

การวิเคราะห์นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ
ในมหาสมุทรอินเดีย: กรณีศึกษาโรฮิงจา

นันท์พิพัฒน์ ม่วงน้อย

งานนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

กลุ่มวิชาการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน


วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา

พฤษภาคม 2559


ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยบูรพา

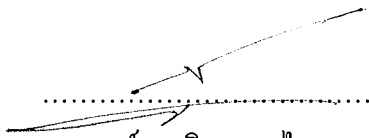
อาจารย์ผู้ควบคุมงานนิพนธ์และคณะกรรมการสอบงานนิพนธ์ได้พิจารณางานนิพนธ์
ของ นันทพิพัฒน์ ม่วงน้อย ฉบับนี้แล้ว เห็นสมควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ของมหาวิทยาลัยบูรพาได้

อาจารย์ผู้ควบคุมงานนิพนธ์

..........อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก
(อาจารย์ ดร.สุปราณี ธรรมพิทักษ์)

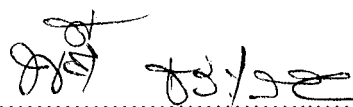
คณะกรรมการสอบงานนิพนธ์

..........ประธาน
(อาจารย์ ดร.สุปราณี ธรรมพิทักษ์)

..........กรรมการ
(อาจารย์ ดร.กิจจุเชต ไกรวาส)

.....*เทียนแก้ว เลี่ยมสุวรรณ*.....กรรมการ
(อาจารย์ ดร.เทียนแก้ว เลี่ยมสุวรรณ)

วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจอนุมัติให้รับงานนิพนธ์ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ของมหาวิทยาลัยบูรพา

..........คณบดีวิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พัชนีธ์ ธารเสนา)

วันที่...26...เดือน.....พฤษภาคม.....พ.ศ....2559.....

กิตติกรรมประกาศ

งานนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาจาก ดร. สุปราณี ธรรมพิทักษ์ อาจารย์ที่ปรึกษาที่กรุณาให้คำปรึกษาแนะนำแนวทางที่ถูกต้อง ตลอดจนแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ด้วยความละเอียด ถี่ถ้วนและเอาใจใส่ด้วยดีเสมอมา และเหล่าคณาจารย์ในวิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา ที่มุ่งมั่นประสิทธิ์ประสาทวิชา ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งเป็นอย่างยิ่ง จึงขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอกราบขอบพระคุณ คุณแม่กาญจนา ม่วงน้อย ผู้คอยให้กำลังใจและสนับสนุนการตัดสินใจเข้าศึกษาในหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต และเป็นกำลังใจตลอดระยะเวลาในการจัดทำงานนิพนธ์ฉบับนี้ของผู้วิจัย

ขอขอบคุณพี่ ๆ เพื่อนร่วมงาน ณ บริษัท ไทยไวร์โปรดักท์ จำกัด (มหาชน) โดยเฉพาะ คุณพัฒนา สุขเกษม คุณณัฐวิ ธีรชัย คุณธิดาพร เจริญมนต์ ที่ให้คำปรึกษาในการดำเนินการตามขั้นตอนวิจัย และขอขอบคุณคณะเพื่อนผู้ใกล้ชิดและเป็นที่รักในคณะรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชาการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน รุ่น 8 ที่สนับสนุนผู้วิจัยมาโดยตลอด และคุณศศินันท์ ทิพยางกูร ผู้ให้คำปรึกษาและให้คำแนะนำแก่ผู้วิจัยเสมอมา

นันท์พิพัฒน์ ม่วงน้อย

57930008: กลุ่มวิชา: การจัดการภาครัฐและภาคเอกชน; รป.ม. (การจัดการภาครัฐและภาคเอกชน)

คำสำคัญ: การโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย/ โรฮิงจา

นันทพิพัฒน์ ม่วงน้อย: การวิเคราะห์นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย: กรณีศึกษาโรฮิงจา (AN ANALYSIS OF PUBLIC POLICIES ON IRREGULAR MIGRATION PATTERNS IN THE INDIAN OCEAN: A CASE STUDY OF THE ROHINGYA) อาจารย์ผู้ควบคุมงานนิพนธ์: สุปราณี ธรรมพิทักษ์, รป.ด. 89 หน้า. ปี พ.ศ. 2559.

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียกรณีศึกษาโรฮิงจา ในช่วง พ.ศ. 2557-2559 แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาวิจัยเป็นเอกสารชั้นรองประกอบด้วย กระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานเลขานุการกรมแพทยทหารเรือ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานปลัดกระทรวง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สำนักงานเลขานุการกรมแพทยทหารเรือ ทพเรือภาคที่ 3 ตำรวจภูธรภาค 8 ตำรวจภูธรภาค 9 กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง 6 สถานเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย งานวิจัยของหน่วยงานต่าง ๆ และข่าวจากสำนักพิมพ์ต่าง ๆ โดยวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีวิเคราะห์นโยบายสาธารณะตามกระบวนการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะของ Dunn

ผลการศึกษาปรากฏว่า นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย กรณีศึกษาโรฮิงจา มีความขัดแย้งกับ โรฮิงจาที่ทำการโยกย้ายถิ่นฐานออกจากสหภาพเมียนมา (พ.ศ. 2557-2559) โดยความเห็นของผู้วิจัยเห็นว่า การจัดทำนโยบายสาธารณะโดยการนำเรื่องความมั่นคงของประเทศมาเป็นหลักการสำคัญเพียงอย่างเดียวไม่อาจจะทำให้การดำเนินนโยบายสามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์ได้ ประกอบกับโครงสร้างของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสลับซับซ้อน ทำให้ความสัมพันธ์ขององค์กรและผู้เกี่ยวข้องไม่ครอบคลุมถึงกัน ทำให้เกิดช่องว่างในการปฏิบัติหน้าที่ต่อโรฮิงจาบิดเบือน เกิดการทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ จนทำให้โรฮิงจาตกเป็นเหยื่อของการถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานและคุณค่าความเป็นมนุษย์ อีกทั้งด้วยความสลับซับซ้อนทางโครงสร้างยังทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานโดยสัปดาห์ข้อมูลต่าง ๆ ต่อฝ่ายการเมือง ทำให้ฝ่ายการเมืองไม่อาจทราบผลที่แท้จริงของสถานการณ์ปัจจุบัน

57930008: MAJOR: PUBLIC AND PRIVATE MANAGEMENT; M.P.A.

(PUBLIC AND PRIVATE MANAGEMENT)

KEYWORDS: IRREGULAR MIGRATION PATTERNS IN THE INDIAN OCEAN/

ROHINGYA

NANPHIPHAT MOUNGNOI: AN ANALYSIS OF PUBLIC POLICIES ON
IRREGULAR MIGRATION PATTERNS IN THE INDIAN OCEAN: A CASE STUDY OF THE
ROHINGYA. ADVISOR: SUPRANEE THAMMAPITHAK, D.P.A. 89 P. 2016.

The purpose of this study was to analyze public policies on irregular migration patterns in the Indian Ocean with a focus on the Rohingya during the years of 2014-2016. The secondary sources of data from Ministry of Foreign Affairs, Office of the Council State, Secretariat Office of Naval Medical Department, Ministry of Interior, Office of the Permanent Secretary, Office of the National Security, Secretariat Office of Naval Medical Department Regional 3, Provincial Police Regional 8 and 9, Thai Immigration Bureau, Embassy of the United States of America, research studies of different units, and news from various newspapers, were collected. The collected data were then analyzed by William Dunn's process of public policy analysis.

The results of this study revealed that there was a conflict between public policies on irregular migration patterns in the Indian Ocean and the migration of the Rohingya from the Republic of the Union of Myanmar during the years of 2014-2016. Based on this researcher's opinion, making public policies based solely on national security could not make them successful. Also, the involved organizations implementing these policies had complex structures, resulting in the inability to connect the relationship between these organizations and involved people. In addition, this led to distorted treating of the migrating Rohingya, causing corruption among officials in working that resulted in the violation and abuse of the Rohingya's basic human rights. Finally, due to the complex organizational structures, they caused the obstruction of information on the Rohingya. Consequently, political sectors were unaware of actual and current situations of the Rohingya.

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญภาพ.....	ช
บทที่	
1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	3
กรอบแนวคิดในการวิจัย.....	3
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
ขอบเขตของการวิจัย.....	4
นิยามศัพท์เฉพาะ.....	5
2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	8
แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (Public policy analysis)....	8
นโยบาย มาตรการ ที่รัฐบาลใช้ในการแก้ไขปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานแบบ	
ไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย กรณีศึกษาโรฮิงจา.....	27
ข้อมูลผู้ลี้ภัยโรฮิงจา.....	31
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	35
3 วิธีดำเนินการวิจัย.....	40
วิธีการวิจัย.....	40
แหล่งข้อมูลสำคัญ.....	41
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	42
การสร้างเครื่องมือในการวิจัย.....	42
การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	42
การวิเคราะห์และการตรวจสอบข้อมูล.....	43

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4 ผลการวิจัย.....	44
ตอนที่ 1 การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะที่นำมาเป็นมาตรการในการโยกย้าย ถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียกรณีศึกษา โรฮีนจา.....	44
5 สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ.....	74
สรุปผลการวิจัย.....	74
อภิปรายผลการวิจัย.....	76
ข้อเสนอแนะ.....	78
บรรณานุกรม.....	81
ภาคผนวก.....	87
ประวัติย่อของผู้วิจัย.....	89

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1 ตัวอย่างกระบวนการของนโยบายของ Dunn.....	4
2 ตัวอย่างกระบวนการของนโยบายของ Dunn.....	17
3 วัฏจักรของกระบวนการวิเคราะห์นโยบายตามแนวความคิดของ Quade.....	24
4 ตัวอย่างกระบวนการของนโยบายของ Dye.....	25

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สืบเนื่องมาจากสถานการณ์ปัจจุบันของโลกได้มีการยกประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนและเพื่อเป็นการประกันความมั่นคงและสันติภาพของโลกและมวลมนุษยชาติ (สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ม.ป.ป.) ควบคู่กับการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย โดยรัฐบาลและสถาบันการเมืองของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกเริ่มนำปัญหาสิทธิมนุษยชนมาเป็นวาระทางการเมือง เช่น ออกกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน นำเรื่องสิทธิมนุษยชนมากำหนดไว้ในนโยบายทางการเมืองและการบริหารประเทศ โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐคำนึงถึงปัญหาสิทธิมนุษยชน ในการปฏิบัติภารกิจ รวมทั้งการจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติเพื่อส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เช่น คณะกรรมการด้านสิทธิสตรี เยาวชน เด็ก ผู้สูงอายุ ผู้พิการ ฯลฯ และการจัดตั้งองค์กร เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลสิทธิมนุษยชน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ศาลปกครอง ฯลฯ และมีความต้องการพัฒนาประเด็นในเรื่องสิทธิมนุษยชนให้เป็นสิ่งจำเป็นควบคู่ไปกับการจัดการพื้นฐานทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม โดยมีการมีการจัดประชุมและแลกเปลี่ยนข้อมูลความเห็นอย่างเป็นกระบวนการ เพื่อต่อต้านกระแสโลกาภิวัตน์ที่มีผลกระทบต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชน ดังที่เกิดขึ้นระหว่างการประชุมเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศ เช่น องค์การการค้าโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ กลุ่มประเทศอุตสาหกรรม 8 ประเทศ เป็นต้น ทั้งในระดับองค์การระหว่างประเทศ (International organizations: IOs) และองค์การที่ไม่ใช่รัฐ (Non-governmental organizations: NGOs) ต่างให้ความสำคัญกับประเด็นดังกล่าวเป็นอย่างยิ่ง จะเห็นได้จากการออกมาเคลื่อนไหวปกป้องการละเมิดสิทธิมนุษยชนในรูปแบบต่าง ๆ

ประชาคมระหว่างประเทศเริ่มให้ความสนใจทางด้านประเด็นสิทธิมนุษยชนนั้นเกิดจากการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติ โดยการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ต่อมาได้ประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2491 และรับรองกติกาอนุสัญญาาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนหลายฉบับ ตลอดจนให้มีตำแหน่งข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ รวมทั้งมีการประชุมนานาชาติว่าด้วยปัญหาสิทธิมนุษยชนอย่างต่อเนื่อง ในช่วงที่ผ่านมาสำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้จัดประชุมเชิงปฏิบัติการของภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทุกปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 และที่สำคัญ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ซึ่งขณะนี้มี 9 ประเทศ คือ

ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ฟิลิปปินส์ ฟิจิ อินโดนีเซีย อินเดีย ศรีลังกา เนปาล มองโกเลีย โดยสมาชิกส่วนใหญ่ได้รวมตัวกันเป็น สภาสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติแห่งเอเชีย-แปซิฟิก มีการจัดประชุมปรึกษาหารือ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสานความร่วมมือมากขึ้นเป็นลำดับ สำหรับมาเลเซีย เกาหลีใต้ และไทย กำลังอยู่ในระหว่างสมัครเป็นสมาชิกองค์กรดังกล่าว (สว่าง กันศรีเวียง, ม.ป.ป.)

เนื่องจากประเทศไทยไม่ได้ร่วมภาคีการให้สัตยาบันสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 และไม่มีกฎหมายและนโยบายที่เป็นรูปธรรมเกี่ยวกับประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนของผู้ลี้ภัยส่งผลให้การแก้ปัญหาในเรื่องผู้ลี้ภัยของประเทศไทยมุ่งไปในแนวทางการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าในเรื่องของการรักษาความมั่นคงเป็นหลัก ผ่านพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ภายใต้การดูแลของกระทรวงมหาดไทย โดยให้ความสำคัญกับมิติทางด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจ โดยมุ่งประเด็นไปที่ผู้ลี้ภัยในแง่ของการก่ออาชญากรรม การค้ามนุษย์ และการเข้ามาชิงพื้นที่ตลาดงาน รวมถึงประชาชนชาวไทยบางส่วนนั้นยังมองผู้ลี้ภัยโรฮิงจา (Rohingyar) เป็นปัญหาของประเทศนำไปสู่ภาพลักษณ์ที่ไม่ดีนักในสายตาประชาคมโลกในเรื่องการปฏิบัติที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อผู้ลี้ภัยโรฮิงจา

ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แต่เนื่องจากเนื้อหาของพระราชบัญญัติต่าง ๆ ได้เน้นหนักไปที่หน้าที่การทำงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แต่ความเป็นจริงแล้วในทางปฏิบัตินั้นการจัดการในด้านผู้ลี้ภัยมักจะใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เข้ามาจัดการกับประเด็นปัญหาในกรณีโรฮิงจา

ด้วยเหตุนี้จึงนำไปสู่การจัดประชุมว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย โดยมีรัฐบาลไทยนำโดยกระทรวงการต่างประเทศได้จัดการประชุมว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียเพื่อเป็นเวทีสำหรับประชาคมระหว่างประเทศโดยเฉพาะประเทศที่เป็นสมาชิกของกระบวนการบาห์ลีซึ่งมีสมาชิกทั้งสิ้น 45 ประเทศ ส่วนประเทศที่ได้รับเชิญ ได้แก่ประเทศที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ที่ได้รับเชิญทั้งหมด 17 ประเทศ เข้าร่วม ได้แก่ ออสเตรเลีย ออสเตรเลีย บังกลาเทศ กัมพูชา อินเดีย อินโดนีเซีย อิหร่าน ลาว มาเลเซีย เมียนมา นิวซีแลนด์ ปากีสถาน ปาปัว นิวกินี ฟิลิปปินส์ ศรีลังกา เวียดนาม และไทย ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจำนวน 17 ประเทศ ร่วมกันหาแนวทางการแก้ไขปัญหาในระยะเร่งด่วนสำหรับผู้โยกย้ายถิ่นฐานที่ตกค้างกลางมหาสมุทรอินเดีย ณ ขณะนี้ประมาณ 7,000 คน พร้อมทั้งการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืนบนพื้นฐานของหลักการแบ่งเบาภาระระหว่างประเทศ (International burden sharing) (กระทรวงการต่างประเทศ, 2558 ก)

ด้วยเหตุนี้ผู้ศึกษาจึงต้องการทราบถึงกระบวนการจัดการตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียที่ได้มีการจัดประชุมเพื่อแก้ไขดังกล่าว รวมถึงเพื่อเสนอแนะนโยบายการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงจาให้ก้าวหน้าและยั่งยืนในประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการเป็นที่ยอมรับต่อนานาชาติและเพื่อพัฒนาหลักการปฏิบัติ กับผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงจาในประเทศไทย

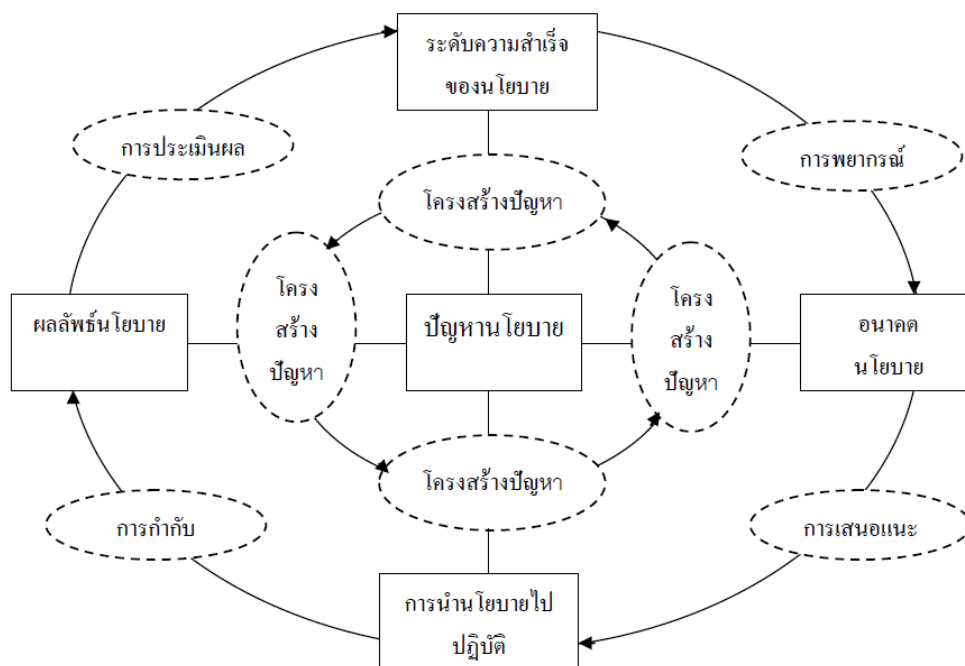
วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อวิเคราะห์นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย ในกรณีศึกษาโรฮิงจา

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการวิเคราะห์ตัวแบบการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะทั้ง 3 ตัวแบบ พบว่า ตัวแบบแนวคิดการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะตามแนวความคิดของ Quade มีความละเอียด และซับซ้อนหลายขั้นตอนที่ไม่เอื้อต่อสภาวะการณ์ และหลักการและแนวคิดการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะตามทัศนคติของ Dye มีขั้นตอนในการวิเคราะห์ในลักษณะกว้างเกินไป ทำให้ขาดความครอบคลุมในการวิเคราะห์ตามขั้นตอนดังกล่าว

ผู้ศึกษาจึงเลือกกระบวนการวิเคราะห์นโยบายตามแนวความคิดของ Dunn เนื่องจากกระบวนการวิเคราะห์ดังกล่าว ทำให้ผู้ศึกษาสามารถจำแนกความแตกต่างของกระบวนการนโยบายแต่ละขั้นตอนได้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะการแบ่งแยกส่วนที่เป็นระบบข้อมูลนโยบาย (Policy-relevant informations) กับระเบียบวิธีวิเคราะห์นโยบาย (Policy-analytic methods) ซึ่งแต่ละส่วนต่างมีความสัมพันธ์ที่แตกต่างกัน เมื่อนำระเบียบวิธีวิเคราะห์นโยบายมาอธิบายการเปลี่ยนแปลงระบบข้อมูลนโยบายแต่ละขั้นทำให้เห็นความสัมพันธ์ของกระบวนการนโยบายที่แท้จริงอย่างชัดเจน ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับผู้สนใจจะศึกษานโยบายสาธารณะอย่างลึกซึ้งและตรงกับสภาวะการณ์ในการวิเคราะห์เนื้อหาสาระนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ ในมหาสมุทรอินเดียกรณีศึกษาโรฮิงจา ซึ่ง Dunn ได้จำแนกระเบียบวิธีการวิเคราะห์ที่สำคัญ 5 ประการ และจำแนกระบบข้อมูลนโยบายออกเป็น 5 ประการ โดยความสัมพันธ์ระหว่างระเบียบวิธีการวิเคราะห์นโยบายและระบบข้อมูลนโยบายมีความสอดคล้องกันในการวิเคราะห์ ดังรายละเอียดแผนภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 1 ตัวแบบกระบวนการของนโยบายของ Dunn (2004 อ้างถึงใน สมบัติ ช่างธัญวงศ์, 2551)

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ในการวิเคราะห์นโยบายว่าด้วยหลักการและแนวทางปฏิบัติในการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียกรณีศึกษาโรฮิงจาเพื่อวิเคราะห์นโยบายดังกล่าว ให้ทราบถึงหลักการและแนวทางปฏิบัติที่สร้างปัญหาให้กับประเทศไทย เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขและพัฒนานโยบายดังกล่าวสืบต่อไป

ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา ในการศึกษานโยบายว่าด้วยหลักการและแนวทางปฏิบัติในการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย กรณีศึกษาโรฮิงจา ผู้วิจัยได้ใช้กรอบการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะตามทัศนคติของ William N. Dunn ซึ่งการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะประกอบไปด้วยการแบ่งแยกส่วนที่เป็นระบบข้อมูลนโยบาย (Policy-relevant informations) กับระเบียบวิธีวิเคราะห์นโยบาย (Policy-analytic methods) ซึ่งแต่ละส่วนต่างมีความสัมพันธ์ที่แตกต่างกัน เมื่อนำระเบียบวิธีวิเคราะห์นโยบายมาอธิบายการเปลี่ยนแปลงระบบข้อมูลนโยบายแต่ละขั้นทำให้เห็นความสัมพันธ์ของกระบวนการนโยบายทั้งวงจรอย่างชัดเจน ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับผู้สนใจจะศึกษานโยบายสาธารณะอย่างลึกซึ้ง

ขอบเขตด้านพื้นที่และกลุ่มเป้าหมายที่ศึกษา การทำการศึกษาในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาถึงข้อมูลผู้ลี้ภัยโรฮิงจาและนโยบายในการแก้ไขปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย โดยนำเสนอเป็นวิจัยเชิงคุณภาพและนำเสนอเอกสารชั้นรองของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องรวมถึงเอกสารจากผู้เกี่ยวข้องโดยตรงและจากสำนักข่าวต่าง ๆ ที่เชื่อถือได้มาประกอบการทำวิจัยในครั้งนี้

ขอบเขตด้านระยะเวลา เนื่องจากการศึกษาในครั้งนี้จำกัดด้วยปัจจัยเวลา ทำให้ระยะเวลาในการเก็บข้อมูลน้อยลงไปด้วย โดยใช้เวลาเก็บข้อมูลเพื่อนำมาวิเคราะห์ในเดือนมกราคม-เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2559

นิยามศัพท์เฉพาะ

การโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ หมายถึง การลี้ภัยออกนอกประเทศต้นกำเนิดไปยังประเทศปลายทางในปริมาณมาก หมายถึงรวมถึงการลักลอบขนคนและการค้ามนุษย์

การค้ามนุษย์ หมายถึง การจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัย หรือการรับไว้ซึ่งบุคคลด้วยวิธีการขู่ข่มขู่ หรือด้วยการใช้กำลัง หรือด้วยการบีบบังคับในรูปแบบอื่นใด ด้วยการลักพาตัว ด้วยการฉ้อโกง ด้วยการหลอกลวง ด้วยการใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือด้วยการใช้สถานะความเสี่ยงภัยจากการค้ามนุษย์โดยมิชอบ หรือมีการให้ หรือรับเงิน หรือผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมของบุคคล ผู้มีอำนาจควบคุมบุคคลอื่น เพื่อความมุ่งประสงค์ ในการแสวงประโยชน์ การแสวงประโยชน์อย่างน้อยที่สุด ให้รวมถึงการแสวงประโยชน์จากการค้าประเวณีของบุคคลอื่น หรือการแสวงประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาสหรือการกระทำอื่นเสมือนการเอาคนลงเป็นทาส การทำให้ตกอยู่ใต้บังคับ หรือการตัดอวัยวะออกจากร่างกาย

โรฮิงจา หมายถึง กลุ่มชาติพันธุ์มุสลิมที่อาศัยอยู่ทางตอนเหนือของรัฐยะไข่ (อาระกัน) ทางตะวันตกของประเทศพม่า และพูดภาษาโรฮิงจา

นโยบายสาธารณะ หมายถึง การตัดสินใจเพื่อหาทางเลือกของรัฐบาลที่จะกระทำหรือไม่กระทำ เพื่อนำมาเป็นแนวทางปฏิบัติในการดำเนินกิจการในทางปฏิบัติ มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหา หรือหามาตรการป้องกันรองรับกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ และเพื่อลดภาระหน้าที่ในการบริหารของรัฐบาล

การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ หมายถึง การนำองค์ประกอบทางความรู้หลาย ๆ ศาสตร์มาร่วมในการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ เพื่ออธิบายถึงกระบวนการสร้างนโยบาย วัตถุประสงค์ในการเลือกแนวทางปฏิบัติ กระบวนการใช้นโยบาย และผลสะท้อนกลับของนโยบาย ว่าให้ประโยชน์

หรือสร้างผลกระทบอย่างไรให้กับประชาชน สำหรับการวิจัยครั้งนี้การวิเคราะห์นโยบาย ประกอบด้วย 10 ขั้นตอน ได้แก่ การระบุปัญหา, การกำหนดวัตถุประสงค์, การค้นหาและกำหนดทางเลือก, การรวบรวมข้อมูลและข่าวสาร, การสร้างและทดสอบตัวแบบ, การตรวจสอบทางเลือกที่เหมาะสม, การประเมินต้นทุนและประสิทธิผล, การแปลผลที่เกิดขึ้น, การทบทวนฐานคติ, การกำหนดทางเลือกใหม่ เป็นต้น

การกำหนดโครงสร้างปัญหา หมายถึง เป็นระเบียบวิธีวิเคราะห์นโยบายที่ใช้สำหรับรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางแก้ไขเพื่อให้การจำแนกและระบุปัญหาชัดเจน

การพยากรณ์ หมายถึง เป็นระเบียบวิธีการวิเคราะห์ที่ใช้ในการทำนายสภาพแวดล้อมและผลลัพธ์ของชุดการปฏิบัติที่จะเกิดขึ้นในอนาคต สำหรับทางเลือก แต่ละทางเลือกที่จะใช้ในการแก้ไขปัญหา นโยบาย

ข้อเสนอแนะ หมายถึง เป็นระเบียบวิธีวิเคราะห์นโยบายที่ใช้ในการวิเคราะห์เพื่อจัดลำดับทางเลือกต่าง ๆ

การกำกับนโยบาย หมายถึง เป็นระเบียบวิธีวิเคราะห์นโยบายที่ใช้ในการตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับสาเหตุและผลของนโยบายที่ผ่านมา เพื่อนำมาปรับปรุงในการกำกับ การนำนโยบายไปปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และผลลัพธ์นโยบาย

การประเมินผล หมายถึง เป็นระเบียบวิธีวิเคราะห์นโยบายที่ใช้สำหรับตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับคุณค่าหรือนิยมของแนวทางปฏิบัติของนโยบายในอดีตหรือในอนาคต

ปัญหา นโยบาย หมายถึง สิ่งที่เป็นความต้องการ คุณค่าหรือโอกาสในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ซึ่งจะทำให้สำเร็จโดยผ่านการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้งการกำหนดกรอบของปัญหาที่จะต้องแก้ไข การระบุวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาให้ชัดเจน การค้นหาปัจจัยหลักที่จะต้องดำเนินการ และการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

อนาคตนโยบาย หมายถึง แนวทางของการกระทำที่เป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหา สาธารณะ ซึ่งเป็นไปตามคุณค่าของสังคม

การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การกระทำหรือชุดการกระทำที่กำหนดโดยทิศทางของทางเลือกนโยบายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในอนาคตตามคุณค่าที่กำหนดไว้

ผลลัพธ์นโยบาย หมายถึง ผลที่สังเกตเห็นได้ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เมื่อนโยบายถูกนำไปปฏิบัติผลที่บังเกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ก็ตาม

ระดับความสำเร็จของนโยบาย หมายถึง ระดับความสำเร็จของผลลัพธ์นโยบาย เมื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่คาดหวังไว้ในความเป็นจริงนั้นปัญหา นโยบายอยากที่จะแก้ไข โดยสมบูรณ์ หรือบางครั้งอาจไม่ได้รับความสนใจที่จะทำการแก้ไขอีก

คนต่างด้าว หมายถึง บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย

บุคคลไร้รัฐ หมายถึง สภาพที่บุคคลไม่มีสัญชาติของประเทศใดเลยในโลก กล่าวโดยหลักกฎหมายได้ว่า คนไร้สัญชาติมีสถานะเป็นคนต่างด้าวในทุกประเทศของโลก

ชาวอาระกัน หมายถึง ชื่อเรียกสมัยโบราณกาลของมุสลิม โรฮิงจาที่อาศัยอยู่ในรัฐอาระกัน

รัฐอาระกัน หมายถึง ชื่อรัฐในสมัยอดีต ภายหลังถูกเปลี่ยนเป็นรัฐยะไข่โดยรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาการวิเคราะห์นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในคาบสมุทรอินเดียตามกรณีศึกษาโรฮิงญานั้น ผู้ศึกษาได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้เป็นกรอบในการศึกษาดังนี้

1. แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (Public policy analysis)
2. นโยบาย มาตรการ ที่รัฐบาลใช้ในการแก้ไขปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย กรณีศึกษาโรฮิงจา
3. ข้อมูลผู้ลี้ภัยโรฮิงจา
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (Public policy analysis)

เนื่องจากในการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ จำเป็นต้องทราบความหมายของ นโยบายสาธารณะ การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ รวมถึงประโยชน์ของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ เพื่อเข้าใจความหมายเบื้องต้นของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะต่อไป

ความหมายของนโยบายสาธารณะ

Greenwood (1965 อ้างถึงใน มยุรี อนุমানราชชน, 2549) ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะ หมายถึง การตัดสินใจขั้นต้นที่จะกำหนดแนวทางกว้าง ๆ เพื่อนำไปเป็นแนวทางของการปฏิบัติงานต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างถูกต้องและบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ศุภชัย ยาวะประภาส (2544) ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะ หมายถึง นโยบายสาธารณะเป็นทางเลือกในการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลที่นำมาใช้เพื่อแก้ปัญหา บรรเทาปัญหา และหรือป้องกันปัญหาต่าง ๆ ตามภาระหน้าที่ของรัฐบาล โดยทางเลือกจะมีความชัดเจนเจาะจงมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับผู้กำหนดทางเลือก โดยนโยบายของชาติจะมีลักษณะกว้างแต่ขาดความเฉพาะเจาะจง

ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิพษ์ (2541) ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางปฏิบัติของรัฐบาล ซึ่งกำหนดวัตถุประสงค์แน่นอนไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง คือ เพื่อแก้ปัญหาในปัจจุบัน เพื่อป้องกันหรือหลีกเลี่ยงปัญหาในอนาคต และเพื่อก่อให้เกิดผลที่พึงปรารถนา รัฐบาลมีความจริงใจ

และจริงจังในการที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ และนโยบายอาจเป็นบวกหรือเป็นลบ หรืออาจเป็นการกระทำหรือควมเว้นการกระทำก็ได้

สมพร เพ็ญจันทร์ (2552) ให้ความให้ความหมายของนโยบายสาธารณะ หมายถึง ผลรวมของการตัดสินใจ เจือใจ และการกระทำที่บุคคลที่อยู่ในตำแหน่งต่าง ๆ ของระบบรัฐบาล กระทำเพื่อประโยชน์ของผู้ถูกระทบโดยนโยบายนั้น ๆ ดังนั้นความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับผู้ถูกระทบในนโยบายนั้น ๆ จึงเป็นเรื่องหลัก สิ่งที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับนโยบายคือ การที่นโยบายหนึ่ง ๆ ให้ประโยชน์กับกลุ่มหนึ่งในขณะที่อีกกลุ่มหนึ่งเสียประโยชน์ไป จุดพอดีของนโยบายนั้น ๆ เป็นเรื่องที่ยากในการตัดสินใจ นโยบายในลักษณะนี้มักจะลงเอยในรูปการประนีประนอมระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมเป็นสำคัญ

กล่าวโดยสรุปนโยบายสาธารณะ หมายถึง การตัดสินใจเพื่อหาทางเลือกของรัฐบาล ที่จะกระทำหรือไม่กระทำ เพื่อนำมาเป็นแนวทางปฏิบัติในการดำเนินกิจการในทางปฏิบัติ มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหา หรือมาตรการป้องกันรองรับกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ และเพื่อลดภาระหน้าที่ในการบริหารของรัฐบาล

ความหมายของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

Dye (1984 อ้างถึงใน สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2551) เห็นว่าการวิเคราะห์นโยบายเป็นการวิเคราะห์ปัญหาของสังคมที่เป็นวิทยาศาสตร์ และสอดคล้องกับความเป็นจริง ด้วยเหตุนี้นักวิเคราะห์นโยบายส่วนใหญ่จึงสนใจที่จะพัฒนาการอธิบาย ที่เหมาะสมมากกว่าการเสนอแนะทางเลือกในการตัดสินใจต่อปัญหา นโยบายที่กำลังเผชิญอยู่ ลักษณะสำคัญของการวิเคราะห์นโยบายตามทัศนะของ Dye คือ การวิเคราะห์นโยบายเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการอธิบาย (Explanation) มากกว่าการเสนอแนะ (Precription) เป็นการแสวงหาอย่างจริงจังถึงสาเหตุและผลของนโยบายโดยใช้ระเบียบวิธีทางวิทยาศาสตร์ และการวิเคราะห์นโยบายเป็นความพยายามที่จะพัฒนาและทดสอบข้อเสนอทั่วไปเกี่ยวกับสาเหตุและผลของนโยบาย นอกจากนี้ยังเป็นการสะสมการวิจัยค้นพบที่เชื่อถือได้ต่อความเป็นจริงทั่วไปอีกด้วย ลักษณะการวิเคราะห์นโยบายดังกล่าวจึงเน้นหนักในเรื่องการพัฒนาเชิงทฤษฎีมากกว่าการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่นักการเมืองเผชิญอยู่

Quade (1982 อ้างถึงใน สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2551) เสนอทัศนะว่าการวิเคราะห์นโยบายเป็นการวิเคราะห์ที่ใช้ข้อมูลเพื่อการปรับปรุงหรือเพิ่มศักยภาพในการใช้ดุลพินิจของผู้ตัดสินใจ ซึ่ง Quade เห็นว่าในเรื่องของการวิเคราะห์นโยบายนั้นคำว่าวิเคราะห์ใช้ในความหมายที่มีลักษณะทั่วไปมาก โดยรวมถึงการใช้สามัญสำนึก ดุลพินิจ และครอบคลุมไม่เพียงแต่องค์ประกอบของนโยบายเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการออกแบบ (Design) และการสังเคราะห์ทางเลือกใหม่ด้วย ดังนั้น กิจกรรมการวิเคราะห์นโยบายในทัศนะของ Quade จึงมีขอบเขตตั้งแต่การวิจัย (Research)

ไปจนถึงการคาดหมายแนวทางการแก้ไขปัญหาและการประเมินผล โครงการที่สมบูรณ์แบบ
 อย่งไรก็ตาม ในบางกรณี Quade เห็นว่าการวิเคราะห์นโยบายแบบไม่เป็นทางการ (Informal)
 เกี่ยวข้องเฉพาะการใช้ความคิดอย่างระมัดระวังเท่านั้นซึ่งมักปรากฏให้เห็น โดยทั่วไป ในขณะที่
 การวิเคราะห์นโยบายตามความหมายแรกต้องใช้ข้อมูลที่ละเอียดชัดเจน รวมถึงการใช้กระบวนการ
 ทางคณิตศาสตร์ที่ซับซ้อนในการคำนวณผลด้วย จึงกล่าวได้ว่า การวิเคราะห์นโยบายตามทัศนะ
 ของ Quade ที่กล่าวมาตอนต้นเป็นการวิเคราะห์ตามแนวของนักวิชาชีพที่มุ่งเน้นการแสวงหา
 นโยบายที่ดีกว่าเพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชนให้มีประสิทธิภาพมากกว่า โดยครอบคลุมตั้งแต่
 กระบวนการกำหนดปัญหา การพิจารณาทางเลือกในการแก้ไขปัญหา และการประเมินผลได้ผลเสีย
 ของทางเลือกแต่ละทางเลือกเพื่อนำมาประกอบการตัดสินใจในการเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด

Dunn (2004 อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงชฎวงศ์, 2551) เห็นว่าการวิเคราะห์นโยบาย
 เป็นสังคมศาสตร์ประยุกต์ที่น่าสนใจ และ Dunn ได้เสนอทัศนะและกรอบการวิเคราะห์นโยบาย
 ที่เป็นรูปธรรมชัดเจน โดยกล่าวว่า การวิเคราะห์นโยบายเป็นสังคมศาสตร์ประยุกต์ ซึ่งใช้ระเบียบวิธี
 การศึกษาหลายวิธี (Multiple methods) ในการแสวงหาความรู้และการถูกเชิญเพื่อตรวจสอบและ
 แปลงเปลี่ยนระบบข้อมูลนโยบาย (Policy relevant information) ที่อาจนำไปใช้ในระบบการเมือง
 เพื่อการแก้ไขปัญหา นโยบาย ซึ่งเน้นของ Dunn ครอบคลุมทั้งการแสวงหาการอธิบาย (Explanation)
 และการพิจารณาทางเลือกที่มีประสิทธิผลในการแก้ปัญหามากกว่า โดย Dunn ได้เสนอระเบียบ
 วิธีในการวิเคราะห์นโยบายที่สำคัญ 5 ประการ คือ การกำหนดโครงสร้างปัญหา (Problem
 structuring) การทำนาย (Forecasting) การเสนอแนะ (Recommendation) การกำกับนโยบาย
 (Monitoring) และการประเมินผล (Evaluation) สำหรับระบบข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์นโยบายนั้น
 Dunn ได้เสนอไว้ 5 ชนิด คือ ปัญหา นโยบาย (Policy problem) อนาคตนโยบาย (Policy future)
 การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy action) ผลลัพธ์นโยบาย (Policy outcomes) ระดับความสำเร็จ
 ของนโยบาย (Policy performance) ซึ่งเป็นแนวความคิดที่ครอบคลุมกระบวนการวิเคราะห์นโยบาย
 ทั้งวงจร

จุมพล หนีพานิซ (2552) ให้ความหมายของการวิเคราะห์นโยบายไว้ว่า หมายถึง
 การประยุกต์หรือการนำเอาวิธีทางวิทยาศาสตร์มาใช้ในปัญหาของนโยบายสาธารณะ ปัญหา
 ในการเลือกนโยบาย และปัญหาในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติทั้งในด้านนโยบายภายในและ
 ต่างประเทศ

ถวัลย์รัฐ วรเทพพุฒิพงษ์ (2541) ให้ความหมายของการวิเคราะห์นโยบายไว้ว่า หมายถึง
 กระบวนการในการวิเคราะห์ปัญหา นโยบายและสาเหตุ การกำหนดวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหา
 พิจารณาทางเลือกของนโยบายในการแก้ปัญหา ข้อได้เปรียบและเสียเปรียบ และความเป็นไปได้มาก

ที่สุดของแต่ละทางเลือก รวมทั้งผลกระทบซึ่งคาดว่าจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามทางเลือกนั้น ๆ แล้วเสนอผลการวิเคราะห์ให้ผู้มีอำนาจทำการตัดสินใจ อาจจะมีทางเลือกใดเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดด้วยหรือไม่ ทั้งนี้โดยใช้สหวิทยาการและวิธีการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบและหลากหลาย

สมพร เฟื่องจันทร์ (2552) ให้ความหมายของการวิเคราะห์นโยบายไว้ว่า หมายถึง การใช้เครื่องมือทางสังคมศาสตร์ พฤติกรรมศาสตร์ และเทคนิคทางสถิติและคณิตศาสตร์ และความคาดหวังว่าผลผลิตจากการวิเคราะห์จะผลักดันให้นักการเมือง หรือผู้กำหนดนโยบายสาธารณะนำไปปรับใช้ในการกำหนดนโยบายต่อไป

กล่าวโดยสรุปการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ หมายถึง การนำองค์ประกอบทางความรู้หลาย ๆ ศาสตร์มาร่วมในการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ เพื่ออธิบายถึงกระบวนการสร้างนโยบาย วัตถุประสงค์ในการเลือกแนวทางปฏิบัติ กระบวนการใช้นโยบาย และผลสะท้อนกลับของนโยบายว่าให้ประโยชน์หรือสร้างผลกระทบอย่างไรให้กับประชาชน

ประโยชน์ของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

จุมพล หนิมพานิช (2552) การวิเคราะห์นโยบายมีประโยชน์อยู่หลายประการ ดังนี้
ประการแรก การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะทำให้ทราบและเข้าใจปัญหาสาธารณะต่าง ๆ อย่างถูกต้อง ชัดเจน เพื่อกำหนดนโยบายแก้ปัญหของสังคม

ประการที่สอง ทำให้ทราบกระบวนการนโยบาย ขั้นตอนการกำหนดและดำเนินนโยบาย ผู้กำหนดนโยบายหรือผู้แสดงนโยบาย (Policy actors) ตลอดจนผู้มีส่วนได้เสีย ทำให้ทราบและเข้าใจกระบวนการทางการเมืองอย่างชัดเจนเพราะกระบวนการนโยบายเกี่ยวข้องกับกระบวนการการเมืองอย่างมาก

ประการที่สาม การวิเคราะห์นโยบาย ทำให้ผู้แสดงนโยบายสามารถกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับความเป็นจริงและความต้องการของสังคม ทำให้ทราบองค์ประกอบต่าง ๆ ที่ทำให้การดำเนินนโยบายบรรลุวัตถุประสงค์ หรือองค์ประกอบบางอย่างที่เป็นอุปสรรคจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุง

ประการที่สี่ การวิเคราะห์นโยบาย ทำให้ผู้กำหนดนโยบายมีทางเลือก นโยบายสามารถเลือกทางเลือกที่นำไปปฏิบัติ และสามารถอธิบาย คาดการณ์ ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวได้

ประการที่ห้า การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ ทำให้ทราบข้อผิดพลาด ปัญหา อุปสรรคต่าง ๆ ในการกำหนดและดำเนินนโยบาย อันเป็นผลให้ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์นโยบาย ทำให้สามารถแก้ไขปรับปรุงได้ทั้งในช่วงกระบวนการนโยบาย หรือเมื่อสิ้นสุดการดำเนินนโยบายนั้น ๆ แล้ว

ประการที่หก เป็นการสร้างองค์ความรู้ทางนโยบายสาธารณะ เพื่อพัฒนาให้เป็นศาสตร์ได้ในอนาคต สามารถอธิบายและพยากรณ์ปรากฏการณ์ได้อย่างถูกต้อง แม่นยำยิ่งขึ้น

หลักการและแนวคิดการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

เนื่องจากแนวคิดและทฤษฎีในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะนั้นมีนักคิดมากมายหลายท่าน ทางผู้วิจัยจึงขอยกแนวคิดทฤษฎีของนักคิดทฤษฎีเป็นจำนวน 3 ท่าน เพื่อเลือกใช้ศึกษาและคัดเลือกแนวคิดที่เหมาะสมกับ การศึกษาวิจัยเรื่อง “การวิเคราะห์นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียในกรณีศึกษาโรฮีนจา” โดยมีรายละเอียดแนวคิดของแต่ละท่าน ดังนี้

1. หลักการและแนวคิดการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะตามทัศนคติของ Dunn

ในทัศนะคติของ Dunn (1981 อ้างถึงใน ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์, 2541) การวิเคราะห์นโยบายควรคำนึงถึงองค์ประกอบสำคัญของนโยบาย ซึ่งมี 3 ประการด้วยกัน คือ

1.1 ผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องกับนโยบาย (Policy stakeholders)

นโยบายสาธารณะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจและผลักดันของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐบาล ข้าราชการ และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ การกำหนดนโยบายก็มักออกมาในด้านต่าง ๆ เช่น นโยบายในการป้องกันประเทศ ด้านการศึกษา การพลังงาน การสาธารณสุข และการควบคุมป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม เป็นต้น นโยบายที่กำหนดขึ้นมักจะมี ความขัดแย้งระหว่างผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องเสมอ จึงจำเป็นต้องให้ผู้มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับนโยบายได้มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายด้วย

1.2 นโยบายสาธารณะ (Public policy)

เป็นองค์ประกอบสำคัญซึ่งต้องนำมาประกอบการพิจารณาในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะด้วย ทั้งนี้เพราะค่านิยมปัญหา นโยบายนั้นขึ้นอยู่กับว่าผู้มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องได้เข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการนิยามปัญหา นโยบายและวิเคราะห์ หรือเสนอทางเลือกในการแก้ปัญหา นโยบายมากน้อยเพียงใด การกำหนดนโยบายโดยให้ผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายนอกจากจะช่วยให้การกำหนดนโยบายสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการแล้ว ยังจะช่วยลดความขัดแย้งในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1.3 สภาพแวดล้อมของนโยบาย (Policy environment)

องค์ประกอบสำคัญซึ่งต้องนำมาประกอบการพิจารณาในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ ทั้งนี้เพราะสภาพแวดล้อมของนโยบาย เช่น สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอาจมีผลกระทบต่อผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องกับนโยบายและตัวนโยบายเองก็ได้

กระบวนการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะของ Dunn

ตามแนวความคิด Dunn ได้จำแนกกระบวนการวิเคราะห์นโยบายออกเป็น 2 ส่วนคือ ระเบียบวิธีการวิเคราะห์นโยบาย (Policy-analytic method) และ ระบบข้อมูลนโยบาย (Policy-relevant information) รายละเอียดดังนี้ (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2551)

1. ระเบียบวิธีการวิเคราะห์นโยบาย ในกระบวนการวิเคราะห์นโยบายที่เกี่ยวข้องกับ ระเบียบวิธีการวิเคราะห์ Dunn ได้จำแนกระเบียบวิธีการวิเคราะห์ที่สำคัญ 5 ประการได้แก่

ประการแรก การกำหนดโครงสร้างปัญหา (Problem structuring) เป็นระเบียบวิธีวิเคราะห์นโยบายที่ใช้สำหรับรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางแก้ไขเพื่อให้การจำแนกและระบุปัญหาชัดเจน รวมทั้งการทบทวนสภาพปัญหาใหม่หลังจากการนำนโยบายไปปฏิบัติและปรากฏ ผลลัพธ์ขึ้นมาทั้งนี้ ว่ามีอะไรเปลี่ยนแปลงไปบ้าง ทั้งสถานการณ์ทางการเมือง สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนทัศนคติของผู้นำหรือผู้ทำการตัดสินใจ ซึ่งจะทำการพิจารณาปัญหาสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่เปลี่ยนแปลงไป ข้อมูลเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขทางเลือกในการแก้ปัญหาใหม่ด้วย

ประการที่สอง การพยากรณ์ (Forecasting) เป็นระเบียบวิธีการวิเคราะห์ที่ใช้ในการทำนายสภาพแวดล้อมและผลลัพธ์ของชุดการปฏิบัติที่จะเกิดขึ้นในอนาคต สำหรับทางเลือกแต่ละทางเลือกที่จะใช้ในการแก้ไขปัญหานโยบาย โดยพิจารณาว่าทางเลือกจากก่อให้เกิดผลดีผลเสียอย่างไร ระเบียบวิธีวิเคราะห์เพื่อการทำนายนี้ใช้ความรู้จากวิชาการสาขาต่าง ๆ มากมายเพื่อให้การคาดหมายมีประสิทธิภาพ ผลกระทบหรือผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจยอมรับทางเลือกเพื่อนำไปปฏิบัตินั้นขึ้นอยู่กับทั้งคุณสมบัติของทางเลือกและสถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมที่ปรากฏอยู่ โดยพิจารณาถึงทางเลือกที่จะนำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ถ้าหากช่วงเวลานั้นวิเคราะห์ต้องการทำนายทางเลือกก่อนข้างยาวนานในอนาคต ซึ่งมีโอกาสจะเปิดความไม่แน่นอนมากขึ้น กรณีนี้นักวิเคราะห์ต้องกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับทางเลือกแต่ละทางเลือกไว้ด้วย ซึ่งผลกระทบของแต่ละทางเลือกจะพิจารณาได้จากเงื่อนไขของทางเลือก และทำนายจะกระทำในระหว่างพิจารณาทางเลือกต่าง ๆ ที่จะใช้ในการแก้ไขปัญหานโยบาย

ประการที่สาม ข้อเสนอแนะ (Recommendation) เป็นระเบียบวิธีวิเคราะห์นโยบายที่ใช้ในการวิเคราะห์เพื่อจัดลำดับทางเลือกต่าง ๆ ทั้งนี้โดยวิเคราะห์ถึงความสอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมือง สภาพแวดล้อม และค่านิยมของผู้ตัดสินใจ ทางเลือกนั้นก็อาจไม่ได้รับการนำไปปฏิบัติ การเสนอแนะนอกจากจะใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์แล้วยังต้องใช้ข้อมูลเชิงปทัสถานประกอบด้วยเพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับค่านิยมของผู้ตัดสินใจมาก ผู้ตัดสินใจมักจะเลือกทางเลือกที่สอดคล้องกับค่านิยมของตนเองอยู่เสมอ

ประการที่สี่ การกำกับนโยบาย (Monitoring) เป็นระเบียบวิธีวิเคราะห์นโยบายที่ใช้ในการตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับสาเหตุและผลของนโยบายที่ผ่านมา เพื่อนำมาปรับปรุงในการกำกับการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และผลลัพธ์นโยบาย ดังนั้นการกำกับนโยบายจึงเป็นส่วนเชื่อมโยงที่สำคัญระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติและผลลัพธ์นโยบาย กล่าวคือผลลัพธ์จะเป็นไปตามวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับขีดความสามารถในการกำกับการนโยบาย ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นผู้รับผิดชอบ

ประการสุดท้าย การประเมินผล (Evaluation) เป็นระเบียบวิธีวิเคราะห์นโยบายที่ใช้สำหรับตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับคุณค่าหรือค่านิยมของแนวทางปฏิบัติของนโยบายในอดีตหรือในอนาคต ซึ่งการประเมินนี้สามารถกระทำได้ทั้งก่อนที่จะนำไปปฏิบัติและหลังจากการนำไปปฏิบัติแล้ว เพื่อเป็นการตรวจสอบทางเลือกที่นำไปปฏิบัติว่ามีประสิทธิผลเพียงใด โดยเปรียบเทียบกับผลได้ผลเสียที่ประมาณการไว้ในทางเลือกแต่ละทางเลือกกับผลลัพธ์นโยบายที่เกิดขึ้นหลังจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลจึงสัมพันธ์โดยตรงระหว่างผลลัพธ์นโยบายกับทางเลือกนโยบาย ซึ่งจะบอกถึงระดับความสำเร็จของผลลัพธ์นโยบาย (Policy performance) การประเมินผลจะบอกให้ทราบว่านโยบายที่นำไปปฏิบัติจะก่อให้เกิดความแตกต่างอะไรบ้างกับสภาพเดิมที่เป็นอยู่ รวมทั้งบอกได้ว่าทางเลือกแต่ละทางเลือกจะก่อให้เกิดผลได้ผลเสียอะไรบ้าง

2. ระบบข้อมูลนโยบาย ในกระบวนการวิเคราะห์นโยบายนี้ Dunn ได้จำแนกระบบข้อมูลนโยบายออกเป็น 5 ประการคือ

ประการแรก ปัญหา นโยบาย (Policy problem) หมายถึง สิ่งที่เป็นความต้องการ คุณค่า หรือโอกาสในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ซึ่งจะทำให้สำเร็จโดยผ่านการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้งการกำหนดกรอบของปัญหาที่จะต้องแก้ไข การระบุวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาให้ชัดเจน การค้นหาปัจจัยหลักที่จะต้องดำเนินการ และการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในขั้นต้นความสัมพันธ์เหล่านี้อาจเป็นเพียงแนวความคิดหรือสมมุติฐานเท่านั้น ข้อมูลเชิงประจักษ์ของปัญหายังจำกัด แต่ความพยายามในการระบุปัญหาให้ชัดเจนจะช่วยทำให้เกิดโครงสร้างเชิงตรรกะสำหรับการวิเคราะห์เพื่อให้รู้ว่าเป็นปัญหาที่แท้จริงที่จำเป็นจะต้องแก้ไขหรือไม่

การศึกษาปัญหา นโยบายนั้นจะเน้นการศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีตและเป็นสิ่งที่ต้องการจะแก้ไขในอนาคต ดังนั้นการหาข้อมูลเกี่ยวกับปัญหา นโยบายจึงมิได้ขึ้นอยู่กับความสามารถในการศึกษาปัญหาที่เป็นอยู่จากเหตุการณ์ในอดีตเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการคาดหมายด้วยว่าปัญหานั้นควรจะได้รับแก้ไขอย่างไรด้วย

ปัญหานโยบายสาธารณะมักเป็นปัญหาที่ซับซ้อนและผลก็สะท้อนจะปรากฏอยู่ทั่วไป การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายในการแก้ไขปัญหาจากกระทำได้ต่อเมื่อได้ระบุปัญหาชัดเจนแล้วว่าอะไรคือปัญหา และจะต้องแก้ไขอย่างไร จะทำให้รู้ว่าอะไรคืออุปสรรคที่ก่อให้เกิดปัญหา ซึ่งจะไปสู่การพิจารณาทางเลือกเพื่อแก้ไขปัญหาต่อไป

ประการที่สอง อนาคตนโยบาย (Policy future) หมายถึง แนวทางการกระทำที่เป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหาสาธารณะ ซึ่งเป็นไปตามคุณค่าของสังคม ระบบข้อมูลเกี่ยวกับเงื่อนไขของปัญหาเป็นสิ่งจำเป็นมากในการจำแนกแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เป็นไปได้ แต่ระบบข้อมูลดังกล่าวมักจะไม่พอเพียงนอกจากนี้นักวิเคราะห์เพียงตระหนักด้วยว่าอดีตจะไม่ย้อนรอยโดยตัวมันเอง และค่านิยมโดยตัวของมันเองจะเปลี่ยนแปลงไปตามเวลาที่เปลี่ยนไป ด้วยเหตุผลดังกล่าว นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องคำนึงถึงการตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับทางเลือกที่มีอยู่ในสถานการณ์ขณะนั้นด้วย (Intuition) คุณพิณิจ (Judgement) หรือความรู้ที่เข้าใจได้โดยไม่ต้องพูด ด้วยเหตุผลดังกล่าว นักวิเคราะห์จึงต้องคำนึงถึงระบบข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับอนาคต (Future) ซึ่งไม่ปรากฏอยู่ในสถานการณ์ปัจจุบันเพื่อนำมาเป็นปัจจัยสำคัญในการวิเคราะห์ทางเลือก

โดยทั่วไปผู้ตัดสินใจมีบทบาทสำคัญมากในการกำหนดทางเลือก เพราะบุคคลเหล่านี้มักจะมีแนวความคิดต่าง ๆ มากมายในการแก้ไขปัญหาของตน แต่เขาก็ไม่มีโอกาสจะเลือกทางเลือกที่ดีได้โดยปราศจากการนำไปปฏิบัติในโลกแห่งความเป็นจริง หรือไม่ ดังนั้นการกำหนดชุดของทางเลือกนโยบายจึงมักอยู่บนพื้นฐานของนโยบายที่มีอยู่เดิมแล้ว ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปแบบที่ต่างกัน ทั้งนี้เพื่อเป็นการเปรียบเทียบทางเลือกใหม่กับทางเลือกที่ใช้อยู่เดิม เพื่อดูว่าทางเลือกใหม่จะดีกว่าอย่างไรบ้าง

ในการวิเคราะห์ทางเลือกนั้นบทบาทของการศึกษาทางวิทยาศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และวิชาการสาขาอื่น ๆ มีความสำคัญมากในการสนับสนุนทางเลือกแต่ละทางเลือก การแสวงหาคำตอบสำหรับคำถามที่ซับซ้อนนั้นจำเป็นต้องอาศัยความจริงต่าง ๆ รวมทั้งคุณพิณิจของผู้ทำการศึกษาด้วย

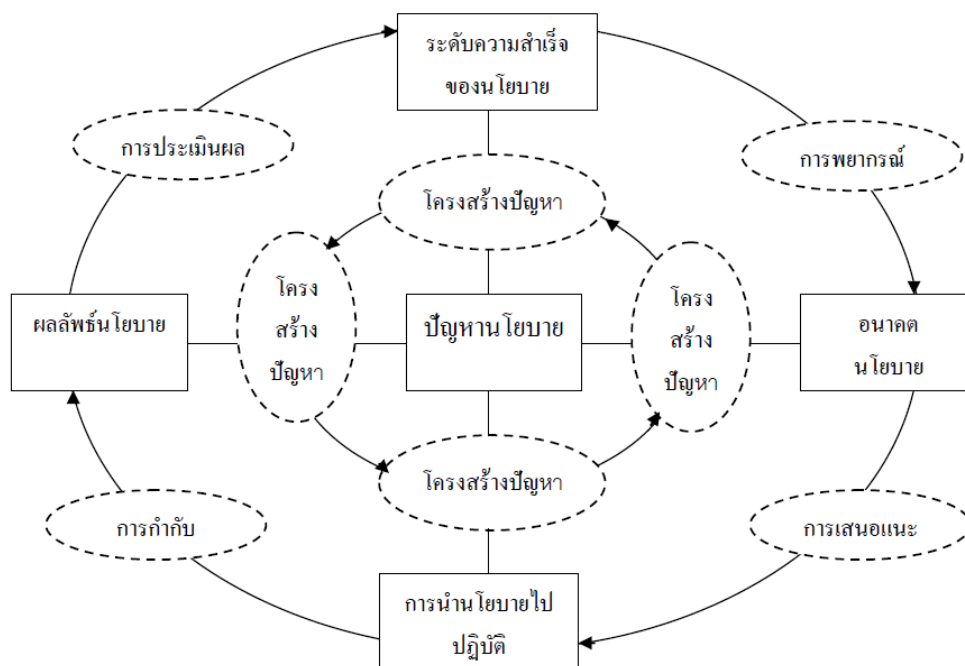
ประการที่สาม การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy action or implementation) หมายถึง การกระทำหรือชุดการกระทำที่กำหนดโดยทิศทางของทางเลือกนโยบายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในอนาคตตามคุณค่าที่กำหนดไว้ ซึ่งเป็นการแปลงความตั้งใจไปสู่การกระทำ ทางเลือกนโยบายที่ผู้ตัดสินใจเลือก ที่จะนำไปปฏิบัติ นั้น อาจจะอยู่ในรูปของกฎหมาย คำสั่ง มติคณะรัฐมนตรี หรือประกาศกระทรวง โดยหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่รับผิดชอบในการนำไปปฏิบัติให้บรรลุผล การนำนโยบายปฏิบัติ นั้น แท้จริงเป็นปัญหาเกี่ยวกับระบบราชการและปัญหาการเมือง ดังนั้นเพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผล นักวิเคราะห์ควรจะได้ทำการสำรวจทางเทคนิคที่จะ

ปฏิบัติและความเป็นไปได้ทางการเมืองด้วย นอกจากนี้ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติยังขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น ๆ อีกหลายประการ ได้แก่ บรรทัดฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ททรัพยากรที่ต้องใช้ในการ สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การสื่อข้อความ และกิจกรรมที่มีผลบังคับใช้คุณลักษณะของหน่วยปฏิบัติ และการสนับสนุนของหน่วยปฏิบัติ จึงกล่าวได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่จะชี้ถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวของทางเลือกนโยบายและเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับคนจำนวนมาก

ประการที่สี่ ผลลัพธ์นโยบาย (Policy outcomes) หมายถึงผลที่สังเกตเห็นได้ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เมื่อนโยบายถูกนำไปปฏิบัติผลที่บังเกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ก็ตาม เรียกผลที่เกิดขึ้นนั้นว่าผลลัพธ์นโยบาย ซึ่งผลลัพธ์นโยบายนี้อาจเป็นผลที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือผลที่ไม่คาดหมายก็ได้ ผลที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์นั้นมีหลายระดับ ตั้งแต่ค่อยไปหามาก ส่วนผลที่ไม่คาดหมายนั้นอาจจะเป็นทั้งในทางบวกและในทางลบ

ประการที่ห้า ระดับความสำเร็จของนโยบาย (Policy performance) หมายถึง ระดับความสำเร็จของผลลัพธ์นโยบายเมื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่คาดหวังไว้ ในความเป็นจริงนั้น ปัญหาหลายอย่างที่จะแก้ไขโดยสมบูรณ์ หรือบางครั้งอาจไม่ได้รับความสนใจที่จะทำการแก้ไขอีก การที่จะรู้ว่าปัญหา นโยบายได้รับการแก้ไขหรือไม่หรือได้รับการแก้ไขใหม่หรือไม่ได้รับการแก้ไขเลย มิใช่พิจารณาจากข้อมูลเกี่ยวกับผลลัพธ์นโยบายเท่านั้น แต่เป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องรู้ด้วยว่าผลลัพธ์นโยบายนี้เป็นไปตามเป้าหมายที่คาดหวังไว้ตั้งแต่ต้นหรือไม่ ข้อมูลเกี่ยวกับระดับความสำเร็จของนโยบายมีลักษณะเป็นข้อเท็จจริงและการประเมินซึ่งอาจนำมาใช้ในการพัฒนาทางเลือกนโยบายใหม่หรือการกำหนดโครงสร้างของปัญหาใหม่ได้ ส่วนการพิจารณาว่าผลลัพธ์ของนโยบายประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใดเมื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่คาดหวังไว้กระทำได้โดยการประเมินผลนโยบาย (Policy evaluation)

3. ความสัมพันธ์ระหว่างระเบียบวิธีการวิเคราะห์นโยบายและระบบข้อมูลนโยบายตามแนวความคิดของ Dunn เห็นว่าในกระบวนการวิเคราะห์นโยบายนั้นทั้งระเบียบวิธีการวิเคราะห์นโยบายและระบบข้อมูลนโยบายมีความสัมพันธ์เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเมื่อการวิเคราะห์นโยบายเน้นที่ปัญหา นโยบายในฐานะ ที่เป็นศูนย์กลางของการศึกษา ความสัมพันธ์ดังกล่าวพิจารณาได้จากแผนภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 2 ตัวแบบกระบวนการของนโยบายของ Dunn (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2551)

จากภาพที่ 2 จะเห็นได้ว่าระบบข้อมูลนโยบายซึ่งประกอบไปด้วย ปัญหา นโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ ผลลัพธ์นโยบาย และระดับความสำเร็จของนโยบายคือ โครงสร้างหลักของกระบวนการวิเคราะห์นโยบาย โดยมีปัญหา นโยบายเป็นศูนย์กลางของกระบวนการวิเคราะห์ ส่วนระเบียบวิธีการวิเคราะห์นโยบายซึ่งประกอบด้วย โครงสร้างปัญหา การพยากรณ์ การเสนอแนะ การกำกับ และการประเมินผล กล่าวคือปัญหา นโยบายจะถูกนำมาพิจารณาโดยการจำแนกโครงสร้างของปัญหาให้ชัดเจน ส่วนการวิเคราะห์อนาคตนโยบายซึ่งเกี่ยวข้องกับการเลือกทางเลือกนโยบายที่เหมาะสมนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับคุณภาพของการพยากรณ์ซึ่งจำเป็นจะต้องใช้ข้อมูลทั้งในอดีต ปัจจุบันและอนาคต ราคาแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงในอนาคตให้มีความน่าเชื่อถือมากที่สุด สำหรับการเสนอแนะนโยบายก็คือ ขั้นตอนของการตัดสินใจเลือกนโยบายที่เหมาะสมเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริง ส่วนการกำกับนโยบายก็เพื่อสร้างความมั่นใจว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา และเพื่อให้มั่นใจว่าผลลัพธ์นโยบายเป็นไปตามเป้าประสงค์หรือไม่เพียงใด จึงต้องทำการประเมินผลเพื่อเปรียบเทียบระดับความสำเร็จของนโยบาย ซึ่ง เป็นการเปรียบเทียบระหว่างเป้าประสงค์หรือวัตถุประสงค์ของนโยบายกับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผลการประเมินจะทำให้นักวิเคราะห์นโยบายทราบว่านโยบายที่นำไปปฏิบัตินั้นสามารถแก้ไขปัญหานโยบายได้เพียงใด สมควรจะดำเนินการต่อไปหรือจำเป็นจะต้อง

ปรับปรุงแก้ไข หรือหักการดำเนินการไม่ได้ผลอาจจำเป็นต้องเสนอให้ทำการยกเลิกนโยบายแล้ว กลับไปสู่การพิจารณาปัญหา นโยบายใหม่เพื่อวิเคราะห์ทางเลือก นโยบายใหม่ให้มีความเหมาะสม ต่อการแก้ไขปัญหา นโยบายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

กล่าวโดยสรุป กระบวนการวิเคราะห์นโยบายตามแนวความคิดของ Dunn นี้ ทำให้ ผู้ศึกษาสามารถจำแนกความแตกต่างของกระบวนการนโยบายแต่ละขั้นตอนได้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะการแบ่งแยกส่วนที่เป็นระบบข้อมูลนโยบาย (Policy-relevant informations) กับระเบียบวิธีวิเคราะห์นโยบาย (Policy-analytic methods) ซึ่งแต่ละส่วนต่างมีความสัมพันธ์ที่แตกต่างกัน เมื่อนำระเบียบวิธีวิเคราะห์นโยบายมาอธิบายการเปลี่ยนแปลงระบบข้อมูลนโยบายแต่ละขั้น ทำให้เห็นความสัมพันธ์ของกระบวนการนโยบายทั้งวงจรอย่างชัดเจน ซึ่งจะเป็ประโยชน์อย่างยิ่ง สำหรับผู้สนใจจะศึกษานโยบายสาธารณะอย่างลึกซึ้ง

หลักการและแนวคิดการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะตามทัศนคติ Quade

ในทัศนะของ Quade (1982 อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2551) การศึกษาการวิเคราะห์ นโยบายสาธารณะให้มีความเข้าใจชัดเจน จำเป็นจะต้องให้ความสนใจเกี่ยวกับองค์ประกอบ ของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (Elements of policy analysis) เพราะการศึกษาองค์ประกอบ ของนโยบายสาธารณะจะทำให้เข้าใจกรอบความคิดเบื้องต้นของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ ว่าเกี่ยวข้องกับประเด็นสำคัญอะไรบ้าง ซึ่งจะเป็พื้นฐานสำคัญในการศึกษากระบวนการนโยบาย สาธารณะต่อไป องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะที่สำคัญตามทัศนคติของ Quade ได้แก่

วัตถุประสงค์ (Objectives) หมายถึง องค์ประกอบเบื้องต้นของนักวิเคราะห์นโยบายคือ การค้นหาวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบาย เพื่อให้รู้ว่าสิ่งที่ผู้ตัดสินใจประสงค์ที่จะให้บรรลุผลคือ อะไร (สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2551) สิ่งทีผู้ตัดสินใจมุ่งหวังจะให้ประสบความสำเร็จหรือบรรลุผลด้วย วิธีการตัดสินใจดังกล่าว การกำหนดวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหานับเป็องค์ประกอบที่สำคัญ ของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ โดยวัตถุประสงค์จะต้องชัดเจน (Clear) วัดได้ (Measurable) และปฏิบัติได้ (Practical or realistic) (ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิพงษ์, 2541)

ทางเลือก (Alternatives) หมายถึง เงื่อนไขหรือวิธีการที่เป็นไปได้ซึ่งผู้ตัดสินใจคาดหมายว่าจะนำไปสู่ผลสำเร็จ ลักษณะของทางเลือกขึ้นอยู่กับนโยบายเฉพาะเรื่อง ทางเลือกอาจอยู่ในรูป ของนโยบาย กลยุทธ์หรือการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ ข้อสำคัญประการหนึ่งคือ ทางเลือก ไม่จำเป็นต้องทดแทนกันอย่างแท้จริงเสมอไป และไม่จำเป็นต้องกระทำในรูปแบบเดียวกัน นอกจากนี้ทางเลือกมิได้หมายถึงสิ่งที่ผู้ตัดสินใจจะรู้ในขณะที่เริ่มต้นใช้ทางเลือกเท่านั้น แต่ยักรวมถึงสิ่งที่จะค้นพบภายหลังด้วย (สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2551)

ในการพิจารณาทางเลือกต่าง ๆ นั้น นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องสามารถเปรียบเทียบผลเสียของแต่ละทางเลือกทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งต้องคำนึงถึงทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ในแต่ละทางเลือกที่สามารถจัดหาได้ด้วย และต้องตระหนักอยู่เสมอว่าทางเลือกนั้นเป็นไปเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายที่แท้จริง

ปัจจัยและข้อมูลต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการพิจารณาทางเลือกได้แก่

1. รายละเอียดของทางเลือก (Description) เป็นข้อความที่บรรยายถึงแนวทางการทำงานของทางเลือกโดยสรุป ซึ่งรวมถึงกำลังคนและอุปกรณ์ อำนวยความสะดวกต่าง ๆ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เทคโนโลยีที่ใช้ และกิจกรรมที่ปฏิบัติ ซึ่งจะช่วยในการใช้ดุลพินิจวิเคราะห์ความได้เปรียบของแต่ละทางเลือก

2. ประสิทธิภาพของทางเลือก (Effectiveness) การพิจารณาประสิทธิภาพของทางเลือกที่จะบรรลุวัตถุประสงค์นั้น จำเป็นต้องใช้เกณฑ์การวัดที่เหมาะสม เกณฑ์การวัดเหล่านี้มักเป็นเกณฑ์ในการวัดเชิงปริมาณ เช่น การวัดต้นทุนและผลประโยชน์ (Cost-benefit) หรือระบบราคา (Price system) เป็นต้น แต่โดยส่วนใหญ่ก็ยังเป็นเรื่องของการใช้ดุลพินิจ (Judgement) ตัดสินในขั้นสุดท้ายเสมอ

3. ต้นทุน (Cost) การประมาณการต้นทุนทั้งหมดของแต่ละทางเลือก ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะปัจจัยที่ทำให้ การวิเคราะห์ผิดพลาดคือ ความล้มเหลวในการประมาณการต้นทุนของทางเลือกทั้งหมด และจะเป็นการดียิ่งขึ้นถ้าสามารถจำแนกต้นทุนออกเป็นประเภทต่าง ๆ เช่น ต้นทุนในการลงทุน ต้นทุนในการปฏิบัติ รวมทั้งการจำแนกต้นทุนที่หน่วยงานต่าง ๆ ต้องใช้ทั้งของรัฐและเอกชน รวมทั้งการจำแนกต้นทุนที่หน่วยงานต่าง ๆ ต้องใช้ทั้งของรัฐและเอกชน และการระบุไว้ชัดเจนว่าใครจะเป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับต้นทุนต่าง ๆ เหล่านี้

4. ผลลัพธ์ที่ไม่คาดหมาย (Spillovers) เป็นผลที่เกิดขึ้นนอกเหนือจาก ที่กำหนดไว้ในการบรรลุวัตถุประสงค์ โดยเกิดขึ้นกับบุคคลหรือสถาบันซึ่งมิได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับสิ่งที่ได้วิเคราะห์ไว้ก่อน ลักษณะของผลลัพธ์ที่ไม่คาดหมายมักมีลักษณะเชิงคุณภาพ ดังนั้นนักวิเคราะห์จึงควรประเมินทางเลือกไว้ด้วยว่าทางเลือกแต่ละทางเลือกมีโอกาสก่อให้เกิดผลลัพธ์นอกเหนือจากที่กำหนดไว้อย่างไรบ้าง และใครจะเป็นผู้ได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์จากผลลัพธ์ที่ไม่คาดหมายเหล่านั้น ผลลัพธ์ที่ไม่คาดหมายจึงเป็นได้ทั้งผลลัพธ์ทางบวกและผลลัพธ์ทางลบ

5. การจัดลำดับทางเลือก (Comment on ranking) เป็นการเปรียบเทียบทางเลือกต่าง ๆ เพื่อจัดลำดับความสำคัญของทางเลือกแต่ละทาง จะช่วยให้การสำรวจตรวจสอบทางเลือกชัดเจนยิ่งขึ้น

6. การพิจารณาปัจจัยอื่น ๆ (Other consideration) เป็นการพิจารณาถึงปัจจัยอื่น ๆ ที่มีได้พิจารณามาก่อน เพื่อเป็นหลักประกันความเสี่ยงและความไม่แน่นอนที่จะเกิดขึ้นในขณะปฏิบัติ โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขทางสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ทางการเมืองที่จะมีผลกระทบต่อฐานคติของทางเลือก ในการตัดสินใจเลือกทางเลือคนั้นนับว่ามีความสำคัญยิ่งซึ่งต้องอาศัยความรู้ของนักวิเคราะห์นโยบายและผู้ตัดสินใจเป็นสำคัญ

3. ผลกระทบ (Impacts) หมายถึง ชุดของผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการเลือกทางเลือกเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการ ผลกระทบของแต่ละทางเลือกอาจจะเป็นได้ทั้งผลกระทบในทางบวกและผลกระทบในทางลบ ผลกระทบทางบวกคือ ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ส่วนผลกระทบ ทางลบของทางเลือกที่เกิดขึ้นได้แก่ ต้นทุนหรือสิ่งที่จะต้องสูญเสียหรือต้องเข้าไปเป็นสิ่งที่ผู้ตัดสินใจต้องการหลีกเลี่ยงหรือให้มีน้อยที่สุด นอกจากนี้ อาจจะมีผลกระทบที่ผู้ตัดสินใจควบคุมไม่ได้ ซึ่งอาจเป็นผลกระทบทางบวกหรือทางลบต่อวัตถุประสงค์ได้ ซึ่งนักวิเคราะห์นโยบายควรให้ความสนใจพิจารณาอย่างรอบคอบ สิ่งเหล่านี้ อาจจะเป็นผลกระทบที่ไม่คาดหมาย (Spillovers) หรือผลกระทบภายนอก (Externalities) ก็ได้ และอาจส่งผลกระทบต่อวัตถุประสงค์ที่ผู้ตัดสินใจกำหนดไว้

การศึกษาผลกระทบของทางเลือกแต่ละทางเลือก เพื่อขจัดผลกระทบทางลบให้เหลือน้อยที่สุด ความสมบูรณ์ของข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์นั้นนับว่ามีความสำคัญมาก เพราะข้อมูลที่สมบูรณ์จะทำให้การประเมินผลลัพธ์มีความเป็นไปได้มากที่สุด และมีโอกาสจะก่อให้เกิดผลกระทบทางบวกตามวัตถุประสงค์ได้มากที่สุดเช่นกัน ดังนั้นการศึกษาผลกระทบของทางเลือกจึงขึ้นอยู่กับ การมีข้อมูลที่สมบูรณ์และการใช้เทคนิคการวิเคราะห์ที่เหมาะสมเป็นสำคัญ (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2551)

4. เกณฑ์ (The criteria) หมายถึง มาตรฐานที่ใช้จัดลำดับความสำคัญของทางเลือกตามที่ ประสงค์ ก่อนการวัดมีความสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ของทางเลือกและผลกระทบ โดยจัดลำดับ ทางเลือกที่ต้นทุนต่ำที่สุดไว้ก่อน เกณฑ์การวัดที่นำมาประเมินทางเลือกนั้นจะต้องใช้หลักการ เดียวกันเพื่อให้สามารถเปรียบเทียบกันได้ เมื่อสามารถจัดลำดับความสำคัญของทางเลือกแต่ละ ทางเลือกได้แล้วจะทำให้การตัดสินใจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพผลยิ่งขึ้น และผู้ตัดสินใจสามารถ เลือกตัดสินใจตามค่านิยมของตนได้สะดวกยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามเกณฑ์การวัดที่ใช้สำหรับการ จัดลำดับทางเลือกนโยบายต่าง ๆ นั้น มักมีความยุ่งยากซับซ้อนจึงเป็นหน้าที่ของนักวิเคราะห์ นโยบายที่จะต้องเลือกใช้เกณฑ์การวัดที่เหมาะสมเพื่อจัดลำดับทางเลือกให้เห็นความแตกต่างอย่างชัดเจน (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2551) นอกจากนี้เกณฑ์การวิเคราะห์ที่ดียังสามารถใช้เป็นแนวทางในการหา

ความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์ ทางเลือก และผลกระทบอีกด้วย (ถวัลย์รัฐ วรเทพพุดพิงษ์, 2541)

5. ตัวแบบ (Model or models) หมายถึง กรอบการวิเคราะห์อย่างง่ายเพื่อช่วยให้เข้าใจ บางส่วนที่สำคัญของโลกความเป็นจริงได้ง่ายและเป็นระบบมากยิ่งขึ้น และยังช่วยให้ทราบถึง แนวทางในการวัดประสิทธิผลของนโยบายอีกด้วย (ถวัลย์รัฐ วรเทพพุดพิงษ์, 2541)

หัวใจของการวิเคราะห์การตัดสินใจ คือ กระบวนการหรือการสร้างสรรคที่สามารถ ทำนายผลที่จะเกิดจากทางเลือกแต่ละทางเลือกได้ ดังนั้น ถ้าแนวทางปฏิบัติได้รับการพิจารณาเพื่อ นำไปปฏิบัติ นักวิเคราะห์จะต้องประเมินผลกระทบที่จะเกิดขึ้นว่าจะบรรลุวัตถุประสงค์เพียงใด แค่ไหน บทบาทนี้ทำให้สมบูรณ์ได้ด้วยตัวแบบหรือชุดของตัวแบบ ในทางนามธรรมตัวแบบ ก็คือชุดของกฎทั่วไปหรือฐานคติเกี่ยวกับปรากฏการณ์ต่าง ๆ ซึ่งถูกทำให้ง่ายลงเพื่อใช้ในการสำรวจ ผลของการกระทำโดยที่ยังไม่ได้ลงมือกระทำ หรือเป็นเพียงจินตนาการเกี่ยวกับสถานการณ์ภายใน จิตใจของผู้สร้างแบบก็ได้ ความสำคัญของตัวแบบคือจะทำให้ผู้ตัดสินใจมองเห็นภาพรวมทั้งหมด ของทางเลือกและสามารถทำการเปรียบเทียบเพื่อตัดสินใจเลือกทางเลือกที่ต้องการได้ดีที่สุดเสมือน หนึ่งผู้ตัดสินใจมีแผนทีของทางเลือกต่าง ๆ อยู่ในมือพร้อมที่จะหยิบใช้ได้ทันทีเมื่อต้องการ (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2551)

กล่าวโดยสรุปองค์ประกอบการวิเคราะห์นโยบายจะช่วยให้ นักวิเคราะห์นั้น นโยบายสามารถ กำหนดประเด็น ของการวิเคราะห์ได้ถูกต้องและสอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาของสังคม ซึ่งจะทำให้ การวิเคราะห์มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

กระบวนการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะของ Quade

ในทัศนะคติของ Quade (1982) เห็นว่ากระบวนการนโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการ ที่มีลักษณะเป็นวัฏจักร กล่าวคือเป็นกระบวนการที่จะเกิดซ้ำแล้วซ้ำอีกอย่างต่อเนื่อง ได้แก่ (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2551)

ประการแรก การระบุปัญหา นโยบาย (Clarifying the problem) การวิเคราะห์นโยบาย จะต้องเริ่มต้นจากการระบุปัญหา นโยบายให้ชัดเจนว่า ปัญหาที่กำลังปรากฏอยู่นั้นเป็นปัญหาอะไร เกิดขึ้นกับคนกลุ่มใด และมีผลกระทบต่อสังคมอย่างไร รวมทั้งต้องการความเร่งด่วนในการแก้ไข ปัญหาแค่ไหน และประชาชนในสังคมต้องการให้แก้ไขปัญหานั้นอย่างไร การระบุปัญหาที่ชัดเจน จะเป็นพื้นฐานสำคัญในการกำหนดวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาให้สอดคล้องกับสภาพปัญหา

ประการที่สอง การกำหนดวัตถุประสงค์ (Determining objectives) เมื่อทราบลักษณะ ปัญหา นโยบายที่ชัดเจนแล้ว นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องกำหนดเป้าหมาย (Goals) หรือ วัตถุประสงค์ (Objectives) ในการแก้ไขปัญหาให้ชัดเจน โดยวัตถุประสงค์จะต้องมีความเฉพาะ

สอดคล้องกับลักษณะปัญหาและมีความเป็นไปได้ เมื่อนำไปปฏิบัติแล้วสามารถวัดระดับความสำเร็จของวัตถุประสงค์ได้ (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2551) ในกรณีที่มีหลายวัตถุประสงค์ก็ให้ลำดับความสำคัญความสำคัญของวัตถุประสงค์ไว้ด้วย ทั้งนี้เพราะวัตถุประสงค์จะเป็นตัวกำหนดวิธีการหรือทางเลือกในการแก้ปัญหา (ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์, 2541) และนักวิเคราะห์จะต้องมั่นใจว่าเป็นวัตถุประสงค์ที่สามารถนำไปปฏิบัติให้เป็นจริงได้ มีความสมเหตุสมผล สอดคล้องกับสถานการณ์ และสามารถนำไปปฏิบัติให้เสร็จสิ้นในเวลาที่กำหนดไว้ได้ นักวิเคราะห์จะต้องตระหนักไว้เสมอว่าวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ไม่ชัดเจนคือจุดเริ่มต้นของความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2551)

ประการที่สาม การค้นหาและกำหนดทางเลือก (Searching and designing alternatives) เมื่อนักวิเคราะห์ได้กำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนแล้ว สิ่งที่จะต้องกระทำต่อไปคือจะต้องค้นหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา นโยบายให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยจะต้องพยายามค้นหาทางเลือกหลายหลายทางเลือกที่มีความเป็นไปได้ เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบทางเลือกแต่ละทางเลือกให้ชัดเจน (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2551)

ประการที่สี่ การรวบรวมข้อมูลและข่าวสาร (Collecting data and information) เมื่อได้กำหนดทางเลือกสำหรับการแก้ไขปัญหาของสังคมไว้อย่างชัดเจนแล้ว ขั้นตอนสำคัญต่อไปคือนักวิเคราะห์นโยบายจะต้องพยายามรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องให้เพียงพอสำหรับการวิเคราะห์ทางเลือกแต่ละทางเลือกว่ามีจุดแข็ง จุดอ่อน และข้อจำกัด หรือโอกาสในการนำไปปฏิบัติให้เป็นจริงได้เพียงใด โดยจะต้องทำการวิเคราะห์ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพื่อให้การเปรียบเทียบทางเลือกมีความชัดเจนมากที่สุด (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2551)

ประการที่ห้า การสร้างและทดสอบตัวแบบ (Building and testing models) เมื่อได้ทางเลือกสำหรับการแก้ไขปัญหา นโยบาย โดยมีข้อมูลสำหรับการเปรียบเทียบอย่างชัดเจนแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการนำทางเลือกแต่ละทางเลือกมาสร้างเป็นตัวแบบจำลอง เพื่อนำไปทดสอบเบื้องต้นว่าแต่ละทางเลือกมีความเป็นไปได้และสอดคล้องกับผลการวิเคราะห์ที่ดำเนินการไว้มากน้อยเพียงใดชัดเจน (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2551) ทั้งผลกระทบที่ตั้งใจให้เกิดขึ้นและไม่ตั้งใจให้เกิดขึ้น (ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์, 2541) หากปรากฏว่าตัวแบบทางเลือกใดเมื่อนำไปทดสอบแล้วไม่ปรากฏนัยสำคัญ นักวิเคราะห์จะได้กำจัดทิ้งไปเสียตั้งแต่ต้น เพื่อให้เหลือเฉพาะทางเลือกที่เป็นไปได้และมีความเหมาะสมเท่านั้น (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2551)

ประการที่หก การตรวจสอบทางเลือกที่เหมาะสม (Examining alternatives for feasibility) เมื่อทำการทดสอบตัวแบบทางเลือกจนปรากฏชัดเจนว่ามีทางเลือกใดบ้างที่มีความเป็นไปได้ ขั้นตอนต่อไปคือการประเมินทางเลือกว่าทางเลือกใดบ้างที่สอดคล้องกับค่านิยมของคน

ในสังคม หรือ เป็นทางเลือกที่จะได้รับการสนับสนุนจากผู้ปฏิบัติและประชาชนผู้รับผลประโยชน์ นักวิชาการจะต้องระมัดระวัง ไม่ใช่ ค่านิยมส่วนตัวในการจัดลำดับความสำคัญของทางเลือก เพราะอาจทำให้เกิดความคาดเคลื่อนต่อค่านิยมทางสังคม ซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างยิ่ง (สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2551)

ประการที่เจ็ด การประเมินต้นทุนและประสิทธิผล (Evaluating costs and effectiveness) เมื่อได้ทางเลือกที่เหมาะสมแล้ว นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องทำการประเมินต้นทุนที่จำเป็นต้องใช้ในการนำทางเลือกแต่ละทางเลือกไปปฏิบัติ รวมทั้งการประเมินประสิทธิผล (Effectiveness) ของทางเลือกแต่ละทางเลือกให้ชัดเจน เพราะโดยปกติสังคมจะมีทรัพยากรที่จำกัด ดังนั้นการวิเคราะห์ต้นทุนและประสิทธิผลจะทำให้ให้นักวิเคราะห์นโยบายสามารถเปรียบเทียบทางเลือกที่เหมาะสมได้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตามการประเมินต้นทุนและประสิทธิผลนั้นจะต้องกระทำทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เพราะการประเมินเฉพาะต้นทุนและประสิทธิผลทางเศรษฐกิจอาจทำให้ละเลยต้นทุนทางสังคมและการเมือง ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะเป็นที่ปรากฏอยู่โดยทั่วไปที่ทางเลือกนโยบายซึ่งให้ผลตอบแทนต่อต้นทุนทางเศรษฐกิจเป็นที่น่าพอใจ แต่ไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้เพราะได้รับการคัดค้านจากประชาชนเป็นต้น (สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2551)

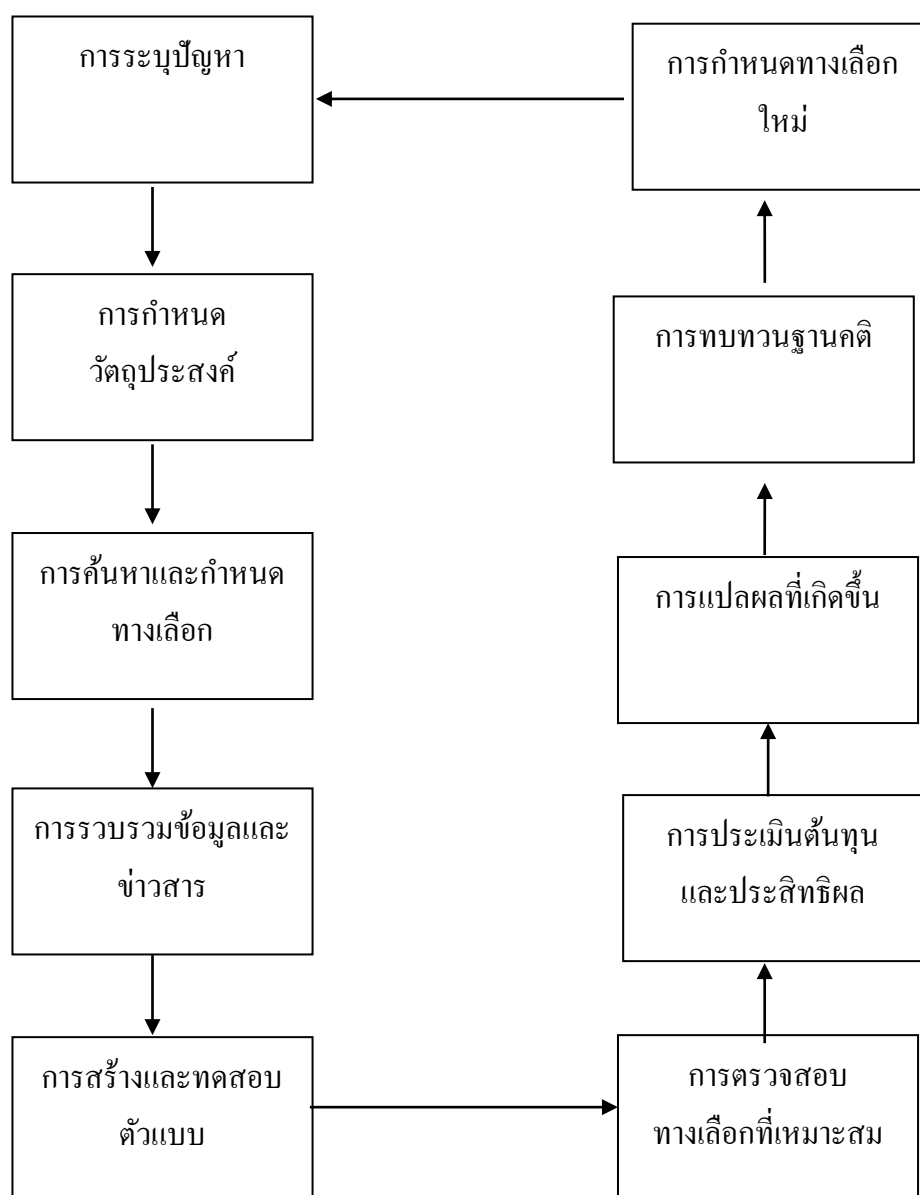
ประการที่แปด การแปลผลที่เกิดขึ้น (Interpreting results) เมื่อผู้ตัดสินใจนโยบายตัดสินใจเลือกทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด และนำไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริงแล้ว นักวิเคราะห์จะต้องทำการประเมินผลที่เกิดขึ้นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่เพียงใด หรือมีปัญหา อุปสรรคใดบ้างในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2551)

ประการที่เก้า การทบทวนฐานคติ (Questioning assumptions) เมื่อทำการประเมินผลจากการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องนำผลการประเมินมาทบทวนฐานคติให้ชัดเจนว่า ในกรณีที่ผลลัพธ์ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ มีสาเหตุมาจากฐานคติในการกำหนดทางเลือกนโยบายไม่ถูกต้อง หรือเป็นปัญหาเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ไม่ชัดเจน หรือเป็นปัญหาเกี่ยวกับผู้ปฏิบัติ หรือเป็นปัญหาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม เป็นต้น (สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2551)

ประการสุดท้าย การกำหนดทางเลือกใหม่ (Opening new alternatives) ในกรณีที่การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และลักษณะปัญหา นโยบายเป็นปัญหาที่ต่อเนื่อง ผู้ตัดสินใจนโยบายสามารถนำทางเลือกนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติต่อไปได้ โดยอาจจะทำการปรับปรุงบางส่วนให้นโยบายมีความเหมาะสมยิ่งขึ้น แต่ในกรณีที่การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ปรากฏผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องทำการศึกษา ให้ทราบว่า

ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากสาเหตุที่แท้จริงอะไรบ้าง เพื่อนำมาตรวจสอบกับสภาพปัญหา นโยบายให้ชัดเจน และทำการแสวงหาทางเลือกนโยบายใหม่ให้มีความเหมาะสมกับการแก้ไขปัญหา นโยบายให้ปรากฏเป็นจริง (สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2551)

วัฏจักรของกระบวนการวิเคราะห์นโยบายตามแนวความคิดดังกล่าวสามารถแสดงให้เห็นได้ดังภาพที่ 3

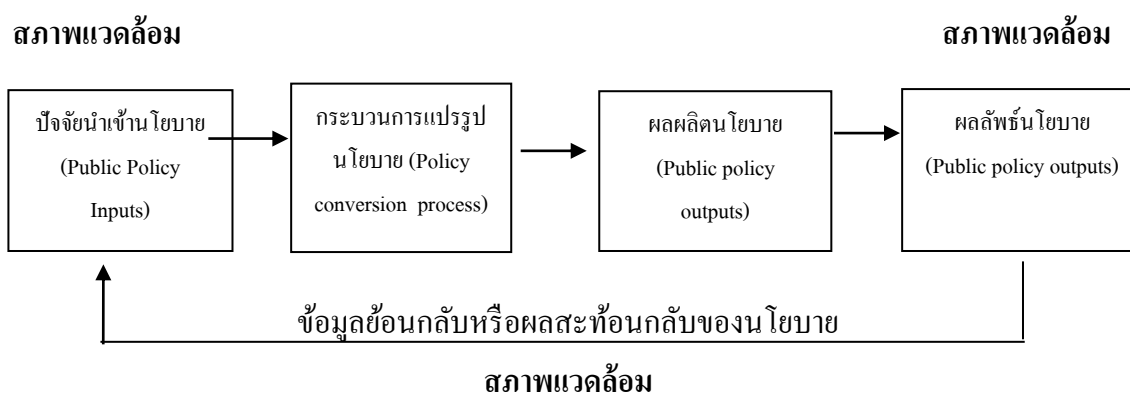


ภาพที่ 3 วัฏจักรของกระบวนการวิเคราะห์นโยบายตามแนวความคิดของ Quade (สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2551)

กล่าวโดยสรุปกระบวนการวิเคราะห์นโยบายตามแนวความคิดของ Quade เป็นการช่วยให้ผู้วิเคราะห์นโยบายสาธารณะได้ดำเนินการวิเคราะห์เป็นไปด้วยความรอบคอบเป็นระบบ และสามารถตัดสินใจเลือกทางเลือกที่จะเกิดประโยชน์และมีความเป็นไปได้สูงสุด โดยใช้วัฏจักรของกระบวนการวิเคราะห์นโยบายตามแนวความคิดของ Quade

หลักการและแนวคิดการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะตามทัศนคติของ Dye

ในทัศนคติของ Dye (1982 อ้างถึงใน สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2551) เห็นว่าการวิเคราะห์นโยบายเป็นการวิเคราะห์ปัญหาของสังคมที่เป็นวิทยาศาสตร์และสอดคล้องกับความเป็นจริง โดยตัวแบบกระบวนการนโยบายของ Dye มีกระบวนการดังนี้



ภาพที่ 4 ตัวแบบกระบวนการของนโยบายของ Dye (จุมพล หนิมพานิช, 2551)

ภาพที่ 4 ตามตัวแบบกระบวนการนโยบายของ Dye จะประกอบด้วย ป้อนเข้านโยบาย กระบวนการแปรรูปนโยบาย ผลผลิตนโยบาย และผลลัพธ์นโยบาย อธิบายได้ดังนี้

1. ป้อนเข้านโยบาย หรือการเรียกร้องนโยบาย จะหมายถึง ป้อนเข้าหรือการเรียกร้องที่จะให้มีการดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่เกิดจากทั้งภายในและภายนอกกระบวนการเมือง
2. กระบวนการแปรรูป หรือกระบวนการตัดสินใจนโยบาย จะหมายถึง การจัดสรรแบ่งปันมากกว่าการตัดสินใจประจำวันจากเจ้าหน้าที่ทางการเมืองจากรัฐบาล จากกลไกรัฐ
3. ผลผลิตนโยบาย จะหมายถึง สิ่งที่ระบบได้ดำเนินการได้ตัดสินใจแล้วก่อให้เกิดผลผลิตหรือป้อนออกนโยบาย อาจจะได้แก่ สินค้าและบริการ
4. ผลลัพธ์นโยบาย หรือผลกระทบ จะหมายถึง ผลที่ตามมาทั้งที่ตั้งใจหรือไม่ได้ตั้งใจ อันเป็นผลมาจากการดำเนินการของกระบวนการเมือง

5. สภาพสิ่งแวดล้อม จะหมายถึง สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ที่มีอิทธิพลต่อผลผลิต ตัวแปรระบบ ผลผลิตและผลลัพธ์นโยบาย

6. ผลสะท้อนกลับ หรือข้อมูลย้อนกลับของนโยบาย จะหมายถึง “ผลสะท้อนกลับ” หรือ “ข้อมูลย้อนกลับ” ของผลลัพธ์หรือผลที่ตามมาของนโยบายซึ่งก็ได้แก่ ข้อมูลย้อนกลับของผลกระทบที่ตั้งใจหรือไม่ได้ตั้งใจที่ผลผลิตมีต่อประชาชน

ตามตัวแบบนโยบายข้างต้นของ Dye โดยทั่วไปการตัดสินใจนโยบายก็คือ ผลผลิต และผลกระทบของการตัดสินใจที่มีต่อประชาชนหรือผู้รับบริการ ก็คือผลลัพธ์นโยบาย

ในแง่ดังกล่าว ถ้าคำจำกัดความหรือความหมายของนโยบายสาธารณะมุ่งเน้นหรือให้ความสำคัญไปที่ผลลัพธ์ของการดำเนินการของรัฐบาล หรือไม่ดำเนินการของรัฐบาล นโยบายตามแนวทางนี้จะไม่ได้มุ่งเน้นไปที่กระบวนการหากมุ่งเน้นไปที่ผลลัพธ์ ดังที่กล่าวถึงในภาพที่ 3 ตามนี้ ดังกล่าว ผลผลิตได้รับการพิจารณาว่าเป็นผลลัพธ์โดยตรงของการดำเนินการของรัฐบาล เช่น กฎหมาย ส่วนผลลัพธ์หรือผลที่ตามมาได้รับการพิจารณาว่า คือ ผลกระทบที่ตั้งใจหรือไม่ได้ตั้งใจที่ผลผลิตมีต่อประชาชน

กล่าวโดยสรุป หลักการและแนวคิดการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะตามทัศนคติของ Dye จะศึกษาในเรื่องของปัจจัยนำเข้า นโยบายนำไปสู่กระบวนการแปรรูปนโยบายจนกระทั่งออกมาเป็นนโยบายที่ต้องนำไปปฏิบัติ และเมื่อได้ผลลัพธ์ของนโยบายแล้วผลลัพธ์ดังกล่าวก็จะกลายเป็นตัวสะท้อนถึงการดำเนินนโยบายว่ามีประสิทธิผลหรือไม่

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ชัดเจนว่ากระบวนการวิเคราะห์นโยบายตามแนวความคิดของ Dumeznil ทำให้ผู้ศึกษาสามารถจำแนกความแตกต่างของกระบวนการนโยบายแต่ละขั้นตอนได้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะการแบ่งแยกส่วนที่เป็นระบบข้อมูลนโยบาย (Policy-relevant informations) กับระเบียบวิธีวิเคราะห์นโยบาย (Policy-analytic methods) ซึ่งแต่ละส่วนต่างมีความสัมพันธ์ที่แตกต่างกัน เมื่อนำระเบียบวิธีวิเคราะห์นโยบายมาอธิบายการเปลี่ยนแปลงระบบข้อมูลนโยบายแต่ละขั้นทำให้เห็นความสัมพันธ์ของกระบวนการนโยบายที่วงจรอย่างชัดเจน ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับผู้สนใจจะศึกษานโยบายสาธารณะอย่างลึกซึ้งและตรงกับสถานะการณ์ในการวิเคราะห์เนื้อหาสาระนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย กรณีศึกษาโรฮิงจามากกว่าขั้นตอนการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะตามแนวความคิดของ Quade และหลักการและแนวคิดการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะตามทัศนคติของ Dye

กล่าวคือแนวคิดการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะตามแนวความคิดของ Quade มีความละเอียดและซับซ้อนหลายขั้นตอนที่ไม่เอื้อต่อสถานะการณ์ และหลักการและแนวคิด

การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะตามทัศนคติของ Dye มีขั้นตอนในการวิเคราะห์ในลักษณะกว้างเกินไป ทำให้ขาดความครอบคลุมในการวิเคราะห์ตามขั้นตอนดังกล่าว

นโยบาย มาตรการ ที่รัฐบาลใช้จัดการแก้ไขปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ ในมหาสมุทรอินเดียกรณีศึกษาโรฮิงจา

ในการแก้ปัญหาการเข้าเมืองของผู้ลี้ภัยจากประเทศอื่นรวมทั้งโรฮิงจานั้น รัฐบาลไทยดำเนินการแก้ปัญหาโดยการยึดตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาโดยตลอด ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวให้ความสำคัญกับด้านความมั่นคงของประเทศเป็นหลัก

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

มาตรา 11 บุคคลซึ่งเดินทางเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักรจะต้องเดินทางเข้ามาหรือออกไปตามช่องทาง ด่านตรวจคนเข้าเมือง เขตท่า สถานี หรือท้องที่และตามกำหนดเวลา ทั้งนี้ตามที่รัฐมนตรีจะได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 12 ห้ามมิให้คนต่างด้าวซึ่งมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้เข้ามาในราชอาณาจักร

(1) ไม่มีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางอันถูกต้องและยังสมบูรณ์อยู่ หรือมีแต่ไม่ได้รับการตรวจลงตราในหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางเช่นว่านั้น จากสถานทูตหรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศหรือจากกระทรวงการต่างประเทศ เว้นแต่กรณีที่ไม่ต้องมีการตรวจลงตราสำหรับคนต่างด้าวบางประเภทเป็นกรณีพิเศษ

มาตรา 18 พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจตรวจบุคคลซึ่งเดินทางเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักรเพื่อการนี้ บุคคลซึ่งเดินทางเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักรต้องยื่นรายการตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง และผ่านการตรวจอนุญาตของพนักงานเจ้าหน้าที่ของด่านตรวจคนเข้าเมืองประจำเส้นทางนั้น

มาตรา 22 ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบว่าคนต่างด้าวซึ่งมีลักษณะต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามมาตรา 12 เข้ามาในราชอาณาจักร ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้คนต่างด้าวผู้นั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักรได้ โดยมีคำสั่งเป็นหนังสือ

มาตรา 54 คนต่างด้าวผู้ใดเข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักร โดยไม่ได้รับอนุญาต หรือการอนุญาตนั้นสิ้นสุดหรือถูกเพิกถอนแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะส่งตัวคนต่างด้าวผู้นั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักรก็ได้

ถ้ามีกรณีต้องสอบสวนเพื่อส่งตัวกลับตามวรรคหนึ่ง ให้นำมาตรา 19 และมาตรา 20 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่มีคำสั่งให้ส่งตัวคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรแล้วในระหว่างรอการส่งกลับ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจอนุญาตให้ไปพักอาศัยอยู่ ณ ที่ใด โดยคนต่างด้าวผู้นั้นต้องมาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด โดยต้องมีประกัน หรือมีทั้งประกันและหลักประกันก็ได้ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่จะกักตัวคนต่างด้าวผู้นั้นไว้ ณ สถานที่ใดเป็นเวลานานเท่าใดตามความจำเป็นก็ได้ ค่าใช้จ่ายในการกักตัวนี้ให้คนต่างด้าวผู้นั้นเป็นผู้เสีย (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2552)

มาตรา 62 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๑ หรือมาตรา ๑๘ วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี และปรับไม่เกินสองหมื่นบาท

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551

มาตรา 33 ให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์พิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์อย่างเหมาะสมในเรื่องอาหาร ที่พักการรักษาพยาบาล การบำบัดฟื้นฟูทางร่างกายและจิตใจ การให้การศึกษ การฝึกอบรม การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย การส่งกลับไปยังประเทศเดิมหรือภูมิลำเนาของผู้นั้น การดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เสียหายตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด โดยให้คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และความแตกต่างทางเพศ อายุ สัญชาติ เชื้อชาติ ประเพณี วัฒนธรรมของผู้เสียหาย การแจ้งสิทธิของผู้เสียหายที่พึงได้รับการคุ้มครองในแต่ละขั้นตอนทั้งก่อน ระหว่าง และหลังการช่วยเหลือ ตลอดจนขอบเขตระยะเวลาในการดำเนินการช่วยเหลือในแต่ละขั้นตอน และต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้เสียหายก่อนด้วย

การให้ความช่วยเหลือตามวรรคหนึ่ง อาจจัดให้บุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายได้รับการดูแลในสถานแรกรับตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี สถานแรกรับตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเด็ก หรือสถานสงเคราะห์อื่นของรัฐหรือเอกชนก็ได้ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2552)

หลักการว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย

ผู้วิจัยได้ทำการทบทวนรายละเอียดเนื้อหา โดยได้ศึกษาเนื้อหาในเรื่องหลักการว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียผ่านทางกระทรวงการต่างประเทศ โดยมีเนื้อหาพอสังเขปดังนี้

รัฐบาลไทยได้มีกำหนดจัดการประชุมว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย ในวันที่ 29 พฤษภาคม 2558 ที่กรุงเทพฯ การประชุมนี้เป็นความพยายามเร่งด่วนในการเรียกร้องให้ประเทศในภูมิภาคร่วมมือกันเพื่อรับมือกับการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติทางทะเล โดยเฉพาะในอ่าวเบงกอลที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงหลายปีที่ผ่านมา

การประชุมว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย

การประชุมครั้งนี้มีผู้แทนระดับสูงจากประเทศที่ได้รับเชิญและประเทศผู้สังเกตการณ์ ได้แก่ ญี่ปุ่น สวิตเซอร์แลนด์ และสหรัฐอเมริกา รวมทั้งสิ้น 74 คน รวมทั้งมีผู้แทนจากองค์การระหว่างประเทศ 3 องค์การ คือ ผู้อำนวยการใหญ่องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) ผู้ช่วยข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) และผู้แทนภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และแปซิฟิกของสำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UNODC) ผู้ประสานงานสหประชาชาติประจำประเทศไทยพร้อมด้วยเอกอัครราชทูตและผู้แทนระดับอุปทูตในประเทศไทยกว่า 40 ประเทศได้เข้าร่วมสังเกตการณ์

ผู้แทนจาก IOM และ UNHCR ได้เสนอภาพรวมและความท้าทายของสถานการณ์การโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก ต่อจากนั้นผู้แทนจากประเทศผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง 5 ประเทศ ได้แก่ ไทย บังกลาเทศ อินโดนีเซีย มาเลเซีย และเมียนมาร์ บรรยายสรุปถึงสถานการณ์ในประเทศและการดำเนินการของตนเพื่อแก้ไขปัญหา (กระทรวงการต่างประเทศ, 2558 ข)

การโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติเป็นประเด็นที่ประเทศไทยให้ความสำคัญตลอดมา และยังคงให้ความสนใจในประเด็นดังกล่าวต่อไปภายใต้ความร่วมมือกับประชาคมระหว่างประเทศ โดยปัจจุบันประเทศไทยดูแลผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่นจำนวนประมาณ 130,000 คน ซึ่งในจำนวนนั้นมีผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติทางทะเลจากบังกลาเทศและเมียนมาจำนวน 600 คน โดยรวมถึง 300 คนที่ได้รับการช่วยเหลือแล้วจากปฏิบัติการล่าสุด โดยรัฐบาลไทยได้ดำเนินการสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศ ดังนี้

1. ปฏิบัติภารกิจพิเศษเพื่อให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมอย่างเร่งด่วนสำหรับผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติที่ตกค้างอยู่กลางทะเล
2. ส่งเรือของกองทัพเรือเพื่อเป็นฐานปฏิบัติการลอยน้ำ (Floating platform) ได้จัดตั้งฐานปฏิบัติการลอยน้ำเพื่อช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมฯ เริ่มตั้งแต่วันที่ 29 พ.ค. 2558 เป็นต้นไป สำหรับการให้ความช่วยเหลือและการดูแลสุขภาพพยาบาลที่จำเป็น โดยรัฐบาลมีนโยบายช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรม คือ การรักษาพยาบาล จัดหาอาหาร อำนวยความสะดวกต่อการเดินทางไปประเทศปลายทาง และ ได้จัดตั้งศูนย์อำนวยความสะดวกและช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมให้กับผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย (ศอ.ยฐ.) ต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานระหว่างรอการเดินทางผ่านไป (กระทรวงมหาดไทย สำนักงานปลัดกระทรวง, 2558)
3. จัดเครื่องบินของกองทัพเรือและกองทัพอากาศเพื่อบินลาดตระเวนเพื่อสนับสนุนปฏิบัติการทางมนุษยธรรม โดยในปีงบประมาณ 2559 กองทัพเรือมีงานสำคัญที่จะต้องเตรียมการ

และปฏิบัติการสนับสนุนการแก้ปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติและการค้ามนุษย์โดยศูนย์
 อำนวยการลาดตระเวนและช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทร
 อินเดียกองทัพเรือ (ศอ.ยฐ.ทร.) เป็นต้น (สำนักงานเลขานุการกรมแพทย์ทหารเรือ, 2559)

นอกจากนั้น รัฐบาลไทยจะจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการร่วมกับ IOM และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
 ที่เกี่ยวข้อง โดยศูนย์ปฏิบัติการดังกล่าวจะทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานหลักในการเฝ้าระวัง
 ความช่วยเหลือและการสนับสนุนจากประชาคมระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้
 ที่ประชุมได้พิจารณาข้อเสนอและมาตรการต่าง ๆ ดังนี้ (กระทรวงการต่างประเทศ, 2558 ค)

1. มาตรการเร่งด่วนเพื่อช่วยชีวิตผู้โยกย้ายถิ่นฐานที่ตกค้างอยู่กลางทะเล

ที่ประชุมเห็นความจำเป็นที่จะเพิ่มความเข้มข้นในการค้นหาและช่วยเหลือผู้โยกย้ายถิ่น
 ฐานที่ตกค้างอยู่กลางทะเล ยืนยันว่า IOM และ UNHCR ควรสามารถเข้ามาช่วยเหลือได้อย่างเต็มที่
 ในการระบุและคัดกรองผู้ที่จำเป็นต้องได้รับความคุ้มครอง โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบาง อาทิ สตรี เด็ก
 และผู้เยาว์ที่เดินทางโดยลำพัง พิจารณาเสริมสร้างกลไกแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อระบุตำแหน่งของเรือที่
 บรรทุกผู้โยกย้ายถิ่นฐานได้อย่างถูกต้องแม่นยำ ที่ประชุมยังเห็นความสำคัญของการที่ประชาคม
 ระหว่างประเทศจะสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม รวมทั้งการระดมทรัพยากรและ
 การแสวงหาทางออก ทั้งการตั้งถิ่นฐานในประเทศ ที่สามและการส่งกลับไปยังประเทศต้นทาง

2. การป้องกันการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ การลักลอบขนคน และการค้ามนุษย์

ที่ประชุมย้ำความสำคัญของการขจัดปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติโดยการสร้างความเข้มแข็ง
 ของการบังคับใช้กฎหมายในแต่ละประเทศ มาตรการความร่วมมือในการปราบปรามองค์กร
 อาชญากรรมข้ามชาติ อาทิ การส่งผู้ร้ายข้ามแดน การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและข่าวกรอง
 ความร่วมมือด้านการสืบสวนสอบสวน โดยใช้ประโยชน์จากกรอบความร่วมมือภายใต้กฎหมาย
 ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อการต่อต้านอาชญากรรมข้าม
 ชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (United Nations Convention against Transnational Organized
 Crime: UNTOC) นอกจากนี้ ที่ประชุมยังพิจารณาสนับสนุนการเปิดช่องทางการโยกย้ายถิ่นฐาน
 อย่างปลอดภัย ถูกต้องตามกฎหมาย และไม่เสียค่าใช้จ่ายมาก เพื่อสร้างโอกาสในการจ้างแรงงาน

3. การแก้ไขปัญหาที่ต้นตอและพัฒนาพื้นที่เสี่ยง

ที่ประชุมเห็นถึงความสำคัญของการยกระดับความเป็นอยู่ของชุมชนในพื้นที่เสี่ยง
 โดยการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาศักยภาพทางด้านเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งส่งเสริม
 การค้าและการลงทุน การพัฒนาฝีมือแรงงาน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การสร้างความรู้สึกลึก
 เป็นส่วนหนึ่งของสังคมและความรู้สึกปลอดภัย การคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน ตลอดจนการที่
 ประชาชนจะเข้าถึงสิทธิและบริการขั้นพื้นฐาน อาทิ การศึกษา สุขภาพ ที่อยู่อาศัย

ในการประชุมครั้งนี้ สหรัฐฯ ได้ประกาศให้เงินช่วยเหลือจำนวน 3 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อตอบสนองคำขอรับการสนับสนุนของ IOM และออสเตรเลียประกาศให้เงินช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่รัฐยะไข่และเมืองค็อกซ์บาซาร์ จำนวน 5 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย นอกจากนี้ญี่ปุ่นยังยืนยันความตั้งใจที่จะพิจารณาเพิ่มเงินสนับสนุนการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมด้วย

ประเทศผู้เข้าร่วมประชุมเห็นควรขยายผลการประชุมนี้ต่อไปในเวทีและกรอบการประชุมที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี รวมทั้งที่ประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียนว่าด้วยอาชญากรรมข้ามชาติ (ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Organized Crime - AMMTC) และกรอบกระบวนการบาห์ลี (กระทรวงการต่างประเทศ, 2558 ค)

ข้อมูลผู้ลี้ภัยโรฮิงจา

เนื่องจากการศึกษาสาเหตุของการเกิดนโยบายเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียในกรณีศึกษาโรฮิงจา จำเป็นต้องทำความเข้าใจถึงความเป็นมาและประวัติของโรฮิงจาเพื่อเป็นพื้นฐานในการเข้าถึงการศึกษานโยบายสาธารณะนี้ เพื่อให้มั่นใจว่าสอดคล้องกับความต้องการกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะโรฮิงจานั้นจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย

1. ประวัติและสาเหตุของการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียของโรฮิงจา จากการสำรวจเอกสารและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเข้าใจในเรื่องการเป็นผู้ลี้ภัยโรฮิงจา ในสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาซึ่งแสดงให้เห็นในรูปของบทความ ผู้ศึกษาจึงนำวรรณกรรมของผู้ที่ได้ศึกษาไว้มาใช้ในกรอบการศึกษาในครั้งนี้ ดังต่อไปนี้

ประวัติของชาวโรฮิงญา (Thai Action Committee for Democracy in Burma, 2010) สรุปลงได้ว่า สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาไม่ยอมรับชาวมุสลิมโรฮิงญาเนื่องจากว่าชาวโรฮิงญาบางส่วนไม่จงรักภักดีต่อพม่าในขณะนั้น ซึ่งต้องการสร้างรัฐอิสระกันตอนเหนือเพื่อร่วมกับปากีสถาน โดยรัฐบาลเผด็จการทหารพม่าเห็นว่าในช่วงที่พม่าตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษ ได้มีคนบังกลาเทศเดินทางอพยพเข้ามาอยู่ในพม่า จึงทำให้รัฐบาลเผด็จการพม่ารู้สึกว่ประชาชนกลุ่มดังกล่าวไม่ใช่ชนพื้นเมืองของพม่าจึงทำให้บุคคลกลุ่มดังกล่าวไม่ได้รับสัญชาติพม่า ซึ่งในช่วงแรกพม่าได้ยินยอมรับชาวโรฮิงจาให้อาศัยอยู่ในประเทศพม่าในขณะนั้น ในฐานะผู้ลี้ภัยชาวอิสลามแต่หลังจากนั้นชาวโรฮิงจาก็ได้รับการปฏิบัติแบบชาวต่างด้าว ชาวโรฮิงจาส่วนใหญ่ไม่ได้รับสัญชาติพม่าตามกฎหมายพลเมืองพม่าปีพุทธศักราช 2525 ซึ่งส่งผลให้ชาวโรฮิงจาที่ต้องการเดินทางออกจากหมู่บ้านจำเป็นต้องขออนุญาตและชำระค่าธรรมเนียมเพื่อออกจากหมู่บ้าน ด้วยเหตุนี้จึงเป็นอุปสรรคต่อความสามารถในการค้าขายและการประกอบอาชีพ นอกจากนี้ชาวโรฮิงจา

มักจะถูกบังคับใช้แรงงานอีกด้วย ชาวมุสลิมโรฮิงจายังถูกจำกัดสิทธิพลเมืองอีกหลายอย่าง ได้แก่ ไม่มีอิสระในการเดินทาง การบังคับเก็บภาษี การยึดที่ดินและบังคับย้ายถิ่น การขัดขวางการเข้าถึงด้านสาธารณสุข ที่พักอาศัยและอาหารไม่เพียงพอ รวมทั้งมีข้อจำกัดในการสมรส ซึ่งส่งผลให้ชาวมุสลิมโรฮิงจาหลายพันคนอพยพไปยังประเทศเพื่อนบ้าน ก่อให้เกิดปัญหาด้านการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อโรฮิงจาเกิดขึ้นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

คุณภาค ปรีชาธิราช (2558) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับประวัติโรฮิงญา สรุปได้ว่า ในทางภูมิศาสตร์ บริเวณที่อยู่ของโรฮิงญาเป็นพื้นที่ ๆ มีทรัพยากรน้ำมันที่สำคัญทำให้เกิดการแย่งชิงที่ทำมาหากินกันทั้งระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ ส่วนในทางประวัติศาสตร์มีแนวความคิดหลายแนวด้วยกัน โดยแนวหนึ่งชื่อว่าโรฮิงญามีถิ่นกำเนิดอยู่ในรัฐยะไข่มาเป็นเวลานานและอีกกลุ่มเชื่อว่าโรฮิงญาเป็นประชากรที่อพยพมาจากบังคลาเทศในยุคที่อังกฤษเข้ามาตั้งอาณานิคมในเมียนมาร์ รวมไปถึงประวัติการต่อสู้เพื่อแย่งชิงอำนาจกันระหว่างโรฮิงญากับพม่าแท้และชาวยะไข่ จึงเป็นสาเหตุของความขัดแย้งในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็ความขัดแย้งทางด้านศาสนาพุทธและอิสลาม การรื้อถอนสิทธิพลเมืองและการขับไล่ทางทหารซึ่งเป็นนโยบายทางการเมืองของรัฐบาลเมียนมาร์ ตลอดจนความขัดแย้งด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคง และการดำเนินนโยบายต่างประเทศระหว่างเมียนมาร์และบังคลาเทศ

Berlie (2008 อ้างถึงใน ดวงธิดา ราเมศวร์, 2555) สรุปได้ว่า ในบริเวณพื้นที่รัฐยะไข่นั้น ในช่วงประวัติศาสตร์แบ่งได้เป็น 4 ยุค โดยในยุคแรกเป็นช่วงที่ได้รับอิทธิพลจากศาสนาพุทธเข้ามาในอาณาจักรอาระกัน โดยมีกษัตริย์สันตะฑุริยะปกครองและมีราชธานีชื่อธันยวดี ยุคต่อมาเป็ช่วงที่ได้รับอิทธิพลจาก “ศาสนาฮินดูผสมผสานเข้ากับศาสนาพุทธนิกายมหายาน” (ดวงธิดา ราเมศวร์, 2555) มีราชธานีอยู่ที่เวธาติอูร์มีแม่น้ำกัลป์คานทางทิศใต้ของธันยวดี ยุคที่สามคือยุคเลมโร หรือเลเมียวซึ่งเป็นราชธานีของยุคสมัยนี้สืบทอดราชวงศ์มาจนถึงสมัยกษัตริย์นเรมขลาหรือมิงสอมุนในยุคนี้เองที่เป็นการรับเอาศาสนาอิสลามเข้ามาในประเทศ และถือได้ว่าเป็นชุมชนมุสลิมขนาดใหญ่รวมถึงเป็จุดยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการเป็เส้นทางค้าขายจึงเป็แหล่งในการรับและถ่ายทอดวัฒนธรรมด้วยถือเป็ยุคเฟื่องฟูของอาระกันเนื่องจากการติดต่อค้าขายภายนอกประเทศและมีการนำอารยธรรมของเบงกอลเข้ามาใช้อย่างมากเช่น การตั้งสถาบันมุสลิม, การศึกษาทางศาสนาอิสลาม, มีการแต่งงานและมีพิธีศพ

ในระหว่างช่วงปี ค.ศ. 1638-1784 รัฐบาลกลางนั้นอ่อนแอลง ทำให้อาณาจักรมุสลิมอาระกันถูกยึดครองในปี ค.ศ.1784-1785 โดยทหารและกองทัพเรือของพระเจ้าปดุงของพม่า เป็สาเหตุชาวพุทธในพม้าย้ายถิ่นฐานเข้ามาอาศัยในรัฐอาระกัน ต่อมาในปี ค.ศ.1826 ได้เกิดสงครามอังกฤษ-พม่าขึ้น และอังกฤษได้เข้ามายึดครองพม่า หลังจากนั้นได้ส่งเสริมให้ชาวอาระกันปลูกข้าวและทำ

เกษตรกรรม ทำให้บทบาทของชาวมุสลิมอาระกันนั้นมีมากขึ้น และเนื่องจากเป็นส่วนหนึ่งของ อาณานิคมอังกฤษในอินเดีย ทำให้มีการอพยพชาวอินเดียและชาวเบงกอลรวมทั้งชาวมุสลิมเข้ามาอยู่ เพื่อมาช่วยทำงาน เป็นสาเหตุให้อาระกันสมัยนั้นมีความเจริญรุ่งเรืองมาก ชาวอาระกันจึงรักดีกับ อังกฤษ และเนื่องจากการปกครองของอังกฤษได้มีการแบ่งแยกการปกครองทำให้อังกฤษได้นำ ชนกลุ่มน้อยมาเป็นกองทหารเพื่อสู้รบกับคนพม่า

ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สองกลุ่มของนายพลองซาน ได้เคลื่อนไหวต่อต้าน อังกฤษเพื่อแยกตัวเป็นอิสระ โดยได้รับการช่วยเหลือจากกองทัพญี่ปุ่นในการขับไล่อังกฤษทำให้ กองทัพอังกฤษต้องย้ายจุดยุทธศาสตร์ไปยังอินเดีย และทำการติดอาวุธให้กับชาวมุสลิมอาระกัน เพื่อต่อสู้กับกองทัพญี่ปุ่น แต่ต่อมานายพลองซานหันมาสนับสนุนอังกฤษอีกครั้ง ในปี ค.ศ.1947 มีการลงนามสัญญาอง ซาน-แอตลี ปี ค.ศ. 1947 และ Burma Independence Act ค.ศ. 1947 และตามรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1947 ชาวโรฮิงญาจึงสามารถประกอบอาชีพต่าง ๆ เช่น เป็นแพทย์ เป็นทหาร เป็นข้าราชการ และตั้งพรรคการเมืองของชาวโรฮิงญาชื่อพรรคมาจาฮิด ที่เมืองฟุทิดอง โดยจาฟา ฮุสเซน หรือ จาฟา คาวาล นักร้องดัง ซึ่งถูกสังหารในปี ค.ศ. 1950 ซึ่งนายพลองซานได้ให้สิทธิการเป็นพลเมืองแก่ชาวโรฮิงญาโดยถือว่าเป็นชนพื้นเมืองของพม่า

จนถึงปี ค.ศ.1959 นายกรัฐมนตรีอินุได้ให้สัญญาแก่คนมุสลิมในเมาก์คอร์ดและบูดีเท่าก์ ว่าจะให้ความเป็นพลเมืองแก่มุสลิมให้เท่ากับพลเมืองของพม่า (IHH, 2012) ได้รับสิทธิความเป็น พลเมืองพม่า มีบัตรประชาชน ในมหาวิทยาลัยอย่างกึ่งเองก็มีการตั้งสมาคมนักศึกษาชาวโรฮิงญา แบบเรียนต่าง ๆ ก็มีการกล่าวถึงการมีตัวตนอยู่ของชาวโรฮิงญา รวมถึงจะให้มุสลิมจัดตั้งเขต ปกครองรัฐอาระกันที่ขึ้นตรงกับย่างกุ้งและมีวิทยุกระจายเสียงภาษาเบงกาลี ทำให้กบฏมุสลิมยุติการ ต่อต้าน แต่เมื่ออินุได้เป็นนายกรัฐมนตรีครั้งที่สาม ก็ไม่ทำตามสัญญาไว้และได้ประกาศว่าประเทศ พม่าเป็นประเทศพุทธศาสนา

ปี ค.ศ.1962 เป็นยุคของการปกครองด้วยทหารพม่าของพลเอกเนวิน ถือเป็นช่วงของ ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลและชนกลุ่มน้อยทุกกลุ่มมากที่สุด เนื่องจากรัฐบาลทหารพม่าพยายาม สร้างระบบการควบคุมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางผ่านระบบพรรคการเมืองเดียวของรัฐบาลคือ The Burma Socialist Programme Party: BSPP เพื่อรวมชาติไปสู่สังคมนิยม ในความคิดของ พลเอกเนวิน มองว่าโรฮิงญาเป็นตัวปัญหาที่ต้องการแยกตัวเป็นอิสระ และคิดว่าชาวโรฮิงญา เป็นคนที่อพยพมาจากจิตตะกองในช่วงการล่าอาณานิคมของอังกฤษรวมถึงการที่ชาวโรฮิงญา พูดภาษาพม่าไม่ดัดนัก จึงทำการยกเลิกสิทธิขั้นพื้นฐานทุกประการที่รัฐบาลอนุเคยให้ไว้โดยเฉพาะ ด้านการศึกษาโดยให้เรียนได้ถึงเกรด 5 เท่านั้น รวมถึงการเลือกปฏิบัติต่อชาวโรฮิงญาและการ ทำลายมัสยิดต่าง ๆ อย่างเป็นต่อเนื่อง และต่อมาในปี ค.ศ.1964 รัฐบาลทหารพม่าได้เข้าแทรกแซง

ในอาระกันทำให้มีการปราบปรามกบฏมุสลิมอย่างรุนแรง “เพราะเชื่อว่าชาวโรฮิงญาเป็นกลุ่มคนที่อพยพมาจากบังกลาเทศไม่น่าจะเป็นคนพื้นเมืองในรัฐอาระกันที่โดยมากนับถือศาสนาพุทธ” (อรรถนัฐ วันทนะสมบัติ, 2556) และสามารถเข้ายึดพื้นที่ได้ เป็นผลให้ชาวโรฮิงญาต้องไปอาศัยอยู่บริเวณคอกซ์บาชซ์ของบังกลาเทศซึ่งติดกับชายแดนพม่า

ศูนย์การศึกษาชาติพันธุ์และการพัฒนา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (2012) สรุปได้ว่า นโยบายแห่งรัฐของพม่าต่อชาวโรฮิงญาตั้งแต่อดีตมาจนถึงสมัยนายพลเนวินและจนปัจจุบัน เป็นนโยบายที่เลือกปฏิบัติชาวโรฮิงญา จำนวนเกือบ 1.5 ล้านคนมาโดยตลอด โดยอดีตประธานาธิบดีเต็งเซ็งซึ่ง เป็นประธานาธิบดีของสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาในขณะนั้น ถึงกับประกาศว่าวิธีเดียวที่จะแก้ปัญหาโรฮิงญาได้ก็คือการขับไล่ชาวโรฮิงญาทั้งหมดออกไปจากแผ่นดินพม่า โดยให้ลี้ภัยอยู่ในประเทศที่สาม และอีกประเด็นหนึ่งที่สร้างความผิดหวังให้กับประชาคมโลกคือคำตอบของนางอองซานซูจี ที่หลีกเลี่ยงที่จะตอบคำถาม ซึ่งสะท้อนถึงการรังเกียจชนกลุ่มน้อยโรฮิงญาในสังคม สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาอย่างรุนแรง เนื่องจากแม้แต่นักต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนที่โลกยอมรับระดับเจ้าของรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพอย่างนางออง ซาน ซูจี ยังมีทัศนคติเลือกปฏิบัติอย่างชัดเจน

กล่าวโดยสรุป มุสลิมโรฮิงจานั้นเป็นชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ในรัฐยะไข่หรือรัฐอาระกันของสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาช้านาน โดยได้รับอิทธิพลทางศาสนาผสมผสานกันมาตั้งแต่ศาสนาพุทธ ฮินดู และอิสลามจากการขึ้นครองราชของเจ้าครองรัฐ สาเหตุที่ทำให้มีชาวอิสลามซึ่งเป็นประชากรที่นับถือศาสนาแตกต่างกับประชากรในสหภาพเมียนมาเนื่องมาจากหลังจากที่อิสลามเข้ามาปกครองรัฐได้มีการอพยพเข้ามาของชาวบังกลาเทศและอินเดียในยุคที่มีการล่าอาณานิคมของอังกฤษ ทำให้สหภาพเมียนมาในขณะนั้นเข้าใจว่า ชาวโรฮิงจาเป็นชนกลุ่มน้อยที่เป็นฝ่ายของอังกฤษ ด้วยเหตุนี้จุดที่เป็นสาเหตุของการลี้ภัยของชาวโรฮิงญาเนื่องจากในยุคของการปกครองด้วยทหารพม่าของพลเอกเนวินได้ทำการลิดรอนสิทธิพลเมืองของโรฮิงจาและทารุณกรรมต่าง ๆ นานา ทำให้ชาวโรฮิงจาต้องลี้ภัยไปยังบริเวณใกล้เคียง

ในการลี้ภัยช่วงแรกของโรฮิงจานั้นมีจุดมุ่งหมายเพื่อเดินทางลี้ภัยไปยังเมืองค็อกบาชซ์ ประเทศบังกลาเทศ เนื่องจากบริเวณนั้นมีชาวมุสลิมอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากแต่เนื่องจากประเทศบังกลาเทศ มีประชากรหนาแน่นและมีทรัพยากรจำกัด อีกทั้งโรฮิงจาบางส่วนยังเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและแย่งตลาดงานของประเทศอีกด้วยซึ่งบุคคลเหล่านี้ไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ลี้ภัยจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ทำให้รัฐบาลของบังกลาเทศมองว่าเป็นผู้ลี้ภัยโรฮิงจาเป็นปัญหาของสังคมที่ไม่สามารถแก้ไขได้

หลังจากประเทศบังกลาเทศมีมาตรการคุมเข้มและมีข้อพิพาทกับพม่าในประเด็นระหว่างประเทศ ทำให้จุดหมายของโรฮิงจาเปลี่ยนไปยังประเทศมาเลเซียเนื่องจากนับถือศาสนาอิสลาม เช่นเดียวกับ โรฮิงจา แต่ปัจจุบันการเข้ามาตั้งรกรากของโรฮิงจานั้นมีเป็นจำนวนมากทั้งการเข้าเมืองผิดกฎหมายและการถูกกลุ่มค้ำมนุษย์ล่อลวงมาตามแนวชายแดน แต่ด้วยเหตุที่ว่าประเทศมาเลเซียไม่ได้ร่วมภาคีการให้สัตยาบันสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 ส่งผลให้โรฮิงจามักได้รับการจับกุมเข้าค่ายกักกันคนต่างด้าวที่มีสภาพแร้นแค้นและยากลำบากก่อนที่จะถูกปล่อยตัวไปยังชายแดนไทยและมาเลเซีย ซึ่งแน่นอนว่าต้องถูกกลุ่มค้ำมนุษย์ล่อลวงอีกครั้ง

ประเทศไทยนับว่าเป็นประเทศต้นทางที่โรฮิงจาทำการลี้ภัยเพื่อเป็นทางผ่านไปยังประเทศมาเลเซียและอินโดนีเซีย นอกจากจะกระทำการลักลอบเข้าประเทศผ่านทางชายแดนไทยแล้ว โรฮิงจายังทำการลักลอบเข้าประเทศไทยผ่านน่านน้ำทางทะเลในเขตจังหวัดระนองและพังงา โดยมีลักษณะรวมกลุ่มกันมาในเรือประมงที่มีสภาพไม่พร้อมใช้งาน โดยการกระทำความผิดถือว่าเป็นการลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องนี้ ได้แบ่งการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องออกเป็นสองภาคส่วน โดยแบ่งเป็นการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ และการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยโรฮิงจา เพื่อให้ทราบถึงพื้นฐานทฤษฎีการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะของงานวิจัยและทำความเข้าใจกับข้อมูลผู้ลี้ภัยโรฮิงจาซึ่งจะนำไปสู่การเชื่อมโยงและสร้างสรรค้งานวิจัยให้มีคุณภาพต่อไป

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

เมธาพันธ์ สุทธรเดช (2554) การศึกษาเรื่อง สถานะการถูกขกเว้นจากกฎหมายไทยที่เกิดขึ้นกับผู้ลี้ภัยจากประเทศพม่าที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวในประเทศไทย จากการศึกษาที่กฎหมายไทยโดยทั่วไปถูกยกเว้นการบังคับใช้ภายในพื้นที่พักพิงชั่วคราวตามแนวชายแดนไทย-พม่า ซึ่งมีผู้ลี้ภัยหรือผู้ลี้ภัยการสู้รบจากประเทศพม่าอาศัยอยู่ ในสถานะการณ์ดังกล่าวผู้ลี้ภัยไม่ว่าจะเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้ถูกละเมิด จะถูกยกเว้น จากการลงโทษหรือการได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายไทยอย่างไรก็ตาม สถานะของการถูกยกเว้นจากกฎหมายที่เกิดขึ้นกับผู้ลี้ภัยในประเทศไทยนั้น แตกต่างจากการถูกยกเว้นจากกฎหมายตามแนวคิดตะวันตก ซึ่งหมายถึงการถูกยกเว้นจากกฎหมายแบบสมบูรณ์ กล่าวคือเป็นการถูกยกเว้นทั้งในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติ ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นในกรณีของคนที่อยู่ในค่ายกักกันนาซี หรือ กรณีคนที่ถูกคุมขังอยู่ในฐานทัพเรือที่อ่าวกวานตานาโม ทั้งนี้แนวคิดการถูกยกเว้นจากกฎหมายที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนั้น มีลักษณะ

ของการถูกยกเว้นตามข้อเท็จจริงหรือถูกยกเว้นในทางปฏิบัติเท่านั้น มิได้เป็นการถูกยกเว้นโดย
 ข้อกฎหมายแต่อย่างใด โดยสถานะของการถูกยกเว้นจากกฎหมายไทยที่เกิดขึ้นกับผู้ลี้ภัยที่อยู่ใน
 พื้นที่พักพิงชั่วคราวดังกล่าว เป็นผลจากการที่รัฐไทยได้วางนโยบายครอบคลุมการทำงานของ
 หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐไว้ ในการที่จะยกเว้นการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งมักหมายถึงการยกเว้นไม่ให้
 ผู้ลี้ภัยมีสิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมตามกฎหมายไทย การที่กฎหมายไทยจะถูกนำมาบังคับ
 ใช้ได้นั้นจะมีก็แต่ในกรณีที่ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติเข้ามาแทรกแซง
 และขอเจรจาเป็นกรณี ๆ ไปเท่านั้น จึงจะทำให้ผู้ลี้ภัยสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของไทย
 ได้ สถานการณ์ของการถูกยกเว้นไม่ให้มีโอกาสเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของไทยเช่นนี้ ส่งผลให้
 ผู้ลี้ภัยไม่ได้รับการคุ้มครองเมื่อถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนภายหลังจากที่หนีออกจากประเทศต้นทาง
 และเข้ามาลี้ภัยในประเทศไทย ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าผลที่เกิดจากการที่ผู้ลี้ภัยจากประเทศพม่าตกอยู่ใน
 สถานะที่ถูกยกเว้นจากกฎหมายไทย คือการที่ผู้ลี้ภัยเหล่านี้ต้องสุ่มเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อของการถูก
 ละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน เช่น สิทธิในชีวิต ความปลอดภัย และความมั่นคงของชีวิตร่างกาย

จันทรา ธนะวัฒนาวงศ์, ศิริศักดิ์ คชสวัสดิ์ และปิเตอร์ เวลล์ (2553) การศึกษาเรื่อง
 แนวทางและกลไกการแก้ไขปัญหของความทับซ้อน/ กำกวมระหว่างคนไร้รัฐกับแรงงานต่างด้าว
 สัญชาติลาว: กรณีศึกษาพื้นที่อำเภอบุญนาค จังหวัดอุบลราชธานี โดยมีวัตถุประสงค์ของงานวิจัย
 ประกอบไปด้วย (1) การศึกษาสภาพเงื่อนไขและบริบทต่างๆที่แวดล้อม เกี่ยวข้องกับความเป็นมา
 และการดำรงอยู่ของคนไร้รัฐไร้สัญชาติที่มีสถานะทับซ้อน/ กำกวมกับแรงงานต่างด้าว (2) การศึกษา
 บริบทเงื่อนไขและข้อจำกัดของการดำเนินนโยบายทั้งในระดับชาติและระหว่างชาติต่อไปเป็น
 ปัญหาคนไร้รัฐไร้สัญชาติคนไร้รัฐไร้สัญชาติที่มีสถานะทับซ้อน/ กำกวม กับแรงงานต่างด้าว
 (3) เป็นการทำความเข้าใจ “ปฏิบัติการของอำนาจ” ในการสร้างนโยบาย การตอบโต้ของคนไร้รัฐ
 ไร้สัญชาติ และข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในระดับพื้นที่ ประการสุดท้ายคือการแสวงหาแนวทางและกลไก
 การแก้ไขเชิงนโยบายที่เหมาะสม ทั้งสำหรับหน่วยงานภาครัฐ คนในท้องถิ่น และคนไร้รัฐไร้
 สัญชาติในพื้นที่ชายแดน

ผลการศึกษาพบว่า สภาพการดำรงอยู่ของคนไร้รัฐไร้สัญชาติเป็นผลจากสงครามอินโดจีน
 ที่เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การตกอยู่ในฐานะชากปรักหักพังของสงครามส่งผลให้
 วิถีชีวิตขาดการเหลียวแลจากทั้งรัฐไทยและรัฐลาว อันนำไปสู่การดิ้นรนเพื่อการอยู่รอดในรัฐที่ตน
 ตั้งถิ่นที่อยู่อาศัยด้วย "การพยายามผนวกตนเอง" เข้าสู่การเป็นแรงงานต่างด้าวผ่านการครอบครอง
 บัตร ทร 38/ 1 โดยที่ส่วนใหญ่ไม่รู้ถึงผลของการเข้าสู่สถานะดังกล่าว ส่งผลให้ปัญหาสถานะบุคคล
 ถูกทับซ้อนด้วยปมเงื่อนไขของการเป็นแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย โดยเป็นวิธีคิด

และวิธีการจัดการปัญหาที่แตกต่างจากคนที่อยู่ในสังคมไทยมาเป็นเวลานานอย่างคน
ไร้รัฐไร้สัญชาติ

เนื่องจากการวิจัยพบว่าอุปสรรคสำคัญในการจัดการปัญหาคนไร้รัฐไร้สัญชาติ เกิดจาก
ความกลัวในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในระดับพื้นที่ เพื่อลดอุปสรรคดังกล่าวผู้วิจัยเห็นว่
กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ควรดำเนินการจัดอบรมเจ้าหน้าที่ในระดับจังหวัดและระดับ
ท้องถิ่นที่ผสมผสานการสร้างหุ้นส่วน (Partnership) เชื่อมภาคส่วนประชาสังคมในพื้นที่ ชาวบ้าน
ที่ไร้รัฐไร้สัญชาติ ให้เกิดความเข้าใจร่วมกันในการนำนโยบายลงสู่การปฏิบัติ โดยเชิญวิทยากร
ที่เป็นผู้มีความเชี่ยวชาญในการดำเนินนโยบายต่อคนกลุ่มน้อยทั้งจากกระทรวงมหาดไทย
คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น
สภาพนาขความ เป็นต้น โดยการสร้างกระบวนการดังกล่าวต้องเป็นไปอย่างสม่ำเสมอ เพื่อเป็นพื้นที่
สะท้อนปัญหาและหาทางออกร่วมกัน

รัฐไทยควรที่จะนำร่องการศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการสร้างกลไก “Asian Passport”
หรือ “Alien Passport” เพื่อรองรับบรรดาคุณสมบัติของความเป็นพลเมือง (เช่น Culture citizenship,
global citizenship, economic citizenship) บุญทานคิดที่ให้ความสำคัญในประเด็นสิทธิทางสังคมกับ
ความเป็นพลเมือง ที่มาพร้อมกับคุณสมบัติใหม่ ๆ โดยอาจเลือกศึกษาจุดดีจุดด้อยของอียูเป็นตัวอย่าง
และนำเสนอใน ประชาอาเซียน ซึ่งถือว่าเป็นประเด็นที่ท้าทายอย่างมากต่อการขยายตัวของภูมิภาค
อาเซียนในอนาคต

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยโรฮิงจา

ลักกรินทร์ นิยมศิลป์ (ม.ป.ป.) ปัญหาผู้ลี้ภัยแบบนี้เป็นปัญหาสำคัญของภูมิภาคเอเชีย
ตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะกลุ่มผู้ลี้ภัยที่เป็นชนกลุ่มน้อย กลุ่มชาวโรฮิงจาจากพม่า และผู้ลี้ภัย
ชาวขแมร์กรอม จากเวียดนาม ซึ่งมีจำนวนรวมกันหลายแสนคน ท่ามกลางปัญหาดังกล่าวประเทศ
ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ส่วนใหญ่มิได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย
พ.ศ. 2494 และยังมีนโยบายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยที่มีได้ให้ความสำคัญกับการปกป้องคุ้มครองสิทธิ
ของผู้ลี้ภัย แต่เป็นมุมมองด้านความมั่นคงที่ต้องการควบคุมการเข้าเมืองของคนต่างด้าวเป็นหลัก
จึงขาดการพัฒนากลไกระดับภูมิภาคเพื่อจัดการปัญหาผู้ลี้ภัยร่วมกัน ทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหา
ผู้ลี้ภัยได้อย่างถาวรสวนทางกับภูมิภาคอื่น ๆ ของโลก เช่น กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาในแอฟริกา
และละตินอเมริกา ที่ร่วมมือกันแก้ปัญหาผู้ลี้ภัยแบบยืดหยุ่นบนพื้นฐานของหลักสิทธิมนุษยชน จน
สามารถคลี่คลายปัญหาผู้ลี้ภัยแบบยืดหยุ่นได้ในหลายกรณี นำไปสู่การออกกฎหมายเกี่ยวกับภัย
และทำให้ประเทศส่วนใหญ่เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 ในที่สุด
เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองในพม่าปัจจุบันกำลังมีแนวโน้มที่ดีขึ้นจึงเป็น โอกาสที่ประเทศไทย

และประเทศในภูมิภาคออกเฉียงใต้อื่น ๆ จะปรับเปลี่ยนมุมมองต่อปัญหาผู้ลี้ภัยและกำหนดท่าทีในการแก้ปัญหาแบบยืดหยุ่นมากขึ้น รวมทั้งขยายความร่วมมือในระดับภูมิภาค ทั้งในกรอบอาเซียนและกลับประเทศที่สามอื่น ๆ โดยนำมนุษยชนมาเป็นพื้นฐานในการกำหนดนโยบายเพื่อการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยอย่างถาวรต่อไป

รุ่งธรรม รังสิกุล (2556) ในงานวิจัยชุดนี้ได้มุ่งศึกษาถึงปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในประเทศพม่าในช่วงที่มีกระบวนการทำให้เป็นพม่าหรือ Burmanization อย่างเข้มข้นในช่วงสมัยรัฐบาลเผด็จการทหาร คือช่วงการขึ้นมามีอำนาจของ นายพล เนวิน และศึกษาปัญหาต่อเนื่องไปถึงสมัยของ SLORCH และ SPDC โดยมีขอบเขตไปถึงก่อนการเข้ามามีอำนาจของประธานาธิบดีเต็งเส่ง ในช่วง 1962-2011 ซึ่งการวิจัยงานชุดนี้ต้องอาศัยข้อมูลทางประวัติศาสตร์อันประกอบไปด้วยสาเหตุเดิมของปัญหาและภูมิหลังทางประวัติศาสตร์และภูมิรัฐศาสตร์ของรัฐอารกัน (ยะไข่) ในการทำความเข้าใจปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในรัฐอารกัน (ยะไข่) โดยข้อมูลจะประกอบไปด้วยเนื้อหาในช่วงยุคจารีต ยุคการเข้ามาของอาณานิคมอังกฤษ ยุคการได้เอกราชพม่า และยุคของการปกครองโดยรัฐบาลทหาร

จากงานวิจัยพบว่า ปัญหาของความขัดแย้งในรัฐอารกันนั้นนอกจากจะมาจากนโยบายของรัฐบาลแล้วนั้นยังมีปัญหาที่ซับซ้อนกว่านั้นคือความขัดแย้งทางศาสนาและชาติพันธุ์อันเนื่องมาจากความแตกต่างกันของชาติพันธุ์และศาสนาของประชากรอย่างไรก็ตาม การสังหารหมู่โรฮิงยาอันเกิดขึ้นในปีคริสตศักราชที่ 1942 และการกดขี่ข่มเหงในเวลาต่อมาได้ทำให้ในบางพื้นที่ของรัฐ แทบไม่เหลือชาวมุสลิม โรฮิงยาอาศัยอยู่เลยซึ่งเมื่อมองไปในยุคก่อนหน้านั้นอารยธรรมอิสลามนั้นได้เผยแผ่เข้ามามีอิทธิพลต่อรัฐอารกันในช่วงปลายศตวรรษที่ 7 ซึ่งหลังจากนั้นอิสลามก็ได้เผยแพร่ออกไปทั่วทุกพื้นที่และยังคงมีปรากฏให้เห็นอยู่ทุกห่อมหญาของผืนดินอาระกัน ชาวพุทธได้ทะลักเข้ามายังรัฐอาระกันในช่วงศตวรรษที่ 8 ภายหลังจากมีการฟื้นฟูศาสนาฮินดูใหม่ ณ เมืองมะกะทา (ตอนตะวันออกเฉียงเหนือของอินเดีย ต่อมาปี ค.ศ. 1784 รัฐอาระกันถูกรุกรานและกลายเป็นอาณานิคมภายใต้กษัตริย์ Bodawphaya ซึ่งต่อมาชาว โรฮิงยา (ซึ่งถูกเพ่งเล็งเป็นพิเศษ) และชาวจีนนับพันคนถูกสังหารอย่างเหี้ยมโหด ทำให้มีการอพยพหนีการสังหารหมู่ครั้งนี้อันจำนวนมาก ต่อมาในสมัยอาณานิคมอังกฤษก็ได้ผนวกรวมอารกันเป็นส่วนหนึ่งของอินเดีย ต่อมาพม่าได้เป็นอิสระจากอินเดียเมื่อปี 1937 ซึ่งเป็นการมีอำนาจกลับมาปกครองตนเองอีกครั้ง ปี 1942 ภายหลังจากการถอนกำลังของกองทัพอังกฤษ หน่วย BIA (Burmese Independence Army) ซึ่งมีที่มั่นอยู่ใน Bassein ภายใต้อำนาจสั่งการของนายพลโบ เน วิน ได้สมคบคิดกับชาวจีนวางแผนสังหารหมู่ชาวโรฮิงยาซึ่งทำให้มีผู้เสียชีวิตกว่าแสนคน และอีกไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนต้องอพยพออกนอกประเทศไปยังแถบตะวันออกเฉียงของบังคลาเทศ โดยปัญหาต่าง ๆ เริ่มผ่อนคลายเป็นสมัยนาย อู努 เนื่องจากได้ให้สิทธิ

ต่าง ๆ แก่โรฮิงยา แต่ปัญหาต่างได้ระเบิดอีกครั้งจากนโยบายของ เนวินที่ขึ้นมามีอำนาจในปี ค.ศ. 1962

ดังนั้นในเดือนมีนาคม ปี ค.ศ. 1962 ทหารได้ยึดอำนาจจากประชาชนและตั้งกฎเผด็จการในการอยู่ในสังคมนพม่า โดยกฎเหล่านั้นถูกเขียนขึ้นโดยนายพลเนวิน ซึ่งระงับการทำงานของสมาคมโรฮิงยาต่าง ๆ ในประเทศ ไม่ให้มีสิทธิมีเสียงในประเทศได้อีก โดยนักเรียน นักศึกษามุสลิมถูกสอนว่า พวกเขาไม่มีสิทธิจะทำอะไรในประเทศทั้งนั้น นอกเสียจากว่าจะปฏิบัติตนอย่างชาวพม่าคือเปลี่ยนศาสนาเป็นพุทธเสีย ต่อมาชาวโรฮิงยาก็ยังคงถูกมุ่งหมายทำลายล้าง กดขี่ และขับไล่ออกนอกประเทศ สถานการณ์แย่งแย่งเมื่อมีการแต่งตั้งให้ทหารมีอำนาจอยู่ในองค์กร SLORC (State Law and Order Restoration Council) ซึ่งต่อมาเปลี่ยนเป็น SPDC (State Peace and Development Council) ซึ่งก่อให้เกิดอาชญากรรมและการไหลบ่าของชาวโรฮิงยาสู่ประเทศเพื่อนบ้านจำนวนมาก

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “การวิเคราะห์นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียตามกรณีศึกษาโรฮิงจา” ครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียในกรณีศึกษาโรฮิงจาถึงแนวทางและโอกาสในการปรับปรุงนโยบาย เพื่อนำประโยชน์ที่ได้จากการศึกษาวิจัยมาปรับปรุงนโยบายเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียให้เกิดประโยชน์กับทุกภาคส่วน ซึ่งผู้วิจัยได้ออกแบบการวิจัยตามแนวทางดังต่อไปนี้

1. วิธีการวิจัย
2. แหล่งข้อมูล
3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
4. การเก็บรวบรวมข้อมูล
5. การวิเคราะห์และการตรวจสอบข้อมูล

วิธีการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องพบว่า ประเด็นสำคัญในกระบวนการวิเคราะห์นโยบายตามแนวความคิดของ Dunn นั้นมีแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และประชาชน ในการกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะเพื่อบริหารประเทศ ดังนั้น แนวทางของการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) จึงมีความสอดคล้องกับแนวคิดในเรื่องหลักการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียตามกรณีศึกษาโรฮิงจา เนื่องจากสถานการณ์ระดับโลกและระดับภูมิภาคอาเซียนเป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญต่อการให้ความสำคัญในเรื่องของหลักการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์ถึงหัวใจของนโยบายเพื่อให้เกิดความเข้าใจในแนวทางและโอกาสในการพัฒนานโยบายสาธารณะในเรื่องดังกล่าวให้ดีและชัดเจนนำไปสู่การแสดงถึงเจตนารมณ์ในการให้ความร่วมมืออย่างเป็นธรรมของประเทศไทย โดยวิธีการที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้จึงใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยมีแนวทางการศึกษาดังนี้

การศึกษาข้อมูลเอกสาร (Documentary research) โดยใช้การศึกษาจากเอกสารชั้นรอง (Secondary data) ประกอบด้วย กระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการกรมแพทยทหารเรือ

กระทรวงมหาดไทย สำนักงานปลัดกระทรวง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา งานวิจัย
ของหน่วยงานต่าง ๆ วิทยานิพนธ์ คุชฎินิพนธ์ และข่าวจากสำนักพิมพ์ต่าง ๆ

แหล่งข้อมูลสำคัญ

เนื่องจากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้เป็นการศึกษาข้อมูลเอกสารชั้นรอง เพราะฉะนั้น
แหล่งข้อมูลสำคัญในครั้งนี้ ประกอบไปด้วยแหล่งข้อมูลจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

1. กระทรวงการต่างประเทศ

1.1 ข่าวสารนิเทศ

1.1.1 การจัดการประชุมว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทร

อินเดีย

1.1.2 สรุปผลการประชุมว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทร

อินเดีย

1.2 ข่าวเด่น

การประชุมว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย

2. กระทรวงมหาดไทย

สรุปประเด็นการประชุมหารือข้อราชการประจำสัปดาห์

3. คณะกรรมการกฤษฎีกา

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

4. สถานเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย

4.1 รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. 2557

4.2 รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. 2558

5. สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ

นโยบายที่ 2 การรักษาความมั่นคงของรัฐและการต่างประเทศ

6. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

6.1 แนวทางปฏิบัติและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

6.2 พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542

7. สำนักงานเลขาธิการกรมแพทยทหารเรือ

นโยบายกองทัพเรือ ประจำปีงบประมาณ 2559

8. ท้าเรือภาคที่ 3

ประวัติความเป็นมา

9. ตำรวจภูธรภาค 8

9.1 รายงานการประชุมบริหารตำรวจภูธรภาค 8 ครั้งที่ 4/2558

9.2 รายงานการประชุมบริหารตำรวจภูธรภาค 8 ครั้งที่ 5/2558

9.3 รายงานการประชุมบริหารตำรวจภูธรภาค 8 ครั้งที่ 2/2559

10. ตำรวจภูธรภาค 9

ยุทธศาสตร์การบริการราชการ พลตำรวจโท วีรพงษ์ ชื่นภักดี ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 9 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559

11. กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง 6

รายงานผลการปฏิบัติดีเด่นตามนโยบาย ผู้บัญชาการตำรวจ ประจำปีงบประมาณ 2559

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยในครั้งนี้คือ การรวบรวมข้อมูลจากเอกสารจากหน่วยงานราชการและเนื้อหาจากหนังสือของนักวิชาการที่เกี่ยวข้องรวมถึงแหล่งข้อมูลทุติยภูมิที่ได้จากสำนักข่าวต่าง ๆ โดยศึกษาประเด็นจากวัตถุประสงค์ในการศึกษา และนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกระบวนการวิเคราะห์นโยบายตามแนวความคิดของ Dunn จำแนกระเบียบวิธีการวิเคราะห์ที่สำคัญ 5 ประการและจำแนกระบบข้อมูลนโยบายออกเป็น 5 ประการ โดยความสัมพันธ์ระหว่างระเบียบวิธีการวิเคราะห์นโยบายและระบบข้อมูลนโยบายมีความสอดคล้องกันในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลผู้วิจัยได้แบ่งการเก็บรวบรวมข้อมูลชั้นรอง (Secondary data) โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลการศึกษาจากเอกสาร (Documentary study) ประกอบด้วย

1. เอกสารของกระทรวงการต่างประเทศ
2. เอกสารของสำนักงานเลขาธิการกรมแพทยทหารเรือ
3. เอกสารของกระทรวงมหาดไทย สำนักงานปลัดกระทรวง
4. เอกสารของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
5. งานวิจัยของหน่วยงานต่าง ๆ
6. วิทยานิพนธ์ ดุษฎีนิพนธ์

การวิเคราะห์และการตรวจสอบข้อมูล

ข้อมูลที่รวบรวมได้จากการทบทวนข้อมูลเอกสาร การวิจัยเอกสาร จากหนังสือและการติดตามสถานการณ์ตามแหล่งข่าว โดยนำมาประมวลและวิเคราะห์ด้วยวิธีวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) และอธิบายเหตุการณ์ปรากฏการณ์ทางสังคม (Contextual) โดยผู้วิจัยได้นำแนวคิดกระบวนการวิเคราะห์นโยบายตามแนวความคิดของ Dunn อ้างอิงมาใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียในกรณีศึกษาโรฮิงจา เพื่อเสนอแนะนโยบายหรือมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย และนำเสนอผลการวิจัยโดยการสรุปสิ่งที่ได้จากการวิเคราะห์ พร้อมทั้งข้อเสนอแนะในลักษณะเป็นเชิงพรรณนาถึงการแก้ไขปัญหาภัยกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น

บทที่ 4

ผลการวิจัย

จากการวิจัย “การวิเคราะห์นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ ในมหาสมุทรอินเดียกรณีศึกษาโรฮิงจา” โดยเก็บข้อมูลจากเอกสาร (Documentary study) แบ่งการศึกษาออกเป็นสองส่วน โดยเริ่มจากการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะที่นำมาเป็นมาตรการในการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียกรณีศึกษาโรฮิงจา หลังจากนั้นนำผลที่ได้จากการวิเคราะห์นโยบายว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียกรณีศึกษาโรฮิงจาไปเป็นแนวทางในการแก้ไขและพัฒนา นโยบายสืบต่อไป

ตอนที่ 1 การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะที่นำมาเป็นมาตรการในการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียกรณีศึกษาโรฮิงจา

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจะวิเคราะห์นโยบายสาธารณะตามกระบวนการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะของ Dunn

ตามแนวความคิด Dunn ได้จำแนกกระบวนการวิเคราะห์นโยบายออกเป็น 2 ส่วนคือ ระเบียบวิธีการวิเคราะห์นโยบาย (Policy-analytic method) และ ระบบข้อมูลนโยบาย (Policy-relevant information) รายละเอียดดังนี้

1. ระเบียบวิธีการวิเคราะห์นโยบาย ในกระบวนการวิเคราะห์นโยบายที่เกี่ยวข้องกับระเบียบวิธีการวิเคราะห์ Dunn ได้จำแนกระเบียบวิธีการวิเคราะห์ที่สำคัญ 5 ประการได้แก่

- 1.1 การกำหนดโครงสร้างปัญหา (Problem structuring)
- 1.2 การพยากรณ์ (Forecasting)
- 1.3 ข้อเสนอแนะ (Recommendation)
- 1.4 การกำกับนโยบาย (monitoring)
- 1.5 การประเมินผล (Evaluation)

2. ระบบข้อมูลนโยบาย ในกระบวนการวิเคราะห์นโยบายนี้ Dunn ได้จำแนกระบบข้อมูลนโยบายออกเป็น 5 ประการคือ

- 2.1 ปัญหานโยบาย (Policy problem)
- 2.2 อนาคตนโยบาย (Policy future)
- 2.3 การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy action or implementation)

2.4 ผลลัพธ์นโยบาย (Policy outcomes)

2.5 ระดับความสำเร็จของนโยบาย (Policy performance)

จากการศึกษาข้อมูลทางด้านนโยบายและมาตรการของภาครัฐที่มีต่อการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียกรณีศึกษาโรฮิงจา โดยสรุปศึกษากระบวนการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะของ Williams N. Dunn โดยการนำระบบข้อมูลนโยบายมาเป็นกรอบแนวคิดและนำระเบียบวิธีการวิเคราะห์นโยบายมาอธิบายประกอบ ได้ดังนี้

ปัญหา นโยบาย (Policy problem)

การวิเคราะห์ปัจจัยสิ่งแวดล้อมทางสังคม ที่ทำให้เกิดปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย นำมาซึ่งประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของโรฮิงจาในประเทศไทย จะทำการศึกษาปัญหา นโยบายควบคู่ไปกับการกำหนดโครงสร้างปัญหา

รัฐบาลไทยได้ทำการแก้ไขปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ โดยนำนโยบายที่เกี่ยวข้องมาบังคับใช้ด้วยกัน 3 นโยบาย โดยมีกรอบของปัญหา วัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาดังนี้

1. พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

1.1. กรอบของปัญหา

ในการตรากฎหมายว่าด้วยพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เนื่องจากในขณะนั้นมีการลักลอบเข้าเมืองของคนต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทยจำนวนมาก และเล็งเห็นในเรื่องความมั่นคงของคนในชาติและประเทศไทยเป็นสำคัญ จึงทำให้เกิดพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้นเพื่อเป็นการควบคุมปริมาณคนต่างด้าวภายในประเทศ ดังรายละเอียดจากแหล่งข้อมูลต่อไปนี้

“ในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ปัจจุบันคนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรได้ทวีจำนวนมากขึ้นตามลำดับ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2493 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2497 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว และมีบทบัญญัติต่าง ๆ ที่ไม่ทันสมัยและไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเสียใหม่ เพื่อความมั่นคงของประเทศและเพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น” (สมศักดิ์ ดังคณาพร, 2555)

“พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เป็นพระราชบัญญัติที่ใช้สำหรับปฏิบัติงาน โดยมีหลักแนวคิดคือแนวคิดในการปฏิบัติ หลักการ ไม่ให้มา ไม่ให้เข้า ไม่ให้อยู่เป็นกฎหมายที่ออกมาใช้กับคนต่างด้าวที่จะเข้ามาประเทศไทย ไม่ว่าจะเข้ามาเพื่ออยู่อาศัย ประกอบอาชีพหรือทำอะไรก็ตาม เนื่องจากพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่บังคับใช้กับคนต่างด้าวที่

เดินทางเข้ามาและอยู่ในราชอาณาจักรที่ได้วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศ” (เขมิกา จุนวิจิตร, ม.ป.ป.)

1.2 วัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหา

ในการตราพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศ และเพื่อเป็นมาตรการในการแก้ปัญหาโรฮิงญาเข้ามาในประเทศไทย ซึ่งในปัจจุบันเกิดการหลั่งไหลของโรฮิงญาออกจากสหภาพเมียนมาเป็นจำนวนมาก เพื่อลี้ภัยทางด้านชาติพันธุ์และความแตกต่างทางศาสนาไปยังอินโดนีเซียและมาเลเซีย โดยทำการอพยพในลักษณะการใช้เรือเป็นพาหนะในการเดินทาง ผ่านทางน่านน้ำของประเทศไทยโดยผิดกฎหมายไปยังประเทศดังกล่าว ประเทศไทยจึงนำพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาบังคับใช้ ดังรายละเอียดจากแหล่งข้อมูลต่อไปนี้

“พระราชบัญญัตินี้กำหนดความหมายของคนต่างด้าว คนเข้าเมือง และหลักเกณฑ์การเข้าเมืองของคนต่างด้าว โดยถูกต้องตามกฎหมายหลักการและเหตุผลในการตราพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดการและควบคุมการเข้ามาในราชอาณาจักรของคนต่างด้าวให้ดีและรัดกุมขึ้น โดยกำหนดให้คนต่างด้าวที่จะเดินทางเข้าเมืองจะต้องเดินทางตามช่องทางด่านตรวจคนเข้าเมือง เขตท่า สถานี หรือท้องที่และตามกำหนดเวลา ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีจะได้ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา” (สถาบันวิจัยและพัฒนา, ม.ป.ป.)

จากการนำเอาพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ไปบังคับใช้กับโรฮิงญา ทำให้การหลั่งไหลเข้ามาในประเทศไทยทำได้ยากขึ้น เนื่องจากทางภาครัฐได้มีการผลักดันโรฮิงญาออกนอกประเทศเพื่อส่งกลับไปยังประเทศต้นทาง ด้วยเหตุนี้จึงกลายเป็นประเด็นในการปฏิบัติที่ขาดหลักสิทธิมนุษยธรรมของไทยต่อโรฮิงญา

2. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551

2.1 กรอบของปัญหา

ในการตรากฎหมายว่าด้วยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 เนื่องจากประชาคมโลกได้ตระหนักถึงภัยของการค้ามนุษย์ โดยมองว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติและเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นอย่างมาก ในช่วงก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ประเทศไทยได้ทำการลงนามในอนุสัญญาการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในกรอบสหประชาชาติ ซึ่งต่อมาประเทศไทยในขณะนั้นเป็นประเทศที่มีการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์น้อยมาก อีกทั้งได้มีการเกิดองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติเกิดขึ้น ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องทำการตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้นเพื่อให้สอดคล้อง

กับอนุสัญญาการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในกรอบสหประชาชาติ ดังรายละเอียดจากแหล่งข้อมูลต่อไปนี้

“การค้ามนุษย์” เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ร้ายแรงที่สุด เนื่องจากส่งผลให้เกิดการกดขี่ ข่มเหงและทารุณกรรม ทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ ถูกฉ้อโกงสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งยังเป็นอาชญากรรมที่บั่นทอนความมั่นคงของนานาชาติเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ตามกฎหมายคุ้มครองผู้ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2543 (TVPA: Trafficking Victims Protection Act of 2000) ของประเทศสหรัฐอเมริกา มีการประเมินสถานการณ์แก้ไขปัญหาดามมาตรฐานขั้นต่ำในการยุติการค้ามนุษย์ของประเทศต่าง ๆ โดยปัจจุบัน (พ.ศ. 2557) ประเทศไทย ถูกจัดอันดับอยู่ในระดับที่ 3 (Tier 3) หรือระดับต่ำสุดในการจัดลำดับของรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปีของแต่ละประเทศ รัฐบาลไทยได้ประกาศเจตนารมณ์และนโยบายเรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ให้เป็นวาระแห่งชาติ และได้ตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ขึ้น มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 5 มิถุนายนพ.ศ. 2551” (เกรินทร์ ยิ่งเกศรา และนฤมล นิราทร, 2558, หน้า 365)

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย นำเสนอว่า “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายซึ่งอนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรและพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก โดยบัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดให้ครอบคลุมการกระทำที่เข้าข่ายเป็นความผิดฐานค้ามนุษย์มากขึ้น และกำหนดมาตรการในการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพที่เหมาะสมแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์” (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2558)

2.2 วัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหา

การนำพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มาบังคับใช้มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นบทลงโทษกับผู้กระทำผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์และใช้เป็นมาตรการช่วยเหลือเหยื่อผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ รวมถึงเพื่อจัดระเบียบสังคมให้เกิดความเป็นธรรมตามสิทธิมนุษยชน ดังรายละเอียดจากแหล่งข้อมูลต่อไปนี้

“การประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ซึ่งพระราชบัญญัติ ฯ มุ่งเน้นการปกป้องคุ้มครองเหยื่อซึ่งเป็นหญิงและเด็กเป็นสำคัญ รวมทั้งเพื่ออนุวัติการอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และพิธีสารเพื่อป้องกันปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็กเพิ่มเติมอนุสัญญา

สหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร โดยเน้นประโยชน์สูงสุดของผู้เสียหายนั้น” (ศิริระ สว่างศิลป์, 2557)

จากการนำเอาพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ไปบังคับใช้กับโรฮิงจา ถึงแม้ว่าเนื้อหาของพระราชบัญญัติฉบับนี้จะกล่าวถึงการปกป้องผู้ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์เป็นหลัก แต่ก็ไม่ได้ทำให้โรฮิงจารอดพ้นจากการตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ได้มากนัก

3. หลักการว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย

3.1 กรอบของปัญหา

การประชุมหลักการว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียเกิดขึ้นเนื่องจากการหลั่งไหลของโรฮิงจาจำนวนมากจากการหลบหนีออกจากสหภาพเมียนมาโดยการล่องเรือผ่านเส้นทางมหาสมุทรอินเดีย และพบว่าประเทศไทยไม่ได้มีมาตรการหรือนโยบายในการช่วยเหลือและจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างชัดเจน ซึ่งยังผลักดันโรฮิงจาออกนอกน่านน้ำประเทศไทยกลายเป็นประเด็นในเรื่องของการไร้มนุษยธรรมขึ้น ดังนั้นประเทศไทยจึงได้จัดการประชุมกับประเทศที่มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันหามาตรการหรือนโยบายร่วมกัน ดังรายละเอียดจากแหล่งข้อมูลต่อไปนี้

“การที่ชาวโรฮิงญาเป็นพลเมืองที่ไม่มีชาติโดยอมรับ ส่งผลให้กลุ่มคนไร้สัญชาติเพิ่มปริมาณกระจายลักลอบเข้าไปในอีกหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทย ซึ่งเดิมรัฐบาลไทยใช้นโยบายสกัดกั้นโดยได้กำหนดไว้ว่าหากเจอชาวโรฮิงญาในน่านน้ำไทยแล้วต้องผลักดันเรือของผู้ลักลอบชาวโรฮิงญาให้กลับออกนอกน่านน้ำไทยและหากเรือลำใดมาเกยฝั่งหรือไม่อยู่ในสภาพที่จะเดินทางต่อไปได้เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองไทยจะบังคับส่งกลับชาวโรฮิงญาผ่านช่องทางทางบก กระบวนการเนรเทศลักษณะนี้ส่งผลให้ชาวโรฮิงญาที่หลบหนีความรุนแรงมาต้องถูกส่งกลับข้ามพรมแดนไทยพม่าเพราะทั้งหมดถือเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งหลังจากนั้นชาวโรฮิงญาจะพยายามออกเดินทางด้วยเรืออีกครั้ง ทำให้เกิดการเรียกร้องด้านมนุษยธรรมว่า รัฐบาลไทยไม่ควรเร่งผลักดันออกนอกประเทศหรือส่งตัวกลับเพราะหากส่งตัวกลับไปยังพม่า ชาวโรฮิงญาจะไม่ได้รับความคุ้มครองใด ๆ เพราะรัฐบาลพม่าไม่ยอมรับชาวโรฮิงญาที่ไม่มีสถานะความเป็นพลเมืองของพม่า และอาจยังต้องเผชิญกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน การทำร้ายอันถึงแก่ชีวิตจากทั้งรัฐบาลพม่าและพลเมืองของพม่าเอง เหตุการณ์ดังกล่าวนำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงโดยประชาคมระหว่างประเทศว่าเป็นเรื่องไร้มนุษยธรรมแม้ว่าประเทศไทยมีการให้เสื้อผ้าและนำดื่มแก่ชาวโรฮิงญาก็ตาม” (สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558)

“เครือข่ายนักกฎหมายสิทธิมนุษยชน มูลนิธิผสานวัฒนธรรม และคณะกรรมการ
รณรงค์เพื่อประชาธิปไตยในพม่า ออกการแถลงการณ์ เรื่องการบังคับใช้กฎหมายคนเข้าเมืองของ
รัฐบาลไทย ต่อกลุ่มผู้หนีภัยความตายชาวโรฮิงยาต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรมและความยุติธรรม
ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของระบบกฎหมาย และเรียกร้องให้รัฐบาลปฏิบัติต่อชาวโรฮิงยา
อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ประเพณีปฏิบัติระหว่างประเทศและหลักสิทธิมนุษยชน ที่จะไม่ผลักดัน
บุคคลเหล่านี้ไปสู่ความตายกรณีการดำเนินการของรัฐบาลไทยต่อกลุ่ม โรฮิงยาที่ปรากฏเป็นข่าวทั้ง
ในสื่อไทยและต่างประเทศทำให้ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ต่อ
กลุ่มผู้หนีภัยความตายชาวโรฮิงยาถูกเปิดเผยสู่สายตาชาวไทยและชาวโลกอย่างเป็นทางการ ทั้งนี้
หากพิจารณาจากนโยบายการจัดการกับปัญหาการลักลอบเข้าเมืองของผู้หนีภัยความตายชาวโรฮิงยา
ของรัฐบาลไทยตลอดมาพบว่า นโยบายการผลักดันผู้ลักลอบเข้าเมืองชาวโรฮิงยาออกจากร่านน้ำไทย
นั้นมิใช่เป็นนโยบายใหม่ที่เพิ่งเกิดขึ้นดังที่เป็นข่าวดังเมื่อสองสัปดาห์ที่ผ่านมา การดำเนินนโยบาย
จับกุมและผลักดันผู้ลักลอบเข้าเมืองชาวโรฮิงยาออกนอกน่านน้ำ เป็นนโยบายที่ดำเนินการ
ต่อเนื่องกันมาอย่างเป็นระบบตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณจังหวัดระนอง พังงา
และภูเก็ต โดยเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นได้ให้เหตุผลว่าการดำเนินการดังกล่าวก็เพื่อมุ่ง “ตัดไฟแต่ต้นลม”
และไม่ให้เป็นภาระที่ต้องจัดหาที่คุ้มขังและงบประมาณในการเลี้ยงดู” (ประชาไทย, 2552)

3.2 วัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหา

ในการจัดการประชุมหลักการว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทร
อินเดีย มีวัตถุประสงค์เพื่อร่วมมือกันประเทศในภูมิภาคในการหาทางแก้ไขปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐาน
แบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย โดยเฉพาะการโยกย้ายถิ่นฐานของโรฮิงจาในบริเวณพื้นที่
อ่าวเบงกอลที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังรายละเอียดจากแหล่งข้อมูลต่อไปนี้

“กระทรวงการต่างประเทศ รายงานว่า เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2558 รัฐบาลไทย
โดยกระทรวงการต่างประเทศได้จัดการประชุมว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทร
อินเดีย ณ โรงแรม อนันตรา สยาม กรุงเทพฯ โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อเป็นเวทีสำหรับ
ประชาคมระหว่างประเทศโดยเฉพาะประเทศที่เป็นสมาชิกของกระบวนการบาห์ลีที่ได้รับ
ผลกระทบโดยตรงจำนวน 17 ประเทศร่วมกันหาแนวทางการแก้ไขปัญหาในระยะเร่งด่วนสำหรับ
ผู้โยกย้ายถิ่นฐานที่ตกค้างกลางมหาสมุทรอินเดีย ณ ขณะนี้ประมาณ 7,000 คน พร้อมทั้งการ
แก้ปัญหาอย่างยั่งยืนบนพื้นฐานของหลักการแบ่งเบาภาระระหว่างประเทศ (International Burden
Sharing)” (กระทรวงการต่างประเทศ, 2558 ข)

จากการนำเอาหลักการว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย
ไปปฏิบัติต่อโรฮิงจา ถือได้ว่าเป็นไปตามหลักการปฏิบัติที่เน้นหลักมนุษยธรรมให้กับโรฮิงจา

มากขึ้น เนื่องจากเนื้อหาของหลักการมีความครอบคลุมรวมไปถึงการป้องกันและปราบปราม การค้ามนุษย์อีกด้วย โดย กระทำไปเพื่อแก้ปัญหาทางด้านการขาดหลักมนุษยธรรมในการปฏิบัติ ต่อ โรฮิงจาของประเทศไทยอันเป็นประเด็นที่นานาประเทศให้ความสนใจ และแก้ปัญหาด้าน กระบวนการค้ามนุษย์ที่มีเป็นจำนวนมากในบริเวณอ่าวเบงกอลซึ่งกลายเป็นปัญหาสำคัญ ในการโยกย้ายถิ่นฐานของโรฮิงจา โดยมีให้กระทบความมั่นคงของชาติ รวมถึงการจัดหาถิ่นที่อยู่ ที่เหมาะสมกับ โรฮิงจาซึ่งเป็นที่แน่ชัดว่าไม่สามารถส่งตัว โรฮิงจาเหล่านี้กลับไปยังสหภาพเมียนมา ได้

จากข้อมูลข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าจากการวิเคราะห์ปัญหา นโยบายที่เกี่ยวข้องที่รัฐ นำมาใช้กับการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียของโรฮิงจา พบว่านโยบายข้างต้น มีการระบุปัญหา นโยบายในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับโรฮิงจาทั้ง 3 นโยบาย หากแต่พระราชบัญญัติ คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ยังคงขัด ต่อหลักการทางด้านมนุษยธรรมและเป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของโรฮิงจา จึงทำให้ นโยบาย ไม่อาจตอบสนองกับหลักการด้านสิทธิมนุษยชนที่ประชาคมโลกยึดถือ ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นถือเป็น ปัญหาสาธารณะที่ส่งผลกระทบต่อเรื่องของการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ความสัมพันธ์ระหว่าง ประเทศ โดยมีความเกี่ยวพัน โดยตรงกับสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ปัจจุบันที่เกิดขึ้นกับประเทศไทย ในส่วนของหลักการว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียซึ่งใช้เป็นหลัก สากลยังคงมีการรวมทัศนคติของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ค่อนข้างให้ ความสำคัญอย่างมากในเรื่องความมั่นคงของประเทศเป็นหลัก

อนาคตนโยบาย (Policy future)

การวิเคราะห์แนวทางของการแก้ไขปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทร อินเดีย นำมาซึ่งประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของโรฮิงจาในประเทศไทย จะ ทำการศึกษาอนาคตนโยบายควบคู่ไปกับการการพยากรณ์ เพื่อให้ทราบถึงผลดีผลเสียของแต่ละ นโยบายที่รัฐบาลกำหนดออกมาเป็นทางเลือกในการแก้ปัญหา

รัฐบาลไทยได้ทำการแก้ไขปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ โดยน่านโยบาย ที่เกี่ยวข้องมาบังคับใช้ด้วยกัน 3 นโยบาย ดังนี้

1. พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

ในการวิเคราะห์แนวทางของการแก้ไขปัญหาได้นำพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 โดยนโยบายข้างต้นมีการกำหนดทางเลือกในการปฏิบัติเพื่อนำไปบังคับใช้กับโรฮิงจาเพื่อรักษา ความมั่นคงของประเทศ และเพื่อเป็นมาตรการในการแก้ปัญหาโรฮิงจาเข้ามาในประเทศไทย ดัง รายละเอียดจากแหล่งข้อมูลต่อไปนี้

โดยพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มีมาตราที่เกี่ยวข้องดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2552)

มาตรา 11 บุคคลซึ่งเดินทางเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักรจะต้องเดินทางเข้ามาหรือออกไปตามช่องทาง ด่านตรวจคนเข้าเมือง เขตท่า สถานี หรือท้องที่และตามกำหนดเวลา ทั้งนี้ตามที่รัฐมนตรีจะได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 12 ห้ามมิให้คนต่างด้าวซึ่งมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้เข้ามาในราชอาณาจักร

(1) ไม่มีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางอันถูกต้องและยังสมบูรณ์อยู่ หรือมีแต่ไม่ได้รับการตรวจลงตราในหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางเช่นว่านั้น จากสถานทูตหรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศหรือจากกระทรวงการต่างประเทศ เว้นแต่กรณีที่ไม่ต้องมีการตรวจลงตราสำหรับคนต่างด้าวบางประเภทเป็นกรณีพิเศษ

มาตรา 18 พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจตรวจบุคคลซึ่งเดินทางเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักรเพื่อการนี้ บุคคลซึ่งเดินทางเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักรต้องยื่นรายการตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง และผ่านการตรวจอนุญาตของพนักงานเจ้าหน้าที่ของด่านตรวจคนเข้าเมืองประจำเส้นทางนั้น

มาตรา 22 ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบว่าคนต่างด้าวซึ่งมีลักษณะต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามมาตรา 12 เข้ามาในราชอาณาจักร ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้คนต่างด้าวผู้นั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักรได้ โดยมีคำสั่งเป็นหนังสือ

มาตรา 54 คนต่างด้าวผู้ใดเข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือการอนุญาตนั้นสิ้นสุดหรือถูกเพิกถอนแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะส่งตัวคนต่างด้าวผู้นั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักรก็ได้

ถ้ามีกรณีต้องสอบสวนเพื่อส่งตัวกลับตามวรรคหนึ่ง ให้นำมาตรา 19 และมาตรา 20 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่มิมีคำสั่งให้ส่งตัวคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรแล้วในระหว่างรอการส่งกลับ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจอนุญาตให้ไปพักอาศัยอยู่ ณ ที่ใด โดยคนต่างด้าวผู้นั้นต้องมาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด โดยต้องมีประกัน หรือมีทั้งประกันและหลักประกันก็ได้ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่จะกักตัวคนต่างด้าวผู้นั้นไว้ ณ สถานที่ใดเป็นเวลานานเท่าใดตามความจำเป็นก็ได้ ค่าใช้จ่ายในการกักตัวนี้ให้คนต่างด้าวผู้นั้นเป็นผู้เสีย

มาตรา 62 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 11 หรือมาตรา 18 วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี และปรับไม่เกินสองหมื่นบาท

สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2558) นำเสนอว่า “ตามกฎหมายของประเทศไทย ชาวโรฮิงญาเหล่านี้ถือว่าเป็นเพียงคนหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายโดยเมื่อพิจารณากฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องกับคนเข้าเมืองจะพบว่า การเข้าเมืองในลักษณะของชาวโรฮิงญาไม่ว่าจะเป็นการล่องเรือมาเองหรือมาด้วยวิธีใด หากไม่ได้เข้ามาตามช่องทางการตรวจคนเข้าเมืองอย่างถูกต้องแล้ว ถือเป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมายตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ที่มีหลักว่า “บุคคลซึ่งเดินทางเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักรจะต้องเดินทางเข้ามาหรือออกไปตามช่องทาง ด่านตรวจคนเข้าเมืองเขตท่า สถานีหรือท้องที่และตามกำหนดเวลา และผู้ใดไม่ปฏิบัติตามต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีและปรับไม่เกินสองหมื่นบาท” ซึ่งทางการของไทยมีอำนาจดำเนินคดีต่อศาลเพื่อเอาผิดตามกฎหมาย หรือในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่อาจเลือกส่งตัวกลับออกไปนอกประเทศซึ่งเป็นวิธีที่ง่ายและประหยัดกว่า หรือจะเลือกดำเนินคดีก่อนแล้วค่อยส่งตัวกลับภายหลังก็ได้แต่ระหว่างการรอส่งตัวกลับนั้นเจ้าหน้าที่ไทยมีอำนาจควบคุมตัวคนเข้าเมืองผิดกฎหมายไว้ที่ใดก็ได้หรือเรียกว่าคุมขังไว้ก่อนรอการส่งกลับก็ได้ซึ่งตามปกติแล้วจะควบคุมตัวไว้ที่ที่ด่านตรวจคนเข้าเมือง” (สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558)

2. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551

ในการวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหาได้นำพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 โดยมีการกำหนดทางเลือกในการปฏิบัติกับโรฮิงญาเพื่อเป็นบทลงโทษกับผู้กระทำผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์และใช้เป็นมาตรการช่วยเหลือโรฮิงญาผู้ตกเป็นเหยื่อผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ รวมถึงเพื่อจัดระเบียบสังคมให้เกิดความเป็นธรรมตามสิทธิมนุษยชน ดังรายละเอียดจากแหล่งข้อมูลต่อไปนี้

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มีมาตราที่เกี่ยวข้องดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2552)

มาตรา 33 ให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์พิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์อย่างเหมาะสมในเรื่องอาหาร ที่พักการรักษาพยาบาล การบำบัดฟื้นฟูทางร่างกายและจิตใจ การให้การศึกษ การฝึกอบรม การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย การส่งกลับไปยังประเทศเดิมหรือภูมิลำเนาของผู้นั้น การดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เสียหายตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด โดยให้คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และความแตกต่างทางเพศ อายุ สัญชาติ เชื้อชาติ ประเพณี วัฒนธรรมของผู้เสียหาย การแจ้งสิทธิของผู้เสียหายที่พึงได้รับการคุ้มครองในแต่ละขั้นตอน ทั้งก่อน ระหว่าง และหลังการช่วยเหลือ ตลอดจนขอบเขตระยะเวลาในการดำเนินการช่วยเหลือในแต่ละขั้นตอน และต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้เสียหายก่อนด้วย

การให้ความช่วยเหลือตามวรรคหนึ่ง อาจจัดให้บุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายได้รับการดูแล ในสถานแรกรับตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี สถานแรกรับตาม กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเด็ก หรือสถานสงเคราะห์อื่นของรัฐหรือเอกชนก็ได้ (สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา, 2552)

สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2558) นำเสนอว่า “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายในการดำเนินคดี ผู้กระทำผิดและการช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ มีมาตรการคุ้มครองผู้เสียหาย และมีกลไกสนับสนุนกำกับการดำเนินงาน โดยมีหลักว่า “ให้รัฐไทยมี หน้าที่ต้องช่วยเหลือดูแลผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เป็นพิเศษ โดยต้องจัดหาอาหาร ที่พัก การ รักษาพยาบาล ให้เหมาะสม ต้องจัดให้ผู้เสียหายมีสิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนจากนายหน้าที่ หลอกมา จัดการส่งกลับภูมิลำเนาเดิม โดยคำนึงถึงความแตกต่างทางเชื้อชาติศาสนา วัฒนธรรม และ รับฟังความคิดเห็นของผู้เสียหายเป็นหลัก” การที่ชาวโรฮิงญาเดินทางเข้ามาในไทยโดยถูกนายหน้า หลอกลวงหรือบังคับขู่เข็ญให้มาโดยทำเป็นขบวนการค้ามนุษย์หากใช้กฎหมายการค้ามนุษย์กับ กรณีนี้จะส่งผลที่แตกต่างออกไปเพราะชาวโรฮิงญาเหล่านี้จะไม่ได้มีฐานะเป็นเพียงคนเข้าเมืองผิด กฎหมายแต่จะกลายเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เนื่องจากเรื่องการค้ามนุษย์เป็นอาชญากรรมข้าม ชาติที่ร้ายแรงกฎหมายเรื่องการค้ามนุษย์มีบทบาทสำคัญมากในการดูแลและปฏิบัติต่อบุคคลที่เข้า เมืองโดยผิดกฎหมาย หากเข้าข่ายเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์แล้วจะต้องได้รับการปฏิบัติที่ แตกต่างไปคือเป็นไปในเชิงคุ้มครองดูแลมากกว่าการป้องกันปราบปราม (สำนักวิชาการ สำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558)

3. หลักการว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย

ในการวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหาได้นำหลักการว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบ ไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย โดยมีการกำหนดทางเลือกในการปฏิบัติโรฮิงจาได้อย่างครอบคลุม วัตถุประสงค์เพื่อร่วมมือกันประเทศในภูมิภาคในการหาทางแก้ไขปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานแบบ ไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียโดยเฉพาะการโยกย้ายถิ่นฐานของโรฮิงจาในบริเวณพื้นที่อ่าวเบงกอล ที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังรายละเอียดจากแหล่งข้อมูลต่อไปนี้

หลักการว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย มีดังนี้

(กระทรวงการต่างประเทศ, 2558 ข)

1. มาตรการเร่งด่วนเพื่อช่วยชีวิตผู้โยกย้ายถิ่นฐานที่ตกค้างอยู่กลางทะเล

รัฐบาลไทยนำส่งเรือของกองทัพเรือเพื่อเป็นฐานปฏิบัติการลอยน้ำ (Floating platform) ได้จัดตั้งฐานปฏิบัติการลอยน้ำเพื่อช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ฯ เริ่มตั้งแต่วันที่ 29 พ.ค. 2558 เป็นต้น

ไป สำหรับการให้ความช่วยเหลือและการดูแลรักษาพยาบาลที่จำเป็น โดยรัฐบาลมีนโยบายช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรม คือ การรักษาพยาบาล จัดหา อาหาร อำนวยความสะดวกต่อการเดินทางไปประเทศปลายทาง และได้จัดตั้งศูนย์อำนวยการลาดตระเวนและช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมให้กับผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย (ศอ.ยฐ.) (กระทรวงมหาดไทย สำนักงานปลัดกระทรวง, 2558) ต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานระหว่างรอการเดินทางผ่านไป

รัฐบาลไทยจัดเครื่องบินของกองทัพเรือและกองทัพอากาศเพื่อบินลาดตระเวนเพื่อสนับสนุนปฏิบัติการทางมนุษยธรรม โดยในปีงบประมาณ 2559 กองทัพเรือมีงานสำคัญที่จะต้องเตรียมการและปฏิบัติการสนับสนุนการแก้ปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติและการค้ามนุษย์ โดยศูนย์อำนวยการลาดตระเวนและช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียกองทัพเรือ (ศอ.ยฐ.ทร.) เป็นต้น (สำนักงานเลขาธิการกรมแพทย์ทหารเรือ, 2559)

2. การป้องกันการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ การลักลอบขนคน และการค้ามนุษย์ ที่ประชุมย้ความสำคัญของการขจัดปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติโดยการสร้างความเข้มแข็งของการบังคับใช้กฎหมายในแต่ละประเทศ มาตรการความร่วมมือในการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ อาทิ การส่งผู้ร้ายข้ามแดน การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและข่าวกรองความร่วมมือด้านการสืบสวนสอบสวน โดยใช้ประโยชน์จากกรอบความร่วมมือภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (United Nations Convention Against Transnational Organized Crime: UNTOC) นอกจากนั้น ที่ประชุมยังพิจารณาสนับสนุนการเปิดช่องทางการโยกย้ายถิ่นฐานอย่างปลอดภัย ถูกต้องตามกฎหมาย และไม่เสียค่าใช้จ่ายมาก เพื่อสร้างโอกาสในการจ้างแรงงาน

3. การแก้ไขปัญหาที่ต้นตอและพัฒนาพื้นที่เสี่ยง

ที่ประชุมเห็นถึงความสำคัญของการยกระดับความเป็นอยู่ของชุมชนในพื้นที่เสี่ยง โดยการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาศักยภาพทางด้านเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งส่งเสริมการค้าและการลงทุน การพัฒนาฝีมือแรงงาน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การสร้างความรู้สึกร่วมกันเป็นส่วนหนึ่งของสังคมและความรู้สึกปลอดภัย การคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน ตลอดจนการที่ประชาชนจะเข้าถึงสิทธิและบริการขั้นพื้นฐาน อาทิ การศึกษา สุขภาพ ที่อยู่อาศัย

จากข้อมูลข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าจากการวิเคราะห์หอนาคตนโยบาย แนวทางในการแก้ไขปัญหาของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มีการแก้ปัญหาเฉพาะเรื่องโดยมีลักษณะไม่ครอบคลุมปัญหาด้านมนุษยธรรมที่ทางประเทศไทยเผชิญอยู่ แต่อาจกล่าวได้ว่าการที่ได้มีการประชุมหลักการว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียนี้ สามารถนำมารองรับกับการบังคับใช้

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 เนื่องจากเป็นหลักการสากลที่ได้รับการสนับสนุนและเห็นพ้องต้องกันกับนานาประเทศ อาจกล่าวได้ว่าแนวทางการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานโดยไม่ปกติของโรฮิงจา จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการบังคับใช้หลักการสากลควบคู่ไปกับกฎหมายภายในประเทศเพื่อให้เกิดความครอบคลุมในการปฏิบัติหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาโรฮิงจา

การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy action or implementation)

ทางเลือกในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้เริ่มนำไปใช้เพื่อให้เกิดประสิทธิผลของมาตรการ และหลักการทั้ง 3 ประเภท จะเห็นว่ารัฐบาลไทยได้นำเอาพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มาบังคับใช้แล้ว และเป็นการเริ่มต้นนำหลักการว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียมาใช้ในการแก้ไขปัญหาโรฮิงจา ในขั้นตอนนี้จะนำระเบียบวิธีวิเคราะห์ข้อเสนอแนะนโยบายมาประกอบการวิเคราะห์เพื่อจัดลำดับทางเลือกต่าง ๆ ทั้งนี้โดยวิเคราะห์ถึงความสอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมือง สภาพแวดล้อม และค่านิยมของผู้ตัดสินใจ โดยแต่ละนโยบายมีความสอดคล้องและเป็นไปได้ ดังนี้

1. พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

การนำพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาบังคับใช้และปฏิบัติกับต่างด้าวผู้มีสัญชาติ ก่อให้เกิดความสอดคล้องต่อความมั่นคงของประชาชนและประเทศและเป็นการให้สิทธิบางประการแก่ต่างด้าวด้วย แต่เมื่อบังคับใช้กับโรฮิงจาผู้เป็นบุคคลไร้สัญชาติ ย่อมทำให้เกิดผลกระทบทางด้านมนุษยชนธรรมขึ้น เนื่องจากมองว่าพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เป็นนโยบายที่ไม่มีการผ่อนปรน เนื่องจากรัฐบาลได้ทำการผลักดันโรฮิงจาที่เดินทางผ่านเข้ามาบริเวณน่านน้ำไทยออกไป ดังรายละเอียดจากแหล่งข้อมูลต่อไปนี้

“การที่ชาวโรฮิงญาเป็นพลเมืองที่ไม่มีชาติโดยอมรับ ส่งผลให้กลุ่มคนไร้สัญชาติเพิ่มปริมาณกระจายลักลอบเข้าไปในอีกหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทย ซึ่งเดิมรัฐบาลไทยใช้นโยบายสกัดกั้นโดยได้กำหนดไว้ว่าหากเจอชาวโรฮิงญาในน่านน้ำไทยแล้วต้องผลักดันเรือของผู้ลักลอบชาวโรฮิงญาให้กลับออกนอกน่านน้ำไทยและหากเรือลำใดมาเกยฝั่งหรือไม่อยู่ในสภาพที่จะเดินทางต่อไปได้ เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองไทยจะบังคับส่งกลับชาวโรฮิงญาผ่านช่องทางทางบก กระบวนการเนรเทศลักษณะนี้ส่งผลให้ชาวโรฮิงญาที่หลบหนีความรุนแรงมาต้องถูกส่งกลับข้ามพรมแดนไทยพม่าเพราะทั้งหมดถือเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งหลังจากนั้นชาวโรฮิงญาจะพยายามออกเดินทางด้วยเรืออีกครั้ง ทำให้เกิดการเรียกร้องด้านมนุษยธรรมว่า รัฐบาลไทยไม่ควรเร่งผลักดันออกนอกประเทศหรือส่งตัวกลับเพราะหากส่งตัวกลับไปยังพม่า ชาวโรฮิงญาจะไม่ได้รับ

ความคุ้มครองใด ๆ เพราะรัฐบาลพม่าไม่ยอมรับชาวโรฮิงญาที่ไม่มีสถานะความเป็นพลเมืองของพม่า และอาจยังต้องเผชิญกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน การทำร้ายอันถึงแก่ชีวิตจากทั้งรัฐบาลพม่าและพลเมืองของพม่าเอง เหตุการณ์ดังกล่าวนำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงโดยประชาคมระหว่างประเทศว่าเป็นเรื่องไร้มนุษยธรรม แม้ว่าประเทศไทยมีการให้เสื้อผ้าและน้ำดื่มแก่ชาวโรฮิงญาที่ตาม ซึ่งประเทศไทยได้ดำเนินการโดยคำนึงถึงหลักมนุษยธรรมควบคู่กับหลักสิทธิมนุษยชนและพันธกรณีระหว่างประเทศ เมื่อมีการพบชาวโรฮิงญาในน่านน้ำไทย การดำเนินการต้องเคารพในกฎหมายของประเทศไทยด้วยเพราะทุกประเทศก็ดำเนินการในลักษณะนี้” (สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558)

2. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551

การพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มาบังคับใช้ก่อให้เกิดความสอดคล้องต่อหลักสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และเป็นผลดีต่อโรฮิงญาที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ของกระบวนการค้ามนุษย์ แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่ทำให้จำนวนของขบวนการค้ามนุษย์ในไทยลดลงเท่าที่ควร ดังรายละเอียดจากแหล่งข้อมูลต่อไปนี้

“รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. 2558 โดยสำนักงานเพื่อการตรวจสอบและต่อสู้กับการค้ามนุษย์ ประเทศไทย บัญชีกลุ่มที่ 3 (ประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายสหรัฐอเมริกา และไม่มี ความพยายามแก้ไข ปัญหา) เจ้าหน้าที่รัฐของไทยบางรายมีส่วนเกี่ยวข้องกับอาชญากรรมการค้ามนุษย์ และการทุจริตนี้ยังคงเป็นเหตุบ่อนทำลายความพยายามการปราบปรามการค้ามนุษย์ ในบางกรณี เจ้าหน้าที่ทุจริตทั้งสองฝั่งชายแดนรับเงินจากผู้ลักลอบนำแรงงานอพยพเดินทางข้ามชายแดนระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งได้แก่ มาเลเซีย ลาว พม่าและกัมพูชา โดยแรงงานเหล่านี้บางรายต่อมากลายเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ แหล่งข่าวในปี 2556 รายงานว่า เจ้าหน้าที่ทุจริตของไทยทั้งพลเรือนและทหารได้รับผลประโยชน์จากการค้าผู้แสวงที่พักพิงชาวโรฮิงญาจากพม่าและบังคลาเทศเพื่อการบังคับใช้แรงงานบนเรือประมง เจ้าหน้าที่ตำรวจไทยบางคนโยกย้ายชายชาวโรฮิงญาจากศูนย์กักกันในไทยและนำไปขายให้นายหน้าซึ่งจะส่งชายเหล่านี้ไปภาคใต้ของไทย บางคนถูกบังคับใช้แรงงานเป็นคนทำอาหารและเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยในค่ายต่าง ๆ หรือถูกขายไปเป็นแรงงานบังคับใช้ในไร่ นาหรือบริษัทขนส่งทางเรือ

รัฐบาลไทยไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำอย่างเต็มที่ในการขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ อีกทั้ง ไม่ได้ดำเนินการความพยายามอย่างมีนัยสำคัญในการปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำ ประเทศไทยดำเนินการสอบสวนและดำเนินคดีจำนวนหนึ่งกับเจ้าหน้าที่ฉ้อฉลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์

กระนั้น การทุจริตที่เกี่ยวกับการค้ามนุษย์ยังคงเป็นอุปสรรคความก้าวหน้าของการดำเนินการปราบปรามการค้ามนุษย์ วิธีการจัดเก็บข้อมูลเริ่มดีขึ้นไปพร้อมกับการใช้ระบบฐานข้อมูลระบบใหม่ในปี พ.ศ. 2557 รัฐบาลไทยลดจำนวนการสอบสวน การดำเนินคดี การพิพากษาโทษและการระบุดังกล่าว รัฐบาลเพิ่มความพยายามในการป้องกัน ซึ่งรวมถึงการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รวมถึงการออกกฎกระทรวงซึ่งเพิ่มอายุขั้นต่ำของแรงงานในภาคเกษตรและในเรือประมง ตลอดจนกำหนดให้มีการทำสัญญาจ้างงาน แรงงานขั้นต่ำ ช่วงเวลาพักและวันหยุด นอกจากนี้ รัฐบาลยังแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 โดยเพิ่มบทลงโทษนักค้ามนุษย์ และให้ความคุ้มครองแก่ผู้ที่พบเห็นเหตุการณ์ค้ามนุษย์และแจ้งข้อมูลต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐบาลออกกฎหมายการประมงฉบับใหม่แทนฉบับเก่าที่บัญญัติเมื่อปี พ.ศ. 2489 โดยกฎหมายฉบับใหม่นี้กำหนดให้มีกระบวนการขึ้นทะเบียนที่ชัดเจน รวมทั้งการตรวจสอบเรือและเอกสารของแรงงาน ตลอดจนสภาพการทำงานของลูกเรือ เจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐกล่าวถึงความตั้งใจแน่วแน่ในการปราบปรามการค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตาม การดำเนินคดีกับผู้สื่อข่าวและนักต่อสู้การค้ามนุษย์เนื่องจากบุคคลเหล่านี้ได้เปิดโปงผู้ค้ามนุษย์ อีกทั้งคำแถลงขอให้สื่อไม่รายงานอาชญากรรมการค้ามนุษย์นั้น นับเป็นการบั่นทอนความพยายามในการระบุดังกล่าวและช่วยเหลือเหยื่อ ตลอดจนการจับกุมนักค้ามนุษย์ ในบางจังหวัด รัฐบาลได้พยายามคัดกรองผู้ย้ายถิ่นชาวโรฮิงญาเพื่อระบุดังกล่าวผู้เป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ และทำงานร่วมกับองค์การนอกภาครัฐในการให้ความช่วยเหลือแก่เหยื่อการค้ามนุษย์ เพื่อธุรกิจทางเพศ ทว่า ยังขาดล่ามสำหรับเหยื่อการค้ามนุษย์อยู่ นอกจากนี้ รัฐบาลยังไม่ดำเนินการเชิงรุกในการระบุดังกล่าวเหยื่อการค้ามนุษย์ออกจากกลุ่มแรงงานในภาคการประมงและผู้โยกย้ายถิ่นแบบผิดปกติ” (สถานเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย, 2558 ข)

3. หลักการว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย

การเริ่มต้นนำเอาหลักการว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียมาบังคับใช้ก่อให้เกิดความสอดคล้องต่อหลักสิทธิมนุษยชน ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และความมั่นคงภายในประเทศ เนื่องจากเป็นหลักการที่เห็นพ้องต้องกันในการใช้เป็นแนวทางในการแก้ปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย อีกทั้งรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังมีความกระตือรือร้นในการนำหลักการไปปฏิบัติ ดังรายละเอียดจากแหล่งข้อมูลต่อไปนี้

“พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี กล่าวในรายการ “คืนความสุขให้คนในชาติ” ออกอากาศทางโทรทัศน์รวมการเฉพาะกิจแห่งประเทศไทย วันศุกร์ที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2558 เวลา 17.00 น. เรื่องสำคัญเร่งด่วนที่รัฐบาลเร่งดำเนินการอยู่ในขณะนี้ด้วยความเร่งด่วน

เรื่องชาวโรฮิงจา รัฐบาลไทยได้มีความชัดเจนในการกำหนดความช่วยเหลือชาวโรฮิงจาตามหลักมนุษยธรรม ประเทศไทย คนไทยไม่เคยเล็งน้ำใจ เราได้ให้การช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์มิตรประเทศมาโดยตลอด ปัจจุบันก็ยังทำอยู่ตามแนวชายแดน และรวมทั้งเหตุการณ์สันามิในประเทศญี่ปุ่น อุทกภัยในประเทศอินเดีย ล่าสุดประเทศที่เนปาล เราก็เป็นประเทศแรก ๆ ที่เข้าไปช่วยเหลือ ถึงแม้ว่าเราจะเป็นประเทศเล็ก ๆ แต่เราก็พร้อมและยินดีที่จะยื่นมือเข้าไปช่วยเหลือมิตรของเรา ในยามลำบาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งมนุษย์คุณค่าความเป็นมนุษย์ อันนี้เป็นสิ่งสำคัญ เราก็ช่วยตามขีดความสามารถของเรา สำหรับปัญหาชาวโรฮิงจาที่เช่นกัน ผมคิดว่าเป็นหน้าที่ของทุกประเทศ องค์การระหว่างประเทศต้องช่วยกัน ในการดูแลมนุษยชาติ ช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน แต่จำเป็นต้องกำหนดหลักการช่วยเหลือให้ชัดเจน ทั้งในเรื่องของการดูแลรักษาพยาบาล น้ำ อาหาร และการอำนวยความสะดวกในการเดินทางให้ปลอดภัยไปยังประเทศปลายทาง ตามความสมัครใจ ต้องเข้าใจว่าประเทศไทยนั้นเป็นเพียง “ทางผ่าน” ไม่ใช่ประเทศเป้าหมายของชาวโรฮิงจา

ผมได้สั่งการให้ กระทรวงกลาโหม จัดตั้ง “ศูนย์อำนวยการลาดตระเวนและช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ให้กับผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ ในมหาสมุทรอินเดีย” (ศอ.ยฐ.) มีหน้าที่ในการลาดตระเวน ทั้งทางบก ทางทะเล ทางอากาศ โดยความร่วมมือทั้งทหารเรือ ทหารอากาศ โดยทหารอากาศเป็นผู้ควบคุม ได้มีการจัดตั้งฐานปฏิบัติการลอยน้ำ เพื่อให้การช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ให้กับผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติด้วย ตามหลักสากล ก็ขึ้นอยู่กับกองทัพเรือ และปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับผู้หลบหนีเข้าเมือง โดยผิดกฎหมาย

วันนี้กระทรวงการต่างประเทศก็ได้จัดการประชุมว่าด้วย “การโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย” ทั้งนี้เพื่อเป็นเวทีให้ทุกประเทศที่เกี่ยวข้อง ได้หารืออย่างสร้างสรรค์ เพื่อแสวงหาแนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรมและให้เกิดความยั่งยืน มี 16 ประเทศเข้าร่วม อาทิ ออสเตรเลีย อินโดนีเซีย มาเลเซีย กัมพูชา ลาว เมียนมา เวียดนาม และบังกลาเทศ รวมทั้งประเทศผู้สังเกตการณ์ ได้แก่ สวิตเซอร์แลนด์ ญี่ปุ่น และ สหรัฐฯ และผู้แทนจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) และสำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UNODC)

เป้าหมายหลักของการประชุมครั้งนี้ เร่งผลักดันในประเด็นที่ต้องการให้เกิดความร่วมมือในการแก้ไข ทั้งประเทศต้นทาง กลางทาง และปลายทาง ใช้หลักการร่วมแบ่งปันระหว่างประเทศ (International burden sharing) หลีกเลี่ยงความขัดแย้งกับประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง รวมทั้งประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคนี้ด้วย สำหรับผลการประชุมกระทรวงการต่างประเทศนั้น จะเสนอให้ทราบในโอกาสต่อไป” (สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอิสลามาบัด, 2558)

ทั้งนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังได้ให้ความสำคัญกับการจัดการดูแลโรฮิงจาตามหลักการว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย ดังรายละเอียดจากแหล่งข้อมูลต่อไปนี้

1. ทักษะภาคที่ 3

ทักษะภาคที่ 3 มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการป้องกันราชอาณาจักร และรักษาความมั่นคง รวมทั้งผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในพื้นที่รับผิดชอบจากภัยคุกคามต่าง ๆ รวมพื้นที่รับผิดชอบทั้งสิ้น 6 จังหวัด ดังนี้ คือ ระนอง พังงา ภูเก็ต ตรัง กระบี่ และ จังหวัด สตูล และดำเนินการเกี่ยวกับการฐานทัพ การป้องกันพื้นที่ การสารวัตรทหาร ด้านกิจการพลเรือน และการควบคุมเรือพาณิชย์ตามที่กองทัพเรือมอบหมาย (ทักษะภาคที่ 3, 2558)

การศึกษานโยบายว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียในการปฏิบัติงานของทักษะภาค 3 ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาจากนโยบายกองทัพเรือ ประจำปีงบประมาณ 2559 (สำนักงานเลขาธิการกรมแพทย์ทหารเรือ, 2559) มีรายละเอียดของนโยบาย ดังนี้

“ได้มีการจัดทำแผนงาน โครงการและ/ หรือมาตรการสนับสนุนการแก้ปัญหาการโยกย้ายแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย และการป้องกันการค้ำมนุษย์ในทะเล มีเป้าหมายเพื่อ (สำนักงานเลขาธิการกรมแพทย์ทหารเรือ, 2559)

1. ทร. มีแผนงาน โครงการและ/หรือมาตรการสนับสนุนการแก้ปัญหาการโยกย้ายแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย และการป้องกันการค้ำมนุษย์ในทะเล
2. การขับเคลื่อนการแก้ปัญหาการโยกย้ายแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายและการป้องกันการค้ำมนุษย์ทางทะเลภายในประเทศให้เกิดประสิทธิภาพ
3. การร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน องค์กรอิสระ หน่วยงานระหว่างประเทศในการแก้ปัญหาการโยกย้ายแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายและการป้องกันการค้ำมนุษย์ทางทะเล” (สำนักงานเลขาธิการกรมแพทย์ทหารเรือ, 2559)

“ในปีงบประมาณ 2559 นี้กองทัพเรือมีงานสำคัญที่จะต้องเตรียมการและปฏิบัติหลายประการ โดยสนับสนุนการแก้ปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติและการค้ำมนุษย์โดยศูนย์อำนวยการลาดตระเวนและช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียกองทัพเรือ (ศอ.ยฐ.ทร.)” (สำนักงานเลขาธิการกรมแพทย์ทหารเรือ, 2559)

2. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

สำหรับหน่วยงานตำรวจได้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวน 5 หน่วยงาน ได้แก่

2.1 ตำรวจภูธรภาค 8 (พื้นที่รับผิดชอบ จังหวัดกระบี่ ชุมพร นครศรีธรรมราช พังงา ภูเก็ต ระนอง สุราษฎร์ธานี)

2.2 ตำรวจภูธรภาค 9 (พื้นที่รับผิดชอบ จังหวัดตรัง พัทลุง สตูล สงขลา)

2.3 กองบังคับการตำรวจน้ำ (พื้นที่รับผิดชอบ ได้แก่ ระนอง, พังงา และภูเก็ต)

2.4 กองบังคับการตำรวจตรวจคนเข้าเมือง 6 (บก.ตม.6) (พื้นที่รับผิดชอบ ภูเก็ต สงขลา สตูล ระนอง สุราษฎร์ธานี พังงา กระบี่ นราธิวาส ปัตตานี ยะลา)

2.5 กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ (บก.ปคม.) การศึกษานโยบายว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียในการปฏิบัติงานของหน่วยงานตำรวจที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้ทำการศึกษารายงานการประชุมบริหารตำรวจภูธรภาค 8 การดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับโรฮิงจา มีการประสานงานกับหน่วยงานภายในสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ได้กล่าวไปเบื้องต้น (ตำรวจภูธรภาค 8, 2559 ก) ดังนี้

1. รายงานการประชุมบริหารตำรวจภูธรภาค 8 ครั้งที่ 4/2558 (ตำรวจภูธรภาค 8, 2559 ข)

1.1 พล.ต.ท.เดชา บุตรน้ำเพชร ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 8 (ผบช.ภ.8) ประธาน สั่งการให้ฝ่ายสืบสวน ต้องรวบรวมหาข่าวชาวโรฮิงจา ช่วงหลังสงกรานต์น่าจะมีการขนชาวโรฮิงจาเข้ามาเป็นจำนวนมาก ฝาก ภ.จว.ระนอง และพังงาดูแลให้ดี โดยให้ประสานการปฏิบัติกับทหารเรือ

1.2 พล.ต.ต.สมชาย นิตยบรรณ รองผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 8 แจ้งและสั่งการต่อที่ประชุม ในเรื่องการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ ขอให้ไปกำกับ ดูแลผู้ได้บังคับบัญชา อย่าให้ไปเกี่ยวข้องกับขบวนการค้ามนุษย์โดยเด็ดขาด และให้หาข้อมูลของสันติบาลเกี่ยวกับชาวโรฮิงจาที่เดินทางมากับรถไฟ

2. รายงานการประชุมบริหารตำรวจภูธรภาค 8 ครั้งที่ 5/2558 (ตำรวจภูธรภาค 8, 2559 ค)

2.1 เรื่องโรฮิงจา หลังจากมีนโยบายฯ ลงมา ก็ได้รับการชื่นชมหลายครั้งมีผลการปฏิบัติที่ชัดเจน ภูธรจังหวัดระนอง และพังงา ก็ได้สกัดกั้นเป็นอย่างดี การที่จะเคลื่อนย้ายโรฮิงจาในทางบกจากพื้นที่จังหวัดระนอง และพังงา ไปชายแดนไทย-มาเลเซีย ทำได้ยากขึ้นในพื้นที่ตำรวจภูธรภาค 8 ก็เลยเป็นข่าวในพื้นที่ตำรวจภูธรภาค 8 เป็นเพราะทุกคนช่วยกัน แต่ก็อาจจะมีส่วนที่ต้องสืบสวนสอบสวนกันไป บางคนในที่นี้ อาจจะมีส่วนในการช่วยเหลือ ปล่อยผ่าน เข้าไปเกี่ยวข้อง โดยตั้งใจหรือไม่ตั้งใจก็ตาม

2.2 ตำรวจภูธรภาค 8 ได้รับหนังสือจากสำนักงานส่งกำลังบำรุง (สทบ.) ที่ 0008.242/846 ลง 23 มีนาคม พ.ศ. 2558 เรื่อง แผนการแจกจ่ายเรือคกคกกองพลาธิการสำนักงานส่งกำลังบำรุง (พช.สทบ.) โดยตำรวจภูธรภาค 8 (ภ.8) ได้รับการแจกจ่ายเรือคกคก จำนวน 30 ลำ, เสื้อชูชีพและกางเกงกันน้ำ ดังนี้

2.2.1 เรือท้องแบนไฟเบอร์กลาส (ไม่มีเครื่องยนต์) จำนวน 16 ลำ

2.2.2 เรือยาง 1-4 ที่นั่ง (พร้อมเครื่องยนต์) จำนวน 4 ลำ

2.2.3 เรือยาง 6-10 ที่นั่ง (พร้อมเครื่องยนต์) เรือยาง 6 ที่นั่ง 2 ลำ และเรือยาง 8 ที่นั่ง 8 ลำ

2.2.4 เสื้อชูชีพ จำนวน 462 ตัว กางเกงกันน้ำ จำนวน 140 ตัว

ให้กองบังคับการอำนวยการตำรวจภูธรภาค 8 (ผอ.4 บก.อก.ภ.8) วางแผนการแจกจ่ายเรือคกงัดดังกล่าว ให้หน่วยในสังกัด โดยคำนึงถึงความจำเป็น สภาพพื้นที่ และสอดคล้องกับแผนป้องกันปราบปรามการลักลอบขนแรงงานต่างด้าว (โรฮิงจา) พล.ต.ต.ชลิต แก้วะรัตน์ ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดพังงา (ผบก.ภ.จว.) ซึ่งแจ้งต่อที่ประชุม ดังนี้ คดีที่เกิดขึ้นเป็นสถานการณ์จุดบอด ไม่สามารถใช้เทคโนโลยีได้ ต้องใช้การข่าว ข้อมูลดั้งเดิมการข่าวภายนอก ก็พอจะมีความคืบหน้า ในส่วนของคดีที่ สภ.ทับปุด และ สภ.โคกกลอย น่าจะออกหมายจับได้ ภ.จว.พังงา ไม่ค่อยมีผลการจับกุม เพราะเน้นด้านป้องกันปราบปรามการค้ามนุษย์ (โรฮิงจา) และการก่อการร้าย กรณีพบศพชาวโรฮิงจา เกี่ยวเนื่องจากเดือน ต.ค.57 มีกลุ่มโรฮิงจาหลบหนีเข้ามาพักอยู่ที่เกาะโต๊ะกระ หมู่ 4 ตำบลบางนายสี อำเภอตะกั่วป่า ใกล้ที่พักแคมป์ชาวโรฮิงจา เป็นพื้นที่เดินเท้ารถยนต์เข้าไปไม่ได้จะต้องไปทางเรือ ระหว่างพักแรมก็มีการตายเกิดขึ้น ไม่มีผู้ใดทราบ ผู้ใหญ่บ้านทราบอยู่ก่อน แต่ไม่มีผู้ใดสนใจ บังเอิญมีเหตุการณ์พบศพชาวโรฮิงจาที่ อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา เกิดขึ้น ผู้ใหญ่บ้านจึงมาแจ้งนายอำเภอ และวันที่ 5 พ.ค.58 ผู้ว่าราชการจังหวัดพังงา พร้อมด้วย ผบก.ภ.จว.พังงา, นายอำเภอตะกั่วป่า, ผกก.สภ.ตะกั่วป่า, พฐ.จว.พังงา, มุขนิธิฯ และส่วนเกี่ยวข้อง เข้าไปตรวจสอบบริเวณดังกล่าว และได้ทำการขุดหลุมที่สงสัย ปรากฏว่าพบศพเพศหญิงสภาพเป็นโครงกระดูก คาดว่าเสียชีวิตมาแล้วประมาณ 9 เดือน ถึง 1 ปี ได้นำส่งเพื่อตรวจพิสูจน์หาสาเหตุการตายต่อไป

พล.ต.ต.สมชาย นิตยบรรกุล รองผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 8 (รอง ผบช.ภ.8) กล่าวเพิ่มเติมว่าจากสถานการณ์มาตรการล่าสุด กระทรวงมหาดไทยสั่งฝ่ายปกครองไปยังกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถ้ามีค่ายพักพิงชาวโรฮิงจา จะถูกลงโทษ แต่ของตำรวจยังไม่มีการดำเนินการ มีแต่หาผู้รับผิดชอบ จนลูกถามมาถึงตำรวจภูธรภาค 8 (ภ.8) จึงต้องคิดและประเมินสถานการณ์ ฝ่ายทหาร ตำรวจ และฝ่ายปกครอง ทั้ง 3 หน่วย ถ้าเราคิดดำเนินการซ้ำก็จะตกเป็นจำเลย ตอนนี้เขาก็พยายามคาดคิดว่า ภ.8 มีใครบ้างที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ขอให้ทุกหน่วยช่วยกันทำงาน (ตำรวจภูธรภาค 8, 2559 ก)

3. รายงานการประชุมบริหารตำรวจภูธรภาค 8 ครั้งที่ 2/2559

3.1 พ.ต.ท.จักรี เมฆอำพลสุทธิ แทน ผกก.8 บก.รณ. กองบังคับการตำรวจน้ำ (กก.8 บก.รณ.) มีพื้นที่รับผิดชอบ 3 จังหวัด ได้แก่ ระนอง, พังงา และภูเก็ต ในส่วนของข้อสั่งการของผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 8 (ผบช.ภ.8) ในการประชุมบริหาร ภ.8 ครั้งที่ 1/ 2559 เรื่องการ

ตรวจสอบการประมงกับ IEU ซึ่งได้ดำเนินการ ตรวจเรือ 15 วันต่อเดือน ประมาณ 10 ลำต่อวัน เดือนละประมาณ 70-80 ลำ จับกุมตามคำสั่งคสช. ได้เป็นระยะ เรื่องที่ 2 การอพยพย้ายถิ่นฐานที่ไม่ปกติของโรฮิงจา ได้ประสานกองทัพเรือภาค 3 ให้ตั้งกำลังด้านนอก และตำรวจน้ำตั้งกำลังในด้านตรวจตระเวนในพื้นที่ตลอดไม่พบการกระทำผิด เรื่องที่ 3 เรื่องความปลอดภัย ทาง ผบช.ก. เน้นด้านความปลอดภัยเป็นหลัก คือ จัดการอบรมผู้ประกอบการท่องเที่ยวต่าง ๆ คนขับเรือ กฎหมายในความปลอดภัยทุกฐานความผิดให้ผู้ประกอบการ ได้ทราบและถือปฏิบัติอย่างจริงจัง” (ตำรวจภูธรภาค 8, 2559)

“นอกจากนี้ตามยุทธศาสตร์การบริการราชการ พลตำรวจโท วีรพงษ์ ชื่นภักดี ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค 9 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2559 ได้มีการวางยุทธศาสตร์และแผนงานให้สอดคล้องกับนโยบายในการควบคุมดูแลโรฮิงจาไว้ดังนี้ (สำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2559)

3.2 ยุทธศาสตร์ที่ 3 ป้องกันปราบปราม ลดระดับอาชญากรรมและแก้ไขปัญหาชายแดนติดในทุกมิติให้มีความสำคัญกับแผนงาน ตามหลักการข้อสี่ เพิ่มประสิทธิภาพการปราบปรามอาชญากรรมพิเศษได้แก่การค้าอาวุธสงคราม การละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาการค้ามนุษย์ การหลบหนีเข้าเมืองที่เป็นขบวนการ การทารุณกรรมต่อแรงงานข้ามชาติ การท่องเที่ยวที่เน้นการบริการทางเพศและเด็ก (ตำรวจภูธรภาค 9, 2559, หน้า, 8-9) และตามแผนงานที่ 3 พัฒนาระบบการควบคุมติดตามคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักร เพื่อป้องกันมิให้สร้างภัยคุกคามต่อความมั่นคง การก่อการร้าย และอาชญากรรมข้ามชาติ” (ตำรวจภูธรภาค 9, 2559)

ในการนำนโยบายดังกล่าวมาข้างต้นไปปฏิบัตินั้นจะเห็นว่ามีความเกี่ยวข้องกับทั้งเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองภายในประเทศซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ กล่าวคือในการกำหนดนโยบายในการดำเนินการจำเป็นต้องได้รับการจัดทำโดยฝ่ายการเมือง ซึ่งในขณะนี้เป็นการรับผิดชอบของรัฐบาลชุดคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งจำเป็นต้องใช้งบประมาณในด้านของการควบคุมดูแลให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้มีการตั้งเอาไว้ โดยใช้งบประมาณของแผ่นดินตามที่มีการระบุในงบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 (สำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2559) ดังนี้

“ยุทธศาสตร์การศึกษา สาธารณสุข คุณธรรม จริยธรรม และคุณภาพชีวิต เพื่อสนับสนุนการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์โดยเร่งรัดออกไปอนุญาตและจัดทำฐานข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบ ควบคู่กับการเร่งรัดป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เพื่อให้ประเทศไทยได้รับการยอมรับจากนานาประเทศ ตามแผนงานจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์จำนวน 1,090 ล้านบาท เพื่อจัดระบบบริหาร

การใช้แรงงานต่างด้าวและประชาชนกลุ่มเป้าหมายให้ปลอดภัยจากการค้ามนุษย์โดยเร่งรัดจัดทำทะเบียนและออกใบอนุญาตแก่แรงงานต่างด้าวแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง เพื่อให้สามารถบริหารการใช้แรงงานต่างด้าวได้อย่างเป็นระบบและเป็นประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจ ให้ความสำคัญคุ้มครองประชาชนกลุ่มเป้าหมายให้ปลอดภัยจากกระบวนการค้ามนุษย์ โดยสนับสนุนการป้องกันการช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหาย การดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด รวมทั้งการสร้างความร่วมมือกับทุกภาคส่วนเพื่อให้เกิดความร่วมมือจากประชาชนและผู้ประกอบการ เพื่อให้ประเทศไทยได้รับการยอมรับจากนานาประเทศ” (สำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรื, 2559, หน้า, 15-18)

จากข้อมูลข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าจากการวิเคราะห์ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติของนโยบายสาธารณะทั้ง 3 นโยบาย เป็นประโยชน์ในด้านการรักษาความมั่นคงของประเทศ เศรษฐกิจ สังคม และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของประเทศไทยทั้งสิ้น หากแต่การบังคับใช้ในทางปฏิบัติ นั้นมีผลกระทบต่อ โรฮิงจาในประเด็นมนุษยธรรมในการบังคับใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 สำหรับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 สร้างผลกระทบในด้านการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ไม่สามารถปราบปรามขบวนการค้ามนุษย์ได้เท่าที่ควร จึงทำให้โรฮิงจาส่วนใหญ่่มักจะตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ และหลักการว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย ซึ่งถือว่าเป็นหลักการที่ใหม่และเป็นความหวังให้กับโรฮิงจา เนื่องจากหลักการดังกล่าวมีสาระเพื่อตอบสนองต่อการแก้ปัญหาโรฮิงจาในประเด็นสิทธิมนุษยธรรม

ผลลัพธ์นโยบาย (Policy outcomes)

เนื่องจากประเทศไทยได้นำพระราชบัญญัติและหลักการว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียเพื่อบังคับใช้กับ โรฮิงจามาถึง 3 นโยบาย โดยจะขอวิเคราะห์แต่ละทางเลือกโดยนำการกำกับนโยบายซึ่งถือเป็นระเบียบวิธีวิเคราะห์นโยบายที่ใช้ในการตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับสาเหตุและผลของนโยบายที่ผ่านมา เพื่อนำมาปรับปรุงในการกำกับการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และผลลัพธ์นโยบายที่ได้จากการนำไปปฏิบัติจริง ทั้งนี้ในส่วน of ปัญหาและอุปสรรคเพื่อให้การดำเนินงานตามหลักนโยบายสาธารณะตอบสนองความต้องการของทุกภาคส่วน ในการจัดการให้เป็นไปตามหลักการต่าง ๆ ที่วางไว้จำเป็นต้องทราบถึงการดำเนินงานของหน่วยงานของภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

ในการบังคับใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ฉบับนี้มีจุดแข็งที่สำคัญยิ่งคือ มีจุดมุ่งหมายหลักในการรักษาความมั่นคงภายในประเทศและแก้ปัญหาค้ามนุษย์ในประเทศไทยของโรฮิงจาได้ตามกฎหมาย ทำให้เกิดจุดอ่อนในด้านมนุษยธรรมในการปฏิบัติต่อโรฮิงจา กล่าวคือ

โรฮินจาที่ลักลอบเข้ามาเมืองโดยผิดกฎหมาย ส่งผลให้มาตรการในการลงโทษตามกฎหมายคือกักตัว และผลักดันกลับประเทศหลายครั้งทั้งการทำงานของเจ้าหน้าที่อาชญากรรมที่เกินกว่าเหตุ ดังรายละเอียดจากแหล่งข้อมูลต่อไปนี้

“กฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อสิทธิในการไม่ถูกจับได้ และสิทธิในการไม่ถูกผลักดันกลับคือพระราชบัญญัติตรวจคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มี 2 มาตราที่เกี่ยวข้อง คือมาตรา 22 “ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจ พบว่าคนต่างด้าวซึ่งมีลักษณะต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามมาตรา 12 เข้ามาในราชอาณาจักร ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้คนต่างด้าวผู้นั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักรได้ โดยมีคำสั่งเป็นหนังสือ มาตรา 54 “คนต่างด้าวผู้ใดเข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือการอนุญาตนั้นสิ้นสุด หรือถูกเพิกถอนแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะส่งตัวคนต่างด้าวผู้นั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักรก็ได้” กฎหมายฉบับนี้ได้ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการส่งคนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักรตามมาตรา 22 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติตรวจคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ประเทศไทยไม่มีมาตรการใดที่ผลักดันบุคคลออกนอกราชอาณาจักรเว้นแต่ตามกฎหมายคนเข้าเมืองและกฎหมายเนรเทศ” (จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร, 2555, หน้า 24-25)

“ภายใต้ พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจมักจะนำมาใช้จัดการกับปัญหาชาวโรฮิงญาที่ลักลอบเข้ามาในประเทศอย่างผิดกฎหมาย การไม่มีนโยบายชัดเจนในการจัดการการอพยพลักลอบเข้ามาของชาวโรฮิงญาจากหน่วยงานระดับสูงที่กำหนดนโยบายความมั่นคงของประเทศ โดยหวังว่าการใช้มาตรการของหน่วยงานความมั่นคงทั้งตำรวจ ทหาร ที่ป้องกันปราบปรามการลักลอบเข้ามาของชาวโรฮิงญาจะหยุดยั้งการเข้ามาได้ ขณะที่ไม่ได้คำนึงถึงสถานการณ์ในประเทศต้นทางของชาวโรฮิงญาที่กลายเป็นปัจจัยหลักซึ่งผลักดันให้พวกเขาต้องออกมาจากบ้านเกิดมากขึ้นเรื่อย ๆ ในช่วง 3-4 ปีที่ผ่านมาโดยเฉพาะผู้หญิงและเด็กที่เริ่มอพยพหนีออกมาขึ้นในช่วงปีที่ผ่านมา อยู่ในความเสี่ยงทั้งจากการถูกคุกคาม ถูกทำร้าย และทำให้พวกเขากลายเป็นสินค้าในการหาผลประโยชน์ โดยอาศัยช่องว่างกฎหมายภายใต้ นโยบายป้องกันปราบปรามของเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายในพื้นที่หลายจังหวัดในภาคใต้ของไทย” (ศิววงศ์ สุขทวี, 2558)

ในการนำนโยบายพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ไปปฏิบัติกับโรฮินจาจะเกิดปัญหาและอุปสรรคในการสกัดกั้น โรฮินจาที่ทำการหลบหนีเข้าประเทศ ส่งผลกระทบในเรื่องของความมั่นคงของชาติ รวมถึงการต่อต้านจากหน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนที่มองว่าหลักการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ไม่เป็นไปตามหลักมนุษยธรรม จึงเกิดการเรียกร้องให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว อีกทั้งผลกระทบจากความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สืบ

เนื่องจากจากประชาคมโลกให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนเป็นอย่างมาก ในบางครั้งนโยบายดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ ดังรายละเอียดจากแหล่งข้อมูลต่อไปนี้

“กรณีของกลุ่มชาวโรฮิงยาหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย โดยลักลอบเดินทางเข้าเขตไทย ทางด้านจังหวัดชายแดนฝั่งทะเลอันดามันนั้น ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติอย่างมาก เนื่องจากการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่มีข้อจำกัดในด้านการสกัดกั้น กรณีชาวโรฮิงยาสามารถเข้าถึงแนวชายฝั่ง จะดำเนินการจับกุมโดยใช้กำลังประชาชนนำ โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ตำรวจกำลังป้องกันชายแดน ทหารเรือ และตำรวจน้ำ ส่งมอบให้ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองดำเนินคดีจากนั้นผลักดันต่อไป และกรณีสามารถจับกุมได้ขณะยังไม่ขึ้นฝั่ง จะใช้วิธีการผลักดันกลุ่มผู้ลักลอบเข้าเมืองเหล่านี้จึงสามารถเล็ดลอดเข้ามาเขตไทยได้อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้การส่งชาวโรฮิงยาที่ได้ดำเนินคดีถึงที่สุดแล้วกลับประเทศต้นทาง ยังไม่สามารถปฏิบัติได้เป็นผลสำเร็จ เนื่องจากพม่าปฏิเสธที่จะรับกลับ โดยอ้างว่าชาวมุสลิมโรฮิงยาไม่ใช่พลเมืองพม่า กลุ่มบุคคลเหล่านี้จึงพยายามหลบหนีเข้ามาในเขตไทยอีก โดยมีขบวนการค้ามนุษย์และนายหน้าค้าแรงงานไปรับกลับเข้ามาในเขตไทย” (เจษฎา มีบุญลือ และปิยะนุช ปีบัว, ม.ป.ป.)

2. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551

การนำพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มาใช้นำมาซึ่งมีจุดแข็งและจุดอ่อน กล่าวคือจุดแข็งตามตัวบทกฎหมายเป็นการช่วยเหลือและดูแลเหยื่อผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ รวมถึงเป็นการลดจำนวนหรือสกัดกั้นขบวนการค้ามนุษย์ได้ โดยห้ามการค้ามนุษย์ทุกรูปแบบ รวมทั้งการค้ามนุษย์เพื่อใช้แรงงาน ซึ่งครอบคลุมถึงการค้าทารก เด็ก ผู้หญิง ผู้สูงอายุและผู้ชายด้วย ในด้านจุดอ่อนเนื่องมาจากการที่เจ้าหน้าที่รัฐของไทยบางหน่วยงานไม่ให้ความสำคัญกับปัญหาการค้ามนุษย์เท่าที่ควร เนื่องจากในยุคปัจจุบัน เห็นได้จากปริมาณการค้ามนุษย์ที่เพิ่มมากขึ้น จนเป็นประเด็นปัญหาใหญ่ในการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย ดังรายละเอียดจากแหล่งข้อมูลต่อไปนี้

“พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 ที่มุ่งจัดการกับขบวนการค้ามนุษย์ที่มีศูนย์กลางของเครือข่ายอยู่ในหลายจังหวัดชายฝั่งทะเลอันดามันของไทยในปัจจุบัน แสดงให้เห็นว่าไม่สามารถหยุดยั้งทั้งการเข้ามาของผู้อพยพลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายชาวโรฮิงยา และการเติบโตของขบวนการค้ามนุษย์ที่น่าพาพวกเขาเข้ามาในประเทศอย่างต่อเนื่อง” (ศิววงศ์ สุขทวี, 2558)

“กฎหมายดังกล่าวที่ได้ร่างออกมานั้นมีข้อบกพร่องในเรื่องของการไม่อาจใช้บังคับได้จริง ซึ่งก็เป็นผลพวงมาจากการที่รัฐมุ่งเน้นแต่การออกกฎหมายมาเพื่อควบคุมการกระทำของคนในสังคม โดยอ้างเรื่องการปกป้องสิทธิ และเสรีภาพของมนุษย์ จนลืมมองไปว่ากลไกของรัฐนั้น

ไม่อาจทำการบังคับได้ตามกฎหมาย ซึ่งการออกกฎหมายมาโดยที่รัฐนั้นขาดความพร้อมก็ย่อมทำให้กฎหมายที่ออกมานั้น ไร้ความหมาย ขาดความศักดิ์สิทธิ์ หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “กฎหมายอาญาเพื่อ” (Overcriminalization) และนอกจากนี้แล้ว การออกกฎหมายมาโดยไม่คำนึงถึงความพร้อมในการบังคับใช้ ย่อมทำให้เกิดช่องว่างสำหรับการที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว จะทำการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบจากกฎหมายนั้น อีกทั้งหากกฎหมายไม่ได้มีการบังคับใช้เป็นเวลานาน อย่างเช่นกฎหมายฉบับนี้ออกมาตั้งแต่ปี 51 แต่ยังไม่ได้มีการบังคับใช้อย่างจริงจังกับคดีที่เกิดขึ้น ต่อมาหากมีการบังคับใช้กฎหมายนี้ขึ้นมาอย่างจริงจังแล้วย่อมเกิดปฏิกิริยาว่าการบังคับใช้กฎหมายนั้นเป็นการเลือกปฏิบัติ ซึ่งจะสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับใช้กฎหมายและสังคมเสื่อมลงไป” (วรุณ พนธรา, 2554)

ในการนำพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ไปปฏิบัติกับโรฮิงจา มักจะเกิดปัญหาและอุปสรรคในเรื่องของการทุจริตของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานบางส่วน ทำให้การดำเนินงานตามกระบวนการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร รวมถึงขาดการประสานงานแบบบูรณาการของเจ้าหน้าที่รัฐไม่มีประสิทธิภาพ นำไปสู่การไม่สามารถยับยั้งขบวนการค้ามนุษย์ ดังรายละเอียดจากแหล่งข้อมูลต่อไปนี้

“ภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ความพยายามการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ด้านการบังคับใช้กฎหมายโดยรวมยังคงไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับขนาดของปัญหาในประเทศไทยและการทุจริตในทุกระดับก็เป็นอุปสรรคต่อความพยายามดังกล่าว ปัญหาการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจกับอัยการทำให้การดำเนินคดีไม่มีประสิทธิผลมากเท่าที่ควร การประสานงานระหว่างหน่วยงานไม่มีประสิทธิผลเนื่องจากระบบจัดเก็บข้อมูลยังไม่สมบูรณ์ จึงทำให้การแบ่งปันข้อมูลระหว่างหน่วยงานมีอุปสรรค ผู้สังเกตการณ์ในท้องถิ่นรายงานว่า เจ้าหน้าที่ที่มีความเสี่ยงถูกฟ้องร้องกลับหรือถูกกล่าวหาว่าหมิ่นประมาทหากคดีถูกยกฟ้อง จึงเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ไม่อยากติดตามคดีที่ยาก ๆ โดยรวมแล้ว ระบบตุลาการรวดเร็วขึ้นในการดูแลคดีอาญาแม้ว่าคดีการค้ามนุษย์บางคดียังคงใช้เวลาสามปีหรือกว่านั้นกว่าจะแล้วเสร็จ นอกจากนี้ การผลักดันบุคลากรบ่อยก็เป็นอุปสรรคต่อความพยายามดำเนินการบังคับใช้กฎหมายการต่อต้านการค้ามนุษย์ของรัฐบาล และผู้ต้องสงสัยว่ากระทำผิดกฎหมายบางคนหนีออกนอกประเทศหรือข่มขู่เหยื่อหลังจากที่ศาลอนุญาตให้ประกันตัวได้ จึงเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การพิพากษาโทษนักค้ามนุษย์มีจำนวนต่ำมากขึ้น” (สถานเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย, 2558 ก)

“ปัญหาค้ามนุษย์ชาติพันธุ์โรฮิงญาที่เกิดขึ้นบนแผ่นดินไทยครั้งนี้ ไม่ต่างจากฝักัดหนอง ซึ่งสุดท้ายก็แตกออกจนสร้าง “เชื้อเสีย” ให้กับประเทศในสายตาชาวโลก แต่อีกด้านหนึ่งก็เป็นบท

สะท้อนถึงสภาพความล้มเหลวของ “ระบบ” และ “บุคคล” ในวงข้าราชการ ได้เป็นอย่างดี พล.ต.อ. สมยศ พุ่มพันธุ์ม่วง ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.) มีคำสั่งย้ายข้าราชการตำรวจ ทั้งหมด 38 นาย ให้ไปปฏิบัติราชการที่ศูนย์ปฏิบัติการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยให้ขาดจากตำแหน่งเดิม จนกว่าจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลง จากการตรวจสอบบัญชีแนบท้ายคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ 262/2558 ลงวันที่ 6 พฤษภาคม พ.ศ. 2558 พบว่า เป็นตำรวจสังกัด

1. ตำรวจภูธรภาค 8 ใน จ.ระนอง 7 นาย แบ่งเป็นตำรวจยศพันตำรวจเอก ระดับรองผู้บังคับการจังหวัด 1 นาย ร้อยตำรวจโท ตำแหน่งรองสารวัตรฝ่ายสืบสวนจังหวัดระนอง 1 นาย ที่เหลือเป็นตำรวจชั้นประทวน ยศดาบตำรวจ 4 นาย และจำสิบตำรวจ 1 นาย

2. ตำรวจภูธรภาค 9 จำนวน 5 นาย ทั้งหมดเป็นนายตำรวจ สก.ละวุศพันตำรวจเอก 1 นาย พันตำรวจโท 3 นาย และร้อยตำรวจเอก 1 นาย

3. กองบังคับการตำรวจตรวจคนเข้าเมือง 6 (บก.ตม.6) มีตำรวจยศพันตำรวจเอกถึง ร้อยตำรวจตรี สังกัดกองกำกับการบริการคนต่างด้าว ตม.ระนอง ตม.สตูล ตม.สงขลา ตม. ปาดังเบซาร์ รวม 13 นาย

4. กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ (บก.ปคม.) มีตำรวจยศพันตำรวจเอกถึงพันตำรวจตรี ตำแหน่งผู้กำกับการ รองผู้กำกับการ และสารวัตร ถูกย้าย 7 นาย ทั้งหมดสังกัดกองกำกับการ 5 และ 6 ซึ่งรับผิดชอบพื้นที่ภาคใต้ทั้งหมด

5. กองบังคับการตำรวจน้ำ (บก.รน.) มีนายตำรวจยศพันตำรวจเอก และพันตำรวจโท ระดับผู้กำกับการ รองผู้กำกับการ และสารวัตร สังกัด กก.8 และกก.9 บก.รน. รับผิดชอบในพื้นที่ จังหวัดภูเก็ต และตรัง ถูกย้าย 6 นาย

โดย พล.ต.อ.สมยศ พุ่มพันธุ์ม่วง ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผบ.ตร.) ระบุว่า จำเป็นต้องโยกย้ายนายตำรวจทั้งหมดตามคำสั่งดังกล่าวออกนอกพื้นที่ไว้ก่อน เนื่องจากกรณีค้ามนุษย์โรฮิงญานั้นไม่ใช่เพิ่งเกิดขึ้นแต่มีมานานแล้ว จึงเห็นว่านายตำรวจและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่ สอดรับกับข้อมูลจาก เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติหรือไม่ แกรนท์ เวิร์กกิ้ง กรุ๊ป พบว่า เพียงแค่ 5 เดือนที่ผ่านมา มีชาวโรฮิงญาเป็นศพไปแล้ว 29 ราย ส่วนปี พ.ศ. 2557 เท่าที่รวบรวมได้มีไม่น้อยกว่า 10 ศพ และปี 2556 ไม่น้อยกว่า 23 ศพ (กรุงเทพธุรกิจออนไลน์, 2558)

นายศิววงศ์ สุขทวี ผู้ประสานงานเครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ ให้ข้อมูล ระหว่างทางมุ่งสู่ตะเข็บชายแดนไทย-มาเลเซีย หากถูกจับกุมก็จะถูกเรียกเงินอีกต่อหนึ่ง อ้างว่าเป็น ค่าเคลียร์คดี ทั้ง ๆ ที่ตำรวจไทยมักแจ้งข้อหาหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเท่านั้น ซึ่งมีอัตราโทษ จำคุก และถ้าไม่มีเงินค่าปรับก็จะถูกผลักดันออกนอกประเทศ ขณะเดียวกันในการสืบสวนสอบสวน

ทำคดีค้ามนุษย์ก็ไม่อาจขยายผลการสืบสวนไปยังตัวการใหญ่ได้ เพราะไม่มีการสืบสวนขยายผลที่ติดต่อ ทั้ง ๆ ที่มีการจับกุมชาวโรฮิงญาอย่างต่อเนื่อง ทั้งที่ จังหวัดระนอง จังหวัดพังงา และจังหวัดสตูล มีเพียงคดีที่ จังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งต้องชื่นชม เพราะที่มีการขยายผลไปพบแคมป์ และหลุมศพชาวโรฮิงญาที่ป่าดงเบงชารี อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา (กรุงเทพธุรกิจออนไลน์, 2558)

นายสิววงศ์ สุขทวี ผู้ประสานงานเครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ ชี้ว่านี่คือ ปัญหาในกระบวนการยุติธรรมไทย ซึ่งที่ผ่านมามีแค่ “คนจับรถชนชาวโรฮิงญา” ไม่มีการขยายผลต่อไปถึงขบวนการนำพา และมีการตั้งข้อหาเพียงแค่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ซึ่งมีอัตราโทษต่ำ

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชฯ ได้ส่งหนังสือด่วนที่สุดที่ 0909.202/8749 เวียนมายังหน่วยงานในสังกัดในทุกพื้นที่รวมทั้งใน จังหวัดระนอง เรื่องมาตรการเฝ้าระวังกรณีขบวนการค้ามนุษย์ในพื้นที่ป่าเป็นที่พักพิง เพื่อให้บุคลากรในสังกัดในแต่ละพื้นที่ประกอบด้วย อุทยานแห่งชาติ, เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า, เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือหน่วยงานอื่น ๆ ในสังกัด ให้ดำเนินการตรวจสอบ ดูแล เฝ้าระวัง มิให้ใช้พื้นที่ในความรับผิดชอบเป็นที่พักพิง กักกัน คมขัง หรือขบวนการค้ามนุษย์ในพื้นที่โดยเด็ดขาด (กรุงเทพธุรกิจออนไลน์, 2558)

หากพบการกระทำผิดเกี่ยวกับขบวนการค้ามนุษย์ในพื้นที่รับผิดชอบจะถือว่าหน่วยงานเหล่านั้นปล่อยปละละเลย สนับสนุน ให้ที่พักพิงแก่ขบวนการค้ามนุษย์ซึ่งจะมีความผิดทางวินัยและ ความผิดทางกฎหมาย ทั้งหมดถูกกล่าวหาว่า เข้าไปพัวพันกับผลประโยชน์จากขบวนการค้ามนุษย์ ไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง และนี่เองที่เป็นเครื่องยืนยันและตอกย้ำปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในหมู่ข้าราชการ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญในการแก้ปัญหาค้ามนุษย์ (กรุงเทพธุรกิจออนไลน์, 2558)

ชาวโรฮิงญาใน จังหวัดระนอง เล่าว่า ทุกวันนี้พวกเขาต้อง “จ่ายเล็กจ่ายน้อย” ให้กับเจ้าหน้าที่ทุกเดือน เพื่อแลกกับการที่ไม่ต้องถูกจับกุมดำเนินคดีในข้อหาหลบหนีเข้าเมือง หลายคนดิ้นรนหาช่องทางจ่ายเงินให้กับนายหน้าที่ยังว่าจะนำไปให้กับเจ้าหน้าที่เพื่อทำ “บัตรต่างด้าว” เพื่อที่จะได้ไม่ต้องถูกจับกุม หรือถ้าเป็นไปได้ก็จะไขว่คว้าให้ได้ “บัตรไทยพลัดถิ่น” ก็จะมีสิทธิประโยชน์มากขึ้น ซึ่งมีบางรายทำได้แล้ว ก็ไม่พินต้องมิ “ใต้โต๊ะ” แต่สำหรับพวกเขาแล้วนับว่าคุ้มค่าต่อการแลกเพื่อให้ได้มา” (กรุงเทพธุรกิจออนไลน์, 2558)

3. หลักการว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย

หลักการว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย หากมองในด้านจุดแข็งหากนำไปปฏิบัติได้จริง จะสร้างความถูกต้องตามหลักมนุษยธรรมและเป็นที่ยึดมั่นในการปฏิบัติตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ เนื่องจากเป็นมติที่แต่ละประเทศในภูมิภาคและองค์การระหว่างประเทศในระดับโลกเห็นพ้องกัน และหากพิจารณาตามหลักการที่เป็นข้อสรุปเบื้องต้น

ของการปฏิบัติการนำร่องเพื่อช่วยเหลือโรฮิงจา จะเห็นว่าทางประเทศไทยต้องดำเนินนโยบายในการเร่งค้นหาและให้ความช่วยเหลือแก่โรฮิงจา สร้างจุดแข็งในการรวบรวมโรฮิงจาที่กระจายตัวไปตามพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศไทย และเป็นการให้ความช่วยเหลือในแง่มนุษยธรรมในด้านการจัดหาอาหารและรักษาพยาบาลเพื่อให้โรฮิงจาสามารถเดินทางไปยังประเทศปลายทางได้ รวมถึงปราบปรามการค้ามนุษย์ด้วยการลาดตระเวนตามเส้นทางต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในด้านจุดอ่อนอาจทำให้เกิดปัญหาในการนำไปปฏิบัติ เนื่องจากสถานการณ์ในทางปฏิบัติไม่เหมือนกันและสถานการณ์อาจเปลี่ยนแปลงไปและหลักการดังกล่าวอาจไม่สามารถแก้ปัญหาตามสถานการณ์ได้อย่างครอบคลุม ดังรายละเอียดจากแหล่งข้อมูลต่อไปนี้

“พลเอก ณะศักดิ์ ปฎิมาประกร รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศจะให้เกียรติกล่าวเปิดการประชุม ฯ โดยมีนายรชิต สิงหเสนี ปลัดกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานการประชุม ฯ โดยการประชุมดังกล่าวถือเป็นเวทีสำคัญในการแลกเปลี่ยนข้อมูลและข่าวกรองเกี่ยวกับสถานการณ์การโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติทางทะเลในปัจจุบัน ความท้าทายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนความมุ่งมั่นของประเทศในภูมิภาคที่จะเสริมสร้างความร่วมมือและส่งเสริมการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยอาจรวมถึงความร่วมมือด้านการแลกเปลี่ยนข้อมูลและข่าวกรอง การบังคับใช้กฎหมายร่วมกันเพื่อทลายเครือข่ายอาชญากรรมข้ามชาติ และการรณรงค์เผยแพร่ข้อมูลร่วมกันในประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทางเพื่อเพิ่มความตระหนักรู้และป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์โดยขบวนการลักลอบขนคนข้ามชาติและขบวนการค้ามนุษย์และอาชญากรรมข้ามชาติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และการแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศต้นทาง และเน้นย้ำให้การประชุมครั้งนี้เป็นการหารืออย่างสร้างสรรค์ระหว่างมิตรประเทศ” (กระทรวงการต่างประเทศ, 2558 ก)

ในการนำนโยบายหลักการว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียไปปฏิบัตินั้นจะเห็นว่าประเทศไทยปฏิเสธการจัดตั้งศูนย์พักพิงสำหรับโรฮิงจา เนื่องจากการจัดตั้งศูนย์ดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับทั้งเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองภายในประเทศ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังรายละเอียดจากแหล่งข้อมูลต่อไปนี้

“การจัดตั้งศูนย์พักพิงเพื่อช่วยเหลือชาวโรฮิงจา รัฐบาลไทยไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากชาวโรฮิงจา เป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายมิใช่ผู้ลี้ภัยจากการสู้รบแต่ในทางมนุษยธรรมได้ให้การดูแลช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรมและหลักสากล ขณะเดียวกันได้ระดมกวาดล้างขบวนการค้ามนุษย์อย่างจริงจังทั้งนี้มาตรการแก้ปัญหาชาวโรฮิงจา” (นโยบายที่ 2 การรักษาความมั่นคงของรัฐและการต่างประเทศ, 2554)

จากข้อมูลข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าจากการวิเคราะห์ผลลัพธ์นโยบาย โดยการรวบรวม ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องระหว่างนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับโรฮิงจา ทำให้ทราบถึงจุดแข็ง จุดอ่อน และโอกาสในการนำไปปฏิบัติของแต่ละนโยบาย กล่าวคือพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มีจุดแข็งในเรื่องของการรักษาความมั่นคงของประเทศ แต่ก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ในเวที โลกทางด้านของการปฏิบัติซึ่งขาดมนุษยธรรม อันเนื่องมาจากการผลักดัน โรฮิงจาจากสภาพ เมียนมา ในส่วนของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 จุดเด่นเป็นการ ช่วยเหลือโรฮิงจาที่ตกเป็นเหยื่อของการถูกล่อลวงโดยขบวนการค้ามนุษย์ แต่ในทางปฏิบัติยังคงไม่ สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควรเนื่องจากยังคงมีโรฮิงจาโดนล่อลวงจากขบวนการค้ามนุษย์ในประเทศไทย โดยทั้ง 2 นโยบายมักจะเกิดปัญหาและอุปสรรคจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน กล่าวคือในเรื่องการ สื่อสารระหว่างเจ้าหน้าที่ซึ่งขาดประสิทธิภาพทำให้การทำงานมีความล่าช้าและคลาดเคลื่อน รวมถึง การทุจริตคอร์รัปชันในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ส่งผลให้การทำงานไม่เกิดประสิทธิผล ส่วน หลักการว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย จุดเด่นคือเป็นการร่วมลงมติ และเห็นพ้องต้องกันในการหลักการช่วยเหลือและแก้ปัญหาโรฮิงญาของนานาชาติ นำไปสู่การ ปฏิบัติที่นานาชาติสามารถยอมรับได้รวมทั้งยังจะเป็นการแก้ปัญหาในเรื่องของเศรษฐกิจ สังคมและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอีกด้วย

ระดับความสำเร็จของนโยบาย (policy performance)

ในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ จำเป็นต้องวิเคราะห์ผลลัพธ์นโยบายทั้ง 3 นโยบาย นี้เป็นไปตามเป้าหมายในการสร้างเสริมหลักการมนุษยธรรมในการปฏิบัติต่อ โรฮิงจาหรือไม่ โดยนำการประเมินผลซึ่งเป็นระเบียบวิธีวิเคราะห์นโยบายที่ใช้สำหรับตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับ คุณค่าหรือค่านิยมของแนวทางปฏิบัติของนโยบายทั้ง 3 นโยบาย ดังนี้

1. พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ถือเป็นกฎหมายพื้นฐานของประเทศไทยในการ ควบคุมดูแลต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาภายในประเทศ โดยมุ่งไปในด้านความมั่นคงเป็นหลัก เนื่องจากมองว่าการเข้ามาของโรฮิงจาอาจนำมาซึ่งการตั้งขบวนการเพื่อเรียกร้องสิทธิของตน และ การเข้าร่วมกับผู้ก่อการร้ายในสามจังหวัดชายแดนใต้ ในส่วนของด้านเศรษฐกิจกฎหมายฉบับนี้ สร้างผลดีในแง่ของการควบคุมโครงสร้างการจ้างงาน เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้จะเป็นตัวคัดกรอง ต่างด้าวเพื่อไม่ให้เข้ามาแย่งงานประชากรภายในประเทศ เพื่อเป็นการรักษาเสถียรภาพด้านค่าจ้าง ไม่ให้ต่ำกว่าค่าครองชีพ นอกจากนี้ยังส่งผลรวมไปถึงด้านสาธารณสุขด้วย กล่าวคือเพื่อควบคุม ปัญหาโรคติดต่อจากต่างประเทศที่จะเข้ามาในประเทศไทยซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประชากร

ภายในประเทศ แต่มองข้ามความสำคัญกับหลักสิทธิมนุษยธรรมในทางปฏิบัติกับโรฮิงจา ดังรายละเอียดจากแหล่งข้อมูลต่อไปนี้

“ปัญหาของไทยในการจัดการกับการอพยพพลัดถิ่นเข้ามาของชาวโรฮิงญา โดยเฉพาะจากบริเวณชายแดนเมียนมาร์คือจำนวนมากมีลักษณะเป็นผู้พลัดถิ่นความรุนแรง พวกเขาถูกปฏิเสธสิทธิความเป็นพลเมืองและถูกผลักดันขับไล่ออกจากบ้านเกิดของตน ขณะที่ไทยเองก็ไม่มีกฎหมายที่ชัดเจนในการจัดการกับกลุ่มผู้พลัดถิ่นหลายสิบปีที่ผ่านมาไทยต้องรับผู้พลัดถิ่นจากประเทศเมียนมาร์ จากกลุ่มประเทศอินโดจีนเป็นเพียงการใช้อำนาจของ พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ของรัฐบาลไทยภายใต้เงื่อนไขสภาพการเมืองระหว่างประเทศในการอนุญาตให้ผู้พลัดถิ่นสามารถอยู่ได้ในประเทศได้ชั่วคราวและเฉพาะกลุ่มเท่านั้น ไม่ได้เป็นการอนุญาตให้ผู้พลัดถิ่นทุกกลุ่ม หรือทุกคน และในปัจจุบันไทยก็ไม่ได้มีการอนุญาตให้ผู้ลี้ภัยกลุ่มใหม่อยู่ในประเทศได้อย่างเป็นทางการอีกแล้ว” (ศิววงศ์ สุขทวี, 2558, 15 มกราคม)

“ประเทศไทยยังขาดการพัฒนากระบวนการกฎหมาย และกลไกที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเรื่องผู้ลี้ภัย อีกทั้งมิได้มีนโยบายระดับชาติที่ชัดเจนในการแก้ปัญหาอย่างถาวร ทำให้ปัญหาผู้ลี้ภัยถูกมองว่าเป็นปัญหาความมั่นคงมาโดยตลอด จนเกิดการผูกขาดด้านนโยบาย ซึ่งที่จริงแล้วประเด็นผู้ลี้ภัยเกี่ยวข้องกับมิติต่าง ๆ มากมาย ทั้งด้านการเมืองสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และบริการสาธารณสุขต่าง ๆ อีกทั้งภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องก็มีจำนวนมาก ดังนั้นภาครัฐควรเปิดโอกาสให้บุคคลกลุ่มต่างๆ มีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยให้มากยิ่งขึ้นกว่าปัจจุบัน” (ศักดิ์รินทร์ นิยมศิลป์, ม.ป.ป.)

นอกจากนี้ยังพบว่า กฎหมายที่นำมาใช้ยังคงมีช่องโหว่ในเรื่องของการคุ้มครองตัวคนต่างด้าว เนื่องจากเนื้อหาของกฎหมายในกรณีที่มีคำสั่งให้ส่งตัวคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรแล้วในระหว่างรอการส่งกลับ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจะกักตัวคนต่างด้าวผู้นั้นไว้ ณ สถานที่ใดเป็นเวลานานเท่าใดตามความจำเป็นก็ได้ ค่าใช้จ่ายในการกักตัวนี้ให้คนต่างด้าวผู้นั้นเป็นผู้เสีย ด้วยเหตุนี้เองจึงนำมาซึ่งการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เป็นธรรมและเกิดปัญหาการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและข้าราชการที่เกี่ยวข้อง ดังจะเห็นได้จากการโยกย้ายตำแหน่งของหน่วยงานราชการในกระทรวงมหาดไทย

2. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่มีการเรียกร้องให้นำมาใช้เพื่อปกป้องสิทธิทางด้านมนุษยชนของโรฮิงจา เนื่องจากในปัจจุบันโรฮิงจาตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์เป็นจำนวนมาก โดยเนื้อหาของพระราชบัญญัตินี้

ให้ความสำคัญกับเหยื่อผู้เสียหายเป็นสำคัญ แต่ในทางปฏิบัติยังขาดการจัดการที่เป็นสากลในการปราบปรามขบวนการค้ำมนุษย์ให้มีประสิทธิภาพ ดังรายละเอียดจากแหล่งข้อมูลต่อไปนี้

“การประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ซึ่งพระราชบัญญัติฯ มุ่งเน้นการปกป้องคุ้มครองเหยื่อซึ่งเป็นหญิงและเด็กเป็นสำคัญรวมทั้งเพื่ออนุวัติการอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็กเพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร โดยเน้นประโยชน์สูงสุดของผู้เสียหายนั้น ผู้เขียนเห็นว่าเป็นนิมิตหมายที่ดีที่ประเทศไทยมีกฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ขึ้นการเฉพาะ อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี โดยที่ประเด็นการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มิได้เป็นเหตุผลหลักของการออกกฎหมายฉบับนี้ ย่อมส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ของไทยยังไม่บรรลุประสิทธิภาพเท่าที่ควรอันทำให้ปัญหาการค้ามนุษย์ในประเทศไทยยังไม่คลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้นมากนัก ในส่วนของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ มีขึ้นเพื่อกำหนดลักษณะความผิดให้ครอบคลุมการกระทำตามอนุสัญญาและพิธีสารเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยสอดคล้องกับพันธกรณีของอนุสัญญาและพิธีสาร จัดตั้งกองทุนเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และปรับปรุงการช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายให้เหมาะสมโดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของผู้เสียหายเป็นสำคัญ ซึ่งแม้ว่าพระราชบัญญัติจะมีจุดเด่นในด้านการป้องกันและคุ้มครองผู้เสียหายหรือเหยื่อของการค้ามนุษย์ แต่พระราชบัญญัติยังขาดการบูรณาการในแง่ของอำนาจการบังคับใช้กฎหมายเพื่อดำเนินการทั้งต่อผู้ค้ามนุษย์รายใหญ่และรายย่อย ดังจะเห็นได้จากอำนาจการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานยังมีความทับซ้อนกันและภายใต้ข้อกฎหมายที่แยกต่างหากจากกัน และต้องแก้ไขโดยใช้การดำเนินการเชิงนโยบายและบันทึกความเข้าใจระหว่างหน่วยงานซึ่งนอกจากจะขึ้นกับแต่ละองค์กรแล้ว ยังขึ้นกับทัศนคติและความรู้ความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่ในแต่ละหน่วยงานเป็นสำคัญ ประสิทธิภาพการบังคับใช้พระราชบัญญัติจึงขึ้นกับแต่ละหน่วยงานและตัวเจ้าหน้าที่มากกว่าประสิทธิภาพของระบบการบริหารจัดการ” (ศิระ สว่างศิลป์, 2557)

และพบว่า ถึงแม้จะมีการจัดทำกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์อย่างเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ยังคงดำเนินงานไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จะเห็นได้จากการทุจริตคอร์รัปชัน โดยการหักหัวคิวหรือเก็บส่วยจากขบวนการค้ำมนุษย์ ทำให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ไม่สัมฤทธิ์ผลและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ที่ได้ตั้งไว้

3. หลักการว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย

หลักการว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย มีความสอดคล้อง และมีความยืดหยุ่นมากกว่าพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับข้างต้น จะเห็นได้จากมติที่ประชุมทั้ง 3 เรื่อง ได้แก่ มาตรการเร่งด่วนเพื่อช่วยชีวิตผู้โยกย้ายถิ่นฐานที่ตกค้างอยู่กลางทะเล การป้องกันการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ การลักลอบขนคน และการค้ามนุษย์ การแก้ไขปัญหาที่ต้นตอและพัฒนาพื้นที่เสี่ยง ล้วนแล้วแต่ให้ความสำคัญกับการปราบปรามการค้ามนุษย์ และสอดคล้องกับกฎหมายที่ใช้ในประเทศไทย และพบว่า หลักการดังกล่าวเป็นหลักการที่เห็นพ้องต้องกัน ไม่เพียงแต่ในประเทศไทยเท่านั้น แต่ทว่ายังเชื่อมโยงกับประเทศในอาเซียนที่ต้องเข้ามาร่วมมือแก้ปัญหาโรฮิงจาอย่างจริงจังมากขึ้น รวมถึงได้รับความเห็นพ้องต้องกันกับมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกา และด้วยการเล็งเห็นความสำคัญในเรื่องดังกล่าวเนื่องจากเป็นเรื่องสากลระดับโลก ทำให้หน่วยงานราชการในไทย ไม่ว่าจะเป็นกระทรวงกลาโหมและกระทรวงมหาดไทย ได้มีการจัดเตรียมแผนและมาตรการในการป้องกันการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียเพื่อนำมาปฏิบัติต่อโรฮิงจาอย่างจริงจังมากขึ้น และจากการตรวจสอบบัญชีแนบท้ายคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ 262/2558 เป็นผลให้มีการโยกย้ายข้าราชการตำรวจเป็นจำนวนมาก น่าจะเป็นการการันตีถึงการให้ความสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานได้เพิ่มมากขึ้น นำไปสู่การปฏิบัติหน้าที่ได้สัมฤทธิ์ผลตามเป้าประสงค์ของนโยบายสาธารณะที่ได้กำหนดไว้

จากข้อมูลข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าจากการวิเคราะห์ขั้นตอนระดับความสำเร็จของนโยบาย จากที่ทราบถึงการแปลผลที่เกิดขึ้น จะเห็นว่าระดับความสำเร็จของนโยบายสาธารณะเป็นไปตามวัตถุประสงค์และไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ กล่าวคือระดับความสำเร็จของนโยบายในเรื่องของหลักการว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือโรฮิงจาในด้านมนุษยธรรมและครอบคลุมถึงการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หากแต่พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ยึดหลักการความมั่นคงของประเทศจนทำให้ขาดหลักมนุษยธรรม และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 เจตนาของนโยบายเน้นหนักในด้านของการให้ความช่วยเหลือโรฮิงจาผู้ตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ มากกว่าจะกระทำการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมถึงทั้ง 2 นโยบายที่มีระดับความสำเร็จของนโยบายที่ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์นั้น ยังรวมถึงการดำเนินงานหรือปฏิบัติงานเป็นไปในลักษณะล่าช้า สืบเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานบางส่วนนำนโยบายสาธารณะที่ทางทางรัฐกำหนดขึ้นมาปฏิบัติต่อโรฮิงจาอย่างไม่ถูกต้องนำไปสู่เรื่องของ การทุจริต คอร์รัปชัน และการสื่อสารที่ขาดประสิทธิภาพนำมาซึ่งการปฏิบัติงานที่ขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

บทที่ 5

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่องการวิเคราะห์นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ ในมหาสมุทรอินเดียกรณีศึกษาโรฮิงจา มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียในกรณีศึกษาโรฮิงจา โดยมีแหล่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญคือ หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง จำนวน 7 หน่วยงาน และนักวิชาการที่มีความรู้ทางด้านโรฮิงจา ได้ทำการจัดพิมพ์หนังสือ จำนวน 3 ท่าน ศึกษาผ่านแหล่งข้อมูลโดยการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารจากหน่วยงานราชการและเนื้อหาจากหนังสือของนักวิชาการที่เกี่ยวข้องรวมถึงแหล่งข้อมูลทุติยภูมิที่ได้จากสำนักข่าวต่าง ๆ โดยนำมาเปรียบเทียบกับแนวคิดการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะตามกระบวนการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะของ Dunn โดยใช้กระบวนการวิเคราะห์นโยบายออกเป็น 2 ส่วนคือ ระเบียบวิธีการวิเคราะห์นโยบาย (Policy-analytic method) และ ระบบข้อมูลนโยบาย (Policy-relevant information) ทำการวิเคราะห์นโยบาย 5 ขั้นตอน

สรุปผลการวิจัย

ผลการวิเคราะห์นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียกรณีศึกษาโรฮิงจา ตามกระบวนการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะของ Dunn ทำการวิเคราะห์นโยบาย 5 ขั้นตอน ดังนี้

1. ปัญหา นโยบาย (Policy problem)

จากการวิเคราะห์ปัญหา นโยบายที่เกี่ยวข้องที่รัฐนำมาใช้กับการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียของโรฮิงจา พบว่านโยบายข้างต้นมีการระบุปัญหา นโยบายในการแก้ไข ปัญหาเกี่ยวกับ โรฮิงจา ทั้ง 3 นโยบาย หากแต่พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ยังคงขัดต่อหลักการทางด้านมนุษยธรรมและเป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของโรฮิงจา จึงทำให้ นโยบายไม่อาจตอบสนองกับหลักการด้านสิทธิมนุษยชนที่ประชาคมโลกยึดถือ ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นถือเป็นปัญหาสาธารณะที่ส่งผลกระทบต่อในเรื่องของการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยมีความเกี่ยวพัน โดยตรงกับสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ปัจจุบันที่เกิดขึ้นกับประเทศไทย ในส่วนของหลักการว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียซึ่งใช้เป็นหลักสากลยังคงมีการรวมทัศนคติของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ค่อนข้างให้ความสำคัญอย่างมากในเรื่องความมั่นคงของประเทศเป็นหลัก

2. อนาคตนโยบาย (Policy future)

จากการวิเคราะห์อนาคตนโยบาย แนวทางในการแก้ไขปัญหาของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มีการแก้ปัญหาเฉพาะเรื่องโดยมีลักษณะไม่ครอบคลุมปัญหาด้านมนุษยธรรมที่ทางประเทศไทยเผชิญอยู่ แต่อาจกล่าวได้ว่าการที่ได้มีการประชุมหลักการว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียนี้ สามารถนำมารองรับกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 เนื่องจากเป็นหลักการสากลที่ได้รับการสนับสนุนและเห็นพ้องต้องกันกับนานาประเทศ

อาจกล่าวได้ว่าแนวทางการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานโดยไม่ปกติของโรฮิงจา จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการบังคับใช้หลักการสากลควบคู่ไปกับกฎหมายภายในประเทศเพื่อให้เกิดความครอบคลุมในการปฏิบัติหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาโรฮิงจา

3. การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy action or implementation)

จากการวิเคราะห์ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติของนโยบายสาธารณะทั้ง 3 นโยบาย เป็นประโยชน์ในด้านการรักษาความมั่นคงของประเทศ เศรษฐกิจ สังคม และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของประเทศไทยทั้งสิ้น หากแต่การบังคับใช้ในทางปฏิบัติ นั้นมีผลกระทบต่อโรฮิงจาในประเด็นมนุษยธรรมในการบังคับใช้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 สำหรับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 สร้างผลกระทบในด้านการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ไม่สามารถปราบปรามขบวนการค้ามนุษย์ได้เท่าที่ควร จึงทำให้โรฮิงจาส่วนใหญ่มักจะตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ และหลักการว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย ซึ่งถือว่าเป็นหลักการที่ใหม่และเป็นความหวังให้กับโรฮิงจา เนื่องจากหลักการดังกล่าวมีสาระเพื่อตอบสนองต่อการแก้ปัญหาโรฮิงจาในประเด็นสิทธิมนุษยธรรม

4. ผลลัพธ์นโยบาย (Policy outcomes)

จากการวิเคราะห์ผลลัพธ์นโยบาย โดยการรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องระหว่างนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับโรฮิงจา ทำให้ทราบถึงจุดแข็ง จุดอ่อน และโอกาสในการนำไปปฏิบัติของแต่ละนโยบาย กล่าวคือพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มีจุดแข็งในเรื่องของการรักษาความมั่นคงของประเทศ แต่ก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ในเวทีโลกทางด้านการปฏิบัติซึ่งขาดมนุษยธรรม อันเนื่องมาจากการผลักดันโรฮิงจากลับสหภาพเมียนมา ในส่วนของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 จุดเด่นเป็นการช่วยเหลือโรฮิงจาที่ตกเป็นเหยื่อของการถูกล่อลวงโดยขบวนการค้ามนุษย์ แต่ในทางปฏิบัติยังคงไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควรเนื่องจากยังคงมีโรฮิงจาโดนล่อลวงจากขบวนการค้ามนุษย์ในประเทศไทย โดยทั้ง 2 นโยบายมักจะเกิด

ปัญหาและอุปสรรคจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน กล่าวคือในเรื่องการสื่อสารระหว่างเจ้าหน้าที่ยังขาดประสิทธิภาพทำให้การทำงานมีความล่าช้าและคลาดเคลื่อน รวมถึงการทุจริตคอร์ปชั่นในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ส่งผลให้การทำงานไม่เกิดประสิทธิผล ส่วนหลักการว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย จุดเด่นคือเป็นการร่วมลงมติและเห็นพ้องต้องกันในหลักการช่วยเหลือและแก้ปัญหาโรฮิงญาของนานาประเทศ นำไปสู่การปฏิบัติที่นานาประเทศสามารถยอมรับได้รวมทั้งยังจะเป็นการแก้ปัญหาในเรื่องของเศรษฐกิจ สังคม และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอีกด้วย

5. ระดับความสำเร็จของนโยบาย (Policy performance)

จากการวิเคราะห์ขั้นตอนระดับความสำเร็จของนโยบาย จากที่ทราบถึงการแปลผลที่เกิดขึ้น จะเห็นว่าระดับความสำเร็จของนโยบายสาธารณะเป็นไปตามวัตถุประสงค์และไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ กล่าวคือระดับความสำเร็จของนโยบายในเรื่องของหลักการว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือโรฮิงญาในด้านมนุษยธรรมและครอบคลุมถึงการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หากแต่พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ขีดหลักการความมั่นคงของประเทศจนทำให้ขาดหลักมนุษยธรรม และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 เจตนาของนโยบายเน้นหนักในด้านของการให้ความช่วยเหลือโรฮิงญาผู้ตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ มากกว่าจะกระทำการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมถึงทั้ง 2 นโยบายที่มีระดับความสำเร็จของนโยบายที่ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์นั้น ยังรวมถึงการดำเนินงานหรือปฏิบัติงานเป็นไปในลักษณะล่าช้าสืบเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานบางส่วนนำนโยบายสาธารณะที่ทางารัฐกำหนดขึ้นมาปฏิบัติต่อโรฮิงญาอย่างไม่ถูกต้องนำไปสู่เรื่องของการทุจริต คอร์ปชั่น และการสื่อสารที่ขาดประสิทธิภาพนำมาซึ่งการปฏิบัติงานที่ขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

อภิปรายผลการวิจัย

จากการวิเคราะห์นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียกรณีศึกษาโรฮิงญา มีประเด็นที่สามารถนำมาอภิปรายได้ดังต่อไปนี้

ผลการวิจัยพบว่า การสร้างและทดสอบตัวแบบ ในแต่ละนโยบายจะมีมาตรการเกี่ยวข้องกันกับภาคส่วนต่าง ๆ ซึ่งพบว่ามีการทำงานที่ไม่สอดคล้องประสานกัน ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของเมธาพันธ์ สุทธรเดช ทำการศึกษาเรื่อง สถานะการถูกยกเว้นจากกฎหมายไทยที่เกิดขึ้นกับผู้ลี้ภัยจากประเทศพม่าที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวในประเทศไทย ที่ระบุว่า กฎหมายไทยโดยทั่วไปถูกยกเว้นการบังคับใช้ภายในพื้นที่พักพิงชั่วคราวตามแนวชายแดนไทย-พม่า ซึ่งมีผู้ลี้ภัยหรือผู้ลี้ภัย

การสู้รบจากประเทศพม่าอาศัยอยู่ในสภาวะการณ์ดังกล่าวผู้ลี้ภัยไม่ว่าจะเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้ถูกละเมิด จะถูกยกเว้น จากการลงโทษหรือการได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายไทย สภาวะของการถูกยกเว้นจากกฎหมายที่เกิดขึ้นกับผู้ลี้ภัยในประเทศไทยนั้น มีลักษณะของการถูกยกเว้นตามข้อเท็จจริงหรือถูกยกเว้นในทางปฏิบัติเท่านั้น มิได้เป็นการถูกยกเว้นโดยข้อกำหนดแต่อย่างใด เป็นผลจากการที่รัฐไทยได้วางนโยบายครอบคลุมการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐไว้ในการที่จะยกเว้นการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งมักหมายถึงการยกเว้นไม่ให้ผู้ลี้ภัยมีสิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมตามกฎหมายไทย ส่งผลให้ผู้ลี้ภัยไม่ได้รับการคุ้มครองเมื่อถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนภายหลังจากที่หนีออกจากประเทศต้นทางและเข้ามาลี้ภัยในประเทศไทย ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าผลที่เกิดจากการที่ผู้ลี้ภัยจากประเทศพม่าตกอยู่ในสภาวะที่ถูกยกเว้นจากกฎหมายไทย คือ การที่ผู้ลี้ภัยเหล่านี้ต้องสุ่มเสี่ยง ที่จะตกเป็นเหยื่อของการถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน เช่น สิทธิในชีวิต ความปลอดภัยและความมั่นคงของชีวิตร่างกาย

การนำนโยบายไปปฏิบัติมีเรื่องของความซับซ้อนของโครงสร้างการทำงาน เนื่องจากการมีองค์กรและผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติหลายฝ่าย ซึ่งล้วนมีความคาดหวังผลประโยชน์และเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันต้องเข้ามาปฏิบัติงานร่วมกัน ทำให้การทำงานไม่ต่อเนื่องอันเกิดจากสภาพความสัมพันธ์และการสื่อสาร จึงทำให้การดำเนินนโยบายนั้นไม่บรรลุประสิทธิผล และสอดคล้องกับแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติของมยุรี อนุมานราชชน (2549) กล่าวคือตามสภาพความเป็นจริงในการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งจะมีอิทธิพลต่อความสำเร็จของนโยบาย ปัจจัยสำคัญที่เอื้อต่อสัมฤทธิ์ผลมีจำนวนมากมายิ่งขึ้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคและระดับจุลภาค กรณีที่นโยบายได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการแล้ว แนวทาง/แผนงาน/โครงการ ต้องได้รับการสนับสนุนด้านทรัพยากรการบริหารอย่างเต็มที่ ต่อจากนั้นหน่วยงานระดับปฏิบัติการที่หน่วยงานส่วนกลางกำหนดให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของตน และวิธีปฏิบัติงานกับหน่วยงานของตน หรือปรับเปลี่ยนวิธีปฏิบัติงานของหน่วยงานของตนให้สอดคล้องกับนโยบายที่ส่วนกลางกำหนด หลังจากปรับเปลี่ยนอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติก็จะถือว่าแนวทางนโยบายเป็นส่วนหนึ่งของภารกิจประจำวันอย่างต่อเนื่อง หรือยกเลิกแนวทางของนโยบายที่มาจากส่วนกลาง นอกจากนี้ มยุรี อนุมานราชชน ยังกล่าวถึงผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติคือข้าราชการระดับปฏิบัติ ซึ่งมีปฏิสัมพันธ์กับผู้รับบริการ โดยหากวัตถุประสงค์ของนโยบายมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของข้าราชการ/หน่วยงานของตน ทำให้ข้าราชการหลีกเลี่ยง เพิกเฉยหรือความวัตถุประสงค์ใหม่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้ข้าราชการอาจบิดเบือนและไม่เปิดเผยข้อมูลที่ควรให้ผู้รับบริการได้

ทราบ และสามารถสกัดกันข้อมูล ความต้องการ และ ข้อเสนอของผู้บริหารโครงการ เพื่อไม่ให้ผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงานได้รับทราบ

จากการวิจัยพบว่า นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย กรณีศึกษาโรฮิงจา มีความขัดแย้งกับโรฮิงจาที่ทำการโยกย้ายถิ่นฐานออกจากสหภาพเมียนมา (พ.ศ. 2557-2559) โดยความเห็นของผู้วิจัยเห็นว่า การจัดทำนโยบายสาธารณะโดยการนำเรื่องความมั่นคงของประเทศมาเป็นหลักการสำคัญเพียงอย่างเดียวไม่อาจจะทำให้การดำเนินนโยบายสามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์ได้ ประกอบกับโครงสร้างของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสลับซับซ้อน ทำให้ความสัมพันธ์ขององค์กรและผู้เกี่ยวข้องไม่ครอบคลุมถึงกัน ทำให้เกิดช่องทางการปฏิบัติหน้าที่ต่อโรฮิงจาบิดเบือน เกิดการทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ จนทำให้โรฮิงจาตกเป็นเหยื่อของการถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานและคุณค่าความเป็นมนุษย์ อีกทั้งด้วยความสลับซับซ้อนทางโครงสร้างยังทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานโดยสกัดกันข้อมูลต่าง ๆ ต่อฝ่ายการเมืองทำให้ฝ่ายการเมืองไม่อาจทราบผลที่แท้จริงของสถานการณ์ปัจจุบัน

สืบเนื่องมาจากความสลับซับซ้อนทางโครงสร้างนำไปสู่การปฏิสัมพันธ์ขององค์กรหน่วยงานและบุคคลในระดับที่ไม่ทั่วถึง จึงการสื่อสารเพื่อสร้างค่านิยมร่วมกันขาดประสิทธิภาพ ทำให้วัตถุประสงค์ของนโยบายเปลี่ยนไปโดยเจ้าหน้าที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติโดยตรงกับโรฮิงจาบิดเบือนไปจากวัตถุประสงค์เดิม นำมาซึ่งการทำงานที่ขาดประสิทธิภาพ ยังเป็นการยากที่จะดำเนินนโยบายสาธารณะให้มีประสิทธิภาพ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานถือว่าเป็นส่วนสำคัญในการดำเนินนโยบายสาธารณะในครั้งนี้ หากแต่จำเป็นต้องให้ความสำคัญด้านความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และจำเป็นต้องให้ความสำคัญในเรื่องของสิทธิมนุษยชนเนื่องจากปัจจุบันสถานการณ์โลกในปัจจุบันเล็งเห็นว่าสิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในการอยู่ร่วมกันอย่างสงบ

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยเรื่องการวิเคราะห์นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียกรณีศึกษาโรฮิงจา พบว่า ปัญหาในการดำเนินนโยบายสาธารณะเกิดจากตัวบุคคลผู้ปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักและช่องโหว่ทางกฎหมายที่ผลักดันให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถอาศัยช่องโหว่เหล่านั้นในการทุจริตและประพฤตินอกขอบทางกฎหมายกับโรฮิงจาที่เกิดการอพยพภายในมหาสมุทรอินเดีย จากข้อค้นพบดังกล่าว ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ผลการศึกษาพบว่า นโยบายสาธารณะที่มีบัญญัติไว้ยังคงมีความไม่ชัดเจนอยู่ ดังนั้นเสนอให้มีการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมนโยบายเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ เพื่อความครอบคลุมเนื้อหาของกฎหมาย ดังนี้

1. พิจารณาเกี่ยวกับเรื่องของแนวทางการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ให้มีความชัดเจน เนื่องจากในเนื้อหาของนโยบายในปัจจุบันมุ่งเน้นในเรื่องของการช่วยเหลือผู้เสียหายที่ตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ซึ่งถือเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ

2. การดำเนินนโยบายสาธารณะในเรื่องของการโยกย้ายถิ่นฐาน โดยไม่ปกติของโรฮิงจา นั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้หลักการความยืดหยุ่นให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศ ประสานความร่วมมือกับประเทศในอาเซียนและภายนอก โดยทำการบัญญัติหลักการจัดการและพัฒนานโยบายผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติให้เป็นรูปธรรมและชัดเจน เพื่อสร้างขั้นตอนปฏิบัติที่เป็นระบบและเคารพในสิทธิพื้นฐานของโรฮิงจา จำเป็นต้องสร้างมาตรการในการแก้ไขปัญหากรณีผู้โยกย้ายถิ่นฐานเป็นบุคคลไร้สัญชาติ ในการตรวจสอบ ข้อมูลที่เกี่ยวข้องที่ทางภาครัฐเล็งเห็นว่าเป็นภัยต่อความมั่นคง จำเป็นต้องทราบรายละเอียดของผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติอย่างชัดเจน เพื่อสามารถให้โรฮิงจาสามารถพำนักอยู่ในประเทศไทยได้ตามที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนการบรรจุนโยบายวิธีปฏิบัติในการป้องกันและปราบปรามขบวนการค้ามนุษย์ให้เป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น

3. จากการวิเคราะห์เห็นนโยบายเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียกรณีศึกษาโรฮิงจา พบว่ามีความเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน และแต่ละหน่วยงานจะมีบทบาทที่ทับซ้อนกันอยู่ ดังนั้นควรมีการพิจารณาบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อไม่ให้เกิดความทับซ้อนกัน

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

จากผลการวิจัยในบทที่ 4 ผลการศึกษาพบว่า การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานและข้าราชการที่เกี่ยวข้องยังคงมีการทุจริต คอร์รัปชัน ดังนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจัดทำมาตรการเพื่อป้องกันการทุจริตที่นำมาซึ่งการปฏิบัติหน้าที่อย่างไม่เป็นธรรม ดังนั้นขอเสนอแนะเชิงปฏิบัติ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานและข้าราชการ ดังนี้

1. จากผลการวิจัยพบว่าในเรื่องของการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของโรฮิงจาที่เข้ามาในประเทศไทย มีหลายลักษณะซ้อนกัน ดังนั้นเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องควรมีการรวบรวมลักษณะของการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติและมาตรการในการจัดการกับการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในแต่ละแบบที่เข้ามาในประเทศไทย เพื่อเป็นการดำเนินการให้เข้าไปในมาตรฐานเดียวกัน

2. ในกรณีที่มีการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของโรฮิงจา ในการดำเนินการที่จะผลักดันออกไปควรจะมีบุคลากรจากหน่วยงานอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโรฮิงจาเข้าร่วมสังเกตการณ์ด้วย เช่น องค์กรด้านสิทธิมนุษยชน หรือหน่วยงานที่เชี่ยวชาญในประเด็นโรฮิงจา ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันการถูกกล่าวหาในประเด็นสิทธิมนุษยชน

ข้อเสนอแนะทางวิชาการ

1. ในการทำวิจัยครั้งต่อไปควรมีการศึกษาเปรียบเทียบนโยบายที่เกี่ยวข้องกับโรฮิงจาทั้ง 3 นโยบาย เพื่อพัฒนาทางเลือกนโยบายใหม่หรือการกำหนดโครงสร้างของปัญหาใหม่
2. ในการทำวิจัยครั้งต่อไปควรมีการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายทั้ง 3 นโยบายไปสู่แนวทางการแก้ไขในเชิงการปฏิบัติ

บรรณานุกรม

- กระทรวงการต่างประเทศ. (2558 ก). *ข่าวเด่น: การประชุมว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ ในมหาสมุทรอินเดีย*. เข้าถึงได้จาก <http://www.mfa.go.th/main/th/media-center.html>
- กระทรวงการต่างประเทศ. (2558 ข). *ข่าวสารนิเทศ: การจัดการประชุมว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย*. เข้าถึงได้จาก <http://www.mfa.go.th/main/th/media-center.html>
- กระทรวงการต่างประเทศ. (2558ค). *ข่าวสารนิเทศ: สรุปผลการประชุมว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย*. เข้าถึงได้จาก <http://www.mfa.go.th/main/th/media-center.html>
- กระทรวงมหาดไทย สำนักงานปลัดกระทรวง. (2558). *สรุปประเด็นการประชุมหารือข้าราชการประจำสัปดาห์*. เข้าถึงได้จาก http://www.ppb.moi.go.th/midev01/doc/1433495354_morning02-06-58_1_.pdf
- กรุงเทพธุรกิจออนไลน์ (2558). “*เค็งตำรวจ*” หน้าน้ำไฟ เจ้าหน้าที่รัฐสังเวทโรฮิงญา. เข้าถึงได้จาก <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/645993?view=desktop>
- กฤตภัทร บุญญรัตน์. (2555). *นโยบายสาธารณะและการวางแผน*. กรุงเทพฯ: 21 เซ็นจูรี่.
- กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง 6. (2559). *รายงานผลการปฏิบัติคดีเด่นตามนโยบาย ผบ.ตร. ประจำปีงบประมาณ 2559*. เข้าถึงได้จาก http://immigrationdiv6.go.th/files/com_order/20160201141027qbcyl.pdf
- เขมิกา จุนวิจิตร. (ม.ป.ป.). *ความเข้าใจพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 ของข้าราชการตำรวจฝ่ายสืบสวน สถานีตำรวจนครบาลเทียนทะเล*. เข้าถึงได้จาก <http://www.thongsook.ac.th/main/admin/uploads/FacultyOfGrad/196-fileresearchstd11.pdf>
- คณะกรรมการดำเนินการไทยเพื่อประชาธิปไตยในพม่า. (2553). *ประวัติของชาวโรฮิงญา*. เข้าถึงได้จาก http://www.tacdburmese.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=61:2010-11-16-05-48-43&catid=36:2010-10-21-08-06-37&Itemid=58
- คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. (2558). *บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่อง พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม*. เข้าถึงได้จาก http://www.lrct.go.th/th/?wpfb_dl=1841

- จตุรงค์ บุญยรัตนสุคนธ์. (2555). รายงานฉบับสมบูรณ์ นโยบายการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนชายแดน
ไทย-พม่ากรณีผู้อพยพจากภัยสงคราม. กรุงเทพฯ: คณะสังคมศาสตร์และสวัสดิการสังคม
มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ.
- จันทร์หา ธนะวัฒนาวงศ์, ศิระศักดิ์ คชสวัสดิ์ และปีเตอร์ เวลล์. (2553). แนวทางและกลไกการแก้ไข
ปัญหาของความทับซ้อน/ กำกวมระหว่างคนไร้รัฐกับแรงงานต่างด้าว สัญชาติลาว:
กรณีศึกษาพื้นที่อำเภอภูผนันทริก จังหวัดอุบลราชธานี. กรุงเทพฯ: โครงการวิจัย
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- จุมพล หนิมพานิช. (2552). การวิเคราะห์นโยบาย: ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง
(พิมพ์ครั้งที่ 4). นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- เจษฎา มีบุญลือ และปิยะนุช ปีบัว. (ม.ป.ป.). ปัญหาโรฮิงยากับแนวทางการแก้ไข. เข้าถึงได้จาก
http://www.sscthailand.org/uploads_ssc/rhohingya.pdf
- ดวงธิดา รามสวรรค์. (2555). ประวัติศาสตร์ประเทศไทยในกลุ่มอาเซียน (1) ประเทศไทย ลาว พม่า
กัมพูชา. กรุงเทพฯ: แพรธรรม
- คุณภาค ปรีชารัชช. (2558). โรฮิงญา: รัฐ ชาติพันธุ์ ประวัติศาสตร์ และความขัดแย้ง. กรุงเทพฯ:
มติชน.
- ตำรวจภูธรภาค 8. (2559 ก). รายงานการประชุมบริหารตำรวจภูธรภาค 8 ครั้งที่ 2/2559.
เข้าถึงได้จาก [http://www.police8.go.th/index.php/component/phocadownload/
category/1-ficialletter.html](http://www.police8.go.th/index.php/component/phocadownload/category/1-ficialletter.html)
- ตำรวจภูธรภาค 8. (2559 ข). รายงานการประชุมบริหารตำรวจภูธรภาค 8 ครั้งที่ 4/2558.
เข้าถึงได้จาก
[http://www.police8.go.th/index.php/component/phocadownload/category/1-official-
letter.html](http://www.police8.go.th/index.php/component/phocadownload/category/1-official-letter.html).
- ตำรวจภูธรภาค 8. (2559 ค). รายงานการประชุมบริหารตำรวจภูธรภาค 8 ครั้งที่ 5/2558.
เข้าถึงได้จาก [http://www.police8.go.th/index.php/component/phocadownload/
category/1-officialletter.html](http://www.police8.go.th/index.php/component/phocadownload/category/1-officialletter.html)
- ตำรวจภูธรภาค 9. (2559). ยุทธศาสตร์การบริการราชการ พลตำรวจโท วีรพงษ์ ชื่นภักดี ผู้บัญชาการ
ตำรวจภูธร ภาค 9 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2559. เข้าถึงได้จาก [http://www.police9.
go.th/index.php/other/4--4-5-9-/file.html](http://www.police9.go.th/index.php/other/4--4-5-9-/file.html)
- ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิพจน์. (2541). การกำหนดและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ: ทฤษฎี
และการประยุกต์ใช้ (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: เสมธรรม.

- ทัพเรือภาคที่ 3. (2558). *ประวัติความเป็นมา*. เข้าถึงได้จาก <http://www.nac3.navy.mi.th/index.php/explore/history>.
- ไทยทรिบุณ. (2558). *ไทยได้รับสรรเสริญเป็นเจ้าภาพลกดปัญหาผู้อพยพ-ข้ามนุษย์ทันเวลา*. เข้าถึงได้จาก http://www.thaitribune.org/contents/detail/329?content_id=11521 &rand=1432954551
- นโยบายที่ 2 การรักษาความมั่นคงของรัฐและการต่างประเทศ. (2554). *สรุปรายงานการขับเคลื่อนและเร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ.
- ประชาไท. (2552). *เครือข่ายนักกฎหมายสิทธิฯ ชี้ปัญหา “ชาวโรฮิงญา” เป็นประเด็นนานาชาติ แนะนำเข้าเวทีอาเซียน ก.พ.นี้*. เข้าถึงได้จาก <http://prachatai.com/journal/2009/01/19848>
- ประชาไท. (2556). *สภาพนายความเสนอให้รัฐมีนโยบายในการแก้ไขปัญหาโรฮิงญา*. เข้าถึงได้จาก <http://prachatai.com/journal/2013/08/48382>
- พันธุ์ทิพย์ กาญจนะ และจิตรา สายสุนทร. (2557). *บทความเพื่อหนังสือที่ระลึกวันรพี 2547 ของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*. เข้าถึงได้จาก <http://www.archanwell.org/office/download.php?id=402&file=376.pdf&fol=2>
- เกรินทร์ ยิ่งเกตรา และนฤมล นิราทร. (2015). *ปัญหาและข้อจำกัดในกระบวนการคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์. วารสารการประชุมวิชาการและนำเสนอผลงานวิจัยระดับชาติและนานาชาติ ครั้งที่ 6*. เข้าถึงได้จาก <http://journalgrad.ssru.ac.th/index.php/5-02/article/download/261/19>
- มยุรี อนุমানราชชน. (2549). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- เมธาพันธ์ สุทพรเดช. (2554). *สถานะการถูกยกเว้นจากกฎหมายไทยที่เกิดขึ้นกับผู้ลี้ภัยจากประเทศพม่าที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยมหิดล.
- รุ่งธรรม รังสิกุล. (2556). *การสร้างความเป็นอื่นให้แก่ชาวโรฮิงญา*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์,
- วรุณ พนธรา. (2554). *บทวิจารณ์ พระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551*. เข้าถึงได้จาก <https://www.gotoknow.org/posts/456714>

- ศิริระ สว่างศิลป์. (2557). *แนวทางเสริมสร้างศักยภาพการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทย: ศึกษาเปรียบเทียบ Trafficking Victims Protection Act 2000 ของสหรัฐอเมริกา และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551*. เข้าถึงได้จาก <http://www.mfa.go.th/dvifa/contents/filemanager/files/nbt/nbt6/IS/IS6009.pdf>
- ศิววงศ์ สุขทวี. (2558). *บันทึกที่ 2 อีกคำคืนในเดือนพฤษภา เด็กโรฮิงญา ชีวิตที่ไร้บ้าน อนาคตที่กำหนดไม่ได้*. เข้าถึงได้จาก <http://www.citizenthaipbs.net/node/5368>
- ศิววงศ์ สุขทวี. (2558). *โรฮิงญา ชีวิตที่เป็นได้แค่เหยื่อกับสินค้าแรงงาน*. เข้าถึงได้จาก <http://prachatai.com/journal/2015/01/57400>
- ศุภชัย ยาวะประภาส. (2544). *นโยบายสาธารณะ (พิมพ์ครั้งที่ 4)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศูนย์การศึกษาชาติพันธุ์และการพัฒนา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. (2012). *ชะตากรรมชนกลุ่มน้อยมุสลิม โรฮิงญากับการปฏิรูปทางการเมืองในพม่า*. เข้าถึงได้จาก <http://www.cesd.soc.cmu.ac.th/2012/news.php?cmd=detail&id=14123&key=โรฮิงญา>
- ศูนย์ข้อมูลและข่าวสืบสวนเพื่อสิทธิพลเมือง. (2555). *อนาถ 'โรฮิงญา-ขแมร์กรอม' ยังไร้แผ่นดินเนอะเอเชียจนจริงจัง-จับมือแก้ปัญหาผู้ลี้ภัย จีไทยเลิกคิดแต่เรื่อง 'ความมั่นคง' มุมเดียว*. เข้าถึงได้จาก <http://tcijthai.com/tcijthainews/view.php?ids=855>.
- สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงอิสลามาบัด. (2558). *สารสนเทศ ประเทศไทย: พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชานายกรัฐมนตรี กล่าวในรายการ "คืนความสุขให้คนในชาติ" เมื่อวันศุกร์ที่ 29 พฤษภาคม 2558*. เข้าถึงได้จาก <http://www.thaiembassy.org/islamabad/th/news/.html>
- สถานเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย. (2558 ก). *รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. 2557*. เข้าถึงได้จาก <http://thai.bangkok.usembassy.gov/tipthaireport14-t.html>
- สถานเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย. (2558 ข). *รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี พ.ศ. 2558*. เข้าถึงได้จาก <http://thai.bangkok.usembassy.gov/tipthaireport15-t.html>
- สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. (2552). *กรณี 54 ศพ จากประเทศพม่าถึงกรณีโรฮิงญา...เป็นการค้ามนุษย์หรือไม่? รายงานสุขภาพคนไทย 2552 เพื่อสุขภาวะแห่งมวลมนุษย์หยุดความรุนแรง, 358, 63-67*. เข้าถึงได้จาก http://www.ipsr.mahidol.ac.th/ipsrbeta/FileUpload/PDF/ThaiHealth2009EN_358.pdf

- สถาบันวิจัยและพัฒนา. (ม.ป.ป.). *การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย: กรณีศึกษาจังหวัดนนทบุรี*. เข้าถึงได้จาก <http://ird.stou.ac.th/dbresearch/uploads/132/%E0% %202.pdf>
- สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. (2551). *นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ* (พิมพ์ ครั้งที่ 18). กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- สมพร เฟื่องจันทร์. (2552). *นโยบายสาธารณะ: ทฤษฎีและการปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: ออน อาร์ต ครีเอชั่น
- สมศักดิ์ ตั้งคณาพร. (2555). *พระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญา. สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522*. เข้าถึงได้จาก <https://somsak55.wordpress.com/คนเข้าเมือง/>
- สว่าง กันศรีเวียง. (ม.ป.ป.). *สิทธิมนุษยชนในกระแสโลกาภิวัตน์*. เข้าถึงได้จาก http://www.baanjomjut.com/library/global_community/06_2.html.
- ศักดิ์รินทร์ นิยมศิลป์. (ม.ป.ป.). *สถานการณ์และของรัฐเรารับต่อปัญหาผู้ลี้ภัยแบบยืดหยุ่นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: ความยืดหยุ่นคือหนทางออก*. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2552). *พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522*. เข้าถึงได้จาก <http://ilaw.or.th/sites/default/files.pdf>
- สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2558). *เอกสารวิชาการการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญาผู้ปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติข้ามชาติ*. เข้าถึงได้จาก http://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2558/oct2558-1.pdf
- สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2550). *พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542*. เข้าถึงได้จาก http://www.nhrc.or.th/2012/wb/img_contentpage_attachment/489_file_name_1921.pdf
- สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). *แนวทางปฏิบัติและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ*. เข้าถึงได้จาก http://www.nhrc.or.th/2012/wb/th/print_content.php?id=23
- สำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี. (2559). *งบประมาณ โดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559*. เข้าถึงได้จาก <http://www.senate.go.th/w3c/senate/pictures/comm/1825/00000572.pdf>
- สำนักงานเลขาธิการกรมแพทยทหารเรือ. (2559). *นโยบายกองทัพเรือ ประจำปีงบประมาณ 2559*. เข้าถึงได้จาก http://www.nmd.go.th/new/document/pdf/policy_navy_59.pdf

- อรรถณัฐ วันทนะสมบัติ. (2556). โรฮิงญา: มรดกความขัดแย้งจากประวัติศาสตร์บาดแผล. เข้าถึงได้จาก <http://prachatai.com/journal/2013/01/44767>
- Berlie, J. A. (2008). *The burmanization of Myanmar's muslim*. Thailand: White Lotus
- Dunn, W. N. (1981). *An introduction: Public policy analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Dye, T. R. (1972). *Understanding public policy* (5th ed.). New Jersey: Prentice-Hall.
- IHH. (2012). *Arakan report*. Retrieved. from <https://www.ihh.org.tr/uploads/2012/arakanraporun.pdf>
- Quade, E. S. (1982). *Handbook of systems analysis: Craft issues and procedural choices*. Chichester: John Wiley.
- Thai Action Committee for Democracy in Burma. (2010). *ประวัติของชาวโรฮิงญา*. เข้าถึงได้จาก <http://www.tacdb-burmese.org/web/index.php>

ภาคผนวก

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยการวิเคราะห์นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานแบบ
ไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียกรณีศึกษาโรฮิงจา ตามกระบวนการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะของ
Williams N. Dunn ทำการวิเคราะห์นโยบาย 5 ขั้นตอน ดังนี้

1. ปัญหา นโยบาย (Policy problem)
2. อนาคตนโยบาย (Policy future)
3. การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy action or implementation)
4. ผลลัพธ์นโยบาย (Policy outcomes)
5. ระดับความสำเร็จของนโยบาย (Policy performance)