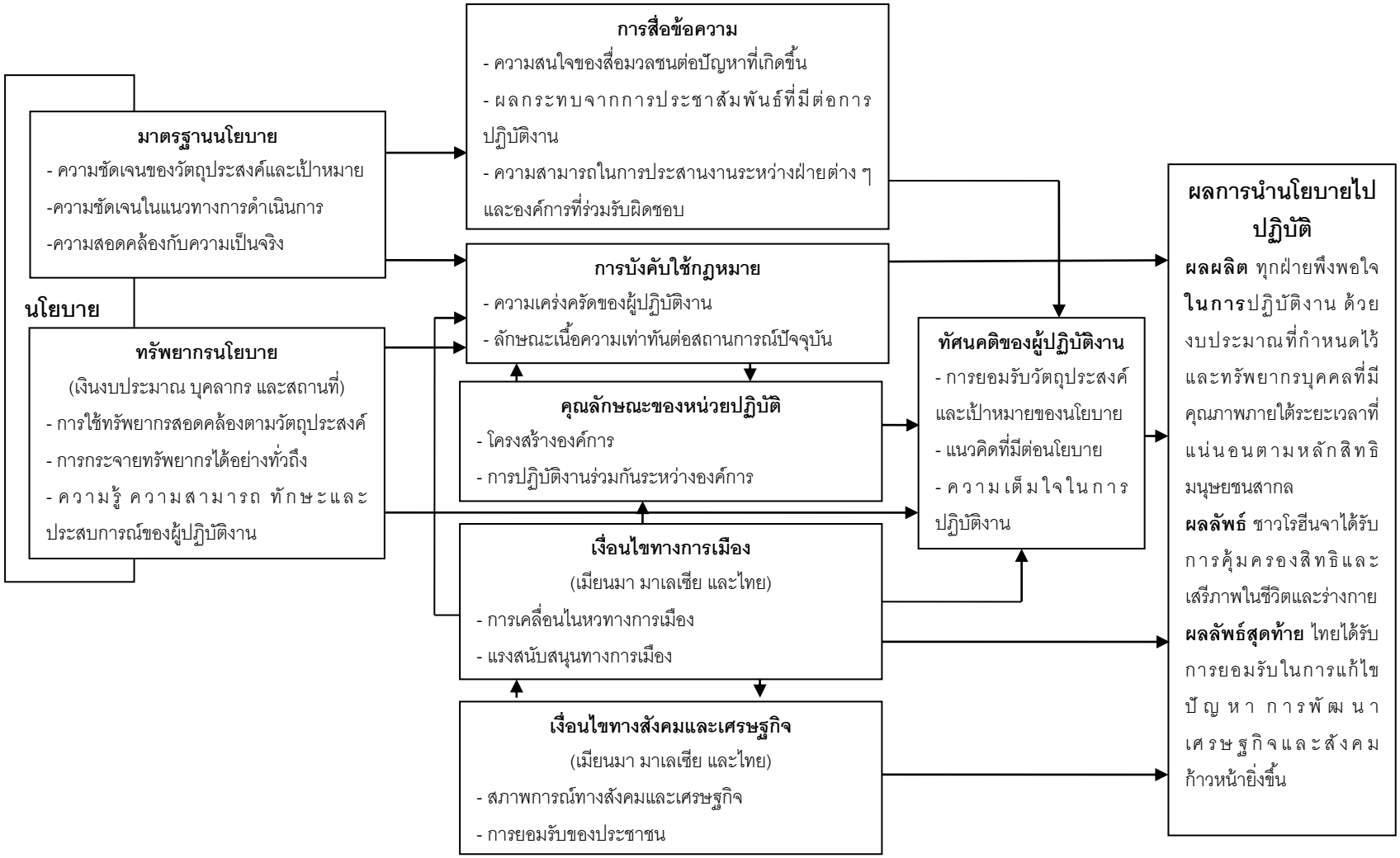
ขณะที่การขาดแคลนทรัพยากร ถือเป็นปัญหาหลักของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นในแง่ของห้วงเวลาในการจัดสรรเงินงบประมาณที่เหมาะสมและสอดคล้องตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย รวมถึงการกระจายทรัพยากรทั้งเงินงบประมาณ เทคโนโลยีและวัสดุอุปกรณ์ นอกจากนี้ ทรัพยากรยังส่งผลกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของเจ้าหน้าที่รัฐในการเคร่งครัดบังคับใช้กฎหมายทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ การบังคับใช้กฎหมายยังมีความสัมพันธ์กับคุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติ ซึ่งเชื่อมโยงกับจำนวนและระดับองค์การภาครัฐที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน

ความสัมพันธ์ระหว่างภาคการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ ต่างเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมซึ่งกันและกันในการขับเคลื่อนนโยบายให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ สภาพการณ์ทางสังคมและเศรษฐกิจ จึงก่อให้เกิดนโยบายทางการเมืองในการแก้ปัญหาขึ้น หรือเนื่องจากปัญหาทางการเมืองจึงส่งผลกระทบต่อสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ ในกรณีนี้ ไม่ว่าจะเป็นเมียนมา มาเลเซียและไทย จากความสัมพันธ์ของปัจจัยเหล่านี้ ต่างเป็นปัจจัยสำคัญในการผลักดันและสนับสนุนให้ชาวโรฮีนจาหลบหนีออกนอกประเทศต้นทาง ดังเช่นการเคลื่อนไหวทางเมืองที่มีอิทธิพลต่อ

คุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติงานในการแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะในด้านความร่วมมือระหว่างองค์การภาครัฐ

มาตรฐานนโยบาย ซึ่งถือเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหา ข้อความมุ่งหวังของนโยบาย ที่สามารถพบได้ในเอกสารกฎหมายและอนุสัญญาระหว่างประเทศ รวมถึงข้อห้ามและข้อจำกัด ซึ่งเป็นส่วนช่วยในการแปลจุดมุ่งหมายของนโยบาย จึงต้องมีความสอดคล้องกับกฎหมายโดยอาศัยการบังคับอย่างเคร่งครัดและลักษณะเนื้อหาทางกฎหมายต้องเท่าทันกับยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน นอกจากนี้ ความชัดเจนของเป้าหมายและความสอดคล้องกับความจริงยังมีผลต่อการสื่อข้อความทั้งภายในองค์การและระหว่างองค์การ ตลอดจนการสื่อภาพลักษณ์ในการแก้ปัญหาที่อาจส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐได้

ปัจจัยข้างต้นทั้งหมดนี้ ล้วนมีอิทธิพลต่อทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งหมายถึง แนวคิด ความเข้าใจและตั้งใจของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้นโยบายประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวได้ การยอมรับและความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย แนวคิดที่มีต่อนโยบาย การเห็นด้วยหรือคัดค้านต่อนโยบาย ตลอดจนการยอมรับของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีต่อแนวปฏิบัติที่ใช้ดำเนินการในขณะนั้นต้องถูกเปลี่ยนแปลงและนำไปสู่การดำเนินการ เพื่อให้เป้าหมายของนโยบายสำเร็จผลได้อย่างแท้จริง



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และการทบทวนวรรณกรรม

ในเรื่องการดำเนินนโยบายสิทธิมนุษยชนด้านสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายกับปัญหาชาวโรฮีนจา: กรณีศึกษาจังหวัดสงขลาและระนอง ผู้วิจัยทำการทบทวนวรรณกรรม ดังนี้

2.1 นโยบายสาธารณะ

2.2 การนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.3 ตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.4 สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

2.5 ภูมิหลังและสถานการณ์ของชาวโรฮีนจา

2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 นโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะ (Public Policy) เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการกำหนดทิศทาง และถือเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินงานของรัฐบาลและหน่วยงานสำคัญของภาครัฐในทุกแห่ง ซึ่งเป็นตัวแสดงหรือตัวกระทำการในนามของรัฐชาติที่มีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนที่แน่นอนและประชากรจำนวนหนึ่ง ด้วยสาเหตุที่นโยบายเป็นกิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลจัดทำขึ้น หรือแผนงานหรือโครงการหรือแนวทางปฏิบัติที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐได้กำหนดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดการและแก้ไขปัญหาทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยอาจมีทั้งการส่งเสริมและผลักดันนโยบาย แผน แผนงาน หรือโครงการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดผลสำเร็จ กล่าวได้ว่า นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่ควบคู่กับสังคมมนุษย์โดยมีความเชื่อมโยงต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม

การศึกษานโยบายสาธารณะเกิดขึ้นจากการมองว่า การตัดสินใจของรัฐบาลในอดีตไม่สมบูรณ์ สำหรับการศึกษานโยบายสาธารณะ ซึ่งถือเป็นสาขาวิชาใหม่ที่เพิ่งเกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2494 หรือหลังสงครามโลกครั้งที่สองจากการเสนอของ Daniel Lerner และ Harold Lasswell และเป็นสาขาที่กำลังเกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้น โดยสังเกตได้ว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 เป็นต้นไป หรือ

ปลายทศวรรษ 1970 พบว่า 1) นโยบายสาธารณะกำลังได้รับความนิยมเป็นอันมาก ซึ่งเห็นได้จากการที่นักรัฐศาสตร์หันไปศึกษานโยบายสาธารณะ 2) แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะมีการเปลี่ยนแปลงไปจากรัฐประศาสนศาสตร์ และมีลักษณะเฉพาะของตนเอง อีกทั้งมีผลกระทบทั้งด้านการปฏิบัติและองค์ความรู้ของรัฐประศาสนศาสตร์ (Golembiewski, 2003, pp.138-139)

นโยบายสาธารณะมาจากความสนใจใน 2 แนวทาง ได้แก่ (เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, 2550, น. 2) แนวทางแรก คือ การที่รัฐบาลต้องการใช้นโยบายช่วยแก้ไขปัญหาที่ต้องเผชิญเพิ่มขึ้นอันเนื่องจากผลพวงของการพัฒนาอุตสาหกรรม และแนวทางที่สอง คือ นักวิจัย โดยเฉพาะสังคมศาสตร์สนใจประเด็นที่เกี่ยวกับประเด็นนโยบายที่มีการพยายามประยุกต์สาขาตนเองไปใช้ในการศึกษาเพื่อความเข้าใจในประเด็นดังกล่าว จึงสามารถสรุปได้ว่า การศึกษานโยบายสาธารณะนั้นเกิดขึ้นจากการพยายามนำเอาความรู้ทางสังคมศาสตร์ไปแก้ปัญหาให้กับสังคม

2.1.1 ความหมายของนโยบายสาธารณะ

นักวิชาการได้ให้ความหมายของคำว่า นโยบายสาธารณะ (Public Policy) ในหลายมิติตามวัตถุประสงค์และแนวทางการศึกษา ซึ่งสามารถจำแนกความหมายต่าง ๆ ได้ 3 กลุ่ม ดังนี้

2.1.1.1 มิติที่เป็นกิจกรรมหรือการกระทำของรัฐ

นักวิชาการบางคนที่กำหนดขอบเขตความหมายของนโยบายสาธารณะที่มีลักษณะกว้างเกินไป เช่น นิยามของ Dye (2011) ที่กล่าวว่า นโยบายสาธารณะเป็นเรื่องที่รับเลือกที่จะกระทำหรือเลือกที่จะไม่กระทำก็ได้ โดยหากเป็นสิ่งที่รัฐต้องกระทำ เหตุผลที่ต้องกระทำเช่นนั้น และสิ่งที่เป็นความแตกต่างที่รัฐบาลได้กระทำ ทำนองเดียวกับ Baker (1972) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือ การตัดสินใจว่าจะกระทำอะไรนั่นเอง ส่วน Milward & Wamsley (1984) ได้ให้นิยามว่า นโยบายสาธารณะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งทำให้ไม่สามารถชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างงานนโยบายกับงานประจำได้ชัดเจนเท่าที่ควร

นอกจากนี้ ได้มีนักวิชาการบางคนที่ให้คำนิยามที่มีขอบเขตที่แคบลง เช่น Easton (2002) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือ การแจกแจงประโยชน์ หรือสิ่งที่มีคุณค่าต่าง ๆ อย่างถูกต้องตามกฎหมายให้แก่สังคมโดยส่วนรวม บุคคลและองค์การที่สามารถใช้อำนาจดังกล่าวได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ได้แก่ รัฐบาลและหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลไม่ว่าด้านใด ย่อมก่อให้เกิดผลในการแจกแจงคุณค่าต่าง ๆ ของสังคมนั้นๆ สอดคล้องกับ Considine (1995) ที่ระบุว่า นโยบายสาธารณะจะต้องมีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจนในการใช้ทรัพยากรของรัฐ เพื่อตอบสนองค่านิยมของสังคมและถือว่าเป็นพันธะผูกพันที่สำคัญอย่างยิ่งด้วย เช่นเดียวกับ Anderson (2011) ที่กล่าวว่า นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางการกระทำของรัฐ ที่กำหนดโดยรัฐบาลหรือข้าราชการ

ระดับสูงที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย โดยมีจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งนโยบายอาจเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการออกกฎหมาย การนำกฎหมายไปปฏิบัติ และการบังคับใช้กฎหมาย นอกจากนี้ นโยบายจะก่อให้เกิดผลของนโยบาย แนวความคิดเกี่ยวกับผลของนโยบายนี้ทำให้นโยบายต่าง ๆ นโยบายของรัฐอาจเป็นเรื่องที่ได้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยมีกฎหมายรองรับและมีอำนาจในการบังคับการกระทำนั้น ซึ่งสอดคล้องกับ Koenig (1986) ที่แสดงทัศนะเกี่ยวกับนโยบายของรัฐว่า เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลกระทำหรือไม่กระทำ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความอยู่ดีกินดีของประชาชน เช่น นโยบายกำลังทหาร นโยบายควบคุมกำลังอาวุธ นโยบายควบคุมมลภาวะในอากาศ นโยบายทางสวัสดิการและสังคมสงเคราะห์ โดยนโยบายสาธารณะมีเนื้อหาและผลของนโยบายที่ตามมาในการกำหนดชีวิตและอนาคตของประชาชน

แต่ทว่า Sharkansky (2002) ได้ให้นิยามนโยบายของรัฐ โดยหมายถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลกระทำ และกิจกรรมเหล่านั้นครอบคลุมใน 3 ประเด็นที่สำคัญ ได้แก่

1) กิจกรรมเกี่ยวกับบริการบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ เช่น การศึกษา สวัสดิการ การคมนาคมขนส่ง เป็นต้น

2) กิจกรรมนั้นต้องมีกฎข้อบังคับสำหรับบุคคลและหน่วยงานในการปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ เช่น วินัยของทหารและตำรวจ ข้อบังคับของพนักงานในการปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ เช่น วินัยของทหารและตำรวจ ข้อบังคับต่าง ๆ ของพนักงานควบคุมโรงงานอุตสาหกรรม ระเบียบวินัยของนักเรียน เป็นต้น

3) กิจกรรมนั้นเกี่ยวข้องกับการควบคุมกระบวนการกำหนดนโยบายหรือการกระทำทางการเมืองอื่น ๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงวิธีการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา การแก้กฎหมายรัฐธรรมนูญ การสถาปนาหรือตัดสัมพันธภาพทางการทูตกับประเทศหนึ่งๆ เป็นต้น

ส่วนนักวิชาการไทยได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ เช่นเดียวกับทศพร ศิริสัมพันธ์ (2546) ได้กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือ นโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐบาล ซึ่งอาจจะเป็นองค์การหรือตัวบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามภายใต้ระบบการเมืองนั้นๆ ทั้งนี้ นโยบายสาธารณะจะครอบคลุมตั้งแต่สิ่งที่รัฐบาลตั้งใจว่าจะกระทำหรือไม่กระทำ การตัดสินใจของรัฐบาลในการแบ่งสรรทรัพยากรคือคุณค่าต่าง ๆ ในสังคม กิจกรรมหรือการกระทำต่าง ๆ ของรัฐบาล รวมจนถึงผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริง อันเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นติดตามมาจากการดำเนินงานของรัฐบาล เช่นเดียวกับศุภชัย ยาวะประภาษ (2557) ที่ได้กล่าวถึงนโยบายสาธารณะว่า เป็นแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ซึ่งกำหนดวัตถุประสงค์ที่แน่นอนโดย ซึ่งรวมทั้ง

กิจกรรมที่ผ่านมาในอดีต กิจกรรมที่กำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบัน และกิจกรรมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต

2.1.1.2 มิติที่เป็นแนวทางเลือกสำหรับการตัดสินใจของรัฐบาล

นโยบายสาธารณะ ตามคำจำกัดความของ Greenwood & Wilson (1989) นั้น หมายถึง การตัดสินใจขั้นต้นที่จะกำหนดแนวทางกว้างๆ เพื่อนำไปเป็นแนวทางของการปฏิบัติงานต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างถูกต้องและบรรลุประสงค์ที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ Nagel (2001) ยังได้กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง การตัดสินใจของรัฐบาล เพื่อจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ของสังคม เช่น ปัญหาการป้องกันสิ่งแวดล้อม ปัญหาอาชญากรรม และปัญหาคนว่างงาน ซึ่งอาจครอบคลุมทั้งงานนโยบายและงานประจำก็ได้ เช่น ภารกิจของกระทวงการต่างประเทศอาจแบ่งออกได้ทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ

ทั้งนี้ นักวิชาการไทยที่มีทัศนะในมิตินี้ ดังเช่น เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ (2550) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ เป็นแนวทางปฏิบัติที่รัฐตั้งใจจะทำ ซึ่งต้องเลือกทางเลือกและอาจกำหนดแยกย่อยออกมาเป็นแผนงานและโครงการ ทั้งนี้มีเป้าหมายเพื่อแก้ปัญหาสาธารณะหรือจัดการกับปัญหาสาธารณะ เพื่อให้บรรลุผลประโยชน์สาธารณะร่วมกัน และนโยบายสาธารณะไม่ใช่นโยบายของรัฐอย่างเดียว แต่รวมถึงนโยบายและบทบาทของภาคสังคม

2.1.1.3 มิติที่เป็นแนวทางในการกระทำของรัฐบาล

Friedrich (1963) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือ ข้อเสนอสำหรับแนวทางการดำเนินงานของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือรัฐบาล ภายในสภาพแวดล้อมแบบหนึ่งซึ่งจะมีทั้งอุปสรรคและโอกาสบางประการด้วย โดยอุปสรรคและโอกาสนั่นเองที่เป็นสิ่งช่วยผลักดันให้มีการเสนอนโยบายขึ้นมาเพื่อประโยชน์และเอาชนะสภาพการณ์เช่นนั้น ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่เป้าหมายอย่างหนึ่งอย่างใด เน้นความแตกต่างระหว่างกิจกรรมเฉพาะของรัฐบาลกับกิจกรรมหรือโครงการของรัฐบาล กิจกรรมที่จะเรียกว่านโยบายได้นั้นต้องมีเป้าประสงค์เป็นองค์ประกอบสำคัญ หากไม่เน้นเป้าประสงค์ก็ไม่เรียกว่า นโยบายสาธารณะ ในขณะที่ Lasswell & Kaplan (2014) ได้ให้นิยามว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง แผนหรือโครงการที่ได้กำหนดขึ้น ซึ่งประกอบด้วยเป้าหมาย ปลายทาง คุณค่า และปฏิบัติต่าง ๆ

ชุบ กาญจนประการ (2508, อ้างถึงใน ธันยวัฒน์ รัตนสัค, 2555, น. 4) ให้นิยามว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวปฏิบัติที่ข้าราชการทุกคน ทั้งฝ่ายการเมือง และฝ่ายข้าราชการประจำจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย สั่งและระเบียบแบบแผนของทางราชการ ขณะที่มยุรี อนุมานราชธน

(2556) ได้เสนอความหมายในทั้งสองด้าน คือ แนวทางแรก ซึ่งถือเป็นขอบเขตความหมายแคบ โดยกล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรม/การกระทำของรัฐบาล ส่วนทางมิติการเลือกตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งถือเป็นขอบเขตความหมายที่กว้างนั้น นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางกว้างๆ ที่รัฐบาลได้ทำการตัดสินใจเลือกและกำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อชี้นำให้มีกิจกรรม/การกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ โดยมีการวางแผน การจัดทำโครงการ วิธีการบริหารงาน หรือกระบวนการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ด้วยวิธีปฏิบัติงานที่ถูกต้องและเหมาะสม มีความสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และความต้องการของประชาชนที่มีฐานะเป็นผู้ใช้บริการในทุกเรื่อง

ส่วน Althaus, Bridgman & Davis (2004) ได้เสนอทัศนะเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะทั้ง 3 มิติ ดังนี้

1) นโยบาย คือ ทางเลือกที่เป็นทางการ นโยบาย เป็นการตอบสนองที่เป็นทางการต่อประเด็นปัญหาสาธารณะ โดยนโยบายสาธารณะ

(1) เป็นความตั้งใจ นโยบายสาธารณะ หมายถึง การมุ่งสู่เป้าหมายที่เฉพาะเจาะจงของรัฐ โดยการใช้ทรัพยากรทั้งของรัฐและเอกชน

(2) เป็นการตัดสินใจ และทดสอบผลของการตัดสินใจดังกล่าว

(3) เป็นโครงสร้าง โดยมีตัวแสดง (Players) และขั้นตอนต่าง ๆ

(4) เป็นการเมืองโดยธรรมชาติ ซึ่งแสดงออกโดยการเลือกตั้ง และการจัดลำดับความสำคัญของโครงการต่าง ๆ โดยฝ่ายบริหาร

2) นโยบายสามารถพิจารณาจากกรอบการตัดสินใจ เนื่องจาก

(1) แสดงถึงผลที่ถูกพิจารณาในประเด็นนโยบาย

(2) ช่วยแสดงให้ถึงปรัชญาของรัฐบาล

(3) เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความเชื่อของรัฐบาล และความตั้งใจต่อนโยบายในด้านต่าง ๆ

การตัดสินใจนโยบายสาธารณะ คือ การกระทำที่เป็นทางการ เพราะถูกกระทำโดยบุคคล ที่มีอำนาจอย่างเป็นทางการ ซึ่งอยู่ในระบบการเมือง

3) นโยบาย ถูกสร้างจากฐานแนวคิด ทฤษฎี ตัวแบบของเหตุและผล นโยบายต้องสร้างข้อสันนิษฐานเกี่ยวกับพฤติกรรม โดยจะรวมแรงจูงใจ ซึ่งจะพยายามสร้างอำนาจเหนือพฤติกรรมของผู้อื่น

ดังนั้น จึงสามารถสรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง การตัดสินใจของรัฐบาล

การเลือกแนวทางที่พึงประสงค์ เพื่อจะได้นำมาใช้เป็นกรอบในการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล โดยมีความมุ่งหวังที่จะป้องกันและปัญหา และทำให้เกิดสภาพการณ์ที่พึงประสงค์ขึ้นในสังคม

2.1.2 กระบวนการนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะมีจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุด เหมือนกับกิจกรรมรูปแบบอื่น ซึ่งเริ่มจากจุดเริ่มต้นจนถึงจุดสิ้นสุดหรือแปรสภาพไปเป็นนโยบายอื่น หรือกิจกรรมอื่นนั้น อาจนับรวมกันเรียกได้ว่า วงจรชีวิต (Life Cycle) ของนโยบาย หรือเรียกว่า กระบวนการนโยบาย ซึ่งนักวิชาการแต่ละคนมีวิธีการจัดแบ่งรายละเอียดแตกต่างกันตามจุดมุ่งเน้นของแต่ละคน ผู้วิจัยจึงขอนำเสนอกระบวนการเพียงบางรูปแบบที่น่าสนใจ ดังนี้

Dunn (2004) ได้เสนอกระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยมี11 ขั้นตอนที่สำคัญ ดังนี้ 1) การกำหนดโครงสร้างปัญหา (Problem Structuring) 2) ปัญหานโยบาย (Policy Problem) 3) การพยากรณ์ (Forecasting) 4) ทางเลือกของนโยบาย (Policy Alternatives) 5) ข้อเสนอแนะ (Recommendation) 6) การปฏิบัติตามนโยบาย (Policy Actions) 7) กำกับดูแล (Monitoring) 8) ผลลัพธ์ของนโยบาย (Policy Outcomes) 9) การประเมินผล (Evaluation) 10) ผลการปฏิบัติตามนโยบาย (Policy Performance) และ 11) ข้อสรุปที่ปฏิบัติได้ (Practical Inference)

เมื่อเปรียบเทียบกับ Quade (1989) ที่ได้แบ่งกระบวนการนโยบายทั้งหมด ประกอบด้วย 10 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การระบุปัญหานโยบาย (Clarifying Problem) โดยต้องระบุปัญหาให้ชัดเจนว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นเป็นปัญหาอะไร เกิดขึ้นกับใคร มีผลกระทบต่อสังคมอย่างไรบ้าง มีความเร่งด่วนเพียงใด การระบุปัญหานี้หากทำได้ชัดเจนมากเท่าใด ก็ย่อมทำให้การดำเนินงานในขั้นต่อไปทำได้ละเอียดมากขึ้น

ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดวัตถุประสงค์ (Determining Objective) เป็นการกำหนดวัตถุประสงค์ (Objective) และเป้าหมาย (Goal) ของการแก้ปัญหาให้ชัดเจน โดยที่วัตถุประสงค์ที่กำหนดต้องมีความสอดคล้องกับปัญหา สามารถนำไปปฏิบัติจริงได้ และมีความสมเหตุสมผล

ขั้นตอนที่ 3 การแสวงหาและการออกแบบทางเลือก (Searching and Designing Alternative) ซึ่งต้องให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ โดยต้องแสวงหาทางเลือกหลายๆ ทางที่เป็นไปได้ เพื่อประโยชน์ในการเปรียบเทียบทางเลือกต่าง ๆ ก่อนจะตัดสินใจเลือกทางใดทางหนึ่งอย่างชัดเจน

ขั้นตอนที่ 4 การรวบรวมข่าวสารข้อมูล (Collecting Data and Information) เพื่อให้การเปรียบเทียบทางเลือกมีความชัดเจนมากที่สุด

ขั้นตอนที่ 5 การสร้างและทดสอบตัวแบบ (Building and Testing Models) นำทางเลือกแต่ละทางมาทำเป็นตัวแบบ เพื่อทดสอบว่าทางเลือกนั้นๆ มีความเป็นไปได้ และสอดคล้องกับผลการวิเคราะห์ที่ดำเนินการไว้มากน้อยเพียงใด เพื่อให้เหลือทางเลือกที่เป็นไปได้ให้น้อยที่สุด

ขั้นตอนที่ 6 ทดสอบทางเลือกที่เป็นไปได้ (Examining Alternatives for Feasibility) ทางเลือกใดบ้างที่จะได้รับการสนับสนุนจากประชาชน และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

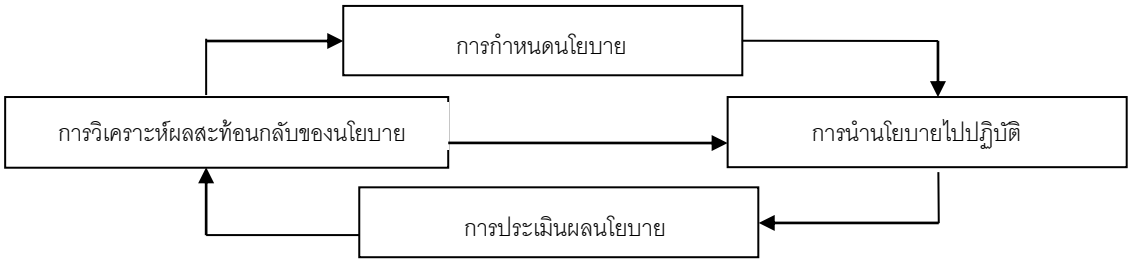
ขั้นตอนที่ 7 การประเมินต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายและประสิทธิผล (Evaluating Costs and Effectiveness) ซึ่งประเมินถึงประสิทธิผลหรือผลการบรรลุนโยบายของแต่ละทางเลือกให้ชัดเจน การวิเคราะห์ต้นทุนและประสิทธิผลนั้นจะทำให้สามารถเปรียบเทียบทางเลือกที่เหมาะสมได้อย่างชัดเจน

ขั้นตอนที่ 8 การตีความผลลัพธ์ (Interpreting Results) ซึ่งต้องทำการประเมินผลที่เกิดขึ้นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ มีปัญหาและอุปสรรคใดบ้าง

ขั้นตอนที่ 9 การทบทวนฐานคติ (Questioning Assumptions) เมื่อทำการประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว จะต้องนำผลดังกล่าวมาทบทวนฐานคติให้ชัดเจนว่าในกรณีที่ผลการปฏิบัติไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ เนื่องจากสาเหตุประการใด ซึ่งอาจมาจากฐานคติในการกำหนดทางเลือกนโยบายที่ไม่ถูกต้อง หรือปัญหาเกี่ยวกับผู้ปฏิบัติ

ขั้นตอนที่ 10 การกำหนดทางเลือกใหม่ (Opening New Alternatives) โดยอาจจะให้มีการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติต่อไปได้ แต่ปรับปรุงบางส่วนให้มีความเหมาะสมขึ้น หรือหากการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ จะต้องค้นหาสาเหตุและนำมาตรวจสอบกับสภาพปัญหาให้ชัดเจน และแสวงหาทางเลือกใหม่ให้มีความเหมาะสมกับนโยบายยิ่งขึ้น

จะเห็นได้ว่า กระบวนการนโยบายสาธารณะของนักวิชาการทั้งสองท่านนี้ ภาพรวมมิได้แตกต่างกัน แต่แบ่งขั้นตอนในรายละเอียดแตกต่างกันออกไป เช่นเดียวกับ Rein (1983) ที่แสดงความสัมพันธ์ในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการนโยบายสาธารณะทั้งหมดเพียง 4 ขั้นตอน ดังภาพที่ 2.1 พร้อมรายละเอียด ดังนี้



ภาพที่ 2.1 ความสัมพันธ์ของกระบวนการนโยบายสาธารณะตามแนวคิดของ Martin Rein
แหล่งที่มา: Rein, 1983, pp.131-132.

ขั้นตอนที่ 1 การกำหนดและวิเคราะห์ทางเลือกนโยบาย (Policy Formulation) ซึ่งแสดงผลออกมาในรูปของกฎหมายหรือถ้อยแถลงนโยบายหรือข้อกำหนดอื่น ๆ ของรัฐบาล เช่น มติคณะรัฐมนตรี

ขั้นตอนที่ 2 การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) อาจแสดงให้เห็นในรูปของแผนงานหรือโครงการ และการบริหารโครงการ หรือการตีความออกมาเป็นแนวปฏิบัติ หรือมีการบังคับใช้เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย

ขั้นตอนที่ 3 การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) เป็นการประเมินศึกษาคุณค่าผลผลิตและผลลัพธ์หรือผลกระทบของการนำนโยบาย แผนงานหรือโครงการไปปฏิบัติ

ขั้นตอนที่ 4 การวิเคราะห์ผลสะท้อนกลับของนโยบาย (Policy Feedback Analysis) เป็นการแสวงหาสารสนเทศเพื่อการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงนโยบาย หรือเปลี่ยนแปลงกระบวนการปฏิบัติในนโยบาย หรือเพื่อยกเลิกนโยบาย

Dye (2011) ได้ทำการแบ่งขั้นตอนและความสัมพันธ์ของแต่ละขั้นตอนของกระบวนการนโยบายสาธารณะ ดังนี้

ขั้นตอนแรก การจำแนกลักษณะปัญหา (Problem Identification) เป็นการพิจารณาปัญหาที่เกิดจากการเรียกร้องหรือความต้องการของประชาชนที่ต้องการให้รัฐบาลแก้ไขว่าเป็นปัญหาลักษณะใด และนำมาวิเคราะห์เพื่อระบุสาเหตุของปัญหา ระดับความรุนแรงของปัญหาและผลกระทบของปัญหา เพื่อจัดลำดับความสำคัญสำหรับการพิจารณาในขั้นตอนต่อไป

ขั้นตอนที่ 2 การจัดทำทางเลือกนโยบาย (Policy Alternatives) หรือข้อเสนอนโยบาย (Policy Proposals) สิ่งที่ต้องกระทำ คือ การกำหนดวาระสำหรับการอภิปรายนโยบาย เพื่อแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาให้ได้ผล การพิจารณาแนวทางแก้ไขปัญหาเป็นไปเพื่อการ

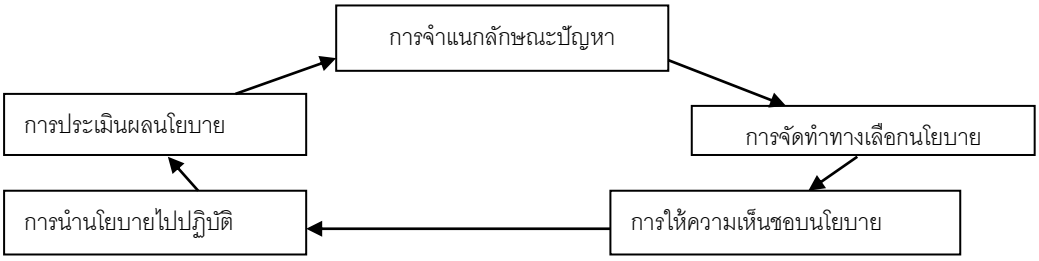
พัฒนาข้อเสนอหรือทางเลือกนโยบาย ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาไว้หลายทางเลือก และนำแต่ละทางเลือกมาวิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อน ตลอดจนการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ (Benefit and Cost Ratio) ผลกระทบทางบวก ทางลบ และผลที่ไม่ได้คาดหมาย (Spillover Effects) ซึ่งผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบเหล่านี้ จะเป็นข้อมูลสำคัญสำหรับผู้ตัดสินใจนโยบาย

ขั้นตอนที่ 3 การให้ความเห็นชอบกับนโยบาย (Policy Adoptions or Approvals) เป็นขั้นตอนที่ต้องคำนึงถึงผลที่จะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจ

ขั้นตอนที่ 4 การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ได้แก่ การกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบ การจัดสรรงบประมาณและบริการที่จำเป็น

ขั้นตอนสุดท้าย การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) เป็นการศึกษาการดำเนินงานของโครงการ รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงนโยบายให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

จากข้างต้นนี้ จึงสามารถสรุปความสัมพันธ์ในแต่ละขั้นตอน โดยพิจารณาได้ ดังภาพ 2.2



ภาพที่ 2.2 ความสัมพันธ์ของกระบวนการนโยบายสาธารณะตามแนวคิดของ Thomas R. Dye
แหล่งที่มา: Dye, 2011, p.29.

Althaus, Bridgman, & Davis (2007) กล่าวถึงวงจรนโยบายสาธารณะของออสเตรเลียว่าประกอบด้วย 8 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การกำหนด ประเด็นปัญหา (Identify Issues) ปัญหาใหม่จะเกิดขึ้นจากการถกเถียงของประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ หรือสื่อมวลชน โดยมีจุดมุ่งหมายให้รัฐทำในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แต่บางครั้งการดำเนินนโยบายอาจเกิดความล้มเหลวได้ และต้องการหามาตรการหรือวิธีการใหม่ จึงเกิดเป็นประเด็นปัญหาขึ้นมา

ขั้นตอนที่ 2 การวิเคราะห์นโยบาย (Policy Analysis) เมื่อประเด็นปัญหาได้รับความสนใจจากรัฐบาลแล้ว ขั้นตอนต่อมา คือ การวิเคราะห์นโยบาย ซึ่งต้องมีข้อมูลข่าวสารให้ครบหรือ

เพียงพอ สำหรับปัญหาที่เกิดขึ้นมานานแล้ว รัฐบาลอาจได้รับการชี้แนะเชิงปรัชญาและโครงการใหม่ๆ

ขั้นตอนที่ 3 เครื่องมือนโยบาย (Policy Instruments) การพิจารณาเครื่องมือนโยบายที่เหมาะสม บางปัญหาอาจต้องการกฎหมายใหม่ๆ ที่ทันสมัยมากขึ้น บางปัญหาที่ต้องการปรับปรุงระบบการบริหารงานภายในหน่วยงานภาครัฐ

เครื่องมือนโยบาย ถือเป็นแนวทางที่รัฐบาลใช้ให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งเครื่องมือนโยบายมี 4 ประการ ได้แก่ การสนับสนุน งบประมาณ การกระทำของรัฐ และกฎหมายประเทศ (Althaus, Bridgman, & Davis, 2007, p.71) นอกจากนี้ Hood & Margetts (2007) ได้มีการอธิบายถึงเครื่องมือนโยบายทั้ง 4 แบบ ดังนี้

1) การให้ข้อมูลข่าวสาร (Nodality) ซึ่งมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมแก่สาธารณชน

2) การใช้งบประมาณรัฐบาล (Treasure) เป็นการใช้เงินหรือทรัพยากรของรัฐบาลเพื่อนำไปใช้ในการกำหนดรูปแบบการทำงาน

3) ความมีอำนาจ (Authority) ซึ่งเป็นกฎหมายหรืออำนาจที่เป็นทางการ

4) การจัดระเบียบ (Organization) นโยบายที่ได้แถลงโดยหน่วยงานภาครัฐ

ขั้นตอนที่ 4 การปรึกษาหารือ (Consultation) เพื่อให้การวิเคราะห์มีความน่าเชื่อถือและได้ผลลัพธ์ที่เป็นไปได้ จึงต้องมีกระบวนการปรึกษาหารือ เนื่องจากปัญหาสาธารณะมักมีความเกี่ยวพันกับหลายหน่วยงาน เช่น ความช่วยเหลือเกี่ยวกับโครงการเศรษฐกิจขนาดใหญ่ เช่น โรงไฟฟ้าของเอกชน ซึ่งเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงพลังงาน และกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งผู้ประกอบการเองอาจต้องใช้ถ่านหินและน้ำ เพื่อให้สามารถผลิตไฟฟ้าส่งเข้าระบบสายส่ง รวมทั้งข้อตกลงและทุนในการซื้อไฟฟ้าในอนาคต ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงต้องร่วมดำเนินการบางอย่างเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาได้ดีที่สุด และพวกเขาจะให้ความสนใจเมื่อนโยบายเปลี่ยนแปลงไป โดยทั่วไป นโยบายจะเริ่มจากขอบเขตที่กว้าง ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน รัฐบาลจึงต้องมีการเปิดอภิปรายถึงที่มาของนโยบายระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยในการปรึกษาหารือ รัฐบาลจะต้องพึ่งพาผู้เชี่ยวชาญที่ทำงานเกี่ยวข้องกับสาขานโยบาย การปรึกษาหารือจะช่วยให้ข้อเสนอนโยบาย (Policy Proposals) ได้รับการพัฒนาและถือเป็นการทดสอบแนวคิด เพื่อความเหมาะสมที่สุดของนโยบาย

ขั้นตอนที่ 5 การประสานงาน (Coordination) เป็นขั้นตอนที่มักอภิปรายเกี่ยวกับงบประมาณที่มีอยู่ เพื่อจัดสรรให้นโยบายดังกล่าว และการประสานงานกับหน่วยงานราชการส่วนกลางอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับข้อเสนอใหม่ การประสานงานบางครั้งจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาที่

เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐด้วย อาจโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการระหว่างกรม (Interdepartmental Committees) ที่จะทำให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาทำงาน่วมกันเพื่อหาข้อตกลงร่วมกับเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ของนโยบาย

ขั้นตอนที่ 6 การตัดสินใจ (Decision) คือ การพิจารณาในคณะรัฐมนตรี จากข้อมูลเอกสารต่าง ๆ เพื่อพิจารณาการตัดสินใจพร้อมทางเลือกสำหรับตัดสินใจ ซึ่งการให้ข้อมูลที่เหมาะสม เพียงพอ ในรูปแบบที่เหมาะสมและในลักษณะที่มองเห็นเป็นขั้นตอนต่าง ๆ ได้อย่างเป็นเหตุผล จึงเป็นสิ่งสำคัญ

ขั้นตอนที่ 7 การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation) เกิดขึ้นภายหลังการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี โดยนโยบายจะถูกนำไปเผยแพร่ในรูปแบบของกฎหมายหรือโครงการ

ขั้นตอนที่ 8 การประเมินผล (Evaluation) ถือเป็นขั้นสุดท้ายของวงจรนโยบาย เป็นสิ่งที่มีความจำเป็นสำหรับรัฐบาลที่จะได้ทราบถึงผลของนโยบาย เพื่อนำมาปรับปรุง หรือออกแบบนโยบายใหม่ให้เหมาะสม การประเมินผลจะทำให้เริ่มต้นวงจรใหม่ มองปัญหาใหม่และพิจารณาเครื่องมือใหม่ ดังนั้น นโยบายสาธารณะจึงเป็นงานต่อเนื่องและไม่สิ้นสุด

Howlett & Ramesh (2009) อธิบายถึงกระบวนการของนโยบายสาธารณะทั้งกระบวนการนั้น ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับกระบวนการในการแก้ไขปัญหา ซึ่งในการแก้ไขปัญหานั้น ผู้จะแก้ไขปัญหาจะต้องรับรู้ถึงสภาพปัญหาเหล่านั้นก่อน (Problem Recognition) หลังจากนั้นจึงแสวงหาแนวทางต่าง ๆ ที่เป็นไปได้ เพื่อที่จะบรรเทาปัญหาดังกล่าว (Proposal of Solution) แล้วจึงเลือกทางเลือกต่าง ๆ ที่คิดว่า จะสามารถแก้ปัญหาได้ดีที่สุด (Choice of Solution) เมื่อได้ตัดสินใจทางเลือกใดทางเลือกหนึ่ง จึงนำทางเลือกดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติ (Putting Solution into Effect) จากนั้นจึงติดตามผลการปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าวว่าสามารถแก้ไขปัญหาได้หรือไม่ (Monitoring Results) และเมื่อเปรียบเทียบกับกระบวนการนโยบายสาธารณะนั้น ซึ่งเริ่มจากการกำหนดระเบียบวาระ (Agenda Setting) อันเป็นสภาวการณ์ที่ได้เกิดปัญหา (Problem) หรือปัญหาสาธารณะ (Public Problem) หรือการสร้างสถานการณ์ที่จะให้มีการกำหนดนโยบายขึ้นในสังคม และปัญหาสาธารณะหรือสถานการณ์ดังกล่าวได้เป็นรับรู้ของสาธารณชนทั่วไป รวมถึงผู้กำหนดนโยบายด้วย การรับรู้ถึงสภาพปัญหาดังกล่าวทำให้มีการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหา (Policy Formulation) และมีการตัดสินใจเพื่อเลือกทางเลือกดังกล่าว สำหรับนำไปแก้ไขปัญหา (Decision Making) และมีการนำไปปฏิบัติ (Policy Implementation) หลังจากนั้นจึงมีการประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบาย (Policy Evaluation) ว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้หรือไม่ ผลการปฏิบัติดังกล่าวจะถูกนำมาใช้เป็นข้อพิจารณาในการปรับปรุงนโยบาย (Policy

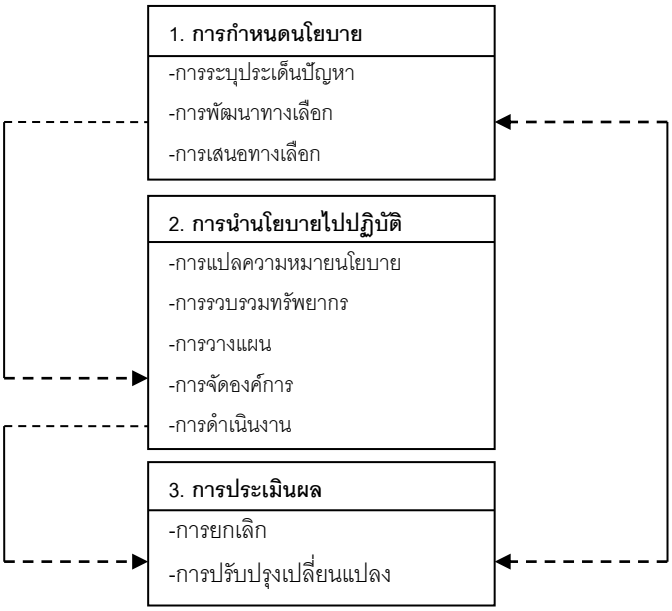
Adjustment) การเปลี่ยนแปลงนโยบาย (Policy Reconstruction) หรืออาจจะมีการยุตินโยบายสาธารณะ (Policy Termination) ดังกล่าว

ตารางที่ 2.1 ขั้นตอนการแก้ไขปัญหาและขั้นตอนของนโยบายสาธารณะ

ลำดับขั้น	ขั้นตอนการแก้ไขปัญหา	ขั้นตอนของนโยบายสาธารณะ
1.	การรับรู้ปัญหา	การกำหนดระเบียบวาระ
2.	ข้อเสนอทางเลือกเพื่อแก้ไขปัญหา	การกำหนดนโยบาย
3.	การเลือกทางเลือกเพื่อแก้ไขปัญหา	การตัดสินใจเลือกแนวทาง
4.	การนำทางเลือกไปแก้ไขปัญหา	การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
5.	การติดตามผลการแก้ไขปัญหา	การประเมินผลนโยบาย

แหล่งที่มา: Howlett & Ramesh, 2009, p.13.

การแบ่งขั้นตอนโดย ศุภชัย ยาวะประภาษ (2557) สรุปได้ 3 ขั้นตอน คือ 1) การกำหนดนโยบาย 2) การนำนโยบายไปปฏิบัติ และ 3) การประเมินผลนโยบาย ดังภาพที่ 2.3



ภาพที่ 2.3 ขั้นตอนนโยบายตามแนวคิดของศุภชัย ยาวะประภาษ

แหล่งที่มา: ศุภชัย ยาวะประภาษ, 2557, น. 35.

2.2 การนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการนโยบาย ซึ่งถือเป็นขั้นตอนที่นำเอามาตรการหรือแนวทางการดำเนินงานนโยบายที่ระบุไว้ในขั้นตอนการกำหนดนโยบายไปแปลงเป็นกิจกรรมต่าง ๆ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และหากนโยบายที่กำหนดขึ้นมาไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติ นโยบายดังกล่าวก็ไม่มีความหมายแต่ประการใด เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมจะไม่ได้รับการแก้ไข และไม่ก่อให้เกิดผลใดๆ ทั้งสิ้น นโยบายส่วนใหญ่มักไม่สามารถก่อผลลัพธ์ที่ตั้งใจและคาดหวัง เนื่องจากมีปัญหาและอุปสรรคนานัปการ ดังนั้น การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงให้ความสนใจเกี่ยวกับความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งหมด สามารถบรรลุถึงเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

การนำนโยบายไปปฏิบัตินี้ยังหมายถึงการบริหาร (Administration) กฎหมายที่มีตัวแสดง องค์การ วิธีการปฏิบัติ และเทคนิคต่าง ๆที่หลากหลาย เข้ามาเกี่ยวข้อง เพื่อทำให้เป้าหมายของนโยบายหรือแผนงานที่กำหนดไว้ได้บรรลุผล

การนำนโยบายไปปฏิบัติถือเป็นแนวคิดที่มีความเกี่ยวข้องกับกิจกรรม โดยได้รับการพิจารณาในสถานะผลผลิต และผลลัพธ์ที่มีตัวแสดง องค์การ เทคนิคในการติดตาม ควบคุมเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างมากมาย

2.2.1 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ นี้ ได้มีนักวิชาการทั้งชาวไทยและต่างประเทศให้คำจำกัดความอธิบายความหมายและขอบข่ายชัดเจนยิ่งขึ้น สามารถจำแนกมุมมองเป็น 2 ด้าน คือ 1) มุมมองที่ถือว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกิจกรมหรือกระบวนการที่กระทำเพื่อการบรรลุผลสำเร็จ และ 2) มุมมองที่ถือว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการแสวงหาคำอธิบาย และการสังเกตปรากฏการณ์ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.2.1.1 กิจกรรมหรือกระบวนการที่กระทำเพื่อบรรลุผลสำเร็จ

Williams (1971) ความสามารถขององค์การในการรวบรวมทรัพยากรการบริหารในองค์การให้สามารถปฏิบัติงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ ซึ่งต้องมีการจัดหา หรือตระเตรียมวิธีการทั้งหลายเพื่อจะทำให้การดำเนินงานตามนโยบายสำเร็จลุล่วง โดยต้องใช้ความพยายามอย่างต่อเนื่องในช่วงระยะเวลาหนึ่งๆ จนสามารถดำเนินการได้สำเร็จ ซึ่งมีจุดมุ่งเน้นในเรื่องการดำเนินการเพื่อให้นโยบายสำเร็จลุล่วงไปได้

Van Meter & Van Horn (1976) ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า การดำเนินการโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในภาครัฐและเอกชน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวมุ่งที่จะก่อให้เกิดความสำเร็จโดยตรงตามวัตถุประสงค์จากการตัดสินใจดำเนินนโยบายที่ได้กำหนดไว้ก่อนหน้านั้นแล้ว

จะเห็นได้ว่า เมื่อรัฐบาลได้ตัดสินใจดำเนินการตามนโยบายแล้ว สิ่งที่ต้องดำเนินการต่อไป คือ การนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติเพื่อให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ ซึ่งผู้ที่จะปฏิบัตินั้นอาจมีทั้งบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในภาครัฐหรือเอกชนก็ได้

Sabatier & Mazmanian (1989) การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การนำการตัดสินใจกำหนดนโยบายที่ได้กระทำไว้ ซึ่งอาจอยู่ในรูปของกฎหมายคำพิพากษาของศาล คำสั่งของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ โดยมีกระบวนการซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ได้แก่ การพิจารณาผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาตามวัตถุประสงค์นโยบาย การยินยอมปฏิบัติตามผู้ที่เกี่ยวข้อง และการพิจารณาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการรับรู้ของผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบาย และหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ จึงทำให้เราทราบว่า ศาลหรือฝ่ายตุลาการเป็นอีกองค์การหนึ่งที่มีอำนาจในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Alexander (2002) เห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การนำชุดการปฏิบัติ ซึ่งเป็นแผนการทำงานที่มุ่งส่งผลไปยังผู้ที่ตั้งใจจะให้ได้รับประโยชน์จากนโยบายเป็นการเฉพาะ และเป็นการปฏิบัติในภาคสนาม

Gerston (2004) อธิบายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นสิ่งที่ตอบสนองต่อจุดมุ่งหมาย ค่านิยมและความสัมพันธ์ใหม่ๆ ของบรรดาผู้มีอำนาจที่เกิดจากการที่พวกเขาประสบวิกฤติและการเผชิญหน้ากับปัญหาต่าง ๆ แต่เพียงตัวนโยบายเองนั้นไม่อาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ นโยบายจึงเป็นเพียงตัวกำหนดทิศทางการเปลี่ยนแปลงเท่านั้น ดังนั้น เพื่อให้นโยบายเกิดผลขึ้นมาจริง หน่วยงานของรัฐบาลก็ต้องเปลี่ยนแปลงนโยบาย เช่น กฎหมายไปสู่การปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นสิ่งที่แสดงกระบวนการแปลงแผนต่าง ๆ ในทางนโยบายไปสู่ความเป็นจริง

ณัฐฐา วินิจนัยภาค (2554) ได้อธิบายและตั้งข้อสังเกตว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นขั้นตอนที่อยู่ตรงกลางระหว่างขั้นตอนการกำหนดนโยบายและการประเมินผลนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติจะดำเนินไปได้เมื่อมีการลดความเป็นนามธรรมให้มีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยการแปลงนโยบายให้เป็นแผน แผนงาน โครงการ และกิจกรรม ตามลำดับ เพื่อให้ผู้มีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถดำเนินการได้ ซึ่งการจะดำเนินการให้ประสบผลสำเร็จ มี

ปัจจัยที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก และมีผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากนโยบาย กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดัน หน่วยราชการอื่น ๆ สื่อมวลชน และองค์การพัฒนาเอกชนที่สนใจในประเด็นนโยบายนั้น ๆ

มยุรี อนุมานราชธน (2556) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การแปลงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย ซึ่งอาจเป็นกฎหมาย หรือคำสั่งของรัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรีให้เป็นแนวทาง แผนงาน โครงการ กิจกรรมที่เป็นรูปธรรมประกอบด้วย การจัดหาทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ การวางแผนโครงการเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ที่กำหนด การออกแบบองค์การ และการดำเนินงานให้เป็นไปตามแนวทางการดำเนินงานโครงการที่กำหนดไว้

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2557) ได้สรุปเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งต้องมีประเด็นสำคัญอย่างน้อย 2 ประเด็น ได้แก่ ประเด็นแรก การนำนโยบายไปปฏิบัติถือเป็นกระบวนการ มีความต่อเนื่องไม่หยุดนิ่ง มีขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรม มิใช่กิจกรรมที่เกิดขึ้นแล้วเลือนหายไป หรือเป็นลักษณะขยักขย่อน แต่เป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องไม่หยุดยั้ง โดยแต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา และประเด็นที่สอง การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบาย เพราะผลของการดำเนินการนั้น คือ สิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายคาดหวังจะให้เกิด ซึ่งทราบได้จากวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้า

2.2.1.2 การศึกษาและสังเกตปรากฏการณ์

Barrett & Fudge (1981) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีมุมมองไกลออกไปกว่าที่กล่าวมาแล้ว โดยเห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นสิ่งที่ดูเพียงการผลักดันให้นโยบายบังเกิดผลเพียงด้านเดียวคงไม่ได้ แต่ควรจะหมายความรวมถึงการสังเกตปรากฏการณ์จริงที่เกิดขึ้น หรือถูกกระทำให้เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อเป็นการแสวงหาคำอธิบายว่ามีอะไรเกิดขึ้นบ้าง ปรากฏการณ์หรือการกระทำนั้นเกิดขึ้นได้อย่างไร เพราะเหตุใด ศูนย์กลางความสนใจการนำนโยบายไปปฏิบัติในทัศนะนี้จึงอยู่ที่ว่าอะไรคือสิ่งที่ถูกกระทำ จุดสนใจของการมองในแนวทางนี้จึงขึ้นกับการกระทำหรือความเคลื่อนไหวของกลุ่ม หรือของบุคคล และผู้มีหน้าที่กำหนดพฤติกรรมการกระทำนั้น และยังสนใจที่จะตรวจสอบระดับการปฏิบัติว่า มีความสัมพันธ์กับสาระนโยบายอย่างไร มิใช่การตรวจสอบเพียงการคาดคะเน มุมมองการนำนโยบายไปปฏิบัติในแง่นี้เป็นการวิเคราะห์แรงกดดันจากสภาพแวดล้อม และแรงกดดันจากหน่วยงานหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่พยายามจะเข้าไปมีอิทธิพลหรือเข้าไปควบคุมการกระทำนั้น สอดคล้องกับมุมมองของวรเดช จันทรศร (2527) ได้เสนอว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็น

เรื่องของการแสวงหาวิธีการและแนวทางการปรับปรุงนโยบาย แผนงาน และการปฏิบัติงานในโครงการให้ดีขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องของความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งมวลสามารถบรรลุผลตามนโยบายที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้

นอกจากนี้ Ripley & Franklin (1990) ได้อธิบายถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ และตั้งข้อพิจารณาลักษณะของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีลักษณะพิเศษใดบ้าง โดยต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ 5 ประเด็น ดังนี้ 1) มีผู้เกี่ยวข้องสำคัญๆ มากมาย 2) ผู้เกี่ยวข้องมีวัตถุประสงค์ที่หลากหลายและมักจะแตกต่างกันไป 3) นโยบายและโครงการของรัฐบาลมักขยายใหญ่ขึ้นทุกวัน 4) หน่วยงานในหลายระดับมีส่วนร่วมในการดำเนินการ 5) มีปัจจัยหลายประการที่สำคัญมากแต่อยู่นอกเหนือการควบคุม

จากคำนิยามของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งหมดนี้ พบว่า หลังจากที่ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหารได้ตัดสินใจกำหนดนโยบายใดนโยบายหนึ่งแล้ว หน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจหรือองค์การอื่นที่เกี่ยวข้องก็จะนำเอาเป้าหมายของนโยบายเหล่านี้มาบริหาร เพื่อให้บรรลุผล โดยพิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ และขั้นตอนบริหาร ดังนั้น การดำเนินการตามนโยบายหรือการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นกิจกรรมการบริหารนโยบาย

2.2.2 กระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานจำนวนมาก เช่น หน่วยงานรัฐบาลกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ซึ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องเปลี่ยนนโยบายออกมาเป็นแผน แผนงาน และโครงการ โดยการปฏิบัติต้องพิจารณาถึงองค์การ บุคลากร และความพร้อมเพรียงอื่น ๆ อันเป็นกลไกสำคัญในการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติให้บรรลุผล

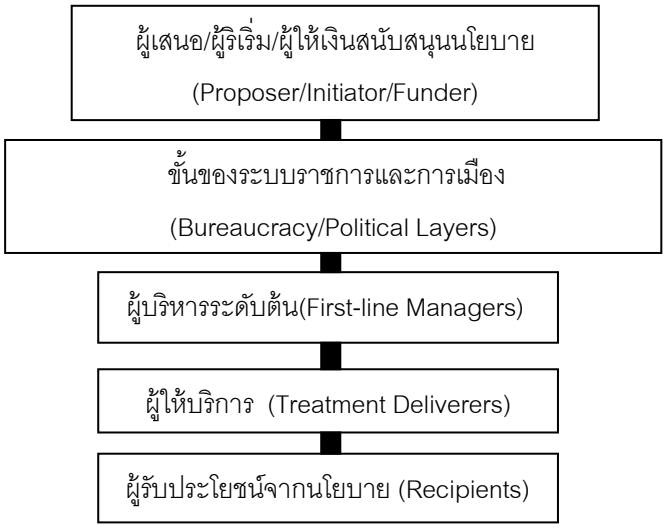
การมองกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมองได้หลายแบบ โดยอาจมองเป็นลำดับขั้นกระบวนการประกอบชิ้นส่วน แต่ทั้งหมดมีลักษณะร่วมกันประการหนึ่ง คือ มีช่องว่างระหว่างการนำไปปฏิบัติจริงกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ซึ่งเป็นปัญหาหลักของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.2.2.1 ลำดับขั้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ลักษณะของลำดับขั้นของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความเกี่ยวข้องกับระบบราชการและการเมือง

Williams (1971) กล่าวว่า นโยบายต่าง ๆ ที่คิดขึ้นและมีเงินสนับสนุนแล้วนั้น จะถูกส่งผ่านระบบราชการหรือการเมือง โดยที่ภายในยังแบ่งออกเป็นชั้นๆ และส่งไปยังผู้ปฏิบัติกลุ่ม

สุดท้าย ซึ่งเป็นผู้บริหารและผู้ให้บริการในหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และผู้รับประโยชน์หรือกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย พิจารณาได้ดังภาพที่ 2.4

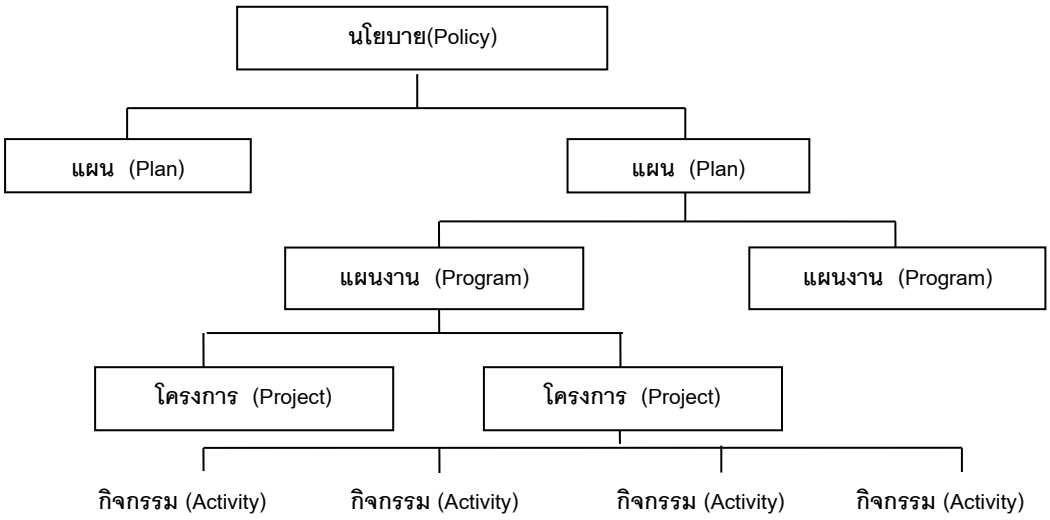


ภาพที่ 2.4 ลำดับชั้นของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

แหล่งที่มา: Williams, 1971, p.132.

จากภาพข้างต้น พบว่า ผู้เสนอริเริ่มหรือให้เงินสนับสนุนนโยบายอยู่ระดับบนของลำดับชั้นของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนที่แน่นหนาและซับซ้อนกว่า คือ ระบบราชการและการเมืองที่ต้องส่งนโยบายลงไป โดยแบ่งเป็นชั้นย่อยภายใน ซึ่งชั้นนี้มักจะประกอบด้วยหลายชั้นมาก และเมื่อนโยบายผ่านชั้นระบบราชการและการเมืองแล้ว ปัญหาในชั้นลำดับต่อมาคือผู้บริหารระดับต้น ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในการนำนโยบายไปปฏิบัติและมีบทบาทเป็นคนกลางในการประสานนโยบาย ส่วนผู้รับผลจากการปฏิบัติตามนโยบายหรือกลุ่มเป้าหมายนั้น ระบบราชการมักไม่ค่อยคำนึงถึง แต่ทว่านโยบายที่จะประสบความสำเร็จได้นั้นต้องให้กลุ่มเป้าหมายรับประโยชน์และเต็มใจที่จะรับ

นอกจากนี้ ธันยวัฒน์ รัตนสัค (2555) ได้แสดงกระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่เชื่อมโยงระหว่างแผน แผนงาน โครงการ และกิจกรรม ดังภาพที่ 2.5



ภาพที่ 2.5 กระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่เชื่อมโยงระหว่างแผน แผนงาน โครงการ และกิจกรรม

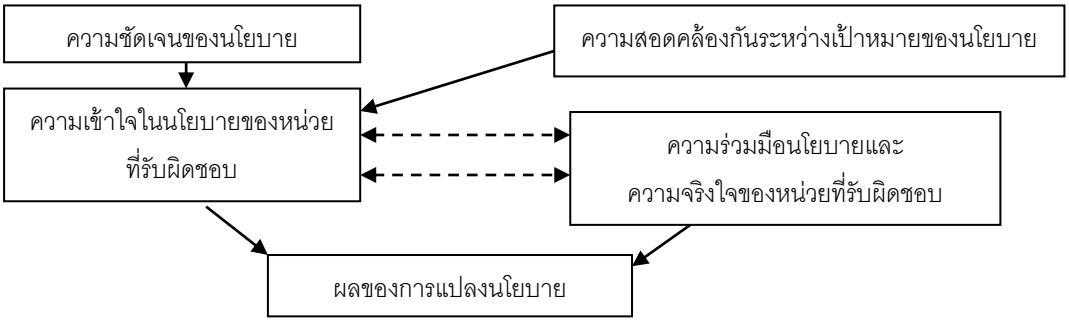
แหล่งที่มา: ธันยวัฒน์ รัตนสัค, 2555, น.217.

2.2.2.2 ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Berman (1978, pp.12-13) ได้ทำการศึกษาถึงกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยแบ่งเป็น 2 ขั้นตอนหลัก คือ ขั้นตอนในระดับมหภาค (Macro) และจุลภาค (Micro)

1) การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro Implementation) สามารถแบ่งเป็น 2 ขั้นตอน ดังนี้ (Lipsky, 1980, p.6; มยุรี อนุมานราชธน, 2556, น.227-228)

(1) ขั้นตอนการแปลงนโยบาย เมื่อฝ่ายการเมืองระดับชาติได้กำหนดขอบเขตการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะของกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี กฎกระทรวง และระเบียบหรือข้อบังคับสำหรับเป็นแนวทางนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว จะมีการจัดสรรงบประมาณให้แก่แนวทาง แผนงาน หรือโครงการนั้นๆ หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายความรับผิดชอบ ได้แก่ กระทรวงและกรมในส่วนกลาง จะทำหน้าที่แปลงนโยบายออกมาให้หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นนำไปปฏิบัติ ผู้ที่มีหน้าที่ในการแปลงนโยบายจะต้องศึกษาวัตถุประสงค์ของนโยบายให้เข้าใจถ่องแท้ เพราะหากนโยบายถูกแปลงออกไปในลักษณะที่เบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อาจถือได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความล้มเหลวตั้งแต่แรกเริ่ม สำหรับปัจจัยที่มีผลต่อความถูกต้องของการแปลงนโยบายไปปฏิบัติ มี 4 ปัจจัย ดังภาพที่ 2.6



——— ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยสาเหตุกับปัจจัยที่เป็นผล

------- ค วามสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยสาเหตุด้วยกัน

ภาพที่ 2.6 ปัจจัยที่มีผลต่อความถูกต้องในการแปลงนโยบายของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

แหล่งที่มา: วรเดช จันทรศร, 2552, น.36.

ดังนั้น ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในเบื้องต้นจึงขึ้นอยู่กับความชัดเจนกับความสัมพันธ์ของเป้าหมาย ประกอบกับที่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายตลอดจนให้ความร่วมมือกับฝ่ายการเมือง และมีความจริงใจในการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติเพียงใด

(2) ขั้นตอนของการยอมรับ คือ การทำให้หน่วยงานในระดับล่างยอมรับแนวทาง แผนงาน โครงการ หรือผลของการแปลงนโยบายนั้นไปปฏิบัติต่อไป ในการทำให้หน่วยงานระดับล่างยอมรับแนวทางดังกล่าวขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น ลักษณะของหน่วยงานท้องถิ่น สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม ฯลฯ ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะสร้างความเต็มใจให้หน่วยงานระดับล่างรับนโยบายไปปฏิบัติ อาจกล่าวได้ว่า อำนาจที่แท้จริงในการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่ที่หน่วยงานและผู้ปฏิบัติ ซึ่งได้แก่ ข้าราชการระดับล่าง การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงจำเป็นจะต้องมีความเข้าใจถึงขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคด้วย

2) การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค เมื่อหน่วยงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่นยอมรับแนวทาง แผนงาน หรือโครงการ แล้วนำไปปฏิบัติ โดยดำเนินการปรับเปลี่ยนแนวทางที่ส่วนกลางกำหนดให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่น และวิธีปฏิบัติงานของหน่วยงานของตน หรือปรับเปลี่ยนวิธีการปฏิบัติงานของหน่วยงานตนเองให้มีความสอดคล้องกับนโยบายที่ส่วนกลางกำหนดไว้ ซึ่งเป็นตัวการเข้าหากันและกัน (Mutual Adaptation)

เพื่อผลประโยชน์ระหว่างหน่วยงานเจ้าของโครงการกับหน่วยงานหรือองค์การระดับล่าง (Berman, 1978, pp.12-13) ซึ่งเมื่อปรับเปลี่ยนอย่างใดอย่างหนึ่งแล้วอาจจะส่งผลตามมา คือ หน่วยงานระดับภูมิภาคหรือท้องถิ่นยอมรับและถือเอาแนวทางนโยบายเป็นส่วนหนึ่งของภารกิจประจำวันอย่างต่อเนื่องหรืออาจจะยกเลิก นอกจากนี้ สิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค คือ ลำดับขั้นตอนของการตัดสินใจ หรือที่เรียกว่า Path of Micro Implementation ซึ่งประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ดังนี้ (วรเดช จันทรศร, 2552, น.37)

(1) ขั้นการระดมพลัง (Mobilization) หน่วยงานในระดับท้องถิ่นจะต้องดำเนินการใน 2 กิจกรรม คือ 1) การพิจารณารับนโยบาย โดยหน่วยงานส่วนท้องถิ่นเห็นว่าเป็นปัญหาสำคัญเร่งด่วน ตรงกับเป้าหมายของหน่วยงาน และความต้องการของประชาชน 2) การแสวงหาความสนับสนุนเป็นการส่วนตัวจากสมาชิกในองค์การอื่นที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ดังนั้นจึงควรให้หน่วยงานผู้เกี่ยวข้องร่วมกันกำหนดโครงการตั้งแต่แรกเริ่ม

(2) ขั้นการปฏิบัติ (Deliverer Implementation) เป็นขั้นตอนการปฏิบัติจริง จึงเป็นเรื่องของตัวผู้ปฏิบัติหรือผู้ให้บริการโดยตรง บางกรณีผู้ปฏิบัติอาจจะยอมทำการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของตนเองให้เข้ากับแผน แผนงาน หรือโครงการที่กำหนดไว้

หน่วยงานระดับปฏิบัติแต่ละแห่งมีสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน ดังนั้น โครงการต่าง ๆ เมื่อนำไปปฏิบัติแล้วอาจได้รับการยอมรับหรือถูกต่อต้านจากประชาชนในแต่ละท้องถิ่นหรือถูกต่อต้านจากผู้ดำเนินการตามโครงการดังกล่าว นโยบายอาจถูกปฏิบัติให้เบี่ยงเบนไปจากเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้แต่เดิมก็ได้

(3) ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่น หรือความต่อเนื่อง (Institution หรือ Continuation) จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อนโยบายดังกล่าวถูกนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่องโดยผู้ปฏิบัติ ทั้งนี้ นโยบายดังกล่าวถูกปรับเปลี่ยนเป็นงานประจำวัน และได้รับการยอมรับจากผู้ปฏิบัติ ขั้นตอนนี้จึงมีความสำคัญมากเนื่องจากนโยบายจากส่วนกลางเป็นจำนวนมากที่หน่วยปฏิบัติในระดับท้องถิ่นมีความกระตือรือร้นที่จะปฏิบัติเพียงช่วงเริ่มแรก แต่ต่อมาเมื่อส่วนกลางเลิกกวดขันในนโยบายดังกล่าว หน่วยงานในส่วนท้องถิ่นก็เลิกปฏิบัติตามไปด้วย ดังนั้น เพื่อให้นโยบายถูกนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง หน่วยงานส่วนกลางจะต้องพยายามหาทางสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่องให้เกิดขึ้นในการปฏิบัติตามนโยบายนั้นให้ได้ ผู้บริหารระดับท้องถิ่นจะต้องเป็นผู้ชักจูงให้ผู้ปฏิบัติเห็นความสำคัญของการปฏิบัตินโยบายดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง และต้องหาทางแปลงนโยบายนั้นให้เป็นภารกิจประจำวันของผู้ปฏิบัติไปโดยตลอด ในขณะเดียวกันผู้ปฏิบัติเองต้องยอมรับและปฏิบัตินโยบายนั้นอย่างเต็มใจเสมือนเป็นภารกิจประจำวันของตนเอง

2.2.3 ความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ ในบางครั้งประสบความสำเร็จและบางครั้งประสบความล้มเหลว ปัญหาคือ อะไรเป็นเครื่องวัด เกี่ยวกับเรื่องนี้ Kerr (1976) เสนอให้พิจารณาประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ 1) พิจารณาที่ขั้นการนำไปปฏิบัติ (Implementation Failure) 2) พิจารณาที่ตัวนโยบายและแผน (Instrument Failure) และ 3) พิจารณาที่การตัดสินเชิงคุณค่าหรือการตัดสินเชิงจริยธรรมของสังคม (Failure in Normative Justification)

การวัดคุณค่าความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบาย ยังมีแนวทางการพิจารณาได้อีกหลายแนวทาง เช่น

Bardach (1980) การวัดความล้มเหลวของนโยบาย สามารถมองได้ 3 มิติ ดังนี้

1) ความไม่สามารถบรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้
2) การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความล่าช้า
3) การใช้งบประมาณในการดำเนินงานเกินที่กำหนด

ในส่วนของ Cheema & Rondinelli (1983) เสนอให้พิจารณาความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ 2 องค์ประกอบ คือ 1) ระดับการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เป็นการเปรียบเทียบเทียบวัตถุประสงค์แต่ละข้อกับผลลัพธ์ (Outcomes) ที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ 2) ผลกระทบ (Impacts) ที่ตกไปสู่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายจากผลการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของนโยบาย เช่น ผลของนโยบายการสร้างงานในชนบท

Ingram & Mann (1980) ทำการศึกษาถึงสาเหตุของบางนโยบายที่ประสบความสำเร็จ โดยชี้ให้เห็นว่า ประเด็นของข้อขัดแย้งในการพิจารณาความสำเร็จของนโยบาย คือ

1) พิจารณาที่กรอบเวลาและเงื่อนไขของสภาพแวดล้อมของนโยบาย
2) พิจารณาที่ความสำเร็จของนโยบายหรือแผนหนึ่งสำเร็จแล้ว ส่งผลให้นโยบายหรืออีกแผนหนึ่งล้มเหลวหรือไม่
3) พิจารณาที่ขอบเขตของคำถามที่ใช้วัด

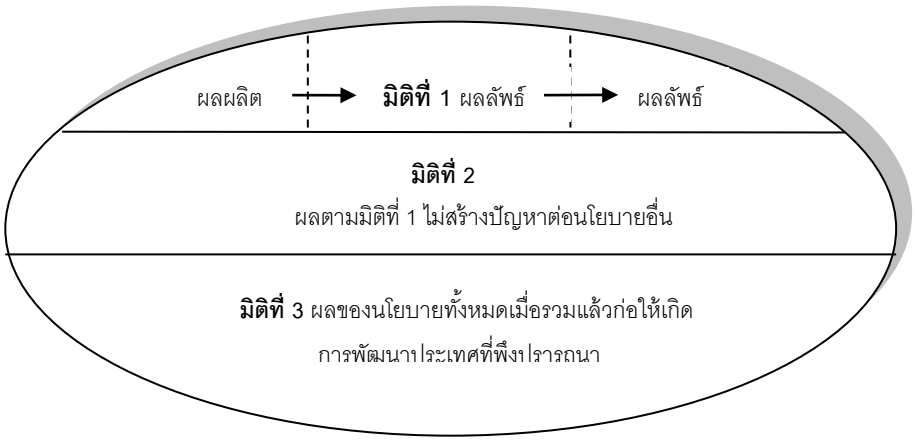
Ripley & Franklin (1990) ได้เสนอแนวทางเป็น 3 แนวทาง เพื่อเป็นเครื่องมือชี้วัดในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยกล่าวว่า เป็นลักษณะการนำนโยบายไปปฏิบัติเช่นใด ถือว่า ประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว

แนวทางแรก ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถวัดได้จากระดับของความร่วมมือที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติสามารถวัดได้จากระดับของความร่วมมือที่ผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีต่อผู้ออกคำสั่งหรือมีต่อผู้กำหนดนโยบาย

แนวทางที่สอง ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถพิจารณาได้จากเงื่อนไขที่ว่า ได้มีการบรรลุผลการปฏิบัติตามนโยบายนั้นตามภาระหน้าที่ขององค์การที่รับผิดชอบด้วยความราบรื่นและปราศจากปัญหา

แนวทางที่สาม ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถพิจารณาได้จากการที่นโยบายได้นั้นก่อให้เกิดผลกระทบตามที่พึงปรารถนาหรือไม่

นอกจากนี้ นักวิชาการไทย เช่นเดียวกับ วรเดช จันทรศร (2552, น.104-108) ได้เสนอกรอบการวัดวามสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติใน 3 มิติ ดังภาพที่ 2.7



ภาพที่ 2.7 มิติของตัวชี้วัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
แหล่งที่มา: วรเดช จันทรศร, 2552, น.106.

มิติที่ 1 ผลของนโยบายแบ่งเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ผลผลิต (Outputs) ผลลัพธ์ (Outcomes) และผลลัพธ์สุดท้าย (Ultimate Outcomes)

1) ผลผลิต (Outputs) สามารถวัดได้โดยการใช้เกณฑ์ด้านปริมาณ เวลา ค่าใช้จ่าย คุณภาพ และความพึงพอใจ

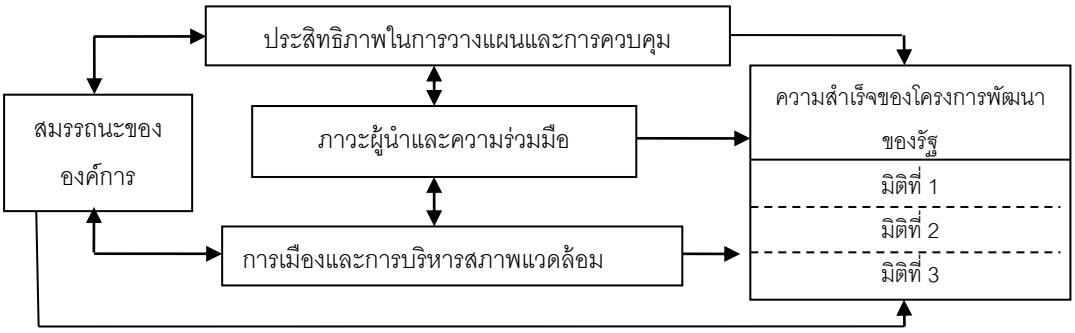
2) ผลลัพธ์ (Outcomes) พิจารณาถึงประโยชน์ที่กลุ่มเป้าหมายได้รับจากนโยบาย

3) ผลลัพธ์สุดท้าย (Ultimate Outcomes) คือ ผลผลิตและผลลัพธ์โดยรวมที่ส่งผลให้เกิดการพัฒนาประเทศ

มิติที่ 2 ผลรวมความสำเร็จ ต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อนโยบายอื่น แผนงาน และโครงการ ซึ่งพิจารณาตามเงื่อนไข 4 ข้อ คือ 1) นโยบายต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อโครงการหรือนโยบายอื่น

2) นโยบายต้องไม่ส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือ 3) นโยบายที่สำเร็จต้องไม่มีปัญหาด้านมาตรการ (Measures) และ 4) นโยบายที่สำเร็จจะต้องไม่มีปัญหาด้านมนุษยธรรมหรือศีลธรรม

มิติที่ 3 ผลรวมของนโยบายทั้งหมดเมื่อรวมกันแล้ว ต้องก่อให้เกิดการพัฒนาประเทศที่พึงปรารถนา ซึ่งอาจจะไม่สามารถประเมินได้โดยตรง แต่สามารถพิจารณาได้จากความสมบูรณ์ของปัจจัยทางการบริหารอื่น ๆ ที่เอื้อต่อการทำให้ผลรวมของแต่ละนโยบายนำไปสู่ความสำเร็จ



ภาพที่ 2.8 การบูรณาการเงื่อนไขหลักที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลว
แหล่งที่มา: วรเดช จันทรศร, 2540, น.144.

ดังภาพที่ 2.8 แสดงให้เห็นถึงการบูรณาการเงื่อนไขหลักที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลว ร่วมกับมิติความสำเร็จของนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของโครงการพัฒนาของรัฐที่สามารถประยุกต์ใช้กับโครงการ แผนงาน และนโยบายทั่วไปได้ (วรเดช จันทรศร, 2540, น.50)

2.2.4 ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติบางเรื่องเป็นสิ่งที่ง่าย มีกระบวนที่สลับซับซ้อน ซึ่งในแง่ดังกล่าวนี้จะมีปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติไม่มาก แต่ในบางเรื่องมีกระบวนการกลไกที่ดำเนินงานสลับซับซ้อนยุ่งยาก กรณีเช่นนี้จะมีปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมาก ในแง่ดังกล่าวนี้ ในทัศนะของ Simon (1997) ได้เสนอแนะให้ใช้หลักเหตุผลที่สมบูรณ์และศึกษาปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งการบรรลุวัตถุประสงค์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ต้องประกอบด้วยปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่

1) สภาพแวดล้อมภายนอกหน่วยงานที่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ
2) เวลาและทรัพยากรที่เพียงพอ สำหรับดำเนินการตามโครงการ

3) การวางแผนจัดสรรทรัพยากรที่ต้องใช้

4) นโยบายที่มีพื้นฐานอยู่บนทฤษฎี/หลักสาเหตุและผลลัพธ์ที่เชื่อถือได้

5) ความสัมพันธ์ระหว่างสาเหตุและผลลัพธ์เป็นความสัมพันธ์ทางตรง โดยไม่มีความสัมพันธ์อื่นใดมาแทรกซ้อน

6) ความสัมพันธ์แบบพึ่งพาระหว่างหน่วยงานอยู่ในระดับต่ำ

7) ความเข้าใจและความเห็นพ้องกันในวัตถุประสงค์

8) การจัดกิจกรรมตามลำดับอย่างเหมาะสม

9) การติดต่อสื่อสารและประสานงานอย่างเต็มที่

10) ผู้มีอำนาจหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติต้องได้รับการยอมรับอย่างแท้จริง

Williams (1971) ได้เสนอว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการวางแผนวิเคราะห์ล่วงหน้าตามขั้นตอน ได้แก่ 1) ต้องวิเคราะห์นโยบายให้ถ่องแท้ ทั้งความหมาย ความชัดเจน ความเจาะจง และความสมเหตุสมผล เพื่อขจัดปัญหาในการปฏิบัติ 2) ต้องวิเคราะห์ความพร้อมขององค์การในเรื่องบุคลากรการบริหารงาน 3) กำหนดรูปแบบขององค์การและการบริหารงานและปัจจัยที่จำเป็น ส่วนปัจจัยสำคัญๆ ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ Edwards & Wayne (2006) เสนอว่า มีจำนวน 5 ปัจจัย ที่ผู้เกี่ยวข้องควรให้ความสนใจมากขึ้น ได้แก่ 1) ระบบสื่อสาร 2) ทรัพยากรและอำนาจในการจัดสรรหรือแบ่งปันทรัพยากร 3) ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ 4) มาตรฐานของระเบียบวิธีการที่ใช้ในการปฏิบัติงาน และ 5) ทำการติดตามผล ซึ่งถือเป็นปัจจัยที่จำเป็นหรือสำคัญอย่างยิ่ง เช่นเดียวกับ Sabatier & Mazmanian (1989) ที่ได้อธิบายข้อเสนอทั่วไปว่า การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายให้ชัดเจน จนสามารถนำไปปฏิบัติได้ในระดับพื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายได้ตามความคาดหวังนั้น องค์ประกอบย่อยที่สำคัญคือ การจัดลำดับวัตถุประสงค์อย่างชัดเจน การมีทรัพยากรที่เพียงพอกับการสร้างทีมงานเพื่อปฏิบัติ และติดตามงานในระดับพื้นที่ การมอบหมายงานให้กับหน่วยงานเพื่อนำไปสู่การประสานงาน การกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ การตัดสินใจของหน่วยงาน ล้วนแต่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และให้ทัศนะเกี่ยวกับผู้นำ โดยมองว่า ผู้นำมีบทบาทและอิทธิพลสูงในขั้นเริ่มต้น และนำนโยบายไปปฏิบัติในระยะสั้น แต่ในระยะยาว เมื่อเงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไป ความสำเร็จหรือล้มเหลวขึ้นอยู่กับการสนับสนุนของผู้คนทั่วไป แต่ Ripley & Franklin (1990) อธิบายปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นข้อเสนอที่ใช้ได้ดีกับนโยบายทางการศึกษา โดยปัจจัยสำคัญ มีดังต่อไปนี้

1) ข้อความนโยบาย หมายถึง เป้าหมาย วัตถุประสงค์ หรือขั้นตอน กลยุทธ์

2) การสนับสนุนจากผู้มีอำนาจและกลุ่มหลากหลายในสังคม

3) ศักยภาพขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ความสำคัญของปัจจัยด้านนี้ คือ องค์การเป็นกลไกสำคัญในการนำส่งนโยบายให้ถึงกลุ่มเป้าหมายตามเจตจำนงของนโยบาย

4) จิตสำนึกของผู้ปฏิบัติต่อนโยบาย

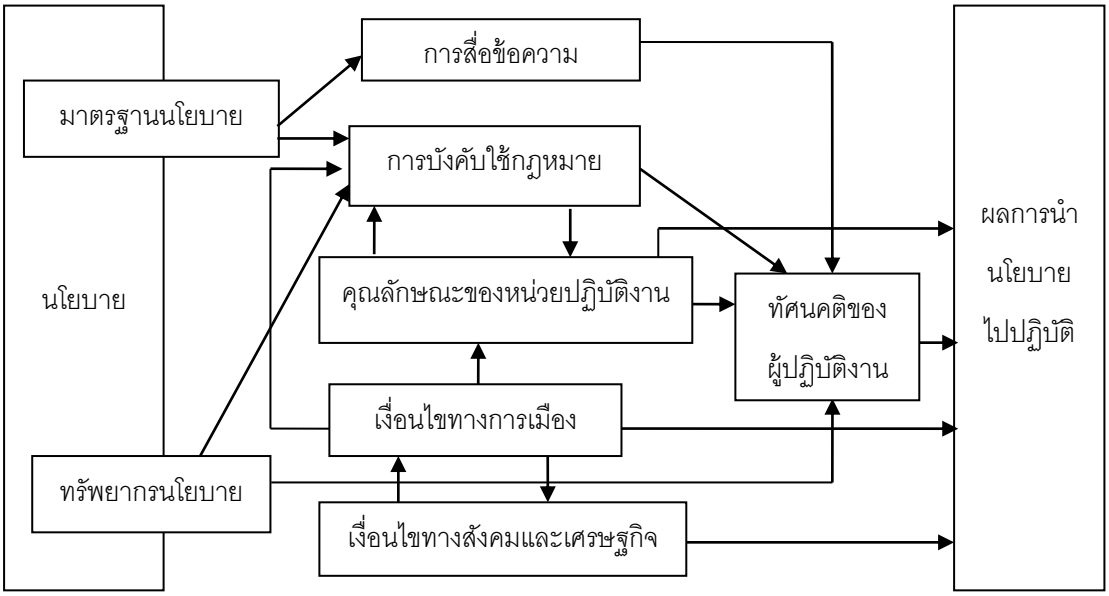
5) ผู้นำคนสำคัญ อาจมีส่วนริเริ่มนโยบาย เป็นผู้ที่ผลักดันนโยบายให้ได้รับการประกาศใช้ส่วนในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะคอยไกล่เกลี่ยและประนีประนอมปัญหา ผู้นำที่มีอิทธิพลสูงในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ผู้นำระดับสูงสุดที่ดูแลนโยบาย

6) การกำกับตรวจสอบ

นอกจากนี้ ศุภชัย ยาวะประภาษ (2557) ที่ได้ทำการทบทวนผลงานทางวิชาการในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา พบว่า มีปัจจัยหลายประการที่กำหนดความสำเร็จ ได้แก่ 1) ลักษณะของนโยบายนั้นๆ 2) วัตถุประสงค์ 3) ความเป็นไปได้ทางการเมือง 4) ความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยี 5) ความพอเพียงของทรัพยากร 6) ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ 7) ทัศนคติของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และ 8) กลไกภายในหน่วยงานหรือระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

2.3 ตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ตัวแบบที่พัฒนาโดยให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างองค์การเป็นตัวตัดสินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ ด้วยเหตุนี้การประเมินผลการปฏิบัติงานจึงต้องคัดเลือกเกณฑ์ที่เหมาะสม เพื่อวัดผลการปฏิบัติงานขององค์การว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายหรือไม่ การวัดผลการปฏิบัติงานจะพิจารณาถึงผลการดำเนินงานตามนโยบายว่าหมายถึงอะไร และองค์การมีความสามารถในการเสนอแนวทางแก้ไขความผิดพลาดที่อาจจะเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใด



ภาพที่ 2.9 ตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

แหล่งที่มา: Van Meter & Van Horn, 1976, p.463.

ดังภาพที่ 2.9 ตัวแบบนี้มุ่งอธิบายปัจจัยต่าง ๆ ที่มีความสำคัญต่อการนำนโยบายระดับชาติไปปฏิบัติ ได้แก่ มาตรฐานนโยบาย การสื่อข้อความ การบังคับใช้กฎหมาย คุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติงาน เงื่อนไขทางการเมือง เงื่อนไขทางสังคมและเศรษฐกิจ และทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งสามารถอธิบายตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

ประการแรก มาตรฐานนโยบาย (Policy Standards) เป็นการระบุรายละเอียดถึงรายละเอียดและเป้าหมายของนโยบายในลักษณะเชิงคุณภาพและปริมาณ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานตามนโยบาย ส่วนใหญ่จะกำหนดมาตรฐานไว้ในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และแผนงาน ซึ่งอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา มาตรฐานนโยบายถือเป็นองค์ประกอบการตัดสินใจที่มีอิทธิพลต่อกระบวนและผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สอดคล้องกับเนื้อความของกฎหมายที่บัญญัติไว้ นำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ซึ่งถ้านโยบายมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ชัดเจน ก็ย่อมทำให้เจ้าหน้าที่รัฐเข้าใจเป้าหมายในทิศทางเดียวกัน การนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะมีแนวโน้มประสบความสำเร็จตามมา แต่หากวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายไม่ชัดเจน แนวโน้มการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติก็อาจล้มเหลวได้

เช่นเดียวกับความชัดเจนในแนวทางการดำเนินการ ซึ่งถ้านโยบายได้มีการกำหนดวิธีการหรือขั้นตอนอย่างชัดเจนก็จะส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ แต่ทว่า หาก

นโยบายมิได้มีการกำหนดหรือระบุขั้นตอนการปฏิบัติงานอย่างชัดเจนก็ย่อมส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติอาจประสบความล้มเหลวได้ และถ้านโยบายมีความสอดคล้องรองรับกับความจริงก็จะส่งผลให้การนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ขณะเดียวกันถ้านโยบายไม่สามารถรองรับกับสภาพความจริงได้ การนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติก็อาจล้มเหลวได้

ประการที่สอง ทรัพยากรนโยบาย (Policy Resources) ซึ่งหมายถึง คุณภาพและปริมาณของงบประมาณ บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่รัฐ สถานที่ และเทคโนโลยีสารสนเทศ ที่นำมาใช้ตามกระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่รัฐจึงต้องเป็นบุคคลที่มีทักษะ ความรู้ความสามารถ ประสบการณ์หรือได้รับการฝึกอบรมมาเป็นอย่างดี เพื่อรองรับกับการปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบาย ซึ่งปัจจัยด้านทรัพยากรนี้ ยังส่งผลกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมาย และเป็นการป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่รัฐกระทำการทุจริตหรือเรียกรับสินบนแต่อย่างใด ซึ่งรวมถึงการละเลยหรือนิ่งเฉยในการปฏิบัติหน้าที่ ตลอดจนการเป็นผู้กระทำความผิดเสียเองด้วยเช่นกัน

ถ้าแต่ละองค์การมีจำนวนทรัพยากรเพียงพอในการรองรับกับภารกิจ การนำนโยบายไปปฏิบัติก็ย่อมมีแนวโน้มที่จะไปสู่ความสำเร็จ แต่หากองค์การเกิดปัญหาขาดแคลนทรัพยากร ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อการดำเนินการตามนโยบายที่อาจมีแนวโน้มไปสู่ความล้มเหลวลงได้

ขณะเดียวกันหากทรัพยากรได้ถูกนำไปใช้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายตามที่กำหนดไว้ การนำนโยบายนี้ไปดำเนินการก็มีแนวโน้มประสบความสำเร็จเช่นกัน แต่หากทรัพยากรมิได้ถูกนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ การนำนโยบายไปดำเนินการก็มีแนวโน้มสู่ความล้มเหลวลงได้

นอกจากนี้ ถ้าเจ้าหน้าที่รัฐมีประสบการณ์ ความรู้ ความสามารถ ทักษะและปฏิบัติงานอย่างเชี่ยวชาญ โดยผ่านการฝึกอบรมและพัฒนาทักษะอย่างต่อเนื่อง แนวโน้มการนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติก็จะประสบความสำเร็จ แต่ถ้าเจ้าหน้าที่รัฐไม่มีประสบการณ์ ขาดทักษะที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน และไม่เคยได้รับการฝึกอบรมและพัฒนาทักษะแต่อย่างใด ก็ย่อมจะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีแนวโน้มไปสู่ความล้มเหลวได้

ประการที่สาม การสื่อข้อความ (Communications) เป็นการถ่ายทอดข้อมูลผ่านการสื่อสารและประสานงานระหว่างบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งเจ้าหน้าที่รัฐและกลุ่มเป้าหมายให้มีการตีความเข้าใจในทิศทางเดียวกัน ภายใต้ความสนใจของสื่อมวลชนที่มีต่อปัญหา ทั้งนี้ การประชาสัมพันธ์ต่อสาธารณชนอาจเป็นอุปสรรคหรือช่วยเอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ต้องพิจารณาถึงมาตรฐานนโยบายที่เป็นสาเหตุสนับสนุนในการสื่อข้อความตามกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ทั้งนี้ ถ้าสื่อมวลชนให้ความสนใจเป็นจำนวนมากก็ย่อมทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผลสำเร็จ ในทางตรงกันข้าม ถ้าสื่อมวลชนนิ่งเฉยไม่สนใจเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเพื่อสะท้อนถึงปัญหาที่เกิดขึ้น การนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติก็อาจมีแนวโน้มล้มเหลวได้ ขณะเดียวกัน ถ้าสิ่งที่เผยแพร่ออกไปเป็นสิ่งที่ส่งเสริมการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น นโยบายที่นำไปปฏิบัติก็มีแนวโน้มประสบความสำเร็จ แต่หากการเผยแพร่ข่าวสารหรือประชาสัมพันธ์การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นภาพลักษณ์เชิงลบหรือเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานขององค์การ การนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติก็อาจมีแนวโน้มไปสู่ความล้มเหลวได้

นอกจากนี้ ถ้าความสามารถในการประสานงานระหว่างฝ่ายต่าง ๆ และองค์การที่ร่วมรับผิดชอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จะทำให้แนวโน้มของการนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ แต่หากการประสานงานระหว่างฝ่ายต่าง ๆ และองค์การที่ร่วมรับผิดชอบเป็นไปอย่างไร้ประสิทธิภาพ การนำนโยบายไปปฏิบัติก็อาจมีแนวโน้มไปสู่ความล้มเหลวลงได้

ประการที่สี่ การบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) การนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จจึงต้องมีกลไกและกระบวนการ ภายใต้กฎหมายในประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศ ตัวอย่างกฎหมายไทย อาทิ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ปัญหาประการหนึ่งที่เป็นอุปสรรคของการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ นั่นคือ ข้อบัญญัติและบทลงโทษที่ไม่เหมาะสมหรือเท่าทันกับสถานการณ์โลกและกลยุทธ์ของผู้กระทำผิดที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 จึงนับเป็นช่องโหว่ที่กฎหมายเหล่านี้ต้องพยายามปรับปรุงแก้ไขให้เท่าทันกับยุคสมัย สำหรับกฎหมายระหว่างประเทศ ถือเป็นบรรทัดฐานและจารีตประเพณี โดยไม่มีข้อบังคับการลงโทษที่ชัดเจน ความเคร่งครัดของผู้ปฏิบัติงานในการบังคับใช้กฎหมายได้ตลอดทั้งกระบวนการจึงถือเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งหากเจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติงานตามบรรทัดฐานที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัดและจริงจัง การดำเนินการตามนโยบายนี้ก็มีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จตามมา แต่หากเจ้าหน้าที่รัฐละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือกระทำการทุจริตเกิดขึ้น การนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติก็อาจมีแนวโน้มล้มเหลว ขณะเดียวกัน ถ้ารายละเอียดในบทบัญญัติของกฎหมายเหล่านี้ได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องอย่างเหมาะสมตามยุคสมัย นโยบายที่นำไปปฏิบัติก็มีแนวโน้มประสบความสำเร็จตามมา

ประการที่ห้า คุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติ (Characteristics of the Implementation Agencies) ซึ่งลักษณะความเป็นทางการและไม่เป็นทางการขององค์การที่ร่วมรับผิดชอบต่างมีผลกระทบต่อความสามารถในการปฏิบัติตามมาตรฐานของนโยบายภายใต้กฎระเบียบ ข้อบังคับ

และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน โครงสร้าง รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์การระหว่างประเทศส่งผลถึงแนวโน้มของการนำโยบายไปปฏิบัติให้มีประสิทธิผล นอกจากนี้ สถานภาพของหน่วยงานภายในองค์การ ย่อมมีผลกระทบต่อความสามารถในการบริหารเช่นกัน องค์การที่ได้รับอิทธิพลทางการเมืองอาจประสบปัญหาในการบริหารแผนงานและโครงการอย่างรุนแรงตามมา ซึ่งจะเห็นได้ว่า หากโครงสร้างองค์การไม่มีความซับซ้อนมาก การนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะมีแนวโน้มไปสู่ความสำเร็จ ขณะเดียวกันการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างองค์การต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผลสำเร็จ ในทางตรงกันข้าม ถ้าการปฏิบัติงานร่วมกันของคณะกรรมการและการร่วมงานแบบเครือข่ายเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ การนำนโยบายไปปฏิบัติก็อาจมีแนวโน้มล้มเหลวได้

ประการที่หก เงื่อนไขทางการเมือง (Political Conditions) ซึ่งเชื่อมโยงกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ โดยประชาชนของทุกประเทศ ได้แก่ เมียนมา มาเลเซีย และไทย ต่างเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง แม้แต่ละประเทศจะมีลักษณะการเมืองที่แตกต่างกันก็ตาม ทั้งนี้ การเคลื่อนไหวทางการเมืองอาจเป็นแรงต่อต้านทำให้การดำเนินการตามนโยบายไม่ประสบความสำเร็จหรือเกิดความล้มเหลวได้ ซึ่งหากการเมืองในแต่ละประเทศเกิดการเคลื่อนไหวบ่อยครั้งก็อาจทำให้การนำนโยบายไปดำเนินการเป็นไปอย่างล่าช้าและการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจเป็นไปในทิศทางไปสู่ความล้มเหลว แต่หากการเคลื่อนไหวทางการเมือง แต่ถ้ารัฐบาลของแต่ละประเทศไม่มีอุปสรรคในการบริหารงาน อันเนื่องจากกระแสต่อต้านจากประชาชน การดำเนินการตามนโยบายก็จะประสบความสำเร็จตามมาตรงข้ามกับแรงสนับสนุนทางการเมือง ซึ่งหากนโยบายได้รับความเห็นชอบจากทางการเมืองเป็นอย่างดี การนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติก็จะมีแนวโน้มประสบความสำเร็จ แต่หากรัฐบาลของแต่ละประเทศนิ่งเฉย การนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติก็มีแนวโน้มสู่ความล้มเหลวลงได้ นอกจากนี้ เงื่อนไขทางการเมืองยังส่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อคุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติ ซึ่งเป็นแรงผลักดันส่งเสริมการปฏิบัติงานขององค์การต่าง ๆ ตามความรับผิดชอบให้สอดคล้องกันตามนโยบายที่กำหนดไว้

ประการที่เจ็ด เงื่อนไขทางสังคมและเศรษฐกิจ (Social and Economic Conditions) ได้แก่ ความเชื่อ ค่านิยม วัฒนธรรม และวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน จะเห็นได้ว่า เมียนมา มาเลเซีย และไทย ทั้งสามประเทศนี้ต่างมีบริบททางสังคมที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ประชาชนที่อาศัยในพื้นที่เดียวกัน หากมีความเชื่อทางศาสนาอย่างเดียวกัน ก็จะทำให้ประชาชนเหล่านั้น อยู่ร่วมกันได้โดยไม่รู้สึกแปลกแยก หรือหากประชาชนในพื้นที่ให้การยอมรับความแตกต่างทาง

วัฒนธรรมได้ ทุกคนก็จะสามารถอยู่ร่วมกันได้โดยไม่เกิดปัญหาแต่ประการใด แนวโน้มความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ การดำเนินการตามนโยบายอาจมีอิทธิพลต่อสังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาทางสังคม และนำไปสู่ภาพลักษณ์เชิงลบของประเทศตามมา หรืออาจเป็นแรงงานไร้ฝีมือช่วยขยายการเติบโตทางเศรษฐกิจได้เช่นกัน หากสภาพการณ์ทางสังคมและเศรษฐกิจของของประเทศต่าง ๆ มีแนวโน้มที่ดีขึ้น ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ประการสุดท้าย ทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน (Official Attitudes) เป็นผลอันเนื่องจากปัจจัยทั้งหมดข้างต้นนี้ ซึ่งล้วนมีอิทธิพลต่อทัศนคติหรือแนวคิดของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีต่อวัตถุประสงค์ เป้าหมายและกระบวนการดำเนินงานตามนโยบาย ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมด มีความตั้งใจหรือเต็มใจในการปฏิบัติงาน และช่วยปรับเปลี่ยนพฤติกรรมให้การดำเนินงานเกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานด้านบวกเอื้ออำนวยให้การนำนโยบายไปปฏิบัติสัมฤทธิผล ในทางตรงข้าม ทัศนคติด้านลบจะขัดขวางการดำเนินงานตามนโยบาย ทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานที่มีผลต่อพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงาน ได้แก่ ความรู้และความเข้าใจในมาตรฐานนโยบาย ความคิดเห็นที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบายและกระบวนการดำเนินงานตามนโยบาย และความเต็มใจหรือความตั้งใจของผู้ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย

ทั้งนี้ หากเจ้าหน้าที่รัฐส่วนใหญ่เห็นชอบกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายนี้ แนวโน้มความสำเร็จของนโยบายก็จะเป็นไปในในทิศทางเดียวกัน แต่หากเจ้าหน้าที่รัฐส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย ก็จะส่งผลทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติก็มีแนวโน้มสู่ความล้มเหลวลงได้ อีกทั้งถ้าแนวคิดของเจ้าหน้าที่รัฐส่วนใหญ่เป็นไปในเชิงบวกก็จะทำให้นโยบายมีแนวโน้มประสบความสำเร็จ แต่หากเป็นไปในทิศทางที่ขัดแย้งกัน การดำเนินการตามนโยบายนี้ก็มีแนวโน้มสู่ความล้มเหลวลงได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเจ้าหน้าที่ยินดีหรือเต็มใจที่จะปฏิบัติตามภารกิจ การนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะมีแนวโน้มไปสู่ความสำเร็จได้ แต่หากเจ้าหน้าที่รัฐไม่พอใจหรือเต็มกับภารกิจที่ต้องรับผิดชอบ การนำนโยบายไปปฏิบัติก็อาจมีแนวโน้มสู่ความล้มเหลวลงได้

ปัจจัยสำคัญที่จะต้องตระหนักอยู่เสมอในการพิจารณาตัวแบบสหองค์การ คือ ลักษณะเชิงพลวัตของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในขั้นตอนแรกๆ อาจมีผลเพียงเล็กน้อยในเวลาต่อมา ในขั้นตอนแรกๆ นั้น นโยบายอาจต่างไปจากวิธีปฏิบัติเดิมอย่างมาก ซึ่งเป็นสาเหตุให้เกิดความเห็นพ้องต่อเป้าหมายขึ้น ณ จุดนี้ ปัจจัยอื่น ๆ เช่น คุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติ อาจต้องได้รับความสนใจมากขึ้น และต้องตระหนักอยู่เสมอว่า เป็นเรื่องสำคัญที่ต้องทำการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยมุมมองระยะยาว

(Longitude Perspection) รวมทั้งมุมมองแบบตัดขวาง (Cross Section) ด้วยเช่นกัน และต้องระมัดระวังว่า ความสัมพันธ์ที่ถูกกำหนดขึ้นในช่วงเวลาหนึ่ง เพราะสถานการณ์ที่แตกต่างไป อาจทำให้รูปแบบความสัมพันธ์เปลี่ยนแปลงไป (Clare & Corbett, 2003, pp.58-59)

2.4 สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

สัจธรรมความเป็นจริงของชีวิตที่ว่า ไม่มีสิทธิมนุษยชนส่วนหนึ่งส่วนใดที่มีความชอบสมบูรณ์เบ็ดเสร็จเด็ดขาดโดยลำพัง โดยธรรมชาติสิทธิเป็นเรื่องของการเรียกร้องหรืออ้างอิงที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและผลประโยชน์โดยตรงของกลุ่มผู้ทรงสิทธิ โดยนัยนี้ หลักการและเป้าหมายสิทธิเสรีภาพจึงทำหน้าที่เป็นเกณฑ์วินิจฉัยคุณค่าของการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ซึ่งอาจมีทิศทางความก้าวหน้า ชะงักงัน หรือแม้กระทั่งการถดถอยลง

2.4.1 พัฒนาการสิทธิมนุษยชนของไทย

พัฒนาการทางแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชน พบหลักฐานในช่วง พ.ศ. 2416 ถึงปี พ.ศ.2458 หรือในสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ทำการประกาศเลิกทาส ต่อมาปี พ.ศ. 2475 หรือในสมัยรัชกาลที่ 7 กลุ่มคณะราษฎรได้ทำการต่อสู้ เพื่อเรียกร้องประชาธิปไตย จนนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ พ.ศ. 2491 ประเทศไทยเข้าร่วมรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ และนำหลักการในปฏิญญามาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 ซึ่งได้รับการยกย่องจากนานาประเทศว่า เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยมากที่สุด (ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, 2549, น.110-115) ในปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2540 ซึ่งมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่ยกร่างและผ่านการพิจารณาจากสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) และปี พ.ศ. 2550 ประเทศไทยประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ผ่านการทำประชามติ โดยสิทธิมนุษยชนถูกกำหนดไว้ในหมวดที่ 3 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ในมาตรา 257 ให้ดำเนินการตรวจสอบและรายงานการกระทำ หรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี พร้อมทั้งกำหนดให้จัดตั้งกลไกที่มีความเป็นอิสระ

เพื่อตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ ซึ่งบทบัญญัติเหล่านี้ล้วนสนับสนุนหลักประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน โดยการเปิดพื้นที่ให้กับองค์การภาคประชาสังคม (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2554ก)

แม้ว่า วันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 เป็นต้นมา ได้มีการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 โดยในด้านสิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนยังคงยึดถือและปฏิบัติตามกฎหมายดังที่ผ่านมา ตามมาตรา 4 ที่บัญญัติว่า "... ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้" (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557, 2557, น.3)

2.4.2 นิยามและแนวคิดสิทธิมนุษยชน

จากการศึกษาพบว่า บุคคล องค์การและสถาบันทางสังคมจำนวนมาก ได้ให้นิยามคำว่าสิทธิมนุษยชน ในประเด็นหลักที่คล้ายคลึงกัน คือ ประเด็นด้านกฎหมาย ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2542) เสนอว่า สิทธิมนุษยชน หมายถึง สิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายไทย หรือตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี ตามที่พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (2542) ให้คำจำกัดความ สิทธิมนุษยชน ในมาตรา 3 ว่า หมายถึง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือตามกฎหมายไทย หรือตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม เช่นเดียวกับ Osiatyński (2009) ให้นิยามสิทธิมนุษยชนว่า สิทธิที่ทุกคนมีอยู่ในฐานะเป็นมนุษย์ ทั้งสิทธิในการดำรงชีวิตส่วนบุคคลและสิทธิในการอยู่ร่วมกันในสังคม สำหรับสิทธิในความเป็นมนุษย์มีทั้งสิทธิตามกฎหมาย และสิทธิที่มีอยู่โดยไม่ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของกฎหมาย แต่เป็นสิทธิที่เกิดจากมาตรฐานเพื่อความถูกต้อง ความเป็นธรรม หรือความยุติธรรม

ในส่วนประเด็นทางสังคม จรัล ดิษฐาอภิชัย (2546) ให้นิยามคำว่า สิทธิมนุษยชน ว่าหมายถึง สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน เป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่มนุษย์พึงมี เพื่อการดำรงชีวิตที่มีศักดิ์ศรีและมีคุณค่า และเป็นสิทธิตามธรรมชาติที่มนุษย์ทุกคนมีโดยไม่ต้องมีรัฐมารับรอง ครอบคลุมวิถีชีวิตของมนุษย์ทุกคนมาตั้งแต่เกิดจนตาย มีสภาพไร้พรมแดน และมีความสัมพันธ์

ใกล้ชิดกับกฎหมายธรรมชาติ เช่นเดียวกับชะวัชชัย ภาติณฐุ (2548) ให้นิยามว่า สิทธิมนุษยชน หมายถึง สิ่งจำเป็นสำหรับทุกคนที่ต้องได้รับในฐานะที่เป็นคน เพื่อให้มีชีวิตอยู่รอดได้ มีการพัฒนาอย่างมีศักดิ์ศรีเช่นเดียวกับคนอื่น โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ สีผิว เพศ อายุ ภาษา ศาสนา สถานภาพทางกายและสุขภาพ รวมทั้งความเชื่อทางการเมือง หรือความเชื่ออื่น ๆ ที่ขึ้นกับพื้นฐานทางสังคม โดยสิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งที่ไม่สามารถถ่ายโอนให้แก่ผู้อื่นได้

Shue (1996) ให้ทัศนะว่า สิทธิมนุษยชนนั้นถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ (Basic Rights) ที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1) สิทธิในการดำรงชีพ (Subsistence Rights) หมายถึง ความสามารถในการมีชีวิตตามปกติในขั้นพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับมนุษย์ ซึ่งครอบคลุมอากาศที่บริสุทธิ์ น้ำสะอาด อาหารพอเพียง มีสุขอนามัย เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัยและการสาธารณสุข/การป้องกันโรคที่พอเพียง

2) สิทธิในความปลอดภัย (Security Rights) หมายถึง การมีหลักประกันขั้นพื้นฐานในการมีชีวิตอยู่อย่างปลอดภัย รวมทั้งทรัพย์สินและผลผลิตต่าง ๆ มีความปลอดภัยและมั่นคงในร่างกาย ปลอดจากการถูกคุกคาม เช่น ไม่ถูกฆ่า ทรมาน กดขี่ ข่มขืน

Office the United Nations High Commissioner for Human Rights (2012b) กล่าวว่า สิทธิมนุษยชน หมายถึง เงื่อนไขของชีวิตที่ทำให้มนุษย์สามารถพัฒนาตนเองได้อย่างสมบูรณ์ รวมทั้งมีความสำนึกในผิดชอบชั่วดี และครอบคลุมสิ่งแวดล้อมภายนอก ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการมีชีวิต และความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกันของมนุษย์

ในทัศนะของบันดาล บัวแดง, พัชรินทร์ สิรสุนทร, ทวีศักดิ์ ศิริไพบูลย์ และเดช วัฒนชัยยิ่งเจริญ (2556) กล่าวว่า สิทธิมนุษยชน ควรมีความหมายครอบคลุมทั้งสองมิติ คือ มิติเชิงนโยบาย ได้แก่ การรับรองโดยกฎหมายและการระบุมาตรการอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร และมิติทางสังคม ได้แก่ การกำหนดเป็นจารีต ค่านิยม และอุดมการณ์ทางสังคม ที่บุคคลในสังคมรับรู้และถือปฏิบัติร่วมกัน ในฐานะที่เป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน ดังนั้น สิทธิมนุษยชนตามนัยนี้ จึงหมายถึง สิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลพึงมีโดยเสมอภาคกัน เป็นสิทธิตามธรรมชาติที่ติดตัวมาแต่กำเนิด เพื่อการดำรงชีวิตได้อย่างมีศักดิ์ศรี โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ สีผิว เพศ อายุ ภาษา ศาสนา และสถานะ มีโอกาสเท่าเทียมกับคนอื่นในการเรียนรู้และพัฒนาศักยภาพของตนเองอย่างเต็มที่และสร้างสรรค์ รวมทั้งเป็นสิทธิที่ติดตัวบุคคลตลอดไปไม่ว่าจะอยู่ในเขตปกครองใด

นอกจากนี้ ได้มีนักวิชาการเสนอแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพที่เป็นพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน ดังเช่น วสุ สิงหัษฐิต, ชาตรี เรืองเดชณรงค์, ศักดิ์ชาย จินะวงค์, ชัยณรงค์ เหลืองวิลัย และยงยุทธ ไชยพงศ์ (2550) กล่าวว่า สิทธิ หมายถึง อำนาจที่บุคคลใช้ในการเรียกร้องให้ผู้อื่น

กระทำการ หรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งให้เป็นประโยชน์แก่ตน และกล่าวว่า เสรีภาพ (Liberty) นั้น ได้แก่ ภาวะของบุคคลที่ไม่อยู่ภายในการครอบงำของผู้อื่น หรือภาวะที่ปราศจากการถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง บุคคลย่อมมีเสรีภาพอยู่ตราบเท่าที่เขาไม่ถูกบังคับให้กระทำในสิ่งที่เขาไม่ประสงค์จะกระทำ และไม่ถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวางไม่ให้กระทำในสิ่งที่เขาประสงค์จะกระทำ กล่าวโดยสรุป เสรีภาพ คือ อำนาจของบุคคลในอันที่จะกำหนดตนเอง (Self Determination) โดยอำนาจนี้บุคคลย่อมเลือกวิถีชีวิตของตนเองตามใจปรารถนา เสรีภาพจึงเป็นอำนาจที่บุคคลมีอยู่เหนือตนเอง

ตามแนวคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติที่ให้ความสำคัญกับสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ (Natural Rights) หรือสิทธิมนุษยชน (Human Rights) ที่มนุษย์ทุกคนถูกสร้างขึ้นมาให้เท่าเทียมกัน พระผู้เป็นเจ้าทรงประทานสิทธิอันมิอาจสละได้บางประการให้แก่มนุษย์ และตามแนวคิดสัญญาประชาคมที่ประชาชนทุกคนต่างมอบอำนาจอธิปไตยให้แก่รัฐ เพื่อให้รัฐปกป้องผลประโยชน์แก่ประชาชน ประชาชนจึงยอมอยู่ภายใต้เจตนารมณ์ร่วมของคนในสังคมหรือประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น ความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชน จึงผูกโยงกับแนวคิดว่าด้วยลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ถือว่า การมีรัฐธรรมนูญจึงทำให้เกิดการพิทักษ์รักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพราะฉะนั้นในเรื่องสิทธิมนุษยชนระยะก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 จึงมีเฉพาะหลักประกันของประชาชนต่อรัฐหรือสิทธิเสรีภาพของพลเมือง (Civil Liberty) (สมบัติ จันทรวงศ์, 2529, น.20) ได้แก่ เสรีภาพในทรัพย์สิน ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและร่างกาย ต่อมาในตอนปลายศตวรรษที่ 20 ประชาชนเริ่มคิดเห็นคุณค่าของการมีรัฐบาลไว้เพื่อป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการละเมิดของเอกชนหรือกลุ่มบุคคล รวมถึงการที่ประชาชนมีความจำเป็นขั้นพื้นฐานและการศึกษา รัฐสมัยใหม่จึงมีนโยบายแห่งรัฐเป็นรัฐสวัสดิการ (Welfare State)

2.4.2.1 ประเภทของสิทธิเสรีภาพ การรับรองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในรัฐเสรีประชาธิปไตยจะต้องมีการรับรองโดยชัดแจ้ง แบ่งเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้ (United Nations, 2013)

ประการแรก สิทธิมนุษยชนเบื้องต้น การมีสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน และการมีสิทธิและเสรีภาพของทุกคนที่ได้กำหนดไว้ในปฏิญญาสากล รวมถึงมนุษย์ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพในการมีชีวิตและความมั่นคงแห่งบุคคล

ทุกคนย่อมมีสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของสิทธิมนุษยชน โดยถือว่ามนุษย์มีสิทธิติดตัวมาตั้งแต่เกิด มนุษย์มีศักดิ์ศรี มีความเสมอภาคกัน ดังนั้น จึงห้ามเลือกปฏิบัติต่อมนุษย์และควรปฏิบัติต่อกันเสมือนเป็นพี่น้อง สิทธิมนุษยชนเป็นที่สิ่งที่ไม่สามารถโอนให้แก่กันได้ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลทุกประเทศที่จะสร้างหลักประกันแก่ทุกชีวิต ให้ครอบคลุม

ในเรื่องที่สำคัญตามปฏิญญา ได้แก่ 1) ความมั่นคงหรือเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย 2) สิทธิเสรีภาพในชีวิตส่วนตัว และ 3) สิทธิเสรีภาพในตัวบุคคล ที่บุคคลจะทำอะไรในร่างกายของตนก็ได้

ประการที่สอง สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (Civil and Political Rights) ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. 1948 สรุปสาระสำคัญ ดังนี้

ข้อ 4 บุคคลจะตกอยู่ในความเป็นทาสไม่ได้ โดยห้ามการค้ามนุษย์ทุกรูปแบบ

ข้อ 5 บุคคลจะถูกกระทำการทรมาน หรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีไม่ได้

ข้อ 6 ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับทุกแห่งหนว่า เป็นบุคคลตามกฎหมาย

ข้อ 7 ทุกคนเสมอภาคกันตามกฎหมายและมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ

ข้อ 8 ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาอันมีประสิทธิผลจากศาลต่อการกระทำอันล่วงละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของตนเองตามกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญ

ข้อ 9 บุคคลจะถูกจับกุมหรือกักขัง ตามอำเภอใจไม่ได้

ข้อ 10 ทุกคนมีสิทธิในความเสมอภาค และต้องได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรมและเปิดเผยอย่างเสรีภาพจากศาลที่ไม่มีความลำเอียง

ข้อ 11 ทุกคนที่ถูกกล่าวหาว่า เป็นบุคคลที่กระทำผิดทางอาญามีสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่า เป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่า เป็นผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย

ข้อ 12 บุคคลจะถูกแทรกแซงความเป็นส่วนตัว ครอบครัว ที่อยู่อาศัย การสื่อสาร หรือจะลบหลู่เกียรติยศและชื่อเสียงไม่ได้

ข้อ 13 ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพแห่งการเคลื่อนย้ายและการอยู่อาศัยภายในพรมแดนของแต่ละรัฐ และมีสิทธิที่จะออกนอกประเทศตนเองหรือกลับสู่ประเทศของตนเองได้

ข้อ 14 ทุกคนมีสิทธิที่จะแสวงหาที่ลี้ภัยในประเทศอื่นจากการประหัตประหารได้ แต่สิทธินี้จะยกขึ้นกล่าวอ้างจากความผิดในประเด็นการเมือง หรือจากการกระทำอันขัดต่อวัตถุประสงค์และหลักการของสหประชาชาติไม่ได้

ข้อ 15 ทุกคนมีสิทธิในการถือสัญชาติและเปลี่ยนแปลงสัญชาติของตนเองได้

ข้อ 16 ครอบครัวเป็นหน่วยธรรมชาติทางพื้นฐานสังคม เพราะฉะนั้นทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากสังคมและรัฐ และชายหญิงทุกคนที่มีอายุครบบริบูรณ์ตามกฎหมายแล้ว ย่อมมีสิทธิที่จะสร้างครอบครัวของตนเองได้

ข้อ 17 ทุกคนมีสิทธิที่จะเป็นเจ้าของทรัพย์สิน ไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สินของตนเองหรือทรัพย์สินที่อยู่ร่วมกับผู้อื่น

ข้อ 18 ทุกคนมีสิทธิในการเปลี่ยนศาสนาหรือความเชื่อ และมีเสรีภาพในการแสดงออกทางศาสนาหรือความเชื่อของตนเองในชุมชนหรือในพื้นที่สาธารณะ

ข้อ 19 ทุกคนมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็น แสวงหาข้อมูลข่าวสาร และสามารถรับส่งข้อคิดเห็นต่าง ๆ ผ่านสื่อใดก็ได้ โดยปราศจากการแทรกแซง

ข้อ 20 ทุกคนมีสิทธิในการชุมนุมและการสมาคมโดยสันติ

ข้อ 21 ทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศของตนเอง ทั้งโดยตรงหรือทางผู้แทนซึ่งมาจากการเลือกตั้ง รวมทั้งทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะในประเทศของตนเองโดยความเสมอภาค

ข้อ 22 ทุกคนมีสิทธิในการเข้าถึงหลักประกันด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

ข้อ 23 ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพในการทำงานและเลือกงานได้ โดยมีการคุ้มครองเมื่อเกิดการว่างงาน รวมทั้งทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับค่าจ้างเท่าเทียมกันในงานที่มีลักษณะเดียวกัน โดปราศจากกาเลือกปฏิบัติ และทุกคนมีสิทธิที่จะจัดตั้งหรือเข้าร่วมสหภาพแรงงาน

ประการที่ 3 สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (Economic Social and Cultural Rights) ได้แก่

ข้อ 24 ทุกคนมีสิทธิในการพักผ่อนยามว่าง รวมทั้งการจำกัดเวลาในการทำงานที่ชอบด้วยเหตุผล และมีวันหยุดเป็นครั้งคราว ซึ่งวันหยุดดังกล่าวรวมค่าตอบแทนแล้วเช่นกัน

ข้อ 25 ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพ เช่น อาหาร การรักษาพยาบาล และบริการทางสังคมที่จำเป็นเพียงพอสำหรับวิถีความเป็นอยู่ของตนเองและครอบครัว

ข้อ 26 ทุกคนมีสิทธิได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานจากรัฐโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย

ข้อ 27 ทุกคนมีสิทธิเข้าร่วมในวัฒนธรรมชุมชนอย่างเสรีภาพ และมีสิทธิได้รับการคุ้มครองผลประโยชน์จากการประดิษฐ์ทางวิทยาศาสตร์ วรรณกรรม และศิลปกรรมที่ตนเองเป็นผู้สร้างสรรค์ขึ้นมา

ประการสุดท้าย กล่าวถึงหน้าที่ของบุคคล สังคม และรัฐ โดยการที่จะต้องดำเนินการสร้างหลักประกันให้มีการคุ้มครองสิทธิที่ปรากฏในปฏิญญานี้ให้ได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจัง ห้ามรัฐกระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนและจำกัดสิทธิของบุคคล มิให้ใช้สิทธิมนุษยชนละเมิดสิทธิของผู้อื่นในสังคมและโลก ดังบทบัญญัติข้อ 28 กล่าวถึงการที่ทุกคนมีสิทธิในการจัดระเบียบทางสังคมระหว่างประเทศ เช่นเดียวกับข้อ 29 ที่กล่าวถึงการใช้สิทธิและเสรีภาพของทุกคน

ที่ต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัด ตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายเท่านั้น ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้จะต้องไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์และหลักการขององค์การสหประชาชาติ ไม่ว่ากรณีใดก็ตาม และข้อสุดท้ายกล่าวถึงปฏิญญานี้ว่า ไม่มีบทบัญญัติข้อใดในปฏิญญานี้ที่อาจตีความได้ว่า เป็นการให้สิทธิใดแก่รัฐหรือบุคคลใดในการดำเนินกิจกรรมหรือกระทำการอันมุ่งต่อการทำลายสิทธิเสรีภาพตามที่กำหนดไว้ในปฏิญญานี้

2.4.2.2 รัฐกับความผูกพันต่อสิทธิเสรีภาพ

1) ความผูกพันต่อฝ่ายนิติบัญญัติ การออกกฎหมายจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขรายละเอียดที่รัฐธรรมนูญกำหนด และไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพอีกด้วย เช่น รัฐธรรมนูญบัญญัติสิทธิของบุคคลในการรับทราบข้อมูลข่าวสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2550, น.14-17) ทั้งนี้ การออกกฎหมายต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัด คือ การจำกัดสิทธิเสรีภาพที่จะกระทำได้ อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายจะต้องมีผลเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้แก่กรณีใดกรณีหนึ่ง ต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมาย โดยศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้ทำการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา (วสุ สิงหัษฐิต และคณะ, 2550, น.1-9 – 1-10)

2) ความผูกพันต่อฝ่ายบริหาร จากหลักการในเรื่องของการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อสิทธิเสรีภาพ ซึ่งประกอบด้วยหลัก 2 หลัก คือ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2552, น.75-77)

(1) หลักความมาก่อนของกฎหมาย คือ การกระทำของฝ่ายปกครองใดๆ ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือบทบัญญัติของกฎหมายย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การกระทำของฝ่ายปกครองที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ถือเป็นการกระทำที่ขัดต่อสิทธิเสรีภาพ

(2) หลักเงื่อนไขของกฎหมาย คือ การกระทำของฝ่ายปกครองต้องมีกฎหมายให้อำนาจ โดยเฉพาะการกระทำที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจย่อมถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3) ความผูกพันต่อฝ่ายตุลาการ ทำให้การกระทำทางฝ่ายตุลาการต้องชอบด้วยกฎหมาย ไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพโดยฝ่ายตุลาการมีความผูกพันสิทธิเสรีภาพ 2 ลักษณะ คือ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2552, น.78)

(1) ตรวจสอบความผูกพันในเรื่องสิทธิเสรีภาพของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารว่ามีการกระทำที่ขัดต่อสิทธิเสรีภาพหรือไม่

(2) ฝ่ายตุลาการต้องตรวจสอบความผูกพันของฝ่ายตุลาการเองในเรื่องสิทธิเสรีภาพเพื่อไม่ให้มีการใช้กฎหมายหรือตีความกฎหมายที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพด้วย

4) ความผูกพันต่อบุคคลที่สามหรือระหว่างปัจเจกชนด้วยกัน รัฐทำหน้าที่คุ้มครองสวัสดิการสังคมไม่ให้มีการละเมิดสิทธิเสรีภาพในระหว่างปัจเจกชนด้วยกันเอง (วสุ สิงหัษฐิต และคณะ, 2550, น.1-10 – 1-12)

2.4.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

2.4.3.1 หลักการสำคัญในเรื่องสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ประกอบด้วย 4 ด้าน คือ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, 2550, น.8-20)

1) การคุ้มครอง ส่งเสริม และการขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่

2) การลดการผูกขาดอำนาจรัฐและขจัดการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม

3) การทำให้การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรมและจริยธรรม

4) การทำให้ระบบตรวจสอบมีความเข้มแข็งและทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพในด้านการคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพของประชาชน

2.4.3.2 หลักการตามกฎหมายแพ่งในเรื่องการละเมิด

1) แนวคิดพื้นฐานของกฎหมายละเมิด ในสังคมใดก็ตามที่มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นบ่อยครั้งและลักษณะการละเมิดมีระดับที่รุนแรงมาก ย่อมสะท้อนถึงปัญหาด้านอื่น ๆ ของสังคมนั้น อาทิ สภาวะความเป็นอยู่ของบุคคลในสังคมนั้น หรือปัญหาการทำหน้าที่ปกป้องคุ้มครองประชาชนของรัฐ หรือหากการละเมิดนั้นเกิดจากรัฐย่อมสะท้อนให้เห็นถึงการละเลยต่อหน้าที่ และไม่ตระหนักในสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน เพราะเมื่อเกิดปัญหาการละเมิดขึ้นมา จะส่งผลกระทบต่อคู่กรณีในเบื้องต้น เนื่องจากผู้ถูกละเมิดจะได้รับความเสียหาย ไม่ว่าจะต่อร่างกายที่อาจสูญเสียอวัยวะไป หรือได้รับผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยที่ไม่อาจดำเนินชีวิตได้อย่างปกติสุข หรือไม่สามารถประกอบอาชีพการงานได้อีกต่อไป ซึ่งในบางรายอาจถึงขั้นเสียชีวิต ชื่อเสียง ทั้งนี้ผลของการละเมิดย่อมส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่น (Domino Effect) (จี๊ด เศรษฐบุตร, 2553, น.144)

รูปแบบของการกระทำละเมิดในปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก เพราะปัญหาเศรษฐกิจ การเมือง ตลอดจนความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทำให้การละเมิดมีความรุนแรง ความสลับซับซ้อน และส่งผลกระทบในวงกว้างมากขึ้น แต่กระบวนการเรียกร้องการเยียวยาความเสียหายจากผู้กระทำละเมิดกลับมีความยุ่งยากซับซ้อนและไม่เอื้อต่อการคุ้มครองผู้เสียหายเท่าที่ควร (Product Liability) หรือละเมิดด้วยการทำลายชื่อเสียงผ่านระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตก็สามารถกระทำได้ง่าย แต่การตรวจสอบจับกุมผู้กระทำผิดอาจทำได้ยาก (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558, น.1-2)

ความคิดหรือการกระทำที่แตกต่างกันของประชาชนทั่วไป อาจนำมาสู่ความขัดแย้งและความเสียหายที่อาจมีทั้งต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน รัฐจึงต้องเข้ามากำกับดูแลด้วยการรับรองและคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ของบุคคล เช่น สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในชีวิตร่างกาย ซึ่งทำให้บุคคลอื่นเกิดหน้าที่ (Duty of Care) ไม่กระทำการใดกระทบต่อสิทธิของผู้อื่นนั้น หากผู้ใดฝ่าฝืนถือว่า เป็นการล่วงต่อสิทธิผิดหน้าที่ (Bureau of Duty) ต้องได้รับบทลงโทษ คือ การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (ปริญญาวัน ชมเสวก, 2550, น.12-15)

2) ความหมายของละเมิด โดย Griffith (1925, อ้างถึงใน วสุ สิงหัษฐิต และคณะ, 2550, น.3-29) ได้กล่าวว่า การละเมิด คือ การกระทำหรือละเว้นการกระทำโดยบุคคลที่ขัดต่อกฎหมาย ซึ่งก่อให้เกิดการบาดเจ็บหรือผลข้างเคียงตามมากับผู้ใดผู้หนึ่งซึ่งไม่ได้รับอนุญาต โดยไม่ว่าจะเป็นทางชีวิต ทรัพย์สินหรือชื่อเสียง ซึ่งกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การละเมิด คือ การกระทำหรือละเว้นการกระทำซึ่งเป็นการล่วงละเมิดต่อสิทธิของเอกชนที่กฎหมายรับรอง เอกชนผู้เสียหายนั้นย่อมมีสิทธิฟ้องร้องค่าสินไหมทดแทน

3) บทบาทหน้าที่ของกฎหมายละเมิด (อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, 2553, น. 187)

(1) กฎหมายละเมิดมีหน้าที่ในการสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม (Justice) เนื่องจากกฎหมายนี้มองว่า เมื่อบุคคลใดก็ตามที่สร้างความเสียหายให้เกิดขึ้นกับผู้อื่น หรือบุคคลใดก็ตามที่เป็นผู้กระทำการละเมิด (Tort Feasor) ผู้นั้นย่อมต้องรับผิดชอบในผลของการกระทำ หรือความเสียหายด้วยการกระทำการบางอย่าง

(2) กฎหมายละเมิดทำหน้าที่ลงโทษผู้กระทำผิด (Punishment) เพื่อให้เข็ดหลาบ ในกฎหมายละเมิดแม้จะเป็นความผิดในทางแพ่งที่ไม่มีบทลงโทษใดๆ ที่กระทบต่อเสรีภาพของผู้กระทำผิดก็ตาม แต่กฎหมายละเมิดยังเปิดโอกาสให้กำหนดระดับความหนักเบา

ของค่าสินไหมทดแทน เพื่อให้สามารถกำหนดค่าสินไหมทดแทนขั้นสูง (Punitive Damages) เพื่อให้เป็นมาตรการในเชิงลงโทษให้เข็ดหลาบได้ด้วย

(3) กฎหมายละเมิดยังทำหน้าที่ในการควบคุมพฤติกรรมของผู้คนในสังคมอีกด้วย เพราะเมื่อมีการบัญญัติบทลงโทษสำหรับการละเมิดเอาไว้ก็มีผลทำให้คนในสังคมมีความระมัดระวังในการกระทำของตนมากขึ้น ย่อมส่งผลให้ความเสียหายจากการละเมิดลดน้อยลง และส่งผลดีต่อเศรษฐกิจโดยรวมของสังคมหรือประเทศนั้นๆ

4) ทฤษฎีความรับผิดชอบทางละเมิดที่พิจารณาจากมูลเหตุความรับผิดในการละเมิด แบ่งแนวคิดได้เป็น 2 แนวทาง คือ (อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, 2553, น.188-189)

(1) ทฤษฎีเสี่ยงภัยหรือรับภัย (Liability without Fault) บุคคลใดเป็นผู้กระทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นขึ้นแล้วบุคคลนั้นย่อมกระทำละเมิด และต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เพื่อเป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อความเสียหายนั้น โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงว่าบุคคลนั้นจะกระทำผิดด้วยหรือไม่ ซึ่งความรับผิดชอบทางละเมิด คือ มุ่งที่จะชดใช้เยียวยาความเสียหายที่ตนเป็นผู้ก่อขึ้นเท่านั้น มิได้มีเจตนามุ่งที่การลงโทษบุคคลผู้กระทำ เช่น ในกฎหมายอาญา

(2) ทฤษฎีความผิด (Liability as a Result of Fault) เป็นทฤษฎีที่มีแนวคิดแตกต่างจากทฤษฎีรับภัย โดยทฤษฎีนี้มีหลักว่า บุคคลจะต้องรับผิดต่อผู้อื่นในความเสียหายจากการกระทำของตนก็ต่อเมื่อเป็นการกระทำความผิดก่อน (การกระทำยังหมายความรวมถึงการงดเว้นการกระทำด้วย ซึ่งโดยปกติการงดเว้นกระทำการไม่ถือเป็นการละเมิด เว้นแต่กรณีที่บุคคลใดมีหน้าที่ที่จะต้องกระทำการใดต่อผู้อื่น) แต่ถ้าไม่กระทำการดังกล่าว จะถือว่า เป็นการงดเว้นและนำไปสู่การละเมิดได้

กฎหมายที่บัญญัติที่มุ่งจัดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเป็นสำคัญ ดังนั้นการพิจารณาถึงความรับผิดในการละเมิดนั้น ย่อมต้องพิจารณาการกระทำนั้นด้วยว่า กระทำผิดหรือไม่อย่างไร ทฤษฎีรับภัยนั้นมุ่งที่จะทำการเยียวยาชดใช้ให้ผู้เสียหาย แต่ต้องอาศัยเหตุผลอันสมควรเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม

2.4.4 **พันธกรณีระหว่างประเทศ ด้านสิทธิมนุษยชนที่ไทยเข้าร่วมภาคี**

สนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนมีลักษณะเป็นสนธิสัญญาพหุภาคี ซึ่งกระบวนการในการทำสนธิสัญญามีหลายขั้นตอน นับตั้งแต่การเจรจา การให้ความยินยอมของรัฐเพื่อผูกพันตามสนธิสัญญาโดยการลงนาม การให้สัตยาบัน การภาคยานุวัติ (หมายถึง การที่รัฐหนึ่งซึ่งไม่ได้เป็นรัฐภาคีที่เข้าร่วมเจรจา และลงนามในสนธิสัญญาตั้งแต่แรก ได้ดำเนินการให้ความยินยอมเพื่อเข้า

เป็นภาคีสนธิสัญญาและผูกพันตามสนธิสัญญาที่รัฐอื่น ๆ ได้ทำการตกลงและมีผลบังคับใช้อยู่ก่อนแล้ว (สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิคส์, 2555)) และบางรัฐอาจตั้งข้อสงวน และเมื่อปฏิบัติตามขั้นตอนในการทำสัญญาครบถ้วนแล้ว ภาคีก็มีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาต่อไป นับตั้งแต่สิ้นสุดปี พ.ศ. 2550 เป็นต้นมา ประเทศไทยเป็นภาคีสนธิสัญญาหลักจำนวน 7 ฉบับ ได้แก่ (คณะกรรมการประสานงานองค์การสิทธิมนุษยชน, 2544)

2.4.4.1 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) ประกอบด้วย วรรคอารัมภบท และบทบัญญัติ 53 ข้อ ซึ่งแบ่งเป็น 6 ส่วน ดังนี้ (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2558ข, น.15-19)

วรรคอารัมภบท กล่าวถึงพันธกรณีของรัฐด้านสิทธิมนุษยชนตามกฎบัตรสหประชาชาติ รวมทั้งหน้าที่ของบุคคลที่จะส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และได้รับสิทธิทั้งด้านพลเมือง การเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม อย่างเท่าเทียมกัน

1) กล่าวถึงสิทธิการกำหนดเจตจำนงตนเอง (Right of Self Determination) ซึ่งถือกำเนิดมาจากการที่รัฐใดรัฐหนึ่งตกอยู่ภายใต้การยึดครองของรัฐอื่น เมื่อสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐเหล่านี้ได้เรียกร้องเอกราช และแยกตัวออกจากรัฐที่ปกครอง ประชาชนในรัฐย่อมมีสิทธิในการกำหนดวิถีชีวิตของตนเอง มีรัฐบาลของตนเอง และมีเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมเป็นของตนเองด้วยเช่นกัน

2) กล่าวถึงพันธกรณีของรัฐภาคีที่รับรองว่า จะเคารพและประกันสิทธิของบุคคล รวมถึงการห้ามเลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลทางเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง สัญชาติ สถานะทางเศรษฐกิจ สังคมถิ่นกำเนิด หรือสภาพอื่นใด โดยจะดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติภายในประเทศ ประกันว่าบุคคลที่ถูกละเมิด จะได้รับการเยียวยา ไม่ว่าใครก็ตามจะได้รับสิทธิพลเมืองและการเมืองอย่างเท่าเทียมกัน และการห้ามการตีความกติกาในอันที่จะไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพอื่น ๆ ลง

3) กล่าวถึงสาระของสิทธิในส่วนที่เป็นสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ได้แก่ สิทธิในการมีชีวิตอยู่ เสรีภาพจากการถูกทรมาน การห้ามบุคคลมิให้ตกอยู่ในภาวะเยี่ยงทาส การห้ามบุคคลมิให้ถูกจับกุมโดยตามอำเภอใจ การปฏิบัติต่อผู้ถูกลิดรอนเสรีภาพ อย่างมีมนุษยธรรม การห้ามบุคคลถูกจำคุกด้วยเหตุที่ไม่สามารถชำระหนี้ตามสัญญาได้ เสรีภาพในการโยกย้ายถิ่นฐาน ความเสมอภาคของบุคคลภายใต้กฎหมาย การห้ามมิให้มีการบังคับใช้กฎหมายอาญาย้อนหลัง สิทธิการได้รับรองเป็นบุคคลตามกฎหมาย การห้ามแทรกแซงความเป็นส่วนตัว

การคุ้มครองเสรีภาพทางความคิด เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก การห้ามโฆษณาชวนเชื่อเพื่อการสงคราม หรือก่อให้เกิดความเกลียดชังทางเชื้อชาติ สิทธิที่จะชุมนุมอย่างสันติ การรวมกันเป็นสมาคม สิทธิของชายหญิงที่อยู่ในวัยที่เหมาะสมในการมีครอบครัว การคุ้มครองสิทธิเด็ก และการที่พลเมืองทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนในกิจการสาธารณะ การรับรองว่าบุคคลทั้งปวงย่อมเสมอภาคกันตามกฎหมายและได้รับการคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน การรับรองสิทธิของชนกลุ่มน้อยทางเผ่าพันธุ์ ศาสนา และภาษาภายในรัฐ

4) กล่าวถึงการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ รวมถึงพันธกรณีในการเสนอรายงานของรัฐภาคี การยอมรับอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน และขั้นตอนการพิจารณาข้อร้องเรียน

5) ห้ามการตีความไปในทางขัดกับกฎหมายระหว่างประเทศอื่น ๆ รวมทั้งการมิให้ตีความในการที่จะลิดรอนสิทธิที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

สมัชชาใหญ่สหประชาชาติได้รับรองกติการะหว่างประเทศฉบับนี้ เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2509 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2519 (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2558ข, น.19)

ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง โดยการภาคยานุวัติเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2539 ซึ่งมีข้อความรวมทั้งสิ้น 53 ข้อ โดยในข้อที่ 1-27 เป็นบทบัญญัติที่ให้การรับรองถึงสิทธิและเสรีภาพ และข้อที่ 28-53 เป็นบทบัญญัติที่ระบุถึงวิธีดำเนินการและการบังคับกติการะหว่างประเทศในฉบับนี้ และมีผลใช้บังคับกับประเทศไทย เมื่อวันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2540 โดยมีการตีความถ้อยแถลงไว้ 4 ประเด็น ดังนี้

ข้อ 2 วรรค 1 เรื่องสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง (Right to Self Determination) ได้ตีความตามปฏิญญาและแผนปฏิบัติการเวียนนา กล่าวคือ มิให้ตีความว่าอนุญาตหรือสนับสนุนการกระทำใดๆ ที่จะเป็นการแบ่งแยกหรือทำลายบูรณภาพแห่งดินแดนหรือเอกภาพทางการเมืองของรัฐเอกราชอธิปไตย ทั้งนี้ไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วน

ข้อ 6 วรรค 5 การห้ามประหารชีวิตผู้ที่อายุต่ำกว่า 18 ปี ประเทศไทยแถลงตีความว่า ประมวลกฎหมายอาญาของไทย กำหนดว่า เด็กอายุ 14 ปี ไม่ต้องรับโทษ เด็กอายุ 14-17 ปี ศาลสามารถลดโทษลงกึ่งหนึ่ง ส่วนผู้มีอายุเกิน 17 ปี แต่ไม่เกิน 20 ปี ศาลสามารถใช้ดุลยพินิจลดโทษหรือไม่ก็ได้ รวมถึงโทษประหารชีวิต

ข้อ 9 วรรค 3 การนำตัวผู้ต้องหาเข้าสู่การพิจารณาคดีภายในโดยทันที

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยได้ให้อำนาจพนักงานสอบสวนควบคุมตัวผู้ต้องหาก่อนนำตัวไปศาลได้ 48 ชั่วโมง นับแต่เวลาที่ผู้ถูกจับเดินทางมาถึงที่ทำการของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ และสามารถขยายเวลาการควบคุมตัวไว้ได้ไม่เกิน 7 วัน จากนั้นต้องนำตัวมาขออนุญาตจากศาลเพื่อฝากขังต่อไป (สมชาย พงษ์พัฒนาศิลป์ และเผ่าพันธุ์ ชอบน้ำตาล, 2555, น.5)

ข้อ 20 วรรค 1 เรื่องการห้ามการโฆษณาชวนเชื่อเพื่อทำสงคราม โดยรัฐบาลไทยได้ตีความคำว่า สงคราม คือ สงครามตามที่ขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งไม่รวมถึงสงครามเพื่อป้องกันตนเองในกรณีที่ไทยจำเป็นต้องประชาสัมพันธ์และชักชวนให้ประชาชนรักชาติ ในกรณีที่ต้องทำสงครามเพื่อป้องกันการรุกรานจากประเทศอื่น

2.4.4.2 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights: ICESCR) ทำให้บรรดานานาประเทศที่เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติไม่เพียงแต่เห็นชอบกับสิทธิต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน แต่ยังถือเป็นมาตรการในการปฏิบัติตาม กล่าวคือ ประเทศที่ให้สัตยาบัน (Ratify) ต้องเคารพและปฏิบัติตามข้อความในกติกาดังกล่าว และส่งรายงานการปฏิบัติตามกติการะหว่างประเทศให้แก่สหประชาชาติในทุกปี แบ่งเป็น 5 ส่วน มีสาระคล้ายคลึงกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง คือ (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2558ก, น.15-19)

1) กล่าวถึงสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง (Right of Self Determination)

2) กล่าวถึงพันธกรณีของรัฐภาคีที่จะดำเนินมาตรการต่าง ๆ อย่างเหมาะสมตามลำดับขั้น นับตั้งแต่การเคารพ คุ้มครอง ส่งเสริม และทำให้เป็นจริง อย่างเต็มที่ตามที่ทรัพยากรมีอยู่ เพื่อให้มีความคืบหน้า โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ ความเท่าเทียมกันระหว่างบุรุษและสตรี ในการได้รับสิทธิ การจำกัดสิทธิ ตามกติกา รวมทั้งการห้ามตีความใด ๆ ในกติกาที่จะทำลายสิทธิหรือเสรีภาพตามที่รับรองไว้ในกติกานี้

3) กล่าวถึงสาระของสิทธิ ได้แก่ สิทธิในการทำงานและมีเงื่อนไขการทำงานที่เหมาะสมเป็นธรรม สิทธิที่จะก่อตั้งสหภาพแรงงาน และสิทธิที่จะหยุดงาน สิทธิที่จะได้รับสวัสดิการและการประกันด้านสังคม การคุ้มครองและช่วยเหลือครอบครัว สิทธิที่จะมีมาตรฐานชีวิตที่ดีพอเพียง สิทธิที่จะมีสุขภาวะด้านกายและใจที่ดีที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ สิทธิในการศึกษา สิทธิในวัฒนธรรมและประโยชน์จากความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์

4) กล่าวถึงพันธกรณีในการจัดทำรายงานของรัฐภาคี บทบาทของคณะมนตรีเศรษฐกิจ และสังคมในการตรวจสอบการปฏิบัติตามพันธกรณีร่วมกับกลไกอื่นของสหประชาชาติ รวมทั้งการให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพันธกรณีของกติกา การดำเนินการของรัฐภาคีที่จะร่วมมือในระดับระหว่างประเทศในการส่งเสริมสิทธิตามกติกา การห้าม การตีความบทบัญญัติเพื่อจำกัดหน้าที่ของกลไกสหประชาชาติที่กำหนดไว้ตามกฎบัตรและธรรมนูญขององค์การ รวมทั้งการไม่ตีความในทางที่จะจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

5) กล่าวถึงการเข้าเป็นภาคี และการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกติกาสมัชชาใหญ่สหประชาชาติได้รับรองกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2509 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 มกราคม พ.ศ. 2519 ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ 5 กันยายน พ.ศ. 2542 โดยได้ทำถ้อยแถลงตีความของข้อที่ 1 วรรค 1 เกี่ยวกับสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง (Right to Self Determination) เช่นเดียวกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง โดยให้หมายความตามปฏิญญาและแผนปฏิบัติการเวียนนา ซึ่งเป็นผลของประชุมระดับโลกว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเมื่อปี พ.ศ. 2536 ว่า สิทธิดังกล่าวมิให้ตีความอนุญาตหรือสนับสนุนการกระทำใดๆ ที่จะเป็นการแบ่งแยก หรือทำลายบูรณภาพแห่งดินแดนหรือเอกภาพทางการเมืองของรัฐเอกราชอธิปไตย ทั้งนี้ ไม่ว่าทั้งหมดหรือเพียงแต่บางส่วน

2.4.4.3 อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women: CEDAW) เพื่อการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเลือกปฏิบัติในรูปแบบของการบังคับให้แต่งงาน ความรุนแรงในครอบครัว รวมทั้งประกันว่า สตรีและบุรุษมีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติและดูแลจากรัฐอย่างเสมอภาคกัน ทั้งด้านการศึกษา การดูแลสาธารณสุข รวมถึงการปฏิบัติในสถานที่ทำงาน ได้แก่ (United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women, 2009)

1) กล่าวถึงคำจำกัดความของคำว่าการเลือกปฏิบัติต่อสตรี (Discrimination against Women) พันธกรณีของรัฐภาคี มาตรการที่รัฐภาคีต้องดำเนินการเพื่อสนับสนุนความก้าวหน้าของสตรี มาตรการเร่งด่วนชั่วคราว เพื่อสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างบุรุษและสตรีอย่างแท้จริง ซึ่งจะไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติต่อสตรี และการปราบปราม การลักลอบค้า และแสวงหาประโยชน์ทางเพศจากสตรี

2) กล่าวถึงความเท่าเทียมกันระหว่างบุรุษและสตรีในด้านการเมืองและการดำรงชีวิต (Public Life) ทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ

3) กล่าวถึงการที่สตรีจะได้รับการดูแลทางเศรษฐกิจ โดยได้รับความเท่าเทียมกันในด้านสิทธิและโอกาสที่จะได้รับการจ้างงานและสิทธิด้านแรงงาน รวมถึงการป้องกันความรุนแรงต่อสตรีในสถานที่ทำงาน ความเท่าเทียมกันในการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพ โดยเฉพาะสตรีมีครรภ์ และหลังคลอดบุตร รัฐภาคีจะประกันความเป็นอิสระของสตรีด้านการเงินและสังคม และการให้ความสำคัญแก่สตรีในชนบท ทั้งด้านแรงงานและความเป็นอยู่

4) กล่าวถึงความเท่าเทียมกันของบุรุษและสตรีในด้านกฎหมาย โดยเฉพาะในด้านกฎหมายครอบครัว ซึ่งเป็นการประกันความเท่าเทียมกันในชีวิตส่วนบุคคล

5) กล่าวถึงการจัดตั้งคณะกรรมการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ พันธกรณีในการจัดทำรายงานของรัฐภาคี และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ

6) กล่าวถึงการมิให้ตีความข้อบทของอนุสัญญาที่จะขัดต่อกฎหมายภายในที่ดำเนินการ มากกว่าที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาและกฎหมายระหว่างประเทศที่มีอยู่ การนำพันธกรณีไปปฏิบัติในระดับประเทศ การเปิดให้ลงนามและกระบวนการเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญา การแก้ไขอนุสัญญาและเงื่อนไขการมีผลบังคับใช้ของอนุสัญญา การตั้งข้อสงวน การขัดแย้งในการตีความระหว่างรัฐภาคี

ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฉบับนี้โดยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม พ.ศ. 2528 และมีผลบังคับกับประเทศไทยเมื่อวันที่ 8 กันยายน พ.ศ. 2528 โดยได้ตั้งข้อสงวนเมื่อเข้าเป็นภาคีไว้จำนวน 7 ข้อ ได้แก่ (สุทิน นพเกตุ, 2549, น.52-53)

ข้อ 7 ความเสมอภาคทางการเมือง และการรับตำแหน่งราชการ

ข้อ 9 การถือสัญชาติของบุตร

ข้อ 10 ความเสมอภาคทางการศึกษา

ข้อ 11 วรรค 1 (ข) สิทธิและโอกาสที่จะได้รับการจ้างงานชนิดเดียวกัน

ข้อ 15 วรรค 3 การทำนิติกรรม

ข้อ 16 ความเสมอภาคในครอบครัว

ข้อ 29 การตีความและการระงับข้อพิพาท

การที่ประเทศไทยตั้งข้อสงวนไว้ในประเด็นที่เป็นสาระสำคัญถึง 7 ข้อ จากจำนวน 16 ข้อ ของอนุสัญญา ทำให้ประเทศไทยถูกทักท้วงและเพ่งเล็งจากประเทศต่าง ๆ ในเวทีการ

ประชุมระหว่างประเทศ โดยเห็นว่าประเทศไทยไม่มีความจริงใจต่อการส่งเสริมสถานภาพสตรีซึ่งขัดต่อวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฉบับนี้ (สุทิน นพเกตุ, 2549, น.53)

ประเทศไทยได้ถอนข้อสงวนแล้ว 5 ข้อ ได้แก่ ข้อ 11 วรรค 1 (ข) และข้อ 15 วรรค 3 และข้อ 9 วรรค 2 เกี่ยวกับการถือสัญชาติของบุตร เพื่อให้บุตรของหญิงไทยสามารถมีสัญชาติไทยได้โดยหลักสายโลหิต ตามหลักเท่าเทียมกันระหว่างหญิงชาย ตลอดจนข้อ 7 ข้อ 10 และข้อ 16 ซึ่งหลังจากที่มีการยกเลิกข้อสงวนดังกล่าวได้มีการแต่งตั้งนายพลหญิงขึ้นในปี พ.ศ. 2539 โดยประเทศไทยให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2543 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2543 (สุทิน นพเกตุ, 2549, น.55)

2.4.4.4 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child: CRC) โดย ประกอบด้วยคณะกรรมการประจำอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก หรือคณะกรรมการสิทธิเด็ก (Committee on the Rights of the Child) ที่มีความเชี่ยวชาญด้านเด็กจากหลากหลายอาชีพ โดยผ่านการเลือกตั้งจากผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อจากภาครัฐ ถือหลักการกระจายทางภูมิศาสตร์ (United Nations International Children's Emergency Fund, 2003)

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กประกอบด้วยบทบัญญัติทั้งหมด 54 ข้อ โดย 41 ข้อแรกเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับสิทธิของเด็กโดยตรง ซึ่งเน้นหลักพื้นฐาน 4 ประการ ปรากฏในข้อ 2, 3, 6 และ12 รวมทั้งเป็นแนวทางในการตีความอนุสัญญาทั้งฉบับ ได้แก่ (United Nations International Children's Emergency Fund, 2003)

1) การห้ามเลือกปฏิบัติต่อเด็ก และการให้ความสำคัญแก่เด็กทุกคนเท่าเทียมกันโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างของเด็ก ในเรื่องเชื้อชาติ

2) การกระทำหรือดำเนินการทั้งหลายต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นอันดับแรก

3) สิทธิในการมีชีวิต การอยู่รอด และการพัฒนาทางด้านจิตใจ อารมณ์สังคม

4) สิทธิในการแสดงความคิดเห็นของเด็ก และการให้ความสำคัญกับความคิดเหล่านั้น

ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาโดยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2535 และมีผลบังคับใช้กับประเทศไทยเมื่อวันที่ 26 เมษายน พ.ศ. 2535 โดยได้ตั้งข้อสงวนเมื่อเข้าเป็นภาคีไว้ 3 ข้อ ได้แก่ ข้อ 7 เรื่องการจดทะเบียนการเกิด และการให้สัญชาติเด็กผู้ลี้ภัยหรืออพยพในประเทศไทย ข้อ 22 เรื่องสถานะของเด็กผู้ลี้ภัย และข้อ 29 วรรค 1 (ค) เรื่องสิทธิ

การศึกษาของชนกลุ่มต่าง ๆ ที่จะสามารถดำรงรักษาเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม และค่านิยมของตนเองได้ ต่อมาประเทศไทยได้ขอยกเลิกข้อสงวนนี้ เมื่อวันที่ 11 เมษายน พ.ศ. 2540 ตามมติคณะรัฐมนตรี

เมื่อวันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2549 ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก เรื่องการขายเด็ก เรื่องการค้าประเวณี และสื่อลามกเกี่ยวกับเด็ก (Optional Protocol to the CRC on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pomography) ซึ่งเป็นพิธีสารที่เพิ่มเติมอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ในเรื่องการแสวงประโยชน์จากเด็กทางเศรษฐกิจและทางเพศ โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับการห้ามให้มีและกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาสำหรับการขายเด็ก การค้าประเวณี และสื่อลามกเกี่ยวกับเด็ก และเกี่ยวข้องกับมาตรการในการกำหนดเขตอำนาจความผิดในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนและการสืบสวนคดี นอกจากนี้พิธีสารเลือกรับนี้ ได้กล่าวถึงมาตรการในการริบทรัพย์ที่เกี่ยวกับการกระทำผิด มาตรการคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของเด็ก นโยบายป้องกัน แก้ไข และส่งเสริมความตระหนักรู้ของสาธารณชน และความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกัน แก้ไขปัญหาการบำบัดฟื้นฟู และส่งกลับเด็กผู้รับเคราะห์ ในส่วนสุดท้าย ได้ทำการกล่าวถึงการจัดทำรายงานผลการดำเนินการตามพิธีสารเลือกรับ โดยพิธีสารเลือกรับนี้มีผลบังคับใช้กับประเทศไทยเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2549 (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2553, น.77-82)

ประเทศไทยยังได้เข้าเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติเมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 และมีผลบังคับใช้กับประเทศไทยเมื่อวันที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2549 พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก เรื่องความเกี่ยวพันของเด็กในความขัดแย้งกันด้วยกำลังอาวุธ (Optional Protocol to the CRC on the Involvement of Children in Armed Conflicts) ซึ่งเป็นพิธีสารเพิ่มเติมอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ซึ่งห้ามการเกณฑ์เด็กเป็นทหารในภาวะสงคราม โดยกล่าวถึงหลักการเกี่ยวกับการประกันว่า บุคคลที่อายุไม่ถึง 18 ปี จะไม่ถูกเกณฑ์เข้าร่วมในการสู้รบในกองทัพของรัฐ หรือกลุ่มกองกำลังติดอาวุธ และมีการกล่าวถึงการบังคับใช้กฎหมายในประเทศและระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการดำเนินการตามข้อบทของพิธีสาร และการให้ความร่วมมือในการช่วยเหลือระดับพหุภาคีหรือทวิภาคีในการฟื้นฟูด้านวิชาการและด้านการเงิน รวมทั้งได้มีการกล่าวถึงการจัดทำรายงานผลการดำเนินการตามพิธีสารเลือกรับ (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2553, น.77-82)

ประเทศไทยมีคำแถลงตีความข้อ 3 วรรค 2 โดยสรุปว่า การปฏิบัติหน้าที่การทหารเป็นหน้าที่อันพึงปฏิบัติตามกฎหมาย ชายไทยเมื่ออายุย่างเข้า 18 ปี ต้องแสดงตนเพื่อ

ลงบัญชีทหารกองเกิน ซึ่งอาจถูกเรียกให้ปฏิบัติราชการทหารในกองทัพได้ยามประเทศเกิดสงคราม หรือประสบภาวะวิกฤติ การคัดเลือกบุคคลเข้าสู่โรงเรียนทหารเหล่าต่าง ๆ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจ การผ่านการสอบคัดเลือกและต้องได้รับความยินยอมจากผู้ปกครอง นักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายทั้งชายและหญิงสามารถเข้ารับการฝึกวิชาทหารได้ โดยต้องได้รับความยินยอมจากผู้ปกครอง และการจัดตั้งกองกำลังอื่นใดที่ไม่ได้จัดตั้งขึ้นโดยรัฐ เป็นข้อห้ามตามกฎหมาย โดยไม่มีข้อยกเว้นในเรื่องอายุของผู้เข้าร่วมแต่อย่างใด (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2553, น.77-82)

2.4.4.5 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (Convention on the Rights of the Persons with Disabilities: CRPD) เพื่อการส่งเสริมพิทักษ์และรับรองให้คนพิการได้รับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ตลอดจนมีความเสมอภาคอย่างเต็มที่ พร้อมทั้งส่งเสริมการเคารพศักดิ์ศรีที่มีมาแต่กำเนิดของคนพิการ และขจัดการเลือกปฏิบัติ ซึ่งอนุสัญญาฉบับนี้ยังเป็นอนุสัญญาฉบับแรกที่ครอบคลุมประเด็นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนของคนพิการ ไม่เฉพาะด้านพลเมืองเท่านั้น แต่รวมถึงเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และชีวิตครอบครัว โดยอนุสัญญาฉบับนี้ให้ความสำคัญในหลักการดังต่อไปนี้ (United Nations, 2006)

1) การเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่มีมาแต่กำเนิด คนพิการมีสิทธิส่วนบุคคลและสามารถตัดสินใจในการดำรงชีวิตได้ด้วยตนเองอย่างเสรีภาพ

2) ความเท่าเทียมกันในทางกฎหมายและไม่เลือกปฏิบัติต่อคนพิการ

3) การมีส่วนร่วมทางการเมืองของคนพิการ โดยสามารถเข้าร่วมได้อย่างเต็มที่ และสร้างประสิทธิผลในสังคม

4) การเคารพความแตกต่าง และยอมรับว่า คนพิการเป็นส่วนหนึ่งในความแตกต่างของความเป็นมนุษย์และการอยู่ร่วมกันของมวลมนุษยชาติ

5) ความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา การทำงาน การรักษาพยาบาล

6) ความสามารถในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสภาพแวดล้อมทางกายภาพ การขนส่ง ข้อมูลข่าวสารและบริการสาธารณะ

7) ความเสมอภาคระหว่างชายและหญิง

8) การเคารพขีดความสามารถของเด็กพิการที่มีพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง และการเคารพสิทธิของเด็กพิการ เพื่อการสงวนอัตลักษณ์แห่งตน

ทั้งนี้ ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2551 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2551 (อลิสา ด้วงผึ้ง, 2552, น.55)

2.4.4.6 ปฏิญญาว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลที่ถูกทารุณโหดร้ายหรือถูกลงโทษอย่างไร้มนุษยธรรม (Declaration on the Protection of All Persons from Being Subjected to Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: CAT) กล่าวถึงการทรมาน บทบัญญัติว่าด้วยการกำหนดให้การทรมานเป็นความผิดที่ลงโทษได้ตามกฎหมายอาญา ขอบเขตอำนาจที่เป็นสากลเกี่ยวกับความผิดด้วยการทรมาน และหลักการส่งผู้ร้ายข้ามแดน และการนำบทบัญญัติไปใช้โดยการจัดตั้งคณะกรรมการต่อต้านการทรมาน ซึ่งเป็นองค์การกำกับดูแล ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญอิสระ 10 คน ที่แต่งตั้งโดยภาคีสมาชิกและปฏิบัติหน้าที่ในฐานะปัจเจกบุคคลตามความสามารถ คำร้องเรียนระหว่างรัฐ คำร้องเรียนของปัจเจกบุคคล และอำนาจคณะกรรมการต่อต้านการทรมาน (สมาคมนักวิชาชีพกฎหมายแห่งสหรัฐอเมริกา, 2555, น.26)

ประเทศไทยได้มีคำแถลงตีความ ได้แก่ (สมาคมนักวิชาชีพกฎหมายแห่งสหรัฐอเมริกา, 2555, น.24-25)

ข้อ 1 คำนิยามของคำว่า ทรมาน เนื่องจากประมวลกฎหมายอาญาของไทยที่ใช้บังคับในปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติจำกัดความโดยเฉพาะ ประเทศไทยจึงตีความหมายของคำดังกล่าวโดยการเทียบเคียงกับความผิดฐานทำร้ายร่างกาย และการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่

ข้อ 4 การกำหนดให้การทรมานทั้งปวงเป็นความผิดที่ลงโทษได้ตามกฎหมายอาญา และนำหลักการนี้ไปใช้กับการพยายาม การสมรู้ร่วมคิดและการมีส่วนร่วมในการทรมาน ประเทศไทยตีความเข้าใจกรณีดังกล่าวตามประมวลกฎหมายอาญาที่ใช้ในปัจจุบัน

ข้อ 5 การให้รัฐภาคีดำเนินมาตรการต่าง ๆ ที่อาจจำเป็นเพื่อให้ตนมีเขตอำนาจเหนือความผิดที่อ้างถึงตามข้อ 4 โดยทั้งสามข้อให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายอาญาของไทยที่ใช้บังคงอยู่ในปัจจุบัน

นอกจากนี้ ประเทศไทยยังได้ตั้งข้อสงวนไว้ในข้อที่ 30 วรรค 1 ซึ่งเป็นการระบุให้นำข้อพิพาทเกี่ยวกับการตีความหรือการนำอนุสัญญานี้ไปใช้กับการวินิจฉัยชี้ขาดของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้ หากคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอ โดยประเทศไทยไม่รับเป็นข้อผูกพันตามข้อบทดังกล่าว การจัดทำข้อสงวนในข้อนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อไม่ยอมรับอำนาจของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเป็นการล่วงหน้า เว้นเสียแต่ว่าจะพิจารณาเห็นสมควรเป็นรายกรณีไป ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีโดยการภาคยานุวัติเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2550 และมีผลบังคับใช้กับเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 (สมาคมนักวิชาชีพกฎหมายแห่งสหรัฐอเมริกา, 2555, น.25)

2.4.4.7 อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: ICERD) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ ประกอบด้วยวรรคอารัมภบทและบทบัญญัติ 25 ข้อ ซึ่งแบ่งเป็น 3 ส่วน ดังนี้ (OHCHR, 2012a)

1) คำจำกัดความของคำว่า การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ ซึ่งหมายถึง การจำแนก การกีดกัน การจำกัด หรือการเอื้ออำนวยพิเศษ เพราะเชื้อชาติ สีผิว หรือชาติกำเนิด หรือเผ่าพันธุ์ โดยไม่รวมถึงการปฏิบัติที่แตกต่างระหว่างบุคคลที่เป็นพลเมืองและไม่ใช่พลเมือง นโยบายของรัฐภาคีและการดำเนินมาตรการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ เช่น การห้ามการโฆษณาชวนเชื่อ การประกันสิทธิอันเท่าเทียมกันของบุคคลภายใต้กฎหมาย ทั้งในด้านสิทธิพลเมือง สิทธิทางการเมือง สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม การเยียวยาเมื่อถูกละเมิด การให้ความสำคัญด้านมาตรการในการศึกษาวัฒนธรรม และข้อมูลเพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ

2) กล่าวถึงคณะกรรมการการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ และการจัดทำรายงานของรัฐภาคี การปฏิบัติงานและการรับเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการ

3) กล่าวถึงกระบวนการเข้าเป็นภาคีและการแก้ไขเพิ่มเติมบัญญัติของอนุสัญญา

ประเทศไทยได้ภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ โดยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2546 และมีผลบังคับใช้กับประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2546 โดยในการเข้าเป็นภาคีได้ทำถ้อยแถลงตีความทั่วไปว่า รัฐบาลไม่ตีความใช้บทบัญญัติใด ๆ ที่ปรากฏในอนุสัญญาเป็นพันธกรณีที่เกินกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายภายในที่ได้บัญญัติไว้ และการตีความหรือใช้บทบัญญัติดังกล่าวจะจำกัดหรือเป็นไปตามตราสารด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอื่นที่ไทยเป็นภาคี นอกจากนี้ยังได้ตั้งข้อสงวนเป็นการเฉพาะไว้อีก 2 ข้อ ได้แก่ (วันชัย รุจนวงศ์ และคณะ, 2543, น.10-14)

ข้อ 4 รัฐบาลไทยตีความว่า ข้อบทดังกล่าวที่ให้รัฐภาคีดำเนินมาตรการเชิงบวกในการขจัดการกระตุ้นหรือการเลือกปฏิบัติตามที่ระบุในข้อ 4 (ก) (ข) (ค) ก็ต่อเมื่อพิจารณาเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องออกเป็นกฎหมาย เท่านั้น

ข้อ 22 ว่าด้วยกรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างรัฐภาคีโดยไม่สามารถเจรจาตกลงด้วยวิธีการอื่นใด และรัฐคู่กรณีเสนอให้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศพิจารณา

อนุสัญญา คำประกาศ หรือข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่กล่าวมานั้น แสดงออกถึงเจตนารมณ์ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นมาตรฐานระดับนานาชาติที่เกี่ยวข้องกับการปกป้องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีผลผูกพันทางกฎหมายที่ประเทศต่าง ๆ ที่เป็นภาคีต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติ

2.4.5 การเปรียบเทียบอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัยกับพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522

ประเทศไทยมิได้เป็นภาคีในสนธิสัญญาระหว่างประเทศอีกบางฉบับ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยแรงงานอพยพและสมาชิกครอบครัว ซึ่งเป็นอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มชาติพันธุ์ ผู้หนีภัยและแรงงานอพยพในประเทศไทย แต่ประเทศไทยมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ซึ่งพิจารณาเปรียบเทียบกับอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสารว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967 เพื่อการรับรองและแก้ปัญหาสิทธิมนุษยชนของผู้หลบหนีเข้าเมืองตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้ (พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522, 2522; สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ประจำประเทศไทย, 2553ข)

2.4.5.1 อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสารว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967 สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติได้ให้คำจำกัดความคำว่า ผู้ลี้ภัย ซึ่งหมายถึง ผู้ที่ต้องตกเป็นผู้รับเคราะห์ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสารต่อท้ายปี ค.ศ. 1967 ซึ่งได้นิยามผู้ลี้ภัยว่า เป็นบุคคลที่มีความหวาดกลัวที่น่าเชื่อถือว่า จะถูกประหัตประหารด้วยเหตุผลทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ การเป็นสมาชิกของกลุ่มสังคม หรือมีแนวความคิดทางการเมือง ซึ่งอยู่นอกประเทศที่ตนถือสัญชาติ และเนื่องจากความหวาดกลัว จึงไม่เต็มใจที่จะอยู่ภายใต้ความคุ้มครองของประเทศนั้น

เนื่องจากได้เกิดสถานการณ์เกี่ยวกับผู้อพยพขึ้นหลายภูมิภาคในโลก เมื่อ พ.ศ. 2494 จึงได้มีการตกลงยอมรับอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัยในการประชุมที่กรุงเจนีวา ซึ่งเท่ากับประเทศสมาชิกยอมรับสถานภาพทางกฎหมายของผู้ลี้ภัย โดยในตอนแรกนำบทบัญญัตินี้มาใช้บังคับเฉพาะผู้ลี้ภัยในสถานการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2494 แต่จากนั้นได้มีการขยายขอบเขตการดำเนินงานตามอนุสัญญานี้ และมีพิธีสารต่อท้ายเมื่อปี พ.ศ. 2510 ทำให้ผู้ลี้ภัยที่เกิดขึ้นใหม่ทุกประเทศสามารถได้รับความคุ้มครองจากอนุสัญญาฉบับนี้โดยไม่จำกัดเวลา

ทั้งนี้ ได้กำหนดคุณสมบัติพื้นฐานของผู้ลี้ภัยไว้ 4 ประการ ดังนี้

1) บุคคลเหล่านั้นอยู่นอกประเทศอันเป็นถิ่นกำเนิด

2) บุคคลเหล่านั้นไม่สามารถหรือไม่ประสงค์ที่จะรับการปกป้องจากประเทศนั้นๆ หรือกลับไปยังประเทศนั้นๆ

3) ความไม่สามารถหรือประสงค์ที่ว่านั้น เป็นเหตุมาจากความกลัวอย่างมีเหตุผลว่าจะถูกทำลายล้างประหัตประหาร

4) ความกลัวที่จะถูกประหัตประหารดังกล่าวนั้น ต้องเป็นเหตุมาจากเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกกลุ่มเฉพาะทางศาสนา หรือความคิดเห็นทางการเมือง

2.4.5.2 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ในบทบัญญัติกฎหมายระหว่างประเทศสำคัญที่ผูกพันประเทศไทยในเรื่องสิทธิในการรับรองสถานะ อนุสัญญาเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสารว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967 มิได้กำหนดว่า อำนาจในการกำหนดสถานะเป็นของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ซึ่งมีสถานะเป็นองค์การย่อยขององค์การสหประชาชาติ แต่อำนาจในการให้สถานะผู้ลี้ภัยนั้นยังคงเป็นอำนาจของรัฐ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาตินั้นจะต้องประสานงานหรือให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ๆ รวมถึงองค์การพัฒนาเอกชนต่าง ๆ ซึ่งโดยปกติจะทำในลักษณะการให้คำแนะนำ ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือในด้านเทคนิคเท่านั้น สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติจึงมิใช่องค์การที่อยู่เหนือรัฐหรือมีบทบาทแทนรัฐ ดังนั้น การกำหนดสถานะของผู้ลี้ภัยยังคงเป็นดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐและกฎหมายภายใน หรือระเบียบของประเทศนั้นเป็นสำคัญ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติทำได้เพียงรับรองสถานะของบุคคลที่แสวงหาที่ลี้ภัย (Asylum Seeker) เป็นบุคคลที่น่าเป็นห่วง (Person of Concern: POC) หรือผู้ลี้ภัยภายใต้อาณัติ (Mandate Refugees) เท่านั้น

ผู้ลี้ภัย (Refugees) แตกต่างจากผู้แสวงหาที่ลี้ภัย (Asylum Seeker) กล่าวคือ ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยนั้น หมายถึง บุคคลที่อยู่ในระหว่างขั้นตอนการพิจารณาเกณฑ์ตามคู่มือของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ รวมทั้งกฎหมายภายในของรัฐนั้นหรือไม่ โดยเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในคู่มือมีความเข้มงวด ซึ่งเมื่อตรงตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้และรัฐที่จะรับผู้แสวงหาที่ลี้ภัยได้รับรองสถานะเป็นผู้ลี้ภัยอย่างเป็นทางการแล้ว ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยจึงจะเปลี่ยนสถานะเป็นผู้ลี้ภัย สำหรับกรณีประเทศไทยนั้น แม้จะเป็นสมาชิกสหประชาชาติ แต่ไม่ได้เป็นสมาชิกภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสาร ค.ศ. 1967 ประเทศไทยมีนโยบายชัดเจนในการกำหนดสถานภาพของผู้ที่ทำการอพยพเข้ามาในประเทศไทยที่เป็นกลุ่มใหญ่ว่า ไม่มีสถานภาพผู้ลี้ภัยและได้หลีกเลี่ยงที่จะใช้คำว่า ผู้ลี้ภัย มาโดยตลอด เช่น เรียกผู้อพยพชาวอินโดจีน แทนการเรียกว่า ผู้ลี้ภัยชาวอินโดจีน และการปฏิบัติที่ดำเนินไปโดยมิได้ขัดกับกฎหมาย

ไทยและกฎหมายระหว่างประเทศ การช่วยเหลือใดๆ ให้เป็นไปโดยคำนึงถึงหลักมนุษยธรรมเท่าที่จำเป็น (สุภางค์ จันทวานิช, 2542, น.47-48) ดังนั้น ผู้ลี้ภัยในประเทศไทยส่วนใหญ่ จึงต้องกลายเป็นบุคคลที่หลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย อย่างไรก็ตาม แม้ว่า จะมีปัญหาเหล่านี้ รัฐบาลไทยก็ได้ร่วมมือกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติในการจัดการกับผู้ขอลี้ภัย ซึ่งในทางปฏิบัติถือว่า บุคคลที่สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติขึ้นทะเบียนให้เป็นผู้ขอลี้ภัยหรือผู้ลี้ภัย เป็นบุคคลที่ต้องให้ความคุ้มครองแก่บุคคลเหล่านี้

ที่ผ่านมา พระราชบัญญัติเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ได้ผ่อนผันให้ฝ่ายบริหารของรัฐบาลหลีกเลี่ยงการบังคับใช้พระราชบัญญัติอย่างเข้มงวด โดยอาศัยมาตรา 17 โดยภายใต้มาตรานี้ ข้อบังคับทางการบริหารได้ถูกนำมาใช้เพื่อควบคุมการรับบุคคลเฉพาะกลุ่มเข้าประเทศและให้อาศัยอยู่ภายในประเทศ รวมทั้งกลุ่มผู้ลี้ภัย มาตรการผ่อนปรนนี้ ทำให้รัฐบาลไทยสามารถผ่อนผันให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบจากประเทศเมียนมาเข้าพักพิง แม้รัฐบาลจะไม่ถือว่า บุคคลเหล่านี้เป็นผู้ลี้ภัย และไม่ได้รับการพิจารณาเพื่อกำหนดสถานะผู้ลี้ภัยโดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ แต่คนย้ายถิ่นในประเทศไทยที่อยู่ในสถานะผิดกฎหมายอาจตัดสินใจยื่นขอสถานะผู้ลี้ภัยต่อสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ดังนั้น จึงรับการรับรองจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติให้เป็นผู้ขอลี้ภัย (และเป็นผู้ลี้ภัยในที่สุด) แต่ในทางปฏิบัตินั้น รัฐบาลจะถือว่าบุคคลดังกล่าวเป็นบุคคลในความห่วงใย พวกเขาเหล่านั้นมีสิทธิที่จะถูกส่งตัวออกไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามได้ และจะไม่ถูกขับออกจากประเทศไทย (United Nations Human Rights Council, 2012)

เนื่องจากประเทศไทยไม่ได้บัญญัติกฎหมายใดขึ้นมาเพื่อจัดการกับผู้ลี้ภัยโดยเฉพาะ (นอกจากแผนดำเนินการกับผู้ลี้ภัยชาวอินโดจีน (Comprehensive Plan of Action for Indochinese Refugees: CPA) ซึ่งกำหนดขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1989) จึงต้องถือว่า บุคคลที่เข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นผู้ย้ายถิ่นโดยผิดกฎหมายภายใต้กฎหมายคนเข้าเมืองของประเทศไทยและต้องถูกจับกุมดำเนินคดี และส่งกลับประเทศซึ่งบุคคลเหล่านี้ที่เข้าประเทศไทยอย่างผิดระเบียบ กล่าวคือ บุคคลเหล่านี้เป็นบุคคลเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

แม้ประเทศไทยจะมิได้เป็นสมาชิกในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสารกลว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ.1967 แต่ได้ดำเนินการในประเด็นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ (บันดาล บัวแดง และคณะ, 2556, น.35-36)

1) จัดพื้นที่พักรอตามแนวชายแดนเพื่อรอรับผู้หนีภัยด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรม

2) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 ถึงปัจจุบัน ได้ทำการยุบรวมพื้นที่พักรอตามแนวชายแดน และใช้ชื่อเรียกทางการว่า พื้นที่พักพิงชั่วคราว และผู้ที่ลี้ภัยเข้ามาเรียกว่า ผู้หนีภัย ผู้หนีภัยจากการสู้รบ มีสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งชาติและองค์การพัฒนาเอกชนต่าง ๆ ให้ความคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิขั้นพื้นฐาน

3) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 ถึงปัจจุบัน รัฐบาลไทยโดยสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และภาคส่วนที่เกี่ยวข้องร่วมมือกับองค์การพัฒนาเอกชนต่าง ๆ ดำเนินการคุ้มครองสิทธิของผู้หนีภัย ทั้งด้านสุขภาพและการศึกษา

ทั้งนี้ ได้มีการออกกฎระเบียบบางประการ อาทิ การห้ามออกนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตด้วยเหตุผลทางการรักษาพยาบาล และนอกจากนี้ยังมีการจำกัดสิทธิทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจและสิทธิทางวัฒนธรรมบางประการ เช่น สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ และเสรีภาพในการเลือกที่อยู่อาศัย เป็นต้น

นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2555 ประเทศไทยได้เข้าร่วมในปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอาเซียน โดยมีหลักการทั่วไป ดังนี้ (กระทรวงการต่างประเทศ, 2556, น.21-27)

1) ทุกคนมีความเท่าเทียมกันในสิทธิและศักดิ์ศรี

2) การมีสิทธิในปฏิญญาโดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุใดๆ

3) สิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลภายใต้กฎหมาย

4) ความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย และการได้รับประโยชน์จากกฎหมายที่เท่าเทียมกัน

5) สิทธิที่จะได้รับการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพในกรณีที่มีการละเมิด

6) ความสมดุลระหว่างสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานและความรับผิดชอบต่อผู้อื่น ชุมชน และสังคม รัฐสมาชิกอาเซียนมีหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

7) การคำนึงสิทธิของผู้อื่นในการใช้สิทธิของตน/ หน้าที่ของบุคคลต่อสังคม รัฐและประชาคมระหว่างประเทศ

2.4.6 นโยบายการจัดการดูแลด้วยหลักสิทธิมนุษยชนกับชาวโรฮีนจาที่เข้ามาในประเทศไทย

ชาวโรฮีนจาเดินทางโดยเรือจากเมียนมารวมกับชาวบังคลาเทศเข้าสู่ประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ภายใต้การแก้ปัญหาโดยรัฐบาลที่ได้กำหนดวิธีการด้วยมาตรฐานของนโยบาย ซึ่ง

ประกอบด้วยรายละเอียดดังต่อไปนี้ (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2556, น.5-9; สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2556; อนุสิษฐ คุณากร, 2556, น.1-2)

2.4.6.1 การจัดการ ป้องกัน และแก้ไข ซึ่งยึดตามยุทธศาสตร์ในการจัดการและแก้ไขปัญหาชาวโรฮีนจา ดังนี้

1) ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ตามมติคณะรัฐมนตรี 18 มกราคม พ.ศ. 2548 โดยการดำเนินการเชิงรุกและเชิงสร้างสรรค์เพื่อป้องกันการเข้ามาใหม่ ประกอบด้วยมาตรการดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการประสานงานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการพัฒนาคนและชายแดนในประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้ประชาชนชายแดนของประเทศเพื่อนบ้านดำรงชีวิตอยู่ได้ในพื้นที่ถิ่นกำเนิด โดยไม่จำเป็นต้องอพยพเข้ามาในเขตประเทศไทย

(2) ใช้ประโยชน์จากบทบาทขององค์การระหว่างประเทศในการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในประเทศต้นทางในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับวิถีชีวิต เพื่อป้องกันการอพยพเข้ามาในประเทศไทย

(3) เพิ่มความเข้มงวดกวดขันในการป้องกันและสกัดกั้นการเดินทางเข้ามาในประเทศอย่างไม่ถูกต้อง

(4) เพิ่มความเข้มข้นในการปฏิบัติและควบคุมทางทะเบียน โดยเฉพาะการแจ้งเกิดและการย้ายถิ่นที่อยู่ เพื่อประโยชน์ในการพิสูจน์ตัวบุคคลและการกำหนดสถานะในอนาคต

สำหรับการจัดการได้มีการกำหนดมาตรการดังต่อไปนี้

(1) กำหนดให้มีมาตรการรองรับการดำเนินการตามยุทธศาสตร์เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ

(2) ให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นหน่วยงานอำนวยการ ประสานงาน ติดตาม และประเมินผล

2) ยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2555 ซึ่งกลุ่มนโยบายเฉพาะ ได้แก่ ชาวโรฮีนจา ชาวเกาหลีเหนือ ผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2556)

(1) ผ่อนปรนสถานภาพบุคคลเหล่านี้ให้เป็นผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราวตามหลักมนุษยธรรม เพื่อรอการเดินทางกลับหรือไปประเทศที่สาม

(2) ปรับปรุงฐานข้อมูลผู้หลบหนีเข้าเมืองทุกกลุ่มที่มีนโยบายดูแลเป็นการเฉพาะให้มีความถูกต้อง เป็นปัจจุบัน และสามารถเชื่อมโยงกับระบบฐานข้อมูลอื่น

(3) ให้สิทธิขั้นพื้นฐานด้านการรักษาพยาบาล

(4) สร้างความเข้าใจกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจนเกี่ยวกับผลกระทบที่ไทยได้รับ และไม่มีการเพิ่มพื้นที่รองรับผู้หนีภัยการสู้รบและผู้หลบหนีเข้าเมือง

(5) พิจารณาเจรจากับประเทศต้นทางและประเทศที่เกี่ยวข้องในระดับทวิภาคีและพหุภาคีเพื่อป้องปรามและสกัดกั้นการเดินทางกลับประเทศ การส่งไปประเทศที่สามและการส่งกลับอย่างปลอดภัย

(6) เจรจากับองค์การพัฒนาเอกชนต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ เพื่อร่วมมือในการฝึกอาชีพรองรับการเดินทางกลับประเทศ การส่งไปประเทศที่สามและส่งกลับประเทศต้นทางอย่างปลอดภัย

นอกจากนี้ มาตรการสำหรับผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮีนจา ยังมีการควบคุมเป็นการเฉพาะดังต่อไปนี้

(1) เพิ่มความเข้มข้นในการสกัดกั้นและป้องกันการหลบหนีเข้าเมืองเป็นพิเศษ

(2) ให้มีระบบการตรวจสอบและติดตามการเคลื่อนไหวที่จะมีผลกระทบต่อความมั่นคงและปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศใกล้ชิด

(3) ประสานทำความเข้าใจกับประเทศที่เกี่ยวข้องและองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของฝ่ายไทย เพื่อไม่ให้เกิดภาพลักษณ์ทางลบต่อประเด็นปัญหาสิทธิมนุษยชน

2.4.6.2 การดูแลชาวโรฮีนจา ที่เป็นผู้รอกลับประเทศต้นทางหรือไปประเทศที่สาม โดยต้องไม่ผลักดันหรือส่งชาวโรฮีนจากลับ เพราะหากไม่ชัดเจนในความปลอดภัย ไม่มีประเทศรับกลับ จะกลายเป็นการส่งชาวโรฮีนจาไปให้กับขบวนการค้ามนุษย์ จึงจำเป็นต้องให้ชาวโรฮีนจาอยู่ชั่วคราวเพื่อรอการประสานงานแก้ไขปัญหา ดังนั้น จึงต้องอาศัยการพิจารณา

1) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

(1) ทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพและความปลอดภัยของร่างกาย บุคคลจะถูกจับกุมหรือควบคุมโดยอำเภอใจมิได้ บุคคลจะถูกลิดรอนเสรีภาพของตนมิได้ ยกเว้นโดยเหตุและเป็นไปตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

(2) ทุกคนที่ถูกลิดรอนเสรีภาพต้องได้รับการปฏิบัติด้วยความมีมนุษยธรรม และความเคารพในศักดิ์ศรีแต่กำเนิดแห่งความเป็นมนุษย์

(3) ในสภาพการณ์พิเศษ ผู้ต้องหาต้องได้รับการจำแนกออกจากผู้ต้องโทษ และต้องได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างออกไปให้เหมาะสมกับสถานะที่ไม่ใช่ผู้ต้องโทษ

2) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948

(1) ทุกคนมีสิทธิในการดำรงชีวิต เสรีภาพ และความมั่นคงแห่งตัวตน

(2) บุคคลจะถูกจับกุม กักขัง หรือเนรเทศไปต่างถิ่นโดยพลการไม่ได้ และข้อ 14(1) ทุกคนมีสิทธิที่จะแสวงหา และที่จะได้อาศัย พำนักในประเทศอื่น เพื่อลี้ภัยจากการประหัตประหาร

2.4.6.3 สถานที่และสภาพแวดล้อมในสถานที่ต้องกัก หมายถึง สถานที่ต้องกักและสภาพแวดล้อมโดยรอบนั้นต้องถูกสุขลักษณะ มีบริการพื้นฐานที่จำเป็น ปลอดภัย ไม่แออัด และมีอิสระตามสมควร พิจารณาตามหลักเกณฑ์ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ที่กำหนดว่า ทุกคนมีมาตรฐานการครองชีพในด้านสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของตนและครอบครัว รวมทั้งอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย รวมถึงการดูแลรักษาสาธารณสุขและบริการสังคมที่จำเป็น

2.4.6.4 การควบคุมดูแลเด็กและครอบครัว ตามหลักเกณฑ์ภายใต้ข้อตกลง ดังนี้

1) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1990

(1) ภาครัฐจะเคารพและประกันสิทธิตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้แก่เด็กแต่ละคนที่อยู่ในเขตอำนาจของตน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติไม่ว่าชนิดใดๆ โดยไม่คำนึงถึง เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือทางอื่น ต้นกำเนิดทางชาติ ชาติพันธุ์ หรือสังคม ทรัพย์สิน ความทุพพลภาพ การเกิดหรือสถานะอื่น ๆ ของเด็ก หรือบิดามารดา หรือผู้ปกครองตามกฎหมาย

(2) ภาครัฐจะประกันให้มีการคุ้มครองและการดูแลแก่เด็กเท่าที่จำเป็นสำหรับความอยู่ดีของเด็ก โดยคำนึงสิทธิและหน้าที่ของบิดามารดา ผู้ปกครองตามกฎหมาย หรือบุคคลอื่นที่รับผิดชอบเด็กนั้นตามกฎหมายด้วย

(3) รัฐภาคีจะรับประกันว่า สถาบัน การบริการ และการอำนวยความสะดวกที่มีส่วนรับผิดชอบต่อการดูแลหรือคุ้มครองเด็กนั้น จะเป็นไปตามมาตรฐานที่ได้

กำหนดไว้โดยหน่วยงานที่มีอำนาจ โดยเฉพาะในด้านความปลอดภัย สุขภาพ และในเรื่องจำนวนและความเหมาะสมของเจ้าหน้าที่ ตลอดจนการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ

(4) รัฐภาคีจะเคารพต่อความรับผิดชอบ สิทธิ และหน้าที่ของบิดามารดา หรือของผู้ปกครองตามกฎหมาย หรือบุคคลอื่นที่รับผิดชอบต่อเด็กกฎหมาย ในอันที่จะให้แนวทางและการแนะแนวตามที่เหมาะสมในการใช้สิทธิของเด็กตามที่อนุสัญญานี้ให้การรับรองในลักษณะที่สอดคล้องกับความสามารถในการพัฒนาตามวัยเด็ก

2.4.6.5 การคัดแยกเหยื่อการค้ามนุษย์ ซึ่งภาครัฐจำเป็นต้องดูแลเหยื่อการค้ามนุษย์และให้การช่วยเหลือผู้ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์จนกว่าคดีจะถึงที่สุด โดยอาศัยหลักเกณฑ์การพิจารณาตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 (2551) ดังนี้

1) ให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์พิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่ชาวโรฮีนจาที่เป็นผู้เสียจากการกระทำความผิดค้ามนุษย์ ทั้งในเรื่องอาหาร ที่พักอาศัย การรักษาพยาบาล การบำบัดฟื้นฟูร่างกายและจิตใจ การฝึกอบรม การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย การส่งกลับไปยังประเทศเดิมหรือประเทศที่สาม การแจ้งสิทธิของผู้เสียหายที่พึงได้รับในแต่ละขั้นตอนทั้งก่อน ระหว่างและหลังการช่วยเหลือ ตลอดจนขอบเขตระยะเวลาในการช่วยเหลือในแต่ละขั้นตอน และต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้เสียหายก่อนด้วย

2) เจ้าหน้าที่รัฐมีการดำเนินการผ่อนผันให้ผู้เสียหายอยู่ในประเทศได้เป็นการชั่วคราว โดยคำนึงถึงเหตุผลด้านมนุษยธรรมเป็นหลัก

2.4.7 องค์การที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนของชาวโรฮีนจา

2.4.7.1 กระทรวงมหาดไทย ประเทศไทยมีนโยบายรับผู้หนีภัยมากกว่าหนึ่งแสนคนจากประเทศเมียนมาไว้ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวนานกว่า 25 ปี นโยบายดังกล่าวนำมาซึ่งปัญหาภาระและผลกระทบต่อประเทศไทยหลายประการ ได้แก่ ปัญหาความสัมพันธ์กับเพื่อนบ้าน ความไม่พอใจของคนในพื้นที่ ปัญหาผู้หนีภัยและลักลอบออกนอกพื้นที่พักพิง เพื่อหางานทำ ปัญหาการลักลอบค้ายาเสพติด และปัญหาภาระทางงบประมาณในการควบคุมดูแลผู้หนีภัย (สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ประจำประเทศไทย, 2553ก; สุรพงษ์ กองจันทึก, 2553)

ผู้หนีภัยจากการสู้รบเมียนมา (Displaced Persons from Fighting) อันที่จริงพวกเขาเหล่านี้ไม่มีสถานะเป็นผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัย (Refugee) แต่มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 แต่รัฐบาลไทยอนุญาตให้อยู่

ในเขตประเทศไทยได้ โดยมีข้อผ่อนผันเงื่อนไขเกี่ยวกับบุคคลกลุ่มนี้ คือ (สภาทนายความ, คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติ และผู้พลัดถิ่น, 2553)

1) ยอมให้อยู่ในอาณาเขตประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว โดยเมื่อพิสูจน์ได้ว่าเป็นผู้หนีภัยในการสู้รบจากเมียนมาเดินทางข้ามชายแดนเข้ามา ประเทศไทยจะช่วยเหลือให้ที่พักพิงชั่วคราวในพื้นที่ปลอดภัยบนพื้นฐานของมนุษยธรรม

2) ผู้หนีภัยต้องอยู่ในพื้นที่ที่ประเทศไทยจัดให้เท่านั้น และสถานที่ที่นั้นเป็นเพียงพื้นที่พักพิงชั่วคราว (Temporary Shelter) มิใช่ศูนย์อพยพ (Refugee Camp)

3) เมื่อการสู้รบในประเทศของตนสิ้นสุดลง หรือเมื่อภาวะความไม่สงบความไม่ปลอดภัยดังกล่าวผ่านพ้นไปแล้ว ผู้หนีภัยจากการสู้รบเมียนมา ต้องเดินทางกลับประเทศของตนทันที โดยไทยจะให้ความช่วยเหลือในการเดินทางด้วยความความปลอดภัยและมีเกียรติ

กระทรวงมหาดไทย ยึดถือการปฏิบัติต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบตามหลักสากล โดยยึดหลักการไม่ผลักดันกลับหากไม่มีความปลอดภัย เนื่องจากมีผลต่อตัวผู้หนีภัยและประเทศที่ส่งผู้หนีภัยกลับ อาทิ (บันดาล บัวแดง และคณะ, 2556, น.60-61)

1) ผลต่อตัวผู้หนีภัย เช่น ถูกทำร้าย ไม่มีที่ทำกิน ถูกควบคุม

2) ผลต่อประเทศหรือผู้ส่งผู้หนีภัยกลับ เช่น ถูกตำหนิจากหน่วยงานต่าง ๆ ถูกกีดกันทางการทูตหรือการค้า ต้องตอบคำถามจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3) ผลกระทบต่อสังคม กล่าวคือ ผู้หนีภัยอาจกลับเข้ามาใหม่ในสภาพที่ไม่ใช่ผู้หนีภัย เช่น เหยื่อการค้ามนุษย์ แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย คนเข้าเมืองผิดกฎหมายที่อาศัยกระจัดกระจายตามชุมชน

นอกจากนี้ ยังได้มีทัศนะเกี่ยวกับแนวทางนโยบายของรัฐบาลในการปฏิบัติต่อผู้หนีภัยที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวในประเทศไทยแตกต่างกันไป ดังพอสรุปได้คือ

วิทิต มันตราภรณ์ (2551) เสนอว่า การผลักดันผู้หนีภัยกลับนั้นจำเป็นต้องพิจารณาถึงสถานการณ์ของประเทศต้นทางเป็นอันดับแรก รวมทั้งต้องเข้าใจว่า ประเทศต้นทางมีนโยบายเช่นใด โดยต้องพิจารณาว่าหนีมาเพราะความกลัวหรือไม่ อย่างไรก็ตามประเทศไทยได้ดำเนินการตามหลักการสากลและคำนึงถึงความมั่นคงของประเทศ จึงไม่ได้ให้สิทธิแก่ผู้หนีภัยอย่างเกินขอบเขต และไม่ได้มีการคุกคามหรือผลักดันกลับ

การผลักดันที่ได้กำหนดไว้ในตราสารระหว่างประเทศเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้ (สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ประจำประเทศไทย, 2542, น.132-133)

1) รัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะไม่ขับไล่หรือส่งกลับ (ผลักดัน) ผู้ลี้ภัยไม่ว่าจะโดยลักษณะใดๆ ไปยังชายเขตแห่งดินแดน ซึ่ง ณ ที่นั้น ชีวิตหรืออิสรภาพของผู้ลี้ภัยอาจได้รับการคุกคามด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพ ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ไม่ว่าทางสังคมหรือทางความคิดด้านการเมือง

2) ประโยชน์อันเกิดจากบทบัญญัตินี้ มิให้ยกขึ้นกล่าวอ้างโดยผู้ลี้ภัย ซึ่งมีสาเหตุสมควรอันถือได้ว่า เป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ ที่ได้เข้าไปพำนักหรือผู้ซึ่งโดยคำพิพากษาอันถึงที่สุด ถูกตัดสินว่า กระทำความผิดอาญาร้ายแรงอันเป็นภัยต่อประชาคมของประเทศนั้น

หลักการข้างต้นนี้ ได้รับการยืนยันรับรองจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ในปี พ.ศ. 2520 ทั้งนี้ ข้อสรุปที่ 6 โดยย้ำถึงความสำคัญของการยึดหลักการไม่ผลักดันกลับ ทั้งที่ชายแดนและภายในอาณาเขตของรัฐ บุคคลที่อาจเป็นเป้าของการประหัตประหารหากกลับคืนสู่ถิ่นฐานเดิม ไม่ว่าพวกเขาจะได้รับการยอมรับว่า มีสถานภาพเป็นผู้ลี้ภัยอย่างเป็นทางการแล้วหรือไม่ก็ตาม แนวทางตามหลักสากลข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่า นานาประเทศต่างให้ความตระหนักถึงสิทธิมนุษยชนในฐานะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในสังคม

2.4.7.2 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นับตั้งแต่ที่ประเทศไทยได้ให้การรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ ในปี ค.ศ. 1948 เป็นต้นมา ยังไม่เคยมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับใดที่อำนาจในการจัดตั้งองค์การระดับชาติที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นแต่อย่างใด และในการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้มีบทบัญญัติให้จัดตั้งองค์การที่มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว การสรรหาจากผู้ที่มีความรู้หรือประสบการณ์ในด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน คำนึงถึงสัดส่วนหญิงชายและผู้แทนจากองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน (คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ, 2550, น.189-191) มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมการเคารพในสิทธิมนุษยชนและให้การคุ้มครองในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้น ดังนี้ (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2554ข)

1) ตรวจสอบและทำรายงานถึงการกระทำหรือการละเลยต่อการกระทำใดๆ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือในลักษณะที่ไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนซึ่งประเทศไทยเป็นภาคี

2) ตรวจสอบกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากเห็นว่า กฎหมายใดขัดรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะเสนอความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อนำเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ

3) ตรวจสอบนโยบายรัฐบาลว่านโยบายเรื่องใดขัดหรือละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศ หรือส่งผลกระทบต่อสังคมกลุ่มใดๆ หรือเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจมีความเห็นและข้อเสนอแนะการปรับปรุงหรือพัฒนานโยบายต่อคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลได้

4) เสนอแนะมาตรการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนเพื่อดำเนินการ หากบุคคลหรือหน่วยงานที่ได้รับเรื่องดังกล่าวไม่ดำเนินการตามที่เสนอ ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทำรายงานเสนอต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

5) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

6) ส่งเสริมการศึกษา วิจัยและเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ดำเนินการส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้าใจในเรื่องสิทธิมนุษยชน

7) ส่งเสริมความร่วมมือและประสานงานด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ องค์การพัฒนาเอกชนและองค์การด้านสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ

8) จัดทำรายงานประจำปี เพื่อประเมินสถานการณ์การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในประเทศต่อรัฐสภา

2.4.7.3 องค์การพัฒนาเอกชน ซึ่งองค์การที่ปฏิบัติงานในพื้นที่แบ่งเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1) องค์การพัฒนาเอกชนประจำประเทศไทย ได้แก่ มูลนิธิรักษ์ไทย มูลนิธิมุสลิมเพื่อสันติ มูลนิธิศูนย์ทนายความมุสลิม

2) องค์การพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ เช่น องค์การฮิวแมนไรท์วอทช์ (Human Rights Watch: HRW) องค์การแอมเนสตี้อินเตอร์เนชั่นแนล (ประเทศไทย) (Amnesty International) ซึ่งต่างมีวัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือต่อผู้ด้อยโอกาสให้ตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ของตนเองที่พึงมีพึงได้ตามกฎหมาย และให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดย

ผ่านกลไกของรัฐ แต่ไม่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายต่อผู้ที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน มีบทบาทเพียงให้การสนับสนุนต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเท่านั้น วัตถุประสงค์ขององค์การพัฒนาเอกชนต่างมีเป้าหมายในการดำเนินงาน แบ่งเป็น 2 ลักษณะ ดังนี้ (สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ประจำประเทศไทย, 2553ข; สุรพงษ์ กองจันทึก, 2553)

1) การเคลื่อนไหวผลักดันกฎหมาย ในกรณีที่บุคคลประสบปัญหาไม่ได้รับความเป็นธรรมอันเป็นผลมาจากความบกพร่องของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ องค์การพัฒนาเอกชนจะดำเนินการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการแก้ไข ยกเลิกกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมเหล่านั้น หรือให้มีการบังคับใช้กฎหมายให้ถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นๆ โดยการจัดอภิปราย แสดงความคิดเห็น รวมทั้งการเรียกร้องโดยตรงต่อรัฐในรูปของแถลงการณ์ เช่น การเคลื่อนไหวคัดค้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์

2) การรณรงค์เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ ในการสร้างจิตสำนึกของประชาชนให้ตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ของตนเอง จำเป็นต้องมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องค่อยเป็นค่อยไปซึ่งจะเห็นผลได้ในระยะยาวองค์การพัฒนาเอกชนได้มีกิจกรรมรณรงค์ในเชิงสร้างสรรค์ด้วยการให้ความรู้ สร้างจิตสำนึกเพื่อให้รับรู้ต่อปัญหาในรูปของการฝึกอบรม อภิปราย เผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายตลอดจนการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายต่อผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิ เช่น การจัดโครงการบัณฑิตอาสาสมัครสู่ชนบท การเรียกร้องให้ออกกฎหมายห้ามการค้าประเวณี

2.4.7.4 สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ประจำประเทศไทย มุ่งเน้นในเรื่องการคุ้มครองและโครงการที่ทำให้แน่ใจว่าผู้หนีภัยมีความเป็นอยู่ที่ปลอดภัยภายในพื้นที่พักพิงชั่วคราว และดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพื่อขอให้ผู้หนีภัยได้รับอิสรภาพ โดยพันธกิจของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ประกอบด้วย (สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ประจำประเทศไทย, 2553ก)

1) ปกป้องสิทธิและความเป็นอยู่ของผู้ลี้ภัย ด้วยการพยายามให้ทุกคนสามารถใช้สิทธิในการหลบภัยและหาที่หลบภัยที่ปลอดภัยในรัฐอื่น และกลับบ้านโดยสมัครใจ โดยการให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยเพื่อกลับไปยังประเทศตัวเอง หรือเพื่อระงับอย่างถาวรในประเทศอื่น

2) บังคับใช้ธรรมนูญขององค์การ และรับคำแนะนำจากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสารแนบท้าย ค.ศ. 1967

3) มีความเป็นกลางที่จะนำเสนอการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยและอื่นบนพื้นฐานของความต้องการ โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง หรือเพศ

4) ให้ความสำคัญเป็นพิเศษต่อความต้องการของเด็ก และมุ่งที่จะส่งเสริมสิทธิความเท่าเทียมกันของผู้หญิงและเด็ก

5) มีความมุ่งมั่นกับหลักการของการมีส่วนร่วมและเชื่อว่าผู้ลี้ภัยและคนอื่นที่ได้รับประโยชน์จากกิจกรรมขององค์การควรรับการปรึกษา

6) ส่งเสริมวัตถุประสงค์และหลักการของกฎหมายสหประชาชาติในการรักษาสันติภาพระหว่างประเทศและการรักษาความปลอดภัย การพัฒนาความสัมพันธ์ฉันมิตรระหว่างประเทศและการส่งเสริมการเคารพสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

หลักการสากลสำคัญที่ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติทั่วโลก คือ การปฏิบัติตามหลักการไม่ผลักดันกลับ ซึ่งเป็นไปตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 กำหนดไว้ ดังนี้

1) รัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะไม่ขับไล่หรือส่งกลับ (ผลักดัน) ผู้ลี้ภัยไม่ว่าจะโดยลักษณะใดๆ ไปยังชายเขตแห่งดินแดน ซึ่ง ณ ที่นั้น ชีวิตของผู้ลี้ภัยอาจได้รับการคุกคามด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ หรือทางความคิดด้านการเมือง

2) ประโยชน์อันเกิดจากบทบัญญัตินี้ มิให้ยกขึ้นกล่าวอ้างโดยผู้ลี้ภัยซึ่งมีเหตุสมควรอันถือได้ว่า เป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ หรือกระทำความผิดอาญาร้ายแรงอันเป็นภัยต่อประชาคมของประเทศนั้นๆ

หลักการดังกล่าวได้รับการยืนยันรับรองจากคณะกรรมการบริหารงานของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติในปี ค.ศ.1977 ข้อสรุปที่ 6 โดยย้ำถึงความสำคัญขั้นพื้นฐานของการยึดหลักการไม่ผลักดันกลับ ทั้งที่ชายแดนและทั้งภายในอาณาเขตของรัฐ บุคคลที่อาจเป็นเป้าหมายของการประหัตประหารกลับคืนสู่ประเทศที่เป็นถิ่นฐานเดิม ไม่ว่าพวกเขาจะได้รับการยอมรับว่า มีสถานภาพเป็นผู้ลี้ภัยอย่างเป็นทางการแล้วหรือไม่ก็ตาม (สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ประจำประเทศไทย, 2553ก)

2.5 ภูมิหลังและสถานการณ์ของชาวโรฮีนจา

2.5.1 ประวัติศาสตร์ของชาวโรฮีนจา

ชาวโรฮีนจาเป็นชาติพันธุ์ที่นับถืออิสลามนิกายสุหนี่ อาศัยอยู่ทางตอนเหนือของรัฐยะไข่ โดยรัฐยะไข่นี้ตั้งอยู่ทางตะวันตกของประเทศเมียนมา ซึ่งมีประชากรประมาณ 2.6 ล้านคน เป็นชาวมุสลิมประมาณ 5 แสนคน ในยุคที่สหราชอาณาจักรเข้าปกครองเรียก รัฐยะไข่ (Rakhine) ว่า อาระกัน (Arakan) ประกอบด้วย มองตอ (Maungtaw) บูตีตอง (Buthiduang) เจ้าก์ผยู่ (Kyaukpyu) ตั่งตแว (Thandwe) และเมืองหลวงที่ชื่อ สตวย (Sittwe) ซึ่งถูกปิดล้อมจากสภาพ

ภูมิประเทศที่มีความซับซ้อน จึงยากต่อการคมนาคมกับกรุงย่างกุ้ง (Yangon) เพราะเทือกเขาอาระกันที่อยู่ทางตะวันออก มีความสูงประมาณ 915 ถึง 1,525 เมตร เป็นเสมือนกำแพงขวางกั้นจากโลกภายนอก ทำให้ชาวยะไข่มีวิถีชีวิตและวิธีคิดเป็นอิสระจากประชาชนส่วนใหญ่ในเมียนมา แต่ทางใต้ของรัฐยะไข่ส่วนใหญ่เป็นชาวพุทธ ขณะที่ชาวโรฮีนจาล้วนมาจากจิตตะกองที่เดินทางเข้ามาอย่างผิดกฎหมาย ภายใต้การสนับสนุนของสหราชอาณาจักร เพื่อนำมาเป็นแรงงานสร้างเขตป้องกันการรุกรานของญี่ปุ่น ขณะที่กลุ่มกู้ชาติของชาวเมียนมาได้อาศัยกองกำลังญี่ปุ่นเป็นกองหนุนสู้รบกับอังกฤษที่มีกลุ่มชาวโรฮีนจาเป็นพันธมิตร ดังนั้น จึงทำให้กองกำลังชาวโรฮีนจาต้องสู้รบฆ่าฟันกับชาวเมียนมาที่นับถือศาสนาพุทธ (ภูวดล แดนไทย, 2553, น.3-4)

นับแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา ชาวโรฮีนจาได้รับความเดือดร้อนจากนโยบายการแบ่งแยกและปกครองของสหราชอาณาจักร พร้อมกับพยายามต่อสู้เพื่ออิสรภาพจากเมียนมา โดยปีพ.ศ. 2490 ได้ก่อตั้งกองกำลังต่อสู้ด้วยอาวุธพร้อมทั้งได้ขอความช่วยเหลือจากจีนและปากีสถาน จึงทำให้ชาวโรฮีนจาบางกลุ่มเข้าร่วมการต่อสู้ด้วยอาวุธกับพรรคคอมมิวนิสต์พม่า-ธงแดง (Communist Party of Burma-Red Flag) ทำการเคลื่อนไหวอยู่ในภาคกลาง จึงทำให้ในทุกวันนี้รัฐบาลเมียนมาไม่ไว้วางใจชาวโรฮีนจา (Ghosh, 2008, pp.41-45)

แม้ว่า ในปี พ.ศ. 2503 U Nu ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้สัญญากับชาวมุสลิมในรัฐอาระกันว่าจะให้พื้นที่แก่ชาวมุสลิมจัดตั้งเขตปกครองตนเองในรัฐอาระกันขึ้นตรงกับกรุงย่างกุ้ง และให้มีรายการวิทยุโรฮีนจากระจายเสียงเป็นภาษาเบงกาลีและเรียกชาวมุสลิมในรัฐอาระกันว่าโรฮีนจาเป็นครั้งแรก อย่างไรก็ตาม เมื่อ U Nu กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีสมัยที่ 3 ก็มิได้ปฏิบัติตามสัญญาที่ให้ไว้ในระหว่างการหาเสียงเลือกตั้ง และในปีต่อมา รัฐบาลได้ทำการยกเลิกรายการวิทยุโรฮีนจาและประกาศให้เมียนมาเป็นประเทศพระพุทธศาสนา (Saw, 2011, pp.10-11)

ในปี พ.ศ. 2505 Ne Win ได้ทำการยึดอำนาจและจัดตั้งรัฐบาล โดยใช้ระบบสังคมนิยมปกครองประเทศ ยุบพรรคการเมืองต่าง ๆ รวมทั้งสังหารและจับกุมผู้นำฝ่ายค้าน หรือผู้ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาล รวมทั้งยกเลิกพันธกรณีต่าง ๆ ที่ได้กระทำไว้ในสมัย U Nu ตลอดจนมีการปลุกกระแสชาตินิยมเมียนมาพุทธ และส่งกองกำลังไปโจมตีกองกำลังคอมมิวนิสต์และกองกำลังโรฮีนจาในปี พ.ศ. 2507 ซึ่งสามารถเอาชนะได้ทั้งหมด โดย Ne Win ได้ขับไล่ชาวจีน อินเดียและบังคลาเทศ ที่ส่วนใหญ่เป็นนักธุรกิจระดับประเทศและท้องถิ่นกลับประเทศเดิม ชาวโรฮีนจาได้ถูกขับไล่ไปอยู่ที่เมืองค็อกบาซาร์ (Cox's Bazar) ของปากีสถานตะวันออกจนกระทั่งเมื่อวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2514 ปากีสถานตะวันออกได้ประกาศแยกตัวเป็นเอกราชเป็นประเทศบังคลาเทศในเวลาต่อมา โดยได้รับการช่วยเหลือจากอินเดีย จนวันที่ 16 ธันวาคม ในปีเดียวกัน ปากีสถานตะวันตกได้

ยินยอมมอบเอกราช โดย Sheikh Mujibur Rahman ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีคนแรกของประเทศ (Rahman, 2010, pp.234-235; Selth, 2004, pp.111-112)

ในปี พ.ศ. 2513 รัฐบาลเมียนมาได้ทำการออกพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองฉุกเฉินโดยกำหนดให้ประชาชนทุกคนต้องมีใบรับรองการลงทะเบียนแห่งชาติ (National Residence Card: NRCs) แต่ชาวโรฮีนจาจะได้รับเพียงบัตรลงทะเบียนในต่างประเทศ (Foreign Residence Card: FRCs) ทำให้นายจ้างและหน่วยงานท้องถิ่นไม่ยอมรับสถานภาพของชาวโรฮีนจาในฐานะพลเมืองเมียนมา (Lewa, 2009, p.11)

ช่วงปี พ.ศ. 2517-2521 เศรษฐกิจของเมียนมารุ่งเรืองเป็นอย่างยิ่ง โดยมีการค้าขายกับจีนและอินเดียเพิ่มขึ้น ทำให้มีโครงการสำรวจสำมะโนประชากรออกกฎหมายให้คนจีนและอินเดียที่อยู่เมียนมาเกินกว่า 10 ปี ได้รับสัญชาติเมียนมา แต่การสำรวจนี้ ไม่รวมชาวโรฮีนจาเข้าไปด้วย (Steinberg, 1981, pp.31-37)

ในปี พ.ศ. 2521 รัฐบาลได้ออกกฎหมายขับไล่คนที่ไม่มีสัญชาติ รวมทั้งชาวโรฮีนจาออกนอกประเทศ แต่บังคลาเทศไม่ยอมรับคนเหล่านี้ จึงทำให้กลายเป็นสาเหตุความขัดแย้งระหว่างประเทศเมียนมากับบังคลาเทศ โดยการอ้างว่า ชาวโรฮีนจาได้ถูกรัฐบาลเผด็จการทหารเมียนมาปฏิบัติการอย่างโหดร้ายทารุณ ใช้อาวุธข่มขู่ขับไล่พวกเขาออกจากที่อยู่อาศัย เผาทำลายบ้านเรือน ฆ่าข่มขืนสตรี (Ullah, 2011, p.143) ชาวโรฮีนจาที่อพยพเข้าประเทศบังคลาเทศ ซึ่งมีชายแดนติดต่อกันได้ตั้งค่ายพักผู้อพยพเรียงรายอยู่ตามชายแดนมีจำนวนถึง 70,000-100,000 คน ทำให้เกิดปัญหาสังคมและเศรษฐกิจตามมา ทำให้ประเทศบังคลาเทศต้องประท้วงรัฐบาลเมียนมาอย่างรุนแรง ทำให้เกิดความตึงเครียดระหว่างทั้งสองประเทศ (“บ้านเมืองปริทัศน์,” 2556) จนกระทั่งวันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ. 2521 ชาวโรฮีนจาได้ไหลทะลักเข้าบังคลาเทศ เพิ่มขึ้นเป็น 200,000 คน ซึ่งขณะเดียวกันรัฐบาลของทั้งสองประเทศได้ทำการเจรจาร่วมกันที่จะจัดให้ผู้อพยพกลับถิ่นพำนักเดิม โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่เดือนสิงหาคมในปีเดียวกันนั้นเอง แต่ชาวโรฮีนจาส่วนใหญ่ไม่ยอมเดินทางกลับถิ่นพำนักเดิม (ภูวดล แดนไทย, 2553, น.8-9)

เมื่อปี พ.ศ. 2522 รัฐบาลทหารเมียนมาและบังคลาเทศร่วมกันแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยชาวโรฮีนจา โดยทำการเปิดค่ายผู้อพยพบริเวณชายแดนเมียนมา-บังคลาเทศ โดยมีชาวโรฮีนจาเดินทางมาอยู่ในค่ายผู้อพยพประมาณ 300,000 คน เนื่องจากชาวเบงกาลีที่เป็นชนพื้นเมืองส่วนใหญ่ไม่ต้องการอยู่ในบังคลาเทศ รัฐบาลทหารเมียนมาได้ออกมาตรการพิสูจน์สัญชาติผู้อพยพหากพบว่า บิดามารดาเกิดในรัฐอาระกันจะให้สัญชาติเมียนมา แต่จนกระทั่งปี พ.ศ. 2525 รัฐบาลเมียนมาประกาศยกเลิกค่ายอพยพชาวโรฮีนจาทั้งหมด (เจษฎา มีบุญลือ และปิยะนุช ปี่บัว, 2552,

น.5) จนกระทั่งเมื่อปี พ.ศ. 2533 ภาระที่ประเทศบังคลาเทศรับผิดชอบผู้อพยพทำให้เศรษฐกิจเกิดการถดถอย แม้ชาวโรฮีนจาบางส่วนได้กลับไปยังประเทศเมียนมาแล้ว แต่ก็มีบางส่วนที่ได้เดินทางกลับมายังบังคลาเทศอีก (Boniface, 2008, p.144)

มกราคม พ.ศ. 2535 สถานการณ์ความตึงเครียดเกี่ยวกับปัญหาชายแดนระหว่างประเทศบังลาเทศและเมียนมาได้ขยายตัวมากขึ้น และทั้งสองฝ่ายได้เพิ่มกำลังเฝ้าระวังชายแดนฝ่ายละกว่าพันคน สืบเนื่องจากกองทัพเมียนมาได้เข้าไปก่อกวนชาวโรฮีนจาในบังคลาเทศ และชาวโรฮีนจาที่ต่อต้านรัฐบาลเผด็จการทหารเมียนมาได้ข้ามชายแดนจากบังคลาเทศเข้าไปปล้นสะดมในฝั่งชายแดนประเทศเมียนมา และช่วงเมษายนของปีเดียวกันนี้ อดีตเลขาธิการสหประชาชาติ Boutros Boutros-Ghali ได้ส่งผู้แทนจากองค์การสหประชาชาติไปแก้ปัญหาเพื่อให้เกิดสันติภาพและการเจรจาระหว่างสองประเทศนี้ เพื่อสร้างข้อตกลงร่วมกันในการส่งผู้อพยพกลับถิ่นพำนักเดิม (ภูวดล แดนไทย, 2553, pp.9-10) อย่างไรก็ตาม รัฐบาลเมียนมาได้ปฏิเสธที่จะยอมให้ผู้แทนสำนักข้าหลวงใหญ่แห่งสหประชาชาติมาเป็นสักขีพยาน ในความปลอดภัยเกี่ยวกับการส่งผู้ลี้ภัยกลับ จึงทำให้มีผู้ยินยอมเดินทางกลับถิ่นพำนักเดิมจำนวนไม่มากนัก

เมื่อประมาณต้นปี พ.ศ. 2541 ฮาร์กัต อุล แอนซาร์ (Harkat ul Ansar: HuA) ได้ทำการฝึกและช่วยเหลือด้านอาวุธแก่ชาวโรฮีนจาในรัฐยะไข่ ประเทศเมียนมา เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของกองกำลังติดอาวุธหรือขบวนการแบ่งแยกดินแดน ซึ่งองค์การนี้เป็นการรวมตัวกันระหว่าง 2 องค์การ คือ ฮาร์กัต อุล มูจาฮิดีน (Harkat-ul-Mujahideen: HuM) และฮารกัต อุล ญิฮาด (Harkat-ul-Jihad Islam: HuJI) ที่เป็นพันธมิตรของขบวนการอัลเคดาห์ (Al-Qaedah) กลุ่มฮิสบุล อิสลามี (Hizbul-Islaami) และกลุ่มฮิสบุล มูจาฮิดีน (Hizb-ul-Mujahideen) โดยปีพ.ศ. 2533-2542 ได้สร้างที่พักพิงในบังคลาเทศเพื่อฝึกพลรบ ที่มาจากในพื้นที่ พร้อมกับที่ระดมจากอินเดีย ยะไข่และภาคใต้ของฟิลิปปินส์ (Rahman, 2010, pp.235-236)

เมื่อปี พ.ศ. 2548 รัฐบาลบังคลาเทศออกมาระบุว่า มีชาวโรฮีนจาในบังคลาเทศ จำนวน 20,000 คน แต่ในความเป็นจริงชาวโรฮีนจาในบังคลาเทศถือสัญชาติบังคลาเทศจำนวนกว่า 200,000 คน และสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติได้เข้าไปจัดตั้งศูนย์อพยพบริเวณชายแดนบังคลาเทศ-เมียนมา อีก 3 แห่ง คือ เมืองรามู (Ramou) เมืองอูฮัท (U Hat) และเมืองธาเนก (Thanake) (เจษฎา มีบุญลือ และปิยะนุช ปี่บัว, 2552, น.6)

จากสภาพการกดขี่และบีบบังคับชาวโรฮีนจาของรัฐบาลเมียนมา ตลอดจนการปล่อยข่าวเกี่ยวกับช่องทางในการทำงานและสภาพการดำรงชีวิตที่ดีกว่าในศูนย์อพยพที่เมืองค็อกบาซาร์ของรัฐบาลบังคลาเทศ ซึ่งส่งผลให้ชาวโรฮีนจาเริ่มอพยพหลบหนีออกจากศูนย์อพยพที่บังคลาเทศและ

รัฐยะไข่ในประเทศเมียนมามาโดยทางทะเล เพื่อมาขึ้นฝั่งที่จังหวัดระนอง โดยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 เป็นต้นมา พบว่า แต่ละปีจะมีชาวโรฮีนจาประมาณ 50-100 คน ดำเนินการหลบหนีออกนอกประเทศ จนกระทั่งตุลาคม พ.ศ. 2557 ชาวโรฮีนจาหลบหนีออกนอกประเทศเพิ่มขึ้นหลายเท่าตัว โดยเฉลี่ยวันละ 150 คน และตลอดทั้งปี พ.ศ. 2558 พบว่า มีชาวโรฮีนจาหลบหนีเข้าเมืองลดลงเหลือเพียงประมาณ 300 คน เท่านั้น โดยทำการอพยพเข้ามาประเทศไทยในช่วงเดือนพฤศจิกายนถึงเมษายน ซึ่งถือเป็นช่วงเวลาที่คลื่นลมทางทะเลมีความสงบ ดังนั้น ชาวโรฮีนจาจึงสามารถอพยพทางทะเลได้อย่างปลอดภัย (เกศริน เตียวสกุล, 2556; “จับโรฮิงญา,” 2557; ศรีประภา เพชรมีศรี, 2559) โดยในวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2557 สหประชาชาติได้มีฉันทามติเรียกร้องให้รัฐบาลเมียนมามอบสิทธิความเป็นพลเมืองให้กับชาวโรฮีนจา แต่ร่างมตินี้จะต้องผ่านการพิจารณาของที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (The United Nations General Assembly : UNGA) ภายหลังอีกครั้ง (“ยูเอ็นผ่านร่างมติ,” 2557)

2.5.2 สถานการณ์เกี่ยวกับชาวโรฮีนจาในประเทศไทย

การที่ชาวโรฮีนจาอพยพไปยังประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น บังคลาเทศ ปากีสถาน และประเทศไทย เนื่องจากการโดนกดขี่จากรัฐบาลเมียนมา การไม่ได้รับสัญชาติ การไม่มีสิทธิเข้ารับการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลต่าง และปัญหาอื่นอันเนื่องจากความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ ภาษา ระหว่างชาวโรฮีนจากับประชาชนชาวเมียนมา ดังนั้น ชาวโรฮีนจาจึงต้องอพยพจากประเทศของตนเอง เพื่อไปยังดินแดนที่พวกเขาจะได้รับการเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ผู้หนึ่งในสังคมโลก ทำให้มีชาวโรฮีนจาจำนวนกว่าหมื่นคนอพยพเข้ามายังดินแดนไทย เพื่ออยู่กินใช้ชีวิตที่มีความเท่าเทียมกันของมนุษย์ทุกคน ซึ่งได้กำหนดไว้ในสิทธิมนุษยชน

2.5.2.1 การหลบหนีเข้าเมืองของชาวโรฮีนจาในประเทศไทย

ในปี พ.ศ. 2541 ชาวโรฮีนจาเริ่มหลบหนีออกจากศูนย์อพยพบังคลาเทศและเมืองมองตอ ประเทศเมียนมา เพื่อมาขึ้นฝั่งทะเลบริเวณจังหวัดระนอง โดยมีจำนวน 104 คน ทั้งหมด ในปีถัดมา มีกระแสข่าวผู้อพยพชาวโรฮีนจาที่สื่อต่างชาติและกลุ่มปกป้องสิทธิมนุษยชน ได้เผยแพร่ภาพที่ทหารเรือไทยกระทำการผลักดันกลุ่มผู้อพยพชาวโรฮีนจาอย่างทารุณกรรมโดยปล่อยเรืออยู่กลางทะเล (เจษฎา มีบุญลือ และปิยะนุช ปี่บัว, 2552, น.6)

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 เป็นต้นมา ชาวโรฮีนจาที่ลักลอบหนีเข้าเมือง ซึ่งได้ถูกทางการไทยจับกุมได้มีจำนวนประมาณ 20,000 คน ส่วนใหญ่เป็นชาย โดยมีอายุระหว่าง 15 ถึง 40 ปี และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 เป็นต้นมา จำนวนผู้หญิงและเด็กเริ่มปรากฏและเพิ่มขึ้น (“กอ.รมน.

ภาค 4 ถก 6 จังหวัดฝั่งอันดามัน," 2555; International Organization for Migration, 2008) มาตรการที่ทางการไทยปฏิบัติไม่ได้แตกต่างไปจากผู้ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายอื่น รัฐบาลไทยดำเนินการบนพื้นฐานหลักการที่ว่า กลุ่มชาวโรฮีนจาเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย (Illegal Migration) กล่าวคือ มิใช่ทั้งผู้หนีภัยจากสงคราม (Displaced Person from Fighting) และมิใช่เป็นผู้ลี้ภัยหรืออพยพ (Refugee) ดังนั้น การปฏิบัติตามกรอบกฎหมายของประเทศไทยชาวโรฮีนจาต้องถูกปฏิบัติเช่นเดียวกับผู้ที่ลักลอบหนีเข้าเมืองมาอย่างผิดกฎหมาย (Human Rights Watch, 2014) โดยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา การดำเนินการของไทยเป็นมาตรการสกัดกั้น 2 ลักษณะ คือ กรณีชาวโรฮีนจาสามารถเข้าถึงแนวชายฝั่ง ได้มีการดำเนินการจับกุม โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ตำรวจ กองกำลังป้องกันชายแดน ทหารเรือ และตำรวจน้ำ กองกำลังป้องกันชายแดน ทหารเรือ และตำรวจน้ำ ก่อนที่จะส่งมอบให้ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองดำเนินคดีและผลักดันออกนอกประเทศต่อไป และกรณีสามารถจับกุมได้ในขณะยังไม่ขึ้นฝั่งจะใช้วิธีการผลักดันออกไปทันที ("สถาบันอิศรา: ลึกแต่ไม่ลับ," 2552: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558, น.12)

ในปี พ.ศ. 2550 กองทัพเรือร่วมกับองค์การภาครัฐในพื้นที่ภาคใต้ร่วมกันจับกุมชาวโรฮีนจา 1,158 คน พร้อมเรือ 21 ลำ และดำเนินนโยบายจับกุมและผลักดันผู้ลักลอบเข้าเมืองชาวโรฮีนจาออกนอกน่านน้ำ ซึ่งถือเป็นนโยบายที่ดำเนินการต่อเนื่องกันมาอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณจังหวัดระนอง พังงา และภูเก็ต ("ผู้ว่าฯ ระนองลั่น," 2552; สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558, น.12)

ในปี พ.ศ. 2552 ตัวแทนจากสถานเอกอัครราชทูตเมียนมาประจำประเทศไทยได้เข้ามาตรวจสอบประวัติความเป็นมา สอบถามประวัติครอบครัว และทำการบันทึกเหตุการณ์ชาวโรฮีนจาที่เดินทางโดยเรือ ซึ่งได้คำตอบจากการสอบถามครั้งนั้นว่า เจ้าหน้าที่ทหารไทยทำร้ายพวกตนจนได้รับบาดเจ็บสาหัส จากนั้น ชาวโรฮีนจา จำนวน 49 คน จึงถูกควบคุมไว้เพื่อรอการดำเนินการของรัฐบาลไทย ซึ่งอยู่ระหว่างการดำเนินการเจรจากับรัฐบาลเมียนมา รวมทั้งสถานเอกอัครราชทูตบังคลาเทศได้ทำการพิสูจน์สัญชาติและตรวจสอบสถานะบุคคล พบว่า มีชาวโรฮีนจาที่ลักลอบเข้ามาจำนวน 29 คน เป็นสัญชาติบังคลาเทศ ดังนั้น รัฐบาลไทยจึงได้ดำเนินการส่งกลับประเทศต้นทาง (เกศริน เตียวสกุล, 2556)

เมื่อวันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2552 ได้มีการพบชาวโรฮีนจาที่กองทัพเรือไทยได้ผลักดันออกไปกลางทะเล ซึ่งมีจำนวน 193 คน โดยทั้งหมดถูกควบคุมตัวอยู่ที่ฐานทัพเรือบนเกาะซาบัง (Sabang Island) จังหวัดอาเจะห์ (Aceh) ประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งผู้รอดชีวิตบางคนกล่าวว่า

ถูกทุบตีและถูกกองทัพเรือไทยนำไปปล่อยทิ้งไว้กลางทะเล จนทำให้เรือลอยมาติดเกาะแห่งนี้และถูกจับกุมในที่สุด อีก 3 วันต่อมา ในวันที่ 19 มกราคม นายวันชาติ วงษ์ชัยชนะ ผู้ว่าราชการจังหวัดระนอง ได้กล่าวว่า ในปีนี้ชาวโรฮีนจานับหมื่นคนจะเดินทางเข้าสู่ประเทศไทย โดยจะขึ้นฝั่งที่จังหวัดระนอง เพราะมีกลุ่มบุคคลนับถือศาสนาเดียวกันคอยช่วยเหลือ รวมถึงกลุ่มขบวนการค้าแรงงานเถื่อน ที่มีเครือข่ายคอยช่วยเหลืออีกทาง (บุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์, 2552) นอกจากนี้ ยังพบแรงงานชาวโรฮีนจาในจังหวัดสตูลลักลอบเข้าทำงานในพื้นที่ โดยเฉพาะในกิจการประมงและงานก่อสร้างต่าง ๆ และการประสานงานกับตำรวจของประเทศมาเลเซีย เพื่อเฝ้าระวังไม่ให้กลุ่มโรฮีนจาลักลอบเข้ามาในประเทศไทยได้ (เกศริน เตียวสกุล, 2556; “สตูลสั่งทุกพื้นที่เอกซเรย์,” 2552)

ในปี พ.ศ. 2552 ด่านตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดระนอง พบศพนายอับดุล ซาลัม อายุ 20 ปี เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม และเมื่อวันที่ 18 สิงหาคมของปีเดียวกัน พบศพนายฮามะ ดูละ อายุ 15 ปี ซึ่งทั้งสองกรณีนี้ พบว่า พวกเขาไม่ได้รับโอกาสในการรักษาอาการป่วยที่เกิดขึ้น และพบว่า มีผู้เสียชีวิตเพิ่มขึ้นอีก 1 ราย หลังจากถูกส่งตัวจากห้องกักสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดระนองไปยังห้องกักตรวจคนเข้าเมืองสวนพลู กรุงเทพมหานคร (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2554ค)

จากกรณีดังกล่าว คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตยในเมียนมา (กรพ.) จึงได้เรียกร้องให้ชาวโรฮีนจาได้รับการดูแลสุขภาพ รักษาอาการเจ็บป่วยและต้องจัดหาสถานที่เหมาะสมที่มิใช่สถานที่กักตัวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดระนอง โดยเฉพาะในระยะเวลาที่ชาวมุสลิมต้องถือศีลอดในเดือนรอมฎอน ทั้งนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องอำนวยความสะดวกให้แก่ชาวโรฮีนจาในการปฏิบัติศาสนกิจตามความเชื่อและศรัทธา ตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญรองรับไว้ และได้ยื่นขอความช่วยเหลือต่อองค์การสิทธิมนุษยชน เพื่อขอให้รัฐบาลระงับการส่งตัวกลับไปยังประเทศเมียนมาซึ่งเป็นถิ่นพำนักเดิม โดยภายหลังการเสียชีวิตของชาวโรฮีนจา 2 คนดังกล่าว จึงได้ทำการย้ายชาวโรฮีนจาจำนวน 55 คน ไปที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สวนพลู เพื่อบรรเทาปัญหาความคับแคบของสถานที่กักตัวชาวโรฮีนจา (“คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตยในพม่า,” 2552;“สตช. ย้าย 55 โรฮิงญา,” 2552)

จากการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พบว่า ผู้ต้องกักชาวโรฮีนจาอยู่ในห้องกักของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สวนพลู เป็นจำนวน 78 คน ซึ่งถูกกักไว้เป็นเวลาเกือบ 2 ปี เพราะไม่อาจส่งกลับประเทศต้นทางได้ ซึ่งสร้างความกดดันและความเครียดแก่ชาวโรฮีนจาเหล่านั้น และเป็นภาระในการดูแลที่แตกต่างจากผู้ต้องกักที่หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายรายอื่น ๆ ที่ถูกกักไว้ไม่เกิน 30 วัน และจะถูกส่งกลับคืนประเทศต้นทาง (ภิรมย์

ศรีประเสริฐ, วารุณี เจนาคม, เจษฎา ไชยคุปต์, อัจฉรา ฉายากุล, วศิณี สันติวัฒนชัยกุล และนพรัตน์ พนอพัฒนาชัย, 2555, น.51)

นับตั้งแต่พฤศจิกายน พ.ศ. 2554 จนถึงถึงกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555 พบว่า เริ่มมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบในการหลบหนีเข้าเมืองจากกลุ่มใหญ่กลายเป็นกลุ่มย่อย จำนวนผู้อพยพหลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮีนจา 2,177 คน ที่หน่วยงานเข้าควบคุมและสกัดกั้นพร้อมผลักดันออกนอกประเทศไทย ซึ่งดำเนินการแล้ว รวม 28 ครั้ง (เกศริน เตียวสกุล, 2556)

ในปี พ.ศ. 2555 นี้ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ได้เปลี่ยนการดำเนินการโดยเป็นการควบคุมเพื่อรอส่งต่อไปยังรัฐชาติอื่น ๆ ที่ยอมรับสถานะของชาวโรฮีนจาซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายของชาวโรฮีนจาที่ต้องการเดินทางไปประเทศที่สาม โดยใช้พื้นที่ประเทศไทยเป็นเพียงทางผ่าน (เกศริน เตียวสกุล, 2556) ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะใช้เส้นทาง 2 เส้นทาง คือ เส้นทางแรกจะอ้อมหมู่เกาะอันดามัน ลงทางใต้ใกล้หมู่เกาะนิโคบาร์ (Nicobar Islands) เลาะเลียบชายฝั่งทะเลอันดามันของไทยในเขตจังหวัดระนอง และพังงา อีกเส้นทางหนึ่งจะผ่านน่านน้ำอิระวดี ชายฝั่งตะนาวศรีและรัฐมอญ ก่อนจะเข้าน่านน้ำของเขตจังหวัดระนองและพังงา เส้นทางนี้ใกล้ฝั่งทะเลและใช้เวลาน้อยกว่าเส้นทางแรก แต่มีความเสี่ยงที่จะเจอกับเรือของทางการเมียนมา เพื่อไปยังประเทศมาเลเซียและอินโดนีเซีย ซึ่งมีจุดมุ่งหมายในการหางานทำเป็นสำคัญ (ศิววงศ์ สุขทวี, 2556) และประกอบกับความขัดแย้งอย่างรุนแรงในลักษณะการกีดกันทางชนชาติในรัฐยะไข่ โดยเฉพาะเหตุการณ์เมื่อเดือนมิถุนายน 2555 ในรัฐยะไข่ ประเทศเมียนมา ชาวโรฮีนจามีปัญหากระทบกระทั่งกับชาวพุทธ ซึ่งทำให้มีผู้เสียชีวิตถึง 90 คน และบาดเจ็บอีกกว่าร้อยคน ไร้ที่อยู่อาศัยอีกกว่า 70,000 คน บ้านเรือนกว่า 4,000 หลัง ถูกเผา เช่นเดียวกับมัสยิด 17 แห่ง วัด 15 แห่ง และโรงเรียนอีก 3 แห่ง และตุลาคม พ.ศ. 2555 เกิดการปะทะกันอีกรอบ มีผู้เสียชีวิตอย่างน้อย 3 ราย และบ้านเรือนถูกเผา 300 หลัง จนรัฐบาลต้องประกาศภาวะฉุกเฉินในรัฐยะไข่ และโดยทั่วไปประชาชนในรัฐยะไข่ยังมีสภาพความเป็นอยู่ที่ยากไร้และการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนจนชาวโรฮีนจาเองไม่อาจอยู่ในถิ่นเกิดนี้ได้อีกต่อไป ต้องหนีภัยลงเรือเพื่อไปยังประเทศอื่น ผู้คนในเมียนมาจำนวนมากที่มีความรู้สึกอคติและเกลียดชังชาวโรฮีนจา เห็นได้จากช่วงหลังเหตุปะทะกันระลอกแรกเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2555 พระสงฆ์หลายร้อยรูปในมัณฑะเลย์ (Mandalay) ออกเดินรณรงค์สนับสนุนข้อเสนอแก่ประธานาธิบดีให้ขับไล่ชาวโรฮีนจาไปอยู่ประเทศอื่น จึงทำให้เป็นที่น่าสังเกตได้ว่า ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2555 เป็นต้นมา ชาวโรฮีนจาที่ลักลอบเข้ามานั้น มีทั้งเด็กอ่อน ทารก เยาวชนอายุต่ำกว่า 18 ปี และผู้หญิง รวมทั้งผู้หญิงตั้งครรภ์ ติดตามมาเป็นจำนวนมากเช่นกัน (สุเมธ ปานเพชร และปกรณ์ พึ่งเนตร, 2556)

ปลายปี พ.ศ. 2555 เจ้าหน้าที่ชุดปราบปรามภัยแทรกซ้อนของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 (กอ.รมน. ภาค 4) ส่วนหน้า ได้เข้าช่วยเหลือชาวโรฮีนจาที่ถูกนำมากักขังในสวนยาง ตำบลปาดังเบซาร์ อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา ได้กว่า 200 คน และเป็นเหตุให้รัฐบาลสั่งให้มีการปราบปรามการนำโรฮีนจาส่งขายยังประเทศที่สามอย่างต่อเนื่อง ทำให้มีการจับกุมชาวโรฮีนจาทั่วภาคใต้กว่า 1,000 คน (ปรีชา สถิตย์เรืองศักดิ์, 2557) และเมื่อรัฐไม่มีการควบคุมตัวและไม่สามารถส่งกลับไปยังรัฐยะไข่ ประเทศเมียนมาได้ เพราะรัฐบาลเมียนมาไม่ยอมรับกลับประเทศ จึงกลายเป็นปัญหาผูกพันของประเทศไทยตามมา

เมื่อวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2556 นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้กล่าวถึงสถานการณ์ในการแก้ไขปัญหาของชาวโรฮีนจา โดยทั้งนี้ต้องมีกระบวนการตรวจสอบโดยให้เป็นไปตามหลักสากลและหลักมนุษยธรรม ซึ่งต้องมีทั้งประเทศต้นทางและประเทศที่สามที่ชาวโรฮีนจาจะไปอยู่ และต้องปรึกษากับองค์การสหประชาชาติด้วย (“นายกฯ ขอถก 'ยูเอ็น',” 2556)

ตั้งแต่เมื่อมกราคม พ.ศ. 2556 สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้มีการเปลี่ยนมาตรการการควบคุมชาวโรฮีนจา โดยให้มีการดำเนินการกักตัวชั่วคราวไม่เกิน 6 เดือน เท่านั้น และหากเกิน 6 เดือน จะเป็นหน้าที่ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติเป็นผู้ดูแล ซึ่งประเทศไทยยืนยันจะไม่มีการตั้งศูนย์อพยพ โดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่แห่งสหประชาชาติจะทำหน้าที่ร่วมมือช่วยประสานงานไปยังประเทศที่สาม ซึ่งสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้ทำหน้าที่ประสานงานประเทศเหล่านั้นไปแล้ว ไม่ว่าจะเป็น มาเลเซีย อินโดนีเซีย ส่วนการอพยพหลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮีนจาเข้าประเทศไทยต้องควบคุมให้มีการรวมตัวกันเป็นแห่ง ๆ เพื่อความเรียบร้อย ไม่ให้มีการกระจัดกระจายและให้การช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรม (“สมช.ให้ UNHCR ประสานมาเลย์รับโรฮิงญา,” 2556) คือ ให้อาหารและน้ำแล้วจึงผลักดันออกนอกประเทศ โดยที่เดือนกุมภาพันธ์ ในปีเดียวกันนี้ เจ้าหน้าที่ได้ตรวจพบและจับกุมชาวโรฮีนจาที่หลบหนีเข้าเมืองมาเป็นจำนวน 1,752 คน โดยแยกชายชาวโรฮีนจาจำนวน 1,442 คน ให้พักอาศัยตามสถานที่ในสังกัดสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง 1,177 คน และสถานที่นอกสังกัดตรวจคนเข้าเมือง จำนวน 265 คน และผู้หญิงและเด็กอาศัยอยู่ที่บ้านพักเด็กและครอบครัว โดยรวมประมาณ 310 คน (“โรฮิงญาทะลักไทย,” 2556) ซึ่งทั้งหมดกำลังอยู่ในกระบวนการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติตรวจคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 โดยจัดระเบียบให้ผู้ต้องหาชายอยู่ในความดูแลของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดสงขลาและจังหวัดใกล้เคียง และสถานีตำรวจในพื้นที่ ส่วนผู้หญิงและเด็กอยู่ในความดูแลของสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัดสงขลา (ศิววงศ์ สุขทวี, 2556)

ในวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2556 นายวิสุทธิ์ บินล่าเต๊ะ ผู้อำนวยการศูนย์ประสานงานสำนักจุฬาราชมนตรีพร้อมกับตัวแทนสำนักงานคณะกรรมการอิสลาม 5 จังหวัดชายแดนใต้ ได้ออกแถลงการณ์ในนามสำนักจุฬาราชมนตรีและองค์การมุสลิม กรณีผู้ลี้ภัยชาวโรฮีนจา โดยมีจุดยืน 3 ข้อ คือ (จิตกร บุษบา, 2556; "จุฬาราชมนตรีแถลง," 2556; สำนักข่าวไทย, 2556)

1) ขอให้ประชาชนไทยเห็นใจชาวโรฮีนจา และขอให้ชาวไทยและมุสลิมทั่วประเทศไทยร่วมบริจาคเงินอาหารเพื่อการยังชีพแก่ชาวโรฮีนจาเหล่านี้

2) ขอให้รัฐบาลไทยคำนึงถึงมนุษยธรรม โดยไม่ส่งชาวโรฮีนจาเหล่านี้กลับไปยังประเทศเมียนมา จนกว่าสถานการณ์จะกลับคืนสู่ภาวะปกติ และอาจส่งตัวชาวโรฮีนจานี้ไปยังประเทศโลกที่สาม ตามความสมัครใจของพวกเขาเอง และเสนอให้การช่วยเหลือให้ใช้มัสยิดกลางประจำจังหวัดสงขลาเป็นสถานที่พักพิง

3) ขอให้ประเทศโลกมุสลิม และองค์การระหว่างประเทศ หน่วยงานที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติทุกองค์การ ร่วมมือกันประสานงานกับประเทศที่สามเพื่อจัดหาที่ลี้ภัย เพิ่มแรงกดดันต่อรัฐบาลเมียนมาให้ยอมรับความเป็นพลเมืองของชาวโรฮีนจา

ตั้งแต่ กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2556 พบว่า ได้เริ่มให้สื่อนำเสนอปัญหาของชาวโรฮีนจาเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์และเชื่อมโยงกับข้าราชการบางคน ซึ่งมีที่มาจากปัญหาการลักลอบหลบหนีเข้าเมืองของชาวโรฮีนจา ทั้งนี้ ชาวโรฮีนจาเหล่านั้นจะทำการเปลี่ยนชื่อไปเรื่อยๆ จึงทำให้การตรวจนับเกิดความคลาดเคลื่อน ตำรวจจึงเริ่มมีมาตรการใส่สายข้อมือ เพื่อสามารถเช็คจำนวนได้และสามารถดูแลเรื่องการพักอาศัย สุขอนามัย และสถานที่ละหมาดได้อย่างทั่วถึง แต่ยังไม่มีมาตรการในการตรวจพิสูจน์เอกลักษณ์บุคคลแต่อย่างใด

นอกจากนี้ ยังพบว่า ได้มีชาวโรฮีนจาพยายามหลบหนีออกจากสถานที่กัก โดยตั้งแต่วันที่ 8 สิงหาคม ในปีเดียวกันนี้เอง มีการหลบหนีออกไปได้จากสถานีตำรวจภูธรสะเดา จังหวัดสงขลา 30 คน และอีก 2 วันต่อมา ได้พบการหลบหนีจากห้องกัก ด่านตรวจคนเข้าเมืองภูเก็ต จำนวน 38 คน (ศิววงศ์ สุขทวี, 2556) และในวันที่ 20 สิงหาคม ชาวโรฮีนจาอีก 86 คน ได้หลบหนีออกจากห้องกักตรวจคนเข้าเมืองสะเดา ชาวโรฮีนจา 19 คนที่หลบหนีออกไปถูกจับและส่งฟ้องต่อศาลจังหวัดนาทวี และถูกพิพากษาให้จำคุกคนละ 1 เดือน ปรับคนละ 500 บาท ในข้อหาหลบหนีออกจากสถานที่กักกัน และทำให้ทรัพย์สินทางราชการเสียหาย และจำนวนชาวโรฮีนจาอีก 30 คน ที่กำลังรอการส่งฟ้อง การถูกพิพากษาของศาล ทำให้พวกเขาเหล่านี้กลายเป็นนักโทษย้ายสถานที่จากห้องกักของด่านตรวจคนเข้าเมืองไปยังเรือนจำ แต่ภายหลังการรับโทษสิ้นสุดลง

ชาวโรฮีนจากลุ่มนี้ก็ต้องกลับไปยังห้องกัก ของด่านตรวจคนเข้าเมือง เพื่อรอการดำเนินการต่อไป (เซิร์ชไลฟ์, 2556)

การติดตามจับกุมชาวโรฮีนจาที่หลบหนีเป็นไปด้วยความระมัดระวังเต็มที่ มีการร่วมมือกันจากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องด้านความมั่นคง เจ้าหน้าที่ได้รับคำสั่งให้ติดอาวุธเต็มที่ เพราะความกังวลถึงการเชื่อมโยง หรือโอกาสที่ชาวโรฮีนจาที่หลบหนีจะออกไปเข้าร่วมผู้ก่อเหตุการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ แม้ต่อมาเจ้าหน้าที่ความมั่นคงที่เกี่ยวข้องจะทำการปฏิเสธในเรื่องนี้ แต่ยังมีการแสดงความรู้สึกถึงความเป็นไปได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่เหล่านั้นได้มีการเตรียมตัวผ่านการติดตามชาวโรฮีนจาที่หลบหนีกลับมาดำเนินคดีในสถานะเช่นเดียวกับอาชญากร และกลายเป็นบุคคลอันตราย สอดคล้องกับการเคลื่อนไหวคัดค้านความพยายามที่จะสร้างสถานกักกันชั่วคราวในอำเภอชะอวด จังหวัดนครศรีธรรมราช อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก หรืออำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี รวมถึงการเคลื่อนไหวในสังคมออนไลน์ที่มักนำภาพและข้อมูลของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นโดยชาวมุสลิม ซึ่งไม่มีหลักฐานชัดเจนอธิบายบริบทเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น แต่ก็พยายามเชื่อมโยงเหตุการณ์ความรุนแรงเหล่านั้นเข้ากับความเป็นมุสลิมที่ขยายรวมไปถึงชาวโรฮีนจาในที่สุด (“โรฮิงยา: ไร้สัญชาติ,” 2555; คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2556)

เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556 องค์การสหประชาชาติได้เรียกร้องให้รัฐบาลเมียนมาได้ยุติการก่อความรุนแรงและมอบสิทธิความเป็นพลเมืองให้แก่ชาวโรฮีนจา แต่รัฐบาลเมียนมาได้ออกมาแถลงปฏิเสธการมอบสิทธิดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่า ชาวโรฮีนจานี้ ถือเป็นชาวบังคลาเทศที่อพยพเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย จึงเป็นข้อวิตกกังวลแก่นานาชาติตามมา เนื่องจากมีชาวโรฮีนจา ประมาณ 140,000 คน ที่ไร้ที่พักอาศัยในเวลานี้ และชาวโรฮีนจาเหล่านั้นพยายามอพยพออกนอกประเทศ ผลกระทบที่มีต่อประเทศไทย คือ การที่รัฐบาลต้องหางบประมาณมาเป็นค่าอาหารเพื่อเลี้ยงดูชาวโรฮีนจาที่ถูกคุมขังระหว่างการรอประเทศที่สามแสดงความจำนงในการรับตัวไปอาศัยอยู่(ปรีชา สถิตย์เรืองศักดิ์, 2557)

เจ้าหน้าที่รัฐบาลไทยถูกพาดพิงถึงคดีที่มีการลักลอบนำชาวโรฮีนจาเข้ามาในประเทศไทย และมีการตั้งข้อสงสัยว่า เจ้าหน้าที่รัฐอาจเป็นผู้ที่ให้ความช่วยเหลือชาวโรฮีนจาในการหลบหนีการจับกุม โดยเฉพาะจังหวัดสงขลา สตูล ระนองและพังงา ที่ต้องกลายเป็นพื้นที่พักอาศัยขนาดใหญ่ และขนย้ายชาวโรฮีนจาเหล่านั้นไปยังประเทศที่สามต่อไป และเมื่อวันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2557 เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง จังหวัดพังงา ได้ร่วมกันจับกุมชาวโรฮีนจาทั้งสิ้น 37 คน เป็นผู้ชาย 34 คน และหญิง 3 คน (“ไล่จับรถขน,” 2557) และในวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2557 ตำรวจได้เข้าปิดล้อมพื้นที่ชายทะเลของอำเภอสุขสำราญ จังหวัดระนอง หลังจากได้พบเรือประมง

ดัดแปลง 1 ลำ และควบคุมตัวชาวโรฮีนจาทั้งหมด 259 คน โดยเป็นผู้ชาย 215 คน ผู้หญิง 23 คน เด็กผู้ชาย 8 คน และเด็กผู้หญิง 6 คน ซึ่งทั้งหมดอยู่ในสภาพอิดโรยเนื่องจากการขาดน้ำและอาหาร พบว่า มีผู้ป่วยเป็นไข้หวัดใหญ่ 1 ราย (“ตำรวจระนองสนธิกำลังรวบโรฮิงญา,” 2557; “พม. พร้อมช่วยเหลือดูแล,” 2557) ในวันเดียวกันของการจับกุมชาวโรฮีนจาครั้งนี้ โฆษกของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ประจำประเทศไทย Tan Vivian ได้ขอร้องให้รัฐบาลไทยดำเนินการคุ้มครองและช่วยจัดการสรรหาสถานที่พักอาศัยชั่วคราวแก่ชาวโรฮีนจากลุ่มนี้ก่อน จนกว่าจะพบวิธีการแก้ปัญหาในระยะยาว (“UN วอนไทย,” 2557)

ในปี พ.ศ. 2558 ปัญหาชาวโรฮีนจาปรากฏชัดเจนขึ้น เมื่อเหตุการณ์การลักลอบเข้าประเทศของชาวโรฮีนจามีจำนวนเพิ่มขึ้น ซึ่งประเทศไทยได้ทำการช่วยเหลือด้วยมนุษยธรรม ภายหลังจากประเทศมาเลเซีย อินโดนีเซีย และไทยยืนยันไม่ยอมรับชาวโรฮีนจาและผลักดันเรือออกนอกน่านน้ำของตน จากสถานการณ์ดังกล่าว จึงได้มีการจัดประชุมฉุกเฉิน 3 ฝ่าย ที่ประเทศมาเลเซีย เพื่อร่วมกันมองหาแนวทางแก้ไขปัญหาชาวโรฮีนจาที่อยู่ในเรือกลางทะเล มาเลเซียและอินโดนีเซียจะไม่ผลักดันเรือผู้อพยพอีก และตกลงให้ความช่วยเหลือชาวโรฮีนจาที่ลอยลำอยู่กลางทะเลจำนวน 7,000 คน โดยขึ้นฝั่งพักอยู่ที่ศูนย์พักพิงชั่วคราวของทั้งสองประเทศภายใต้เงื่อนไขที่ประชาคมโลกจะต้องร่วมรับผิดชอบด้านค่าใช้จ่ายด้านมนุษยธรรมให้แก่มาเลเซีย อินโดนีเซีย และไทย

ภายหลังจากการประชุมฉุกเฉิน 3 ฝ่ายดังกล่าว ประเทศไทยได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2558 โดยมีตัวแทนจำนวน 17 ประเทศที่เกี่ยวข้องกับปัญหาชาวโรฮีนจาเข้าร่วมประชุม ได้แก่ มาเลเซีย กัมพูชา ลาว เมียนมา อัฟกานิสถาน อินเดีย อิหร่าน อินโดนีเซีย ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ปากีสถาน ปาปัวนิวกินี ฟิลิปปินส์ ศรีลังกา เวียดนาม บังคลาเทศ และไทย โดยมีประเทศผู้สังเกตการณ์ ได้แก่ สหรัฐอเมริกาและสวิตเซอร์แลนด์ และมีองค์การระหว่างประเทศ ได้แก่ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ สำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UN Office on Drugs and Crime: UNODC) โดยมีผลสรุปจากการออกมาเป็นมาตรการดังนี้ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558, น.16-17)

1) จัดให้มีฐานเรือลอยน้ำหรือการนำเรือหลวงขนาดใหญ่ของกองทัพไทยมาเป็นฐานปฏิบัติการพิเศษ เพื่อเป็นการช่วยเหลือตามแผนเร่งด่วน โดยภายในฐานเรือลอยน้ำประกอบด้วยทีมแพทย์ ทีมสอบสวนการค้ามนุษย์ และกองตรวจคนเข้าเมือง

2) เร่งแก้ไขปัญหาผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย โดยจะร่วมค้นหาและช่วยเหลือทางมนุษยธรรมต่อผู้ที่ยังตกค้างอยู่ในทะเล และร่วมกันค้นหาแนวทางในการนำผู้อพยพขึ้นฝั่ง โดยให้องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานและสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติร่วมกันคัดแยกบุคคล

3) ร่วมหาแนวทางแก้ไขปัญหาระยะยาวของการย้ายถิ่นฐานจากบ้านเกิด โดยเน้นเรื่องการค้ามนุษย์ การป้องกันการอพยพแบบไม่ปกติ การลักลอบและการค้ามนุษย์แบบครอบคลุม เช่น การแก้ไขปัญหาผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติที่ต้นเหตุโดยการพัฒนาระดับคุณภาพชีวิตที่ได้รับผลกระทบนั้นด้วยการสร้างอาชีพ

4) ร่วมกันหาวิธีแก้ไขปัญหาที่ประเทศต้นทาง โดยเฉพาะเมียนมาและบังคลาเทศ โดยทุกประเทศต้องใช้หลักการร่วมแบ่งปันภาระระหว่างประเทศและไม่จุดประเด็นที่ทำให้เกิดความขัดแย้งกับประเทศอื่นในภูมิภาค

2.5.2.2 ชาวโรฮีนจากับปัญหาการค้ามนุษย์

จากกระแสข่าวเรื่องขบวนการค้ามนุษย์นี้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสตูลออกมาปฏิเสธอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งวันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2556 นายเหนือชาย จิระอภิรักษ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดสตูล ได้มีคำสั่งให้มีการสำรวจอ่าวพรชัยซึ่งอยู่ทางทิศใต้ของเกาะตะรุเตา เพื่อสังเกตการณ์เรือทุกลำที่เข้ามายังเกาะนี้ และได้พบกับสถานที่ประกอบศาสนกิจ โรงครัว เพิงพักพิงที่สร้างขึ้นมาอย่างมั่นคง ซึ่งคาดว่า สิ่งปลูกสร้างเหล่านี้น่าจะเกิดขึ้นนานกว่า 6 เดือนแล้ว จากการสำรวจพื้นที่ในครั้งนี้ จึงเป็นการยืนยันถึงกระแสข่าวเรื่องการค้ามนุษย์ที่สื่อต่างชาติได้นำเสนอถึงการใช้พื้นที่เกาะตะรุเตา เพื่อเป็นที่พักชั่วคราวแก่ชาวโรฮีนจาไปยังประเทศที่สาม ซึ่งก็คือ ประเทศออสเตรเลีย โดยมีเรือขนาดใหญ่จอดอยู่นอกน่านน้ำ และเจ้าหน้าที่รัฐคอยอำนวยความสะดวกเรียกรับผลประโยชน์ แต่ทั้งนี้ก็ไม่อาจเคลื่อนย้ายชาวโรฮีนจาที่มีกว่า 2,000 คน ออกนอกพื้นที่ไปยังพื้นที่พักพิงอื่นได้ ไม่ว่าจะเป็นในจังหวัดตากและราชบุรี (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2556)

เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2556 หนังสือพิมพ์ต่างประเทศลงข่าวถึงเรื่องการค้ามนุษย์ คือ ชาวโรฮีนจาในภาคใต้ของประเทศไทย โดยมีการระบุว่า เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองมีส่วนในเรื่องการรับส่วยการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ตำบลฉลุง อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา จากนั้น วันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2556 สหประชาชาติเรียกร้องให้ดำเนินการสืบสวนที่พบว่าเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองของไทยเข้าร่วมอยู่ในขบวนการนำชาวโรฮีนจาให้กับกลุ่มผู้การค้ามนุษย์กลางทะเล และในประเด็นนี้ทำให้สหรัฐเมริกาอาจลดระดับไทยสู่ขั้นต่ำสุดหรือ Tier 3 ในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (Trafficking in Persons Report: TIP Report) ที่แถลงในปี

ถัดไป สิ่งเหล่านี้นำมาซึ่งการโดนมาตรการคว่ำบาตรบางอย่าง เว้นแต่ไทยจะดำเนินความพยายามอย่างมีนัยสำคัญเพื่อกำจัดการค้ามนุษย์ (“สหรัฐฯ จ่อลดชั้น,” 2556) และเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2556 โฆษกหน่วยงานด้านผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ Tan Vivian ได้กล่าวถ้อยแถลงถึงการร้องขอประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้ต่อมาตรการปกป้องชั่วคราวแก่ผู้ลี้ภัย ในนั้นรวมถึงการป้องกันการถูกทำทารุณ และแสวงหาประโยชน์อย่างไม่ถูกต้อง โดยมีข้อเสนอว่า ในการควบคุมตัวจำเป็นต้องมีการแจ้งทางเลือกต่าง ๆ แก่พวกเขาในภาษาที่คนเหล่านั้นเข้าใจ และกล่าวเพิ่มเติมว่า การตัดสินใจใด ๆ ควรเป็นไปตามสมัครใจ และพวกที่เลือกออกจากค่ายก็ควรได้รับการปกป้องจากการถูกละเมิด และการหาประโยชน์จากพวกค้ามนุษย์ ภายในวันเดียวกัน Half Marie โฆษกกระทรวงการต่างประเทศ สหรัฐอเมริกา ออกมาเรียกร้องถึงรายงานที่กล่าวอ้างว่า “เจ้าหน้าที่ไทยมีส่วนเกี่ยวข้องกับการขายผู้ลี้ภัยโรฮีนจาแก่ขบวนการค้ามนุษย์” และระบุถึงการเรียกร้องให้รัฐบาลไทยดำเนินการสืบสวนอย่างจริงจัง และโปร่งใสในประเด็นนี้ สอดคล้องกับข้อเรียกร้องของ Robertson Phil รองผู้อำนวยการองค์การสิทธิมนุษยชนสากล ประจำภูมิภาคเอเชีย ที่กล่าวว่ารัฐบาลไทยจำเป็นต้องชี้แจงเรื่องนี้แก่ประชาคมนานาชาติอย่างจริงจัง (“UN จี้ไทยสอบ ตม. ขายโรฮิงญา,” 2556) โดยที่ปรึกษาองค์การสิทธิมนุษยชน สุนัย ผาสุก ได้ยกประเด็นตัวอย่างที่ชัดเจนว่า การผลักดันชาวโรฮีนจานั้นเป็นการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ ที่ห้ามไม่ให้ส่งผู้ลี้ภัยผู้แสวงหาที่พักพิงกลับไปในสถานที่ซึ่งพวกเขาต้องเผชิญภัยอันตราย การข่มเหงทำร้าย (“สื่อนอกตีข่าวเพียง 3 เดือน,” 2557)

ตลอดทั้งปี พ.ศ. 2556 พบว่า ผู้ต้องสงสัยกระทำความผิดเกี่ยวข้องกับการลักลอบค้าชาวโรฮีนจาถูกจับกุมในประเทศไทยจำนวน 9 ราย แต่ยังไม่มีรายใดถูกตัดสินว่ามีความผิด และเจ้าหน้าที่ 1 ใน 2 รายที่ถูกจับกุมและถูกถอนข้อหาในเวลาต่อมา (“UN จี้ไทยสอบ ตม. ขายโรฮิงญา,” 2556)

ชาวโรฮีนจาจำนวน 529 คน ได้รับการช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ตำรวจไทย ในวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2557 ที่ผ่านมา ในขณะที่ชาวโรฮีนจาเหล่านี้ถูกพักพิงไว้ในพื้นที่ จังหวัดสงขลา โดยคาดว่า ชาวโรฮีนจาทั้งหมดถูกนายหน้านำมาพักพิงไว้เพื่อเตรียมส่งต่อไปยังประเทศที่สาม เหมือนกับชาวโรฮีนจากลุ่มอื่น ๆ ที่เจ้าหน้าที่ไทยเคยให้การช่วยเหลือก่อนหน้านี้ จะเห็นได้ว่าขบวนการค้ามนุษย์ยังคงพยายามลักลอบขนชาวโรฮีนจาผ่านประเทศไทย เพื่อเดินทางไปยังประเทศไทยที่สามอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในช่วงนี้เนื่องจากคลื่นลมฝั่งอันดามันสงบ (“ช่วย 529 โรฮิงญา,” 2557) จากนั้น 2 วันต่อมา องค์การอิสลามให้การช่วยเหลือชาวโรฮีนจา 350 คน ที่โดน

ขบวนการค้ามนุษย์นำไปกักขังไว้ในพื้นที่อำเภอ จังหวัดสงขลา เพื่อรอส่งไปยังประเทศที่สาม แม้ไทยจะเป็นเพียงทางผ่านก็ตาม

กระทรวงการต่างประเทศ สหรัฐอเมริกา ได้ประกาศรายงานประจำปีเกี่ยวกับสถานการณ์การค้ามนุษย์ 188 ประเทศทั่วโลก ในวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2557 ซึ่งประเทศไทยถูกจัดอันดับให้อยู่ในกลุ่ม Tier 3 หรือระดับต่ำสุดของประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา โดยในรายงานได้ระบุถึงปัญหาที่ชาวโรฮีนจาตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ ทั้งตลาดการค้าแรงงาน โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมประมง และการค้าประเวณี ทั้งนี้เป็นข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ชาวโรฮีนจาจำนวน 2,985 คน และพบว่า มีข้าราชการราชทัณฑ์และทหารเรือบางคนได้รับสินบนในเรื่องนี้ด้วย (United States Department of State, 2014)

เมื่อวันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2557 กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ให้ความช่วยเหลือชาวโรฮีนจาจากการค้ามนุษย์จำนวน 32 คน ในจังหวัดพังงา โดยมาจากบังคลาเทศ 27 คน และมาจากเมียนมาจำนวน 5 คน

Lewa (2009) ผู้อำนวยการโครงการอาระกัน (The Arakan Project) ได้กล่าวถึงช่วงระยะเวลาสองสัปดาห์แรกของเดือนตุลาคม 2557 ชาวโรฮีนจาจากรัฐยะไข่ของเมียนมาไม่น้อยกว่า 8,000 คน เดินทางเข้าสู่ประเทศไทย โดยเฉลี่ยมีชาวโรฮีนจาประมาณ 900 คน/วัน พวกเขาเดินทางออกนอกประเทศเมียนมา เพราะความรู้สึกสิ้นหวังกับอนาคตของตนเองในเมียนมา ชาวโรฮีนจาจะเดินทางเข้ามาโดยเรือที่มีผ้าเต็นท์ปกคลุมพวกเขา เพื่อป้องกันมิให้สามารถถูกจับกุมได้ ซึ่งพวกเขาถูกอัดแน่นกันมาในเรือที่มีขนาดเล็ก จึงทำให้เรือต้องรับน้ำหนักเกินอัตราบรรทุก และชาวโรฮีนจาเหล่านั้นไม่สามารถหนีระหว่างทางได้ ถือว่าเป็นการเดินทางที่ทรมานมาก รวมทั้งมีการใช้ยาถ่าย เพื่อทำให้ร่างกายของชาวโรฮีนจามีสภาพอิดโรย อ่อนแอ และไม่สามารถต่อสู้กับนายหน้าที่เดินทางมากับเรือลำนั้นได้ (“จับโรฮิงญา,” 2557; “ชาวโรฮิงญากว่าหมื่น,” 2557) และเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงของเมียนมาจะเรียกเก็บเงินสินบนจากนายหน้า โดยเรียกเก็บเงินประมาณ 230,268 บาท/ลำ ก่อนจะให้เรือดังกล่าวออกจากชายฝั่งไปได้ นอกจากนี้ ในบางกรณีตำรวจยังเรียกเก็บเงินจากชาวโรฮีนจาอีกประมาณ 500 บาท/คน แต่อย่างไรก็ตาม มีชาวโรฮีนจาจำนวนมากที่ไปไม่ถึงปลายทางและตกเป็นเหยื่อขบวนการค้ามนุษย์ (“กลุ่มสิทธิฯ ชี้จนท.,” 2557) โดยทั้งนี้ พบว่า ตัวกลางประสานงานที่พำนักอาศัยอยู่ในประเทศไทยมีจำนวนมากกว่า 10 รายด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในจังหวัดระนอง ซึ่งพวกเขาจะทำหน้าที่ประสานงานให้แก่นายทุนที่ต้องการแรงงานในมาเลเซีย และพบว่า มีชาวโรฮีนจาตกค้างในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังนั้น จึงเป็นที่หวั่นเกรงว่า ชาวโรฮีนจาอาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาความไม่สงบในสามจังหวัด

ชายแดนภาคใต้ โดยจะเห็นได้จากกรณีที่พล.ต.ท.เดชณรงค์ สุทธิชาญบัญชา รักษาราชการแทนผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจ ดูแลงานความมั่นคง ได้ทำการลงนามในหนังสือสั่งการเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2557 ให้กองบัญชาการตำรวจนครบาล สำนักงานตรวจคนเขาเมืองได้ติดตามจับกุมนายเต็งวิน หรือฮาซัน ซึ่งเป็นแกนนำชาวโรฮีนจา เพื่อนำมาดำเนินคดีไปตามกฎหมาย (“แฉ 10 เอเย่นต์ใหญ่,” 2557, “สตช.สั่งล่าตัว “เต็ง วิน” เครือข่ายก่อการร้าย,” 2557)

2.5.2.3 ชาวโรฮีนจากับปัญหาแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 เป็นต้นมา ชาวโรฮีนจาหลายคนที่อพยพอยู่ในศูนย์ตามแนวชายแดนไทย-เมียนมาและได้การรับรองสถานะจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ จำนวน 100 คน ที่สามารถอาศัยอยู่ในประเทศไทยชั่วคราวได้ แต่มีชาวโรฮีนจาอีกจำนวนมากที่สามารถเข้ามาในประเทศไทยและไม่ถูกควบคุมตัวจากเจ้าหน้าที่รัฐไทย แม้ว่า ชาวโรฮีนจาในประเทศไทยจะไม่ได้รับสถานะหรือเข้าไม่ถึงความช่วยเหลือจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่แห่งสหประชาชาติ แต่พวกเขาสามารถอาศัยช่องทางนโยบายในการผ่อนผันแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (สัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา) ที่หลบหนีเข้าเมืองมาผิดกฎหมายของรัฐบาลไทยให้มาขึ้นทะเบียน เพื่อรอกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ ที่เกิดจากความต้องการแรงงานไร้ฝีมือในภาคเศรษฐกิจและความมั่นคงของรัฐ กลายเป็นนโยบายของรัฐบาลไทยที่ผ่อนปรนให้อยู่อาศัยและทำงานได้ชั่วคราวตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 และพัฒนามาเป็นการทำบันทึกความเข้าใจในความร่วมมือ (Memorandum of Understanding: MOU) เกี่ยวกับการจ้างงานระหว่างประเทศไทยกับ 3 ประเทศ คือ เมียนมา ลาว และกัมพูชา ซึ่งดำเนินการต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 เป็นเวลากว่าสิบปี (องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 2553; กระทรวงแรงงาน, 2555; “แรงงานต่างด้าวเฮ!,” 2556) อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา จะเห็นได้ว่า ชาวโรฮีนจาได้อพยพและย้ายถิ่นเพื่อมาหางานทำมากขึ้นในลักษณะทวีคูณ ทำให้เกิดขบวนการลักลอบนำพาเข้ามายังประเทศไทยและมาเลเซีย โดยจะมีการเรียกเก็บเงินประมาณ 4,000-10,000 บาท/คน เพื่อจัดซื้ออาหารและน้ำดื่มระหว่างการเดินทาง ส่วนเครือข่ายขบวนการจะได้รับผลประโยชน์จากการขายชาวโรฮีนจาให้กับผู้ว่าจ้างปลายทางในประเทศเพื่อนบ้านของไทย ระหว่าง 50,000-100,000 บาท/คน (สุเมธ ปานเพชร และปกรณ์ พึ่งเนตร, 2556)

ชาวโรฮีนจากลุ่มนี้จะต้องเผชิญกับปัญหาในกระบวนการพิสูจน์สัญชาติที่เป็นกระบวนการร่วมกันระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลเมียนมา แต่แรงงานที่ยื่นขอพิสูจน์สัญชาติและแสดงหลักฐานว่าตนเองนับถือศาสนาอิสลาม หรือมาจากรัฐยะไข่จะถูกปฏิเสธตั้งแต่การยื่นเอกสาร หากเอกสารได้รับการยอมรับ เอกสารดังกล่าวจะถูกส่งไปพิจารณาที่เมืองเนปิดอว์ (Naypyidaw) ซึ่ง

กระบวนการพิสูจน์สัญชาติของชาวโรฮีนจาจะใช้เวลานานกว่าชาวเมียนมาคนอื่น ๆ และผลการพิจารณาส่วนใหญ่จากทางรัฐบาลเมียนมา คือ ไม่ผ่านการพิสูจน์ ถูกปฏิเสธความเป็นพลเมืองของตน (ศิววงศ์ สุขทวี, 2556) ชาวโรฮีนจาจะไม่ได้รับหนังสือเดินทางชั่วคราวและวีซ่าการทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายของประเทศไทย แม้จะพยายามทำตามกระบวนการทางกฎหมาย การไม่ผ่านกระบวนการพิสูจน์สัญชาติของชาวโรฮีนจานี้ จึงทำให้เป็นแรงงานที่ผิดกฎหมายต่อไป แม้ว่ากระบวนการพิสูจน์สัญชาติของรัฐบาลเมียนมาไม่มีประสิทธิภาพ และมีบางส่วนที่สามารถหลีกเลี่ยงการพิสูจน์สัญชาติจากทางประเทศเมียนมาจนได้หนังสือเดินทางชั่วคราวเช่นเดียวกับชาวเมียนมา (“เร่งเมียนมาร์-บังคลาเทศ,” 2556)

แม้ว่า จะมีช่องทางที่เป็นไปได้ แต่การได้สถานะของการเป็นแรงงานที่ได้รับการผ่อนผัน และได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกับคนที่เข้ามาถูกต้องตามกฎหมายก็คงเป็นไปได้ยาก เนื่องจากนโยบายของรัฐบาลเมียนมาที่ไม่ยอมรับชาวโรฮีนจาว่าเป็นพลเมืองของตนเอง ซึ่งมีเพียงจำนวนประมาณ 100 คนเท่านั้น ที่สามารถหลีกเลี่ยงกระบวนการตรวจสอบของรัฐบาลเมียนมาจนได้รับรองสถานะของการเป็นแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมายและสามารถทำงานในโรงงานได้ และชาวโรฮีนจาที่ไม่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ จะต้องกลายเป็นแรงงานผิดกฎหมาย และอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ของอำนาจนอกกฎหมายในประเทศไทยต่อไป (“แรงงานต่างด้าวเฮ!,” 2556)

2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องการย้ายถิ่นอย่างไม่ปกติของคนต่างด้าวชาวมุสลิมในเขตพื้นที่ภาคใต้ของไทย โดยเสกสัณ เครือคำ (2559) ที่ได้พบว่า ปัญหาการย้ายถิ่นที่สำคัญในปัจจุบัน ได้แก่ การลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับชาวโรฮีนจา ชาวอุยกูร์ (Uyghur) และชาวอินโดนีเซีย ซึ่งสาเหตุหลักของการย้ายถิ่นอย่างไม่ปกติของชาวมุสลิมในพื้นที่ภาคใต้มีสาเหตุจากกลุ่มปัจจัยผลักดัน ได้แก่ ความยากจนและการขาดความมั่นคงในชีวิต และกลุ่มปัจจัยดึงดูด ได้แก่ รายได้และโอกาสทำงานที่ดีกว่า การขาดประสิทธิภาพในการตรวจตราตามแนวชายแดน และขบวนการอาชญากรรม ซึ่งปัญหาการย้ายถิ่นอย่างไม่ปกติส่งผลกระทบต่อประเทศไทยในด้านเศรษฐกิจ สังคม สาธารณสุข ความมั่นคงของประเทศ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งการศึกษาข้อมูลดังกล่าวนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพที่ใช้วิธีการเข้าร่วมสังเกตการณ์ การสัมภาษณ์บุคคลต่างด้าวชาวมุสลิม และเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เกี่ยวข้อง ร่วมกับการศึกษาเอกสารข้อมูลทางคดี

Green (2013) ได้ศึกษาถึงความรู้สึกเกลียดชังของชาวเมียนมาที่มีต่อชาวโรฮีนจา โดยทำการสัมภาษณ์นักเรียกร้องสิทธิมนุษยชนในเมียนมา และวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึกที่ได้จากชาวเมียนมาที่รู้สึกเกลียดชังและต่อต้านชาวโรฮีนจา แม้ชาวโรฮีนจาเองจะมีรากเหง้าที่อยู่อาศัยในเมียนมามานานไม่ต่ำกว่าสองศตวรรษแล้วก็ตาม แต่ทว่านับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 จนกระทั่งรัฐบาลของเมียนมาในปัจจุบันชาวโรฮีนจาก็ยังคงถูกปฏิเสธสัญชาติ ประชาชนในเมียนมาต่างมีความตื่นตัวทางการเมืองทั่วประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่ Aung San Suu Kyi ได้เน้นย้ำถึงความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญที่ควรกระทำก่อนเรื่องอื่น จึงทำให้ประเด็นการถูกสังหารของชาวโรฮีนจายังคงเป็นที่ถกเถียงกันต่อไป ขณะที่รัฐบาลของนานาประเทศต่างยินดีให้การช่วยเหลือผ่านข้อเสนอทางการเมืองและเศรษฐกิจกับกลุ่มอดีตชนชั้นผู้นำ เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้อย่างเป็นรูปธรรม

ชาวโรฮีนจาบางส่วนได้ลี้ภัยไปยังบังคลาเทศ ตามที่ Ullah (2011) ได้ศึกษาถึงการถูกปฏิเสธทางประวัติศาสตร์และสถานภาพการเป็นบุคคลชายแดนของชาวโรฮีนจาที่ลี้ภัยมาจากรัฐยะไข่ในเมียนมา และพวกเขาได้ค้นพบเส้นทางและช่วงเวลาในการหลบหนีเข้าสู่บังคลาเทศเนื่องจากภยันตรายในการสู้รบที่รัฐบาลเมียนมาให้การสนับสนุน ซึ่งการลี้ภัยของชาวโรฮีนจานี้ มีผู้สนใจและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจำนวนน้อยมาก โดยงานวิจัยนี้ได้อธิบายถึงพลวัตและการแบ่งแยกชาวโรฮีนจา รัฐบาลได้เสนอวิธีการที่จะให้ชาวโรฮีนจาลี้ภัยไปยังชายแดนประเทศเมียนมา เพื่อเดินทางต่อไปสู่จุดหมายอื่นตามที่ชาวโรฮีนจาเหล่านั้นเรียกร้อง ซึ่ง Ullah ได้ทำการศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพด้วยการวิเคราะห์กรณีศึกษา และการศึกษาเชิงปริมาณที่เกี่ยวข้องกับระดับการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการพยายามฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นการยืนยันถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ที่พบว่า ชาวโรฮีนจาต้องตกอยู่ในสภาพถูกบีบบังคับให้ลี้ภัยออกนอกประเทศ เนื่องจากการสู้รบที่มีรัฐบาลเมียนมาให้การสนับสนุนกองกำลังทหารท้องถิ่นในการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์

การวิจัยนี้เป็นการอธิบายถึงนโยบายของรัฐบาลเมียนมาที่ปฏิเสธชนกลุ่มน้อย โดยรัฐบาลเมียนมามิได้รับประกันว่า สภาพแวดล้อมทางสังคมและพลวัตทางสังคมในบังคลาเทศจะดีกว่าเมียนมา ซึ่งรวมถึงการข่มเหงรังแกของประชาชนที่มีต่อชนกลุ่มน้อย ซึ่ง Ullah ได้สอบถามกลุ่มตัวอย่างชาวโรฮีนจา 134 คน คัดเลือกจากประชากรทั้งหมด 21,000 คน ที่มาจากค่ายคูตูปาลอง (Kutu Palong) และค่ายโนยาปารา (Noyapara) จำนวน 60 และ 74 คน ตามลำดับ แบ่งตามสัดส่วนจำนวนประชากรของแต่ละค่าย โดยการสอบถามอย่างมีปฏิสัมพันธ์กับชาวโรฮีนจาในทั้ง

สองค่าย ซึ่งใช้แบบสอบถามที่มีคำถามทั้งปลายเปิดและปิด และสัมภาษณ์ถึงสาเหตุของการอพยพออกมาจากรัฐยะไข่

วิธีการอธิบายข้อมูลทั่วไปด้วยสถิติเชิงพรรณนาและสรุปด้วยสถิติเชิงอนุมาน ไม่ว่าจะเป็น λ^2, t–test รวมทั้ง การวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ (Multiple Regression) เพื่อดูความสัมพันธ์ในระดับต่าง ๆ ที่มีตัวแปรแตกต่างกัน โดยทำการเปรียบเทียบองค์ประกอบที่มีอิทธิพลมากที่สุดและลักษณะการกระจายข้อมูลผู้ตอบแบบสอบถามตามตัวแปรที่เลือกไว้

กระบวนการวิจัยในครั้งนี้ Ullah ได้มีการคัดเลือกผู้ให้การสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึก เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ที่เน้นถึงกระบวนการเชิงลึก และความซับซ้อนที่เกิดขึ้นกับบางกรณีศึกษา คำถามสัมภาษณ์มีลักษณะปลายเปิดที่เชื่อมโยงกับวัตถุประสงค์ของงานวิจัย และเป็นการแก้ปัญหาที่ไม่ได้คาดการณ์ล่วงหน้า ซึ่งอธิบายถึงสาเหตุการอพยพของชาวโรฮีนจา ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์ในบางกรณีก็ไม่เต็มใจเล่าถึงประสบการณ์ตัวเอง จึงเป็นเป็นเพียงข้อมูลเหตุการณ์ทั่วไป ซึ่งพบว่า ประวัติศาสตร์ของชาวโรฮีนจาในรัฐยะไข่มีความแตกต่างจากชนกลุ่มน้อยอื่นในรัฐเดียวกันนี้ เนื่องจากชาวโรฮีนจาถูกต่อต้านจากประชาชนทั่วไป โดยมีตัวแปรมากมาย ได้แก่ อคติในการเลือกปฏิบัติ การดูถูกเหยียดหยาม การประณาม การเยาะเย้ย และการลิดรอนสิทธิ พบว่าชาวโรฮีนจาถูกย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มากเกินขีดจำกัดของบุคคลทั่วไปที่จะอดทนต่อภาวะเช่นนั้นได้ โดยรัฐบาลเมียนมาไม่เคยแสดงท่าทีสนับสนุนหรือคัดค้านข้อเสนอใดจากนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ เพื่อส่งเสริมการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชน กล่าวคือ การทารุณกรรมที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องถือเป็นสาเหตุหลักที่สำคัญในการพยายามหลบหนีออกนอกประเทศ แม้ว่า รัฐบาลบังคลาเทศไม่ยินดีต้อนรับพวกเขาก็ตาม แต่จำเป็นต้องแสดงความเคารพต่ออนุสัญญาเจนีวา รัฐบาลบังคลาเทศจึงต้องให้การช่วยเหลือดูแลชาวโรฮีนจา ซึ่งเป็นภารกิจและหน้าที่ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่แห่งสหประชาชาติ

แต่กลับพบว่า ไม่ว่าจะเป็นวิถีชีวิตก่อนหรือหลังการอพยพก็มิได้แตกต่างกัน เพราะการเข่นฆ่าหรือกระทำทารุณกรรมที่เกิดขึ้นล้วนเกิดจากการสนับสนุนของรัฐบาลเมียนมาและการนิ่งเฉยของรัฐบาลบังคลาเทศกับการเหตุการณ์ละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในประเทศ

จำนวนตัวแปรที่แสดงถึงการถูกย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการสังหารนี้ ได้ถูกนำมาประกอบการวิเคราะห์ทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาการศึกษาใกล้เคียงกัน โดยการศึกษานี้แสดงให้เห็นถึงการเคลื่อนไหวของชาวโรฮีนจาที่นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา เพราะเป็นสถานการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อเด็กและเยาวชน ซึ่งทำให้พวกเขาเหล่านั้นไม่สามารถออกจากค่ายเพียงลำพังได้ โดยเด็กที่เกิดในค่าย (ในแต่ละค่ายมีจำนวนเด็กอายุไม่เกิน 10 ปี ประมาณ

ร้อยละ 39 ของประชากรทั้งหมด) มองว่า พื้นที่ในค่ายนี้ เป็นโลกทั้งใบของพวกเขา เด็กโรฮีนจาต้องกลายเป็นเหยื่อผู้บริสุทธิ์ตามการศึกษาของ The Committee on the Rights of the Child (2012) พบว่า เด็กส่วนใหญ่ได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐบาลเมียนมาในการเลือกปฏิบัติและการกีดกันชาวโรฮีนจาที่เป็นบุคคลไร้สัญชาติมาตั้งแต่กำเนิด โดยมิได้มีการลงทะเบียนแจ้งเกิด ทำให้ชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ไม่มีเสรีภาพในการโยกย้ายถิ่นฐาน และไม่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขและการศึกษาของรัฐได้ แต่พวกเขากลับเป็นผู้ที่ถูกบังคับใช้แรงงาน ส่งผลทำให้เกิดความขัดแย้งทางด้านสิทธิมนุษยชนตามมา ในกรณีของเด็กนี้ ถือเป็นการบั่นทอนพัฒนาการของในการเติบโตทั้งด้านร่างกายและจิตใจให้มีสภาพที่ย่ำแย่ลง รัฐบาลเมียนมาจึงควรปฏิบัติตามคำสัญญาและแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายความเป็นพลเมือง 1982 ซึ่งส่งผลต่อชาวโรฮีนจาในรัฐยะไข่ และรัฐบาลเมียนมาควรปฏิบัติตามข้อ 7 ของอนุสัญญาแห่งสหประชาชาติด้านสิทธิมนุษยชน และรัฐบาลเมียนมาควรยอมรับและทำการลงทะเบียนให้เอกสารแก่ชาวโรฮีนจาเหล่านั้นในสถานะความเป็นพลเมือง รวมถึงบุตรนอกสมรสและเด็กที่กำลังถูกดำเนินคดีต่าง ๆ

นอกจากนี้ คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของเด็กได้เสนอให้รัฐบาลเมียนมาควรจะยกเลิกคำสั่งการจำกัดสิทธิในการแต่งกาย การแต่งงาน การคุมกำเนิดในแต่ละครอบครัว และข้อจำกัดอื่น ๆ ที่มาจากคำสั่งของรัฐบาลท้องถิ่น และที่สำคัญชาวโรฮีนจาควรได้อาหารในปริมาณและมีสารอาหารที่เพียงพอกับการดำรงชีวิตในแต่ละวัน และดำเนินการรัฐบาลเมียนมาควรแก้ปัญหาการบีบบังคับใช้แรงงานเด็กและมาตรการบังคับอื่น ๆ อย่างจริงจัง

ชายชาวโรฮีนจาในวัยแรงงานมีความสามารถและศักยภาพต่ำลงเมื่อเปรียบเทียบกับอดีตและสร้างคุณค่าทางเศรษฐกิจให้แก่สังคมได้ลดลง การที่ชาวโรฮีนจาไม่สามารถอดทนต่อสภาพความรุนแรงต่อไปได้ และทำให้พวกเขาต้องลี้ภัยออกนอกประเทศ รัฐบาลเมียนมาจึงได้พยายามปฏิบัติต่อชาวโรฮีนจาตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ว่าด้วยการเคารพสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคน รวมถึงการไม่เข้าไปแทรกแซงการดำเนินการต่าง ๆ ภายในค่ายผู้ลี้ภัยตามแนวชายแดน ซึ่งประกอบด้วยทางเลือก 3 ประการ ได้แก่ 1) การส่งกลับไปสู่ประเทศต้นทาง 2) การตั้งถิ่นฐานอยู่ในท้องถิ่นที่ทำการให้ตั้งค่ายอพยพชั่วคราว 3) การตั้งถิ่นฐานในประเทศปลายทางตามเจตนารมณ์ของผู้ลี้ภัย แต่วัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ วิธีการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืน กล่าวคือสามารถป้องกันการลี้ภัยออกจากรัฐนั้นๆ ได้ การวิจัยนี้ ศึกษาถึงรายละเอียดต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกับชาวโรฮีนจา ซึ่งพบว่า พวกเขาถูกจับกุมตามแนวชายแดนของทั้งสองประเทศ โดยคณะวิจัยได้มีการพบปะพูดคุยกับชาวเมียนมา เพื่อให้เข้าใจมุมมองด้านมนุษยธรรมของกลุ่มคนอื่นและรัฐบาลที่

มีตัวแทนชาวโรฮีนจาเพิ่มขึ้น และยื่นเสนอต่อรัฐบาลเพื่อนำไปสู่การพิจารณาของรัฐบาลในการแก้ปัญหาที่เป็นภัยคุกคามความมั่นคงของชาติ

การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐเมียนมาด้วยความรังเกียจ เหยียดหยามและกีดกันชาวโรฮีนจา ส่งผลทำให้พวกเขาไม่สามารถอดทนต่อการถูกกระทำทารุณกรรมต่อไปได้ ซึ่งเป็นปัญหาที่ทุกฝ่ายทั้งในประเทศและนานาชาติต่างทราบกันดีถึงสถานการณ์ที่เกิดขึ้น แต่รัฐบาลเองกลับเพิกเฉยต่อเสียงสะท้อนและข้อแนะนำจากองค์การต่าง ๆ ในการแก้ปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนนี้

เช่นเดียวกับ Kipgen (2013a) ที่ได้อธิบายถึงปัจจัยอันนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างชาวโรฮีนจาและชาวพุทธในรัฐยะไข่ที่เกิดการปะทะกันตั้งแต่มิถุนายน พ.ศ. 2555 เป็นระยะเวลา 3 เดือนติดต่อกัน และเกิดการปะทะกันใหม่อีกครั้งในเดือนตุลาคมของปีเดียวกัน ซึ่งการวิจัยครั้งนี้ยังได้อธิบายถึงปัจจัยพื้นฐานที่ก่อให้เกิดการทำร้ายร่างกาย ไม่ว่าจะเป็น บทบาทความเป็นประชาธิปไตยที่มุ่งแก้ปัญหาในเมียนมาในระยะยาว โดยในช่วงต้นปี พ.ศ. 2556 รัฐบาลเมียนมาได้เสนอแผนการตั้งถิ่นฐานใหม่ ซึ่งเป็นวิธีการที่มีความเป็นไปได้สำหรับการแก้ปัญหาชาวโรฮีนจานี้ แต่ทว่า ไม่มีสมาคมหรือองค์การระหว่างประเทศใดให้การสนับสนุนข้อเสนอดังกล่าว นอกจากนี้สหประชาชาติยังได้เสนอคำแนะนำแก่รัฐบาลเมียนมา เพื่อความปรองดองของทั้งสองฝ่าย และดำเนินการบูรณาการแผนการต่าง ๆ ในการป้องกันความรุนแรงที่อาจเกิดขึ้นอันเนื่องจากผลของการปะทะกันในปี พ.ศ. 2557 แต่กลายเป็นสิ่งที่รัฐบาลไม่ให้ความสำคัญในการแก้ไขเท่าใดนัก และรัฐบาลพยายามไม่นำการเมืองเข้าไปเกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหา โดยให้เหตุผลว่า การเมืองเป็นเพียงส่วนหนึ่งของระบบ และการเมืองเพียงอย่างเดียวก็ไม่สามารถรับประกันสถานภาพหรือสิทธิพลเมืองของชาวโรฮีนจาได้ รัฐบาลเมียนมาเองจึงได้พยายามแก้ปัญหาการเมืองภายในประเทศก่อน เพื่อให้ประเทศมีรูปแบบการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และรัฐบาลเมียนมาได้พยายามสร้างความร่วมมือกับประชาชนในการแก้ไขปัญหาภายในประเทศ ดังนั้น เรื่องสถานะของชาวโรฮีนจา จึงจำเป็นต้องทำการศึกษาอย่างจริงจังและประกาศแก้ไขและบัญญัติลงในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ชาวโรฮีนจาทุกคนได้รับสิทธิตามรัฐธรรมนูญเท่าเทียมกับพลเมืองในประเทศเมียนมา

ทัศนคติและความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนทั่วไปกับชาวโรฮีนจาในรัฐยะไข่ ถือเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้น ทั้งด้านประวัติศาสตร์และอัตลักษณ์ของชาวโรฮีนจาตลอดจนการปฏิรูปการเมืองเมียนมา ซึ่งแผนการต่าง ๆ ในการแก้ปัญหาความขัดแย้งจะประสบความสำเร็จได้ ก็ต่อเมื่อชาวโรฮีนจาและประชาชนในรัฐยะไข่ต่างประนีประนอมและเข้าใจในความแตกต่างทางวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ระหว่างกัน รวมถึงรัฐบาลเมียนมาและประชาชนทั่วไป

ต้องพยายามสร้างความสัมพันธ์กับชาวโรฮีนจาให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง จึงจะสามารถแก้ปัญหาให้ประสบผลสำเร็จในระยะยาวได้ ดังนั้น สิ่งสำคัญสำหรับการแก้ปัญหาในรัฐยะไข่ คือ การรวมกลุ่มพันธมิตรทางการเมืองให้เกิดความมั่นคงในรัฐยะไข่

ในปีเดียวกันนี้ Kipgen (2013b) ได้อธิบายถึงสภาพความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างชาวโรฮีนจาและชาวพุทธในรัฐยะไข่ทางภาคตะวันตกของเมียนมา และข้อถกเถียงที่ประชาชนในสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วม ทั้งนี้ การที่รัฐบาลเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมตามหลักประชาธิปไตย เพื่อให้การทำงานในการแก้ปัญหานี้มีประสิทธิผลมากขึ้น จะส่งทำให้ทุกคนในสังคมมีความเข้าใจถึงสาเหตุและสถานการณ์ความขัดแย้งในรัฐยะไข่ที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2555 มากขึ้นด้วยเช่นกัน เพราะความขัดแย้งที่เกิดขึ้นอาจมิใช่การที่รัฐบาลเมียนมาปฏิเสธสัญชาติของชาวโรฮีนจาเพียงอย่างเดียว

ความซับซ้อนของปัญหาโรฮีนจานี้ คือ การที่ชาวเมียนมาไม่ถือว่า ชาวโรฮีนจาเป็นพลเมืองของประเทศตนเอง นับเป็นความขัดแย้งที่แตกต่างจากข้อขัดแย้งอื่น ๆ เนื่องจากในขณะที่ชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ ทำการต่อสู้เพื่อเรียกร้องเอกราช แต่ชาวโรฮีนจากลับทำการต่อสู้เพื่อการรับรองความเป็นพลเมืองจากรัฐบาล ส่วนการที่ประชาชนในสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมตามหลักการแห่งประชาธิปไตย ซึ่งมีลักษณะเป็นการแบ่งแยกการอยู่ร่วมกันของแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์ และความร่วมมือในการแก้ปัญหาของผู้นำตามแต่ละชาติพันธุ์ที่มีวัฒนธรรมแตกต่างกัน ซึ่งจากหลักฐานเชิงประจักษ์ จะเห็นได้ว่า ชาวโรฮีนจามิได้เพียงแต่เป็นบุคคลชายขอบทางสังคมและเศรษฐกิจของเมียนมาเท่านั้น แต่ยังรวมถึงระบบการเมืองของรัฐบาลกลางและท้องถิ่นที่กำลังเผชิญปัญหาร่วมกัน ซึ่งมีความสัมพันธ์เช่นเดียวกับการศึกษาเรื่อง วิกฤติการณ์ของชาวโรฮีนจาในประเทศเมียนมา โดย Ullah (2016) ที่ได้อธิบายว่า ชาวโรฮีนจาจำนวนกว่า 500,000 คน จำเป็นต้องหลบหนีออกนอกประเทศ เนื่องจากการถูกเจ้าหน้าที่รัฐของเมียนมากดขี่ข่มเหงและไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกับประชาชนเมียนมาทั่วไป โดยแบ่งสาเหตุสำคัญเป็น 4 มิติ ได้แก่ 1) การเมือง 2) การเงิน 3) เสรีภาพ และ 4) สังคม ซึ่งนำไปสู่การพยายามหลบหนีออกนอกประเทศด้วยการพึ่งพาขบวนการค้ามนุษย์ โดย Ullah ได้ทำการสัมภาษณ์ชาวโรฮีนจาจำนวน 29 คน (ประกอบด้วยกลุ่มที่มีเป้าหมายเดินทางไปยังบังคลาเทศ 6 คน มาเลเซีย 9 คน และ ไทย 14 คน) ทั้งนี้ ก่อนที่ปัญหานี้จะลุกลามกลายเป็นการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ดังนั้น การแก้ไขปัญหานี้ จึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกในสมาคมอาเซียน โดยเฉพาะประเทศไทยและมาเลเซียในการติดตามสถานการณ์และกดดันให้รัฐบาลเมียนมาได้เห็นถึงความสำคัญของปัญหานี้และดำเนินการแก้ไขอย่างจริงจัง

เมื่อเปรียบเทียบกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจของชาวโรฮีนจาในเมียนมากับบังคลาเทศ ซึ่ง Akhter & Kusakabe (2014) ได้อธิบายว่า ทั้งสองประเทศนี้มิได้มีความแตกต่างกันแต่อย่างใด เพราะชาวโรฮีนจาที่อาศัยในบังคลาเทศต่างต้องเผชิญกับความทุกข์ทรมานจากสภาพแวดล้อม และการต่อต้านของประชาชนในประเทศ โดยการวิจัยครั้งนี้ ชาวโรฮีนจาที่อาศัยอยู่ในบังคลาเทศจำนวนหนึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลผ่านล่าม ซึ่งเกี่ยวกับสถานภาพการจ้างงานของผู้ตอบชาย 19 คน ประกอบด้วย แรงงานทั่วไป รับจ้างทำงานในสวน และไม่ได้ประกอบอาชีพใดๆ และผู้ตอบหญิง 19 คน ได้แก่ คนขายฟืน คนทำความสะอาด คนขายผ้า หญิงขายบริการทางเพศ อาสาสมัครในค่าย และผู้ช่วยพ่อครัวในโรงแรม จะสังเกตได้ว่า สตรีโรฮีนจามีวัฒนธรรมเหมือนกับชาวบังคลาเทศ ที่ผู้หญิงจะไม่หางานทำนอกบ้าน และรายได้ส่วนใหญ่ของครอบครัวล้วนมาจากผู้ชายเป็นสำคัญ แต่ชาวโรฮีนจาต้องเผชิญกับความเสี่ยงต่อการถูกจับกุม เพราะเป็นการทำผิดกฎหมายที่บัญญัติไว้โดยกำหนดมิให้ชาวโรฮีนจาประกอบอาชีพใดๆ นอกจากนี้ ผู้หญิงจะเกิดความหวาดกลัวเมื่อพวกเขาถูกจับกุม เพราะอาจถูกล่วงละเมิดทางเพศโดยตำรวจในบังคลาเทศได้ จึงทำให้ผู้หญิงนิยมเป็นแม่บ้านและไม่พยายามที่จะหางานทำร่วมกับคนอื่น เพื่อลดความเสี่ยงในการถูกจับกุมและเป็นการดำเนินชีวิตภายใต้ข้อบังคับตามหลักทางศาสนาที่ผู้หญิงไม่สามารถปรากฏตัวในบริเวณสาธารณะได้ แม้ว่า การพักอาศัยในบังคลาเทศอาจปลอดภัยกว่าในเมียนมาก็ตาม แต่การดำเนินชีวิตของชาวโรฮีนจาถูกจำกัดด้วยบรรทัดฐานทางสังคมเหมือนกัน โดยเฉพาะการทำงานภายนอกค่ายผู้ลี้ภัย ชาวโรฮีนจาเหล่านี้ไม่อาจติดต่อกับนายจ้างท้องถิ่นได้ แต่เนื่องจากปัญหาเศรษฐกิจภายในครัวเรือน ส่งผลทำให้ชาวโรฮีนจาต้องลักลอบทำงานภายนอก รวมถึงสตรีโรฮีนจาบางคนต้องหางานภายนอกด้วยเช่นกัน จึงอาจทำให้สมาชิกในครอบครัวเกิดการทะเลาะวิวาทกันได้ และพบว่า เมื่อเปรียบเทียบอัตราแรงงานขั้นต่ำของผู้คนในบังคลาเทศประมาณ 175 ธากา/วัน แต่ชาวโรฮีนจาจะได้รับค่าจ้างเพียง 100-130 ธากา/ วัน เท่านั้น โดยที่รายได้หลักของครอบครัวชาวโรฮีนจาส่วนใหญ่มาจากผู้ชายทั้งสิ้น ดังนั้น ผู้หญิงในครอบครัวจึงพยายามหารายได้เพิ่มเติม เพื่อช่วยจุนเจือเศรษฐกิจของครอบครัวด้วยการขายบริการทางเพศ ส่วนผู้หญิงที่ทำงานนอกบ้านบางคนกลับไม่ได้รับค่าจ้างแต่อย่างใด

Akhter และ Kusakabe ยังได้อธิบายเพิ่มเติมอีกว่า ผู้หญิงไม่เป็นอิสระต่อการหารายได้เพื่อเลี้ยงชีพตนเอง ชาวโรฮีนจาจึงเชื่อว่า การดำเนินชีวิตในแต่ละรุ่นนั้นมิได้ส่งผลกระทบต่อรุ่นหลัง โดยเป็นการสัมภาษณ์ผู้ลี้ภัยที่พักอาศัยในค่ายนายาปาราและคูตูปาลอง ซึ่งชาวโรฮีนจาถูกสั่งห้ามออกจากค่ายลี้ภัย หากไม่ได้รับการอนุญาตหรือต้องมีใบอนุญาตที่ถูกต้องเท่านั้น จึงจะสามารถออกจากค่ายลี้ภัยได้ และชาวโรฮีนจาไม่ได้รับอนุญาตให้สามารถทำงานหรือเข้า

ร่วมสังคมกับชาวบังคลาเทศได้ ส่วนเรื่องของการแบ่งปันอาหารเพื่อความอยู่รอดในค่ายนั้น ชาวโรฮีนจาต้องได้รับไม่น้อยเกินไป ทั้งนี้ จะมีเพียงเจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบเท่านั้น และพบว่า มีชาวโรฮีนจาหลายคนต้องการหางานทำ เพื่อจะได้มีเงินสดติดตัวไว้ใช้จ่ายและซื้ออาหารเพิ่มเติม เพราะฉะนั้นพวกเขาจึงจำเป็นต้องอาศัยอยู่นอกค่ายที่เต็มไปด้วยภยันตราย จึงนำไปสู่ปัญหาอื่น ๆ ตามมา เช่น 1) การติดสินบนเจ้าหน้าที่ เพื่อออกไปนอกค่าย 2) ชาวโรฮีนจามักถูกตำรวจในพื้นที่จับกุมในข้อหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย 3) นายจ้างจ่ายเงินพวกเขาต่ำกว่าแรงงานอื่นทั่วไป 4) ชาวโรฮีนจาที่ถูกคนอื่นทำร้าย กลายเป็นตัวอย่างหรือกรณีศึกษา เพื่อให้ชาวโรฮีนจาคนอื่น ๆ กลับไปยังประเทศเมียนมา แต่ปัญหาที่ชาวโรฮีนจาถูกทำร้ายก็มิได้รับการแก้ไขแต่อย่างใด

เมื่อเปรียบเทียบสภาพความเป็นอยู่ของชาวโรฮีนจาในเมียนมานั้น พบว่า โดยทั่วไปพวกเขาจะดำเนินชีวิตด้วยความหวาดกลัวจากการถูกโจมตี ทำให้ต้องพักอาศัยในค่ายผู้ลี้ภัย เพื่อความปลอดภัย แต่หลังจากที่ชาวโรฮีนจาเข้ามาอาศัยอยู่ในบังคลาเทศนี้ก็มีสภาพที่มิได้แตกต่างจากในเมียนมาเช่นกัน

ปัญหาชาวโรฮีนจาในบังคลาเทศเชื่อมโยงกับงานวิจัยของ Rahman (2010) ที่ได้พบว่าชาวโรฮีนจาที่เข้ามายังบังคลาเทศนี้มิได้เป็นเพียงภัยคุกคามด้านมนุษยธรรมหรือทรัพยากรธรรมชาติเท่านั้น แต่หากยังส่งผลกระทบต่อสภาพสังคมและความมั่นคงภายในประเทศบังคลาเทศด้วยเช่นกัน รัฐบาลบังคลาเทศจึงพยายามแก้ไขปัญหานี้ เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนและความสัมพันธ์กับต่างประเทศ แต่รัฐบาลบังคลาเทศยังคงไม่สามารถจัดการกับการลักลอบค้ายาเสพติดและการค้ามนุษย์ที่อยู่บริเวณชายแดนได้ ขณะเดียวกัน บังคลาเทศยังคงต้องรักษาสัมพันธภาพกับประเทศที่นับถือศาสนาอิสลามอย่างสุดโต่ง นอกจากนี้ สถานการณ์อันเลวร้ายของประเทศต้นทางที่นำไปสู่การโยกย้ายถิ่นฐานของชาวโรฮีนจานั้น ทำให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้นตามมา อันเนื่องจากการที่เจ้าหน้าที่รัฐของทั้งสองประเทศไม่สามารถควบคุมความรุนแรงของของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้ โดยที่หลายฝ่ายได้กล่าวถึงปัญหาด้านมนุษยธรรมที่มีต่อชาวโรฮีนจาในบังคลาเทศ แต่ในทางกลับกัน ชาวโรฮีนจาจำนวนหนึ่งได้สร้างปัญหาที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงและเป็นภัยต่อสังคมโดยรวมตามมา จึงทำให้เกิดข้อคำถามถึงความปลอดภัยและความมั่นคงของประเทศ ที่ส่งผลกระทบต่อการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ชาวโรฮีนจาเหล่านั้น และเป็นสาเหตุที่นำไปสู่ความตึงเครียดและข้อขัดแย้งระหว่างรัฐเมียนมาและบังคลาเทศ

ชาวบังคลาเทศให้ความร่วมมือกับรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาทางสังคม การเมืองและเศรษฐกิจ เพื่อผลประโยชน์ของประเทศ โดยรัฐบาลพยายามรักษาความปลอดภัยให้แก่ประชาชน

อย่างดีที่สุด โดยบางสถานการณ์อาจเชื่อมโยงกับชาวโรฮีนจา แต่เนื่องจากปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนและความอยุติธรรมที่เกิดขึ้นกับชาวโรฮีนจาที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข จึงอาจทำให้ค่ายผู้ลี้ภัยกลายเป็นพื้นที่สร้างปัญหาความเดือดร้อนให้กับชุมชนโดยรอบและอาจเป็นแหล่งสร้างและฝึกฝนผู้ก่อการร้ายในระดับภูมิภาค แม้จะมีการรักษาความปลอดภัยเป็นอย่างดีก็ตาม แต่หลายฝ่ายก็อาจละเลยหรือมิได้ตระหนักถึงความเชื่อมโยงกับชาวโรฮีนจา จึงกลายเป็นช่องว่างที่จะนำพาพวกเขาไปเป็นผู้ก่อการร้ายได้เช่นกัน

รัฐบาลบังคลาเทศระบุถึงปัญหาที่เชื่อมโยงกับชาวโรฮีนจา เพื่อกำหนดบทบาทและนโยบายการต่างประเทศในการเข้าแทรกแซงและร่วมมือกับรัฐอื่น เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหานี้ โดยในเบื้องต้น รัฐบาลควรดำเนินการให้ชาวโรฮีนจาสามารถทำงานเลี้ยงชีพและครอบครัวเองได้ ซึ่งจะช่วยทำให้เศรษฐกิจและสังคมดีขึ้น ดังนั้น รัฐบาลบังคลาเทศจึงควรออกกฎหมาย เพื่อให้ผู้ลี้ภัยได้มีใบอนุญาตทำงานในช่วงระยะเวลาสั้นๆ ตามบริเวณแนวชายแดน แม้พวกเขาจะเป็นบุคคลที่ถือหลายสัญชาติก็ตาม อีกทั้งรัฐบาลบังคลาเทศควรมีการจัดทำนโยบายสำหรับผู้ลี้ภัยเพื่อป้องกันปัญหาในระยะยาว ตลอดจนเป็นการหลีกเลี่ยงปัญหาที่อาจเกิดจากความขัดแย้งภายในพื้นที่ และเพื่อเป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่าย นอกจากนี้ รัฐบาลควรกำหนดนโยบายที่จะสนับสนุนความสามารถของชาวโรฮีนจาที่จะช่วยกระตุ้นและสร้างเสริมเศรษฐกิจและสภาพสังคมให้เติบโตเข้มแข็งต่อไป

เช่นเดียวกับ Parnini (2013) ที่ศึกษาถึงวิกฤติการณ์ของชาวโรฮีนจาในด้านอื่น ๆ นอกเหนือจากด้านความมั่นคงของมนุษย์ ควบคู่การแก้ปัญหาภายใต้ความร่วมมือกันระหว่างเมียนมาและบังคลาเทศ โดยการเจรจาแบบทวิภาคีของทั้งสองประเทศนี้เป็นไปภายใต้แห่งวิถีของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งประชาชนในเมียนมาก็ได้ให้ความร่วมมือกับองค์การต่าง ๆ ในระดับท้องถิ่น รัฐบาลกลางและองค์การระหว่างประเทศในการแก้ปัญหาชาวโรฮีนจา ตลอดจนเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาของทั้งสองประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การให้ความช่วยเหลือชาวมุสลิม ที่ควรเข้ามามีบทบาทในการแก้ปัญหาชาวโรฮีนจานี้ ซึ่งการศึกษานี้วิเคราะห์ถึงทัศนคติของประชาชนในท้องถิ่นและเสียงตอบรับจากนานาชาติในการจัดการและแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งถือเป็นการสร้างพื้นฐานความเข้าใจร่วมกัน ทั้งนี้ การอพยพหรือย้ายถิ่นฐานกลับสู่บังคลาเทศ จึงเป็นกระบวนการทางเลือกอย่างหนึ่งในการแก้ปัญหานี้

นอกจากนี้ แนวคิดเกี่ยวกับการแก้ปัญหาโดยการบูรณาการในการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการพัฒนาพื้นที่ ยังเป็นสิ่งที่สะท้อนต่อภาพลักษณ์ของแต่ละรัฐบาลในการบริหารจัดการทรัพยากรกับการพยายามแก้ปัญหาชาวโรฮีนจาภายใต้วิกฤติการณ์ทางด้านความมั่นคง

ดังเช่นที่ Palmer (2011) ได้ทำการวิเคราะห์ว่า ความใกล้ชิดทางวัฒนธรรมอาจมีผลต่อการช่วยเหลือชาวโรฮีนจา โดยการวิจัยของ Palmer นี้ ได้เก็บข้อมูลจากการลงพื้นที่ในค่ายผู้ลี้ภัยประจำบังคลาเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้องค์การต่าง ๆ ของโลกมุสลิมได้หันมาทบทวนและให้การช่วยเหลือชาวโรฮีนจาเหล่านี้ในทุกมิติ ซึ่งชาวโรฮีนจาเหล่านั้นจะได้รับประโยชน์จากการช่วยเหลือที่เกิดขึ้นและเป็นการสร้างคุณค่าทางเศรษฐกิจให้แก่สังคม โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาถึงความสำคัญของศาสนาที่มีต่อชาวโรฮีนจาในค่ายผู้ลี้ภัยทั้งสองแห่งในบังคลาเทศ

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางศาสนาลดลง ซึ่งส่งผลต่อมุมมองด้านสิทธิมนุษยชนและหลักมนุษยธรรมด้วยเช่นกัน เนื่องจากการรับรู้และความเลื่อมใสทางศาสนาลดลง ทำให้เกิดพฤติกรรมการเหยียดหยามในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และกระทำการทารุณกรรมกับชาวโรฮีนจาบ่อยครั้งมากขึ้น องค์การที่ให้การช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมจึงได้ตระหนักถึงบทบาทของศาสนาในชีวิตประจำวัน ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการแนะแนวทางการบรรเทาทุกข์ให้กับประชาชน จึงทำให้องค์การต่าง ๆ ได้เข้ามามีบทบาทในการให้บริการแก่ประชาชน อันเป็นการเสริมสร้างพลังศรัทธาทางจิตวิญญาณให้แก่ประชาชน และส่งเสริมประเพณีของชุมชน ทั้งหมดนี้เกิดจากพื้นฐานและกฎระเบียบขององค์การต่าง ๆ ตามความเชื่อทางศาสนา (Faith-Based Organizations: FBOs) ของชาวมุสลิม ที่ต่างมีวัฒนธรรมที่ใกล้เคียงกัน (Cultural Proximity) โดยเป็นไปตามแนวคิดทางศาสนาที่สร้างความเป็นหนึ่งเดียวกัน ที่อาจเป็นไปในรูปแบบทางวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ การเมืองการปกครอง และสังคม ที่ใกล้เคียงกัน ซึ่งทางองค์การต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์การพัฒนาเอกชนต่าง ๆ และผู้มีบทบาทอื่น ๆ ในกระบวนการช่วยเหลือของแต่ละขั้นตอนล้วนมีประสบการณ์ที่แตกต่างกันไป ไม่ว่าจะเป็น ด้านความปลอดภัย การพักอาศัย และความท้าทายเมื่อเกิดเหตุฉุกเฉินขึ้นในประเทศ

ขณะเดียวกัน รัฐอิสลามที่ทำการต่อต้านนโยบายการต่างประเทศของชาติตะวันตกมีจำนวนเพิ่มขึ้น ซึ่งถือเป็นการแบ่งขั้วอำนาจระหว่างชาติตะวันตกและโลกมุสลิมกันอย่างชัดเจน และอาจส่งผลกระทบในด้านมนุษยธรรมของประเทศตะวันตกที่มีอิทธิพลต่อประเทศอื่นทั่วโลก แต่ในภูมิภาคตะวันตกบางประเทศกลายเป็นพื้นที่ตั้งสำนักงานใหญ่ขององค์การมุสลิมบางแห่ง เช่น ในสหราชอาณาจักร ที่เป็นประเทศที่มีองค์การให้ความช่วยเหลือชาวมุสลิมทั่วโลก ที่รู้จักกันในนาม Islamic Relief Worldwide

ภาพรวมของการลงพื้นที่ณ ศูนย์ผู้ลี้ภัยชาวโรฮีนจาในประเทศบังคลาเทศในค่ายลีดา (Leda) และสำนักงานบรรเทาทุกข์ชาวมุสลิมในบังคลาเทศ ตั้งแต่เดือนกรกฎาคมถึงสิงหาคม พ.ศ. 2551 โดยการสัมภาษณ์กลุ่มย่อย (Focus Group) และสัมภาษณ์แบบตัวต่อตัว (One-to-

One Interviews) ซึ่งมีลักษณะการพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการ โดยผู้ให้ข้อมูลมีจำนวนทั้งหมด 17 คน ประกอบด้วย ตัวแทนจากองค์การส่วนท้องถิ่น รัฐบาลกลาง องค์การพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ โดยมีเจ้าหน้าที่ภาคสนามของศูนย์ให้ความช่วยเหลือชาวมุสลิมให้การประสานงานทั้งหมด พบว่า จำนวนชาวโรฮีนจาที่ได้เห็นคุณค่าทางศาสนามีจำนวนเพิ่มขึ้น โดยพวกเขาต่างยกระดับความสำคัญของศาสนาให้มากยิ่งขึ้น

ในมุมมองความขัดแย้งทางวัฒนธรรมที่ใกล้เคียงกันได้ถูกนำเสนอผ่านรูปแบบกรณีศึกษานี้ โดยการตั้งคำถามเกี่ยวกับความใกล้เคียงกันของความเป็นมุสลิม ซึ่งหมายถึงการช่วยเหลือชาวมุสลิมและผู้ลี้ภัยชาวโรฮีนจา ทั้งนี้ แสดงให้เห็นว่า สมมติฐานของวัฒนธรรมที่ใกล้เคียงกันนี้ปฏิเสธความซับซ้อนในความเป็นตัวตนของพวกเขาเอง

สถาบันองค์การด้านมนุษยธรรมทั่วโลกได้ดำเนินการตามรูปแบบและนโยบายการต่างประเทศ ขณะที่บุคคลไร้สัญชาติจำเป็นต้องการความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมจากทั่วโลก ซึ่งถือเป็นปัญหาทางภูมิรัฐศาสตร์ที่ขยายตัวมากขึ้น โดยเบื้องหลังแนวคิดทางวัฒนธรรมที่ใกล้เคียงนี้จะเห็นได้ว่า องค์การให้ความช่วยเหลือของชาติตะวันตกภายใต้บริบทของโลกมุสลิม นับเป็นความท้าทายของทุกฝ่ายในพื้นที่อย่างแท้จริง

ในปัจจุบันนี้ ความต้องการทางศาสนาและค่านิยมของชาวมุสลิมได้รับการยอมรับจากนานาประเทศ จึงเป็นเรื่องถกเถียงกันเกี่ยวกับวิธีการและขั้นตอนตามหลักศาสนาในการให้ความช่วยเหลือที่ต้องได้รับการทบทวนแก้ไขอย่างเร่งด่วน โดยพิจารณาถึงประเด็นขัดแย้งที่สำคัญและพื้นที่ที่เสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติในพื้นที่โลกมุสลิม จึงอาจส่งผลทำให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมลดน้อยลงไปในอนาคต เพราะฉะนั้น FBOs ที่ปฏิบัติงานในเวลานี้เหมือนกับเป็นบุคคลสำคัญทั้งในโลกมุสลิมและประเทศตะวันตก ที่ต้องมีศักยภาพอย่างยิ่งในการลดความเหลื่อมล้ำของสังคมที่แตกต่างกันมากขึ้นในทุกวัน พวกเขาเป็นตัวแทนในการให้ความช่วยเหลือที่ดีเสมอมา แม้จะต้องเผชิญกับความหวาดกลัวและความขัดแย้งทางศาสนา ซึ่งตัวแทนการให้ความช่วยเหลือชาวมุสลิมสามารถได้ประโยชน์จากฐานคติของพวกเขาและทางเลือกที่เกิดขึ้นอย่างจำกัด ดังนั้น การบูรณาการแก้ปัญหาร่วมกันของภาค NGO นี้ กล่าวได้ว่า FBOs มีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับชาวมุสลิม และนับเป็นความท้าทายของพวกเขาที่ต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการช่วยเหลือ เพื่อให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมในพื้นที่ แต่ทั้งนี้ การป้องกันอันตรายจากการรับรู้ทางศาสนายังคงกิจกรรมสำคัญด้วยเช่นกัน

การวิจัยนี้ทำการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ โดยข้อคำถามมีลักษณะแบบไม่มีโครงสร้างและการสังเกตอย่างมีส่วนร่วม ด้วยการสุ่มตัวอย่างประชากรจากพื้นที่ในค่ายค็อกบาซาร์ ซึ่งเป็นชาวโรฮีนจาที่ลี้ภัยมาจากเมียนมา ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้พักอาศัยอยู่ในค่ายแห่งนี้เป็นระยะเวลาหนึ่งเดือน โดยสอบถามชาวโรฮีนจาถึงสถานการณ์การเคลื่อนไหวต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นและเงื่อนไขของชาวโรฮีนจาในพื้นที่ชายแดนบังคลาเทศ ซึ่งพบว่า เมื่อชาวโรฮีนจาได้ดำเนินการเรียกร้องสิทธิให้เท่าเทียมกับประชาชนทั่วไปในรัฐที่พวกเขาพักอาศัย แต่รัฐบาลของทั้งสองประเทศที่กำหนดความเป็นพลเมืองได้สร้างเงื่อนไขหลายประการที่แตกต่างกัน จึงทำให้ชาวโรฮีนจากลายเป็นบุคคลไร้สัญชาติ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงอุปสรรคในการส่งชาวโรฮีนจากลับไปยังประเทศเมียนมา และสังเกตได้ว่า ความรุนแรงด้านสิทธิมนุษยชนเป็นปัจจัยที่บีบบังคับให้ชาวโรฮีนจาจากเมียนมาต้องหลบหนีเข้ามายังค่ายค็อกบาซาร์ จนกลายเป็นเงื่อนไขการพักอาศัยในค่ายค็อกบาซาร์ที่ยากจะกลับไปยังมาตุภูมิของตนเอง

วิกฤติการณ์ของชาวโรฮีนจานี้ เป็นปัญหาที่ควรได้รับความร่วมมือจากองค์การระหว่างประเทศทั้งในระดับท้องถิ่น ภูมิภาคและระดับโลก ในการแก้ไขปัญหานี้ ไม่ว่าจะเป็นองค์การสหประชาชาติ สมาคมอาเซียน รวมถึงองค์การและประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น สหรัฐอเมริกา จีน และรัสเซีย ซึ่งประเทศเหล่านี้ควรเข้าไปให้การช่วยเหลืออย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ องค์การต่าง ๆ ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องควรมีการเร่งรัดให้รัฐบาลทหารเมียนมาประกาศรับรองให้สิทธิความเป็นพลเมืองแก่ชาวโรฮีนจา ทั้งนี้ การแก้ปัญหาต้องมีลักษณะที่ยั่งยืนและเกิดผลเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน โดยอาจใช้วิธีทางการทูตที่มุ่งเน้นให้รัฐบาลเมียนมาทำการยุติการทารุณกรรมและดำเนินการหลีกเลี่ยงการใช้ความรุนแรงกับชนกลุ่มน้อยทุกกลุ่มในประเทศ ความร่วมมือเช่นนี้จะนำไปสู่การผลักดันมาตรการอื่น ๆ ตามมา เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนการดำเนินการต่าง ๆ ที่ขัดกับหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งในปี พ.ศ. 2553 เมียนมาเคยประกาศปิดชายแดนเทคนาฟ (Teknaf) ในช่วงเดือนกรกฎาคมถึงตุลาคม เป็นเวลา 3 เดือน แต่กลับทำให้บริเวณดังกล่าวได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจ โดยรายได้จากการค้าขายลดลงถึงร้อยละ 25 เมื่อเทียบกับปีก่อนหน้านี้

การเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศของอนุภูมิภาคทางตะวันออกของเอเชียใต้ที่ได้ร่วมมือกันสร้างความเข้มแข็งขึ้นมาตั้งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 แต่เนื่องจากเกิดปัญหาชาวโรฮีนจานี้ จึงทำให้เมียนมาและบังคลาเทศมีข้อพิพาทกันอย่างต่อเนื่อง เจตนารมณ์ทางการเมืองของรัฐบาลเมียนมาและบังคลาเทศนำไปสู่การแก้ปัญหาวิกฤติการณ์ชาวโรฮีนจา และเริ่มมีความหวังมากขึ้นภายหลังการปล่อยตัว Aung San Suu Kyi ให้ได้รับอิสรภาพเมื่อปลายปี พ.ศ. 2553 โดยเฉพาะการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาเมียนมาในปี พ.ศ. 2555 ซึ่งนับเป็นก้าวแรกในการพยายามสร้าง

สันติภาพแก่ชาวเมียนมา ชาวโรฮีนจาและชนกลุ่มน้อยอื่นทั่วประเทศ โดยรัฐบาลเมียนมาได้พยายามปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศภายใต้กติกาและข้อบังคับสากลแห่งสหประชาชาติ รัฐบาลเมียนมาจึงได้สั่งการให้ผู้นำท้องถิ่นติดตามความเคลื่อนไหวอย่างใกล้ชิด เพื่อจะได้สามารถป้องกันและแก้ปัญหาได้ทันท่วงที แต่รัฐบาลเมียนมายังคงต้องดำเนินการปรับปรุงมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้ทุกกลุ่มชาติพันธุ์มีสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกันภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

ขณะที่เมียนมากำลังพัฒนาด้านการต่างประเทศควบคู่ไปกับการพัฒนาการเมืองภายในประเทศ จะเห็นได้ว่า รัฐบาลเมียนมาเองก็พยายามเจรจาในระดับทวิภาคีกับบังคลาเทศ โดยยึดหลักแห่งผลประโยชน์ทุกฝ่ายในการแก้ปัญหาชาวโรฮีนจานี้

ในด้านความรุนแรงทางเพศที่มีต่อสตรีโรฮีนจานั้น พบว่า สตรีโรฮีนจาถูกรังเกียจและเลือกปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่รัฐบริเวณชายแดนทั้งสองประเทศ และถูกข่มเหงจากเจ้าหน้าที่รัฐบาลท้องถิ่นในเมียนมา ทำให้ชาวโรฮีนจาจำเป็นต้องลี้ภัยเข้ามาพักอาศัยในบังคลาเทศ ขณะที่บังคลาเทศมีชาวโรฮีนจาที่ลี้ภัยมาจากเมียนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 จนถึงปี พ.ศ. 2553 จำนวน 200,000 คน หรือประมาณ 28,000 ครัวเรือน ที่ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในค่ายนายาปารา (Nayapara) และค่ายคูตูปาลอง (Kutupalong) โดยค่ายคูตูปาลองมีอาณาบริเวณประมาณ 3 ตารางกิโลเมตร ห่างจากชายแดนเมียนมาเพียง 10 กิโลเมตร มีชาวโรฮีนจาจำนวน 9,981 คน หรือประมาณ 1,194 ครัวเรือน การวิจัยนี้ ศึกษาถึงชาวโรฮีนจาที่ลี้ภัยมาจากเมียนมา ซึ่งพักอาศัยในค่ายคูตูปาลอง โดยลงพื้นที่ครั้งแรกระหว่างเดือนพฤศจิกายนถึงธันวาคม พ.ศ. 2553 เพื่อทำการเก็บข้อมูลเบื้องต้นจากค่ายแห่งนี้ และลงพื้นที่เก็บข้อมูลอีกครั้งในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555 ซึ่งสัมภาษณ์ผ่านล่ามชาวอาระกันด้วยภาษาเบงกาลี จำนวน 25 ครัวเรือน โดยคัดเลือกผู้ถูกสัมภาษณ์ด้วยการเลือกตัวอย่างแบบลูกโซ่ (Snowball) เพื่อทำการสนทนาอย่างไม่เป็นทางการ พูดคุยแลกเปลี่ยนประสบการณ์ และทำการสนทนากลุ่ม ซึ่งบางคำถามเป็นลักษณะการสัมภาษณ์เชิงลึกที่ใช้ในการสัมภาษณ์ทั้งผู้ใหญ่ วัยรุ่นและเด็ก

นอกจากนี้ การวิจัยครั้งนี้ได้มีการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ NGOs ที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย เจ้าหน้าที่รัฐส่วนกลาง และเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ และประชาชนที่พักอาศัยในพื้นที่ใกล้กับค่ายผู้ลี้ภัย งานวิจัยนี้ได้พบถึงสาเหตุที่ทำให้ชาวโรฮีนจาขาดเสรีภาพ ปัญหาในการสร้างรายได้ที่จะทำให้สภาพความเป็นอยู่ของครอบครัวดีขึ้น รวมถึงโครงสร้างของชุมชนภายในค่าย

การวิจัยนี้ พบว่า ชาวโรฮีนจาเรียกผู้ดำรงตำแหน่งผู้นำว่า มาห์จี (Mahjee) ซึ่งโดยส่วนมากจะเป็นผู้ชาย และถือเป็นผู้มีอิทธิพลที่สุดในค่ายผู้ลี้ภัยและเป็นผู้ให้ความเห็นชอบทุก

อย่างในการดำรงชีวิตของชาวโรฮีนจา ตลอดจนรายละเอียดหรือลักษณะการจัดค่ายผู้ลี้ภัย นอกจากนี้ มาห์จียังมีหน้าที่ให้การสนับสนุนค่านิยมและบทบาททางเพศแบบดั้งเดิม ซึ่งบางครั้งมาห์จีก็ได้ผลประโยชน์จากการที่ผู้หญิงทำการเรียกร้องเพื่อให้พวกเขาได้เป็นที่ยอมรับจากผู้อื่น ทำให้ผู้หญิงเหล่านั้นเองไม่สามารถพูดคุยระหว่างกันได้ และยังส่งผลกระทบต่อระบบการปกครองของชาวโรฮีนจา ที่อาจสร้างความตึงเครียดให้เกิดขึ้น ซึ่งในบางครั้งนำไปสู่การทะเลาะกันภายในค่ายขึ้นมา นอกจากนี้ เนื่องจากชาวโรฮีนจาที่ต้องการหางานทำ จะต้องได้รับอนุญาตจากมาห์จีเสียก่อน อีกทั้งค่าบริการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับชุมชมค่ายผู้ลี้ภัยต้องผ่านมาห์จีทุกครั้ง เพื่อจะได้เป็นบรรทัดฐานในการจ่ายค่าส่วนกลางให้กับรัฐบาล กล่าวได้ว่า มาห์จีเป็นบุคคลที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินชีวิตของชาวโรฮีนจา ซึ่งเขามีอำนาจในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ โดยเขาจะเป็นผู้ร่วมรับผิดชอบหรือเป็นตัวแทนในการยื่นฟ้องคดีต่าง ๆ เช่น คดีข่มขืน คดีการทะเลาะกันในครอบครัว ดังนั้น สตรีโรฮีนจาบางคนอาจต้องเผชิญความรุนแรงทางเพศกับผู้คนในค่ายอีกด้วย เนื่องจากความอยุติธรรมในกระบวนการและการแสวงหาผลประโยชน์จากเจ้าหน้าที่รัฐบาลบังคลาเทศ และพบว่า มาห์จีบางคนมีส่วนร่วมในการลักลอบนำชาวโรฮีนจาออกนอกประเทศและส่งค้าบริการทางเพศทั้งภายในและนอกประเทศ

แม้ว่า สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติได้แบ่งพื้นที่ให้กับผู้ลี้ภัยโดยการแยกชายและหญิงจากกันแล้วก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถทำให้ผู้หญิงในค่ายผู้ลี้ภัยมีความรู้สึกปลอดภัยได้

บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

3.1 กระบวนทัศน์การวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง การดำเนินนโยบายสิทธิมนุษยชนด้านสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายกับปัญหาชาวโรฮีนจา: กรณีศึกษา จังหวัดสงขลาและระนอง มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาและเข้าใจถึงปัญหาของชาวโรฮีนจาในเรื่องสิทธิมนุษยชนทางด้านสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย ตามปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นไปตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ 2) เพื่อศึกษาและเข้าใจถึงการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลไทย ที่มีต่อการแก้ปัญหาเกี่ยวกับชาวโรฮีนจาภายใต้กรอบข้อตกลงระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนด้านสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย และ 3) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติการที่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ไข และพัฒนาการบริหารจัดการและการดำเนินการต่าง ๆ ให้มีประสิทธิผลและความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยมีวิธีวิจัยดังต่อไปนี้

3.2 วิธีวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยประยุกต์ โดยใช้วิธีวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Methodology) ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยแบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ระยะ ดังนี้

3.2.1 ระยะที่ 1 การวิจัยเอกสาร

เป้าหมายเพื่อค้นหาปัญหา กำหนดประเด็น และพื้นที่ศึกษา ประกอบด้วยสถานการณ์ของชาวโรฮีนจาในประเทศไทย โดยมุ่งเน้นประเด็นการดำเนินนโยบายของรัฐบาลด้านสิทธิมนุษยชน เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในชีวิตและร่างกายต่อชาวโรฮีนจา โดยมุ่งเน้นความสนใจในสถานการณ์ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 ถึงกลางปี พ.ศ. 2558

การเก็บรวบรวมข้อมูล ซึ่งผู้วิจัยรวบรวมจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิที่เผยแพร่ทั่วไป แต่ในส่วนของปรากฏการณ์ที่ต้องใช้พยานหลักฐานเชิงประจักษ์ ผู้วิจัยใช้วิธีการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด การวิเคราะห์ข้อมูลนั้น ผู้วิจัยพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องและสอดคล้องของข้อมูลและแหล่งข้อมูล เริ่มแยกสาระหรือองค์ประกอบที่สำคัญ จากนั้น ผู้วิจัยจึงได้วิเคราะห์องค์ประกอบตามความถี่ จำแนกรายประเด็นและเทียบเคียงสาระตามประเด็นต่าง ๆ จากหลายแหล่ง ก่อนสรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูล

3.2.2 ระยะที่ 2 วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ

เพื่อศึกษาเชิงลึกในประเด็นเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในด้านสิทธิเสรีภาพในชีวิตและร่างกายที่มีต่อชาวโรฮีนจาในพื้นที่จังหวัดสงขลาและระนอง

ผู้วิจัยเลือกใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยเหตุผล 2 ประการ คือ

3.2.2.1 กลุ่มผู้ให้ข้อมูลชาติพันธุ์โรฮีนจา ไม่เข้าใจภาษาและวัฒนธรรมไทย ดังนั้น จึงมีความจำเป็นในการชี้แจงวัตถุประสงค์ของการวิจัยและรายละเอียดของกระบวนการเก็บข้อมูลโดยเป็นภาษาอังกฤษ พร้อมกับการอธิบายเป็นภาษาอังกฤษโดยผู้วิจัยและ/หรือการอธิบายผ่านล่าม แล้วถ่ายทอดเป็นภาษาเบงกาลี (Bengali) เพื่อให้ผู้ให้ข้อมูลได้มีความเข้าใจในเนื้อหาของการสัมภาษณ์

3.2.2.2 เป็นข้อมูลเชิงคุณลักษณะที่มีความลึกและเป็นเรื่องละเอียดอ่อน ซึ่งผู้ตอบต้องอาศัยการคิด ตีความและอธิบายความเชื่อมโยงในปัญหาของชาวโรฮีนจา

การวิจัยเชิงคุณภาพนี้มีกลุ่มประชากรเป้าหมาย ได้แก่ ชาวโรฮีนจาที่อยู่อาศัยในสถานที่พักพิงในจังหวัดสงขลาและระนอง โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์และสังเกต พร้อมด้วยเครื่องบันทึกเสียงและกล้องถ่ายรูป ทั้งนี้ ผู้วิจัยจะทำการนัดหมายผู้ให้ข้อมูล เพื่อสัมภาษณ์แบบเจาะลึกตามแนวทางในประเด็นที่เกี่ยวข้อง

ในการวิเคราะห์ข้อมูล ใช้วิธีตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูลโดยวิธีการตรวจสอบแบบสามเส้า โดยผู้วิจัยทำการเปรียบเทียบข้อมูลในประเด็นเดียวกันแต่ต่างแหล่งที่มา ได้แก่ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง การสังเกต ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ หลังจากนั้นจึงทำการวิเคราะห์เนื้อหา โดยขั้นตอนต่อไปนี้ 1) ถอดเทปเสียงที่ได้จากการสัมภาษณ์ชนิดคำต่อคำ 2) จำแนกประเภทข้อมูล ด้วยการจัดเป็นหมวดหมู่ 3) แจงความถี่ของข้อความในแต่ละหมวดหมู่ และ 4) สรุปด้วยการตีความอย่างชัดเจน

3.2.3 ระยะที่ 3 การจัดทำข้อเสนอแนะ

เป็นระยะสุดท้ายของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ โดยผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้เทคนิคพยากรณ์ กระบวนการกลุ่มปรึกษาหารือ ที่จัดขึ้นจังหวัดละ 1 ครั้ง ซึ่งจำนวนสมาชิก 8 คน/กลุ่ม และการสัมภาษณ์เชิงลึก ไม่ว่าจะเป็น ผู้บริหารจากภาครัฐ ผู้เชี่ยวชาญจากภาคเอกชน ผู้ปฏิบัติงานจากองค์การภาครัฐ ประชาชนในพื้นที่ และชาวโรฮีนจา เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะทั้ง 3 ระดับ ได้แก่

3.2.3.1 การจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ประชากร ประกอบด้วย ผู้บริหารจากภาครัฐ ที่มาจาก 1) สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง 2) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 3) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้เชี่ยวชาญจากองค์การภาคเอกชน ซึ่งมาจาก 1) มูลนิธิไทยเพื่อคนมีปัญหาสิทธิและสถานะบุคคล 2) มูลนิธิฟอร์ติ้ฟายไรท์ (Fortify Rights) 3) แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล (Amnesty International) 4) เครือข่ายองค์การที่ทำงานด้านประชากรข้ามชาติ นอกจากนี้ ยังประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญจากองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน และสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ตลอดจนชาวโรฮีนจาที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป

การคัดเลือกผู้ให้ข้อมูล โดยวิธีการเลือกแบบเจาะจง โดยมีเกณฑ์การคัดเลือก คือ เป็นผู้มีประสบการณ์และการทำงานเกี่ยวกับปัญหาสิทธิมนุษยชนด้านสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของชาวโรฮีนจา โดยมีประสบการณ์ไม่ต่ำกว่า 3 ปี ซึ่งตระหนักถึงความสำคัญของปัญหา และเต็มใจให้ข้อมูลอย่างเปิดเผย องค์การละ 1 คน

เครื่องมือวิจัย คือ แนวทางการสัมภาษณ์ ซึ่งครอบคลุมประเด็นคำถามเกี่ยวกับมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิทธิมนุษยชนด้านสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของชาวโรฮีนจา และมาตรการลดผลกระทบในด้านอื่น ๆ เช่น การค้ามนุษย์ ที่มีต่อสิทธิมนุษยชนของชาวโรฮีนจาที่หลบหนีเข้าเมือง จากการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก และวิเคราะห์ข้อมูล โดยการวิเคราะห์เนื้อหา

3.2.3.2 จัดทำข้อเสนอเชิงปฏิบัติการ

ประชากร คือ ผู้ปฏิบัติงานจากองค์การภาครัฐในจังหวัดสงขลาและระนอง ซึ่งมาจาก 1) ด่านตรวจคนเข้าเมือง 2) ตำรวจภูธร 3) กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน 4) ฝ่ายปกครอง 5) คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัด 6) พัฒนาสังคมจังหวัด 7) สภาทนายความ และ 8) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และภาคเอกชน คือ ชุมชนชาวประมงพื้นบ้าน ร้านค้า และโรงงานอุตสาหกรรมในบริเวณพื้นที่พักพิง

การคัดเลือกผู้ให้ข้อมูล กระทำด้วยวิธีการสุ่มแบบเจาะจง โดยมีเกณฑ์การคัดเลือก ดังนี้ 1) เป็นผู้ที่มีประสบการณ์เกี่ยวข้องโดยตรงหรือโดยอ้อมต่อประเด็นปัญหาของชาวโรฮีนจา 2) เต็มใจที่จะเปิดเผยให้ข้อมูล กลุ่มผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วยทุกองค์การดังกล่าว ในระดับผู้ปฏิบัติการจากทุกองค์การทั้งภาครัฐและเอกชน องค์การละ 1-2 คน

เครื่องมือวิจัย ได้แก่ แนวสัมภาษณ์ และประเด็นคำถามเพื่อดำเนินกระบวนการกลุ่ม โดยครอบคลุมประเด็นคำถาม ดังนี้ 1) มาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิทธิมนุษยชนด้านสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของชาวโรฮีนจา ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงภายในจังหวัดสงขลาและระนอง 2) มาตรการลดผลกระทบในด้านอื่น ๆ เช่น การค้ามนุษย์ที่คุกคามชาวโรฮีนจาในพื้นที่พักพิง

การเก็บรวบรวมข้อมูล มี 2 วิธี ได้แก่ การสัมภาษณ์ตามประเด็นคำถาม ซึ่งผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์องค์การละ 2 ครั้ง ณ องค์การของผู้ให้ข้อมูลทั้งในจังหวัดสงขลาและระนอง ประกอบด้วย 1) ด่านตรวจคนเข้าเมือง 2) สถานีตำรวจภูธร 3) ที่ว่าการอำเภอ 4) คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัด 5) พัฒนาสังคมจังหวัด รวมทั้งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดสงขลา (ค่ายเสนาณรงค์) และกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน จังหวัดระนอง (ค่ายรัตนรังสรรค์) ตลอดจนผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูล ซึ่งมาจากองค์การของผู้ให้ข้อมูลที่ตั้งในกรุงเทพมหานคร คือ สภาทนายความ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นอกจากนี้ ในแต่ละจังหวัดจัดให้มีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นจากการประชุมกลุ่ม 1 ครั้ง โดยมีจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มละ 8 คน ซึ่งมาจากผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ของแต่ละองค์การและตัวแทนจากภาคเอกชนในพื้นที่ หลังจากนั้นจึงถอดเทปเพื่อวิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา

บทที่ 4

การวิเคราะห์และผลการวิจัย

บทนี้เป็นการนำเสนอถึงผลการศึกษา เพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยในครั้งนี้ ทั้งนี้สามารถแบ่งประเด็นการนำเสนอได้ดังต่อไปนี้

4.1 การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ

4.1.1 กรณีผู้เดินทางทั้งหมดยังไม่ขึ้นฝั่ง

4.1.2 กรณีผู้เดินทางทั้งหมดขึ้นฝั่งแล้ว

4.2 ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

4.2.1 มาตรฐานนโยบาย

4.2.2 ทรัพยากรนโยบาย

4.2.3 การสื่อข้อความ

4.2.4 การบังคับใช้กฎหมาย

4.2.5 คุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติ

4.2.6 เงื่อนไขทางการเมือง

4.2.7 เงื่อนไขทางสังคมและเศรษฐกิจ

4.2.8 ทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน

4.1 การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ

ช่วงเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 เป็นต้นมา การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐไทยได้ดำเนินการภายใต้เงื่อนไข 2 กรณี ได้แก่

4.1.1 กรณีผู้เดินทางทั้งหมดยังไม่ขึ้นฝั่ง

การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐยังคงมุ่งเน้นการสกัดกั้นหรือผลักดันชาวโรฮีนจาให้กลับออกนอกน่านน้ำไทยด้วยความร่วมมือของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองในพื้นที่ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ตำรวจ กองกำลังป้องกันชายแดน กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

ทหารเรือ และตำรวจน้ำ ซึ่งกระบวนการปฏิบัติงานสามารถแบ่งได้เป็น 2 ขั้นตอนหลัก ได้แก่ 1) การแจ้งเตือนและสกัดกั้นตามแนวสกัดกั้นเกาะพยาม-เกาะช้าง เกาะสินไห-เกาะตาครุฑ โดยใช้เครือข่ายวิทยุประมงน้ำลึกในการแจ้งเตือนกับศูนย์วิทยุประจำเกาะต่าง ๆ ในจังหวัดระนอง และ 2) การผลักดัน ดำเนินการโดยบูรณาการแผนงานร่วมกับองค์การภาครัฐที่เกี่ยวข้อง โดยแต่ละขั้นตอนเป็นไปในลักษณะของการให้ความช่วยเหลือเบื้องต้น เช่น การให้อาหาร น้ำ ยารักษาโรค เสื้อผ้า และน้ำมันเชื้อเพลิงแก่ชาวโรฮีนจาเหล่านั้นตามหลักสิทธิมนุษยชนและพันธกรณีระหว่างประเทศ แต่หากเจ้าหน้าที่รัฐพบชาวโรฮีนจาในเขตน่านน้ำไทย การดำเนินการต่าง ๆ ต้องเป็นไปภายใต้กฎหมายของประเทศไทย

4.1.2 กรณีผู้เดินทางทั้งหมดขึ้นฝั่งแล้ว

4.1.2.1 การจับกุม กรณีที่ชาวโรฮีนจาเดินทางเข้ามาถึงชายฝั่งแล้ว เจ้าหน้าที่รัฐจะทำงานร่วมกันจับกุมและตรวจค้นอาวุธจากพวกเขา โดยทุกคนจำเป็นต้องถอดเสื้อออก และบังคับให้นอนคว่ำแล้วเอามือไว้บนศีรษะ แต่มิได้มีการใช้เครื่องพันธนาการแต่อย่างใด พร้อมกับการช่วยชีวิตด้วยการให้อาหารและน้ำดื่ม โดยควบคุมตัวทั้งหมดไปไว้ในที่ร่ม ซึ่งจะพบว่า ลักษณะของผู้เดินทางเข้ามา สามารถจำแนกได้ 3 ประเภท ได้แก่ 1) กลุ่มที่ต้องการเดินทางไปยังประเทศที่สาม ซึ่งกลุ่มนี้จะมีการจ่ายเงินมาจากปลายทาง เช่น จากญาติหรือคนที่รู้จัก โดยเส้นทางทะเลเท่านั้น 2) กลุ่มที่มีการหนีออกมาและยังไม่รู้จุดหมายปลายทาง แต่จำเป็นต้องหนีออกมา และ 3) กลุ่มที่มาจากบังคลาเทศ ซึ่งได้ทำการจ่ายเงินก่อนที่จะขึ้นเรือมาจากต้นทาง

ชาวโรฮีนจาส่วนใหญ่ที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยจะไม่มีเอกสารใดๆ ที่สามารถระบุความเป็นตัวตนติดตัวมาด้วย แต่ละคนไม่มีใครจำวันเดือนปีเกิดหรืออายุที่แท้จริงได้ แต่จะบอกเป็นตัวเลขประมาณคร่าว ๆ เท่านั้น

พบว่า ทุกคนจะไม่ทราบถึงระยะเวลาในการเดินทาง กลุ่มคนที่ขึ้นมาก่อนไม่ว่าจะเป็นชาวโรฮีนจาหรือบังคลาเทศก็ตาม พวกเขาต้องรอคอยคนอื่นมาขึ้นเรือให้ได้จำนวนมากพอที่จะคุ้มค่าการเดินทางในแต่ละครั้ง ทั้งนี้ เรือที่ใช้ในการเดินทางเข้ามาในปัจจุบันมีขนาดใหญ่ขึ้น ทำให้สามารถรองรับจำนวนคนที่ต้องการเดินทางออกนอกประเทศได้เพิ่มขึ้นถึงจำนวน 700-800 คน/ลำ ขบวนการนำพาจึงอาจใช้วิธีการลักพาตัว ทุบตี หรือหลอกมาจากบังคลาเทศ เพื่อให้เรือเต็มจำนวนเร็วขึ้น แตกต่างจากการอพยพที่หนีภัยความรุนแรงเข้ามาในประเทศไทย และการเสียชีวิตสามารถเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา ซึ่งอาจเนื่องจากด้วยสาเหตุของการเจ็บป่วยที่มีอาการรุนแรง การขาดอาหารน้ำ ตลอดจนการถูกทุบตีหรือทำร้ายโดยผู้คุมเรือที่อาจเป็นชาวไทยหรือเมียนมา ข้อสังเกตประการ

หนึ่ง คือ การเดินทางในแต่ละครั้ง ทุกคนในเรือจะถูกบังคับให้กินยาระบายก่อนเดินทาง ซึ่งถือเป็นการป้องกันการต่อสู้ด้วยการทำให้ทุกคนรู้สึกอ่อนเพลีย ทั้งนี้ กลุ่มที่เสี่ยงที่สุด คือ กลุ่มที่ไม่ได้มีการเตรียมความพร้อมและไม่จ่ายเงิน ซึ่งอาจจะมาเสียชีวิตในประเทศไทยก็ได้ เมื่อมีการพยายามจับกุมเกิดขึ้น พบว่า ชาวโรฮีนจาจะทำพฤติกรรมต่อเจ้าหน้าที่รัฐดังนี้

1) ไม่มีการขัดขืนหรือต่อสู้ทำร้ายเจ้าหน้าที่รัฐแต่อย่างใด แต่จะโห่ร้องและเคาะเรือ สร้างแรงฮึกเหิม เพื่อข่มขวัญเจ้าหน้าที่รัฐ

2) ทำลายเรือให้เกิดความเสียหาย หรือไม่สามารถใช้การต่อได้ในทันที ซึ่งต้องใช้เวลาในการซ่อมแซมสักระยะหนึ่ง โดยพวกเขาอาจใช้ค้อนทุบเครื่องยนต์ ถอดชิ้นส่วนอุปกรณ์เครื่องยนต์และอาจโยนลงทะเล เพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐนำตัวขึ้นฝั่ง

3) อาจจะกระโดดลงจากเรือไปยังกลางทะเล เพราะไม่ต้องการให้เจ้าหน้าที่รัฐผลักดันออกไปกลับประเทศในทันที

4) หากเจ้าหน้าที่รัฐสั่งการให้เดินทางออกนอกน่านน้ำ ผู้ที่อยู่ในเรือทั้งหมดจะทำการทะเลาะวิวาทหรือก่อเหตุทำร้ายกัน เพื่อสร้างแรงกดดันให้เจ้าหน้าที่รัฐต้องยกเลิกคำสั่งดังกล่าว และยุติการดำเนินการ แล้วเปลี่ยนเป็นการจับกุมบนชายฝั่งไทย

สำหรับกรณีฉุกเฉินหรือนอกเวลาทำการปกติ หากผู้ลักลอบเข้าเมืองเหล่านั้นถูกจับกุมไม่ว่าจะเป็นชาวโรฮีนจาหรือบังคลาเทศ และนำตัวส่งไปยังสถานกักตัวเป็นจำนวนมาก ร้อยเวรรักษาการณ์ต้องรายงานทางเครื่องมือสื่อสารโดยทันที

4.1.2.2 การคัดกรองบุคคลและการกักตัว ทีมสหวิชาชีพจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกระทรวงยุติธรรมต่างร่วมมือกันปฏิบัติหน้าที่คัดกรองและแยกผู้เดินทางเข้ามาเหล่านั้นออกเป็นกลุ่มๆ ตลอดจนจำแนกวัตถุประสงค์ของพวกเขาตามกฎหมาย ซึ่งสิ่งที่น่ากังวลใจกับกระบวนการนี้ คือ แม้พวกเขาจะเดินทางเข้ามาประเทศไทยด้วยเรือลำเดียวกันก็ตาม แต่ประสบการณ์ระหว่างการเดินทางแตกต่างกัน เพราะบางคนถูกทำร้ายจากขบวนการค้ามนุษย์ ขณะที่บางคนเป็นผู้นำพาชาวโรฮีนจาเข้ามา หรือบางคนถูกทำร้ายร่างกายจากผู้ร่วมขบวนการเดียวกัน แต่พวกเขาก็เป็นผู้นำพาชาวโรฮีนจาเข้ามาด้วยเช่นกัน

ในเบื้องต้นนั้น ทีมสหวิชาชีพจะทำการคัดกรองผู้ตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์อย่างระมัดระวัง โดยการพิมพ์ลายนิ้วมือและทำทะเบียนประวัติของผู้เดินทางเข้ามาทั้งหมด เนื่องจากส่งผลต่อการดำเนินการทางกฎหมายและการให้ความช่วยเหลือชาวโรฮีนจาแต่ละคน ซึ่งพบว่า ชาวโรฮีนจาที่เดินทางเข้ามานี้ บางส่วนเป็นผู้เสียหายของการค้ามนุษย์ ซึ่งอาจถูกลักพาตัว

หรือบังคับขู่เข็ญให้ลงเรือเดินทางมา แต่บางส่วนอาจมีสาเหตุจากภัยทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ พวกเขาต้องการไปแสวงหาพื้นที่ทำมาหากิน เพื่อเลี้ยงปากท้องตนเองและครอบครัว โดยอาจถูกหลอกหรืออาจด้วยความสมัครใจที่จะเสี่ยงชีวิตเพื่อแสวงหาโอกาสข้างหน้า หลังจากนั้นจึงจะพบชาวโรฮีนจาเพียงบางกลุ่มเท่านั้นที่ได้รับความเดือดร้อนจากภัยสงคราม แต่ทว่า การเดินทางของชาวโรฮีนจาเข้ามาประเทศไทยในแทบทุกครั้ง จะสามารถแบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มที่มีฐานะ คือ กลุ่มที่มีเป้าหมายชัดเจน เพื่อเดินทางไปยังประเทศที่สาม 2) กลุ่มมารองาน คือ กลุ่มที่มีนายจ้างมารอรับ และ 3) กลุ่มที่ไร้จุดหมาย แต่หากพวกเขามีญาติในประเทศเพื่อนบ้านก็จะถูกเรียกเงินค่าไถ่

ในช่วงเวลา 2-3 ปีที่ผ่านมา การเดินทางเข้ามาของชาวโรฮีนจามีลักษณะเป็นครอบครัวมากขึ้น และบ่อยครั้งจะพบเห็นเด็กที่ไม่มีผู้ปกครองเดินทางเข้ามาด้วยกันเช่นกัน นอกจากนี้ ยังพบว่า มีชาวบังคลาเทศร่วมเดินทางปะปนเข้ามา ด้วยสาเหตุภัยทางเศรษฐกิจ ซึ่งในบางครั้งอาจพบมากถึงร้อยละ 60 ของผู้เดินทางเข้ามาทั้งหมด

การปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดสงขลาและระนองของทีมสหวิชาชีพในแต่ละครั้งจะมีบุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านการสาธารณสุข ทั้งแพทย์และพยาบาล ตลอดจนนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์เข้าร่วมให้การช่วยเหลือเบื้องต้นด้วยทุกครั้ง เพื่อเป็นการช่วยเหลือปฐมพยาบาลจากการเจ็บป่วย อาจเนื่องจากโรคประจำตัวหรือการได้รับบาดเจ็บระหว่างเดินทางเข้ามา ซึ่งบางรายอาจร้ายแรงถึงขั้นเป็นอัมพฤกษ์ ตลอดจนการวินิจฉัยตรวจโรค และทำการฉีดวัคซีนสำหรับกลุ่มเสี่ยงบางคน เพื่อป้องกันโรคติดต่อบางประเภท เช่น โรคเท้าช้าง ไทฟรอยด์ วัณโรค มาลาเรีย รวมถึงแพทย์จะทำการแจกจ่ายเกลือแร่ให้กับทุกคน เพื่อบรรเทาอาการอิดโรย เนื่องจากแต่ละคนโดนบังคับให้กินยาระบายและไม่ได้รับประทานอาหารมาเป็นเวลาหลายวัน นอกจากนี้ ทุกคนต้องรับประทานยาฆ่าเชื้อโรคและยาฆ่าพยาธิที่เจ้าหน้าที่รัฐแจกด้วยเช่นกัน เพื่อป้องกันโรคติดต่อที่มีอาการรุนแรงเฉียบพลัน ซึ่งพวกเขาอาจเป็นพาหะ หลังจากนั้นเจ้าหน้าที่รัฐจะทำหน้าที่แยกคนป่วยกับคนไม่ป่วยออกจากกัน

สำหรับเรื่องการพำนักในช่วงเริ่มต้นนั้น ตำรวจในพื้นที่จะควบคุมตัวผู้ถูกจับกุมทั้งหมดไปไว้ในสถานที่ที่เตรียมไว้ ซึ่งจำเป็นต้องมีอาณาบริเวณที่กว้างขวางพอสมควร (เช่น ศาลาประชาคมของสถานีตำรวจภูธร อำเภอกะเปอร์) โดยแยกผู้ชายออกไปรวมตัวกัน ส่วนผู้อพยพผู้หญิงและเด็กจะอยู่รวมกันอีกฝั่งหนึ่งของอาคาร ซึ่งในช่วงสัปดาห์แรกอำเภอที่ผู้ถูกจับกุมอาศัยอยู่นั้น องค์การภาครัฐที่เป็นพื้นที่รองรับจะเป็นผู้รับผิดชอบในด้านการกินอยู่และภาระการจัดการทั้งหมด จากที่ผ่านมา ชาวมุสลิมในพื้นที่จะนำอาหารและน้ำมาให้ทุกวันจนกระทั่งการคัดกรอง

เบื้องต้นเสร็จสิ้น นอกจากนี้ ทหารส่วนหนึ่งยังร่วมมือกันสร้างห้องน้ำและห้องส้วมเพิ่มเติมในพื้นที่ควบคุมตัว เจ้าหน้าที่รัฐพยายามดำเนินการเบื้องต้นทุกอย่างให้เป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชนอย่างเต็มที่ แม้จำนวนเจ้าหน้าที่รัฐจะไม่เพียงพอก็ตาม ส่วนสภาพจิตใจของชาวโรฮีนจาจะมีการดูแลอย่างใกล้ชิด หลังจากนั้นเจ้าหน้าที่ประจำด่านตรวจคนเข้าเมืองแต่ละแห่งจะทำการประสานงานติดต่อกับสาธารณสุขจังหวัดเข้ามาตรวจสุขภาพร่างกายและจิตใจของผู้ต้องกักเป็นประจำทุกเดือน ทั้งนี้ หากพบว่า ผู้ต้องกักคนใดมีอาการเจ็บป่วยที่ไม่อาจทุเลาลงได้เอง เจ้าหน้าที่รัฐจะดำเนินการส่งตัวไปทำการรักษาที่โรงพยาบาลนอกสถานที่กักตัว และหากผู้ต้องกักเสียชีวิตลง เจ้าหน้าที่รัฐจะเชิญแพทย์มาชันสูตรศพ เพื่อระบุสาเหตุแห่งการตายที่เกิดขึ้น

องค์การภาครัฐที่รับผิดชอบการคัดกรองบุคคลได้พยายามพัฒนารูปแบบและวิธีการ เพื่อให้สามารถดำเนินการคัดกรองบุคคลได้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยการปรับปรุงเนื้อหาของแบบสัมภาษณ์ในการประเมินกลุ่มคนเหล่านั้น เพราะบางคนอาจเข้าข่ายเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ หรืออาจเป็นทางเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์และผู้ร่วมขบวนการ แต่ทว่า เจ้าหน้าที่รัฐไม่ได้นำแบบสัมภาษณ์ดังกล่าวมาใช้คัดกรองซ้ำกับบุคคลที่เคยผ่านกระบวนการนี้ไปแล้ว

การคัดกรองมีส่วนสำคัญในการจำแนกแนวทางการปฏิบัติต่อบุคคลเหล่านั้น โดยชาวโรฮีนจาที่ถูกจัดเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์จะถูกควบคุมตัวในบ้านพักภายใต้สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งมีสภาพที่ดีกว่าและแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงกับสถานที่กักกันของด่านตรวจคนเข้าเมือง

หากพบว่า บุคคลใดเป็นชาวบังคลาเทศก็จะเป็นหน้าที่ของสถานทูตบังคลาเทศเข้ามาพิสูจน์สัญชาติอีกครั้งหนึ่ง และดำเนินการส่งกลับประเทศเดิม ซึ่งจะใช้ระยะเวลาไม่ต่ำกว่า 6 เดือน แต่กรณีที่เป็นชาวเมียนมาโรฮีนจาก็จะเป็นภาระของสำนักงานใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติในการให้การรับรองและประสานงานร่วมกับองค์การภาครัฐของไทย ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อส่งไปยังประเทศที่สามหรือส่งประเทศต้นทางตามความสมัครใจ ซึ่งหากบุคคลใดที่มีคุณสมบัติเป็นผู้ลี้ภัยก็จะประสานส่งต่อไปยังประเทศที่สาม โดยขั้นตอนทั้งหมดใช้ระยะเวลาไม่ต่ำกว่า 6 เดือน และหากบุคคลใดมีความประสงค์จะไปหาครอบครัวในประเทศที่สาม เจ้าหน้าที่รัฐก็ต้องดำเนินการให้พวกเขาสามารถเดินทางไปหาครอบครัวได้ สุดท้ายก็จะเหลือเพียงชาวโรฮีนจาที่ไม่สามารถไปไหนได้ที่ถูกกักขังไว้

เจ้าหน้าที่รัฐจะทำการสำรวจตรวจสอบสภาพห้องกักอย่างสม่ำเสมอ และสุ่มตรวจผู้ต้องกักชายทั้งหมดในห้องกักว่า มีสิ่งของต้องห้าม เช่น วัตถุอันตราย สารเสพติด หรือไม่และต้องทำการลงรายละเอียดต่าง ๆ ไว้ในรายงานประจำวันทุกครั้ง เพื่อเป็นหลักฐานและเสนอต่อผู้บริหาร

ในส่วนกลาง เจ้าหน้าที่รัฐต้องดูแลและตรวจตราห้องกักอย่างเคร่งครัดทุก 1 ชั่วโมง โดยร้อยเวรรักษาการณ์เป็นผู้ถือปืนพกและสิบเวรให้ถือไม้กระบองเป็นอาวุธ แต่เจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถพกพาอาวุธทุกชนิดเข้าไปในห้องกักได้ และไม่อาจหลีกเลี่ยงการปฏิบัติหน้าที่ด้วยเงื่อนไขใดๆ ทั้งนี้ หากมีเหตุผิดปกติ เจ้าหน้าที่รัฐต้องรายงานผ่านเครื่องมือสื่อสารให้ทุกฝ่ายทราบทันที

4.1.2.3 การสอบสวนและดำเนินคดี กรณีที่ชาวโรฮีนจาตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ พยานและผู้เสียหายจะได้รับการคุ้มครองจากภาครัฐตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 เพื่อป้องกันการถูกข่มขู่และคุกคาม แต่ก็ได้มีข้อกล่าวหาว่าพยานบางคนถูกกดดันไม่ให้การเป็นปรปักษ์ต่อผู้ค้ามนุษย์ พยานบางส่วนจึงได้กลับคำให้การระหว่างการพิจารณาในศาล ซึ่งอาจเนื่องจากล่ามเป็นผู้สั่งการให้พวกเขาให้การเท็จกับเจ้าหน้าที่ตำรวจระหว่างการสอบปากคำเบื้องต้น เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกดำเนินคดีในข้อหาเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและอื่น ๆ ซึ่งการให้ข้อมูลเท็จเช่นนี้ อาจทำให้พยานบางส่วนถูกตั้งข้อหาเบิกความอันเป็นเท็จในการพิจารณาคดีต่อศาลตามมาตรา 177 ของประมวลกฎหมายอาญา (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2557) ที่ระบุว่า “ผู้ใดเบิกความอันเป็นเท็จในการพิจารณาคดีต่อศาล ถ้าความเป็นเท็จนั้นเป็นข้อสำคัญในคดี ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ....”

ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่รัฐที่ทำหน้าที่สอบสวนคดีต้องมีความเข้าใจกฎหมายที่เกี่ยวกับการค้ามนุษย์และกฎหมายคนเข้าเมืองเป็นอย่างดี เพื่อป้องกันมิให้คดีต่าง ๆ ในข้อหาการค้ามนุษย์ถูกยกฟ้อง แต่กลับมาใช้ประเด็นการเข้าเมืองผิดกฎหมายและให้ที่พักพิง ซึ่งเป็นโทษสถานเบาแทน ในทางตรงกันข้ามชาวโรฮีนจากลับต้องถูกกักขังไว้ที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองเหมือนเดิม

เมื่อปลายปี พ.ศ. 2558 รัฐบาลได้ทำการจัดตั้งศาลอาญาแผนกคดีค้ามนุษย์และเร่งรัดให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการเพื่อสนับสนุนประสิทธิภาพของระบบยุติธรรมทางอาญาของประเทศ ตลอดจนได้มีการออกกฎหมายวิธีพิจารณาคดีการค้ามนุษย์ เพื่อพิจารณาคดีการค้ามนุษย์เป็นพิเศษ กล่าวคือ เป็นการปรับปรุงประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการเก็บรวบรวมพยานหลักฐาน รวมถึงการสอบปากคำในคดีการค้ามนุษย์ แม้จะยังไม่สามารถรับมือกับคดีนี้ได้อย่างเหมาะสม ซึ่งการคุ้มครองผู้เสียหายและกฎหมายเยียวยายังไม่สามารถนำมาใช้ได้จริง

4.1.2.4 การส่งตัวผู้ต้องกัก เจ้าหน้าที่รัฐต้องส่งตัวเหยื่อขบวนการค้ามนุษย์กลับไปยังถิ่นถาวรของตนเอง แต่การผลักดันกลับต้องเป็นช่องทางอย่างเป็นทางการ และสอดคล้องกับหลักการไม่ผลักดันกลับ ที่เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า เจ้าหน้าที่รัฐกลับนำชาวโรฮีนจาเหล่านั้นไปส่งที่ชายแดนอย่างไม่เป็น

ทางการ แม้จะอยู่ภายใต้การจับตามองของประชาคมโลกก็ตาม แต่การดำเนินการทั้งหมดนี้กลับไม่ประสบผลสำเร็จ และยังทำให้ชาวโรฮีนจาเหล่านั้นกลับตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์อีกครั้ง เนื่องจากสาเหตุดังต่อไปนี้

1) การพิสูจน์สัญชาติชาวโรฮีนจาจะใช้เวลานานกว่าชาวเมียนมากลุ่มอื่น ๆ เพราะรัฐบาลเมียนมาปฏิเสธความเป็นพลเมืองตนเองและไม่รับกลับประเทศแต่อย่างใด ตลอดจนกระบวนการพิสูจน์สัญชาติของเมียนมาที่ยังไม่มีประสิทธิภาพ

2) ความไม่สมัครใจของชาวโรฮีนจาที่จะกลับประเทศตนเองอยู่แล้ว

3) การเดินทางจากชายแดนไทย-เมียนมาไปยังรัฐยะไข่นั้นกระทำได้ยาก เพราะระยะไกล หรือแม้แต่ให้ชาวโรฮีนจานั่งเรือย้อนกลับไปยังรัฐอาระกันก็ไม่สามารถทำได้ เนื่องจากขาดเสบียงอาหาร น้ำ และน้ำมันเชื้อเพลิง

ข้อกำหนดที่สำคัญ คือ เจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถเบิกตัวผู้ต้องกักจำนวนมากออกจากห้องกักในเวลากลางคืนได้โดยเด็ดขาด ยกเว้น กรณีดำเนินการส่งกลับหรือไปยังประเทศที่สาม หรือในกรณีมีเหตุฉุกเฉิน เช่น เกิดอัคคีภัย ผู้ต้องกักเจ็บป่วยหนัก ซึ่งการเบิกตัวแต่ละครั้งต้องมีหนังสือขอเบิกตัวผู้ต้องกักจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมายืนยัน และต้องทำการบันทึกรายงานประจำวันอย่างละเอียดทุกครั้ง

4.2 ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัญหาเรื่องชาวโรฮีนจาไม่ใช่เกิดขึ้นเพียงแค่ช่วงเวลาปัจจุบันนี้เท่านั้น แต่หากภาครัฐขาดการบูรณาการในการบริหารจัดการร่วมกันในเรื่องนี้ และจะส่งผลทำให้ปัญหาอื่นตามมาได้เช่นกัน ดังนั้น การดำเนินการร่วมกันขององค์การภาครัฐผ่านการปฏิบัติงานอย่างใกล้ชิดกับภาคประชาสังคม องค์การพัฒนาเอกชน องค์การด้านสิทธิมนุษยชน จะนำไปสู่การทำงานที่มีมาตรฐานในการแก้ไขปัญหาในอนาคต โดยเฉพาะการพิจารณาให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมแก่คนที่ด้อยโอกาสกลุ่มอื่น สำหรับกรณีศึกษาจังหวัดสงขลาและระนอง จะพบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินนโยบายมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.2.1 มาตรฐานนโยบาย

4.2.1.1 ความชัดเจนของวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ทุกองค์การภาครัฐดูแลชาวโรฮีนจาด้วยหลักสิทธิมนุษยชนตามนโยบายของไทย ซึ่งกำหนดขึ้นภายหลังจากที่ชาวโรฮีนจา

เหล่านั้นได้เข้ามาอย่างเป็นทางการเมื่อปี พ.ศ. 2555 จึงถือได้ว่า เป็นนโยบายที่ไม่เคยใช้มาก่อน เพราะชาวโรฮีนจาในเวลานี้มีสถานภาพแตกต่างจากผู้ลี้ภัยอื่นในอินโดจีน ที่ไทยต้องแบกรับภาระช่วยเหลือมาโดยตลอดกว่า 30 ปีที่ผ่านมา จนถึงถึงปัจจุบันเองก็ยังไม่ทราบถึงอนาคตที่แน่นอน

เจ้าหน้าที่รัฐทั้งด้านความมั่นคงและด้านสังคม ต่างมีความเข้าใจถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายนี้ จึงทำให้เจ้าหน้าที่รัฐพยายามปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนดไว้ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พร้อมกับคำนึงถึงหลักมนุษยธรรมและสิทธิมนุษยชนที่เป็นหลักการเสรีนิยม โดยมองข้ามผ่านเรื่องอธิปไตยและผลประโยชน์ของประเทศ ทุกคนที่เกี่ยวข้องจึงพยายามปฏิบัติให้ได้อย่างเป็นรูปธรรมที่แท้จริงขึ้นมา ตามที่ผู้บังคับการตรวจคนเข้าเมือง 6 พล.ต.ต.ธัชชัย ปิตะนีละบุตร (สัมภาษณ์, 19 กุมภาพันธ์ 2558) ได้อธิบายถึงการดูแลชาวโรฮีนจาที่ถูกจับกุมภายใต้การตรวจสอบจากองค์การด้านสิทธิมนุษยชนเป็นประจำ โดยกล่าวว่า

> ...ทุกคนเข้าใจถึงเป้าหมายของนโยบาย แม้จะเชื่อมโยงกับความมั่นคงแต่ก็ต้องคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและองค์การระหว่างประเทศจะทำการตรวจสอบการปฏิบัติงานเป็นประจำ ซึ่งมีเพียงปัญหาพื้นที่ควบคุมตัวเท่านั้นที่ต้องปรับปรุงใหม่ให้สามารถรองรับผู้ต้องกักจำนวนมากได้ สำหรับปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองของชาวโรฮีนจานี้ ที่ยังไม่อาจสำเร็จผลได้ อันที่จริงเกิดขึ้นเพราะปัญหาที่ตัวบุคคลที่นำไปปฏิบัติ...

ส่วนเจ้าหน้าที่รัฐในบ้านพักของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ นายอาทิตย์ รักทอง (สัมภาณษ์, 3 มีนาคม 2558) ได้อธิบายถึงข้อเน้นย้ำในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐว่า “การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐต้องมีความโปร่งใส พร้อมที่จะได้รับการตรวจสอบจากทุกฝ่าย และต้องไม่ทำการละเมิดความเป็นมนุษย์ โดยเฉพาะห้ามทำร้ายร่างกายพวกเขาที่มาพักพิง เพราะเป้าหมายที่สุดของนโยบายในการแก้ปัญหาชาวโรฮีนจาคือ สิทธิและเสรีภาพ...” จึงทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปด้วยความระมัดระวังและสอดคล้องกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การลักลอบเข้าเมืองของชาวโรฮีนจานี้ ถือเป็นปัญหาสำคัญทางด้านความมั่นคงของประเทศ เพราะหากปล่อยให้เกิดการลักลอบเข้าเมืองมาโดยไม่ควบคุมตามกฎหมายแล้ว ก็จะเกิดช่องว่างทางความมั่นคงในระยะยาวได้ ขณะเดียวกัน องค์การภาครัฐก็ไม่สามารถทำการผลักดันชาวโรฮีนจากลับประเทศต้นทางได้ เจ้าหน้าที่รัฐจึงทำหน้าที่ได้เพียงแต่ดูแลพวกเขาให้ดี

ที่สุดเท่านั้น ควบคู่กับการปฏิบัติหน้าที่ปกป้องบ้านเมืองจากขบวนการค้ามนุษย์ที่พยายามนำพาชาวโรฮีนจาที่ต้องการลักลอบเข้าเมืองมายังประเทศไทย ดังนั้น เจ้าหน้าที่รัฐจำเป็นต้องคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนควบคู่กับความรับผิดชอบทางความมั่นคงในทุกขั้นตอน เพื่อให้การดำเนินตามนโยบายบรรลุเป้าหมายดังที่กำหนดไว้

4.2.1.2 ความชัดเจนในแนวทางการดำเนินการ นโยบายการจัดการดูแลชาวโรฮีนจาด้วยการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในร่างกายและการมีชีวิตนี้ ขาดการระบุถึงรายละเอียดของการปฏิบัติงานในแต่ละขั้นตอน นั่นคือ นโยบายนี้มิได้กำหนดแนวทางปฏิบัติให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐได้เข้าใจ แต่เป็นไปตามหลักการทางกฎหมายและข้อตกลงตามพันธกรณีระหว่างประเทศ แต่หลักการหรือข้อตกลงดังกล่าวกลับกำหนดเพียงหลักการปฏิบัติทั่วไปที่มิได้ครอบคลุมถึงปัญหาชาวโรฮีนจาในประเทศไทย ที่มีเงื่อนไขหรือข้อจำกัดในลักษณะแตกต่างจากกรณีอื่นอย่างสิ้นเชิง จึงส่งผลทำให้เจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถดำเนินการตามหลักการหรือข้อตกลงได้ตลอดทั้งกระบวนการ

นโยบายด้านสิทธิและเสรีภาพของชาวโรฮีนจานี้ นับเป็นประเด็นใหม่ที่ยังขาดความชัดเจนในการแก้ปัญหานี้ จึงอาจส่งผลทำให้เจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถปฏิบัติตามหน้าที่ได้อย่างถูกต้อง และไม่ทราบทิศทางการปฏิบัติงาน เพราะข้อจำกัดทางกฎหมายที่มิได้บัญญัติไว้ ดังคำให้สัมภาษณ์ของนายสมเกียรติ ศรีประเสริฐ (สัมภาษณ์, 15 มิถุนายน 2558) ที่กล่าวถึงปัญหาความชัดเจนของนโยบาย โดยระบุว่า “...ชาวโรฮีนจาที่เข้ามาต่างจากก่อนปี พ.ศ. 2554 นโยบายการแก้ปัญหาจึงต้องปรับเปลี่ยนไป เพื่อให้สามารถรองรับกับปัญหาที่เกิดขึ้น ทุกคนเข้าใจถึงเป้าหมายของนโยบาย แต่กฎหมายของไทยที่ต้องดำเนินการตามนั้นกลับไม่เอื้ออำนวย การดำเนินการจึงมีปัญหาอยู่บ้าง...” กล่าวได้ว่า ความไม่ชัดเจนของแนวทางการดำเนินการนี้ เป็นสาเหตุที่ส่งผลกระทบต่อความเคร่งครัดของผู้ปฏิบัติงานในการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริง

นับตั้งแต่กลางปี พ.ศ. 2558 ที่ผ่านมา แม้การปราบปรามขบวนการค้ามนุษย์จะมีความชัดเจนมากขึ้น กอปรกับการที่รัฐบาลได้พยายามทำการจัดตั้งศาลแผนกการค้ามนุษย์และผลักดันกฎหมายวิธีพิจารณาคดีการค้ามนุษย์ให้เกิดขึ้น แต่ในทางตรงกันข้ามการคุ้มครองผู้เสียหายไม่สามารถนำมาใช้ได้จริง ถึงแม้จะกำหนดให้พยานในคดีการค้ามนุษย์ได้รับการคุ้มครองพยานจากกระทรวงยุติธรรมก็ตาม แต่ก็ยังไม่มีการคุ้มครองพยานและผู้เสียหายเกิดขึ้น ซึ่งที่ผ่านมาพยานบางคนมีทางเลือกในการคุ้มครองเพียงแค่การพักค้างคืนที่สถานีตำรวจระหว่างการพิจารณาคดีเท่านั้น แต่สำหรับผู้ที่ต้องทำงานเลี้ยงชีพและครอบครัว การพักอยู่กับตำรวจเช่นนี้ เป็นเรื่องที่ไม่สะดวก และมีพยานเพียงไม่กี่คนที่สามารถเข้าถึงการคุ้มครองพยานตลอดทั้งกระบวนการ

ทั้งนี้ เมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการทางกฎหมายแล้ว ชาวโรฮีนจาเองก็ไม่สามารถกลับมาตุภูมิได้ พวกเขาจึงจำเป็นต้องอาศัยในบ้านพักต่อไปโดยไม่มีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐในบ้านพักเองก็ไม่ทราบถึงวันเวลาในการย้ายชาวโรฮีนจาไปพักอาศัยในจังหวัดอื่นหรือโยกย้ายไปสู่ประเทศที่สาม หรือหากยังไม่มีประเทศใดรองรับ ชาวโรฮีนจาก็ยังคงต้องอาศัยอยู่ในบ้านพักแห่งนั้นต่อไป เพราะเงื่อนไขหลักการไม่ผลักดันกลับ เจ้าหน้าที่รัฐก็ต้องทำการดูแลพวกเขาเหล่านั้นต่อไป ภายใต้หลักการสิทธิแห่งความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ซึ่งต้องปราศจากความหวาดกลัวและกดขี่ รวมถึงปราศจากการไม่มีโอกาสดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี

รัฐบาลไม่ได้กำหนดนโยบายที่มีแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนในการดูแลชาวโรฮีนจา แต่มีเพียงเป้าหมายที่กำหนดให้องค์การภาครัฐด้านความมั่นคงทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการลักลอบนำเข้าชาวโรฮีนจาเข้ามา รวมถึงร่วมรับผิดชอบค้นหาและให้ความช่วยเหลือผู้คนในทะเล ซึ่งเป็นสิ่งที่องค์การภาครัฐของประเทศไทยและมาเลเซียไม่สามารถปฏิเสธความรับผิดชอบในการปฏิบัติการ

4.2.1.3 ความสอดคล้องกับความเป็นจริง การลักลอบเข้ามาของชาวโรฮีนจานี้ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือของประประเทศไทยเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

จากสถิติตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 เป็นต้นมา การจับกุมชาวโรฮีนจาที่เข้ามาในประเทศไทยมีจำนวนมากกว่า 1 แสนคน ขณะที่การปราบปรามและจับกุมชาวโรฮีนจาที่ลักลอบเข้ามาในประเทศไทยของเจ้าหน้าที่รัฐไทยกำลังเป็นที่จับตามองขององค์การต่าง ๆ ทั่วโลก ซึ่งอาจส่งผลทำให้ประเทศไทยเกิดภาพลักษณ์เชิงลบในด้านสิทธิมนุษยชนตามมา เนื่องจากความไม่เข้าใจในหลักการปฏิบัติ หรือพันธกรณีระหว่างประเทศของไทย ภาพสะท้อนนี้เอง บ่งบอกถึงความรุนแรงของปัญหาการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้น ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการบางรายชะลอการตัดสินใจการเข้ามาลงทุน และส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจของประเทศตามมา เพราะฉะนั้นองค์การภาครัฐด้านความมั่นคงจึงต้องเข้มงวดกับการปฏิบัติงานมากขึ้น เพื่อป้องกันมิให้ชาวโรฮีนจาที่ถูกจับกุมเหล่านั้นได้ทำการหลบหนีออกจากห้องกักหรือกลับเข้ามาในประเทศไทย แล้วไปก่อปัญหาหรือสร้างความเดือดร้อนที่เป็นภาระทางสังคมตามมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการไปเข้าร่วมสมทบกับกลุ่มผิดกฎหมายของชาวโรฮีนจาบางคน ตลอดจนการตั้งตัวเป็นผู้มีอิทธิพลเรียกเก็บค่าคุ้มครองจากผู้ลักลอบเข้าเมือง ซึ่งสร้างความเสียหายต่อภาพลักษณ์จังหวัดต่าง ๆ ในภาคใต้ฝั่งตะวันตกที่ถูกมองว่า เป็นพื้นที่ฟอกเงินของกลุ่มธุรกิจผิดกฎหมาย ทำให้ผู้ประกอบการที่ดีโดนมองเหมารวมมองเป็นเชิงลบไปด้วย

ในทางกลับกัน ภาพอนาคตที่จะเกิดขึ้นในระยะยาว คือ การแก้ปัญหาด้วยการปราบปรามและจับกุมผู้กระทำผิดและมีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมดนี้ จะทำให้ทั่วโลกได้เห็นถึงความจริงจังและจริงใจในการปราบปรามขบวนการค้ามนุษย์ ซึ่งจะเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้เป็นที่ประจักษ์แก่นานาชาติ ทำให้มูลค่าทางการตลาดของภาคธุรกิจการนำเข้าส่งออกสินค้าทางการเกษตรของไทยอาจเพิ่มสูงขึ้นตามมา

4.2.2 ทรัพยากรนโยบาย

4.2.2.1 ความเพียงพอของทรัพยากร เงินงบประมาณในการบริหารจัดการสำหรับผู้อพยพเข้ามาในไทย ได้แก่ เงินสนับสนุนจากองค์การระหว่างประเทศและนานาชาติ และเงินงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรในแต่ละปีงบประมาณ

เงินงบประมาณจากองค์การระหว่างประเทศและนานาชาติ ซึ่งเงินงบประมาณจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาตินั้น เป็นเงินช่วยเหลือที่มาจากการร่วมบริจาคกันของประเทศต่าง ๆ โดยปี พ.ศ. 2557 และ พ.ศ. 2558 สำนักงานประจำภูมิภาคในประเทศไทยได้รับเงินสนับสนุนประมาณ 4,502,582 และ 3,805,209 ดอลลาร์สหรัฐฯ ตามลำดับ (UNHCR, 2014, p.2; 2015, p.2) ทั้งนี้ เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในการบริหารจัดการและประสานงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้รับเงินช่วยเหลือจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติปีละ 20,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ (UNHCR, 2014, p. 4; 2015, p.5) และจำนวนเงินช่วยเหลือนี้มีแนวโน้มที่จะลดลง อีกทั้งจำนวนเงินช่วยเหลือของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติในแต่ละปีจะที่ต่ำกว่าที่รัฐบาลทำการเสนอขอไปทุกครั้ง โดยเงินช่วยเหลือเหล่านี้ เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการบรรเทาปัญหาชาวโรฮีนจาตามด่านตรวจคนเข้าเมืองและสถานแรกรับ รวมถึงเพื่อนำไปใช้ประโยชน์สำหรับดูแลผู้ลี้ภัยในศูนย์พักพิงชั่วคราวทั่วประเทศไทยด้วยเช่นกัน โดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติรับผิดชอบค่าดูแลในชีวิตประจำวันเบื้องต้น

ขณะที่เงินงบประมาณเพื่อช่วยเหลือผู้ลี้ภัยกับรายจ่ายที่เกิดขึ้นในแต่ละปีมีลักษณะสวนทางกับจำนวนบุคคลที่เข้าเมืองมา กล่าวคือ จำนวนชาวโรฮีนจาที่ลักลอบเข้ามาเพิ่มขึ้นทุกปี ส่งผลทำให้รายจ่ายในการดูแลพวกเขาเหล่านั้นเพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน แต่ขณะเดียวกันอัตราเพิ่มของเงินงบประมาณมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องทุกปี สอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของนายวีรวิชญ์ เธียรชัยนันท์ (สัมภาษณ์, 11 มิถุนายน 2558) ที่ระบุว่า “... เมื่อปี พ.ศ. 2557 ไทยใช้เงินประมาณ 4.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ถือได้ว่า สูงสุดเมื่อเปรียบเทียบกับปีอื่นที่ผ่านมา ค่าดูแล

ทั่วไป UNHCR ช่วยจ่ายให้ ...แต่หลายปีมานี้ เงินจะถูกดึงดูดไปช่วยซีเรียและพื้นที่อาหรับ ภูมิภาคเราไม่ได้ร้อนแรง ความสำคัญและสัดส่วนจำนวนเงินช่วยเหลือก็จะยิ่งลดลงเรื่อยๆ..."

นอกจากนี้ เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2558 ภายหลังการประชุมว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย โดยสหรัฐอเมริกาให้เงินช่วยเหลือจำนวน 3 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ออสเตรเลียให้เงินช่วยเหลือจำนวน 5 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย และองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานให้เงินช่วยเหลือเป็นจำนวน 26 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ (ขณะที่สวิตเซอร์แลนด์ให้ความร่วมมือด้านเทคนิค)

ด่านตรวจคนเข้าเมืองแต่ละแห่งจะได้รับงบประมาณสำหรับนำมาใช้ในการดูแลชาวโรฮีนจาในห้องกัก คิดเฉลี่ยประมาณวันละ 75 บาท/คน ทั้งนี้ อาจแตกต่างไปตามที่เจ้าหน้าที่รัฐของแต่ละแห่งทำรายงานเสนอข้อเท็จจริง ที่ชาวโรฮีนจาอาจมีจำนวนเพิ่มขึ้นหรือลดลง เช่น ช่วงปลายปี พ.ศ. 2557 ด่านตรวจคนเข้าเมืองสะเดาต้องรับผิดชอบผู้กักขังโรฮีนจาประมาณ 55 คน แต่กลางปี พ.ศ. 2558 เหลือเพียง 40 คน เพราะข้อจำกัดของขนาดห้องกัก จึงจำเป็นต้องส่งหมุนเวียนชาวโรฮีนจาบางส่วนไปยังสถานที่อื่น และการดำเนินการตามกระบวนการของบางคนที่เสร็จสิ้นลงไปแล้ว โดยจากที่ผ่านมาจนถึงปลายปี พ.ศ. 2558 มีจำนวนชาวโรฮีนจาทั่วประเทศไทยที่ถูกส่งตัวไปยังประเทศที่สามแล้ว จำนวนเพียง 70 คนเท่านั้น และยังมีอีกประมาณ 150 กว่าคนที่กำลังอยู่ในขั้นตอน

จากแผนงานการป้องกันและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทางทะเลหรือชาวโรฮีนจาภายใต้ความรับผิดชอบของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในแห่งราชอาณาจักร (กอ.รมน.) พบว่า นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 เป็นต้นมา ภาครัฐได้รับการจัดสรรงบประมาณปีละ 4 ล้านบาท แต่เป็นงบประมาณที่มิได้รวมถึงปัญหาการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยที่หลายครั้ง จะพบว่า ชาวโรฮีนจาได้กลายเป็นเหยื่อของขบวนการเหล่านี้ อย่างไรก็ตาม การจัดสรรงบประมาณแตกต่างกันไปตามแต่ละโครงการ เช่น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555-2558 โครงการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกรณีการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ได้รับเงินงบประมาณ 8.4 แสนบาท แต่ในช่วงเวลาเดียวกัน สำหรับโครงการจัดหาอุปกรณ์และเครื่องมือพิเศษสำหรับผู้ปฏิบัติงานสืบสวน สอบสวน ปราบปรามการค้ามนุษย์ ได้รับเงินงบประมาณรวม 17.70 ล้านบาท (กองอำนวยการรักษาความสงบแห่งชาติ, 2554, น.30-33) ซึ่งไม่ทั่วถึงไปยังจังหวัดที่มีขนาดเล็ก เช่น ระนอง พังงา แต่จังหวัดเหล่านั้นกลับต้องเผชิญปัญหาการลักลอบเข้าเมืองของชาวโรฮีนจาอย่างต่อเนื่องทุกปี

นอกจากนี้ ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รัฐบาลยังได้จัดสรรงบประมาณให้องค์การภาครัฐดำเนินโครงการ/กิจกรรม ซึ่งเป็นการรองรับข้อท้าทาย ปัญหาอุปสรรค และบูรณาการดำเนินงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รัฐบาลจึงได้จัดสรรงบประมาณในปีงบประมาณ 2558 เท่ากับ 1,406,101,126 บาท โดยแบ่งเป็น 1) งบบุคลากร 913,679 บาท 2) งบกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ 62,500,000 บาท และ 3) งบดำเนินโครงการ/กิจกรรม 488,272,460 บาท ซึ่งรวมถึงการปราบปรามและจับกุมขบวนการค้ามนุษย์ การพัฒนาระบบและศักยภาพแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ การรณรงค์และประชาสัมพันธ์ภัยของการค้ามนุษย์ผ่านสื่อมวลชนทุกแขนง การเสริมสร้างเครือข่ายเฝ้าระวังการค้ามนุษย์ การพัฒนาระบบและศักยภาพของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และการส่งเสริมความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2557, น.11-12)

ส่วนเงินงบประมาณสำหรับบ้านพักเด็กและครอบครัวจังหวัดสงขลา พบว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556 เป็นต้นมา บ้านพักแห่งนี้ได้รับการจัดสรรงบประมาณช่วยเหลือปีละ 3 ล้านบาท เช่นเดียวกับสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ (ชาย) จังหวัดสงขลาด้วยเช่นกัน

บ้านพักเด็กและครอบครัวจังหวัดสงขลาและระนองต้องจัดเตรียมพื้นที่ เพื่อรองรับชาวโรฮีนจาผู้หญิงและเด็กที่ลักลอบเข้ามาในภาคใต้ของไทย ซึ่งพบว่า ในบางช่วงเวลา บ้านพักเด็กและครอบครัวทั้ง 2 แห่งประสบปัญหางบประมาณไม่เพียงพอสำหรับการบริหารงาน ดังเช่น เมื่อปี พ.ศ. 2556 การลักลอบเข้ามาของชาวโรฮีนจาเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอดทั้งปี จำนวนชาวโรฮีนจาผู้หญิงและเด็กที่เข้ามาประเทศไทยมีจำนวนเพิ่มขึ้นหลายเท่าเมื่อเปรียบเทียบกับช่วงเวลาในการจัดสรรงบประมาณ จึงจำเป็นต้องมีการโยกย้ายชาวโรฮีนจาผู้หญิงและเด็กไปฝากไว้กับบ้านพักเด็กและครอบครัวหรือสถานแรกรับในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในจังหวัดอื่น ๆ เช่น ปัตตานี ชุมพร เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายให้ลดลงไป

ในบางครั้ง โดยเฉพาะช่วงเริ่มต้นที่ขึ้นฝั่งและช่วงการถือศีลอด คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดและชาวมุสลิมในพื้นที่นั้นๆ จะนำอาหาร น้ำ เครื่องนุ่งห่ม รวมถึงนำเงินบริจาคมามอบให้กับหน่วยงานภาครัฐ เพื่อช่วยเหลือชาวโรฮีนจาที่อาศัยอยู่ในสถานที่ควบคุมตัวชั่วคราวและด่านตรวจคนเข้าเมืองแต่ละแห่งด้วยเช่นกัน สอดคล้องกับคำพูดของประชาชนที่อาศัยอยู่ในตำบลบางริ้น จังหวัดระนอง ดังเช่น นางฟะตีมะห์ (สัมภาษณ์, 23 มิถุนายน 2558) ที่เปิดใจถึงสาเหตุในการช่วยเหลือชาวโรฮีนจาว่า “... เราต้องให้การช่วยเหลือชาวโรฮีนจาเหล่านี้ เท่าที่จะช่วยได้ เพราะพวกเขาเป็นพี่น้องมุสลิมด้วยกัน จึงต้องช่วยเหลือกัน สิ่งที่ตอนนี้ทำได้ คือ การบริจาคสิ่งของเบื้องต้น ช่วยเหลือด้านอาหาร น้ำ เสื้อผ้า ยา และการระดมทุนเพื่อช่วยเหลือพวกเขา

ที่พักอยู่ในด่าน...” เหมือนกับการให้ความช่วยเหลือชาวโรฮีนจาในบ้านพักเด็กและครอบครัวจังหวัดสงขลา ชาวมุสลิมและประชาชนในพื้นที่จังหวัดใกล้เคียงจะมาเยี่ยมเยียนชาวโรฮีนจาผู้หญิงและเด็กเป็นประจำทุกเดือน พร้อมกับการบริจาคเงิน อาหารและเครื่องนุ่งห่ม อีกทั้ง บ้านพักเด็กและครอบครัวจะมีการจัดกิจกรรมในวันสำคัญๆ ของไทย เช่น สงกรานต์ ลอยกระทง ให้ชาวโรฮีนจาเหล่านั้นได้เข้าร่วมด้วย ดังคำยืนยันของหัวหน้าบ้านพักเด็กและครอบครัวจังหวัดสงขลา นางสาวชมฤดี นาทะศิริ (สัมภาษณ์, 16 กุมภาพันธ์ 2558) ที่เล่าว่า

> ... บ้านพักจะได้รับความช่วยเหลือจากชาวบ้านทั้งชาวไทยมุสลิมและชาวไทยพุทธที่อาศัยในสงขลากับสามจังหวัดชายแดนใต้ทุกเดือน หรือจังหวัดอื่นในภาคใต้ โดยเฉพาะชาวมุสลิมบางกลุ่มที่ให้การอนุเคราะห์มานานแล้ว เช่น กลุ่มยุวมุสลิม พวกเขามาทำกิจกรรมและเล่นกับเด็กๆ ทุกเดือน เป็นเวลาเกือบ 5 ปีแล้ว พวกเขาจะสอบถามความต้องการทั่วไป เพื่อเตรียมมอบให้กับพวกเราในเดือนถัดไป หรือพวกเขาจะโทรศัพท์มาสอบถามความจำเป็น หรือสิ่งที่บ้านพักกำลังขาดแคลน ซึ่งเป็นการช่วยเดินหน้ากิจกรรมของบ้านพักแห่งนี้

ลักษณะสังคมพหุวัฒนธรรมในพื้นที่ภาคใต้ จึงถือเป็นส่วนหนึ่งในการขับเคลื่อนแผนงานและกิจกรรมในการช่วยเหลือชาวโรฮีนจาในบ้านพักเด็กและครอบครัวทั้งในจังหวัดสงขลาและระนอง

สำหรับด้านทรัพยากรบุคคล จะเห็นได้ว่า ในแต่ละครั้ง ทีมสหวิชาชีพของพื้นที่จังหวัดสงขลาและระนองจะมีบุคลากรประมาณ 15-20 คน ด่านตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดระนองและสงขลา แต่ละแห่งจะมีเจ้าหน้าที่รัฐเพียง 25-30 คน ผลัดเปลี่ยนเข้าเวรดูแลพื้นที่กักกัน ซึ่งหลายครั้งต้องไปปฏิบัติงานภายนอกร่วมกับองค์การภาครัฐอื่น ส่งผลทำให้การปฏิบัติงานบางอย่างขาดแคลนบุคลากร แต่แนวโน้มลักษณะงานของเจ้าหน้าที่รัฐมีความเสี่ยงมากขึ้น โดยจะเห็นได้ว่า เกิดกรณีการปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับขบวนการค้ามนุษย์บ่อยครั้งขึ้น ขณะที่ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ไม่มีสวัสดิการพิเศษ แรงจูงใจ รวมถึงความภาคภูมิใจในหน้าที่และความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานแต่ประการใด อาจทำให้เจ้าหน้าที่รัฐมีแนวคิดเชิงลบ ไม่เต็มใจที่จะปฏิบัติภารกิจ และเกิดทัศนคติต่อต้านนโยบายขึ้นมา โดยที่เจ้าหน้าที่รัฐยอมเสี่ยงที่จะกระทำความผิดเสียเอง เพื่อการดำรงชีพและความอยู่รอดของเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนั้น การทุจริตและประพฤติมิชอบในการปฏิบัติหน้าที่จึงอาจเกิดขึ้นได้ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่รัฐอาจมีส่วนร่วมกับขบวนการค้า

มนุษย์ ซึ่งถือเป็นพฤติการณ์การลดคุณค่าความเป็นมนุษย์ เช่น การให้ความช่วยเหลือชาวโรฮีนจาหลบหนีออกจากห้องกัก ผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจึงได้ทำการแต่งตั้งโยกย้ายเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่บ่อยครั้ง ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อความต่อเนื่องของงานและขวัญกำลังใจของเจ้าหน้าที่รัฐประจำด่านตรวจคนเข้าเมือง ผ่านการตั้งข้อสังเกตจากองค์การภาครัฐอื่นที่เข้าร่วมการปฏิบัติงานในแต่ละครั้ง โดยนายอำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา นายทวีวุฒิ สังข์ศิริ (สัมภาษณ์, 17 กุมภาพันธ์ 2558) ได้อธิบายว่า

> ...ในอดีตชาวโรฮีนจาแอบลักลอบเข้ามาในไทยทุกปี มีนายหน้าค้ามนุษย์โยงใยเป็นขบวนการ ซึ่ง UN ก็จับตามองเรา โดยเฉพาะจังหวัดสงขลา เจ้าหน้าที่รัฐและชาวโรฮีนจาเองเข้าไปเกี่ยวข้อง ที่เขาพูดกันว่า ไทยแอบค้า พม่าแอบส่ง ซึ่งต้องสังเกตกันเป็นอย่างดี แม้ตอนนี้ยังไม่มีความชัดเจน บางคนก็ผันตัวเป็นนายหน้าร่วมกันทำความผิด บางคนอาจรับสินบนและทำเป็นไม่รู้เห็นแล้วเรียกเก็บส่วย มองพวกเขาเป็นสินค้า รัฐบาลเองก็ต้องการผลักออกอยู่แล้ว หรือขนาดเป็นผู้ต้องกัก แต่ทำไมสามารถเลื่อยกรงเหล็กออกไปได้ และยังรู้เส้นทางเดินทางต่อ...

นอกจากนี้ ยังพบว่า ชาวโรฮีนจามักจะทะเลาะวิวาทกันเองและสร้างความวุ่นวายในห้องกักเป็นประจำทุกเดือน โดยที่บางครั้งจำนวนชาวโรฮีนจาที่ร่วมก่อเหตุจลาจลมีมากถึงเกือบ 100 คน เจ้าหน้าที่รัฐผู้รับผิดชอบจะทำการประสานขอกำลังคนเข้ามาช่วยระงับเหตุการณ์และจับกุมผู้ก่อเหตุ รวมถึงผู้ที่พยายามทำการหลบหนี ทั้งนี้ เพราะการควบคุมของเจ้าหน้าที่รัฐมิได้มีความเข้มงวดตลอดเวลา และกำลังคนในการจัดการกับปัญหานี้มีจำนวนไม่เพียงพอ

เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐต้องปฏิบัติงานหรือดำเนินการคดีอื่นในระหว่างที่ควบคุมตัวชั่วคราวชาวโรฮีนจาเหล่านั้น ดังนั้น เพื่อการป้องกันปัญหาการหลบหนีหรือแหกห้องขังเช่นดังกล่าว จึงได้มีบทบัญญัติลงโทษเกิดขึ้น หากเจ้าหน้าที่ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ ตามการให้ข้อมูลของ พล.ต.ต.พุทธิชาติ เอกฉันท์ (สัมภาษณ์, 18 กุมภาพันธ์ 2558) ดังนี้

> ...ด่านสะเดาเคยมีการพยายามหลบหนีประมาณ 90 กว่าคน บางครั้งก็ 30 คน ซึ่งก็มีการประสานร่วมกันจับกุมกลับมา ทั้งสถานีตำรวจคลองแงะ ปาดังเบซาร์ หาดใหญ่ หรือกับทหารลาดตระเวน แต่ละสถานี แต่ละด่านมีเพียงกำลังคนเฉพาะแค่รับผิดชอบงานประจำ แต่โรฮีนจาที่เข้ามาบางทีเกือบ 500 คนหรือมากกว่า ก็ต้องกระจายการควบคุมตามด่าน

และสถานีตำรวจ เพราะถ้าเกิดการหลบหนี เจ้าหน้าที่เองก็จะโดนตั้งกรรมการสอบวินัย ส่วนหนึ่งจึงกระจายฝากไว้เป็นภาระร่วมกับตำรวจตามสถานีตำรวจต่าง ๆ ในพื้นที่ใกล้เคียง

การติดตามจับกุมชาวโรฮีนจาที่พยายามหลบหนี แสดงให้เห็นถึงความกังวลที่พวกเขาอาจเข้าไปเชื่อมโยงหรือเข้าร่วมกับกลุ่มก่อความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนใต้ หรืออาจกลายเป็นอาชญากรข้ามชาติ ดังนั้น หลายครั้งเจ้าหน้าที่รัฐจึงได้ทำการสนธิกำลังร่วมกันจากหลายองค์การภาครัฐด้านความมั่นคงในการตามตัวกลับมา อีกทั้ง เพื่อป้องกันปัญหาที่ผู้หลบหนีเหล่านั้นจะถูกหลอกหรือกลับเข้าสู่การพึ่งพาขบวนการค้ามนุษย์ดังเดิม

ปัญหาความไม่เพียงพอของทรัพยากรนี้ ทำให้ทุกฝ่ายได้พยายามหันกลับมาทบทวนและพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เท่าทันกับสถานการณ์และกลวิธีต่าง ๆ ของขบวนการค้ามนุษย์ที่แยบยลขึ้นในการนำพาชาวโรฮีนจาเข้าเมืองมาอย่างผิดกฎมาย ดังคำให้สัมภาษณ์ของนางสาวเกศริน เตียวสกุล (สัมภาษณ์, 17 มีนาคม 2558) “...ต้องยอมรับว่า กฎหมายของไทยมีปัญหาขัดแย้งกับความเป็นจริง อย่างเช่น คนทำงานน้อย แต่ต้องรับผิดชอบภารกิจที่เกี่ยวข้องกับคนจำนวนมาก การค้ามนุษย์ไม่ใช่ใช้บุคลากรเพียงคนเดียวหรือสองคนเท่านั้น มาตรการลงโทษก็ไม่สามารถทำให้ขบวนการนำพาได้รับโทษจริง...” การแก้ปัญหาชาวโรฮีนจาในปัจจุบัน จึงถือเป็นภารกิจอีกอย่างหนึ่งที่เจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ต้องเฝ้าระวังและควบคุมมิให้เกิดการลักลอบนำเข้าชาวโรฮีนจา การขาดแคนทรัพยากรจึงเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทุกฝ่ายร่วมกันพิจารณาไปสู่การปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันและรองรับกับการบังคับใช้อย่างจริงจัง

ขณะที่องค์การภาครัฐกำลังต้องเผชิญปัญหาขาดแคลนทรัพยากร วิ่งสวนทางกับปัญหาการลักลอบเข้าเมืองของชาวโรฮีนจาที่มีความรุนแรงมากขึ้นองค์การภาครัฐจึงจำเป็นต้องพึ่งพิงภาคเอกชนและประชาชนทั่วไปในการเข้ามามีส่วนร่วมช่วยเหลือเฉพาะหน้าเป็นการครั้งคราว การขาดแคลนทรัพยากรระหว่างการดูแลชาวโรฮีนจาที่เพิ่มขึ้นนี้ จึงอาจทำให้เจ้าหน้าที่รัฐบางคนละเลยต่อการปราบปรามขบวนการค้ามนุษย์ที่เข้ามา ทำให้เกิดช่องว่างที่ขบวนการค้ามนุษย์สามารถเดินทางผ่านไปโดยไม่ต้องเกรงกลัวกฎหมาย การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐและผลลัพธ์ทางสังคมจึงเป็นไปในทิศทางที่สวนทางกัน ความมุ่งมั่นและตั้งใจปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐบางคนอาจถดถอยไป และท้ายสุดก็อาจเป็นสาเหตุที่มีอิทธิพลต่อความเต็มใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ

4.2.2.2 ความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมาย โดยจะเห็นได้ว่า บ้านพักเด็กและครอบครัวของทั้ง 2 จังหวัด รวมถึงสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ (ชาย) จังหวัดสงขลา ซึ่งทำหน้าที่ในการดูแลผู้พักพิงทุกคน ทั้งชาวไทยและเชื้อชาติอื่น ๆ ซึ่งต้องรับผิดชอบเป็นค่าใช้จ่ายทุกอย่างตลอดทั้งปี ไม่ว่าจะเป็นค่าอาหาร น้ำดื่ม การซ่อมบำรุงสถานที่ การฝึกอบรมและพัฒนาฝีมือแรงงาน ส่วนในเรื่องการรักษาพยาบาลของบ้านพักแต่ละแห่งล้วนได้รับการอนุเคราะห์จากสาธารณสุขจังหวัด และสมาคมจันทร์เสี้ยวจะเข้ามาตรวจสุขภาพร่างกายเป็นประจำทุกเดือน พร้อมกับพูดคุยแนะนำวิถีความเป็นอยู่และการปฏิบัติตามหลักศาสนาอิสลามด้วยบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญและเข้าใจศาสนาที่แท้จริง การรักษาพยาบาลนี้ รวมถึงการคลอดบุตรและการรักษาโรคเรื้อรังต่าง ๆ เนื่องจากชาวโรฮีนจาที่เข้ามาพำนักอาศัยในบ้านพักเด็กและครอบครัวทั้งในจังหวัดสงขลาและระนอง อาจมีการส่งต่อหรือหมุนเวียนตามจังหวัดอื่นในภาคใต้ เพื่อเจ้าหน้าที่รัฐของแต่ละบ้านพักจะได้ทำการดูแลทุกคนได้อย่างทั่วถึงและเป็นการป้องกันปัญหาการแอบลักพาตัวของขบวนการค้ามนุษย์ ตลอดจนบรรเทาวิกฤติการณ์การลักลอบเข้าเมืองมาอย่างผิดกฎหมาย

สำหรับสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ (ชาย) จังหวัดสงขลา ชาวโรฮีนจายังได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่รัฐผู้ดูแลให้สามารถไปปฏิบัติงานกับนายจ้างหรือผู้ประกอบการชาวไทย เพื่อเป็นประโยชน์ให้พวกเขาได้รู้สึกมีคุณค่าในตัวเองและเก็บออมเงินเพื่ออนาคตตนเอง

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ คือ การได้รับข้อมูลที่อาจไม่ถูกต้องผ่านการสัมภาษณ์ของทีมสหวิชาชีพ ซึ่งรายละเอียดข้อมูลอาจเปลี่ยนแปลงไปมาโดยบ่อยครั้ง นายหน้าจะทำการแฝงตัวปะปนในกลุ่มชาวโรฮีนจาที่เดินทางเข้ามา แม้จะอยู่ในห้องกักแล้วก็ตาม ชาวโรฮีนจาบางคนอาจถูกข่มขู่ ผู้ตอบอาจไม่ซื่อสัตย์ในการสื่อสาร หรือตระเตรียมกับขบวนการค้ามนุษย์มาล่วงหน้าแล้ว เพื่อหลอกลวงเจ้าหน้าที่รัฐให้เชื่อกับคำตอบเหล่านั้น หรืออาจมีปัญหาเนื่องจากล่ามในท้องถิ่นที่อาจให้ข้อมูลไม่ครบถ้วนหรือโกหกเปลี่ยนแปลงคำตอบ เพราะล่ามเหล่านั้นต่างต้องการช่วยเหลือผู้ที่หลบหนีเข้ามาภายใต้ความเชื่อที่ว่า มุสลิมมีกายเดียวกัน ทุกคนเป็นพี่น้องกัน หรือบางคนอาจเป็นบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับขบวนการค้ามนุษย์

การดำเนินงานต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐกับชาวโรฮีนจาถูกกำหนดให้เป็นไปตามกรอบสิทธิมนุษยชนเป็นสำคัญ โดยเฉพาะด่านตรวจคนเข้าเมืองระนองที่เคยเกิดเหตุการณ์ชาวโรฮีนจาจำนวน 2 คนเสียชีวิตในห้องกัก ทุกฝ่ายจึงต่างเข้มงวดและระมัดระวังในการเฝ้าดูแลมากเป็นพิเศษ ภายใต้แรงกดดันของผู้บริหารถึงมาตรการในการควบคุมดูแลบุคคลเหล่านี้

ปัญหาของชาวโรฮีนจาหลบหนีเข้าเมืองเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและความมั่นคงของประเทศ จึงมีความจำเป็นที่องค์การภาครัฐจะต้องดูแลกลุ่มคนเหล่านี้ในระหว่างที่มีการ

ถูกกักขังอยู่ในประเทศไทยเป็นอย่างดี โดยพบว่า กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยงานที่ดูแลกลุ่มผู้หญิงและเด็ก แต่สำหรับกลุ่มผู้ชายส่วนใหญ่ไม่ว่าจะเป็นชาวโรฮีนจา หรือชาวบังคลาเทศที่ปะปนเข้ามา สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจะเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ โดยภาครัฐจะต้องมีการประสานเรื่องการส่งกลับประเทศหรือการส่งไปยังประเทศที่สามตามความสมัครใจของชาวโรฮีนจา แต่ทั้งนี้ ห้องกักถูกออกแบบมาเพื่อการกักขังไม่เกิน 15 วัน แต่ในความเป็นจริงนั้น การกักขังชาวโรฮีนจาแต่ละคนต้องใช้ระยะเวลาไม่ต่ำกว่า 6 เดือน หรืออาจเกินกว่า 1 ปี จึงทำให้สภาพห้องกักมีลักษณะที่แออัด ตามการให้สัมภาษณ์ของพล.ต.ต.ธัชชัย ปิตะนีละบุตร (สัมภาษณ์, 19 กุมภาพันธ์ 2558) ที่กล่าวว่า “...สภาพของสถานที่คุมขังไม่ได้ออกแบบมาสำหรับการขังเหมือนเรือนจำทั่วไป แต่ถูกออกแบบมาสำหรับการคุมขังชั่วคราว เพื่อรอการผลักดันออกนอกประเทศ สภาพจึงดูไม่เหมาะสมเท่าใดนัก หรือแย่กว่าเรือนจำทั่วไป สภาพแวดล้อมที่แออัดคับแคบเช่นนี้อาจเป็นสาเหตุทำให้เกิดความเครียด” ซึ่งชาวโรฮีนจาทุกคนจำเป็นต้องปฏิบัติภารกิจในชีวิตประจำวันทั้งหมดภายในพื้นที่ห้องกัก ลักษณะคุณภาพชีวิตจึงย่ำแย่ตามไปด้วย ไม่ว่าจะเป็นการกิน การอาบน้ำ การขับถ่าย การปฏิบัติศาสนกิจ การนอน และไม่สามารถออกกำลังหรือทำกิจกรรมภายนอกได้ เนื่องจากไม่มีพื้นที่สำหรับนันทนาการ แต่เจ้าหน้าที่รัฐจะช่วยเหลือในการจัดหาอุปกรณ์หลับนอนและเครื่องใช้ส่วนตัวมาให้ตามความเหมาะสม

จากสภาพความไม่เอื้ออำนวยและปัญหาสุขอนามัยของชาวโรฮีนจาที่เกิดขึ้น เพราะฉะนั้นเพื่อป้องกันกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรืออาจเป็นอันตรายต่อชีวิตที่สามารถเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2558 ด่านตรวจคนเข้าเมืองภาค 6 จึงได้มีแผนการดำเนินงานที่จะร่วมมือกับบุคลากรของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในพื้นที่จะร่วมกันดำเนินการจัดทำศูนย์ให้ความช่วยเหลือทางการแพทย์ (Medical Center) ที่อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา พร้อมกับการจัดกิจกรรมให้กับชาวโรฮีนจาทั้งเด็กและผู้ใหญ่ได้มีการใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ เช่น การเสริมอาชีพ รวมทั้งจะร่วมมือกับองค์การภาครัฐด้านความมั่นคงในการปราบปรามขบวนการค้ามนุษย์อย่างจริงจังมากขึ้น

แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ด่านตรวจคนเข้าเมืองแต่ละแห่งนั้น ล้วนมีอาณาบริเวณติดกับแนวชายแดนทางธรรมชาติ ดังเช่นด่านตรวจคนเข้าเมืองในอำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา ที่ติดกับเทือกเขาชายแดนมาเลเซีย ขณะที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองระนองก็ติดกับชายฝั่งทะเลอันดามัน จากทำเลที่ตั้งและสภาพประเทศดังกล่าวนี้ จึงเป็นการง่ายต่อการลักลอบหนีเข้าออกประเทศไทย

ส่วนการขนย้ายหรือระบายชาวโรฮีนจานี้ ถือเป็นการพยายามแบ่งเบาภาระของด่านตรวจคนเข้าเมืองด้วยกัน เพราะสภาพความเป็นอยู่ที่แออัด ซึ่งต้องรองรับจำนวนผู้ต้องกัก

มากกว่า 30 คน แม้จะไม่มีพันธนาการหรือโซ่ตรวนก็ตาม นอกจากนี้ สภาพพื้นที่ที่มืดทึบ อากาศถ่ายเทไม่สะดวก มีความสกปรกและกลิ่นเหม็นอับภายในห้องกักของด่านตรวจคนเข้าเมืองแต่ละแห่ง เจ้าหน้าที่รัฐเองก็ได้พยายามแก้ไขปัญหาด้วยการติดตั้งพัดลมระบายอากาศ แต่ทว่า ก็ยังไม่สามารถช่วยบรรเทาสภาพปัญหาให้ดีขึ้นได้ ขณะที่เจ้าหน้าที่รัฐก็ได้พยายามทำความสะอาดพื้นด้วยคลอรีนทุกสัปดาห์ แต่เป็นเพียงการฆ่าเชื้อโรคและสิ่งปฏิกูลเท่านั้น มิอาจทำให้พื้นที่บริเวณห้องกักมีสภาพความสะอาดแต่ประการใด ด่านตรวจคนเข้าเมืองในพื้นที่ภาคใต้จึงได้พยายามลดความแออัดของห้องกัก โดยการระบายชาวโรฮีนจาบางส่วนไปตามด่านตรวจคนเข้าเมืองในจังหวัดอื่น ๆ มี 2 ระดับ คือ

1) ระบายจากแหล่งเริ่มต้น กล่าวคือ การระบายผู้ต้องกักจากระนอง สะเดา และปาดังเบซาร์ ซึ่งเป็นแหล่งเริ่มต้นของการจับกุมตัวจำนวนมาก ไปยังด่านที่มีห้องกักขนาดใหญ่ที่มีคนถูกกักจำนวนไม่มากนัก เช่น กาญจนบุรี ตราด เชียงราย หนองคาย ซึ่งแต่ละแห่งสามารถรองรับได้ประมาณ 100-120 คน แต่ถ้าด่านเหล่านี้ไม่สามารถรองรับได้เพิ่มเติม เจ้าหน้าที่รัฐก็จะส่งผู้ต้องกักไปสู่กระบวนการระบายลำดับต่อไป

2) ระบายต่อ เป็นการรับต่อมาจากด่านที่มีห้องกักขนาดใหญ่ ตามข้อ 1 ซึ่งกระบวนการในการระบายต่อนี้ ส่วนใหญ่เป็นด่านขนาดเล็กรองรับได้แห่งละประมาณ 20 คน เช่น พระนครศรีอยุธยา มุกดาหาร ระยอง อุบลราชธานี

ทั้งนี้ เพื่อป้องกันสิ่งที่จะก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพหรืออาจทำให้พิการจนถึงขั้นเสียชีวิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการลดปัญหาการพยายามหลบหนีของชาวโรฮีนจา อันเนื่องจากสาเหตุที่ต้องแบกรับความรู้สึกเครียดกับสภาพแวดล้อมและอนาคตที่ไม่แน่นอน ซึ่งที่ผ่านมาด่านตรวจคนเข้าเมืองทุกแห่งต่างประสบปัญหานี้ ที่พบว่า ด่านตรวจคนเข้าเมืองสะเดาเคยประสบปัญหาเกี่ยวกับการพยายามหลบหนีของชาวโรฮิงยากลุ่มนี้แทบทุกเดือนในช่วง 6 เดือนแรกที่พวกเขาถูกจับกุม เช่นเดียวกับด่านตรวจคนเข้าเมืองปาดังเบซาร์ที่เคยร่วมมือกับกองร้อยตำรวจตระเวนชายแดนปาดังเบซาร์ตามชาวโรฮีนจาที่หลบหนีกลับมาแทบทุกเดือนในช่วงปีแรกของการถูกจับกุมหรือหลบหนีระหว่างหมุนเวียนมาจากที่อื่น เหมือนกับด่านตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดระนองที่ชาวโรฮีนจามีการพยายามหลบหนีเป็นประจำทุกเดือน และเมื่อชาวโรฮีนจาถูกตามจับกลับมาได้แล้ว เจ้าหน้าที่รัฐจะดำเนินการส่งฟ้องต่อศาลในข้อหาหลบหนีออกจากสถานที่กักกัน และทำให้ทรัพย์สินทางราชการเสียหาย จากนั้นศาลจะทำการพิพากษาให้จำคุกและปรับ แล้วจึงจะสามารถทำให้ชาวโรฮีนจากลุ่มดังกล่าวนี้ย้ายสถานที่ควบคุมตัวไปยังเรือนจำ แต่ภายหลังการรับโทษสิ้นสุดลง พวกเขาจึงจะกลับมายังด่านตรวจคนเข้าเมือง เพื่อรอการดำเนินการต่อไป

เมื่อการส่งต่อชาวโรฮีนจาไปยังประเทศที่สามเป็นไปอย่างล่าช้า และการผลักดันออกนอกประเทศก็ไม่สามารถดำเนินการได้ จึงเหลือเพียงการอยู่ด้วยความอดทนและรอคอยโอกาสในการหลบหนี ซึ่งถือเป็นวิธีการที่ชาวโรฮีนจาเหล่านั้นพร้อมจะกระทำได้ตลอดเวลา ตามความเชื่อที่ว่า ชีวิตของพวกเขาขึ้นอยู่กับพระประสงค์ของพระเจ้า ดังเช่นการพูดคุยผ่านล่ามกับนายอาลี (สัมภาษณ์, 5 มกราคม 2558) ซึ่งเป็นชาวโรฮีนจาที่เพิ่งถูกจับกุมว่า “... เราไม่อยากถูกกักตัว ไปที่ไหนก็ได้ ถ้าถูกกักตัวแบบนี้ จะไม่มีงานอะไรทำ พวกเราเพียงแค่เดินทางตามกันมา ไม่รู้อะไรเลย ขอให้พระเจ้าเป็นผู้กำหนดชีวิต...”

จากสภาพปัญหาดังกล่าว ในปลายปี พ.ศ. 2557 สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติจึงได้เข้ามามีบทบาทในการช่วยเหลือสร้างอาคารพักพิงให้กับผู้ต้องกัก (รวมถึงชาวโรฮีนจา) ที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองสะเดา เพื่อบรรเทาความแออัดและปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น

ในปี พ.ศ. 2558 รัฐบาลยืนยันไม่จัดตั้งศูนย์พักพิงหรือศูนย์อพยพในประเทศ แต่จะสร้างศูนย์ควบคุมตัวเพิ่มเติมเท่านั้น และยังคงให้เจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติตามกฎหมายไทย โดยถือว่าชาวโรฮีนจาลักลอบเข้าเมืองมาอย่างผิดกฎหมาย ดังนั้น สถานที่ดังกล่าวจึงเป็นเพียงสถานที่ควบคุมชั่วคราวเท่านั้น แต่ข้อกังวลด้านการค้ามนุษย์ก็ยังคงรอการแก้ปัญหาต่อไป ในขณะที่ภาครัฐต้องพิจารณาถึงภาระที่มากขึ้นและต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายของประเทศควบคู่ไปด้วย ดังเช่นที่นางสาวพุทธณี กางกั้น (สัมภาษณ์, 10 มิถุนายน 2558) ได้แสดงความคิดเห็นต่อการยืนยันของรัฐบาล ดังนี้

> ... ปัญหาสำคัญ คือ นายหน้าค้ามนุษย์เจาะช่องเข้ามาได้ทั้งที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองและบ้านพัก บางรายผู้หญิงกับเด็กโดนข่มขืน ภาพพจน์ของไทยก็ซวยซ้ำ ประเทศไทยช่วยชาวโรฮีนจา แต่หากใช้เพียงกฎหมายคนเข้าเมืองในการจัดการ ก็จะทำให้ถูกมองในแง่ลบ โรฮีนจาก็ซวยซ้ำถูกเอาไปขาย หรือผู้หญิงก็ถูกเอาไปข่มขืน การหาทางออกโดยเอาครอบครัวมาอยู่ด้วยกัน สถานที่กว้างขวางมากขึ้น นายหน้าเจาะเข้าถึงยาก นานาชาติที่วิจารณ์ความเป็นอยู่ที่ไม่ดีก็อาจลดลง แต่ค่าใช้จ่ายในการดูแลก็ยังคงเป็นของประเทศไทย หากตั้งในลักษณะศูนย์ควบคุมตัวภายใต้กฎหมายคนเข้าเมือง สุดท้ายก็อาจจะเหมือนการขว้างงูไม่พ้นคอ...

สำหรับการอยู่อาศัยของชาวโรฮีนจาผู้หญิงและเด็กที่ถูกแยกออกมาพำนักอยู่ในบ้านพักเด็กและครอบครัวของชาวโรฮีนจาหญิงและเด็ก จะเห็นได้ว่า พวกเขารู้สึกพึงพอใจในการช่วยเหลือของเจ้าหน้าที่รัฐไทยที่เมตตาต่อพวกเขาและคิดว่า สภาพการดำรงชีวิตดีกว่าบ้านตนเองในยะไข่ โดยเจ้าหน้าที่รัฐของบ้านพักเด็กและครอบครัวได้ให้การเอาใจใส่ดูแลเหมือนทุกคนเป็นญาติพี่น้องกัน แต่ชาวโรฮีนจาไม่มีหลักประกันใดที่จะสร้างความมั่นใจถึงกับกำหนดเวลาและอนาคตของตนเอง เช่นเดียวกับความรู้สึกของชาวโรฮีนจาคนหนึ่งที่พักอาศัยในบ้านพักเด็กและครอบครัวจังหวัดสงขลา นางมาเรียม (สัมภาษณ์, 16 กุมภาพันธ์ 2558) ที่เปิดใจผ่านล่ามว่า "... การอยู่ที่นี่ดีกว่าบ้านที่เมียนมา กินดี นอนดี เจ้าหน้าที่รัฐคอยช่วยเหลือและทำให้มีความสุข เปรียบเหมือนญาติจริงๆ แต่ไม่ทราบว่า จะต้องพักที่นี่จนถึงเมื่อไหร่ ย้ายไปที่อื่นอีกไหม ใครจะทำร้ายเราอีกไหม ไม่มีผู้ใดตอบได้ เราไม่มั่นใจอนาคตที่จะเกิดขึ้น อนาคตพวกเราขึ้นกับเจ้าหน้าที่รัฐไทย..."

กล่าวได้ว่า อนาคตที่ไม่แน่นอนเป็นการทำลายความรู้สึกถึงอำนาจในการกำหนดวิถีชีวิตตนเองภายใต้การคาดหวังที่ไม่มีทางเลือก และไม่สามารถคาดหวังอนาคตได้ อาจต้องพลัดพรากครอบครัวที่เดินทางมาด้วยกัน เช่นเดียวกับการเปิดใจของนางนาเดีย (สัมภาษณ์, 22 มิถุนายน 2558) ซึ่งให้คำสัมภาษณ์ผ่านล่าม โดยได้อธิบายถึงการอาศัยอยู่ในบ้านพักเด็กและครอบครัวเช่นเดียวกับมาเรียม ซึ่งรู้สึกถึงความปลอดภัยและความสุขที่อาศัยอยู่ในเมืองไทยดีกว่าบ้านเกิดตนเอง (เมียนมา) แต่ไม่สามารถคาดหวังกับอนาคตของตนเองได้ โดยกล่าวว่า "ตั้งแต่ออกมา เราและลูกๆ รู้สึกอยู่ดีมีสุขมากกว่าที่บ้านตนเอง แต่ก็อดคิดถึงครอบครัวไม่ได้ พี่น้องที่เดินทางมาด้วยกัน และตอนนี้อยากเจอสามีไม่รู้อยู่ที่ไหน ไม่มีใครบอกได้ จากนั้นจะช่วยกันทำงานอยากหาเงิน ที่ผ่านมาตอนอยู่ที่นั่น (เมียนมา) ทำงานหนักทั้งวันแต่ได้ค่าตอบแทนไม่ถึง 1 ดอลลาร์สหรัฐฯ"

4.2.2.3 ความรู้ ความสามารถ ทักษะและประสบการณ์ของผู้ปฏิบัติงาน ก่อนปี พ.ศ. 2557 ชาวโรฮีนจาทั้งหมดถูกจำแนกเป็นบุคคลหลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย ขณะที่องค์การภาครัฐไม่มีกระบวนการคัดกรองแต่อย่างใด หลังจากนั้นองค์การภาครัฐได้มีการปรับปรุงและพัฒนาบุคลากรสำหรับปฏิบัติหน้าที่คัดกรองบุคคลเบื้องต้น โดยแต่ละองค์การได้จัดการประชุมและฝึกอบรมเจ้าหน้าที่รัฐในสังกัดทั้งในส่วนกลางและทุกพื้นที่ โดยเฉพาะจังหวัดระนอง สตูล สงขลา และพังงา อย่างต่อเนื่อง เจ้าหน้าที่รัฐเหล่านั้นจะมีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญจากการสังเกตต่าง ๆ มากเป็นพิเศษ ซึ่งการปฏิบัติงานในแต่ละขั้นตอนของเจ้าหน้าที่รัฐทุกคนได้ถูกเน้นย้ำให้คำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนเป็นสำคัญ

ปัญหาของการปฏิบัติงานอีกประการหนึ่ง คือ ผู้นำกลุ่มและชาวโรฮีนจาบางคนสามารถสื่อสารได้ทั้งภาษาอังกฤษ เบงกาลี และเมียนมา ได้เป็นอย่างดี แต่มิใช่ทุกคนจะสามารถสื่อสารภาษาเมียนมาหรืออังกฤษได้ ยกเว้นบุคคลที่เคยได้รับการศึกษาอยู่บ้าง ส่วนใหญ่พวกเขาจะสื่อสารได้เพียงภาษาเบงกาลีเท่านั้น สิ่งที่น่ากังวลใจ คือ เจ้าหน้าที่รัฐไทยบางคนเท่านั้นที่สามารถสื่อสารภาษาอังกฤษได้ และไม่มีเจ้าหน้าที่รัฐคนใดสามารถสื่อสารภาษาเบงกาลีหรือภาษาเมียนมาได้เลย การปฏิบัติงานแต่ละครั้งจึงประสบปัญหาขาดแคลนบุคลากรที่มีความสามารถหรือทักษะด้านภาษา องค์การภาครัฐในพื้นที่จังหวัดสงขลาและระนองจึงจำเป็นต้องให้อาสาสมัครที่สามารถพูดภาษาเบงกาลีได้เข้ามาช่วยเป็นล่ามแปลภาษา โดยหลายครั้งอาจมีล่ามเพียงคนเดียวในการซักประวัติและสอบถามเรื่องราวการเดินทางที่เกิดขึ้น เพื่อทำการคัดกรองชาวโรฮีนจาระหว่างบุคคลที่ตกเป็นเหยื่อขบวนการค้ามนุษย์กับบุคคลที่ลักลอบเข้าเมืองมาอย่างผิดกฎหมาย เพราะในช่วง 5 ปีมานี้ ลักษณะการเดินทางจะมีจำนวนผู้หญิงและเด็กเข้าร่วมด้วยมากขึ้นทุกปี จึงทำให้การปฏิบัติงานมีความล่าช้าในเบื้องต้น เจ้าหน้าที่รัฐสื่อสารภาษาอังกฤษผ่านหัวหน้ากลุ่มชาวโรฮีนจาเป็นสำคัญ เพื่อบังคับหรือป้องปรามการประพฤติปฏิบัติที่ขัดต่อข้อห้าม

ในช่วงเวลาที่รอส่งตัวชาวโรฮีนจาไปยังประเทศที่สาม พบว่า ทุกด่านตรวจคนเข้าเมืองและบ้านพักไม่มีล่ามทำงานประจำองค์การ ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถสื่อสารกับกลุ่มคนเหล่านั้นได้ นำไปสู่ความไม่เข้าใจและความวุ่นวายตามมา เช่น การแย่งอาหาร การทะเลาะวิวาท และชาวโรฮีนจาบางส่วนพยามละเมิดกฎระเบียบต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ อาทิ การทำกิจกรรมในแต่ละวัน การทำลายสิ่งของเครื่องใช้ส่วนรวม

จากปัญหาดังกล่าว เจ้าหน้าที่รัฐจึงจำเป็นต้องพึ่งพาล่ามชาวโรฮีนจาที่อาศัยในประเทศไทยมาเป็นเวลานาน ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดปัญหาอื่นตามมาก็เป็นได้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐก็ไม่เข้าใจสิ่งที่ล่ามและชาวโรฮีนจาสื่อสารระหว่างกัน ดังนั้น ล่ามอาจทำการแปลความหมายที่ไม่เป็นไปตามการสื่อสารกันหรือผิดเพี้ยนตรงกันข้ามอย่างสิ้นเชิงเลยก็เป็นได้ โดยบางกรณี ล่ามที่เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับขบวนการค้ามนุษย์อาจทำการข่มขู่หรือชี้นำในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง ส่วนกรณีที่ชาวโรฮีนจาที่หลบหนีเข้ามาทำการพูดคุยหรือวางแผนบางอย่างร่วมกัน เจ้าหน้าที่รัฐเองก็ไม่เข้าใจหรือรับทราบในสิ่งเหล่านั้นได้เลย และเป็นการสร้างแรงกดดันแก่เจ้าหน้าที่รัฐในการปฏิบัติงาน เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐส่วนใหญ่ไม่มีทักษะทางภาษาที่ดีพอ บทบาทของเจ้าหน้าที่รัฐจึงถูกจำกัดด้วยทักษะและความสามารถในการปฏิบัติงาน ขณะที่เจ้าหน้าที่รัฐเหล่านั้นต้องร่วมรับผิดชอบในการคัดกรองบุคคล เพื่อให้การดูแลและเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมต่อไป

4.2.3 การสื่อข้อความ

การสื่อสารทุกรูปแบบ ล้วนมีอิทธิพลต่อปฏิกิริยาการรับรู้และความเข้าใจของประชาชนในสังคมและผู้ปฏิบัติงานทั้งสิ้น ตลอดจนยังส่งผลกระทบต่อทิศทางในการแก้ปัญหานี้ เพื่อรักษาความสมดุลระหว่างความมั่นคงและหลักสิทธิมนุษยชนให้เกิดความยั่งยืน ซึ่งการสื่อสารหรือข้อความถือเป็นกระบวนการสร้างความตื่นตัวในการทำงาน และกำหนดทิศทางการดำเนินงาน โดยสามารถจำแนกประเด็นต่าง ๆ ได้ดังต่อไปนี้

4.2.3.1 ความสนใจของสื่อมวลชนต่อปัญหาที่เกิดขึ้น การรับรู้ปัญหาชาวโรฮีนจาของประชาชนทั่วไปผ่านการนำเสนอข่าวของสื่อมวลชนเป็นไปด้วยความหวาดระแวงและวิตกกังวลถึงอนาคตที่อาจต้องประสบปัญหาอาชญากรรม อันเป็นภัยต่อสังคมและความมั่นคงของประเทศ กอปรกับแนวทางการดำเนินการที่ไม่ชัดเจน ทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้น จึงกลายเป็นเป็นที่สนใจและจับตามองของสื่อมวลชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ ภายใต้บริบทของสังคมไทย ดังเช่นคำให้สัมภาษณ์ของ พ.ต.ท.เสริม เกียรติ คัมภีระ (สัมภาษณ์, 20 มิถุนายน 2558) ที่ได้กล่าวว่า “...การดำเนินการกับคนกลุ่มนี้ต้องได้รับความเห็นชอบยินยอมจากผู้บังคับบัญชาด้วย ไม่มีการดำเนินการที่ชัดเจน เพราะต้องยึดเกณฑ์ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป สื่อมวลชนเน้นการจับผิด หากเจ้าหน้าที่รัฐกระทำการไม่เหมาะสมก็จะตกเป็นข่าวและเผยแพร่ไปทั่วโลก” ขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่มองว่า ชาวโรฮีนจาเป็นกลุ่มคนที่เข้ามาแย่งชิงทรัพยากรและบริการสาธารณะของประเทศ ซึ่งการนำเสนอข่าวของสื่อมวลชนไทยแทบทุกแห่งต่างมีลักษณะเป็นมุมมองเชิงลบทั้งสิ้น ดังเช่นการพาดหัวข่าวหนังสือพิมพ์ อาทิ สั่งคุมเข้มสกัดโรฮิงญาทะลัก โรฮิงญามหันตภัยแห่งมนุษย์ไร้อนาคต (“มท.4 ตรวจชายแดนระนอง,” 2558;“โรฮิงญามหันตภัย,” 2550) รวมถึงบนสื่อสังคมออนไลน์ต่างก็ได้มีการนำเสนอทัศนคติและการวิพากษ์วิจารณ์ที่รุนแรง ก่อให้เกิดกระแสต่อต้านที่ลุกลามไปถึงการนำเสนอข่าวของสื่อและผู้คนที่แสดงความเห็นใจโรฮีนจา จะเห็นได้ว่า เมื่อประชาชนทั่วไปได้รับข่าวสารข้อมูลเหล่านี้ จะเกิดความรู้สึกไม่พอใจและเป็นอคติขึ้นมาทันที ซึ่งกระแสต่อต้านเหล่านี้เป็นการพยายามมองข้ามประเด็นที่เชื่อมโยงกับชาวโรฮีนจา ที่เน้นย้ำว่า ปัญหาชาวโรฮีนจานี้ไม่เกี่ยวกับประเทศไทย สังคมไทยมีอีกหลายเรื่องที่ควรนำเสนอมากกว่าเรื่องนี้ นำไปสู่การโจมตีที่ต่อการนำเสนอข่าวชาวโรฮีนจาผ่านประโยคเสียดสีรุนแรง เช่น เสนอข่าวทำลายชาติ ชักศึกเข้าบ้าน สงสารนักก็ขึ้นเรือไปกับโรฮีนจาเลยสิ (อรพรรณ จันทรวงศ์ไพศาล, 2558) ทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นถึงกระแสความเกลียดชังชาวโรฮีนจาที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ ประชาชนจำนวนหนึ่งก็ได้มีการสร้างเพจ (Page) ต่อต้านและโจมตีชาวโรฮีนจาบนเว็บเพจต่าง ๆ เช่น มั่นใจคนไทยเกินล้านคนไม่เอาชาว

โรฮีนจา ไม่เอาโรฮีนจาเข้าประเทศ ต่อต้านชาวโรฮีนจาออกจากประเทศเพื่อความมั่นคง คัดค้านโรฮีนจาเข้าไทย มั่นใจคนไทยเกินล้าน ไม่ต้องการมีศูนย์พักพิงโรฮีนจา เป็นต้น (ASTV ผู้จัดการรายวัน, 2558; อรพรรณ จันทรวงศ์ไพศาล, 2558) ซึ่งแต่ละเพจมีผู้ติดตามหลักหมื่นขึ้นไป โดยบางเพจมักนำภาพและข้อมูลมานำเสนอเป็นการตอกย้ำถึงวิกฤติการณ์ที่เชื่อมโยงกับชาวโรฮีนจา โดยเฉพาะสถานการณ์ความรุนแรงในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ที่กำลังเป็นข้อสงสัยถึงบทบาทและการเข้ามามีส่วนร่วมของชาวโรฮีนจาบางคนส่วนใหญ่จึงไม่ต้องการให้ประเทศไทยกลายเป็นพื้นที่รองรับหรืออาศัยชั่วคราวของชาวโรฮีนจา เพราะเกรงว่า ชาวโรฮีนจาเหล่านั้นจะก่อความวุ่นวายและเป็นภาระแก่ประเทศไทยในภายหลัง โดยทั่วไป ประชาชนเข้าใจชาวโรฮีนจาในเชิงลบจากการบริโภคข้อมูลข่าวสารที่เป็นอคติ จนทำให้มีความคิดว่า ชาวโรฮีนจาเป็นกลุ่มคนไม่สำนึกบุญคุณประเทศไทย มีอุปนิสัยเกียจคร้านไม่ทำงาน ทำให้ภาพลักษณ์ของประเทศไทยเสียหาย ซึ่งความคิดที่เกิดจากอคติเหล่านี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐในการดำเนินคดีและการให้ความช่วยเหลือแก่ชาวโรฮีนจาเหล่านั้น สอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ของ โดยนายสุรพงษ์ กองจันทึก (สัมภาษณ์, 30 มกราคม 2558) ได้อธิบายรายละเอียดดังนี้

> ...เท่าที่ดูบางคนก็ใช้เหตุผลในการแสดงความคิดเห็น แต่จำนวนมากเป็นเรื่องของการแสดงความเกลียดชังทางเชื้อชาติและเข้าข่ายการเหยียดหยาม รวมถึงเรื่องที่ส่งต่อกันในสังคมออนไลน์ส่วนใหญ่ไม่มีที่มาที่ไป ไม่มีการคัดกรอง ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐมีอคติต่อพวกเขาไปด้วย หลายข้อมูลเห็นชัดว่า มีเจตนาทำให้เกิดความเกลียดชัง โดยมีการใช้ข้อเท็จจริงที่ไม่ตรงกับความเป็นจริงมาวิพากษ์วิจารณ์ นำไปสู่ความคิดอีกแบบหนึ่ง และโยงไปถึงปัญหาภายในประเทศ เรื่องศาสนา และการก่อการร้ายภาคใต้ ขณะที่ชาวโรฮีนจากลับไม่มีโอกาสชี้แจงเลย...

กระแสต่อต้านชาวโรฮีนจาที่เกิดขึ้นทั้งในรูปแบบสื่อสังคมออนไลน์และสื่อสาธารณะ (เช่น หนังสือพิมพ์ โทรทัศน์) ถือเป็นสิ่งที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง เพราะความกลัวและหวาดระแวงต่อผู้คนที่มาจากประเทศอื่น ซึ่งเป็นรากฐานทางจิตใจของผู้คนในสังคมไทยมานานแล้ว กอปรกับลักษณะภูมิคุ้มกันทางความคิดและการแยกแยะข้อเท็จจริงของแต่ละคนในการติดตามข่าวสาร จึงทำให้เกิดความเกรงกลัวและโกรธแค้นได้ง่าย เหมือนกับการแสดงความคิดเห็นของนางสาวเกศริน เตียวสกุล (สัมภาษณ์, 17 มีนาคม 2558) ที่กล่าวว่า “... หลายครั้ง คนไทยมักขาดความรู้ในเรื่องที่กำลังสนทนาอยู่และไม่ค่อยจะรับข้อมูลใหม่ บางเรื่องเป็นการใช้อารมณ์มากกว่า

การมองมาที่เหตุผล บางเรื่องก็นำไปเผยแพร่อย่างรวดเร็ว และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งอาจไม่จริงก็ได้ ดังเช่นกรณีของชาวโรฮีนจา”

ประเด็นสำคัญทางสังคมนี้ เจ้าหน้าที่รัฐมิอาจหลีกเลี่ยงการปฏิบัติงานด้วยการยอมรับในวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายได้ ดังคำกล่าวของพ.ต.ท.เสริมเกียรติ คัมภีระ (สัมภาษณ์, 20 มิถุนายน 2558) ที่อธิบายว่า “เจ้าหน้าที่ไม่สามารถนิ่งเฉยกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้ เพราะสื่อมวลชนคอยติดตามอยู่ตลอดเวลา เจ้าหน้าที่จึงต้องปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดภายใต้สายการบังคับบัญชา” อย่างไรก็ตาม นอกจากการเสนอข่าวในเชิงลบแล้ว ก็ยังมีการเสนอข่าวที่สื่อได้นำเสนอประเด็นที่อยากให้ผู้อื่นรู้สึกสะเทือนใจและอยากให้ความช่วยเหลือชาวโรฮีนจาที่ลักลอบเข้ามาในประเทศไทย โดยผู้สื่อข่าวจำเป็นต้องนำเสนอและเจาะลึกมากเป็นพิเศษ บางครั้งอาจจะมีการเลือกใช้ถ้อยคำ เพื่อทำให้เกิดความรู้สึกน่าเวทนาสงสาร น่าเห็นอกเห็นใจ หรือกำหนดเนื้อหา และภาพที่ทำให้ดูน่าเศร้าสลดแก่ผู้รับสาร กล่าวได้ว่า วิธีการนำเสนอข่าวก็ถือเป็นสิ่งสำคัญ โดยกระบวนการนำเสนอและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับชาวโรฮีนจามีลักษณะหรือรูปแบบที่หลากหลาย เพราะสถานการณ์ที่เกี่ยวกับชาวโรฮีนจาได้ถูกมองว่า เป็นวาระของสื่อมวลชน ซึ่งนั่นคือ ประเด็นที่ผู้คนทั่วไปให้ความสนใจและมีผลกระทบต่อสังคม การนำเสนอข่าวที่เกี่ยวข้องกับชาวโรฮีนจาจึงเป็นไปตามบทบาทหน้าที่ของสื่อมวลชน ที่ต้องนำเสนอข่าวนี้ ซึ่งหากไม่นำเสนอก็อาจถูกโจมตีว่า ละเลยหรือเพิกเฉยต่อปัญหา และขาดความรับผิดชอบต่อหน้าที่

ลักษณะการลักลอบนำชาวโรฮีนจาเข้ามาของขบวนการค้ามนุษย์ที่แยบยลมากขึ้น ทำให้จำนวนชาวโรฮีนจาที่หลบหนีเข้ามาและภาระการดูแลของเจ้าหน้าที่รัฐไทยเพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน ซึ่งสวนทางกับทรัพยากรของประเทศที่ถูกจำกัดและลดลงเรื่อย ๆ ซึ่งหลายครั้งข่าวสารที่เผยแพร่ออกไปนั้น เป็นเพียงมุมมองด้านเดียวหรือเน้นเพียงปรากฏการณ์ที่เห็นเท่านั้น โดย พล.ต.ต.ภาคภูมิ สัจจพันธุ์ (สัมภาษณ์, 2 มิถุนายน 2558) อธิบายว่า “...ข่าวที่เผยแพร่ ภาครัฐก็พยายามดำเนินการให้เป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชนแม้จะมีข้อจำกัดต่าง ๆ ที่ประชาชนก็ไม่ได้รับรู้ปัญหา ทำให้ข่าวมีลักษณะไม่ครบ เบี่ยงประเด็นไม่ตรงตามความจริงทั้งหมด เป็นการจับผิดการทำงาน ไม่มุ่งไปที่ปัญหาการค้ามนุษย์ที่เป็นที่มาของการลักลอบเข้ามา...” การนำเสนอข่าวของสื่อมวลชนจึงกลายเป็นสิ่งที่มาพร้อมกับคำถามรอบด้านของแต่ละฝ่ายในการรักษาภาพลักษณ์ควบคู่กับความมั่นคงของประเทศ ภายใต้ทรัพยากรที่ถูกจำกัดพร้อมกับดำเนินการตามหลักสิทธิมนุษยชนสากล

ประเด็นการนำเสนอข่าวมีปัจจัยหลายอย่างเข้ามาประกอบ บางครั้งสื่อมวลชนไม่ใช่เพียงแค่ทำหน้าที่เป็นผู้รายงานข่าวเพียงอย่างเดียวเท่านั้น สื่อมวลชนมีบทบาทในการเสนอ

ความเห็นทางสังคมด้วยเช่นกัน แต่ควรพิจารณาถึงขอบเขตเนื้อหาและความเหมาะสม จึงกล่าวได้ว่า บทบาทที่สำคัญของผู้สื่อข่าวอีกประการหนึ่งคือ การเปิดวาระให้ผู้คนทั่วไปสนใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่อาจมีผลกระทบต่อสังคม

4.2.3.2 ผลกระทบจากการประชาสัมพันธ์ที่มีต่อการปฏิบัติงาน สื่อมวลชนต่างชาตินำเสนอข่าวสารเชิงลบของประเทสไทย โดยมุ่งเน้นการสัมภาษณ์จากบุคลากรต่าง ๆ ของสมาคมที่มีความสัมพันธ์กับชาวโรฮีนจาในประเทศไทย (เช่น สมาคมชาวโรฮีนจาแห่งประเทศไทย) แต่บางกรณีก็มิได้มีการสอบถามข้อเท็จจริงจากเจ้าหน้าที่รัฐแต่อย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นการพยายามผลักดันชาวโรฮีนจาออกจากเขตแดนทางทะเลของประเทศไทย นอกจากนั้น การนำเสนอข่าวของสื่อมวลชนต่างชาติก็ยังส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของประเทศไทยด้วยเช่นกัน โดยจะเห็นได้จากกรณีการนำเสนอข่าวที่เชื่อมโยงกับเจ้าหน้าที่รัฐและชาวโรฮีนจาที่ได้รับบาดเจ็บหรือถูกทรมาน แม้กรณีดังกล่าว จะเป็นการทำร้ายโดยขบวนการค้ามนุษย์หรือเจ้าหน้าที่รัฐเมียนมาก็ตาม แต่ทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐถูกเข้าใจผิด

การนำเสนอข่าวแต่ละครั้งของสื่อมวลชนทั้งไทยและต่างชาติต่างมิได้มีการตรวจสอบสาเหตุและข้อเท็จจริงทั้งหมดแต่ประการใด ดังนั้น เมื่อข่าวเหล่านั้นเผยแพร่ออกไปจึงอาจสร้างความเข้าใจผิดหรือทำลายภาพลักษณ์ของประเทศไทย ตามการให้ข้อมูลและรายละเอียดของนางเสาวนีย์ โขมพัตร (สัมภาษณ์, 1 มิถุนายน 2558) ดังกล่าวว่า

> ... ครั้งหนึ่ง สื่อต่างชาติเข้ามาสัมภาษณ์แพทย์หญิงพรทิพย์ แต่ท่านก็บอกว่า สภาพบาดแผลที่พบนั้นตามตัวผู้ที่เดินทางเข้ามาเกิดขึ้นมาเกือบ 10 วันแล้ว และแผลกำลังอักเสบ จากการที่คุณหมอสอบถามผ่านล่าม ทั้งหมดให้การว่า ถูกทหารของเมียนมาทำร้าย... และเป็นที่น่าสังเกตว่า ช่วงแรกที่ชาวโรฮีนจาเข้ามาแล้วเป็นข่าวนั้น คนที่เข้ามาเป็นชายฉกรรจ์เกือบทั้งหมด ต่อมาในระยะหลังที่มีผู้หญิงและเด็กเข้ามาเพิ่มขึ้น สื่อมวลชนควรวิเคราะห์ก่อนนำเสนอโจมตีว่า เจ้าหน้าที่รัฐไทยทำร้ายทั้งหมด เพราะอาจเป็นผู้ลี้ภัยหรือมากับขบวนการค้ามนุษย์ แต่ภาพที่ปรากฏกลายเป็นประเทศไทยทำร้ายพวกเขาทั้งหมด...

เนื่องจากการปฏิบัติงานตามนโยบายนี้ รัฐบาลมิได้มีการกำหนดรายละเอียดหรือกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนถึงแนวทางการดำเนินการที่เป็นมาตรฐานให้เจ้าหน้าที่รัฐได้ปฏิบัติตาม จากสภาพดังกล่าว ถือเป็นช่องโหว่สำคัญอย่างยิ่ง การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐจึงได้รับแรงกดดันจากการจับตามองจากนานาชาติ ทำให้การดำเนินการตามกระบวนการปฏิบัติงานของแต่ละ

องค์การเป็นไปด้วยความล่าช้า เนื่องจากแต่ละขั้นตอนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐอาจต้องถูกตรวจสอบหรือทำการชี้แจงถึงการปฏิบัติงานนั้นๆ

ขณะที่สำนักข่าวต่าง ๆ ในเมียนมาต้องนำเสนอข่าวที่เกี่ยวกับชาวโรฮีนจาอย่างระมัดระวัง เพราะอาจเป็นการกระตุ้นให้เกิดปัญหาความแตกแยกของประชาชนในสังคมตามมา เนื่องจากเป็นข่าวที่สวนทางกับกระแสชาตินิยมของชาวเมียนมา อีกทั้งยังจะเป็นการสร้างความไม่พอใจให้กับพุทธศาสนิกชนและพระสงฆ์จำนวนมากภายในประเทศ

นอกจากนี้ ประชาชนในประเทศไทยก็ยังได้มีการตำหนิสื่อสาธารณะบางแห่งที่นำเสนอข่าวเกี่ยวกับชาวโรฮีนจาและกล่าวโจมตีบุคคลที่เห็นใจชาวโรฮีนจา จากกรณีที่ปรากฏเช่นนี้ ทุกคนจึงจำเป็นต้องเข้าใจถึงสาเหตุของปัญหาที่แท้จริง เพราะมิฉะนั้นขบวนการค้ามนุษย์ที่เป็นกลุ่มคนที่ทุกคนลืมเลือนไปก็จะได้รับผลประโยชน์จากความรู้สึกเกลียดชังหรือต่อต้านชาวโรฮีนจา ทั้งนี้ เพราะส่วนใหญ่กำลังไปมุ่งโทษเพียงแต่ชาวโรฮีนจาหรือวิธีการเท่านั้น จนไม่อาจมองเห็นกลุ่มคนที่นำพาชาวโรฮีนจาเข้ามา และทำให้เจ้าหน้าที่รัฐบางคนไม่เต็มใจปฏิบัติงาน ดังนั้น ทุกคนที่บริโภคข่าวสารจึงต้องมองให้ครอบคลุมทุกด้านและทุกมิติของสังคม โดยมุ่งเน้นการแก้ปัญหาเป็นสำคัญ มิใช่คิดแต่เพียงภาพลบหรืออคติเพียงอย่างเดียว

การให้สัมภาษณ์ของผู้ประสานงานเครือข่ายองค์การที่ทำงานด้านประชากรข้ามชาติ นายศิววงศ์ สุขทวี (สัมภาษณ์, 8 มิถุนายน 2558) ได้พูดถึงกระแสความเกลียดชังชาวโรฮีนจาที่เกิดขึ้นและความเชื่อมโยงกับขบวนการเหล่านี้ โดยกล่าวว่า

> ... ยังมีกระบวนการเบี่ยงเบนความสนใจ กระแสไม่เอาโรฮีนจาไม่ได้เกิดมาโดยปกติ แต่มีกลุ่มคนบางกลุ่มพยายามบิดเบือนความสนใจจากกระบวนการ ทำให้เกิดกระแสกดดันเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อให้กระแสข่าวของขบวนการหายไป ...กลัวว่า ถ้าเขาทำสำเร็จคนจำนวนมากที่มีส่วนรู้เห็นหรือร่วมกับขบวนการค้ามนุษย์ เขาจะกลายเป็นผู้บริสุทธิ์ทันที โดยที่เขาไม่ต้องรับโทษจากการกระทำ และสิ่งที่เกิดขึ้นต่อเนื่องคือ ขบวนการเหล่านี้ยังคงทำงานเหมือนเดิม ข้าราชการที่เกี่ยวข้องก็ยังอยู่ในตำแหน่งต่อไป...

ประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐจำเป็นต้องรู้เท่าทันและเข้าใจปัญหาที่แท้จริง เพื่อมิให้ขบวนการค้ามนุษย์ได้แสวงหาโอกาสและผลประโยชน์จากการเข้าใจผิดของประชาชนภายใต้กระแสวิพากษ์วิจารณ์เชิงลบจากสื่อมวลชน

4.2.3.3 ความสามารถในการประสานงานระหว่างฝ่ายต่าง ๆ และองค์การที่ร่วมรับผิดชอบ ซึ่งทุกองค์การที่เกี่ยวข้องได้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นองค์การภาครัฐ องค์การระหว่างประเทศ และองค์การพัฒนาเอกชน ขณะเดียวกัน รัฐบาลไทยก็ได้พยายามทำหน้าที่เป็นแกนนำและประสานงานระหว่างประเทศในการแก้ปัญหานี้ ดังจะเห็นได้จากการพยายามผลักดันให้เกิดการประชุมทั้งในวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2558 แม้รัฐบาลไทยจะยังไม่มีความชัดเจนในการตัดสินใจเช่นเดียวกับมาเลเซียและอินโดนีเซียก็ตาม รวมถึงการจัดประชุมว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2558

เจ้าหน้าที่รัฐขององค์การภาครัฐด้านความมั่นคงทำหน้าที่ประสานงานระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ได้ถูกต้องตามบทบาทของแต่ละองค์การ เพราะทุกคนต่างเข้าใจวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายที่ต้องการแก้ปัญหาสิทธิและเสรีภาพของชาวโรฮีนจา โดยเฉพาะกลุ่มคนที่เข้ามาเพราะการถูกหลอกลวงของขบวนการค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตาม ผลผลิตของนโยบายนี้ก็นับเป็นส่วนหนึ่งที่จะสามารถช่วยแก้ไขปัญหาสังคมควบคู่กับการดำเนินการทางด้านความมั่นคงที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดังเช่นการให้สัมภาษณ์ของพล.ต.ต. ภาคภูมิ สัจจพันธุ์ (สัมภาษณ์, 2 มิถุนายน 2558) ที่กล่าวว่า

> ...ถ้าติดตามกระบวนการทำงาน ทุกคนก็เข้าใจวัตถุประสงค์ของนโยบาย การประสานกันเป็นไปด้วยดีด้วยความเข้าใจ แม้กระบวนการอาจแตกต่างกันตามกรณี เพราะชาวโรฮีนจาที่มาจากการค้ามนุษย์ สังคมกับความมั่นคงต้องเชื่อมโยงกัน จะปฏิเสธเป็นหน้าที่ฝ่ายใดเพียงฝ่ายหนึ่งไม่ได้ ต้องทำงานอย่างบูรณาการ แล้วสุดท้ายภาพลักษณ์ของประเทศจะดีขึ้น นั่นคือ ความน่าเชื่อถือ ไม่มีใครอยากเข้ามาลงทุนหรือท่องเที่ยวในบ้านเมืองที่มีแต่ปัญหา...

การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐด้านสังคมสอดคล้องตามวัตถุประสงค์ของนโยบายนี้ เพราะเป็นไปตามภารกิจขององค์การที่มุ่งเน้นถึงสิทธิและเสรีภาพที่ทัดเทียมกันของมนุษย์ทุกคน ดังเช่นคำยืนยันของนางเสาวนีย์ โขมพัตร (สัมภาษณ์, 1 มิถุนายน 2558) ได้กล่าวว่า “เจ้าหน้าที่ของกระทรวงต้องดูแลชาวโรฮีนจาเหมือนกับผู้ยากไร้อื่น ๆ ตามบทบาทของกระทรวง เจ้าหน้าที่จึงเข้าใจวัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นอย่างดี แต่การประสานงานร่วมกับหน่วยงานอื่นอาจล่าช้าตามขั้นตอนของระบบราชการ”

การทำหน้าที่ประสานงานระหว่างฝ่ายต่าง ๆ และองค์การที่ร่วมรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งส่วนใหญ่ต่างเข้าใจถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายที่มีความชัดเจน จึงทำให้การประสานงานระหว่างฝ่ายต่าง ๆ และองค์การที่ร่วมรับผิดชอบเป็นไปอย่างถูกต้องตรงตามภารกิจขององค์การที่รับผิดชอบ เจ้าหน้าที่รัฐส่วนใหญ่จึงยอมรับเป้าหมายของนโยบายนี้ แต่ขณะเดียวกันแนวทางการดำเนินการที่ไม่ชัดเจนของนโยบายนี้ ก็ส่งผลกระทบต่อการประสานงานภายในองค์การของเจ้าหน้าที่รัฐด้านความมั่นคง เนื่องจากปัญหาความล่าช้าและซ้ำซ้อนในประสานงานระหว่างกัน ด้วยสาเหตุความล่าช้านี้เอง ปัญหาชาวโรฮีนจานี้จึงถูกมองว่า มิใช่ปัญหาที่สำคัญมากนัก เจ้าหน้าที่รัฐบางคนจึงอาจไม่เต็มใจปฏิบัติงาน ดังที่ พ.ต.ท.เสริมเกียรติ คัมภีระ (สัมภาษณ์, 20 มิถุนายน 2558) เปิดเผยว่า

> ... การปฏิบัติงานหลังจับกุมนั้นต้องเป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งก็ต้องทำงานกับหน่วยงานอื่น แต่ผู้ปฏิบัติงานจะไม่ทราบขั้นตอนล่วงหน้าในบางครั้ง เพราะขบวนการค้ามนุษยย์อาจปรับเปลี่ยนรูปแบบ วิธีการนำเข้า ปัจจุบันนี้ ขบวนการค้ามนุษย์ฉวยโอกาสบนความลำบากของผู้อื่น มาตรการบางอย่างจึงเปลี่ยนแปลงไป การดำเนินงานต้องรอ อาจล่าช้าบางครั้งจึงอาจซ้ำซ้อนกัน แต่ก็ต้องยอมรับเพราะตามระบบราชการที่ต้องเป็นไปตามสายบังคับบัญชา...

กล่าวได้ว่า การสั่งการตามสายบังคับบัญชาขององค์การภาครัฐด้านความมั่นคงเป็นไปด้วยรูปแบบระบบราชการ การดำเนินการจึงเป็นไปอย่างล่าช้า ประกอบกับผู้ปฏิบัติงานไม่ทราบแผนการเตรียมการดำเนินงานล่วงหน้าที่แน่นอนอย่างชัดเจน จึงทำให้เจ้าหน้าที่รัฐที่ในพื้นที่ทั้งจังหวัดสงขลาและระนองไม่ค่อยให้ความสำคัญกับปัญหานี้

4.2.4 การบังคับใช้กฎหมาย

ประชาชนทั่วไปมักมองเรื่องการบังคับใช้กฎหมายกับสิทธิมนุษยชนในลักษณะที่สวนทางกัน แต่แท้จริงนั้น เมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายเกิดขึ้น สิ่งหนึ่งที่ต้องกำกับไปด้วย คือ สิทธิมนุษยชน มิฉะนั้นเจ้าหน้าที่รัฐก็จะกลายเป็นจำเลยเสียเอง เช่น การจับกุมของเจ้าหน้าที่รัฐมักได้รับแรงกดดันจากทุกฝ่าย หรือการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนก็จะถูกกดดันจากฝ่ายต่อต้าน

4.2.4.1 ความเคร่งครัดของผู้ปฏิบัติงาน ตามหลักการกฎหมายของประเทศไทยกำหนดให้ชาวโรฮีนจาที่มิใช่ผู้ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์เหล่านี้ ถือเป็นเพียงคนหลบหนีเข้าเมือง

โดยผิดกฎหมาย และเมื่อพิจารณาตามกฎหมายคนเข้าเมืองจะพบว่า การเข้าเมืองในลักษณะที่ชาวโรฮีนจาดำเนินการนี้ ไม่ว่าจะเป็นการล่องเรือมาเองหรือมาด้วยวิธีใดก็ตาม ซึ่งหากไม่ได้เข้ามาตามช่องทางที่ถูกต้องแล้ว ก็ถือเป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมายตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ที่ระบุว่า “บุคคลซึ่งเดินทางเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักรจะต้องเดินทางเข้ามาหรือออกไปตามช่องทาง ด่านตรวจคนเข้าเมือง เขตท่า สถานี หรือท้องที่และตามกำหนดเวลา และผู้ใดไม่ปฏิบัติตามต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี และปรับไม่เกินสองหมื่นบาท” องค์การภาครัฐของไทยมีอำนาจดำเนินคดีต่อศาลเพื่อเอาผิดตามกฎหมาย ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่รัฐอาจเลือกส่งตัวผลักกลับออกนอกประเทศ เพราะเป็นวิธีที่ง่ายและประหยัดกว่า หรือจะเลือกดำเนินคดีก่อนแล้วค่อยส่งตัวกลับในภายหลังก็ได้ แต่ระหว่างการรอส่งตัวกลับหรือที่เรียกว่า การคุมขังไว้ก่อนรอการส่งกลับ นั้น เจ้าหน้าที่รัฐไทยมีอำนาจควบคุมตัวคนเข้าเมืองผิดกฎหมายไว้ที่ใดก็ได้ ซึ่งตามปกติแล้วจะควบคุมตัวไว้ที่ด่านตรวจคนเข้าเมือง

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 นี้ ถือเป็นอุปสรรคในการเข้าถึงสิทธิในการไม่ถูกผลักดันกลับ โดยเฉพาะมาตรา 54 กำหนดว่า “คนต่างด้าวผู้ใดเข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้อนุญาตหรือการอนุญาตนั้นสิ้นสุด หรือถูกเพิกถอนแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่จะส่งตัวคนต่างด้าวผู้นั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักรก็ได้...” และตามมาตรา 55 ที่ระบุไว้ว่า “การส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัติพนักงานเจ้าหน้าที่รัฐจะส่งตัวกลับไปโดยพาหนะใดหรือช่องทางใดก็ได้ตามแต่พนักงานเจ้าหน้าที่จะพิจารณาเห็นสมควร...” ซึ่งขัดแย้งกับหลักการสากล ที่ระบุถึงกรณีการส่งคนหลบหนีเข้าเมืองกลับประเทศต้นทางนั้นจำเป็นต้องได้รับการยินยอมจากคนเหล่านั้นก่อน และต้องดูแลส่งกลับอย่างปลอดภัย แต่ที่ผ่านมาเจ้าหน้าที่รัฐดำเนินการเพียงแค่จับกุมและส่งกลับชาวโรฮีนจา เนื่องจากความรู้ไม่เท่าทันและไม่รับผิดชอบติดตามต่อการแก้ปัญหาอย่างจริงจังของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือเกิดขึ้นโดยความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่กับขบวนการค้ามนุษย์ ทำให้เป็นช่องว่างที่เอื้อประโยชน์ต่อวงเวียนการค้ามนุษย์ ซึ่งพบว่า เจ้าหน้าที่รัฐดำเนินการปล่อยชาวโรฮีนจาบางส่วนไว้ที่ชายแดนเมียนมา(เช่น บางเกาะของจังหวัดระนอง หรือด่านสิงขร จังหวัดประจวบคีรีขันธ์) เพื่อให้พวกเขาเดินทางกลับเอง แต่เมื่อมีการจับกุมครั้งใหม่ จะพบว่า ชาวโรฮีนจาบางคนเคยถูกจับกุมและได้รับการปล่อยตัวไป แต่กลับกลายเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ซ้ำอีกครั้ง ซึ่งการถูกจับกุมครั้งใหม่นี้ อาจพบในพื้นที่เดิมหรือพื้นที่อื่นในภาคใต้

ขณะที่บางจังหวัด เช่น ระนอง สตูล มีชาวโรฮีนจาตั้งถิ่นฐานเป็นเวลานานเกือบ 30 ปี ซึ่งพวกเขาอาจเป็นส่วนหนึ่งในการให้ความช่วยเหลือและมีส่วนร่วมกับขบวนการค้ามนุษย์

บางกลุ่ม กล่าวคือ ประชาชนในพื้นที่อาจกระทำการเอาเปรียบซ้ำอีกครั้งกับชาวโรฮีนจาที่เพิ่งได้รับการปล่อยตัว โดยการส่งเรือมารอรับหรือประมูลขาย ซึ่งการแก้ไขปัญหาทั้งหมดก็จะเหมือนกับการพายเรือในอ่างอย่างไม่จบสิ้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐเองก็มิได้ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดตลอดเวลา อันนำไปสู่ปัญหาสังคมและอาชญากรรมอื่นตามมา เช่นเดียวกับการให้สัมภาษณ์ของนายสุรพงษ์ กองจันทึก (สัมภาษณ์, 30 มกราคม 2558) ดังนี้

> ...กฎหมายไทยทุกวันนี้สามารถบังคับใช้แก้ปัญหาได้ โดยไม่ต้องออกกฎหมายใหม่เพิ่มเติม หากประเทศไทยบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดตรงไปตรงมา แก้ให้ตรงจุด จับกุมอย่างต่อเนื่อง เชื่อว่า ปัญหาที่ลุกลามอื่นอย่างกรณีการค้ามนุษย์จะสามารถลดปัญหาลงได้ ที่ผ่านมาผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ทั้งเจ้าหน้าที่รัฐและกลุ่มรายย่อยรายใหญ่ร่วมกันกระทำความผิดเป็นกระบวนการ ประเทศไทยควรจริงจังและดำเนินการอย่างต่อเนื่องกับปัญหานี้ ...

เช่นเดียวกับที่นายอำเภอเมือง จังหวัดระนอง นายธนิต กุลสุนทร (สัมภาษณ์, 20 มิถุนายน 2558) ให้การยอมรับว่า

> ...มีการลักลอบขนชาวโรฮีนจา โดยอาศัยระนอง พังงา เป็นทางผ่าน แม้จะมีการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 แล้วก็ตาม แต่การบังคับใช้กฎหมายก็ถือว่า ล้มเหลวอย่างสิ้นเชิง เนื่องจากมีข้อจำกัด ทั้งการเพิกเฉยของเจ้าหน้าที่ต่อการบังคับใช้กฎหมาย และแสวงหาผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่บางคน ขบวนการเหล่านี้จึงดำเนินการได้ง่าย เพราะความนิ่งเฉยทุกระดับชั้น จึงไม่มีการบังคับใช้กฎหมายและลงโทษให้เห็น

กรณีของชาวโรฮีนจาได้รับการผ่อนผันตามคำยืนยันของ พ.ต.อ.ไวยวิทย์ นพรัตน์ (สัมภาษณ์, 27 กุมภาพันธ์ 2558) ที่กล่าวว่า “... ชาวโรฮีนจามาจากรัฐยะไข่ และบางคนมีครอบครัวอยู่ที่เมียนมา จึงได้รับการผ่อนผันการดำเนินคดี ตามมติคณะรัฐมนตรีที่หากชาวเมียนมา ลาว และกัมพูชา หลบหนีเข้ามา แม้จะมีความผิดแต่ก็ได้รับการผ่อนผัน คือ ไม่ต้องถูกดำเนินคดี เพื่อรอส่งกลับประเทศต้นทางหรือประเทศที่สาม”

กล่าวได้ว่า กฎหมายจึงต้องมีความเป็นธรรม โดยอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน กอปรกับผู้บริหารประเทศต้องได้รับรู้ถึงความเดือดร้อนของประชาชนทั่วไป จึงจะสามารถออกกฎหมายที่มีความเป็นธรรมได้ด้วยบริบทของความเข้มงวดของเจ้าหน้าที่รัฐในการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง

นอกจากนี้ ประเทศไทยยังต้องคำนึงถึงความเหมาะสมต่อความปลอดภัยของผู้เสียหายภายใต้การควบคุมตามกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะหลักการไม่ถูกผลักดันกลับหรือที่เรียกว่า Non-Refoulement ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ และมีผลบังคับใช้ต่อรัฐทุกแห่ง เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่แท้จริง

อย่างไรก็ตาม กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกรณีนี้ คือ อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 (The Convention Retaining to the Status of Refugees) สำหรับรัฐที่ลงนามเข้ามาเป็นภาคีของอนุสัญญาแล้ว มีหน้าที่ต้องปฏิบัติ คือ หากมีบุคคลใดก็ตามที่เข้ามาในอาณาเขตของรัฐและร้องขอสถานะผู้ลี้ภัย รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการตรวจสอบสถานะ โดยรัฐมีหน้าที่ต้องจัดการดูแลผู้นั้น แต่ประเทศไทยยังไม่ได้ลงนามเข้าเป็นรัฐภาคีในอนุสัญญาฉบับนี้ ดังนั้น รัฐบาลไทยจึงไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามหลักการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา ซึ่งมีสาระสำคัญคือ หากตรวจสอบแล้วพบว่า บุคคลนั้นมีความกลัวอันมีมูลเหตุว่าจะได้รับภัยประหัตประหาร (Persecution) อันเกิดจากสาเหตุต่าง ๆ ได้แก่ เชื้อชาติ (Race) ศาสนา (Religion) สัญชาติ (Nationality) สมาชิกภาพในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งทางสังคม (Membership of a Particular Social Group) หรือความคิดเห็นทางการเมือง (Political Opinion) และบุคคลนั้นไม่สามารถหรือไม่สมัครใจ (Unable or Unwilling) ที่จะได้รับความคุ้มครองจากรัฐแห่งสัญชาติของตนเนื่องจากความกลัวดังกล่าวจะถือว่า บุคคลนั้นมีสถานะเป็นผู้ลี้ภัย ซึ่งผู้ลี้ภัยไม่ใช่ผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย รัฐบาลจะดำเนินคดีเอาผิดฐานนี้ไม่ได้ และส่งกลับประเทศภูมิลำเนาเดิมไม่ได้ เว้นแต่เป็นความสมัครใจของผู้ลี้ภัยเอง สิ่งที่รัฐบาลต้องปฏิบัติกับผู้ลี้ภัยคือ การรับผู้ลี้ภัยไว้ในฐานะพลเมืองของรัฐ หรือส่งตัวไปยังประเทศที่สาม เพื่อเป็นพลเมืองของประเทศนั้น ๆ

ทั้งนี้ ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ และเป็นไปตามกฎหมายภายในของรัฐที่ต้องประกาศออกมาใช้ให้สอดคล้องไปกับอนุสัญญาว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 จะเห็นว่า หากประเทศไทยเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาฉบับดังกล่าวนี้ รัฐบาลไทยย่อมต้องปฏิบัติต่อกรณีของชาวโรฮีนจาแตกต่างออกไป คือ อย่างน้อยที่สุดรัฐบาลไทยจะต้องดูแลคนกลุ่มนี้เป็นอย่างดีและมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ที่สำคัญคือ ต้องไม่ผลักดันส่งกลับประเทศโดยไม่สมัครใจ ตลอดจนรัฐบาลไทยอาจต้องให้สิทธิความเป็นพลเมืองแก่กลุ่มคน

เหล่านี้ หากตรวจสอบแล้วว่า เป็นบุคคลที่หนีภัยประหัตประหารมาจริง และองค์การภาครัฐต่าง ๆ ยังมีหน้าที่ต้องเพิ่มบทบาทหน้าที่ในการออกกฎหมาย เพื่อรองรับสิทธิของคนที่หนีภัยความตายเข้ามายังดินแดนของไทยด้วย

แม้ประเทศไทยจะเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอีกหลายฉบับ เช่น กติกาว่าด้วยสิทธิทางพลเมืองและสิทธิทางการเมือง อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาต่อต้านการทรมานก็ได้กำหนดสิทธิไม่ถูกผลักดันกลับ แต่ยังทำให้ประชาคมโลกและองค์การสหประชาชาติมองไทยว่า ประเทศไทยละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศอย่างร้ายแรง รัฐบาลจึงมักถูกตั้งคำถามถึงการจัดการปัญหา ขั้นตอนการดำเนินงานและเกณฑ์การพิจารณาชาวโรฮีนจาและผู้ลี้ภัยในประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของนายวีรวิชญ์ เธียรชัยนันท์ (สัมภาษณ์, 11 มิถุนายน 2558) ที่กล่าวว่า

> ... ผู้แทนของประเทศไทยจะถูกถามในทุกเวทีว่า ประเทศเราจัดการผู้ลี้ภัยอย่างไร โดยไม่มีกฎหมาย และการที่ประเทศไทยไม่ได้เข้าไปเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยนั้น ก็ได้รับข้อเสนอต่อเนื่องมาโดยตลอด เป็นเรื่องที่ยากลำบากมากสำหรับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่ว่า ประเทศไทยจะใช้กฎหมายฉบับไหนในการที่จะจัดการกับเรื่องชาวโรฮีนจานี้ที่มีการลี้ภัยเข้ามาทุกปีเราจะพิจารณาอย่างไร เกณฑ์เป็นอย่างไร ขั้นตอนเป็นอย่างไร การดูแลเราใช้กฎหมายฉบับไหน

แม้ประเทศไทยจะไม่ได้ลงนามเข้าเป็นรัฐภาคีและไม่คุ้มครองสิทธิของผู้ที่หนีภัยความตายจากประเทศของตัวเอง แต่ในทางปฏิบัติ รัฐบาลไทยสามารถเลือกใช้วิธีการอื่น ๆ ในลักษณะไม่เป็นทางการด้วยเหตุผลด้านมนุษยธรรมแก่ชาวโรฮีนจา เช่น การเรียกร้องให้องค์การด้านสิทธิมนุษยชนเข้ามาช่วยเหลือชาวโรฮีนจา หรือการเรียกร้องให้สมาคมอาเซียนเข้ามามีบทบาทในการปกป้องชาวโรฮีนจา โดยเรียกร้องให้รัฐบาลเมียนมาและประชาชนในเมียนมายุติการปราบปรามเข่นฆ่า และละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮีนจา

4.2.4.2 ลักษณะเนื้อความเท่าทันต่อสถานการณ์ปัจจุบัน สำหรับกรณีของชาวโรฮีนจานี้ องค์การภาครัฐที่รับผิดชอบหลายฝ่ายได้มีการเรียกร้องให้นำพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มาบังคับใช้ร่วมด้วย เพราะชาวโรฮีนจาที่ลักลอบเข้าเมืองมาหลายคนมีสถานภาพเป็นทั้งเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์หรือผู้เสียหาย และเป็นผู้ร่วมขบวนการค้ามนุษย์เสียเอง ตลอดจนกลวิธีของขบวนการค้ามนุษย์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วด้วยการ

อาศัยช่องโหว่ทางกฎหมายไทยที่ไม่เคยถูกนำมาปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองที่ถูกใช้มานานเกือบ 40 ปี ขบวนการค้ามนุษย์จึงไม่เกรงกลัวต่อบทลงโทษที่บัญญัติไว้ ซึ่งในหลายครั้ง ปัญหาชาวโรฮีนจามีลักษณะเข้าข่ายการค้ามนุษย์ จึงจำเป็นต้องนำพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มาบังคับใช้ในการดำเนินคดีผู้กระทำผิดและให้การช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหาย พร้อมกับมีกลไกที่ดีสนับสนุนและกำกับการดำเนินงาน องค์การภาครัฐไทยมีหน้าที่ต้องช่วยเหลือดูแลผู้เสียจากการค้ามนุษย์เป็นพิเศษ โดยต้องจัดหาอาหาร ที่พักและการรักษาพยาบาลให้อย่างเหมาะสม ตลอดจนจัดให้ผู้เสียหายมีสิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนจากนายหน้าที่หลอกลวงมา รวมถึงจัดการส่งกลับภูมิลำเนาเดิม โดยคำนึงถึงความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา วัฒนธรรม และรับฟังความคิดเห็นของผู้เสียหายเป็นหลัก

การที่ชาวโรฮีนจาลักลอบเข้ามาในไทย เพราะถูกหลอกลวงหรือโดนบังคับขู่เข็ญให้มาโดยขบวนการค้ามนุษย์ หากใช้กฎหมายการค้ามนุษย์กับกรณีนี้ นำไปสู่ผลลัพธ์ที่แตกต่างออกไป เพราะชาวโรฮีนจาเหล่านี้ จะไม่ได้มีสถานะเป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย แต่จะกลายเป็นผู้เสียหายจากปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่งเรื่องนี้เป็นอาชญากรรมข้ามชาติที่ร้ายแรง กฎหมายเรื่องการค้ามนุษย์จึงมีบทบาทสำคัญมากในการปฏิบัติต่อบุคคลที่ลักลอบเข้าเมืองมาอย่างผิดกฎหมาย แต่หากบุคคลใดเข้าข่ายเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ บุคคลนั้นจะต้องได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างไป คือ เป็นไปในเชิงคุ้มครองดูแลมากกว่าการปราบปราม นอกจากนี้ กฎหมายบางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 อาจมีความเชื่อมโยงในบางกรณีด้วยเช่นกัน จะพบว่า ประเทศไทยได้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ เพื่อให้การบังคับใช้สามารถครอบคลุมกับสถานการณ์ปัจจุบันในทุกมิติ

ประเทศสมาชิกสมาคมอาเซียน ได้ผ่านร่างปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Human Right Declaration) เพื่อส่งเสริมการคุ้มครองหลักสิทธิมนุษยชนในอาเซียน อาทิ ข้อ 2 ของหลักการทั่วไปที่กล่าวว่า “บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิและเสรีภาพทั้งปวงตามที่กำหนดไว้ในปฏิญญานี้ โดยปราศจากการแบ่งแยกไม่ว่าจะประเภทใดก็ตาม อาทิ เชื้อชาติ เพศ อายุ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง พื้นเพทางสังคมหรือชาติพันธุ์ สถานะทางเศรษฐกิจ การเกิด ความพิการ หรือสถานะอื่น” และข้อ 28 ที่ว่า “บุคลากรทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอของตนและครอบครัว ซึ่งรวมถึงสิทธิในอาหาร เสรีภาพจากความหิวโหย สิทธิในเครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาล น้ำดื่มและสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัย” ซึ่งประเทศสมาชิกในภูมิภาคอาเซียนทั้ง 10 ประเทศ รวมทั้งเมียนมาได้ร่วมลงนามในปฏิญญานี้ ซึ่งเป็นเรื่อง

สิทธิขั้นพื้นฐานตามหลักสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ ประเทศไทยยังได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (ASEAN Convention Against Trafficking in Persons, Especially Women and Children: ACTIP) ที่ได้ระบุว่า รัฐภาคีไม่อาจกักตัวเหยื่อการค้ามนุษย์โดยไม่ชอบด้วยเหตุผลได้

สาเหตุที่ประเทศไทยไม่เข้าร่วมเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 ด้วยเหตุผล 2 ประการ ได้แก่ 1) ประเทศไทยมีมาตรการช่วยเหลือที่อาจดีกว่าประเทศที่เป็นรัฐภาคีสมาชิกของอนุสัญญานี้ และ 2) ที่ตั้งและภูมิประเทศของไทยที่มีชายแดนติดกับประเทศต่าง ๆ ซึ่งเพื่อนบ้านเหล่านั้นยังมีการพัฒนาที่ต่ำกว่าประเทศไทย จึงอาจมีการเดินทางเข้ามาประเทศไทยโดยอ้างสาเหตุต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภัยจากเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาข้อดีของการให้สัตยาบันว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 ได้แก่

1) เป็นกรอบในการบริหารจัดการผู้ลี้ภัย ประเทศไทยจะต้องมีกรอบทางกฎหมายเพื่อบริหารจัดการผู้ลี้ภัย และเป็นหลักประกันให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติงานโดยสุจริต เพื่อให้เกิดความมั่นใจในการปฏิบัติงาน การแสวงหาประโยชน์ทางทุจริตที่อาจจะเกิดขึ้นได้ นอกจากนี้ ยังเป็นการแสดงถึงพันธกรณีของรัฐในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยตามกฎหมายระหว่างประเทศอันเป็นที่ยอมรับและตามมาตรฐานด้านมนุษยธรรม อีกทั้งยังเป็นหลักเกณฑ์ที่เคารพอำนาจอธิปไตยของรัฐ เครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการจำแนกผู้ลี้ภัยจากคนเข้าเมืองกลุ่มอื่น ๆ อันทำให้การบริหารจัดการประชากรเป็นไปอย่างเหมาะสม

2) แบ่งเบาภาระในการดูแลผู้ลี้ภัยกับประเทศภาคีสมาชิก โดยอารัมภบทของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 ระบุว่า “การให้ที่พักพิงแก่ผู้ลี้ภัยนั้นอาจเป็นการทำให้บางประเทศแบกรับภาระหนักเกินไป และการแก้ไขปัญหาซึ่งมีขอบเขตและลักษณะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศนั้น...ย่อมไม่ประสบความสำเร็จ หากปราศจากความร่วมมือระหว่างประเทศ” จะเห็นได้ว่า อนุสัญญาฉบับนี้ทำหน้าที่แก้ปัญหาความไม่เสมอภาคระหว่างประเทศผู้รับ และยอมรับขอบเขตระหว่างประเทศในเรื่องของผู้ลี้ภัย ซึ่งให้ความสำคัญในการแก้ปัญหาโดยอาศัยความร่วมมือระหว่างรัฐ เพราะเมื่อรัฐอันเป็นภาคีของอนุสัญญาให้สถานที่ลี้ภัยแก่คนจากรัฐอื่น รัฐที่เป็นเจ้าของของผู้ลี้ภัยก็สามารถเข้าใจได้ว่าเป็นการกระทำที่สันติ ตามหลักมนุษยธรรมและตามหลักกฎหมาย แทนที่จะเป็นการกระทำที่แสดงออกถึงความเป็นศัตรู

จากข้างต้นนี้ การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 จะทำให้รัฐบาลสามารถเรียกร้องและใช้เป็นพื้นฐานในการประสานความร่วมมือช่วยเหลือประเทศภาคีอื่นตามหลักการแบ่งเบาภาระ (Responsibility Sharing) ในการดูแลผู้ลี้ภัยได้โดยชอบธรรม

นอกจากนี้ ยังถือเป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีและเป็นที่ยอมรับในเวทีสากลให้กับประเทศ การเข้าเป็นภาคีย่อมเป็นการแสดงให้เห็นความตั้งใจจริงในการเคารพและปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ลี้ภัย สร้างความน่าเชื่อถือและยอมรับต่อวิธีการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย การเข้าเป็นภาคีนั้น ยังเป็นการคุ้มครองความปลอดภัยบุคคลที่เสี่ยงภัยต่อการถูกสังหาร บุคคลเหล่านี้ก็จะสามารถสนับสนุนระบบเศรษฐกิจของประเทศ และหลุดพ้นจากการเป็นบุคคลที่ผิดกฎหมายและไม่มีตัวตนในสังคม

สำหรับข้อเสียของการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ทำให้รัฐบาลต้องดำเนินการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ลี้ภัยตามที่ได้กำหนดไว้ในอนุสัญญา ซึ่งจะทำให้เกิดภาระด้านงบประมาณที่ใช้ในการดูแลผู้ลี้ภัย นอกจากนี้ ยังกำหนดให้รัฐภาคีมีหน้าที่ให้ความร่วมมือกับองค์การสหประชาชาติ ทั้งในการปรับใช้บทบัญญัติอนุสัญญานี้ รัฐภาคีต้องจัดหาข่าวสารและข้อมูลที่สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติร้องขอ เพื่อจัดทำรายงานต่อองค์การซึ่งมีอำนาจของสหประชาชาติในเรื่องที่เกี่ยวกับสภาวะผู้ลี้ภัย รัฐภาคีต้องแจ้งให้เลขาธิการสหประชาชาติทราบถึงกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ ของรัฐ โดยที่รัฐต้องดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามอนุสัญญานี้

ความร่วมมือของสมาชิกสมาคมอาเซียนที่ได้ลงนามในปฏิญญาเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานตามหลักสิทธิมนุษยชน ถือเป็นความพยายามขององค์การภาครัฐในการปฏิบัติให้เห็นถึงผลลัพธ์อย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น เมื่อรัฐสมาชิกฝ่าฝืนก็ต้องมีช่วยกันแก้ปัญหา แม้ว่า กฎบัตรอาเซียนและปฏิญญาสิทธิมนุษยชนอาเซียนจะไม่มีการกล่าวถึงบทลงโทษในการฝ่าฝืนก็ตาม

4.2.5 **คุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติ**

สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ ทำให้องค์การภาครัฐไทย นานาชาติและองค์การระหว่างประเทศต้องเข้ามามีบทบาทในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นผ่านการบูรณาการในการบริหารจัดการต่าง ๆ ร่วมกัน จึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจถึงทิศทางและบทบาทการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานที่พึงปฏิบัติต่อชาวโรฮีนจา

4.2.5.1 โครงสร้างองค์การ องค์การภาครัฐที่เกี่ยวข้องที่สำคัญในการปฏิบัติงานมีดังต่อไปนี้

1) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านความมั่นคงที่สำคัญ โครงสร้างองค์การส่วนกลางถูกแบ่งตามกลุ่มผู้เชี่ยวชาญในแต่ละบทบาท ทั้งนี้เป็นไปตามภารกิจความรับผิดชอบหลักของแต่ละคน ได้แก่ การพัฒนานโยบายและบริหารแผนงาน

ความมั่นคง ยุทธศาสตร์และอำนวยการความมั่นคง สนับสนุนทางการบริหาร พัฒนาระบบบริหาร กลุ่มภารกิจสนับสนุนทางวิชาการและเครือข่ายการมีส่วนร่วม ตลอดจนการตรวจสอบภายใน

เนื่องจากสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นองค์การภาครัฐที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายด้านความมั่นคงของประเทศ ดังนั้น การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐจึงต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นเครื่องมือการดำเนินงานของผู้บริหาร ภายใต้การบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจ โดยอำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ผู้บริหารระดับสูง ความสัมพันธ์ระหว่างระดับจะเป็นไปในรูปแบบของสายการบังคับบัญชาที่มีความเป็นทางการสูง ซึ่งการปฏิบัติงานทุกกระบวนการขององค์การนั้นสามารถควบคุม ติดตาม และตรวจสอบได้ โดยอำนาจ หน้าที่และบทบาทเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ขณะที่ชาวโรฮีนจาที่เข้ามาในประเทศไทยมีทั้งบุคคลที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์และผู้หลบหนีเข้าเมือง กระบวนการในการดำเนินการจึงแตกต่างกัน

2) สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองแห่งชาติ เป็นหน่วยงานในสังกัดของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในส่วนสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ทั้งนี้ โครงสร้างของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ประกอบด้วย กองบังคับการอำนวยการ ซึ่งเป็นฝ่ายอำนวยการ และยังมีศูนย์เทคโนโลยีที่เป็นฝ่ายสนับสนุน ตลอดจนฝ่ายปฏิบัติการที่ประกอบด้วยกองบังคับการตรวจคนเข้าเมืองทั่วทุกภูมิภาคทั้ง 6 แห่ง ได้แก่ ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคใต้ รวมถึงงานบริการคนเข้าเมืองและท่าอากาศยานนานาชาติ ซึ่งทุกฝ่ายอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง

โครงสร้างองค์การมีความซับซ้อนในการกระจายและขยายการดำเนินงานไปตามภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ โดยเจ้าหน้าที่รัฐขององค์การทั้งในจังหวัดสงขลาและระนองสามารถปฏิบัติงานและปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมในพื้นที่นั้น ๆ ได้อย่างเต็มที่ แต่การปฏิบัติงานต่าง ๆ ตามกระบวนการนั้น จะต้องได้รับการอนุญาตหรือคำสั่งจากส่วนกลางเสียก่อน

ขณะที่เจ้าหน้าที่รัฐขององค์การในพื้นที่ปฏิบัติงานหลักขององค์การได้อย่างเต็มกำลังความสามารถ โดยได้รับการสนับสนุนสิ่งที่จำเป็นจากองค์การบริหารส่วนกลางให้สามารถปฏิบัติภารกิจได้ อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่อาจรู้สึกเบื่อหน่ายจากการปฏิบัติงาน

3) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นหน่วยงานอิสระไม่สังกัดกระทรวงใด ทั้งนี้ โครงสร้างคณะอนุกรรมการในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ประกอบด้วยคณะอนุกรรมการตรวจสอบ อันได้แก่ ด้านสิทธิพลเมือง สิทธิสถานะ กลุ่มชาติพันธุ์ และชนเผ่าพื้นเมือง สิทธิในกระบวนการยุติธรรม ฯลฯ คณะอนุกรรมการอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็น ด้านการสื่อสารองค์การ การไกล่เกลี่ย การพิจารณาการรับรององค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน เป็นต้น

คณะอนุกรรมการด้านการบริหารบุคคล ซึ่งหมายถึง ด้านระบบ อัตรากำลัง วินัยและการบริหารบุคคล และด้านกฎหมาย ระเบียบการ อุทธรณ์และการร้องทุกข์ ตลอดจนคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อดำเนินการขับเคลื่อนกิจกรรมหรือโครงการพิเศษที่เป็นภารกิจเฉพาะอย่าง เน้นความร่วมมือในการทำงาน และสามารถตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมได้ดี

การจัดรูปแบบการบริหารในคณะผู้ปฏิบติงานในแต่ละระดับ โดยองค์การแบบนี้มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ 1) การวางจุดมุ่งหมายขององค์การ 2) การวางมาตรการดำเนินงาน 3) การดำเนินงานตามภารกิจขององค์การ เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ และ 4) การประเมินผลการดำเนินงาน ซึ่งการแก้ปัญหาชาวโรฮีนจานี้

4) กระทรวงการต่างประเทศ ประกอบด้วย 4 กลุ่มภารกิจหลัก ได้แก่ กลุ่มอำนวยการ กลุ่มภารกิจความสัมพันธ์ทวิภาคี กลุ่มภารกิจความร่วมมือระหว่างประเทศ และกลุ่มภารกิจส่งเสริมการต่างประเทศ รวมถึงสำนักงานรัฐมนตรี เป็นองค์การขนาดใหญ่ที่มีความซับซ้อนสูง ภายใต้การใช้ข้อบังคับและข้อปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพตามเกณฑ์ของภาครัฐ โดยที่อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ผู้บริหารระดับสูงเท่านั้น โครงสร้างองค์การไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงบ่อยนัก โดยเน้นการใช้อำนาจและความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้

ทั้งนี้ การจัดกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ องค์การจะสร้างองค์การแบบลักษณะเฉพาะขึ้นมา เพื่อรองรับการดำเนินงานเหล่านั้น ซึ่งประกอบด้วยทีมงานที่มีความเชี่ยวชาญเข้ามาร่วมงานและประสานงานในการจัดกิจกรรมหรือโครงการ โครงสร้างขององค์การในการจัดกิจกรรมจึงจำเป็นต้องมีความเรียบง่ายเป็นสำคัญ

5) กระทรวงมหาดไทย ประกอบด้วย 8 กรม/สำนักงาน อันได้แก่ กรมการปกครอง กรมพัฒนาชุมชน กรมที่ดิน กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานรัฐมนตรี และสำนักงานปลัดกระทรวง อีกทั้งประกอบด้วย 5 หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค และองค์การตลาด โดยเฉพาะกรมการปกครองที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในประเทศ ซึ่งกรมการปกครองมีโครงสร้างการบริหารงานทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

ผู้บริหารระดับกลางต้องเผชิญกับปัญหาที่หลากหลายและแตกต่างกันออกไปตามแต่ละวัน เช่น การให้ที่พักแก่ชาวโรฮีนจาของประชาชนในพื้นที่ การพยายามหลบหนีของชาวโรฮีนจาไปยังมาเลเซีย ซึ่งส่วนใหญ่ล้วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของทีมงานแบบไขว้

หน้าที่ โครงสร้างองค์การเช่นนี้ นายอำเภอจึงต้องมีความรอบรู้ทุกด้าน แม้จะไม่ใช่เชิงลึกก็ตาม แต่ก็สามารถประสานงานกับองค์การที่เกี่ยวข้องได้ นอกจากนี้ องค์การยังมีความซับซ้อนในการกระจายบุคลากรไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ด้วยเช่นกัน โดยเจ้าหน้าที่รัฐส่วนฐานล่างขององค์การเป็นส่วนกว้างและมีจำนวนเจ้าหน้าที่รัฐมากที่สุด

6) กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในแห่งราชอาณาจักร หรือที่เรียกว่า กอ.รมน.ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและบริหารงาน ประสานงานและกำกับดูแลการดำเนินงานตามนโยบายและยุทธศาสตร์ความมั่นคงภายในประเทศ ประกอบด้วย 4 ส่วน ได้แก่

(1) ส่วนบริหาร มีหน้าที่ปกครองบังคับบัญชา กำหนดนโยบายและบริหารงานใน กอ.รมน. ให้เป็นไปตามภารกิจและนโยบายที่ได้รับมอบหมาย

(2) ส่วนอำนวยการ มีหน้าที่กำหนดนโยบาย วางแผน อำนวยการ ประสานงานและกำกับดูแลการปฏิบัติงานในด้านนโยบายและยุทธศาสตร์ความมั่นคง งานกิจการมวลชนและสารนิเทศ งานการบริหารงานบุคคล งานการข่าว งานการบริหารงานทั่วไปและงานด้านงบประมาณ

(3) ส่วนประสานงาน มีหน้าที่บูรณาการในการวางแผน อำนวยการ ประสานการปฏิบัติและกำกับดูแลงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับงานด้านความมั่นคงของชาติในมิติต่าง ๆ ได้แก่ ด้านยาเสพติด คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง การก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ ความมั่นคงพิเศษ

(4) หน่วยปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ มีหน้าที่วางแผน อำนวยการ ประสานงานและดำเนินการตามนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงภายใน

โครงสร้างองค์การมีลักษณะการรวมอำนาจสูง ซึ่งองค์การมีความซับซ้อนอย่างมาก ภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติตาม โดยอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจอยู่ที่นายกรัฐมนตรีเป็นสำคัญ โดยองค์การยังประกอบด้วยหน่วยปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ตามแต่ละจังหวัด และศูนย์ประสานการปฏิบัติ ขณะที่บุคลากรระดับปฏิบัติการขาดแรงจูงใจ การปฏิบัติงานของทุกฝ่ายสามารถติดตามและตรวจสอบได้ เนื่องจากมีความเป็นทางการและส่วนกลางได้มีการกำหนดมาตรฐานที่ชัดเจน

7) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติภารกิจโดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพสังคมเป็นสำคัญ นั่นคือ การพัฒนาคนและสังคมให้มีคุณภาพและมีภูมิคุ้มกัน โดยประกอบ 7 กรม/สำนักงาน ได้แก่ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กรมกิจการเด็กและเยาวชน กรมกิจการผู้สูงอายุ กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ สำนักงานรัฐมนตรี และสำนักงานปลัดกระทรวง อีกทั้งยังประกอบด้วย 3 องค์การภายใต้การกำกับดูแล ได้แก่ การเคหะแห่งชาติ สำนักงานธนานุเคราะห์ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)

องค์การมีกฎเกณฑ์และระเบียบต่าง ๆ สำหรับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ขณะที่เจ้าหน้าที่รัฐทุกคนสามารถปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี สอดคล้องกับสังคมและวัฒนธรรมในแต่ละพื้นที่ แต่การกระจายอำนาจไปยังแต่ละองค์การย่อยในแต่ละพื้นที่นี้ทำให้การบริหารงานเกิดความคล่องตัวมากขึ้น

ทุกองค์การจำเป็นต้องอาศัยความชำนาญตามความถนัดของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยการปฏิบัติงานในพื้นที่ของแต่ละจังหวัดได้ยึดถือการปฏิบัติงานตามกระบวนการเป็นสำคัญ แต่ละฝ่ายมีการพึ่งพากันตามลำดับขั้นตอนการปฏิบัติงาน กล่าวคือ ถ้าการปฏิบัติงานของฝ่ายใดชะงักงันก็จะส่งผลกระทบต่อขั้นตอนการปฏิบัติงานลำดับอื่นในภายหลัง เช่น ระยะเวลาที่ต้องเลื่อนไป โครงสร้างจึงมีความซับซ้อนตามแนวนอน จากสภาพการณ์ดังกล่าว จึงได้มีการกำหนดมาตรฐานและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่ค่อนข้างชัดเจน เช่น ทีมงานสหวิชาชีพ

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ถือเป็นองค์การภาครัฐที่มีขนาดใหญ่และมีความซับซ้อนสูง จัดแบ่งงานเป็นไปตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านภายใต้กฎเกณฑ์การปฏิบัติงานด้วยบริบทหรือสภาพแวดล้อมที่คงที่ ลักษณะที่มีความซับซ้อนสูงนี้เอง จึงทำให้การปฏิบัติงานต้องเป็นไปตามลำดับขั้นตอน

รัฐบาลให้ความสำคัญกับการปฏิบัติงานในพื้นที่ แม้จะอยู่ห่างไกลจากส่วนกลางเพียงใดก็ตาม เพราะฉะนั้นเจ้าหน้าที่รัฐส่วนกลางและในพื้นที่จึงได้มีการจัดทำระบบการทำงานร่วมกัน โดยแต่ละฝ่ายจะมีการประสานงานและรายงานการปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่เป็นประจำทุกเดือน อีกทั้งรัฐบาลยังให้การสนับสนุนและความร่วมมือในการปฏิบัติงานของแต่ละพื้นที่ ซึ่งจะทำให้ข้อมูลในการปฏิบัติงานและการติดตามผลมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ดังนั้น เจ้าหน้าที่รัฐที่ในพื้นที่จึงไม่อาจหละหลวมหรือนิ่งเฉยต่อปัญหาของชาวโรฮีนจาได้

4.2.5.2 การปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างองค์การ เนื่องจากความซับซ้อนในปัญหาต่าง ๆ ขององค์การ ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด และการพัฒนาโครงสร้างองค์การ จึงทำให้แต่ละองค์การได้มีการปฏิบัติงานระหว่างองค์การร่วมกัน

1) การใช้ระบบคณะกรรมการในการปฏิบัติงานร่วมกัน โดยจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ประกอบด้วยผู้บริหารสูงสุดของ

องค์การที่เกี่ยวข้องในด้านความมั่นคง (เช่น สำนักข่าวกรองแห่งชาติ กระทรวงกลาโหม) องค์การกลางประสานงาน (เช่น กระทรวงการต่างประเทศ) และองค์การที่เกี่ยวข้องกับกฎระเบียบใน การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ (อาทิ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน) ตลอดจนองค์การที่เกี่ยวกับด้านงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งประกอบด้วยกรมบัญชีกลาง และสำนักงบประมาณ

ทั้งนี้ ภายใต้ความร่วมมือขององค์การที่เกี่ยวข้องทั้งหมดต่างร่วมมือกันดำเนินการแก้ปัญหาชาวโรฮีนจา คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นมานี้ต่างมีหน้าที่ปฏิบัติงานและรับผิดชอบดูแลชาวโรฮีนจาที่กำลังรอการส่งตัวกลับไปยังประเทศบ้านเกิดและประเทศที่สาม ซึ่งเป็นลักษณะการปฏิบัติงานที่เชื่อมโยงกันระหว่างการบริหารงานส่วนกลางและในระดับพื้นที่ ขณะเดียวกันทุกองค์การก็ให้ความร่วมมือจัดตั้งคณะกรรมการในการขับเคลื่อนและปรับแก้กฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานและไม่สอดคล้องกับหลักการสากลในด้านสิทธิมนุษยชน

ความต้องการของแต่ละฝ่ายจะถูกนำเข้ามาพิจารณาร่วมกัน โดยคณะกรรมการมีอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ขณะที่การดำเนินการในแต่ละขั้นตอนกลับไม่มีบุคคลใดมีอำนาจหน้าที่โดยตรง บทบาทของคณะกรรมการจึงเท่ากับเป็นที่ปรึกษาและผู้ประสานงานกลางในการแลกเปลี่ยนข้อมูลของแต่ละองค์การร่วมกันเท่านั้น

องค์การภาครัฐได้มีการใช้ระบบคณะกรรมการในการปฏิบัติงานร่วมกันด้วยการเสนอและทบทวน เพื่อจัดทำกฎหมายให้เท่าทันกับยุคสมัยและสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนสากล ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงจำเป็นต้องร่วมกันปรึกษาหารือ เพื่อการปรับปรุงกฎหมายให้สามารถนำไปบังคับใช้ได้ตลอดทั้งกระบวนการและครบทุกมิติ ดังนั้น การปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างองค์การ จึงถือเป็นการบูรณาการการปฏิบัติงานของภาครัฐ เพื่อให้กระบวนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐไม่สวนทางหรือขัดแย้งกันเอง ความร่วมมือดังกล่าวนี้ ได้รับการสนับสนุนโดยรัฐบาล นับเป็นการให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาของชาวโรฮีนจาอย่างต่อเนื่องและจริงจัง จึงทำให้เจ้าหน้าที่รัฐมีความรู้สึกยินดีที่จะปฏิบัติงานตามมา

ความร่วมมือในสมาคมอาเซียนในการจัดตั้งคณะกรรมาธิการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Inter-Governmental Commission on Human Rights: AICHR) ซึ่งปัญหาสิทธิมนุษยชนของชาวโรฮีนจาที่เกิดขึ้นนี้ ประเทศสมาชิกในสมาคมอาเซียนต่างให้ความสำคัญและร่วมมือกันกดดันรัฐบาลเมียนมาในการยอมรับชาวโรฮีนจาเป็นพลเมืองตามกฎหมาย เพื่อไม่ให้ปัญหาลุกลามไปทั่วภูมิภาคนี้ รัฐบาลเมียนมาจึงต้องพยายามหาทุกวิถีในการแก้ปัญหาภายในประเทศภายใต้การจับตามองของนานาชาติ

2) การปฏิบัติงานร่วมกันในลักษณะขององค์การเครือข่าย โดยในแต่ละพื้นที่ของประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองในแต่ละภูมิภาค บ้านพักเด็กและครอบครัว รวมถึงสาธารณสุขจังหวัด แม้จะมิได้ทำการจัดตั้งองค์การขึ้นมาใหม่ แต่เป็นการใช้กลไกการทำงานขององค์การที่มีอยู่แต่เดิมในลักษณะของเครือข่ายเชื่อมโยงกัน เพื่อเป้าหมายในการแก้ปัญหาสิทธิมนุษยชนของชาวโรฮีนจาที่ทุกองค์การที่เกี่ยวข้องกำลังเผชิญร่วมกัน ทั้งนี้ ลักษณะการทำงานอาจเป็นไปในรูปแบบไม่เป็นทางการ เหมือนลักษณะของมิตรที่ปรารถนาดีต่อกัน ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าวนี้ เจ้าหน้าที่รัฐของแต่ละองค์การต่างเข้าใจและปฏิบัติตามเป้าหมายเดียวกัน

การปฏิบัติงานขององค์การภาครัฐยังเป็นลักษณะเครือข่ายร่วมกับนานาชาติ โดยเฉพาะมาเลเซียและอินโดนีเซียที่เป็นประเทศเป้าหมายปลายทางสำคัญของชาวโรฮีนจา รวมถึงประเทศอื่น ๆ อาทิ ปากีสถาน บังคลาเทศ ฟิลิปปินส์ อิหร่าน สหรัฐอเมริกา ขณะเดียวกันองค์การภาครัฐยังได้ร่วมมือปฏิบัติงานเป็นเครือข่ายกับองค์การระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ และสำนักงานองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน ส่งผลให้เจ้าหน้าที่รัฐทั้งในส่วนกลางและตามแต่ละพื้นที่เข้าใจและยอมรับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายมากขึ้น

การปฏิบัติงานร่วมกันในลักษณะขององค์การเครือข่ายนี้ ยังเป็นการร่วมกันติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติงานร่วมกัน บางครั้งที่การทำงานเป็นไปในรูปแบบไม่เป็นทางการ อาจทำให้เกิดกรณีการปกปิดข้อมูลหรือข้อผิดพลาดในการปฏิบัติงานได้ ส่งผลกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกละเลยไป ตามคำให้สัมภาษณ์ของนางสาวเกศริน เตียวสกุล (สัมภาษณ์, 17 มีนาคม 2558) ในการอธิบายถึงการติดตามการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ โดยกล่าวว่า

> ...เพื่อทำการประเมินผลนั้น ข้อมูลส่วนหนึ่งจากการสอบถาม สังเกตการปฏิบัติงานจากเจ้าหน้าที่ แต่เราเองก็ไม่รู้ว่า แท้จริงแล้วอาจมีการปกปิดข้อมูลด้วยก็ได้ และบางครั้ง พบว่าเมื่อเจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติงานไม่ถูกต้อง อาจเพราะความไม่รู้ในช่วงก่อนหน้านี้ ที่ชาวชาวโรฮีนจาเข้ามามากผิดปกติ เจ้าหน้าที่รัฐที่ร่วมงานกันในพื้นที่ร่วมกันปกปิดการกระทำ...แต่คิดว่า เมื่อเราและรัฐบาลอธิบายความชัดเจนมากขึ้น และรัฐบาลพยายามปราบปรามขบวนการค้ามนุษย์ เชื่อว่า เจ้าหน้าที่รัฐคงปรับปรุงการปฏิบัติงาน แต่ก็ไม่อาจวางใจได้ทั้งหมด อาจมีการปกปิดข้อมูล อย่างที่ทราบกัน เจ้าหน้าที่รัฐเองบางคนอาจเข้าไปพัวพันในเรื่องการนำพาเข้ามา...

การปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างองค์การของแต่ละประเทศก็ได้รับอิทธิพลจากการเคลื่อนไหวและแรงสนับสนุนทางการเมือง ซึ่งจะเห็นได้ว่า การเมืองของทั้งเมียนมา มาเลเซียและไทย ล้วนกำลังอยู่ในสภาพการณ์แห่งการเปลี่ยนแปลง ที่เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานระหว่างประเทศร่วมกัน เพราะการเคลื่อนไหวทางการเมืองย่อมส่งผลกระทบต่อระยะเวลาในการตัดสินใจและการลำดับความสำคัญของปัญหา ขณะเดียวกันปัญหาชาวโรฮีนจานี้อาจกลายเป็นเรื่องที่รัฐบาลของแต่ละประเทศมิได้ให้ความสำคัญเท่ากับเรื่องการรักษาอำนาจของรัฐบาล ในทางตรงกันข้าม หากการเมืองดำเนินไปด้วยความราบรื่นและไม่มีอุปสรรคหรือข้อขัดแย้งเกิดขึ้น เป็นไปตามระบอบการปกครอง การแก้ปัญหาชาวโรฮีนจาก็จะสามารถดำเนินตามการเจรจาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศที่ประกาศไว้ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้

องค์การภาครัฐที่เกี่ยวข้องแต่ละแห่งต่างประสบปัญหาขาดแคลนงบประมาณประกอบกับกรอบระยะเวลาการอยู่อาศัยของชาวโรฮีนจาที่ไม่ชัดเจนนี้เอง จึงส่งผลกระทบต่อแนวคิดของเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ในการดำเนินการหรือปฏิบัติดูแลกับชาวโรฮีนจาด้วยหลักสิทธิมนุษยชน ดังเสียงสะท้อนของนางปราณี เย็นละออง (สัมภาษณ์, 22 มิถุนายน 2558) ที่อธิบายว่า

> ...แม้ทุกคนเข้าใจถึงเป้าหมายและยอมรับการดำเนินการ โดยทั่วไปองค์การในแต่ละพื้นที่ก็มีภารกิจต้องดูแลผู้ยากไร้อื่น การดูแลชาวโรฮีนจาที่ไม่มีกำหนดเวลาแน่นอน เหมือนกับการสูญเสียงบประมาณจากภาครัฐ ทำให้ผู้ยากไร้คนอื่นต้องเผชิญปัญหาขาดแคลนตามไปด้วย ขณะที่เจ้าหน้าที่พยายามดูแลทางจิตใจและอื่น ๆ เป็นอย่างดี รัฐบาลต้องไม่ปัดภาระทั้งหมดให้แก่เจ้าหน้าที่ในพื้นที่เพียงอย่างเดียว...

ทุกฝ่ายจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในการช่วยเหลือชาวโรฮีนจา เพื่อให้แนวทางการดำเนินการเป็นไปในทิศทางเดียวกันผ่านการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ภายใต้วัตถุประสงค์และเป้าหมายที่เจ้าหน้าที่รัฐต่างเข้าใจเหมือนกัน

4.2.6 เงื่อนไขทางการเมือง

สถานการณ์ทางการเมืองย่อมมีอิทธิพลต่อการดำเนินนโยบายและการให้ความสำคัญในการแก้ปัญหาชาวโรฮีนจานี้ จะเห็นได้ว่า การเมืองการปกครองของเมียนมา มาเลเซียและไทย ต่างมีลักษณะที่แตกต่างกัน สามารถลำดับเส้นทางจากจุดเริ่มต้นไปยังเป้าหมายปลายทาง ในขณะที่ประเทศต้นทาง คือ เมียนมาซึ่งกำลังเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองการปกครอง เพื่อก้าวไปสู่ระบอบ

ประชาธิปไตยโดยมีตัวแทนมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แตกต่างจากระบอบประชาธิปไตยของมาเลเซียที่เป็นปลายทางอย่างสิ้นเชิง แม้จะมีตัวแทนมาจากการเลือกตั้งก็ตาม แต่มีลักษณะอำนาจเป็นแบบกึ่งผูกขาด ขณะที่ไทยเป็นประเทศกลางทางก็กำลังเปลี่ยนผ่านระบบอำนาจ เพื่อการปฏิรูปไปสู่ระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง ภายหลังจากเกิดเหตุการณ์รัฐประหารขึ้นเมื่อกลางปี พ.ศ. 2557 ทำให้สถานการณ์ความวุ่นวายที่เกิดขึ้นตลอดระยะเวลา 10 ปีได้บรรเทาลง

4.2.6.1 การเคลื่อนไหวทางการเมือง

1) เมียนมา รัฐบาลเมียนมาถือว่า ชาวโรฮีนจาเป็นชาวบังคลาเทศที่หลบหนีเข้าเมืองมาอย่างผิดกฎหมาย ตั้งแต่เมียนมาตกอยู่ภายใต้อาณานิคมของจักรวรรดินิยมอังกฤษ รัฐบาลเมียนมาจึงได้ดำเนินมาตรการหลายด้านอย่างเป็นระบบ เพื่อปฏิเสธความเป็นพลเมืองให้กับชาวโรฮีนจา โดยจะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 สถานการณ์ความขัดแย้งที่เริ่มต้นจากชุมชนชาวเมียนมาพุทธและชาวโรฮีนจาที่อาศัยบริเวณใกล้เคียงกันในรัฐยะไข่ จนกระทั่งลุกลามทำให้ชุมชนมุสลิมชาติพันธุ์อื่นในรัฐเดียวกันนี้ กลายเป็นเป้าหมายในการสังหาร ก่อการจลาจล และเผาบ้านเรือนด้วยเช่นกัน ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวนี้ มีรูปแบบใกล้เคียงกับวิธีการที่รัฐบาลและเจ้าหน้าที่รัฐเมียนมาจัดการกับกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง มอญ และคะฉิ่น ตลอดระยะเวลาสองศตวรรษที่ผ่านมา (Human Rights Watch, 2012, p. 23; International Crisis Group, 2013, p. 4; Shaw, 2013, p.188) ขณะเดียวกันชาวโรฮีนจาที่ยังคงพักอยู่ในรัฐยะไข่จำเป็นต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดที่รัฐบาลเมียนมาได้บัญญัติไว้ ดังนี้

(1) การจำกัดเสรีภาพในการเดินทาง ชาวโรฮีนจาจะอยู่ได้ในบริเวณหมู่บ้านของตนเอง ไม่สามารถเดินทางไปนอกเหนือจาก 3 เมืองในรัฐยะไข่ที่รัฐบาลกำหนดไว้ โดยต้องขออนุญาตและจ่ายค่าธรรมเนียมสำหรับการเดินทางให้แก่เจ้าหน้าที่หากต้องการออกจากพื้นที่ ด้วยการถูกจำกัดสิทธิดังกล่าว ทำให้พวกเขามีสถานภาพความเป็นอยู่ที่ย่ำแย่ เนื่องจากไม่สามารถหางานทำหรือค้าขายอย่างต่อเนื่องได้ ตลอดจนชาวโรฮีนจาส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงการศึกษา หรือบริการทางสาธารณสุข

(2) การบังคับใช้แรงงาน ชาวโรฮีนจามักถูกบังคับใช้แรงงาน โดยต้องอุทิศเวลา 1 วันต่อสัปดาห์ เพื่อทำงานให้กับโครงการต่าง ๆ ของกองทัพและรัฐบาล และอีก 1 คืน ในการทำหน้าที่เฝ้าเวรยามในพื้นที่

(3) การถูกยึดพื้นที่ทำกิน ชาวโรฮีนจาต้องสูญเสียพื้นที่เพาะปลูกมากมาย เนื่องจากถูกรัฐบาลทหารเมียนมายึดที่ดินให้ชาวพุทธจากพื้นที่อื่น ๆ ที่มาตั้งถิ่นฐานใหม่ พื้นที่บางส่วนถูกนำไปขยายพื้นที่ค่ายทหารของรัฐ เช่นเดียวกับคำบอกเล่าของนางมาเรียม

(สัมภาษณ์, 16 กุมภาพันธ์ 2558) ซึ่งที่เล่าผ่านล่ามว่า “แม้เราจะมีที่ดินบางส่วน แต่ผลผลิตที่ได้มาจากการทำกินถูกยึด ทำนาได้ต้องแบ่งให้รัฐ 3 ต่อ 1”

(4) การจำกัดเสรีภาพในการก่อตั้งครอบครัว ชาวโรฮีนจาจะไม่สามารถแต่งงานได้ หากไม่ได้รับอนุญาตจากกองกำลังรักษาความมั่นคงตามชายแดนนาซากัต (Nazakat Border) โดยอาจต้องใช้เวลาถึง 2 ปี หรือมากกว่านั้น ซึ่งมักมีการติดสินบนเข้ามาเกี่ยวข้อง และหากได้รับอนุญาตให้แต่งงานจะต้องลงนามในข้อตกลงว่าจะไม่มีลูกเกิน 2 คน

อุปสรรคต่อการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยของเมียนมาขณะนี้ คือ ปัญหาชาวโรฮีนจาที่กำลังกลายเป็นปัญหาของสมาคมอาเซียน ทั้งประเทศไทยและมาเลเซียกำลังผลักดันชาวโรฮีนจาไปยังประเทศที่สาม เนื่องจากรายงานประจำปีของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริการะบุว่า ปัญหาการลักลอบค้ามนุษย์ในประเทศเมียนมาเป็นปัญหาหลักกอปรกับการที่รัฐบาลเมียนมาไม่สามารถทำการสอบสวน ดำเนินคดีหรือลงโทษเจ้าหน้าที่รัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับขบวนการค้ามนุษย์ได้ ชาวโรฮีนจาที่ต้องการมีชีวิตใหม่จึงจำเป็นต้องอาศัยขบวนการค้ามนุษย์หลบหนีออกนอกประเทศ แม้ว่า คำกล่าวของอดีตผู้นำรัฐบาลเมียนมาจะแสดงออกถึงความพยายามและไมตรีต่อกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ แต่ในทางปฏิบัติ กลับพบว่า ไม่ได้เป็นดังที่กล่าวข้างต้น รัฐบาลยังคงปฏิเสธที่จะให้สัญชาติแก่ชาวโรฮีนจาจนถึงทุกวันนี้ ดังจะเห็นได้จากท่าทีของรัฐบาลในปี พ.ศ. 2557 ที่แสดงให้เห็นถึงข้อขัดแย้งและการไม่ยอมรับความแตกต่างทางเชื้อชาติและศาสนาของรัฐบาลเมียนมา นั่นคือ การไม่นับรวมกลุ่มต่าง ๆ ที่มีความแตกต่างทางชาติพันธุ์และศาสนาอื่นที่นอกเหนือจากชาวพุทธเมียนมาเป็นประชากรของประเทศในการสำรวจสำมะโนประชากร เหตุการณ์ดังกล่าวนี้ พบว่า ประชากรประมาณ 6 ล้านคนที่เป็นกลุ่มคนต่างเชื้อชาติและศาสนาที่ไม่ถูกนับสำรวจในครั้งนี้ ซึ่งรวมถึงชาวโรฮีนจาด้วยเช่นกันที่รัฐบาลจะไม่ให้สิทธิความเป็นเมียนมาเหมือนกับที่ผ่านมา และยังทำการห้ามลงทะเบียนสำรวจ จึงเป็นผลให้ชาวยะไข่คว่ำบาตรและไม่เข้าร่วมการสำรวจสำมะโนประชากร จนกระทั่งรัฐบาลได้มีคำสั่งให้ระบุว่า ชาวโรฮีนจาถือเป็นชาวเบงกาลี เพื่อจำแนกว่าเป็นกลุ่มคนที่อพยพมาจากบังคลาเทศ ซึ่งถือเป็นการลักลอบเข้าเมืองมาอย่างผิดกฎหมาย จึงทำให้ชาวยะไข่ยุติการคว่ำบาตรและเข้าร่วมการสำรวจในครั้งนั้น จากทั้งหมดนี้ ได้สร้างความไม่พอใจให้กับชาวโรฮีนจาและชาวเมียนมาพุทธ โดยชาวโรฮีนจาไม่พอใจเนื่องจากการไม่ได้รับสิทธิความเป็นพลเมืองเมียนมา แต่ยังถือเป็นกลุ่มคนที่เข้าเมืองมาอย่างผิดกฎหมาย นำไปสู่การฝ่าฝืนคำสั่งและเขียนข้อความท้าทายรัฐบาล ขณะที่ชาวพุทธในประเทศไม่พอใจเนื่องจากคาดว่า ชาวโรฮีนจาจะนำสิทธิจากการรับรองไปใช้เรียกร้องตามกฎหมายและชาวพุทธเหล่านั้นต่างร่วมกันทำการโจมตีลอบทำร้ายหน่วยบรรเทาทุกข์ต่างชาติที่อยู่ฝ่ายเดียวกับชาวโรฮีน

จา นอกจากนี้ ชาวเมียนมาพุทธยังทำการขู่คว่ำบาตรการสำรวจของหน่วยงานต่างชาติที่เข้ามาในประเทศ

ก่อนการเลือกตั้งของชาวเมียนมาเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558 Aung San Suu Kyi ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักต่อการไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือการไม่แสดงจุดยืนต่อการล่วงละเมิดที่ชาวโรฮีนจาต้องเผชิญ ดังที่เคยให้สัมภาษณ์นิตยสารไฟแนนเชียลไทมส์ (Financial Times) ว่า “เรายึดถือหลักการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนตามคำประกาศของสหประชาชาติ โดยพยายามอย่างเต็มที่ในการเสริมสร้างความปรองดองระหว่างชนกลุ่มน้อยในประเทศ เพื่อไม่ให้ช่องว่างขยายกว้างขึ้นไปมากกว่านี้” ตลอดจนการไม่ตอบคำถามใดๆ กับสำนักพิมพ์ฮัฟฟิงตันโพสต์ (Huffington Post) การแสดงความคิดเห็นและท่าทีที่สร้างความคลุมเครือหรือไม่แสดงจุดยืนหนักแน่นต่อความรุนแรงที่ชาวโรฮีนจากำลังเผชิญ ส่งผลให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงไม่ว่าจะมาจากนักการทูต สื่อสำนักต่าง ๆ นักเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิที่ล้วนต่างผิดหวังกับปฏิกิริยาที่ปรากฏดังกล่าว อีกทั้งการเลือกตั้งที่ผ่านมา ชาวโรฮีนจาไม่มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งและไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงได้ เหมือนกับการเลือกตั้งซ่อมในปี พ.ศ. 2555 และก่อนหน้านี้ ตลอดจนไม่สามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ แสดงให้เห็นถึงการถูกปฏิเสธตัวตนของพวกเขาโดยรัฐบาลเมียนมาอย่างชัดเจน นอกจากนี้ กลุ่มอนุรักษ์นิยมมะบะธะ (Mabatha) ยังมีการก่อกวนและสร้างความเสียหายให้กับชาวโรฮีนจามาโดยตลอด และเมื่อกลางปี พ.ศ. 2559 Aung San Suu Kyi รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและที่ปรึกษารัฐบาลได้ทำการแนะนำให้ทูตของประเทศต่าง ๆ ประจำเมียนมาเลิกใช้คำว่า โรฮีนจา ในการเรียกชนกลุ่มน้อยไร้รัฐชาวมุสลิม แต่ให้เรียกว่า เบงกาลี (Bengali) เพื่อสะท้อนว่า เป็นคนลักลอบเข้าเมืองมาจากประเทศบังคลาเทศ

นอกจากนี้ ตลอดระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมา เจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่พยายามทำการสำรวจประชากรชาวมุสลิมในรัฐยะไข่ แต่ไม่เคยประสบความสำเร็จ ประกอบกับรัฐบาลเมียนมายังตั้งข้อสงสัยกับชาวโรฮีนจาบางคนที่อาจเข้าร่วมกับกลุ่มมุสลิมหัวรุนแรงในบังคลาเทศในการต่อสู้เพื่อเรียกร้องเอกราชจากรัฐบาลเมียนมา ซึ่งชาวโรฮีนจาเหล่านี้อาจมีความเชื่อมโยงกับกลุ่มก่อการร้ายระหว่างประเทศตะวันออกกลาง ขณะที่รัฐบาลบังคลาเทศก็ไม่ต้อนรับชาวโรฮีนจา แต่รัฐบาลเมียนมากลับมองว่า การมีสายสัมพันธ์ทางวัฒนธรรมระหว่างชาวโรฮีนจาและประชาชนในบังคลาเทศเป็นสิ่งที่สุ่มเสี่ยงและอันตรายต่อความมั่นคงของเมียนมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสูญเสียอำนาจทางการเมืองและเอกลักษณ์ทางชาติพันธุ์ เพราะฉะนั้นรัฐบาลเมียนมาจึงนิ่งเฉยต่อการยับยั้งหรือห้ามปรามการปะทะกันระหว่างชาวพุทธและชาวโรฮีนจา ตลอดจนไม่ดำเนินการใดๆ กับเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำการกดขี่ข่มเหงชาวโรฮีนจา ซึ่งอาจเป็นชนวนสำคัญทางการเมืองระหว่าง

ประเทศที่แสดงออกถึงความไม่จริงใจในการร่วมมือแก้ปัญหาชาวโรฮีนจา การแก้ปัญหานี้จึงไม่อาจหวังเพียงแค่การดำเนินการของรัฐบาลเมียนมาอย่างเดียวเท่านั้น แต่ต้องอาศัยแรงกดดันจากนานาชาติทั่วโลก เพื่อป้องกันมิให้ปัญหาบานปลายไปสู่การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์

2) มาเลเซีย การเมือง เศรษฐกิจ และชาติพันธุ์ ต่างมีลักษณะพึ่งพิงกัน โดยพรรคการเมืองจะทำหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์และสถานะเฉพาะกลุ่มของตนเอง รัฐบาลนำโดยนายกรัฐมนตรี Najib Razak ที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน กำลังฝ่าฟันวิกฤติทางการเมืองและการเคลื่อนไหวจากประชาชน โดยรัฐบาลปัจจุบันได้กำหนดนโยบายความมั่นคงดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินยุทธศาสตร์ทางการเมืองโดยยึดถืออาเซียนเป็นหลักในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจ เพื่อให้มีการรับรองและปฏิบัติอย่างจริงจังที่จะให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเป็นดินแดนที่เป็นกลางและสันติสุข

(2) แสวงหามิตรประเทศที่มีศักยภาพทางทหารอย่างเพียงพอที่จะป้องปรามการกระทำใดๆ อันจะกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของมาเลเซียตลอดจนการเตรียมกองทัพให้ทันสมัยมีอานุภาพเพียงพอที่จะป้องกันประเทศในระยะต้นก่อนการช่วยเหลือจากมิตรประเทศ

(3) พัฒนากองทัพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกองกำลังภาคพื้นดินให้เข้มแข็ง เน้นขีดความสามารถในการทำสงคราม เพื่อป้องกันการรุกรานจากศัตรูภายนอก

(4) ปรับปรุงกองกำลังทางเรือให้สามารถป้องกันการแทรกซึม และการยกพลขึ้นบก ตลอดจนปราบปรามการลักลอบการค้าของหนีภาษี และการลักลอบทำประมง

แต่ทว่า นับเป็นเวลากว่า 10 ปีแล้ว ที่ชาวมาเลเซียได้มีการร่วมชุมนุมใหญ่ประท้วงขับไล่นายกรัฐมนตรี ที่รู้จักกันว่า การชุมนุมเบอร์เซะห์ (Bersih) ซึ่งนับเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทางการเมือง ตลอดจนส่งผลกระทบต่อการพัฒนาด้านอื่น ๆ ตามมา โดยเฉพาะเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งผู้ชุมนุมต่างต้องการเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรี Najib Razak ได้เปิดเผยและแสดงความรับผิดชอบด้วยการลาออกจากตำแหน่ง ด้วยสาเหตุจากการรั่วไหลของเงินโครงการช่วยเหลือประชาชน 1 มาเลเซีย (Bantuan Rakyat 1 Malaysia) รวมทั้งปัญหาการบริหารจัดการระบบภาษีสินค้าและบริการ (Goods and Services Tax: GST) ที่เป็นการเพิ่มภาระให้แก่ประชาชน และที่สำคัญพฤติกรรมการทุจริตจากโครงการลงทุนเพื่อการพัฒนามาเลเซีย (1 Malaysia Development Berhad: 1MDB) จึงทำให้เกิดการเรียกร้องให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมา เพื่อดำเนินการสอบสวนในเรื่องนี้

การเคลื่อนไหวทางการเมืองย่อมส่งผลกระทบต่อสภาพสังคมและเศรษฐกิจภายในประเทศ สาเหตุจากความไม่ชัดเจนที่เกิดขึ้นอาจสร้างความไม่เชื่อมั่นในการลงทุนต่อนักธุรกิจทั้งในและต่างประเทศ รวมถึงภาพลักษณ์การชุมนุมประท้วงที่เกิดขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจการท่องเที่ยวตามมาเช่นกัน กอปรกับภาวะเศรษฐกิจโลกที่ซบเซาลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาพเศรษฐกิจของมาเลเซียในปี พ.ศ. 2557 และ พ.ศ. 2558 มีอัตราการขยายตัวลดลงอย่างชัดเจนอยู่ที่ร้อยละ 6.3 และ 4.8 ตามลำดับ และคาดว่า อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศจะมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง (กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ, 2558) ซึ่งขัดแย้งกับวิสัยทัศน์ 2020 ที่มุ่งเน้นการพัฒนาประเทศอย่างรอบด้าน ขณะที่ความเปราะบางทางการเมืองยังเป็นที่สนใจของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคอาเซียนนี้เนื่องด้วยความเชื่อมโยงทางภูมิรัฐศาสตร์ระหว่างกัน ซึ่งกลไกทางการเมืองในระบบรัฐสภาไม่อาจแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้ อีกทั้งการเคลื่อนไหวทางการเมืองนี้ยังทำให้ประเด็นการพิจารณารับชาวโรฮีนจาเข้าประเทศมาพักพิงเพื่อเป็นแรงงานไร้ฝีมือในการช่วยพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในรัฐปีนังถูกเลื่อนออกไปอย่างไม่มีกำหนด ส่งผลกระทบต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจที่อาจต่ำกว่าแผนพัฒนาประเทศที่กำหนดไว้

3) ไทย ขณะที่ประเทศกำลังเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองที่กำลังเข้าสู่ระยะหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญ แต่รัฐบาลชุดปัจจุบันภายใต้การนำของพล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ก็ยังคงยืนยันที่จะดำเนินการต่อชาวโรงฮิงญาในสถานะผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย ไม่ใช่สถานะของผู้ลี้ภัย โดยได้ทำการกำชับให้ภาครัฐทุกหน่วยงานดูแลด้วยมนุษยธรรมแก่ผู้ลักลอบข้ามแดนทุกเชื้อชาติ ขณะที่ทุกคนต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมตามกฎหมายของประเทศไทย เพื่อดำเนินการส่งกลับไปยังประเทศมาตุภูมิหรืออาจส่งต่อไปยังประเทศที่สาม และยืนยันที่จะไม่จัดตั้งศูนย์พักพิงหรือค่ายลี้ภัยภายในประเทศไทย เนื่องจากไทยเคยได้รับประสบการณ์มาแล้ว เพราะท้ายสุดภาระค่าใช้จ่ายทั้งหมดจะกลายเป็นหน้าที่ของประเทศไทย ซึ่งหมายถึงภาระของทุกคน ดังคำยืนยันของพล.ต.ต.ภาคภูมิ สัจจพันธุ์ (สัมภาษณ์, 2 มิถุนายน 2558) ที่กล่าวว่า “ไทยเคยมีประสบการณ์มาแล้วในการช่วยเหลือให้ที่พักชั่วคราวแก่เพื่อนบ้าน เป็นเวลา 30 กว่าปี ซึ่งถือเป็นเงินภาษีของประชาชน ขณะที่คนไทยก็จำเป็นต้องพัฒนาเศรษฐกิจประเทศและความเป็นอยู่ของผู้คนในสังคม รัฐบาลจึงต้องคำนึงถึงภาระงบประมาณเป็นสำคัญ”

4.2.6.2 แรงสนับสนุนทางการเมือง

1) เมียนมา ในปี พ.ศ. 2556 รัฐบาลเมียนมาได้พยายามทำการปฏิรูปการเมือง โดยประธานาธิบดี Thein Sein ได้กล่าวเจรจากับประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา Barack

Obama โดยสรุปว่า "... เมียนมากำลังปฏิรูปประเทศ ดังนั้น เมียนมาต้องสร้างเอกภาพให้ทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วมมากขึ้น การแบ่งแยกและการใช้ความรุนแรงระหว่างชาติพันธุ์และศาสนาต้องจบลง ผู้กระทำผิดทั้งหมดต้องถูกลงโทษตามกระบวนการยุติธรรมและขอให้นานาชาติสนับสนุนการปฏิรูปนี้..." ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาได้ประกาศสนับสนุนแผนการปฏิรูปเศรษฐกิจและการเมืองเมียนมาอย่างเต็มที่ พร้อมกับได้เรียกร้องให้รัฐบาลเมียนมายุติความรุนแรงต่อชาวโรฮีนจา ทั้งนี้ ผู้นำเมียนมาร้องขอความเข้าใจและการสนับสนุนสูงสุดจากนานาชาติ เพื่อผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อไป

การละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อชาวโรฮีนจา ที่กระทำกันอย่างเป็นระบบและกว้างขวางผ่านการนิ่งเฉยของรัฐบาลเมียนมา ถือเป็นสิ่งที่คุกคามกระบวนการปฏิรูปในประเทศเมียนมา จนอาจกล่าวได้ว่า ชาวโรฮีนจาเป็นชนกลุ่มน้อยที่มีสภาพความเป็นอยู่ที่เลวร้ายที่สุดในเมียนมา ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ชาวโรฮีนจาต้องหนีภัยจากเมียนมาเป็นจำนวนมาก ซึ่งหากพิจารณาเหตุปัจจัยเหล่านี้ ชาวโรฮีนจาจึงควรจะมีสถานะเป็นผู้ลี้ภัย ทั้งนี้ โดยหลักปฏิบัติของนานาชาติแล้ว ผู้ลี้ภัยหรือผู้หนีภัยความตายจะต้องไม่ถูกส่งกลับเพื่อไปเผชิญหน้ากับภาวะความเสี่ยงต่อชีวิต และต้องได้รับการช่วยเหลือคุ้มครองจากประเทศที่เข้าไปลี้ภัยด้วยหลักมนุษยธรรมในฐานะมนุษยชนคนหนึ่ง

เมื่อต้นปี พ.ศ. 2559 ประธานาธิบดี Thein Sein ประกาศยกเลิกสถานการณ์ฉุกเฉินในรัฐยะไข่ หลังบังคับใช้มาเป็นเวลา 3 ปี โดยให้เหตุผลว่า ปัจจุบันไม่มีภัยคุกคามต่อชีวิตประชาชนแล้ว แม้ช่วงเวลาสามปีมานี้ไม่มีเหตุการณ์รุนแรงเกิดขึ้น แต่ชาวโรฮีนจาราว 1.4 แสนคน ที่ยังต้องอยู่ในพื้นที่ควบคุมการเคลื่อนไหวอย่างเข้มงวด และในช่วงกลางปีเดียวกันนี้ ภายหลังจากเกิดสถานการณ์ความขัดแย้งขึ้นมาระหว่างชาวโรฮิงยากับประชาชนในพื้นที่ ท่าทีของรัฐบาลเมียนมาก็มีแนวโน้มเป็นเชิงบวกกับประชาชนในรัฐยะไข่มากขึ้น ซึ่งหมายถึงชาวโรฮีนจาด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นได้ว่า รัฐบาลเมียนมาได้ทำการแต่งตั้งคณะกรรมการสร้างสันติสุขและการพัฒนาในรัฐยะไข่ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนที่มาจากสหประชาชาติ รัฐบาลท้องถิ่นในรัฐยะไข่ และคณะรัฐมนตรีทั้งหมด โดยมี Aung San Suu Kyi เป็นประธานคณะกรรมการดังกล่าว ซึ่งรัฐบาลมีนโยบายที่จะทำงานร่วมกับรัฐบาลท้องถิ่น เพื่อสร้างสันติสุขและกระจายพัฒนาในพื้นที่รัฐยะไข่อย่างมีเสถียรภาพและทั่วถึง ทั้งนี้ Aung San Suu Kyi ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นประธานคณะกรรมการสร้างสันติสุขและการพัฒนาในรัฐยะไข่ หลังเกิดความรุนแรงขึ้นระหว่างชาวโรฮีนจากับประชาชนในท้องถิ่น เพื่อสร้างสันติสุขและการพัฒนาพื้นที่รัฐยะไข่อย่างมีเสถียรภาพ คณะกรรมการดังกล่าวนี้ประกอบด้วย คณะรัฐมนตรีทั้งหมดและผู้แทนจากรัฐบาลท้องถิ่นในรัฐยะ

ไข่ ตลอดจนผู้แทนจากสหประชาชาติ โดยรัฐบาลกลางมีนโยบายทำงานร่วมกับรัฐบาลท้องถิ่น เพื่อกระจายการพัฒนาในพื้นที่ของรัฐยะไข่

นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังได้ทำการผ่อนปรนการคว่ำบาตรต่อเมียนมา พร้อมกับการออกใบอนุญาตทั่วไปให้แก่บริษัทและนักลงทุนที่รวมถึงบริษัทขนาดใหญ่ของเมียนมา เพื่อให้สามารถใช้บริการท่าเรือและท่าอากาศยานของสหรัฐอเมริกาในการขนส่งสินค้า แต่สหรัฐอเมริกายังคงกังวลต่อสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในเมียนมา ด้วยสาเหตุจากความแตกต่างทางศาสนาและชาติพันธุ์ภายในประเทศ

ขณะที่ Aung San Suu Kyi ได้ขอความร่วมมือให้รัฐบาลทุกประเทศเรียกชาวเบงกาลีแทนการเรียกว่า โรฮีนจานั้น สหรัฐอเมริกาปฏิเสธและไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการดังกล่าว และพยายามเน้นย้ำถึงสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกันของทุกคน กล่าวคือ ชาวโรฮีนจามีสิทธิที่จะระบุว่า ตัวเองคือใคร ซึ่งเป็นมุมมองที่แตกต่างกับสหภาพยุโรป ที่จะพยายามหลีกเลี่ยงการใช้คำว่า โรฮีนจา ตามเจตจำนงของรัฐบาลเมียนมา ภายใต้เงื่อนไขความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อบรรเทาแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้น

2) มาเลเซีย Mahathir Mohamad เคยเรียกร้องให้สมาคมอาเซียนจัดประชุมสุดยอดอาเซียนฉุกเฉิน เพื่อถกปัญหาและตำหนิรัฐบาลเมียนมาที่กระทำต่อประชาชนของตนเอง และจากการประชุมฉุกเฉิน 3 ฝ่าย (ได้แก่ มาเลเซีย อินโดนีเซีย และไทย) เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2558 หลังจากประชาคมโลกกดดันอย่างหนัก ทำให้รัฐบาลมาเลเซียร่วมกับอินโดนีเซียตัดสินใจยุติมาตรการผลักดันเรือของผู้อพยพ พร้อมกับเสนอให้ความช่วยเหลือโดยส่งเรือกองทัพเรือออกไปช่วยเหลือชาวโรฮีนจาที่อยู่ในเรือกลางทะเลประมาณ 7,000 คน เพื่อขึ้นฝั่งมาพักอาศัยในสถานที่พักพิงชั่วคราวของทั้งสองประเทศ โดยรัฐบาลมาเลเซียกำหนดเงื่อนไขว่าประชาคมโลกจะต้องรับผิดชอบให้การช่วยเหลือเงินทุนที่จะนำมาเป็นค่าจัดตั้งที่พักพิง ณ เกาะลังกาวี (Langkawi Island) และเครื่องอุปโภคที่จำเป็นในการดำรงชีวิต โดยที่พักพิงนี้สำหรับเพียงแค่ผู้คนที่อยู่ในทะเล ณ เวลานั้น ระบุเวลาจำกัดพักอาศัยได้ไม่เกิน 1 ปี โดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติดำเนินการให้สถานะลี้ภัยให้แก่ชาวโรฮีนจาจากเมียนมา ส่วนชาวบังคลาเทศที่ปะปนมาด้วยจะถูกส่งกลับทันทีหลังจากที่เอกสารเดินที่ออกให้โดยรัฐบาลมาเลเซียแล้วเสร็จ แต่ปลายปีเดียวกันนี้ รัฐบาลมาเลเซียกลับแสดงความต้องการที่จะเปิดศูนย์พักพิงให้แก่ชาวโรฮีนจาที่ลักลอบเข้ามาโดยทางเรือ โดยจะใช้รัฐปีนัง (Penang) เป็นที่ตั้งศูนย์ผู้อพยพ เพื่อให้ชาวโรฮีนจาได้เข้ามาเป็นแรงงานไร้ฝีมือในพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานตามวิสัยทัศน์ที่รัฐบาลกำหนดไว้

3) ไทย รัฐบาลได้สั่งการให้องค์การภาครัฐด้านความมั่นคงจัดหาพื้นที่ควบคุมชาวโรฮีนจาเป็นการชั่วคราวในระหว่างรอเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ตามคำยืนยันของ พล.ต.ท.เดชา บุตรน้ำเพชร (สัมภาษณ์, 21 มิถุนายน 2558) ได้เน้นย้ำถึงการปฏิบัติงานต่อกลุ่มคนที่ลักลอบเข้ามาในประเทศไทย โดยกล่าวว่า

> ... ชาวโรฮีนจาที่อยู่บนเรือปฏิเสธขึ้นฝั่งไทย พวกเขายืนยันความต้องการที่จะเดินทางต่อไปยังมาเลเซีย รัฐบาลสั่งให้ตรวจตรา หากเจอเรือลอยลำในน่านน้ำไทย พวกเราจะถามสภาพเดินทางเป็นอย่างไร และให้เราส่งสิ่งของให้ตามที่พวกเขาต้องการ เพื่อให้เดินทางไปถึงจุดหมายที่ต้องการ ทำหน้าที่ตามหลักมนุษยธรรม...

วิธีการดังกล่าวขัดแย้งกับความคิดเห็นของนายสุรพงษ์ กองจันทึก (สัมภาษณ์, 30 มกราคม 2558) ชี้แจงว่า “การที่ทางการไทยไม่รับโรฮีนจาเข้ามา ขบวนการก็จะยิ่งแอบพาเข้ามา เท่ากับการสนับสนุนกลุ่มคนที่หาผลประโยชน์กับเรื่องนี้ แล้วนำเรื่องความมั่นคงมาอ้าง รัฐบาลต้องดำเนินการอย่างจริงจังและเข้มงวดกับข้าราชการอยู่เรื่อยๆ เป็นประจำ” เพราะฉะนั้นรัฐบาลจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญและดำเนินการกับเรื่องนี้อย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ นายสุรพงษ์ กองจันทึก (สัมภาษณ์, 30 มกราคม 2558) ยังกล่าวเชื่อมโยงถึงรัฐบาลชุดอื่น ๆ ที่ผ่านมา โดยดำเนินการแบบไม่สนใจปัญหาและผลักดันผู้อพยพออกอย่างเดียว โดยมิได้ยึดถือตามกฎหมาย ซึ่งจะทำให้ขบวนการค้ามนุษย์ขยายตัวเพิ่มขึ้น ดังนั้นรัฐบาลไทยจึงจำเป็นต้องยึดหลักปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดควบคู่กับการเคารพหลักสิทธิมนุษยชนเป็นสำคัญ

> ... ทุกรัฐบาลที่ผ่านมาดำเนินนโยบายแบบไม่รู้ไม่เห็น คือ เราไม่รู้ว่ามีชาวโรฮีนจาในประเทศจำนวนเท่าไหร่ ใครเข้ามาบ้าง แต่การผลักดันเป็นการกระทำที่ไม่มีอำนาจตามกฎหมายให้กระทำได้ คือ ที่ผ่านมาทำผิดกฎหมายกัน หากจะดำเนินการตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่รัฐต้องกระทำตามกฎหมายคนเข้าเมือง โดยต้องมีการสอบสวน สืบสวน ทำคดี ซึ่งกำหนดให้ส่งกลับ แตกต่างจากการผลักดัน เพราะการผลักดัน คือ การไม่ใช้กฎหมาย ก็คือ การเอื้อประโยชน์ให้ขบวนการค้ามนุษย์ หากไม่จับ ขบวนการค้ามนุษย์ก็จะเติบโตขึ้น...

รัฐบาลที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งในเวลานี้ การรับฟังเสียงของประชาชนอย่างจริงจัง จึงถือเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องใช้เวลาพอสมควรและมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น จนทำให้ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดอาจรู้สึกว่า รัฐบาลหลงลืมประเด็นเหล่านี้ หรือดำเนินการล่าช้า แตกต่างจากรัฐบาลมาเลเซีย ที่สามารถทำการตัดสินใจได้ทันที เพราะเป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน เพราะฉะนั้นรัฐบาลจึงต้องทบทวนให้รอบคอบถึงการให้พื้นที่พักพิงแก่ชาวโรฮีนจาโดยไม่ผลักดันหรือส่งกลับภายในเวลาอันควร ซึ่งจะก่อให้เกิดภาระแก่ประเทศไทยมากขึ้น ดังนั้นรัฐบาลจึงควรใช้หลักสากลและหลักมนุษยธรรมในลักษณะที่จำกัดหรือกำหนดขอบเขตที่ชัดเจน เนื่องจากประเทศไทยมีประสบการณ์ต่อกรณีเช่นนี้แล้วในการช่วยเหลือเพื่อนบ้าน เพราะหากชาวโรฮีนจาเข้ามาแล้วจะผลักออกยาก และท้ายที่สุดภาระจะตกอยู่ที่ประเทศไทยเป็นหลัก แม้ประเทศไทยจะใช้งบประมาณแผ่นดินเฉพาะในส่วนของเงินเดือนอาสาสมัครก็ตาม

ในระยะสั้น รัฐบาลได้ทำการช่วยเหลือในด้านวิถีความเป็นอยู่ของชาวโรฮีนจาเหล่านั้น โดยไม่ให้เข้ามาอยู่ในประเทศไทย แต่ช่วยอำนวยความสะดวกส่งพวกเขาไปยังประเทศที่สาม สำหรับในระยะยาว รัฐบาลกำลังมุ่งเน้นปราบปรามการค้ามนุษย์อย่างจริงจัง โดยเร่งหาผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกฎหมายไทย จึงทำให้เจ้าหน้าที่รัฐมีความเข้มงวดในการปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจัง ซึ่งในเวลานี้ รัฐบาลได้ประสานงานติดต่อกับทุกประเทศที่เกี่ยวข้องในการร่วมกันหาแนวทางแก้ไขและทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุกฝ่าย เพื่อป้องกันมิให้ปัญหานี้เพิ่มขึ้น อันจะส่งผลกระทบในหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นความมั่นคง การเมืองระหว่างประเทศ มนุษยธรรม และธุรกิจของภาคเอชน รัฐบาลจำเป็นต้องไตร่ตรองอย่างละเอียดรอบคอบ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติและสวัสดิภาพของประชาชนเป็นสำคัญ

เมื่อรัฐบาลพยายามปราบปรามขบวนการค้ามนุษย์อย่างจริงจัง จึงนำมาสู่การออกกฎหมายวิธีพิจารณาคดีการค้ามนุษย์ และพยายามแก้ไขกฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในบางมาตราให้มีผลการบังคับใช้ได้อย่างรัดกุม และกำหนดมาตรการลงโทษที่รุนแรงขึ้นตามสถานการณ์ในยุคปัจจุบัน เพื่อให้ผู้กระทำผิดได้เกรงกลัวต่อข้อกฎหมาย และถือเป็นการปรับปรุงการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐให้ได้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4.2.7 **เงื่อนไขทางสังคมและเศรษฐกิจ**

ตั้งแต่ยุคอดีตจนถึงปัจจุบัน จุดหมายปลายทางของชาวโรฮีนจา คือ การเดินทางเข้าไปยังประเทศมุสลิม เนื่องจากมีความกลมกลืนในด้านศาสนา ความเชื่อ และวิถีชีวิตความเป็นอยู่ ขณะที่ปัจจัยทางเศรษฐกิจก็มีผลต่อการตัดสินใจไปประเทศใดประเทศหนึ่งด้วยเช่นกัน

4.2.7.1 สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากความแตกต่างทางความเชื่อและวัฒนธรรมของผู้คนทั่วไปในสังคมและชาวโรฮีนจา จึงนับเป็นสาเหตุสำคัญในการพยายามหลบหนีออกประเทศ และส่งผลกระทบต่อทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีต่อนโยบาย

1) เมียนมา พระพุทธศาสนา คือ ศาสนาประจำชาติของประเทศ เมียนมา และยังเป็นประเทศที่เกิดภัยธรรมชาติบ่อยครั้ง โดยมีสภาพความเป็นอยู่ที่แออัด ขัดสนและยากจน ผ่านสงครามโลก สงครามการเมือง ตลอดจนผ่านอุดมการณ์สังคมนิยมและรัฐบาลทหาร ความขัดแย้งระหว่างรัฐของชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ กับรัฐบาลกลางที่กำลังดำเนินการแก้ปัญหาร่วมกัน ทั้งเรื่องสิทธิเสรีภาพ รูปแบบโครงสร้างรัฐ และสิทธิการขอแยกตัวออกมาเป็นรัฐอิสระ ท่ามกลางความอดอยากและปัญหาของประชาชนที่กำลังรอการแก้ไขผ่านรัฐบาลอย่างเร่งด่วน ขณะที่รัฐบาลเมียนมากำลังวางแผนการพัฒนาประเทศในทุกพื้นที่ เพื่อให้ประชาชนมีรายได้และประกอบอาชีพสร้างเสริมเศรษฐกิจของประเทศ

เมียนมาจะกลายเป็นสายโซ่ยุทธศาสตร์ที่สหรัฐอเมริกาวางล้อมจีน และเป็นยุทธศาสตร์สร้อยไข่มุกที่จีนพยายามเข้ามาสร้างฐานอำนาจที่ออกทะเลผ่านท่าเรือน้ำลึกในรัฐยะไข่ของเมียนมาและบังคลาเทศ เพื่อกดดันอินเดียที่เป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกา จีนจึงพยายามแก้ไขข้อบกพร่องทางภูมิรัฐศาสตร์ของประเทศตนเอง เพราะเมียนมาเป็นประเทศเปิดใหม่ด้วยทรัพยากรธรรมชาติที่มีจำนวนมหาศาล ขณะที่รัฐบาลเมียนมาพยายามกระจายการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและเศรษฐกิจ พร้อมกับการพัฒนาภูมิภาคทางตอนใต้สู่อ่าวเบงกอล รัฐยะไข่จึงกลายเป็นพื้นที่ล่อแหลมต่อความมั่นคงของเมียนมาด้วยสาเหตุดังต่อไปนี้

(1) ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ แม้รัฐยะไข่จะมีความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ที่เป็นประเด็นสุ่มเสี่ยงต่อการถูกแทรกแซงจากชาติตะวันตกได้ง่าย และชาติตะวันตกก็มักจะใช้ข้ออ้างนี้เพื่อรุกคืบเข้ามา เพราะเป้าหมายที่แท้จริงของการเข้ามาพื้นที่นี้ คือทรัพยากร ซึ่งประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ สหภาพยุโรปและหลายประเทศในอาเซียนต่างให้ความสนใจในการเข้าไปลงทุน เช่น การขุดเจาะน้ำมัน การสร้างท่าเรือ

(2) สภาพภูมิรัฐศาสตร์ของรัฐยะไข่ เป็นด่านหน้าของความขัดแย้งทางวัฒนธรรมที่แพร่เข้ามาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งมีปัญหามายาวนาน และการจัดการหลังจากนี้อาจเกิดรูปแบบคล้ายกับอาเจะห์ (Aceh) อินโดนีเซีย หรือหมู่เกาะมินดาเนา (Mindanao Islands) ฟิลิปปินส์ รวมถึงจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย

รัฐบาลเมียนมาได้ประกาศให้เมียวดี (Myawaddy) เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างเป็นทางการ กอปรกับบริษัท อิตัลไทย กรุ๊ป ได้ลงทุนที่เมืองทวาย (Dewei) ประมาณ

2.5 แสนล้านบาท โดยคาดการณ์ว่า จะมีขนาดใหญ่กว่านิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดถึง 10 เท่า ซึ่งเป็นตามความประสงค์ของรัฐบาลเมียนมาที่จะให้ประเทศเป็นเกตเวย์ (Gateway) เพื่อเชื่อมโยงตลาดไปสู่ประเทศจีน อินเดีย และประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคอาเซียน ซึ่งมีจำนวนประชากรรวมมากกว่าครึ่งหนึ่งของประชากรทั่วโลก เมียนมาจึงกลายเป็นประเทศที่น่าสนใจของนักลงทุนจำนวนมาก โดยมีชาวโรฮีนจาเป็นรากฐานแรงงานสำคัญ การเปลี่ยนแปลงที่เป็นบวกทางเศรษฐกิจเช่นนี้ รัฐบาลจำเป็นต้องมองถึงการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นสำคัญ พื้นที่ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ ได้แก่ 1) เมืองชายแดน 2) ท่าน้ำลึกสากล 3) สนามบินนานาชาติ และ 4) เมืองหลวง แต่ทว่า เศรษฐกิจไม่อาจเติบโตได้ หากสถานการณ์ภายในประเทศยังมีการขัดแย้งต่อสู้กัน รัฐบาลเมียนมาจึงจำเป็นต้องดำเนินการในเชิงบวกมากขึ้น เพื่อลดความขัดแย้งระหว่างชาวพุทธและชาวมุสลิม

นอกจากนี้ เมื่อปี พ.ศ. 2558 สหภาพยุโรปได้มีมติสนับสนุนการปฏิรูปประเทศเมียนมา และเสนอเงินช่วยเหลือเป็นจำนวน 60 ล้านยูโร เพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจให้ประชาชนในประเทศได้มีชีวิตความเป็นอยู่และวิถีการทำมาหากินที่ดียิ่งขึ้น จะเห็นได้ว่า รัฐบาลเมียนมากำลังพยายามขับเคลื่อนการปฏิรูปการเมือง เพื่อให้เป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ อันจะนำไปสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจและลดความขัดแย้งของสังคมตามมา

2) มาเลเซีย แม้รัฐบาลจะมีการเข้มงวดเรื่องการลักลอบเข้าเมืองมาอย่างผิดกฎหมาย จนนำไปสู่การผลักดันแรงงานต่างด้าวออกนอกประเทศ ส่งผลกระทบให้มาเลเซียเข้าสู่ภาวะขาดแคลนแรงงานอีกครั้ง การบังคับใช้มาตรการหรือกฎหมายเข้าเมืองจึงได้ผ่อนคลายลง ทำให้ชาวโรฮีนจาจำนวนมากได้พยายามหลบหนีทางเรือเข้ามาอีกครั้ง เพื่อตั้งรกรากถิ่นฐานที่ประเทศนี้ และทดแทนแรงงานที่ขาดแคลน โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานระดับล่างที่สกปรก อันตราย และมีความเสี่ยง ไม่ว่าจะเป็นงานในภาคอุตสาหกรรมการผลิต การก่อสร้าง เกษตรกรรม การประมง ซึ่งประชาชนในมาเลเซียต่างหลีกเลี่ยงที่จะทำงานเหล่านี้ ประกอบกับรัฐบาลมาเลเซียพยายามที่จะดำเนินการให้ประเทศพัฒนาไปตามแผนพัฒนาประเทศฉบับที่ 11 หรือ วิสัยทัศน์ 2020 (Vision 2020) ซึ่งรัฐบาลได้จัดทำโครงการพัฒนาเศรษฐกิจทั่วประเทศ ประกอบด้วยโครงการดังต่อไปนี้

(1) โครงการสร้างเขตพัฒนารัฐยะโฮร์ (Johor) ตอนใต้ ซึ่งเป็นเขตเศรษฐกิจที่ตั้งอยู่ในรัฐยะโฮร์ และวางเป้าหมายที่จะเป็นเขตพัฒนามากที่สุดของคาบสมุทรมาเลเซียตอนใต้ ซึ่งเป็นทั้งแหล่งพำนักอาศัย แหล่งบันเทิง ท่าเรือ

(2) โครงการสร้างเขตพัฒนาเศรษฐกิจฝั่งภาคเหนือ เพื่อเร่งรัดการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่และยกระดับรายได้ของประชาชน ประกอบด้วย รัฐปีนัง และแนวพื้นที่เกาะเปอร์ลิส (Perlis) เกดาห์ (Kedah) และภาคเหนือของรัฐเปรัค (Perak) มุ่งเน้นการพัฒนาไปสู่การเป็นภูมิภาคเศรษฐกิจระดับโลกในปี พ.ศ. 2568 ทั้งนี้ ด้านที่สำคัญ ได้แก่ อิเล็กทรอนิกส์ การเกษตร การท่องเที่ยว และเทคโนโลยีชีวภาพ พร้อมกับการยกระดับการคมนาคมขนส่ง โดยเฉพาะการพัฒนาท่าเรือ ถนน และสะพานปีนังแห่งที่ 2 ตลอดจนส่งเสริมการเป็นศูนย์กลางด้านการศึกษา จะมีการสร้างงานประมาณ 1,000,000 ตำแหน่ง ภายในปี พ.ศ. 2561

(3) โครงการสร้างเขตพัฒนาเศรษฐกิจฝั่งภาคตะวันออก ประกอบด้วย กลันตัน (Kelantan) ตรังกานู (Tranganoo) ปาหัง (Pahang) และอำเภอเมอร์ซิง (Mersing) รัฐยะโฮร์ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาปิโตรเลียมภายใต้บริษัทน้ำมันแห่งชาติปิโตรนาส (Petronas) ในการกระตุ้นการพัฒนาในภูมิภาค ตลอดจนการพัฒนาอุตสาหกรรมแปรรูป การท่องเที่ยวและเป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่งทางภาคตะวันออก

(4) โครงการสร้างเขตพื้นที่พลังงานทดแทน เป็นข้อริเริ่มเพื่อพัฒนาภูมิภาคตอนกลาง และเปลี่ยนแปลงรัฐซาราวัก (Sarawak) ให้เป็นรัฐที่พัฒนาแล้วในปี พ.ศ. 2563 โดยมีจุดมุ่งหมายในการเร่งรัดการพัฒนาเติบโตทางเศรษฐกิจ ปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชากร เศรษฐกิจหลักของเขตเศรษฐกิจนี้ คือ ทรัพยากรด้านพลังงาน ก๊าซธรรมชาติ ถ่านหิน โดยมุ่งเน้นให้เป็นเมืองท่าอุตสาหกรรมและศูนย์กลางฮาลาล ตลอดจนเป็นเมืองแห่งอัจฉริยะ (Smart City)

(5) โครงการสร้างเขตพัฒนาเศรษฐกิจรัฐซาบาห์ (Sabah) เน้นให้รัฐซาบาห์เป็นพื้นที่เกษตรกรรมที่อุดมสมบูรณ์ และมีศักยภาพในการประกอบอุตสาหกรรม ไม่ว่าจะเป็นอุตสาหกรรมอาหาร อุตสาหกรรมเทคโนโลยีชีวภาพ รวมทั้งมีทรัพยากรน้ำมันและแก๊ส ซึ่งเหมาะสมกับการพัฒนาในอุตสาหกรรมปิโตรเคมี

ทั้งนี้ ประชาชนทั่วไปจะพบเห็นชาวโรฮีนจาเป็นจำนวนมากในรัฐกลันตัน ตรังกานู เกดาห์ และเปอร์ลิส ซึ่งชาวมาเลเซียจำนวนไม่น้อยที่ต้องเผชิญกับอาชญากรรมที่เกิดขึ้นจากชาวโรฮีนจาที่เข้ามาอยู่อาศัยและสร้างปัญหาสังคมในประเทศ โดยสามารถพบเห็นเด็กโรฮีนจาเดินขอทานและสร้างความรำคาญแก่ผู้คนทั่วไปตามสถานที่ต่าง ๆ โดยเฉพาะตามร้านอาหารและสถานที่ท่องเที่ยว รวมถึงการก่ออาชญากรรมร้ายแรงและการสร้างปัญหาสังคมอื่น ๆ เช่น การลักลอบขโมยเด็กมาเลเซียไปเป็นขอทาน การมั่วสุมอยู่ในแหล่งชุมชนแออัดเสื่อมโทรม ซึ่งบุตรหลานของกลุ่มชาวโรฮีนจาเหล่านี้จะเป็นเด็กไร้สัญชาติ ก่อให้เกิดปัญหาและภาระทางสังคม

เมื่อรัฐบาลมาเลเซียได้เปิดรับชาวโรฮีนจาเข้ามาเป็นแรงงานไร้ฝีมือภายในประเทศ แต่พวกเขากลับสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนในพื้นที่ จึงมิอาจปฏิเสธได้ว่าเมื่อประชาชนจำนวนหนึ่งในพื้นที่ต่างคัดค้านกับการเข้ามาอยู่อาศัยและทำงานหาเลี้ยงชีพของชาวโรฮีนจา ย่อมส่งผลกระทบต่อการจ้างงานหรือสรรหาแรงงานในโครงการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศตามมา อันจะทำให้อัตราการเติบโตเศรษฐกิจของประเทศชะลอตัว และเป็นสาเหตุหนึ่งที่จะนำไปสู่การเคลื่อนไหวทางการเมืองตามมา

3) ไทย เมื่อชาวโรฮีนจาถูกรัฐบาลเมียนมาปฏิเสธการให้สัญชาติส่งตัวกลับ ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายการดูแลชาวโรฮีนจาเหล่านั้น พร้อมกับความกังวลที่อาจส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ทางการท่องเที่ยว ภายใต้บริบทความหลากหลายทางเชื้อชาติ ศาสนา และวัฒนธรรม

(1) สังคมพหุวัฒนธรรม สังคมไทยมิได้มีการแบ่งแยกชาติพันธุ์และศาสนาของแรงงานข้ามชาติอย่างชัดเจน ประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัดระนองนับถือศาสนาพุทธ และจะพบว่า มีชาวโรฮีนจารวมกันเป็นกลุ่มเช่าบ้านพักในชุมชนซอย 2 ตำบลบางริ้น ในจังหวัดระนอง ชาวโรฮีนจาเหล่านี้เข้ามาในประเทศไทยก่อนปี พ.ศ. 2549 โดยประชาชนในพื้นที่เรียกแรงงานข้ามชาติเหล่านั้นว่า ชาวเมียนมา ซึ่งหมายถึง บุคคลที่มาจากเมียนมา โดยการเข้ามาของชาวโรฮีนจาผ่านสมาชิกเครือญาติพี่น้อง เครือข่าย และหัวหน้ากลุ่มที่มีความสัมพันธ์กับบางคนในพื้นที่ภาคใต้ ส่วนในอำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา จะสามารถพบเห็นประชาชนที่นับถือศาสนาพุทธและอิสลามปะปนในสังคม ซึ่งรวมถึงชาวโรฮีนจาที่กระจัดกระจายในพื้นที่ด้วยเช่นกัน

(2) สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ การประกอบอาชีพของชาวโรฮีนจาเริ่มต้นจากการรับจ้างทั่วไป ขายโรตี การทำงานในร้านรับซื้อของเก่า ทำสวนยาง ซึ่งชาวโรฮีนจาส่วนใหญ่มีความพึงพอใจกับลักษณะงานที่เลี้ยงชีพ เพราะมีอิสระและมีงานเข้ามาเป็นประจำ ซึ่งเป็นการจ้างงานลักษณะไม่มีแบบแผน ทำให้มีเงินรายได้หมุนเวียนตลอดเวลา โดยเฉพาะการรับจ้างทั่วไปที่ต้องอาศัยความอดทนและความขยันในการทำงาน ซึ่งส่งผลให้ค่าครองชีพและราคาสินค้าไม่พุ่งสูงขึ้น และช่วยให้ความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกของประเทศไทยไม่ลดระดับลง แม้ว่า ชาวโรฮีนจาเกือบทั้งหมดจะอยู่ในภาคการผลิตที่เน้นแรงงานมากกว่าทุนก็ตาม

ส่วนใหญ่ประชาชนในจังหวัดระนองประกอบอาชีพค้าขายและเกษตรกรรม ผู้ประกอบการในภาคธุรกิจหรืออุตสาหกรรมบางรายรับชาวโรฮีนจาเข้ามาเป็นลูกจ้าง แต่ทว่า ชาวโรฮีนจาไม่อาจทำงานในภาคบริการได้ เพราะข้อจำกัดในการแสดงสถานะส่วนบุคคล ขณะที่อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดให้ค่าตอบแทนวันละ 300 บาท ในความจริงนั้น ภาคธุรกิจของ

จังหวัดระนองยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างแท้จริง ซึ่งชาวโรฮีนจาที่เป็นเหยื่อการค้ามนุษย์จะมีรายได้มากที่สุดวันละ 280 บาท แต่ส่วนใหญ่จะมีรายได้ประมาณวันละ 250 บาท เท่านั้นข้อสังเกตประการหนึ่ง คือ เศรษฐกิจจังหวัดระนองไม่ว่าจะเป็นธุรกิจขนาดเล็กจนถึงขนาดใหญ่สามารถดำเนินกิจการอยู่ได้นั้น จำเป็นต้องอาศัยแรงงานข้ามชาติและการติดต่อค้าขายลงทุนกับเมียนมาเป็นสำคัญ สำหรับการลงทุนของนักลงทุนต่างพื้นที่ที่เตรียมเข้ามาทำธุรกิจเชื่อมโยงกับเมียนมาเหล่านั้น ล้วนมีอิทธิพลต่อระบบเศรษฐกิจและการขยายตัวของพื้นที่ความเป็นเมืองมากขึ้น โดยพบว่า ผู้ประกอบการบางรายชะลอการลงทุนหรืออาจเปลี่ยนพื้นที่ไปยังจังหวัดใกล้เคียง เพื่อลดปัญหาที่อาจส่งผลกระทบต่อธุรกิจในระยะยาว โดยเฉพาะด้านการท่องเที่ยว ที่บรรยากาศภายในจังหวัดหรือภาพลักษณ์เป็นเชิงลบ หลายคนมีความเกรงกลัวหรือหวาดระแวงกับผู้คนในจังหวัด จึงไม่กล้าเดินทางเข้ามาท่องเที่ยว ส่งผลทำให้จำนวนนักท่องเที่ยวลดลง ธุรกิจด้านนี้เริ่มชะลอตัวอย่างเห็นได้ชัดเจนตั้งแต่กลางปี พ.ศ. 2557 เป็นต้นมา แม้รัฐบาลจะพยายามส่งเสริมประชาสัมพันธ์หรือโฆษณาต่าง ๆ แล้วก็ตาม ซึ่งจากการให้สัมภาษณ์ของนายคงกฤษ ฉัตรมาลีรัตน์ (สัมภาษณ์, 17 มิถุนายน 2558) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดระนอง ที่เปิดเผยว่า

> ...ตอนนี้เศรษฐกิจของจังหวัดด้านเกษตรกรรม ประมงก็ไม่ดี ส่วนด้านการท่องเที่ยวที่ก่อนหน้านี้เงียบเหงา แต่เมื่อภาครัฐร่วมกับเอกชนช่วยกันประชาสัมพันธ์ ส่งเสริมให้เป็นที่รู้จัก ระนองก็มีผู้คนเข้ามาได้สักระยะ ...ตั้งแต่ช่วงกลางปีที่แล้ว (พ.ศ. 2557) จำนวนนักท่องเที่ยวลดลง การตอกย้ำที่รัฐบาลจะสร้างศูนย์พักพิงที่เกาะสอง ในแง่ความรู้สึกบรรยากาศที่ดีที่นักท่องเที่ยวเคยมีก็อาจจะเป็นการเข้ามาท่องเที่ยวที่ไม่สนุกเต็มที่ ความรู้สึกที่ดีที่เคยมีก็แปรเปลี่ยนเป็นระแวงแทน ยิ่งทราบว่าในแต่ละพื้นที่ แต่ละเกาะ ล้วนเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ทั้งสิ้น บรรยากาศท่องเที่ยวไม่ดีนัก ส่วนธุรกิจอื่นผู้ประกอบการก็ย้ายไปที่อื่นเพราะหวาดระแวงผู้คนในระนอง ผนวกกับกลัวอันตรายจากธุรกิจมืด...

สำหรับพื้นที่ในอำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีอาณาบริเวณติดกับมาเลเซีย โดยประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพค้าขาย ประกอบกับมีการลงทุนบริเวณชายแดนไทย-มาเลเซียจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นภาคบริการทั้งการโรงแรม การท่องเที่ยว และภาคอุตสาหกรรมที่เน้นการแปรรูปผลิตผลทางการเกษตร อาทิ ปาล์มน้ำมัน ยางพารา ซึ่งชาวโรฮีนจาจะพักอาศัยรวมกันเป็นกลุ่มเล็ก ๆ ขณะที่แรงงานไทยทั้งในและต่างพื้นที่ล้วนไม่ยอมเป็นแรงงานในภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรมการผลิต จึงทำให้ผู้ประกอบการจำเป็นต้องอาศัย

แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านจำนวนมาก เพราะถือเป็นแรงงานราคาถูก ทำงานคุ้มค่ากว่าแรงงานไทย จึงเป็นแรงดึงดูดให้ชาวโรฮีนจาบางคนพยายามอยู่อาศัยต่อในประเทศไทย เพื่อประกอบอาชีพเป็นแรงงานในการทำมาหากิน โดยเฉพาะการประมง การเกษตร การก่อสร้าง ด้วยบริบทที่กลมกลืนทางวัฒนธรรม และผู้คนบริเวณชายแดนยังสามารถเข้าไปทำมาหากินเป็นครั้งคราวในประเทศมาเลเซียได้อีกด้วย ตามการเปิดใจของนายยูซุฟ (สัมภาษณ์, 20 พฤษภาคม 2558) ที่เล่าว่า “ผมมาทำมาหากินในไทยไม่เหมือนกับที่นั่น (เมียนมา) ที่นี่ (อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา) ผมไม่รู้สึกแปลกแยก ไม่โดนข่มเหง สามารถไปรับจ้างในมาเลเซียเป็นบางครั้งได้ ต่างกับที่นั่น (เมียนมา) ผมต้องทำงานหนักมาก แต่ถูกรีดไถจากทหารมากกว่า แต่ถ้าทั่วไปที่นั่น (เมียนมา) ก็ไม่มีงานอะไรให้ทำ”

จะเห็นได้ว่า ชาวโรฮีนจาที่เข้ามาเป็นแรงงานไร้ฝีมือที่ช่วยทำให้ภาคการผลิตของผู้ประกอบการในประเทศไทยยังคงระดับค่าครองชีพมิให้สูงขึ้นอย่างก้าวกระโดด ขณะเดียวกัน ชาวโรฮีนจาที่เข้ามาในประเทศไทยอาจทำให้ภาพลักษณ์ของสังคมในพื้นที่กลับย่ำแย่ลงและกลายเป็นภัยคุมคามทางเศรษฐกิจ อันจะส่งผลกระทบต่อการเมืองได้ในที่สุด

4.2.7.2 การยอมรับของประชาชน ซึ่งมีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่และสภาพจิตใจของชาวโรฮีนจาในการดำเนินชีวิตประจำวันภายใต้กฎหมายของประเทศนั้นๆ

1) เมียนมา เด็กจะได้รับการกล่อมเกลาให้มีทัศนคติไม่ดีและหวาดกลัวต่อชาวโรฮีนจา โดยมองว่า ชาวโรฮีนจา คือ แขกดำ ขณะที่พระสงฆ์และชาวพุทธชาตินิยมในประเทศต่างร่วมกันเคลื่อนไหวคัดค้านการยอมรับชาวโรฮีนจาให้เป็นชนกลุ่มน้อยอย่างเป็นทางการของประเทศ โดยระบุว่า กลุ่มคนเหล่านี้เป็นชาวเบงกาลี หมายถึงผู้อพยพผิดกฎหมายจากประเทศบังคลาเทศ ทำให้ชาวโรฮีนจามีชีวิตอยู่ด้วยความหวาดกลัว และถูกปฏิเสธจากสังคมมาโดยตลอด

ชาวเมียนมามีความเชื่อว่า ชาวโรฮีนจาไม่ใช่ชาวเมียนมา เพราะมีลักษณะทางกายภาพ ความเชื่อ และวิถีชีวิตแตกต่างจากชาวเมียนมา ถือเป็นเพียงแค่คนต่างด้าวหรือผู้อพยพชาวเบงกาลีที่พยายามเข้ามาครอบครองดินแดนในเมียนมาเท่านั้น ด้วยการต่อต้านผ่านการแสดงออกถึงความเกลียดชังอย่างรุนแรง ชาวเมียนมาจึงมองความหลากหลายทางชาติพันธุ์เป็นภัยคุกคาม ตั้งกำแพงและไม่ไว้วางใจ เหมือนกับภาพการ์ตูนเสียดสีชาวโรฮีนจา ที่ถูกตีพิมพ์ในนิตยสารอิระวดี (Irrawaddy) ของเมียนมา

ภาพที่ 4.1 การ์ตูนล้อเลียนการเมืองของประเทศเมียนมา

แหล่งที่มา: “Offensive “boat people” cartoon,” 2015.

ภาพแสดงออกมาในลักษณะที่ชายผิวสีดำ มีป้ายเขียนว่า Boat People (มนุษย์เรือ) คล้องที่คอ ซึ่งกำลังแซงคิวต่อแถว ขณะที่หลายคนมองไปในทิศทางเดียวกันว่า กลุ่มชาติพันธุ์อื่นในประเทศเมียนมากำลังต่อแถว แต่ชาวโรฮีนจาเข้ามาแซงแถว ดังนั้น เมื่อภาพนี้ถูกเผยแพร่ออกไป จึงถูกวิจารณ์อย่างรุนแรงว่า เป็นการเหยียดเชื้อชาติและอาจเป็นชนวนเริ่มต้นที่จะนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างชาติพันธุ์ในอนาคตได้

ขณะที่โลกออนไลน์ได้มีการกล่าวถึงชาวโรฮีนจา เช่น เฟซบุ๊ก (Facebook) ของสำนักข่าวอิรวดีหรือเพจมินกาลาบา (Mingalapar Page) ของเมียนมาที่มีการแบ่งปันข่าวของชาวโรฮีนจา และชาวเมียนมาจำนวนมากเข้ามาแสดงความคิดเห็นในเชิงลบ เช่น ชาวโรฮีนจาก่อปัญหามากมายในเมียนมา ไม่ต่างจากกลุ่มก่อการร้าย ขณะเดียวกันชาวเมียนมาส่วนใหญ่ได้แสดงความคิดเห็นสนับสนุนจุดยืนของรัฐบาลเมียนมาที่จะไม่ยอมรับชาวโรฮีนจาเป็นพลเมืองของตนเอง โดยมองว่า รัฐบาลเมียนมานั้นดำเนินการถูกต้องแล้ว แม้จะมีชาวเมียนมาบางส่วนที่แสดงความเห็นใจต่อการถูกเลือกปฏิบัติการจากมาตรการของรัฐบาลตนเองก็ตาม

พระสงฆ์ในสังคมเมียนมาถือเป็นแกนหลักสำคัญ ซึ่งเป็นชาตินิยมกลุ่มแรกที่มีบทบาทสำคัญต่อกระบวนการมีส่วนร่วมในสังคม และภารกิจของชาวพุทธเมียนมาคือ การต่อสู้เพื่ออิสรภาพ แต่พระพุทธศาสนายังคงเป็นสถาบันหลักในโครงสร้างของรัฐ และรัฐบาลก็ยังคงให้หลักประกันในด้านปัจจัยสี่แก่ประชาชนควบคู่กับพระพุทธศาสนาที่เป็นแนวทางด้านจิตใจ

ขบวนการ 969 ที่ขับเคลื่อนโดยพระ U Wirathu ที่ยืนยันว่า ตนเองเป็นนักชาตินิยม โดยทำหน้าที่เทศนาสั่งสอนประชาชน พร้อมกับดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อความสงบสุขของประเทศ และดำรงไว้ซึ่งความบริสุทธิ์ทางเชื้อชาติและพุทธศาสนา ภายใต้อุดมการณ์ต่อต้าน

ชาวมุสลิมและเกลียดชังชาวต่างชาติ แม้พระ U Wirathu ไม่ได้มีบทบาทนำการใช้อาวุธและกำลังทำร้ายชุมชนมุสลิมก็ตาม แต่พระสงฆ์เมียนมาทำหน้าที่เสมือนเข็มทิศคุณธรรมในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งการเทศนาสั่งสอนเต็มไปด้วยอุดมการณ์พุทธศาสนาและชาตินิยมสุดโต่งที่มีลักษณะเต็มไปด้วยถ้อยคำแห่งความเกลียดชังและการยั่วยุ หรืออาจเรียกร้องให้ชาวพุทธคว่ำบาตรชาวมุสลิม รวมถึงสร้างค่านิยมการเรียกขานชาวมุสลิมว่าเป็นไก่ดำ ศัตรู ตัวปัญหา คำสั่งสอนของ U Wirathu จึงมีลักษณะแฝงการเมืองเข้าไปด้วย และการอธิบายถึงผลกระทบที่ชาวเมียนมาเป็นผู้เสียหายจากการคุกคามทางเศรษฐกิจและความเสื่อมโทรมทางวัฒนธรรมอันเกิดจากชาวมุสลิม

นอกจากนี้ U Wirathu ยังได้มีการถ่ายทอดทฤษฎีสมคบคิดแก่พุทธศาสนิกชนและรวบรวมกลุ่มคนที่มีอุดมการณ์ร่วมกันผ่านการใช้สื่อสังคมออนไลน์ ซึ่งมีผู้ติดตามราว 65,000 คน กอปรกับความกลัวของชาวเมียนมาที่มีต่อคำทำนายที่ว่า เมียนมาจะกลายเป็นประเทศมุสลิมในปี พ.ศ. 2643 ถ้าทุกคนไม่ร่วมกันหยุดยั้งการขยายเผ่าพันธุ์ของชาวโรฮีนจา จึงกลายเป็นสิ่งปลุกเร้าการเหยียดเชื้อชาติและเกลียดชังจากความกลัวภายใต้จิตสำนึกของชาวเมียนมา รวมถึงปัญหาการแย่งชิงพื้นที่ทำมาหากิน และความขัดแย้งด้านการประมง อันเป็นปัญหาที่สั่งสมมายาวนานและรอการสะสางระหว่างทั้งสองฝ่าย

จากข้างต้นดังกล่าวนี้ จึงเป็นปัจจัยที่เสริมสร้างความน่าเชื่อถือให้แก่พระ U Wirathu และขบวนการ 969 เป็นผู้มีอิทธิพลทางสังคมในการต่อต้านชาวมุสลิม อาจกล่าวได้ว่าพระ U Wirathu และขบวนการ 969 ทำหน้าที่เป็นกระบอกเสียงในการเผยแพร่สิ่งต่าง ๆ ในสังคมและคำสอนที่เต็มไปด้วยความเกลียดชังพร้อมกับถ้อยคำที่นำไปสู่การต่อต้านชาวโรฮีนจาและผลักดันออกไปสู่ประเทศที่สาม

ชาวเมียนมามีทัศนคติไม่ยอมรับชาวโรฮีนจามานานแล้ว ถือเป็นความเกลียดชังระหว่างเชื้อชาติและศาสนา สอดคล้องกับการเปิดใจชาวโรฮีนจาคนหนึ่งที่อาศัยในจังหวัดระนองมานานกว่า 10 ปี นายอาซิ (สัมภาษณ์, 23 มิถุนายน 2558) ซึ่งได้กล่าวว่า “... เรื่องนี้เกี่ยวกับเชื้อชาติ ศาสนา มีมานานแล้ว ความคิดของพวกเขาคือ ชาวโรฮีนจาไม่ใช่พวกเขา ทั้งที่ชาวโรฮีนจาก็อยู่ตรงนั้นหลายชั่วอายุคนแล้ว ตามกฎหมายสากลระหว่างประเทศต้องรับเป็นพลเมืองของเมียนมาแล้ว พวกเขาไม่มีสิทธิจะมาไล่ เพียงแค่ความแตกต่างทางศาสนาและเชื้อชาติที่เกิดมา ...”

การต่อต้านและอคติของประชาชนจึงถือเป็นแรงกดดันให้รัฐบาลมิอาจดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ชาวโรฮีนจาในประเทศได้ เพราะเสียงของ

ประชาชน หมายถึง พลังสนับสนุนการพัฒนาประเทศด้วยเช่นกัน รัฐบาลเองมิอาจขับเคลื่อนประเทศด้วยการบริหารได้เพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น แต่ทุกภารกิจจำเป็นต้องได้รับการร่วมมือจากประชาชนเช่นกัน จะเห็นได้ว่า รัฐบาลเมียนมามีท่าทีในการแก้ปัญหาด้วยการนิ่งเฉยหรือค่อยเป็นค่อยไป โดยปฏิเสธการให้ความช่วยเหลือจากนานาชาติอย่างสิ้นเชิง

2) มาเลเซีย ชาวโรฮีนจาต้องการเดินทางไปมาเลเซีย เพราะประชาชนนับถือศาสนาอิสลามเป็นหลัก

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลมาเลเซียได้ให้ความช่วยเหลือและวางเฉยต่อการเข้าสู่ตลาดแรงงานของชาวโรฮีนจาเหล่านี้ เพราะรัฐบาลมาเลเซียพยายามมุ่งเน้นการเข้ามาลงทุนจากต่างประเทศและผลักดันให้มาเลเซียกลายเป็นศูนย์กลางภูมิภาคการลงทุน ตลอดจนภาคเอกชนได้ริเริ่มเสนอโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ในหลายพื้นที่ของประเทศ ส่งผลต่อภาคการก่อสร้างและภาคบริการ จึงทำให้ภาคเศรษฐกิจของมาเลเซียมีความต้องการแรงงานจำนวนมาก ดังนั้น การเข้ามาทำงานของชาวโรฮีนจา จึงเป็นการบรรเทาต้นทุนการผลิตและลดช่องว่างของการขาดแคลนแรงงานวัยทำงาน

รัฐบาลมาเลเซียอนุญาตให้สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติเข้าทำการประเมินคำขอลี้ภัยของชาวโรฮีนจา ขณะเดียวกันภาพลักษณ์ของกลุ่มชาวโรฮีนจาเป็นไปในเชิงลบ ภายใต้บริบทการต่อต้านและรังเกียจอย่างชัดเจน แต่ด้วยสถานการณ์และทิศทางเศรษฐกิจของประเทศที่ขาดแคลนแรงงานวัยทำงาน รัฐบาลจึงจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานเหล่านั้น โดยมิอาจปฏิเสธเงื่อนไขการพัฒนาเศรษฐกิจ ที่อาจนำไปสู่ปัญหาสังคมและความมั่นคงของประเทศ ภายใต้การจับตามองของนานาประเทศทั่วโลก

3) ไทย การปฏิบัติศาสนกิจของชาวมุสลิมในจังหวัดระนอง ซึ่งชาวโรฮีนจาส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม จึงจำเป็นต้องปฏิบัติศาสนกิจตามหลักของศาสนาอิสลาม ตลอดจนการเข้าร่วมกิจกรรมทางศาสนาในมัสยิด การถือศีลอด รวมทั้งพิธีฝังศพ และการอาสาสมัครช่วยงานในมัสยิด ชาวโรฮีนจาเหล่านี้ก็ต้องปฏิบัติเช่นเดียวกับชาวมุสลิมในพื้นที่ โดยไม่มีการแบ่งแยกแต่ประการใด ตามการบอกเล่าของนายมูฮัมหมัด (สัมภาษณ์, 23 มิถุนายน 2558) ซึ่งเป็นชาวมุสลิมที่อาศัยในตำบลบางริ้น ที่กล่าวว่า “ผมก็เห็นพวกเขามาร่วมละหมาดเหมือนกับพวกเราทุกวันศุกร์ พวกเขาจะร่วมงานของมัสยิดทุกครั้ง ถ้าจะขอความช่วยเหลืออะไร ให้ไปบอกหัวหน้า พวกเขาจะเชื่อหัวหน้า” ซึ่งการเข้าร่วมกิจกรรมทางศาสนาในมัสยิดนี้ ถือเป็นกิจกรรมสำคัญ เพราะเป็นการรวมตัวกันของชาวโรฮีนจา เพื่อมารับรู้ข่าวสารข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวกับกลุ่มของตนเอง

โดยทั่วไป ประชาชนในอำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา สามารถพบเห็นทั้งชาวพุทธและมุสลิมพักอาศัยปะปนกัน มีชาวโรฮีนจาจำนวนไม่น้อยที่ขายแรงงานโดยไม่เลือกงาน โดยที่ชาวโรฮีนจาบางคนได้เข้าเรียนในโรงเรียนปอเนาะและดำรงชีวิตเหมือนกับชาวมุสลิมในประเทศไทย ตลอดจนยังสามารถเข้าไปทำงานในมาเลเซียได้เช่นกัน สอดคล้องกับคำบอกเล่าของนายอับดุล (สัมภาษณ์, 20 พฤษภาคม 2558) ที่เข้ามาทำงานในบริเวณชายแดนไทย-มาเลเซียเป็นเวลานานถึง 20 ปี อธิบายถึงสภาพพื้นที่และวิถีชีวิตว่า

> ... ผมไม่เคยเห็นรัฐบาลไทยไล่คนมุสลิมออกจากพื้นที่ ต่างจากที่นั่น (เมียนมา) ที่ไม่ยอมรับแม้แต่ความเป็นพลเมือง ทุกวันนี้ รัฐบาลไทยกลับเอาใจคนมุสลิมภาคใต้ด้วยซ้ำไป เพื่อต้องการล้างผิดที่สร้างความไม่เป็นธรรม แต่ถ้าเทียบกับที่ชาวโรฮีนจาโดนกระทำ ถือว่าเล็กน้อย ภาคใต้ไม่มีการกดขี่ข่มเหงหรือเอาเปรียบด้วยความแตกต่างเพียงแค่ศาสนา อยู่ร่วมกันด้วยความกลมกลืนในทุกศาสนา ไม่เลือกปฏิบัติ ส่วนเรื่องที่เป็นปัญหาชายแดนใต้ ผมคิดว่า เป็นปัญหาการเมืองและผลประโยชน์ของคนในพื้นที่ สังคมไทยเปิดกว้างให้โอกาสแก่ชาวมุสลิมได้ทำมาหากินรัฐบาลเปิดเสรีในการทำงาน และให้สิทธิในการเดินทางไปกลับระหว่างไทยและมาเลเซียได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเท่านั้น...

ทัศนคติของประชาชนในพื้นที่ที่มีต่อชาวโรฮีนจามิได้แตกต่างจากแรงงานเมียนมากลุ่มอื่น โดยประชาชนมองด้วยความเคยชิน และทราบกันดีว่า ชาวโรฮีนจาอาศัยกระจุกตัวในพื้นที่ใด พวกเขาไม่ได้สร้างปัญหาหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้อื่น แต่กลับพบว่า ชาวโรฮีนจามีความขยันขันแข็ง มุ่งมั่นและอดทนในการทำมาหากิน โดยพวกเขาพักอาศัยเฉพาะกลุ่มกันเองจะรวมตัวกันเช่าบ้านที่มีลักษณะเป็นห้องแถว แต่ก็มีชาวพุทธบางส่วนที่มีทัศนคติเชิงลบต่อชาวโรฮีนจาด้วยเหตุผลถึงด้านความมั่นคงของประเทศ ขณะที่ชาวมุสลิมได้รับการถ่ายทอดผ่านศาสนาให้ถือว่า ชาวมุสลิมด้วยกันเหมือนเป็นพี่น้อง ชาวมุสลิมในพื้นที่จึงต้องให้ความช่วยเหลือชาวโรฮีนจาอย่างเต็มที่ รวมถึงติดต่อประสานงานกับเจ้าหน้าที่รัฐในการปฏิบัติงาน เพื่อเน้นย้ำถึงหลักสิทธิมนุษยชนด้วยมนุษยธรรมที่ควรปฏิบัติต่อชาวโรฮีนจา จะเห็นได้ว่า ประชาชนในพื้นที่มิได้มีอคติหรือแสดงความหวาดกลัวต่อชาวโรฮีนจาที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย ดังนั้น จึงอาจช่วยส่งเสริมภาพลักษณ์ในการแก้ปัญหาชาวโรฮีนจาให้เป็นที่ยอมรับควบคู่กับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมไปด้วยกัน

4.2.8 ทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน

ทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานนี้ ได้รับอิทธิพลจากปัจจัยข้างต้น โดยส่วนใหญ่ถือเป็นปัจจัยสำคัญในการผลักดันให้การนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติเกิดผลลัพธ์ตามที่กำหนดไว้ ภายใต้บริบทในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐในส่วนกลางและในพื้นที่ที่แตกต่าง การให้ความสำคัญในการปฏิบัติงานและคำอธิบายรายละเอียดต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

4.2.8.1 การยอมรับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย เจ้าหน้าที่รัฐส่วนใหญ่ต่างยอมรับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายที่ต้องการให้ชาวโรฮีนจามีสิทธิและเสรีภาพเหมือนกับประชาชนทั่วไปในประเทศไทย แม้ว่ารัฐบาลยังคงยืนยันให้พวกเขาดำรงสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายก็ตาม เจ้าหน้าที่รัฐส่วนกลางเข้าใจถึงเป้าหมายของการปฏิบัติงานในระดับมหภาค และมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการร่วมมือกับองค์การอื่น ๆ โดยเฉพาะองค์การระหว่างประเทศและประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคอาเซียน ซึ่งถือว่า หลักสิทธิมนุษยชนและมนุษยธรรมนี้ เป็นหลักการที่ค่อนข้างเสรีและเชื่อมโยงกับผลประโยชน์ภายในประเทศที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ หากมองว่า บุคคลที่เดือดร้อนเป็นมนุษย์ร่วมโลกและไม่ควรถูกขับไล่ รัฐบาลจำเป็นต้องให้การช่วยเหลือภายใต้ข้อจำกัดของประเทศ ส่งผลกระทบให้หลายประเทศมั่นใจในการเข้ามาลงทุนกับประเทศไทย และผลลัพธ์ที่ตามมา คือ ภาครัฐไทยจะมีสวัสดิการดูแลเป็นอย่างดีด้วยหลักสิทธิมนุษยชน นั่นหมายถึง ภาพลักษณ์ของประเทศและภูมิภาคนี้ด้วยเช่นกัน เพราะปัญหานี้เป็นที่สนใจของประชาชนทั่วทั้งภูมิภาค ผ่านการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารอย่างต่อเนื่อง ในกรณีที่เชื่อมโยงกับความเคลื่อนไหวของชาวโรฮีนจา ทุกประเทศในภูมิภาคอาเซียนจึงมิอาจปฏิเสธหรือเบี่ยงเบนความรับผิดชอบให้เพียงประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น แต่ด้วยสาเหตุในเรื่องทรัพยากรและภารกิจต่างมีแนวโน้มสวนทางกัน เจ้าหน้าที่รัฐบางคนจึงอาจไม่ยอมรับหรือคัดค้านวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายนี้ ตามการให้สัมภาษณ์ของพล.ต.ต.ภาคภูมิ สัจจพันธุ์ (สัมภาษณ์, 2 มิถุนายน 2558) ที่ได้อธิบายว่า

> ... ยอมรับว่า ชาวโรฮีนจาเป็นปัญหาของภูมิภาคที่ต้องแก้ปัญหาร่วมกันทุกประเทศ ไทยไม่สามารถแก้ปัญหาทั้งกระบวนการได้ภายใน 6 เดือน ทุกประเทศจำเป็นต้องมองผ่านอธิปไตยของตนเอง ไทยจำเป็นต้องดูแลตามพันธกรณี... IOM และ UNHCR ต้องมีแผนปฏิบัติแก้ปัญหาอย่างจริงจัง ยั่งยืน ต้องเข้ามาช่วยแก้ปัญหาและมีบทบาทมากกว่านี้ ไม่ใช่เรียกร้องให้ประเทศในอาเซียนรับเข้าไว้อย่างเดียว แต่ภารกิจของแต่ละประเทศที่

> เพิ่มขึ้นสวนทางกับเงินงบประมาณและบุคลากรที่ไม่เพียงพอ ก็อาจมีบางคนที่คัดค้านกับเป้าหมายของนโยบาย...

เช่นเดียวกับนางเสาวนีย์ โขมพัตร (สัมภาษณ์, 1 มิถุนายน 2558) ที่เข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของนโยบาย การดำเนินการในการแก้ไขปัญหาสิทธิและเสรีภาพของชาวโรฮีนจาที่เรื้อรังมายาวนาน ตามการให้สัมภาษณ์ว่า “ไทยต้องแก้ปัญหานี้ร่วมกับนานาชาติตามอนุสัญญาระหว่างประเทศและความร่วมมือข้ามพรมแดน ความช่วยเหลือด้านกฎหมายระหว่างรัฐภาคี การส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดน ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย และความร่วมมือในการยึดคืนทรัพย์สินที่ใช้เพื่อการค้ามนุษย์” การแก้ปัญหาชาวโรฮีนจานี้ รัฐบาลและทุกองค์การภาครัฐจึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงกฎหมายและความร่วมมือระหว่างประเทศด้วยเช่นกัน

วิถีความเป็นอยู่ของชาวโรฮีนจานี้ เป็นสิ่งที่สะท้อนถึงการปฏิบัติงานตามหลักสิทธิมนุษยชนของเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อสร้างภาพลักษณ์ประเทศให้เป็นปัจจัยดึงดูดแก่นักลงทุนต่างชาติได้เข้ามาลงทุนในประเทศไทย ขณะเดียวกันรัฐบาลต้องก็ต้องพิจารณาข้อจำกัดด้านงบประมาณและรายจ่ายที่จะเกิดขึ้นตามมา ภายใต้การดำเนินการตามหลักมนุษยธรรมและสิทธิมนุษยชน ในขณะที่รัฐบาลยังไม่พร้อมในด้านงบประมาณ จึงจำเป็นต้องนำเอางบประมาณมาจากหลายองค์การหรืออาจต้องนำมาจากงบประมาณที่ประชาชนของประเทศไทยควรจะได้รับ อันจะส่งผลให้เกิดปัญหาสังคมภายในประเทศตามมา เพราะฉะนั้นเจ้าหน้าที่รัฐจึงจำเป็นต้องหาหลักสมดุลระหว่างกัน ขณะที่รัฐบาลยังต้องให้ความสำคัญกับประชาชน พร้อมอธิบายเหตุผลให้ทุกคนได้รับทราบและเข้าใจเป็นอย่างดี เพราะประชาชน คือ ผู้มีอำนาจและเจ้าของประเทศที่แท้จริง ดังนั้น การตัดสินใจรับชาวโรฮีนจาเข้ามาพักพิงหรือให้การช่วยเหลือต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงกระแสเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชนร่วมด้วยเช่นกัน ตามคำอธิบายของพล.ต.ต.ภาคภูมิ สัจจพันธุ์ (สัมภาษณ์, 2 มิถุนายน 2558) ที่ระบุว่า

> ... การจะรับใครเข้ามาตามหลักมนุษยธรรมและสิทธิมนุษยชนจะต้องฟังเสียงภายในประเทศว่า ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศต้องการอะไร เช่น ในออสเตรเลียประชาชนของเขาแทบไม่ต้องการรับผู้อพยพ และยอมจ่ายเงินให้กับรัฐบาลบางประเทศเพื่อให้รับผู้อพยพบางกลุ่มไป นโยบายของเขาจึงเคร่งครัดมาก ในยุโรปเองหลายประเทศก็ไม่รับ หรือมีปัญหาเหยียดหยามเชื้อชาติอยู่บ้าง ซึ่งตรงนี้ จึงจำเป็นต้องทำตามความต้องการของเจ้าของประเทศ เพราะนั่นคือ ความสงบสุข สันติภาพ เศรษฐกิจ และทุก

> ประเด็นของการอยู่ร่วมกันในสังคมก็จะเป็นผลตามมา ถ้าชาวโรฮีนจาล้านกว่าคนเข้ามาหางานทำ ก็จะกระทบกับคนไทย ...

องค์การภาครัฐจะพยายามเข้าถึงประชาชนให้ได้มากที่สุด เพื่อให้พวกเขาทำหน้าที่สอดส่องดูแลพื้นที่ เพื่อป้องกันชาวโรฮีนจาที่ร่วมก่อจลาจลหลบหนีมาพักอาศัยอยู่ในพื้นที่และไปก่ออาชญากรรมในสังคม เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์มิให้เกิดขึ้นในพื้นที่ เจ้าหน้าที่รัฐได้ดำเนินการให้การฝึกอบรมไปพร้อมกับการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับหลักสิทธิมนุษยชนควบคู่กับความมั่นคงของประเทศให้แก่ประชาชน เพราะการจับกุมที่ผ่านมา เจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ต้องรอคำสั่งจากส่วนกลาง จึงไม่สามารถจัดการกับปัญหานี้ได้ทันท่วงที เช่นเดียวกับการให้สัมภาษณ์ของนายอาทิตย์ รักทอง (สัมภาษณ์, 3 มีนาคม 2558) ที่เปิดเผยว่า

> ...ปัญหาทั้งหมดต้องเริ่มจากการปรับทัศนคติของผู้คนในพื้นที่ ไม่ให้มองคนไร้รัฐเป็นคนแปลกหน้า การเข้ามาผิดกฎหมาย เพราะต้องการแสวงหาโอกาสที่ดีกว่า เห็นชัดว่า การจับกุมที่ผ่านมาตามแผนการจะสำเร็จยาก เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐต้องรอคำสั่ง ไม่รู้จะจัดการอย่างไร ปล่อยเกียร์ว่างและประวิงเวลา...วิธีแก้ที่ดีที่สุด คือ สร้างกองกำลังประชาชน ด้วยการอบรมให้เห็นปัญหาพร้อมกับความเข้าใจเกี่ยวกับชาวโรฮีนจา และฝึกปฏิบัติการผลักดันบริเวณแนวสกัดกั้น โดยเฉพาะชายแดนน่านน้ำในทะเลอันดามัน...

นายสมเกียรติ ศรีประเสริฐ (สัมภาษณ์, 15 มิถุนายน 2558) ได้ชี้แจงถึงลักษณะการปฏิบัติงาน โดยการดำเนินงานตามนโยบายที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ ซึ่งกล่าวถึงความสำคัญของเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่และความร่วมมือของประชาชน ที่มีบทบาทสำคัญในการป้องกันและแก้ปัญหาต่าง ๆ ในการตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่บางคนที่อาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับขบวนการนำพาเหล่านี้

> ...เจ้าหน้าที่ในพื้นที่มีความสำคัญมาก ต้องจริงจังมากขึ้น เพราะเป็นด่านแรกทั้งปราบปรามและกลั่นกรองชาวโรฮีนจาที่เข้ามาว่า พวกเขาเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์หรือเปล่า ภาคประชาชนต้องแจ้งข่าวและเบาะแสให้กับภาครัฐในการจับกุม แต่ทุกวันนี้ ก็มีข่าวเหมือนกันว่า ผู้คนท้องถิ่นก็เลี้ยงชาวโรฮีนจาไว้เพื่อทำงานหรือรับช่วงต่อไปยังมาเลเซีย...ที่ผ่านมาเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ก็ปล่อยปละละเลย บางกระแสข่าวก็บอกว่า มีการรับสินบน

> หรือไม่ก็เข้าไปเกี่ยวข้องกับผู้มีอิทธิพล แต่ก็ไม่มีหลักฐานชัดเจน ทางส่วนกลางก็พยายามเข้าไปตรวจสอบปิดช่องทางทุจริต ถ้าพบก็จะตั้งคณะกรรมการสอบสวนเอาผิดทางวินัย...

เจ้าหน้าที่รัฐพยายามปฏิบัติงานทุกขั้นตอนให้เป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งสะท้อนถึงการปฏิบัติงานและความร่วมมือของเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ โดย พล.ต.ต.ภาคภูมิ สัจจพันธุ์ (2558) ได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับการดำเนินการของภาครัฐ เพื่อการช่วยเหลือดูแลชาวโรฮีนจาที่เข้ามาในไทยว่า “ส่วนกลางเองก็พยายามจัดสรรงบประมาณในการดูแลเบื้องต้นให้เป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชน แต่การทำงานของเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ส่วนใหญ่จะล่าช้า เช่น การขอข้อมูลหรือการส่งตัวชาวโรฮีนจาบางคน แต่ก็เข้าใจว่า ทุกคนทำงานเต็มที่แล้ว ซึ่งอุปสรรคก็มาจากปัจจัยภายนอกที่ควบคุมไม่ได้...”

ขณะที่เจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ทำการสอบสวนถึงลักษณะการเดินทางเข้ามาของชาวโรฮีนจาเหล่านั้น กลับไม่ได้รับความร่วมมือ เพราะชาวโรฮีนจาทำการปฏิเสธความเกี่ยวข้องกับขบวนการค้ามนุษย์ โดยที่ทุกคนให้คำตอบว่า พวกเขาต่างสมัครใจเดินทางเข้ามากันเอง เจ้าหน้าที่รัฐจึงไม่สามารถจับกุมนายหน้าผู้นำพาเข้ามาได้ทั้งหมด โดยในระยะสั้นอาจสร้างความวิตกกังวลให้แก่ภาคเอกชนในการเข้ามาประกอบกิจการในประเทศไทย โดยเฉพาะจังหวัดสงขลาและระนอง แต่นั่นหมายถึง จุดเริ่มต้นของการสร้างความเชื่อมั่นและปรับพื้นฐานไปสู่การเปลี่ยนแปลงไปสู่การเปลี่ยนแปลงในสังคม

4.2.8.2 แนวคิดที่มีต่อนโยบาย เจ้าหน้าที่รัฐส่วนกลางและในพื้นที่ รวมทั้งเจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านความมั่นคงและด้านสังคมต่างมีแนวคิดและให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาที่แตกต่างกัน ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐส่วนกลางด้านความมั่นคงและด้านสังคมต่างมีทัศนคติที่แตกต่างกันในการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน เพื่อมิให้ชาวโรฮีนจารุกล้ำเข้ามาในไทยได้อีกต่อไป กล่าวคือ เจ้าหน้าที่รัฐส่วนกลางด้านความมั่นคงพยายามที่จะผลักดันควบคู่กับการให้ความช่วยเหลือปัจจัยพื้นฐานด้วยการคำนึงถึงมนุษยธรรมตามหลักสิทธิมนุษยชนสากล เพื่อให้พวกเขาเดินทางผ่านไปยังประเทศที่สามตามความประสงค์ตั้งแต่เริ่มแรก โดยจะเห็นได้ว่า นายสมเกียรติ ศรีประเสริฐ (สัมภาษณ์, 15 มิถุนายน 2558) เปิดเผยว่า

> ... ไทยมีชื่อเสียงดีมากในการรับผู้ลี้ภัยจากประเทศเพื่อนบ้านที่ไม่สามารถมีชีวิตอยู่ในสถานการณ์ความรุนแรงในประเทศของตน แต่การจับกุมชาวโรฮีนจา เพื่อนำมาควบคุมตัว เป็นสิ่งที่ก่อปัญหาให้ภาครัฐ เพราะไทยต้องควบคุมตัวและเลี้ยงตามหลักสิทธิมนุษยชน

> โดยเฉพาะการทรมานห้ามเกิดขึ้นเป็นอันขาด จนกว่าจะมีการส่งตัวไปยังประเทศที่สาม เพราะไม่สามารถดำเนินการตามกระบวนการหลบหนีเข้าเมือง เราให้ความช่วยเหลือตามที่พวกเขาเรียกร้อง แต่ไม่ให้ขึ้นฝั่งไทย จะได้ไม่ต้องมาเป็นภาระของไทยอีก...

ในทางตรงกันข้าม เจ้าหน้าที่รัฐส่วนกลางด้านสังคม กลับมองว่า การจะแก้ไขปัญหาชาวโรฮีนจานี้ เจ้าหน้าที่รัฐทุกคนต้องปฏิบัติงานอย่างจริงจังและจับกุมอย่างต่อเนื่องทุกกรณี เพื่อปราบปรามขบวนการค้ามนุษย์ให้หมดสิ้น โดยตั้งข้อสังเกตถึงสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2552 ที่ภาครัฐมุ่งเน้นการจับกุมชาวโรฮีนจาที่เดินทางผ่านมา ส่งผลให้ปีต่อมาจำนวนชาวโรฮีนจาที่หลบหนีออกจากเมียนมาลดลง จนกระทั่งเกิดปัญหาขัดแย้งกันระหว่างชาวพุทธและชาวมุสลิมในปี พ.ศ. 2555 ที่กลับมารุนแรงในเมียนมาอีกครั้ง ดังเช่นนางเสาวนีย์ โขมพัตร (สัมภาษณ์, 1 มิถุนายน 2558) ที่ไม่เห็นด้วยกับมาตรการในการปฏิบัติงานด้านความมั่นคงดังกล่าว เพราะมองว่า เป็นการเปิดช่องทางให้ขบวนการค้ามนุษย์ทำงานได้ง่ายและสะดวกมากขึ้น และอาจนำมาสู่อาชญากรรมอื่นตามมาได้ โดยระบุว่า

> เจ้าหน้าที่รัฐเลือกที่จะไม่จับกุมชาวโรฮีนจาและผลักดันให้คนเหล่านั้นออกจากประเทศของเรา เพื่อเห็นแก่มนุษยธรรมก็สามารถทำได้ แต่ปัญหาที่ตามมา คือ ขบวนการค้ามนุษย์นั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องดำเนินการตามกฎหมาย เพราะหากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งในและนอกพื้นที่ต่างไม่สนใจที่จะแก้ปัญหานี้ และรับผลประโยชน์ที่ขบวนการหยิบยื่นให้ในอนาคต ปัญหาการค้ามนุษย์จะหนักหน่วงรุนแรง และเกิดผลกระทบกับประเทศไทยโดยตรง สุดท้ายการจับกุมจึงเป็นการแก้ปัญหาที่ดีที่สุด แม้จะเป็นภาระแต่ก็ไม่สามารถปฏิเสธได้...

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่รัฐส่วนกลางทั้งด้านความมั่นคงและด้านสังคมต่างมีความคิดเห็นสอดคล้องกันในการไม่จัดตั้งศูนย์พักพิงสำหรับรองรับชาวโรฮีนจาตามที่เป็นข่าวการให้สัมภาษณ์ของนายกรัฐมนตรี เพราะสุดท้ายแล้ว ภาระทั้งหมดจะตกมาที่ประเทศไทยเป็นหลัก ดังคำยืนยันของนายสมเกียรติ ศรีประเสริฐ (สัมภาษณ์, 15 มิถุนายน 2558) ที่ได้อธิบายว่า “...การสร้างศูนย์พักพิงแก่ชาวโรฮีนจา ประเทศไทยเคยมีประสบการณ์นี้มาแล้วกับเพื่อนบ้าน ซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายมหาศาลและเบียดบังงบประมาณในระยะยาว” เช่นเดียวกับนางเสาวนีย์ โขมพัตร (สัมภาษณ์, 1 มิถุนายน 2558) ที่ให้เหตุผลว่า “ประเทศไทยไม่ใช่รัฐภาคีตามอนุสัญญาว่าด้วยการลี้

ภัย ถ้าตั้งศูนย์พักพิงก็จะกลายเป็นภาระผูกพันของประเทศ เพราะถ้าเข้ามาแล้วจะส่งตัวกลับยากมาก และในอนาคตอาจไม่สามารถควบคุมผลกระทบที่ตามมาได้ การใช้หลักสิทธิมนุษยชนก็ต้องมีขอบเขตที่ชัดเจน..."

ขณะที่เจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ต่างมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาทางกฎหมายเป็นสำคัญ แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่สามารถนำมาบังคับใช้กับกลุ่มชาวโรฮีนจาได้ตลอดทั้งกระบวนการ ดังเช่นมาตรา 6 ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ที่ระบุว่า

> ผู้ใดเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้
>
> (1) เป็นธุระจัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด โดยข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือโดยให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้นเพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิดในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแล หรือ
>
> (2) เป็นธุระจัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขังจัดให้อยู่อาศัยหรือรับไว้ซึ่งเด็กผู้นั้นกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์

ขบวนการค้ามนุษย์จึงอาศัยช่องโหว่ทางกฎหมายในการนำพาคนเข้ามา ขณะที่กลไกการแก้ปัญหาถือเป็นสิ่งสำคัญ ภาครัฐจำเป็นต้องปรับตัวตอบสนองกระแสความกลัวเรื่องความมั่นคงและการเหยียดหยามทางชาติพันธุ์ การแก้ไขปัญหาจึงควรให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหานี้

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ส่วนใหญ่ขาดทักษะด้านภาษา จึงไม่สามารถสื่อสารกับชาวโรฮีนจาได้อย่างชัดเจนและเข้าใจตรงกัน ซึ่งส่วนใหญ่ที่ปฏิบัติงานร่วมกันต่างเข้าใจถึงสภาพปัญหาและภาระค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ต้องรับผิดชอบดูแลชาวโรฮีนจาทั้งหมด เจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่จึงให้ความสำคัญกับการป้องกันด้วยการพยายามผลักดันเรือของขบวนการค้ามนุษย์มิให้เข้ามายังเขตน่านน้ำไทยมากกว่าการมุ่งเน้นจับกุมและส่งดำเนินคดีตามกฎหมายของประเทศไทยเพียงอย่างเดียว เนื่องจากไม่ต้องการให้เกิดภาระค่าใช้จ่าย กระแสวิพากษ์วิจารณ์เชิงลบและแรงกดดันจากประชาชนในสังคมที่อาจตามมา แต่การดำเนินการผลักดันดังกล่าวต้องปฏิบัติควบคู่กับการให้ความช่วยเหลือด้วยมนุษยธรรมภายใต้หลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งนับเป็นประเด็น

ละเอียดอ่อนของบ้านเมืองที่เจ้าหน้าที่รัฐต้องรักษาผลประโยชน์ของประชาชนภายในประเทศ ภายใต้การจับตามองของนานาชาติ ทั้งนี้ การไม่จับกุมก็มิใช่การยินยอมหรือเห็นด้วยกับขบวนการค้ามนุษย์ เพราะการกระทำเหล่านั้นเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายบ้านเมืองและศีลธรรมอย่างร้ายแรง แต่การผลักดันเป็นสิ่งที่สำคัญกว่า และเป็นไปตามความประสงค์ของชาวโรฮีนจาที่ต้องการไปยังมาเลเซีย ขณะที่เจ้าหน้าที่รัฐต้องให้ความช่วยเหลือและเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของทุกคน ซึ่งการกระทำต่าง ๆ นั้นต้องไม่ละเมิดหรือทรมานพวกเขาเป็นอันขาด เพื่อให้เป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชนสากล แต่เจ้าหน้าที่รัฐก็มิได้ปฏิเสธถึงความจำเป็นในการจับกุม เพราะการเคารพกฎหมายถือเป็นสิ่งสำคัญที่สุด ตามการให้สัมภาษณ์ของพ.ต.ท.เสริมเกียรติ คัมภีระ (สัมภาษณ์, 23 มิถุนายน 2558) ได้เล่าว่า

> ... การหลบหนีเข้ามาของชาวโรฮีนจามีมานานแล้ว แต่ตอนนี้การปฏิบัติงานต้องคำนึงถึงประชาชนอันดับแรก เราควรทำการสกัดกั้น เพื่อผลักดันไม่ให้เข้ามายังไทย ก็ถือว่าปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนแล้ว เพราะถ้าเราจับกุมแล้วดำเนินการสิ่งใดขึ้นมา เจ้าหน้าที่ในพื้นที่อาจรู้สึกไม่อยากทำงาน ถ้าเราดำเนินการสิ่งใดลงไปก็จะถูกวิจารณ์ว่ารุนแรง พร้อมกับแรงกดดันของทั่วโลก ทุกคนทราบดีว่า ต้องดำเนินการทุกอย่างภายใต้หลักสิทธิมนุษยชน แต่ทุกคนต้องปฏิบัติตามกฎหมาย...

ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ชาวโรฮีนจาเป็นผู้ลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายตาม แต่หากพวกเขาโดนชักจูงหรือถูกหลอกเป็นเหยื่อของขบวนค้ามนุษย์ เจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่จะร่วมกันคัดกรองพวกเขาตามกฎหมายไทย มิใช่การคัดกรองตามกฎหมายของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ เพราะประเทศไทยมิได้เป็นรัฐภาคี แม้การเข้าเป็นรัฐภาคีจะได้รับประโยชน์มากมายก็ตาม แต่ข้อมูลและการจัดการทั้งหมดต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์และวิธีการของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ซึ่งการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ดังกล่าวก็มิอาจรับรองได้ว่า สถานการณ์เหล่านั้นจะดีขึ้นหรือไม่ บางครั้งก็อาจมีสิ่งผิดพลาดเกิดขึ้นได้ ดังเช่นกรณีการหลบหนีของผู้ลี้ภัยออกนอกพื้นที่ที่ตั้งค่ายในบังคลาเทศ ทั้งนี้เจ้าหน้าที่รัฐจึงมองว่า การสกัดกั้นนั้นถือเป็นการป้องกันเพื่อมิให้เกิดสถานการณ์อื่นตามมา

บ้านพักภายใต้สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ต้องมีหน้าที่ดูแลคนไทยที่ยากไร้ และบุคคลที่มีปัญหาในสังคม ควบคู่กับการดูแลชาวโรฮีนจา เจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่จึงต้องการให้รัฐบาลแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะขึ้นมา เพื่อจัดการกับปัญหานี้ในทุก

ขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณ สถานที่พักพิง ค่าใช้จ่ายและการดำเนินการดูแลระหว่างกักตัว รวมถึงการส่งกลับ เพราะในตอนนี้ บ้านพักแต่ละแห่งทำงานได้ไม่เต็มศักยภาพเท่าที่ควร สอดคล้องกับการให้สัมภาษณ์ของนางสาวชมฤดี นาทะศิริ (สัมภาษณ์, 16 กุมภาพันธ์ 2558) กล่าวถึงการปฏิบัติงานว่า

> ...บางทีคนไทยที่ไม่มีบ้านเข้ามาพักอยู่ได้ไม่กี่วันก็ออกไป เพราะพวกเขาไม่กล้าอยู่ร่วมกับชาวโรฮีนจา ถ้ามีคณะกรรมการดูแลชาวโรฮีนจาขึ้นมาเฉพาะ การแบ่งงบประมาณจะชัดเจน และติดตามเอกสารต่าง ๆ ได้ดีกว่า แต่ตอนนี้ พอเด็กบางคนมาถาม เราเองก็ไม่ทราบว่าจะต้องอยู่กับเราถึงเมื่อไหร่ เพราะเราเองก็ไม่ทราบเหมือนกัน บางกลุ่มอยู่กับเรานานกว่า 2 ปีแล้ว…

นอกจากนี้ นางปราณี เย็นละออง (สัมภาษณ์, 22 มิถุนายน 2558) หัวหน้าบ้านพักเด็กและครอบครัวจังหวัดระนอง ได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมถึงการจัดการปัญหาในอนาคตที่อาจช่วยเหลือความเป็นอยู่ของชาวโรฮีนจาในบ้านพักว่า

> ... ถ้ารัฐบาลมีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาโดยเฉพาะ จะทำให้การดำเนินการเอกสารและการประสานงานเป็นไปได้รวดเร็วขึ้น จะช่วยลดข้อครหาในเรื่องการกักตัวโดยไม่มีกำหนดได้ เพราะจะติดต่อและการดำเนินการแต่ละขั้นตอนจะมีความชัดเจนมากขึ้น ตอนนี้เจ้าหน้าที่เองก็ไม่ทราบว่า ชาวโรฮีนจาแต่ละคนต้องออกเมื่อไหร่ และถ้าเจ้าหน้าที่ย้ายจังหวัด งานก็ไม่ต่อเนื่องอีก

สารวัตรด่านตรวจคนเข้าเมืองระนอง พ.ต.ท.เสริมเกียรติ คัมภีระ (สัมภาษณ์, 23 มิถุนายน 2558) ได้ตั้งข้อสังเกตถึงยานพาหนะที่เจ้าหน้าที่รัฐตามจับกุมได้ในแต่ละครั้งนั้นล้วนมาจากประเทศไทยทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นทางน้ำ หรือทางบกก็ตาม ดังนั้น สิ่งสำคัญที่เจ้าหน้าที่รัฐต้องทบทวนและดำเนินอย่างเข้มงวดมากขึ้น คือ การลาดตระเวนสกัดกั้น เพื่อผลักดันให้ชาวโรฮีนจาเดินทางไปยังประเทศมาเลเซีย พร้อมกับการให้การช่วยเหลือตามความต้องการ โดยกล่าวว่า

> ... จริงๆ แล้วปลายทางครั้งแรกคือ ไทย พวกเขาต้องการพักเรือที่ไทย แล้วค่อยเดินทางเท้าไปชายแดน เรือที่จับได้ส่วนใหญ่เป็นเรือจดทะเบียนในไทย ถ้าไปมาเลเซีย อินโดนีเซีย ก็

> ต้องโดนจับฐานบุกรุกเขตแดน ถ้าเราจับกุมเข้ามาก็เหมือนตามที่เขาวางแผนที่ต้องการให้ทางการไทยจับแล้วทำการลักลอบหนีภายหลัง เพราะฉะนั้นจะต้องแจ้งเตือนผลักดันออกไปตามกฎหมาย เราทำตามหลักสิทธิมนุษยชน ตามความต้องการของพวกเขาที่จะไปประเทศอื่น พวกเขาไม่ได้ต้องการมาอยู่เมืองไทย...

ในขณะที่เจ้าหน้าที่รัฐประจำด่านตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดสงขลาและระนองต้องดูแลพื้นที่เพื่อป้องกันคนต่างด้าวอื่น ๆ ที่พยายามหลบหนีเข้ามาในไทย พร้อมกับการแก้ปัญหาชาวโรฮีนจาที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ เจ้าหน้าที่รัฐเหล่านั้น จึงมองว่า การสร้างศูนย์ควบคุมเฉพาะนี้ แม้จะไม่ใช่วิธีการแก้ปัญหาที่ดีที่สุด แต่สามารถช่วยบรรเทาปัญหาการจัดการของหน่วยงานในพื้นที่ให้ลดลงได้ ควบคู่กับการอนุญาตให้ชาวโรฮีนจาที่รอการส่งตัวไปยังประเทศที่สามได้ประกอบอาชีพหรือเป็นแรงงานไร้ฝีมือในสถานประกอบการ เพื่อจะได้ไม่สร้างปัญหาและเป็นภาระให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่รัฐทุกคนก็พร้อมให้ความร่วมมือในการตรวจสอบขององค์การระหว่างประเทศตามคำชี้แจงของพ.ต.อ.สมคะเน โพธิ์ศรี (สัมภาษณ์, 20 มิถุนายน 2558) ที่ให้ข้อมูลว่า “หากมีการตั้งศูนย์ควบคุม ก่อนการส่งตัวไปยังประเทศที่สาม หน่วยงานรัฐก็ต้องฝึกอาชีพให้พวกเขาติดตัวไป เจ้าหน้าที่ก็พร้อมที่จะให้องค์การสากลเข้ามาตรวจสอบการดำเนินการ”

4.2.8.3 ความเต็มใจในการปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่รัฐส่วนกลางทำหน้าที่ในการประสานงานและดำเนินงานร่วมกับองค์การภาครัฐของประเทศเพื่อนบ้าน กล่าวคือ ถ้าประเทศเพื่อนบ้านเปิดรับชาวโรฮีนจาเข้าประเทศ ขณะเดียวกันหากประเทศไทยไม่ให้การช่วยเหลือหรือรับเข้ามา ก็จะกลายเป็นสองมาตรฐานทันที ดังนั้น แม้ว่า ประเทศไทยจะไม่เปิดรับ แต่รัฐบาลก็จำเป็นต้องมีข้อปฏิบัติอื่นให้นานาชาติได้เห็นว่า ยังมีกระบวนการทำงานอื่น ๆ ร่วมกัน ในลักษณะที่องค์การภาครัฐไทยอาจจะคัดกรองหรือพยายามช่วยผลักดัน อย่างไรก็ตาม กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการและประสานงานพบปะและประชุมปรึกษาหารือระหว่างประเทศทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อการพูดคุยร่วมกันกับในการหาจุดสมดุลด้านมนุษยธรรม สิทธิมนุษยชน หลักปฏิบัติเฉพาะเรื่อง อนุสัญญาบางประเด็น ที่แต่ละประเทศต้องปฏิบัติให้สอดคล้องและสมดุลกับทุกฝ่ายที่สุด

การดำเนินการที่ผ่านมา เจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ปฏิบัติงานภายใต้กฎหมายและคำสั่งของรัฐบาลด้วยการจับกุมชาวโรฮีนจาที่ลักลอบเข้าเมืองเหล่านั้น แต่เนื่องจากปัญหาการขาดแคลนทรัพยากร เพราะไม่ได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารส่วนกลางเท่าที่ควร ภาระทั้งหมดจึงต้องตกแก่พื้นที่ที่ดำเนินการจับกุม เจ้าหน้าที่รัฐที่ทำการจับกุมชาวโรฮีนจาจึงมักถูกตำหนิและถือเป็นบุคคลที่

สร้างปัญหาให้กับประเทศ ที่นำไปสู่ภาระค่าใช้จ่ายตามมา ขณะที่แนวโน้มค่าใช้จ่ายเนื่องจากจำนวนชาวโรฮีนจาเพิ่มขึ้น แต่สวนทางกับงบประมาณและการสนับสนุนจากภาคส่วนอื่น ๆ ที่ลดลง ตามคำอธิบายของพ.ต.ท.บรรพต กิตติวีระ (สัมภาษณ์, 16 กุมภาพันธ์ 2558) ที่กล่าวว่า "... เจ้าหน้าที่รัฐที่จับกุมชาวโรฮีนจามักถูกตำหนิว่าเป็นผู้ที่โง่แต่ขยันและเป็นผู้สร้างปัญหา และภาระให้กับประเทศ แต่ถ้าไม่ดำเนินการจับกุมก็จะกลายเป็นการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่รัฐก็จะถูกดำเนินการตามวินัยและถูกมองว่าเกี่ยวข้องกับขบวนการนายหน้า..." นอกจากนี้ พ.ต.อ. สมคะเน โพธิ์ศรี (สัมภาษณ์, 20 มิถุนายน 2558) ได้ชี้แจงถึงปัญหาที่เชื่อมโยงกับชาวโรฮีนจาและความจำเป็นที่ต้องจับกุม โดยกล่าวว่า "ปัญหาชาวโรฮีนจามีผลกระทบต่อความมั่นคง ซึ่งเชื่อมโยงกับกลุ่มก่อการร้าย บางส่วนอาจร่วมกันกับกลุ่มแอลไกดา (Al-Qaeda) โดยอาจมีมากกว่าร้อยคน แต่ยังไม่มีหลักฐานที่แน่ชัด ซึ่งบางคนที่อยู่เมืองไทยมานานแล้ว และเคยเข้าร่วมกับกลุ่มชาวปากีสถานปลอมแปลงเอกสารสำคัญ" ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการลักลอบเข้ามาตามแนวชายแดนและก่อปัญหาความมั่นคงที่อาจตามมา

จากสภาพการณ์ขัดแย้งข้างต้นนี้ ประกอบกับภาพลักษณ์เชิงลบในการปฏิบัติงานที่เป็นผลกระทบจากการเผยแพร่ของสื่อมวลชน จึงสร้างความลำบากใจให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่เป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐไม่ทำการจับกุมและการผลักดันออกนอกน่านน้ำไทย เป็นเสมือนการปล่อยให้ขบวนการค้ามนุษย์ได้กระทำการลักลอบนำพาชาวโรฮีนจาออกนอกประเทศโดยไม่ต้องรับการลงโทษ การขยายตัวของขบวนการค้ามนุษย์ก็จะมากขึ้น ซึ่งดูเหมือนเป็นการสนับสนุนพฤติกรรมการค้ามนุษย์ แต่หากเจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปดำเนินการจับกุมและให้การดูแลเป็นอย่างดี จะทำให้ชาวโรฮีนจาที่อาศัยอยู่ในสถานที่กัก ไม่ว่าจะเป็นตามด่านตรวจคนเข้าเมือง หรือบ้านพักต่าง ๆ ไม่ยอมเดินทางไปยังประเทศที่สาม และขอพำนักอยู่ต่อในประเทศไทย ซึ่งเป็นปัญหาที่ภาครัฐกำลังเผชิญอยู่ในเวลานี้ เพราะการผลักดันจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อชาวโรฮีนจาเหล่านั้นสมัครใจ ตามคำยืนยันของพ.ต.ท.บรรพต กิตติวีระ (สัมภาษณ์, 16 กุมภาพันธ์ 2558) ที่พูดถึงว่า "ตอนนี้ ชาวโรฮีนจาบางส่วนไม่ต้องการเดินทางไปไหน ถ้าหากไทยดูแลพวกเขาดี จะกลายเป็นการส่งสัญญาณให้คนอื่นเข้ามาเพิ่ม เราไม่ต้องการให้คนอื่นเข้าใจว่า เป็นประเทศสำหรับผู้อพยพที่มีปัญหาปากท้อง เรามีหน้าที่ดูแลเขา แต่ไม่ควรให้อยู่ดีกว่าคนไทย ยังมีคนไทยลำบากอีกมาก" ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นผลกระทบจากการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข้อมูลผ่านสื่อมวลชน

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่รัฐก็ไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มศักยภาพ เนื่องจากการดำเนินการของรัฐบาลไทยกำลังถูกประชาคมโลกจับตามองถึงมาตรการด้านสิทธิมนุษยชนที่นำมาใช้ในการแก้ปัญหาของชาวโรฮีนจา เพราะประเทศไทยมิได้เป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วย

สถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 ดังนั้น ปัญหาที่ประเทศไทยเผชิญในเวลานี้ จึงเป็นสิ่งที่ขัดแย้งกันเอง ระหว่างการยอมรับของประชาชนภายในประเทศและภาพลักษณ์การปฏิบัติงานภายใต้แรงกดดันจากนานาชาติ

อย่างไรก็ตาม พบว่า เจ้าหน้าที่รัฐไทยในพื้นที่บางคนพยายามมองข้ามและมิได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหานี้ โดยการเบี่ยงเบนความรับผิดชอบให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลเมียนมาแต่เพียงฝ่ายเดียว ตามคำให้สัมภาษณ์ของพล.ต.ต.ธัชชัย ปิตะนีละบุตร (สัมภาษณ์, 19 กุมภาพันธ์ 2558) ที่กล่าวว่า

> ...ช่วงหลัง รัฐบาลทุกประเทศร่วมผิดชอบแก้ปัญหาชาวโรฮีนจาที่เกิดขึ้นนี้อย่างจริงจัง เพราะถ้าเหมือนกับบางฝ่ายที่มองว่า งานนี้เป็นของรัฐบาลเมียนมาเท่านั้น สาเหตุจากที่นั่นที่นั่นก็ต้องรับผิดชอบ ขณะเดียวกันรัฐบาลเมียนมาเองก็พยายามไล่ชาวโรฮีนจาออกนอกพื้นที่ ท้ายสุดก็กลายเป็นภาระของเพื่อนบ้านอีก ทุกประเทศก็หนีไม่พ้นที่ต้องแบกรับภาระนี้ร่วมกัน...

รัฐบาลไทยและมาเลเซียต่างร่วมกันกดดันรัฐบาลเมียนมาให้แสดงความรับผิดชอบหรือแก้ปัญหาชาวโรฮีนจาในประเทศตนเองอย่างจริงจัง โดยเจ้าหน้าที่รัฐได้มีความมุ่งมั่นและรับผิดชอบอย่างเต็มศักยภาพด้วยความเต็มใจในการปฏิบัติภารกิจของแต่ละคน ซึ่งแสดงถึงความเป็นไปได้และทิศทางในการแก้ไขปัญหาที่ดีขึ้น

นอกจากปัจจัยข้างต้นนี้แล้ว จะพบว่า ปัจจัยอื่น ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดสงขลาและระนอง มีดังนี้

1) ทำเลที่ตั้งและสภาพภูมิประเทศ ซึ่งเป็นปัจจัยที่มิอาจปฏิเสธได้ของการเดินทางเข้ามาของชาวโรฮีนจาเข้าสู่จังหวัดระนอง เนื่องจากสภาพภูมิประเทศที่มีแนวชายแดนเป็นระยะยาวถึง 169 กิโลเมตร รวมถึงผืนแผ่นดินและน่านน้ำทะเล ซึ่งจังหวัดระนองมีลำน้ำที่สำคัญ 2 สาย คือ แม่น้ำกระบุรี ในช่วงหน้าแล้ง ประชาชนสามารถเดินทางข้ามฝั่งไปมาได้ และคลองกระในประชาชนสามารถเดินลุยข้ามฝั่งได้ตลอดทั้งปี ขณะที่น่านน้ำฝั่งทะเลอันดามัน และเกาะ 3 เกาะ ได้แก่ เกาะหลาม เกาะขี้นก และเกาะคัน ที่ประเทศเมียนมากับไทยยังไม่สามารถตกลงกรรมสิทธิ์ได้ ทั้งนี้ เมื่อชาวโรฮีนจาเดินทางถึงชายฝั่งทะเลของจังหวัดระนอง ก็จะสามารถลักลอบเดินทางไปยังจังหวัดสงขลาได้ โดยเป็นจังหวัดที่มีแนวชายแดนติดต่อกับมาเลเซีย

นอกจากนี้ ที่สำคัญ คือ ทำเลที่ตั้งของประเทศไทยที่อยู่ตรงกลาง ซึ่งมีลักษณะเป็นทางผ่านเชื่อมโยงไปยังประเทศที่สาม โดยมีประชาชนอาศัยอยู่บริเวณชายแดน ที่ส่วนใหญ่มีลักษณะความสัมพันธ์เป็นแบบเครือญาติหรือคนรู้จักกัน ทุกคนต่างทราบเส้นทางเป็นอย่างดีและสามารถเดินทางเข้าออกประเทศไทยโดยใช้เส้นทางธรรมชาติตามแนวชายแดนได้อย่างชำนาญ

2) โครงข่ายการคมนาคมที่เชื่อมโยงระหว่างกัน จากที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของจังหวัดระนอง ประกอบกับสภาพเกาะแก่งในเขตน่านน้ำ จะเห็นได้ว่า บุคคลทั่วไปสามารถเดินทางเข้ามาโดยผ่านเส้นทางน้ำ ทางบก และทางอากาศ โดยเฉพาะเส้นทางน้ำและทางบกที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศเมียนมา ส่วนจังหวัดสงขลาก็มีถนนเชื่อมต่อกับจังหวัดระนอง โดยใช้ระยะเวลาเดินทางประมาณ 8 ชั่วโมง และการเดินทางระหว่างด่านตรวจคนเข้าเมืองในอำเภอสะเดาถึงชายแดนมาเลเซียใช้เวลาเพียง 15-30 นาที เท่านั้น

3) ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ภายหลังการจับกุมผู้เดินทางเข้ามาทั้งหมด จะพบว่า เรือทั้งหมดที่เดินทางเข้ามาได้มีการนำเรดาร์ (Radar) และระบบกำหนดตำแหน่งบนพื้นโลก (Global Positioning System: GPS) มาใช้ เพื่อกำหนดทิศทางของเป้าหมาย และขบวนการค้ามนุษย์ได้มีการนำอุปกรณ์ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นโทรศัพท์มือถือ แท็บเล็ต และคอมพิวเตอร์ มาใช้ในการอำนวยความสะดวก ติดต่อสื่อสารและติดตามสถานการณ์ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ

แม้นโยบายนี้จะอยู่ระหว่างการดำเนินการ ซึ่งยังไม่สำเร็จทั้งหมด แต่จะเห็นได้ว่า ทุกปัจจัยล้วนมีอิทธิพลต่อการดำเนินการตามนโยบาย บางส่วนมีแนวโน้มที่ดีขึ้น ได้แก่ ทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยความร่วมมือของประชาชนในพื้นที่ในการสอดส่องดูแลพื้นที่มากขึ้น ขณะเดียวกันหลายส่วนนั้นก็ยังต้องดำเนินการแก้ไขอย่างจริงจัง เช่น การกักตัวโดยพลการและไม่มีกำหนดที่แน่นอน การไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้กับขบวนการค้ามนุษย์ทุกกรณี บทลงโทษผู้กระทำผิดไม่รุนแรงเท่าที่ควร เจ้าหน้าที่รัฐบางคนกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งนับเป็นสาเหตุที่จะทำให้นโยบายนี้มีแนวโน้มประสบความล้มเหลวได้ ดังนั้น ในทุกวันนี้ ทุกองค์การภาครัฐจึงได้มีความพยายามพัฒนากระบวนการปฏิบัติงานให้มีความชัดเจนอย่างเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น

การดำเนินนโยบายการจัดการดูแลชาวโรฮีนจาที่หลบหนีเข้ามาในประเทศไทยด้วยหลักสิทธิมนุษยชน แม้ในระยะสั้นมิได้ส่งผลกระทบต่องบประมาณของประเทศในปัจจุบันเท่าใดนัก แต่ในอนาคตก็มิอาจปฏิเสธปัญหานี้ได้ เนื่องจากงบประมาณในการจัดการไม่พอเพียงกับการปรับปรุงกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ทำให้การดูแลชาวโรฮีนจาในห้องกักมิได้มาตรฐานเท่าที่ควร ตลอดจนการแยกที่พักอาศัยของครอบครัว และการไม่ทราบกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนในการส่งตัว

ไปยังประเทศที่สาม ที่ถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนเบื้องต้น แม้จะมีความพยายามปรับปรุงในทุกมิติแล้วก็ตาม ซึ่งสิ่งเหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐ และการปฏิบัติงานภายใต้กฎระเบียบที่กำหนดไว้ด้วยความยินดี พร้อมกับแนวคิดเชิงสร้างสรรค์ที่มีต่อนโยบายนี้ ขณะที่ชาวโรฮีนจาที่พักอาศัยอยู่ในบ้านพักภายใต้สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จะได้รับการดูแลจากเจ้าหน้าที่รัฐทุกคนตามภารกิจของกระทรวงต้นสังกัด ซึ่งจำเป็นต้องให้การดูแลทุกคนในบ้านพักอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่มีการแบ่งเชื้อชาติหรือศาสนาแต่อย่างใด แต่เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐด้านความมั่นคงได้พยายามปราบปรามขบวนการค้ามนุษย์ ประกอบกับการนำนโยบายไปปฏิบัติยังเกิดความล่าช้าอันเนื่องจากต้องรอการสั่งการตามลำดับขั้นตอนทางราชการ โดยเฉพาะคำสั่งส่วนกลางและการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนใช้ระยะเวลานานกว่ากรณีทั่วไป อีกทั้งผลกระทบที่เกิดจากการเข้ามาของชาวโรฮีนจาเหล่านี้ยังสร้างความไม่พอใจให้กับกลุ่มผลประโยชน์และประชาชนบางส่วนในพื้นที่อีกด้วย ซึ่งผลของการดำเนินการทั้งหมดนี้ ส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือและภาพลักษณ์ของประเทศที่มีอิทธิพลต่อภาคเศรษฐกิจและสังคมของประเทศตามมา

ในระยะยาว การดำเนินการตามนโยบายนี้จะส่งผลให้ภาพลักษณ์เชิงลบที่บั่นทอนการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจเหล่านั้นกลับดีขึ้น เพราะนานาชาติให้การยอมรับในความเอาจริงเอาจังและความจริงใจของทุกฝ่ายที่ร่วมปฏิบัติงานจนเริ่มเห็นเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนขึ้น ส่งผลให้ภาคเอกชนจากต่างชาติสนใจเข้ามาลงทุนในประเทศไทยเพิ่มขึ้น สร้างเศรษฐกิจให้เติบโตและการว่าจ้างงานผู้คนในพื้นที่เพิ่มขึ้น จะทำให้ปัญหาอาชญากรรมและปัญหาสังคมอื่น ๆ ลดลงตามมา

บทที่ 5

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

5.1 สรุป

5.1.1 การดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลไทยที่มีต่อการแก้ปัญหาเกี่ยวกับชาวโรฮีนจา

รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้องค์การภาครัฐดำเนินโครงการและกิจกรรมตามแผนปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และให้การสนับสนุนงบประมาณสำหรับองค์การภาครัฐทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทั่วประเทศ เพื่อเตรียมการรองรับข้อท้าทาย ปัญหาอุปสรรค และบูรณาการการดำเนินงานระหว่างองค์การภาครัฐที่เกี่ยวข้องร่วมกัน รัฐบาลได้จัดสรรเงินงบประมาณในปีงบประมาณ 2558 เท่ากับ 1,406,101,126 บาท โดยแบ่งเป็น 1) งบบุคลากร 2) งบกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และ 3) งบดำเนินโครงการและกิจกรรม ซึ่งรวมถึงการปราบปรามและจับกุมขบวนการค้ามนุษย์ การพัฒนาระบบและศักยภาพแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ การรณรงค์และประชาสัมพันธ์ภัยของการค้ามนุษย์ผ่านสื่อมวลชนทุกแขนง การเสริมสร้างเครือข่ายเฝ้าระวังการค้ามนุษย์ การปรับปรุงระบบฐานข้อมูล และการส่งเสริมความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2557, น. 11-12) นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ทำการจัดสรรงบประมาณตามแผนงานการป้องกันและแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทางทะเล (ชาวโรฮีนจา) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 ถึง พ.ศ. 2558 โดยเงินงบประมาณเฉลี่ยปีละ 4 ล้านบาท (กองอำนวยการรักษาความสงบแห่งชาติ, 2554, น.30-33)

องค์การภาครัฐที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับชาวโรฮีนจาล้วนมีภารกิจและกฎหมายหลักที่ต้องปฏิบัติตามแตกต่างกัน เช่น สถานีตำรวจทั่วประเทศ มีภารกิจในการป้องกัน ปราบปรามและสืบสวน สอบสวนดำเนินคดีในความผิดฐานค้ามนุษย์และความผิดที่เกี่ยวข้อง องค์การในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เช่น บ้านพักเด็กและครอบครัวในจังหวัดต่างๆ มีหน้าที่ในการช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เป็นต้น ส่วนองค์การพัฒนาเอกชนที่ทำงานเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ซึ่งองค์การภาครัฐต่างต้องทำงานประสานความร่วมมือในลักษณะที่เป็นทีมสหวิชาชีพ ตามอำนาจหน้าที่

ความรู้ ความเชี่ยวชาญในแต่ละด้านตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นของแต่ละคดี โดยบางสถานการณ์ต้องให้องค์การหนึ่งเป็นเจ้าภาพ แต่ในบางสถานการณ์ก็ต้องให้อีกองค์การหนึ่งเป็นเจ้าภาพ เจ้าหน้าที่รัฐจึงต้องรู้บทบาทหน้าที่ของตนเองตามกฎหมายและบทบาทขององค์การอื่น

โดยทั่วไป เจ้าหน้าที่รัฐด้านความมั่นคง เช่น ตำรวจ ทหาร จะทำการสืบหาข้อมูลข่าวสารด้วยการแฝงตัวอยู่ในพื้นที่และเข้าไปสืบหาข่าวสารการนำพาชาวโรฮีนจาเข้ามาพักพิง โดยได้มีการจัดทำโครงการต่างๆ ที่ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแจ้งข่าวสารหรือเบาะแสที่เชื่อมโยงกับชาวโรฮีนจา เพื่อติดตามความเคลื่อนไหวของขบวนการค้ามนุษย์และปัญหาความมั่นคงที่อาจเชื่อมโยงกับชาวโรฮีนจาในพื้นที่ ส่วนการสืบสวนหาข่าวในเชิงรุกโดยผ่านการจัดการฐานข้อมูลของผู้มีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับการนำพาชาวโรฮีนจาเข้ามาอย่างผิดกฎหมาย รวมถึงกลุ่มคนที่ให้พื้นที่พักพิง ขยายผลการจับกุมผู้ต้องหาในคดีและดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และองค์การภาครัฐในพื้นที่ยังได้มีการประสานงานกับส่วนกลางอย่างใกล้ชิด

ทั้งนี้ ในกรณีที่ผู้เดินทางทั้งหมดยังไม่ขึ้นฝั่ง ซึ่งการบูรณาการการปฏิบัติงานร่วมกันผลักดันและแก้ปัญหาจำเป็นต้องสนธิกำลังจากเจ้าหน้าที่รัฐหลายองค์การเข้ามาร่วมแก้ปัญหาอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ขบวนการนำพาเหล่านี้ได้มีการดำเนินการในลักษณะที่เป็นโครงข่ายบุคคลที่นำพาชาวโรฮีนจาเข้ามาและให้พื้นที่พักพิงหรือหลบซ่อนแก่พวกเขา โดยมีกองทัพเรือเป็นศูนย์ประสานการปฏิบัติการแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮีนจา โดยทำการติดต่อประสานงานเครือข่ายวิทยุประมงน้ำลึกในการแจ้งเตือนกับศูนย์วิทยุประจำเกาะต่างๆ ตามแนวสกัดกั้นเกาะพยาม-เกาะช้าง เกาะสินไห-เกาะตราครุฑ ซึ่งการสกัดกั้นการหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายได้ปฏิบัติกันมาอย่างต่อเนื่อง แต่การดำเนินการสกัดกั้นไม่เกิดผลสัมฤทธิ์เท่าใดนัก และถ้าพบการกระทำความผิดอาญาในเขตน่านน้ำไทยและท่าเรือชายฝั่งทะเลที่เป็นอาณาเขตของประเทศไทย เจ้าหน้าที่รัฐก็สามารถดำเนินการบังคับใช้กฎหมายได้ทันที

ถ้าผู้เดินทางทั้งหมดขึ้นฝั่งแล้ว ซึ่งชาวโรฮีนจาที่ลักลอบเข้าเมืองมาต่างไม่ทราบถึงระยะเวลาในการเดินทาง เพราะต้องรอให้จำนวนคนเต็มเรือเสียก่อน เรือจึงจะสามารถออกจากต้นทางได้ บางคนอาจมาโดยการถูกลักพาตัว หรือถูกหลอกลวงเข้า ดังนั้น ก่อนการเข้าไปจับกุมของเจ้าหน้าที่รัฐ หัวหน้าชุดควบคุมการปฏิบัติงานจะทำการประชุมชี้แจงการปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละครั้งและตรวจสอบความพร้อมของทุกคน เพื่อให้เกิดความมั่นใจในการปฏิบัติงาน และจะทำการกำชับเจ้าหน้าที่รัฐที่เข้าไปปฏิบัติงานให้มีการบันทึกภาพสถานการณ์ทั้งหมด โดยเจ้าหน้าที่รัฐที่เข้าจับกุมชาวโรฮีนจาในแต่ละครั้งจะแต่งกายด้วยชุดปฏิบัติงานที่มีสัญลักษณ์ขององค์การตนเอง เพื่อป้องกันความสับสนกับประชาชนทั่วไป ถ้าชาวโรฮีนจายังคงยืนยันจะเข้ามาในประเทศไทย

เจ้าหน้าที่รัฐจะทำการควบคุมยานพาหนะ ซึ่งขณะที่ตำรวจกำลังจับกุม ชาวโรฮีนจาจะไม่มีการขัดขืนต่อสู้ แต่อาจมีการกระโดดลงจากเรือไปยังกลางทะเล หรือบางครั้งอาจมีการทำลายเรือให้เกิดความเสียหายเกิดขึ้น ถ้าตำรวจสั่งการให้เดินทางออกนอกน่านน้ำไทย ทุกคนที่อยู่ในเรือจะทะเลาะวิวาทกัน เพื่อสร้างแรงกดดันให้ตำรวจต้องเปลี่ยนคำสั่งเป็นการจับกุมบนชายฝั่งไทย ตำรวจและทหารจึงจำเป็นต้องให้การช่วยเหลือเบื้องต้นแก่ทุกคนด้วยหลักมนุษยธรรม

ขณะที่ตำรวจกำลังแยกการตรวจค้น โดยจะมีทีมหนึ่งทำการตรวจค้นยานพาหนะ ทีมหนึ่งทำการตรวจค้นร่างกาย และอีกทีมจะทำการบันทึกข้อมูลและเก็บหลักฐาน ทั้งนี้ การตรวจค้นในแต่ละครั้งนั้น เจ้าหน้าที่รัฐจะกระทำด้วยความสุภาพ แต่กลับไม่พบเจอเอกสารหรือหลักฐานต่างๆ เช่น บัตรประชาชน หนังสือเดินทาง ที่สามารถนำมายืนยันตัวบุคคลของชาวโรฮีนจาได้ นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่รัฐจะทำการยึดสิ่งของและยานพาหนะที่นำเข้ามาในประเทศไทย เพื่อเป็นพยานหลักฐานต่อไป ซึ่งจากการจับกุมที่ผ่านมา สามารถจำแนกชาวโรฮีนจาได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1) กลุ่มที่ต้องการเดินทางไปยังประเทศที่สาม ซึ่งจ่ายเงินมาแล้วล่วงหน้าจากปลายทาง 2) กลุ่มที่มีการหนีออกมาและยังไม่รู้จุดหมายปลายทาง แต่จำเป็นต้องหนีออกมา และ 3) กลุ่มที่มาจากบังคลาเทศ ซึ่งมีการจ่ายเงินล่วงหน้ามาแล้ว ในระยะเวลา 2-3 ปีที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่า มีชาวบังคลาเทศที่หนีภัยทางเศรษฐกิจปะปนเข้ามาในไทยมากถึงร้อยละ 60 ของจำนวนผู้เดินทางทั้งหมด ทั้งนี้ หากผู้เดินทางเข้ามาคนใดได้รับบาดเจ็บหรือเจ็บป่วยมาก่อนหน้าการจับกุมนี้ แพทย์และพยาบาลจะให้การรักษาในทันที และผู้ที่มีอาการบาดเจ็บสาหัสจะถูกนำตัวส่งให้โรงพยาบาลภายใต้การควบคุมของเจ้าหน้าที่รัฐ

การคัดแยกผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐจะทำการย้ายทุกคนไปยังสถานที่ปลอดภัย และคัดแยกจากวัตถุประสงค์ของการลักลอบเข้าเมืองมา ซึ่งดำเนินการโดยทีมสหวิชาชีพที่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่รัฐที่มีความเชี่ยวชาญและปฏิบัติงานด้านต่างๆ เช่น เจ้าหน้าที่รัฐด้านความมั่นคง นักสังคมสงเคราะห์ นักจิตวิทยา แพทย์และพยาบาล เพื่อจำแนกแนวทางการดำเนินการตามสาเหตุที่ลักลอบเข้ามาของแต่ละคน โดยทีมสหวิชาชีพจะทำการสัมภาษณ์ผ่านล่าม และทำการสอบถามถึงการสมัครใจมาทำงานหรือใครเป็นผู้ติดต่อชักชวน ชักชวนด้วยข้อความว่าอย่างไร เสียค่าเดินทางเองหรือใครออกให้ มีข้อตกลงเรื่องการทำงานและค่าจ้างหรือไม่ โดนลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวง ตลอดจนสอบถามถึงชื่อ-สกุล และวัน เดือน ปีเกิดของแต่ละคน หรืออาจทำการประเมินอายุแทน ทั้งนี้ เพื่อร่วมกันพิจารณาเหตุอันควรเชื่อว่า บุคคลใดเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ผู้นำพา และผู้ลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย โดยการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ให้พิจารณาตามบันทึกข้อตกลงระดับชาติหรือระดับภูมิภาค

ประกอบการดำเนินงาน ซึ่งในเบื้องต้น ทีมสหวิชาชีพจะทำการคัดแยกชาวโรฮีนจาที่ลักลอบเข้าเมืองมาโดยผู้หญิงและเด็กจะได้รับการดูแลจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ส่วนบุคคลที่เป็นชาวบังคลาเทศและลักลอบเข้าเมืองมาอย่างผิดกฎหมายจะได้รับการดูแลโดยสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ถ้ามีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและคุ้มครองป้องกันภัย เจ้าหน้าที่รัฐจะทำการรายงานให้ผู้บังคับบัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ตามแต่กรณีภายใน 24 ชั่วโมงนับตั้งแต่วันที่จัดให้บุคคลดังกล่าวอยู่ในความคุ้มครองชั่วคราว

ส่วนการพักพิงของชาวโรฮีนจาภายหลังการถูกจับกุมนั้น เจ้าหน้าที่รัฐจะควบคุมตัวทั้งหมดไปไว้ในพื้นที่เดียวกัน โดยแยกผู้ชายและผู้หญิงกับเด็กให้จากกันแม้จะเป็นครอบครัวเดียวกันก็ตาม ภายใต้การดูแลของเจ้าหน้าที่รัฐและชาวมุสลิมในพื้นที่ที่ร่วมมือกันดูแลด้านสาธารณูปโภคเบื้องต้น แต่ทั้งหมดนี้ไม่มีการทรมาน บังคับขู่เข็ญ หรือทำร้ายร่างกายเกิดขึ้นแต่อย่างใด ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่รัฐก็ได้พยายามทำการปรับปรุงและพัฒนารูปแบบการคัดกรองมาเป็นลำดับ แต่อย่างไรก็ตาม แบบสัมภาษณ์ที่ได้รับการปรับปรุงนั้นมิได้ถูกนำมาใช้คัดกรองซ้ำกับกลุ่มคนที่ผ่านกระบวนการนี้ไปแล้ว การคัดกรองนี้มีเป้าหมายเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติต่อบุคคลเหล่านั้น ทั้งนี้ หากบุคคลใดเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ก็จะถูกควบคุมตัวในบ้านพักของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งมีสภาพที่ดีกว่าสถานที่กักกันของด่านตรวจคนเข้าเมืองอย่างชัดเจน และถ้าเป็นชาวบังคลาเทศ เจ้าหน้าที่รัฐจะทำการติดต่อกับสถานทูตบังคลาเทศ เพื่อเข้ามาพิสูจน์สัญชาติอีกครั้งหนึ่ง และดำเนินการส่งกลับประเทศเดิมในภายหลัง และถ้าบุคคลใดมีคุณสมบัติเหมือนกับผู้ลี้ภัยก็จะถูกส่งตัวไปยังประเทศที่สาม

ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่รัฐจะทำการตรวจสอบห้องกักเป็นประจำ แต่ไม่สามารถพกพาอาวุธเข้าไปได้ ขณะที่ผู้ต้องกักทุกคนจะได้การรับดูแลสุขภาพจากเจ้าหน้าที่สาธารณสุขจังหวัดเข้ามาตรวจสุขภาพเป็นประจำทุกเดือน แต่หากมีการเสียชีวิตเกิดขึ้นในห้องกัก แพทย์จะทำการชันสูตรศพ เพื่อระบุถึงสาเหตุของการเสียชีวิต ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่รัฐประจำด่านตรวจคนเข้าเมืองที่เข้ามาดำเนินการแก้ปัญหาชาวโรฮีนจานี้ จะต้องเป็นตำรวจระดับสารวัตรขึ้นไปหรือเป็นบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐแต่ละคนจำเป็นต้องมีความรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างดี เพื่อการประสานงานที่มีประสิทธิภาพในการแจ้งเจ้าหน้าที่รัฐขององค์การอื่น

นอกจากนี้ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ยังได้มีการจัดตั้งศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงาน เพื่อฝึกหัดอบรมอาชีพให้แก่ชาวโรฮีนจาที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ เพื่อผลิตแรงงานที่มีคุณภาพและเป็นการพัฒนาความรู้ความสามารถให้สามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในชีวิตประจำวันต่อไปในอนาคตได้

ส่วนชาวโรฮีนจาที่เป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ ตำรวจจะทำการสอบสวนคดี โดยการสอบปากคำในภายหลังตามมา เพื่อให้ได้ข้อมูลทางคดีและพยานหลักฐานที่ถูกต้อง ชัดเจน ครบถ้วนมากที่สุด โดยการสอบสวนให้อยู่ภายในกรอบสมมติฐานของฐานความคิดที่เกี่ยวข้อง เพื่อทราบถึงผู้กระทำความผิด ผู้สมคบและคำให้การต่างๆ มีความน่าเชื่อถือได้มากน้อยเพียงใด ประเด็นที่ต้องการขยายผลหรือดำเนินการต่อไปหลังการให้ปากคำมีอย่างไรบ้าง ดังนั้น เพื่อความสมบูรณ์ของการสอบสวนชาวโรฮีนจาที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ ก่อนลงมือทำการสอบสวน ตำรวจจะเตรียมพยานหลักฐานเท่าที่มีประกอบการสอบปากคำ ซึ่งถ้าผู้เสียหายเป็นผู้หญิงจะให้ตำรวจหญิงเป็นผู้สอบสวน เว้นแต่ผู้เสียหายนั้นยินยอมหรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่น และชาวโรฮีนจาที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์จะขอให้บุคคลใดอยู่ร่วมในการถามปากคำนั้นด้วยก็ได้ โดยเจ้าหน้าที่รัฐจะทำการรายงานต่างๆ ตามแบบฟอร์มรายงานเหตุที่ต้องรายงานด่วน เนื่องจากการคดีค้ามนุษย์นี้เป็นคดีที่น่าสนใจ

ขณะที่พยานสำคัญในคดีค้ามนุษย์ คือ ผู้เสียหายที่ตกเป็นเหยื่อค้ามนุษย์ ซึ่งอาจถูกคุกคามได้ แต่หากไม่ได้รับการคุ้มครองจากตำรวจ ก็จะมีการดำเนินการส่งตัวไปรับการคุ้มครองสวัสดิภาพภายใต้การดูแลของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ในปี พ.ศ. 2559 ศาลอาญาแผนกคดีค้ามนุษย์ได้ถูกจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ เพื่อสนับสนุนประสิทธิภาพของระบบยุติธรรมทางอาญาของประเทศ และได้มีการออกกฎหมายวิธีพิจารณาคดีการค้ามนุษย์ เพื่อพิจารณาคดีการค้ามนุษย์เป็นพิเศษ

สำหรับการส่งตัวผู้ต้องกักกลับประเทศมาตุภูมิต้องเป็นช่องทางอย่างเป็นทางการ และเป็นไปตามหลักการไม่ผลักดันกลับ ข้อปฏิบัติที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ เจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถเบิกตัวผู้ต้องกักออกจากห้องควบคุมในเวลากลางคืนได้ เว้นแต่กรณี กรณีดำเนินการส่งกลับหรือไปยังประเทศที่สาม หรือเมื่อเกิดเหตุฉุกเฉิน ซึ่งการเบิกตัวในแต่ละครั้ง ผู้ต้องกักต้องมีหนังสือยืนยันขอเบิกตัวและเจ้าหน้าที่รัฐต้องทำการบันทึกรายงานประจำวันทุกครั้ง

5.1.2 ปัญหาของการนำนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายกับปัญหาของชาวโรฮีนจาไปปฏิบัติ

1) มาตรฐานนโยบาย นโยบายมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ชัดเจน เจ้าหน้าที่รัฐทั้งด้านความมั่นคงและด้านสังคมต่างเข้าใจวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายนี้ แต่นโยบายมิได้ระบุถึงรายละเอียดในแต่ละขั้นตอนการดำเนินการอย่างชัดเจน จึงกลายเป็นที่สนใจของสื่อมวลชนและจับตามองของนานาชาติ สร้างแรงกดดันให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐในการปฏิบัติงานตามมา ชาวโรฮีนจาที่หลบหนีเข้ามา กอปรกับแนวทางการดำเนินการที่ไม่ชัดเจนของรัฐบาล ย่อมส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศ ทำให้วัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายนี้ อาจขัดแย้งกับสภาพความจริงในระยะสั้น เพราะความไม่เข้าใจในหลักการปฏิบัติหรือพันธกรณีระหว่างประเทศ แต่ในระยะยาว การจริงจังของเจ้าหน้าที่รัฐในการปราบปรามการค้ามนุษย์ จะทำให้ทั่วโลกได้เห็นถึงความจริงใจในการแก้ปัญหานี้ โดยเฉพาะภาคเอกชนในการเข้ามาลงทุนหรือนำเข้าส่งออกสินค้าทางการเกษตรของประเทศมากขึ้น ซึ่งเป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มการยอมรับด้านสิทธิมนุษยชนสากล

2) ทรัพยากรของนโยบาย การนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติประสบปัญหาขาดแคลนทรัพยากร โดยเฉพาะงบประมาณจากภาครัฐ ขณะที่เงินช่วยเหลือจากองค์การระหว่างประเทศก็มีอัตราเพิ่มขึ้นที่ลดลง เช่นเดียวกับที่องค์การภาครัฐประสบปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรบุคคล ซึ่งสวนทางกับภารกิจที่ต้องรับผิดชอบเพิ่มขึ้น ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐไม่เต็มใจที่จะปฏิบัติงาน และบางคนอาจปล่อยปละละเลยกับการบังคับใช้กฎหมาย แม้เจ้าหน้าที่รัฐจะพยายามปรับปรุงการใช้ทรัพยากรให้มีความสอดคล้องตามวัตถุประสงค์ของนโยบายในการรักษาสิทธิและเสรีภาพทางร่างกายและการดำรงชีวิตของชาวโรฮีนจาให้ดีขึ้น ทั้งพื้นที่พักพิงและการสาธารณสุขให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น ขณะที่ข้อมูลที่เจ้าหน้าที่รัฐได้รับจากการสอบถามผ่านล่ามอาจเกิดข้อผิดพลาด เพราะความต้องการช่วยเหลือภายใต้ความเชื่อทางศาสนาที่เหมือนกัน จึงนับเป็นปัญหาที่สำคัญ เพราะการขาดทักษะทางภาษาในการสื่อสารอาจทำให้ข้อมูลที่ได้รับมีการบิดเบือนหรือส่งผลกระทบต่อระยะเวลาดำเนินการตามขั้นตอน จึงนับเป็นแรงกดดันต่อการยินยอมหรือความเต็มใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ แม้เจ้าหน้าที่รัฐทั้งส่วนกลางและในพื้นที่ล้วนได้รับการฝึกอบรมและพัฒนาทักษะอื่นอย่างต่อเนื่อง เพื่อรองรับภารกิจเหล่านี้

3) การสื่อข้อความ เนื่องจากความไม่ชัดเจนในแนวทางการดำเนินการ การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐในแต่ละขั้นตอน จึงกลายเป็นที่สนใจของสื่อมวลชนไทยและต่างชาติจนถือเป็นวาระของสื่อมวลชน โดยจะเห็นได้จากการเผยแพร่ข่าวสารในทุกช่องทาง แม้ความสนใจ

ของสื่อมวลชนจะนำเสนอด้วยมุมมองด้านเดียวในเชิงลบ ส่งผลกระทบให้ภาพลักษณ์การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐด้านความมั่นคงถูกจับตามอง อีกทั้งด้วยสาเหตุที่แนวทางการดำเนินการที่ไม่ชัดเจนนี้ การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐจึงอาจเกิดความล่าช้าภายใต้การตรวจสอบจากทุกฝ่าย สร้างแรงกดดันแก่เจ้าหน้าที่รัฐ นอกจากนี้ ภายใต้การนำเสนอข่าวด้วยอคติของสื่อมวลชน ทำให้ประเด็นที่แท้จริงถูกเบี่ยงเบนความสนใจและความเข้าใจผิดของประชาชนทั่วไป จนกลายเป็นประโยชน์ให้กับขบวนการค้ามนุษย์ได้นำพาชาวโรฮีนจาเข้ามาในไทยจำนวนมากขึ้น แต่ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่รัฐได้เข้าใจถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายที่มีความชัดเจน ทำให้การประสานงานระหว่างฝ่ายต่างๆ และองค์การร่วมรับผิดชอบเป็นไปอย่างถูกต้องตรงกับองค์การภาครัฐที่รับผิดชอบ แต่แนวทางการดำเนินการที่ไม่ชัดเจนนี้ ส่งผลกระทบต่อการประสานงานของเจ้าหน้าที่รัฐด้านความมั่นคงและมีอิทธิพลต่อความเต็มใจในการปฏิบัติหน้าที่

4) การบังคับใช้กฎหมาย เจ้าหน้าที่รัฐบางคนมิได้มีความเคร่งครัดต่อการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง เนื่องจากแนวทางการดำเนินการที่ไม่ชัดเจน และกฎหมายของไทยไม่สอดคล้องกับหลักการสิทธิมนุษยชนสากลในการส่งกลับประเทศต้นทาง เพราะต้องได้รับความยินยอมจากชาวโรฮีนจาเหล่านั้นก่อน แต่เจ้าหน้าที่รัฐดำเนินการด้วยความรู้ไม่เท่าทันและไม่รับผิดชอบต่อการแก้ปัญหาอย่างจริงจัง ตลอดจนเจ้าหน้าที่รัฐบางคนกระทำการทุจริตและให้ความร่วมมือกับขบวนการค้ามนุษย์เสียเอง ขณะที่องค์การภาครัฐได้พยายามแก้ปัญหาเนื้อความกฎหมายให้มีความเท่าทันกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยนำพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มาบังคับใช้ร่วมกับพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พร้อมทั้งนำกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การบังคับใช้ครอบคลุมกับสถานการณ์ปัจจุบันในทุกมิติ และสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนสากล แม้ประเทศไทยจะมิได้เป็นรัฐภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 แต่ในทางปฏิบัติ องค์การภาครัฐต่างร่วมมือกันปฏิบัติงานตรงตามบทบาทความรับผิดชอบบนพื้นฐานของหลักการสิทธิมนุษยชน

5) คุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติ องค์การภาครัฐที่เกี่ยวข้องต่างมีกฎเกณฑ์และระเบียบของตนเอง โดยการจัดแบ่งงานมีลักษณะเป็นไปตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน แต่ละฝ่ายต่างต้องพึ่งพาอาศัยกัน ขณะที่การปฏิบัติงานต้องเป็นไปตามขั้นตอนภายใต้สภาพแวดล้อมที่คงที่ ทั้งนี้ การปฏิบัติงานในพื้นที่จำเป็นต้องคำนึงถึงกระบวนการเป็นสำคัญ ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐส่วนกลางและในพื้นที่ต้องปฏิบัติงานร่วมกัน ภายใต้การสนับสนุนอย่างจริงจังในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ของรัฐบาล นอกจากนี้ การแก้ปัญหาชาวโรฮีนจานี้ยังได้มีการใช้ระบบคณะกรรมการในการปฏิบัติงานร่วมกัน โดยแต่ละองค์การภาครัฐได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมา เพื่อ

ตัดสินใจเรื่องต่างๆ ที่นำเข้ามาพิจารณา แต่ไม่มีบุคคลใดมีอำนาจหน้าที่หรือบทบาทรับผิดชอบโดยตรง ส่วนการปฏิบัติงานร่วมกันในลักษณะขององค์การเครือข่ายยังเป็นการติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติงานร่วมกัน บางครั้งการทำงานจะเป็นไปในรูปแบบไม่เป็นทางการ จึงอาจส่งผลให้เจ้าหน้าที่รัฐละเลยการบังคับใช้กฎหมาย ทุกฝ่ายจึงได้มีการปรึกษาหารือ เพื่อเสนอและทบทวนการปรับปรุงกฎหมายให้สามารถถูกนำมาบังคับใช้ได้ตลอดทั้งกระบวนการ

6) เงื่อนไขทางการเมือง การเคลื่อนไหวทางการเมืองนี้ รัฐบาลเมียนมาได้มีการจำกัดเสรีภาพ บังคับใช้แรงงานและจำกัดเสรีภาพในการก่อตั้งครอบครัว ตลอดจนรัฐบาลเมียนมาได้มีการยึดพื้นที่ทำกินของชาวโรฮีนจา โดยเฉพาะชาวโรฮีนจาถูกลิดรอนการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองและถูกปฏิเสธในการให้สัญชาติ ซึ่งการแก้ปัญหานี้ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อกดดันให้รัฐบาลเมียนมาแสดงความจริงใจในการแก้ปัญหาชาวโรฮีนจาให้มีสิทธิและเสรีภาพในการดำรงชีวิตเท่าเทียมกับชาวเมียนมา

รัฐบาลเมียนมาชุดปัจจุบันได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสร้างสันติสุขและพัฒนารัฐยะไข่ ซึ่งประกอบด้วยคณะรัฐมนตรี ผู้แทนจากรัฐบาลท้องถิ่น และผู้แทนจากองค์การสหประชาชาติ พร้อมทั้งรัฐบาลเมียมาจะรายงานความคืบหน้าในการแก้ปัญหานี้ให้เป็นที่ทราบแก่ประเทศสมาชิกสมาคมอาเซียน เพื่อป้องกันมิให้ลุกลามกลายเป็นปัญหาการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์และสร้างความเดือดร้อนอื่น ๆ ไปทั่วภูมิภาค อันจะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาความร่วมมือระหว่างกัน

ขณะเดียวกันนายกรัฐมนตรีมาเลเซียกำลังฝ่าฟันการเคลื่อนไหวทางการเมืองจากประชาชน จึงส่งผลให้แผนการสร้างศูนย์พักพิงให้แก่ชาวโรฮีนจานั้นต้องถูกเลื่อนระยะเวลาไป ภาคเอกชนจึงขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือในการเป็นกำลังปรับปรุงพัฒนาสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งการเคลื่อนไหวทางการเมืองย่อมมีอิทธิพลต่อภาพลักษณ์ของประเทศ และส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในการลงทุนของภาคเอกชนทั้งในและต่างประเทศ โดยเฉพาะภาคการท่องเที่ยว ประกอบกับภาวะเศรษฐกิจโลกที่ซบเซาอย่างต่อเนื่อง จึงส่งผลกระทบต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ แต่ภายหลังจากประชาคมโลกร่วมกดดันมาเลเซียและอินโดนีเซียอย่างหนัก ส่งผลให้รัฐบาลทั้งสองประเทศยุติมาตรการผลักดันเรือของชาวโรฮีนจา พร้อมกับเปลี่ยนท่าทีเป็นการเสนอให้ความช่วยเหลือแก่ชาวโรฮีนจา โดยกำหนดเงื่อนไขให้ประชาคมโลกช่วยเหลืองบประมาณค่าใช้จ่ายในจัดตั้งศูนย์พักพิง เพื่อให้ชาวโรฮีนจาได้เข้ามาเป็นแรงงานไร้ฝีมือในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานตามวิสัยทัศน์ 2020 ที่กำหนดไว้

ขณะที่รัฐบาลไทยยังคงยืนยันที่จะดำเนินการกับชาวโรฮีนจาในสถานะผู้หลบหนีเข้าเมืองมิใช่ผู้ลี้ภัย จึงยืนยันที่จะไม่จัดตั้งศูนย์พักพิง แต่ทุกคนต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม และ

ขั้นตอนการดำเนินการของภาครัฐ ภายใต้หลักสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตาม ทั่วโลกต่างจับตามองการปฏิบัติงานตามแต่ละขั้นตอน แม้ว่า ภายหลังการบริหารจัดการพื้นที่พักพิงของรัฐบาลไทยจะได้รับการยอมรับมากขึ้นทั้งจากประชาชนในประเทศและต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดูแลชาวโรฮีนจาโดยไม่เลือกปฏิบัติด้วยการเคารพสิทธิมนุษยชนของเจ้าหน้าที่รัฐ รัฐบาลไทยชุดปัจจุบันนี้มิได้มาจากการเลือกตั้ง จึงทำให้การตัดสินใจต่างๆ จำเป็นต้องรับฟังเสียงจากประชาชนเป็นสำคัญ ทำให้ต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรในการพิจารณาข้อมูลและรายละเอียดที่เกิดขึ้น เพื่อปกป้องและรักษาผลประโยชน์ของประเทศและสวัสดิภาพของประชาชน ทำให้การดำเนินการต่างๆ เกิดความล่าช้า

7) เงื่อนไขทางสังคมและเศรษฐกิจ เมียนมามีพระพุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติ ขณะที่ประชาชนมีสภาพความเป็นอยู่อย่างแออัดและยากจน ผ่านสงครามโลก และสงครามการเมือง ตลอดจนผ่านอุดมการณ์สังคมนิยม และความขัดแย้งระหว่างรัฐของชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลกลาง ขณะเดียวกันรัฐบาลเมียนมากำลังวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางฝั่งตะวันตกและตอนใต้ของเมียนมา อันเนื่องจากความได้เปรียบเชิงภูมิศาสตร์ของประเทศ จึงเป็นที่สนใจของภาคเอกชนและรัฐบาลต่างชาติ การเปิดประเทศเช่นนี้จะทำให้สิทธิและเสรีภาพของชาวโรฮีนจาได้รับความสนใจจากชาติตะวันตกมากขึ้น สร้างแรงกดดันให้กับรัฐบาลเมียนมาในการเร่งแก้ปัญหาการกดขี่ข่มเหงของเจ้าหน้าที่รัฐเมียนมาที่กระทำต่อชาวโรฮีนจาเหล่านั้น ขณะเดียวกันการขับเคลื่อนการเมืองให้เป็นระบอบประชาธิปไตย เพื่อสร้างการยอมรับให้กับรัฐบาลและความเชื่อมั่นที่มีต่อภาพลักษณ์ของประเทศให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนและพัฒนาเศรษฐกิจให้มีการเติบโตมากยิ่งขึ้น ขณะที่รัฐบาลมาเลเซียมีความเข้มงวดเรื่องการลักลอบเข้าเมือง ทำให้มาเลเซียเข้าสู่ภาวะขาดแคลนแรงงาน ส่งผลทำให้มาตรการหรือกฎระเบียบการเข้าเมืองได้ผ่อนคลายลง ชาวโรฮีนจาจำนวนมากจึงได้พยายามลักลอบมายังมาเลเซีย เพื่อตั้งถิ่นฐานครอบครัวด้วยบริบทแวดล้อมทางความเชื่อทางศาสนาที่เหมือนกันโดยทั่วไป สามารถพบเห็นชาวโรฮีนจาสร้างความรำคาญในสถานที่ต่างๆ และบางคนอาจร่วมก่ออาชญากรรมร้ายแรง รวมถึงสร้างปัญหาสังคมจนกลายเป็นภาระทางสังคมตามมา ส่งผลกระทบต่อการสรรหาแรงงานในโครงการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้ เนื่องด้วยไทยมีลักษณะเป็นสังคมพหุวัฒนธรรม ทุกคนสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข โดยไม่มีการแบ่งแยกความแตกต่างทางศาสนาและชาติพันธุ์ แม้ประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัดสงขลาและระนองจะนับถือศาสนาพุทธก็ตาม และมองว่า ชาวโรฮีนจาที่เข้ามาประกอบอาชีพก็เหมือนกับชาวเมียนมาอื่นทั่วไป ขณะที่ชาวโรฮีนจาในพื้นที่ก็มิได้มีความรู้สึกแปลกแยกหรือแตกต่างจากผู้อื่นและพึงพอใจ

กับลักษณะงานที่ทำ ซึ่งชาวโรฮีนจายังเป็นต้นทุนแรงงานสำคัญที่ทำให้ราคาสินค้าไม่พุ่งสูงขึ้น แต่ทำให้การท่องเที่ยวในพื้นที่ซบเซาลง

ประชาชนในเมียนมาจะได้รับการกล่อมเกลาตั้งแต่เด็กให้มีทัศนคติเชิงลบและหวาดกลัวต่อชาวโรฮีนจา ด้วยความเชื่อที่ว่า ความหลากหลายทางชาติพันธุ์เป็นภัยคุกคามภายใต้การนำของพระสงฆ์ ส่งผลทำให้ชาวโรฮีนจาพยายามหลบหนีออกนอกประเทศตามมา ขณะที่ชาวโรฮีนจาต้องการเดินทางไปยังมาเลเซีย เพราะประชาชานับถือศาสนาอิสลามเหมือนกัน ขณะเดียวกันภาพลักษณ์ของกลุ่มชาวโรฮีนจาในมาเลเซียเป็นไปในเชิงลบ ภายใต้บริบทความคิดต่อต้านและรังเกียจ แต่ด้วยเงื่อนไขการพัฒนาประเทศ จึงมิอาจปฏิเสธแรงงานไร้ฝีมือได้ ดังนั้นการเติบโตทางเศรษฐกิจของมาเลเซียจึงจำเป็นต้องดำเนินควบคู่กับความรู้สึกหวาดระแวงด้านความมั่นคงและหวั่นวิตกกับปัญหาสังคมที่อาจจะตามมา ทัศนคติของประชาชนในเมียนมาและมาเลเซียขัดแย้งกับประชาชนในประเทศไทย เนื่องจากประชาชนในประเทศไทยต่างมองว่า ชาวโรฮีนจามิได้แตกต่างจากแรงงานเมียนมากลุ่มอื่น ซึ่งแตกต่างจากประชาชนในเมียนมาและมาเลเซียที่ต่างมีทัศนคติว่า ชาวโรฮีนจาเป็นกลุ่มคนน่ากลัวหรือเป็นภัยต่อสังคม ขณะที่ประชาชนในประเทศไทยมีความรู้สึกเคยชินกับสถานการณ์ในชีวิตประจำวันทั่วไป เพราะชาวโรฮีนจาในพื้นที่ไม่ได้สร้างความเดือดร้อนแก่ผู้อื่น แต่กลับพบว่า ชาวโรฮีนจาเหล่านั้นมีความขยัน มุ่งมั่นและอดทนในการทำงาน แต่ก็มีทัศนคติของชาวพุทธในพื้นที่บางคนต่างมองชาวโรฮีนจาเป็นไปในเชิงลบที่ว่า พวกเขาอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ แต่ทว่า ชาวมุสลิมในพื้นที่มิได้มีอคติต่อชาวโรฮีนจาที่พยายามลักลอบเข้ามาในประเทศไทยแต่ประการใด

8) ทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน การยอมรับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายด้วยมาตรการที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด เจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่จึงได้พยายามสร้างความร่วมมือกับประชาชนในพื้นที่ เพื่อสอดส่องดูแลมิให้ประชาชนบางคนกลายเป็นผู้เข้าร่วมกับขบวนการค้ามนุษย์กระทำผิดกฎหมาย ขณะที่เจ้าหน้าที่รัฐส่วนใหญ่ต่างยอมรับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย โดยการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างองค์การภาครัฐและองค์การระหว่างประเทศภายใต้การขาดแคลนทรัพยากร ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่รัฐส่วนกลางได้เข้าใจถึงการปฏิบัติงานในระดับมหภาค ภายใต้หลักสิทธิมนุษยชนที่ค่อนข้างเสรีและเชื่อมโยงกับผลประโยชน์ ขณะที่ภาครัฐให้ความสำคัญกับประเด็นนี้มากขึ้น จึงทำให้เกิดความเชื่อมั่นและเป็นที่ยอมรับของนานาชาติ ซึ่งจะส่งผลให้ภาคเอกชนได้เข้ามาลงทุนภายในประเทศเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะภาคการผลิตที่ต้องอาศัยแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน

สำหรับแนวคิดที่มีต่อนโยบายนี้ เจ้าหน้าที่รัฐส่วนกลางด้านความมั่นคงพยายามที่จะผลักดันชาวโรฮีนจามิให้เข้ามาตามแนวชายแดนควบคู่กับการให้ความช่วยเหลือปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตแก่ชาวโรฮีนจา แต่ในทางกลับกัน เจ้าหน้าที่รัฐส่วนกลางด้านสังคมต่างมีแนวคิดต้องการแก้ปัญหานี้ด้วยการมุ่งเน้นการจับกุมและปราบปรามการค้ามนุษย์อย่างจริงจังโดยต่อเนื่อง ขัดแย้งกับปริมาณทรัพยากรที่ขาดแคลน โดยเฉพาะงบประมาณจากภาครัฐและเจ้าหน้าที่รัฐขาดทักษะทางภาษา ขณะที่เจ้าหน้าที่รัฐส่วนกลางด้านความมั่นคงและด้านสังคมต่างเห็นด้วยกับการไม่จัดตั้งศูนย์พักพิงสำหรับชาวโรฮีนจา เพราะท้ายสุดภาระค่าใช้จ่ายทั้งหมดจะเป็นภาระของประเทศไทย ขณะเดียวกัน เจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ทั้งด้านความมั่นคงและด้านสังคมต่างมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับปัญหากฎหมายเป็นสำคัญ เพราะเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ไม่อาจบังคับใช้กฎหมายได้ตลอดทั้งกระบวนการ ดังนั้น รัฐบาลจึงควรแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะขึ้นมา เพื่อบริหารจัดการกับปัญหานี้ในทุกขั้นตอน

ส่วนความเต็มใจในการปฏิบัติงาน เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ปฏิบัติตามกฎหมายและคำสั่งของรัฐบาล แต่ขัดแย้งกับสภาพขาดแคลนทรัพยากรขององค์การภาครัฐ ขณะที่เจ้าหน้าที่รัฐเองก็ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากเสียงคัดค้านของประชาชนบางส่วนพร้อมกับการถูกประชาคมโลกจับตามอง จึงทำให้เจ้าหน้าที่รัฐไทยในพื้นที่บางคนมิได้ให้ความสำคัญกับแก้ปัญหานี้และไม่ยินดีหรือเต็มใจที่จะปฏิบัติงาน

นอกจากนี้ ยังพบว่า ปัจจัยอื่น ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดระนองและสงขลา ได้แก่ 1) ทำเลที่ตั้งและสภาพภูมิประเทศ 2) โครงข่ายการคมนาคมที่เชื่อมโยงระหว่างกัน และ 3) ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมและอุปสรรคสำคัญที่ไม่อาจปฏิเสธได้

การดำเนินนโยบายการจัดการดูแลด้วยหลักการสิทธิมนุษยชนกับชาวโรฮีนจาที่หลบหนีเข้ามาในประเทศไทย ส่งผลกระทบต่อปัญหาการเงินงบประมาณของประเทศไทยในการดูแลชาวโรฮีนจาภายในห้องกัก แม้สภาพห้องกักจะมิได้มาตรฐานเท่าที่ควร และการแยกที่พักอาศัยของครอบครัว โดยที่ไม่มีใครทราบกำหนดระยะเวลาอย่างชัดเจนในการส่งตัวไปยังประเทศที่สาม แม้ว่า ทุกองค์การภาครัฐที่เกี่ยวข้องจะมีความพยายามปรับปรุงในทุกมิติแล้วก็ตาม แต่ทว่าสภาพการณ์ทั้งหมดข้างต้นนี้มีอิทธิผลต่อความเต็มใจในการปฏิบัติงานและแนวคิดของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีต่อนโยบาย ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความล่าช้า ขณะเดียวกันการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐยังได้สร้างความไม่พอใจให้กับกลุ่มผลประโยชน์และประชาชนบางส่วนในพื้นที่ด้วยเช่นกัน ซึ่งผลการดำเนินการทั้งหมดนี้ ย่อมส่งผลกระทบในระยะสั้นต่อภาพลักษณ์ของประเทศที่

มีอิทธิพลต่อภาคเศรษฐกิจและสังคม แต่ผลลัพธ์ในระยะยาว จะพบว่า การดำเนินการตามนโยบายนี้อาจส่งผลให้ภาพลักษณ์เชิงลบที่บั่นทอนการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจกลับได้รับการแก้ไขให้ดีขึ้น นั่นหมายถึง ในระยะสั้น ประเทศไทยอาจต้องเผชิญกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่ถดถอยลงด้วยภาพลักษณ์เชิงลบ ภายใต้การพยายามปราบปรามขบวนการค้ามนุษย์อย่างจริงจังของรัฐบาล จึงทำให้ในระยะยาว ประเทศไทยจะได้รับการเชื่อถือจากนักธุรกิจต่างชาติ ภาคเศรษฐกิจและสังคมจะได้รับการฟื้นฟูให้ดีขึ้น

5.2 อภิปรายผล

เนื่องจากสถานการณ์ความรุนแรงของโรฮีนจาเกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 เป็นต้นมา ทำให้ชาวโรฮีนจาจำนวนมากพยายามหลบหนีออกนอกประเทศและมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้รัฐบาลตื่นตัวและหวาดวิตกกับปัญหาอื่นที่จะตามมา นโยบายที่เกิดขึ้นจึงถือเป็นนโยบายใหม่ที่ประยุกต์ใช้เพียงเฉพาะกรณีของชาวโรฮีนจาที่หลบหนีเข้ามาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 เป็นต้นมาเท่านั้น ซึ่งในงานวิจัยนี้ เน้นการประยุกต์ใช้ภายใต้ตัวแบบของ Donald Van Meter และ Carl Van Horn ที่ประกอบด้วยปัจจัยสำคัญดังต่อไปนี้

1) มาตรฐานนโยบาย วัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายมีความชัดเจน เจ้าหน้าที่รัฐต่างเข้าใจในทิศทางเดียวกัน แต่นโยบายมิได้ระบุรายละเอียดแนวทางการดำเนินการที่ชัดเจน จึงทำให้เกิดการใช้ดุลยพินิจตีความที่อาจมีความคลาดเคลื่อนหรือแตกต่างกันไป ซึ่งเชื่อมโยงกับแนวคิดของ Ripley & Franklin (1990) ที่อธิบายว่า ขั้นตอนการดำเนินการหรือกลยุทธ์ของนโยบายเป็นปัจจัยสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้ ประเด็นดังกล่าวอาจเป็นช่องโหว่ให้เจ้าหน้าที่รัฐบางคนกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ เพราะฉะนั้นการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐในการแก้ไขปัญหาบนความเสี่ยงของสถานการณ์ของชาวโรฮีนจานี้ จึงเป็นที่จับตามองของสื่อมวลชนและนานาชาติ ซึ่งการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐในแต่ละขั้นตอนอาจขัดแย้งกับหลักการสากลและกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง

2) ทรัพยากรนโยบาย แม้ว่า นโยบายนี้จะมีศักยภาพในการแก้ไขปัญหาสูงก็ตาม แต่ด้วยทรัพยากรที่มีจำนวนจำกัดทั้งเงินงบประมาณ เจ้าหน้าที่รัฐ และสถานที่ จึงไม่เพียงพอต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติจริง สอดคล้องแนวคิดของศุภชัย ยาวะประภาษ (2557) ที่ระบุว่าความเพียงพอของทรัพยากรมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทรัพยากรนโยบายจึงถือเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยทำให้การปฏิบัติงานบรรลุผลตามเป้าหมายของนโยบายที่กำหนด และ Sabatier &

Mazmanian (1989) ที่กล่าวว่า นโยบายประสบความสำเร็จได้ต้องได้รับการสนับสนุนด้านการเงินอย่างเพียงพอ ขณะที่การดำเนินการตามนโยบายนี้ กลับพบว่า เงินงบประมาณในการดำเนินงานแก้ไขปัญหานี้กระจัดกระจายไปให้แก่หลายองค์การ จึงไม่อาจเกิดประสิทธิภาพการบริหารจัดการได้อย่างเต็มศักยภาพ แม้แต่ละองค์การจะใช้จ่ายให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และแบ่งเบาภาระร่วมกัน แต่ทว่า งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรก็ยังไม่เพียงพอ สอดคล้องกับแนวคิดของ Simon (1997) ที่ยืนยันว่า การวางแผนจัดสรรทรัพยากรที่ต้องใช้ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การดำเนินนโยบายเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ แต่การดำเนินการตามนโยบายนี้ส่วนหนึ่งมาจากภาคประชาชนต้องยื่นให้ความช่วยเหลือทุกปี การขาดแคลนงบประมาณเช่นนี้ส่งผลกระทบต่อการควบคุมดูแลคุณภาพชีวิตของผู้ต้องกัก และไม่สามารถดำเนินการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นและเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้อำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐในการปฏิบัติงาน เพื่อให้เท่าทันกับกลยุทธ์ที่แยบยลของขบวนการค้ามนุษย์ภายใต้สภาพแวดล้อมที่เสี่ยงอันตรายเป็นประจำ

องค์การภาครัฐทำหน้าที่ในการคัดสรรบุคคลที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในทีมสหวิชาชีพ โดยบุคคลที่ทำหน้าที่ในกลุ่มสหวิชาชีพจะได้รับการฝึกอบรมมาเป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม ภารกิจและบทบาทของแต่ละคนต่างมีปริมาณมากพอสมควรอยู่แล้ว ผู้บริหารจึงไม่ได้ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติหน้าที่นี้เช่นเดียวกับภารกิจงานอื่น ๆ เมื่อเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนจำเป็นต้องร่วมรับผิดชอบปัญหาของชาวโรฮีนจา จึงทำให้จำนวนเจ้าหน้าที่รัฐและปริมาณภาระงานมีทิศทางที่ขัดแย้งกัน ขณะที่เจ้าหน้าที่รัฐทั้งส่วนกลางและในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องต่างได้รับการฝึกอบรมและพัฒนาตัวเองให้มีสมรรถนะรองรับกับภารกิจที่ต้องรับผิดชอบ ทั้งนี้ แม้เจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่จะมีประสบการณ์ในการมีความสอดคล้องกับภารกิจเป็นอย่างดี แต่ปัญหาสำคัญ คือ ความสามารถทางด้านภาษาต่างประเทศ ซึ่งองค์การภาครัฐทั้งส่วนกลางและในพื้นที่ต่างขาดแคลนเจ้าหน้าที่รัฐที่มีทักษะด้านภาษา ที่ถือเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ขับเคลื่อนการดำเนินงานให้เป็นไปตามขั้นตอนของภาครัฐดังที่กำหนดไว้ จากปัญหาดังกล่าวนี้เอง ทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐอาจได้รับข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง ส่งผลกระทบให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นไปอย่างล่าช้าและไม่เกิดประสิทธิผลเท่าที่ควร จนกลายเป็นการสร้างแรงกดดันให้แก่ทุกฝ่ายตามมา

จากสภาพเสี่ยงอันตรายที่มีทิศทางสวนทางกับค่าตอบแทนของเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ ซึ่งมิได้เป็นการสร้างแรงจูงใจกำลังให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐ ถือเป็นอุปสรรคสำคัญในการปฏิบัติงานให้สามารถดำเนินการได้ตามนโยบายอย่างต่อเนื่อง เพราะการสร้างขวัญกำลังใจจะช่วยให้เจ้าหน้าที่รัฐมีความตื่นตัวในการปฏิบัติงานมากขึ้น ซึ่งมีอิทธิพลต่อความยินยอมในการปฏิบัติงานด้วยความเต็มใจ ทั้งนี้ การสร้างขวัญกำลังใจโดยผู้บริหารจะช่วยเสริมสร้างความ

ร่วมมือระหว่างองค์การมากขึ้น เพราะโดยทั่วไปเจ้าหน้าที่รัฐจะปฏิบัติโดยมุ่งประโยชน์เพียงเฉพาะตนเองเท่านั้น มิได้ให้ความสำคัญกับปัญหาหรือสถานการณ์ที่เกิดขึ้น แม้ว่า เจ้าหน้าที่รัฐจะมีความรู้ ความสามารถ และมีทักษะสูงเพียงใดก็ตาม นอกจากนี้ การให้รางวัลหรือการลงโทษที่มีผลต่อการปฏิบัติงานมิได้กำหนดไว้อย่างเป็นระบบที่ชัดเจน แม้ว่า สิ่งเหล่านี้จะถือเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องการปฏิบัติงานและปัจจัยกระตุ้นที่จะทำให้เจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ได้มีความมุ่งมั่นที่จะทำงานให้บรรลุเป้าหมาย ทั้งนี้ องค์การภาครัฐควรพิจารณาทำการปรับปรุงสิ่งจูงใจหรือค่าตอบแทนให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐผู้ปฏิบัติงานอาจกระทำได้โดยวิธีการต่างๆ เช่น การเลื่อนขั้นเงินเดือน การให้ค่าตอบแทนพิเศษ สำหรับการลงโทษในกรณีที่กระทำได้โดยการโยกย้ายตำแหน่งไปยังตำแหน่งที่สำคัญน้อยกว่า จนถึงขั้นไล่ออกตามระเบียบราชการที่กำหนดไว้

3) การสื่อข้อความ ปัญหาการเข้ามาของชาวโรฮีนจานี้ สื่อมวลชนให้ความสนใจต่อปัญหานี้เป็นอย่างยิ่ง ทำให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์เชิงลบที่เต็มไปด้วยอคติอย่างรุนแรงและสร้างความวิตกกังวลให้กับทุกคนถึงสถานการณ์ที่เกิดขึ้น อันเนื่องจากภาครัฐมิได้มีการกำหนดแนวทางการดำเนินการที่ชัดเจนให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐ ทั้งนี้ กระแสดังกล่าวเป็นการเบี่ยงเบนความสนใจให้ทุกคนหลงประเด็นปัญหาที่แท้จริง ขณะที่การเผยแพร่ข่าวสารต่างๆ สามารถดำเนินการได้ครอบคลุมและทั่วถึงด้วยวิธีการที่ทันสมัยตามความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี สร้างแรงกดดันให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐในการปฏิบัติงาน ดังนั้น ประชาชนที่รับรู้ข้อมูลข่าวสาร จึงจำเป็นต้องพิจารณาไตร่ตรองอย่างรอบด้านและรู้เท่าทันกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริง เพื่อไม่ให้เป็นช่องทางให้แก่ผู้กระทำผิด การประชาสัมพันธ์การปฏิบัติงานจึงถือเป็นอุปสรรคและสร้างความขัดแย้งต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ

ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่รัฐด้านความมั่นคงและด้านสังคมสามารถประสานงานระหว่างฝ่ายต่างๆ ได้ถูกต้องตามบทบาทของแต่ละองค์การ ภายใต้ความเข้าใจในวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายนี้ แต่ขณะเดียวกันแนวทางการดำเนินการที่ไม่ชัดเจนของนโยบาย ส่งผลกระทบต่อการประสานงานภายในองค์การของเจ้าหน้าที่รัฐด้านความมั่นคง และมีอิทธิพลต่อความยินยอมหรือเต็มใจในการปฏิบัติหน้าที่ตามมา เชื่อมโยงกับแนวคิดของ Simon (1997) ที่ระบุว่า การติดต่อสื่อสารและประสานงานอย่างเต็มที่ ถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญในการช่วยผลักดันให้วัตถุประสงค์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดผลสัฤทธิ์ได้ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่รัฐทั้งด้านสังคมและความมั่นคงต่างเข้าใจถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายที่มีความชัดเจน จึงทำให้การประสานงานระหว่างฝ่ายต่างๆ และองค์การที่ร่วมรับผิดชอบเป็นไปอย่างถูกต้องตรงตามองค์การที่รับผิดชอบ แต่ขณะเดียวกันแนวทางการดำเนินการที่ไม่ชัดเจนของนโยบายนี้ ส่งผลกระทบต่อการ

ประสานงานภายในองค์การของเจ้าหน้าที่รัฐด้านความมั่นคง เนื่องจากปัญหาการประสานงานที่เป็นไปด้วยความล่าช้าและซ้ำซ้อนกัน จึงทำให้เจ้าหน้าที่รัฐบางคนอาจมีทัศนคติต่อต้านวัตถุประสงค์ของนโยบายและไม่เต็มใจปฏิบัติงาน ขณะเดียวกันหากการประสานงานระหว่างองค์การเป็นไปด้วยความรวดเร็วและไม่ซ้ำซ้อนย่อมจะส่งผลให้ทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานเป็นไปในเชิงบวก ซึ่งหมายถึง ความเต็มใจและการยอมรับในวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายตามมา

การประสานงานระหว่างส่วนกลางและภูมิภาคจะมีลักษณะเป็นทางการ ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ไม่อาจแก้ปัญหาบางอย่างได้อย่างเท่าทันกับเหตุการณ์ แม้ส่วนกลางจะพยายามลดความซับซ้อนของกระบวนการติดต่อบ้างแล้วก็ตาม การประสานงานถือเป็นปัจจัยที่จะช่วยให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้นำนโยบายไปปฏิบัติได้มีการยอมรับเป้าหมายที่แท้จริง

การบูรณาการการปฏิบัติงานระหว่างองค์การภาครัฐยังถือเป็นกลไกสำคัญในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การสื่อข้อความอาจมีลักษณะบิดเบือนหรือคลาดเคลื่อน จึงอาจทำให้การปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพเท่าใดนัก เพราะฉะนั้นองค์การภาครัฐจึงจำเป็นต้องมีการสื่อข้อความที่ชัดเจนระหว่างการประสานงาน เพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างองค์การที่มีประสิทธิภาพและทันการณ์ ขณะที่การติดต่อสื่อสารระหว่างองค์การมีลักษณะที่เป็นทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการควบคู่กันไปตามความเหมาะสมของสถานการณ์ เพราะการบริหารงานต้องมีการปรับตัวให้มีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของโลกและกลยุทธ์ของขบวนการค้ามนุษย์

4) การบังคับใช้กฎหมาย เป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานค่อนข้างมาก เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐต้องยึดหลักการปฏิบัติงานภายใต้กฎระเบียบให้มีความสมดุลกับความเป็นเจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติงานโดยขาดแรงกระตุ้นหรือแรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่ ประกอบกับลักษณะโครงสร้างองค์การที่แตกต่างกัน จึงทำให้พวกเขาไม่ตื่นตัวต่อการปฏิบัติงาน

เจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนขาดระเบียบวินัยและความรับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด และต่อเนื่อง ซึ่งความเข้มงวดของเจ้าหน้าที่รัฐถือเป็นคุณสมบัติที่ต้องปฏิบัติและเอาใจใส่มากขึ้น การละเลยการบังคับใช้กฎหมายหรือนิ่งเฉยต่อการกระทำผิดของขบวนการค้ามนุษย์ ส่งผลกระทบต่อทัศนคติหรือเต็มใจของเจ้าหน้าที่รัฐ แม้ภาครัฐได้มีการใช้มาตรการสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ บรรทัดฐาน การลงโทษ และการจูงใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรทัดฐานและการลงโทษที่ถือเป็นเทคนิคที่เน้นย้ำให้กับเจ้าหน้าที่รัฐ แต่กลับมีปัญหาในเชิงปฏิบัติ ที่มิได้มีความเข้มงวดหรือปฏิบัติกันอย่างจริงจัง

การรักษากฎระเบียบและบังคับใช้กฎหมายด้วยวิธีการสำคัญ คือ การพยายามให้ประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหานี้ ซึ่งได้รับการตอบรับจากประชาชนเชิงบวกเพิ่มขึ้น ขณะที่รัฐบาลพยายามให้ความช่วยเหลือเมื่อเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่เผชิญกับความกดดันจากสภาพแวดล้อม

สำหรับสาเหตุของการละเมิดสิทธิมนุษยชนดังกล่าวมีที่มาจากข้อจำกัดของกฎหมายที่ใช้บังคับ กล่าวคือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ไม่เอื้อต่อการรับรองและคุ้มครองสิทธิชาวโรฮีนจา เนื่องจากการถือเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย ทำให้ชาวโรฮีนจาหลายคนถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานโดยเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น การถูกกักกันโดยไม่มีกำหนดเวลาสูงสุดภายในห้องกักที่มีสภาพไม่ถูกสุขอนามัย

นอกจากนี้ เนื่องจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับขบวนการค้ามนุษย์กลับถูกดำเนินคดีตามกฎหมายเข้าเมือง เพียงการรับโทษสถานเบาด้วยเรื่องการให้ที่พักพิงแก่ผู้ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายเท่านั้น ประกอบกับพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองได้ถูกนำมาใช้เป็นเวลาเกือบ 40 ปี มิได้มีการปรับปรุงให้เท่าทันกับกลยุทธ์ของขบวนการค้ามนุษย์ ซึ่งบทลงโทษตามกฎหมายดังกล่าวนับเป็นโทษสถานเบาเมื่อเปรียบเทียบกับสถานการณ์และค่าตอบแทนของขบวนการค้ามนุษย์ ทำให้ผู้กระทำผิดไม่เกรงกลัวต่อบทลงโทษ การบังคับใช้กฎหมายเพื่อดำเนินตามนโยบายที่กำหนดไว้จึงนำไปสู่แนวโน้มความล้มเหลวในเชิงปฏิบัติ ดังนั้น รัฐบาลจึงได้พยายามผลักดันให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเข้าเมืองให้ทันกับยุคสมัย รวมทั้งนำพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มาใช้ประกอบกับพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองอย่างเข้มงวด เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาได้รอบด้านและเท่าทันกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริง

องค์การภาครัฐทุกฝ่ายให้ความสำคัญกับการบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ทั้งนี้ กฎหมายต้องยึดหลักการที่สำคัญ ได้แก่ 1) การบังคับใช้กฎหมายที่คำนึงถึงสังคมที่มีความหลากหลายในเชื้อชาติ ศาสนา วัฒนธรรม ซึ่งพิจารณาถึงภาระหน้าที่และการปฏิบัติงานร่วมกับองค์การระดับนานาชาติในการกำหนดให้มีนโยบายที่ชัดเจน และ 2) กระบวนการปฏิบัติงาน กฎหมาย และสภาพสังคมต้องมีความสอดคล้องกัน โดยการตรากฎหมายต้องสามารถบังคับใช้กับสังคมได้ ทั้งนี้ กฎหมายที่มีความเป็นธรรม อาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

5) คุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติ ผู้บริหารพิจารณาการบริหารนโยบายทั้งในมิติแนวราบและแนวดิ่ง โดยพบว่า จำนวนองค์การที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายนี้มีจำนวนมาก ทั้งด้านความมั่นคงและด้านสังคมภายใต้การตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

รวมถึงการร่วมมือกับนานาชาติและองค์การระหว่างประเทศ กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงต้องไตร่ตรองอย่างละเอียดรอบคอบ ซึ่งเป็นการสร้างความยุ่งยากซับซ้อนพอสมควร เพราะเป็นการกระจัดกระจายกระบวนการตัดสินใจที่อาจมีทั้งเห็นด้วยและขัดแย้งกัน ตลอดจนจุดตัดสินใจที่มีจำนวนมากหลายระดับ ภายใต้รูปแบบที่ต้องดำเนินตามกฎระเบียบและขั้นตอนทางราชการ ซึ่งถือเป็นอุปสรรคที่สำคัญในรับรู้และเข้าใจในการบริหารนโยบายและนำไปสู่ความล่าช้าในการร่วมมือระหว่างองค์การ ประกอบกับเจ้าหน้าที่รัฐไม่ทราบล่วงหน้าถึงแผนการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอน เจ้าหน้าที่รัฐจึงไม่ได้ให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหานี้ บางครั้งการร่วมมือกันระหว่างองค์การเหล่านั้นอาจมิได้เกิดขึ้นอย่างจริงจัง ส่งผลกระทบต่อการยอมรับในตัวนโยบายและความเต็มใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ที่นับเป็นจุดเริ่มต้นของการร่วมกันตระหนักถึงการแก้ปัญหานี้ให้เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น เพราะฉะนั้นองค์การภาครัฐจึงจำเป็นต้องมีกลไกการทำงานในแบบพหุภาคีอย่างเป็นรูปธรรมในการป้องกัน ปราบปราม ควบคุมดูแลและสื่อสารต่อสาธารณชน

การปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างองค์การผ่านระบบคณะกรรมการในการปฏิบัติงานร่วมกันด้วยอำนาจในการใช้ดุลยพินิจประกอบการตัดสินใจ ขณะที่การร่วมมือแก้ปัญหานี้ ทุกฝ่ายยังได้ปฏิบัติงานร่วมกันในลักษณะขององค์การเครือข่าย ซึ่งแต่ละฝ่ายอาจมีการปกปิดข้อมูลหรือข้อผิดพลาดขององค์การภาครัฐนั้นๆ ที่ทำให้ข้อมูลเกิดการบิดเบือน และเจ้าหน้าที่รัฐจึงอาจละเลยการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง นอกจากนี้ การปฏิบัติงานร่วมกันยังมีความสำคัญต่อการทบทวนและเสนอแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการสากลภายใต้การเปลี่ยนแปลงในยุคปัจจุบันให้สามารถบังคับใช้ได้จริงทั้งกระบวนการ

ขณะที่ความร่วมมือระหว่างประเทศกำลังเป็นไปในทิศทางบวกมากขึ้น ส่งผลโดยตรงต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐในทุกระดับ ภายใต้ความร่วมมือตามข้อตกลงและพันธกรณีแบบมีเงื่อนไขในการทำงาน ที่ส่งผลให้รัฐบาลไม่สามารถดำเนินนโยบายเชิงรุกในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับชาวโรฮีนจาในทุกมิติได้

6) เงื่อนไขทางการเมือง สถานการณ์ทางการเมืองที่เปลี่ยนผ่านจากรัฐบาลทหารเป็นรัฐบาลพลเรือนของประเทศเมียนมา โดยไม่มีผู้แทนชาวโรฮีนจาในรัฐบาล การถูกกีดกันและละเมิดสิทธิมนุษยชนในรูปแบบต่างๆ จากมาตรการหลายประการ ประกอบกับความนิ่งเฉยของรัฐบาลเมียนมา เป็นแรงผลักดันให้ชาวโรฮีนจาหลบหนีออกนอกประเทศและตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ โดยไม่มีหลักประกันถึงอนาคต ตามงานวิจัยของ Ullah (2016) ที่อธิบายว่าสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้ชาวโรฮีนจาพยายามหลบหนีออกนอกประเทศ คือ การเมือง เนื่องจาก

รัฐบาลเมียนมาต่างเห็นพ้องด้วยกับการพยายามขับไล่ชาวโรฮีนจาออกนอกประเทศ และไม่เปิดโอกาสเจรจาระหว่างกัน รวมถึงไม่ให้การยอมรับความเป็นพลเมือง ซึ่งแตกต่างจากกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ ที่มีโอกาสเข้าร่วมประชุมเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกลางและกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์ สอดคล้องกับการวิจัยของ Green (2013) ที่กล่าวว่า แม้ชาวโรฮีนจาจะอยู่ในประเทศเมียนมามานานกว่าสองศตวรรษแล้วก็ตาม แต่ประชาชนและรัฐบาลเมียนมาต่างมีความรู้สึกเกลียดชังและไม่ยอมรับพวกเขา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง Aung San Suu Kyi ที่เห็นความสำคัญเรื่องการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่สมควรกระทำมากกว่าสิ่งอื่น ๆ จึงทำให้ประเด็นความนิ่งเฉยของ Aung San Suu Kyi ต่อสถานการณ์การทำร้ายชาวโรฮีนจาของเจ้าหน้าที่รัฐเมียนมากลายเป็นประเด็นวิพากษ์วิจารณ์กันต่อไป

ทุกวันนี้ รัฐบาลเมียนมาพยายามแก้ปัญหานี้ให้เป็นผลสำเร็จ เพื่อให้เป็นที่ยอมรับทั่วโลก แต่ยังคงยืนยันปฏิเสธความช่วยเหลือจากนานาชาติ เพื่อมิให้เกิดการแทรกแซงทางการเมืองและการบริหารภายในประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐบาลได้พิจารณาดำเนินการอย่างเป็นระบบในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ในรัฐยะไข่ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญของกลไกการเปลี่ยนผ่านระบอบการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตยของเมียนมา รัฐบาลเมียนมาจึงต้องมุ่งมั่นพิสูจน์ให้ทั่วโลกได้ประจักษ์ถึงความจริงใจ ทั่วโลกจึงคาดหวังถึงแนวโน้มอนาคตที่น่าจะมีทิศทางที่ดีขึ้นจากการพยายามของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาของชาวโรฮีนจาในเมียนมา เพื่อมิให้กลายเป็นปัญหาของประเทศอื่นตามมา

ขณะที่มาเลเซียเป็นประเทศปลายทาง ที่สร้างแรงดึงดูดใจในการหลบหนีออกนอกประเทศของชาวโรฮีนจา แม้ว่า มาเลเซียจะปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยผ่านผู้แทน และรัฐบาลสามารถตัดสินใจแก้ไขปัญหาสถานการณ์ต่าง ๆ ได้ แต่ทว่า สถานการณ์ความวุ่นวายทางการเมือง ที่ดำเนินการเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลมาเลเซียตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 เป็นต้นมานี้ จะเป็นสาเหตุนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงตามมา ส่งผลทำให้นโยบายการบริหารจัดการและความร่วมมือระหว่างประเทศเกิดการชะงักงัน การแก้ปัญหาเหล่านี้จึงอาจเกิดความล่าช้าตามมา แม้ว่า รัฐบาลจะมีนโยบายและแนวคิดในการจัดตั้งศูนย์รองรับชาวโรฮีนจาที่เข้ามาในประเทศแล้วก็ตาม ซึ่งแนวคิดที่จะจัดตั้งศูนย์พักพิงหรือค่ายลี้ภัยของรัฐบาลมาเลเซียนี้ เป็นสิ่งที่สวนกระแสกับรัฐบาลไทยที่กำลังเป็นยุคเปลี่ยนผ่านการเมืองการปกครองที่สำคัญ โดยมุมมองของรัฐบาลไทยยังคงยืนยันที่จะดำเนินการต่อชาวโรฮีนจาในสถานภาพของผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย แต่บางรายต้องดำเนินการในสถานะเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ ทั้งนี้ ทุกขั้นตอนของการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐต้องเป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชนเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายของรัฐบาลไทยต้องพิจารณาภายใต้เงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศควบคู่ไปด้วยเช่นกัน รัฐบาลไทยต้องรับฟังเสียงของประชาชน จึงอาจทำให้การดำเนินนโยบายเป็นไปอย่างล่าช้า แล้วนำมาเป็นส่วนหนึ่งในการตัดสินใจและสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องคำนึงถึงการรักษาผลประโยชน์และสวัสดิภาพของประชาชนภายในประเทศเป็นสำคัญ

รัฐบาลเมียนมากำลังเข้ามาบริหารประเทศด้วยทิศทางและแนวโน้มที่ดีขึ้น ประกอบกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองให้เข้มแข็งขึ้น ขณะที่รัฐบาลมาเลเซียและไทยต่างพยายามสร้างความร่วมมือกับรัฐบาลอื่น ๆ อย่างต่อเนื่อง เพื่อผลักดันให้นโยบายแก้ปัญหาชาวโรฮีนจามีความเป็นรูปธรรม แม้รัฐบาลแต่ละประเทศต้องบริหารบ้านเมืองภายใต้เงื่อนไขทางการเมืองและข้อจำกัดทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกัน

7) เงื่อนไขทางสังคมและเศรษฐกิจ ในปัจจุบันนี้ ขบวนการค้ามนุษย์เหล่านี้มีความเคลื่อนไหวอย่างเป็นพลวัต ทุกประเทศล้วนเป็นส่วนหนึ่งของขบวนการนี้ โดยแบ่งบทบาทของแต่ละประเทศอย่างสมดุลสอดคล้องกับการเมือง สังคม เศรษฐกิจ และสภาพภูมิประเทศ โดยมีสาเหตุจากแรงกดดันปัญหาชาติพันธุ์ทางสังคมและความแตกต่างทางศาสนาในเมียนมา สอดคล้องกับ Kipgen (2013a) ที่ระบุว่า การปะทะกันในรัฐยะไข่เริ่มต้นจากปัญหาความขัดแย้งกันทางศาสนา และเป็นปัญหาในการพัฒนาประชาธิปไตยของเมียนมา อีกทั้งเมียนมายังประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ ประกอบกับวิถีความเป็นอยู่ที่แออัดของชาวโรฮีนจาเหล่านี้ ทำให้พวกเขาต้องการหลบหนีออกนอกประเทศเพื่อแสวงหาชีวิตที่ดีขึ้น ดังเช่นงานวิจัยของ Ullah (2011) ที่อธิบายถึงประวัติศาสตร์และสถานการณ์ของชาวโรฮีนจาในรัฐยะไข่ ภายใต้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐด้วยความรังเกียจ เหยียดหยาม และกีดกันชาวโรฮีนจา โดยมีมาเลเซียเป็นจุดหมายปลายทาง ขณะที่ชาวเมียนมาส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญในการสร้างความสามัคคีและการรวมกลุ่มของภาคประชาชนในการต่อสู้ทางการเมือง ภายใต้การปลูกฝังและความเชื่อที่ว่า ชาวโรฮีนจาไม่ใช่ชาวเมียนมา และเป็นกลุ่มคนที่อันตรายต่อสังคม การต่อต้านที่รุนแรงของชาวเมียนมาจึงเป็นปัจจัยอีกประการหนึ่งที่ผลักดันให้ชาวโรฮีนจาพยายามหลบหนีออกนอกประเทศ

ตรงกันข้ามกับสังคมพหุวัฒนธรรมในภาคใต้ของประเทศไทยที่มิได้มองถึงความแตกต่างทางศาสนาเป็นความแปลกแยกแต่อย่างใด และชาวมุสลิมในพื้นที่ยังให้ความช่วยเหลือในเบื้องต้นแก่ชาวโรฮีนจาที่ลักลอบเข้ามา สอดคล้องกับงานวิจัยของ Palmer (2011) ที่กล่าวว่าความใกล้ชิดทางวัฒนธรรมจะทำให้รู้สึกแน่นแฟ้นและมีผลต่อการช่วยเหลือชาวโรฮีนจา ทั้งนี้ ด้วย

บริบทสภาพเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของประชาชนที่มีสภาพกินดีอยู่ดี จึงเป็นแรงดึงดูดให้ภาคใต้ของไทยกลายเป็นพื้นที่พักพิงก่อนที่ขบวนการนำพาจะส่งต่อไปยังประเทศมาเลเซีย เช่นเดียวกับงานวิจัยของเสกสรร เครือคำ (2559) ที่อธิบายถึงปัจจัยดึงดูดในพื้นที่ภาคใต้ของไทยที่ทำให้เกิดการย้ายถิ่นอย่างไม่ปกติ ได้แก่ รายได้และโอกาสทำงานที่ดีกว่า การขาดประสิทธิภาพในการตรวจตราตามแนวชายแดน และขบวนการอาชญากรรม ขณะเดียวกันประชาชนส่วนใหญ่มีความเชื่อและค่านิยมด้วยหลักศาสนาอิสลาม ประกอบกับความต้องการแรงงานไร้ฝีมือในการพัฒนาเมืองเศรษฐกิจตามวิสัยทัศน์ประเทศ จึงเป็นแรงดึงดูดใจที่สำคัญในการหลบหนีออกนอกประเทศของชาวโรฮีนจา แต่นับเป็นประโยชน์แก่มาเลเซียเป็นอย่างมาก เพราะภาคเศรษฐกิจกำลังประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานอยู่แล้ว ซึ่งท้ายที่สุดนั้น ทุกคนก็ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่า ผู้คนส่วนใหญ่ที่ลี้ภัยออกมา เพราะเหตุผลทางเศรษฐกิจเป็นหลักด้วยเช่นกัน

รัฐบาลเมียนมาจึงจำเป็นต้องเร่งปฏิรูปและพัฒนาสภาพสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อป้องกันมิให้ชาวโรฮีนจาพยายามหลบหนีออกนอกประเทศตนเองและกลายเป็นเหยื่อขบวนการค้ามนุษย์ เพราะฉะนั้นความร่วมมือของทุกประเทศในการให้ความช่วยเหลือและกดดันรัฐบาลเมียนมา จึงนับเป็นปัจจัยหนึ่งที่ช่วยให้ปัญหานี้บรรเทาลงไปได้ ดังเช่นแนวคิดของ Sabatier & Mazmanian (1989) ที่อธิบายว่า เงื่อนไขทางสังคมและเศรษฐกิจ คือ ปัจจัยที่อาจส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในระยะยาว

8) ทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่รัฐมีโอกาสในการใช้ดุลยพินิจในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ภายใต้เงื่อนไขในด้านสังคม กฎหมาย การเมือง และทรัพยากรที่มีจำนวนจำกัด แต่ทุกคนต่างเข้าใจวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย โดยเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่อาจมิได้มีจุดยืนเหมือนกับที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐไม่เต็มใจที่จะปฏิบัติงาน โดยเฉพาะข้อจำกัดด้านงบประมาณที่ไม่สามารถรองรับชาวโรฮีนจาทั้งหมดได้ ด้วยสาเหตุที่ระเบียบปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐสวนทางกับจำนวนงบประมาณภาครัฐ จึงทำให้ทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานต่างขัดแย้งกันเอง การตอบสนองต่อนโยบายจึงแตกต่างกันไปตามการตีความและนำไปสู่การปฏิบัติหน้าที่ที่ต่างมีทิศทางตรงข้ามกัน แม้ทุกคนจะยอมรับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายในทิศทางเดียวกันก็ตาม

เจ้าหน้าที่รัฐส่วนกลางประสานงานและปฏิบัติงานร่วมกับองค์การอื่น ๆ ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ทั้งนี้ ทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐมุ่งเน้นให้ความสำคัญแตกต่างกัน ทำให้การแก้ปัญหาแต่ละด้านเป็นไปอย่างกระจัดกระจายรอบด้าน แต่สาเหตุของปัญหาที่แท้จริงยังรอการแก้ไขร่วมกัน ขณะที่เจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่มุ่งเน้นลักษณะการปฏิบัติงานในพื้นที่ โดยแต่ละ

ฝ่ายต่างมีแนวคิดที่เหมือนกัน โดยล้วนต้องการให้รัฐบาลแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะขึ้นมาจัดการกับปัญหานี้ในทุกขั้นตอน เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐบาลกำหนด ซึ่งจะช่วยให้การดำเนินนโยบายเป็นไปอย่างมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ดังเช่นที่ Ripley & Franklin (1990) อธิบายว่า ทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานถือเป็นสิ่งสำคัญ และถือเป็นอุปสรรคประการหนึ่งที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดความสำเร็จ หรือเกิดประสิทธิผลอย่างสูงสุด

นอกจากปัจจัยข้างต้นนี้ ยังพบว่า ปัจจัยอื่น ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดสงขลาและระนอง ได้แก่ 1) ทำเลที่ตั้งและสภาพภูมิประเทศของไทยที่เป็นทางผ่านเชื่อมโยงไปยังประเทศที่สาม 2) โครงข่ายการคมนาคมที่เชื่อมโยงระหว่างกัน และ 3) ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ต่างเป็นปัจจัยส่งเสริมและอุปสรรคสำคัญที่ไม่อาจปฏิเสธได้

การดำเนินนโยบายการจัดการดูแลด้วยหลักการสิทธิมนุษยชนกับชาวโรฮีนจาที่หลบหนีเข้ามาในประเทศไทย ส่งผลกระทบต่อปัญหาการเงินงบประมาณพอสมควร ทั้งนี้ ด้วยสาเหตุการดำเนินการแยกที่พักอาศัยของครอบครัว การไม่ทราบกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนในการส่งตัวไปยังประเทศที่สาม และสภาพห้องกักที่มิได้มาตรฐานเท่าที่ควร ล้วนนับเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนเบื้องต้น แม้จะมีการพยายามปรับปรุงในทุกมิติแล้วก็ตาม ซึ่งสิ่งเหล่านี้ย่อมมีผลกระทบต่อทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐ อีกทั้งการนำนโยบายไปปฏิบัติยังเกิดความล่าช้า การดำเนินการตามแต่ละขั้นตอนจึงต้องใช้ระยะเวลายาวนานกว่ากรณีทั่วไป และผลกระทบที่เกิดจากการเข้ามาของชาวโรฮีนจายังสร้างความไม่พอใจให้กับกลุ่มผลประโยชน์และประชาชนบางส่วนในพื้นที่ ซึ่งผลของการดำเนินการทั้งหมดนี้ ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศที่มีอิทธิพลต่อภาคเศรษฐกิจและสังคมตามมา

ส่วนผลลัพธ์ในระยะยาว พบว่า การดำเนินการตามนโยบายนี้จะส่งผลให้ภาพลักษณ์เชิงลบที่บั่นทอนการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจกลับได้รับการแก้ไขให้ดีขึ้น เพราะนานาชาติให้การยอมรับในความเอาจริงเอาจังของทุกฝ่ายที่ร่วมมือปฏิบัติงานจนเริ่มเห็นเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนขึ้น ด้วยสาเหตุดังกล่าวจึงทำให้ภาคเอกชนต่างชาติเชื่อมั่นระบบสวัสดิการและความมั่นคงของไทย ผ่านการลงทุนและสั่งซื้อสินค้าจากประเทศไทย ซึ่งจะช่วยให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวสูงขึ้นและเกิดการจ้างงานประชาชนในพื้นที่เพิ่มขึ้นตามมา นับเป็นการช่วยลดปัญหาอาชญากรรมและภาระทางสังคมได้เช่นกัน

5.3 ข้อเสนอแนะ

5.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) สมาชิกประเทศในภูมิภาคอาเซียนได้ร่วมกันผ่านร่างปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เพื่อยืนยันส่งเสริมคุ้มครองหลักสิทธิมนุษยชนในอาเซียน ดังเช่น ข้อ (2) ของหลักการทั่วไปที่กล่าวว่า บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิและเสรีภาพทั้งปวงตามที่กำหนดไว้ในปฏิญญานี้ โดยปราศจากการแบ่งแยกไม่ว่าประเภทใดๆ อาทิ เชื้อชาติ เพศสภาพ อายุ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง พื้นเพทางเชื้อชาติหรือสังคม สถานะทางเศรษฐกิจ การเกิด ความพิการ หรือสถานะอื่น ประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศได้ลงนามในปฏิญญาดังกล่าวตามหลักการสิทธิมนุษยชน ซึ่งปัญหาชาวโรฮีนจานี้ไม่ใช่ปัญหาภายในของประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น แต่เป็นปัญหาข้ามพรมแดนที่กระทบต่อประเทศในภูมิภาคอาเซียน อาทิ ไทย มาเลเซีย อินโดนีเซีย เพราะฉะนั้นการบังคับใช้จึงควรมีความหมายในทางปฏิบัติด้วยเช่นกัน เมื่อรัฐสมาชิกกระทำการฝ่าฝืนเกิดขึ้น ประเทศสมาชิกจำเป็นต้องมีการช่วยแก้ปัญหานี้

รัฐบาลไทยควรมีการแก้ปัญหานี้ร่วมกับนานาชาติ โดยทุกฝ่ายต้องร่วมกันจัดทำโครงสร้างการประสานงานความร่วมมือระหว่างประเทศในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ตามอนุสัญญา ACTIP ซึ่งแม้คณะกรรมาธิการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจะไม่มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและตรวจสอบก็ตาม แต่ควรใช้กลไกที่มีอยู่ในการร่วมสังเกตการณ์และเขียนรายงานสถานการณ์ชาวโรฮีนจา เพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณชน ตลอดจนทุกประเทศต้องร่วมมือกันกำหนดแนวทางในการบังคับใช้กฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นความร่วมมือข้ามพรมแดน การช่วยเหลือด้านกฎหมายระหว่างรัฐภาคี การส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดน และการยึดทรัพย์สิน โดยทุกประเทศต้องร่วมกันกดดันและติดตามการดำเนินการของรัฐบาลเมียนมาอย่างต่อเนื่องในการแก้ปัญหาชาวโรฮีนจาภายในประเทศ เพื่อป้องการการฉวยโอกาสของขบวนการค้ามนุษย์

นอกจากนี้ องค์การภาครัฐไทยควรร่วมมือกันแสวงหาแนวทางการปฏิบัติ เพื่อสามารถจัดการกับปัญหานี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยทุกฝ่ายควรคำนึงถึงกฎหมายระหว่างประเทศที่ไทยเป็นรัฐภาคี เช่น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์การ อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรมหรือย่ำยีศักดิ์ศรี และพิธีสารว่าด้วยการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก อีกทั้งองค์การภาครัฐควรสร้างเครือข่ายพันธมิตรร่วมกับภาคเอกชนและประชาชน ตลอดจนรณรงค์ผ่านสื่อสาธารณะทุกประเภทในการป้องกันและ

แก้ปัญหาการค้ามนุษย์ให้มากขึ้น รวมถึงเผยแพร่ผลของการสืบสวนที่ดำเนินการโดยองค์การภาครัฐให้เป็นที่รับทราบแก่สาธารณชนทั่วไป

2) ความล้าหลังของกฎหมาย กฎหมายเป็นแนวปฏิบัติสำคัญของเจ้าหน้าที่รัฐ ในขณะนี้ กฎหมายมีลักษณะที่ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น จึงจำเป็นที่ทุกฝ่ายต้องร่วมกันการทบทวนให้ครบทุกมิติอย่างต่อเนื่อง ความล้าหลังของกฎหมายนี้ ถือเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการป้องกันและแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ จะเห็นได้ว่า ข้อจำกัดของกฎหมายอาจทำให้การกระทำบางลักษณะไม่สามารถจัดไว้ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งตามกฎหมาย เช่น การแสวงหาประโยชน์จากนายหน้าหัวคิว และหลายครั้งเหยื่อส่วนใหญ่ล้วนสมัครใจเดินทางเข้าสู่วงจรของการค้ามนุษย์ เพียงแต่ความสมัครใจนั้นไม่ได้เกิดจากความบริสุทธิ์ที่แท้จริง แต่เกิดจากการชักจูงของขบวนการค้ามนุษย์ ซึ่งตามมาตรา 6(1) ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดเงื่อนไขของการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ว่า ต้องเป็นการกระทำในลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายโดยวิธีใดวิธีหนึ่งในการจัดหาและเคลื่อนย้ายเหยื่อ เพื่อการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ได้แก่ ข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ และให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้น เพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิด ในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแล ดังนั้น จากบทบัญญัติข้างต้นนี้ การค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นจริงในบางครั้ง จึงอาจไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขการกระทำผิดตามกฎหมาย ช่องว่างของกฎหมายดังกล่าวจึงกลายเป็นช่องทางที่ขบวนการค้ามนุษย์นำมาใช้เพื่อหลีกเลี่ยงความผิดด้วยการทำให้เหยื่อยินยอมเดินทางด้วยความสมัครใจ นอกจากนี้ ประเทศไทยควรยกเลิกการส่งกลับอย่างไม่เป็นทางการ แม้อนุสัญญา ACTIP ได้กำหนดให้มีการส่งตัวเหยื่อการค้ามนุษย์กลับไปยังที่อยู่ถาวร แต่การเดินทางกลับของชาวโรฮีนจาควรเป็นช่องทางที่เป็นทางการพร้อมกับข้อมูลโดยละเอียดจากการตรวจสอบพวกเขา และต้องให้ความสำคัญกับความปลอดภัยของผู้เสียหายหรือเหยื่อขบวนการค้ามนุษย์ ที่สอดคล้องกับหลักการไม่ผลักดันกลับอันถือเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่ทุกรัฐต้องปฏิบัติตาม

รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเปลี่ยนกฎหมายให้เท่าทันกับสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงไป และร่วมมือกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติในการทำข้อตกลงพิเศษ เพื่อสนับสนุนการขอสิทธิไปพำนักอาศัยในประเทศที่สามของชาวโรฮีนจา

3) ประเทศไทยมิได้เป็นรัฐภาคีอนุสัญญาว่าด้วยเรื่องสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 แต่หลักการไม่ผลักดันกลับนั้นมีสถานะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ ที่ทุกประเทศต้องปฏิบัติตาม กอปรกับองค์การภาครัฐมิได้มีแนวทางการดำเนินการตามนโยบายที่ชัดเจน ดังนั้น

หากชาวโรฮีนจาตัดสินใจเดินทางกลับประเทศตนเองด้วยความสมัครใจ องค์การต่างๆ ด้านสิทธิมนุษยชน ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ หรือองค์การพัฒนาเอกชน ควรจะเข้าไปเป็นสักขีพยาน โดยที่องค์การเหล่านั้นสามารถทำการพิสูจน์ความสมัครใจในการเดินทางกลับของชาวโรฮีนจา เพราะหลักการที่สำคัญ คือ รัฐบาลต้องประเมินสถานการณ์ความปลอดภัยและการเดินทางกลับอย่างมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในดินแดนนั้น

4) ขบวนการค้ามนุษย์ได้พยายามเบี่ยงเบนความสนใจ โดยการสร้างกระแสต่อต้านชาวโรฮีนจา เพื่อให้ประชาชนทั่วไปมีทัศนคติเชิงลบต่อชาวโรฮีนจาที่เข้ามา ขณะที่ประชาชนทั่วไปพิจารณาเพียงแต่วิธีการและสิ่งที่ปรากฏเฉพาะหน้าเท่านั้น ทำให้ขาดการไตร่ตรองถึงหลักการและเหตุผลในทุกมิติ ขบวนการค้ามนุษย์ที่นำชาวโรฮีนจาเข้ามาจึงได้รับผลประโยชน์จากการละเลยปัญหาที่แท้จริง เพราะฉะนั้นรัฐบาลจึงควรมีบทบาทในการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับสถานการณ์ของชาวโรฮีนจาที่เข้ามาในประเทศไทย เพื่อความเข้าใจของประชาชน ทั้งนี้ หากกลไกของสังคม เช่น ภาคเอกชน สื่อมวลชน และประชาชนมีความเข้าใจตรงกับสภาพความเป็นจริงแล้ว จะช่วยทำให้รัฐบาลสามารถกำหนดนโยบายที่เหมาะสมกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและเป็นแนวทางแก่เจ้าหน้าที่รัฐต่อไป

5) การแก้ปัญหาชาวโรฮีนจานี้ ต้องทำการพัฒนาระบบและศักยภาพแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ การรณรงค์และประชาสัมพันธ์ภัยของการค้ามนุษย์ผ่านสื่อมวลชนทุกแขนง การเสริมสร้างเครือข่ายเฝ้าระวังการค้ามนุษย์ การปรับปรุงระบบฐานข้อมูล และการส่งเสริมความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ ภารกิจที่เพิ่มขึ้นเหล่านี้ ประกอบกับลักษณะงานที่เสี่ยงอันตรายและขาดแคลนเครื่องมืออำนวยความความสะดวก รัฐบาลจึงควรมีการสนับสนุนเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ และเสริมแรงจูงใจในการปฏิบัติงานอย่างเพียงพอและทั่วถึง

6) ประชาชนบางคนในพื้นที่อาจได้รับประโยชน์จากการพยายามลักลอบนำพาชาวโรฮีนจาเข้ามา เพราะการให้ที่พักอาศัยแก่พวกเขาเหล่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่บางคนที่มีความสัมพันธ์กับขบวนการค้ามนุษย์ เพราะฉะนั้นการดำเนินการตามนโยบายและมาตรการต่างๆ ในการแก้ไขปัญหานี้อย่างจริงจังและต่อเนื่องของรัฐบาล ย่อมส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของบางคน แต่รัฐบาลต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่เป็นสำคัญ มิใช่เพียงหวังคะแนนเสียงการเลือกตั้งหรือผลประโยชน์ของเครือข่ายทางการเมือง ดังนั้น รัฐบาลต้องมุ่งเน้นการบังคับใช้กฎหมายเชิงรุก ตลอดจนดำเนินการในทุกกระบวนการภายใต้กฎหมายอย่างเข้มงวด และต้องกล้าหาญในเวทีนานาชาติที่จะแก้ไขสถานการณ์นี้ด้วยการเปิดเผย เพื่อมิให้เป็นปัญหาต่อความมั่นคงที่อาจส่งผลกระทบต่อระดับภูมิภาคอาเซียนตามมา

โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลไทยและรัฐบาลเมียนมาจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับประเด็นนี้เทียบเท่ากับผลประโยชน์และความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจร่วมกัน

5.3.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

1) ประเทศไทยมิได้ลงนามเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภาพ ค.ศ. 1951 จึงไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาดังกล่าว แต่ที่สำคัญ เจ้าหน้าที่รัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ในการธำรงไว้ซึ่งอำนาจเอกราช อธิปไตย การรักษาอาณาเขตของประเทศไว้ โดยการมีเกียรติและศักดิ์ศรีในประชาคมระหว่างประเทศ ตลอดจนธำรงไว้ซึ่งการดำรงอยู่อย่างมั่นคงของชาติและประชาชนจากการคุกคามทุกรูปแบบตามวัตถุประสงค์มูลฐานแห่งชาติ ความมั่นคงของชาตินี้ยังมีความสัมพันธ์กับสถานการณ์ทางการเมือง สังคมและเศรษฐกิจของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้นานาประเทศได้ประจักษ์ถึงข้อเท็จจริงในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐไทยภายใต้หลักสิทธิมนุษยชน

กระบวนการยุติธรรม ชาวโรฮีนจาที่ถูกจับกุมจึงต้องถูกนำมาขึ้นศาลไทย เพื่อทำให้เกิดความมั่นใจว่า กระบวนการมีความโปร่งใสในการเคารพต่อหลักนิติรัฐ สิทธิที่จะได้รับการติดตามผลอย่างยุติธรรม และอนุญาตให้ชาวโรฮีนจาที่เป็นผู้ต้องกักได้รับการให้คำปรึกษาทางกฎหมาย เพื่อช่วยในเรื่องคดีความและสถานะทางกฎหมายของประเทศไทย โดยภาครัฐต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี 11/2559 การให้ความคุ้มครองพยานในคดีค้ามนุษย์ เนื่องจากพบว่าพยานและผู้เสียหายบางคนถูกข่มขู่หรือลอบทำร้าย เพราะขบวนการค้ามนุษย์ได้พยายามทุกวิถีทาง เพื่อไม่ให้มีการดำเนินคดีเกิดขึ้น เพราะฉะนั้นการคุ้มครองพยานและผู้เสียหายจึงเป็นสิ่งสำคัญในการดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิด นอกจากนี้ องค์การภาครัฐและกลุ่มตัวแทนภาคประชาสังคมควรร่วมกันจัดตั้งคณะกรรมการกลางและมีความเป็นอิสระ ในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อยืนยันถึงความโปร่งใส พร้อมกับต้องค้นหาผลการสืบสวน เพื่อกระบวนการทางกฎหมายที่โปร่งใส

2) ชาวโรฮีนจาแอบลักลอบเข้ามาในประเทศไทย ประกอบไปด้วย กลุ่มคนที่เป็นผู้เข้าร่วมกับขบวนการค้ามนุษย์ ผู้ตกเป็นเหยื่อของขบวนการ และผู้ลี้ภัย ซึ่งตลอดระยะเวลา 10 ปีมานี้ กรอบการปฏิบัติขององค์การภาครัฐด้านความมั่นคงนั้นไม่ใช่ลักษณะของสงคราม (Military Operation Other Than War: MOOTW) แต่เป็นการจัดสภาพแวดล้อมให้มั่นคง เกิดเสถียรภาพและเกื้อกูลต่อการเสริมสร้างพลังอำนาจในด้านต่างๆ ให้เข้มแข็ง เนื่องจากหลักสิทธิมนุษยชนและความมั่นคงถือเป็นสิ่งเดียวกัน

ดังนั้น การลักลอบเข้ามาของชาวโรฮีนจานี้ ถ้านำกฎหมายคนเข้าเมืองมาบังคับใช้ จะพบว่า ชาวโรฮีนจาไม่ได้เข้ามาตามช่องทางการตรวจคนเข้าเมืองอย่างถูกต้อง พวกเขาจึงมีสถานะเป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย จากกรณีดังกล่าวนี้ จึงจำเป็นต้องนำกฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มาประกอบการพิจารณาและบังคับใช้ควบคู่กันไป เพราะกรณีดังกล่าวนี้มีความเชื่อมโยงกับผลประโยชน์ทางธุรกิจของบางคน ชาวโรฮีนจาบางคนอาจเป็นผู้มีส่วนร่วมในขบวนการค้ามนุษย์ บางคนเป็นเหยื่อของขบวนการนำพาเหล่านั้น หรือบางคนอาจเป็นทั้งสองสถานภาพ จึงทำให้การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐมีลักษณะแตกต่างกันไป แม้จะเป็นชาวโรฮีนจาที่เดินทางเข้ามาในเรือลำเดียวกัน

เจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่จึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติให้เห็นถึงความสำคัญของหลักสิทธิมนุษยชนที่เป็นไปเพื่อความมั่นคงแห่งรัฐ มิใช่แนวคิดต่อต้านการปฏิบัติงานตามหลักสิทธิมนุษยชนสากล เจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่จึงต้องปฏิบัติงานด้วยการเคารพความเสมอภาคที่เท่าเทียมกัน การดำเนินการภายใต้หลักสิทธิมนุษยชนจึงถือเป็นสิ่งสะท้อนถึงความมั่นคงของประเทศที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

3) ล่ามอาสาในพื้นที่ส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม จึงอาจมีการช่วยเหลือชาวโรฮีนจาได้ หรือบางคนอาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ และยังช่วยชาวโรฮีนจาหนีออกจากการคุ้มครองขององค์การภาครัฐ ซึ่งการปฏิบัติงานที่บิดเบือนเช่นนี้ได้สร้างความยุ่งยากและล่าช้าในการดำเนินคดีกับชาวโรฮีนจา

จากปัญหาดังกล่านี้ องค์การภาครัฐจึงควรจัดระบบล่ามให้ได้มาตรฐาน โดยการทำระบบทะเบียนล่ามและสอบประวัติทุกคน เพื่อป้องกันการแทรกแซงของขบวนการค้ามนุษย์ในการปฏิบัติงานแต่ละขั้นตอนของเจ้าหน้าที่รัฐ ไม่ว่าจะเป็นการคัดแยกผู้เสียหายหรือเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ การสอบสวนของตำรวจจนเข้าสู่การพิจารณาคดีในชั้นศาลตามกระบวนการยุติธรรม หรืออาจประสานขอความร่วมมือกับสถาบันการศึกษาที่สอนภาษาเบงกาลี เพื่อมาเป็นล่ามให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐในการสื่อสารภาษาได้อย่างตรงไปตรงมาของทั้งสองฝ่าย

4) ผู้ต้องกักจะถูกแยกครอบครัวตามสถานที่กักกันต่างๆ โดยผู้หญิงและเด็กจะอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ขณะที่ผู้ชายจะอยู่ภายใต้การดูแลของด่านตรวจคนเข้าเมืองของแต่ละแห่ง และอาจมีการโยกย้ายผู้ต้องกักไปยังภูมิภาคอื่น เนื่องจากความไม่พร้อมของสถานที่ที่มีบริเวณจำกัด เจ้าหน้าที่รัฐจึงจำเป็นต้องระบายผู้ต้องกักให้มีจำนวนที่เหมาะสมกับพื้นที่ของห้องกัก โดยที่แต่ละคนจะไม่ทราบข่าวคราวเกี่ยวกับครอบครัวของตนเองแต่อย่างใด นับเป็นการสร้างความวิตกกังวลและความเครียดให้กับพวกเขา

เป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น ผู้ต้องกักหลายคนจึงพยายามหลบหนีออกจากสถานที่กักบ่อยครั้ง เพื่อออกมาใช้ชีวิตอย่างมีอิสรภาพและตามหาครอบครัวของตนเอง ดังนั้น ครอบครัวที่โดนแยกกักตัวต่างสถานที่กัน จึงควรเปิดโอกาสหรือนำพาพวกเขาให้ได้พบปะหรือพูดคุยร่วมกัน เพื่อป้องกันการถูกหลอกลวงจากขบวนการค้ามนุษย์ ที่อาจนำเรื่องครอบครัวมาเป็นสาเหตุจูงใจในการหลบหนีออกจากสถานที่กัก และเจ้าหน้าที่รัฐควรมีการทำทะเบียนข้อมูลเด็ก ซึ่งเป็นบุคคลที่ไม่มีความผิดแยกออกจากระบบทะเบียนอาชญากรผู้กระทำผิดของผู้ใหญ่ ให้เป็นไปตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1990 และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948

5) การผลักดันกลับและส่งไปยังประเทศที่สาม เป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นองค์การภาครัฐ ประชาชนในพื้นที่ และชาวโรฮีนจา ซึ่งองค์การภาครัฐแต่ละฝ่ายต่างมีการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติงานที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการควบคุม ตรวจสอบ และป้องกันการตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ ประกอบกับในทุกวันนี้ องค์การภาครัฐไม่มีการจัดทำทะเบียนประวัติของชาวโรฮีนจา และยังขาดกระบวนการจัดการข้อมูลที่เป็นระบบดีพอ

จากสาเหตุข้างต้นนี้ องค์การภาครัฐจึงควรสร้างฐานข้อมูลร่วมกันระหว่างองค์การที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับชาวโรฮีนจา และปรับปรุงการจัดทำข้อมูลทะเบียนประวัติบุคคลในระบบทะเบียนราษฎรให้เป็นกลุ่มเฉพาะด้วยการใช้เครือข่ายคอมพิวเตอร์ ที่จะช่วยให้การทำงานขององค์การภาครัฐมีประสิทธิภาพและรวดเร็วยิ่งขึ้น ตลอดจนดำเนินการกำหนดประเภทหนังสือเดินทางหรือวีซ่าใหม่ให้กับกลุ่มคนเหล่านี้ และกำหนดให้มารายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่รัฐ ขณะเดียวกันนายทะเบียนของแต่ละพื้นที่ต้องจัดทำทะเบียนบ้านสำหรับชาวโรฮีนจาที่ได้รับการผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในประเทศ และกรณีที่ผู้มีรายการในทะเบียนบ้านได้มีสภาพพ้นจากการได้รับอนุญาตผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในประเทศไทย ให้นายทะเบียนจำหน่ายรายการทะเบียนผู้นั้น ตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

5.3.3 ข้อเสนอแนะในการศึกษาวิจัยต่อไป

1) ควรศึกษาถึงสถานการณ์และรูปแบบการค้ามนุษย์ ซึ่งถือเป็นอาชญากรรมที่มีกลุ่มบุคคลหลายสัญชาติร่วมกัน เครือข่ายทั้งในและต่างประเทศ เนื่องจากพบว่า ชาวโรฮีนจาเหล่านี้มีขบวนการนำพา โดยที่นายหน้าหรือผู้ควบคุมบางคนแฝงตัวเข้ามากับกลุ่มโรฮีนจาที่เดินทางเข้ามาในไทย ซึ่งแต่ละคนมีการจ่ายเงินจำนวนมาก

2) ควรศึกษาหาแนวทางหรือโครงการที่เหมาะสมในการพัฒนาพื้นที่ตามแนวชายแดนตามศักยภาพของพื้นที่ เพื่อให้ประชาชนได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นภายใต้สภาพแวดล้อมที่น่าอยู่ สังคมเข้มแข็ง มั่นคงและปลอดภัย ควบคู่กับการรักษาความสมดุลของระบบนิเวศน์อย่างยั่งยืน ตลอดจนรองรับการขยายตัวการค้าและการกระจายรายได้ทางเศรษฐกิจอย่างเป็นธรรม

3) ควรศึกษาถึงแนวโน้มความเป็นไปได้ในการจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษที่มีอำนาจเต็มในพื้นที่ เพื่อให้การดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนเป็นไปด้วยความรวดเร็วและถูกต้อง เพราะในเวลานี้ แต่ละองค์การภาครัฐมีภารกิจที่ต้องปฏิบัติงานเป็นประจำอยู่แล้ว และบางครั้งอาจมีการโยกย้ายหรือปรับเปลี่ยนหน้าที่การงาน ทำให้กระบวนการปฏิบัติงานขาดความต่อเนื่องและการประสานงานหรือติดตามในแต่ละขั้นตอนเกิดความล่าช้า ซึ่งการจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษที่มีภารกิจหลักที่เกี่ยวข้องกับชาวโรฮีนจานี้ จำเป็นต้องพิจารณาถึงโครงสร้าง ภารกิจ และบทบาทที่แตกต่างจากองค์การอื่น

บรรณานุกรม

กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ. (2558). *ประเทศมาเลเซีย.* สืบค้นจาก http://www.ditp.go.th/contents_attach/143805/143805.pdf

กระทรวงการต่างประเทศ. (2555). *ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน.* สืบค้นจาก http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/asean-media-center-20121203-175938-965980.pdf

กระทรวงการต่างประเทศ. (2556). *ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน.* กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2553). *รายงานผลการดำเนินงานของประเทศไทยตามพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก เรื่อง การค้าเด็ก การค้าประเวณีเด็ก และสื่อลามกที่เกี่ยวกับเด็ก และเรื่องเกี่ยวพันของเด็กในความขัดแย้งกันด้วยอาวุธ.* กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2557). *รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของประเทศไทย ประจำปี 2557.* สืบค้นจาก http://www.nocht.m- societysociety.go.th/album/download/d429f3da903eb0231e0c968ba7d7015e.pdf

กระทรวงแรงงาน. (2555). *ก.แรงงานจัดตั้งศูนย์พิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ.* สืบค้นจาก http://www.mol.go.th/en/node/21251

กลุ่มสิทธิฯ ชี้จนท. เมียนมาร์รีดเงินโรฮิงยาอพยพ. (2557, 7 พฤศจิกายน). *เดลินิวส์.* สืบค้นจาก http://www.dailynews.co.th

กอ.รมน.ภาค 4 ถก 6 จังหวัดฝั่งอันดามันรับมือโรฮิงญาอพยพ. (2555, 22 กุมภาพันธ์). *ผู้จัดการออนไลน์.* สืบค้นจาก http://www.manager.co.th

กองอำนวยการรักษาความสงบแห่งชาติ.(2554). *งบประมาณในการจัดการด้านความมั่นคงประจำปี พ.ศ.2555-2558.* กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.

เกศริน เตียวสกุล. (2556, 13 กุมภาพันธ์). บันทึกจากสนาม: เส้นทางโรฮิงญา ตอนที่ 1 การเข้ามาในเมืองไทย. *ประชาไท.* สืบค้นจาก http://www.prachathai.com

คณะกรรมการประสานงานองค์กรสิทธิมนุษยชน. (2544). *สิทธิมนุษยชน: รวบรวมสนธิสัญญามนุษยชนระหว่างประเทศที่สำคัญ* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิ ฟรีดริดเอแบร์ท (เอฟอีเอส).

คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตยในพม่าเรียกร้องรัฐบาลดูแลคุณภาพชีวิตโรฮิงยาหลังเสียชีวิตระหว่างถูกควบคุมตัวไปแล้ว 2 ราย. (2552, 19 สิงหาคม). *ประชาไท*. สืบค้นจาก http://www. prachathai.com

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2554ก). *รายงานทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศไทยภายใต้กระบวนการ Universal Periodic Review*. สืบค้นจาก http://www.rlpd.moj.go.th/rlpdnew/images/rlpd_1/UPR_ Thai_% 20final.pdf

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2554ข). *อำนาจหน้าที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ*. สืบค้นจาก http://www.nhrc.or.th/2012/wb/th/print_content.php?id=2

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2554ค, 26 ธันวาคม). ที่ กสม. 409/2554. *รายงานผลการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน*.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2556). *ปูดจนท. รัฐเอี่ยวค้ามนุษย์ 'โรฮิงญา' ฝ่ายมั่นคงค้านตั้งค่ายแม่สอด*. สืบค้นจาก http://www.nhrc.or.th/2012/wb/th/news_ detail.php?nid=1955&parent_id=1&type=new

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2558ก). *หลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปเกี่ยวกับสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม*. กรุงเทพมหานคร: SM เซอร์คิทเพรส.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2558ข). *หลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปเกี่ยวกับสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง*. กรุงเทพมหานคร: SM เซอร์คิทเพรส.

คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ. (2550). *สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พร้อมตารางเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2540*. กรุงเทพมหานคร: องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ในพระบรมราชูปถัมภ์.

จรัล ดิษฐาอภิชัย. (2546). *คู่มือสิทธิมนุษยชน ฉบับพลเมือง*. กรุงเทพมหานคร: สุขุมและบุตร.

จับโรฮิงญาพบเข้าข่ายค้ามนุษย์. (2557, 17 ตุลาคม). *เดลินิวส์*. สืบค้นจาก http://www.daily news.co.th

จิตกร บุษบา. (2556, 15 ตุลาคม). “โรฮิงญา” ปัญหาที่ต้องการการจัดการ. *แนวหน้า*. สืบค้นจาก http://www.naewna.com

จี๊ด เศรษฐบุตร. (2553). *หลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

จุมพล หนิมพานิช. 2549. *การวิเคราะห์นโยบาย: ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง* (พิมพ์ครั้งที่ 3). นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

จุฬาราชมนตรีแถลงช่วยเหลือโรฮิงยา. (2556, 17 มกราคม). *โพสต์ทูเดย์*. สืบค้นจาก http://www.posttoday.com

เจษฎา มีบุญลือ และปิยะนุช ปี่บัว. (2552). *ปัญหาโรฮิงยากับแนวทางการแก้ไข*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยทางยุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ.

แฉ 10 เอเย่นต์ใหญ่ขน “โรฮิงญา” ขายเพื่อนบ้าน. (2557, 12 พฤศจิกายน). *คม ชัด ลึก*. สืบค้นจาก http://www.komchadluek.net

ช่วย 529 โรฮิงญาถูกนำมาพักในสวนยาง อ.สะเดา รอส่งประเทศที่ 3. (2557, 26 มกราคม). *ผู้จัดการออนไลน์*. สืบค้นจาก http://www.manager.co.th

ชะวัชชัย ภาติณธุ. (2548). *กระบวนการเรียนรู้และปฏิบัติการสิทธิมนุษยชน*. กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์.

ชาวโรฮิงญากว่าหมื่นหนีออกจากพม่า. (2557, 25 ตุลาคม). *มติชน*. สืบค้นจาก http://www.matichon.co.th

เซิร์ชไลฟ์ว์ (ผู้ผลิต). (2556, 20 สิงหาคม). *ข่าว: สงขลา-ชาวโรฮิงญาแหกห้องกักขังหนีกว่า 130 คน* [รายการโทรทัศน์]. กรุงเทพมหานคร: สถานีวิทยุโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง 3 อสมท.

ณัฐฐา วินิจนัยภาค. (2554). *นโยบายสาธารณะ: แนวทางการศึกษาแบบสหวิทยาการ*. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ตำรวจระนองสนธิกำลังรวบโรฮิงญาหนีเข้าเมืองเกือบ 300 คน. (2557, 8 พฤศจิกายน). *ผู้จัดการออนไลน์*. สืบค้นจาก http://www.manager.co.th

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (บก.). (2546). *เทคนิควิธีวิเคราะห์นโยบาย* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ทีมข่าวอาชญากรรม. (2558, 7 มิถุนายน). ชีวิตต้องคำสาป “โรฮิงญา” (ตอน 4). *คม ชัด ลึก*. สืบค้นจาก http://komchadleuk.net/news/crime/207567

ทีมข่าวอิศรา. (2558, 22 พฤษภาคม). เปิดตัวเลขผู้อพยพโรฮิงญาจากทุกมุมโลก. *สำนักข่าวอิศรา.* สืบค้นจาก http://www.isranews.org

ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ. (2549). *กำเนิดและความเป็นมาของสิทธิมนุษยชน.*กรุงเทพมหานคร:คบไฟ.

ธันยวัฒน์ รัตนสัค. (2555). *นโยบายสาธารณะ* (พิมพ์ครั้งที่ 2). เชียงใหม่: คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

นัสเซอร์ อาจวาริน. (2556). โรฮิงยา: คนไร้รัฐที่ไม่มีใครต้องการ (ปี 2552-ปัจจุบัน).ใน สุพัตรา เอื้ออารีย์, (บก.), *นิติธรรม: สถานะบุคคลและสิทธิ ความเรียงว่าด้วยคดีสถานะบุคคลและสิทธิ* (พิมพ์ครั้งที่ 2, น.12-29). กรุงเทพมหานคร: สภาทนายความ.

นายกฯ ขอถก 'ยูเอ็น' ก่อนผลัก 'โรฮิงญา' ออกจากไทย. (2556ก, 19 มกราคม). *ไทยรัฐออนไลน์.* สืบค้นจาก http://www.thairath.co.th

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2552). *หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2553). *คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ.* กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.

บันดาล บัวแดง, พัชรินทร์ สิรสุนทร, ทวีศักดิ์ ศิริพรไพบูลย์ และเดช วัฒน์ชัยยิ่งเจริญ. (2556). *การค้ามนุษย์ในโลกไร้พรมแดน.* กรุงเทพมหานคร: เบสิค เกียร์.

บ้านเมืองปริทัศน์: ใครต้องการ 'โรฮิงญา'… ยกมือขึ้น!!. (2556, 10 กุมภาพันธ์). *บ้านเมือง*. สืบค้นจาก http://www.banmuang.co.th

บุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์. (2552, 28 มกราคม). กับดักปัญหาโรฮิงญาและการจัดการแรงงานข้ามชาติ. *ประชาไท.* สืบค้นค้นจาก http://www.prachathai.com

ประหยัด หงษ์ทองคำ. (2550). รัฐธรรมนูญ: ในมุมมองทางรัฐศาสตร์. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 5*(1), 1-41. สืบค้นจาก http://kpi.ac.th/media/pdf/M7_104.pdf

ปริญญาวัน ชมเสวก. 2550. *ค่าเสียหายเชิงลงโทษในคดีละเมิด* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิตไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.

ปรีชา สถิตย์เรืองศักดิ์. (2557, 1 กุมภาพันธ์). ปัญหา 'โรฮิงญา' ต้องแก้ที่เจ้าหน้าที่ และจัดการกับแก๊งค้ามนุษย์. *แนวหน้า.* สืบค้นจาก http://www.naewna.com

ผู้ว่าฯ ระนองลั่นจะผลักดันไม่ให้ "โรฮิงยา" ขึ้นฝั่งเป็นขาด โดยใช้ "หลักมนุษยธรรม"!? (2552, 20 มกราคม). *ประชาไท.* สืบค้นจาก http://www.prachathai.com

พม. พร้อมช่วยเหลือดูแลชาวโรฮิงญา-บังคลาเทศหลบหนีเข้าเมือง. (2557, 10 พฤศจิกายน). *ผู้จัดการออนไลน์.* สืบค้นจาก http://www.manager.co.th

พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542. (2542). *ราชกิจจานุเบกษา.* ฉบับกฤษฎีกา 116, 118ก(25 พฤศจิกายน). สืบค้นจาก http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%A481/%A481-20-2542-a0001.pdf

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522. (2522). *ราชกิจจานุเบกษา.* ฉบับกฤษฎีกา 97, 131/ฉบับพิเศษ(24 กุมภาพันธ์). สืบค้นจาก http://www.immigration. go.th/nov2004/ doc/act_imm_2522.html

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551. (2551). *ราชกิจจานุเบกษา.* ฉบับกฤษฎีกา 125, 29ก(6 กุมภาพันธ์). สืบค้นจาก http://www.ecpat-thailand. org/th/1_2.pdf

ภิรมย์ ศรีประเสริฐ, วารุณี เจนาคม, เจษฎา ไชยคุปต์, อัจฉรา ฉายากุล, วศิณี สันติวัฒนชัยกุล และนพรัตน์ พนอพัฒนาชัย. (2555). *รายงานการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ปี 2551-2552.* กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

ภูวดล แดนไทย. (2553). *โรฮิงยา: ภาพมายาพิศวง.* กรุงเทพมหานคร: แปดสิบเจ็ด (2545).

มท.4 ตรวจชายแดนระนอง สั่งคุมเข้มสกัดโรฮิงญาทะลัก. (2558, 25 มกราคม). *กรุงเทพธุรกิจออนไลน์.* สืบค้นจาก http://www.bangkokbiznews.com

มยุรี อนุมานราชธน. (2556). *นโยบายสาธารณะ* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: แอคทีฟพริ้นท์.

ยุพา ภูสาหัส. (2551). *รูปแบบ ที่มา สาเหตุ และผลกระทบของการค้ามนุษย์.* กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ.

ยูเอ็นผ่านร่างมติจี้เมียนมาร์รับรองชาวโรฮิงญา. (2557, 22 พฤศจิกายน). *มติชน.* สืบค้นจาก http://www.matichon.co.th

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (2550). *ราชกิจจานุเบกษา.* ฉบับกฤษฎีกา 124, 47ก(24 สิงหาคม). สืบค้นจาก http://www.mua.go.th/users/he-commission/doc/law/Constitution2550.pdf

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557. (2557). *ราชกิจจานุเบกษา.* ฉบับกฤษฎีกา 131, 55ก(22 กรกฎาคม). สืบค้นจาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2557/A/055/1.PDF

เร่งเมียนมาร์-บังคลาเทศพิสูจน์สัญชาติชาวโรฮิงญา. (2556, 15 สิงหาคม). *เดลินิวส์*. สืบค้นจาก http://www.dailynews.co.th

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. 2550. *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์.

แรงงานต่างด้าวเฮ! ครม. ยืดเวลาขึ้นทะเบียน 3 สัญชาติ. (2556, 9 เมษายน). *เดลินิวส์*. สืบค้นจาก http://www.dailynews.co.th

โรฮิงญาทะลักไทยเกือบ 6 พันคน แล้ว. (2556, 7 กุมภาพันธ์). *ไทยรัฐออนไลน์*. สืบค้นจาก http://www.thairath.co.th

โรฮิงญามหันตภัยแห่งมนุษย์ไร้อนาคต(1). (2550, 29 กรกฎาคม). *คม ชัด ลึก*. สืบค้นจาก http://www.komchadluek.net

โรฮิงยา: ไร้สัญชาติ-ขาดมิตร. (2555, 17 มิถุนายน). *เดลินิวส์*. สืบค้นจาก http://www.dailynews.co.th

ไล่จับรถขน '37 โรฮิงญา' เข้าเมือง แฉมีจนท.รัฐร่วมขบวน. (2557, 25 กันยายน). *ไทยรัฐออนไลน์*. สืบค้นจาก http://www.thairath.co.th

วรเดช จันทรศร. (2527). การนำนโยบายไปปฏิบัติ: ตัวแบบและคุณค่า. *วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์, 24*(4), 535-554.

วรเดช จันทรศร. (2540). *การนำนโยบายไปปฏิบัติ*. กรุงเทพมหานคร: กราฟฟิคฟอร์แมท (ไทยแลนด์).

วรเดช จันทรศร. (2552). *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร: สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

วสุ สิงหัษฐิต, ชาตรี เรืองเดชณรงค์, ศักดิ์ชาย จินะวงค์, ชัยณรงค์ เหลืองวิลัย และยงยุทธ ไชยพงศ์. (2550). *กระบวนการคุ้มครองสิทธิของประชาชนกรณีหน่วยงานของรัฐกระทำการอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

วันชัย รุจนวงศ์ และคณะ. (2543). *กฎหมายและแนวปฏิบัติในประเทศไทยเฉพาะกรณีที่ไม่สอดคล้องตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนา* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพมหานคร: องค์การทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ.

วิทิต มันตราภรณ์. (2551, พฤษภาคม). แนวทางแก้ไขกรณี 54 ศพ และข้อเสนอต่อแนวทางการคุ้มครองต่อกรณีผู้เสียหายที่เป็นแรงงานย้ายถิ่นข้ามชาติ. ใน สุริชัย หวันแก้ว(ประธาน),

สรุปบทเรียน 54 ศพ สู่นโยบายและมาตรการที่ยั่งยืน, การประชุมจัดโดย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.

ศรีประภา เพชรมีศรี. (2559, มิถุนายน). นโยบายรัฐบาลไทยและความร่วมมือระดับภูมิภาค. ใน อังคณา นีละไพจิตร (ประธาน), *1 ปีวิกฤตผู้อพยพชาวโรฮิงญา: การอพยพย้ายถิ่นฐานอย่างไม่ปกติในอ่าวเบงกอลและทะเลอันดามัน*, การประชุมจัดโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, กรุงเทพมหานคร.

ศิววงศ์ สุขทวี. (2556, 29 สิงหาคม). โรฮิงยา ชีวิตภายใต้อำนาจ จากชายแดนพม่าถึงไทย. *ประชาไท.* สืบค้นจาก http://www.prachathai.com

ศุภชัย ยาวะประภาษ. (2557). *นโยบายสาธารณะ* (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สตช. ย้าย 55 โรฮิงญาเหตุตาย 2 คาห้องขังระนอง. (2552, 19 สิงหาคม). *กรุงเทพธุรกิจออนไลน์.* สืบค้นจาก http://www.bangkokbiznews.com

สตช.สั่งล่าตัว “เต็ง วิน” เครือข่ายก่อการร้ายในพม่าหลบหนีเข้าไทย. (2557, 11 พฤศจิกายน). *ผู้จัดการออนไลน์.* สืบค้นจาก http://www.manager.co.th

สตูลสั่งทุกพื้นที่เอกซเรย์ “โรฮิงยา” ลอบเข้าเมือง. (2552, 20 มกราคม). *ผู้จัดการออนไลน์.* สืบค้นจาก http://www.manager.co.th

สถาบันอิศรา: ลึกแต่ไม่ลับ...เปิดรายงานหน่วยมั่นคงกรณีโรฮิงญา. (2552, 5 กุมภาพันธ์). *ประชาไท.* สืบค้นจาก http://www. prachathai.com

สภาทนายความ, คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติ และผู้พลัดถิ่น. (2553). *ผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า.* สืบค้นจาก http://www.stateless.com

สมช.ให้ UNHCR ประสานมาเลย์รับโรฮิงญา ยันไม่ตั้งศูนย์อพยพ. (2556, 31 มกราคม). *ผู้จัดการออนไลน์.* สืบค้นจาก http://www.manager.co.th

สมชาย พงษ์พัฒนาศิลป์ และเผ่าพันธ์ ชอบน้ำตาล. (2555). *ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพมหานคร: เจริญรัฐการพิมพ์.

สมบัติ จันทรวงศ์. (2529). *มหาชนรัฐและประชาธิปไตย: ความคิดทางการเมืองอเมริกัน ค.ศ. 1776-1800.* กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สมาคมนักวิชาชีพกฎหมายแห่งสหรัฐอเมริกา. (2555). *พิธีสารอิสตันบูล.* กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา.

สหรัฐฯ จ่อลดชั้นต่ำสุดค้ามนุษย์. (2556, 6 ธันวาคม). *ไทยโพสต์.* สืบค้นจาก http://www.thaipost.net

สำนักข่าวไทย (ผู้ผลิต). (2556, 17 มกราคม). *ข่าว: องค์กรมุสลิม-กก. กลางอิสลามฯ ร้องรัฐช่วยชาวโรฮิงญา* (รายการโทรทัศน์). กรุงเทพมหานคร: อสมท. (MCOT).

สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ประจำประเทศไทย. (2542). *ตราสารระหว่างประเทศเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย.* กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.

สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ประจำประเทศไทย. (2553ก). *องค์กรที่ให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้ที่ถูกริดรอนศักดิ์ศรี.* สืบค้นจาก http://www.unhcr.or.th

สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ประจำประเทศไทย. (2553ข). *อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย.* สืบค้นจาก https://www.unhcr.or.th/ th/refugee/ convention

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2542). *ข้อเสนอด้านสิทธิมนุษยชน.* สืบค้นจาก http://www.kridsdika.go.th/home.jsp

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2557). *พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499.* สืบค้นจาก http://library2.parliament.go.th/library/content_ law/18.pdf

สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิคส์ (องค์การมหาชน). (2555). *ศัพท์ชวนรู้ ก.* สืบค้นจาก https://www.etda.or.th/etda_website/mains/display/1210

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2558). *การละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญาสู่ปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติข้ามชาติ.* สืบค้นจาก http://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2558/oct2558-1.pdf

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. (2556). *ยุทธศาสตร์แก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ.* กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2556, 13 สิงหาคม). มติคณะรัฐมนตรีที่ นร. 0808/543. *การดูแลผู้หลบหนีเข้าเมืองทางทะเลชาวโรฮิงญา.*

สื่อนอกตีข่าวเพียง 3 เดือน ไทยผลัก “โรฮิงญา” กลับพม่าไปแล้วกว่าพันราย. (2557, 13 กุมภาพันธ์). *ผู้จัดการออนไลน์.* สืบค้นจาก http://www.manager.co.th

สุทิน นพเกตุ. (2549). *สิทธิมนุษยชน: ยุทธศาสตร์ สู่...การสร้างวัฒนธรรม – วิถีชีวิต สิทธิมนุษยชนและสุจริตชน.* กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

สุภางค์ จันทวานิช, บรรณาธิการ. (2542). *ประมวลคำศัพท์ว่าด้วยผู้ลี้ภัยและการย้ายถิ่น (Glossary of Refugee and Migration Terms).* กรุงเทพมหานคร: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุเมธ ปานเพชร และปกรณ์ พึ่งเนตร. (2556, 18 มกราคม). ใจถึงใจ "มุสลิมใต้" ถึง "โรฮิงญา" จับตา "ยะไข่โมเดล" ซ้ำรอยไทยแลนด์. *สำนักข่าวอิศรา.* สืบค้นจาก http://www.isranws.org

สุรพงษ์ กองจันทึก. (2553, 20 มิถุนายน). มองอนาคต 'ผู้ลี้ภัย' กับแผ่นดินใหม่ที่เรียกว่า 'บ้าน' NGO ยื่น 7 ข้อเสนอต่อรัฐบาลไทย. *ประชาไท.* สืบค้นจาก http://www.prachathai.com

เสกสัณ เครือคำ. (2559). การย้ายถิ่นอย่างไม่ปกติของคนต่างด้าวชาวมุสลิมในเขตพื้นที่ภาคใต้ของไทย. *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, 14*(2), 155-173.

องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน. (2553). *คู่มือด้านสิทธิและหน้าที่แรงงานข้ามชาติ (สำหรับผู้ปฏิบัติงาน).* สืบค้นจาก http://203.1551.53/ Iomthailand/files/Handbook%20on%20Migrant%20Rights_Phase%20III_FINAL.pdf

อนุสิษฐ คุณากร. (2556, กุมภาพันธ์). สถานการณ์การหลบหนีเข้ามาในประเทศไทยของชาวโรฮิงญา. ใน อนุสิษฐ คุณากร (ประธาน), *การประชุมคณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประชาติมุสลิม ครั้งที่ 5*, การประชุมจัดโดยสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, กรุงเทพมหานคร.

อรพรรณ จันทรวงศ์ไพศาล. (2558, 25 พฤษภาคม). จาก 'โรฮีนจา' ถึงดราม่าฐปณีย์ สะท้อนอะไร? วิกฤตคนไทย? *มติชนออนไลน์.* สืบค้นจาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1432530201

อลิสา ด้วงผึ้ง. (2552). *ผลกระทบทางด้านกฎหมายต่อประเทศไทยจากการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ ค.ศ. 2006.* กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์วิทยาลัย.

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์. (2553). *สิทธิมนุษยชน* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

Akhter, S. & Kusakabe, K. (2014). Gender-based violence among documented Rohingya refugees in Bangladesh. *Indian Journal of Gender Studies, 21*(2), 225-246. doi:10.1177/0971521514525088

Alexander, E. R. (2002). Planning rights: Towards normative criteria for evaluating. *International Planning Studies*, *7*(3), 191-212. doi:10.1080/13563470220000

01871

Althaus, C., Bridgman, P., & Davis, G. (2007). *The Australian policy handbook.* (5th ed.). Sydney, Australia: Allen & Unwin.

Anderson, J. E. (2011). *Public policy-making (*7th ed.). Boston, MA: Cengage Learning.

ASTV ผู้จัดการรายวัน. (2558, 30 พฤษภาคม). ขออภัย...ไทยไม่ตั้งศูนย์พักพิงโรฮีนจา. *ผู้จัดการ Online.* สืบค้นจาก http://www.manager.co.th/AstvWeekend/ViewNews.aspx?NewsID=9580000061336

Baker, R. (1972). *Administrative theory and public administration*. London: Hutchinson.

Bardach, E. (1980). *The implementation game: What happens after a bill becomes a law* (2nd ed.). Cambridge, MA: MIT Press.

Barrett, S., & Fudge, C. (Eds.). (1981). *Policy & action: Essays on the implementation of public policy*. New York, NY: Methuen.

Berman, P. (1978). *The study of macro and micro implementation of social policy.* Santa, Monica, CA: RAND.

Boniface, P. (2008). *Atlas des relations internationals* [Atlas of international relation] (2nd ed). Paris, France: Hatier.

Cheema, S. G., & Rondinelli, D. A. (1983). *Implementing decentralization programsin Asia: Local capacity for rural developments*. Nagoya, Japan: United Nations Centre for Regional Development.

Clare, M., & Corbett, T. (2003). *Policy into action: Implementation research and welfare reform.* Washington, D.C.: The Urban Institute Press.

Committee on the Rights of the Child. (2012). *Consideration of reports submitted by states parties under article of the convention*. Retrieved from http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/co/CRC_C_AUS_CO_4.pdf

Considine, M. (1995). *Public policy: A critical approach.* South Melbourne, Australia: MacMillan.

Dunn, W. N. (2004). *Public policy analysis* (3rd ed.). Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

Dye, T. R. (2011). *Understanding public policy* (13th ed.). Florida: Pearson.

Easton, D. (2002). Political science in the United States: Past and present. In D. Easton, J. G. Gunnel, & L. Graziano (Eds.), *The development of political science: A comparative survey* (2nd ed. p.287). London, UK: Routledge.

Edwards, G. C, & Wayne, S. J. (2006). *Presidential leadership* (7thed.). Belmont, CA: Thomson Wadsworth.

Friedrich, C. J. (1963). *Man and his government: An empirical theory of politics*. New York: McGraw-Hill.

Gerston, L. N. (2004). *Public policy making: Process and principles* (2nd ed.). New York: M.E. Sharpe.

Ghosh, L. (2008). Minority, polity and governance in Myanmar: Dynamics of changes. *India Quarterly: A Journal of International Affairs, 64*(4), 35-72. doi:10.1177/097492840806400402

Golembiewski, R. T. (2003). *Ironies in organizational development* (2nd Rev. ed.). New York: Marcel Dekker.

Google Map. (2558ก). *ด่านตรวจคนเข้าเมืองปาดังเบซาร์.* สืบค้นจาก https://www.google.co.th/maps/place/6%C2%B039'55.4%22N+100%C2%B019'09.8%22E/@6.665398,100.3172103,725m

Google Map. (2558ข). *ด่านตรวจคนเข้าเมืองระนอง.* สืบค้นจาก https://www.google.co.th/maps/place/Ranong+Immigration/@9.9521282,98.5981053,719m, 2559.

Google Map. (2558ค). *ด่านตรวจคนเข้าเมืองสะเดา.* สืบค้นจาก https://www.google.co.th/maps/place/Sadao+Immigration+Office/@6.6670626, 100.3239208,725m

Green, P. (2013). Islamophobia: Burma's racist fault-line. *Race & Class, 55*(2), 93-98. Retrieved from http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/03063968134 97884

Greenwood, J. R., & Wilson, D. (1989). *Public administration in Britain today* (2nd ed.). London, UK: Unwin Hyman.

Hood, C., & Margetts, H. (2007). *The tools of government in the digital age.* London, UK: Palgrave MacMillan.

Howlette, M., & Ramesh, M. (2009). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems* (3rd ed.). New York: Oxford University Press.

Human Rights Watch. (2012). *The government could have stopped this: Sectarian violence and ensuing abuses in Burma's Arakan state*. New York: Author.

Human Rights Watch. (2014). *Thailand: Protect Rohingya 'boat children'.* Retrieved from http://www.hrw.org/news/2014/01/06/thailand-protect-rohingya-boat-children

Ingram, H. M., & Mann, D. E. (Eds.). (1980). *Why policies succeed or fail* (2nd ed.). Beverly Hills, CA: Sage.

International Crisis Group. (2013). *Myanmar: The politics of Rakhine state.* Retrieved from http://www.burmalibrary.org/docs19/ICG-myanmar-the-politics-of-rakhine-state-red.pdf

International Organization for Migration. (2008). *Situation report on international migration in East and South-East Asia: Regional thematic working group on international migration including human trafficking.* Retrieved from http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/published_docs/brochures_and_info_sheets/iom_situation_report.pdf

Kerr, D. H. (1976). The logic of 'policy' and successful policies. *Policy Sciences, 7*(3), 351-363. doi: 10.1007/BF00137628

Kipgen, N. (2013a). Addressing the Rohingya problem. *Journal of Asian and African Studies*, *49*(2), 234-247. doi: 10.1177/0021909613505269

Kipgen, N. (2013b). Conflict in Rakhine state in Myanmar: Rohingya Muslims' conundrum. *Journal of Muslim Minority Affairs, 33*(2), 1-27. doi: 10.1080/136004.2013.810117

Kneebone, S. (2010). Refugee and displaced persons: The refugee definition and "humanitarian" protection. In S. Joseph, & A. McBeth (Eds.), *Research handbook on international human rights law* (pp.215-240). Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Koenig, L. W. (1986). *An introduction to public policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Lasswell, H. D., & Kaplan, A. (2014). *Power and society: A framework for political inquiry.* New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

Lewa, C. (2009). *North Arakan: An open prison for the Rohingya in Burma*. Retrieved from http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/FMRpdfs/FMR32/11-13.pdf

Lipsky, M. (1980). *Street level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services.* New York: Russell Sage Foundation.

Mathieson, D. (2009). *Perilous plight: Burma's Rohingya take to the seas*. New York: Human Rights Watch.

Milward, B. H, & Wamsley, G. L. (Eds.). (1984). Policy subsystems, networks and the of tools public management. In *Public policy formation.* (Vol 2, pp. 99-115). Greenwich, CT: JAI PRESS.

Nagel, S. S. (2001). *Handbook of public policy evaluation.* London, UK: Sage.

Offensive "boat people" cartoon slammed by Rohingya activist as "dangerous". (2015, June 7). *Irrawaddy News*. Retrieved from http://www.irrawaddy.com/?s=Cartoon&x=0&y=0

Office the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). (2012a). *International convention on the elimination of all forms of racial discrimination.* Retrieved from http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx

Office the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). (2012b). *What are human rights?* Retrieved from http://www.ohchr.org/

Osiatyński, W. (2009). *Human rights and their limits.* New York, NY: Cambridge University Press.

Palmer, V. (2011). Analysing cultural proximity: Islamic relief worldwide and Rohingyarefugees in Bangladesh. *Development in Practice, 21*(1), 96-108. doi:10.1080/09614524.2011.530226

Parnini, S. N. (2013). The crisis of the Rohingya as a Muslim minority in Myanmar and bilateral relations with Bangladesh. *Journal of Muslim Minority Affair, 33*(2), 281-297. doi: 10.1080/13602004.2013.826453

Quade, E. S. (1989). *Analysis of public decisions* (3rd ed.). New York: Elsevier Science Publishing.

Rahman, U. (2010). The Rohingya refugee: A security dilemma for Bangladesh. *Journal of Immigrant & Refugee Studies, 8*(2), 233-239. doi 10.1080/15562941003792135

Rein, M. (1983). *From policy to practice*. Armonk, NY: M.E Sharpe.

Ripley, R. B., & Franklin, G. A. (1990). *Bureaucracy and policy implementation* (6th ed.). Homewood, IL: Dorsey Press.

Sabatier, P. A., & Mazmanian, D. A. (1989). *Implementation and public policy*. Lanham, MD: University Press of America.

Saw, K. M. (2011). *Islamization of Burma through Chittagonian Bengalis as "Rohingya refugees".* Retrieved from http://burma nationalnews.org/images/Documents/kmsislamizationofburma201109.pdf

Selth, A. (2004). Burma's Muslims and the war on terror. *Studies in Conflict & Terrorism, 27*(2), 107-126. doi 10.1080/10576100490275094

Sharkansky, I. (2002). *Politics and policy: In search of simplicity.* Boulder, CO: Lynne Rienner.

Shaw, M. (2013). *Genocide and international relations: Changing patterns in the transitions of the late modern world*. New York: Cambridge University Press.

Shue, H. (1996). *Basic rights: Subsistence affluence, and U.S. foreign policy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Simon, H. A. (1997). *Administrative behavior* (4th ed.). London, UK: MacMillan.

Steinberg, D. I. (1981). Burmese economics: The conflict of Ideology and pragmatism. In F. K. Lehman (Ed.), *Military rule in Burma since 1962* (pp.31-37). Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Ullah, A. A. (2011). Rohingya refugees to Bangladesh: Historical exclusions and contemporary marginalization. *Journal of Immigrant & Refugee Studies, 9*(2), 139-161. doi: 10.1080/15562948.2011.567149

Ullah, A. A. (2016). Rohingya crisis in Myanmar: Seeking justice for the “stateless”. *Journal of Contemporary Criminal Justice, 32*(3), 285-301. doi: 10.1177/1043986216660811

UN จี้ไทยสอบ ตม. ขายโรฮิงญาให้แก๊งค้ามนุษย์ สหรัฐ จ่อระดับต่ำสุดเทียบเกาหลีเหนือ. (2556, 7 ธันวาคม). *ผู้จัดการออนไลน์.* สืบค้นจาก http://www.manager.co.th

UN วอนไทยอย่าเพิ่งเนรเทศชาวโรฮิงญา 259 คนที่ลอบขึ้นฝั่งระนอง. (2557, 12 พฤศจิกายน). *ไทยรัฐออนไลน์.* สืบค้นจาก http://www.thairath.co.th

United Nations. (2006). *Convention on the rights of persons with disabilities.* Retrieved from http://www.un.org/disabilities/convention/conventionfull.shtml

United Nations. (2013). *The universal declaration of human rights.* Retrieved from http://www.un.org/en/documents/udhr/

United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women. (2009). *Convention on the elimination of all forms of discrimination against women.* Retrieved from http://www.un.org/womenwomen watch/daw/cedaw/text/econvention.htm

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). (2014). *Budget year 2014*. New York: Author.

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). (2015). *Budget year 2015*. New York: Author.

United Nations Human Rights Council. (2012). *Panel on rights of indigenous people: Access to justice by indigenous peoples.* Retrieved from http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session21/Pages/21RegularSession.aspx

United Nations International Children’s Emergency Fund (UNICEF). (2003). *Convention on the rights of the child.* Retrieved from http://www.unicef.org/crc/index_30177.html

United States Department of State. (2014). *Trafficking in persons report 2014.* Retrieved from http//:state.gov/documents/organization/226849.pdf

Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1976). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society, 6*(4), 445-488. doi:10.1177/009539977500600404

Williams, W. (1971). *Social policy research and analysis: The experience in the federal social agencies*. New York: American Elsevier Publishing.

Zawacki, B. (2011). *Thailand/India/Indonesia: Rohingyas at risk need protection.* Retrieved from http://www.amnesty.org/en/libraryinfo/ ASA01/004/2011/en

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

ภาพถ่ายสภาพแวดล้อมพื้นที่กักและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ

ภาพที่ ก.1 สภาพแวดล้อมของด่านตรวจคนเข้าเมืองปาดังเบซาร์ (วันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2558)

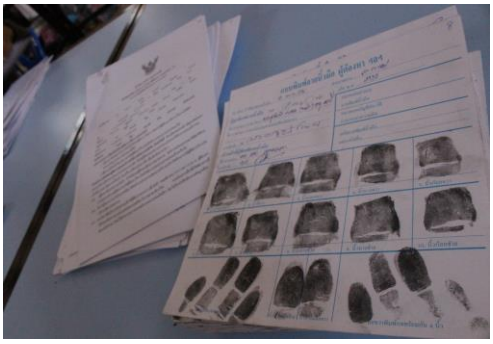
แหล่งที่มา: Google Map, 2558ก.

ภาพที่ ก.2 สภาพแวดล้อมของด่านตรวจคนเข้าเมืองสะเดา (วันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2558)

แหล่งที่มา: Google Map, 2558ค.

ภาพที่ ก.3 สภาพแวดล้อมของด่านตรวจคนเข้าเมืองระนอง (วันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2558)

แหล่งที่มา: Google Map, 2558ข.



ภาพที่ ก.4 การควบคุมตัวเพื่อคัดกรองชาวโรฮีนจาในพื้นที่ต้องกักในอาคารศาลาประชาคม สถานีตำรวจภูธรอำเภอกะเปอร์ จังหวัดระนอง (วันที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2558)

ภาพที่ ก.5 สภาพแวดล้อมโดยรอบและความเป็นอยู่ของชาวโรฮีนจาในสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ(ชาย) จังหวัดสงขลา (วันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2558)

ภาพที่ ก.6 สภาพแวดล้อมโดยรอบสถานที่ต้องกักด่านตรวจคนเข้าเมืองสะเดา จังหวัดสงขลา (วันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2558)

ภาคผนวก ข

การสัมภาษณ์และประชุมระดมความคิดเห็น

ข.1 รายนามผู้ให้สัมภาษณ์

ข.1.1 รายนามบุคลากรขององค์การภาครัฐ องค์การพัฒนาเอกชน และองค์การระหว่างประเทศ ที่ให้สัมภาษณ์

1)	นางเสาวนีย์	โขมพัตร	ผู้ตรวจราชการกระทรวงและโฆษก กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
2)	นายสมเกียรติ	ศรีประเสริฐ	ผู้ช่วยเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ
3)	นางสาวเกศริน	เตียวสกุล	คณะอนุกรรมการด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
4)	พล.ต.ต.ภาคภูมิ	สัจจพันธุ์	รองผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองแห่งชาติ
5)	พล.ต.ท.เดชา	บุตรน้ำเพชร	ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 8
6)	พล.ต.ต.พุทธิชาติ	เอกฉันท์	รองผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 9
7)	พล.ต.ต.ธัชชัย	ปิตะนีละบุตร	ผู้บังคับการตรวจคนเข้าเมือง 6
8)	นายธนิต	กุลสุนทร	นายอำเภอเมือง จังหวัดระนอง
9)	นายทวีวุฒิ	สังข์ศิริ	นายอำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา
10)	นายคงกฤษ	ฉัตรมาลีรัตน์	นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดระนอง
11)	นายนิพนธ์	บุญญามณี	นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา

12)	นางปราณี	เย็นละออง	หัวหน้าบ้านพักเด็กและครอบครัว จังหวัดระนอง
13)	นางสาวชมฤดี	นาทะศิริ	หัวหน้าบ้านพักเด็กและครอบครัว จังหวัดสงขลา
14)	นายอาทิตย์	รักทอง	ผู้อำนวยการสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ (ชาย) จังหวัดสงขลา
15)	พ.ต.ท.เสริมเกียรติ	คัมภีระ	สารวัตรด่านตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดระนอง
16)	พ.ต.ท.บรรพต	กิตติวีระ	รองผู้กำกับการตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดสงขลา
17)	พ.ต.อ.สมคะเน	โพธิ์ศรี	รองผู้บังคับการสถานีตำรวจภูธรเมืองระนอง จังหวัดระนอง
18)	พ.ต.อ.ไวยวิทย์	นพรัตน์	รองผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรสะเดา จังหวัดสงขลา
19)	พ.ต.ต.อภิชาติ	กุลโรจนสิริ	สารวัตรป้องกันและปราบปรามสถานีตำรวจภูธรปาดังเบซาร์ จังหวัดสงขลา
20)	พ.ท.เจนยุทธ์	สทิสินทรี	เสนาธิการหน่วยเฉพาะกิจ กรมทหารราบที่ 25 (ฉก.ร.25) กองร้อย 2521 จังหวัดระนอง
21)	พ.อ.วรพล	วรพันธ์	เสนาธิการมณฑลทหารบกที่ 42
22)	นายทรงศักดิ์	หมานจิตร	ประธานคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดระนอง
23)	นายศักดิ์กรียา	บินแสละ	ประธานคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดสงขลา
24)	นายสุรพงษ์	กองจันทึก	ประธานอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภาทนายความ
25)	นายวีรวิชญ์	เธียรชัยนันท์	ผู้ก่อตั้งและผู้อำนวยการมูลนิธิไทยเพื่อคนมีปัญหาสิทธิและสถานะบุคคล

26)	นายศิววงศ์	สุขทวี	ผู้ประสานงานองค์การด้านประชากรข้ามชาติ
27)	นางสาวพุทธณี	กางกั้น	ผู้เชี่ยวชาญด้านสิทธิมนุษยชนไทยฟอร์ตี้ฟายไรท์
28)	Ms.Anna	Xia	ที่ปรึกษาด้านสิทธิผู้อพยพกับผู้ลี้ภัยประจำแอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล
29)	Ms.Vivian	Tan	โฆษกประจำสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ
30)	Mr.Jo	Lawrie	นักวิจัยองค์การระหว่างประเทศการโยกย้ายถิ่นฐาน

ข.1.2 รายนามชาวโรฮีนจาและประชาชนในพื้นที่ที่ให้สัมภาษณ์ (นามสมมติ)

1) นางมาเรียม
2) นางนาเดีย
3) นายอาซิ
4) นายฟาซิซ
5) นายอาลี
6) นาย ซารีฟ
7) นางฟะตีมะห์
8) นายยูซุฟ
9) นายมูฮัมหมัด
10) นายอับดุล

ข.2 บทสรุปการสัมภาษณ์

ข.2.1 บทสรุปการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ขององค์การภาครัฐ องค์การพัฒนาเอกชน และองค์การระหว่างประเทศ ที่ให้สัมภาษณ์

นางเสาวนีย์ โขมพัตร
(ผู้ตรวจราชการกระทรวงและโฆษกกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์)

การถูกปฏิเสธความเป็นพลเมืองตามกฎหมาย เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ชาวโรฮีนจากลายเป็นกลุ่มคนชั้นล่างที่ถูกกดขี่ข่มเหง ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนและถูกคุกคามอย่างต่อเนื่อง ประชาชนไทยหลายคนเข้าใจว่า ปัญหาชาวโรฮีนจานี้ ไม่เกี่ยวกับประเทศไทยและวิพากษ์วิจารณ์ถึงความตั้งใจของหลายฝ่ายที่จะช่วยเหลือชาวโรฮีนจาเหล่านั้น

1) การสื่อสาร

1.1) การนำเสนอภาพลักษณ์ชาวโรฮีนจา การนำเสนอข่าวเกี่ยวกับชาวโรฮีนจาส่วนใหญ่เป็นเพียงด้านเดียวที่มาพร้อมกับความวิตกกังวล และเป็นความหวาดระแวงที่เชื่อมโยงกับความมั่นคงของชีวิต ดังนั้น ประชาชนไทยส่วนใหญ่จึงอาจขาดการตรวจสอบสาเหตุและข้อเท็จจริงทั้งหมดที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะการนำเสนอข่าวของสื่อต่างชาติที่มักตั้งสมมติฐานและเสนอข่าวโดยมิได้มีการกลั่นกรองข้อเท็จจริง ส่งผลทำให้นานาชาติเกิดความเข้าใจผิดและทำลายภาพลักษณ์ของประเทศไทย พร้อมกับการตั้งข้อสังเกตถึงลักษณะการเข้ามาแบบครอบครัวที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากอาจถูกขบวนการค้ามนุษย์นำพาเข้ามา ขณะที่หลายคนในประเทศไทยก็มีความหวาดระแวงและต่อต้านการเข้ามาของชาวโรฮีนจาเหล่านั้น จึงทำให้เจ้าหน้าที่รัฐไทยถูกตั้งข้อสงสัยและเป็นที่จับตามองถึงการปฏิบัติงานตามหลักสิทธิมนุษยชนสากล

1.2) การสื่อสารระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและชาวโรฮีนจา รัฐบาลกำลังเร่งพัฒนาบุคลากรให้มีความสามารถทางด้านภาษาต่างประเทศ โดยเฉพาะบุคลากรรุ่นใหม่ เพราะที่ผ่านมาปัญหาบางอย่างแก้ไขได้อย่างล่าช้าเพราะเจ้าหน้าที่รัฐขาดทักษะและความเข้าใจทางด้านภาษา ข้อมูลจากกระบวนการคัดกรองในขั้นเบื้องต้นจึงไม่อาจเชื่อถือได้ทั้งหมด เพราะล่ามที่เข้ามาร่วมปฏิบัติงานก็อาจเป็นกลุ่มเดียวกับขบวนการนำพาที่อาศัยอยู่ในเมืองไทยมานานแล้ว หรืออาจถือตามแนวคิดที่ว่า ชาวโรฮีนจาเป็นมุสลิมด้วยกันจึงต้องให้การช่วยเหลือ ขณะเดียวกันระบบราชการ

ก็ไม่ทำการเปิดรับอัตรากำลังคนเพิ่มเติม จึงทำให้ทุกวันนี้องค์การภาครัฐยังไม่อาจสามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ การดำเนินการในแต่ละขั้นตอนจึงเหมือนกับการลองผิดลองถูกภายใต้กฎหมายของประเทศไทย

2) การยึดถือปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชน

สิ่งสำคัญในการดำเนินการและแก้ปัญหานี้ รัฐบาลไทยจำเป็นต้องให้ความสำคัญในการพัฒนาความร่วมมือกับนานาชาติและเคารพกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อมิให้ปัญหาชาวโรฮีนจาแปรเปลี่ยนหรือเชื่อมโยงกับปัญหาอื่น ทั้งนี้ ความร่วมมือที่เกิดขึ้นต้องดำเนินการภายใต้อนุสัญญาระหว่างประเทศที่เป็นจารีตประเพณีสากล

เนื่องจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นหน่วยงานที่มีภารกิจในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาคุณภาพสังคมของประเทศ โดยให้การรับผิดชอบช่วยเหลือผู้ยากไร้ชาวไทย ซึ่งชาวโรฮีนจาส่วนหนึ่งก็พักอาศัยร่วมกับประชาชนไทยเหล่านั้น ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐประจำบ้านพักเด็กและครอบครัวของแต่ละแห่งจะดูแลชาวโรฮีนจาเสมือนทุกคนที่เข้ามาพักอาศัย โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติเพราะยึดถือว่า ทุกคนมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกัน แม้บางคนจะทะเลาะวิวาทหรือทำร้ายเจ้าหน้าที่รัฐไทย แต่เจ้าหน้าที่รัฐก็ไม่สามารถทำร้ายพวกเขาได้ ทั้งนี้องค์การระหว่างประเทศสามารถเข้าไปตรวจสอบการทำงานของบ้านพักแต่ละแห่งได้ตลอดเวลา

การผลักดันชาวโรฮีนจาที่ต้องการเดินทางไปยังมาเลเซียออกนอกน่านน้ำไทย โดยที่เจ้าหน้าที่รัฐมีท่าทีนิ่งเฉยหรือปล่อยผ่านกับขบวนการนำพาเหล่านั้น ซึ่งถือเป็นการเปิดโอกาสหรือเห็นด้วยกับวิธีการนำพาของขบวนการค้ามนุษย์ เพราะฉะนั้นการจับกุมจึงเป็นวิธีการที่ดีที่สุด แต่การจับกุมต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่บัญญัติไว้เป็นสำคัญ แม้จะทำให้ประเทศไทยต้องรับภาระอื่นๆ หรืออาจสร้างปัญหาสังคมตามมา แต่ถ้าเกิดการจับกุมมากขึ้นก็จะทำให้ขบวนการค้ามนุษย์หมดสิ้นไป และจะไม่มีการนำพาชาวโรฮีนจาหลบหนีออกนอกประเทศได้

รัฐบาลไทยมิได้มีนโยบายการสร้างศูนย์พักพิง เนื่องจาก ณ เวลานี้ องค์การภาครัฐไทยเองก็รับภาระการดูแลผู้ลี้ภัยจากประเทศเพื่อนบ้านมาเป็นเวลานานพอสมควรแล้ว กล่าวได้ว่า แม้ประเทศไทยจะดำเนินการตามหลักสิทธิมนุษยชน แต่ก็มีขอบเขตและจุดยืนที่ชัดเจนด้วยเช่นกัน

(สรุป) รัฐบาลจึงต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงของชาวโรฮีนจาของแต่ละคนโดยละเอียด เพื่อจำแนกการจัดการให้ถูกต้องตามกฎหมายควบคู่กับการดำเนินการตามหลักสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลต้องไม่ผลักดันชาวโรฮีนจาออกนอกประเทศโดยที่พวกเขาไม่สมัครใจ เพราะขัดแย้งต่อหลักการระหว่างประเทศ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องพยายามปราบปรามขบวนการค้ามนุษย์อย่างจริงจัง

นายสมเกียรติ ศรีประเสริฐ
(ผู้ช่วยเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ)

ช่วงที่ผ่านมา การจัดการกับชาวโรฮีนจาในประเทศไทยอาศัยอำนาจฝ่ายบริหารที่ประกอบด้วยมติคณะรัฐมนตรี และมติสภาความมั่นคงแห่งชาติ โดยใช้แนวนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเป็นหลัก ขณะที่ปัจจุบันนี้ การเมือง สังคม และเศรษฐกิจต่างเชื่อมโยงเป็นหนึ่งเดียวกัน

1) การปฏิบัติกับชาวโรฮีนจา

การสกัดกั้นไม่ให้ชาวโรฮีนจาเข้ามาในประเทศ โดยมีกฎหมายคนเข้าเมือง กฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และเป็นกฎหมายหลักสำคัญที่ใช้ประกอบการพิจารณาคดี ซึ่งสถานการณ์ของชาวโรฮีนจานี้เกิดขึ้นมาหลายรัฐบาลแล้ว แต่เมื่อมาถึงรัฐบาลชุดปัจจุบันนี้ (นำโดยพล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี) ได้มีการผ่อนปรนอนุญาตให้พวกเขาสามารถอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ แม้จะเป็นบุคคลที่มีสถานะเป็นผู้ลักลอบเข้าเมืองมาอย่างผิดกฎหมาย แต่ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่รัฐก็ยังต้องปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนไปพร้อมกันด้วยเช่นกัน ทั้งในเรื่องการดูแลให้พวกเขาด้วยปัจจัย 4 และการดูแลผู้ป่วย ตลอดจนอนุญาตให้องค์การต่างๆ ได้เข้ามาช่วยเหลือในเบื้องต้น รวมถึงการปฏิบัติศาสนกิจอย่างเสรี นอกจากนี้ องค์การภาครัฐยังจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณฉุกเฉินเพื่อการดูแลตามสมควร โดยไม่ปฏิบัติกับชาวโรฮีนจาเหล่านั้นเช่นเดียวกับผู้ต้องขัง แต่ให้การปฏิบัติในฐานะที่พวกเขาก็เป็นมนุษย์คนหนึ่งที่สมควรได้รับความช่วยเหลือ

2) การดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐ

สิ่งที่เจ้าหน้าที่รัฐต้องดำเนินการไปพร้อมกับการช่วยเหลือ คือ จะต้องจำแนกชาวโรฮีนจาว่า เป็นบุคคลที่ลักลอบเข้าเมืองเนื่องจากหนีภัยสงคราม หรือเป็นการเข้าเมืองเพื่อความอยู่รอดและเข้าสู่ขบวนการค้ามนุษย์ โดยจะมีการสืบสวน สอบสวน และคัดแยกอย่างชัดเจน ลักษณะการช่วยเหลือก็จะแตกต่างกันไป เพราะบางกลุ่มอาจถูกนายหน้าหลอกชักชวนให้ไปทำงานที่มาเลเซีย หรืออาจถูกลักพาตัวเข้ามา เช่น กลุ่มชาวโรฮีนจาที่มีความพิการ ซึ่งหากมีขบวนการค้ามนุษย์เข้าไปเกี่ยวข้องก็ต้องดำเนินการทุกขั้นตอนอย่างตรงไปตรงมาตามกฎหมายอย่างจริงจัง โดยการเจรจาระหว่างประเทศควบคู่กับการปราบปรามที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องต่อไป เพื่อหาทางออกของภูมิภาคนี้ร่วมกัน แต่หากประเทศไทยรับไว้ในระยะยาวก็จะเกิดปัญหาอื่นตามมา

ส่วนการตั้งศูนย์พักพิงให้กับกลุ่มชาวโรฮีนจาในประเทศนั้น ต้องประสานงานอย่างเป็นขั้นตอนกับรัฐบาล และต้องขึ้นกับมติที่ประชุมก่อนจะมีการผลักดันไปยังประเทศต้นทางหรือประเทศที่สามต่อไป ดังนั้น การหาทางออกจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของทุกคนในประเทศเป็นสำคัญ เพื่อไม่ให้กลายเป็นปัญหาด้านงบประมาณต่อไปในอนาคต

ศูนย์อำนวยการลาดตระเวนและช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมผู้โยกย้ายถิ่นฐานไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย ประกอบด้วยกองทัพบกที่ต้องปฏิบัติงานลาดตระเวนทางบก กองทัพเรือ ซึ่งตั้งฐานทัพเรือลอยน้ำ และกองทัพอากาศที่ปฏิบัติงานลาดตระเวนทางอากาศในอาณาเขตทะเลอันดามัน

(สรุป) เมื่อเกิดสถานการณ์เช่นนี้ขึ้นมา ผู้บริหารระดับสูงของไทยทั้งในแวดวงการเมือง การทหาร และนักกฎหมายระดับชาติ จึงเกิดการตื่นตัวต่อปัญหานี้ขึ้นมา เพราะไม่ใช่เพียงปัญหาภายในประเทศ แต่เป็นปัญหาระดับนานาชาติที่ต้องร่วมกันหาทางออกอย่างจริงจัง

นางสาวเกศริน เตียวสกุล
(คณะอนุกรรมการด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ)

โรฮีนจาเป็นคำที่เรียกชาวมุสลิมกลุ่มหนึ่งที่อยู่ในรัฐยะไข่ ซึ่งเป็นรัฐชายแดนทางตะวันตกของประเทศเมียนมา ติดกับประเทศบังคลาเทศ มีลักษณะและภาษาเหมือนกับชาวเบงกาลี ทั้งนี้จากเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์และความแตกต่างทางชาติพันธุ์ จึงทำให้ชาวโรฮีนจาไม่เคยได้รับการยอมรับว่าเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่อาศัยอยู่ในเมียนมา

1) กระแสต่อต้านชาวโรฮีนจา

หลายครั้งคนไทยมักขาดความรู้เรื่องที่กำลังสนทนาอยู่และไม่ค่อยจะรับข้อมูลใหม่ บางเรื่องเป็นการใช้อารมณ์มากกว่าเหตุผล บางเรื่องก็ถูกนำไปเผยแพร่อย่างรวดเร็ว และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งอาจไม่จริงก็ได้ ดังเช่นกรณีปัญหาชาวโรฮีนจาที่สร้างกระแสต่อต้านขึ้นมาพร้อมกับเสียงวิพากษ์วิจารณ์ด้วยความรู้สึกวิตกกังวลต่ออนาคตของประเทศไทย

2) การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ประเทศต่างๆ ในประชาคมอาเซียนต้องปฏิบัติตามเสาหลักด้านสังคม วัฒนธรรมและการเมือง แม้จะเข้าใจว่า ประชาคมอาเซียนจะไม่แทรกแซงการเมืองภายในของแต่ละประเทศ แต่ชาวโรฮีนจาหลายคนต้องเผชิญกับการถูกบีบบังคับให้ออกนอกประเทศเหมือนกับเป็นผู้ลี้ภัยทางการเมือง ซึ่งไม่ใช่เป็นผู้ลักลอบเข้าเมืองเพียงอย่างเดียว รัฐบาลไทยจึงจำเป็นต้องปรับองค์ความรู้

ใหม่ เช่น พ.ร.บ.คนเข้าเมือง ที่ไม่ตรงประเด็นนักเมื่อนำมาใช้กับชาวโรฮีนจาเหล่านั้น ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจร่วมกับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในการปรับแก้กฎหมายฉบับนี้ ซึ่งจะช่วยให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและทหารไม่ต้องแบกรับปัญหาใหญ่นี้เพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไป

ประเด็นเรื่องการดูแลความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของชาวโรฮีนจาในด่านตรวจคนเข้าเมืองและบ้านพัก การแยกกักผู้ต้องกักไปยังจังหวัดอื่นๆ รวมถึงลักษณะการเข้าจับกุมของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งอาจมีบางประเด็นที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์การถึงความเหมาะสมตามหลักสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะทำการติดตามเรื่องดังกล่าว

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานในแต่ละขั้นตอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการห้ามผลักดัน ที่ถือเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ และเจ้าหน้าที่รัฐยังต้องปฏิบัติตามข้อบัญญัติของพันธกรณีในกติการะหว่างประเทศและอนุสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคี

ประเทศไทยกำลังล้าหลังที่สุดในเรื่องการบริหารจัดการผู้ลี้ภัย โดยที่ความมั่นคงกับหลักสิทธิมนุษยชนสากลกำลังเป็นคำถามที่เกิดขึ้น ความสมดุลนี้จึงต้องผ่านการไตร่ตรองด้วยหลักมนุษยธรรม กฎหมายระหว่างประเทศ และหลักรัฐศาสตร์

พล.ต.ต.ภาคภูมิ สัจจพันธุ์
(รองผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองแห่งชาติ)

รัฐบาลจำเป็นต้องให้การช่วยเหลือชาวโรฮีนจาภายใต้ข้อจำกัดของประเทศ ซึ่งถ้ารัฐบาลไม่ผลักดันชาวโรฮีนจาออกนอกประเทศ จะนำไปสู่การยอมรับของนักลงทุนต่างชาติ เพราะทำให้เห็นถึงสวัสดิการและการดูแลประชาชน ขณะที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นตามมา

1) ความหมายของคำว่า การทรมาน

การตีความหมาย คำว่า การทรมาน มีนัยสำคัญมาก ซึ่งหมายถึง การกระทำใดก็ตามที่มีเจตนาที่ทำให้เกิดความเจ็บปวดหรือความทุกข์ทรมาน ไม่ว่าจะเป็นทางกายหรือทางจิตใจต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เมื่อความเจ็บปวดหรือความทุกข์นั้นกระทำด้วยการยุยง หรือโดยการยินยอมหรือรู้เห็นเป็นใจของเจ้าหน้าที่รัฐหรือบุคคลอื่นที่ปฏิบัติตามภายใต้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ ไม่รวมถึงความทรมานที่เกิดจากการลงโทษทั้งปวงที่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อมุ่งประสงค์ที่จะได้คำสารภาพจากบุคคลนั้น หรือทำการลงโทษบุคคลนั้น หรืออาจเป็นการข่มขู่ให้กลัวเป็นการบังคับขู่เข็ญ หรืออาจมาจากการเลือกปฏิบัติไม่ว่าจะเหตุผลใดก็ตาม

2) การแก้ปัญหาและการจัดสรรงบปรมาณ

งบประมาณถือเป็นข้อจำกัดในการดำเนินการช่วยเหลือตามหลักสิทธิมนุษยชนสากล ซึ่งจะส่งผลให้เกิดปัญหาภายในประเทศตามมา แต่ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่รัฐทุกฝ่ายจำเป็นต้องหาหลักสมดุลระหว่างกัน อีกทั้งรัฐบาลยังต้องให้ความสำคัญกับประชาชนไปด้วยเช่นกัน พร้อมกับอธิบายเหตุผลให้ทุกคนได้รับทราบและเข้าใจถึงสถานการณ์และการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐต่อชาวโรฮีนจา เพราะประชาชน คือ ผู้มีอำนาจและเจ้าของประเทศที่แท้จริง เพราะฉะนั้นการตัดสินใจรับชาวโรฮีนจาเข้ามาพักพิงหรือให้การช่วยเหลือต่างๆ จึงต้องคำนึงถึงกระแสเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชนร่วมด้วย เพราะนั่นคือ ความสงบสุข สันติภาพ เศรษฐกิจ และทุกประเด็นของการอยู่ร่วมกันในสังคมที่จะได้รับผลกระทบตามมา อย่างไรก็ตาม หากชาวโรฮีนจาที่มีจำนวนล้านกว่าคนเข้ามาหางานทำในประเทศไทยก็ย่อมจะส่งผลกระทบต่อประชาชนตามมาด้วยเช่นกัน

(สรุป) เจ้าหน้าที่รัฐในส่วนกลางพยายามจัดสรรงบประมาณในการดูแลเบื้องต้นให้เป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชน แต่การทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ส่วนใหญ่จะล่าช้า แม้ทุกคนได้ปฏิบัติงานอย่างเต็มที่แล้วก็ตาม แต่อุปสรรคก็มาจากปัจจัยภายนอกที่ไม่อาจควบคุมได้ด้วยเช่นกัน

พล.ต.ท.เดชา บุตรน้ำเพชร
(ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 8)

การเข้ามาของชาวโรฮีนจาเป็นปัญหาที่มีมานานแล้ว พวกเขาเหล่านั้นก็ยืนยันความต้องการที่จะเดินทางไปยังมาเลเซีย ขณะเดียวกันรัฐบาลได้ทำการกำชับให้เจ้าหน้าที่รัฐได้ทำการลาดตระเวนออกตรวจตราน่านน้ำทั่วอาณาเขตไทย โดยหากเจอเรือลำใดก็ตามลอยอยู่ในน่านน้ำไทย เจ้าหน้าที่รัฐต้องให้การช่วยเหลือด้วยมนุษยธรรมทั้งอาหาร น้ำ ยารักษาโรค และน้ำมัน

1) ปัญหาการเข้ามาของชาวโรฮีนจา

ชาวโรฮีนจาไม่ใช่ผู้ลี้ภัยตามกฎหมาย เพราะสาเหตุมาจากการย้ายถิ่นฐานข้ามชายแดนประเทศไทยนั้น มิใช่จากการถูกประหัตประหารหรือหนีภัยสงคราม รัฐบาลจึงไม่อาจยอมรับและให้สิทธิเพื่อลี้ภัย จนกลายเป็นคำถามที่ตามมาถึงการแสวงหาขอบเขตหรือกรอบหน้าที่ของรัฐบาลในการจัดการปัญหาชาวโรฮีนจา และสิทธิของชาวโรฮีนจาที่เป็นคนไร้สัญชาติที่พึงจะได้รับการคุ้มครอง

กลุ่มชาวโรฮีนจาข้ามน้ำทะเลอันดามันเข้ามายังประเทศไทย เนื่องจากถูกปฏิเสธสัญชาติจากรัฐบาลเมียนมา ขณะที่ชาวโรฮีนจาจำนวนหลายหมื่นคนเข้ามายังประเทศไทย โดยที่บางคนเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์และถูกนำไปขายเป็นแรงงานแก่นายทุน ทั้งนี้ ขบวนการค้ามนุษย์มีจุดเชื่อมโยงที่สำคัญ คือ การเงินและการติดต่อสื่อสาร เป็นสำคัญ ซึ่งหากรัฐบาลไม่เร่งแก้ปัญหานี้อย่างบูรณาการร่วมกันแล้ว สถานการณ์ในพื้นที่อาจจะถึงขั้นสาหัสเกินเยียวยาได้ โดยเฉพาะบริเวณแนวชายแดนธรรมชาติของจังหวัดระนองที่มีอาณาเขตติดกับเมียนมา กอปรกับเป็นพื้นที่สำหรับทำการปล่อยตัวกลับของแรงงานต่างด้าว ปัญหาชาวโรฮีนจาจึงเป็นภาระสำคัญของประเทศไทย ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่รัฐเลือกที่จะผลักดันไม่ให้เข้ามายังอาณาบริเวณของไทย แต่เจ้าหน้าที่รัฐดำเนินการจับกุมขบวนการค้ามนุษย์ตามกฎหมาย เพราะหากองค์การภาครัฐที่เกี่ยวข้องทั้งภายนอกและในพื้นที่ต่างไม่สนใจแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ และเรียกรับผลประโยชน์กับขบวนการนำพา ปัญหาขบวนค้ามนุษย์นี้ก็จะทวีความรุนแรงและส่งผลกระทบโดยตรงต่อประเทศไทย ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาของแต่ละองค์การภาครัฐจึงต้องมีความเข้มงวดกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ ทั้งนี้ หากมีเจ้าหน้าที่รัฐคนใดเข้าไปเกี่ยวข้องกับขบวนการเหล่านี้ องค์การภาครัฐจะมีการลงโทษตามข้อบังคับทางวินัยและดำเนินการตามคดีที่เกิดขึ้น

2) การป้องกันปัญหา

ที่ผ่านมา เจ้าหน้าที่รัฐไม่มีการทำร้ายหรือฆ่าชาวโรฮีนจาแต่อย่างใด และในเวลานี้เจ้าหน้าที่รัฐได้พยายามปรับปรุงระบบการทำงานใหม่เกือบทั้งหมด และฝึกปฏิบัติการผลักดันบริเวณสกัดกั้น รวมถึงสร้างกองกำลังประชาชนและฝึกอบรมแก่ประชาชนถึงภัยของการเข้ามาของชาวโรฮีนจา เพื่อร่วมรับผิดชอบสอดส่องดูแลให้กับเจ้าหน้าที่รัฐ มิให้มีขบวนการมาตั้งที่พักพิงเพื่อส่งต่อไปยังจังหวัดอื่นหรือไปยังประเทศที่สาม

(สรุป) ทิศทางการแก้ปัญหาจะล้มเหลวหรือสำเร็จขึ้นอยู่กับผู้บริหารบ้านเมืองและทัศนคติเป็นเรื่องสำคัญ

พล.ต.ต.พุทธิชาติ เอกฉันท์
(รองผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 9)

ความพยายามแก้ปัญหาโดยอาศัยกฎหมายยังไม่เห็นแนวโน้มถึงความสำเร็จ และยังมีขบวนการที่จะพยายามลักลอบขนส่งหรือนำพาเข้ามา ตลอดจนสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจะต้องใช้การ

ตัดสินใจเฉพาะหน้า ดังนั้น เจ้าหน้าที่รัฐจึงจำเป็นต้องปฏิบัติงานภายใต้ระเบียบวินัยอย่างเคร่งครัดและต่อเนื่อง

1) การเข้ามาของชาวโรฮีนจา

ชาวโรฮีนจาที่ลักลอบเข้ามาพักอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานาน ซึ่งส่วนหนึ่งร่วมกับกลุ่มอาชญากรในการปลอมแปลงเอกสาร เมื่อชาวโรฮีนจากำลังจะบุกรุกเข้ามาในน่านน้ำไทย เจ้าหน้าที่รัฐจะทำการตักเตือนพวกเขาเหล่านั้นก่อน ซึ่งการเข้ามาของชาวโรฮีนจาในแต่ละครั้งโดยส่วนใหญ่มากกว่าร้อยละ 60 เป็นชาวบังคลาเทศที่ปะปนเข้ามา โดยมีนายหน้าร่วมกับขบวนการค้ามนุษย์นำมาพักพิงไว้เพื่อรอส่งต่อไปยังประเทศที่สาม

ปัญหาชาวโรฮีนจาอาจเชื่อมโยงต่อสถานการณ์ความมั่นคงของประเทศ เพราะบางส่วนเคยร่วมมือกับกลุ่มก่อการร้าย แต่ยังไม่ปรากฏหลักฐานที่ชัดเจน ขณะที่ขบวนการค้ามนุษย์พยายามหลีกเลี่ยงการถูกจับกุม โดยทำการเปลี่ยนแปลงเส้นทางการอพยพมาเป็นเส้นทางบกมากขึ้น ซึ่งส่วนหนึ่งได้จอดเรือทิ้งไว้ตามเกาะต่างๆ ของจังหวัดระนอง และพักอาศัยอยู่ในบริเวณนั้นเป็นการชั่วคราวก่อนที่จะเดินทางขึ้นฝั่งไปยังจังหวัดสตูลและสงขลา เพื่อเตรียมเดินทางข้ามพรมแดนไปยังมาเลเซีย ทั้งนี้ ชาวโรฮีนจาเหล่านั้นไม่ได้จุดหมายปลายทางเข้ามายังประเทศไทย แต่ต้องการเข้ามาเติมเสบียงอาหารและน้ำมันเชื้อเพลิง เพื่อใช้ในการเดินทางไปยังประเทศเป้าหมาย

2) การแก้ไขปัญหาชาวโรฮีนจา

การแก้ไขปัญหาต้องแบ่งเป็น 2 รูปแบบ คือ การป้องกันและการปราบปราม ซึ่งการปราบปรามนี้ องค์การภาครัฐได้มีการลาดตระเวนเขตน่านน้ำไทยเป็นประจำทุกวัน โดยหากพบเห็นเรือของชาวโรฮีนจาที่เดินทางผ่านมาแต่ไม่ได้เข้ามาจอดบริเวณชายฝั่งทะเลไทย เจ้าหน้าที่รัฐจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือพวกเขาตามหลักสิทธิมนุษยชนและผลักดันออกไป เนื่องจากกฎหมายไทยถือว่า ชาวโรฮีนจาเป็นกลุ่มคนที่เข้าเมืองมาอย่างผิดกฎหมาย แต่หากเรือของชาวโรฮีนจาจอดเทียบอยู่บริเวณชายฝั่งทะเลแล้ว เจ้าหน้าที่รัฐเองก็จำเป็นต้องมีการควบคุมตัวทุกคนเพื่อคัดกรองชาวโรฮีนจาไปดำเนินการตามกฎหมาย ทั้งในฐานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองมาอย่างผิดกฎหมายและผู้ตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ รวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐจะทำการดำเนินคดีตามกฎหมายกับขบวนการนำพาทุกคน

ชาวโรฮีนจากว่า 90 คน ทำการหลบหนีออกจากห้องกักของด่านตรวจคนเข้าเมืองสะเดา ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ได้มีการประสานงานร่วมกับสถานีตำรวจอื่นๆ เพื่อร่วมมือกันทำการจับกุมกลับมา แต่ทว่า ในแต่ละสถานีต่างมีกำลังคนเฉพาะรับผิดชอบงานประจำ จึงอาจไม่ได้รับความ

ช่วยเหลืออย่างเต็มที่ เพราะบางครั้งชาวโรฮีนจาที่หลบหนีออกไปมีจำนวนมาก ดังนั้น ด่านตรวจคนเข้าเมืองแห่งนี้ จึงต้องกระจายจำนวนชาวโรฮีนจาไปควบคุมตัวไปตามด่านและสถานีตำรวจอื่นๆ เพื่อลดภาระความรับผิดชอบลงไป เพราะถ้าชาวโรฮีนจาสามารถหลบหนีออกนอกห้องกักขังได้ เจ้าหน้าที่รัฐก็จะโดนสอบสวนทางวินัยด้วยเช่นกัน

(สรุป) การแก้ไขจึงควรเริ่มต้นกันตั้งแต่ต้นทาง ซึ่งในเชิงเศรษฐกิจต้องมีโครงการรองรับเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชนในรัฐยะไข่ ขณะเดียวกัน ในเชิงการเมืองต้องมีการพูดคุยหารือจนถึงการร่วมมือกับนานาชาติ เพื่อการกดดันให้รัฐบาลเมียนมาทำการปรับปรุงนโยบายที่เชื่อมโยงกับชาวโรฮีนจา แต่ประชาชนไทยส่วนใหญ่ในสังคมต่างคาดหวังและจับตามองการปราบปรามมากที่สุด เพื่อให้ปริมาณของชาวโรฮีนจาที่พยายามหลบหนีออกนอกประเทศเมียนมาลดลงอย่างแท้จริง

พล.ต.ต.ธัชชัย ปิตะนีละบุตร
(ผู้บังคับการตรวจคนเข้าเมือง 6)

ในเวลานี้ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติได้ร่วมสมทบเงิน เพื่อสร้างอาคารควบคุมตัว ขณะเดียวกัน ด่านตรวจคนเข้าเมืองก็มีแผนจะดำเนินการจัดตั้งศูนย์การแพทย์ (Medical Center) ที่อำเภอสะเดา พร้อมกับการจัดกิจกรรมให้ชาวโรฮีนจาทั้งเด็กและผู้ใหญ่ได้มีกิจกรรมในการใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์

1) การบริหารจัดการในการแก้ไขปัญหา

การบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหานี้ยังขาดหน่วยงานหลักของภาครัฐที่จะช่วยประสานงานและจัดการให้ความช่วยเหลือในเบื้องต้น ทั้งเครื่องอุปโภคบริโภค การตรวจรักษาพยาบาล ซึ่งได้มีการเสนอจัดตั้งคณะกรรมการให้เข้าไปดูแลและบริหารจัดการในเรื่องนี้ อันประกอบด้วยกันหลายฝ่าย โดยที่ทุกคนจำเป็นต้องมีความเข้าใจในวัฒนธรรม ความเชื่อและวิถีชีวิตของชาวโรฮีนจา

ปัญหาการค้ามนุษย์นี้ พบว่า มีผู้กระทำความผิดทั้งที่เป็นชาวไทยและต่างชาติ ขณะที่แต่ละองค์การภาครัฐได้มีการเสนอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมา เพื่อสอบสวนขบวนการค้ามนุษย์ทั้งกระบวนการและนำผู้เกี่ยวข้องทุกคนมาลงโทษตามกฎหมาย

แม้ว่า ประเทศไทยยังไม่มีการรับอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย แต่ก็สามารถปฏิบัติตามอนุสัญญาที่ประเทศไทยได้ลงนามเป็นภาคีไว้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย และทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องก็จำเป็นต้องศึกษาถึงวิธีการดำเนินการในต่างประเทศและนำมาปรับปรุงในพระราชบัญญัติคนเข้า

เมือง พ.ศ.2522 พร้อมกับเสนอแนะนโยบายให้รัฐบาลเข้ามาดูแลผู้ลี้ภัยให้มีความปลอดภัย เพื่อให้มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นตามหลักสิทธิมนุษยชน โดยต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างสิทธิมนุษยชนและความมั่นคง

2) สภาพของสถานที่กักขัง

สถานที่กักไม่ได้ถูกออกแบบมาเพื่อรองรับคนจำนวนมาก เพราะห้องกักของด่านตรวจคนเข้าเมืองนั้นสร้างขึ้นมาเพื่อรองรับผู้ต้องกักที่รอการส่งกลับหรือผลักดันออกนอกประเทศเท่านั้น ด้วยสาเหตุนี้เองจึงทำให้ชาวโรฮีนจามีคุณภาพชีวิตที่ย่ำแย่และสร้างความหวาดวิตกให้แก่พวกเขาที่ก่อให้เกิดความเครียดและนำไปสู่การพยายามหลบหนีออกจากห้องกัก อย่างไรก็ตาม สำหรับการระบายคนจากห้องกัก มี 2 ขั้นตอน คือ 1) ระบายจากปาดังเบซาร์-สะเดา ไปยังห้องกักที่มีคนไม่มาก 2) ระบายต่อไปยังด่านเล็กๆ ในภาคอื่น เช่น พระนครศรีอยุธยา

(สรุป) การส่งชาวโรฮีนจาที่ลักลอบเข้าเมืองกลับไปยังประเทศต้นทาง จะต้องได้รับการยินยอมจากกลุ่มคนเหล่านั้นเสียก่อน และเจ้าหน้าที่รัฐต้องดูแลการส่งกลับให้มีความปลอดภัยที่สุด แต่ที่ผ่านมาเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่มิได้มีการติดตามชาวโรฮีนจาเหล่านั้นแต่อย่างใด

นายธนิต กุลสุนทร
(นายอำเภอเมือง จังหวัดระนอง)

ประชาชนทั่วไปจะพบเห็นชาวโรฮีนจาอาศัยอยู่ในตำบลบางริ้น จังหวัดระนอง ชาวโรฮีนจาเหล่านั้นจะถูกประชาชนในพื้นที่เรียกว่า แขกกะลา ทั้งนี้ ชาวโรฮีนจาบางคนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยนานกว่า 10 ปีแล้วจะได้รับบัตรไทยพลัดถิ่น ที่องค์การภาครัฐออกให้กับแรงงานข้ามชาติ และอาจรวมถึงชาวโรฮีนจาบางคน นอกจากนี้ ตามบริเวณเกาะพยาม ก็ยังเป็นพื้นที่ที่หลายคนจับตามอง เพราะเป็นพื้นที่หลบซ่อนของชาวโรฮีนจาบางคนที่ถูกผลักดันออกนอกประเทศไทย และยังเป็นพื้นที่ที่ขบวนการค้ามนุษย์มักนำชาวโรฮีนจามาปล่อยทิ้งให้พักอาศัยเป็นการชั่วคราว เพื่อรอเดินทางไปยังประเทศที่สามต่อไป

เจ้าหน้าที่รัฐในอำเภอเหล่านี้ต้องปฏิบัติงานอื่นๆ ในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข ควบคู่กับการเฝ้าระวังสถานการณ์การลักลอบเข้าเมืองของชาวโรฮีนจาและแรงงานต่างด้าวชาวเมียนมา เพราะจังหวัดระนองมีชายแดนติดกับเมียนมา 160 กว่ากิโลเมตร ชาวโรฮีนจาจึงมักเดินทางเข้ามาพักอาศัยก่อนจะเดินทางต่อไปยังจังหวัดหรือประเทศอื่น โดยเฉพาะในช่วงเดือนตุลาคมถึงกุมภาพันธ์ของทุกปีจะพบชาวโรฮีนจามากที่สุด ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายความมั่นคงไม่ว่าจะเป็น ตำรวจ ทหาร และทางอำเภอจะทำการประสานงานและออกตรวจพื้นที่ด้วยกัน ซึ่งส่วนใหญ่มักพบชาวโรฮีนจาที่

อำเภอกะเปอร์และสุขสำราญ ก่อนที่ชาวโรฮีนจาเหล่านั้นจะเดินทางไปยังภาคใต้ตอนล่างหรือส่งต่อไปยังมาเลเซีย โดยผ่านนายหน้าในพื้นที่

เมื่อ 20 กว่าปีมานี้ รัฐบาลไทยได้เปิดให้แรงงานข้ามชาติได้มีโอกาสทำบัตรไทยพลัดถิ่น แต่เป็นการทำบัตรที่เขียนด้วยลายมือของเจ้าหน้าที่รัฐ และไม่มีการลงรายละเอียดในฐานระบบคอมพิวเตอร์ จึงอาจเป็นสาเหตุของการเรียกรับสินบนหรือกระทำการทุจริตโดยเจ้าหน้าที่รัฐในช่วงเวลาดังกล่าว

ในความเป็นจริง ชาวโรฮีนจาไม่มีสิทธิได้รับบัตรไทยพลัดถิ่น แต่อาจมีการจ่ายเงินหรือผลประโยชน์ให้นายหน้าที่ทำการอ้างว่า พวกเขารู้จักกับเจ้าหน้าที่รัฐที่สามารถออกบัตรไทยพลัดถิ่นให้ได้ ทั้งนี้ ถ้าชาวโรฮีนจาในพื้นที่ได้บัตรนี้ ก็จะทำให้พวกเขามีสิทธิต่างๆ และสามารถอยู่อาศัยได้อย่างปลอดภัยโดยไม่ต้องหลบซ่อนหรือกลัวการถูกจับกุมอีกต่อไป ตลอดจนถ้าชาวโรฮีนจาผู้ใดได้รับบัตรนี้ ประวัติที่เป็นโรฮีนจาก็จะถูกลบออกไปจากระบบและกลายเป็นบุคคลที่มีสิทธิเช่นเดียวกับประชาชนชาวไทยทั่วไป อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครองก็พอทราบถึงปัญหาในอดีตเหล่านี้อยู่บ้าง แต่ที่ผ่านมาก็ไม่มีการแก้ไขหรือตรวจสอบใดๆ ขึ้นมา

(สรุป) หากเปรียบเทียบกับแรงงานข้ามชาติเมียนมาอื่นๆ พบว่า กลุ่มคนเหล่านี้ไม่ได้สร้างความเดือดร้อนหรือปัญหารุนแรงให้กับประชาชนในพื้นที่ แต่กลายเป็นแรงงานชาวเมียนมาเสียมากกว่าที่สร้างปัญหาเกิดขึ้น และที่สำคัญ ชาวโรฮีนจายังถือเป็นแรงงานไร้ฝีมือที่สำคัญในการขับเคลื่อนพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะภาคการผลิต แต่สวนทางกับเศรษฐกิจการท่องเที่ยวที่ซบเซาลงไป เพราะประชาชนทั่วไปจากภูมิภาคอื่นไม่คุ้นชินกับแรงงานต่างด้าวในพื้นที่ ทำให้บรรยากาศการท่องเที่ยวไม่เบิกบานเท่าที่ควร

นายทวีวุฒิ สังข์ศิริ
(นายอำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา)

อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา เป็นเขตเศรษฐกิจที่กำลังได้รับความสนใจจากนักลงทุนด้านการท่องเที่ยวเป็นอย่างยิ่ง โดยประชาชนทั่วไปนิยมประกอบอาชีพค้าขาย ซึ่งมีทำเลที่ตั้งติดกับชายแดนมาเลเซีย จึงประกอบด้วยประชาชนที่นับถือศาสนาพุทธและอิสลามอาศัยอยู่ร่วมกัน หรือมีลักษณะเป็นสังคมพหุวัฒนธรรม ประชาชนทั่วไปในพื้นที่จึงมีความเชื่อและชาติพันธุ์ที่แตกต่างกัน แต่สิ่งเหล่านี้มิได้สร้างปัญหาหรือส่งผลกระทบเชิงลบให้กับประชาชนในพื้นที่แต่อย่างใด

1) การหลบหนีของชาวโรฮีนจา

ความรับผิดชอบของนายอำเภอในฐานะเจ้าของพื้นที่ คือ การประสานงานดูแลทุกข์สุขของประชาชนในพื้นที่และป้องกันปัญหาอาชญากรรมต่างๆ ซึ่งรวมถึงการรับผิดชอบความเป็นอยู่ของชาวโรฮีนจาที่อาศัยอยู่ในห้องกักของด่านตรวจคนเข้าเมืองในพื้นที่ด้วยเช่นกัน จึงต้องป้องกันมิให้มีปัญหาทารุณกรรมหรือละเมิดสิทธิผู้ถูกจับกุมเกิดขึ้น ที่เริ่มต้นจากการติดตามจับกุมพร้อมกับเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายความมั่นคงอื่นๆ ทั้งตำรวจ และ/หรือทหาร และประสานงานไปยังองค์การภาครัฐอื่น เพื่อจัดหาพื้นที่พักพิงให้กับพวกเขาเหล่านั้นเป็นการเบื้องต้น โดยพื้นที่นั้นๆ ต้องมีความปลอดภัยและเหมาะสมกับจำนวนชาวโรฮีนจาที่ลักลอบเข้าเมืองมา เพราะบางครั้งมีจำนวนมากกว่า 300 คน แต่ในระยะหลังมานี้ การลักลอบเข้ามาในจังหวัดสงขลาจะพบโดยเส้นทางบกมากขึ้น เพราะเป็นการส่งต่อมาจากจังหวัดอื่นๆ ทางตอนบนอีกทอดหนึ่ง ลักษณะการเข้ามาผ่านเส้นทางจังหวัดสงขลาจึงมีรูปแบบที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งการขนย้ายชาวโรฮีนจาไปยังมาเลเซียของขบวนการค้ามนุษย์ได้อาศัยการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือความไม่จริงจังในการตรวจตราของเจ้าหน้าที่รัฐ

ช่วงที่ชายฝั่งอันดามันไม่มีมรสุม ชาวโรฮีนจาจะเข้ามายังจังหวัดระนอง พังงา กระบี่ สตูล จากนั้นก็จะเดินทางเข้าสู่จังหวัดสงขลาเพื่อไปยังมาเลเซีย หรือชาวโรฮีนจาบางส่วนต้องพักร่วมกับประชาชนในพื้นที่ในสวนยางก่อน เพื่อรอญาติมารับไปอยู่ร่วมกัน

ขณะที่การเป็นอยู่ของชาวโรฮีนจาในห้องกักหลังจากถูกดำเนินคดีหรือรอส่งไปยังประเทศที่สามไม่มีปัญหาแต่อย่างใด ทั้งนี้ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติก็เคยมาตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ด้วยเช่นกัน

2) การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในพื้นที่

เจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่อาจมีพฤติกรรมการปฏิบัติงานโดยมิชอบเกิดขึ้น หรือมีส่วนร่วมรู้เห็นกับขบวนการค้ามนุษย์ เช่น กรณีการเรียกรับสินบน เพื่ออำนวยความสะดวกในการเดินทางต่อไปยังประเทศที่สาม การช่วยให้ชาวโรฮีนจาหลบหนีออกนอกห้องกัก และการไม่พยายามติดตามจับกุมชาวโรฮีนจาที่หลบหนีกลับมา โดยจะเห็นได้ว่า หลังจากปลายปี พ.ศ.2555 เป็นต้นมา ชาวโรฮีนจาแอบลักลอบเข้ามาในประเทศไทยอย่างต่อเนื่องทุกปี

ขณะที่ สหประชาชาติทำการจับตามองถึงสถานการณ์การโยกย้ายถิ่นฐานแบบผิดปกตินี้เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะจังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นพื้นที่พักของชาวโรฮีนจา เพื่อรอส่งต่อไปยังมาเลเซีย หรือเพื่อเรียกค่าไถ่ญาติพี่น้องของผู้ถูกกัก

องค์การภาครัฐได้มีการแต่งตั้งโยกย้ายเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ โดยมีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนกันบ่อยครั้ง ซึ่งส่งผลกระทบต่อความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน และทำให้เจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่บางส่วนขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน

(สรุป) ชาวโรฮีนจาในสงขลานี้ ส่วนใหญ่เดินทางมาจากจังหวัดอื่นที่ติดกับชายฝั่งทะเลอันดามัน แม้กฎหมายจะมีข้อบัญญัติถึงบทลงโทษต่อผู้กระทำผิดไว้แล้วก็ตาม แต่การแก้ปัญหาขบวนการค้ามนุษย์ต้องอาศัยความเคร่งครัดในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นสำคัญ

นายคงกฤษ ฉัตรมาลีรัตน์
(นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดระนอง)

ชาวโรฮีนจาเป็นกลุ่มคนไร้สัญชาติ ที่สามารถเดินทางเข้าสู่จังหวัดระนองได้ทั้งทางบกและทางทะเล แต่ในระยะหลังนี้ พบว่า มีจำนวนชาวโรฮีนจาลักลอบเข้ามาเพิ่มขึ้นเป็นหลายหมื่นคน จนเป็นที่วิตกกังวลของหลายฝ่ายในจังหวัดระนอง แม้จะไม่อาจปฏิเสธได้ว่า พวกเขามีบทบาทสำคัญในภาคเศรษฐกิจของจังหวัดระนองก็ตาม

1) สภาพทั่วไปของจังหวัดระนอง

ประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัดระนองนับถือศาสนาพุทธ แต่มีชาวมุสลิมปะปนอยู่บ้างในบางพื้นที่ โดยที่ทุกคนสามารถอยู่ร่วมกันได้โดยไม่มีปัญหาอันเนื่องจากสาเหตุของความแตกต่างทางเชื้อชาติหรือศาสนา ขณะที่เศรษฐกิจของจังหวัดระนองเน้นการพึ่งพาภาคเกษตรกรรมเป็นสำคัญ ซึ่งรวมถึงการประมงด้วยเช่นกัน แต่โดยทั่วไปจะเห็นได้ว่า ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพค้าขาย และภาคการผลิตแทบทุกแห่งในจังหวัดระนองยังคงต้องอาศัยแรงงานต่างด้าว แต่ในช่วง 3-4 ปีมานี้ เศรษฐกิจแทบทุกภาคส่วนของจังหวัดซบเซาลง โดยภาคธุรกิจเปลี่ยนฐานการผลิตไปยังจังหวัดใกล้เคียง เพื่อลดปัญหาที่อาจส่งผลกระทบต่อธุรกิจในระยะยาว

2) ผลกระทบเนื่องจากการเข้ามาของชาวโรฮีนจา

การลักลอบเข้ามาของชาวโรฮีนจามีมานานมากแล้วและไม่อาจปฏิเสธได้เนื่องจากทำเลที่ตั้งจังหวัดระนอง ที่มีอาณาบริเวณชายแดนติดกับประเทศเมียนมา แต่โดยทั่วไปจังหวัดระนองจะถูกล้อมรอบด้วยเทือกเขาและเกาะแก่งจำนวนมาก ซึ่งยังคงความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ แต่ในระยะหลังการเข้ามาของชาวโรฮีนจาเปลี่ยนรูปแบบไป ผนวกกับข่าวการเข้ามาของชาวโรฮีนจาที่ถูกเผยแพร่ไปทั่วประเทศ ทำให้ประชาชนในจังหวัดอื่นๆ มีความหวาดกลัวประชาชนทั่วไปในจังหวัดระนอง และมองภาพลักษณ์ของจังหวัดเป็นเชิงลบ จึงทำให้บรรยากาศการท่องเที่ยวของจังหวัดเงียบเหงาลงไป รวมทั้งภาครัฐและเอกชนต่างร่วมมือกันพยายามส่งเสริม

ประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวตามสื่อต่างๆ หากรัฐบาลสร้างศูนย์พักพิงที่เกาะสอง อาจเป็นการซ้ำเติมเศรษฐกิจของจังหวัดที่ย่ำแย่อยู่แล้ว เพราะความรู้สึกที่ดีของประชาชนในพื้นที่จะแปรเปลี่ยนและกลายเป็นความหวาดระแวงแทน ส่งผลทำให้ประชาชนเหล่านั้นต้องโยกย้ายถิ่นฐานไปยังจังหวัดอื่นๆ เป็นการถาวร เพราะหากชาวโรฮีนจามีจำนวนเพิ่มมากขึ้น แม้จะช่วยภาคการผลิตมิให้ค่าจ้างแรงงานสูงเกินไป แต่จะส่งผลกระทบต่อสังคมและการท่องเที่ยวตามมา นั่นคือ ปัญหาอาชญากรรมที่จะเกิดขึ้น และอาจกลายเป็นปัญหาทั่วประเทศตามมา

(สรุป) ภาคเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวของจังหวัดที่มีความต้องการสวนทางกัน เป็นสิ่งที่ภาครัฐกำลังทบทวนและเร่งแก้ไขปัญหาเหล่านี้

นายนิพนธ์ บุญญามณี
(นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา)

สงขลาเป็นจังหวัดทางภาคใต้ตอนล่างที่มีชายแดนติดกับประเทศมาเลเซีย และมีอาณาบริเวณติดกับกลุ่มจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีปัญหาด้านความมั่นคงของประเทศ ขณะเดียวกันบางพื้นที่ของจังหวัดสงขลาเองก็เช่นเดียวกันนี้

1) สภาพทั่วไปของสงขลา

สงขลาถือเป็นเมืองเศรษฐกิจทางภาคใต้ตอนล่าง ชายแดนอำเภอสะเดาถือเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งโดยปกติจะมีชาวมาเลเซียจำนวนมากเดินทางเข้ามาในพื้นที่แห่งนี้ เป็นประจำทุกสัปดาห์ โดยเฉพาะทุกช่วงเทศกาลของประเทศไทย

ในปัจจุบันนี้ ประชาชนในพื้นที่มีทั้งบุคคลที่นับถือศาสนาพุทธและอิสลามอยู่อาศัยร่วมโดยส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและค้าขายตามแนวชายแดน อีกทั้งมีโรงงานอุตสาหกรรมแปรรูปยางตั้งอยู่บริเวณดังกล่าวด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวยังคงเติบโตอย่างต่อเนื่องเป็นอย่างมาก ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งที่สนับสนุนให้เศรษฐกิจในพื้นที่มีความเข้มแข็ง และทำให้ความเป็นเมืองขยายตัวมากขึ้น

2) ปัญหาชาวโรฮีนจาในพื้นที่

ปัญหาชาวโรฮีนจาไม่ได้ส่งผลกระทบโดยตรงกับวิถีความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่เนื่องจากความเป็นพหุวัฒนธรรม แต่อาจสร้างความวิตกให้กับเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายความมั่นคงที่กลัวว่า ชาวมุสลิมในพื้นที่จะให้ความช่วยเหลือชาวโรฮีนจาที่พยายามหลบหนีออกจากห้องกักขัง แล้วไปรวมตัวกับกลุ่มผู้ก่อการร้ายในสามจังหวัดหรือการกลับเข้าสู่ขบวนการค้ามนุษย์ดังเดิม ซึ่งอาจมี

ผลกระทบต่อภาพลักษณ์เพียงระยะสั้น เพราะเมื่อเกิดการหลบหนีออกจากห้องกักหรือปะทะกับเจ้าหน้าที่รัฐ ทำให้ประชาชนในจังหวัดอื่นๆ มองว่า สงขลาเป็นพื้นที่ที่ไม่มีการบังคับใช้กฎหมาย

หากมีการจัดตั้งศูนย์พักพิงสำหรับชาวโรฮีนจาขึ้นมาในประเทศไทย อาจมีผลกระทบเชื่อมโยงกับด้านความมั่นคง การจัดตั้งศูนย์พักพิงนี้ รัฐบาลจึงควรไตร่ตรองให้รอบคอบและสอบถามความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ เพื่อประกอบการตัดสินใจให้ครบทุกมิติ

(สรุป) องค์การภาครัฐทุกฝ่ายทำงานประสานความร่วมมือกัน โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีภารกิจสำคัญในการดูแลความเป็นอยู่ของประชาชน พัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้า และส่งเสริมภาพลักษณ์ของจังหวัดให้ดียิ่งขึ้น

นางปราณี เย็นละออง
(หัวหน้าบ้านพักเด็กและครอบครัวจังหวัดระนอง)

ชาวโรฮีนจาทุกคนมิได้สมัครใจหลบหนีเดินทางออกนอกประเทศ เพราะบางส่วนถูกหลอกหรือโดนขู่บังคับเข้ามา หรือบางคนถูกลักพาตัวมาจากบังคลาเทศ ซึ่งการหลบหนีออกมาแต่ละครั้งจะพบว่า ในเรือแต่ละลำอาจมีทั้งชาวโรฮีนจาที่มาจากเมียนมาและบังคลาเทศปะปนรวมกัน

1) การพำนักอาศัยของชาวโรฮีนจา

บ้านพักเด็กและครอบครัวจังหวัดระนองทำหน้าที่ดูแลผู้หญิงและเด็ก โดยในช่วง 2-3 ปีมานี้ การเข้ามาของชาวโรฮีนจามีลักษณะเป็นครอบครัวมากขึ้น ซึ่งสาเหตุมาจากการนำเข้ามาของขบวนการค้ามนุษย์ ผนวกกับความขัดสนทางเศรษฐกิจในเมียนมา เจ้าหน้าที่รัฐทำการดูแลเหมือนกับผู้ยากไร้คนอื่นๆ ในบ้านพัก ซึ่งแต่ละคนจะได้รับประทานตามหลักศาสนาอิสลาม หากมีการเจ็บป่วยหรือคลอดบุตร เจ้าหน้าที่รัฐจะนำส่งโรงพยาบาล ทั้งนี้ ข้อห้ามสำคัญคือ การห้ามเจ้าหน้าที่รัฐทำร้ายร่างกายชาวโรฮีนจาเป็นอันขาด แต่กลับพบว่า ชาวโรฮีนจาผู้หญิงจำนวนหนึ่งพยายามหลบหนีตามการนัดหมายของนายหน้าที่มารอรับภายนอกบ้านพัก และชาวโรฮีนจาหลายคนในบ้านพักได้มีการร่วมกันรุมทำร้ายร่างกายเจ้าหน้าที่รัฐ ขณะที่บ้านพักสามารถดำเนินการได้เพียงการติดต่อประสานงานไปยังตำรวจในพื้นที่ที่รับผิดชอบเพื่อจับตัวชาวโรฮิงยาที่หลบหนีไปกลับมา โดยบางครั้งก็ไม่สามารถตามกลับมาได้ครบจำนวน

สำหรับการติดตามการดูแลชาวโรฮีนจา ผู้บริหารจากส่วนกลางได้เข้ามาประเมินผลเป็นครั้งคราว ขณะที่สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานได้เข้ามาร่วมประเมินการช่วยเหลือชาวโรฮีนจาเหล่านั้นเป็นบางครั้ง

2) ทัศนคติในการแก้ปัญหาชาวโรฮีนจา

รัฐบาลควรแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาโดยเฉพาะ เพื่อดำเนินการจัดการกับเอกสารและสามารถประสานงานได้รวดเร็วยิ่งขึ้น ซึ่งจะช่วยลดข้อกล่าวหาในการกักตัวอย่างไม่มีกำหนดที่ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งถือเป็นปัญหาที่เจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถปฏิบัติตามได้ เพราะการรอส่งตัวชาวโรฮีนจาไปยังประเทศที่สามนั้น ยังมีปัจจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการยืนยันของประเทศที่สาม รวมถึงบางครั้งเจ้าหน้าที่รัฐที่จัดการงานเอกสารเหล่านี้ต้องโยกย้ายไปยังจังหวัดอื่น ทำให้การดำเนินการหรือติดตามเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวกับชาวโรฮีนจาขาดความต่อเนื่องและนำมาสู่ปัญหาความล่าช้าและกักตัวอย่างไม่มีกำหนดตามมา นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่รัฐต้องให้ความคุ้มครองชาวโรฮีนจาในฐานะผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ หรือในฐานะของผู้หญิงและเด็กที่เสี่ยงต่อการแสวงหาประโยชน์ กฎหมายจึงควรถูกนำมาเป็นเครื่องมือใช้ให้เกิดประโยชน์ และเจ้าหน้าที่รัฐทุกคนต้องจริงจังกับปัญหานี้ ไม่ใช่โยนปัญหาให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์รับภาระเพียงฝ่ายเดียว

(สรุป) ในเวลานี้ รูปแบบการเข้ามาของชาวโรฮีนจามีลักษณะที่เปลี่ยนแปลงไป เจ้าหน้าที่รัฐต้องรู้เท่าทันกลวิธีของขบวนการนำพา ทุกองค์การภาครัฐจึงจำเป็นต้องร่วมกันบูรณาการการปฏิบัติงานให้มีทิศทางเดียวกันและจริงจังตลอดเวลา

นางสาวชมฤดี นาทะศิริ
(หัวหน้าบ้านพักเด็กและครอบครัวจังหวัดสงขลา)

ชาวโรฮีนจาไม่ได้รับการยอมรับหรือให้มีสถานะบุคคลจากรัฐบาลเมียนมา ดังนั้น ปัญหาที่ตามมา คือ ประเทศไทยต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายการดูแลระหว่างรอส่งกลับหรือส่งต่อไปยังประเทศที่สาม โดยไม่ทราบกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน

1) ปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ

ในแต่ละปี จะเห็นได้ว่า งบประมาณในการดูแลช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในบ้านพักจะมีจำนวนเงินไม่เพียงพอ แต่โดยทั่วไป บ้านพักจะได้รับความช่วยเหลือจากประชาชนทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นประชาชนที่นับถือศาสนาพุทธหรืออิสลามก็ตาม ซึ่งพวกเขาได้ดำเนินการช่วยเหลืออย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด โดยเฉพาะในกรณีชาวโรฮีนจา ที่มีคณะกรรมการอิสลามประจำแต่ละจังหวัดให้การสนับสนุนด้านงบประมาณค่าใช้จ่าย และอนุเคราะห์ของใช้ส่วนตัวที่จำเป็น ซึ่งการช่วยเหลือเหล่านี้ คณะกรรมการอิสลามประจำแต่ละจังหวัดได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง จึงเป็นสาเหตุที่ช่วยทำให้บ้านพักสามารถดำเนินภารกิจอื่นๆ ได้

บุคลากรให้การดูแลทุกคนในบ้านพักอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ แม้จะมีความแตกต่างทางชาติพันธุ์ก็ตาม หากมีกรณีเจ็บป่วยเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่รัฐจะนำตัวส่งโรงพยาบาลทันที แต่ทั่วไปจะมีแพทย์และพยาบาลมาตรวจสุขภาพทุกเดือน ทั้งนี้ ปัญหาที่สำคัญของเจ้าหน้าที่รัฐ คือ มีเพียงเจ้าหน้าที่รัฐบางคนเท่านั้นที่สามารถสื่อสารภาษาอังกฤษได้ ขณะที่ชาวโรฮีนจาส่วนใหญ่กลับไม่เข้าใจภาษาอังกฤษ เพราะในชีวิตประจำวันนั้น พวกเขาสื่อสารกันด้วยภาษาเบงกาลี แต่ไม่มีเจ้าหน้าที่รัฐคนใดเข้าใจหรือพูดคุยด้วยภาษาเบงกาลีได้ การปฏิบัติภารกิจหรือกระทำกิจกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐจึงจำเป็นต้องอาศัยล่ามในพื้นที่เป็นสำคัญ

2) ทัศนคติในการแก้ปัญหาชาวโรฮีนจา

ปัญหาเรื่องชาวโรฮีนจาไม่ได้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะปัจจุบันนี้ เพราะรัฐบาลขาดการบริหารจัดการในเรื่องของคนต่างด้าวในประเทศไทยมาโดยตลอด ซึ่งนับเป็นการสะสมความรุนแรงของปัญหา ทิศทางการปฏิบัติงานของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงต้องเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น การดำเนินการร่วมกันขององค์การภาครัฐกับภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และองค์การด้านสิทธิมนุษยชนมีความใกล้ชิดกันมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม หรือกระบวนการอื่นๆ ทั้งนี้ การร่วมมือกันดังกล่าวนี้ จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาในระยะยาว

รัฐบาลควรมีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิเศษหรือหน่วยงานเฉพาะขึ้นมารับผิดชอบปัญหานี้ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปในทิศทางเดียวกันภายใต้การจัดสรรงบประมาณที่มีความชัดเจนมากขึ้น เพื่อให้การดูแลชาวโรฮีนจาเป็นไปอย่างมีระบบ เจ้าหน้าที่รัฐจะได้สามารถจัดการกับปัญหานี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการติดตามความก้าวหน้าในการยื่นเอกสารเพื่อส่งต่อไปยังประเทศที่สาม ตลอดจนงานการบริการให้ความช่วยเหลือจะได้เป็นไปในรูปแบบครบวงจร แต่ในเวลานี้เจ้าหน้าที่รัฐต้องดูแลทั้งผู้ยากไร้ชาวไทยและชาวโรฮีนจา จึงทำให้การทำงานมีลักษณะขาดตกบกพร่องหรือไม่เต็มที่เท่าที่ควร

การแก้ปัญหาที่ยั่งยืน คือ รัฐบาลเมียนมาต้องยอมรับสถานะบุคคลของชาวโรฮีนจา เพื่อมิให้พวกเขาต้องพยายามหลบหนีออกนอกประเทศและสร้างทัศนคติใหม่ให้ประชาชนเมียนมายอมรับชาวโรฮีนจา ดังนั้น รัฐบาลไทยและประเทศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องจึงต้องร่วมมือกันสร้างกดดันให้รัฐบาลเมียนมาทำการยอมรับและให้สัญชาติแก่ชาวโรฮีนจาในฐานะเป็นพลเมืองของประเทศเมียนมา

(สรุป) ไทยเป็นทางผ่านก่อนเข้าสู่มาเลเซีย จึงมีการลักลอบเข้าเมืองของชาวโรฮีนจาเข้ามาที่บริเวณชายแดนไทย เนื่องจากประเทศไทยมีความเสี่ยงอันตรายน้อยกว่าการเดินทางไปยัง

มาเลเซียโดยตรง ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐอาจใช้วิธีการที่รุนแรงกว่าเจ้าหน้าที่รัฐไทย ดังนั้น รัฐบาลไทยจึงจำเป็นต้องประสานงานและร่วมมือกับนานาชาติในการแก้ปัญหานี้อย่างจริงจัง

นายอาทิตย์ รักทอง
(ผู้อำนวยการสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ (ชาย) จังหวัดสงขลา)

รัฐบาลยังคงยืนยันว่า ชาวโรฮีนจาถือเป็นกลุ่มคนที่พยายามลักลอบเข้าเมืองมาอย่างผิดกฎหมาย เจ้าหน้าที่รัฐจึงได้พิจารณายึดถือปฏิบัติตามกฎหมายคนเข้าเมืองเป็นสำคัญ ควบคู่ไปกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ซึ่งอาจเชื่อมโยงกับกฎหมายการทำงานของแรงงานต่างด้าว

1) การดูแลชาวโรฮีนจา

ชาวโรฮีนจาที่อาศัยในบ้านพัก จะได้รับการปฏิบัติดูแลเช่นเดียวกับผู้ยากไร้อื่นๆ ด้วยหลักสิทธิมนุษยชน ภายใต้งบประมาณของภาครัฐ และยังเปิดโอกาสให้พวกเขาได้ฝึกงานอาชีพ เพื่อให้ชาวโรฮีนจาสามารถนำไปใช้ในการสร้างงานภายหลังจากที่กลับประเทศตนเองไปแล้ว อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้พวกเขาได้เป็นแรงงานในสถานประกอบการของภาคเอกชนบางแห่งในจังหวัด โดยเฉพาะด้านการก่อสร้างและการแปรรูปผลผลิตทางการเกษตร เพื่อให้พวกเขาได้มีเงินเก็บออม และเป็นการตอบสนองความต้องการของผู้ประกอบการในการลดต้นทุน ส่งผลให้ราคาผลิตผลลดลง ซึ่งในแต่ละวันผู้ประกอบการจะมารับและส่งชาวโรฮีนจาเหล่านั้นภายใต้การควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่รัฐ

2) ทัศนคติในการแก้ไขปัญหา

2.1) บทบาทของประชาชน สาเหตุในการหลบหนีออกนอกประเทศของชาวโรฮีนจาประการหนึ่ง คือ เพื่อหาโอกาสที่ดีกว่า หรือหลบหนีภัยทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น ซึ่งที่ผ่านมา การจับกุมตามแผนนั้น องค์การภาครัฐไทยในพื้นที่ต้องเผชิญกับอุปสรรคมากมาย โดยเฉพาะการรอคำสั่งจากส่วนกลาง จึงทำให้การแก้ปัญหาไม่เท่าทันเวลา ดังนั้น ตั้งแต่ปลายปีพ.ศ. 2557 เป็นต้นมา องค์การภาครัฐจึงได้พยายามเข้าถึงประชาชนในพื้นที่ ผ่านวิธีการสร้างกองกำลังประชาชน ซึ่งการให้ภาคประชาชนร่วมกันสอดส่องดูแลเช่นนี้ เพื่อมิให้ประชาชนในพื้นที่ร่วมมือกับนายหน้าในการให้พื้นที่พักแก่ชาวโรฮีนจา และดำเนินการนำตัวชาวโรฮีนจาส่งต่อไปยังมาเลเซีย และเป็นการป้องกันการก่ออาชญากรรมในสังคมที่หลายคนหวั่นวิตก โดยประชาชนทุกคนในพื้นที่ต้องให้ความร่วมมือในการตรวจตราและร่วมกันสอดส่องดูแลกันเองด้วยเช่นกัน

องค์การภาครัฐได้ดำเนินการฝึกอบรมและสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับหลักสิทธิมนุษยชนควบคู่กับความมั่นคงของประเทศให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐทุกคน กล่าวได้ว่า ทัศนคติของผู้คนในพื้นที่เป็นสิ่งสำคัญในการสร้างสังคมให้เข้มแข็ง เพื่อมิให้เป็นช่องทางแสวงหาผลประโยชน์ของบางกลุ่มคนเท่านั้น

2.2) ความร่วมมือระหว่างประเทศ ความร่วมมือระหว่างองค์การภาครัฐไทยกับเมียนมาต้องดำเนินการร่วมกันอย่างจริงจังมากขึ้น มิฉะนั้นปัญหาชาวโรฮีนจานี้จะดำรงอยู่ต่อไป ขณะที่บางกลุ่มคนพยายามฉวยโอกาสและแสวงหาผลประโยชน์จากปัญหานี้ เจ้าหน้าที่รัฐส่วนกลางจึงจำเป็นต้องยอมรับความจริงและไม่ประวิงเวลาในการตัดสินใจแก้ปัญหา โดยเฉพาะการร่วมมือกับประเทศเมียนมา แต่ทั้งนี้ การปฏิบัติงานขององค์การภาครัฐไทยต้องให้การเคารพและไม่แทรกแซงการแก้ไขปัญหาของประเทศอื่น เพื่อมิให้เกิดผลกระทบเชิงลบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

(สรุป) ปัญหาสิทธิและเสรีภาพของชาวโรฮีนจาที่เกิดขึ้นนี้ มิใช่เป็นปัญหาของเพียงองค์การใดหรือประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น แต่ทุกองค์การและทุกประเทศที่เกี่ยวข้องควรแสดงความจริงใจร่วมมือกันแก้ปัญหานี้ เพื่อมิให้เป็นสาเหตุนำไปสู่ปัญหาอื่นตามมา

พ.ต.ท.เสริมเกียรติ คัมภีระ
(สารวัตรด่านตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดระนอง)

จังหวัดระนองมีอาณาเขตติดกับชายแดนเมียนมา ส่งผลทำให้มิอาจปฏิเสธแรงงานต่างด้าวจากเมียนมาที่เดินทางหลบหนีเข้ามา รวมถึงชาวโรฮีนจาด้วยเช่นกันที่แม้จะไม่ใช่พลเมืองเมียนมา (ชาวเมียนมามีทัศนคติว่า ชาวโรฮีนจา คือ เบงกาลี มิใช่เมียนมา รัฐบาลเมียนมาจึงยังมิให้การยอมรับสัญชาติ) แต่ก็เดินทางมาจากประเทศเดียวกัน ซึ่งชาวโรฮีนจาส่วนใหญ่ในจังหวัดระนอง คือ บุคคลที่หลบหนีเข้ามาอาศัยในไทยเป็นเวลานาน แต่ในระยะเวลา 10 ปีมานี้ ชาวโรฮีนจาที่เข้ามาแต่ละครั้งนั้น มีจำนวนมากกว่าร้อยคนและบ่อยครั้งยิ่งขึ้น

1) การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ

การจับกุมชาวโรฮีนจาบนชายฝั่งทะเลของเจ้าหน้าที่รัฐจะไม่มีการใช้เครื่องพันธนาการในการคุมตัวแต่อย่างใด ส่วนกรณีที่พบผู้ป่วยเป็นอัมพฤกษ์หรือมีอาการหนัก เจ้าหน้าที่รัฐจะนำตัวผู้ป่วยไปรักษาตัวที่โรงพยาบาลใกล้เคียงภายใต้การควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่รัฐอย่างใกล้ชิด หลังจากที่นำตัวขึ้นฝั่งและทำการตรวจค้นอาวุธและสิ่งต้องห้าม (อาทิ ยาเสพติด ของมึนเมาระเบิด) เสร็จสิ้นแล้ว ชาวโรฮีนจาทั้งหมดจะถูกควบคุมตัวไปยังพื้นที่ควบคุมที่สามารถรองรับกลุ่มคนจำนวนมากได้ เช่น หอประชุมของสถานีตำรวจอำเภอกะเปอร์ สนามกีฬาในร่มของจังหวัด เพื่อ

ทำการคัดกรองแยกระหว่างกลุ่มคนที่ลักลอบเข้าเมืองและกลุ่มคนที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ออกจากกัน ขณะเดียวกัน เจ้าหน้าที่สาธารณสุขก็จะทำการแจกผงเกลือแร่ให้กับทุกคน เพื่อเป็นการบรรเทาอาการอิดโรย รวมถึงทำการตรวจสุขภาพร่างกายและจิตใจให้แก่ทุกคน เพื่อป้องกันโรคติดต่อที่กลุ่มคนเหล่านี้อาจเป็นพาหะนำเชื้อโรคเข้ามา และเป็นการเยียวยาอาการหวาดวิตกได้ทันท่วงที

การควบคุมตัวชาวโรฮีนจาในห้องกักนั้น เจ้าหน้าที่รัฐจะเป็นผู้นำอาหาร (ที่มีทั้งข้าวหรือสิ่งอื่นแทนข้าว และกับข้าวหรือสิ่งอื่นแทนกับข้าว) มาให้ชาวโรฮีนจาได้รับประทานทั้ง 3 มื้อ (หรือคิดเฉลี่ยวันละ 75 บาทต่อคน) ทั้งนี้ หากมีกลุ่มชาวมุสลิมนำอาหารมาให้ชาวโรฮีนจาที่กำลังถูกควบคุมตัว เจ้าหน้าที่รัฐจะทำการตรวจสอบคุณภาพและปริมาณอาหารก่อน และตรวจค้นถึงสิ่งของต้องห้ามที่อาจทำการซุกซ่อนเข้ามาด้วยเช่นกัน ดังนั้น การเข้าเยี่ยมของกลุ่มชาวมุสลิมเหล่านั้น เจ้าหน้าที่รัฐจำเป็นต้องทำการลงรายงานประจำวันทุกครั้ง เพื่อป้องกันการหลบหนีออกนอกห้องกัก นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่รัฐยังทำหน้าที่จัดเตรียมเครื่องนุ่งห่มและเครื่องนอนให้แก่ชาวโรฮีนจาเหล่านั้น รวมถึงอำนวยความสะดวกอื่นๆ เช่น จัดหายาสามัญประจำบ้าน การทำห้องน้ำติดตั้งเครื่องระบายอากาศ

ด่านตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดระนองควบคุมดูแลเพียงชาวโรฮีนจาผู้ชายเท่านั้น ทั้งที่เป็นเหยื่อการค้ามนุษย์และกลุ่มคนลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย สำหรับเด็กและสตรีชาวโรฮีนจาจะอาศัยอยู่ในบ้านพักเด็กและครอบครัว โดยมีเจ้าหน้าที่รัฐช่วยอำนวยความสะดวกและดูแลทุกคนในบ้านพักเป็นอย่างดี แต่การพยายามหลบหนีออกจากบ้านพักก็เกิดขึ้นบ่อยครั้ง ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐประจำบ้านพัก สถานีตำรวจภูธร และด่านตรวจคนเข้าเมือง ร่วมกันทบทวนและปรับปรุงวิธีการติดต่อประสานงานให้มีความคล่องตัวและรวดเร็วยิ่งขึ้น เพื่อป้องกันมิให้ชาวโรฮีนจาต้องกลายเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์อีกครั้ง หรืออาจไปสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนในพื้นที่ ปัญหาชาวโรฮีนจาที่หลบหนีเข้ามาในช่วงเริ่มต้นของแต่ละครั้งต้องอาศัยการประสานงานอย่างไม่เป็นทางการ เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและแม่นยำ พร้อมกับการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัดของเจ้าหน้าที่รัฐ

2) การตรวจสอบการปฏิบัติงาน

ด่านตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดระนองนี้ เคยมีชาวโรฮีนจาเสียชีวิตมาแล้ว แต่ภายหลังจากการชันสูตรศพที่ดำเนินการโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สถานีตำรวจภูธรเมืองระนอง และโรงพยาบาลจังหวัดระนอง โดยแพทย์ได้ทำการชันสูตรศพและลงความเห็นว่า ผู้ตายเสียชีวิตเนื่องจากมีอาการเจ็บป่วยเรื้อรัง มิได้เกี่ยวข้องกับการถูกทรมานโดยเจ้าหน้าที่รัฐ

การเสียชีวิตของชาวโรฮีนจาในห้องกักนี้เอง จึงทำให้หลายหน่วยงานทั้งในและต่างประเทศมุ่งให้ความสนใจการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐแห่งนี้ โดยบางครั้งก็ได้มีการร้องขอเข้าเยี่ยมชาวโรฮีนจาจากองค์การของโลกมุสลิมที่เดินทางมาพร้อมกับคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดระนอง เพื่อตรวจสอบให้เห็นถึงสภาพความเป็นอยู่ที่แท้จริง นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่รัฐยังได้คำนึงถึงสภาพความเป็นอยู่ที่แออัดในห้องกัก จึงได้แก้ปัญหาด้วยการระบายชาวโรฮีนจาจำนวนหนึ่งไปยังจังหวัดอื่นๆ เช่น กาญจนบุรี พระนครศรีอยุธยา เพื่อไม่ให้ผิดหลักสิทธิมนุษยชนในห้องกัก

(สรุป) เจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ถือเป็นกลุ่มคนแรกที่ต้องทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามขบวนการค้ามนุษย์ที่นำพาชาวโรฮีนจาเข้ามา แม้ว่า การปฏิบัติงานในแต่ละครั้งมีลักษณะเหมือนการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าก็ตาม แต่ที่สำคัญคือ เจ้าหน้าที่รัฐต้องบังคับใช้กฎหมายและประพฤติตามระเบียบขององค์การภาครัฐตามต้นสังกัดอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ หากเจ้าหน้าที่รัฐคนใดมีพฤติกรรมที่อาจรู้เห็นกับขบวนการค้ามนุษย์จะถูกสอบสวนและไล่ออกตามข้อบังคับทางวินัย

พ.ต.ท.บรรพต กิตติวีระ
(รองผู้กำกับการตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดสงขลา)

รัฐบาลเมียนมาต้องดำเนินการรับชาวโรฮีนจาทั้งหมดกลับตามหลักสิทธิมนุษยชน เพราะทุกประเทศต่างมีปัญหาเฉพาะหน้ากันอยู่แล้ว ซึ่งปัญหาชาวโรฮีนจานี้สะสมมานานหลายสิบปีมาแล้ว ซึ่งไม่ใช่เฉพาะประเทศไทยเท่านั้นที่ต้องเผชิญกับปัญหานี้เพียงประเทศเดียว หลายประเทศ โดยเฉพาะเพื่อนบ้านของเมียนมาต่างพยายามแก้ไขปัญหานี้มาโดยตลอด แต่สิ่งสำคัญคือ จุดเริ่มต้นจำเป็นต้องเกิดขึ้นจากรัฐบาลเมียนมาที่ต้องให้การรับรองสถานภาพของชาวโรฮีนจา

1) การจับกุมชาวโรฮีนจา

ประเทศไทยเป็นทั้งต้นทาง กลางทางและปลายทาง ซึ่งมีเรือหลายลำไปรับชาวโรฮีนจาเข้ามา เพื่อทำการค้ามนุษย์ ชาวโรฮีนจาที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยไม่มีผู้ใดจำวัน เดือน ปีเกิดของตนเองได้ และภายหลังจากที่เจ้าหน้าที่รัฐทำการตรวจค้นตัวชาวโรฮีนจา ก็ไม่พบเอกสารการรับรองสถานภาพบุคคลติดตัวมา

การจับกุมมีทั้งตำรวจภูธร ตำรวจน้ำ และอาจมีด่านตรวจคนเข้าเมืองไปร่วมจับกุมด้วยเช่นกัน หรืออาจมีการประสานงานให้กองทัพเรือช่วยลาดตระเวน แต่ชาวโรฮีนจาที่เข้ามาถึงสงขลานี้ ส่วนใหญ่มาจากการเดินทางทางบก เพราะมาจากจังหวัดอื่นที่ส่งต่อมา ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่รัฐใน

พื้นที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่มีอยู่ แต่อาจไม่เป็นไปตามความต้องการของชาวโรฮีนจา ซึ่งรัฐบาลอาจมีการสร้างศูนย์ควบคุมเพิ่มเติมในกรณีที่ศูนย์ควบคุมไม่เพียงพอ ทั้งนี้ หากเจ้าหน้าที่รัฐจับกุมและให้การดูแลเป็นอย่างดี ชาวโรฮีนจาจะเกิดความเคยชินไม่ยอมเดินทางไปยังประเทศที่สามหรือกลับประเทศเดิม และอาจทำให้ชาวโรฮีนจาที่อยู่ในเมียนมาพยายามหลบหนีเข้ามาสมทบเพิ่มเติมในไทย หรือเป็นแรงดึงดูดให้พวกเขาเข้ามา เพื่อหนีภัยทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น และท้ายสุด ภาระค่าใช้จ่ายจะตกแก่รัฐบาลไทย เพราะการผลักดันออกนอกประเทศจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อชาวโรฮีนจาสมัครใจเท่านั้น

2) การพำนักอาศัยของชาวโรฮีนจา

การแยกเด็กจากครอบครัวนั้น ทางภาครัฐมิได้มีการดำเนินการขัดแย้งกับหลักการแต่ประการใด เพราะภาครัฐได้ให้สตรีและเด็กชาวโรฮีนจาได้อยู่ในบ้านพักเดียวกัน ทั้งนี้ โดยที่ผ่านมาองค์การภาครัฐไม่เคยส่งเด็กกลับประเทศเมียนมาไปเพียงลำพัง ซึ่งการส่งกลับแต่ละครั้งต้องมีผู้ปกครองหรือครอบครัวเดินทางติดตามกลับไปด้วย ส่วนเด็กที่ผู้ปกครองหรือครอบครัวเสียชีวิตระหว่างการหลบหนีเข้ามาไทย เจ้าหน้าที่รัฐจะยังไม่ทำการส่งตัวกลับ แต่ชาวโรฮีนจาบางคนที่มีคุณสมบัติเป็นผู้ลี้ภัยจริง เจ้าหน้าที่รัฐก็จะทำเรื่องประสานงานไปยังสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ เพื่อขอสถานภาพผู้ลี้ภัยและส่งตัวไปยังประเทศที่สาม ซึ่งนับตั้งแต่ปีพ.ศ. 2555 เป็นต้นมา ชาวโรฮีนจาที่ได้รับการรับรองเป็นผู้ลี้ภัยมีเพียงร้อยละ 5 ของชาวโรฮีนจาที่หลบหนีเข้ามาทั้งหมด

(สรุป) เจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติงานด้วยความเคารพตามหลักสิทธิมนุษยชนและความเท่าเทียมกันของทุกคน แต่ถ้าชาวโรฮีนจารุกล้ำเข้ามาในน่านน้ำไทย เจ้าหน้าที่รัฐก็จำเป็นต้องดำเนินการตามกฎหมายไทย แม้ไทยจะไม่พร้อมที่จะรองรับหรือเลี้ยงดูพวกเขาก็ตาม แต่หากเจ้าหน้าที่รัฐไม่จับกุมชาวโรฮีนจาเหล่านั้น ความนิ่งเฉยดังกล่าวก็จะกลายเป็นความผิดทางวินัยในโทษฐานการละเลยการปฏิบัติหน้าที่

พ.ต.อ.สมคะเน โพธิ์ศรี
(รองผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรเมืองระนอง จังหวัดระนอง)

ปัญหาชาวโรฮีนจานี้ ถือเป็นปัญหาของภูมิภาคที่ต้องแก้ปัญหาร่วมกันทุกประเทศ ไม่ใช่ปัญหาของประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น ทุกประเทศจำเป็นต้องไม่ยึดถือเพียงอธิปไตยของตนเอง แต่จำเป็นต้องดูแลตามพันธกรณีที่ตกลงร่วมกัน ส่วนองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน และสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทมากขึ้น แต่

ไม่แทรกแซงกิจการบริหารภายในประเทศ และไม่ใช่เพียงการเรียกร้องให้ประเทศสมาชิกในภูมิภาคอาเซียนรับเข้าไว้อย่างเดียวเท่านั้น

1) ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ

กฎหมายต้องถูกนำมาบังคับใช้อย่างจริงจัง เพื่อปกป้องประชาชนที่เผชิญกับความรุนแรงโดยทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องสร้างทางเลือกให้พวกเขาสามารถเลือกชีวิตภายใต้กรอบกฎหมาย นอกเหนือจากการไปแสวงหาความช่วยเหลือจากขบวนการค้ามนุษย์ที่อาศัยช่องโหว่ทางกฎหมายในการทำมาหากิน แม้ผู้นำชาวโรฮีนจาจะสามารถสื่อสารภาษาอังกฤษได้ แต่เจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ส่วนใหญ่ขาดทักษะในการสื่อสารภาษาอังกฤษ โดยทั่วไป ชาวโรฮีนจาสื่อสารกันด้วยภาษาเบงกาลี จึงทำให้เจ้าหน้าที่รัฐต้องปฏิบัติงานผ่านล่ามเป็นสำคัญ จึงทำให้เจ้าหน้าที่รัฐไม่ทราบข้อเท็จจริง เพราะอาจเกิดการบิดเบือนข้อมูลเพื่อช่วยเหลือกัน

ทัศนคติเชิงลบของประชาชนที่ต่อต้านชาวโรฮีนจาสร้างแรงกดดันในการช่วยเหลือในเบื้องต้นของเจ้าหน้าที่รัฐ เพราะการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐและกระแสวิพากษ์วิจารณ์ต่างมีลักษณะที่สวนทางกัน แต่การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐยึดถือตามนโยบายของรัฐบาล ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐต้องทำการประกาศเตือนป้องกันมิให้เรือที่บรรทุกชาวโรฮีนจาเข้ามารุกล้ำเขตน่านน้ำไทย พร้อมกับให้ความช่วยเหลือชาวโรฮีนจาที่อยู่บนเรือ เพื่อให้พวกเขาสามารถประทังชีวิตและเดินทางต่อไปได้ แต่ถ้ามีการฝ่าฝืนหรือรุกล้ำเข้ามาบนชายฝั่งทะเล เจ้าหน้าที่รัฐก็มิอาจปฏิเสธการจับกุมชาวโรฮีนจาทั้งหมดเหล่านั้นได้ นอกจากนี้ หลังจากปีพ.ศ. 2557 เป็นต้นมา รัฐบาลได้มีการพยายามปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องและยังได้กำหนดให้มีการคุ้มครองพยานชาวโรฮีนจาในคดีการค้ามนุษย์เพิ่มขึ้นมา

2) การจับกุมของเจ้าหน้าที่รัฐ

เจ้าหน้าที่สาธารณสุขจะทำหน้าที่ตรวจสุขภาพแก่ชาวโรฮีนจา และรัฐบาลที่นำโดยพล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา นี้ ได้มีการเข้มงวดกับปัญหาแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้จัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวตามกฎหมาย ซึ่งการสนธิกำลังในการจับกุมชาวโรฮีนจา ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่รัฐจากสถานีตำรวจต่างๆ หรือกลุ่มตำแหน่งสืบสวนสอบสวน ด่านตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ร่วมกันระดมกำลังในการจับกุมชาวโรฮีนจาที่เข้าเมืองมาอย่างผิดกฎหมาย และทำการควบคุมตัวบุคคลที่ถูกจับกุมทั้งหมดเหล่านั้นไปยังสถานกักตัว และให้ร้อยเวรรักษาการณ์รายงานผู้บังคับบัญชา เพื่อขอรับการช่วยเหลือและสนับสนุนกำลังพลตามความเหมาะสม

ในช่วงเวลาทำการจับกุม เจ้าหน้าที่รัฐมิได้ใส่เครื่องพันธนาการให้กับชาวโรฮีนจา โดยเฉพาะชาวโรฮีนจาผู้หญิงและเด็กที่นำไปฝากพำนักไว้กับบ้านพักเด็กและครอบครัว ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐจะทำการดูแลทุกคนเป็นอย่างดี เช่นเดียวกับผู้ยากไร้คนอื่นๆ

(สรุป) การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐนั้น พบว่า ในแต่ละผลัด จะประกอบด้วย ร้อยเวรรักษาการณ์ สิบเวร และเจ้าหน้าที่เวร ร่วมกันดูแลความเรียบร้อย สับเปลี่ยนหมุนเวียนกันตามกำหนดระยะเวลาการจัดเวรยาม โดยการเข้าเวรปฏิบัติงานผลัดละ 24 ชั่วโมง โดยกำหนดให้เฉพาะร้อยเวรรักษาการณ์และสิบเวรเป็นผู้ถือปืนพก ส่วนเจ้าหน้าที่เวรให้ถือไม้กระบองเป็นอาวุธที่สำคัญ คือ ห้ามเด็ดขาดสำหรับการพกพาอาวุธทุกชนิดเข้าไปในห้องกัก เจ้าหน้าที่รัฐทุกคนห้ามนำสุราหรือของมึนเมาทุกประเภทเข้ามาในบริเวณสถานกักตัว

พ.ต.อ.ไวยวิทย์ นพรัตน์
(รองผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรสะเดา จังหวัดสงขลา)

เจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนหลายคนวิตกกังวลว่า ชาวโรฮีนจาจะไปร่วมมือกับกลุ่มมุสลิมแบ่งแยกดินแดนในภาคใต้ รัฐบาลจำเป็นต้องรักษาผลประโยชน์ของประเทศเป็นสำคัญ โดยต้องไม่ละเมิดหลักสิทธิมนุษยชน ที่เป็นเรื่องละเอียดอ่อนอย่างมาก เพราะถ้าเจ้าหน้าที่รัฐดำเนินการด้วยความรุนแรง รัฐบาลก็จะถูกวิจารณ์ แต่ถ้าไม่ดำเนินการใดๆ เลย สิ่งเหล่านั้นก็จะกลายเป็นภาระค่าใช้จ่ายของประเทศ ทั้งนี้ ปรากฏการณ์การลักลอบเข้าเมืองของชาวโรฮีนจานี้ ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เป็นสำคัญ แต่บางกรณี เจ้าหน้าที่รัฐได้นำพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มาบังคับใช้ควบคู่กับการคัดแยกและปฏิบัติกับชาวโรฮีนจา เพื่อให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชน

1) การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐต่อเหยื่อการค้ามนุษย์

ทีมสหวิชาชีพจะทำหน้าที่คัดกรองเหยื่อการค้ามนุษย์กับผู้ที่เข้าเมืองมาอย่างผิดกฎหมาย โดยกระบวนการนี้มีส่วนสำคัญในการจำแนกแนวทางปฏิบัติแนวทางต่อชาวโรฮีนจา เจ้าหน้าที่ภาครัฐไทยได้มีการตั้งข้อหาผู้กระทำผิดจำนวนมากในฐานความผิดการค้ามนุษย์ แต่พยานบางคนได้มีการกลับคำให้การระหว่างการพิจารณาในศาล พยานบางส่วนจึงถูกตั้งข้อหาเบิกความอันเป็นเท็จในการพิจารณาคดีต่อศาล ขณะที่องค์การภาครัฐไทยให้การดูแลชาวโรฮีนจาที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ในแง่การอาศัย การพยาบาล และการยกระดับคุณภาพชีวิต

2) การเข้ามาของชาวโรฮีนจา

ชาวโรฮีนจาเป็นกลุ่มคนที่หนีภัยจากสู้รบภายในรัฐยะไข่ ซึ่งบางครั้งการเข้ามาของกลุ่มคนลักลอบเข้าเมืองอาจมีมากถึง 1,000 คน แต่กลายเป็นชาวบังคลาเทศประมาณ 600-700 คน เจ้าหน้าที่รัฐก็ได้มีการติดต่อกับสถานทูตบังคลาเทศให้เข้ามาทำการพิสูจน์สัญชาติ และทำการส่งกลุ่มบุคคลเหล่านั้นกลับไปยังประเทศต้นทาง ซึ่งจะเหลือเพียงชาวโรฮีนจาที่มาจากเมียนมาจำนวน 300-400 คนเท่านั้น โดยบางคนอาจมีญาติพี่น้องพำนักอยู่ในต่างประเทศ เจ้าหน้าที่รัฐจะทำหน้าที่ประสานงานกลุ่มคนเหล่านั้น เพื่อให้พวกเขามารอรับไป แต่บางคนมีครอบครัวอยู่ในเมียนมา ดังนั้น พวกเขาจึงได้รับการผ่อนผันการดำเนินคดี หลังเสร็จสิ้นกระบวนการชั้นศาล ตามมติคณะรัฐมนตรีที่ระบุว่า หากชาวเมียนมา ลาว และกัมพูชา หลบหนีเข้ามา แม้จะมีความผิด แต่ได้รับการผ่อนผัน เพื่อรอส่งตัวกลับประเทศต้นทางหรือประเทศที่สาม แต่ต้องเป็นไปตามความสมัครใจของบุคคลเหล่านั้น

(สรุป) กฎหมายถือเป็นหัวใจสำคัญในการแก้ปัญหาชาวโรฮีนจา เจ้าหน้าที่รัฐจึงควรบังคับใช้อย่างจริงจัง เพื่อให้ทุกคนมีความรู้สึกหลุดพ้นจากความหวาดกลัวและวิตกกังวลกับภาระการดูแลชาวโรฮีนจาที่ลักลอบเข้าเมืองมา สิ่งเหล่านั้นเป็นภาระอันหนักหน่วงที่ไทยเองเคยมีประสบการณ์ไม่ดีกับการดูแลผู้ลี้ภัยสงครามจากประเทศเพื่อนบ้าน

พ.ต.ต.อภิชาติ กุลโรจนสิริ
(สารวัตรป้องกันและปราบปรามสถานีตำรวจภูธรปาดังเบซาร์ จังหวัดสงขลา)

การลักลอบเข้าเมือง ถือเป็นภัยความมั่นคงของประเทศ เนื่องจากหากปล่อยให้เกิดการไหลทะลักหลบหนีเข้าเมืองอย่างไม่มีการควบคุม จะเกิดปัญหาอาชญากรรมที่บั่นทอนต่อความมั่นคงของประเทศ ซึ่งสิ่งสำคัญ คือ เจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนต้องร่วมกันขจัดปัญหานี้อย่างจริงจัง โดยต้องไม่เห็นแก่ผลประโยชน์ที่ได้จากขบวนการค้ามนุษย์

1) ที่มาของปัญหาชาวโรฮีนจา

เจ้าหน้าที่รัฐไทยอาศัยช่องทางตามแนวชายแดนธรรมชาติระหว่างไทย-เมียนมา ทำการผลักดันผู้ลักลอบเข้าเมืองที่มาจากเมียนมาทั้งหมดกลับ ซึ่งการดำเนินการอย่างไม่เป็นทางการนี้เอง ทำให้ชาวโรฮีนจาบางส่วนต้องกลายเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ใหม่อีกครั้ง

สาเหตุของปัญหาการหลบหนีออกนอกประเทศเมียนมา คือ สภาพสังคมและเศรษฐกิจของประเทศที่ย่ำแย่ ขบวนการนำพาจึงอาศัยความทุกข์ของผู้คนเหล่านี้แสวงหาผลประโยชน์ภายใต้ช่องโหว่ทางกฎหมายและกระแสความเกลียดชังของประชาชนที่มีต่อผู้ลักลอบเข้าเมือง

2) การจับกุมและการพำนักอาศัยชาวโรฮีนจา

ก่อนที่ชาวโรฮีนจาในเรือจะถูกจับกุมโดยเจ้าหน้าที่รัฐไทยบริเวณชายฝั่งทะเลหรือตามเกาะต่างๆ พบว่า สภาพร่างกายของชาวโรฮีนจาหลายคนเต็มไปด้วยรอยบาดแผลและฟกช้ำตามลำตัว เนื่องจากการถูกทำร้ายที่อาจเกิดขึ้นโดยผู้คุมเรือ ขบวนการค้ามนุษย์ หรือทหารเมียนมา แต่รัฐบาลและสื่อต่างชาติบางแห่งไม่เข้าใจถึงสถานการณ์ทั้งหมดที่เกิดขึ้น จึงทำให้ภาพลักษณ์ของเจ้าหน้าที่รัฐไทยที่ถูกเผยแพร่ออกไปได้รับการวิพากษ์วิจารณ์เชิงลบ แม้เจ้าหน้าที่รัฐไทยจะได้พยายามปฏิบัติงานภายใต้กรอบสิทธิมนุษยชนและให้การช่วยเหลือต่อชาวโรฮีนจาด้วยมนุษยธรรม

ปัญหาการกักกันชาวโรฮีนจาแถบชายแดนของประเทศไทยนั้น เกิดจากแรงกดดันจากต่างชาติ เพราะประเทศไทยมิได้เป็นสมาชิกอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย ซึ่งไม่จำเป็นต้องให้สิทธิการอยู่พำนักแก่ผู้ลี้ภัยทางการเมือง แต่ชาวโรฮีนจาเหล่านั้นก็สามารถใช้ไทยเป็นทางผ่านไปยังประเทศที่สาม เป็นเหตุให้ไทยถูกสหภาพยุโรปและสหรัฐฯ นำเรื่องข้อตกลงทางเศรษฐกิจมาต่อรอง

การต่อต้านชาวโรฮีนจาอย่างรุนแรงในเมียนมานี้ ถือเป็นเหตุผลักดันให้ชาวโรฮีนจาพยายามหลบหนีออกนอกประเทศ แม้ภายหลังการลักลอบเข้ามาจะมีลักษณะเป็นครอบครัว โดยมีเด็ก สตรี และคนชราจำนวนมาก และบางครั้งอาจมีจำนวนใกล้เคียงหรือมากกว่าชายฉกรรจ์ที่เดินทางมาในเรือลำเดียวกัน กอปรกับด้วยสถานภาพที่รัฐบาลเมียนมาปฏิเสธการรับรองความเป็นพลเมืองให้แก่ชาวโรฮีนจานี้เอง ชาวโรฮีนจาจึงถือเป็นผู้ลี้ภัยที่เจ้าหน้าที่รัฐไทยไม่อาจดำเนินการผลักดันกลับได้ แต่ในทางกฎหมายเข้าเมืองของประเทศไทยนั้นถือว่า ชาวโรฮีนจา คือ ผู้ลักลอบเข้าเมืองมาอย่างผิดกฎหมายและต้องผลักดันออกนอกประเทศไป

รัฐบาลไทยพยายามบรรเทาความรุนแรงของปัญหานี้ โดยการยกระดับคุณภาพชีวิต กล่าวคือ องค์การภาครัฐได้มีการติดต่อผู้ประกอบการภาคเอกชนบางแห่งให้มีการจ้างงานและฝึกหัดอาชีพแก่ชาวโรฮีนจาที่สนใจ เพื่อให้พวกเขาสามารถเลี้ยงตนเองและครอบครัวได้ ภายหลังการถูกส่งตัวไปยังประเทศที่สามหรือกลับไปยังประเทศตนเอง ซึ่งเป็นการป้องกันมิให้ชาวโรฮีนจาหันไปพึ่งพาขบวนการค้ามนุษย์และพยายามหลบหนีออกนอกประเทศด้วยปัญหาทางเศรษฐกิจ

(สรุป) ปัญหาการลักลอบเข้าเมืองของชาวโรฮีนจานี้ไม่ใช่ปัญหาทางกฎหมายเท่านั้น และหากทุกฝ่ายหวังแต่การแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายเพียงอย่างเดียวเท่านั้น ก็อาจต้องใช้ระยะเวลายาวนานหลายปี เพราะฉะนั้นทุกองค์การภาครัฐในพื้นที่จึงจำเป็นต้องมีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกัน เพื่อจะได้สามารถบรรเทาปัญหาการหลบหนีเข้ามาของชาวโรฮีนจาในทุกมิติไปพร้อมกัน

พ.ท.เจนยุทธ์ สทิสินทรี
(เสนาธิการหน่วยเฉพาะกิจ กรมทหารราบที่ 25 กองร้อย 251 จังหวดระนอง)

ปัญหาการตกเหยื่อขบวนการค้ามนุษย์ของชาวโรฮีนจามีมานานกว่า 10 ปีมาแล้ว เพียงแต่ยังไม่มีความสลับซับซ้อนเหมือนกับวิกฤตการณ์หลังจากปีพ.ศ. 2555 ที่ผ่านมา ซึ่งมีชาวโรฮีนจา พยายามหลบหนีออกนอกประเทศเพิ่มขึ้นทุกปี จนทำให้นายหน้าทั้งในประเทศเมียนมา ไทย และมาเลเซีย ต่างรวมตัวกันเป็นเครือข่ายประสานงานกันเป็นธุรกิจการค้ามนุษย์ชาวโรฮีนจาที่มีจำนวนผู้เกี่ยวข้องเพิ่มขึ้นและขยายใหญ่ขึ้น

1) ทัศนคติของชาวไทยที่มีต่อชาวโรฮีนจา

ชาวโรฮีนจาลักลอบเข้าเมืองมาโดยผ่านเส้นทางธรรมชาติ ได้แก่ คลองกระบุรีและคลองกระใน ประชาชนบางส่วนเกรงว่า ชาวโรฮีนจาจะเข้ามาสร้างปัญหาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ และบางส่วนเกรงว่า กลุ่มคนเหล่านี้จะเข้ามาแย่งชิงทรัพยากรในการจัดบริการสาธารณะของรัฐ จึงทำให้ประชาชนส่วนใหญ่เกิดทัศนคติต่อชาวโรฮีนจาเชิงลบและวิตกกังวลต่อความปลอดภัยของประเทศ

2) ภาพลักษณ์การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ

เมื่อเจ้าหน้าที่รัฐทำการตรวจสอบหรือพิสูจน์สัญชาติแล้ว โดยหลายครั้งพบว่า ชาวโรฮีนจาที่หลบหนีเข้ามากันทั้งครอบครัวมีจำนวนมากขึ้น เพื่อมุ่งหางานทำในประเทศมาเลเซีย แต่เจ้าหน้าที่รัฐเองก็ไม่สามารถจับกุมได้ทั้งหมด ซึ่งระหว่างการจับกุมตัวนั้น เจ้าหน้าที่รัฐจะไม่มีการทำร้ายร่างกายชาวโรฮีนจาแต่อย่างใด และไม่มีสาเหตุใดที่เจ้าหน้าที่รัฐต้องทำร้ายพวกเขาเหล่านั้น ในทางตรงกันข้าม ระหว่างการตรวจค้นร่างกายชาวโรฮีนจาแต่ละคนนั้น ชาวโรฮีนจาบางคนอาจจับกลุ่มกันรวมตัวกันเข้ามารุมทำร้ายเจ้าหน้าที่รัฐที่กำลังปฏิบัติงาน เนื่องจากความหวาดระแวงที่จะโดนเจ้าหน้าที่รัฐทำร้ายและกลัวที่จะโดนจับกุม แม้จะหลุดพ้นจากการควบคุมของนายหน้าไปบ้างแล้วก็ตาม แต่เป้าหมายการเดินทางที่แท้จริงของชาวโรฮีนจา คือ การไปยังประเทศมาเลเซีย ซึ่งหลายคนอาจเข้าใจผิดว่า รอยแผลเป็นทั้งหมดที่เกิดขึ้นตามลำตัวของชาวโรฮีนจานั้น เป็นร่องรอยที่เกิดจากการทำร้ายโดยเจ้าหน้าที่รัฐไทย แต่ความจริงนั้น พบว่า การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐไทยในแต่ละขั้นตอนจะถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดังนั้น จึงไม่อาจเป็นไปได้ที่จะเกิดเหตุการณ์ทารุณกรรมเช่นนั้นได้ อีกทั้งเจ้าหน้าที่รัฐไทยไม่มีเหตุผลใดที่จะต้องทำร้ายชาวโรฮีนจาให้ได้รับอันตรายหรือเสียชีวิต

หลังจากเกิดข่าวในเชิงลบที่กล่าวหาว่า ทหารไทยกระทำทารุณกรรมกับชาวโรฮีนจาที่เข้ามา ส่งผลให้ระบบการจัดการแรงงานต่างด้าวถูกปรับปรุงใหม่ให้เป็นระบบดียิ่งขึ้น ซึ่งปัญหาสำคัญที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ใน 2-3 ปีมานี้ คือ การลักลอบเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าวที่อาจกลายเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศในอนาคต โดยเฉพาะการไหลทะลักเข้ามาของแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ซึ่งเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาอื่นตามมา ได้แก่ ยาเสพติด อาชญากรรม เพราะฉะนั้นในช่วงเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 เป็นต้นมา เจ้าหน้าที่รัฐจึงได้พยายามให้ประชาชนเจ้าของพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบดูแลสอดส่องพื้นที่ของตนเอง เพื่อมิให้ผู้ใดให้สถานที่พักพิงหรืออาศัยแก่บุคคลที่ลักลอบเข้าเมืองมา ซึ่งหากประชาชนผู้ใดพบเห็นหรือทราบข้อมูลชาวโรฮีนจาเข้ามาพำพักอยู่ในท้องถิ่นหรือพื้นที่ตนเอง ก็สามารถแจ้งกับเจ้าหน้าที่รัฐได้ทันที เพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้นำตัวไปดำเนินตามกฎหมายต่อไป แต่รัฐบาลยังขาดมาตรการที่ชัดเจนในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวและชาวโรฮีนจาที่เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย

(สรุป) องค์การภาครัฐไทยต้องเผชิญกับปัญหาชาวโรฮีนจาลักลอบเข้าเมืองมาโดยตลอดเป็นเวลาหลายสิบปี แต่การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐบางหน่วยงานยังขาดความจริงจังและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐบางขั้นตอนยังมีอุปสรรคและข้อผิดพลาดเกิดขึ้น เช่น การตีความกฎหมายที่แตกต่างกัน ทักษะทางภาษา รวมถึงทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐที่หวั่นเกรงต่อกระแสวิพากษ์วิจารณ์ของประชาชน และผลลัพธ์ที่อาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในภาคผลิตการอุตสาหกรรมที่ต้องพึ่งพาแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเกือบทั้งระบบ

พ.อ.วรพล วรพันธ์
(เสนาธิการมณฑลทหารบกที่ 42)

การหลบหนีออกนอกประเทศของชาวโรฮีนจานี้ กลายเป็นปัญหาที่ประชาคมโลกต่างมุ่งให้ความสนใจเป็นอย่างยิ่ง จุดหมายปลายทางของชาวโรฮีนจาตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน คือ การเดินทางไปยังประเทศมุสลิม เนื่องจากความกลมกลืนในด้านศาสนา

1) การปฏิบัติงานป้องกันของเจ้าหน้าที่รัฐ

เจ้าหน้าที่รัฐจะทำหน้าที่สกัดกั้นเรือที่พยายามรุกล้ำน่านน้ำไทย โดยเริ่มต้นจากการประกาศถึงระเบียบการปฏิบัติและข้อปฏิบัติหากมีการฝ่าฝืนเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่รัฐที่ต้องเผชิญกับปัญหา ชาวโรฮีนจานี้ จะได้รับการฝึกอบรมและทำความเข้าใจกับสถานการณ์ในรูปแบบต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้น เพื่อให้สามารถรับมือและรู้เท่าทันกับกลอุบายและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีของขบวนการค้ามนุษย์ เพราะจนถึงทุกวันนี้ เจ้าหน้าที่รัฐก็ยังไม่สามารถจับกุมแกนนำหลักของขบวน

การค้ามนุษย์ ทั้งนี้ การปราบปรามขบวนการค้ามนุษย์ที่ยังไม่สำเร็จ อาจเนื่องจากองค์การภาครัฐก็ขาดแคลนสถานที่ เงินงบประมาณและบุคลากร

ชาวโรฮีนจาเป็นชนกลุ่มพิเศษ ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐจะมีระบบการตรวจสอบและติดตามการเคลื่อนไหว ที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงและปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอย่างใกล้ชิด

2) เส้นทางการเดินทางของขบวนการค้ามนุษย์

เมื่อหลายสิบปีที่ผ่านมา ชาวโรฮีนจาอพยพไปยังตะวันออกกลาง เช่น ซาอุดิอาระเบีย อิหร่าน เพราะเป็นประเทศมุสลิมที่มีฐานะดีกว่า และขอหนังสือเดินทางจากบังคลาเทศได้ง่าย ด้วยเหตุผลที่ในสมัยก่อนปากีสถานและบังคลาเทศไม่ได้ใช้บัตรประชาชน ทำให้กลมกลืนและผ่านประเทศเหล่านั้นไปสู่ซาอุดิอาระเบียและอิหร่านได้ง่าย แต่ปัจจุบันนี้เนื่องจากความเข้มงวดด้านปลอดภัยจากปัญหาการก่อการร้ายในบังคลาเทศและซาอุดิอาระเบีย การเดินทางจากบังคลาเทศไปยังประเทศปลายทางเหล่านั้นจึงยากลำบากมากขึ้น ทั้งนี้ จุดหมายปลายทางของชาวโรฮีนจาไม่ว่าจะในอดีตหรือปัจจุบัน คือ การเดินทางไปยังประเทศมุสลิม

ประเทศไทยเป็นประเทศทางผ่านก่อนเข้าสู่มาเลเซีย เนื่องจากประเทศไทยมีความเสี่ยงอันตรายน้อยกว่าเดินทางไปยังมาเลเซียโดยตรง ซึ่งอาจถูกเจ้าหน้าที่ใช้มาตรการรุนแรงมากกว่าเจ้าหน้าที่รัฐไทย และการเดินทางไปยังมาเลเซียโดยตรง จะมีความลำบากในการเตรียมเสบียงอาหาร เพราะมาเลเซียอยู่ไกลเกินไป ขณะที่การเดินทางผ่านประเทศไทยแล้วเดินทางทางบกต่อไปยังมาเลเซียจะมีความสะดวกมากกว่า เพราะเจ้าหน้าที่รัฐบางคนอาจหย่อนยานในการบังคับใช้กฎหมาย ขบวนการค้ามนุษย์จึงอาศัยประเทศไทยเป็นทางผ่าน

เมื่อทางเลือกในแถบเอเชียใต้และตะวันออกกลางลดลง ประเทศมาเลเซียจึงกลายเป็นประเทศปลายทางที่ขบวนการค้ามนุษย์นิยมนำพาชาวโรฮีนจาไปแทน เนื่องจากมาเลเซียมีความต้องการจ้างงาน จึงทำให้มีโอกาสในการทำงานมากกว่าประเทศอื่น

การลักลอบเดินทางเข้ามาของชาวโรฮีนจาในแต่ละครั้งนั้น หากมีการตรวจค้นเรือจากทหารเมียนมาเกิดขึ้น ชาวโรฮีนจาที่โดยสารเรือมาอาจต้องถูกจับทำร้ายร่างกาย แต่อย่างไรก็ตามเรือเหล่านั้นก็จะถูกส่งออกนอกเขตน่านน้ำไปได้ แม้ต้องจ่ายถูกรีดค่าไถ่เป็นจำนวนมากก็ตาม

3) การตีความหมายคำว่า ค้ามนุษย์

บทบัญญัติตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2522 ที่ระบุว่า ผู้ใดเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ กระทำอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้ (1) เป็นธุระจัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด โดยข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือโดยให้เงิน หรือผลประโยชน์อย่าง

อื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้น เพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิดในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแล หรือ (2) เป็นธุระจัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขังจัดให้อยู่อาศัยหรือรับไว้ซึ่งเด็กผู้นั้นกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์

แต่เมื่อเจ้าหน้าที่รัฐสอบถามชาวโรฮีนจาที่ถูกจับกุม กลับได้คำตอบว่า แต่ละคนลักลอบเข้ามาโดยความสมัครใจ ไม่มีการจ่ายเงิน และไม่เคยโดนกระทำทารุณกรรมจากนายหน้าหรือผู้คุมเรือแต่อย่างใด ชาวโรฮีนจาจะเปิดเผยข้อมูลต่างๆ มากขึ้นภายหลังจากที่พวกเขาโยกย้ายไปอยู่ในห้องกักแล้ว ซึ่งบางครั้งเวลาผ่านไปมากกว่า 3 เดือน ถึงจะได้ทราบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เพราะในช่วงเริ่มต้นที่ถูกจับกุม ขบวนการนำพาและชาวโรฮีนจาทั้งหมดได้มีการเตรียมคำตอบไว้ก่อนล่วงหน้าแล้ว พร้อมทั้งนายหน้าจะแฝงตัวอยู่ในกลุ่มที่ลักลอบเข้ามา

(สรุป) ขบวนการค้ามนุษย์นี้มีเครือข่ายทั้งในและต่างประเทศ เนื่องจากพบว่า ชาวโรฮีนจาเหล่านี้มีขบวนการนายหน้าชักนำ และมีกลุ่มบุคคลหลายสัญชาติร่วมกันในขบวนการ โดยมีปลายทางที่ประเทศมาเลเซีย การแก้ปัญหานี้จึงต้องร่วมกันระหว่างรัฐต่อรัฐ โดยองค์การภาครัฐด้านความมั่นคงต้องประสานงานกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อให้ทุกประเทศได้ร่วมกันวางแผนป้องกันมิให้มีการนำพาชาวโรฮีนจาเข้าสู่วงจรการค้ามนุษย์

นายทรงศักดิ์ หมานจิตร
(ประธานคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดระนอง)

สื่อมวลชนทุกสำนักข่าวต่างให้ความสำคัญกับข่าวที่เกี่ยวข้องกับชาวโรฮีนจาเป็นอย่างมาก โดยจะเห็นได้ว่า สื่อสาธารณะทุกประเภทนำเสนอข่าวนี้อย่างต่อเนื่อง จนกลายเป็นกระแสวิพากษ์วิจารณ์กันไปทั่วประเทศ ดังนั้น ประชาชนจึงควรเข้าใจถึงข้อเท็จจริงและสถานการณ์ของชาวโรฮีนจาที่รัฐบาลกำลังเผชิญปัญหาอยู่ในเวลานี้

1) การให้ความช่วยเหลือของคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดระนอง

ตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2556 เป็นต้นมา ชาวโรฮีนจาลักลอบเข้าเมืองมาบริเวณชายฝั่งในจังหวัดระนองบ่อยครั้งมากขึ้น โดยแต่ละครั้งมีจำนวนเพิ่มเป็นหลายเท่าตัวเมื่อเปรียบเทียบกับก่อนหน้านี้ โดยเฉพาะตามเกาะต่างๆ จะพบเห็นพวกเขาพำนักอาศัยกันเป็นชุมชนอย่างเด่นชัด แต่ด้วยหลักคำสอนที่ว่า มุสลิมทั่วโลกคือ พี่น้องกัน ดังนั้น คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดจึงต้องให้การช่วยเหลือในเบื้องต้นแก่ชาวโรฮีนจาเหล่านั้น แม้ประชาชนในพื้นที่แต่ละคนจะมีรายได้ไม่มากนัก แต่ชาวมุสลิมก็ยินดีที่จะให้การช่วยเหลือกับชาวโรฮีนจาทุกคนภายใต้กฎหมายของประเทศ

คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดจะร่วมมือกับเจ้าหน้าที่รัฐในการปรับปรุงพื้นที่ เพื่อให้สามารถเป็นที่รองรับแก่ชาวโรฮีนจาทั้งหมดในการพำนักเป็นชั่วคราว อีกทั้งยังประสานงานขอความช่วยเหลือจากองค์การต่างๆ อาทิ คณะกรรมการอิสลามแห่งประเทศไทย สมาคมจันทร์เสี้ยวการแพทย์ โรงเรียนปอเนาะบางแห่ง กลุ่มชาวมุสลิมในจังหวัดอื่นๆ ในภาคใต้ ดังนั้น คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดจึงเปรียบเหมือนตัวกลางที่คอยให้การสนับสนุนการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐและองค์การอื่นๆ ตลอดจนเป็นตัวแทนภาคประชาชนในการร่วมตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐให้เป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชน และเพื่อป้องกันการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ

2) สภาพของชาวโรฮีนจา

เจ้าหน้าที่สาธารณสุขจะทำหน้าที่ตรวจสุขภาพร่างกายและจิตใจให้กับชาวโรฮีนจาทุกคน โดยสภาพชาวโรฮีนจาส่วนใหญ่จะมีอาการอิดโรย เนื่องจากขาดน้ำและอาหารระหว่างเดินทางเข้ามาประเทศไทย บางคนมีอาการป่วยอื่นๆ เช่น วัณโรค กล้ามเนื้อลีบ มาลาเรีย ท้องเสีย ซึมเศร้า ซึ่งผู้ป่วยจะถูกนำตัวส่งโรงพยาบาล

คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดจะทำหน้าที่ประสานงานให้กับองค์การต่างๆ ของโลกมุสลิมในการขอเข้าตรวจสอบสภาพความเป็นอยู่ของชาวโรฮีนจาในด่านตรวจคนเข้าเมือง แม้ว่าสภาพห้องกักของด่านตรวจคนเข้าเมืองจะไม่ได้มาตรฐานหรือถูกสร้างขึ้นมาเพื่อรองรับจำนวนผู้ต้องกักเกินกว่า 50 คนก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่รัฐให้ความเอาใจใส่ในการดูแลสุขอนามัยของห้องกักเป็นอย่างดี ดังนั้น เพื่อให้ชาวโรฮีนจาที่ถูกควบคุมตัวเหล่านี้ได้มีคุณภาพชีวิตดีขึ้น องค์การภาครัฐจึงได้พยายามแก้ปัญหานี้ โดยการระบายชาวโรฮีนจาบางส่วนไปยังด่านตรวจคนเข้าเมืองในจังหวัดอื่นๆ ด้วยทั้งในภาคใต้และทั่วประเทศไทย เช่น เชียงราย สุรินทร์ กระบี่ ส่วนสตรีและเด็กจะพักรวมกับคนยากไร้อื่นๆ ภายในบ้านพักเด็กและครอบครัว ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐให้การช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกให้กับทุกคนโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ

(สรุป) คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดจะให้การสนับสนุนเจ้าหน้าที่รัฐด้วยหลักปฏิบัติของศาสนาอิสลาม ในการช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกให้แก่ชาวโรฮีนจาภายใต้ข้อบัญญัติของกฎหมายไทยและหลักสิทธิมนุษยชนสากล

นายศักดิ์กรียา บินแสละ
(ประธานคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดสงขลา)

รัฐยะไข่มีระยะห่างจากจังหวัดระนองประมาณ 1,000 กว่ากิโลเมตร ซึ่งชาวโรฮีนจามักจะลักลอบเข้ามาในช่วงหลังฤดูมรสุมระหว่างปลายเดือนตุลาคมถึงเมษายน เพราะทะเลทางฝั่งอันดามันมีพายุน้อยและคลื่นลมสงบ

1) บทบาทของคณะกรรมการอิสลามจังหวัด

ในแต่ละครั้งที่ชาวโรฮีนจาถูกจับกุมบนชายฝั่งทะเลไทย คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดได้เข้าไปให้การช่วยเหลือในเบื้องต้น ทั้งด้านอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และการบริจาคเงิน เพื่อวิถีชีวิตในการยังชีพและบรรเทาทุกข์ อีกทั้งคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดยังทำหน้าที่ประสานงานกับประเทศที่สาม และกลุ่มประเทศโลกมุสลิม เพื่อกดดันรัฐบาลเมียนมาให้ทำการยอมรับความเป็นพลเมืองของชาวโรฮีนจาและปฏิบัติกับชาวโรฮีนจาเช่นเดียวกับชาติพันธุ์อื่นๆ

2) การเสนอให้ความช่วยเหลือชาวโรฮีนจา

คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดสงขลามีความรู้สึกยินดีที่จะให้องค์การภาครัฐได้ใช้มัสยิดกลางสงขลาเป็นสถานที่พักพิงชั่วคราวให้แก่ชาวโรฮีนจา จนกว่าองค์การภาครัฐจะสามารถจัดหาสถานที่พักพิงที่เหมาะสมกว่าได้ อีกทั้งถ้าการดำเนินการใดไม่ขัดต่อกฎหมายบ้านเมือง และกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะกรรมการอิสลามจังหวัดสงขลามีความยินดีที่จะให้การสนับสนุนการดำเนินการขององค์การภาครัฐ เพื่อแบ่งเบาภาระของเจ้าหน้าที่รัฐ ทั้งนี้ ในช่วงการคัดกรอง แต่ละบ้านเรือนจะจัดเวรหมุนเวียนกันไปดูแลชาวโรฮีนจาเหล่านั้นทุกวัน

ประชาชนควรเห็นใจชาวโรฮีนจา เพราะหลายคนถูกขบวนการค้ามนุษย์หลอกนำพาเข้ามายังประเทศไทยและเผชิญความเสี่ยงอันตรายระหว่างที่เดินทางเข้ามา

(สรุป) คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดสงขลาให้การช่วยเหลือชาวโรฮีนจาตามหลักปฏิบัติของศาสนาอิสลามที่ชาวมุสลิมทุกคนพี่น้องกัน

นายสุรพงษ์ กองจันทึก
(ประธานอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติฯ สภาทนายความ)

ในเมียนมา ชาวโรฮีนจาแต่ละครอบครัวมีฐานะยากจนในชุมชนแออัด และเป็นกลุ่มคนชั้นล่างที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนและคุกคามอย่างต่อเนื่อง ทั้งจากโดยทางทหารและชาวเมียนมาที่นับถือพุทธศาสนา จึงเปิดโอกาสให้กับขบวนการค้ามนุษย์ได้นำพาชาวโรฮีนจาเหล่านั้นไปยัง

ประเทศที่สามง่ายยิ่งขึ้น ซึ่งชาวโรฮีนจาบางกลุ่มยอมจ่ายเงินทั้งหมดก่อนออกเดินทาง หรือบางกลุ่มให้ญาติพี่น้องเป็นผู้รับผิดชอบเมื่อถึงปลายทางแล้ว แต่ส่วนใหญ่เพียงแค่ต้องการหลบหนีออกนอกประเทศ โดยไม่มีการกำหนดอนาคตหรือปลายทางแต่อย่างใด

1) สภาพปัญหาของชาวโรฮีนจา

นับตั้งแต่ปีพ.ศ. 2555 เป็นต้นมา ชาวโรฮีนจาหลบหนีเข้ามาในไทยปีละไม่ต่ำกว่า 10,000 คน โดยจะมีเรือทั้งขนาดเล็กและใหญ่ไปรับที่ชายฝั่งเมียนมาก่อนที่ทั้งหมดจะถูกส่งขึ้นเรือใหญ่อีกลำหนึ่งที่จอดอยู่กลางทะเล จากนั้นจึงเข้ามายังเกาะต่างๆ หรือบนชายฝั่งทะเลตามจังหวัดชายฝั่งทะเลอันดามัน โดยเฉพาะจังหวัดระนอง พังงา และสตูล เพื่อเดินทางทางบกต่อไปยังมาเลเซีย

ขบวนการค้ามนุษย์เหล่านี้ จะมีนายหน้าทำหน้าที่เรียกค่าไถ่กับญาติพี่น้องชาวโรฮีนจาที่อยู่ในต่างประเทศ ซึ่งหากไม่ทำตามที่นายหน้าเหล่านั้นร้องขอไป เหยื่อที่ถูกจับไว้อาจถูกทำร้ายร่างกาย หรืออาจถูกส่งไปค้าแรงงานบนเรือประมง โดยชาวโรฮีนจาเหล่านั้นจะถูกกระทำทารุณกรรมและอดอาหารจนเสียชีวิต ซึ่งธุรกิจการค้ามนุษย์นี้มีดำเนินการมาก่อนที่ชาวพุทธและชาวโรฮีนจาในเมียนมาจะเกิดขัดแย้งกัน ธุรกิจนี้สร้างรายได้ให้แก่ประชาชนในพื้นที่เป็นจำนวนเงินมหาศาลและได้รับผลประโยชน์จากขบวนการนำพาแทบทุกครัวเรือน ทุกคนในพื้นที่จึงนิ่งเฉยกับปัญหาการลักลอบเข้าเมืองของชาวโรฮีนจา

สื่อมวลชนมักนำเสนอข่าวสถานการณ์เฉพาะหน้า ที่อาจเป็นภาพการเดินทางเข้ามาของชาวโรฮีนจา และความวิตกกังวลถึงผลกระทบต่อความมั่นคงภายในประเทศ ซึ่งจากการเผยแพร่ข่าวสารเพียงด้านเดียว กอปรกับพฤติกรรมการบริโภคข้อมูลข่าวสารที่ไม่มีการตรวจสอบกับความจริง ส่งผลกระทบให้ประชาชนรู้สึกเกลียดชังชาวโรฮีนจา และนำไปสู่การแสดงความคิดเห็นที่เต็มไปด้วยอคติเชิงลบโจมตีกลุ่มคนที่เห็นใจชาวโรฮีนจา ขณะที่ขบวนการค้ามนุษย์ได้รับผลประโยชน์จากการเบี่ยงเบนความสนใจถึงสาเหตุที่แท้จริงในการลักลอบเข้าเมืองของชาวโรฮีนจา

2) การแก้ไขปัญหาของภาครัฐ

ช่วงระยะเวลากว่า 10 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลไทยไม่เคยมีการแก้ไขปัญหาชาวโรฮีนจาอย่างจริงจัง โดยกลุ่มคนที่หลบหนีเข้ามาจะมี 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่ถูกปฏิเสธการให้สัญชาติจากประเทศบังคลาเทศและไม่สามารถกลับเมียนมาได้ จึงจำเป็นต้องพักอาศัยในค่ายผู้ลี้ภัยบริเวณชายแดนบังคลาเทศ และกลุ่มที่อยู่กับครอบครัวในเมียนมา แต่ก็ไม่ได้รับสัญชาติเมียนมาด้วยเช่นกัน ทำให้ชาวโรฮีนจาทั้ง 2 กลุ่มนี้กลายเป็นคนไร้รัฐ และถูกพลเมืองของประเทศนั้นๆ กดขี่ข่มเหงและรังแกผ่านช่องทางด้านกฎหมายและการปฏิบัติในสังคมในรูปแบบที่แปลกแยกออกไป องค์การภาครัฐไทยจึงจำเป็นต้องประสานงานกับสถานทูตของทั้งสองประเทศ เพื่อร่วมกันพิสูจน์สัญชาติกลุ่มคนที่

หลบหนีเข้ามาประเทศไทย ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องประกาศบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังและแก้ไขปัญหาให้ตรงกับสาเหตุที่แท้จริง ซึ่งต้องมุ่งให้ความสำคัญและเข้มงวดตรงไปตรงมากับการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐในการปราบปรามขบวนการค้ามนุษย์อย่างต่อเนื่อง เพราะหากรัฐบาลปล่อยผ่านหรือไม่จับกุมขบวนการค้ามนุษย์ จะทำให้ขบวนการผิดกฎหมายนี้ขยายกว้างยิ่งขึ้น และสุดท้ายจะกลายเป็นภัยต่อประเทศในภายหลัง เพราะฉะนั้นเจ้าหน้าที่รัฐต้องดำเนินการจับกุมชาวโรฮีนจาอย่างจริงจัง แตกต่างจากการผลักดันที่เจ้าหน้าที่รัฐยึดถือปฏิบัติกันมาโดยตลอด เพราะการจับกุมจะนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมาย เพื่อมิให้เป็นการเปิดโอกาสแก่ขบวนการค้ามนุษย์ได้อาศัยประเทศไทยกระทำการผิดกฎหมายและเป็นทางผ่านไปยังประเทศที่สาม ในทางกลับกัน การผลักดัน คือ การปล่อยผ่าน ไม่ใช้กฎหมาย แต่ทว่า การดำเนินการต่างๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐต้องคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนและความเท่าเทียมกันควบคู่ไปด้วยเช่นกัน

(สรุป) ทั้งนี้ ถ้าเราขาดการบริหารจัดการในเรื่องของคนต่างด้าวและผู้ลี้ภัยในประเทศไทยก็จะเป็นปัญหาต่อไปในอนาคต ดังนั้น การดำเนินการร่วมกันขององค์การภาครัฐ ประชาชน และองค์การพัฒนาเอกชน จะนำไปสู่การปฏิบัติงานที่แสดงถึงความจริงใจในการไขปัญหานี้ที่มีความคงเส้นคงวา ซึ่งจะรวมถึงการพิจารณาให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมแก่กลุ่มคนอื่นๆ นอกเหนือจากชาวโรฮีนจา

นายวีรวิชญ์ เธียรชัยนันท์
(ผู้ก่อตั้งและผู้อำนวยการมูลนิธิไทยเพื่อคนมีปัญหาและสถานะบุคคล)

ประเทศไทยจำเป็นต้องมีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการพิจารณาถึงสถานการณ์ต้นทางและองค์การภาครัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมดควรร่วมมือกันแสวงหาแนวทางการแก้ปัญหาที่ยั่งยืน

1) การช่วยเหลือทางการเงินและความร่วมมือกับนานาชาติ

ช่วงเวลาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2554 เป็นต้นมา งบประมาณช่วยเหลือจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติมีอัตราการเพิ่มขึ้นที่ลดลง เนื่องจากเมื่อเปรียบเทียบกับปัญหาของภูมิภาคอื่นแล้ว พบว่า ความรุนแรงของปัญหาในภูมิภาคอาเซียนนั้นน้อยกว่าภูมิภาคอื่นอย่างชัดเจน โดยเฉพาะประเทศในแถบภูมิภาคอาหรับ จึงทำให้ความสำคัญและสัดส่วนเงินงบประมาณลดลง สำหรับประชาคมอาเซียนนี้ ถือเป็นปัจจัยกระตุ้นให้ประเทศสมาชิกตื่นตัวเรื่องสิทธิมนุษยชนมากขึ้น หน่วยงานด้านความมั่นคง ซึ่งเป็นผู้วางแผนและปฏิบัติการตามนโยบายด้านความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย ดังนั้น ทุกองค์การภาครัฐจึงควรปรับบทบาทให้เท่าทันกับบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศหลายฉบับ เช่น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางพลเมือง และสิทธิทางการเมือง ที่ได้กำหนดสิทธิการลี้ภัยไว้ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน ก็ได้มีการกำหนดสิทธิไม่ถูกผลักดันกลับ ซึ่งประเทศไทยมักถูกถามถึงการจัดการผู้ลี้ภัยในการประชุมระดับโลก เพราะไทยเองมิได้เป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยสภาพผู้ลี้ภัย จึงเป็นสิ่งที่ลำบากในการอธิบายพูดคุยถึงการจัดการกับปัญหาชาวโรฮีนจานี้ เพราะนั่นหมายถึง เกณฑ์การพิจารณา ขั้นตอนการปฏิบัติงาน และกฎหมายในการควบคุมดูแลผู้ลี้ภัย แต่ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่รัฐมักมีปัญหาในการดูแลผู้ลี้ภัยให้เป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชน เช่น การไม่ผลักดันกลับ หรือข้อบัญญัติที่ระบุว่า ต้องมีระยะเวลาที่เหมาะสมในการผลักดันกลับ ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐแต่ละคนต่างตีความแตกต่างกัน แม้ประเทศไทยจะไม่ได้เป็นรัฐภาคีที่เชื่อมโยงกับกฎหมายผู้ลี้ภัยก็ตาม แต่ประเทศไทยก็เป็นประเทศนิติรัฐ จึงควรใช้กฎหมายในการบริหารจัดการเรื่องต่างๆ เพื่อจะทำให้เป็นระบบและมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

2) การปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชน

2.1) บทบาทของภาคประชาสังคม องค์การภาครัฐได้มีการพยายามดำเนินการบางขั้นตอนร่วมกับประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะการสอดส่องดูแลประชาชนในพื้นที่ด้วยกันเอง และตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อป้องกันการให้พื้นที่พักพิงแก่ชาวโรฮีนจา และป้องกันไม่ให้ชาวโรฮีนจากลับเข้าสู่วงจรการค้ามนุษย์และหลบหนีเข้ามายังประเทศไทยซ้ำอีกครั้งหลังจากที่เจ้าหน้าที่รัฐผลักดันชาวโรฮีนจากลับประเทศเมียนมา แต่ทว่า การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่นั้นจะต้องมีความโปร่งใส เป็นอิสระในการทำงาน และเคารพข้อบัญญัติตามกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้การทำงานร่วมกันระหว่างองค์การภาครัฐและประชาชนในพื้นที่สามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.2) การจัดทำฐานข้อมูล องค์การภาครัฐควรมีการจัดตั้งศูนย์เครือข่ายในการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งหมด และปรับฐานข้อมูลให้สอดคล้องกับความต้องการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตลอดจนเจ้าหน้าที่รัฐต้องเร่งปรับปรุงพัฒนาฐานข้อมูลให้เป็นปัจจุบันที่สุด ซึ่งจะช่วยให้เข้าใจถึงสภาพปัญหา และนำไปสู่การบริหารจัดการที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(สรุป) จากกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นต่อสวัสดิภาพและความปลอดภัยในชีวิต การละเมิดสิทธิมนุษยชน สิทธิในการมีชีวิต และการให้หลักประกันความปลอดภัยระหว่างการส่งกลับโดยสมัครใจ ซึ่งทั้งหมดนี้ไม่ใช่สิ่งที่จะสามารถแก้ไขได้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาอันสั้น จึงก่อให้เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิอื่นๆ ต่อเนื่องตามมา เช่น การดูแลรักษาพยาบาล การเข้ารับการศึกษาของเด็ก นโยบายรัฐบาลจึงต้องอยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยคำนึงถึงประโยชน์ของ

ประชาชนเป็นสำคัญ ผ่านเครื่องมือทางกฎหมายที่มีหลักการเรื่องสิทธิมนุษยชนแทรกอยู่ด้วย เพื่อความเป็นธรรมในสังคม

นายศิววงศ์ สุขทวี
(ผู้ประสานงานองค์การด้านประชากรข้ามชาติ)

ในช่วงเวลา 5 ปีมานี้ ปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองของชาวโรฮีนจามีสภาพความรุนแรงที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

1) สถานะของชาวโรฮีนจา

รัฐบาลยังคงยืนยันว่า ชาวโรฮีนจาเป็นบุคคลที่หลบหนีเข้ามาเนื่องจากเหตุผลทางเศรษฐกิจ จึงไม่มีคุณสมบัติในการขอสถานะเป็นผู้ลี้ภัยและต้องควบคุมตัวเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมายในสถานะผู้กระทำความผิดในคดีหลบหนีเข้าเมืองมาอย่างผิดกฎหมาย ที่ต้องถูกดำเนินคดีและส่งกลับไปยังประเทศต้นทาง แต่เนื่องจากรัฐบาลเมียนมายังคงยืนยันที่จะไม่รับรองความเป็นพลเมืองให้กับชาวโรฮีนจา และมีอคติต่อผู้นับถือศาสนาอิสลาม ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ชาวโรฮีนจาพยายามหลบหนีออกนอกประเทศ ขณะที่การส่งกลับตามช่องทางธรรมชาติก็ไม่อาจดำเนินการได้ การควบคุมตัวชาวโรฮีนจาของเจ้าหน้าที่รัฐ จึงมีลักษณะที่เป็นไปเพื่อรอการตัดสินใจ เพราะยังไม่มีประเทศใดทำการรับรองสถานภาพให้กับชาวโรฮีนจา

ชาวโรฮีนจาต้องการหลบหนีออกนอกประเทศเพียงเหตุผลที่ต้องการแสวงหาโอกาสชีวิตที่ดีกว่า แต่บางคนถูกหลอกลวงหรือบังคับให้ขึ้นเรือมา เพื่อให้จำนวนคนในเรือเต็มเร็วขึ้น การนำพาชาวโรฮีนจาหลบหนีออกนอกประเทศเมียนมาโดยผ่านขบวนการค้ามนุษย์ขยายวงกว้างยิ่งขึ้น โดยเฉพาะตามบริเวณจังหวัดชายฝั่งทะเลอันดามัน จนกลายเป็นปัญหาใหญ่ที่องค์การภาครัฐไทยต้องตามแก้ไขมาโดยตลอด

2) การจัดการกับชาวโรฮีนจา

รัฐบาลไทยควรพยายามหยุดยั้งขบวนการค้ามนุษย์ เพื่อบรรเทาปัญหาชาวโรฮีนจาเข้ามาในประเทศ เมื่อจำนวนที่ถูกนำพาออกนอกประเทศลดลง รัฐบาลไทยก็ต้องสร้างทางเลือก เพื่อไม่ให้เป็นภาระในการดูแล เช่น อนุญาตและจัดหางานให้ชาวโรฮีนจาที่ตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์

การคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ต้องกระทำการคัดกรองด้วยความระมัดระวังในการจำแนกต้นทาง กรณีที่พบว่า ผู้หลบหนีเหล่านั้นเดินทางมาจากประเทศบังคลาเทศก็จะเป็นหน้าที่ของสถานทูตบังคลาเทศเข้ามาตรวจพิสูจน์สัญชาติ ส่วนถ้าบุคคลใดที่มาจากเมียนมาก็จะ

เป็นหน้าที่ของ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ซึ่งหากมีคุณสมบัติเป็นผู้ลี้ภัยก็จะส่งต่อไปยังประเทศที่สามต่อไป

กระแสต่อต้านชาวโรฮีนจาที่เกิดขึ้นจากการพยายามบิดเบือนความสนใจของกลุ่มคน ซึ่งเป็นการเบี่ยงเบนความสนใจ ที่ทำให้เกิดกระแสกดดันเจ้าหน้าที่รัฐ แต่ขบวนการค้ามนุษย์และผู้มีส่วนรู้เห็นกลับได้รับประโยชน์จากกระแสความเกลียดชังในการหลบหนีเข้ามาของชาวโรฮีนจานี้ เพราะฉะนั้นประชาชนจึงต้องไม่รับฟังข้อมูลเพียงด้านเดียวอย่างมีอคติและต้องรู้เท่าทันกับกระแสข่าวที่เกิดขึ้น

(สรุป) หัวใจสำคัญ คือ การคืนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้กับชาวโรฮีนจา เพื่อให้พวกเขาสามารถดูแลชีวิตตนเองได้ โดยองค์การภาครัฐไม่ควรปล่อยทิ้งให้มีการเสียชีวิตหรือพิการเกิดขึ้นในห้องกักของด่านตรวจคนเข้าเมือง หรือกรณีการผลักดันกลับประเทศแล้ว แต่กลับมาวนเวียนตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ดังที่ผ่านมา

นางสาวพุทธณี กางกั้น
(ผู้เชี่ยวชาญด้านสิทธิมนุษยชนไทย ฟอร์ติ้ฟายไรท์)

ชาวโรฮีนจาพยายามหลบหนีออกนอกประเทศเป็นเรื่องที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องหลายทศวรรษมาแล้ว แต่ภายหลังจากปีพ.ศ. 2555 เป็นต้นมา นับเป็นวิกฤตการณ์ที่เป็นปัญหามากที่สุดและดำเนินสืบเนื่องมาจนทุกวันนี้

1) ความพยายามในการแก้ไขปัญหา

1.1) กระบวนการคัดกรองบุคคล ในช่วงเริ่มแรก ทีมสหวิชาชีพทำหน้าที่คัดกรองเหยื่อการค้ามนุษย์ โดยภาครัฐไทยทำการคัดแยกกลุ่มชาวโรฮีนจาที่หลบหนีเข้ามาทั้งหมด แม้ว่า ทุกคนจะลงเรือลำเดียวกันก็ตาม แต่ประสบการณ์ของแต่ละคนอาจแตกต่างกัน เนื่องจากชาวโรฮีนจาบางส่วนเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ กล่าวคือ พวกเขาอาจถูกลักพาตัว ลอบทำร้าย หรืออาจโดนหลอกให้ขึ้นเรือมาโดยไม่ทราบเงื่อนไขที่ชัดเจน แต่บางส่วนเป็นผู้เข้าเมืองมาอย่างผิดกฎหมาย ทั้งนี้ ขั้นตอนการคัดกรองถือเป็นกระบวนการที่สำคัญในการจำแนกวิธีการปฏิบัติต่อชาวโรฮีนจา โดยบุคคลที่ตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์จะถูกกักตัวในสถานที่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งมีสภาพที่ดีกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับบุคคลที่ถูกจัดอยู่ในกลุ่มของผู้ที่หลบหนีเข้าเมืองมาอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง แต่ทั้งหมดนี้จะถูกกักตัวโดยไม่มีกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน เจ้าหน้าที่รัฐก็ไม่ทราบแม้ว่าภาครัฐไทยได้มีการพยายามปรับปรุงรายละเอียดในการสอบถาม/สัมภาษณ์ที่ใช้ในการประเมินผู้ที่

คาดว่าจะเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตาม ภาครัฐไม่ได้นำแบบสอบถามสัมภาษณ์เหล่านั้นมาใช้คัดกรองซ้ำกับบุคคลที่เคยผ่านขั้นตอนนี้แล้ว

1.2) การปรับปรุงพัฒนาสถานที่ แม้รัฐบาลได้พยายามหาทางออก โดยสร้างรั้วรอบขอบชิดให้กับบ้านพักมากขึ้น แต่สิ่งเหล่านั้นเป็นเพียงการพยายามลดกระแสวิพากษ์ของนานาชาติหรือบรรเทาสภาพปัญหาเท่านั้น แต่สิ่งที่น่าวิตกกังวล คือ นายหน้าค้ามนุษย์กำลังหาช่องทางใหม่หรือปรับเปลี่ยนรูปแบบการนำพาออกจากบริเวณด่านตรวจคนเข้าเมืองและบ้านพัก แม้ประเทศไทยจะให้ความช่วยเหลือในความเป็นอยู่กับชาวโรฮีนจาเป็นอย่างดีก็ตาม แต่ขบวนการค้ามนุษย์ก็ยังคงพยายามหาช่องทาง เพื่อทำการลักพาตัวหรือหลอกลวงให้ชาวโรฮีนจาหลบหนีออกมาจากห้องกักและบ้านพัก ดังนั้น ข้อกังวลที่เกี่ยวกับปัญหาชาวโรฮีนจาก็ยังไม่หมดไป ขณะที่ภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาลกลับมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เพราะฉะนั้นหากคำนึงถึงกฎหมายคนเข้าเมืองเพียงอย่างเดียว สุดท้ายแล้ว ภาระทั้งหมดก็จะตกแก่ประเทศไทย ดังเช่นปัญหาที่ไทยเคยเผชิญมาแล้วในการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเพื่อนบ้าน

2) พันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศ

รัฐบาลไทยควรร่วมมือกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคอาเซียน เพื่อแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ให้หมดไปจากภูมิภาค โดยผ่านอนุสัญญา ACTIP ที่กำหนดแนวทางให้ประเทศไทยร่วมมือกับนานาชาติ ตลอดจนความร่วมมือข้ามพรมแดน ความช่วยเหลือด้านกฎหมายระหว่างรัฐภาคี และการส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดน รวมทั้งความร่วมมือระหว่างหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายและความร่วมมือในการยึดทรัพย์สินของกลุ่มขบวนการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการส่งกลับไปยังมาตุภูมิของตนเองนั้น ประเทศไทยต้องให้ความสำคัญกับความปลอดภัยของเหยื่อ รัฐบาลจึงควรกำหนดนโยบายยกเลิกการผลักดันกลับให้สอดคล้องกับจารีตประเพณีตามกฎหมายระหว่างประเทศ

(สรุป) เจ้าหน้าที่รัฐไทยจำเป็นต้องปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายของประเทศอย่างเคร่งครัดควบคู่กับการปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศ

Ms.Anna Xia

(ที่ปรึกษาด้านสิทธิผู้อพยพกับผู้ลี้ภัยประจำแอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล)

ประเทศเมียนมากำลังเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตย แต่กลับเป็นประเทศต้นเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาผู้ลี้ภัยออกนอกประเทศเป็นจำนวนมากติดอันดับ 1 ใน 10 ของโลก และเป็นอันดับ 1 ของภูมิภาคอาเซียน โดยเมื่อสิ้นปีพ.ศ. 2557 พบว่า มีจำนวนผู้ลี้ภัยมากกว่า 800,000 คน

1) ปัญหาสิทธิมนุษยชนในเมียนมา

เมียนมาเป็นประเทศที่มีปัญหาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนจากเหตุรุนแรงด้วยการต่อต้านจากความแตกต่างทางศาสนา นำไปสู่ปัญหาการลักลอบการค้ามนุษย์ชาวโรฮีนจา ซึ่งถือเป็นอุปสรรคในการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย ขณะที่รัฐบาลเมียนมานิ่งเฉยไม่ทำการตรวจสอบหรือสอบสวนข้อเท็จจริง ตลอดจนไม่ดำเนินการลงโทษผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์แต่อย่างใด กอปรกับความต้องการมีชีวิตที่ดีขึ้นของชาวโรฮีนจาจึงกลายเป็นผู้ลักลอบเข้าเมืองผ่านขบวนการค้ามนุษย์

2) ความพยายามในการแก้ปัญหา

แม้นโยบายของรัฐบาลอินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย ได้เปลี่ยนมาเป็นการตัดสินใจให้การช่วยเหลือชาวโรฮีนจาที่หลบหนีออกมานอกประเทศแทนการผลักดันกันไปมา แต่ทั้งสามประเทศยังขาดมาตรการและแนวทางแก้ปัญหาที่ชัดเจน

การตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราวถือเป็นจุดเริ่มต้นที่ดี แต่ก็ยังไม่เพียงพอและอาจไม่ถึงมาตรฐานการคุ้มครองระดับสากล ซึ่งผู้ลี้ภัยหรือประสบปัญหาที่แท้จริง จะต้องสามารถเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สถานะผู้ลี้ภัยได้อย่างปลอดภัยและมีศักดิ์ศรี ต้องไม่มีการเอาผิดทางอาญาต่อผู้ลี้ภัยและคนเข้าเมืองที่ยากลำบากด้วยข้อหาเข้าเมืองผิดกฎหมาย และไม่สามารถส่งบุคคลเหล่านี้กลับไปยังประเทศต้นทางที่กำลังมีภัยสงครามและเป็นอันตรายต่อชีวิต

สำหรับการแก้ปัญหาในระยะยาว ประเทศไทยจำเป็นต้องมีหน่วยงานที่มีบุคลากรที่ทักษะอย่างหลากหลายเข้ามาดูแลและแก้ปัญหานี้อย่างจริงจัง กรณีปัญหาชาวโรฮีนจานี้จะต้องมีการประชุมหารือแบบทวิภาคี ซึ่งทุกประเทศในภูมิภาคนี้ต้องร่วมกันหาทางออกด้วยการกำหนดมาตรการป้องกันและมาตรการทางกฎหมาย เพราะไม่ใช่ปัญหาของประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น แต่อาจกลายเป็นปัญหาที่อาจส่งผลกระทบทางเศรษฐกิจและความมั่นคงที่ลุกลามไปทั่วทั้งภูมิภาค

(สรุป) รัฐบาลไทยควรสร้างความร่วมมือหรือเปิดโอกาสให้สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติเข้ามาให้การช่วยเหลือ โดยเฉพาะการทำหน้าที่คัดกรองให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล รัฐบาลควรร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในการระดมความคิดหรือเปิดเวทีการพูดคุยอย่างเสรีเกี่ยวกับปัญหาสถานการณ์ที่เชื่อมโยงกับชาวโรฮีนจา แม้อาจจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศบ้างก็ตาม แต่หากนิ่งเฉยหรือปล่อยผ่านปัญหานี้ให้เรื้อรังต่อไป ก็จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น

Ms.Vivian Tan
(โฆษกประจำสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ)

ในระยะแรกเริ่มของการลี้ภัยเข้ามาของผู้ลี้ภัยนั้น ถือเป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจกับประเทศที่รองรับ เพราะทำให้ค่าจ้างแรงงานราคาต่ำ แต่ภายหลังจะเกิดปัญหาการค้ามนุษย์ตามมา ซึ่งจะสังเกตเห็นเด็กและวัยชราเดินทางออกนอกประเทศจำนวนมากเทียบเท่ากับผู้ลี้ภัยวัยแรงงาน ท้ายสุดแล้วการลี้ภัยก็มิอาจปฏิเสธเหตุผลทางเศรษฐกิจได้

1) ปัญหาทางด้านกฎหมาย

ในภูมิภาคอาเซียนมีเพียงไม่กี่ประเทศที่เข้าร่วมเป็นรัฐภาคีกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย และไม่มีประเทศใดในภูมิภาคนี้ระบุถึงสิทธิลี้ภัยทางการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญ ขณะที่ปัญหาการคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัยก็ได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพราะไม่มีกฎหมายที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน และปล่อยให้เป็นไปตามวิจารณญาณของเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ ด้วยเหตุนี้การสร้างความมั่นคงให้กับประเทศนั้น องค์การภาครัฐจึงจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการบุคคลที่เดินทางเข้ามาในประเทศให้มีประสิทธิภาพด้วยหลักสิทธิมนุษยชน โดยถือหลักความเท่าเทียมในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และต้องทำการรณรงค์ให้ทุกฝ่ายทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบัญญัติกฎหมาย ฝ่ายบริหาร และการเมือง ให้เห็นถึงความสำคัญของสิทธิขั้นพื้นฐานในการขอลี้ภัย และองค์การภาครัฐไทยควรร่วมมือกันจัดทำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยขึ้นมา

2) การพิจารณาผู้ลี้ภัย

ประเทศไทยให้อำนาจแก่สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติในการพิจารณาและดูแลผู้ลี้ภัยทั้งหมด จึงทำให้องค์การภาครัฐไทยไม่สามารถกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนที่ผู้ลี้ภัยเหล่านี้จะอยู่ในประเทศไทย อันที่จริงแล้ว การพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัยมีอยู่ด้วยกัน 3 แบบ คือ 1) การพิจารณาที่สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติทำเองทั้งหมด 2) การพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัยที่องค์การภาครัฐเข้ามาทำเอง แล้วจึงค่อยส่งให้สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติรับรอง ซึ่งหลายประเทศทั่วโลกมีลักษณะการดำเนินการเป็นแบบนี้ และ 3) องค์การภาครัฐทำร่วมกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ โดยอาจจะเป็นสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองดำเนินการ และหากประเทศไทยจะเป็นผู้ดำเนินการเองหรือเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติน่าจะดีกว่า

(สรุป) ประเทศไทยควรปรับปรุงกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและมาตรการระหว่างประเทศ

Mr.Jo Lawrie
(นักวิจัยองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน)

ปัญหาการลักลอบเข้าเมืองเป็นจำนวนมากของชาวโรฮีนจานี้ เป็นสถานการณ์ที่หลายประเทศทั่วโลกต่างให้ความสนใจในการจัดการกับปัญหานี้ เพราะบางประเทศก็กำลังตกอยู่ในสภาวการณ์เช่นเดียวกันนี้

1) สาเหตุของปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐาน

ปัญหาชาวโรฮีนจาที่ภูมิภาคอาเซียนกำลังเผชิญในทุกวันนี้ ไม่ใช่ประเด็นปัญหาทางกฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่เป็นปัญหาอื่นๆ อันได้แก่ ปัญหาสังคม การเมือง เศรษฐกิจ ทั้งนี้ปัญหาการการโยกย้ายถิ่นฐานในช่วงเริ่มต้นอาจด้วยสาเหตุเนื่องจากการลี้ภัยสงคราม แต่ท้ายที่สุดก็มิอาจปฏิเสธสาเหตุอันเนื่องจากภัยทางเศรษฐกิจได้ จนกลายเป็นที่มาของปัญหาการลักลอบเข้าเมือง และนำไปสู่การแสวงหาผลประโยชน์ของขบวนการค้ามนุษย์ เพราะความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคม เป็นมิติที่มีความเชื่อมโยงกัน

การไม่ยอมรับในความแตกต่างทางศาสนาและชาติพันธุ์ของประชาชนในเมียนมาที่มีต่อชาวโรฮีนจา ถือเป็นปัญหาสังคมที่ดำเนินมาอย่างยาวนานหลายชั่วอายุคน ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและเศรษฐกิจของประเทศตามมา กล่าวคือ เมื่อประเทศเต็มไปด้วยความขัดแย้งกัน เศรษฐกิจก็ไม่อาจได้รับการพัฒนาให้เข้มแข็งตามมาได้ ชาวโรฮีนจาในประเทศจึงต่างรู้สึกหวาดกลัวถึงความไม่มั่นคงและอันตราย ทำให้ชาวโรฮีนจาส่วนหนึ่งพยายามหลบหนีออกนอกประเทศ เพื่อหาอนาคตและโอกาสในการทำมาหากินดีขึ้น จะเห็นได้ว่า เป็นปัญหาที่เริ่มต้นจากความขัดแย้งภายในสังคม และสุดท้ายก็กลายเป็นเหตุผลด้านเศรษฐกิจ สิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นเพราะความไม่เท่าเทียมกันในสังคม และเมื่อผนวกกับการฉวยโอกาสของบางกลุ่มคน จึงทำให้ปัญหาบานปลายมากขึ้น

ปัญหาการหลบหนีออกนอกประเทศเมียนมามิใช่เป็นปัญหาเพียงของประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น แต่เป็นปัญหาที่ทุกประเทศในภูมิภาคอาเซียน รวมถึงสหรัฐฯ และสหราชอาณาจักรต้องร่วมกันปรึกษาหารือในทุกมิติอย่างรอบคอบ เพื่อหาทางออกและรักษาผลประโยชน์ของทุกประเทศอย่างดีที่สุด เพราะถือเป็นวิกฤตการณ์การโยกย้ายถิ่นฐานของชาวโรฮีนจาที่มีลักษณะผิดปกติ ภายใต้การแอบแฝงด้วยผลประโยชน์ของขบวนการค้ามนุษย์

2) บทบาทของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ

ในทุกวันนี้ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติมีบทบาทให้การสนับสนุนในการที่รัฐบาลไทยทำการพิจารณาสถานภาพของชาวโรฮีนจาที่หลบหนีเข้ามาตั้งแต่แรก โดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติทำหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณให้การช่วยเหลือองค์การภาครัฐไทย เพื่อแบ่งเบาค่าใช้จ่ายในการดูแลผู้อพยพในไทย (รวมทั้งชาวโรฮีนจา) อีกทั้งยังทำหน้าที่จัดเตรียมเอกสารและประสานงานประเทศที่สาม อาทิ ญี่ปุ่น สหรัฐฯ ให้ทำการรองรับชาวโรฮีนจาเหล่านี้ ส่วนองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานนั้น ทำหน้าที่ให้การช่วยเหลือองค์การภาครัฐไทยด้วยการส่งบุคลากรไปตรวจสอบสภาพความเป็นอยู่ของผู้ต้องกักเป็นประจำทุกเดือน ตลอดจนให้การช่วยเหลือทางด้านสาธารณสุข เช่น การจัดหาแพทย์หรือพยาบาลมาประจำที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองในบางช่วงเวลา

(สรุป) เจ้าหน้าที่รัฐไทยควรมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง เพราะส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และการจัดลำดับรายงาน TIP ที่พาดพิงถึงความน่าเชื่อถือทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งหากรัฐบาลไทยต้องการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ก็จำเป็นต้องเตรียมความพร้อมเชิงกฎหมายและนโยบายให้มีความชัดเจน เพื่อจะช่วยให้เจ้าหน้าที่รัฐที่ทำงานด้านสิทธิมนุษยชนสามารถปฏิบัติงานได้อย่างสะดวกมากขึ้น

ข.2.2 ชาวโรฮีนจาและประชาชนในพื้นที่ที่ให้สัมภาษณ์ (นามสมมติ)

นางมาเรียม

การพักอาศัยในบ้านพักที่องค์การภาครัฐตระเตรียมให้นี้ เจ้าหน้าที่รัฐให้การช่วยเหลือและปฏิบัติกับชาวโรฮีนจาเหมือนกับคนอื่นๆ และทำให้ทุกคนในบ้านพักแห่งนี้มีความสุข ซึ่งถ้าใครเจ็บป่วยเล็กน้อย เจ้าหน้าที่รัฐจะจัดหายามาให้ พร้อมกับการดูแลเป็นอย่างดี แต่หากใครเจ็บป่วยรุนแรงหรือเกิดอุบัติเหตุในบ้านพัก เจ้าหน้าที่รัฐจะนำตัวส่งโรงพยาบาลทันที

ถ้าเปรียบเทียบกับวิถีชีวิตในเมียนมา จะเห็นได้ว่า ทุกคนที่อยู่ในบ้านพักแห่งนี้มีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าอย่างมาก เพียงแต่ทุกคนไม่ทราบถึงอนาคตของตนเองและระยะเวลาที่แน่นอนในการที่ต้องอาศัยอยู่ในบ้านพักแห่งนี้ เพราะเจ้าหน้าที่รัฐก็ไม่สามารถให้คำตอบที่ชัดเจน ขณะที่ชาวโรฮีนจาบางคนถูกย้ายไปยังจังหวัดอื่น ถือเป็นสิ่งเดียวที่สร้างความไม่มั่นใจและวิตกกังวลให้กับชาวโรฮีนจาทุกคน

นางนาเดีย

ชาวโรฮีนจาได้รับการดูแลเอาใจใส่โดยเจ้าหน้าที่รัฐเป็นอย่างดี เจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติดูแลทุกคนในบ้านพักเหมือนกับญาติพี่น้องของตนเอง ซึ่งมิได้แสดงอาการรังเกียจหรือเลือกปฏิบัติแต่อย่างใด แม้บางครั้งชาวโรฮีนจาที่อยู่อาศัยในบ้านพักเดียวกันนี้ อาจมีการทะเลาะเบาะแว้งกัน แต่หลังจากนั้น เจ้าหน้าที่รัฐเพียงแค่ตักเตือนเท่านั้น ไม่ได้ทำการลงโทษทั้งสองฝ่ายแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่เป็นความกังวลของชาวโรฮีนจาหลายคนในบ้านพักแห่งนี้ คือ สภาพความเป็นอยู่ของครอบครัว ทั้งนี้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐแต่ละคนก็ไม่สามารถให้คำตอบกำหนดระยะเวลาที่พวกเขาต้องพักอยู่ในบ้านพักแห่งนี้ จึงทำให้เกิดความรู้สึกไม่แน่นอนและวิตกกังวลกับอนาคต เพราะทุกคนต้องการออกจากบ้านพักไปอยู่พร้อมหน้ากับครอบครัว เพื่อจะได้ออกไปทำงานเลี้ยงชีพและส่งเงินกลับไปให้พ่อแม่ในเมียนมา แต่พวกเขาก็ไม่ต้องการกลับไปยังประเทศต้นทางในเวลานี้ เพราะรัฐบาลยังคงยืนยันปฏิเสธการให้สัญชาติแก่พวกเขา ดังนั้น หากกลับไปทำงานในประเทศตนเอง พวกเขาก็เป็นเพียงแรงงานผิดกฎหมาย ซึ่งพวกเขาจะได้รับค่าตอบแทนจากการทำงานเพียงวันละ 30 บาทเท่านั้น แม้จะทำงานหนักมากเพียงใดก็ตาม และยังต้องถูกเรียกเก็บภาษีจากเจ้าหน้าที่รัฐในลักษณะตามอำเภอใจ

นายอาซิ

ชาวโรฮีนจาที่รอเอกสารส่งตัวไปยังประเทศที่สามที่อาศัยอยู่ในสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ (ชาย) จังหวัดสงขลาจะได้รับการฝึกหัดอาชีพตามความสนใจของแต่ละคน เช่น ช่างไฟฟ้า ช่างไม้ โดยเรียนวันละ 7 ชั่วโมง ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ที่ได้รับการฝึกอบรมไปแล้วสามารถนำไปประกอบอาชีพและใช้งานในชีวิตประจำวันได้จริง แต่ชาวโรฮีนจาบางคนก็สมัครใจที่จะไปเป็นลูกจ้างกับผู้ประกอบการ เช่น งานก่อสร้าง งานอุตสาหกรรม ซึ่งผู้ประกอบกิจการจะมาขออนุญาตจากสถานคุ้มครองและทำหน้าที่รับ-ส่งชาวโรฮีนจาเหล่านั้นเป็นประจำทุกวัน แต่ชาวโรฮีนจาส่วนใหญ่เลือกจะฝึกหัดอาชีพ เพราะพวกเขาต้องการเปิดร้านค้าเป็นของตนเองภายหลังจากได้รับการปล่อยตัว ทั้งนี้ ผู้เข้ารับการฝึกหัดอาชีพในสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ (ชาย) จังหวัดสงขลาไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายแต่อย่างใด

นายฟาซิซ

ชาวโรฮีนจาที่เลือกทำงานกับผู้ประกอบการภายนอกจะได้รับการอนุญาตให้สามารถออกนอกพื้นที่ได้ แต่ไม่สามารถทำงานในช่วงเวลากลางคืนได้เช่นเดียวกับแรงงานคนอื่นๆ พวกเขา

จำเป็นต้องเดินทางไป-กลับทุกวัน ภายใต้การดูแลของผู้ประกอบการที่มาทำเรื่องขออนุญาต ซึ่งลักษณะงานที่ชาวโรฮีนจาทำส่วนใหญ่จะเป็นจำพวกงานก่อสร้าง กรีดยาง หรือในโรงงานผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำแปรรูป

เมื่อชาวโรฮีนจาได้รับเงินค่าจ้างวันละไม่เกิน 200 บาท พวกเขาจะนำไปฝากไว้กับเจ้าหน้าที่รัฐหรือบางคนอาจเก็บไว้ในตู้เสื้อผ้าส่วนตัว ซึ่งพวกเขาต้องการเก็บรวบรวมเงินจำนวนหนึ่งส่งกลับไปยังครอบครัวที่เมียนมา ทั้งนี้ กลุ่มคนที่เลือกทำงานรับจ้างกับผู้ประกอบการภายนอกก็สามารถเปลี่ยนมาเป็นการฝึกหัดอาชีพตามความสนใจได้เช่นกัน เพียงแต่ต้องแจ้งกับเจ้าหน้าที่รัฐในสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ (ชาย) จังหวัดสงขลาก่อน เพื่อเตรียมอุปกรณ์ให้เพียงพอกับผู้เข้ารับการฝึกหัด ซึ่งอาชีพที่เปิดสอน เช่น ช่างไม้ งานซ่อมเครื่องใช้ไฟฟ้า

นายอาลี

การเดินทางจากเมียนมาต้องใช้เวลาเกือบเดือน เนื่องจากต้องรอให้จำนวนคนเดินทางเต็มพื้นที่เรือ หลายคนไม่ทราบเป้าหมายปลายทางแต่อย่างใด เพียงแค่ต้องการหลบหนีออกนอกประเทศและเดินทางตามกันมา ทุกคนอยู่บนเรือด้วยสภาพที่แออัดยัดเยียด

ช่วงเวลาที่ชาวโรฮีนจาถูกจับกุมตัวและตรวจค้นบนชายฝั่งทะเลนั้น เจ้าหน้าที่รัฐไทยมิได้มีการกระทำการรุนแรงกับผู้ถูกจับกุมแต่อย่างใด แต่ทุกคนจะได้รับอาหารและน้ำดื่ม เพื่อประทังชีวิตในเบื้องต้นก่อน หลังจากนั้น พวกเขาทุกคนจะถูกนำมาพักรวมกันในพื้นที่ที่เจ้าหน้าที่รัฐจัดเตรียมไว้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐตรวจสอบข้อมูลในเบื้องต้น ทุกคนไม่ทราบถึงอนาคตที่มีความไม่แน่นอนว่าจะเกิดขึ้นสิ่งใดขึ้น ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐเองก็ไม่สามารถให้คำตอบที่ชัดเจนแก่พวกเขาได้

ชาวโรฮีนจาบางคนหลบหนีออกมาเพียงลำพัง ส่วนพ่อแม่และครอบครัวยังคงพักอยู่ในประเทศเมียนมา จึงกลายเป็นความหวังของทุกคน เพื่อหาโอกาสที่จะมีชีวิตดีกว่าเดิมในมาเลเซีย โดยมุ่งหวังที่จะขยันทำมาหากินและส่งเงินรายได้กลับไปยังครอบครัวในเมียนมา จึงไม่มีใครต้องการถูกควบคุมตัวอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานาน เพราะแต่ละคนกลัวต้องพลัดพรากกับครอบครัวอย่างถาวร และเครียดกับปัญหาที่อาจต้องเผชิญในอนาคต ความไม่แน่นอนเหล่านี้ จึงเป็นสิ่งที่ยิ่งเพิ่มความวิตกกังวลให้กับทุกคน แต่อย่างไรก็ตาม ทุกคนก็ไม่ต้องการกลับเมียนมา

นายซารีฟ

ชาวโรฮีนจาอาศัยอยู่ในเมียนมาต้องเผชิญกับปัญหาภัยเศรษฐกิจและการถูกข่มเหงโดยทหารเมียนมา ไม่ว่าจะเป็นการถูกรีดไถ ทำร้ายด้วยการเฆี่ยนตี และเผาบ้านเรือน หลายครอบครัว

จึงต้องตัดสินใจหลบหนีออกนอกประเทศ เพื่อโอกาสและความอยู่รอดของชีวิตที่ดีกว่าในอนาคต กอปรกับครอบครัวของชาวโรฮีนจาในรัฐยะไข่อีกมากกว่า 500 ครอบครัว ที่ต้องการให้ชาวโรฮีนจาในต่างแดนเข้าไปช่วยเหลือหรือนำพาพวกเขาเหล่านั้นออกมาจากเมียนมา เพื่ออนาคตของตนเองที่ดีกว่าและไม่ต้องทนทุกข์ทรมานจากการทำร้าย

การหลบหนีของชาวโรฮีนจามีลักษณะเป็นครอบครัวมากขึ้น ส่วนใหญ่ตั้งเป้าหมายเดินทางไปยังประเทศมาเลเซีย เพราะไม่ต้องรู้สึกแปลกแยกจากสังคมเพียงด้วยเหตุผลจากความแตกต่างทางศาสนาและด้วยความหวังที่ต้องการจะมีชีวิตที่ดีขึ้น ส่วนเงินที่ได้จากการทำงาน ส่วนหนึ่งจะถูกนำไปจ่ายชดใช้ให้กับขบวนการนำพา และบางคนแบ่งเงินส่วนหนึ่งให้กับครอบครัวในเมียนมา

ขณะที่ชาวโรฮีนจาถูกจับกุมนั้น เจ้าหน้าที่รัฐจะทำการตรวจค้นตัว ซึ่งทุกคนต้องปฏิบัติคำสั่งของเจ้าหน้าที่รัฐอย่างเคร่งครัดและห้ามฝ่าฝืนเป็นอันขาด แต่อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่รัฐไทยก็ได้พยายามอำนวยความสะดวกและให้ความช่วยเหลือในการหาอาหาร น้ำดื่ม เครื่องนุ่งห่ม และเครื่องนอนแก่ชาวโรฮีนจาที่หลบหนีเข้ามาทุกคน

นางฟะตีมะห์

ในช่วงเริ่มต้น ชาวโรฮีนจาหลบหนีเข้ามาในสภาพเหมือนคนอดอาหารมาหลายวัน บางคนมีรอยแผลเป็นหนอง บางครั้งอาจมีคนเสียชีวิตหรือเป็นอัมพฤกษ์ในระหว่างการหลบหนีเข้ามา และบ่อยครั้งพบว่า ผู้เดินทางเข้ามานี้เป็นกล้ามเนื้อลีบและเป็นโรคติดต่อ แต่เมื่อชาวโรฮีนจาถูกจับกุมขึ้นมาบนชายฝั่ง เจ้าหน้าที่รัฐจะติดต่อแพทย์และพยาบาลให้มาตรวจรักษาสุขภาพร่างกายและจิตใจทุกคน

ชาวมุสลิมถือว่า บุคคลที่นับถือศาสนาอิสลามเหมือนกัน คือ พี่น้องกัน ดังนั้น ในช่วงเริ่มแรกที่ชาวโรฮีนจาถูกควบคุมตัว ประชาชนในพื้นที่จึงต้องช่วยกันจัดหาทั้งเครื่องอุปโภคบริโภคที่จำเป็น เพื่อให้พวกเขาสามารถดำรงชีวิตอยู่รอด ในช่วงระหว่างการคัดกรอง โดยเฉพาะในช่วง 2 สัปดาห์แรก โดยแต่ละครอบครัวร่วมกันรับผิดชอบประกอบอาหารและเวียนกันมาเยี่ยมผู้ถูกจับกุม ทั้งนี้ นับตั้งแต่ปีพ.ศ. 2555 เป็นต้นมา คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดระนองจะเข้ามาเป็นแกนนำหลักในการประสานงานและให้การช่วยเหลือเบื้องต้นแก่ชาวโรฮีนจาทุกครั้ง และบางครั้งนักเรียนในจังหวัดอื่นๆ โดยเฉพาะในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ กลายเป็นกลุ่มคนที่รวบรวมเงินมาให้แก่ประชาชนในพื้นที่ ได้นำไปซื้ออาหารหรือสิ่งของจำเป็นให้แก่ชาวโรฮีนจาที่ถูกจับกุม

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่รัฐจะช่วยอำนวยความสะดวกในสิ่งที่จำเป็น เช่น ห้องส้วม อุปกรณ์เครื่องนอน การดูแลความปลอดภัย

นายยูซุฟ

ประชาชนไทยส่วนใหญ่ในอำเภอสะเดาประกอบอาชีพค้าขายและเกษตรกรรม ขณะที่ภาคอุตสาหกรรมส่วนใหญ่มุ่งเน้นการแปรรูปผลิตผลทางการเกษตร และภาคเอกชนไทยและมาเลเซียจำนวนมากเข้ามาทำการลงทุนบริเวณชายแดนไทย-มาเลเซีย โดยจะสังเกตได้ว่า โรงแรมหลายแห่งถูกสร้างขึ้นมาเพื่อรองรับจำนวนนักท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ชาวโรฮีนจาที่พำนักอยู่ในประเทศไทยเกินกว่า 10 ปี ส่วนใหญ่พักอาศัยเป็นกลุ่มรวมกันอย่างสงบสุข ไม่เคยสร้างปัญหาหรือความเดือดร้อนแก่ผู้คนในสังคม ทุกคนต่างดำรงวิถีชีวิตและปฏิบัติศาสนกิจเช่นเดียวกับชาวไทยมุสลิม ทุกคนในพื้นที่อาศัยอยู่ร่วมกันด้วยความกลมกลืนทางวัฒนธรรม ขณะที่ชาวโรฮีนจาส่วนหนึ่งเข้ามาเป็นแรงงานไร้ฝีมือในภาคอุตสาหกรรม การก่อสร้างและการเกษตร ขณะที่บางส่วนเป็นลูกจ้างในภาคการประมงและค้าขาย แต่ทว่า ชาวโรฮีนจาก็มีอิสระที่จะเข้าไปรับจ้างหรือทำมาหากินบริเวณชายแดนมาเลเซียได้ด้วยเช่นกัน

ประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่เชื่อว่า ปัญหาความขัดแย้งในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ล้วนมีสาเหตุจากการรักษาผลประโยชน์ของบางกลุ่มคนเท่านั้น มิใช่ปัญหาของรัฐบาลไทยโดยตรง

นายมูฮัมหมัด

ชาวโรฮีนจาได้เข้ามาตั้งรกรากถิ่นฐานในไทยนานกว่า 30 ปีแล้ว โดยผ่านเครือข่ายญาติพี่น้องและคนรู้จักในพื้นที่ พวกเขาจะรวมตัวกันเช่าบ้านพักและพักอาศัยอยู่ในชุมชนเดียวกัน เช่น ในซอย 2, 4 และซอย 7 ของตำบลบางริ้น โดยมิได้สร้างความเดือดร้อนหรือปัญหาใดให้กับสังคม

ชาวโรฮีนจาที่เข้ามาก่อน 10 ปีมานี้ หลายคนจะมีบัตรพลัดถิ่นเหมือนแรงงานกลุ่มอื่น และสามารถทำมาหากินในประเทศไทยได้เช่นเดียวกับแรงงานต่างด้าวอื่นๆ ส่วนใหญ่จะเริ่มจากการเข้ามาเป็นแรงงานเถื่อน รับจ้างในร้านรับซื้อขายของเก่า ขายโรตี ทำงานในภาคการเกษตร ซึ่งส่วนใหญ่จะทำงานที่มีลักษณะการจ้างงานอย่างไม่มีแบบแผน โดยเฉพาะภาคการผลิตที่เน้นแรงงานไร้ฝีมือ และต่างมีความพึงพอใจกับงานที่พวกเขาทำ เพราะมีรายได้เข้ามาตลอดเวลา ซึ่งบางคนสามารถเก็บออมจนกลายเป็นเจ้าของกิจการร้านซื้อขายของเก่า

ชาวโรฮีนจาจะเชื่อฟังหัวหน้ากลุ่มและให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีในการจัดกิจกรรมต่างๆ โดยพวกเขาจะมาร่วมปฏิบัติศาสนกิจเช่นเดียวกับชาวไทยมุสลิม และหลังจากการปฏิบัติศาสนกิจ

เสร็จสิ้นในทุกวันศุกร์ ชาวโรฮีนจาจะมาประชุมร่วมกัน เพื่อรับฟังข่าวสารข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับพวกเขาเอง ทั้งนี้ ชาวโรฮีนจาเป็นแรงงานที่ถือเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ค่าครองชีพและราคาสินค้าพื้นฐานไม่พุ่งสูงขึ้น และไม่ส่งผลกระทบต่อราคาสินค้าส่งออกของไทย

ชาวโรฮีนจาบางคนเคยถูกจับส่งกลับเมียนมาแล้วหลายครั้ง แต่ยังคงกลับมาที่จังหวัดระนอง เนื่องจากปัญหาทางเศรษฐกิจ ความขัดแย้งทางการเมือง การไม่ยอมรับทางสังคมในเมียนมา จึงทำให้พวกเขาไม่สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ในเมียนมา และเลือกที่จะกลับมาที่จังหวัดระนองเพื่อประกอบอาชีพหารายได้เลี้ยงตนเองและครอบครัวด้วยบริบทความเป็นพี่น้องมุสลิมร่วมโลกที่ต้องช่วยเหลือกัน

นายอับดุล

ชาวโรฮีนจาที่เข้ามาอาศัยในไทยนานกว่า 10 ปี ส่วนใหญ่ทำงานด้วยความอดทน ขยันขันแข็งและไม่เกี่ยงประเภทงานที่ทำ ทุกคนอยู่ร่วมกันอย่างสันติ และบางคนยังเข้าไปทำงานในมาเลเซียได้ด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ ชาวโรฮีนจามีโอกาสได้เข้าเรียนในโรงเรียนปอเนาะเหมือนกับชาวไทยมุสลิม ทุกคนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างกลมกลืน พวกเขาจึงไม่รู้สึกแปลกแยกหรือแตกต่างจากประชาชนทั่วไปในสังคม เนื่องจากผู้คนในสังคมต่างให้การยอมรับความแตกต่างทางศาสนาและเจ้าหน้าที่รัฐไม่เคยทำร้ายหรือรังแกประชาชน ตรงข้ามกับชาวโรฮีนจาในเมียนมาที่มักจะโดนทหารกระทำการทารุณกรรมหรือรีดไถเอาทรัพย์ ชาวโรฮีนจาที่หลบหนีออกมาเหล่านี้ จึงไม่อยากกลับไปในเมียนมา เพราะหวาดกลัวกับสภาพที่โหดร้ายและความหิวโหยจากการไม่มีงานทำและถูกกดขี่ข่มเหงมาโดยตลอด

ข.3 รายนามผู้ร่วมประชุมระดมความคิด

ข.3.1 รายนามผู้ร่วมประชุมระดมความคิดเห็นจังหวัดระนอง

1) พ.ต.ท.สุทธิศักดิ์	ปลื้มจิตต์	รองผู้กำกับการตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดระนอง
2) ร.ต.อ.ประสพสุข	พรมมานอก	รองสารวัตรป้องกันปราบปรามสถานีตำรวจภูธรระนอง
3) ร.อ.เฉลิมพล	เทโหปการ	ผู้บังคับกองร้อย 2521 ฉก.ร.25

4)	นางปราณี	เย็นละออง	หัวหน้าบ้านพักเด็กและครอบครัว จังหวัดระนอง
5)	นางสาวพุทธณี	กางกั้น	ผู้เชี่ยวชาญด้านสิทธิมนุษยชนไทย ฟอร์ติ้ฟายไรท์
6)	Ms.Maria Corinna Miguel-Quicho		เจ้าหน้าอาวุโสด้านการคุ้มครอง สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่ง สหประชาชาติ
7)	นางมีนา		ประชาชนในพื้นที่
8)	นายกิตติ		ประชาชนในพื้นที่

ข.3.2 รายนามผู้ร่วมประชุมระดมความคิดเห็นจังหวัดสงขลา

1)	พ.ต.ท.ธนกฤต	พรหมดอนชาติ	สารวัตรใหญ่ตรวจคนเข้าเมือง ปาดังเบซาร์ จังหวัดสงขลา
2)	พ.ต.อ.กิตติชัย	สังข์ถาวร	ผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรอำเภอสะเดา
3)	พ.ต.อ.ธรรมนูญ	ไตรทิพย์พงศ์	ผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรปาดัง-เบซาร์ อำเภอสะเดา
4)	ร.อ.ยุทธนา	ไมตรีจิต	ผู้บังคับกองร้อยทหารสารวัตรมณฑล ทหารบกที่ 42
5)	นางสาวชมฤดี	นาทะศิริ	หัวหน้าบ้านพักเด็กและครอบครัว จังหวัดสงขลา
6)	นายวีรวิชญ์	เธียรชัยนันท์	ผู้ก่อตั้งและผู้อำนวยการ มูลนิธิไทย เพื่อคนมีปัญหาสิทธิและสถานะบุคคล
7)	Mr.Peter	Trotter	เจ้าหน้าที่อาวุโสด้านการคุ้มครอง สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่ง สหประชาชาติ
8)	นางอามีนา		ประชาชนในพื้นที่
9)	นายสุไลมาน		ประชาชนในพื้นที่

ข.4 บทสรุปการประชุมระดมความคิดเห็น

ข.4.1 บทสรุปการประชุมระดมความคิดเห็นในจังหวัดระนอง

ชาวโรฮีนจาลักลอบเข้าเมืองมาหลายสิบปีมาแล้ว โดยเฉพาะหลังจากที่เมียนมามีปัญหาระหว่างชาวพุทธเมียนมาและชาวโรฮีนจาในปี พ.ศ.2555 เป็นต้นมา ชาวโรฮีนจาพยายามหลบหนีออกนอกประเทศเพิ่มขึ้นถึง 10 เท่า เมื่อเปรียบเทียบกับสถานการณ์ก่อนหน้าปีดังกล่าว

1) การลักลอบเข้าเมืองของชาวโรฮีนจา

1.1) การจับกุมชาวโรฮีนจา ในช่วงเวลา 10 ปีมานี้ ชาวโรฮีนจาเข้ามาในประเทศไทยมีทั้งรูปแบบการลักลอบเข้าเมืองมาอย่างผิดกฎหมาย และถูกทารุณกรรมแล้วลักพาตัวมาเพื่อให้เรือเต็มเร็วขึ้น ซึ่งต้นเหตุของปัญหาชาวโรฮีนจาเหล่านี้ เกิดขึ้นจากเมียนมาและบังคลาเทศไม่ยอมรับสถานภาพของชาวโรฮีนจา ขณะที่เป้าหมายหลักของชาวโรฮีนจา คือ ต้องการเดินทางไปยังมาเลเซีย แต่ด้วยสภาพแวดล้อมที่ไม่สามารถเข้าถึงได้โดยตรง เพราะความเข้มงวดในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐมาเลเซีย ทุกคนในเรือจึงจำเป็นต้องเดินทางเข้ามายังประเทศไทยเสียก่อน ดังนั้น วิธีการแก้ปัญหาที่ดีที่สุด คือ องค์การภาครัฐไทยจะให้การสนับสนุนการเดินเรือของพวกเขา เพื่อให้ทุกคนสามารถเดินทางผ่านไปยังประเทศปลายทางได้โดยสวัสดิภาพ เพราะหากปล่อยให้เรือของขบวนการนำพาเหล่านั้นเดินทางเข้ามาในประเทศไทย ก็อาจนำไปสู่ปัญหาอื่นตามมาได้

การจับกุมชาวโรฮีนจาที่ผ่านมานี้ เจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ส่วนใหญ่ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าพวกเขาเป็นผู้สร้างปัญหาและภาระค่าใช้จ่ายให้กับประเทศ เพราะองค์การภาครัฐไทยจะต้องแบ่งเงินงบประมาณส่วนหนึ่งของประเทศไปทำการดูแลชาวโรฮีนจาทั้งหมดที่อยู่ระหว่างรอการส่งไปยังประเทศที่สามและประเทศต้นทาง ดังที่ประเทศไทยต้องแบกรับภาระการดูแลผู้ลี้ภัยจากประเทศเพื่อนบ้านมาโดยตลอดตั้งแต่สมัยสงครามอินโดจีน

ขณะเดียวกัน ชาวโรฮีนจาที่ถูกจับกุมนั้น กลับพบว่า บางคนเคยถูกจับกุมมาแล้วหลายครั้ง ส่วนบาดแผลตามร่างกายนั้น เกิดขึ้นจากการที่ชาวโรฮีนจาถูกทำร้ายมาตั้งแต่ประเทศต้นทาง หรือระหว่างเดินทางเข้ามายังประเทศไทย แต่หากเจ้าหน้าที่รัฐไม่ดำเนินการจับกุมชาวโรฮีนจาที่ลักลอบเข้ามา ก็จะกลายเป็นการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ และเจ้าหน้าที่รัฐเองก็จะถูกลงโทษตามข้อบังคับทางวินัย

1.2) การควบคุมดูแล เจ้าหน้าที่รัฐดูแลชาวโรฮีนจาเช่นเดียวกับคนต่างด้าวอื่นๆ เช่น ให้รับประทานอาหาร 3 มื้อต่อวัน โดยอาหารแต่ละมื้อจะต้องถูกตรวจโดยร้อยเวรเสียก่อน เพื่อ

ป้องกันการซุกซ่อนสิ่งของต้องห้ามลงไปในอาหาร และเจ้าหน้าที่รัฐต้องมีการลงรายงานประจำวันทุกครั้งภายหลังจากการตรวจสอบอาหารในแต่ละมื้อ นอกจากนี้ นายทะเบียนต้องมีการจัดทำข้อมูลทะเบียนประวัติบุคคลในระบบทะเบียนราษฎรเป็นกลุ่มเฉพาะ เพื่อการควบคุมและตรวจสอบ

2) การป้องกันปัญหาอาชญากรรม

2.1) สาเหตุและผลกระทบต่อความมั่นคง นับเป็นเวลา 10 กว่าปีมาแล้ว การลักลอบเข้าเมืองของชาวโรฮีนจาเพิ่มขึ้นทุกปี ในปีพ.ศ. 2558 พบว่า มีชาวโรฮีนจาพำนักอยู่ในไทยมากกว่า 1.2 แสนคน ซึ่งการลักลอบเข้าเมืองนี้ ทุกคนไม่อาจปฏิเสธถึงปัญหาความอยู่รอดหรือเหตุผลทางเศรษฐกิจได้ ขณะเดียวกัน เจ้าหน้าที่รัฐหลายคนมองว่า ปัญหาชาวโรฮีนจามีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ซึ่งเชื่อมโยงกับกลุ่มก่อการร้าย และกลุ่มองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ แต่ทางหน่วยงานของภาครัฐยังไม่มีหลักฐานที่ชัดเจน ขณะที่องค์การภาครัฐด้านความมั่นคงก็กำลังดำเนินการสืบหาข้อเท็จจริงถึงความเชื่อมโยงระหว่างชาวโรฮีนจาและความสัมพันธ์กับขบวนการก่อการร้ายทั้งหมด พร้อมกับปฏิบัติหน้าที่ปกป้องแนวชายแดนและดูแลรักษาผลประโยชน์ของประเทศ โดยการยึดถือหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและความมั่นคงมนุษย์

2.2) การปรับปรุงกฎหมาย สำหรับประเทศไทยนั้น รัฐบาลควรตระหนักว่า การมองปัญหาชาวโรฮีนจา เป็นแค่เรื่องการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเพียงอย่างเดียวไม่ได้ แต่ต้องมองเรื่องมนุษยธรรมและความเป็นภราดรภาพของชาวมุสลิมควบคู่ไปด้วยกัน รัฐบาลจึงควรเร่งทำการปรับปรุงพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองให้มีความสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและมาตรการระหว่างประเทศ เนื่องจากพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองได้ถูกนำมาบังคับใช้โดยมิได้มีการปรับปรุงแก้ไขเป็นเวลาเกือบ 40 ปีแล้ว ขณะที่บริบทและสถานการณ์โลกได้มีเปลี่ยนแปลงไป เช่น ลักษณะการบังคับใช้แรงงาน รูปแบบการนำพาคนเข้าเมือง การติดต่อผ่านเครื่องมือสื่อสารที่ทันสมัยหรือการนำอุปกรณ์ทางเทคโนโลยีเข้ามาใช้ของขบวนการค้ามนุษย์ ข้อบัญญัติและบทลงโทษของกฎหมายจึงมีลักษณะไม่สอดคล้องกับความผิดที่ขบวนการค้ามนุษย์ได้ลงมือกระทำ

ชาวโรฮีนจาที่เข้ามาพำนักในพื้นที่ก็ไม่ได้มีพฤติกรรมเสียหายหรือสร้างความเดือดร้อนให้แก่ผู้อื่น แต่พวกเขาดำรงชีวิตและประกอบศาสนกิจเหมือนกับชาวมุสลิมอื่นทั่วไป ชาวโรฮีนจาส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในชุมชนมุสลิมและทำมาหากินกันอย่างขยันขันแข็ง ขณะที่ชาวโรฮีนจาในชุมชนดังกล่าวอาจมีทั้งผู้ที่ได้รับบัตรไทยพลัดถิ่นและผู้ที่ลักลอบเข้าเมือง จึงอาจกลายเป็นข้อสังเกตถึงความเคร่งครัดในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่รัฐควรมีการจดทะเบียนผู้คนที่อาศัยอยู่ในประเทศทุกกลุ่มอย่างเป็นระบบ เพื่อให้รู้ว่าแต่ละคนคือใคร ซึ่งอาจสามารถจัดการปัญหาการเข้าเมืองผิดกฎหมายและการคุ้มครองสิทธิของแต่ละกลุ่มคนได้

(สรุป) กลยุทธ์ของขบวนการนำพาเหล่านั้นมีการเปลี่ยนแปลงและสลับซับซ้อนมากขึ้น ขณะเดียวกันพื้นที่ที่เกิดเหตุบางแห่งเป็นเกาะแก่ง เช่น เกาะพยาม เกาะแดง ซึ่งเต็มไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ แต่ประชาชนมิได้ให้ความสนใจกับพื้นที่เหล่านั้น เพราะห่างไกลจากแผ่นดินใหญ่ จึงทำให้ขบวนการค้ามนุษย์สามารถนำพาชาวโรฮีนจาเข้ามาพักอาศัยบนเกาะเหล่านั้นได้โดยไม่มีผู้ใดมาให้ความสนใจมากเท่าใดนัก

ข.4.2 บทสรุปการประชุมระดมความคิดเห็นในจังหวัดสงขลา

สงขลาเป็นจังหวัดที่มีอาณาบริเวณติดกับสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ สภาพสังคมจึงมีลักษณะเป็นพหุวัฒนธรรมกลมกลืนกันและอยู่ร่วมกันโดยมิได้มีใครรู้สึกแปลกแยก แต่ทุกคนทราบดีว่า รัฐบาลเมียนมาไม่ได้แก้ปัญหาที่สาเหตุแท้จริง เพราะรัฐบาลยังไม่ได้ให้การรับรองสัญชาติแก่ชาวโรฮีนจา และนิ่งเฉยต่อการต่อต้านของชาวเมียมา

1) การป้องกันการอพยพแบบไม่ปกติ

สงขลาเป็น 1 ใน 6 จังหวัด ที่นานาชาติระบุว่า ขบวนการค้ามนุษย์อาศัยเป็นพื้นที่ทำการฟอกเงินและจำนวนเงินหมุนเวียนในธุรกิจการค้ามนุษย์นี้มีมูลค่ามหาศาล ซึ่งการหลบหนีออกนอกประเทศในแต่ละครั้ง ชาวโรฮีนจาต้องทำการจ่ายเงินให้กับขบวนการค้ามนุษย์มากกว่า 60,000 บาท หรือบางคนอาจจ่ายมากถึง 1.5 แสนบาท ขณะที่เจ้าหน้าที่รัฐต่างพยายามปฏิบัติงานโดยมุ่งเน้นการป้องกันการอพยพแบบไม่ปกติและการลักลอบการค้ามนุษย์ เพื่อป้องกันปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่จะมาพร้อมกับกลุ่มคนเหล่านั้น

ขณะที่นายหน้าได้มีการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์เป็นประจำ ซึ่งหากเจ้าหน้าที่รัฐเลือกวิธีการไม่จับกุมชาวโรฮีนจาที่ลักลอบเข้ามา และทำการผลักดันให้กลุ่มคนเหล่านั้นออกนอกประเทศไทยเพื่อเห็นแก่มนุษยธรรม ขบวนการค้ามนุษย์ก็จะขยายตัวมากขึ้นดังเช่นปีพ.ศ.2556 และ พ.ศ. 2557 ที่ผ่านมา ดังนั้น เจ้าหน้าที่รัฐจะต้องดำเนินการตามข้อกฎหมายที่บัญญัติไว้อย่างเคร่งครัด เพราะหากองค์การภาครัฐทั้งหมดต่างไม่สนใจที่จะแก้ปัญหาหรือสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และทำการผลักดันเพียงอย่างเดียว ดังจะเห็นได้ว่า ขบวนการนำพาได้จอดเรือรอรับชาวโรฮีนจาอยู่ไม่ไกลจากชายแดนไทย กลายเป็นการเปิดโอกาสให้ขบวนการมนุษย์สามารถดำเนินการได้โดยไม่มีการจับกุมมาลงโทษเกิดขึ้น และนำไปสู่ช่องว่างทางความมั่นคงในระยะยาว

2) การพักพิงในประเทศไทย

ชาวโรฮีนจาที่เป็นผู้หญิงและเด็กจะอยู่ในบ้านพักภายใต้สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐจะทำการดูแลและเยียวยาสภาพจิตใจของพวกเขา แต่ชาวโรฮีนจาผู้ชายส่วนใหญ่จะถูกกักกันไว้ในห้องกักขัง ภายใต้การดูแลของเจ้าหน้าที่รัฐประจำด่านตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งชาวโรฮีนจาที่ถูกจับกุมในแต่ละครั้งมีจำนวนมากเกินกว่าที่ห้องกักขังของด่านตรวจคนเข้าเมืองจะรองรับได้

การแก้ปัญหาในระยะยาว พบว่า องค์การภาครัฐพยายามยกระดับคุณภาพชีวิตด้วยการฝึกหัดอาชีพให้แก่ชาวโรฮีนจาที่ลักลอบเข้าเมืองมา เพื่อเป็นแรงจูงใจให้พวกเขาสมัครใจกลับประเทศเมียนมา และนำวิชาชีพที่ได้รับการฝึกอบรมไปใช้ให้เกิดประโยชน์และเปิดกิจการของตนเองได้ โดยไม่หันไปพึ่งพาขบวนการค้ามนุษย์อีกต่อไป

รัฐบาลไทยและสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติได้ทำข้อตกลงพิเศษภายใต้การสนับสนุนเงินทุนจากรัฐบาลสหรัฐฯ เพื่อการขอสิทธิไปพำนักอยู่ในประเทศที่สามของชาวโรฮีนจาที่ตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์

(สรุป) แม้หลายสิบปีที่ผ่านมา รัฐบาลไทยได้พยายามแก้ปัญหานี้มาโดยตลอดก็ตาม แม้ในเวลานี้ เจ้าหน้าที่รัฐจะพยายามปฏิบัติงานด้วยหลักหลักสิทธิมนุษยชน แต่ก็ไม่อาจดำเนินการตามกฎหมายระหว่างประเทศได้โดยสมบูรณ์ เช่น กรณีการกักตัวโดยพลการอย่างไม่มี กำหนด เจ้าหน้าที่รัฐทั้งหมดก็ไม่ทราบเวลาที่แน่ชัดในการส่งตัวชาวโรฮีนจาไปยังประเทศที่สาม เพราะสำนักงานข้าหลวงใหญ่ ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติเป็นองค์การที่ทำหน้าที่รับรองสถานภาพ ทำให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐจึงมิได้อาจเป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชนได้ตลอดทั้งกระบวนการ ดังนั้น เจ้าหน้าที่รัฐจึงจำเป็นต้องดำเนินการคุ้มครองชาวโรฮีนจาภายใต้หลักประกันที่เป็นรูปธรรมโดยวิธีการอื่นแทน

ภาคผนวก ค

แบบสำรวจ แบบสอบถาม และแบบสัมภาษณ์

แบบสำรวจ

1. ปัญหาที่พบในพื้นที่พักพิงและบริเวณโดยรอบ
   1.1 ขาดแคลนน้ำ
   1.2 ขาดแคลนเครื่องอุปโภคบริโภค
   1.3 โรคระบาด
   1.4 ขยะมากและส่งกลิ่นเหม็น
   1.5 ปัญหาอื่นๆ

สำรวจเมื่อ

2. สภาพบริเวณพื้นที่ชุมชนโดยรอบพื้นที่พักพิง
   2.1 อาคาร สิ่งปลูกสร้าง
   2.2 ทรัพยากรธรรมชาติ
   2.3 การทำมาหากินของประชาชน
   2.4 สุขภาพอนามัยของประชาชน
   2.5 ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

สำรวจเมื่อ

3. ลักษณะงานของประชาชนในพื้นที่โดยรอบ
   3.1 ประมง
   3.2 ค้าขาย
   3.3 เกษตรกรรม
   3.4 โรงงาน
   3.5 รับจ้างทั่วไป
   3.6 อื่นๆ...

สำรวจเมื่อ

4. ปัญหาความมั่นคงทางสังคมของชุมชนรอบพื้นที่พักพิง
   4.1 ยาเสพติด
   4.2 การค้ามนุษย์
   4.3 การลักลอบค้าสินค้าหนีภาษี
   4.4 การลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย
   4.5 การก่อการร้าย
   4.6 ปัญหาอื่นๆ

สำรวจเมื่อ

5. ภาวะสุขภาพของชาวโรฮีนจา
   5.1 สมรรถภาพร่างกาย
   5.2 สุขภาพจิตดี
   5.3 พฤติกรรมสุขภาพที่เหมาะสม
   5.4 ปัจจัยในการดำรงชีวิตที่เพียงพอและมีความมั่นคง
   5.5 อยู่ในบริเวณพื้นที่ที่มีความปลอดภัย
   5.6 ครอบครัวมีความรักและอบอุ่น
   5.7 ได้รับบริการสุขภาพที่เพียงพอและเหมาะสม
   5.8 ได้รับการสื่อสารที่เหมาะสม

สำรวจเมื่อ

6. ลักษณะและสภาพที่พักพิงของชาวโรฮีนจา
   6.1 วัสดุที่ใช้ทำตัวพื้นที่พักพิงและหลังคา
   6.2 สภาพในห้องพัก
   6.3 ลักษณะพื้นดินโดยรอบบริเวณอาคารพักพิง

สำรวจเมื่อ

7. ความหนาแน่นภายในพื้นที่พักพิง
   7.1 จำนวนผู้ที่พักในที่นี้ทั้งหมด
   7.2 จำนวนชาวโรฮีนจา
   7.3 ความหนาแน่นต่อห้องพัก

สำรวจเมื่อ

8. อาหาร

8.1 แหล่งที่มาของอาหาร (ชุมชน ภาครัฐ ฯลฯ)

8.2 ชนิดของอาหาร

8.3 ลักษณะอาหาร

8.4 ปริมาณอาหารต่อครั้ง

8.5 ความปลอดภัยของอาหาร

8.6 จำนวนครั้งที่ได้รับอาหารในแต่ละวัน

สำรวจเมื่อ

9. น้ำเพื่อการบริโภคและอุปโภค

9.1 แหล่งที่มาของน้ำดื่ม

9.2 ลักษณะของน้ำดื่ม

9.3 ความเพียงพอของน้ำดื่ม

9.4 แหล่งน้ำเพื่อการอุปโภค

9.5 ลักษณะน้ำเพื่อการอุปโภค

9.6 ความเพียงพอของน้ำเพื่อการอุปโภค

สำรวจเมื่อ

10. สุขภาพกายของชาวโรฮีนจา

10.1 จำนวนผู้ป่วย

10.2 ป่วยด้วยโรค

10.3 วิธีการรักษา (เช่น ส่งไปโรงพยาบาล นำแพทย์มารักษา จ่ายยา ฯลฯ)

10.4 สถานที่รักษาที่ใกล้เคียงที่สุด

10.5 สาเหตุที่ไม่ทำการรักษา

สำรวจเมื่อ

11. สิ่งแวดล้อมภายในพื้นที่พักพิง

11.1 สถานที่ขับถ่าย

11.2 ลักษณะส้วม

11.3 ปัญหาที่รบกวนในพื้นที่พักพิง (ฝุ่น เสียงดัง ขยะ กลิ่นเหม็น ฯลฯ)

สำรวจเมื่อ

แบบสอบถามชาวโรฮีนจา

ชื่อ-สกุล.....เพศ.....อายุ.....
ขึ้นฝั่งไทยที่..... สถานที่พัก.....
พักอาศัยในประเทศไทยเป็นระยะเวลา.....

1. จำนวนสมาชิกในครอบครัวที่ร่วมเดินทางมาด้วยในครั้งนี้ มีความสัมพันธ์กับคุณอย่างไร
2. วัตถุประสงค์ที่เดินทางอพยพออกนอกประเทศในครั้งนี้
3. วัตถุประสงค์ที่เข้ามาในประเทศไทย
4. สภาพความเป็นอยู่ในสถานที่พักพิงของประเทศต้นทางเป็นอย่างไร
5. ชีวิตประจำวันในสถานที่พักพิงของประเทศต้นทางเป็นอย่างไร
6. ชีวิตประจำวันในสถานที่พักพิงในเวลานี้เป็นอย่างไร
7. ก่อนการถูกจับกุมในครั้งนี้ คุณเคยเข้ามาประเทศไทยหรือไม่ จำนวนกี่ครั้งที่เคยเข้ามา
8. ก่อนถูกส่งมาที่นี่ คุณเคยอาศัยที่คุมขัง/กักกันที่ใดมาก่อน สภาพเป็นอย่างไร
9. หลังจากที่อพยพออกนอกประเทศ คุณเคยคิดกลับประเทศต้นทางหรือไม่ เพราะเหตุใด
10. ถ้าประเทศต้นทางให้สัญชาติกับพวกคุณ คุณเลือกที่จะดำเนินชีวิตในประเทศต้นทางต่อไปหรือไม่ เพราะเหตุใด
11. เพื่อการเดินทางออกนอกประเทศ คุณได้มีการตกลงหรือทำสัญญากับผู้อื่นมาก่อนหรือไม่
12. อธิบายเหตุการณ์ในแต่ละขั้นตอนของตำรวจและทหารในการปฏิบัติกับชาวโรฮีนจา
    12.1 การตรวจค้น
    12.2 การถูกจับกุม
    12.3 การควบคุมตัว
    12.4 การซักถาม
13. คุณเคยเห็นผู้อื่นหรือตนเองป่วยในระหว่างถูกกักกันและ/หรือกักขังหรือไม่ การป่วยนั้นเป็นเพราะสาเหตุใด
14. คุณเคยเห็นหรือทราบถึงชาวโรฮีนจาเสียชีวิตในระหว่างถูกกักกันและ/หรือกักขังหรือไม่ เพราะเหตุใด

15. การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีต่อชาวโรฮีนจาในสถานที่พักอาศัยเป็นอย่างไร
    15.1 คุณเคยเห็นหรือถูกคุกคามโดยเจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้ลงมือกระทำหรือไม่ ด้วยอาวุธอย่างใด (เช่น กระบอง มีด ปืน ฯลฯ)
    15.2 คุณเคยเห็นหรือถูกทรมานโดยเจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้ลงมือกระทำหรือไม่ ด้วยวิธีการใด
        1) การตบตีด้วยความรุนแรง โดยใช้มือหรือเท้า
        2) การจับศีรษะกระแทก
        3) การทำให้สลบเพราะขาดอากาศ
        4) การสร้างเสียง แสง หรือกลิ่นที่เกินกว่าปกติ
        5) การใช้ไฟฟ้าช็อตหรือแช่แข็ง
        6) การข่มขืน/คุกคามทางเพศ
        7) การลักพาตัว
        8) การรบกวนการนอน/ไม่ให้นอน
        9) การขังเดี่ยวในที่มืด
        10) การจำกัดการเคลื่อนไหว
        11) การทำให้รู้สึกเหมือนจมน้ำ
        12) การบังคับใช้แรงงานด้วยความเหยียดหยาม
        13) การถูกปล่อยให้หิวโซ ไม่ว่าจะเป็นอาหารหรือน้ำ
        14) อื่น ๆ
    15.3 คุณทราบวัตถุประสงค์ของการทรมานในแต่ละครั้งที่เกิดขึ้นหรือไม่ว่าเป็นเพราะสาเหตุใด
    15.4 สภาพและความรุนแรงที่เกิดจากการทรมานเป็นอย่างไร
    15.5 คุณคิดว่า คุณได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกับผู้ถูกกักกันคนอื่น
    15.6 คุณคิดว่า ชายและหญิงมีสิทธิและได้รับการปฏิบัติเท่าเทียมกันในพื้นที่พักพิงนี้
    15.7 คุณเคยสัญญา (หรือทราบ) เกี่ยวกับการจ่ายเงินแก่เจ้าหน้าที่รัฐและเป็นไปเพื่อสาเหตุใด
    15.8 คุณเคยถูกเจ้าหน้าที่รัฐหลอกให้เป็นเหยื่อในกระบวนการค้ามนุษย์หรือไม่
    15.9 คุณเคยถูกเจ้าหน้าที่รัฐหลอกไปใช้แรงงานเพื่อผลประโยชน์แก่บุคคลนั้นเองหรือไม่
16. คุณภาพและปริมาณของปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตของชาวโรฮีนจา
    16.1 อาหารและน้ำดื่ม (ปริมาณ คุณภาพ และความสะอาด)

16.2 ที่พักอาศัย (อุณหภูมิ แสงแดด ความสะอาด ความปลอดภัย และความหนาแน่น)

16.3 เครื่องนุ่งห่ม (สะอาด ไม่ขาดวิ่น)

16.4 การดูแลรักษาสุขภาพ (โรคเรื้อรัง โรคติดต่อ โรคทั่วไป อุบัติเหตุ สาธารณสุขขั้นพื้นฐาน คลอดบุตร และการบริการให้คำปรึกษา)

17. คุณหวาดกลัวเจ้าหน้าที่รัฐในระหว่างถูกกักกัน/กักขังในพื้นที่พักพิงหรือไม่ เพราะเหตุใด

18. บทบาทขององค์การต่างๆ ในการเข้ามามีส่วนร่วมดูแลชาวโรฮีนจา (บทบาทของแต่ละองค์การที่ให้ความช่วยเหลือชาวโรฮีนจาด้านต่างๆ ได้แก่ สถานที่พักอาศัย เครื่องนุ่งห่ม อาหารและน้ำ และการดูแลสุขภาพพลานามัยของชาวโรฮีนจา ฯลฯ)

18.1 องค์การภาครัฐ

18.2 หน่วยงานของสหประชาชาติ

18.3 NGOs

18.4 ภาคเอกชน

19. คุณคิดเห็นอย่างไรกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

19.1 องค์การภาครัฐ

19.2 หน่วยงานของสหประชาชาติ

19.3 NGOs

19.4 ภาคเอกชน

แบบสัมภาษณ์
(ผู้บริหารจากองค์การภาครัฐ และผู้เชี่ยวชาญจาก NGOs, UNHCR และ IOM)

ชื่อ-สกุล.....ตำแหน่ง.....

สังกัด.....โทรศัพท์ติดต่อ.....

1. อุปสรรคและข้อจำกัดใดขององค์การภาครัฐที่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินการตามนโยบายที่มีต่อวิถีชีวิตของชาวโรฮีนจา
2. อธิบายมาตรการในการติดตามสถานการณ์ของชาวโรฮีนจาภายหลังจากการผลักดันกลับประเทศ และในกรณีถูกส่งตัวไปยังประเทศที่สาม เช่น สหรัฐอเมริกา สวีเดน
3. กรณีใดบ้างที่เจ้าหน้าที่รัฐกับชาวโรฮีนจาเกิดการข่มขู่ หรืออาจต้องใช้ความรุนแรงระหว่างกันและมีจำนวนการปะทะระหว่างกันกี่ครั้ง
4. องค์การภาครัฐได้มีการจัดสรรงบประมาณอย่างไร เท่าใดในการแก้ปัญหาชาวโรฮีนจา
5. องค์การภาครัฐได้มีการประสานงานร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับโรฮีนจานี้อย่างไร
6. องค์การภาครัฐได้มีการจัดสรรทรัพยากรอย่างไรในการแก้ปัญหาชาวโรฮีนจา
7. องค์การภาครัฐได้มีการจัดสรรบุคลากรอย่างไรในการแก้ปัญหาชาวโรฮีนจา และกำหนดมาตรการอย่างไรในการป้องกันมิให้เกิดปัญหานี้ขึ้นอีกครั้ง
8. การประชาสัมพันธ์อย่างไร เพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้เข้าใจถึงบทบาทและความรับผิดชอบขององค์การภาครัฐได้อย่างถูกต้องในการพยายามแก้ปัญหาชาวโรฮีนจา และองค์การภาครัฐได้มีการลงมือและเตรียมการต่อไปอย่างไร
9. อธิบายถึงอดีต ปัจจุบันและทิศทางอนาคตในระดับต่างๆ ที่เกี่ยวกับการอาศัยของชาวโรฮีนจา
10. ทิศทางในการตอบสนองของผู้ปฏิบัติงานที่มีต่อนโยบาย
11. นโยบายต่อปัญหาชาวโรฮีนจานี้สอดคล้องกับนโยบายอื่นๆ
12. รูปแบบที่ใช้ในการประชาสัมพันธ์ถึงคุณลักษณะการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐ
13. ความร่วมมือระหว่างแต่ละองค์กรรัฐกับ UNHCR, IOM และ NGOs
14. บทบาทของ NGOs (แต่ละองค์การ)
15. บทบาทของ UNHCR และ IOM

ครั้งที่ .....

แบบสัมภาษณ์ (ผู้ปฏิบัติงานจากองค์การภาครัฐและภาคเอกชน)

ชื่อ-สกุล.....ตำแหน่ง.....

สังกัด.....โทรศัพท์ติดต่อ.....

1. วัตถุประสงค์และมาตรฐาน
   1.1 ประเภทของนโยบาย
   1.2 ความชัดเจนของวัตถุประสงค์และเป้าหมายนโยบาย
   1.3 ความสามารถ/แนวทางในการแก้ไขปัญหาของนโยบาย
   1.4 นโยบายสอดคล้องกับความจริง
2. ทรัพยากรนโยบาย
   2.1 ความเพียงพอของงบประมาณ
   2.2 ความพร้อมด้านวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และสถานที่
   2.3 การจัดสรรงบประมาณเป็นไปอย่างเหมาะสม
   2.4 การกระจายตัวของทรัพยากรไปยังแต่ละองค์การ
   2.5 จำนวนบุคลากรมีเพียงพอ
   2.6 การฝึกอบรม ประสบการณ์ ทักษะ และความสามารถของเจ้าหน้าที่รัฐ
3. การสื่อข้อความ
   3.1 รูปแบบของสื่อที่ใช้ในการเผยแพร่ข่าวสาร
   3.2 ความสนใจของสื่อมวลชนที่มีต่อปัญหาที่เกิดขึ้น
   3.3 ผลกระทบจากการสื่อสารหรือประชาสัมพันธ์ที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ
   3.4 การสื่อสารระหว่างองค์การมีความชัดเจน
   3.5 การสื่อสารระหว่างองค์การมีความเที่ยงตรงสม่ำเสมอ
   3.6 การสื่อสารระหว่างองค์การภาครัฐกับประชาชน
4. การบังคับใช้กฎหมาย
   4.1 พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522
   4.2 พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551

ครั้งที่ .....

4.3 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

4.4 สนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ไทยร่วมเป็นภาคี (เช่น ICCPR, CEDAW, CRDP)

5. คุณลักษณะขององค์การ

5.1 กฎระเบียบในการดำเนินงานขององค์การ

5.2 ความซับซ้อนของกระบวนการตัดสินใจ

5.3 จำนวนองค์การที่เข้ามาเกี่ยวข้อง

6. เงื่อนไขทางการเมือง (เมียนมา มาเลเซีย และไทย)

6.1 ข้อสนับสนุนจากรัฐบาลของแต่ละประเทศที่เกี่ยวข้อง

6.2 อุปสรรคที่มาจากทางการเมือง

7. เงื่อนไขทางสังคมและเศรษฐกิจ (เมียนมา มาเลเซีย และไทย)

7.1 สาเหตุจากปัจจัยทางสังคมและเศรษฐกิจ

7.2 ผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจ

8. ทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน

8.1 ทิศทางในการตอบสนองต่อนโยบายของเจ้าหน้าที่รัฐ

8.2 การยอมรับเป้าหมายและวัตถุประสงค์

8.3 ความเต็มใจในการปฏิบัติงาน

9. ผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ

9.1 ผลการดำเนินงาน

9.2 ทิศทางความสัมพันธ์ระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติของทุกองค์การที่เกี่ยวข้อง

9.3 ความเข้าใจต่อหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงาน

9.4 ปัญหาและข้อจำกัดในการปฏิบัติงาน

9.5 ข้อเสนอแนะ

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-ชื่อสกุล	นางสาวนวิยา ยศวิไล
ประวัติการศึกษา	รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่ ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ. 2548
	ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยปารีส 8 ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ. 2553
ประสบการณ์การทำงาน	พ.ศ. 2558- ปัจจุบัน เจ้าหน้าที่ด้านการวางแผนและการบริหารจัดการ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่สหประชาชาติ ประจำประเทศอินโดนีเซีย