**CHILD PROTECTION POLICY BRIEF**

Protecting children affected by migration

EUROPEAN UNION

unicef
for every child

# CLOSING THE GAP

Feasibility Review for Withdrawal of Thailand's Reservation to Article 22
of the Convention on the Rights of the Child in Relation to Refugee and Asylum-Seeking Children

# ปิดช่องว่าง

การศึกษาความเป็นไปได้ของประเทศไทยในการถอนข้อสงวนมาตราที่ 22
แห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ในมิติของเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิง

Supported by the European Union
สนับสนุนโดยสหภาพยุโรป

*CONTRIBUTOR: MS. ANITA RAMSAK*

## EXECUTIVE SUMMARY

- Based on the principle of non-discrimination, the provisions of the Convention of the Rights of the Child (CRC) apply to all children on the territory of the State, regardless of their immigration or other status, including refugee and asylum-seeking children or children in a refugee-like situation.

- Although Article 22 of the CRC is concerned with the protection of refugee and asylum-seeking children, it does not require the State to provide any additional, special, or pre-determined obligations beyond which Thailand is already required to provide under all other articles of the Convention. Thailand's reservation to Article 22 does not limit the country's obligations to provide protection and rights to refugee and asylum-seeking children.

- Article 22 also does not require the State to give refugees any specific rights or legal status. However, it does require the State to take "appropriate measures" to protect refugee and asylum-seeking children, while recognising that the needs of these children would be met if other articles of the Convention on the Rights of the Child were properly applied to them. In one of its General Comments, nevertheless, the Committee on the Rights of the Child highlighted that establishing functional "asylum systems," as an appropriate measure, but also provided for the possibility to direct children who are in a fear of persecution to other mechanisms providing complementary protection under international and domestic law.

- Withdrawing reservation does not imply any obligation and commitment on the State to ratify 1951 Refugee Convention and its Protocol. Nevertheless, it must be acknowledged that the Committee continuously recommends State Parties to accede to various relevant international documents/treaties that offer higher or additional protection of children, including the 1951 Refugee Convention.

- Review of the Concluding Observations issued to CRC State Parties that have not ratified the 1951 Refugee Convention and its protocol[1], indicates varied types of "appropriate measures", depending on the existing policy and legal framework and the situation/context of the refugees in the country. The most common recommendations given were to adopt the domestic policies or laws ensuring access to CRC rights for asylum-seeking and refugee children; respect the principle of non-refoulement; end detention of children; facilitate birth registration; ensure protection of children from various forms of abuse and exploitation; provide access to basic rights, including education and healthcare; ensure that the best interests of the child in all processes; and, provide for guardianship and legal representation to unaccompanied and separated children.

- Ideally, the most comprehensive protection for children seeking international protection would be granted through an asylum system, which is the approach taken by the majority of countries. In the absence of such a system, however, other forms of complementary protection for children, can provide a solution to ensure the protection of refugee children and their access to rights, when relevant.

- Building on Thailand's planned National Screening Mechanism regulation, the necessary sub-regulations and policies to operationalise it will need to be developed, including defining the legal status of refugee and asylum-seeking children in the country and their access to rights, as well as developing sub-regulations and operational procedures in line with CRC to guide the treatment of children seeking protection, including unaccompanied and separated children. This would

[1] The last Concluding Observations issued to countries non-signatory of the 1951 Refugee Convention and Protocol after 2010 have been reviewed,

encompass best interest determination, guardianship/legal representation, family tracing and reunification, and durable solutions, among others. Operationalization of the regulation will also include development of relevant Standard Operating Procedures to guide referrals and access to services, including child protection services. This would be coupled with strengthening existing national welfare and child protection, education, health and other systems to be able to integrate and more adequately responds to the needs of refugee and asylum-seeking children.

- Furthermore, given that Article 22 refers to "refugee and asylum seeking children", without providing definition, it is recommended to integrate the terms and provide national definition of both terms in the Thai policy and legal framework, i.e., regulations or sub-regulations establishing the National Screening Mechanism, which will also provide additional clarity to the Committee on the Rights of the Child that Thailand has established a mechanisms for protection of people in a refugee-like situation fleeing persecution and in a need of international protection

- Thailand remains the only country in the world with the reservation to Article 22. In ASEAN, Indonesia (in 2005) and Malaysia (in 2010) have already withdrawn their own reservations. A brief comparison with these two countries shows that Thailand is more advanced in terms of policies and responses to protect refugee and asylum-seeking children (i.e., in terms of provision of education for all, universal health coverage scheme, which could be extended to refugees, no children in the detention, prospects of regulating temporary protection through the New Screening Mechanism alongside with potential of developing child-centred sub-regulations).

- Despite not being a party to the 1951 Refugee Convention and its two Protocols, Thailand has been, for more than 70 years, receiving, hosting, and offering protection to people fleeing persecution and armed conflict, particularly from neighbouring countries. While the response to the refugee situation in the past has not necessarily been systematised, recently planned policy development, alongside the country's obligations to protect such children as stipulated by other articles of the CRC (to which Thailand does not have reservations), question the necessity of Thailand's reservation to Article 22.

## 1. INTRODUCTION

The Convention on the Rights of the Child (CRC/the Convention) is the principal international human rights treaty of the United Nations (UN) on the treatment of children and has inspired a wide range of practical international and national action to promote and protect children's rights. In 2019, the world is celebrating 30 years since its adoption by the UN General Assembly.

At the time of its ratification in 1992, Thailand made reservations - a unilateral statement to exclude or modify the legal effect of the application of the specific article - to three articles, namely articles 7, 22, and 29. Reservations to Article 29 (goals of education) and to Article 7 (birth registration, name and nationality) and were withdrawn in 1997 and 2010 respectively. However, Thailand has retained its reservation to Article 22, which is concerned with the protection and rights of refugee and asylum-seeking children. Thailand is the only country in the world that has signed the convention that has a reservation to this article.

Recent policy changes, as well as Thailand's clear commitment to protect all children, including those in a refugee-like situation, raise the question of the necessity of Thailand maintaining its reservation to Article 22.

This policy brief aims to support Thailand in its consideration of removing its reservation to Article 22. After presenting a summary of Thailand's historical approach to protecting refugees and asylum-seekers and the factors behind Thailand's reservation to Article 22, the brief interprets the obligations stemming

from Article 22 as well as analyses potential implications of the withdrawal of the reservation for Thailand.

***ARTICLE 22 OF THE CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD***

*Para1: States Parties shall take appropriate measures to ensure that a child who is seeking refugee status or who is considered a refugee in accordance with applicable international or domestic law and procedures shall, whether unaccompanied or accompanied by his or her parents or by any other person, receive appropriate protection and humanitarian assistance in the enjoyment of applicable rights set forth in the present Convention and in other international human rights or humanitarian instruments to which the said States are Parties*

*Para 2: For this purpose, States Parties shall provide, as they consider appropriate, co-operation in any efforts by the United Nations and other competent in the governmental organizations or non-governmental organizations co-operating with the United Nations to protect and assist such a child and to trace the parents or other members of the family of any refugee child in order to obtain information necessary for reunification with his or her family. In cases where no parents or other members of the family can be found, the child shall be accorded the same protection as any other child permanently or temporarily deprived of his or her family environment for any reason, as set forth in the present Convention.*

## 2. REFUGEE PROTECTION IN THAILAND

Thailand has been receiving, hosting and offering protection to people fleeing persecution and armed conflict for more than 70 years. Through recent history, the country has been hosting thousands of refugees[2] in temporary shelters, most recently along the border with Myanmar, despite not being a party to the 1951 UN Convention on the Status of Refugees and its Optional Protocols. Aiding people in need – including children fleeing armed conflict and persecution – is not a novelty for Thailand.

### 2.1 Refugee flows during the Cold War Period

Thailand's experience with refugees can be traced to 1953 when Kuomintang/Chinese Nationalist combatants, their families and other civilians from Yunnan began to flee to Thailand, after the nationalist army's defeat in the Chinese Civil War.[3] This was the beginning of Thailand's lenient policy toward refugees in the modern era, with the Royal Thai Government (the Government/RTG) – due to an incomplete resettlement of the refugees to Taiwan – issuing a Cabinet Resolution[4] in 1972 to allow these former soldiers and their relatives to stay in Thailand under provision of the Immigration Act.[5]

In 1975, political upheaval and armed conflict in Indochina led to the arrival of more than 1.3 million refugees from Vietnam, Laos and Cambodia to Thailand. The Government issued a Cabinet Resolution in 1975, which authorized the National Security Council to manage refugee issues at the policy level and the Ministry of Interior to establish and manage temporary shelters for refugees,[6] while UNHCR was granted permission to provide assistance to these refugees for their resettlement in third countries.[7] The further escalation of conflict and civil war in Cambodia in 1979 lead to the arrival of more than a

[2] The Thai legal framework does not include the term refugee or asylum-seeker; nevertheless, to facilitate ease in reading, terms "refugee" and "asylum-seekers" have been used through the document to describe the group and individuals in the territory of Thailand, who had fled persecution and armed conflict and are often officially described by the Thai Government as a "persons fleeing fighting", "UNHCR persons of concern", "forcefully displaced persons living in temporary shelters" and other terms used in the country for the individuals living in a refugee-like situation.

[3] Wen-Chin Chang, "From War Refugees to Immigrants: The Case of the KMT Yunnanese Chinese in Northern Thailand," *The International Migration Review*, Vol. 35, No. 4 (Winter, 2001), pp. 1086-1105. The Chinese began to cross the border in the 1950s, but settled in large numbers in the early 1960s in a village in Chiang Mai named Mae Salong, which is now called Santikhiri.

[4] Cabinet Resolution on 6 October 1972 to allow these former soldiers and their relatives to stay in Thailand under Article 17 of the 1979 Immigration Act

[5] Siamrath Weekly, February, 1982 in Thailand Research Fund, 2019, A Comparative Study of the State Policies and Practices towards Urban Asylum Seekers and Refugees in ASEAN: The Cases of Indonesia, Malaysia and Thailand

[6] Except Khao I-Dang camp, which was under the management of Supreme Command of the Armed Forces.

[7] Purinantakul, Duangporn, 1991, Resettlement of refugees from Indochina in the US: An analysis of background and problems (Master Thesis), Thammasat University in Thailand Research Fund, 2019, A Comparative Study of the State Policies and Practices towards Urban Asylum Seekers and Refugees in ASEAN: The Cases of Indonesia, Malaysia and Thailand

hundred thousand refugees, with the Thai Government enacting a more open policy which allowed additional Cambodian refugees to reside in Thailand, and to receive education and skills trainings in preparation for their eventual repatriation or resettlement.[8]

Beginning in the mid-1980s, armed conflict in eastern Myanmar led to the flight of ethnic minority villages to Thailand. Intensification of the conflict close to the border, coupled with the 1988 student-led pro-democracy-uprising and subsequent military crackdowns in Myanmar, forced a large number of students and more ethnic minority refugees to flee to the Thai border, especially during 1991 – 1995, but continuing until democratic reform in Myanmar in 2012 and subsequent progress towards bilateral and nationwide ceasefire agreements. Some of the ethnic minority displaced persons stayed in temporary shelters on the border, while others, such as the ethnic Shan, fled into northern Thailand but did not have access to a temporary shelter, instead mixing into the undocumented migrant worker population there. Most students and other political dissidents did not go to the temporary shelters and instead remained in border towns or came to Chiang Mai and Bangkok as urban refugees.

**2.2 Displaced persons from Myanmar living in temporary shelters along the Myanmar border**

Most of the above-mentioned refugees from Indochina repatriated or resettled in third countries by 1999 after the situation of neighbouring countries improved and some resettlement of Myanmar refugees, initially mainly those from the student and dissident population, proceeded over the years. In 2004, the Government issued a Ministry of Interior Announcement and Cabinet Resolution[9] granting permission for refugees from Myanmar, as determined by UNHCR, to enter and stay temporarily in the temporary shelters. In parallel it developed with the technical support of UNHCR a screening mechanism called the Provincial Admission Board (PAB), which reviewed cases and provided persons with status as a person who had fled fighting. In parallel to this screening, increasing numbers of refugees from the temporary shelters were permitted to seek third country resettlement, gradually reducing the numbers on the border.[10] Currently, a little more than 90,000 refugees from Myanmar continue to live in the nine temporary shelters alongside the Myanmar border.

The last UNHCR-verified data from June 2019 indicates 95,681 displaced persons living in the nine temporary shelters, 41per cent (39,229) of whom were children. 84 per cent were Karen/Kayin ethnicity and 10 per cent Karenni.[11] NGO data indicated an even lower number of 85,338 persons – registered or not – residing in the temporary shelters in 2018 (54.1 per cent children).[12] This is a reduction from 137,200 in 2012 when a range of new ceasefires began in Myanmar. No new arrivals have been recorded in recent years, though approximately 50 per cent of refugees remain unregistered in the government system.

[8] Rapeepong Suphanchaimat et all, 2019. "The Devil Is in the Detail—Understanding Divergence between Intention and Implementation of Health Policy for Undocumented Migrants in Thailand." International Journal of Environmental Research and Public Health, 20 March 2019.

[9] The Ministry of Interior Announcement and Cabinet Resolution on 10 February 2004, which applies Article 17 of the Immigration Law to leniently allow Myanmar people who are Persons of Concern to UNHCR to reside in Thailand temporarily.

[10] The Provincial Admissions Board stopped its regular function in 2006, though it remained open for fast-track review of cases of "unregistered camp residents — if they were immediate family members of registered individuals already resettled or in the process of being so — to facilitate their eventual resettlement and reunion with family members." See https://www.unhcr.org/50a9f82d20.pdf.

[11] UNHCR. RTG/MOI-UNHCR Verified Refugee Population. June 2019. Available at: https://www.unhcr.or.th/sites/default/files/u11/Refugee%20Population%20Overview_June%202019_0.pdf. The term "Karenni" does not refer to a single ethnic group, but instead includes several distinct ethnic minority groups.

[12] The Border Consortium, 2019. A Thai Border Consortium (TBC) Assisted Population composed of the number of beneficiaries who collected food rations during the previous month. Ratios are only provided to those who are psychically present at the time of distribution.

**Table 1: Number of refugees living in nine temporary shelters (June 2019)[13]**

| | UNHCR Verified Population | | |
|---|---|---|---|
| **Location** | **Unregistered** | **Registered** | **Total** |
| **Refugees in nine temporary shelters in the border areas** | **48,485** | **47,196** | **95,681** |
| **By age groups / gender** | **Female** | **Male** | **Total** |
| Refugees living in temporary shelters (0-4 years old) | 4,210 (4.4%) | 4,497 (4.7%) | 8,707 |
| Refugees living in temporary shelters (5-11 years old) | 8,133 (8.5%) | 8,420 (8.8%) | 16,553 |
| Refugees living in temporary shelters (12-17 years old) | 6,889 (7.2%) | 7,080 (7.4%) | 13,969 |
| Refugees living in temporary shelters (18-59 years old) | 26,025 (27.2%) | 24,686 (27.8%) | 50,711 |
| Refugees living in temporary shelters (60 + years old) | 2,966 (3.1%) | 2,775 (2.9%) | 5,741 |

Services in the temporary shelters have been provided primarily by NGOs, UNHCR, and camp committees under the overall administrative coordination of the Ministry of Interior. Children have access to education in the temporary shelters, although the schools are not accredited by the Myanmar government, and recognition of education achievements remains an area of concern, while the quality of education remains limited. Children have access to health care and vaccination, including anti-retroviral treatment, although government support for this reportedly could phase out by 2020.[14] The Ministry of Interior, with support of NGOs, is facilitating birth registration of all children born in the shelters. Restriction on movement outside of the camp and limited official means of earning an income have resulted in continued dependency on humanitarian aid for food.[15] An internal justice system has been established to address minor violations, while gross violations, including gender-based violence and child abuse, are referred to Thailand's national justice system, facilitated by UNHCR and NGOs.

The Royal Thai Government is currently supporting two programmes as durable solutions for displaced persons: an assisted voluntary return and third country resettlement. In four cycles of voluntary return, which started in 2016, 1,039 persons[16] returned to Myanmar,[17] while since 2012 more than 110,000 displaced people have been resettled to 15 countries (2,354 in 2018). A backlog of more than 7,000 refugees waiting for resettlement, however, exits.[18] As many as 20,000 displaced persons are also believed to have spontaneously returned outside of official programmes over recent years.[19] In 2018, NGO data indicated that 3,390 refugees simultaneously returned to Myanmar, while an additional 2,350 left temporary shelters unreported to explore other opportunities in Thailand.[20] With no other policies to address the situation, NGOs, such as Thai Border Consortium, are exploring potential solutions so that refugees who wish to remain in Thailand temporarily can join the legal migrant labour force until such time as they are willing to return and reintegration is feasible.[21] However, such solutions

[13] UNHCR. RTG/MOI-UNHCR Verified Refugee Population. June 2019, https://www.unhcr.or.th/sites/default/files/u11/Refugee%20Population%20Overview_June%202019_0.pdf
[14] Interview with a representative of an NGO, May 2019.
[15] The Border Consortium, 2019
[16] 310 people were returned in the 4th Cycle carried out in the first week of July 2019 (Data provided by the Ministry of Interior).
[17] UNHCR identified a number of key challenges in facilitated return, including the length of the process, duplication of the national verification, limited border crossing points, and data that shows a significant number of refugees are interested in staying and working in Thailand (The Border Consortium, 2019). Other concerns responsible for refugee reluctance to return include the increased militarisation and on-going presence of Burmese military troops in ethnic areas, active armed conflict in northern Myanmar, reports of ongoing human rights violations, continued placement and existence of uncleaned landmines, etc.
[18] Interview with a representative of the public institution, May 2019.
[19] Interview with a representative of NGO, May 2019
[20] The Border Consortium, 2019
[21] The Border Consortium, 2019

(reportedly also unofficially supported by the Royal Thai Government) requires refugees to return to Myanmar to organise their documents. This remains a challenge and is inaccessible for the refugees with a well-funded fear of persecution.

### 2.3 Urban refugees

Thailand has also had for decades a population of "urban refugees" living primarily in the Bangkok metropolitan area. They have come from a wide range of countries, but frequently from the Middle East and Africa. In parallel with the escalation of the conflicts in the Middle East, arrivals of new so-called "urban refugees," who live in the urban centre, most notably in Bangkok and three nearby provinces, increased in recent years. Many of them come to Thailand with a tourist visa and have stayed in the country undocumented after its expiration. In 2018, 4,611 refugees and 951 asylum-seekers (5,526 persons total) were registered with UNHCR,[22] out of which approximately 1,800 were children[23] (a reduction from 7,998 refugees and asylum-seekers registered in 2016). They come from a diverse set of countries, including Pakistan, Viet Nam, the State of Palestine, Syria, Iraq and Cambodia.[24] Urban asylum seekers can register with UNHCR and apply for refugee status determination to become recognised by UNHCR as a "person of concern." However, the process is long and granting such status does not protect them from being considered illegal immigrants, with the risk of arrest and prosecution for unlawful entry and/or unlawful stay in the country.

**Table 2: Urban refugee and asylum seekers in Bangkok metropolis (2017)[25]**

| Location | Female | Male | Total |
|---|---|---|---|
| **Urban refugee and asylum seekers in Bangkok metropolis** | **2,835** | **3,652** | **6,487** |
| **Urban refugee and asylum seekers in Bangkok metropolis (0-17 years old)** | **1,063** | **1,173** | **2,236** |
| Urban Refugee and Asylum Seekers in Bangkok Metropolis (0 - 4 years old) | 316 | 319 | 635 |
| Urban Refugee and Asylum Seekers in Bangkok Metropolis (5 - 11 years old) | 465 | 495 | 960 |
| Urban Refugee and Asylum Seekers in Bangkok Metropolis (12 -17 years old) | 282 | 359 | 641 |

By law, children have access to education, with a little less than 1/3 of the children attending schools in 2019,[26] while language, legal-status-related fears and other barriers remain. Access to health care is facilitated through UNHCR and NGOs. Like the situation of education, however, cost, legal status and language barriers present challenges in accessing these rights. UNHCR-recognised persons of concern do not have the right to work in Thailand.

[22] UNHCR. Popstats. Available at : http://popstats.unhcr.org/en/persons_of_concern
[23] The available data for 2017 shows 6,487 urban refugees, with 35 per cent of them being children.
[24] Pakistan: 1,942 refugees and 114 asylum-seekers, Viet Nam: 682 and 448 asylum-seekers, Palestine: 377 refugees and 6 asylum-seekers, Syria: 276 refugees and seven asylum-seekers, Iraq 248 refugees and 27 asylum-seekers and Cambodia 203 refugees and 137 asylum-seekers (UNHCR. Available at: Popstats. http://popstats.unhcr.org/en/persons_of_concern)
[25] UNHRC, http://popstats.unhcr.org/en/demographics/https://goo.gl/nShbNb
[26] Information provided by the UNHCR representative at the presentation of the key findings of the UNICEF-supported study on the feasibility of Thailand to withdraw the reservation to Article 22, co-hosted by UNICEF, the Ministry of Foreign Affairs, and the Ministry of Social Development and Human Security at the Social Expo, Bangkok, 05.07.2019.

## 3. LEGAL FRAMEWORK AND POLICY RESPONSES

Thailand does not have a specific legislative and policy framework for the protection of refugees and asylum seekers. Under the Immigration Act (B.E.2522/1979), all migrants, including refugees, found in Thailand without permission are subject to prosecution and potentially deportation. Article 17 of the Immigration Act, however, allows for the Minister of Interior to exercise discretion to allow certain groups of persons to remain in the country on an ad hoc basis. MOI has applied this article to allow refugees to remain in the country, especially those who had fled fighting in neighbouring countries. The result of this sweeping categorization of persons who did not enter the country through normal immigration processes as "illegal immigrants" coupled with the flexibility offered by Article 17 means that the government has taken a pragmatic though fragmented approach to refugee arrival, developing different regulations and practice for each population influx over time.

Though government policy responses and approaches towards displaced populations have varied through history, the general approaches can be grouped into three distinct periods (before 2000, between 2000 -2014 and after 2014).[27]

### 3.1 Policy Approach Before 2000

Before 2000, as seen above, the Royal Thai Government response to refugees was developed for each arrival and period, from that of the Kuo Min Tang Chinese Nationalist refugees in the 1950s to that of refugees from Indochina in the 1960s and 1970s and then that of refugees from Myanmar in the 1980s and 1990s. Many ad-hoc policies were influenced by security considerations of the time, and with the focus on repatriation or resettlement in third countries as preferred durable solutions, with very little opportunity for local integration. As repatriation often was not immediately available, and some groups were unwilling or unable to resettle, the government sought solutions to allow specific groups of refugees to continue to stay in Thailand temporarily and offered protection and some rights under the legal statuses afforded under Thai law, particularly through the aforementioned application of Article 17 of the Immigration Act.[28]

### 3.2 Policy Approach from 2000 - 2014

As conflicts in neighbouring countries ended or faded and Thailand's economic situation, with strong growth and near full employment rates, created demand for labour with attendant increased immigration, the government reoriented toward regulating undocumented migrant worker flows from neighbouring countries while maintaining the temporary shelters for those who had been displaced by armed conflict. In the late 1990s and especially after 2000, the Royal Thai Government adopted a practical approach through the development of a migration management model,[29] which also to some extent, although the numbers are not known, absorbed people who had initially fled conflicts but who were outside of the temporary shelters and allowing them to arrange their stay in Thailand legally as migrant workers, under the Immigration Act.

Under the National Verification procedure, the Government initiated registration for undocumented migrants to legally reside and work in the country within a given period through issuing work and residence permits. Parallel to that, Memoranda of Understanding were agreed between Thailand and Cambodia, Laos and Myanmar to recruit low-skilled migrant workers directly from their country in a lawful manner. The registered migrant workers had access to healthcare, which was in 2013 extended to migrant children below the age of seven.[30]

The government initiated other positive developments for the rights of all children, including refugee children, during that period due in large part to an increased presence of labour migrants in Thailand.

[27] Experts, such as Suphanchaimat recognises four periods. However, for the purpose of this brief we use three periods (see, Suphanchaimat et all, 2019).
[28] Thailand Research Fund, 2019
[29] IOM Thailand, Migration Context. Available at: https://thailand.iom.int/migration-context
[30] See also Suphanchaimat et all, 2019

This includes its education for all approach, through which all children have the right to education, regardless of their legal status, which was confirmed with the Cabinet Resolution on Education for Unregistered Persons in 2005. The Ministry of Public Health launched a new universal healthcare scheme in 2003, which – at least on paper - offered equal health coverage to both documented and undocumented migrants, including people living in a refugee-like situations. The government also revised the Civil Registration Act (2008), which addressed a massive backlog of birth registration cases among refugee children born in Thailand to Myanmar parents. Under the revised law, all children born in the country are entitled to birth registration even if their parents are not Thai nationals. This was an important step to ensure protection and prevent statelessness.[31]

### 3.3 Policy Approach 2014 - 2019

The approach of the Thai government entered a new phase in 2014. The National Council for Peace and Order repeatedly expressed commitment to protect refugees in Thailand, indicating the possibility of a new more human and child rights-based approach to refugees and asylum seekers. This policy direction translated into high-level commitment when in September 2016 in a speech at the Leaders' Summit on the Global Refugee Crisis in New York, Prime Minister Prayut Chan-o-cha committed to end the detention of refugee children in Thailand and to establish an effective refugee-screening mechanism. The Prime Minister furthermore committed to ensure that refugee returns to Myanmar would be voluntary and to increase refugee access to education, healthcare, and birth registration in Thailand. During the 2017 UN Human Rights Committee review of Thailand's obligations under the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), the government affirmed its commitment to "humanitarianism and to take care of various groups of irregular migrants."[32]

Recent developments in this field, detailed below, confirm the Government's commitment towards implementing those pledges. The new response and developments appear to be inspired by public order, national security, and international relations, including international human rights obligations of Thailand. They might also be partly a reflection of a need for a more comprehensive response of Thailand to the global trends in the field, including regional and global flows of displaced persons, slow progress in third countries for resettlement as a durable solution, and thousands of urban refugees in the country.[33]

## 4. THAILAND'S RESERVATION TO ARTICLE 22 OF THE CRC

Thailand in its recent history has sought to manage flows of displaced persons, refugees, and asylum seekers through ad hoc policies and responses under the Immigration Act. Thailand has not signed the 1951 Convention relating to the Status of Refugee and its two protocols (Refugee Convention).[34]

Reflecting this approach, the Royal Thai Government made a reservation[35] to Article 22 of the CRC, which is concerned with the rights of refugee and asylum-seeking children. The reservation reads as follows: *"The application of article 22... of the Convention on the Rights of the Child shall be subject to the national laws, regulations and prevailing practices in Thailand."*[36]

The reservation to Article 22 might reflect the Government's recognition that it did not have in place all the mechanisms necessary to implement obligations stipulated by Article 22. Also, recognising that

[31] UNHCR. Child Protection Brief. Birth Registration. Available at: https://www.refworld.org/pdfid/523fe9214.pdf
[32] Human Rights Watch. Thailand: Implement Commitments to Protect Refugee Rights. Available at: https://www.hrw.org/news/2017/07/06/thailand-implement-commitments-protect-refugee-rights
[33] See also Thailand Research Foundation, 2019
[34] See also, Thailand Research Foundation, 2019
[35] Under the Article 2(1)(d) of the Vienna Convention (1969) reservations are "Unilateral statements made upon signature, ratification, acceptance, approval of or accession to a treaty."
[36] United Nations Treaty Collection. Depositary. Convention on the Rights of the Child. Available at: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&clang=_en

most children accompany parents or relatives, this approach can be further viewed as part of concerns that lie behind the country's reluctance to ratify the 1951 UN Convention on the Status of Refugees.[37] This can be seen also through Thailand's related hesitancy to integrate the term and definition of "refugee" into its legal framework and concerns over potential obligations arising should they do so, particularly the Government's responsibility for the provision of the rights and benefits of refugees and their descendants under the Thai legal system should they recognize refugee status. Security and other concerns included that a relatively open policy towards refugees might create a pull factor, increasingly attracting more people to seek asylum in Thailand, including potentially terrorists and other persons posing a threat to national security. Some officials interviewed for this policy brief also raised concern that offering protection to individuals persecuted by their own governments might negatively impact the bilateral relationships of Thailand with such countries.

The government has already withdrawn reservations to two other articles under the CRC.[38] Clarification of the obligations arising from those two articles, and consequently, putting in place necessary legislative and other measures for the implementation of those obligations, reportedly led to the decision of the government to initiate the withdrawal. Thailand had also already considered withdrawing its reservation to Article 22 in 2014 when the Subcommittee on the Rights of the Child requested a review to inform that discussion. The study was never realised, however, reportedly due to the lack of available resources and technical expertise within the government at the time.[39]

Recent positive developments in the protection of refugees and asylum-seekers by the government have now opened a new opportunity to reassess the necessity of Thailand to maintain such a reservation. The following sections of this report will examine Thailand's existing obligations under the CRC and other international instruments, the additional administrative obligations that might be incurred by removal of the reservation, and the fiscal implications of doing so.

## 5. Thailand's Existing Obligations to Protect Refugee Children under the Convention on the Rights of the Child and Other Instruments

Thailand signed the CRC, several core human rights conventions, ASEAN agreements, and other international frameworks, which are applicable to the protection of asylum-seeking and refugee children.

The CRC is the strongest among these. On the basis of the principles of non-discrimination (Article 2) and the best interest of the child (Article 3), the CRC applies to all the children on the territory of the State regardless of their immigration or other status, and thus includes refugee and asylum-seeking children or children living in a refugee-like situation.[40] Article 2 of the Convention prohibits all discrimination based on "status", including migration status, stipulating that no refugee child, even those with their family, can be discriminated against for being a refugee or irregular migrant or having any other migration status.[41]

The application of the provisions of the CRC to all children in the State's territory has also been clarified by the Committee of the Rights of the Child (the Committee) in its General Comments relating to unaccompanied and separated children outside of their country of origin.

[37] Interview with the representative of the public institution, May 2019
[38] Article 7 (registration of births, name and nationality, to know and be cared for by the parents) & Article 29 (goals of education).
[39] Interview with a Government official, May 2019
[40] UNICEF. Implementation Handbook for The Convention on the Rights of the Child. Fully Revised Third Edition. Available at: https://www.unicef.org/publications/files/Implementation_Handbook_for_the_Convention_on_the_Rights_of_the_Child.pdf
[41] In this regard, Article 2 offers broader protection to refugee and asylum-seeking children than the protection contained in Article 22. Also see: International Commission of Jurists. 1994. Reservations to the Convention On The Rights of The Child: A Look at the Reservations of Asian State Parties. https://www.icj.org/wp-content/uploads/2013/10/Asia-Convention-Rights-of-the-Child-non-legal-submission-1994-eng.pdf

*"State obligations under the Convention apply to each child within the State's territory and to all children subject to its jurisdiction (art. 2). These State obligations cannot be arbitrarily and unilaterally curtailed either by excluding zones or areas from a State's territory or by defining particular zones or areas as not, or only partly, under the jurisdiction of the State. Moreover, State obligations under the Convention apply within the borders of a State, including with respect to those children who come under the State's jurisdiction while attempting to enter the country's territory. Therefore, the enjoyment of rights stipulated in the Convention are not limited to children who are citizens of a State party and must therefore, if not explicitly stated otherwise in the Convention, also be available to all children - including asylum-seeking, refugee and migrant children - irrespective of their nationality, immigration status or statelessness."*

**Para 12, Committee on the Rights of the Child General Comment No. 6 on the Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin**

The Committee has issued several recommendations (Concluding Observations) to Thailand to address the gaps in the protection of and discrimination against refugee and asylum-seeking children (on the same ground as for other vulnerable children in the country). For example, in its Concluding Observation No. 34(a) the Committee called for ending of the direct and indirect discrimination against vulnerable children, including refugees and asylum-seeking children, while it has, in its Concluding Observation 35(b) urged Thailand to take more effective measures to ensure that "all children within its jurisdiction enjoy all the rights enshrined in the Convention on the basis of non-discrimination by effectively implementing existing laws which guarantee that principle as well as to accelerate the provision of equal opportunities to health and education and other services for the most vulnerable groups of children, including refugee and migrant children."[42]

In Table 3 selected articles of the Convention of the particular relevance for the protection of refugee and asylum-seeking children are highlighted. Those need to be, on the basis of non-discrimination, provided to all children on the territory of the State:

**Table 3: Non-exhaustive list of CRC articles applicable to refugee and asylum-seeking children**

| |
|---|
| **Article 2:** Non-discrimination<br>**Article 3:** Best Interests of the Child [long terms & short-term solutions]<br>**Article 6:** The right to life, survival and develop<br>**Article 12:** The right of the child to express his or her views freely |
| **Article 28, 29(1), 30, 32**: The right to education and full access to education<br>**Article 27:** The right to an adequate standard of living<br>**Articles 23, 24 and 39:** The right to enjoy the highest attainable standard of health |
| **Article 20**: Protection and assistance to children temporarily or permanently deprived of his or her family environment |
| **Article 37:** Prevention of deprivation of unlawful or arbitrary deprivation of liberty, deprivation of liberty a measure of last resort. |
| **Article 34, 35 and 3:** Prevention of trafficking and of sexual and other forms of exploitation, abuse and violence |

Regardless of its reservation to Article 22, Thailand is obliged to protect the rights of all children in its territory, including those in a refugee-like situation, such as those fleeing persecution and conflict, regardless of the terminology used in the national framework to define them.

Thailand has also ratified all three Optional Protocols to the Convention on the Rights of the Child (on the involvement of children in armed conflict, on the sale of children, child prostitution and child pornography as well as on a communications procedure). The provisions contained in those protocols

[42] Committee on the Rights of the Child. Fifty-ninth Session. Concluding Observations: Thailand. Available at: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC/C/THA/CO/3-4&Lang=En

are also relevant to the treatment of children outside their country of origin, including asylum-seeking and refugee children.

**Incompatibility of the reservation with the principles and provisions of the Convention?**

Article 19 of the Vienna Convention 1969 governing the relations among nations states that "A State may, when signing, ratifying, accepting, approving or acceding to a treaty, make a reservation unless:[…] (c) The reservation is incompatible with the object and purpose of the treaty.[43] This stance has been retreated by the International Court of Justice's Advisory Opinion on Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide. This general interpretation of the reservations to the international treaties has led to the debates whether the reservation to Article 22 is compatible with the object and purpose of the CRC.

For example, in the case of United Kingdom (UK), which ultimately led to withdrawal of the UK's reservation to Article 22 in 2008, the Committee on the Rights of the Child, when considering the country's report on the implementation of the Convention, stated that the reservation was "against the object and purpose of the Convention."[44] Mirroring the opinion of the Committee, the UK Parliament's Joint Committee on Human Rights (on two separate occasions) expressed the opinion that the reservation was invalid and recommended its withdrawal.[45]

The Committee has, so far, not issued such Concluding Observation in the case of Thailand.

Beyond the CRC, Thailand is a state party to seven out of nine core human rights treaties,[46] including the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT) and International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), which contain provisions regarding the protection of refugees and asylum seekers. Article 3 of the CAT and Article 7 of the ICCPR prohibit states from returning individuals to a country where they are likely to face torture or other serious human rights abuses.[47] Thailand is also bound by the principle of non-refoulement, which is part of the international customary law.

Thailand has also joined the international community in adopting the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM) as well as the Global Compact on Refugees (GCR), which provides a framework for more predictable and equitable responsibility-sharing and international cooperation in response to the refugees.[48]

Thailand, as most of its Southeast Asian neighbours, has also signed selected regional binding and non-binding documents offering protection to refugees and asylum-seeking children, including the Bangkok Principles on the Status and Treatment of Refugees 1966 (reaffirmed in 1988), which are declaratory principles to guide member-states in dealing with refugee problems, and to inspire these member-states

[43] Vienna Convention on the Law of Treaties (1969). Available at: http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf

[44] […] the Committee remains concerned that the State party does not intend to withdraw its wide-ranging reservation on immigration and citizenship, which is against the object and purpose of the Convention (Committee on the Rights of the Child. Concluding observations: United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. Available at: https://www.refworld.org/docid/3df58f087.html )

[45] Immigration Law Practitioners' Association (ILPA), Consideration by the European court of human rights of the UN Convention on the Rights of the Child 1989.

[46] This include International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW), Convention on the Rights of the Child (CRC), Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (CERD), Convention Against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT) and Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD).

[47] Equally, the Committee under the CAT called to the Government of Thailand, in its Concluding Observations, to, adopt appropriate legislation and procedures to comply with the principle of non-refoulement and to protect refugees and asylum seekers, in line with Article 3 of the Convention.

[48] UNHCR. The Global Compact on Refugees. Available at: https://www.unhcr.org/the-global-compact-on-refugees.html

to enact laws on the status and protection of refugees. However, the principles recognise that refugee would enjoy the protection only when the security of a State is not threatened.[49]

Thailand is also a state party to the ASEAN Human Rights Declaration of 2012, which confirms the right of every person to seek and receive asylum in another State in accordance with the laws of such State and applicable international agreements.[50] The Thailand is also part of the ASEAN strategic frameworks and regional commitments, which also respond to children, including, the ASEAN Regional Plan of Action to Review/Strengthen Protective Policies and Measures for Stateless, Migrant, and Asylum-Seeking Children who are Victims of Violence; the ASEAN Convention on the Trafficking of Persons, Especially Women and Children, and the ASEAN Plan of Action Against Trafficking in Persons, Especially Women and Children. The protection of and access to services for migrant children is also a key activity in the ASEAN Strategic Framework on Social Welfare and Development 2016-2020. Thailand is also leading the efforts to develop ASEAN Declaration on protecting children on the move

## 6. APPLICATION OF THE PROVISIONS OF THE CRC IN DOMESTIC LEGISLATION

The Thai legal system is dualistic, having no automatic application of international treaties unless they have been transformed into Thai national law. Thailand has incorporated most of the provisions of the CRC into its legal system and complies with CRC on several aspects. Those provisions of the CRC are included separately in different laws according to their issues and content, including the Child Protection Act, the National Child and Youth Development Promotion Act, the Juvenile and Family Court and its Procedure Act, the National Education Act, the Compulsory Education Act, the Early Childhood Development Act and the Anti-Human Trafficking Act.[51]

Although assessment of the actual alignment of Thailand's legislative framework with the CRC's provision goes beyond this brief, the overview indicates that key national laws provide for protection and rights for all children within the territory of the State without any discrimination, thus including to refugee and asylum-seeking children[52] (or children who are in the refugee-like situation). The application of the domestic legislation to the non-Thai children has been confirmed in the case of a Somali refugee child, whose case was brought before the Chiang Rai Provincial Juvenile and Family Court, as presented more in details below. Furthermore, the **Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017**) in its Section 4, also calls for the protection of human dignity, rights, liberties and equality of the people as a general provision of the Constitution.[53]

The key pieces of legislation, which offer protection to all children under the jurisdiction of Thailand without discrimination, are, for example:

- **The Child Protection Act of 2003,** which is based on the principle of non-discrimination and the best interest of the child, as provided in Section 22: “any treatments or actions to children should be considered on the basis of the best interest of the child and there should not be unfair discrimination." This clause reflects the domestic implementation of the Article 2 (non-discrimination) and Article 3 (best Interests) of the CRC, thus the Act, applies to all children in Thailand, regardless of their nationality or immigration status. Furthermore, Section 32 provides for several categories of children entitled to receive welfare support from the Government, including lost and abandoned children, children deprived of guardianship care for any reason, exploited and abused children, and children in s situation which may cause immoral behaviour or physical or mental harm. It also includes a broad category of other "children in difficult conditions" and "children who are in situations which warrant assistance as stipulated in the Ministerial

[49] Davies 2008 in Thailand Research Fund,2019.
[50] Thailand Research Fund, 2019
[51] Thailand Research Fund, 2019
[52] Thailand Research Fund. 2019
[53] Constitution of the Kingdom of Thailand. Available at: http://constitutionnet.org/sites/default/files/2017-05/CONSTITUTION+OF+THE+KINGDOM+OF+THAILAND+(B.E.+2560+(2017)).pdf

Regulation."[54] The act also defines a series of welfare services and procedures for above-mentioned groups of children.[55]

- **The Children and Youth Development Act of 2007** establishes a number of provisions to strengthen institutions for the development of children (under the age of 18) and youth (between the ages of 18 and 25), and also reaffirms the right of children to education, healthcare and leisure. Furthermore, Article 7 grants children and youth the right to birth registration and protection and participation rights without discrimination on any grounds, including on the grounds of the status of the children, youth, their parents or guardians.[56] Similarly, the Act guarantees the principle of best interest to achieve these development outcomes.

- **Juvenile and Family Court and its Procedure Act of 2010** establishes the regulations and procedures pertaining to children (under the age of 15) and juveniles (under the age of 18) who are in conflict with the law. Section 132 Paragraph 1 of the act provides for the principle of the best interest of the child in the judiciary system, while also stipulating that children who commit crimes or violate laws are subject to the judiciary procedure under the Juvenile and Family Court, shall not be arrested or detained, except when the court issues an order. This protection mechanism under the judiciary procedure also applies to refugee children living in Thailand. [57]

**Possible precedent case on the application of the Thai national legislation for the protection of the best interests of refugee children**

Mohammad (Alias), 16, a child from Somalia, who has been recognized as a person of concern by UNHCR, fled Somalia for fear of being forcibly recruited to become a child soldier in an armed group in Somalia when he was 13. Following the arrest by Chiang Rai police in February 2017, he was prosecuted by a public prosecutor of the Chiang Rai Juvenile and Family Case Department pursuant to Immigration Act B.E. 2522. The Chiang Rai Juvenile and Family Court considered the defendant's petition and ruled that "the act of defendant did not seriously harm the society beyond a reasonable standard and was committed when he was at a very young age, due to necessity. Also, the defendant has already been recognized by UNHCR as a refugee and is now in the process of being resettled in a safe third country. Due to these reasons, the Court deems inappropriate to render a judgment." The Chiang Rai Juvenile and Family Court further ordered the child to follow the restorative justice plan for a period of one year.

This case laid down important principles to protect children fleeing from conflicts. It is also the first time that the child recognized as a person of concern by UNHCR had his rights protected under Section 132 Paragraph 1 of the Juvenile and Family Court and Juvenile and Family Case Procedure Act B.E. 2553. This is considered a milestone case to show that the Juvenile and Family Court ruled in favour of the best interests of the child, regardless of that child's immigration status. [58]

- **Public Education Act (1999)**, in Section 10, provides equal rights and opportunities of all individuals to receive basic education provided by the State for the duration of 12 years, while the education for all policy has been reconfirmed with the Resolution on Education for Unregistered Persons in 2005, which provides the right to education and access to public system at all levels for

[54] This possibility can be additionally explored to further clarify the responsibilities and processes for the protection of asylum-seeking and refugee children under this Act, including in the conjunction with the sub-regulations to be developed under the National Screening Mechanisms.
[55] These principles are further explained in the Ministerial Regulations 'for determining if an act is in the best interests of or unfairly discriminatory to the child', which can be additionally explored as a possible venue to strengthen the protection of refugee and asylum-seeking children in Thailand.
[56] Children and Youth Development Act of 2007. Available at: http://www.youthpolicy.org/national/Thailand_2007_Youth_Development_Act.pdf
[57] See also Theppankulngam, 2017 in Thailand Research Fund. 2019
[58] Theppankulngam, 2017 in Thailand Research Fund. 2019

all children in Thailand, as well as their entitlement to the certificate of education upon competition of their studies.

- **National Health Act of 2007**[59] does not make any reference to the status or citizenship, and grants in Section 5 the right to "a person" to enjoy the right to live in a healthy environment and environmental conditions. Moreover, Thailand in 2001 launched a universal health-care coverage scheme, which extended the provision of health care to all persons, including to cover migrants from Cambodia, Laos, and Myanmar.

- **Anti-Human Trafficking Act (3rd Amendment in 2017)** protects both Thai nationals and non-Thai nationals who are potential victims or witnesses of human trafficking and provides for fundamental rights of victims of trafficking, including the right to stay, the right to education, the right to free movement as well as the right to work. Additionally, several legal tools have been developed specifically on the protection of non-citizens, such as Memorandum of Understanding (MOU) on Common Guidelines of Practices among Concerned Agencies for Operation in Case Women and Children are Victims of Human Trafficking (revised version) of 2003 and other MOUs on trafficking. According to these MOUs, women and children considered as victims of trafficking should not be treated as undocumented migrants. If they are willing to act as witnesses during the Court proceedings so that traffickers would be brought into justice, they are allowed to stay in Thailand and will be sheltered in one of the welfare centers. The MOUs also emphasizes that victims of trafficking must be able to access services, including accommodations, clothes, medicine, counselling and legal aid.[60]

- **The Citizenship Act** (4th amendment in 2008) allows persons who do not hold Thai nationality and are born from parents who are undocumented immigrants to have legal status to stay in Thai territory lawfully. The Ministry of Interior also issued the Ministerial Regulation on status and conditions to allow the stay of Non-Thai nationals and the Ministerial Notification on the criteria for permission to stay of Non-Thai nationals who are born in Thailand in 2017. It provides a set criteria for children without Thai nationality to stay in Thailand under certain conditions; for example, from warring countries, countries in which they would be likely in danger of prosecution based on "political reasons, race, religion, or others," or under medical treatment.[61] These provisions in the citizenship laws give the opportunity for refugee children to access the right to stay in Thailand, but still reject their right to family, as the right to stay in Thailand does not extend to their parents.[62]

As recognised by the Government, these laws, in principle, do not distinguish between Thai citizens and foreigners and provides a solid legal and policy framework for the protection of refugee and asylum-seeking children.

[59] The Kingdom of Thailand. National Health Act. Available at: http://thailawforum.com/laws/National%20Health%20Act_2007.pdf
[60] Thailand Research Fund. 2019
[61] The Notification of Ministry of Interior on Criteria for permission to stay of Non-Thai nationals who are born in Thailand (on 6 October 2017) specifies the criteria of the non-Thai national children born in Thailand to be allowed to stay in the country as follows: 1) their country of origin does not recognize them as nationals or citizens or does not allow entering the country; 2) their country of origin is at war and there is a risk for children to be drafted in state military or armed groups or to be forced in the sex industry or there is risk of a massive human rights violation in that country; 3) returning to their country may cause a danger to their life or a threat to their freedom due to war situation or conflict situation based on politics, race, religion, beliefs, or other reasons, or risk to be forced as labors or victims of human trafficking; 4) born persons are under medical treatment or it will be a risk to their life if they are transferred or deported, or the returning country does not have enough facilities for their medical treatment; 5) other reasons under the approval of Minister of Interior upon suggestion of the Nationality Screening Commission.
[62] Thailand Research Fund, 2019

# 7. Additional Obligations under Article 22: Implications for Thailand

The following sections provide an overview of the content and obligations as stipulated in Article 22 of the CRC, as well as current approach of Thailand to assess the potential implications of Thailand's withdrawal of its reservation.

**Para 1**: *States Parties shall take appropriate measures to ensure that a child who is seeking refugee status or who is considered a refugee in accordance with applicable international or domestic law and procedures shall, whether unaccompanied or accompanied by his or her parents or by any other person, receive appropriate protection and humanitarian assistance in the enjoyment of applicable rights set forth in the present Convention and in other international human rights or humanitarian instruments to which the said States are Parties.*

## 7.1 Definition of refugee

Article 22 does not define or provide a definition of what is meant by the word "refugee" or "asylum seeker" but refers to applicable international or domestic law and procedures. In this regard, it also does not request the State to adopt any of such definition, nonetheless to integrate it into its national legislative framework.

*The current approach in Thailand*

The definition of refuge included in the 1951 Refugee Convention is considered an internationally recognised definition of the term "refugee" (which does not have the status of customary law). However, as the Royal Thai Government did not ratify the 1951 Convention this definition is not applicable in this case.

The term "refugee and asylum seeker" as such, is not included in the national legal system. The refugees are treated under immigration law as undocumented immigrants.[63] However, despite not using the term, various different documents recognise and offer protection and some rights for the persons in a refugee-like situation. For example, in 2012, the Thai Royal Gazette defined "persons fleeing from persecution" as persons who flee into Thai territory because their life is at risk of persecution in their country of origin.[64] While the draft Regulation on National Screening Mechanism, described more in details below, uses the term "protected person" and "person under screening", instead of terms refuges and asylum seekers. However, the terms "asylum seekers" is included in Thailand's National Human Rights Plan, which recognises "asylum seekers" and "displaced persons" among the vulnerable target groups potentially susceptible to social security issues.[65]

In this regard, Article 22 does not require Thailand to adopt or accept any international definition of the refugee and asylum-seeking children, and Thailand is obliged to provide protection and rights to all children, particularly those in difficult situations and in need, regardless the term the country use to define those children.

However, given the concerns of the country over the term "refugee" and "asylum-seekers", it is recommended to integrate both terms into Thailand's legal and policy framework (i.e., through regulations or sub-regulations of the nation screening mechanisms), and provide a clear definition that would be applicable in any interpretations of the Article 22. This would provide the platform for

[63] Thailand Research Fund, 2019.
[64] TBC
[65] Thailand's National Human Rights Plan. Presented by Ms. Nareeluc Pairchaiyapoom in the Seminar of National Human Rights Action Plan (NHRAP) on 9th September 2015 at IDFR, Kuala Lumpur. Available at: http://www.bheuu.gov.my/pdf/NHRAP/NHRAP_2015_THAILAND_09092015.pdf

Thailand to agree on its own definition of refugee and asylum-seeking children as well as to determine the priority actions for this vulnerable group of children, as well as it would also provide the Committee with additional insurance that the Government has enacted a policy that is aiming to protect the individuals feeling prosecuting and being in a refugee-like situation

### 7.2 Access to rights under Convention

As mentioned above, the State is obliged, under Article 2 (non-discrimination) to offer appropriate protection and rights to children in its territory regardless of their immigration status. In this regard, the obligation stipulated in this paragraph does not afford any additional, pre-determined or special rights to refugees or asylum-seeking children. The paragraph also does not imply any obligation of the State to grant refugee status or the right to seek asylum. Such rights, as stipulated in the box below, are also not directly included in the text of the 1951 Refugee Convention.

### 7.3 Appropriate measures and appropriate protection

Article 22 also does not require the State to give refugees any specific rights. However, it does require from the State to take "appropriate measures" (not special or pre-defined measures) protecting refugee and asylum-seeking children. Thus, the Article itself does not define what are the specific "appropriate measures," but it does recognise that the needs of these children would be met if the articles of the Convention on the Rights of the Child were properly applied to them.[66]

The standards and content of the different Convention's rights have been clarified and continuously developed in several of the Committee's General Comments, Discussion Days and Concluding Observations issued to the States.

Review of the Concluding Observations (COs) issued to CRC State Parties that have not ratified 1951 Refugee Convention and its protocol[67], for example, indicates a variety of "appropriate measures," which depend on the existing policy and legal framework and the situation/context of the refugees in the country.

Concluding Observations relevant to refugee and asylum-seeking children have been included under various articles of the CRC, including Article 2 (non-discrimination), Article 12 (respect for the views of the child) and Article 28 (education). However, the following Concluding Observations were most commonly put forward under the section on Special Protection Measures, which also cover Article 22:[68]

- **The recommendation to adopt domestic policies or laws ensuring access to CRC rights to the asylum-seeking and refugee children has been provided to a range of countries which did not yet have such a framework in place.** This includes, for example, Nepal, Andorra, Syria, Indonesia, Pakistan as well as Thailand[69] (despite its reservation to Article 22). The framework should be in a line with international standards, including General Comment No. 6 (2005) on the treatment of unaccompanied and separated children. For example, the Committee called on:
    - The United Arab Emirates[70] to adopt the necessary legal framework, as well as all the necessary measures in line with the Sharjah Principles, with a view to ensuring that asylum-seeking and refugee children fully enjoy their rights under the Convention.

[66] UNICEF. Implementation Handbook for The Convention on the Rights of the Child. Fully Revised Third Edition. Available at: https://www.unicef.org/publications/files/Implementation_Handbook_for_the_Convention_on_the_Rights_of_the_Child.pdf
[67] The last Concluding Observations issued to countries non-signatory of the 1951 Refugee Convention and Protocol after 2010 have been reviewed.
[68] Alongside with the articles 22, 30, 32, 33, 35, 36, 37 (b)–(d) and 38–40.
[69] Concluding Observation No. 71 "
[70] United Arab Emirates, 30 October 2015, CRC/C/ARE/CO/2

- Syria to adopt a law for asylum seekers and refugees, ensure that children have access to identity documents, health services, education and a minimum standard of living.[71]
- Mongolia to "taking into account article 22 and other relevant provisions of the Convention, take all feasible measures to ensure full protection and care, as well as access to health, social services and education, of asylum-seeking and refugee children in the State party."[72]
- Bangladesh[73] and India to provide refugees and asylum-seeking children the right to seek asylum and to stay in the State party until the completion of asylum procedures.

In none of the Concluding Observations did the Committee issue recommendations to the State Party to grant refugee and asylum-seeking children refugee status. While Concluding Observations recommending the development of domestic and policy framework for refugees and asylum-seekers were issued to countries without any such legislation, Uzbekistan is the only country among the non-signatory of the 1951 Refugee protection that has developed a temporary protection system under the migration law (similar to Thailand). To Uzbekistan, the Committee recommended to "consider extending a temporary protection regime to child refugees and their families in Uzbekistan who are unable and/or unwilling to return to their country of origin and whose third country resettlement applications have been rejected multiple times, inter alia through the provision of residence and work permits."[74] Thus, in this case, the Committee did not require the State Party to establish an asylum system or grant individuals refugee status, leaving the terms of the stay to the discretion of the State. Addressing the situation of refugees who cannot return or could not be resettled, is also something Thailand will have to consider in the development of its National Screening Mechanisms.

- Recommendation to establish a proper referral system to facilitate the prompt identification and referral of refugee and asylum-seeking children was issued to India.[75]
- Recommendation to respect the principle of non-refoulement was issued for Jordan, Lebanon and Uzbekistan.[76]
- Recommendation to end detention of children, and to ensure that unaccompanied, separated, refugee and asylum-seeking children are not detained because of illegal entry or stay in the country was issued for Bangladesh, India, Indonesia.[77] In the case of Indonesia, [78] the Committee also requested to stipulate strict behavioral rules for guards and officials at detention facilities and to ensure that the facilities are regularly assessed by an independent monitoring body, as well as to ensure the separation of children from unrelated adults.
- Recommendation to take legislative, administrative and institutional measures to ensure that all refugees and asylum seekers children, including those who do not hold proof of registration cards, are registered at birth, including children born to refugees and asylum seekers (Nepal Pakistan, Bangladesh, Qatar).[79]
- Recommendation to ensure protection of children, especially unaccompanied refugee and asylum-seeking children from various forms of abuse and exploitation (labour exploitation, violence and, forced or early marriage practices - Jordan, Pakistan;[80] abuse, trafficking or religious radicalization

[71] Syria, 6 March 2019, CRC/C/SYR/CO/5
[72] Mongolia, 4 March 2010, CRC/C/MNG/CO/3-4
[73] Bangladesh, CRC/C/BGD/CO/5, 30 October 2015
[74] Uzbekistan, 10 July 2013, CRC/C/UZB/CO/3-
[75] India, CRC/C/IND/CO/3-47, July 2014,
[76] Jordan, 8 July 2014, CRC/C/JOR/CO/4-5 Lebanon, CRC/C/LBN/CO/4-5, 22 June 2017, Uzbekistan, 10 July 2013, CRC/C/UZB/CO/3-4
[77] Bangladesh, CRC/C/BGD/CO/5, 30 October 2015, Indonesia, CRC/C/IDN/CO/3-4, 10 July 2014
[78] Indonesia, CRC/C/IDN/CO/3-4, 10 July 2014
[79] Nepal, CRC/C/NPL/CO/3-5, 8 July 2016, Pakistan, CRC/C/NPL/CO/3-5,11 July 2016, Qatar, 22 June 2017, CRC/C/QAT/CO/3-4
[80] Jordan, 8 July 2014, CRC/C/JOR/CO/4-5

- Pakistan).[81] The Committee recommended India[82] to strengthen the existing child protection system, aiming to identify and provide assistance to children in need of protection.

- Recommendation to provide access to basic rights, including social services (Mongolia) and health and education was issued, among others, to Bangladesh, Jordan, Lebanon and Nepal.[83] The Committee recommended Pakistan to integrate refugee and asylum-seeking children into national and provincial education systems on equal terms with nationals of the State party. Committee issued a recommendation to provide refugees, in particular, families with children, with adequate housing and provide shelter in Pakistan,[84] and access to food, clean drinking water and sanitation in Indonesia and Lebanon.[85]
- Recommendation to ensure that the best interests of the child are always given primary consideration in all immigration and asylum processes and that unaccompanied asylum-seeking children are provided with adequate guardianship and free legal representation was Committee's recommendation to Indonesia. [86]

Furthermore, the General Comment No. 6 gives additional guidance on the key elements that need to be set for the protection of unaccompanied and separated children outside of their country of origin regardless of their legal status and reasons for migration (this applies to victims of trafficking, children moving for economic reasons or in pursuit of education/work opportunities as well as asylum-seeking and refugee children). General Comment No. 6 applies to Thailand regardless of Thailand's reservation on Article 22. In the context of refugee children, for example, this entails access for unaccompanied and separated children to quality and universal service provision of health care, education, social protection and other services regardless of the status of the child, while it requires the services to be adjusted to the needs of children. The General Comment also calls for procedural rights of children, safeguards regarding family reunification and issues concerning the training and record keeping in this regard. The summary of the key elements of the General Comment No. 6 to guide the development of the sub-regulations on the treatment of unaccompanied and separated asylum-seeking and refugee children is included in Annex 1 of this document.

The Committee, in its interpretations and Concluding Observations, does not require the State to grant refugee status to persons seeking asylum. However, the Committee on the Rights of the Child, in its General Comment No. 6 stipulates that *"The obligation stemming from Article 22 of the Convention to take "appropriate measures" to ensure that a child, whether unaccompanied or accompanied, who is seeking refugee status receives appropriate protection entails, inter alia, the responsibility to set up a functioning asylum system and, in particular, to enact legislation addressing the particular treatment of unaccompanied and separated children […]…."* [87]

However, the Committee Paragraph 66, 2nd sub-paragraph also states that in the *case "facts become known during the identification and registration process which indicate that the child may have a well-founded fear, or even if unable to explicitly articulate a concrete fear, may objectively be at risk of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, or, otherwise be in need of international protection, such a child should be referred to the asylum procedure and/or, where relevant, to mechanisms providing complementary protection*

[81] Pakistan, CRC/C/NPL/CO/3-5,11 July 2016
[82] India, CRC/C/IND/CO/3-47, July 2014,
[83] Lebanon, CRC/C/LBN/CO/4-5, 22 June 201, Nepal, CRC/C/NPL/CO/3-5, 8 July 2016 Jordan, 8 July 2014, CRC/C/JOR/CO/4-5, Bangladesh, CRC/C/BGD/CO/5, 30 October 2015, Pakistan, CRC/C/NPL/CO/3-5,11 July 2016, Qatar, 22 June 2017, CRC/C/QAT/CO/3-4, Syria, 6 March 2019, CRC/C/SYR/CO/5
[84] Pakistan, CRC/C/NPL/CO/3-5,11 July 2016
[85] Indonesia, CRC/C/IDN/CO/3-4, 10 July 2014, Lebanon, CRC/C/LBN/CO/4-5, 22 June 2017
[86] Indonesia, CRC/C/IDN/CO/3-4, 10 July 2014
[87] Committee on the Rights of the Child. General Comment No. 6 on Treatment of Unaccompanied and Separated Children outside of their Country of Origin

*under international and domestic law."* [88] In this regard, the Comment could be interpreted to affirm that in the absence of an asylum system, protection can be provided to refugee children under complementary protection mechanisms.

The Committee also states that children should not be referred automatically to asylum procedures and those who are not entitled to asylum should enjoy the same rights as other children while they remain within the State.[89]

**Article 22 and the obligation to ratify 1951 Refugee Convention and its Optional Protocol**

There is no obligation for the States to Ratify the 1951 Refugee Convention and its Optional Protocol stipulating from Article 22. Nevertheless, it has to acknowledged that the Committee continuously recommends State Parties to accede to various relevant international documents/treaties that offer higher protection of children that CRC, inducing 1951 Refugee Convention. In this light, recommendations to consider adopting the 1951 treaty was issued to the number of CRC State Parties, including Bangladesh, Andorra, Jordan, Mongolia, DPR Korea, Indonesia.

However, the recommendation to ratify or accede to the 1951 Refugee Convention has been also issued to countries under Article 41,[90] in section I of the Concluding Observations "Ratification of international human rights instruments." For example, in this section, the Committee recommended Vietnam to ratify the 1951 Refugee Convention along with all other core United Nations human rights treaties and the Optional Protocols as well as ILO Convention No. 189 (2011) concerning Decent Work for Domestic Workers.[91]

Concluding Observation No. 71 contained in the Concluding Observations for Thailand, recommended that Thailand ratify the 1951 Refugee Convention, indicating that by its location in the document the this recommendation was not necessarily derived from the Article 22, and would have been issued to to Thailand regardless of its reservation to Article 22.

The list of countries that have ratified the CRC and have no reservation to Article 22 but that are not yet signatory to the 1951 Refugee Convention and 1967 Protocol includes: Andorra, Bahrain, Bangladesh, Barbados, Bhutan, Brunei Darussalam, Comoros, Cook Islands, Cuba, Democratic Republic of Korea, Grenada, Guyana, India, Indonesia, Iraq, Jordan, Kiribati, Kuwait, Democratic Republic of Lao, Lebanon, Libya, Malaysia, Maldives, Marshal Islands, Mauritius, Mongolia, Federal State of Micronesia, Myanmar, Nepal, Palau, Qatar. Oman, Pakistan, State of Palestine, Sri Lanka, Singapore, Saint Lucia, San Marino, Saudi Arabia, Syrian Arab Republic, Tonga, United Arab Emirates, Uzbekistan, Vanuatu, and Vietnam.

*The current approach of Thailand*

Legally, refugees in Thailand are recognized as undocumented migrants and governed by the migration legislation. Under the Thai Immigration Act B.E.2522, all migrants, including refugees, found in Thailand without permission are subject to prosecution and deportation. However, there are several cases, when persons or groups in a refugee-like situation were allowed to stay temporarily in the country by the approval of Cabinet Resolutions and Minister of Interior under Article 17 of the Immigration Act. This Article states that "In certain special cases, the Minister, by the Cabinet approval, may permit

[88] Committee on the Rights of the Child. General Comment No. 6 on Treatment of Unaccompanied and Separated Children outside of their Country of Origin
[89] Committee on the Rights of the Child. General Comment No. 6 on Treatment of Unaccompanied and Separated Children outside of their Country of Origin
[90] Article 41: Nothing in the present Convention shall affect any provisions which are more conducive to the realization of the rights of the child and which may be contained in: (a) The law of a State party; or (b) International law in force for that State, which underlines the Convention continuous requests to State Parties to adopt various instruments even
[91] CO Vietnam, CRC/C/VNM/CO/3-4, 22 August 2012]

any alien or any group of aliens to stay in the Kingdom under certain conditions, or may consider exemption from being conformity with this Act in any case." The policy responses mentioned in the introduction section of this brief, are based on the exception provided in Article 17 of the immigration law, including:

- The Cabinet Resolution allowing migrant workers from Myanmar, Lao, Cambodia and Vietnam to stay temporarily in Thailand and to take up certain kinds of work and within the areas designated as well as to have a medical examination and health insurance;
- The Ministry of Interior Announcement and Cabinet Resolution regarding the permission for a person of concern from Myanmar as determined by the UNHCR, to enter and stay temporarily in the Kingdom of Thailand as approved by the Cabinet on 10 February 2014;
- The Ministry of Interior Announcement and Cabined Resolution concerning the permission for certain groups of aliens to stay in the Kingdom in special circumstances, including trafficking victims (dated 24 February 2011) and as approved by the Cabinet on 4 May 2010 for asylum seekers who are trafficking victims to stay temporarily.

Therefore, in the absence of specific refuge and asylum legislation, this Article offers a window for providing the necessary legal status of refugees and asylum-seekers, including children.

Furthermore, as mentioned above, it could be additionally argued that refugees who are under certain kinds of status, such as refugee children born in Thailand, can already access legal status and the right to stay in Thailand according to nationality laws and regulations, including for example the Civil Registration Act and the Anti-Human Trafficking Act. However, the current situation, as recognised in the study funded by the Thailand Research Fund, leads to ambiguity and loopholes in law enforcement that refugees are forced to face.[92]

Acknowledging such gaps, the Government developed a Draft Regulation of the Prime Minister's Office Screening of Foreign Citizens Entering into the Kingdom who are Unable to Return to the Country of Domicile ("Regulation of the Prime Minister's Office on Screening Mechanism") that would establish a National Screening Mechanism to review cases and identify persons would face risks should they return home. The document is currently being reviewed by the Council of State and is pending the approval of the Cabinet.

The draft regulation offers the possibility to arrange the temporary protection for the third country nationals, including legal status, while they are waiting for resolving of their application and finding the durable solution, which is in most cases still considered as resettlement in the third country. The Regulation, at this stage, does not foresee the direct possibilities of granting refugee status or a permanent stay in Thailand, but it does lay the groundwork for developing effective procedures to identify and manage refugees and asylum-seekers.[93] The regulation will, as far as it is concerned, exclude the persons who are under other forms of protection offered by the government, including the displaced population in a temporary shelter alongside the Myanmar border or victims of trafficking. Although Thailand does not have asylum system, development of the National Screening Mechanism with a necessary safeguards and processes for children, including unaccompanied and separated children, would potentially correspond to the mechanisms for complementary protection[94] under the domestic legislation.

Although it is not known if and when the regulation will be adopted, the commitment of the government to implement the National Screening Mechanisms can be also seen by the necessary amendments of the

[92] Thailand Research Fund, 2019

[93] See also, Asian Pacific Refugee Rights Network. 2018. Country Factsheet: Thailand. Available at: http://aprrn.info/wp-content/uploads/2018/09/APRRN-Country-Factsheet-Thailand-4-Sept-2018.pdf

[94] Generally, complementary provision, applies to the States' obligations to non-refugees, who are nonetheless in need of protection on the basis that they face serious violations of their human rights if returned to their country of origin.

Royal Thai Police Decree, and a Ministry of Interior regulation allowing for the creation of a new "Division Four" under the Immigration Bureau[95] responsible for the coordination of the National Screening Mechanism, including coordination of the "Protected Person Screening Committee" that will be responsible for carrying out the screening. Division Four will reportedly employ up to 58 staff. Currently, the Division is holding regular exchanges with UNHCR to prepare for the implementation of the regulation.

The provisions in the draft regulation is relatively broad. The regulation requires, however, that the Screening Committee take into account family unity, the right to be provided with assistance in the consideration of the application, international obligations, and the policy adopted by the Cabinet Resolution. The draft regulation also obliges relevant authority to provide education to the child under the protection and to provide healthcare service for such persons.[96] The preparation of sub-regulations needed to operationalize the mechanisms will offer an opportunity for the government to additionally clarify the criteria, and set the child-centered processes and procedures in line with the CRC. Sub-regulations, policies and procedures to operationalise the National Screening Mechanis will need to be developed to define the legal status of refugee and asylum-seeking children in the country and their rights and guide government personnel in their treatment of children seeking protection, including unaccompanied and separated children, aligned with CRC and best interest determination, guardianship/legal representation, family tracing and reunification, and durable solutions, among others. This also includes relevant Standard Operating Procedures to guide referrals and access to services, including child protection services, for such children.

Furthermore, the Government has recently moved towards a policy and practice that no child should be held in immigration detention, which moves further toward aligning the government approach with the CRC. The Memorandum of Understanding on the Determination of Measures and Approaches Alternative to Detention of Children in Immigration Detention Centers B.E. 2562 of 2018 was formally adopted in January 2019. The appropriate forms of alternatives to immigration detention for children are not specified in the MOU, but in practice these children have been cared for through three main channels:

- Placement in foster family care, primarily for unaccompanied children;
- Placement in the community with their mother with case management for mothers with children;
- Placement of a mother and a child in government provided services, such shelters.

The MOU is not only of significant importance because it has moved toward ending the detention of children, but also because it established a practical link between Thai migration and child protection law. The National Security Council coordinates the various inter-governmental and other agencies involved in the operationalisation of the MOU, with the evaluation of the policy and its impact being planned after the initial year of implementation (at the end of 2019). The review will offer the possibility to address some of the highlighted challenges, including prevention of family separation and maintaining family unity.

Sub-regulations of the national screening mechanisms will also allow for additional clarification regarding access to rights, including education and healthcare, to persons under protection. However, under Thailand's domestic legislation all children, regardless of their legal status, already have a right to primary education. This has been confirmed with the Cabinet Resolution on Education for Unregistered Persons of 2005.[97] Although there are gaps in the universal implementation of the Resolution – the need to strengthen the Thai language learning of children, addressing the top-up-fees and ensure the affordability of education, strengthen preparation and outreach to the school

[95] The Commander of the Immigration Bureau shall act as a director and the secretary of the Committee.
[96] Draft Regulation of the Prime Minister's Office. Screening of Foreign Citizens Entering into the Kingdom who were Unable to Return to the Country of Domicile B.E. …
[97] Thailand's Cabinet Resolution on Education for Unregistered Persons (2005). Presentation by the Pumsaran Tongliemnak, PhD, at the Asia Education Summit on Flexible Learning Strategies for Out-of-School Children 24 February 2016.

administrators to accept refugee children, ensuring the transferability and recognition of education credits, provision of entry and catch-up classes – this policy positively corresponds to the implementation of the Article 28 of the CRC.[98]

The draft regulation on the National Screening Mechanisms also obliges relevant authority to provide healthcare service to protected person, while the sub-regulations should ensure and provide guidelines in terms of access to health care for persons under protection. However, under the Thai legal framework, everyone is entitled to access health centres on humanitarian grounds, while hospitals might also receive patients – including foreign nationals and undocumented – that cannot afford the treatment. Great strides have been achieved by Thailand to adjust its health-care system to become more migrant-friendly, including through providing bilingual health information, migrant health worker/volunteers, health corners, health posts and the local community health fund.[99] Challenges nevertheless remain, including that it is left to the discretion of the hospital/doctors to treat patients for free, while visits to a hospital for care may pose a risk of being arrested – if undocumented. Language barriers and weak integration of key players remain additional challenges,[100] while access to mental health services is limited and provided primarily through the UNHCR and NGOs.[101]

The government in 2001 also introduced the Universal Health Coverage Scheme (known as the thirty-baht health scheme) to improve the access of poor people to hospitals and health care, which has been extended in 2013 to cover children below the age of seven. Although the scheme is now only available to registered workers from Myanmar, Cambodia, and Laos, this initiative shows a positive approach of Thailand to provide health care for all.

According to the information provided, the Ministry of Public Health is currently carrying out the study/assessment on the implementation of the scheme and access to health care for non-Thai citizens. Such a study could provide an excellent opportunity to assess the implications of expansion of existing social protection programmes, particularly health insurance coverage to refugees and asylum-seekers under the National Screening Mechanism, including re-negotiating financial support to cover costs with the international community, while ensuring the access to primary health care and preventive services, including immunisation, parental care and nutrition and hygiene services, as they apply for all children, and – as necessary adjusted – to also integrate refugee and migrant children.

**Para 2:** *For this purpose, States Parties shall provide, as they consider appropriate, co-operation in any efforts by the United Nations and other competent in the governmental organizations or non-governmental organizations co-operating with the United Nations to protect and assist such a child and to trace the parents or other members of the family of any refugee child in order to obtain information necessary for reunification with his or her family. In cases where no parents or other members of the family can be found, the child shall be accorded the same protection as any other child permanently or temporarily deprived of his or her family environment for any reason, as set forth in the present Convention.*

### 7.4 Cooperation to protect and assists the child and to trace parents

The second paragraph of the Article 22 is concerned with the cooperation of the State for the protection and assistance of the refugee children, as well as it sheds the light on the need to provide necessary protection to the children deprived of their family environment (i.e., unaccompanied and separated refugee and asylum-seeking children). The Article, in this paragraph, request the Government to

[98] Asian Pacific Refugee Rights Network. 2018. Country Factsheet: Thailand. Available at: http://aprrn.info/wp-content/uploads/2018/09/APRRN-Country-Factsheet-Thailand-4-Sept-2018.pdf

[99] Presentation of the Supakit Sirilak MD., MPHM. Deputy Permanent Secretary, MoPH., Thailand Migrant Health Policy. Sukosol Hotel, 29 January 2019

[100] Presentation of the Supakit Sirilak MD., MPHM. Deputy Permanent Secretary, MoPH., Thailand Migrant Health Policy. Sukosol Hotel, 29 January 2019

[101] Asian Pacific Refuge Rights Network. 2018. Country Factsheet: Thailand. Available at: http://aprrn.info/wp-content/uploads/2018/09/APRRN-Country-Factsheet-Thailand-4-Sept-2018.pdf

cooperate for the protection and the assistance of the child, but leaves the option for the State to decide on the modalities of cooperation "as it considers appropriate" with other stakeholders to assist and protect such child and to trace the parents for the family reunification processes as relevant.

### 7.5 Protection of child deprived of family environment

When a refugee child has no family, (is "unaccompanied"), the State promises to give that child "the same protection" as any child should receive under CRC, particularly under Article 20. Article 20 provides for "alternative care" to children who are temporarily or permanently without a family. The "same protection" should not be interpreted to mean the same general level of care, but the same programmes and benefits without any distinction for being a non-citizen or a refugee.[102]

The Committee's General Comment No. 6 on "Treatment of Unaccompanied And Separated Children Outside their Country of Origin" of 2005 details the essential safeguards for children who travel alone or with adults who are not their parents or caregivers.[103] Furthermore, the United Nations General Assembly Resolution 64/142 on the United Nations Guideline on Alternative Care, 2009, oblige Thailand to support and protect all children in the country, enable them to have a quality life in a protected and caring environment.[104]

*The current approach of Thailand*

The government has established cooperation with the United Nation agencies, particularly UNHCR as well as non-governmental organisations, with the aim to protect and assist refugee and asylum-seeking children. It has allowed UNHCR to provide assistance to refugees since the 1970s, while the Memorandum of Understanding aimed at ending the detention of children presents a recent example of the Government's cooperation with NGOs and other stakeholders presents. The cooperation is also established in terms of family tracing and family reunification processes through the UNHCR, while other mechanisms – such as International Committee of the Red Cross family tracing mechanisms also exist in the country and can be utilised.[105] Furthermore, the UNICEF-supported project is ongoing, with one of the elements of the programme focusing on the strengthening cross-border information child protection case management, including family retracing and reunification for children affected by migration.

There is a relatively small number of unaccompanied and separated refugee and asylum-seeking children, but appropriate protection responses need to be put in place for children who arrive in Thailand alone, including as mentioned above, necessary sub-regulation and operational procedures to guide treatment of children seeking protection aligned with the General Comment No. 6 on treatment of unaccompanied and separated children.

As stipulated above, Thailand has established a legal framework to provide support and assistance to children deprived of parental care. The Child Protection Act, in Section 28, provides for the obligation on the State to provide assistance and welfare to a child when child's guardian is not in "a state to care, nurture, discipline, or develop the child, regardless of the reason", while Section 32 of the same Act also lists "children deprived of guardianship care for any reason" as a group recurring state welfare protection. Thus, on the basis of non-discrimination stipulated in the Act, those provisions apply also to non-Thai children. The ongoing UNICEF-supported project aiming to strengthen the national child protection system to be more responsive to the needs of migrant and refugee children, also presents the opportunity to strengthen alternative care system to be able to adequately respond and integrate unaccompanied and separated refugee and asylum-seeking children (i.e., setting the guardianship/legal

[102] International Commission of Jurists. 1994. Reservations to the Convention on the rights of the child. Available at: https://www.icj.org/wp-content/uploads/2013/10/Asia-Convention-Rights-of-the-Child-non-legal-submission-1994-eng.pdf
[103] UNICEF. Implementation Handbook for The Convention on the Rights of the Child. Fully Revised Third Edition. Available at: https://www.unicef.org/publications/files/Implementation_Handbook_for_the_Convention_on_the_Rights_of_the_Child.pdf
[104] Global Next Generation Index. End Child Detention Scorecard Thailand. 2018

[105] ICRC. Restoring Family Links. Available at: https://familylinks.icrc.org/en/Pages/Countries/Thailand.aspx

representation system, ensuring procedural rights, including participation rights, applying the best interests principles when looking for a long as well as short terms solutions, family reunification procedures, etc. )

Additionally, the sub-regulations under the National Screening Mechanisms and Child Protection Act can be developed to provide additional guidance on this processes when the person applying for protection is unaccompanied and separated, with intentionally establishing the linkages between the immigration and national child protection systems. The recent MOU aiming to provide alternatives to the detention of children, including foster care for unaccompanied and separated children, also presents an important step in this direction.

Establishing a coherent asylum system would be a preferred solution to ensure the protection of refugee children under Thailand's national legislation. In the absence of such, the complementary protection system needs to be developed, which indicates that no immediate and comprehensive changes to the national legislative framework are needed to fulfil the obligations stipulating from Article 22. Changes may need to be made to policy, procedure and guidance, though several specific ones are already outlined above, such as the creation of the National Screening Mechanism and its anticipated sub-regulations and the MOU on ending child immigration detention. The government may also need to further strengthen existing national child protection, health, education and other systems to be able more adequately integrate and respond to the needs of refugee and asylum-seeking children. Furthermore, the integration of the term of refugee and asylum-seeking in Thai policy and legal framework is recommended, for example, in the regulations or sub-regulations of the National Screening Mechanisms, as this would allow Thailand to provide its own operational definition of "refugee" and "asylum seeker" and clear all the uncertainties regarding the content of such terms under the Article 22.

## 8. Fiscal implications for Thailand of withdrawal of its Reservation to Article 22

It is outside of the scope of this study to undertake a comprehensive costing exercise on the withdrawal of Thailand's reservation to Article 22, as this would essentially mean calculating the costs of setting up the planned screening mechanism and other protection costs from that and other schemes, mechanisms, and services. The data limitations and estimations, including limited data on refugees and operational details on the government plans, present additional challenges. However, some initial thoughts can be put forward at this stage, to hopefully initiate a positive discussion in this field.

According to the available information and assessments, the Royal Thai Government at present has little direct cost associated with the protection of refugees and asylum seekers in the country, with most costs for the running the temporary shelters alongside the border being born by international donors, particularly the United States (US), European Union (EU), UK, Australia and Canada. The Thai Royal Government provides the land and security within the camp, as well as facilitate justices for grave violations, including gender-based violence and child abuse cases, through the national justice system. It also facilitates birth registration as well as, so far, facilitates the vaccination of all new-borns (although this might phase out by 2020).[106] The government also covers education for all (except in the temporary shelters) by providing the per-head funding to schools for children regardless of their legal status,[107] while the development partners are supporting the top-up fees and Thai language classes, as feasible.

The government currently bears much of the costs under the MOU to end immigration detention of children. It supports migrant and refugee children by offering shelters and/or day care administrated through the Ministry of Social Development and Human Security. Implementation of parts of the MOU

[106] Interview with the representatives of the NGOs, May 2019.
[107] In 2016, the costs per student were between 3,691 and 3,948, depending on the grade.

is funded through NGOs, which also have to provide the bail of 50,000TBH to release the mother with children. This caseload overall, however, is not significant, numbering in the dozens only.

Regarding future budget needs, the government will need to consider the services that would need to be provided, the number of people involved, and the source of the funds. The following services for asylum seeking and refugee children, including unaccompanied and separated children, would need to costed:

- registration,
- accommodations / shelter / alternatives to the detention,
- screening/asylum procedures,
- social welfare and child protective services, guardianship/legal representations, access to primary and secondary education and language and other training, and immediate first aid and access to health care,
- family tracing and family reunification procedures for unaccompanied minors for unaccompanied and separated children,
- return/repatriation or resettlement to the third country.

There are no current estimations on the number of people expected to go through the screening mechanisms, with current numbers of eligible urban refugees being as low as 5,000 people. This is, compared to millions of undocumented and documented migrants that are currently accessing the services (health, education), a relatively small number that should not present an extensive burden to Thailand. The displaced in the temporary shelters also have until this point been covered through cost-sharing with the international community.

In terms of future protection needs, there are indications that the Royal Thai Government could significantly improve the protection and rights afforded to the refugee and asylum-seeking children, by building on and strengthening existing systems, particularly child protection, education and health systems and make them accessible to these children. A few options could be considered when deciding how to fund these actions.

First, once the cost implications are known the government could explore its own fiscal space and ministerial and/or cross-sectoral budgets, and factor that into annual budget planning.

Second, Thailand could solicit support from the international community and/or other governments could continue to offer support as part of burden sharing to offset costs, with the high likelihood that the Royal Thai Government can negotiate continuous assistance in the areas of health, education, livelihoods and the search for durable solutions for refugee and asylum-seeking children both in the temporary shelters and in urban settings..

When discussing the costs of refugee protection, studies as well as past practice indicate that the largest factor in offsetting costs associated with refugees, including indirectly refugee children, is the possibility to integrate them into the host country workforce. [108] The Thai economy experienced a substantial transformation over the past three decades because of the ever-increasing presence of Myanmar workers – many of them refugees – on whom large segments of the economy became dependent.[109]

The emphasises on the self-reliance strategies, including the right to work, can significantly decrease the burden on public expenditures and service delivery associated with the costs of urban refugees. In this regard, any responses planned by the Government should complement short-term humanitarian

[108] See, OECD. 2017. Assessing the contribution of refugees to the development of their host countries. Available at: http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DEV/DOC(2017)1&docLanguage=En

[109] Brees, Inge. Burden or Boon: The Impact of Burmese Refugees on Thailand. The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations. Available at: http://blogs.shu.edu/wp-content/blogs.dir/23/files/2012/05/06-Brees_Layout-1.pdf

responses with more long-term development-oriented responses to strengthen the positive impacts of forced displacement on the country.

Although refugees are often perceived as a burden for the host country and are putting pressure on public budget and service provision and even in some cases on public order and national security, they can positively contribute to the development of the host country, including by providing skills and resources, spurring production capacity and consumption demands, as well as stimulate trade and investment. With the right policies and political will, the developments and contribution of refugees can be considerable.[110]

## 9. Processes for Withdrawing Reservation on Article 22

Thailand has already successfully withdrawn its reservations to articles of the CRC and other international human rights instruments. It has previously withdrawn two reservations to the CRC (Article 7 and 29) as well as, in 2016, a reservation to an article of CEDAW. The process is thus well known by the government. This section, therefore, only suggests the possible steps necessary for the withdrawal.

The process is internally led by the Subcommittee on the Rights of the Child under the National Child and Youth Development Committee (NCYDC), chaired by the Prime Minister and coordinated by the Department of Children and Youth (DCY) of the Ministry of Social Development and Human Security. Below, in Table 6, are possible next steps:

**Table 4: Steps for Withdrawing Reservation to Article 22**

| **National procedures** |
|---|
| Presentation of the preliminary findings and small group /clinic consultations and discussions with the representatives of the Subcommittee on the Rights of the Child [to learn about and address possible concerns] |
| Letter with the proposal for withdrawal to be sent by DCY to the Subcommittee on the Rights of the Child |
| Members of the Subcommittee to agree or issue any considerations/reservations regarding the proposal. The approval of all agencies is needed for the withdrawal. |
| A new proposal addressing any considerations, if those appear, to be sent by letter by DCY, alongside bilateral engagements by DCY with relevant agencies. |
| If a withdrawal is approved by all concerned agencies, it is submitted for the approval of the NCYDC, which must convene a meeting with the representatives of at least the following institutions: Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Social Development and Human Security, Ministry of Interior and the Office of the Prime Minister. |
| When approved by the NCYDC, the NCYDC transmits the proposal to the Secretariat of the Cabinet in the Office of the Prime Minister with the request to be placed on the agenda of the Cabinet. |
| The withdrawal requires the approval of the Cabinet |
| **International procedures** |
| The model letter to communicate withdrawal of reservations should be signed by the responsible person and sent via Thailand's Permanent Missions in New York to the Treaty Section of the United Nations Office of Legal Affairs, accompanied by a Note Verbale indicating that the Government is submitting the instrument of withdrawal of reservation for deposit with the Secretary-General.<br><br>The notification has immediate effect after being received by the Secretary-General, as stated in Article 51.3 of the Convention. |

[110]See, OECD. 2017. Assessing the contribution of refugees to the development of their host countries. Available at: http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DEV/DOC(2017)1&docLanguage=En

## REFERENCES


Asian Pacific Refuge Rights Network. 2018. Country Factsheet: Malaysia. http://aprrn.info/wp-content/uploads/2018/09/APRRN-Country-Factsheet-Malaysia-4-Sept-2018.pdf

Asian Pacific Refuge Rights Network. 2018. Country Factsheet: Thailand. Available at: http://aprrn.info/wp-content/uploads/2018/09/APRRN-Country-Factsheet-Thailand-4-Sept-2018.pdf

Brees, Inge. Burden or Boon: The Impact of Burmese Refugees on Thailand. *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations. Available at:* http://blogs.shu.edu/wp-content/blogs.dir/23/files/2012/05/06-Brees_Layout-1.pdf

Child Frontiers, 2013. Evaluation of the UNICEF Child Protection Monitoring and Response System (CPM RS) in Thailand. Available at: https://www.unicef.org/evaldatabase/files/Thai_UNICEF_CPMRS_-_Volume_III_-_CP_System_Context_-_final_-_May_2013.pdf

Committee on the Rights of the Child. Concluding Observations. Pakistan, CRC/C/NPL/CO/3-5,11 July 2016.

_____. Concluding Observations. Bangladesh, CRC/C/BGD/CO/5, 30 October 2015**.**

_____. Concluding Observations. Bangladesh, CRC/C/BGD/CO/5, 30 October 2015,

_____. Concluding Observations. Indonesia, CRC/C/IDN/CO/3-4, 10 July 2014.

_____. Concluding Observations. India, CRC/C/IND/CO/3-47, July 2014,

_____. Concluding Observations. Jordan, CRC/C/JOR/CO/4-5, 8 July 2014,

_____. Concluding Observations. Lebanon, CRC/C/LBN/CO/4-5, 22 June 2017,

_____. Concluding Observations. Uzbekistan, CRC/C/UZB/CO/3-4, 10 July 2013,

_____. Concluding Observations. Mongolia, CRC/C/MNG/CO/3-4, 4 March 2010,

_____. Concluding Observations. Nepal, CRC/C/NPL/CO/3-5, 8 July 2016,

_____. Concluding Observations. Qatar, CRC/C/QAT/CO/3-4, 22 June 2017,

_____. Concluding Observations. Syria, CRC/C/SYR/CO/5, 6 March 2019,

_____. Concluding Observations. United Arab Emirates, CRC/C/ARE/CO/2, 30 October 2015,

_____. Concluding Observations. Uzbekistan, CRC/C/UZB/CO/3-, 10 July 2013,

_____. Concluding Observations. Vietnam, CRC/C/VNM/CO/3-4, 22 August 2012

_____. Concluding observations: United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. Available at: https://www.refworld.org/docid/3df58f087.html

_____. Fifty-ninth session. Concluding observations: Thailand. Available at: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC/C/THA/CO/3-4&Lang=En

_____. General Comment No. 6 (2005). Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin. Available at: https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC6.pdf

Constitution of the Kingdom of Thailand, http://constitutionnet.org/sites/default/files/2017-05/CONSTITUTION+OF+THE+KINGDOM+OF+THAILAND+(B.E.+2560+(2017)).pdf
Draft Regulation of the Prime Minister's Office Re: Screening of Foreign Citizens Entering into the Kingdom who were Unable to Return to the Country of Domicile B.E. … (…) [draft version]

Global Next Generation Index. 2018. End Child Detention Scorecard Thailand.
Human Rights of the UN Convention on the Rights of the Child 1989. Available at: file:///C:/Users/aanit/Downloads/09.07-UN-Convention-on-the-Rights-of-the-Child-in-ECHR-cases.pdf

Human Rights Watch. *Thailand: Implement Commitments to Protect Refugee Rights*. Available at: https://www.hrw.org/news/2017/07/06/thailand-implement-commitments-protect-refugee-rights

International Committee of the Red Cross. *Restoring Family Links*. Available at: https://familylinks.icrc.org/en/Pages/Countries/Thailand.aspx

Immigration Law Practitioners' Association (ILPA), *Consideration by the European court of International Commission of Jurists*. 1994.

Reservations to the Convention on the rights of the child. Available at: https://www.icj.org/wp-content/uploads/2013/10/Asia-Convention-Rights-of-the-Child-non-legal-submission-1994-eng.pdf

IOM Thailand, Migration Context. Available at: https://thailand.iom.int/migration-context

OECD. 2017. *Assessing the contribution of refugees to the development of their host countries*. Available at: http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DEV/DOC(2017)1&docLanguage=En

International Committee of Jurists, *On the Rights of The Child: A Look at the Reservations of Asian State Parties*. https://www.icj.org/wp-content/uploads/2013/10/Asia-Convention-Rights-of-the-Child-non-legal-submission-1994-eng.pdf

Phuong, Catherine. *Identifying States' Responsibilities towards Refugees and Asylum Seekers*. Available at: https://esil-sedi.eu/wp-content/uploads/2018/04/Phuong.pdf

Rapeepong Suphanchaimat, Nareerut Pudpong, Phusit Prakongsai, Weerasak Putthasri, Johanna Hanefeld and Anne Mills, "The Devil Is in the Detail—Understanding Divergence between Intention and Implementation of Health Policy for Undocumented Migrants in Thailand." *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 20 March 2019

Regulation of the President of the Republic of Indonesia No. 125 Year 2016 Concerning the Handling of Foreign Refugees [Indonesia], 31 December 2016. Available at: https://www.refworld.org/docid/58aeee374.html

Reliefweb. Indonesian City Admits Migrant Children to Public Schools. 17 Jul 2018. Available at: https://reliefweb.int/report/indonesia/indonesian-city-admits-migrant-children-public-schools

Thailand Research Fund. 2019. *A Comparative Study of the State Policies and Practices towards Urban Asylum*

Thailand's Cabinet Resolution on Education for Unregistered Persons (2005). Presentation by the Pumsaran Tongliemnak, PhD, at the Asia Education Summit on Flexible Learning Strategies for Out-of-School Children 24 February 2016.

Thailand's National Human Rights Plan. Presented by Ms. Nareeluc Pairchaiyapoom in the Seminar of National Human Rights Action Plan (NHRAP) on 9th September 2015 at IDFR, Kuala Lumpur. Available at: http://www.bheuu.gov.my/pdf/NHRAP/NHRAP_2015_THAILAND_09092015.pdf

The Border Consortium. 2019. *2018 Annual Report*. Available at: https://www.theborderconsortium.org/media/123504/THE-BORDER-CONSORTIUM-ANNUAL-REPORT-2018_ENG.pdf

The Children and Youth Development Act of 2007, http://www.youthpolicy.org/national/Thailand_2007_Youth_Development_Act.pdf

The Jakarta Post. Indonesia refugee policy is on right track. January 24, 2019. Available at: https://www.thejakartapost.com/academia/2019/01/24/indonesia-refugee-policy-is-on-right-track.html

The Memorandum of Understanding on The Determination of Measures and Approaches Alternative to Detention of Children in Immigration Detention Centers B.E. 2562 of 2018

UNDOC. International Refugee Law. https://www.unodc.org/e4j/en/terrorism/module-3/key-issues/international-refugee-law.html

UNHCR. 2019. *Beyond Detention. A Global Strategy to support governments to end the detention of asylum-seekers and refugees – 2014-2019. Progress Report 2018*. Available at: https://www.unhcr.org/protection/detention/5c934bbd7/unhcr-global-strategy-beyond-detention-progress-report-2018.html

UNICEF. 2007. *Law Reform and Implementation of the Convention on the Rights of the Child*. Florence, UNICEF Innocenti Research Centre

UNICEF. *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child: Fully Revised* Third Edition. Available at: https://www.unicef.org/publications/index_43110.html

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). 1998. NGO manual on international and regional instruments concerning refugees and human rights. European Series Volume 4 – No 2 – 1998/07. Available at: file:///C:/Users/aanit/Dropbox/UNICEF%20Thailand/Mauritious/unchr%20handbook.pdf

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). RTG/MOI-UNHCR Verified Refugee Population. June 2019, https://www.unhcr.or.th/sites/default/files/u11/Refugee%20Population%20Overview_June%202019_0.pdf

United Nations High Commissioner for Refugees. Figures at a Glance. Available at: https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html

United Nations High Commissioner for Refugees. Implementation Handbook for The Convention on the Rights of the Child. Fully Revised Third Edition. Available at:

https://www.unicef.org/publications/files/Implementation_Handbook_for_the_Convention_on_the_Rights_of_the_Child.pdf

United Nations High Commissioner for Refugees., 2018. Global Trends. Forced displacement in 2017. Available at: https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5b27be547/unhcr-global-trends-2017.html

United Nations Treaty Collection. Depositary. Convention on the Rights of the Child. Available at: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&clang=_en

United Nations Treaty Collection. Depositary. 1951 Refugee Convention. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=_en

## ANNEX 1: GENERAL COMMENT NO. 6 – SUMMARY

*Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 6, 2005:*

**Summary**[111]

"Unaccompanied" refers to children who are not being cared for by a responsible adult; "separated" to children who are with family members that are not their primary caregiver(s). Such children primarily include refugees, trafficked children and children in search of economic opportunities; they are often exposed to exploitation, abuse, persecution and discrimination.

**General obligations of the Convention**

Convention rights apply to all children within the State's territory, irrespective of their nationality or immigration status. These rights should be enforced in domestic legislation. States are also encouraged to ratify other, related, international treaties (see box, page 306).

Article 2: The State must take active steps to combat discrimination. Any public order or policing measure must be taken on an individual, not collective, basis.

Article 3: Determination of best interests requires a comprehensive assessment of the children's identity, upbringing, cultural background, particular vulnerabilities and needs, which should be carried out in a friendly atmosphere by trained professionals. The appointment of a guardian, and where necessary a legal representative, is an essential safeguard, as is periodic review of any placement.

Article 6: States must be vigilant against criminal activities linked to these children, by for example, giving trafficked children priority status and the prompt provision of guardians. The State must not only respect the international law principle of "non-refoulement" – that people must not be returned to territories where their life or freedom is threatened or they are at risk of persecution – but also that a child may not be sent to a country where they are at risk of irreparable harm of any sort.

Article 12: Children should be provided with all relevant, age-appropriate information concerning their entitlements, the asylum process, the situation in their country of origin etc. The children's views should be taken into account about all decisions affecting them. Interpreters should be available at all stages.
Article 16: Children's right to confidentiality must be respected; particular care should be taken not to endanger the child's family members in the country of origin.

**Specific measures**

Priority should be given to identifying these children at ports of entry.
Assessment of age must respect their human dignity: where age is uncertain, they should be given the benefit of the doubt. Interviews should be conducted by professionals, be age- and gender-sensitive, in a language the child understands. Information sought should include: the identity and citizenship of the child and of both parents and siblings; the reason for being separated/unaccompanied; assessment of any vulnerabilities and needs, and any evidence of persecution, conflict or violence in the country of origin.

[111] Adapted from UNICEF, *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child* (Fully Revised Third Edition). Available at: https://www.unicef.org/publications/index_43110.html

The children should be provided with personal identity documentation and a qualified guardian should be appointed to safeguard the child's interests until their majority; adult family members accompanying separated children should be their guardians unless contrary to best interests.

Care and accommodation arrangements should be with relatives where possible; alternative placements must take into account children's ethnic, religious, cultural and linguistic background; siblings should be kept together; changes of residence should only occur where this is in their best interests, and the placement should be monitored by qualified people.

All children should have access to full educational opportunities, including being registered with the school authorities as soon as possible, and provided with appropriate educational certificates where return or resettlement is likely.

They should have an adequate standard of living and have the same access to health care as children who are nationals. In particular, rehabilitation services should be provided for children who have been the victim of any sort of abuse or trauma.

Measures to protect children from trafficking include regular checks on their whereabouts; enforcing legislation against perpetrators but not criminalizing the child; giving victims access to asylum procedures. States should also protect children from recruitment into armed forces (or re-recruitment); former child soldiers should be rehabilitated and not interned (unless a serious security threat).

As a general rule child should not be deprived of liberty. Detention cannot be justified solely on the basis of children's migratory status or because they are unaccompanied or separated. Where exceptional circumstances lead to detention, this should be for the shortest appropriate time and children should have contact with relatives and representatives and be provided with all basic necessities including access to education, preferably outside the place of detention.

States must enact and enforce legislation to enable children of all ages to claim asylum and/or, where relevant, to mechanisms providing complementary protection under international and domestic law, even if they are unable themselves to articulate a well-founded fear of persecution.

They should be represented by their guardians and, free of charge, a legal representative and an interpreter; decisions on asylum must take into account the unique combination of factors relating to each child. Persecution of relatives; risk of under-age recruitment, trafficking, sexual exploitation, female genital mutilation are examples justifying the granting of refugee status. Children should not be referred automatically to asylum procedures and those who are not entitled to asylum should enjoy the same rights as other children while they remain within the State.

The State must make all efforts, as quickly as possible, to trace the family of unaccompanied or separated children and reunite them, unless this is contrary to children's interests, or would jeopardize the family. Child refugees may not be returned to their country of origin; where there are smaller risks it may also be necessary to balance them against the children's right to be with their family. Applications by family members to join the child should be dealt with in a positive, humane and expeditious manner.

Return to the country of origin is not an option if there is a reasonable risk that children's rights will be violated. Determination of risk must include investigation, through social work networks, of the security and socio-economic conditions, the precise care arrangements for the children, their views and level of integration in the host country and their right to preserve identity and continuity of upbringing.

If the return is not possible, local integration is the primary option. It must be based on the secure legal status, including residence status. Appropriate long term arrangements must then be made. Resettlement in a third country may be the best interests-solution for some children.

Intercountry adoption may only occur if all efforts regarding tracing and family reunification have failed if it is not contrary to the expressed wishes of the child or parents and is compliant with all international and national law. Adoptions should not occur in the country of asylum if there is a possibility of safe, voluntary repatriation in the near future.

**Training and record-keeping**

The training of officials working with these children must include the Convention, knowledge of the country of origin, appropriate interview techniques, cultural sensitivity and child development. A detailed and integrated system of data on these children should be kept, including basic biographical data on each child with details of their legal status, placement, education, appointment of representatives and attempts at family reunification; overall numbers of children entering, or refused entry, granted asylum or returned to country of origin, numbers of guardians and lawyers appointed. Care must be taken to protect the confidentiality, including that of family members still in the country of origin.
*(Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 6, "Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin", 2005, CRC/GC/2005/6. For full text see www.ohchr.org/english/bodies/crc/comments.htm.).*

## ANNEX II: INTERNATIONAL COMPARISON

Thailand is the only country in the world with the reservation to Article 22.[112] All other countries that made a reservation to this article at the time of the signing or ratifying the Convention have withdrawn such reservations, including Indonesia in 2005, Malaysia in 2010 and Mauritius in 2008.[113]

The exact reasons and motives behind the withdraw of the reservation by these countries were not possible to trace. Indonesia, for example, has withdrawn reservation to Article 22, in conjunction with removing its other reservations to other core articles of the CRC,[114] including a general reservation stating that "*The 1945 Constitution of the Republic of Indonesia guarantees the fundamental rights of the child irrespective of their sex, ethnicity or race. The Constitution prescribes those rights to be implemented by national laws and regulations".*[115] That reservation, which placed the Constitution of Indonesia above the CRC, was heavily criticised by other States as being in stark contrast with the spirit of the Convention. Available information also suggests that the withdrawal of the reservations by Indonesia could have been set in motion due to the reform processes that better equipped the national legal system to guarantee children's rights.[116] However, as can be seen from the comparison below, those reform processes were not necessarily linked to or lead to the improved protection of refugee and asylum-seeking children in the country.

Although Malaysia in 2010 withdrew its reservation to Article 22, it has maintained its reservations to several other core articles, including to Article 2, which protects children from being discriminated on the basis of legal status, Article 37(b) which protects children from being arbitrarily or unlawfully deprived of their liberty and Article 28(1)(a), which ensures compulsory and free primary education for all.[117] Those reservations limit the application of rights and provisions in the Convention to refugee and asylum-seeking children in a much more comprehensive manner that if Malaysian would retain only a reservation to Article 22.

There were no indications in available literature why Mauritius withdrawn the reservation. However, according to the UNHCR reports, the country does not have the national legislative framework on asylum in place, nor any laws or procedures which clearly establish the rights and safeguards for asylum-seekers and refugees.

Generally, the analysis of the processes and reforms in Indonesia, Malaysia and Mauritius do not suggest that withdrawal of the reservation to Article 22 would trigger or be triggered by any immediate legislative or policy improvements in the field of protection of refugee and asylum-seeking children

None of the three countries (Indonesia, Malaysia and Mauritius) are state parties to the 1951 Refugee convention. Table below presents the overview of the reservations to Article 22 and the status of the ratification of the 1951 Refugee Convention in South East Asia.

[112] United Nations Treaty Collection. Depositary. Convention on the Rights of the Child. Available at: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&clang=_en
[113] However, it has to be noted that United States of America has not ratified neither CRC or 1951 Convention.
[114] This includes Article *1, 14, 16, 17, 21, 22 and 29.*
[115]United Nations Treaty Collection. Depositary. Convention on the Rights of the Child. Available at: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&clang=_en
[116] United Nations Children's Fund. 2007. Law Reform and Implementation of the Convention on the Rights of the Child. Florence, UNICEF Innocenti Research Centre
[117] United Nations Treaty Collection. Depositary. Convention on the Rights of the Child. Available at: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&clang=_en

**Reservations to Article 22 and Ratification of the 1951 Refugee Convention in Southeast Asia**

| Country | Reservation to Article 22 | Ratification of the 1951 Refugee convention and two protocols | |
|---|---|---|---|
| **South East Asia** | | | |
| Thailand | Yes | No | |
| Malaysia | No [withdrawal in 2010] | No | |
| Indonesia | No [withdrawal in 2005] | No | |
| The Philippines | No | Yes [1981] | |
| Timor Leste | No | Yes [2003] | |
| Cambodia | No | Yes [1992] | |
| Vietnam | No | No | |
| Laos | No | No | |
| Myanmar | No | NO | |
| **Other regions** | | | |
| Japan | No | Yes | |
| Republic of South Korea | No | Yes | |
| Mauritius | No [withdrawal in 2008] | No | |

United Nations Treaty Collection. Depositary. Convention on the Rights of the Child. Available at: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&clang=_en

## Approach to refugee and asylum-seeking children – an international comparison

In the section below, the comparison is made between the approaches to refugees and asylum-seeking children in Indonesia and Malaysia, two countries that have withdrawn the reservation to Article 22, and Thailand. The aim is to shed the light on the possible implications of such withdrawal on the country's' legislation, policies and practice.

However, it needs to be noted from the beginning that in all three countries, current ruling Governments pledged improved commitment to the protection of refugee and asylum seekers, indicating positive regional developments and trends in this field. Apart from Thai Prime Ministers' pledge given at the Leaders' Summit on the Global Refugee Crisis in September 2016, as referenced above, Malaysia's new ruling coalition pledged to ratify the 1951 Refugee Convention in its election manifesto.[118] [119] Furthermore, in Indonesia, in December 2016, President Jokowi's Administration integrated the definition and the term "refugee" in a resolution addressing the management and handling of the refugees. In all countries, there has also been a progress in reducing the detention of children and providing for the alternatives to the detention.

Numbers and trends

Apart from 95,681 displaced persons in temporary shelters (41 per cent are children) from Myanmar,[120] Thailand in 2019 also hosts 5,500 urban refugees living outside of the temporary shelters (1,800 children). This is much less than Malaysia, where the total number of UNHCR recognised persons of concern in 2018 was 163,023,[121] out of these 121,255 were refugees and 41,768 asylum-seekers (in

[118] Buku Harapan: Rebuilding Our Nation, Fulfilling Our Hopes' (Pakatan Harapan, 2018) in Asian Pacific Refuge Rights Network. 2018. Country Factsheet: Malaysia. http://aprrn.info/wp-content/uploads/2018/09/APRRN-Country-Factsheet-Malaysia-4-Sept-2018.pdf

[119] Asian Pacific Refuge Rights Network. 2018. Country Factsheet: Malaysia. http://aprrn.info/wp-content/uploads/2018/09/APRRN-Country-Factsheet-Malaysia-4-Sept-2018.pdf

[120] The numbers provided by NGOs are lower, as indicated above.

[121] UNHCR. Popstats. Available at : http://popstats.unhcr.org/en/persons_of_concern

2017, the number was 159,980, 42,400 were children).[122] In Indonesia, in 2018, there were of 13,965 UNHCR recognised persons of concern, out of these 10,771 were refugees and 3,194 asylum-seekers[123] (in 2016, for example, there was 14,405 individuals, out of these 3,768 children, 637 unaccompanied and separated).[124]

International obligations

None of the countries is a signatory to the 1951 Refugee Convention, and while Thailand and Indonesia have ratified almost all core human rights treaties, Malaysia ratified only three (CRC CEDAW, CERD). Nonetheless, the country has recognised refugees as a vulnerable group in its National Human Rights Action Plan from March 2018.

Stateless persons, ethnic groups, and asylum seekers and displaced persons are also recognised among the vulnerable target groups potentially susceptible to social security issues in Thailand's National Human Rights Plan.[125]

Definition of refugees

Indonesia has, for the first time, integrated the word "refugee" in its national policy framework, with the Presidential Regulation of 2016, defining "Foreign refugee" as a "foreigner who resides within the territory of the Republic of Indonesia due to a well-founded fear of persecution due to race, ethnicity, religion, nationality, membership of a particular social group, and different political opinions, and does not wish to avail him/herself of protection from

their country of origin and/or has been granted the status of asylum-seeker or refugee by the United Nations through the United Nations High Commissioner for Refugees."[126] This definition is very much aligned with the definition of the refugee in the 1951 Refugee Convention. Thailand, on the other hand, did not integrate the term refugee in its legal framework,[127] while equally, Malaysia, under its general immigration law, does not distinguished refugees from some other undocumented migrants.

Policy and legislation, including status determination

All three country manage refugees through immigration law. None of the countries has in place specific asylum legislation and system that would allow for the formal recognition or afford the refugee status to the persons seeking protection. All three countries are also seeing resettlement as a preferred durable solution for refugees and asylum seekers.

However, the migration legislation in Thailand and Malaysia allows for the possibility of granting a temporary stay to certain groups of foreigners (i.e., Article 17 of the Thai Immigration Act by approval of the Cabinet and Article 55 of the Malaysian Immigration Act, allowing issuing IMM 13 permits to certain groups of refugees under the authorization and approval of the Minister of Immigration).[128] For example, in 2005, Malaysia[129] started temporary Relocation Programme for 3,000 Syrian refugees to relocated to Malaysia. Those being granted temporary right also eligible for accommodation, financial assistance, permission to work legally, and access to public education.[130] The closest instrument to asylum in Indonesia is the 2010 Regulation of the Indonesian Directorate General of Immigration that allows "irregular migrants" to register as asylum-seekers with the local offices of the UNHCR and to

[122] Asian Pacific Refuge Rights Network. 2018. Country Factsheet: Malaysia. http://aprrn.info/wp-content/uploads/2018/09/APRRN-Country-Factsheet-Malaysia-4-Sept-2018.pdf

[123] UNHCR. Popstats. Available at : http://popstats.unhcr.org/en/persons_of_concern

[124] Thailand Research Foundation, 2019

[125] Thailand's National Human Rights Plan. Presented by Ms. Nareeluc Pairchaiyapoom in the Seminar of National Human Rights Action Plan (NHRAP) on 9th September 2015 at IDFR, Kuala Lumpur. Available at: http://www.bheuu.gov.my/pdf/NHRAP/NHRAP_2015_THAILAND_09092015.pdf

[126] Regulation of the President of the Republic of Indonesia No. 125 Year 2016 Concerning the Handling of Foreign Refugees [Indonesia] 31 December 2016. Available at: https://www.refworld.org/docid/58aeee374.html

[127] Sivawong Suktawee, 2017 in Thailand Research Foundation, 2019.

[128] This has been, for example, triggered in the case of refugees from Southern Philippines in 1970 and in 2009, Acehnese refugees after the Tsunami.

[129] UNHCR, 2019. Beyond Detention. A Global Strategy to support governments to end the detention of asylum-seekers and refugees – 2014-2019. Progress Report 2018. Available at: https://www.unhcr.org/protection/detention/5c934bbd7/unhcr-global-strategy-beyond-detention-progress-report-2018.html

[130] The scheme does not include Syrian refugees who were already in the country.

stay in the country temporarily during the processing of asylum claims, but it does not grant them any formal legal status in Indonesia, and the UNHCR carries the costs of housing and food for registered asylum-seekers.[131]

All three countries have accepted the functions of refugee determination procedures run by the UNHCR and the IOM, and in all countries, the UNHCR is meant to assume responsibility for a wide variety of functions, apart from status determination, also registration, documentation, best interest determination for children, as well as assistance in the areas of health, education, livelihoods and the search for solutions. However, UNHCR-issued persons of concern cards are not necessarily fully recognised and offering a limited degree of protection from arrests. In this regard, in June 2016, UNHCR Malaysia launched a new ID card and biometric data collection system for asylum-seekers and refugees accompanied by a smartphone application (UNHCR-Verify MY) allowing law enforcement officers to immediately verify whether an individual is registered with UNHCR.[132]

However, with development and future implementation of the Prime Minister's Office Regulations on Screening Mechanisms, Thailand is taking an important step forward in ensuring the protection of refugee and asylum-seeking children, including their improved access to health care and education. This also offers an opportunity for the Thai Royal Government to develop child-specific sub-regulations ensuring child-friendly processes and procedures and their access to rights, setting a positive precedent in the region when it comes to the treatment of refugee and asylum-seeking children.

The positive policy changes are also noted in Indonesia, with the adoption of the Presidential Decree No. 125/2016 on the Treatment of Refugees from Overseas on the Handling of Asylum Seekers and Refugees in Indonesia. This Decree integrates and recognised term refugee (aligned with the 1951 Refugee Convention) into Indonesian policy framework as well as it provides legal certainty and standard procedures for coordination and effective collaboration among the mandated government agencies.[133] The Resolution no longer distinguishes between refugees and asylum-seekers, which means that both categories are now entitled to protection until proven otherwise.[134] It also foresees the decentralisation of the provision of the care and the protection of refugees. However, necessary Standard Operating Procedures (SOPs) for the implementation of the Decree is still in the process to be developed.[135] Positive changes could be also expected in Malaysia, where, in 2016, a joint Task Force was formed by the Government of Malaysia and UNHCR to address the management and processing of refugees and asylum-seekers in the country, with a proposal to develop subsidiary technical working groups, including in the areas of policy, work, health, education, and immigration detention.[136]

Both Malaysian Child Act (2001) and Thai Child Protection Act (2003) are based on the core principles of non-discrimination and the best interests of the child and apply to all children on the territory of the State. In both countries, there has been a landmark Court case ending the detention of refugee children on the basis of the best interests of the child as contained in the national legislation (i. e, a landmark ruling by the Malaysian High Court permitting the bail of an asylum-seeking child, which led to the alternatives to the detention model becoming available to asylum-seeking children in Malaysia).[137]

Detention of children

[131] Thailand Research Foundation, 2019

[132] UNHCR, 2019. Beyond Detention. A Global Strategy to support governments to end the detention of asylum-seekers and refugees – 2014-2019. Progress Report 2018. Available at: https://www.unhcr.org/protection/detention/5c934bbd7/unhcr-global-strategy-beyond-detention-progress-report-2018.html

[133] Regulation of the President of the Republic of Indonesia No. 125 Year 2016 Concerning the Handling of Foreign Refugees [Indonesia] 31 December 2016. Available at: https://www.refworld.org/docid/58aeee374.html

[134] UNHCR, 2019. Beyond Detention. A Global Strategy to support governments to end the detention of asylum-seekers and refugees – 2014-2019. Progress Report 2018. Available at: https://www.unhcr.org/protection/detention/5c934bbd7/unhcr-global-strategy-beyond-detention-progress-report-2018.html

[135] Thailand Research Foundation, 2019

[136] UNHCR, 2019. Beyond Detention. A Global Strategy to support governments to end the detention of asylum-seekers and refugees – 2014-2019. Progress Report 2018. Available at: https://www.unhcr.org/protection/detention/5c934bbd7/unhcr-global-strategy-beyond-detention-progress-report-2018.html

[137] The case saw the High Court departing from the common practice of viewing immigration offences as non-bailable, where the welfare of the minor was viewed as a primary consideration in the granting of bail.

Following the signature of the MOU releasing children from the detention, allegedly there are no children in detentions on immigration grounds in Thailand. In Malaysia, there is a continued decrease in the number of registered asylum-seekers and refugees, especially children, detained on immigration grounds (2017: 166, 2016: 647, 2013: 2,142).[138] Since the landmark High Court Ruling the processes for establishing the alternatives for the detention, including for unaccompanied and separated children (UASC), have been developed in the country.

In Indonesia, the president's Resolution of 2016 is acknowledging that refugees do not belong in detention and that they should be placed in shelters designated by the local Government. However, the Regulation still requires the use of Immigration Detention Centres as a place to register new arrivals, which amounts to mandatory detention upon arrival. Refugees are also entitled to access state-funded legal aid programs, enhancing their access to lawyers in challenging their detention. The number of children in detention in Indonesia remains high (2017: 982, 2016: 1,117). However, the alternatives to detention appear to be accelerating, with 2,835 number of places available for families as alternatives to detention in 2017. The UNHCR is currently supporting five existing shelters for UASCs and women at risk, alongside with the number of semi-independent living schemes in which unaccompanied teenage children live together in a rented room under regular supervision of Church World Service. UNHCR and implementing partners are also providing for the modest lodging allowance to foster parents willing to take care of unaccompanied and separated children. A new refuge shelter has been opened by IOM for 500 persons, where residents can move freely in and out of the facility during the day, but are required to remain in the facility at night. They are also provided with a modest stipend to cover food and incidental expenses.[139]

Provision of rights and access to basic services of refugee/asylum seeker children

Although recognising certain gaps in the universal implementation, Thailand's domestic legislation provides that all children, regardless of their legal status, have the right to primary education, which was confirmed with the above-mentioned Resolution on Education for Unregistered Persons in 2005.[140] This is in stark comparison with Malaysia, where refugee and migrant children do not have access to the public schools, as Malaysia continues to hold reservation to Article 28(1)(a) on free and compulsory education at a primary level. The refugee and undocumented migrant children are denied access to education and are dependent on learning centres run by faith-based organisations, NGOs and refugee communities themselves.[141] In Indonesia, UNHCR registered refugee children can attend local schools in urban areas. However, there are challenges in ensuring their actual access to public education (in 2017, 90 per cent of UNHCR registered children were out of school). However, recently, the media is reporting of their improved access to public education, including in public schools in Jakarta, Makassar and Medan.[142]

In Malaysia refugees registered with UNHCR can access public health care facilities at a discounted foreigner-rate.[143] In Thailand, in theory, everyone is allowed to access health centres on humanitarian grounds, while the UNHCR recognised persons of concern also receive support to access health care through UNHCR or NGOs. The thirty-baht health scheme excludes persons who are not registered workers from the CLM countries, however, the hospitals – in theory - could treat undocumented persons on the humanitarian ground. However, there are reports from all three countries that discrimination,

[138] UNHCR, 2019. Beyond Detention. A Global Strategy to support governments to end the detention of asylum-seekers and refugees – 2014-2019. Progress Report 2018. Available at: https://www.unhcr.org/protection/detention/5c934bbd7/unhcr-global-strategy-beyond-detention-progress-report-2018.html

[139] UNHCR, 2019. Beyond Detention. A Global Strategy to support governments to end the detention of asylum-seekers and refugees – 2014-2019. Progress Report 2018. Available at: https://www.unhcr.org/protection/detention/5c934bbd7/unhcr-global-strategy-beyond-detention-progress-report-2018.html

[140] Cabinet Resolution on Education for Unregistered Persons, 2005

[141] Thailand Research Foundation, 2019

[142] The Jakarta Post. Indonesia refugee policy is on right track. January 24, 2019. Available at: https://www.thejakartapost.com/academia/2019/01/24/indonesia-refugee-policy-is-on-right-track.html Reliefweb. Indonesian City Admits Migrant Children to Public Schools. 17 Jul 2018. Available at: https://reliefweb.int/report/indonesia/indonesian-city-admits-migrant-children-public-schools

[143] Asian Pacific Refuge Rights Network. 2018. Country Factsheet: Malaysia. http://aprrn.info/wp-content/uploads/2018/09/APRRN-Country-Factsheet-Malaysia-4-Sept-2018.pdf

fear of arrest and detention, language barriers and high-cost of treatment for foreigners (despite the subsidies afforded to UN-card holders or support provided from the NGOs) make access to healthcare difficult,[144] including mental health care.

In all countries, laws prohibit refugees and asylum seekers from working legally. In Malaysia, the Government introduced a pilot scheme to allow 300 UNHCR-mandated refugees from the Rohingya group the right to work in two sectors (manufacturing and plantation). However, the work entails further distance from their families, minimal in wage and long working hours.[145]

Commitments to improve the protection and situation of refugee and asylum-seeking children can be detected in all three countries, while there are still gaps which need to be progressively addressed. However, the country comparison highlights that Thailand's policy and legislative framework, coupled with recent commitments to develop national screening mechanism, ending detention to children (although still peening on the bail), ensuring education for all policy and health schemes that could be extended to cover refuges, are some of the areas where Thailand can show itself as a regional leader. Recent progress, especially when placed in the regional perspective, do question the need that Thailand has in place the reservation to Article 22 of the CRC.

[144] Thailand Reserch Fundation, 2019; Asian Pacific Refuge Rights Network. 2018. Country Factsheet: Thailand. Available at: http://aprrn.info/wp-content/uploads/2018/09/APRRN-Country-Factsheet-Thailand-4-Sept-2018.pdf

[145] Asian Pacific Refuge Rights Network. 2018. Country Factsheet: Malaysia. http://aprrn.info/wp-content/uploads/2018/09/APRRN-Country-Factsheet-Malaysia-4-Sept-2018.pdf

# คำแปลอย่างไม่เป็นทางการ

**บทสรุปผู้บริหาร**

- ตามหลักการการไม่เลือกปฏิบัติของบทบัญญัติในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ย่อมมีผลบังคับใช้กับเด็กทุกคนในอาณาเขตรัฐ โดยไม่คำนึงถึงสถานะการเข้าเมืองหรือสถานะอื่นๆ ของเด็ก และครอบคลุมเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิง หรือเด็กในสถานการณ์คล้ายกับผู้ลี้ภัยด้วย

- แม้ว่าอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กข้อ 22 เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิง แต่ก็ไม่ได้เรียกร้องให้รัฐต้องมีการดำเนินการเพิ่มเติมใดๆ เป็นกรณีพิเศษ เพิ่มจากการที่ประเทศไทยจำเป็นต้องดำเนินการภายใต้ข้อบทอื่น ๆ ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก กล่าวอีกทางหนึ่งคือ การตั้งข้อสงวนของประเทศไทยในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ 22 นั้น ไม่ได้จำกัดพันธกรณีของประเทศไทยในการให้ความคุ้มครองและให้สิทธิแก่เด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิง

- ข้อบทที่ 22 ไม่ได้เรียกร้องให้รัฐต้องให้สิทธิเฉพาะหรือสถานะใดๆ แก่ผู้ลี้ภัย ทว่ากำหนดให้รัฐใช้ “มาตรการที่เหมาะสม” ในการคุ้มครองเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิง และตระหนักว่ารัฐย่อมสามารถตอบสนองความต้องการของเด็กกลุ่มนี้ด้วยความเหมาะสม หากรัฐนำข้อบทอื่นๆ แห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กมาใช้ แม้ว่าในข้อเสนอแนะทั่วไปจากคณะกรรมการสิทธิเด็ก เน้นว่าการสร้าง“ระบบสำหรับการแสวงหาที่พักพิง” ถือเป็นมาตรการที่เหมาะสม ทว่ายังเปิดโอกาสถึงความเป็นไปได้ในการนำเด็กๆ ที่เกรงว่าจะถูกประหัตประหารเข้าสู่กลไกอื่นที่ให้การคุ้มครองในฐานะมาตรการเสริมภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายในประเทศ

- การถอนข้อสงวน มิได้หมายความว่ารัฐจะมีพันธกรณี หรือต้องให้คำมั่นใดๆ ว่าจะให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย 1951 และพิธีสารที่เกี่ยวข้อง แต่เป็นที่ยอมรับว่าคณะกรรมการอนุสัญญาฯ ได้แนะนำอย่างต่อเนื่องให้รัฐภาคีภาคยานุวัติ ตราสาร/สนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เพื่อยกระดับการคุ้มครองเด็กที่สูงขึ้น ซึ่งรวมถึงอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 ด้วย

- การทบทวนข้อสังเกตโดยสรุปต่อรัฐภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ที่ยังไม่ได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย 1951[1]และพิธีสาร บ่งชี้“มาตรการที่เหมาะสม”ประเภทต่างๆ ซึ่ง

[1] ทบทวนข้อสังเกตโดยสรุปสำหรับประเทศที่ไม่ให้สัตยาบันอนุสัญญาผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสารเลือกรับ หลัง พ.ศ. 2553

ขึ้นอยู่กับนโยบายและกรอบทางกฎหมายที่มีอยู่และสถานการณ์ / บริบทของผู้ลี้ภัยในประเทศ ข้อเสนอแนะที่พบบ่อยที่สุดคือให้ ใช้นโยบาย หรือกฎหมาย ภายในประเทศที่รับรองการเข้าถึงสิทธิภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กสำหรับเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิง โดยเคารพหลักการการไม่ผลักดันสู่อันตราย ยุติการกักตัวเด็ก อำนวยความสะดวกให้เด็กได้รับการจดทะเบียนเกิด คุ้มครองมิให้เด็กถูกละเมิด และการแสวงผลประโยชน์รูปแบบต่างๆ จัดให้เด็กเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน อาทิ การศึกษาและสุขภาพ สร้างความมั่นใจว่ากระบวนการทั้งปวงจะคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดสำหรับเด็ก และจัดให้มีระบบแต่งตั้งผู้ปกครองและผู้แทนทางกฎหมายแก่เด็กที่เดินทางโดยลำพังหรือถูกแยกจากผู้ปกครอง

- โดยหลักการแล้วการคุ้มครองที่ครอบคลุมมากที่สุดสำหรับเด็กๆ ที่ต้องการการคุ้มครองระหว่างประเทศ คือการดำเนินการผ่านระบบการขอการแสวงหาที่พักพิง ซึ่งเป็นวิธีการที่ประเทศส่วนใหญ่ใช้ดำเนินการ แต่ในกรณีที่ไม่มีระบบการขอแสวงหาที่พักพิง สามารถใช้การคุ้มครองในรูปแบบอื่นๆ สำหรับเด็กเพื่อให้เด็กมีทางเลือกทางใดทางหนึ่ง เพื่อการคุ้มครองเด็กผู้ลี้ภัย และการเข้าถึงสิทธิต่างๆ ที่สอดคล้องกับบริบท

- การพัฒนาต่อเนื่องจากแผนการของประเทศไทยในการตั้งกลไกการคัดกรองแห่งชาติ (National Screening Mechanism: NSM) จำเป็นต้องมีการพัฒนากฎเกณฑ์และนโยบายย่อย เพื่อสามารถดำเนินการคัดกรองสถานะผู้ต้องการการคุ้มครองได้ตามแผน ตลอดจนการกำหนดสถานะทางกฎหมายสำหรับเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิงในประเทศ และการเข้าถึงสิทธิ รวมถึงการพัฒนากฎเกณฑ์ย่อยและขั้นตอนการดำเนินงานที่สอดคล้องกับอนุสัญญาสิทธิเด็ก
เพื่อเป็นแนวทางในการดูแลเด็กที่ต้องการคุ้มครอง รวมถึงเด็กที่เข้าเมืองตามลำพังและเด็กที่แยกจากผู้ปกครอง ซึ่งหมายรวมถึงการระบุแนวทางการคุ้มครองตามหลักผลประโยชน์สูงสุดสำหรับเด็ก การแต่งตั้งผู้ปกครองหรือผู้แทนทางกฎหมาย การสืบหาครอบครัว การกลับคืนสู่ครอบครัว และการหาทางออกที่ยั่งยืน ฯลฯ อีกทั้งการพัฒนาขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐาน เพื่อเป็นแนวทางอ้างอิงและการเข้าถึงบริการ และจัดบริการคุ้มครองเด็ก ควบคู่ไปกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งในระบบสวัสดิการระบบคุ้มครองเด็ก การศึกษา บริการรักษาพยาบาล และระบบอื่นๆ ที่มีอยู่เพื่อให้สามารถบูรณาการและตอบสนองความต้องการของเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิงได้อย่างเพียงพอ

- ยิ่งกว่านั้น ข้อบทที่ 22 กล่าวถึง “เด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิง” โดยมิได้ให้คำจำกัดความ ดังนั้นควรบูรณาการคำนิยามและให้คำจำกัดความ (ของประเทศ) ของคำทั้งสองนี้ในนโยบายและกรอบกฎหมายระดับประเทศ เช่น กำหนดนิยามในกฎระเบียบหรือข้อบังคับย่อยที่ของกลไกคัดกรองแห่งชาติ ซึ่งจะให้ความกระจ่างแก่คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็กว่า

ประเทศไทยได้จัดตั้งกลไกในการคุ้มครองผู้อยู่ในสถานการณ์คล้ายผู้ลี้ภัยที่หลบหนีการประหัตประหาร และต้องการความคุ้มครองระหว่างประเทศ

- ประเทศไทยเป็นประเทศเดียวในโลกที่ยังคงตั้งข้อสงวนต่อข้อบทที่ 22 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ในภูมิภาคอาเซียนประเทศอินโดนีเซีย และประเทศมาเลเซียได้ถอนข้อสงวนนี้แล้วในปีพ.ศ. 2548 และปี พ.ศ. 2553 ตามลำดับ การเปรียบเทียบโดยสรุประหว่างประเทศไทยกับทั้งสองประเทศข้างต้น แสดงให้เห็นว่าประเทศไทย มีความก้าวหน้าในด้านนโยบายและการตอบสนองเพื่อคุ้มครองเด็กผู้ลี้ภัย และเด็กแสวงหาที่พักพิง เช่น นโยบายการศึกษาเพื่อปวงชน โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ซึ่งสามารถขยายให้ครอบคลุมผู้ลี้ภัยได้ การไม่มีเด็กที่ถูกกักตัวในสถานตรวจคนเข้าเมือง และการให้การคุ้มครองชั่วคราวผ่านกลไกคัดกรองแห่งชาติที่กำลังจัดทำขึ้นใหม่ ควบคู่ไปกับการพัฒนาข้อบังคับย่อยสำหรับกลไกดังกล่าวโดยมีเด็กเป็นศูนย์กลาง

- แม้ว่าประเทศไทยมิได้เป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย 1951 และพิธีสารที่เกี่ยวข้อง ทว่าตลอดระยะเวลา 70 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ให้ที่พักพิงและให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนที่อพยพหนีการประหัตประหารและความขัดแย้งโดยเฉพาะที่อพยพมาจากประเทศเพื่อนบ้าน การตอบสนองต่อสถานการณ์ผู้ลี้ภัยในอดีตนั้นอาจไม่เป็นไปอย่างเป็นระบบ แต่หลายปีที่ผ่านมานี้ ประเทศไทยกำลังพัฒนานโยบายต่างๆ ตามแผนที่วางไว้ ควบคู่ไปกับพันธกรณีด้านการการคุ้มครองเด็กตามที่ระบุไว้ในข้อบทอื่นๆ แห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (ซึ่งประเทศไทยมิได้ตั้งข้อสงวน) จึงก่อให้เกิดคำถามที่ว่าประเทศไทยยังจำเป็นต้องคงข้อสงวนข้อ 22 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กต่อไปหรือไม่

## 1. บทนำ

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กถือเป็นข้อตกลงด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่สำคัญสำหรับรัฐภาคีแห่งองค์การสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อเด็กและเป็นแรงบันดาลใจก่อให้เกิดปฏิบัติการในระดับนานาชาติและในระดับประเทศอันจะส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเด็ก และในปี พ.ศ. 2562 ถือเป็นวาระที่โลกกำลังเฉลิมฉลองครบรอบ 30 ปี นับตั้งแต่สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติรับรอง อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

เมื่อประเทศไทยให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กในปีพ.ศ. 2535 ประเทศไทยได้ยื่นข้อสงวนเพื่อยกเว้นหรือแก้ไขผลทางกฎหมายจากการใช้ข้อบทบางข้อบท รวม 3 ข้อ คือ ข้อ 7 ข้อ 29 และ ข้อ 22 แต่ประเทศไทยได้ถอนข้อสงวน ข้อ 7 (การจดทะเบียนเกิด ชื่อ และสัญชาติ) และข้อ 29 (เป้าหมายของการจัดการศึกษา) เมื่อ พ.ศ. 2553 และพ.ศ. 2540 ตามลำดับ อย่างไรก็ตามประเทศไทยยังคงไม่ถอนข้อสงวนข้อ 22 ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิง ซึ่งประเทศไทยถือเป็นประเทศเดียวในโลกที่ยังคงมีข้อสงวนต่อข้อบทที่ 22 นี้

การเปลี่ยนแปลงทางนโยบายเมื่อเร็วๆ นี้ ได้แสดงถึงความความมุ่งมั่นที่ชัดเจนว่าประเทศไทยจะคุ้มครองเด็กทุกคน รวมทั้งเด็กที่อยู่ในสถานการณ์คล้ายผู้ลี้ภัยด้วย ทำให้เกิดคำถามว่า ประเทศไทยยังมีความจำเป็นที่จะต้องต้องคงข้อสงวนข้อ 22 ไว้หรือไม่

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายนี้มีวัตถุประสค์ในการสนับสนุนประเทศไทยในการพิจารณาถอนข้อสงวนข้อ 22 โดยนำเสนอกระบวนการในอดีตในการคุ้มครองผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิง และปัจจัยเบื้องหลังของการตั้งข้อสงวนของประเทศไทยต่ออนุสัญญาสิทธิเด็กข้อ 22 การตีความพันธกรณีที่กำหนดไว้ตามข้อ 22 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก รวมถึงวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น จากการถอนข้อสงวนสำหรับประเทศไทย

***อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ 22***

***วรรคแรก**: รัฐภาคีจะดำเนินมาตรการที่เหมาะสมที่จะประกันว่าเด็กที่ร้องขอสถานะเป็นผู้ลี้ภัย หรือที่ได้รับการพิจารณาเป็นผู้ลี้ภัยตามกฎหมายหรือกระบวนการภายในหรือระหว่างประเทศที่ใช้บังคับ ไม่ว่าจะมีบิดามารดาของเด็กหรือบุคคลอื่นติดตามมาด้วยหรือไม่ก็ตาม จะได้รับการคุ้มครองและความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมที่เหมาะสมในการได้รับสิทธิที่มีอยู่ตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญานี้และในตราสารระหว่างประเทศอื่นๆ อันเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนหรือมนุษยธรรม ซึ่งรัฐดังกล่าวเป็นภาคี*

***วรรคสอง**: เพื่อวัตถุประสงค์นี้รัฐภาคีจะให้ความร่วมมือตามที่พิจารณาว่าเหมาะสมแก่ความพยายามใดๆ ของทั้งองค์การสหประชาชาติและองค์การระดับรัฐบาล หรือองค์การที่มิใช่ระดับรัฐบาลอื่นที่มีอำนาจ ซึ่งร่วมมือกับองค์การสหประชาชาติในการคุ้มครองและช่วยเหลือเด็กเช่นว่าและในการติดตามหาบิดามารดาหรือสมาชิกอื่นของครอบครัวของเด็กผู้ลี้ภัย เพื่อให้ได้รับข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นสำหรับการกลับไปอยู่ร่วมกันใหม่เป็นครอบครัวของเด็ก ในกรณีที่ไม่สามารถค้นพบบิดามารดาหรือสมาชิกอื่นๆ ของครอบครัว เด็กนั้นจะได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกับเด็กที่ถูกพรากจากสภาพครอบครัว ทั้งที่เป็นการถาวรหรือชั่วคราวไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใด ดังเช่นที่ได้ระบุไว้ในนอนุสัญญานี้*

## 2. การคุ้มครองผู้ลี้ภัยในประเทศไทย

ตลอดระยะเวลา 70 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทย
ได้ให้การรองรับและให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนที่อพยพหนีการประหัตประหารและความขัดแย้ง
จากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาประเทศไทยให้ที่พักพิงผู้หนีภัยหลายพันหลายหมื่นคน[2]
ในศูนย์พักพิงชั่วคราวตามชายแดนไทย-เมียนมา แม้ว่าจะไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย 1951 และพิธีสารที่เกี่ยวข้อง การช่วยเหลือมนุษย์ผู้ตกทุกข์ได้ยาก รวมทั้งเด็กๆ ที่อพยพหนีจากการขัดแย้งกันด้วยอาวุธ การกดขี่ข่มเหง และการพลัดถิ่น การคุ้มครองผู้ลี้ภัยจึงไม่ใช่เรื่องแปลกใหม่สำหรับประเทศไทยแต่อย่างใด

### 2.1 ผู้ลี้ภัยช่วงสงครามเย็น

การจัดการกับผู้ลี้ภัยของไทยในยุคสหประชาชาติเริ่มตั้งแต่ พ. ศ. 2496 เมื่อนักรบก๊กมินตั๋ง/
จีนคณะชาติและครอบครัวหนีมายังประเทศไทย หลังจากพ่ายแพ้สงครามกลางเมืองจีน ถือเป็น
จุดเริ่มต้นของนโยบายผ่อนปรนของไทยต่อผู้ลี้ภัยในยุคปัจจุบันของรัฐบาลไทย เนื่องจากผู้ลี้ภัยก๊กมินตั๋ง/
จีนคณะชาติไม่สามารถอพยพไปไต้หวันได้ รัฐบาลไทยมีมติคณะรัฐมนตรี[3]เมื่อ พ.ศ. 2515

[2] กรอบกฎหมายไทยไม่ปรากฏคำว่าผู้ลี้ภัยหรือผู้แสวงหาที่พักพิง ในเอกสารนี้จะใช้คำว่า “ผู้ลี้ภัย” และ “ผู้แสวงหาที่พักพิง” เพื่อความสะดวกต่อการอ่าน ผู้ลี้ภัยในเอกสารนี้คือกลุ่มบุคคลหรือบุคคลที่หลบหนีการประหัตประหารเข้ามาในเขตรัฐไทย ซึ่งรัฐบาลไทยเรียกว่า “ผู้หนีภัยการสู้รบ” “ผู้อยู่ในความห่วงใยของ UNHCR” “ผู้ถูกบังคับย้ายถิ่นในพื้นที่พักพิงชั่วคราว” และคำอื่น ๆ ที่ใช้ในประเทศไทย สำหรับเรียกผู้อยู่ในสถานการณ์เยี่ยงผู้ลี้ภัย

[3] มติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2518 ให้อดีตทหารจีนคณะชาติและครอบครัวอาศัยในราชอาณาจักรภายใต้มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง

อนุญาตให้อดีตทหารก๊กมินตั๋ง/จีนคณะชาติและครอบครัวอาศัยในประเทศไทยได้ โดยใช้อำนาจตาม ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง[4]

ต่อมาช่วง พ.ศ. 2518 สถานการณ์ความวุ่นวายทางการเมือง และการขัดแย้งกันด้วยอาวุธ ในกลุ่มประเทศอินโดจีน ทำให้ผู้ลี้ภัยจากเวียดนาม ลาว และกัมพูชากว่า 1.3 ล้านคน อพยพเข้ามายังประเทศไทย มติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2518 มอบหมายให้สภาความมั่นคงแห่งชาติจัดการปัญหาผู้ลี้ภัยในระดับนโยบาย และให้กระทรวงมหาดไทยจัดตั้ง และบริหารที่พักชั่วคราวสำหรับผู้ลี้ภัย[5] รัฐบาลไทยอนุญาตให้ UNHCR ให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัย เพื่อการตั้งถิ่นฐานใหม่ ในประเทศที่สาม[6]
เมื่อความขัดแย้งและสงครามกลางเมืองในกัมพูชาทวีความรุนแรงขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2522 ผู้ลี้ภัยกว่าแสนคนอพยพเข้ามายังประเทศไทย รัฐบาลไทยได้ประกาศใช้นโยบายที่เปิดกว้างมากขึ้น โดยอนุญาตให้ผู้ลี้ภัยชาวกัมพูชาพำนักอยู่ในประเทศไทยเพิ่มเติม อีกทั้งยังให้การศึกษาและฝึกอบรมทักษะในด้านต่างๆ เพื่อเตรียมความพร้อมในการเดินทางกลับประเทศหรือเพื่อเดินทางไปตั้งถิ่นฐานใหม่[7]

ต่อมาการขัดแย้งกันด้วยอาวุธในภาคตะวันออกของเมียนมาทำให้ชนกลุ่มน้อยต่างๆ อพยพเข้ามาประเทศไทยในช่วงต้นทศวรรษ 1980 เมื่อความขัดแย้งทวีความรุนแรงมากขึ้นในบริเวณใกล้ชายแดน ประกอบกับการประท้วงเรียกร้องประชาธิปไตยโดยนักศึกษาถูกปราบปรามจากกองทัพเมื่อปี พ.ศ. 2531 ทำให้มีนักศึกษาจากเมียนมาจำนวนมากและผู้ลี้ภัยชนกลุ่มน้อยอพยพเข้ามาตามชายแดนไทย-เมียนมา โดยเฉพาะในช่วงปี พ.ศ. 2534-2538 ซึ่งผู้อพยพยังคงเข้ามาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งเมียนมาเข้าสู่การปฏิรูปประชาธิปไตยในเมียนมาในปี พ.ศ. 2555 และมีความคืบหน้าในการบรรลุ ข้อตกลงหยุดยิง ผู้พลัดถิ่นชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มอยู่ในศูนย์พักพิงชั่วคราวตามแนวชายแดน ในขณะที่บางส่วน เช่นกลุ่มไทใหญ่ ที่หนีเข้ามาทางตอนเหนือของประเทศทไยไม่ได้เข้าไปอยู่ในศูนย์พักพิงชั่วคราว แต่เข้าไปอยู่ร่วมกับแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสาร นักศึกษาและผู้เห็นต่างทางการเมืองส่วนใหญ่ไม่ได้เข้าไปอยู่ในศูนย์พักพิงชั่วคราวแต่อยูตามจังหวัดชายแดน หรือไปที่เชียงใหม่ หรือกรุงเทพฯ ในฐานะผูลี้ภัยในเมือง

---

[4] สยามรัฐ รายสัปดาห์ กุมภาพันธ์ 2525 ในกองทุนสนับสนุนการวิจัย, พ.ศ. 2562 [2019] การศึกษาเปรียบเทียบนโยบายและหลักปฏิบัติของรัฐต่อผู้ลี้ภัยในเมืองในภูมิภาคอาเซียน กรณีศึกษา อินโดนีเซีย มาเลเซีย และประเทศไทย

[5] ยกเว้นพื้นที่ เขาอีด่างที่อยู่ภายใต้การบริหารของกองบัญชาการทหารสูงสุด

[6] Purinantakul, Duangporn พ.ศ. 2534 การตั้งถิ่นฐานใหม่ของผู้ลีภัยอินโดจีนในสหรัฐอเมริกา : วิเคราะห์เบื้องหลังของปัญหา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในในกองทุนสนับสนุนการวิจัย, พ.ศ. 2562 [2019] การศึกษาเปรียบเทียบนโยบายและหลักปฏิบัติของรัฐต่อผู้ลี้ภัยในเมืองในภูมิภาคอาเซียน กรณีศึกษา อินโดนีเซีย มาเลเซีย และประเทศไทย

[7] Rapeepong Suphanchaimat et all, พ.ศ. 2562 . “The Devil Is in the Detail—Understanding Divergence between Intention and Implementation of Health Policy for Undocumented Migrants in Thailand.” International Journal of Environmental Research and Public Health, 20 มีนาคม 2562

## 2.2 ผู้พลัดถิ่นจากเมียนมาอาศัยอยู่ในศูนย์พักพิงชั่วคราวตามแนวชายแดนไทย-เมียนมา

ผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่จากอินโดจีนที่กล่าวถึงข้างต้นเดินทางกลับประเทศหรือไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศที่สาม ภายในปีพ.ศ. 2542 หลังจากสถานการณ์ของประเทศเพื่อนบ้านดีขึ้น แต่การอพยพของผู้ลี้ภัยชาวเมียนมายังดำเนินต่อไปหลายปี ในปี 2547 รัฐบาลไทยได้ออกประกาศกระทรวงมหาดไทยและมติคณะรัฐมนตรี[8]เพื่ออนุญาตให้บุคคลในความห่วงใยจากเมียนมาที่ UNHCR รับรองเข้าประเทศและพักอาศัยชั่วคราวในที่พักพิงชั่วคราว ในขณะเดียวกันด้วยการสนับสนุนทางเทคนิคจาก UNHCR พัฒนากลไกการคัดกรองที่เรียกว่า "คณะกรรมการระดับจังหวัด (Provincial Admission Board: PAB)"[9] ซึ่งมีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ ในการให้สถานะบุคคลในความห่วงใยที่หลบหนีจากการสู้รบ ปัจจุบันมีผู้ลี้ภัยกว่า 90,000 คน อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราว 9 แห่ง ติดกับชายแดนเมียนมา

ข้อมูลล่าสุดจาก UNHCR ระบุว่า ณ เดือนมิถุนายนปี พ.ศ. 2562 มีผู้พลัดถิ่น ที่เป็นบุคคลในความห่วงใยจำนวน 95,681 คน อาศัยอยู่ในที่พักพิงชั่วคราว 9 แห่ง ร้อยละ 41 (39,229 คน) เป็นเด็ก บุคคลในความห่วงใยร้อยละ 84 เป็นกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและร้อยละ 10 เป็นชาวคะเรนนี[10] ข้อมูลจากองค์กรพัฒนาเอกชนระบุจำนวนบุคคลในความห่วงใยน้อยกว่าข้อมูลของ UNHCR จากข้อมูลขององค์กรพัฒนาเอกชนในปี พ.ศ. 2561 มีผู้หนีภัยการสู้รบ 85,338 คน ที่ลงทะเบียนหรือไม่ลงทะเบียนอยู่ในพื้นที่พักพิง ชั่วคราว (ร้อยละ 54.1 เป็นเด็ก)[11] [12] ลดลงจากจำนวน 137,200 ในปีพ.ศ. 2555 เมื่อเริ่มการหยุดยิงในพื้นที่ชายแดนฝั่งตะวันออกของประเทศเมียนมา ทำให้ไม่มีผู้อพยพเข้ามาใหม่ในช่วงปีที่ผ่านมา ผู้ลี้ภัยที่ไม่ลงทะเบียนกับทางกระทรวงมหาดไทย มีประมาณ 50%

**ตารางที่ 1: จำนวนผู้พลัดถิ่นในประเทศไทยที่อาศัยอยู่ในศูนย์พักพิงชั่วคราว 9 แห่ง (มิถุนายน 2562)[13]**

---

[8] ประกาศกระทรวงมหาดไทยและมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2547, ใช้มาตรา 17 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ผ่อนผันให้ชาวเมียนมาร์ที่ได้รับบัตรผู้อยู่ในความห่วงใยของ UNHCR อาศัยในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว.

[9] คณะกรรมการจังหวัดยุติบทบาทในปี 2549 แต่ยังคงเปิดสำรหลับการประเมินบางกรณีของผู้ที่ยังไม่ได้ขึ้นทะเบียน ในกรณีที่จะไปตั้งถิ่นฐานใหม่ หรือการกลับคืนสู่ครอบครัว ดูเพิ่มเติมที่ https://www.unhcr.org/50a9f82d20.pdf.

[10] UNHCR. RTG/MOI-UNHCR ประชากรผู้ลี้ภัยที่ได้รับการยืนยัน. มิถุนายน พ.ศ. 2562. Available at: https://www.unhcr.or.th/sites/default/files/u11/Refugee%20Population%20Overview_มิถุนายน %202019_0.pdf

[11] A Thai Border Consortium (TBC) จำนวนประชากรที่ได้รับการช่วยเหลือประกอบด้วยจำนวนผู้รับผลประโยชน์ที่ได้รับการปันส่วนอาหารในเดือนก่อนหน้า ผู้ได้รับการปันส่วนอาหารจะต้องแสดงตัวว่าอยู่ในพื้นที่

[12] The Border Consortium, พ.ศ. 2562.

[13] UNHCR. RTG/MOI-UNHCR Verified Refugee Population. June 2019, https://www.unhcr.or.th/sites/default/files/u11/Refugee%20Population%20Overview_June%202019_0.pdf

| | ประชากรผู้พลัดถิ่นที่ UNHCR ยืนยัน | | |
|---|---|---|---|
| **สถานที่** | **ยังไม่ขึ้นทะเบียนแล้ว** | **ขึ้นทะเบียนแล้ว** | **รวม** |
| ผู้พลัดถิ่น<br>ในสถานพักพิงชั่วคราว 9<br>แห่งในพื้นที่ชายแดน | 48,485 | 47,196 | 95,681 |
| **กลุ่มอายุ/เพศ** | **หญิง** | **ชาย** | **รวม** |
| ผู้พลัดถิ่นที่อาศัยอยู่<br>ในศูนย์พักพิงชั่วคราว<br>(อายุ 0-4 ปี) | 4,210 (4.4%) | 4,497 (4.7%) | 8,707 |
| ผู้พลัดถิ่นที่อาศัยอยู่<br>ในศูนย์พักพิงชั่วคราว<br>(อายุ 5-11 ปี) | 8,133 (8.5%) | 8,420 (8.8%) | 16,553 |
| ผู้พลัดถิ่นที่อาศัยอยู่<br>ในศูนย์พักพิงชั่วคราว<br>(อายุ 12-17 ปี) | 6,889 (7.2%) | 7,080 (7.4%) | 13,969 |
| ผู้พลัดถิ่นที่อาศัยอยู่<br>ในศูนย์พักพิงชั่วคราว<br>(อายุ 18-59 ปี) | 26,025 (27.2%) | 24,686<br>(27.8%) | 50,711 |
| ผู้พลัดถิ่นที่อาศัยอยู่<br>ในศูนย์พักพิงชั่วคราว<br>(อายุ 60 ปีขึ้นไป) | 2,966 (3.1%) | 2,775 (2.9%) | 5,741 |

บริการต่างๆ ในศูนย์พักพิงชั่วคราวจัดสรรหลักโดยองค์กรพัฒนาเอกชน UNHCR และคณะกรรมการศูนย์ฯ ภายใต้การบริหารจัดการโดยกระทรวงมหาดไทย เด็ก สามารถเข้าถึงการศึกษาในที่พักพิงชั่วคราวได้ แม้ว่าโรงเรียนจะไม่ได้รับการรับรอง และยังมีข้อห่วงใยเรื่องการรับรองวุฒิการศึกษา คุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ยังคงอยู่ในระดับต่ำ เด็กๆ ในพื้นที่พักพิง สามารถเข้าถึงบริการสุขภาพและวัคซีน

การรักษาด้วยยาต้านไวรัสเอชไอวี แม้ว่ารัฐบาลจะยุติการสนับสนุนนี้ภายในปี พ.ศ. 2563[14] กระทรวงมหาดไทยโดยการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชนกำลังอำนวยการการจดทะเบียนเกิดให้เด็กทุกคนที่เกิดในพื้นที่พักพิง การจดทะเบียนเกิดนับเป็นแนวทางปฏิบัติเชิงบวก ผู้อยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวมีข้อจำกัดด้านการเดินทางและการหารายได้อย่างเป็นทางการ ส่งผลให้ต้องพึ่งพาความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและอาหารอย่างต่อเนื่อง[15]
ภายในพื้นที่พักพิงชั่วคราวมีระบบความยุติธรรมเพื่อจัดการกับการละเมิดเล็กๆ น้อยๆ สำหรับการละเมิดที่รุนแรง เช่น ความรุนแรงทางเพศ และการทารุณกรรมเด็ก จะส่งต่อไปยังระบบยุติธรรมไทย โดย UNHCR และองค์การพัฒนาเอกชนทำหน้าที่อำนวยความสะดวก

ปัจจุบันรัฐบาลไทยสนับสนุนโครงการการหาทางออกที่ยั่งยืนสำหรับผู้พลัดถิ่น 2 โครงการ คือ การช่วยเหลือเพื่อให้เดินทางกลับประเทศโดยสมัครใจ และการตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศที่สาม การเดินทางกลับประเทศโดยสมัครใจดำเนินการมาแล้ว 4 รอบ เริ่มขึ้นในปีพ.ศ. 2559 ข้อมูลปัจจุบัน ณ เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2562 มีบุคคลผู้อยู่ในความห่วงใย 1,039 คน[16] ตัดสินใจเดินทางกลับประเทศถิ่นกำเนิด[17] ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2555 มีผู้ย้ายถิ่นฐานมากกว่า 110,000 คน เดินทางไปยังประเทศที่สามใน 15 ประเทศ (พ.ศ.2561 มีจำนวน 2,354 คน) ยังคงมีผู้ลี้ภัยมากกว่า 7,000 คน รอการเดินทางไปยังประเทศที่สาม[18] ผู้พลัดถิ่นกว่า 20,000 คนเดินทางกลับประเทศต้นกำเนิดด้วยตนเอง[19] ในปีพ.ศ. 2561 ข้อมูลขององค์กรพัฒนาเอกชนระบุว่ามีผู้ลี้ภัย 3,390 คนเดินทางกลับประเทศเมียนมาอย่างต่อเนื่อง[20] ในขณะที่มีผู้ลี้ภัยในศูนย์พักพิงชั่วคราวอีก 2,350 คนออกจากที่พักพิงชั่วคราวโดยปราศจากการรายงาน เพื่อสำรวจหาโอกาสอื่นๆ ในประเทศไทย เนื่องจากยังไม่มีนโยบายอื่นที่จะตอบรับต่อสถานการณ์นี้ องค์กรพัฒนาเอกชน เช่น Thai Border Consortium กำลังค้นหาวิธีการจัดการที่เป็นไปได้[21] อาทิเช่นให้ผู้ลี้ภัยที่ต้องการพำนักอยู่ในประเทศไทยชั่วคราวสามารถขึ้นทะเบียนเป็นแรงงานข้ามชาติที่ถูกกฎหมายได้อย่างไร จนกว่าจะเลือกเดินทางกลับประเทศต้นกำเนิด

---

[14] สัมภาษณ์ผู้แทนจาก องค์กรพัฒนาเอกชน, พฤษภาคม พ.ศ. 2562

[15] The Border Consortium, 2019

[16] รอบที่ 4 มีผู้เดินทางกลับประเทศ 310 คน ช่วงสัปดาห์แรก ของเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2562 (ข้อมูลจากกระทรวงมหาดไทย).

[17] UNHCR ระบุข้อท้าทายที่สำคัญในการอำนวยความสะดวกในการกลับประเทศ อาทิ กระบวนการใช้เวลานาน มีการตรวจสอบระดับชาติซ้ำ ๆ จุดผ่านแดนจำกัด และข้อมูลที่แสดงให้เห็นว่าผู้ลี้ภัยจำนวนมากสนใจอาศัยและทำงานในประเทศไทย (The Consortium, 2019) ข้อกังวลอื่น ๆ ที่ทำให้ผู้ลี้ภัยไม่กลับประเทศ อาทิ การเพิ่มกำลังทหาร และการปรากฏตัวของกองทัพเมียนมาในพื้นที่กลุ่มชาติพันธุ์ การสู้รบทางทหารในเมียนมาตอนเหนือ รายงานการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างต่อเนื่องและปัญหาทุ่นระเบิด

[18] สัมภาษณ์ผู้แทนจากหน่วยงานรัฐแห่งหนึ่ง, พฤษภาคม พ.ศ. 2562.

[19] สัมภาษณ์ผู้แทนจาก องค์กรพัฒนาเอกชน, พฤษภาคม พ.ศ. 2562

[20] The Border Consortium, 2019

[21] The Border Consortium, 2019

และปรับตัวกลมกลืนกับสังคมต้นทางได้ (ปัจจุบันผู้ลี้ภัยต้องกลับไปเมียนมาก่อนเพื่อจัดเตรียมเอกสาร) เป็นหนึ่งในวิธีการจัดการซึ่งรัฐบาลไทยสนับสนุนอย่างไม่เป็นทางการ

### 2.3 ผู้ลี้ภัยในเมือง

ประเทศไทยยังคงมีประชากรกลุ่ม “ผู้ลี้ภัยในเมือง” ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ พวกเขามาจากหลากหลายประเทศ ความขัดแย้งในตะวันออกกลางที่รุนแรงขึ้นทำให้จำนวน “ผู้ลี้ภัยในเมือง" เพิ่มจำนวนมากขึ้น ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา ผู้ลี้ภัยในเมืองซึ่งอาศัยอยู่ในเขตกลางใจเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรุงเทพและ 3 จังหวัดปริมณฑล ผู้ลี้ภัยในเมืองหลายคนเดินทางเข้าประเทศไทยด้วยวีซ่านักท่องเที่ยว และอยู่ในประเทศไทยโดยไม่มีเอกสารหลังจากเอกสารประจำตัวหมดอายุ โดยข้อมูล ณปีพ.ศ. 2561 มีผู้ลี้ภัยในเมือง 5,526 คน ขึ้นทะเบียนกับ UNHCR (เป็นผู้ลี้ภัย 4,611 คนและผู้แสวงหาที่พักพิง 951 คน)[22] โดยเป็นเด็กประมาณ 1,800 คน[23] (ลดลงจาก สถิติ พ.ศ. 2559 ที่มีผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยที่ขึ้นทะเบียน 7,998 คน)
ผู้ลี้ภัยในเมืองมาจากหลายประเทศ อาทิ ปากีสถาน เวียดนาม ปาเลสไตน์ ซีเรีย อิรักและกัมพูชา[24]
ผู้ลี้ภัยในเขตเมืองสามารถลงทะเบียนกับ UNHCR และสมัครเข้าสู่การพิจารณาสถานะผู้ลี้ภัยที่ UNHCR เพื่อได้รับการรับรองว่าเป็น "บุคคลในความห่วงใย" กระบวนการดังกล่าวใช้เวลานาน และการพิจารณาให้สถานะบุคคลในความห่วงใย ไม่สามารถคุ้มครองผู้ได้รับสถานะจากการถูกตัดสินว่าไม่มีเอกสารพิสูจน์ตนตามกฎหมายไทย และอาจถูกดำเนินคดี และ/หรือส่งกลับประเทศต้นกำเนิด เนื่องจากเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมายและ / หรืออาศัยในประเทศไทยโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

**ตารางที่ 2: ผู้ลี้ภัยในเมืองและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในเขตกรุงเทพมหานคร (2560)**[25]

| สถานที่ | หญิง | ชาย | รวม |
|---|---|---|---|
| **ผู้ลี้ภัยในเขตเมืองและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในเขต กรุงเทพมหานคร** | 2,835 | 3,652 | 6,487 |

[22] UNHCR. Popstats. เข้าถึงที่: http://popstats.unhcr.org/en/persons_of_concern

[23] ข้อมูลที่ได้รับ พ.ศ. 2560 มีผู้ลี้ภัยในเมือง 6,487 คน 35% เป็นเด็ก

[24] ปากีสถาน: ผู้ลี้ภัย 1,942 คน และผู้แสวงหาที่พักพิง 114 คน, เวียดนาม:ผู้ลี้ภัย 682 คน และ ผู้แสวงหาที่พักพิง 448, ปาเลสไตน์: ผู้ลี้ภัย 377 คน และ ผู้แสวงหาที่พักพิง 6 คน, ซีเรีย: ผู้ลี้ภัย 276 คน และ ผู้แสวงหาที่พักพิง 27 คน, อิรัก ผู้ลี้ภัย 248 คน และ ผู้แสวงหาที่พักพิง 27 คน กัมพูชา ผู้ลี้ภัย 203 คน และผู้แสวงหาที่พักพิง 137 คน (UNHCR. เข้าถึงที่: Popstats. http://popstats.unhcr.org/en/persons_of_concern)

[25] UNHRC, http://popstats.unhcr.org/en/demographics/https://goo.gl/nShbNb

| | | | |
|---|---|---|---|
| **ผู้ลี้ภัยในเขตเมืองและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในเขตกรุงเทพมหานคร (อายุ 0-17 ปี)** | 1,063 | 1,173 | 2,236 |
| ผู้ลี้ภัยเมืองและผู้แสวงหาที่พักพิงในเขตกรุงเทพมหานคร (อายุ 0 - 4 ปี) | 316 | 319 | 635 |
| ผู้ลี้ภัยในเขตเมืองและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในเขตกรุงเทพมหานคร (อายุ 5-11 ปี) | 465 | 495 | 960 |
| ผู้ลี้ภัยในเขตเมืองและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในเขตกรุงเทพมหานคร (อายุ 12-17 ปี) | 282 | 359 | 641 |

ตามกฎหมายเด็กสามารถเข้าถึงการศึกษาได้ทุกคน อย่างไรก็ตามมีเด็กผู้ลี้ภัยหรือแสวงหาที่ลี้ภัยน้อยกว่า 1/3 เข้าโรงเรียนในช่วง พ.ศ. 2562[26] เนื่องจากอุปสรรคด้านภาษา ความหวาดกลัว สถานะทางกฎหมาย และอุปสรรคอื่นๆ UNHCR และองค์กรพัฒนาเอกชนอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงบริการสาธารณสุข ความท้าทายในการเข้าถึงสิทธิ์ต่างๆ คือปัญหาเกี่ยวกับค่าใช้จ่าย สถานะทางกฎหมาย และอุปสรรคด้านภาษา แม้ว่าบุคคลที่ได้รับการรับรองจาก UNHRC ก็ไม่มีสิทธิทำงานในประเทศไทย

## 3. กรอบกฎหมายและการตอบสนองเชิงนโยบาย

ประเทศไทยไม่ได้มีกรอบทางกฎหมายและนโยบายเฉพาะสำหรับการคุ้มครองผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงภายใต้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (พ.ศ. 2522) ผู้อพยพทั้งหมดรวมทั้งผู้ลี้ภัยที่ถูกพบในประเทศไทยโดยไม่ได้รับอนุญาต จะต้องถูกดำเนินคดีและถูกผลักดันออกนอกประเทศ อย่างไรก็ตามมาตรา 17 พรบ.คนเข้าเมืองให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยในการอนุญาตให้กลุ่มคนบางกลุ่มอยู่ในประเทศได้ โดยเฉพาะผู้ที่หนีจากการสู้รบจากประเทศเพื่อนบ้าน รัฐพัฒนาหลักเกณฑ์และการปฏิบัติที่แตกต่างกันต่อแต่ละกลุ่มที่เข้าเมืองมาในแต่ละช่วงเวลา

[26] ข้อมูลจากผู้แทน UNHCR ในการนำเสนอผลการวิจัย UNICEF ที่สนับสนุนการศึกษาความเป็นไปได้ที่ประเทศไทยในการถอนข้อสงวน ข้อ 22 จัดโดยร่วมโดย UNICFE กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในงานโซเชียลเอ็กซ์โป กรุงเทพฯ, 05.07 พ.ศ. 2562

อย่างไรก็ตาม จากประวัติศาสตร์พบว่ารัฐบาลมีแนวทางในการตอบสนองต่อประชากรกลุ่มนี้แตกต่างกัน ซึ่งอาจกำหนดช่วงเวลา นโยบายที่เกี่ยวข้องได้เป็น 3 ช่วง คือก่อนปี พ.ศ. 2543 ระหว่างปีพ.ศ. 2543-2557 และหลังปี พ.ศ. 2557 โดยย่อดังนี้[27]

### 3.1 นโยบายก่อนปี พ.ศ. 2543

ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น รัฐบาลไทยรับมือผู้ลี้ภัยตามสภาพการมาถึงและระยะเวลาในแต่ละช่วง ตั้งแต่ผู้ลี้ภัยจีนคณะชาติ หรือ ก๊กมินตั๋งที่เข้ามาในช่วงทศวรรษ 1950 จนถึงผู้ลี้ภัยจากเมียนมาช่วงทศวรรษ 1990 นโยบายระยะนี้เป็นนโยบายเฉพาะหน้าที่ค่อนข้างเน้นเป้าหมายด้านความมั่นคงเพื่อรองรับกระแสการอพยพ และเน้นให้ผู้อพยพไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศที่สาม ซึ่งเป็นทางออกที่ผู้ลี้ภัยเองก็ต้องการ ในขณะที่บางกลุ่มไม่เต็มใจ หรือไม่สามารถไปตั้งถิ่นฐานในประเทศอื่นได้ รัฐบาลจึงหาทางแก้ไขเพื่อให้กลุ่มผู้ลี้ภัยบางกลุ่มสามารถพำนักอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวและให้คุ้มครองและสิทธิบางอย่างภายใต้การกำหนดสถานะต่าง ๆ ภายใต้กฎหมายไทย[28]

### 3.2 นโยบายช่วงปี 2543 – 2557

รัฐไทยจัดการการโยกย้ายถิ่นฐาน โดยรองรับผู้ที่อาศัยอยู่ในสถานการณ์เยี่ยงผู้ลี้ภัยนอกศูนย์พักพิงชั่วคราว[29] ซึ่งยังไม่ทราบจำนวน (แทนการผลักดันออกนอกประเทศ) และอนุญาตให้ผู้อพยพกลุ่มนี้สามารถพำนักในประเทศไทยโดยชอบด้วยกฎหมาย ในฐานะแรงงานข้ามชาติภายใต้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง รัฐบาลได้เริ่มการขึ้นทะเบียนสำหรับแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ตน ผ่านโครงการพิสูจน์สัญชาติ เพื่ออนุญาตให้บุคคลกลุ่มนี้อาศัยและทำงานในประเทศภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยอนุญาตให้ขอใบอนุญาตทำงาน และใบอนุญาตมีถิ่นที่อยู่ รัฐบาลไทยจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศร่วมกับประเทศกัมพูชา ประเทศลาว และประเทศเมียนมา เพื่อรับสมัครแรงงานข้ามชาติที่มีทักษะต่ำโดยตรงจากประเทศถิ่นกำเนิดโดยชอบด้วยกฎหมาย แรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายมีสิทธิเข้าถึงการรักษาพยาบาล ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2556 บริการการรักษาพยาบาลขยายไปถึงเด็กอายุต่ำกว่า 7 ปี[30]

ในช่วงเวลาเดียวกันมีพัฒนาการเชิงบวกอื่นๆ ในการเข้าถึงสิทธิของเด็กทุกคน รวมทั้งเด็กผู้ลี้ภัย ความริเริ่มต่างๆ เป็นผลมาจากการมีแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทยเพิ่มขึ้น มาตรการต่าง ๆ อาทิ

---

[27] ผู้เชี่ยวชาญ อาทิ Suphanchaimat แบ่งเป็น 4 ระยะ ในเอกสารนี้จะใช้ 3 (see, Suphanchaimat et all, 2019).

[28] กองทุนสนับสนุนการวิจัย, พ.ศ. 2562 [2019]

[29] IOM Thailand, Migration Context (บริบทการโยกย้ายถิ่นฐาน). เข้าถึงที่: https://thailand.iom.int/migration-context

[30] Suphanchaimat et all, 2019

การจัดการศึกษาให้เด็กทุกคน เด็กย่อมมีสิทธิได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยไม่คำนึงถึงสถานะทางกฎหมาย โดยมีหลักการรองรับเป็นมติคณะรัฐมนตรีการศึกษาสำหรับบุคคลผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2548 กระทรวงสาธารณสุข ริเริ่มโครงการบริการสุขภาพถ้วนหน้า ตั้งแต่ พ.ศ. 2546 อย่างน้อยมีเอกสารทางการต่าง ๆ ระบุว่าโครงการคุ้มครองสุขภาพ สำหรับผู้อพยพอย่างเท่าเทียมไม่ว่า
จะมีเอกสารหรือไม่มีเอกสารรวมทั้งผู้ที่อาศัยอยู่ในสถานการณ์เยี่ยงผู้ลี้ภัยด้วย
รัฐบาลแก้ไขพระราชบัญญัติทะเบียนราษฎรในปีพ.ศ.2551 เพื่อแก้ไขการจดทะเบียนการเกิดที่ยังคั่งค้าง ให้เด็กผู้ลี้ภัยจากประเทศเมียนมาที่เกิดในประเทศไทย กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรฉบับปรับปรุง กำหนดให้เด็กทุกคนที่เกิดในประเทศมีสิทธิจดทะเบียนเกิด แม้ว่าบิดามารดามิใช่คนสัญชาติไทย อันเป็นก้าวย่างที่สำคัญในการประกันและป้องกันสภาวะไร้รัฐ[31]

### 3.3 นโยบายหลังปีพ.ศ. 2557

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ แสดงความมุ่งมั่นว่าจะคุ้มครองผู้ลี้ภัยในประเทศไทยหลายครั้ง
ทั้งยังแสดงให้เห็นความเป็นไปได้ว่าจะใช้มาตรการใหม่ ตามแนวทางสิทธิมนุษยชนและสิทธิเด็กเพื่อผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงมากกว่ามาตรการที่ใช้อยู่เป็นหลัก ในปัจจุบัน อาทิ เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2559 นายกรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา กล่าวสุนทรพจน์ในการประชุมสุดยอดผู้นำว่าด้วยผู้ลี้ภัยในนิวยอร์ก ว่าจะยุติการกักขังเด็กผู้ลี้ภัยในประเทศไทย และสร้างกลไกการคัดกรองที่มีประสิทธิภาพ นายกรัฐมนตรียังมุ่งมั่นให้หลักประกันว่าผู้ลี้ภัยที่เดินทางกลับประเทศเมียนมา จะเดินทางกลับโดยสมัครใจ ทั้งยังจะเพิ่มโอกาสการเข้าถึงการศึกษา การรักษาพยาบาล และการจดทะเบียนเกิดในประเทศไทย
ในระหว่างการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศไทย เมื่อ พ.ศ. 2560 ประเทศไทยยืนยันต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติต่อพันธกรณีภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง โดยรัฐบาลไทยยืนยันว่าไทยมีความมุ่งมั่นดำเนินการ
“ด้านมนุษยธรรมและการดูแลผู้โยกย้ายถิ่นฐานกลุ่มต่างๆ”[32] พัฒนาการล่าสุดในด้านดังกล่าว เป็นการยืนยันถึงความมุ่งมั่นของรัฐบาลที่มีต่อการปฏิบัติตามคำมั่นสัญญาที่ได้ให้ไว้ การตอบสนอง และพัฒนาการใหม่ๆ ดูเหมือนมีแรงบันดาลใจมาจากการรักษาความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงแห่งรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศของประเทศไทย และอาจเป็นส่วนหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยต้องการการตอบสนองที่ครอบคลุมมากขึ้นต่อแนวโน้มระดับโลกด้านการโยกย้ายถิ่นฐานที่เพิ่มมากขึ้น

---

[31] UNHCR. Child Protection Brief. Birth Registration [สรุปย่อการคุ้มครองเด็ก เรื่องการจดทะเบียนการเกิด]. เข้าถึงที่ https://www.refworld.org/pdfid/523fe9214.pdf

[32] Human Rights Watch. Thailand: Implement Commitments to Protect Refugee Rights (ประเทศไทย: ปฏิบัติตามคำมั่นเพื่อคุ้มครองผู้ลี้ภัย) เข้าถึงที่: https://www.hrw.org/news/2017/07/06/thailand-implement-commitments-protect-refugee-rights

รวมทั้งการตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศที่สามในฐานะทางออกที่ยั่งยืนที่มีความคืบหน้าล่าช้า อีกทั้ง จำนวนผู้ลี้ภัยในเมืองในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น[33]

### 4. ข้อสงวนต่อข้อบทที่ 22 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กของประเทศไทย

ประเทศไทยมิได้เป็นภาคีของอนุสัญญา ค.ศ. 1951 ว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัยและพิธีสารเลือกรับสองฉบับ (ต่อไปนี้จะเรียกว่า "อนุสัญญาผู้ลี้ภัย") แต่ได้เลือกใช้มาตรการเชิงประนีประนอม นโยบายเฉพาะหน้า และการตอบสนองต่อสถานการณ์เฉพาะกิจหลายประการ ภายใต้กรอบกฎหมายคนเข้าเมือง เพื่อบริหารจัดการกระแสผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงตามบริบทในขณะที่เกิดเหตุ[34]

เมื่อพิจารณาถึงสภาวะเช่นนี้ และการที่รัฐบาลไทยยังคงตั้งข้อสงวน[35] ข้อบทที่ 22 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ซึ่งเป็นข้อบทที่ว่าด้วยเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิงข้อสงวน ความว่า: *"การบังคับใช้ข้อ 22 ... ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กจะอยู่ภายใต้กฎหมายแห่งชาติ ระเบียบ ข้อบังคับ และแนวปฏิบัติในประเทศ"*[36]

แสดงว่า รัฐบาลเห็นว่าประเทศไทยยังไม่มีกลไกที่จำเป็นทั้งหมด เพื่อการปฏิบัติตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ในข้อ 22 อีกทั้งตระหนักว่าเด็กส่วนใหญ่เข้ามาพร้อมบิดามารดา หรือญาติ ข้อกังวลนี้เกิดขึ้นพร้อมกับข้อกังวลอื่นๆ อยู่เบื้องหลังความลังเลที่จะให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951[37] รวมทั้งความลังเลที่จะผนวกคำว่า "ผู้ลี้ภัย" ภายใต้กรอบกฎหมายของประเทศไทย และความกังวลด้านพันธกรณีที่อาจเกิดขึ้นโดยเฉพาะการรับรู้สถานะผู้ลี้ภัยและความรับผิดชอบของรัฐบาลในการจัดหาสิทธิและสิทธิประโยชน์สำหรับผู้ลี้ภัยและบุตรหลานของผู้ลี้ภัยภายใต้ระบบกฎหมายไทย นอกจากนี้ยังมีข้อกังวลเรื่องความมั่นคงและข้อกังวลอื่นๆ ว่านโยบายผู้ลี้ภัยที่ค่อนข้างเปิดกว้างอาจสร้างปัจจัยที่ดึงดูดผู้คนจำนวนมากให้เข้ามาเพื่อแสวงหาที่ลี้ภัยในประเทศไทย (รวมถึงกลุ่มที่เรียกกันว่า กลุ่มสุดโต่ง หรือกลุ่มผู้เคร่งศาสนาสุดโต่ง ที่เป็นภัยต่อความมั่นคงแห่งรัฐ) เจ้าหน้ารัฐที่ผู้วิจัยสัมภาษณ์ ยังแสดงความกังวลว่าการให้ความคุ้มครองแก่บุคคลที่ถูกรัฐของตนข่มเหง อาจส่งผลเสีย ต่อความสัมพันธ์ระดับทวิภาคีระหว่างประเทศไทยกับประเทศนั้นๆ อีกด้วย

---

[33] โปรดพิจารณา กองทุนสนับสนุนการวิจัย, พ.ศ. 2562 [2019]

[34] โปรดพิจารณา กองทุนสนับสนุนการวิจัย, พ.ศ. 2562 [2019]

[35] ข้อ 2(1)(d) สนธิสัญญาเวียนนา (1969) ข้อสงวน คือ "ข้อความที่เกิดขึ้นจากการลงนามการให้สัตยาบันการยอมรับการเห็นชอบหรือการภาคยานุวัติสนธิสัญญาเพียงฝ่ายเดียว

[36] ข้อมูลสนธิสัญญาองค์การสหประชาชาติ ฝ่ายเก็บรักษาสนธิสัญญา อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก เข้าถึงที่: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&clang=_en

[37] สัมภาษณ์ผู้แทนจากหน่วยงานรัฐแห่งหนึ่ง, พฤษภาคม พ.ศ. 2562

รัฐบาลไทยได้ถอนข้อสงวนภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กไปแล้ว2ข้อ[38]
สันนิษฐานว่าการชี้แจงพันธกรณีที่เกิดขึ้นจากข้อบททั้งสองและวางมาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นๆ ที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติตามพันธกรณี กระตุ้นให้รัฐบาลไทยตัดสินใจถอนข้อสงวนดังกล่าว
ในอดีตประเทศไทยเคยพิจารณาว่าจะถอนข้อสงวนข้อ 22 เมื่อปี พ.ศ. 2557 คณะอนุกรรมการด้านสิทธิเด็ก กรมกิจการเด็กและเยาวชน ขอให้มีการศึกษาถึงความเป็นไปได้ที่ประเทศไทยจะถอนข้อสงวน ต่ออนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ 22 ทว่าไม่ได้ดำเนินการศึกษา เพราะรัฐบาลขาดทรัพยากรบุคคล และความเชี่ยวชาญด้านเทคนิค[39]

กระนั้น พัฒนาการเชิงบวกที่ผ่านมาในการคุ้มครองผู้ลี้ภัยของรัฐบาลไทยก็เปิดโอกาสใหม่ สำหรับการประเมินความจำเป็นอีกครั้งว่าประเทศไทยควรคงไว้ซึ่งข้อสงวนนี้หรือไม่ ในบทถัดไปนี้จะตรวจสอบพันธกรณีที่มีอยู่ของประเทศไทยต่ออนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและอนุสัญญาอื่นๆ และพันธกรณีด้านการจัดการอาจเกิดขึ้นจากการถอนข้อสงวนนี้

## 5. พันธกรณีที่มีอยู่ของประเทศไทยในการคุ้มครองเด็กผู้ลี้ภัยภายใต้ข้ออนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและกลไกอื่นๆ

ประเทศไทยเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก และอนุสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชนต่างๆ ข้อตกลง ASEAN และกรอบความร่วมมือต่างๆ ซึ่งสอดคล้องกับการคุ้มครองเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิง

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กมีความเข้มแข็งที่สุดท่ามกลางกลไกต่างๆ บนพื้นฐานหลักการไม่เลือกปฏิบัติ (ข้อ 2) และผลประโยชน์สูงสุดของเด็ก (ข้อ 3) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กใช้กับเด็กทุกคนในอาณาเขตของรัฐ โดยไม่คำนึงถึงการเข้าเมืองหรือสถานะอื่นรวมถึงผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิง
หรือเด็กที่อยู่ในสถานการณ์เยี่ยงผู้ลี้ภัย ข้อ 2.1[40] ของอนุสัญญาฯ ห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติด้วยสาเหตุจาก

[38] ข้อ 7 (การจดทะเบียนเกิด การมีชื่อและสัญชาติ การได้รับการดูแลโดยและได้ทราบข้อมูลบิดามารดา) & Article 29 (เป้าหมายการศึกษา).

[39] สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่รัฐ, พฤษภาคม พ.ศ. 2562

[40] UNICEF. Implementation Handbook for The Convention on the Rights of the Child. ปรับปรุงและตีพิมพ์ครั้งที่ 3. ขุถึงที่: https://www.unicef.org/publications/files/Implementation_Handbook_for_the_Convention_on_the_Rights_of_the_Child.pdf

"สถานะ" รวมถึงสถานะการโยกย้ายถิ่นฐาน โดยกำหนดว่ารัฐ จะไม่เลือกปฏิบัติต่อเด็กผู้ลี้ภัย
เด็กที่เข้าเมืองโดยไม่ปกติ หรือเด็กที่มีสถานะการเข้าเมืองอื่นใดก็ตาม แม้ว่าเด็กจะอยู่กับครอบครัวหรือไม่ก็ตาม[41]

คณะกรรมการสิทธิเด็กกล่าวในข้อเสนอแนะทั่วไปว่าด้วยเด็กที่อยู่นอกประเทศถิ่นกำเนิด ว่า
ข้อบทแห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กย่อมใช้กับเด็กทุกคนในรัฐ ภายใต้อาณาเขตของประเทศ

> *"พันธกรณีของรัฐภายใต้อนุสัญญานี้ใช้แก่เด็กทุกคนภายในอาณาเขตของรัฐ'และเด็กทุกคนภายใต้เขตอำนาจของรัฐ (ข้อ 2) พันธกรณีของรัฐไม่สามารถลดทอนลดลงได้ตามอำเภอใจและและเพียงฝ่ายเดียว โดยกีดกันพื้นที่หรือเขตพื้นที่ใด ๆ จากอาณาเขตของรัฐ หรือโดยการกำหนดเขต หรือพื้นที่เฉพาะที่ไม่ได้อยู่ภายใต้เขตอำนาจรัฐ หรือกำหนดพื้นที่เพียงบางส่วน ที่มิได้อยู่ภายใต้เขตอำนาจรัฐ พันธกรณีของรัฐภายใต้อนุสัญญานี้ มีผลบังคับใช้ภายในเขตแดนของรัฐ รวมถึงเด็ก ๆ ที่เข้ามาอยู่เขตอำนาจของรัฐด้วยขณะที่พยายามเข้าอาณาเขตประเทศของรัฐนั้นด้วย การใช้สิทธิที่ระบุไว้ในอนุสัญญาจึงไม่จำกัดเฉพาะเด็กที่เป็นพลเมืองของรัฐภาคี และหากอนุสัญญามิได้ระบุชัดเจนเป็นอื่น ในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กคำว่า เด็กทุกคน ย่อมหมายรวมถึงเด็กผู้ลี้ภัย เด็กแสวงหาที่พักพิง และผู้โยกย้ายถิ่นฐานที่เป็นเด็ก - โดยไม่คำนึงถึงสัญชาติ สถานภาพการเข้าเมือง หรือสภาวะไร้สัญชาติ."*
>
> *[วรรค 12 คณะกรรมการสิทธิเด็ก ข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 6 ว่าด้วยการปฏิบัติต่อเด็กที่เดินทางโดยลำพังและเด็กที่ถูกแยกจากผู้ปกครองที่เดินทางออกนอกประเทศถิ่นกำเนิด]*

คณะกรรมการมีข้อเสนอแนะ (ข้อสังเกตโดยสรุป) ต่อประเทศไทย เพื่อแก้ไขช่องว่างในการคุ้มครอง
และการเลือกปฏิบัติต่อเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิง (เช่นเดียวกับเด็กกลุ่มเปราะบาง อื่น ๆ ในประเทศ) อาทิ
ข้อสังเกตโดยสรุปที่ 34 (a) คณะกรรมการเรียกร้องให้ ยุติการเลือกปฏิบัติทางตรง
และทางอ้อมต่อเด็กที่มีความเปราะบางรวมถึงเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิง ข้อสังเกตโดยสรุป ที่ 35 (b)
แนะให้รัฐใช้มาตรการที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นเพื่อให้มั่นใจว่า "เด็กทุกคนในเขตอำนาจรัฐ จะ
ได้รับสิทธิทั้งหมดที่ระบุไว้ในอนุสัญญา โดยไม่เลือกปฏิบัติ ผ่านการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ อย่างมีประสิทธิภาพ

[41] ประเด็นนี้ ข้อ 2 ให้การคุ้มครองในวงกว้างต่อเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กผู้แสวงหาที่พักพิงมากกว่าการคุ้มครองที่ระบุ ในข้อ 22. โปรดพิจารณาเพิ่มเติม ใน International Commission of Jurists. 1994. Reservations to the Convention On The Rights of The Child: A Look at the Reservations of Asian State Parties (ข้อสงวนในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก:การตั้งข้อสงวนของรัฐภาคีในเอเชีย). https://www.icj.org/wp-content/uploads/2013/10/Asia-Convention-Rights-of-the-Child-non-legal-submission-1994-eng.pdf

เพื่อรับรองหลักการดังกล่าว และเร่งให้การศึกษา การรักษาพยาบาล และบริการอื่น ๆ สำหรับกลุ่มเด็กที่มีความเปราะบางที่สุด รวมทั้งเด็กผู้ลี้ภัย และเด็กผู้โยกย้ายถิ่นฐาน"[42]

ตารางที่ 3 คัดสรรข้อบทในอนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะด้านการคุ้มครองเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิง ซึ่งพึงได้รับโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติต่อเด็กทุกคนในอาณาเขตรัฐ:

**ตารางที่ 3: ข้อบทอนุสัญญาสิทธิเด็กที่จำเป็นที่ต้องใช้กับเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิง**

| |
|---|
| **ข้อ** 2: การไม่เลือกปฏิบัติ<br>**ข้อ** 3: ผลประโยชน์สูงสุดของเด็ก [ทางออกระยะยาวและระยะสั้น]<br>**ข้อ** 6: สิทธิในการมีชีวิต การอยู่รอด และการพัฒนา<br>**ข้อ** 12: สิทธิของเด็กในการแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระ |
| **ข้อ** 28, 29 (1), 30, 32: สิทธิในการศึกษาและการเข้าถึงการศึกษาอย่างเต็มที่<br>**ข้อ** 27: สิทธิในการมีมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ<br>**ข้อ** 23, 24 **และ** 39: สิทธิในการได้รับมาตรฐานสุขภาพสูงสุดที่สามารถเป็นไปได้ |
| **ข้อ** 20: การคุ้มครองและช่วยเหลือเด็กที่ถูกพรากจากสภาพครอบครัว ไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือถาวร |
| **ข้อ** 37: การป้องกันการลิดรอนเสรีภาพโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือโดยพลการ การพรากไปซึ่งเสรีภาพพึงใช้เป็นมาตรการสุดท้าย |
| **ข้อ** 34, 35 **และ** 3: การป้องกันเด็กจากการค้ามนุษย์และการแสวงหาผลประโยชน์ทางเพศและการละเมิดรูปแบบอื่นๆ และความรุนแรง |

ประเทศไทยมีหน้าที่ต้องปกป้องสิทธิของเด็กทุกคนในอาณาเขตของรัฐ รวมทั้งผู้ที่อยู่ในสถานการณ์คล้ายผู้ลี้ภัย โดยไม่คำนึงถึงการตั้งข้อสงวนในข้อ 22 เช่นเด็กที่หลบหนีการประหัตประหารและความขัดแย้ง โดยไม่คำนึงถึงนิยามที่ใช้ในกรอบนโยบายชาติเพื่อที่นิยามเด็กกลุ่มนี้

นอกจากนี้ประเทศไทยยังให้สัตยาบันพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กทั้ง 3 ฉบับ (พิธีสารว่าด้วยความเกี่ยวพันของเด็กในความขัดแย้งกันด้วยอาวุธ พิธีสารว่าด้วยการขายเด็ก การค้าประเวณีเด็ก และสื่อลามกที่

[42]คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็ก. วาระที่ 59 . ข้อสังเกตโดยสรุป: ประเทศไทย. เข้าถึงที่: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC/C/THA/CO/3-4&Lang=En

เกี่ยวกับเด็ก และพิธีสารว่า กระบวนการติดต่อร้องเรียน) ข้อบทในพิธีสารเลือกรับนี้มีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติต่อเด็กที่เดินทางออกนอกประเทศถิ่นกำเนิด ซึ่งครอบคลุมถึงเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิง

**ข้อสงวนและความไม่สอดคล้องกับหลักการและข้อบทในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก**

อนุสัญญาเวียนนา ค.ศ. 1969 ข้อ 19 (ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ) ระบุว่า "เมื่อรัฐลงนาม ให้สัตยาบัน ยอมรับ เห็นชอบ หรือภาคยานุวัติสนธิสัญญา อาจตั้งข้อสงวนได้ เว้นแต่ […] (c)ข้อสงวนนั้นไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของสนธิสัญญา[43] ความข้างต้นนี้ได้รับการพิจารณาโดยที่ปรึกษาศาลยุติธรรมระหว่างประเทศโดยมีความเห็นต่อการตั้งข้อสงวนในสนธิสัญญาว่าด้วยการป้องกัน และ ลงโทษอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ เช่นเดียวกันการตีความทั่วไปของการตั้งข้อสงวนต่อสนธิสัญญาระหว่างประเทศนำไปสู่การอภิปรายว่าการตั้งข้อสงวน ข้อ 22 ว่าสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กหรือไม่

อาทิ กรณีของสหราชอาณาจักร ซึ่งท้ายที่สุดได้ถอนข้อสงวนต่อ ข้อ 22 เมื่อ พ.ศ. 2551 คณะกรรมการสิทธิเด็กได้พิจารณารายงานของประเทศว่าด้วยการปฏิบัติตามอนุสัญญา ระบุว่าการตั้งข้อสงวนนั้น "ขัดต่อวัตถุประสงค์และเป้าหมายของอนุสัญญา"[44] คณะกรรมาธิการร่วมด้านสิทธิมนุษยชน รัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักรสะท้อนความเห็นของคณะกรรมการสิทธิเด็กแห่งสหประชาชาติ และมีความคิดเห็นว่าการตั้งข้อสงวนเป็นโมฆะและแนะนำให้ถอนข้อสงวนเสีย[45]

จนถึงปัจจุบันนี้ คณะกรรมการสิทธิเด็กยังมิได้มีข้อสังเกตโดยสรุปเช่นนี้ในกรณีประเทศไทย

[43] Vienna Convention on the Law of Treaties (1969). เข้าถึงที่: http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf

[44] […] คณะกรรมการยังคงกังวลว่ารัฐภาคีไม่ได้ตั้งใจที่จะถอนข้อสงวนที่ครอบคลุมกว้างขวางเรื่องการเข้าเมืองและการเป็นพลเมืองซึ่งขัดต่อเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา (คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็ก ไอร์แลนด์เหนือ. เข้าถึงที่: https://www.refworld.org/docid/3df58f087.html )

[45] Immigration Law Practitioners' Association (ILPA), Consideration by the European court of human rights of the UN Convention on the Rights of the Child 1989 (การพิจารณาของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989).

นอกเหนือจากอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ประเทศไทยเป็นภาคีต่อสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญ 7 ฉบับ[46] จากทั้งหมด 9 ฉบับ ได้แก่ อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment:CAT) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน และการประติบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี ข้อ 3 และ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 7 ซึ่งห้ามมิให้รัฐส่งบุคคลกลับประเทศ
หากแนวโน้มว่าบุคคลนั้นอาจเผชิญกับการทรมานหรือการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง[47] ประเทศไทยมีพันธะที่จะต้องปฏิบัติตามหลักการการไม่ผลักดันบุคคลใดสู่ภัยอันตราย (Non-refoulement) อันเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ

ประเทศไทยยังได้ร่วมมือกับประชาคมระหว่างประเทศในการนำข้อตกลงระดับนานาชาติว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานที่ปลอดภัยเป็นระเบียบและเป็นปกติ (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: GCM) และข้อตกลงระดับนานาชาติว่าด้วยผู้ลี้ภัย (Global Compact on Refugees: GCR) ซึ่งเป็นกรอบการร่วมแบ่งปันความรับผิดชอบ เพื่อการตอบสนองสถานการณ์ผู้ลี้ภัยที่คาดการณ์ได้และเป็นธรรม ตลอดจนความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อรองรับผู้ลี้ภัย[48]

ประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านในเอเชียใต้ส่วนใหญ่ได้ลงนามในตราสารที่มีผลผูกพันในระดับภูมิภาคและตราสารไม่มีผลผูกพัน ซึ่งเสนอการคุ้มครองเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิง**อาทิ**
**หลักการกรุงเทพเกี่ยวกับสถานภาพและการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย ค.ศ.** 1966 (ได้รับการยืนยันซ้ำ เมื่อ ค.ศ. 1988) ซึ่งเป็นหลักการประกาศเพื่อชี้แนะรัฐสมาชิกในการจัดการกับปัญหาผู้ลี้ภัยและส่งเสริม

[46] ได้แก่กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติทุกรูปแบบ อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือย่ำยีศักดิ์ศรี (CAT) และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิผู้พิการ (CRPD)

[47] ข้อสังเกตโดยสรุปจากคณะกรรมการอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีเรียกร้องให้รัฐบาลไทยนำกฎหมายและกระบวนการที่เหมาะสมมาปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการของการไม่ผลักดันสู่อันตรายและคุ้มครองผู้ลี้ภัยและผู้ขอสถานะลี้ภัยตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี ข้อ 3

[48] UNHCR. The Global Compact on Refugees. เข้าถึงที่: https://www.unhcr.org/the-global-compact-on-refugees.html

ให้ประเทศสมาชิกออก กฎหมายด้านสถานะและการคุ้มครองผู้ลี้ภัย อย่างไรก็ตามหลักการข้างต้นยอมรับว่าผู้ลี้ภัยจะได้รับความคุ้มครองเฉพาะเมื่อไม่เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐ[49]

ประเทศไทยยังเป็นรัฐภาคี **ปฏิญญาสิทธิมนุษยชนอาเซียน ค.ศ** 2012 ซึ่งยืนยันสิทธิที่บุคคลย่อมมีสิทธิขอสถานะผู้ลี้ภัยและได้รับสถานะผู้ลี้ภัยในรัฐอื่น ตามบทบัญญัติของกฎหมายแห่งรัฐนั้น และข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง[50] ประเทศไทยเป็นส่วนหนึ่งของกรอบยุทธศาสตร์อาเซียนและคำมั่นระดับภูมิภาคด้านเด็กรวมถึง แผนปฏิบัติการระดับภูมิภาคอาเซียนเพื่อทบทวน/เสริมสร้างนโยบายและมาตรการป้องกันสำหรับเด็กไร้สัญชาติ เด็กอพยพโยกย้ายถิ่นฐาน และเด็กแสวงหาที่พักพิง ซึ่งตกเป็นเหยื่อความรุนแรง อนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการค้ามนุษย์โดยเฉพาะการค้าหญิงและเด็ก และแผนปฏิบัติการอาเซียนเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะการค้าหญิงและเด็ก การคุ้มครองและการเข้าถึงบริการสำหรับเด็กอพยพ โยกย้ายถิ่นฐานเป็นกิจกรรมที่สำคัญในกรอบยุทธศาสตร์อาเซียนด้านสวัสดิการสังคมและการพัฒนา พ.ศ. 2559-2563 ประเทศไทยยังเป็นผู้นำในการพัฒนา ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการคุ้มครองเด็กอพยพโยกย้ายถิ่นฐานด้วย

### 6. การบูรณาการและการใช้ข้อบทอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กกับกฎหมายภายในประเทศ

ระบบกฎหมายไทยนั้นเป็นแบบทวินิยม ดังนั้นจึงไม่สามารถนำสนธิสัญญาระหว่างประเทศมาเป็นกฎหมายในประเทศโดยอัตโนมัติ จนกว่าจะมีการแปลงกฎหมายระหว่างประเทศนั้นให้เป็นกฎหมายไทยเสียก่อน อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยได้บูรณาการข้อบทส่วนใหญ่ ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กไว้ในระบบกฎหมายไทย ซึ่งมีความสอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กหลายมิติ ข้อบทแห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กได้รับการบูรณาการในกฎหมายหลายฉบับตามประเด็นและเนื้อหา ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พระราชบัญญัติการพัฒนาเด็กปฐมวัย และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์[51]

แม้ว่าการประเมินความสอดคล้องของกฎหมายไทยกับข้อบทอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กจะเกินกว่าภาพรวมของเอกสารนี้ ทว่ากฎหมายระดับชาติฉบับสำคัญๆ ได้ให้การคุ้มครองและให้สิทธิเด็กทุกคนในอาณาเขตรัฐ

[49] Davies 2008 ใน กองทุนสนับสนุนการวิจัย, พ.ศ. 2562 [2019].

[50] กองทุนสนับสนุนการวิจัย, พ.ศ. 2562 [2019]

[51] กองทุนสนับสนุนการวิจัย, พ.ศ. 2562 [2019]

โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ รวมทั้งเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิงด้วย[52] (หรือ เด็กที่อยู่ในสถานการณ์เยี่ยงผู้ลี้ภัย)
การยืนยันว่าประเทศไทยบังคับใช้กฎหมายภายในประเทศ
กับเด็กที่ไม่ใช่เด็กไทยปรากฏในกรณีเด็กผู้ลี้ภัยชาวโซมาเลีย
ซึ่งมีการนำคดีขึ้นสู่ศาลเยาวชนและศาลครอบครัวจังหวัดเชียงราย ดังจะได้นำเสนอกรณีศึกษาต่อไป นอกจากนี้
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560) ในหมวดที่ 4 กำหนดให้คุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
สิทธิเสรีภาพ และความเท่าเทียมกันของประชาชน อันเป็นบทบัญญัติทั่วไปของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทย[53]

ตัวอย่างกฎหมายสำคัญซึ่งให้ความคุ้มครองเด็กทุกคนภายใต้เขตอำนาจรัฐไทยโดยไม่เลือกปฏิบัติ ดังนี้

- **พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ. ศ. 2546** ตั้งอยู่บนหลักการของการไม่เลือกปฏิบัติ
  และผลประโยชน์สูงสุดของเด็ก ข้อ 22 ความว่า “การปฏิบัติต่อเด็กไม่ว่ากรณีใด
  ให้คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญและไม่ให้ มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม" ข้อ
  นี้สะท้อนหลักการอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ 2 (การไม่เลือกปฏิบัติ) และ ข้อ 3
  (ผลประโยชน์สูงสุดของเด็ก) ในกฎหมายในประเทศ ดังนั้นพระราชบัญญัตินี้
  จึงบังคับใช้กับเด็กทุกคนในประเทศไทยโดยไม่คำนึงถึงสัญชาติหรือสถานะการเข้าเมือง
  พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก มาตรา 32 กำหนดให้เด็กหลายกลุ่มเป็นเด็กที่พึงได้รับการสงเคราะห์, ได้แก่
  เด็กทีถูกทอดทิ้งหรือพลัดหลง เด็กที่ผู้ปกครองไม่สามารถอุปการะเลี้ยงดูได้ด้วยเหตุใดๆ
  เด็กที่ถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ถูกทารุณกรรม หรือตกอยู่ในภาวะอื่นใด อันอาจเป็น
  เหตุให้เด็กมีความประพฤติเสื่อมเสียในทางศีลธรรมอันดี หรือเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่กายหรือจิตใจ
  พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กนิยาม "เด็กที่อยู่ในสภาพยากลำบาก" และ
  "เด็กที่ตกอยู่ในสภาพจำต้องได้รับการสงเคราะห์ ตามทีก่ำหนดไว้ในกฎกระทรวง"[54]
  พระราชบัญญัติดังกล่าวยังกำหนดบริการ สวัสดิการ และขั้นตอน สำหรับเด็กกลุ่มต่าง ๆ ข้างต้นด้วย[55]

---

[52] กองทุนสนับสนุนการวิจัย, พ.ศ. 2562 [2019]

[53]รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. เข้าถึงที่: http://constitutionnet.org/sites/default/files/2017-05/CONSTITUTION+OF+THE+KINGDOM+OF+THAILAND+(B.E.+2560+(2017)).pdf

[54] สามารถสำรวจความเป็นไปได้เพิ่มเติมเพื่อชี้แจงความรับผิดชอบและกระบวนการเพิ่มเติมสำหรับการคุ้มครองเด็กที่ลี้ภัยและเด็กผู้แสวงหาที่พักพิงภายใต้พระราชบัญญัตินี้ รวมถึงร่วมกับระเบียบระดับรองภายใต้กลไกคัดกรองผู้ขอรับความคุ้มครองแห่งชาติ.

[55] อธิบายเพิ่มเติมในกฎกระทรวงว่าด้วย ‘การกำหนดผลประโยชน์สูงสุดสำหรับเด็ก' ซึ่งสามารถใช้เพื่อเสริมสร้างการคุ้มครองเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กผู้แสวงหาที่พักพิงในประเทศไทยได้

- **พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2550** กำหนดข้อบัญญัติต่าง ๆ เพื่อเสริมสร้างสถาบันเพื่อการพัฒนาเด็ก (อายุต่ำกว่า 18 ปี) และเยาวชน (อายุระหว่าง 18 ถึง 25 ปี) และยืนยันสิทธิของเด็กด้านการศึกษา สุขภาพ และการพักผ่อนหย่อนใจ พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ มาตรา 7 กำหนดให้เด็กและเยาวชนทุกคนมีสิทธิได้รับการจดทะเบียนการเกิด การคุ้มครองและโอกาสในการมีส่วนร่วมตามที่บัญญัติ โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพราะเหตุแห่งสถานะอื่นของเด็กและเยาวชน บิดามารดา หรือผู้ปกครอง[56] พระราชบัญญัตินี้ประกันหลักการของผลประโยชน์สูงสุดเพื่อบรรลุผลการพัฒนา

- **พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553** กำหนดระเบียบและขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับเด็ก (อายุต่ำกว่า 15 ปี) และเยาวชน (อายุต่ำกว่า 18 ปี) ในกระบวนการยุติธรรม พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัว และวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว มาตรา 132 วรรค 1 ใช้หลักการของผลประโยชน์สูงสุดสำหรับเด็กในระบบตุลาการ พระราชบัญญัติกำหนดว่าเด็กที่กระทำความผิดหรือละเมิดกฎหมายอยู่ภายใต้กระบวนการยุติธรรมภายใต้ศาลเยาวชนและครอบครัวจะต้องไม่ถูกจับกุมหรือควบคุมตัว ยกเว้นเมื่อศาลมีคำสั่ง กลไกการคุ้มครองภายใต้กระบวนการยุติธรรมนี้ใช้กับเด็กผู้ลี้ภัยที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยด้วย[57]

[56] พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ **พ.ศ. 2550**. เข้าถึงที่: http://www.youthpolicy.org/national/Thailand_2007_Youth_Development_Act.pdf

[57] โปรดพิจารณา Theppankulngam, 2017 in กองทุนสนับสนุนการวิจัย, พ.ศ. 2562 [2019]

**คดีที่เป็นหมุดหมายสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายระดับชาติในประเทศไทยเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์สูงสุดของเด็กผู้ลี้ภัย**

โมฮัมหมัด (นามสมมุติ), อายุ 16, เป็นเด็กผู้ลี้ภัยจากประเทศโซมาเลีย
ได้รับการรับรองสถานะผู้ลี้ภัยจาก UNHCR โมฮัมหมัดหลบหนีจากประเทศโซมาเลียเมื่อ
อายุ 13 ปี เพราะหวาดกลัวการประหัตประหาร
เนื่องจากอาจถูกกลุ่มติดอาวุธในโซมาเลียบังคับให้เป็นทหารเด็ก
ตำรวจเชียงรายจับโมฮัมหมัด ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560 โมฮัมหมัดถูกดำเนินคดี
โดยพนักงานอัยการของสำนักงานคดีเยาวชนและครอบครัว จังหวัดเชียงราย
ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดเชียงราย
พิจารณาคำร้องของจำเลยและตัดสินว่า "การกระทำของจำเลยไม่ได้ทำร้าย
สังคมอย่างรุนแรงเกินกว่ามาตรฐานอันสมควร และกระทำเมื่อจำเลยยังเด็กมาก
เนื่องด้วยเหตุผลจำเป็น นอกจากนี้จำเลยยังได้รับการรับรองจาก UNHCR
ว่ามีสถานะผู้ลี้ภัย และขณะนี้อยู่ระหว่างการรอตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม
ด้วยเหตุผลเหล่านี้ ศาลเห็นว่าไม่สมควรมีคำพิพากษา"
ศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดเชียงราย
สั่งให้เด็กปฏิบัติตามแผนยุติธรรมเชิงเยียวยาเป็นเวลาหนึ่งปี

คดีนี้ได้วางหลักการที่สำคัญเพื่อคุ้มครองเด็กๆ ที่หนีจากภัยจากความขัดแย้ง
นับเป็นครั้งแรกที่มีการยอมรับเด็กที่ได้รับสถานะผู้ลี้ภัยโดย UNHCR
และเด็กได้รับการคุ้มครอง โดยข้อกฎหมาย มาตรา 132 วรรค 1
ของพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัว และวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว
พ.ศ. 2553 ถือเป็นเหตุการณ์สำคัญที่แสดงให้เห็นว่า
ศาลเยาวชนและครอบครัวคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของเด็กทุกคน โดยไม่คำนึงถึงสถานะ
การเข้าเมือง[58]

- **พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542** มาตรา 10 ให้สิทธิและโอกาสที่เท่าเทียมกันสำหรับบุคคลทุกคนในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่รัฐจัดให้เป็นเวลา 12 ปี
  การยืนยันนโยบายการศึกษาเพื่อปวงชน (Education for All) ผ่านมติคณะรัฐมนตรี
  เรื่องการจัดการศึกษาสำหรับบุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2548

[58] Theppankulngam, พ.ศ. 2560 [2017] ใน กองทุนสนับสนุนการวิจัย, พ.ศ. 2562 [2019]

ซึ่งให้สิทธิในการศึกษาและการเข้าถึงบริการสาธารณะทุกระดับสำหรับเด็กทุกคนในประเทศไทย ทั้งนี้รวมทั้งการออกประกาศนียบัตรรับรองวุฒิการศึกษาเมื่อสำเร็จการศึกษาด้วย

- **พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550**[59] แม้พระราชบัญญัติฉบับนี้มิได้อ้างถึงสถานะหรือความเป็นพลเมือง ทว่า มาตรา 5 กำหนดว่า "บุคคล" มีสิทธิในการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพ ประเทศไทยริเริ่มโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 เพื่อขยายการให้บริการสาธารณสุขแก่ทุกคน รวมถึงการขยายหลักประกันสุขภาพให้คุ้มครองแรงงานข้ามชาติจากประเทศกัมพูชา ลาว และ เมียนมาด้วย

- **พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2560** คุ้มครองบุคคลสัญชาติไทยและผู้ไม่มีสัญชาติไทยที่อาจตกเป็นเหยื่อหรือเป็นพยานการค้ามนุษย์ ทั้งยังให้สิทธิขั้นพื้นฐานแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ซึ่งรวมทั้งสิทธิในการพักอาศัย สิทธิด้านการศึกษา สิทธิในการเดินทาง และสิทธิการทำงาน มีการพัฒนาเครื่องมือทางกฎหมายหลายฉบับ เพื่อคุ้มครองผู้มิใช่พลเมืองโดยเฉพาะ ได้แก่ บันทึกความเข้าใจ (MOU) แนวทางปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบในการให้ความช่วยเหลือทั้งหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ (ฉบับแก้ไข) พ.ศ. 2546 และบันทึกข้อตกลงอื่น ๆ ด้านการค้ามนุษย์ บันทึกความเข้าใจต่าง ๆ กำหนดว่าหญิงและเด็กที่ได้รับการระบุว่าเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ไม่ควรได้รับการปฏิบัติเยี่ยงผู้โยกย้ายถิ่นฐานที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ตน หากผู้ได้รับผลกระทบเต็มใจจะทำหน้าที่เป็นพยาน ระหว่างการดำเนินคดีในศาล เพื่อให้ผู้ค้ามนุษย์ถูกนำตัวเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ผู้ได้รับผลกระทบจะได้รับอนุญาตให้อาศัยในประเทศไทย และจะได้รับการคุ้มครองในศูนย์คุ้มครองสวัสดิภาพ บันทึกความเข้าใจเน้นว่าผู้เป็นเหยื่อการค้ามนุษย์จะต้องสามารถเข้าถึงบริการ ได้แก่ ที่พัก เสื้อผ้า ยารักษาโรค การให้คำปรึกษา และความช่วยเหลือทางกฎหมาย[60]

- **พระราชบัญญัติสัญชาติ** (ฉบับที่ 4 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2551) อนุญาตให้บุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยและเกิดจากบิดามารดาที่เป็นผู้อพยพที่ไม่มีเอกสาร ได้มีสถานะทางกฎหมายและให้พำนักอยู่ในประเทศไทย โดยชอบด้วยกฎหมาย กระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวงเรื่องสถานะและเงื่อนไขการอนุญาต ให้อาศัยในประเทศไทย และประกาศเรื่องหลักเกณฑ์การอนุญาตให้ผู้ไม่มีสัญชาติไทย อาศัยอยู่ในประเทศไทย พ.ศ. 2560

---

[59] ราชอาณาจักรไทย. พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ. เข้าถึงที่:
http://thailawforum.com/laws/National%20Health%20Act_2007.pdf

[60] กองทุนสนับสนุนการวิจัย, พ.ศ. 2562 [2019]

เพื่อกำหนดเกณฑ์สำหรับเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทย ที่จะพำนักอยู่ในประเทศไทยภายใต้เงื่อนไขบางประการ เช่น เป็นเด็กจากประเทศที่มีการสู้รบ เด็กมีความเสี่ยงที่จะถูกประหัตประหาร " เนื่องจากเหตุผลทางการเมือง เชื้อชาติ ศาสนา หรือเหตุผลอื่นๆ " หรือเด็กต้องได้รับการรักษาพยาบาล[61] บทบัญญัติในกฎหมายสัญชาติเปิดโอกาสให้เด็ก ผู้ลี้ภัยเข้าถึงสิทธิที่จะอาศัยในประเทศไทย แต่ยังคงปฏิเสธสิทธิของครอบครัวเนื่องจากสิทธิการอาศัยใน ประเทศไทยไม่ครอบคลุมถึงบิดามารดาของเด็ก[62]

รัฐบาลตระหนักว่า โดยหลักการแล้วกฎหมายต่างๆ เหล่านี้มิได้แบ่งแยกพลเมืองไทยและชาวต่างชาติเป็นเหตุให้กฎหมายเป็นกรอบทางกฎหมายและนโยบายที่มั่นคงสำหรับการคุ้มครองเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิง

## 7. พันธกรณีภายใต้ข้อ 22 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

ส่วนต่อไปนี้นำเสนอภาพรวมด้านเนื้อหาและพันธกรณีภายใต้ข้อ 22 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก รวมถึงแนวทางปัจจุบันของประเทศไทยในด้านดังกล่าว เพื่อประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นหากประเทศไทยถอนข้อสงวน

| |
|---|
| วรรคแรก: *รัฐภาคีจะดำเนินมาตรการที่เหมาะสมที่จะประกันว่าเด็กที่ร้องขอสถานะเป็นผู้ลี้ภัย หรือที่ได้รับการพิจารณาเป็นผู้ลี้ภัยตามกฎหมายหรือกระบวนการภายในหรือระหว่างประเทศที่ใช้บังคับ ไม่ว่าจะมีบิดามารดาของเด็กหรือบุคคลอื่นติดตามมาด้วยหรือไม่ก็ตาม จะได้รับการคุ้มครองและความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมที่เหมาะสมในการได้รับสิทธิที่มีอยู่ตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญานี้และในตราสารระหว่างประเทศอื่นๆ อันเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนหรือมนุษยธรรม ซึ่งรัฐดังกล่าวเป็นภาคี* |

### *7.1 นิยามของคำว่าผู้ลี้ภัย*

[61] ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้บุคคลอาศัยอยู่ในประเทศไทย (วันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2560) ระบุว่าเด็กที่มิได้มีสัญชาติที่เกิดในประเทศไทยให้อยู่ในประเทศได้ ในกรณี ดังนี้ 1) ประเทศต้นกำเนิดไม่ยอมรับว่าเป็นบุคคลสัญชาติเป็นพลเมืองหรือไม่อนุญาตให้เข้าประเทศ 2) ประเทศต้นกำเนิดตกอยู่ในภาวะสงครามและมีความเสี่ยงที่เด็กถูกเกณฑ์ทหารหรือเกณฑ์เข้ากลุ่มติดอาวุธของรัฐ ถูกบังคับเข้าสู่อุตสาหกรรมเพศพาณิชย์ หรือมีความเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนร้ายแรงในประเทศนั้น 3) การเดินทางกลับประเทศอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือภัยคุกคามต่อเสรีภาพ เนื่องจากสถานการณ์สงครามหรือสถานการณ์ความขัดแย้ง บนพื้นฐานของการเมือง เชื้อชาติ ศาสนา ความเชื่อ หรือเหตุผลอื่น ๆ หรือความเสี่ยงที่ต่อการเป็นแรงงานบังคับหรือเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์; 4)ผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรและได้รับการรักษาพยาบาลหรือมีความเสี่ยงต่อชีวิตหากถูกส่งต่อหรือผลักดันออกนอกประเทศ หรือประเทศที่เดินทางกลับไม่มีสิ่งอำนวยความสะดวกเพียงพอสำหรับการรักษาพยาบาล; 5) เหตุผลอื่น ๆ ตามที่รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยอนุมัติตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องสัญชาติ

[62] กองทุนสนับสนุนการวิจัย, พ.ศ. 2562 [2019]

ข้อ 22 ไม่ได้กำหนดหรือให้คำจำกัดความว่า “ผู้ลี้ภัย” หรือ “ผู้แสวงหาที่พักพิง” หมายความว่าอย่างไร ข้อบทอ้างถึงกฎหมายและกระบวนการภายในประเทศหรือระหว่างประเทศ ดังนั้น ข้อบทมิได้เรียกร้องให้รัฐนำคำนิยามเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยใดๆ มาใช้ เพื่อบูรณาการเข้ากับกรอบกฎหมายในประเทศตน

*แนวทางปัจจุบันของประเทศไทย*

นิยามคำว่า "ผู้ลี้ภัย" ตามอนุสัญญาผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 ถือเป็นคำนิยามที่ยอมรับเป็นสากล (ไม่มีสถานะในฐานะกฎหมายจารีตประเพณี) แต่เนื่องจากรัฐบาลไทยไม่ได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญา ค.ศ. 1951 จึงไม่สามารถนำคำจำกัดความนี้มาใช้ในกรณีนี้ได้

คำว่า “ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิง” ไม่ปรากฏในระบบกฎหมายประเทศไทย กฎหมายคนเข้าเมืองปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยในฐานะผู้อพยพที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ตน[63] อย่างไรก็ตามแม้ประเทศไทยจะไม่ได้ใช้คำว่าผู้ลี้ภัย แต่เอกสารต่างๆ หลายฉบับยอมรับ ให้ความคุ้มครอง และให้สิทธิบางอย่างสำหรับบุคคลที่อยู่ในสถานการณ์เยี่ยงผู้ลี้ภัย อาทิ ราชกิจจานุเบกษา พ.ศ. 2555 นิยาม “ผู้หนีการประหัตประหาร” ว่า เป็นผู้หนีภัยเข้ามาในดินแดนไทยเพราะประสบความเสี่ยงต่อการถูกประหัตประหารในประเทศต้นกำเนิดของตน ในขณะที่ร่างระเบียบว่าด้วยกลไกการคัดกรองแห่งชาติ ซึ่งจะมีรายละเอียดเพิ่มเติมด้านล่าง ใช้คำว่า "บุคคลที่ได้รับการคุ้มครอง" และ "บุคคลที่อยู่ภายใต้การคัดกรอง"[64] แทนที่จะใช้คำว่า ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิง คำว่า "ผู้แสวงหาที่พักพิง" ปรากฏในแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทย ซึ่งยอมรับคำว่า "ผู้ลี้ภัย" และ "ผู้พลัดถิ่น" ในฐานะกลุ่มเปราะบาง ซึ่งอาจเสี่ยงต่อปัญหาความมั่นคงทางสังคม[65]

ข้อ 22 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก มิได้เรียกร้องให้ประเทศไทยใช้หรือยอมรับคำจำกัดความเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิงที่ใช้กันเป็นสากล หากแต่ประเทศไทยมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองเด็ก และคุ้มครองสิทธิเด็กทุกคน โดยเฉพาะเด็กที่อยู่ในสภาพยากลำบากและต้องการการคุ้มครอง โดยไม่คำนึงว่าจะนิยามเด็กกลุ่มนี้ว่าอย่างไร

เนื่องจากประเทศไทยมีข้อห่วงใยเรื่องคำนิยาม“ผู้ลี้ภัย” และ “ผู้แสวงหาที่พักพิง” จึงมีข้อเสนอแนะให้ผนวกคำทั้งสองในกรอบกฎหมายและนโยบายของประเทศไทย (เช่น ในระเบียบหรือข้อบังคับย่อยสำหรับกลไกการคัดกรองแห่งชาติ) และให้คำจำกัดความอย่างชัดเจน

---

[63] กองทุนสนับสนุนการวิจัย, พ.ศ. 2562 [2019]

[64] TBC

[65] แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. นำเสนอโดย Ms. Nareeluc Pairchaiyapoom ในการสัมมนาแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ วันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2558 การประชุม IDFR, กัวลา ลัมเปอร์. เข้าถึงที่: http://www.bheuu.gov.my/pdf/NHRAP/NHRAP_2015_THAILAND_09092015.pdf

ซึ่งจะมีผลบังคับต่อการตีความใดๆ ตามข้อบท ที่ 22 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก การดำเนินการดังกล่าวย่อมเป็นฐานสำหรับประเทศไทยให้สามารถกำหนดนิยามของตนเองต่อผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงตามที่ประเทศไทยเห็นชอบ รวมทั้งเพื่อกำหนดลำดับกิจกรรมสำคัญ เพื่อคุ้มครองเด็กกลุ่มเปราะบาง อนึ่งการดำเนินการนี้จะทำให้คณะกรรมการอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กมั่นใจว่ารัฐบาลไทยได้ประกาศใช้นโยบาย ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองบุคคลที่อาจจะถูกประหัตประหารและอยู่ในสถานการณ์เยี่ยงผู้ลี้ภัย

### *7.2 การเข้าถึงสิทธิภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก*

ดังที่กล่าวข้างต้นรัฐมีพันธกรณีภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ 2 (การไม่เลือกปฏิบัติ) เพื่อให้ความคุ้มครองและให้สิทธิเด็กในอาณาเขตรัฐโดยไม่คำนึงถึงสถานะการเข้าเมือง พันธกรณีที่ระบุไว้ในวรรคนี้ ไม่ถือว่าเป็นการกำหนดสิทธิใดๆ ไว้ล่วงหน้าหรือให้สิทธิพิเศษใดๆ ให้กับเด็กผู้ลี้ภัยหรือเด็กผู้แสวงหาที่พักพิง อีกทั้งความตามวรรคนี้มิได้หมายรวมถึงพันธกรณีใดๆ ที่รัฐต้องให้สถานภาพผู้ลี้ภัยหรือสิทธิการขอลี้ภัย

### *7.3 มาตรการและการคุ้มครองที่เหมาะสม*

ข้อบทที่ 22 ไม่ได้กำหนดให้รัฐต้องให้สิทธิหรือสถานะใดๆ แก่ผู้ลี้ภัยเป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ตามรัฐจำเป็นต้องจัดให้มี “มาตรการที่เหมาะสม” เพื่อคุ้มครองเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิง ข้อบทนี้ไม่ได้กำหนดเฉพาะไปว่า “มาตรการที่เหมาะสม” คืออะไร แต่ยอมรับว่าหากใช้ข้อบทอื่น ๆ แห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กอย่างเหมาะสม ย่อมตอบสนองความต้องการของเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิงได้[66]

คณะกรรมการอนุสัญญาต่างๆ ได้พัฒนาและกำหนดมาตรฐานและเนื้อหาของอนุสัญญาแต่ละฉบับ อย่างต่อเนื่องผ่านการรายงานข้อเสนอแนะทั่วไป การอภิปรายซักถาม และนำเสนอข้อสังเกตโดยสรุปแก่รัฐภาคี

[66] UNICEF. Implementation Handbook for The Convention on the Rights of the Child. (คู่มือการปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก) ปรับปรุงและตีพิมพ์ครั้งที่ 3. เข้าถึงที่: https://www.unicef.org/publications/files/Implementation_Handbook_for_the_Convention_on_the_Rights_of_the_Child.pdf

การทบทวนข้อสังเกตโดยสรุปต่อรัฐภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กที่ยังไม่ได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสารเลือกรับ[67] พบว่ามีข้อเสนอแนะให้ใช้“ มาตรการที่เหมาะสม” ตาม นโยบายและกรอบทางกฎหมายที่มีอยู่ และสถานการณ์ / บริบทของผู้ลี้ภัยในประเทศ

ข้อสังเกตโดยสรุปที่เกี่ยวข้องกับเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิงรวมอยู่ภายใต้ข้อบทต่างๆ ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก รวมถึงข้อ 2 (การไม่เลือกปฏิบัติ) ข้อ 12 (การเคารพความคิดเห็นของเด็ก) และข้อ 28 (การศึกษา) ข้อสังเกตโดยสรุปต่อไปนี้มักถูกหยิบยกขึ้นมา ภายใต้หัวข้อมาตรการคุ้มครองซึ่งครอบคลุม ข้อ 22 ด้วย[68]

- **ข้อเสนอแนะเพื่อนำนโยบายหรือกฎหมายภายในประเทศไปใช้เพื่อให้มั่นใจว่าเด็กแสวงหาที่พักพิงและเด็กผู้ลี้ภัยสามารถเข้าถึงสิทธิตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก** ตัวอย่างเช่นประเทศเนปาล อันดอร์รา ซีเรีย อินโดนีเซีย ปากีสถานและประเทศไทย[69] ได้รับข้อเสนอแนะ (แม้มีการตั้งข้อสงวนต่ออนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ 22) ว่ากรอบการดำเนินงานคุ้มครองเด็กควรสอดคล้องกับมาตรฐานสากลและข้อเสนอแนะทั่วไป ฉบับที่ 6 (ค.ศ. 2005) ว่าด้วยการดูแลเด็กที่เดินทางโดยลำพังและเด็กที่ถูกแยกจากผู้ปกครอง คณะกรรมการอนุสัญญาเรียกร้องให้
  - ประเทศสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์[70]รับกรอบกฎหมายที่จำเป็นและมาตรการที่จำเป็นทั้งหมดสอดคล้องกับหลักการชาร์ีอะห์ (Sharjah Principles) เพื่อให้มั่นใจว่า เด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิงจะได้รับสิทธิภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กอย่างเต็มที่
  - ประเทศซีเรียรับกฎหมายสำหรับเด็กแสวงหาที่พักพิงและเด็กผู้ลี้ภัย เพื่อให้แน่ใจว่าเด็กสามารถเข้าถึงเอกสารประจำตัว การรักษาพยาบาล การศึกษาและมาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำ[71]
  - ประเทศมองโกเลีย “คำนึงถึงข้อบทที่ 22 และบทบัญญัติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ในอนุสัญญา ตลอดจนใช้มาตรการ ที่เป็นไปได้ทั้งหมดเพื่อให้การคุ้มครองและการดูแลอย่างเต็มที่

[67] ทบทวนข้อสังเกตโดยสรุปล่าสุดแก่ประเทศที่มิได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 และพิธีสารเลือกรับ จนถึง พ.ศ. 2553

[68] และข้อบทที่ 22, 30, 32, 33, 35, 36, 37 (b)–(d) และ 38–40.

[69] ข้อสังเกตโดยสรุป ที่ 71 “

[70] สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์, 30 ตุลาคม พ.ศ. 2558, CRC/C/ARE/CO/2

[71] ซีเรีย, 6 มีนาคม พ.ศ. 2562, CRC/C/SYR/CO/5

รวมทั้งการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพ บริการทางสังคมและการศึกษา สำหรับเด็กที่ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิงในรัฐภาคี”[72]

- ประเทศบังคลาเทศ[73]และประเทศอินเดียให้เด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิงที่มีสิทธิในการขอลี้ภัย สามารถอาศัยในรัฐภาคีจนกว่าจะเสร็จสิ้นกระบวนการขอลี้ภัย

ทั้งนี้ไม่มีข้อสังเกตโดยสรุปที่เสนอแนะให้รัฐภาคีให้สถานะผู้ลี้ภัยแก่เด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิง แต่อย่างใด ข้อสังเกตโดยสรุปแนะนำให้พัฒนากรอบนโยบายภายในประเทศ และนโยบายสำหรับผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงในประเทศที่ยังไม่มีกฎหมายดังกล่าว เช่น คณะกรรมการแนะนำให้ประเทศอุซเบกิสถาน “พิจารณาขยายระบบการคุ้มครองชั่วคราวแก่เด็กผู้ลี้ภัยและครอบครัวในอุซเบกิสถาน ซึ่งไม่สามารถและ/หรือไม่เต็มใจ กลับไปยังประเทศถิ่นกำเนิด และได้รับการปฏิเสธคำขอตั้งถิ่นฐานในประเทศทีที่สาม นอกจากนั้นยังควรอนุญาตให้มีสิทธิพำนักในประเทศและให้สิทธิการทำงานด้วย”[74] จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการ ไม่ได้กำหนดให้รัฐภาคีจัดตั้งระบบขอลี้ภัยหรือให้สถานะผู้ลี้ภัยแก่บุคคล และให้เงื่อนไขการพำนักอาศัยนั้นขึ้นอยู่ภายใต้ดุลยพินิจของรัฐ ในสถานการณ์ของผู้ลี้ภัยที่ไม่สามารถกลับภูมิลำเนา หรือไม่สามารถตั้งถิ่นฐานใหม่ได้เป็นสิ่งที่ประเทศไทยอาจต้องพิจารณาในการพัฒนากลไกการคัดกรองแห่งชาติ

- ประเทศอินเดียได้รับข้อเสนอแนะในการสร้างระบบการส่งต่อที่เหมาะสม เพื่อส่งต่อเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิงเพื่ออำนวยความสะดวกในการระบุตัวตนและส่งต่อเด็กอย่างถูกต้อง[75]
- ประเทศจอร์แดน ประเทศเลบานอน และประเทศอุซเบกิสถานได้รับข้อเสนอแนะด้านหลักการการไม่ส่งกลับสู่อันตราย[76]
- ประเทศบังคลาเทศ ประเทศอินเดีย และประเทศอินโดนีเซีย [77]ได้รับข้อเสนอแนะให้ยุติการกักขังเด็กและเพื่อให้แน่ใจว่าเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิงที่เดินทางโดยลำพังและที่ถูกแยกจากผู้ปกครอง

[72] มองโกเลีย, 4 มีนาคม พ.ศ.2553, CRC/C/MNG/CO/3-4

[73] บังคลาเทศ, CRC/C/BGD/CO/5, 30 ตุลาคม พ.ศ. 2558

[74] อุซเบกิสถาน, 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2556, CRC/C/UZB/CO/3-

[75] อินเดีย, CRC/C/IND/CO/3-47, กรกฎาคม พ.ศ. 2557,

[76] จอร์แดน, 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2557, CRC/C/JOR/CO/4-5 เลบานอน, CRC/C/LBN/CO/4-5, 22 มิถุนายน 2017, อุซเบกิสถาน, 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2556, CRC/C/UZB/CO/3-4

[77] บังคลาเทศ, CRC/C/BGD/CO/5, 30 ตุลาคม พ.ศ. 2558, อินโดนีเซีย, CRC/C/IDN/CO/3-4, 10 กรกฎาคม พ.ศ 2557

จะไม่ถูกกักตัวเนื่องจากการเข้าเมืองหรือการพำนักในประเทศโดยมิชอบด้วยกฎหมาย คณะกรรมการยังขอให้ประเทศอินโดนีเซีย[78] กำหนดกฎเกณฑ์กำกับพฤติกรรมสำหรับเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยและเจ้าหน้าที่สถานที่กักคนเข้าเมืองให้เข้มงวด เพื่อให้แน่ใจว่าสถานกักคนเข้าเมืองได้รับการตรวจประเมินอย่างสม่ำเสมอโดยหน่วยงานตรวจสอบอิสระ และดำเนินการให้แน่ใจว่ามีการแยกเด็กออกจากผู้ใหญ่ที่ไม่เกี่ยวข้องในห้องกัก

- ประเทศเนปาล ประเทศปากีสถาน ประเทศบังคลาเทศและประเทศกาตาร์ ได้รับข้อเสนอแนะให้ใช้มาตรการทางกฎหมาย มาตรการด้านการบริหาร และมาตรการเชิงสถาบันเพื่อให้แน่ใจว่าเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิงทุกคน รวมถึงผู้ที่ไม่มีบัตรลงทะเบียน ได้รับการจดทะเบียนการเกิดตั้งแต่แรกเกิด ซึ่งครอบคลุมบุตรผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงด้วย[79]
- คณะกรรมการอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กมีข้อเสนอแนะให้ประเทศจอร์แดนและประเทศปากีสถาน[80] ดำเนินการให้แน่ใจว่ามีการคุ้มครองเด็ก โดยเฉพาะเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิงที่เดินทางโดยลำพังจากการละเมิดและการแสวงประโยชน์ ให้คุ้มครองเด็กจากการแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน ความรุนแรง และการบังคับให้สมรส หรือการสมรส ก่อนวัยอันควร และเสนอแนะให้ประเทศปากีสถาน[81]คุ้มครองเด็กจากการค้าเด็ก หรือการกระตุ้นให้เด็ก มีแนวคิดสุดโต่งทางศาสนา คณะกรรมการอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก และมีข้อเสนอแนะให้ประเทศอินเดีย[82] เสริมสร้างระบบการคุ้มครองเด็กที่มีอยู่ให้เข้มแข็งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อค้นหาและให้ความช่วยเหลือเด็กที่ต้องการความคุ้มครอง
- มีข้อเสนอแนะให้เด็กสามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน การให้บริการทางสังคม (ประเทศมองโกเลีย) การรักษาพยาบาลและการศึกษาแก่ประเทศต่างๆ อาทิ ประเทศบังคลาเทศ ประเทศจอร์แดน ประเทศเลบานอน และประเทศเนปาล[83] ประเทศปากีสถานได้รับการเสนอแนะให้จัดการศึกษา แก่เด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิงในระบบการศึกษาระดับชาติ และระดับจังหวัดด้วยเงื่อนไข

---

[78] อินโดนีเซีย, CRC/C/IDN/CO/3-4, 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2557

[79] เนปาล, CRC/C/NPL/CO/3-5, 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2559, ปากีสถาน, CRC/C/NPL/CO/3-5, 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2559, กาตาร์, 22 มิถุนายน พ.ศ. 2560, CRC/C/QAT/CO/3-4

[80] จอร์แดน, 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2557, CRC/C/JOR/CO/4-5

[81] ปากีสถาn, CRC/C/NPL/CO/3-5, 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2559

[82] อินเดีย, CRC/C/IND/CO/3-47, กรกฎาคม พ.ศ. 2557,

[83] เลบานอน, CRC/C/LBN/CO/4-5, 22 มิถุนายน 201, เนปาล, CRC/C/NPL/CO/3-5, 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2559, จอร์แดน, 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2557, CRC/C/JOR/CO/4-5, บังคลาเทศ, CRC/C/BGD/CO/5, 30 ตุลาคม พ.ศ. 2558, ปากีสถาน, CRC/C/NPL/CO/3-5, 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2559, กาตาร์, 22 มิถุนายน พ.ศ. 2560, CRC/C/QAT/CO/3-4, ซีเรีย, 6 มีนาคม พ.ศ. 2562, CRC/C/SYR/CO/5

ทัดเทียมกับคนชาติของรัฐ คณะกรรมการอนุสัญญาสิทธิเด็กแนะนำผู้ลี้ภัยโดยเฉพาะครอบครัวที่มีบุตรให้ได้รับที่อยู่อาศัยอย่างเพียงพอและเข้าถึงศูนย์พักพิงในประเทศปากีสถาน[84] ส่วนประเทศอินโดนีเซียและประเทศเลบานอนได้รับข้อเสนอแนะด้านการเข้าถึงอาหาร น้ำดื่ม ที่สะอาด และบริการสุขาภิบาล[85]

- ประเทศอินโดนีเซียได้รับคำแนะนำให้ดำเนินการให้แน่ใจว่าจะพิจารณาผลประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นมูลฐานในกระบวนการตรวจคนเข้าเมืองและกระบวนการขอลี้ภัย และให้เด็กผู้แสวงหาที่พักพิงที่บิดามารดามิได้เดินทางมาด้วยให้ได้รับการดูแลอย่างเพียงพอ และได้รับบริการจากทนายความ หรือผู้แทนด้านกฎหมายโดยไม่คิดมูลค่า[86]

มากไปกว่านั้นข้อเสนอแนะทั่วไป ฉบับที่ 6
ยังให้คำแนะนำเพิ่มเติมเรื่ององค์ประกอบสำคัญที่จำเป็นสำหรับการคุ้มครองเด็ก
ที่เดินทางออกนอกประเทศถิ่นกำเนิดโดยลำพัง และเด็กที่ถูกแยกจากผู้ปกครอง
โดยไม่คำนึงถึงสถานะทางกฎหมาย และเหตุแห่งการย้ายถิ่นฐาน (โดยครอบคลุมเด็กที่ถูกค้ามนุษย์ เด็กโยกย้ายถิ่นฐาน ด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ หรือเพื่อแสวงหาโอกาสทางการศึกษา /การทำงาน และเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิง) ข้อเสนอแนะทั่วไป ฉบับที่ 6 มีผลบังคับใช้กับประเทศไทย โดยไม่คำนึงถึงการตั้งข้อสงวนต่ออนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ 22 อาทิ ในบริบทของเด็กผู้ลี้ภัย เด็กพึงสามารถเข้าถึงบริการรักษาพยาบาล การศึกษา การคุ้มครองทางสังคม และบริการอื่น ๆ โดยไม่คำนึงถึงสถานะของเด็ก บริการต่าง ๆ สำหรับเด็กต้องปรับเปลี่ยนตามความต้องการเฉพาะของเด็ก ข้อเสนอแนะทั่วไปเรียกร้องสิทธิเชิงกระบวนการสำหรับเด็ก การคุ้มครองสิทธิ การอยู่รวมเป็นครอบครัวและประเด็นต่างๆ ด้านการฝึกอบรม และการเก็บรักษาประวัติต่างๆ กล่าวโดยสรุปคือองค์ประกอบสำคัญของข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 6 ย่อมสามารถใช้เป็นแนวทางในการพัฒนากฎเกณฑ์ย่อย เพื่อปกป้องคุ้มครองเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิงที่เดินทางโดยลำพังและที่ถูกแยกจากผู้ปกครอง ซึ่งปรากฏในภาคผนวก 1 ในเอกสารนี้

คณะกรรมการมิได้ตีความและมิได้ระบุในข้อสังเกตโดยสรุปว่ารัฐต้องให้สถานะผู้ลี้ภัยแก่ผู้ที่ต้องการลี้ภัยแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็กกล่าวในข้อเสนอแนะทั่วไป ฉบับที่ 6 ความว่า
*“พันธกรณีที่เกิดขึ้นตามข้อ 22 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ให้มี “มาตรการที่เหมาะสม” เพื่อให้แน่ใจว่าเด็กที่เดินทางโดยลำพังและเด็กที่ถูกแยกจากผู้ปกครองที่ต้องการสถานะผู้ลี้ภัยได้รับการคุ้มครองตามความเหมาะสม*

[84] ปากีสถาน, CRC/C/NPL/CO/3-5, 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2559

[85] อินโดนีเซีย, CRC/C/IDN/CO/3-4, 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2557, เลบานอน, CRC/C/LBN/CO/4-5, 22 มิถุนายน พ.ศ. 2560

[86] อินโดนีเซีย, CRC/C/IDN/CO/3-4, 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2557

*ซึ่งยังครอบคลุมถึงความรับผิดชอบในการจัดตั้งระบบขอลี้ภัยที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการออกกฎหมายด้านการปฏิบัติต่อเด็กที่เดินทางโดยลำพังและเด็กที่ถูกแยกจากผู้ปกครอง […] ….”*[87]

อนึ่ง ข้อเสนอแนะทั่วไป ข้อ 66 วรรคสอง ยังระบุว่าในกรณีที่ *"ทราบข้อเท็จจริงระหว่างกระบวนการระบุตัวตนและขึ้นทะเบียน ซึ่งบ่งชี้ว่าเด็กอาจมีความหวาดกลัวอันมีมูล หรือแม้ว่าเด็กไม่สามารถที่จะกล่าวถึงความหวาดกลัวได้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม หากเป็นไปได้ว่าเด็กมีความเสี่ยงต่อการถูกประหัตประหารด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติการเป็นสมาชิกภาพกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ไม่ว่าทางสังคมหรือความคิดทางด้านทางการเมืองก็ตามหรือต้องการการคุ้มครองระหว่างประเทศ ควรส่งต่อเด็กเข้ากระบวนการขอลี้ภัยและ/หรือกลไกที่ให้ความคุ้มครองเสริม ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายในประเทศ "* [88] ข้อเสนอแนะนี้อาจตีความได้ว่า หากประเทศใดไม่มีระบบขอลี้ภัย ก็สามารถคุ้มครองเด็กผู้ลี้ภัยภายใต้กลไกเสริมนอกระบบผู้ลี้ภัยได้

คณะกรรมการอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กยังระบุว่า ไม่ควรส่งต่อเด็กไปยังกระบวนการขอลี้ภัยโดยอัตโนมัติ อนึ่ง เด็กผู้ที่ไม่มีสิทธิขอลี้ภัยควรได้รับสิทธิเช่นเดียวกับเด็กทั่วไป ในขณะที่ยังอาศัยอยู่ในรัฐ[89]

**อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ 22 และพันธกรณีในการให้สัตยาบันอนุสัญญาผู้ลี้ภัยและพิธีสารเลือกรับ ค.ศ. 1951**

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ 22 ไม่ก่อให้เกิดพันธกรณีใดๆ ที่รัฐที่จะต้องให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย และพิธีสารเลือกรับ ค.ศ. 1951 แต่เป็นที่ยอมรับว่าคณะกรรมการอนุสัญญาฯ แนะนำให้รัฐภาคีภาคยานุวัติ ตราสาร/สนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องที่ให้การคุ้มครองเด็กที่สูงขึ้นกว่าอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กอย่างต่อเนื่อง ซึ่งรวมถึงอนุสัญญาผู้ลี้ภัยค.ศ. 1951 รัฐภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กที่ได้รับข้อเสนอแนะให้พิจารณารับอนุสัญญา ค.ศ. 1951 อาทิ

[87] คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็ก. ข้อเสนอแนะทั่วไป ฉบับที่ 6 การปฏิบัติต่อเด็กที่เดินทางโดยลำพังและถูกแยกจากผู้ปกครองที่เดินทางออกนอกประเทศต้นกำเนิด

[88] คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็ก. ข้อเสนอแนะทั่วไป ฉบับที่ 6 การปฏิบัติต่อเด็กที่เดินทางโดยลำพังและถูกแยกจากผู้ปกครองที่เดินทางออกนอกประเทศต้นกำเนิด

[89] คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็ก. ข้อเสนอแนะทั่วไป ฉบับที่ 6 การปฏิบัติต่อเด็กที่เดินทางโดยลำพังและถูกแยกจากผู้ปกครองที่เดินทางออกนอกประเทศต้นกำเนิด

ประเทศบังคลาเทศ ประเทศอันดอร์รา ประเทศจอร์แดน ประเทศมองโกเลีย ประเทศเกาหลีเหนือ ประเทศอินโดนีเซีย

อย่างไรก็ตามประเทศอื่นๆ ได้รับข้อเสนอแนะให้รัฐภาคยานุวัติอนุสัญญาผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 ภายใต้ ข้อ 41[90] ในหัวข้อ I ของข้อสังเกตโดยสรุป เรื่อง "การให้สัตยาบันตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ" ในส่วนนี้คณะกรรมการอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก เสนอให้ประเทศเวียดนามให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 พร้อมกับสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนหลักขององค์การสหประชาชาติและพิธีสารเลือกรับ รวมทั้งอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 189 (ค.ศ. 2011) ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับลูกจ้างทำงานบ้าน[91]

การให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 ปรากฏในข้อสังเกตโดยสรุป ฉบับที่ 71 ที่คณะกรรมการอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กเสนอแนะประเทศไทย แต่ข้อเสนอแนะดังกล่าวมิได้มาจากข้อบทที่ 22 ที่ประเทศไทยเคยได้รับและจะยังคงได้รับข้อเสนอแนะเช่นนี้โดยไม่คำนึงถึงการตั้งข้อสงวน ข้อ 22

ประเทศที่เป็นภาคีต่ออนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและไม่ได้ตั้งข้อสงวนในข้อ 22 แต่ก็ไม่ได้เข้าร่วมเป็นภาคีต่ออนุสัญญาผู้ลี้ภัย 1951 และพิธีสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ อันดอรา บาเรนห์ บังคลาเทศ บาเบโดส ภูฏาน บรูไน โคโมโรส หมู่เกาะคุก คิวบา เกาหลีเหนือ กรีนาดา กูยานา อินเดีย อินโดนีเซีย อิรัก จอร์แดน คีรีบาตี คูเวต ลาว เลบานอน ลิเบีย มาเลเซีย มัลดีฟส์ หมู่เกาะมาแชล มาริตัส มองโกเลีย มิโครนีเซีย เมียนมา เนปาล ปาลัว กาตาร์ โอมาน ปากีสถาน ปาเลสไตน์ ศรีลังกา สิงคโปร์ เซนต์ลูเซีย ซานมาริโน ซาอุดิอาราเบีย ซีเรีย ตองกา สหรัฐเอมิเรตส์ อุซเบกิสถาน วานูตู และเวียดนาม

***แนวทางปัจจุบันของประเทศไทย***

โดยพื้นฐานแล้วผู้ลี้ภัยในประเทศไทยถือว่าเป็นผู้อพยพที่ไม่มีเอกสาร หรือมีเอกสารไม่ถูกต้อง และอยู่ภายใต้กฎหมายคนเข้าเมือง คือพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 หากพบว่าผู้อพยพทั้งหมด

[90] ข้อ 41 ไม่มีส่วนใดในอนุสัญญานี้จะมีผลกระทบต่อบทบัญญัติใดๆ ซึ่งชักจูงให้สิทธิของเด็กบังเกิดผลมากกว่า ซึ่งอาจปรากฏอยู่ใน (a) กฎหมายของรัฐภาคี หรือ (b) กฎหมายระหว่างประเทศที่มีผลใช้บังคับกับรัฐนั้น, ซึ่งเน้นว่าอนุสัญญาร้องขอให้รัฐภาคีนำตราสารต่าง ๆ มาใช้

อย่างต่อเนื่อง

[91] ข้อสังเกตโดยสรุป เวียตนาม, CRC/C/VNM/CO/3-4, 22 สิงหาคม พ.ศ. 2555

รวมทั้งผู้ลี้ภัย ที่เข้ามาในประเทศไทยที่เข้าเมืองโดยไม่ได้รับอนุญาต หรืออยู่เกินกำหนด ผู้อพยพต้องถูกดำเนินคดี และถูกผลักดันออกนอกประเทศ ทว่าหลายกรณี บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่อยู่ในสถานการณ์เยี่ยงผู้ลี้ภัย ได้รับอนุญาตให้พำนักในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว โดยความเห็นชอบของมติคณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามข้อ 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง มาตรา 17 ความว่า "ในกรณีพิเศษเฉพาะเรื่อง รัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีจะอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้ใดหรือจำพวกใด เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักร ภายใต้เงื่อนไขใด ๆ หรือจะยกเว้นไม่จำต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ในกรณีใด ๆ ก็ได้"

การตอบสนองเชิงนโยบายที่กล่าวถึงในบทนำของข้อเสนอแนะเชิงนโยบายนี้อยู่บนพื้นฐานข้อยกเว้น ตามกฎหมายคนเข้าเมือง มาตรา 17 ได้แก่

- มติคณะรัฐมนตรีอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติจากประเทศเมียนมา ประเทศลาว ประเทศกัมพูชา และประเทศเวียดนามอาศัยเป็นการชั่วคราวในประเทศไทยและทำงานบางประเภท ในพื้นที่ที่กำหนด และกำหนดให้แรงงานข้ามชาติต้องตรวจสุขภาพและมีประกันสุขภาพ
- ประกาศกระทรวงมหาดไทยและมติคณะรัฐมนตรี อนุญาตให้บุคคลในความห่วงใยของ UNHCR จากเมียนมา เข้าเมืองและอาศัยเป็นการชั่วคราวในราชอาณาจักรไทย ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557
- ประกาศกระทรวงมหาดไทยและมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง อนุญาตให้กลุ่มคนต่างด้าวบางกลุ่ม อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งครอบคลุมผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2554) ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2553 สำหรับผู้แสวงหาที่พักพิง ที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ได้รับอนุญาตอาศัยอยู่เป็นการชั่วคราวด้วย

ดังนั้น ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะสำหรับผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิง กฎหมายมาตรา นี้เปิดโอกาสให้กำหนดสถานะทางกฎหมายที่จำเป็นสำหรับบุคคล รวมทั้งเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิงด้วย

แม้ว่าผู้ลี้ภัยที่มีสถานะบางประเภท เช่น เด็กผู้ลี้ภัยที่เกิดในประเทศไทย สามารถเข้าถึงสถานะทางกฎหมาย และสิทธิในการพำนักอยู่ในประเทศไทยได้ตามกฎหมาย ตามกฎกระทรวงว่าด้วยสัญชาติ และกฎหมายที่มิได้เกี่ยวกับกฎหมายคนเข้าเมือง (อาทิ พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์) ดังที่อภิปรายไว้เบื้องต้น อย่างไรก็ตามผู้ลี้ภัยยังคงต้องเผชิญสถานการณ์ที่คลุมเครือ และช่องโหว่ในการบังคับใช้กฎหมาย[92]

[92] กองทุนสนับสนุนการวิจัย, พ.ศ. 2562 [2019]

รัฐบาลตระหนักถึงช่องว่างดังกล่าว และได้พัฒนาร่างข้อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการตรวจคัดกรองคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายซึ่งไม่สามารถเดินทางกลับไปยังประเทศต้นทางได้ เนื่องจากจะได้รับอันตรายจากการประหัตประหาร ขณะนี้เอกสารดังกล่าวอยู่ในระหว่างรอการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเสนอความเป็นไปได้ที่จะจัดให้มีการคุ้มครองชั่วคราวสำหรับบุคคลสัญชาติอื่น รวมทั้งการกำหนดสถานะทางกฎหมายในระหว่างการรอผลการสมัครและการหาทางออกที่ยั่งยืน โดยถือว่าทางออกที่ยั่งยืนสำหรับกรณีส่วนมากคือการตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม ในขั้นนี้ยังไม่อาจคาดการณ์ว่าระเบียบฯ มีความเป็นไปได้ที่จะให้สถานะผู้ลี้ภัยโดยตรงหรือให้สิทธิอาศัยถาวรในประเทศไทย แต่จะเป็นรากฐานสำหรับการพัฒนากระบวนการที่มีประสิทธิภาพในการกำหนดสถานะและจัดการผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิง[93] ระเบียบนี้ไม่ครอบคลุมบุคคลที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองอื่นๆ ที่รัฐบาลไทยให้คุ้มครองอยู่แล้ว อาทิ ผู้พลัดถิ่นในศูนย์พักพิงชั่วคราวใกล้ชายแดนเมียนมา หรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ แม้ว่าประเทศไทยจะไม่มีระบบขอลี้ภัย แต่การพัฒนากลไกการคัดกรองผู้แสวงหาที่พักพิงแห่งชาติ โดยมีมาตรการคุ้มครองและกระบวนการที่จำเป็นสำหรับเด็ก รวมทั้งเด็กที่เดินทางโดยลำพังและเด็กที่ถูกแยกจากผู้ปกครอง อาจสอดคล้องกับกลไกการคุ้มครองเพื่อเติมเต็ม[94] ภายใต้กฎหมายในประเทศ

แม้ว่าจะไม่ทราบว่าจะมีการประกาศใช้ระเบียบนี้เมื่อใด
แต่ความมุ่งมั่นของรัฐบาลในการใช้กลไกการคัดกรองแห่งชาตินี้ ยังปรากฏในการตั้งกอง 4 ภายใต้กองสืบสวนสอบสวน สำนักตรวจคนเข้าเมือง [95] เพื่อรับผิดชอบในการประสานงานของกลไกคัดกรองผู้ต้องการความคุ้มครองแห่งชาติ การประสานงานของ "คณะกรรมการตรวจคัดกรองผู้ได้รับการคุ้มครอง"
(มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการตรวจคัดกรอง) ขณะนี้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกำลังแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับ UNHCR เป็นประจำและอย่างสม่ำเสมอ เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎกระทรวง มีความเป็นไปได้ว่ากฎกระทรวงกำหนดให้ผู้สมัครเข้ากระบวนการคัดกรอง
สามารถอุทธรณ์คำตัดสินของคณะกรรมการคัดกรองได้

บทบัญญัติในร่างข้อบังคับค่อนข้างกว้าง อย่างไรก็ตาม ระเบียบนี้กำหนดให้คณะกรรมการคัดกรองฯ คำนึงถึงโอกาสการได้อยู่ร่วมกันเป็นครอบครัว สิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือในการพิจารณาคำขอสถานะ

[93] โปรดพิจารณา, Asian Pacific Refugee Rights Network. 2018. Country Factsheet: Thailand. (ข้อมูลประเทศ: ไทย) เข้าถึงที่: http://aprrn.info/wp-content/uploads/2018/09/APRRN-Country-Factsheet-Thailand-4-Sept-2018.pdf

[94] โดยทั่วไปบทบัญญัติว่าด้วยส่วนเติมเต็มจะใช้กับพันธกรณีของรัฐต่อผู้ลี้ภัยที่ยังต้องการการคุ้มครองบนพื้นฐานที่ผู้ลี้ภัยจะเผชิญกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงหากกลับสู่ประเทศต้นกำเนิด.

[95] ผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเป็นผู้อำนวยการและเลขานุการคณะกรรมการ.

พันธกรณีระหว่างประเทศ นโยบายที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ อีกทั้ง
กำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดการศึกษาแก่เด็กภายใต้การคุ้มครอง
และให้บริการทางการแพทย์แก่บุคคลดังกล่าว[96] ทั้งนี้ ยังคงต้องกำหนดระเบียบระดับรอง ขั้นตอนการปฏิบัติงาน
ที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานของกลไกการคัดกรอง ด้วยเหตุนี้จึงเป็นโอกาสสำหรับรัฐบาลที่จะทำให้หลักเกณฑ์
มีความชัดเจนยิ่งขึ้น และกำหนดกระบวนการที่มีเด็กเป็นศูนย์กลาง และสอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก
หากมีการตั้งกลไกการคัดกรองผู้ขอความคุ้มครองแห่งชาติ (National Screening Mechanism: NSM)
ตามที่วางแผนไว้ จำเป็นต้องมีการพัฒนากฎเกณฑ์ และนโยบายระดับรองในการดำเนินงานกลไกการคัดกรองผู้
ขอความคุ้มครองแห่งชาติตามแผน ตลอดจนกำหนดสถานะทางกฎหมายแก่เด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิง
ในประเทศ การเข้าถึงสิทธิ การพัฒนากฎเกณฑ์ระดับรองและขั้นตอนการดำเนินงานเพื่อกำหนด
แนวทางในการดูแลเด็กที่ต้องการความคุ้มครอง เด็กที่เดินทางโดยลำพังและเด็กที่ถูกแยกจากผู้ปกครอง
ตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก เช่น การระบุแนวทางการคุ้มครองตามหลักผลประโยชน์สูงสุดสำหรับเด็ก /
การจัดหาผู้แทนทางกฎหมาย และทางออกที่ยั่งยืน ฯลฯ รวมถึงการพัฒนาขั้นตอนการปฏิบัติงาน มาตรฐาน
เพื่อเป็นแนวทางอ้างอิงและเข้าถึงบริการ รวมถึงบริการคุ้มครองเด็กให้เด็กกลุ่มนี้ด้วย

เมื่อเร็วๆ นี้รัฐบาลดำเนินนโยบาย (และการปฏิบัติ) เพื่อนำไปสู่การยุติการกักเด็ก
ซึ่งสอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก โดยมีการอนุมัติและรับรองบันทึกความเข้าใจ เรื่องการกำหนด
มาตรการและแนวทางแทนการกักตัวเด็กไว้ในสถานกักตัวคนต่างด้าวเพื่อรอการส่งกลับ ในเดือนมกราคม พ.ศ.
2562 บันทึกความเข้าใจนี้ไม่ได้กำหนดรูปแบบทางเลือกเฉพาะแทนการกักเด็กไว้ ปัจจุบันแนวทางการดำเนินการ
มี 3 รูปแบ คือ:
1) ให้เด็กอยู่กับครอบครัวอุปถัมภ์ ส่วนใหญ่ใช้ในกรณีเด็กที่เดินทางโดยลำพังหรือถูกแยกจากผู้ปกครอง
2) การจัดการรายกรณีสำหรับมารดาที่มีบุตรโดยให้อาศัยอยู่ในชุมชน
3) จัดให้มารดาและบุตรใช้บริการต่างๆ ของรัฐ เช่น ศูนย์เลี้ยงเด็ก หรือสถานคุ้มครองสวัสดิภาพ

บันทึกความเข้าใจไม่เพียงแต่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นการยุติการกักเด็กเท่านั้น
แต่ยังได้สร้างความเชื่อมโยงระหว่างกฎหมายคนเข้าเมืองและกฎหมายคุ้มครองเด็กของประเทศไทยเข้าด้วยกัน
สภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นองค์กรประสานงานหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
ในการดำเนินการตามบันทึกข้อตกลง พร้อมการประเมินผลนโยบายและผลลัพธ์จากนโยบาย
ซึ่งวางแผนว่าจะดำเนินการหลังจากปีแรก (สิ้นปี พ.ศ. 2562) จึงมีความเป็นไปได้ในการจัดการความท้าทายที่
เกิดขึ้น ไม่ว่าการป้องกันการแยกเด็กจากครอบครัว การให้เด็กอยู่ร่วมเป็นครอบครัว

[96] ร่างระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรี การคัดกรองคนต่างชาติที่เข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่สามารถกลับไปยังประเทศภูมิลำเนาด์ พ.ศ. ....

ระเบียบระดับย่อยของกลไกการคัดกรองแห่งชาติจะช่วยสร้างความกระจ่าง ทั้งด้านการเข้าถึงสิทธิ เพิ่มเติม อาทิ สิทธิในการศึกษา และการรักษาพยาบาลแก่บุคคลที่ได้รับความคุ้มครอง อย่างไรก็ตามกฎหมายระดับชาติในไทยคุ้มครองสิทธิการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับเด็กทุกคนโดยไม่คำนึงถึงสถานะทางกฎหมาย ซึ่งยืนยันหลักการด้วยมติคณะรัฐมนตรี เรื่องการจัดการศึกษาสำหรับบุคคลผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน พ.ศ. 2548[97] แม้ว่าจะมีช่องว่างในการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี (เช่นความจำเป็นในการเสริมทักษะภาษาไทยให้เด็ก ค่าธรรมเนียมพิเศษ และสร้างความมั่นใจว่าค่าใช้จ่ายการศึกษาไม่เป็นภาระเกินกว่าจะเข้าถึง การเสริมสร้างการเตรียมการ และประชาสัมพันธ์ผู้บริหารโรงเรียน เพื่อรับเด็กผู้ลี้ภัย สร้างความมั่นใจว่าสามารถเทียบโอนและรับรองวุฒิการศึกษาและหน่วยกิต การจัดชั้นเรียน และชั้นเรียนเสริมหลักสูตรให้เด็ก เป็นต้น) นโยบายนี้สอดคล้องกับการดำเนินการ ตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ 28.[98]

ร่างระเบียบกลไกการคัดกรองผู้ขอความคุ้มครองกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องให้บริการการรักษาพยาบาลแก่ผู้ได้รับความคุ้มครอง ดังนั้นกฎเกณฑ์ระดับรองควรรับรองและกำหนดแนวทางในการเข้าถึงการรักษาพยาบาลสำหรับบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองด้วย ภายใต้กรอบกฎหมายไทย ทุกคนมีสิทธิเข้าถึงบริการสุขภาพตามหลักมนุษยธรรม โรงพยาบาลอาจรับผู้ป่วยชาวต่างชาติและบุคคลที่ไม่มีเอกสาร ซึ่งไม่สามารถจ่ายค่ารักษาพยาบาลเองก็ได้ ประเทศไทยประสบ ความสำเร็จอย่างยิ่งในการปรับระบบการดูแลสุขภาพให้เป็นมิตรกับผู้โยกย้ายฐานมากขึ้น อาทิ การให้ข้อมูลสุขภาพสองภาษา ผู้ปฏิบัติงาน / อาสาสมัครสาธารณสุขต่างด้าว การจัดมุมสุขภาพและศูนย์สุขภาพ และกองทุนสุขภาพชุมชน[99] หากยังคงมีความท้าทายต่างๆ อาทิโรงพยาบาล / แพทย์สามารถตัดสินใจที่จะรักษาผู้ป่วยโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายได้เองหรือไม่ การเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาล / การพบแพทย์ ทำให้เกิดความเสี่ยงต่อความปลอดภัย เนื่องจากผู้ใช้บริการอาจถูกจับกุมหากไม่มีเอกสารประจำตัว

[97] มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการจัดการศึกษาสำหรับบุคคล ผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2548. การนำเสนอโดย Pumsaran Tongliemnak, PhD, การประชุม Asia Education Summit on Flexible Learning Strategies for Out-of-School Children 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2559.

[98] Asian Pacific Refugee Rights Network. 2018. Country Factsheet: Thailand. (ข้อมูลประเทศ: ไทย) เข้าถึงที่: http://aprrn.info/wp-content/uploads/2018/09/APRRN-Country-Factsheet-Thailand-4-Sept-2018.pdf

[99] การนำเสนอโดย Supakit Sirilak MD., สาธารณสุขศาสตร์มหาบัณฑิต. รองปลัดกระทรวง, กระทรวงสาธารณสุข., นโยบายสุขภาพประชากรข้ามชาติ. โรงแรมสุโกศล, 29 มกราคม พ.ศ. 2562

อีกทั้งยังมีอุปสรรคทางภาษาอย่างต่อเนื่อง[100] การเข้าถึงบริการด้านสุขภาพจิตมีอย่างจำกัดและให้บริการผ่าน UNHCR และองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นหลัก[101]

รัฐบาลดำเนินโครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 เพื่อส่งเสริมให้ผู้ยากไร้เข้าถึงโรงพยาบาลและการรักษา โครงการขยายความคุ้มครองครอบคลุมเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 7 ปี เมื่อปี พ.ศ. 2556 แม้ว่าโครงการนี้จะให้บริการเฉพาะผู้ที่ขึ้นทะเบียนจากประเทศกัมพูชา ลาว และเมียนมาเท่านั้น แต่ความคิดริเริ่มนี้ก็ได้แสดงให้เห็นถึงแนวทางเชิงบวกของประเทศไทยเพื่อให้บริการรักษาพยาบาลแก่ทุกคน

จากข้อมูลที่ได้รับ กระทรวงสาธารณสุขกำลังดำเนินการศึกษา / ประเมินผลการดำเนินงานตามโครงการและการเข้าถึงการรักษาพยาบาลสำหรับผู้ที่มิใช่พลเมืองไทย การศึกษาดังกล่าวอาจเป็นโอกาสที่ดีในการประเมินผลกระทบจากการขยายโครงการคุ้มครองทางสังคมที่มีอยู่ โดยเฉพาะการประกันสุขภาพ ให้กับผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงภายใต้กลไกคัดกรองผู้ต้องการความคุ้มครองแห่งชาติ และการเจรจาต่อรอง ทางการเงินเพื่อรองรับค่าใช้จ่าย ในขณะเดียวกันก็เป็นการสร้างความมั่นใจว่าเด็กสามารถเข้าถึง บริการสุขภาพระดับปฐมภูมิและการป้องกันโรค การรับภูมิคุ้มกัน การดูแลมารดา บริการด้านโภชนาการ และสุขอนามัย เพราะสิทธินี้เป็นสิทธิที่เด็กทุกคนพึงได้รับ และอาจปรับเปลี่ยนตามความจำเป็น เพื่อบูรณาการให้เด็กผู้ลี้ภัยและเด็กอพยพโยกย้ายถิ่นฐานเข้าสู่ระบบด้วย

**วรรคสอง**: เพื่อวัตถุประสงค์นี้รัฐภาคีจะให้ความร่วมมือตามที่พิจารณาว่าเหมาะสมแก่ความพยายามใดๆ ของทั้งองค์การสหประชาชาติและองค์การระดับรัฐบาล หรือองค์การที่มิใช่ระดับรัฐบาลอื่นที่มีอำนาจ ซึ่งร่วมมือกับองค์การสหประชาชาติในการคุ้มครองและช่วยเหลือเด็กเช่นว่า และในการติดตามหาบิดามารดาหรือสมาชิกอื่นของครอบครัวของเด็กผู้ลี้ภัย เพื่อให้ได้รับข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นสำหรับการกลับไปอยู่ร่วมกันใหม่เป็นครอบครัวของเด็ก ในกรณีที่ไม่สามารถค้นพบบิดามารดาหรือสมาชิกอื่นๆ ของครอบครัว เด็กนั้นจะได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกับเด็กที่ถูกพรากจากสภาพครอบครัว ทั้งที่เป็นการถาวรหรือชั่วคราวไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใด ดังเช่นที่ได้ระบุไว้ในนอนุสัญญานี้

*7.4 <u>ความร่วมมือในการคุ้มครอง ช่วยเหลือเด็ก และติดตามหาบิดามารดา</u>*

[100] การนำเสนอโดย Supakit Sirilak MD., สาธารณสุขศาสตร์มหาบัณฑิต. รองปลัดกระทรวง, กระทรวงสาธารณสุข., นโยบายสุขภาพประชากรข้ามชาติ. โรงแรมสุโกศล, 29 มกราคม พ.ศ. 2562

[101] Asian Pacific Refuge Rights Network. 2018. Country Factsheet: Thailand. (ข้อมูลประเทศ: ไทย) เข้าถึงที่: http://aprrn.info/wp-content/uploads/2018/09/APRRN-Country-Factsheet-Thailand-4-Sept-2018.pdf

วรรคสอง ข้อ 22 กำหนดความร่วมมือของรัฐในการคุ้มครองและช่วยเหลือเด็กผู้ลี้ภัย
การให้ความกระจ่างด้านความต้องการในการให้ความคุ้มครองที่จำเป็นแก่เด็กที่ถูกพรากจากสภาพครอบครัว (เช่น เด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิงที่เดินทางโดยลำพังและที่ถูกแยกจากผู้ปกครอง)
ข้อบทวรรคนี้เรียกร้องให้รัฐบาลร่วมมือกันเพื่อคุ้มครองและช่วยเหลือเด็ก แต่ยังคงมีทางเลือกให้รัฐตัดสินใจเลือกรูปแบบความร่วมมือ “ตามที่เห็นสมควร” กับผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ เพื่อช่วยเหลือและคุ้มครองเด็กกลุ่มดังกล่าวและติดตามบิดามารดาเพื่อให้เด็กอยู่ร่วมเป็นครอบครัว

*7.5 <u>การคุ้มครองเด็กที่ถูกพรากจากสภาพครอบครัว</u>*

เมื่อเด็กผู้ลี้ภัยไม่มีบิดามารดามาด้วย (เด็กที่ "ไม่มีบิดามารดา") รัฐสัญญาว่าจะให้เด็กนั้น "ได้รับการปกป้องเฉกเช่นเดียวกับ" ที่เด็กอื่น ๆ พึงได้รับภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก โดยเฉพาะข้อ 20 ที่เสนอให้มี "การดูแลทางเลือก" แก่เด็กที่มิได้อยู่กับบิดามารดาหรือครอบครัวเป็นการชั่วคราวหรือถาวร การ "ได้รับการปกป้องเฉกเช่นเดียวกับ" ไม่ควรตีความว่าหมายถึงการดูแลโดยทั่วไปในระดับเดียวกัน แต่เด็กพึงได้รับประโยชน์จากโครงการและผลประโยชน์เดียวกัน โดยไม่มีแบ่งแยกระหว่างเด็กที่เป็นพลเมืองและเด็กที่มิใช่พลเมืองหรือเด็กผู้ลี้ภัย[102]

คณะกรรมการอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กระบุในข้อเสนอแนะทั่วไป ฉบับที่ 6 ว่า “การคุ้มครองเด็กที่เดินทางโดยลำพังและเด็กที่ถูกแยกจากผู้ปกครองที่เดินทางออกนอกประเทศต้นกำเนิด” พ.ศ. 2548 กำหนดรายละเอียดการคุ้มครองป้องกันที่จำเป็นสำหรับเด็กที่เดินทางตามลำพังหรือเดินทางกับผู้ใหญ่ที่ไม่ใช่บิดามารดาหรือผู้ดูแล.[103] นอกจากนี้มติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ที่ 64/142 เรื่องแนวทางการดูแลทางเลือกของสหประชาชาติ ค.ศ. 2009 กำหนดให้ประเทศไทยให้การสนับสนุนและคุ้มครองเด็กทุกคนในประเทศเพื่อให้เด็กมีคุณภาพชีวิตที่ดีในสภาพแวดล้อมที่ได้รับการคุ้มครองและเอาใจใส่.[104] เป็นอีกวาระหนึ่งที่ข้อเสนอแนะดังกล่าวไม่คำนึงว่าประเทศไทยตั้งข้อสงวนต่ออนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ 22 หรือไม่

---

[102] International Commission of Jurists. 1994. Reservations to the Convention on the rights of the child.(ข้อสงวนอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก) เข้าถึงที่: https://www.icj.org/wp-content/uploads/2013/10/Asia-Convention-Rights-of-the-Child-non-legal-submission-1994-eng.pdf

[103] UNICEF. Implementation Handbook for The Convention on the Rights of the Child.(คู่มือการปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก) ปรับปรุงและตีพิมพ์ครั้งที่ 3. เข้าถึงที่: https://www.unicef.org/publications/files/Implementation_Handbook_for_the_Convention_on_the_Rights_of_the_Child.pdf

[104] Global Next Generation Index. End Child Detention Scorecard Thailand.(ดัชนีชี้วัดการกักขังเด็กในประเทศไทย) พ.ศ. 2561

***แนวทางปัจจุบันของประเทศไทย***

รัฐบาลร่วมมือกับหน่วยงานองค์การสหประชาชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่ง UNHCR และองค์กรพัฒนาเอกชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องและช่วยเหลือเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิงรัฐบาลไทยอนุญาตให้ UNHCR ให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 และรัฐบาลกำหนดบันทึกความเข้าใจ ซึ่ง มีวัตถุประสงค์เพื่อยุติการกักขังเด็กในห้องกักตรวจคนเข้าเมือง อันเป็นตัวอย่างล่าสุดว่า รัฐบาลร่วมมือกับ องค์กรพัฒนาเอกชนและผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆในประเทศ ทั้งนี้ยังมีความร่วมมือเพื่อติดตามหาบิดามารดา หรือผู้ปกครอง อีกทั้งยังดำเนินการเพื่อให้เด็กได้อยู่ร่วมกับครอบครัวผ่าน UNHCR ร่วมกับกลไกอื่นๆ - เช่น สามารถนำกลไกการติดตามครอบครัวขององค์การกาชาดสากลในประเทศไปใช้ได้[105] UNICEF สนับสนุนโครงการซึ่งมีองค์ประกอบหลัก ที่มุ่งเน้นการเสริมสร้างความเข้มแข็งของการแบ่งปันข้อมูลข้ามพรมแดนในการบริหารจัดการเด็กเป็นรายกรณี (Case Management) การติดตามครอบครัว และการคืนเด็ก ที่ได้รับผลกระทบจากการโยกย้ายถิ่นฐานสู่ครอบครัว

มีเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิงที่เดินทางโดยลำพังและที่ถูกแยกจากผู้ปกครองเป็นจำนวนค่อนข้างน้อย เด็กผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่ อยู่กับพ่อแม่หรือผู้ปกครองตามกฎหมาย แต่ทว่ามาตรการตอบสนอง เพื่อให้ความคุ้มครองที่เหมาะสม หากเด็กเดินทางมาถึงอาณาเขตประเทศไทยโดยปราศจากบิดามารดา ตลอดจนกฎระเบียบระดับรองขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญต่อการทำงานก็ยังจำเป็น ในฐานะแนวทางการคุ้มครองเด็ก ที่กำลังแสวงหาการคุ้มครองตามข้อเสนอแนะทั่วไปฉบับที่ 6 สำหรับเด็กที่เดินทางโดยลำพังและเด็กที่ถูกแยกจากผู้ปกครอง

อย่างที่ได้เน้นย้ำข้างต้นประเทศไทยได้กำหนดกรอบทางกฎหมายเพื่อให้การสนับสนุนและช่วยเหลือเด็กที่เดินทางโดยลำพังและเด็กที่ถูกแยกจากผู้ปกครองในพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก มาตรา 28 โดย กำหนดหน้าที่ของรัฐในการให้ความช่วยเหลือ และจัดสรรสวัสดิการแก่เด็กเมื่อผู้ปกครองของเด็กไม่ได้อยู่ใน “สภาพที่จะเลี้ยงดู ดูแล รักษา บ่มเพาะวินัย หรือพัฒนาเด็ก” ส่วน ข้อ 32 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันกำหนดประเภทเด็ก “เด็กปราศจากการดูแลจากผู้ปกครองไม่ว่าด้วยเหตุผลใดก็ตาม” กฎหมายได้ย้ำว่าเด็กกลุ่มนี้ อยู่ในฐานะเด็กที่ต้องได้รับความคุ้มครองสวัสดิการจากรัฐ บนพื้นฐานของการไม่เลือกปฏิบัติ ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ บทบัญญัติต่างๆ

[105] ICRC. Restoring Family Links.(คืนความสัมพันธ์ครอบครัว) เข้าถึงที่: https://familylinks.icrc.org/en/Pages/Countries/Thailand.aspx

จึงมีผลกับเด็กที่มิได้เป็นคนชาติไทยด้วย โครงการที่ UNICEF
ให้การสนับสนุนอย่างต่อเนื่องมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างระบบการคุ้มครองเด็กแห่งชาติให้ตอบสนองต่อความต้องการสำหรับเด็กโยกย้ายถิ่นฐานและผู้ลี้ภัยมากขึ้น อีกทั้งยังเสนอโอกาสในการเสริมสร้างระบบการดูแลทางเลือกเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อเด็กผู้ลี้ภัย และเด็กแสวงหาที่พักพิงที่เดินทางโดยลำพังหรือถูกแยกจากผู้ปกครอง (เช่นการสร้างระบบแต่งตั้งผู้ปกครอง /ผู้แทนทางกฎหมาย การรับรองสิทธิเชิงกระบวนการ การมีส่วนร่วมตัดสินใจของเด็ก ใช้หลักการผลประโยชน์ สูงสุดสำหรับเด็ก เพื่อวิธีแก้ปัญหาระยะยาวและระยะสั้น และกระบวนการนำเด็กกลับสู่ครอบครัว ฯลฯ )

นอกจากนี้ยังสามารถพัฒนาระเบียบย่อยภายใต้กลไกการคัดกรองแห่งชาติ และการพัฒนาพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก เพื่อเป็นแนวทางสำหรับกระบวนการนี้ เมื่อบุคคลที่ยื่นขอความคุ้มครองไม่มีบิดามารดามาด้วยหรือพรากจากบิดามารดาหรือผู้ปกครอง โดยที่เชื่อม
ระบบตรวจคนเข้าเมืองและระบบการคุ้มครองเด็กแห่งชาติเข้าด้วยกัน เช่นในรูปแบบของบันทึกความเข้าใจ คำแนะนำหรือวิธีการอื่นๆ เพื่อกำหนดแนวทางแก่ผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการดูแล คุ้มครอง และการคุ้มครองเด็กผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงที่เดินทางโดยลำพัง และที่ถูกแยกจากผู้ปกครอง บันทึกความเข้าใจ เรื่อง การกำหนดมาตรการและแนวทางแทนการกักตัวเด็กไว้ในสถานกักตัวคนต่างด้าวเพื่อรอการส่งกลับที่เพิ่งได้รับการรับรองนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ทางเลือกอื่นแทนการกักขังเด็ก รวมถึงการดูแลเด็กในครอบครัวอุปถัมภ์กรณีเด็กที่เดินทางโดยลำพังและเด็กที่ถูกแยกจากผู้ปกครอง แสดงถึงพัฒนาการที่สำคัญของไทย

การจัดตั้งระบบขอลี้ภัยเป็นทางออกที่แนะนำเพื่อให้แน่ใจว่าถึงการคุ้มครองเด็กผู้ลี้ภัยภายใต้กฎหมายระดับชาติ ในกรณีที่ไม่มีระบบนี้จะต้องพัฒนาระบบความคุ้มครองเสริม ซึ่งในกรณีเหล่านี้
มีข้อบ่งชี้ว่าไม่จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงกรอบกฎหมายระดับชาติโดยทันที
เพื่อให้บรรลุข้อผูกพันที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ 22 หากการเปลี่ยนแปลงอาจมีความจำเป็นในการดำเนินการผ่านนโยบาย กระบวนการ และหลักเกณฑ์ที่มีอยู่แล้ว เช่น กลไกคัดกรองแห่งชาติ และระเบียบย่อย และ บันทึกความเข้าใจเรื่องการกำหนดมาตรการและแนวทางแทนการกักตัวเด็กไว้ในสถานกักตัวคนต่างด้าวเพื่อรอการส่งกลับ ควบคู่ไปกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับกลไกคุ้มครองเด็กระดับชาติ ทั้งด้านสุขภาพ การศึกษา และระบบอื่นๆ เพื่อให้สามารถบูรณาการ และตอบสนองความต้องการของเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิงได้อย่างเพียงพอ นอกจากนี้ยังแนะนำให้บูรณาการคำว่าผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงในนโยบาย และกรอบกฎหมายของประเทศไทย เช่น ในระเบียบหรือระเบียบย่อยของกลไกการคัดกรองแห่งชาติ
ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยสามารถกำหนดนิยามของ “ผู้ลี้ภัย” และ “ผู้แสวงหาที่พักพิง”
และแก้ไขปัญหาที่ยังไม่มีการกำหนดนิยามคำศัพท์ทั้งสอง ให้ชัดเจนและแน่นอน
ภายในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กข้อ 22

8. **ผลกระทบด้านการเงินจากการถอนข้อสงวนข้อ 22**

การศึกษาด้านผลกระทบทางการเงิน เพื่อให้สามารถคำนวณค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการถอนข้อสงวนที่ประเทศไทยตั้งไว้ตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ 22 อยู่นอกขอบเขตการศึกษาครั้งนี้ เนื่องจากจะต้องคำนวณค่าใช้จ่ายเพื่อตั้งกลไกคัดกรองผู้ขอรับการคุ้มครองระดับชาติตามแผนที่วางไว้ และค่าใช้จ่ายด้านการคุ้มครองอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ในแผนและกลไกอื่น ๆ เนื่องจากมีข้อมูลและการประเมินที่จำกัด ข้อมูลด้านผู้ลี้ภัยและรายละเอียดการดำเนินงานตามแผนที่รัฐบาลกำหนดไว้ ยังไม่เพียงพอ ดังนั้นย่อมมีความท้าทายในการประเมินผลกระทบด้านการเงิน อย่างไรก็ตามสามารถดำเนินการตามแนวคิดเบื้องต้นโดยหวังว่าจะริเริ่มการสนทนาในเชิงบวกด้านผลกระทบทางการเงินที่อาจเกิดขึ้น

จากข้อมูลและการประเมินที่มีอยู่ รัฐบาลไทยมีค่าใช้จ่ายโดยตรงด้านการคุ้มครองผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงในประเทศเพียงเล็กน้อย ค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายจากแหล่งทุนระหว่างประเทศโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย และแคนาดา ซึ่งให้การสนับสนุนทางการเงินจำนวนมากเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ในศูนย์พักพิงชั่วคราวตามแนวชายแดน รัฐบาลไทยให้ใช้ที่ดินและดำเนินการด้านความมั่นคงและการรักษาความปลอดภัยในพื้นที่พักพิงชั่วคราว ตลอดจนอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมหากมีอาชญากรรมที่เป็นการละเมิดร้ายแรง ความรุนแรงทางเพศและคดีเด็กในระบบยุติธรรมไทย นอกจากนี้ยังช่วยอำนวยความสะดวกในการจดทะเบียนเกิด การฉีดวัคซีนให้กับเด็กเกิดใหม่ทุกคน (โครงการอาจยุติลง ในปี พ.ศ. 2563)[106] ประเทศไทยให้การศึกษาสำหรับทุกคน ด้วยการให้เงินอุดหนุนต่อหัวให้โรงเรียน โดยไม่คำนึงถึงสถานะทางกฎหมายของเด็ก[107] องค์กรพันธมิตรสนับสนุนค่าธรรมเนียมการศึกษาเพิ่มเติมและการเรียนภาษาไทยเท่าที่ทำได้

ประเทศไทยมีภาระในค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการภายใต้บันทึกความเข้าใจฯ ในการไม่กักเด็ก อีกทั้งได้สนับสนุนเด็กผู้โยกย้ายถิ่นฐาน และเด็กผู้ลี้ภัย โดยมีการจัดบริการที่พักอาศัยและ / หรือศูนย์ดูแลเด็กในช่วงกลางวัน ซึ่งรับผิดชอบโดยกระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการภายใต้บันทึกความเข้าใจฯ บางส่วนสนับสนุนโดยองค์กรพัฒนาเอกชน รวมถึงการจัดสรรเงินประกัน 50,000 บาทเพื่อให้มารดาได้ออกจากห้องกักพร้อมเด็ก อย่างไรก็ตามจำนวนเด็กที่ต้องออกจากห้องกักมีจำนวนไม่มาก

เพื่อความเข้าใจผลกระทบด้านการเงินที่อาจเกิดขึ้น รัฐมีความจำเป็นที่ต้องพิจารณาถึงการจัดบริการที่จำเป็น จำนวนเจ้าหน้าที่ และผู้ที่เกี่ยวข้อง และแหล่งเงินทุน บริการสำหรับเด็กที่ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงรวมถึงเด็กที่

[106] สัมภาษณ์ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน, พฤษภาคม พ.ศ. 2562.

[107] เมื่อ พ.ศ. 2559 งบประมาณอุดหนุนต่อหัวสำหรับนักเรียนต่อคน คือ 3,691 และ 3,948 บาท ขึ้นอยู่กับระดับการศึกษา

เดินทางโดยลำพังและเด็กที่ถูกแยกจากผู้ปกครอง
ที่รัฐบาลไทยอาจต้องจัดสรรและจ่ายงบประมาณเพื่อการดำเนินการอย่างรอบด้านอาทิ
- การขึ้นทะเบียน
- ที่พัก / สถานสงเคราะห์ / การใช้มาตราการทางเลือกแทนการกักตัว
- กระบวนการคัดกรอง / กระบวนการขอลี้ภัย
- สวัสดิการสังคมและบริการการคุ้มครองเด็ก การแต่งตั้งผู้ปกครอง / ผู้แทนทางกฎหมาย
การเข้าถึงการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา การเรียนภาษาอื่น และการฝึกอบรม การเข้าถึงบริการด้านสุขภาพและการรักษาพยาบาล
- การติดตามครอบครัวและขั้นตอนการให้เด็กได้กลับสู่ครอบครัวสำหรับเด็กที่เดินทางโดยลำพังหรือถูกแยกจากผู้ปกครอง

ยังไม่มีการคาดการณ์จำนวนผู้ที่คาดว่าจะผ่านการกระบวนการคัดกรอง ในปัจจุบันจำนวนผู้ลี้ภัยในเมืองที่มีสิทธิเข้าสู่กระบวนการคัดกรองมีจำนวนประมาณ 5,000 คน เท่านั้น เมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารและแรงงานข้ามชาติที่มีเอกสารจำนวนมากที่สามารถเข้าถึงบริการสุขภาพ และการศึกษาอยู่แล้ว ดังนั้นจึงถือได้ว่าจะไม่เป็นภาระใหญ่หลวงแก่ประเทศไทย โดยเฉพาะเมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่าบริการหลายบริการได้รับการสนับสนุนเงินทุนจากพันธมิตรระหว่างประเทศ และแหล่งทุนต่างๆ อยู่แล้ว โดยเฉพาะบริการที่จัดสรรให้กับผู้พลัดถิ่นในศูนย์พักพิงชั่วคราว

ในแง่ของความต้องการการคุ้มครองในอนาคต มีข้อบ่งชี้ว่ารัฐบาลไทยสามารถปรับปรุงการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิ สำหรับเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิงอย่างมีนัยสำคัญ โดยการเสริมสร้างความเข้มแข็งในระบบที่มีอยู่โดยเฉพาะการคุ้มครองเด็ก การศึกษา และระบบสุขภาพที่เด็กกลุ่มนี้สามารถเข้าถึงได้ มีทางเลือกที่อาจพิจารณาเมื่อตัดสินใจว่าจะจัดสรรงบประมาณสำหรับกิจกรรมดังกล่าวอย่างไร

หนึ่ง เมื่อพอทราบผลกระทบทางการเงิน รัฐอาจแสวงหาช่องทางจากงบประมาณของตน และหรือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และกำหนดในแผนงบประมาณประจำปี

สอง ไทยอาจแสวงหาการสนับสนุนทุนจากพันธมิตรระหว่างประเทศ หรือรัฐบาลของประเทศอื่นๆ ในการสนับสนุนซึ่งถือเป็นการรับผิดชอบร่วมกันและแบ่งเบาภาระ
มีความเป็นไปได้สูงที่รัฐบาลไทยจะเจรจาเพื่อขอความช่วยเหลืออย่างต่อเนื่องด้านสุขภาพ การศึกษา การดำรงชีวิตและการหาทางออกที่ยั่งยืนสำหรับเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิง ทั้งในศูนย์พักพิงชั่วคราว หรือผู้ลี้ภัยในเมือง

เมื่อพิจารณาประเด็นด้านค่าใช้จ่ายเพื่อการคุ้มครองผู้ลี้ภัย การวิจัย [108]ตลอดจนการปฏิบัติที่ผ่านมา บ่งชี้ว่าหากต้องการลดค่าใช้จ่ายด้านผู้ลี้ภัยให้มากที่สุดและลดค่าใช้จ่ายด้านเด็กผู้ลี้ภัยทางอ้อม ต้องให้ผู้ลี้ภัยเป็นส่วนหนึ่งของสังคมในฐานะลูกจ้าง เศรษฐกิจไทยพลิกโฉมอย่างมีนัยสำคัญในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมาเนื่องจากการเพิ่มขึ้นของแรงงานข้ามชาติจากเมียนมา ซึ่งหลายคนอาจเป็นผู้ลี้ภัยเช่นกัน เศรษฐกิจไทยยังคงต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้อีกมาก[109]

การมุ่งเน้นยุทธศาสตร์เพื่อให้ผู้ลี้ภัยสามารถพึ่งพาตนเอง การให้สิทธิผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงทำงานได้เป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายจากภาครัฐและค่าใช้จ่ายการจัดสรรบริการให้ผู้ลี้ภัยในเมือง การดำเนินการเพื่อตอบสนองการจัดสรรบริการที่รัฐบาลวางแผนไว้ ควรเติมเต็มความจำเป็นด้านมนุษยธรรมระยะสั้นควบคู่กับการดำเนินการเพื่อตอบสนองการพัฒนาระยะยาว เพื่อเสริมสร้างผลที่พึงประสงค์ต่อการบังคับโยกย้ายถิ่นฐานในประเทศด้วย

แม้อาจจะมีทัศนะว่าผู้ลี้ภัยเป็นภาระของประเทศที่รองรับผู้ลี้ภัย และส่งผลกระทบต่อภาระงบประมาณสาธารณะการจัดสรรบริการของรัฐ ตลอดจนความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติ แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าผู้ลี้ภัยก็มีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศที่รองรับผู้ลี้ภัยได้เช่นกัน เนื่องจากผู้ลี้ภัยสามารถใช้ทักษะและทรัพยากรกระตุ้นศักยภาพการผลิตและความต้องการบริโภค กระตุ้นการค้าและการลงทุน ผู้ลี้ภัยดึงดูดความช่วยเหลือและการลงทุนด้านมนุษยธรรม ซึ่งเป็นประโยชน์แก่สังคมโดยรวม นอกจากนี้ยังมีข้อกล่าวอ้างที่ขัดแย้งต่อการสนับสนุนผู้ลี้ภัย เช่น กังวลว่าผู้ลี้ภัยจะเข้ามาแย่งทรัพยากร / รายได้ หรือผู้ลี้ภัยจะเข้ามาอาศัยในท้องถิ่นระยะยาว และผู้ลี้ภัยปฏิเสธไม่กลับประเทศต้นกำเนิด ซึ่งมีตัวอย่างจากทั่วโลกที่แสดงให้เห็นว่า การโยกย้ายถิ่นฐานของผู้ลี้ภัยมีผลกระทบอย่างจำกัด ต่อพลเมืองของประเทศผู้รับ หากใช้นโยบายที่ถูกต้องและมีเจตจำนงทางการเมือง ผู้ลี้ภัยสามารถมีส่วนมีส่วนร่วมในการพัฒนาและสร้างคุณูปการต่อสังคมในระดับสูงได้[110]

---

[108] โปรดพิจารณา, OECD. 2017. Assessing the contribution of refugees to the development of their host countries. (ประเมินการมีส่วนร่วมของผู้ลี้ภัยต่อการพัฒนาของประเทศผู้รับ) เข้าถึงที่: http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DEV/DOC(2017)1&docLanguage=En

[109] Brees, Inge. Burden or Boon: The Impact of Burmese Refugees on Thailand. (ภาระหรือโชค: ผลกระทบจากผู้ลี้ภัยชาวพม่าต่อประเทศไทย) The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations. เข้าถึงที่: http://blogs.shu.edu/wp-content/blogs.dir/23/files/2012/05/06-Brees_Layout-1.pdf

[110] โปรดพิจารณา, OECD. 2017. Assessing the contribution of refugees to the development of their host countries. (ประเมินการมีส่วนร่วมของผู้ลี้ภัยต่อการพัฒนาของประเทศผู้รับ) เข้าถึงที่: http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DEV/DOC(2017)1&docLanguage=En

## 9. กระบวนการถอนข้อสงวน

ประเทศไทยประสบความสำเร็จในการถอนถอนข้อสงวนที่ตั้งไว้ต่อตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศมาก่อน ก่อนหน้านี้ประเทศไทยถอนข้อสงวนภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก 2 ข้อ (ข้อ 7 และ 29) และถอนข้อสงวนอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ เมื่อปี พ.ศ.2559 รัฐบาลทราบกระบวนการถอนข้อสงวนเป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม ขั้นตอนที่เป็นไปได้ที่จำเป็นในการถอนข้อสงวนมีดังนี้

กระบวนการจะริเริ่มโดยคณะอนุกรรมการด้านสิทธิเด็ก ซึ่งอยู่ภายใต้ คณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีกรมกิจการเด็กและเยาวชน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นกองเลขานุการ แนวทางที่เป็นไปได้ในระยะถัดไปปรากฏในตารางที่ 6

**ตารางที่ 4: ขั้นตอนการถอนข้อสงวนข้อ 22**

| **ขั้นตอนในระดับประเทศ** |
|---|
| การนำเสนอผลการวิจัยเบื้องต้นและการหารือกลุ่มย่อย / การประชุมกลุ่มงานและการหารือกับผู้แทนของคณะอนุกรรมการด้านสิทธิเด็ก [เพื่อเรียนรู้และจัดการข้อกังวลที่อาจเกิดขึ้น] |
| กรมกิจการเด็กและเยาวชนส่งหนังสือแนะนำให้ถอนข้อสงวนไปยังคณะอนุกรรมการด้านสิทธิเด็ก |
| กรรมการคณะอนุกรรมการเห็นชอบหรือมีข้อเสนอเพื่อพิจารณา / ข้อสงวนต่อคำแนะนำให้ถอนข้อสงวน การถอนสงวนต้องได้รับความเห็นชอบจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง |
| ข้อเสนอที่กล่าวถึงข้อพิจารณาใดๆ ถ้ามีให้ส่ง [เป็นหนังสือไปยังกรมกิจการเด็กและเยาวชน] พร้อมการพูดคุยในระดับทวิภาคีของกรมกิจการเด็กและเยาวชนกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง |
| เมื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเห็นชอบให้ถอนข้อสงวนได้ คณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติเป็นจะผู้อนุมัติในขั้นตอนต่อไป [ซึ่งต้องมีการประชุมหารือผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย และสำนักนายกรัฐมนตรี] |

| |
|---|
| หลังจากคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติอนุมัติข้อเสนอเพื่อถอนข้อสงวนแล้วก็จะส่งเรื่องไปยังสำนักงานคณะรัฐมนตรี เพื่อนำเรื่องเสนอในวาระการประชุมคณะรัฐมนตรี |
| การถอนข้อสงวนต้องได้รับการอนุมัติโดยคณะรัฐมนตรี |
| **กระบวนการระหว่างประเทศ** |
| ประเทศไทยดำเนินการส่งหนังสือเพื่อสื่อสารการถอนข้อสงวนอย่างเป็นทางการ<br>หนังสือนี้ควรลงนามโดยผู้รับผิดชอบและส่งผ่านผู้แทนถาวรของประเทศไทยในนิวยอร์ก<br>พร้อมสารบันทึกวาจาว่ารัฐบาลยื่นตราสารเพื่อถอนข้อสงวนกับเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ<br>เพื่อให้ฝ่ายสนธิสัญญา สำนักงานกิจการกฎหมาย องค์การสหประชาชาติเก็บรักษาต่อไป<br><br>การแจ้งถอนข้อสงวนจะมีผลทันทีหลังจากที่เลขาธิการได้รับการยื่นหนังสือเพื่อถอนข้อสงวน<br>ตามที่อนุสัญญาข้อ 51.3 กำหนดไว้ |

**ภาคผนวก 1: ข้อเสนอแนะทั่วไป ฉบับที่ 6 - สรุปสาระสำคัญ**

*การปฏิบัติต่อเด็กที่เดินทางโดยลำพังและเด็กที่ถูกแยกจากผู้ปกครองที่เดินทางออกนอกประเทศ*

*คณะกรรมการด้านสิทธิเด็ก, ข้อเสนอแนะทั่วไปหมายเลข 6, ค.ศ. 2005:*

**สรุปสาระสำคัญ**[111]

"เด็กที่เดินทางโดยลำพัง" หมายถึงเด็กที่ไม่ได้รับการดูแลจากผู้ใหญ่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลเด็ก เด็กที่ "ถูกแยกจากผู้ปกครอง" คือเด็กที่อยู่กับสมาชิกครอบครัว ซึ่งสมาชิกนั้นไม่ได้เป็นผู้ดูแลเด็กเป็นหลัก เด็กที่เดินทางโดยลำพังและเด็กที่ถูกแยกจากผู้ปกครองส่วนใหญ่เป็นผู้ลี้ภัย เด็กที่ถูกค้ามนุษย์
และเด็กที่แสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจ ซึ่งมักจะเผชิญกับการแสวงประโยชน์ การละเมิด การประหัตประหาร และการเลือกปฏิบัติ

**พันธกรณีทั่วไปภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก**

พันธกรณีของรัฐภายใต้อนุสัญญาฉบับ
นี้ใช้แก่เด็กทุกคนภายในอาณาเขตของรัฐและเด็กทุกคนภายใต้เขตอำนาจของรัฐ
กฎหมายภายในประเทศควรบังคับใช้สิทธิเหล่านี้ด้วย โดยสนับสนุนให้รัฐให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญา
ระหว่างประเทศฉบับอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง (โปรดพิจารณา กรอบในหน้า 306)

ข้อ 2: รัฐจะต้องดำเนินการเพื่อต่อสู้กับการเลือกปฏิบัติ ความสงบเรียบร้อยหรือมาตรการรักษา
ความสงบเรียบร้อยของประชาชนจะต้องดำเนินการเฉพาะกรณีและไม่ดำเนินการโดยกระทบกระเทือนต่อกลุ่ม
ที่ไม่เกี่ยวข้อง

ข้อ 3: การกำหนดผลประโยชน์สูงสุดนั้น ต้องมีการประเมินที่ครอบคลุมทั้งด้านอัตลักษณ์ของเด็ก การเลี้ยงดู
ภูมิหลังด้านวัฒนธรรม ความเปราะบางและความต้องการเฉพาะ
ซึ่งควรดำเนินการโดยผู้เชี่ยวชาญที่ผ่านการฝึกอบรม ด้วยบรรยากาศที่เป็นมิตรต่อเด็ก
การแต่งตั้งผู้ปกครองและผู้แทนทางกฎหมายเมื่อจำเป็น มีความสำคัญต่อการคุ้มครอง
และให้มีการทบทวนการแต่งตั้งเป็นระยะๆ

[111] Adapted from UNICEF, Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child (Fully Revised Third Edition). Available at: https://www.unicef.org/publications/index_43110.html

ข้อ 6: รัฐจะต้องระมัดระวังการกระทำผิดทางอาญาที่เกี่ยวพันกับเด็กกลุ่มนี้ อาทิให้สถานะพิเศษต่อเด็กที่เป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการค้ามนุษย์และการจัดหาผู้ปกครองให้เด็กโดยเร็ว รัฐต้องเคารพหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ว่าด้วย "การไม่ส่งกลับสู่อันตราย" โดยไม่ส่งบุคคลใดกลับไปยังดินแดนที่มีภัยแก่ชีวิตหรือเสรีภาพหรือส่งบุคคลไปเสี่ยงการประหัตประหาร นอกจากนั้น รัฐยังต้องไม่ส่งเด็กไปยังประเทศที่เด็กจะได้รับอันตรายไม่ว่าในรูปแบบใดๆ ทั้งสิ้น

ข้อ 12: เด็กควรได้รับข้อมูลด้านสิทธิของเด็ก กระบวนการขอลี้ภัย สถานการณ์ในประเทศต้นกำเนิดที่เกี่ยวข้องในรูปแบบที่เหมาะสมกับอายุของเด็ก ควรคำนึงถึงความคิดเห็นของเด็กในทุกเรื่องที่มีผลกระทบกับเด็ก เด็กควรมีล่ามแปลภาษาทุกขั้นตอน
ข้อ 16: เคารพสิทธิในความเป็นส่วนตัวของเด็ก' โดยเฉพาะการระมัดระวังเป็นพิเศษไม่ให้เกิดอันตรายต่อสมาชิกครอบครัวของเด็กในประเทศต้นกำเนิด

**มาตรการเฉพาะ**
ควรให้ความสำคัญกับการระบุเด็กกลุ่มนี้ในจุดหรือด่านตรวจคนเข้าเมือง

การประเมินอายุจะต้องเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของเด็ก: ในกรณีที่ไม่สามารถประเมินอายุได้แน่นอน ให้ยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้กับเด็ก การสัมภาษณ์ควรดำเนินการโดยผู้เชี่ยวชาญ โดยคำนึงถึงอายุและเพศ และใช้ภาษาที่เด็กเข้าใจ ข้อมูลที่พึงตรวจสอบค้นหา: อัตลักษณ์และสถานะความเป็นพลเมืองของเด็ก ผู้ปกครองและพี่น้อง เหตุที่ทำให้พลัดพราก/ไม่มีผู้ปกครอง การประเมินความเปราะบางและความจำเป็นของเด็ก และหลักฐานการประหัตประหาร ความขัดแย้งหรือความรุนแรงในประเทศต้นกำเนิด

เด็กควรได้รับเอกสารประจำตัวของตนเองและควรแต่งตั้งผู้ปกครองที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของเด็กจนบรรลุนิติภาวะ สมาชิกในครอบครัวที่เป็นผู้ใหญ่ที่มาพร้อมกับเด็กที่แยกจากผู้ปกครอง ควรเป็นผู้ปกครองเด็ก เว้นแต่การกระทำเช่นนั้นจะขัดแย้งกับผลประโยชน์สูงสุดของเด็ก

หากสามารถทำได้ควรจัดให้เด็กพักกับญาติเพื่อให้ได้รับการดูแล การจัดให้เด็กไปอยู่กับผู้อื่นหรือในสถานดูแลเด็กต้องคำนึงถึงภูมิหลังทางชาติพันธุ์ ศาสนา วัฒนธรรม และภาษา ควรให้พี่น้องอยู่ด้วยกัน ควรเปลี่ยนแปลงที่อยู่อาศัยต่อเมื่อเป็นผลประโยชน์สูงสุดสำหรับเด็กเท่านั้น ควรมีการตรวจสอบการจัดให้เด็กไปอยู่ในความดูแลของผู้อื่นโดยบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติเหมาะสม

เด็กทุกคนควรได้รับโอกาสการศึกษาเต็มรูปแบบ ได้แก่นำเด็กไปลงทะเบียนกับโรงเรียนโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และให้เด็กได้รับประกาศนียบัตรรับรองการศึกษาที่เหมาะสมเพื่อรองรับโอกาสเมื่อกลับประเทศหรือการตั้งถิ่นฐานในประเทศอื่น

เด็กควรได้รับมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอและเข้าถึงการดูแลสุขภาพเช่นเดียวกับเด็กที่เป็นคนชาติ ควรให้บริการฟื้นฟูเยียวยาแก่เด็กที่ตกเป็นเหยื่อการละเมิดหรือความทุกข์ทรมานใดๆ

มาตรการคุ้มครองเด็กจากการค้ามนุษย์ ควรตรวจสอบว่าเด็กอยู่ที่ใดและใช้ชีวิตอย่างไรเป็นประจำ บังคับใช้กฎหมายต่อผู้กระทำความผิด โดยไม่ตั้งข้อหาและปฏิบัติต่อเด็กเยี่ยงอาชญากร ให้ผู้เสียหายเข้าถึงขั้นตอนการขอลี้ภัยได้ รัฐควรคุ้มครองเด็กจากการถูกเกณฑ์เข้ากองทัพ (หรือป้องกันมิให้เด็กถูกเกณฑ์ซ้ำ) เด็กที่เคยเป็นทหารเด็กควรได้รับการฟื้นฟูและไม่ควรถูกควบคุมตัว (ยกเว้นกรณีที่เป็นภัยต่อความมั่นคงร้ายแรง)

หลักทั่วไปกำหนดว่าเด็กไม่ควรถูกลิดรอนเสรีภาพ การกักขังเด็กเพียงเพราะสถานการณ์เข้าเมือง หรือกักขังเด็กที่เดินทางโดยลำพังและเด็กที่ถูกแยกจากผู้ปกครอง มิใช่เหตุอันชอบธรรมเพียงปัจจัยเดียวที่พึงใช้กักเด็ก ในกรณีที่มีการนำไปสู่การถูกกักขัง การกักขังควรใช้เวลาสั้นที่สุด และเด็กควรได้ติดต่อกับญาติและผู้แทน เด็กพึงได้รับสิ่งจำเป็นพื้นฐานทั้งปวง รวมถึงการเข้าถึงการศึกษา ซึ่งควรอยู่นอกสถานที่กักกัน

รัฐจะต้องออกกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้เด็กทุกเพศทุกวัยสามารถขอลี้ภัยและ/หรือ ในกรณีที่จำเป็นให้เด็กเข้าถึงกลไกที่ให้ความคุ้มครองเสริมภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายในประเทศ แม้ว่าเด็กจะไม่สามารถแสดงความหวาดกลัวอันสมควรแก่การขอรับการคุ้มครองได้อย่างเป็นรูปธรรม

เด็กควรมีผู้ปกครองเป็นผู้แทนตนเอง ผู้แทนทางกฎหมาย และล่ามโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย การตัดสินใจใดๆ ที่เกี่ยวกับการขอลี้ภัยควรคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ ที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัวของเด็กแต่ละคน ตัวอย่างกรณีที่พึงให้สถานะผู้ลี้ภัย อาทิ การข่มเหงโดยญาติ ความเสี่ยงที่เด็กอายุต่ำกว่าเกณฑ์ถูกเกณฑ์เข้าสู่กองกำลังหรือกองทัพ การค้ามนุษย์ การแสวงประโยชน์ทางเพศ การขลิบอวัยวะเพศหญิง เป็นต้น คณะกรรมการอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กระบุว่า เด็กไม่ควรถูกส่งต่อไปยังกระบวนการขอลี้ภัยโดยอัตโนมัติ และเด็กผู้ที่ไม่มีสิทธิขอลี้ภัยควรได้รับสิทธิเช่นเดียวกับเด็กทั่วไป ในขณะที่ยังอาศัยอยู่ในรัฐ

รัฐจะต้องใช้ความพยายามทั้งหมดโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้เพื่อติดตามครอบครัวของเด็กที่เดินทางโดยลำพังและเด็กที่ถูกแยกจากผู้ปกครองและดำเนินการให้เด็กได้อยู่ร่วมกับครอบครัว เว้นแต่การดำเนินการดังกล่าวจะขัดกับผลประโยชน์สูงสุดของเด็ก หรืออาจเป็นอันตรายต่อครอบครัว ไม่ส่งผู้ลี้ภัยที่เป็นเด็กกลับไปยังประเทศต้นทาง แม้ในกรณีที่มีความเสี่ยงน้อยก็จำเป็นต้องพิจารณาสมดุลระหว่างสิทธิที่จะอยู่รวมกันเป็นครอบครัวด้วย
หากสมาชิกครอบครัวขอเข้าประเทศเพื่ออยู่รวมกันเป็นครอบครัวกับเด็ก ควรดำเนินการพิจารณาโดยคำนึงถึงหลักมนุษยธรรม การปฏิบัติการที่เป็นคุณ และรวดเร็ว

การกลับไปยังประเทศต้นทางไม่ใช่ทางเลือกหากมีความเสี่ยงอันน่าเชื่อได้ว่าจะมีการละเมิดสิทธิเด็ก การระบุความเสี่ยงต้องคำนึงถึงการตรวจสอบผ่านเครือข่ายด้านการสังคมสงเคราะห์ เงื่อนไขด้านความปลอดภัย เงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคม การจัดการดูแลที่ตรงจุดสำหรับเด็ก ความคิดเห็นของเด็ก โอกาสการอยู่รวมกันเป็นครอบครัวในประเทศผู้รับ และสิทธิในการรักษาเอกลักษณ์และความต่อเนื่องในการเลี้ยงดูเด็ก

หากเด็กไม่สามารถกลับประเทศต้นกำเนิดได้ ควรพิจารณาการให้เด็กพำนักระยะยาวในประเทศที่เด็กอาศัยในปัจจุบัน ในฐานะทางเลือกอันดับแรก ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสิทธิที่เด็กจะได้รับสถานะทางกฎหมายและสถานะการพักอาศัย มีการเตรียมมาตรการระยะยาวที่เหมาะสม การตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศที่สามอาจเป็นทางออกที่ถือเป็นผลประโยชน์สูงสุดสำหรับเด็กบางคน

มาตรการการรับเด็กเข้าสู่ครอบครัวอุปถัมภ์ระหว่างประเทศอาจดำเนินการได้ถ้าได้พยายามติดตามหาครอบครัวและให้เด็กอยู่รวมกับครอบครัวแล้วแต่ไม่ได้ผล การให้เด็กอยู่กับครอบครัวอุปถัมภ์ต้องไม่ขัดต่อความประสงค์ที่เด็กหรือบิดามารดาแสดงออก และสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายระดับชาติที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ไม่ควรใช้การรับบุตรบุญธรรมในประเทศที่ขอลี้ภัย หากมีความเป็นไปได้ว่าจะมีการเดินทางกลับประเทศที่ปลอดภัยและโดยสมัครใจในอนาคตอันใกล้

**การฝึกอบรมและการบันทึกข้อมูล**

การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่ทำงานกับเด็กต้องครอบคลุมการให้ความรู้ด้านอนุสัญญา ความรู้ด้านประเทศต้นกำเนิด เทคนิคการสัมภาษณ์ที่เหมาะสม ความระวังด้านวัฒนธรรมและการพัฒนาการของเด็ก
ควรมีระบบจัดเก็บข้อมูลเด็กอย่างละเอียดและเก็บข้อมูลเชิงบูรณาการ ข้อมูลที่เก็บได้แก่ ข้อมูลประวัติพื้นฐานของเด็กแต่ละคนพร้อมรายละเอียดด้านสถานะทางกฎหมาย สถานะการศึกษา การ

แต่งตั้งผู้แทนและความพยายามเพื่อติดตามบิดามารดาให้เด็กสามารถอยู่ร่วมกับครอบครัวได้ จำนวนเด็กที่เข้าเมืองหรือถูกปฏิเสธไม่ให้เข้าเมืองทั้งหมด จำนวนเด็กที่ได้รับสถานะผู้ลี้ภัยหรือเดินทางกลับประเทศต้นทาง จำนวนผู้ปกครองและทนายความที่แต่งตั้งเพื่อเป็นผู้แทนเด็ก เป็นต้น การเก็บข้อมูลและบันทึกข้อมูลต้องใช้ความระมัดระวังเพื่อรักษาความลับ ของเด็กรวมทั้งรักษาความลับของสมาชิกครอบครัวที่ยังอยู่ในประเทศต้นกำเนิดด้วย

*(Committee on the Rights of the Child [คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็ก], General Comment No. 6 [ข้อเสนอแนะทั่วไป ฉบับที่ 6], "Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin" [การปฏิบัติต่อเด็กที่เดินทางโดยลำพังและเด็กที่ถูกแยกจากผู้ปกครองที่เดินทางออกนอกประเทศต้นกำเนิด], 2005, CRC/GC/2005/6. เอกสารฉบับเต็ม www.ohchr.org/english/bodies/crc/comments.htm.)*

**ภาคผนวก 2: การเปรียบเทียบกรณีศึกษาระหว่างประเทศ**

ประเทศไทยเป็นประเทศเดียวในโลกที่ยังคงตั้งข้อสงวนต่อข้อบทที่ 22[112] แห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ประเทศอื่นๆ ทั้งหมดที่เคยตั้งข้อสงวนต่อข้อบทที่ 22 ในช่วงการลงนามหรือการให้สัตยาบัน อนุสัญญาทั้งหมดได้ถอนข้อสงวนดังกล่าวแล้ว เช่นประเทศอินโดนีเซียถอนข้อสงวนแล้วเมื่อปี พ.ศ. 2548 ประเทศมาเลเซียถอนข้อสงวนเมื่อปี พ.ศ. 2553 และ ประเทศมอริเซียสถอนข้อสงวนเมื่อปี พ.ศ. 2551[113]

ทั้งนี้ไม่สามารถศึกษาเหตุผลและแรงจูงใจที่อยู่เบื้องหลังการถอนข้อสงวนของประเทศที่ถอนข้อสงวนดังที่กล่าวไว้ข้างต้นได้ อย่างไรก็ตาม ประเทศอินโดนีเซียถอนข้อสงวน ข้อ 22 และถอนข้อสงวนต่อข้อบทหลักอื่นๆ แห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก[114] รวมถึงข้อสงวนทั่วไป ซึ่งระบุว่า "*รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1945 ของสาธารณรัฐอินโดนีเซียรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของเด็กโดยไม่คำนึงถึงเพศ เชื้อชาติ หรือชาติพันธุ์ รัฐธรรมนูญกำหนดสิทธิต่างๆ ซึ่งกฎหมายและข้อบังคับของประเทศจักต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ*"[115] ข้อสงวนดังกล่าวในรัฐธรรมนูญของอินโดนีเซียที่เหนือกว่าอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางจากประเทศอื่นๆ ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์อันเป็นจิตวิญญาณของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อมูลที่มีอยู่ยังชี้ให้เห็นว่าการถอนข้อสงวนของประเทศอินโดนีเซียอาจคืบหน้าขึ้นได้เพราะกระบวนการปฏิรูปกฎหมาย ที่ทำให้ระบบกฎหมายระดับชาติสามารถประกันสิทธิเด็กได้ดีขึ้น.[116] จากการเปรียบเทียบด้านล่างกระบวนการปฏิรูปกฎหมายอาจนำไปสู่หรือไม่สัมพันธ์กับการยกระดับการคุ้มครองเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิงในประเทศ

ประเทศมาเลเซียถอนข้อสงวนข้อ 22 ในปี 2553 แต่ยังคงไว้ซึ่งข้อสงวนในข้อบทสำคัญในอนุสัญญาอื่นๆ อาทิ ข้อ 2 ซึ่งคุ้มครองมิให้เด็กถูกเลือกปฏิบัติบนพื้นฐานของสถานะทางกฎหมาย ข้อ 37 (b) ซึ่งคุ้มครองมิให้เด็กถูกลิดรอนเสรีภาพโดยพลการ หรือโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และข้อ 28 (1) (a) ซึ่งรับรองการเข้าถึงการศึกษาภาคบังคับและไม่เสียค่าใช้จ่ายสำหรับปวงชน[117] ข้อสงวนต่าง ๆ

---

[112] ข้อมูลสนธิสัญญาองค์การสหประชาชาติ. ฝ่ายเก็บรักษาสนธิสัญญา. อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก เข้าถึงที่: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&clang=_en

[113] สหรัฐอเมริกาไม่ให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและ อนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951.

[114] ได้แก่ อนุสัญญาฯ ข้อ *1, 14, 16, 17, 21, 22 และ 29.*

[115]ข้อมูลสนธิสัญญาองค์การสหประชาชาติ. ฝ่ายเก็บรักษาสนธิสัญญา. อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก. เข้าถึงที่: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&clang=_en

[116] United Nations Children's Fund. 2007. Law Reform and Implementation of the Convention on the Rights of the Child. (การปฏิรูปกฎหมายและการปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก) ฟลอเรนซ์, ศูนย์วิจัย อินโนเซติ

[117] ข้อมูลสนธิสัญญาองค์การสหประชาชาติ ฝ่ายเก็บรักษาสนธิสัญญา อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก. เข้าถึงที่: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&clang=_en

เป็นการจำกัดการใช้สิทธิและข้อบทแห่งอนุสัญญาแก่เด็กผู้ลี้ภัยและเด็กผู้แสวงหาที่พักพิง
กว้างขวางมากกว่าการที่ประเทศมาเลเซียคงไว้ซึ่งการตั้งข้อสงวนข้อ 22 เพียงข้อเดียวเสียอีก

เอกสารต่างๆ ที่มีอยู่มิได้ระบุว่าทำไมประเทศมอริเชียสถอนข้อสงวน รายงานของ UNHCR หลายฉบับระบุว่า ประเทศมอริเชียสยังไม่มีกรอบการขอลี้ภัยระดับประเทศ และไม่มีกฎหมายหรือกระบวนการระบุสิทธิและคุ้มครองผู้แสวงหาที่พักพิงและผู้ลี้ภัย

โดยทั่วไปการวิเคราะห์กระบวนการและการปฏิรูปในประเทศอินโดนีเซีย ประเทศมาเลเซีย และประเทศมอริเชียส ไม่บ่งชี้ว่าการถอนข้อสงวน ข้อ 22 จะก่อให้เกิดหรือกระตุ้นให้เกิดการ
ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหรือนโยบายการคุ้มครองเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กผู้แสวงหาที่พักพิงทันที

ทั้งสามประเทศ (ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศมาเลเซีย และประเทศมอริเชียส) มิได้เป็นรัฐภาคีของ อนุสัญญาผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 ตารางด้านล่างนี้แสดงข้อสงวนอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ 22 และการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

**ข้อสงวนอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ 22 และการให้สัตยาบันอนุสัญญาผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้**

| **ประเทศ** | **มีข้อสงวนอนุสัญญาฯ ข้อ 22** | **ให้สัตยาบันอนุสัญญาผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสาร เลือกรับ 2 ฉบับ** |
|---|---|---|
| **เอเชียตะวันออกเฉียงใต้** | | |
| ไทย | ใช่ | ไม่ |
| มาเลเซีย | ไม่ [ถอนข้อสงวน พ.ศ. 2553] | ไม่ |
| อินโดนีเซีย | ไม่ [ถอนข้อสงวน พ.ศ. 2548] | ไม่ |
| ฟิลิปปินส์ | ไม่ | ใช่ [พ.ศ. 2524] |
| ติมอร์ เลสเต | ไม่ | ใช่ [พ.ศ. 2546] |
| กัมพูชา | ไม่ | ใช่ [พ.ศ. 2535] |
| เวียดนาม | ไม่ | ไม่ |

| | | |
|---|---|---|
| ลาว | ไม่ | ไม่ |
| เมียนมาร์ | ไม่ | ไม่ |
| **ภูมิภาคอื่น ๆ** | | |
| ญี่ปุ่น | ไม่ | ใช่ |
| เกาหลีใต้ | ไม่ | ใช่ |
| มอริเชียส | ไม่ [ถอนข้อสงวน พ.ศ. 2551] | ไม่ |

(ข้อมูลสนธิสัญญาองค์การสหประชาชาติ ฝ่ายเก็บรักษาสนธิสัญญา อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อมูลเพิ่มเติม: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&clang=_en)

## แนวทางสำหรับเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิง - การเปรียบเทียบระหว่างประเทศ

ต่อไปนี้เป็นการเปรียบเทียบแนวทางสำหรับเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิงในประเทศอินโดนีเซีย และประเทศมาเลเซีย (ทั้งสองประเทศได้ถอนข้อสงวนต่ออนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ 22 แล้ว) กับประเทศไทย จุดมุ่งหมายของเนื้อหาส่วนนี้ คือการสร้างความกระจ่างด้านผลกระทบซึ่งอาจเกิดขึ้นจาก การถอนข้อสงวนต่อกฎหมาย นโยบาย และแนวปฏิบัติในประเทศ

ข้อสังเกตซึ่งควรคำนึงแต่แรกคือ ในปัจจุบันรัฐบาลทั้งสามประเทศ ได้ให้คำมั่นว่าจะปรับปรุงการคุ้มครองผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงซึ่งแสดงให้เห็นการพัฒนาในเชิงบวก และแนวโน้มในภูมิภาคในประเด็นผู้ลี้ภัย นายกรัฐมนตรีไทยได้ให้คำมั่นในเวทีการประชุมสุดยอดผู้นำว่าด้วย ผู้ลี้ภัยเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2559 ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น พันธมิตรพรรคการเมืองขั้วใหม่ ประเทศมาเลเซีย ยังให้คำมั่นว่า จะให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 เมื่อแถลงการณ์นโยบายช่วงการเลือกตั้ง[118] [119] ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2559 ประธานาธิบดีโจโกวี หัวหน้าฝ่ายบริหารประเทศอินโดนีเซียบูรณาการความหมายและคำว่า “ผู้ลี้ภัย” ใน มิติด้านการบริหารและการจัดการผู้ลี้ภัย ทุกประเทศแสดงความคืบหน้า ในการลดการกักขังเด็ก และใช้ทางเลือก อื่นแทนการกักเด็ก

[118] Buku Harapan: Rebuilding Our Nation, Fulfilling Our Hopes’ (บูคู ฮารับปัน: รื้อฟื้นชาติและบรรลุฝัน) (Pakatan Harapan, 2018) ใน Asian Pacific Refuge Rights Network. 2018. Country Factsheet: Malaysia. .(ข้อมูลประเทศ: มาเลเซีย) http://aprrn.info/wp-content/uploads/2018/09/APRRN-Country-Factsheet-Malaysia-4-Sept-2018.pdf

[119] Asian Pacific Refuge Rights Network. 2018. Country Factsheet: Malaysia.(ข้อมูลประเทศ: มาเลเซีย) http://aprrn.info/wp-content/uploads/2018/09/APRRN-Country-Factsheet-Malaysia-4-Sept-2018.pdf

สถิติและแนวโน้มต่าง ๆ

ในประเทศไทยมีผู้ลี้ภัย 95,681 คน ในสถานพักพิงชั่วคราว (ร้อยละ 41 เป็นเด็ก) จากเมียนมา[120] ณ ปี พ.ศ. 2562 และมีผู้ลี้ภัยในเมืองอีก 5,500 คน ที่อาศัยอยู่นอกที่พักชั่วคราว (เป็นเด็ก 1,800 คน)

จำนวนผู้ลี้ภัยในประเทศไทยยังน้อยกว่าประเทศมาเลเซียอยู่มาก โดยสถิติผู้ลี้ภัยที่ได้รับการรับรองจาก UNHCR ปี พ.ศ. 2561 มีจำนวน 163,023 คน[121] เป็นผู้ลี้ภัย 121,255 คน และผู้แสวงหาที่พักพิง 41,768 คน (ข้อมูล พ.ศ. 2560 จำนวน 159,980 คน เป็นเด็ก 42,400 คน) [122] ณ ปี พ.ศ. 2561 ประเทศอินโดนีเซียมีผู้ลี้ภัยจำนวน 13,965 คน ที่ได้รับการรับรองสถานะจาก UNHCR เป็นผู้ลี้ภัย 10,771 คน และผู้แสวงหาที่พักพิง3,194 คน[123] (ปี พ.ศ. 2559 มีผู้ลี้ภัย 14,405 คน เป็นเด็ก 3,768 คน และเด็ก 666 คนที่ไม่มีบิดามารดาหรือครอบครัวมาด้วยหรือพรากจากบิดามารดา) [124]

พันธกรณีระหว่างประเทศ

ทั้งสามประเทศไม่ได้ลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัยปี 1951 และในขณะที่ประเทศไทยและประเทศอินโดนีเซียให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนหลักเกือบทั้งหมด ประเทศมาเลเซียให้สัตยาบันเพียง 3 ฉบับเท่านั้น (อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ) อย่างไรก็ตามประเทศไทยในแผนแม่บทสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ระบุว่าบุคคลไร้สัญชาติ กลุ่มชาติพันธุ์ และผู้แสวงหาที่พักพิงและผู้พลัดถิ่นเป็นกลุ่มเป้าหมายที่เปราะบาง[125]

คำจำกัดความของผู้ลี้ภัย

อินโดนีเซียมีการบูรณาการคำว่าผู้ลี้ภัยเป็นครั้งแรก คำว่า “ผู้ลี้ภัย” ปรากฏในกรอบนโยบายแห่งชาติ ซึ่งกำหนดโดยประธานาธิบดีในปี พ.ศ. 2559 ซึ่งนิยามคำว่า “ผู้ลี้ภัยต่างชาติ” ในฐานะ “ชาวต่างชาติที่อาศัยอยู่ในอาณาเขตสาธารณรัฐอินโดนีเซีย เนื่องจากหวาดกลัวการประหัตประหาร

---

[120] ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น องค์กรพัฒนาเอกชนประเมินตัวเลขต่ำกว่านี้.

[121] UNHCR. Popstats. เข้าถึงที่: http://popstats.unhcr.org/en/persons_of_concern

[122] Asian Pacific Refuge Rights Network. 2018. Country Factsheet: Malaysia. .(ข้อมูลประเทศ: มาเลเซีย) http://aprrn.info/wp-content/uploads/2018/09/APRRN-Country-Factsheet-Malaysia-4-Sept-2018.pdf

[123] UNHCR. Popstats. เข้าถึงที่: http://popstats.unhcr.org/en/persons_of_concern

[124] กองทุนสนับสนุนการวิจัย, พ.ศ. 2562 [2019], 2019

[125] แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. นำเสนอโดย Ms. Nareeluc Pairchaiyapoom ในการสัมมนาแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ วันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2558 การประชุม IDFR, กัวลา ลัมเปอร์. เข้าถึงที่: http://www.bheuu.gov.my/pdf/NHRAP/NHRAP_2015_THAILAND_09092015.pdf

ซึ่งมีสาเหตุจากเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ ศาสนาความเชื่อ สัญชาติ การเป็นสมาชิกของกลุ่มสังคมเฉพาะ ความคิดเห็นต่างทางการเมือง และไม่ต้องการความคุ้มครองจากประเทศต้นกำเนิด และ/หรือได้รับสถานะของผู้แสวงหาที่พักพิงหรือผู้ลี้ภัยจากสำนักข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ"[126]
คำจำกัดความนี้สอดคล้องกับคำนิยามของผู้ลี้ภัยในอนุสัญญาผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 อย่างมาก ประเทศไทยไม่ได้กำหนดคำว่าผู้ลี้ภัยไว้ในกรอบกฎหมายในประเทศ[127] ประเทศมาเลเซียก็ไม่ได้แยกผู้ลี้ภัยออกจากผู้อพยพที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ตนภายใต้กฎหมายการเข้าเมืองทั่วไป

<u>นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดสถานะ</u>
ทั้งสามประเทศใช้กฎหมายคนเข้าเมืองเพื่อบริหารจัดการผู้ลี้ภัย ไม่มีประเทศใดที่มีกฎหมายว่าด้วยการขอลี้ภัยและระบบการขอลี้ภัยเป็นการเฉพาะ ซึ่งเป็นการยอมรับสถานะหรือให้สถานะผู้ลี้ภัยแก่ผู้แสวงหาความคุ้มครอง ทั้งสามประเทศเห็นว่าการตั้งถิ่นฐานใหม่เป็นทางออกที่ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงต้องการ

กฎหมายของประเทศไทยและประเทศมาเลเซียมีความเป็นไปได้ในการอนุญาตให้ชาวต่างชาติบางกลุ่มสามารถพำนักชั่วคราว (อาทิ มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองไทย
หากคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้อาศัยโดยชั่วคราว และข้อ 55 ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองประเทศมาเลเซีย อนุญาตให้ออกเอกสาร IMM 13 ให้ผู้ลี้ภัยบางกลุ่มที่ได้รับอนุญาต
และได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงตรวจคนเข้าเมือง)[128] ช่วงปี พ.ศ. 2548 ประเทศมาเลเซีย[129]เริ่มโครงการย้ายถิ่นฐานชั่วคราว สำหรับผู้ลี้ภัยชาวซีเรีย 3,000 คน เพื่อย้ายไปยังประเทศมาเลเซีย ผู้ที่ได้รับสิทธิ์ย้ายถิ่นฐานชั่วคราว มีสิทธิ์ได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน ได้รับอนุญาตให้ทำงานโดยชอบด้วยถูกกฎหมาย และการเข้าถึงการศึกษาในสถานศึกษาของรัฐ[130]

---

[126] Regulation of the President of the Republic of Indonesia No. 125 (ข้อบังคับประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ฉบับ ที่ 125 พ.ศ. 2559 เกี่ยวกับการจัดการผู้ลี้ภัยต่างประเทศ [อินโดนีเซีย]) 31 ธันวาคม พ.ศ. 2559. เข้าถึงที่: https://www.refworld.org/docid/58aeee374.html

[127] Sivawong Suktawee, 2017 ใน กองทุนสนับสนุนการวิจัย, พ.ศ. 2562 [2019].

[128] อาทิ ในกรณีของผู้ลี้ภัยจากฟิลิปปินส์ตอนใต้ ช่วง ทศวรรษ 1970 และ ผู้ลี้ภัยชาวอะเจห์หลังสึนามิ พ.ศ. 2549

[129] UNHCR, 2019. Beyond Detention. A Global Strategy to support governments to end the detention of asylum-seekers and refugees – 2014-2019. Progress Report 2018. (ทางเลือกแทนการกัก: ยุทธศาสตร์ระดับโลกเพื่อสนับสนุนรัฐบาลในการยุติการกักผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิง - 2014-2019 รายงานความคืบหน้า 2018) เข้าถึงที่: https://www.unhcr.org/protection/detention/5c934bbd7/unhcr-global-strategy-beyond-detention-progress-report-2018.html

[130] โครงการไม่ครอบคลุมผู้ลี้ภัยชาวซีเรียที่เข้ามาอยู่ในประเทศอยู่แล้ว

เครื่องมือที่ใกล้เคียงการขอลี้ภัยที่สุดคือ ประเทศอินโดนีเซีย
มีระเบียบสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองประเทศอินโดนีเซีย พ.ศ. 2553 “ผู้ย้ายถิ่นฐานไม่ปกติ” เพื่อขึ้นทะเบียนในฐานะผู้แสวงหาที่พักพิงกับสำนักงาน UNHCR ท้องถิ่น
และสามารถพำนักอยู่ในประเทศเป็นการชั่วคราวในระหว่างการดำเนินการขอสถานะผู้ลี้ภัย
แต่กระบวนการนี้มิได้ให้สถานะทางกฎหมายเป็นทางการในอินโดนีเซีย และ UNHCR รับภาระค่าใช้จ่ายในด้านที่อยู่อาศัยและอาหารสำหรับผู้แสวงหาที่พักพิงที่ลงทะเบียนแล้ว[131]

ทั้งสามประเทศยอมรับหน้าที่ในกระบวนการรับรองสถานะผู้ลี้ภัยที่ UNHCR และ IOM ดำเนินการ UNHCR ดำเนินการรับรองสถานะ การลงทะเบียน การบันทึกเอกสาร การกำหนดทางเลือกที่ดีที่สุดสำหรับเด็ก ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือด้านสุขภาพ การศึกษา วิถีชีวิต และแสวงหาแนวทางแก้ไข อย่างไรก็ตามผู้ที่มีบัตรประจำตัวบุคคลในความห่วงใยของ UNHCR นั้นไม่ได้รับการยอมรับอย่างเต็มที่ และได้รับความคุ้มครองในระดับจำกัดจากการถูกจับกุม เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2559 UNHCR ประเทศมาเลเซีย เริ่มโครงการทำบัตรประจำตัวและระบบเก็บข้อมูลไบโอเมตริกซ์สำหรับผู้แสวงหาที่พักพิงและผู้ลี้ภัย พร้อมกับแอพพลิเคชั่นสมาร์ทโฟน (UNHCR-Verify MY) ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายสามารถตรวจสอบสถานะ ผู้ถือบัตรกับระบบของ UNHCR ได้ทันที.[132]

การพัฒนาและการดำเนินการตามระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกลไกการคัดกรองแห่งชาติสำหรับประเทศไทยในอนาคตกำลังเป็นก้าวย่างที่สำคัญในการประกันการคุ้มครองเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิงและการเข้าถึงบริการด้านการรักษาพยาบาลและการศึกษาที่ดีขึ้น ดังนั้นจึงเป็นโอกาสสำหรับรัฐบาลไทยในการพัฒนาระเบียบย่อยสำหรับเด็กโดยเฉพาะ เพื่อให้มั่นใจว่ากระบวนการและขั้นตอนต่าง ๆ เป็นมิตรกับเด็กและเด็กสามารถเข้าถึงสิทธิต่างๆ ได้ เพื่อเป็นแบบอย่างที่ดีในภูมิภาค ในด้านการคุ้มครองเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิง

ในประเทศอินโดนีเซียการเปลี่ยนแปลงนโยบายในเชิงบวกที่พบคือ กฎษฎีกาตามคำสั่งประธานาธิบดี ฉบับที่ 125/2016 ว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยจากต่างประเทศ เรื่องการจัดการผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงในประเทศอินโดนีเซีย กฎษฎีกาตามคำสั่งประธานาธิบดีฉบับนี้มีนิยามและยอมรับคำว่าผู้ลี้ภัย

---

[131] กองทุนสนับสนุนการวิจัย, พ.ศ. 2562 [2019]

[132] UNHCR, 2019. Beyond Detention. A Global Strategy to support governments to end the detention of asylum-seekers and refugees – 2014-2019. Progress Report 2018. (ทางเลือกแทนการกัก: ยุทธศาสตร์ระดับโลกเพื่อสนับสนุนรัฐบาลในการยุติการกักผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิง - 2014-2019 รายงานความคืบหน้า 2018) เข้าถึงที่: https://www.unhcr.org/protection/detention/5c934bbd7/unhcr-global-strategy-beyond-detention-progress-report-2018.html

(ซึ่งสอดคล้องกับอนุสัญญาผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951) รวมเข้าในกรอบนโยบายของประเทศอินโดนีเซีย อีก
ทั้งให้ความแน่นอนทางกฎหมายและขั้นตอนการดำเนินการ มาตรฐานการประสานงาน และความร่วมมืออย่าง
มีประสิทธิภาพสำหรับหน่วยงานของรัฐ[133] โดยกฎหมายมิได้แบ่งแยกระหว่างผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงอีกต่อไป
ซึ่งหมายความว่าในขณะนี้บุคคลทั้งสองประเภทได้รับการคุ้มครองจนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีสถานะเป็นอื่น[134]
ทั้งนี้มีแนวโน้มว่าจะกระจายอำนาจการให้บริการการดูแลและคุ้มครองผู้ลี้ภัยในอนาคตด้วย
ขณะนี้อยู่ในขั้นตอนการพัฒนากระบวนการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐาน (Standard Operating Procedures:
SOPs) สำหรับการดำเนินการตามกฎษฎีกา[135] อาจเกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงบวกในประเทศมาเลเซียด้วยเช่นกัน
ในปี พ.ศ. 2559 รัฐบาลมาเลเซียและ UNHCR ตั้งคณะทำงานร่วม
เพื่อบริหารจัดการและดำเนินกระบวนการเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงในประเทศ
นอกจากนี้ยังพัฒนาข้อเสนอเพื่อจัดตั้งคณะทำงานย่อยด้านเทคนิคด้านต่างๆ อาทิ ด้านนโยบาย การทำงาน
สุขภาพ การศึกษา และการกักตัวตามกฎหมายคนเข้าเมือง[136]

พระราชบัญญัติเด็กประเทศมาเลเซีย พ.ศ.2544 (2001) และพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กประเทศไทย พ.ศ. 2546
ล้วนมีพื้นฐานจากหลักการสำคัญคือการไม่เลือกปฏิบัติ การคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดสำหรับเด็ก
และการใช้กฎหมายคุ้มครองเด็กกับเด็กทุกคนในอาณาเขตรัฐ ทั้งสองประเทศมีการฟ้องคดีสำคัญต่อศาล
เพื่อยุติการกักขังเด็กผู้ลี้ภัยตามหลักการคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดสำหรับเด็กตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายแห่งชา

---

[133] Regulation of the President of the Republic of Indonesia No. 125 (ข้อบังคับประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ฉบับ ที่ 125 พ.ศ. 2559 เกี่ยวกับการจัดการผู้ลี้ภัยต่างประเทศ [อินโดนีเซีย]) 31 ธันวาคม พ.ศ. 2559. เข้าถึงที่: https://www.refworld.org/docid/58aeee374

[134] UNHCR, 2019. Beyond Detention. A Global Strategy to support governments to end the detention of asylum-seekers and refugees – 2014-2019. Progress Report 2018. (ทางเลือกแทนการกัก: ยุทธศาสตร์ระดับโลกเพื่อสนับสนุนรัฐบาลในการยุติการกักผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิง - 2014-2019 รายงานความคืบหน้า 2018) เข้าถึงที่: https://www.unhcr.org/protection/detention/5c934bbd7/unhcr-global-strategy-beyond-detention-progress-report-2018.html

[135] กองทุนสนับสนุนการวิจัย, พ.ศ. 2562 [2019]

[136] UNHCR, 2019. Beyond Detention. A Global Strategy to support governments to end the detention of asylum-seekers and refugees – 2014-2019. Progress Report 2018. (ทางเลือกแทนการกัก: ยุทธศาสตร์ระดับโลกเพื่อสนับสนุนรัฐบาลในการยุติการกักผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิง - 2014-2019 รายงานความคืบหน้า 2018) เข้าถึงที่: https://www.unhcr.org/protection/detention/5c934bbd7/unhcr-global-strategy-beyond-detention-progress-report-2018.html

ติ (อาทิ คดีที่ศาลสูงประเทศมาเลเซียตัดสินให้วางหลักประกันเพื่อปล่อยตัวเด็กแสวงหาที่พักพิงได้ ซึ่งนำไปสู่ทางเลือกอื่นๆ ทดแทนการกักตัวสำหรับเด็กผู้แสวงหาที่พักพิงในประเทศมาเลเซีย)[137]

การกักขังเด็ก

หลังจากการลงนามในบันทึกความเข้าใจเพื่อปล่อยเด็กจากการกักตัวในสถานตรวจคนเข้าเมืองแล้ว ประเทศไทยอ้างว่าปัจจุบันไม่มีเด็กที่ถูกกักในสถานตรวจคนเข้าเมืองแล้ว ประเทศมาเลเซียมีจำนวนผู้แสวงหาที่พักพิงและผู้ลี้ภัยลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะเด็กที่ถูกควบคุมตัวในสถานที่กักคนเข้าเมือง (พ.ศ. 2560: 166 คน พ.ศ. 2559: 647 คน พ.ศ. 2556: 2,142 คน)[138]

หลังจากศาลสูงประเทศมาเลเซียมีคำพิพากษาคดีที่เป็นหมุดหมายสำคัญ มีการพัฒนากระบวนการทางเลือกอื่นแทนการควบคุมตัวเด็ก และครอบคลุมเด็กที่เดินทางโดยลำพังและเด็กที่ถูกแยกจากผู้ปกครอง

ในประเทศอินโดนีเซีย มติประธานาธิบดี พ.ศ. 2559 ตระหนักว่า ผู้ลี้ภัยไม่พึงอยู่ในสถานที่กักคนเข้าเมืองและควรอยู่ในสถานพักพิงที่องค์การปกครองท้องถิ่นกำหนด ระเบียบยังบังคับให้ใช้ศูนย์กักคนเข้าเมืองเป็นสถานที่ในการลงทะเบียนผู้มาถึงใหม่ เท่ากับเป็นการกักขังในสภาพบังคับเมื่อเดินทางเข้าเมือง ผู้ลี้ภัยยังได้รับสิทธิบริการความช่วยเหลือทางกฎหมายที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐ เพื่อเสริมโอกาสเข้าถึงทนายความเพื่อแก้ต่างให้ผู้ต้องกัก จำนวนเด็กที่ต้องกักในสถานตรวจคนเข้าเมือง ประเทศอินโดนีเซียยังคงมีจำนวนสูง (พ.ศ. 2560: 982 คน, พ.ศ. 2559: 1,117 คน) กำลังมีการเร่งรัดมาตราการทางเลือกแทนการกักเด็กให้เกิดขึ้นเร็วขึ้น ปัจจุบัน UNHCR กำลังให้การสนับสนุนที่พักอาศัย 5 แห่งสำหรับเด็กที่เดินทางโดยลำพังและเด็กที่ถูกแยกจากผู้ปกครอง และผู้หญิงที่มีความเสี่ยง และมีโครงการที่อาศัยอยู่กึ่งอิสระสำหรับเด็กวัยรุ่นที่ไม่มีบิดามารดาให้อาศัยอยู่ ด้วยกันอยู่ในห้องเช่าภายใต้การดูแลขององค์กร Church World Service UNHCR และพันธมิตรดำเนินการจัดหาเงินสงเคราะห์ที่พักจำนวนเล็กน้อยให้แก่ผู้ปกครองทดแทนที่เต็มใจดูแลเด็กที่ไม่มีบิดามารดามาด้วย IOM เปิดศูนย์พักพิงผู้ลี้ภัยแห่งใหม่ รองรับผู้ลี้ภัยจำนวน 500 คน

---

[137] กรณีนี้ศาลสูงได้ปฏิบัติต่างจากที่พบทั่วไป ซึ่งศาลมักพิจารณาความผิดตามกฎหมายตรวจคนเข้าเมืองเป็นฐานความผิดที่ไม่สามารถปล่อยตัวชั่วคราวโดยการวางหลักประกันได้ ในกรณีนี้ศาลพิจารณาสวัสดิการของผู้เยาว์เป็นปัจจัยเบื้องต้นในการอนุญาตให้ประกันตัว

[138] UNHCR, 2019. Beyond Detention. A Global Strategy to support governments to end the detention of asylum-seekers and refugees – 2014-2019. Progress Report 2018. (ทางเลือกแทนการกัก: ยุทธศาสตร์ระดับโลกเพื่อสนับสนุนรัฐบาลในการยุติการกักผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิง - 2014-2019 รายงานความคืบหน้า 2018) เข้าถึงที่: https://www.unhcr.org/protection/detention/5c934bbd7/unhcr-global-strategy-beyond-detention-progress-report-2018.html

ซึ่งผู้อยู่อาศัยสามารถเข้าและออกจากสถานที่ได้อย่างอิสระในเวลากลางวัน แต่ต้องอยู่ในที่พักในเวลากลางคืน ผู้อาศัยในศูนย์พักพิงยังได้รับเงินเล็กน้อยเพื่อเป็นค่าอาหารและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ด้วย[139]

การให้สิทธิและการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานของเด็กผู้ลี้ภัย/เด็กแสวงหาที่พักพิง

แม้ว่าประเทศไทยจะตระหนักถึงช่องว่างบางประการในการดำเนินการคุ้มครองอย่างทั่วหน้า กฎหมายภายในประเทศระบุว่า เด็กทุกคนมีสิทธิได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่คำนึงถึงสถานะทางกฎหมาย ตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548[140] เรื่องการศึกษาสำหรับบุคคลที่ไม่มีสถานะทางทะเบียน เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศมาเลเซีย นี่คือความแตกต่างโดยสิ้นเชิง เนื่องจากเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กโยกย้ายถิ่นฐานยังไม่สามารถเข้าศึกษาในโรงเรียนของรัฐบาลได้ เนื่องจากประเทศ มาเลเซียยังคงมีข้อสงวนต่ออนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กี ข้อ 28 (1) (a) เกี่ยวกับการศึกษาระดับประถมศึกษาภาคบังคับที่เด็กทุกคนสามารถเรียนได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เด็กผู้ลี้ภัยและเด็กที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ตน ยังคงได้รับการปฏิเสธการเข้าถึงการศึกษา และต้องเรียนในศูนย์การเรียนรู้ที่องค์กรด้านศาสนา องค์กรพัฒนาเอกชน และชุมชนผู้ลี้ภัยจัดการศึกษาให้เด็กเอง[141] ในประเทศอินโดนีเซียเด็กผู้ลี้ภัยที่ลงทะเบียนกับ UNHCR สามารถเข้าเรียนที่โรงเรียนในพื้นที่ในเขตเมืองได้ แม้กระนั้นความท้าทายด้านการรับรองการเข้าถึงการศึกษาของรัฐที่แท้จริงยังคงมีอยู่ (พ.ศ. 2560 เด็กที่ลงทะเบียนกับ UNHCR ร้อยละ 90 ยังไม่เข้าถึงโรงเรียน) ไม่นานมานี้สื่อรายงานว่า การเข้าถึงการศึกษาของรัฐดีขึ้น อาทิในโรงเรียนรัฐบาลในเมืองจาการ์ตา เมืองมากาสซาร์ และเมืองเมดาน[142]

---

[139] UNHCR, 2019. Beyond Detention. A Global Strategy to support governments to end the detention of asylum-seekers and refugees – 2014-2019. Progress Report 2018. (ทางเลือกแทนการกัก: ยุทธศาสตร์ระดับโลกเพื่อสนับสนุนรัฐบาลในการยุติการกักผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิง - 2014-2019 รายงานความคืบหน้า 2018) เข้าถึงที่: https://www.unhcr.org/protection/detention/5c934bbd7/unhcr-global-strategy-beyond-detention-progress-report-2018.html

[140] มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการศึกษาของบุคคลผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน พ.ศ. 2548

[141] กองทุนสนับสนุนการวิจัย, พ.ศ. 2562 [2019]

[142] The Jakarta Post. Indonesia refugee policy is on right track. (นโยบายผู้ลี้ภัยอินโดนีเซียมาถูกทาง) 24 มกราคม พ.ศ. 2562. เข้าถึงที่: https://www.thejakartapost.com/academia/2019/01/24/indonesia-refugee-policy-is-on-right-track.html Reliefweb. Indonesian City Admits Migrant Children to Public Schools. (โรงเรียนในเมืองต่าง ๆ ประเทศอินโดนีเซีย รับเด็กผู้อพยพเข้าเรียนแล้ว) 17 กรกฎาคม พ.ศ. 2561. เข้าถึงที่: https://reliefweb.int/report/indonesia/indonesian-city-admits-migrant-children-public-schools

ในประเทศมาเลเซียผู้ลี้ภัยที่ลงทะเบียนกับ UNHCR สามารถเข้าถึงสถานบริการสาธารณสุข โดยได้รับส่วนลดจากอัตราค่าบริการปกติสำหรับชาวต่างชาติ[143] ในประเทศไทย ในทางทฤษฎี ทุกคนสามารถเข้าถึงศูนย์สุขภาพในพื้นที่ตามหลักมนุษยธรรม ผู้ที่ได้รับการรับรองจาก UNHCR ก็ได้รับการสนับสนุนให้เข้าถึงการรักษาพยาบาลผ่าน UNHCR หรือองค์กรพัฒนาเอกชน โครงการสุขภาพสามสิบบาทรักษาทุกโรคยังไม่ครอบคลุมผู้ที่มิได้จดทะเบียนเป็นแรงงานจากกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศกัมพูชา ประเทศลาว และประเทศเมียนมา แม้ในทางทฤษฎีโรงพยาบาลสามารถรักษาผู้ที่ไม่มีเอกสารพิสูจน์ตนตามหลักมนุษยธรรมได้ อย่างไรก็ตามมีรายงานจากทั้งสามประเทศว่า การเลือกปฏิบัติ ความหวาดกลัวในการถูกจับกุมและกักขัง อุปสรรคด้านภาษา และค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลสำหรับชาวต่างชาติ เป็นอุปสรรคในการเข้าถึงบริการ (แม้จะมีเงินอุดหนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชนให้กับผู้ถือบัตรองค์การสหประชาชาติ) รวมทั้งการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพจิตที่มีอย่างจำกัด[144]

ทุกประเทศมีกฎหมายห้ามผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงทำงานโดยชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตามในช่วงปีที่ผ่านมารัฐบาลประเทศมาเลเซียเปิดตัวโครงการนำร่องเพื่อให้ผู้ลี้ภัยกลุ่มโรฮิงญาที่ได้รับการรับรองจาก UNHCR จำนวน 300 คน มีสิทธิทำงานในสองสาขาอาชีพ (ภาคการผลิตและการเพาะปลูก) แต่งานที่ทำเป็นงานที่ทำให้ต้องอยู่ห่างไกลครอบครัว ได้รับค่าจ้างน้อย และมีชั่วโมงทำงานที่ยาวนาน[145]

ทั้งสามประเทศให้คำมั่นเพื่อยกระดับการคุ้มครอง และส่งเสริมให้สถานการณ์ของเด็กผู้ลี้ภัยและเด็กแสวงหาที่พักพิงดีขึ้น แม้ยังมีช่องว่างที่ต้องได้รับการแก้ไขและเติมเต็มอย่างต่อเนื่อง การเปรียบเทียบสถานการณ์ ในสามประเทศนี้ ประเทศไทยมีจุดเด่นด้านนโยบายและกรอบทางกฎหมาย และความมุ่งมั่นล่าสุดในการพัฒนากลไกการคัดกรองระดับชาติ การยุติการกักขังเด็ก (แม้ยังคงใช้การปล่อยตัวโดยวางหลักประกัน) นโยบายการศึกษาสำหรับปวงชน นโยบายและแผนการด้านสุขภาพทั้งหมดที่ขยายการครอบคลุมถึงกลุ่มผู้ลี้ภัย ซึ่งประเทศไทยสามารถมีบทบาทในฐานะผู้นำในระดับภูมิภาคได้ ความก้าวหน้าเหล่านี้จากมุมมองในระดับภูมิภาคจึงก่อให้เกิดการตั้งคำถามว่า การตั้งข้อสงวน ข้อ 22 ของประเทศไทยนั้นยังคงมีความจำเป็นอยู่ต่อไปหรือไม่

---

[143] Asian Pacific Refuge Rights Network. 2018. Country Factsheet: Malaysia.(ข้อมูลประเทศ: มาเลเซีย) http://aprrn.info/wp-content/uploads/2018/09/APRRN-Country-Factsheet-Malaysia-4-Sept-2018.pdf

[144] กองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2019; Asian Pacific Refuge Rights Network. 2018. Country Factsheet: Thailand. (ข้อมูลประเทศ: ไทย) เข้าถึงที่: http://aprrn.info/wp-content/uploads/2018/09/APRRN-Country-Factsheet-Thailand-4-Sept-2018.pdf

[145] Asian Pacific Refuge Rights Network. 2018. Country Factsheet: Malaysia.(ข้อมูลประเทศ: มาเลเซีย) http://aprrn.info/wp-content/uploads/2018/09/APRRN-Country-Factsheet-Malaysia-4-Sept-2018.pdf

For Every Child • Every Right