

วิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยในยุโรป: ความท้าทายต่อ กฎหมายระหว่างประเทศและบูรณาการของสหภาพยุโรป

วรรณภา ลีระศิริ¹

บทคัดย่อ

วิกฤตผู้ลี้ภัยในปัจจุบันมีความรุนแรงมากที่สุดนับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา โดยมีสาเหตุสำคัญมาจากความรุนแรงและสงครามกลางเมืองในตะวันออกกลางและบางส่วนของแอฟริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในซีเรีย จำนวนผู้อพยพไปยุโรปเพื่อขอลี้ภัยเพิ่มขึ้นสูงเป็นประวัติการณ์ในปี พ.ศ. 2558 ส่งผลให้ยุโรปต้องเผชิญกับความท้าทายหลายประการ ได้แก่ การจัดการผู้หนีภัยที่ลี้กลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายที่มีจำนวนมหาศาล การช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ผู้อพยพ การต่อสู้กับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่ลี้กลอบนำผู้ลี้ภัยเข้ายุโรป และการค้ามนุษย์ ปัญหาด้านความมั่นคงและชายแดนร่วมยุโรป ยุโรปมีหน้าที่ตามพันธกรณีในอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 ในการให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัย การศึกษานี้พบว่ากลไกด้านการจัดการผู้ลี้ภัยร่วมของยุโรปนั้นไม่มีประสิทธิภาพมากพอที่จะจัดการปัญหาผู้ลี้ภัยในปัจจุบันที่เข้าขั้นวิกฤตได้ ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปต่างออกนโยบายและดำเนินการในเรื่องดังกล่าวโดยยึดเอาผลประโยชน์แห่งชาติของตนเป็นหลัก แสดงให้เห็นถึงความไร้ประสิทธิภาพของสหภาพยุโรปในการบังคับให้รัฐสมาชิกใช้กฎเกณฑ์และแนวปฏิบัติร่วมกัน

คำสำคัญ: วิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัย; ยุโรป; ผู้ลี้ภัยชาวซีเรีย; กฎหมายระหว่างประเทศ; สหภาพยุโรป

1 ดร., อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 50200
E-mail wleerasiri@gmail.com

European Refugee Crisis: Challenges for International Law and European Integration

Wannapa Leerasiri ²

Abstract

The current refugee crisis is the most serious one since the end of World War II due to civil wars and violence in the Middle East and parts of Africa, especially in Syria. The number of migrants has skyrocketed since 2015 which causes many challenges for Europe such as managing a large number of asylum seekers who illegally entered Europe; providing humanitarian aids for asylum seekers; fighting human trafficking and smuggling orchestrated by international organized crime syndicates; and European common border and security. Europe has legal duty according to the Refugee Convention 1951 to provide refugees with the protection. This study finds that Common European Asylum System (CEAS) are not effective enough to deal with current migration situation, of which escalates to a crisis level. Members of the EU make decision based on their national interests instead of a common European one, which demonstrates ineffectiveness in enforcing the European laws and protocols among Member States.

Keywords: Refugee crisis; Europe; Syrian refugee; International law;

2 Ph.D., Lecturer, Faculty of Political Science and Administration, Chiang Mai University 50200. E-mail wleerasiri@gmail.com

European Union

1.เกริ่นนำ

ในประวัติศาสตร์พบว่าทวีปยุโรปเป็นพื้นที่ที่มีปัญหาผู้ลี้ภัยรุนแรงที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง จากสถิติพบว่ามีคนกว่า 30 ล้านคนที่ไม่สามารถหรือไม่ต้องการที่จะกลับสู่ภูมิลำเนาอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของชายแดนอันเป็นผลมาจากสงคราม³ และแม้ว่าจะมีความพยายามในระดับระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้สิ้นสุดโดยเร็ว แต่ไม่เป็นผลมากนัก พบว่าในปี พ.ศ. 2493 ยังคงมีจำนวนผู้ลี้ภัยในยุโรปมาก ถึง 12.5 ล้านคน⁴ นานาชาติจึงได้จัดตั้งสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugee: UNHCR) ขึ้น และได้จัดทำความตกลงระหว่างประเทศเรื่องผู้ลี้ภัย ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยเรื่องสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 (The 1951 Refugee Convention) เพื่อเป็นเครื่องมือหลักในการรับมือกับปัญหาผู้ลี้ภัย

ปัญหาเรื่องผู้ลี้ภัยยังคงเป็นปัญหาสำคัญที่ทำลายเสถียรภาพและความมั่นคงในระดับนานาชาติมาจนถึงปัจจุบัน กล่าวคือแม้ว่าสงครามโลกครั้งที่สองจะสิ้นสุดลงแต่ยังคงมีสงครามใหม่อุบัติขึ้นในทุกภูมิภาคของโลก ส่งผลให้มีผู้ลี้ภัยจำนวนมากมายที่ต้องการความช่วยเหลือ ต่อมาจึงได้ออกพิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2510 (Protocol on the Status of Refugee 1967) เพื่อยกเลิกระยะเวลาและเขตแดนที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยที่จากเดิมกำหนดให้เน้นเฉพาะผู้ลี้ภัยในภูมิภาคยุโรปก่อนปี ค.ศ. 2494 เท่านั้น⁵

3 Barnett, L. (2002). Global Governance and the Evolution of the International Refugee Regime. *International Journal of Refugee Law* 14 (238-262).

4 Ibid, Barnett, 2002.

5 United Nations High Commissioner for Refugees (2001). 50th Anniversary The Wall Behind Which Refugees Can Shelter. *Refugee*, 2(123), 2.

ประเด็นที่น่าสนใจอันนำมาสู่การศึกษานี้คือแม้ว่ายุโรปจะมีประสบการณ์เกี่ยวกับผู้ลี้ภัยเป็นอย่างดี แต่กลับไม่สามารถตั้งรับและจัดการปัญหาผู้ลี้ภัยที่เกิดขึ้นในภูมิภาคของตนได้เพราะแม้ว่ายุโรปจะตระหนักถึงปัญหาผู้ลี้ภัยอันเนื่องมาจากการสู้รบและการใช้ความรุนแรงในตะวันออกกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสงครามกลางเมืองในซีเรียมาตั้งแต่ พ.ศ. 2555 และมีผู้ลี้ภัยจำนวนมหาศาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากซีเรียและเอริเทรียเดินทางข้ามทะเลเมดิเตอร์เรเนียนมายังยุโรปอย่างต่อเนื่อง แต่ประเทศต่างๆ ในยุโรปและสหภาพยุโรปไม่ได้มีแผนการหรือยุทธศาสตร์ในการจัดการปัญหาผู้ลี้ภัยอย่างมีประสิทธิภาพ จนกระทั่งปัญหาผู้ลี้ภัยในยุโรปได้ยกระดับขึ้นเป็นวิกฤตการณ์ที่ยากต่อการจัดการดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

บทความนี้มุ่งที่จะศึกษาวิกฤตผู้ลี้ภัยในยุโรป ต้องการที่จะฉายภาพให้เห็นถึงความรุนแรงของปัญหาและศึกษานโยบายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย ตลอดจนกลไกการจัดการของยุโรปว่าเป็นเช่นไร ตั้งอยู่บนพื้นฐานของสิทธิผู้ลี้ภัยหรือไม่ และการรักษาความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของสหภาพยุโรปหรือไม่อย่างไร โดยปกติแล้วการศึกษาเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยมักจะมองในสามมิติคือ (1) ผู้ที่มีสิทธิได้รับการปกป้อง (2) การปกป้องดังกล่าวนั้นรวมถึงการกระทำเช่นไรบ้าง เช่น อนุญาตให้ผู้ลี้ภัยหนีภัยอยู่ในดินแดนหรืออนุญาตให้ผู้ลี้ภัยเหล่านี้สามารถทำงานในประเทศได้ และได้รับการดูแลด้านสุขภาพและบริการสาธารณสุข และ (3) ประเทศใดมีหน้าที่รับผิดชอบในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยเหล่านี้ เช่น ประเทศแรกซึ่ง (ประเทศแรกที่ผู้ลี้ภัยเดินทางมาถึง) แต่ไม่ว่าอย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่าทั้งสามประการนี้เกี่ยวข้องกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้⁶ งานศึกษานี้จะยึดตามแนวทางดังกล่าวในการศึกษาเพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ

ส่วนแรกของบทความนี้จะกล่าวถึงผู้ที่มีสิทธิได้รับการปกป้องผู้ใดบ้างที่

6 Battjes, H., Brouwer, E., Slingenberg, L., & Spijkerboer, T. (2016). The Crisis of European Refugee Law: Lessons from **Lake Success**. Available at SSRN 2783247.

ถือว่าเป็นผู้ลี้ภัยโดยจะอธิบายถึง นิยามของคำว่า “ผู้ลี้ภัย” และนิยามศัพท์อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 และพิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2510 เพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศและใช้กรณีผู้ลี้ภัยชาวซีเรียเป็นตัวอย่างในการศึกษาเป็นกลุ่มที่อพยพไปยังยุโรปมากที่สุดและมีจำนวนผู้ลี้ภัยในยุโรปมากที่สุดในปัจจุบัน ต่อมาจะกล่าวถึงการปกป้องผู้ลี้ภัยเหล่านี้ที่ได้รับ

ส่วนที่สามในการพิจารณาผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการให้ความคุ้มครองจะสำรวจเกี่ยวกับการจัดการของสหภาพยุโรปและประเทศสมาชิกโดยจะเน้นถึงกลไกทางกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง กลไกการจัดการของสหภาพยุโรป ความรับผิดชอบและหน้าที่ของรัฐสมาชิกในยุโรปตามกลไกทางกฎหมายต่างๆ เช่น ระบบการจัดการผู้ลี้ภัยร่วมของยุโรป (CEAS) ในส่วนท้ายจะเป็นการกล่าวถึงปัญหาการจัดการปัญหาผู้ลี้ภัยที่ยุโรปต้องเผชิญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย การเลือกปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐสมาชิก และผลประโยชน์แห่งชาติ

2. ผู้ลี้ภัย : นิยามและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

ก่อนที่จะอภิปรายในรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยในยุโรปนั้นจำเป็นต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับคำศัพท์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยเสียก่อน เนื่องจากคำเหล่านี้แม้มีความหมายใกล้เคียงกันแต่ก็มีความแตกต่างกันในแง่ของกฎหมาย คำเหล่านี้ได้แก่ ผู้ที่แสวงหาที่พักพิง (Asylum Seeker) ผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ (Internally Displaced Persons: IDP) และผู้ลี้ภัย (Refugee)

อนุสัญญาว่าด้วยเรื่องสถานภาพของผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 (The 1951 Refugee Convention)⁷ และพิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2510 (Pro-

7 สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (2494) อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย

toloc Relating to the Refugee Status 1967)⁸ เป็นกฎหมายที่รัฐต่าง ๆ ใช้ในการพิจารณาดำเนินการเกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยได้กำหนดนิยามของ “ผู้ลี้ภัย” เอาไว้ว่าเป็นผู้ที่ “อยู่นอกอาณาเขตรัฐแห่งสัญชาติของตน อันเนื่องมาจากความหวาดกลัวซึ่งมีมูลอันจะกล่าวอ้างได้ว่า จะได้รับการประหัตประหารด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ไม่ว่าจะทางสังคมหรือทางด้านความคิดเห็น ด้านการเมืองก็ตามและในขณะเดียวกัน บุคคลผู้นี้ก็ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจที่จะรับความคุ้มครองจากรัฐแห่งสัญชาติเนื่องจากความหวาดกลัวดังกล่าว หรือนอกจากนี้เป็นบุคคลไร้สัญชาติซึ่งอยู่นอกอาณาเขตรัฐที่เดิมมีถิ่นฐานพำนักประจำแต่ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจที่จะกลับไปเพื่อพำนักในรัฐดังกล่าวด้วยเหตุแห่งความหวาดกลัวที่กล่าวมาข้างต้น”⁹

ตามอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 ผู้ลี้ภัย (Refugee) มีความแตกต่างจากผู้แสวงหาที่พักพิง (Asylum Seeker) ผู้พลัดถิ่น (IDP) และแรงงานข้ามชาติ (Economic Migrant)¹⁰ โดยผู้แสวงหาที่พักพิง หมายถึง ผู้ที่ยื่นคำร้องเพื่อแสวงหาแหล่งพักพิงนอกประเทศของตนเองอันเนื่องมาจากความหวาดกลัวอันตรายบนพื้นฐานของชาติพันธุ์ สัญชาติ ความเชื่อทางการเมือง ศาสนา หรือเหตุอื่นๆ ตามรายละเอียดที่ปรากฏในอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 บุคคลเหล่านี้จะต้องยืนยันให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าการกลับสู่ประเทศต้นทางนั้นจะทำให้เกิดอันตรายถึงชีวิตและจะถือว่าพวกเขาเป็นผู้แสวงหาที่พักพิงเมื่อได้มีการ

เข้าถึงเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2559, จาก [https://www.unhcr.or.th/sites/default/files/Refugee%20Convention%201951%20\(Thai\).pdf](https://www.unhcr.or.th/sites/default/files/Refugee%20Convention%201951%20(Thai).pdf)

8 สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (2510) พิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย เข้าถึงเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2559, จาก [https://www.unhcr.or.th/sites/default/files/Refugee%20Protocol%201967%20\(Thai\).pdf](https://www.unhcr.or.th/sites/default/files/Refugee%20Protocol%201967%20(Thai).pdf)

9 อ้างแล้ว สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ 2510, 2494

10 ในที่นี้ผู้เขียนใช้คำว่า economic migrant เมื่อกล่าวถึงแรงงานข้ามชาติแทนที่จะใช้คำว่า migrant worker เนื่องจากต้องการชี้ให้เห็นถึงความสมัครใจที่ต้องการย้ายถิ่นเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

ขอลี้ภัยในที่พักพิงในประเทศอื่นไปจนกว่าจะได้รับอนุญาตให้ตั้งถิ่นฐานในประเทศอื่น เมื่อได้รับอนุญาตให้ตั้งหลักแหล่งยังประเทศใดประเทศหนึ่งเมื่อนั้นบุคคลเหล่านี้ก็จะเปลี่ยนสถานะเป็นผู้ลี้ภัย (Refugee)

ผู้ลี้ภัยจะต้องเป็นผู้ที่หลบหนีภัยไปตั้งถิ่นฐานภายนอกอาณาเขตของรัฐเดิมที่ตนเคยอาศัยอยู่¹¹ หากเป็นการโยกย้ายถิ่นฐานอันเนื่องมาจากความหวาดกลัวอันตรายที่อาจถึงแก่ชีวิตแต่ยังคงอยู่ในอาณาเขตของรัฐเดิมจะเรียกว่า “ผู้พลัดถิ่น” (IDP) ผู้พลัดถิ่นเหล่านี้จะไม่ถือเป็นความรับผิดชอบของ UNHCR และไม่ได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายระหว่างประเทศ รวมถึงไม่มีสิทธิตามกฎหมายที่จะได้รับความช่วยเหลือจากภายนอก¹² ดังนั้นประเด็นเรื่องพรมแดนจึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ในการกำหนดสถานะของผู้ลี้ภัย¹³

คำว่าแรงงานข้ามชาติ (Economic Migrant) นั้นมีลักษณะใกล้เคียงกับผู้ลี้ภัยในแง่ที่ว่ามีการโยกย้ายถิ่นฐาน จากประเทศต้นทางไปยังประเทศอื่นแต่ไปเพื่อวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นการข้ามแดนอย่างถูกกฎหมายหรือเป็นการลักลอบเข้าประเทศและไม่ว่าจะเป็นการหลบหนีภัยหรือไม่ก็ตาม แต่เนื่องจากผู้ลี้ภัยที่ไปตั้งถิ่นฐานยังประเทศผู้รับมีความจำเป็นที่จะต้องแสวงหางานเพื่อการดำรงชีพเช่นเดียวกับแรงงานข้ามชาติทำให้มีความซ้ำซ้อนและเกิดความสับสนในการแบ่งแยกระหว่างผู้ลี้ภัยกับแรงงานข้ามชาติ ดังนั้นจึงต้องพิจารณาถึงสาเหตุของการโยกย้ายถิ่นฐานเป็นหลัก

ผู้ลี้ภัย (Refugee) หรืออาจเรียกว่าผู้หนีภัยความตายอันเนื่องมาจากสงคราม การกดขี่ชนกลุ่มน้อย สงครามฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ หรือแม้กระทั่งการข่มเหง

11 Mitchell, H. (2006). “The distinction between asylum seekers and refugees”. **Migration Watch UK**. Retrieved Online on June 11, 2016 from <http://www.migrationwatchuk.org/briefingPaper/document/70>

12 Ibid, USA for UNHCR, 2015

13 Ibid, UNHCR, 2007

ทางศาสนาทำให้กลุ่มคนเหล่านี้ต้องหนีจากประเทศต้นทางและไม่สามารถเดินทางกลับถิ่นฐานและตั้งรกรากในถิ่นฐานเดิมอย่างปลอดภัยได้¹⁴ ย่อมหมายความว่าบุคคลผู้นั้นไม่ได้รับการปกป้องสิทธิต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิทางการเมืองหรือสิทธิพลเมือง สิทธิทางเศรษฐกิจ และสิทธิทางสังคมจากรัฐต้น ดั้งนั้นตามอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 ผู้ลี้ภัยจะได้รับการปกป้องในระดับระหว่างประเทศ (International Protection) แทน โดยมีรัฐผู้รับ (Host Government) เป็นแกนหลักในการปกป้องดูแลให้ความคุ้มครองทางกฎหมายแก่ผู้ลี้ภัยเหล่านี้ รัฐภาคีอื่นๆ อีก 147 ประเทศก็มีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามข้อตกลงในสนธิสัญญาโดยมีสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) เป็นผู้ทำหน้าที่ช่วยดูแลว่าผู้ลี้ภัยที่ได้รับการอนุญาตให้ลี้ภัย (Asylum) จะไม่ถูกขับไล่กลับไปยังรัฐต้นทางทั้งที่ยังคงมีความเสี่ยงที่จะถูกประหัตประหาร¹⁵

คำว่า “การประหัตประหาร” นี้ไม่ได้มีความหมายตายตัวอาจหมายถึงภัยที่อาจทำให้ถึงแก่ชีวิต (Death Threat) หรือเกิดจากการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง (Serious Human Rights Violation) ในประเทศต้นกำเนิด (Country of Origin) หรืออาจเกิดจากการกระทำของรัฐบาลในรัฐต้นกำเนิด การประหัตประหารดังกล่าวอาจเกิดขึ้นเพียงครั้งเดียวหรือหลายครั้งก็ได้ การประหัตประหารนี้เองที่เป็นมาตรวัดสำคัญที่ UNHCR และรัฐผู้รับใช้วินิจฉัยว่าผู้แสวงหาที่พักพิง (Asylum Seekers) สมควรที่จะได้รับสถานะผู้ลี้ภัยหรือไม่¹⁶ หากพิสูจน์ได้ว่ามีภัยอันตรายดังกล่าวจริง UNHCR มีหน้าที่ในการช่วยเหลือให้

14 USA for UNHCR (2015) “What Is a Refugee” USA for UNHCR Retrieved Online on June 8, 2016 from http://www.unrefugees.org/site/c.lfIQKSOWFqG/b.4950731/k.A894/What_is_a_refugee.htm

15 United Nations High Commission on Refugee (2007) “The 1951 Refugee Convention Questions & Answer”. UNHCR Retrieved Online on June 11, 2016 from <https://www.unhcr.or.th/sites/default/files/3c0f495f4.pdf>

16 Jintana S. (2553). “ผู้ลี้ภัย: อนาคตแรงงานทักษะต่ำเป้าหมายใหม่ที่ตลาดแรงงานต้องการ”. เข้าถึงเมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2559, จาก <https://www.l3nr.org/posts/383934>

ผู้ลี้ภัยเหล่านี้เริ่มต้นชีวิตใหม่ ไม่ว่าจะเป็นการช่วยเหลือในตั้งถิ่นฐานในประเทศใหม่ หรือดูแลส่งกลับประเทศเมื่อประเทศต้นทางมีความสงบ และปลอดภัยจากการประหัตประหารหรือช่วยเหลือส่งผู้ลี้ภัยเหล่านี้เพื่อไปเริ่มชีวิตใหม่ยังประเทศที่สาม¹⁷

เมื่อความเสี่ยงที่จะถูกประหัตประหารหรือภัยอันตรายที่อาจถึงแก่ชีวิตได้หมดไปก็อาจจะเดินทางกลับสู่มาตุภูมิ คนกลุ่มนี้เรียกว่าผู้เดินทางกลับถิ่นฐาน (Returnee) ผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่ต้องการจะเดินทางกลับประเทศของตนโดยเร็ว เมื่อเหตุการณ์ในประเทศของตนสงบลง ในการนี้ UNHCR จะทำหน้าที่ช่วยเหลือในการส่งกลับ เช่นการอำนวยความสะดวกในการเดินทาง การให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน ด้านวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นในการทำงานเพื่อดำรงชีพ ไปจนถึงการช่วยสร้างที่อยู่อาศัย โรงเรียน ไปจนถึงสาธารณูปโภคต่างๆ เช่น ถนน เป็นต้น¹⁸

อย่างไรก็ดีเพื่อความสะดวกและง่ายต่อความเข้าใจบทความนี้จะใช้คำว่าผู้อพยพ (Migrant) เป็นหลัก เนื่องจากเป็นคำกลางๆ ที่มีความหมายกว้างรวมถึงผู้ที่มีการเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน ในที่นี้จะกล่าวถึงผู้ย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศเท่านั้น ไม่รวมถึงผู้ย้ายถิ่นภายในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นผู้พลัดถิ่นหรือผู้ย้ายถิ่นภายในประเทศเนื่องจากเหตุผลทางเศรษฐกิจ ยกเว้นจะมีการกล่าวถึงผู้ลี้ภัยหรือผู้แสวงหาที่พักพิงเป็นการเฉพาะ

ปัจจุบัน ยุโรปกำลังประสบปัญหาวิกฤตผู้ลี้ภัยที่มีความรุนแรงที่สุดนับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา มีผู้อพยพจากตะวันออกกลาง แอฟริกา และบอลข่านหลั่งไหลเข้าสู่ยุโรปโดยใช้เส้นทางทั้งทางบกและทางทะเล การศึกษานี้เน้นถึงผู้ลี้ภัยจากซีเรียเป็นพิเศษ เนื่องจากผู้อพยพจากซีเรียเป็นผู้ลี้ภัยที่มีจำนวนมากที่สุดและซีเรียเป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับว่ามีอันตรายจากการประหัตประหาร

17 Ibid, UNHCR, 2007

18 Ibid, USA for UNHCR, 2015

การละเมิดสิทธิมนุษยชน และปัญหาด้านความปลอดภัยอย่างแท้จริง¹⁹ และยุโรปจำเป็นต้องจัดการกับปัญหานี้อย่างเร่งด่วน

3. ผู้ลี้ภัยซีเรียในประเทศเพื่อนบ้านและในยุโรป

นับตั้งแต่ความขัดแย้งในซีเรียปะทุขึ้นเมื่อเกือบ 5 ปีที่แล้วจนกลายเป็นสงครามกลางเมืองดังเช่นในปัจจุบันส่งผลให้ชาวซีเรียเสียชีวิตไปแล้วไม่ต่ำกว่า 250,000 คน และมีชาวซีเรียเกือบ 12 ล้านคนถูกบังคับให้ต้องโยกย้ายถิ่นฐาน²⁰ ประชาชนที่ได้รับผลกระทบส่วนใหญ่ (ประมาณ 7.5 ล้านคน) ต้องโยกย้ายถิ่นฐานภายในประเทศ กลายเป็นผู้พลัดถิ่น (IDP) ในขณะที่ชาวซีเรียอีกส่วนหนึ่ง (ประมาณ 4.8 ล้านคน) หนีออกนอกประเทศเพื่อแสวงหาที่พักพิง²¹ อย่างไรก็ดีจำนวนผู้ลี้ภัยจากซีเรียในยุโรปนับตั้งแต่จุดเริ่มต้นของความขัดแย้งในปี พ.ศ. 2554 นั้นค่อย ๆ เพิ่มขึ้นและพุ่งสูงขึ้นเป็นประวัติการณ์ในปี พ.ศ. 2558²²

จากรายงานของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ปี พ.ศ. 2558 มีชาวซีเรียที่ UNHCR เรียกว่าเป็นบุคคลในความห่วงใย (Persons of Concern)²³ จำนวนทั้งสิ้น 4,843,344 คน ทั้งหมดเป็นผู้อพยพ

19 อ่างแล้ว, ฝ่ายแรงงาน, 2558

20 BBC. (11 March 2016). Syria: The Story of The Conflict. **BBC News**, Paper Retrieved Online on June 18, 2016 from World Wide Web <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-26116868>

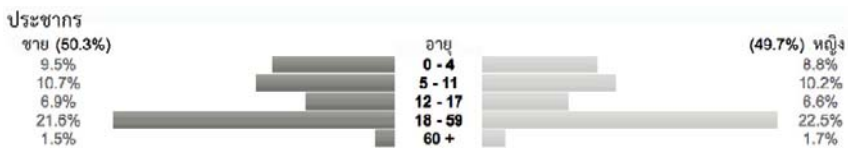
21 Ibid, Battjes, Brouwer, Slingenber, & Spijkerboer, 2016

22 Ibid, Battjes, Brouwer, Slingenber, & Spijkerboer, 2016

23 บุคคลในความห่วงใย (Persons of Concern: PoC) ได้แก่บุคคลที่ถูกบังคับให้ต้องเดินทางออกนอกประเทศบ้านเกิดเนื่องจากสงคราม ความขัดแย้งและความรุนแรงที่เกิดขึ้นในภูมิภาคต่างๆ บุคคลเหล่านี้บางคนได้รับการปกป้องและคุ้มครองในฐานะผู้ลี้ภัย แต่บางส่วนก็ไม่ได้รับสถานะผู้ลี้ภัย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการศึกษาและการตั้งกฎเกณฑ์ของรัฐผู้รับ กรณีที่ไม่ได้รับสถานะผู้ลี้ภัยแต่อาจได้รับความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม (สถานะดังกล่าวไม่ได้ระบุไว้

ที่ลงทะเบียนไว้กับ UNHCR ในจำนวนนี้แบ่งเป็นผู้ชายและผู้หญิงเท่าๆ กัน (50.3% และ 49.7% ตามลำดับ) มีเด็กทารกอายุ 0-4 ปี คิดเป็น 18.3% เด็กเล็กอายุระหว่าง 5-11 ขวบ คิดเป็น 20.9% วัยรุ่นอายุระหว่าง 12-17 ปี จำนวน 13.5% มีจำนวน ผู้ใหญ่วัยทำงาน 18-59 ปี มากที่สุดคือ 45.1% และจำนวนประชากรผู้สูงอายุ 60 ปี ขึ้นไป 4.2%²⁴

แผนภูมิที่ 1 แสดงจำนวนผู้อพยพชาวซีเรียที่ลงทะเบียนไว้กับ UNHCR สถิติปี พ.ศ. 2559



ที่มา สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ
<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>

จากจำนวนที่เพิ่มขึ้นอย่างที่เราเรียกว่า “มหาศาล” ของผู้แสวงหาที่พักพิง (Asylum Seeker) ชาวซีเรียทำให้ประเทศเพื่อนบ้านต้องรับภาระหาที่พักพิงให้กับชาวซีเรียเหล่านี้ภายในประเทศของตน ชาวซีเรียเดินทางเข้าไปยังตุรกี มากที่สุดเป็นจำนวนถึง 2,715,789 คน รองลงมาคือเลบานอนจำนวน 1,067,785 คน จอร์แดนจำนวน 639,704 คน อิรักและอียิปต์จำนวน 246,589 คน และ 120,491 คน ตามลำดับ²⁵

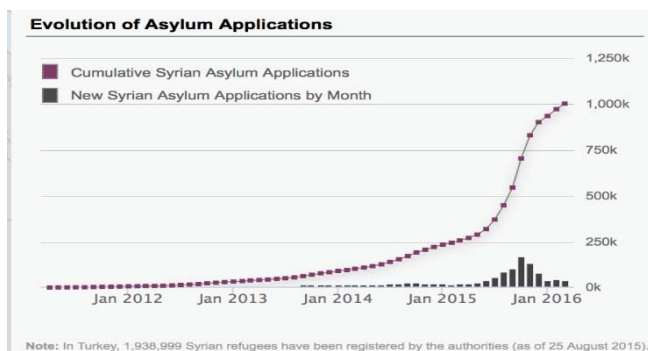
ผู้ลี้ภัยชาวซีเรียส่วนใหญ่ยังคงลี้ภัยอยู่ในประเทศเพื่อนบ้าน มีผู้ลี้ภัย

ในอนุสัญญาผู้ลี้ภัย 2494 จึงไม่ได้รับสิทธิและการปกป้องในระดับระหว่างประเทศตามที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญา)

- 24 Syria Regional Refugee Response. (2016). Regional Overview. **Syria Regional Refugee Response**, Retrieved Online on June 8, 2016 from <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>
- 25 หมายเหตุ ตัวเลขดังกล่าวเป็นตัวเลขที่สำรวจโดย UNHCR วันที่ 1 มิถุนายน 2559

ประมาณร้อยละ 10 เท่านั้นที่ลี้ภัยไปยังยุโรป โดยเริ่มอพยพเข้าไปตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 และมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่ง พ.ศ. 2558 ที่มีจำนวนผู้อพยพเข้าไปในยุโรปสูงขึ้นอย่างมากผิดปกติดังแสดงในแผนภูมิที่ 2²⁶ ตัวเลขระหว่างเดือนเมษายน พ.ศ. 2554 ถึง เดือนมีนาคม พ.ศ. 2559 มีประมาณ 1,004,345 คน²⁷ ในจำนวนนี้พบว่า มีผู้ลี้ภัยชาวซีเรียต้องการอพยพไปที่เซอร์เบียและเยอรมนีมากที่สุดคิดเป็น 62% รองลงมาคือ สวีเดน อังการี ออสเตรีย เนเธอร์แลนด์ เดนมาร์ก และอีก 11% เป็นประเทศอื่นๆ

แผนภูมิที่ 2 แสดงพัฒนาการของจำนวนชาวซีเรียที่ยื่นความจำนนเพื่อขอลี้ภัยในยุโรป



ที่มา สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ
<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/asylum.php>

ในช่วงระหว่างเดือนเมษายน พ.ศ. 2554 ถึงเดือนมีนาคม พ.ศ. 2559 ชาวซีเรียที่อพยพเข้าสู่ยุโรปส่วนใหญ่ไปที่เยอรมนีเป็นจำนวน 706,703 คน รองลงมาคือ เซอร์เบีย จำนวน 313,314 คน ประเทศที่น้อยที่สุด คือ ลิทัวเนียจำนวน 34 คน ส่วนหนึ่งเป็นเพราะผู้ลี้ภัยชาวซีเรียมองว่ายุโรปจะช่วยเหลือปัญหาความขัด

26 Ibid, Battjes, Brouwer, Slingenber, & Spijkerboer, 2016

27 Ibid, Syria Regional Refugee Response, 2016

4. ความรับผิดชอบหน้าที่และกลไกทางกฎหมายของสหภาพยุโรปและรัฐสมาชิก

4.1 ประเด็นปัญหาผู้อพยพในยุโรป

นับตั้งแต่ฤดูใบไม้ผลิปี พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา ผู้อพยพชาวซีเรียและประเทศอื่นๆ ยื่นคำร้องเพื่อหลบหนีภัยในยุโรปเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและพุ่งสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัดอันเป็นผลมาจากสงครามและความรุนแรงต่างๆ ที่เกิดขึ้นในตะวันออกกลางและบางส่วนของทวีปแอฟริกา ผู้ลี้ภัยเหล่านี้ถูกบังคับให้ต้องหนีตายจากบ้านเมืองของตนโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อแสวงหาแหล่งพักพิงที่ปลอดภัย การหลบหนีภัยไปยังยุโรปทำได้หลายวิธี แต่วิธีที่ผู้อพยพจากตะวันออกกลางและแอฟริกา นิยมใช้เส้นทางทางทะเลมากที่สุด แต่เมื่อไม่มียานพาหนะที่เหมาะสมจึงทำให้มีเหตุการณ์อันน่าสลดใจเกิดขึ้นหลายต่อหลายครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเหตุโศกนาฏกรรมที่เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2556 เรือที่ชนผู้อพยพเกิดเพลิงลุกไหม้และล่มลงนอกชายฝั่งเกาะลัมเปดูซาของอิตาลี ในครั้งนั้นมีผู้รอดชีวิตเพียง 1 ใน 3 ของผู้โดยสารทั้งหมด และกว่า 360 คน เสียชีวิตจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น²⁹ ภายหลังจากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้รัฐมนตรีมหาดไทยของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปมาประชุมกันที่กรุงบรัสเซลส์เพื่อหารือถึงมาตรการในการจัดการปัญหาเพื่อมิให้เกิดเหตุการณ์เช่นนี้อีก แต่โศกนาฏกรรมในลักษณะนี้ก็ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและหากไม่เสียชีวิตกลางทะเลเสียก่อน เมื่อผู้อพยพเหล่านี้ มาถึงยุโรปต้องเผชิญกับความเป็นอยู่ที่ยากลำบากและไม่รู้อนาคตเนื่องจากไม่มีหลักประกันใดๆ ว่ายุโรปจะยอมรับผู้อพยพเหล่านี้ทุกราย³⁰

29 Johnston, A. (3 October 2013) Italy boat sinking: Hundreds feared dead off Lampedusa. **BBC News**, Retrieved Online on June 11, 2016 from <http://www.bbc.com/news/world-europe-24380247>

30 อ้างแล้ว, ฝ่ายแรงงาน, 2558

ภาพที่ 2 เรือและแพขนส่งผู้อพยพเพื่อไปยุโรป



ที่มา The Telegraph <http://www.telegraph.co.uk>³¹

UNHCR รายงานว่ามีผู้ลี้ภัยที่ตัดสินใจเดินทางไปยังยุโรปทางทะเลเพิ่มมากขึ้น ในปี พ.ศ. 2558 เพียงปีเดียวมีผู้อพยพใช้เส้นทางทางทะเลมายังยุโรปถึง 1,015,078 คน ในครึ่งปีแรกของ พ.ศ. 2556 นี้ มีจำนวน 208,150 คนและมีจำนวนผู้เสียชีวิตและผู้สูญหายในปี พ.ศ. 2556 เป็นจำนวน 2,856 คน ทั้งหมดนี้เป็นผู้อพยพที่มาจากประเทศซีเรียมากที่สุด 41% รองลงมา ได้แก่ อัฟกานิสถาน 21% ตามมาด้วยอิรัก และ ปากีสถานคิดเป็น 13% และ 3% ตามลำดับ

³²การขนส่งผู้อพยพข้ามทะเลเมดิเตอร์เรเนียนมักเริ่มจากลิเบียโดยผู้อพยพจะเดินทางออกจากประเทศของตนมายังลิเบียและมีนายหน้าจัดหาผู้อพยพเหล่านี้ไปยังยุโรป องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติใช้ประโยชน์จากความไม่มั่นคงทางการเมืองของ

31 Crilly, B.; Akkoc, R.; Marszal, A. & Squires, N. (21 April 2015). UN confirms 800 dead in shipwreck disaster: as it happened on April 20, Telegraph UK, Retrieved Online on June 11, 2016 from <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/italy/11551278/Mediterranean-migrant-crisis-hits-Italy-as-EU-ministers-meet-live.html>

32 Ibid, UNHCR, 2016

ลิเบียเพื่อทำธุรกิจค้ามนุษย์และลักลอบขนผู้อพยพเข้ายุโรป นอกจากนี้การที่เส้นทางการเดินเรือจากลิเบียไปเกาะลัมปาคูซาของอิตาลีนั้นเป็นระยะทางสั้นๆ³³ ³⁴ ทำให้แม้ว่าเรือหรือแพโดยสารที่พวกเขาใช้นั้นจะไม่เหมาะสมสำหรับการเดินเรือในทะเลเป็นอย่างยิ่ง ประกอบกับจำนวนผู้โดยสารที่แออัดยัดเยียดทำให้ง่ายต่อการเกิดอุบัติเหตุ ทำให้เส้นทางระหว่างลิเบียและอิตาลีกลายเป็นเส้นทางทางทะเลที่อันตรายที่สุดในโลก³⁵ ที่มีผู้อพยพจำนวนหลักพันที่ต้องทิ้งชีวิตไว้กลางทะเล กระนั้นก็ตามเส้นทางอพยพทางทะเลนี้ยังคงเต็มไปด้วยความหวังที่รออยู่เบื้องหน้าทำให้ยังคงมีผู้อพยพจำนวนมากเสี่ยงที่จะใช้เส้นทางนี้³⁶ เพื่อหนีความตายจากประเทศของตนไปยังทวีปยุโรปเพื่อแสวงหาการคุ้มครองระหว่างประเทศ³⁷

สำหรับผู้อพยพเมื่อไม่สามารถเข้ายุโรปได้อย่างถูกกฎหมายเนื่องจากสหภาพยุโรปมีนโยบายการเข้าเมืองที่เข้มงวดทำให้พวกเขาต้องหันไปใช้บริการของเครือข่ายอาชญากรรมข้ามชาติในการส่งผู้อพยพเหล่านี้ไปยังยุโรปนอกจากนี้ผู้อพยพโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้อพยพชาวซีเรียส่วนใหญ่เป็นผู้มีฐานะปานกลางค่อนข้าง

33 ระยะห่างระหว่างชายฝั่งด้านตะวันตกสุดของลิเบียไปยังเกาะลัมปาคูซาของอิตาลีเท่ากับ 290 ไมล์

34 Kirkpatrick, D. D. (29 April 2015). Migrants face hellish limbo in Libya before journey towards Italy. *Irish Times* Retrieved Online on June 18, 2016 from <http://www.irishtimes.com/news/world/migrants-face-hellish-limbo-in-libya-before-journey-towards-italy-1.2194103>

35 Oxfam (2016) EU 'still failing to deal with migration crisis' as death toll rises. *One World UK*, Retrieved Online on June 18, 2016 from <http://oneworld.org/2016/04/15/eu-still-failing-to-deal-with-migration-crisis-as-death-toll-rises/>

36 BBC (15 September 2014). Mapping Mediterranean Migration. *BBC News*, Retrieved Online on June 18, 2016 from <http://www.bbc.com/news/world-europe-24521614>.

37 United Nations High Commissioner for Refugees (2016) Refugee/Migrants Emergency Response-Mediterranean. *UNHCR*, Retrieved Online June 11, 2016 from <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>

ดีและพร้อมที่จะจ่ายเงินเพื่ออำนวยความสะดวกในการหนีภัยจึงไม่แปลกที่จะมีกลุ่มคนที่ทำธุรกิจมืดในการส่งผู้อพยพเหล่านี้ไปยังยุโรป ผู้เชี่ยวชาญคาดการณ์ว่าภายในปี พ.ศ. 2559 นี้จะมีผู้อพยพชาวซีเรียในยุโรปทั้งสิ้น ประมาณ 800,000 คน และคาดว่าจะมีจำนวนเงินที่ใช้จ่ายเพื่อการเดินทางไปยังยุโรปของผู้ลี้ภัยชาวซีเรียไม่ต่ำกว่า 2 พันล้านยูโร ธุรกิจดังกล่าวกลายเป็นธุรกิจที่ทำเงินมหาศาลทำให้มีผู้สนใจที่ให้บริการในลักษณะนี้เป็นจำนวนมากทำให้เห็นได้ว่าสำหรับยุโรปแล้วปัญหาผู้ลี้ภัยนั้นไม่ได้จำกัดอยู่แค่เพียงประเด็นทางด้านมนุษยธรรมเท่านั้น แต่ยังโยงไปถึงเครือข่ายอาชญากรรมข้ามชาติที่มีวงเงินหมุนเวียนมหาศาลอีกด้วย³⁸

ปัจจัยอีกประการที่ทำให้สหภาพยุโรปต้องดำเนินงานเพื่อแสวงหาแนวทางในการจัดการกับผู้ลี้ภัยเหล่านี้คือเรื่องความมั่นคงเนื่องจากมีผู้ที่ต้องการลี้ภัยในยุโรปเพิ่มมากขึ้นอย่างมากและบุคคลเหล่านี้เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงชายแดนร่วมของยุโรป ความอ่อนแอของประเทศด่านหน้าทางตอนใต้ของยุโรปอันได้แก่อิตาลีและกรีซทั้งสองประเทศนี้ไม่สามารถรับภาระในการจัดการขอลี้ภัยตามระเบียบฉบับนี้ได้ทำให้มีผู้อพยพตกค้างเป็นจำนวนมาก บางส่วนของผู้อพยพเหล่านี้ลักลอบเข้าไปยังประเทศอื่นในยุโรปโดยไม่มีเอกสารและกลายเป็นผู้ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย ยุโรปมีข้อตกลงเชงเกน (Schengen Agreement)³⁹

38 Ibid, Pierini & Carling, 2016

39 Schengen Agreement คือ ในปี พ.ศ.2528 กลุ่มประเทศ EU 5ประเทศ ได้แก่ฝรั่งเศส เยอรมนี เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม และลักเซมเบิร์ก ได้ลงนามข้อตกลงเชงเกน เพื่อก่อตั้งชายแดน ร่วมกัน คือการมีเขตแดนที่ไม่มีการตั้งจุดตรวจ ณ เขตชายแดนประเทศสมาชิก เพื่อให้ทุกคน (ทั้งที่เป็นพลเมืองและไม่ใช่พลเมือง)มีสิทธิที่จะเดินทางได้อย่างเสรีภายในบริเวณเชงเกน แต่ต่อมาได้มีประเทศสมาชิกประชาคมยุโรป สหภาพยุโรป และประเทศยุโรปอื่นๆทยอยเข้าร่วมในข้อตกลงดังกล่าว และต่อมาพบว่าการมีชายแดนร่วมกัน จำเป็นต้องมีความร่วมมือในด้านอื่นๆนอกเหนือจากการมีวีซ่าท่องเที่ยวร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นนโยบายด้านการอพยพลี้ภัย ความร่วมมือด้านตำรวจและศาล เป็นต้น ดังนั้นจึงได้ย้ายกรอบงานและมาตรการส่วนใหญ่ของข้อตกลงเชงเกนมาเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพยุโรป(ปรากฏในสนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม) ปัจจุบันมีสมาชิก 25 ประเทศ

สาระของข้อตกลงเชงเกนครอบคลุมสาระสำคัญ 5 ประการ คือ

⁴⁰ ซึ่งเป็นข้อตกลงว่าด้วยชายแดนร่วมของประเทศสมาชิกทำให้เกิดการมีเขตแดนที่ไม่มี การตั้งจุดตรวจ ณ เขตชายแดนประเทศสมาชิก บุคคลสามารถเดินทางได้อย่างเสรีภายในบริเวณของประเทศสมาชิกเชิงเกณฑ์ให้ผู้อพยพที่เข้ามาทางอิตาลี กรีซ หรือฮังการีสามารถที่จะเดินทางต่อไปยังประเทศอื่นที่ต้องการ เช่น เยอรมนี หรือประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวียได้

กล่าวโดยสรุปปัญหาผู้ลี้ภัยที่ยุโรปกำลังเผชิญหน้าอยู่นั้นมีหลายมิติล้วนแล้วแต่เป็นประเด็นสำคัญที่สหภาพยุโรปต้องจัดการอย่างจริงจังได้แก่ 1. จำนวนผู้ลี้ภัยที่อพยพเข้าสู่ยุโรปมีจำนวนมากขึ้นอย่างทวีคูณใน 2-3 ปีที่ผ่านมา ส่วนใหญ่แล้วเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย 2. การให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมแก่ผู้ที่หลีกเลี่ยงความตายจากบ้านเกิดเมืองนอนมายังยุโรป 3. ปัญหาเครือข่ายอาชญากรรมข้ามชาติที่ลักลอบขนผู้อพยพเข้ายุโรปเครือข่ายการค้ามนุษย์ข้ามชาติ และ 4. ความมั่นคงร่วมของยุโรปเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาที่สหภาพยุโรปต้องเร่งแก้ไขโดยด่วนโดยเน้นที่การดำเนินงานเรื่องการให้ความช่วยเหลือคุ้มครองเพื่อป้องกันการสูญเสียชีวิตเพิ่มขึ้น การจัดการกับเครือข่ายอาชญากรรมที่ลักลอบขนผู้อพยพเข้ายุโรปอย่างผิดกฎหมายและเครือข่ายการค้ามนุษย์และการจัดการให้มีการอพยพอย่างถูกกฎหมาย

-
- 1) การควบคุมดูแลชายแดนร่วมกันการยกเลิกจุดตรวจชายแดนระหว่างประเทศสมาชิก (แต่ยังสามารถสุ่มตรวจได้ด้วยเหตุผลด้านความปลอดภัย)
 - 2) การมีวีซ่าร่วมกัน ทั้งนี้เฉพาะวีซ่าท่องเที่ยวไม่เกิน 3 เดือน (Schengen Visa)
 - 3) การมีนโยบายด้านผู้อพยพย้ายถิ่นและผู้ลี้ภัยร่วมกัน
 - 4) ความร่วมมือด้านตำรวจและตุลาการ เช่น ตำรวจของประเทศสมาชิกมีสิทธิที่จะตรวจตราและไล่ล่าผู้ต้องสงสัยในประเทศสมาชิกอื่นได้
 - 5) การมีระบบฐานข้อมูลร่วมกัน (Schengen Information System – SIS)

40 อาทิตยา นวลศรี (มป.ป.) การเคลื่อนย้ายแรงงานของสหภาพยุโรปและประเทศสวิตเซอร์แลนด์. ฝ่ายแรงงานประจำคณะทูตถาวร ประจำสหประชาชาติ. เข้าถึงเมื่อ 18 มิถุนายน 2559 จาก <http://switzerland.mol.go.th/node/325>

4.2 การจัดการวิกฤตการณ์ผู้พลพของสหภาพยุโรปและประเทศสมาชิก

ประเทศในยุโรปและสหภาพยุโรปมีหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างประเทศที่จะต้องให้ความคุ้มครองแก่ผู้ที่แสวงหาแหล่งพักพิงหรือผู้ลี้ภัย⁴¹ แต่พบว่าหลายประเทศพยายามเลี่ยงภาระความรับผิดชอบนี้โดยการป้องกันไม่ให้ผู้ลี้ภัยเหล่านี้เข้ามายังดินแดนของตนได้เพราะหน้าที่และพันธกรณีดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้ก็ต่อเมื่ออยู่ในดินแดนหรือเขตอาณาของรัฐเท่านั้น⁴² เมื่อไม่ต้องการที่จะรับภาระในการดูแลผู้ลี้ภัยเหล่านี้รัฐหน้าด่านจึงใช้นโยบายกีดกันไม่ให้ผู้ลี้ภัยเดินทางเข้ามายังดินแดนของตนได้ เช่น การผลักดันไม่ให้เข้าน่านน้ำ เป็นต้น จึงเป็นการยากที่จะตัดสินว่าปัจจัยใดก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยในยุโรปในปี พ.ศ. 2558

นโยบายกีดกันผู้พลพรวมถึงความขาดแคลนทางเลือกในการจัดการผู้พลพของยุโรปส่งผลตรงกันข้ามกับสิ่งที่ผู้นำยุโรปได้คาดหวังไว้ กล่าวคือ แทนที่จะมีจำนวนผู้พลพลดลงกลับมีผู้พลพทะลักเข้าสู่ยุโรปมากขึ้น การที่ยุโรปไม่อนุญาตให้ผู้ลี้ภัยเข้าเมืองอย่างถูกกฎหมายและมีการเพิ่มความเข้มงวดในการของวีซ่า รวมถึงการร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้รักษากฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเข้าประเทศอย่างเข้มงวด เช่น ให้สายการบินตรวจตราเอกสารการเข้าเมืองอย่างถี่ถ้วน เพิ่มความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อควบคุมตรวจตราเขตแดน การนำเอานโยบายการเข้าเมืองที่มีความเข้มงวดอย่างสูงไปปฏิบัติพร้อมๆ กับการขาดแคลนทางเลือกอื่นในการโยกย้ายถิ่นฐาน ไม่ว่าจะเป็นการประสานงานกับประเทศที่สามหรือการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศเพื่อนบ้านในตะวันออกกลางเพื่อให้มีความสามารถในการจัดการรองรับผู้ลี้ภัยอย่างมี

41 Goodwin-Gill, G. S. (2011). The Right to Seek Asylum: Interception at Sea and the Principle of Non-Refoulement. *International Journal of Refugee Law* 23(443-457).

42 Hathaway, J. C., & Neve, R. A. (1997). Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection. *Harvard Human Rights Journal*, 10(115-211).

ประสิทธิภาพมากขึ้น⁴³ ทำให้เหล่าผู้ที่ต้องการแสวงหาที่พักพิงไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากการใช้บริการเพื่อลี้ภัยเข้าเมืองอันนำไปสู่อุบัติเหตุทางทะเลเมดิเตอร์เรเนียนครั้งแล้วครั้งเล่า ในความเป็นจริงจึงอาจกล่าวได้ว่าวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยในยุโรปนั้นเกิดขึ้นจากหลายสาเหตุรวมกันได้แก่ นโยบายกีดกันผู้ลี้ภัยของสหภาพยุโรป ปัญหาการจัดการเพื่อการตั้งถิ่นฐานใหม่ (resettlement) และการที่ผู้ลี้ภัยไม่สามารถที่จะตั้งตัวหรือหารายได้มากพอที่จะดูแลตัวเองในประเทศที่อพยพไปอยู่ใหม่ได้

สหภาพยุโรปถูกจัดตั้งขึ้นบนหลักการว่าด้วยการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เสรีภาพ ความเป็นประชาธิปไตย ความเท่าเทียมกัน การเคารพกฎหมายและสิทธิมนุษยชน ทำให้การตระหนักถึงและการเคารพสิทธิมนุษยชนเป็นแนวปฏิบัติของสหภาพยุโรป สหภาพยุโรปจึงมีหน้าที่ที่ต้องให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยที่อพยพหนีตายมา นอกเหนือจากหน้าที่ตามพันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยเรื่องสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 ที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น และการที่สหภาพยุโรปมีข้อตกลงเกี่ยวกับพรมแดนร่วมซึ่งทำให้ประชาชนสามารถที่จะเดินทางได้อย่างเสรีภายในดินแดนของประเทศสมาชิกทำให้สหภาพยุโรปจำเป็นต้องสร้างกฎเกณฑ์ในการจัดการเรื่องผู้ลี้ภัยร่วมกัน⁴⁴ ดังที่จะเห็นได้จากสนธิสัญญาลิสบอนที่เป็นเหมือนกฎหมายแม่บทระหว่างประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปได้กำหนดไว้ในมาตรา 80 ว่าประเทศสมาชิกต้องมีการบริหารจัดการร่วมกันในเรื่องนโยบายการตรวจตราชายแดน การขอลี้ภัย และการเข้าเมืองบนหลักการของความเป็นเอกภาพ (Solidarity) และการแบ่งเบาภาระซึ่งกันและกัน (Burden-sharing)⁴⁵

43 Ibid, Battjes, Brouwer, Slingenber, & Spijkerboer, T., 2016

44 Migration and Home Affairs (2013) **Common European Asylum System**. Retrieved Online on June 26, 2016 from http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index_en.htm

45 Ibid, d'Oultremont&Martin, 2015

ภายใต้ระบบการจัดการผู้ลี้ภัยร่วมของยุโรป (Common European Asylum System: CEAS) นี้สหภาพยุโรปมีเครื่องมือทางกฎหมายหลักๆ ในการจัดการเรื่องผู้ลี้ภัย 5 ฉบับ ได้แก่

1. คำสั่งเรื่องขั้นตอนการขอลี้ภัย (Asylum Procedures Directive) เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับขั้นตอนการให้และ/หรือเพิกถอนสถานะภาพผู้ลี้ภัยตั้งแต่การเข้าถึงการยื่นคำร้องขอลี้ภัย การกักขัง การตรวจสอบคำร้อง การสัมภาษณ์ และความช่วยเหลือทางกฎหมาย นอกจากนี้ ยังนิยามประเทศลี้ภัยประเทศที่หนึ่ง ประเทศต้นทางที่ปลอดภัย ประเทศที่สามที่ปลอดภัย และประเทศสหภาพยุโรปที่สามที่ปลอดภัยด้วย

2. คำสั่งกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการรับผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในรัฐสมาชิก (Directives laying down the reception of asylum seekers in the Member States) กล่าวถึงการให้ความสนับสนุนแก่ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยระหว่างรอผลการพิจารณาคำร้องขอลี้ภัย เช่น อาหาร ที่พัก การศึกษา บริการ สาธารณสุข การอบรมภาษา การเข้าถึงการจ้างงาน

3. คำสั่งเรื่องคุณสมบัติสำหรับการได้รับความคุ้มครอง (Qualification Directive) แม้ว่าผู้อพยพจะไม่มีคุณสมบัติความเป็น “ผู้ลี้ภัย” ตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 ก็ตาม ประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปจะไม่สามารถส่งกลับบุคคลเหล่านั้นกลับไปเผชิญความตายได้ตามอนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (ECHR) และกำหนดให้ต้องให้ความคุ้มครองลำดับรอง (subsidiary protection) แก่คนที่ตกอยู่ในอันตรายร้ายแรงด้วยรวมถึงกำหนดลิตีขั้นต่ำที่คนซึ่งมีคุณสมบัติสำหรับความคุ้มครองจากนานาชาติควรได้รับ

4. ระเบียบดับลิน (Dublin Regulation) เป็นกฎหมายที่กำหนดความรับผิดชอบให้แก่รัฐสมาชิกในการดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาให้สถานะผู้ลี้ภัยแก่

ผู้อพยพ โดยปกติแล้วจะกำหนดให้รัฐที่ผู้อพยพเดินทางมาถึงเป็นรัฐแรกในสหภาพยุโรปเป็นผู้รับผิดชอบ แม้ว่าระเบียบนี้จะมุ่งเน้นให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดการโดยมอบหมายหน้าที่ให้เบ็ดเสร็จในทีเดียว แต่เมื่อเกิดมีจำนวนผู้อพยพทะลักเข้ามาอย่างมากทำให้รัฐหน้าด่านทางใต้ของอิตาลีและกรีซต้องแบกภาระอันหนักหน่วงและส่งผลให้การพิจารณาล่าช้าทำให้บรรดาผู้อพยพต้องติดอยู่ที่ประเทศนั้นๆ โดยที่ไม่มีรายได้และไม่ทราบชะตากรรม และที่สำคัญที่สุดคือไม่สามารถเดินทางต่อไปยังประเทศที่ตนเองต้องการขอลี้ภัยได้

5. คำสั่งคุ้มครองชั่วคราว (Temporary Transit Directive) เป็นการให้ความคุ้มครองแก่กลุ่มคนอพยพในกรณีฉุกเฉินที่มีผู้อพยพเข้ามาเป็นจำนวนมากจนไม่สามารถดำเนินการระบุสถานภาพผู้ลี้ภัย (Refugee status determination – RSD) เป็นรายบุคคลได้⁴⁶

นอกจากนี้เพื่อเป็นการลดความกดดันที่มีต่อยุโรปในเรื่องวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัย คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (Council of the European Union) และคณะมนตรียุโรป (European Council) ได้จัดตั้งคณะทำงานเมดิเตอร์เรเนียนเพื่อดำเนินการจัดการปัญหาความปลอดภัยในการอพยพทางเรือในทะเลเมดิเตอร์เรเนียนและแสวงหาแนวทางในการโยกย้ายถิ่นฐานที่ยั่งยืน นอกจากนี้ยังมีปฏิบัติการทางทะเลอื่นๆ เพื่อช่วยชีวิตในทะเลและจัดการกับเครือข่ายอาชญากร เช่น ปฏิบัติการ Triton เพื่อเฝ้าระวังในทะเลใกล้ชายฝั่งอิตาลี เพิ่มความเข้มแข็งให้ปฏิบัติการ Poseidon เพื่อลาดตระเวนบริเวณเมดิเตอร์เรเนียน และการจัดตั้งปฏิบัติการทางการทหารของสหภาพยุโรป (EUNAVFOR Med) เพื่อทำลายล้างธุรกิจค้ายาเสพติดและลักลอบนำผู้อพยพเข้ายุโรปอย่างผิดกฎหมาย⁴⁷

นอกจากการตรวจตราในทะเลเมดิเตอร์เรเนียนแล้ว สหภาพยุโรปยังได้ดำเนินการทางด้านนโยบายเพื่อให้มีการจัดการเกี่ยวกับวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยที่กำลัง

46 Ibid, Migration and Home Affairs, 2013

47 อ้างแล้ว, ฝ่ายแรงงาน, 2558

เผชิญอยู่ คณะมนตรียุโรปได้เรียกร้องให้มีการช่วยเหลือเร่งด่วนต่อประเทศรอบนอกของสหภาพยุโรปซึ่งเป็นประเทศแรกปฏิบัติตามระเบียบดับลิน (Dublin Regulation)^{48 49} ตลอดจนขอให้พิจารณาทางเลือกด้วยความสมัครใจในการให้มีการย้ายที่อยู่เพื่อให้การสนับสนุนกับกรีซและอิตาลี 2 ประเทศ ที่เป็นด่านหน้าในการรับผู้แสวงหาแหล่งพักพิง รวมถึงการเรียกร้องให้มีการดำเนินระบบลี้ภัยแห่งยุโรปโดยมีหน่วยสนับสนุนการลี้ภัยแห่งยุโรป (European Asylum Support Office: EASO) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก⁵⁰

4.3 ประเด็นท้าทายในการจัดการวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยของสหภาพยุโรป

อนุสัญญาว่าด้วยสถานะของผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 และพิธีสารเกี่ยวกับสถานะของผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2510 เป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นรากฐานในการจัดการปัญหาผู้ลี้ภัยโดยมีสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลและให้การสนับสนุนรัฐต่างๆ ให้ดำเนินงานตามพันธกรณีในสนธิสัญญา นอกจากนี้หลักการบางประการเช่นหลักการไม่ผลักดันกลับ (Non-refoulement)⁵¹ ที่ถือว่าเป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่

48 Bacic Selanec, N. (2015). A Critique of EU Refugee Crisis Management: On Law, Policy and Decentralisation. *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 11(11), 73-114.

49 ระเบียบดับลินกำหนดให้ประเทศแรกที่ผู้ลี้ภัยเดินทางไปถึงจะต้องเป็นผู้ที่จัดการลงทะเบียนขอลี้ภัย ปัญหาที่เกิดขึ้นในยุโรปอันเนื่องมาจากวิกฤตผู้ลี้ภัยที่กำลังเกิดขึ้นนี้ก็คือการที่ประเทศชายแดนที่เป็นประเทศแรกรับเช่น กรีซและอิตาลีไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะจัดการกับผู้แสวงหาแหล่งพักพิงจำนวนมหาศาลได้

50 อ้างแล้ว, ฝ่ายแรงงาน, 2558

51 หลักการไม่ผลักดันกลับ หรือ non-refoulement หมายถึงการที่ประเทศที่ผู้ที่ต้องการแสวงหาแหล่งที่พักพิงเพื่อลี้ภัยอพยพไปถึงจะทำหน้าที่ปกป้องสิทธิของพวกเขาและจะไม่ทำการส่งกลับหรือผลักดันกลับหากการกระทำเช่นนั้นส่งผลให้ผู้ที่ต้องการแสวงหาแหล่งที่พักพิงเพื่อลี้ภัยนั้นต้องเผชิญกับภัยอันตรายจนอาจถึงแก่ชีวิต เช่น การถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง การประหารชีวิตประหาร เป็นต้น

นานาชาติต้องปฏิบัติตามไม่ว่าจะเป็นภาคีของสนธิสัญญาหรือไม่ก็ตาม บนพื้นฐานของกฎหมายดังกล่าวสหภาพยุโรปมีหน้าที่ที่จะต้องให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยหน้าที่ของรัฐสมาชิกมีทั้งการให้ลี้ภัย (Asylum) ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐมีต่อผู้ลี้ภัยที่อยู่ในดินแดนของตน และการแบ่งเบาภาระรับผิดชอบของรัฐผู้รับ (Burden-sharing) อันเป็นหน้าที่ของรัฐมีต่อผู้ลี้ภัยนอกดินแดนของตน (ผู้ลี้ภัยที่อยู่ในดินแดนอื่น) ไม่ว่าจะเป็นการให้ความช่วยเหลือทางด้านงบประมาณไปจนถึงการแบ่งรับผู้ลี้ภัยเข้ามาตั้งถิ่นฐานในประเทศตน

หลักการดังกล่าวได้รับการยอมรับและปฏิบัติตามมาอย่างยาวนาน จนกระทั่งในช่วงวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยในช่วงที่ผ่านมา มีจำนวนผู้ที่ต้องการแสวงหาแหล่งพักพิงเพื่อลี้ภัยมากเป็นประวัติการณ์ ทำให้หลักการและแนวปฏิบัติระหว่างประเทศเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยเกิดความสั่นคลอนในเรื่องของการให้ลี้ภัยนั้นยังไม่เป็นปัญหาเท่ากับการแบ่งเบาภาระรับผิดชอบรัฐจำนวนหนึ่งปฏิเสธหน้าที่ตามพันธกรณีที่มีต่อผู้ลี้ภัยและหันมาใช้นโยบายกีดกันผู้ลี้ภัย นอกจากนี้ภายใต้การจัดการพรมแดนร่วมภายใต้ข้อตกลงเชงเกน (Schengen Agreement) มิได้รวมถึงการประสานนโยบายด้านการย้ายถิ่นของประเทศสมาชิกหากแต่ให้ความสำคัญกับการจัดการพรมแดน วิชา และนโยบายการส่งกลับมากกว่า แม้แต่การสร้างหน่วยงานกลางเพื่อจัดการเกี่ยวกับการย้ายถิ่นอย่าง Frontex^{52 53} และ EASO ก็ยังสร้างระบบให้มีความซับซ้อนอย่างยิ่งทำให้อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายเกี่ยวกับการให้วีซ่าหรือการอนุมัติสถานะผู้ลี้ภัยยังคงเป็นอำนาจของรัฐสมาชิก

52 Formtex หรือ the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2547 Frontex มีหน้าที่ในการส่งเสริมและพัฒนาการจัดการพรมแดนร่วมของสหภาพยุโรป เพื่อเป็นหน่วยงานดูแลจัดการพรมแดนภายนอกของสหภาพยุโรป ทำการลาดตระเวนทางทะเลและทางอากาศ

53 Frontex (N.D.) Mission and Tasks. **FRONTEX**, Retrieved Online on June 18, 2016 from <http://frontex.europa.eu/about-frontex/mission-and-tasks/>

ความพยายามของสหภาพยุโรปในการจัดการวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยร่วมที่กล่าวมาข้างต้นนั้นถือได้ว่าไม่ประสบความสำเร็จ ระบบดังกล่าวอาจจะจัดการกับการลี้ภัยในภาวะปกติได้ดีแต่เมื่อปัญหายกระดับเป็นวิกฤตการณ์หรือภาวะฉุกเฉินที่ต้องเร่งแก้ปัญหาดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันทำให้เห็นได้ว่ากลไกทางกฎหมายของยุโรปที่มีอยู่นั้นไม่สามารถที่จะจัดการวิกฤตได้อย่างทันที่และมีประสิทธิภาพ

ประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปไม่ต้องการที่จะทำตามนโยบายร่วมของสหภาพยุโรปเนื่องจากมองผลประโยชน์แห่งรัฐตนเป็นหลักทำให้ประเทศสมาชิกต่างถือโอกาสที่จะจัดการปัญหาวิกฤตตามแนวทางผลประโยชน์แห่งชาติของแต่ละประเทศ เมื่อรัฐสมาชิกดำเนินการในเรื่องพรมแดนตามความต้องการฝ่ายเดียวของรัฐตนระบบพรมแดนร่วมของยุโรปย่อมถูกกระทบกระเทือน และประเทศสมาชิกอื่นๆ ก็จะได้รับผลกระทบจากการดำเนินการของรัฐนั้นเป็นทอดๆ ยกตัวอย่างเช่นกรณีนี้เยอรมนีได้เปิดประเทศรับผู้ลี้ภัยชาวซีเรียโดยการยกเว้นระเบียบดับลินบนพื้นฐานของการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมทำให้มีผู้ลี้ภัยอพยพเข้าไปในเยอรมนีเป็นจำนวนมาก นั้นหมายความว่าผู้ที่ได้รับสถานะผู้ลี้ภัยในเยอรมนีย่อมสามารถเดินทางต่อไปยังประเทศอื่นๆ ที่อยู่ภายใต้ข้อตกลงเชงเกนได้ และการที่มีผู้อพยพจำนวนมากลักลอบเข้าประเทศอย่างผิดกฎหมายทำให้ประเทศต่างๆ เช่น เยอรมนี ออสเตรีย โปแลนด์ สาธารณรัฐเชก สโลวาเกียและเนเธอร์แลนด์หันมาตรวจตราชายแดนของตนเองอย่างเข้มงวดอีกครั้ง⁵⁴ จากที่เคยยกเลิกไปภายใต้ข้อตกลงเชงเกน นอกจากนี้ประเทศในกลุ่มเชงเกนจำนวนหนึ่ง ได้แก่ โปแลนด์ ฮังการี สาธารณรัฐเชก สโลวาเกีย ลิทเวีย และโรมาเนีย ไม่ยอมรับผู้ลี้ภัยภายใต้โควตาที่จัดสรรโดยสหภาพยุโรป⁵⁵ ฮังการีปฏิเสธระเบียบดับลินโดยไม่ยอมรับผู้อพยพที่ยังไม่ได้ขอลี้ภัยอย่างถูกต้องกลับเข้าดินแดนของตน แม้ว่าฮังการีจะเป็นประเทศแรกรับที่มีความรับผิดชอบตามระเบียบดับลินก็ตามในการนี้ฮังการีให้

54 Ibid, Bacic Selanec, 2015

55 Ibid, Bacic Selanec, 2015

เหตุผลว่าไม่ต้องการให้วัฒนธรรมของฮังการีต้องปนเปื้อนไปด้วยวัฒนธรรมอื่นๆ หรือการที่ออสเตรียหยุดการดำเนินการเกี่ยวกับคำร้องขอลี้ภัยเพราะต้องการกดดันให้ประเทศในสหภาพยุโรปประเทศอื่นๆ ช่วยแบ่งเบาภาระให้มากกว่านี้^{56 57 58}

ความล้มเหลวในการจัดการปัญหาผู้ลี้ภัยของสหภาพยุโรปทำให้เห็นถึงความแตกแยกของประเทศสมาชิกและการไร้ความสามารถของสหภาพยุโรปในการบังคับใช้กฎหมายและนโยบายการจัดการผู้ลี้ภัยร่วมของยุโรปตั้งนั้นสหภาพยุโรปจำเป็นต้องปรับนโยบายว่าด้วยการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานครั้งใหญ่เพื่อแสวงหาแนวทางที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและมีประสิทธิภาพในการจัดการกับผู้ลี้ภัยจำนวนมหาศาลที่มุ่งหน้าสู่ยุโรป เช่น การกำหนดนโยบายบนพื้นฐานของความร่วมมืออย่างเป็นทางการขึ้น ปีกแผ่นและการเฉลี่ยความรับผิดชอบระหว่างประเทศสมาชิกสร้างช่องทางการยื่นคำร้องขอลี้ภัยและย้ายถิ่นแบบบูรณาการ เป็นต้น⁵⁹ สหภาพยุโรปจำเป็นต้องปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงนโยบายและกฎเกณฑ์ในการดำเนินการหลายประการ เช่น การแก้ไขระเบียบดับลินให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมมากขึ้น ยกระดับการดูแลและให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยที่เดินทางมายังยุโรป หาแนวทางที่ทำให้รัฐสมาชิกปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดการผู้ลี้ภัย ผู้ลี้ภัยจะไม่ต้องถูกบังคับให้โยกย้ายไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามหากไม่เต็มใจสร้างความตกลงในการแบ่งเบาภาระในการรับผู้ลี้ภัยที่เหมาะสมและสอดคล้องความต้องการของผู้ลี้ภัยที่เป็นธรรมต่อทั้งผู้ลี้ภัยและรัฐสมาชิกโดยสร้างความมั่นใจว่าแต่ละรัฐล้วนแล้วแต่ให้ทำหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ในการดูแลผู้พลหนีภัย ในระยะยาวควรมีการตั้งหน่วยงานสำหรับจัดการเรื่องผู้ลี้ภัยโดยเฉพาะเพื่อให้มาทำหน้าที่ในการดูแล

56 Ibid, Matthee, 2015

57 Ibid, Bacic Selanec, 2015

58 Pascouau, Y. (2015). Heads buried in the sand: member states block solutions to the refugee crisis. *European Policy Centre Commentary*, 15 September 2015.

59 Ibid, d'Oultremont & Martin 2015

ภาพรวม การประสานงาน และความต่อเนื่องในการทำงานในส่วนของผู้ลี้ภัยในดินแดนของสหภาพยุโรป⁶⁰ และประเด็นที่สำคัญที่สุดคือสหภาพยุโรปต้องหาแนวทางให้รัฐสมาชิกทั้งหลายเห็นความสำคัญของผลประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกมากกว่าผลประโยชน์แห่งรัฐตน

5. บทสรุป

ใน พ.ศ. 2558 วิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยในยุโรปถือได้ว่าเป็นบททดสอบที่สำคัญและเป็นความท้าทายที่มีต่อบูรณาการของสหภาพยุโรปอย่างแท้จริง ปัญหาผู้ลี้ภัยในยุโรปกลายเป็นประเด็นหลักที่สังคมนานาชาติให้ความสนใจและคาดหวังที่จะเห็นสหภาพยุโรปแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยเท่าที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่าความพยายามของสหภาพยุโรปไม่ประสบผลสำเร็จ กลไกทางกฎหมายด้านผู้อพยพของยุโรปไม่สามารถรับมือกับวิกฤตการณ์ที่มีความรุนแรงในระดับนี้ได้ทำให้สหภาพยุโรปองค์กรต่าง ๆ ของยุโรปและประเทศสมาชิกต้องเผชิญกับความกดดันที่จะต้องแสดงให้เห็นถึงความสามารถที่จะต้องแก้ปัญหาให้ได้⁶¹ ตามที่นายฌอง-คล็อด ยุงเกอร์ (Jean-Claude Juncker) ประธานคณะกรรมการบริหารสหภาพยุโรปได้กล่าวต่อนหนึ่งในสุนทรพจน์ประจำปี พ.ศ. 2558 ว่า “สิ่งสำคัญที่สุดที่เรา (สหภาพยุโรป) จะต้องจัดการคือวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัย”⁶²

ในทางปฏิบัติแม้ว่าสหภาพยุโรปจะมีกฎเกณฑ์ร่วมยุโรปในการจัดการกับปัญหาผู้ลี้ภัย แต่ปัญหาในปัจจุบันมีความรุนแรงเกินกว่าแนวปฏิบัติและกฎเกณฑ์

60 Guild, E., Costello, C., Garlick, M., & Moreno-Lax, V. (2015). The 2015 Refugee Crisis in the European Union. **CEPS Policy Brief**, CEPS, Brussels.

61 Carrera, S. Blockmans, S., Gros, D., & Guild, E. (2015). The EU's Response to the Refugee Crisis: Taking Stock and Setting Policy Priorities. **CEPS Essay**, (20/16).

62 Ibid, d'Oultremont & Martin, 2015

ดังกล่าวจะสามารถจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้รัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปยังคงใช้ผลประโยชน์แห่งชาติเป็นแนวทางในการจัดการมากกว่าผลประโยชน์ร่วมกันของสหภาพยุโรปและวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยในยุโรปก็เป็นบททดสอบที่สำคัญ ความแตกแยกเรื่องผลประโยชน์นี้ทำให้สหภาพยุโรปไม่สามารถทำหน้าที่ด้านมนุษยธรรมในการช่วยเหลือผู้ลี้ภัยตามเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศได้⁶³ ท้ายที่สุดแล้วผลประโยชน์ของรัฐและการตัดสินใจในระดับรัฐยังคงอยู่และเป็นด่านสุดท้ายในการแก้ปัญหาระหว่างประเทศมากกว่าที่จะอาศัยกลไกทางกฎหมายของสหภาพยุโรป เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทำให้เห็นว่าหากมองจากนโยบายการจัดการผู้ลี้ภัยร่วมของยุโรปแล้ว สหภาพยุโรปยังคงไม่เป็นองค์กรเหนือรัฐที่สามารถบังคับใช้กฎหมายเหนือรัฐสมาชิกได้ และนี่คือหนึ่งในปัญหาสำคัญที่ทำให้ทลายความมั่นคงของสหภาพยุโรปในปัจจุบัน

63 Ibid, Betts, 2015

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- Jintana S. (2553). “ผู้ลี้ภัย: อนาคตแรงงานทักษะต่ำเป้าหมายใหม่ที่ตลาดแรงงานต้องการ”. **L3nr**. เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2559, จาก <https://www.l3nr.org/posts/383934>
- สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ. (2510). พิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย. **สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ**. เข้าถึงเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2559, จาก [https://www.unhcr.or.th/sites/default/files/Refugee%20Protocol%201967%20\(Thai\).pdf](https://www.unhcr.or.th/sites/default/files/Refugee%20Protocol%201967%20(Thai).pdf)
- สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ. (2494). อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย. **สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ**. เข้าถึงเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2559, จาก [https://www.unhcr.or.th/sites/default/files/Refugee%20Convention%201951%20\(Thai\).pdf](https://www.unhcr.or.th/sites/default/files/Refugee%20Convention%201951%20(Thai).pdf)
- อาทิตยา นวลศรี (มปป.) การเคลื่อนย้ายแรงงานของสหภาพยุโรปและประเทศสวิตเซอร์แลนด์. **ฝ่ายแรงงานประจำคณะทูตถาวร ประจำสหประชาชาติ**. เข้าถึงเมื่อ 28 มิถุนายน 2559 จาก <http://switzerland.mol.go.th/node/325>

ภาษาอังกฤษ

- Bacic Selanec, N. (2015). A Critique of EU Refugee Crisis Management: On Law, Policy and Decentralisation. **Croatian Yearbook of European Law and Policy**, 11(11), 73-114.

- Barnett, L. (2002). Global Governance and the Evolution of the International Refugee Regime. **International Journal of Refugee Law** 14, 238-262.
- Battjes, H., Brouwer, E., Slingenberg, L., & Spijkerboer, T. (2016). The Crisis of European Refugee Law: Lessons from **Lake Success**. Available at SSRN 2783247.
- BBC (15 September 2014). Mapping Mediterranean Migration. **BBC News**, Retrieved Online on June 18, 2016 from <http://www.bbc.com/news/world-europe-24521614>
- BBC. (11 March 2016). Syria: The Story of The Conflict. **BBC News**, Retrieved Online on June 18, 2016 from <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-26116868>
- Carrera, S., Blockmans, S., Gros, D., & Guild, E. (2015). The EU's Response to the Refugee Crisis: Taking Stock and Setting Policy Priorities. **CEPS Essay**, (20/16).
- Crilly, B.; Akkoc, R.; Marszal, A. & Squires, N. (21 April 2015). UN confirms 800 dead in shipwreck disaster: as it happened on April 20, **Telegraph UK**, Retrieved Online on June 11, 2016 from <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/italy/11551278/Mediterranean-migrant-crisis-hits-Italy-as-EU-ministers-meet-live.html>
- d'Oultremont, C., & Martin, A. (2015). The Migration Crisis: A Stress Test for European Values. **European Policy Brief No. 38**, September 2015.

- Frontex (N.D.) Mission and Tasks. **FRONTEX**, Retrieved Online on June 18, 2016 from <http://frontex.europa.eu/about-frontex/mission-and-tasks/>
- Goodwin-Gill, G. S. (1989). International Law and Human Rights: Trends Concerning International Migrants and Refugees. **The International Migration Review**, **23**, 526-546.
- Goodwin-Gill, G. S. (2011). The Right to Seek Asylum: Interception at Sea and the Principle of Non-Refoulement. **International Journal of Refugee Law** **23**. 443-457.
- Guild, E., Costello, C., Garlick, M., & Moreno-Lax, V. (2015). The 2015 Refugee Crisis in the European Union. CEPS Policy Brief, CEPS, Brussels. Guild, E., Costello, C., Garlick, M., & Moreno-Lax, V. (2015). The 2015 Refugee Crisis in the European Union. CEPS Policy Brief, **CEPS**, Brussels.
- Hathaway, J. C., & Neve, R. A. (1997). Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection. **Harvard Human Rights Journal**, **10**. 115-211.
- Johnston, A. (3 October 2013) Italy boat sinking: Hundreds feared dead off Lampedusa. **BBC News**, Retrieved Online on June 11, 2016 from <http://www.bbc.com/news/world-europe-24380247>

Kirkpatrick, D. D. (29 April 2015). Migrants face hellish limbo in Libya before journey towards Italy. **Irish Times**, Retrieved Online on June 18, 2016 from <http://www.irishtimes.com/news/world/migrants-face-hellish-limbo-in-libya-before-journey-towards-italy-1.2194103>

Migration and Home Affairs (2013) Common European Asylum System, **European Commission** Retrieved Online on June 26, 2016 from http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index_en.htm

Mitchell, H. (2006). “The distinction between asylum seekers and refugees”. **Migration Watch UK**, Retrieved Online on June 11, 2016 from <http://www.migrationwatchuk.org/briefingPaper/document/70>

Oxfam (2016) EU ‘still failing to deal with migration crisis’ as death toll rises. **OneWorld UK**, Retrieved Online on June 18, 2016 from <http://oneworld.org/2016/04/15/eu-still-failing-to-deal-with-migration-crisis-as-death-toll-rises/>

Pascouau, Y. (2015). Heads buried in the sand: member states block solutions to the refugee crisis. **European Policy Centre Commentary**, 15 September 2015.

Syria Regional Refugee Response (2016). Regional Overview. **Syria Regional Refugee Response**, Retrieved Online on June 8, 2016 from <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>

Turk, V. & Nicholson, F. (2003). “Refugee Protection in International Law: an Overview” in Feller, E. & Turk, V. (Eds). **Refugee Protection in International Law**. Cambridge: Cambridge University Press.

United Nations High Commission on Refugee (2007) “The 1951 Refugee Convention Questions & Answer”. **UNHCR**, Retrieved Online June 11, 2016 from <https://www.unhcr.or.th/sites/default/files/3c0f495f4.pdf>

United Nations High Commissioner for Refugees (2001). 50th Anniversary The Wall Behind Which Refugees Can Shelter. **Refugee**, 2(123), 2.

United Nations High Commissioner for Refugees (2016) Refugee/ Migrants Emergency Response-Mediterranean. **UNHCR**, Retrieved Online on June 11, 2016 from <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>

USA for UNHCR (2015) “What Is a Refugee”. **USA for UNHCR**, Retrieved Online on June 8, 2016 from http://www.unrefugees.org/site/c.lfQKSOWFqG/b.4950731/k.A894/What_is_a_refugee.htm

บรรณานุกรมภาษาไทยที่แปลเป็นภาษาอังกฤษ

Jintana S. (2553). “Refugee: Future of low-skill labors wanted for labor market”. **L3nr**. Retrieved on June 8, 2016 from <https://www.l3nr.org/posts/383934> (In Thai)

Office of United Nations High Commissioner for the Refugee (1967). Protocol on the Status of Refugee. Office of United Nations High Commissioner for the Refugee. Retrieved June 11, 2016 from [https://www.unhcr.or.th/sites/default/files/Refugee%20Protocol%201967%20\(Thai\).pdf](https://www.unhcr.or.th/sites/default/files/Refugee%20Protocol%201967%20(Thai).pdf) (In Thai)

Office of United Nation High Commissioner for Refugee. (1951). The Refugee Convention (1951). Office of United Nations High Commissioner for Refugee. Retrieved June 11, 2016 from [https://www.unhcr.or.th/sites/default/files/Refugee%20Convention%201951%20\(Thai\).pdf](https://www.unhcr.or.th/sites/default/files/Refugee%20Convention%201951%20(Thai).pdf) (In Thai)

Nualsri, A. (n.d.) Migrations in European Union and Switzerland. Labor Department, Permanent Mission of Thailand to the United Nations Office. Retrieved on June 18, 2016 from <http://switzerland.mol.go.th/node/325> (In Thai)