

# **Bali Process and the Externalization of Australia's Refugee Policy towards ASEAN**

## **กระบวนการบาทลึกับการปลักตันนโยบายการจัดการผู้ลี้ภัยของออสเตรเลียต่ออาเซียน**

**วทันยา โคนจันันท์<sup>1</sup>**  
Vatanya Konchanan

ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง นโยบายผู้ลี้ภัยของออสเตรเลียในสมัยรัฐบาลนายจอห์น โฮเวิร์ด (ระหว่าง ค.ศ. 2001-2007) (หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)

### **Corresponding Author**

Vatanya Konchanan

Department of International Relations, Faculty of Political Science,  
Chulalongkorn University, Bangkok 10330, Thailand

Email: Konchanan@gmail.com

**Received:** 1 October 2020 **Revised:** 30 December 2020 **Accepted:** 8 January 2021

## Abstract

Australia seeks cooperation with other states due to the increasing number of refugees in 2001. Consequently, Bali Process was established by Australia and Indonesia as the regional mechanism to address the refugee issue. This article examines the externalization of refugee controls by Australia to ASEAN states under the Bali Process, and how Australia's role enhances refugee protection in ASEAN between 2001 and 2013. By using the Externalization of migration control as the framework, this article demonstrates that Bali Process is the mechanism for Australia to externalize the criminalization of people trafficking and smuggling. It also becomes the tool for Australia to initiate bilateral agreements with ASEAN member states, such as Indonesia, which involves capacity building and border protection. Although the humanitarian approach cannot be ignored by states as international norms, UNHCR is a significant actor for pushing such an approach in Bali Process. This study concludes that Australia's role does not enhance refugee protection, but instead straighten the security perception on refugee issues among the ASEAN states.

**Keywords:** ASEAN, Australia, Bali Process, externalization, refugee policy

## บทคัดย่อ

ผู้ลี้ภัยที่เพิ่มจำนวนมากขึ้นในออสเตรเลียหลัง ค.ศ. 2001 ทำให้ออสเตรเลียแสวงหาความร่วมมือจากรัฐอื่น โดยได้ร่วมมือกับอินโดนีเซียเพื่อริเริ่มกระบวนการบาห์ลีในฐานะกลไกระดับภูมิภาค บทความนี้มุ่งศึกษาการผลักดันนโยบายในการจัดการผู้ลี้ภัยของออสเตรเลียที่เกิดขึ้นผ่านกระบวนการบาห์ลีว่ามีอิทธิพลต่อการจัดการผู้ลี้ภัยของอาเซียน และช่วยส่งเสริมการให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัยในภูมิภาคอย่างไรในระหว่างปี ค.ศ. 2001 ถึง 2013 โดยจะวิเคราะห์ด้วยแนวทางการผลักดันนโยบาย (Externalization) ผลการศึกษาพบว่าออสเตรเลียได้ใช้กระบวนการบาห์ลีเป็นช่องทางในการผลักดันให้การลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐานเป็นความผิดอาญา อีกทั้งยังใช้กระบวนการบาห์ลีเป็นกลไกส่งเสริมให้เกิดข้อตกลงกับประเทศสมาชิกอาเซียน เช่น อินโดนีเซีย เพื่อเพิ่มศักยภาพด้านการควบคุมและป้องกันชายแดนอันส่งผลให้ผู้ลี้ภัยที่เดินทางไปออสเตรเลียน้อยลง แม้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมจะเป็นสิ่งที่ออสเตรเลียไม่อาจเพิกเฉยได้ในฐานะบรรทัดฐานทางสังคมระหว่างประเทศ แต่ UNHCR กลับเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมแนวทางดังกล่าวในกระบวนการบาห์ลี ดังนั้น บทบาทของออสเตรเลียจึงไม่ได้ช่วยส่งเสริมการให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัย กลับกันคือช่วยให้มุมมองของประเทศสมาชิกอาเซียนที่ว่าผู้ลี้ภัยเป็นส่วนหนึ่งของประเด็นความมั่นคงของรัฐและการป้องกันชายแดนแข็งแกร่งมากขึ้น

**คำสำคัญ:** กระบวนการบาห์ลี, การผลักดันนโยบาย, นโยบายผู้ลี้ภัย, ออสเตรเลีย, อาเซียน

## บทนำ

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2001 ประเด็นผู้ลี้ภัยในออสเตรเลียก็ทวีความเข้มข้นขึ้น ทั้งจากเหตุการณ์ 9/11 และจำนวนผู้ลี้ภัยที่เพิ่มสูงขึ้นมาตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1990 ซึ่งในปี ค.ศ. 1998 มีผู้ลี้ภัยทางเรือเข้ามา 200 คน แต่พอถึงปี ค.ศ. 2001 ก็เพิ่มจำนวนเป็น 5,516 คน (Phillips, 2017) โดยเฉพาะผู้ที่เดินทางมาด้วยเรือหรือผู้ลี้ภัยทางเรือ รัฐบาลออสเตรเลียตระหนักดีว่าไม่สามารถจัดการกับประเด็นนี้ได้ด้วยมาตรการภายในประเทศเพียงอย่างเดียว จึงแสวงหาความร่วมมือทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี ในระดับทวิภาคีออสเตรเลียได้ทำข้อตกลงกับหลายประเทศ เช่น อินโดนีเซีย มาเลเซีย ปาปัวนิวกินี และนาอูรู ส่วนในระดับพหุภาคีคือการก่อตั้งกระบวนการบาห์ลีว่าด้วยการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐาน การค้ามนุษย์ และอาชญากรรมข้ามชาติที่เกี่ยวข้อง (Bali Process on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime) ซึ่งร่วมกันผลักดันกับอินโดนีเซีย จนสำเร็จในปี ค.ศ. 2002 ภายใต้กลไกนี้ผู้ลี้ภัยถูกระดมสร้างให้เป็นประเด็นความมั่นคง (securitization) ซึ่งหมายถึงผู้ลี้ภัยกลายเป็นผู้ย้ายถิ่นแบบไม่ปกติ (irregular migrants) ภายใต้สายตาของรัฐ เนื่องจากการเดินทางของผู้ลี้ภัยจำนวนมากเกิดขึ้นโดยขบวนการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐาน ซึ่งผิดทั้งกฎหมายระหว่างประเทศและในประเทศ มาตรการทางการทหารหรือความมั่นคงที่รัฐใช้เพื่อหยุดการเดินทางของผู้ลี้ภัยเหล่านี้จึงมีความชอบธรรม

กระบวนการบาห์ลีเป็นกลไกระดับภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ซึ่งรวมถึงภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่รวมตัวกันในฐานะอาเซียนด้วย เนื่องจากอาเซียนเป็นที่ตั้งของประเทศทางผ่านสำคัญของผู้ลี้ภัยที่จะเดินทางไปออสเตรเลีย กระบวนการบาห์ลีจึงเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยให้ออสเตรเลียได้แสวงหาความร่วมมือจากประเทศสมาชิกอาเซียน เพื่อลดจำนวนผู้ลี้ภัยทั้งที่อยู่ในความคุ้มครองของออสเตรเลียอยู่แล้วและที่จะเดินทางเข้ามาในอนาคต บทความนี้ต้องการศึกษาการจัดการผู้ลี้ภัยของออสเตรเลียที่เกิดขึ้นภายใต้กระบวนการบาห์ลีว่ามีอิทธิพลต่อการจัดการผู้ลี้ภัยของอาเซียน และช่วยส่งเสริมการให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัยในภูมิภาคอย่างไรในระหว่างปี ค.ศ. 2001 ถึง 2013 โดยจะวิเคราะห์ผ่านแนวทางการผลักดันนโยบายเกี่ยวกับการควบคุมผู้ย้ายถิ่น (Externalization of Migrant Control) ตามแนวคิดของ Emma Haddad (2008) ซึ่งเป็นแนวทางที่รัฐใช้ในการขยายมาตรการป้องกันและควบคุมชายแดนให้อยู่นอกเหนือเขตอำนาจอธิปไตย โดยอาศัยความร่วมมือจากรัฐอื่นทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี บทความนี้ต้องการชี้ให้เห็นว่าแม้กระบวนการบาห์ลีจะไม่มีข้อผูกมัดทางกฎหมาย แต่ก็ยังเป็นพื้นที่ให้ประเทศสมาชิกได้ให้ความสนใจประเด็นปัญหาร่วมกัน และออสเตรเลียก็ได้ใช้พื้นที่นี้เป็นช่องทางในการผลักดันนโยบายในการจัดการผู้ลี้ภัยของตนไปให้ประเทศสมาชิกอาเซียน จนนำมาซึ่งข้อตกลงซึ่งมีทั้งเรื่องการเพิ่มศักยภาพด้านการป้องกันชายแดนและการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม บทความนี้ใช้วิธีการศึกษาเอกสารทั้งขั้นต้นอย่างแถลงการณ์ของกระบวนการบาห์ลีของรัฐบาลออสเตรเลียและของอินโดนีเซีย รวมถึงเอกสารชั้นรองอย่างหนังสือและบทความวิจัยที่เกี่ยวข้อง

## แนวทางการผลักดันนโยบายเกี่ยวกับการควบคุมผู้ย้ายถิ่น (Externalization of Migrant Control)

แนวทางการผลักดันนโยบายเกี่ยวกับการควบคุมผู้ย้ายถิ่นถูกพูดถึงครั้งแรกอย่างเป็นทางการในฐานะกรอบในการกำหนดนโยบายผู้ย้ายถิ่นของสหภาพยุโรปในปลายทศวรรษ 1990 (Boswell, 2003, p. 620) โดยผู้ย้ายถิ่นหมายถึงผู้อพยพ ผู้ลี้ภัย และผู้แสวงหาที่ลี้ภัย สารสำคัญของแนวทางนี้คือการป้องกันไม่ให้ผู้ย้ายถิ่นเดินทางเข้ามาถึงเขตแดนและเข้าถึงกระบวนการการเข้าเมืองตามกฎหมายได้ ด้วยมาตรการควบคุมชายแดนโดยอาศัยความร่วมมือจากรัฐอื่น ซึ่งอาจเป็นระดับทวิภาคีและพหุภาคี แนวทางนี้จึงเป็นการขยายขอบเขตการป้องกัน

และควบคุมชายแดนของรัฐให้ออกไปนอกเหนือเขตอำนาจอธิปไตย ในแง่หนึ่งแนวทางนี้อาจมองได้ว่าเป็นหลักการผลักดันกลับรูปแบบใหม่ (Neo-Refoulement) (Hyndman & Mountz, 2008, p. 253) รัฐมักอ้างว่าการผลักดันนโยบายเช่นนี้เป็นการช่วยไม่ให้ผู้ย้ายถิ่นต้องเสี่ยงกับการเดินทางไปประเทศที่สามหรือประเทศปลายทางซึ่งมักเป็นเส้นทางที่ไร้ซึ่งความปลอดภัย แต่แท้จริงแล้วการผลักดันนโยบายคือการเพิ่มการควบคุมและป้องกันการเข้า-ออกประเทศ ซึ่งมุ่งไม่ให้บุคคลเข้าเมืองโดยปราศจากการตรวจสอบจากรัฐ

เนื่องจากแนวทางนี้เริ่มต้นในสหภาพยุโรป งานศึกษาการผลักดันนโยบายจำนวนมากจึงเกี่ยวกับการผลักดันนโยบายของสหภาพยุโรป เช่นงานของ Casas-Cortes et al. (2016) ได้ศึกษาการผลักดันนโยบายระหว่างสเปนกับประเทศในแอฟริกาตะวันตก ซึ่งเกิดขึ้นในรูปแบบที่เป็นทางการอย่างข้อตกลงทวิภาคีและไม่เป็นทางการคือบันทึกความเข้าใจ โดยเสนอว่าการผลักดันนโยบายทำให้ต้องทำความเข้าใจเรื่องเขตแดนใหม่ รวมไปถึงกฎหมายและความรับผิดชอบระหว่างประเทศ เช่น เมื่อตรวจจับเรือของผู้ลี้ภัยได้แล้ว รัฐไหนจะเป็นผู้ดูแลกระบวนการขอลี้ภัยและให้การคุ้มครอง ส่วนงานของ Betts and Milner (2007) ได้ศึกษากรณีของสหภาพยุโรปกับประเทศในทวีปแอฟริกา โดยเสนอว่าความร่วมมือระหว่างทั้งสองฝ่ายเกิดขึ้นภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน อีกทั้งแนวทางการขอลี้ภัยและการให้ความคุ้มครองที่สหภาพยุโรปผลักดัน มีแนวโน้มที่จะบั่นทอนการให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัยในแอฟริกา เพราะแนวทางดังกล่าวไม่สามารถให้ความคุ้มครองได้อย่างครอบคลุม ขณะที่งานของ Andrijasevic (2010) ได้ศึกษากรณีของอิตาลีต่อลิเบีย โดยเสนอว่าอิตาลีไม่ได้ต้องการแค่ทำให้ผู้ลี้ภัยอยู่นอกเขตแดนมากที่สุด แต่ยังต้องการลดโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการขอลี้ภัย และแนวทางดังกล่าวยังส่งผลต่อการย้ายถิ่นในลิเบีย รวมไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างลิเบียกับประเทศเพื่อนบ้านด้วย

นักวิชาการที่ศึกษาประเด็นนี้ได้แบ่งกลยุทธ์ในการผลักดันนโยบายไว้แตกต่างกัน ในงานของ Frelick et al (2016, p. 195) ได้แบ่งการผลักดันนโยบายออกเป็นสองกลยุทธ์คือการผลักดันผู้ลี้ภัยและการใช้ประเทศที่สามที่ปลอดภัย ส่วนงานของ Boswell (2003, p. 624) แตกต่างออกไปโดยตั้งต้นการศึกษาจากความร่วมมือระหว่างรัฐในการลดจำนวนผู้ย้ายถิ่น และเสนอว่าการผลักดันนโยบายเป็นเพียงหนึ่งในกลยุทธ์ของความร่วมมือนี้อย่างกว้าง ซึ่งมีสององค์ประกอบคือการส่งออก (exportation) มาตรการสำหรับควบคุมการย้ายถิ่น เช่น การควบคุมชายแดนและการส่งตัวผู้ลี้ภัยและผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายไปยังประเทศที่สาม ส่วนอีกกลยุทธ์คือแนวทางการป้องกันซึ่งเน้นไปที่การแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุที่เป็นปัจจัยผลักดันให้บุคคลต้องย้ายถิ่น เช่น การให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาการลงทุนทางเศรษฐกิจ และการส่งเสริมการให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัยในภูมิภาค รวมถึงการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยโดยตรงด้วยการให้เข้ามาตั้งถิ่นฐาน และงานของ Haddad (2008, p. 174) ได้รวมเอาแนวทางการป้องกันเป็นส่วนหนึ่งของการผลักดันนโยบายเกี่ยวกับการควบคุมผู้ย้ายถิ่น รัฐพยายามทำให้ผู้ลี้ภัยและผู้ย้ายถิ่นอยู่ในภูมิภาคต้นทางมากที่สุด โดยมุ่งทำให้พวกเขาไม่ต้องเดินทางตั้งแต่แรก

บทความนี้จะวิเคราะห์ตามแนวคิดของ Emma Haddad (2008) ที่เสนอว่าการผลักดันนโยบายมีทั้งด้านที่เป็นการควบคุมและการป้องกันการย้ายถิ่น โดยผู้เขียนเสนอเพิ่มเติมว่าในส่วนของการควบคุมนั้นนอกจากจะประกอบไปด้วยการเพิ่มศักยภาพในการควบคุมชายแดน และการต่อสู้กับการเข้าเมืองผิดกฎหมายกับการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐานแล้ว การส่งตัวผู้ลี้ภัยไปยังประเทศที่สามที่ปลอดภัย (safe third country) ก็อาจถือได้ว่าเป็นการควบคุม เพราะมาตรการนี้เป็นการผลักผู้ลี้ภัยออกจากเขตแดนของรัฐ ทั้งยังส่งผลต่อการตัดสินใจของผู้ที่จะเดินทางไปรัฐดังกล่าวในอนาคตด้วย เพราะต่อให้ผู้ลี้ภัยสามารถเดินทางไปประเทศปลายทางสำเร็จ ก็ไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการขอลี้ภัยของรัฐนั้นได้ นอกจากนี้ Haddad ยังเสนอว่าแนวทางมนุษยธรรม

ก็เป็นเรื่องที่ยืดเยื้อไม่ได้ เพราะเป็นบรรทัดฐานของสังคมระหว่างประเทศ ดังนั้นรัฐจึงใช้แนวทางดังกล่าวในการป้องกันการค้ามนุษย์ ซึ่งก็คือการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมในประเทศอื่น ๆ โดยในการดำเนินการส่วนนี้ก็เป็นสิ่งที่จะต้องได้รับความร่วมมือจากองค์กรระหว่างประเทศ เช่น UNHCR (Haddad, 2008, p. 185) โดย Haddad ได้นำแนวคิดของสำนักอังกฤษเข้ามาเสริมการวิเคราะห์และสรุปว่า ในท้ายที่สุดแล้วการผลักดันนโยบายของรัฐก็จะเคารพสิทธิมนุษยชนและความมั่นคงของมนุษย์ ในฐานะที่แนวคิดเหล่านี้ถือเป็นกฎของสังคมระหว่างประเทศ (international society) ที่รัฐไม่อาจเพิกเฉยได้ รัฐจึงใช้แนวทางป้องกันที่มีความเป็นมนุษยธรรมในรัฐอื่นเพื่อแสดงบทบาทให้เห็นว่าได้เข้าไปมีส่วนร่วมกับการให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัยแล้ว

### การจัดการผู้ลี้ภัยของอาเซียน

ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ถือเป็นประเทศทางผ่านสำคัญของผู้ลี้ภัยที่จะเดินทางไปยังออสเตรเลีย ในภาพรวมนั้น ภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกรองรับผู้ลี้ภัยอยู่เป็นจำนวนมากคือ 4.2 ล้านคน ส่วนอาเซียนเองก็มีวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญา ซึ่งมีผู้ลี้ภัยจากพม่า 1.12 ล้านคนใน ค.ศ. 2019 (UNHCR, 2019, p. 112) โดยประเทศสมาชิกที่รองรับผู้ลี้ภัยกลุ่มนี้คือไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย อย่างไรก็ตาม ปัญหาหลักในภูมิภาคนี้คือปัญหาผู้ลี้ภัยแบบยืดเยื้อ (protracted refugees) ซึ่งหมายถึงบุคคลที่อาศัยอยู่ในค่ายผู้ลี้ภัยมานานกว่าห้าปี ทั้งยังมีผู้ลี้ภัยในเขตเมือง (urban refugees) ที่ต้องอาศัยอยู่ในรัฐโดยไม่มีสถานะทางกฎหมายรองรับ และอยู่ในฐานะ “ผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย” เพราะประเทศในภูมิภาคนี้ส่วนใหญ่ไม่มีกฎหมายรองรับสถานะผู้ลี้ภัย

ประเด็นผู้ลี้ภัยในอาเซียนแบ่งออกเป็นสองประเด็นหลักคือผู้ลี้ภัยในฐานะ “ผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย” และกลไกด้านสิทธิมนุษยชนของอาเซียน (Kneebone, 2014, pp. 296-297) ประเด็นแรกเกิดจากปัญหาที่รัฐสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นภาคีสถาบันอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสาร ค.ศ. 1967 ยกเว้นกัมพูชา กับฟิลิปปินส์ ประเทศเหล่านี้ไม่มีกฎหมายรองรับสถานะผู้ลี้ภัย มีเพียงกฎหมายสำหรับผู้อพยพเช่นกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง (migration law) ซึ่งไม่ได้เน้นการให้ความคุ้มครอง แต่เน้นควบคุมการเข้าและออกจากประเทศ รวมไปถึงแนวทางของสมาชิกอาเซียนที่มองประเด็นผู้ลี้ภัยจากมุมมองความมั่นคง ซึ่งเห็นว่าผู้ลี้ภัยเป็นภัยคุกคามต่ออธิปไตยของรัฐและความมั่นคงที่ต้องจัดการด้วยมาตรการป้องกันและควบคุมชายแดน ส่วนประเด็นกลไกด้านสิทธิมนุษยชนของอาเซียน ปัจจุบันอาเซียนไม่มีกลไกที่มีข้อผูกมัดทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัย การเริ่มต้นใช้กฎบัตรอาเซียนในปี ค.ศ. 2008 นำมาซึ่งการจัดทำปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และคณะกรรมการสิทธิระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: AICHR) ที่กำหนดให้บุคคลมีเสรีภาพในการเดินทางและสิทธิที่จะลี้ภัย แต่ก็ไม่ได้กำหนดว่ารัฐจะต้องให้ที่ลี้ภัย นอกจากนี้ อาเซียนยังจัดให้ผู้ลี้ภัยเป็นเรื่องความมั่นคง ซึ่งสะท้อนให้เห็นจากที่จัดประเด็นนี้อยู่ในประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (Petcharamesree, 2016) ในมุมมองของอาเซียนจึงกลายเป็นเรื่องของการย้ายถิ่นของแรงงาน การค้ามนุษย์ และการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐาน

ถึงอย่างนั้น อาเซียนก็เคยประสบความสำเร็จกับแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยจากอินโดจีน (Comprehensive plan of Action: CPA) ระหว่างปี ค.ศ. 1989-1996 ที่ต้องจัดการกับผู้ลี้ภัยจากสงครามเวียดนามที่มากถึงสามล้านคน (Robinson, 1998, p. 2) ซึ่งเป็นข้อตกลงที่ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะทำหน้าที่เป็นรัฐแรกรับ โดยให้ที่พักพิงกับผู้ลี้ภัยในระหว่างที่รอการตอบรับไปตั้งถิ่นฐานในประเทศตะวันตก หลังจากที่มีแผนปฏิบัติการนี้ การหนีภัยความรุนแรงออกจากประเทศของตนไม่ได้ทำให้บุคคลนั้นเป็นผู้ลี้ภัยในทันที แต่บุคคล

นั้นจะต้องผ่านกระบวนการพิจารณาสถานภาพที่ดำเนินการโดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR) หรือรัฐผู้รับเสียก่อนจึงจะถือว่ามีสถานะเป็นผู้ลี้ภัยตามกฎหมาย

หลัง CPA ยุติลง การรับมือกับผู้ลี้ภัยของอาเซียนก็เปลี่ยนแปลง กล่าวคือ ในช่วง CPA ประเทศที่เป็นต้นทางของผู้ลี้ภัยอย่างเวียดนาม กัมพูชา และลาวยังไม่ได้เข้าเป็นสมาชิกอาเซียน แต่เมื่อรัฐเหล่านี้เป็นสมาชิกอาเซียนแล้ว การกล่าวถึงประเด็นผู้ลี้ภัยในรัฐเหล่านี้ก็ต้องเจอกับข้อจำกัดของวิถีอาเซียน (ASEAN WAY) เช่นระบบฉันทามติและหลักการไม่แทรกแซงกัน ซึ่งทำให้การพูดถึงต้นเหตุของการลี้ภัยเกิดขึ้นยาก เพราะการยอมรับการมีอยู่ของผู้ลี้ภัยเท่ากับยอมรับว่าเกิดภัยคุกคามถึงชีวิตในประเทศต้นทางของบุคคลนั้น ซึ่งอาเซียนถือว่าเป็นการแทรกแซงกิจการภายในของประเทศอื่น ส่วนกลไก AICHR เองก็ไม่มีอำนาจที่จะรับเรื่องร้องเรียนหรือได้ส่วนการละเมิดสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตามกรณีของผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญาที่ AICHR พยายามผลักดันให้มีการกล่าวถึงในที่ประชุมอย่างไม่เป็นทางการของอาเซียน ก็ถูกคัดค้านจากสมาชิกว่าประเด็นดังกล่าวเป็นเรื่องภายในของเมียนมา (Petchamesree, 2016, p. 181) แม้ว่าแต่ละประเทศจะไม่มีกฎหมายรับรองสถานภาพผู้ลี้ภัย และกลไกในระดับภูมิภาคก็ไม่ได้มีข้อผูกมัดทางกฎหมาย แต่ประเทศในอาเซียนยังมีพันธะต้องปฏิบัติตามหลักการไม่ผลักดันกลับ (non-refoulement) ซึ่งหมายถึงหลักการที่รัฐต้องไม่ผลักดันกลับบุคคล หากจะทำให้บุคคลนั้นต้องเสี่ยงกับอันตรายต่อชีวิตและเสรีภาพ อย่างไรก็ตาม หลักการนี้ก็ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายที่จะมีการลงโทษรัฐที่ละเมิดหลักการนี้ ในทำนองที่สุดการจัดการกับผู้ลี้ภัยจึงขึ้นอยู่กับแต่ละรัฐนั่นเอง

นอกจากกลไกของอาเซียนเองแล้ว อีกกลไกหนึ่งที่สามารถนำมาใช้จัดการประเด็น ผู้ลี้ภัยในอาเซียนได้คือกระบวนการบาห์ลี แม้จะเป็นกลไกในระดับภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก แต่กระบวนการบาห์ลีมีรากฐานมาจากอาเซียน ตั้งแต่การก่อตั้งที่ริเริ่มโดยออสเตรเลียและอินโดนีเซียในฐานะประธานร่วม และมีรากฐานมาจากปฏิญญากรุงเทพฯด้วยการย้ายถิ่นที่ไม่ปกติ ค.ศ. 1999 (The Bangkok Declaration on Irregular Migration) (Australia & Indonesia (Co-Chairs), 2002) แม้อาเซียนจะไม่ใช่สมาชิกกระบวนการบาห์ลีในฐานะองค์การ แต่ประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งหมดก็เป็นสมาชิกของกระบวนการบาห์ลี หลังจากก่อตั้งแล้วการประชุมกระบวนการบาห์ลีครั้งแรกใน ค.ศ. 2002 ยังมีข้อตกลงที่ว่าอาเซียนจะนำสิ่งที่ได้จากการประชุมของกระบวนการบาห์ลีไปปรับใช้กับกลไกของอาเซียนในอนาคต และอาเซียนก็เข้าร่วมประชุมในฐานะผู้สังเกตการณ์ในบางครั้ง (Douglas & Schloenhardt, 2012, p. 7)

### ออสเตรเลียกับการผลักดันนโยบายในอาเซียน

ผู้ลี้ภัยหรือผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายตามนิยามของออสเตรเลียเพิ่มจำนวนอย่างก้าวกระโดดตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1990 โดยเฉพาะผู้ลี้ภัยจากภูมิภาคตะวันออกกลาง (Stats, 2015, p. 11) อีกทั้งเหตุการณ์ 9/11 และเหตุการณ์เรือเทมปา (Tampa Affair) ซึ่งเป็นกรณให้ความช่วยเหลือผู้แสวงหาที่ลี้ภัยจำนวน 433 คนในน่านน้ำออสเตรเลีย นำมาซึ่งข้อถกเถียงว่ารัฐบาลจะยอมให้ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยกลุ่มนี้ขึ้นฝั่งที่ออสเตรเลียหรือไม่ เหตุการณ์ทั้งสองนี้ทำให้ประเด็นผู้ลี้ภัยได้รับความสนใจจากสังคมออสเตรเลียเป็นอย่างมาก โดยเกิดความกังวลว่าผู้ก่อการร้ายจะแฝงตัวเข้ามากับผู้แสวงหาที่ลี้ภัยทางเรือ (Mathew, 2008, p. 21) รัฐบาลออสเตรเลียจึงตอบสนองด้วยมาตรการป้องกันและควบคุมชายแดนที่เคร่งครัดมากขึ้น

มาตรการของรัฐบาลออสเตรเลียภายใต้การนำของนายจอห์น โฮเวิร์ด มีตั้งแต่การกำหนดเขตอพยพ

(Migration Zone) ที่ทำให้บุคคลที่เดินทางมาถึงพื้นที่ที่กำหนดไว้ไม่สามารถขอวีซ่าหรือเข้าถึงกระบวนการทางกฎหมายได้แม้พื้นที่นั้นจะอยู่ในเขตอำนาจอธิปไตยของออสเตรเลีย หรือการให้วีซ่าความคุ้มครองชั่วคราวกับผู้ลี้ภัยที่มีอายุสามปี ซึ่งทำให้ชีวิตของผู้ลี้ภัยมีความไม่แน่นอน รวมถึงนโยบาย “การแก้ปัญหาผ่านแปซิฟิก (Pacific Solution)” ที่เป็นการทำข้อตกลงทวิภาคีกับนาอูรูและปาปัวนิวกินีเพื่อสร้างศูนย์กักกันในทั้งสองประเทศ ซึ่งก็ถูกวิจารณ์ว่าออสเตรเลียใช้ประเทศเหล่านั้นเป็นพื้นที่ทิ้งสิ่งที่ไม่ต้องการ ซึ่งแม้จะใช้มาตรการตามที่กล่าวไปข้างต้น จำนวนผู้ลี้ภัยก็ยังไม่ลดลง ออสเตรเลียจึงแสวงหาความร่วมมือในระดับภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก โดยร่วมมือกับอินโดนีเซียเพื่อก่อตั้งกระบวนการบาห์ลี

การผลักดันให้เกิดกระบวนการบาห์ลีไม่ได้เกิดขึ้นได้ง่าย เพราะความสัมพันธ์ระหว่างออสเตรเลียกับหลายรัฐสมาชิกอาเซียนมีปัญหาอยู่ เช่น ปัญหาเรื่องสภาพลักษณะของออสเตรเลียที่เป็นเสมือนกับตำรวจของสหรัฐฯ จากการเข้าร่วมในสงครามต่อต้านการก่อการร้าย (Fickling, 2004) รวมถึงความไม่ลงรอยกันระหว่างนายกรัฐมนตรีจอห์น โฮเวิร์ดกับนายกรัฐมนตรีมหาเธร์ โมฮัมหมัด แห่งมาเลเซีย ซึ่งเคยกล่าวว่าจะออสเตรเลียไม่ปลอดภัยสำหรับชาวมุสลิม (Frost, 2016, p. 123) การผลักดันให้เกิดกลไกระดับภูมิภาคของออสเตรเลียจึงต้องอาศัยอินโดนีเซียที่เป็นตัวแสดงสำคัญในกลุ่มสมาชิกอาเซียน เนื่องจากข้อเสนอที่ผ่านมาของออสเตรเลียในอาเซียนจะประสบความสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อได้รับการสนับสนุนจากอินโดนีเซีย เช่น กรณีของการก่อตั้ง APEC ในปลายทศวรรษ 1980 (Frost, 2016, p. 127)

การประชุมระดับรัฐมนตรีครั้งแรกของกระบวนการบาห์ลีในเดือนกุมภาพันธ์ปี ค.ศ. 2002 มีตัวแทนจาก 38 ชาติเข้าร่วม พร้อมทั้งตัวแทนจาก UNHCR และองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (International Organization for Migration: IOM) รวมถึงประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งหมด บางครั้งสำนักงานเลขาธิการอาเซียนก็เข้าร่วมประชุมในฐานะผู้สังเกตการณ์ในการประชุมระดับรัฐมนตรีและระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส เป้าหมายของกระบวนการบาห์ลีคือการทำให้ประเทศในภูมิภาคตระหนักมากขึ้นต่อประเด็นการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐาน การค้ามนุษย์ และอาชญากรรมข้ามชาติ ทั้งยังต้องการส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในระดับภูมิภาคมากขึ้น โดยช่วงปี ค.ศ. 2002-2011 ออสเตรเลียต้องการผลักดันให้ประเทศสมาชิกของกระบวนการบาห์ลีกำหนดให้การลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐานเป็นความผิดอาญา ซึ่งจะส่งผลต่อการยับยั้งเรือของผู้ลี้ภัยด้วย โดยรัฐมักให้เหตุผลว่าเป็นการช่วยให้ผู้ลี้ภัยไม่ต้องเสี่ยงชีวิตกลางทะเล ทั้งนี้ การประชุมครั้งแรกเน้นไปที่ประเด็นการย้ายถิ่นแบบไม่ปกติ การค้ามนุษย์และการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐาน โดยไม่ได้กล่าวถึงการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยหรือผู้แสวงหาที่ลี้ภัย แต่ก็กล่าวถึงในแง่ของการให้ความช่วยเหลือประเทศสมาชิกด้านการสร้างเสริมศักยภาพด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งจะช่วยลดโอกาสที่จะเกิดการย้ายถิ่นแบบไม่ปกติ (Australia & Indonesia (Co-Chairs), 2002) หรือกล่าวอีกอย่างก็คือการมุ่งทำให้คนไม่ต้องลี้ภัยตั้งแต่แรก

แม้ว่ากระบวนการบาห์ลีจะเป็นเวทีให้สมาชิกได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นต่อประเด็นปัญหา แต่ข้อจำกัดคือไม่มีข้อผูกมัดทางกฎหมาย การผลักดันนโยบายของออสเตรเลียจึงเป็นไปในลักษณะของการเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดประเด็นต่าง ๆ ของกระบวนการบาห์ลี เงินสนับสนุนของออสเตรเลียต่อกระบวนการบาห์ลีทำให้ยากที่จะปฏิเสธอิทธิพลของออสเตรเลียได้ แม้ว่าประเทศที่ให้เงินสนับสนุนจะมีสหรัฐอเมริกา นิวซีแลนด์ และญี่ปุ่นด้วย (Joint Standing Committee on Foreign Affairs, 2010, p. 17) แต่ออสเตรเลียเป็นผู้สนับสนุนหลัก ทั้งยังให้เงินสนับสนุนผ่าน IOM ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการหลักของกระบวนการบาห์ลี ในปี ค.ศ. 2004 ออสเตรเลียให้เงินสนับสนุน IOM จำนวน 213,728 ล้านดอลลาร์สหรัฐ สำหรับกิจกรรมของกระบวนการบาห์ลี ในขณะที่

ญี่ปุ่นให้เงินสนับสนุน 10,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ นิวซีแลนด์และสหรัฐฯ สนับสนุนเงินจำนวนเท่ากันคือ 18,571 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (IOM, 2005) พอถึง ค.ศ. 2011 ก็เหลือเพียงออสเตรเลียกับญี่ปุ่นที่ยังให้การสนับสนุน โดยออสเตรเลียให้เงินสนับสนุนมากถึง 630,811 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในขณะที่ญี่ปุ่นที่ยังคงสนับสนุนด้วยจำนวนเงินเท่าเดิม (IOM, 2012)

ความสำเร็จหนึ่งของกระบวนการบาทลี้คือการก่อตั้งกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ (Ad hoc Expert Group: AHEG) ซึ่งจะเป็นกลไกในการผลักดันนโยบายของออสเตรเลีย จุดประสงค์คือพัฒนาแนวปฏิบัติเพื่อจัดการกับการย้ายถิ่นแบบไม่ปกติ และส่งเสริมการแบ่งปันข้อมูลระหว่างประเทศที่ได้รับผลกระทบ (Australia & Indonesia (Co-Chairs), 2002) โดยมีตัวแทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและตำรวจจากชาติสมาชิกที่ได้รับผลกระทบ รวมถึงหน่วยงานอย่าง UNHCR และ IOM

การที่ไม่มีข้อมูลภูมิศาสตร์กฎหมาย AHEG จึงเป็นช่องทางในการผลักดันประเด็นต่าง ๆ โดยเฉพาะหลังจากที่หยุดประชุมในระดับรัฐมนตรีไปในปี ค.ศ. 2003 AHEG ยังคงดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง ระหว่างปี ค.ศ. 2002 ถึง 2011 ได้จัดประชุมมากถึง 36 ครั้ง ครอบคลุมตั้งแต่การตรวจสอบอัตลักษณ์และเอกสารการเดินทาง ส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยโดยตรงมีอยู่เพียง 3 ครั้งเท่านั้นซึ่งว่าด้วยการพิจารณาสถานะผู้ลี้ภัย การให้ความคุ้มครอง การตั้งถิ่นฐาน และการส่งตัวกลับ สะท้อนให้เห็นว่าประเด็นผู้ลี้ภัยในกระบวนการบาทลี้ถือเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐาน ซึ่งเป็นประเด็นที่รัฐให้ความสำคัญมากกว่า อันเนื่องมาจากการมองประเด็นผู้ลี้ภัยจากมุมมองความมั่นคง

ตัวแบบกฎหมายที่เกิดจากการประชุม AHEG ที่มาเลเซียในเดือนกันยายนปี ค.ศ. 2002 เป็นหนึ่งในความพยายามที่จะผลักดันนโยบายของออสเตรเลีย ซึ่งได้ร่วมมือกับเงินในการนำเสนอตัวแบบกฎหมายที่จะให้การลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐานเป็นความผิดอาญา ตัวแบบนี้สะท้อนให้เห็นถึงนโยบายภายในประเทศของออสเตรเลียอย่างชัดเจน เช่น การลงโทษผู้ที่พาบุคคลที่ไม่มีเอกสารเข้าเมืองเข้ามาในประเทศ (Taylor, 2008, p. 67) ประโยชน์ของตัวแบบกฎหมายนี้คือการทำให้ประเทศที่ไม่ได้เป็นภาคีพิธีสารว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐานโดยทางบก ทะเล และอากาศ สามารถนำตัวแบบนี้ไปใช้ในการกำหนดกฎหมายให้ได้มาตรฐานระหว่างประเทศ เพราะเนื้อหาของตัวแบบกฎหมายนี้ก็อ้างอิงมาจากพิธีสารข้างต้น ตัวแบบนี้ได้รับการตอบรับเป็นอย่างดี โดยในปี ค.ศ. 2004 มีประเทศสมาชิกที่นำไปปรับใช้แล้วมากถึง 18 ประเทศ (Downer, 2004) ส่วนประเทศในอาเซียนที่นำตัวแบบกฎหมายนี้มาปรับใช้คือมาเลเซียกับอินโดนีเซีย

เมื่อกระบวนการบาทลี้กลับมาประชุมระดับรัฐมนตรีอีกครั้งในปี ค.ศ. 2009 ออสเตรเลียต้องการผลักดันให้ก่อตั้งกรอบข้อตกลงของภูมิภาค (Regional Framework Agreement: RFA) เมื่อจำนวนผู้ลี้ภัยกลับมาเพิ่มสูงขึ้น ทั้งแนวโน้มระดับโลกที่มีผู้ลี้ภัยชาวอัฟกานิสถานกับปากีสถานเพิ่มขึ้น และในระดับภูมิภาคที่มีผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญาเป็นกลุ่มหลักและผู้ลี้ภัยจากศรีลังกา (Phillips, 2017) ออสเตรเลียเองก็เผชิญกับสถานการณ์เช่นนี้ด้วย จากที่มีผู้ลี้ภัยทางเรือเพียง 161 คนในปี ค.ศ. 2008 ก็เพิ่มจำนวนเป็น 2,726 คนในปีถัดมา การประชุมครั้งที่ 3 เป็นครั้งแรกที่กระบวนการบาทลี้กล่าวถึงแนวทางมนุษยธรรมที่จะใช้ในการต่อต้านการค้ามนุษย์และการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐาน เช่น การให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองเหยื่อของการค้ามนุษย์ การแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุด้วยการเพิ่มโอกาสการเข้าเมืองอย่างถูกกฎหมาย และที่สำคัญคือสนับสนุนให้ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการลี้ภัยให้สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพผู้ลี้ภัย (Australia & Indonesia (Co-Chairs), 2009) แนวโน้มเหล่านี้เป็นผลมาจากแนวทางของรัฐบาลออสเตรเลียชุดใหม่ที่เน้นเรื่องมนุษยธรรม บทบาทของ UNHCR ในฐานะ

คณะกรรมการเตรียมการประชุม และผู้ลี้ภัยในภูมิภาคที่เพิ่มสูงขึ้นทั้งชาวโรฮิงญา ศรีลังกา และปากีสถานซึ่งถือได้ว่าเป็นวิกฤตการณ์เล็ก ๆ ในปี ค.ศ. 2009

นโยบายผู้ลี้ภัยของรัฐบาลออสเตรเลียชุดใหม่ภายใต้พรรคแรงงานไม่ได้เคร่งครัดน้อยกว่ารัฐบาลก่อนหน้าสิ่งที่ต่างออกไปคือการทำให้ประเด็นผู้ลี้ภัยเป็นส่วนหนึ่งของประเด็นการค้ามนุษย์และการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐานอย่างชัดเจน โดยประกาศว่าต้องการปราบปรามธุรกิจเหล่านี้ไปพร้อมกับการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ผู้ลี้ภัย โดยนายกรัฐมนตรีเควิน รัตต์ (Kevin Rudd) ประกาศว่า “จะไม่ประนีประนอมและใช้มาตรการที่แข็งกร้าวต่อผู้ลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐาน แต่ ‘ให้ความยุติธรรม’ แก่ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย” (Australian Associated Press, 2009) เมื่อคำนึงว่าธุรกิจนี้เกิดจากปัญหาการตั้งถิ่นฐานที่ไม่เพียงพอต่อจำนวนผู้ลี้ภัย แนวทางข้างต้นก็ดูจะสับสนและย้อนแย้งกับการให้ความคุ้มครองต่อผู้ลี้ภัย ซึ่งควรจะให้ความสำคัญกับการรับผู้ลี้ภัยไปตั้งถิ่นฐานและเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการขอสถานะภาพผู้ลี้ภัยเสียมากกว่า

จำนวนผู้ลี้ภัยที่เพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด ทำให้รัฐบาลกังวลว่าศูนย์กักกันของออสเตรเลียจะไม่เพียงพอต่อผู้ลี้ภัยที่จะเดินทางมาในอนาคต จึงพยายามทำข้อตกลงเพื่อสร้างศูนย์กักกันในประเทศอื่น โดยต้องการให้เป็นศูนย์ในระดับภูมิภาค ในปี ค.ศ. 2010 รัฐบาลออสเตรเลียประกาศว่ามีความเป็นไปได้ที่จะสร้างศูนย์ดำเนินงานระดับภูมิภาค (regional processing centre) ในติมอร์ตะวันออก (Bowen, 2010) รัฐบาลออสเตรเลียต้องการแรงสนับสนุนจากกระบวนการบาทลีเพื่อให้การเจรจากับติมอร์ตะวันออกลุล่วง แต่ด้วยข้อจำกัดที่กระบวนการบาทลีเป็นเพียงเวทีการพูดคุยแลกเปลี่ยนความเห็น ออสเตรเลียจึงสนับสนุนให้ UNHCR พัฒนารอบการทำงานในระดับภูมิภาคขึ้น ท้ายที่สุดปี ค.ศ. 2011 ที่ประชุมกระบวนการบาทลีก็ได้ก่อตั้ง RFA ขึ้น

แม้ว่ากรอบข้อตกลงนี้จะเป็นข้อเสนอของ UNHCR แต่ก็ยังเป็นข้อเสนอที่เต็มไปด้วยร่องรอยอิทธิพลของออสเตรเลีย ไม่ว่าจะเป็นด้านเนื้อหาและเงินทุนสนับสนุน ในด้านเงินทุน ออสเตรเลียให้เงินสนับสนุนแก่ UNHCR และ IOM เพื่อพัฒนารอบการทำงานระดับภูมิภาคสำหรับการจัดการการย้ายถิ่นแบบไม่ปกติและการขอสถานะภาพผู้ลี้ภัยมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2009 ถึง 2011 เป็นจำนวนเงินทั้งหมด 16.4 ดอลลาร์สหรัฐ (Commonwealth of Australia, 2009)

จุดประสงค์หลักของ RFA คือส่งเสริมการหาแนวทางที่มีประสิทธิภาพในการลดจำนวนการย้ายถิ่นแบบไม่ปกติในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ซึ่งอาจเป็นไปได้ทั้งข้อตกลงระดับทวิภาคีและอนุภูมิภาค (Australia & Indonesia (Co-Chairs), 2011b, p. 3) กรอบข้อตกลงนี้ครอบคลุมเรื่องความมั่นคงชายแดนและอาชญากรรมข้ามชาติ รวมไปถึงแนวทางที่มีมนุษยธรรมในการให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัย เช่น การเข้าถึงกระบวนการพิจารณาสถานะผู้ลี้ภัยและแนวทางแก้ปัญหาผู้ลี้ภัยที่ยั่งยืนซึ่งได้กล่าวถึงแนวทาง “ในประเทศ” ที่หมายถึงการตั้งถิ่นฐานในประเทศแรกรับด้วย น่าสนใจว่าที่ผ่านมารัฐในภูมิภาคนี้ไม่ค่อยใช้แนวทางนี้มากนัก แต่เลือกที่จะให้การพักพิงกับผู้ลี้ภัยแบบชั่วคราวมากกว่า ในแง่หนึ่งสะท้อนว่าประเทศสมาชิกตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อการให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยมากขึ้น ที่สำคัญที่สุดคือการพูดถึงความเป็นไปได้ที่จะก่อตั้งศูนย์ดำเนินงานระดับภูมิภาคสำหรับผู้แสวงหาที่ลี้ภัยที่อยู่ในระหว่างกระบวนการพิจารณาสถานะภาพผู้ลี้ภัย (Australia & Indonesia (Co-Chairs), 2011a, p. 3) ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการของรัฐบาลออสเตรเลียตามที่กล่าวไปข้างต้น

แม้ว่าข้อตกลงกับติมอร์ตะวันออกจะไม่ประสบความสำเร็จ แต่ RFA ถือเป็นความสำเร็จที่จะเปิดโอกาสให้ออสเตรเลียได้ทำข้อตกลงกับสมาชิกของกระบวนการบาทลีในอนาคต คริส โบเวน (Chris Bowen) รัฐมนตรีกระทรวงตรวจคนเข้าเมืองและการเป็นพลเมืองของออสเตรเลียกล่าวว่า การก่อตั้งกรอบข้อตกลงนี้เป็นก้าวสำคัญในรอบ

10 ปี นับตั้งแต่ก่อตั้งกระบวนการบาทลีมา (Bowen et al., 2011) ทั้งยังถือได้ว่าเป็นความสำเร็จของนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลีย นอกจากนี้ สาวิตรี เทย์เลอร์ (Savitri Taylor) นักวิชาการด้านกฎหมายผู้ลี้ภัยเห็นว่าแม้กระบวนการบาทลีจะไม่ผลผูกพันทางกฎหมายแต่ RFA ถือเป็นความสำเร็จครั้งสำคัญ เพราะกระบวนการบาทลีได้เปิดโอกาสให้กลุ่มประเทศที่สมาชิกส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยได้มีเวทีที่จะพูดคุยถึงประเด็นผู้ลี้ภัยมากขึ้น (Taylor, 2011)

### การผลักดันนโยบายของออสเตรเลียระดับทวิภาคีกับประเทศสมาชิกอาเซียน

ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นที่ตั้งของทั้งประเทศต้นทางและประเทศทางผ่านที่สำคัญของผู้ลี้ภัยที่จะเดินทางไปยังออสเตรเลีย การทำให้ผู้ลี้ภัยอยู่ในภูมิภาคต้นทางมากที่สุดจะช่วยลดจำนวนผู้ลี้ภัยที่จะเดินทางไปออสเตรเลีย รัฐบาลออสเตรเลียจึงทำข้อตกลงกับอินโดนีเซีย เพื่อเพิ่มศักยภาพในการควบคุมและป้องกันเขตแดน ข้อตกลงระดับทวิภาคีมีความสำคัญต่อรัฐบาลออสเตรเลียเป็นอย่างมาก เพราะในช่วงที่ออสเตรเลียไม่สามารถผลักดันความร่วมมือในระดับภูมิภาคได้อย่างเต็มที่ รัฐบาลก็จะหันมาสนใจกับข้อตกลงในระดับทวิภาคี ดังที่รัฐบาลพรรคแรงงานในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 2007 ถึง 2013 เน้นทำข้อตกลงกับอินโดนีเซียจนนโยบาย ผู้ลี้ภัยในช่วงนั้นถูกเรียกว่าการแก้ปัญหาผ่านอินโดนีเซีย (Indonesia Solution) (Missbach, 2015, p. 187) หนึ่งในสมาชิกอาเซียนที่ทำข้อตกลงกับออสเตรเลียระหว่าง ค.ศ. 2001 ถึง 2013 คืออินโดนีเซีย

อินโดนีเซียได้ร่วมมือกับออสเตรเลียในประเด็นผู้ลี้ภัยมาตั้งแต่ทศวรรษ 1990 แล้ว แม้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศจะตึงเครียดจากเหตุการณ์ในติมอร์ตะวันออก แต่ทั้งสองประเทศก็พัฒนาความร่วมมือด้านความมั่นคงมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่เหตุการณ์การระเบิดที่บาทลีในปี ค.ศ. 2002 ด้วยความที่เป็นประเทศที่อยู่ใกล้กันและเป็นสมาชิกหลักของอาเซียน อินโดนีเซียจึงถือเป็นพันธมิตรทางการทูตที่สำคัญ ซึ่งมีส่วนช่วยส่งเสริมบทบาทของออสเตรเลียในอาเซียน ตั้งแต่การก่อตั้ง APEC จนถึงการก่อตั้งกระบวนการบาทลี

ความร่วมมือในประเด็นผู้ลี้ภัยของออสเตรเลียและอินโดนีเซียถูกตั้งคำถามเรื่องการให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัยอยู่เสมอ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะอินโดนีเซียไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย และไม่มีกฎหมายให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัย หากเข้าเมืองโดยไม่มีเอกสารจะอยู่ในสถานะผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย UNHCR และ IOM จึงเป็นหน่วยงานหลักที่ให้ความดูแลผู้ลี้ภัยและกระบวนการขอสถานภาพ แต่เนื่องจากอินโดนีเซียไม่ได้กำหนดให้ต้องกักกันตัวผู้ลี้ภัยและเปิดให้ใช้ชีวิตได้ค่อนข้างอิสระ ออสเตรเลียเชื่อว่าข้างต้นเป็นเหตุให้จำนวนผู้ลี้ภัยทางเรือและการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐานในออสเตรเลียเพิ่มสูงขึ้น (Nethery & Gordyn, 2014, p. 186) เมื่อจำนวนผู้ลี้ภัยทางเรือเพิ่มขึ้นในช่วงปลายทศวรรษ 1990 ออสเตรเลียจึงเริ่มโน้มน้าวให้อินโดนีเซียใช้ศูนย์กักกันกับผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย ทั้งยังผลักดันให้มีการแก้กฎหมายที่จะส่งผลให้มีการกักกันผู้ที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย และทำให้การลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐานเป็นความผิดอาญา ออสเตรเลียได้ใช้ทรัพยากรทั้งด้านการทูตและการเงินเพื่อให้อินโดนีเซียปรับเปลี่ยนนโยบายและกฎหมายที่จะเป็นประโยชน์แก่ตน

ศูนย์กักกันในอินโดนีเซียส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากข้อตกลงกับออสเตรเลีย มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่าหากปราศจากเงินสนับสนุนจากออสเตรเลีย ก็คงไม่มีศูนย์กักกันในอินโดนีเซีย (Missbach, 2015, p. 241) ในปัจจุบัน อินโดนีเซียมีศูนย์กักกันตามเกาะต่าง ๆ มากถึง 14 แห่ง ศูนย์ที่ใหญ่ที่สุดอยู่ที่เมืองจาร์กาตาและตันจุงปีนัง ข้อตกลงที่ว่าด้วยศูนย์กักกันเกิดขึ้นสองครั้ง ครั้งแรกในปี ค.ศ. 2000 ว่าด้วยข้อตกลงความร่วมมือระดับภูมิภาค (Regional Cooperation Arrangement: RCA) ซึ่งได้รับความร่วมมือจาก UNHCR และ IOM ที่จะรับผิดชอบกระบวนการ

ขอสถานภาพและความเป็นอยู่ของผู้ลี้ภัยระหว่างที่อยู่ในอินโดนีเซีย อีกข้อตกลงหนึ่งคือโครงการจัดการและให้ความดูแลแก่ผู้ย้ายถิ่นแบบไม่ปกติ (Management and Care of Irregular Immigrants Project: MCIIP) ในปี ค.ศ. 2007 ซึ่งเป็นข้อตกลงสำหรับปรับปรุงศูนย์กักกันที่กรุงจาการ์ตาและตันจุงปีนัง รวมไปถึงปรับปรุงแนวทางปฏิบัติในศูนย์กักกันและด่านชายแดนให้มีมาตรฐานมากขึ้น ในปี ค.ศ. 2010 IOM มีผู้แสวงหาที่ลี้ภัยภายใต้โครงการ RCA ทั้งหมด 1,335 คน (Taylor & Rafferty-Brown, 2010, p. 560)

ออสเตรเลียเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่เกิดจากทั้งสองข้อตกลง โดยให้งบประมาณสำหรับดูแลผู้ลี้ภัยในระยะสามปี 23.8 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย (Missbach, 2015, pp. 138-139) และงบประมาณสำหรับปรับปรุงศูนย์กักกันจำนวน 6.9 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และถึงปี ค.ศ. 2010 ออสเตรเลียให้เงินสนับสนุนผ่าน IOM จำนวน 16.6 ล้านดอลลาร์สหรัฐสำหรับการดำเนินงานต่าง ๆ ในอินโดนีเซีย (IOM, 2011)

นอกจากศูนย์กักกันที่จะช่วยป้องกันไม่ให้ผู้ลี้ภัยเดินทางไปยังออสเตรเลียแล้ว ทั้งสองประเทศยังทำข้อตกลงด้านความมั่นคงเพื่อตรวจจับเรือของขบวนการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐาน นั่นคือสนธิสัญญาลอมบอก (Lombok Treaty) ซึ่งเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 2006 โดยออสเตรเลียจะเพิ่มกำลังลาดตระเวนในน่านน้ำอินโดนีเซียและน่านน้ำสากล และอินโดนีเซียมีหน้าที่ติดตามขบวนการลักลอบค้ามนุษย์ และจะให้เรือที่ตรวจจับได้ขึ้นฝั่งอินโดนีเซีย ในปี ค.ศ. 2009 ถึง 2010 ออสเตรเลียใช้งบกับการช่วยเหลืออินโดนีเซียมากถึง 452.5 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย (Espenilla, 2010, p. 58)

ออสเตรเลียยังผลักดันให้อินโดนีเซียแก้ไขกฎหมายการเข้าเมือง โดยอิงกับตัวแบบกฎหมายของกระบวนการบาทลีได้สำเร็จในปี ค.ศ. 2011 ก่อนหน้านั้น ซูซีโล บัมบัง ยูโดโยโน ประธานาธิบดีของอินโดนีเซียในขณะนั้นได้กล่าวถึงการแก้กฎหมายนี้ต่อรัฐสภาออสเตรเลียในปี ค.ศ. 2010 ว่าจะทำให้ความร่วมมือในการปราบปรามการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐานและการค้ามนุษย์ให้มากขึ้น (Yudhoyono, 2010) ซึ่งเป็นการประกาศถึงความตั้งใจที่จะแก้ไขกฎหมายนี้ก่อนที่กฎหมายจะถูกบังคับใช้จริง อินโดนีเซียได้ปรับปรุงกฎหมายการเข้าเมืองที่ใช้มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1992 โดยกำหนดให้กักตัวผู้ไม่มีเอกสารเข้าเมืองทุกกรณี ทั้งยังทำให้การลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐานเป็นความผิดอาญาที่กำหนดให้มีโทษจำคุกสูงสุด 5 ปี (Nethery & Gordyn, 2014, p. 187) การแก้ไขกฎหมายครั้งนี้ของอินโดนีเซีย จึงนับเป็นผลมาจากความพยายามทางการทูตของออสเตรเลียที่สามารถผลักดันให้อินโดนีเซียแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของออสเตรเลีย (Nethery et al., 2012, p. 97)

ออสเตรเลียได้ผลักดันนโยบายการควบคุมชายแดนและการจัดการผู้ลี้ภัยให้กับอินโดนีเซีย โดยออสเตรเลียใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ทั้งด้านการทูตและเงิน เพื่อให้กระบวนการทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยตั้งแต่การขอสถานภาพการแก้ไขปัญหาย่างยั่งยืน และการส่งตัวกลับเสรีจสมบูรณในอินโดนีเซียก่อนที่ผู้ลี้ภัยจะเดินทางไปยังออสเตรเลีย แม้ออสเตรเลียจะมีผู้ลี้ภัยเดินทางเข้าไปในประเทศน้อยลง แต่ก็ยังต้องใช้งบประมาณจำนวนมากไปกับข้อตกลงในระดับทวิภาคี ข้อตกลงเหล่านี้จึงเป็นประโยชน์ของรัฐบาลออสเตรเลียในแง่ของผลประโยชน์ทางการเมืองเสียมากกว่า นอกจากนี้ เมื่อมาตรฐานสิทธิมนุษยชนในศูนย์กักกันถูกตั้งคำถาม ออสเตรเลียก็ยืนยันว่ารัฐบาลอินโดนีเซียเป็นผู้รับผิดชอบไม่ว่าจะเป็นเรื่องสิ่งอำนวยความสะดวก ความปลอดภัย สิทธิมนุษยชน และสาธารณสุข ซึ่งพ้นไปจากขอบเขตของออสเตรเลียแล้ว (McClelland, 2010) สิ่งนี้สะท้อนว่าออสเตรเลียให้ความสำคัญกับการทำให้ผู้ลี้ภัยอยู่ในภูมิภาคต้นทางมากกว่าการให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัย ยิ่งไปกว่านั้น บทบาทของออสเตรเลียในอินโดนีเซียยังส่งเสริมการมองเห็นผู้ลี้ภัยในฐานะความมั่นคงด้วย

นอกจากนี้ ออสเตรเลียยังทำข้อตกลงกับสมาชิกอาเซียนประเทศอื่น ๆ ข้อตกลงกับสมาชิกอาเซียนประเทศ

อื่น ๆ ภายใต้ RFA โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะลดจำนวนผู้ลี้ภัยที่จะเดินทางไปยังออสเตรเลียในอนาคต โดยพยายามชี้ให้เห็นว่าข้อตกลงที่เกิดขึ้นเป็นการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม เช่น ข้อตกลงกับมาเลเซียในปี ค.ศ. 2011 ซึ่งมาเลเซียจะรับผู้แสวงหาที่ลี้ภัยที่เดินทางเข้าออสเตรเลียแบบผิดกฎหมายจำนวน 800 คน และออสเตรเลียจะรับผู้ลี้ภัยที่ผ่านการพิจารณาสถานะผู้ลี้ภัยจาก UNHCR มากสุด 4,000 คนภายในระยะเวลาสี่ปี รัฐบาลออสเตรเลียพยายามชี้ให้เห็นว่าข้อตกลงนี้ต้องอาศัยความร่วมมือระดับภูมิภาค และเป็นการร่วมแบ่งเบาภาระ (Burden-sharing) ซึ่งจะช่วยให้กระบวนการบาทลี้เองมีความคืบหน้ามากยิ่งขึ้นในเรื่องของความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก (Taylor, 2011) ทั้งยังชี้ให้เห็นว่าข้อตกลงนี้จะช่วยแก้ปัญหาผู้ลี้ภัยแบบยืดเยื้อในมาเลเซียและจะนำไปสู่การทำลายรูปแบบธุรกิจของการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐาน (Gillard, 2011) เพราะผู้ลี้ภัยไม่ต้องรอการตั้งถิ่นฐานอย่างไม่มีที่สิ้นสุดจนต้องหันไปพึ่งธุรกิจดังกล่าว ข้อตกลงนี้ต้องยุติเพราะศาลสูงของออสเตรเลียเห็นว่าไม่เป็นไปตามที่อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย และมาเลเซียก็ไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าว ทั้งยังมีกระแสวิพากษ์วิจารณ์ถึงมุมมองการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมของรัฐบาลออสเตรเลียด้วย

ออสเตรเลียยังทำข้อตกลงกับอีกหลายประเทศสมาชิกอาเซียนหลังปี ค.ศ. 2013 ซึ่งอยู่นอกเหนือขอบเขตการศึกษาของบทความนี้ เช่น ข้อตกลงกับกัมพูชาในปี ค.ศ. 2014 ที่เกิดขึ้นภายใต้ RFA ข้อตกลงนี้อ้างถึงการร่วมแบ่งเบาภาระในภูมิภาค โดยกัมพูชาจะรับผู้ลี้ภัยจากศูนย์กักกันในนาอูรูไปตั้งถิ่นฐานมากที่สุด 1,000 คนโดยสมัครใจ ซึ่งสุดท้ายก็ล้มเหลวเพราะจำนวนผู้ลี้ภัยที่สมัครใจจะเดินทางไปกัมพูชามีน้อย นอกจากนี้ออสเตรเลียก็ยังมีข้อตกลงทวิภาคีกับประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น เช่น ไทย ฟิลิปปินส์ และลาว (Taylor, 2008) ข้อตกลงเหล่านี้ล้วนเป็นการเพิ่มศักยภาพในการป้องกันชายแดน อย่างไรก็ตามการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคและอุปกรณ์ต่าง ๆ ด้านการตรวจคนเข้าเมือง เพราะยังความมั่นคงชายแดนของประเทศเหล่านี้มีประสิทธิภาพมากเท่าไร ก็จะไม่ส่งผลต่อความมั่นคงของออสเตรเลียด้วย ในทางกลับกัน การให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัยจากรัฐเหล่านี้ก็ถูกลดความสำคัญลง

## บทสรุป

ออสเตรเลียตระหนักดีว่าการลดจำนวนผู้ลี้ภัยที่เดินทางเข้ามาจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากรัฐอื่น จึงพยายามแสวงหาความร่วมมือทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี โดยมุ่งเข้าไปเพิ่มศักยภาพด้านการควบคุมและป้องกันชายแดนให้กับประเทศในอาเซียน การก่อตั้งกระบวนการบาทลี้ที่แม้ไม่มีข้อผูกมัดทางกฎหมาย แต่อย่างน้อยก็เป็นเวทีให้เกิดการพูดคุยถึงประเด็นผู้ลี้ภัยและเข้าใจปัญหาร่วมกัน ออสเตรเลียที่มองประเด็นผู้ลี้ภัยเป็นเรื่องความมั่นคง ได้พยายามผลักดันให้การลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐานเป็นความผิดอาญา ทั้งยังส่งเสริมให้ก่อตั้ง RFA ที่จะอำนวยความสะดวกในการผลักดันนโยบายในระดับทวิภาคี โดยเฉพาะกับอินโดนีเซียซึ่งมีทั้งข้อตกลงเรื่องศูนย์กักกันและการตรวจจับเรือของผู้ลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐาน ซึ่งส่งผลต่อนโยบายภายในของอินโดนีเซียเองด้วย เห็นได้จากการแก้ไขกฎหมายการเข้าเมือง การผลักดันนโยบายของออสเตรเลียที่เน้นไปที่การควบคุมและป้องกันชายแดนเช่นนี้ไม่ได้ส่งเสริมให้การคุ้มครองผู้ลี้ภัยในภูมิภาคมีความคืบหน้ามากขึ้น ในทางกลับกันบทบาทดังกล่าวส่งเสริมให้การมองผู้ลี้ภัยในฐานะส่วนหนึ่งของประเด็นการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐานและประเด็นความมั่นคงทวีความเข้มข้นมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม แนวโน้มการจัดการผู้ลี้ภัยของกระบวนการบาทลี้ก็มีทิศทางที่ค้ำใจถึงมนุษยธรรมมากขึ้นดังในกรณีการทำข้อตกลงกับมาเลเซีย ซึ่งรัฐบาลของทั้งสองประเทศเห็นว่าข้อตกลงดังกล่าวเป็นข้อตกลงทางมนุษยธรรมที่จะช่วยเหลือผู้ลี้ภัย นอกจากนี้ UNHCR ก็มีความสำคัญในการส่งเสริมแนวทางมนุษยธรรม ซึ่งมี

บทบาทมากขึ้นเรื่อย ๆ ตั้งแต่ ค.ศ. 2009 เป็นต้นมา อย่างที่เห็นได้จากการริเริ่มสำนักงานสนับสนุนระดับภูมิภาค (Regional Support Office) ใน ค.ศ. 2012 เพื่อส่งเสริมความร่วมมือของชาติสมาชิกในเรื่องการให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัยและการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ

สำหรับคำแนะนำต่อการจัดการผู้ลี้ภัยในอนาคตในระดับกระบวนการบาห์ลี แนวโน้มของแนวทางมนุษยธรรมที่ปรากฏอยู่ใน RFA เป็นแนวโน้มที่ดี จึงควรสนับสนุนบทบาทของ UNHCR ให้มากขึ้น โดยควรมองไปไกลกว่าการมองผู้ลี้ภัยในฐานะเหยื่อของกระบวนการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐาน อีกทั้งยังควรส่งเสริมให้สมาชิกของกระบวนการบาห์ลีปรับเปลี่ยนกฎหมายภายในประเทศที่จะให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัยได้ครอบคลุมมากขึ้น ส่วนในระดับข้อตกลงทวิภาคีนั้น ออสเตรเลียในฐานะผู้ผลักดันนโยบายให้กับรัฐอื่น ควรใช้แนวทางที่คำนึงถึงการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้ลี้ภัยให้มากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อข้อตกลงกับมาเลเซียในปี ค.ศ. 2011 ถูกวิพากษ์วิจารณ์ถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้ลี้ภัย นอกจากนี้ ข้อเสนอสำหรับงานวิจัยที่จะช่วยทำความเข้าใจการผลักดันนโยบายของออสเตรเลียได้ดียิ่งขึ้น คือการศึกษาความสัมพันธ์ของอินโดนีเซียกับรัฐอื่นว่าได้รับผลกระทบจากการปรับเปลี่ยนนโยบายที่ได้รับอิทธิพลมาจากออสเตรเลียหรือไม่และอย่างไร

## บรรณานุกรม

- Andrijasevic, R. (2010). DEPORTED: the right to asylum at EU's external border of Italy and Libya. *International Migration*, 48, 148-174. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2435.2009.00554.x>
- Australia and Indonesia (Co-Chairs). (2002). *Co-Chairs' Statement' (Bali Ministerial Conference on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime, Bali, 26–28 February 2002*. [https://www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/BRMC1\(1\).pdf](https://www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/BRMC1(1).pdf)
- Australia and Indonesia (Co-Chairs). (2009). *Co-Chairs' Statement' (Third Bali Regional Ministerial Conference on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime, Bali, Indonesia 14-15 April 2009)*. [https://www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/Co%20chairs%20statement%20BRMC%20III\\_FINAL.pdf](https://www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/Co%20chairs%20statement%20BRMC%20III_FINAL.pdf)
- Australia and Indonesia (Co-Chairs). (2011a). *Co-Chairs' Statement' (Fourth Meeting of Ad Hoc Group Senior Officials, Bali, 9 March 2011)*. <https://www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/110310%20AHG%20SOM%20Co-chairs%20Statement%20FINAL.pdf>
- Australia and Indonesia (Co-Chairs). (2011b). *Co-Chairs' Statement', (Fourth Bali Regional Ministerial Conference on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime, Bali, Indonesia, 29-30 March 2011)*. [https://www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/110330\\_FINAL\\_Ministerial\\_Co-chairs%20statement%20BRMC%20IV\(1\).pdf](https://www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/110330_FINAL_Ministerial_Co-chairs%20statement%20BRMC%20IV(1).pdf)
- Australian Associated Press. (2009). *Towing boats back is humane - Rudd*. <https://www.news.com.au/national/towing-boats-back-is-humane-rudd/news-story/743ebfe4deab30cafcd4bfc130a8222c>
- Betts, A., & Milner, J. (2007). *The Externalisation of EU Asylum Policy: The Position of African States*. Danish Institute for International Studies. [https://www.diis.dk/files/media/publications/import/alexander\\_betts\\_james\\_milner\\_eu\\_asylum\\_policy.pdf](https://www.diis.dk/files/media/publications/import/alexander_betts_james_milner_eu_asylum_policy.pdf)
- Boswell, C. (2003). The 'External Dimension' of EU Immigration and Asylum Policy. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944)*, 79(3), 619-638. <https://doi.org/10.1111/1468-2346.00326>
- Bowen, C. (2010). *Transcript of press conference : Presidential Palace, Dili, East Timor: 12 October 2010: Minister's visit to East Timor; Regional Protection Framework*. <https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;page=0;query=Minister%20for%20Immigration%20and%20Citizenship%20Press%20Conference%20Decade%3A%222010s%22%20Year%3A%222010%22%20Month%3A%2210%22%20Day%3A%2212%22;rec=0;resCount=Default>

- Bowen, C., Rudd, K., & Natalegawa, M. (2011). *Joint Press Conference, Bali Process Ministerial Conference on March 30, 2011*. Commonwealth of Australia.  
[https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/media/pressrel/774292/upload\\_binary/774292.pdf;fileType=application%2Fpdf#search=%22Joint%20Press%20Conference,%20Bali%20Process%20Ministerial%20Conference%22](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/media/pressrel/774292/upload_binary/774292.pdf;fileType=application%2Fpdf#search=%22Joint%20Press%20Conference,%20Bali%20Process%20Ministerial%20Conference%22)
- Casas-Cortes, M., Cobarrubias, S., & Pickles, J. (2016). 'Good neighbours make good fences': Seahorse operations, border externalization and extra-territoriality. *European Urban and Regional Studies*, 23(3), 231-251. <https://doi.org/10.1177/0969776414541136>
- Commonwealth of Australia. (2009). Budget Paper No. 2, *Budget Measures 2009-10* Commonwealth of Australia [https://www.aph.gov.au/binaries/budget/2009-10/content/bp2/download/bp\\_2.pdf](https://www.aph.gov.au/binaries/budget/2009-10/content/bp2/download/bp_2.pdf)
- Douglas, J. H., & Schloenhardt, A. (2012). *Combatting Migrant Smuggling with Regional Diplomacy: An examination of the Bali Process* (Research Paper, Issue.
- Downer, A. (2004). *Speech by the Minister for Foreign Affairs The Hon Alexander Downer MP To the Bali Process Senior Officials' Meeting (Queensland, 8 June 2004 )*.  
<https://www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/DownersAddress.pdf>
- Espenilla, J. (2010). Injustice ignored: A case study of the irregular sea migration of the Rohingya boat people. *Asia Europe Journal*, 8, 45-59. <https://doi.org/10.1007/s10308-010-0252-0>
- Fickling, D. (2004). *Australia seen as 'America's deputy sheriff'*. The Guardian.  
<https://www.theguardian.com/world/2004/sep/10/indonesia.australia>
- Frellick, B., Kysel, I. M., & Podkul, J. (2016). The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants. *Journal on Migration and Human Security*, 4(4), 190-220. <https://doi.org/10.1177/233150241600400402>
- Frost, F. (2016). *Engaging the neighbours. Australia and ASEAN since 1974*. ANU Press.
- Gillard, J. (2011). *Press conference : Canberra: 25 July 2011: agreement with Malaysia; carbon price; clean energy future; Tasmanian forest agreement; privacy; employment*.  
<https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;orderBy=customrank;page=0;query=Julia%20Gillard%20Transcript%20of%20press%20conference%20Decade%3A%222010s%22%20Year%3A%222011%22%20Month%3A%2207%22%20Day%3A%2225%22;rec=0;resCount=Default>
- Haddad, E. (2008). The external dimension of EU refugee policy. *In The Refugee in International Society: Between Sovereigns* (pp. 165-191). Cambridge University Press.  
<https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2007.00250.x>
- Hyndman, J., & Mountz, A. (2008). Another Brick in the Wall? Neo-Refoulement and the Externalization of Asylum by Australia and Europe1. *Government and Opposition*, 43(2), 249-269. <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2007.00251.x>

- IOM. (2005). *MC/2172 Financial Report for the year ended 31 December 2004*.  
[http://governingbodies.iom.int/system/files/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about\\_iom/en/council/90/MC2172.pdf](http://governingbodies.iom.int/system/files/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/en/council/90/MC2172.pdf)
- IOM. (2011). *MC/2313 - Financial Report for the year ended 31 December 2010*.  
[http://governingbodies.iom.int/system/files/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about\\_iom/en/council/100/MC\\_2313.pdf](http://governingbodies.iom.int/system/files/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/en/council/100/MC_2313.pdf)
- IOM. (2012). *MC/2345 Financial Report for the year ended 31 December 2011*.  
[http://governingbodies.iom.int/system/files/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about\\_iom/en/council/101/MC\\_2345.pdf](http://governingbodies.iom.int/system/files/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/en/council/101/MC_2345.pdf)
- Joint Standing Committee on Foreign Affairs, Defence and Trade. (2010). *Human Rights in the Asia-Pacific: Challenges and opportunities*. Commonwealth of Australia  
[https://www.aph.gov.au/Parliamentary\\_Business/Committees/House\\_of\\_Representatives\\_Committees?url=jfadt/asia\\_pacific\\_hr/report.htm](https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House_of_Representatives_Committees?url=jfadt/asia_pacific_hr/report.htm)
- Kneebone, S. (2014). ASEAN and the Conceptualization of Refugee Protection in Southeastern Asian States. In A. A. a. F. Ippolito (Ed.), *Regional Approaches to the Protection of Asylum Seeker: An International Legal Perspective*. Ashgate Publishing Limited.
- Mathew, P. (2008). Resolution 1373—A Call to Pre-empt Asylum Seekers? (or ‘Osama, the Asylum Seeker’). In J. McAdam (Ed.), *Forced Migration, Human Rights and Security*. Hart Publishing.
- McClelland, R. (2010). *Parliamentary Debates, House of Representatives, Questions in writing: Overseas Detention Centres: Funding, Question No. 1038, 2 February 2010*.  
[https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;orderBy=customrank;page=0;query=MCCLELLAND%20Decade%3A%222010s%22%20Year%3A%222010%22%20Month%3A%2202%22%20Day%3A%2202%22%20SearchCategory\\_Phase%3A%22house%20of%20representatives%22;rec=12;resCount=Default](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;orderBy=customrank;page=0;query=MCCLELLAND%20Decade%3A%222010s%22%20Year%3A%222010%22%20Month%3A%2202%22%20Day%3A%2202%22%20SearchCategory_Phase%3A%22house%20of%20representatives%22;rec=12;resCount=Default)
- Missbach, A. (2015). *Troubled transit: Asylum seekers stuck in Indonesia*. ISEAS-Yusof Ishak Institute.
- Nethery, A., & Gordyn, C. (2014). Australia–Indonesia cooperation on asylum-seekers: a case of ‘incentivised policy transfer’. *Australian Journal of International Affairs*, 68(2), 177-193.  
<https://doi.org/10.1080/10357718.2013.841122>
- Nethery, A., Rafferty-Brown, B., & Taylor, S. (2012). Exporting Detention: Australia-funded Immigration Detention in Indonesia. *Journal of Refugee Studies*, 26(1), 88-109.  
<https://doi.org/10.1093/jrs/fes027>
- Petcharamesree, S. (2016). ASEAN and its approach to forced migration issues. *The International Journal of Human Rights*, 20(2), 173-190. <https://doi.org/10.1080/13642987.2015.1079021>

- Phillips, J. (2017). *Boat arrivals and boat 'turnbacks' in Australia since 1976: a quick guide to the statistics*. [https://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/pubs/rp/rp1617/Quick\\_Guides/BoatTurnbacks](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1617/Quick_Guides/BoatTurnbacks)
- Robinson, W. C. (1998). *Terms of refuge: The Indochinese exodus & the international response*. Zed Books.
- Stats, K. (2015). We Will Decide: Refugee and Asylum Policy during the Howard Era before Tampa. *Australian Studies*, 7.
- Taylor, S. (2008). Australia's border control and refugee protection capacity-building activities in the Asia-Pacific region. In A. Babacan & L. Briskman (Eds.), *Asylum seekers : international perspectives on interdiction and deterrence*. Cambridge Scholars Pub.
- Taylor, S. (2011). *Regional cooperation and the Malaysian solution*. Inside Story. <http://insidestory.org.au/regional-cooperation-and-the-malaysian-solution/>
- Taylor, S., & Rafferty-Brown, B. (2010). Waiting for Life to Begin: the Plight of Asylum Seekers Caught by Australia's Indonesian Solution. *International Journal of Refugee Law*, 22(4), 558-592. <https://doi.org/10.1093/ijrl/eeq034>
- UNHCR. (2019). *UNHCR Global Report 2018*. <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5d08d7ee7/unhcr-global-trends-2018.html>
- Yudhoyono, S. B. (2010). *House of Representative Address by the President of the Republic of Indonesia Wednesday, 10 March 2010*. [https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansardr/2010-03-10/0047/hansard\\_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansardr/2010-03-10/0047/hansard_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf)