

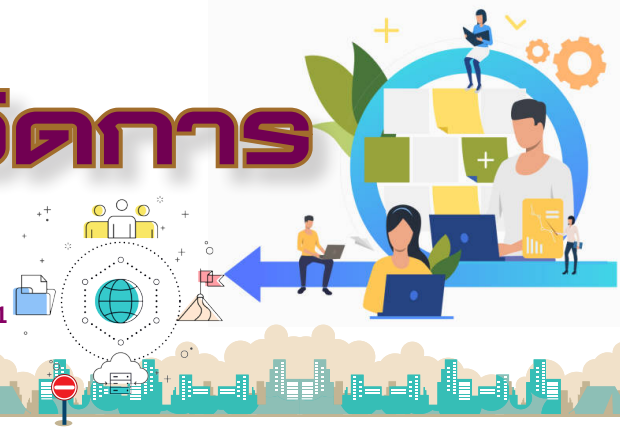
การบริหารจัดการ

ผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา

กรณีศึกษา

ปัญหาการลักลอบ

ออกนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราว¹



บทคัดย่อ

พันธุ์ วรรณรัตน์ รัตนพันธ์²

การศึกษาเรื่อง การบริหารจัดการผู้หนีภัย การสู้รบจากเมียนมา กรณีศึกษา การลักลอบออกนอก พื้นที่พักพิงชั่วคราว มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ

1 เพื่อติดตามนโยบายการบริหารจัดการ ผู้หนีภัยสู้รบจากเมียนมาในพื้นที่พักพิงชั่วคราว และข้อจำกัดในการบริหารจัดการ

2 เพื่อศึกษาและประเมินผลกระทบ ด้านความมั่นคง ที่เกิดขึ้นจากปัญหาการลักลอบออกนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราวของผู้หนีภัยการสู้รบ

3 เพื่อศึกษาถึงปัจจัยต้นเหตุของปัญหาการลักลอบ ออกนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราวของผู้หนีภัยการสู้รบฯ รวมทั้งเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาย่างยั่งยืน โดยการศึกษาจะเป็นทั้งในบริบทที่รัฐมีหน้าที่ ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ และบริบทด้านสิทธิ มนุษยชนที่รัฐพึงปฏิบัติตามเนื่องด้วยรัฐเป็นส่วนหนึ่ง ของเวทีประชาคมระหว่างประเทศ รวมทั้งการพิจารณา ปัญหาในระดับพื้นที่เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงปัจจัยต้นเหตุ ของปัจจัยที่แท้จริง เพื่อแสวงหาแนวทางในการแก้ไข ปัญหาย่างยั่งยืน โดยใช้การศึกษาจากข้อมูลทุติยภูมิ ทั้งในส่วนของยุทธศาสตร์ นโยบาย และกลไกภาครัฐ ในการบริหารจัดการฯ แนวทางในการบริหารจัดการ

ผู้ลี้ภัยขององค์การระหว่างประเทศ รวมทั้งเอกสารทาง วิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาสภาพ การดำรงชีวิตของผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา ในพื้นที่พักพิงชั่วคราว

ผลการศึกษาพบว่า การบริหารจัดการผู้หนีภัย การสู้รบจากเมียนมา ได้ประสบกับปัญหาและอุปสรรค หลากหลายประการ เนื่องจากการบริหารจัดการฯ ได้เกี่ยวข้องกับหลากหลายมิติ ทั้งมิติความมั่นคงภายในรัฐ มิติความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และมิติประชาคม ระหว่างประเทศ และเกี่ยวข้องกับหลากหลายตัวแสดง ทั้งประเทศไทย ประเทศต้นทาง ประเทศปลายทาง (ประเทศที่สาม) และองค์การระหว่างประเทศ ขณะที่ ผู้หนีภัยการสู้รบฯ ได้อยู่อาศัยภายในประเทศไทยเป็น ระยะเวลาอันยาวนาน ได้ก่อให้เกิดปัญหาการลักลอบออกนอก พื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคง ของรัฐหลายประการ อย่างไรก็ตามการดำเนินการ ของรัฐในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว มีอาจดำเนินการได้ โดยการพิจารณาถึงบริบทความมั่นคงภายในรัฐ เพียงด้านเดียว เพราะบริบทของปัญหาได้เกี่ยวข้องกับ หลากหลายมิติ อีกทั้งการบริหารจัดการฯ จะต้อง กระทำภายใต้ความสมดุลระหว่าง ความมั่นคงแห่งชาติ (National Security) และหลักสิทธิมนุษยชน (Human Rights) ด้วย

¹ บทความชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมหลักสูตรความมั่นคงศึกษา (ระดับต้น) รุ่นที่ 2 สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการบริหารจัดการภาครัฐต่อผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมาในพื้นที่พักพิงชั่วคราว และศึกษาปัญหาการลักลอบ ออกนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราวของผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา

² เจ้าหน้าที่งานปกครองชำนาญการ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย

การศึกษาครั้งนี้ได้มีข้อเสนอแนะในการแก้ไข ปัญหาการลักลอบออกนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ ทั้งที่เป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะ เชิงปฏิบัติการ โดยข้อเสนอแนะที่ได้ มาจากการศึกษา ปัจจัยต้นเหตุของปัญหาการลักลอบออกนอกพื้นที่ พักพิงชั่วคราวฯ ทั้งในส่วนของปัจจัยผลักดันที่เกี่ยวข้อง กับสภาพการดำรงชีวิตของผู้หนีภัยการสู้รบฯ และปัจจัย ดึงดูดที่ส่งผลให้เกิดแรงจูงใจในการลักลอบออกนอก

พื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ ทั้งจากสภาพแวดล้อมภายนอก และลักษณะของพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ ซึ่งข้อเสนอแนะ เหล่านี้ผู้วิจัยเล็งเห็นว่าเป็นสิ่งที่มีประโยชน์ที่หน่วยงาน หรือผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการ แก้ไขปัญหาเพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคง ของรัฐ และความสงบเรียบร้อยของประชาชน ที่อาจ จะเกิดขึ้นได้ในอนาคต

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่สถานการณ์การปราบปราม ชนกลุ่มน้อยและกลุ่มต่อต้านรัฐบาลของกองทัพ เมียนมาที่เกิดขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง ได้ส่งผลให้เกิดการ อพยพหลบหนีภัยจากการสู้รบเข้ามาในประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2527 ซึ่งรัฐบาลไทยในขณะนั้น ได้ผ่อนปรนให้ผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมาอาศัยอยู่ ในประเทศไทยได้ เป็นการชั่วคราว ด้วยเหตุผลทาง ด้านมนุษยธรรม ระหว่างรอการเดินทางกลับภูมิลำเนา ในเมียนมาเมื่อสถานการณ์คลี่คลายและเหมาะสม อย่างไรก็ตาม จากการที่ประเทศไทยไม่ได้เป็นภาคี อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยของสหประชาชาติ ค.ศ. 1951 และพิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967 จึงทำให้ ผู้หนีภัยการสู้รบที่อพยพเข้ามาในประเทศไทย ไม่อยู่ในสถานะผู้ลี้ภัย โดยมีสถานะเป็นเพียงผู้หลบหนี เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ตาม พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ซึ่งต่อมารัฐบาลไทยได้ผ่อนปรนและ ยินยอมให้องค์กรพัฒนาเอกชนได้เข้ามาให้ความ ช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมแก่ผู้หนีภัยจากการสู้รบ ในขั้นต้น จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2541 รัฐบาลไทย ได้อนุญาตให้สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees : UNHCR) เข้ามามีบทบาทในการให้ความ ช่วยเหลือผู้หนีภัยการสู้รบร่วมกับองค์กรพัฒนา เอกชน ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย

รัฐบาลไทยได้มีแนวทางในการบริหารจัดการ กับผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา โดยการผ่อนปรน อนุญาตให้ผู้หนีภัยการสู้รบสามารถอยู่ในเขต ประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว และยินยอมให้องค์กร ระหว่างประเทศและองค์กรพัฒนาเอกชนเข้าไป ช่วยเหลือดูแลโดยมีเงื่อนไขที่สำคัญ คือ

1 ยินยอมให้อยู่ในเขตประเทศไทยได้เป็นการ ชั่วคราว โดยเมื่อพิสูจน์ได้ว่าเป็นผู้หนีภัยการสู้รบจาก เมียนมา เดินทางข้ามเขตแดนมา ทางรัฐบาลไทยจะ ช่วยเหลือให้ที่พักพิงในพื้นที่ปลอดภัยบนพื้นฐานของ มนุษยธรรม

2 ผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมาต้องอยู่ในพื้นที่ พักพิงชั่วคราว (Temporary Shelter) ที่ทางรัฐบาลไทย จัดให้เท่านั้น ซึ่งไม่ใช่ ศูนย์อพยพ (Refugee Camp)

3 เมื่อการสู้รบในเมียนมาสิ้นสุดลง และมีความปลอดภัยแล้ว ผู้หนีภัยการสู้รบต้องเดินทางกลับ เมียนมาโดยทันที โดยฝ่ายไทยจะอำนวยความสะดวก ในการเดินทางกลับ ซึ่งในปัจจุบันทางรัฐบาลไทย ได้กำหนดให้มีพื้นที่พักพิงชั่วคราวผู้หนีภัยการสู้รบ จากเมียนมา จำนวน 9 แห่ง อยู่ในพื้นที่ชายแดน 4 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดตาก จังหวัด กาญจนบุรี และจังหวัดราชบุรี ประกอบด้วย

1

พื้นที่พักพิงชั่วคราวผู้หนีภัยการสู้รบ
บ้านใหม่ในสอย อ.เมืง จ.แม่ฮ่องสอน

2

พื้นที่พักพิงชั่วคราวผู้หนีภัยการสู้รบ
บ้านแม่สุริน อ.ขุนยวม จ.แม่ฮ่องสอน

3

พื้นที่พักพิงชั่วคราวผู้หนีภัยการสู้รบ
บ้านแม่ลามากหลว อ.สบเมย จ.แม่ฮ่องสอน

4

พื้นที่พักพิงชั่วคราวผู้หนีภัยการสู้รบ
บ้านแม่ละอุน อ.สบเมย จ.แม่ฮ่องสอน

5

พื้นที่พักพิงชั่วคราวผู้หนีภัยการสู้รบ
บ้านแม่หละ อ.ท่าสองยาง จ.ตาก

6

พื้นที่พักพิงชั่วคราวผู้หนีภัยการสู้รบ
บ้านอุ้มเปี้ยม อ.พมพระ จ.ตาก

7

พื้นที่พักพิงชั่วคราวผู้หนีภัยการสู้รบ
บ้านบุโพ อ.อุ้มผาง จ.ตาก

8

พื้นที่พักพิงชั่วคราวผู้หนีภัยการสู้รบ
บ้านต้นยาว อ.ส่วละบุรี จ.กาญจนบุรี

9

พื้นที่พักพิงชั่วคราวผู้หนีภัยการสู้รบ
บ้านถ้ำหิน อ.สวนผึ้ง จ.ราชบุรี

แม้ว่าทางการไทยจะอนุญาตให้ผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมาสามารถอยู่ในประเทศไทย เฉพาะภายในพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ ได้เป็นการชั่วคราวเท่านั้น เพื่อรอการส่งกลับภูมิลำเนาเดิม อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ในเมียนมายังคงไม่มีแนวโน้มที่ดีขึ้น และด้วยข้อจำกัดหลายประการ ทำให้ทางการไทยไม่สามารถดำเนินการ ส่งผู้หนีภัยการสู้รบกลับภูมิลำเนาเดิมได้ตามนโยบายที่วางไว้เท่าที่ควร ส่งผลให้ผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมายังคงอยู่อาศัยในเขตประเทศไทยเป็นระยะเวลานาน บางพื้นที่อาศัยอยู่เป็นเวลานานมากกว่า 30 ปี ซึ่งส่งผลให้เกิดผลกระทบด้านความมั่นคงหลายประการ อาทิ

1

ปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบลักลอบออกนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ ไปขายแรงงาน ทั้งในลักษณะเข้าไปเย้นกลับ และเข้าไปทำงานในเขตตัวเมือง รวมทั้งพื้นที่เขตชั้นในเขตกรุงเทพและปริมณฑล

2

ปัญหาการทำลายทรัพย์สินทางวัฒนธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

3

ปัญหาการลักลอบค้ายาเสพติดหรือสิ่งของผิดกฎหมาย

4

ปัญหาราษฎรไทยในพื้นที่ได้รับผลกระทบจากผู้หนีภัยการสู้รบ และเกิดทัศนคติที่ไม่ดีต่อรัฐบาลที่เห็นว่าผู้หนีภัยการสู้รบได้รับการช่วยเหลือดีกว่าราษฎรไทย เป็นต้น

โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่เกิดจากการที่ผู้หนีภัยการสู้รบลักลอบออกนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ ซึ่งได้มีการตรวจพบอย่างต่อเนื่อง ปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลกระทบด้านความมั่นคงหลายประการ ทั้งในการแย่งชิงแรงงานไทยการลักลอบค้ายาเสพติดหรือสิ่งของผิดกฎหมาย ผลกระทบจากการเกิดโรคระบาด รวมทั้งอาจเกิดปัญหาอาชญากรรมตามมาได้

ขณะที่แนวโน้มสถานการณ์ในเมียนมายังคงมีความรุนแรงอย่างต่อเนื่อง เห็นได้จากเหตุการณ์การรัฐประหารรัฐบาลเมียนมา ในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2564 ยิ่งสะท้อนให้เห็นว่าการดำเนินการส่งผู้หนีภัยการสู้รบกลับภูมิลำเนาเดิมตามนโยบายนั้น ดำเนินการได้ยากยิ่งขึ้น อีกทั้งอาจจะมีแนวโน้มที่ผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมาอพยพเข้ามายังดินแดนไทย

เพิ่มมากขึ้นได้ จึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งที่ควรมีการศึกษา และประเมินผลกระทบด้านความมั่นคงที่เกิดขึ้นจากการลักลอบออกนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ ของผู้หนีภัยการสู้รบ และพิจารณาถึงปัจจัยต้นเหตุของปัญหา รวมทั้งเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหา อย่างยั่งยืน เพื่อป้องกันผลกระทบด้านความมั่นคง ที่อาจจะมี ความรุนแรงมากขึ้นได้ในอนาคต

ยุทธศาสตร์และนโยบายในการบริหารจัดการผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา

ในการดำเนินการต่อผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมานั้น แม้ประเทศไทยไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยของสหประชาชาติ ค.ศ. 1951 และพิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967 แต่การดำเนินการของประเทศไทยก็มีระบบการจัดการที่ดี สำหรับสาเหตุที่ประเทศไทยไม่ได้เข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยของสหประชาชาติ ค.ศ. 1951 นั้น เนื่องจากมีเหตุผลที่สำคัญ 2 ประการ³ คือ

ประการที่ 1 สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) มีอนุสัญญานับหนึ่งคืออนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยของสหประชาชาติ ค.ศ. 1951 ซึ่งประกาศใช้หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เพื่อใช้ในการรองรับสถานการณ์ผู้ลี้ภัยในทวีปยุโรป เป็นการเฉพาะ ซึ่งรัฐบาลไทยได้พิจารณาเห็นว่าข้อกำหนดในอนุสัญญานับดังกล่าวที่ไม่ตรงกับสถานการณ์ในภูมิภาคเอเชีย ดังนั้น เพื่อให้ประเทศต่าง ๆ ยอมรับอนุสัญญานับดังกล่าว จึงควรมีการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นไปตามภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลก เพื่อหาแนวทางปรับปรุงและอุดช่องว่างของอนุสัญญานับดังกล่าวเสียก่อน

ประการที่ 2 ในส่วนของประเทศไทยได้พิจารณาอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยของสหประชาชาติ ค.ศ. 1951 โดยมีประเด็นพิจารณา ดังนี้

1 ในขณะที่ประเทศไทยยังมิได้เป็นภาคีอนุสัญญานับดังกล่าว ประเทศไทยก็ได้ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้อพยพเป็นจำนวนมากอยู่แล้วและมีมาตรฐานการให้ความช่วยเหลือซึ่งน่าจะดีกว่าประเทศที่เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยของสหประชาชาติ ค.ศ. 1951 ด้วย

2 ที่ตั้งด้านภูมิศาสตร์ของประเทศไทย มีชายแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านบางประเทศที่ยังมีการพัฒนาที่ต่ำกว่าประเทศไทย จึงทำให้มีประชาชนของประเทศเพื่อนบ้านอพยพเข้ามา เป็นจำนวนมาก โดยการอ้างสาเหตุต่าง ๆ ดังนั้น ถ้าประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยของสหประชาชาติ ค.ศ. 1951 นั้น อาจทำให้ประเทศไทยต้องรับภาระหนักขึ้นได้

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นนี้ ประเทศไทยจึงได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานต่อผู้หนีภัยการสู้รบขึ้น 3 ประการ คือ

³ ปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบชาวพม่าในประเทศไทย, คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาปัญหาชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย วุฒิสภา, 2553: 2.

1 การควบคุม เนื่องจากบุคคลเหล่านี้มีฐานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย แต่ทางการไทยได้ผ่อนผันให้อยู่ได้ชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับหรือไปตั้งถิ่นฐานยังประเทศที่สาม ในกรณีการส่งไปตั้งถิ่นฐานยังประเทศที่สาม เดิมที่ประเทศไทยไม่มีนโยบายให้คนเหล่านี้ไปตั้งถิ่นฐานยังประเทศที่สาม แต่เมื่อพิจารณาถึงเด็กที่เกิดใหม่ ซึ่งควรมีสถานภาพทางชีวิตที่ดีกว่าเป็นอยู่ จึงมีการตัดสินใจอนุญาตให้ประเทศที่สามรับไปตั้งถิ่นฐานได้

2 เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของทางการไทยที่มีต่อผู้หนีภัยการสู้รบ ซึ่งทางการไทยต้องรับภาระในด้านต่าง ๆ เช่น การจัดตั้งพื้นที่ให้ผู้หนีภัยสืบทอดอยู่อาศัย การจัดเจ้าหน้าที่เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่พักพิง การให้การศึกษา และมีการฝึกอาชีพให้แก่บุคคลเหล่านั้น ซึ่งสาเหตุที่มีการฝึกอาชีพให้นั้นก็เพื่อให้คนเหล่านั้นมีความรู้ติดตัวในการดำรงชีวิตเมื่อกลับไปประเทศหรือเมื่อไปตั้งถิ่นฐานยังประเทศที่สาม การให้บริการด้านการสาธารณสุขเป็นต้น ดังนั้น จึงมีการอนุญาตให้องค์กรเอกชน (NGOs) และองค์การระหว่างประเทศสามารถเข้ามาดำเนินกิจการเกี่ยวกับผู้หนีภัยการสู้รบในประเทศไทยได้ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลไทย

3 การพยายามแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุ เนื่องจากการช่วยเหลือของประเทศไทยต่อผู้หนีภัย

การสู้รบจากเมียนมานั้นเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ ซึ่งการแก้ไขปัญหาที่แท้จริงควรแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุคือการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในประเทศเมียนมา โดยได้เสนอต่อองค์การระหว่างประเทศให้เข้าไปดำเนินการแก้ไขปัญหาในประเทศเมียนมาโดยตรง

ยุทธศาสตร์อีกประการหนึ่งที่ประเทศไทยได้พยายามผลักดันความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อนบ้านอันได้แก่ประเทศลาว ประเทศกัมพูชา และประเทศเมียนมา คือ ปฏิญญาพุกาม (Economic Corporation Strategy) โดยยุทธศาสตร์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการพัฒนาพื้นที่ชายแดนร่วมกัน เช่น การสร้างถนน การส่งเสริมการลงทุนในพื้นที่ เป็นต้น ยุทธศาสตร์นี้จะแก้ไขปัญหาได้ไม่ใช่เฉพาะปัญหาการหนีภัยการสู้รบแต่รวมถึงปัญหาอื่น ๆ อาทิ ปัญหาแรงงานผิดกฎหมาย ปัญหายาเสพติด การค้ามนุษย์ เป็นต้น

เนื่องจากประเทศไทยยังไม่ได้เป็นภาคีสัญญะว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยของสหประชาชาติ ค.ศ. 1951 ประเทศไทยจึงไม่สามารถให้สถานะคนเหล่านี้เป็นผู้ลี้ภัย แต่รัฐบาลไทยเป็นผู้ดูแลคนเหล่านี้ตามกฎหมายมนุษยธรรม และมุ่งหวังที่จะแก้ไขปัญหาในระยะยาวคือให้มีการพัฒนาประเทศเพื่อนบ้านและมีการปรองดองกัน อันจะเป็นการแก้ไขปัญหาที่เป็นรูปธรรมและยั่งยืน

กลไกการดำเนินงานในการบริหารจัดการผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา

การดำเนินการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา (พมร.) ของรัฐบาลไทย ได้จัดตั้งคณะกรรมการควบคุมผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา มีเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นประธานฯ ซึ่งเป็นกลไกระดับนโยบาย มีหน้าที่ศึกษาและติดตามสถานการณ์ปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา รวมทั้งเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหา 3 แนวทาง ได้แก่

1 การควบคุมดูแล พมร. ให้อยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ ที่กำหนด

2 การส่งกลับ พมร. ไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม

3 การพยายามแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุโดยการส่ง พมร. กลับภูมิลำเนาเดิมเมื่อสถานการณ์ความขัดแย้งในเมียนมาสงบลง

ซึ่งการดำเนินการตามแนวทางดังกล่าว ได้จัดตั้ง คณะกรรมการระดับจังหวัด (Provincial Admission Board: PAB) เป็นกลไกพิจารณาสถานะของบุคคล ที่สมควรได้รับความคุ้มครอง

1 การควบคุมดูแล ผร. ให้อยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ รัฐบาลได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทย ควบคุมดูแล ผร. ไม่ให้มีจำนวนเพิ่มขึ้น โดยให้สกัดกั้น และควบคุมจำนวนให้ลดลง พร้อมทั้งจัดทำทะเบียน และควบคุมถิ่นที่อยู่ แสวงหาความร่วมมือช่วยเหลือ จากองค์การระหว่างประเทศและมิตรประเทศ ให้ช่วย แบ่งเบาภาระการเลี้ยงดู โดยกำหนดมาตรการการ ดำเนินงานไว้ ดังนี้

1 ดำเนินการให้ ผร.สมัครใจ กลับภูมิลำเนาเดิม

2 เพิ่มมาตรการควบคุมดูแล พื้นที่รับ ผร. อย่างเข้มงวด เพื่อบังคับมิให้ผู้หลบหนี เข้าเมืองลักลอบเข้าไปอาศัย และบังคับมิให้ ผร. หลบหนี ไปสร้างปัญหาภายนอก

3 ดำเนินการเร่งรัด ให้ UNHCR เปรจากรัฐบาลเมียนมา ให้รับ ผร. กลับประเทศอย่างปลอดภัย และเป็นที่ยอมรับของประชาคม ระหว่างประเทศ

4 ดำเนินการควบคุม อัตราการเกิดของ ผร.

2 การส่งกลับ ผร. ไปตั้งถิ่นฐานในประเทศ ที่สาม การดำเนินโครงการส่ง ผร. ไปตั้งถิ่นฐานในประเทศ ที่สามเกิดขึ้นเนื่องจากสถานการณ์ภายในเมียนมา ยังไม่ดีขึ้น อีกทั้ง ผร. ได้อาศัยอยู่ในประเทศไทย มาเป็นเวลานาน จึงต้องการแบ่งเบาหรือลดภาระของ รัฐบาลไทยโดยหวังว่าจะช่วยลดจำนวน ผร. ให้ลดน้อยลง โดยได้ริเริ่มโครงการเมื่อปี พ.ศ. 2548 โดยอนุญาตให้ ประเทศที่สามรับเอา ผร. ไปตั้งถิ่นฐาน เช่น สหรัฐฯ แคนาดา ออสเตรเลีย ฯลฯ โดย UNHCR ร่วมกับองค์การ ระหว่างประเทศว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐาน หรือ IOM รับผิดชอบดำเนินการ อย่างไรก็ตามการส่ง ผร. ไปประเทศที่สาม ไม่ได้ช่วยลดจำนวน ผร. แต่กลับ เป็นปัจจัยดึงดูดให้ราษฎรเมียนมาลักลอบเข้ามา อย่างต่อเนื่องเพื่อหวังจะไปประเทศที่สาม จึงได้ปิด โครงการเมื่อปี พ.ศ. 2556

3 การส่ง ผร. กลับภูมิลำเนาเดิมในเมียนมา หน่วยงานความมั่นคงได้ตระหนักดีถึงแนวทางการ แก้ไขปัญหา ผร. ด้วยการส่ง ผร. กลับภูมิลำเนา เดิมในเมียนมา โดยมองตั้งแต่แรกเริ่มของปัญหาว่า หากไม่รีบส่ง ผร. กลับตั้งแต่มีการอพยพเข้ามาจะยิ่ง เป็นปัญหาที่ยากต่อการแก้ไข ดังนั้น ในระยะแรกจึง เป็นการใช้มาตรการกดดันให้ ผร. เดินทางกลับ แต่ก็ ไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก ทุกครั้งเมื่อทหารเมียนมา เข้ากวาดล้างชนกลุ่มน้อย ผร. ก็จะเดินทางกลับเข้ามาใหม่ ดังนั้น ต่อมาจึงมีโครงการส่งกลับ ผร. โดยสมัครใจ เกิดขึ้น โดยมีหน่วยงานของรัฐอำนวยความสะดวก และในการสนับสนุนในการเดินทางกลับ อย่างไรก็ตาม ผร. ที่ สมัครใจกลับก็ยังมีจำนวนไม่มากนัก มีสาเหตุคือ

1 ยังคงมีการสู้รบระหว่างทหารเมียนมา และกองกำลังชนกลุ่มน้อยในบางพื้นที่

2 รัฐบาลเมียนมายังไม่สามารถรับรองความปลอดภัย ในการเดินทางกลับของ ผร. ให้ประชาคม ระหว่างประเทศเชื่อมั่นได้

3 ความยากลำบากในการดำรงชีพ ในเขตเมียนมา

บทบาทของกระทรวงมหาดไทย

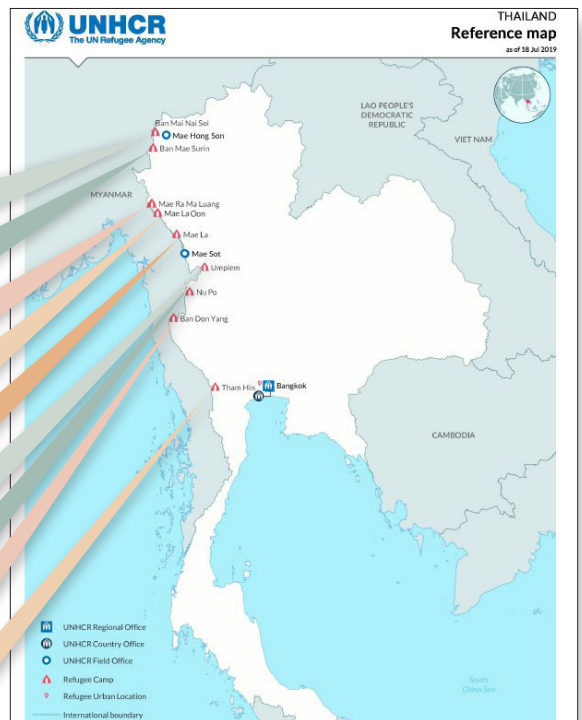
กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ควบคุมดูแลผู้หนีภัย การสู้รบในพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ โดยได้มอบหมายให้ กรมการปกครองรับผิดชอบภารกิจในการควบคุมดูแล และจัดระเบียบ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยแก่ผู้หนีภัย การสู้รบจากเมียนมาที่อยู่อาศัยในพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ และการจัดทำทะเบียนประวัติผู้หนีภัยการสู้รบ จากเมียนมา ตามแผนและนโยบายแนวทางที่กำหนด โดยให้จังหวัดและอำเภอที่มีพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ ตั้งอยู่แต่งตั้งปลัดอำเภอปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าพื้นที่

พักพิงชั่วคราวฯ และมีสมาชิกกองอาสารักษาดินแดน (สมาชิก อส.) เป็นผู้ช่วยปฏิบัติงานในพื้นที่พักพิงชั่วคราว พร้อมทั้งกำหนดแนวทางการปฏิบัติในการควบคุมดูแล ผลร. ที่อยู่อาศัยในพื้นที่พักพิงชั่วคราว โดยอนุญาตให้สำนักข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees : UNHCR) เข้าไปช่วยให้ความคุ้มครองดูแล ผลร. และมีองค์กรพัฒนาเอกชนจำนวนกว่า 21 องค์กรรวมตัวกันในนาม กรรมการประสานงานองค์กรช่วยเหลือผู้ลี้ภัยในประเทศไทย (Committee for Coordination of Services to Displaced Persons in Thailand: CCSDPT) ให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ

พื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ และจำนวนผู้หนีภัย การสู้รบฯ

ผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา จำนวน 77,643 คน 21,087 ครอบครัว (ข้อมูล ณ เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2564)⁴ อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ 9 แห่ง อยู่ในพื้นที่ชายแดน 4 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดตาก จังหวัดกาญจนบุรี และจังหวัดราชบุรี ประกอบด้วย

- 1) บ้านใหม่ในสอย อ.เมือง จ.แม่ฮ่องสอน
- 2) บ้านแม่สุริน อ.ขุนยวม จ.แม่ฮ่องสอน
- 3) บ้านแม่ลามะหลว อ.สบเมย จ.แม่ฮ่องสอน
- 4) บ้านแม่ละอูน อ.สบเมย จ.แม่ฮ่องสอน
- 5) บ้านแม่หละ อ.ท่าสองยาง จ.ตาก
- 6) บ้านอุ้มเปี้ยม อ.พบพระ จ.ตาก
- 7) บ้านบุโพ อ.อุ้มผาง จ.ตาก
- 8) บ้านต้นยาง อ.สังขละบุรี จ.กาญจนบุรี
- 9) บ้านถ้ำหิน อ.สวนผึ้ง จ.ราชบุรี



แผนที่แสดงที่ตั้งของผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา



**The role of the
Ministry of Interior
United Nations High Commissioner for
Refugees : UNHCR**

Committee for Coordination of Services to Displaced Persons in Thailand: CCSDPT

⁴ ข้อมูลจำนวนผู้หนีภัยการสู้รบฯ และผู้อาศัย, กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.

พื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ	สถานที่ตั้ง	ครัวเรือน	ผู้หนีภัยฯ (คน)	ผู้อยู่อาศัยฯ (คน)	รวม (คน)
1) บ้านใหม่ในสอย	อ.เมืง จ.แม่ฮ่องสอน	1,912	5,288	2,038	7,326
2) บ้านแม่สุริน	อ.ขุนยวม จ.แม่ฮ่องสอน	436	421	1,411	1,832
3) บ้านแม่ลามาหลวง	อ.สบเมย จ.แม่ฮ่องสอน	1,761	3,655	5,093	8,748
4) บ้านแม่ละอูน	อ.สบเมย จ.แม่ฮ่องสอน	1,627	4,486	3,216	7,702
5) บ้านแม่หละ	อ.ท่าสองยาง จ.ตาก	8,955	12,900	15,354	28,254
6) บ้านอุมเปียม	อ.พบพระ จ.ตาก	2,886	4,175	4,803	8,978
7) บ้านบุโพ	อ.อุมผาง จ.ตาก	2,043	4,013	4,126	8,139
8) บ้านตันยาง	อ.สังขละบุรี จ.กาญจนบุรี	485	1,382	716	2,098
9) บ้านถ้ำหิน	อ.สวนผึ้ง จ.ราชบุรี	982	2,215	2,351	4,566

ปัญหาการลักลอบออกนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ ของผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา (ผกร.)

การศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับปัญหาการลักลอบออกนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ ของผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา (ผกร.) โดยเพื่อให้สามารถเข้าใจถึงบริบทของปัญหาได้อย่างแท้จริง และสามารถเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน ผู้จัดทำจึงได้ศึกษาและวิเคราะห์ในประเด็นต่าง ๆ อาทิ

1) การบริหารจัดการปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมาในมิติทั้งสาม 2) ปัญหาอุปสรรค และข้อจำกัดใน

การบริหารจัดการปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมาในพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ 3) ปัญหาการลักลอบออกนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ ทั้งในส่วนของแนวโน้มปัญหา ผลกระทบด้านความมั่นคง ปัจจัยต้นเหตุของปัญหา และข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน ทั้งนี้เนื้อหาในบทนี้เป็นการวิเคราะห์ของผู้จัดทำบนพื้นฐานของข้อมูลทุติยภูมิต่าง ๆ ที่สามารถสืบค้นได้ และมีได้เป็นข้อผูกพันต่อบุคคลหรือหน่วยงานต่าง ๆ แต่อย่างใด



การบริหารจัดการปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ ในมิตกั้งสาม

การแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา มิได้มีบริบทเพียงเฉพาะการจัดการด้านความมั่นคงภายในประเทศเท่านั้น แต่ยังสัมพันธ์กับมิติอื่น ๆ อาทิ มิติความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และมิติประชาคมระหว่างประเทศ อีกด้วย ซึ่งหากการดำเนินการใด ๆ ที่ทำให้เกิดผลกระทบต่อมิติใดมิติหนึ่งแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ การแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา โดยการพิจารณาหรือวิเคราะห์เพียงแค่มิติใดมิติหนึ่งเพียงด้านเดียว ก็จะไม่เพียงพอต่อแนวทางที่สามารถแก้ไขปัญหา ได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนได้ ผู้จัดทำจึงได้วิเคราะห์การบริหารจัดการปัญหา ออกเป็น 3 มิติ ดังนี้

1 มิติภายในประเทศ

ปัญหาการอพยพของผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา (ผร.) เข้ามาในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่อดีตจนกระทั่งปัจจุบัน ประกอบกับการที่ ผร. ได้อยู่อาศัยภายในประเทศไทยเป็นระยะเวลานาน ได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐในหลายประการด้วยกัน อาทิ

1 ปัญหาการค้าแรงงานผิดกฎหมาย เกิดการแย่งชิงแรงงานไทยและอาจส่งผลกระทบต่ออัตราการว่างงานของแรงงานไทยได้ในอนาคต

2 ปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการที่ ผร. ได้อยู่อาศัยในพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ ซึ่งพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นป่าเขาและมีทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ ขณะที่ ผร. ได้มีการตัดไม้ทำลายป่าเป็นจำนวนมากทั้งเพื่อใช้ในการหุงหาอาหารและเพื่อค้าขายให้กับนายทุน

3 ปัญหาการลักลอบค้าขายยาเสพติดและสิ่งของผิดกฎหมาย

4 ปัญหาการลักลอบออกนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ เป็นต้น ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ ได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐและราชอาณาจักรไทย รัฐและหน่วยงานของรัฐจึงมีหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาเหล่านี้เพื่อที่จะป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบได้ขยายความรุนแรงมากยิ่งขึ้นได้ในอนาคต

2 มิติความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

การดำเนินการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา (ผร.) ไม่ว่าจะเป็นการส่งกลับภูมิลำเนาเดิม หรือการไปตั้งถิ่นฐานใหม่ไปยังประเทศที่สามก็ตาม ล้วนมีความเกี่ยวข้องกับบรรยากาศความสัมพันธ์ประเทศเพื่อนบ้านระหว่างไทยและเมียนมา ในขณะที่ ผร. ส่วนใหญ่เป็นชนกลุ่มน้อยที่อพยพ หนีภัยจากการปราบปรามของกองทัพเมียนมา และชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ก็ได้ต่อต้านรัฐบาลทหารเมียนมาเป็นระยะเวลานาน การช่วยเหลือ ผร. โดยรัฐบาลไทย ก็อาจจะทำให้รัฐบาลเมียนมา มีความคลางแคลงใจได้ว่า รัฐบาลไทยได้สนับสนุนกลุ่มคนฝ่ายตรงข้ามรัฐบาลเมียนมาเพื่อต้องการผลประโยชน์บางประการได้ หรือในกรณีที่มีแหล่งข่าวระบุว่าประเทศไทยได้ถูกใช้เป็นทางผ่านของการระดมทุนและอาวุธ เพื่อสนับสนุนกลุ่มคนที่ต่อต้านรัฐบาลเมียนมา ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและประเทศเมียนมาได้ ดังนั้นการดำเนินการใด ๆ ต่อ ผร. จึงต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง และมีอาจหลีกเลี่ยงการคำนึงถึงความสัมพันธ์และความไว้นื้อเชื่อใจระหว่างรัฐบาลของทั้งสองประเทศด้วย

3 มิติประชาคมระหว่างประเทศ

แม้ว่าประเทศไทยจะมีได้เป็นภาคีสัญญาวาด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยของสหประชาชาติ ค.ศ. 1951 และพิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967 จึงทำให้

ผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา (ผร.) ที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยไม่อยู่ในสถานะผู้ลี้ภัย โดยมีสถานะเป็นเพียงผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเท่านั้น อย่างไรก็ตามประเทศไทยได้เข้าร่วมลงนามและให้สัตยาบันกติการะหว่างประเทศและอนุสัญญาประกอบเป็นพันธกรณีที่จะต้องยึดถือปฏิบัติ คือ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (UN International Covenant on Civil and Political Right: ICCPR) (ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ. 2539 โดยมีผลบังคับกับประเทศไทยเมื่อวันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2540)⁵ ซึ่งกติการะหว่างประเทศ ICCPR นี้ได้มีความประการหนึ่งว่า “รัฐภาคีต้องไม่ให้ปัจเจกชนตกอยู่ในอันตรายจากการทรมาน ปฏิบัติ หรือลงโทษที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีจากการกลับคืนสู่ประเทศอื่นโดยการส่งตัวเป็นผู้ร้ายข้ามแดน การขับไล่ หรือการผลักดันกลับบุคคลใดออกจากดินแดนซึ่งมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีความเสี่ยงที่แท้จริงต่ออันตรายที่ไม่สามารถเยียวยาได้ โดยสิทธินี้เป็นสิทธิของทุกคนที่อยู่ในดินแดนและในทุกสถานการณ์โดยไม่อาจเพิกถอนได้”⁶ นั่นเท่ากับว่าประเทศไทยไม่อาจส่งหรือผลักดัน ผร. ออกนอกดินแดนหากปรากฏว่าสถานการณ์มีความเสี่ยง ที่จะทำให้ ผร. ได้รับอันตราย

จากการปฏิบัติที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรม อีกทั้งประเด็นการส่งหรือผลักดัน ผร. กลับภูมิลำเนาเดิมยังเป็นการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับหลักการห้ามผลักดันกลับ (Non-refoulement Principle) ซึ่งเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการสำคัญในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยซึ่งกำหนดพันธกรณีแก่รัฐ กล่าวคือรัฐไม่อาจผลักดันผู้อพยพหรือผู้แสวงหาที่ลี้ภัยกลับออกไปได้ทันที หากปรากฏว่าการผลักดันกลับนั้นจะเป็นอันตรายต่อชีวิตหรือเสรีภาพของบุคคลนั้น แม้ว่าประเทศไทยได้มีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามหลักการห้ามผลักดันกลับ (Non-refoulement Principle) อีกทั้งก็ไม่ได้มีความชัดเจนว่าหลักการห้ามผลักดันกลับได้มีสถานะเป็นกฎหมายจารีตระหว่างประเทศหรือไม่ อย่างไรก็ตามหลักการห้ามผลักดันกลับนั้นก็ได้เป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในเวทีประชาคมระหว่างประเทศ เพราะมีความสัมพันธ์กับหลักมนุษยธรรมและหลักสิทธิมนุษยชน ขณะที่ประเทศไทยได้ถือเป็นประเทศหนึ่งที่อยู่ภายในประชาคมระหว่างประเทศ จึงมีอาจหลีกเลี่ยงการคำนึงถึงสภาพลักษณะของประเทศต่อสายตาประชาคมระหว่างประเทศได้ ดังนั้น แนวทางการแก้ไขปัญหาคือ ผร. จะต้องเป็นการดำเนินการที่คำนึงถึงผลกระทบที่ตามมาด้วย หากการดำเนินการใด ๆ นั้นไม่ได้เป็นที่ยอมรับของเวทีประชาคมระหว่างประเทศ

ปัญหาอุปสรรค และข้อจำกัดในการบริหารจัดการปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา ในพื้นที่พิกังษ์ชั่วคราว

ตามที่นโยบายของรัฐบาลไทยที่มีต่อผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา (ผร.) เป็นไปในลักษณะผ่อนผันให้อยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว เพื่อรอการส่งกลับไปยังภูมิลำเนาเดิมหรือประเทศที่สามซึ่งได้ดำเนินงานร่วมกับองค์การระหว่างประเทศ ๆ อาทิ UNHCR โดยการส่งกลับนั้นต้องรักษาสมดุลระหว่าง

เรื่องความมั่นคงของรัฐและหลักสิทธิมนุษยชนนั้น อย่างไรก็ตามด้วยปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดหลายประการ ได้ส่งผลให้รัฐบาลไทยไม่สามารถดำเนินการส่งกลับ ผร. ได้ตามนโยบายเท่าที่ควร และมีแนวโน้มที่ ผร. จะยังคงอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นระยะเวลานานต่อไป ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อ

⁵ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิมนุษยชน, คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ: 18

⁶ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2556: 21-22.

ความมั่นคง เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รวมทั้งภาพลักษณ์ของประเทศได้ด้วยการศึกษาทำให้ทราบถึงปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดในการบริหารจัดการฯ ดังนี้

1 จำนวนผู้หนีภัยการสู้รบในพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ ในภาพรวมมีได้ลดน้อยลงแต่อย่างไร โดยสืบเนื่องมาจากสาเหตุหลัก 2 ประการ⁷ คือ

1.1 มีผู้อพยพกลุ่มใหม่ได้ทยอยเข้ามาอยู่ในพื้นที่พักพิงเป็นระยะ ๆ ซึ่งผู้อพยพเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นผู้อพยพซึ่งมีสาเหตุมาจากปัญหาเศรษฐกิจหรือเป็นผู้หลบหนีข้ามแดนมาโดยผิดกฎหมาย (แรงงานผิดกฎหมาย) ซึ่งเจ้าหน้าที่ไม่สามารถสกัดกั้นได้

1.2 มีอัตราการเกิดเด็กในแต่ละพื้นที่นั้นมีสูงมาก หลายพื้นที่มีจำนวนเด็กเกิดใหม่ถึงเดือนละ 60-70 คน แม้ว่าจะได้พยายามให้ความรู้ทางด้านการวางแผนครอบครัวแล้วก็ตาม

2 การคัดเลือกผู้หนีภัยการสู้รบเพื่อไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม เท่าที่ผ่านมาเป็นการกระทำโดยองค์การระหว่างประเทศและเจ้าหน้าที่ของประเทศที่สามเอง อีกทั้งกระบวนการในการคัดเลือกนั้นต้องถือว่าการกระทำในรูปแบบของการเลือก

ปฏิบัติ กล่าวคือ องค์การระหว่างประเทศและเจ้าหน้าที่ของประเทศที่สามจะคัดเลือกเฉพาะคนหนุ่มสาวที่มีการศึกษา และผ่านการฝึกอบรมมาแล้วเป็นอย่างดีเกือบทั้งสิ้น

3 แนวโน้มงบประมาณการสนับสนุนที่ลดน้อยลง ด้วยสภาพเศรษฐกิจของโลกในปัจจุบันได้ส่งผลกระทบต่องบประมาณการสนับสนุนที่องค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องได้จัดสรรให้แก่การดำเนินงานของพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ และองค์การระหว่างประเทศเหล่านั้นได้เริ่มมีแนวคิดที่จะผลกระทบที่มาจากผู้หนีภัยการสู้รบเหล่านั้นให้แก่รัฐบาลไทยมากขึ้น อาทิ การเสนอให้รัฐบาลไทยอนุญาตให้ ผภร. ออกมาทำงานนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ เพื่อหารายได้โดยมิได้คำนึงถึงผลกระทบในด้านต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นกับประเทศไทย

4 การดำเนินงานในพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ ได้รับการจับตามองจากประชาคมระหว่างประเทศ และองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ ในบางครั้งมีการกล่าวหาการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่เป็นความจริง โดยเฉพาะในเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพื้นที่



ปัญหาการลักลอบออกนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ ของผู้หนีภัยสู้รบจากเมียนมา

1 แนวโน้มของปัญหา จากการที่ผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา (ผภร.) ได้อยู่อาศัยในประเทศไทยมาเป็นเวลานานทำให้ ผภร. ต้องการมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ต้องการรายได้ไปซื้อสิ่งของเครื่องใช้ในชีวิตประจำวัน ประกอบกับผู้ประกอบการชาวไทย

ต้องการแรงงานไร้ฝีมือจำนวนมาก ทำให้ ผภร. ลักลอบออกไปขายแรงงานทั้งในลักษณะเข้าไปเย็นกลับและเข้าไปทำงานในเขตตัวเมือง รวมทั้งพื้นที่ชั้นในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล

⁷ ปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบชาวพม่าในประเทศไทย, คณะกรรมการการต่างประเทศ วุฒิสภา, 2553: 2

2

ผลกระทบด้านความมั่นคง มี 7 ประการ ดังนี้

1

ปัญหาแรงงานผิดกฎหมาย และการเคลื่อนย้ายแรงงานสู่เขตเมือง

การที่ ผกร. อยู่อาศัยในประเทศไทยเป็นระยะเวลานาน และข้อจำกัดในด้านความเป็นอยู่ ทำให้ ผกร. บางส่วนต้องการมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ต้องการรายได้เพื่อนำไปซื้อสิ่งของเครื่องใช้ในชีวิตประจำวัน ประกอบกับผู้ประกอบการไทยมีความต้องการแรงงานไร้ฝีมือจำนวนมาก ทำให้ ผกร. ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ ต่างพากันลักลอบออกไปขายแรงงาน ในระยะแรก ๆ ก็จะไปรับจ้างทำงานด้านการเกษตรให้กับคนไทยในพื้นที่ใกล้เคียงในลักษณะเข้าไปเย็นกลับ ในระยะหลังได้มีการลักลอบเข้าไปทำงาน ในเขตเมืองเป็นกรรมกรก่อสร้าง และเมื่อมีประสบการณ์มากขึ้นต้องการค่าจ้างสูงขึ้น บางส่วนก็ลักลอบไปหางานทำตามจังหวัดที่มีความต้องการแรงงานสูง รวมทั้งในเขตกรุงเทพฯ และเขตปริมณฑล

2

ปัญหาการลักขโมยและการก่ออาชญากรรมตามแนวชายแดน

การที่ ผกร. ลักลอบออกนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ เข้าไปในเขตชุมชน และด้วยสถานะภาพของ ผกร. เองนั้น เมื่อได้พอเจอกับสิ่งของมีค่า อาจเป็นแรงจูงใจให้ ผกร. มีความต้องการครอบครองสิ่งของมีค่าเหล่านั้น ซึ่งมีความเสี่ยงต่อการเกิดปัญหาการลักขโมยหรือการก่ออาชญากรรมได้ หรือ ผกร. ที่เป็นวัยรุ่นอาจมีความคิดคะนองและก่อเหตุรุนแรงต่าง ๆ ในพื้นที่ชุมชนได้เช่นกัน

3

ปัญหาการลักลอบค้ายาเสพติด และสิ่งของผิดกฎหมาย

การที่ ผกร. ส่วนใหญ่เป็นชนกลุ่มน้อย ซึ่งมีญาติพี่น้องที่เป็นชนกลุ่มน้อยในประเทศเมียนมาและอาจมีความเกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพติดและสิ่งของผิดกฎหมาย ประกอบกับการที่พื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ พื้นที่ส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นป่าเขา มีช่องทางธรรมชาติ

มากมาย ทำให้มีความยากลำบากในการตรวจตราของเจ้าหน้าที่รัฐ ผกร. อาจจะลักลอบค้ายาเสพติดและสิ่งของผิดกฎหมาย เพื่อหารายได้มาใช้ในการดำรงชีวิตของตนเอง หรืออาจจะส่งเงินให้กับชนกลุ่มน้อยในประเทศเมียนมา เพื่อใช้เป็นเงินทุนในการต่อต้านรัฐบาลเมียนมาได้

4

ปัญหาการตัดไม้และทำลายทรัพยากรธรรมชาติ

ผกร. บางส่วนได้ลักลอบตัดไม้ทำลายป่าบริเวณพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ และชุมชนรอบข้าง อาทิ การตัดไม้เพื่อทำฝืนในการหุงหาอาหาร การแสวงหารายได้ด้วยการเผาถ่านขาย หรือการตัดไม้เถื่อนขายให้กับพ่อค้าชาวไทย เป็นต้น และเมื่อเจ้าหน้าที่รัฐเข้มงวดปราบปรามผู้กระทำความผิดก็มักนำไปสู่ความตึงเครียดระหว่างผู้หนีภัยการสู้รบกับเจ้าหน้าที่รัฐ

5

ปัญหาการก่อกบฏ

การที่ ผกร. ลักลอบออกนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ โดยที่ ผกร. ไม่ได้มีความรู้มากนัก อาจถูกล่อลวงไปในทางมิชอบได้ เช่น การค้าประเวณี เป็นต้น

6

ปัญหาการนำมาซึ่งโรคติดต่อ

การที่ ผกร. มีความเป็นอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ ที่มีลักษณะแออัด อาจจะได้มีสุขอนามัยที่ต่ำมากนักและอาจมีความเสี่ยงต่อการเกิดโรคติดต่อ ซึ่งเมื่อ ผกร. ได้ลักลอบออกมานอกพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ ไปยังเขตชุมชน อาจจะเป็นการนำพาโรคติดต่อมาแพร่กระจายให้กับราษฎรไทยได้

7

ปัญหาที่ต้องสืบเสาะการทรัพยากรและงบประมาณในด้านการควบคุมดูแลผู้หนีภัยผู้สู้รบ

การลักลอบออกนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ ของ ผกร. อาจจะก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา นอกจากปัญหาที่เกิดขึ้นจะส่งผลกระทบต่อประชาชนไทยแล้วยังได้ส่งผลกระทบต่อรัฐที่จะต้องสืบเสาะงบประมาณในการติดตามจับกุมตัว หรือกระทำการเยียวยาให้กับประชาชนไทยที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาดังกล่าว

ปัจจัยต้นเหตุของปัญหาการลักลอบออกนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ ของผู้หนีภัย สู้รบจากเมียนมา

1

ปัจจัยผลักดัน (Push factors)

1.1 สภาพการดำรงชีวิตที่จำกัด รายได้ ไม่เพียงพอกับรายจ่าย เนื่องจาก ฝน. ไม่มีรายได้ใด ๆ นอกจากได้รับความช่วยเหลือผ่านการบริจาคจากองค์กรเอกชน ส่งผลให้ ฝน. ต้องดิ้นรนในการดำรงชีวิต จึงมีแรงผลักดันให้เกิดการลักลอบออกนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ เพื่อออกไปหารายได้ เช่น รับจ้างทำงานเล็ก ๆ น้อย ๆ รอบพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ เพื่อนำเงินมาซื้ออาหารและปัจจัยดำรงชีพที่หลากหลายไปจากที่ได้รับจากการบริจาค

1.2 ฝน. บางส่วนต้องการยกระดับมาตรฐานการดำรงชีวิตของตนเองและครอบครัว จึงได้หาทางลักลอบออกนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ เพื่อออกไปหารายได้หรือสิ่งของเพิ่มเติม

1.3 อาหารที่ ฝน. ได้รับการจัดสรรเพื่อยังชีพไม่มีความหลากหลายและเพียงพอ อันเนื่องมาจากงบประมาณที่จำกัดลงขององค์กร NGOs เป็นเหตุให้ ฝน. อาจลักลอบออกนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ เพื่อไปหาพืชผักอาหารป่า หรือจากไร่นาของชาวบ้านบริเวณใกล้เคียง

1.4 ฝน. ยังคงขาดความหวังสำหรับอนาคต การที่ ฝน. อยู่อาศัยในพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ เป็นระยะเวลานาน ประกอบกับความกังวลในความไร้อนาคต ไม่มีความหวัง และไม่สามารถวางแผนเป้าหมายหรืออนาคตของตนได้ จึงอาจเป็นแรงผลักดันให้ลักลอบออกนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ เพื่อแสวงหาโอกาสใหม่ ๆ ในพื้นที่ที่มีความเจริญ

1.5 จึงเป็นแรงผลักดันให้ ฝน. อาจต้องการลักลอบออกนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ เพื่อหาอาหารและสิ่งของเครื่องใช้มาดูแลครอบครัวมากขึ้น

2

ปัจจัยดึงดูด (Pull factors)

2.1 ความแตกต่างด้านความเจริญระหว่างภายในพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ และนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ อาจเป็นแรงดึงดูดให้ ฝน. ต้องการได้รับโอกาสและประสบการณ์ใหม่ ๆ

2.2 พื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ ไม่อาจสร้างรั้วรอบขอบชิดเพื่อการควบคุมได้อย่างชัดเจน อันมีสาเหตุมาจากข้อจำกัดตามหลักมนุษยธรรม และลักษณะภูมิประเทศที่เป็นป่าเขา ซึ่งมีช่องทางการเข้าออกพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ โดยเฉพาะช่องทางธรรมชาติมากมาย

2.3 จำนวนเจ้าหน้าที่ (ข้าราชการ และสมาชิก อส.) ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติการกิจในการควบคุมกำกับดูแล ฝน. ได้อย่างทั่วถึง อย่างไรก็ตามรัฐได้มีการแก้ไขปัญหาด้วยการจัดให้มีการลาดตระเวนเป็นห้วงเวลา ทั้งในส่วนของเจ้าหน้าที่ อส. ทหาร และตำรวจในพื้นที่

2.4 ฝน. จำนวนมากประสงค์ที่จะเดินทางไปประเทศที่สาม เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่อาสาสมัครที่เป็น ฝน. ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับเจ้าหน้าที่รัฐมีจำนวนน้อยลง และอาจทำให้การฝึกเจ้าหน้าที่อาสาสมัครขึ้นมาใหม่ไม่เพียงพอสำหรับการปฏิบัติงานในการควบคุมดูแล ฝน. ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ

2.5 ฝน. ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์ ส่งผลให้เกิดอุปสรรคในการปกครอง ควบคุมและกำกับดูแลโดยผู้นำ ฝน. และคณะกรรมการผู้หนีภัยการสู้รบ (Camp Committee) อาจกล่าวได้ว่า ฝน. มิได้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหรือปฏิบัติตามกฎระเบียบของชุมชนอย่างเคร่งครัด

การบริหารจัดการผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา (ผกธ.) เป็นหนึ่งในภารกิจสำคัญที่รัฐจะต้องกำหนด ยุทธศาสตร์ นโยบาย และกลไกในการบริหารจัดการฯ ที่เหมาะสม แม้ว่าในปัจจุบันรัฐได้กำหนดนโยบายให้ ผกธ. สามารถอยู่อาศัยในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราวฯ ด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรม เพื่อรอการส่งกลับ ภูมิสำเนาเดิม โดยได้มีการดำเนินการทั้งการเดินทางกลับ โดยสมัครใจ (Voluntary repatriation) และการ ไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม (Resettlement in third countries) ซึ่งรัฐได้อนุญาตให้องค์การระหว่างประเทศ และองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามาส่วนร่วมในการสนับสนุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของงบประมาณสนับสนุน นั้นอย่างไรก็ตามการดำเนินการตามนโยบายของรัฐ ได้ประสบกับปัญหาและอุปสรรคหลากหลายประการ ทั้งปัญหาของประเทศไทยเอง ประเทศต้นทาง ประเทศ ปลายทาง (ประเทศที่สาม) และปัญหาขององค์การ ระหว่างประเทศ ปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างเห็นได้ชัด เช่น

1. จำนวนผู้หนีภัยการสู้รบในพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ ในภาพรวมมิได้ลดน้อยลงแต่อย่างใด
2. การคัดเลือกผู้หนีภัยการสู้รบเพื่อไปตั้งถิ่นฐาน ในประเทศที่สาม เท่าที่ผ่านมาเป็นการกระทำโดยองค์การ ระหว่างประเทศและเจ้าหน้าที่ของประเทศที่สามเอง เพียงอย่างเดียว
3. แนวโน้มงบประมาณการสนับสนุนจาก องค์การระหว่างประเทศและองค์กรพัฒนาเอกชน ที่ลดน้อยลง
4. การดำเนินงานในพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ ได้รับการจับตามองจากประชาคมระหว่างประเทศ และองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ

ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ได้ส่งผลกระทบให้ การบริหารจัดการ ผกธ. ไม่ได้เป็นไปตามนโยบายเท่าที่ควร ทำให้ ผกธ. ยังคงอยู่อาศัยภายในประเทศไทย

เป็นระยะเวลานาน อีกทั้งการที่สถานการณ์ ในประเทศ เมียนมาก็ไม่ได้มีทีท่าว่าจะผ่อนคลายอย่างมีนัยสำคัญ แต่อย่างใด นั้นเท่ากับว่า ผกธ. จะยังคงอยู่ในประเทศไทย อีกต่อไปโดยไม่มีกำหนด ในขณะที่ ผกธ. ยังคง อยู่อาศัยภายในประเทศไทยเป็นเวลานานนั้น ก็ได้ก่อให้เกิดปัญหาที่สำคัญ คือ ปัญหาการลักลอบออกนอก พื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ ของผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา ซึ่งจากการศึกษาทำให้ทราบว่าปัญหาการลักลอบ ออกนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ ดังกล่าว อาจส่งผล กระทบต่อความมั่นคงของรัฐหลายประการ ได้แก่

- 1 ปัญหาแรงงานผิดกฎหมาย และการเคลื่อนย้ายแรงงานสู่เขตเมือง
- 2 ปัญหาการลักขโมยและการก่ออาชญากรรม ตามแนวชายแดน
- 3 ปัญหาการลักลอบค้ายาเสพติด และสิ่งของผิดกฎหมาย
- 4 ปัญหาการตัดไม้และทำลาย ทรัพยากรธรรมชาติ
- 5 ปัญหาการค้ามนุษย์
- 6 ปัญหาการนำาซึ่งโรคติดต่อ
- 7 ปัญหารัฐต้องสิ้นเปลืองทรัพยากรและ งบประมาณในด้านการควบคุมดูแลผู้หนีภัยสู้รบ

โดยเมื่อได้ศึกษาถึงปัจจัยต้นเหตุของปัญหา การลักลอบออกนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ นั้น ทำให้ ทราบว่าเกิดจากทั้งปัจจัยผลักดัน (Push factors) และปัจจัยดึงดูด (Pull factors) โดยปัจจัยผลักดัน ได้แก่

- 1) สภาพการดำรงชีวิตที่จำกัดของ ผกธ. รายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย เนื่องจาก ผกธ. ไม่มีรายได้ใด ๆ นอกจากรับความช่วยเหลือผ่านการบริจาค จากองค์กรเอกชน

2) อาหารที่ ผกร. ได้รับการจัดสรรเพื่อยังชีพ ไม่มีความหลากหลายและเพียงพอ อันเนื่องมาจากงบประมาณที่จำกัดลงขององค์การระหว่างประเทศ

3) ผกร. ยังคงขาดความหวังสำหรับอนาคต และไม่สามารถวางแผนเป้าหมายหรืออนาคตของตนได้ เป็นต้น สำหรับปัจจัยดังชุด ได้แก่

1) ความแตกต่างด้านความเจริญระหว่างภายในพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ และนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ อาจเป็นแรงดึงดูดให้ ผกร. ต้องการได้รับโอกาสและประสบการณ์ใหม่ ๆ

2) พื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ ไม่อาจสร้างรั้วรอบขอบชิดเพื่อการควบคุมได้อย่างชัดเจน อันมีสาเหตุมาจากข้อจำกัดตามหลักมนุษยธรรม และมีช่องทางการเข้าออกพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ โดยเฉพาะช่องทางธรรมชาติมากมาย

3) จำนวนเจ้าหน้าที่รัฐ ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติการกิจในการควบคุมกำกับดูแล ผกร. ได้อย่างทั่วถึง เป็นต้น



ข้อพิจารณา

การบริหารจัดการผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา (ผกร.) และการแก้ไขปัญหากลไกการลอบออกนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ ของผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา มีประเด็นท้าทายหลายประการ ซึ่งการบริหารจัดการ และการแก้ไขปัญหาก็ต้องพิจารณาและคำนึงถึง ดังนี้

1 ความสมดุลระหว่างการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ (National Security) และหลักสิทธิมนุษยชน (Human Rights) ตามที่ปัญหาการบริหารจัดการ ผกร. และปัญหาการหลบหนีออกนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ ของ ผกร. ได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หลากหลายประการนั้น ในขณะเดียวกันหากประเทศไทย ดำเนินการใด ๆ ที่มุ่งไปสู่การปกป้องความมั่นคงของรัฐ เพียงด้านเดียว ก็อาจจะนำไปสู่การดำเนินการที่สุ่มเสี่ยง ต่อการละเมิดหลักสิทธิมนุษยชนได้ และจะนำมาซึ่ง ผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐได้เช่นกัน

2 บริบทของปัญหาคอคลุมหลากหลายมิติ ทั้งในมิติภายในประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบ จากปัญหาต่อความมั่นคงภายในรัฐในด้านต่าง ๆ มิติ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศไทยและประเทศ เมียนมา ซึ่งมีเขตแดนที่ติดต่อกัน และมิติประชาคม

ระหว่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับภาพลักษณ์ที่ดีของ ประเทศไทย เพื่อให้เป็นที่ยอมรับในเวทีโลก ตามที่ บริบทของปัญหาได้ครอบคลุมหลากหลายมิตินั้น การ กำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาก็จำเป็นต้องมี มุมมองต่อบริบทของปัญหาอย่างครอบคลุม โดย ไม่สามารถจำกัดความรับผิดชอบให้กับหน่วยงานใด หน่วยงานหนึ่งเพียงผู้เดียวได้

3 บริบทของปัญหามีความเกี่ยวข้องกับ หลากหลายตัวแสดง ทั้งประเทศแรกรับ (ประเทศไทย) ที่ได้รับผลกระทบจากการอพยพของ ผกร. ประเทศ ต้นทาง (ประเทศเมียนมา) ที่มีนโยบายในการจัดการ เป็นของตัวเองหรือมีปัจจัยและมุมมองที่แตกต่าง ออกไป ประเทศที่สาม ที่มีนโยบายในการรับ ผกร. ไปตั้งถิ่นฐานใหม่ตามสมควรที่จะไม่เป็นภาระและ ส่งผลกระทบต่อประเทศตนมากเกินไปองค์การ ระหว่างประเทศและองค์กรพัฒนาเอกชน ที่มุ่งเน้นไป ในการให้ความช่วยเหลือ ผกร. ตามหลักสิทธิมนุษยชน ตามที่บริบทของปัญหาได้มีความเกี่ยวข้องกับ หลากหลายตัวแสดงนั้น ย่อมทำให้การแก้ไขปัญหามี อาจดำเนินการได้โดยตัวแสดงใดเพียงตัวแสดงหนึ่ง อีกทั้งหากขาดซึ่งความร่วมมือระหว่างกันของตัวแสดง ทั้งหมดก็จะทำให้การแก้ไขปัญหามี ไม่สามารถดำเนินการ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนได้

ข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหากลลอบออกนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราว ของผู้หนีภัยสืบบจากเมียนมา

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 ส่งเสริมให้ ผร. มุ่งงานทำในพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ เช่น อาจจะเป็นการรับงานจากภายนอกเข้ามาทำในพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ โดยผ่านการได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่รัฐ หรือการอนุญาตให้ ผร. สามารถเพาะปลูก และสนับสนุนให้สามารถส่งผลิตผลที่ได้ออกไปจำหน่ายภายนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ ได้ ทั้งนี้ จะต้องคำนึงด้วยว่าการเปิดโอกาสดังกล่าวจะเป็นปัจจัยดึงดูดให้มี ผร. ลักลอบเข้ามาในประเทศไทย หรือมาพักอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ เพิ่มมากขึ้นหรือไม่ ส่วนกรณีที่มีองค์กรเอกชนหรือองค์การระหว่างประเทศได้เสนอให้ ผร. สามารถออกไปทำงานนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ ได้นั้น ควรมีการศึกษาถึง ผลดี - ผลเสีย ผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐและราชอาณาจักรไทยอย่างละเอียดถี่ถ้วนเสียก่อน เพื่อที่จะนำมาพิจารณาแนวทางต่อไป

1.2 เห็นควรกำหนดเป้าหมายระยะเวลาที่จะส่ง ผร. กลับภูมิลำเนาเดิมหรือกำหนดเป้าหมายระยะเวลาให้ UNHCR นำ ผร. ทั้งชุมชน โดยไม่คัดเลือกเฉพาะผู้ที่มีทักษะหรือการศึกษาสูงไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศที่สามเพียงเท่านั้น

1.3 ศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการกำหนดนโยบายการรองรับ ผร. ที่ประสงค์ที่จะอยู่ในประเทศไทย การที่ประเทศไทยประสบปัญหาและข้อจำกัดในการส่ง ผร. กลับภูมิลำเนาเดิมและการไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศที่สามนั้น หากพิจารณาในอีกด้านหนึ่ง ผร. ที่ยังคงอาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ ก็ถือเป็นทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources) ที่สามารถก่อให้เกิดประโยชน์ได้เช่นกัน จะเป็นไปได้หรือไม่ที่ประเทศไทยจะใช้ทรัพยากรมนุษย์จาก ผร. นี้เพื่อช่วยสร้างการพัฒนาให้กับประเทศไทย ทั้งการพัฒนาในพื้นที่ชายแดน หรือเป็นแรงงานถูกกฎหมาย โดยรัฐอาจจะคัดเลือก ผร. ที่มีศักยภาพและมีความสมัครใจที่จะอยู่อาศัยในประเทศไทย โดยรัฐอาจจะอบรมวิชาชีพ

หรือให้ความรู้เพิ่มเติมในการเป็นพลเมืองที่ดีที่จะอยู่ภายในประเทศไทยโดยไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ ควรมีการศึกษาความเป็นไปได้ของนโยบายฯ เพิ่มเติมทั้งในบริบทของกฎหมาย และผลกระทบทั้งผลดี - ผลเสียอย่างละเอียด

1.4 กำหนดแนวทางการเจรจาหรือกับผู้นำของชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ เหล่านั้น ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม เพื่อให้รับ ผร. กลับไปยังภูมิลำเนาเดิม ซึ่งจะช่วยให้ ผร. มีความมั่นใจและสมัครใจในการเดินทางกลับภูมิลำเนาเดิมมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการช่วยลดจำนวน ผร. ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ อีกทางหนึ่งด้วย

1.5 สร้างช่องทางการสื่อสารต่อประชาคมโลก เพื่อให้รับทราบถึงประเด็นปัญหาการอพยพหนีภัยของ ผร. สาเหตุที่แท้จริงของการอพยพหนีภัยและการดูแลของรัฐไทยที่ได้ให้การช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรมสากลเป็นอย่างดีแล้ว เพื่อให้ประชาคมโลกมีส่วนช่วยผลักดันให้เกิดการแก้ไขปัญหที่ต้นเหตุอย่างแท้จริง

1.6 การกำหนดแนวทางและการดำเนินการใด ๆ ในการแก้ไขปัญหาก็ต้องพิจารณาและคำนึงถึง การสร้างสมดุลระหว่างประเด็นการรักษาความมั่นคงของรัฐและประเด็นหลักสิทธิมนุษยชน เพราะประเด็นทั้งสองล้วนส่งผลกระทบซึ่งกันและกัน ไม่สามารถเลือกปฏิบัติในประเด็นใดประเด็นหนึ่งเพียงด้านเดียวได้

1.7 การกำหนดแนวทางและการดำเนินการใด ๆ ในการแก้ไขปัญหาก็ต้องมีการวิเคราะห์กำหนดนโยบายและแผนงาน ผ่านการบูรณาการจากหลากหลายหน่วยงานและทุกภาคส่วน เพราะแต่ละหน่วยงานและแต่ละภาคส่วนล้วนมีมุมมองในประเด็นปัญหาและผลกระทบที่แตกต่างกัน การบูรณาการจะมีส่วนช่วยให้การกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหามีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

1.8 สร้างความร่วมมือและการประสานงานกันอย่างใกล้ชิดระหว่างตัวแสดงที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เพื่อให้การแก้ไขปัญหาสามารถดำเนินการได้ในทุกห่วงโซ่คุณค่า ทั้งนี้ ทุกตัวแสดงควรมีการมองไปที่เป้าหมายสุดท้ายอันเป็นที่ยอมรับร่วมกันได้ รวมทั้งเห็นควรให้มีการสร้างกรอบความร่วมมือในระดับภูมิภาค เช่น ประชาคมอาเซียน เข้ามามีส่วนร่วมและช่วยในการแก้ปัญหาด้วย ซึ่งผู้จัดทำเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ยิ่งหากจะมีการศึกษาต่อยอดในประเด็นกรอบความร่วมมือระดับภูมิภาคในการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมาต่อไป

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

2.1 ควรส่งเสริมให้ ผพร. มีความรู้เกี่ยวกับกฎ ระเบียบ และกฎหมายไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อ ผพร. โดยตรง รวมทั้งชี้แจงประชาสัมพันธ์ให้ ผพร. ทราบว่าการลักลอบออกนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ ถือเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายไทยและจะถูกจับกุมในข้อหาเป็นผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และจะสูญเสียสถานะการเป็น ผพร. ซึ่งรัฐไทยจะไม่อนุญาตให้ ผพร. ที่กระทำความผิดนั้นอยู่อาศัยในพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ อีกต่อไป และจะผลักดันออกนอกประเทศไทยโดยทันที

2.2 เห็นควรจัดทำป้ายสัญลักษณ์และหลักแนวเขตเพื่อบ่งชี้ขอบเขตพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ ให้ชัดเจน เพื่อแสดงให้เห็นถึงเขตพื้นที่ที่ ผพร. ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลไทยให้อยู่อาศัยอยู่เป็นการชั่วคราว และเป็นพื้นที่ควบคุมที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายของประเทศไทยอย่างเคร่งครัด

2.3 เข้มงวดในการผ่านเข้า-ออก ตามช่องทางที่กำหนด และกำหนดมาตรการลงโทษหากมีการฝ่าฝืนระเบียบปฏิบัติ โดยให้ผู้นำ ผพร. ได้เข้ามามีส่วนร่วมและช่วยเหลือเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อที่จะได้ช่วยประชาสัมพันธ์และทำความเข้าใจกับ ผพร. ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ ได้อีกทางหนึ่งด้วย

2.4 สนธิกำลังร่วม ระหว่างสมาชิก อส. หน่วยทหาร และตำรวจในพื้นที่ ณ บริเวณจุดตรวจบนถนนหลัก เพื่อทำการตรวจตราสิ่งของผิดกฎหมายและทำการลาดตระเวนปราบปรามผู้กระทำความผิดเป็นห้วงเวลา

2.5 จัดเจ้าหน้าที่หาข่าวและตรวจสอบเกี่ยวกับกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดกฎหมายของ ผพร.

2.6 รณรงค์ไม่ให้ ผพร. เข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติด จัดกิจกรรมการแข่งขันกีฬาเพื่อใช้เวลาว่างให้เกิดประโยชน์และสร้างความผ่อนคลายในการใช้ชีวิตให้กับ ผพร. อาจจะให้ผู้นำที่รัฐเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมการแข่งขันกีฬาด้วย เพื่อสร้างความคุ้นเคยระหว่าง ผพร. และเจ้าหน้าที่รัฐ อีกทั้งยังเป็นการอำนวยความสะดวกให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถปฏิบัติการด้านการข่าว เพื่อสำรวจผู้ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดหรือการกระทำความผิดต่าง ๆ โดยหากตรวจพบผู้กระทำความผิดก็ให้เจ้าหน้าที่รัฐดำเนินการลงโทษตามกฎหมาย

2.7 สนับสนุนให้ ผพร. มีการเลือกตั้งผู้นำทุกระดับและในทุกพื้นที่เพื่อให้ ผพร. ได้มีโอกาสเลือกผู้นำของตน เพื่อช่วยในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ และเป็นการสร้างความเข้มแข็งในการปกครองและกำกับดูแลชุมชนของตน

2.8 สร้างความเข้มแข็งของกลไกคณะกรรมการผู้หนีภัยการสู้รบในพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ ซึ่งเป็นกลไกที่ ผพร. ร่วมกันทำหน้าที่จัดการกิจการภายในทุกด้าน และช่วยเหลือเจ้าหน้าที่รัฐในการสอดส่องและกำกับดูแล ผพร. ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ โดยเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องสร้างความไว้วางใจและประสานงานกับผู้นำ ผพร. อย่างใกล้ชิด

2.9 ควรให้มีช่องทางการสื่อสารโดยตรงระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและ ผพร. ระดับรากหญ้า เช่น การประชุมในแต่ละกลุ่มชุมชน กลุ่มชาติพันธุ์ หรือโครงการเสียงตามสาย เพื่อให้โอกาส ผพร. หลากหลายกลุ่มมีช่องทางในการนำเสนอปัญหาของตนเองและมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาภายในชุมชน

บรรณานุกรม

หนังสือ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. หลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปเกี่ยวกับสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน, กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิมนุษยชน, UN International Covenant on Civil, and Political Rights (ICCPR). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

เอกสารวิชาการ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2556). ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการคุ้มครองสิทธิของผู้อพยพหนีภัยสงครามและข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

ัญญาภาณุฉน์ แดงสุภา. (2563). ปัญหาสถานะของหลักการห้ามผลักดันกลับและการใช้นอกอาณาเขตแห่งรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สมพิศ คำชุ่ม. (2554). ปัญหาของผู้ลี้ภัย ศูนย์พื้นที่พักพิงชั่วคราว จังหวัดแม่ฮ่องสอน. ชลบุรี: วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา.

ชยันต์ วรรณระภูติ, มาลี สิทธิเกรียงไกร. (2559). ทางเลือกเชิงนโยบายการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยในค่ายพักพิงชั่วคราว. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

นพวรรณ สุขเจริญ. (2557). นโยบายการปิด ‘พื้นที่พักพิงชั่วคราว’ ชายแดนไทย-เมียนมา: แนวโน้มการละเมิดสิทธิของผู้หนีภัยจากการสู้รบ. กรุงเทพฯ: สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ.

คณะกรรมการการต่างประเทศ วุฒิสภา. (2553). รายงานการพิจารณาศึกษากรณีปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบชาวพม่าในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

ส่วนกิจการชายแดนและผู้อพยพ สำนักกิจการความมั่นคงภายใน (2564) จำนวนผู้หนีภัยฯ และผู้อาศัยฯ อยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวสำหรับผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา ข้อมูลประจำเดือน ก.ค.64.

สืบค้นเมื่อ 12 สิงหาคม 2564, (<https://multi.dopa.go.th/bdpad/assets/modules/news/uploads/86bbdec4e3bb653c9d8706e80332afe96116242e960f92208815222440887460.jpg>)

UNHCR (2564) THAILAND Reference Map. Accessed 12 August 2021. (<https://www.unhcr.or.th/node/129#>)

UNHCR (2564) Solutions. Accessed 22 August 2021. (<http://www.unhcr.org/solutions.html>)