

มุมมองเชิงนโยบายต่อการกำหนดมาตรการทางเลือก
แทนการควบคุมตัวเด็กและการไม่กักเด็กไว้ในห้องกัก
ของสถานกักตัวคนต่างด้าวของไทย

The Establishment of Alternative Measures to the Detention of
Children and the Non-Detention of Children in Thailand's
Immigration Detention Centers

Received 12 January 2026

Revised 13 March 2026

Accepted 25 March 2026

ธนัญญา พลายน้อย^{1*}

Thananya Plainoi^{2*}

อุนิษา เลิศโตมรสกุล³

Unisa Lerdtomornsakul⁴

บทคัดย่อ

บทความเรื่อง การกำหนดมาตรการทางเลือกแทนการควบคุมตัวเด็กและการไม่กักเด็กไว้ในห้องกักของสถานกักตัวคนต่างด้าวของไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลกระทบการคุ้มครองเด็กในบริบทของการโยกย้ายถิ่นฐาน โดยมุ่งเน้นเด็กที่ติดตามบิดามารดาเข้ามาในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายและกลุ่มเด็กเปราะบาง โดยการย้ายถิ่นฐานเป็นปรากฏการณ์ระดับโลกที่เกิดจากปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ความขัดแย้ง และการแสวงหาที่พำนักใหม่ ส่งผลให้เด็กจำนวนมากถูกจับกุมและควบคุมตัวในสถานกักตัวคนต่างด้าว ซึ่งมีลักษณะคล้าย

¹ นิสิตระดับปริญญาเอก สาขาวิชาอาชญาวิทยาและงานยุติธรรม ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ ประเทศไทย

² Doctoral student of Criminology and Criminal Justice Program, Department of Sociology and Anthropology, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Bangkok, Thailand.

³ รองศาสตราจารย์ ดร., สาขาวิชาอาชญาวิทยาและงานยุติธรรม ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ ประเทศไทย E-mail: unisa@yahoo.com

⁴ Associate Professor Dr., Lecturer of Criminology and Criminal Justice Program, Department of Sociology and Anthropology, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Bangkok, Thailand.

*Corresponding author, E-mail: bellthananya.pl@gmail.com

เรือนจำและไม่เหมาะสมต่อพัฒนาการทั้งทางร่างกายและจิตใจ การกักตัว ก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบระยะยาวต่อพัฒนาการทางสติปัญญา อารมณ์ และ สังคม โดยเฉพาะเมื่อเด็กต้องแยกจากครอบครัวหรือผู้ปกครอง ทั้งนี้ ผลการศึกษาพบว่า การกักตัวเด็กเป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน จำกัดการเข้าถึง สวัสดิการที่จำเป็น เพิ่มภาระงบประมาณของรัฐ และก่อให้เกิดปัญหาความ แออัดจากความล่าช้าในการพิสูจน์สถานะบุคคล อีกทั้งยังขัดต่อพันธกรณีของ ประเทศไทยภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC) ซึ่งกำหนดให้ยึดหลัก ประโยชน์สูงสุดของเด็ก และส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของ ประเทศ บทความนี้จึงเสนอแนวทางการใช้มาตรการทางเลือกแทนการกักตัว (ATD) ได้แก่ การดูแลโดยใช้ครอบครัวเป็นฐาน การจัดหาที่พักพิงชั่วคราวที่ เหมาะสม และการพัฒนาระบบติดตามตัวที่มีประสิทธิภาพ เพื่อสร้างสมดุล ระหว่างความมั่นคงของรัฐและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน แนวทางดังกล่าวมี ความสำคัญต่อการคุ้มครองเด็กผู้โยกย้ายถิ่นฐานอย่างไม่เลือกปฏิบัติ และ นำไปสู่การยุติการกักตัวอย่างยั่งยืนตามมาตรฐานสากล

คำสำคัญ: การโยกย้ายถิ่นฐาน, ผู้หลบหนีเข้าเมือง, เด็กที่โยกย้ายถิ่นฐาน, มาตรการทางเลือกแทนการกักตัว

Abstract

The article titled “Establishing Alternatives to Child Detention and the Non-Detention of Children in Immigration Detention Centers in Thailand” aims to examine child protection mechanisms in the context of migration, with a focus on children who accompany their parents into Thailand unlawfully and other vulnerable groups of children. Migration is a global phenomenon driven by economic factors, conflicts, and the search for new places of residence. As a result, many children are arrested and detained in immigration

detention centers, which resemble prisons and are unsuitable for their physical and psychological development. Detention has long-term negative impacts on children's cognitive, emotional, and social development, especially when they are separated from their families or guardians. The study finds that detaining children constitutes a violation of their fundamental rights, restricts access to essential welfare services, increases the financial burden on the state, and leads to overcrowding due to delays in the verification of personal status. Furthermore, it is inconsistent with Thailand's obligations under the Convention on the Rights of the Child (CRC), which requires that the best interests of the child be a primary consideration, and it negatively affects the country's human rights image. Therefore, the article proposes the use of Alternatives to Detention (ATD), including family-based care, the provision of appropriate temporary shelters, and the development of effective monitoring systems. These approaches aim to balance state security with the protection of human rights. Such measures are essential for ensuring non-discriminatory protection of migrant children and for achieving the sustainable abolition of child detention in accordance with international standards.

Keywords: Migration, Illegal migrant, Migrant children, Alternatives to Detention (ATD)

บทนำ

ปรากฏการณ์การโยกย้ายถิ่นฐาน (Migration) เป็นประเด็นระดับโลกที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีปัจจัยสำคัญทั้งด้านเศรษฐกิจ ภัยประหัตประหาร

และความปลอดภัย จากสถิติปี 2023 พบว่า มีผู้โยกย้ายถิ่นฐานทั่วโลกสูงถึง 110 ล้านคน ซึ่งในจำนวนนี้มีเด็กกว่า 43.3 ล้านคนที่ต้องกลายเป็นผู้พลัดถิ่นจากความขัดแย้ง ประเทศไทยในฐานะประเทศทางผ่านและประเทศปลายทางที่สำคัญในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จึงเผชิญกับความท้าทายในการจัดการกับกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ซึ่งกำหนดให้ต้องกักตัวบุคคลที่ไม่มีเอกสารเดินทางเพื่อการส่งกลับ โดยปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้น คือ เด็กที่ติดตามบิดามารดาหรือเด็กที่เดินทางมาโดยลำพังมักถูกกักตัวในสถานกักตัวคนต่างด้าว (IDC) ซึ่งมีสภาพคล้ายเรือนจำ สภาพแวดล้อมที่แออัดและการถูกแยกจากครอบครัวส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อพัฒนาการทางร่างกาย จิตใจ และสติปัญญาของเด็ก ประเด็นดังกล่าวไม่เพียงแต่ขัดต่อพันธกรณีระหว่างประเทศภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC) ที่ไทยเป็นภาคี ซึ่งกำหนดให้การกักตัวเด็กต้องเป็นมาตรการสุดท้าย แต่ยังส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทยในเวทีระหว่างประเทศอีกด้วย แม้ว่าประเทศไทยจะให้คำมั่นสัญญาในเวทีโลกเมื่อปี 2016 ว่าจะยุติการกักตัวเด็ก และมีการจัดทำบันทึกความเข้าใจ (MOU) ในปี 2019 เพื่อขับเคลื่อนมาตรการทางเลือกแทนการกักขัง (Alternatives to Detention [ATD]) แต่ในทางปฏิบัติยังคงเผชิญกับอุปสรรคเชิงโครงสร้าง ช่องว่างทางกฎหมาย และแนวคิดด้านความมั่นคงของรัฐที่มีอิทธิพลต่อการบังคับใช้นโยบาย โดยเฉพาะการที่รัฐมุ่งเน้นการควบคุม ตรวจสอบ และกักขังมากกว่าการคุ้มครองตามหลักมนุษยธรรม แนวทางดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าประเด็นการย้ายถิ่นยังถูกตีความผ่านมิติความมั่นคงและการควบคุมพรมแดนเป็นหลัก ซึ่งมีผลต่อการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานและการคุ้มครองตามมาตรฐานสิทธิมนุษยชนของผู้ลี้ภัยในทางปฏิบัติ (Kyaw, 2025) โดยที่บทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อนำเสนอกระบวนการคุ้มครองเด็กในบริบทของการโยกย้ายถิ่นฐาน โดยเฉพาะกลุ่มเด็กที่ติดตามบิดามารดาเข้ามาอย่างผิดกฎหมาย และเด็กกลุ่มเปราะบาง รวมถึงเพื่อวิเคราะห์ความเป็นไปได้และความท้าทายใน

การกำหนดมาตรการทางเลือกแทนการควบคุมตัว (ATD) และนโยบายการไม่กักเด็กไว้ในห้องกักของไทย ซึ่งบทความนี้มุ่งอธิบายประเด็นการโยกย้ายถิ่นฐานของเด็กในฐานะกลุ่มเปราะบางและผลกระทบที่เกิดขึ้นภายใต้ระบบการกักตัวคนเข้าเมืองของไทย ประกอบด้วย ทฤษฎีอาชญาวิทยาและแนวคิดเชิงสมานฉันท์ต่อการย้ายถิ่น ความท้าทายของไทยในการพัฒนามาตรการไม่กักเด็ก กรณีศึกษาต่างประเทศเกี่ยวกับแนวปฏิบัติต่อเด็กในภาวะโยกย้ายถิ่นฐาน และบทวิเคราะห์ด้านความยุติธรรมทางสังคมของเด็กในห้องกัก เพื่อชี้ให้เห็นความจำเป็นของแนวทางคุ้มครองเด็กที่เหมาะสมและสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนสากลเพื่อเสนอแนวทางเชิงนโยบายที่สร้างสมดุลระหว่างความมั่นคงของรัฐและการคุ้มครองสิทธิเด็กอย่างยั่งยืน

เครื่องมือและวิธีการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยใช้การศึกษาจากเอกสาร (Documentary research) เพื่อศึกษาสภาพปัญหาอุปสรรค และแนวทางการกำหนดมาตรการทางเลือกแทนการควบคุมตัวเด็กในสถานกักตัวคนต่างด้าวของประเทศไทย ตลอดจนเพื่อวิเคราะห์กลไกการดำเนินนโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเสนอแนวทางเชิงนโยบายที่เหมาะสมต่อการคุ้มครองเด็กผู้โยกย้ายถิ่นฐานตามหลักสิทธิมนุษยชนและหลักผลประโยชน์สูงสุดของเด็ก โดยจะเป็นการศึกษาจากเอกสารเป็นการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ ตำรา บทความวิชาการ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ เอกสารของหน่วยงานภาครัฐและองค์การระหว่างประเทศ ตลอดจนกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการการโยกย้ายถิ่นฐานและการคุ้มครองสิทธิเด็ก ทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ นอกจากนี้ยังศึกษารอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง อาทิ แนวคิดด้านสิทธิมนุษยชน แนวคิดว่าด้วยผลประโยชน์สูงสุดของเด็ก (Best interests of the child) และแนวคิดการใช้มาตรการทางเลือกแทนการกักตัว (Alternatives to detention)

รวมถึงแนวทางการบริหารจัดการเด็กผู้โยกย้ายถิ่นฐานในต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับบริบทของประเทศไทย โดยข้อมูลจากการทบทวนเอกสารดังกล่าวจะนำมาใช้เป็นพื้นฐานในการทำความเข้าใจสถานการณ์การกักตัวเด็กในสถานกักตัวคนต่างด้าวของไทย โครงสร้างการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนข้อจำกัดเชิงกฎหมายและนโยบายที่มีผลต่อการกำหนดมาตรการทางเลือกแทนการกักตัวเด็ก

ปรากฏการณ์โยกย้ายถิ่นฐาน

ปรากฏการณ์การโยกย้ายถิ่นฐาน (Migration) ของประชากรเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน และเกิดขึ้นในทุกภูมิภาคทั่วโลก โดยองค์กรระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (International Organization for Migration [IOM]) ได้กำหนดคำนิยามของการย้ายถิ่น คือ การเคลื่อนย้ายของคนหรือกลุ่มคนภายในขอบเขตของประเทศ หรือ การเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนระหว่างประเทศ ซึ่งการย้ายถิ่นมีความหมายครอบคลุมถึงการเคลื่อนย้ายประชากรที่มาจากหลากหลายสาเหตุ ทั้งผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ แรงงานอพยพหรือแรงงานย้ายถิ่น หรือผู้ย้ายถิ่นด้วยสาเหตุอื่นๆ รวมทั้งการเคลื่อนย้ายเพื่อไปสมทบกับครอบครัวในต่างแดนด้วย ทั้งนี้ องค์กร IOM ได้ประมาณการจำนวนผู้โยกย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศในห้วงตั้งแต่ปี 2562 จนถึงปี 2567 ว่ามีจำนวนผู้โยกย้ายถิ่นฐานจากทั่วโลกประมาณ 72 ล้านคนทั่วโลก หรือคิดเป็นร้อยละ 3.5 ของประชากรโลกทั้งหมด (McAuliffe & Khadria, 2019) (องค์กรระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 2562) โดยจากการประมาณการของ United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA) พบว่า ประเทศไทยมีจำนวนผู้โยกย้ายถิ่นฐานสะสมมาเป็นอันดับที่ 17 ของโลก (International Labour Organization, 2022) โดยปัจจัยที่ทำให้เกิดการโยกย้ายถิ่นฐานของประชากรส่วนใหญ่มาจากปัจจัยสามประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ลักษณะที่ตั้งหรือภูมิประเทศที่มีความเหมาะสมมีทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ ซึ่งถือเป็นปัจจัยที่มีแรงจูงใจสำคัญที่ทำให้ประชากรอพยพโยกย้ายถิ่นฐานเข้าไปอยู่อาศัยมากกว่าพื้นที่ที่มีความแห้งแล้งและขาดแคลนทรัพยากร

ประการที่สอง ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ กล่าวคือ หากประเทศหรือพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งมีการขยายตัวและการลงทุนทางเศรษฐกิจที่ดี จะนำมาซึ่งโอกาสในการประกอบอาชีพที่หลากหลาย จะเป็นการเพิ่มรายได้ ช่วยให้ฐานะทางเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของตนและครอบครัวดีขึ้นได้

ประการที่สาม ปัจจัยทางด้านความปลอดภัย กล่าวคือ หากพื้นที่หรือประเทศต้นทาง ประสบภัยอันตรายอย่างรอบด้าน อาทิ การจลาจล ความไม่สงบหรือภาวะสงคราม การก่ออาชญากรรม โรคระบาด หรือภัยธรรมชาติ ย่อมทำให้ประชากรอพยพย้ายถิ่นเพื่อไปหาแหล่งที่อยู่อาศัยใหม่ที่มีความปลอดภัยมากกว่า

จึงอาจกล่าวได้ว่า นิยามของคำว่า “การโยกย้ายถิ่นฐาน” (Migration) หมายถึง การเคลื่อนย้ายของบุคคลหรือกลุ่มคนจากที่อยู่อาศัยหนึ่งไปยังอีกที่อยู่หนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะอาศัยในถิ่นที่อยู่ใหม่เป็นระยะเวลาหนึ่งซึ่งยาวนานพอสมควร หรืออีกนัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่า ผู้อพยพหรือย้ายถิ่น (Migrant) หมายถึง คนที่เปลี่ยนแปลงที่อยู่อาศัยอย่างถาวร โดยมีการย้ายไปในระยะทางที่ไกลข้ามเขตการปกครอง ซึ่งมีสภาพแวดล้อมที่แตกต่างออกไป โดยทั่วไปการอพยพโยกย้ายถิ่นฐานจะมีองค์ประกอบสำคัญที่ใช้ในการพิจารณา ได้แก่ ระยะเวลา พื้นที่และระยะทางในการเคลื่อนย้าย ตลอดจนปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของแต่ละประเทศถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประชากรทั่วโลกตัดสินใจโยกย้ายถิ่นฐานเป็นจำนวนมาก นำมาซึ่งทั้งผลกระทบทางบวกและทางลบต่อภาวะเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมที่มีการอพยพย้ายถิ่นฐาน (McAuliffe & Khadria, 2019) ซึ่งการโยกย้ายถิ่นฐานมีสาเหตุมาจากการหนีภัยประหัตประหารจากประเทศต้นทาง การแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจ ตลอดจนการแสวงหาโอกาสที่ดีต่อชีวิต อาทิ การ

ประกอบอาชีพ การศึกษา หรือสิ่งแวดลอมที่ดี รวมไปถึงการเดินทางหรืออพยพ ผ่านไปยังประเทศที่สามเพื่อการตั้งถิ่นฐานใหม่ (Resettlement) ถึงแม้ว่าหลาย ประเทศจะให้การรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและยอมรับว่าสิทธิ เสรีภาพในการตั้งถิ่นฐานเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน แต่ในความเป็นจริงแล้ว การโยกย้ายถิ่นฐานยังไม่ถือเป็นเสรีภาพของบุคคล เนื่องจากแต่ละประเทศยังคงมี กฎหมายว่าด้วยการเข้าเมืองและความมั่นคงของประเทศกำกับอยู่ จึงทำให้คนที่ ย้ายถิ่นฐานจำเป็นต้องมีเอกสารประจำตัวจากประเทศต้นทางและต้องได้รับการ อนุญาตจากประเทศปลายทาง ทั้งนี้ หากผู้โยกย้ายถิ่นฐานไม่สามารถได้รับสถานะ หรือการยืนยันจากรัฐได้ บุคคลดังกล่าวจะกลายเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย ทันที จากสถิติของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (The United Nations High Commissioner for Refugees [UNHCR]) ในปี 2566 (UNHCR, 2024) จำนวนผู้อพยพโยกย้ายถิ่นฐานจะเพิ่มขึ้นเป็น 110 ล้านคนอย่างมีนัยสำคัญ (UNHCR, n.d.) เนื่องจากสถานการณ์โลกในปัจจุบันที่เกิดความขัดแย้งระหว่าง ประเทศ อาทิ สถานการณ์ความขัดแย้งในรัสเซีย-ยูเครน สถานการณ์การสู้รบใน ซีเรีย สถานการณ์ความไม่สงบในอัฟกานิสถาน รวมทั้งสถานการณ์ความไม่สงบใน เมียนมา เป็นผลให้มีประชากรทั่วโลกต้องหลบหนีจากการประหัตประหาร ความ ขัดแย้ง ความรุนแรง และการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดย UNHCR สามารถแบ่งผู้ อพยพออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ได้แก่ 1) ผู้พลัดถิ่นที่ข้ามแดน (Refugee displaced across border) จำนวน 35.3 ล้านคน ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่อาศัยอยู่ในประเทศที่มี รายได้ระดับปานกลางถึงระดับต่ำ 2) ผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ (Internally displaced people) จำนวน 62.5 ล้านคน และ 3) ผู้แสวงหาที่พักพิง หรือ ผู้ลี้ภัย (Asylum seekers) จำนวน 5.4 ล้านคน (UNHCR, 2024) ทั้งนี้ กลุ่มที่ได้รับ ผลกระทบจากการโยกย้ายถิ่นฐานมากที่สุด ได้แก่ กลุ่มเด็ก จากสถิติขององค์การ ทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (United Nations Children's Fund [UNICEF]) พบว่า ในแต่ละปีทั่วโลกมีเด็กจำนวน 43.3 ล้านคนต้องกลายเป็นผู้พลัดถิ่นจาก สถานการณ์ความขัดแย้งและความรุนแรงในหลายพื้นที่ (UNHCR, 2014) ซึ่งใน

บริบทของการอพยพโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศนั้น เด็กถือเป็นกลุ่มเปราะบางที่อาจตกอยู่ในสถานการณ์ที่เสี่ยงอันตราย ทั้งในกรณีที่เด็กอพยพย้ายถิ่นโดยลำพังหรือมากับครอบครัว หรือเป็นกลุ่มเด็กที่เกิดในระหว่างที่พ่อแม่อยู่ในประเทศจุดหมายปลายทางของการอพยพโยกย้ายถิ่นฐาน ตลอดจนเด็กตกอยู่ในสถานะที่โดนทอดทิ้งหรือต้องอาศัยกับผู้อื่น เนื่องจากพ่อและแม่อพยพโยกย้ายถิ่นฐานไปอยู่ในอีกประเทศหนึ่ง ซึ่งล้วนแล้วแต่ส่งผลกระทบต่อเด็กในระยะยาวทั้งสิ้น (United Nations Children’s Fund (UNICEF), 2024)

โดยประเทศไทยเป็นอีกหนึ่งประเทศที่มีบทบาทสำคัญในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทั้งในฐานะประเทศทางผ่านและประเทศปลายทางของการเคลื่อนย้ายแบบไม่ปกติ (Irregular migration) ทั้งนี้ ในมุมมองของรัฐ จะเรียกคนกลุ่มเหล่านี้ในเชิงกฎหมายว่า ผู้หลบหนีเข้าเมือง โดยมักเดินทางมาเป็นครอบครัว ซึ่งจะประกอบด้วยบิดามารดา รวมถึงบุตรหรือผู้ติดตามโดยเฉพาะที่เป็นเด็ก โดยในมิติของเด็กซึ่งเป็นกลุ่มเปราะบางที่ได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายคนเข้าเมืองอย่างชัดเจน เด็กที่เดินทางมาพร้อมบิดามารดาและผู้ปกครอง หรือแม้แต่เด็กที่เกิดในประเทศไทยจากครอบครัวผู้อพยพ ตลอดจนเด็กที่เดินทางเข้ามาโดยลำพังและไม่มีเอกสารเดินทางหรือเอกสารแสดงตัวบุคคลใดๆ หากไม่มีเอกสารการเดินทางหรือหนังสือรับรองที่ถูกต้องตามกฎหมาย จะถูกจัดให้อยู่ในสถานะเข้าเมืองผิดกฎหมายตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 เนื่องจากตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองมาตรา 19 ซึ่งกำหนดให้บุคคลซึ่งไม่มีเอกสารการเดินทางหรือหนังสือรับรองการเดินทางที่ถูกต้องถือว่าเป็นการเข้าเมืองผิดกฎหมาย และมาตรา 54 ได้บัญญัติให้บุคคลใดซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องถูกกักตัวไว้เพื่อรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร บทบัญญัติเหล่านี้ครอบคลุมถึงเด็กที่เดินทางมาพร้อมผู้ปกครอง แม้เด็กจะมีได้มีเจตนาฝ่าฝืนกฎหมายเองก็ตาม แต่ส่งผลให้ไม่มีข้อยกเว้นชัดเจนในทางกฎหมายสำหรับการคุ้มครองเด็กจากการถูกกักตัวในสถานกักตัวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเพื่อรอการส่งกลับ ทั้งนี้ โดย

กฎหมายไทย เด็กที่เป็นบุตรผู้โยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ ในที่นี้จะหมายถึง บุคคลต่างด้าวที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ ซึ่งบิดามารดาถูกควบคุมตัวในฐานะ ผู้ต้องกักเพื่อรอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร ภายใต้หน้าที่และอำนาจของ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งหากผู้ที่กระทำความผิดมีสถานะเป็นเด็กต่างด้าว เข้ามากระทำความผิดในไทย จะต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมายเช่นเดียวกับคนไทย โดยอยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายอาญา และกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครอง เด็ก และอาจมีการพิจารณาส่งตัวกลับประเทศต้นทางตามข้อตกลงระหว่าง ประเทศ รวมทั้งเด็กกลุ่มเปราะบาง (ได้แก่ เด็กโรฮีนจา เด็กเมียนมามุสลิม และเด็กที่ไม่มีเอกสารเดินทางหรือแสดงตัวตนใดๆ) อย่างไรก็ตาม ในกรณีการ ลักลอบเข้าเมือง (Illegal entry) ต้องดำเนินการกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง แต่ สามารถจำแนกได้เป็น 2 กรณี คือ 1) กรณีที่เป็นเด็กเดินทางเข้ามาเอง อาจต้อง ถูกส่งตัวกลับประเทศต้นทาง แต่ในบางกรณีก็ไม่สามารถส่งตัวกลับประเทศต้น ทางได้เช่นกัน ซึ่งอาจเกิดจากกระบวนการของประเทศต้นทางที่ไม่พร้อมรับ หรือไม่สามารถแสดงเอกสารประจำตัวว่าเป็นบุคคลของประเทศต้นทางได้ และ 2) กรณีที่เป็นเด็กซึ่งบิดามารดาพาเข้ามา ไม่มีความผิดทางอาญา เพราะถือเป็น ผู้ติดตาม สอดคล้องกับหลักสากลซึ่งถือว่าเด็กไม่ใช่ผู้กระทำความผิดหลัก ต้องได้รับความคุ้มครองเป็นกรณีพิเศษ และไม่ถูกกำหนดโทษในลักษณะเดียวกับผู้ใหญ่ ตลอดจนไม่ควรอยู่ในห้องกักเป็นเวลานาน เพื่อไม่ให้เด็กได้รับผลกระทบจาก การต้องอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสม

ทฤษฎีทางอาชญาวิทยาและแนวคิดเชิงสมานฉันท์กับ

การโยกย้ายถิ่นฐาน: กรอบคิดใหม่สู่มาตรการเฝ้าระวังเด็ก

การอธิบายปรากฏการณ์การโยกย้ายถิ่นฐานและการกำหนดมาตรการ ทางเลือกแทนการกักตัวเด็กในสถานกักตัวคนต่างด้าวของประเทศไทย จำเป็นต้องพิจารณาจากทฤษฎีอาชญาวิทยาและแนวคิดสหวิทยาการที่ช่วยให้ เข้าใจทั้งสาเหตุ กลไกการจัดการ และผลกระทบของนโยบายที่มีต่อเด็ก

กลุ่มเปราะบาง เพื่อทำความเข้าใจว่าการควบคุมคนเข้าเมืองและการคุ้มครองเด็กไม่ใช่เพียงประเด็นเชิงความมั่นคง หากยังเกี่ยวข้องกับประเด็นเชิงสิทธิมนุษยชนและมนุษยธรรม โครงสร้างทางสังคม และกลไกทางนโยบายในระดับรัฐและระหว่างประเทศ ทฤษฎีอาชญาวิทยาสังคมใหม่จึงถูกนำมาใช้เพื่ออธิบายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับผู้ถูกควบคุม ตลอดจนตั้งคำถามว่าการกักตัวเด็กในสถานกักกันคนต่างด้าว (Immigration Detention Centre [IDC]) เป็นมาตรการที่สอดคล้องกับหลักยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน หรือแท้จริงแล้วเป็นการใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญากับเด็กที่ได้เป็นผู้กระทำผิดอาชญากรรมอย่างไม่เหมาะสม โดยในแง่ทฤษฎีว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐาน แนวคิดเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก (De Haas, 2025) เสนอว่าการอพยพเกิดขึ้นจากการตัดสินใจของบุคคลที่แสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจ รายได้สูงกว่า หรือความมั่นคงในตลาดแรงงานประเทศปลายทาง ตัวแบบนี้สามารถอธิบายได้ว่าแรงดึงดูดทางเศรษฐกิจของไทยที่ทำให้แรงงานและครอบครัวจากประเทศเพื่อนบ้าน รวมถึงเด็กที่เดินทางเข้ามาโดยหวังจะมีชีวิตที่มั่นคงกว่า แต่ในบางบริบทเด็กอาจไม่ได้เข้ามาจากเหตุผลทางเศรษฐกิจเป็นหลัก แต่เกิดจากแรงผลักดันเชิงโครงสร้าง โดยเฉพาะความรุนแรง ความขัดแย้ง การประทัดประหารทางชาติพันธุ์หรือศาสนาจากประเทศต้นทาง (Lee, 1966) แนวคิดทางสังคมศาสตร์ที่มุ่งวิเคราะห์โครงสร้างสังคมและความไม่มั่นคงทางการเมืองจึงเป็นกรอบที่เหมาะสมกว่า เพราะช่วยอธิบายให้เห็นว่าเด็กและครอบครัวจำนวนมากมิได้มีตัวเลือกที่แท้จริง แต่ถูกบีบบังคับโดยสถานการณ์ ซึ่งเป็นเหตุให้ไม่สามารถพิจารณาเด็กในฐานะผู้ฝ่าฝืนกฎหมายเข้าเมืองตามความหมายทางอาญาอย่างเคร่งครัดได้

แต่หากเมื่อพิจารณาจากมุมมองทฤษฎีอาชญาวิทยา แนวคิดความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative justice) (Zehr, 2002) และความยุติธรรมเชิงสังคม (Social justice) (Nussbaum, 2011; Rawls, 1971) เสนอให้รัฐมองผู้ถูกควบคุมไม่ใช่ศัตรูของรัฐ หากเป็นบุคคลที่ควรได้รับการคุ้มครองและฟื้นฟู โดยเฉพาะเด็กซึ่งมิได้มีเจตนากระทำผิด ซึ่งการนำเด็กเข้าสู่สถานกักตัวซึ่งมี

สภาพคล้ายเรือนจำและการนำเด็กมาอยู่อาศัยปะปนกับผู้ใหญ่ที่ไม่รู้จัก จึงเป็นการสร้างผลกระทบทางจิตใจและพัฒนาการอย่างรุนแรง (Bateman et al., 2024) และไม่สอดคล้องกับแนวคิดทางอาชญาวิทยาที่ให้ความสำคัญกับความ เป็นธรรมและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตลอดจนสอดคล้องกับทฤษฎีการตีตรา (Labeling theory) (Becker, 1963; Lemert, 1951) ในอาชญาวิทยาที่สามารถ อธิบายได้ว่า การปฏิบัติต่อเด็กในฐานะคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย มีผลทำให้เด็ก ถูกมองในแง่ลบ นำมาซึ่งการจำกัดโอกาสและส่งผลยาวนานต่อการพัฒนาการ ของเด็กและการถูกยอมรับทางสังคม แม้เด็กจะไม่เคยมีความผิดอาญาใดๆ ก็ตาม

รวมทั้งในมิติของกฎหมายระหว่างประเทศ อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพ ผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 (สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ, ม.ป.ป.) และพิธีสาร ค.ศ. 1967 รวมถึงหลักการสำคัญอย่างการไม่ผลักดันกลับ (Non-refoulement) (Goodwin-Gill & McAdam, 2007; United Nations, 1951; United Nations, 1967) สามารถอธิบายได้ว่ารัฐมีพันธกรณีในการปกป้องผู้ที่ อาจตกอยู่ในความเสี่ยงร้ายแรงหากถูกส่งกลับประเทศต้นทาง ซึ่งสอดคล้องกับ สถานการณ์ของเด็กจำนวนมากที่เข้ามาในไทยเพราะหนีความรุนแรงหรือภัย สงคราม ขณะเดียวกัน อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC) (United Nations, 1989) ได้กำหนดให้การกักตัวเด็กเป็นมาตรการสุดท้าย และต้องเป็นไปตามหลัก ผลประโยชน์สูงสุดของเด็ก (มาตาลักษณะ เสริมฮากุล, 2562; United Nations Committee on the Rights of the Child, 2013) ทำให้รัฐต้องจัดทำมาตรการ ทางเลือกแทนการกักขังที่เหมาะสมต่อพัฒนาการของเด็ก ได้แก่ การดูแลในชุมชน การพักอาศัยกับผู้ปกครอง หรือระบบคัดกรองรายกรณี (Case management) (Sykiotou, 2017) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดด้านการฟื้นฟูเยียวยา (Rehabilitation) และการคืนสู่สังคม (Reintegration) ที่มุ่งให้เด็กกลับมาใช้ชีวิตปกติ หลังผ่านประสบการณ์การควบคุมตัวมาแล้ว ดังนั้น การนำแนวคิดมาตรการ ทางเลือกแทนการกักขัง (Alternatives to Detention [ATD]) จึงเป็นองค์ประกอบ

สำคัญที่เชื่อมโยงทั้งมิติอาชญาวิทยา และการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของเด็กควบคู่กัน โดยมาตรการ ATD จะเป็นแนวทางในการมุ่งลดการใช้การกักตัว ซึ่งเป็นมาตรการที่มีลักษณะลงโทษ และแทนที่ ด้วยมาตรการที่ยืดหยุ่นเป็นศูนย์กลาง (Bloomfield, 2016) ได้แก่ การจัดหาที่พักในชุมชนบ้านพักครอบครัวแบบเปิด การจัดการรายกรณี การสนับสนุนทางสังคม การให้การศึกษ และ การดูแลด้านสุขภาพ ทั้งยังเป็นแนวทางที่ประเทศต่างๆ ใช้แทนการกักเด็กโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งประสบความสำเร็จในการลดผลกระทบต่อเด็กและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการคนเข้าเมือง การเปรียบเทียบเช่นนี้ทำให้เห็นว่าประเทศไทยยังมีช่องว่างด้านกฎหมาย โครงสร้าง และความเข้าใจในระดับเจ้าหน้าที่เนื่องจากแนวคิดของเจ้าหน้าที่ และรัฐยังคงให้ความสำคัญกับแนวคิดความมั่นคงของรัฐและการควบคุมคนเข้าเมืองเป็นหลักมากกว่าการคุ้มครองสิทธิเด็ก ซึ่งในความเป็นจริงควรมีการประเมินผลกระทบทางสังคม และวิเคราะห์ความคุ้มค่าเชิงเศรษฐกิจในการเลือกใช้มาตรการ ATD แทนการกักขัง ซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการผู้ย้ายถิ่นและลดผลกระทบระยะยาวต่อเด็กและครอบครัว เมื่อพิจารณาในภาพรวมจะเห็นว่า การกำหนดมาตรการ ATD ในไทยยังต้องการการปรับปรุงกฎหมายคนเข้าเมือง การสร้างระบบคัดกรองที่มีมาตรฐาน การเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานรัฐ และการสร้างกลไกติดตามหลังการปล่อยตัว เพื่อให้ระบบคุ้มครองเด็กสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน ทั้งนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า การอธิบายการโยกย้ายถิ่นฐานและการกำหนดมาตรการทางเลือกแทนการกักตัวเด็กในไทยบนฐานทฤษฎีอาชญาวิทยาและแนวคิดที่เกี่ยวข้องช่วยให้เห็นความซับซ้อนของปัญหา ซึ่งเกี่ยวพันทั้งปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูดเชิงโครงสร้าง ทฤษฎีว่าด้วยสิทธิเด็ก มาตรฐานผู้ลี้ภัย ความยุติธรรมเชิงพื้นที่ และกลไกทางนโยบายของรัฐ การจัดทำนโยบายที่สมดุลระหว่างความมั่นคงของรัฐกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของเด็กจึงเป็นสิ่งจำเป็น และเป็น

ทิศทางที่ประเทศไทยควรมุ่งสู่เพื่อการคุ้มครองเด็กในบริบทของการโยกย้ายถิ่นฐานอย่างแท้จริงและยั่งยืน

ฝากำแพงนโยบาย: ความท้าทายของไทยสู่ระบบการไม่กักเด็ก

การทำความเข้าใจการโยกย้ายถิ่นฐานของเด็กจำเป็นต้องพิจารณาผ่านหลายมิติ ทั้งทฤษฎีอาชญาวิทยา แนวคิดเชิงสมานฉันท์ และหลักสิทธิมนุษยชนสากล ซึ่งต่างสะท้อนให้เห็นตรงกันว่า เด็กที่อยู่ในภาวะโยกย้ายถิ่นฐานไม่ควรถูกปฏิบัติด้วยมาตรการควบคุมที่รุนแรงหรือการกักตัวเช่นเดียวกับผู้ใหญ่ การนำแนวคิดยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เพื่อนำไปสู่กรอบคิดใหม่ในการพิจารณาและกำหนดมาตรการทางเลือกแทนการไม่กักเด็ก อย่างไรก็ตาม การขับเคลื่อนมาตรการทางเลือกแทนการไม่กักเด็กในประเทศไทยยังเผชิญความท้าทายจากทั้งโครงสร้างกฎหมาย แนวปฏิบัติด้านความมั่นคง การจัดการกลุ่มเด็กเปราะบาง และการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน ซึ่งทำให้การคุ้มครองเด็กในบริบทการโยกย้ายถิ่นฐานเป็นเรื่องซับซ้อนกว่าที่ปรากฏ

การบริหารจัดการกลุ่มเด็กที่โยกย้ายถิ่นฐานของไทยเป็นประเด็นที่ถูกวิพากษ์มาอย่างยาวนาน ทั้งในเชิงสิทธิมนุษยชนและในเชิงความมั่นคงของประเทศไทย โดยเฉพาะแนวปฏิบัติที่เคยใช้ในอดีตซึ่งรวมเด็กไว้ในห้องกักตรวจคนเข้าเมืองร่วมกับผู้ใหญ่ หรือในปัจจุบันยังปรากฏการจับกุมตัวเด็ก เห็นได้จากกรณีการจับกุมเด็กนักเรียนชาวกัมพูชาอายุ 13 ปี ฐานการหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย (Thai PBS, 2568) ซึ่งกลายเป็นข้อสงสัยต่อการเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและระบบการคุ้มครองเด็กของไทย ซึ่งให้ความสำคัญกับหลักสิทธิประโยชน์อันสูงสุดแก่เด็กและจำเป็นต้องดูแลเด็กทุกคนโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติหรือการเข้าเมือง โดยเฉพาะการกักเด็กต้องดำเนินการเป็นมาตรการสุดท้ายที่จะใช้ อันเนื่องมาจากสภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสมและขัดต่อหลักสากลว่าด้วยการคุ้มครองเด็ก ปัญหาเหล่านี้ถูกสะสมมาเป็นเวลานาน ก่อนจะได้รับการขยับเน้นมากขึ้นภายใต้แรงกดดันจากสังคม

ระหว่างประเทศที่เรียกร้องให้ประเทศไทยปรับปรุงระบบการคุ้มครองเด็กให้สอดคล้องกับพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยได้ให้คำมั่นไว้ ปัจจัยเหล่านี้นำไปสู่ความพยายามกำหนดมาตรการทางเลือกแทนการกักตัวเด็กหรือ ATD ซึ่งแม้จะมีความก้าวหน้าในระดับนโยบาย แต่กลับเผชิญกับปัญหาเชิงโครงสร้างและข้อจำกัดด้านปฏิบัติที่สั่งสมมาตั้งแต่อดีต ทำให้การดำเนินมาตรการดังกล่าวยังคงเป็นความท้าทายของรัฐไทยอย่างต่อเนื่อง โดยสามารถแบ่งเป็นประเด็นสำคัญได้ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง แรงกระเพื่อมจากภายนอกและความไม่พร้อมจากภายใน กล่าวคือ พัฒนาการของมาตรการทางเลือกแทนการกักตัวเด็กไว้ในห้องกักของประเทศไทยมีรากฐานจากพลวัตด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศมากกว่าปัจจัยเชิงโครงสร้างภายในประเทศเอง จุดเปลี่ยนสำคัญเริ่มต้นจากแรงกดดันในเวทีโลก ในการประชุมสุดยอดผู้ลี้ภัยโลกว่าจะยุติการกักตัวเด็ก โดยเฉพาะคำมั่นที่ผู้นำไทยประกาศในปี 2559 (ค.ศ. 2016) เมื่อนายกรัฐมนตรีได้ให้คำมั่นว่าจะไม่กักตัวเด็ก ในการประชุมสุดยอดผู้ลี้ภัยโลกที่จัดขึ้นโดยประธานาธิบดีบารัค โอบามา ซึ่งแรงกระเพื่อมนี้เกิดขึ้นจากกระแสโลกและประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน (Human rights) ซึ่งเป็นปัจจัยระหว่างประเทศที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายภายใน (Finnemore & Sikkink, 1998) อย่างไรก็ตาม การประกาศดังกล่าวเกิดขึ้นก่อนที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมีความพร้อมในการตั้งรับหรือปฏิรูปโครงสร้างพื้นฐานในการดูแลเด็กที่ไม่ถูกกักตัวอย่างเต็มที่ อาจกล่าวได้ว่า คำประกาศดังกล่าวเกิดขึ้นท่ามกลางสถานการณ์จริงที่ห้องกักของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองยังคงแออัด เด็กจำนวนมากต้องอยู่ปะปนกับผู้ใหญ่ และสภาพความเป็นอยู่มีความเสี่ยงต่อความปลอดภัยอย่างรุนแรง โดยเฉพาะเด็กชายอายุต่ำกว่า 12 ปีที่อาจเผชิญอันตรายทั้งด้านร่างกายและจิตใจ การให้คำมั่นในเวทีโลกจึงส่งผลกระทบต่อไทยต้องเร่งพัฒนามาตรการทางเลือก แม้ว่าระบบราชการในขณะนั้นยังไม่มีทรัพยากรหรือโครงสร้างพื้นฐานรองรับอย่างเพียงพอ สิ่งนี้สะท้อนลักษณะของการรับรองมาตรฐานสากล

เข้าสู่ประเทศในลักษณะที่นโยบายมาก่อนโครงสร้างซึ่งเป็นสาเหตุของช่องว่างจำนวนมากในระหว่างการบังคับใช้จริง ถึงว่าแม้ประเทศไทยจะพัฒนา MOU ATD ในปี 2562 (กรมกิจการเด็กและเยาวชน, 2563; UNICEF Thailand, 2021) และมีแนวทางปฏิบัติ (SOP) (กรมกิจการเด็กและเยาวชน, 2563) เพื่อนำเด็กออกจากห้องกักแล้ว และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามแนวปฏิบัติที่กำหนดไว้ แต่การดำเนินงานในทางปฏิบัติก็ยังมีอุปสรรคอย่างต่อเนื่อง ในบางครั้งเจ้าหน้าที่ยังขาดความเข้าใจในแนวปฏิบัติใหม่รวมทั้งการหมุนเวียนตำแหน่งในหน่วยงาน ทำให้ผู้ปฏิบัติงานจำนวนมากอาจไม่เคยได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการคุ้มครองเด็กตามมาตรฐานสากล ขณะเดียวกันห้องกักของหลายจังหวัดก็ไม่มีพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับแยกเด็กออกจากกลุ่มผู้ใหญ่ ส่งผลให้หลักการด้านสิทธิเด็กตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC) ไม่สามารถถูกบังคับใช้ได้จริงในเชิงปฏิบัติ ความไม่พร้อมเหล่านี้สะท้อนว่าระบบราชการไทยยังยึดติดกับวัฒนธรรมการควบคุมคนเข้าเมืองในฐานะความมั่นคงแบบดั้งเดิมมากกว่าจะเป็นการคุ้มครองกลุ่มเปราะบาง

ประการที่สอง ความไม่สอดคล้องระหว่างความมั่นคงของรัฐและการคุ้มครองเด็กตามหลักสิทธิมนุษยชน ความย้อนแย้งระหว่างกรอบคิดด้านความมั่นคงของรัฐกับหลักสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะสิทธิเด็กที่อยู่ในภาวะโยกย้ายถิ่นฐาน คือ หนึ่งในรากปัญหาที่ทำให้มาตรการทางเลือกแทนการกักตัวเด็ก (ATD) ยังไม่สามารถขับเคลื่อนอย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่าประเทศไทยจะให้คำมั่นในระดับนานาชาติว่าจะยุติการกักเด็ก (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights [OHCHR], 2016; UNHCR, 2014) หรือการมีกรจัดทำ MOU (United Nations High Commissioner for Refugees, 2019) และ SOP (กรมกิจการเด็กและเยาวชน, 2563) เพื่อรองรับหลักการดังกล่าว แต่ในเชิงปฏิบัติ เจ้าหน้าที่จำนวนมากยังคงตีความสถานการณ์ผ่านกรอบความมั่นคงแบบเดิม ซึ่งเน้นการควบคุม การปราบปราม และการป้องกันการหลบหนีเข้าเมือง มากกว่าการคุ้มครองสิทธิของเด็กในฐานะ

บุคคลที่เปราะบางที่สุดในระบบตรวจคนเข้าเมือง (United Nations Committee on the Rights of the Child, 2014) ตลอดจนความกังวลที่ว่า หากรัฐไม่กักเด็กไว้ในห้องกัก หรือปล่อยให้เด็กและครอบครัวใช้ชีวิตอยู่นอกระบบควบคุม อาจก่อให้เกิดปัจจัยดึงดูด (Pull factor) ที่ทำให้กลุ่มเป้าหมายดังกล่าวหลบหนีเข้าเมืองจำนวนมากขึ้น ซึ่งสะท้อนวิถีคิดที่ยึดการควบคุมเป็นศูนย์กลางมากกว่า การพิจารณาสภาพความเป็นจริงหรือมาตรฐานตามหลักสากล แม้ในความเป็นจริง กลุ่มดังกล่าวที่หลบหนีเข้าเมืองมักเกิดจากปัจจัยผลัก (Push factor) ที่รุนแรงจากประเทศต้นทาง ได้แก่ ความขัดแย้ง การประท้วงประทหาร ความยากจนขั้นรุนแรง หรือสถานการณ์ด้านศาสนาและชาติพันธุ์ที่ทำให้พวกเขาไม่มีทางเลือกอื่น จึงต้องเดินทางแสวงหาที่พักพิงปลอดภัย หากบ้านที่เราอยู่ปลอดภัยใครบ้างที่จะไม่อยากอยู่บ้านหลังเดิม ซึ่งสะท้อนว่า การอพยพของเด็กและครอบครัวแทบทั้งหมดไม่ได้เกิดจากแรงจูงใจที่จะเข้ามาใช้ประโยชน์จากประเทศไทย แต่เกิดจากปัจจัยผลักในประเทศต้นทางเสียมากกว่า ทั้งนี้ ปัจจัยดังกล่าว ทำให้กลไก ATD ค่อนข้างเผชิญอุปสรรคในระดับปฏิบัติ โดยเฉพาะการตีความของรัฐผ่านมุมมองด้านความมั่นคงที่ส่งผลให้การตัดสินใจของรัฐยังเอนเอียงไปในทางการป้องกันภัยคุกคามต่อรัฐ มากกว่าความปลอดภัยของตัวเด็ก อันเป็นผลให้เด็กจำนวนหนึ่งยังคงเผชิญสถานการณ์อันตรายในห้องกัก หรือสถานที่ควบคุมอื่นๆ ที่ไม่เหมาะสมต่อการพัฒนาและความปลอดภัย ปัญหาที่ยังมีมิติที่ลึกกว่าการขาดความเข้าใจด้านสิทธิมนุษยชน เพราะแฝงด้วยโครงสร้างทางวัฒนธรรมราชการที่ยึดถือกฎหมายคนเข้าเมืองเป็นเครื่องมือความมั่นคง ทำให้เด็กซึ่งควรถูกมองว่าเป็น “ผู้เสียหาย” หรือ “ผู้เปราะบาง” ถูกจัดกลุ่มร่วมกับผู้ใหญ่ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดกฎหมายด้านคนเข้าเมือง โดยไม่ได้มีการแยกแยะตามความจำเป็น การขาดกรอบคิดเชิงสิทธิมนุษยชนจึงทำให้กระบวนการคุ้มครองเด็กในระบบตรวจคนเข้าเมืองล่าช้า ตืดขัดและไม่สอดคล้องกับหลักสากล

ประการที่สาม ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมาย กล่าวคือ อุปสรรคสำคัญของการดำเนินมาตรการทางเลือกแทนการกักตัวเด็ก (Alternatives to Detention [ATD]) ในประเทศไทยมีที่มาจากโครงสร้างกฎหมายคนเข้าเมืองที่ยังคงตั้งอยู่บนแนวคิดด้านความมั่นคงของรัฐและการควบคุมตัวบุคคลเป็นหลัก โดยเฉพาะบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ซึ่งให้อำนาจรัฐในการควบคุมตัวบุคคลที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้ในสถานกักตัวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเพื่อรอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร โดยเฉพาะมาตรา 54 และมาตรา 55 ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ซึ่งกำหนดกลไกทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมตัวบุคคลที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมาตรา 54 บัญญัติให้อำนาจเจ้าพนักงานตรวจคนเข้าเมืองในการควบคุมตัวบุคคลต่างด้าวที่ถูกสั่งให้ออกจากราชอาณาจักรไว้ในสถานที่ควบคุมของทางราชการเพื่อรอการผลักดันกลับประเทศต้นทาง ในขณะที่มาตรา 55 ให้อำนาจในการกักตัวบุคคลดังกล่าวไว้จนกว่าจะสามารถดำเนินการส่งกลับได้จริงในทางปฏิบัติ บทบัญญัติทั้งสองมาตรานี้ไม่ได้แยกแยะสถานะระหว่างผู้ใหญ่กับเด็ก ทำให้เด็กที่เดินทางติดตามบิดามารดาเข้ามาในประเทศไทยโดยไม่มีเอกสารการเดินทางที่ถูกต้องถูกจัดอยู่ในฐานะ “บุคคลต่างด้าวที่ต้องถูกควบคุมตัว” เช่นเดียวกับผู้ใหญ่ ทั้งที่เด็กมิได้มีเจตนาฝ่าฝืนกฎหมายด้วยตนเอง ผลจากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงทำให้เด็กจำนวนหนึ่งต้องถูกควบคุมตัวอยู่ในสถานกักตัวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (Immigration Detention Center [IDC]) ซึ่งเป็นสถานที่ที่ออกแบบมาเพื่อการควบคุมตัวผู้กระทำความผิดด้านการเข้าเมืองมากกว่าการดูแลสุขภาพของเด็ก

รวมถึงมาตรา 58 ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ยังเปิดช่องให้เกิดสถานการณ์ที่เรียกว่า *การกักตัวโดยไม่มีกำหนด* กล่าวคือ ในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการส่งกลับบุคคลต่างด้าวไปยังประเทศต้นทางได้ เจ้าหน้าที่มีอำนาจควบคุมตัวบุคคลดังกล่าวต่อไปได้จนกว่าจะสามารถดำเนินการผลักดันกลับได้จริง สถานการณ์เช่นนี้มักเกิดขึ้นในกรณีที่ประเทศต้นทางไม่ยอมรับ

การส่งกลับบุคคล หรือในกรณีที่บุคคลไม่สามารถพิสูจน์สัญชาติของตนเองได้อย่างชัดเจน ส่งผลให้กระบวนการส่งกลับไม่สามารถดำเนินการได้ตามขั้นตอนทางการทูตและกฎหมายระหว่างประเทศ การเปิดช่องให้มีการควบคุมตัวเป็นระยะเวลานานโดยไม่มีการกำหนดกรอบเวลาที่ชัดเจนดังกล่าวก่อให้เกิดข้อกังวลด้านสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของเด็ก เนื่องจากการถูกควบคุมตัวเป็นเวลานานในสภาพแวดล้อมที่จำกัดอิสรภาพสามารถส่งผลกระทบต่อพัฒนาการทางร่างกาย จิตใจ และสังคมของเด็กได้อย่างมีนัยสำคัญ

อีกประเด็นสำคัญ คือ *การขาดนิยามทางกฎหมายเกี่ยวกับ “เด็กผู้โยกย้ายถิ่นฐาน”* ในกฎหมายภายในของประเทศไทย กฎหมายคนเข้าเมืองของไทยมิได้กำหนดนิยามหรือสถานะทางกฎหมายเฉพาะสำหรับเด็กที่เดินทางข้ามพรมแดนโดยไม่มีเอกสารหรือมีสถานะไม่แน่นอน ทำให้ระบบกฎหมายยังคงใช้หลักเกณฑ์เดียวกันกับบุคคลต่างด้าวทั่วไปในการจัดการกับเด็กกลุ่มนี้ ส่งผลให้ไม่มีข้อยกเว้นที่ชัดเจนในการป้องกันการควบคุมตัวเด็กตามกฎหมายคนเข้าเมือง ในทางปฏิบัติ เด็กที่ได้รับการปล่อยตัวออกจากสถานกักตัวภายใต้มาตรการคุ้มครองหรือมาตรการทางเลือกแทนการกักตัวในช่วงวัยเด็ก เมื่อมีอายุครบ 18 ปี สถานะทางกฎหมายจะเปลี่ยนเป็น “บุคคลเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย” โดยอัตโนมัติ เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติรองรับสถานะต่อเนื่องของบุคคลกลุ่มนี้ ผลที่เกิดขึ้น คือ บุคคลดังกล่าวมีความเสี่ยงที่จะถูกจับกุมและควบคุมตัวในสถานกักตัวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองอีกครั้งในฐานะผู้ใหญ่

ในขณะเดียวกัน เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการยังต้องเผชิญข้อจำกัดจาก *ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157* ซึ่งบัญญัติให้เจ้าพนักงานที่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือแก่รัฐต้องรับโทษทางอาญา บทบัญญัติดังกล่าวส่งผลให้เจ้าหน้าที่บางส่วนมีความกังวลว่าหากไม่ดำเนินการจับกุมหรือควบคุมตัวบุคคลที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามที่พระราชบัญญัติคนเข้าเมืองกำหนด อาจถูกตีความว่าเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ความกังวลดังกล่าวจึง

จำกัดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการนำมาตรการทางเลือกแทนการกักตัวมาใช้ในทางปฏิบัติ แม้ว่ามาตรการดังกล่าวจะมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิและสวัสดิภาพของเด็กตามหลักการสากลก็ตาม ในอนาคตจึงควรมีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหรือจัดทำกฎหมายใหม่เพื่อรองรับการดำเนินมาตรการ ATD เพื่อลดปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ และทำให้เกิดความชัดเจนในการนำมาตรการไปปฏิบัติ

ประการที่สี่ วิกฤตของเด็กเมื่ออายุครบ 18 ปีและรอยต่อทางกฎหมายที่ระบบไม่รองรับ กล่าวคือ หนึ่งในความซับซ้อนของปัญหา คือถึงแม้ว่าจะมีการอนุญาตให้นำเด็กออกจากห้องกัก แต่ไทยยังไม่มีกรอบแบบหรือการแก้ไขปัญหามาระยะยาว (Long term solution) ทำให้หลายกรณี คือเมื่อเด็กอยู่นอกห้องกักจนอายุครบ 18 ปีแล้วยังไม่สามารถเดินทางกลับประเทศต้นทางได้ ตามระบบ ATD เมื่ออายุครบ 18 ปี สถานะทางกฎหมายของพวกเขา กลับเปลี่ยนทันทีเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองซึ่งมีความผิดเดียวกับผู้ใหญ่ ทำให้ต้องกลับเข้าสู่ห้องกักของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองตาม พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 การย้อนกลับเข้าสู่ระบบควบคุมทั้งที่เคยได้รับการคุ้มครองมาหลายปี ถือเป็นภาระละเมิดหลักสิทธิมนุษยชนโดยตรง และสะท้อนว่าประเทศไทยยังไม่มีระบบคุ้มครองเด็กข้ามชาติที่ต่อเนื่องตลอดวงจรชีวิต ปัญหานี้ปรากฏชัดในหลายกรณีที่เด็กกลุ่มเปราะบางและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศต้นทางได้ ถูกส่งกลับเข้าสู่ห้องกักทันทีที่ครบเกณฑ์อายุ นับเป็นหนึ่งใน “รอยต่อทางนโยบาย” ที่สำคัญที่สุดซึ่งต้องการการปฏิรูปอย่างเร่งด่วน ถึงแม้ว่าไทยจะมีการกลไกการคัดกรองระดับชาติ หรือ National screening mechanism ที่ถูกออกแบบมาเพื่อเป็นทางออกยั่งยืน แต่ในทางปฏิบัติยังคงมีอุปสรรค กล่าวคือหากจะเข้าระบบกลไกคัดกรองต้องยอมให้ตนเองกลายเป็นบุคคลผิดกฎหมายเสียก่อน อาทิ วิซ่าหมดอายุและถูกจับ ก่อนจึงจะสามารถสมัครได้ ทำให้กระบวนการคัดกรองกลายเป็นกลไกที่ย้อนแย้งต่อหลักการคุ้มครองผู้เปราะบาง อีกทั้งผู้ที่อยู่ในห้องกักไม่มีสิทธิยื่นขอทันที จำเป็นต้องวางเงินประกันตัว

โดยเฉพาะระบบเงินประกันตัวซึ่งยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเข้าถึงมาตรการดังกล่าว แม้ว่ารัฐจะมีการปรับลดวงเงินประกันจาก 50,000 บาท เหลือ 20,000 บาท เพื่อลดภาระของผู้ถูกกักตัว แต่ในหลายกรณีบุคคลกลุ่มนี้ยังคงไม่สามารถจัดหาเงินประกันได้ เนื่องจากผู้อพยพหลายกลุ่มไม่มีแหล่งรายได้หรือสิทธิในการทำงานอย่างถูกกฎหมาย ส่งผลให้มาตรการที่ออกแบบขึ้นเพื่อเป็นทางเลือกแทนการกักขังไม่สามารถเข้าถึงได้จริงในทางปฏิบัติ จึงอาจสะท้อนได้ว่า มาตรการการนำเด็กออกจากห้องกักเป็นเพียงมาตรการระยะสั้น (Short term solution) ที่เน้นการนำเด็กออกจากห้องกัก แต่ยังคงขาดทางออกที่ยั่งยืน ซึ่งปัจจุบันมีเพียงการอนุญาตชั่วคราวหรือการใช้เงินประกันตัวเท่านั้นที่จะทำให้เด็กเหล่านี้หลุดออกจากการถูกกักตัวได้ แต่ในภาวะที่รัฐบาลสหรัฐฯ ประกาศตัดงบประมาณเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ผู้โยกย้ายถิ่นฐานทั่วโลก เพื่อต้องการย่อนสหรัฐฯ กลับไปเป็นแบบ “American first” ทำให้อัฒจันทร์ระหว่างประเทศหรือองค์กรภาคประชาสังคมซึ่งทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้อพยพมาโดยตลอดได้รับผลกระทบเป็นอย่างมาก ในขณะที่เดียวกันไทยเองก็ไม่ได้มีการจัดตั้งกองทุนหรือช่วยเหลือกลุ่มเหล่านี้เป็นการเฉพาะ จึงทำให้เด็กเหล่านี้ก็กลายเป็นกลุ่มค้างท่อ ซึ่งเป็นภาระหนักต่อองค์กรเอกชนที่ต้องระดมทุนช่วยเหลือและอาจไม่ทันต่ออายุของเด็กที่เพิ่มขึ้นตามวันและเวลา

ประการที่ห้า แนวทางการบริหารจัดการกลุ่มเด็กที่โยกย้ายถิ่นฐานที่ขาดความชัดเจน โดยสามารถแบ่งกลุ่มเด็กออกเป็น 2 กลุ่มเด็ก ได้แก่ (1) กลุ่มเด็กที่เดินทางติดตามบิดามารดาเข้าเมืองมาอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งกลุ่มดังกล่าวมีปัญหาค่อนข้างน้อย โดยแนวทางการดำเนินการจะเริ่มจากการนำแม่และเด็กออกจากห้องกักก่อน และจะมีการดูแลตามสิทธิที่ควรได้รับในระหว่างที่พ่อยังต้องถูกกักตัว แต่หากมีการดำเนินคดีและดำเนินการตามกฎหมายคนเข้าเมืองแล้ว รัฐไทยจะดำเนินการส่งตัวเด็กและครอบครัวกลับไปยังประเทศต้นทางโดยคำนึงถึงความปลอดภัยและความสมัครใจเป็นสำคัญ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการไม่ผลักคืนบุคคลกลับไปสู่อันตราย (Non-refoulement) (Lauterpacht

& Bethlehem, 2003) ในขณะที่ (2) กลุ่มเด็กที่มีความเปราะบาง อาทิ เด็กเมียนมา มุสลิม เด็กที่เดินทางเข้ามาโดยลำพัง หรือเด็กที่ไม่มีเอกสารแสดงตัวบุคคล เป็นกลุ่มที่กำหนดแนวทางการดำเนินการได้ค่อนข้างยากกว่ากลุ่มแรก โดยความยากจะเริ่มตั้งแต่การพิสูจน์ตัวบุคคล เนื่องจากเด็กส่วนใหญ่ไม่สามารถระบุอายุ ชาติพันธุ์ หรือแหล่งกำเนิดของตนเองได้ ทำให้กระบวนการคัดกรองและการส่งต่อเข้าสู่ระบบคุ้มครองใช้เวลาานกว่าปกติ เด็กบางคนถูกส่งต่อไปยังบ้านพักเด็กและเยาวชนเป็นเวลานาน โดยไม่เห็นแนวทางว่าจะสามารถจัดการสถานะหรือหาทางออกอย่างไร ความไม่สามารถส่งกลับประเทศต้นทางของเด็กกลุ่มนี้ ทำให้รัฐไม่อาจใช้วิธีการส่งกลับโดยสมัครใจเหมือนกรณีครอบครัว ส่งผลให้สถานะของเด็กกลายเป็นเด็กตกค้างอยู่กลางทางระหว่างการคุ้มครองกับระบบตรวจคนเข้าเมืองโดยไม่มีกรอบกำกับที่ชัดเจน นอกจากนี้ เด็กกลุ่มดังกล่าวมีความเสี่ยงที่จะหลุดออกจากระบบการคุ้มครองดูแลเด็ก เนื่องจากสถานสงเคราะห์ (Shelter) ที่มีอยู่นั้นไม่ได้ถูกออกแบบเพื่อควบคุมหรือป้องกันการหลบหนี จึงทำให้เด็กจำนวนไม่น้อยหลุดออกจากบ้านพักเด็กและอาจตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์หรือการแสวงหาประโยชน์จากเครือข่ายผิดกฎหมาย ปัญหานี้ยิ่งซับซ้อนขึ้นเมื่อเด็กเหล่านี้เติบโตจนมีอายุครบ 18 ปี เพราะระบบกฎหมายไทยไม่มีช่องว่างรองรับ ทำให้เด็กที่เคยได้รับการคุ้มครองต้องกลับเข้าสู่สถานะ “คนเข้าเมืองผิดกฎหมาย” และถูกส่งกลับไปยังห้องกักตวจคนเข้าเมืองอีกครั้ง ซึ่งเป็นการวนกลับเข้าสู่ระบบที่พวกเขาถูกนำออกมาเพื่อปกป้องในตอนแรก แนวทางบริหารจัดการเด็กสองกลุ่มที่แตกต่างกันเช่นนี้ สะท้อนถึงความไม่พร้อมเชิงนโยบายและโครงสร้างของไทยโดยตรง หรือยังไม่มีเครื่องมือที่เหมาะสมในการแยกแยะความเปราะบางของเด็กแต่ละราย ไม่สามารถออกแบบเส้นทางการคุ้มครองที่ตอบโจทย์ความต้องการเฉพาะของแต่ละกลุ่ม และยังขาดกลไกที่เชื่อมต่อระหว่างการคัดกรอง การดูแลในบ้านพักเด็ก การจัดการสถานะทางกฎหมาย และการวางแผนระยะยาวเมื่อต้องเติบโตเป็นผู้ใหญ่ ความไม่ชัดเจนเชิงโครงสร้างเช่นนี้ทำให้เด็กกลุ่มหนึ่งสามารถจัดการ

ได้รวดเร็ว ขณะที่อีกกลุ่มกลับต้องติดค้างในระบบโดยไร้ทางออก ซึ่งเป็นผลโดยตรงจากการที่ประเทศไทยยังไม่มีกรอบนโยบายที่มองเด็กที่โยกย้ายถิ่นฐานในมิติเชิงสวัสดิการ ความปลอดภัย และสิทธิมนุษยชนอย่างครบถ้วน

ประการที่หก การขาดการบูรณาการจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเป็นหัวใจสำคัญของการดำเนินมาตรการทางเลือกแทนการกักเด็ก (ATD) เนื่องจากประเด็นเด็กที่โยกย้ายถิ่นเป็นปัญหาเชิงซ้อนที่เกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วน ทั้งด้านความมั่นคง ด้านสังคมสงเคราะห์ ด้านสาธารณสุข ด้านการต่างประเทศ และด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งยังขาดการบูรณาการอย่างครอบคลุมทุกมิติได้อย่างครบถ้วน อีกทั้ง การดูแลเด็กกลุ่มนี้ต้องการทั้งการคัดกรองสถานะ การจัดหาที่พัก การดูแลด้านจิตใจ การเข้าถึงการศึกษา การคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ตลอดจนการจัดการทางกฎหมายคนเข้าเมืองของไทย ซึ่งล้วนเป็นภารกิจที่กระจายอยู่ในหลายกระทรวง และหลายองค์กรและต่างมีบทบาทเฉพาะด้านที่ไม่สามารถทดแทนกันได้ ความแตกต่างของหน้าที่ส่งผลให้แต่ละหน่วยงานต่างมีขอบเขตความรับผิดชอบที่จำกัดจึงไม่สามารถดูแลเด็กตั้งแต่ต้นจนจบกระบวนการได้เพียงลำพัง นอกจากนี้หน่วยงานรัฐแล้ว องค์กรระหว่างประเทศ อาทิ UNHCR UNICEF และ IOM รวมถึงภาคประชาสังคมต่างๆ ก็มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากมีความสามารถในการสนับสนุนและเชี่ยวชาญในการคัดกรองสถานะผู้แสวงหาที่พักพิง การคุ้มครองเด็กและการศึกษาที่เหมาะสมกับวัย (Betts et al., 2012) การส่งบุคคลกลับประเทศต้นทางอย่างปลอดภัย การบริหารจัดการและติดตามเด็กหลังออกจากห้องกัก ซึ่งล้วนเป็นการลดภาระของรัฐในทางปฏิบัติทั้งสิ้น ซึ่งสะท้อนได้ว่า แม้จะมีส่วนเกี่ยวข้องกับหลายฝ่าย แต่การทำงานร่วมกันยังคงกระจัดกระจายและขาดเอกภาพ เนื่องจากไม่มีกลไกประสานงานกลางที่มีอำนาจกำกับ เนื่องจาก MOU ของ ATD ทำหน้าที่เป็นกรอบความร่วมมือ แต่เป็นเพียงเอกสารความเข้าใจและไม่ใช้กฎหมาย จึงไม่มีกลไกกำกับติดตามอย่างเป็นระบบ หากจะลดภาระทางภาครัฐ การดึงภาคประชาสังคมเข้ามาเป็นผู้ช่วยในการ

ซับซ้อนและปิดช่องว่างของรัฐ ได้แก่ การช่วยติดตามเด็ก การเป็นตัวกลางในการสื่อสารระหว่างหน่วยงาน การจัดหาล่าม หรือแม้แต่การจัดการจัดหาทรัพยากรพื้นฐานให้เด็กตามความจำเป็นที่เด็กควรได้รับอาจมีส่วนช่วยให้กลไกการบริหารจัดการของไทยเป็นระบบมากขึ้นอีกด้วย โดยเฉพาะกรณีของเด็กกลุ่มเปราะบางที่ปัจจุบันบางกรณีไม่สามารถส่งกลับประเทศต้นทางและไม่สามารถหาแนวทางที่ชัดเจนในการดำเนินการได้ การใช้ประโยชน์จากองค์กรระหว่างประเทศและองค์กรภาคประชาสังคมในการเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลเด็กกลุ่มดังกล่าวอาจเป็นการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืนในระยะยาวได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาความท้าทายต่างๆ ที่ประเทศไทยต้องเผชิญในการพัฒนามาตรการทางเลือกแทนการกักเด็ก จะเห็นได้ว่าปัญหาเหล่านี้ไม่อาจแก้ไขได้ด้วยการปรับปรุงเชิงปฏิบัติเท่านั้น แต่ต้องอาศัยกรอบคิดและกลไกที่อาจเคยมีการนำมาใช้ในลักษณะโครงการนำร่องและมีประสิทธิภาพ การพิจารณาถึงโมเดลต่างประเทศที่สามารถยุติหรือจำกัดการกักเด็กได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงมีความสำคัญเนื่องจากช่วยให้เห็นแนวทางจัดการที่เป็นไปได้จริงภายใต้ข้อจำกัดที่แตกต่างกัน ตลอดจนเป็นบทเรียนสำคัญที่สามารถนำมาประยุกต์เพื่อพัฒนาระบบของไทยให้ก้าวหน้าและสอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนยิ่งขึ้นต่อไป

กรณีศึกษาต่างประเทศในกรณีแนวปฏิบัติต่อกลุ่มเด็กที่อยู่ภาวะโยกย้ายถิ่นฐาน

ปัญหาการกักขังเด็กที่โยกย้ายถิ่นฐานยังคงเป็นความท้าทายเชิงนโยบายระดับโลก เนื่องจากการกักขังส่งผลร้ายแรงต่อพัฒนาการ สุขภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของเด็ก อีกทั้งยังขัดกับพันธกรณีระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กที่กำหนดให้การกักเด็กต้องเป็นมาตรการสุดท้ายเท่านั้น ในบริบทไทย การโยกย้ายถิ่นฐานเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับการลักลอบเข้าเมืองและการค้ามนุษย์ ทำให้รัฐให้น้ำหนักกับความมั่นคงมากกว่ามิติสิทธิมนุษยชนและนำไปสู่การกักขังเด็กในสถานที่ที่ไม่เหมาะสม (United Nations High Commissioner for Refugees, 2012) อย่างไรก็ตาม

ไทยได้แสดงพัฒนาการเชิงนโยบาย อาทิ การให้คำมั่นยุติการกักตัวเด็กในเวทีระหว่างประเทศ และการจัดทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยมาตรการทางเลือกแทนการกักขังเด็ก โดยยึดหลักผลประโยชน์สูงสุดของเด็กและการใช้ครอบครัวเป็นฐานในการดูแล แต่การดำเนินงานยังเผชิญช่องว่างสำคัญ ทั้งด้านสถานที่รองรับ ระบบคัดกรองเด็ก มาตรฐานการดูแล และบทบาทการอยู่ร่วมกับครอบครัวหลังออกจากห้องกัก แม้ประชาคมนานาชาติจะให้ความสำคัญกับการยุติการกักเด็กตามพันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC) แต่หลายประเทศยังคงประสบข้อจำกัดเชิงกฎหมาย ความมั่นคง และทรัพยากร ทำให้มาตรการคุ้มครองเด็กในบริบทการโยกย้ายถิ่นฐานยังไม่สมบูรณ์ ขณะเดียวกันประเทศที่ประสบความสำเร็จมากกว่า มักมีปัจจัยร่วม คือ ระบบคัดกรองที่ชัดเจน การคุ้มครองที่ยึดหลักครอบครัวเป็นฐาน และศูนย์พักพิงแบบเปิดแทนการควบคุมตัวแบบเรือนจำ โดยกรณีจากต่างประเทศ มาตรการทางเลือกมีลักษณะหลากหลายตามบริบทแต่ก็ล้วนสะท้อนความพยายามลดการกักเด็ก เช่น มาเลเซียแม้เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก แต่ยังคงกักเด็กจำนวนมากในศูนย์ปิดที่ขาดมาตรฐาน ทำให้เด็กเสี่ยงต่อความรุนแรง สุขภาวะที่ย่ำแย่ และการแยกจากครอบครัว อย่างไรก็ตาม รัฐบาลมีความพยายามริเริ่มโครงการนำร่องทางเลือกแทนการกักขัง แม้จะยังติดขัดด้วยข้อจำกัดเชิงนโยบายและทรัพยากรสำหรับนิวซีแลนด์ แม้จะมีระบบคัดกรองและควบคุมเด็กในบางกรณี แต่โดยหลักแล้วห้ามกักขังเด็กเว้นแต่จำเป็นอย่างยิ่ง และให้ความสำคัญกับสิทธิเด็กขั้นพื้นฐาน ทั้งด้านตัวแทนทางกฎหมาย การศึกษาที่เท่าเทียม และการจัดศูนย์พักพิงแบบกึ่งเปิด ซึ่งมุ่งหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดเผชิญสภาพแวดล้อมที่ก่อบาดแผลทางใจ ประเทศอื่นๆ เช่น อินโดนีเซีย เบลเยียม แคนาดา และประเทศในยุโรปบางประเทศ ต่างพัฒนามาตรการแบบเปิด ได้แก่ บ้านพักครอบครัว ระบบรายงานตัว หรือการดูแลโดยชุมชน เพื่อลดการใช้การกักขังกับเด็กโดยเด็ดขาด โดยจากรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องมาตรการทางเลือกแทนการกักตัวผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและผู้ลี้ภัยในเขตเมืองในประเทศไทย ภายใต้โครงการการปรับปรุง

กลไกการคุ้มครองผู้ลี้ภัยในเขตเมืองในประเทศไทยของเครือข่ายสิทธิผู้ลี้ภัยและคนไร้รัฐ ได้มีการรวบรวมข้อมูลประสบการณ์จากต่างประเทศ การใช้ทางเลือกแทนการกักตัวไว้อย่างหลากหลาย (กนกนิษัฏ วัฒนกุลรัตน์ และ สุเทพ จันทร์อำพร, 2560) จึงขอยกตัวอย่างประเทศต่างๆ ที่มีการกำหนดมาตรการทางเลือกแทนการกักตัวไว้ในห้องกัก ดังนี้

มาเลเซีย มาเลเซียเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก แต่ยังคงกักเด็กจำนวนมากในสถานกักขังคนเข้าเมืองที่มีสภาพเหมือนเรือนจำ เด็กมักถูกกักร่วมกับผู้ใหญ่ มีการแยกเด็กผู้ชายอายุ 13 ปีขึ้นไป ไปอยู่กับชายผู้ใหญ่ และไม่มีระยะเวลาการกักที่ชัดเจน การคัดกรองสถานะเด็กมีความคลาดเคลื่อนเนื่องจากบางศูนย์ถือว่าผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 12 ปีเป็นเด็ก ขณะที่บางแห่งใช้เกณฑ์ต่ำกว่า 18 ปี ทำให้เด็กจำนวนหนึ่งไม่ได้รับความคุ้มครองตามมาตรฐานสากล แม้รัฐบาลประกาศตั้งโครงการนำร่องทางเลือกแทนการกักขังในปี 2565 และมีความร่วมมือบางส่วนกับองค์กรพัฒนาเอกชน แต่ระบบโดยรวมยังคงเน้นการควบคุมมากกว่าการคุ้มครอง และยังมีข้อจำกัดด้านกฎหมาย สถานะผู้ลี้ภัยและบทบาทของหน่วยงานรัฐ อย่างไรก็ตาม มาเลเซียอยู่ในภาวะ “ช่องว่างเชิงนโยบาย” (Policy gap) ระหว่างการยอมรับหลักสิทธิมนุษยชนในระดับสากล กับบริบทความมั่นคงภายในประเทศ การไม่เป็นภาคีอนุสัญญาผู้ลี้ภัยปี 1951 ทำให้ไม่มีกรอบกฎหมายรองรับมาตรการคุ้มครองเด็กอย่างเป็นทางการ การกักขังแบบไม่มีกำหนดเวลาและการขาดกลไกคัดกรองที่เป็นมาตรฐาน ทำให้เด็กเสี่ยงต่อความรุนแรง บาดแผลทางใจ และปัญหาสุขภาพเรื้อรัง ประเทศจึงจำเป็นต้องปฏิรูปทั้งกฎหมายและระบบบริการ หากต้องการพัฒนามาตรการ ATD ให้เกิดผลจริงจัง (The International Detention Coalition, 2022)

นิวซีแลนด์ นิวซีแลนด์เข้าร่วมเกือบทุกอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนสำคัญ รวมถึงอนุสัญญาผู้ลี้ภัยและอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ทำให้รัฐมีภาระผูกพันสูงต่อการคุ้มครองเด็กผู้ย้ายถิ่นฐาน ประเทศนี้ใช้ระบบศูนย์พักพิงแบบกึ่งเปิด เน้นการรักษาอิสระ ขั้นตอนการคัดกรองมีความชัดเจน และให้สิทธิเด็กเข้าถึง

ตัวแทนทางกฎหมาย การศึกษา และบริการสวัสดิการเทียบเท่าประชาชนทั่วไป การกักเด็กเป็นมาตรการสุดท้ายอย่างแท้จริงและใช้เฉพาะกรณีจำเป็นอย่างยิ่ง (New Zealand Immigration, 2022) ซึ่งสะท้อนได้ว่า นิวซีแลนด์สะท้อนการจัดการผู้ย้ายถิ่นฐานที่ยึด “หลักสิทธิเด็กเป็นศูนย์กลาง” (Child-centered approach) และเป็นต้นแบบของการออกแบบระบบ ATD ที่สมดุลระหว่างความมั่นคงกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ นโยบายการให้เด็กอยู่ในสภาพแวดล้อมเปิด และการมีผู้แทนผลประโยชน์ทางกฎหมาย เป็นปัจจัยหลักที่ลดความเสี่ยงของการเกิดบาดแผลทางใจและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเด็กในการตัดสินใจ เรื่องที่กระทบต่อชีวิตตนเอง ถือเป็นโมเดลที่หลายประเทศสามารถนำไปปรับใช้ได้ในระดับหนึ่ง (Mitchell & Kamenarac, 2022)

อื่นๆ ได้แก่ (1) **อินโดนีเซีย** ใช้ระบบบ้านพักชุมชนร่วมกับการกำกับดูแลของรัฐและองค์กรระหว่างประเทศ ทำให้เด็กไม่ต้องอยู่ในสถานกักขังแบบปิด (Jakuleviciene, 2018) (2) **แคนาดา** มีโครงการปล่อยชั่วคราวและการจัดการรายกรณี ซึ่งเน้นการให้ความช่วยเหลือทั้งด้านกฎหมาย สุขภาพ และจิตใจ (Berlinghieri, 2021) (3) **เบลเยียม** พัฒนาระบบบ้านพักครอบครัวแบบเปิด เพื่อรองรับครอบครัวและเด็กโดยเฉพาะ (กนกนิษก์ ตันต์กุลรัตน์ และสุเทพ จันทร์อำพร, 2560) (4) **แซมเบีย** เลือกใช้กระบวนการคัดกรองและประเมินสถานะเด็กผ่านทีมสหวิชาชีพ (กนกนิษก์ ตันต์กุลรัตน์ และสุเทพ จันทร์อำพร, 2560) (5) **ญี่ปุ่น** ได้ปรับเปลี่ยนจากการกักขังที่สร้างปัญหาความรุนแรง มาเป็นการร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อจัดหาที่พักพิงและบริการสนับสนุน แม้จะยังมีข้อจำกัดด้านงบประมาณอยู่ (Sampson & Mitchell, 2013) (6) **สหรัฐฯ** แม้จะมีการพัฒนากลไกประเมินความเสี่ยงเพื่อพิจารณาว่าควรปล่อยหรือกักขังเด็ก แต่การบังคับใช้นโยบายยังคงเอนเอียงไปทางการกักขัง ทำให้เสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิเด็ก (Sampson & Mitchell, 2013) (7) **ประเทศในสหภาพยุโรป** ได้แก่ นอร์เวย์ สวิตเซอร์แลนด์ ได้วางหลักการไว้ชัดเจนว่าการกักขังควรเป็นมาตรการสุดท้าย โดยบางประเทศ

กำหนดการห้ามกักขังเด็กต่ำกว่า 15 ปีโดยเด็ดขาด แต่กำหนดให้มีมาตรการทางเลือกอื่นๆ อาทิการใช้การรายงานตัว การอนุญาตให้พักอาศัยในที่พักแบบเปิด อย่างไรก็ตาม ยังมีบางประเทศที่ใช้การกักขังแม้จะเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ซึ่งสะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำด้านการบังคับใช้พันธกรณีระหว่างประเทศ (Sykiotou, 2017)

ตารางที่ 1

การเปรียบเทียบมาตรการทางเลือกแทนการกักตัวเด็ก (Alternatives to Detention [ATD]) ของไทยและต่างประเทศ

ประเทศ	ลักษณะ มาตรการ ทางเลือก	แนวทางการ ดำเนินการ	จุดเด่น	ข้อจำกัด / ประเด็นสำคัญ
ไทย	ความร่วมมือ ผ่าน MoU ระหว่างรัฐและ NGO	พัฒนามาตรการลด การกักขัง เด็กผ่าน ความร่วมมือ ภาคประชาสังคม	สะท้อนความ พยายามของรัฐ ในการเริ่มใช้ มาตรการทางเลือก	ระบบยังให้ความสำคัญ กับความมั่นคงมากกว่า สิทธิเด็ก
มาเลเซีย	โครงการนำ ร่อง ATD	ทดลองใช้มาตรการ ทางเลือกและร่วมมือ กับ NGO	เริ่มมีการพัฒนา มาตรการทางเลือก	เด็กจำนวนมาก ยังถูกกักในศูนย์ปิด
นิวซีแลนด์	ศูนย์พักพิง แบบกึ่งเปิด	จำกัดการกักเด็ก เฉพาะกรณีจำเป็น ให้เข้าถึงการศึกษา และบริการกฎหมาย	ยึดหลักสิทธิเด็กเป็น ศูนย์กลาง	ต้องมีระบบสวัสดิการ ที่เข้มแข็ง
อินโดนีเซีย	บ้านพักชุมชน	รัฐร่วมกับ UNHCR และ NGO จัดที่พัก ในชุมชน	เด็กไม่ต้องอยู่ใน สถานกักตัว สามารถ ใช้ชีวิตในชุมชนได้	พึ่งพาทรัพยากรจาก NGO

วารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์และการบริหารสังคม ปีที่ 34 ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน 2569

ประเทศ	ลักษณะ มาตรการ ทางเลือก	แนวทางการ ดำเนินการ	จุดเด่น	ข้อจำกัด / ประเด็นสำคัญ
แคนาดา	การปล่อยตัว ชั่วคราว และการจัดการ รายกรณี	มีระบบติดตามและ ให้การสนับสนุนด้าน กฎหมาย สุขภาพ และสังคม	คำนึงถึงสิทธิ มนุษยชนและ การดูแลแบบองค์รวม	ต้องใช้ทรัพยากรและ งบประมาณจำนวนมาก
เบลเยียม	บ้านพัก ครอบครัว แบบเปิด	จัดสถานที่พักเฉพาะ สำหรับครอบครัว ผู้อพยพ	เด็กอยู่กับครอบครัว และลดผลกระทบ ทางจิตใจ	ต้องใช้งบประมาณสูง
แซมเบีย	ระบบคัดกรอง โดยทีมสหวิชา ชีพ	คัดกรอง ประเมิน และส่งต่อเด็กตาม ความเปราะบาง	มีขั้นตอนและระบบ การประเมินที่ชัดเจน	ต้องการบุคลากร เฉพาะด้าน
ญี่ปุ่น	ความร่วมมือ กับ NGO	จัดหาที่พักและ บริการสนับสนุนแทน การกักขังบางกรณี	ช่วยลดปัญหาความ แออัดและความ รุนแรงในศูนย์กักกัน	งบประมาณและ ทรัพยากรจำกัด
สหรัฐอเมริกา	เครื่องมือ ประเมิน ความเสี่ยง (RCA)	ใช้ระบบประเมิน ความเสี่ยงเพื่อตัดสินใจ ปล่อยหรือกักตัว	มีเครื่องมือประเมิน เชิงวิชาการ	ในทางปฏิบัติยังมิ มีการใช้การกักขังสูง
นอร์เวย์	บ้านพักแบบ เปิดและการ รายงานตัว	ใช้การรายงานตัว แทนการกักขัง	การกักขังเป็น มาตรการสุดท้าย	ต้องอาศัยความร่วมมือ ของครอบครัว
สวีตเซอร์ แลนด์	ข้อจำกัดทาง กฎหมาย	ห้ามกักขังเด็กอายุ ต่ำกว่า 15 ปี	การคุ้มครองสิทธิเด็ก เข้มแข็งในระดับ กฎหมาย	ต้องใช้มาตรการอื่น ทดแทน
สวีเดน	มาตรการ ทาง เลือกตาม กฎหมาย	ใช้การรายงานตัวและ ที่พักแบบเปิด	โปร่งใสและสอดคล้อง กับหลักสิทธิมนุษยชน	มีความท้าทายใน การดำเนินการจริง

แม้หลายประเทศจะมีความพยายามในการขับเคลื่อนการดำเนินการตามมาตรการทางเลือกแทนการกักเด็ก แต่ยังคงมีความเหลื่อมล้ำเชิงศักยภาพ ระดับการพัฒนา และบริบททางกฎหมาย โดยจากการทบทวนแนวปฏิบัติของหลายประเทศ การนำโมเดลต่างประเทศมาปรับใช้ในประเทศไทยจำเป็นต้องพิจารณาความเหมาะสมตามสภาพสังคม เศรษฐกิจ และกฎหมายภายใน เพื่อไม่ให้นำมาตรการคุมครองกลายเป็นปัจจัยดึงดูดการอพยพเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันไทยยังต้องอุดช่องว่างด้านกลไกคัดกรองเด็ก การกำหนดรูปแบบการดูแลหลังออกจากห้องกัก และระบบฟื้นฟูเยียวยาเด็กที่ผ่านประสบการณ์การกักขัง อย่างไรก็ตามการนำโมเดลของประเทศไทยมาใช้ในประเทศไทยจึงต้องพิจารณาปัจจัยเฉพาะของไทย เช่น ข้อจำกัดด้านทรัพยากร โครงสร้างกฎหมาย วัฒนธรรมการบังคับใช้ และความกังวลด้านความมั่นคง การพัฒนาระบบ ATD ของไทยจึงควรมุ่งไปที่การสร้างมาตรฐานกลาง การคัดกรองเด็กอย่างเป็นระบบ การลดการแยกครอบครัว และความร่วมมือระหว่างประเทศต้นทางเพื่อลดแรงกดดันทางนโยบาย ซึ่งจะทำให้ไทย นอกจากนี้ ความร่วมมือกับประเทศต้นทางเพื่อแบ่งเบาภาระในการบริหารจัดการผู้ย้ายถิ่นถือเป็นแนวทางสำคัญที่จะช่วยให้รัฐสามารถคุ้มครองเด็กได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ อีกทั้งจะทำให้ไทยสามารถพัฒนากลไกคุ้มครองเด็กผู้ย้ายถิ่นได้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนสากลมากขึ้น

บทวิเคราะห์: ความยุติธรรมในสังคมของเด็กกลุ่มเปราะบางในห้องกัก

ปรากฏการณ์การโยกย้ายถิ่นฐานของเด็กข้ามพรมแดนในประเทศไทยสะท้อนความซับซ้อนของโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ทั้งในประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง เด็กจำนวนมากมิได้เป็นผู้ตัดสินใจเดินทางด้วยตนเอง หากแต่เป็นผู้ติดตามครอบครัวที่ต้องการหลีกเลี่ยงความยากจน ความไม่มั่นคงทางการเมือง หรือภัยจากความขัดแย้งและสงคราม ปัจจัยเหล่านี้สามารถอธิบายได้ผ่านกรอบคิดสหวิทยาการ ตั้งแต่ทฤษฎีนีโอ

คลาสสิกที่มองว่าการย้ายถิ่นเกิดจากแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ ไปจนถึงแนวคิดโครงสร้างสังคมและความปรารถนาที่ชี้ให้เห็นว่าความเหลื่อมล้ำและความไม่มั่นคงเชิงโครงสร้างเป็นแรงผลักดันสำคัญของการเคลื่อนย้ายประชากร ในขณะเดียวกัน ทฤษฎีการตีตราทางสังคม (Labelling theory) ชี้ให้เห็นว่า เด็กที่เข้าสู่กระบวนการของกฎหมายคนเข้าเมืองมักถูกมองผ่านกรอบของ “ผู้กระทำผิด” มากกว่าจะถูกมองในฐานะผู้เสียหายหรือผู้ที่ต้องการการคุ้มครอง (Aas & Bosworth, 2013) การตีตราดังกล่าวไม่เพียงส่งผลในเชิงสังคม แต่ยังส่งผลกระทบต่อจิตสำนึกและความรู้สึกมีคุณค่าในตนเองของเด็กอย่างลึกซึ้ง เมื่อเด็กถูกจัดวางให้อยู่ในสถานะของ “ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย” ภายใต้ระบบกฎหมายของรัฐ พวกเขาจึงถูกดึงเข้าสู่กลไกของการควบคุมและการกักตัว ซึ่งสะท้อนแนวคิดด้านความมั่นคงของรัฐมากกว่ามุมมองด้านสิทธิมนุษยชน

โดยในทางปฏิบัติของประเทศไทย การจัดการเด็กที่หลบหนีเข้าเมืองยังคงตั้งอยู่บนฐานคิดด้านความมั่นคงเป็นหลัก ส่งผลให้เด็กจำนวนหนึ่งถูกควบคุมตัวในสถานกักกันต่างดาวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับสถานคุมขัง สภาพแวดล้อมภายในสถานกักกัน เช่น ความแออัด การขาดพื้นที่ที่ปลอดภัย การแยกออกจากครอบครัว รวมถึงข้อจำกัดในการเข้าถึงการศึกษาและบริการพื้นฐาน ล้วนส่งผลกระทบต่อพัฒนาการทางร่างกาย จิตใจ และอารมณ์ของเด็กอย่างมีนัยสำคัญ ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child [CRC]) ซึ่งกำหนดให้การกักตัวเด็กต้องเป็นมาตรการสุดท้าย (Measure of last resort) และต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของเด็ก (Best interests of the child) เป็นสำคัญ แต่ในทางปฏิบัติ ระบบบังคับใช้กฎหมายของรัฐยังไม่สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับพันธกรณีดังกล่าวได้อย่างครบถ้วน ความตึงเครียดระหว่างกรอบความคิดด้านความมั่นคงกับกรอบสิทธิมนุษยชนจึงยังคงปรากฏอย่างชัดเจนในกระบวนการจัดการเด็กผู้โยกย้ายถิ่นในประเทศไทย นอกจากนี้ ยังมีความเหลื่อมล้ำระหว่างพันธกรณีในเวทีระหว่างประเทศกับความพร้อมของ

ระบบบริหารจัดการภายในประเทศ การประกาศนโยบายยุติการกักเด็กในเวที นานาชาติสร้างความคาดหวังต่อประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีของอนุสัญญา ระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ระบบราชการไทยยังคงเผชิญข้อจำกัดด้าน ทรัพยากร โครงสร้างองค์กร และกลไกสนับสนุนที่จำเป็นต่อการดำเนินนโยบาย ดังกล่าวให้เกิดผลในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ในหลายหน่วยงานยังให้ความสำคัญ กับการควบคุมชายแดนและการบังคับใช้กฎหมายคนเข้าเมืองมากกว่า การคุ้มครองเด็ก อีกทั้งยังขาดกลไกคัดกรองรายกรณี (Case-based assessment) และมาตรการทางเลือกแทนการกักตัวที่สามารถนำมาใช้ได้อย่างเป็นระบบ ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า ปัญหาการกักตัวเด็กผู้โยกย้ายถิ่นไม่ได้ จำกัดอยู่เพียงประเด็นด้านสภาพแวดล้อมในสถานกักกันหรือการปฏิบัติต่อเด็ก เท่านั้น หากแต่เป็นปัญหาที่เชื่อมโยงกับโครงสร้างเชิงนโยบายและวิถีคิดของรัฐ ที่ยังคงวางประเด็นการเข้าเมืองในฐานะ “ปัญหาความมั่นคง” มากกว่าการมอง ผ่านมุมมองสิทธิเด็กและหลักมนุษยธรรม ซึ่งภายใต้บริบทดังกล่าว ประเทศไทย ได้เริ่มพัฒนามาตรการทางเลือกแทนการกักตัวเด็ก (Alternatives to Detention [ATD]) เพื่อเป็นกลไกในการลดจำนวนเด็กในสถานกักกัน

อย่างไรก็ดี การดำเนินมาตรการ ATD ในประเทศไทยยังคงเผชิญ ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของระบบ ATD และบริบทการกักเด็กผู้โยกย้ายถิ่นใน ประเทศไทย ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพของการดำเนินนโยบายดังกล่าว โดยจาก การวิเคราะห์ปัจจัยแวดล้อมและบริบทที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเด็ก ผู้โยกย้ายถิ่นในประเทศไทย พบว่าการกักตัวเด็กที่หลบหนีเข้าเมืองยังคงสะท้อน แนวปฏิบัติที่มีความขัดแย้งกับหลักสิทธิมนุษยชนและหลักผลประโยชน์สูงสุด ของเด็ก แม้มาตรการ ATD จะถูกพัฒนาขึ้นเพื่อเป็นทางเลือกแทนการกักตัว แต่ข้อจำกัดบางประการ ทำให้ไทยยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการดำเนิน มาตรการดังกล่าวให้เกิดผลอย่างแท้จริง โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ประการแรก ข้อจำกัดด้านสถานะทางกฎหมายของมาตรการ ATD ปัจจุบันมาตรการ ATD ในประเทศไทยยังไม่ได้ได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ หากแต่ดำเนินการผ่านกลไกเชิงนโยบาย เช่น บันทึกความเข้าใจระหว่างหน่วยงาน (Memorandum of Understanding [MOU]) และแนวปฏิบัติภายในหน่วยงาน (Standard Operating Procedures [SOP]) เป็นหลัก (องค์การทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ และ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ, 2564) ส่งผลให้มาตรการดังกล่าวมีสถานะเป็นเพียงแนวทางเชิงบริหารมากกว่ากลไกทางกฎหมายที่มีผลผูกพันโดยตรง การขาดฐานทางกฎหมายที่ชัดเจนทำให้การดำเนินมาตรการ ATD ยังต้องอาศัยดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ และอาจก่อให้เกิดความแตกต่างในการปฏิบัติระหว่างพื้นที่หรือระหว่างหน่วยงาน

ประการที่สอง ข้อจำกัดด้านโครงสร้างการบริหารแบบแยกส่วน การจัดการเด็กผู้โยกย้ายถิ่นในประเทศไทยเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน ทั้งสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข และหน่วยงานด้านการศึกษา อย่างไรก็ตาม กลไกการประสานงานระหว่างหน่วยงานเหล่านี้ยังขาดศูนย์กลางการกำกับดูแลที่มีอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบายอย่างเป็นทางการ ส่งผลให้การดำเนินมาตรการ ATD ในบางกรณีเกิดความล่าช้า หรือเกิดความไม่ชัดเจนในบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน โดยในทางปฏิบัติ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองยังคงเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการควบคุมตัวและบริหารจัดการบุคคลที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขณะที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีบทบาทในการดูแลสวัสดิภาพของเด็กๆ หลังจากที่ได้ถูกส่งต่อออกจากสถานกักตัว โครงสร้างการทำงานที่แบ่งแยกระหว่างหน่วยงานด้านความมั่นคงและหน่วยงานด้านสวัสดิการสังคมจึงทำให้การดำเนินมาตรการ ATD ต้องอาศัยการประสานงานระหว่างหน่วยงานหลายระดับ ซึ่งอาจส่งผลให้กระบวนการตัดสินใจมีความซับซ้อนและใช้ระยะเวลานาน

ประการที่สาม ข้อจำกัดด้านทรัพยากรและโครงสร้างบริการรองรับ แม้มาตรการ ATD จะมีเป้าหมายในการนำเด็กออกจากสถานกักตัว แต่ระบบบริการรองรับเด็กภายนอกสถานกักตัวของประเทศไทยยังมีข้อจำกัดทั้งในด้านจำนวนสถานรองรับ บุคลากรผู้เชี่ยวชาญ และงบประมาณที่ใช้ในการดูแลเด็กในระยะยาว สถานรองรับของรัฐจำนวนมากถูกออกแบบมาเพื่อดูแลเด็กไทยที่ประสบปัญหาทางสังคมเป็นหลัก มิได้ถูกออกแบบมาเพื่อรองรับเด็กต่างชาติที่มีสถานะทางกฎหมายไม่ชัดเจน

นอกจากนี้ ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่รัฐต่อหลักสิทธิเด็กและแนวคิดด้านการคุ้มครองเด็กก็มีความแตกต่างกันในแต่ละหน่วยงาน โดยในบางกรณีเด็กที่หลบหนีเข้าเมืองยังคงถูกมองผ่านกรอบความคิดด้านการบังคับใช้กฎหมายและความมั่นคง มากกว่าการมองว่าเป็นบุคคลที่อยู่ในสถานการณ์เปราะบาง และควรได้รับการคุ้มครอง

สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า ปัญหาการกักตัวเด็กผู้โยกย้ายถิ่นในประเทศไทยไม่ได้เป็นเพียงประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนเท่านั้น แต่ยังสะท้อนช่องว่างในความเชื่อมโยงระหว่างนโยบาย ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ และทรัพยากรที่รองรับการดำเนินงานของรัฐ แม้จะมีข้อกังวลในเชิงนโยบายว่าการลดการกักตัวเด็กอาจสร้างแรงจูงใจให้เกิดการหลบหนีเข้าเมืองเพิ่มขึ้น แต่ประสบการณ์จากหลายประเทศชี้ให้เห็นว่าการใช้มาตรการดูแลเด็กในชุมชนหรือการดูแลโดยครอบครัวสามารถลดการกักตัวได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐในภาพรวม ดังนั้น การปรับปรุงระบบการบริหารจัดการเด็กผู้โยกย้ายถิ่นโดยนำหลักผลประโยชน์สูงสุดของเด็กมาเป็นหลักในการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติในทุกขั้นตอน จึงเป็นประเด็นสำคัญและเร่งด่วน โดยเฉพาะการพัฒนามาตรการทางเลือกแทนการกักตัวให้มีประสิทธิภาพและสามารถทดแทนการกักตัวเด็กในสถานกักกันได้อย่างแท้จริง

สรุป

จากการวิเคราะห์ปัจจัยแวดล้อมและบริบทต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง พบว่าการกักเด็กที่หลบหนีเข้าเมืองในประเทศไทยยังคงสะท้อนแนวปฏิบัติที่ขัดแย้งกับหลักสิทธิมนุษยชนและหลักผลประโยชน์สูงสุดของเด็กอย่างชัดเจน แม้ประเทศไทยจะเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child [CRC]) และมีกฎหมายภายในประเทศที่กำหนดให้การกักเด็กเป็นมาตรการสุดท้าย แต่การดำเนินงานในทางปฏิบัติยังคงวางน้ำหนักที่ความมั่นคงของรัฐเป็นหลัก ส่งผลให้เด็กจำนวนมากถูกกักตัวในสภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสมต่อการเจริญเติบโตทางร่างกาย จิตใจ และอารมณ์ การกักตัวในสถานกักกันซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงเรือนจำ ไม่เพียงทำลายความสัมพันธ์ระหว่างเด็กกับครอบครัว แต่ยังเพิ่มความเปราะบางทางจิตใจและอาจสร้างผลกระทบระยะยาวต่อพฤติกรรมและการปรับตัวของเด็กในสังคม

โดยเฉพาะประเด็นเรื่องข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและการขาดความพร้อมของระบบราชการไทยเป็นอีกปัจจัยที่ทำให้แนวทางปฏิบัติไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล การจัดสรรทรัพยากรด้านบุคลากร งบประมาณ และโครงสร้างการประสานงานระหว่างหน่วยงานยังไม่เอื้อต่อการสร้างมาตรการทางเลือกทดแทนการกักขัง ทั้งนี้ ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่รัฐต่อสิทธิเด็กยังคงไม่ทั่วถึง การตีตราเด็กที่หลบหนีเข้าเมืองเป็นผู้กระทำผิดมากกว่าผู้เสียหาย ส่งผลให้แนวทางการคุ้มครองสิทธิของเด็กถูกลดความสำคัญลง และความไม่สอดคล้องระหว่างพันธกรณีระหว่างประเทศและแนวปฏิบัติภายในประเทศ ซึ่งสะท้อนได้ว่าการกักเด็กยังสะท้อนความขัดแย้งเชิงนโยบายระหว่างผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของรัฐและพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชน แม้จะมีความกังวลว่าแนวทางที่ให้ความคุ้มครองสูงสุดแก่เด็กอาจสร้างแรงจูงใจให้เกิดการหลบหนีเข้าเมืองเพิ่มขึ้น แต่จากกรณีศึกษาและมาตรการทางเลือกในต่างประเทศ พบว่า การใช้ระบบชุมชนหรือครอบครัวในการดูแลเด็กสามารถลดการกักตัวได้อย่างมีประสิทธิภาพและไม่ส่งผลต่อความมั่นคงโดยรวม ข้อเท็จจริงนี้สะท้อนว่าปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ได้

อยู่ที่การละเมิดสิทธิของเด็กเพียงอย่างเดียว แต่ยังสะท้อนช่องว่างในความเชื่อมโยงระหว่างนโยบาย ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ และทรัพยากรที่รองรับการคุ้มครองเด็ก ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า การกักเด็กเข้าเมืองเป็นแนวปฏิบัติที่ไม่ตอบสนองต่อความต้องการเฉพาะตัวของเด็กและไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิเด็กในระดับสากล ผลกระทบต่อพัฒนาการร่างกาย จิตใจ และความสัมพันธ์ทางสังคมมีความรุนแรงและยาวนาน การรักษาแนวทางปฏิบัติแบบนี้ต่อไปไม่เพียงสร้างปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน แต่ยังสร้างความไม่สอดคล้องระหว่างนโยบายภายในและพันธกรณีระหว่างประเทศ การปรับปรุงระบบให้สามารถนำหลักผลประโยชน์สูงสุดของเด็กมาเป็นตัวตั้งในทุกขั้นตอนของการบริหารจัดการเด็กที่หลบหนีเข้าเมืองจึงเป็นสิ่งจำเป็นและเร่งด่วนที่ควรนำมาพิจารณาในการแก้ไขต่อการไม่กักเด็กในท้องกักเป็นอันดับแรก

ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษา สามารถสรุปได้ว่าการกักตัวเด็กต่างชาติในสถานกักกันของไทยยังคงเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานและพัฒนาการของเด็ก แม้ว่าประเทศไทยจะมีความพยายามดำเนินมาตรการทางเลือกมาหลายปีแล้ว แต่ความไม่ชัดเจนในเชิงกฎหมาย การขาดกลไกติดตาม และข้อจำกัดด้านบุคลากรและงบประมาณ ทำให้การกักตัวยังคงดำเนินต่อไปอย่างไม่จำเป็น ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหากักตัวเด็กและการกำหนดมาตรการทางเลือกแทนการกักตัวเด็ก จึงควรประกอบด้วย

1) การสร้างระบบการดูแลเด็กที่ครอบคลุมทั้งครอบครัว โดยจัดให้มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมและปลอดภัยสำหรับเด็กและครอบครัว ควบคู่ไปกับการรับประกันการเข้าถึงสิทธิด้านการศึกษาและสุขภาพอย่างเท่าเทียม ไม่ว่าพวกเขาจะมีสถานะทางกฎหมายเป็นอย่างไร นอกจากนี้ รัฐควรจัดตั้งกลไกติดตามหลังการปล่อยตัว เพื่อให้แน่ใจว่าเด็กได้รับการดูแลที่เหมาะสม และไม่กลับเข้าสู่สถานะเสี่ยงอีกครั้ง การดำเนินการดังกล่าวควรทำร่วมกับเครือข่าย

ภาคเอกชนหรือประชาสังคมและชุมชน ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างความยั่งยืนในระดับพื้นที่

2) การพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน โดยจัดอบรมเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน มาตรการทางเลือก และทักษะการทำงานกับเด็ก เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง ลดทัศนคติด้านความมั่นคงที่เป็นอุปสรรค และสร้างความมั่นใจในการใช้มาตรการทางเลือกแทนการกักตัวในเชิงปฏิบัติ หากข้อเสนอเหล่านี้ได้รับการดำเนินการอย่างจริงจัง ก็จะทำให้ประเทศไทยสามารถสร้างสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของเด็กกับการรักษาความมั่นคงของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน อีกทั้งยังช่วยยกระดับมาตรฐานการคุ้มครองเด็กให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่ไทยได้ให้ไว้

3) การสร้างระบบทางเลือกทดแทนการกักตัว เช่น การจัดให้เด็กพักอาศัยในครอบครัวอุปถัมภ์ ชุมชน หรือศูนย์คุ้มครองเด็กที่มีมาตรฐานสูง (Sampson et al., 2015) ระบบเหล่านี้ควรมีการสนับสนุนด้านการศึกษา สุขภาพจิต และกิจกรรมที่เสริมสร้างพัฒนาการของเด็ก เพื่อให้เด็กสามารถดำรงชีวิตได้อย่างใกล้เคียงกับปกติและได้รับการฟื้นฟูสภาพจิตใจอย่างเต็มที่ การสร้างแนวทางทางเลือกเหล่านี้ไม่เพียงลดจำนวนเด็กที่ต้องถูกกักตัว แต่ยังช่วยสร้างความเข้าใจและความร่วมมือระหว่างเด็ก ครอบครัว และเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อที่เด็กจะไม่กลายเป็นปัญหาของสังคมและความมั่นคงโดยรวมในอนาคต

4) การสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และชุมชน ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งสำคัญ การแลกเปลี่ยนข้อมูล การประสานงาน และการกำหนดบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนจะช่วยให้การคุ้มครองเด็กมีประสิทธิภาพสูงสุด การมีส่วนร่วมของชุมชนยังช่วยสร้างสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและเป็นมิตรต่อเด็ก ทำให้เด็กสามารถปรับตัวและฟื้นฟูได้เร็วขึ้น

5) การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง ทั้งในแง่ของผลกระทบต่อเด็ก การสอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิเด็ก และประสิทธิภาพ

ของระบบทางเลือก การวิจัยและเก็บข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับเด็กที่หลบหนีเข้าเมือง จะช่วยให้สามารถปรับปรุงนโยบายและแนวปฏิบัติได้อย่างมีหลักฐานรองรับ และสามารถสร้างโมเดลการจัดการที่ยั่งยืนในระยะยาว

ในส่วนบริบทของประเทศไทยนั้น พบว่า แม้ประเทศไทยจะมีความพยายามดำเนินมาตรการทางเลือกแทนการกักตัวเด็ก (Alternatives to Detention [ATD]) ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา แต่ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างทั้งด้านกฎหมาย โครงสร้างการบริหาร และทรัพยากรที่รองรับ ทำให้การดำเนินมาตรการดังกล่าวยังไม่สามารถทดแทนการกักตัวเด็กได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การพัฒนานโยบายเพื่อลดการกักตัวเด็กผู้โยกย้ายถิ่นในประเทศไทยจึงควรมุ่งเน้นการแก้ไขข้อจำกัดดังกล่าวอย่างเป็นระบบ โดยสามารถเสนอแนวทางสำคัญดังต่อไปนี้

1) การพัฒนารอบกฎหมายเพื่อรองรับมาตรการทางเลือกแทนการกักตัวเด็ก จากข้อจำกัดด้านสถานะทางกฎหมายของมาตรการ ATD ซึ่งปัจจุบันยังดำเนินการผ่านกลไกเชิงนโยบาย เช่น บันทึกความเข้าใจ (MOU) และแนวปฏิบัติภายในหน่วยงาน (SOP) เป็นหลัก รัฐควรพิจารณาพัฒนารอบกฎหมายที่รองรับมาตรการ ATD อย่างชัดเจน อาจดำเนินการผ่านการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หรือการกำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะสำหรับการคุ้มครองเด็กผู้โยกย้ายถิ่น เพื่อให้มาตรการดังกล่าวมีสถานะเป็นกลไกทางกฎหมายที่มีผลบังคับใช้โดยตรง การมีฐานทางกฎหมายที่ชัดเจนจะช่วยลดการพึ่งพาดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ และทำให้การดำเนินมาตรการ ATD มีมาตรฐานการปฏิบัติที่สอดคล้องกันในทุกพื้นที่

2) การพัฒนากลไกการบริหารจัดการแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงาน จากข้อจำกัดด้านโครงสร้างการบริหารแบบแยกส่วน การจัดการเด็กผู้โยกย้ายถิ่นควรมีกลไกประสานงานที่มีศูนย์กลางการกำกับดูแลที่ชัดเจน เพื่อเชื่อมโยงการทำงานระหว่างหน่วยงานด้านความมั่นคงและหน่วยงานด้านสวัสดิการสังคม เช่น สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กระทรวงการพัฒนาสังคมและ

ความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข และหน่วยงานด้านการศึกษา เป็นต้น การกำหนดบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนและการสร้างกลไกการตัดสินใจร่วมกันจะช่วยลดความซ้ำซ้อนของกระบวนการทำงาน ลดความล่าช้าในการส่งต่อเด็กออกจากสถานกักตัว และทำให้การดำเนินมาตรการ ATD สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3) การพัฒนาระบบบริการรองรับเด็กภายนอกสถานกักตัว จากข้อจำกัดด้านทรัพยากรและโครงสร้างบริการรองรับ รัฐควรพัฒนาระบบการดูแลเด็กที่ครอบคลุมทั้งเด็กและครอบครัว โดยจัดให้มีสถานรองรับหรือรูปแบบการดูแลในชุมชนที่เหมาะสมและปลอดภัย อาทิ การดูแลโดยครอบครัวอุปถัมภ์ การดูแลในชุมชน หรือศูนย์คุ้มครองเด็กที่มีมาตรฐาน พร้อมทั้งรับประกันการเข้าถึงบริการด้านการศึกษา สุขภาพ และการฟื้นฟูสภาพจิตใจอย่างเหมาะสม นอกจากนี้ ควรมีการสนับสนุนงบประมาณและการพัฒนาบุคลากรผู้เชี่ยวชาญที่ทำงานด้านเด็ก เพื่อให้สามารถดูแลเด็กผู้โยกย้ายถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพในระยะยาว

4) การพัฒนาศักยภาพและความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เนื่องจากความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิเด็กและแนวคิดการคุ้มครองเด็กยังมีความแตกต่างกันในแต่ละหน่วยงาน จึงควรมีการพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่ผ่านการอบรมเกี่ยวกับหลักสิทธิมนุษยชน หลักผลประโยชน์สูงสุดของเด็ก และแนวทางการใช้มาตรการทางเลือกแทนการกักตัว เพื่อส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่สามารถนำแนวคิดด้านการคุ้มครองเด็กมาปรับใช้ในการปฏิบัติงานได้อย่างเหมาะสม และลดการมองเด็กผู้โยกย้ายถิ่นผ่านกรอบแนวคิดด้านความมั่นคงเพียงด้านเดียว

5) การจัดให้มีระบบติดตามและประเมินผลการดำเนินมาตรการ ATD อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มาตรการ ATD สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ควรมีการพัฒนากลไกการติดตามและประเมินผลอย่างเป็นระบบทั้งในด้านผลกระทบต่อเด็ก ประสิทธิภาพของการดำเนินนโยบาย และ

ความสอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิเด็ก การเก็บข้อมูลเชิงประจักษ์และการวิจัยเพิ่มเติมเกี่ยวกับเด็กผู้โยกย้ายถิ่นจะช่วยสนับสนุนการพัฒนากรอบนโยบายที่มีหลักฐานรองรับ และนำไปสู่การปรับปรุงมาตรการ ATD ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยมากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ การแก้ไขปัญหาการกักตัวเด็กผู้โยกย้ายถิ่นในประเทศไทยจำเป็นต้องดำเนินการผ่านการปรับปรุงทั้งในระดับนโยบาย กฎหมาย และการปฏิบัติ เพื่อให้มาตรการทางเลือกแทนการกักตัวสามารถทำหน้าที่เป็นกลไกหลักในการคุ้มครองเด็กได้อย่างแท้จริง แนวทางดังกล่าวไม่เพียงช่วยลดจำนวนเด็กที่ต้องถูกกักตัวในสถานกักกัน แต่ยังช่วยส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิและสวัสดิภาพของเด็กให้สอดคล้องกับหลักผลประโยชน์สูงสุดของเด็ก และพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ให้ไว้ อย่างไรก็ตามการแก้ไขปัญหาเด็กผู้โยกย้ายถิ่นฐานจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือในระดับระหว่างประเทศ โดยไทยต้องทำงานร่วมกับประเทศต่างๆ อย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้านที่ควรให้ความสำคัญกับการดูแลเด็กข้ามแดนและมีระบบประสานงานที่ชัดเจนร่วมกันระหว่างทั้งสองประเทศเพื่อประโยชน์สูงสุดของเด็กและไม่เป็นภาระของไทยฝ่ายเดียว รวมทั้งควรมุ่งเน้นปลูกฝังจิตสำนึกให้เด็กผู้โยกย้ายถิ่นฐานเหล่านั้นเกิดความรัก ความผูกพันกับประเทศไทยในฐานะผู้ให้การช่วยเหลือที่จะส่งผลดีต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในระดับประชาชนต่อไป

จึงอาจกล่าวได้ว่าการศึกษาเรื่องมาตรการทางเลือกแทนการควบคุมตัวเด็กต่างชาติสะท้อนให้เห็นว่า ปัญหานี้ไม่ใช่เพียงประเด็นด้านกฎหมายหรือการบริหารจัดการ แต่ยังเป็นเรื่องของคุณค่าพื้นฐานทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของเด็กทุกคน โดยไม่คำนึงถึงสัญชาติหรือสถานะทางกฎหมาย มาตรการทางเลือกจึงไม่ได้เป็นเพียงเครื่องมือในการลดจำนวนเด็กที่ถูกกักตัว แต่ยังเป็นการสร้างระบบสังคมที่มีความเป็นธรรมและมีมนุษยธรรมมากขึ้น ในอนาคต หากประเทศไทยสามารถพัฒนาโลกที่ทำให้

มาตรการทางเลือกมีความเข้มแข็งและยั่งยืน ก็จะไม่เพียงช่วยปกป้องสิทธิและสวัสดิภาพของเด็ก แต่ยังเป็นต้นแบบเชิงนโยบายให้แก่ประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่กำลังเผชิญปัญหาคล้ายกัน การก้าวไปสู่ระบบที่ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์สูงสุดของเด็ก จึงเป็นทั้งความท้าทายและโอกาสของประเทศไทยในการยกระดับมาตรฐานสิทธิมนุษยชน และสร้างสังคมที่มีความรับผิดชอบต่อเด็กอย่างแท้จริง ทั้งนี้หากดำเนินการตามแนวทางข้างต้น จะช่วยให้ประเทศไทยสามารถสร้างสมดุลระหว่างการรักษาความมั่นคงของรัฐ และการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของเด็กต่างชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน อีกทั้งยังเป็นการยกระดับมาตรฐานการคุ้มครองเด็กให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ และสร้างภาพลักษณ์เชิงบวกต่อบทบาทของไทยในเวทีโลก

เอกสารอ้างอิง

- กรมกิจการเด็กและเยาวชน. (2563). *คู่มือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานภายใต้บันทึกความเข้าใจ เรื่อง การกำหนดมาตรการและแนวทางแทนการกักตัวเด็กไว้ในสถานกักตัวคนต่างด้าวเพื่อรอการส่งกลับ*. กรมกิจการเด็กและเยาวชน. <https://asylumaccess.org/wp-content/uploads/2021/06/The-mannual-of-SOP-MOU-ATD-TH-version.pdf>
- กรมกิจการเด็กและเยาวชน. (2565). *คู่มือการปฏิบัติงานคุ้มครองเด็กโยกย้ายถิ่นฐาน*. กรมกิจการเด็กและเยาวชน. <https://www.unicef.org/thailand/media/9006/file/The%20migrant%20child%20protection%20operation%20manual%20for%20social%20workers.pdf>
- กนกนิษก์ ตันท์กุลรัตน์ และ สุเทพ จันทร์อำพร. (2560). *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่องมาตรการทางเลือกแทนการกักตัวผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและผู้ลี้ภัยในเขตเมืองในประเทศไทย*. เครือข่ายสิทธิผู้ลี้ภัยและคนไร้รัฐ. <http://lms.nhrc.or.th/ulib/document/Fulltext/F09221.pdf>

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522. (1 มีนาคม 2522). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 96 ตอนที่ 28 ฉบับพิเศษ หน้า 45. หน้า 1-29.

https://www.royalthaipolice.go.th/downloads/laws/laws_07.pdf
มาตาลักษณ์ เสรมธากุล. (2562). *โครงการวิจัย เรื่องหลักการคุ้มครองสิทธิเด็ก ภายใต้งานแนวคิดเกี่ยวกับประโยชน์สูงสุดของเด็ก*. บริษัทโรงพิมพ์เดือนตุลา. สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ. (ม.ป.ป.). *อนุสัญญาว่าด้วย สถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951*. UNHCR ประเทศไทย. สืบค้นเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2568. <https://www.unhcr.org/th/1951-refugee-convention>

องค์การทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ และ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ. (2564). *คู่มือขั้นตอนการปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานในการคุ้มครองเด็กอพยพ โยกย้ายถิ่นฐานของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง*. องค์การยูนิเซฟ ประเทศไทย. <https://www.unicef.org/thailand/media/9021/file/SoP%20of%20Migrant%20Child%20Protection%20for%20Immigration%20Bureau.pdf>

องค์กรระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน. (2562). *รายงานการย้ายถิ่น ของประเทศไทย ฉบับปี 2562*. บริษัท ไอเนอร์จี สตูดิโอ จำกัด. https://thailand.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1371/files/documents/Thailand%2520Report%25202019_TH%2520%2528Low_res%2529.pdf

Thai PBS. (2568). *นร.ชายวัย 13 ใช้ชีวิตในไทยตั้งแต่ทารก ถูกจับ-อาจถูกส่งกลับกัมพูชา*. <https://www.thaipbs.or.th/news/content/355867>

- Aas, K. F., & Bosworth, M. (2013). *The borders of punishment: Migration, citizenship, and social exclusion*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199669394.001.0001>
- Becker, H. S. (1963). *Outsiders: Studies in the sociology of deviance*. Free Press.
- Berlinghieri, M. (2021). *A cross-country comparison on the right of refugees to family reunification: Eligibility and access of the procedure in Canada, Australia and the United Kingdom*. [Master's thesis, University of Padua]. Thesis and Dissertation Puaa Arcive. <https://hdl.handle.net/20.500.12608/1787>
- Betts, A., Loescher, G., & Milner, J. (2012). *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): The politics and practice of refugee protection* (2nd edition). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203146651>
- Bloomfield, A. (2016). Alternatives to detention at a crossroads: Humanisation or criminalisation? *Refugee Survey Quarterly*, 35(1), 29-46. <https://doi.org/10.1093/rsq/hdv018>
- De Haas, H. (2025). Towards a global migration paradigm and the imperative of ridding ourselves of the 'push-pull' model. *Comparative Migration Studies*, 13, 76. <https://doi.org/10.1186/s40878-025-00481-9>
- Finnemore, M., & Sikkink, K. (1998). International norm dynamics and political change. *International Organization*, 52(4), 887-917. <http://www.jstor.org/stable/2601361>

- Bateman, T., Goldson, B., Janes, L., & Willow, C. (2024). *Why child imprisonment is beyond reform: A review of the evidence* [Report]. University of Liverpool. <https://livrepository.liverpool.ac.uk/3194373/>
- Goodwin-Gill, G. S., & McAdam, J. (2007). *The refugee in international law* (3rd edition). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/law/9780199207633.001.0001>
- International Labour Organization. (2022). *Measuring labour migration in ASEAN: Analysis from the ILO's International Labour Migration Statistics (ILMS) database*. ILO Regional Office for Asia and the Pacific. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40asia/%40ro-bangkok/documents/publication/wcms_839321.pdf
- Jakuleviciene, L. (2018). Alternatives to immigration detention with particular focus on children. *Indonesian Journal of International Law*, 16(1), 100-115. <https://doi.org/10.17304/ijil.vol16.1.745>
- Kyaw, A. W. P. (2025). Navigating liminal legality: Vulnerabilities of urban refugees and asylum seekers in Thailand. *Journal of Contemporary Social Sciences and Humanities*, 12(1), 39-49. <https://doi.org/10.59796/jcsh.v12i1.39-49>
- Lauterpacht, E., & Bethlehem, D. (2003). The scope and content of the principle of non-refoulement. In E. Feller, V. Türk, & F. Nicholson (Eds.), *Refugee protection in international law: UNHCR's global consultations on international protection* (pp. 87-177). Cambridge University Press.

- Lee, E. S. (1966). A theory of migration. *Demography*, 3(1), 47–57. <https://doi.org/10.2307/2060063>
- Lemert, E. M. (1951). *Social pathology*. McGraw-Hill.
- McAuliffe, M., & Khadria, B. (2019). *World migration report 2020*. International Organization for Migration. <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2020>
- Mitchell, L., & Kamenarac, O. (2022). Refugee children and families' positioning within resettlement and early childhood education policies in Aotearoa New Zealand. *Kōtuitui: New Zealand Journal of Social Sciences Online*, 17(2), 224-241. <https://doi.org/10.1080/1177083X.2021.1970584>
- New Zealand Immigration. (2022). *Claiming refugee and protection status in New Zealand*. Ministry of Business, Innovation & Employment. <https://www.immigration.govt.nz/assets/inz/documents/forms-and-guides/claiming-refugee-and-protection-status-in-new-zealand-march-2021.pdf>
- Nussbaum, M. C. (2011). *Creating capabilities: The human development approach*. Harvard University Press. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt2jbt31>
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). (2016). *New York declaration for refugees and migrants*. OHCHR. <https://www.ohchr.org/en/migration/new-york-declaration-refugees-and-migrants>
- Rawls, J. (1971). *A theory of justice: Original Edition*. Harvard University Press. <https://www.jstor.org/stable/j.ctvjf9z6v>

- Sampson, R., & Mitchell, G. (2013). Global trends in immigration detention and alternatives to detention: Practical, political and symbolic rationales. *Journal on Migration and Human Security*, 1(3), 97–121. <https://doi.org/10.1177/233150241300100302>
- Sampson, R., Mitchell, G., & Bowring, L. (2015). *There are alternatives: A handbook for preventing unnecessary immigration detention (Revised edition)*. International Detention Coalition. <https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2016/01/There-Are-Alternatives-2015.pdf>
- Sykiotou, A. P. (2017). *A study of immigration detention practices and the use of alternatives to immigration detention of children*. Council of Europe. <https://www.assembly.coe.int/LifeRay/MIG/EndImmigrationDetention/2017/2017-ImmigrationDetentionPracticesStudy-EN.pdf>
- The International Detention Coalition. (2022, March 15). *IDC & ECDN welcomes launch of ATD pilot in Malaysia*. <https://idcoalition.org/ecdn-welcomes-launch-of-atd-pilot-in-malaysia/>
- United Nations. (1951). *Convention relating to the Status of Refugees*. United Nations.
- United Nations. (1967). *Protocol relating to the Status of Refugees*. United Nations.
- United Nations. (1989). *Convention on the Rights of the Child*. United Nations.

- United Nations Children’s Fund. (2024). *UNICEF annual report 2023*. UNICEF. <https://www.unicef.org/es/media/157491/file/UNICEF%20Annual%20report%202023%20EN.pdf>
- United Nations Committee on the Rights of the Child. (2013). *General comment No. 14: The right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration*. United Nations.
- United Nations Committee on the Rights of the Child. (2017). *Joint general comment No. 4/23 on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration*. United Nations.
- United Nations High Commissioner for Refugees. (2012). *Detention guidelines: Guidelines on the applicable criteria and standards relating to the detention of asylum-seekers and alternatives to detention*. UNHCR. <https://www.unhcr.org/media/unhcr-detention-guidelines>
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). (n.d.). *Refugee data finder*. Retrieved 2025, 11 December. <https://www.unhcr.org/refugee-statistics>
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). (2014). *Beyond detention: A global strategy to support governments to end the detention of asylum-seekers and refugees 2014–2019*. UNHCR. <https://www.unhcr.org/media/beyond-detention-global-strategy-support-governments-end-detention-asylum-seekers-and>

United Nations High Commissioner for Refugees. (2019, January 21).

UNHCR welcomes royal Thai government's commitment to release of detained children in Thailand. <https://www.unhcr.org/th/en/news/unhcr-welcomes-royal-thai-government-s-commitment-release-detained-children>

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). (2024).

Global trends: Forced displacement in 2023. UNHCR.
<https://www.unhcr.org/global-trends-report-2023>

Zehr, H. (2002). *The little book of restorative justice.* Good Books.