

# แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง

## ระยะที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๖๓-๒๕๖๕)

### ๑. หลักการและเหตุผล

การโยกย้ายถิ่นฐานเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน เกิดทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ โดยมีสาเหตุหลายประการ อาทิ ความไม่สงบในประเทศต้นทาง ความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา ความเห็นทางการเมือง ความต้องการแสวงหาโอกาสที่ดีกว่าทางการศึกษา การทำงาน หรือได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ การโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก่อให้เกิดปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองในหลายประเทศ ส่งผลกระทบต่อความมั่นคง และมีแนวโน้มทวีความรุนแรงมากขึ้น

ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากการโยกย้ายถิ่นฐานของประชากรจากประเทศเพื่อนบ้านอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน บางส่วนอพยพเข้ามาและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศต้นทางหรือออกไปยังประเทศที่สามได้จึงยังคงค้างอยู่ในประเทศไทย และบางส่วนเข้ามาเพื่อแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าประเทศของตน นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มที่เดินทางเข้ามาอย่างถูกกฎหมาย แต่ไม่เดินทางกลับตามระยะเวลาที่กำหนด และลักลอบทำงานอย่างผิดกฎหมาย รวมถึงกลุ่มที่เป็นบุตรผู้หลบหนีเข้าเมืองที่เกิดในประเทศไทย ผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มดังกล่าวในประเทศไทย หากไม่มีการบริหารจัดการที่ดี ย่อมส่งผลกระทบในด้านต่าง ๆ ทั้งมิติด้านความมั่นคง ความไม่ชัดเจนด้านสถานะและสิทธิ ด้านสิทธิมนุษยชน ตลอดจนอาจขยายไปสู่ปัญหาด้านการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงได้กำหนดให้มีแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ระยะที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๖๓-๒๕๖๕) เพื่อเป็นกรอบในการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองให้เป็นระบบมีเอกภาพ มีความยืดหยุ่น และคล่องตัว สอดคล้องกับพลวัตของสถานการณ์ผู้หลบหนีเข้าเมือง และเป็นไปตามบรรทัดฐานการปฏิบัติสากล โดยเน้นการปฏิบัติตามกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้อง ควบคู่ไปกับการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี ทั้งนี้ คำนึงถึงความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงและเสถียรภาพของชาติ การปฏิบัติตามหลักมนุษยธรรมและสิทธิมนุษยชน และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ระยะที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๖๓-๒๕๖๕) มีความเชื่อมโยงและประสานสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐ (แผนระดับที่ ๑) ด้านความมั่นคง โดยถูกบรรจุเป็นอยู่ในแผนย่อยที่ ๒ แผนย่อยด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง ส่วนการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและการพัฒนาประเทศ แนวทางการพัฒนาที่ ๔) การบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ซึ่งได้กำหนดให้พัฒนากลไกการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างเป็นระบบและเป็นเอกภาพ รวมถึงการบูรณาการฐานข้อมูลผู้หลบหนีเข้าเมืองของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

## ๒. สถานการณ์ภาพรวมของการโยกย้ายถิ่นฐานและปัญหาผู้พลัดถิ่นเข้าเมือง

### ๒.๑ สถานการณ์การโยกย้ายถิ่นฐานและผลกระทบต่อประเทศไทย

#### ๒.๑.๑ สถานการณ์การโยกย้ายถิ่นฐานระดับโลก

การโยกย้ายถิ่นฐานของประชากรเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน และเกิดขึ้นในทุกภูมิภาคทั่วโลก ในรายงานสถานการณ์การโยกย้ายถิ่นฐานโลก ประจำปี ค.ศ. ๒๐๒๐ (World Migration Report 2020) องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (International Organization for Migration - IOM) ได้ประมาณการจำนวนผู้โยกย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศในปี ๒๕๖๒ ว่ามีประมาณ ๒๗๒ ล้านคนทั่วโลก หรือประมาณร้อยละ ๓.๕ ของประชากรโลกทั้งหมดเพิ่มขึ้นประมาณ ๗๑ ล้านคนจากปี ๒๕๔๓ หรือ ๑๕ ปีที่ผ่านมา ซึ่งในขณะนั้นมีผู้โยกย้ายถิ่นฐานประมาณ ๑๗๓ ล้านคน หรือ ร้อยละ ๒.๘ ของประชากรทั่วโลก จากสถิติในปี ๒๕๕๘ ร้อยละ ๗๒ เป็นผู้ที่อยู่ในวัยทำงาน (๒๐ - ๖๔ ปี) ร้อยละ ๑๕ เป็นผู้ที่อายุต่ำกว่า ๒๐ ปี และประมาณร้อยละ ๑๓ เป็นผู้ที่อายุมากกว่า ๖๕ ปีขึ้นไป

ประเทศที่เป็นจุดมุ่งหมายในการโยกย้ายถิ่นฐานและมีประชากรที่เป็นผู้โยกย้ายถิ่นฐานจำนวนมากที่สุด คือสหรัฐอเมริกา ตามด้วยเยอรมนี รัสเซีย โดยที่ประเทศไทยอยู่อันดับที่ ๑๔ ของประเทศที่มีจำนวนผู้โยกย้ายถิ่นฐานมากที่สุดในโลกในขณะเดียวกัน ประเทศที่ประชากรได้โยกย้ายถิ่นฐานไปต่างประเทศมากที่สุด ๓ อันดับแรก ได้แก่ อินเดีย เม็กซิโก และรัสเซีย ตามลำดับ ทั้งนี้ ผู้โยกย้ายถิ่นฐานมากกว่าร้อยละ ๗๐ อพยพไปยังประเทศอื่น ๆ ด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ โดยส่วนใหญ่เดินทางไปยังประเทศที่มีรายได้สูง (High-income countries) นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มผู้โยกย้ายถิ่นฐานที่เป็นผู้แสวงหาที่พักพิงและผู้หนีภัยสงครามจำนวนประมาณ ๔๕ ล้านคนทั่วโลก ซึ่งประมาณร้อยละ ๕๕ มาจากซีเรีย อัฟกานิสถาน และซูดานใต้

การโยกย้ายถิ่นฐานของประชากรเกิดจากสาเหตุสำคัญ ๓ ประการ ดังนี้

๑) การแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจการขยายตัวทางเศรษฐกิจในหลายประเทศทำให้ประชาชนในประเทศเหล่านั้นสามารถประกอบอาชีพที่หลากหลายและได้รับค่าจ้างและผลตอบแทนที่ดีกว่าประกอบกับความต้องการแรงงานที่เพิ่มสูงขึ้นส่งผลให้ประชากรจำนวนมากโยกย้ายถิ่นฐานเข้าไปประกอบอาชีพในพื้นที่ที่มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง เพื่อยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจและพัฒนาคุณภาพชีวิต

๒) ความไม่สงบและความขัดแย้งในประเทศต้นทาง ประเด็นดังกล่าวเป็นสาเหตุสำคัญของการโยกย้ายถิ่นฐานโดยมีสาเหตุมาจากความขัดแย้ง ความเห็นต่าง และความรุนแรงภายในประเทศ อันเกิดจากความแตกต่างทางชาติพันธุ์ ความเชื่อ และศาสนา อาทิ ความไม่สงบในโซมาเลีย อัฟกานิสถาน ประกอบกับสถานการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นมาใหม่ในรอบ ๕ ปีที่ผ่านมา ได้แก่ เหตุการณ์ความรุนแรงในซีเรีย ซูดานใต้ เยเมน บุรุนดี ยูเครน สาธารณรัฐแอฟริกากลางและเมียนมา ส่งผลให้มีผู้อพยพจากประเทศดังกล่าวเดินทางไปยังภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลก

๓) ภัยพิบัติทางธรรมชาติการเกิดภัยพิบัติในพื้นที่ต่าง ๆ ส่งผลให้ผู้ได้รับผลกระทบจำเป็นต้องอพยพไปสู่พื้นที่ที่มีความปลอดภัยและอุดมสมบูรณ์มากกว่า โดยสำนักงานเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ (United Nations Office for Disaster Risk Reduction - UNDRR) รายงานว่าระหว่างปี ๒๕๒๓ – ๒๕๕๔ มีภัยพิบัติทางธรรมชาติเกิดขึ้นอย่างน้อย ๗,๐๐๙ ครั้ง และมีแนวโน้มเกิดบ่อยขึ้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น จะเป็นตัวเร่งให้เกิดภัยธรรมชาติมากขึ้นด้วย อาทิการเพิ่มสูงขึ้นของระดับน้ำทะเลซึ่งส่งผลให้ประเทศหมู่เกาะต่างๆ ในมหาสมุทรแปซิฟิกได้รับผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นอกจากนี้ การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ หรือ โควิด – ๑๙ (Virus Corona 2019 : Covid – 19) ส่งผลกระทบต่อประชาคมโลกในรูปแบบของการระบาดใหญ่ (Pandemic) ส่งผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายกลับภูมิลำเนาของผู้คนจากทั่วโลกจำนวนมากและส่งผลให้การดำรงชีวิตเปลี่ยนแปลงไปจากปกติหรือปกติในรูปแบบใหม่ (New Normal) ที่ทำให้การผ่านแดนมีความซับซ้อนมากขึ้นกว่าที่เคยมีมา

## ๒.๑.๒ สถานการณ์การโยกย้ายถิ่นฐานระดับภูมิภาค

### ๑) ภูมิภาคอเมริกาเหนือ

การโยกย้ายถิ่นฐานในภูมิภาคนี้ส่วนใหญ่เป็นการอพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานจากรายงานสถานการณ์การโยกย้ายถิ่นฐานโลกประจำปี ๒๕๖๑ ของ IOM ระบุว่าผู้โยกย้ายถิ่นฐานส่วนใหญ่มาจากลาตินอเมริกาและแคริบเบียน (๒๕ ล้านคน) เอเชีย (๑๕.๕ ล้านคน) และยุโรป (๗.๕ ล้านคน) แคนาดาและสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศปลายทางที่รับผู้โยกย้ายถิ่นฐานที่เข้ามาเพื่อศึกษาหรือทำงาน รวมทั้งเป็นประเทศที่สามที่รับกลุ่มผู้หนีภัยสงครามเข้ามาตั้งถิ่นฐานเนื่องจากถูกกดขี่ ทรมานและต้องเผชิญกับการประหัตประหารภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี ๒๕๖๐ เป็นต้นมา รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ดำเนินนโยบายการโยกย้ายถิ่นฐานอย่างเข้มงวดและเคร่งครัดมากขึ้น และเน้นผลประโยชน์ของพลเมืองในประเทศเป็นหลัก อาทิ นโยบายการสร้างกำแพงบริเวณชายแดนสหรัฐอเมริกา-เม็กซิโก การจำกัดการเดินทางของผู้อพยพที่เป็นมุสลิม การระงับโครงการตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม ซึ่งส่งผลกระทบต่อการเดินทางส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมาของไทย ตลอดจนกลุ่มอื่น ๆ จึงทำให้ไทยส่งผู้หนีภัยฯ ไปประเทศที่สามได้น้อยลงและตกค้างในไทยมากขึ้น

### ๒) ภูมิภาคลาตินอเมริกา

สถานการณ์การโยกย้ายถิ่นฐานในภูมิภาคนี้ ส่วนใหญ่เป็นการย้ายถิ่นไปยังภูมิภาคอเมริกาเหนือจากรายงานของ IOM ประจำปี ๒๕๖๑ ประมาณการว่ามีจำนวนผู้โยกย้ายถิ่นฐานจากลาตินอเมริกาและแคริบเบียนไปยังภูมิภาคอเมริกาเหนือประมาณ ๒๕ ล้านคน และมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นทุกปีโดยสาเหตุหลักของการย้ายถิ่นเกิดจากปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้ ยังมีผู้หนีภัยความขัดแย้งภายในประเทศจากโคลอมเบียประมาณ ๓.๓ แสนคนได้อพยพไปยังโบลิเวียและเวเนซุเอล่า ตลอดจนมีผู้แสวงหาที่พักพิงจากเฮติ เม็กซิโกและประเทศอื่นๆ อีกกว่า ๓ แสนคนที่ได้อพยพไปยังสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตาม ในส่วนของไทยไม่ได้รับผลกระทบจากการโยกย้ายถิ่นฐานในภูมิภาคนี้มากนัก เนื่องจากที่ตั้งมีระยะทางห่างไกลกันมาก

### ๓) ภูมิภาคตะวันออกกลาง

ประเทศในภูมิภาคนี้มีจำนวนผู้โยกย้ายถิ่นฐานที่เป็นแรงงานชั่วคราวมากที่สุดในโลก ส่วนใหญ่มาจากประเทศในภูมิภาคเอเชียใต้และแอฟริกาสำหรับผลกระทบของสถานการณ์ความไม่สงบในตะวันออกกลาง ยังเป็นที่น่าห่วงกังวลว่าในอนาคตอาจมีการขยายตัวของกลุ่มอุดมการณ์หัวรุนแรงเข้ามาภายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มากขึ้น โดยอาจถูกใช้เป็นแหล่งกบดานของขบวนการ ขยายพื้นที่และกลุ่มเป้าหมายเพื่อเผยแพร่อุดมการณ์สุดโต่งทางการเมืองและศาสนา หรืออาจมีการประกอบธุรกิจผิดกฎหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์ต่อขบวนการ ในขณะเดียวกัน ความไม่สงบในภูมิภาคตะวันออกกลางได้ส่งผลให้ประชาชนโดยเฉพาะจากซีเรีย อิรัก เยเมน ต้องหนีภัยสงครามมาแสวงหาที่พักพิงที่ปลอดภัยและเดินทางมายังภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมทั้งประเทศไทยมากขึ้น

### ๔) ภูมิภาคแอฟริกา

รูปแบบการโยกย้ายถิ่นฐานของประชากรในภูมิภาคแอฟริกา สามารถจำแนกตามพื้นที่ดังนี้ ๑) แอฟริกาเหนือ มีประชากรประมาณ ๑๐.๖ ล้านคน ได้โยกย้ายถิ่นฐานไปยังภูมิภาคยุโรปและกลุ่มประเทศอาหรับด้วยสาเหตุหลักจากปัจจัยทางเศรษฐกิจและสงครามกลางเมือง ๒) แอฟริกาตะวันตกและแอฟริกากลางเป็นการย้ายถิ่นแบบผสมและมีหลายปัจจัยที่ส่งผลต่อการโยกย้ายถิ่นฐานเช่นการแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจ การมีข้อตกลงเปิดเสรีในการเดินทางความขัดแย้งทางการเมืองศาสนาชาติพันธุ์ นอกจากนี้ ภายในทวีปแอฟริกายังประสบกับปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติและความแห้งแล้ง ถือเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ทำให้ประชากรในทวีปแอฟริกาจำเป็นต้องโยกย้ายถิ่นฐานไปยังพื้นที่อื่น ๆ เพื่อการดำรงชีวิต และ ๓) แอฟริกาตะวันออกและแอฟริกาใต้ส่วนใหญ่เป็นการอพยพของประชากรแอฟริกาประเทศอื่น ๆ เข้ามาภายในภูมิภาคอันเนื่องมาจากเหตุผลทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า รวมถึงการขาดแคลนแรงงานสถานะทางการเมืองที่มั่นคง ได้ส่งผลให้อัตราการหลบหนีเข้าเมืองของประเทศในกลุ่มภูมิภาคนี้มีจำนวนสูงขึ้น

สำหรับสถานการณ์ชาวแอฟริกันในประเทศไทย พบว่ามีผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวแอฟริกันหลายสัญชาติ อาทิ ยูกันดา กินี มาลี แกมเบีย แคเมอรูน และเคนยา โดยมีบางกลุ่มเคลื่อนไหวในบริเวณกรุงเทพฯ ย่านรามคำแหง ลาดพร้าว และภาคตะวันออก โดยเฉพาะจังหวัดจันทบุรี ทั้งนี้ วัตถุประสงค์หลักในการเดินทางเข้าประเทศไทยแบ่งได้เป็น ๒ ลักษณะ ได้แก่ ๑) การเข้ามาโดยใช้สถานะนักท่องเที่ยว (Tourist Visa) แต่ภายหลังลักลอบอยู่อาศัยเกินระยะเวลาที่กำหนดและลักลอบประกอบธุรกิจผิดกฎหมายและมีส่วนเกี่ยวข้องกับอาชญากรรมข้ามชาติ อาทิ การค้ามนุษย์ การค้ายาเสพติด และการฟอกเงิน ๒) การเข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมายและดำเนินการขอใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) เพื่อประกอบธุรกิจต่าง ๆ และมีการรวมตัวเป็นชุมชนเพื่อสามารถสร้างข้อต่อรอง อาทิ กลุ่มธุรกิจค้าพลอย ธุรกิจท่องเที่ยว ครูสอนภาษาต่างประเทศ ธุรกิจจัดหาเครื่องอุปโภคบริโภคทั่วไปเพื่อส่งออกไปทวีปแอฟริกา เป็นต้น

### ๕) ภูมิภาคเอเชียใต้

การโยกย้ายถิ่นฐานในภูมิภาคนี้ส่วนใหญ่เป็นการย้ายถิ่นออกไปทำงานในประเทศในภูมิภาคตะวันออกกลาง เนื่องจากรายได้และสวัสดิการที่สูงกว่า นอกจากนี้ ความขัดแย้งภายในประเทศที่มีมานาน รวมถึงความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง ส่งผลให้มีผู้โยกย้ายถิ่นฐานเพื่อลี้ภัยและแสวงหาที่พักพิงในประเทศต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกภูมิภาค อาทิ ชาวอัฟกานิสถาน ชาวปากีสถาน ตลอดจนภัยพิบัติทางธรรมชาติและ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นอีกปัจจัยหนึ่งซึ่งส่งผลให้ชาวบังกลาเทศ เนปาล ศรีลังกา ต้องอพยพย้ายถิ่น

สำหรับผลกระทบต่อประเทศไทยเกิดจากกรณีผู้หนีภัยความไม่สงบจากรัฐยะไข่ เมียนมาเดินทางมายังบังกลาเทศและมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในห้วงปี ๒๕๕๙-๒๕๖๑ ทำให้บังกลาเทศประสบปัญหาอย่างหนักในการรองรับผู้โยกย้ายถิ่นฐานซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงต่อประเทศทางผ่าน อาทิ ไทยและมาเลเซีย เนื่องจากมีการลักลอบอพยพทางทะเลจากบังกลาเทศมายังประเทศดังกล่าว

### ๖) ภูมิภาคเอเชียตะวันออก

จากแนวโน้มจำนวนประชากรที่ลดลงส่งผลให้การกำหนดนโยบายการโยกย้ายถิ่นฐานและการเข้าเมืองของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกอาจเปลี่ยนแปลงในอนาคต ผู้โยกย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศกลุ่มใหญ่ที่สุดมาจากประเทศจีนซึ่งได้ย้ายถิ่นไปในทุกภูมิภาคทั่วโลกสำหรับการโยกย้ายถิ่นฐานที่ผิดกฎหมายจากภูมิภาคเอเชียตะวันออก สาเหตุหลักมาจากปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง ศาสนาและชาติพันธุ์ ซึ่งประเทศไทยเป็นพื้นที่หนึ่งที่เป็นทั้งประเทศทางผ่านและประเทศปลายทางที่ได้รับผลกระทบจากการโยกย้ายถิ่นฐานของประชากรกลุ่มดังกล่าว นอกจากนี้ ยังพบปัญหาชาวจีนที่เดินทางเข้าประเทศเพื่อการท่องเที่ยว แต่อยู่อาศัยเกินระยะเวลาที่กำหนดและลักลอบทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น

### ๗) ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

การโยกย้ายถิ่นฐานของประชากรในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จำแนกเป็น ๒ ประเภทหลัก ได้แก่ ๑) การโยกย้ายถิ่นฐานด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจในลักษณะของแรงงานข้ามชาติเพื่อแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า ซึ่งมีปัจจัยเร่งที่สำคัญ อาทิ การรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียนเมื่อปี ๒๕๕๘ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การขาดแคลนแรงงาน การพัฒนาระบบโลจิสติกส์ เป็นต้น และ ๒) การโยกย้ายถิ่นฐานด้วยเหตุผลทางการเมืองและสังคมภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังประสบปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายที่โยกย้ายถิ่นฐานด้วยเหตุจากสถานการณ์ความไม่มั่นคงภายในประเทศที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สิน ผู้อพยพกลุ่มดังกล่าวมีทั้งอพยพจากกลุ่มประเทศภายในภูมิภาคและประเทศนอกภูมิภาค ทำให้เกิดการอพยพของผู้คนเป็นจำนวนมากเพื่อแสวงหาที่พักพิงที่ปลอดภัยและหนทางในการดำรงชีวิตที่ดีขึ้น

### ๒.๑.๓ ผลกระทบจากปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองของประเทศไทย

การโยกย้ายถิ่นฐานของประชากร หากเป็นไปอย่างปลอดภัย มีระเบียบ และเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย จะช่วยส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมในประเทศปลายทาง รวมทั้งส่งผลดีต่อประเทศต้นทาง หากมีการส่งเงินกลับไปยังครอบครัว อย่างไรก็ตาม การโยกย้ายถิ่นฐานในประเทศไทยเป็นแบบผสม (Mixed flow) หมายถึง มีการย้ายถิ่นทั้งถูกและผิดกฎหมาย รวมทั้งเป็นการย้ายถิ่นที่เกิดจากปัจจัยหลายประการ ด้วยสาเหตุทางเศรษฐกิจ และการอพยพที่เกิดจากสงครามหรือความไม่สงบภายในประเทศต้นทาง ด้วยเหตุดังกล่าว ส่งผลให้มีการลักลอบเข้าเมืองมากขึ้น ส่งผลกระทบหลายด้านทั้งเชิงบวกและเชิงลบต่อประเทศ ดังนี้

#### ๑) ด้านเศรษฐกิจ

**ผลกระทบเชิงบวก** แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศเนื่องจากประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ รวมทั้งขาดแคลนแรงงานในบางประเภท

**ผลกระทบเชิงลบ** หากมีการจ้างแรงงานอย่างผิดกฎหมาย หรือมีการละเมิดสิทธิแรงงานดังกล่าว อาจส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศนำไปสู่การถูกกีดกัน คำว่าบาตร หรือตัดสิทธิทางการค้าจากประชาคมระหว่างประเทศ นอกจากนี้ การพึ่งพิงแรงงานอย่างเข้มข้นอาจส่งผลต่อการพัฒนาศักยภาพการผลิตและการแข่งขันของประเทศในระยะยาว

#### ๒) ด้านสังคม

**ผลกระทบเชิงบวก** การโยกย้ายถิ่นฐานก่อให้เกิดความหลากหลายทางสังคมและชุมชนในมิติต่างๆ มากขึ้น อาทิ เชื้อชาติ ศาสนา วัฒนธรรม และภูมิปัญญา เกิดความแน่นแฟ้นระหว่างกลุ่มคนที่มีความคล้ายคลึงกันในสังคม ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการรวมตัวกันเพื่อพัฒนาชุมชน สังคม และประเทศให้เกิดความเข้มแข็ง

**ผลกระทบเชิงลบ** ความแตกต่างหลากหลายในสังคมและชุมชนอันเกิดจากการโยกย้ายถิ่นฐาน หากไม่มีการจัดการและเสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างชุมชนและสังคม อาจก่อให้เกิดความหวาดระแวง และไม่ไว้วางใจ เชื่อใจ สุ่มเสี่ยงต่อความขัดแย้ง อันเนื่องมาจากสาเหตุความไม่เข้าใจซึ่งกันและกัน

#### ๓) ด้านความมั่นคง

**ผลกระทบเชิงบวก** การพิจารณาหาแนวทางการบริหารจัดการด้านการโยกย้ายถิ่นฐาน จะช่วยส่งเสริมให้ภาครัฐเร่งพัฒนามาตรการเพื่อป้องกันการโยกย้ายถิ่นฐานอย่างผิดกฎหมายในรูปแบบต่างๆ เช่น การเพิ่มการสกัดกั้นตามแนวชายแดน และการใช้เทคโนโลยีเข้ามาเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของเจ้าหน้าที่ ซึ่งจะก่อให้เกิดเสถียรภาพในการบริหารจัดการและเสริมสร้างความมั่นคงของรัฐในระยะยาว

**ผลกระทบเชิงลบ** อาจมีกลุ่มผู้ไม่หวังดีแฝงตัวเข้ามาในรูปแบบของผู้โยกย้ายถิ่นฐาน อาทิ กลุ่มก่อการร้ายหรือผู้ก่อการร้ายที่ก่อเหตุโดยลำพัง (Lone wolf) ทำให้การป้องกันเหตุดังกล่าวของรัฐทำได้ยากขึ้น

นอกจากนี้ กลุ่มอาชญากรรมข้ามชาติอาทิ ขบวนการลักลอบขนคนเข้าเมือง ขบวนการค้ามนุษย์ล้วนมีส่วนทำให้มีการลักลอบเข้าเมืองเพิ่มมากขึ้น

#### ๔) ด้านสาธารณสุข

**ผลกระทบเชิงบวก** การป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการแพร่ระบาดของโรคต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้จากการโยกย้ายถิ่นฐาน จะสามารถเป็นปัจจัยส่งเสริมให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการพัฒนาระบบการควบคุมโรคในประเทศไทยอย่างต่อเนื่องในอนาคต นอกจากนี้ การให้ความช่วยเหลือด้านสาธารณสุขตามหลักมนุษยธรรมแก่ผู้หลบหนีเข้าเมืองบางส่วนที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยยังเป็นการเสริมสร้างภาพลักษณ์ด้านสิทธิมนุษยชนให้แก่ประเทศ

**ผลกระทบเชิงลบ** บางกรณีเกิดการแพร่ระบาดของโรคที่พบได้ยากในประเทศไทย ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อคนในประเทศ นอกจากนี้ ภาครัฐยังต้องกำหนดแนวทางและงบประมาณเพื่อรองรับการรักษาผู้หลบหนีเข้าเมืองบางกลุ่มซึ่งไม่สามารถเรียกเก็บค่ารักษาได้ นอกจากนั้นสถานการณ์การระบาดของโรคไวรัสโควิด - ๑๙ ส่งผลให้การไม่สามารถระบุตัวตนของผู้หลบหนีเข้าเมืองเป็นภัยร้ายแรงต่อการเฝ้าระวังและติดตามควบคุมโรคระบาด

#### ๕) ด้านการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

**ผลกระทบเชิงบวก** การบริหารจัดการคนเข้าเมืองที่เป็นไปตามหลักกฎหมายและสอดคล้องกับหลักสากลส่งผลให้ภาพลักษณ์ระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนของไทยเป็นไปในทิศทางที่ดี ได้รับการยอมรับจากนานาชาติ รวมทั้งสามารถเป็นตัวแบบด้านการบริหารจัดการในประเด็นที่เกี่ยวข้องให้กับประเทศต่าง ๆ ได้

**ผลกระทบเชิงลบ** ผู้หลบหนีเข้าเมืองบางกลุ่มโยกย้ายถิ่นฐานมายังประเทศไทยด้วยสาเหตุบางประการ อาทิ ความไม่สงบทางการเมือง หรือถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศต้นทาง เป็นกลุ่มที่มีความละเอียดอ่อนและอาจส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศความน่าเชื่อถือและเสถียรภาพของประเทศ อาทิ ไทยอาจเสี่ยงต่อการถูกกดดันจากประเทศมหาอำนาจ หรืออาจส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของไทยในเวทีระหว่างประเทศ

#### ๖) ด้านสิทธิมนุษยชน

**ผลกระทบเชิงบวก** การให้ความช่วยเหลือตามหลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานโดยอยู่บนหลักเกณฑ์ตามความเหมาะสมที่รัฐพึงจะช่วยเหลือได้ จะเป็นหลักประกันสำคัญด้านสิทธิมนุษยชน และช่วยส่งเสริมให้เกิดความมั่นคงของมนุษย์ในฐานะที่เป็นทรัพยากรที่สำคัญของประเทศ อันจะนำไปสู่ความมั่นคงอย่างยั่งยืนของรัฐ

**ผลกระทบเชิงลบ** การบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ไม่เป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชนหรือไม่สอดคล้องกับหลักสากล อาจกลายเป็นเงื่อนไขหรือข้อต่อรองให้องค์การระหว่างประเทศหรือประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศมหาอำนาจ กดดันหรือแทรกแซงการดำเนินการของไทย รวมทั้งอาจเป็นสาเหตุให้ไทยได้รับคำตำหนิจากภาคส่วนต่าง ๆ

## ๒.๒ สถานการณ์การโยกย้ายถิ่นฐานของไทย

### ๒.๒.๑ สถานการณ์การโยกย้ายถิ่นฐานของประเทศไทยในภาพรวม

การโยกย้ายถิ่นฐานเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในทุกภูมิภาคทั่วโลก และได้ส่งผลกระทบต่อประเทศต้นทาง ทางผ่าน และปลายทางดังที่ได้กล่าวถึงในสถานการณ์การโยกย้ายถิ่นฐานในภูมิภาคต่าง ๆ ข้างต้น ประกอบกับปัจจัยทางภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ และสังคม ส่งผลให้ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากการโยกย้ายถิ่นฐาน ทั้งในรูปแบบที่เข้ามาอย่างถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย

**การโยกย้ายถิ่นฐานของไทยในฐานะประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทาง** จากการประเมินสถานการณ์ผู้โยกย้ายถิ่นฐานในประเทศไทยประมาณการได้ว่า ประเทศไทยมีผู้ที่เป็นแรงงาน จำนวนประมาณ ๓.๒ ล้านคน โดยประมาณ ๓ ล้านคน เป็นแรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติ (เมียนมา ลาว กัมพูชา) และจำนวนที่เหลือเป็นผู้โยกย้ายถิ่นฐานสัญชาติอื่นที่เดินทางมาเพื่อทำงานประเภทอื่น ๆ (ข้อมูลจากกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน) นอกจากนี้ ยังมีผู้ที่เข้ามาใช้ชีวิตในฐานะผู้สูงอายุจำนวนประมาณ ๗๓,๐๐๐ คน และผู้ย้ายถิ่นที่เป็นนักศึกษาในระดับอุดมศึกษาอีกประมาณ ๓๒,๐๐๐ คนในขณะเดียวกันยังมีผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมาทั้งผู้ขึ้นทะเบียนกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR) จำนวนประมาณ ๑ แสนคน โดยบางส่วนอาจเป็นประชากรที่แฝงเข้ามาในพื้นที่พักพิงชั่วคราว ตลอดจนกลุ่มไร้รัฐไร้สัญชาติอีกประมาณ ๕ แสนคน จึงกล่าวได้ว่าผู้โยกย้ายถิ่นฐานเข้ามาในไทยทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายมีจำนวนประมาณ ๔-๕ ล้านคน

### ๒.๒.๒ ประเภทผู้หลบหนีเข้าเมือง

ในการดำเนินการแก้ปัญหาผู้โยกย้ายถิ่นฐานที่ผิดกฎหมายหรือผู้หลบหนีเข้าเมือง ที่ผ่านมาหน่วยงานราชการของไทยได้แก้ปัญหาแยกตามรายกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมือง เนื่องจากแต่ละกลุ่มมีลักษณะปัญหาที่แตกต่างกัน โดยแบ่งเป็น ๔ กลุ่มหลัก ดังนี้

๑) กลุ่มที่มีปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล แบ่งออกเป็น ๔ กลุ่มย่อย ได้แก่

(๑) กลุ่มที่อพยพเข้ามาและอาศัยอยู่เป็นเวลานาน ครอบคลุมเฉพาะชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ที่รัฐบาลมีนโยบายแก้ปัญหาสถานะบุคคลจำแนกออกเป็น ๑๙ กลุ่ม ประกอบด้วย ชาวเวียดนามอพยพ อดีตทหารจีนคณะชาติและจีนฮ่ออพยพพลเรือน ไทยลื้อ ผู้อพยพเชื้อสายไทยจาก จังหวัดเกาะกง ประเทศกัมพูชาที่อพยพเข้ามาก่อนและหลัง ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ ผู้ลี้ภัยสัญชาติพม่าที่อพยพเข้ามาก่อน ๙ มีนาคม ๒๕๑๙ เนปาล อพยพ จีนฮ่ออิสระ ชาวเขา/บุคคลบนพื้นที่สูง/ชุมชนบนพื้นที่สูงที่อพยพเข้ามาก่อน ๓ ตุลาคม ๒๕๒๘ ชาวลาเวออพยพ ม้งถ้ากระบอกที่ทำประโยชน์ อดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา บุคคลบนพื้นที่สูงและชุมชนบนพื้นที่สูงที่อพยพเข้ามาหลัง ๓ ตุลาคม ๒๕๒๘ ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าที่อพยพเข้ามาหลัง ๙ มีนาคม ๒๕๑๙ ชาวลาเวออพยพ ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวกัมพูชา ผู้ลี้ภัยสัญชาติพม่าเชื้อสายไทยที่อพยพเข้ามาหลัง ๙ มีนาคม ๒๕๑๙ และ



ชาวมอร์แกน รวมถึงกลุ่มคนไทยพลัดถิ่น รวมทั้ง กลุ่มที่ตกหล่นจากสำรวจในอดีต กลุ่มที่ยังไม่ได้รับการสำรวจทางทะเบียน และกลุ่มที่เคยได้รับการสำรวจในอดีตแล้วแต่อยู่ระหว่างรอการพัฒนาสถานะ จำนวนประมาณ ๔ แสนคน

(๒) กลุ่มเด็กและบุคคลในสถานศึกษาและจบการศึกษาแล้วแต่ยังไม่มีสถานะทางทะเบียน จำนวนประมาณ ๘ หมื่นคน

(๓) คนไร้รากเหง้า จำนวนประมาณ ๘,๗๐๐ คน

(๔) ผู้ที่ทำคุณประโยชน์ จำนวน ๒๖ คน

## ๒) แร้งงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

ในห้วงหลายปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีความต้องการแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน สัญชาติเมียนมา ลาว กัมพูชา และเวียดนาม ในอัตราที่สูงขึ้น โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือเพื่อทดแทนงานบางประเภทที่คนไทยไม่นิยมทำหรือกำลังขาดแคลน เช่น ภาคอุตสาหกรรมก่อสร้าง ภาคอุตสาหกรรมประมง และแรงงานภาคบริการ นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไทยที่กำลังเข้าสู่ภาวะสังคมผู้สูงอายุ เนื่องจากสาเหตุประการสำคัญคือ อัตราการเกิดลดลง ขณะที่ประชากรมีแนวโน้มอายุยืนมากขึ้น ทำให้ประเทศไทยต้องการแรงงานเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจในภาคอุตสาหกรรมต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก จึงเป็นสิ่งจูงใจนายจ้างและผู้ประกอบการในการจ้างแรงงานกลุ่มดังกล่าว

ด้วยปัจจัยดังกล่าวประกอบกับการคมนาคมขนส่งที่สะดวกขึ้นส่งผลให้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านจำนวนมากลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายในทุกภูมิภาคของประเทศ โดยเฉพาะเขตเมือง เขตอุตสาหกรรม อาทิ กรุงเทพฯ สมุทรสาคร สมุทรปราการ และชลบุรี รวมถึงจังหวัดที่มีพื้นที่ติดกับชายแดนประเทศเพื่อนบ้าน อาทิ จังหวัดตาก ระนอง และในพื้นที่จังหวัดที่มีการทำกิจการประมงทะเลในภาคตะวันออก และภาคใต้ โดยแรงงานบางส่วนลักลอบเข้ามาภายในประเทศด้วยตนเอง ขณะที่แรงงานบางส่วนถูกเคลื่อนย้ายผ่านขบวนการลักลอบขนแรงงานและขบวนการค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตาม นอกจากการลักลอบทำงานของแรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติแล้ว ปัจจุบันยังพบการลักลอบทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตของชาวเวียดนามและชาวจีนมากขึ้น โดยอาศัยการเข้ามาในฐานะนักท่องเที่ยวและไม่กลับออกไปตามกำหนด จึงจำเป็นต้องมีการพิจารณากำหนดแนวทางและมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาต่อไป

## ๓) กลุ่มเปราะบางต่อความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

จากสถานการณ์ความไม่มั่นคงภายในของประเทศต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกภูมิภาคได้ส่งผลกระทบต่อการค้าเสรีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนบางกลุ่ม และเป็นหนึ่งในสาเหตุประการสำคัญที่ทำให้เกิดการอพยพโยกย้ายถิ่นฐานของประชากร โดยประเทศไทยเป็นทั้งประเทศทางผ่านเพื่อไปสู่ประเทศที่สาม และเป็นประเทศปลายทางเพื่อตั้งถิ่นฐานของกลุ่มผู้อพยพหนีภัยสงครามมาตั้งแต่อดีต อาทิ การอพยพของชาวเวียดนาม กัมพูชา และลาว ในสมัยสงครามอินโดจีน รวมทั้งการอพยพขนาดใหญ่ของชนกลุ่มน้อยจากเมียนมา ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อ

ต่อประเทศไทยจนถึงปัจจุบัน โดยมีกลุ่มที่สำคัญ ได้แก่ **กลุ่มผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา** จำนวนประมาณ ๑ แสนคน ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบริเวณชายแดนไทย-เมียนมา จำนวน ๙ แห่ง ใน ๔ จังหวัด ได้แก่ แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี และราชบุรี นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มผู้โยกย้ายถิ่นฐานที่เดินทางเข้ามาโดยไม่มีเอกสารประจำตัวใด ๆ ซึ่งถือว่าเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองของไทย **จำเป็นต้องมีการดำเนินการแก้ไขปัญหาคือเป็นการเฉพาะ** เนื่องจากเป็นกลุ่มที่มีความอ่อนไหวทางการเมืองและอาจส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทั้งนี้ ประเทศไทยได้ร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับองค์กรระหว่างประเทศที่สำคัญโดยเฉพาะ IOM และ UNHCR ในการให้การดูแลและช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรมและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคี โดยดำเนินการให้สอดคล้องควบคู่ไปกับหลักกฎหมายภายในของประเทศไทยด้วย

#### ๔) ผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มอื่น ๆ

ผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มอื่น ๆ นอกเหนือจากกลุ่มที่ ๑ - ๓ ที่กล่าวมาข้างต้น ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มคนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามายังประเทศไทยอย่างถูกต้องตามกฎหมาย แต่อาศัยอยู่ในไทยต่อหลังจากที่การอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้สิ้นสุดลง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อท่องเที่ยว ลักลอบทำงาน หรือแฝงตัวในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ เป็นนักศึกษาหรืออาจารย์ในสถานศึกษา เป็นต้น นอกจากนี้ ยังหมายรวมถึงกลุ่มที่ปลอมแปลงเอกสารเดินทางเข้ามาและอยู่ในราชอาณาจักร จากข้อมูลสถิติสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ตั้งแต่ปี ๒๕๖๐ - ๒๕๖๒ พบว่า มีคนต่างชาติที่อยู่เกินระยะเวลาการตรวจลงตรา จำนวน ๗๒,๗๗๗ คน ส่วนใหญ่อยู่เกินเพียงระยะเวลาอันสั้น และยอมรับโทษปรับเมื่อเดินทางออกนอกประเทศไทย อย่างไรก็ตาม การติดตาม ตรวจสอบและระบุจำนวนที่แน่ชัดของคนต่างด้าวกลุ่มลักลอบอยู่ต่อเป็นเวลานานอาจกระทำได้ยาก เนื่องจากการเชื่อมโยงข้อมูลคนเข้าเมืองยังมีข้อจำกัดจึงจำเป็นต้องพัฒนาระบบฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สามารถตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

#### ๒.๓ การดำเนินการที่ผ่านมาของไทยต่อกลุ่มเป้าหมาย

การแก้ไขปัญหที่เกิดจากการอพยพหรือการหลบหนีเข้าเมืองถูกหยิบยกขึ้นหารือทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก เพื่อให้ทุกประเทศร่วมกันพิจารณากำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหากลุ่มผู้โยกย้ายถิ่นฐานทางเศรษฐกิจและกลุ่มผู้หนีภัยความไม่สงบในประเทศต้นทางอย่างยั่งยืน ในปีเดือนธันวาคม ๒๕๖๑ ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกได้รับรอง **ข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานที่ปลอดภัย เป็นระเบียบ และปกติ (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration - GCM)** เพื่อใช้เป็นกรอบในการส่งเสริมการโยกย้ายถิ่นฐานที่ปลอดภัย เป็นไปตามกฎหมาย รวมถึงคุ้มครองสิทธิในด้านต่าง ๆ ของผู้โยกย้ายถิ่นฐานซึ่งส่วนใหญ่เป็นการย้ายถิ่นด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ ยังมี **ข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยผู้ลี้ภัย (Global Compact on Refugees - GCR)** อันเป็นกรอบความร่วมมือระดับโลกในการดำเนินการแก้ไขปัญหผู้หนีภัยสงคราม ความไม่สงบจากประเทศต้นทาง โดยการให้ความช่วยเหลือและแบ่งเบาภาระประเทศปลายทาง รวมถึงการร่วมกันสร้างสถานะแวดล้อมให้เอื้อต่อการส่งผู้อพยพกลับประเทศต้นทางได้อย่างปลอดภัยและมีศักดิ์ศรี

ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าข้อตกลงระหว่างประเทศทั้งสองฉบับดังกล่าว ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย แต่ประเทศไทย ในฐานะประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติ ซึ่งได้รับรองข้อตกลงระหว่างประเทศฯ ทั้งสองฉบับ จึงควรยึดกรอบแนวคิดของข้อตกลงระหว่างประเทศฯ ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาผู้ลอบหนีเข้าเมือง บนพื้นฐานของกฎหมายภายในของไทยและพันธกรณีระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคี

สำหรับการดำเนินการต่อผู้ลอบหนีเข้าเมืองรายกลุ่ม ที่ผ่านมาส่วราชการได้มีแนวทาง มาตรการในการดำเนินการ ตั้งแต่อดีต จนถึงปัจจุบัน ดังนี้

### ๒.๓.๑ กลุ่มที่มีปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล

ประเทศไทยได้กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาแก่กลุ่มบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนมาอย่างต่อเนื่อง ทำให้ปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลกลุ่มดังกล่าวคลี่คลายไปแล้วเป็นจำนวนมาก อาทิ สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติได้เสนอยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล (มติคณะรัฐมนตรี ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘) ซึ่งได้กำหนดให้มีการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติและกำหนดสถานะบุคคลให้แก่กลุ่มเป้าหมาย นอกจากนี้ ได้มีการเสนอหลักเกณฑ์การกำหนดสถานะบุคคลเพื่อรองรับยุทธศาสตร์ฯ โดยคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ เมื่อ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๓ เพื่อให้กระทรวงมหาดไทยใช้เป็นกรอบในการพิจารณากำหนดสถานะกลุ่มผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องตลอดจนการที่กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาเห็นว่า เด็กนักเรียน นักศึกษา และบุคคลไร้สัญชาติภายใต้เป้าหมายยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคลได้รับความเดือดร้อนจากการไม่มีสถานะตามกฎหมายที่ชัดเจน และเห็นว่าเป็นเรื่องเร่งด่วนที่ต้องแก้ไข จึงได้เสนอคณะรัฐมนตรีขอปรับหลักเกณฑ์การกำหนดสถานะบุคคล เฉพาะในส่วนบุตรของชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ที่เกิดในไทยและคนต่างด้าวอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ชนกลุ่มน้อยซึ่งคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ เมื่อ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๙

นอกจากนี้ ประเทศไทยได้รับการชื่นชมจาก UNHCR ว่าเป็นประเทศที่มีความคืบหน้าและมีพัฒนาการการแก้ไขปัญหาสถานะและสิทธิอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการที่ไทยได้ให้การรับรองอย่างเป็นทางการต่อโครงการ #Belong ของ UNHCR ซึ่งเป็นการรณรงค์เพื่ออยู่ดีมีสุขไร้รัฐไร้สัญชาติภายใน ค.ศ. ๒๐๒๔ (พ.ศ. ๒๕๖๗)

อย่างไรก็ดี ยังมีกลุ่มคนที่ตกหล่นจากการสำรวจในอดีตและยังไม่ได้รับการสำรวจทางทะเบียนอีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งอยู่ระหว่างการแก้ไขปัญหาเป็นการเฉพาะต่อไป

### ๒.๓.๒ แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

ปัจจุบันรัฐบาลไทยโดยกระทรวงแรงงาน ได้มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาแรงงานผิดกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้านอย่างต่อเนื่อง โดยมุ่งหวังให้สามารถใช้เป็นเครื่องมือและกลไกที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรมในระยะยาว อาทิ การจัดทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านแรงงาน ที่ไทยมีกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อช่วยเพิ่มช่องทางและโอกาสสำหรับการโยกย้ายถิ่นฐานเพื่อการทำงานอย่างถูกกฎหมาย การประกาศบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว รวมถึงมาตรการต่าง ๆ ในอดีต อาทิ การเปิดให้ขึ้นทะเบียนแรงงานเพื่อรอการพิสูจน์สัญชาติและการเปิดศูนย์บริการ

เบ็ดเสร็จ (One Stop Service - OSS) เพื่อให้ดำเนินการพิสูจน์ตัวตนและสัญชาติ นำไปสู่การปรับสถานะให้เป็นแรงงานถูกกฎหมาย ข้อมูลจากกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ระบุว่า หลังจากที่ได้ดำเนินการมาตรการเปิดศูนย์ OSS และพิสูจน์สัญชาติเสร็จสิ้นเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๖๑ มีแรงงานจากเมียนมา ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติและเข้าระบบที่ถูกต้องตามกฎหมาย จำนวนประมาณ ๑.๒ ล้านคน

อย่างไรก็ตาม ยังมีแรงงานบางส่วนที่ไม่มาเข้าสู่กระบวนการดังกล่าวและอาจยังลักลอบทำงานอยู่ในประเทศไทย นอกจากนี้ แรงงานต่างด้าวจำนวนหนึ่งมีครอบครัวและบุตรที่เกิดในไทย ซึ่งบางส่วนยังไม่มีสถานะบุคคล เนื่องจากบิดามารดาไม่ได้แจ้งเกิดที่สถานเอกอัครราชทูตของประเทศต้นทาง รวมถึงมีบุตรแรงงานเพียงจำนวนหนึ่งที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนพร้อมกับแรงงานที่เป็นบิดามารดา ตลอดจนกลุ่มผู้ติดตามแรงงานที่ไม่ใช่บุตรและไม่ได้ทำงาน จึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาสถานะของบุตรแรงงานต่างด้าวและผู้ติดตามแรงงานดังกล่าวต่อไป

### ๒.๓.๓ กลุ่มเปราะบางต่อความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ที่ผ่านมารัฐบาลได้กำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาลูกหนีเข้าเมืองกลุ่มนี้เป็นการเฉพาะ โดยคำนึงถึงความสมดุลระหว่างความมั่นคงและสิทธิมนุษยชนเป็นสำคัญ โดยการกำหนดมาตรการดังกล่าวให้ปฏิบัติตามกรอบกฎหมายภายในและพันธกรณีระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคี ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการต่อลูกหนีเข้าเมืองกลุ่มเฉพาะเป็นไปอย่างมีระบบและกฎหมายรองรับอย่างชัดเจนมากขึ้น อาทิ การส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา (ผร.) กลับสู่มาตุภูมิ โดยสมัครใจ ปลอดภัย และมีศักดิ์ศรี ซึ่งดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี ๒๕๕๙ เป็นต้นมา

### ๒.๓.๔ ผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มอื่น ๆ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้บังคับใช้กฎหมายภายในอย่างเคร่งครัดในการป้องกันจับกุม ปรามปราม และดำเนินคดีกับผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มดังกล่าว รวมทั้ง อยู่ระหว่างการพิจารณาบูรณาการเชื่อมโยง ปรับปรุง และพัฒนาระบบติดตามตรวจสอบโดยใช้เทคโนโลยีเข้ามาสนับสนุน ตลอดจนการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันให้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ได้มีการจัดทำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาได้ พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อแยกกลุ่มผู้ลักลอบเข้าเมืองด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจออกจากผู้ประสงค์ได้รับการคุ้มครองระหว่างประเทศเนื่องจากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะได้รับอันตรายจากการถูกประหารชีวิตหรือถูกส่งกลับไปยังประเทศอันเป็นภูมิลำเนาและส่งกลับคืนประเทศต้นทางหลัก ทั้งนี้เพื่อสนับสนุนความพยายามในการแก้ไขปัญหา ลดภาระของรัฐบาล และป้องปรามมิให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มอื่น ๆ เดินทางมาไทยในอนาคต

## ๒.๔ ข้อท้าทายในการดำเนินงานที่ผ่านมา

๒.๔.๑ **ความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการ** ในห้วงที่ผ่านมา ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้จัดทำนโยบาย แนวทาง รวมถึงกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับผู้หลบหนีเข้าเมืองตามสถานการณ์ที่มีพลวัตมาโดยตลอด ก่อให้เกิดแนวปฏิบัติที่หลากหลายและซ้ำซ้อนกันข้อจำกัดในการดำเนินงานที่ผ่านมาจะนำไปสู่การบูรณาการของหน่วย

ปฏิบัติโดยเฉพาะการประสานกลไกการดำเนินงาน การจัดสรรงบประมาณ และการพัฒนาระบบฐานข้อมูลคนต่างด้าวให้ชัดเจนเพื่อลดข้อจำกัดที่เกิดขึ้น

๒.๔.๒ **ความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ** ในการบังคับใช้กฎหมายและปฏิบัติตามแนวทางต่าง ๆ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติขาดความรู้ที่เป็นองค์ประกอบในการปฏิบัติงาน จึงจำเป็นต้องแก้ปัญหาความไม่เป็นเอกภาพในการบริหารจัดการปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองของเจ้าหน้าที่ที่มีความพร้อมในเชิงความรู้ด้านกฎหมายและแนวทางที่ใช้ในการดำเนินงานมากยิ่งขึ้น

๒.๔.๓ **การบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ** และภาพลักษณ์ของไทยในเวทีระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน ดังนั้น รัฐบาลไทยจึงควรตระหนักถึงความสมดุลระหว่างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ความมั่นคงแห่งชาติและสิทธิมนุษยชน ควบคู่กันไป

๒.๔.๔ **การบูรณาการฐานข้อมูลคนเข้าเมืองอย่างเป็นระบบ** เนื่องจากที่ผ่านมามาภาครัฐยังไม่มีระบบการเชื่อมโยงฐานข้อมูลคนต่างด้าวที่พำนักอยู่ในประเทศไทยที่สามารถแลกเปลี่ยน ติดตาม ตรวจสอบพฤติการณ์คนต่างด้าวหรือผู้หลบหนีเข้าเมืองได้อย่างทันท่วงที จึงเป็นข้อท้าทายที่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องประสานและบูรณาการฐานข้อมูลคนเข้าเมืองและผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

## ๒.๕ แนวโน้มปัญหาในระยะต่อไป

จากรายงานการย้ายถิ่นของประเทศไทย ฉบับปี ๒๕๖๒ และรายงานการย้ายถิ่นโลก ฉบับปี ๒๕๖๑ ขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) พบว่า การโยกย้ายถิ่นฐานในภูมิภาคและระหว่างประเทศมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในส่วนของประเทศไทยมีจำนวนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน ประมาณ ๕ ล้านคน ซึ่งมีทั้งกลุ่มที่โยกย้ายเข้ามาเพื่อวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจและกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากความไม่สงบภายในประเทศต้นทาง

กรณีประเทศไทยซึ่งมีการโยกย้ายถิ่นฐานเข้ามาในประเทศที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย กล่าวคือการลักลอบเข้าเมืองจากช่องทางที่ไม่ถูกต้อง การโยกย้ายถิ่นฐานโดยถูกบังคับหรือล่องลอยโดยขบวนการค้ามนุษย์ และการลักลอบเข้ามาโดยขบวนการนำพา ที่ได้พัฒนารูปแบบและวิธีการนำพาให้มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น เป็นข้อท้าทายต่อภาครัฐในการป้องกันและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองเป็นอย่างมาก ทำให้ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยในหลายมิติ อาทิ ๑) **ด้านความมั่นคง** ผู้โยกย้ายถิ่นฐานกลุ่มดังกล่าวอาจใช้ประเทศไทยเป็นฐานในการกระทำความผิดต่อบริษัทหรือองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ก่อความไม่สงบหรือก่อการร้ายภายในประเทศ ๒) **ด้านเศรษฐกิจ** แนวโน้มของผู้โยกย้ายถิ่นฐานที่เข้ามาเป็นแรงงานในประเทศเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับอัตราการเกิดของประชากรไทยที่ลดลงส่งผลให้โครงสร้างแรงงานภายในประเทศเปลี่ยนแปลงไป และจะส่งผลต่อการจ้างงานคนไทยในบางสาขาได้ ๓) **ด้านสังคมจิตวิทยา** การเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายของผู้โยกย้ายถิ่นฐาน อาจก่อให้เกิดปัญหาสิทธิสถานะต่อบุตรของผู้โยกย้ายถิ่นฐาน ๔) **ด้านการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ** เสถียรภาพทางการเมืองและนโยบายด้านการโยกย้ายถิ่นฐานของประเทศต่าง ๆ หากมีการเปลี่ยนแปลงในอนาคต อาจส่งผลกระทบต่อ

ดำเนินการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองของไทย อาทิ การส่งกลับไปยังประเทศต้นทางหรือประเทศที่สามถูกชะลอหรือหยุดชะงัก รวมถึงจำนวนผู้หลบหนีเข้าเมืองที่เข้ามาในไทยมีจำนวนมากขึ้น และ ๕) **ด้านการบริหารจัดการของภาครัฐ** จำนวนผู้โยกย้ายถิ่นฐานที่เพิ่มขึ้นและความซับซ้อนของประเด็นปัญหาที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น อาจส่งผลให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติมีจำนวนไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน รวมไปถึงนโยบาย มาตรการ และการดำเนินการที่ใช้อยู่ในปัจจุบันอาจไม่เพียงพอต่อการแก้ปัญหาในอนาคต

### ๓. ความสอดคล้องเชื่อมโยงกับแผนที่เกี่ยวข้อง

#### ๓.๑ ยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นความมั่นคง

หลักการสำคัญที่เป็นกรอบในการจัดทำแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ระยะเวลาที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๖๓ - ๒๕๖๕) ได้แก่วิสัยทัศน์แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๕๒ ซึ่งได้กำหนดหน้าที่ของรัฐ โดยรัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขตและเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย เกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ ความมั่นคงของรัฐ และความสงบเรียบร้อยของประชาชน และ มาตรา ๖๕ ได้บัญญัติให้รัฐมี**ยุทธศาสตร์ชาติ** เพื่อเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน รวมทั้งใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ รองรับและขับเคลื่อนให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ปัจจุบันสถานการณ์ปัญหาผู้หนีเข้าเมืองได้เห็นขอบ**ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐ (แผนระดับที่ ๑) ซึ่งประกอบไปด้วย ๖ ด้าน ได้แก่ ๑) ด้านความมั่นคง** ๒) ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน ๓) ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ๔) ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ๕) ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและ ๖) ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ สำหรับ**ยุทธศาสตร์ชาติประเด็นความมั่นคง**ได้กำหนดเป้าหมายในภาพรวมคือ “ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข” และมีเป้าหมายสำคัญในการบริหารจัดการสภาวะแวดล้อมของประเทศให้มีความมั่นคง ปลอดภัย และมีความสงบเรียบร้อยในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติ สังคม ชุมชน ไปจนถึงระดับความมั่นคงของมนุษย์ และทุกมิติ ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นความมั่นคงประกอบด้วยแผนย่อย ๕ แผน ได้แก่ ๑) แผนย่อยด้านการรักษาความสงบภายในประเทศ ๒) แผนย่อยด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง ๓) แผนย่อยด้านการพัฒนาศักยภาพของประเทศให้พร้อมเผชิญภัยคุกคามที่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ ๔) แผนย่อยด้านการบูรณาการความร่วมมือด้านความมั่นคงกับอาเซียนและนานาชาติรวมถึงองค์กรภาครัฐและมิใช่ภาครัฐ และ ๕) แผนย่อยด้านการพัฒนากลไกการบริหารจัดการความมั่นคงแบบองค์รวม

สำหรับการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง ถูกบรรจุอยู่ในแผนย่อยที่ ๒ แผนย่อยด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง ส่วนการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและการพัฒนาประเทศ แนวทางการพัฒนาที่ ๔) การบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ซึ่งได้กำหนดให้พัฒนากลไกการบริหารจัดการ

ผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างเป็นทางการและเป็นเอกภาพ รวมถึงการบูรณาการฐานข้อมูลผู้หลบหนีเข้าเมืองของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

### ๓.๒ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ.๒๕๖๓ - ๒๕๖๕)

แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง (พ.ศ. ๒๕๖๓-๒๕๖๕) จะดำเนินการโดยใช้นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๓-๒๕๖๕ เป็นกรอบในการขับเคลื่อน โดยนโยบายและแผนระดับชาติฯ ดังกล่าวได้ประเมินสถานะแวดล้อมทางภูมิรัฐศาสตร์ สถานการณ์และบริบทด้านความมั่นคงด้านต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป และใช้กรอบแนวคิดในการกำหนดนโยบายโดยคำนึงถึงค่านิยมหลักของชาติและผลประโยชน์แห่งชาติเป็นสำคัญนอกจากนี้ นโยบายและแผนระดับชาติฯ ได้กำหนดให้การบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองเป็นหนึ่งในประเด็นความมั่นคง ๑๙ ประเด็นที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขเพื่อลดผลกระทบจากการโยกย้ายถิ่นฐาน อันส่งผลต่อความมั่นคงของประเทศอย่างจริงจัง

### ๓.๓ แผนการปฏิรูปประเทศ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ กำหนดให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผลตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ ซึ่งต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับ เมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๐ โดยกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ เพื่อรับผิดชอบจัดทำแผนการปฏิรูปประเทศแต่ละด้าน รวมทั้งสิ้น ๑๑ คณะ โดยแผนปฏิรูปประเทศที่มีเนื้อหาเชื่อมโยงกับแผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองฯ มี ๒ ด้าน ได้แก่

๓.๓.๑ **แผนปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย** ได้มีข้อเสนอของสภาปฏิรูปประเทศ (สปช.) ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการส่งเสริมด้านสถานะและสิทธิของบุคคล คือ **การจัดทำกฎหมายให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศโดยสร้างความเข้าใจกับผู้รักษาการตามกฎหมายเพื่อปรับปรุงเนื้อหาให้เหมาะสมและสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศและหลักสากลโดยเฉพาะในเรื่องหลักสิทธิมนุษยชนและสิทธิในสถานะของบุคคลรวมทั้งปฏิรูปกฎหมายและนโยบายในการแก้ไขปัญหาคนต่างด้าวและคนไร้รัฐให้สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล**

๓.๓.๒ **แผนปฏิรูปประเทศด้านสังคม** ได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาผู้ที่มีปัญหาด้านสถานะและสิทธิในสังคมไทย ดังนี้

๑) **สถานการณ์และแนวโน้มภายใน** ได้กล่าวอธิบายถึงประเด็นปัญหาด้านความเหลื่อมล้ำด้านการเข้าถึงการคุ้มครองทางสังคม โดยระบุว่า กลุ่มผู้ไร้สัญชาติยังประสบปัญหาเรื่องการได้รับสัญชาติจากข้อมูลกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้จัดทำทะเบียนราษฎรของบุคคลไร้รัฐ ไร้สัญชาติ โดยกลุ่มบุคคลไร้รัฐ ไร้สัญชาติมีจำนวน ๔๘๘,๑๐๕ คน โดยตั้งแต่ปี ๒๕๓๕ - เมษายน ๒๕๖๐ ประเทศไทยได้ให้สัญชาติไทย แก่คนไร้รัฐไร้สัญชาติไปแล้วจำนวน ๒๕๓,๗๔๒ คน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากความแตกต่างหลากหลายของ

กลุ่มชาติพันธุ์จำนวนมาก รวมทั้งการตั้งถิ่นฐานที่กระจายตามภูมิภาคต่าง ๆ ทำให้การสำรวจและการกำหนดสถานะบุคคลทางกฎหมายทำได้ล่าช้า ขาดความสมบูรณ์ และมีความคลุมเครือในการลงบันทึกข้อมูล นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติกรณีของบุคคลที่มีสถานะบุคคลทางกฎหมายแล้ว แต่ยังไม่สามารถเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐ ทั้งการศึกษา และการบริการด้านสุขภาพรวมถึงเสรีภาพในการเดินทาง รวมถึงปัญหาการขาดความมั่นคงทางด้านที่ดินทำกิน และปัญหากรรมสิทธิ์การถือครองที่ดิน

๒) ส่วนที่ ๒ : เรื่องและประเด็นการปฏิรูป ได้กำหนดประเด็นการปฏิรูปที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาสถานะและสิทธิ คือ เรื่องและประเด็นการปฏิรูปที่ ๒ : กลุ่มผู้เสียเปรียบในสังคม ได้ระบุว่าการดำเนินการปฏิรูปกลุ่มผู้เสียเปรียบในสังคมภายใต้แนวคิด “ปฏิรูปเพื่อปลดล็อก” อุปสรรคต่าง ๆ ที่ทำให้คนบางกลุ่มในสังคมเป็นผู้เสียเปรียบ มุ่งช่วยเหลือให้ผู้เสียเปรียบในสังคมสามารถเข้าถึงสวัสดิการตามสิทธิขั้นพื้นฐานได้อย่างครอบคลุม ทัวถึง และเสมอภาค กลุ่มเป้าหมายสำคัญ อาทิ เด็กและเยาวชน สตรี คนพิการ ผู้สูงอายุ คนยากจน คนไร้ที่พึ่ง บุคคลไร้สถานะทางทะเบียนราษฎร ผู้พันโทษ ผู้ติดเชื้อเอช ไอ วี (HIV) และผู้บริโภค โดยให้ความสำคัญกับการปรับปรุงกระบวนการคิด รูปแบบการดำเนินงานจากการ “สงเคราะห์” มาเป็นการสร้างเสริมปรับเปลี่ยนทัศนคติต่อกลุ่มเป้าหมาย “จากผู้รับเป็นผู้ผลิต” เกิดความเข้มแข็ง (empower) ให้สามารถดูแลช่วยเหลือตนเอง สังคม และเป็นส่วนหนึ่งของการขับเคลื่อนพัฒนาประเทศ ผ่านการอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน

๓) แผนการปฏิรูปด้านสังคม ได้กำหนดแผนรองรับการแก้ปัญหา คือ ปฏิรูปการขึ้นทะเบียนกับผู้ไร้สถานะทางทะเบียนราษฎร โดยมีกิจกรรมรองรับ คือ ติดตามกฎหมายทะเบียนราษฎรแก้ไขใหม่เพื่อสามารถบังคับใช้ได้ โดยกำหนดวิธีการ ดังนี้ ๑) ร่วมมือกับส่วนราชการต่าง ๆ ในการดำเนินการ เพื่อกำหนดแนวทางการขึ้นทะเบียน และ ๒) กำหนดแผนการขึ้นทะเบียนให้แล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ โดยเฉพาะกลุ่มคนพิการ คนยากจน กลุ่มบุคคลบนพื้นที่สูงกลุ่มชาติพันธุ์

#### ๓.๔ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔)

การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) นั้น ได้จัดทำบนพื้นฐานของยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) ซึ่งเป็นแผนแม่บทหลักของการพัฒนาประเทศและเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) รวมทั้งการปรับโครงสร้างประเทศไทยไปสู่ประเทศไทย ๔.๐ ตลอดจนประเด็นการปฏิรูปประเทศนอกจากนั้นได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาทุกภาคส่วนทั้งในระดับกลุ่มอาชีพระดับภาคและระดับประเทศในทุกขั้นตอนของแผนฯ อย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง เพื่อร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์และทิศทางการพัฒนาประเทศ รวมทั้งร่วมจัดทำรายละเอียดยุทธศาสตร์ของแผนฯเพื่อมุ่งสู่ “ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน” โดยมีประเด็นยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับแผนการบริหารจัดการผู้พลหนีเข้าเมือง ๒ ยุทธศาสตร์ ดังนี้



๓.๔.๑ ยุทธศาสตร์ที่ ๕ การเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่งคั่งและยั่งยืน ได้ระบุถึงแนวทางการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับแผนการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ๒ ประเด็น ดังนี้

๑) การพัฒนาเสริมสร้างศักยภาพการป้องกันประเทศ เพื่อเตรียมความพร้อมในการรับมือภัยคุกคามทั้งการทหารและภัยคุกคามอื่น ๆ ได้ระบุถึงแนวทางการพัฒนา คือ ดำเนินบทบาทเชิงรุก และใช้กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งระดับภูมิภาคและพหุภาคี เพื่อปกป้องและรักษาผลประโยชน์ของไทย ตลอดจนเสริมสร้างขีดความสามารถแลกเปลี่ยนและเรียนรู้แนวปฏิบัติที่เป็นเลิศและร่วมมือในการรับมือกับภัยคุกคามด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ อาทิ ปัญหายาเสพติด การก่อการร้าย การโยกย้ายถิ่นฐาน การลักลอบเข้าเมือง การค้ามนุษย์ ความมั่นคงด้านไซเบอร์ ภัยพิบัติ และสถานการณ์ฉุกเฉินทางสาธารณสุขอื่น ๆ

๒) การส่งเสริมความร่วมมือกับต่างประเทศด้านความมั่นคง เพื่อบูรณาการความร่วมมือกับมิตรประเทศเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการป้องกันภัยคุกคามข้ามชาติ ได้ระบุแนวทางการดำเนินการ คือ เสริมสร้างความไว้วางใจกับประเทศเพื่อนบ้าน และส่งเสริมความร่วมมือในการบริหารจัดการความมั่นคงตามแนวชายแดน เพื่อร่วมแก้ไขปัญหาที่มีอยู่และส่งเสริมให้ชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นชายแดนแห่งความร่วมมือ โดยพัฒนาความเป็นหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงพื้นที่ชายแดน ป้องกันการลักลอบเข้าเมือง การตรวจคนเข้าเมือง การพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวชายแดน และการสร้างความสัมพันธ์ระดับประชาชน

๓.๔.๒ ยุทธศาสตร์ที่ ๙ การพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ ในส่วนของแนวทางการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษชายแดน มีแนวทางการดำเนินการที่เชื่อมโยงกับแผนการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง ในประเด็นการบริหารจัดการด้านสาธารณสุข แรงงาน และความมั่นคง โดยพัฒนาระบบสาธารณสุขชายแดน เพื่อให้ประชากรมีสุขภาพดีถ้วนหน้า มีระบบรักษาโรค ระบบส่งต่อ ระบบส่งเสริมสุขภาพ ฝ้าระวัง ป้องกันควบคุมโรค ที่มีประสิทธิภาพ เชื่อมโยงระบบจ้างงานแรงงานต่างด้าวการประกันสุขภาพการเข้าเมือง เป็นภารกิจร่วมภายใต้ศูนย์บริการเบ็ดเสร็จด้านแรงงาน จัดระบบบัตรผ่านแดนหรือบัตรประจำตัวของแรงงานต่างด้าวในแบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยให้มีรูปและลายพิมพ์นิ้วมือเพื่อสะดวกต่อการเชื่อมโยงและตรวจสอบข้อมูลบุคคลกับระบบในส่วนกลาง จัดมาตรการและระบบสื่อสารเพื่อดูแลความมั่นคง และรักษาความปลอดภัยของพื้นที่

## ๔. แผนการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง

### ๔.๑ กรอบแนวคิด

แผนการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง (พ.ศ. ๒๕๖๓ – ๒๕๖๕) ได้ยึดกรอบแนวคิดจากยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๑ – ๒๕๘๐ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติประเด็นความมั่นคง นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ.๒๕๖๒ – ๒๕๖๕) แผนการปฏิรูปประเทศ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔) นอกจากนี้ ยังได้เน้นย้ำถึงกรอบแนวคิดต่าง ๆ ที่สำคัญ ดังนี้

๔.๑.๑ การส่งเสริมการเข้ามาในประเทศอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศนจากการยับยั้งหรือจำกัดการเข้าเมืองของคนต่างด้าว เป็นการส่งเสริมให้มีการเข้ามาและปฏิบัติตนอย่างถูกต้องตามกฎหมายตลอดระยะเวลาการพำนักในไทย ไม่ว่าจะเพื่อวัตถุประสงค์ในการทำงาน ศึกษาต่อ หรือพำนักอาศัย ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

๔.๑.๒ การคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติบนหลักการความสมดุลระหว่างความมั่นคง สิทธิมนุษยชน และการพัฒนา โดยสอดคล้องกับหลักการของข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐานที่ปลอดภัยเป็นระเบียบ และปกติ (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration - GCM) โดยปรับแนวคิดให้มีการโยกย้ายถิ่นฐานที่ถูกกฎหมายและเปิดโอกาสให้คนต่างด้าวมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ

๔.๑.๓ การแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เนื่องจากการโยกย้ายถิ่นฐานเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ รัฐบาลประเทศใดประเทศหนึ่งไม่สามารถแก้ปัญหาได้เพียงลำพัง รวมทั้งเป็นปัญหามีความเกี่ยวเนื่องกับทุกมิติ จึงมีความจำเป็นที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน อาทิ ภาคเอกชน ภาควิชาการ ภาคประชาสังคม รวมถึงชุมชนคนต่างด้าว ในการบริหารจัดการปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง

๔.๑.๔ การเสริมสร้างการอยู่ร่วมกันในสังคมที่มีความแตกต่างหลากหลาย การย้ายถิ่นของคนต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นในอนาคต การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจระหว่างความหลากหลายทางภาษาและวัฒนธรรม รวมถึงการสร้างความตระหนักรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเองและผู้อื่นในชุมชนเป็นสิ่งจำเป็นที่จะนำไปสู่การอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างปกติสุข

## ๔.๒ วิสัยทัศน์

“ประเทศไทยมีการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองลดลง โดยคำนึงถึงความมั่นคง หลักสิทธิมนุษยชน และการพัฒนาประเทศ”

## ๔.๓ วัตถุประสงค์

๔.๓.๑ เพื่อพัฒนา กฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ และมาตรการการบริหารจัดการปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ

๔.๓.๒ เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการป้องกันการลักลอบเข้ามาใหม่ของผู้หลบหนีเข้าเมือง

๔.๓.๓ เพื่อพัฒนาฐานข้อมูลผู้หลบหนีเข้าเมืองให้มีความถูกต้องเป็นปัจจุบันและเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติสามารถใช้ระบบฐานข้อมูลดังกล่าวในการติดตาม ตรวจสอบผู้หลบหนีเข้าเมืองทุกกลุ่มได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๔.๓.๔ เพื่อส่งเสริมให้คนไทยและคนต่างด้าวสามารถอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างสงบสุขในสังคมพหุวัฒนธรรม โดยตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ของแต่ละฝ่าย และปราศจากความหวาดระแวงต่อกันและกัน

๔.๓.๕ เพื่อพัฒนาศักยภาพและสนับสนุนการทำงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐให้สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๔.๓.๖ เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง ประสานทุกภาคส่วนทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศเพื่อร่วมมือแก้ไขปัญหาอย่างจริงจังและยั่งยืน

#### ๔.๔ เป้าหมายการดำเนินงาน

๔.๔.๑ ประเทศไทยมีกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ และมาตรการที่มีความทันสมัย สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และเอื้อต่อการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ

๔.๔.๒ ประเทศไทยมีกลไกและเครื่องมือในการบริหารจัดการชายแดนที่สามารถป้องกันและปราบปรามการเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย

๔.๔.๓ ประเทศไทยมีการเชื่อมโยงฐานข้อมูลคนต่างด้าวในประเทศไทยระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นเอกภาพ และเป็นปัจจุบัน

๔.๔.๔ คนไทยและคนต่างด้าวตระหนักรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของการอยู่ร่วมกันในสังคม

๔.๔.๕ เจ้าหน้าที่ภาครัฐมีความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน รวมถึงมีเครื่องมือ กลไก และทรัพยากรที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน

๔.๔.๖ ประเทศไทย ประเทศเพื่อนบ้าน นานาประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ มีความร่วมมือในทุกะดับในการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างต่อเนื่อง จริงจัง

#### ๔.๕ แนวทางการดำเนินการ

๔.๕.๑ **แนวทางการดำเนินการที่ ๑ การแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มที่มีปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล**

##### กลยุทธ์

๑) เร่งรัดการกำหนดสถานะบุคคลให้แก่ชนกลุ่มน้อย/กลุ่มชาติพันธุ์ที่อยู่ในไทยเป็นเวลานาน ที่ได้รับการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติไว้แล้ว

๒) ปรับปรุงหรือทบทวนหลักเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดสถานะให้เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน รวมทั้งพิจารณากำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาคัดคนสำรวจ

๓) ทบทวนปรับปรุงและพัฒนากฎหมายที่มีอยู่เพื่อขจัดปัญหาอุปสรรคหรือการขัดกันของกฎระเบียบและหลักเกณฑ์

๔) คุ้มครอง ส่งเสริม สิทธิขั้นพื้นฐานด้านต่าง ๆ ของกลุ่มเป้าหมายให้เป็นไปตามกฎหมายภายใน และพันธกรณีระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคี อาทิ สิทธิด้านการศึกษา สิทธิด้านสาธารณสุข สิทธิในการทำงาน

#### ๔.๕.๒ แนวทางการดำเนินการที่ ๒ การแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย กลยุทธ์

๑) บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการตรวจสอบและจับกุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายผู้ประกอบการ รวมถึงผู้จัดหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอย่างต่อเนื่อง

๒) กำหนดมาตรการเชิงรุกในการคัดกรองโรคระบาด เช่น โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา (โควิด - ๑๙) วัณโรค และโรคเท้าช้าง เป็นต้น ในกลุ่มแรงงานต่างด้าวเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการแพร่ระบาดในสถานที่ทำงาน และที่พักอาศัย

๓) ทบทวนหรือปรับปรุงบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจ้างงาน (Memorandum of Understanding: MOU) (ระหว่างรัฐบาลไทย-เมียนมา ลาว กัมพูชา และ เวียดนาม) และบันทึกข้อตกลงว่าด้วยการจ้างงาน เพื่อส่งเสริมการจ้างงานอย่างถูกกฎหมาย

๔) ส่งเสริมและพัฒนาความร่วมมือกับประเทศต้นทางเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

๕) ตรวจสอบและปรับปรุงกฎระเบียบ รวมถึงวิธีการดำเนินการที่เป็นอุปสรรคต่อการนำเข้าแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย

๖) บูรณาการความร่วมมือระหว่างส่วนราชการ ภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และประเทศต้นทางในการเร่งรัดกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหากลุ่มผู้ติดตามแรงงานต่างด้าว อาทิ บุตร บิดา มารดา และญาติของแรงงานต่างด้าวที่ติดตามเข้ามาในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้ทำงาน และกำหนดมาตรการเฉพาะในการจัดการกับกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่ไม่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติจากประเทศต้นทาง

๗) ส่งเสริมการวิจัยทางวิชาการเกี่ยวกับความต้องการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย และการใช้เทคโนโลยีทดแทนการใช้แรงงาน เพื่อลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวในระยะยาวโดยผู้ประกอบการมีส่วนร่วม

#### ๔.๕.๓ แนวทางการดำเนินการที่ ๓ การแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มเปราะบางต่อความมั่นคง และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

##### กลยุทธ์

๑) เพิ่มความเข้มข้นในการสกัดกั้นและป้องกันการหลบหนีเข้าเมืองเป็นพิเศษ

๒) ให้มีระบบการตรวจสอบและติดตามการเคลื่อนไหวที่จะมีผลกระทบต่อความมั่นคงและปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอย่างใกล้ชิด

๓) ชี้แจงและทำความเข้าใจกับประเทศที่เกี่ยวข้องและองค์การระหว่างประเทศเกี่ยวกับการดำเนินการของฝ่ายไทยเพื่อไม่ให้เกิดภาพลักษณ์ทางลบต่อประเด็นปัญหาสิทธิมนุษยชน

๔) แสวงหาความร่วมมือกับประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน องค์การระหว่างประเทศ และองค์กรพัฒนาเอกชนในระดับทวิภาคีและพหุภาคีเพื่อสกัดกั้นและป้องกันการเดินทางเข้าสู่ประเทศไทย รวมถึง

การเตรียมพร้อมในการเดินทางกลับมาตุภูมิ หรือการส่งไปประเทศที่สาม โดยคำนึงถึงกฎหมายภายในและหลักสิทธิมนุษยชน

#### ๔.๕.๔ แนวทางการดำเนินการที่ ๔ การแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองกลุ่มอื่น ๆ

##### กลยุทธ์

๑) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองต่อผู้หลบหนีเข้าเมือง ผู้ให้ที่พักพิง ขบวนการนำพา รวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่ทุจริตอย่างเด็ดขาด จริงจัง

๒) พัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพระบบการตรวจคนเข้าเมืองและฐานข้อมูลคนเข้าเมืองให้ทันสมัย และเชื่อมโยงระหว่างส่วนราชการ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบ ติดตาม บุคคลต่างด้าวที่เดินทางเข้า-ออก และพำนักในประเทศไทย

๓) ติดตามและเฝ้าระวังอย่างใกล้ชิด สำหรับคนต่างด้าวซึ่งอาจขอรับการตรวจลงตราผิดประเภท หรืออาจอยู่ต่อในประเทศไทยอย่างผิดกฎหมาย

๔) กำหนดมาตรการที่เหมาะสมและสอดคล้องกับกฎหมายภายในต่อกลุ่มเป้าหมายภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการคัดกรองและคุ้มครองคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาได้ พ.ศ. ๒๕๖๒

#### ๔.๕.๕ แนวทางการดำเนินการที่ ๕ การปรับปรุงและดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

##### กลยุทธ์

๑) ทบทวนกฎหมาย ระเบียบ และมาตรการต่าง ๆ รวมถึงปัญหาและอุปสรรคที่มีในอดีตเกี่ยวกับคนต่างด้าวเข้าเมืองและพำนักในราชอาณาจักรไทย

๒) เพิ่มความเข้มงวดในการป้องกันและสกัดกั้นการลักลอบเข้าเมืองอย่างจริงจังและต่อเนื่อง พร้อมทั้งกำหนดมาตรการในการคัดกรองโรคระบาด เช่น โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา (โควิด - ๑๙) วัณโรค และโรคเท้าช้าง เป็นต้น ในผู้ลักลอบหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการแพร่ระบาดภายในประเทศ

๓) บังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังกับผู้กระทำความผิด

#### ๔.๕.๖ แนวทางการดำเนินการที่ ๖ การเสริมสร้างความร่วมมือด้านการข่าว การลาดตระเวนบริเวณชายแดน

##### กลยุทธ์

๑) ประสานงานข้อมูลด้านการข่าวระหว่างหน่วยงานด้านการข่าวกับหน่วยงานที่อยู่ในพื้นที่อย่างสม่ำเสมอ ทั้งในระดับบนลงล่าง และล่างขึ้นบน

๒) มีจุดประสานงานในการแลกเปลี่ยนข้อมูล (Focal point) ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๓) มีการสนธิกำลังร่วมกันของหน่วยต่าง ๆ ในการลาดตระเวน ตั้งจุดตรวจจุดเสี่ยงที่ผู้หลบหนีเข้าเมือง มักใช้เป็นเส้นทางหลบหนี รวมถึงพรมแดนธรรมชาติอื่น ๆ

๔) กำหนดพื้นที่ วิธีปฏิบัติในการลาดตระเวนชายแดนระหว่างหน่วยงานไทย รวมถึง การลาดตระเวนร่วมระหว่างไทยและประเทศเพื่อนบ้าน

#### ๔.๕.๗ แนวทางการดำเนินการที่ ๗ การส่งเสริมการอยู่ร่วมกันภายใต้สังคมพหุวัฒนธรรม

##### กลยุทธ์

๑) เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจทั้งในประเด็น สิทธิและหน้าที่ วัฒนธรรมของทั้งคนไทยและ คนต่างด้าวเพื่อให้เรียนรู้ เข้าใจซึ่งกันและกัน

๒) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมระหว่างคนไทยและคนต่างด้าวในการทำกิจกรรมร่วมกันเพื่อสร้าง ความไว้วางใจซึ่งกันและกัน

๓) สร้างความรู้ความเข้าใจร่วมกันทั้งคนไทยและแรงงานต่างด้าวในประเด็นที่เกี่ยวข้อง กับการดูแลชุมชน ความมั่นคง ทรัพยากรธรรมชาติ

๔) ให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ช่องทางในการแจ้งเหตุหากมีการกระทำใดที่ส่งผล กระทบต่อความมั่นคง ความสงบเรียบร้อยต่อชุมชน ทรัพยากรธรรมชาติ ความมั่นคง

#### ๔.๕.๘ แนวทางการดำเนินการที่ ๘ การแสวงหาความร่วมมือจากนานาชาติและองค์การระหว่าง ประเทศ ในการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง

##### กลยุทธ์

๑) กำหนดแนวทางการในการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองร่วมกัน

๒) พิจารณาเจรจากับประเทศต้นทางและประเทศทางผ่านในระดับทวิภาคีและพหุภาคีเพื่อป้องปรามและสกัดกั้นการเดินทางเข้าสู่ประเทศไทย

๓) เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ จัดการฝึกอบรมหลักสูตรต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ ต่อการ ดำรงชีวิตของประชาชนในประเทศต้นทาง ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างเข้มแข็ง

๔) ใช้กลไกทวิภาคีและพหุภาคี ในการเข้าไปช่วยเหลือประเทศต้นทางที่ประสบปัญหาด้าน เศรษฐกิจหรือสังคมเมื่อมีการร้องขอ

๕) ชี้แจง ทำความเข้าใจ อย่างทันท่วงที เกี่ยวกับปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากผู้หลบหนีเข้าเมือง และการดำเนินการในปัจจุบันของประเทศไทย

๖) พิจารณาเปิดโอกาสให้องค์กรระหว่างประเทศ องค์กรพัฒนาเอกชนทั้งในและต่างประเทศ เข้าตรวจเยี่ยมการดำเนินการต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองในประเทศไทยตามความเหมาะสม

#### ๔.๕.๙ แนวทางการดำเนินการที่ ๙ การพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่ภาครัฐ

##### กลยุทธ์

- ๑) จัดทำโครงการฝึกอบรมหลักสูตรการเสริมสร้างวินัย คุณธรรม จรรยาบรรณ
- ๒) เผยแพร่ประชาสัมพันธ์การสร้างจิตสำนึกด้านคุณธรรม จริยธรรม ค่านิยม ตามหลักธรรมาภิบาล
- ๓) เผยแพร่ความรู้ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามวงรอบที่เหมาะสม

#### ๔.๕.๑๐ แนวทางการดำเนินการที่ ๑๐ การพัฒนาการบริหารจัดการปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยทุกภาคส่วน

##### กลยุทธ์

- ๑) กำหนดแนวทางปฏิบัติต่อภาคประชาสังคม ชุมชน เมื่อมีพลวัตของการหลบหนีเข้าเมือง
- ๒) สร้างเครือข่ายหรือกลุ่มในการรับแจ้งข่าวสาร เมื่อมีผู้หลบหนีเข้าเมืองในพื้นที่
- ๓) จัดอบรมหลักสูตรความรู้ แนวทางปฏิบัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่อนายจ้างและผู้ประกอบการในพื้นที่เป็นวาระประจำปี
- ๔) เผยแพร่ข่าวสารด้านองค์ความรู้ในการจ้างแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมายและการดำเนินคดีต่อนายจ้างและผู้ประกอบการ โดยใช้สื่อทุกประเภท

#### ๔.๕.๑๑ แนวทางการดำเนินการที่ ๑๑ การพัฒนาระบบฐานข้อมูลและเชื่อมโยงการทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

##### กลยุทธ์

- ๑) ดำเนินการวางแผนงานโครงการและกำหนดขอบเขตและประเภทของข้อมูลร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ ข้อมูลทางชีวภาพ (ภาพถ่ายใบหน้าและลายพิมพ์นิ้วมือ) ข้อมูลการขอตรวจลงตรา ข้อมูลที่พักแรม
- ๒) รวบรวมและวิเคราะห์ความต้องการใช้ข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- ๓) ดำเนินการบูรณาการข้อมูลจากฐานข้อมูลกลางที่หน่วยงานต้องการใช้งานเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- ๔) มีการบำรุงรักษาฐานข้อมูลเพื่อสำรองใช้ในกรณีที่ระบบไม่สามารถทำงานได้เป็นปกติ

### ๕. กลไกการขับเคลื่อน / กลไกบริหารจัดการ

- ๑) สภาความมั่นคงแห่งชาติ
- ๒) คณะกรรมการนโยบายของสภาความมั่นคงแห่งชาติ
- ๓) คณะกรรมการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง

## ๖. การติดตามและประเมินผล

จัดตั้งกลไกในรูปแบบคณะอนุกรรมการเพื่อติดตามและประเมินผลเป็นการเฉพาะ โดยให้มีผู้ทรงคุณวุฒิที่ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในคณะอนุกรรมการฯ

## ๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จของแผนการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมือง (พ.ศ. ๒๕๖๓-๒๕๖๕)

	เป้าหมาย	ตัวชี้วัด	ค่าเป้าหมายปี ๒๕๖๑ - ๒๕๖๕
แผนแม่บทฯ ประเด็นความ มั่นคง	ปัญหาความมั่นคงที่มีอยู่ในปัจจุบันได้รับการแก้ไขจนไม่ส่งผลกระทบต่อการบริหารและพัฒนาประเทศ	ระดับความสำเร็จของการแก้ไขปัญหาความมั่นคงในปัจจุบัน	ดีขึ้นอย่างน้อยร้อยละ ๕๐
นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วย ความมั่นคง แห่งชาติ	การบูรณาการและการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างมีเอกภาพและประสิทธิภาพ	๑) ระบบฐานข้อมูลคนเข้าเมืองและผู้หลบหนีเข้าเมืองที่เชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ๒) ช่องทาง/กลไกความร่วมมือกับประเทศต้นทาง รวมถึงองค์ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในการตรวจสอบ ควบคุม สกัดกั้น และส่งกลับผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างเป็นระบบ	กลยุทธ์ของประเด็นภายใต้นโยบายและแผนฯ (หน่วยรับผิดชอบ)  (๑) พัฒนาระบบฐานข้อมูลคนเข้าเมืองและผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างบูรณาการ สามารถเชื่อมโยงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ  (๒) พัฒนาและส่งเสริมเครือข่ายความร่วมมือกับประเทศต้นทาง รวมถึงองค์ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง  (๓) พัฒนากลไกการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองในเชิงนโยบายและการปฏิบัติ โดยให้ความสำคัญกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง อย่างประสานสอดคล้องกัน

## ๘. ปัจจัยแห่งความสำเร็จ

- ๘.๑ รัฐบาลประกาศให้เรื่องการบริหารจัดการผู้หลบหนีเข้าเมืองเป็นวาระแห่งชาติ
- ๘.๒ ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือเข้ามามีส่วนร่วมและสนับสนุนการดำเนินงานอย่างจริงจัง
- ๘.๓ มีกลไกที่ชัดเจนในการบูรณาการแผนงาน งบประมาณ บุคลากร กฎหมาย และฐานข้อมูล
- ๘.๔ ประเทศต้นทาง องค์ระหว่างประเทศ ประชาคมอาเซียน และประชาคมโลกให้ความร่วมมือในการป้องกันและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างต่อเนื่อง จริงจัง
- ๘.๕ มีการติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่องเป็นระบบ



## ๙. โครงการสำคัญ (Flagship project)

๙.๑ โครงการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวสำหรับบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย (กลุ่มชาติพันธุ์/ชนกลุ่มน้อย)

หน่วยรับผิดชอบหลัก มท.

หน่วยสนับสนุน สมช. / สธ. / ศธ. / รง. / ยธ.

๙.๒ โครงการพัฒนาฐานข้อมูลผู้หลบหนีเข้าเมืองให้มีความถูกต้อง เป็นปัจจุบัน และเชื่อมโยงกับระบบฐานข้อมูลอื่น ๆ

หน่วยรับผิดชอบหลัก กอ.รมน.

หน่วยสนับสนุน ทุกส่วนราชการ

-----  
กองความมั่นคงภายในประเทศ

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ