

การพัฒนาการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ในบริบทของกระทรวงมหาดไทย

นายชัยณรงค์ วาสนะสมสิทธิ์
รองอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
รักษาการในตำแหน่งที่ปรึกษาด้านความมั่นคง

ความเป็นมา

การจัดทำข้อเสนอเรื่องการพัฒนาการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ในบริบทของกระทรวงมหาดไทย ผู้ขอรับการประเมินมีวัตถุประสงค์ของการศึกษาไว้ ๒ ประการ ประกอบด้วย ๑) เพื่อศึกษาถึงภาพรวมสถานการณ์ผู้หลบหนีเข้าเมืองปัญหาและผลกระทบระบบบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง และ ๒) เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองในบริบทของกระทรวงมหาดไทยโดยศึกษากลไกและแนวทางในการดำเนินการต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการที่อยู่ในอำนาจความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย

การวิเคราะห์ข้อมูลเป็นการศึกษาจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิและปฐมภูมิ โดยข้อมูลทุติยภูมิศึกษาจากเอกสารต่าง ๆ เช่น กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งพันธกรณีและความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนและการย้ายถิ่น ยุทธศาสตร์ นโยบาย แผนงาน และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ร่วมกับข้อเท็จจริงสภาพแวดล้อมของปัญหา ระบบการบริหารจัดการคนหลบหนีเข้าเมืองในปัจจุบัน ส่วนข้อมูลปฐมภูมิเป็นการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และนำผลมาวิเคราะห์เป็นข้อเสนอแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองในบริบทของกระทรวงมหาดไทย โดยผลการศึกษาสามารถตอบวัตถุประสงค์ของการศึกษาที่กำหนดไว้ สรุปได้ ดังนี้

๑. ภาพรวมของสถานการณ์และระบบการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง

ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองของไทยมีมานานหลายทศวรรษ จากกลุ่มแรก ๆ ที่อพยพเข้ามา เนื่องจากปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยและความขัดแย้งทางการเมืองในประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ กลุ่มที่หลบหนีสถานการณ์สงครามอินโดจีน ประกอบด้วย กลุ่มชาวม้งลาว กลุ่มชาวกัมพูชา และกลุ่มชาวเวียดนาม นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มผู้หลบหนีภัย การสู้รบ จากเมียนมา และต่อมาเริ่มมีการลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายเพื่อหางานทำจากแรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติ ได้แก่ เมียนมา ลาว และกัมพูชา และเพิ่มจำนวนมากขึ้น จนเป็นปัญหาเรื้อรังในปัจจุบัน

สำหรับกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองสามารถจำแนกได้เป็น ๔ กลุ่มใหญ่ ประกอบด้วย

- ๑) ผู้ที่มีปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ซึ่งเป็นกลุ่มแรกๆที่อพยพเข้ามาในประเทศ
- ๒) กลุ่มแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย
- ๓) กลุ่มเปราะบางต่อความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
- ๔) กลุ่มอื่น ๆ

ผลกระทบที่เกิดจากผู้หลบหนีเข้าเมืองมีหลายมิติ ทั้งในด้านความมั่นคง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมจิตวิทยา ด้านการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และด้านการบริหารจัดการของภาครัฐ

ระบบการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองปัจจุบันอยู่ภายใต้การกำกับนโยบายของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ โดยได้จัดทำแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ระยะที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๖๓ - ๒๕๖๕) รองรับยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายและความมั่นคงแห่งชาติ เพื่อให้เป็นกรอบในการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองให้เป็นระบบ เน้นการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องควบคู่กับการปฏิบัติ ตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของชาติและการปฏิบัติตามหลักมนุษยธรรมและสิทธิมนุษยชน

จากการศึกษาวิเคราะห์พบว่า กลไกหลักในการอำนวยความสะดวก คือ คณะกรรมการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ซึ่งมีเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นประธาน ส่วนกลไกการปฏิบัติแยกส่วนไปตามกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่

๑) กลุ่มที่มีปัญหาสถานะและสิทธิบุคคลรับผิดชอบโดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย แก่ปัญหากลุ่มที่อพยพเข้ามาและอาศัยอยู่นาน ซึ่งมีปัญหาเรื่องสถานะบุคคล เนื่องจากเป็นบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายจึงไม่สามารถอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรได้ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เมื่อรัฐบาลมีนโยบายผ่อนปรนในการแก้ปัญหาสถานะบุคคล ให้เป็นบุคคลต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย กรมการปกครองจึงต้องสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติ โดยใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้บุคคลกลุ่มนี้สามารถยื่นคำขอสถานะบุคคลได้ เพื่อจะได้มีสิทธิในการเดินทาง และการประกอบอาชีพต่อไป ปัจจุบันจากการสำรวจมีจำนวน ๓๕๒,๖๘๘ คน

๒) กลุ่มแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายรับผิดชอบโดยกระทรวงแรงงาน ภายใต้คณะกรรมการ นโยบายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เป็นประธาน ภารกิจสำคัญ คือ การนำแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเข้าสู่ระบบการจ้างงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย รัฐบาลมีนโยบายผ่อนปรนให้กับแรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติ (เมียนมา ลาว และกัมพูชา) ที่ลักลอบมาทำงานให้ลงทะเบียนเพื่อเข้าสู่ระบบการจ้างงานมา โดยตลอด แต่ยังคงมีแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองอยู่ตลอดเวลาแม้ว่าจะมีการทำบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding : MOU) ระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลประเทศต้นทางแล้วก็ตามก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาคือได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการลักลอบเข้าเมืองเพื่อหางานทำก็ยังมีแนวโน้มสูงเพิ่มขึ้น และปัจจุบันไม่มี ตัวเลขแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศอย่างชัดเจน

๓) กลุ่มเปราะบางต่อความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ที่รับผิดชอบในภาพรวมโดยสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติซึ่งจะมีนโยบายและมาตรการเฉพาะกลุ่มสำหรับกลุ่มที่มอบให้กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบ คือ กลุ่มผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา เพราะกลุ่มนี้ถูกจำกัด ให้อยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ ซึ่งมีทั้งหมด ๙ แห่งในพื้นที่จังหวัดราชบุรี กาญจนบุรี ตาก และแม่ฮ่องสอน การดำเนินงานของกระทรวงมหาดไทย โดยกองการต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และกรมการปกครองร่วมกับองค์กรระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (International Organization for Migration : IOM) และสำนักข้าหลวง

ใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees : UNHCR) ร่วมกันส่งกลุ่มผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา (ผกร.) ไปตั้งถิ่นฐานยังประเทศที่ ๓ และส่งกลับประเทศโดยสมัครใจ

๔) กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองอื่น ๆ เป็นความรับผิดชอบโดยสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒

จากการศึกษาพบว่าแม้ว่าการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองจะมีการแบ่งผู้หลบหนีเข้าเมืองออกเป็นกลุ่มต่างๆ ค่อนข้างชัดเจนและมีกลไกเฉพาะในการแก้ไขปัญหา แต่ยังคงกลไกหลักในการพิจารณาความเชื่อมโยงของปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทุกกลุ่ม เนื่องจากเกี่ยวข้องกับหน่วยงานในส่วนกลางจำนวนมาก ทำให้กลไกระดับ ปฏิบัติในพื้นที่ ไม่สามารถบูรณาการแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

๒. ปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง

การบริหารจัดการปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ผ่านมาประสบปัญหาทั้งในการบริหารจัดการและปัญหาด้านขีดความสามารถ สามารถสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

๒.๑ การขาดเอกภาพในการจัดการในเชิงโครงสร้าง ทั้งในระดับนโยบายและการบูรณาการในระดับปฏิบัติ แม้ว่าจะมีแผนปฏิบัติการเป็นกรอบในการบริหารจัดการให้เป็นระบบ แต่การกำหนดเป้าหมายยังเป็นเชิงนามธรรม เช่น มีกฎหมายมาตรการที่ทันสมัยมีกลไกการบริหารจัดการชายแดนที่ป้องกันการเข้าเมืองผิดกฎหมายได้ แต่มิได้มีการตั้งเป้าหมายในเชิงรูปธรรมที่วัดผลและติดตามได้ เช่น จำนวนผู้หลบหนีเข้าเมืองลดลง เป็นต้น

๒.๒ กฎหมายเกี่ยวกับการเข้าเมืองไม่ทันสมัยและไม่ครอบคลุมปัญหา กฎหมายประกาศใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๒ จนปัจจุบันเป็นเวลานานกว่า ๔๐ ปี แต่แทบจะไม่เคยมีการปรับปรุงแก้ไขสาระสำคัญของกฎหมายให้สอดคล้องกับปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองที่มีพลวัตสูง และทันสมัยต่อความเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน

๒.๓ เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติขาดความรู้ความเข้าใจ เนื่องจากผู้หลบหนีเข้าเมืองมีหลายกลุ่ม แต่ละกลุ่มก็มีนโยบายมาตรการและแนวปฏิบัติที่แตกต่างกัน เป็นภาระกับเจ้าหน้าที่และทำให้เกิดช่องว่างในการระดมการปฏิบัติหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ได้อีกด้วย

๒.๔ ขาดการบูรณาการฐานข้อมูลคนเข้าเมืองอย่างเป็นระบบ ทำให้ไม่เห็นภาพรวมของปัญหา ส่งผลต่อการวางแผนป้องกันปราบปรามและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ

๒.๕ ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองส่งผลกระทบต่อ การดำเนินการด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งเกี่ยวข้องกับองค์กรระหว่างประเทศ องค์กรพัฒนาเอกชน ในเรื่องสิทธิมนุษยชน ทำให้ประเทศไทยอาจเสียภาพลักษณ์ในเวทีระหว่างประเทศจึงจำเป็นต้อง มีนโยบายผ่อนปรนต่อกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองตลอดเวลา

๓. แนวทางพัฒนาระบบการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง

จากปัญหาในการบริหารจัดการที่ได้วิเคราะห์มาแล้วข้างต้น จึงขอเสนอแนวทางพัฒนาในเชิงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และระบบงาน ดังต่อไปนี้

๓.๑ ด้านกฎหมาย ควรปรับปรุงสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ให้ครอบคลุมระบบ การเข้าเมืองทั้งระบบ การป้องกัน การระงับยับยั้ง การปราบปราม และส่งกลับ และความร่วมมือระหว่างประเทศ รวมทั้งให้มีอำนาจในการกำหนดยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการหลบหนีเข้าเมืองเป็นการเฉพาะ

๓.๒ ด้านโครงสร้าง ควรจัดตั้งหน่วยงานระดับกรมในสังกัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อดูแลการเข้าเมืองเป็นการเฉพาะ เนื่องจากเป็นภารกิจโดยตรงของกระทรวงมหาดไทย และมีโครงสร้างที่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงาน พร้อมทั้งจัดตั้งกลไกระดับนโยบายระดับอำนาจการ และระดับปฏิบัติเพื่อให้การทำงานสามารถเชื่อมโยงกันทั้งระบบตั้งแต่ระดับชาติถึงระดับพื้นที่

๓.๓ ด้านการจัดทำแผนแม่บท การบริหารจัดการคนเข้าเมือง ควรจะได้มีการศึกษา การจัดทำแผนแม่บทในการบริหารจัดการคนเข้าเมืองทั้งระบบ เพื่อกำหนดขอบเขตงานและ เป้าหมาย ทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ เพื่อจะได้ตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ได้ รวมทั้งระบบการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนดังกล่าวด้วย

๓.๔ ด้านระบบฐานข้อมูล ควรจะได้มีการจัดตั้งคลังข้อมูลแห่งชาติด้านคนเข้าเมือง เพื่อความมั่นคง โดยใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่และความเชื่อมโยงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ เพื่อประโยชน์ในการวางแผนติดตามงานและประเมินผล และให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูล พื้นฐานที่จำเป็นได้

๓.๕ ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ควรจะให้องค์การระหว่างประเทศ และนานาชาติ ให้ความสำคัญ กับการแก้ปัญหาระยะยาวแทนการช่วยเหลือในระยะเฉพาะหน้า

๓.๖ ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ควรเพิ่มศักยภาพของเจ้าหน้าที่ โดยควรปรับเปลี่ยน ทักษะทางความคิด จากเดิมที่ทำงานเฉพาะด้านที่ตัวเองเชี่ยวชาญ (Functional expertise) ไปสู่ การทำงานแบบใหม่ที่ยึดภารกิจเชิงประเด็น (Agenda - based) รวมทั้งเพิ่มพูนความรู้และทักษะ ที่จำเป็นในการปฏิบัติงานด้วย

๔. ข้อเสนอแนะ

การนำเสนอผลการศึกษานโยบายการพัฒนาการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ในบริบทของกระทรวงมหาดไทย ผู้ขอรับการประเมินได้ศึกษาวิเคราะห์และนำเสนอผลการศึกษา ถึงแนวทางการพัฒนางานเพื่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรมและเกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง จึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

๔.๑ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๔.๑.๑ กระทรวงมหาดไทย ควรผลักดันให้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติ คนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยเฉพาะในประเด็นโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องกับบริบท ของปัจจุบันที่สภาพแวดล้อมของระบบการบริหารจัดการที่เปลี่ยนแปลงไป

๔.๑.๒ กระทรวงมหาดไทย ควรเสนอให้จัดตั้งหน่วยงานระดับกรมขึ้นมา เพื่อรับผิดชอบการบริหารจัดการการเข้าเมืองเป็นการเฉพาะ เพื่อให้เกิดการบูรณาการกับระบบ ทางทะเบียนทั้งหมดและสอดคล้องกับภารกิจในการรักษาความมั่นคงภายใน

๔.๑.๓ กระทรวงมหาดไทย ควรจัดตั้งคลังข้อมูลแห่งชาติด้านคนเข้าเมือง เพื่อความมั่นคงเพื่อเป็นศูนย์กลางเชื่อมโยงกับระบบทางทะเบียนราษฎรทั้งระบบ เพื่อการวางแผน ป้องกันและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ

๔.๑.๔ ควรเสนอให้กระทรวงการต่างประเทศ กำหนดบทบาทและท่าทีของไทย (Positioning) ในประเด็นเรื่องผู้หลบหนีเข้าเมือง ให้ชัดเจนในฐานะไทยเป็นประเทศผู้ได้รับ ผลกระทบจากปัญหาการย้ายถิ่นโดยผิดกฎหมาย

๔.๒ ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

๔.๒.๑ ควรกำหนดหน่วยงานที่ประสานงานในเรื่องผู้หลบหนีเข้าเมืองในส่วนของ กระทรวงมหาดไทยโดยเฉพาะ เพื่อบูรณาการการปฏิบัติงานให้เชื่อมโยงสอดคล้องประสานกัน

๔.๒.๒ ควรจัดทำแผนปฏิบัติการด้านผู้หลบหนีเข้าเมือง เป็นการเฉพาะมี ลักษณะเป็นแผนบูรณาการในระดับกระทรวง เพื่อจะได้ตอบสนองต่อภารกิจในการแก้ไขปัญหา ผู้หลบหนีเข้าเมืองได้อย่างเป็นระบบ ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติได้ชัดเจน

๔.๒.๓ ควรมีการพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานทั่วไป ระดับส่วนกลาง ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ ให้มีความรู้ความเข้าใจและมีทัศนคติที่ถูกต้อง ในการปฏิบัติงาน เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาช่องว่างในการปฏิบัติอันอาจเป็นเหตุนำไปสู่การทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ได้

๔.๓ ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

ควรจะได้มีการศึกษาวิจัยระบบการบริหารจัดการเข้าเมืองทั้งระบบ เพื่อศึกษา เปรียบเทียบกับต่างประเทศและแสวงหาแนวทางที่เหมาะสมในการปรับปรุงระบบบริหารจัดการ คนเข้าเมืองของไทยต่อไป

การนำเสนอผลงานเรื่อง การพัฒนาการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองใน บริบทของกระทรวงมหาดไทย ในครั้งนี้ ผู้ขอรับการประเมินได้ดำเนินการศึกษาวิเคราะห์ รวมทั้ง ได้นำเสนอผลการศึกษาคืบค้นตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาแล้ว โดยผลการศึกษาจะสามารถ ใช้เป็นแนวทางให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองนำไปพิจารณาใช้ ประโยชน์ เพื่อให้การบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองเป็นไปอย่างมีระบบและประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความมั่นคงและการพัฒนาประเทศ