

นโยบายของประเทศหน้าด่านในการรับผู้ลี้ภัยจากซีเรีย: กรณีศึกษาการตอบสนองของรัฐบาล  
กรีซ 2015-2017



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ  
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปีการศึกษา 2562  
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

The Frontline States' Policy on Accepting Refugees from Syria: A Case Study of Greek  
Government's Response 2015-2017



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Arts in International Relations  
Department of International Relations  
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE  
Chulalongkorn University  
Academic Year 2019  
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

นโยบายของประเทศหน้าด่านในการรับผู้ลี้ภัยจาก  
ซีเรีย: กรณีศึกษาการตอบสนองของรัฐบาลกรีซ 2015-  
2017

โดย

น.ส.ระพีพัฒน์ สุขนาน

สาขาวิชา

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

รองศาสตราจารย์ ดร.ณัฐนันท์ คุณมาศ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

..... คณะบดีคณะรัฐศาสตร์  
(รองศาสตราจารย์ ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กษิร ชีพเป็นสุข)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(รองศาสตราจารย์ ดร.ณัฐนันท์ คุณมาศ)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(รองศาสตราจารย์ ดร.ชนินทร์ทิรา ณ ถลาง)

ระพีพัฒน์ สุขานาน : นโยบายของประเทศหน้าด่านในการรับผู้ลี้ภัยจากซีเรีย: กรณีศึกษาการ  
ตอบสนองของรัฐบาลกรีซ 2015-2017. (

The Frontline States' Policy on Accepting Refugees from Syria: A Case Study of  
Greek Government's Response 2015-2017) อ.ที่ปรึกษาหลัก : รศ. ดร.ณัฐนันท์ คุณมาศ

งานวิจัยฉบับนี้เป็นเชิงคุณภาพ มุ่งเน้นศึกษาการตอบสนองต่อการดำเนินการรับผู้ลี้ภัยของรัฐ  
หน้าด่านของสหภาพยุโรปอย่างกรีซในช่วงปีค.ศ. 2015 - 2017 พร้อมทั้งเสนอปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดการ  
ตอบสนองดังกล่าว ผ่านการวิเคราะห์ด้วยแนวคิดเรื่องกระบวนการยุโรปวิวัตน์ และการเมืองเกี่ยวพัน ใน  
การอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพยุโรปและเหล่าประเทศสมาชิก ผ่านมิติทางการเมือง ระบอบ  
การปกครอง และนโยบาย ที่มีความสอดคล้องกับวิกฤตที่เกิดขึ้นในปัจจุบันของสหภาพยุโรป

ผลการศึกษาพบว่า การตอบสนองต่อวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยของกรีซมีลักษณะในการจัดการปัญหา  
ในรูปแบบของการดำเนินนโยบายหรือกระบวนการต่าง ๆ ให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ที่กำลัง  
เผชิญทั้งภายในและภายนอกที่มีความเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน โดยจะต้องมีการคำนึงถึงข้อตกลง หรือ  
กฎหมายต่าง ๆ ของสหภาพยุโรปในฐานะที่กรีซเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิก รวมถึงจะต้องมีปฏิสัมพันธ์กับ  
ประเทศสมาชิกอื่นของสหภาพยุโรป แต่อย่างไรก็ตามการจัดการผู้ลี้ภัยของกรีซกลับมีการดำเนินการอย่าง  
มีข้อจำกัดจากปัจจัยเรื่อง สมาชิกภาพของสหภาพฯ และปัญหาเศรษฐกิจในประเทศ เพราะแม้ว่าสหภาพ  
ยุโรปมีการบูรณาการความสัมพันธ์แน่นแฟ้น สะท้อนออกมาเป็นแนวทางการดำเนินงานและนโยบายร่วม  
ในด้านต่าง ๆ แต่สำหรับด้านการจัดการปัญหาวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัย การเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปของ  
ประเทศหน้าด่านอย่างกรีซ กลับเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการจัดการกับปัญหา เนื่องจากกระบวนการหรือ  
นโยบายร่วมไม่สามารถตอบสนองหรือสร้างความเท่าเทียมต่อการรับผิดชอบกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้ในทุก  
ประเทศสมาชิก ประกอบกับการที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจภายในประเทศจึงส่งผลต่อความเชื่อใจและความ  
น่าเชื่อถือของกรีซในเวทีระหว่างประเทศ ทำให้กรีซไม่มีศักยภาพมากพอที่จะขอปรับเปลี่ยนข้อกำหนดที่  
ไม่เป็นธรรมต่อการจัดการผู้ลี้ภัยภายในประเทศได้ ด้วยเหตุนี้ ทั้งสองปัจจัยเปรียบเสมือนข้อท้าทายของ  
รัฐบาลกรีซซึ่งจำเป็นต้องแสวงหาแนวทางการแก้ไข เพื่อให้แนวทางในการตอบสนองต่อวิกฤตการณ์ที่  
เกิดขึ้นสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สาขาวิชา	ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ	ลายมือชื่อนิสิต .....
ปีการศึกษา	2562	ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....

# # 5980623324 : MAJOR INTERNATIONAL RELATIONS

KEYWORD: Greece, Foreign Policy, Refugee Crisis, Refugee, European Union,  
Europeanization, Linkage Politics

Rapeepat Suknarn :

The Frontline States' Policy on Accepting Refugees from Syria: A Case Study of  
Greek Government's Response 2015-2017. Advisor: Assoc. Prof. NATTHANAN  
KUNNAMAS, Ph.D.

This qualitative research studies responses to refugee management of the European Union (EU)'s frontline member states like Greece between 2015 - 2017. In doing this, the research introduces cause factors through the use of "Europeanization" and "Linkage Politics" approaches in order to explain relations between the European Union and its member states. The analyses are carried out through lens of politics, administrative system as well as policies of the current EU crises.

The findings revealed that the response to refugee crisis of Greece was to solve problems in a form of exercising policies in accordance with interrelated internal and external situations by recognizing EU laws and agreements in which Greece is a member country and interactions with other EU member countries. However, the management of refugees in Greece faced constraints due to factors of EU membership and domestic economic crises. Despite the EU has been highly integrated through common policies and implementation, Greece's EU membership became was a major obstacles itself. The common policies could not accommodate Greece's demands nor the fair distribution of refugee crisis responsibility among EU member countries. Additionally, domestic economic crisis eroded trust and credibility of Greece internationally, which made Greece being incompetent to alter unfair requirements to refugee management. As a result, these two factors continued to be determining factors to the solution of the refugee crisis management.

Field of Study: International Relations Student's Signature .....

Academic Year: 2019 Advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ไม่อาจสำเร็จได้หากปราศจากความเมตตาและความอนุเคราะห์จาก รองศาสตราจารย์ ดร. ณัฐนันท์ คุณมาศ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำ ปรับปรุงแก้ไข ข้อบกพร่อง ตลอดจนการมอบโอกาสที่สำคัญต่าง ๆ ที่ถือเป็นประสบการณ์ที่ดี และสำคัญในชีวิตของผู้เขียน ผู้เขียนสำนึกในพระคุณของอาจารย์เป็นอย่างยิ่ง รวมถึง ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. กษิร ชีพเป็นสุข ประธานกรรมการสอบ และ รองศาสตราจารย์ ดร. ชรินทร์ทิรา ณ ถลาง กรรมการภายนอก ที่ได้สละเวลาอันมีค่ามาร่วมเป็นกรรมการสอบ และมอบคำแนะนำที่เป็นประโยชน์แก่การเขียนงานวิจัยของผู้เขียนด้วยความปรารถนาที่ดีเสมอมา ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ไว้ ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. มาร์โคว์ บรูนาซโซ่ แห่งภาควิชาสังคมวิทยา และการวิจัยสังคม คณะรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเตรนโต ประเทศอิตาลี ที่ได้คอยให้คำแนะนำที่มีค่ายิ่งต่อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รวมถึงครอบครัวของท่านอาจารย์ที่คอยดูแล ให้คำปรึกษา และคำแนะนำในการใช้ชีวิตด้วยความปรารถนาที่ดีในระหว่างที่ผู้เขียนเป็นนักเรียนแลกเปลี่ยนที่ มหาวิทยาลัยเตรนโต ขอขอบพระคุณอาจารย์ภักคนันต์ เลื่องปัญญาวงศ์ อาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ที่ได้สละเวลาอันมีค่าในการให้คำแนะนำ คำปรึกษา ช่วยตรวจสอบ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น รวมถึงขอขอบพระคุณคณาจารย์ต่าง ๆ ที่มีได้เอื้อนาม ที่ได้มีการอบรมสั่งสอนให้ความรู้ทางวิชาการ ตลอดจนการให้กำลังใจ จนทำให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลุล่วงได้เป็นอย่างดี

ผู้เขียนขอขอบคุณกัลยาณมิตรทุกท่าน ทั้งกลุ่มเพื่อนร่วมชั้นปริญญาโท พี่ ๆ ที่ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแห่งนี้ กลุ่มเพื่อน รุ่นพี่ และรุ่นน้องที่คอยให้คำปรึกษา คอยอยู่เคียงข้าง และเป็นกำลังใจที่สำคัญในทุก ๆ เรื่องด้วยความปรารถนาดีในช่วงที่ทำการศึกษาในระดับชั้นปริญญาโท

ผู้เขียนขอขอบคุณศิลปินกลุ่มไฮไลต์ (Highlight) ได้แก่ คุณยุณดูจุน คุณยงจุนฮยอง คุณยงโยฮอบ คุณลิก็กวาง คุณชนดงจุน ศิลปินกลุ่มเวย์เสินวี (WayV) ได้แก่ คุณเฉียนคุณ คุณชิตพล ลีชัยพรกุล คุณต่งซือเฉิง คุณหวางชวีซี คุณเซียวเต๋อจวิน คุณหวางก้วนเฮิง คุณหลิวหยางหยาง รวมถึงศิลปินกลุ่มเอ็นซีที (NCT) เดย์ซิก (Day6) และกลุ่มศิลปินอื่น ๆ ที่เป็นแรงบันดาลใจ ความสุข รอยยิ้ม แรงใจรายวัน และปริญญาใจ ที่สำคัญระหว่างการศึกษาจนกระทั่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้เป็นอย่างดี

สุดท้ายนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อสืบ สุขนาน คุณแม่พัชรา สุขนาน คุณจงกล มหาสังข์ ที่คอยสนับสนุน และส่งเสริมการศึกษาให้แก่ผู้เขียนตั้งแต่วัยเยาว์ ตลอดจนครอบครัวสุขนาน และดวงรัตนานนท์ ที่คอยให้การสนับสนุน ความรัก ความเข้าใจ อันเป็นพลังแรงใจสำคัญที่ส่งเสริมให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ลุล่วงด้วยดี

อนึ่งผู้เขียนหวังว่า งานวิจัยฉบับนี้จะมีประโยชน์ไม่มากก็น้อย จึงขอมอบส่วนดีทั้งหมดนี้ให้แก่เหล่าคุณจารย์ ที่ได้ประสิทธิประสาทวิชาความรู้ จนทำให้ผลงานวิจัยเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง และขอมอบความกตัญญูตเวทิตาคุณแก่บิดา มารดา และผู้มีพระคุณทุกท่าน สำหรับข้อบกพร่องต่างๆที่อาจจะเกิดขึ้น ผู้เขียนขออน้อมรับผิดเพียงผู้เดียว และยินดีที่จะรับฟังคำแนะนำจากอาจารย์ทุกท่าน ที่ได้เข้ามาศึกษา เพื่อเป็นประโยชน์ในการพัฒนางานวิจัยต่อไป

ระพีพัฒน์ สุขนาน



## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฉ
สารบัญรูปภาพ.....	ฐ
บทที่ 1 .....	1
บทนำ.....	1
1.1. ที่มาและความสำคัญ.....	1
1.2. ทบทวนวรรณกรรม.....	7
1.2.1 ประเด็นด้านผู้สื่ักการอพยพย้ายถิ่นฐาน.....	8
1.2.2. ประเด็นทางด้านการจัดการจัดการผู้สื่ักการ.....	11
1.2.2.1. การจัดการของสหภาพยุโรป.....	15
1.2.2.2. การจัดการของรัฐ.....	18
1.3. คำถามวิจัย.....	23
1.4. สมมติฐาน.....	24
1.5. วัตถุประสงค์.....	24
1.6. วิธีการดำเนินการศึกษา.....	24
1.7. ขอบเขตการศึกษา.....	25
1.8. กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษา.....	26
1.8.1. ทฤษฎีการเมืองเกี่ยวพัน (Linkage politics).....	26



1.8.2. กระบวนการยุโรปภิวัตน์ (Europeanization) .....	28
1.9. นิยามศัพท์เฉพาะ .....	33
1.9.1. ผู้ลี้ภัย (Refugees) .....	33
1.9.2. ผู้อพยพ (Migrants).....	35
1.9.3. ผู้แสวงหาที่พักพิง (Asylum Seeker).....	36
1.9.4. ผู้พลัดถิ่น (Internally Displaced People: IDP) .....	36
1.10. คำโครงการนำเสนอ.....	37
บทที่ 2 .....	38
วิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยปีค.ศ. 2015 - 2017 .....	38
2.1. ภูมิหลังของการอพยพและการลี้ภัยมายังยุโรป .....	39
2.1.1. อาหรับสปริง.....	39
2.1.1.1. สาธารณรัฐตูนิเซีย (Republic of Tunisia).....	40
2.1.1.2. สาธารณรัฐอาหรับอียิปต์ (Arab Republic of Egypt).....	41
2.1.1.4. สาธารณรัฐอาหรับซีเรีย (Syrian Arab Republic).....	45
2.1.2. ผู้ลี้ภัยชาวซีเรีย .....	53
2.1.2.1. ประชากรและผู้ลี้ภัยชาวซีเรีย .....	53
2.1.2.2. การอพยพของผู้ลี้ภัยชาวซีเรียสู่ประเทศเพื่อนบ้าน .....	55
2.2. วิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยปีค.ศ. 2015 - 2017 .....	58
2.3. บทสรุป .....	63
บทที่ 3.....	65
การจัดการด้านผู้ลี้ภัยของสหภาพยุโรป.....	65
3.1. การบังคับใช้กฎหมายด้านการอพยพและลี้ภัยของสหภาพยุโรป .....	65
3.1.1. สนธิสัญญาสหภาพยุโรป (European Union Treaties) .....	66
3.1.2. อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยปีค.ศ. 1951 (The 1951 Refugee Convention).....	70

3.1.3. พิธีสารว่าด้วยสถานะของผู้ลี้ภัย ปีค.ศ.1967 (Protocol Relating to the Refugee Status).....	71
3.1.4. ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Right) ..	72
3.1.5. อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหภาพยุโรป (European Convention on Human Rights: EUCHR).....	73
3.2. กระบวนการตอบสนองด้านการลี้ภัยของสหภาพยุโรป .....	74
3.2.1. ข้อตกลงเชงเก้น (Schengen Agreement) .....	74
3.2.2. ระเบียบดับลิน (Dublin Regulation).....	74
3.2.3. ระบบการลี้ภัยร่วมของสหภาพยุโรป (Common European Asylum Seeker: CEAS).....	78
3.2.3.1. สหภาพยุโรปและการให้ความคุ้มครอง .....	79
3.2.3.2. ข้อกำหนดในกระบวนการการลี้ภัย.....	79
3.2.3.3. แนวทางในการขอลี้ภัยของระบบการลี้ภัยร่วมของสหภาพยุโรป .....	80
3.3. มาตรการการตอบสนองต่อสถานการณ์ผู้ลี้ภัยในช่วงวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยปีค.ศ. 2015 - 2017.....	83
3.3.1. ระเบียบฐานข้อมูลพิมพ์ลายนิ้วมือ (EURODAC Regulation).....	83
3.3.2. สำนักงานป้องกันชายแดนยุโรป (Frontex) .....	84
3.3.3. การจัดตั้งศูนย์รับผู้ลี้ภัย.....	85
3.3.4. แผนการการย้ายถิ่นฐานชั่วคราว.....	85
3.3.5. การทำข้อตกลงร่วมกับตุรกี.....	86
3.3.6. แผนการดำเนินงานด้านการอพยพปีค.ศ. 2015 .....	87
3.4. ปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินการตอบสนองของสหภาพยุโรปต่อวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยในปีค.ศ.2015 - 2017 .....	89
3.4.1. การไม่ยอมรับแผนการการย้ายถิ่นฐานของประเทศสมาชิก .....	89
3.4.2. ความไม่เป็นธรรมของระเบียบดับลิน .....	90
3.4.3. ความล่าช้าของหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือ .....	91

3.5. บทสรุป .....	92
บทที่ 4.....	94
กรีซและการตอบสนองต่อวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยปีค.ศ.2015-2017 .....	94
4.1. การจัดการด้านการลี้ภัยของกรีซ .....	95
4.1.1. เกณฑ์การได้รับสถานะผู้ลี้ภัยและคุณสมบัติที่เหมาะสมสำหรับผู้สมควรได้รับความคุ้มครองลำดับรอง .....	100
4.1.2. สถานะความคุ้มครองลำดับรอง .....	101
4.1.3. สิทธิของผลประโยชน์แก่ผู้ลี้ภัยและผู้ที่มีความคุ้มครองลำดับรองที่พึงจะได้รับ ..	105
4.2. การอพยพเข้าสู่ประเทศกรีซอย่างผิดปกติ (ปีค.ศ. 2015 - 2017).....	109
4.2.1. ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจอพยพของผู้ลี้ภัยชาวซีเรียสู่ประเทศกรีซ .....	109
4.2.1.1. การติดต่อสื่อสารผ่านทางสังคมออนไลน์ .....	111
4.2.1.2. การเข้าถึงข้อมูลทางราชการ.....	112
4.3. ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตอบสนองของกรีซในการรับผู้ลี้ภัยในช่วงวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัย .....	117
4.3.1. ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจภายในประเทศ .....	118
4.3.2. บทบาทการเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป .....	123
4.4. การตอบสนองต่อวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยของรัฐบาลกรีซช่วงปีค.ศ. 2015 – 2017 .....	125
4.4.1. การพิจารณาเอกสารคำร้องตามกระบวนการของกรีซ.....	126
4.4.2. การจัดตั้งศูนย์ให้ความช่วยเหลือ.....	131
4.4.3. การดำเนินการตามกรอบความร่วมมือระหว่างสหภาพยุโรปและตุรกี.....	135
4.5. การพิจารณาการตอบสนองของกรีซต่อวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยผ่านกระบวนการยุโรปวิถีต้น ....	139
4.6. สรุป .....	143
บทที่ 5 .....	145
บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	145
5.1. บทสรุป .....	145

5.2. ข้อเสนอแนะ .....	153
5.2.1. ปัจจัยด้านความแตกต่างภายในสังคมของแต่ละประเทศ.....	153
5.2.2. ปัจจัยทางด้านข้อจำกัดของนโยบายผู้ลี้ภัย .....	154
5.2.4. ปัจจัยด้านความร่วมมือ.....	155
บรรณานุกรม.....	157
ประวัติผู้เขียน.....	171



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**

## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 เส้นทางการเดินทางเข้ามาทวีปยุโรปของผู้ลี้ภัย .....	59
ตารางที่ 2 จำนวนผู้อพยพที่เข้าสู่บริเวณพรมแดนประเทศหน้าด่านของสหภาพยุโรปปีค.ศ. 2015-2017.....	61
ตารางที่ 3 ผู้ยื่นคำร้องขอความคุ้มครองระหว่างประเทศในประเทศกรีซปีค.ศ. 2015.....	102
ตารางที่ 4 ผู้ยื่นคำร้องขอสถานะผู้ถูกคุ้มครองปีค.ศ. 2016 .....	103
ตารางที่ 5 ผู้ยื่นคำร้องขอความคุ้มครองระหว่างประเทศในประเทศกรีซปีค.ศ. 2017.....	104
ตารางที่ 6 ผู้ข้ามบริเวณพรมแดนตุรกีและกรีซอย่างผิดกฎหมาย.....	114
ตารางที่ 7 ผู้ยื่นคำร้องขอความคุ้มครองระหว่างประเทศในประเทศกรีซปีค.ศ. 2015.....	126
ตารางที่ 8 ผู้ยื่นคำร้องขอสถานะผู้ถูกคุ้มครองปีค.ศ. 2016 .....	127
ตารางที่ 9 ผู้ยื่นคำร้องขอความคุ้มครองระหว่างประเทศในประเทศกรีซปีค.ศ. 2017.....	128
ตารางที่ 10 จำนวนผู้ลี้ภัยทางทะเลที่เดินทางมาสู่กรีซ ตั้งแต่ปีค.ศ. 2014-2018.....	137
ตารางที่ 11 ผู้ลี้ภัยที่เดินทางกลับจากกรีซสู่ตุรกี .....	137

## สารบัญรูปภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1 จำนวนชาวซีเรียที่ต้องอพยพออกจากประเทศบ้านเกิดตนเอง.....	1
ภาพที่ 2 แผนที่แสดงบริเวณพรมแดนของประเทศกรีซ .....	4
ภาพที่ 3 กรอบการวิจัย .....	33
ภาพที่ 4 บริเวณที่เกิดเหตุการณ์อาหรับสปริง.....	40
ภาพที่ 5 การขยายอาณาเขตของกลุ่มภราดรภาพมุสลิม.....	44
ภาพที่ 6 กลุ่มกองกำลังต่างๆในสงครามซีเรีย.....	51
ภาพที่ 7 สถิติผู้ลี้ภัยชาวซีเรียที่ลงทะเบียน .....	57
ภาพที่ 8 สัดส่วนประชากรที่เข้าสู่บริเวณพรมแดนประเทศหน้าด่านของสหภาพยุโรปปีค.ศ. 2015-201 .....	61
ภาพที่ 9 พรมแดนและหมู่เกาะของกรีซ .....	133

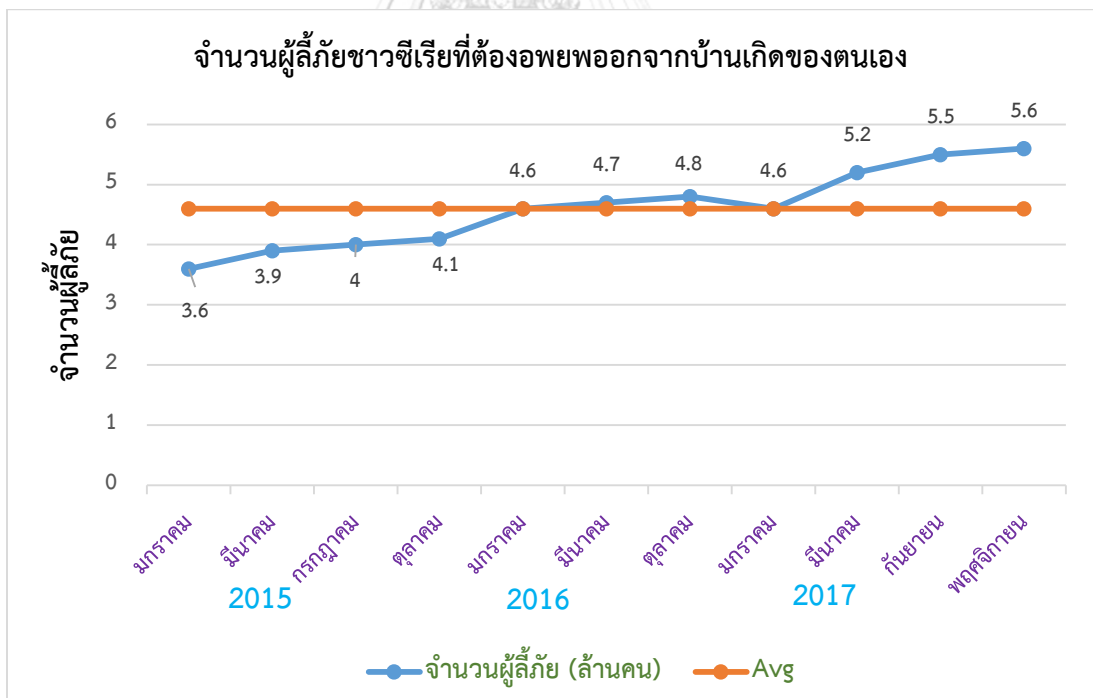
# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1. ที่มาและความสำคัญ

จากสถานการณ์อาหรับสปริง (Arab Spring) จนกระทั่งนำมาสู่การเกิดขึ้นของสงครามซีเรีย ในปีค.ศ. 2011 สถานการณ์ของสงครามได้ทวีความรุนแรงและซับซ้อนมากยิ่งขึ้นท่ามกลางความอ่อนแอของประเทศและเหล่าประชากรผู้บริสุทธิ์ จึงเป็นสาเหตุทำให้ชาวซีเรียมีความจำเป็นที่จะต้องเดินทางอพยพเพื่อหลบหนีความวุ่นวาย และความไม่ปลอดภัยภายในประเทศของตนเอง ผลจากสงครามซีเรียที่เกิดขึ้นทำให้มีผู้ลี้ภัยกว่า 4 ล้านคนที่มีความพยายามที่จะหลบหนีสงครามและความยากลำบากภายในประเทศของตนเอง

ภาพที่ 1 จำนวนชาวซีเรียที่ต้องอพยพออกจากประเทศบ้านเกิดตนเอง



ที่มา: Mercy corps. “The facts: What you need to know about the Syria crisis”. March 30, 2020. <https://www.mercycorps.org/blog/quick-facts-syria-crisis>. (accessed on July

2, 2020)

ผู้ลี้ภัยชาวซีเรียส่วนใหญ่จะเดินทางอพยพไปสู่ประเทศเพื่อนบ้าน อย่างเช่น เลบานอน ตุรกี อิรัก จอร์แดน อียิปต์ แต่จากสถานการณ์การไหลทะลักของผู้ลี้ภัยที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ค่าใช้จ่ายของประเทศเพื่อนบ้านของซีเรียเกิดความขาดแคลนงบประมาณในการให้ความช่วยเหลือ และสาธารณูปโภคต่าง ๆ ส่งผลให้ผู้ลี้ภัยจำนวนมากเปลี่ยนจุดหมายปลายทางของการอพยพ ซึ่งเส้นทางการอพยพใหม่ที่ผู้ลี้ภัยเลือกใช้ส่วนใหญ่คือการเดินทางข้ามทะเลเมดิเตอร์เรเนียนเพื่อเดินทางเข้าสู่สหภาพยุโรป

จากสถิติขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (International Organization for Migration: IOM)<sup>1</sup> ได้มีการระบุว่าในปีค.ศ. 2015 มีจำนวนผู้อพยพมากถึง 350,000 คน และยังมีได้รวมถึงผู้ที่เข้ามายังยุโรปแล้วแต่ยังไม่ได้ตรวจสอบ ในปีค.ศ. 2016 มีจำนวนผู้ลี้ภัยเดินทางสู่ยุโรปสูงถึง 387,895 คน แต่มีจำนวนผู้เสียชีวิตและสูญหายกลางทะเลเมดิเตอร์เรเนียนสูงถึง 5,143 คน และในปีค.ศ. 2017 มีจำนวนผู้อพยพมายังยุโรปจำนวน 184,170 คน เสียชีวิตและสูญหายกลางทะเลเมดิเตอร์เรเนียนถึง 3,116 คน<sup>2</sup> ซึ่งผู้ลี้ภัยที่เดินทางเข้าสู่ยุโรปโดยส่วนใหญ่จะมาจากซีเรีย (Syria) เอธิโอเปีย (Eritrea) และโซมาเลีย (Somalia) โดยเลือกใช้เส้นทางอพยพเพื่อเข้าสู่สหภาพยุโรป ที่บริเวณพรมแดนของเหล่าประเทศหน้าด่าน (Frontline states) อย่างเช่น บริเวณพรมแดนของกรีซ (Greece) อิตาลี (Italy) และสเปน (Spain) เป็นต้น จากข้อมูลข้างต้นแสดงให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นที่เป็นข้อท้าทายต่อการจัดการปัญหาของสหภาพยุโรปในการรับมือต่อวิกฤตการณ์ผู้อพยพ (irregular migration)

สำหรับสถานการณ์การอพยพภายในสหภาพยุโรปถือได้ว่าเป็นประเด็นปัญหาที่เหล่าประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปจำต้องเผชิญมาอย่างยาวนาน นับตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (ปีค.ศ. 1939 - 1945) ดังนั้นสถานการณ์การอพยพจึงมิใช่ประเด็นปัญหาที่ปรากฏใหม่แต่อย่างใด สำหรับแนวทางในการจัดการต่อประเด็นปัญหานี้เดิมทีเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลภายในแต่ละประเทศ ต่อมาในปีค.ศ. 1980 เป็นต้นมาประเด็นปัญหาเรื่องของการอพยพได้เริ่มมีการถูกหยิบยกให้ขึ้นเป็น

<sup>1</sup> Migration Flow-Europe, "Migration Flow," (2015). <http://migration.iom.int/europe/>. (accessed on January 16, 2018).

<sup>2</sup> Ibid



ประเด็นระหว่างประเทศ<sup>3</sup> คือ การเริ่มมีแนวทางในการจัดการในขอบเขตทางอำนาจ และพรมแดนของประเทศต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับเหล่าผู้อพยพ ถือได้ว่าแนวทางการจัดการเหล่านี้ ทำให้สหภาพยุโรปจำเป็นต้องมีแนวทางในการดำเนินการจัดการต่อประเด็นปัญหาร่วมกัน ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะอยู่ในรูปแบบของสนธิสัญญา (Treaties) ข้อกำหนด (Directives) และข้อบังคับ (Regulations) ซึ่งมีผลบังคับใช้ทางกฎหมายสำหรับเหล่าประเทศสมาชิกโดยทันที ได้แก่ สนธิสัญญามาสทริชท์ (Treaty of European Union/ Maastricht Treaty) สนธิสัญญาลิสบอน (Treaty of Lisbon) ระเบียบดับลิน (Dublin Regulation) ข้อบังคับฐานข้อมูลการพิมพ์ลายนิ้วมือ (EURODAC regulation) ข้อกำหนดในการขอลี้ภัย (Asylum Procedures Directive) ข้อกำหนดเงื่อนไขการตอบรับการลี้ภัย (Reception Conditions Directive) และข้อกำหนดทางด้านคุณสมบัติ (Qualification Directive)

ยิ่งไปกว่านั้น สหภาพยุโรปยังมีการจัดตั้งระบบการขอลี้ภัยร่วมกันในสหภาพยุโรป (Common European Asylum System: CEAS) ที่อยู่ภายใต้หลักการของอนุสัญญาว่าด้วยสถานะของผู้ลี้ภัยปีค.ศ. 1951 ที่ถือเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่สหภาพยุโรปและประเทศสมาชิกต้องยึดถือร่วมกัน ระบบขอลี้ภัยร่วมนี้ถือเป็นการร่วมมือของเหล่าประเทศสมาชิกและสหภาพยุโรปผ่านทางกระบวนการหรือกลไกหลักที่ทางสหภาพยุโรปได้เป็นผู้กำหนด เพื่อจัดการต่อประเด็นปัญหาและเพื่อสร้างความเท่าเทียมในการปฏิบัติต่อผู้ที่แสวงหาที่ลี้ภัย ไม่ว่าบุคคลนั้นจะทำการยื่นคำร้องขอในการที่จะลี้ภัยในประเทศใดในยุโรปก็ตาม โดยระบบนี้จะเป็นตัวกำหนดแนวทางการขอลี้ภัยที่ครอบคลุมการจัดการในเรื่องแนวทางการขอลี้ภัยและการให้คุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัย ผ่านการร่วมมือของเหล่าประเทศสมาชิก และหน่วยงานต่าง ๆ ที่ทางสหภาพยุโรปได้ก่อตั้งเพื่อเป็นหนึ่งในการบวนการในการจัดการกับสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้น อย่าง หน่วยงานยูโรดักค์ (EURODAC) ในการพิมพ์ลายนิ้วมือ (fingerprinting) สำนักงานป้องกันชายแดนยุโรป (Frontex) ในการจัดการพรมแดนภายนอกซึ่งจะสอดคล้องกับการดำเนินงานของข้อตกลงเชงเก้น (Schengen agreement)

---

<sup>3</sup> Emanuela Paoletti, "Power Relation and International Migration: The Case of Italy and Libya," *Political Studies* 59, no. 2 (May 2011).

จากแนวทางในการดำเนินการร่วมกัน แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการบูรณาการระหว่างประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปเพื่อการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้น ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด แต่จากปรากฏการณ์วิกฤตการณ์ผู้อพยพจากซีเรียในสหภาพยุโรปที่ผ่านมา ก็เป็นการสะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายที่บังคับใช้ ระบบ และแนวทางในการปฏิบัติของทางสหภาพยุโรป รวมถึงของแต่ละประเทศสมาชิก ยังคงมีข้อบกพร่องจนทำให้การตอบสนองต่อวิกฤตการณ์ไม่สามารถเป็นได้อย่างที่คาดหวัง

กรีซถือได้ว่าเป็นประเทศที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยในปีค.ศ. 2015 มากกว่าประเทศสมาชิกอื่น ๆ ของสหภาพยุโรป เนื่องจากสภาพทางภูมิศาสตร์ที่ทำให้ต้องกลายเป็นประเทศหน้าด่านที่สำคัญของสหภาพยุโรป ดังแผนที่ของประเทศกรีซในภาพที่ 2

ภาพที่ 2 แผนที่แสดงบริเวณพรมแดนของประเทศกรีซ



ที่มา: “Map of Greece” <https://www.map-of-greece.org/>.

ทั้งนี้ ส่วนใหญ่ผู้ลี้ภัยเลือกเดินทางด้วยเส้นทางบริเวณทะเลเมดิเตอร์เรเนียนชายฝั่งตะวันออก<sup>4</sup> เนื่องจากเป็นเส้นทางที่เชื่อมเข้าสู่บริเวณเกาะต่าง ๆ ของกรีซ โดยเฉพาะเกาะเลสบอส (Lesbos) จากสถิติของโดยรวมในปีค.ศ. 2015 ได้ระบุว่ามียุโรปที่มีจำนวนผู้ลี้ภัยเดินทางเข้าสู่บริเวณพรมแดนกรีซมากถึง 800,000 คน<sup>5</sup> โดยใน 7 เดือนแรกของปีค.ศ. 2015 มีจำนวนผู้ลี้ภัยมากถึง 130,500 คน เดินทางเข้าสู่บริเวณพรมแดนกรีซ และมีจำนวนมากที่สุดในเดือนกรกฎาคม ซึ่งมีมากถึง 50,000 คน ด้วยเหตุนี้จึงทำให้กรีซต้องรับบทบาทสำคัญในการดูแลเหล่าผู้ลี้ภัยในหลาย ๆ ส่วน และแม้ว่ากรีซจะได้รับความช่วยเหลือด้านเงินสนับสนุนจากสหภาพยุโรปหรือองค์กรพัฒนาเอกชน (Non-Government Organizations: NGOs) ที่รวมตัวกัน เพื่อช่วยในการสนับสนุนรัฐบาลกรีซในการจัดการกับปัญหาผู้ลี้ภัยที่เดินทางเข้ามาภายในประเทศเป็นจำนวนมาก ที่ถือเป็นแผนการทางยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องร่วมดำเนินการขึ้น เพื่อก่อให้เกิดกลไกความร่วมมือ และการปรับปรุงการจัดการเงินทุนที่ได้รับจากสหภาพยุโรปที่มีอยู่<sup>6</sup> แต่ก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การดูแลให้ความช่วยเหลือให้ที่พักพิงถือเป็นภาระที่มีค่าใช้จ่ายสูง ซึ่งสถานการณ์ภายในกรีซเอง ไม่มีเสถียรภาพมากพอสืบเนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจภายในประเทศตั้งแต่ปีค.ศ. 2009 อันเนื่องมาจากการขาดดุลของภาครัฐ ซึ่งเป็นการขาดดุลการคลังที่สูงกว่าระดับที่เหมาะสมที่ทางกลุ่มสหภาพยุโรปกำหนดไว้ถึงประมาณ 4 เท่าตัว ส่งผลให้หนี้ของภาครัฐของกรีซเพิ่มสูงขึ้น รวมถึงการที่รัฐบาลกรีซทุ่มไปกับนโยบายรัฐสวัสดิการจึงทำให้เกิดสถานะขาดดุลของทางภาครัฐ และมีหนี้สาธารณะจนเกินกว่าที่จะควบคุมได้ ทำให้กรีซมีความจำเป็นที่จะต้องหันไปกู้ยืมเงินจาก 3 สถาบันคือ

<sup>4</sup> Frontex, "Migratory Routes: Eastern Mediterranean Routes," (2015).

<https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-routes/eastern-mediterranean-route/>. (accessed on January 20, 2018).

<sup>5</sup> Frontex, "Record number of migrants enter Greece in July," (2015).

<http://frontex.europa.eu/news/record-number-of-migrants-enter-greece-in-july-dMt39y>. (accessed on January 20, 2018).

<sup>6</sup> Joint Agency Briefing Paper, Transitioning to a Government-Run Refugee and Migrant Response in Greece, (December, 2017).

สหภาพยุโรป ธนาคารกลางแห่งยุโรป (European Central Bank: ECB) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) โดยที่ทั้ง 3 สถาบันการเงินระหว่างประเทศได้ตั้งเงื่อนไขให้รัฐบาลกรีซต้องมีการลดรายจ่ายประจำลง อาทิ การปลดข้าราชการ การลดเงินเดือนข้าราชการ การเก็บภาษีที่เข้มงวดมากขึ้น การเพิ่มภาษี การลดเงินบำนาญของข้าราชการ และประชาชน เป็นต้น แต่การดำเนินการเช่นนี้กลับทำให้เศรษฐกิจของกรีซมีการแย่งลง จากสถานการณ์ภายในที่เกิดขึ้นอาจส่งผลต่อการตอบสนองการรับผู้ลี้ภัยที่เป็นปัญหาที่เป็นภาระผูกพันที่ไม่สามารถยกเลิกในการแบกรับภาระเหล่านี้ได้

อย่างไรก็ตาม สหภาพยุโรปได้มีความพยายามในการสนับสนุนการดำเนินงานร่วมกันที่ถือเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา เกี่ยวข้องในเรื่องของนโยบายทางด้านพรมแดน การรับผู้อพยพ หรือผ่านการสนับสนุนให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่สามอย่างตุรกี เพื่อหวังว่าจะเป็นการช่วยลดจำนวนผู้อพยพได้ในอนาคต แต่อย่างไรก็ตามหากพิจารณาข้อตกลงต่างๆอย่างระเบียบดับลิน (Dublin regulation) จะพบว่าระเบียบการนี้ถูกสร้างมาเพื่อกำหนดความรับผิดชอบที่ชัดเจนของประเทศสมาชิก แต่สุดท้ายอาจกลายเป็นการเพิ่มและผลักรวมให้กับประเทศที่ไม่มีทางเลือกอย่างประเทศหน้าด่าน เพราะตามระเบียบการได้มีการกำหนดว่าเอกสารการยื่นคำร้องทุกฉบับจะได้รับการตรวจสอบ และบรรทัดฐานที่ระเบียบดับลินได้จัดตั้งขึ้นจะเป็นสิ่งที่กำหนดความรับผิดชอบของประเทศสมาชิก<sup>7</sup> สำหรับหน้าที่การพิจารณาเอกสารคำร้องจึงตกไปอยู่ภายใต้การดำเนินการของประเทศหน้าด่านเป็นส่วนใหญ่ เพราะเป็นประเทศแรกที่เหล่าผู้ลี้ภัยทำการยื่นเอกสารคำร้องขอความคุ้มครองและสถานะ และเป็นประเทศลำดับแรกของการลี้ภัย (first country of asylum)<sup>8</sup> ที่ผู้ลี้ภัยได้มีการพิจารณาแล้วว่าจะสามารถรับผิดชอบต่อกระบวนการยื่นเอกสารการขอสถานะเพื่อการแสวงหาที่พักพิงและความคุ้มครองระหว่างประเทศได้

<sup>7</sup> "Country Responsible for Asylum Application (Dublin)," [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants_en) (accessed on April 15, 2020).

<sup>8</sup> "Section 11: The concept of first country of asylum," <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4bab55da2>.

ในขณะที่เดียวกันบางประเทศสมาชิกอื่นๆของสหภาพยุโรปต่างก็ไม่ปรารถนาที่จะรับผู้ลี้ภัยเหล่านี้เข้ามาในประเทศของตน ทำให้ภาระหนักยังคงตกอยู่ในเหล่าประเทศหน้าด่าน สำหรับอิตาลีเองก็มีความตึงเครียดจากสถานการณ์ภายในประเทศของตนเอง เนื่องจากแคว้นต่าง ๆ เกิดความไม่พอใจในนโยบายการช่วยเหลือผู้อพยพทางทะเลของรัฐบาล

จากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นแสดงให้เห็นถึงสภาวะที่กดดันต่อกรีซที่ถือเป็นประเทศหน้าด่านขนาดเล็กแต่กลับต้องเผชิญกับปัญหาที่ส่งผลโดยตรงต่อความมีเสถียรภาพของประเทศโดยมิสามารถหลีกเลี่ยงได้ ประกอบกับช่วงเวลาที่เกิดปัญหาต่างๆภายในประเทศเป็นช่วงเวลาที่ทับซ้อนกัน จึงทำให้กรีซได้รับแรงกดดันเป็นอย่างมากทั้งทางด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคง สังคม และประชากรภายในประเทศ นอกจากนี้รัฐบาลยังได้รับแรงกดดันจากสหภาพยุโรปจากเงื่อนไขเกี่ยวกับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ และความกดดันจากเหล่าประเทศสมาชิกด้วยตนเอง เพื่อให้กรีซรับผิดชอบต่อสถานการณ์ผู้ลี้ภัยในฐานะประเทศหน้าด่าน แม้ศักยภาพของประเทศจะไม่สามารถรับมือกับสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้งานศึกษาด้านการจัดการการอพยพในช่วงวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยจะมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นด้านปัญหาของผู้อพยพ การจัดการของสหภาพยุโรปเป็นสิ่งสำคัญ แต่การศึกษาด้านการจัดการการอพยพของประเทศหน้าด่านยังมีจำนวนไม่มากนัก จึงเห็นสมควรที่จะศึกษาแนวทางในการตอบสนองของประเทศหน้าด่านอย่างกรีซในช่วงวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัย ว่ามีปัจจัยใดที่เป็นตัวกำหนดการตอบสนองในการรับผู้ลี้ภัยในสหภาพยุโรป และปัจจัยดังกล่าวจะส่งผลต่อพฤติกรรมของรัฐในการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างไร เพื่อนำไปสู่การนำเสนอแนวทางในการพิจารณาหาแนวทางหรือกลไกในการจัดการต่อปัญหาผู้ลี้ภัยในระยะยาวในอนาคต เนื่องจากปัญหาผู้ลี้ภัยถือเป็นปัญหาที่ทุกประเทศทั่วโลกจำเป็นต้องเผชิญอย่างต่อเนื่องไม่ว่าจะเป็นประเทศแรกรับ ประเทศที่สาม หรือแม้กระทั่งประเทศที่เป็นจุดกำเนิดที่ก่อให้เกิดปัญหาผู้ลี้ภัยก็ตาม

## 1.2. ทบทวนวรรณกรรม

จากการสำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับงานศึกษาเรื่อง “นโยบายต่างประเทศหน้าด่านในการรับผู้ลี้ภัยจากซีเรีย: กรณีศึกษาการตอบสนองของรัฐบาลกรีซ” ผู้ศึกษาพบว่าม้งานวิชาการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเด็น คือ ประเด็นด้านผู้ลี้ภัยการอพยพย้ายถิ่นฐาน และ

ประเด็นการจัดทำนโยบายที่มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาผู้ลี้ภัย โดยประเด็นหลัง จะพิจารณาการดำเนินการของสหภาพยุโรปในการจัดการปัญหา และการจัดการของรัฐ

### 1.2.1 ประเด็นด้านผู้ลี้ภัยการอพยพย้ายถิ่นฐาน

ในปัจจุบันการอพยพย้ายถิ่นฐานของผู้ลี้ภัยมีจำนวนที่เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในการอพยพย้ายถิ่นฐานส่วนใหญ่ด้วยเหตุผลในเรื่องของการหลบหนีสถานะของสงครามภายในบ้านเกิดของตนเอง และการแสวงหาโอกาสในการทำงาน เหตุผลทั้งสองประการเป็นเหตุผลที่ดำเนินมาควบคู่กัน เนื่องจากการย้ายถิ่นฐานข้ามประเทศส่วนใหญ่จะเกี่ยวเนื่องกับปัจจัยทางเศรษฐกิจ

ดังนั้นแล้วแรกเริ่มของการย้ายถิ่นฐาน ผู้ย้ายถิ่นฐานส่วนใหญ่จะถูกจัดอยู่ในกลุ่มผู้ย้ายถิ่นฐานเชิงเศรษฐกิจ ดังที่นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มนีโอคลาสสิก (Neo-classic)<sup>9</sup> ได้กล่าวว่า ในการย้ายถิ่นฐานจะมีเหตุผลสำคัญ คือ ประเด็นทางเศรษฐกิจ เนื่องจากก่อนการเดินทางผู้ย้ายถิ่นจะทำการเปรียบเทียบถึงความแตกต่างระหว่างเศรษฐกิจของประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง ดังนั้นผู้ย้ายถิ่นที่มีปัจจัยในการผลักดันให้ย้ายถิ่นฐาน คือ ค่าแรงและโอกาสในการทำงานที่เพิ่มขึ้น จะถูกจัดเป็นผู้ย้ายถิ่นฐานเชิงเศรษฐกิจ แต่ในปัจจุบันสาเหตุของการย้ายถิ่นฐานที่เพิ่มขึ้นเกิดจากการถูกบังคับจากสถานการณ์ภายในประเทศจากสงครามหรือความขัดแย้งให้ต้องออกจากบ้านเกิดเพื่อในการแสวงหาความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>9</sup> โปรดดูงานที่ 1: Thomas Faist, "Trans nationalization in international migration: implications for study of citizenship and culture," *Ethnic and racial studies* 23, no. 2 (2000), <https://www.tandfonline.com/author/Faist%2C+Thomas>.

งานที่ 2: Lucia Kurekova, *Theories of migration: Conceptual review and empirical testing in the context of the EU East- West flows*, University College London (2011), <https://pdfs.semanticscholar.org/f6cd/407bb33dcee11d834a6dadb2d3ccdb99f972.pdf>.

งานที่ 3: Jean-Pierre Cassarino, "Theorising Return Migration: The Conceptual Approach to Return Migrants Revisited," *International Journal on Multicultural Societies* 6, no. 2 (2004), [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1730637](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1730637).

ในประเด็นการย้ายถิ่นฐานข้ามประเทศ (International Migration) ไมรอน เวียนเนอร์ (Myron Weiner) จากงาน *The Global Migration: Challenge to States and to Human Rights*<sup>10</sup> เห็นว่าการย้ายถิ่นฐานนั้นสามารถแยกตัวแปรออกเป็น 3 ประการ ดังนี้

1). ตัวแปรด้านความแตกต่าง (Differential Variables) อาทิ ความแตกต่างในเรื่องของค่าแรง ความแตกต่างในเรื่องของอัตราการจ้างงาน และความแตกต่างในเรื่องของการรับและส่งผู้อพยพของแต่ละประเทศ

2). ตัวแปรเชิงพื้นที่ (Spatial Variables) อาทิ ระยะทาง และต้นทุนในการเดินทางต่างๆ

3). ตัวแปรทางด้านความสัมพันธ์ต่างๆ (Affinity Variables) อาทิ ศาสนา วัฒนธรรม ภาษา และความสัมพันธ์ทางเครือญาติ

ทั้ง 3 ตัวแปรจะแสดงให้เห็นถึงปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจอพยพผ่านการเปรียบเทียบตัวแปรดังกล่าว ซึ่งตัวแปรในด้านของความแตกต่างและตัวแปรเชิงพื้นที่จะเป็นตัวแปรที่มีความเกี่ยวข้องในเชิงเศรษฐกิจและภูมิศาสตร์ ส่วนตัวแปรด้านความสัมพันธ์ต่าง ๆ จะมีความเกี่ยวข้องในเรื่องกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคมและประเด็นทางด้านมานุษยวิทยา เมื่อพิจารณาลักษณะการแบ่งตัวแปรของ เวียนเนอร์ จะพบว่าการจำแนกที่ครอบคลุมการอพยพ คือ นับตั้งแต่การตัดสินใจเลือกจุดหมายปลายทาง ขณะเดินทาง และเมื่อเดินทางถึงจุดหมายที่กำหนดให้ ซึ่งการตัดสินใจจะขึ้นอยู่กับว่าผู้อพยพจะคำนึงถึงบริบทในด้านใดมากกว่ากัน

สำหรับผู้อพยพข้ามชาติ ไมรอน เวียนเนอร์ ได้กล่าวว่า ผู้อพยพข้ามชาติได้กลายมาเป็นตัวแสดงทางการเมืองที่สำคัญ ที่มีอิทธิพลในเรื่องของกระบวนการทางการเมืองของประเทศต่าง ๆ ที่ผู้อพยพได้อาศัยอยู่ และมีอิทธิพลต่อความสัมพันธ์ระหว่างเหล่าประเทศต้นทาง (Country of origin) และเหล่าประเทศผู้รับ (Country of transit) กล่าวคือ การอพยพของผู้อพยพข้ามชาติส่วนใหญ่ ก่อให้เกิดประเด็นปัญหาแก่ประเทศผู้รับ ประเทศผู้รับจึงมีความจำเป็นที่จะต้องแสวงหาแนวทางการจัดการการอพยพภายในประเทศให้มีประสิทธิภาพ การทำข้อตกลงหรือสร้างความร่วมมือกับประเทศผู้รับจึงเป็นส่วนหนึ่งของแนวทางในการจัดการที่ประเทศผู้รับเลือกใช้ ซึ่งผลของการทำข้อตกลง

<sup>10</sup> Myron Weiner, *The Global migration crisis : challenge to states and to human rights* (New York Harper Collins college, 1995). (accessed on June 15, 2019).

ระหว่างประเทศในการแก้ปัญหาาร่วมกัน จะอยู่ในรูปแบบของการดำเนินงานที่ให้ผลประโยชน์แก่ทั้งสองฝ่าย

ดังนั้น การย้ายถิ่นฐานของผู้อพยพข้ามชาติจึงมักมีตัวแปรดังที่กล่าวไว้ในข้างต้น ซึ่งในงานของ สตีเฟน คาสเทิล และมาร์ค เจ. มิลเลอร์ (Stephen Castles and Mark J. Miller) เรื่อง *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*<sup>11</sup> ได้สรุปขั้นตอนการย้ายถิ่นฐานของผู้อพยพข้ามชาติ ตั้งแต่แรกเริ่มจนกระทั่งเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของสังคมภายในประเทศที่เป็นจุดหมาย ดังนี้

- 1). การตัดสินใจที่จะเริ่มต้นในการย้ายถิ่นฐานของผู้อพยพ จะมีปัจจัยทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเข้ามาเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการประกอบการตัดสินใจที่จะย้ายถิ่นฐาน
- 2). ช่วงระยะเวลาของการย้ายถิ่นฐาน ประกอบด้วย ขั้นตอนการเดินทาง ระบบกฎหมายคนเข้าเมืองของประเทศต้นทาง โดยไม่ได้มีการกีดกันหรือมีนโยบายส่งออกแรงงาน
- 3). การเดินทางถึงจุดหมายของผู้อพยพ จะก่อให้เกิดกลุ่มเครือข่ายส่วนบุคคลมากกว่ากลุ่มเครือข่ายที่เป็นทางการ อาทิ การเกิดเครือข่ายส่วนบุคคลที่เป็นชาติพันธุ์เดียวกันที่จะก่อให้เกิดชุมชนทางชาติพันธุ์ (Ethnic Enclave) อันเป็นชุมชนของผู้ย้ายถิ่นฐานที่เป็นชาติเดียวกัน มีการใช้ภาษาและวัฒนธรรมร่วมกัน ซึ่งชุมชนเหล่านี้จะมีการสร้างกลไกต่าง ๆ เพื่อการติดต่อสื่อสารร่วมกันในกลุ่ม

นอกจากนั้นต้องมีการพิจารณาถึงผลกระทบที่สืบเนื่องมาจากการเข้ามาของผู้ย้ายถิ่นฐาน เพราะจะทำให้เกิดการพึ่งพาแรงงานต่างชาติของระบบเศรษฐกิจประเทศผู้รับ รวมถึงผลกระทบทางด้านการเมืองของการย้ายถิ่นฐาน ส่วนใหญ่มักจะปรากฏในรูปแบบของการปรับเปลี่ยนนโยบายของรัฐ โดยอาจจะมีการปรับเปลี่ยนไปตามสภาวะการขาดแคลนแรงงานในช่วงนั้น ซึ่งนโยบายที่ถูกกำหนดออกมาจะมีผลกระทบต่อแนวทางในการใช้สิทธิ และการกำหนดหน้าที่ของผู้ย้ายถิ่นว่าจะใกล้เคียงกับสิทธิและหน้าที่พลเมืองของประเทศผู้รับมากน้อยเพียงใด

ผลกระทบข้อสุดท้ายคือ ผลกระทบทางด้านกฎหมาย ซึ่งถือเป็นตัวแปรที่สำคัญ เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับสถานะ และกฎหมายแรงงานของประเทศผู้รับ เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวจะเป็นสิ่งที่กำหนดสถานภาพของผู้ย้ายถิ่น ตลอดจนสวัสดิการทางสังคมที่พึงจะได้รับ ซึ่งอาจจะเกิดการ

<sup>11</sup> Stephen Castles and Mark J. Miller, *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, 5 ed. (Palgrave Macmillan, 2014). (accessed on June 15, 2019).



เปลี่ยนแปลงข้อกำหนดต่าง ๆ ได้ตามนโยบายของรัฐ รวมถึงกฎหมายทางด้านสัญชาติที่ถือเป็นความคาดหวังของผู้ย้ายถิ่นฐานในการที่จะได้รับสัญชาติของประเทศปลายทางเพื่อที่จะทำการตั้งถิ่นฐานถาวร

สำหรับงานของ เวียร์เนอร์ เรื่อง The Global Migration: Challenge to States and to Human Rights อภิปรายอย่างชัดเจนในเรื่องของปัจจัยที่นำไปสู่การอพยพ แต่ไม่ได้กล่าวถึงขั้นตอนหลักจากที่ผู้อพยพได้เดินทางออกจากประเทศต้นทาง ซึ่งงานของ คาสเติล และ มิลเลอร์ เรื่อง The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World ได้มีการแสดงให้เห็นขั้นตอนต่าง ๆ อย่างชัดเจนในประเด็นของผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นภายในประเทศผู้รับเมื่อเหล่าผู้อพยพชาวต่างชาติเดินทางเข้าสู่ประเทศ แต่คุณูปการของ เวียร์เนอร์ เกี่ยวกับปัจจัยการอพยพ สามารถทำให้เราพิจารณาได้ถึงการแสวงหาความร่วมมือระหว่างประเทศต้นทางและประเทศผู้รับในการจัดการด้านการอพยพ จากงานของ เวียร์เนอร์ และ คาสเติล และ มิลเลอร์ ทำให้ผู้วิจัยมองเห็นว่าสามารถที่จะนำประเด็นเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศต้นทางและประเทศผู้รับ และผลกระทบภายในสังคมประเทศจากการรับผู้อพยพชาวต่างชาติ มาทำการปรับใช้ในการวิเคราะห์หาปัจจัยที่สามารถจะส่งผลกระทบต่อสังคมภายในประเทศ และนำไปสู่การหาแนวทางในการจัดการประเด็นปัญหาของสหภาพยุโรปสู่ประเทศสมาชิก หรือการจัดการภายในของเหล่าประเทศสมาชิกเอง

### 1.2.2. ประเด็นทางการจัดการจัดการผู้ลี้ภัย

จากการจำนวนผู้อพยพและผู้ลี้ภัยที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทำให้เหล่ารัฐบาลนานาประเทศและหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีความจำเป็นที่จะต้องแสวงหากลไกและความร่วมมือร่วมกันในการจัดการต่อวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งสำหรับแนวทางการจัดการด้านผู้ลี้ภัยทาง สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (The United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR) ได้มีการกำหนด แนวทางการจัดการปัญหาผู้ลี้ภัยที่ยั่งยืน หรือ Durable Solutions<sup>12</sup> ไว้ใน 3 รูปแบบดังนี้

#### 1) การเดินทางกลับโดยสมัครใจ (Voluntary repatriation)

ผู้ลี้ภัยจะทำการเดินทางกลับสู่ประเทศบ้านเกิดของตนเองเมื่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นภายในประเทศเริ่มเข้าสู่สภาวะที่ปกติ ซึ่งโดยส่วนใหญ่แนวทางนี้เป็นแนวทางที่ประเทศแรกรับเลือกใช้

<sup>12</sup> UNHCR, Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern, (2003). pp. 5-6.

เนื่องจากเป็นแนวทางที่จะช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายที่ต้องแบกรับต่อผู้ลี้ภัยทั้งในระยะสั้นและระยะยาว รวมถึงสามารถที่จะช่วยลดจำนวนผู้ลี้ภัยในประเทศให้ลดลงได้ แต่อย่างไรก็ตามแนวทางนี้มีข้อจำกัดในเรื่องของการที่ผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่แล้วยังคงมีความหวาดกลัวต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นภายในประเทศ

### 2). การตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม (Resettlement in third countries)

แนวทางนี้เป็นความร่วมมือระหว่างสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ประเทศแกร์รับ และประเทศที่สาม เพื่อเป็นการให้ผู้ลี้ภัยไปตั้งถิ่นฐานยังประเทศที่สามที่ได้ทำข้อตกลงไว้กับประเทศแกร์รับ โดยส่วนใหญ่แล้วเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้ลี้ภัยที่จะได้รับอนุญาตในการตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามก่อน คือ กลุ่มผู้เปราะบางหรือมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับความคุ้มครอง แต่อย่างไรก็ตามก็ต้องมีการพิจารณาควบคู่ไปกับเกณฑ์ในการรับผู้ลี้ภัยของประเทศที่สามด้วย ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะพิจารณาผู้ที่มีคุณสมบัติพื้นฐานทางการศึกษา ความสามารถ รวมถึงการปรับตัวเข้าสู่สังคมเป็นลำดับแรก

### 3). การตั้งถิ่นฐานในประเทศแกร์รับ (Local integration)

ประเทศแกร์รับโดยส่วนใหญ่จะมีนโยบายให้ผู้ลี้ภัยที่พำนักอยู่ในประเทศเป็นระยะเวลาอันยาวนานไม่สามารถที่จะเดินทางกลับบ้านเกิดของตนเองได้ และยังมีประเทศที่สามได้อนุญาตให้ทำการตั้งถิ่นฐานภายในประเทศ สามารถที่จะทำการตั้งถิ่นฐานได้ภายในประเทศได้ และเมื่อผู้ลี้ภัยได้รับอนุญาตในการตั้งถิ่นฐานแล้วจะได้รับสิทธิและสวัสดิการเฉกเช่นเดียวกับพลเมืองภายในประเทศ ทั้งทางการศึกษา ที่อยู่อาศัย และการบริการทางด้านสาธารณสุข เป็นต้น

สำหรับการตั้งถิ่นฐานใหม่ทั้งในประเทศที่สามหรือประเทศแกร์รับ แสดงให้เห็นถึงจำนวนผู้ลี้ภัยที่มีเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้ในแต่รัฐต้องมีการจัดการการย้ายถิ่นฐานและการกระจายตัวของผู้ลี้ภัย แต่ก็ยังคงไม่สามารถที่จะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากยังคงมีข้อจำกัดที่นโยบายในแต่ละประเทศที่มีสถานะเป็นประเทศแกร์รับ และประเทศที่สามเป็นสำคัญ เนื่องจากการตั้งถิ่นฐานมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นภายในสังคมเป็นสำคัญ ทั้งทางการรับภาระดูแล สวัสดิการทางสังคม การดำรงชีวิต การประกอบอาชีพ เป็นต้น ดังนั้นผู้วิจัยเห็นว่าในการจัดทำนโยบายจึงจะต้องมีการพิจารณาถึงสิ่งรัฐต้องเผชิญในการรับผู้ลี้ภัย ซึ่งในงานของ **ไอโกะ อาร์. ทีเอลแมนน์ (Eiko R. Thielemann)** จากเรื่อง **The Effectiveness of Governments' Attempts**

to Control Unwanted Migration<sup>13</sup> ได้กล่าวว่า สิ่งที่ทำให้มาตรการต่าง ๆ ของรัฐในการจัดการการย้ายถิ่นฐานไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากรัฐต้องเผชิญกับปัญหา ดังนี้

1). ระดับการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของผู้ลี้ภัยมีมากขึ้น ทำให้ผู้ลี้ภัยสามารถที่จะเลือกได้ว่าสวัสดิการในแต่ละรัฐที่จะมอบให้มีความแตกต่างอย่างไร ด้วยเหตุนี้จึงนำมาสู่ปรากฏการณ์ “การเลือกสรรที่ลี้ภัย (asylum shopping)”

2). การสร้างเครือข่ายการย้ายถิ่นฐานผู้ลี้ภัย คือ การที่ผู้ลี้ภัยนำ ครอบครัว เครือญาติ หรือเพื่อนสนิทให้มาพักอาศัยร่วมกัน ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐสามารถควบคุมได้ยาก เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องในหลากหลายประเด็นทั้ง นโยบายตรวจคนเข้าเมือง การย้ายถิ่นฐาน หรือการลักลอบค้ามนุษย์ เป็นต้น

3). การที่รัฐมีความพยายามที่จะนำรูปแบบการจัดการจากรัฐอื่นมาปฏิบัติ แต่เนื่องด้วยในแต่ละรัฐมีข้อจำกัดที่แตกต่างกัน จึงทำให้นโยบายหรือแนวทางปฏิบัติเกิดความไม่เหมาะสม

จากปัญหาข้างต้นรัฐควรที่จะลดการใช้เครื่องมือที่จะก่อให้เกิดความไม่พอใจต่อการจัดการภายใน แต่ควรที่จะนำจุดเด่นหรือโครงสร้างเฉพาะออกมา เพื่อประสานความร่วมมือในการจัดการต่อประเด็นปัญหา โดย **ชานน์เน่ ลินสตอร์ม (Channe Lindstrom)** ได้กล่าวถึงแนวทางในการจัดการสาเหตุการย้ายถิ่นฐาน ในงาน **Addressing the Root Causes of Forced Migration: A European Union Policy of Containment?**<sup>14</sup> ไว้ว่าสหภาพยุโรปและประเทศสมาชิกจะต้องมีการจัดการที่ซับซ้อนและลึกซึ้งมากขึ้น พร้อมทั้งต้องมีการปรึกษาและทำความเข้าใจกับประเทศที่สามในการจัดการปัญหา นอกจากนี้สหภาพยุโรปจะต้องไม่เพียงแต่จัดการปัญหาเฉพาะภายในภูมิภาค แต่จะต้องปฏิบัติการในเชิงรุกและมีบรรทัดฐานมากขึ้น พร้อมทั้งสร้างกลยุทธ์และหารือกับรัฐบาลที่ได้ผลกระทบสูงสุดจากปัญหาเหล่านี้

<sup>13</sup> Eiko R. Thielemann, "The Effectiveness of Governments' Attempts to Control Unwanted Migration," <http://personal.lse.ac.uk/thielema/Papers-PDF/CUP-LSE.pdf>.

<sup>14</sup> Channe Lindstrom, "Addressing the root causes of forced migration: a European Union policy of containment?," *Refugee Studies Centre* 11 (2003), <https://www.rsc.ox.ac.uk/files/files-1/wp11-addressing-root-causes-forced-migration-2003.pdf>.

นอกจากนี้ **มาสซิโม บอร์ดิกซ์นอน และ ซิโมนี มอร์ริโคนี (Massimo Bordignon and Simone Moriconi)** จากงาน **The Case for a Common European Refugee Policy**<sup>15</sup> ก็ได้ทำการศึกษาการจัดการวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยในปีค.ศ. 2015 - 2016 ของสหภาพยุโรป ซึ่ง มาสซิโมและซิโมนี พบว่า มาตรการของสหภาพยุโรปยังคงต้องที่จะเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ ในระยะยาว ที่มีความเกี่ยวข้องในเรื่องของผู้อพยพที่จะมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นของความแตกต่างกันของประเทศในยุโรป และประเทศเพื่อนบ้านอย่างในเรื่องของเศรษฐกิจและประชากรศาสตร์ ที่จะสามารถนำไปสู่วิกฤตการณ์ต่างๆในอนาคตได้ ซึ่งในการวางแผนในการจัดการปัญหาเหล่านี้ ยุโรปจะต้องไม่ได้เป็นผู้ดำเนินการแต่เพียงผู้เดียว คือ จะต้องมีการดำเนินงานร่วมกันในทุกฝ่าย โดยในบางกระบวนการที่จะส่งเสริมบทบาทของสหภาพยุโรปอย่าง *Asylum Procedures Directive*<sup>16</sup> และการก่อตั้ง *The European Border and Coast Guard Agency*<sup>17</sup> กลับมีผลการดำเนินงานที่ไม่น่าพอใจ เนื่องจากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นทำให้กระบวนการที่มีอยู่ไม่สามารถจัดการได้อย่างเหมาะสม เพราะมีความแตกต่างหลากหลายประการของประเด็นผู้ลี้ภัย และนโยบายร่วมกันของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการขาดข้อมูลที่เพียงพอต่อการจัดการผู้ลี้ภัยในแต่ละประเทศซึ่งมีความแตกต่างกันในขั้นตอนการจัดการ

สำหรับงานของ อีเซลแมนน์ เรื่อง *The Effectiveness of Governments' Attempts to Control Unwanted Migration* อภิปรายแนวทางการจัดการด้านผู้ลี้ภัยในรัฐด้วยการชี้ให้เห็นถึงสิ่งที่ทำให้มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นขาดประสิทธิภาพ ซึ่งงานของ บอร์ดิกซ์นอน และ มอร์ริโคนี เรื่อง *The Case for a Common European Refugee Policy* ให้มีการพิจารณาการจัดการผู้ลี้ภัยในระดับภาพรวมของสหภาพยุโรปที่มุ่งไปสู่การแก้ปัญหาต่อประเทศสมาชิก แต่งานของ ลินสเตอร์ม เรื่อง

<sup>15</sup> Massimo Bordignon and Simone Moriconi, "The case for a common European refugee policy," *Policy Contribution*, no. 8 (2017), <http://aei.pitt.edu/85410/1/PC-08-2017.pdf>.

<sup>16</sup> UNHCR, *The Asylum Procedures Directive*, <https://www.unhcr.org/4a9d12ef9.pdf>.

<sup>17</sup> Vittoria Meissner, "The European Border and Coast Guard Agency Frontex beyond borders - The effect of the agency's external dimension," (2017), [https://www.researchgate.net/publication/321748035\\_The\\_European\\_Border\\_and\\_Coast\\_Guard\\_Agency\\_Frontex\\_beyond\\_borders\\_-\\_The\\_effect\\_of\\_the\\_agency's\\_external\\_dimension](https://www.researchgate.net/publication/321748035_The_European_Border_and_Coast_Guard_Agency_Frontex_beyond_borders_-_The_effect_of_the_agency's_external_dimension).

Addressing the Root Causes of Forced Migration: A European Union Policy of Containment? ได้แสดงให้เห็นถึงประเด็นที่น่าสนใจในการศึกษาการจัดการผู้ลี้ภัยว่า ในการพิจารณาถึงการจัดการผู้ลี้ภัยจะต้องศึกษาในมุมมองที่มีความลึกซึ้งมากขึ้น คือ การศึกษาถึงความร่วมมือภายนอกที่ทั้งทางรัฐและสหภาพยุโรปได้มีความพยายามสร้างขึ้น ซึ่งงานศึกษาชิ้นนี้จะมีประโยชน์อย่างยิ่งในการใช้เป็นแนวทางในการศึกษาด้านการจัดการผู้ลี้ภัยเพื่อให้ครอบคลุมในทุกระดับ

### 1.2.2.1. การจัดการของสหภาพยุโรป

สำหรับการตอบสนองต่อวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยของสหภาพยุโรปมาจากการดำเนินนโยบายร่วมจากแนวทางค่านิยมพื้นฐานร่วมกันของสหภาพยุโรป ทำให้สหภาพยุโรปมีแนวทางอันเป็นมาตรฐานต่อการจัดการด้านผู้ลี้ภัยที่ได้มีการคำนึงถึงเสรีภาพ ความยุติธรรม และประสิทธิภาพ แต่ในช่วงวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยข้อบกพร่องของการตอบสนองต่อวิกฤตการณ์ของสหภาพยุโรปทำให้ต้องพิจารณาถึงสาเหตุที่เกิดขึ้น

โดยนอกจากการที่สหภาพยุโรปจะต้องดำเนินการจัดการภายในภูมิภาคแล้ว จะต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ทางด้านพรมแดนของเหล่าประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปด้วยเช่นกัน เพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจในการกำหนดนโยบายต่อไป โดย **นาตาลี ท็อซซี และ เบเนเดตตา โวลโวลินี (Nathalie Tocci and Benedetta Voltolini)** เรื่อง **European, The Mediterranean, and The Middle East**<sup>18</sup> ได้กล่าวว่า การศึกษาวิกฤตการณ์ผู้อพยพผู้ลี้ภัยในยุโรปนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงความสัมพันธ์ทางด้านพรมแดนของเหล่าประเทศที่มีผู้ลี้ภัยเข้ามาเป็นจำนวนมากในยุโรป โดยรูปแบบของภูมิศาสตร์ของ 2 พื้นที่ อย่างเมดิเตอร์เรเนียนกับตะวันออกกลางจะส่งผลกระทบต่อ การดำเนินนโยบายใน 2 แนวทางคือ

1). จากการศึกษาทางด้านภูมิศาสตร์ของ 2 พื้นที่ข้างต้นจะพบว่า นโยบายที่ทางสหภาพยุโรปได้จัดทำจะมีความซับซ้อนและไม่ชัดเจนในการเชื่อมโยงนโยบายในด้านต่างๆ เนื่องจากประเด็นที่ทางสหภาพยุโรปทำการสนับสนุนให้ความช่วยเหลืออยู่ในประเด็นด้านสันติภาพ ความมั่นคง และ

<sup>18</sup> Nathalie Tocci and Benedetta Voltolini, "European, The Mediterranean, and The Middle East," in *European Foreign Policy: Does Europe Still Matter?*, ed. Ronald Tiersky and John Van Oudenaren (USA: Rowman & Litterfield Publisher Inc, 2010). pp. 107-108.

เสถียรภาพ ตลอดจนผลประโยชน์ทางการค้า ผู้อพยพ การต่อต้านการก่อการร้ายและอาชญากรรม และความมั่นคงในการส่งออกพลังงาน ล้วนแต่เป็นประเด็นที่มีความซับซ้อนและละเอียดอ่อนเป็นอย่างมาก

2). ต้องเข้าใจว่าธรรมชาติของสหภาพยุโรปเป็นตัวแสดงที่มีใช้รัฐ และสหภาพยุโรปเองก็พยายามที่จะมีการสร้างความชัดเจนต่อตัวนโยบายที่มีต่อเพื่อนบ้านจากการขยายตัวของสหภาพยุโรป หรือการขยายขอบเขตของนโยบาย

ดังนั้น วิธีการดำเนินนโยบายต่างๆของสหภาพยุโรปต่อประเทศเพื่อนบ้าน จะถูกกำหนดโดยการผสมผสานกันระหว่างสถานะของยุโรปในการบูรณาการร่วมกัน และนโยบายต่างประเทศ แต่ความแตกต่างระหว่างประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปในเรื่องของนโยบายต่อการเปิดรับและการดำเนินงานร่วมกันในประเด็นผู้ลี้ภัย ก็ทำให้ยากต่อการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้น โดยความแตกต่างระหว่างประเทศสมาชิกจะสะท้อนให้เห็นถึงจุดต่อของระบบการลี้ภัยร่วมของสหภาพยุโรป (Common Asylum System: CEAS) ซึ่ง คริสเตียน ฟิลซ์วีแยร์ (Christian Filzwieser) ได้กล่าวไว้ในงาน *The Dublin Regulations vs European Convention of Human Rights - A Non-Issue or a Precarious Legal Balancing Act?*<sup>19</sup> ว่าระบบดับลิน ฉบับที่ 2 คือ สิ่งที่ทำให้เหล่าประเทศสมาชิกไม่สามารถที่ดำเนินการได้อย่างเต็มที่ ถึงแม้ว่าในบางกรณีบางประเทศสมาชิกจะต้องมีการจัดการนอกเหนือไปจากสิ่งที่ระบบดับลินกำหนดไว้ ซึ่งอาจจะเป็นการละเมิดต่ออนุสัญญาที่ได้ให้ไว้ ดังนั้นระบบดับลินจึงต้องมีการปฏิรูปเพื่อบรรเทาปัญหาที่เกิดขึ้น และสร้างมาตรฐานที่เท่าเทียมกัน

อย่างไรก็ตาม หากจะกล่าววาระบบลี้ภัยร่วม หรือระบบดับลินเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมต่อการรับผิดชอบต่อปัญหา จนก่อให้เกิดการจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพก็เป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง เพราะแนวทางหรือกลไกที่ทางสหภาพยุโรปสร้างขึ้นก็มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประเทศสมาชิกมีการดำเนินการเป็นมาตรฐานเดียวกัน จาก *Burden Sharing in the Field of Asylum: Legal*

<sup>19</sup> Christian Filzwieser, "The Dublin Regulation vs the European Convention of Human Rights – A Non-Issue or a Precarious Legal Balancing Act?," (2003), [https://pdfs.semanticscholar.org/0f40/47b2111d66be31d9a73951dc47510087037a.pdf?\\_ga=2.115154887.1174581985.1593946947-186366845.1593946947](https://pdfs.semanticscholar.org/0f40/47b2111d66be31d9a73951dc47510087037a.pdf?_ga=2.115154887.1174581985.1593946947-186366845.1593946947).

Motivations and Implications of a Regional Approach<sup>20</sup> ของ สถาบันโรเบิร์ต ชอว์แมนน์ (Robert Schuman Centre) ซึ่งว่าสิ่งที่ทำให้หลักการแบ่งปันความรับผิดชอบร่วมของสหภาพยุโรปขาดประสิทธิภาพมีปัจจัยดังนี้

- 1). การขาดความมุ่งมั่นในการจัดการ
- 2). การขาดความเป็นปึกแผ่นทางการเงิน
- 3). รัฐไม่สามารถที่จะระบุได้ถึงสาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหา เพราะสงครามหรือความขัดแย้งต่างๆ เป็นสิ่งที่อยู่เหนือการควบคุมของรัฐ
- 4). ข้อผูกมัดที่เกิดจากอนุสัญญาในฉบับต่าง ๆ โดยเฉพาะหลักการการไม่ผลักดันกลับ ถือเป็นสิ่งที่รัฐถูกจำกัดด้วยสภาพแวดล้อมทางกฎหมาย

จากแนวทางการวิเคราะห์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าแท้จริงแล้วปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้แนวทางการจัดการของสหภาพยุโรปไม่มีประสิทธิภาพหรือพัฒนาต่อไปได้ เนื่องจากการเกิดปัญหาเชิงโครงสร้างระหว่างประเทศสมาชิกเอง ซึ่งจากงาน **Why Asylum Policy Harmonisation Undermines Refugee Burden - Sharing**<sup>21</sup> ของ ไอโกะ อาร์. ทีเอลแมนน์ (Eiko R. Thielemann) ก็ได้มีการเสนอให้เห็นว่าถึงแม้ในการที่สหภาพยุโรปจะมีการประสานนโยบายเพื่อการจัดการปัญหาให้เป็นบรรทัดฐานเดียวกัน แต่ก็ จะไม่สามารถที่จะดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงได้ เพราะความแตกต่างในปัจจัยเชิงโครงสร้างระหว่างประเทศสมาชิกจะส่งผลต่อศักยภาพในการในการใช้เครื่องมือทางนโยบายในการแก้ไขปัญหา ซึ่งการละลายปัญหาพื้นฐานเช่นนี้ของสหภาพยุโรปถือเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ทำให้กระบวนการหรือนโยบายร่วมไม่สามารถที่จะดำเนินการ หรือบังคับใช้ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันได้ในทุกประเทศสมาชิก

<sup>20</sup> Robert Schuman Centre for Advanced Studies, "Burden Sharing in the Field of Asylum: Legal Motivations and Implications of a Regional Approach," (2002), [https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01614068/file/BURDEN\\_SHARING\\_IN\\_THE\\_FIELD\\_OF\\_ASYLUM\\_L.pdf](https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01614068/file/BURDEN_SHARING_IN_THE_FIELD_OF_ASYLUM_L.pdf).

<sup>21</sup> Eiko R. Thielemann, "Why Asylum Policy Harmonisation Undermines Refugee Burden-Sharing," *European Journal of Migration and Law* 6, no. 1 (2004), <https://core.ac.uk/reader/193492436>. pp. 47-65.

สำหรับงานของ ทือซซี และ โวลโทลินี เรื่อง European, The Mediterranean, and The Middle East อภิปรายถึงความสำคัญในการศึกษาความสัมพันธ์ทางด้านพรมแดนสหภาพยุโรป เพราะจะนำไปสู่การศึกษาต่อในเรื่องของการบูรณาการด้านต่าง ๆ ของสหภาพยุโรปที่จะบ่งชี้ถึง ข้อดีของระบบลี้ภัยร่วม ซึ่งในงานของ ฟิลซวีแซร์ เรื่อง The Dublin Regulations vs European Convention of Human Rights - A Non-Issue or a Precarious Legal Balancing Act? ได้ตั้ง ข้อสังเกตที่น่าสนใจว่าสิ่งที่ทำให้ระบบลี้ภัยร่วมขาดประสิทธิภาพแท้จริงแล้ว คือ ระบบดับลิน ที่เป็น หลักการในการแบ่งปันความรับผิดชอบภายในประเทศสมาชิก ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าจากวิกฤตการณ์ แนวทางที่สะท้อนความไม่เท่าเทียมต่อการรับผิดชอบการอพยพ สืบเนื่องมาจากระบบดับลิน (Dublin regulation) ที่ถึงแม้ว่าระบบดับลินจะถูกสร้างขึ้นเพื่อกำหนดความรับผิดชอบแก่ประเทศ สมาชิกต่อการจัดการด้านอพยพ แต่ในทางปฏิบัติการดำเนินการตามระเบียบดับลินเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิด ความไม่เท่าเทียมกัน นอกจากนี้งานของ สถาบันโรเบิร์ต ชอร์แมนน์ เรื่อง Burden Sharing in the Field of Asylum: Legal Motivations and Implications of a Regional Approach ได้ชี้ให้เห็น ถึงการพิจารณาในภาพรวมว่าสิ่งที่ทำให้การจัดการผู้ลี้ภัยของสหภาพยุโรปขาดประสิทธิภาพเนื่องจาก ความเป็นสหภาพยุโรป ที่ขาดความเป็นหนึ่งเดียวจนไม่สามารถที่จะบังคับใช้นโยบายร่วมกันได้ ซึ่งงาน ศึกษาชิ้นนี้ทำให้ผู้วิจัยสามารถหยิบยกมาเป็นส่วนประกอบในการวิเคราะห์การจัดการของสหภาพ ยุโรปได้ แต่อย่างไรก็ตามงานชิ้นนี้เป็นการพิจารณาในภาพรวม อาจทำให้ขาดมุมมองในประเด็นย่อย แต่งานของ ฮีเอลแมนน์ เรื่อง Why Asylum Policy Harmonisation Undermines Refugee Burden - Sharing ได้มีการเสนอแนวคิดในการวิเคราะห์ที่น่าสนใจว่า สิ่งที่ทำให้การจัดการของ สหภาพยุโรปขาดประสิทธิภาพ คือ ความแตกต่างเชิงโครงสร้างภายในประเทศสมาชิก เนื้อหาภายใน เรื่องนี้จึงมีความสอดคล้องต่อประเด็นที่ผู้วิจัยต้องการศึกษา เพราะจะทำให้ผู้วิจัยมองเห็นถึง ผลกระทบที่มีต่อการจัดการของรัฐหน้าด่านอย่างกรีซได้ชัดเจนมากขึ้น

#### 1.2.2.2. การจัดการของรัฐ

สำหรับการศึกษาถึงการจัดการด้านผู้ลี้ภัยของรัฐ เป็นการศึกษาถึงการจัดการของรัฐหน้าด่าน ในประเด็นปัญหาด้านการอพยพ ตลอดจนการศึกษาถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมในการแบก รับความรับผิดชอบในการจัดการด้านผู้ลี้ภัยของรัฐหน้าด่าน ซึ่งจะทำให้ผู้วิจัยมองเห็นถึงบริบทและ ประเด็นปัญหาของรัฐที่จะส่งผลกระทบต่อตอบสนองและพฤติกรรมของรัฐต่อการรับผู้ลี้ภัยในสหภาพ ยุโรป



งานของ แอนนา ตรีอันดาฟีลิโดว และ มาอูริซิโอ แอมบรอซินี (Anna Triandafyllidou and Maurizio Ambrosini) เรื่อง Irregular Immigration Control in Italy and Greece: Strong Fencing and Weak Gate-keeping Serving the Labour Market<sup>22</sup> ได้มีการเสนอให้เห็นถึงปัจจัยที่ทำให้การดำเนินนโยบายการอพยพของกรีซและอิตาลีขาดประสิทธิภาพ คือ

- 1). การอพยพของผู้ลี้ภัยจะไม่ได้เกิดจากการข้ามพรมแดนอย่างผิดกฎหมาย แต่จะอยู่ในรูปแบบของการเดินทางผ่านช่องทางทางกฎหมาย ด้วยวีซ่าท่องเที่ยว วีซ่านักเรียน หรือวีซ่านักเรียน เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่า ต้นทุนในแง่ของการละเมิดสิทธิมนุษยชน และวิกฤตด้านมนุษยธรรมมีสูงมาก
- 2). การควบคุมชายแดนของกรีซไม่มีความเชื่อมโยงไปสู่การจัดการการอพยพในรูปแบบผิดปกติ ตลอดจนการสร้างความร่วมมือร่วมกับประเทศต้นทางหรือประเทศทางผ่าน
- 3). ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นภายในตลาดแรงงานของประเทศ ที่นำไปสู่การเอื้อผลประโยชน์ต่อกลุ่มผิดกฎหมายต่างๆ

ปัจจัยทั้ง 3 ประการ เป็นการยืนยันได้ว่าอิตาลีและกรีซขาดนโยบายและแนวปฏิบัติภายในที่ชัดเจนต่อการจัดการด้านอพยพ ซึ่งจะส่งผลต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยงานศึกษาชิ้นนี้ถือได้ว่ามีประโยชน์อย่างยิ่ง เพราะทำให้ผู้วิจัยมองเห็นได้ว่าการวิเคราะห์ถึงปัจจัยในการตอบสนองของรัฐ หน่วยงานก็มีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงรูปแบบของการอพยพที่มีการเปลี่ยนแปลงไป นอกจากนี้ในงานของ แอนนา ตรีอันดาฟีลิโดว (Anna Triandafyllidou) ในเรื่อง Multi-levelling and externalizing migration and asylum: lessons from the southern European islands<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Anna Triandafyllidou and Maurizio Ambrosini, "Irregular Immigration Control in Italy and Greece: Strong Fencing and Weak Gate-keeping Serving the Labour Market," *European Journal of Migration and Law* 13, no. 3 (2011), [https://www.researchgate.net/publication/233680570\\_Irregular\\_Immigration\\_Control\\_in\\_Italy\\_and\\_Greece\\_Strong\\_Fencing\\_and\\_Weak\\_Gate-keeping\\_Serving\\_the\\_Labour\\_Market](https://www.researchgate.net/publication/233680570_Irregular_Immigration_Control_in_Italy_and_Greece_Strong_Fencing_and_Weak_Gate-keeping_Serving_the_Labour_Market). pp. 251-273.

<sup>23</sup> Anna Triandafyllidou, "Multi-levelling and externalizing migration and asylum: lessons from the southern European islands," *Island Studies Journal*, Vol. 9, No. 1, 2014, pp. 7-22 9, no. 1 (2014), [https://pdfs.semanticscholar.org/3732/8d8b36347dc636a92fa348a39869becf7e01.pdf?\\_ga=2.144062709.1174581985.1593946947-186366845.1593946947](https://pdfs.semanticscholar.org/3732/8d8b36347dc636a92fa348a39869becf7e01.pdf?_ga=2.144062709.1174581985.1593946947-186366845.1593946947). pp. 7-22.

ก็ได้เสนอข้อมูลที่น่าสนใจต่อการศึกษารอบการทำงานของรัฐหน้าด่านในการจัดการการย้ายถิ่นฐาน และควบคุมการลี้ภัย ซึ่ง แอนนา ตรีอันดาฟิลิโดว ได้อธิบายถึงสาเหตุที่ทำให้เหล่าประเทศทางตอนใต้ ต้องเป็นรัฐหน้าด่านคือ สภาพภูมิศาสตร์ของประเทศ ด้วยเหตุนี้รัฐหน้าด่านจึงต้องจัดการการอพยพ ทั้งมีติภายในและภายนอก ผ่านแนวทางการควบคุมการย้ายถิ่นฐานของสหภาพยุโรป

อย่างไรก็ตาม แอนนา ตรีอันดาฟิลิโดว ได้ตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า สาเหตุที่ทำให้นโยบาย หรือการจัดการการอพยพของรัฐหน้าด่านขาดประสิทธิภาพ มาจากสถานะความรับผิดชอบของรัฐ หน้าด่านที่อยู่ภายใต้หลักการของระบบดับลิน ซึ่งสาเหตุนี้จะส่งผลให้รัฐหน้าด่านจะต้องมีการ เปลี่ยนแปลงการจัดการและนโยบาย เพื่อให้การควบคุมการย้ายถิ่นฐาน สิทธิมนุษยชน และพันธกรณี ในการคุ้มครองระหว่างประเทศเกิดประสิทธิภาพมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันงานของ **ธิโมนี เจ ฮัตตัน และ เจฟฟรีย์ จี วิลเลียมสัน (Timothy J Hatton และ Jeffrey G. Williamson)** จากเรื่อง **Refugees, Asylum Seekers and Policy in Europe**<sup>24</sup> ก็ได้มีการทำการศึกษาปัญหาที่เหล่า รัฐบาลจะต้องเผชิญ ซึ่งพบว่ามีปัญหา 2 ประการ คือ เรื่องของการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม อย่างเพียงพอต่อประเทศกำลังพัฒนา และการหลีกเลี่ยงต่อกระแสการทะลักเข้ามาของผู้แสวงหาที่พัก พิง แต่การให้ความช่วยเหลือเช่นนี้เป็นสิ่งที่รัฐบาลต่าง ๆ ไม่ต้องการ โดยรัฐบาลรัฐสมาชิกของสหภาพ ยุโรปได้มีการแสดงปฏิกิริยาต่อการเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้แสวงหาที่พักพิง พิจารณาได้จากการปฏิรูป นโยบายที่มีความเกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นการยับยั้งการเข้ามาของเหล่าผู้แสวงหาที่พักพิงซึ่ง การดำเนินการเช่นนี้ ก็ส่งผลโดยตรงต่อการใช้อำนาจมากขึ้นในการบังคับใช้แนวทางที่กำหนด

จากงาน **Refugees and Justice between States**<sup>25</sup> ของ **แมทธิว เจ กิฟนี (Matthew J. Gibney)** ได้กล่าวว่า การกระจายตัวของผู้ลี้ภัยเป็นเป้าหมายของบรรทัดฐานที่สำคัญ จึงมีความ จำเป็นที่จะต้องกลับมาพิจารณาถึงส่วนประกอบพื้นฐานของบรรทัดฐานของแนวทางการปฏิบัติด้านผู้ ลี้ภัยในระดับโลก เพราะการจำแนกขอบเขตของมาตรการต่างๆ จะแสดงให้เห็นถึงการป้องกันผู้ลี้ภัย นั้นไม่เพียงพอที่จะรับรองการกระจายตัวของผู้ลี้ภัยระหว่างรัฐ อีกทั้งยังมีรายละเอียดต่าง ๆ ซึ่งควรที่

<sup>24</sup> Timothy J Hatton and Jeffrey G. Williamson, "Refugees, Asylum Seekers and Policy in Europe," (2004), <https://www.nber.org/papers/w10680.pdf>.

<sup>25</sup> Matthew J Gibney, "Refugees and justice between states," *European Journal of Political Theory* 14, no. 4 (2015), [https://www.researchgate.net/publication/277933744\\_Refugees\\_and\\_justice\\_between\\_states](https://www.researchgate.net/publication/277933744_Refugees_and_justice_between_states).

จะมีการแบ่งปันร่วมกันต่อความรับผิดชอบระหว่างรัฐ ซึ่ง แมธทิว เจ กิฟเนีย ได้เสนอ 3 แนวทางในงานชิ้นนี้คือ

1). คำนิยามของผู้ลี้ภัยควรมีคำนิยามที่กว้างมากขึ้น ให้มีขอบเขตที่นอกเหนือจากเรื่องของการถูกทำร้ายที่รวมไปถึงอันตรายต่าง ๆ ที่เกิดจากการการกระทำ หรือการถูกละเลยโดยรัฐ ซึ่งเป็นเรื่องที่อันตรายเป็นอย่างมากต่อความมั่นคงส่วนบุคคล และความต้องการในการดำรงชีพ

2). รัฐต่าง ๆ ควรมีการกำหนดร่วมกันในเรื่องผู้ลี้ภัยอย่างเท่าเทียม และการดำเนินงานควรจะต้องอยู่บนศักยภาพในด้านต่าง ๆ ร่วมกันของแต่ละรัฐ

3). การกระจายความยุติธรรมระหว่างรัฐ จะต้องเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความสมดุลทางด้านผลประโยชน์ต่าง ๆ ของผู้ลี้ภัยอย่างชอบธรรมในประเทศปลายทาง และหน้าที่ต่าง ๆ ของรัฐจะต้องรับรองในเรื่องของการตั้งถิ่นฐานของผู้ลี้ภัยให้มีความปลอดภัย

จากการศึกษาในเรื่องของการจัดการปัญหาผู้อพยพจะพบว่ามีคำตอบที่ปรากฏอย่างชัดเจนว่าไม่มีทางที่จะก่อให้เกิดกระจายผู้ลี้ภัยอย่างยุติธรรม และก็ไม่แน่ว่าจะมีความเป็นไปได้ที่รัฐบาลต่าง ๆ จะกำหนดคำนิยามของผู้ลี้ภัยให้กว้างขึ้น ที่นอกเหนือไปจากขอบเขตของกฎหมายระหว่างประเทศ รวมถึงไปถึงความรับผิดชอบที่จะต้องตระหนักถึงในเรื่องของศีลธรรม เป็นเรื่องที่ยอมรับได้ว่าเป็นสิ่งที่ไม่น่าจะเกิดขึ้นได้สำหรับบริบททางการเมือง จนกระทั่งบัดนี้การกระจายผู้ลี้ภัยในระบบระหว่างประเทศก็ยังไม่ปรากฏว่าเป็นสิ่งที่สามารถปฏิบัติได้จริงในทางการเมือง ซึ่ง **ไอโกะ อาร์. ทีเอลแมนน์ (Eiko R. Thielemann)** จึงได้มีการวิเคราะห์ว่าทำไมการกระจายภาระด้านผู้ลี้ภัยจึงเกิดความไม่เท่าเทียม ในงาน **Burden Sharing: The International Politics of Refugee Protection**<sup>26</sup> โดย ไอโกะ อาร์. ทีเอลแมนน์ ได้กล่าวว่าสิ่งที่ทำให้การกระจายภาระความรับผิดชอบที่ไม่เท่าเทียมมีความเกี่ยวข้องกับปัจจัย 3 ประการดังนี้

1). โอกาสที่เพิ่มขึ้นของกลุ่มฉวยโอกาส: เนื่องจากประเด็นปัญหาด้านการอพยพ ผู้ลี้ภัยถือเป็นสาธารณประโยชน์ระหว่างประเทศที่ทำให้ทุกประเทศได้รับผลประโยชน์ อาทิ ความปลอดภัย ความมั่นคง ความช่วยเหลือทางการเงิน เงินทุน ตลอดจนสินค้าและบริการ ที่ได้รับจากองค์กรระหว่าง

<sup>26</sup> Eiko R. Thielemann, "Burden Sharing: The International Politics of Refugee Protection,"

[https://ccis.ucsd.edu/\\_files/wp134.pdf](https://ccis.ucsd.edu/_files/wp134.pdf). pp. 7-12.

ประเทศต่าง ๆ ซึ่งสิ่งนี้จะเป็โอกาสที่ทำให้ตัวแสดงอื่น ๆ ที่ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือได้รับผลกระทบมากได้รับโอกาสจากสาธารณประโยชน์ในครั้งนี้

2). ผลประโยชน์ของรัฐ: ปัญหาการอพยพจะนำผลประโยชน์มาสู่รัฐในรูปแบบของผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการจัดหาสินค้าและบริการร่วม แสดงให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมของเหล่าประเทศที่ให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัยจะมีความสัมพันธ์เชิงบวกร่วมกันเพื่อผลประโยชน์ในด้านต่าง ๆ

3). ปัจจัยเชิงโครงสร้าง: จากการที่ประเทศแรกรับมีสิทธิภายใต้ระบอบการคุ้มครองผู้ลี้ภัยระหว่างประเทศในการที่จะกำหนดสถานะของผู้ลี้ภัย โดยความแตกต่างในเชิงโครงสร้างแต่ละประเทศจะทำให้เหล่าผู้ลี้ภัยมีการเปรียบเทียบข้อมูลก่อนการเดินทางเข้าสู่ประเทศที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการได้มากกว่า ซึ่งข้อมูลทางโครงสร้างในแต่ละประเทศที่เหล่าผู้ลี้ภัยจะใช้ในการเปรียบเทียบประกอบไปด้วย 5 โครงสร้างดังนี้

- โครงสร้างทางเศรษฐกิจ: เปรียบเทียบจากข้อมูลทางด้านผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP) และอัตราการว่างงาน

- ประวัติศาสตร์: เปรียบเทียบอัตราการเกิดของประชากรชาวต่างชาติภายในประเทศ

- การเมือง: เปรียบเทียบข้อมูลทั้งประวัติศาสตร์ทางการเมือง ภาษา วัฒนธรรมระหว่างประเทศบ้านเกิดและประเทศจุดหมายปลายทาง ตลอดจนข้อมูลในเรื่องของระบบขนส่ง การค้า การบริการและการสื่อสารภายในแต่ละประเทศ เสถียรภาพทางการเมืองในแต่ละประเทศ อาทิ ความมั่นคง นโยบาย สวัสดิการต่อชาวต่างชาติ และการพัฒนาในระดับโลก

- ภูมิศาสตร์: การเปรียบเทียบระยะทางทางภูมิศาสตร์ระหว่างประเทศต้นทางสู่ประเทศจุดหมายปลายทาง เนื่องจากในการเดินทางอพยพต้องมีค่าใช้จ่าย

- นโยบาย: เปรียบเทียบนโยบายที่มีความเกี่ยวข้องทางด้านอพยพ ซึ่งไม่เพียงแต่เปรียบเทียบนโยบายแรกรับหรือการขอสถานะ แต่ผู้ลี้ภัยจะทำการเปรียบเทียบนโยบายสำหรับภายหลังจากการได้รับสถานะด้วยเช่นกัน

จากข้อมูลข้างต้นพิจารณาได้ว่า ในการจัดการของรัฐด้านการอพยพและลี้ภัยยังคงยึดถือผลประโยชน์ของรัฐเป็นสำคัญ ดังนั้นการจัดการที่เกิดขึ้นจะสะท้อนให้เห็นรูปแบบพฤติกรรมของรัฐบาลซึ่งจะพิจารณาได้จากท่าทีของแต่ละรัฐบาลต่อการตอบสนองวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยที่เกิดขึ้นในสหภาพยุโรป ทั้งการปิดหรือเปิดรับจำนวนผู้ลี้ภัย การปิดพรมแดนเชิงกัน รวมถึงการต่อต้านผู้ลี้ภัย

ความไม่สอดคล้องของแนวทางการดำเนินการเช่นนี้ ส่งผลกระทบต่อกลุ่มประเทศที่ได้รับผลกระทบโดยตรงอย่างเหล่าประเทศหน้าด่าน และประเทศที่เป็นจุดหมายปลายทาง รวมถึงความพยายามในการเข้ามาจัดการต่อปัญหาที่เกิดขึ้นของสหภาพยุโรป ที่ถึงแม้ว่าจะเป็นอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายหรือแนวทางในการจัดการร่วมกัน แต่ก็ยังมีข้อจำกัดในขอบเขตการมีส่วนร่วมในนโยบายบางประการที่ทำให้ไม่สามารถทำให้การจัดการดำเนินไปในทิศทางเดียวกันได้ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าเอกสารชุดนี้จึงมีประโยชน์อย่างยิ่ง เพราะทำให้ผู้วิจัยสามารถมองเห็นถึงปัจจัยที่จะส่งต่อพฤติกรรมของรัฐต่อการตอบสนองต่อการจัดการวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นให้มีความครอบคลุมและชัดเจนยิ่งขึ้น

จากการทบทวนวรรณกรรมข้างต้นแสดงให้เห็นแนวทางในการศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมของรัฐต่อการจัดการวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัย ผลจากการศึกษาพบว่า การศึกษาประเด็นการอพยพย้ายถิ่นฐานได้อธิบายถึงที่มา สาเหตุ และขั้นตอนการอพยพ โดยมุ่งเน้นการศึกษาไปยังเหล่าผู้อพยพทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ อีกทั้งแนวทางในการจัดการผู้ลี้ภัย ถึงแม้ว่าจะมีปัจจัยในการวิเคราะห์เพื่อแสวงหาแนวทางในการจัดการที่มีความแตกต่างกัน แต่ก็กล่าวได้ว่าเหล่าวรรณกรรมข้างต้นได้มีการมุ่งเน้นการศึกษาในด้านกระบวนการ มาตรการ และกฎหมาย เป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม งานวิจัยฉบับนี้ได้มีความแตกต่างกับงานที่ได้ศึกษาในข้างต้น คือ มีการมุ่งเน้นการศึกษาถึงที่มา สาเหตุ และขั้นตอนการอพยพย้ายถิ่นฐานไปยังเหล่าผู้อพยพที่มีใช้ผู้อพยพทางเศรษฐกิจ แต่เป็นผู้อพยพที่หลีกเลี่ยงภัยอันตรายที่เกิดจากสงครามเป็นสำคัญ ประกอบกับ ได้มีการเน้นหนักไปยังการศึกษาด้านการจัดการผู้ลี้ภัยให้มีความครอบคลุมในรายละเอียด คือ การให้ความสำคัญกับปัญหาเชิงโครงสร้างของรัฐร่วมด้วย เพื่อให้มีความสอดคล้องกับชุดประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาที่ทำการศึกษาและในปัจจุบัน

### 1.3. คำถามวิจัย

ปัจจัยใดที่เป็นตัวกำหนดการตอบสนองของกรีซในการรับผู้ลี้ภัยในสหภาพยุโรป และปัจจัยดังกล่าวส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมของรัฐในการจัดการปัญหาอย่างไร

#### 1.4. สมมติฐาน

ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดในการตอบสนองต่อวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยในสหภาพยุโรปของกรีซ ได้แก่ ปัญหาภายในประเทศของกรีซ และบทบาทการรับหน้าที่เป็นประเทศหน้าด่านของสหภาพยุโรป สืบเนื่องจากในช่วงวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้น ปัจจัยดังกล่าวถือเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะกำหนดแนวทางการจัดการปัญหาผู้ลี้ภัยในสหภาพยุโรปของรัฐบาลกรีซ

#### 1.5. วัตถุประสงค์

- 1). เพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่จะส่งผลต่อการตอบสนองของกรีซในการรับผู้ลี้ภัยในสหภาพยุโรป
- 2). เพื่อศึกษาถึงพฤติกรรมของรัฐในการตอบสนองต่อการรับผู้ลี้ภัยในสหภาพยุโรป

#### 1.6. วิธีการดำเนินการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับการตอบสนองของรัฐบาลกรีซต่อการรับผู้ลี้ภัยในสหภาพยุโรป โดยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ข้อมูลที่ใช้สำหรับวิจัย ประกอบด้วย

- ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Source) เช่น อนุสัญญา ข้อกำหนด คำสั่ง นโยบาย หรือแนวทางการดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการอพยพ
- ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Source) เช่น ข่าวจากวารสาร หนังสือพิมพ์ สำนักข่าวต่างๆ บทความวิชาการ หนังสือ และงานวิจัยเกี่ยวกับประเด็นผู้อพยพ

ผู้วิจัยมีวิธีดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

- 1). ข้อมูลทางด้านการอพยพ

ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ บทความ และข่าวจากสำนักพิมพ์ต่างๆ โดยการรวบรวมข้อมูลจะอยู่ภายใต้ประเด็นและระยะเวลาที่กำหนดไว้

- 2). ข้อมูลทางด้านสถิติของผู้ลี้ภัย

ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารรายงานขององค์กรที่มีความเกี่ยวข้องกับการอพยพอย่างองค์การสหประชาชาติ (UN) สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) องค์กรระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) สำนักงานชายแดนยุโรป (FRONTEX) รายงานของสหภาพยุโรปและทางการกรีซ โดยการเก็บข้อมูลจะอยู่ภายใต้ระยะเวลาที่ได้ทำการวิจัย

### 3). ข้อมูลทางด้านจัดการด้านการอพยพของสหภาพยุโรป

ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทางราชการที่มีความเกี่ยวข้องกับการอพยพ อย่างอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยปีค.ศ. 1951 (The 1951 Refugee Convention) พิธีสารว่าด้วยสถานะของผู้ลี้ภัย ปีค.ศ. 1967 (Protocol Relating to the Refugee Status) ระเบียบดับลิน (Dublin Regulation) ข้อกำหนดในการขอลี้ภัย (Asylum Procedures Directive) ข้อกำหนดเงื่อนไขการตอบรับการลี้ภัย (Reception Conditions Directive) และมีการรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติมจากสำนักข่าวต่างๆ บทความ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในประเด็นที่ศึกษา

### 4). ข้อมูลทางด้านจัดการด้านการอพยพของกรีซ

ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทางราชการของรัฐอย่างหนังสือราชกฤษฎีกาประธานาธิบดี (Government Gazette of the Hellenic Republic) กฤษฎีกาประธานาธิบดี (Presidential Decree) รายงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการอพยพอย่างองค์การบรรเทาการอพยพย้ายถิ่นฐานบริเวณแถบเมดิเตอร์เรเนียน (MEDMIG) และมีการเก็บข้อมูลเพิ่มเติมจากงานวิจัย บทความ และข่าวสารจากสำนักข่าวต่างๆ ในประเด็นที่เกี่ยวข้อง

## 1.7. ขอบเขตการศึกษา

งานวิจัยฉบับนี้ต้องการศึกษาปัจจัยที่เป็นประเด็นสำคัญในการที่จะส่งผลต่อการรับผู้ลี้ภัยของรัฐหน้าด่านของสหภาพยุโรปอย่างกรีซ โดยมุ่งศึกษาตั้งแต่ช่วงปีค.ศ. 2015 - 2017 เนื่องจากช่วงระยะเวลาดังกล่าวได้เกิดเหตุการณ์ที่สำคัญ คือ การไหลทะลักของผู้ลี้ภัยโดยเฉพาะชาวซีเรียเข้ามาสู่สหภาพยุโรป และกรีซที่เป็นประเทศหน้าด่านก็ได้รับผลกระทบเป็นอย่างมากจากสถานการณ์ในครั้งนี้นี้ ผู้วิจัยจึงเลือกทำการวิจัยในช่วงระยะเวลาดังกล่าวเพื่อใช้ในการศึกษาถึงแนวทางการจัดการของรัฐ

## 1.8. กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษา

จากการศึกษาประเด็นปัญหาเรื่องนโยบายของประเทศหน้าด่านอย่างเช่นกรีซในการรับผู้ลี้ภัยจากซีเรีย พบว่ากรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษาต้องพิจารณาในเรื่องของการดำเนินนโยบายผู้ลี้ภัยของรัฐบาลกรีซ จากนั้นวิเคราะห์ถึงการตอบสนองของรัฐบาล โดยในการวิเคราะห์จะเป็นการใช้กรอบความคิดในเรื่องของการเมืองเกี่ยวพัน (Linkage politics) และกระบวนการยุโรปภีวัตน์หรือกระบวนการทำให้เป็นยุโรป<sup>27</sup> (Europeanization) โดยสองแนวคิดนี้จะเป็นส่วนช่วยในการอธิบายสถานการณ์ที่เกิดขึ้นตามความเป็นจริงในความสัมพันธ์ของกรีซในฐานะประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป ซึ่งจะมีการพิจารณาบนหลักการที่ว่า ในการจัดการวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยที่เกิดขึ้นปัจจัยใดที่เป็นตัวกำหนดแนวทางการตอบสนองต่อวิกฤตการณ์ของกรีซและจะส่งผลต่อพฤติกรรมของรัฐในการตอบสนองอย่างไร

### 1.8.1. ทฤษฎีการเมืองเกี่ยวพัน (Linkage politics)

ทฤษฎีการเมืองเกี่ยวพัน (Linkage politics) ที่อธิบายถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย โดยเจมส์ เอ็น โรสนาว (James N. Rosenau) อธิบายไว้ว่า การทำความเข้าใจถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายจะต้องให้ความสำคัญต่อสองปัจจัย<sup>28</sup> คือ

- ปัจจัยภายใน (internal factors) ที่ประกอบไปด้วย ผู้แสดง (actors) ทักษะคติ (attitude) สถาบัน (institutions) และกระบวนการ (process)
- ปัจจัยภายนอก (external factors) ที่ประกอบด้วย สภาวะทางการเมืองประเทศเพื่อนบ้าน (The contiguous environment) สภาวะทางการเมืองในภูมิภาค (The regional environment) สภาวะด้านสงครามเย็น (The cold war environment) สภาวะทางด้านเชื้อชาติ (The racial

<sup>27</sup> ฐันันท์ คุณมาศ, "ทฤษฎีในการศึกษาสหภาพยุโรป: จากการบูรณาการ นโยบายทางเลือก สู่กระบวนการยุโรปภีวัตน์," วารสารสังคมศึกษา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ 42, no. 1 (มกราคม-มิถุนายน 2555): หน้า 132.

<sup>28</sup> James N. Rosenau, "Toward the Study of National-International Linkages," in *Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International System*, ed. James N. Rosenau (New York: The Free Press, 1969). pp. 44-46.



environment) สภาวะทางทรัพยากรธรรมชาติ (The resource environment) และสภาวะทางองค์กร หรือบทบาทขององค์กรระหว่างประเทศ (The organization environment)

เนื่องจากการดำเนินนโยบายต่างประเทศเกิดจากความเหลื่อมล้ำระหว่างหน่วยการเมืองภายในและระบบภายนอก<sup>29</sup> ทั้งสองปัจจัยจึงเปรียบเสมือนกับสิ่งที่ใส่เข้าไป (inputs) กับสิ่งที่แสดงออกมา (outputs) ซึ่งผลที่แสดงออกมาจะสะท้อนให้เห็นถึงความเกี่ยวพันกัน (linkage) ของทั้งสองปัจจัย นอกจากนี้จะต้องพิจารณาถึงประชาชนภายในรัฐ โดยผู้นำของรัฐจะต้องประเมินถึงระดับขีดความสามารถ แนวคิด ทักษะ ค่านิยมของพลเมืองของตนเอง ณ ขณะนั้นว่ามีทำอย่างไร ก่อนที่จะตัดสินใจหรือปฏิบัติการใด เนื่องจากประชาชนถือเป็นส่วนหนึ่งที่จะต้องมีการใช้นโยบายที่ออกมา และผลตอบรับ ทำที หรือเสียงสะท้อนของประชาชน (feedback) ต่อนโยบายหรือผลที่ออกมา (outputs) ก็จะเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการที่จะส่งต่อเข้าไป (inputs) เพื่อเป็นหนึ่งในฐานะการผลิตผลลัพธ์ในครั้งต่อไป

กล่าวโดยสรุป สำหรับทฤษฎีเกี่ยวพัน ผู้วิจัยจะนำมาเป็นส่วนหนึ่งของการอธิบายการดำเนินนโยบายของรัฐบาลกรีซ สำหรับกรีซแล้วปัจจัยภายในประเทศ และปัจจัยภายนอกอย่างสหภาพยุโรปหรือองค์กรระหว่างประเทศต่างๆ ถือเป็นสิ่งที่ถูกใส่เข้าไป (inputs) ที่ทำให้รัฐบาลต้องดำเนินการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบายให้ครอบคลุมกับความต้องการของทุกฝ่าย ซึ่งนโยบายหรือแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ออกมา (outputs) จะถูกนำมาปฏิบัติ และทางรัฐบาลหรือผู้นำฝ่ายต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องจะได้รับเสียงสะท้อน (feedback) ทั้งจากประชาชน หรือหน่วยงานต่างๆ เข้าสู่กระบวนการพิจารณาอีกครั้ง ดังนั้นแล้วในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมีการศึกษาถึงรูปแบบความสัมพันธ์ของกรีซต่อประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป ประเทศเพื่อนบ้าน และหน่วยงานต่างๆ ที่มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น เพราะแต่ละความสัมพันธ์จะเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบของนโยบายที่ได้มีการกำหนดออกมา

<sup>29</sup> สิทธิพล เครือรัฐติกาล, "แนวคิดเรื่องการเมืองเกี่ยวพัน (Linkage Politics) และโลกที่แบ่งเป็นสองส่วน (Bifurcated World)," (December 4, 2008), <http://kositthiphon.blogspot.com/2008/12/linkage-politics-bifurcated-world.html>. June 11, 2020.

### 1.8.2. กระบวนการยุโรปภิวัตน์ (Europeanization)

กระบวนการยุโรปภิวัตน์ (Europeanization) คือ กรอบความคิดในการทำความเข้าใจ กระบวนการต่าง ๆ ของสหภาพยุโรป ที่มีความเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมภายในของ เหล่าประเทศสมาชิก ประเทศเพื่อนบ้าน และตัวแสดงที่มีรัฐที่มีความสัมพันธ์หรือความร่วมมือ ร่วมกัน โดยแนวคิดในการวิเคราะห์สำหรับกระบวนการยุโรปภิวัตน์จะแบ่งเป็น 2 แนวคิดคือ

1). แนวคิดระดับบนสู่ระดับล่าง (top-down perspective) เป็นแนวคิดที่อธิบายถึง ปรัชญาการณณ์ที่เกิดขึ้น โดยให้ความสำคัญกับการศึกษาบทบาทของสหภาพยุโรปเป็นหลัก ว่ามีบทบาท ในการกำหนดทิศทางของสถาบัน กระบวนการ การเมืองของเหล่ารัฐสมาชิก และประเทศที่สาม อย่างไร<sup>30</sup> หรืออาจกล่าวได้ว่า การดำเนินการของสหภาพยุโรปส่งผลกระทบต่อรัฐสมาชิก ประเทศเพื่อนบ้าน หรือประเทศที่สาม ซึ่งทิศทางที่ทางสหภาพยุโรปได้กำหนดจะมีการส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงภายในประเทศสมาชิก อาจกล่าวได้ว่าในการที่จะเป็นสื่ออธิบายถึงสาเหตุของการ เปลี่ยนแปลงสถานการณ์ต่าง ๆ ภายในประเทศสมาชิก แนวคิดบทบาทของสหภาพยุโรปลงสู่ระดับ ล่าง จะเป็นแนวทางในการหาสาเหตุต่าง ๆ โดยการมุ่งเน้นการพิจารณาในส่วนของสหภาพยุโรปเป็น สำคัญ ซึ่งแนวคิดเช่นนี้จะมีมุมมองแบบ macro focus คือ มองแบบภาพรวมหรือระดับประเทศ ดังนั้นหากพิจารณาถึงนโยบายที่ถูกกำหนดโดยสหภาพยุโรปด้วยแนวคิดนี้จะพบว่า นโยบายจะมีแนว ปฏิบัติและเป้าหมายที่ชัดเจน แต่ก็จะมีการละเลยในความต้องการของตัวแสดงอื่น ๆ ในระดับล่าง ซึ่ง อาจทำให้นโยบายไม่สามารถที่จะแก้ไขไปยังต้นเหตุของปัญหาที่แท้จริงได้

2). แนวคิดระดับล่างสู่ระดับบน (bottom-up perspective) คือ แนวคิดในการพิจารณา การเปลี่ยนแปลงจากปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อนโยบายของทั้งสหภาพยุโรปและประเทศสมาชิก โดย เน้นการวิเคราะห์นโยบายในประเด็นต่าง ๆ ว่ามีตัวแสดงหรือระบบใดบ้างเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับ นโยบายที่จัดทำขึ้น และมีความสัมพันธ์หรือมีแนวทางในการร่วมมือกันอย่างไร รวมถึงพิจารณา ผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ซึ่งการวิเคราะห์นโยบายด้วยแนวคิดนี้จะทำให้นโยบายที่เกิดขึ้นมีความยืดหยุ่น กล่าวคือ มีการลงรายละเอียดถึงตัวแสดงต่าง ๆ อย่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน หรือแม้กระทั่ง

<sup>30</sup> Sanders and Bellucci, *The Europeanization of National Politics? Citizenship and Support in a Post-Enlargement Union* (Oxford: Oxford University Press, 2012).

ประชาชนในสังคมที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบ ทำให้ได้เข้าใจถึงขอบเขตของปัญหาที่แท้จริง มิใช่เป็นการมองแต่ภาพรวมที่กว้าง ๆ ที่จะทำให้พลาดในรายละเอียดที่สำคัญ

สำหรับคำนิยามหรือความหมายของกระบวนการยุโรปวิวัตน์ ได้มีนักวิชาการที่สำคัญได้ให้คำนิยามอย่างหลากหลาย ซึ่งส่วนใหญ่แล้วนักวิชาการได้กำหนดคำนิยามผ่านกระบวนการพิจารณาในเรื่องของกระบวนการการรวมตัวทางการเมือง สถานการณ์ต่างๆ หรือปฏิกริยาที่ทางสถาบันต่างๆได้มีการตอบสนองต่อประเด็นที่เกี่ยวข้อง โจฮาน พี. โอลเซน (Johan P. Olsen) ได้ให้ความหมายของกระบวนการยุโรปวิวัตน์ไว้ว่า เปรียบเสมือนหลากหลายปรากฏการณ์ที่จะต้องเผชิญภายในสหภาพยุโรป โดยแต่ละปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจะอยู่ภายในขอบเขตของคำถามที่ว่า การเปลี่ยนแปลงคืออะไร ด้วยเหตุนี้โจฮาน พี. โอลเซน จึงได้จำแนกกระบวนการยุโรปวิวัตน์ออกเป็น 5 ประเภทดังนี้<sup>31</sup>

1. การเปลี่ยนแปลงในดินแดนภายนอก (Changes in external boundaries) กล่าวคือ กระบวนการยุโรปวิวัตน์ก็เปรียบเสมือนการเปลี่ยนแปลงระดับภายนอกในเรื่องของทางด้านดินแดน ซึ่งจะรวมถึงการที่อาณาเขตที่ติดต่อกันภายในสหภาพยุโรปได้การกลายเป็นทวีปที่มีพื้นที่ทางการเมืองที่เป็นหนึ่งเดียว อาทิ การที่กระบวนการยุโรปวิวัตน์ถือเป็นการที่เข้ามาแทนที่ของการขยายตัวของสหภาพยุโรป เป็นต้น

2. การพัฒนาสถาบันต่างๆในระดับสหภาพยุโรป (Developing Institutions at the European Level) กระบวนการยุโรปวิวัตน์ถือเป็นการสร้างสถาบันกลางต่าง ๆ ที่สำคัญร่วมกัน ซึ่งจะก่อให้เกิดระดับของความร่วมมือต่าง ๆ ภายในสหภาพยุโรป

3. การขยายตัวของระบอบธรรมาภิบาล (Central penetration of national systems of governance) กล่าวคือ กระบวนการยุโรปวิวัตน์จะเป็นการที่รวมถึงความรับผิดชอบหรืออำนาจที่แตกต่างกันในระดับของธรรมาภิบาล โดยในทุก ๆ ระบบของธรรมาภิบาลที่มีอยู่ภายในสหภาพยุโรปกระบวนการยุโรปวิวัตน์จะเป็นส่วนช่วยสร้างความสมดุลระหว่างความแตกต่าง และความเป็นหนึ่งเดียวที่มีอยู่ให้เป็นไปได้ในทิศทางเดียวกัน

<sup>31</sup> Johan P. Olsen, "The Many Faces of Europeanization," *Journal of Common Market Studies* 40, no. 5. pp. 923-924.

4). การส่งออกรูปแบบขององค์กรทางการเมือง (Exporting forms of political organization) กระบวนการยุโรปภิวัตน์เปรียบเสมือนกับเครื่องมือส่งออกรูปแบบองค์กรทางการเมืองและธรรมาภิบาล ซึ่งไม่เพียงแต่เฉพาะประเทศสมาชิก แต่ยังรวมถึงตัวแสดงต่าง ๆ ที่มีใช้สหภาพยุโรป ซึ่งพิจารณาได้จากความสัมพันธ์ที่สหภาพยุโรปได้ดำเนินความสัมพันธ์ร่วมกัน

5). โครงการความเป็นหนึ่งเดียวกันทางการเมือง (A political unification project) คือ กระบวนการยุโรปภิวัตน์เปรียบเสมือนโครงการทางการเมือง ที่มีเป้าหมายในการที่จะสร้างยุโรปให้แข็งแกร่งด้วยการสร้างความเป็นหนึ่งเดียวร่วมกันทางการเมือง ทั้งทางด้านพรมแดน สถาบันกลาง การพัฒนา ซึ่งจะดำเนินตามแนวทางหลักการธรรมาภิบาล

ขณะที่ ดามิร์ กรูบิซา (Damir Grubisa)<sup>32</sup> ได้มีการขยายความในการจำแนกกระบวนการยุโรปภิวัตน์ของ โจฮาน พี. โอลเซน ว่าควรที่จะอธิบายแนวคิดของกระบวนการยุโรปภิวัตน์ประกอบกับการพิจารณาถึงอดีตของยุโรป ซึ่งอดีตนั้นหมายถึงสิ่งที่ยุโรปได้มีมาอย่างยาวนานจากอัตลักษณ์ต่างๆ ทั้งทางด้านวัฒนธรรม การมีประวัติศาสตร์ร่วมกัน หรือแม้แต่ระบบทางการเมืองที่มีมาอย่างยาวนาน ในการเพิ่มเติมแนวคิดเช่นนี้จะเป็นการขยายคำนิยามของกระบวนการยุโรปภิวัตน์ กล่าวคือ จะเป็นการรวมถึงสิ่งที่เกี่ยวข้องทั้งภายใน และภายนอกพรมแดนของสหภาพยุโรป ที่จะมีการวิเคราะห์ผ่านมิติของการวิจัยทางการเมือง ทั้งเรื่องของการเมือง ระบอบการปกครอง และนโยบาย

สำหรับทัศนะของ โรเบิร์ต ลาเดรช (Robert Ladrech)<sup>33</sup> กระบวนการยุโรปภิวัตน์เป็นกระบวนการที่เพิ่มขึ้นเพื่อให้มีการกลับมาเปลี่ยนแปลงทิศทางทางการเมือง สำหรับแนวทางในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงจะอยู่ในมิติเรื่องของการเมือง และเศรษฐกิจในระดับของประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (European Community) ซึ่งมิติต่าง ๆ เหล่านี้กลายเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องทางการเมือง และการสร้างนโยบายของประเทศ

<sup>32</sup> Goran Bandov and Nikolina Herceg Kolman, "Research on Europeanization in Literature: From the Top-down Approach to Europeanization as Amulti-Directional Process," *CADMUS* 3, no. 5 (2018 ). pp. 135.

<sup>33</sup> Robert Ladrech, "Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France," *Journal of Common Market Studies* 32, no. 1 (1994).

ในทัศนะของ คลาวดีโอ เอ็ม. ราเดลิ (Claudio M. Radaelli)<sup>34</sup> ได้มีการเสนอกระบวนการที่สำคัญในการที่จะก่อให้เกิดความหมาย และความเข้าใจต่อกระบวนการยุโรปวิวัตน์ ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 กระบวนการคือ

- 1). กระบวนการของการตีความ (Process of construction)
- 2). กระบวนการของการแพร่กระจาย (Process of diffusion)
- 3). กระบวนการของการกลายเป็นสถาบัน (Process of institutionalization)

โดยทั้ง 3 กระบวนการจะเป็นแนวทางในการดำเนินการต่าง ๆ ทั้งในเรื่องของกฎเกณฑ์ แนวทางการ ดำเนินการ หรือแนวทางการดำเนินนโยบาย ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปแบบที่เป็นทางการ หรือไม่ เป็นทางการรวมถึงรูปแบบของการแบ่งปันลักษณะความเชื่อและความร่วมมือในเรื่องของอัตลักษณ์ โครงสร้างทางการเมือง และนโยบายสาธารณะ

ทัศนะของ ริสเซ่ คาวเลส และ คาโปราโซ (Risse, Cowles and Caporaso)<sup>35</sup> ได้กล่าวว่า กระบวนการยุโรปวิวัตน์ถือเป็นกระบวนการที่มีการวิวัฒนาการ และการพัฒนาในเรื่องของโครงสร้างของธรรมาภิบาลที่แตกต่างกัน ทั้งในเรื่องของการเมือง กฎหมาย และสถาบันทางสังคม ซึ่งจะมีส่วนช่วยในการแก้ไขปัญหาทางการเมืองที่เป็นแนวทางในการแก้ไขที่มีแบบแผนอย่างเป็นทางการ ซึ่งสอดคล้องกับ อเล็กซ์ สโตน สวิต, เวย์น แซนโฮลล์ และ นีล ฟลิชสไตน์ (Alec Stone Sweet, Wayne Sandholtz and Neil Fligstein)<sup>36</sup> ที่ให้คำนิยามต่อกระบวนการยุโรปวิวัตน์ว่า เปรียบเสมือนกระบวนการที่ทำให้เป็นสถาบันและมีการทำงานร่วมกัน

<sup>34</sup> Claudio M. Radaelli, "The Europeanization of Public Policy," in *The Politics of Europeanization*, ed. K. and Radaelli Featherstone (Oxford: Oxford University Press, 2003). pp. 30.

<sup>35</sup> อังโน Kolman, "Research on Europeanization in Literature: From the Top-down Approach to Europeanization as Amulti-Directional Process." pp. 136.

<sup>36</sup> Wayne Sandholtz and Neil Fligstein Alec Stone Sweet, *The Institutionalization of Europe* (Oxford: Oxford University Press, 2001).

ดังนั้นในงานวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะนำกรอบความคิดเรื่องของกระบวนการยุโรปภิวัตน์มาเป็นกรอบสำคัญในการศึกษา เนื่องจากผู้วิจัยมองว่าการตอบสนองของรัฐบาลกรีซในช่วงระยะปี ค.ศ. 2015 - 2017 เป็นช่วงเวลาที่ยุโรปต้องเผชิญกับปัญหาภายในประเทศที่สำคัญ ทั้งทางเศรษฐกิจและการอพยพ ดังนั้น การจัดการของกรีซจึงต้องอยู่ภายใต้กระบวนการหรือนโยบายร่วมของสหภาพเป็นส่วนใหญ่ พร้อมทั้งความร่วมมือระหว่างรัฐบาลในการประสานนโยบาย และความร่วมมือกับตัวแสดงอื่น ๆ ที่มีใช้รัฐบาลเพื่อที่จะต้องมีการจัดการต่อปัญหาร่วมกัน จากกรอบแนวความคิดดังกล่าวจึงมีความเหมาะสมที่จะนำมาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ เนื่องจากประเด็นผู้ลี้ภัยถือเป็นปัญหาที่ต้องอาศัยการพิจารณาในทุกๆด้านโดยเฉพาะสถาบันที่สำคัญอย่างสหภาพยุโรป

จากการศึกษาทฤษฎีข้างต้นเพื่อให้ทราบถึงปัจจัยที่จะเป็นตัวกำหนดการตอบสนองของกรีซในการรับผู้ลี้ภัยและส่งผลต่อพฤติกรรมของรัฐอย่างไร ผู้วิจัยได้กำหนดตัวแปรในการวิเคราะห์ดังนี้

#### 1). ตัวแปรอิสระ (Independent Variables)

สำหรับตัวแปรอิสระจะเป็นการศึกษาในมิติต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับปัญหาการอพยพภายในกรีซ ดังนี้

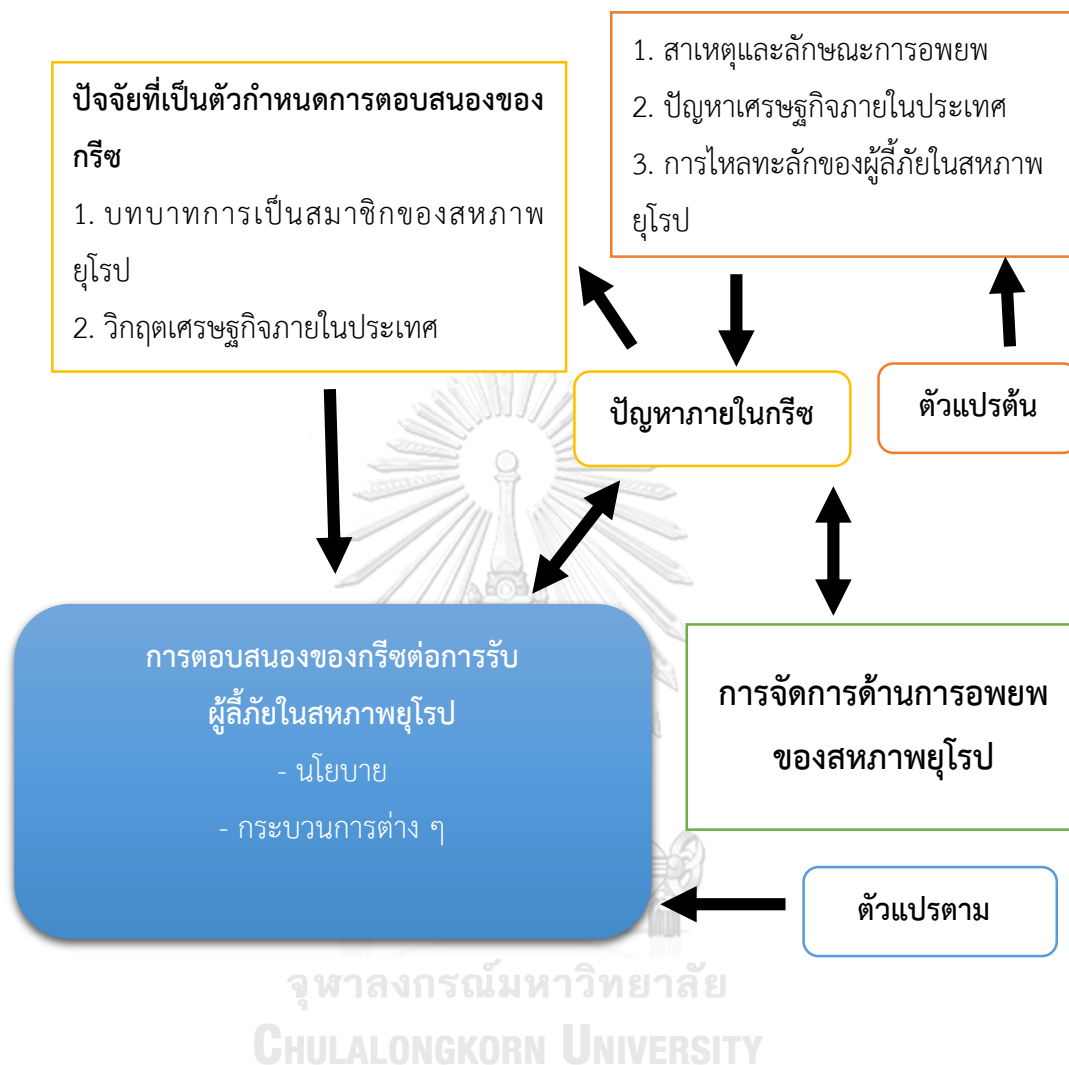
- สาเหตุและลักษณะการอพยพ
- ปัญหาเศรษฐกิจภายในประเทศ
- การไหลทะลักของผู้ลี้ภัยในสหภาพยุโรป

#### 2). ตัวแปรตาม (Dependent variables)

- การตอบสนองของกรีซต่อการรับผู้ลี้ภัยในสหภาพยุโรป: ศึกษาในเชิงเนื้อหาของนโยบาย การปกครอง การบริหาร หรือกระบวนการต่างๆที่มีความเกี่ยวข้องต่อการจัดการปัญหาด้านผู้ลี้ภัยของกรีซ

สามารถสรุปเป็นแผนภาพได้ดังนี้

ภาพที่ 3 กรอบการวิจัย



## 1.9. นิยามศัพท์เฉพาะ

### 1.9.1. ผู้ลี้ภัย (Refugees)

สถานะของผู้ที่ลี้ภัยที่เดินทางเข้ายุโรปในช่วงวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญาว่าด้วยเรื่องสถานภาพผู้ลี้ภัยค.ศ. 1951 (The 1951 Refugee Convention)<sup>37</sup> และพิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้

<sup>37</sup> "อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย,"

[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)

(accessed on October 17, 2018), pp. 1. .

ภัยค.ศ.1967 (Protocol Relating to the Refugee Status 1967)<sup>38</sup> ได้ให้นิยาม “ผู้ลี้ภัย (Refugees)” ไว้ว่า

“เป็นผู้ที่อยู่นอกอาณาเขตรัฐแห่งสัญชาติของตน อันด้วยเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความหวาดกลัว ซึ่งมีมูลอันจะกล่าวอ้างได้ว่าจะได้รับประหัตประหารด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ไม่ว่าจะทางสังคมหรือทางความคิดเห็นทางการเมืองก็ตาม และในขณะที่เดียวกันบุคคลผู้นี้ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจที่จะได้รับความคุ้มครองจากรัฐแห่งสัญชาติเนื่องจากความหวาดกลัวดังกล่าว หรือนอกจากนี้เป็นบุคคลไร้สัญชาติซึ่งอยู่นอกอาณาเขตรัฐ ที่เดิมมีถิ่นฐานพำนักประจำแต่ไม่สามารถ หรือไม่สมัครใจที่จะกลับไปเพื่อพำนักในรัฐดังกล่าว ด้วยเหตุแห่งความหวาดกลัวที่กล่าวมาข้างต้น”<sup>39</sup>

ทั้งนี้การประหัตประหาร (Persecution) อาจจะไม่มีการข่มขู่หรือคำจำกัดความอย่างชัดเจนถึงความหมาย<sup>40</sup> แต่สามารถที่อธิบายร่วมกับหลักการห้ามผลักดันกลับ (Non- Refoulement) ในข้อ 33 ของอนุสัญญาว่าด้วยเรื่องสถานภาพผู้ลี้ภัยได้ว่า เป็นสิ่งที่อันตรายต่อชีวิตและเสรีภาพ (Threat to life or freedom) และรวมถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงได้<sup>41</sup> โดยสถานภาพของผู้ลี้ภัยไม่ให้แก่บุคคลที่กระทำอาชญากรรมต่อสันติภาพ อาชญากรรมสงคราม อาชญากรรมต่อมนุษยชาติตามกฎหมายระหว่างประเทศ รวมถึงไม่ให้แก่บุคคลที่กระทำความผิดร้ายแรงที่ไม่ใช่

<sup>38</sup> UNHCR, "Protocol Relating to the Refugee Status," [https://www.unhcr.org/sites/default/files/Refugee%20Protocol%201967%20\(Thai\).pdf](https://www.unhcr.org/sites/default/files/Refugee%20Protocol%201967%20(Thai).pdf) (accessed on October 17, 2018) pp. 2. .

<sup>39</sup> UNHCR, "อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย." pp. 1.

<sup>40</sup> สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ, คู่มือเกี่ยวกับกระบวนการและหลักเกณฑ์ในการพิจารณา สถานภาพผู้ลี้ภัย ภายใต้อนุสัญญาปี ค.ศ. 1951 และพิธีสารปี ค.ศ. 1967 ว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ฉบับแก้ไข ปรับปรุง กรุงเจนีวา กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2019, (สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ แห่งประเทศไทย 2019). pp. 15.

<sup>41</sup> UNHCR, "Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1967 Protocol relating to the Status of Refugee." <https://www.unhcr.org/4d93528a9.pdf> (accessed on October 17, 2018).



ความผิดทางการเมืองก่อนเข้าสู่ประเทศที่ตนเป็นผู้ลี้ภัย หรือบุคคลที่กระทำอันขัดต่อวัตถุประสงค์หลักของสหประชาชาติ<sup>42</sup>

### 1.9.2. ผู้อพยพ (Migrants)

สหประชาชาติได้กล่าวว่าไม่มีคำนิยามทางกฎหมายที่แน่นอนสำหรับคำว่าผู้อพยพ แต่ผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่ให้คำนิยามไว้ หมายถึง บุคคลที่มีการย้ายที่พำนักอาศัยไปยังอีกหนึ่งประเทศที่มีใช้ประเทศบ้านเกิดของตนเอง โดยทั่วไปแล้วมิได้อพยพมาเพราะเหตุผลจากการหนีสงคราม แต่เหตุผลคือความต้องการแสวงหาโอกาสในการทำงาน<sup>43</sup> โดยส่วนใหญ่ผู้อพยพมักจะถูกเข้าใจเป็นส่วนของการเป็นแรงงานย้ายถิ่น (Migrant Workers)

แรงงานย้ายถิ่น (Migrant Workers) คือ บุคคลที่ถูกว่าจ้างหรือกำลังถูกว่าจ้างให้ทำงาน หรือเคยถูกว่าจ้างให้ทำงาน โดยได้รับค่าตอบแทนในรัฐที่ตนมิได้เป็นคนของรัฐนั้น<sup>44</sup> ดังนั้น ผู้อพยพจึงมีความหมายที่ใกล้เคียงกับคำว่าผู้ลี้ภัย เนื่องจากมีการย้ายถิ่นฐาน (Migration)<sup>45</sup> จากประเทศต้นทางไปยังอีกประเทศเช่นเดียวกัน แต่ส่วนใหญ่แล้วผู้อพยพจะมีจุดประสงค์ในแง่ทางเศรษฐกิจ คือ การมุ่งแสวงหาโอกาสในการทำงานเพื่อชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

<sup>42</sup> ภาควัต เหมรัชตานันต์, "กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ลี้ภัย," กรกฎาคม 14, 2559,

[https://lawdrafter.blogspot.com/2016/07/blog-post\\_14.html?fbclid=IwAR2uOjYYH\\_HvqWDNqK3lY80r8Ag1B90ttX052MaWiB9CAil\\_ZqUnz7orSpA](https://lawdrafter.blogspot.com/2016/07/blog-post_14.html?fbclid=IwAR2uOjYYH_HvqWDNqK3lY80r8Ag1B90ttX052MaWiB9CAil_ZqUnz7orSpA). (เข้าถึงเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2561).

<sup>43</sup> "Refugees and Migrant," <https://refugeesmigrants.un.org/definitions> (accessed on October 17, 2018).

<sup>44</sup> สุภาภรณ์ จันทวานิช, ประมวลคำศัพท์ว่าด้วยผู้ลี้ภัยและการย้ายถิ่น, กรุงเทพฯ, (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542).

<sup>45</sup> การย้ายถิ่น (Migration) คือ การเคลื่อนย้ายของประชากรเป็นจำนวนมาก จากถิ่นพำนักของตนไปยังบริเวณอื่น ซึ่งมีระยะทางที่ห่างจากถิ่นพำนักเดิมพอสมควร โดยผู้ย้ายถิ่นมีความตั้งใจจะเป็นพำนักในถิ่นใหม่เป็นการชั่วคราวหรือถาวร การย้ายถิ่นอาจเป็นการข้ามชาติ (ระหว่างสังคมต่างๆ) หรือภายในประเทศ (ระหว่างภาคต่างๆ)

เรื่องเดียวกัน, หน้า. 36.

อย่างไรก็ตามปัจจัยที่ทำให้คนส่วนใหญ่ทำการย้ายถิ่นที่อยู่ มีเหตุผลที่ซับซ้อนหลายประการ โดยส่วนใหญ่ผู้อพยพจะทำการข้ามพรมแดนระหว่างประเทศ ด้วยเหตุผลที่จะต้องการปรับปรุงคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของตนเอง อาทิ การแสวงหางานทำ การแสวงหาโอกาสทางการศึกษา การกลับสู่ถิ่นฐานเดิมเพื่อหาครอบครัว หรืออาจจะมีการอพยพด้วยสาเหตุที่มาจากความยากลำบาก อย่างการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ ความอดอยาก หรือความยากจน เหตุผลเหล่านี้จึงทำให้มีความต้องการที่จะเดินทางออกจากประเทศบ้านเกิดของตนเองด้วยความสมัครใจ ดังนั้นแล้วการอพยพ เช่นนี้จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องได้รับสถานะการเป็นผู้ลี้ภัย เพื่อได้รับความคุ้มครองภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ

### 1.9.3. ผู้แสวงหาที่พักพิง (Asylum Seeker)

ผู้แสวงหาที่พักพิง หมายถึง ผู้ที่ยื่นคำร้องเพื่อแสวงหาแหล่งพักพิงนอกประเทศของตนเอง เนื่องด้วยความหวาดกลัวต่างๆ ที่ได้ระบุไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย โดยบุคคลเหล่านี้จะต้องมีการยืนยันอย่างชัดเจนว่า หากมีการกลับไปยังประเทศต้นทางแล้วจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตของตน และสิ่งที่จะทำให้บุคคลเหล่านี้เป็นผู้แสวงหาที่พักพิงก็ต่อเมื่อได้มีการขอสิทธิในการที่จะพักพิงในประเทศอื่นไปจนกว่าจะได้รับอนุญาตให้ตั้งถิ่นฐานในประเทศอื่น และเมื่อได้รับการอนุญาตให้มีการตั้งหลักแหล่งในประเทศใดประเทศหนึ่ง เมื่อนั้นบุคคลเหล่านี้ก็จะได้รับการเปลี่ยนสถานะเป็นผู้ลี้ภัย<sup>46</sup> แต่หากมีการย้ายถิ่นฐานภายในประเทศเนื่องจากความหวาดกลัวอันตราย จะถูกเรียกว่า “ผู้พลัดถิ่น” (Internally Displaced People: IDP)

### 1.9.4. ผู้พลัดถิ่น (Internally Displaced People: IDP)<sup>47</sup>

ผู้พลัดถิ่น มีความแตกต่างจากสถานะผู้ลี้ภัย หรือผู้แสวงหาที่พักพิง กล่าวคือผู้พลัดถิ่นจะไม่มี การข้ามพรมแดนเพื่อแสวงหาที่พักพิง แต่จะทำการโยกย้ายถิ่นฐานอยู่ภายในประเทศของตนเอง เท่านั้น และจะได้รับการปกป้องภายใต้รัฐบาลตนเอง ถึงแม้ว่ารัฐบาลตนเองจะเป็นเหตุผลที่ทำให้ต้อง

<sup>46</sup> วรธนา ลีระศิริ, "วิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยในยุโรป: ความท้าทายต่อกฎหมายระหว่างประเทศและบูรณาการของสหภาพยุโรป," วารสารนิติสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 9, no. 2 (2559), <https://so01.tci-thaijo.org/index.php/CMUJLSS/article/view/72962/58688>. (เข้าถึงเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2561).

<sup>47</sup> "Internally Displaced People," <https://www.unhcr.org/internally-displaced-people.html> (accessed on October 15, 2018).

กลายเป็นผู้พลัดถิ่นก็ตาม โดยการย้ายถิ่นฐานภายในประเทศของผู้พลัดถิ่นทำให้ยากต่อการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมอย่างที่มีประสิทธิภาพ หรือผู้ที่แสวงหาที่พักพิงที่จะได้รับ เนื่องจากผู้พลัดถิ่นจะมีได้อยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของ UNHCR และจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายระหว่างประเทศ รวมถึงไม่สามารถที่จะได้รับสิทธิในการคุ้มครองตามกฎหมายจากภายนอกได้

### 1.10. เค้าโครงการนำเสนอ

- บทที่1: บทนำ นำเสนอภาพรวมของวิทยานิพนธ์ ประกอบด้วย ที่มาและความสำคัญของปัญหา คำถามวิจัย สมมติฐาน วัตถุประสงค์ กรอบแนวความคิด ขอบเขตของการศึกษา วิธีการวิจัย นิยามศัพท์ และทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

- บทที่2: วิฤตการณ์ผู้ลี้ภัยปีค.ศ. 2015-2017 นำเสนอถึงภูมิหลังของการอพยพของผู้ลี้ภัย ประกอบด้วย ที่มาและสาเหตุของการอพยพ และสถานการณ์ของวิฤตการณ์ผู้ลี้ภัยในช่วงปีค.ศ. 2015 - 2017

- บทที่3: การจัดการด้านผู้ลี้ภัยของสหภาพยุโรป นำเสนอถึงการบังคับใช้กฎหมาย กระบวนการ และมาตรการในการจัดการด้านการอพยพของสหภาพยุโรป และปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาในการตอบสนองต่อวิฤตการณ์ของสหภาพยุโรป

- บทที่4: การตอบสนองของกรีซต่อวิฤตการณ์ผู้ลี้ภัยปีค.ศ. 2015-2017 นำเสนอถึงแนวทางการจัดการของรัฐบาลกรีซ ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตอบสนองต่อวิฤตการณ์ และการพิจารณาถึงการตอบสนองของกรีซผ่านกระบวนการยุโรปวิถีวัน

- บทที่5: บทสรุป นำเสนอถึงบทสรุปของงานวิจัยพร้อมนำเสนอถึงข้อเสนอแนะ

## บทที่ 2

### วิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยปีค.ศ. 2015 - 2017

วิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยถือเป็นสถานการณ์ที่ทั่วโลกต่างให้ความสำคัญ เนื่องจากเป็นสถานการณ์ที่มีความรุนแรงเกิดขึ้นจากความขัดแย้งที่ขยายตัวออกไปเป็นสงคราม ทำให้พลเรือนผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกลายเป็นผู้พลัดถิ่นหรือผู้ลี้ภัยอย่างไม่สมัครใจ การช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมถือเป็นแนวทางในการให้ความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วนที่ต้องตระหนักถึง แต่เนื่องจากสงครามในครั้งนี้ได้ก่อให้เกิดความเสียหายเป็นอย่างมาก ความช่วยเหลือหรือระบบการจัดการที่มีอยู่จึงไม่สามารถที่จะตอบสนองความต้องการได้อย่างเพียงพอ ทำให้เกิดการอพยพของพลเรือนจากประเทศที่เกิดสงครามและเดินทางอพยพข้ามทะเลเมดิเตอร์เรเนียนมายังยุโรปอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่เดียวกันยุโรปไม่ได้มีแผนการในการจัดการรองรับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ<sup>48</sup> ทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ยกระดับเป็นวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยในปัจจุบัน

บทนี้ศึกษาวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยระหว่างปีค.ศ. 2015 - 2017 ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความรุนแรงของสงครามซีเรียที่ส่งผลกระทบต่อการค้าเนินชีวิตของพลเรือนทำให้พลเรือนต้องได้รับสถานะเป็นผู้พลัดถิ่นโดยไม่สมัครใจ โดยใน**ส่วนแรก**ของบทนี้จะเป็นการศึกษาถึงการอพยพและการลี้ภัยเข้ามาในยุโรปของเหล่าผู้ลี้ภัย ทั้งปัจจัยที่ทำให้ต้องเดินทางเข้ามาหรือเข้ามาด้วยบริบทอย่างไร เส้นทางหลักและจุดมุ่งหมายของการเดินทางคือสถานที่ใด ใน**ส่วนที่สอง**จะเป็นการทำความเข้าใจสงครามอันเป็นสาเหตุของการเกิดวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยว่ามีเหตุปัจจัยใดที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ พร้อมสถิติในการอธิบายประกอบ เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นถึงผลกระทบต่อการรับมือกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะประเทศหน้าด่านที่มีความจำเป็นที่จะต้องรับมือกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และใน**ส่วนสุดท้าย**เป็นบทสรุปของวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยในปีค.ศ. 2015 - 2017

<sup>48</sup> Elspeth Guild and Violeta Moreno-Lax, "Current Challenges regarding the International Refugee Law, with focus on EU Policies and EU Co-operation with UNHCR," *Liberty and Security in Europe*, no. 59 (September 2013), <https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2013/09/LSE%20No%2059%20International%20Refugee%20Law.pdf>.

## 2.1. ภูมิหลังของการอพยพและการลี้ภัยมายังยุโรป

สถานการณ์การเข้ามาของผู้อพยพ (Migrants) หรือผู้ลี้ภัย (Refugees) ในยุโรปมีใช้เรื่องใหม่แต่อย่างใด เนื่องจากประวัติศาสตร์โลกเต็มไปด้วยเรื่องราวของผู้พลัดถิ่น (Internally Displaced People) ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลทางการเมือง สังคม ศาสนา หรือสงคราม จากสถานการณ์ของการอพยพและลี้ภัยในสหภาพยุโรปช่วงทศวรรษที่ผ่านมา มีความรุนแรงเพิ่มขึ้น ซึ่งสาเหตุเกิดจากสถานการณ์ความรุนแรงในตะวันออกกลาง ส่งผลให้เกิดการอพยพของประชาชนในประเทศเหล่านั้น

### 2.1.1. อาหรับสปริง

อาหรับสปริง (Arab Spring) หรือการตื่นตัวของชาวอาหรับ (Arab Awakening)<sup>49</sup> คือสถานการณ์ที่ประชาชนชาวอาหรับที่อยู่บริเวณแถบแอฟริกาเหนือและตะวันออกกลาง ทำการรวมตัวกันในช่วงของฤดูใบไม้ผลิ สาเหตุหลักของการรวมตัวของประชาชนในเหตุการณ์อาหรับสปริง เกิดขึ้นจากความยากจน ความตื่นตัวทางศาสนา ความเหลื่อมล้ำภายในสังคม เป็นต้น และสร้างความไม่พอใจให้กับประชาชน ทำให้ต้องรวมตัวกันในการต่อสู้เพื่อสิทธิที่พึงจะได้รับภายในสังคม จุดเริ่มต้นของเหตุการณ์อาหรับสปริงเกิดที่ประเทศตูนิเซีย ในเดือนธันวาคม ปีค.ศ. 2010 จากการที่เหล่าประชาชนชาวตูนิเซียทำการประท้วงต่อต้านรัฐบาลของประธานาธิบดีซีเน อัล อับดีน บิน อะลี (Zine El Abidine Ben Ali) ผู้นำเผด็จการที่ปกครองตูนิเซียมาอย่างยาวนานถึง 23 ปี<sup>50</sup> เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นถือเป็นจุดเปลี่ยนที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญ ก่อให้เกิดความตื่นตัวภายในภูมิภาค และมีการแพร่ขยายแนวคิด อุดมการณ์ออกไปในหลายประเทศ ทั้งในตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือ โดยจุดมุ่งหมายของการประท้วงจะอยู่ภายใต้เงื่อนไขต่าง ๆ ภายในแต่ละประเทศที่เหล่าประชาชนกำลังเผชิญอยู่ ณ ขณะนั้น

<sup>49</sup> จรัญ มะลูลีม, *Arab Spring: การลุกฮือที่เปลี่ยนโฉมหน้าของโลกอาหรับ* (กรุงเทพฯ: สยามปริทัศน์, 2014). หน้า 56.

<sup>50</sup> "Tunisian Revolution: The Tunisian Revolution of 2011 Marked the start of the Arab Spring," updated December 17, 2015, accessed October 22, 2018, <https://www.aljazeera.com/indepth/inpictures/2015/12/tunisian-revolution-151215102459580.html>

จากการที่สถานการณ์การประท้วงของในประเทศแถบตะวันออกกลางมีการลุกลามอย่างรวดเร็ว อาจกล่าวได้ว่าสถานการณ์อาหรับสปริงเปรียบเสมือนการเล่นโดมิโน (Domino Effect) คือ การที่ผลของสถานการณ์อย่างแนวคิด อุดมการณ์ หรือการกระทำต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากที่หนึ่งสามารถที่จะส่งผลลุกลามอย่างรวดเร็วไปสู่อีกที่หนึ่ง ซึ่งปัจจัยที่ทำให้สถานการณ์มีการลุกลามอย่างรวดเร็ว อาจจะมีเริ่มจากความกดดันที่ประชาชนเผชิญมาอย่างยาวนาน และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในการติดต่อสื่อสารในปัจจุบัน โดยประเทศที่ได้รับผลกระทบและส่งผลกระทบมากที่สุดคือ ตูนิเซีย อียิปต์ ลิเบีย และซีเรีย

ภาพที่ 4 บริเวณที่เกิดเหตุการณ์อาหรับสปริง



ที่มา: Financial Times, “How the Middle East is sowing seeds of a second Arab Spring”,  
<https://www.ft.com/content/a6229844-1ad3-11e8-aaca-4574d7dabfb6>.

#### 2.1.1.1. สาธารณรัฐตูนิเซีย (Republic of Tunisia)<sup>51</sup>

การประท้วงภายในประเทศตูนิเซียเกิดจากการที่ประชาชนมีความพยายามในการที่จะยกเลิกระบอบการปกครองของประธานาธิบดีซีเน อัล อาบิติน บิน อะลี (Zine El Abidine Ben Ali) เนื่องจากการปกครองเป็นการปกครองแบบเผด็จการ อีกทั้งสภาพเศรษฐกิจความเป็นอยู่ของ

<sup>51</sup> สาธารณรัฐตูนิเซีย (Republic of Tunisia) ตั้งอยู่ทางตอนใต้ของทะเลเมดิเตอร์เรเนียน ทิศเหนือติดกับทะเลเมดิเตอร์เรเนียน ทิศตะวันตกติดแอลจีเรีย ทิศตะวันออกติดกับลิเบีย

ที่มา: <http://sameaf.mfa.go.th/th/country/africa/detail.php?ID=30>

ประชาชนอยู่ในสถานะที่ยากจน รายได้ของกลุ่มคนชนชั้นล่างมีรายได้ที่น้อยมาก การประท้วงของชาวตูนิเซียจึงมีแต่ประชาชนที่มีจิตใจที่แน่วแน่ต่อการที่จะผลักดันในประเทศมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีมากขึ้นกว่าเดิม และการประท้วงของชาวตูนิเซีย ณ ขณะนั้นการเข้ามาแทรกแซงของกลุ่มมหาอำนาจยังไม่เกิดขึ้น ถือได้ว่าการประท้วงของชาวตูนิเซียเป็นการเรียกร้องสิทธิของประชาชนที่แท้จริง รวมถึงความพยายามที่จะนำหลักอิสลามการเมือง (Political Islam)<sup>52</sup> เป็นแนวทางในการปกครองประเทศ คือ การนำคำสอนของศาสนาอิสลามเข้ามามีบทบาททางทางการเมือง ทั้งการขยายอำนาจรัฐและมิติทางสังคม หรือการนำหลักคำสอนของศาสนาอิสลามนำเสนอความเป็นประชาธิปไตยในตัวเอง<sup>53</sup>

### 2.1.1.2. สาธารณรัฐอาหรับอียิปต์ (Arab Republic of Egypt)<sup>54</sup>

กรณีการประท้วงของอียิปต์เริ่มตั้งแต่เดือนมกราคม ค.ศ. 2011 คือ การที่ประชาชนมีการรวมตัวกันขับไล่ประธานาธิบดีฮุสเนอ มุบาร็อก (Hosni Mubarak)<sup>55</sup> ที่มีการครองอำนาจที่ยาวนานถึง 30 ปี การครองอำนาจที่ยาวนานเช่นนี้ ประชาชนกลับรู้สึกถึงความเป็นอยู่ที่ไม่ได้รับการพัฒนา ประชาชนมีฐานะที่ยากจน รายได้น้อย แต่กลุ่มชนชั้นนำของประเทศเพียงแค่งroupเดียวมีการกินดีอยู่ดี

<sup>52</sup> อิสลามการเมือง (Political Islam) เป็นแนวคิดที่ได้รับความนิยมเป็นอย่างสูงในอียิปต์ ในช่วงที่อียิปต์ปกครองโดยประธานาธิบดีอับดุล นาสีร์ (Gamal Abdul Nasir) หรืออันวาร์ ซาดัต (Anwar al-Sadat) (ค.ศ. 1918-1981)

ที่มา: อ่างแล้ว, จรัญ มะลูลีม, หน้า 52.

<sup>53</sup> อิมรอน ซาเหาะ และยาสมิน ซัตตาร์, "อิสลามการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: จุดยืน ตำแหน่ง และการเคลื่อนไหวทางการเมืองของมุสลิมในระบอบประชาธิปไตย," วารสารมนุษยศาสตร์สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ 10, no. 2 (ตุลาคม 2558 - มีนาคม 2559), <https://so02.tci-thaijo.org/index.php/HUSOTSU/article/view/59066>. หน้า 68 - 70.

<sup>54</sup> สาธารณรัฐอาหรับอียิปต์ (Arab Republic of Egypt) ตั้งอยู่ตอนเหนือสุดทางด้านตะวันออกเฉียงเหนือของทวีปแอฟริกา ทิศเหนือติดกับทะเลเมดิเตอร์เรเนียน ทิศตะวันออกเฉียงเหนือติดกับรัฐอิสราเอล ทิศตะวันออกติดกับทะเลแดง ทิศใต้ติดกับสาธารณรัฐซูดาน และทิศตะวันตกติดกับลิเบีย

<sup>55</sup> "Egypt Crisis: President Hosni Mubarak Resigns as Leader," updated February 12, 2011, accessed October 25, 2018, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-12433045>.

และร่ำรวย รวมถึงประชาชนรู้สึกขาดเสรีภาพทางการเมือง โดยหลังจากประธานาธิบดีฮุสเนอ มุบาร็อก ออกจากตำแหน่ง นายมุฮัมหมัด มอร์ซี (Mohamed Morsi)<sup>56</sup> ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนชาว อียิปต์ในการได้รับตำแหน่งประธานาธิบดีคนต่อไป เนื่องจากนายมุฮัมหมัด มอร์ซีได้ให้ความสำคัญกับ แนวคิดด้านประชาธิปไตย และแนวความคิดของอิสลามการเมือง (Political Islam) ที่มีศีลธรรมของ ศาสนาเป็นสิ่งที่กำกับที่กำเนิดขึ้นภายใต้ชื่อของ “ขบวนการภราดรภาพมุสลิม” (Muslim Brotherhood)

ขบวนการภราดรภาพมุสลิม (Muslim Brotherhood) เกิดขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1928 โดยผู้ให้กำเนิด ภราดรภาพมุสลิม หรือ ยัมอียาด อัล อิกวานุลมุสลิมูน แห่งอียิปต์ คือ ฮะซัน อัล-บันนา (ค.ศ. 1906 - 1949) ซึ่งเป็นครูโดยอาชีพ ไม่นานขบวนการภราดรภาพมุสลิมก็ได้รับการสนับสนุนจากคนทุกชนชั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่มีการศึกษาดีและชนชั้นกลาง โดยเฉพาะผู้ที่มีชื่อเสียง ขบวนการภราดรภาพ มุสลิมได้รับแรงบันดาลใจมาจากนักปฏิรูปอิสลามต้นศตวรรษที่ 20 อาทิ อัล-อัฟฆอนี (al-Afghani ค.ศ. 1839 - 1897) มุฮัมหมัด अबดุลฮ์ (Abduh ค.ศ. 1894 - 1905) และรอซิด ริฎอ (Rida ค.ศ. 1865 - 1935) อย่างไรก็ตาม ขบวนการอิกวานุลมุสลิมูน หรือขบวนการภราดรภาพมุสลิมมีที่มาจากและ เรื่องราวอยู่ในประเทศเดียวกันเท่านั้น คือ ประเทศอียิปต์<sup>57</sup>

การขึ้นรับตำแหน่งของมุฮัมหมัด มอร์ซี ในช่วงเวลานั้นถือเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่า ประชาธิปไตยภายในอียิปต์ได้มีการเริ่มต้นขึ้น อียิปต์จึงกลายเป็นชาติแรกในชาติอาหรับที่ได้มีผู้นำที่ ได้มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน มิได้ถูกผูกขาดภายใต้อำนาจอย่างอดีตที่ผ่านมา<sup>58</sup> ซึ่งส่งผลถึงการพัฒนาความสัมพันธ์ทางการทูตของอียิปต์กับนานาประเทศ ถือได้ว่านายมุฮัมหมัด มอร์ซีได้รับความ ไว้วางใจจากประชาชนของตนเองจากแนวคิดอุดมการณ์ที่ได้ยึดมั่น ที่มีการสนับสนุนให้มีการใช้

<sup>56</sup> "Muslim Brotherhood's Mohamed Morsi Declared President of Egypt," accessed October 25, 2018, <https://www.theguardian.com/world/2012/jun/24/muslim-brotherhood-egypt-president-mohamed-morsi>

<sup>57</sup> อ่างแล้ว, จรัญ มะลูลีม, หน้า 53.

<sup>58</sup> "Obituary: Egypt's first freely elected President Mohamed Morsi," updated June 18, 2019, <https://www.aljazeera.com/news/2019/06/obituary-egypt-freely-elected-president-mohamed-morsi-190617161921218.html>.



กฎหมาย และคำสอนของศาสนาอิสลามมาใช้ในการปกครอง และส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยในประเทศ ซึ่งถือได้ว่ามาได้ถูกเวลาในช่วงที่ชาวอียิปต์ต้องการการพัฒนาที่ดีขึ้น

จากการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีมอร์ซีเป็นระยะเวลา 1 ปี นายมอร์ซี ได้มีการรวมอำนาจแบบเบ็ดเสร็จและทำการมอบอำนาจแก่เหล่าผู้นำกลุ่มภราดรภาพมุสลิมด้วยการควบคุมจังหวัด 10 จังหวัด อีกทั้งสภาพเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศกลับไม่ได้ถูกพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งสวนทางกับคำสัญญาที่ได้ให้ไว้กับประชาชนชาวอียิปต์ในช่วงก่อนเลือกตั้ง ด้วยเหตุนี้จึงสร้างความไม่พอใจให้กับชาวอียิปต์และกลุ่มผู้สนับสนุนนายมอร์ซีเป็นอย่างมาก ก่อให้เกิดการเดินประท้วงขับไล่ นายมอร์ซีให้ออกจากตำแหน่ง โดยในวันที่ 3 กรกฎาคม ค.ศ. 2013 นายมอร์ซีได้ถูกยึดอำนาจจากกองทัพและฝ่ายต่อต้าน โดยมีนายอับเดล ฟัตตาห์ อัล ซิซี (Abdel Fattah Saeed Hussein Khalil El Sisi) เป็นแกนนำ<sup>59</sup> และได้มีการแต่งตั้งให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งรักษาการประธานาธิบดี พร้อมทั้งทำการควบคุมตัวนายมอร์ซีและแกนนำกลุ่มภราดรภาพมุสลิม ต่อมาในวันที่ 17 มิถุนายน ค.ศ. 2019 นายมอร์ซีได้เสียชีวิตลงขณะถูกนำตัวขึ้นศาลด้วยอาการหมดสติและเสียชีวิตในเวลาต่อมา ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงทางอำนาจของอียิปต์ ทำให้แกนนำหรือสมาชิกของกลุ่มภราดรภาพมุสลิมได้มีการแยกตัวออกไปก่อตั้งกลุ่มหัวรุนแรงในประเทศต่างๆ โดยเฉพาะในกาตาร์และตุรกี<sup>60</sup>

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>59</sup> "Egypt's Mohammed Morsi: A turbulent presidency cut short," updated June 17, 2019, accessed April 18, 2020, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-18371427>.

<sup>60</sup> Zachary Laub, "Egypt's Muslim Brotherhood," *Council on Foreign Relations* (August 15, 2019), <https://www.cfr.org/background/egypts-muslim-brotherhood>.

## ภาพที่ 5 การขยายอาณาเขตของกลุ่มภราดรภาพมุสลิม



ที่มา: Zachary Laub, “Egypt’s Muslim Brotherhood” in *Council on Foreign Relations*, <https://www.cfr.org/background/egypt-muslim-brotherhood>.

### 2.1.1.3. รัฐลิเบีย (State of Libya)<sup>61</sup>

นับตั้งแต่พันเอกมูอัมมาร์ กัดดาฟี (Muammar Gaddafi) ได้ขึ้นปกครองลิเบียตั้งแต่ปีค.ศ. 1969<sup>62</sup> ลิเบียจึงตกอยู่ภายใต้การปกครองในรูปแบบสังคมนิยมและอำนาจนิยมมาอย่างยาวนาน โดยพันเอกกัดดาฟีได้มีนโยบายในการปกครองเป็นของตนเอง ผสมระหว่างแนวทางแบบสังคมนิยมกับแนวคิดของศาสนาอิสลาม รวมทั้งการต่อต้านชาติตะวันตก เมื่อประชาชนต้องตกอยู่ภายใต้การปกครองแบบเผด็จการมาอย่างยาวนาน เหตุการณ์อาหรับสปริงจึงทำให้เกิดการลุกฮือของประชาชนขึ้นมาในปีค.ศ. 2011 ส่งผลทำให้เกิดสงครามกลางเมืองระหว่างรัฐบาลของพันเอกกัดดาฟีกับกลุ่มต่อต้าน ที่มีการจัดตั้งองค์กรทางการเมืองที่เรียกว่าสภาเปลี่ยนผ่านอำนาจแห่งชาติ (National

<sup>61</sup> รัฐลิเบีย (State of Libya) ตั้งอยู่เหนือสุดของทวีปแอฟริกา ทิศเหนือติดกับทะเลเมดิเตอร์เรเนียน ทิศตะวันตกเฉียงใต้ติดกับไนเจอร์ ทิศใต้ติดกับชาดและซูดาน ทิศตะวันออกติดกับอียิปต์ และทิศตะวันตกติดกับตูนิเซียและแอลจีเรีย

<sup>62</sup> "Profile: Muammar Gaddafi," updated August 22, 2011, accessed October 25, 2018, <https://www.aljazeera.com/indepth/2011/02/201122117565923629.html>.

Transitional Council: NTC)<sup>63</sup> โดยได้รับแรงบันดาลใจจากการที่ประชาชนในตูนิเซียและอียิปต์ ร่วมกันต่อต้านเพื่อการขับไล่ผู้นำ แต่เหตุการณ์ลุกฮือของประชาชนของลิเบียจะมีความแตกต่างจาก ตูนิเซียและอียิปต์ เนื่องจากเหตุการณ์ที่เกิดในลิเบีย นั้น ประเทศมหาอำนาจเข้ามามีส่วนร่วม กับ สงครามกลางเมืองในครั้งนี้ อาทิ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศส เป็นต้น ซึ่งการสนับสนุนเป็นไป เพื่อต้องการที่จะโค่นล้มอำนาจของผู้นำลิเบียอย่างพันเอกกัตดาฟี<sup>64</sup>

การเริ่มเข้ามามีส่วนร่วมของกลุ่มประเทศมหาอำนาจถือเป็นหนึ่งปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้ เหตุการณ์ความขัดแย้งภายในกลุ่มประเทศอาหรับเริ่มมีความรุนแรงมากขึ้น เนื่องจากการที่ได้รับการ สนับสนุนที่สำคัญทั้งทางด้านเงินทุน อาวุธ และแนวความคิดต่าง ๆ จากกลุ่มประเทศมหาอำนาจ เพื่อให้ประชาชนต่อต้านผู้นำของตนเอง และการตอบโต้ของเหล่าผู้นำได้มีวิธีการที่แตกต่างในการ รับมือกับประชาชนของตนเอง ซึ่งการตอบโต้เหล่านี้ส่งผลให้ความขัดแย้งทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น และก่อให้เกิดการขยายตัวออกไปเป็นสงครามที่มีความยืดเยื้ออย่างยาวนาน

#### 2.1.1.4. สาธารณรัฐอาหรับซีเรีย (Syrian Arab Republic)<sup>65</sup>

กรณีความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในซีเรียถือเป็นความขัดแย้งที่มีความรุนแรงอย่างต่อเนื่องมาอย่าง ยาวนานและไม่สามารถที่จะหาบทสรุปของตอนจบอย่างง่ายดายนัก โดยจุดมุ่งหมายที่สำคัญของฝ่าย ต่อต้านคือความพยายามในการที่จะโค่นล้มอำนาจของการปกครองในระบอบอัสซาด

การปกครองในระบอบอัสซาดมีจุดเริ่มต้นจากการขึ้นมารับตำแหน่งผู้นำของซีเรียของฮาฟิซ อัล อัสซาด (Hafiz Al-Assad) ภายหลังจากการทำรัฐประหารเพื่อต่อต้านการปกครองของคอลาห์ อัล

<sup>63</sup> สภาเปลี่ยนผ่านอำนาจแห่งชาติ (National Transitional Council: NTC) จัดตั้งขึ้นมาเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2011 เพื่อเป็นผู้แทนของลิเบียเพียงหนึ่งเดียว แต่มิใช่เป็นรัฐบาล เป็นองค์ที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อต่อต้านการปกครอง ของพันเอกกัตดาฟี โดยเป้าหมายขององค์กรนั้นมีความเรียกร้องอย่างชัดเจนต่อความต้องการที่จะก่อให้เกิด เสถียรภาพ และสันติภาพภายในประเทศ ("Key Individuals behind the NTC Libya," accessed October 25, 2018, <http://ntclibya.org/key-individuals-behind-the-ntc/> )

<sup>64</sup> "Libya's war: Who is supporting whom," aljazeera, <https://www.aljazeera.com/news/2020/01/libya-war-supporting-200104110325735.html>.

<sup>65</sup> สาธารณรัฐอาหรับซีเรีย (Syrian Arab Republic) ตั้งอยู่ในภูมิภาคตะวันออกกลาง ทิศเหนือติดกับตุรกี ทิศใต้ติด กับจอร์แดน ทิศตะวันออกติดกับอิรัก และทิศตะวันตกติดกับเลบานอน อิสราเอล และทะเลเมดิเตอร์เรเนียน

ญาดิด (Salah Al-Jadid) ในปีค.ศ. 1970 การก้าวมาสู่อำนาจของฮาฟิซ อัล อัสซาด (ค.ศ. 1971-2000) สามารถทำให้รัฐบาลกลับมารวมศูนย์ หยุดนโยบายการถูกโดดเดี่ยว และฟื้นฟูความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านอาหรับ เศรษฐกิจมีการเจริญเติบโตเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามรัฐบาลของฮาฟิซ อัล อัสซาด ก็ถูกกระแสด้านต่อต้านจากประชาชนอย่างต่อเนื่อง จากความไม่พอใจในการปกครองและการคอร์รัปชัน จนกระทั่ง ฮาฟิซ อัล อัสซาด ตัดสินใจให้บุตรชายอย่าง บาร์ชา อัล อัสซาด (Bashar Al Assad) เป็นผู้สืบทอดตำแหน่งทางการเมือง ทำให้รัฐบาลที่อยู่ภายใต้การนำของบาร์ชา อัล อัสซาด ต้องเผชิญกับการลุกฮือของประชาชน ความอ่อนแอทางเศรษฐกิจ ความขัดแย้งทางด้านนิยายที่เพิ่มมากขึ้น รวมถึงการเข้ามาของปรากฏการณ์อาหรับสปริง

ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2011 เกิดการชุมนุมประท้วงตามท้องถนนในซีเรียในการต่อต้านการปกครองผู้นำเผด็จการ อย่างบาร์ชา อัล อัสซาด ที่ไม่ยอมลงจากอำนาจ โดยการประท้วงนั้นเริ่มต้นจากเมืองเล็กอย่างดาระฮาร์ (Daraa) ไปยังเมืองขนาดใหญ่ อาทิ เมืองฮอมส์ (Homs) และเมืองฮามา (Hama) โดยการประท้วงทำให้มีทหารและพลเรือนบาดเจ็บและเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก ความรุนแรงจากการประท้วงที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้เหตุการณ์ลุกลามจนกลายเป็นสงครามกลางเมือง เนื่องจากประธานาธิบดี บาร์ชา อัล อัสซาด ได้ปราบปรามเหล่าผู้ชุมนุม การกระทำเช่นนี้ส่งผลก่อให้เกิดความวุ่นวาย และมีการใช้อาวุธเพื่อตอบโต้การกระทำของรัฐบาล ความขัดแย้งทำให้มีบุคคลภายในกองทัพบางส่วนไม่เห็นด้วยกับการกระทำของรัฐบาล จึงได้ทำการเข้าร่วมการประท้วงกับกลุ่มผู้ชุมนุม และทำการเรียกตนเองว่า “กองทัพผู้ปลดปล่อยซีเรีย หรือกลุ่มกบฏต่อต้านรัฐบาล (Free Syrian Army: FSA)” ที่ได้มีการดำเนินการร่วมกับกลุ่ม อัล ฮัมซา (Al-Hamza) สุลัยมาน ชานห์ (Suleyman Shanh) และกองกำลังตุรกี<sup>66</sup>

*กองกำลังชาวเคิร์ด (KURD)* ซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์อินโดยูโรเปียน ที่อาศัยอยู่อย่างกระจัดกระจายในบริเวณตุรกี อิรัก อิหร่าน โดยมีจำนวนประชากรราว 15 ล้านคน เป็นพลเมืองโลกที่มากที่สุดที่ยังไม่มีประเทศเป็นของตนเอง อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าชาวเคิร์ดจะยังไม่มีประเทศเป็นของตนเอง แต่เคิร์ดก็มีบทบาทในสงครามที่มีความซับซ้อนมากที่สุดในศตวรรษนี้ เดิมนั้นในช่วงประมาณปี 1800

<sup>66</sup> "Free Syrian Army ready for potential new operation," updated October 06, 2019, <https://www.aa.com.tr/en/middle-east/free-syrian-army-ready-for-potential-new-operation/1603999>.

เคิร์ดถือเป็นเป็นกองกำลังที่จัดตั้งขึ้นอย่างหลวม ๆ แต่ในปัจจุบัน เคิร์ดกลับกลายเป็นกองกำลังอย่างเต็มรูปแบบ ซึ่งต่อมาในปีค.ศ. 2012 กองกำลังชาวเคิร์ดในซีเรียเริ่มมีความต้องการที่จะมีอำนาจในการปกครองตนเอง จึงได้มีการจัดตั้งกองกำลังในการเข้าชิงพื้นที่ทางตอนเหนือของประเทศ

ต่อมาในช่วงปีค.ศ. 2012 กลุ่มอัลกออิดะห์ในประเทศอิรักมีปัญหาความขัดแย้งเกิดขึ้น จากประเด็นของสงครามซีเรีย จึงก่อให้เกิดการแยกตัวออกมาโดยใช้ชื่อเรียกว่า รัฐอิสลามแห่งอิรักและซีเรีย หรือกลุ่มไอซิส (The Islamic State of Iraq and Al-Sham: ISIS) โดยปัจจุบันได้ใช้ชื่อว่ากลุ่มไอเอส (Islamic State: IS) เนื่องจากผู้นำกลุ่มพยายามแต่งตั้งตนเองเป็นกาหลิบ หรือผู้นำทางการเมืองและศาสนาของชาวมุสลิมทั้งหมด<sup>67</sup> แต่ทั้งนี้กลุ่มไอเอสไม่ได้ทำการต่อสู้กับทางฝ่ายรัฐบาลซีเรีย แต่ต่อสู้กับกลุ่มกบฏต่อต้านรัฐบาล และกลุ่มกองกำลังชาวเคิร์ด โดยมีเป้าหมายที่สำคัญคือการแย่งชิงพื้นที่เพื่อการก่อตั้งดินแดนอันศักดิ์สิทธิ์ที่เรียกว่า เคาะลีฟะห์ (Caliphate) หรือรัฐอิสลาม

จากเหตุการณ์สงครามที่เกิดขึ้นในซีเรียอาจกล่าวได้ว่ากลุ่มต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่อเหตุการณ์ในครั้งนี้ อย่างกลุ่มรัฐบาลประธานาธิบดีบารัค อับบาห์ด ฝ่ายกลุ่มกบฏต่อต้านรัฐบาล ฝ่ายกลุ่มก่อการร้ายไอเอส และฝ่ายกองกำลังชาวเคิร์ด ต่างมีจุดมุ่งหมายเพื่อความเป็นผู้นำในบริเวณดินแดนที่ตนต้องการ อย่างไรก็ตามการดำเนินสงครามอันยืดเยื้อในครั้งนี้ ทำให้แต่ละฝ่ายต่างต้องมีกองกำลังสนับสนุน เพื่อให้การดำเนินการสามารถบรรลุเป้าประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยการให้การสนับสนุนแก่ฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายต่อต้านรัฐบาลจากตัวแสดงภายนอก ซึ่งทุกรูปแบบความสัมพันธ์จะมีผลประโยชน์ของประเทศเป็นวาระซ่อนเร้นเสมอ ดังนั้นในปัจจุบันสงครามซีเรียจึงเปรียบเสมือนสงครามตัวแทน (Proxy War) ที่มีตัวแสดงภายนอกเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ทำให้สถานการณ์ภายในซีเรียจึงมีความซับซ้อนเป็นอย่างมาก ซึ่งการจะศึกษาครบทุกตัวแสดง จะ

<sup>67</sup> "Isis vs Islamic State vs Isil vs Daesh: What do the different Names Mean- and Why does It Matter?," updated September 23, 2014, accessed October 3, 2018, <https://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/isis-vs-islamic-state-vs-isil-vs-daesh-what-do-the-different-names-mean-9750629.html>

เกินขอบเขตของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงขอยกเพียงแค่ 3 ตัวแสดงข้างต้น เนื่องจากมีความสำคัญ มีกำลัง และทรัพยากรสูง ที่สามารถเปลี่ยนแปลงพลวัตรของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้

การเข้ามามีบทบาทของตัวแสดงภายนอกในสงครามซีเรียทำให้สามารถพิจารณาได้ว่า ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมีการขยายตัวออกไปสู่ระดับภูมิภาค และระดับโลก เมื่อความขัดแย้งเริ่มมีการขยายตัวออกไป ตัวแสดงที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้สงครามซีเรียเข้าสู่สถานการณ์ที่สามารถแก้ไขได้ยาก เนื่องจากความขัดแย้งเริ่มมีหลากหลายฝ่ายพยายามเข้ามามีบทบาท และเป้าประสงค์ของแต่ละฝ่ายมีความต้องการที่สวนทางกัน ความพยายามในการที่จะบรรลุเป้าประสงค์ของตนเองอาจทำให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่ได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในครั้งนี้อาจจะต้องสูญเสียความต้องการออกไป จึงทำให้สถานการณ์อยู่ในสถานะที่ไม่มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะยอมถอยหลังออกมาได้ ด้วยเหตุนี้จึงอาจทำให้ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจึงหาแนวทางการแก้ไขร่วมกันได้ยาก<sup>68</sup> อย่างไรก็ตามปัจจัยที่สำคัญที่ต้องตระหนักถึงที่ทำให้ความขัดแย้งยังคงมีการดำเนินอยู่จนถึงปัจจุบัน คือปัจจัยทางด้านชาติพันธุ์ และนิกายทางศาสนา เนื่องจากปัจจัยทั้งสองนี้อาจจะเป็นเหตุผลที่อาจทำให้ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมีมิติที่ซับซ้อนมากขึ้นยากที่จะหาจุดแก้ไขร่วมกันได้ ความแตกต่างทางด้านนิกายทำให้เกิดความขัดแย้งในหลายเหตุการณ์ สงครามซีเรียถือเป็นอีกหนึ่งเหตุการณ์ที่ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าเหตุผลความแตกต่างทางด้านนี้เป็นชนวนที่สำคัญที่ยังคงทำให้สงครามนี้ยังคงดำเนินอยู่ เนื่องจากรัฐบาลอัสซาดนับถือนิกายชีอะห์ ทำให้รัฐบาลซีเรียก็ได้รับการสนับสนุนจากประเทศที่ได้นับถือนิกายชีอะห์ด้วยเช่นกัน คือ อิหร่าน และการสนับสนุนจากกลุ่มต่าง ๆ เช่น กลุ่มฮิซบุลเลาะห์ นักรบต่างชาติชีอะห์จากอัฟกานิสถาน อิรัก และปากีสถาน เป็นต้น ในทางกลับกันกลุ่มต่อต้านรัฐบาลอัสซาดนับถือนิกายซุนหนี่ คือ ซาอูดิอาระเบีย ตุรกี เป็นต้น

ขณะเดียวกันตัวแสดงภายนอก ได้แก่ มหาอำนาจต่าง ๆ ที่เข้ามามีส่วนร่วมกับความขัดแย้งในครั้งนี้ และไม่สามารถที่จะปฏิเสธได้ว่าอาจจะเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ทำให้เหตุการณ์ยังคงดำเนินต่อไปเรื่อยๆ สหรัฐอเมริกาและรัสเซียมีบทบาทที่สำคัญ โดยสหรัฐอเมริกาได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องอย่างจริงจังในสมัยของประธานาธิบดีบารัค โอบามา ในปีค.ศ. 2013 เพราะเมื่อรัฐบาลซีเรียได้ใช้อาวุธเคมี

<sup>68</sup> David Keen, "Conclusion 111 Addressing the complex causes of violence: beyond a 'war on terror'," in *Syria Playing into their hands* (2017). pp. 111 - 141.

ในการโจมตีกลุ่มกบฏที่เมืองกัวตัท (Ghouta) ณ กรุงดามัสกัส (Damascus)<sup>69</sup> ทำให้พลเรือนผู้บริสุทธิ์นั้นเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก ประธานาธิบดีบารัค โอบามาจึงออกมากล่าวประณามและตอบโต้การกระทำของรัฐบาลซีเรีย<sup>70</sup> ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของความขัดแย้งของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาและซีเรียอย่างชัดเจน ทั้งนี้ แม้ว่าสหรัฐอเมริกาจะต่อต้านรัฐบาลซีเรีย แต่การดำเนินการของกองทัพสหรัฐฯในพื้นที่ความขัดแย้ง เป็นเพียงแค่การโจมตีทางอากาศต่อกลุ่มไอเอส หรือกลุ่มเกี่ยวข้องในการสู้รบระหว่างฝ่ายรัฐบาลซีเรียกับฝ่ายกลุ่มกบฏต่อต้านรัฐบาลโดยตรง<sup>71</sup>

ทางด้านรัสเซียนั้น มีความชัดเจนให้การสนับสนุนต่อฝ่ายรัฐบาลซีเรีย เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศนี้มีปัจจัยทางด้านผลประโยชน์ของประเทศเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง<sup>72</sup> เพราะซีเรียเป็นสถานที่ตั้งฐานทัพเพียงแห่งเดียวของรัฐบาลรัสเซียในแถบเมดิเตอร์เรเนียน รวมถึงผลประโยชน์จากการค้าอาวุธระหว่างทั้งสองประเทศ<sup>73</sup> โดยบทบาทหลักในการให้การสนับสนุนรัฐบาลซีเรีย มี

<sup>69</sup> "Eastern Ghouta: What is Happening and Why," updated April 14, 2018, accessed October 15, 2018, <https://www.aljazeera.com/news/2018/02/eastern-ghouta-happening-180226110239822.html>

<sup>70</sup> Office of the Press Secretary, Remarks by the President in Address to the Nation on Syria, (September 10, 2013).

<sup>71</sup> "How Obama's Syrian Chemical Weapons Deal Fell Apart: A tale of Syrian deception, Russian duplicity, and American dithering," April 10, 2017, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/04/how-obamas-chemical-weapons-deal-fell-apart/522549/>.

<sup>72</sup> "How Russia's Putin became the go-to man on Syria," March 5, 2020, <https://www.bbc.com/news/world-europe-51733595>.

<sup>73</sup> Roy Allison, "Russia and Syria: explaining alignment with a regime in crisis," *International Affairs* 89, no. 4 (2013), <https://academic.oup.com/ia/article/89/4/795/2417157>. pp. 805-808.

ลักษณะสนับสนุนด้านการทูต กล่าวคือ มีการให้ความสนับสนุน หรือแก้ต่างแก่รัฐบาลซีเรียบนเวทีระหว่างประเทศ เป็นต้น<sup>74</sup>

นอกจากนั้น ตุรกีก็ถือเป็นอีกหนึ่งประเทศที่ได้เข้ามามีบทบาทต่อเหตุการณ์ในครั้งนี้ โดยถือเป็นฝ่ายต่อต้านรัฐบาลอัสซาด ซึ่งนอกเหนือไปจากเรื่องความแตกต่างทางด้านนิกายแล้วนั้น ประเด็นที่ทำให้ตุรกีตัดสินใจเข้ามามีบทบาทในสงคราม คือความหวาดกลัวว่ากองกำลังชาวเคิร์ดจะสามารถจัดตั้งเขตปกครองตนเอง หรือรัฐเอกราชได้สำเร็จ การกระทำของกลุ่มไอเอสในการต่อต้านกลุ่มกองกำลังชาวเคิร์ด รัฐบาลตุรกีก็มีส่วนให้การสนับสนุน ถึงแม้ว่าในช่วงแรกรัฐบาลตุรกีไม่ได้มีท่าอย่างชัดเจนที่จะเข้าร่วมการปฏิบัติการต่าง ๆ แต่ก็ถือเป็นประเทศแรกที่ยอมรับการเป็นผู้ก่อการร้ายของกลุ่มไอเอส ซึ่งเหตุผลที่ตุรกีเลือกที่จะสนับสนุนไอเอสในช่วงแรก มาจากการที่ตุรกีเกรงว่าฝ่ายกองกำลังชาวเคิร์ดในซีเรียจะสามารถก่อตั้งเขตปกครองตนเองได้เป็นผลสำเร็จ เพราะหากเป็นเช่นนั้นแล้ว จะนำไปสู่การปลุกกระแสชาตินิยมชาวเคิร์ดในตุรกีได้<sup>75</sup>

จากข้างต้นจึงทำให้ตุรกีถูกกล่าวหาว่าให้การสนับสนุนกลุ่มการดำเนินของกลุ่มกบฏ<sup>76</sup> ที่ประกอบด้วย การสนับสนุนการจัดส่งอาวุธ การอนุญาตให้ใช้ดินแดนเป็นช่องทางในการลำเลียงอาวุธ เปิดรับการเข้ามาของผู้ลี้ภัยชาวซีเรีย ซึ่งถือเป็นการเปิดทางผ่านให้แก่ฝ่ายกบฏเข้าร่วมกับกลุ่ม ไอ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>74</sup> Elina Treyger Samuel Charap, Edward Geist, *Understanding Russia's Intervention in Syria*, RAND Corporation (2019), file:///C:/Users/Administrator/Downloads/RAND\_RR3180.pdf.

<sup>75</sup> "Who's Who in Syria's Civil War," updated April 28, 2017, accessed October 15, 2018, <https://www.cfr.org/backgrounder/whos-who-syrias-civil-war>

<sup>76</sup> งานที่ 1: "Turkey Supports Isis ", <https://worldbeyondwar.org/turkey-supports-isis/>.

งานที่ 2: Aaron Stein, "Islamic State Networks in Turkey," *The Atlantic Council's Rafik Hariri Center for the Middle East*

<https://publications.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2016/09/Islamic-State-Networks-in-Turkey-web-1003.pdf>.



เอส<sup>77</sup> แต่ต่อมาสถานการณ์ความรุนแรงต่าง ๆ เริ่มบานปลายและกระทบต่อความมั่นคงของตุรกี เช่น การเกิดเหตุระเบิดในเขตที่ชาวเคิร์ดภายใต้อำนาจเขตของตุรกีอาศัยอยู่ ทำให้ตุรกีเริ่มมีการปฏิบัติการตอบโต้อย่างจริงจัง โดยการยินยอมให้สหรัฐอเมริกาใช้ฐานทัพทางอากาศที่อินซิลิค (Incirlik) และดียาบักเคอร์ (Diyarbakir) นอกจากนี้การโดนโจมตีจากกลุ่มไอเอสในเขตคิลิส(Kilis)<sup>78</sup> ทำให้ตุรกีเริ่มมีปฏิบัติการทางการทหารต่อกลุ่มไอเอส และเริ่มจับกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับไอเอสอย่างจริงจัง<sup>79</sup>

ภาพที่ 6 กลุ่มกองกำลังต่างๆในสงครามซีเรีย



ที่มา: Aljazeera, “Fighting rages in northwest Syria; two Turkish troops killed”,

<https://www.aljazeera.com/news/2020/02/fighting-rages-northwest-syria-turkish-troops-killed-200220131908647.html>.

<sup>77</sup> "Syria Crisis: Where Key Countries Stand," updated October 30, 2015, accessed October 15, 2018, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-23849587>.

<sup>78</sup> "Turkey Carries out First Ever Strikes Against Isis in Syria," updated July 24, 2015, accessed October 15, 2018, <https://www.theguardian.com/world/2015/jul/24/turkish-jets-carry-out-strikes-against-isis-in-syria-reports>

<sup>79</sup> Bipartisan Policy Center, *Turkey vs. ISIS and PKK: A Matter of Distinction* (July, 2016), <https://bipartisanpolicy.org/wp-content/uploads/2019/03/BPC-Turkey-ISIS-PKK.pdf>.

สงครามซีเรีย จึงอาจเปรียบเสมือนการวางกลยุทธ์ของเหล่าตัวแสดงมหาอำนาจ และผลลัพธ์จากการวางกลยุทธ์ในครั้งนี้คือผลประโยชน์ในการตอบแทนที่สูงรวมทั้งความเสี่ยงที่จะตามมาที่สูงมากด้วยเช่นกัน อาทิ การเข้ามามีบทบาทของสหรัฐอเมริกาที่นอกเหนือจากความต้องการในการที่จะโค่นล้มการปกครองภายใต้รัฐบาลอัสซาดแล้ว ผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาทางด้านเศรษฐกิจและทรัพยากรก็ถือเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้สหรัฐอเมริกาต้องเข้ามามีบทบาทภายในสงครามครั้งนี้ รวมถึงการเข้ามามีส่วนร่วมของสหภาพยุโรปนั้น เนื่องจากสหภาพยุโรปมีโครงการที่จะวางแผนทอ ก๊าซจากฝั่งตะวันออกกลางไปยังซีเรีย ตุรกี เพื่อเข้าสู่ยุโรป และถ้าหากการดำเนินการในครั้งนี้สามารถเสร็จลุล่วงได้แล้ว ยุโรปเองก็จะไม่มี ความจำเป็นที่จะต้องมีการพึ่งพาพลังงาน และต่อก๊าซธรรมชาติของรัสเซียอีกต่อไป และถ้าหากเป็นเช่นนั้นแล้วก็จะทำให้รัสเซียจะต้องสูญเสียอำนาจในการเจรจาต่อรองกับเหล่าประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปต่อไปได้ในอนาคต<sup>80</sup>

เหตุผลเหล่านี้สะท้อนให้เห็นความต้องการทางด้านผลประโยชน์ที่ทับซ้อนของเหล่าประเทศมหาอำนาจและชาติพันธมิตรที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภายในตะวันออกกลางได้ จึงทำให้การต่อรองในสงครามครั้งนี้มีความเสี่ยงสูงมาก การต่อรองจึงมีทวีความรุนแรง ซ้ำซ้อน และมีแนวโน้มที่จะขยายตัวออกไปอย่างไม่รู้จบ ท่ามกลางความอ่อนแอของซีเรียและเหล่าประชากรผู้บริสุทธิ์ ความลำบากทางเศรษฐกิจ ความเป็นอยู่ เป็นสิ่งที่ชาวซีเรียต้องเผชิญ การขยายตัวออกไปอย่างไม่รู้จบของปัญหาเหล่านี้ ทำให้ทุกสถานการณ์เริ่มเลวร้ายลง ด้วยเหตุนี้ทำให้ประชากรชาวซีเรียจึงมีความจำเป็นที่จะต้องอพยพเพื่อหลบหนีความวุ่นวาย และอันตรายภายในประเทศของตนเอง ซึ่งส่วนใหญ่แล้วประชาชนชาวซีเรียมักจะทำการอพยพไปยังประเทศเพื่อนบ้านอย่าง เลบานอน ตุรกี อิรัก จอร์แดน

<sup>80</sup> Nemanja Popovic, "The Energy Relationship Between Russia and the European Union,"

<https://www.e-ir.info/pdf/81925>.

## 2.1.2. ผู้ลี้ภัยชาวซีเรีย

### 2.1.2.1. ประชากรและผู้ลี้ภัยชาวซีเรีย

จากรายงานของคณะกรรมการสิทธิการขององค์การสหประชาชาติ เดือนสิงหาคม ค.ศ. 2015 แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าพลเรือนเพศชายถือเป็นกลุ่มที่ใหญ่ที่สุดที่เป็นเหยื่อจากสงครามซีเรียที่เกิดขึ้น โดยพลเรือนเพศชายจะต้องเข้าร่วมภายในกลุ่มกองกำลังต่าง ๆ เมื่ออายุถึงเกณฑ์ โดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการเข้าร่วมในกองกำลังในหน่วยการจู่โจมภาคพื้นดิน และโดยมากเหยื่อเสียส่วนใหญ่จากความรุนแรงที่เกิดขึ้นจะเป็นพลเรือนกลุ่มนี้ ทั้งจากการสูญหาย การถูกทรมาน การบาดเจ็บ และการถูกฆ่า ทุกการกระทำที่เกิดขึ้นล้วนแต่เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายโดยทั้งสิ้น<sup>81</sup> และหากทางรัฐบาลทราบว่ามีพลเรือนชายใดที่เข้าร่วมกลุ่มกับฝ่ายต่อต้านรัฐบาลจะต้องถูกจับกุมและกักขังอย่างไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงได้ เนื่องจากรัฐบาลจะใช้แนวทางในการจับกุมในรูปแบบการสร้างความกดดันจากฝ่ายผู้อำนาจต่าง ๆ หรือการใช้ครอบครัวเป็นเครื่องมือในการต่อรอง<sup>82</sup>

สำหรับการเข้าร่วมกองเป็นส่วนหนึ่งของกำลังฝ่ายต่อต้านรัฐบาลของพลเรือนเพศชายมีจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ ส่วนใหญ่มักจะเข้าร่วมในกลุ่มกองกำลังที่มีความเชื่อหรือแนวคิดที่สุดโต่ง อย่างกลุ่มกองกำลังไอเอส ที่ยังคงมีการสรรหากองกำลังเพศชาย รวมถึงเด็กผู้ชายเพื่อเข้าร่วมกองกำลัง ซึ่งเมื่อทำการเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่ง กองกำลังไอเอสก็จะมีการควบคุม ทั้งที่พำนัก การดำเนินชีวิต การแต่งกาย และข้อห้ามต่าง ๆ ซึ่งการควบคุมเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อพลเรือนเพศหญิงด้วยเช่นกัน การดำเนินการเข้าร่วมกองกำลังต่าง ๆ หรือรวมถึงการเข้ารับการเกณฑ์ทหารตามนโยบายของรัฐบาลนั้น นอกจากจะทำให้เกิดการสูญเสียหรือการพลัดถิ่นทั้งภายในประเทศและข้ามพรมแดน ยังจะส่งผลกระทบต่อพลเรือนเพศหญิง เนื่องจากพลเรือนเพศหญิงจะต้องห่างจากสามีของตนเอง ขาดผู้นำครอบครัว รวมถึงการถูกจำกัดสิทธิในการดำเนินชีวิตประจำวันมากยิ่งขึ้น

สำหรับพลเรือนเพศหญิงและเด็กผู้หญิง ถือเป็นกลุ่มเปราะบางหลักของทั้งทางรัฐบาลและฝ่ายต่อต้านรัฐบาล ที่มีการกำหนดเป้าหมายของการกระทำจากฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายต่อต้านรัฐบาล ภายใต้ความสัมพันธ์ในครอบครัว ไม่ว่าจะสิ่งนั้นจะเกิดขึ้นหรือไม่ก็ตาม สำหรับการกระทำต่อพลเรือน

<sup>81</sup> UN Human Rights Council, *Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic* (2015). pp. 7-8.

<sup>82</sup> Ibid.

เพศหญิงอยู่ในรูปแบบของการตกเป็นผู้ต้องสงสัย คือ ในกรณีที่บุคคลในครอบครัวเพศชายถูกทางรัฐบาลตั้งข้อสงสัยว่าเป็นฝ่ายต่อต้านรัฐบาล เจ้าหน้าที่รัฐบาลจะทำการกักขัง ทารุณกรรม และกระทำความรุนแรงทางเพศ ในขณะที่เดียวกันผู้หญิงเหล่านี้ก็จะไม่ได้รับความช่วยเหลือจากบุคคลในครอบครัว

สำหรับการกระทำของฝ่ายต่อต้านรัฐบาลต่อผู้หญิง อย่างกลุ่มไอเอส จะเป็นการกระทำที่อยู่ในรูปแบบของการลักพาตัวเพื่อเป็นเครื่องมือในการเจรจาต่อรองสำหรับการแลกเปลี่ยนนักโทษ หรือนักรบของกลุ่มที่ถูกควบคุมตัวจากทางรัฐบาล นอกจากนี้ทางฝ่ายต่อต้านรัฐบาลยังได้มีการกระทำความรุนแรงทางเพศ และทารุณกรรม โดยใช้คำสอนทางศาสนาเป็นเครื่องมือในการกล่าวอ้างเพื่อสร้างบทลงโทษหรือการปฏิบัติที่มีความชอบธรรมทางศีลธรรม และปฏิเสธความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม ด้วยเหตุนี้จึงทำให้อัตราการเสียชีวิตของพลเรือนเพศหญิงจึงมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น<sup>83</sup> อนึ่ง การกระทำต่อพลเรือนเพศหญิงของฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายต่อต้านรัฐบาลถือเป็นการกระทำที่ไร้ซึ่งมนุษยธรรมเป็นอย่างมาก

จากระดับความรุนแรงที่เพิ่มมากขึ้นในซีเรีย ทำให้เกิดการอพยพลี้ภัยของชาวซีเรียออกจากบ้านเกิด โดยจำนวนผู้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ลี้ภัยในประเทศเพื่อนบ้านเพิ่มมากขึ้นจาก 8,000 คน ในปีค.ศ. 2011 เป็นเกือบถึง 500,000 คน ในปีถัดมา และเพิ่มมากขึ้นกว่า 4,000,000 คน ในปลายปีค.ศ. 2015<sup>84</sup> โดยชาวซีเรียกว่า 500,000 คน ได้เดินทางเข้าสู่ยุโรปโดยทางทะเล และสร้างกลุ่มที่มีสมาชิกกว่า 1,000,000 คน ในการพยายามหาสถานที่ปลอดภัยภายในยุโรป

สถานการณ์การไหลทะลักของผู้ลี้ภัยชาวซีเรีย ทำให้องค์กรระหว่างประเทศที่ให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยอย่างองค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (The UN Refugee Agency) โครงการอาหารโลก (World Food Programme: WFP) เป็นต้น ไม่มีความพร้อมมากพอที่จะจัดการต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเหล่านี้ ส่งผลให้ค่ายผู้ลี้ภัยเกิดความขาดแคลนเครื่องอุปโภคบริโภคที่สำคัญ จากรายงานของสำนักข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติปีค.ศ. 2015 ได้รายงานว่ามิชาวซีเรียที่ถูกเรียกว่า “บุคคลในความห่วงใย (Person of Concern)” ที่ถือเป็นบุคคลที่ต้องเดินทางออกนอกประเทศบ้านเกิด เนื่องจากสภาวะสงคราม ความ

<sup>83</sup> Ibid. pp. 8-10.

<sup>84</sup> Ibid.

ขัดแย้งที่เกิดขึ้นในภูมิภาคต่างๆ บุคคลเหล่านี้บางส่วนได้รับสถานะเป็นผู้ลี้ภัย แต่บางส่วนไม่ได้รับสถานะภาพผู้ลี้ภัย ซึ่งในกรณีที่ไม่มีสถานะภาพผู้ลี้ภัยก็อาจจะได้รับความช่วยเหลืออื่นๆทางด้านมนุษยธรรม โดยบุคคลในความห่วงใยที่เป็นประชากรชาวซีเรียมีจำนวนมากถึง 4,843,344 คน ที่ทำการลงทะเบียนไว้กับทาง UNHCR โดยผู้ลี้ภัยชาวซีเรียส่วนใหญ่แล้วทำการลี้ภัย ณ ประเทศเพื่อนบ้าน มีเพียงส่วนน้อยที่ทำการลี้ภัยไปยังยุโรป

### 2.1.2.2. การอพยพของผู้ลี้ภัยชาวซีเรียสู่ประเทศเพื่อนบ้าน

ในช่วงต้นปีเดือนเมษายน ปีค.ศ. 2011 ตุรกีได้มีการเปิดรับผู้ลี้ภัยจากซีเรีย โดยการเลือกใช้นโยบายเปิดประตู เฉกเช่นเดียวกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างจอร์แดน และเลบานอน ซึ่งนโยบายเปิดประตูที่ตุรกีได้เลือกใช้เป็นนโยบายที่ประธานาธิบดีเรเซป ตอยยิป เออร์โดแกน (Recep Tayyip Erdogan) ได้ให้การสนับสนุนแก่ผู้ลี้ภัยชาวซีเรีย การดำเนินการแรกเริ่มของการเปิดรับผู้ลี้ภัยชาวซีเรียในการเข้าสู่ตุรกีนั้น ผู้ลี้ภัยส่วนมากจะพำนักอยู่บริเวณโรงเรียน ศูนย์กีฬา โกดังสินค้า และโรงงานต่างๆ ต่อมาเมื่อจำนวนของผู้อพยพเพิ่มจำนวนมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง สำนักงานบริหารจัดการภาวะฉุกเฉิน (The Disaster and Emergency Management Agency) จึงได้มีการดำเนินการจัดการในการสร้างค่ายในการพักพิงสำหรับผู้ลี้ภัย โดยใช้เวลาเพียงไม่ถึง 2 ปี ค่ายผู้ลี้ภัยที่ได้ทำการจัดสร้างขึ้นได้มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นถึง 21 ค่าย โดยมีผู้ลี้ภัยทำการพำนักประมาณ 200,000 คน และนอกจากนี้ยังมีผู้ลี้ภัยบางส่วนได้เดินทางเข้ามาอาศัยอยู่ภายในบริเวณเขตเมืองของตุรกี รัฐบาลตุรกีก็ได้มีการดำเนินการชั่วคราว เพื่อสนับสนุนด้านการบริการสุขภาพแก่ผู้ลี้ภัย ต่อมาในปีค.ศ. 2014 รัฐบาลตุรกีได้เริ่มการขึ้นทะเบียนผู้ลี้ภัย และสร้างความร่วมมือระหว่างกลุ่มองค์กรต่างๆ เพื่อให้เกิดการบริการที่ดีมากขึ้นต่อผู้ลี้ภัยในเขตเมือง (Urban Refugee)<sup>85</sup> สำหรับแนวทางการให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัย ประกอบด้วย การส่งเสริมการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพ การศึกษา การบูรณาการ

<sup>85</sup> ผู้ลี้ภัยในเขตเมือง (Urban Refugee) คือผู้ลี้ภัยที่มีได้อยู่ในค่าย ทำการอาศัยอยู่ในเมืองนั้นๆ แต่ยังไม่มีความหมายคุ้มครอง ในบางกรณีผู้ลี้ภัยในเขตเมืองจะถูกพิจารณาว่าเป็นคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ซึ่งจะทำให้ไม่ได้รับความช่วยเหลืออย่างเหมาะสมระหว่างการรอนเดินทางไปยังประเทศที่สาม ("International Rescue Committee Urban Refugees," <https://www.rescueuk.org/sites/default/files/document/986/201112urbanrefsforechoadvocacyevent0.pdf>.)

และการยอมรับทางสังคมแก่ผู้ลี้ภัย การอนุญาตทำงาน การโอนสัญชาติ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่เกี่ยวกับเยาวชน<sup>86</sup>

ต่อมาในวันที่ 8 ธันวาคม ปีค.ศ. 2015 เหล่าผู้ลี้ภัยที่ได้ทำการขึ้นทะเบียนแล้วกว่า 2.5 ล้านคน จำนวนกว่าครึ่งหนึ่งของผู้ลี้ภัยเหล่านี้ทำการพักพิงอยู่ในค่ายผู้ลี้ภัย อีกทั้งยังได้มีการสร้างค่ายผู้ลี้ภัยเพิ่มเติมอีกจำนวน 5 ค่าย ซึ่งเป็นการสร้างขึ้นโดยเฉพาะเพื่อทำการรองรับผู้ลี้ภัยชาวคริสเตียน (Christians) เคิร์ด (Kurds) และ ยาซิดีส (Yazidis)<sup>87</sup> ขณะที่ผู้ลี้ภัยกว่า 200,00 – 250,000 คนที่ไม่ได้ลงทะเบียนเป็นผู้ลี้ภัยด้วยสาเหตุต่างๆ รวมถึงสาเหตุจากการที่ผู้ลี้ภัยชาวซีเรียทำการหลบหนีเพื่อเดินทางเข้าไปยังยุโรป

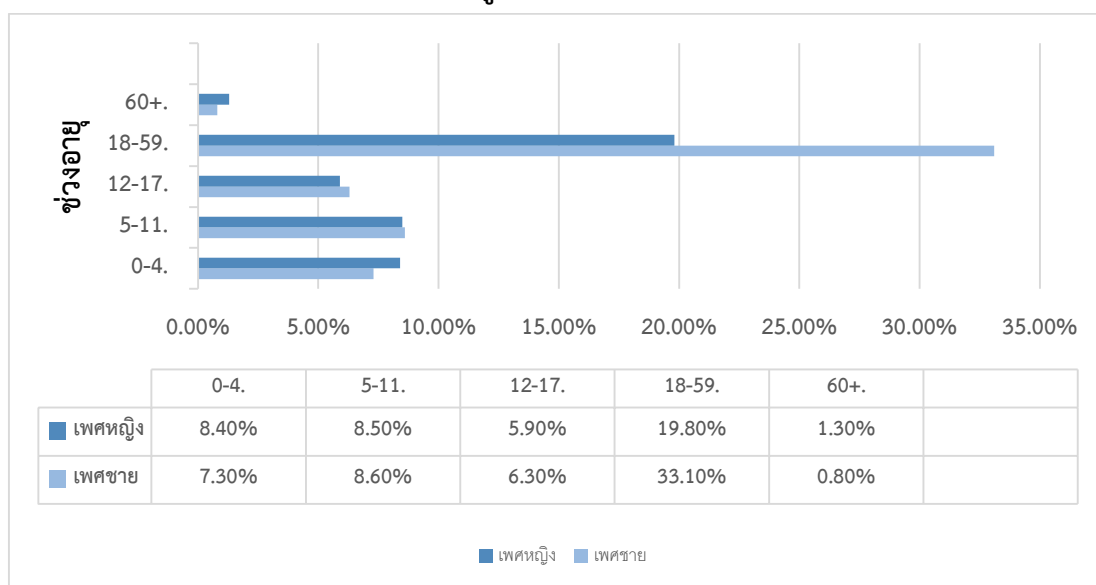
จากรายงานของ UNHCR ได้มีรายงานการเดินทางอพยพของผู้ลี้ภัยชาวซีเรียไปยังประเทศเพื่อนบ้าน โดยผู้ลี้ภัยชาวซีเรียจำนวน 2 ล้านกว่าคนได้ทำการลงทะเบียนกับ UNHCR ในอียิปต์ อิรัก จอร์แดน และเลบานอน ซึ่งผู้ลี้ภัยชาวซีเรียกว่า 3.5 ล้านคนได้ทำการลงทะเบียนกับรัฐบาลตุรกี และในขณะเดียวกันผู้ลี้ภัยชาวซีเรียกว่า 33,000 คนทำการลงทะเบียนในแอฟริกาเหนือ<sup>88</sup> โดยสัดส่วนประชากรที่ทำการลงทะเบียนไว้ในประเทศอียิปต์ อิรัก จอร์แดน และเลบานอนนั้นสามารถที่จะแบ่งออกเป็นเพศชายหญิงได้ดังภาพที่ 7

<sup>86</sup> Birce Altioek and Salih Tosun, *How to Co-exist?: Urban Refugees in Turkey: Prospects and Challenges*, UNESCO Chair on International Migration Policy Brief, <https://mirekoc.ku.edu.tr/wp-content/uploads/2018/10/ALTIOEK-and-TOSUN-2018-How-to-coexist.pdf>. pp. 6-7.

<sup>87</sup> **ยาซิดีส (Yazidis)** คือกลุ่มความเชื่อทางศาสนาโดยได้รับอิทธิพลจากความเชื่อพื้นฐานมาจากศาสนาโซโรอัสเตอร์ ต่อมาได้มีการผสมผสานพิธีกรรมต่างๆจากศาสนาคริสต์ อิสลาม และยูดาเย จากการทำยาซิดีสได้พัฒนาแนวคิด ความเชื่อ พิธีกรรมจากศาสนาอื่น ทำให้ยาซิดีส จึงถูกมองว่าเป็นเพียงลัทธิมากกว่าการเป็นศาสนา บางครั้งชาวยาซิดีสก็ถูกจัดให้เป็นชาวเคิร์ดนอกรีต กล่าวคือเป็นกลุ่มคนที่มีชาติพันธุ์เคิร์ด แต่นอกกระแสหลักทางวัฒนธรรม และด้วยความที่เป็นชาวอิรักแต่มีโซอาน์และมุสลิม ยาซิดีสจึงถือเป็นชนกลุ่มน้อยที่สุดอีกหนึ่งกลุ่มที่มีความเสี่ยงต่อการถูกกีดกันและกวาดล้าง ("Who, What, Why: Who are the Yazidis?," updated August 8, 2014, <https://www.bbc.com/news/blogs-magazine-monitor-28686607>.)

<sup>88</sup> Syria Regional Refugee Response, *Regional Overview*, <https://data2.unhcr.org/en/situations/Syria-Response>, *Regional Overview*.

ภาพที่ 7 สถิติผู้ลี้ภัยชาวซีเรียที่ลงทะเบียน



ที่มา: Syria Regional Refugee Response, “Regional Overview”,

<https://data2.unhcr.org/en/situations/Syria>

จากข้อมูลทางสถิติแล้วจะพบว่า เพศชายในช่วงอายุ 18 - 59 ปีทำการอพยพเป็นจำนวนมาก อาจเป็นเพราะเหตุผลทางกายภาพ รวมถึงความต้องการที่ต้องหาถิ่นฐานใหม่ให้แน่ชัดเพื่อรองรับครอบครัวที่เดินทางมาในครั้งต่อไป<sup>89</sup>

จากสงครามซีเรียทำให้เกิดผู้ลี้ภัยจำนวนมาก บุคคลเหล่านี้มีความจำเป็นที่จะต้องทำการย้ายถิ่นฐานออกจากบ้านเกิดของตนเองด้วยความไม่เต็มใจ แต่เนื่องด้วยสภาวะสงครามที่เกิดขึ้นการแสวงหาที่พักพิงแห่งใหม่จึงถือเป็นสิ่งสำคัญเพื่อความอยู่รอดของทั้งตนเองและครอบครัว โดยการเดินทางแสวงหาที่พักพิงแห่งใหม่ เหล่าผู้ลี้ภัยโดยมากมักจะเลือกจุดหมายปลายทางเป็นประเทศเพื่อนบ้านอย่างจอร์แดน เลบานอน และตุรกีเป็นจุดหมายหลัก แต่หลังจากสถานการณ์สงครามในซีเรียมีความรุนแรงมากขึ้น ความยืดเยื้อของสงครามเริ่มเด่นชัด และการขยายตัวของสงครามที่กลับกลายมาเป็นสงครามตัวแทน ทำให้เหล่าประเทศเพื่อนบ้านที่ทำการเปิดรับเหล่าผู้ลี้ภัยเริ่มไม่สามารถรับภาระ

<sup>89</sup> Response, *Regional Overview*.

เหล่านี้ได้อีกต่อไป ผู้ลี้ภัยชาวซีเรียเหล่านี้จึงจำเป็นต้องหาจุดหมายปลายทางใหม่เพื่อความอยู่รอด และโอกาสที่ดีกว่าเดิม

## 2.2. วิฤตการณ์ผู้ลี้ภัยปีค.ศ. 2015 - 2017

สถานการณ์ผู้ลี้ภัยเริ่มมีการสร้างความกังวลเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง และมีการไหลทะลักเข้ามาเพิ่มมากขึ้นในยุโรปจนถูกเรียกว่าเป็นวิฤตการณ์ผู้ลี้ภัย เนื่องจากเป็นช่วงเวลาที่ผู้ลี้ภัยเดินทางเข้ามายังยุโรปเพิ่มมากขึ้นอย่างไม่เคยเป็นมาก่อนนับตั้งแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 อีกทั้งเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นไม่เพียงแต่จะเป็นวิฤตการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนภายในยุโรปเท่านั้น แต่ภาวะที่ลำบากของเหล่าผู้ลี้ภัย และผู้แสวงหาที่พักพิงที่มีความจำเป็นที่จะต้องเดินทางออกจากประเทศของตนเอง ยังได้รับการเผยแพร่ไปยังส่วนต่าง ๆ ของโลก<sup>90</sup>

นับตั้งแต่ปีค.ศ. 2015 เป็นต้นมา ได้มีจำนวนการยื่นคำร้องของผู้ลี้ภัยในการขออพยพเข้ามายังยุโรปเพิ่มสูงมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยการเดินทางของเหล่าผู้ลี้ภัยในการแสวงหาที่พักพิง ผู้อพยพมีความจำเป็นที่จะต้องเลือกใช้เส้นทางที่เต็มไปด้วยความอันตราย โดยเฉพาะเส้นทางทางทะเลในการเข้ามายังพรมแดนของทวีปยุโรป

จากรายงานของสำนักงานชายแดนยุโรป (FRONTEX) ได้แบ่งพรมแดนออกเป็น 2 ประเภท คือ พรมแดนทางทะเล และพรมแดนทางบก<sup>91</sup> และถือเป็นเกณฑ์ในการแบ่งเส้นทางที่เหล่าผู้ลี้ภัยเลือกใช้เดินทางเข้ามายังยุโรป ประกอบด้วย เส้นทางทะเล ได้แก่ เส้นทางทะเลดำ (Black Sea) เส้นทางทะเลเมดิเตอร์เรเนียนกลาง (Central Mediterranean) เส้นทางทะเลเมดิเตอร์เรเนียนฝั่งตะวันออก (Eastern Mediterranean) เส้นทางทะเลเมดิเตอร์เรเนียนฝั่งตะวันตก (Western Mediterranean) และเส้นทางบก ได้แก่ เส้นทางวงแหวนจากอัลแบเนียถึงกรีซ (Circular route from Albania to Greece) เส้นทางพรมแดนฝั่งตะวันออก (Eastern Land Borders) เส้นทางแอฟริกาฝั่งตะวันตก (Western African) เส้นทางบอลข่านฝั่งตะวันตก (Western Balkans) และ

<sup>90</sup> "Europe: Supporting People Who Fled their Homes," accessed October 15, 2018, <https://www.redcross.org.uk/about-us/what-we-do/international/europe-refugee-crisis##>

<sup>91</sup> Frontex, *Migratory Map*, <http://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/>



เส้นทางอื่นๆ (Others) โดยจากเส้นทางทั้งหมดจะแสดงให้เห็นถึงวิธีการเดินทางเข้ามายังยุโรปของเหล่าผู้ลี้ภัย และจุดหมายปลายทางต่อไปของเหล่าผู้ลี้ภัยดังตารางที่ 1.

ตารางที่ 1 เส้นทางการเดินทางเข้ามาทวีปยุโรปของผู้ลี้ภัย

เส้นทาง	ชนิดของ พรมแดน	บริเวณพรมแดนที่เกี่ยวข้อง
เส้นทางทะเลดำ (Black Sea)	ทะเล	พรมแดนทางทะเลของบัลแกเรีย และ โรมาเนีย
เส้นทางทะเลเมดิเตอร์เรเนียน กลาง (Central Mediterranean)	ทะเล	พรมแดนทางทะเลของอิตาลี และมอลต้า
เส้นทางวงแหวนจากอัลแบเนีย ถึงกรีซ (Circular route from Albania to Greece)	ทางบก	พรมแดนทางบกของกรีซที่ติดต่อกับอัลเบ เนีย และมาซิโดเนีย
เส้นทางพรมแดนฝั่งตะวันออก (Eastern Land Borders)	ทะเล	โรมาเนีย ฮังการี สโลวาเกีย โปแลนด์ ลิทัวเนีย ลัตเวีย เอสโตเนีย ฟินแลนด์ และ พรมแดนทางบกของนอร์เวย์ที่ติดกับ มอลโดวา ยูเครน เบลารุส และรัสเซีย
เส้นทางทะเลเมดิเตอร์เรเนียนฝั่ง ตะวันออก (Eastern Mediterranean)	ทะเล	ไซปรัส พรมแดนทางทะเลของกรีซ พรมแดนทางบกของกรีซและบัลแกเรียที่ติด กับตุรกี
เส้นทางอื่นๆ (Other)	ทางบกและทาง ทะเล	ทะเลบอลติก ทะเลเหนือ

เส้นทางแอฟริกาฝั่งตะวันตก (Western African)	ทะเล	หมู่เกาะคานารี ประเทศสเปน
เส้นทางบอลข่านฝั่งตะวันตก (Western Balkans)	ทางบก	กรีซ บัลแกเรีย โรมาเนีย ฮังการี และ พรมแดนทางบกของโครเอเชียที่ติดกับกลุ่ม ประเทศบอลข่านตะวันตก
เส้นทางทะเลเมดิเตอร์เรเนียนฝั่ง ตะวันตก (Western Mediterranean)	ทะเล	พรมแดนทางบกและทางทะเลของสเปน ที่ มิได้เกี่ยวข้องกับหมู่เกาะคานารี

ที่มา: Frontex, “Migratory Map”, <http://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/>

การเดินทางเข้ามายังยุโรปของเหล่าผู้อพยพและผู้ลี้ภัยจะเข้ามายังประเทศหน้าด่านอย่าง กรีซ อิตาลี และฮังการี โดยการเดินทางเข้ามายังกรีซ ส่วนใหญ่แล้วเดินทางผ่านเข้ามาจากพรมแดนระหว่างกรีซและตุรกี สำหรับการเข้ามายังอิตาลีเป็นการเดินทางที่เข้ามาจากทางทะเลเป็นจำนวนมาก เนื่องจากอยู่ใกล้ลิเบียและทวีปแอฟริกามากที่สุด ผู้อพยพส่วนใหญ่จึงเป็นผู้อพยพที่มาจากลิเบีย และไนจีเรีย และสำหรับฮังการีเป็นประเทศที่รับผู้อพยพที่ได้มีการเดินทางจากตุรกีสู่กรีซ โดยและผ่านทางมาซิโดเนีย เซอร์เบีย เพื่อเข้าสู่ฮังการี

จากสถิติ<sup>92</sup> พบว่าผู้ลี้ภัยและผู้อพยพที่เดินทางมาถึงประเทศหน้าด่าน อย่าง กรีซ สเปน และอิตาลีทั้งพรมแดนทางบกและทางทะเลในปีค.ศ. 2015 - 2017 มีจำนวนที่สูงเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในกรีซที่มีจำนวนผู้ลี้ภัยที่สูงมากถึง 856,723 คน ในปีค.ศ. 2015 ซึ่งผู้ลี้ภัยและผู้อพยพส่วนใหญ่เป็นชาวซีเรียจำนวน 12,300 คน ชาวอิรัก 5,800 คน และชาวอัฟกานิสถาน 3,400 คน ดังตารางที่ 2 และทั้ง 3 ประเทศมีสัดส่วนประชากรเพศชายเดินทางเข้าสู่บริเวณพรมแดนมากที่สุด ดังภาพที่ 8

<sup>92</sup> UNHCR, *Refugees & Migrants Arrivals to Europe in 2017* (January-December 2017),

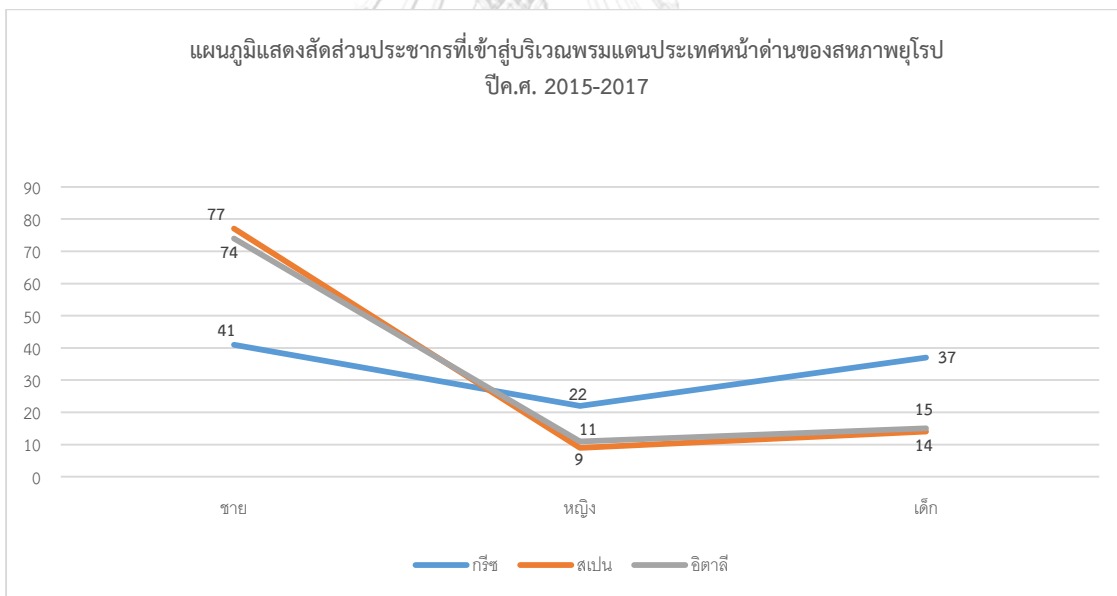
<https://data2.unhcr.org/es/documents/download/62023>.

ตารางที่ 2 จำนวนผู้อพยพที่เข้าสู่บริเวณพรมแดนประเทศหน้าด่านของสหภาพยุโรปปีค.ศ.  
2015-2017

ประเทศหน้าด่าน	ปีค.ศ. 2015	ปีค.ศ. 2016	ปีค.ศ. 2017
กรีซ	856,723	173,450	29,718
สเปน	16,263	14,094	28,349
อิตาลี	153,842	181,436	119,369

ที่มา: UNHCR, “Refugees & Migrants Arrivals to Europe in 2017 (January - December 2017), <https://data2.unhcr.org/es/documents/download/62023>.

ภาพที่ 8 สัดส่วนประชากรที่เข้าสู่บริเวณพรมแดนประเทศหน้าด่านของสหภาพยุโรปปีค.ศ.  
2015-2017



ที่มา: UNHCR, “Refugees & Migrants Arrivals to Europe in 2017 (January - December 2017), <https://data2.unhcr.org/es/documents/download/62023>.

จากรายงานของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugee: UNHCR)<sup>93</sup> ชี้ว่าการเดินทางของเหล่าผู้อพยพและผู้ลี้ภัยในช่วงปีค.ศ. 2015 นั้น ส่วนใหญ่ใช้เส้นทางทางทะเลเมดิเตอร์เรเนียนฝั่งตะวันออก จากประเทศตุรกีไปยังประเทศกรีซ โดยมากกว่า 85% เหล่าผู้ลี้ภัยที่เข้ามายังประเทศกรีซเป็นผู้ลี้ภัยที่มีมาจากซีเรีย อัฟกานิสถาน อิรัก และโซมาเลีย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเดินทางต่อไปยังบอลข่าน และข้ามพรมแดนต่อไปยังยุโรป ตะวันตกและยุโรปเหนือ

จำนวนผู้อพยพและผู้ลี้ภัยที่เดินทางออกจากกรีซเข้ามายังบอลข่านตะวันตก มีจำนวนที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตั้งแต่ในช่วงต้นเดือนมิถุนายน ปีค.ศ. 2015<sup>94</sup> ซึ่งในทุก ๆ วันจะมีจำนวนมากกว่า 1,000 คนที่เดินทางเข้ามา คาดหวังหาที่พักพิงในยุโรป ซึ่งจุดหมายส่วนใหญ่นั้น คือ เยอรมนี และ สวีเดน เพราะนอกจากต้องการหาที่พักพิงแห่งใหม่แล้ว เหล่าผู้อพยพและผู้ลี้ภัยก็มีความคาดหวังที่จะได้รับความช่วยเหลือที่มากขึ้นและโอกาสในการทำงาน เพราะโอกาสเหล่านี้จะทำให้สามารถที่จะมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เพื่อรองรับสมาชิกในครอบครัวที่จะได้มีโอกาสกลับมารวมตัวด้วยกันอีกครั้ง

อย่างไรก็ตามการเดินทางเข้ามาที่มากเกินไปของเหล่าผู้ลี้ภัยทำให้เกิดปัญหาที่สำคัญและเร่งด่วนสำหรับสหภาพยุโรป เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นไม่เพียงแต่เรื่องของการจัดการเท่านั้นแต่ยังส่งผลในเรื่องของความทางด้านความปลอดภัยของพลเมืองชาวยุโรปเอง เนื่องจากยังเกิดการลักลอบเข้ามาของกลุ่มอาชญากรรม และการค้ามนุษย์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงภายในประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป ดังนั้น ปัญหาผู้ลี้ภัยจึงไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแค่การให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมเท่านั้น แต่ยังมีข้องเกี่ยวกับเรื่องของความมั่นคงภายในประเทศอีกด้วย

นอกเหนือจากนั้น ประเด็นที่ผู้ลี้ภัยเหล่านี้ อาจจะเป็นภัยคุกคามความมั่นคงทางด้านชายแดนของยุโรป เนื่องจากการใช้เส้นทางทางด้านพรมแดนเป็นเส้นทางในการอพยพ และที่สำคัญ การที่ประเทศหน้าด่านอย่างกรีซและอิตาลีในช่วงวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นไม่สามารถที่จะรับภาระที่

<sup>93</sup> UNHCR, *The Sea Route to Europe: The Mediterranean Passage in the Age of Refugee* (July 1, 2015), <https://www.unhcr.org/protection/operations/5592bd059/sea-route-europe-mediterranean-passage-age-refugees.html>. pp.2.

<sup>94</sup> Ibid.

เกิดขึ้นได้อย่างลุล่วงตามระเบียบดับลิน (Dublin regulation) ได้ เนื่องจากความอ่อนแอภายในประเทศในช่วงเวลานั้น ทำให้ผู้อพยพบางส่วนสามารถลักลอบเข้ายุโรปได้โดยไร้สถานะที่ถูกต้องตามกฎหมาย ด้วยเหตุนี้วิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยที่เกิดขึ้นจึงส่งผลกระทบต่อสหภาพยุโรปในฐานะที่เปิดรับผู้อพยพในหลากหลายมิติที่สำคัญ การแสวงหาแนวทางในการจัดการกับวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นจึงถือเป็นสิ่งที่สหภาพยุโรปและประเทศสมาชิกจะต้องถือเป็นสิ่งที่รับผิดชอบร่วมกัน

ประเทศหน้าด่านของสหภาพยุโรปจึงมีความจำเป็นที่จะต้องรับผู้อพยพและผู้ลี้ภัยที่เดินทางมายังพรมแดนของตนเองอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ถึงแม้ว่าสหภาพยุโรปจะมีแนวทางในการดำเนินการต่อการจัดการผู้ลี้ภัยร่วมกัน แต่ระเบียบหรือข้อกำหนดที่มีอยู่ก็ยังไม่ชัดเจนมากพอต่อการจัดการสถานการณ์ที่เกิดขึ้น อีกทั้งเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยเกิดขึ้น การไหลทะลักเข้ามาอย่างมหาศาลและต่อเนื่องอย่างพร้อมกันในทุกๆพรมแดนของสหภาพยุโรป ทำให้ประเทศหน้าด่านไม่สามารถที่จะจัดให้ความช่วยเหลือได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นทำให้ประเทศหน้าด่านอย่างอิตาลี สเปน และกรีซไม่สามารถที่จะแบกรับภาระค่าใช้จ่ายทั้งหมดได้ต่อสิ่งที่เกิดขึ้น แต่ประเทศหน้าด่านเหล่านี้ก็จำเป็นที่จะต้องทำ เพราะสภาพภูมิศาสตร์ของประเทศหน้าด่านที่จำเป็นต้องแบกรับภาระเหล่านี้โดยที่ไม่สามารถร้องขอได้

### 2.3. บทสรุป

วิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยในสหภาพยุโรปปีค.ศ. 2015 – 2017 เป็นผลสืบเนื่องมาจากสถานการณ์ความรุนแรงของสถานการณ์ในแถบภูมิภาคตะวันออกกลางหรือที่ถูกเรียกว่าอาหรับสปริง ซึ่งสถานการณ์ที่ก่อให้เกิดความรุนแรงและขยายตัวจนเป็นสงครามที่ก่อให้เกิดผลกระทบในหลากหลายภูมิภาคคือสงครามซีเรีย ความรุนแรงของสถานการณ์ภายในประเทศ ความยากจน และความอันตรายในการใช้ชีวิตในบ้านเกิดเป็นปัจจัยที่ทำให้ชาวซีเรียต้องอพยพออกนอกประเทศ

สำหรับเส้นทางการอพยพที่ผู้ลี้ภัยชาวซีเรียเลือกใช้ในเริ่มแรกคือการเดินทางสู่เหล่าประเทศเพื่อนบ้านอย่างตุรกี จอร์แดน และเลบานอน แต่ต่อมาสถานการณ์ของสงครามมีความรุนแรงและยืดเยื้ออย่างต่อเนื่อง ทำให้เหล่าประเทศเพื่อนบ้านไม่สามารถที่จะเปิดรับชาวซีเรียได้อีกต่อไป เนื่องจากประเทศเหล่านี้ก็ต้องเผชิญกับปัญหาภายในประเทศของตนเองด้วยเช่นกัน เหล่าผู้ลี้ภัยชาวซีเรียได้ทำการเปลี่ยนแปลงเส้นทางการเดินทางด้วยการเดินทางเข้าสู่สหภาพยุโรป แต่ปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหา

ในการอพยพในครั้งนี้ คือ การที่เหล่าผู้ลี้ภัยเลือกที่ใช้รูปแบบในการอพยพแบบผิดปกติ จึงทำให้สถานการณ์เข้าสู่วิกฤตการณ์อย่างเต็มรูปแบบ

จากการอพยพที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องของผู้ลี้ภัยภายในสหภาพยุโรป ทำให้สหภาพยุโรปและเหล่าประเทศสมาชิกต้องดำเนินการรับมือต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม เนื่องจากผู้ลี้ภัยเลือกใช้เส้นทางในการเดินทางเข้าสู่สหภาพยุโรปด้วยรูปแบบที่ผิดปกติเป็นหลัก ทำให้ระหว่างการเดินทางเกิดการสูญเสียชีวิตหรือสูญหายเป็นจำนวนมาก ทำให้สหภาพยุโรปและประเทศสมาชิกต้องดำเนินการในการรับมือและแสวงหาแนวทางต่างๆเพิ่มขึ้นเมื่อแนวทางที่มีอยู่ไม่เพียงพอที่จะตอบสนองสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งจะทำการวิเคราะห์ในบทต่อไป



### บทที่ 3

## การจัดการด้านผู้ลี้ภัยของสหภาพยุโรป

จากการอพยพและลี้ภัยของผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงที่เดินทางเข้ามายังสหภาพยุโรปที่สืบเนื่องมาจากสถานการณ์ความยากจน สงครามการเมือง โดยเฉพาะสงครามซีเรียจนก่อให้เกิดวิกฤตการณ์การไหลทะลักของผู้ลี้ภัยในครั้งนี สถานการณ์ที่ทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นทำให้สหภาพยุโรปและประเทศสมาชิกต้องร่วมกันหามาตรการในการแก้ไขสถานการณ์ที่เกิดขึ้นร่วมกัน บทนี้จึงจะทำการมุ่งศึกษาแนวทางในการดำเนินการด้านการอพยพและลี้ภัยของสหภาพยุโรป โดยใน**ส่วนที่หนึ่ง** จะเป็นการอธิบายถึงการบังคับใช้กฎหมายด้านการอพยพและลี้ภัยของสหภาพยุโรปเพื่อเป็นการทำความเข้าใจต่อการบังคับใช้ข้อกำหนดหรือคำสั่งต่างๆต่อการจัดการปัญหาด้านการลี้ภัยของสหภาพยุโรปต่อประเทศสมาชิก ใน**ส่วนที่สอง** จะเป็นการอธิบายกระบวนการตอบสนองด้านการลี้ภัยของยุโรปทั้งการบังคับใช้ระบบลี้ภัยร่วมของสหภาพยุโรป ข้อตกลงเช็งเก้น (Schengen Agreement) และระเบียบดับลิน (Dublin Regulation) **ส่วนที่สาม** จะเป็นการอธิบายถึงมาตรการการตอบสนองต่อวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยในช่วงปี.ศ. 2015 – 2017 ว่าทางสหภาพยุโรปได้มีการจัดทำมาตรการใดมารองรับการแก้ไขปัญหาฉุกเฉิน **ส่วนที่สี่** จะเป็นการกล่าวถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินการตอบสนองของสหภาพยุโรปต่อวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยในปี.ศ. 2015 - 2017 และใน**ส่วนสุดท้าย** จะเป็นบทสรุปของการดำเนินงานด้านการจัดการผู้ลี้ภัยในสหภาพยุโรป

### 3.1. การบังคับใช้กฎหมายด้านการอพยพและลี้ภัยของสหภาพยุโรป

การดำเนินการจัดการด้านการอพยพและลี้ภัยของสหภาพยุโรปและประเทศสมาชิกโดยส่วนใหญ่จะอยู่ภายใต้กระบวนการทางด้านกฎหมายของสหภาพยุโรปเป็นหลัก ที่มีผลผูกพันอยู่ภายใต้สนธิสัญญา ข้อตกลง คำสั่งต่างๆที่สหภาพยุโรปและเหล่าประเทศสมาชิกได้ทำข้อตกลงร่วมกัน ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจต่อการบังคับใช้ระเบียบและกฎหมายของสหภาพยุโรปในเบื้องต้น

สหภาพยุโรปมีกฎหมายสูงสุดเป็นสิ่งที่กำหนดผู้รับผิดชอบในกระบวนการต่าง ๆ การให้ความสำคัญและบทบาทต่อประเทศสมาชิก โดยได้มีการพัฒนากฎหมายอย่างต่อเนื่องเพื่อก่อให้เกิด

ความยุติธรรมและการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยประเภทของกฎหมายของสหภาพยุโรปจะอยู่ภายใต้สนธิสัญญาที่ได้รับการรับรองจากประเทศสมาชิก ซึ่งกฎหมายเหล่านี้จะมีส่วนช่วยให้การนำนโยบายของสหภาพยุโรปไปปฏิบัติสามารถที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของสนธิสัญญาของสหภาพยุโรปที่สามารถที่จะจำแนกประเภทกฎหมายของสหภาพยุโรปได้ 2 ประเภท<sup>95</sup> กฎหมายหลัก (primary legislation) และกฎหมายรอง (secondary legislation) ซึ่งการดำเนินการโดยส่วนใหญ่ของสหภาพยุโรปจะอยู่กับสนธิสัญญาและข้อตกลงต่าง ๆ ที่มีผลผูกพันระหว่างสหภาพยุโรปและเหล่าประเทศสมาชิก โดยสนธิสัญญาต่าง ๆ ถือเป็นจุดเริ่มต้นสำหรับกฎหมายต่าง ๆ ของสหภาพยุโรปและกฎหมายเหล่านี้จะถือได้ว่าเป็นกฎหมายหลักของสหภาพยุโรป

### 3.1.1. สนธิสัญญาสหภาพยุโรป (European Union Treaties)

สนธิสัญญาของสหภาพยุโรป (European Union treaties) ที่เป็นพื้นฐานทางกฎหมายของสหภาพยุโรป (legal basis)<sup>96</sup> คือ สนธิสัญญามาสทริชท์ (Treaty of European Union/ Maastricht Treaty) ที่ก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างรัฐบาลและนำไปสู่กรอบการทำงานของสถาบันต่าง ๆ ในสหภาพยุโรปที่เกี่ยวข้องต่อการจัดการด้านการลี้ภัย และสนธิสัญญาลิสบอน (Treaty of Lisbon) ที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงมาตรการในการลี้ภัยสู่ระบบทั่วไปที่จะต้องมีความชัดเจนและขั้นตอนในการดำเนินงานรูปแบบเดียวกัน คือ สถานะในการลี้ภัย สถานะในการให้ความคุ้มครอง ระบบการให้ความคุ้มครองชั่วคราวร่วมกัน ขั้นตอนการอนุญาตและเพิกถอนสิทธิ์ในการลี้ภัย และสถานะการให้ความคุ้มครองหลักเกณฑ์และกลไกในการพิจารณาความรับผิดชอบของประเทศสมาชิกต่อการพิจารณาเอกสารคำร้องการลี้ภัย การกำหนดมาตรฐานในการรับการลี้ภัย และการเป็นพันธมิตรและการสร้างความร่วมมือกับประเทศที่สาม

โดยทั้งสนธิสัญญาทั้ง 2 ฉบับจะเป็นพื้นฐานในการกำหนดเป้าหมาย คุณค่า และหลักการในการดำเนินกฎหมาย ระเบียบ นโยบายต่าง ๆ อาทิ การเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เสรีภาพ ประชาธิปไตย ความเสมอภาคและความเท่าเทียม และหลักสิทธิมนุษยชน เป็นต้น ซึ่งหลักการเหล่านี้

<sup>95</sup> "Types of EU law," accessed April 15, 2020, [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/types-eu-law\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/types-eu-law_en).

<sup>96</sup> "Asylum Policy," accessed April 18, 2020,

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/151/asylum-policy>.



มิได้เพียงแค่ส่งผลต่อผลแนวทางการดำเนินการด้านต่าง ๆ ภายในของสหภาพยุโรปและเหล่าประเทศสมาชิกเท่านั้น แต่ยังส่งผลต่อการกำหนดการดำเนินงาน การสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศนอกภูมิภาคอันถือได้ว่าเป็นอัตลักษณ์ที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นสหภาพยุโรป นอกจากนี้ภายในสนธิสัญญาต่าง ๆ ยังได้มีการระบุแนวทางในการดำเนินการทางกฎหมายหรือมอบอำนาจที่ถือได้ว่าเป็นกฎหมายลำดับรอง สามารถแบ่งออกเป็น 5 ประเภท คือ<sup>97</sup>

1). ข้อบังคับ (Regulations) เป็นสิ่งที่มีผลผูกพันทางกฎหมายที่สามารถบังคับใช้ได้อย่างครบถ้วนต่อเหล่าประเทศสมาชิกโดยไม่มีความจำเป็นที่จะต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาและประเทศสมาชิก สำหรับประเด็นทางด้านการอพยพและลี้ภัยทางสหภาพยุโรปได้มีระเบียบดับลิน (Dublin regulation) เป็นข้อบังคับหลักในการดำเนินการจัดการโดยเฉพาะขั้นตอนแรกสำหรับผู้ลี้ภัยเข้าสู่พรมแดนของสหภาพยุโรป และข้อบังคับฐานข้อมูลการพิมพ์ลายนิ้วมือ (EURODAC regulation) ที่มีการกำหนดขออนุญาตในการเข้าถึงฐานข้อมูลลายนิ้วมือผู้ลี้ภัยของสหภาพยุโรปเพื่อเป็นการป้องกันตรวจจับหรือสอบสวนการก่อการร้ายหรืออาชญากรรมที่ร้ายแรง

2). ข้อกำหนด (Directives) เป็นสิ่งที่มีผลผูกพันต่อประเทศสมาชิก อันเป็นแนวทางในการดำเนินการทางกฎหมายที่ได้มีการกำหนดเป้าหมายของการดำเนินงานให้แก่เหล่าประเทศสมาชิกในการที่จะต้องไปกำหนดกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกับข้อกำหนด ซึ่งหากไม่มีการดำเนินการตามข้อกำหนดแล้วทางคณะกรรมการจะสามารถที่จะควบคุมให้ปฏิบัติตาม

สำหรับข้อกำหนดที่มีความเกี่ยวข้องต่อการจัดการประเด็นด้านการอพยพและลี้ภัยประกอบด้วย

- ข้อกำหนดในการขอลี้ภัย (Asylum Procedures Directive) มีการกำหนดจุดมุ่งหมายในการตัดสินใจต่อการลี้ภัยที่มีประสิทธิภาพและรวดเร็วยิ่งขึ้น พร้อมทั้งสนับสนุนการดำเนินการตามข้อเรียกร้องของผู้ลี้ภัยที่มีความต้องการพิเศษโดยเฉพาะผู้ที่เป็นเหยื่อจากการทรมานและผู้เยาว์ที่ไม่มีผู้ดูแล

<sup>97</sup> "Regulations, Directives and other acts," ed. European Union. [https://europa.eu/european-union/eu-law/legal-acts\\_en](https://europa.eu/european-union/eu-law/legal-acts_en).

- ข้อกำหนดเงื่อนไขการตอบรับการลี้ภัย (Reception Conditions Directive) มีการกำหนดเงื่อนไขในการรับเพื่อรับรองได้ว่าเป็นการดำเนินการอย่างมีมนุษยธรรม อาทิ ที่อยู่อาศัย สวัสดิการ และการรักษาพยาบาล เป็นต้น ซึ่งผู้ที่ขอลี้ภัยทั่วสหภาพยุโรปจะต้องได้รับความเคารพและสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างเต็มที่ อีกทั้งยังเป็นหลักประกันว่าขั้นตอนการควบคุมตัวจะถูกนำมาใช้เป็นมาตรการสุดท้ายเท่านั้น

- ข้อกำหนดทางด้านคุณสมบัติ (Qualification Directive) จะแสดงเหตุผลในการให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศ และจะช่วยสร้างแนวทางในการตัดสินใจในการลี้ภัยให้มีความแข็งแกร่งยิ่งขึ้น นอกจากนี้ได้มีการปรับปรุงการเข้าถึงสิทธิ และการบูรณาการมาตรการต่าง ๆ ที่มีต่อผู้ได้รับสิทธิจากการคุ้มครองระหว่างประเทศ

3). คำสั่ง (Decisions) มีผลผูกพันต่อผู้ที่ได้รับการแก้ไขและมีผลบังคับใช้โดยตรง อาทิ ประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป องค์กร หรือสถาบันต่าง ๆ เป็นต้น อาทิ การที่ทางคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสหภาพยุโรปได้มีการดำเนินงานร่วมกับองค์กรต่อต้านการก่อการร้ายต่าง ๆ ซึ่งคำสั่งที่กำหนดขึ้นจะมีผลบังคับใช้ต่อประเทศสมาชิกและองค์กรที่เข้าร่วมเท่านั้น

4). ข้อเสนอแนะ (Recommendations) เป็นสิ่งที่ไม่ใช่ข้อผูกพันทางกฎหมายใด ๆ เป็นเพียงแต่ข้อเสนอแนะจากทางคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสหภาพยุโรป เพื่อเป็นการให้หน่วยงานทางด้านกฎหมายของเหล่าประเทศสมาชิกนำไปปรับปรุงให้เหมาะสมและดีขึ้น ซึ่งข้อเสนอแนะจะเป็นสิ่งที่ทำให้สถาบันต่าง ๆ สามารถที่จะแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะแนวทางการปฏิบัติได้โดยมีต้องมีข้อผูกพันทางกฎหมายใด ๆ ทั้งสิ้น

5). ความคิดเห็น (Opinions) เป็นอีกหนึ่งเครื่องมือที่ทำให้สถาบันต่าง ๆ สามารถที่จะเสนอความคิดเห็นโดยไม่มีข้อผูกพันทางกฎหมายใด ๆ ที่ต้องให้ผู้ที่ต้องได้รับการแก้ไขปฏิบัติตาม

จากการดำเนินการทางกฎหมายของสหภาพยุโรปใน 5 ประเภทสามารถแสดงให้เห็นได้ว่าแนวทางที่มีผลผูกพันต่อเหล่าประเทศสมาชิกให้มีการปฏิบัติตามโดยทันทีคือ ข้อบังคับ (regulations) ข้อกำหนด (directives) และคำสั่ง (decisions) ส่วนแนวทางที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายต่อประเทศสมาชิก คือ ข้อเสนอแนะ (recommendations) และความคิดเห็น (opinions) สำหรับนโยบายการลี้ภัย (Asylum Policy) ของสหภาพยุโรปในปัจจุบันจะมีการกำหนดนโยบายอยู่ภายใต้สนธิสัญญาว่า

ด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป (The Treaty on the Functioning of the European Union: TFEU) ในหมวดที่ 5 ที่ว่าด้วยเรื่องอิสรภาพ ความมั่นคง และความยุติธรรมของภูมิภาค<sup>98</sup> ตามมาตราที่ 67 วรรค 2 ที่ระบุถึงการรับรองว่าจะปราศจากการควบคุมพรมแดนภายใน และจะต้องมีกรอบการดำเนินนโยบายร่วมกันของประเทศสมาชิกในประเด็นทางด้านการลี้ภัย การอพยพ และการควบคุมพรมแดนภายนอก รวมถึงการที่บุคคลไร้รัฐจะต้องได้รับการดูแลเช่นเดียวกับบุคคลที่ระบุสัญชาติได้มาจากประเทศที่สาม ตามมาตราที่ 78 ที่ระบุถึงการที่สหภาพยุโรปจะต้องมีการพัฒนานโยบายร่วมด้านการลี้ภัย การให้ความคุ้มครอง รวมถึงการมอบสถานะที่เหมาะสมแก่บุคคลจากประเทศที่สามที่มีความต้องการที่จะได้รับความคุ้มครองและรับรองได้ว่าจะมีการดำเนินการตามหลักการไม่ผลักดันกลับ โดยจะต้องดำเนินนโยบายอยู่ภายใต้สนธิสัญญาและพิธีสารต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องและมาตราที่ 80 ที่ระบุถึงนโยบายและการดำเนินการต่าง ๆ จะต้องดำเนินการภายใต้หลักการเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และการมีการแบ่งปันความรับผิดชอบอย่างเป็นธรรมระหว่างประเทศสมาชิก รวมถึงการดำเนินการตามมาตราที่ 18 ของกฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรป (Charter of Fundamental Rights of the European Union)<sup>99</sup> ที่ระบุถึงสิทธิของการลี้ภัยที่จะต้องเคารพตามหลักการในอนุสัญญาเจนีวาและพิธีสารต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องต่อสถานะของผู้ลี้ภัยและเป็นไปตามสนธิสัญญาการจัดตั้งประชาคมยุโรป

จากหลักการที่ได้ระบุไว้ในทั้ง 2 สนธิสัญญาแสดงให้เห็นว่า สหภาพยุโรปมีวัตถุประสงค์ในการพัฒนานโยบายทั่วไปที่เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองที่เหมาะสมแก่ผู้ที่ทำการลี้ภัยที่มีความต้องการความคุ้มครองระหว่างประเทศให้มีความสอดคล้องกับหลักการที่ยึดถือร่วมกัน นอกจากนี้ สหภาพยุโรปยังได้มีการปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศที่ถือเป็นพื้นฐานกฎหมายระหว่างประเทศและภูมิภาคที่อยู่ภายในสนธิสัญญาทั้งในระดับสากล ดังนี้

<sup>98</sup> Official journal of the European Union, "Title V: Area of Freedom Security and Justice," *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>. pp.27-32.

<sup>99</sup> Official journal of the European Union, "Article 18: Right to Asylum," *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, [https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf). pp.12.

### 3.1.2. อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยปีค.ศ. 1951 (The 1951 Refugee Convention)

อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยปีค.ศ. 1951 ถือเป็นตราสารระหว่างประเทศที่ว่าด้วยเรื่องการลี้ภัย โดยมีวัตถุประสงค์ในการยืนยันหลักการที่มนุษย์ชนทุกคนจะต้องได้รับสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ ซึ่งภายในอนุสัญญามีการระบุถึงคำนิยามของผู้ลี้ภัยไว้อย่างชัดเจน เพื่อเป็นการสร้างพื้นฐานของการดำเนินการการลี้ภัยให้เป็นไปตามแบบแผนเดียวกัน<sup>100</sup> ซึ่งภายในอนุสัญญาได้มีการแบ่งออกเป็น 6 หมวดที่สำคัญ ดังนี้<sup>101</sup>

- หมวดที่ 1: บททั่วไป ที่มีการระบุถึงคำนิยามของผู้ลี้ภัย มาตรการต่าง ๆ สิทธิในการพำนัก และหลักการไม่เลือกปฏิบัติ เป็นต้น

- หมวดที่ 2: สถานภาพทางกฎหมาย ได้มีการระบุถึงสถานภาพส่วนบุคคล สิทธิที่ผู้ลี้ภัยพึงจะได้รับและการได้รับความช่วยเหลือทางด้านกฎหมาย เป็นต้น

- หมวดที่ 3: การประกอบอาชีพเพื่อหารายได้ มีการระบุถึงสิทธิในการแสวงหาโอกาสในการทำงานและการรับจ้างเพื่อค่าแรง เป็นต้น

- หมวดที่ 4: สวัสดิการ เป็นการระบุถึงสวัสดิการที่ผู้ลี้ภัยพึงจะได้รับเมื่อทำการลี้ภัย ได้รับสถานะหรือความคุ้มครองระหว่างประเทศ ทั้งทางด้านการศึกษา ที่พำนัก กฎหมายแรงงานและประกันสังคม เป็นต้น

- หมวดที่ 5: มาตรการในการบริหาร มีการระบุถึงสิทธิที่ผู้ลี้ภัยพึงจะได้รับทั้งความช่วยเหลือจากภาครัฐ การลี้ภัย เอกสารในการเดินทาง การโอนสัญชาติและการไม่ผลักดันกลับ เป็นต้น

- หมวดที่ 6: บทบัญญัติต่อเนื่องและชั่วคราว เป็นการระบุถึงการดำเนินงานทางด้านกฎหมายและอนุสัญญาฉบับอื่นๆ

<sup>100</sup> "อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย," accessed April 20, 2020,

[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). pp.3-7.

<sup>101</sup> Ibid, pp. 8-34.

- หมวดที่ 7: ข้ออวสาน มีการระบุถึงแนวทางในการบังคับใช้ การลงนาม การให้สัตยาบัน การเพิกถอนและการแก้ไข เป็นต้น

จากพื้นฐานของการดำเนินงานที่ระบุไว้ในอนุสัญญาข้างต้น แสดงให้เห็นการครอบคลุมการดำเนินงานในด้านการลี้ภัย และแสดงให้เห็นถึงแนวทางในการปฏิบัติที่จะต้องให้ความเคารพต่อสิทธิของผู้ลี้ภัยเป็นสำคัญ เพื่อสร้างมาตรฐานที่ดีในการจัดการ ซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดเจนในมาตราที่ 33 คือ การไม่ผลักดันกลับ ซึ่งการระบุแนวทางการดำเนินการเช่นนี้แสดงให้เห็นว่าเป็นแนวทางที่ทุกประเทศจะต้องมีการดำเนินการหรือนโยบายด้านการลี้ภัยภายในประเทศหรือภูมิภาคจะต้องคำนึงสิทธิของผู้ลี้ภัยในข้อนี้เป็นสำคัญ เนื่องจากข้อนี้สามารถที่จะเชื่อมโยงไปสู่การให้ความเคารพต่อสิทธิของผู้ลี้ภัยในขอบเขตอื่นได้ต่อไป

### 3.1.3. พิธีสารว่าด้วยสถานะของผู้ลี้ภัย ปีค.ศ.1967 (Protocol Relating to the Refugee Status)

พิธีสารว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัย ปีค.ศ. 1967 ถือเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่แยกออกมาจากอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พิธีสารฉบับนี้จัดทำเพื่อระบุแก้ไขคำนิยามของผู้ลี้ภัยที่ระบุไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยที่มีข้อจำกัดและการขยายขอบเขตของมาตรการต่างๆในอนุสัญญา นอกจากนี้จะนำมาตราที่ 2 ถึงมาตราที่ 34 ที่ได้ระบุในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยนำมาประยุกต์ใช้<sup>102</sup> พร้อมทั้งได้มีการระบุให้รัฐภาคีต้องยอมรับในสิทธิและหน้าที่ที่ได้ระบุในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย

อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยและพิธีสารว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยได้มีการกำหนดมาตรฐานที่รัฐจะต้องปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยด้วยหลักการที่เป็นหัวใจสำคัญอย่าง “หลักการไม่ผลักดันกลับ (Non- refoulement)<sup>103</sup>” คือการที่รัฐจะไม่ส่งหรือผลักดันผู้ลี้ภัยกลับไปสู่ดินแดนที่มีความขัดแย้ง

<sup>102</sup> UNHCR, "มาตราที่1: ข้อกำหนดทั่วไป," in พิธีสารว่าด้วยสถานะของผู้ลี้ภัย.

[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).

<sup>103</sup> หลักการไม่ผลักดันกลับ (the non-refoulement) เป็นหนึ่งในกฎหมายหลักของสหภาพยุโรปในมาตราที่78 ที่ก่อให้เกิดระบบการลี้ภัยร่วมตามสนธิสัญญาว่าด้วยการกำหนดอำนาจหน้าที่ของสหภาพยุโรป

ทางด้านศาสนา เชื้อชาติ สัญชาติ หรือการเป็นสมาชิกกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่จะก่อให้เกิดอันตรายร้ายแรง ต่อตัวผู้ลี้ภัย โดยหลักการไม่ผลักดันกลับนี้จะเป็พื้นฐานที่สำคัญในการปฏิบัติ การให้ความช่วยเหลือ และการให้ความคุ้มครองของรัฐและองค์กรต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องจะต้องตระหนักถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ลี้ภัยในทุก ๆ ด้าน อาทิ การไม่เลือกปฏิบัติ การทำงาน การศึกษา เสรีภาพทางด้านการนับถือศาสนา การแสดงความคิดเห็นหรือการร่วมสมาคมต่าง ๆ เป็นต้น ในปัจจุบันอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ปีค.ศ. 1951 และพิธีสารว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ปีค.ศ. 1976 ถือเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (International Customary Law)<sup>104</sup> ที่ถือว่าค่านิยมเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยและแนวทางในการปฏิบัติต่าง ๆ ที่ได้ระบุไว้ในสนธิสัญญาทั้ง 2 ฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้ต่อทุกประเทศทั่วโลกซึ่งรวมถึงประเทศที่มีได้เป็นภาคีในสนธิสัญญาทั้ง 2 ฉบับนี้ด้วยเช่นกัน

### 3.1.4. ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Right)

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ถือเป็นมาตรฐานร่วมกันในเรื่องของการให้ความสำคัญต่อประเด็นทางด้านสิทธิมนุษยชน โดยในปฏิญญาได้ระบุถึงการที่มนุษย์ชนควรได้รับความคุ้มครองด้วยหลักนิติธรรม หัวใจสำคัญของปฏิญญา คือ การที่ทุกรัฐจะต้องปฏิบัติตัวแก่มนุษย์ชนทุกคนไม่ว่าจะมาจากชาติ เชื้อชาติ หรือสัญชาติใดด้วยความเคารพต่อสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ศักดิ์ศรี คุณค่าความเป็นมนุษย์ด้วยความเท่าเทียมโดยไม่จำกัดหรือแบ่งแยกเพศสภาพ มุ่งมั่นในการส่งเสริมความก้าวหน้าทางสังคม และอิสรภาพของแต่ละบุคคลที่ตีมากขึ้นผ่านทางกรให้ความร่วมมือกับสหประชาชาติและความสัมพันธ์ระหว่างชาติต่าง ๆ<sup>105</sup>

ที่มา: Official Journal of European Union, "Article 78 (ex Articles 63, points 1 and 2, and 64(2) TEC," *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:EN:PDF>. pp.76.

<sup>104</sup> คูสิต เมนะพันธ์, "การพัฒนากระบวนการจัดการปัญหาผู้แสวงหาที่พักพิงและผู้หนีภัยในประเทศไทย" (กระทรวงการต่างประเทศ, 2552), <http://www.mfa.go.th/dvifa/contents/filemanager/files/nbt/nbt1/IS1031.pdf>.

<sup>105</sup> "Universal Declaration of Human Rights," accessed April 11, 2020, <http://humanrights.mfa.go.th/upload/pdf/udhr-th-en.pdf>.

### 3.1.5. อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหภาพยุโรป (European Convention on Human Rights: EUCHR)

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหภาพยุโรปเป็นอนุสัญญาที่ก่อตั้งโดยสภาแห่งยุโรป (Council of Europe)<sup>106</sup> ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อความเป็นเอกภาพระหว่างประเทศสมาชิก ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม พร้อมทั้งตระหนักถึงสิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษยชน อาทิ เสรีภาพ สิทธิพลเมือง สิทธิทางการเมือง ความมั่นคง และความปลอดภัยจากสถานการณ์ที่จะก่อให้เกิดอันตรายร้ายแรงแก่ชีวิต ด้วยเหตุนี้จึงทำให้มีการจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป (European Court of Human Rights: ECHR) เพื่อสร้างความเชื่อมโยงในการจัดการปัญหาบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิภายใต้อนุสัญญาสามารถที่จะดำเนินขั้นตอนทางกฎหมายต่อไปได้ ซึ่งการก่อตั้งศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปนี้แสดงให้เห็นว่าสหภาพยุโรปมีการส่งเสริมที่จะพัฒนาการดำเนินการด้านสิทธิมนุษยชนให้ทั่วถึง ทั้งในเหล่าประเทศสมาชิกเองและในบริบทระหว่างประเทศ อนุสัญญานี้จึงถือเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศ และสิทธิเสรีภาพที่ได้รับการรับรองจากอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหภาพยุโรปฉบับนี้จะสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วและสมบูรณ์มากกว่ากฎหมายจากสนธิสัญญาระหว่างประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะประเทศสมาชิกที่มีกำหนดให้สถานะทางกฎหมายของอนุสัญญานี้เทียบเท่ากับรัฐธรรมนูญของประเทศอย่างอิตาลีและเยอรมนี เพื่อเป็นการพัฒนากระบวนการพิจารณาคดีความที่ดีขึ้นภายในประเทศสมาชิก<sup>107</sup>

จากการศึกษาการดำเนินการทางด้านกฎหมายของสหภาพยุโรปพบว่ากฎหมายมีการระบุและความพยายามในการให้ความสำคัญในประเด็นสิทธิมนุษยชนมากขึ้น จะเห็นได้อย่างชัดเจนใน

<sup>106</sup> "European Convention on Human Rights," accessed April 11, 2020,

[https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf).

<sup>107</sup> Mauro Cappelletti and G. Garth, "Civil Procedure Chapter1 Introduction Policies, Trends and Ideas " *Civil Procedure in International Encyclopedia of Comparative Laws* 16. อังโน สมบัติ พฤติพงศ์ภาค, การดำเนินคดีโมโนสารในประเทศไทยเปรียบเทียบกับ การดำเนินการพิจารณา *Small Claims* ในประเทศอังกฤษบนพื้นฐานของมาตรฐานสากลของระบบกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง, สถาบันข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม (สำนักงานศาลยุติธรรม, 2559),

[http://library.senate.go.th/document/Ext8013/8013870\\_0012.PDF](http://library.senate.go.th/document/Ext8013/8013870_0012.PDF)

ระบบการลี้ภัยร่วม นโยบาย หรือการก่อตั้งหน่วยงานต่าง ๆ ของสหภาพยุโรปที่ตั้งอยู่พื้นฐานของการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม การเคารพในสิทธิมนุษยชนและการไม่ผลักดันกลับ ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นหลักการที่สำคัญที่ทำให้สหภาพยุโรป และเหล่าประเทศสมาชิกจะต้องคำนึงถึงเมื่อมีการจัดทำนโยบาย ก่อตั้งหน่วยงานหรือวางแผนการปฏิบัติงานในรูปแบบต่าง ๆ จะต้องให้มีความสอดคล้องกับหลักการด้านมนุษยธรรมในข้างต้น

## 3.2. กระบวนการตอบสนองด้านการลี้ภัยของสหภาพยุโรป

### 3.2.1. ข้อตกลงเชงเก้น (Schengen Agreement)

จากการก่อตั้งสหภาพยุโรปในฐานะการเป็นประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Community) ภายใต้การลงนามของเหล่าประเทศสมาชิกในสนธิสัญญากรุงโรม (Treaty of Rome) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกระบวนการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจเพื่อให้ระบบเศรษฐกิจและการคลังของประเทศสมาชิกให้เป็นระบบเดียวกัน จึงต้องมีการดำเนินการให้มีอิสรภาพในการเดินทางข้ามพรมแดน ข้อตกลงเชงเก้นจึงได้ถูกก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1985 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้พลเมืองชาวยุโรปสามารถที่จะเดินทางภายในภูมิภาคโดยไม่จำเป็นต้องถือหนังสือเดินทาง ซึ่งต่อมาตามสนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม (Treaty of Amsterdam) ได้มีการระบุไว้ว่าจะข้อตกลงและการตัดสินใจในประเด็นต่าง ๆ ที่ได้มีการระบุไว้ในข้อตกลงเชงเก้นกลายเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายของสหภาพยุโรป

สำหรับข้อตกลงเชงเก้น ถือเป็นแนวทางที่จัดการปัญหาที่ตรงเหตุ เนื่องจากเป็นเรื่องที่จัดการทางด้านพรมแดน เพราะเป็นเส้นทางที่ผู้ลี้ภัยทำการเดินทางเข้ามาสู่พรมแดน พร้อมทั้งต้องพิจารณาถึงแนวทางการที่สหภาพยุโรปมีแนวทางการจัดการด้านพรมแดนแบบอิสระ แต่เมื่อปัญหาด้านผู้ลี้ภัยในปัจจุบันขยายขอบเขตมากขึ้น ทำให้รัฐบาลในแต่ละประเทศกลับมาให้ความสำคัญในเรื่องพรมแดนของประเทศมากขึ้น ทำให้เป็นเรื่องยากที่จะจัดการแก้ไขปัญหาด้านการลี้ภัยให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ภาระความรับผิดชอบส่วนใหญ่จึงต้องตกอยู่ที่เหล่าประเทศหน้าด่านตามระเบียบดับลินในฐานะที่เป็นประเทศแรกครับ

### 3.2.2. ระเบียบดับลิน (Dublin Regulation)

จากแนวทางการสร้างอิสรภาพในการเดินทางข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปได้อย่างราบรื่นและชัดเจน และอยู่ภายใต้ขอบเขตแห่งเสรีภาพและความมั่นคง



ก็จะต้องมีร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการลี้ภัย ทั้งเรื่องการขอลี้ภัย การพำนัก และการเข้ามาของบุคคลชาติที่สาม เป็นต้น ซึ่งระเบียบดับลินถือเป็นกฎหมายหลักที่เป็นรากฐานของการกำหนดนโยบายด้านการย้ายถิ่นฐานหรือการลี้ภัยของสหภาพยุโรป และเป็นกฎเกณฑ์ในการตรวจสอบเอกสารการขอลี้ภัยในสหภาพยุโรป

วัตถุประสงค์ของระเบียบดับลิน คือ ข้อกำหนดให้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปรับผิดชอบต่อเอกสารการขอลี้ภัยโดยมีเกณฑ์ในการพิจารณาเป็นลำดับขั้น ทั้งด้านครอบครัว การครอบครองวีซ่าในการเดินทางไปจนถึงใบอนุญาตในการพำนัก เป็นต้น เพื่อให้มั่นใจได้ว่าเอกสารทุกฉบับจะได้รับการตรวจสอบอย่างเป็นธรรม ในช่วงวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยปีค.ศ. 2015 ระเบียบการดับลินที่มีผลบังคับใช้คือฉบับที่ 3 ปีค.ศ. 2013 เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบการลี้ภัยแทนที่ระเบียบการดับลินฉบับที่ 2 และอนุสัญญาดับลินปีค.ศ. 1990

เป้าหมายของการดำเนินงานของระเบียบการดับลินคือ<sup>108</sup>

- การสร้างกลไกในการเตรียมความพร้อมและการจัดการวิกฤตการณ์ล่วงหน้า เพื่อมุ่งเน้นการแก้ไขสาเหตุของการลี้ภัยที่ผิดปกติหรือแรงกดดันจากสถานการณ์ต่างๆ
- การสร้างบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ยื่นเอกสารการขอลี้ภัย อาทิ การสัมภาษณ์แบบส่วนบุคคล การรับประกันถึงการคุ้มครองผู้เยาว์ว่าจะต้องมีการวางอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์สูงสุดสำหรับผู้เยาว์ และความเป็นไปได้ในการกลับมารวมตัวของครอบครัวผู้ลี้ภัย
- ความเป็นไปได้ในการขออุทธรณ์ในการระงับเอกสารคำร้อง พร้อมทั้งเป็นการรับประกันว่าบุคคลที่รอการตัดสินใจของศาลจากการยื่นอุทธรณ์จะได้รับสิทธิภายในดินแดนที่พำนักขณะการรอผลคดี
- จากหน้าที่ของการให้ความช่วยเหลือจะต้องมั่นใจได้ว่าจะมีการให้ความช่วยเหลือทันทีโดยไม่มีค่าใช้จ่ายเมื่อมีการร้องขอ

<sup>108</sup> "Country Responsible for Asylum Application (Dublin)," accessed April 15, 2020,

[https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants_en).

- สำหรับการควบคุมตัวบุคคลที่มีความเสี่ยงในการหลบหนีจะต้องมีข้อจำกัดที่เข้มงวดในช่วงระยะเวลาที่ถูกคุมขัง

- สำหรับผู้แสวงหาที่พักพิงที่อาจได้รับการพิจารณาเอกสารว่าเป็นผู้อพยพในรูปแบบผิดปกติ และควรถูกส่งกลับภายใต้คำสั่งการเดินทางกลับ (Return Directive) จะต้องได้รับการปฏิบัติภายใต้กระบวนการของระเบียบดับลิน

- สร้างความชัดเจนทางด้านกฎหมายของเหล่าประเทศสมาชิก อย่างการกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนและครบถ้วน ซึ่งขั้นตอนทางด้านเอกสารทั้งหมดไม่ควรมีระยะเวลาในการดำเนินการเกิน 11 เดือนในการให้ความคุ้มครอง และ 9 เดือนในการดำเนินการส่งกลับ (ยกเว้นการหลบหนีหรือการถูกควบคุมตัว)

การดำเนินการตามระเบียบดับลินจะเป็นสิ่งที่รับรองว่าการยื่นคำร้องของผู้แสวงหาที่พักพิงทุกฉบับจะได้รับการตรวจสอบคำร้อง โดยระเบียบดับลินจะมีการกำหนดบรรทัดฐานที่ประเทศสมาชิกจะต้องปฏิบัติตามในการที่จะทำการตัดสินใจว่าประเทศใดจะได้รับหน้าที่รับผิดชอบในการที่จะดำเนินการตรวจสอบคำร้องเหล่านั้นตามที่ได้ระบุไว้ ประกอบด้วย

1.) เมื่อผู้ยื่นคำร้องขอที่ที่พักพิงมีสมาชิกครอบครัว โดยสมาชิกภายในครอบครัวของผู้ที่ทำการยื่นคำร้องได้รับสถานภาพผู้ลี้ภัยในประเทศใดประเทศหนึ่ง และพักอาศัยอย่างถูกกฎหมายภายในประเทศนั้น ดังนั้น ประเทศที่สมาชิกภายในครอบครัวของผู้ที่ยื่นคำร้องที่ได้รับสถานภาพผู้ลี้ภัยจะมีหน้าที่ในการรับผิดชอบในการตรวจสอบคำร้องขอที่ที่พักพิงของผู้ที่ยื่นคำร้องบุคคลนั้น

2.) เมื่อผู้ที่ยื่นคำร้องขอที่ที่พักพิงได้รับสิทธิจากประเทศใดประเทศหนึ่งให้ได้พำนักอาศัยอย่างถูกกฎหมาย ดังนั้น ประเทศที่ทำการอนุญาตให้พำนักอย่างถูกกฎหมายจะเป็นประเทศที่ต้องรับผิดชอบในการตรวจสอบคำร้องขอของบุคคลนั้น

3.) หากผู้ที่ยื่นคำร้องกำลังอยู่ในกระบวนการของการร้องขออนุญาตให้เข้าเมืองประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่เอกสารตรวจลงตราให้เข้าเมืองหมดอายุลงจากอีกหนึ่งประเทศแล้ว ประเทศที่ทำการตรวจลงตราอนุญาตจะได้รับหน้าที่รับผิดชอบในการที่จะตรวจสอบคำร้องขอของบุคคลนั้น

4.) เมื่อมีการตรวจสอบถึงภูมิหลังของผู้ยื่นคำร้องแล้วพบว่าผู้ยื่นคำร้องได้มีการเดินทางเข้าประเทศสมาชิกโดยการผ่านพรมแดน ทั้งทางบก ทางทะเล หรือทางอากาศจากประเทศที่มีใช่ประเทศสมาชิก ดังนั้น ประเทศสมาชิกที่ผู้ยื่นคำร้องได้ทำการเดินทางเข้าจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการตรวจสอบคำร้อง

5.) ประเทศจะสมาชิกจะต้องรับผิดชอบต่อการควบคุมการเดินทางเข้าอาณาเขตของคนต่างด้าวด้วยการตรวจสอบคำร้องการขอที่พักพิง

จากการที่มีผู้ลี้ภัยจำนวนมากในสหภาพยุโรปไม่เพียงทำให้ระบบการลี้ภัยในแต่ละประเทศไม่สามารถตอบสนองในการจัดการต่อปัญหาได้ทั้งหมด แต่ระบบการลี้ภัยร่วมของสหภาพยุโรปก็ไม่สามารถตอบสนองได้ด้วยเช่นกัน แสดงให้เห็นถึงจุดอ่อนของระเบียบดับลินในการระบุนขอบเขตความรับผิดชอบของแต่ละประเทศ ด้วยเหตุนี้ในปี ค.ศ. 2016 ทางคณะกรรมาธิการยุโรปได้มีการเสนอให้มีการเสนอแนวทางในการแก้ไขเพื่อแทนที่กลไกในการลี้ภัยในปัจจุบัน เพื่อให้การจัดการมีประสิทธิภาพมากขึ้นและให้การคุ้มครองที่เพียงพอต่อความต้องการโดยสอดคล้องกับแนวทางที่กำหนดไว้ในระเบียบวาระการย้ายถิ่นฐานของยุโรป<sup>109</sup> ด้วยการเปลี่ยนแปลงระเบียบดับลิน 3 เป็นระเบียบดับลิน 4 โดยระเบียบการฉบับนี้จะมุ่งเน้นไปยังการแบ่งเบาภาระความรับผิดชอบจากเหล่าประเทศหน้าด่านเนื่องจากประเทศเหล่านี้ต้องเผชิญภาระหนักจากการลี้ภัย เพื่อเป็นการลดความกดดันจากปัญหาเหล่านี้จึงยังมีการจัดสรรความรับผิดชอบบนพื้นฐานของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (gross domestic product: GDP) ประชากร (Population) และอัตราการว่างงาน (Unemployment) ในแต่ละประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม หากจะพิจารณาในบริบทของการบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ ตามกระบวนการดับลินต่อเหล่าประเทศหน้าด่านในเรื่องการได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินมาตรการของระเบียบดับลินของเหล่าประเทศที่อยู่ทางพรมแดนภายนอก ก็อาจกล่าวได้ว่ามาตรการต่าง ๆ ของ

<sup>109</sup> European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A European Agenda on Migration* (2015), [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf).

สหภาพยุโรปจะเข้าไปแทรกแซงกิจการภายในของประเทศเหล่านี้ด้วยการควบคุมการทำงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสหภาพยุโรป

อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าจะมีข้อกำหนดความรับผิดชอบของแต่ละประเทศโดยสหภาพยุโรป แต่ระบบการรับผู้ลี้ภัยหรือการปฏิบัติก็ต้องขึ้นอยู่กับนโยบายหรือกระบวนการของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ภาระความรับผิดชอบด้านการอพยพและลี้ภัยจึงตกอยู่ที่กลุ่มประเทศหน้าด่านทั้งสิ้น นอกจากนี้ระดับการดับลินยังคงแสดงให้เห็นถึงปัญหาเรื่องระยะเวลาในการดำเนินการทางเอกสาร ที่ไม่มีการระบุระยะเวลาในการรอคอยที่แน่นอนต่อผู้ขอลี้ภัยจึงทำให้ถูกกักขังภายในศูนย์รับผู้ลี้ภัยและต้องแยกออกจากครอบครัวจึงทำให้เกิดปัญหาผู้ลี้ภัยล้นศูนย์ จำนวนที่พอกไม่เพียงพอ การขาดแคลนอาหาร เป็นต้น อาทิ การเกิดเหตุการณ์ไฟไหม้ภายในค่ายผู้ลี้ภัยมอเรีย ในเกาะเลสบอส ประเทศกรีซ<sup>110</sup> ซึ่งเกิดมาจากความแออัดภายในค่ายผู้ลี้ภัยที่ไม่สามารถรองรับจำนวนผู้ลี้ภัยได้เพียงพอ เนื่องจากค่ายผู้ลี้ภัยแห่งนี้รองรับได้เพียง 3,500 คน แต่กลับมีจำนวนผู้ลี้ภัยมากถึง 5,000 คน ส่งผลให้เกิดความแออัดและความเครียดต่อผู้ลี้ภัยและเจ้าหน้าที่ภายในค่าย

### 3.2.3. ระบบการลี้ภัยร่วมของสหภาพยุโรป (Common European Asylum Seeker: CEAS)

ระบบการลี้ภัยร่วมของสหภาพยุโรป หรือ CEAS เป็นกระบวนการในการจัดการด้านการลี้ภัยของสหภาพยุโรปที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยปี ค.ศ. 1951 และมีการยืนยันที่จะปฏิบัติตามหลักการการไม่ผลักดันกลับ (the non-refoulement) เพื่อให้ผู้ลี้ภัยต้องไปเผชิญสถานการณ์การประหัตประหารจากสาเหตุปัญหาเรื่อง เชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ หรือความคิดเห็นทางการเมือง เป็นต้น โดยระบบการลี้ภัยร่วมของสหภาพยุโรปได้มีการกำหนดแนวทางในการขอลี้ภัยเพื่อสร้างความสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพต่อทั้งผู้ขอลี้ภัยและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินกระบวนการ

<sup>110</sup> "Greece sends ship to the house 1,000 Migrants after Moria Fire," updated September 20, 2020, accessed April 20, 2020, <https://www.bbc.com/news/world-europe-37422381>.

### 3.2.3.1. สหภาพยุโรปและการให้ความคุ้มครอง

นับตั้งแต่ปีค.ศ. 1999 สหภาพยุโรปได้มีการก่อตั้งระบบการลี้ภัยร่วมและปรับปรุงกฎหมาย เพื่อเป็นการกำหนดมาตรฐานในการร่วมมือในการดำเนินการทำงานด้านการลี้ภัยที่ดีขึ้น โดยมีแนวทางในการดำเนินการดังนี้

- 1). การตัดสินใจต่อการขอลี้ภัยจะต้องมีความยุติธรรมและรวดเร็ว ผู้ขอลี้ภัยที่มีความต้องการพิเศษจะได้รับการสนับสนุน โดยเฉพาะผู้เยาว์ที่ไม่มีผู้ดูแลและผู้ที่มีความทรมาณ
- 2). จากข้อกำหนดเงื่อนไขในการรับลี้ภัย (Asylum Conditions Directives) จะต้องมั่นใจได้ว่าเป็นเงื่อนไขที่มีการดำเนินการอย่างมีมนุษยธรรมและการควบคุมตัวจะเป็นมาตรการสุดท้ายที่จะถูกนำมาใช้
- 3). จะต้องมีการปรับปรุงมาตรการทางด้านสิทธิและการบูรณาการ เพื่อผลประโยชน์ในการให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศ
- 4). การแก้ไขระเบียบดับลินจะเพิ่มการคุ้มครองผู้แสวงหาที่พักพิงในระหว่างที่รัฐกำลังดำเนินการกระบวนการพิจารณาเอกสาร
- 5). ตามระเบียบการ EURODAC จะอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ของแต่ละประเทศสมาชิกในการเข้าถึงฐานข้อมูลลายนิ้วมือเพื่อเป็นเครื่องมือช่วยในการป้องกัน ตรวจจับอาชญากรรม หรือการก่อการร้ายที่อาจเกิดขึ้นจากเหล่าผู้ขอลี้ภัยในประเทศได้

### 3.2.3.2. ข้อกำหนดในกระบวนการการลี้ภัย

ข้อกำหนดในกระบวนการการลี้ภัยถือเป็นกฎเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการขอลี้ภัยทั้งหมด อาทิ วิธีการสมัคร การตรวจสอบเอกสารในการสมัคร และความช่วยเหลือที่ผู้ลี้ภัยพึงจะได้รับ เป็นต้น โดยข้อกำหนดฉบับใหม่นี้จะมีความชัดเจนในการเชื่อมโยงระบบการดำเนินงานต่าง ๆ ร่วมกัน เพื่อสร้างความมั่นใจได้ว่าการขอลี้ภัยจะมีการจัดการที่มีประสิทธิภาพและเป็นระบบ พร้อมทั้งสร้างมาตรฐานการตรวจสอบเอกสารการขอลี้ภัยในแต่ละประเทศสมาชิกให้มีคุณภาพที่สูงขึ้น ซึ่งมีเป้าหมายการดำเนินการ ดังนี้

- 1). การจัดการทางด้านชายแดนมีการดำเนินการที่ชัดเจน เพื่อให้การขอลี้ภัยมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

- 2). ระยะเวลาในการดำเนินการขอลี้ภัยจะต้องมีระยะเวลาที่แน่นอน รวดเร็ว และชัดเจน
- 3). มีการสนับสนุนความช่วยเหลือแก่บุคคลที่ต้องการความช่วยเหลือเป็นพิเศษ รวมถึงมีระยะเวลาที่เพียงพอให้ผู้ขอลี้ภัยสามารถที่จะอธิบายข้อเรียกร้องที่ต้องการ และการแต่งตั้งตัวแทนทางภาครัฐที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมที่จะดูแลเยาวชนที่ไม่มีผู้ติดตาม
- 4). ประเทศสมาชิกจะต้องมีความพร้อมในการจัดการข้อเรียกร้องที่ไม่เหมาะสมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีการยื่นเอกสารซ้ำโดยบุคคลเดียวกันด้วยการพัฒนากระบวนการลี้ภัยในประเทศให้ดียิ่งขึ้น

### 3.2.3.3. แนวทางในการขอลี้ภัยของระบบการลี้ภัยร่วมของสหภาพยุโรป

การเดินทางสู่บริเวณชายแดนของสหภาพยุโรป รวมถึงทั้งทางด้านน่านน้ำและเขตการขนส่งของบุคคลจากประเทศที่สาม ผู้ที่ขอรับการคุ้มครองระหว่างประเทศจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายของประเทศที่ทำการขอลี้ภัยและปฏิบัติตามกฎหมายการลี้ภัยของสหภาพยุโรป และเหล่าประเทศสมาชิกจะต้องยอมรับและปฏิบัติตามมาตรฐานเพื่อการรักษาผลประโยชน์และรับรองได้ว่าบุคคลเหล่านั้นจะได้รับสิทธิที่พึงจะได้รับตามเงื่อนไขที่ได้ตกลงไว้ร่วมกับสหภาพยุโรป

#### 1). การลงทะเบียน (Registration)

ขั้นตอนทั่วไปในการลงทะเบียนเพื่อขอรับความคุ้มครองระหว่างประเทศจะต้องดำเนินการภายใน 3 วันหลังจากการยื่นเอกสาร โดยประเทศสมาชิกจะต้องทำการตรวจสอบให้แน่ใจว่าผู้สมัครทำการยื่นเอกสารต่อหน่วยงานที่เหมาะสม โดยความคุ้มครองระหว่างประเทศในบริบทนี้เปรียบเสมือนกับคำร้องที่ถูกดำเนินการโดยบุคคลจากประเทศที่สามหรือบุคคลไร้รัฐที่แสวงหาสถานะผู้ลี้ภัย หรือความคุ้มครองลำดับรอง (subsidiary protection) สำหรับระเบียบปฏิบัติในการพิจารณาเอกสารคำร้องนั้นเจ้าหน้าที่จะต้องทำการตรวจสอบให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลา 6 เดือนนับตั้งแต่ผู้ยื่นคำร้องทำการส่งใบสมัคร โดยกระบวนการในการพิจารณาเอกสารจะต้องอยู่ภายใต้ระเบียบดับลิน หรือกระบวนการในการอนุญาตหรือปฏิเสธในการพิจารณาเอกสาร

#### 2). การพิมพ์ลายนิ้วมือ (Fingerprinting)

การพิมพ์ลายนิ้วมือจะถูกดำเนินการภายใต้ระเบียบยุโรปดักค์ (EURODAC regulation) ที่ริเริ่มบังคับเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม ค.ศ. 2015 ที่มีวัตถุประสงค์ในการสร้างฐานข้อมูลลายนิ้วมือ

สำหรับผู้ขอลี้ภัยและผู้ข้ามชายแดนแบบผิดปกติผ่านการทำงานของหน่วยงานยูโรดักค์ (EURODAC) ซึ่งหน่วยงานนี้จะมีหน้าที่รับผิดชอบการป้องกันหรือตรวจจับความผิดของผู้ก่อการร้าย หรือความผิดทางอาญาที่ร้ายแรงอื่น ๆ ผ่านการเปรียบเทียบลายนิ้วมือ

ตามข้อบังคับของ EURODAC ประเทศสมาชิกจะต้องดำเนินการพิมพ์ลายนิ้วมือของผู้สมัครทุกคน โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินการพิมพ์ลายนิ้วมือของผู้ที่ยื่นคำร้องภายใน 72 ชั่วโมงพร้อมทั้งส่งลายนิ้วมือและข้อมูลของผู้สมัครไปยังฐานข้อมูลระบบกลาง (Central System)<sup>111</sup> เพื่อทำการขอเปรียบเทียบลายนิ้วมือในระบบเพื่อทำการตรวจสอบบุคคลทุกคนที่เดินทางเข้าสู่พรมแดน

### 3). การจัดสรรความรับผิดชอบต่อการขอลี้ภัย (Allocation of Responsibility for Asylum Claims)

ตามระเบียบดับลินในการกำหนดความรับผิดชอบของประเทศสมาชิกต่อการขอลี้ภัยมีหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบใบสมัครการขอความคุ้มครองระหว่างประเทศตามลำดับ ดังนี้<sup>112</sup>

- การมีสมาชิกในครอบครัวที่พำนักอยู่ในประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป
- การมีใบอนุญาตในการเดินทางหรือการพำนักในประเทศสมาชิก
- การเข้าสู่ประเทศสมาชิกไม่ว่าจะผิดกฎหมายหรือไม่

ลำดับขั้นตอนในการตรวจสอบใบสมัครเช่นนี้เพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่ยื่นคำร้องทำการยื่นใบสมัครมากกว่าหนึ่งประเทศ ซึ่งการตรวจสอบใบสมัครจะตรวจสอบโดยประเทศสมาชิกเดียวโดยขึ้นอยู่กับดุลยพินิจในระเบียบดับลินและเกณฑ์ในการพิจารณาเพิ่มเติมของประเทศนั้นๆ

### 4). การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล (Personal Interview)

<sup>111</sup> Official Journal of the European Union, "Article11: Recording of Data," *Regulations*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0603&from=EN>.

<sup>112</sup> Official Journal of the European Union, "Article7: Hierarchy of criteria, Article8: Minors, Article12: Issue of residence documents or visas and Article13: Entry and/or stay," in *Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 (EU)*. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:EN:PDF>. pp.39-40.

ผู้สมัครจะถูกสัมภาษณ์โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้กฎหมายของประเทศที่ทำการยื่นใบสมัคร<sup>113</sup> แต่หากมีจำนวนผู้ลี้ภัยจำนวนมากสามารถให้เจ้าหน้าที่จากชาติอื่นสามารถทำการสัมภาษณ์ชั่วคราวได้

#### 5). การตรวจทางการแพทย์โดยละเอียด (Medical Examination)

การตรวจทางการแพทย์สามารถดำเนินการได้หากได้รับความยินยอมจากผู้สมัคร โดยค่าใช้จ่ายกองทุนสาธารณะต่าง ๆ จะเป็นผู้รับผิดชอบหากพิจารณาเห็นว่าการเป็นการตรวจที่มีความจำเป็น เพื่อเป็นการยืนยันถึงบาดแผลที่เกิดจากอดีตอย่างอันตรายที่ร้ายแรงหรือการประทุพพริหาร

จากกระบวนการดำเนินงานของระบบลี้ภัยร่วมของสหภาพยุโรปจะพบว่ามีความพยายามปรับปรุงกระบวนการให้ครอบคลุมการจัดการปัญหาในทุกประเด็นของการลี้ภัย แต่ก็พบว่ายังคงไม่สามารถที่จะจัดการปัญหาได้อย่างแท้จริง ซึ่งจะสามารถพบได้อย่างชัดเจนในช่วงวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยตั้งแต่ปีค.ศ. 2015 เป็นต้นมา คือ การที่จำนวนผู้ลี้ภัยที่เดินทางเข้าสู่สหภาพยุโรปเป็นจำนวนมากทำให้ภาระความรับผิดชอบตกอยู่ที่เหล่าประเทศหน้าด่านเพียงกลุ่มเดียว เนื่องจาก ณ ขณะนั้น ระบบการลี้ภัยร่วมยังคงยึดถือระเบียบการดับลินฉบับที่ 3 ที่ยังมีได้มีการระบุถึงการแบ่งปันภาระให้แก่ประเทศสมาชิกอย่างเท่าเทียม รวมถึงข้อกำหนดต่าง ๆ ที่มีอยู่ในระบบการลี้ภัยร่วมไม่มีความชัดเจนแสดงให้เห็นเพียงแค่ว่าความพยายามในการที่จะให้เหล่าประเทศสมาชิกสร้างความร่วมมือร่วมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งระบบการลี้ภัยร่วมนี้ แต่วิธีในการดำเนินการกลับไม่สามารถที่จะทำให้เหล่าประเทศสมาชิกปฏิบัติได้จริงและเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วทั้งภูมิภาค

ด้วยเหตุนี้ในปีค.ศ. 2015 ทางคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนยุโรปได้มีข้อเสนอในการเปลี่ยนแปลงจากระเบียบดับลิน 3 ไปสู่ระเบียบดับลิน 4 มุ่งเน้นการกำหนดภาระความรับผิดชอบที่เกิดจากการลี้ภัยสู่เหล่าประเทศสมาชิกที่ไม่ใช่ประเทศหน้าด่าน โดยมีเกณฑ์การพิจารณาการวัดผลจากความรับผิดชอบด้วยการพิจารณาผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ประชากร และอัตราการว่างงานในแต่ละประเทศสมาชิก ด้วยเหตุนี้จึงสะท้อนให้เห็นถึงความอ่อนแอของระบบลี้ภัยร่วม แต่อย่างไรก็ตาม

<sup>113</sup> Official Journal of the European Union, "Article14: Personal Interview," in *Directives 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=en>. pp.70-71.



ถึงแม้ว่าการดำเนินการขั้นตอนที่ทางสหภาพยุโรปได้มีการกำหนดไว้ดูเหมือนจะไม่ประสบความสำเร็จ แต่เมื่อเหล่าประเทศสมาชิกต้องเผชิญปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเหล่าประเทศสมาชิกก็เกิดความลังเลที่จะ นำมาตรการต่าง ๆ ออกมาปฏิบัติแสดงให้เห็นว่ากระบวนการต่าง ๆ ที่ทางสหภาพยุโรปกำหนดขึ้นก็ ยังคงมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของเหล่าประเทศสมาชิกที่จะนำมาปฏิบัติภายในประเทศ

### 3.3. มาตรการการตอบสนองต่อสถานการณ์ผู้ลี้ภัยในช่วงวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยปีค.ศ. 2015 - 2017

จากการไหลทะลักเข้ามาเป็นจำนวนมากของผู้ลี้ภัยในสหภาพยุโรปปีค.ศ. 2015 คณะกรรมาธิการสหภาพยุโรปได้มีการเสนอให้มีมาตรการระยะสั้นและระยะยาว เพื่อการแก้ไขปัญหา วิกฤตการณ์การเดินทางข้ามพรมแดนของผู้ลี้ภัย และเพื่อแก้ไขปัญหาการย้ายถิ่นฐานที่ผิดปกติ ซึ่ง มาตรการในการให้ความช่วยเหลือการดำเนินการมีดังนี้

#### 3.3.1. ระเบียบฐานข้อมูลพิมพ์ลายนิ้วมือ (EURODAC Regulation)

ระเบียบฐานข้อมูลพิมพ์ลายนิ้วมือ (EURODAC Regulation) เป็นการกำหนดฐานข้อมูล ลายนิ้วมือของสหภาพยุโรป กล่าวคือ เมื่อมีคนทำการขอลี้ภัยไม่ว่าจะอยู่ส่วนไหนของสหภาพยุโรป ชุดลายนิ้วมือของบุคคลนั้นจะถูกส่งไปสู่ระบบกลางของฐานข้อมูลพิมพ์ลายนิ้วมือ โดยหน่วยงานนี้เริ่ม ดำเนินงานเมื่อปีค.ศ. 2003 ถึงแม้จะเป็นเครื่องมือทางด้านเทคโนโลยีที่ประสบความสำเร็จแต่ก็จำเป็น ที่จะต้องมีการพัฒนาบางประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดความล่าช้าในการส่งข้อมูลไปยังบาง ประเทศสมาชิกเพื่อจัดการข้อมูลที่จะเป็นปัญหาต่อ การให้ความคุ้มครอง และช่วยต่อต้านการก่อการ ร้ายและอาชญากรรมร้ายแรง โดยมีเป้าหมายของการดำเนินงาน ดังนี้

- กำหนดระยะเวลาในการส่งต่อฐานข้อมูลลายนิ้วมือไปยังหน่วยงานกลางของฐานข้อมูลพิมพ์ ลายนิ้วมือ
- เป็นการรับประกันความสามารถของกฎหมายฉบับล่าสุดว่าดำเนินการร่วมกันได้และ สามารถที่จะตอบสนองต่อการป้องกันข้อมูลได้มากขึ้น
- ปัจจุบันฐานข้อมูลลายนิ้วมือนี้สามารถใช้ได้เพียงแค่วัตถุประสงค์ของการลี้ภัย และจะ ยินยอมให้สำนักงานตำรวจแห่งสหภาพยุโรป (Europol) เข้ามามีส่วนร่วม และตามระเบียบของสภา ยุโรป มีการกำหนดหลักเกณฑ์และกลไกในการพิจารณาต่อประเทศสมาชิกที่รับผิดชอบในการ

ตรวจสอบคำขอความคุ้มครองระหว่างประเทศ โดยหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายของประเทศสมาชิก และ Europol จะสามารถใช้ฐานข้อมูลลายนิ้วมือเพื่อเสรีภาพ ความปลอดภัย และความยุติธรรม โดย Europol ทำการเปรียบเทียบลายนิ้วมือเพื่อเชื่อมโยงกับการสืบสวนคดีอาชญากรรม ซึ่งการดำเนินการเช่นนี้จะเกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์ที่ถูกควบคุมอย่างเคร่งครัด และเพื่อการตรวจจับ สืบสวนอาชญากรรมที่ร้ายแรงและป้องกันการก่อการร้าย

ถึงแม้ว่าจะมีการสร้างมาตรการหรือหน่วยงานเพิ่มเติมโดยเฉพาะฐานข้อมูลพิมพ์ลายนิ้วมือ ที่มีความคาดหวังว่ากระบวนการนี้จะเป็นเครื่องมือที่สำคัญ ที่จะช่วยจัดการให้เป็นระบบและครอบคลุม ถึงการจัดการปัญหาด้านความมั่นคง ที่ถือเป็นปัญหาที่สร้างความกังวลของเหล่าประเทศสมาชิกเป็นอย่างมาก แต่เนื่องด้วยจำนวนผู้ลี้ภัยมีจำนวนที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้ฐานข้อมูลพิมพ์ลายนิ้วมือ ไม่สามารถตอบสนองต่อการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ

### 3.3.2. สำนักงานป้องกันชายแดนยุโรป (Frontex)

สำนักงานป้องกันชายแดนยุโรป หรือ Frontex (European Border and Coast Guard Agency) คือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการชายแดนภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรมแดนเซกั้น โดยมีการดำเนินงานที่สอดคล้องกับกฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรปและแนวคิดการจัดการชายแดนแบบบูรณาการในยุโรป พร้อมทั้งส่งเสริมระบบการจัดการชายแดนของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปเพื่อก่อให้เกิดเสรีภาพและความปลอดภัยของพลเมืองสหภาพยุโรป

สำนักงานชายแดนยุโรป จะใช้การจัดการชายแดนแบบบูรณาการของยุโรป เป็นความรับผิดชอบร่วมกันของหน่วยงานสหภาพยุโรปและหน่วยงานระดับชาติที่รับผิดชอบด้านการจัดการชายแดน ดังนั้นจึงมีส่วนช่วยในการควบคุมพรมแดนที่มีประสิทธิภาพและการเฝ้าระวังเขตแดนภายนอกของประเทศสมาชิก พร้อมทั้งตรวจสอบกระแสการย้ายถิ่นฐาน ดำเนินการวิเคราะห์ และการประเมินความเสี่ยง รวมถึงการประเมินความสามารถและความพร้อมของประเทศสมาชิก ในการเผชิญกับภัยคุกคามและความท้าทายที่บริเวณชายแดนภายนอก โดยให้ความร่วมมือกับหน่วยงานอย่าง Europol และ Eurojust ในการตรวจจับและป้องกันอาชญากรรมข้ามพรมแดนและการก่อการร้าย และสนับสนุนการดำเนินงานด้านการค้นหาและกู้ภัย (SAR) ในทะเล

อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าสำนักงานชายแดนยุโรป จะเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่คอยให้ความช่วยเหลือบริเวณพรมแดนทางด้านชายฝั่งทะเลที่ทางสหภาพยุโรปมีความต้องการที่จะช่วยลดปัญหาที่

จะเกิดขึ้นจากการลี้ภัย แต่หน่วยงานนี้ยังคงมีข้อจำกัดในการทำงานเนื่องจากในการทำหน้าที่หรือให้ความช่วยเหลือ สำนักงานชายแดนยุโรปจะสามารถดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อได้รับคำร้องขอความช่วยเหลือจากประเทศใดประเทศหนึ่ง ด้วยเหตุนี้จึงทำให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานนี้มีข้อจำกัดที่ไม่สามารถช่วยเหลือหรือแก้ไขได้ตามเป้าประสงค์ที่ได้ถูกกำหนดไว้

### 3.3.3. การจัดตั้งศูนย์รับผู้ลี้ภัย

จากวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัย ทางคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนยุโรปได้มีการแนะนำแนวทางแก่รัฐบาลประเทศหน้าด่านอย่างกรีซและอิตาลีในการสร้างศูนย์รับผู้ลี้ภัย (Hotspots) เพื่อเป็นการขยายขีดความสามารถในการรับผู้ลี้ภัยที่เดินทางมายังพรมแดนของประเทศ อาทิ บริเวณเลมเปดูซา (Lampedusa) แคว้นซิซิลี (Sicily) ในอิตาลี และบริเวณเกาะเลสบอส (Lesbos) และเกาะคอส (Kos) ในกรีซ เป็นต้น เนื่องจากพื้นที่เหล่านี้เป็นบริเวณที่มีผู้อพยพและผู้ลี้ภัยใช้เส้นทางนี้เข้าสู่พรมแดนของสหภาพยุโรปมากที่สุดในช่วงวิกฤตการณ์ โดยการดำเนินงานของศูนย์รับผู้ลี้ภัยเหล่านี้จะได้รับการสนับสนุนจากสหภาพยุโรปผ่านหน่วยงานอย่างสำนักงานชายแดนยุโรป สำนักงานสนับสนุนการลี้ภัยแห่งสหภาพยุโรป และสหภาพยุโรป เพื่อมั่นใจได้ว่าผู้ลี้ภัยจะได้รับการลงทะเบียนอย่างครบถ้วน ในปี ค.ศ. 2016 ศูนย์รับผู้ลี้ภัยได้มีการเปิดบริการอย่างเต็มรูปแบบโดยมีในกรีซ 1 แห่ง และอิตาลีจำนวน 2 แห่ง

### 3.3.4. แผนการการย้ายถิ่นฐานชั่วคราว

จากแรงกดดันของสถานการณ์ผู้อพยพทำให้สหภาพยุโรปมีแผนการด้านการย้ายถิ่นฐาน (relocation) เพื่อเป็นการให้ความช่วยเหลือแก่เหล่าประเทศสมาชิก โดยเฉพาะประเทศหน้าด่านอย่างกรีซและอิตาลี โดยในเดือนกันยายน ปีค.ศ. 2015 สหภาพยุโรปได้มีการนำแผนการย้ายถิ่นฐานเพื่อจัดการสถานการณ์ของประเทศสมาชิก โดยเฉพาะในกรีซและอิตาลีที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด โดยมีการสนับสนุนการดำเนินงานของกรีซ และอิตาลีในฐานะที่เป็นประเทศหน้าด่านที่ได้รับผลกระทบจากแรงกดดันจากวิกฤตการณ์มากที่สุดด้วยการเพิ่มการปฏิบัติการร่วมในพื้นที่ระหว่างประเทศผ่านการประสานงานของหน่วยงานอย่าง ศูนย์สนับสนุนการลี้ภัยแห่งสหภาพยุโรป (European Asylum Support Office: EASO) สำนักงานชายแดนยุโรปและหน่วยงานอื่น ๆ ที่

เกี่ยวข้อง ด้วยการคัดกรองบุคคลจากประเทศที่สามที่เดินทางมาถึงอิตาลีและกรีซ พร้อมทั้งทำการพิมพ์ลายนิ้วมือและลงทะเบียนเพื่อขอความคุ้มครองระหว่างประเทศ<sup>114</sup>

การย้ายถิ่นฐานจะมีการจัดสรรสัดส่วนความรับผิดชอบจากขนาดของสัดส่วนประชากร 40% อัตราผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ 40% เอกสารการขอลี้ภัย 10% และอัตราการว่างงานภายในประเทศ 10% แต่อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าจะมีแผนการการย้ายถิ่นฐานมารองรับการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นแต่ก็ยังไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาได้ เนื่องจากการดำเนินการการย้ายถิ่นฐานมีความล่าช้า โดยในเดือนกุมภาพันธ์ ปีค.ศ. 2016 มีเพียง 218 คน ได้รับการย้ายถิ่นฐานจากกรีซ และ 279 คน ได้รับการย้ายถิ่นฐานจากอิตาลี

### 3.3.5. การทำข้อตกลงร่วมกับตุรกี

สหภาพยุโรปเล็งเห็นถึงความจำเป็นในการแก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วนต่อกลุ่มประเทศหน้าด่านที่ต้องเผชิญกับแรงกดดันจากการไหลทะลักของผู้ลี้ภัย การทำข้อตกลงกับกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านอย่างตุรกีเป็นอีกหนึ่งแผนการที่สหภาพยุโรปเร่งดำเนินการ โดยในเดือนพฤศจิกายน ปีค.ศ. 2015 สหภาพยุโรปได้มีการเจรจาทำความตกลงร่วมกับทางตุรกี ในการดำเนินแผนปฏิบัติการเพื่อเพิ่มความร่วมมือและประสานงานในการจัดการปัญหาด้านผู้ลี้ภัยในสหภาพยุโรป แผนการปฏิบัติการนี้มีมาตรการในระยะสั้นและระยะยาวซึ่งมีจุดมุ่งหมาย 2 ประการ คือ เพื่อการสนับสนุนการจัดการด้านผู้ลี้ภัยในตุรกี และเพื่อการลดจำนวนผู้อพยพที่ทำการย้ายถิ่นฐานจากตุรกีสู่สหภาพยุโรป โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสหภาพยุโรปได้ประกาศให้ความช่วยเหลือทางการเงินต่อตุรกีถึง 3 พันล้านยูโร เพื่อเป็นการสนับสนุนการจัดการด้านผู้ลี้ภัยและจัดตั้งศูนย์รับผู้ลี้ภัยในตุรกี จากวิกฤตการณ์สหภาพยุโรปได้ให้ความช่วยเหลือแก่ตุรกีมากถึง 365 ล้านยูโร เพื่อเป็นการสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้

<sup>114</sup> Official Journal of the European Union, "Article 7: Operation Support to Italy and Greece," in *Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1601&from=EN>. pp.90-91.

ภัยโดยเฉพาะผู้ลี้ภัยชาวซีเรีย<sup>115</sup> และแก้ไขปัญหาทางด้านมนุษยธรรมและพัฒนาความต้องการต่างๆของผู้ลี้ภัย ทั้งทางด้านสาธารณสุข โภชนา การบริการทางการแพทย์ และการศึกษา เป็นต้น

### 3.3.6. แผนการดำเนินงานด้านการอพยพปีค.ศ. 2015

จากความผูกพันของสถานการณ์ทำให้สหภาพยุโรปได้วางแผนการในการดำเนินงานแบบเร่งด่วน ดังนี้

- 1). มีการดำเนินงานร่วมกันของ 3 หน่วยงานอย่าง Frontex Triton และ Poseidon ในปี ค.ศ. 2015 -2016
- 2). มีการดำเนินงานแบบฉุกเฉินภายใต้สนธิสัญญา เพื่อเป็นการกระจายจำนวนผู้ลี้ภัยในสหภาพยุโรป
- 3). ริเริ่มการก่อตั้งศูนย์รับผู้ลี้ภัย (Hotspots) ภายใต้การดำเนินงานร่วมกันระหว่างศูนย์สนับสนุนการลี้ภัยแห่งสหภาพยุโรป (EASO) สำนักงานชายแดนยุโรป (Frontex) และ สำนักงานตำรวจยุโรป (EUROPOL) โดยจะมีการทำงานในพื้นที่ประเทศหน้าด่านเป็นหลัก เพื่อให้การลงทะเบียนขอลี้ภัยและพิมพ์ลายนิ้วมือเป็นไปอย่างรวดเร็ว
- 4). มีการระดมทุนฉุกเฉินเพิ่ม 60 ล้านยูโร สำหรับประเทศหน้าด่าน
- 5). จัดสรรเงินทุน 50 ล้านยูโร เพื่อดำเนินการตามแผนการย้ายถิ่นฐานใหม่แก่ผู้ลี้ภัยกว่า 2,000 คน ไปสู่ประเทศสมาชิกที่มีความปลอดภัยและถูกกฎหมาย
- 6). จัดสรรเงินทุน 30 ล้านยูโร สำหรับก่อตั้งโครงการพัฒนาและคุ้มครองในระดับภูมิภาค (The Regional Development and Protection Programmes: RDPPs) ซึ่งเริ่มต้นโครงการจากกลุ่มประเทศในแอฟริกาเหนือ (North of Africa) และแอฟริกาตะวันออกเฉียงใต้หรือคาบสมุทรโซมาเลีย (Horn of Africa)

<sup>115</sup> European Commission, *Implementation of EU commitments under the EU-Turkey Joint Action Plan* (2016), [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing\\_the\\_refugee\\_crisis\\_state\\_of\\_play\\_20160210\\_annex\\_01\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing_the_refugee_crisis_state_of_play_20160210_annex_01_en.pdf). pp.7-9.

7). การดำเนินงานร่วมกันระหว่างตำรวจยุโรป และสำนักงานชายแดนยุโรป เพื่อการพัฒนาการดำเนินงานในการต่อต้านกลุ่มเครือข่ายอาชญากรที่อาจมาในรูปแบบการค้ำมนุษย์

8). การดำเนินนโยบายด้านความมั่นคงและการป้องกันร่วม (Common Security and Defence Policy: CSDP) ที่เป็นการตรวจจับและป้องกันเรือต่าง ๆ ทางทะเลเมดิเตอร์เรเนียน

9). มีการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ด้านการอพยพของสหภาพยุโรป เพื่อทำการตรวจสอบคนเข้าเมืองในกลุ่มประเทศทางผ่านที่สำคัญ

นอกจากนั้นสหภาพยุโรปได้มีการกำหนดหลักการที่จะสนับสนุนการดำเนินงานด้านการอพยพที่ดีขึ้น ซึ่งแบ่งเป็น 4 เสาหลักที่สำคัญคือ

1). การลดแรงจูงใจที่มีผลต่อการย้ายถิ่นฐานแบบผิดปกติ โดยการสร้างความร่วมมือกับกลุ่มประเทศที่สามเพื่อการจัดการประเด็นปัญหาด้านการลักลอบค้ำมนุษย์และการส่งกลับ รวมถึงการสร้างบทบาทของ Frontex ให้มีความแข็งแกร่งมากขึ้นในการดำเนินงาน และการก่อตั้งหน่วยงานที่สนับสนุนเหล่าประเทศสมาชิกในการดำเนินตามข้อกำหนดของการส่งกลับ

2). การเพิ่มบทบาทนโยบายการลี้ภัยให้มีความชัดเจน คือ การดำเนินงานอย่างเต็มรูปแบบของระบบการลี้ภัยร่วมและมาตรการในการควบคุมการลี้ภัย รวมถึงมีการปรับปรุงระบบดับลินและกระบวนการการลี้ภัยให้มีความชัดเจน และแสดงให้เห็นได้ว่าจะมีการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยทั่วทั้งสหภาพยุโรปอย่างเท่าเทียมกัน

3). การช่วยชีวิตและความมั่นคงในบริเวณพรมแดนภายนอกด้วยการสนับสนุนทางการเงิน เพื่อเพิ่มขีดความสามารถแก่กลุ่มประเทศในแอฟริกาเหนือเพื่อการแทรกแซง เพื่อให้ความช่วยเหลือชีวิตบุคคลที่ได้รับความทุกข์ทรมานพร้อมทั้งการส่งเสริมบทบาทของ Frontex ให้มีความแข็งแกร่งมากขึ้นเพื่อรองรับการจัดการบริเวณชายฝั่งของสหภาพยุโรปได้ดียิ่งขึ้น

4). การจัดทำนโยบายใหม่ภายใต้กฎหมายด้านการอพยพ คือ การเพิ่มแผนงานด้านความร่วมมือในประเด็นการอพยพทางเศรษฐกิจระหว่างกลุ่มประเทศสมาชิก กลุ่มธุรกิจและสหภาพทางการค้า และการพัฒนาระบบที่จะเป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบการคัดเลือกผู้ย้ายถิ่นฐานอย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งการพัฒนาในระดับสูงสุดในผลประโยชน์ด้านต่าง ๆ ที่มีต่อเหล่าประเทศต้นทาง

จากการศึกษามาตรการการตอบสนองต่อวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยในสหภาพยุโรปจะพบว่า การดำเนินงานส่วนใหญ่จะเป็นการแก้ปัญหาต่อเหล่าประเทศหน้าด่านเป็นหลัก เนื่องจากทางสหภาพยุโรปเล็งเห็นได้ว่ากลุ่มประเทศเหล่านี้เป็นกลุ่มที่ได้รับแรงกดดันจากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงได้ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะมีแผนการปฏิบัติที่เพิ่มมากขึ้นเพื่อช่วยลดความกดดันจากสถานการณ์ที่เกิดขึ้น แต่จำนวนผู้ลี้ภัยกลับไม่ได้ลดลงดังที่คาดหวัง แสดงให้เห็นว่า กระบวนการหรือแผนการปฏิบัติงานที่ทางสหภาพยุโรปกำหนดเพื่อเป็นแนวทางต่อประเทศสมาชิก มีข้อด้อยที่ทำให้การดำเนินงานไม่สามารถจัดการต่อปัญหาที่เกิดขึ้น

### 3.4. ปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินการตอบสนองของสหภาพยุโรปต่อวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัย ในปีค.ศ.2015 - 2017

#### 3.4.1. การไม่ยอมรับแผนการการย้ายถิ่นฐานของประเทศสมาชิก

ผู้ลี้ภัยจำนวนมากที่พำนักอยู่ภายในพรมแดนประเทศหน้าด่าน ทั้งที่ถูกกฎหมายและไม่ถูกกฎหมายทำให้แหล่งที่พักพิงที่ทางประเทศหน้าด่านจัดสรรไว้ไม่เพียงพอ ทางสหภาพยุโรปจึงมีแนวคิดในการสร้างแผนปฏิบัติการในการย้ายถิ่นฐานของผู้ลี้ภัยจากประเทศหน้าด่าน โดยเฉพาะกรีซและอิตาลีไปสู่ประเทศสมาชิกอื่นในสหภาพยุโรป แต่แผนปฏิบัติการนี้ไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างสมบูรณ์เนื่องจากยังคงมีประเทศสมาชิกอื่นไม่ยอมรับที่จะปฏิบัติตามแผนการดำเนินงานนี้ โดยเฉพาะ ฮังการี โปแลนด์ และเช็ก ได้มีการปฏิเสธในการที่จะรับผู้ลี้ภัยเพื่อแบ่งเบาภาระให้แก่กลุ่มประเทศหน้าด่าน<sup>116</sup> ซึ่งหากจะพิจารณาถึงสาเหตุของการปฏิเสธการดำเนินงานนี้จะต้องพิจารณาถึงแนวความคิดของผู้นำรวมถึงประชากรภายในประเทศ สำหรับฮังการี ผู้นำอย่างนายกรัฐมนตรีวิกเตอร์ ออร์บัน (Viktor Orbán) มีจุดยืนในการไม่รับผู้ลี้ภัย เนื่องจากเห็นว่า ผู้ลี้ภัยจะนำมาซึ่งความไม่มั่นคงของประเทศชาติและความปลอดภัยในชีวิต ดังนั้น การเปิดรับการย้ายถิ่นฐานรัฐบาลฮังการีจึงกล่าวปฏิเสธต่อทางสหภาพยุโรป

<sup>116</sup> "By refusing refugees, Poles, Hungarians and Czechs 'broke EU law," updated April 3, 2020, accessed April 20, 2020, <https://www.aljazeera.com/news/2020/04/refusing-refugees-poles-hungarians-czechs-broke-eu-law-200402222927579.html>.

การไม่ยอมรับที่จะให้ความช่วยเหลือในส่วนนี้ ทำให้ไม่สามารถที่จะแบ่งเบาภาระความรับผิดชอบจากประเทศหน้าด่านได้ จึงเป็นการสะท้อนให้เห็นว่า แนวทางที่ทางสหภาพยุโรปได้มีการเสนอเพื่อช่วยในการแก้ไขปัญหาซึ่งไม่สามารถที่จะดำเนินการได้อย่างที่มุ่งหวัง แสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดทางอำนาจของสหภาพยุโรปที่ไม่สามารถจะบังคับให้เหล่าประเทศสมาชิกดำเนินการตามแนวทางที่กำหนดไว้ให้มีปฏิบัติร่วมกัน นอกจากนี้ แสดงให้เห็นถึงข้อบกพร่องในการดำเนินงานของสหภาพยุโรป และการสร้างความเชื่อใจต่อเหล่าประเทศสมาชิกต่อการจัดการปัญหาด้านการอพยพ เนื่องจากการที่รัฐบาลของประเทศสมาชิกยังคงมีแนวความคิดและการปฏิบัติไม่เป็นไปในทิศทางร่วมกัน แสดงให้เห็นว่าการจัดการและนโยบายด้านการอพยพและลี้ภัยของสหภาพยุโรปไม่ได้ถูกหยิบยกให้มีความสำคัญอย่างจริงจัง ข้อบังคับใช้ คำสั่ง และกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไม่ได้ถูกพัฒนาให้มีความชัดเจน เข้มแข็ง และครอบคลุมมากพอที่จะสามารถรองรับและปรับใช้ต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและอนาคตได้ ด้วยเหตุนี้ จึงส่งผลต่อความเชื่อใจของเหล่าประเทศสมาชิกที่มีต่อกระบวนการและกลไกที่ทางสหภาพยุโรปได้กำหนดขึ้น

จากพฤติกรรมของรัฐบาลประเทศสมาชิกที่มีต่อการจัดการด้านการอพยพและลี้ภัย แสดงให้เห็นว่าความพยายามในการพัฒนากระบวนการยุโรปวิวัตน์ของสหภาพยุโรป เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมความสัมพันธ์เชิงความร่วมมือในปัจจุบันถูกลดทอนความสำคัญลง เนื่องด้วยความรุนแรงและการขยายขอบเขตของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นภายในภูมิภาค และความไม่พอดีระหว่างนโยบายกระบวนการ และระบบต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดเงื่อนไขในการปฏิบัติและพัฒนาร่วมกัน เพื่อการสนับสนุนและส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

### 3.4.2. ความไม่เป็นธรรมของระเบียบดับลิน

ระเบียบการดับลินยังคงแสดงให้เห็นถึงความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรความรับผิดชอบแก่เหล่าประเทศสมาชิก โดยเฉพาะในประเด็นการรับผู้ลี้ภัยและการลงทะเบียนผู้ลี้ภัย ถึงแม้ว่าทางคณะกรรมการสิทธิการยุโรปมีความพยายามในการดำเนินการปรับปรุงและแก้ไขข้อกำหนดภายในระเบียบการเพื่อความเป็นธรรมและครอบคลุมการดำเนินงานด้านการลี้ภัยอย่างชัดเจน แต่ก็ไม่สามารถที่จะสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการปฏิบัติงานของเหล่าประเทศสมาชิกได้ ตั้งแต่อดีตจนกระทั่งปัจจุบันจะเห็นว่าเหล่าประเทศหน้าด่านจึงต้องแบกรับภาระความรับผิดชอบในการลี้ภัยอยู่เสมอ



แรงกดดันที่เพิ่มมากขึ้นและแปรผันตรงกับความรุนแรงของวิกฤตการณ์ ทำให้เหล่าประเทศหน้าด่านโดยเฉพาะกรีซและอิตาลีต้องแบกรับภาระหนักอย่างจำนวนผู้ลี้ภัยไหลทะลักจำนวนมาก ศูนย์พักพิงผู้ลี้ภัยไม่เพียงพอ และการขาดแคลนสาธารณูปโภค เป็นต้น ถึงแม้ว่าสหภาพยุโรปจะเร่งให้ความช่วยเหลือแก่เหล่าประเทศหน้าด่าน แต่การที่ประเทศเหล่านั้นมีสถานะเป็นประเทศแรกปฏิบัติตามข้อกำหนดของระเบียบดับลินไม่สามารถที่จะทำให้เหล่าประเทศหน้าด่านปฏิเสธได้ ซึ่งหากพิจารณาถึงข้อดีของระเบียบดับลินก็ต้องพิจารณาถึงการที่ทำให้เหล่าประเทศสมาชิก โดยเฉพาะประเทศหน้าด่านมีความรับผิดชอบต่อการจัดการต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และมีการคำนึงถึงการปฏิบัติการตามหลักการด้านสิทธิมนุษยชนมากขึ้น แต่ในทางกลับกันสิ่งที่ทำให้ระเบียบดับลินมีข้อด้อย คือ การที่ระเบียบการนี้มีข้อจำกัดต่อการดำเนินงานของสหภาพยุโรป คือ การที่สหภาพยุโรปไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาที่เป็นหัวใจหลักของระเบียบนี้ อย่างการจัดสรรความรับผิดชอบของประเทศสมาชิกให้เกิดความเท่าเทียมกันได้ เนื่องจากประเทศสมาชิกอื่นคัดค้านที่จะมีการเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดนี้ เนื่องจากปัญหาด้านการอพยพและลี้ภัยมีความเกี่ยวข้องทางด้านความมั่นคงบริเวณพรมแดนเป็นสำคัญ อีกทั้ง นับตั้งแต่ปีค.ศ. 2012 เป็นต้นมา สถานการณ์การก่อการร้ายทั่วโลกเริ่มมีการขยายวงกว้างมากขึ้น โดยเฉพาะบริเวณทวีปอเมริกาและยุโรป เหตุผลเหล่านี้จึงเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ประเทศสมาชิกอื่นไม่เห็นด้วยที่จะมีการจัดสรรความรับผิดชอบขึ้นใหม่ มีเพียงแคในบางประเทศที่มีการยินยอมให้เพิ่มโควตาในการรับผู้ลี้ภัยในการเดินทางและพำนักภายในประเทศ อาทิ เยอรมนี ฝรั่งเศส และสเปน เป็นต้น

### จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จากสถานการณ์ในปัจจุบัน หากจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรภาระความรับผิดชอบนี้ สหภาพยุโรปก็จะต้องมีการนำเสนอกลไกหรือเครื่องมือในการดำเนินงานใหม่ที่จะช่วยลดความกลัวของประชาชนชาวยุโรปและรัฐบาลสมาชิก และทำให้ทุกภาคส่วนตระหนักให้เห็นถึงความสำคัญในการช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม และเคารพหลักสิทธิมนุษยชนให้มากกว่าการคำนึงถึงความมั่นคงหรืออำนาจอธิปไตยเป็นสำคัญ

#### 3.4.3. ความล่าช้าของหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือ

จากการที่ทางสหภาพยุโรปได้มีการก่อตั้งหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยต่อเหล่าประเทศสมาชิก ก่อให้เกิดหน่วยงานที่สำคัญที่คอยเป็นกลไกในการจัดการต่อวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้น แต่การปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ นี้ยังมีข้อจำกัดที่ส่งผลให้ไม่สามารถที่จะ

ดำเนินงานได้อย่างลุล่วงและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีข้อจำกัดในการปฏิบัติ ซึ่งสามารถพิจารณาได้อย่างชัดเจนจากการปฏิบัติงานของหน่วยงาน Frontex

เนื่องจาก Frontex คือ หน่วยงานที่ทางสหภาพยุโรปได้มีการก่อตั้งเพื่อให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม ตรวจสอบบริเวณพรมแดนชายฝั่งทะเลของสหภาพยุโรป และการตอบสนองต่อสถานการณ์ด้วยความรวดเร็วแม่นยำ จึงถือเป็นหน่วยงานหลักของการปฏิบัติงาน แต่ในความเป็นจริงแล้ว Frontex ไม่สามารถที่จะดำเนินการได้อย่างทันทีเมื่อเกิดเหตุการณ์ต่าง ๆ เนื่องจากสำนักงานชายแดนยุโรปไม่มีอำนาจเต็มในการที่จะสามารถปฏิบัติการภายในบริเวณอาณาเขตของประเทศสมาชิกต่าง ๆ ถ้าไม่ได้รับการร้องขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลประเทศสมาชิก จากหลักการเช่นนี้สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดในการปฏิบัติงานที่จะส่งผลให้กระบวนการในการแก้ไขปัญหาในสหภาพยุโรปไม่มีประสิทธิภาพมากพอที่จัดการกับปัญหาต่าง ๆ ด้านการลี้ภัย

### 3.5. บทสรุป

สหภาพยุโรปได้มีแนวทางในการจัดการผู้ลี้ภัยเพื่อรองรับสถานการณ์ที่จะเกิดภายในภูมิภาคพื้นฐานของการดำเนินนโยบายหรือกระบวนการต่างๆของสหภาพยุโรปจะถูกกำหนดขึ้นอยู่ภายใต้กฎหมายสูงสุดของสหภาพยุโรป ที่เป็นการกำหนดความรับผิดชอบ และบทบาทของประเทศสมาชิกอย่างอนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพผู้ลี้ภัย พิธีสารว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัย ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนยุโรป โดยกระบวนการที่อยู่ภายใต้สนธิสัญญาต่าง ๆ เหล่านี้จะมีผลบังคับใช้ต่อเหล่าประเทศสมาชิกทันทีโดยไม่มีเงื่อนไข พร้อมทั้ง ต้องมีการออกข้อกำหนด ข้อบังคับ และคำสั่งเพื่อเป็นหนึ่งในเครื่องมือในการจัดการต่อวาระที่สำคัญ หรือเฉพาะบางประเทศสมาชิกที่มีส่วนเกี่ยวข้องในประเด็นนั้น ๆ

สำหรับกระบวนการด้านการจัดการการลี้ภัยในสหภาพยุโรป จะอยู่ภายใต้สนธิสัญญาต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องอย่างระบบการลี้ภัยร่วมกันของสหภาพยุโรป ในระบบการลี้ภัยร่วมนี้จะมีการดำเนินการร่วมกับข้อตกลงเชิงกัน และระบบดับลินที่จะมีการกำหนดให้เห็นถึงความรับผิดชอบของเหล่าประเทศสมาชิกในกระบวนการต่าง ๆ สหภาพยุโรปมีการพัฒนาระบบการลี้ภัยอย่างต่อเนื่องเพื่อรองรับการตอบสนองต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในภูมิภาค ซึ่งในขณะที่เกิดวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยขึ้นทางสหภาพยุโรปได้มีความพยายามในการหามาตรการในการรับมือจากสถานการณ์ที่ถูกเงินเหล่านี้

โดยเฉพาะปัญหาที่เกิดขึ้นบริเวณเหล่าประเทศหน้าด่าน ซึ่งในมาตรการที่ทางสหภาพยุโรปจัดทำขึ้น พบว่าจะมีการดำเนินการให้ความช่วยเหลือเหล่าประเทศสมาชิก และการทำข้อตกลงร่วมกับประเทศที่สาม โดยยึดถือหลักการทางด้านมนุษยธรรมและการเคารพสิทธิมนุษยชนเป็นพื้นฐานที่สำคัญ รวมถึงการเพิ่มมาตรการด้านการรักษาความมั่นคงมากขึ้น ผ่านการดำเนินงานของฐานข้อมูลพิมพ์ลายนิ้วมือ (EURODAC) ศูนย์ให้การสนับสนุนการลี้ภัยแห่งสหภาพยุโรป (EASO) สำนักงานชายแดนยุโรป (Frontex) และสำนักงานตำรวจยุโรป (Europol) ดำเนินงานร่วมกัน

จากความรุนแรงของสถานการณ์ผู้ลี้ภัยในสหภาพยุโรป โดยเฉพาะบริเวณประเทศหน้าด่าน ทำให้กลไกและมาตรการต่างไม่สามารถตอบสนองได้อย่างที่คาดหวัง วิกฤตการณ์แสดงให้เห็นถึงข้อด้อยของกระบวนการต่าง ๆ ในระบบการลี้ภัย คือ การมีข้อจำกัดในการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ของสหภาพยุโรปเมื่อแผนการปฏิบัติงานต้องมีส่วนเกี่ยวข้องในประเด็นทางด้านอธิปไตย พรหมแดน และความมั่นคงภายในของประเทศสมาชิก ด้วยเหตุผลนี้ จึงทำให้การดำเนินงานของสหภาพยุโรปไม่สามารถดำเนินไปในทิศทางเดียวกันได้ การแบกรับภาระความรับผิดชอบจึงยังคงตกอยู่ที่เหล่าประเทศหน้าด่านที่เกิดจากการกระจายความรับผิดชอบอย่างไม่เป็นธรรม ทำให้กรีซจะต้องแสวงหามาตรการเพิ่มเติมในการจัดการสถานการณ์ที่เกิดขึ้นภายในประเทศเอง ซึ่งจะวิเคราะห์ในบทต่อไป

## บทที่ 4

### กรีซและการตอบสนองต่อวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยปีค.ศ.2015-2017

จากสถานการณ์วิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยในประเทศกรีซถือเป็นสถานการณ์ที่เข้าสู่สภาวะฉุกเฉิน การตอบสนองต่อวิกฤตการณ์การณของรัฐบาลกรีซจึงเป็นสิ่งที่สำคัญ เนื่องจากการเป็นรัฐหน้าด่านที่ จำต้องเปิดรับผู้ลี้ภัยอย่างไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงได้ ทางเลือกของรัฐบาลกรีซในการจัดการแก้ไขกับ ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงจำต้องอยู่ในรูปแบบของการปฏิบัติตามแนวทางที่กรีซได้มีความเกี่ยวข้องในฐานะ เป็นสมาชิกสหภาพยุโรป หรือการเปลี่ยนแปลงนโยบาย หลักกฎเกณฑ์ต่างๆภายในประเทศ จากการที่ กรีซต้องเผชิญหน้ากับสภาวะวิกฤตการณ์ใน 2 สถานการณ์อย่าง วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่กล่าวได้ ว่า เศรษฐกิจภายในประเทศของกรีซ ณ ขณะนั้นยังไม่สามารถที่จะฟื้นฟูหรือมีสภาพคล่องเท่าที่ควร แต่กรีซต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์การที่สองคือไหลทะลักเข้ามาสู่พรมแดนภายในประเทศตามเกาะ ต่างๆที่สำคัญของกรีซ ผู้ลี้ภัยที่ทำการเดินทางอพยพเข้าในช่วงวิกฤตการณ์นั้น คือ ชาวซีเรียเป็นส่วน ใหญ่ที่ได้รับผลกระทบจากสงครามภายในประเทศ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้กรีซไม่สามารถที่จะปฏิเสธการ รับผู้ลี้ภัยในฐานะประเทศแรกๆที่ผู้ลี้ภัยได้เดินทางมาถึงตามระเบียบการดับลิน อย่างหลีกเลี่ยงมิได้

บทนี้จึงจะมุ่งศึกษาการตอบสนองของรัฐบาลกรีซต่อวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยในช่วงปีค.ศ. 2015 - 2017 โดยการกำหนดนโยบายเบื้องต้นนั้นจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจถึงกระบวนการในการกำหนด นโยบายเป็นอันดับแรก เพื่อเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกที่มีส่วน สำคัญที่จะส่งผลต่อการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายของผู้นำของรัฐ โดยใช้ **ทฤษฎีของ James N. Rousenau ในเรื่องของการเมืองเกี่ยวพัน (Linkage Politics)** เพื่อช่วยสร้างความเข้าใจถึง ความสัมพันธ์ของปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกที่สามารถส่งผลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศ หรือความสัมพันธ์ในการเมืองระหว่างประเทศนั้นสามารถที่จะส่งผลต่อการตัดสินใจในการที่จะ กำหนดนโยบายต่างประเทศของประเทศใดประเทศหนึ่งได้ อันสืบเนื่องมาจากการติดต่อสื่อสาร และ มีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างประเทศที่ถือเป็นการพึ่งพาอาศัย และการสร้างความร่วมมือที่เพิ่มมากขึ้นใน ปัจจุบัน

การวิเคราะห์แบ่งออกเป็นทงส่วน คือใน **ส่วนแรก**จะเป็นการอธิบายถึงการจัดการด้านการลี้ ภัยของกรีซผ่านทางกรอธิบายเรื่องนโยบายผู้ลี้ภัยของกรีซ **ส่วนที่สอง**เป็นการอธิบายถึงการอพยพ ของผู้ลี้ภัยเข้าสู่กรีซอย่างผิดปกติ **ส่วนที่สาม**จะอธิบายถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อนโยบายของรัฐบาลกรีซใน

การรับผู้ลี้ภัยในช่วงวิกฤตการณ์ โดยปัจจัยเหล่านี้จะแสดงให้เห็นถึงมิติต่างๆในปัจจุบันที่จะเป็นตัวกระตุ้นการตัดสินใจที่จะดำเนินการตอบสนองของกรีซ โดยปัจจัยที่เกิดขึ้นเป็นการอธิบายภาพรวมในลักษณะกว้างแต่เป็นบริบทที่ส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อสังคมกรีซ **ส่วนที่สี่**เป็นการอธิบายถึงการตอบสนองต่อวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยของรัฐบาลกรีซ ว่ามีการตอบสนองอย่างไรและทำไมถึงมีการตอบสนองต่อสถานการณ์ในลักษณะนั้น **ส่วนที่ห้า**จะเป็นการวิเคราะห์การตอบสนองของกรีซผ่านทางแนวคิดของกระบวนการยุโรปภิวัตน์เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นว่ากระบวนการยุโรปภิวัตน์นั้นสนับสนุนหรือสร้างความขัดแย้งต่อการดำเนินการของรัฐหน้าด่านได้อย่างไร และ**ส่วนสุดท้าย**คือสรุป

#### 4.1. การจัดการด้านการลี้ภัยของกรีซ

พัฒนาการของนโยบายผู้ลี้ภัยกรีซ เริ่มต้นการจากริเริ่มดำเนินการของทางรัฐบาลกรีซ ที่เริ่มมีการตระหนักถึงการเดินทางเข้ามาของเหล่าผู้อพยพในประเทศกรีซ สืบเนื่องมาจากในช่วงยุคหลังสงครามโลกเริ่มมีเหล่าผู้อพยพเข้ามาในกรีซเป็นจำนวนมาก โดยมีเป้าหมายในการเข้ามาเป็นแรงงานส่วนใหญ่แล้วเป็นประชากรจากกลุ่มประเทศทางยุโรปเช่นเดียวกัน อาทิ เยอรมนี เบลเยียม หรือสวีเดน เป็นต้น นอกเหนือไปจากนั้น จะประกอบด้วยกลุ่มผู้อพยพที่เดินทางมาจากประเทศอียิปต์ ตุรกี ไชปรัส เป็นต้น โดยการเข้ามาของเหล่าผู้อพยพในช่วงแรกเริ่มส่วนใหญ่ มีวัตถุประสงค์เพียงการเดินทางเข้ามาทำงาน มากกว่าการเดินทางเข้ามาลี้ภัยเนื่องจากภัยสงคราม อย่างไรก็ตาม ณ ขณะนั้นทางรัฐบาลกรีซเองก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ในการจัดการอย่างเป็นทางการต่อเหล่าผู้อพยพที่เดินทางเข้ามาภายในประเทศ

การอพยพย้ายถิ่นฐานในกรีซเป็นสถานการณ์ที่มีมาอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่กรีซมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเป็นประชาธิปไตย ในช่วงปลายปีค.ศ. 1980 กรีซได้กลายเป็นประเทศที่มีสถานะผู้รับมากกว่าการที่จะเป็นประเทศที่จะต้องส่งผู้อพยพเดินทางกลับประเทศของตนเอง การเดินทางเข้ามาของผู้อพยพอย่างต่อเนื่องทำให้รัฐบาลกรีซจำต้องมีการหาแนวทางในการป้องกันเหล่าผู้อพยพที่เดินทางเข้ามาอย่างผิดกฎหมาย เนื่องจากขณะนั้นกรีซมิได้มีมาตรการที่จะสามารถรับมือกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้ ในช่วงทศวรรษที่ 1990 การเดินทางเข้ามาอย่างต่อเนื่องของเหล่าผู้อพยพและการเข้ามาพำนักในลักษณะที่ผิดปกติทำให้ลักษณะสังคมภายในกรีซเริ่มมีการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ เป็นช่วงที่ทำให้เกิดปรากฏการณ์กรีซสมัยใหม่ ที่มีกลุ่มพลเมืองที่เดินทางมาจากประเทศต่างๆเข้ามามีส่วนร่วม หรือมีบทบาทภายในสังคมเพิ่มมากขึ้น สืบเนื่องมาจากหลังจากสิ้นสุดระบอบ

สังคมนิยมในยุโรปแล้ว ประกอบกับการเดินทางของพลเมืองภายในยุโรปเริ่มมีอิสระเพิ่มมากขึ้น ทำให้กรีซจึงมีจำนวนของผู้อพยพเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องด้วยเช่นกัน การเพิ่มขึ้นของผู้อพยพจึงกลายเป็นประเด็นปัญหาที่เริ่มสร้างความกังวลให้แก่รัฐบาลกรีซเป็นอย่างมาก ด้วยเหตุนี้ทางรัฐบาลกรีซจึงเริ่มมีความตระหนักในการที่จะมีการบังคับใช้นโยบายผู้อพยพ ในปีค.ศ. 1991<sup>117</sup> โดย ขณะนั้นกรีซอยู่ภายใต้การนำของรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีคอนสแตนตินอส มิโตซตากีส (Konstantinos Mitsotakis) ที่มีแนวคิดต่อต้านไม่ให้เหล่าผู้อพยพเข้ามาพำนักภายในประเทศ จึงให้ความสำคัญในประเด็นของการเดินทางเข้า-ออก การพักอาศัย การจ้างงาน หรือการขับไล่แรงงานต่าง ๆ ชาติออกจากประเทศ<sup>118</sup>

กรีซได้ก่อตั้งระบบการรับผู้ลี้ภัยที่มีความสอดคล้องกับการดำเนินการของสหภาพยุโรป เนื่องจากระบบการลี้ภัยของกรีซนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของอนุสัญญาเจนีวา ปีค.ศ. 1951 และพิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ปีค.ศ. 1967 และกฎหมายของสหภาพยุโรปทางด้านระบบการลี้ภัยร่วมกันของสหภาพยุโรปในปีค.ศ. 2011 อย่างไรก็ตามศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปและศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป พบว่า ระบบการลี้ภัยของกรีซขาดความพร้อมในการดำเนินการจัดการที่ครอบคลุม รวมถึงการขาดศูนย์ในการดำเนินการรับผู้ลี้ภัย เจื่อนใจที่ดำเนินการปฏิบัติงานไร้ซึ่งประสิทธิภาพ การขาดแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่มีประสิทธิภาพ กรีซจึงได้มีการเริ่มจัดทำแผนการในการปฏิบัติงานและเริ่มมีการบังคับใช้กฎหมายในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตามช่องว่างในการดำเนินงานที่สำคัญก็ยังคงมีอยู่ซึ่งจะสามารถเห็นได้อย่างเด่นชัดในช่วงการเกิดวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยในปีค.ศ. 2015 จึงทำให้คณะกรรมการยุโรปได้เริ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมการดำเนินงานของกรีซอย่างใกล้ชิดด้วยการเริ่มปฏิบัติตามแนวทางมาตรฐานระบบการลี้ภัยของสหภาพยุโรป

จากวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยที่เกิดขึ้นที่มีผู้ลี้ภัยทำการอพยพเข้ามาภายในกรีซเป็นจำนวนมากอย่างต่อเนื่อง ทำให้กรีซได้รับประสบการณ์ที่สำคัญและถือเป็นสถานการณ์ที่มีความรุนแรงเป็นอย่างมาก ซึ่งสาเหตุของการอพยพเข้ามาอย่างผิดปกติดังกล่าวมาจากสภาพทางภูมิศาสตร์ของกรีซ รวมถึงการที่กรีซถือได้ว่าเป็นประเทศหน้าด่านในการรับผู้ลี้ภัยตาม**ระบบดับลิน** ผลกระทบจากวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นจึง

<sup>117</sup> Anna Triandafyllidou, "The Hierarchy of Greekness Ethnic and National Identity Considerations in Greek Immigration Policy," *Ethnicities* 2, no. 2 (2002).

<sup>118</sup> *Ibid.* pp.191.

ถือเป็นอันตรายต่อระบบเชิงกัน การเคลื่อนย้ายและการเดินทางอย่างเสรีของเหล่าประเทศสมาชิก สหภาพยุโรป สถานการณ์ความรุนแรงนี้ทำให้บางประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปจำต้องกลับมา ทบทวนต่อการกำหนดการควบคุมพรมแดน ทั้งภายในและภายนอกของประเทศตนเอง ซึ่งหนึ่งใน เหตุผลในการกลับมาทบทวนต่อข้อกำหนดการควบคุมพรมแดนของประเทศตนเอง คือ ถ้าหาก แนวทางในการควบคุมพรมแดนที่มีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องแล้วยังคงมีข้อผิดพลาด และไม่สามารถที่ จะหาแนวทางในการรับมือต่อไปได้ มาตรการในการควบคุมพรมแดนก็มีความจำเป็นที่จะต้องมีความ เข้มงวดและชัดเจนมากขึ้นเพื่อความมั่นคงของประเทศ ด้วยเหตุนี้คณะกรรมการยุโรปจึงได้มีการ เสนอแนะแนวทางมาตรการสำหรับการแก้ไขปัญหา และรับมือต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นสำหรับกรีซ รวมไปถึงการจัดการพรมแดนให้มีประสิทธิภาพ และการดำเนินการภายในพื้นที่ที่เป็นจุดเชื่อมโยงใน การลงทะเบียน และขั้นตอนการพิมพ์ลายนิ้วมือในบริเวณต่างๆของเหล่าผู้อพยพอย่างเหมาะสม

การดำเนินงานของทางรัฐบาลกรีซในเรื่องของการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และการคุ้มครองพลเมือง เป็นแนวทางที่มีการดำเนินงานตามแผนการของคณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) และคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (Council of the European Union) มาตรการที่ได้กำหนดขึ้น ถือเป็นความพยายามของทางการในการที่จะควบคุมประเด็นต่าง ๆ ที่มีส่วน เกี่ยวข้องกับประเด็นการลี้ภัย รวมถึงได้มีการเริ่มดำเนินการสร้างศูนย์แรกรับ สร้างกระบวนการใน การคัดกรองบุคคล การแก้ไขเพิ่มเติมต่อเงื่อนไขและข้อกำหนดต่างๆเพื่อการควบคุมประเด็นปัญหาได้ อย่างเหมาะสม การปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ต่อเยาวชนและครอบครัว รวมถึงกลุ่ม อาสาสมัคร โดยแผนการในการดำเนินการครั้งแรกได้ถูกเสนอขึ้นเมื่อปีค.ศ. 2010 แต่กลับไม่ประสบ ความสำเร็จในการที่จะก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพขึ้นได้ ต่อมาจึงได้มีการทบทวนและแก้ไข แนวทางในการปฏิบัติต่อการจัดการด้านการลี้ภัยและการอพยพ โดยการแก้ไขจะต้องอยู่บนพื้นฐานที่มี ส่วนประกอบที่สำคัญ 2 ส่วน คือ การรับรองต่าง ๆ ที่จะสามารถส่งผลให้ได้รับการคุ้มครองระหว่าง ประเทศและการสร้างระบบในการจัดการทางด้านพรมแดนให้มีประสิทธิภาพ

เมื่อผู้ลี้ภัยได้เดินทางเข้ามายังบริเวณพรมแดนกรีซแล้ว ผู้ลี้ภัยจะต้องมีการดำเนินการตาม ขั้นตอนทางกฎหมายของประเทศเพื่อที่จะทำการเข้าพำนักภายในประเทศได้อย่างถูกกฎหมาย โดย จะต้องมีการยื่นคำร้องขอความคุ้มครองระหว่างประเทศ ซึ่งในเดือนมิถุนายน ปีค.ศ. 2013 ได้มีการ จัดทำแนวทางในการดำเนินการยื่นคำร้องขอความคุ้มครองระหว่างประเทศแบบใหม่ ผู้ยื่นคำร้องของ ความคุ้มครองระหว่างประเทศภายใต้แนวทางในการดำเนินงานใหม่ที่ได้ถูกจัดทำขึ้นตามหนังสือราช

กฤษฎีกาประธานาธิบดี ฉบับที่ 113/2013<sup>119</sup> ได้มีการระบุถึงชาวต่างชาติหรือบุคคลไร้รัฐว่าทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคำร้องเพื่อความคุ้มครองระหว่างประเทศอันเป็นแนวทางในการปฏิบัติตามอนุสัญญาเจนีวาและกฎหมายภายในประเทศกรีซ ที่ถือได้ว่าเป็นแนวทางในการปฏิบัติที่มีความเหมาะสมต่อการให้ความช่วยเหลือทางด้านการให้ความคุ้มครอง โดยเจ้าหน้าที่ที่ทำการดำเนินงานเป็นฝ่ายแรกในการรับคัดกรองบุคคลแรกเข้า จะเป็นผู้ทำการให้คำอธิบายแก่ผู้ที่ทำการยื่นคำร้องทราบถึงสิทธิต่างๆที่ตนจะได้รับ

การดำเนินการตัดสินใจต่าง ๆ จะถูกตัดสินใจขึ้นตามแนวทางการบริการด้านการลี้ภัย โดยจะมีการพิจารณาเป็นรายกรณี การดำเนินการสัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่จะเป็นการดำเนินการภายใต้วัตถุประสงค์ที่ทางการได้ตั้งไว้ ไม่มีการให้ความสำคัญแก่ผู้ใดผู้หนึ่งมากกว่า การสัมภาษณ์จะต้องเป็นการดำเนินการด้วยความโปร่งใสและตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริง และหากเอกสารของผู้ที่ยื่นคำร้องเป็นเยาวชนที่ไร้ซึ่งผู้ติดตามทางเจ้าหน้าที่ของทางการจะเข้ามาดำเนินการเป็นผู้ปกครอง ตามหนังสือกฤษฎีกาประธานาธิบดี ฉบับที่ 220/2007 ตามมาตราที่ 14<sup>120</sup> การบริการด้านการลี้ภัยของกรีซ ประกอบด้วย หน่วยงานกลางในการให้บริการด้านการลี้ภัย ที่มีบทบาทหน้าที่ในการควบคุมดูแลกระบวนการในการลงทะเบียนและกระบวนการทั้งหมด และหน่วยงานการลี้ภัยส่วนภูมิภาคที่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อเอกสารการลงทะเบียนและการพิมพ์ลายนิ้วมือ ซึ่งมีทั้งสิ้น 11 หน่วยงานอยู่ในกรีซ ซึ่งหน่วยงานใหญ่เริ่มดำเนินการเมื่อปีค.ศ. 2013 ณ เมืองอัตติกา (Attica) อนึ่ง ผู้ยื่นคำร้องต่าง ๆ มีสิทธิที่จะพำนักอยู่ในกรีซในช่วงระยะเวลาที่เอกสารกำลังอยู่ในการดำเนินการ ผู้ที่ยื่นคำร้องขอความคุ้มครองระหว่างประเทศอาจจะไม่ได้รับอนุญาตให้พำนักเพียงลำพังรวมถึงเยาวชน โดยเฉพาะเยาวชนที่พราะจากครอบครัวจะต้องอยู่ภายใต้การดูแลจากเจ้าหน้าที่ของทางการจนกว่าจะได้รับที่พำนักที่เหมาะสมตามมาตราที่ 12<sup>121</sup>

<sup>119</sup> Government and of the Hellenic Republic, Government Gazette of the Hellenic Republic, (2013).

<sup>120</sup> The President of the Hellenic Republic, Presidential Decree (P.D). 220, (2007).

<sup>121</sup> Government Gazette of the Hellenic Republic, PRESIDENTIAL DECREE No. 113, (2013). pp. 12-13.



การลดหรือถอนสิทธิในการได้รับความคุ้มครองระหว่างประเทศจะขึ้นอยู่กับหน่วยงานท้องถิ่นของ UNHCR ตามมาตราที่ 14<sup>122</sup> และมีสิทธิที่จะขอเรียกข้อมูลเอกสารเพิ่มเติม โดยเจ้าหน้าที่ทางการของกรีซจะต้องดำเนินเอกสารและข้อมูลสถิติต่าง ๆ ตามที่ UNHCR ได้ทำการร้องขอเพื่อตรวจสอบตามเงื่อนไขของผู้ลี้ภัยและการดำเนินการของอนุสัญญาเจนีวา กรีซได้มีการก่อตั้งศูนย์บริการด้านการลี้ภัยขึ้นเพื่อเป็นหน่วยงานที่มีการรับเรื่องและตรวจสอบคำร้องต่าง ๆ ที่ได้มีการยื่นเพื่อขอรับความคุ้มครองระหว่างประเทศ หน่วยงานนี้จึงถือเป็นขั้นตอนแรกของการดำเนินการในการยื่นคำร้องของเหล่าผู้อพยพหรือบุคคลไร้รัฐ เมื่อได้ทำการยื่นคำร้องแล้วเจ้าหน้าที่จะทำการตรวจสอบเอกสารและสัมภาษณ์ผู้ยื่นคำร้องตามกระบวนการในการขอรับความคุ้มครองระหว่างประเทศ โดยจะมีการคัดกรองผู้ยื่นคำร้องออกเป็น 4 ประเภท คือ

- บุคคลเปราะบาง (Vulnerable persons) คือบุคคลที่ขาดความสามารถในการตัดสินใจ อาจเกิดจากการเจ็บป่วยทางกาย หรือทางจิตใจ หรืออยู่ภายในสภาพแวดล้อมที่ทำให้ขาดอิสระในการตัดสินใจ สาเหตุอาจเกิดจากการขาดวุฒิภาวะ หรือไม่สามารถที่จะสื่อสารทำความเข้าใจได้ เกิดจากอาการเจ็บป่วย หรืออยู่ในสถานะที่จำต้องพึ่งพาบุคคลอื่น เป็นต้น<sup>123</sup>

- บุคคลที่ถูกควบคุมหรือกำลังจะมีการส่งผ่านข้ามพรมแดน
- บุคคลที่เอกสารคำร้องอยู่ในระหว่างการพิจารณา
- บุคคลที่เอกสารไม่ชัดเจน
- บุคคลที่ทางการได้ทำการพิสูจน์แล้วว่าเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของชาติและความสงบเรียบร้อยของประชาชนซึ่งคำตัดสินเช่นนี้จะเป็นคำตัดสินของทางเจ้าหน้าที่ตำรวจกรีซ

เมื่อได้มีการคัดกรองบุคคลที่ยื่นคำร้องออกเป็นแต่ละประเภท ต่อมาจึงมีการพิจารณาเอกสารถึงในเรื่องของประเทศต้นทางที่ผู้ที่ยื่นคำร้องเดินทางมา หากเอกสารของผู้ที่ยื่นคำร้องไม่มีความชัดเจน ผิดพลาด หรือขัดแย้งกันเมื่อยื่นคำร้องมากกว่าหนึ่งประเทศ ผู้ที่ยื่นคำร้องจะต้องดำเนินการติดต่อขอรับเข้าสัมภาษณ์และอธิบายเหตุผลต่อเจ้าหน้าที่ภายใน 6 เดือน โดยเจ้าหน้าที่ที่มี

<sup>122</sup> Ibid. pp. 14-15.

<sup>123</sup> กนกพงศ์ อนันต์สันติวงศ์, "การศึกษาเชิงเปรียบเทียบขอบเขตในการให้ความคุ้มครองผู้เสียหายที่เป็นประชากรกลุ่มเปราะบางตามประมวลกฎหมายอาญาไทย: ศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส และเยอรมนี" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560). หน้า. 7-23.

ประสบการณ์จะดำเนินการตีความและตัดสินใจต่อคำร้องในแต่ละกรณี ในปีค.ศ. 2015 กรีซได้มีการเพิ่มศักยภาพในการรับผู้อพยพจำนวนเพิ่มมากขึ้นกว่า 30,000 คน และได้รับเงินช่วยเหลือจากทางรัฐบาลในการจัดหาที่พักแก่ผู้ลี้ภัยที่ไม่สามารถเข้าไปพำนักยังศูนย์รับผู้ลี้ภัยต่าง ๆ ที่มีอยู่ได้ และมีครอบครัวอุปถัมภ์กว่า 20,000 ครอบครัวได้ให้ความช่วยเหลือ ต่อมาในปีค.ศ. 2016 กรีซได้มีการพัฒนาตามคำแนะนำของคณะกรรมการการยุโรปในการที่จะปรับปรุงศูนย์รับผู้ลี้ภัยให้มีการเพิ่มศักยภาพมากขึ้นเพื่อรองรับปัญหาที่ท้าทายเพิ่มมากขึ้นตามสถานการณ์ แต่อย่างไรก็ตามด้วยความรุนแรงของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องทำให้ศักยภาพไม่เพียงพอในการรับมือกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้

#### 4.1.1. เกณฑ์การได้รับสถานะผู้ลี้ภัยและคุณสมบัติที่เหมาะสมสำหรับผู้สมควรได้รับความคุ้มครองลำดับรอง

ตามราชกิจจานุเบกษา (Government Gazette) ในปีค.ศ. 2013 ได้มีการปรับเปลี่ยนคำสั่งข้อกำหนดต่างที่ได้มีการปฏิบัติตั้งแต่ ปีค.ศ. 2011 ในการกำหนดคุณสมบัติขั้นพื้นฐานของบุคคลที่มาจากประเทศที่สาม และบุคคลไร้รัฐที่มีความต้องการสถานะผู้ลี้ภัย หรือความคุ้มครองระหว่างประเทศที่เหมาะสม สำหรับสถานะผู้ลี้ภัยนั้นจะมอบให้กับบุคคลที่มาจากประเทศที่สามหรือบุคคลไร้รัฐที่มีคุณสมบัติตรงตามข้อกำหนดตามหนังสือราชกฤษฎีกาประธานาธิบดีฉบับที่ 141/2013<sup>124</sup> ประกอบด้วย

- 1). บุคคลที่ยื่นคำร้องจะต้องเป็นบุคคลที่เผชิญกับภาวะความกลัวจากการประหัตประหารตามความหมายที่ได้ระบุไว้ในมาตราที่ 1A ของอนุสัญญาเจนีวา
- 2). พื้นฐานของการประหัตประหารจะต้องมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นทางสัญชาติ ศาสนา เชื้อชาติ อุดมการณ์ทางการเมือง หรือกลุ่มสมาชิกทางสังคมที่มีความคิดเห็นที่แตกต่างของผู้ที่ทำการยื่นคำร้อง
- 3). การกระทำที่เกี่ยวข้องกับการประหัตประหารอาจจะเป็นการกระทำในหลากหลายรูปแบบ อาทิ ความรุนแรงทางกาย ความรุนแรงทางจิตใจ รวมถึงความรุนแรงทางเพศ และสำหรับกรณีของเยาวชนอาจจะต้องรวมถึงการกระทำในประเด็นของเรื่องเพศสภาพและความเป็นเยาวชน<sup>125</sup>

<sup>124</sup> Republic, Short Government Gazette of the Hellenic Republic.

<sup>125</sup> Ibid. มาตราที่ 9 และ 10.

สาเหตุทั้งหมดที่ได้มีการกล่าวข้างต้นจะต้องดำเนินอยู่จะมีความเกี่ยวข้องกับผู้ที่ยื่นคำร้องขอสถานะผู้ลี้ภัยและความคุ้มครองระหว่างประเทศ หากมีคุณสมบัติตรงตามเกณฑ์ที่ทางการกรีซได้กำหนดไว้ เอกสารคำร้องก็จะได้รับการพิจารณาตามความเหมาะสม

#### 4.1.2. สถานะความคุ้มครองลำดับรอง

การให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย หากบุคคลที่ดำเนินการแสวงหาที่ลี้ภัยมีคุณสมบัติไม่ตรงตามนิยามที่อนุสัญญาได้กำหนดไว้ ทางสหภาพยุโรปก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการส่งกลับบุคคลที่ถูกละเมิดตามอนุสัญญาแห่งยุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน จึงทำให้มีการดำเนินการให้ได้รับความคุ้มครองของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่มีการกำหนดให้ต้องได้รับความคุ้มครองลำดับรอง (Subsidiary Protection) รวมถึงการกำหนดสิทธิขั้นต่ำที่บุคคลที่มีคุณสมบัติตรงตามความคุ้มครองระหว่างประเทศพึงจะได้รับ

สำหรับการให้ความคุ้มครองลำดับรองตามคำสั่งของกรีซ บุคคลที่จะได้รับสถานะความคุ้มครองจะต้องเป็นผู้ที่เผชิญกับความเสี่ยงจากอันตรายที่รุนแรงต่าง ๆ หากจะต้องเดินทางกลับไปสู่มาตุภูมิของตนเอง โดยความเสี่ยงจะรวมถึงการลงโทษที่ส่งผลต่อชีวิตหรือการลงโทษที่นำไปสู่ความทรมาน เป็นต้น ผู้ที่ทำการยื่นคำร้องจะต้องมีการกรอกข้อมูลที่มีความเกี่ยวข้องกับอายุ ภูมิหลัง ประเทศ ที่มีความเกี่ยวข้องกับเอกสารข้อมูลการเดินทาง และเหตุผลของการร้องขอความคุ้มครองระหว่างประเทศ

ในช่วงปีวิกฤตการณ์นั้น มีจำนวนผู้อพยพที่เดินทางเข้ามายังพรมแดนของกรีซเป็นจำนวนมาก และได้มีการยื่นเอกสารคำร้องเพื่อขอสถานะต่อทางการกรีซ แสดงให้เห็นถึงจำนวนผู้ที่ยื่นเอกสารคำร้องภายในพรมแดนกรีซซึ่งมีมากถึง 8,519 คน จากตารางที่ 3 จะมีการแบ่งสัญชาติในการยื่นคำร้องซึ่งสัญชาติที่มีการยื่นคำร้องมากที่สุดคือชาวซีเรียและเป็นสัญชาติที่ได้รับสถานะผู้ลี้ภัยมากที่สุดในช่วงปีค.ศ. 2015 ที่มีมากถึง 2,380 คน แต่สำหรับสถานะที่ได้รับความคุ้มครองระดับรองกลับเป็นสัญชาติอัฟกานิสถานได้รับสถานะนี้มากที่สุด แต่เมื่อเปรียบเทียบกับในช่วงปีค.ศ. 2017 แล้วจะพบว่าในปีค.ศ. 2017 ก็ได้มีผู้ที่ทำการยื่นเอกสารคำร้องมากขึ้นกว่าปีค.ศ. 2016

ตารางที่ 3 ผู้ยื่นคำร้องขอความคุ้มครองระหว่างประเทศในประเทศกรีซปีค.ศ. 2015

สัญชาติ	จำนวนผู้ยื่นคำร้อง	สถานะผู้ลี้ภัย	ความคุ้มครองลำดับรอง	ความคุ้มครองด้านมนุษยธรรม	คำร้องที่ถูปฏิเสธ
ซีเรีย	2,511	2,380	13	0	113
อัฟกานิสถาน	1,352	243	290	7	742
ปากีสถาน	1,115	67	12	26	1,529
บังคลาเทศ	490	28	3	3	942
อัลแบเนีย	379	6	5	23	646
ไนจีเรีย	257	54	4	10	408
อิรัก	246	211	32	5	92
บุคคลไร้รัฐ	179	149	0	0	15
อิหร่าน	176	75	1	1	116
จอร์เจีย	167	1	3	15	366
โซมาเลีย	94	21	20	0	41
เอริเทรีย	64	65	3	0	33
รวม	<b>8,519</b>	<b>3,703</b>	<b>479</b>	<b>135</b>	<b>7,892</b>

ที่มา: Asylum Information Database, “Country Report: Greece”, *European Council on Refugees and Exiles* (2015) <https://www.asylumineurope.org/reports/country/Greece> (accessed January 01, 2019).

ถัดมาในตารางที่ 4 แสดงให้เห็นจำนวนที่เพิ่มขึ้นของผู้ที่ทำการยื่นเอกสารคำร้อง ที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นมากกว่าในปีค.ศ. 2015 กว่า 6 เท่า โดยจำนวนสัญชาติของบุคคลที่ยื่นคำร้องมากที่สุดคือซีเรีย

ที่มีมากถึง 26,692 คน หากพิจารณาจะพบว่าในปีค.ศ. 2016 ไม่มีผู้ใดที่ได้รับสถานะผู้ลี้ภัย หรือได้รับความคุ้มครอง แต่ทุกคำร้องถูกจัดอยู่ในสถานะอยู่ระหว่างรอการพิจารณาทั้งสิ้น ซึ่งแตกต่างจากปีค.ศ. 2015 ที่ทุกคำร้องผ่านการพิจารณา ถึงแม้ว่าจะมีคำร้องที่ถูกปฏิเสธ แต่ก็มีได้อยู่ในสถานการณืรอพิจารณาเฉกเช่นเดียวกับปีค.ศ. 2016

ตารางที่ 4 ผู้ยื่นคำร้องขอสถานะผู้ถูกคุ้มครองปีค.ศ. 2016

สัญชาติ	จำนวนผู้ยื่นคำร้อง	อยู่ระหว่างการพิจารณาคำร้อง	สถานะผู้ลี้ภัย	ความคุ้มครองระดับรอง	จำนวนผู้ถูกปฏิเสธคำร้อง
ซีเรีย	26,692	13,257	-	-	-
อัฟกานิสถาน	4,371	3,986	-	-	-
ปากีสถาน	4,695	2,603	-	-	-
บังคลาเทศ	1,215	721	-	-	-
อัลแบเนีย	1,420	679	-	-	-
อัลจีเรีย	889	216	-	-	-
อิรัก	4,812	3,086	-	-	-
อิหร่าน	1,096	675	-	-	-
ปาเลสไตน์	852	518	-	-	-
จอร์เจีย	688	303	-	-	-
รวม	51,091	28,030	2,467	244	6,680

ที่มา: Asylum Information Database, “Country Report: Greece”, (2016)

[https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida\\_gr\\_2016update.pdf](https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_gr_2016update.pdf) (accessed on December 25, 2018).

หากพิจารณาข้อมูลตามตารางที่ 5 จะพบว่าจำนวนผู้ยื่นคำร้องมีจำนวนไม่แตกต่างจากปี ค.ศ. 2016 แต่ในปีค.ศ. 2017 มีจำนวนผู้ที่ถูกปฏิเสธคำร้องมากที่สุดในช่วงปีวิกฤตการณ์ ซึ่งมีจำนวนมากถึง 12,149 คน เมื่อทำการเปรียบเทียบข้อมูลในช่วงปีวิกฤตการณ์ตั้งแต่ค.ศ. 2015 - 2017 แล้ว จะพบว่าในช่วงปีวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัย ชาวซีเรียมีจำนวนมากที่สุดที่เดินทางเข้ามายังกรีซและทำการยื่นเอกสารคำร้องขอสถานะและความคุ้มครองระหว่างประเทศ โดยมีจำนวนมากที่สุดในปีค.ศ. 2016 ที่มีจำนวนถึง 26,692 คน และจำนวนของผู้อพยพที่เดินทางเข้ามายังกรีซมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในทุกปี แต่ในปีค.ศ. 2016 กลับไม่มีเอกสารคำร้องใดที่ได้รับการพิจารณาเพื่อรับสถานะทั้งสิ้น แต่ในปีค.ศ. 2017 ที่มีจำนวนผู้ยื่นคำร้องไม่แตกต่างกัน กลับมีบางส่วนได้รับการพิจารณาสถานะแล้ว ซึ่งสาเหตุที่เอกสารที่ทำการยื่นคำร้องต้องอยู่ในช่วงระหว่างรอการพิจารณา อาจจะเป็นเพราะกรีซไม่สามารถที่จะรับมือได้ทันต่อจำนวนที่เพิ่มมากขึ้นหลายเท่าตัว สิ่งนี้อาจจะเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่ามาตรการหรือระบบในการจัดการประเด็นปัญหาที่ความเกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยของกรีซยังไม่มีเสถียรภาพ และประสิทธิภาพมากพอที่จะจัดการรับมือกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้ อย่างไรก็ตามเมื่อผู้อพยพที่ได้ทำการยื่นคำร้องและได้ทำการได้รับการพิจารณาได้รับสถานะแล้ว ผู้ลี้ภัยและผู้ที่มีความคุ้มครองลำดับรองก็จะมีสิทธิในการที่จะได้รับสิทธิและผลประโยชน์ตามสิทธิทางกฎหมายที่พึงจะได้รับ

ตารางที่ 5 ผู้ยื่นคำร้องขอความคุ้มครองระหว่างประเทศในประเทศกรีซปีค.ศ. 2017

สัญชาติ	จำนวนผู้ยื่นคำร้อง	อยู่ระหว่างการพิจารณาคำร้อง	สถานะผู้ลี้ภัย	ความคุ้มครองระดับรอง	จำนวนผู้ถูกปฏิเสธคำร้อง
ซีเรีย	16,396	9,105	4,806	1	20
ปากีสถาน	8,923	4,749	111	16	5,613
อิรัก	7,924	6,549	1,245	428	521
อัฟกานิสถาน	7,567	5,146	1,152	455	492
อัลแบเนีย	2,450	-	3	0	1,596
บังคลาเทศ	1,383	-	26	1	799

อิหร่าน	1,316	-	360	10	249
ปาเลสไตน์	1,311	-	442	3	15
จอร์เจีย	1,107	-	0	0	557
อียิปต์	970	-	-	-	-
รวม	58,661	36,340	9,323	1,041	12,149

ที่มา: Asylum Information Database, “Country Report: Greece”, (2017)

<https://www.asylumineurope.org/reports/country/Greece> (accessed on January 01, 2019).

#### 4.1.3. สิทธิของผลประโยชน์แก่ผู้ลี้ภัยและผู้ที่มีความคุ้มครองลำดับรองที่พึงจะได้รับ

##### 1). ใบอนุญาตในการพำนัก

บุคคลที่ได้รับยอมรับสถานะผู้ลี้ภัยและความคุ้มครองลำดับรองแล้วจะได้รับอนุญาตในการพำนักภายในประเทศกรีซเป็นเวลา 3 ปี และสามารถยื่นคำร้องในการต่ออายุได้สำหรับบุคคลที่อาจจะก่อให้เกิดปัญหาแก่ความมั่นคงของประเทศและภัยคุกคามรวมถึงอาชญากรรมที่รุนแรงซึ่งสมาชิกภายในครอบครัวของผู้ที่ได้รับสถานะผู้ลี้ภัยและความคุ้มครองลำดับรองนั้นก็ได้รับการอนุญาตพำนักภายในประเทศด้วยเช่นกัน และการขออนุญาตในการต่ออายุใบอนุญาตในการพำนักจะอยู่ภายใต้ระเบียบการเดียวกันกับผู้ลี้ภัย

##### 2). เอกสารการเดินทาง

สำหรับเอกสารในการเดินทางของผู้ลี้ภัยจะต้องดำเนินการภายใต้คำสั่งที่ได้ถูกระบุไว้ภายในอนุสัญญาเจนีวา นอกจากนี้บุคคลนั้นมีเอกสารห้ามในการเดินทางอย่างบุคคลที่อาจจะก่อให้เกิดปัญหาแก่ความมั่นคงของประเทศ สำหรับเอกสารในการเดินทางจะเป็นเอกสารที่ได้รับอนุญาตจากสำนักงานหนังสือเดินทางของสำนักงานตำรวจกรีซ และจะมีการตรวจสอบเอกสาร ช่วงระยะเวลาในการพำนักและการต่ออายุใบอนุญาตตามกฎหมาย

### 3). การศึกษา

สำหรับเยาวชนที่ได้สถานะผู้ลี้ภัย จะต้องได้รับการศึกษาของประเทศ และจะต้องเข้าสู่ขั้นตอนการปรับพื้นฐานทางการศึกษาเพื่อการพัฒนา โดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขและข้อกำหนดของประเทศตามมาตราที่ 28<sup>126</sup>

### 4). สวัสดิการทางสังคม

มาตราที่ 30<sup>127</sup> ตามคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการทางสังคมได้ระบุไว้ว่า ผู้ที่ได้รับสถานะผู้ลี้ภัยและความคุ้มครองระหว่างประเทศจะได้รับสิทธิที่จำเป็นในการได้รับความช่วยเหลือทางสังคม ซึ่งเงื่อนไขของสิทธิจะได้รับแจกเช่นเดียวกับพลเมืองภายในประเทศ

### 5). สิทธิในการได้รับการจ้างงาน

ผู้ที่ได้รับความคุ้มครองระหว่างประเทศจะเป็นผู้ที่ได้รับการจัดอยู่ในกระบวนการจ้างงาน ตามกฎหมายของกรีซนั้น ผู้ที่ได้รับสถานะผู้ลี้ภัยจะได้รับโอกาสในการทำงาน รวมถึงการได้รับค่าตอบแทนจากการทำงาน การฝึกอบรม ตามกฎหมาย ปัจจุบันเหล่าผู้แสวงหาที่พักพิงต่างก็มีความหวังเช่นเดียวกันที่จะได้เข้าสู่กระบวนการเข้าสู่ตลาดแรงงาน แต่ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจกรีซที่ผ่านมาทำให้ออกาสในการจ้างงานของกรีซลดลง การว่างงานมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นในช่วงปีค.ศ. 2015 อัตราการว่างงานของกรีซมีมากถึง 24.6% และ 48% ของจำนวนผู้ว่างงานเป็นบุคคลที่อยู่ในช่วงอายุที่ต่ำกว่า 25 ปี ทำให้อัตราการว่างงานของกรีซมีจำนวนที่สูงที่สุดในสหภาพยุโรป

### 6). การบริการทางสาธารณสุข

ผู้ที่ได้รับสถานะผู้ลี้ภัยและสถานะความคุ้มครองลำดับรองจะได้สิทธิในการดูแลทางด้านสาธารณสุข ซึ่งสิทธิที่ได้รับเป็นสิทธิเดียวกันกับพลเมืองภายในประเทศ สำหรับผู้ที่มีความต้องการในการรักษา อาทิ ผู้ที่ตั้งครรภ์ ผู้สูงอายุ เยาวชนที่อาศัยอยู่เพียงลำพัง บุคคลทุพพลภาพที่สาเหตุเกิดจากการเป็นเหยื่อของกลุ่มค้ายาหรืออาศัยอยู่ในพื้นที่ที่มีความขัดแย้ง บุคคลเหล่านี้จะได้รับสิทธิในการได้รับการรักษาอย่างเต็มที่ รวมถึงการรักษาอาการทางจิตใจ เงื่อนไขในการรักษาทั้งหมดอยู่ภายใต้เงื่อนไขเดียวกับพลเมืองของกรีซเอง อีกทั้งทางรัฐบาลได้มีการก่อตั้งศูนย์บริการทางการแพทย์

<sup>126</sup> Ibid.

<sup>127</sup> Ibid.



โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายสำหรับผู้แสวงหาที่พักพิงโดยไม่คำนึงถึงลักษณะการเข้ามาพำนักภายในประเทศว่า ถูกกฎหมายหรือไม่

#### 7). เยาวชนที่พำนักอยู่ตามลำพัง

สำหรับเยาวชนที่พำนักอยู่ตามลำพังจะได้รับการดูแลและคุ้มครองเป็นพิเศษจากเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเหมาะสม โดยทางรัฐบาลได้มีการจัดตั้งศูนย์ในการให้ความช่วยเหลือกว่า 402 แห่งเพื่อให้ความช่วยเหลือเยาวชนเหล่านี้ซึ่งจะมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในการให้ความดูแลช่วยเหลือรักษาผลประโยชน์แก่เยาวชนอย่างเหมาะสม

#### 8). การส่งกลับ

เจ้าหน้าที่จะให้ความช่วยเหลืออย่างเหมาะสมแก่ผู้ลี้ภัยและผู้ได้รับความคุ้มครองลำดับรองในการส่งกลับสู่มาตุภูมิหากมีการร้องขอ

จะเห็นได้ว่ากรีซมีความพยายามในการที่จะมอบสิทธิและความคุ้มครองให้กับผู้ลี้ภัยตามที่พึงจะได้รับ ซึ่งในบางกรณีก็ได้รับสิทธิที่เทียบเท่ากับพลเมืองของกรีซ และกรีซก็มีความพยายามในการที่จะปรับเปลี่ยนมาตรการ หรือแนวทางปฏิบัติให้สอดคล้องและรองรับกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น แต่อย่างไรก็ตามก็ยังมีข้อบกพร่องในการคุ้มครองผู้ลี้ภัยทั้งทางด้านกฎหมายและทางสังคม ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่ยืนยันได้ว่าโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรต่าง ๆ ของกรีซที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับผู้ลี้ภัยนั้นขาดประสิทธิภาพ และหน่วยงานที่ปฏิบัติการในส่วนต่าง ๆ นั้นขาดความเชื่อมโยงให้เป็นระบบเดียวกัน

จากแนวทางในการดำเนินงานของกรีซทั้งหมด ตั้งแต่ความพยายามในการจัดทำนโยบายเพื่อเป็นการบังคับใช้ให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การพัฒนานโยบาย เจือจางและข้อกำหนดต่าง ๆ หรือความพยายามในการจัดสร้างระบบการปฏิบัติงานของกรีซ พบว่ากรีซยังคงไม่สามารถที่จะวางโครงสร้างในการดำเนินงานได้อย่างเป็นรูปธรรมและประสบผลสำเร็จ เนื่องจากทางรัฐบาลกรีซเองไม่มีแผนการระยะยาวเพื่อรองรับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น สิ่งที่กรีซมีอยู่เป็นเพียงการดำเนินการในรูปแบบธรรมดาที่ไม่สามารถที่จะรับมือได้หากเกิดสถานการณ์ที่ฉุกเฉิน วิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยถือเป็นสถานการณ์ที่สะท้อนให้เห็นความไร้ประสิทธิภาพของกรีซในการจัดการต่อวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้น

หากจะกล่าวได้ว่าผลลัพธ์ที่ไร้ประสิทธิภาพทั้งหมดเป็นเพียงเพราะการดำเนินการของรัฐบาลกรีซที่ไร้ซึ่งการวางแผนการที่ดีเพียงอย่างเดียว ก็จะเป็นการละเลยต่อสถานการณ์ภายในประเทศที่

กรีซต้องเผชิญ เนื่องจากสถานการณ์ภายในประเทศที่กรีซต้องเผชิญอย่างวิกฤตเศรษฐกิจก็เป็นสถานการณ์ที่ก่อให้เกิดความท้าทายต่อกรีซมีไม่น้อย เนื่องจากกรีซเป็นเพียงประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปที่มีขนาดเล็ก การประสบปัญหาทางเศรษฐกิจจึงก่อให้เกิดปัญหาความยุ่งยากในหลากหลายประการตามมา นอกจากนี้ที่จะต้องแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจแล้ว ปัญหาทางสังคมก็ดูเหมือนจะเป็นปัญหาใหญ่ที่ทางรัฐบาลจำเป็นต้องมีการดำเนินการให้ประชาชนเข้าใจต่อสถานการณ์ที่จำเป็นต้องมีมาตรการที่เข้มงวดมากขึ้น ดังนั้น จำนวนผู้ลี้ภัยที่เพิ่มมากขึ้นในกรีซ ถือเป็นภาระหนักทางค่าใช้จ่ายที่ต้องแบกรับ ในกรณีนี้ส่งผลต่อความไม่พอใจของประชาชนต่อมาตรการการรัดเข็มขัดของทางรัฐบาล เพราะเนื่องจากเหตุผลของการลดสวัสดิการ การเปิดรับผู้ลี้ภัย และการที่ผู้ลี้ภัยได้รับสิทธิสวัสดิการทุกอย่างเฉกเช่นเดียวกับพลเมืองกรีซเอง อาจทำให้ประชาชนรู้สึกไม่พอใจ จึงเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงการต่อต้านเหล่าผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยที่จะเดินทางเข้ามาภายในประเทศ

อย่างไรก็ตาม ความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจภายในประเทศของกรีซที่เกิดขึ้นทำให้เหล่าผู้อพยพและผู้ลี้ภัยต่างลักลอบใช้บริเวณพรมแดนกรีซเป็นทางผ่าน เพื่อเดินทางไปยังยุโรปตะวันออก เนื่องจากไม่มั่นใจต่อมั่นคงทางเศรษฐกิจและสวัสดิการที่พึงจะได้รับ ซึ่งปัญหาการลักลอบใช้พรมแดนกรีซอย่างผิดกฎหมายที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ถือเป็นประเด็นปัญหาที่ทำลายต่อศักยภาพของกรีซ ปัญหาที่เกิดขึ้นต่าง ๆ เหล่านี้กรีซเองไม่สามารถที่จะรับมือได้แต่เพียงผู้เดียว จำต้องได้รับความช่วยเหลือจากเหล่าองค์กรระหว่างประเทศ ประเทศเพื่อนบ้าน และที่สำคัญคือสหภาพยุโรปในฐานะที่กรีซยังคงเป็นสมาชิก โดยสหภาพยุโรปได้พยายามให้ความช่วยเหลือกรีซในการจัดการ ร่วมหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะประเด็นปัญหาการเป็นประเทศหน้าด่านที่จำเป็นต้องแบกรับภาระอย่างที่ไม่สามารถที่จะปฏิเสธได้

จากการศึกษาพบว่า การอพยพเข้ามาอย่างต่อเนื่องสู่กรีซ มีสาเหตุจากการที่กรีซ คือประเทศของสหภาพยุโรปด้วยเหตุผลทางภูมิศาสตร์ จากสถานการณ์ดังกล่าวถือเป็นปัจจัยที่กระตุ้นให้กรีซตระหนักถึงความจำเป็นในการที่ต้องมีนโยบายหรือกฎหมายในการบังคับใช้เพื่อจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นการกระตุ้นให้สหภาพยุโรปกลับมาให้ความสนใจต่อประเด็นปัญหาการอพยพในภูมิภาคที่ส่งผลโดยตรงต่อประเทศสมาชิกอย่างประเทศหน้าด่าน ให้เป็นรูปธรรมและมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ถึงแม้สหภาพยุโรปเข้ามามีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือ และวางนโยบายพื้นฐานในการจัดการปัญหาแก่กรีซ แต่การที่สถานการณ์ยังไม่สามารถ

เป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น สามารถที่จะพิจารณาได้ว่าทั้งนโยบายและกระบวนการในการดำเนินงานต่าง ๆ ของทั้งกรีซและสหภาพยุโรปยังคงมีช่องว่างที่ทั้ง 2 ฝ่ายต่างมองข้าม กล่าวคือ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ทั้งกรีซและสหภาพยุโรปพยายามในการที่จะแก้ไขปัญหาในภาพรวม อย่าง ประเด็นด้านผู้ลี้ภัย การอพยพ ภูมิภาค และพรมแดน แต่ละเลยในการพิจารณาถึงประเด็นย่อยที่สำคัญ อย่าง โครงสร้างทางสังคม ทั้งภายในของกรีซเอง และโครงสร้างทางสังคมของประเทศสมาชิกสำหรับสหภาพยุโรป จึงทำให้นโยบายและกลไกในการจัดการต่อปัญหาของกรีซและสหภาพยุโรปขาดความเชื่อมโยงในการดำเนินงานให้เป็นไปในระบบเดียวกัน

#### 4.2. การอพยพเข้าสู่ประเทศกรีซอย่างผิดปกติ (ปี.ศ. 2015 - 2017)

วิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยในช่วงปี.ศ. 2015-2017 ที่เกิดขึ้นนั้นส่งผลให้การอพยพเข้ามายังยุโรปผิดปกติมากขึ้น ประเทศที่มีพรมแดนติดกับเหล่ากัับแถบทะเลเมดิเตอร์เรเนียนอย่างประเทศสเปน อิตาลี ก็ได้รับผลกระทบและประเทศกรีซเองก็ถือเป็นประเทศที่มีพรมแดนติดต่อทั้งทางทะเลและทางบกที่สะดวกต่อการเดินทางเข้ามายังยุโรปของผู้ลี้ภัย

หากพิจารณาถึงภูมิประเทศของกรีซจะพบว่า กรีซมีพรมแดนทางทะเลที่ติดต่อกับแถบบริเวณทะเลเมดิเตอร์เรเนียน และทางบกที่ติดต่อกับประเทศตุรกี มาซิโดเนีย บัลแกเรีย และอัลเบเนีย จึงทำให้ประเทศกรีซถือเป็นหนึ่งตัวเลือกที่สำคัญที่เหล่าผู้ลี้ภัยนั้นเลือกที่จะใช้เส้นทางทางพรมแดนของประเทศนี้ในการอพยพ ส่วนใหญ่แล้วตั้งแต่ปี.ศ. 2014 เป็นต้นมา ผู้ลี้ภัยชาวซีเรียเลือกที่จะใช้เส้นทางที่ผ่านจากประเทศตุรกีเข้ามายังยุโรปเป็นจำนวนมาก เนื่องจากหากผู้ลี้ภัยเลือกที่จะใช้เส้นทางที่ผ่านทางประเทศอียิปต์และเลบานอน (เพื่อเป็นทางผ่านเพื่อเข้าไปยังประเทศอิตาลี) จะทำให้ต้องมีการใช้เวลาเป็นจำนวนมากในการเดินทาง อีกทั้งยังมีความเสี่ยงสูงมาก ทั้งในเรื่องของความไม่ปลอดภัยจากความไม่มั่นคง ซึ่งเมื่อผู้ลี้ภัยนั้นเลือกใช้เส้นทางเข้ามายังประเทศตุรกี เป้าหมายต่อไปจึงเป็นการเดินทางเข้าสู่ยุโรปซึ่งหน้าด่านแรกคือประเทศกรีซ

##### 4.2.1. ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจอพยพของผู้ลี้ภัยชาวซีเรียสู่ประเทศกรีซ

จากสถานการณ์สงครามในประเทศซีเรีย ทำให้ชาวซีเรียจำต้องพลัดถิ่นเพื่อแสวงหาที่ปลอดภัยต่อชีวิต ซึ่งเริ่มแรกชาวซีเรียเลือกที่จะเดินทางอพยพไปยังประเทศเพื่อนบ้านอย่างประเทศตุรกี เลบานอน จอร์แดน ซึ่งจำนวนผู้ลี้ภัยชาวซีเรียเริ่มเพิ่มขึ้นในประเทศเพื่อนบ้านอย่างต่อเนื่อง แต่ต่อมาเนื่องด้วยสถานการณ์ของสงครามซีเรียเริ่มยืดเยื้อ ทำให้ผู้ลี้ภัยชาวซีเรียที่พำนักอยู่ในประเทศ

เพื่อนบ้านเริ่มมีความต้องการที่จะเดินทางออกไปในเส้นทางอื่น ซึ่งเป้าหมายนั้นคือกลุ่มประเทศในยุโรป โดยการเดินทางมายังยุโรปชาวซีเรียจะต้องเลือกเส้นทาง ใน 2 เส้นทางคือ การเส้นทางที่ผ่านทางประเทศตุรกีหรือเส้นทางที่ผ่านทางประเทศอียิปต์ ซึ่งในการเดินทางเช่นนี้เหล่าผู้ลี้ภัยจะได้รับข้อเสนอจากกลุ่มค้ำมนุษย์ และสาเหตุที่ผู้ลี้ภัยจะทำการตอบรับข้อเสนอเหล่านี้ อาจจะเป็นเพราะมาจากสถานการณ์ที่ยืดเยื้อและความรุนแรงที่เพิ่มมากขึ้นในประเทศของตนเอง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องตอบรับข้อเสนอที่เร่งด่วนเหล่านี้เพื่อความปลอดภัยของตนเองและครอบครัว

สงครามที่เกิดขึ้นยังก่อให้เกิดปัจจัยเสี่ยงที่ตามมาอีกหลายประการ ที่ส่งผลต่อความปลอดภัยในการดำเนินชีวิตภายในบ้านเมืองของตนเอง อาทิ ผลกระทบจากกลุ่มไอเอส การลักพาตัว การค้ามนุษย์ รวมถึงการถูกบังคับให้เข้าร่วมในกองทัพของรัฐบาลหรือกลุ่มติดอาวุธด้วยความไม่สมัครใจ ปัจจัยเหล่านี้ส่งผลให้ชาวซีเรียผู้ซึ่งอยู่ภายใต้สภาวะแวดล้อมความกดดัน เดินทางอพยพออกจากประเทศของตนเองเพื่อแสวงหาโอกาสในการดำเนินชีวิตที่ดีกว่าเดิม โดยมีจุดหมายในการเดินทางในช่วงแรกคือเหล่าประเทศเพื่อนบ้านอย่างตุรกี เลบานอน จอร์แดน เป็นต้น แต่ต่อมาทิศทางของจุดหมายของการเดินทางของผู้ลี้ภัยชาวซีเรียได้มีการเปลี่ยนแปลงไป จากสถิติในปีค.ศ. 2015 จุดหมายปลายทางของการอพยพ เยอรมนีนั้นมีสัดส่วนที่มากถึง 32% ในการเป็นจุดหมายปลายทางของเหล่าผู้ลี้ภัย รองลงมาคือ สวีเดน ที่มีสัดส่วนถึง 12% สวิสเซอร์แลนด์มีสัดส่วน 4% และนอกจากนี้ ยังมีประเทศที่เป็นจุดหมายปลายทางอย่าง สหราชอาณาจักร เดนมาร์ก นอร์เวย์ กรีซ เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม ฟินแลนด์ อิตาลี แคนาดา ออสเตรเลีย อิหร่าน รัสเซีย ลักเซมเบิร์ก เป็นต้น<sup>128</sup> ซึ่งส่วนใหญ่แล้วประเทศที่เป็นจุดหมายของการเดินทางเป็นเหล่าประเทศสมาชิกภายในสหภาพยุโรปเป็นจุดหมายที่สำคัญ ดังนั้นแล้วปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการกำหนดจุดหมายปลายทางของการเดินทางมาสหภาพยุโรป สามารถแบ่งออกได้ 2 ปัจจัย ดังนี้

<sup>128</sup> Franck Duvell Heaven Crawlwy, Katharine Jones and Dimitris Skleparis, *Understanding the Dynamics of Migration to Greece and the EU: Drivers, Decisions and Destinations* (2016), <http://www.medmig.info/research-brief-02-Understanding-the-dynamics-of-migration-to-greece-and-the-eu.pdf>.

#### 4.2.1.1. การติดต่อสื่อสารผ่านทางสังคมออนไลน์

ในยุคโลกาภิวัตน์ การติดต่อสื่อสารผ่านทางสังคมออนไลน์ทำให้ส่งผลกระทบต่อทัศนใจของผู้ลี้ภัยในการกำหนดจุดมุ่งหมายของการเดินทาง โดยพฤติกรรมของการใช้สื่อออนไลน์ของผู้ลี้ภัยชาวซีเรียนั้นจะเป็นการใช้สื่อออนไลน์ผ่านทางโทรศัพท์ การใช้แอปพลิเคชันเฟซบุ๊ก (Facebook) วัตทแอป (Whatsapp) และ ไวเบอร์ (Viber) เป็นต้น<sup>129</sup> ในกลุ่มสังคมออนไลน์ อาทิ กลุ่มของครอบครัว กลุ่มเพื่อน รวมไปถึงกลุ่มสังคมที่มีความเกี่ยวข้องกับการเดินทางอพยพที่ผู้ลี้ภัยมีความต้องการที่จะศึกษาข้อมูล ความเป็นอยู่ที่ดี ความคุ้มครองที่ดีจะถูกถ่ายทอดออกมาผ่านทางคำบอกเล่าของสมาชิกในครอบครัว หรือกลุ่มเพื่อนสนิท ดังนั้น การตัดสินใจที่จะเปลี่ยนจุดหมายในการอพยพมายังสหภาพยุโรป อาจจะได้รับอิทธิพลทางความคิดหรือการรับรู้ผ่านทางข้อมูลข่าวสารตามสื่อสมาชิกในครอบครัวหรือเพื่อนที่ได้มีการอพยพเข้ามาสู่ยุโรปก่อนแล้ว

อย่างไรก็ตาม พฤติกรรมในการใช้สื่อออนไลน์ถือเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อทั้งผู้ลี้ภัยเองและสหภาพยุโรปโดยเฉพาะประเทศหน้าด่าน เนื่องจากการติดต่อสื่อสารลักษณะนี้ถือเป็นการเปิดช่องทางให้กับกลุ่มที่ทำการลักลอบค้ามนุษย์ทำการแสวงหาผลประโยชน์จากความต้องการของเหล่าผู้ลี้ภัย การมอบข้อมูลส่วนตัวให้แก่กลุ่มนายหน้าที่ทำการจัดการปลอมแปลงเอกสารเพื่อลักลอบเดินทางเข้ามาสู่สหภาพยุโรปนั้น นอกจากผู้ลี้ภัยจะต้องทำการเสียค่าใช้จ่ายในการปลอมแปลงเอกสารแล้วนั้น ข้อมูลส่วนตัวของเหล่าผู้ลี้ภัยยังสามารถที่จะถูกละเมิดโดยกลุ่มลักลอบค้ามนุษย์ผ่านทางระบบออนไลน์ นอกจากนี้ยังเป็นการส่งผลกระทบต่อสหภาพยุโรปในการจัดการต่อการอพยพของผู้ลี้ภัยให้มีประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่สามารถที่จะทราบจำนวนของผู้ลี้ภัยที่แน่นอน อีกทั้งยังไม่สามารถที่จะทราบข้อมูลที่แท้จริงและชัดเจนของผู้ที่ทำการอพยพเข้ามาสู่ภูมิภาคในระบบของการรับผู้ลี้ภัยด้วยเหตุนี้จึงถือได้ว่าเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ส่งผลในการดำเนินการจัดการผู้ลี้ภัยในช่วงวิกฤตการณ์ไม่สามารถที่จะจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

<sup>129</sup> Marie Gillespie, *Mapping Refugee Media Journeys Smartphones and Social Media Networks* (May 13 2016),

[https://www.open.ac.uk/ccig/sites/www.open.ac.uk.ccig/files/Mapping%20Refugee%20Media%20Journeys%2016%20May%20FIN%20MG\\_0.pdf](https://www.open.ac.uk/ccig/sites/www.open.ac.uk.ccig/files/Mapping%20Refugee%20Media%20Journeys%2016%20May%20FIN%20MG_0.pdf)

#### 4.2.1.2. การเข้าถึงข้อมูลทางราชการ

การบริการข้อมูลของทางหน่วยงานราชการถือเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่สำคัญที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกจุดหมายปลายทาง เนื่องจากการที่เหล่าผู้ลี้ภัยสามารถเข้าถึงข้อมูลที่จำเป็นต่อการอพยพและถูกต้องตามกฎหมายในแต่ละประเทศก่อนการเดินทางอพยพจะช่วยส่งผลการตัดสินใจเลือกจุดหมายปลายทาง เพราะจะสามารถทำการเปรียบเทียบข้อมูลที่จำเป็นพื้นฐานในแต่ละประเทศ และสามารถที่จะเตรียมความพร้อมในการดำเนินเอกสารในการอพยพได้อย่างครบถ้วนและถูกต้อง รวมถึงสามารถที่จะดำเนินการต่อเนื่องในการที่จะขอรับสถานะเป็นผู้ลี้ภัยที่ถูกต้องตามกฎหมายในแต่ละประเทศได้ สำหรับกรีซได้มีหน่วยงานในการให้บริการข้อมูลทางราชการที่จำเป็นสำหรับการอพยพอย่างกระทรวงแรงงาน ความมั่นคง และความเป็นปึกแผ่นทางสังคม (Ministry of Labour, Social, Security and Solidarity)<sup>130</sup> โดยมีบทบาทของการทำงาน คือ การให้บริการข้อมูลทางแก่ผู้อพยพผ่านการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน อย่างสำนักงานเลขาธิการทั่วไปเพื่อความเท่าเทียมทางเพศ (General Secretariat for Gender Equality) ศูนย์ความเป็นปึกแผ่นทางสังคมแห่งชาติ (National Centre of Social Solidarity: EKKA) องค์การการโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศ (International Organization of Migration: IOM) คณะกรรมการความปลอดภัยของอิตาลี (Directorate of Security of Attica) และคณะกรรมการความปลอดภัยของเทสซาโลนิกี (Directorate of Security of Thessaloniki) นอกจากนี้ หน่วยงานนี้ยังมีการดำเนินการที่ขยายขอบเขตไปสู่การให้ความช่วยเหลือทางด้านการให้ข้อมูลและคำปรึกษาแก่เหล่าแรงงาน ผู้อพยพ ผู้ลี้ภัยที่อยู่ในกรีซ ทั้งในเรื่องของการดำเนินชีวิต การศึกษา การปรับตัวภายในสังคม ค่าครองชีพพื้นฐาน การบริการทางสาธารณสุข และครอบคลุมถึงการบริการข้อมูลทางด้านความปลอดภัยจากกลุ่มการค้ามนุษย์ เป็นต้น

**อย่างไรก็ตามในปัจจุบันสถานการณ์ของกลุ่มค้ามนุษย์มีเพิ่มมากขึ้น** การอพยพของเหล่าผู้อพยพและผู้ลี้ภัยโดยส่วนใหญ่แล้วมักถูกจำกัดด้วยความไม่รู้หรือไม่สามารถที่จะเข้าถึงกระบวนการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่สำคัญของทางราชการ ที่ถือเป็นส่วนสำคัญและจำเป็นต่อการเดินทาง ทั้งในเรื่อง

<sup>130</sup> "Services and Information,"

[http://www.ermis.gov.gr/portal/page/portal/ermis/publicBodies?p\\_topic=11](http://www.ermis.gov.gr/portal/page/portal/ermis/publicBodies?p_topic=11). (accessed on May 15, 2020).

ของนโยบายการอพยพ นโยบายของประเทศปลายทางในการเปิดรับผู้อพยพ เนื่องจากข้อมูลหรือนโยบายจะมีส่วนช่วยในการรับรู้และการทำความเข้าใจต่อการเดินทางและการปฏิบัติตัวเมื่อเดินทางถึงจุดหมายปลายทาง รวมถึงส่วนที่สำคัญอย่างเรื่องของนโยบายทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของประเทศปลายทาง ซึ่งการขาดการรับทราบข้อมูลทางราชการที่สำคัญเหล่านี้ จะส่งผลให้ขาดการได้รับสวัสดิการและคุ้มครองทางด้านกฎหมายพื้นฐาน รวมถึงการตกเป็นเหยื่อของกลุ่มค้ายาเสพติดที่มีการขยายความรุนแรงและเพิ่มจำนวนอย่างต่อเนื่องในปัจจุบัน

จากปัจจัยดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลแวดล้อมที่ส่งผลต่อการตัดสินใจในการเปลี่ยนแปลงจุดหมายปลายทางของการอพยพที่จากเดิมคือประเทศเพื่อนบ้านของซีเรียเอง เดินทางเข้าสู่ยุโรปโดยเส้นทางหลักที่ชาวซีเรียเลือกใช้ในช่วงวิกฤตการณ์คือเส้นทางจากประเทศตุรกีสู่บริเวณพรมแดนต่างๆของประเทศกรีซใน 2 เส้นทาง คือ ทางบกและทางทะเล สำหรับทางบกจะมีความเสี่ยงน้อย และมีหลากหลายเส้นทางให้เลือกที่แต่อาจจะต้องเสี่ยงต่อการถูกจับตัวจากทางการได้ง่ายกว่าทางทะเล ผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่จึงเลือกที่จะยอมเสี่ยงอันตรายต่อชีวิตในการที่จะเดินทางเข้าสู่กรีซด้วยเส้นทางทางทะเล ที่ถึงแม้ว่าจะมีความเสี่ยงมากทั้งจากอันตรายของคลื่นลมแรง เรือที่โดยสารที่ไม่ได้มาตรฐาน และการบรรทุกคนจำนวนมาก จากการสำรวจจำนวนผู้ลี้ภัยลอบข้ามพรมแดนอย่างผิดกฎหมายนั้นจะพบได้ว่าจำนวนผู้ลี้ภัยเลือกที่จะใช้เส้นทางทางทะเลมากขึ้นตั้งแต่ปีค.ศ. 2013 ดังตารางที่ 6 แสดงให้เห็นว่าในช่วงก่อนการเกิดวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยนั้นเส้นทางทางบกจะเป็นเส้นทางที่ผู้ลี้ภัยเลือกใช้เป็นเส้นทางในการเดินทางมากที่สุด จะพิจารณาในจากข้อมูลในช่วงปีค.ศ. 2010 – 2012 แต่ต่อมาในปีค.ศ. 2013 ผู้ลี้ภัยเริ่มมีการใช้เส้นทางทางทะเลมากขึ้นและมีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก ในปีค.ศ. 2015 ที่มีมากถึง 244,900 คน จำนวนที่เพิ่มสูงมากขึ้นจนสร้างความกดดันให้กับประเทศกรีซเป็นอย่างมากในปีค.ศ. 2015 ที่มีผู้ลี้ภัยลอบข้ามพรมแดนอย่างผิดกฎหมายถึง 246,000 คนนั้นทำให้กรีซจำต้องยอมรับให้ที่พิกฟิงกับเหล่าผู้ลี้ภัยในฐานะที่เป็นประเทศที่ปลอดภัยลำดับแรก (First safe country) ซึ่งถือเป็นประเทศหน้าด่านในการรับผู้ลี้ภัยที่จะเข้ามายังยุโรป

ตารางที่ 6 ผู้ข้ามบริเวณพรมแดนตุรกีและกรีซอย่างผิดกฎหมาย

พรมแดน	ปี 2009	ปี 2010	ปี 2011	ปี 2012	ปี 2013	ปี 2014	ปี 2015
พรมแดน ทางบก	8,800	47,100	55,00	30,400	1,100	1,900	1,100
พรมแดน ทางทะเล	27,700	5,200	1,000	3,700	11,400	43,500	244,900
จำนวน ทั้งหมด	36,500	52,300	56,000	34,100	12,600	45,400	246,000

ที่มา: European Stability Initiative, “The 2015 Refugee Crisis through Statistics” (October 17, 2015), pp. 9. <https://www.esiweb.org/pdf/ESI%20-%20Refugee%20Statistics%20Compilation%20-%202017%20Oct%202015.pdf> (accessed on November 17, 2018).

ประเทศที่ปลอดภัยลำดับแรก (First safe country) ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นประเทศหน้าด่านของการอพยพ เป็นหลักการที่จะช่วยคุ้มครองบุคคลที่มีความต้องการที่จะแสวงหาที่พักพิงเพื่อความปลอดภัย หลังจากการหลบหนีการถูกประหัตประหารหรือความรุนแรงจากประเทศบ้านเกิดของตนเอง สำหรับประเทศที่ปลอดภัยต่อเหล่าผู้ที่แสวงหาที่พักพิงจะเป็นประเทศที่เหล่าผู้แสวงหาที่พักพิงได้ทำการพิจารณาแล้วว่าเป็นประเทศที่จะสามารถรับผิดชอบต่อกระบวนการการยื่นคำร้องขอสถานะเพื่อการแสวงหาที่พักพิงและความคุ้มครองระหว่างประเทศให้เกิดขึ้นได้ ดังนั้นแล้วเหล่าผู้แสวงหาที่พักพิงจึงคาดหวังที่จะทำการยื่นคำร้องในการขอที่พักพิงในประเทศแรกที่มีความปลอดภัยที่สามารถจะมีโอกาสในการยื่นใบคำร้องเพื่อได้รับที่พักพิงและความคุ้มครองระหว่างประเทศ

ในส่วนหลักการของประเทศที่สามเพื่อความปลอดภัยหรือประเทศทางผ่าน (Safe third country) จะมีความแตกต่างจากประเทศที่ปลอดภัยลำดับแรก (First safe country) เพราะส่วนใหญ่ข้อเรียกร้องของผู้แสวงหาที่พักพิงนั้นไม่มีความต้องการที่จะอาศัยอยู่ภายในประเทศที่ปลอดภัยลำดับแรก เนื่องจากได้มีจุดมุ่งหมายในการเดินทางไปยังประเทศต่อไป หลากหลายประเทศจึงได้มีการ



ยอมรับที่จะเลือกใช้ข้อตกลงเกี่ยวกับหลักการของประเทศที่สามเพื่อความปลอดภัย (Safe third country) ซึ่งข้อตกลงเหล่านี้จะก่อให้เกิดโอกาสที่ติดต่อบุคคลที่ได้หลบหนีจากการประหัตประหาร ความรุนแรงของประเทศตนเองที่ข้ามมายังประเทศอื่น โดยสิทธิที่จะได้รับก็จะเป็นสิทธิของผู้ลี้ภัยที่อยู่ ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ

จากกิจจานุเบกษาของประเทศกรีซ<sup>131</sup> มาตราที่ 19 ก็ได้มีการกล่าวถึงการเป็นประเทศที่ บุคคลนั้นได้รับรองสถานะผู้ลี้ภัย (First country of asylum) ว่าประเทศที่ได้ถูกพิจารณาว่าเป็น ประเทศแรกในการแสวงหาที่พักพิง แล้วผู้แสวงหาที่พักพิงจะทำการยื่นคำร้อง และถ้าคำร้องนั้นได้รับการยอมรับให้ได้รับสถานะเป็นผู้ลี้ภัยภายในประเทศที่ทำการยื่นคำร้องเป็นประเทศแรก ผู้ที่ได้รับ สถานะผู้ลี้ภัยจะสามารถได้รับความคุ้มครองระหว่างประเทศและความคุ้มครองในด้านต่าง ๆ ภายในประเทศ รวมถึงผลประโยชน์จากหลักการการไม่ส่งกลับ นอกจากนี้แนวคิดประเทศที่บุคคล นั้นได้รับรองสถานะผู้ลี้ภัย (First country of asylum) ได้มีการปรับใช้ไปกับหลักการของประเทศที่ สามเพื่อความปลอดภัยตามมาตราที่ 20 วรรค 1 คือประเทศที่ได้อนุมัติสถานะผู้ลี้ภัยให้แก่ผู้แสวงหา ที่พักพิงแล้ว ประเทศนั้นจะสามารถที่จะพิจารณาไปยังประเทศที่สามสำหรับคำร้องพิเศษได้ซึ่งการ พิจารณาจะอยู่ภายใต้เงื่อนไขเหล่านี้

- ชีวิตและเสรีภาพของผู้ที่ยื่นคำร้องไม่เป็นภัยคุกคามไม่ว่าจะด้วยเหตุผลในเรื่องของเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกของกลุ่มทางสังคมหรือแนวคิดทางการเมือง
- ประเทศที่สามนั้นให้ความเคารพต่อหลักการไม่ส่งกลับตามอนุสัญญาเจนีวา
- ผู้ที่ทำการยื่นคำร้องจะต้องไม่ตกอยู่ภายใต้ความเสี่ยงจากการทรมานทุกขัทรมาณจากอันตรายที่ รุนแรง ตามมาตราที่ 15<sup>132</sup> ในเรื่องของอันตรายที่รุนแรง (Serious harm) ที่ประกอบด้วยการได้รับ โทษประหารชีวิต การถูกทรมาน การถูกลงโทษ การคุกคามที่รุนแรงต่อชีวิตของพลเรือนหรือบุคคล ด้วยเหตุผลการดำเนินความรุนแรงซึ่งมาจากสถานการณ์ระหว่างประเทศหรือความขัดแย้ง ภายในประเทศ ซึ่งสถานการณ์เหล่านี้ไม่สามารถที่จะควบคุมความรุนแรงที่เกิดขึ้นได้ จึงก่อให้เกิด อันตรายต่อชีวิตของพลเรือนที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

<sup>131</sup> Republic, Short PRESIDENTIAL DECREE No. 113. pp. 19-20.

<sup>132</sup> Ibid, pp. 6.

- ประเทศที่ผู้ยื่นคำร้องทำการยื่นคำร้อง สามารถที่ดำเนินการตามข้อห้ามต่าง ๆ ของประเทศ ได้หากประเทศนั้นมีความเสี่ยงต่างๆ อาทิ การถูกลงโทษ การถูกลดค่าความเป็นมนุษย์ ซึ่งความอันตรายที่เกิดขึ้นจะถูกนิยามโดยกฎหมายระหว่างประเทศ

- สิทธิในการที่จะได้รับอนุมัติสถานะผู้ลี้ภัย เนื่องจากผู้ลี้ภัยจะทำให้ได้รับความคุ้มครองตามอนุสัญญาเจนีวา

- ผู้ยื่นคำร้องสามารถที่จะเดินทางต่อไปยังประเทศที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ผู้ยื่นคำร้องสามารถที่จะเดินทางต่อไปได้

การเป็นประเทศแรกที่ได้รับผู้ลี้ภัย ถือเป็นสิ่งที่ประเทศกรีซเองไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงได้และมีความจำเป็นที่จะต้องเผชิญกับสถานการณ์ที่สร้างความกดดันเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เหล่านี้อย่างต่อเนื่องจากจำนวนที่เพิ่มมากขึ้นกรีซจึงได้มีการจัดสร้างค่ายผู้ลี้ภัย (Refugee Camp) เพื่อเป็นสถานที่ในการให้ที่พักพิงแก่ผู้ลี้ภัย โดยค่ายผู้ลี้ภัยนั้นจะถูกสร้างขึ้นโดยมีเจตนาเพื่อที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่ต้องหลบหนีอันตราย ความรุนแรงจากบ้านเกิดของตนเอง สถานที่พักพิงเหล่านี้จะถูกสร้างขึ้นอย่างเร่งด่วน ที่จะเป็สถานที่ที่ได้รับความคุ้มครอง และสร้างความปลอดภัยแก่บุคคลที่ต้องการความช่วยเหลือ<sup>133</sup> โดยในการให้ความช่วยเหลือนั้น นอกจากความช่วยเหลือจากทางการของประเทศแล้วยังได้รับความช่วยเหลือจาก UNHCR ทั้งทางด้านอาหาร น้ำดื่ม และยารักษาโรค ดังนั้นแล้วค่ายผู้ลี้ภัยอาจจะกล่าวได้ว่า ถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติแนวทางหนึ่งต่อสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้น โดยมีเป้าหมายในการที่จะช่วยชีวิตเหล่าผู้ลี้ภัยที่จำต้องพลัดถิ่นฐานบ้านเกิดของตนเอง แต่เนื่องจากสถานการณ์ของสงครามที่ยืดเยื้อ ให้ความช่วยเหลือภายในค่ายผู้ลี้ภัยจำต้องเริ่มมีการดำเนินการในการให้ความช่วยเหลือในระยะยาว แต่การให้ความช่วยเหลือในระยะยาวนั้นก่อให้เกิดปัญหาเกิดขึ้นตามมามากมายในค่ายผู้ลี้ภัย ทั้งในเรื่องของการให้ความสะดวก การบริการทางด้านไฟฟ้า ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วค่ายผู้ลี้ภัยจะตั้งอยู่บนเกาะ หรือสถานที่ที่มีบริเวณอยู่ห่างไกลจากบ้านเรือนของคนท้องถิ่น การส่งเสริมให้เด็ก ๆ ที่อยู่ในค่ายผู้ลี้ภัยได้รับการศึกษา รวมถึงการเตรียมความพร้อมแก่เหล่าผู้ลี้ภัยในการดำเนินชีวิตภายนอก ทั้งการหาอาชีพ และการฝึกทักษะทางอาชีพ

<sup>133</sup> "What is a Refugee Camp," accessed December 20, 2018, <https://www.unrefugees.org/refugee-facts/camps/>

อย่างไรก็ตาม เหล่าผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่ไม่มีความต้องการที่จะเดินทางเข้าไปพำนักภายในศูนย์เหล่านี้ เนื่องจากต้องการที่จะเดินทางต่อไป จึงได้มีการลักลอบเดินทางไปยังบริเวณพรมแดนทางด้านต่าง ๆ ส่วนใหญ่แล้วจะเดินทางไปยังบริเวณพรมแดนระหว่างกรีซและมาซิโดเนีย เพื่อเดินทางเข้าสู่เป้าหมายที่แท้จริงของการอพยพคือเหล่าประเทศทางยุโรปตะวันตก ซึ่งการกระทำดังกล่าวของผู้ลี้ภัยสร้างปัญหาเป็นอย่างมากสำหรับกรีซ เนื่องจากทำให้กรีซจำเป็นต้องมีการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงวิกฤตการณ์ทั้งทางด้านการอพยพเข้ามาเป็นจำนวนมาก และการลักลอบใช้พรมแดนกรีซเป็นเส้นทางในการอพยพต่อไป

จากผลการศึกษาข้างต้น เป็นการเน้นย้ำให้เห็นถึงความวิกฤตของสถานการณ์การอพยพในประเทศหน้าด่าน โดยสาเหตุและปัจจัยไม่ได้เพียงแค่ประเด็นทางด้านภูมิศาสตร์ของประเทศอีกต่อไป แต่ได้มีการขยายขอบเขตไปสู่ประเด็นเรื่องความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในปัจจุบันที่ส่งผลให้ผู้ลี้ภัยสามารถเลือกรูปแบบและจุดหมายปลายทางได้มากขึ้น แต่การจัดการของกรีซต่อวิกฤตการณ์ ทั้งทางด้านนโยบายและกฎหมายต่าง ๆ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า กรีซยังคงมีแนวทางในการจัดการปัญหาด้วยรูปแบบภาพรวมมากกว่าที่จะมีการขยายผลไปสู่การพิจารณาถึงองค์ประกอบปลีกย่อยที่จะได้รับผลกระทบจากวิกฤตการณ์ในครั้งนี้

ในขณะเดียวกันการเข้ามาให้ความช่วยเหลือแก่กรีซอย่างสหภาพยุโรป และองค์การสหประชาชาติ ก็มีการจัดการกับปัญหาในภาพรวมเช่นเดียวกัน คือ มุ่งให้ความสำคัญกับการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม เน้นย้ำถึงหลักสิทธิมนุษยชน แต่ละเลยถึงผลกระทบในระยะยาวที่จะมีต่อประชาชนหรือสังคมในประเทศแรกรับที่จำต้องแบกรับความรับผิดชอบจากวิกฤตการณ์ในครั้งนี้ ซึ่งจากแนวทางในการดำเนินการเช่นนี้จะส่งต่อการตอบสนองของกรีซในช่วงที่ต้องเผชิญกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง

#### 4.3. ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตอบสนองของกรีซในการรับผู้ลี้ภัยในช่วงวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัย

สถานการณ์ที่เกิดขึ้นทำให้กรีซและรัฐบาลในแต่ละประเทศต่างแสวงหาแนวทางการสร้างความร่วมมือเพื่อหวังจะเป็นหนทางในการนำไปสู่ผลลัพธ์อันเป็นประโยชน์ต่อประเทศของตนเองในระยะยาว อีกทั้งความร่วมมือที่เกิดขึ้นก่อให้เกิดพันธมิตรที่จะมีส่วนร่วมช่วยในยามที่ประเทศต้องการความช่วยเหลือได้อีกด้วย ดังนั้น ในส่วนนี้จะเป็นการวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่จะส่งผลต่อการตอบสนอง

ของรัฐบาลกรีซในการรับผู้ลี้ภัยชาวซีเรียในช่วงวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยปีค.ศ. 2015 - 2017 โดยจะแบ่งออกเป็น 2 ปัจจัยที่ประกอบไปด้วยสาเหตุที่สำคัญดังต่อไปนี้

#### 4.3.1. ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจภายในประเทศ

สำหรับปัจจัยภายในในกรีซที่ส่งผลต่อการดำเนินนโยบายในการรับผู้ลี้ภัยจากซีเรียในช่วงวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยในปีค.ศ. 2015 - 2017 สาเหตุหลักคือการที่ประเทศกรีซต้องเผชิญหน้ากับสภาวะวิกฤตเศรษฐกิจที่ถือเป็นวิกฤตการณ์ที่กรีซจำต้องเผชิญมาตั้งแต่ในช่วงปีค.ศ. 2010 ซึ่งในขณะนั้นกรีซอยู่ภายใต้การนำของรัฐบาล นายอเล็กซิส ซิปราส (Alexis Tsipras) แห่งพรรคไซริซา (Syriza) ที่เป็นผู้นำรัฐบาลฝ่ายซ้าย ที่มีแนวคิดอุดมการณ์ในการที่จะพยายามยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนผ่านทาง การดำเนินนโยบายทางสังคม (Social Policy) คือการส่งเสริมสวัสดิการทางสังคม (Social Welfare) ซึ่งสำหรับกรีซแล้วการดำเนินนโยบายทางสังคมเพื่อเอาใจประชาชนนั้นถือเป็นสิ่งที่ดำเนินการมาอย่างยาวนาน

สำหรับก่อนการเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ แนวคิดนโยบายทางสังคมเพื่อเอาใจประชาชนเริ่มจากการที่พรรคสังคมนิยมได้ครองอำนาจในการบริหารประเทศในช่วงที่ประเทศได้มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลเหล่านี้จะมีแนวคิดพื้นฐานในการสร้างโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศผ่านทาง การใช้แนวคิดรัฐสวัสดิการผ่านการดำเนินนโยบายทางสังคม จากประวัติศาสตร์ทางการเมืองของกรีซในอดีตที่จำต้องต่อสู้กับการปกครองในระบอบเผด็จการทางการทหารมาเป็นเวลาหลายปี ทำให้การเข้ามาปกครองของแนวคิดแบบสังคมนิยมของกรีซ ได้รับการยอมรับและความชื่นชมจากประชาชน เนื่องจากถือเป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างแนวคิดชาตินิยมและต่อสู้กับระบอบเผด็จการ ทำให้พรรคสังคมนิยมในกรีซได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชนในการได้รับสิทธิการในการครองอำนาจอย่างยาวนานมากพอที่รัฐบาลสามารถทำให้กิจการขององค์กรเอกชนต่าง ๆ ภายในประเทศตกอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐ ซึ่งการดำเนินการเช่นนี้เองส่งผลให้สังคมกรีซมีจำนวนเจ้าหน้าที่รัฐในสัดส่วนที่สูงมาก ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่านโยบายรัฐสวัสดิการจึงถูกดำเนินการเพื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐภายในสังคม

รัฐสวัสดิการ ถือเป็นสิ่งที่รัฐบาลแสดงออกให้เห็นถึงการตระหนักถึงการกระทำที่ส่งผลต่อสวัสดิการของประชาชน ซึ่งเมื่อรัฐได้ทำการดำเนินนโยบายทางสังคมแล้วสิ่งที่ประชาชนจะได้รับจะมา

ในรูปแบบของการบริการและรายรับต่าง ๆ<sup>134</sup> โดยขอบเขตของนโยบายทางสังคมจะเกิดขึ้นอย่างชัดเจนในบริบทของการให้สวัสดิการแก่ประชาชนในด้านต่าง ๆ อาทิ ด้านสุขภาพ (health) ที่อยู่อาศัย (housing) ความมั่นคงทางสังคม (social security) และการบริการทางสังคม (social services) เป็นต้น นโยบายสวัสดิการทางสังคมที่เกิดขึ้นมีจุดประสงค์เพื่อที่ความต้องการที่จะแจกจ่ายทรัพยากรที่มีภายในรัฐกระจายออกไปตามความต้องการของประชาชน อันจะนำมาซึ่งการถือครองและการกระจายรายได้และทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียมกันให้เกิดความเท่าเทียมกันขึ้นภายในรัฐ สิ่งที่สำคัญของรัฐสวัสดิการขึ้นอยู่กับภาวะภายในอัตราก้าวหน้า ที่มีระดับในการจัดเก็บภาษีที่สูงกว่าปกติทั้งทางตรงและทางอ้อมที่จะมีส่วนช่วยในการลดช่องว่างของรายได้ทำให้ผู้มีอัตรารายได้ต่ำได้มีสิทธิในการเข้าร่วมทางสังคมเพิ่มมากขึ้น

สำหรับนโยบายรัฐสวัสดิการของกรีซมีการดำเนินนโยบายมาอย่างต่อเนื่อง อาทิ การทุบเงินในส่วนของการบริหารการสูง สาเหตุหลักเนื่องมาจากจำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐภายในประเทศมีเป็นจำนวนมาก โดยรัฐบาลได้มีการดำเนินนโยบายสำหรับผู้เกษียณอายุราชการก่อนกำหนด (early retirement) ที่มีอายุตั้งแต่ 50 ปีขึ้นไป นโยบายการแจกจ่ายเงินแก่ราชการซึ่งถือเป็นเงินโบนัสโดยจะมีการแจก 3 ครั้งต่อปี<sup>135</sup> การให้สิทธิแก่ผู้รับประกันสังคม ซึ่งการดำเนินนโยบายทางด้านประกันสังคมของกรีซทำให้กรีซมีระบบประกันสังคมขนาดใหญ่ที่สามารถแบ่งออกได้ตามสาขาอาชีพที่มีอยู่ภายในสังคม การดำเนินนโยบายเหล่านี้ส่งผลให้รัฐบาลกรีซต้องมีรายจ่ายที่ไม่จำเป็นผูกพันสูงมากในแต่ละปี ซึ่งส่วนใหญ่จะหมดไปกับรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินบำนาญ ค่าจ้าง โบนัส การดูแลผู้สูงอายุ และคนตกงาน โดยรายจ่ายที่ไม่จำเป็นที่ต้องรับผิดชอบเหล่านี้ส่วนทางกับรายรับที่ทางรัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีได้ เพราะถึงแม้ว่าจะสามารถเก็บได้มากแต่ก็ไม่มากพอต่อรายจ่ายที่จะต้องสูญเสียไป

เนื่องจากเงินที่ทางรัฐบาลกรีซต้องจ่ายเพื่อเป็นสวัสดิการทางสังคม (Social benefits) ของประชาชนนั้นเป็นจำนวนมากกว่าร้อยละ 80 ของเงินทั้งหมด พร้อมทั้งรายจ่ายทางด้านดอกเบี้ยจากเงินกู้ของรัฐบาลทำให้รัฐบาลกรีซเหลือเงินเพียงส่วนน้อยที่จะนำมาลงทุนเพื่อก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มแก่

<sup>134</sup> Peter Levin, *Making Social Policy: The Mechanisms of Government and Politics and How to Investigate them* (USA: Library of Congress Catalog, 1997). pp. 25.

<sup>135</sup> Yfantopoulos John Nic, "The Welfare State in Greece", *About Greece* (2007) pp, 328-342., "The Welfare State in Greece," *Society, About Greece* (2007), <https://pdfs.semanticscholar.org/57fa/45ae3d97fb379a19f05738ff0276dc8c94c0.pdf>.

เงินคลังภายในรัฐ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้รัฐบาลกรีซจึงขาดดุลการคลังอย่างต่อเนื่อง นอกจากนั้น กรีซที่อยู่ในระบบเศรษฐกิจโลกก็จำต้องเผชิญกับสภาวะการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้โดยไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงได้ กล่าวคือในปีค.ศ. 2007 กรีซเริ่มได้รับผลกระทบจากวิกฤตการณ์ทางการเงิน ทำให้เศรษฐกิจภายในประเทศเริ่มมีความไม่มั่นคงโดยเฉพาะในอุตสาหกรรมที่เป็นหลักสำคัญของกรีซอย่าง อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมการขนส่งสินค้าทาง เรือ ผลกระทบที่เกิดขึ้นเริ่มส่งผลในทางลบมากขึ้นเรื่อย ๆ และถึงจุดที่แย่ที่สุดในปีค.ศ. 2009 ที่กรีซมีหนี้สินถึงร้อยละ 115 ของ GDP<sup>136</sup>

การดำเนินนโยบายทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของรัฐบาลกรีซอย่างเกินตัว ทำให้กรีซต้องแบกรับภาระหนี้สาธารณะที่เพิ่มพูนขึ้นอย่างต่อเนื่องและไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งถือเป็นเรื่องที่ยากสำหรับรัฐบาลกรีซในการที่จะแก้ไขปัญหาตัวเองโดยไม่ร้องขอความช่วยเหลือจากเพื่อนบ้านหรือหน่วยงานอื่น เนื่องจากกรีซเองถือเป็นประเทศที่มีระบบความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่ไม่ได้แข็งแกร่งมากพอในการที่จะจัดการกับวิกฤตการณ์ที่ต้องเผชิญแต่เพียงผู้เดียวเมื่อเทียบกับเหล่าประเทศอื่น ๆ ที่เป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปเช่นเดียวกับกรีซ อีกทั้งปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นนั้นก็มีความรุนแรงมากเกินกว่าจะจัดการทั้งหมดได้ด้วยตนเอง

ด้วยเหตุนี้ กรีซจึงจำต้องร้องขอความช่วยเหลือจากกลุ่มทรอยก้า (Troika) ซึ่งประกอบด้วย สหภาพยุโรป (European Union: EU) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) และธนาคารกลางยุโรป (European Central Bank: ECB) ในการให้ความช่วยเหลือของกลุ่มทรอยก้าแก่กรีซนั้น กลุ่มทรอยก้าได้เสนอเงื่อนไขมาตรการรัดเข็มขัด (Austerity measures) ให้แก่กรีซเพื่อเป็นการสร้างวินัยทางการคลัง โดยมาตรการรัดเข็มขัดประกอบด้วย

- 1). รัฐจะต้องทำการลดภาระค่าใช้จ่าย โดยค่าใช้จ่ายเหล่านั้น คือ ค่าใช้จ่ายส่วนเกินที่ไม่มีความจำเป็น อาทิ เงินโบนัส ลดค่าบำนาญของข้าราชการ ลดจำนวนเงินภายในระบบประกันสังคม ลดจำนวนการจ้างงาน เป็นต้น
- 2). จัดเก็บรายได้ให้เพิ่มขึ้น โดยการขึ้นอัตราภาษีในส่วนต่างๆ

<sup>136</sup> รุ่งนภา โอภาสปัญญาสาร, "วิกฤตหนี้ภาครัฐ บทเรียนนโยบายรัฐสวัสดิการ," ประชาชาติธุรกิจ, กันยายน 5 2554, [http://www.econ.tu.ac.th/oldweb/doc/news/409/econtu\\_47\\_rungnapa.pdf](http://www.econ.tu.ac.th/oldweb/doc/news/409/econtu_47_rungnapa.pdf).

3). ปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจเพื่อสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ภายในประเทศให้เพิ่มมากขึ้น

อย่างไรก็ตามมาตรการรัดเข็มขัดไม่ประสบผลสำเร็จมากพอที่ทำให้เศรษฐกิจกรีซดีขึ้นและไม่สามารถที่จะชำระหนี้ต่อกลุ่มทรอยก้าได้สำเร็จ จึงสร้างความกดดันเป็นอย่างมากแก่รัฐบาลต่าง ๆ จนกระทั่งรัฐบาลกรีซในปัจจุบันโดยการนำของ นายอเล็กซิส ซาปราส ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนด้วยอุดมการณ์ทางการเมืองในลักษณะซ้ายจัด ที่สนับสนุนรัฐสวัสดิการชุนโยบายต่อต้านมาตรการรัดเข็มขัดได้เริ่มมีการเจรจาต่อสัญญากับกลุ่มทรอยก้าเพื่อขอกู้เงินต่อ แต่ทุกอย่างก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องจากไม่สามารถชำระหนี้ได้และไม่สามารถทำให้ประเทศมีรายได้เพียงพอ ทำให้รัฐบาลกรีซต้องจัดทำการลงประชามติในวันที่ 5 กรกฎาคม ค.ศ. 2015 ซึ่งการลงประชามติในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนลงคะแนนเสียงในการที่จะเลือกยอมรับมาตรการรัดเข็มขัดหรือไม่ ซึ่งหากผลคะแนนนอกมาว่าไม่ยอมรับมีจำนวนมากกว่าจะทำให้กรีซต้องออกจากยูโรโซน แต่ผลประชามติออกมาว่าร้อยละ 61 ของประชาชนยินยอมที่จะยอมรับมาตรการรัดเข็มขัดที่กลุ่มทรอยก้าได้เสนอเงื่อนไขมาทำให้การเจรจาต่อรองของกรีซเริ่มมีแนวทางมากยิ่งขึ้น

จากความพยายามของรัฐบาลกรีซ ถึงแม้ว่าจะไม่สามารถที่จะจัดการกับวิกฤตเศรษฐกิจได้อย่างทันท่วงที พบว่ากรีซมีการใช้แนวทางความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาถึงแม้ว่าจะมองว่าเป็นการพึ่งพาอาศัยเสียเป็นส่วนใหญ่ นอกเหนือจากการขอความช่วยเหลือจากกลุ่มเจ้าหนี้ กรีซก็ได้มีการจัดการหาความร่วมมือเพิ่มเติมเพื่อในการช่วยในการลงทุนมากขึ้น หรือการพยุงเศรษฐกิจของประเทศ ความร่วมมือที่เกิดขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในช่วงที่กรีซเกิดวิกฤตเศรษฐกิจคือ ความร่วมมือระหว่างกรีซและจีน โดยความร่วมมือที่เกิดขึ้นนั้นเป็นข้อตกลงร่วมกันผ่านทางนโยบายเส้นทางสายไหม (One Belt One Road) ซึ่งนโยบายของจีนมีจุดประสงค์ที่จะขยายอำนาจทางเศรษฐกิจของตนไปสู่ยุโรปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้<sup>137</sup> เหตุผลที่กรีซเป็นตัวเลือกของจีนนั้นเป็นเพราะศักยภาพทางภูมิศาสตร์ของกรีซที่สามารถจะเชื่อมโยงทวีปยุโรป แอฟริกา และเอเชียเข้าด้วยกันได้ผ่านทางท่าเรือพีเรีย ท่าเรือพีเรียนี่จีนถือว่าเป็นศูนย์กลางแห่งโลจิสติกส์ (Logistics hubs) ที่ดีที่สุดซึ่งจะทำให้จีน

<sup>137</sup> "China's Image in Greece: Great Expectations," updated February 27, 2019, accessed March 18, 2019, <https://www.europeanbusinessreview.eu/page.asp?pid=2950>

สามารถลดขั้นตอนและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ลงได้ และสำหรับกรีซเองการร่วมมือกับจีนในครั้งนี้จะมีส่วนช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศและลดอัตราการว่างงานของประชาชน

ท่ามกลางสถานการณ์ที่เลวร้ายลงจากระบบเศรษฐกิจและการที่เหล่าประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปกำลังเริ่มมีการคลางแคลงใจต่อสถานการณ์ภายในประเทศของกรีซ การเข้ามาให้ความช่วยเหลือการลงทุน และสร้างความร่วมมือร่วมกันของจีน ทำให้กรีซเริ่มมีหนทางที่จะทำให้สถานการณ์ภายในประเทศดีขึ้น ถึงแม้ว่าการเข้ามาลงทุนของจีน กรีซเองย่อมถูกเอาเปรียบไม่มากก็น้อย แต่ปัญหานี้กรีซแบกรับอยู่ขณะนี้ทำให้ต้องมองข้ามสถานะเหล่านี้ทั้งหมด

ตามทัศนะของโรเบิร์ต โคเฮน (Robert Keohane) ความร่วมมืออาจจะหมายถึงศักยภาพในการเข้าถึงเป้าหมายต่าง ๆ ของรัฐ โดยศักยภาพที่ดำเนินการผ่านทางความร่วมมือร่วมกันอาจจะทำให้เห็นถึงอำนาจที่แฝงอยู่ในความร่วมมือได้<sup>138</sup> ความร่วมมือระหว่างจีนและกรีซถือเป็นการดำเนินความร่วมมือที่ทั้งสองฝ่ายต่างเห็นถึงผลประโยชน์ร่วมกัน โดยอำนาจของกรีซในความร่วมมือจะเป็นส่วนช่วยให้จีนบรรลุเป้าหมายได้อย่างรวดเร็ว และมีส่วนช่วยให้กรีซสามารถฟื้นฟูเศรษฐกิจได้ดีขึ้น พร้อมทั้งกลับมาสู่สถานะที่มีความน่าเชื่อถือทางเศรษฐกิจดั้งเดิม ถึงแม้ว่าการยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือของจีนนั้น ย่อมมีผลประโยชน์ที่อาจจะเป็นการเอาเปรียบกรีซอยู่มีใช่น้อย แต่ปัญหาที่กรีซเผชิญอยู่ทำให้ทางรัฐบาลต้องมองข้ามประเด็นเหล่านี้ออกไป

ในระบบโลกแบบเสรีโดยมีระบบทุนเป็นตัวขับเคลื่อนสังคม การแสวงหาความร่วมมือทางเศรษฐกิจจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ทุกรัฐบาลแสวงหา หากทำการเปรียบเทียบระบบเศรษฐกิจของกรีซและประเทศเพื่อนบ้านในยุโรป กรีซถือเป็นประเทศที่ไม่มีขนาดเศรษฐกิจที่ใหญ่ อุตสาหกรรมที่ส่งเสริมรายได้ในประเทศมีอยู่อย่างจำกัดประกอบกับเศรษฐกิจโลกมีความไม่แน่นอน กรีซที่เป็นหนึ่งในระบบเศรษฐกิจโลกจำต้องย่อมได้รับผลกระทบที่เกิดขึ้น ดังนั้น เศรษฐกิจถือเป็นปัจจัยที่สำคัญที่จะสามารถส่งผลต่อการกำหนดนโยบายของประเทศ เมื่อกรีซต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์ทางการเงิน นโยบายในการรับผู้ลี้ภัยจากซีเรียก็ย่อมได้รับผลกระทบเช่นกัน อันเป็นข้อกำหนดที่ทำให้กรีซจำต้องเปิดรับผู้ลี้ภัยเกือบทั้งหมดที่เดินทางอพยพเข้ามายังพรมแดนกรีซ สิ่งที่กรีซทำได้จึงอาจเป็นเพียงแค่การปรับเปลี่ยนเงื่อนไขที่มีอยู่ให้เข้มงวดต่อการรับผู้ลี้ภัย หรือพิจารณาคำร้องขอที่พักพิงให้เข้มงวดมากยิ่งขึ้น

<sup>138</sup> Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation & Discord in the World Political* (Princeton University Press, 1984). pp. 32.



#### 4.3.2. บทบาทการเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป

การเปลี่ยนแปลงของโลกที่เข้าสู่สังคมแห่งการพึ่งพาซึ่งกันและกัน ทำให้เหล่านานาประเทศตระหนักถึงการแสวงหาความร่วมมือร่วมกันเพื่อดำเนินไปสู่เป้าหมายที่สำคัญร่วมกันในมิติต่างๆ โดยเฉพาะเหล่าประเทศที่อยู่ในบริเวณที่มีพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ร่วมกัน ดังนั้นการริเริ่มที่จะมีการรวมกลุ่มระหว่างประเทศที่เป็นการรวมกลุ่มระดับภูมิภาคนั้นจึงได้เกิดขึ้น ซึ่งเรียกได้ว่าเป็น ภูมิภาคนิยม (Regionalism) โดยภูมิภาคนิยมจะประกอบไปด้วยหลายรัฐ และในแต่ละรัฐอาจจะประกอบไปด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ที่หลากหลาย แต่เมื่อได้มีการติดต่อสื่อสาร และมีสร้าง ความผูกพันภายในภูมิภาคร่วมกันได้แล้วก็จะก่อให้เกิดความเป็นภูมิภาคนิยมและสร้างภูมิภาคได้ในที่สุด

สหภาพยุโรปได้มีการบูรณาการความร่วมมือของเหล่าประเทศในยุโรปอย่างต่อเนื่อง หากพิจารณาจากแนวคิดภูมิภาคนิยมนั้น ความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างประเทศในยุโรปถือว่ามีระดับความสัมพันธ์ที่เข้มข้นสูงจนสามารถสร้างความร่วมมือที่เข้มแข็งและมีการขยายจำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้นได้ การที่สหภาพยุโรปถือได้ว่าเป็นต้นแบบขององค์กรความร่วมมือต่าง ๆ พิจารณาได้จากการพัฒนาของสหภาพยุโรปอย่างต่อเนื่องในหลายทศวรรษที่ผ่านมา กล่าวคือการที่ในปัจจุบันสหภาพยุโรปภายใต้การบูรณาการในลักษณะองค์กรเหนือรัฐ (Supranational Organization) กล่าวคือประเทศสมาชิกได้มีการยินยอมที่จะสละอำนาจอธิปไตยเพื่อให้องค์กรกลางสามารถที่จะตัดสินใจและกำหนดนโยบายต่าง ๆ ร่วมกัน เป็นสิ่งที่สะท้อนได้ว่าสหภาพยุโรปมีประสิทธิภาพมากเพียงพอต่อการมีกระบวนการในการตัดสินใจ การออกนโยบาย การยึดถือและบังคับใช้กฎร่วมกัน พร้อมทั้งมีเป้าหมายในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ รักษาสันติภาพและความมั่นคงและยกระดับความเป็นอยู่ของพลเมืองชาวยุโรปร่วมกัน

การเข้าร่วมเป็นหนึ่งในสมาชิกสหภาพยุโรปของกรีซนั้นแสดงให้เห็นว่ากรีซมีการส่งเสริมแนวคิดทางด้านภูมิภาคนิยมและมีความคิดในการพัฒนาและมองเห็นถึงผลประโยชน์ของรัฐหากเข้าร่วมเป็นสมาชิกต่อความร่วมมือในครั้งนี้ เนื่องจากการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปจะทำให้กรีซได้รับโอกาสจากการเข้าร่วมในความร่วมมือครั้งนี้ เพราะกรีซถือเป็นประเทศที่ไม่ใหญ่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสมาชิกอื่น ๆ ดังนั้น การเข้าร่วมเป็นสมาชิกจะทำให้กรีซสามารถที่จะพัฒนาประเทศได้เพิ่มมากยิ่งขึ้น

สำหรับประเด็นเรื่องของการให้ที่พักพิงสำหรับผู้พลัดถิ่นฐานในสนธิสัญญาการจัดตั้งสหภาพยุโรป (Treaty on European Union: TEU) ได้มีการระบุแนวทางการให้ความช่วยเหลือ

ร่วมมือทางด้านนโยบายการให้ที่พักพิงและผู้อพยพ โดยการประสานนโยบายด้านให้ที่พักพิงและผู้อพยพได้มีการระบุมติความรับผิดชอบแก่ประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรปในการทำการตรวจสอบผู้ยื่นคำร้องขอที่ที่พักพิงที่ได้มีการระบุไว้ในระเบียบดับลิน รวมทั้งมีการประสานกฎเกณฑ์ บรรทัดฐานให้กระบวนการและสถานภาพผู้ยื่นคำร้องขอที่ที่พักพิงที่สอดคล้องกัน โดยการประสานนโยบายที่เกิดขึ้นนี้จะครอบคลุมถึงนโยบายการเข้าเมือง การจ้างงาน การศึกษาเล่าเรียน เป็นต้น<sup>139</sup> ข้อกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆที่เกิดขึ้นถือเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นจากความยินยอมเห็นชอบร่วมกันระหว่างรัฐบาลของประเทศสมาชิกตลอดจนความเห็นชอบของคณะมนตรียุโรป เป็นสิ่งที่บังคับให้ประเทศสมาชิกต้องเห็นชอบร่วมกันในประเด็นการประสานนโยบายร่วมกันของสหภาพยุโรป

การประสานนโยบาย ถือเป็นความร่วมมือที่ก่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกันของประเทศสมาชิก ถือเป็นภาระมาตรฐานในการรับผู้ลี้ภัยที่เดินทางเข้ามายังสหภาพยุโรป มาตรฐานที่เกิดขึ้นจะช่วยให้รัฐบาลในแต่ละประเทศสามารถที่ดำเนินนโยบายภายในให้มีความสอดคล้องกับนโยบายร่วมและไม่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เท่าเทียมในการที่จะรับผู้ลี้ภัย ถึงแม้ว่าในความเป็นจริงแล้ว การแบกรับภาระการเปิดรับผู้ลี้ภัยจะมีความไม่เท่าเทียมกันอยู่มาก แต่ปฏิเสธไม่ได้ว่าอย่างน้อยการเข้าร่วมเป็นสมาชิกในสหภาพยุโรปจะเป็นส่วนช่วยในการหาทางออกร่วมกันต่อวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้น ทำให้ประเทศหน้าด่านที่จำต้องแบกรับภาระไม่ต้องเผชิญปัญหาอย่างโดดเดี่ยว ถึงแม้ว่าความพยายามในการหาแนวทางในการแก้ไขผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นอาจจะไม่ประสบผลสำเร็จอย่างชัดเจน แต่ก็จะเป็นส่วนช่วยในการได้รับความร่วมมือและความช่วยเหลือจากหน่วยงานต่างๆเพิ่มมากขึ้น

จากข้างต้นสามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า ปัจจัยทั้ง 2 ประการส่งผลกระทบต่อตอบสนองต่อวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยของกรีซ เนื่องจากแสดงให้เห็นสภาวะแรงกดดันที่กรีซต้องเผชิญจากทั้งภายในและภายนอกที่มีความสัมพันธ์กัน ส่งผลให้กรีซต้องมีการพัฒนานโยบายหรือกลไกที่มีอยู่ให้ครอบคลุมกับสถานการณ์ที่ต้องเผชิญ รวมถึงการแสวงหากฎอื่น ๆ เพื่อเข้ามามีส่วนช่วยในการบรรเทาความรุนแรงของสถานการณ์ แต่ปัจจัยที่สำคัญที่ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นปัจจัยที่แสดงให้เห็นว่ากรีซไม่มีศักยภาพมากพอในการที่จะจัดการต่อสถานการณ์การอพยพในสหภาพยุโรป คือ ปัจจัยด้านวิกฤตเศรษฐกิจ

<sup>139</sup> Colleen Thouez, "Towards a Common European Migration and Asylum Policy?," *Working Paper* no. 27 (2002), <https://www.unhcr.org/research/working/3ae6a0c93/towards-common-european-migration-asylum-policy-colleen-thouez.html>.

ภายในประเทศ เนื่องจากปัจจัยนี้เปรียบเสมือนศูนย์กลางที่เชื่อมโยงทุกปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อ การตอบสนองต่อปัญหาของกรีซ อย่างการประสานนโยบายหรือการสร้างความร่วมมือต่าง ๆ

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าตัวแปรที่สำคัญอย่างการจัดการด้านผู้ลี้ภัยของกรีซ จะต้องขึ้นอยู่กับ ปัจจัยทั้ง 2 ประการข้างต้น เนื่องจากเป็นตัวกระตุ้นให้กรีซต้องเผชิญกับสภาวะปัญหาใหม่ ๆ จน นำไปสู่กระบวนการแสวงหาแนวทาง เพื่อจัดการต่อปัญหาที่จะเกิดขึ้นผ่านทางการวางนโยบาย หรือกระบวนการที่มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ในช่วงเวลานั้น ๆ

#### 4.4. การตอบสนองต่อวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยของรัฐบาลกรีซช่วงปีค.ศ. 2015 – 2017

ปรากฏการณ์การไหลทะลักของจำนวนผู้ลี้ภัยที่เดินทางเข้าสู่สหภาพยุโรปเป็นจำนวนมากใน ปี ค.ศ. 2015 ทำให้กลายเป็นวิกฤตการณ์ที่สหภาพยุโรปและประเทศสมาชิกต้องตระหนักถึงความ ร่วมมือในการรับมือและจัดการให้มีประสิทธิภาพ วิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยส่งผลกระทบต่อเหล่า ประเทศหน้าด่านของสหภาพยุโรป สำหรับกรีซที่ถือเป็นหนึ่งในประเทศหน้าด่านนั้นก็ได้รับผลกระทบ จากวิกฤตการณ์ในครั้งนี้อย่างมาก โดยในปีค.ศ. 2015 การเดินทางเข้ามาสู่สหภาพยุโรปของเหล่าผู้ ลี้ภัยได้มีการเปลี่ยนเส้นทางการเดินทางจากทางพรมแดนทางบกมาสู่พรมแดนทางทะเล ด้วยการ เดินทางข้ามทะเลเมดิเตอร์เรเนียนมาสู่พรมแดนทางทะเลของเหล่าประเทศหน้าด่านของสหภาพยุโรป ซึ่งมีผู้เดินทางมาถึงประมาณ 1,011,712 คน<sup>140</sup> โดยในช่วงต้นปีค.ศ. 2015 เส้นทางการเดินทางของ ผู้ลี้ภัยคือจากลิเบียมาสู่อิตาลี แต่ต่อมาปลายปีค.ศ. 2015 ทิศทางการเดินทางได้มีการเปลี่ยนแปลงมา เป็นพรมแดนทางกรีซแทน โดยเริ่มในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2015 ได้มีจำนวนผู้ลี้ภัยมากกว่า 100,000 คน เดินทางมาสู่บริเวณเกาะต่าง ๆ ของกรีซและในตุลาคมจำนวนผู้ลี้ภัยได้เพิ่มเป็น 2 เท่า กล่าวคือ มี จำนวนมากกว่า 200,000 คนที่ทำการเดินทางมาสู่บริเวณเกาะต่างๆในกรีซ ซึ่งมีจำนวน 4 เกาะที่มี จำนวนผู้ลี้ภัยเดินทางมามากที่สุดคือ เกาะเลสบอส (Lesvos) ที่มีมากถึง 86,000 คน เกาะคอส (Kos) เกาะชิวอส (Chios) และเกาะซามอส (Samos) ตามลำดับ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้รัฐบาลต้องมีการ ตอบสนองต่อวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้น โดยแนวทางในการตอบสนองเพื่อรับมือต่อวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยของ รัฐบาลกรีซสามารถอธิบายได้ใน 2 แนวทาง ดังนี้

<sup>140</sup> IOM, *Mixed Migration: Flows in the Mediterranean and Beyond: Compilation of Available Data and Information 2015*, IOM (GMDAC) (Geneva, 2016).

#### 4.4.1. การพิจารณาเอกสารคำร้องตามกระบวนการของกรีซ

จากวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยในปีค.ศ. 2015-2017 ส่งผลให้เอกสารคำร้องในการขอสถานะและความคุ้มครองระหว่างประเทศของกรีซมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากเกณฑ์ในการพิจารณาเอกสารคำร้องตามแนวทางของรัฐบาลกรีซส่งผลให้มีจำนวนเอกสารที่ผ่านเกณฑ์การพิจารณาที่แตกต่างกัน โดยสามารถที่จะพิจารณาสถิติการยื่นเอกสารคำร้องได้จากตารางที่ 7. ดังนี้

ตารางที่ 7 ผู้ยื่นคำร้องขอความคุ้มครองระหว่างประเทศในประเทศกรีซปีค.ศ. 2015

สัญชาติ	จำนวนผู้ยื่นคำร้อง	สถานะผู้ลี้ภัย	ความคุ้มครองลำดับรอง	ความคุ้มครองด้านมนุษยธรรม	จำนวนผู้ถูกปฏิเสธคำร้อง
ซีเรีย	2,511	2,380	13	0	113
อัฟกานิสถาน	1,352	243	290	7	742
ปากีสถาน	1,115	67	12	26	1,529
บังคลาเทศ	490	28	3	3	942
อัลแบเนีย	379	6	5	23	646
ไนจีเรีย	257	54	4	10	408
อิรัก	246	211	32	5	92
บุคคลไร้รัฐ	179	149	0	0	15
อิหร่าน	176	75	1	1	116
จอร์เจีย	167	1	3	15	366
โซมาเลีย	94	21	20	0	41
เอริเทรีย	64	65	3	0	33
รวม	8,519	3,703	479	135	7,892

ที่มา: Asylum Information Database, “Country Report: Greece”, *European Council on Refugees and Exiles* (2015) <https://www.asylumineurope.org/reports/country/Greece> (accessed January 01, 2019).

จากตารางที่ 7. แสดงให้เห็นจำนวนผู้ที่ยื่นเอกสารคำร้องภายในพรมแดนกรีซ โดยมีมากถึง 8,519 คน จากตารางจะมีการแบ่งสัญชาติในการยื่นคำร้องซึ่งสัญชาติที่มีการยื่นคำร้องมากที่สุดคือชาวซีเรีย และเป็นสัญชาติที่ได้รับสถานะผู้ลี้ภัยมากที่สุดในช่วงปีค.ศ. 2015 ซึ่งมากถึง 2,380 คน แต่สำหรับสถานะที่ได้รับความคุ้มครองระดับรอง สัญชาติอัฟกานิสถานได้รับสถานะนี้มากที่สุดแต่เมื่อเปรียบเทียบกับในช่วงปีค.ศ. 2017 แล้วจะพบว่าในปีค.ศ. 2017 ก็ได้มีผู้ที่ทำการยื่นเอกสารคำร้องมากขึ้นกว่าค.ศ. 2016

ตารางที่ 8 ผู้ยื่นคำร้องขอสถานะผู้ถูกคุ้มครองปีค.ศ. 2016

สัญชาติ	จำนวนผู้ยื่นคำร้อง	อยู่ระหว่างการพิจารณาคำร้อง	สถานะผู้ลี้ภัย	ความคุ้มครองระดับรอง	จำนวนผู้ถูกปฏิเสธคำร้อง
ซีเรีย	26,692	13,257	-	-	-
อัฟกานิสถาน	4,371	3,986	-	-	-
ปากีสถาน	4,695	2,603	-	-	-
บังคลาเทศ	1,215	721	-	-	-
อัลแบเนีย	1,420	679	-	-	-
อัลจีเรีย	889	216	-	-	-
อิรัก	4,812	3,086	-	-	-
อิหร่าน	1,096	675	-	-	-
ปาเลสไตน์	852	518	-	-	-

จอร์เจีย	688	303	-	-	-
รวม	<b>51,091</b>	<b>28,030</b>	<b>2,467</b>	<b>244</b>	<b>6,680</b>

ที่มา: Asylum Information Database, “Country Report: Greece”, (2016)

[https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida\\_gr\\_2016update.pdf](https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_gr_2016update.pdf) (accessed on December 25, 2018).

จากตารางที่ 8. แสดงให้เห็นจำนวนที่เพิ่มขึ้นของผู้ที่ทำการยื่นเอกสารคำร้องซึ่งมีจำนวนเพิ่มขึ้นมากกว่าในปีค.ศ. 2015 กว่า 6 เท่า โดยจำนวนสัญชาติของบุคคลที่ยื่นคำร้องมากที่สุดคือซีเรีย ที่มีมากถึง 26,692 คน หากพิจารณาจะพบว่าในปีค.ศ. 2016 ไม่มีผู้ใดที่ได้รับสถานะผู้ลี้ภัยหรือได้รับความคุ้มครองระดับเลย แต่ทุกคำร้องจัดอยู่ในสถานะอยู่ระหว่างรอการพิจารณาทั้งสิ้น ซึ่งแตกต่างจากปีค.ศ. 2015 ที่ทุกคำร้องผ่านการพิจารณา ถึงแม้ว่าจะมีคำร้องที่ถูกปฏิเสธแต่ก็มีได้อยู่ในสถานการณ์รอพิจารณาเฉกเช่นเดียวกับปีค.ศ. 2016

ตารางที่ 9 ผู้ยื่นคำร้องขอความคุ้มครองระหว่างประเทศในประเทศกรีซปีค.ศ. 2017

สัญชาติ	จำนวนผู้ยื่นคำร้อง	อยู่ระหว่างการพิจารณาคำร้อง	สถานะผู้ลี้ภัย	ความคุ้มครองระดับรอง	จำนวนผู้ถูกปฏิเสธคำร้อง
ซีเรีย	16,396	9,105	4,806	1	20
ปากีสถาน	8,923	4,749	111	16	5,613
อิรัก	7,924	6,549	1,245	428	521
อัฟกานิสถาน	7,567	5,146	1,152	455	492
อัลแบเนีย	2,450	-	3	0	1,596
บังคลาเทศ	1,383	-	26	1	799
อิหร่าน	1,316	-	360	10	249

ปาเลสไตน์	1,311	-	442	3	15
จอร์เจีย	1,107	-	0	0	557
อียิปต์	970	-	-	-	-
รวม	<b>58,661</b>	<b>36,340</b>	<b>9,323</b>	<b>1,041</b>	<b>12,149</b>

ที่มา: Asylum Information Database, “Country Report: Greece”, (2017)

<https://www.asylumineurope.org/reports/country/Greece> (accessed on January 01, 2019).

หากพิจารณาข้อมูลตามตารางที่ 9. จะพบว่าจำนวนผู้ที่ยื่นคำร้องมีจำนวนไม่แตกต่างจากปี ค.ศ. 2016 แต่ในปีค.ศ. 2017 มีจำนวนผู้ที่ถูกปฏิเสธคำร้องมากที่สุดในช่วงปีวิกฤตการณ์ ซึ่งมีจำนวนมากถึง 12,149 คน เมื่อทำการเปรียบเทียบข้อมูลในช่วงปีวิกฤตการณ์ตั้งแต่ปีค.ศ. 2015 - 2017 แล้วจะพบว่าในช่วงปีวิกฤตการณ์ผู้อพยพชาวซีเรียมีจำนวนมากที่สุดที่เดินทางเข้ามายังกรีซและทำการยื่นเอกสารคำร้องขอสถานะและความคุ้มครองระหว่างประเทศ โดยมีจำนวนมากที่สุดในปีค.ศ. 2016 ที่มีจำนวนถึง 26,692 คน และจำนวนของผู้อพยพที่เดินทางเข้ามายังกรีซนั้นมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในทุกปี แต่ในปีค.ศ. 2016 กลับไม่มีเอกสารคำร้องใดที่ได้รับการพิจารณาเพื่อรับสถานะทั้งสิ้น แต่ในปีค.ศ. 2017 ที่มีจำนวนผู้ยื่นคำร้องไม่แตกต่างกันกลับมีบางส่วนได้รับการพิจารณาสถานะแล้ว ซึ่งสาเหตุที่เอกสารที่ทำการยื่นคำร้องต้องอยู่ในช่วงระหว่างรอการพิจารณาอาจจะเป็นเพราะกรีซไม่สามารถที่จะรับมือได้ทันต่อจำนวนที่เพิ่มมากขึ้นหลายเท่าตัวเมื่อปีค.ศ. 2015 การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วอาจทำให้ระบบที่มีอยู่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่มีมากเกินไปสิ่งนี้อาจจะเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่ามาตรการหรือระบบในการจัดการประเด็นปัญหาที่ที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยของกรีซนั้นยังไม่มีเสถียรภาพ และประสิทธิภาพมากพอที่จะจัดการรับมือกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้อพยพที่ได้ทำการยื่นคำร้องและได้ทำการได้รับการพิจารณาได้รับสถานะแล้ว ผู้ลี้ภัยและผู้ที่มีความคุ้มครองลำดับรองก็จะมีสิทธิในการที่จะได้รับสิทธิและผลประโยชน์ตาม

สิทธิทางกฎหมายที่พึงจะได้รับ ในช่วงปีค.ศ. 2015 - 2017 เมื่อผู้ที่ยื่นคำร้องได้รับสถานะผู้ลี้ภัยหรือความคุ้มครองระหว่างประเทศจะได้รับสิทธิตามหลักเกณฑ์ที่ทางการกรีซได้มีการบังคับใช้ดังนี้<sup>141</sup>

#### 1). การอนุญาตในการพำนัก (Residence Permit)

สำหรับบุคคลใดที่ได้รับรับสถานะผู้ลี้ภัยหรือความคุ้มครองระหว่างประเทศจากทางการกรีซก็จะได้รับการอนุญาตในการพำนักเป็นเวลา 3 ปีและสามารถที่จะทำการต่อระยะเวลาในการพำนักตามดุลยพินิจของประธานศูนย์ลี้ภัยแห่งภูมิภาค (The Regional Asylum Office)

โดยในทางปฏิบัติ การอนุญาตในการพำนักจะมีขั้นตอนในการดำเนินงานประมาณ 1 - 2 เดือนและหลังจากที่เอกสารได้รับการพิจารณาอนุมัติคำร้อง ผู้ที่แสวงหาที่พักพิงจะได้รับบัตรประจำตัวที่เรียกว่า “Asylum Seeker Card” พร้อมตราประทับสำหรับการพำนักที่สามารถทำการขออนุญาตขยายเวลาในการพำนักได้ แต่การดำเนินการขยายระยะเวลาจะต้องทำการยื่นเอกสารคำร้องใหม่อีกครั้งโดยจะต้องดำเนินการก่อน 30 วันที่ใบอนุญาตในการพำนักเดิมจะสิ้นสุดลง

#### 2). การรวมครอบครัว (Family Reunification)

ตามคำสั่งประธานาธิบดี มาตราที่ 13 ฉบับที่ 131/2006 ได้มีกำหนดถึงแนวทางในการรวมครอบครัวของผู้ลี้ภัย ซึ่งได้มีการระบุถึงคุณสมบัติของสมาชิกในครอบครัวไว้ดังนี้

- คู่สมรส
- บุตรที่เกิดจากคู่ชีวิตที่มีได้ทำการจดทะเบียนสมรส
- บุตรที่บรรลุนิติภาวะที่เกิดจากคู่ชีวิตที่มีได้ทำการจดทะเบียนสมรส ผู้ซึ่งมีภาวะบกพร่องทางด้านสุขภาพที่ไม่สามารถจะทำการช่วยเหลือตนเองได้
- บิดามารดา ผู้ซึ่งทำการดูแลผู้ลี้ภัยก่อนการอพยพและเป็นผู้ที่ปราศจากการได้รับการดูแลจากสมาชิกในครอบครัว
- คู่ชีวิตที่มีได้ทำการสมรสและจดทะเบียนที่ยังคงมีความสัมพันธ์อันดีร่วมกัน

เมื่อผู้ลี้ภัยทำการพิจารณาคุณสมบัติของสมาชิกในครอบครัวอย่างครบถ้วนแล้วสามารถที่จะทำการยื่นเอกสารคำร้องขอรวมครอบครัวได้ภายในระยะเวลา 3 เดือนหลังจากที่ได้รับสถานะผู้ลี้ภัยซึ่งเอกสารคำร้องจะต้องถูกแปลเป็นภาษากรีซให้ครบถ้วน

<sup>141</sup> European Parliament, Policy Department A: Economic and Scientific Policy Integration of Refugee in Greece, Hungary and Italy Comparative Analysis, (December 2017).



### 3). ข้อกำหนดในการตั้งถิ่นฐาน (Settlement Restrictions)

ตามคำสั่งประธานาธิบดีมาตราที่ 34 ฉบับที่ 141/2013 สำหรับบุคคลที่ได้รับอนุญาตในการลี้ภัยในประเทศกรีซจะได้รับสิทธิในการคุ้มครองระหว่างประเทศที่ได้ทำการสนับสนุนสิทธิในการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีภายใต้เงื่อนไขเดียวกันกับกฎหมายของการพำนักอยู่ในประเทศที่ 3

### 4). การเข้าร่วมในตลาดแรงงาน (Access to Labor Market)

ตามมาตราที่ 69 และ 71 วรรค L ฉบับที่ 4375/2016 ได้มีการระบุถึงผู้ที่ได้รับสถานะผู้ลี้ภัยและความคุ้มครองระหว่างประเทศแต่มีได้รับอนุญาตในการทำงานไว้ว่า บุคคลเหล่านี้จะสามารถเข้าร่วมในตลาดแรงงานของประเทศกรีซได้ก็ต่อเมื่อตลาดแรงงานของประเทศตกอยู่ในสภาวะวิกฤต หรืออัตราแรงงานในตลาดมีการขาดแคลนในระดับสูงรวมถึงอุปสรรคอื่น ๆ ที่ส่งผลต่อตลาดแรงงานภายในประเทศ ทั้งนี้อาจจะต้องมีการแข่งขันกันเพื่อให้ได้รับโอกาสในการทำงานซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วผู้ที่สามารถสื่อสารภาษากรีกได้จะได้เป็นผู้รับโอกาสเหล่านั้น

นอกจากนี้ยังได้มีการระบุเพิ่มเติมสำหรับสำหรับการเข้าร่วมในตลาดแรงงาน คือ ผู้ลี้ภัยหรือผู้ที่ได้รับความคุ้มครองระหว่างประเทศจะต้องมีเอกสารรับรองการได้รับการอบรมทางด้านอาชีพมาก่อนเช่นเดียวกับพลเมืองกรีซ หากไม่มีเอกสารดังกล่าวทางการอาจจะต้องทำการขอเอกสารที่เป็นข้อมูลส่วนตัวเพิ่มเติมเพื่อเป็นการรับรองศักยภาพในการทำงาน

### 5). สิทธิในการได้รับสวัสดิการและการบริการทางสาธารณสุข (Eligibility for Welfare Benefits and Health Care)

ผู้ที่ได้รับสถานะผู้ลี้ภัยและความคุ้มครองระหว่างประเทศจะไม่มีสิทธิที่จะได้ลงทะเบียนเป็นผู้ว่างงานหรือได้รับสิทธิผู้ว่างงานเช่นเดียวกับพลเมืองกรีซ

ผู้ที่ได้รับสถานะผู้ลี้ภัยและความคุ้มครองระหว่างประเทศมีสิทธิที่จะได้รับการบริการทางด้านสาธารณสุขตามกฎหมายของการคุ้มครองระหว่างประเทศและกฎหมายของประเทศที่ได้ระบุไว้ตามคำสั่งประธานาธิบดี วรรค L ฉบับที่ 4368/2016 แต่อย่างไรก็ตามจากวิกฤตการณ์ทางการเงินของประเทศทำให้ไม่สามารถเข้าถึงการบริการทางด้านสาธารณสุขได้อย่างเท่าเทียม

#### 4.4.2. การจัดตั้งศูนย์ให้ความช่วยเหลือ

จำนวนผู้ลี้ภัยจากประเทศที่สามที่ทำการเดินทางเข้ามาสู่พรมแดนกรีซ จากเดือนมกราคม ค.ศ. 2015 – เดือนมกราคม ค.ศ. 2016 มีจำนวนถึง 859,508 คน ส่วนใหญ่แล้วผู้ลี้ภัยจำนวนนี้ได้รับความช่วยเหลือจากยามชายฝั่งของกรีซ (Hellenic Coast Guard) จากสถิติในปีค.ศ. 2013 – 2014

จำนวนผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่แล้วเป็นชาวอัฟกานิสถาน แต่ในปีค.ศ. 2015 ผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่คือชาวซีเรีย<sup>142</sup> การเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้ลี้ภัยอย่างรวดเร็วเช่นนี้ทำให้รัฐบาลกรีซต้องมีการจัดตั้งศูนย์ให้ความช่วยเหลือ ในการจัดตั้งศูนย์ให้ความช่วยเหลือถือเป็นการดำเนินการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลกรีซที่ส่งผลไปยังการดำเนินงานขององค์กรต่างๆที่ไม่เพียงแต่สหภาพยุโรปเท่านั้น กระบวนการตอบสนอง การรับมือต่อการแก้ไขปัญหาเช่นนี้สามารถอธิบายผ่านกระบวนการยุโรปวิวัตน์ได้ในรูปแบบของ กระบวนการระดับล่างสู่ระดับบน (bottom-up perspective) คือเป็นการแก้ไขปัญหาจากรายละเอียดในระดับประเทศและสังคม การดำเนินการนี้จะเป็นการสะท้อนให้องค์กรหลักต่าง ๆ เห็นได้ว่าในแต่ละประเทศต้องเผชิญปัญหาอย่างไร และจำเป็นต้องมีการหาแนวทางในการให้ความช่วยเหลือและแก้ไขได้อย่างไร

สำหรับการจัดตั้งค่ายผู้ลี้ภัยในประเทศ กรีซมีการจัดตั้งขึ้นมาก่อนการเกิดวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยจากซีเรีย โดยค่ายผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่แล้วจะกระจายตัวรอบ ๆ ประเทศ ซึ่งมีมากกว่า 40 ค่ายที่สร้างขึ้นเพื่อผู้ลี้ภัย อาทิ ค่ายผู้ลี้ภัยแอลโอนาส (Eleonas refugee camp) ที่ตั้งอยู่บริเวณกรุงเอเธนส์ (Athens) ค่ายผู้ลี้ภัยริสโซน่า (Ritsona refugee camp) ตั้งอยู่บริเวณท่าอากาศยานเก่าซึ่งมีจำนวนผู้ลี้ภัยมากถึง 800 คน<sup>143</sup> ค่ายผู้ลี้ภัยเซียสโต (Schisto refugee camp) ตั้งอยู่บริเวณกรุงเอเธนส์ ค่ายสถานีอีเคโอ (EKO station refugee camp) ตั้งอยู่ที่สถานีบริการน้ำมัน ซึ่งค่ายสถานีอีเคโอนี้เป็นการให้ความช่วยเหลือของเจ้าของสถานีบริการน้ำมันที่อนุญาตให้ดำเนินการจัดตั้งเป็นค่ายผู้อพยพ<sup>144</sup> ค่ายยาซิดิส (Yazidis refugee camp) ตั้งอยู่ห่างจากบริเวณเมืองถึง 16 ไมล์ และค่ายหมู่บ้านแอลเอ็ม (LM Village refugee camp) อยู่บริเวณเมืองท่ากิลลินี (Kyllini Port) ออกไปทางตอนเหนือประมาณ 5 ไมล์ ซึ่งค่ายหมู่บ้านแอลเอ็มจะมีผู้ลี้ภัยชาวซีเรียอาศัยอยู่ประมาณ 200-350 คนและมี

<sup>142</sup> European Commission, *COUNTRY FACTSHEET: GREECE 2016: EUROPEAN MIGRATION NETWORK* (2016), [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/12a\\_greece\\_country\\_factsheet\\_2016\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/12a_greece_country_factsheet_2016_en.pdf).

<sup>143</sup> Jai Mexis & Partners, "A Tour of five Refugee Camps: Boar Traps, Beaches, and a Baseball Stadium," <https://www.thisamericanlife.org/greece/#>.

<sup>144</sup> "Everything Costs Money: Eko Station Refugee Camp, Greece," updated June 8, 2016, accessed December 20, 2018, <https://adra.org/everything-costs-money-eko-station-refugee-camp-greece/>.

ชาวอิรักเพียงเล็กน้อย<sup>145</sup> เป็นต้น โดยส่วนใหญ่แล้วค่ายผู้ลี้ภัยเหล่านี้เป็นค่ายที่ถูกสร้างขึ้นมาอย่างไม่เป็นทางการ กล่าวคือค่ายผู้ลี้ภัยเหล่านี้จะไม่ได้ความช่วยเหลือและสนับสนุนจากทางรัฐบาลของกรีซ แต่จะได้รับความช่วยเหลือและเงินสนับสนุนจากองค์กรเอกชนต่างๆแต่ก็ไม่มากนักเมื่อเทียบกับจำนวนผู้ลี้ภัยที่อาศัยอยู่ภายในแต่ละค่ายทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของเหล่าผู้ลี้ภัยต้องประสบปัญหาทางด้านสาธารณสุขและทางด้านสาธารณสุข

จากการที่ผู้ลี้ภัยชาวซีเรียทำการเดินทางอพยพเข้ามาสู่พรมแดนกรีซโดยใช้เส้นทางทางชายฝั่งทะเลเมดิเตอร์เรเนียนทำให้ในวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2015 ทางศูนย์แรกรับผู้ลี้ภัยของกรีซ และคณะกรรมการยุโรปได้มีการลงนามต่อข้อตกลงในการสนับสนุนทางการเงินพร้อมทั้งการสนับสนุนการดำเนินงานในการจัดตั้งค่ายผู้ลี้ภัยที่ถือเป็นจุดรับผู้อพยพ (Hotspot) ที่สำคัญในช่วงวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัย เนื่องจากเป็นตำแหน่งที่มีผู้ลี้ภัยทำการอพยพมาพำนักในบริเวณเหล่านี้มากที่สุด โดยส่วนใหญ่แล้วจะจัดตั้งขึ้นบริเวณพื้นที่ที่ใกล้เคียงเกาะที่สำคัญของกรีซ เนื่องจากเหล่าผู้ลี้ภัยที่เดินทางเข้ามานั้นจะอาศัยอยู่บริเวณเกาะที่ใกล้ประเทศตุรกี ดังแผนที่ภาพที่ 9.

ภาพที่ 9 พรมแดนและหมู่เกาะของกรีซ



ที่มา: “Administrative Map of Greece”

<https://www.nationsonline.org/oneworld/map/greece-administrative-map.htm>.

<sup>145</sup> "LM Village, Greece," updated April 27, 2017, accessed December 20, 2018,

<https://www.refugeesupport.eu/projects/lm-village/>.

จากภาพแสดงให้เห็นบริเวณเกาะที่มีพื้นที่ที่อยู่ใกล้ประเทศตุรกีที่มีผู้ลี้ภัยอาศัยเป็นจำนวนมาก ประกอบด้วย บริเวณเกาะเลสบอส (Lesbos Island) เกาะชืออส (Chios Island) เกาะคอส (Kos) และเกาะซามอส (Samos) เนื่องจากเหล่าผู้ลี้ภัยเลือกที่จะใช้เส้นทางจากประเทศตุรกีในการเดินทางข้ามพรมแดนมายังประเทศกรีซโดยผ่านทางทะเลเอเจียน (Aegean Sea) ซึ่งการเดินทางโดยเส้นทางนี้ทำให้เกิดผู้เสียชีวิตเป็นจำนวนมากขณะเดินทาง ค่ายผู้ลี้ภัยที่รองรับผู้ลี้ภัยชาวซีเรียในช่วงวิกฤตการณ์มากที่สุดคือค่ายผู้ลี้ภัยท่าพริราอัส (Piraeus refugee camp) ค่ายผู้ลี้ภัยมอริยา (Moria refugee camp) และค่ายผู้ลี้ภัยเมืองไอโดรเมนี (Idomeni refugee camp) โดยค่ายผู้ลี้ภัยมอริยานั้นจะตั้งอยู่บนเกาะเลสบอส และค่ายผู้ลี้ภัยท่าพริราอัส ซึ่งตั้งอยู่ที่เมืองท่าพริราอัสของกรุงเอเธนส์ จากภาพแสดงให้เห็นว่าทั้ง 2 ค่ายผู้ลี้ภัยนี้มีพื้นที่อยู่บริเวณชายฝั่งทะเล ซึ่งเป็นเส้นทางสำคัญของการอพยพของผู้ลี้ภัยชาวซีเรียที่เดินทางออกมาจากประเทศตุรกี ส่วนทางด้านค่ายผู้ลี้ภัยเมืองไอโดรเมนีเป็นค่ายผู้ลี้ภัยที่ตั้งอยู่บริเวณพรมแดนของกรีซและมาซิโดเนีย เส้นทางนี้ถือเป็นเส้นทางที่ผู้ลี้ภัยจะใช้เดินทางเข้าไปมาซิโดเนีย เพื่อเข้าสู่ยุโรปตะวันตกอย่างเยอรมนีและสวีเดนต่อไป

บางค่ายผู้ลี้ภัยได้รับการปรับเปลี่ยนและสนับสนุนจากรัฐบาลโดยตรง เพื่อเป็นศูนย์รับผู้ลี้ภัยอาทิ ค่ายผู้ลี้ภัยแอลโอนาส ได้มีการปรับปรุงเป็นศูนย์รับผู้ลี้ภัยที่มีขนาดใหญ่รองรับผู้ลี้ภัยที่เพิ่มขึ้นซึ่งศูนย์รับผู้ลี้ภัยนี้จะมีสภาพแวดล้อมที่ดีกว่าค่ายผู้ลี้ภัย เนื่องจากได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลกรีซเป็นหลัก ซึ่งนอกจากจะมีสาธารณูปโภคที่ดีขึ้นแล้วก็ได้มีกิจกรรมนันทนาการสำหรับผู้ลี้ภัย การสอนหนังสือ เป็นต้น การรับผู้ลี้ภัยเข้ามาพำนักในศูนย์รับผู้ลี้ภัยคือเมื่อผู้ลี้ภัยเดินทางยังถึงค่ายผู้ลี้ภัยแล้วทางการจะจัดสรรให้ผู้ลี้ภัยเข้าไปพำนักภายในศูนย์รับผู้ลี้ภัยต่อไป

หากจะพิจารณาการตอบสนองของรัฐบาลกรีซในการแก้ไขปัญหาด้วยการจัดตั้งศูนย์แรกรับและค่ายผู้ลี้ภัย สามารถที่จะวิเคราะห์ได้ถึงแนวทางในการดำเนินการที่ส่งผลไปยังองค์กรต่าง ๆ ในสหภาพยุโรปในความพยายามที่จะเข้ามาให้ความช่วยเหลือ ทั้งในการสนับสนุนเงินทุน การส่งเสริมกิจกรรมการเรียนรู้ต่างๆภายในค่ายผู้ลี้ภัย ซึ่งในบริบทนี้ถือเป็นการสะท้อนให้เห็นกระบวนการยุโรปวิวัฒน์ของสหภาพยุโรปที่ถึงแม้ว่าจะเป็นการดำเนินการในรูปแบบกระบวนการระดับล่างสู่ระดับบน (bottom-up Perspective) แต่สามารถที่จะทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกและองค์กรกลางต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับประเด็นวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยที่เกิดขึ้นได้ อีกทั้งเป็นการส่งเสริมให้ทางสหภาพยุโรปเองได้ตระหนักถึงมิติต่าง ๆ ที่ทางรัฐบาลกรีซจะต้องเผชิญต่อสถานการณ์จริงที่ไม่มีได้มีแค่ประเด็นปัญหาเรื่องจำนวนของผู้ลี้ภัยที่มีจำนวนมากเกิน แต่กรีซจำต้องเผชิญสถานะ

หลังการดำเนินการรับผู้ลี้ภัยเข้ามาพำนักภายในประเทศ อาทิ ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เป็นต้น ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้มีการดำเนินการทำสร้างความร่วมมือและข้อตกลงต่าง ๆ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาย่างครอบคลุม

#### 4.4.3. การดำเนินการตามกรอบความร่วมมือระหว่างสหภาพยุโรปและตุรกี

จากวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยแนวทางที่สำคัญนอกจากการใช้กลไกในการจัดการการแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ภายในประเทศและภายในภูมิภาคของตนเองแล้ว การแสวงหาความร่วมมือจากประเทศที่สาม ถือเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยทำให้เกิดทางเลือกในการแก้ไขปัญหา สำหรับวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยนั้นถือเป็นวิกฤตการณ์ที่ทำให้ทั่วโลกต่าง ๆ ให้ความสำคัญ ผลกระทบจากการอพยพในครั้งทำให้เหล่าประเทศที่มีส่วนเกี่ยวข้องต้องเร่งหาแนวทางในการแก้ไข ความร่วมมือในการจัดการแก้ไขปัญหาจึงถือเป็นอีกหนึ่งทางเลือก ด้วยเหตุนี้จากวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นภายในประเทศหน้าด่านของสหภาพยุโรป ทำให้สหภาพยุโรปต้องการกลับมาตระหนักถึงการกระชับความสัมพันธ์สร้างความร่วมมือต่อประเทศเพื่อนบ้านอย่างตุรกีในการจัดการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

แผนการปฏิบัติการร่วมระหว่างสหภาพยุโรปและตุรกีเริ่มมีการหารือครั้งแรกใน วันที่ 15 ตุลาคม ค.ศ. 2015 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้มีการพัฒนาความร่วมมือในกรอบการจัดการด้านการอพยพในช่วงวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัย โดยแผนการปฏิบัติการร่วมนี้จะเป็นการดำเนินการความร่วมมือระหว่างสหภาพยุโรปและตุรกีที่มีเป้าหมายในการเผชิญหน้ากับข้อท้าทายต่างๆรวมถึงเป็นความพยายามของตุรกีในการจัดการจำนวนประชากรที่มีความต้องการความคุ้มครองขณะที่พำนักอยู่ที่ตุรกี นอกจากนั้น สถาบันต่าง ๆ และประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปจะทำการใช้ข้อตกลงร่วมนี้เพิ่มความเกี่ยวพันทางการเมืองร่วมกับรัฐบาลตุรกี ที่จะก่อให้เกิดการสนับสนุนทางการเงินไปสู่รัฐบาลตุรกี รวมถึงเป็นการกระตุ้นกระบวนการเปิดพรมแดนเสรีร่วมกับตุรกี<sup>146</sup> โดยความร่วมมือในครั้งนี้ถือเป็นความร่วมมือในการที่จะสนับสนุนผู้ลี้ภัยชาวซีเรียให้อยู่ภายใต้ความคุ้มครองชั่วคราว และเป็น

<sup>146</sup> European Commission, *Managing the Refugee Crisis EU-Turkey Joint Action Plan:*

*Implementation Report* (2015), [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/managing\\_the\\_refugee\\_crisis\\_-\\_eu-turkey\\_join\\_action\\_plan\\_implementation\\_report\\_20160210\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/managing_the_refugee_crisis_-_eu-turkey_join_action_plan_implementation_report_20160210_en.pdf). pp. 1.

ความพยายามการจัดการแก้ไขปัญหาการอพยพในช่วงวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นจากสถานการณ์ในซีเรีย ซึ่งแนวทางในการแก้ไขปัญหประกอบด้วย 3 แนวทางหลักได้แก่ การแก้ไขปัญหาคงต้นเหตุของปัญหาที่จะนำไปสู่การไหลทะลักของผู้ลี้ภัยชาวซีเรีย การสนับสนุนชาวซีเรียภายใต้หลักการความคุ้มครองชั่วคราวภายในตุรกี และดำเนินความร่วมมืออย่างจริงจังต่อการป้องกันการอพยพอย่างผิดปกตีสู่สหภาพยุโรป

ต่อมา สหภาพยุโรปและรัฐบาลตุรกีได้มีการประชุมหารือร่วมกันอีกครั้งในวันที่ 29 พฤศจิกายน ค.ศ. 2015 ณ ที่ประชุมในครั้งนั้นแผนปฏิบัติการร่วมได้มีการเริ่มดำเนินการอย่างจริงจัง โดยมีเป้าหมายเพื่อที่จะสร้างความก้าวหน้าของความร่วมมือเพื่อการสนับสนุนการคุ้มครองผู้ลี้ภัยชาวซีเรียชั่วคราวและสังคมที่ทำการรับผู้ลี้ภัยและสร้างความมั่นคงต่อความร่วมมือเพื่อทำการป้องกันการอพยพอย่างผิดปกตีสู่สหภาพยุโรป<sup>147</sup> และในวันที่ 18 มีนาคม ค.ศ. 2016 ได้มีถ้อยแถลงออกมาเพื่อกล่าวถึงความร่วมมือระหว่างสหภาพยุโรปและตุรกี โดยสหภาพยุโรปและรัฐบาลตุรกีได้ทำการยืนยันในการทำข้อตกลงในการดำเนินการร่วมกันดังที่ได้กำหนดไว้แผนปฏิบัติการร่วมในวันที่ 29 พฤศจิกายน ค.ศ. 2015<sup>148</sup> โดยกระบวนการดำเนินการจะถูกดำเนินการตามแผนการที่ได้ทำการตกลงไว้ นอกจากนี้ได้มีการเพิ่มเติมในประเด็นของการที่รัฐบาลตุรกี จะทำการเปิดตลาดแรงงานเสรีสำหรับผู้ลี้ภัยชาวซีเรียภายใต้หลักการการคุ้มครองชั่วคราวและการยกระดับความปลอดภัยบริเวณชายฝั่งทะเลของตุรกีรวมถึงการมีการแบ่งปันข้อมูล นอกเหนือจากนั้นรัฐบาลตุรกียินยอมที่จะให้ผู้อพยพจากบริเวณเกาะต่าง ๆ ของกรีซเดินทางกลับมายังตุรกีเพื่อเป็นการลดจำนวนผู้ลี้ภัยในสหภาพยุโรป ซึ่งหลังถ้อยแถลงเรื่องแผนปฏิบัติการร่วมระหว่างสหภาพยุโรปและตุรกีจำนวนผู้ลี้ภัยที่เดินทางโดยเส้นทางทางทะเลจากตุรกีมาสู่กรีซนั้นเริ่มมีการลดลงดังตารางที่ 10.

<sup>147</sup> Ibid, pp.2.

<sup>148</sup> European Council, "EU-Turkey Statement," news release, March 18, 2016,

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/#>.

ตารางที่ 10 จำนวนผู้ลี้ภัยทางทะเลที่เดินทางมาสู่กรีซ ตั้งแต่ปีค.ศ. 2014-2018

ปี	จำนวนผู้ลี้ภัยทางทะเลที่เข้ามาสู่กรีซ
2014	41,038
2015	856,723
2016 (ก่อนทำข้อตกลงระหว่างสหภาพยุโรปและกรีซ)	151,452
2016 (หลังทำข้อตกลงระหว่างสหภาพยุโรปและกรีซ)	21,998
2017	29,718
2018	32,494

ที่มา: ESI, “The EU-Turkey Statement Three Years on” (2019) <http://www.esiweb.org/> (accessed on November 11, 2019).

จากตารางที่ 10. แสดงให้เห็นว่าหลังจากการทำข้อตกลงร่วมระหว่างสหภาพยุโรปและตุรกี ทำให้จำนวนผู้ลี้ภัยทางทะเลที่เข้าสู่บริเวณเกาะต่าง ๆ กรีซมีจำนวนที่ลดลงเป็นจำนวนมาก เนื่องจากการที่แผนการปฏิบัติร่วมได้มีการระบอบอย่างชัดเจนถึงความคุ้มครองที่ผู้ลี้ภัยพึงจะได้รับจากตุรกีทำให้ความสนใจในการที่จะพำนักต่อในตุรกีมีจำนวนที่เพิ่มมากขึ้น นอกจากนั้นแล้วผู้ลี้ภัยที่พำนักอยู่ภายในกรีซเองก็มีจำนวนไม่น้อยที่สมัครใจเดินทางกลับสู่ตุรกี ซึ่งสามารถพิจารณาได้ในตารางที่ 11.

ตารางที่ 11 ผู้ลี้ภัยที่เดินทางกลับจากกรีซสู่ตุรกี

เดือน	ค.ศ. 2016	ค.ศ. 2017	ค.ศ. 2018
มกราคม	-	64	47
กุมภาพันธ์	-	34	23
มีนาคม	-	45	29

เมษายน	386	150	18
พฤษภาคม	55	87	29
มิถุนายน	27	48	20
กรกฎาคม	0	60	23
สิงหาคม	16	18	17
กันยายน	94	29	48
ตุลาคม	139	57	17
พฤศจิกายน	31	75	40
ธันวาคม	53	16	11
รวม	<b>801</b>	<b>683</b>	<b>322</b>

ที่มา: ESI, “The EU-Turkey Statement Three Years on” (2019) <http://www.esiweb.org/>  
(accessed on November 11, 2019).

จากตารางที่ 11. จะพิจารณาได้ว่าหลังจากการการประกาศถึงข้อตกลงอย่างชัดเจนแล้ว ผู้ลี้ภัยบางส่วน ได้มีความสมัครใจที่จะเดินทางกลับสู่ตุรกี โดยนับตั้งแต่ช่วงเดือนเมษายน ค.ศ. 2016 ถึง ธันวาคม ค.ศ. 2018 มีชาวซีเรียที่เดินทางกลับสู่ตุรกีมากถึง 337 คน<sup>149</sup> จากการทำข้อตกลงร่วมกันถือเป็นการช่วยส่งเสริมการบรรเทาสถานการณ์วิกฤตการณ์ภายในกรีซได้ในส่วนหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม จากจำนวนผู้อพยพที่เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่องและความไม่สิ้นสุดของสงครามซีเรีย ทำให้แนวทางในการตอบสนองในทุกด้านของกรีซไม่เพียงพอที่จะรับมือได้ เนื่องจากปัญหาที่สำคัญในช่วงเวลานั้นกรีซต้องเผชิญหน้ากับวิกฤตเศรษฐกิจภายในประเทศและวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยทำให้กรีซต้องแบกรับภาระเหล่านี้อย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้

<sup>149</sup> UNHCR, *Returns from Greece to Turkey* (February 28, 2019),

<https://data2.unhcr.org/en/documents/download/68240>.



จากผลการศึกษาที่ผ่านมา แสดงให้เห็นถึงแนวทางการตอบสนองต่อวิกฤตการณ์ของกรีซ คือ กรีซมีความพยายามในการที่จะปรับปรุงนโยบายและกระบวนการต่าง ๆ ให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ที่ประเทศกำลังเผชิญ ทั้งการปรับเปลี่ยนนโยบายทางสังคม แรงงาน สวัสดิการ หรือการจัดตั้งศูนย์ผู้ลี้ภัย เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินการของกรีซกลับถูกจำกัดอยู่ภายใต้เงื่อนไขของสถานการณ์เศรษฐกิจภายในประเทศ ด้วยเหตุนี้ ในเมื่อนโยบายและแนวทางที่มีอยู่ของกรีซไม่สามารถที่จะรับมือต่อวิกฤตการณ์ได้ จึงต้องแสวงหาแนวทางอื่น ๆ อย่างการแสวงหาความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อเข้ามาช่วยเหลือเศรษฐกิจและปัญหาการอพยพภายในประเทศ

อย่างไรก็ตาม จากปัญหาที่เกิดขึ้นในกรีซ สหภาพยุโรปได้เข้ามาให้ความช่วยเหลือในฐานะที่กรีซถือเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิก ผ่านทางการใช้ความช่วยเหลือทางการเงิน การจัดการด้านพรมแดน การทำข้อตกลงร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะตุรกี และเหล่าประเทศที่เป็นต้นกำเนิดของสงคราม เป็นต้น แต่กระบวนการทั้งหมดก็ไม่สามารถที่จะรับมือต่อวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นได้ ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่า สิ่งที่ทำสหภาพยุโรปไม่สามารถจัดการกับปัญหาได้อย่างที่มุ่งหวัง คือ การที่สหภาพยุโรปละเลยต่อการแก้ไขปัญหาภายในประเทศสมาชิก หรือปัญหาเชิงโครงสร้างทางสังคม ซึ่งส่วนนี้เป็นการสะท้อนให้เห็นว่า แท้จริงแล้วการบูรณาการของสหภาพยุโรปยังคงมีจุดอ่อน อย่างช่องว่างและความเหลื่อมล้ำระหว่างประเทศสมาชิก จนทำให้ไม่สามารถที่จะสร้างความเชื่อมโยงหรือบังคับใช้นโยบาย กฎหมายบางประการ หรือกระบวนการต่างๆ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันได้

#### 4.5. การพิจารณาการตอบสนองของกรีซต่อวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยผ่านกระบวนการยุโรปภักดิ์

กรีซในฐานะที่เป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป จำเป็นต้องตอบสนองต่อปัญหาต่าง ๆ ภายใต้แนวทางหรือข้อกำหนดที่ทางสหภาพยุโรปจัดทำเพื่อเหล่าประเทศสมาชิก สำหรับประเด็นด้านการอพยพและลี้ภัยถือเป็นอีกหนึ่งการดำเนินงานที่ต้องมีการดำเนินงานภายใต้หลักการที่ทางกรีซมีข้อผูกพันร่วมกับสหภาพยุโรป เนื่องจากประเด็นปัญหานี้มีความเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วนทั้งด้านการอพยพ สังคม เศรษฐกิจ ความมั่นคง ตลอดจนบริบททางการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทุกการดำเนินงานจึงจะต้องดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไปเพื่อขับเคลื่อนไปสู่การดำเนินงานร่วมกันที่จะสามารถพัฒนาไปสู่การขยายอำนาจหน้าที่ในประเด็นอื่น ๆ ที่กว้างขวางมากขึ้นกว่าเดิม อาทิ สิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชน หรือวัฒนธรรม เป็นต้น

สำหรับขอบเขตในการมีส่วนร่วมทางนโยบายด้านการลี้ภัยของสหภาพยุโรปในกรีซ อยู่ในขอบเขตที่มีการแบ่งปันกระบวนการหรือกลไกต่าง ๆ ร่วมกัน แต่ในส่วนประเด็นอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการลี้ภัยอย่างด้านสวัสดิการทางสังคม ความมั่นคง การบริการทางการแพทย์ ฯลฯ สหภาพยุโรปจะมีส่วนร่วมอย่างจำกัดซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการดำเนินการตามกระบวนการยุโรปวิวัตน์ (Europeanization) ของสหภาพยุโรปจะยังคงไม่สามารถที่จะดำเนินการได้อย่างเต็มรูปแบบ เพราะถึงแม้ว่าแนวคิดหรือการดำเนินการที่ทางสหภาพยุโรปพยายามส่งเสริมต่อประเทศสมาชิก ประเทศเพื่อนบ้าน ตลอดจนประเทศที่สามจะเป็นเหมือนพลังมวลรวมสร้างความเชื่อมั่นในการปฏิบัติการต่าง ๆ แต่ทั้งในเรื่องของการเมืองภายในและนโยบายบางประการยังคงมีลักษณะที่เป็นเรื่องที่มีการกระจุกกระจายภายในแต่ประเทศ

จากแนวทางในการตอบสนองของกรีซต่อวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยแสดงให้เห็นว่าโดยส่วนใหญ่แล้วกระบวนการที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากการได้รับความช่วยเหลือจากสหภาพยุโรป ความรุนแรงและฉุกเฉินของวิกฤตการณ์ ทำให้กรีซไม่สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ได้อย่างทันท่วงทีและมีประสิทธิภาพ บทบาทของสหภาพยุโรปจึงมีความชัดเจนเป็นอย่างมากต่อการให้ความช่วยเหลือต่อกรีซ ที่อยู่ในฐานะประเทศสมาชิกและหน้าด่านของสหภาพยุโรป การดำรงสถานะประเทศหน้าด่านของกรีซมีผลเป็นอย่างมาก เมื่อเกิดสถานการณ์การไหลทะลักของผู้ลี้ภัยเข้าสู่สหภาพยุโรป เนื่องจากเป็นภาวะที่กรีซไม่สามารถที่จะปฏิเสธได้ด้วยเหตุทางภูมิศาสตร์ของประเทศและตามระเบียบดับลินที่ทางกรีซได้ทำการลงนามไว้ การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของผู้แสวงหาที่พักพิง ผู้ลี้ภัย และผู้ที่ยื่นคำร้องขอสถานะและความคุ้มครองบริเวณพรมแดนของกรีซโดยเฉพาะบริเวณพรมแดนที่ติดต่อกับทะเลเมดิเตอร์เรเนียน แสดงให้เห็นว่ากลไกและมาตรการการจัดการของกรีซไม่มีประสิทธิภาพมากพอ และสามารถที่จะสะท้อนไปสู่ระบบการลี้ภัยร่วมของสหภาพยุโรปว่าไม่มีประสิทธิภาพด้วยเช่นกัน เนื่องจากไม่สามารถตอบสนองต่อวิกฤตการณ์ฉุกเฉินนี้ได้

การเร่งให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศสมาชิกโดยเฉพาะประเทศหน้าด่าน เป็นสิ่งที่สหภาพยุโรปให้ความสำคัญอย่างการพยายามที่จะดำเนินการปรับปรุงข้อตกลง ข้อกำหนดต่าง ๆ ตลอดจนระบบการลี้ภัยร่วมด้วยการระบุถึงความชัดเจนของกระบวนการต่าง ๆ และมีการกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน พร้อมทั้งมีการกำหนดมาตรการในการรับมือเพิ่มเติมอย่างการให้ความช่วยเหลือในการจัดตั้งศูนย์รับผู้ลี้ภัย (Hotspots) ในบริเวณประเทศหน้าด่าน การจัดตั้งหน่วยงานในการให้ความช่วยเหลือการลี้ภัยในขั้นตอนแรกเริ่มอย่างการจัดตั้งหน่วยงานสำนักงานชายแดนยุโรป (Frontex) เพื่อให้ความ

ช่วยเหลือชีวิตเหล่าผู้ลี้ภัยทางด้านมนุษยธรรมที่จะสามารถเชื่อมโยงการทำงานไปสู่การป้องกันความมั่นคงบริเวณชายแดน อีกทั้งเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานสามารถที่จะให้ความช่วยเหลือต่อการพิมพ์ลายนิ้วมือ (Fingerprinting) ของเหล่าผู้ลี้ภัยเมื่อได้ทำการเดินทางมาสู่บริเวณพรมแดน สำหรับฐานข้อมูลพิมพ์ลายนิ้วมือ (Eurodac) เป็นอีกหนึ่งมาตรการที่ทางสหภาพยุโรปได้สร้างขึ้นให้ความช่วยเหลือประเทศหน้าด่านที่เป็นประเทศแรกๆในการลงทะเบียนผู้ลี้ภัยและผู้ขอความคุ้มครองระหว่างประเทศและสามารถที่จะเชื่อมโยงการปฏิบัติการไปสู่การให้ความร่วมมือต่อหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านความมั่นคงของสหภาพยุโรปอย่างสำนักงานตำรวจยุโรป (Europol) และสำนักงานเพื่อความร่วมมือทางอาญาแห่งสหภาพยุโรป (European Union Agency for Criminal Justice Cooperation: Eurojust)

นอกจากนี้ สหภาพยุโรปยังได้มีการทำข้อตกลงกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างตุรกี เพื่อจะเป็นการช่วยลดความกดดันจากสถานการณ์ผู้ลี้ภัยชาวซีเรียของประเทศหน้าด่านอย่างกรีซ ซึ่งการดำเนินการเช่นนี้จะเป็นข้อตกลงที่ใช้เงื่อนไขและความช่วยเหลือเป็นข้อแลกเปลี่ยน ที่ผ่านการคำนวณถึงต้นทุน และผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกและสหภาพยุโรปเอง จากกระบวนการข้างต้นแสดงให้เห็นว่าเป็นการดำเนินการในรูปแบบระดับบนสู่ระดับล่าง (top-down perspective) คือการที่สหภาพยุโรปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการปฏิบัติงานของกรีซ ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติงานภายใต้ระเบียบดับลินในฐานะที่ประเทศหน้าด่านและประเทศแรกๆ การนำนโยบายเปิดรับผู้ลี้ภัยและกำหนดโควตาเข้ามาปรับใช้ในการรับผู้ลี้ภัย และการยินยอมที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ทางสหภาพยุโรปได้กำหนดไว้ต่อกรีซเมื่อได้ให้ความช่วยเหลือผ่านการทำข้อตกลงต่อตุรกี เป็นต้น

สำหรับการดำเนินการในรูปแบบระดับล่างสู่ระดับบน (Bottom-up perspective) ของกรีซ ในการตอบสนองต่อวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยสำหรับผู้เขียนมีความเห็นว่ายังคงเป็นการปฏิบัติงานที่ยังไม่ชัดเจนมากพอที่จะสามารถกล่าวได้ว่าเป็นการดำเนินการในรูปแบบนี้ ถึงแม้ว่าการจัดตั้งศูนย์ผู้ลี้ภัยจะเปรียบเสมือนแบบอย่างในการจัดตั้งศูนย์ผู้ลี้ภัยแก่เหล่าประเทศสมาชิกอื่น ๆ แต่ในความเป็นจริงศูนย์ผู้ลี้ภัยยังคงไม่สามารถที่จะรองรับต่อความรุนแรงของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้ อีกทั้งระเบียบและแบบแผนในการปฏิบัติงานภายในศูนย์ผู้ลี้ภัยยังไม่สามารถที่จะรับมือได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากในปัจจุบันยังคงมีการเกิดเหตุการณ์ความไม่สงบภายในศูนย์ที่พักพิงและบริเวณโดยรอบ นอกจากนี้ยังมีปัจจัยที่เป็นอุปสรรคความพยายามในการที่จะดำเนินการในรูปแบบล่างสู่บนคือปัญหาทางด้านเศรษฐกิจภายในประเทศ เนื่องจากเศรษฐกิจถือเป็นปัจจัยที่สำคัญที่จะสามารถส่งผลต่อความ

นำเชื่อถือของประเทศโดยเฉพาะเมื่ออยู่ในเวทีระหว่างประเทศ ช่วงเวลาของการเกิดของวิกฤตเศรษฐกิจกรีซ มีช่วงระยะเวลาเดียวกับวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัย จึงส่งผลให้กรีซไม่สามารถที่จะลดภาระความรับผิดชอบที่กำลังเผชิญได้เพราะปัญหาที่เกิดขึ้นลดความน่าเชื่อถือของกรีซ โดยสามารถที่จะพิจารณาได้จากความพยายามในการที่จะปรับเปลี่ยนข้อกำหนดในระเบียบดับลินเพื่อจัดสรรภาระความรับผิดชอบต่อผู้ลี้ภัยอย่างยุติธรรมพร้อมทั้งเสียงของทางรัฐบาลกรีซเองก็ไม่มีอิทธิพลมากพอที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเนื่องจากสาเหตุดังนี้ ก) กรีซคือประเทศขนาดเล็ก: เมื่อทำการเปรียบเทียบขนาดภูมิประเทศและระบบเศรษฐกิจของกรีซกับประเทศสมาชิกอื่นๆแล้วจะพบว่ากรีซคือประเทศที่มีขนาดเล็กจึงส่งผลให้กรีซไม่สามารถที่จะเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง ข) ปัญหาทางเศรษฐกิจ: กรีซยังคงเผชิญหน้ากับปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศจนกระทั่งปัจจุบัน ซึ่งปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศลดความน่าเชื่อถือของกรีซและยังทำให้ศักยภาพของประเทศในการดำเนินการต่างๆลดลงด้วยเช่นกัน

หากพิจารณาด้วยหลักการและเหตุผลของการดำเนินการทำงานด้านการลี้ภัยในรูปแบบล่างสู่บน จะพบว่าแนวคิดนี้อาจจะเหมาะสมสำหรับประเทศหน้าด่านอย่างอิตาลีมากกว่ากรีซ ถึงแม้จะว่าเผชิญกับสภาพปัญหาที่ไม่แตกต่างกัน แต่เนื่องด้วยอิตาลีมีอำนาจและเศรษฐกิจของประเทศที่ดีกว่ากรีซ ที่จะส่งผลให้มีน้ำหนักในการเจรจาต่อรองมากกว่า ซึ่งสำหรับกรีซอาจไม่เหมาะสม เนื่องจากสถานการณ์ภายในประเทศยังคงไม่คลี่คลายลง จึงส่งผลให้น้ำหนักในการเจรจาต่อรองของกรีซในเวทีการประชุมเพื่อการเปลี่ยนแปลงหรือขอความช่วยเหลือจากเหล่าประเทศสมาชิกไม่ประสบผลสำเร็จอย่างที่คาดหวัง หรือหากจะได้รับความช่วยเหลือก็จะอยู่ในรูปแบบมีเงื่อนไขในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินนโยบายหรือแนวทางในการแก้ไขปัญหาของกรีซมีข้อจำกัด

จากแนวทางการตอบสนองด้านต่างๆของกรีซในช่วงวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัย ผู้เขียนเห็นว่ากระบวนการยุโรปวัตน์ (Europeanization) ของสหภาพยุโรป ไม่ได้เป็นสิ่งที่เสริมสร้างหรือลดทอนคุณค่าต่าง ๆ ลงไป แต่จะมีการแปรเปลี่ยนพฤติกรรมของเหล่าประเทศสมาชิกด้วยการส่งเสริมความสัมพันธ์ผ่านกระบวนการความร่วมมือที่ปรากฏขึ้นระหว่างรัฐบาล และตัวแสดงประเภทต่าง ๆ ที่เริ่มมีการพึ่งพามากขึ้น แต่สิ่งที่ทำให้กระบวนการและความพยายามของสหภาพยุโรปยังไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ เนื่องจาก ประเทศสมาชิกมีการตอบสนองต่อกระบวนการยุโรปวัตน์ที่แตกต่างกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับสาขาของนโยบาย สถาบันและช่วงเวลาที่เกิดขึ้น รวมถึงความไม่พอดี (misfit) ระหว่างนโยบาย สถาบัน และกระบวนการทางการเมืองของสหภาพยุโรปกับการเมืองภายในของประเทศสมาชิกที่จะก่อให้เกิดเงื่อนไขจำเป็นสำหรับการเปลี่ยนแปลงและสร้างความร่วมมือร่วมกัน

#### 4.6. สรุป

จากการศึกษาการตอบสนองของรัฐบาลกรีซต่อวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยปีค.ศ. 2015 - 2017 แสดงให้เห็นถึงการที่รัฐบาลกรีซพยายามที่จะดำเนินการในการจัดการปัญหาด้านการอพยพ แต่เนื่องด้วยความรุนแรงของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นผนวกกับปัญหาเศรษฐกิจภายในประเทศ จึงทำให้ประเด็นปัญหาการอพยพได้มีการขยายวงกว้างอย่างต่อเนื่องภายในประเทศ อาทิ ปัญหาทางด้านสังคม ด้านแรงงาน สวัสดิการ ความมั่นคง รวมไปถึงประเด็นทางการเมืองภายในประเทศ จากการศึกษาข้างต้นแสดงให้เห็นว่าการตอบสนองของกรีซ รวมถึงสหภาพยุโรปยังขาดประสิทธิภาพจนทำให้ไม่สามารถที่รับมือต่อสถานการณ์ที่ฉุกเฉินเช่นนี้ได้ จึงนำไปสู่สภาวะวิกฤตการณ์ภายในประเทศและภูมิภาค หากจะพิจารณาว่าทำไมจึงเป็นเช่นนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่า เป็นเพราะแนวทางในการแก้ไขหรือนโยบายด้านการอพยพของกรีซและสหภาพยุโรปยังขาดความเป็นรูปธรรมและความชัดเจน จนนำไปสู่การไม่พัฒนาของนโยบาย และกลไกในการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้น อีกทั้งเมื่อพิจารณาถึงการตอบสนองต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ทั้ง 2 ฝ่ายยังคงมีการจัดการในลักษณะที่เป็นภาพรวม กล่าวคือ มีการละเลยปัญหาที่แท้จริง เช่น ปัญหาภายในแต่ละประเทศสมาชิก ปัญหาภายในสังคม ปัญหาทางด้านประชากร เป็นต้น รวมถึงปัญหาที่สามารถจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต อย่าง ปัญหาด้านความมั่นคง ที่มาจากการอพยพในรูปแบบผิดปกติ การพัฒนาของกลุ่มค้ายาเสพติด การลักลอบข้ามพรมแดน ที่มาพร้อมกับกระแสโลกาภิวัตน์เพราะถึงแม้ว่าสถานการณ์การอพยพจะมีมาอย่างยาวนาน แต่บทเรียนที่กรีซและสหภาพยุโรปได้รับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน กลับเป็นตัวกระตุ้นที่ไม่มีศักยภาพมากพอที่จะทำให้ทั้ง 2 ฝ่ายเล็งเห็นถึงความสำคัญในการจัดการและรับมือต่อประเด็นด้านการอพยพ

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากมุมมองของกระบวนการยุโรปภิวัตน์ การจัดการการให้ความช่วยเหลือ หรือการเสนอแนวทางการปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันของสหภาพยุโรปที่มีต่อกรีซและประเทศสมาชิกแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการจะที่จะพัฒนาและบูรณาการยุโรปผ่านประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น แต่สิ่งที่สหภาพยุโรปคาดหวังกลับไม่สามารถขึ้นได้เนื่องจากปัญหาที่กรีซและสหภาพยุโรปกำลังเผชิญ สำหรับกรีซสิ่งที่ทำให้ไม่สามารถเผชิญและจัดการต่อปัญหาด้านการลี้ภัยได้อย่างเหมาะสมคือปัญหาทางเศรษฐกิจภายในประเทศ บริบททางสังคม การเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปรวมถึงกระแสโลกาภิวัตน์ แต่สิ่งที่ส่งผลต่อการตอบสนองต่อวิกฤตการณ์ของกรีซมากที่สุด คือปัญหาทางด้านเศรษฐกิจภายในประเทศเพราะทำให้กรีซไม่สามารถที่จะสนับสนุนกระบวนการในการแก้ไขปัญหาได้อย่างเต็มที่ อีกทั้ง ยังส่งผลต่อความน่าเชื่อถือของรัฐบาล และประเทศในเวทีระหว่าง

ประเทศที่จะมีความเชื่อมโยงไปสู่การร้องขอการเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดต่าง ๆ ที่จะสามารถอำนวยความสะดวกแก่ประเทศได้ นอกจากนี้ สหภาพยุโรปเองก็ส่งผลให้การจัดการต่อปัญหาไม่สามารถพัฒนาต่อไปได้เนื่องจากความไม่พอดีของกลไก และนโยบายที่ทางสหภาพยุโรปที่ได้กำหนดไว้ ความไม่พอดีนี้นำไปสู่เงื่อนไขต่อการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาให้ดีขึ้น ดังนั้น สิ่งสหภาพยุโรปจะต้องดำเนินการแก้ไข คือ การหาความพอดีในกระบวนการต่าง ๆ สำหรับประเทศสมาชิก และสหภาพยุโรปเอง เพื่อที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือและก้าวผ่านปัญหาด้วยกระบวนการหรือกลไกที่ถูกต้องและเหมาะสม



## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1. บทสรุป

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ศึกษาถึงปัจจัยที่จะส่งผลต่อการตอบสนองวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยในสหภาพยุโรปของประเทศหน้าด่าน โดยมีกรีซเป็นกรณีศึกษา ดังนั้น จึงเน้นการศึกษาในช่วงปีค.ศ. 2015 – 2017 เนื่องจากช่วงระยะเวลาดังกล่าวได้เกิดเหตุการณ์ที่สำคัญ คือ การไหลทะลักเข้ามาของสหภาพยุโรปของเหล่าผู้ลี้ภัย ซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงแนวทางการจัดการ ทั้งการดำเนินนโยบาย และการให้ความร่วมมือขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งแนวทางการจัดการของรัฐบาลกรีซ แนวทางการจัดการของสหภาพยุโรป รวมถึงความร่วมมือ และการให้ความช่วยเหลือจากองค์กรระหว่างประเทศต่าง ๆ ซึ่งเครื่องมือที่ใช้ในการทำวิจัยเชิงคุณภาพเป็นการศึกษาจากข้อมูลเอกสาร ทั้งสนธิสัญญา นโยบาย ข้อตกลง เอกสารทางราชการ วารสาร บทความ บทวิเคราะห์ ทั้งข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ เพื่อนำมาวิเคราะห์ในเชิงบรรยายเกี่ยวกับปรากฏการณ์ที่ทำการศึกษาทั้งหมด โดยผู้วิจัยได้นำแนวคิดเรื่องกระบวนการยุโรปภิวัตน์ (Europeanization) และทฤษฎีการเมืองเกี่ยวพัน (Linkage politics) มาอธิบายการตอบสนองต่อวิกฤตการณ์ของกรีซ เนื่องจากกรีซเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป ดังนั้น ในการศึกษาปัจจัยที่จะส่งผลต่อการตอบสนองวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยของกรีซ จึงจะต้องมีการพิจารณาถึงกระบวนการต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสหภาพยุโรปที่มีความเกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกพรมแดนของสหภาพยุโรป โดยวิเคราะห์ผ่านมิติทางการเมือง ระบอบการปกครอง และนโยบาย และนอกจากการคำนึงถึงยุโรปภิวัตน์แล้ว กรีซก็จะต้องมีปฏิสัมพันธ์กับสมาชิกอื่น ๆ ของสหภาพยุโรป เพื่อให้มีการกระบวนการ และนโยบายมีความสอดคล้องกับความต้องการของทุกฝ่าย ผ่านการวิเคราะห์จากปัจจัยภายในและภายนอก ตามแนวทางของทฤษฎีการเมืองเกี่ยวพัน เพราะในแต่ละความสัมพันธ์จะเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบของกระบวนการหรือนโยบายที่ได้มีการกำหนดออกมาเพื่อจัดการปัญหาด้านผู้ลี้ภัยที่เกิดขึ้น

จากวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยในสหภาพยุโรปปีค.ศ. 2015-2017 ทำให้มีจำนวนผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่พักพิงทำการเดินทางอพยพสู่สหภาพยุโรปเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะชาวซีเรีย ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากสภาวะสงครามที่เกิดขึ้นภายในประเทศบ้านเกิดของตนเอง การเดินทางเข้ามาเป็นจำนวนมาก

ของผู้ลี้ภัยดังกล่าวถือเป็นสถานการณ์ที่สะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างอย่างชัดเจนของเหล่าประเทศสมาชิก และสถาบันต่าง ๆ ในสหภาพยุโรปต่อการแก้ไขปัญหาาร่วมกันอย่างระบบการลี้ภัยร่วม และกระบวนการการยื่นเอกสารการขอลี้ภัย โดยในกระบวนการเหล่านี้ถือเป็นกุญแจสำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมทางด้านกฎหมายที่มีอยู่โดยเฉพาะกระบวนการการทำงานตามระเบียบการดับลิน (Dublin regulation) ที่เป็นกระบวนการที่จะเป็นตัวบ่งชี้การแบกรับภาระของกรีซในฐานะที่เป็นประเทศหน้าด่านของสหภาพยุโรปได้เป็นอย่างดี รวมถึงข้อเสียเปรียบทางภูมิศาสตร์ทำให้เหล่าประเทศหน้าด่านไม่สามารถที่จะทำการเรียกร้องขอความเป็นธรรมต่อภาระหน้าที่ในการที่ต้องแบกรับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการอพยพผ่านทางองค์กรต่าง ๆ ของสหภาพยุโรปได้ เนื่องด้วยเงื่อนไขในการเปลี่ยนแปลงระเบียบการดับลิน หรือข้อกำหนดต่าง ๆ จะต้องผ่านการเห็นชอบจากเหล่าประเทศสมาชิก ด้วยเหตุนี้จึงสามารถที่จะพิจารณาได้ว่าประเด็นด้านการอพยพและลี้ภัยเริ่มมีการขยายขอบเขตของปัญหาไปสู่กระบวนการด้านต่าง ๆ ของประเทศสมาชิก โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องของความมั่นคงทางด้านอธิปไตย ดังนั้น ประเด็นความมั่นคงภายในประเทศในปัจจุบันจึงได้กลายเป็นประเด็นหลักที่เหล่าประเทศสมาชิกได้กลับมาเล็งเห็นถึงความสำคัญมากกว่าการดำเนินการด้านสิทธิมนุษยชนที่เหล่าประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปต่างทำการยึดถือร่วมกันอย่างยาวนาน

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้มีแนวทางในการศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการตอบสนองของรัฐบาลกรีซในช่วงวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยในสหภาพยุโรป ปีค.ศ. 2015 – 2017 ได้แก่ การศึกษาถึงปัญหาภายในประเทศ และการจัดการด้านการอพยพ เนื่องจากในช่วงระยะเวลาที่ได้ทำการศึกษา นอกจากที่กรีซจะต้องมีการเผชิญกับปัญหาการไหลทะลักของผู้ลี้ภัยภายในประเทศแล้ว กรีซก็ยังต้องประสบกับปัญหาภายในประเทศที่ผูกพันมาเป็นระยะเวลานาน อย่างปัญหาทางเศรษฐกิจ ที่อาจจะส่งผลต่อพฤติกรรมของรัฐบาลในการจัดการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในประเทศได้ นอกจากนี้การศึกษาถึงแนวทางการจัดการก็เป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากในการศึกษาการตอบสนองของรัฐบาลกรีซจะต้องศึกษาถึงแนวทางการจัดการด้านการอพยพของสหภาพยุโรปไปด้วย เพราะการดำเนินการจัดการด้านการอพยพและลี้ภัยของกรีซตั้งอยู่บนพื้นฐานของคำสั่งต่าง ๆ ของสหภาพยุโรป (European Union Directives) ระบบการลี้ภัยร่วมของสหภาพยุโรป (Common European Asylum System) ระเบียบดับลิน (Dublin Regulation) อนุสัญญาว่าด้วยสถานการณ์ภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 (The 1951 Refugee Convention) ข้อตกลงเชงเก้น (Schengen Agreement) และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิ



มนุษยชนแห่งยุโรป (European Convention on Human Rights) เป็นต้น เนื่องจากพันธะภายใต้การเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปของกรีซ จากการศึกษาตามแนวทางทั้งสองประการ จะพบว่า กรีซจะมีลักษณะในการจัดการปัญหาของรัฐในรูปแบบของความพยายามในการปรับปรุงและดำเนินนโยบายหรือกระบวนการต่าง ๆ ให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ที่กำลังเผชิญ ทั้งภายในและภายนอก พร้อมทั้งดำเนินการต่าง ๆ ภายใต้แนวทางที่ทางสหภาพยุโรปได้มีการกำหนดขึ้น อย่างการให้ความช่วยเหลือกรีซในฐานะที่เป็นประเทศสมาชิก ทั้งการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน การจัดพรหมแดน การทำข้อตกลงร่วมกับประเทศเพื่อนบ้าน และประเทศที่เป็นต้นกำเนิดของเหล่าผู้อพยพ ทั้งนี้ จากช่วงระยะเวลาที่ได้ทำการศึกษา จึงได้นำเอาปัญหาที่เกิดขึ้นภายในประเทศ และการจัดการด้านการด้านอพยพ มาทำการวิเคราะห์เพื่อตอบคำถามที่ว่า ปัจจัยใดที่เป็นตัวกำหนดการตอบสนองของกรีซในการรับผู้ลี้ภัยในสหภาพยุโรป และปัจจัยดังกล่าวจะส่งผลต่อพฤติกรรมของรัฐในการจัดการปัญหาอย่างไร

จากการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่จะส่งผลต่อการตอบสนองของกรีซในการรับผู้ลี้ภัย มี 2 ประการ คือ ประการแรก บทบาทการเป็นประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป เนื่องจาก การเข้าร่วมเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปจะทำให้กรีซได้รับโอกาสในการพัฒนาหรือเป็นส่วนหนึ่งของความร่วมมือต่าง ๆ เพราะกรีซถือเป็นประเทศที่ไม่ใหญ่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสมาชิกอื่น ๆ ดังนั้น การเข้าร่วมเป็นสมาชิกจะทำให้กรีซสามารถที่จะพัฒนาประเทศได้เพิ่มมากยิ่งขึ้น สำหรับการอพยพย้ายถิ่นฐานทางสหภาพยุโรปได้มีการกำหนดแนวทางในการจัดการทางด้านต่าง ๆ แก่เหล่าประเทศสมาชิกตามแนวทางการบูรณาการสหภาพยุโรป ที่ถือเป็นการระบุมมาตรฐานในการรับผู้ลี้ภัยที่เดินทางเข้ามายังสหภาพยุโรป มาตรฐานที่เกิดขึ้นจะช่วยให้รัฐบาลในแต่ละประเทศสามารถที่ดำเนินนโยบายภายในให้มีความสอดคล้องกับนโยบายร่วม และไม่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เท่าเทียมในการที่จะรับผู้ลี้ภัย ถึงแม้ว่าในความเป็นจริงแล้วการแบกรับภาระการเปิดรับผู้ลี้ภัยจะมีความไม่เท่าเทียมกันอยู่มาก ซึ่งประเทศที่แบกรับภาระหนักก็คือเหล่าประเทศหน้าด่าน

ดังนั้น จากการเป็นหนึ่งในสมาชิกของสหภาพยุโรป ทำให้กรีซต้องมีการดำเนินงาน หรือประสานนโยบายร่วม เพื่อก่อให้เกิดมาตรฐานเดียวกันในการที่จะป้องกันความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เท่าเทียมกันในการรับผู้ลี้ภัย แต่แท้จริงแล้วบทบาทการเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปกลับเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประเทศหน้าด่านไม่ได้รับความเป็นธรรมในการแบกรับความรับผิดชอบเหล่านี้ ซึ่ง

พิจารณาได้จากความพยายามของกรีซในการที่จะขอเปลี่ยนแปลงข้อตกลงร่วมอย่างระมัดระวังระดับลินมา โดยตลอด เนื่องจากทางกรีซรับรู้ได้ถึงความไม่เท่าเทียมกันในข้อตกลงบางประการ โดยเฉพาะการรับผู้ลี้ภัยในฐานประเทศแรกรับ จากการศึกษาที่กรีซไม่สามารถที่จะทำการเปลี่ยนแปลงข้อตกลงได้แสดงให้เห็นถึงการที่กรีซไม่สามารถที่จะเป็นตัวแสดงที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในระดับสหภาพยุโรปได้ ความพยายามในการที่จะเปลี่ยนแปลงเช่นนี้อาจจะเหมาะสมกับประเทศที่มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เพราะจะมีน้ำหนักในการเจรจาต่อรองที่มากกว่า

ประการที่สอง คือ ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจภายในประเทศ จากปัญหาทางเศรษฐกิจที่กรีซต้องเผชิญมาเป็นระยะเวลาที่ยาวนานตั้งแต่ปีค.ศ. 2010 การดำเนินนโยบายทางด้านเศรษฐกิจ และสังคมของรัฐบาลกรีซอย่างเกินตัวทำให้กรีซต้องแบกรับภาระหนี้สาธารณะที่เพิ่มพูนขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งถือเป็นเรื่องที่ยากสำหรับรัฐบาลกรีซในการที่จะแก้ไขปัญหาตัวเองโดยไม่ร้องขอความช่วยเหลือจากเพื่อนบ้าน หรือหน่วยงานอื่น เนื่องจากกรีซเป็นประเทศที่มีระบบความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่ไม่ได้แข็งแกร่งมากพอในการที่จะจัดการกับวิกฤตการณ์ที่ต้องเผชิญแต่เพียงผู้เดียว อีกทั้งปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นก็มีขนาดที่ใหญ่กว่าที่จะจัดการทั้งหมดได้ด้วยตนเอง ส่งผลให้การดำเนินนโยบายในด้านต่าง ๆ ของกรีซต้องมีการปรับเปลี่ยน และอยู่ภายใต้มาตรการรัดเข็มขัด

จากสถานการณ์การไหลทะลักเข้ามาของผู้ลี้ภัยในช่วงปีค.ศ. 2015 เป็นต้นมา ถือเป็นสถานการณ์ที่ทำให้กรีซต้องแบกรับภาระอันใหญ่หลวง จากการอพยพอย่างต่อเนื่องทำให้กรีซจำต้องมีการเปิดศูนย์รับผู้อพยพเพิ่มขึ้น และส่งเสริมสวัสดิการทางสังคมตามหลักการสิทธิมนุษยชน แต่เนื่องด้วยการที่กรีซเป็นประเทศขนาดเล็ก พร้อมทั้งทรัพยากรที่มีอยู่ในประเทศไม่เพียงพอต่อการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยทั้งหมด ทั้งทรัพยากรในด้านอาหาร เครื่องดื่ม เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย รวมถึงการให้บริการทางด้านต่าง ๆ ทั้งการแพทย์ การศึกษา การส่งเสริมอาชีพ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ประเทศหน้าด่านอย่างกรีซต้องรับภาระหนักในการให้ความช่วยเหลืออย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เมื่อภาระความรับผิดชอบที่เพิ่มมากขึ้น ประกอบกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศไร้ซึ่งเสถียรภาพ จึงส่งผลให้การตอบสนองของกรีซต่อวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นมีข้อจำกัดเป็นอย่างมาก

สำหรับกรีซ ในช่วงวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยกรีซไม่มีศักยภาพมากพอที่จะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลง หรือจะโน้มน้าวให้เหล่าประเทศสมาชิกมีความคิดไปในทิศทางเดียวกับตน เนื่องจากสถานการณ์ภายในประเทศไม่สู้ดีนักทำให้น้ำหนักในการเจรจาต่อรองภายในที่ประชุมเพื่อการเปลี่ยนแปลง หรือ

การขอความช่วยเหลือไม่ประสบผลสำเร็จตามที่คาดหวัง ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การตอบสนองต่อวิกฤตการณ์ของกรีซมีข้อจำกัด เมื่อพิจารณาการตอบสนองของกรีซผ่านกระบวนการยุโรปก็วิวัฒนาการพบว่า การตอบสนองต่อแนวทางการจัดการด้านการอพยพ และผู้ลี้ภัยของสหภาพยุโรปนั้นเหล่าประเทศสมาชิกมีการตอบสนองที่แตกต่างกัน เนื่องจากท้ายที่สุดแล้วการจัดการหรือกำหนดนโยบายด้านผู้ลี้ภัยขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของแต่ละรัฐบาล ดังที่เกิดขึ้นในช่วงวิกฤตการณ์จากการที่เหล่าประเทศสมาชิก โดยเฉพาะประเทศที่มีใช้ประเทศหน้าด่านต่างมีความพยายามที่จะไม่เพิ่มจำนวนโควตาในการรับผู้ลี้ภัย มีการออกนโยบายหรือมีท่าทีในการต่อต้านผู้ลี้ภัย หรือการปิดพรมแดนเชิงกั้นด้วยเหตุนี้ จึงทำให้กรีซต้องแบกรับภาระต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงและเปลี่ยนแปลงได้

ดังนั้น จากปัจจัยทั้ง 2 ประการ จะส่งผลให้การจัดการของกรีซในช่วงวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัย จะอยู่ในรูปแบบของความพยายามในการที่จะยกระดับและรับมือต่อวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้น ด้วยการจัดตั้งศูนย์รับผู้อพยพ ศูนย์ให้ความช่วยเหลือที่เพิ่มมากขึ้นและเป็นระบบ เพื่อรองรับจำนวนผู้ลี้ภัยชาวซีเรียที่ไหลทะลักเข้าสู่พรมแดนกรีซอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในบริเวณ 4 เกาะที่สำคัญอย่าง เกาะเลสบอส (Lesbos Island) เกาะชืออส (Chios Island) เกาะคอส (Kos Island) และเกาะซามอส (Samos Island) ที่มีผู้ลี้ภัยใช้บริเวณช่องทางเหล่านี้เป็นเส้นทางในการอพยพเข้าสู่บริเวณพรมแดนของสหภาพยุโรป ในขณะที่การดำเนินนโยบายด้านการอพยพของกรีซได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากช่วงก่อนหน้าทีวิกฤตการณ์ที่จะมีการเกิดขึ้น ทั้งนโยบายในการเปิดรับผู้ลี้ภัย การอนุญาตในการพำนัก การเปลี่ยนหรือการโอนสัญชาติ หรือแม้กระทั่งกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการในระดับย่อยอย่าง การศึกษา การสาธารณสุข สวัสดิการ เป็นต้น เนื่องจากกระบวนการตอบสนองของรัฐบาลกรีซในวิกฤตการณ์เช่นนี้อาจจะต้องมีการพิจารณาควบคู่ไปกับสภาพแวดล้อมภายในประเทศของกรีซด้วยเป็นสิ่งสำคัญ เพราะปัญหาที่กรีซจำต้องเผชิญอย่างปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจเป็นสิ่งส่งผลให้กรีซไม่สามารถที่จะขยายแนวทางในการจัดการต่อวิกฤตการณ์ให้มีประสิทธิภาพได้

เนื่องจากสถานการณ์ภายในประเทศอย่างวิกฤตเศรษฐกิจ ก็เป็นสถานการณ์ที่ก่อให้เกิดความท้าทายต่อกรีซมิใช่น้อย เพราะกรีซก็เป็นเพียงแค่ประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปที่มีขนาดเล็ก การประสบปัญหาทางเศรษฐกิจก่อให้เกิดปัญหาความยุ่งยากในหลากหลายประการตามมา นอกจากนี้จะต้องแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจแล้ว ปัญหาทางสังคมก็ดูเหมือนจะเป็นปัญหาใหญ่ที่ทางรัฐบาล

จำเป็นต้องมีการดำเนินการให้ประชาชนเข้าใจต่อสถานการณ์ที่ต้องมีมาตรการที่เข้มงวดมากขึ้น ดังนั้นจำนวนผู้ลี้ภัยที่เพิ่มมากขึ้นในกรีซถือเป็นภาระหนักที่กรีซก็ไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงในการเผชิญได้ เพราะการเปิดรับผู้ลี้ภัยทำให้มีภาระค่าใช้จ่ายที่หลากหลายที่ต้องแบกรับ ในกรณีนี้ จึงส่งผลกระทบต่อความไม่พอใจของประชาชนต่อมาตรการการรัดเข็มขัดของทางรัฐบาล เพราะนอกจากเหตุผลของการลดสวัสดิการแล้ว การเปิดรับผู้ลี้ภัย หรือการที่ผู้ลี้ภัยได้รับสิทธิ และสวัสดิการทุกอย่างเฉกเช่นเดียวกับพลเมืองกรีซเอง ก็เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงการต่อต้านเหล่าผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยที่จะเดินทางทำนุภายในประเทศ ด้วยเหตุนี้ จึงกลายเป็นอีกปัจจัยที่ทำให้การตอบสนองของรัฐบาลไม่สามารถที่จะประสบผลสำเร็จได้

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมองว่า หากจะกล่าวถึงผลลัพธ์ที่ไร้ประสิทธิภาพทั้งหมดเป็นเพียงเพราะการดำเนินการของรัฐบาลกรีซที่ไร้ซึ่งการวางแผนการที่ดีเพียงอย่างเดียว ก็จะเป็นการละเลยต่อความพยายามในการที่จะดำเนินการตามระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ของสหภาพยุโรปของทางรัฐบาลกรีซ เนื่องจากกรีซเองก็ได้ปฏิบัติตามหน้าที่ความรับผิดชอบตามระเบียบการดับลิน ในฐานะการเป็นประเทศแรกรับอย่างเคร่งครัด ดังนั้น จากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นแสดงให้เห็นว่า ถึงแม้สหภาพยุโรปได้มีแนวทางในการให้ความช่วยเหลือเหล่าประเทศสมาชิกในการจัดการด้านผู้ลี้ภัย อาทิ ระบบลี้ภัยร่วม (CEAS) ระเบียบดับลิน (Dublin Regulation) ข้อตกลงเชงเก้น (Schengen Agreement) เป็นต้น รวมถึงในช่วงวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัย ทางสหภาพยุโรปก็ได้ให้ความช่วยเหลือแก่เหล่าประเทศหน้าด่านที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด ทั้งการจัดตั้งจุดรับผู้อพยพ (Hotspots) ในเหล่าประเทศหน้าด่าน การทำข้อตกลงกับเหล่าประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศต้นทาง หรือประเทศที่สาม เพื่อการให้ความช่วยเหลือต่อการส่งผู้ลี้ภัยกลับ หรือการรับผู้ลี้ภัยเพื่อตั้งถิ่นฐานใหม่ จากความพยายามหาแนวทางการให้ความช่วยเหลือของสหภาพยุโรปก่อให้เกิดการช่วยลดภาระแก่ประเทศหน้าด่านได้ในระดับหนึ่ง แต่ท้ายที่สุด กระบวนการและนโยบายร่วมของทั้งสหภาพยุโรปและกรีซเองก็ไม่สามารถที่จะตอบสนองต่อวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ด้วยปัจจัยหลักที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าสาเหตุที่ทำให้แนวทางการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยของสหภาพยุโรปและกรีซไม่มีประสิทธิภาพ คือ การที่นโยบายที่มีความเกี่ยวข้องข้องในประเด็นผู้อพยพและผู้ลี้ภัย ไม่ได้เป็นประเด็นที่ถูกให้ความสำคัญมากพอ ที่จะทำให้นโยบายด้านนี้ถูกกำหนดหรือระบุแนวทางในการดำเนินการไว้ได้อย่างชัดเจน เนื่องจากอดีตจนกระทั่งปัจจุบันนโยบาย

ด้านการอพยพจะประเด็นที่ถูกหยิบยก และให้ความสำคัญก็ต่อเมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินระดับ กลายเป็นสภาวะฉุกเฉินขึ้น ณ ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ถึงแม้ว่า สหภาพยุโรปได้มีความพยายามเป็น อย่างมากในการที่จะสร้างแผนปฏิบัติการในการจัดการด้านการอพยพอย่างมีระบบ นับตั้งแต่ สถานการณ์การอพยพในสหภาพยุโรปเริ่มมีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นตั้งแต่ปีค.ศ. 2014 เป็นต้นมา ซึ่ง ทางสหภาพยุโรปมีความคาดหวังว่าแผนการการจัดการนี้จะมีส่วนช่วยในการจัดการที่ดีขึ้น โดยมีการ วาง 4 เสาหลักไว้สำหรับการปฏิบัติงาน คือ

- ความพยายามในการลดแรงจูงใจในการที่จะมีการอพยพเข้าสู่สหภาพยุโรปด้วยรูปแบบ ผิดปกติ: การให้ความช่วยเหลือเหล่าประเทศที่ 3 ด้วยการให้เงินสนับสนุนเพื่อแก้ไขปัญหาความ ยากจน สร้างความร่วมมือในการปฏิบัติงาน เพื่อให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม รวมถึงการ สร้างบทลงโทษที่ชัดเจนมากในการอพยพเข้าสู่สหภาพยุโรปแบบผิดกฎหมาย เพื่อแก้ไขความเชื่อแบบ ผิดๆในการลักลอบอพยพ

- การจัดการทางด้านพรมแดน: การสร้างความร่วมมือในการปฏิบัติการ และเตรียมความ พร้อมในการรับมือต่อวิกฤตการณ์ต่าง ๆ และเหล่าประเทศสมาชิกจะต้องพร้อมในการที่จะสนับสนุน ในทุกปฏิบัติการ

- การสร้างความเข้มแข็งของระบบลี้ภัยร่วม: เหล่าประเทศสมาชิกและหน่วยงานต่าง ๆ ที่มี ส่วนเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาด้านการอพยพจะต้องดำเนินการร่วมกัน เพื่อสร้างมาตรฐานที่ เข้มแข็งเพื่อการรับมือต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

- การสร้างนโยบายใหม่ภายใต้กฎหมายด้านการอพยพ: การทำให้การอพยพอยู่ในรูปแบบที่ ถูกกฎหมาย และการพัฒนานโยบายการเข้าเมืองให้ดีขึ้น คือการทำให้นโยบายมีความครอบคลุมและ กว้างขวางมากขึ้น ผ่านการพิจารณาควบคู่ไปกับปัญหาที่เกิดขึ้นภายในสังคมยุโรป อาทิ การอนุญาต ในการพำนัก ด้านแรงงานทั้งมีทักษะและไม่มีทักษะ และปัญหาทางด้านประชากรในปัจจุบัน เป็นต้น

จาก 4 เสาหลักข้างต้นแสดงให้เห็นถึงความพยายามของสหภาพยุโรปในการแก้ไขปัญหา อย่างครอบคลุม แต่อย่างไรก็ตามก็ยังคงแสดงให้เห็นถึงข้อบกพร่อง คือ ยังไม่มีการแสดงให้เห็นว่า แผนการนี้จะสามารถบังคับให้เหล่าประเทศสมาชิกมีความยินยอมในการดำเนินการร่วมกันทุก ประเทศ และเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการจัดการด้านการอพยพและลี้ภัยภายในสหภาพยุโรปให้

เป็นไปในทิศทางเดียวกันและมีประสิทธิภาพ แสดงให้เห็นว่าถึงแม้สหภาพยุโรปจะเป็นเหมือนพลังที่สำคัญที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือภายใน แต่ประเด็นทางการเมืองและนโยบายก็ยังคงมีลักษณะที่เป็นเรื่องที่ยากตัวอย่างกระจุกกระจายอยู่ในดินแดนแต่ละประเทศเสมอมา สืบเนื่องมาจากการจำกัดในการดำเนินนโยบายร่วมของสหภาพยุโรปและเหล่าประเทศสมาชิกที่ทำให้การจัดการไม่สามารถสร้างบรรทัดฐานหรือเป้าหมายร่วมกันให้สำเร็จลุล่วงอย่างที่มีหวัง ประกอบกับการที่ประเด็นการอพยพและผู้ลี้ภัยในปัจจุบันมีการขยายขอบเขตของปัญหาที่ลุ่ประเด็นอื่น โดยเฉพาะด้านความมั่นคงที่ทำให้ทุกประเทศกลับมาให้ความสำคัญต่อความมั่นคงภายในมากกว่าการให้ความสำคัญต่อหลักการมนุษยธรรมอย่างที่เคยปฏิบัติร่วมกัน จากประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในกรีซ เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงจุดอ่อนของการบูรณาการของสหภาพยุโรปที่ยังคงมีช่องว่างเกิดขึ้นระหว่างเหล่าประเทศสมาชิก จึงทำให้ไม่สามารถที่จะจัดการต่อประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้ แต่อย่างไรก็ตามก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าอย่างน้อยการเข้าร่วมเป็นสมาชิกในสหภาพยุโรป ถือเป็นส่วนช่วยในการหาทางออกร่วมกันต่อวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้น ที่ทำให้ประเทศหน้าด่านไม่ต้องเผชิญปัญหาอย่างโดดเดี่ยว ถึงแม้ว่าความพยายามในการหาแนวทางในการแก้ไขผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นอาจจะไม่ประสบผลสำเร็จอย่างชัดเจน แต่ก็จะเป็นส่วนช่วยในการได้รับความร่วมมือ และความช่วยเหลือจากหน่วยงานต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น

ในปัจจุบัน ปัญหาการไหลทะลักของผู้ลี้ภัยชาวซีเรียในสหภาพยุโรปเริ่มมีสถานการณ์ที่ดีขึ้น แต่ก็ไม่สามารถที่จะวางใจต่อสถานการณ์ผู้ลี้ภัยชาวซีเรียได้ เนื่องสถานการณ์ของสงครามซีเรียมีความยืดเยื้อจนถึงปัจจุบัน ซึ่งความยืดเยื้อของสงครามในครั้งนี้ อาจจะเป็นข้อท้าทายต่อเหล่าประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป องค์กรต่าง ๆ ในสหภาพยุโรป หรือแม้แต่ประเทศอื่น ๆ ทั่วโลก ที่ตกอยู่ในสถานะประเทศผู้รับต้องกลับมาตระหนักถึงการแสวงหาแนวทางในการรับมือต่อสถานการณ์ผู้ลี้ภัยที่มีอยู่ทั่วทุกมุมโลกให้มีประสิทธิภาพ และสามารถปฏิบัติงานได้อย่างแท้จริง เนื่องจากปัญหาผู้ลี้ภัยในปัจจุบันสามารถที่จะขยายขอบเขตไปสู่ประเด็นปัญหาด้านความมั่นคง โดยเฉพาะประเด็นปัญหาด้านอาชญากรรมในรูปแบบต่าง ๆ และการลักลอบค้ามนุษย์ที่มีอัตราเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะในเด็กและสตรี ที่ในปัจจุบันที่มีจำนวนที่เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นประเด็นปัญหาด้านการอพยพและลี้ภัยจึงถือเป็นประเด็นปัญหาที่ทุกรัฐบาลต้องกลับมาให้ความสำคัญ และมีได้มองว่าประเด็นปัญหานี้สามารถที่จะใช้แนวทางในการรับมือแบบฉุกเฉินอย่างที่เคยเป็นมาอีกต่อไป

ท้ายที่สุด วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ต้องการชี้ให้เห็นว่า การตอบสนองต่อวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัย จะต้องมีการคำนึงถึงปัจจัยที่รัฐกำลังเผชิญในช่วงขณะนั้นเป็นสำคัญ ทั้งนี้ การศึกษาการตอบสนองของรัฐต่อวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัย ยังคงเป็นประเด็นที่น่าสนใจ โดยเฉพาะการศึกษาการตอบสนองของเหล่าประเทศหน้าด่าน อย่างแนวทางในการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้น เนื่องจากผู้วิจัยเห็นว่า ประเด็นการอพยพหรือผู้ลี้ภัยยังคงมีอย่างต่อเนื่อง และเกิดขึ้นทั่วทุกมุมโลก สำหรับประเทศหน้าด่านอย่างกรีซ ที่เป็นกรณีศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สามารถที่จะเป็นแนวทางในการศึกษาสำหรับประเทศหน้าด่านอื่น ๆ ได้ เนื่องจากสภาพปัญหาที่มีความคล้ายคลึงกัน อาทิ การรับผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญาของไทย เนื่องจากไทยก็ถือเป็นประเทศหน้าด่านที่จะต้องรับและจัดการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญา หรือการศึกษาถึงแนวทางการจัดการด้านการอพยพหรือผู้ลี้ภัยของสหภาพยุโรปที่มีต่อเหล่าประเทศสมาชิก เป็นต้น

## 5.2. ข้อเสนอแนะ

จากที่ได้ทำการศึกษาพบว่านโยบายหรือแนวทางในการตอบสนองต่อวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยในสหภาพยุโรปและนานาประเทศ รวมไปถึงประเด็นปัญหาด้านการอพยพยังไม่มีนโยบายหรือแนวทางใดที่จะสามารถจัดการรับมือต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสม ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าควรจะเสนอแนวทางในการพิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ เพื่อให้ครอบคลุมต่อการศึกษาถึงแนวทางหรือกลไกตลอดจนการดำเนินนโยบายในการจัดการประเด็นปัญหาด้านการอพยพ ดังนี้

### 5.2.1. ปัจจัยด้านความแตกต่างภายในสังคมของแต่ละประเทศ

สังคมภายในประเทศถือเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการแก้ไขปัญหา เนื่องจากประชากรภายในประเทศถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งที่ส่งผลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลต่อการดำเนินการในด้านต่าง ๆ สำหรับสหภาพยุโรปประกอบไปด้วยหลากหลายประเทศสมาชิก ซึ่งในแต่ละประเทศสมาชิกล้วนแล้วแต่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม ด้วยความเป็นพหุสังคม และพหุวัฒนธรรมของสหภาพยุโรปเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งต่อการจัดการแก้ไขปัญหา เนื่องจากความแตกต่างภายในสังคมของแต่ละประเทศเช่นนี้ส่งผลต่อการให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาในแต่ละประเทศไม่เท่ากัน ดังนั้น จึงทำให้แนวความคิดในการแก้ไขปัญหาในแต่ละประเด็นไม่สามารถที่จะให้ความสำคัญและความตั้งใจไปในทิศทางเดียวกันได้ ประกอบกับการที่ในปัจจุบันประเด็นปัญหาผู้ลี้ภัยมีการขยายขอบเขตของความกังวลของคนในสังคมยุโรป สืบเนื่องจากเหตุการณ์การก่อการร้ายที่ขยายวงกว้างไป

ทั่วยุโรปและทั่วโลก จากสถานการณ์เหล่านี้ จึงทำให้ความกังวลของชาวยุโรปต่อผู้ลี้ภัยมิได้หยุดอยู่เพียงแค่เรื่องของการแย่งโอกาสในการทำงานในตลาดแรงงานอย่างในอดีต แต่กลับขยายวงกว้างไปสู่ประเด็นของความมั่นคงของสังคม ประเทศ และภูมิภาค ด้วยเหตุนี้ ปัจจัยทางด้านสังคมภายในแต่ละประเทศจึงถือเป็นข้อท้าทายต่อความพยายามของรัฐบาลในแต่ละประเทศและสหภาพยุโรป ที่จะทำให้ประชาชนภายในสังคมตระหนักถึงความจำเป็นในการที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยในเบื้องต้น อันจะนำไปสู่การแสวงหาแนวทางหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพอนาคตต่อการจัดการต่อประเด็นปัญหาเหล่านี้

### 5.2.2. ปัจจัยทางด้านข้อจำกัดของนโยบายผู้ลี้ภัย

สำหรับนโยบายด้านการอพยพและผู้ลี้ภัย ถือเป็นกลไกที่สำคัญต่อการจัดการแก้ไขปัญหา แต่สิ่งที่ทำให้การดำเนินนโยบายเหล่านี้ไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องมาจากการที่รัฐบาลในแต่ละประเทศ รวมถึงสหภาพยุโรปเองมิได้ให้ความสำคัญต่อตัวนโยบายผู้ลี้ภัยอย่างจริงจัง ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน นโยบายผู้ลี้ภัยถูกจัดวางควบคู่ไปกับนโยบายทางด้านสังคมของแต่ละประเทศ ประกอบกับแนวทางการจัดการปัญหาผู้ลี้ภัยถูกตั้งอยู่บนพื้นฐานทางเศรษฐกิจในแต่ละช่วงเวลาของแต่ละประเทศ กล่าวคือ การให้ความช่วยเหลือหรือการสนับสนุนการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยจะไม่มีความแน่นอนในแต่ละปี ด้วยเหตุนี้ จึงส่งผลให้แนวทางในการจัดการไม่มีเสถียรภาพ เนื่องจากขาดความชัดเจนของการดำเนินงานในเบื้องต้น ดังนั้น นโยบายผู้ลี้ภัยควรถูกจัดให้เป็นนโยบายเฉพาะ ที่มีกลไกในการดำเนินงานครอบคลุมในทุกประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้อง

### 5.2.3. ปัจจัยด้านการสื่อสารกับผู้ลี้ภัย

การสื่อสารหรือการให้ข้อมูลถือเป็นสิ่งสำคัญ สำหรับในยุคปัจจุบันที่ถือได้ว่าเป็นยุคแห่งการสื่อสารไร้พรมแดนถือได้ว่ามีส่วนช่วยต่อการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของผู้ลี้ภัยเป็นอย่างยิ่ง แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าผู้ลี้ภัยจะสามารถรับรู้ถึงข้อมูลข่าวได้ในหลากหลายช่องทาง แต่ก็ยังไม่สามารถที่จะรับรู้ข้อมูลในส่วนสำคัญที่จะส่งผลต่อการอพยพและลี้ภัยได้อย่างถูกกฎหมาย ดังนั้น หากประเทศผู้รับและผู้ลี้ภัยสามารถที่จะมีการสื่อสารหรือการแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกันได้ จะทำให้ทั้งสองฝ่ายต่างจะได้รับผลประโยชน์ที่เหมาะสมไม่มากนักน้อย ดังนี้

- สำหรับผู้ลี้ภัย: หากผู้ลี้ภัยได้รับข้อมูลที่ถูกต้องสำหรับการอพยพ แนวทางการลี้ภัย หรือ ขั้นตอนการยื่นเอกสารในประเทศจุดหมายปลายทางอย่างถูกกฎหมาย ก็จะทำให้ผู้ลี้ภัยจะสามารถที่



จะได้รับสิทธิทางกฎหมายที่พึงจะได้รับ รวมถึงโอกาสในการทำงานในประเทศผู้รับได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย แต่ทั้งนี้ข้อมูลเหล่านี้จำเป็นต้องได้รับสนับสนุนในการดำเนินงานจากประเทศผู้รับในการที่จะลงข้อมูลรายละเอียดให้ถูกต้อง และชัดเจนต่อการรับรู้และการทำความเข้าใจ ประกอบกับความพยายามในการที่จะสื่อสารเพื่อโน้มน้าวให้ผู้ลี้ภัยดำเนินการในทุกขั้นตอนให้ถูกต้องตามกฎหมาย

- สำหรับประเทศผู้รับ: เมื่อผู้ลี้ภัยได้ทำการลี้ภัยเข้ามาสู่ประเทศผู้รับ สิ่งแรกที่จะต้องดำเนินการคือการกรอกข้อมูลส่วนตัวในเอกสารการยื่นคำร้องขอลี้ภัย ซึ่งในส่วนนี้สิ่งที่ประเทศผู้รับจะต้องดำเนินการคือการให้ผู้ลี้ภัยกรอกข้อมูลทางด้านทักษะในด้านต่าง ๆ ของตนเองลงในเอกสารในการยื่นคำร้อง เพราะถ้าหากทางการสามารถรับรู้ได้ว่าผู้ลี้ภัยในแต่ละคนมีทักษะอะไรบ้าง ก็อาจจะส่งผลดีต่อเศรษฐกิจภายในประเทศได้ กล่าวคือ ทางการของประเทศผู้รับจะสามารถที่จะจำแนกทักษะของผู้ลี้ภัยในแต่ละประเภทเพื่อเข้าสู่ตลาดแรงงานภายในประเทศได้อย่างเหมาะสม

ดังนั้น การสื่อสารที่ดูเหมือนว่าจะจะเป็นปัจจัยที่ไม่สำคัญต่อกระบวนการในการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัย แต่หากพิจารณาอย่างถี่ถ้วน จะพบว่า การสื่อสารถือเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญที่จะส่งผลต่อการตัดสินใจต่อการเดินทางของบุคคลหนึ่งคน โดยผลของการตัดสินใจที่เกิดขึ้นสามารถที่จะส่งผลต่อสถานการณ์ที่จะเกิดในอนาคตได้ การสื่อสารที่ดีจึงเปรียบเสมือนกับเครื่องมือที่สำคัญที่มีส่วนช่วยต่อการจัดการกับประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น

#### 5.2.4. ปัจจัยด้านความร่วมมือ

ความร่วมมือถือเป็นปัจจัยที่สำคัญและปัจจัยหลักที่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือในทุกภาคส่วน เพื่อตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาที่จำเป็นต้องเร่งหาแนวทางและกลไกในการแก้ไขอย่างเร่งด่วนและเป็นรูปธรรม นอกจากนั้น สิ่งที่สำคัญนอกเหนือไปจากความร่วมมือของเหล่าประเทศผู้รับแล้ว ยังมีความจำเป็นที่จะต้องการได้รับความร่วมมือจากเหล่าประเทศที่เป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดผู้อพยพและผู้ลี้ภัยอีกด้วย โดยผ่านการสร้างหลักการที่สำคัญร่วมกันระหว่างประเทศผู้รับและประเทศต้นทางของผู้ลี้ภัย เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการที่จะสร้างความร่วมมือในการจัดการปัญหาผู้อพยพและผู้ลี้ภัย อาทิ การสร้างความสัมพันธ์ของสหภาพยุโรปกับเหล่าประเทศทางยุโรปตะวันออก ที่ในช่วงเวลานั้นมีชาวยุโรปตะวันออกทำการอพยพออกจากประเทศ เพื่อแสวงหาโอกาสในการทำการภายในประเทศที่มีการฟื้นฟูประเทศหลังจากสงครามเย็น และประเทศที่มีความต้องการในการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม โดยการสร้างความสัมพันธ์ของสหภาพยุโรปเป็นไปในรูปแบบของการ

แลกเปลี่ยนความร่วมมือแบบทวิภาคี เพื่อการจัดการประเด็นปัญหาการอพยพผ่านทางการสนับสนุนเงินลงทุน สนับสนุนการจัดการทรัพยากรต่าง ๆ ภายในประเทศ เป็นต้น นอกจากนี้ ในปัจจุบันสหภาพยุโรปก็ได้มีการพยายามสร้างความร่วมมือผ่านทางการทำข้อตกลงกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างตุรกี เพื่อการแบ่งเบาภาระในการจัดการปัญหาผู้ลี้ภัยผ่านทางการให้เงินสนับสนุนช่วยเหลือตามที่ประเทศเพื่อนบ้านต้องการ

สำหรับในปัจจุบัน สหภาพยุโรปกำลังเผชิญกับชุดปัญหาในระยะยาวอย่างปัญหาด้านเศรษฐกิจ และประชากร ซึ่งปัญหาทางด้านประชากรถือเป็นข้อท้าทายที่อาจถูกมองข้าม แต่แท้จริงแล้วข้อท้าทายนี้ส่งผลกระทบต่อสถานการณ์ภายในสหภาพยุโรปโดยรอบ เพราะการที่ประชากรภายในสหภาพยุโรปเข้าสู่ช่วงวัยผู้สูงอายุมากขึ้น ซึ่งสวนทางกับระบบเศรษฐกิจภายในภูมิภาคที่มีความต้องการแรงงานที่มีทักษะเฉพาะด้านเพิ่มมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ในทศวรรษหน้าอาจจะทำให้จำนวนผู้อพยพเพิ่มมากขึ้น ทางสหภาพยุโรปจึงจะต้องกลับมาพิจารณาถึงแนวในการสนับสนุนระบบสวัสดิการ และการเติบโตของระบบเศรษฐกิจภายในภูมิภาคให้มีเสถียรภาพ พร้อมทั้ง การพัฒนาระบบและกลไกในการจัดการด้านการอพยพและลี้ภัยให้ครอบคลุม และสอดคล้องต่อตลาดแรงงาน และระบบเศรษฐกิจภายในภูมิภาค โดยอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก สถาบัน และหน่วยงานต่าง ๆ ของสหภาพยุโรปเป็นสิ่งสำคัญ อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือถือเป็นปัจจัยที่ต้องอาศัยระยะเวลาเป็นเครื่องพิสูจน์ในการดำเนินงาน เนื่องจากเป็นปัจจัยที่มีรายละเอียดในการจัดการที่ค่อนข้างซับซ้อนและอ่อนไหวเป็นอย่างมาก และยากต่อการที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือในระดับใหญ่ภายในระยะเวลาอันสั้น แต่หากความร่วมมือสามารถที่จะเกิดขึ้นได้แล้วก็จะเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความพยายาม และความสำเร็จของการดำเนินงานในทุก ๆ ปัจจัยที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้น

## บรรณานุกรม

- "Everything Costs Money: Eko Station Refugee Camp, Greece." Updated June 8, 2016, accessed December 20, 2018, <https://adra.org/everything-costs-money-eko-station-refugee-camp-greece/>.
- "The 1951 Refugee Convention." <http://www.unhcr.org/1951-refugee-convention.html>. Accessed 20 May 2018.
- "Free Syrian Army Ready for Potential New Operation." Updated October 06, 2019, <https://www.aa.com.tr/en/middle-east/free-syrian-army-ready-for-potential-new-operation/1603999>.
- "By Refusing Refugees, Poles, Hungarians and Czechs 'Broke Eu Law.'" Updated April 3, 2020, accessed April 20, 2020, <https://www.aljazeera.com/news/2020/04/refusing-refugees-poles-hungarians-czechs-broke-eu-law-200402222927579.html>.
- "Eastern Ghouta: What Is Happening and Why." Updated April 14, 2018, accessed October 15, 2018, <https://www.aljazeera.com/news/2018/02/eastern-ghouta-happening-180226110239822.html>
- "Obituary: Egypt's First Freely Elected President Mohamed Morsi." Updated June 18, 2019, <https://www.aljazeera.com/news/2019/06/obituary-egypt-freely-elected-president-mohamed-morsi-190617161921218.html>.
- "Profile: Muammar Gaddafi." Updated August 22, 2011, accessed October 25, 2018, <https://www.aljazeera.com/indepth/2011/02/201122117565923629.html>.
- "Tunisian Revolution: The Tunisian Revolution of 2011 Marked the Start of the Arab Spring." Updated December 17, 2015, accessed October 22, 2018, <https://www.aljazeera.com/indepth/inpictures/2015/12/tunisian-revolution-151215102459580.html>
- "Libya's War: Who Is Supporting Whom." aljazeera, <https://www.aljazeera.com/news/2020/01/libya-war-supporting-200104110325735.html>.

- Allison, Roy. "Russia and Syria: Explaining Alignment with a Regime in Crisis." *International Affairs* 89, no. 4 (2013).  
<https://academic.oup.com/ia/article/89/4/795/2417157>.
- Ambrosini, Anna Triandafyllidou and Maurizio. "Irregular Immigration Control in Italy and Greece: Strong Fencing and Weak Gate-Keeping Serving the Labour Market." *European Journal of Migration and Law* 13, no. 3 (2011).  
[https://www.researchgate.net/publication/233680570\\_Irregular\\_Immigration\\_Control\\_in\\_Italy\\_and\\_Greece\\_Strong\\_Fencing\\_and\\_Weak\\_Gate-keeping\\_Serving\\_the\\_Labour\\_Market](https://www.researchgate.net/publication/233680570_Irregular_Immigration_Control_in_Italy_and_Greece_Strong_Fencing_and_Weak_Gate-keeping_Serving_the_Labour_Market).
- Bellucci, Sanders and. *The Europeanization of National Politics? Citizenship and Support in a Post-Enlargement Union*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Cassarino, Jean-Pierre. "Theorising Return Migration: The Conceptual Approach to Return Migrants Revisited." *International Journal on Multicultural Societies* 6, no. 2 (2004): 253-79. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1730637](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1730637).
- Center, Bipartisan Policy. *Turkey Vs. Isis and Pkk: A Matter of Distinction*. (July, 2016).  
<https://bipartisanpolicy.org/wp-content/uploads/2019/03/BPC-Turkey-ISIS-PKK.pdf>.
- "Country Responsible for Asylum Application (Dublin)." [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants_en) (accessed on April 15, 2020).
- Commission, European. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A European Agenda on Migration*. (2015).  
[https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf).
- . *Country Factsheet: Greece 2016: European Migration Network*. (2016).  
[https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/12a\\_greece\\_country\\_factsheet\\_2016\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/12a_greece_country_factsheet_2016_en.pdf).

"Country Responsible for Asylum Application (Dublin)." accessed April 15, 2020,

[https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants_en).

Commission, European. *Implementation of Eu Commitments under the Eu-Turkey Joint*

*Action Plan*. (2016). [https://ec.europa.eu/home-](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing_the_refugee_crisis_state_of_play_20160210_annex_01_en.pdf)

[affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing_the_refugee_crisis_state_of_play_20160210_annex_01_en.pdf)

[migration/proposal-implementation-](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing_the_refugee_crisis_state_of_play_20160210_annex_01_en.pdf)

[package/docs/managing\\_the\\_refugee\\_crisis\\_state\\_of\\_play\\_20160210\\_annex\\_01](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing_the_refugee_crisis_state_of_play_20160210_annex_01_en.pdf)

[en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing_the_refugee_crisis_state_of_play_20160210_annex_01_en.pdf). pp.7-9.

———. *Managing the Refugee Crisis Eu-Turkey Joint Action Plan: Implementation*

*Report*. (2015). [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/managing_the_refugee_crisis_-_eu-turkey_join_action_plan_implementation_report_20160210_en.pdf)

[we-do/policies/european-agenda-migration/background-](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/managing_the_refugee_crisis_-_eu-turkey_join_action_plan_implementation_report_20160210_en.pdf)

[information/docs/managing\\_the\\_refugee\\_crisis\\_-\\_eu-](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/managing_the_refugee_crisis_-_eu-turkey_join_action_plan_implementation_report_20160210_en.pdf)

[turkey\\_join\\_action\\_plan\\_implementation\\_report\\_20160210\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/managing_the_refugee_crisis_-_eu-turkey_join_action_plan_implementation_report_20160210_en.pdf). pp. 1.

"International Rescue Committee Urban Refugees." [https://www.rescue-](https://www.rescue-uk.org/sites/default/files/document/986/201112urbanrefsforechoadvocacyevent_0.pdf)

[uk.org/sites/default/files/document/986/201112urbanrefsforechoadvocacyevent](https://www.rescue-uk.org/sites/default/files/document/986/201112urbanrefsforechoadvocacyevent_0.pdf)

[\\_0.pdf](https://www.rescue-uk.org/sites/default/files/document/986/201112urbanrefsforechoadvocacyevent_0.pdf).

"Key Individuals Behind the Ntc Libya." accessed October 25, 2018,

<http://ntclibya.org/key-individuals-behind-the-ntc/>

Council, European. "Eu-Turkey Statement." news release, March 18, 2016,

[https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-](https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/#)

[turkey-statement/#](https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/#).

Council, UN Human Rights. *Report of the Independent International Commission of*

*Inquiry on the Syrian Arab Republic*. (2015).

"The Facts: What You Need to Know About the Syria Crisis." Updated March 30, 2020,

<https://www.mercycorps.org/blog/quick-facts-syria-crisis>. (accessed on July 2,

2020).

"Europe: Supporting People Who Fled Their Homes."

[https://www.redcross.org.uk/about-us/what-we-do/international/europe-refugee-](https://www.redcross.org.uk/about-us/what-we-do/international/europe-refugee-crisis##)

[crisis##](https://www.redcross.org.uk/about-us/what-we-do/international/europe-refugee-crisis##), Accessed 15 October 2018.

- "Europe: Supporting People Who Fled Their Homes." accessed October 15, 2018, <https://www.redcross.org.uk/about-us/what-we-do/international/europe-refugee-crisis##>
- "European Convention on Human Rights." accessed April 11, 2020, [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf).
- "Universal Declaration of Human Rights." accessed April 11, 2020, <http://humanrights.mfa.go.th/upload/pdf/udhr-th-en.pdf>.
- Faist, Thomas. "Trans Nationalization in International Migration: Implications for Study of Citizenship and Culture." *Ethnic and racial studies* 23, no. 2 (2000): 189-222. <https://www.tandfonline.com/author/Faist%2C+Thomas>.
- Filzwieser, Christian. "The Dublin Regulation Vs the European Convention of Human Rights – a Non-Issue or a Precarious Legal Balancing Act?". (2003). [https://pdfs.semanticscholar.org/0f40/47b2111d66be31d9a73951dc47510087037a.pdf?\\_ga=2.115154887.1174581985.1593946947-186366845.1593946947](https://pdfs.semanticscholar.org/0f40/47b2111d66be31d9a73951dc47510087037a.pdf?_ga=2.115154887.1174581985.1593946947-186366845.1593946947).
- Flow-Europe, Migration. "Migration Flow." 2015. <http://migration.iom.int/europe/>. (accessed on January 16, 2018).
- Frontex. *Migratory Map*. <http://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/>
- . "Migratory Routes: Eastern Mediterranean Routes." 2015. <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-routes/eastern-mediterranean-route/>. (accessed on January 20, 2018).
- . "Record Number of Migrants Enter Greece in July." 2015. <http://frontex.europa.eu/news/record-number-of-migrants-enter-greece-in-july-dMt39y>. (accessed on January 20, 2018).
- Garth, Mauro Cappelletti and G. "Civil Procedure Chapter1 Introduction Policies, Trends and Ideas ". *Civil Procedure in International Encyclopedia of Comparative Laws* 16: 54-55.
- Gibney, Matthew J. "Refugees and Justice between States." *European Journal of Political Theory* 14, no. 4 (2015). [https://www.researchgate.net/publication/277933744\\_Refugees\\_and\\_justice\\_between\\_states](https://www.researchgate.net/publication/277933744_Refugees_and_justice_between_states).

Gillespie, Marie. *Mapping Refugee Media Journeys Smartphones and Social Media Networks*. (May 13 2016).

[https://www.open.ac.uk/ccig/sites/www.open.ac.uk/ccig/files/Mapping%20Refugee%20Media%20Journeys%2016%20May%20FIN%20MG\\_0.pdf](https://www.open.ac.uk/ccig/sites/www.open.ac.uk/ccig/files/Mapping%20Refugee%20Media%20Journeys%2016%20May%20FIN%20MG_0.pdf)

"Muslim Brotherhood's Mohamed Morsi Declared President of Egypt." accessed October 25, 2018, <https://www.theguardian.com/world/2012/jun/24/muslim-brotherhood-egypt-president-mohamed-morsi>

"Turkey Carries out First Ever Strikes against Isis in Syria." Updated July 24, 2015, accessed October 15, 2018,

<https://www.theguardian.com/world/2015/jul/24/turkish-jets-carry-out-strikes-against-isis-in-syria-reports>

Heaven Crawlwy, Franck Duvell, Katharine Jones and Dimitris Skleparis. *Understanding the Dynamics of Migration to Greece and the Eu: Drivers, Decisions and Destinations*. (2016). <http://www.medmig.info/research-brief-02-Understanding-the-dynamics-of-migration-to-Greece-and-the-EU.pdf>.

"Isis Vs Islamic State Vs Isil Vs Daesh: What Do the Different Names Mean- and Why Does It Matter?", Updated September 23, 2014, accessed October 3, 2018, <https://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/isis-vs-islamic-state-vs-isil-vs-daesh-what-do-the-different-names-mean-9750629.html>

IOM. *Mixed Migration: Flows in the Mediterranean and Beyond: Compilation of Available Data and Information 2015*. IOM (GMDAC) (Geneva: 2016).

John Nic, Yfantopoulos, "The Welfare State in Greece", *About Greece* (2007) pp, 328-342. "The Welfare State in Greece." Society. *About Greece* (2007).

<https://pdfs.semanticscholar.org/57fa/45ae3d97fb379a19f05738ff0276dc8c94c0.pdf>.

Keen, David. "Conclusion 111 Addressing the Complex Causes of Violence: Beyond a 'War on Terror'." In *Syria Playing into Their Hands*, 2017.

Keohane, Robert. *After Hegemony: Cooperation & Discord in the World Political*. Princeton University Press, 1984.



- Kolman, Goran Bandov and Nikolina Herceg. "Research on Europeanization in Literature: From the Top-Down Approach to Europeanization as A multi-Directional Process." *CADMUS* 3, no. 5 (2018 ).
- Kurekova, Lucia. *Theories of Migration: Conceptual Review and Empirical Testing in the Context of the Eu East- West Flows*. University College London (2011).  
<https://pdfs.semanticscholar.org/f6cd/407bb33dcee11d834a6dacb2d3ccdb99f972.pdf>.
- Ladrech, Robert. "Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France." *Journal of Common Market Studies* 32, no. 1 (1994).
- Laub, Zachary. "Egypt's Muslim Brotherhood." *Council on Foreign Relations* (August 15, 2019). <https://www.cfr.org/backgrounder/egypts-muslim-brotherhood>.
- Levin, Peter. *Making Social Policy: The Mechanisms of Government and Political and How to Investigate Them*. USA: Library of Congress Catalog, 1997.
- Lindstrom, Channe. "Addressing the Root Causes of Forced Migration: A European Union Policy of Containment?". *Refugee Studies Centre* 11 (2003).  
<https://www.rsc.ox.ac.uk/files/files-1/wp11-addressing-root-causes-forced-migration-2003.pdf>.
- "How Russia's Putin Became the Go-to Man on Syria." March 5, 2020,  
<https://www.bbc.com/news/world-europe-51733595>.
- Meissner, Vittoria. "The European Border and Coast Guard Agency Frontex Beyond Borders - the Effect of the Agency's External Dimension." (2017).  
[https://www.researchgate.net/publication/321748035\\_The\\_European\\_Border\\_and\\_Coast\\_Guard\\_Agency\\_Frontex\\_beyond\\_borders\\_-\\_The\\_effect\\_of\\_the\\_agency's\\_external\\_dimension](https://www.researchgate.net/publication/321748035_The_European_Border_and_Coast_Guard_Agency_Frontex_beyond_borders_-_The_effect_of_the_agency's_external_dimension).
- "How Obama's Syrian Chemical Weapons Deal Fell Apart: A Tale of Syrian Deception, Russian Duplicity, and American Dithering." April 10, 2017,  
<https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/04/how-obamas-chemical-weapons-deal-fell-apart/522549/>.
- Miller, Stephen Castles and Mark J. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. 5 ed.: Palgrave Macmillan, 2014.



"Services and Information."

[http://www.ermis.gov.gr/portal/page/portal/ermis/publicBodies?p\\_topic=11](http://www.ermis.gov.gr/portal/page/portal/ermis/publicBodies?p_topic=11).

(accessed on May 15, 2020).

Moreno-Lax, Elspeth Guild and Violeta. "Current Challenges Regarding the International Refugee Law, with Focus on Eu Policies and Eu Co-Operation with Unhcr."

*Liberty and Security in Europe*, no. 59 (September 2013).

[https://www.ceps.eu/wp-](https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2013/09/LSE%20No%2059%20International%20Refugee%20Law.pdf)

[content/uploads/2013/09/LSE%20No%2059%20International%20Refugee%20Law.pdf](https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2013/09/LSE%20No%2059%20International%20Refugee%20Law.pdf).

Moriconi, Massimo Bordignon and Simone. "The Case for a Common European Refugee

Policy." *Policy Contribution*, no. 8 (2017). [http://aei.pitt.edu/85410/1/PC-08-](http://aei.pitt.edu/85410/1/PC-08-2017.pdf)

[2017.pdf](http://aei.pitt.edu/85410/1/PC-08-2017.pdf).

"Egypt's Mohammed Morsi: A Turbulent Presidency Cut Short." Updated June 17, 2019,

accessed April 18, 2020, [https://www.bbc.com/news/world-middle-east-](https://www.bbc.com/news/world-middle-east-18371427)

[18371427](https://www.bbc.com/news/world-middle-east-18371427).

"Egypt Crisis: President Hosni Mubarak Resigns as Leader." Updated February 12, 2011,

accessed October 25, 2018, [https://www.bbc.com/news/world-middle-east-](https://www.bbc.com/news/world-middle-east-12433045)

[12433045](https://www.bbc.com/news/world-middle-east-12433045).

"Greece Sends Ship to the House 1,000 Migrants after Moria Fire." Updated September

20, 2020, accessed April 20, 2020, [https://www.bbc.com/news/world-europe-](https://www.bbc.com/news/world-europe-37422381)

[37422381](https://www.bbc.com/news/world-europe-37422381).

"Syria Crisis: Where Key Countries Stand." Updated October 30, 2015, accessed October

15, 2018, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-23849587>.

"Who, What, Why: Who Are the Yazidis?", Updated August 8, 2014,

<https://www.bbc.com/news/blogs-magazine-monitor-28686607>.

Olsen, Johan P. "The Many Faces of Europeanization." *Journal of Common Market*

*Studies* 40, no. 5.

Paoletti, Emanuela. "Power Relation and International Migration: The Case of Italy and

Libya." *Political Studies* 59, no. 2 (May 2011).

Paper, Joint Agency Briefing. *Transitioning to a Government-Run Refugee and Migrant*

*Response in Greece*, December, 2017.

"Asylum Policy." accessed April 18, 2020,

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/151/asylum-policy>.

Parliament, European. *Policy Department A: Economic and Scientific Policy Integration of Refugee in Greece, Hungary and Italy Comparative Analysis*, December 2017.

Partners, Jai Mexis &. "A Tour of Five Refugee Camps: Boar Traps, Beaches, and a Baseball Stadium." <https://www.thisamericanlife.org/greece/#>.

"Turkey Supports Isis ", <https://worldbeyondwar.org/turkey-supports-isis/>.

Popovic, Nemanja. "The Energy Relationship between Russia and the European Union." <https://www.e-ir.info/pdf/81925>.

Radaelli, Claudion M. "The Europeanization of Public Policy." In *The Politics of Europeanization*, Ed. K. And Radaelli Featherstone. Oxford: Oxford University Press, 2003.

"Regulations, Directives and Other Acts." edited by European Union.

[https://europa.eu/european-union/eu-law/legal-acts\\_en](https://europa.eu/european-union/eu-law/legal-acts_en).

"Who's Who in Syria's Civil War." Updated April 28, 2017, accessed October 15, 2018,

<https://www.cfr.org/backgrounder/whos-who-syrias-civil-war>

Republic, Government and of the Hellenic. *Government Gazette of the Hellenic Republic*, 2013.

Republic, Government Gazette of the Hellenic. *Presidential Decree No. 113*, 2013.

Republic, The President of the Hellenic. *Presidential Decree (P.D). 220*, 2007.

Response, Syria Regional Refugee. *Regional Overview*.

<https://data2.unhcr.org/en/situations/Syria>

"China's Image in Greece: Great Expectations." Updated February 27, 2019, accessed

March 18, 2019, <https://www.europeanbusinessreview.eu/page.asp?pid=2950>

Rosenau, James N. "Toward the Study of National-International Linkages." In *Linkage*

*Politics: Essays on the Convergence of National and International System*,

edited by James N. Rosenau. New York: The Free Press, 1969.

Samuel Charap, Elina Treyger, Edward Geist. *Understanding Russia's Intervention in Syria*. RAND Corporation (2019).

file:///C:/Users/Administrator/Downloads/RAND\_RR3180.pdf.

Secretary, Office of the Press. *Remarks by the President in Address to the Nation on Syria*, September 10, 2013.

"Section 11: The Concept of First Country of Asylum." <https://www.refworld.org/cgi-bin/txis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4bab55da2>.

Stein, Aaron. "Islamic State Networks in Turkey." *The Atlantic Council's Rafik Hariri Center for the Middle East*

<https://publications.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2016/09/Islamic-State-Networks-in-Turkey-web-1003.pdf>.

Studies, Robert Schuman Centre for Advanced. "Burden Sharing in the Field of Asylum: Legal Motivations and Implications of a Regional Approach." (2002).

[https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01614068/file/BURDEN\\_SHARING\\_IN\\_THE\\_FIELD\\_OF\\_ASYLUM\\_L.pdf](https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01614068/file/BURDEN_SHARING_IN_THE_FIELD_OF_ASYLUM_L.pdf).

"Lm Village, Greece." Updated April 27, 2017, accessed December 20, 2018,

<https://www.refugeesupport.eu/projects/lm-village/>.

Sweet, Wanye Sandholtz and Neil Fligstein Alec Stone. *The Institutionalization of Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

Thielemann, Eiko R. "Burden Sharing: The International Politics of Refugee Protection."

[https://ccis.ucsd.edu/\\_files/wp134.pdf](https://ccis.ucsd.edu/_files/wp134.pdf).

———. "The Effectiveness of Governments' Attempts to Control Unwanted Migration."

<http://personal.lse.ac.uk/thielema/Papers-PDF/CUP-LSE.pdf>.

———. "Why Asylum Policy Harmonisation Undermines Refugee Burden-Sharing."

*European Journal of Migration and Law* 6, no. 1 (2004).

<https://core.ac.uk/reader/193492436>.

Thouez, Colleen. "Towards a Common European Migration and Asylum Policy?."

*Working Paper* no. 27 (2002).

<https://www.unhcr.org/research/working/3ae6a0c93/towards-common-european-migration-asylum-policy-colleen-thouez.html>.

Tosun, Birce Altıok and Salih. *How to Co-Exist?: Urban Refugees in Turkey: Prospects and Challenges*. UNESCO Chair on International Migration Policy Brief.

<https://mirekoc.ku.edu.tr/wp-content/uploads/2018/10/ALTIOK-and-TOSUN-2018-How-to-coexist.pdf>.

Triandafyllidou, Anna. "The Hierarchy of Greekness Ethnic and National Identity Considerations in Greek Immigration Policy." *Ethnicities* 2, no. 2 (2002).

———. "Multi-Levelling and Externalizing Migration and Asylum: Lessons from the Southern European Islands." *Island Studies Journal*, Vol. 9, No. 1, 2014, pp. 7-22  
9, no. 1 (2014).

[https://pdfs.semanticscholar.org/3732/8d8b36347dc636a92fa348a39869becf7e01.pdf?\\_ga=2.144062709.1174581985.1593946947-186366845.1593946947](https://pdfs.semanticscholar.org/3732/8d8b36347dc636a92fa348a39869becf7e01.pdf?_ga=2.144062709.1174581985.1593946947-186366845.1593946947).

"Refugees and Migrant." <https://refugeesmigrants.un.org/definitions> (accessed on October 17, 2018).

UNHCR. *The Asylum Procedures Directive*. <https://www.unhcr.org/4a9d12ef9.pdf>.

———. *Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern*, 2003.

———. "Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugee."

<https://www.unhcr.org/4d93528a9.pdf> (accessed on October 17, 2018).

"Internally Displaced People." <https://www.unhcr.org/internally-displaced-people.html>  
(accessed on October 15, 2018).

UNHCR. "Protocol Relating to the Refugee Status."

[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) (accessed on October 17, 2018) pp. 2.

———. *Refugees & Migrants Arrivals to Europe in 2017*. (January-December 2017).

<https://data2.unhcr.org/es/documents/download/62023>.

———. *Returns from Greece to Turkey*. (February 28, 2019).

<https://data2.unhcr.org/en/documents/download/68240>.

———. *The Sea Route to Europe: The Mediterranean Passage in the Age of Refugee*.

(July 1, 2015). <https://www.unhcr.org/protection/operations/5592bd059/sea-route-europe-mediterranean-passage-age-refugees.html>. pp.2.

———. "มาตราที่ 1: ข้อกำหนดทั่วไป." In พิธีสารว่าด้วยสถานะของผู้ลี้ภัย.

[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).

"อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย."

[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) (accessed on October 17, 2018), pp. 1. .

"อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย." accessed April 20, 2020,

[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). pp.3-7. .

"What Is a Refugee Camp." accessed December 20, 2018,

<https://www.unrefugees.org/refugee-facts/camps/>

"Types of Eu Law." accessed April 15, 2020, [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/types-eu-law\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/types-eu-law_en).

Union, Official Journal of European. "Article78 (Ex Articles 63, Points 1 and 2, and 64(2) Tec." *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:EN:PDF>. pp.76.

Union, Official Journal of the European. "Article11: Recording of Data." *Regulations*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0603&from=EN>.

———. "Article7: Hierarchy of Criteria, Article8: Minors, Article12: Issue of Residence Documents or Visas and Article13: Entry and/or Stay." In *Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013*, EU). <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:EN:PDF>. pp.39-40.

———. "Article7: Operation Support to Italy and Greece." In *Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1601&from=EN>. pp.90-91.

———. "Article14: Personal Interview." In *Directives 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=en>. pp.70-71.

———. "Article 18: Right to Asylum." *Charter of Fundamental Rights of the European Union*. [https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf). pp.12.

———. "Title V: Area of Freedom Security and Justice." *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>. pp.27-32.

Voltolini, Nathalie Tocci and Benedetta. "European, the Mediterranean, and the Middle East." Chap. 6 In *European Foreign Policy: Does Europe Still Matter?*, edited by Ronald Tiersky and John Van Oudenaren. USA: Rowman & Litterfield Publisher Inc, 2010.

Weiner, Myron. *The Global Migration Crisis : Challenge to States and to Human Rights*. New York Harper Collins college, 1995.

Williamson, Timothy J Hatton and Jeffrey G. "Refugees, Asylum Seekers and Policy in Europe." (2004). <https://www.nber.org/papers/w10680.pdf>.

คุณมาศ, ณ์ฐนันท์. "ทฤษฎีในการศึกษาสหภาพยุโรป: จากการบูรณาการ นโยบายทางเลือก สู่กระบวนการยุโรปวิวัฒน์." วารสารสังคมศึกษา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ 42, no. 1 (มกราคม-มิถุนายน 2555).

เครือรัฐติกาล, สิทธิพล. "แนวคิดเรื่องการเมืองเกี่ยวพัน (Linkage Politics) และโลกที่แบ่งเป็นสองส่วน (Bifurcated World)." (December 4, 2008).

<http://kositthiphon.blogspot.com/2008/12/linkage-politics-bifurcated-world.html>. June 11, 2020.

จันทวานิช, สุภางค์. ประมวลคำศัพท์ว่าด้วยผู้ลี้ภัยและการย้ายถิ่น. กรุงเทพฯ. กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.

ชัตตาร, อิมรอน ซาเหาะ และยาสมิน. "อิสลามการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: จุดยืน ตำแหน่ง และการเคลื่อนไหวทางการเมืองของมุสลิมในระบอบประชาธิปไตย." วารสารมนุษยศาสตร์สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ 10, no. 2 (ตุลาคม 2558 - มีนาคม 2559). <https://so02.tci-thaijo.org/index.php/HUSOTSU/article/view/59066>.

พดุมพิงศภัก, สมบัติ. การดำเนินคดีมโนสารในประเทศไทยเปรียบเทียบกับกรณีการพิจารณา *Small Claims* ในประเทศอังกฤษบนพื้นฐานของมาตรฐานสากลของระบบกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง. สถาบันข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม (สำนักงานศาลยุติธรรม, 2559).

[http://library.senate.go.th/document/Ext8013/8013870\\_0012.PDF](http://library.senate.go.th/document/Ext8013/8013870_0012.PDF)

มะลูตีม, จรัญ. *Arab Spring: การลุกฮือที่เปลี่ยนโฉมหน้าของโลกอาหรับ* กรุงเทพฯ: สยามปริทัศน์, 2014.



เมนะพันธุ์, ดุสิต. "การพัฒนากระบวนการจัดการปัญหาผู้แสวงหาที่พักพิงและผู้หนีภัยในประเทศไทย."  
กระทรวงการต่างประเทศ, 2552.

<http://www.mfa.go.th/dvifa/contents/filemanager/files/nbt/nbt1/IS1031.pdf>.

ลีระศิริ, วรธนา. "วิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยในยุโรป: ความท้าทายต่อกฎหมายระหว่างประเทศและบูรณาการของ  
สหภาพยุโรป." วารสารนิติสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 9, no. 2 (2559).

<https://so01.tci-thaijo.org/index.php/CMUJLSS/article/view/72962/58688>. (เข้าถึง  
เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2561).

สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ. คู่มือเกี่ยวกับกระบวนการและหลักเกณฑ์ในการพิจารณา  
สถานภาพผู้ลี้ภัย ภายใต้อนุสัญญาปี ค.ศ. 1951 และพิธีสารปี ค.ศ. 1967 ว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย  
ฉบับแก้ไขปรับปรุง กรุงเทพฯ กุมภาพันธุ์ ค.ศ. 2019. สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่ง  
สหประชาชาติ แห่งประเทศไทย, 2019.

เหมรัชตานันต์, ภควัต, "กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ลี้ภัย," กรกฎาคม 14, 2559,

[https://lawdrafter.blogspot.com/2016/07/blog-  
post\\_14.html?fbclid=IwAR2uOjYH\\_HvqWDNqK3LY80r8Ag1B90ttx052MaWiB9CAil\\_  
ZqUnzZorSpA](https://lawdrafter.blogspot.com/2016/07/blog-post_14.html?fbclid=IwAR2uOjYH_HvqWDNqK3LY80r8Ag1B90ttx052MaWiB9CAil_ZqUnzZorSpA) . (เข้าถึงเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2561).

อนันต์สันติวงศ์, กนกพงศ์. "การศึกษาเชิงเปรียบเทียบขอบเขตในการให้ความคุ้มครองผู้เสียหายที่เป็นประชากร  
กลุ่มเปราะบางตามประมวลกฎหมายอาญาไทย: ศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส  
และเยอรมนี." วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,  
2560.

โอภาสปัญญาสาร, รุ่งนภา. "วิกฤตหนีภาครัฐ บทเรียนนโยบายรัฐสวัสดิการ." ประชาชาติธุรกิจ, กันยายน 5  
2554.

[http://www.econ.tu.ac.th/oldweb/doc/news/409/econtu\\_47\\_rungnapa.pdf](http://www.econ.tu.ac.th/oldweb/doc/news/409/econtu_47_rungnapa.pdf).



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**



## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นางสาวระพีพัฒน์ สุขนาน
วัน เดือน ปี เกิด	16 มิถุนายน 2535
สถานที่เกิด	อำเภอโพธาราม จังหวัดราชบุรี
วุฒิการศึกษา	สำเร็จการศึกษาหลักสูตรศิลปศาสตรบัณฑิต ภาควิชาปรัชญาและศาสนา มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ปีการศึกษา 2558 และเข้าศึกษาต่อในหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปีการศึกษา 2559



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY