



## เอกสารประกอบการพิจารณา

### ญัตติ

เกี่ยวกับปัญหาผู้สืบทอดจากการสู้รบตามแนวชายแดนไทย-พม่า

อ.พ. 8/2566 สมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่สอง



อ.พ. 8/2566  
สมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่สอง

สำนักวิชาการ  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
โทร 0 2242 5900 ต่อ 5730, 5740, 5750

## ญัตติ

เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษา  
และหาแนวทางแก้ไขปัญหากรณีผู้ลี้ภัยจากการสู้รบในพื้นที่พักพิงชั่วคราว 9 แห่ง  
ในประเทศไทยและผู้หนีภัยจากการสู้รบตามแนวชายแดนไทย-พม่า  
(นายมานพ คีรีภูวดล และนางสาววิษะณา ชุณหะวัณ เป็นผู้เสนอ)

เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษา  
และหาแนวทางการบริหารจัดการ รวมถึงการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัย  
ความไม่สงบชายแดน (ผกสม.)  
(นายกัณวีร์ สืบแสง เป็นผู้เสนอ)

## คำนำ

เอกสารประกอบการพิจารณา (อ.พ.) นี้ จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พระราชกำหนด ญัตติ หรือหนังสือสัญญา ระหว่างประเทศ ที่เข้าสู่การประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูล สถิติ ข้อเท็จจริง บทความทางวิชาการ และ/หรืองานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้น ให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการ และบุคคลในวงงานรัฐสภา ใช้ในการประกอบการพิจารณา ตลอดจนเป็นข้อมูลอ้างอิงสำหรับผู้สนใจทั่วไป

สำนักวิชาการ  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

### ผู้รับผิดชอบ

นายมานิช อินทนิม

ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ

นายทองศักดิ์ สุระคำแหง

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการวิชาการ 1

### ผู้จัดทำและรับผิดชอบ

นายยอดชาย วิถีพานิช

วิทยากรเชี่ยวชาญ

นางสาวนฐมลย์ พงษ์รอนันต์

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

นายยุทธพงศ์ ปิ่นอนงค์

นิติกรชำนาญการพิเศษ

นางสาวอุษณีย์ อินทองช่วย

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

นางสาวเปรมฤดี วงศ์สาคร

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

นางเมฆาพร กาญจนินทุ

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

ธันวาคม 2566

## บทสรุปสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ตลอดระยะเวลาหลายสิบปีที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ดำเนินนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนตามหลักสากล ในการรับผู้ลี้ภัยจากการสู้รบจากประเทศพม่าให้เข้ามาอยู่ในค่ายพักพิงตามแนวชายแดนไทย-พม่า ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี ราชบุรี จำนวน 9 แห่ง โดยได้ให้ความช่วยเหลือด้านอาหาร ที่พักอาศัย บริการด้านสุขภาพ การศึกษาและการฝึกอบรม อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาแนวทางส่งผู้ลี้ภัยกลับถิ่นฐานรัฐ จำเป็นต้องกระทำบนพื้นฐานของมนุษยธรรมและต้องคำนึงถึงการพัฒนาย่างมีส่วนร่วมด้วย

แม้ประเทศไทยจะเคยมีประสบการณ์ให้ความช่วยเหลือผู้อพยพลี้ภัยมาตั้งแต่อดีต รวมถึงได้ให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ผู้ลี้ภัยจากการสู้รบในประเทศพม่ามานานกว่า 30 ปี แต่ยังไม่ค่อยมีการศึกษาคนกลุ่มนี้อย่างจริงจังเท่าใดนัก เนื่องจากประเทศไทยมิได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 (Convention Relating to the Status of Refugees 1951) ประเทศไทยจึงไม่ยอมรับว่ามี “ผู้ลี้ภัย” อยู่ในประเทศ บุคคลเหล่านี้จึงได้รับการนิยามว่าเป็น “ผู้หนีภัยจากการสู้รบ” การให้ความช่วยเหลือดูแล จึงเป็นไปตามหลักมนุษยธรรม กล่าวคือ ให้อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค และการศึกษา ที่พอเพียงแก่การดำรงชีพ ใน พ.ศ. 2548 สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (The United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR) ได้เริ่มเข้ามาดูแลให้ความช่วยเหลือ รวมทั้งคัดกรองผู้ลี้ภัยจำนวนหนึ่งให้เดินทางไปประเทศที่สาม แต่ก่อนหน้านี้อีกมีองค์กรเอกชนต่างประเทศได้เข้ามาให้การช่วยเหลืออยู่บ้างแล้ว รวมถึงผู้ลี้ภัยที่พำนักในค่ายผู้ลี้ภัยเหล่านี้ไม่สามารถเดินทางออกนอกค่ายผู้ลี้ภัยได้ ยกเว้นได้รับอนุญาตจากผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ

สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของผู้ลี้ภัยตามที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญา ทั้งที่คนเหล่านี้มีคุณสมบัติ “ผู้ลี้ภัย” ตามอนุสัญญา ดังนั้น จึงควรมีการทบทวนนิยามผู้ลี้ภัยโดยคำนึงถึงหลักการสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่สำคัญ คือ เสรีภาพในการเดินทาง สิทธิด้านการศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น หากรัฐบาลไทยยังไม่ประสงค์ จะยอมรับว่ามีผู้ลี้ภัย ก็สมควรจะพิจารณาให้เสรีภาพในการเดินทาง เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ลี้ภัยเหล่านี้สามารถหางานทำภายในขอบเขตพื้นที่ที่กำหนดไว้ เพื่อบรรเทาปัญหาการขาดรายได้และการลดทอนศักยภาพของพวกเขา ข้อสำคัญ ผู้ลี้ภัยเหล่านี้จำนวนมากที่ตกอยู่ในสภาพจำเจ รอคอย และไม่มี ความชัดเจนว่าจะได้เดินทางกลับถิ่นฐานของตนเมื่อใด มีชีวิตอยู่ในที่พักที่คับแคบ แออัด บางคนต้องเผชิญกับปัญหาความรุนแรงในครอบครัว เด็กวัยรุ่นมีปัญหาการใช้ยาเสพติด มีกรณีการละเมิดทางเพศ สภาพของค่ายผู้ลี้ภัยถึงจะไม่ใช่ค่ายกักกัน แต่ก็ยังเป็นสิ่งแหว่งล้อมที่ไม่ปกติ ทำให้เกิดความหดหู่ รอคอยการให้ความช่วยเหลือจากองค์กรเอกชนระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ควรมีการทบทวนแนวทางการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ซึ่งผู้ลี้ภัยตกอยู่ในสภาพของการเป็นผู้ได้รับการช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมมาโดยตลอด แนวทางการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัย ในลักษณะนี้ อาจจะไม่เหมาะสมกับผู้หนีภัยจากการสู้รบหรือภัยธรรมชาติ ที่พวกเขาไม่สามารถช่วยตัวเองได้ในระยะแรก แต่ผู้ลี้ภัยตามชายแดนไทย-พม่าเหล่านี้ได้อยู่ในค่ายผู้ลี้ภัยมาเป็นระยะเวลาหลายสิบปี บางคนเกิดและเติบโตในค่าย ดังนั้น จึงควรมีการทบทวนและเปลี่ยนวิธีคิดต่อผู้ลี้ภัยเสียใหม่ จากเดิมถูกมองว่าเป็น “เหยื่อของความรุนแรง” หรือ “ผู้ที่รอคอยความช่วยเหลือ” ขาดศักยภาพที่จะช่วยเหลือตนเอง

มาเป็นการมองว่าผู้ลี้ภัยเป็นผู้ที่มี “ศักยภาพ” ที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีส่วนร่วมในการพัฒนาการดำรงชีวิตของตนเอง และเตรียมตัวสำหรับอนาคตของตนเองและครอบครัว โดยนัยนี้ย่อมหมายถึงการเปลี่ยนแนวคิดและวิธีการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย จากแนวคิดการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ไปสู่แนวคิดการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม (Participatory Development) การเปลี่ยนแนวคิดดังกล่าวนี้ จำเป็นที่จะต้องศึกษาหาข้อมูลเพิ่มเติมว่าในบรรดาผู้ลี้ภัยในค่ายผู้ลี้ภัยนั้น มีผู้ที่มีความรู้ ภูมิปัญญา ศักยภาพ ตลอดจนประสบการณ์ในการประกอบอาชีพ ระดับการศึกษา อายุ ระบบเครือญาติ อัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ และการนับถือศาสนา เป็นต้น

ทั้งนี้ เพื่อจะใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการจำแนกผู้ลี้ภัยและจัดให้มีการอบรมเพิ่มพูนความสามารถบนพื้นฐานของศักยภาพ นโยบายต่อผู้ลี้ภัยที่หลากหลาย ผู้ลี้ภัยในค่ายผู้ลี้ภัยมีความหลากหลายในด้านต่าง ๆ ที่อยู่ในวัยกลางคนหรือวัยสูงอายุและกลุ่มคนหนุ่มสาว ผู้ลี้ภัยในวัยกลางคนหรือผู้สูงอายุมีแนวโน้มที่จะกลับคืนสู่ถิ่นฐานเดิมของตนเอง มีความคิดเกี่ยวกับ “บ้านเกิดเมืองนอน” บางคนมีภูมิปัญญาที่เป็นประโยชน์ต่อการฟื้นฟูและพัฒนาบ้านเกิดของตนเอง แต่สำหรับผู้ลี้ภัยวัยหนุ่มสาวมักไม่มีความผูกพันกับประเทศพม่า มีแนวโน้มที่จะเลือกอยู่ในประเทศไทยหรือไปประเทศที่สาม รัฐบาลไทยจึงน่าจะพิจารณาคัดเลือกและพัฒนาคนหนุ่มสาวเหล่านี้ให้มีโอกาสในการทำงานการพัฒนาพื้นที่ชายแดนหรือในเขตเศรษฐกิจพิเศษที่รัฐบาลมีแผนที่จะพัฒนาขึ้น นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอเชิงนโยบายเฉพาะสำหรับการส่งผู้ลี้ภัยชาวมุสลิมคืนกลับสู่ถิ่นฐานซึ่งชาวมุสลิมอาจจะมีความเปราะบางมากกว่ากลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ อันเนื่องจากความขัดแย้งด้านศาสนาพุทธและอิสลามในประเทศพม่า ดังนั้น จึงควรมีนโยบายการเตรียมการส่งกลับเฉพาะเพื่อให้ความคุ้มครองผู้ที่มิวัณธรรมและการนับถือศาสนาที่แตกต่างออกไป รวมทั้งสนับสนุนให้มีการศึกษาทำความเข้าใจปัญหาและความต้องการของผู้ลี้ภัยชาวมุสลิม รวมถึงผู้ลี้ภัยสมควรจะได้รับ “สิทธิ” ในการตัดสินใจในการกลับคืนสู่ถิ่นฐานโดยสมัครใจ และมีส่วนร่วมในการวางแผนและการจัดการอย่างจริงจังทุกขั้นตอน และได้รับข้อมูลข่าวสารเป็นระยะ ๆ อย่างต่อเนื่อง

# เอกสารประกอบการพิจารณา

## สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้แทนราษฎร	ก
ส่วนที่ 1 - หลักการและเหตุผล ยุติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาศึกษาและหาแนวทางแก้ไขปัญหากรณีผู้ลี้ภัยจากการสู้รบในพื้นที่พักพิงชั่วคราว 9 แห่งในประเทศไทยและผู้หนีภัยจากการสู้รบตามแนวชายแดนไทย-พม่า (นายมานพ ศิริภูวดล และนางสาววิษณะ ชุณหะวัณ เป็นผู้เสนอ)	1-1
- หลักการและเหตุผล ยุติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาตั้งคณะกรรมการ วิสามัญเพื่อศึกษาและหาแนวทางการบริหารจัดการ รวมถึงการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัย ความไม่สงบชายแดนมา (ผกสม.) (นายกันวีร์ สืบแสง เป็นผู้เสนอ)	1-3
ส่วนที่ 2 บทวิเคราะห์	2-1
ส่วนที่ 3 ข้อมูลประกอบการพิจารณา	3-1
- ผู้ลี้ภัยจากเมียนมาในประเทศไทยกับข้อเสนอแนะเชิงกฎหมายนโยบาย	3-1
- จำนวนผู้ลี้ภัยในประเทศไทย	3-6
- 'ผู้ลี้ภัยพม่า' ท่ามกลางสงคราม และการจัดการที่ไม่ก้าวข้ามความมั่นคงของรัฐไทย	3-7
- ไทยกับวิกฤตผู้ลี้ภัยที่กำลังจะมาถึง	3-10

## ส่วนที่ 1

### หลักการและเหตุผล

ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาและหาแนวทางแก้ไข  
ปัญหากรณีผู้ลี้ภัยจากการสู้รบในพื้นที่พักพิงชั่วคราว 9 แห่งในประเทศไทยและผู้หนีภัยจากการสู้รบ  
ตามแนวชายแดนไทย-พม่า  
(นายมานพ ศิริภูวตล และนางสาววิษณา ชุณหะวัณ เป็นผู้เสนอ)

### หลักการ

ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาและหาแนวทางแก้ไข  
ปัญหากรณีผู้ลี้ภัยจากการสู้รบในพื้นที่พักพิงชั่วคราว 9 แห่งในประเทศไทยและผู้หนีภัยจากการสู้รบ  
ตามแนวชายแดนไทย-พม่า

### เหตุผล

พื้นที่พักพิงชั่วคราวในประเทศไทยเกิดขึ้นมานานกว่า 30 ปี เพื่อรองรับผู้หนีภัยจากการสู้รบ  
ในประเทศพม่าและมีอยู่ทั้งหมด 9 แห่ง จาก 4 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน จำนวน 4 แห่ง จังหวัดตาก  
จำนวน 3 แห่ง จังหวัดราชบุรี จำนวน 1 แห่ง และจังหวัดกาญจนบุรี จำนวน 1 แห่ง มีจำนวนประชากร  
มากกว่า 70,000 คน โดยประเทศไทยคาดหวังจะให้คนเหล่านี้เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศเพียงชั่วคราว  
และจะส่งกลับเมื่อสถานการณ์การสู้รบในพม่าดีขึ้น แต่ความเป็นจริงผ่านมา 30 ปี สถานการณ์การสู้รบ  
ในประเทศพม่ายังไม่มีทีท่าว่าจะหยุดลง

การมี “สถานะชั่วคราว” ของผู้คนในพื้นที่พักพิงฯ เต็มไปด้วยปัญหา ข้อจำกัดทางกฎหมาย  
ทั้งการถูกจำกัดให้อยู่แต่ในพื้นที่ ไม่สามารถเดินทางเข้า-ออกนอกพื้นที่พักพิงได้ ผู้คนจึงได้แต่รอคอย  
ความช่วยเหลือไม่สามารถหารายได้มาหล่อเลี้ยงชีวิตและครอบครัวได้ การเข้าถึงบริการสาธารณสุข  
สิทธิขั้นพื้นฐานในการรักษาพยาบาล การศึกษาแทบจะเป็นไปไม่ได้เลย บ้านเรือนยังไม่มีคามมั่นคง  
เป็นเพียงไม้ไผ่หลังคาด้วยใบตองตึงและมีสภาพแออัด บ่อยครั้งที่มักเกิดเพลิงไหม้และไฟได้ลุกลาม  
อย่างรวดเร็ว

ในขณะที่สถานการณ์การสู้รบในประเทศพม่ายังคงมีอย่างต่อเนื่องและยิ่งทวีความรุนแรง  
มากขึ้น ในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2564 เมื่อรัฐบาลทหารพม่าได้ก่อการรัฐประหารขึ้น ส่งผลให้เกิดสงคราม  
กลางเมืองในประเทศ ประชาชนได้ลุกขึ้นมาต่อต้าน ต่อสู้กับรัฐบาลทหาร ผู้คนถูกสังหารเป็นจำนวนมาก  
หลายหมื่นคนได้หลบหนีไปยังประเทศเพื่อนบ้านซึ่งรวมถึงไทยด้วย กลุ่มทหารชาติพันธุ์ต่าง ๆ ได้ลุกขึ้นมา  
จับปืนต่อสู้กับทหารพม่าโดยเฉพาะในพื้นที่ชายแดน เหตุการณ์ครั้งนี้ส่งผลให้จำนวนผู้หนีภัยจากประเทศพม่า  
ได้ทะลักเข้ามายังประเทศไทยเป็นจำนวนมาก

ด้วยปัญหาเดิมของผู้ลี้ภัยจากการสู้รบที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงฯ ทั้ง 9 แห่ง ในประเทศไทย ยังไม่ได้รับการแก้ไข ผู้คนยังคงเผชิญกับปัญหา ยังขาดความมั่นคงในชีวิต โอกาสกลับบ้านแทบไม่มี โอกาสไปประเทศที่สามก็เป็นไปอย่างจำกัด ประเทศไทยยังคงต้องเผชิญกับปัญหาการเข้ามาของผู้คนที่หนีภัยสู้รบอย่างต่อเนื่องตราบใดที่ประเทศพม่ายังไม่มีความสงบ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการเร่งแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยจากการสู้รบเดิมที่ยึดเยื้อมานานกว่า 30 ปี และเพื่อให้ประเทศไทยมีความพร้อมที่จะรับมือกับผู้หนีภัยกลุ่มใหม่ที่เข้ามาอย่างต่อเนื่องในปัจจุบันและคาดการณ์ว่ายังคงมีต่อเนื่องไปถึงอนาคต

## หลักการและเหตุผล

ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาและหาแนวทางการบริหารจัดการ รวมถึงการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยความไม่สงบชาวเมียนมา (ผกสม.)  
(นายกัณวีร์ สืบแสง เป็นผู้เสนอ)

---

### หลักการ

ขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาและหาแนวทางการบริหารจัดการ รวมถึงการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยความไม่สงบชาวเมียนมา (ผกสม.)

### เหตุผล

หลังรัฐประหารเมียนมา พ.ศ. 2564 สถานการณ์การสู้รบภายในประเทศเมียนมาทวีความรุนแรงขึ้น จากการประเมินด้วยดัชนีสันติภาพโลก พ.ศ. 2566 ระดับสันติภาพของเมียนมาตกต่ำลง 7 ลำดับ จากปีก่อนหน้าอยู่ในลำดับที่ 145 จากทั้งหมด 163 ส่งผลให้พลเรือนเมียนมาเสียชีวิตไปแล้วอย่างน้อย 6,337 คน กลายเป็นผู้พลัดถิ่นภายในประเทศกว่า 1.3 ล้านคน และตกอยู่ในภาวะต้องการความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม ประมาณ 17.6 ล้านคน เท่าที่มีการเก็บข้อมูลได้ระหว่างกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2564-กันยายน พ.ศ. 2565 โดยสถาบันการวิจัยสันติภาพแห่งออสโล และองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยจะพบว่าเหตุการณ์ความรุนแรงเพิ่มขึ้นร้อยละ 36 และผู้เสียชีวิตเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 87 ปัญหาดังกล่าวไม่ได้มีเพียงมิติความมั่นคงทางชายแดนเท่านั้น หากแต่ยังเป็นผลมาจากการเมืองระหว่างประเทศที่ไทยจำเป็นต้องทบทวนนโยบายและการดำเนินการในเชิงรุกมากขึ้นในกรอบพหุภาคี ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก เพื่อมิให้ประเทศโดยเฉพาะชุมชนชายแดนตกอยู่ในสภาพตั้งรับต่อปัญหาเพียงอย่างเดียว ทั้งในรูปแบบพื้นที่พักพิงชั่วคราวที่มีอยู่แล้ว 9 แห่ง ที่รองรับผู้หนีภัยการสู้รบเดิมอยู่แล้วถึง 77,000 กว่าคน และในรูปแบบพื้นที่ปลอดภัยชั่วคราวในห้วงปีที่ผ่านมา จึงมีความจำเป็นต้องมีการเร่งปรับปรุงแนวทางการบริหารจัดการ ทั้งการเตรียมพร้อม การป้องกัน และการจัดระเบียบชายแดน อย่างสมดุลระหว่างมิติความมั่นคงกับสิทธิมนุษยชนและมนุษยธรรม ตลอดจนการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาเชิงรุกในเวทีระหว่างประเทศระดับพหุภาคีอย่างสร้างสรรค์

## ส่วนที่ 2

### บทวิเคราะห์

ผู้ลี้ภัย (Refugee) หมายถึง บุคคลที่จำเป็นต้องอพยพไปยังประเทศอื่น มีสาเหตุจากความขัดแย้งทางการเมือง ศาสนา เชื้อชาติ สัญชาติ กลุ่มทางสังคม โดยผู้ลี้ภัยส่วนมากไม่สามารถเดินทางกลับประเทศต้นทางเนื่องมาจากความหวาดกลัวต่อการถูกจับกุมหรือการถูกคุกคามต่อชีวิต

สำหรับประเทศไทยผู้ลี้ภัยที่อาศัยอยู่ในที่พักพิงชั่วคราวหรือค่ายผู้ลี้ภัยที่รัฐบาลไทยจัดทำให้ และมีสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR) ดูแลเรื่องการอุปโภคบริโภค การศึกษาและการตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศที่สาม ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยมีผู้ลี้ภัยที่อาศัยอยู่ใน 9 แห่ง จำนวน 9 หมื่นกว่าคน โดยมาจากประเทศพม่า ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวกะเหรี่ยง กะเหรี่ยงแดงและพม่า ซึ่งสถานที่พักพิงทั้ง 9 แห่ง ได้แก่ ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน 4 แห่ง คือ บ้านใหม่ในสอย อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน บ้านแม่สุริน อำเภอขุนยวม บ้านแม่ละอูน อำเภอสบเมย และบ้านแม่ลามาหลวง อำเภอสบเมย ในจังหวัดตาก 3 แห่ง คือ บ้านแม่หละ อำเภอท่าสองยาง บ้านอุ่มเปี่ยม อำเภอพบพระ และบ้านนุโพ อำเภออู้มผาง ในจังหวัดกาญจนบุรี 1 แห่ง คือ บ้านต้นยาง อำเภอสังขละบุรี ในจังหวัดราชบุรี 1 แห่ง คือ บ้านถ้ำหิน อำเภอสวนผึ้ง<sup>1</sup>

ประเทศไทยไม่ได้ลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 อีกทั้งยังไม่มีกรอบกฎหมายระดับชาติสำหรับการคุ้มครองเฉพาะสำหรับ “ผู้ลี้ภัย” ดังนั้น ผู้ลี้ภัยจึงต้องอยู่ภายใต้กฎหมายคนเข้าเมือง เช่นเดียวกับชาวต่างชาติอื่น ๆ นอกจากนี้ เอกสารรับรองสถานะผู้ลี้ภัยที่ออกโดย UNHCR นั้น ไม่ได้ได้รับการยอมรับจากรัฐไทย ส่งผลให้ผู้ลี้ภัยที่เข้าเมืองไม่ถูกกฎหมายหรือทำงานโดยไม่มีใบอนุญาต มีความเสี่ยงที่จะถูกจับกุม กักกันและถูกส่งกลับไปประเทศต้นทาง ทั้งนี้ รัฐบาลไทยควรจัดทำกลไกคัดกรองระดับชาติ และการบริหารจัดการผู้ลี้ภัย โดยเป็นความร่วมมือระหว่างภาครัฐ UNHCR และพันธมิตร ซึ่งคาดว่าผู้ลี้ภัยจะได้รับการดูแลและคุ้มครองที่สอดคล้องกับหลักมนุษยธรรมมากขึ้น

นอกจากนี้ การบริหารจัดการผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา (ผก.) เป็นอีกหนึ่งในภารกิจสำคัญที่รัฐจะต้องกำหนดยุทธศาสตร์ นโยบายและกลไกในการบริหารจัดการที่เหมาะสม แม้ว่าในปัจจุบันรัฐได้กำหนดนโยบายให้ผู้หนีภัยสามารถอยู่อาศัยในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราวด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรม เพื่อรอการส่งกลับภูมิลำเนาเดิม โดยได้มีการดำเนินการทั้งการเดินทางกลับโดยสมัครใจและการไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม ซึ่งรัฐได้อนุญาตให้องค์การระหว่างประเทศและองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของงบประมาณสนับสนุน อย่างไรก็ตาม การดำเนินการตามนโยบายของรัฐได้ประสบกับปัญหาและอุปสรรคหลากหลายประการ ทั้งปัญหาของประเทศไทยเอง ของประเทศต้นทาง

<sup>1</sup> กระทรวงมหาดไทย. (ม.ป.ป.). การบริหารจัดการและการดำเนินการต่อ “ผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา”. สืบค้น 14 ธันวาคม 2566 จาก <http://www.fad.moi.go.th/images/PTC/OCDP-Slide.compressed.pdf>

ของประเทศปลายทาง (ประเทศที่สาม) และปัญหาขององค์การระหว่างประเทศ ปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ได้แก่ จำนวนผู้หนีภัยการสู้รบในพื้นที่พุกผิงชั่วคราวในภาพรวมมิได้ลดน้อยลงแต่อย่างใด การคัดเลือกผู้หนีภัยการสู้รบเพื่อไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามเท่าที่ผ่านมาเป็นการกระทำโดยองค์การระหว่างประเทศ และเจ้าหน้าที่ของประเทศที่สามเองเพียงอย่างเดียว รวมถึงแนวโน้มงบประมาณการสนับสนุนจากองค์การระหว่างประเทศและองค์กรพัฒนาเอกชนที่ลดน้อยลง และการดำเนินงานในพื้นที่พุกผิงชั่วคราวได้รับการจับตามองจากประชาคมระหว่างประเทศและองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อให้การบริหารจัดการผู้หนีภัยไม่ได้เป็นไปตามนโยบายเท่าที่ควร ทำให้ผู้หนีภัยยังคงอยู่อาศัยภายในประเทศไทยเป็นระยะเวลานาน อีกทั้งการที่สถานการณ์ในประเทศพม่าก็ไม่ได้มีที่ท่าว่าจะผ่อนคลายอย่างมีนัยสำคัญแต่อย่างใด นั่นเท่ากับว่าผู้หนีภัยจะยังคงอยู่ในประเทศไทยอีกต่อไปโดยไม่มีกำหนด ในขณะที่ผู้หนีภัยยังคงอยู่อาศัยภายในประเทศไทยเป็นเวลานานนั้น ก็ได้ก่อให้เกิดปัญหาที่สำคัญ คือ ปัญหาการลักลอบออกนอกพื้นที่พุกผิงชั่วคราวของผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา ซึ่งปัญหาการลักลอบออกนอกพื้นที่พุกผิงชั่วคราวดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐหลายประการ ได้แก่ ปัญหาแรงงานผิดกฎหมายและการเคลื่อนย้ายแรงงานสู่เขตเมือง ปัญหาการลักขโมยและการก่ออาชญากรรมตามแนวชายแดน ปัญหาการลักลอบค้ายาเสพติดและสิ่งของผิดกฎหมาย ปัญหาการตัดไม้และทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาการค้ามนุษย์ ปัญหาการนำพาซึ่งโรคติดต่อ และปัญหารัฐต้องสิ้นเปลืองทรัพยากรและงบประมาณในด้านการควบคุมดูแลผู้หนีภัยสู้รบ

โดยเมื่อได้ศึกษาถึงปัจจัยต้นเหตุของปัญหาการลักลอบออกนอกพื้นที่พุกผิงชั่วคราวนั้น ทำให้ทราบว่าเกิดจากปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ สภาพการดำรงชีวิตที่จำกัดของผู้หนีภัย รายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย เนื่องจากผู้หนีภัยไม่มีรายได้ใด ๆ นอกจากการรับความช่วยเหลือผ่านการบริจาคจากองค์กรเอกชน อาหารที่ผู้หนีภัยได้รับการจัดสรรเพื่อยังชีพไม่มีความหลากหลายและเพียงพอ อันเนื่องมาจากงบประมาณที่จำกัดลงขององค์การระหว่างประเทศ รวมถึงผู้หนีภัยยังคงขาดความหวังสำหรับอนาคตและไม่สามารถวางแผนเป้าหมายหรืออนาคตของตนได้ เป็นต้น สำหรับปัจจัยเสริมอื่น ๆ ได้แก่ ความแตกต่างด้านความเจริญระหว่างภายในพื้นที่พุกผิงชั่วคราวและนอกพื้นที่พุกผิงชั่วคราว อาจเป็นแรงดึงดูดให้ผู้หนีภัยต้องการได้รับโอกาสและประสบการณ์ใหม่ ๆ อีกทั้งพื้นที่พุกผิงชั่วคราวไม่อาจสร้างรั้วรอบขอบชิดเพื่อการควบคุมได้อย่างชัดเจน อันมีสาเหตุมาจากข้อจำกัดตามหลักมนุษยธรรมและมีช่องทางการเข้าออกพื้นที่พุกผิงชั่วคราว โดยเฉพาะช่องทางธรรมชาติมากมาย ตลอดจนจำนวนเจ้าหน้าที่รัฐไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติการกักขังในการควบคุมกำกับดูแลผู้หนีภัยได้อย่างทั่วถึง เป็นต้น

การบริหารจัดการผู้ลี้ภัยหรือผู้หนีภัยการสู้รบจากประเทศพม่า และการแก้ไขปัญหาการลักลอบออกนอกพื้นที่พุกผิงชั่วคราวของผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่ามีประเด็นท้าทายหลายประการ ซึ่งการบริหารจัดการและการแก้ไขปัญหาจะต้องพิจารณาและคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ (National Security) และหลักสิทธิมนุษยชน (Human Rights) ตามที่ปัญหาการบริหารจัดการผู้หนีภัยและปัญหาการหลบหนีออกนอกพื้นที่พุกผิงชั่วคราวของผู้หนีภัยได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐหลายประการนั้น ในขณะเดียวกันหากประเทศไทยดำเนินการใด ๆ ที่มุ่งไปสู่การปกป้องความมั่นคงของรัฐเพียงด้านเดียว ก็อาจจะนำไปสู่การดำเนินการที่สุ่มเสี่ยงต่อการละเมิดหลักสิทธิมนุษยชนได้ และจะนำมาซึ่งผลกระทบต่อ

ความมั่นคงของรัฐได้เช่นกัน บริบทของปัญหาครอบคลุมหลากหลายมิติทั้งในมิติภายในประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบจากปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงภายในรัฐในด้านต่าง ๆ มิติความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศไทยและประเทศพม่า ซึ่งมีเขตแดนที่ติดต่อกันและมีติประชาคมระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศไทย ดังนั้น เพื่อให้เป็นที่ยอมรับในเวทีโลก ตามที่บริบทของปัญหาได้ครอบคลุมหลากหลายมิตินั้น การกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาจึงจำเป็นต้องมีมุมมองต่อบริบทของปัญหาอย่างครอบคลุม โดยจำกัดความรับผิดชอบให้กับหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเพียงผู้เดียว บริบทของปัญหามีความเกี่ยวข้องกับหลากหลายภาคส่วนทั้งประเทศแรกรับ (ประเทศไทย) ที่ได้รับผลกระทบจากการอพยพของผู้หนีภัย ประเทศต้นทาง (ประเทศพม่า) ที่มีนโยบายในการจัดการของตนเองหรือมีปัจจัยและมุมมองที่แตกต่างออกไป ประเทศที่สามที่มีนโยบายในการรับผู้หนีภัยไปตั้งถิ่นฐานใหม่ตามสมควรที่จะไม่เป็นภาระและส่งผลกระทบต่อประเทศตนมากเกินไป องค์การระหว่างประเทศและองค์กรพัฒนาเอกชนที่มุ่งเน้นไปในการให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยตามหลักสิทธิมนุษยชน ตามที่บริบทของปัญหาได้มีความเกี่ยวข้องกับหลากหลายภาคส่วนนั้น ย่อมทำให้การแก้ไขปัญหาอาจดำเนินการได้โดยภาคส่วนใดเพียงภาคส่วนหนึ่ง อีกทั้งหากขาดซึ่งความร่วมมือระหว่างกันของภาคส่วนทั้งหมดก็จะทำให้การแก้ไขปัญหาไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนได้ ทั้งนี้เห็นว่ามีข้อเสนอแนะต่อท่าทีที่เหมาะสมของประเทศไทย เพื่อให้การปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยหรือผู้หนีภัยเป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชน และมีผลดีต่อประเทศไทยอีกด้วย กล่าวคือ

1. ควรมีการพิจารณาถึงข้อดี-ข้อเสียว่าประเทศไทยควรเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 หรือไม่
  2. ควรบัญญัติกฎหมายภายในว่าด้วยเรื่องผู้ลี้ภัย ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยมีกรอบที่ชัดเจนในการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนต่อผู้ลี้ภัย
  3. ประเทศไทยควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ให้สอดคล้องกับสิทธิในการขอลี้ภัยและหลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตราย
  4. นโยบายการส่งบุคคลออกนอกประเทศของประเทศไทยนั้น ต้องสอดคล้องกับหลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตราย โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องจัดทำรายงานการประเมินสถานการณ์ความปลอดภัยในพื้นที่ที่ผู้ลี้ภัยหรือหนีภัยการสู้รบจะกลับไปอย่างรอบด้าน
  5. ประเทศไทยควรพัฒนาการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยในค่ายผู้ลี้ภัยให้ดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องการจัดการศึกษา การบริการด้านสุขภาพ ชีวิตความเป็นอยู่ และสิทธิในการทำงาน
  6. ประเทศไทยจะส่งผู้ลี้ภัยกลับประเทศต้นทางก็ต่อเมื่อประเทศต้นทางนั้นปลอดภัยสำหรับผู้ลี้ภัย อีกทั้งประเทศต้นทางมีความพร้อมในด้านระบบโครงสร้างพื้นฐาน การบริการด้านต่าง ๆ เช่น การศึกษา การบริการด้านสุขภาพ สวัสดิการ และมีการจัดเตรียมกลไกเพื่อการรักษาสันติภาพที่เหมาะสม
- ดังนั้น สามารถสรุปปัญหา อุปสรรคและแนวทางแก้ไขปัญหาแยกเป็นประเด็นได้ ดังนี้

**1. มิติของประเทศไทย** จำนวนผู้หนีภัยการสู้รบในพื้นที่พักพิงชั่วคราวในภาพรวมมิได้ลดน้อยลงแต่อย่างใด ปัญหาการลักลอบออกนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราวของผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา ปัญหาแรงงานผิดกฎหมาย ปัญหาการลักขโมยและการก่ออาชญากรรมตามแนวชายแดน ปัญหาการลักลอบค้ายาเสพติด

และสิ่งของผิดกฎหมาย ปัญหาการตัดไม้และทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาการค้ามนุษย์ ปัญหาโรคติดต่อ เป็นต้น

ดังนั้น ประเทศไทยควรพัฒนาการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยในค่ายผู้ลี้ภัยให้ดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่อง การจัดการศึกษา การบริการด้านสุขภาพ ชีวิตความเป็นอยู่ และสิทธิในการทำงาน รวมถึงประเทศไทยจะส่งผู้ลี้ภัยกลับประเทศต้นทางก็ต่อเมื่อประเทศต้นทางนั้นปลอดภัยสำหรับผู้ลี้ภัย อีกทั้งประเทศต้นทางมีความพร้อมในด้านระบบโครงสร้างพื้นฐาน การบริการด้านต่าง ๆ เช่น การศึกษา การบริการด้านสุขภาพ สวัสดิการ และมีการจัดเตรียมกลไกเพื่อการรักษาสันติภาพที่เหมาะสม

**2. มิติของประเทศพม่า** จำนวนผู้ลี้ภัยจากประเทศของตนเองที่มีจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้ประเทศพม่าต้องสูญเสียทรัพยากรมนุษย์ของประเทศตนเองไปด้วย รวมถึงยังคงมีการสู้รบระหว่างทหารเมียนมา และกองกำลังชนกลุ่มน้อยในบางพื้นที่ รัฐบาลเมียนมายังไม่สามารถรับรองความปลอดภัยในการเดินทางกลับของผู้ลี้ภัยให้ประชาคมระหว่างประเทศเชื่อมั่นได้ ตลอดจนความยากลำบากในการดำรงชีพในเขตเมียนมาด้วยเช่นกัน ดังนั้น การดำเนินการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา ไม่ว่าจะเป็นการส่งกลับภูมิลำเนาเดิม หรือการไปตั้งถิ่นฐานใหม่ไปยังประเทศที่สามก็ตาม ล้วนมีความเกี่ยวข้องกับบรรยากาศความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านระหว่างไทยและเมียนมา ในขณะที่ผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่เป็นชนกลุ่มน้อยที่อพยพหนีภัยจากการปราบปรามของกองทัพเมียนมา และชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ก็ได้ต่อต้านรัฐบาลทหารเมียนมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน การช่วยเหลือผู้ลี้ภัยโดยรัฐบาลไทยก็อาจจะทำให้รัฐบาลเมียนมามีความคลางแคลงใจได้ว่า รัฐบาลไทยได้สนับสนุนกลุ่มคนฝ่ายตรงข้ามรัฐบาลเมียนมาเพื่อต้องการผลประโยชน์บางประการได้ หรือในกรณีที่มีแหล่งข่าวระบุว่าประเทศไทยได้ถูกใช้เป็นทางผ่านของการระดมทุนและอาวุธ เพื่อสนับสนุนกลุ่มคนที่ต่อต้านรัฐบาลเมียนมา ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและประเทศเมียนมาได้ ดังนั้น การดำเนินการใด ๆ ต่อผู้ลี้ภัยจึงต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง และมีอาจหลีกเลี่ยงการคำนึงถึงความสัมพันธ์และความไว้วางใจระหว่างรัฐบาลของทั้งสองประเทศด้วย

**3. มิติของประเทศปลายทาง (ประเทศที่สาม)** การดำเนินงานในพื้นที่พักพิงชั่วคราวได้รับการจับตามองจากประชาคมระหว่างประเทศและองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ หลายองค์กรได้ตระหนักถึงปัญหาข้อท้าทายที่โครงการรับผู้ลี้ภัยเพื่อตั้งถิ่นฐานกำลังเผชิญอยู่ ไม่ว่าจะจากชุมชนหรือนโยบายของรัฐเกี่ยวกับผู้อพยพเข้าเมือง ที่ส่งผลกระทบต่อทั้งการตั้งถิ่นฐานของผู้ลี้ภัย สิ่งสำคัญที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหา คือ ความร่วมมือจากองค์กรทุกภาคส่วน ทั้งหน่วยงานที่ดูแลด้านการให้ความช่วยเหลือด้านสวัสดิการต่าง ๆ เจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนในท้องถิ่น เพื่อสร้างความเข้าใจในการเปิดชุมชนเพื่อรับผู้ลี้ภัย สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งผู้ลี้ภัยจำเป็นต้องได้รับข้อมูล และการปฐมนิเทศที่มากเพียงพอ ก่อนการเดินทางเข้ามาในประเทศที่สาม เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการรับมือกับความเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ในการตั้งถิ่นฐาน การตั้งถิ่นฐานของผู้ลี้ภัยในประเทศที่สาม เช่น สหรัฐอเมริกา ในช่วงระยะเวลาไม่นานมานี้ มักจะกล่าวถึงปฏิกิริยาอย่างรุนแรงจากชุมชนหลายแห่งที่แสดงการต่อต้านการตั้งถิ่นฐานของผู้ลี้ภัย อย่างไรก็ตาม ในบรรดาเมืองนับร้อย ๆ แห่ง และชุมชนหลายชุมชนที่ผู้ลี้ภัยเข้าไปตั้งถิ่นฐาน ก็ยังมีอีกหลายชุมชนที่ไม่มีปฏิกิริยาต่อต้านใด ๆ งานวิจัยที่จะศึกษาถึงชุมชนเหล่านี้ก็ยังมีน้อย ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจศึกษาและประเมินแง่มุมที่โครงการตั้งถิ่น

ฐานประสบความสำเร็จและดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เห็นแนวทางสร้างสรรค์ที่ควรจะให้ การสนับสนุนโครงการต่อไปตั้งถิ่นฐานต่อไป

**4. มิติขององค์การระหว่างประเทศ** แนวโน้มงบประมาณการสนับสนุนจากองค์การระหว่างประเทศ และองค์กรพัฒนาเอกชนที่ลดน้อยลง ด้วยสภาพเศรษฐกิจของโลกในปัจจุบันได้ส่งผลกระทบต่องบประมาณ การสนับสนุนที่องค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องได้จัดสรรให้แก่การดำเนินงานของพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ และองค์การระหว่างประเทศเหล่านั้นได้เริ่มมีแนวคิดที่จะผลกระทบที่มาจากผู้หนีภัยการสู้รบเหล่านั้นให้แก่ รัฐบาลไทยมากขึ้น อาทิ การเสนอให้รัฐบาลไทยอนุญาตให้ผู้ลี้ภัยออกมาทำงานนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ เพื่อหารายได้โดยมิได้คำนึงถึงผลกระทบในด้านต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นกับประเทศไทย

ขณะที่ UNHCR (สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ) จะมีบทบาทในการคุ้มครอง ด้านต่าง ๆ เช่น กรณีผู้ลี้ภัยถูกทำร้าย ส่วนความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมมีองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ด้านต่าง ๆ และองค์กรในต่างประเทศเป็นผู้ดูแล สำหรับการดูแลด้านอาหาร องค์กร The Border Consortium (TBC) จะเป็นผู้หาทุน ไม่ได้ใช้งบประมาณจากรัฐบาลไทย โดยเฉพาะในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา งบประมาณ ขององค์กรเหล่านี้ลดลง หน่วยงานให้ได้เพียงส่วนหนึ่ง หลัก ๆ จะเป็นข่าวสาร ส่วนเรื่องการศึกษา จะมีค่าใช้จ่าย ต่าง ๆ ทั้งค่าเทอม ค่าชุดนักเรียน แต่เมื่องบประมาณขององค์กรที่ช่วยเหลือน้อยลง อาจทำให้ไม่มีเงินสนับสนุน ครูได้มากเท่าเดิม ชาวบ้านจึงต้องจ่ายค่าเทอมเพิ่มขึ้น

### ส่วนที่ 3

#### ข้อมูลประกอบการพิจารณาญาติ

#### ผู้ลี้ภัยจากเมียนมาในประเทศไทยกับข้อเสนอแนะเชิงกฎหมายนโยบาย<sup>1</sup>

ศูนย์วิจัยนวัตกรรมสังคมเชิงพื้นที่ สำนักวิชานวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง จัดงานประชุมวิชาการระดับชาติด้านชายแดนศึกษาและการพัฒนาระหว่างประเทศ ครั้งที่ 5 ในหัวข้อ “โครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับทางเลือกและทางรอดของผู้คนในพื้นที่ชายแดน” เมื่อวันที่ 8-9 กันยายน พ.ศ. 2565 ในเวทีเสวนามีประเด็นที่น่าสนใจประเด็นหนึ่ง คือ ผู้ลี้ภัยกลุ่มต่าง ๆ ในประเทศไทยและข้อเสนอแนะเชิงกฎหมายนโยบาย โดยมีความคิดเห็นของผู้เสวนา ดังนี้

#### อดิศร เกิดมงคล จาก Migrant Working Group

สภาวะที่ต้องถูกบังคับให้โยกย้ายเกิดจากมนุษย์ทั้งนั้น หลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่เก่าแก่ที่สุดที่พูดถึงคนที่อพยพโยกย้าย เพราะเหตุผลที่ไม่สามารถอยู่ในประเทศของตนเองได้ ทั้งทางการเมือง ศาสนา เป็นต้น คำว่า “ผู้ลี้ภัย” ปรากฏอยู่ในกฎหมายระหว่างประเทศ คือ อนุสัญญาว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 ในภาวะสงครามโลกที่คนถูกบังคับให้โยกย้าย เพราะเหตุผลทางการเมือง เหตุผลความไม่ปลอดภัยในชีวิต ประชาคมโลกจึงสร้างกฎหมายขึ้นมาเพื่อปกป้องคนที่รัฐของตัวเองดูแลไม่ได้ กลายเป็นกรอบวิธีการดูแลผู้ลี้ภัยของประชาคมโลก ประเทศไทยก็คล้าย ๆ กัน มีการจัดการผู้ลี้ภัยมาได้สักพักใหญ่ ทั้งนี้ การจัดการผู้ลี้ภัยในประเทศไทย เราไม่เรียกเขาว่า “ผู้ลี้ภัย” เราเรียกเขาในชื่ออื่น ๆ มีผู้ลี้ภัยบริเวณชายแดนจังหวัดเชียงราย เป็นกลุ่มเงินอพยพต่าง ๆ กลุ่มผู้ลี้ภัยจากอินโดจีน ลาว กัมพูชา เวียดนาม นอกจากนั้น ก็มีชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ เช่น พม่า เนปาล ทั้งหมดนี้เป็นผู้ลี้ภัย แต่ในไทยไม่เรียก “ผู้ลี้ภัย” สาเหตุของการลี้ภัย คือ เป็นอันตรายต่อชีวิตตนเอง

#### ดร. ศิรดา เขมานิภูธราไพ อาจารย์คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

การเมืองพม่าในอดีต สาเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้คนหลบหนี คือ รูปแบบการเมืองที่เป็นเผด็จการโดยกองทัพพม่า (Military regime) เหตุการณ์สำคัญที่สุดจากฝั่งที่เรียกร้องประชาธิปไตย คือ การประท้วง พ.ศ. 2531 เป็นการประท้วงครั้งสำคัญที่สุดครั้งหนึ่งในพม่า อีกสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดเป็นคลื่นอพยพของคนที่จะมาพักพิงในประเทศไทย คือ ความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ การต่อสู้ของกลุ่มติดอาวุธที่เกิดจากการขัดแย้งทางชาติพันธุ์ ซึ่งมีมาก่อนการได้รับเอกราชของพม่า และที่สำคัญ คือ กลุ่มชาติพันธุ์ติดอาวุธ ซึ่งมีมาตั้งแต่ พ.ศ. 2503 เพราะรัฐบาลพม่าต้องการสร้างเอกภาพในการปกครองและต้องการรวบอำนาจ ทำให้เกิดนโยบายที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน มีการต่อสู้กัน มีพื้นที่สงครามเป็นจำนวนมาก เป็นสาเหตุสำคัญทำให้ผู้คน

<sup>1</sup> ผู้ลี้ภัยจากเมียนมาในประเทศไทยกับข้อเสนอแนะเชิงกฎหมายนโยบาย. (2565). สืบค้น 15 ตุลาคม 2566 จาก <https://thecitizen.plus/node/62810>

ต้องหลบหนีจากพื้นที่ภัยสงคราม รวมทั้งพื้นที่ที่ไม่มีภัยสงคราม แต่เป็นพื้นที่ที่กองทัพพม่าเข้าไปดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในหมู่บ้านก็ส่งผลกระทบต่อชีวิตผู้คน โดยเฉพาะพื้นที่เขตชนกลุ่มน้อย ประชาชนต้องหนีภัยสงครามจากพื้นที่ความขัดแย้ง เพราะคนไม่สามารถดำรงชีวิตประจำวันได้อย่างปกติ คนจำนวนไม่น้อยพยายามหนีออกจากบ้านเกิดของตัวเองเพื่อความอยู่รอด ทั้งในเชิงเศรษฐกิจและการเมือง คนที่ไม่สามารถเข้ามาเป็นผู้ลี้ภัยได้ ก็เข้ามาเป็นแรงงานข้ามชาติ สามารถพิจารณาว่า เป็นผู้ต้องถูกบังคับให้เป็นผู้ลี้ภัยรูปแบบหนึ่ง

ลักษณะการเมืองของพม่าที่เป็นเผด็จการมาหลายสิบปี ทำให้พม่าเป็นประเทศที่ผลิตผู้ลี้ภัย (Refugee producing state) และประเทศที่เป็นผู้รับอันดับหนึ่ง คือ ประเทศไทย ผู้ลี้ภัยมาเป็นชนกลุ่มน้อยเป็นหลัก และเกี่ยวข้องกับการเป็นผู้ที่ต้องการเรียกร้องประชาธิปไตยในพม่าด้วย การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของพม่าในช่วงที่ผ่านมา มีช่วงที่พม่ามีการปฏิรูปทางการเมืองให้เป็นรัฐบาลกึ่งพลเรือน (quasi-civilian government) แต่ไม่ใช่ประชาธิปไตยเต็มร้อย มีความหวังว่าพม่าจะเข้าสู่กระบวนการประชาธิปไตย ทำให้ประเด็นเรื่องของผู้ลี้ภัยเดิมและเรื่องความขัดแย้งทางชาติพันธุ์เริ่มถูกประชาคมโลกลิ้มว่าไม่น่าจะเกิดขึ้นอีก ส่งผลต่อประเทศผู้รับเริ่มไม่ให้อาณัติผู้ลี้ภัย เริ่มส่งตัวผู้ลี้ภัยกลับ โดยเหตุผลว่าพม่าเปลี่ยนไปในทางที่ดีขึ้นแล้ว แต่มีจุดเปลี่ยนก็คือการรัฐประหารในพม่าเมื่อ พ.ศ. 2564 ไทยยังจำเป็นต้องติดตาม เพราะประเทศไทยได้รับผลกระทบโดยตรงจากสถานการณ์ทางการเมืองในพม่า

**ผศ.ดร. มาลี สิทธิเกรียงไกร** อาจารย์ประจำศูนย์ศึกษาชาติพันธุ์และการพัฒนา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

มองในบริบทชายแดน คนมักจะมองเรื่องชายแดนเป็นเรื่องความมั่นคงหรือรัฐอาจจะมองว่าเป็นพื้นที่ในแง่โอกาสทางเศรษฐกิจ ก่อนหน้านี้นชายแดนเป็นพื้นที่กันชน (Buffer zone) เป็นพื้นที่ชนกลุ่มน้อย สิ่งที่เรามักจะมองข้ามไป ก็คือ ความสัมพันธ์ทางชาติพันธุ์หรือความสัมพันธ์แบบเพื่อนบ้านระหว่างที่อยู่ฝั่งเมียนมากับฝั่งไทย ทุกครั้งที่มีการต่อสู้จู่โจมของทหารเมียนมาที่มีต่อรัฐกะเหรี่ยงหรือรัฐกะเหรี่ยงนี้ พบว่า ชาวกะเหรี่ยงส่วนหนึ่งมีการอพยพเข้ามาอยู่กับญาติพี่น้องที่อยู่ใกล้เคียงกัน หรือคนที่อยู่ฝั่งไทยที่เคยมีประสบการณ์ใกล้เคียงกันนี้ ทั้งนี้รัฐไทยไม่ยอมรับสถานะ “ผู้ลี้ภัย” ไม่ได้ลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 แม้ว่าคนที่อยู่ในค่ายผู้ลี้ภัยจะเรียกตนเองว่า “ผู้ลี้ภัย” ตอนทำงานวิจัยพบว่า รัฐไทยเรียกพวกเขาว่าผู้หนีภัยสงคราม แม้ว่าเด็กหลายคนเกิดในค่าย ไม่ได้มีประสบการณ์หนีภัยสงคราม แต่ก็ถูกนิยามว่าเป็นผู้หนีภัยสงคราม พื้นที่ในค่ายผู้ลี้ภัยเหล่านี้ ไม่สามารถจะเดินทางเข้า-ออกได้อย่างอิสระ ผู้ลี้ภัยต้องอยู่ในพื้นที่ที่รัฐไทยจัดให้เท่านั้น ไม่สามารถเดินทางออกมาได้ ความช่วยเหลือต่าง ๆ ได้มาจากองค์กรระหว่างประเทศ พบว่า มีการตัดการช่วยเหลือซึ่งมีผลต่อสถานภาพของผู้ลี้ภัยในค่ายผู้ลี้ภัยขณะเดียวกัน ในค่ายผู้ลี้ภัยมีการฝึกอบรมให้กับผู้ลี้ภัยในค่าย เช่น คอมพิวเตอร์ ช่างซ่อมรถ แต่คำถาม คือ ฝึกแล้วเอาไปทำอะไรได้ เพราะเขาออกไปข้างนอกไม่ได้ และคนที่จะไปประเทศที่สามต้องมีบัตรยูเอ็น (UN) ถึงจะไปได้

**ดร. ภาณุภัทร จิตเที่ยง** อาจารย์คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ในฐานะผู้ติดตามประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงในภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งการย้ายถิ่นฐานภาพสะท้อนและข้อสังเกตจากปรากฏการณ์ผ่านสื่อต่าง ๆ และการลงพื้นที่ชายแดน กรณีผู้ลี้ภัยจากพม่า

ต้องพิจารณาสถานการณ์ไปพร้อมกับความมั่นคง เพราะมีนัยยะโดยตรงต่อการโยกย้ายถิ่นฐาน กล่าวคือ การโยกย้ายถิ่นฐานเป็นปฏิกริยาที่เกิดขึ้นที่ตอบสนองต่อสถานการณ์ในพม่า ซึ่งถูกนิยามว่าเป็นสงครามกลางเมือง (Civil war) กองทัพพม่าไม่สามารถกุมอำนาจได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในหลายพื้นที่ มีการใช้เครื่องมือรบในการทำสงคราม เพราะนั่นหมายถึงการส่งกองกำลังทางราบเข้าไปในพื้นที่ไม่ได้ แนวโน้มการส่งอาวุธจึงมากขึ้นโดยทางอากาศยานเป็นหลัก

ความหลากหลายของกลุ่มที่เข้ามาตอนนี้แบ่งเป็นสามกลุ่ม คือ **กลุ่มที่ 1** เป็นกลุ่มชาวบ้านที่อยู่ตามแนวชายแดน ซึ่งมีลักษณะของการเป็น circular refugee คือ กลุ่มเหล่านี้มีความเชื่อมโยงกับพื้นที่และเดินทางเข้ามาในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว หลังจากการผลักดันกลับบางส่วน คนเหล่านี้ก็ไม่สามารถอยู่ที่ประเทศไทยได้ ก็ไปอยู่ในป่าบางส่วนอยู่ตามแนวชายแดน **กลุ่มที่ 2** มีลักษณะผสมของการย้ายถิ่น (Mixed migration) ถ้าหากมีการพิสูจน์ก็จะมีผลทำมากกว่าผู้ที่เข้ามาเพื่อแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจหรือต้องการประทัดประทหาร ทั้งนี้ เป้าหมายของคนเหล่านี้ คือ แสวงหาความอยู่รอด (Survival migrant) **กลุ่มที่ 3** เป็นกลุ่มที่มีความหลากหลาย รวมถึงกลุ่มนักกิจกรรม กลุ่มนี้อาจจะมีความชัดเจนเรื่องการประทัดประทหารที่เกิดขึ้น หากแบ่งออกเป็นกลุ่มย่อย กลุ่มเหล่านี้มีการเดินทางมาเป็นระลอก กลุ่มเหล่านี้อาศัยอยู่พื้นที่ชายแดนและเขตเมือง

ดังนั้น จึงมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้

**หนึ่ง** ไทยจะอยู่ตรงไหนในการเมืองระหว่างประเทศ ที่หลายประเทศอยากจะเข้ามามีผลประโยชน์ในสถานการณ์พม่า เราจะวางนโยบายต่อประเทศเพื่อนบ้านอย่างไร ข้อเสนอ คือ เราต้องเริ่มวางนโยบายใหม่โดยใช้สถานการณ์พม่าให้เป็นเหตุในการประเมินนโยบายต่างประเทศต่อประเทศเพื่อนบ้าน เราต้องถามตัวเองว่าพื้นที่กันชนยังสำคัญอยู่หรือไม่ในนโยบายต่อเพื่อนบ้าน ถ้าเรายังต้องการอยู่เราจะปรับตัวอย่างไรกับนโยบายกันชนนี้

**สอง** ผลประโยชน์แห่งชาติของไทยคืออะไร เราจะดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างไร ตอนนี้อยู่ไทยคิดถึงความปลอดภัยของรัฐไทย แต่เรากลับไม่คิดถึงความปลอดภัยของรัฐไทยในระยะยาว รวมถึงคนที่เข้ามาอยู่ในประเทศ เราพยายามใช้ภาษามนุษยธรรม เราใช้เหตุผลหรือข้ออ้างเรื่องมนุษยธรรม ให้น้ำ ให้อาหาร อย่างเดียวไม่พอ มีโจทย์ที่ต้องคิดว่าเราจะทำอย่างไรกับกลุ่มคนที่เข้ามาและให้เขาใช้ชีวิตได้ เราจะมิบทบาทอย่างไร เพื่อจะปกป้องผลประโยชน์ของเขาและปกป้องผลประโยชน์ของรัฐไทยอย่างไร ถ้าปล่อยให้พม่าเป็นรัฐล้มเหลว สิ่งที่จะเกิดขึ้น คือ จะมีคนส่วนหนึ่งของประเทศนี้หายไป หมายความว่าเขาไม่มีโอกาสในการเข้าถึงการศึกษา การสาธารณสุขและการทำงาน คนรุ่นนี้โดยเฉพาะที่เพิ่งออกจากระบบการศึกษาในปัจจุบัน เขามีต้นทุนบางอย่างอยู่แต่เดิม เราจะปล่อยให้คนเหล่านี้เป็น lost generation หรือบุคคลที่หลงทางและสาบสูญ แล้วสร้างผลกระทบในระยะยาวต่อไทย

ดังนั้น โจทย์เรื่องความมั่นคงที่เราต้องพิจารณามากขึ้น คือ โจทย์ผู้ลี้ภัยที่ไม่ใช่เรื่องมนุษยธรรมอย่างเดียว แต่เป็นความมั่นคงทางการศึกษา การสาธารณสุข หรือหากจะใช้แนวคิดกันชนแบบใหม่ ต้องเน้นมนุษย์เป็นศูนย์กลาง ที่ผูกอยู่กับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งความมั่นคงของมนุษย์อยู่ในทุกส่วนงาน คนที่จะดูแลเรื่องนี้ คือ สภาความมั่นคงแห่งชาติ

**สาม** ทำให้การให้ความสำคัญกับความมั่นคงของมนุษย์และการลงทุนในมนุษย์มีความสำคัญ คือ เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ในระยะยาวของประเทศไทยเอง จำเป็นต้องมองในระยะยาว ซึ่งจะมีรุ่นคนอยู่ใน กระบวนการเปลี่ยนผ่านเป็นคนหนุ่มสาว ที่วันหนึ่งเขาจะกลับไปเปลี่ยนแปลงประเทศต้นทาง นำชุดความคิด ไปปรับใช้พัฒนาประเทศของตนเอง นอกจากนี้ การลงทุนด้านสาธารณสุขก็เป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะสถานการณ์ ในรัฐล้มเหลวในพม่าพร้อมที่จะทำให้เกิดภัยคุกคามด้านสุขภาพต่อประเทศไทย ไม่ใช่เฉพาะมาลาเรีย ดังนั้น เราต้องให้ความสำคัญกับประเด็นนี้ตามแนวชายแดน ส่วนโครงการที่มีอยู่แล้ว คือ โครงการบ้านคู่ขนาน ควรดำเนินการต่อเพราะคนในชายแดนรู้จักกันอยู่แล้ว

เรื่องการทดแทนแรงงานไทยที่หมดไปและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ต้องยอมรับว่าในอนาคตอันใกล้ เราต้องพึ่งพาแรงงานต่างชาติมากขึ้น คนที่อยู่ในค่ายผู้ลี้ภัยมีศักยภาพเป็นจำนวนมาก เราให้ความสำคัญกับ ศักยภาพเหล่านี้มากพอแล้วหรือยัง เพื่อตอบโจทย์ด้านประชากรและเศรษฐกิจของไทยมากพอหรือยัง เขาสามารถที่จะเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทย และในการสร้างเศรษฐกิจไทย ความกังวลของหน่วยงาน ความมั่นคงที่พูดมาตลอดที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยมีสองเรื่องหลัก **หนึ่ง** การแบกรับภาระโดยรัฐ **สอง** ทักษะคติ ของคนในสังคม การที่กังวลนั้นดีแล้ว แต่อย่าให้ความกังวลนั้นมาเป็นข้อจำกัดในการเลือกปฏิบัติกับคน ทั้งนี้ การแบกรับภาระโดยรัฐเป็นมายาคติ ประเทศไทยให้ที่ดิน ที่อยู่อาศัย มีการจ่ายในส่วนของเจ้าหน้าที่ที่ดูแลแค่นั้น แต่การดูแลที่เหลือทั้งหมดมาจากภาคประชาสังคม องค์การระหว่างประเทศ คำถามสำคัญ คือ เราเคยประเมิน หรือไม่ว่าสิ่งที่เราได้ตอบแทนมาจากผู้ลี้ภัยมีมากน้อยแค่ไหน เช่น การจับจ่ายใช้สอยของผู้ลี้ภัยที่เกิดขึ้น ในชุมชนที่ตั้งอยู่มีขนาดไหน ภาษีที่เสียทางอ้อมมีมากน้อยแค่ไหน มูลค่าเศรษฐกิจเหล่านี้ช่วยชุมชนในไทย ขนาดไหน ถ้าหากผู้ลี้ภัยมีโอกาสในการยังชีพด้วยตัวเอง มีสิทธิในการทำงาน สิ่งสำคัญที่สุด คือ เขาจะสามารถ แบกรับภาระในการดูแลตนเองได้ ได้รับการยอมรับจากสังคม ดังนั้น ต้องคิดเรื่องผู้ลี้ภัยในระยะยาว และเห็นถึงความกังวลต่าง ๆ นี้เป็นไปเกินกว่าเหตุ

**เพียรพร ดีเทศน์** ผู้อำนวยการฝ่ายรณรงค์ประเทศไทย องค์การแม่น้ำนานาชาติ

จากประสบการณ์การทำงานในพื้นที่และชุมชน รวมถึงสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในพม่า มีคนกลุ่มต่าง ๆ ที่เข้ามาในไทยมีหลายกลุ่ม สำหรับผู้ลี้ภัยในชายแดนฝั่งตะวันตกบริเวณแม่น้ำเมยกับสาละวิน คนที่เข้ามา มีทั้งผู้ลี้ภัยทางการเมือง แรงงานที่เข้ามาแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจหรืออื่น ๆ สิ่งสำคัญที่สุดที่เห็นในครั้ง นี้ ก็คือ ไม่ใช่แค่ชนชาติพันธุ์กะเหรี่ยง มอญ แต่มีพม่าจริง ๆ ด้วย และเป็นคนที่มีความรู้ เป็นชนชั้นกลางในสังคมของเขา หลายกลุ่มหนีออกมาทั้งที่เป็นเด็กและเยาวชน หนีเข้ามาบวชเณร บวชพระ เพื่อที่จะหนีการเกณฑ์ทหาร ของกองกำลังบางกลุ่ม ถ้าเราเป็นเขาเราก็ต้องหนีเหมือนกันเพราะอยู่ไม่ได้ พ่อแม่ชายอะไรต่าง ๆ เพื่อให้ลูก เข้ามาประเทศไทยเพื่อที่จะมีชีวิตรอดไปก่อน กลุ่มที่หลากหลายและมีที่มาต่างกัน มีวัตถุประสงค์ต่างกัน แต่พบว่าหน่วยงานความมั่นคงของไทยที่กำหนดนโยบายกลับไม่สามารถแยกกลุ่มเหล่านี้ออกจากกัน มองรวม ๆ ว่าเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า ทำให้แก้ปัญหาได้ยากมาก ถ้ามองยาว ๆ ปัญหาสถานะบุคคล ในประเทศไทยอีก 10-20 ปีข้างหน้า จะต้องมีปัญหาเด็กไร้สัญชาติ มีผู้ประสบปัญหาอีกเยอะ หากเรา ไม่จัดกรอบผู้ที่เข้ามาจากพม่าในวันนี้ก่อน ปัญหานี้จะไม่มีวันสิ้นสุด

**กรรณก วัฒนภูมิ** สมาชิกคณะทำงานติดตามความรับผิดชอบของการลงทุนข้ามพรมแดน

รัฐไทยมีการจัดการกับกลุ่มผู้ลี้ภัยต่าง ๆ มากมาย สำหรับกลุ่มที่มาจากพม่า ก็ใช้คำว่า “ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า” “ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า” ความจริงเป็นกลุ่มเดียวกัน พวกเขาเป็นผู้ลี้ภัยซึ่งรัฐบาลไม่เคยใช้คำนี้ การจัดการของรัฐไทย ก็คือ อนุญาตให้อยู่ชั่วคราวและทำบัตรประจำตัวให้ สถานการณ์ของผู้ลี้ภัยในเมืองเป็นอย่างไร เราก็มองว่าสถานการณ์ทางกฎหมายของผู้ลี้ภัยจากพม่า แบ่งออกเป็นสองกลุ่ม คือ กลุ่มที่เข้ามาอย่างถูกกฎหมาย มีวีซ่านักท่องเที่ยว นักเรียน นักวิจัย ทำงาน กลุ่มนี้มองเผิน ๆ อาจจะไม่มีปัญหา แต่ความจริงก็ต้องมองต่อว่าเขาจะต่อวีซ่าได้หรือไม่ จะเปลี่ยนประเภทวีซ่าได้หรือไม่ เพื่อให้อยู่อย่างถูกกฎหมายต่อไป กลุ่มที่สองซึ่งเป็นกลุ่มใหญ่ ก็คือ เข้ามาอย่างไม่ถูกกฎหมายและอยู่แบบผิดกฎหมาย ปัญหาของคนกลุ่มนี้ คือ เสี่ยงต่อการถูกจับ ถูกกัก รอการผลักดันกลับเมื่อเปิดพรมแดน ถ้าเรามองว่าเขาเป็นผู้ลี้ภัย สิ่งสำคัญ คือ เราต้องไม่ผลักดันเขากลับออกไป และเป็นความผูกพันของรัฐไทยในฐานะที่หลักการนี้เป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ เมื่อเขาอยู่แบบผิดกฎหมายและเสี่ยงต่อการถูกจับ ก็มีกระบวนการไต่ดินเกิดขึ้น โดยมีข่าวออกมาว่ามีการจ่ายเงินรายเดือนเพื่อซื้อบัตรที่จะให้เขาสามารถอยู่รอด ปลอดภัย ไม่ถูกจับ ไม่ถูกกัก แต่ก็มี การออกมาปฏิเสธข่าวดังกล่าว สิ่งนี้สะท้อนว่าคนพยายามที่จะอยู่ในประเทศไทยอย่างปลอดภัยต่อไป ในระหว่างที่ไม่มีกลไกที่ถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งที่เขาก็ต้องการจะอยู่อย่างถูกกฎหมาย

## จำนวนผู้ลี้ภัยในประเทศไทย

ประเทศไทยได้ให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยชาวพม่ามากกว่า 90,000 คน ในค่ายผู้ลี้ภัย (พื้นที่พักพิงชั่วคราว) จำนวน 9 แห่งตามเขตชายแดนไทย-พม่า ประเทศไทยมิได้เป็นภาคีสมาชิกกับอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 อีกทั้งยังไม่มีกฎหมายที่ยอมรับการเข้ามาของผู้ลี้ภัย ดังนั้น ผู้ลี้ภัยต้องปฏิบัติตามกฎหมายการตรวจคนเข้าเมืองตั้งเช่นชาวต่างชาติอื่น ๆ และภายใต้บริบทดังกล่าว ผู้ลี้ภัยสามารถถูกจับกุมกักกันและเนรเทศออกนอกประเทศได้ รัฐบาลไทยได้มีการบริหารจัดการสำหรับค่ายผู้ลี้ภัย โดยมีคณะกรรมการพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัยระดับจังหวัดที่มีการจัดตั้งค่ายผู้ลี้ภัยอยู่นั้น เข้ามาทำการประเมินสถานะผู้ลี้ภัยจากประเทศพม่าก่อนที่จะทำการขึ้นทะเบียนผู้ลี้ภัยอย่างเป็นทางการเพื่ออาศัยอยู่ในค่ายผู้ลี้ภัยได้ กระทรวงมหาดไทยและคณะกรรมการค่ายซึ่งบริหารจัดการโดยผู้ลี้ภัย เป็นหน่วยงานที่ดูแลและจัดการค่ายแบบวันต่อวัน ทั้งนี้ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) และหน่วยงานในระดับชุมชนได้ให้ความช่วยเหลือทางด้านอาหาร ที่พัก ยารักษาโรคและการศึกษาแก่ผู้ลี้ภัย รวมไปถึงผู้ลี้ภัยซึ่งมาใหม่และยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนผู้ลี้ภัยอย่างเป็นทางการด้วย สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ได้แสดงบทบาทให้ความช่วยเหลือตลอดแนวชายแดน ทุกวันนี้ยูเอ็นเอชซีอาร์มีสำนักงานอยู่ใน 4 จังหวัด ซึ่งมีค่ายผู้ลี้ภัย ยูเอ็นเอชซีอาร์ติดต่อประสานงานอย่างใกล้ชิดกับผู้ลี้ภัย เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานปฏิบัติการต่าง ๆ รวมไปถึงผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในฐานะตัวแทนผู้ลี้ภัย เพื่อที่จะดำเนินการให้บรรลุดุประสงค์การปกป้องคุ้มครองตามหลักสากล

เมื่อ พ.ศ. 2552 ยูเอ็นเอชซีอาร์ (UNHCR) ประเทศไทยได้ระบุตัวเลขผู้ลี้ภัยจำนวน 19,840 คน สำหรับการพิจารณาเข้าไปตั้งถิ่นฐานใหม่ และผู้ลี้ภัยจำนวน 16,828 คน ได้ออกเดินทางไปใช้ชีวิตใหม่ในประเทศต่าง ๆ จำนวน 9 ประเทศ และเมื่อ พ.ศ. 2553 ยูเอ็นเอชซีอาร์ได้ระบุตัวเลขผู้ลี้ภัยประมาณ 10,000 คน สำหรับการพิจารณาเข้าไปตั้งถิ่นฐานใหม่อีกด้วย<sup>1</sup>

ในปัจจุบันประเทศไทยมีผู้ลี้ภัยราว 96,000 คน (ข้อมูล ณ เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2566) ผู้ลี้ภัยหนีจากความขัดแย้งภายในประเทศเมียนมา ส่วนมากเป็นชนกลุ่มน้อยชาวกะเหรี่ยงและกะเหรี่ยงแดง (กะยาห์) อาศัยอยู่ในค่ายผู้ลี้ภัยหรือพื้นที่พักพิงชั่วคราว 9 แห่ง ใน 4 จังหวัดตามแนวชายแดนในประเทศไทย นอกจากนี้ยังมีผู้ลี้ภัยและผู้ลี้ภัยในเขตเมืองประมาณ 5,000 คน จาก 40 ประเทศทั่วโลก<sup>2</sup>

<sup>1</sup> มนัสวี โฉมไสว. (ม.ป.ป.). จำนวนผู้ลี้ภัยในประเทศไทย. สืบค้น 12 ตุลาคม 2566 จาก <http://www.unhcr.or.th/node/323>

<sup>2</sup> จำนวนผู้ลี้ภัยในประเทศไทย. (มิถุนายน 2566). สืบค้น 16 พฤศจิกายน 2566 จาก <http://www.unhcr.org/th/>

## 'ผู้ลี้ภัยพม่า' ท่ามกลางสงคราม และการจัดการที่ไม่ก้าวข้ามความมั่นคงของรัฐไทย<sup>1</sup>

เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2565 มูลนิธิเพื่อนไร้พรมแดน เสมสิกขาลัย มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชน และการพัฒนา (HRDF) Karen Peace Support Network และ The Border Consortium ร่วมกันจัดงานเสวนาโต๊ะกลม เรื่อง “เพื่อนข้างบ้าน” เพื่อแลกเปลี่ยนในประเด็นการจัดการและการให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัยชาวพม่าและผู้พลัดถิ่นในประเทศ จากตัวแทนภาคประชาสังคมชายแดนและนักวิชาการ เนื่องในวันผู้ลี้ภัยโลก ที่สถาบันการศึกษาการพัฒนาที่ยั่งยืนนานาชาติ (ISDSI) จังหวัดเชียงใหม่ จากการถกประเด็นปัญหาผู้ลี้ภัยพม่า พบอุปสรรคจากอำนาจรัฐส่วนกลางที่ลงมากำกับนโยบายผู้อพยพข้ามแดน โดยคำนึงถึงเรื่องความมั่นคงเป็นหลักเพียงอย่างเดียว สร้างความยากลำบากให้กับการจัดการและการให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัย

**มารค ตามไท** นักวิชาการด้านสันติภาพ จากสถาบันศาสนา วัฒนธรรมและสันติภาพ มหาวิทยาลัยพายัพ ปาฐกถาเปิดงานว่า ในการพูดถึงปัญหาเรื่องผู้ลี้ภัยมักมีคำว่า สิทธิมนุษยชน อธิปไตย มนุษยธรรม ความยุติธรรม และผลประโยชน์ของชาติออกมาจากฝ่ายรัฐและฝ่ายคนทำงานช่วยเหลือ โดยมองว่าคำเหล่านี้เป็นกับดักที่ทำให้เกิด Moral Dilemma หรือภาวะที่กลืนไม่เข้าคายไม่ออกทางศีลธรรม เนื่องจากทุกฝ่ายต่างเอาตัวเองเข้าไปอยู่ในปัญหานี้และให้คุณค่าของปัญหาผู้ลี้ภัยคนละแง่มุม ทำให้แก้ปัญหาคายาก เพราะ Moral Dilemma เป็นปัญหาเชิงศีลธรรมที่ไม่ว่าจะเลือกทางไหนก็สามารถมีจุดอ่อนได้ “ผมอยากจะทำลองความคิดดูกับพวกเราให้เปลี่ยนจุดเริ่มต้นของการมอง โดยอย่าเอาตัวไปอยู่ใน Moral Dilemma เพราะผมเชื่อว่าทั้ง 2 ฝ่าย หรืออาจจะ 3-4 ฝ่าย ในเรื่องนี้สามารถมาสู่ข้อสรุปร่วมกันได้อย่างเป็นรูปธรรม แม้เหตุผลต่างกัน ฝ่ายหนึ่งอาจจะยึดเหตุผลเมตตากรุณา อีกฝ่ายยึดผลประโยชน์ของชาติ เราต้องตั้งโจทย์ให้ถูก โจทย์ไม่ใช่เพื่อนข้างบ้านน่าสงสารหรือไม่ เพื่อนข้างบ้านที่กำลังลี้ภัยลำบากหรือไม่ นั่นไม่ใช่โจทย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับฝ่ายรัฐ โจทย์คือเราอยากให้ประเทศไทยเป็นแบบไหน”

โจทย์ใหญ่ของประเทศ คือ การที่ทุกฝ่ายต้องร่วมกันคิดว่าอยากให้ประเทศไทยเป็นประเทศแบบไหน จึงจะไม่ติดกับดักของ Moral Dilemma ซึ่งมีความหมายมากกว่าแค่การอยากให้ภาพพจน์ประเทศไทยเป็นแบบใดในประชาคมโลก แต่หมายถึงการที่ประเทศไทยมองตัวเองอย่างไร อยากเป็นประเทศแบบไหน ซึ่งไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะเปลี่ยนประเทศไทยที่ไม่มีการคิดหรือวางภาพพจน์ของตัวเองมาก่อน โดยภาพใหญ่รัฐไทยก็ยังติดอยู่ในกรอบของผลประโยชน์ของชาติอย่างแคบในเรื่องความมั่นคง ซึ่งหากคิดในแง่ผลประโยชน์ของประเทศอย่างกว้าง โจทย์จะเปลี่ยนไปเป็นเราอยากเห็นประเทศไทยเป็นแบบไหน จึงเสนอให้การแก้ปัญหาผู้ลี้ภัยอยู่บนฐานใหญ่ของการคิดว่าอยากเห็นประเทศไทยเป็นประเทศแบบไหน มากกว่าการคิดแก้ปัญหาวันต่อวันหรือปีต่อปี

**ปัญญา ชาญชาติวีระ** สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เขตอุ้มผาง จังหวัดตาก ได้เล่าถึงการจัดการสถานการณ์ผู้ลี้ภัยในพื้นที่อุ้มผาง ระบุว่า ชาวบ้านกว่า 30 หมู่บ้านที่ได้รับผลกระทบจากการสู้รบชายแดน เนื่องจากความรุนแรงเกิดขึ้นใกล้กับพื้นที่หมู่บ้าน อาทิ การโจมตีด้วยเครื่องบิน ทำให้ประชาชน

<sup>1</sup> วรรณดา แต่มทอง. (2565). 'ผู้ลี้ภัยพม่า' ท่ามกลางสงคราม และการจัดการที่ไม่ก้าวข้ามความมั่นคงของรัฐไทย. สืบค้น 12 ตุลาคม 2566 จาก <https://prachatai.com/journal/2022/06/99195>

ไม่สามารถอยู่ได้ และด้วยลักษณะพื้นที่ชายแดนอุมฝางเป็นพื้นที่แตกต่างจากแม่สอดหรือพบพระ เขตอุมฝางไม่มีเส้นแบ่งหรือแม่น้ำกั้น ทำให้ไม่ทราบการเคลื่อนไหวใด ๆ และเกิดความเสียหายมาก บางครั้งอาจมีการรุกล้ำเข้ามา มีชาวบ้านกว่า 5,000 คน หลบหนีเข้ามาแต่ไม่สามารถอยู่ได้ เนื่องจากเกิดความกลัว ตนได้ลงพื้นที่และเห็นความยากลำบากของผู้ประสบภัยที่หนีเข้ามา ปัญญาตั้งคำถามว่าถึงเวลาแล้วหรือยังที่ทางการไทยจะยอมรับความยากลำบากของผู้ประสบภัยที่หนีเข้ามา กลุ่มนี้ บางจุดผู้ประสบภัยอยู่อาศัยได้เพียง 2-3 วัน ก็ต้องกลับไปจุดที่อยู่ได้นานสุดที่อุมฝางอยู่ได้ 1 เดือน และก็ต้องข้ามกลับไป หน่วยงานรัฐจะมีทางออกหรือไม่ที่จะเข้าไปดูแลคนกลุ่มนี้ให้อยู่อาศัยในพื้นที่ปลอดภัยได้นานขึ้น

**ขอ เฮโซ** เครือข่ายให้ความช่วยเหลือชาวกะเหรี่ยง (Karen Peace Support Network) กล่าวว่าอย่างแรกใครคือเพื่อนข้างบ้าน และในประเด็นเรื่องผู้ลี้ภัยบางครั้งตัวเราเองก็ต้องตั้งคำถามว่าเราเป็นเพื่อนบ้านแบบไหน จากสถานการณ์เชิงพื้นที่ในรัฐกะเหรี่ยง ซึ่งตรงข้ามกับอำเภออุมฝาง อำเภอพบพระ อำเภอแม่สอด ที่อยู่ใกล้กับเมืองเมียวดี ซึ่งการสู้รบในรัฐกะเหรี่ยงไม่ใช่เรื่องใหม่ที่เพิ่งเกิดขึ้น ก่อนการรัฐประหารพม่าในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2564 ก็เคยมีการสู้รบเกิดขึ้น และทั้งระเบิดทางอากาศก็ทำให้เกิดผลกระทบกับชาวบ้านในฝั่งไทยด้วย เนื่องจากไม่มีความแม่นยำและไม่เห็นเส้นแบ่งพรมแดนที่ชัดเจน ผลกระทบจึงกระจายเป็นวงกว้าง หลังการรัฐประหารพม่าในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2564 มีผู้ลี้ภัยและผู้อพยพจำนวนมากเข้ามาในเขตอุมฝาง แม่สอด พบพระ ทั้งผู้อพยพพริมน้ำและผู้ลี้ภัยในเมือง ปัญหาคือแม้จะมีพื้นที่รองรับผู้ประสบภัยอยู่บ้าง แต่ไม่มีการประสานงานที่ชัดเจน นอกจากนี้ ยังมีองค์กรระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่พร้อมให้ความช่วยเหลือแต่เข้าถึงพื้นที่ไม่ได้ เนื่องจากติดที่ทางการไทย คนที่ต้องการความช่วยเหลือจึงเข้าไม่ถึงความช่วยเหลือในภาวะฉุกเฉินเช่นนี้

ขอ เฮโซ เสนอให้มีการทำงานร่วมเพื่อให้เกิดการประสานงาน และเป็นกลไกให้ผู้ลี้ภัยหรือผู้อพยพเข้าถึงพื้นที่ปลอดภัยและความคุ้มครอง ในขณะที่การสู้รบในพม่าคงดำเนินอยู่และเป็นเรื่องยากที่จะสิ้นสุดลง ในเร็ววันนี้ คนที่ข้ามแดนเข้ามาด้วยสถานการณ์ความไม่สงบไม่อาจเดินทางกลับประเทศต้นทางได้ บางคนเข้ามาและข้ามกลับไปมีความเสี่ยงถึงชีวิต เราจึงยังต้องคิดถึงเรื่องการช่วยเหลือคนกลุ่มนี้ที่ข้ามมาเพื่อแสวงหาพื้นที่ปลอดภัย

**อดิศร เกิดมงคล** ผู้ประสานงานเครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ ระบุว่า ปัญหาหลักเกี่ยวกับประเด็นผู้ลี้ภัยตอนนี้เป็นปัญหาเรื่องการจัดการในพื้นที่ การจัดการโดยรัฐมองในเรื่องความมั่นคงทำให้ยากต่อการจัดการ ขณะที่แม่สอด อุมฝาง พบพระ มีการจัดการโดยคนพื้นที่ร่วมด้วยจะมีความเข้าใจในปัญหามากกว่า ถ้าหากสามารถดึงศักยภาพของตัวรัฐในพื้นที่และชุมชนเข้ามาร่วมจัดการ จะทำให้การรับมือกับสถานการณ์ได้ผลเพิ่มมากขึ้น ที่สำคัญชุมชนในพื้นที่ชายแดนไทย-พม่า เป็นชุมชนที่พึ่งพาอาศัยกันมานาน ก่อนหน้านี้มีข้อเสนอว่า ในช่วงระหว่างรอให้สถานการณ์สงบลงสามารถเปิดโอกาสให้มีการพึ่งพาอาศัยกันด้านแรงงานได้ เช่น เปิดให้มีการจ้างงานระยะสั้นในช่วงเก็บเกี่ยว เนื่องจากในพื้นที่อุมฝาง พบพระ แม่สอดมีการจ้างงานในลักษณะนี้เช่นกัน หากเปิดให้มีการจ้างงานก็จะทำให้ตัวคนที่ลี้ภัยเข้ามาสามารถดูแลตัวเองได้ในระดับหนึ่ง โดยไม่ต้องพึ่งพาความดูแลจากองค์กรช่วยเหลือเพียงอย่างเดียว และตัวชุมชนชายแดนก็จะได้ประโยชน์จากการจ้างงานในลักษณะนี้ด้วย นอกจากนี้ อดิศรตั้งข้อสังเกตว่า การจัดการผู้ลี้ภัยในค่ายพักพิง

ของไทยอยู่ในความดูแลของหน่วยงานปกครอง ภายใต้กระทรวงมหาดไทย แต่การจัดการกับผู้ลี้ภัยชายแดน กลับถูกดูแลควบคุมโดยทหาร

“ทำไมการจัดการของไทยดูไม่คงที่ การจัดการผู้ลี้ภัยในค่ายอยู่ภายใต้การจัดการของหน่วยงานภายใต้ มหาดไทย แต่พอเป็นผู้ลี้ภัยในลักษณะนี้เป็นการดูแลของทหาร ผมเข้าใจว่าในแง่ของการเฝ้าระวังการตอบโต้ กลับไปเป็นหน้าที่ของทหาร แต่กระบวนการในการจัดการผู้คนไม่ควรจะเป็นแบบนั้น เพราะพอเป็นทหาร ก็จะมีวิธีคิดบางอย่างที่อาจทำให้การจัดการมีปัญหาเพิ่มมากขึ้น” อดีตกรกล่าว ทั้งนี้ หากสามารถปรับวิธีคิด ให้รัฐไม่เอาตัวเองมาเป็นศูนย์กลางและใช้วิธีการแบบเพื่อนหรือญาติที่ช่วยเหลือกันบริเวณชายแดนอาจทำให้เกิดความช่วยเหลือกันที่ดีกว่าขณะนี้

**รวีพร ดอกไม้** ตัวแทนจากมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา ได้บอกเล่าถึงสถานการณ์ผู้ลี้ภัย ในแม่สอดและเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยไปยังรัฐบาล 8 ข้อ ดังนี้

1. ให้ทางรัฐบาลไทยเปิดพื้นที่ในการคัดกรองผู้ประสบภัยทางการเมืองจากประเทศพม่า โดยให้ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ หรือ UNHCR และสถานทูต รวมถึงองค์กรระหว่างประเทศ เข้ามาคัดกรอง และให้ความคุ้มครองช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรม
2. ให้มีการคัดกรองผู้ลี้ภัยลอบเข้าเมือง ให้พิจารณาตามความหลากหลายและซับซ้อน เพื่อที่จะระบุ สถานะและเข้าถึงการคุ้มครองตามหลักสิทธิมนุษยชน
3. เสนอให้สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ หรือ UNHCR และสถานทูต มีแนวทาง ที่ชัดเจนในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางการเมืองจากประเทศพม่า เพื่อไม่ให้ตกเป็นเหยื่อของกระบวนการ ลักลอบขนคนข้ามแดนและกระบวนการการค้ามนุษย์
4. ให้ทางรัฐบาลไทยมีแนวทางในการคุ้มครองผู้ประสบภัยทางการเมือง
5. เสนอให้รัฐบาลไทยพิจารณาระเบียบคัดกรองคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรและไม่สามารถ เดินทางกลับประเทศต้นทางได้
6. จัดให้มีพื้นที่ปลอดภัยสำหรับผู้หนีภัยการสู้รบและมีการจัดการพื้นที่อย่างเป็นระบบ โดยพิจารณา ในเรื่องที่มีส่วนร่วมในการจัดการของชุมชนพื้นที่
7. ให้รัฐบาลไทยมีการศึกษาค้นคว้าวิจัยทางวิชาการร่วมกับมหาวิทยาลัยและหน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชน เพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาลูกต้องทั้งในระยะสั้นและระยะยาว
8. ควรจะมีการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อกำหนดแนวทางในการบริหารจัดการผู้อพยพ

**สมชาย ปรีชาศิลปกุล** นักวิชาการด้านกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ กล่าวสรุป โดยระบุว่า สิ่งที่ต้องขบคิดจากการเห็นสภาพการทำงานในพื้นที่ที่ผ่านมา คือ เราเห็นส่วนที่ทำงานได้ทั้ง หน่วยงานทางปกครองในพื้นที่ องค์กรภาคประชาสังคมในพื้นที่ ระบบเครือข่าย แต่ปฏิเสธไม่ได้ว่าการทำงานของ กลุ่มคนเหล่านี้ที่อยู่ภายใต้นโยบายเรื่องผู้อพยพข้ามแดนที่มาจากอำนาจรัฐส่วนกลาง ซึ่งเป็นส่วนสำคัญ ที่ทำให้เกิดอุปสรรคในการช่วยเหลือผู้ลี้ภัยหรือผู้อพยพบริเวณริมน้ำเมยอย่างไม่อาจมองข้ามได้ และเสนอว่า ต้องทำให้พรรคการเมืองหรือนักการเมืองพูดถึงประเด็นเรื่องผู้ลี้ภัยให้มากขึ้น ทำให้เรื่องผู้ลี้ภัยเป็นประเด็น สาธารณะ และเป็นประเด็นปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนที่เท่าเทียมกันและสังคมควรให้ความช่วยเหลือ คนกลุ่มต่าง ๆ

## ไทยกับวิกฤตผู้ลี้ภัยที่กำลังจะมาถึง<sup>1</sup>

คนส่วนใหญ่มักเชื่อว่าโอกาสที่สถานการณ์ทางการเมืองในพม่าจะสงบในอีก 5 ปี หรือ 10 ปีข้างหน้า มีน้อยมาก ไม่ใช่เพราะว่ากองทัพพม่ามีความเข้มแข็ง แต่ปัญหาสำคัญของขบวนการต่อสู้ฝ่ายประชาชนที่เรา ควรทำความเข้าใจเป็นอันดับแรกเลย คือ ภายในขบวนการประชาชนในพม่าเองก็แบ่งออกเป็นหลายฝักหลายฝ่าย นอกจากจะมีกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์มากมายหลากหลายกลุ่มที่ล้วนมีจุดหมายปลายทางและแนวทางแตกต่างกันแล้ว ในบรรดากองกำลังประชาชนในเมียนมาในปัจจุบันก็ยังแบ่งเป็นกลุ่มต่าง ๆ อีกจำนวนหนึ่ง ปัญหาใหญ่ที่สุด ของฝ่ายประชาธิปไตย หรือพูดรวม ๆ คือฝ่ายที่ต่อต้านกองทัพพม่ามาหลายครั้ง ย้อนกลับไปกล่าวถึงอีกสักครั้ง ว่าปัญหาดังกล่าวคือการที่คนเหล่านี้ “ไม่คุยกัน” หมายความว่า ฝ่ายต่อต้านรัฐประหารที่ปัจจุบันมีอยู่หลายสิบกลุ่ม แทบไม่เคยพูดคุยกันว่าแนวทางการต่อสู้ในปัจจุบันและในอนาคตจะเป็นอย่างไร พุดง่าย ๆ คือต่างฝ่ายต่างต่อสู้ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของตนเอง อุปสรรคในการเจรจານี้ไม่ได้เพิ่งเกิดขึ้น เมื่อพม่าเข้าสู่ยุคเปลี่ยนผ่านไปสู่ ระบอบประชาธิปไตย และพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย หรือ NLD ขึ้นมาเป็นรัฐบาล พรรค NLD พยายามอย่างเต็มที่ที่จะพัฒนาประเทศ แต่การเมืองของพม่ามีข้อจำกัด เพราะ NLD ต้องฝาด่านกองทัพพม่า ไปให้ได้เสียก่อน

ในยุคที่ ออง ซาน ซูจี ขึ้นมาเป็นผู้นำของพม่านั้น กองทัพพม่ามีขอบเขตพื้นที่ของตัวเอง トラบไตก็ตาม ที่รัฐบาล NLD ไม่ล้ำเส้น และยอมทำตามแนวทางของกองทัพอย่างเคร่งครัด ดังที่เราเห็นได้จากท่าทีแข็งกร้าว ของพรรค NLD ในประเด็นโรฮีนจา เพราะกองทัพถือว่าตนมีรัฐธรรมนูญและสมาชิกสภาทั้ง 2 สภา ที่เป็น คนของกองทัพโดยตรง ที่จะทำหน้าที่ไม่ให้อำนาจ NLD แก่ไขรัฐธรรมนูญหรือผ่านกฎหมายใด ๆ ที่ละเมิด เจตนารมณ์ของกองทัพได้ คำถามคือเมื่อกองทัพมีอาวุธอยู่ในมือ และรู้ทั้งรู้ว่า NLD ไม่สามารถล้ำเส้นได้แน่ ๆ ทำไมจึงเกิดรัฐประหาร เรื่องนี้ถ้าให้มองแบบผิวเผินที่สุดคงไม่พ้นเรื่องของอัตตา เป็นความรู้สึกของผู้นำ ในกองทัพเองที่มองว่า ออง ซาน ซูจี ไปคบค้ากับผู้มีของตน หรือที่เราได้ยินกันบ่อยคือกองทัพทำรัฐประหาร เพื่อ “ตัดไฟแต่ต้นลม” เพื่อไม่ให้ NLD มีอิทธิพลไปมากกว่านี้

หากการสู้รบในพม่ายังรุนแรงอยู่เช่นนี้ โอกาสที่จะมีผู้อพยพจากพม่าหนีเข้ามาในไทยก็มีมากขึ้นเรื่อย ๆ เพราะไทยเป็นประเทศเดียวที่มีชายแดนติดพม่า ที่ยังเปิดให้มีผู้อพยพเข้ามาได้ ในขณะที่ชายแดนจีนปิดตาย ทั้งด้วยโควิดและประเด็นเรื่องความมั่นคง และชายแดนอินเดียนก็ปิดตายเช่นเดียวกัน ดังนั้น เส้นทางยอดนิยม สำหรับผู้ลี้ภัยจากพม่า ไม่ว่าจะเป็นในระดับประชาชนธรรมดาหรือผู้ลี้ภัยการเมืองระดับสูงจึงเป็นไทย โดยเฉพาะที่ชายแดนอำเภอแม่สอด ที่ในปัจจุบันมีทั้งแรงงานและผู้ลี้ภัยจากพม่ามหาศาล ถึงแม้ว่ากองทัพไทย กับพม่าจะพยายามรักษาความสัมพันธ์ที่ดีกันไว้ แต่ทางไทยเองก็ไม่จำเป็นต้องทำตามที่พม่าร้องขอทุกอย่าง ก่อนหน้านี้กองทัพไทยเสียหน้าอย่างหนักที่เครื่องบินรบของพม่าเข้ามาวนเวียนในฝั่งของไทยอยู่หลายนาที่ บทเรียนการรับผู้ลี้ภัยจากพม่าในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมามีบทเรียนให้ทางการไทยใช้มาตรการที่ยืดหยุ่น ด้วยความสลัดข้อข้องใจของปัญหาและปริมาณผู้ลี้ภัยจากพม่าที่เข้ามาในฝั่งไทย รัฐบาลไทยต้องเตรียมรับมือ คลื่นผู้อพยพคลื่นใหญ่ที่จะถาโถมเข้ามาในฝั่งไทยได้แล้ว เพราะถ้าไม่เตรียมพร้อมกันตั้งแต่วันนี้ トラบไต ที่ชายแดนไทยยังเปิด (ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ) ก็เตรียมรอรับแรงกระเพื่อมหนักได้เลย

<sup>1</sup> ลลิตา หาญวงษ์. (2565). ไทยกับวิกฤตผู้ลี้ภัยที่กำลังจะมาถึง. สืบค้น 12 ตุลาคม 2566 จาก [https://www.matichon.co.th/columnists/news\\_3705149](https://www.matichon.co.th/columnists/news_3705149)



สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

โทร. 0 2242 5900 ต่อ 5730, 5740, 5750

Bureau of Academic Services

The Secretariat of the House of Representatives

Tel. 0 2242 5900 ext. 5730, 5740, 5750



พิมพ์ที่ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร