

2. พื้นที่พักพิงฯต้นยาง อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี

รัฐบาลได้จัดพื้นที่ให้ชาวกะเหรี่ยงที่อพยพมาจากการเขตมะริด/ทวาย จากหมู่บ้าน รี ไล ป้า (Htee Lai Pa) และธุก้า (Thuka) ไปรวมไว้ที่พื้นที่พักพิงฯ บ้านตันยาง เมื่อเดือนเมษายน 1997 พื้นที่นี้อยู่ใกล้กับพื้นที่พักพิงฯ สะลอกคานี ซึ่งเป็นพื้นที่พักพิงฯ ของชาวมอญ แต่อยู่ในเขตพม่า พื้นที่พักพิงฯ ตันยางมีประชากร 1,500 คน ในบริเวณใกล้เคียงยังมีพื้นที่พักพิงฯ ของชาวกะเหรี่ยงที่บ้านทิวานห์โด๊ะ ซึ่งอยู่ในเขตพม่า มีประชากรประมาณ 3,500 คน

3. พื้นที่พักพิงฯบ้านนูโภ อำเภอเมือง จังหวัดตาก

เริ่มเปิดอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 7 มีนาคม 1997 เป็นพื้นที่ฝ่ายรัฐบาลไทยจัดให้ผู้หนึ่งภัยชี้งหลบหนีการสูบนมาจากการเขตดูปลายา (Doaplaya) รวมถึงผู้หนึ่งภัยกลุ่มต่างๆ ที่หลบซ่อนอยู่บริเวณชายแดนในพื้นที่พักพิงฯ ในเขตอำเภออุ่มผาง ซึ่งอยู่ใกล้ชายแดนและง่ายต่อการถูกโจมตีจากทหารพม่าและกองกำลังก่ารี้งพุทธ ดังนั้นประชากรในพื้นที่พักพิงฯ โนโポ จึงได้แก่ผู้หนึ่งภัยที่อพยพมาจากพื้นที่พักพิงฯ เลย์โพธາ โนปาล่าว วาห์ และโนปะໂດ ทำให้มีประชากรทั้งหมดประมาณ 10,500 คน

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ต้นเดือนมิถุนายน 1997 เป็นต้นมา เจ้าหน้าที่ไทยได้ปฏิเสธที่จะให้ผู้หนีภัยจากพม่าเข้ามาในเขตไทย¹⁰⁵ โดยอ้างว่าในเขตพม่าไม่มีการสูรับแล้ว ทำให้ผู้หนีภัยกลุ่มใหม่ต้องเดินทางกลับพม่าและเป็นเหยื่อของการสูรับและได้รับอันตราย ตัวอย่างเช่น Human Rights Yearbook 1997-98 ได้กล่าวถึง ได้แก่กลุ่มที่หลบหนีการกระทำการรุณในเขตพม่าเข้ามาในเขตไทยบริเวณอำเภอ อุ้ม พาง ประมาณ 2,000 คน ซึ่งอพยพมาจากเขตออกาเรก (Kawkareik) และเขต จา-เอง-เชค-จี (Kyar-ein-sek-kyi) ในรัฐกะเหรี่ยง ในเดือนพฤษภาคม 1997 โดยเจ้าหน้าที่ไทยให้เหตุผลว่าบุคคลเหล่านี้เป็น “ผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย” (Illegal Immigrants) เนื่องจากไม่มีการสูรับในเขตพม่า ดังนั้นจึงไม่อนุญาตให้เข้าไปอยู่ในพื้นที่พักพิงฯบ้านพูโน แต่ถูกผลักดันให้ไปรวมกลุ่มอยู่บริเวณชายแดนและเดินทางกลับพม่าในที่สุด

เหตุการณ์การบังคับกลับ ทำให้เจ้าหน้าที่ UNHCR ได้ส่งทีมผู้สำรวจไปในพื้นที่และได้รับการยืนยันว่า ผู้หนีภัยจำนวน 1,100 คนถูกบังคับกลับเพม่าจริง ต่อมาในวันที่ 24 พฤษภาคม เจ้าหน้าที่ทหารไทยรับทราบรายงานของ UNHCR และชี้แจงกลับว่าจะระวางไม่ให้เหตุการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นอีก

¹⁰⁵ Ibid, p. 389.

โดยสรุป เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นตลอดช่วงปี ค.ศ. 1997 ได้ฉายให้เห็นภาพสำคัญหลายประการ ดังนี้

1) นับตั้งแต่ช่วงปี ค.ศ. 1988 เป็นต้นมา รัฐบาลไทยได้เข้าไปลงทุนในประเทศพม่าหลายโครงการด้วยกันเนื่องจากนโยบายสานสัมพันธ์อันดีกับรัฐบาลพม่าโดยเน้นด้านเศรษฐกิจ เป็นที่น่าสังเกตว่า โครงการใหญ่ๆ ดังเช่น สัมปทานไม้ ตลอดจนการลงทุนในการสำรวจก้าชาธรรมชาติ และการซื้อก้าชาจากประเทศพม่า ส่วนใหญ่จะอยู่ในพื้นที่ของชนกลุ่มน้อยเกือบทั้งสิ้น ดังนั้นการดำเนินการเพื่อให้โครงการเหล่านี้ สัมฤทธิ์ผลลัพธ์จริงจำเป็นต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับพื้นที่และชุมชนชนกลุ่มน้อยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

2) ในการพัฒนาโครงการในพื้นที่ของชนกลุ่มน้อย รัฐบาลพม่ามักใช้วิธีการบังคับให้ชาวบ้านย้ายบ้านเรือนออกจากพื้นที่โดยให้ย้ายไปอยู่ในเขตที่ทางสามารถควบคุมได้ หากชาวบ้านขัดขืนก็จะใช้วิธีการปราบปรามด้วยความรุนแรง ชาวบ้านที่หนีไม่ได้มักจะหนีเข้ามาในเขตประเทศไทยซึ่งมีความปลอดภัยมากกว่า นอกจากรัฐบาล ยังสร้างความมั่นคงให้กับพื้นที่ด้วยการปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อยซึ่งมีฐานที่มั่นในพื้นที่ให้ยอมจำนน ส่งผลให้พื้นที่เหล่านี้กลายเป็นพื้นที่การสูรับ และมีชาวบ้านอพยพหนีเข้ามาในเขตประเทศไทย ในส่วนของประเทศไทยเองก็ไม่สามารถที่ปฏิเสธในการรับบุคคลเหล่านี้เข้ามาอยู่ในความช่วยเหลือสังเคราะห์ได้ ด้วยมีสถานภาพครอบคลุมตามที่สมควรได้รับการคุ้มครอง

3) นโยบายของไทยต่อผู้หนี้ภัยการสูรบนั้นคือ การให้การสงเคราะห์ชั่วคราว และส่งกลับเมื่อเหตุการณ์สงบสุข หากแต่เหตุการณ์ในปี ค.ศ. 1997 นั้น กลับเต็มไปด้วยการสูรบ หาความสงบสุขไม่ได้ รัฐบาลไทยจึงไม่สามารถส่งกลับผู้หนี้ภัยจากการสูรบที่ต่อกันมาตั้งแต่ค.ศ. 1988 ได้ นอกจากนั้น ในปี ค.ศ. 1997 ประเทศไทยยังจำเป็นต้องรับผู้หนี้ภัยจากการสูรบกลุ่มใหม่เข้ามาอีกเป็นจำนวนมาก แม้จะมีความพยายามผลักดันกลับในเบื้องต้น และในบางพื้นที่ที่จะผลักดันกลุ่มบุคคลที่คาดว่ามิใช่ชาวบ้านที่หนีภัยการสูรบอย่างแท้จริงออกจากเขตประเทศไทย แต่สถานการณ์การสูรบอันเกิดขึ้นจริงในเขตพม่า ทำให้รัฐบาลไทยถูกจับตามองอย่างใกล้ชิดในความพยายามที่จะผลักกกลุ่มบุคคลบางกลุ่มกลับพม่า อีกทั้งยังถูกวิจารณ์จากชุมชนนานาชาติ ทำให้รัฐบาลไทยจำเป็นต้องทบทวนเกี่ยวกับการผลักดันอีกรอบอย่างระมัดระวัง แม้จะมีเหตุผลว่ากลุ่มบุคคลที่ผลักดันออกไปเป็นพากหหารของกองกำลังชนกลุ่มน้อยก็ตาม

4) นโยบายต่างประเทศในการแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติมาป้อนให้กับภาคอุตสาหกรรมที่กำลังเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องไม่สอดคล้องกับนโยบายควบคุมการอพยพเข้ามาของผู้หนี้ภัยการสูรบ และความพยายามในการส่งกลับผู้หนี้ภัยจากการสูรบ ทำให้ประเทศไทยตกลอยู่ในสภาวะ “กลืนไม่เข้า คายไม่ออก” เมื่อนโยบายหนึ่งจำเป็นต้องสานสัมพันธ์กับรัฐบาลพม่าเพื่อลดทุนด้านการพลังงาน แต่

นโยบายนั้นกลับเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดสภาวะการกดดันล่างประชาชนในเขตพม่าซึ่งต่างกันมาในไทย จึงทำให้การอนุเคราะห์ดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบเหล่านี้เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

5) นโยบายส่งกลับผู้หนีภัยของไทยเป็นนโยบายที่ปฏิบัติได้ยากในช่วงปี ค.ศ. 1997 เนื่องจากประเทศพม่าyangไม่มีความสงบสุขอย่างแท้จริงในบริเวณเขตที่อยู่ของชนกลุ่มน้อย การจะดำเนินนโยบายนี้ให้ได้ผลที่ยั่งยืนต้องทำให้การสู้รบในพื้นที่ยุติ ดังเช่นกรณีของรัฐมอญ ซึ่งกองกำลังมอญกลุ่มพรคอมมอยใหม่ยอมเจรจาหยุดยิง (ceasefire) กับรัฐบาลพม่า และปฏิบัติตามกฎหมายที่กฎหมาย และระเบียบของรัฐบาลพม่า ซึ่งสภาพเช่นนี้เอื้อต่อการดำเนินการส่งกลับผู้หนีภัยการสู้รบในเขตนั้นของรัฐบาลได้ ซึ่งได้ดำเนินการไปแล้วในปี ค.ศ. 1996 หากแต่เหตุการณ์ เช่นนี้ยังไม่สามารถเกิดได้กับกลุ่มกะเหรี่ยงและกลุ่มคะယาห์และมีที่ทำจะยืดเยื้อ

6) สถานการณ์การบุกเข้ามาในพื้นที่พักพิงฯ ในเขตไทยตั้งแต่ปี ค.ศ. 1995 จนถึงปี ค.ศ. 1997 ทำให้รัฐบาลไทยมีแผนที่จะย้ายพื้นที่พักพิงฯ เหล่านี้ให้ลึกเข้ามาในเขตไทยเป็นระยะทาง 10-13 กิโลเมตร เพื่อสะดวกในการให้ความคุ้มครองดูแล แต่เมื่อด้านหนึ่ง การย้ายพื้นที่พักพิงฯ ให้ลึกเข้ามาในเขตไทยจะทำให้ผู้หนีภัยการสู้รบถูกตัดขาดจากถิ่นฐานเดิมในเขตพม่า เพราะไม่สามารถเดินทางไปกลับระหว่างพื้นที่พักพิงฯ กับบ้านเกิดได้* ทำให้ต้องอยู่ในพื้นที่พักพิงฯ ในเขตประเทศไทยนานๆ และถ้าหากว่า ดังนั้นการย้ายพื้นที่พักพิงฯ ให้ลึกเข้ามาทำให้ยากต่อการตอบเดินทางกลับบ้านโดยตามลำพัง

7) สถานการณ์การย้ายพื้นที่พักพิงฯ และการยุบรวมให้เหลือจำนวนน้อยลง ตลอดจนการเปิดพื้นที่พักพิงฯ ใหม่ถึงสามพื้นที่ในปี ค.ศ. 1997 เพื่อเปิดรับผู้หนีภัยการสู้รบกลุ่มใหม่ ล้วนเป็นการสนองตอบต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในเขตพม่าเกือบทั้งสิ้น จนอาจสรุปได้ว่าตลอดช่วงปี ค.ศ. 1997 นี้ ไม่ได้มีการกำหนดนโยบายเพื่อจัดการกับต้นตอของปัญหาการเพิ่มจำนวนของผู้หนีภัยจากการสู้รบ ที่จะเข้ามาในไทยในเชิงรุกอย่างเป็นรูปธรรมเลย

8) ปี ค.ศ. 1997 เป็นปีที่รัฐบาลไทยเชิญหน้ากับสถานการณ์การอพยพลี้ภัยเป็นจำนวนมากของชาวกะเหรี่ยงและชาวคะယาห์ อันเนื่องมาจาก การสู้รบครั้งใหญ่เป็นครั้งสุดท้าย เพราะกองทัพพม่าได้จัดการทำลายฐานที่มั่นและกองกำลังกะเหรี่ยง (KNU) และกองกำลังคะယาห์ (KNPP) จนอ่อนแรง และไม่มีพลังที่จะต่อสู้เป็นสังคมใหญ่ดังเช่นที่เคยทำมาในช่วงทศวรรษที่ 1960-1980 และครึ่งแรกของทศวรรษที่ 1990 อีกต่อไป เหตุการณ์นับตั้งแต่ช่วงนี้เป็นต้นไปจึงเน้นหนักที่การบริหารจัดการและดูแลกลุ่มบุคคลเหล่านี้ในพื้นที่พักพิงฯ ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน ตาก ราชบุรี กาญจนบุรี และชุมพรต่อไป เพื่อไม่ให้เกิดปัญหากับประชาชนไทยซึ่งอยู่ในพื้นที่บริเวณ

* ทั้งนี้ เพราะในบางช่วงเวลา เมื่อเหตุการณ์ส่งบลง ผู้หนีภัยเหล่านี้ก็จะเดินทางกลับถิ่นฐานเดิมตามลำพัง เพราะสะดวกในการเดินทาง

ใกล้เคียงกับพื้นที่พักพิงฯ และเพื่อให้ผู้หนีภัยการสู้รบอยู่ในพื้นที่พักพิงฯอย่างสงบสุขเพื่อรอวันกลับมาตุภูมิได้อย่างยั่งยืนและสงบสุข และสามารถพัฒนาชีวิตของตนต่อไปอย่างมีศักดิ์ศรี

9. นโยบายสืบสานความสัมพันธ์อันดีต่อพม่าและนโยบายให้การอนุเคราะห์ผู้หนีภัยการสู้รบ สมัยรัฐบาลนาย ชวน หลีกภัย สมัยที่สอง

นายชวน หลีกภัย ได้กลับเข้ามารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นสมัยที่สองและได้สืบสานนโยบายสืบสานความสัมพันธ์อันดีกับพม่า แต่ยังคงรักษาภาระยามห่างไว้ดังเช่นที่เคยปฏิบัตามาในสมัยแรก ในช่วงระหว่างปี ค.ศ.1999 และปี ค.ศ.2000 นั้น ได้มีเหตุการณ์สำคัญสามประการที่ทำให้สถานการณ์เกี่ยวกับการอพยพของชาวพม่า อันได้แก่ นักศึกษาและนักการเมือง ตลอดจนผู้หนีภัย การสู้รบในพื้นที่พักพิงฯมีการเปลี่ยนแปลงทางด้านนโยบายและการดำเนินการไปบ้าง เหตุการณ์ดังกล่าวได้แก่

- 1) การบุกยึดสถานทูตพม่าในประเทศไทยโดยนักศึกษาพม่าซึ่งลี้ภัยในประเทศไทย
- 2) การบุกยึดโรงพยาบาลศูนย์ราชบุรีและจับกุมตัวประชาชนไทยเป็นตัวประกันของสมาชิก กองกำลังพระเจ้า (God's Army)

เหตุการณ์ทั้งสองทำให้รัฐบาลหันมาเพิ่มความเข้มงวดการดูแลกลุ่มนักศึกษาพม่าในไทยมากยิ่งขึ้น นอกจากนั้น ยังได้เพิ่มมาตรการที่เข้มงวดกับผู้หนีภัยการสู้รบในพื้นที่พักพิงฯอีกด้วย

3) การมาเยือนพื้นที่พักพิงฯของบุคคลสำคัญจากต่างประเทศ อาทิเช่น นายโร宾 คุก (Robin Cook) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของประเทศอังกฤษ และนางชาดาโอะ กะโอะตะ (Sadako Ogata) ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ในปี ค.ศ. 2000 และการวิพากษ์วิจารณ์ของนางโอะกะตะต่อการบริหารจัดการพื้นที่พักพิงฯบ้านถ้ำหิน อำเภอ สวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี ก่อให้เกิดกระแสความไม่พอใจในหมู่ชาวරาชการไทยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้หนีภัยการสู้รบและพื้นที่พักพิงฯอย่างรุนแรง จนกระทั่ง นายชัดภัย บุรุษพัฒน์ เลขาธิการสภาพความ มั่นคงแห่งชาติ ได้ออกมาย้ำถึงนโยบายของไทยต่อผู้หนีภัยการสู้รบอีครั้งว่า จะดำเนินการส่งกลับให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาสามปี (ปี ค.ศ. 2000-2003)

ปัจจัยทั้งสามมีผลกระทบต่อนโยบายต่างประเทศของไทยต่อพม่าในช่วงปี ค.ศ.1997-2000 นี้ ทำให้ความสัมพันธ์อันแข็งแกร่งและมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา โดยเฉพาะการ ดำเนินนโยบายของไทยต่อชนชนาชาวพม่าในไทยไม่ว่าจะเป็นผู้หนีภัยการสู้รบ นักศึกษาพม่าและ แรงงานพม่าในไทย ทั้งที่เป็นแรงงานขึ้นทะเบียนหรือแรงงานเถื่อน ความพยายามส่วนใหญ่ใน กรอบของการจัดระเบียบและควบคุมดูแลประชากรพม่าในประเทศไทย

การจัดระเบียบบุคคลเหล่านี้เป็นเรื่องที่ค่อนข้างจะยุ่งยากซับซ้อนทั้งนี้เนื่อง เพราะไม่มีหน่วยงานหลักที่มารับหน้าที่ในการรวมศูนย์ข้อมูลและกำหนดนโยบายต่อเรื่องนี้อย่างเป็นระบบหรืออีกนัยหนึ่งก็คือการไม่มี “เจ้าภาพ” ที่จะดูแลเรื่องเหล่านี้ให้เป็นระบบอย่างแท้จริงนั่นเอง

นอกจากจะไม่สามารถจัดระบบประชากรพม่าที่อยู่ภายใต้ประเทศไทยแล้ว ยังไม่สามารถสักดิ้นทหารพม่าและกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่เป็นพันธมิตรที่บุกข้ามเขตแดนไทยเข้ามาเพื่อโจมตีพื้นที่พักพิงฯ ในไทยอีกประการหนึ่งด้วย เพราะนับตั้งแต่ปลายช่วงสมัยรัฐบาลพลเอกชวิติ ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เกิดเหตุการณ์เช่นนี้หลายครั้งด้วยกัน ดังเช่นในวันที่ 11 มีนาคม 1998 กองกำลังกะเหรี่ยงพุทธ DKBA ได้ลักลอบข้ามแม่น้ำเมียมายังฝั่งไทยบริเวณบ้านห้วยกะโอล ก ตำบลแม่ปะ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก และบุกเข้าไปในพื้นที่พักพิงฯ ชาวกะเหรี่ยงบ้านห้วยกะโอล ใช้อาวุธปืน ค.81 ปืนอัม 79 และอาวุธปืนประจำกายยิงใส่บ้านพักชาวกะเหรี่ยงในพื้นที่พักพิงฯ พร้อมกันนั้นได้ใช้อาวุธปืนยิงกัดดันไม่ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจตระเวนชายแดน 3464 เข้าช่วยเหลือชาวบ้าน ก่อนที่จะกระจายกำลังเผาบ้านผู้อพยพชาวกะเหรี่ยงในแต่ละโซน (มีทั้งหมด 11 โซน) ทำให้ที่พักอาศัยเสียหาย 1,500 หลังคาเรือน ชาวกะเหรี่ยงอพยพ 8,000 คน ไร้ที่อยู่ มีผู้เสียชีวิต 2 คน บาดเจ็บ 27 คน¹⁰⁶ ทำให้หน่วยราชการไทยต้องตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจช่วยเหลือผู้อพยพจำนวนนี้ร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นการเร่งด่วน

พลโทไอนอม วัชรพุทธ แม่ทัพภาค 3 (ในขณะนั้น) เปิดเผยว่า “ปัญหาภายในพื้นที่พักพิงฯ จำนวน 19 แห่งตามแนวชายแดนไทย-พม่า ซึ่งมีประชากรประมาณ 90,000 คนนั้น ยอมรับว่า ไม่สามารถควบคุมได้ทั้งหมด และไม่ทราบว่าจะให้รับภาระที่อยู่ในพื้นที่ตั้งแต่ต้น ระหว่าง KNU และ DKBA”¹⁰⁷ ขณะเดียวกันกระทรวงการต่างประเทศได้เชิญนายขั้น หม่อง อุ อัครราชทูตที่ปรึกษาของพม่าประจำประเทศไทยเข้าพบเพื่อหารือถึงความสัมพันธ์ไทย-พม่า ระบุถึงเหตุการณ์สองครั้งที่เกิดขึ้น คือในครั้งแรกเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 1998 ที่มีกระสุนปืนครุภัติกะบัดบ้านตาฟัง อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน และมีกองกำลังติดอาวุธจากพม่าข้ามแม่น้ำสาละวิน มากยังฝั่งไทย เพาจุดตรวจของตำรวจตระเวนชายแดนและโจนตีหมู่บ้านดังกล่าว ส่งผลให้คนไทยเสียชีวิต 1 คน บาดเจ็บ 2 คน และถูกจับไปเป็นตัวประกันอีก 3 คน บ้าน 2 หลังถูกทำลายและได้รับความเสียหายอีกหลายหลัง และเอลิคอปเตอร์ของทหารได้รับความเสียหายด้วย และผู้บุกรุกได้เคลื่อนย้ายกองกำลังกลับไปยังฝั่งพม่า และครั้งที่สอง ได้แก่เหตุการณ์โจนตีເພາພື່ນທີ່ที่พักพิงฯ บ้านห้วยกะโอล เวลา 01.00 น. วันที่ 11 มีนาคม 1998 เป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิต 6 คน บาดเจ็บ 25 คน และผู้ไร้ที่อยู่

¹⁰⁶ นิติชนรายวัน (12 มีนาคม 2541) : 19.

¹⁰⁷ เพิงอ้าง.

อาศัยอีก 8,769 คน กระทรวงการต่างประเทศจึงขอเร่งเร้าให้รัฐบาลพม่าสอบสวนถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและดำเนินการ เพื่อไม่ให้เกิดเหตุการณ์ซ้ำรอยขึ้นอีก รวมทั้งให้ชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้เคราะห์ร้ายชาวไทย และให้ปล่อยคนไทย 3 คนที่ถูกจับไปเป็นตัวประกันด้วย ซึ่งผู้แทนของสถานทูตพม่ารับปากว่าจะแจ้งไปยังรัฐบาลพม่าต่อไป

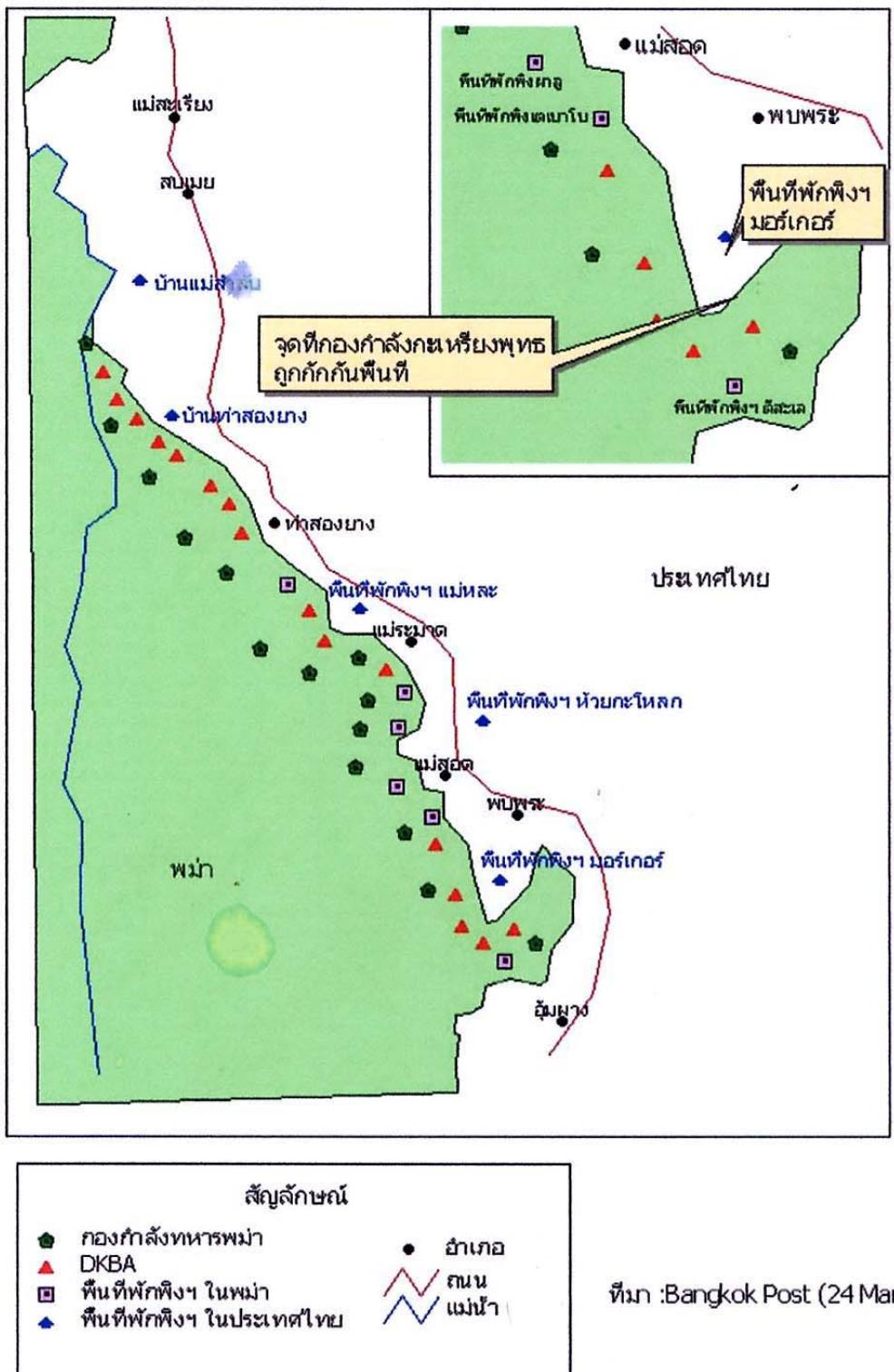
เหตุการณ์ความรุนแรงบริเวณชายแดนไทย-พม่า ทำให้รัฐบาลไทยให้ความสำคัญต่อการจัดระเบียบชายแดนใหม่ โดยเฉพาะเรื่องที่ตั้งของพื้นที่พักพิงฯ ซึ่งได้มีนโยบายที่จะเข้าไปจัดการย้ายพื้นที่พักพิงฯ ต่างๆ ในบริเวณชายแดนซึ่งอยู่อย่างกระจัดกระจายตามตะเข็บชายแดนให้อยู่ลึกเข้ามาในเขตไทย นอกจากนี้ ยังทำการยุบรวมพื้นที่พักพิงฯ เข้าด้วยกัน เพื่อให้เหลือจำนวนพื้นที่พักพิงฯ ให้น้อยลง อย่างไรก็ตาม การยุบรวมพื้นที่พักพิงฯเดิม ตลอดจนการหาพื้นที่ใหม่สำหรับการตั้งที่ใหม่ยังไม่ลงตัวดีนัก เพราะจำเป็นต้องหลีกเลี่ยงการย้ายพื้นที่พักพิงฯ เข้าไปอยู่ในพื้นที่ป่าสงวนซึ่งอาจทำให้เกิดผลกระทบต่อการทำลายสภาพสิ่งแวดล้อมและป่าไม้ได้

9.1 การเข้ามาเมืองไทยของ UNHCR

รัฐบาลไทยโดยสภากาชาดไทย (สมช.) ได้เห็นสมควรที่จะให้ UNHCR ประจำประเทศไทยเข้าไปช่วยดูแลและให้ความสนใจแก่ผู้หนีภัยการสู้รบในพื้นที่พักพิงฯ โดยผู้บัญชาการทหารสูงสุด พลเอกมองคล อัมพรพิสิทธิ์ (ดำรงตำแหน่งในขณะนั้น) ได้กล่าวว่า “UNHCR จะทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ไทยในการอพยพผู้หนีภัยการสู้รบที่ยังอยู่ตามบริเวณชายแดนให้เข้ามาอยู่ในเขตไทยที่ลึกกว่าเดิม ทั้งนี้เพื่อให้การป้องกันและรักษาความปลอดภัยให้กับผู้หนีภัยการสู้รบได้มีประสิทธิภาพกว่าเดิม”¹⁰⁸ โดยกระทรวงมหาดไทยจะทำหน้าที่พิจารณาพื้นที่ในการตั้งพื้นที่พักพิงฯ และสมช.จะประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดระเบียบพื้นที่พักพิงฯ

¹⁰⁸ Bangkok Post (11 April 1998) : 3.

แผนที่การจอมตีศูนย์ที่พักพิงข้าคราวของกระเรียง DKBA



อย่างไรก็ตาม บทบาทของ UNHCR ในการให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยการสู้รบนั้น เป็นการเข้ามาที่ทันท่วงที เพราะในขณะนั้นผู้หนีภัยการสู้รบมีจำนวนมากขึ้น รัฐบาลไทยจำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือในการดูแลบุคคลเหล่านี้ แต่บทบาทของ UNHCR ในพื้นที่พักพิงฯ จะแตกต่างไปจากบทบาทในกรณีของค่ายผู้อพยพชาวกัมพูชา ซึ่ง UNHCR มีบทบาทสำคัญอย่างมาก อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ UNHCR จะเข้าไปให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าได้ก็ต่อเมื่อมีการเคลื่อนย้ายพื้นที่พักพิงฯ ให้ลึกเข้ามาในประเทศไทยเรียบร้อยแล้ว

กระบวนการต่างประเทศของไทยเป็นผู้ประสานงานกับผู้แทนของ UNHCR และร่วมพิจารณาถึงบทบาทในความช่วยเหลือของ UNHCR เพราะก่อนหน้าที่จะอนุญาตให้ UNHCR เข้ามามีบทบาทช่วยเหลือนั้น เจ้าหน้าที่ UNHCR ไม่มีโอกาสรับทราบเหตุการณ์บริเวณชายแดนไทย-พม่าเท่าไหร่นัก นอกจากรับทราบเหตุการณ์เรื่องราวเป็นรายกรณีไป เนื่องจากก่อนหน้านี้ รัฐบาลไทยได้ปฏิเสธที่จะให้ UNHCR เข้ามามีบทบาทในเรื่องนี้ แต่รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ได้ตัดสินใจให้ UNHCR เข้ามามีบทบาทให้มากขึ้น โดยนายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย ได้ชี้แจงต่อที่ประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรี¹⁰⁹ ถึงความจำเป็นในการเพิ่มบทบาทของ UNHCR ในการให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า แต่ทั้งนี้จะให้ทางกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้พิจารณาบทบาทและแนวทางปฏิบัติของ UNHCR ต่อกรณีดังกล่าวซึ่งนายกรัฐมนตรีก็จะได้แจ้งให้เลขาธิการองค์การสหประชาชาติ นายโคฟี อันนัน (Kofi Annan) ทราบในโอกาสที่นายกรัฐมนตรีเข้าร่วมประชุมผู้นำประเทศอาเซียน ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ในเดือนธันวาคม 1998 ด้วย

และท้ายสุดรัฐบาลไทยก็ได้ข้อยุติในเรื่องการอนุญาตให้ UNHCR เข้ามามีบทบาทช่วยเหลือผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าภายใต้เงื่อนไขในพื้นที่พักพิงฯ โดยได้ทำการอนุมัติเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 1998 ด้วยมติของคณะกรรมการรัฐมนตรีพร้อมทั้งการยุบรวมพื้นที่พักพิงฯ จำนวน 19 แห่ง ให้เหลือเพียง 11 แห่ง พร้อมทั้งระบุบทบาทหน้าที่ของ UNHCR ให้ชัดเจน ซึ่งผู้แทนของ UNHCR แอมมีเลีย บอนิฟัซิโอ (Ms.Amelia Bonifacio) ได้เข้าพบพลเอกเซนูรา ฐานะจาริ เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 1998 เพื่อปรึกษาหารือถึงเรื่องการดูแลผู้หนีภัยการสู้รบ และได้ขอสรุปว่าบทบาทของ UNHCR จะครอบคลุมถึงการช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ไทยในการคัดเลือกผู้หนีภัยการสู้รบ การจัดหาบ้านพักที่อยู่อาศัย อาหาร การรักษาพยาบาล และอำนวยความสะดวกในการจัดส่งผู้หนีภัยการสู้รบกลับพม่าเมื่อเหตุการณ์ในพม่าสงบสุข¹¹⁰

¹⁰⁹ Bangkok Post (26 March 1998) : 1.

¹¹⁰ The Nation (1 April 1998) : A2.

ส่วนการอพยพผู้หนีภัยฯ ในบริเวณพื้นที่พักพิงฯ ในจังหวัดตากนั้นได้เริ่มดำเนินการในเดือน มิถุนายน 1998 โดยทำการเคลื่อนย้ายผู้หนีภัยจำนวน 25,673 คน จากพื้นที่พักพิงฯ บ้านห้วย กะโอลอก อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ไปไว้ที่พื้นที่พักพิงฯ แม่หลง อำเภอท่าสองยาง¹¹¹

พร้อมกันนั้น ก็ได้ทำการย้ายผู้หนีภัยจากการสูรับชาวภาคเหนือยัง ช่องacula อยู่บริเวณอุทยานแห่งชาติสาละวิน (Salween National Park) อำเภอสะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน จำนวน 12,000 คน ให้ไปอยู่ในพื้นที่ใหม่ที่จัดทำเป็นพื้นที่พักพิงฯ แม่ลามาหลวง อำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยให้ดำเนินการย้ายในระหว่างช่วงเดือนมกราคม-มีนาคม 1998¹¹² เพื่อแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสูรับที่acula อยู่บริเวณอุทยาน ซึ่งถูกจังหวัดโดยนักธุรกิจไทยที่ทำการค้าไม่ในพื้นที่ใหม่ ลักลอบตัดไม้ในเขตป่าสงวน และขณะไม่ไปยังผู้อพยพแม่น้ำสาละวินเพื่อขนส่งไปยังโรงเลื่อยไม้อีกด้วยนั่น¹¹³

ด้วยเหตุผลดังกล่าว สภาความมั่นคงแห่งชาติจึงเห็นสมควรให้ผู้หนีภัยจากการสูรับเหล่านี้ อพยพออกจากบริเวณอุทยานแห่งชาติสาละวินไปอยู่ในพื้นที่ใหม่ที่จัดให้ภายในเดือนมีนาคม 1998 สำหรับบุคคลที่ปฏิเสธที่จะย้ายออกภัยในเวลาที่กำหนดไว้ให้ ก็จะถูกดำเนินคดีในข้อหาเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ซึ่งต้องถูกลงโทษและส่งกลับฟื้มทันที

อย่างไรก็ตาม การย้ายพื้นที่พักพิงฯ จากบริเวณชายแดนไทยให้ลึกเข้ามาในเขตประเทศไทย ไม่สามารถป้องกันการบุกโจรตีชุมชนกะเหรี่ยงภัยในเขตไทยและพื้นที่พักพิงฯ ของกองกำลังกะเหรี่ยงพุทธ DKBA ได้ ในช่วงปี ค.ศ. 1998 มีรายงานข่าวการโจมตีของกลุ่ม DKBA อย่างสม่ำเสมอตั้งแต่ช่วงเดือนมกราคมเป็นต้นมา ซึ่งรัฐบาลไทยก็ได้ให้ความดูแลและช่วยป้องกันความปลอดภัยให้แก่ผู้หนีภัยการสูรับอย่างต่อเนื่อง โดยฝ่ายเจ้าหน้าที่ทหารและตำรวจ ตะร่วen ชายแดนได้ออกตรวจตราบริเวณชายแดนและขับไล่กองกำลังต่างชาติออกจากเขตประเทศไทย

ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ไทยได้เพิ่มความระมัดระวังในการตรวจสอบอาชญากรรมในพื้นที่พักพิงฯ ต่างๆ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่า กองกำลังชนกลุ่มน้อยไม่ว่าจะเป็นกลุ่มกองกำลังคนนี้ก้าวหน้า KNPP หรือกองกำลังสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (KNU) ไม่สามารถเข้ามาใช้พื้นที่ภัยในพื้นที่พักพิงฯ เป็นที่หลบซ่อนตัวได้¹¹⁴

¹¹¹ Bangkok Post (28 May 1998) : 7.

¹¹² Bangkok Post (23 January 1998) : 4.

¹¹³ Bangkok Post (1 April 1998) : 3.

¹¹⁴ Bangkok Post (27 March 1998) : 1,3.

9.2 กรณีนักศึกษาพม่าบุกยึดสถานทูตพม่าในประเทศไทย (วันที่ 1-2 ตุลาคม ค.ศ. 1999)¹¹⁵

เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 1999 เวลาประมาณ 11.45 น. กลุ่มนักศึกษาและชาวพม่า 5 คน ซึ่งมีนายจอนนีเป็นผู้นำ โดยอ้างว่าเป็นกลุ่ม The Burmese Vigorous Student ได้ใช้อาวุธสัมภาระบุกยึดสถานเอกอัครราชทูตสหภาพพม่าประจำประเทศไทย และจับตัวประกันซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่สถานทูต คุณงาน และผู้มาติดต่อสถานทูตทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศไว้จำนวน 38 คน โดยมีผู้หลบซ่อนอยู่ในสถานทูตอีก 51 คน พร้อมทั้งยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลพม่าดังนี้

1. ให้ปล่อยตัวนักโทษการเมืองทั้งหมดโดยทันทีและปราศจากเงื่อนไข
2. ให้เปิดการเจรจาคบ合คุณธรรมการตัวแทนแห่งรัฐสภาประชาชน (CRPP)
3. ให้จัดประชุมรัฐสภาประชาชนเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลร่วมกับ CRPP

รัฐบาลไทยได้จัดตั้งศูนย์เฉพาะกิจขึ้น โดยมีพลตรีสินน์ ชจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ดำรงตำแหน่งในขณะนั้น) เป็นประธาน เพื่อเจรจาต่อรองกับกลุ่มนักศึกษาพม่า ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต่อมากลุ่มนักศึกษาพม่าได้ยื่นข้อเสนอขอเอลิคอปเตอร์เพื่อนำพากัน และตัวประกันส่วนหนึ่งไปส่งที่ชายแดนไทย-พม่า และได้ปล่อยตัวพลตำรวจ omn скд อาษาเดช เจ้าหน้าที่ตำรวจนักสันติบาล ซึ่งทำหน้าที่รักษาความปลอดภัยสถานทูตดังกล่าวออกมานอก แล้วมีตัวประกันหลบหนีออกมากได้จำนวนหนึ่ง

ในวันเดียวกันนั้น พันโทหม่อง หม่อย ผู้บังคับกองพันที่ 343 ต.พญาตองซู ได้ประสานกับเจ้าหน้าที่ไทย เพื่อขอปิดการสัญจรเข้าออกของประชาชนทั่วไปและนักท่องเที่ยวเป็นการชั่วคราวเพื่อป้องกันเหตุร้ายที่อาจจะเกิดขึ้น โดยขอปิดตั้งแต่เวลา 18.00 น. ของวันที่ 1 ตุลาคม โดยไม่มีกำหนดจนกว่าเหตุการณ์จะเป็นปกติ

วันที่ 2 ตุลาคม 1999 รัฐบาลได้จัดรถตู้ 2 คัน ไปรับกลุ่มนักศึกษาพม่าและตัวประกันจำนวนหนึ่งจากสถานเอกอัครราชทูตพม่าประจำประเทศไทยไปขึ้นเอลิคอปเตอร์ 2 ลำ ที่สนามฟุตบอลโรงเรียนกรุงเทพคริสต์ียน แต่เอลิคอปเตอร์ไม่สามารถลงจอดได้จึงได้เปลี่ยนไปขึ้นที่สนามฟุตบอลโรงเรียนเตรียมทหารแทน ในการเจรจาต่อรองได้มีสื่อมวลชนร่วมเจรจาด้วยคือ รายการร่วมทั้งช่วยกัน โดยมีนายประเสริฐ เหลืองอร่ามเวช ตัวประกัน เป็นผู้ประสานงานให้พลตรีสินน์ ชจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โทรคัพพ์ติดต่อกับกลุ่มนักศึกษาพม่าให้ปล่อยตัวประกันทั้งหมด โดยหม่อมราชวงศ์สุขุมพันธ์ บริพัตร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เสนอเป็นตัวประกันแทนและขึ้นเอลิคอปเตอร์ไปพร้อม นายชัยพฤกษ์ แสงเจริญ อธิบดีทัวหัวหน้าศูนย์

¹¹⁵ สยามจดหมายเหตุ (30 กันยายน-6 ตุลาคม 2542) ปีที่ 24 ฉบับที่ 40, หน้า

มนีลอย จังหวัดราชบุรี นำกลุ่มนักศึกษาพม่าไปส่งบริเวณชายแดนไทย-พม่า ในพื้นที่อำเภอส่วนพื้น จังหวัดราชบุรี เมื่อเวลาประมาณ 13.10 น. และเดินทางกลับมาโดยปลอดภัย รวมเวลาทั้งหมด ตั้งแต่เกิดเหตุการณ์ดังกล่าวจนเหตุการณ์ยุติเป็นเวลา 25 ชม. ในระหว่างเกิดเหตุการณ์ กลุ่มนักศึกษาพม่าได้ปล่อยตัวประกันเป็นระยะๆ และในบางช่วงได้ยิงปืนขู่ แต่ไม่มีผู้ได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิต

เหตุการณ์ครั้งนี้ได้สร้างความไม่พอใจกับรัฐบาลทหารพม่าเป็นอย่างมาก เนื่องจากการให้สัมภาษณ์ของพลตรีสนั่น ชحرประสาสน์ ได้ระบุว่าการกระทำของนักศึกษาพม่ากลุ่มนี้เป็นการเคลื่อนไหว เพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยในพม่า หากแต่รัฐบาลพม่ามองว่าเป็นการกระทำที่เข้าข่ายการก่อ

การร้าย เพราะอุกอาจเข้ายึดสถานทูตพม่า ซึ่งถึงแม้จะตั้งอยู่ในเขตของประเทศไทย แต่ก็ถือได้ว่าเป็นการก้าวล่วงอธิปไตยของพม่า เป็นการกระทำที่อุกอาจและเป็นอันตรายต่อชีวิต ของเจ้าหน้าที่พม่าในสถานทูตตลอดจนประชาชนผู้บริสุทธิ์ทั่วไป การยินยอมของรัฐบาลไทยในการปล่อยตัวให้นักศึกษาพม่าสามารถผลักหนีไปได้จึงทำให้ความหวาดระแวงที่พม่ามีต่อไทยมากเพิ่มมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้พม่าพยายามตัดความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับไทย โดยเริ่มจากการปิดพรมแดนทั้งทางเหนือ ตะวันตก และใต้ อีกทั้งการงดให้สัมปทานทำประมงแก่เรือประมงไทยกว่า 400 ลำ ที่เคยเข้าไปทำประมงในน่าน้ำพม่า การเพิ่มความเข้มงวดของพม่าโดยการสั่งปิดชายแดนและตรึงกำลังในเขตแนวชายแดน เพื่อกดดันชาวกะเหรี่ยงตามชายแดนที่ให้การช่วยเหลือกลุ่มต่อต้านรัฐบาลพม่า การแสดงออกของรัฐบาลพม่าในครั้งนี้ส่งผลให้รัฐบาลไทยประกาศตอบโต้ด้วยการกวาดล้างแรงงานต่างด้าวในไทย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวพม่า แรงงานพม่าในไทยจึงเดือดร้อนจากเหตุการณ์นี้ด้วย ยิ่งไปกว่านั้น ทางการไทยยังได้มีนโยบายจัดระเบียบและเข้มงวดกับศูนย์ฯนักศึกษาพม่า บ้านมนีลอย ตำบลวังมะนาว อำเภอปากท่อ จังหวัดราชบุรี อย่างจริงจัง เพราะเพียงแค่ 2 สัปดาห์หลังการยึดสถานทูตของนักศึกษาพม่า (18 ตุลาคม) ก็ได้มีกลุ่มนักศึกษาพม่าก่อเหตุ นำกำลังปิดล้อมเจ้าหน้าที่ UNHCR ที่ทำงานอยู่ในศูนย์ฯ ไว้เป็นตัวประกัน หลังจากตกลงกันไม่ได้เรื่องเงินเดือน

ถัดมาอีก 1 สัปดาห์ (24 ตุลาคม) นักศึกษาพม่าในศูนย์มนีลอยนับร้อยคนได้ยกพวก ทะลุนรกโดยใช้อาวุธawan มีดและไม้ และต่อมาในวันที่ 10 พฤศจิกายน กลุ่มนักศึกษาชุดใหม่จำนวน 160 คน ที่เดินทางเข้ามารายงานตัว ได้ก่อมือบุปประจำตัวลงทะเบียนเข้าพักในศูนย์ฯ เนื่องจากไม่พอใจสภาพที่พักอาศัยและแนวทางการปฏิบัติของทางการไทยและ UNHCR

หลังจากเกิดเหตุการณ์นักศึกษาพม่า 5 คน ยึดสถานทูตและเหตุการณ์วุ่นวายภายในศูนย์มนีลอยตามมา สมช. และกระทรวงมหาดไทยจึงได้หันมาเจรจาจึงกับการควบคุมการเคลื่อนไหว

ของนักศึกษาพลัดถิ่นเหล่านี้¹¹⁶ โดยทาง สมช. เริ่มทยอยส่งตัวนักศึกษาพม่าซึ่งหลบซ่อนตัวพักอาศัยอยู่ในกรุงเทพฯและจังหวัดใกล้เคียง จำนวน 1,700 คน เพื่อให้สถานทูตต่าง ๆ มาสัมภาษณ์และรับตัวไป และนายจัดภัย บุรุษพัฒน์ กล่าวว่า ได้มีมติการประชุมให้ดำเนินการกับนักศึกษาพม่า ดังนี้

- 1) ให้ประสานกับ UNHCR และประเทศไทย 3 โดยเร็ว
- 2) ให้นักศึกษาที่ลงทะเบียนกับ UNHCR เข้าไปอาศัยในพื้นที่ควบคุมโดยเร็ว โดยระยะแรกให้เข้าไปอยู่ในศูนย์ฯบ้านมณีลอยก่อน หากไม่เพียงพอให้พิจารณาพื้นที่ควบคุมอื่นต่อไป
- 3) ใช้ศูนย์มณีลอยเป็นพื้นที่ดำเนินกรรมวิธีรับนักศึกษาไปตั้งถิ่นฐาน
- 4) ปรับปรุงศูนย์มณีลอยเป็นสถานที่ควบคุมนักศึกษาพม่า และปรับปรุงกฎระเบียบท่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น
- 5) เร่งรัดการจับนักศึกษาที่ไม่ยินยอมรายงานตัวทางราชการ เพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินเดินเข้าเมือง
- 6) วางแผนการป้องกันและสกัดกั้นมิให้นักศึกษาพม่าหลบหนีเข้าสู่ประเทศไทย โดยหวังว่าจะมีโอกาสได้เดินทางไปตั้งถิ่นฐานในประเทศไทย

9.3 สถานการณ์หลังเหตุการณ์นักศึกษาพม่ายieldสถานทูต

หลังการบุกสถานทูต รัฐบาลพม่าสั่งปิดชายแดนไทย-พม่าตลอดแนว พร้อมได้ส่งทหารมาตึงบริเวณชายแดนเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในบริเวณชายแดนตรงข้ามด่านพระเจดีย์สามองค์ อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี ทหารพม่าได้ยกกองพลมาตั้งกำลังที่บ้านชีบุตอง หรือกะบินตอง บริเวณนิน 550 มีกำลังทั้งสิ้น 7,000 คน พร้อมด้วยลูกหาน 300 คน เพื่อเข้าตีกองกำลังทหารกะเหรี่ยงบริเวณตอนเหนือบ้านพญาตองซู ตรงข้ามด่านเจดีย์สามองค์ ในช่วงเดือนตุลาคม 1999

นอกจากนี้ ทหารพม่ายังถือโอกาสสรุกล้ำเขตแดนโดยกองพัน 433 ของพม่าได้นำไม้มาล้อมและปิดช่องทางเข้าออกเป็นแนวยาวตลอดคันดินเป็นระยะทาง 1 กิโลเมตร ตั้งแต่วันที่ 2 ตุลาคม โดยได้ปักเขตลึกเข้ามาในเขตไทยถึง 200 เมตร จากแนวเดิม จนติดสถานที่ราชการและบ้านเรือนไม่ถึง 2 กิโลเมตร อีกทั้งเคลื่อนย้ายกองกำลังเข้ามาประจำรั้วเขตแดนที่ปักขึ้นมาใหม่¹¹⁷ หากแต่ทางฝ่ายเจ้าหน้าที่ยังไม่ได้แสดงปฏิกริยาตอบโต้ในทันที เนื่องจากเห็นว่าอยู่ในช่วงที่กองทัพพม่ากำลังต่อสู้กับกองกำลังชนกลุ่มน้อยในพื้นที่ และได้ทำหนังสือประท้วงเมื่อเหตุการณ์สงบลง อย่างไรก็ตาม

¹¹⁶ “21 พ.ย.เส้นตาย นศ.พม่า ไม่เข้าศูนย์ส่งกลับบ้านเก่า,” เนชั่นสุดสัปดาห์ (18-24 พ.ย. 2542) : 12.

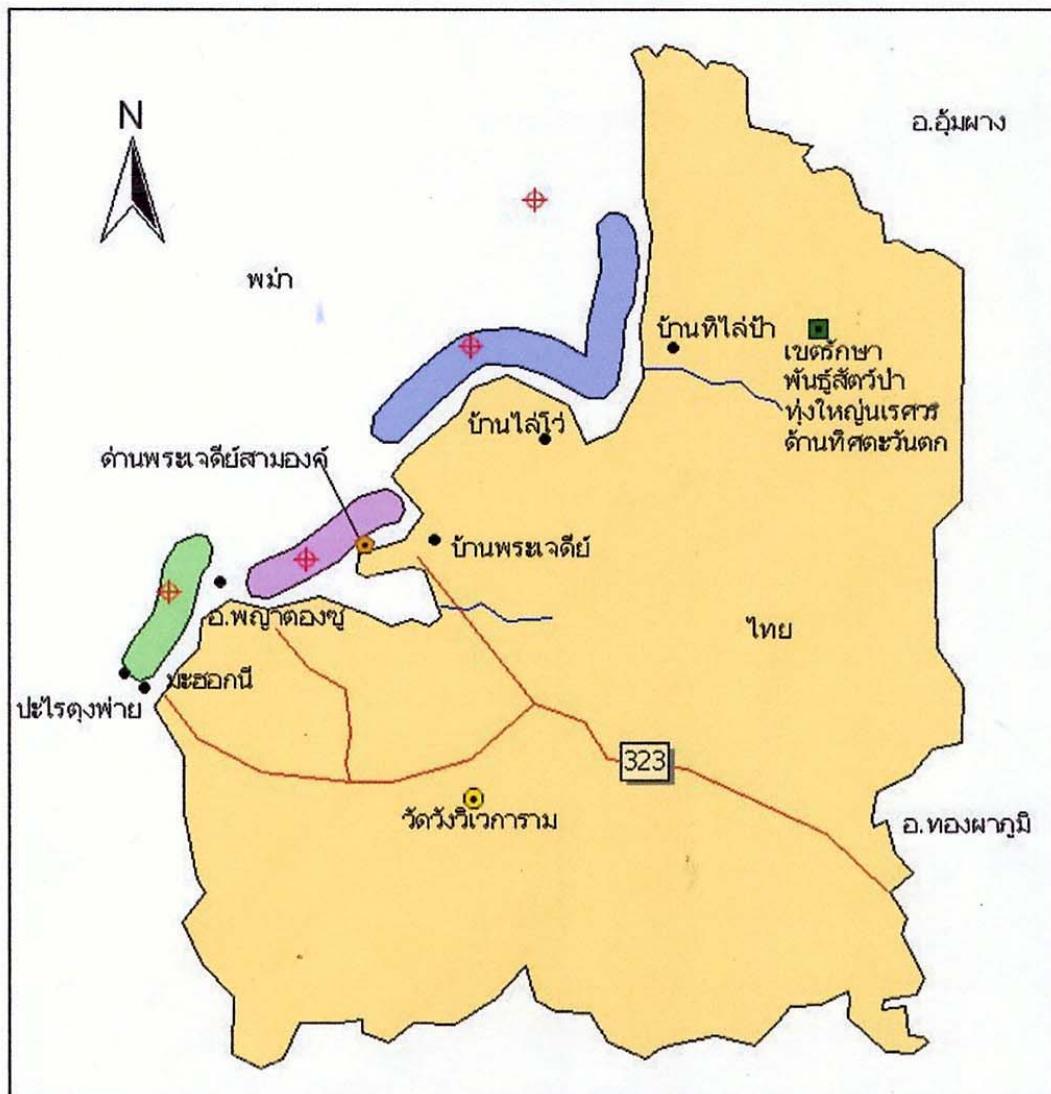
¹¹⁷ ผู้จัดการรายวัน (13 ตุลาคม 2546) : 1,6.

เรื่องเขตแดนเป็นเรื่องที่ยังไม่ชัดเจนระหว่างไทยกับพม่า เพราะยังไม่ได้ทำการปักปันเขตแดนอย่างเป็นทางการแต่อย่างไร

ในขณะเดียวกัน กองกำลังของฝ่ายมอญได้หันมาร่วมมือกับกองกำลังกะเหรี่ยง KNU ต่อสู้กับทหารพม่าโดยเริ่มตั้งแต่วันที่ 7-13 ตุลาคม 1999 เพราะทหารพม่าไม่ทำตามข้อตกลงที่ให้กับกองกำลังมอญพรมอญใหม่ ตามสัญญาหยุดยิง (ceasefire) ช่วงปี ค.ศ.1995 ที่จะให้กลุ่มมอญดูแลพื้นที่ในเขตพญาตองซู โดยการต่อสู้ครั้งนี้ครอบคลุมพื้นที่ในเขตรัฐมอญและเขตพื้นที่อิทธิพลของกองพลน้อยที่ 4 ของกะเหรี่ยง KNU ฝ่ายไทยจึงได้ส่งกองกำลังสำรวจตะวันชายแดนจำนวน 2 หมู่ดลงพื้นที่และได้ประสานงานกับกองพลทหารราบที่ 9 วางแผนอพยพประชาชนตามแนวชายแดน เพื่อเตรียมรับมือกับการต่อสู้ระหว่างกองกำลังชนกลุ่มน้อยกับทหารพม่าที่รุนแรงขึ้น และคาดว่าจะมีชาวบ้านที่เป็นกะเหรี่ยงหลักข้ามในเขตไทยมากขึ้น ซึ่งฝ่ายเจ้าหน้าที่ได้ค่อยระวังไม่ให้เข้ามาปะปนกับชาวบ้านไทยในบริเวณชายแดน

เพื่อเป็นการแก้ไขสถานการณ์ความสัมพันธ์ระหว่างไทย-พม่า ที่เพิ่มความตึงเครียดมากยิ่งขึ้น นายสุรินทร์ พेचสุวรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (ตำแหน่งในขณะนั้น) ได้เดินทางไปเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 1999 และได้เปิดเผยหลังการเยือนสหภาพพม่าอย่างเป็นทางการว่า ได้หารือกับพลโทขั้น ยุนท์ เลขาธิการคนที่ 1 ของสภานิติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐพม่า (SPDC) และอู วิน ออง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของพม่า ถึงเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและปัญหาแนวชายแดนไทย-พม่า ซึ่งพลโทขั้น ยุนท์ ได้แสดงความชื่นชมรัฐบาลไทยในการแก้ปัญหาการบุกรุกยึดสถานทูตพม่าประจำประเทศไทยโดยหลีกเลี่ยงการใช้ความรุนแรง ส่วนเรื่องการปิดด่านชายแดนนั้นทางพม่ายืนยันว่าเป็นมาตรการชั่วคราวเพื่อให้เกิดความเรียบร้อยโดยในวันที่ 24 พฤศจิกายน 1999 คณะกรรมการร่วมชายแดนไทย-พม่าจะระดับพื้นที่จะประชุมร่วมกันเพื่อเปิดด่าน 4 จุด คือ 1. ด่านเจดีย์สามองค์ อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี 2. ด่านท่าขี้เหล็ก อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย 3. ด่านอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก และ 4. ด่านอำเภอเกาะสอง ของพม่า

**แผนที่ที่ดังโดยสังเขปของกองกำลังทหารพม่า¹
และชนกลุ่มน้อยตรงข้าม อ.สังขละบุรี จ.กาญจนบุรี**



สัญลักษณ์

- | | |
|--------------------|------------------------|
| ❖ กองกำลังทหารพม่า | █ กองกำลังกหะหรึ่ง-มอญ |
| ● หมู่บ้าน | █ กองกำลังกหะหรึ่ง |
| ถนน | █ กองกำลังพม่า |
| แม่น้ำ | █ อ. สังขละบุรี |

ที่มา : ผู้จัดการรายวัน (13 ตุลาคม 2542)

9.4 กลุ่มผู้ก่อการร้ายชาวพม่าบุกยึดโรงพยาบาลศูนย์ฯราชบุรี

อย่างไรก็ตามหลังจากไทยได้พยายามแก้ไขสถานการณ์ความสัมพันธ์ไทย-พม่า อันเนื่องมาจากการลุ่มนักศึกษาพม่าบุกยึดสถานทูตได้ไม่นานเกิดกรณีที่ทหารกระเรื่องกลุ่ม “ทหารพระเจ้า” (God's Army) บุกยึดโรงพยาบาลราชบุรี เมื่อวันที่ 24-25 มกราคม 2000 เพื่อเรียกร้องให้วัชราบาลไทยช่วยเหลือกลุ่ม人群กระเรื่องซึ่งถูกทหารพม่าโจมตี

ภูมิหลังของกองกำลังทหารพระเจ้า (God's Army)

ฐานที่มั่นของกองกำลังทหารพระเจ้าได้แก่ กะมอว์ปลอว์ (Kmaw Plaw) ซึ่งเป็นพื้นที่ในเขตตะนาวศรี* ซึ่งกลุ่มชาวยะหรี่ยงที่หลบหนีการกดขี่ของทหารพม่าไปรวมตัวกันอยู่ เป็นพื้นที่ไม่ใหญ่นักสามารถจุคนได้จำนวน 200-500 คน คนเหล่านี้ได้รวมตัวกันเป็นกลุ่มทหารบ้าน (Militia) เพื่อป้องกันตัวเองจากการโจมตีของทหารพม่า กะมอว์ปลอว์ได้เรียกตัวเองว่ากลุ่ม “ทหารพระเจ้า” เพราะชาวบ้านส่วนใหญ่เป็นคริสเตียน โดยมีเด็กแฝดอายุ 9 ขวบ ชื่อ ลูเทอร์ และจอนน์นี เป็นหัวหน้า

เด็กแฝดคู่นี้มีต้นกำเนิดมาจากชาวบ้านยะหรี่ยงซึ่งถูกไล่ออกจากบริเวณรัฐยะหรี่ยงและเขตตะนาวศรีที่ห่อก้าชาจากยาดานาผ่านพื้นที่ ทหารพม่าถือโอกาสในการวางท่อก้าชาปี ค.ศ. 1997 ทำลายฐานที่มั่นของกองกำลังยะหรี่ยง KNU และกลุ่มน้อย NMSA รวมถึงชุมชนมอญ ชุมชนยะหรี่ยงในพื้นที่พร้อมทั้งขับไล่ชุมชนออกจากพื้นที่ด้วยวิธีที่โหดร้ายและทารุณ ไม่ว่าจะเป็นการทุบตี ฆ่า ข่มขืนผู้หญิง จนทำให้ชาวบ้านต้องพากันหลบหนีออกจากพื้นที่ หากแต่จอนน์นีและลูเทอร์เด็กแฝดคู่นี้กลับผิดแปลงกับเด็กอื่นๆ ตรงที่ไม่มีความหวาดกลัวทหารพม่าแต่อย่างไร เด็กแฝดกลับบอกให้ชาวบ้านไปหาปืนมา 7 กระบอก จัดหาชายหนุ่ม 7 คน พร้อมหั้งเครื่องแบบทหาร 7 ชุด เพื่อโจมตีทหารพม่าโดยบอกว่าเข้าได้ยินเสียงบอกเชาให้ทำเช่นนั้น ชาวบ้านต่างเชื่อคำบอกเล่าของเด็กแฝดและทำตามสั่งที่เด็กหั้งสองบอกเล่า และก็สามารถสู้กับทหารพม่าได้ นับตั้งแต่นั้นมาก็มีประชาชนหลงไหลเข้ามาร่วมกลุ่มอยู่กับจอนน์นี และลูเทอร์ และเรียกชื่อกลุ่มตนเองว่ากะเซโดห์ (Kaser Doh) ซึ่งแปลตามตัวว่า ภูเขาศักดิ์สิทธิ์ ภายในเวลาไม่ช้าไม่นานกองกำลัง KNU กองพันที่ 4 ซึ่งถูกทหารพม่าตีแตกก็เข้ามาร่วมกลุ่มกันอีกครั้ง และเชื่อว่าเด็กแฝดสามารถติดต่อสื่อสารกับพระเจ้าได้ จอนน์นีและลูเทอร์ยกคำสอนในพระคัมภีร์มาให้ทหารพระเจ้ายieldถืออย่างเคร่งครัดโดยเฉพาะคำสอนที่ไม่ดีมีสุรา พูดปด พูดคำหยาบ หรือประพฤติผิดในการกับผู้หญิงอื่นที่ไม่ใช่คู่ครอง

* เป็นเขตปกครองทางใต้ของประเทศไทย

กองกำลังกงเชโด้มีประมาณ 500 คน และคุ้มครองชาวบ้านซึ่งอาศัยอยู่เป็นกลุ่ม กลุ่มละประมาณ 20-30 คน ซึ่งจะพยายามเคลื่อนย้ายที่อยู่อาศัยไปเรื่อยๆ อย่างไรก็ตาม ทางฝ่ายราชการไทยเชื่อว่า นักศึกษาพม่าที่ทำการบุกยึดสถานทูตพม่าในประเทศไทยเมื่อเดือนตุลาคม 1999 อาศัยอยู่กับกองกำลังของ God's Army¹¹⁸

ก่อนหน้าที่สมาชิกทหารพระเจ้าจะทำการบุกยึดโรงพยาบาลราชบูรีเมื่อวันที่ 24 มกราคม 2000 ได้มีข่าวการเข้ามาปล้นสมภัชชาวบ้านไทยในเขตบริเวณบ้านหวานน้อย ตำบลสวนผึ้ง อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบูรี เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 1999 โดยเจ้าหน้าที่ไทยได้ทำการลาดตระเวนบริเวณชายแดนไทย-พม่า ในช่วงปี ค.ศ.1999 ได้พบฐานที่มั่นของกองกำลังทหารพระเจ้าในเขตไทย จึงได้ผลักดันให้ออกจากเขตไทยและได้เผาทำลายฐานที่มั่น¹¹⁹ อย่างไรก็ตาม ทางฝ่ายสมช. ยังไม่ปักใจเชื่อว่าจะเป็นการกระทำของทหารพระเจ้า เพราะในช่วงหน้าแล้งชาวกะเหรี่ยงในบริเวณชายแดนไทย-พม่ามักจะอดอาหารและจะข้ามเข้ามายังเขตไทยเพื่อทำการปล้นสมภัชเพื่อความอยู่รอด และในบรรดา กลุ่มนี้มักจะมีอาวุธและมีข้ามเข้ามายังเขตไทยนั้นก็มีกลุ่มของทหารพระเจ้ารวมอยู่ด้วย และเมื่อถูกกดดันจากฝ่ายไทยและฝ่ายพม่าพร้อมกับทั้งสองทางก็เป็นเหตุให้ก่อคดีที่น่าสลดใจในวันที่ 24 มกราคม 2000

ลำดับเหตุการณ์การบุกยึดโรงพยาบาลศูนย์ราชบูรี¹²⁰

เมื่อวันที่ 24 มกราคม กองกำลังทหารกะเหรี่ยง กลุ่มทหารพระเจ้า (God's Army) จำนวน 10 คน ได้นุกเข้ายึดโรงพยาบาลศูนย์ราชบูรี อำเภอเมืองราชบูรี และได้จับตัวแพทย์พยาบาล เจ้าหน้าที่ผู้ป่วยและญาติเป็นตัวประกัน จนถึงวันที่ 25 มกราคม ชุดปฏิบัติการต่อต้านการก่อการร้ายทหาร-ตำรวจ 4 หน่วยงาน ประกอบด้วยกองพันจู่โจม ศูนย์ส่งความพิเศษ กองกำลังนเรศวร 261 กองบัญชาการตำรวจนครบาล หน่วยอธินทรราช 26 กองบังคับการตำรวจนครบาล และหน่วยคอมمانโดของกองปราบปราม จู่โจมช่วยเหลือแพทย์ พยาบาล เจ้าหน้าที่ ผู้ป่วยและญาติ ซึ่งถูกกองกำลัง God's Army จับเป็นตัวประกัน และได้เกิดการประทักษิณ ทำให้กองกำลัง God's Army เสียชีวิต 10 คน เจ้าหน้าที่ตำรวจนครบาลได้รับบาดเจ็บ 8 นาย และมีผู้ป่วยสตรีวัย 78 ปี ตกใจหัวใจวายเสียชีวิต 1 ราย ซึ่งรวมเวลาที่เกิดเหตุการณ์ดังกล่าวประมาณ 23 ชั่วโมง จากการตรวจสอบบริเวณโรงพยาบาลพเป็นอากาศ 2 ระบบ กอ.ล.ร.ส. 300 นัด อาวุธปืนเอ็ม 16 จำนวน 7 กระบอก ลูกกระสุน 400 นัด เชือปะทุไฟฟ้า 4 ดอก ปืนยิงลูก

¹¹⁸ The Nation (17 May 1998) : 1-3.

¹¹⁹ มติชนรายวัน (4 มกราคม 2544) : 1, 26.

¹²⁰ สยามจดหมายเหตุ (10-16 กุมภาพันธ์ 2543) ปีที่ 25 ฉบับที่ 7, หน้า 178-180.

ระเบิดเอ็ม 79 จำนวน 8 กระบอก และระเบิดเคมีจำนวนหนึ่ง ตีกันวัยการได้รับความเสียหายเล็กน้อย จากการตรวจสอบศพ 10 ศพพบว่ามีนายปรีดาภรณ์พากอีก 3 คน ซึ่งเป็นนักศึกษาพม่าที่ร่วมปฏิบัติการบุกยึดสถานอัครราชทูตสหภาพพม่าประจำประเทศไทย เมื่อเดือนตุลาคม 1999 รวมอยู่ด้วย จากนั้นเจ้าหน้าที่ได้นำศพไปไว้ที่วัดเขาเหลือ อำเภอเมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี

หากพิจารณาปฏิกริยาของรัฐบาลไทยในการแก้ปัญหาการบุกยึดโรงพยาบาลของทหาร กะหรี่ยงกลุ่มทหารพระเจ้าจะเห็นความแตกต่างจากการแก้ปัญหาการยึดสถานทูตของกลุ่มนักศึกษาพม่าอย่างเห็นได้ชัด โดยจะเห็นได้ว่าการจัดการกับปัญหานี้เด็ดขาดและเฉียบพลัน ทิ้งปมปัญหาให้ขบคิดว่าอะไรเป็นสาเหตุให้มีการจัดการขั้นเด็ดขาดเช่นนี้ สาเหตุหนึ่งอาจเป็นเพราะว่า รัฐบาลไทยพึงจะผ่านประสบการณ์ในการแก้ปัญหากับรัฐบาลพม่าไปอย่างสุดๆ ร้อนๆ อีกทั้งยังต้องรับเรื่งในการเจรจาเพื่อให้พม่าเปิดด้านการค้าบริเวณชายแดนไทย-พม่าอย่างเร่งด่วน การตอบโต้ของรัฐบาลพม่าต่อสถานการณ์ในเดือนตุลาคม 1999 ทำให้รัฐบาลไทยมีข้อที่ต้องตระหนักรว่าหาก การแก้ไขปัญหานี้ในครั้งที่สองนี้ไม่เข้าตัวรัฐบาลพม่าที่ย่างกุ้งแล้วยังจะต้องมีปัญหานี้มาในความสัมพันธ์ไทย-พม่า มาให้แก้อีกมากมายในอนาคต

และการณ์เป็นไปตามที่รัฐบาลไทยคาดคิด เพราะความตึงเครียดได้เกิดขึ้นทันทีที่มีข่าวการยึดโรงพยาบาลราชบุรี หากแต่ในคราวนี้เป็นหน่วยงานของไทยที่เพิ่มความเข้มงวดในการดูแลและ瓜ดขั้นในสถานการณ์ในบริเวณชายแดนมากยิ่งขึ้น เพราะเกรงว่าจะเกิดเหตุการณ์ความรุนแรงตามแนวชายแดนเพิ่มขึ้น เนื่อง เพราะกองกำลังชนกลุ่มน้อยอาจหวนกลับมาใช้ความรุนแรงเป็นการตอบโต้ รัฐบาลไทย การกระทำการของทหารกะหรี่ยงกลุ่มทหารพระเจ้าในครั้งนี้ ทำให้กองทัพพม่าเพิ่มกดดันและ瓜ดล้างกองกำลังชนกลุ่มน้อยมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้มีชาวบ้านอพยพหนีตายเข้ามาในเขตไทยมากขึ้นเป็นเจ้าตามตัว แต่ที่เห็นได้ชัดเจนคือการที่รัฐบาลโดยกองทัพไทยเลือกที่จะปฏิบัติขั้นเด็ดขาดกับกองกำลังชนกลุ่มน้อย

การเร่งรัดนโยบาย “ส่งกลับผู้หนีกัยจากการสู้รบ”

สถานการณ์ต่างๆ อันเกิดจากการกระทำการของนักศึกษาพม่าและกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย ทำให้หน่วยราชการไทยทุกฝ่ายต้องดูแลประชาชนเกิดความรู้สึกด้านลบต่อกลุ่มบุคคลเหล่านี้ทันที เพราะเห็นว่ากลุ่มบุคคลเหล่านี้มีการกระทำการที่ล่อแหลมต่อการทำลายชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนไทยผู้บุริสุทธิ์*

ท่าทีของรัฐบาลไทยต่อกลุ่มบุคคลที่หนีภัยมาจากพม่าและพำนักอยู่ในประเทศไทยจึงเริ่มที่จะเปลี่ยนแปลงไป และเริ่มห่วนวิตกว่ารัฐบาลไทยยังมีปัญหานี้ในการจัดการและควบคุมกลุ่มบุคคลผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า นักศึกษาพม่าผู้ลี้ภัยและได้สถานภาพ “บุคคลในความห่วงใย” (Person of

* แต่ไม่มีประชาชนไทยเสียชีวิต ยกเว้นสมาชิกของกองกำลัง God's Army

Concern) ของ UNHCR กลุ่มผู้หนีภัยส่งความจากการสูรับ อีกทั้งแรงงานเดือนที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และมาทำงานทำในประเทศไทย ซึ่งมีจำนวนเป็นแสนเนื่องจากรัฐบาลยังหาวิธีการควบคุมอย่างเป็นระบบไม่ได้ อีกทั้งก็เริ่มตระหนักร่วมกับการควบคุมดูแลบุคคลเหล่านี้ยังหละลรวม ซึ่งอาจทำให้สถานการณ์ที่รุนแรงเช่นนี้อาจเกิดขึ้นอีกได้ในอนาคต

โดยเฉพาะกลุ่มผู้หนีภัยจากการสูรับซึ่งอยู่ตามพื้นที่พักพิงฯ ทั้งหลายในไทย ซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและกะยาท์ต่างถูกควบคุมในระดับที่เข้มงวดกวดขันขึ้น นอกจากนี้ รัฐบาลไทยยังได้รื้อฟื้นนโยบายการส่งกลับผู้หนีภัยจากการสูรับขึ้นมาทบทวนอย่างจริงจังอีกครั้ง หากแต่นโยบายนี้มีปัญหาอุปสรรคหลายประการในการดำเนินการ และพบว่า การส่งกลับยังเป็นเรื่องที่อยู่ใกล้ความเป็นจริงมาก รัฐบาลไทยในขณะนั้นจึงหันมาเพิ่มความระมัดระวังในบริเวณชายแดนซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของผู้หนีภัยจากการสูรับ ทั้งในพื้นที่พักพิงชั่วคราวและนอกพื้นที่ เนื่องจากผู้อพยพบางคนอาศัยอยู่ตามหมู่บ้านชาวเขาตามชายแดนโดยเฉพาะในเขตจังหวัดราชบุรี ซึ่งทางฝ่ายข่าวได้สืบมาว่า ชาวบ้านตามชายแดนมักจะให้ความช่วยเหลือแก่ชาวกะเหรี่ยงที่ลี้ภัยมาจากเขตพม่า เพราะเป็นกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกัน ดังนั้นทหารและตำรวจตระเวนชายแดนจึงได้นำกำลังเข้าตรวจสอบพื้นที่บริเวณอำเภอส่วนพัง จังหวัดราชบุรีในช่วงต้นเดือนกุมภาพันธ์ ปี 2000 หลังจากเหตุการณ์การยึดโรงพยาบาลราชบุรีในระหว่างวันที่ 24-25 มกราคมของปีเดียวกัน แต่การตรวจค้นก็ไม่พบอาวุธร้ายแรงอะไร¹²¹

ในห้วงเวลาเดียวกับที่เจ้าหน้าที่ทหารและตำรวจตระเวนชายแดนทำการตรวจค้นอาวุธส่งความในพื้นที่ ปรากฏว่ามีการสูรับอย่างหนักหน่วงระหว่างทหารพม่ากับกองกำลังในพื้นที่ ทำให้ชาวบ้านจำนวนกว่า 2,000 คน อพยพข้ามแดนพม่ามายังประเทศไทย ผู้บัญชาการกองพลทหารราบที่ 9 ได้เปิดเผยว่ากองทัพพม่ากำลังทำการต่อสู้อย่างหนักกับทหารมอญ¹²² ในบริเวณพื้นที่อิทธิพลตรงข้ามเขตไทยบริเวณอำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ การต่อสู้ทำให้ชาวมอญอพยพหนีเข้ามาในเขตไทย¹²³

นายจัดภัย บุรุษพัฒน์ เลขาธิการสมช. (ตำแหน่งในขณะนั้น) ได้เปิดเผยว่า สมช. กำลังเร่งดำเนินการหารือกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ในการวางแผนที่จะดำเนินการส่งกลับผู้หนีภัยจากการสูรับภายในระยะเวลา 3 ปีจากนี้ไป (ปี ค.ศ. 2000-2003) โดยจะได้ประสานงานกับ UNHCR ให้เร่งเจรจา กับรัฐบาลพม่าในการรับกลับผู้หนีภัยการสูรับเหล่านี้

¹²¹ The Nation (5 February 2000) : A3.

¹²² กองกำลังพระมอญใหม่ ได้ทำข้อตกลงหยุดยิงกับรัฐบาลพม่าไปแล้วในปีค.ศ. 1995 หากแต่มีบางส่วน ที่ยังไม่ยอมจำนนและจับอาวุธขึ้นต่อสู้กับทหารพม่า โดยมีพื้นที่ปฏิบัติการบริเวณรัฐมอญตรงข้ามกับพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรีและประจวบคีรีขันธ์ในเขตไทย

¹²³ The Nation (5 February 2000) : A3.

“*UNHCR* ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการดูแลผู้อพยพได้วางแผนมาหลายปีแล้วในการที่จะติดต่อเจรจากับรัฐบาลพม่า เพื่อให้รัฐบาลพมารับประชานของตนกลับไป หากแต่ยังไม่มีการเจรจาใด ๆ ระหว่างรัฐบาลพม่าและ *UNHCR* ในขณะที่ประเทศไทยต้องแบกรับภาระในการดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบจำนวนถึง 90,000 คนอยู่ในขณะนี้”

ม.ร.ว.สุขุมพันธ์ บริพัตร รัฐมนตรีช่วยว่ากระทรวงการต่างประเทศได้เร่งรัดให้ชุมชนโลกหาทางกดดันให้รัฐบาลพมารับผู้หนีภัยการสู้รบกลับประเทศไทย โดยระบุว่าทุกประเทศ “ควรจะกำหนดเป้าหมาย” เพื่อหาทางให้รัฐบาลพมายินยอมรับผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าและผู้หนีภัยจากการสู้รบจากพม่าในทุกประเทศกลับบ้านเกิดเมืองนอนของตน และรับประกันความปลอดภัยของบุคคลเหล่านี้ โดยหน่วยงานหลักดังเช่น *UNHCR* ควรจะเข้ามามีบทบาทนำในการประสานงานกับรัฐบาลพม่า ซึ่ง *UNHCR* ก็หวังว่ารัฐบาลพม่าจะยินยอมให้ *UNHCR* เข้าไปติดตามดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบเหล่านี้ในประเทศไทยพม่าด้วย¹²⁴

พร้อมกันนี้ ม.ร.ว. สุขุมพันธ์ บริพัตร รัฐมนตรีช่วยว่ากระทรวงการต่างประเทศ ยังได้จัดประชุมร่วมกับนายโซเรน เจสเซ่น ปีเตอร์เซน (Soren Jessen Petersen) ผู้ช่วยข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ นายชัดภัย บุรุษพัฒน์ เลขาธิการสมช. และ พลเอกมองคล อัมพรพิสิต ผู้บัญชาการทหารสูงสุด เมื่อวันเดือนมีนาคม 2000 เพื่อปรึกษาหารือในเรื่องการดำเนินงานส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบ อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีช่วยว่ากระทรวงการต่างประเทศ ระบุว่า การส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบนั้นจะทำได้ก็ต่อเมื่อ

“มีความสงบสุข และทุกอย่างในพม่าดีน้ำดี ทั้งนี้เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับผู้หนีภัยฯ มิฉะนั้นก็จะไม่มีเหตุจูงใจใด ๆ ให้บุคคลเหล่านี้สมัครใจเดินทางกลับประเทศ”¹²⁵

ดังนั้น เพื่อให้นโยบายส่งกลับผู้หนีภัยฯ บรรลุเป้าหมาย รัฐบาลไทยจำเป็นต้องดำเนินการเป็นขั้นเป็นตอนตามลำดับ และขั้นตอนหนึ่งคือการจัดเจรจาสามฝ่ายระหว่างรัฐบาลไทย *UNHCR* และรัฐบาลพม่า ซึ่งจะต้องมีการเตรียมการในการเจรจาให้พร้อม ซึ่งในขณะนั้นก็สามารถบรรลุขั้นตอนแรกคือการให้รัฐบาลพม่าตกลงในหลักการเบื้องต้นกับรัฐบาลไทยในการรับกลับบุคคลเหล่านี้ได้ หากแต่กระบวนการดำเนินการยังต้องใช้ระยะเวลาอีกช่วงหนึ่งเพื่อให้แล้วเสร็จ

¹²⁴ **Bangkok Post** (14 March 2000) : 4.

¹²⁵ **Bangkok Post** (17 March 2000) : 5.

ในส่วนของผู้แทน UNHCR นายปีเตอร์เซนได้กล่าวว่า รัฐบาลพม่ายอมรับว่า UNHCR มีบทบาทหน้าที่ที่จะดำเนินการเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยหากแต่รัฐบาลพม่าจะเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะให้ UNHCR เข้ามาเมื่อบทบาทหรือไม่ นายปีเตอร์เซนเปิดเผยถึงความคืบหน้าในการเจรจา กับผู้แทนรัฐบาลพม่าซึ่งเข้าได้เดินทางไปพบในช่วงกลางเดือนมีนาคม โดยนายปีเตอร์เซนกล่าวว่ารัฐบาล พม่าอยากรับทราบถึงบทบาทของ UNHCR เพื่อจะได้มีการเจรจาว่า UNHCR จะดำเนินการอย่างไรต่อเรื่องนี้ และนายปีเตอร์เซนได้ยืนยันว่า UNHCR ยืนยันในหลักการการเดินทางกลับของผู้หนีภัยจากการสู้รบว่า ต้องเป็นการเดินทางกลับอย่างปลอดภัยและมีคักดีครี ซึ่งทั้งหมดนี้ต้องรวมถึงหลักประกันว่า บุคคลเหล่านี้จะไม่ถูกส่งกลับไปในพื้นที่ที่ยังมีการสู้รบ และ UNHCR จะสามารถมีตัวแทนอยู่ในพื้นที่ที่ทำการส่งกลับบุคคลเหล่านี้¹²⁶

นโยบายนี้ได้รับการขานรับจากนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ซึ่งกล่าวยืนยันว่าจะต้องมีการพิจารณาถึงสถานการณ์การเมืองในพม่าอย่างระมัดระวังและรอบคอบก่อนการเดินทางกลับจะเกิดขึ้น และกล่าวย้ำว่า

“เป็นนโยบายของรัฐบาลไทยอยู่แล้วที่จะส่งกลับผู้หนีภัยกลับประเทศไทยเมื่อเหตุการณ์ดีนสู่สภาพปกติ การเดินทางกลับต้องเป็นการกลับโดยสมัครใจ”¹²⁷

และเพื่อเป็นการประกาศเจตจำนงยื่นดีของประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยจากการสู้รบ รัฐบาลไทยนำโดย น.ร.ว.สุขุมพันธ์ บริพัตร ได้เชิญเจ้าหน้าที่จากสถานทูตต่างๆ ที่ประจำในประเทศไทย จำนวน 21 สถานทูต ให้เข้าเยี่ยมชมสภาพความเป็นอยู่ของผู้หนีภัยฯ พื้นที่พักพิงฯ บ้านในสอย อำเภอเมืองแม่ส่องสอน จังหวัดแม่ส่องสอน ในเดือนมีนาคม 2000 โดยมีวัตถุประสงค์ให้ผู้แทนจากประเทศไทยต่างๆ เหล่านี้ได้รับทราบปัญหาของประเทศไทย ในการดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบด้วยตนเอง เพื่อจะได้รายงานข้อเท็จจริงไปยังรัฐบาลของตนจากที่ได้พบรหิน และร่วมกันกำหนดแนวทางในการดำเนินการให้มีการเปลี่ยนแปลงด้านการเมืองในพม่าในเร็ววัน เพื่อประเทศพม่าจะได้มีความสงบสุขและผู้หนีภัยจากการสู้รบจะได้เดินทางกลับประเทศไทยอย่างปลอดภัย¹²⁸ ทั้งนี้เป็นที่เข้าใจกันดีว่า การส่งกลับผู้หนีภัยฯ จะไม่สามารถดำเนินการได้ หากภายในประเทศไทยมายังไม่ความสงบอย่างแท้จริง และความสงบอย่างแท้จริงจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการเจรจาป้องดองระหว่างกลุ่มการเมืองต่างๆ ที่มีความขัดแย้งภายในประเทศ ออาทิ ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพม่ากับพรรคสันนิบาตเพื่อประชาธิปไตยแห่งชาติ หรือ NLD และระหว่างรัฐบาลพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อยโดยเฉพาะกลุ่มที่ยังไม่สามารถเจรจากลงกันได้ เช่น กลุ่มกะเหรี่ยง (KNU) กลุ่มคะยะห์

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ Bangkok Post (21 March 2000) : 4.

¹²⁸ The Nation (26 March 2000) : A4.

(KNPP) และกลุ่มไทยใหญ่ เช่น กลุ่มกองทัพรัฐฉาน (Shan State Army – SSA) เป็นต้น และการปrongดองภายในชาติพม่านี้ ก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้ หากไม่มีปัจจัยภายนอกเป็นการกดดันจากรัฐบาลต่าง ๆ ดังนั้น การเชิญชวนเจ้าหน้าที่จากสถานทูตต่าง ๆ ไปเยี่ยมชมพื้นที่พักพิงฯ จึงมีเป้าหมายเพื่อห่วนล้อมให้ทุกประเทศมีส่วนร่วมในการเจรจาหรือกดดันให้รัฐบาลพม่าจัดการเจรจาสามฝ่าย ระหว่างรัฐบาลพม่า NLD และชนกลุ่มน้อยขึ้นเพื่อแก้ปัญหาทางการเมืองในเร็ววัน

ต่อมาในวันที่ 2 กรกฎาคม 2000 นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีพร้อมด้วยคณะผู้ติดตาม ซึ่งประกอบไปด้วยข้าราชการชั้นผู้ใหญ่หลายท่านอาทิเช่น พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ผู้บัญชาการทหารบก นายชัจดภัย บุรุษพัฒน์ เลขาธิการสมช. ม.ร.ว.สุขุมพันธ์ บริพัตร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และนายนิตย์ พิบูลสองคราม ได้เดินทางไปเยี่ยมพื้นที่พักพิงฯบ้านแม่หละ อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก เพื่อตรวจสอบสถานการณ์ภายในพื้นที่พักพิงฯและดูการบริหารจัดการภายใน

ในการนี้ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีได้ระบุถึงภาระของรัฐบาลไทย ในการบริหารจัดการผู้หนีภัยจากการสู้รบว่า “ไม่เพียงแต่รัฐบาลไทยต้องจัดกำลังเจ้าหน้าที่ในการเข้าไปบริหารจัดการและให้การดูแลเพื่อรักษาความปลอดภัยเท่านั้น หากประเทศไทยยังมีความเสี่ยงต่อด้านความมั่นคงจากการมีประชากรของประเทศไทยเพื่อนบ้านอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก อีกทั้งปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ ซึ่งถูกกระทบกระเทือนจากการมีประชากรจำนวนมากอาศัยอยู่ นอกจากนั้นจากสภาพพื้นที่ที่จำกัดแต่จำนวนประชากรเพิ่มขึ้น เนื่องจากอัตราการเกิดของเด็กเกิดใหม่ภายในพื้นที่พักพิงฯอยู่ที่เดือนละ 100 คน¹²⁹ ทำให้มีสภาพแօดเพิ่มขึ้นทุกวัน นายชวน หลีกภัยกล่าวว่า “อนาคตของคนเหล่านี้อีกทั้งสมาชิกในครอบครัวค่อนข้างน่าเป็นห่วง เขาควรจะได้รับการศึกษาที่เหมาะสมและมีสุขภาพอนามัยที่ดีกว่านี้”¹³⁰ พร้อมกันนั้น ก็ได้กล่าวว่า การที่รัฐบาลไทยอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ของ UNHCR เข้ามาดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบ ได้ก่อให้เกิดความเข้าใจในสถานการณ์ชายแดนไทย-พม่าในระดับนานาชาติได้ดียิ่งขึ้น และเน้นย้ำถึงบทบาทของ UNHCR ในการช่วยเจรจา กับรัฐบาลพม่าให้ดำเนินการรับกลับบุคคลเหล่านี้ อีกทั้งยังระบุว่า วิธีที่ดีที่สุดในการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยจากการสู้รบ คือ การเจรจา กับผู้นำของพม่าในทุก ๆ โอกาสที่มี ให้รับผู้หนีภัยจากพม่ากลับประเทศไทยที่เลขาธิการสมช. มีความเห็นว่าเจ้าหน้าที่ UNHCR ควรแสดงบทบาทที่รุกมากกว่าที่ทำอยู่ในปัจจุบัน โดยการเจรจา กับรัฐบาลพม่าในการรับกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบ ทั้งนี้ นายจา汗ชาห์ อัล沙ดี (Jahanshah Assadi) ได้กล่าวว่า เขายังคงมีความหวังขึ้นในกรณีที่รัฐบาลพม่าอาจจะอนุญาตให้หน่วยงานของสหประชาชาติ เข้าไปอยู่ในบริเวณชายแดนไทย-พม่า หากรัฐบาลพม่าและกอง

¹²⁹ **The Nation** (3 July 2000) : A1.

¹³⁰ **Bangkok Post** (3 July 2000) : 3.

กำลังจะเหรี่ยง KNU สามารถเจรจาหยุดยิงกันได้¹³¹ แต่หากการเจรจาหยุดยิงยังไม่เกิดขึ้น รัฐบาลพม่าก็ยังไม่พร้อมที่จะเจรจากับเจ้าหน้าที่ของ UNHCR และไม่อนุญาตให้หน่วยงานใดๆ ของต่างชาติเข้าไปปฏิบัติการในบริเวณชายแดนทั้งสิ้น¹³² ส่วนสาเหตุที่รัฐบาลพม่ายังไม่พร้อมที่จะเจรจากับรัฐบาลไทยหรือ UNHCR ในเรื่องนี้ เนื่องจากยังมีความเชื่อว่าทหารของกองกำลังชนกลุ่มน้อย ทั้งกะเหรี่ยง (KNU) และคะยาห์ (KNPP) ล้วนอาศัยพื้นที่พักพิงเป็นที่พำนักอาศัย และใช้เป็นสถานที่ซ่องสุมผู้ดัก จึงเท่ากับว่าบุคคลเหล่านี้เป็นกลุ่มผู้ก่อการร้าย (insurgent) และจะไม่รับกลับเข้าประเทศไทย ตราบใดที่ยังไม่ยอมจำนนและมอบตัวแก่รัฐบาลเหมือนกองกำลังกลุ่มอื่นๆ ที่ได้เจรจาหยุดยิงกับรัฐบาลพม่าไปแล้ว¹³³

นอกจากคณะเจ้าหน้าที่จากสถานทูตต่างประเทศในไทย และคณะของนายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย ที่ได้เดินทางไปเยี่ยมพื้นที่พักพิงฯ แล้ว ยังมีบุคคลชั้นนำของต่างประเทศที่เดินทางไปเยี่ยมพื้นที่พักพิงฯ ด้วยเช่นกัน ได้แก่ นายโร宾 คุก (Robin Cook) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของอังกฤษ ได้ไปเยี่ยมพื้นที่พักพิงฯ บ้านถ้ำหิน อำเภอส่วนพัง จังหวัดราชบุรี ในเดือนพฤษภาคม 2000 และต่อมาเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2000 นางชาดาโภะ โภกาตะ (Sadako Ogata) ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ที่ได้เดินทางไปเยี่ยมยังพื้นที่พักพิงฯ แห่งนี้เช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม ปฏิกริยาจากการเยือนของบุคคลทั้งสองแตกต่างกันอย่างมาก โดยนายโร宾 คุก ได้ชื่นชมรัฐบาลไทยที่ให้ความอนุเคราะห์ช่วยเหลือผู้หนีภัยฯ เป็นอย่างดี ส่วนนางชาดาโภะ กลับเห็นว่ารัฐบาลไทยน่าจะทำได้ดีกว่าที่ทำอยู่ในปัจจุบัน เพราะเห็นว่า สภาพของพื้นที่พักพิงฯ บ้านถ้ำหิน แฉอดมาก และมาตรฐานของบ้านที่อาศัยก็ต่ำกว่ามาตรฐานมาก นอกจากนี้ นางชาดาโภะยังได้แสดงความห่วงใยในสุขภาพและสาธารณสุขของผู้หนีภัยจากการล้อม พร้อมทั้งกล่าวว่าจะหาทางให้ UNHCR เข้ามาดำเนินการปรับปรุงสถานที่อยู่ภายในพื้นที่พักพิงฯ ถ้ำหินให้ดีขึ้น โดยนางชาดาโภะได้เข้าพบกับนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี เพื่อปรึกษาถึงเรื่องให้เจ้าหน้าที่ UNHCR เข้าไปอยู่ในพื้นที่ฯ บริเวณชายแดนไทย-พม่าเพื่อค่อยให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลเหล่านี้

ก่อนหน้านี้นางชาดาโภะ โภกาตะ ได้เดินทางไปเยือนพม่า และได้เข้าพบเจรจากับผู้นำรัฐบาลพม่าในเรื่องของผู้หนีภัยจากการล้อมจากพม่าในประเทศไทย นางได้เปิดเผยว่า ผู้นำรัฐบาลพม่าเพียง

¹³¹ Ibid.

¹³² Bangkok Post (29 June 2000) : 10.

¹³³ กองกำลังชนกลุ่มน้อยต่างๆ ประมาณ 15 กลุ่มได้ยอมเจรจาหยุดยิงกับรัฐบาลพม่าและยอมจำนนต่อรัฐบาล รวมทั้งกลุ่มมอญซึ่งเคยอาศัยอยู่บริเวณชายแดนไทย-พม่า

รับรู้ความประณานของนาง ในกรณีที่จะเห็นผู้หนึ่นภัยได้เดินทางกลับประเทศอย่างปลอดภัยและมีคักดีศรี แต่ไม่สามารถจะให้กรอบเวลาที่แน่นอนได้ว่าจะสามารถเริ่มดำเนินการได้เมื่อใด ดังนั้นจึงดูเหมือนว่าความพยายามในการเจรจาคับรัฐบาลพม่าในเรื่องนี้ของข้าหลวงใหญ่ฯดูเหมือนจะไม่มีความก้าวหน้าใดๆ เพราะรัฐบาลพม่ายังคงยืนยันว่าบุคคลที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงเป็นพหารกของกำลังชนกลุ่มน้อยและครอบครัวเท่านั้น ทำให้ผู้พลัดถิ่น (Displaced Person) แต่อย่างไร¹³⁴

ความล้มเหลวในการเจรจาทว่าនล้อมให้รัฐบาลพม่าเริ่มดำเนินการรับผู้หนึ่นภัยจากการสู้รบกลับประเทศของผู้แทนองค์กรระหว่างประเทศ ทำให้รัฐบาลไทยตระหนักถึงปัญหาในการแบกรับภาระอันหนักหน่วงไปอีกเป็นเวลานาน และระยะเวลา 3 ปีที่ได้กำหนดไว้ในสมัยของรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ก็มีท่าทีว่าจะไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุผลได้ เพราะไม่สามารถที่จะเจรจาให้รัฐบาลพม่ายอมรับบุคคลเหล่านี้กลับได้ และถึงแม้ว่ารัฐบาลพม่าจะยอมรับกลับ แต่ดินแดนของรัฐจะเรียงและรัฐคุณยาที่ซึ่งเป็นถิ่นที่อยู่ของบุคคลเหล่านี้ก็ยังไม่มีความสงบสุขอย่างแท้จริง ดังนั้นจึงไม่มีผู้ใดสมควรใจเดินทางกลับอย่างแน่นอน หนทางเดียวในการดำเนินการให้นโยบาย “ส่งกลับผู้หนึ่นภัยจากการสู้รบ” เป็นจริงขึ้นมาได้ก็คือ การหาทางให้ประเทศไทยพม่ามีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองสู่ความเป็นประชาธิปไตยนั่นเอง

ในขณะที่นโยบายที่กำหนดไว้ไม่มีที่ท่าจะประสบความสำเร็จในเร็ววัน ปัญหาที่ทุกฝ่ายเริ่มประจักษ์กลับทวีความรุนแรงขึ้น โดยเฉพาะปัญหาการเพิ่มขึ้นของประชาชน ซึ่งเป็นเด็กเกิดใหม่ในพื้นที่พักพิงฯ ดังเช่น พื้นที่พักพิงฯถ้ำหินจะมีเด็กเกิดใหม่เดือนละ 30 คน ในขณะที่พื้นที่พักพิงฯ แม่หละจะมีเด็กเกิดใหม่เดือนละ 100 คน¹³⁵ เด็กเหล่านี้อาจจะมีปัญหาด้านพัฒนาการและสุขภาพจากสภาพแวดล้อมภายในพื้นที่พักพิงฯที่ไม่เหมาะสมกับการเลี้ยงดูเด็ก นอกจากนี้ พื้นที่ที่จำกัดของแต่ละแห่งซึ่งไม่สามารถขยายออกໄไปได้อีก ส่งผลให้สภาพความเป็นอยู่แย่ลงขึ้น และก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม อันทำให้เกิดโรคภัยไข้เจ็บได้ง่าย

จากล่าวได้ว่า แม่รัฐบาลไทยในช่วงของนายชวน หลีกภัยจะได้มีการหยิบยกสถานการณ์ของผู้หนึ่นภัยการสู้รบที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยขึ้นมาเป็นประเด็นสำคัญในการพิจารณาเพื่อหาทางแก้ไข ปัญหาอย่างเป็นจริงกว่ารัฐบาลอื่นๆ แต่ก็ยังไม่สามารถหาทางออกที่ดีได้ ขณะเดียวกัน ตัวของปัญหาเองก็ทวีความรุนแรงและยุ่งยากแก่การบริหารมากยิ่งขึ้นทุกวัน ทำให้รัฐบาลไทยเริ่มตระหนักรู้ว่าการกำหนดนโยบายในการจัดการกับปัญหาเร่งด่วนที่เกิดขึ้นทุกวันก็เป็นสิ่งที่จำเป็นมากพอๆ กับนโยบายในระยะยาวนั่นคือการส่งกลับผู้หนึ่นภัยจากการสู้รบ

¹³⁴ The Nation (18 October 2000) : A2.

¹³⁵ Bangkok Post (1 November 2000) : 5.

10. การจัดการปัญหาผู้หนีภัยการสู้รับกับนโยบายยกเลิก “รัฐกันชน”

ก่อนหน้าที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จะเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของประเทศไทยในวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2001 นั้น¹³⁶ ได้เกิดเหตุการณ์ในบริเวณชายแดนไทย-พม่าหลายเหตุการณ์ โดยเฉพาะในพื้นที่ชายแดนภาคเหนือบริเวณจังหวัดเชียงใหม่และเชียงราย ซึ่งอยู่ตรงข้ามกับรัฐบาล^{*} ของประเทศไทย ที่พื้นที่ในเขตนี้มีความสัมพันธ์กับขบวนการค้ายาเสพติดในประเทศไทยอย่างสูง เนื่องจากเป็นเส้นทางผ่านของยาเสพติดจากชายแดนด้านรัฐบาลเข้าสู่ประเทศไทย และการกิจที่สำคัญของ

รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร คือการปราบปรามยาเสพติดให้หมดไปจากประเทศไทย ชายแดนไทย-พม่าด้านเหนือจึงมีความสำคัญต่อนโยบายปราบปรามยาเสพติดอย่างยิ่งขาด

ข้อสังเกตที่เด่นชัดคือ พื้นที่ของความวุ่นวายบริเวณชายแดน^{*} จากทิศตะวันตกได้เคลื่อนไปอยู่ทางภาคเหนือ เนื่องจากการกิจของกองทัพพม่าในการกดดันและทำลายฐานที่มั่นสำคัญๆ ที่หลงเหลืออยู่ของกองกำลังกะเหรี่ยง KNU และกองกำลังคะยะห์ KNPP รวมถึงการทำลายพื้นที่ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของมวลชนที่เป็นฐานกำนั้งให้กองกำลังทั้งสองได้จับลืนไปแล้ว จากการสู้รบที่ยังหนักหน่วงในช่วงระยะเวลา 5 ปี (ค.ศ.1996 – 2000) ภารกิจดังกล่าวของกองทัพพม่า ได้ทำให้มีประชาชนชาวกะเหรี่ยงและคะยะห์เข้ามายังในเขตไทย และทางการไทยก็จำเป็นต้องเปิดพื้นที่พักพิงฯให้กับกลุ่มบุคคลเหล่านี้ตามรายละเอียดที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น

ดังนั้น เหตุการณ์อันสัมพันธ์กับผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าในยุคของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จึงค่อนข้างจะลงตัว เนื่องเพราการกิจของรัฐบาลพม่าในการที่จะผลักดันให้ประชาชนจากรัฐกะเหรี่ยง รัฐคะยะห์ และรัฐมอญเข้ามาในไทยเกือบจะสิ้นสุดแล้ว เหลืออยู่ที่ว่ารัฐบาลไทยจะมีขั้นตอนในการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อพม่าอย่างไร จึงจะเป็นสิ่งที่รับประคันว่าจะไม่ก่อให้เกิดสิ่ง “ปัจจัย” ที่จะทำให้มีผู้หนีภัยเข้ามายังประเทศไทยได้อีก และที่สำคัญที่สุดจะดำเนินการอย่างไรเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการ “ส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบที่คงค้างอยู่ในไทยอย่างปลอดภัยและมีศักดิ์ศรี”

อย่างไรก็ตามการจะดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ก็ต้องผ่านการกำหนดนโยบายต่างประเทศต่อประเทศไทย ดังนั้นจึงควรจะพิจารณาโดยรวมก่อน

¹³⁶ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ 19 กุมภาพันธ์ ยังถือว่าอยู่ในสมัยของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย

* เป็นแหล่งผลิตยาเสพติดที่สำคัญ ไม่ว่าจะเป็นวัตถุดิบ อันได้แก่ ผิ้น หรือยาเสพติดสำเร็จรูป เช่น ยาบ้า หรือแอมเฟตามีน (Metamphetamine) และไฮโรอีน เป็นต้น

* ในอดีตหรือแม้แต่สมัยของนายชวน หลีกภัย พื้นที่การสู้รบและความวุ่นวายยังอยู่บริเวณชายแดนด้านตะวันตกตรงข้ามกับรัฐกะเหรี่ยง และรัฐคะยะห์ในประเทศไทย

คำแถลงนโยบายต่างประเทศโดยรวมของรัฐบาลชุดนี้ค่อนข้างให้ความสำคัญกับประเทศเพื่อนบ้าน ดังนี้¹³⁷

1) มุ่งดำเนินนโยบายการต่างประเทศโดยเน้นการทูตเชิงรุกด้านเศรษฐกิจ ประกอบกับการทูตในด้านต่างๆ เพื่อฟื้นฟูและสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รวมทั้งแสวงหาความร่วมมือระหว่างประเทศในทุกด้าน

2) ยึดหลักการดำเนินงานด้านความมั่นคง การพัฒนาและการสร้างสันติภาพระหว่างประเทศ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมภายใต้กรอบแห่งสหประชาชาติและองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องซึ่งประเทศไทยเป็นสมาชิก

3) เพิ่มบทบาทเชิงรุกในลังคมระหว่างประเทศ โดยปริเริ่มการขยายความร่วมมือและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในกลุ่มประเทศอาเซียนไปยังภูมิภาคเอเชียตะวันออก เอเชียใต้ และภูมิภาคอื่นๆ ให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น รวมทั้งจะทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการประสานให้เกิดความร่วมมือเพื่อต่อกรสันติภาพและระงับความขัดแย้งระหว่างประเทศในภูมิภาค

4) ส่งเสริม รักษา และคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของประเทศไทย รวมทั้งของภาคเอกชนไทย แรงงานไทย และคนไทยในต่างประเทศ

5) ฟื้นฟูและกระชับความสัมพันธ์และความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศไทยในภูมิภาคเอเชียอย่างเร่งด่วน ด้วยการสนับสนุนให้ปริเริ่มความสัมพันธ์และความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในทุกด้าน ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี เพื่อกำหนดความเข้าใจอันดีระหว่างกันในการแก้ไขปัญหาและการแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกันอย่างสร้างสรรค์ จริงใจ และโดยสันติวิธี

นโยบายข้อที่ 4 ได้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่ารัฐบาลไทยต้องการมุ่งเน้นการฟื้นฟูและการกระชับความสัมพันธ์อันดีกับประเทศเพื่อนบ้านในทุกๆ ด้าน และหากย้อนกลับไปดูนโยบายในข้อที่หนึ่งก็จะเห็นได้อีกว่า “จะมุ่งดำเนินนโยบายต่างประเทศโดยเน้นการทูตเชิงรุกด้านเศรษฐกิจ” ดังนั้นนโยบายต่างประเทศของไทยต่อพม่าจึงมีความสอดคล้องกับกรอบใหญ่ของนโยบายต่างประเทศ นั่นก็คือการยึดเศรษฐกิจเป็นตัวหลักเมื่อเป็นเช่นนั้นจึงเป็นเรื่องไม่แปลกที่จะมีการประกาศยกเลิก “รัฐกันชน” ของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เพร่านนโยบาย “รัฐกันชน” มีนัยสำคัญต่อการสนับสนุนชนกลุ่มน้อยบริเวณชายแดนไทย-พม่า การยกเลิกรัฐกันชนจึงเป็นนโยบายที่สอดรับกับนโยบายความมั่นคงของพม่า

¹³⁷ คำแถลงนโยบายของนายกรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2001

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า ในสมัยนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรนั้น มุ่งเน้นเรื่องการปราบปรามการค้ายาเสพติดเป็นสำคัญ ดังนั้นการดำเนินนโยบายส่วนใหญ่ในระยะแรก จึงเน้นไปที่การแสวงหาความร่วมมือจากรัฐบาลพม่าในการแก้ไขปัญหายาเสพติด อันเป็นปัญหาระดับชาติของไทย ส่วนยาเสพติดนั้น มีหลักฐานแจ้งว่าฐานการผลิตอยู่ที่ประเทศพม่าโดยเฉพาะชายแดนไทยซึ่งติดต่อกับรัฐบาลของพม่า การแก้ไขปัญหายาเสพติดจึงหลักเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องขอความร่วมมือจากรัฐบาลพม่า แต่การที่จะห่ว่านล้อมให้รัฐบาลพม่าให้ความร่วมมือกับรัฐบาลไทย ในการแก้ไขปัญหายาเสพติด ซึ่งนับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นนั้นเป็นเรื่องที่จะต้องขอความร่วมมือจากรัฐบาลพม่ามีที่มาที่ไปที่ชัดช้อนและผูกติดกับปัญหาการเมืองภายในอันสัมพันธ์กับชนกลุ่มน้อย และปัญหาเศรษฐกิจ ดังนั้น รัฐบาลไทยจึงต้องเร่งسانความสัมพันธ์กับรัฐบาลพม่าเพื่อขอความร่วมมือในการแก้ไขปัญหา เพื่อให้รัฐบาลพม่าเกิดความไว้วางใจรัฐบาลไทยและให้ความร่วมมืออย่างจริงจัง และเพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจอันดีกับรัฐบาลพม่า สิ่งแรกที่รัฐบาลไทยจำเป็นต้องทำคือการทำความเข้าใจกับรัฐบาลพม่า

ในเรื่องกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ในบริเวณชายแดนไทย-พม่า ซึ่งในสมัยของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นั้น มีกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่ยังคงต่อสู้กับรัฐบาลพม่าอยู่น้อยกว่ามาก* ขณะนั้น รัฐบาลไทย จำเป็นต้องแสดงจุดยืนที่ชัดเจนว่า มีนโยบายอย่างไรต่อกองกำลังชนกลุ่มน้อยกลุ่มเหล่านี้ และเพื่อเป็นการสร้างความมั่นใจกับรัฐบาลพม่า พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จึงได้ประกาศนโยบายอย่างชัดเจนว่า “ต้องเลิกรัฐกันชน” อันหมายถึงการยกเลิกการให้การสนับสนุนกองกำลังชนกลุ่มน้อยในบริเวณชายแดนไทย-พม่าอย่างสิ้นเชิง ในปี ค.ศ. 2001

ในส่วนของกองกำลังชนกลุ่มน้อย กลุ่มที่ยังคงต่อสู้กับรัฐบาลพม่าตามบริเวณชายแดนไทยนั้น มีสถานภาพที่อ่อนแอลงอย่างมาก โดยเฉพาะกลุ่ม KNU เพราะการสูญเสียฐานที่มั่นให้กับกองกำลังพม่า ในช่วงตั้งแต่ปี ค.ศ. 1995 เป็นต้นมา ทำให้กลุ่มนี้ไม่สามารถรวมตัวกันได้แข็งแกร่ง ดังเดิม และในปัจจุบันได้กล่าวส�패เป็นเพียงกลุ่มกองโจรกลุ่มเล็กกลุ่มน้อยที่ตระหนอยู่ในเขตราชอาณาจักร แห่งรัฐ และบริเวณชายแดนไทย โดยต่อสู้กับทหารพม่าในลักษณะชุมโภมตี แต่ไม่มีฐานที่มั่นที่สำคัญอีกต่อไป เพราะได้ถูกทหารพม่าทำลายลงแล้วอย่างสิ้นเชิง กองกำลังกะเหรี่ยง KNU จึงไม่ใช่กองกำลังที่มีเสนียานุภาพที่จะห้ามหรือต่อสู้กับกองทัพพม่าได้อีกต่อไป ทางออกของ KNU ในอนาคตคือ การต่อสู้ทางการเมืองแทนที่จะเป็นการต่อสู้ด้วยกำลังรบดังที่เคยเป็นมาในอดีต และการต่อสู้ทางการเมืองก็คือการเจรจาหยุดยิงกับรัฐบาลพม่าเพื่อหาข้อตกลงเบื้องต้นก่อนที่จะเจรจาด้านการบริหารรัฐกะเหรี่ยงต่อไป หน้าที่ของรัฐบาลไทยต่อกรณีนี้คือการอำนวยความสะดวกเพื่อจัดให้มี

* มีเพียงกองกำลังแห่งชาติกะเหรี่ยง(KNU) กองกำลังแห่งชาติคายาห์ (KNPP) และกองกำลังรัฐบาล(SSA)

การเจรจาระหว่างรัฐบาลพม่ากับผู้แทนกองกำลังชนกลุ่มน้อย KNU พร้อมไปกับการดูแลผู้หนีภัยชาว Karen ซึ่งอาศัยอยู่ในประเทศไทยจำนวนกว่า 100,000 คน ก่อนที่จะเดินทางกลับพม่าเมื่อสถานการณ์สงบในอนาคต กองกำลัง KNU ในยุคของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร จึงไม่อยู่ในสถานะที่ก่อให้เกิดความคลางแคลงใจระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลพม่าอีกต่อไป เพราะกองกำลัง KNU ไม่มีความสามารถในการต่อสู้ทางปฏิบัติการด้านทหารกับกองทัพพม่าเช่นที่เคยทำมาในอดีตอีกต่อไปแล้ว

ส่วนกองกำลังคะยะห์ (KNPP) ก็มีสภาพเช่นเดียวกัน และในปัจจุบันไม่ปรากฏการสู้รบระหว่างกองกำลัง KNPP กับทหารพม่าอย่างรุนแรงต่อไป เพราะกำลังรบของ KNPP น้อยลง และอ่อนด้อยมากกว่า KNU ผู้นำกองกำลังของกลุ่มคะยะห์ (KNPP) ในปัจจุบันจึงมีหน้าที่หลักในการบริหารจัดการผู้หนีภัยจากการสู้รบที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงฯ บ้านปางคำย/ปางแทรกเตอร์เท่านั้น และหากสถานการณ์ภายในพม่าเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น ผู้หนีภัยเหล่านี้ก็จะเดินทางกลับประเทศไทยพม่าต่อไป

ดังนั้น จากกล่าวได้ว่า กองกำลังชนกลุ่มน้อยทั้งกลุ่ม KNU และ KNPP ในปัจจุบันนี้ไม่มีแผนยานุภาพใด ๆ ที่จะลูกขึ้นมาต่อสู้กับรัฐบาลพม่าได้ และทางเลือกในอนาคตจึงอยู่ที่การต่อสู้ทางการเมือง โดยมีจุดเริ่มต้นจากการเข้าสู่กระบวนการ “หยุดยิง” กับรัฐบาลพม่าก่อนที่จะมีการเจรจาต่อรองถึงการแบ่งสรรอำนาจในการบริหารรัฐภูมิที่อยู่ระหว่างและรัฐคะยะห์ต่อไปในอนาคต หากพิจารณาสถานภาพและศักยภาพของกองกำลังทั้งสองในลักษณะนี้จะพบว่า ไม่อยู่ในลักษณะของการเป็น “แนวกันชน” ได้อีกต่อไปไม่ว่าจะเป็นในทาง “กายภาพ” หรือ “ศักยภาพ” เพราะทาง “กายภาพ” นั้น กองกำลัง KNU และ KNPP ไม่หลงเหลือพื้นที่อิทธิพลภายในพม่าอีกต่อไปแล้ว เนื่องจากทหารพม่าได้เข้าควบคุมเกือบทุกพื้นที่ ในทางศักยภาพ กองกำลังทั้งสองปราศจากกำลังพลและกำลังอาวุธที่ทัดเทียมกับกองทัพพม่า จึงไม่มีศักยภาพด้านกำลังรบอีกต่อไป และสภาพการณ์ในลักษณะนี้ได้ทำให้กองกำลังชนกลุ่มน้อยจำเป็นต้องปิดบorders “แนวกันชน” ให้กับรัฐไทยไปโดยปริยาย แม้ว่า พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร จะไม่ประกาศยกเลิก “แนวกันชน” ก็ตาม

ภาพรวมของนโยบายไทยต่อชนกลุ่มน้อยและผู้หนีภัยจากการสู้รบ

หากพิจารณาภูมิหลังของความสัมพันธ์ไทย-พม่านับตั้งแต่ไทยเปิดสัมพันธ์กับพม่าอย่างเป็นทางการในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1947 จนถึงปัจจุบันจะพบว่าความสัมพันธ์นี้มีลักษณะหลากหลายด้วยกัน โดยเริ่มต้นจากการสถาปนาความสัมพันธ์อันทึมิติ มีการแลกเปลี่ยนทางการทูตอย่างเป็นทางการ หากแต่ในความเป็นมิตรนั้นยังคงมีระยะห่าง ซึ่งเมื่อเทียบกับความสัมพันธ์กับ

ประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคอาทิเช่น ลาว กัมพูชา หรือมาเลเซีย ทั้งนี้อาจเป็นเพราะปมทางประวัติศาสตร์ ที่ไทยเคยเสียกรุงให้กับพม่า จึงทำให้หศุคติของไทยต่อพม่าเป็นไปในเชิงลบ ความสัมพันธ์จึงค่อนข้างจะห่างเหินในระดับของรัฐบาล ในส่วนของประชาชนโดยทั่วไปซึ่งมองความรู้สึกกับประเทศพม่าค่อนข้างน้อยเมื่อผลสมเข้ากับบอคติต่อพม่าในฐานะประเทศที่เคยเป็นศัตรูกันมาในอดีต ทำให้ขาดแรงจูงใจในระดับของประชาชนในการที่จะทำความรู้จักพม่าเพิ่มเติม การคบค้าสมาคมหรือการไปมาหากสู่จังหวัดไม่มากนัก และเมื่อพม่าเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบทราดิชั่นไปสู่ระบบสังคมนิยมวิถีพม่าในปี ค.ศ. 1962 ทำให้รัฐบาลไทยถอยห่างออกจากประเทศพม่ามากยิ่งขึ้น เนื่องจากในช่วงทศวรรษที่ 1960 จนถึงทศวรรษที่ 1980 เป็นช่วงที่อยู่ในยุคของสงครามเย็น โลกแบ่งออกเป็นสองขั้วคือเสรีนิยมและคอมมิวนิสต์ สำหรับรัฐบาลไทยซึ่งอยู่ในขั้วเสรีนิยมจึงมีความหวั่นระแวง “สังคมนิยม” ด้วยว่ามีความลับมายค้ายาคลึงไปทางคอมมิวนิสต์ ดังนั้นจึงเป็นเรื่องไม่แปลกที่สัมพันธภาพระหว่างไทยกับพม่าตั้งแต่ปีค.ศ. 1962 จนถึงปีค.ศ. 1988 จะเป็นไปอย่างเหินห่าง

นอกเหนือจากความเป็นประเทศสังคมนิยมของพม่าแล้ว อีกหนึ่งปัจจัยที่ทำให้ไทยเหินห่างจากพม่าเกิดจากนโยบายของพม่าเอง นโยบายต่างประเทศของพม่าเน้นในเรื่องของ “ความเป็นกลาง” มาตั้งแต่การสถาปนาประเทศในปีค.ศ. 1948 แต่เมื่อพม่าเปลี่ยนการปกครองเป็นระบบสังคมนิยมในปีค.ศ. 1962 เป็นต้นมา นโยบายเป็นกลางของพม่าถูกนำมาในรูปแบบของการโดยเดียวประเทศจากชุมชนโลก พม่าติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศน้อยมาก ไม่ว่าจะเป็นประเทศในภูมิภาคอื่น ๆ หรือภูมิภาคเดียวกัน ปัจจัยภายใต้ของพม่าจึงเป็นปัจจัยเสริมที่ทำให้ไทยกับพม่าติดต่อกันน้อยลงในระดับของรัฐบาล

ในขณะที่สัมพันธภาพระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาลค่อนข้างห่างเหิน แต่ในภาคประชาชน โดยเฉพาะประชาชนในบริเวณชายแดนนั้นกลับพบว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนของสองฝ่ายมาก ในหลายมิติ ด้วยกันอาทิเช่นในมิติของสังคม ทั้งนี้เนื่อง เพราะประชาชนในบริเวณชายแดนต่างเป็นกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกัน อันได้แก่ กะเหรี่ยง ยะ吁 มอง ละไทใหญ่ หมู่บ้านตามตะเข็บชายแดนทั้งสองประเทศต่างเป็นพื้นท้องร่วมผ่านพันธุ์ และชาติพันธุ์ การไปมาหากสู่ระหว่างประชาชนในเขตนี้จึงเป็นเรื่องปกติที่เกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ ด้วยสาเหตุนี้เองจึงทำให้ปรากฏการณ์ของชาวบ้านที่หลบหนีการสร้างรัฐบาลพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อยเข้ามายังกันในเขตประเทศไทยเป็นการชั่วคราว ในช่วงฤดูแล้งของทุกปี เป็นปรากฏการณ์ที่ปกติและไม่ถูกต่อต้านจากภาครัฐไทยแต่อย่างไร เพราะเมื่อหมู่บ้านกลุ่มน้อยเหล่านี้จะพาภันอพยพกลับคืนฐานบ้านเรือนของตนเอง

มิติที่สองของความสัมพันธ์ในระดับห้องถินได้แก่ มิติทางเศรษฐกิจประชาชนพม่าตามตะเข็บชายแดนหรือในอาณาบริเวณชายแดน จะมีการค้าขายกับพ่อค้าไทยในบริเวณชายแดน ห้องนี้มีสาเหตุมาจากการระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมวิถีพม่าที่โอนกิจการต่างๆ เข้าเป็นของรัฐ ดังนั้น รัฐพม่าจึงไม่มีผู้ประกอบการที่เป็นเอกชน เมื่อกิจการทุกอย่างเป็นของรัฐ จึงขาดแรงจูงใจในการผลิตอุตสาหกรรมต่างๆ ผลลัพธ์ก็คือทำให้ลินค้าประเภทอุปโภคและบริโภคภายในประเทศขาดแคลน พ่อค้าพม่าจึงลักลอบทำการค้ากับพ่อค้าไทยในบริเวณชายแดนเพื่อจัดหาสินค้าไปป้อนตลาดมืดในพม่า ดังนั้นจึงเป็นเรื่องไม่แปลกที่ตลาดสินค้าในเขตชายแดนไทย อาทิ เช่น ตลาดที่แม่สอด (จังหวัดตาก) ตลาดที่แม่สาย (จังหวัดเชียงราย) หรือตลาดระนอง (จังหวัดระนอง) จะกลายเป็นแหล่งการค้าบริเวณชายแดนไทย-พม่าที่สำคัญ

เส้นทางการลำเลียงสินค้าระหว่างไทย-พม่าในหลายเขตผ่านชุมชนชนกลุ่มน้อย เนื่อง เพราะถินฐานที่อยู่ของกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้อยู่ตามบริเวณชายแดน ดังนั้นจึงเปิดโอกาสให้กองกำลังชนกลุ่มน้อยที่ต่อสู้กับรัฐบาลพม่าอาศัยเป็นช่องทางในการเก็บภาษีกองค่าวานสินค้าเหล่านี้ กองกำลังบางกลุ่มอาทิเช่นกองกำลังกะเหรี่ยง KNU ยังสามารถคุ้มกันค่าวานสินค้า หรือรับจ้างขนสินค้าเอง รายได้ที่เกิดขึ้นจากการค้าชายแดน ทำให้กองกำลังชนกลุ่มน้อยเหล่านี้มีจำนวนมหาศาล และสามารถนำไปบำรุงกองกำลังให้เติบโตและเพิ่มความแข็งแกร่งได้

ความสัมพันธ์ในระดับห้องถินทั้งมิติสังคมและเศรษฐกิจ ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ ชนกลุ่มน้อย ซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ตามบริเวณชายแดนไทย-พม่าและภาคสังคมของไทยจึงเป็นความสัมพันธ์ที่แบบแนวและมีพลวัตรมากกว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลพม่า ในขณะเดียวกันความสัมพันธ์ระดับห้องถินนี้สอดรับกับนโยบายความมั่นคงและนโยบายต่างประเทศของไทยที่มีต่อรัฐบาลสังคมนิยมของพม่า ที่มีความต้องการจะรักษาภาระห่างจากพม่า การมีกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นชนกลุ่มน้อย และมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อไทยในบริเวณชายแดนจึงเป็นสิ่งที่ดี และถึงแม้ว่ารัฐบาลไทยจะไม่ได้กำหนดเป็นนโยบายความมั่นคงที่ชัดเจน หากแต่ในภาคปฏิบัติแล้ว รัฐไทยค่อนข้างให้ความเป็นมิตรกับกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อย ตามบริเวณชายแดนไทยอยู่ไม่น้อย

ดังนั้นหากจะย้อนไปดูความสัมพันธ์ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1948-ค.ศ. 1962 และช่วงปีค.ศ. 1962-ค.ศ. 1988 จะพบว่ารัฐบาลไทยยังคงรักษาบทบาทของความมีเมตตาจิตและความยึดหยุ่นต่อชนกลุ่มน้อยค่อนข้างสูงและถึงแม้ว่าจะเพิ่มความเข้มงวดกับกองกำลังติดอาวุธของชนกลุ่มน้อยที่บางช่วงเวลาอาศัยช่องว่างทางอำนาจเข้ามาตั้งกรากอยู่ในเขตไทย แต่เจ้าหน้าที่ของไทยก็จะทำการภาตดังนี้ให้สามารถซ่อนอยู่ในประเทศไทยได้ โดยทำการผลักดันล้วนที่เป็นกองกำลังออกไป หากแต่ให้ความช่วยเหลืออนุเคราะห์กลุ่มที่เป็นประชาชนที่หนีร้อนมาพิงยืนและปัจจัยหลักที่กำหนดนโยบายและทำที่ของไทยที่มีต่อชนกลุ่มน้อยก็คือนโยบายความมั่นคงของไทย

นั่นเอง โดยสรุปก็คือรัฐบาลไทยให้ความเมตตาแก่กลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยตามบริเวณไทยค่อนข้างมาก เนื่อง เพราะกลุ่มคนเหล่านี้เป็นประโภชน์แกร่งรัฐไทยทั้งด้านเศรษฐกิจบริเวณชายแดนและตอบสนองนโยบายความมั่นคงของไทยได้เป็นอย่างดี

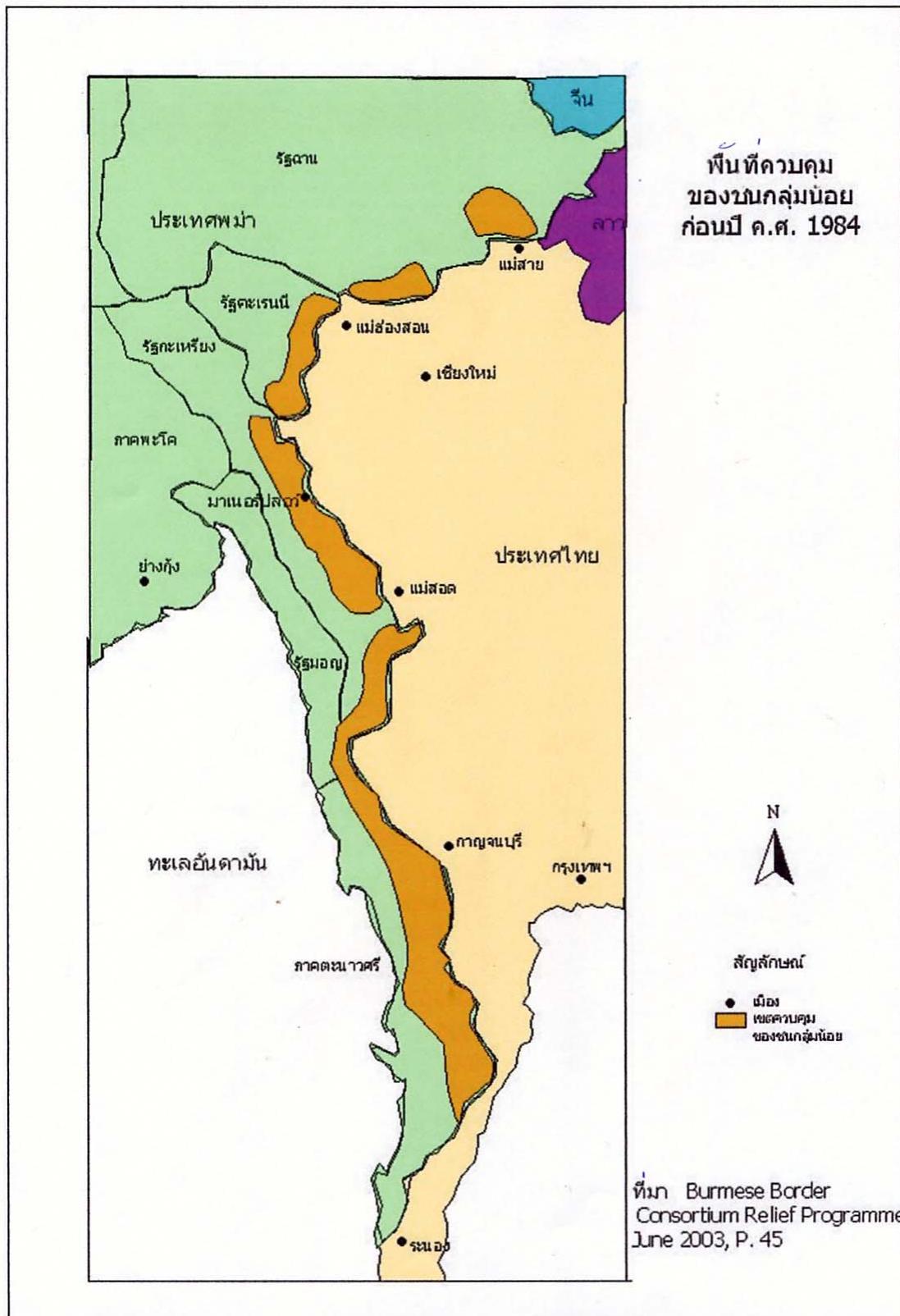
เมื่อสังคมเรียนล้วนสุดลงในปลายทศวรรษที่ 1980 สถานการณ์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เริ่มเปลี่ยนแปลงหน้าไปจากเดิม การแบ่งค่ายเป็นค่ายเสรีนิยมและค่ายคอมมิวนิสต์หมู่ดินลึกลับประเทศต่างๆ ในอนุภูมิภาคเริ่มจับกลุ่มเป็นภาคีและพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจร่วมกันมากยิ่งขึ้นในรูปแบบของความสัมพันธ์แบบพหุภาคีและทวิภาคีด้านเศรษฐกิจ ประเทศไทยก็พัฒนาอยู่ในกรอบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในรูปแบบนี้ ดังนั้นจึงเป็นเรื่องไม่แปลกที่รัฐบาลไทยในช่วงปี 1989 (ตรงกับรัฐบาลสมัยของพลเอกชาติชาย ชุมหะวัณ) จะสนับสนุนความสัมพันธ์กับประเทศไทยเพื่อนบ้านในอนุภูมิภาคด้านเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะพลเอกชาติชาย ชุมหะวัณ นายกรัฐมนตรีไทยในช่วงปี ค.ศ. 1988-1991 เจ้าของสโลแกน “เปลี่ยนสนามรบที่เป็นตลาดการค้า” โดยนัยก็คือไทยจะประดิษฐ์เศรษฐกิจนำหน้าความมั่นคง ลดความขัดแย้งทางด้านการสู้รบและหันไปแสวงหาความร่วมมือด้านเศรษฐกิจจากต่างประเทศแทนให้มากยิ่งขึ้น โดยที่ต่างประเทศในช่วงสมัยนี้จึงถูกปรับให้เข้ากับนโยบายการพัฒนาประเทศที่สอดรับกับปรากฏการณ์ใหม่ของโลกยุคหลังสงครามเย็น

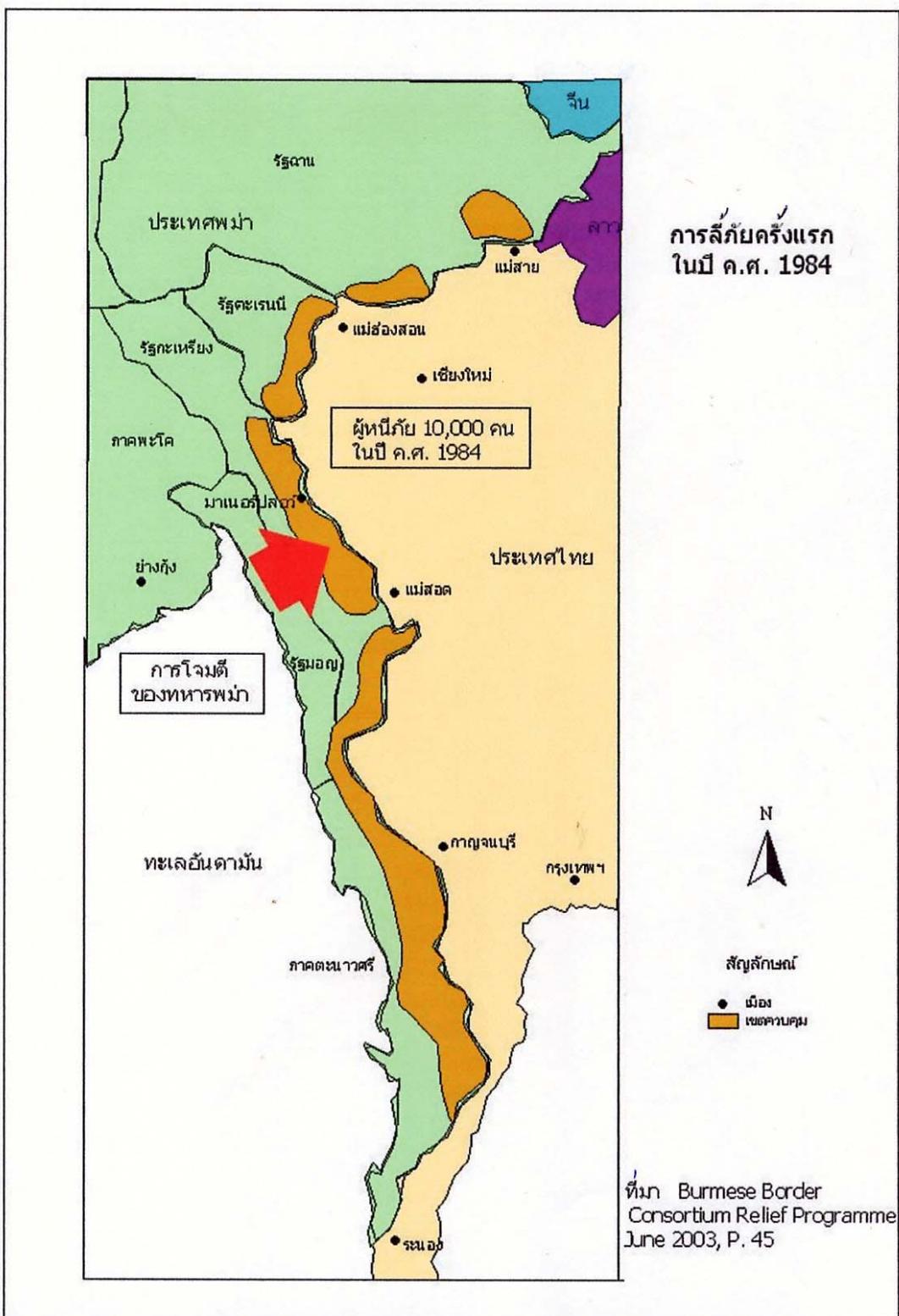
เมื่อรัฐบาลไทยหันไปแสวงหาความร่วมมือกับรัฐบาลพม่ามากยิ่งขึ้น ทำให้รัฐบาลไทยต้องดำเนินถึงนโยบายของรัฐบาลพม่าด้วยเช่นกัน ซึ่งรัฐบาลพม่าเองก็ได้แต่งไว้ชัดเจนว่า นโยบายที่สำคัญของพม่าคือนโยบายความมั่นคงซึ่งเป็นนโยบายที่พม่าให้ความสำคัญมากกว่านโยบายเศรษฐกิจ และสาระสำคัญของนโยบายความมั่นคงของพม่า คือความเป็นเอกภาพ การสำรองรักษาไว้ซึ่งความเป็นปีกแผ่นดินประเทศไทยให้มีการแตกแยกในส่วนของประชาชน ดังนั้นจึงเป็นความจำเป็นของรัฐบาลพม่าที่จะต้องทำการกดดันกำลังชนกลุ่มน้อย หรือหาทางทำให้กองกำลังเหล่านี้เข้ามาสถาปัตย์ต่อรัฐบาลด้วยการยกเลิกกองกำลัง และยอมรับในอำนาจบริหารของรัฐบาลกลางที่ย่างกุ้ง กล่าวโดยอ้อมคือหากรัฐบาลไทยต้องการจะประสานความสัมพันธ์กับรัฐบาลพม่า รัฐบาลไทยก็ต้องยอมรับในเรื่องนโยบายชนกลุ่มน้อยของพม่าด้วยนั่นเอง

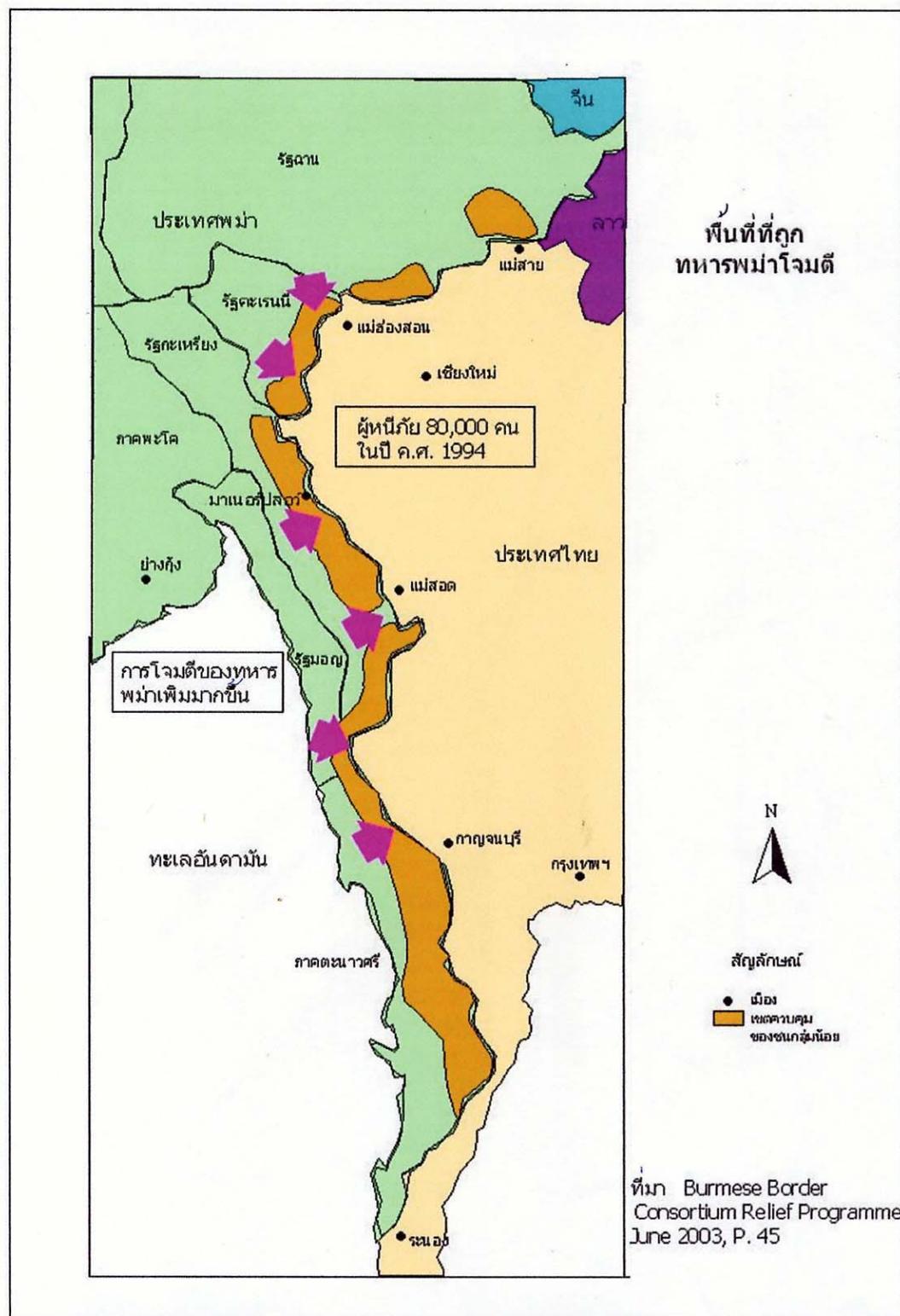
เมื่อเป็นเช่นนั้นนโยบายต่างประเทศของไทยต่อพม่าในช่วงตั้งแต่ปีค.ศ. 1988 เป็นต้นมา 便จะเป็นปัจจุบัน จึงให้ความสำคัญกับการสนับสนุนความสัมพันธ์กับรัฐบาลพม่าที่ย่างกุ้งและในขณะเดียวกันก็เพิ่มความมั่นใจในบริเวณชายแดนไทย-พม่ามากยิ่งขึ้นโดยการป้องกันมิให้กองกำลังชนกลุ่มน้อยเข้ามาอาศัยในการซ่อนสุ่มผู้คนได้ แม้ในทางนโยบายแล้วก็มิได้มีความแตกต่างไปจากรัฐบาลก่อนหน้านี้หากแต่ในภาคปฏิบัติซึ่งเคยมีความยืดหยุ่นในการให้ความอนุเคราะห์และความช่วยเหลือแก่ชนกลุ่มน้อยที่เป็นชาวบ้านที่หนีภัยเข้ามาในเขตไทยค่อนข้างมากนั้นก็เริ่มจะมีความเข้มงวดขึ้น ทำให้

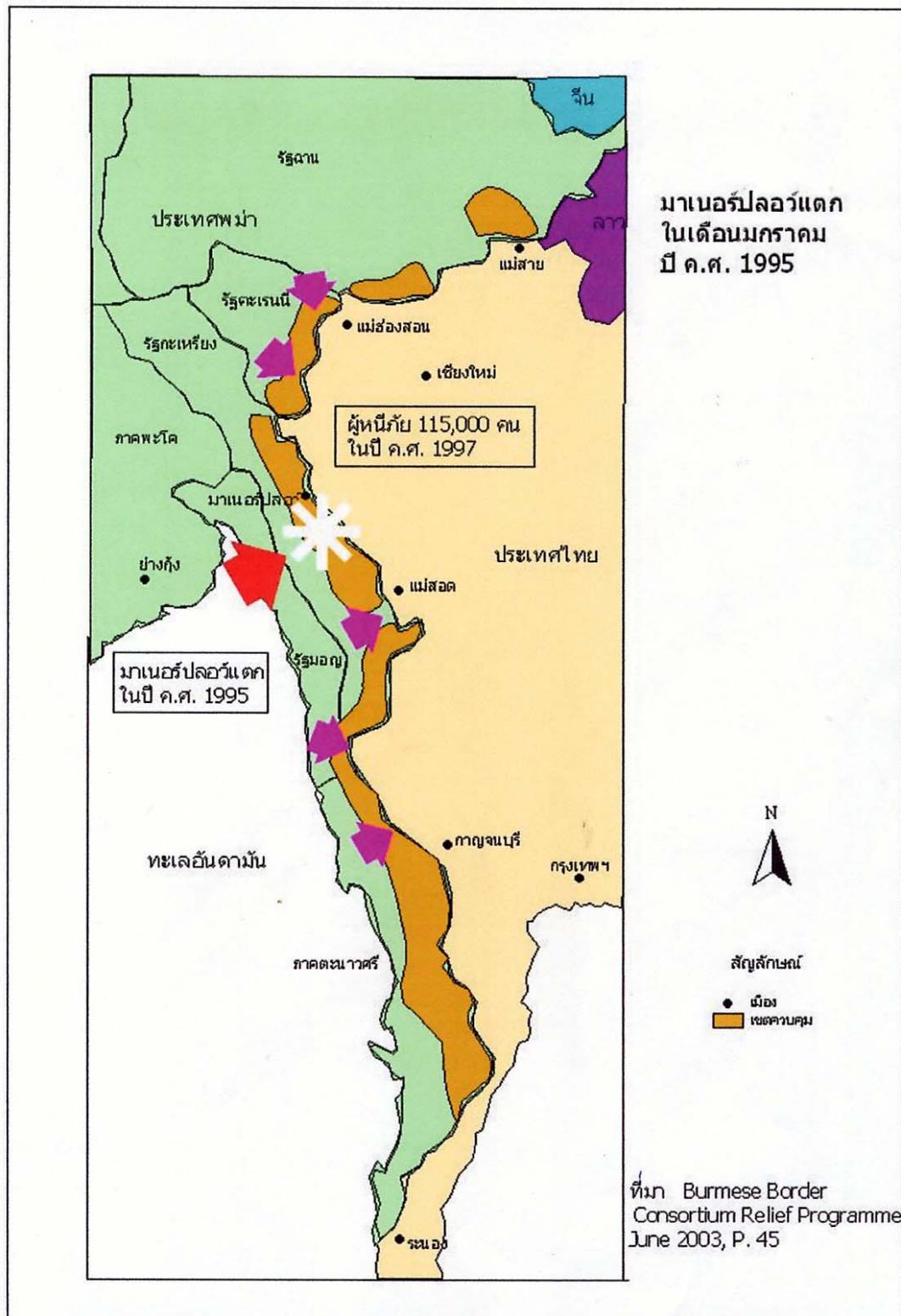
การเข้าออกผ่านพรมแดนเริ่มสะคุดและมีระเบียบการมากขึ้น รัฐบาลไทยเริ่มให้ความระมัดระวังกับการที่ชนกลุ่มน้อยที่จะเข้ามาอาศัยอยู่ภายในประเทศไทย มีการจัดพื้นที่ให้อยู่เป็นที่เป็นทาง มีการควบคุม มิให้มีเสรีภาพในการเดินทางเข้ามาในพื้นที่ชั้นในของไทย ปรากฏการณ์ของนโยบายที่เข้มงวดนี้ได้แก่ การจัดพื้นที่พักพิงชั่วคราวไว้รองรับชาวบ้านผู้หนีภัยการสู้รบเข้ามา การกำหนดสถานภาพไว้ชัดเจน ว่า "ผู้หนีภัยจากการสู้รบ" พร้อมกับการกำหนดนโยบายต่อบุคคลกลุ่มนี้ว่าจะทำการส่งกลับเมื่อเหตุการณ์การสู้รบในพม่าลินสุดลง ภารกิจของรัฐบาลไทยในปัจจุบันคือการควบคุมจำนวนของผู้หนีภัยจากการสู้รบมิให้เพิ่มขึ้น การป้องกันตามแนวชายแดนไทยมิให้มีการอพยพของผู้คนข้ามเขตแดนอย่างเสรี พร้อมๆ กับการดำเนินการประสานงานกับรัฐบาลพม่าในการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยจากการสู้รบที่ตอกด้างในประเทศไทยเป็นจำนวนเกือบ 200,000 คน ให้เดินทางกลับมาตุภูมิอย่างปลอดภัยและมีคักดีศรี อีกทั้งยังสนับสนุนให้กองกำลังชนกลุ่มน้อยตามบริเวณชายแดนไทย-พม่า เจรจาหย่าศึก (ceasefire) กับรัฐบาลพม่า ทั้งนี้เพื่อแก้ปัญหาความเข้าใจผิดว่ารัฐบาลไทยให้การสนับสนุนกองกำลังชนกลุ่มน้อย

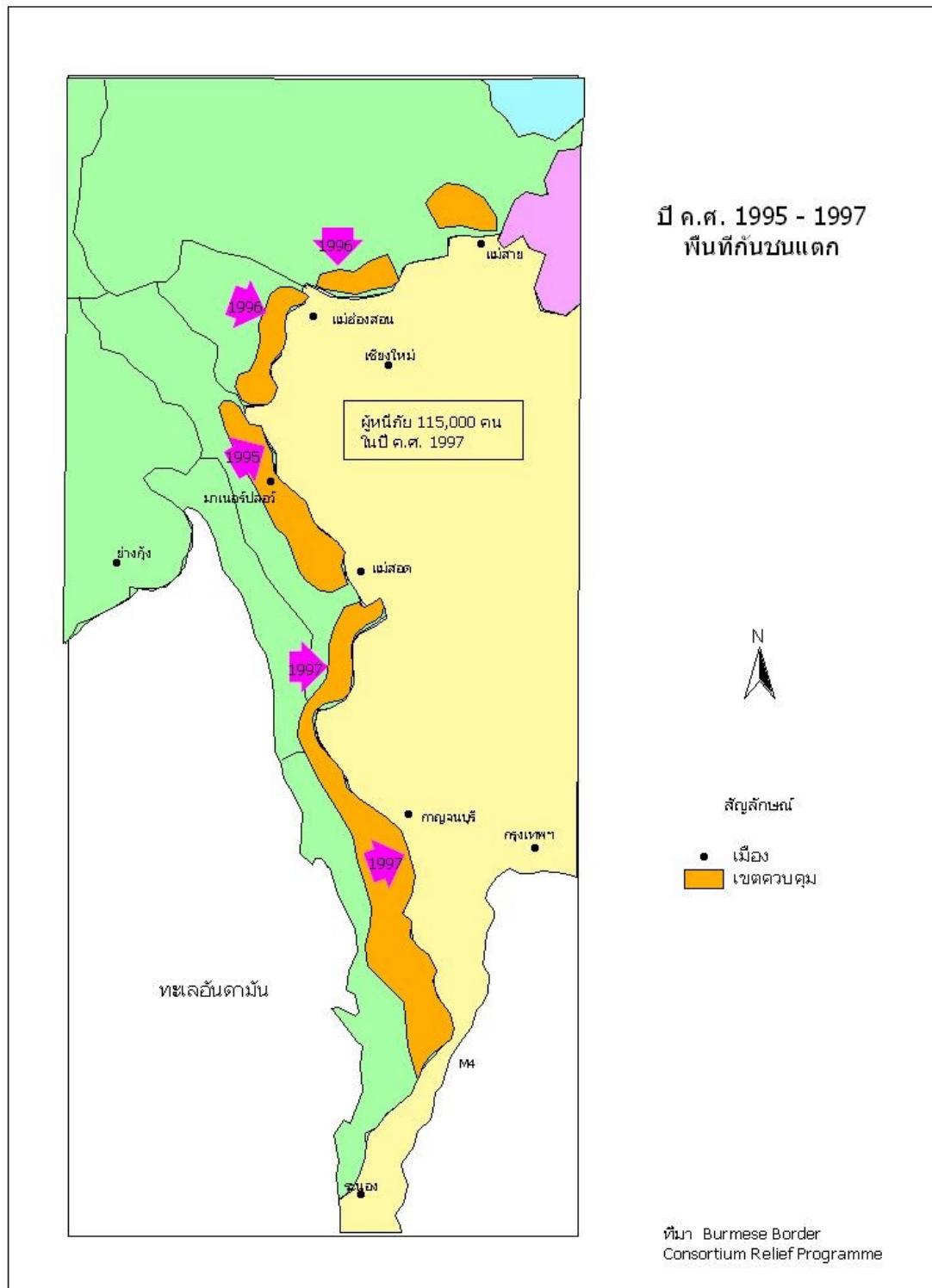
โดยสรุป อาจกล่าวได้ว่าในนโยบายต่างประเทศของไทยได้ปรับไปในทิศทางเดียวกันกับนโยบายความมั่นคงของรัฐบาลพม่า ทั้งที่โดยจะตั้งใจหรือไม่ก็ตาม รัฐบาลไทยได้เข้าไปช่วยแก้ไขปัญหาของกองกำลังชนกลุ่มน้อยซึ่งเป็นกลุ่มปรปักษ์กับรัฐบาลพม่าให้หันเหล้าสู่กระบวนการปรองดองกับรัฐบาลกลางที่ย่างกุ้ง การเลือกที่จะประสานสัมพันธ์กับรัฐบาลพม่าทำให้รัฐบาลไทยต้องเข้มงวดกับชนกลุ่มน้อยบริเวณชายแดนไทย-พม่าไปโดยปริยาย











บทที่ 3

นโยบายผู้หนีภัยจากการสู้รบในพื้นที่พักพิงชั่วคราว : สถานการณ์และสภาพปัญหา

1. นโยบายของรัฐบาลไทยในการบริหารจัดการเกี่ยวกับผู้หนีภัยจากการสู้รบ

1.1 การกำหนดสถานภาพ

รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทยกำหนดสถานภาพของกลุ่มนบุคคลที่อพยพเข้ามายังในประเทศไทยด้วยสาเหตุของการสู้รบระหว่างรัฐบาลพม่าและกองกำลังชนกลุ่มน้อยว่า “ผู้หนีภัยจากการสู้รบ” (Displaced Persons from Fighting)¹ นอกจากนี้ยังกำหนดว่าบุคคลเหล่านี้เป็นผู้เข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (Illegal Entrant) ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522² และในการนี้ คณะกรรมการรัฐมนตรีไม่เคยมีมติคณะกรรมการรัฐมนตรีผ่อนผันให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบพักอาศัยอยู่เป็นการชั่วคราวตามมาตรา 17 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มีเพียงมติสภาคความมั่นคงแห่งชาติ และแนวทางปฏิบัติที่ผ่อนปรนให้อาชญากรอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวเพื่อรอการล่งกับเมื่อเหตุการณ์การสู้รบยุติลง หากผู้หนีภัยจากการสู้รบลักษณะของพื้นที่ควบคุมจะถูกจับกุมดำเนินคดีข้อหาเป็นบุคคลต่างด้าวlobบนอกจากนอกพื้นที่

ผู้หนีภัยจากการสู้รบเหล่านี้ จึงไม่มีฐานะเป็นผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัย (Refugee) แต่รัฐบาลไทยยินยอมให้อยู่ในอาณาเขตประเทศไทยได้ และยอมให้องค์กรระหว่างประเทศและองค์กรเอกชนต่างๆ เข้าไปช่วยเหลือดูแลโดยมีข้อผ่อนผันและเงื่อนไขเกี่ยวกับบุคคลกลุ่มนี้ 3 ประการ คือ⁴

- ยอมให้อยู่ในอาณาเขตประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว เมื่อผู้หนีภัยจากการสู้รบข้ามชายแดนเข้ามาประเทศไทยจะอำนวยความสะดวกและช่วยเหลือให้พักพิงชั่วคราวในพื้นที่ปลอดภัยบนพื้นฐานของมนุษยธรรม

¹ ประกิต กันยาบาล, ปัญหาผู้อพยพในประเทศไทย : ศึกษาดีต ปัจจุบัน เพื่ออนาคต, หน้า 13.

² กระทรวงมหาดไทย, หนังสือด่วนมาก ที่ นท 0205.3/7834 เรื่อง “หารือแนวทางปฏิบัติต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบชาวพม่า,” (29 มิถุนายน 2543) อ้างใน นคร ศิริลักษณ์, หน้า 28.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 29.

⁴ ประกิต กันยาบาล, ปัญหาผู้อพยพในประเทศไทย : ศึกษาดีต ปัจจุบัน เพื่ออนาคต, หน้า 14.

2. ผู้หนีภัยจากการสู้รบดังกล่าวนั้น ต้องอยู่ในพื้นที่ที่ประเทศไทยจัดให้เท่านั้น และสถานที่นั้นเป็นเพียงพื้นที่พักพิงชั่วคราว (Temporary Shelter) มิใช่คุนย์ผู้อพยพ (Refugee Camp)

3. เมื่อการสู้รบในประเทศของตนลินสุดลงหรือเมื่อภาวะความไม่สงบ ความไม่ปลอดภัยดังกล่าวผ่านพ้นไป ผู้หนีภัยจากการสู้รบทองเดินทางกลับประเทศของตนทันที โดยฝ่ายไทยจะเป็นผู้อำนวยความสะดวก และช่วยเหลือให้เดินทางกลับประเทศด้วยความปลอดภัย และอย่างมีเกียรติ

ผู้ลี้ภัย (Refugee)

สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugee – UNHCR) ได้ให้คำอธิบาย “ผู้ลี้ภัย” ว่าคือ ผู้ที่ต้องตกเป็นผู้รับเคราะห์ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ปี ค.ศ. 1951 และพิธีสารต่อท้ายปี ค.ศ. 1967 ซึ่งได้นิยามผู้ลี้ภัยว่าเป็นบุคคลที่มีความหวาดกลัวที่น่าเชื่อถือว่า จะถูกประทัตประหารด้วยเหตุผลทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ การเป็นสมาชิกของกลุ่มลังคอม หรือมีแนวความคิดทางการเมือง ซึ่งอยู่นอกประเทศที่ตนถือสัญชาติ และไม่สามารถหรือเนื่องจากความหวาดกลัว จึงไม่เต็มใจที่จะอยู่ภายใต้ความคุ้มครองของประเทศนั้น⁵

ผู้ลี้ภัยในความหมายของอนุสัญญา ค.ศ. 1951 และพิธีสาร ค.ศ. 1967⁶

เนื่องจากได้เกิดสถานการณ์เกี่ยวกับการอพยพขึ้นในหลายภูมิภาคทั่วโลก จึงได้มีการตกลงยอมรับอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัยในการประชุม ณ กรุงเจนีวา ปี ค.ศ. 1951 ซึ่งเท่ากับประเทศไทยได้ยอมรับสถานภาพของผู้ลี้ภัยแล้วนั่นเอง โดยในระยะแรกได้นำบทบัญญัตินี้มาใช้บังคับ เนพะผู้ลี้ภัยในสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ก่อนวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1951 แต่ต่อมาได้มีการขยายขอบเขตการดำเนินงานตามอนุสัญญา ค.ศ. 1951 ออกไปอีก โดยมีพิธีสารต่อท้ายเมื่อปี ค.ศ. 1967 ทำให้ผู้ลี้ภัยที่เกิดขึ้นใหม่ทุกประเทศสามารถได้รับความคุ้มครองจากอนุสัญญาฉบับนี้โดยไม่จำกัดเวลา

⁵ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ, “20 คำถามและคำตอบเกี่ยวกับ UNHCR,” (ไม่ระบุปีที่จัดพิมพ์), หน้า 1.

⁶ สมพงศ์ ชูมาก และ อรณี นวลสุวรรณ, “ปัญหาผู้ลี้ภัยอินโดจีน : ทำทีและการปฏิบัติของประเทศไทย ต่างๆ และองค์กรระหว่างประเทศ” หนังสือจุฬาริการชุมชนลำดับที่ 1 โครงการเผยแพร่ผลงานวิจัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 36-38.

ผู้ลี้ภัยในความหมายของอนุสัญญา ค.ศ. 1951 ได้กำหนดคุณสมบัติพื้นฐานไว้ 4 ประการ ดังนี้คือ⁷

1. บุคคลเหล่านี้อยู่นอกประเทศอันเป็นถิ่นกำเนิด (They are outside their country of origin)
2. บุคคลเหล่านี้ไม่สามารถหรือไม่ประสงค์ที่จะรับการปกป้องจากประเทศนั้น ๆ (Unable or unwilling to avail themselves of the protection of that country or return there)
3. ความสามารถหรือการไม่ประสงค์ที่ว่าնั้น เป็นเหตุมาจากการกลัวอย่างมีเหตุผลที่จะถูกทำลายล้างประทัตประหาร (Attributable to a well-founded fear of being persecuted)
4. ความกลัวที่จะถูกประทัตประหารดังกล่าวնั้น ต้องเป็นเหตุมาจากการเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกกลุ่มเฉพาะสังคม หรือความคิดเห็นทางการเมือง (Race, Religion, Nationality, Membership of a particular social group or Political option)

สถานภาพของผู้ลี้ภัยได้ถูกกำหนดไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 แต่สิทธิในการกำหนดสถานภาพและสิทธิอื่น ๆ จะได้รับการปฏิบัติก็ต่อเมื่อรัฐให้ที่พักพิงและได้ปฏิบัติตามพันธกรณีและหลักมนุษยธรรม ซึ่งเป็นสิทธิเด็ดขาดของรัฐที่ให้ที่พักพิงจะพิจารณาตามปกติ ประเทศส่วนใหญ่จะยอมรับผู้ลี้ภัยก็ต่อเมื่อผู้ลี้ภัยกำลังถูกประทัตประหาร หรือมีเหตุอันเชื่อได้อย่างปราศจากความสงสัยว่าความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายผู้นั้นกำลังถูกคุกคาม หรือไม่ได้รับความปลอดภัยในประเทศของตน⁸

ในกรณีของประเทศไทยถึงแม้จะเป็นสมาชิกสหประชาชาติ แต่ไม่ได้เป็นสมาชิกภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยค.ศ. 1951 และพิธีสาร ค.ศ. 1967 ประเทศไทยมีนโยบายชัดเจนในการกำหนดสถานภาพของผู้ที่ทำการอพยพเข้ามาในประเทศไทยที่เป็นกลุ่มใหญ่กว่าไม่มีสถานภาพผู้ลี้ภัยและให้หลักเลี้ยงที่จะใช้คำว่าผู้ลี้ภัยมาโดยตลอด เช่น เรียกผู้ที่เดินทางมาจากประเทศไทยกัมพูชา เวียดนาม และลาว ว่าเป็น “ผู้อพยพชาวอินโดจีน” เรียกชาวพม่า กะเหรี่ยง มองุ ที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยก่อน พ.ศ. 2519 (ค.ศ. 1976) ว่า “ผู้พลัดถิ่นลี้ภัยพม่า” พร้อมทั้งมีนโยบายต่อบุคคลกลุ่มนี้ คือ การปฏิบัติที่ดำเนินไปโดยมิได้ขัดกับกฎหมายไทยและ

⁷ Guy S. Goodwin, "The Refugee in International Law," (Oxford : Gill-Clarendon, press, 1985), p. 13. อ้างใน ประกิต กันยาภิบาล, หน้า 8.

⁸ นคร ศิริลักษย์, อ้างແລ້ວ, หน้า 29.

กฎหมายระหว่างประเทศ การช่วยเหลือได้ฯ ให้เป็นไปโดยคำนึงถึงหลักมนุษยธรรม เท่าที่จำเป็นเท่านั้น⁹

สาเหตุสำคัญที่รัฐบาลไทยไม่ให้สถานภาพผู้ลี้ภัยต่อผู้หนีภัยจากการสูรับ คือ เห็นว่าผู้หนีภัยจากการสูรับยังไม่ได้ตัดขาดจากสัญชาติเดิม และยังสามารถส่งกลับมาตุภูมิได้ อีกทั้งยังถือว่าผู้หนีภัยจากการสูรับที่เข้ามาระงนาที่พำนักในประเทศไทยเป็นผู้หลบหนีเข้าประเทศไทยมิชอบด้วยกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 แต่เนื่องจากมีผู้หนีภัยจากการสูรับเป็นจำนวนมาก และสาเหตุของการหลบหนีเข้ามายังประเทศไทย เป็นการหนีภัยการสูรับโดยแท้จริง ดังนั้นเมื่อพิจารณาตามหลักของคีลธรรมและมนุษยธรรม สถานความมั่นคงแห่งชาติได้เสนอให้กระทรวงมหาดไทยผ่อนผันไม่นำกฎหมายคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาใช้อย่างเคร่งครัด คงมีแต่การจำกัดบริเวณผู้หนีภัยจากการสูรับให้อยู่ในพื้นที่ที่จัดให้เท่านั้น และหากลักลอบหนีออกจากพื้นที่ทางราชการจัดไว้ให้ ก็จะต้องถูกจับกุมดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไป

ผู้หนีภัยจากการสูรับจึงไม่ได้มีสิทธิเช่นเดียวกับสิทธิของผู้ลี้ภัยตามที่ UNHCR ได้กำหนดไว้ หากแต่จะได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานตามหลักมนุษยธรรมที่จะไม่ถูกขับไล่ ส่งกลับ หรือผลักดันกลับไปยังชายแดน ได้รับที่พำนักอาศัยที่ให้ความปลอดภัยได้รับการปฏิบัติเช่นคนของชาตินั้น (National treatment) เช่น เสรีภาพในการประกอบพิธีกรรมทางศาสนา สิทธิในคิลปกรรม ทรัพย์สิน การศึกษาขั้นพื้นฐาน

สำหรับสิทธิที่จะได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง (Most favorable treatment) เช่นสิทธิในการร่วมสมาคม การจ้างแรงงาน สิทธิที่เป็นคุณต่อผู้ลี้ภัยเท่าที่เป็นไปได้ ซึ่งไม่ว่ากรณีใด จะไม่น้อยกว่าคนต่างชาติโดยทั่วไปในสถานการณ์เดียวกัน (Treatment as favorable as possible) เช่นสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ การประกอบธุรกิจล่วงตัว ที่อยู่อาศัย อิสรภาพในการเคลื่อนย้าย และเอกสารในการเดินทาง ยังถูกจำกัดอยู่เนื่องจากไม่สามารถออกจากพื้นที่พักพิง และถือว่าเป็นสิทธิเฉพาะตัวของประเทศไทยที่จะให้สิทธิหรือดำเนินการได้ฯ UNHCR เป็นเพียงผู้ให้การสนับสนุน ช่วยเหลือสังเกตการณ์ ประสานงาน ทั่วตั้งในกรณีที่ประเทศไทยดำเนินการอันเป็นการขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนเท่านั้น สิทธิและเสรีภาพที่แตกต่างไปจากผู้ลี้ภัย เพราะผู้ลี้ภัย

⁹ ตามติดตามรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2520 ได้เรียกบุคคลที่อพยพมาจากประเทศไทยมาอันเนื่องมาจากความขัดแย้งทางการเมืองว่า “ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า” ซึ่งส่วนใหญ่จะอพยพเข้ามายังประเทศไทยในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในพม่าในปี ค.ศ. 1962 และมีการปราบปรามประชาชนที่มีความคิดทางด้านการเมืองขัดแย้งกับฝ่ายรัฐบาล รัฐบาลไทยจึงให้ความอนุเคราะห์บุคคลเหล่านี้ให้อยู่ในประเทศไทย และได้ออกบัตรสีชมพูเพื่อเป็นการรับรองสถานภาพ โดยกำหนดว่าต้องเป็นประชาชนจากประเทศไทยที่อพยพเข้ามาก่อนวันที่ 9 มีนาคม 2519 บุคคลกลุ่มนี้มีประมาณ 16,602 คน (สำรวจปี พ.ศ. 2541) บุคคลกลุ่มนี้รัฐบาลไทยผ่อนผันให้สามารถขออนุญาตทำงานได้ แต่ต้องอยู่ในเขตควบคุม (สำนักกลางทะเบียนราชภาระกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2541)

เสนอว่าถูกตัดขาดจากประเทศของตนแล้ว ดังนั้น UNHCR จึงเข้าไปใช้สิทธิแทนเจ้าของสัญชาติ ในทางปฏิบัติมีเพียงไม่กี่ประเทศที่ยินยอมให้สหประชาชาติเข้าไปใช้สิทธิอย่างสมบูรณ์¹⁰

สิทธิของผู้ลี้ภัยที่ได้ระบุถึงในเบื้องต้นเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นและได้รับการรับรองไว้ในอนุสัญญา สถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967 ดังนี้คือ¹¹

- 1) สิทธิที่จะแสวงหาและพักพิงในประเทศอื่น ๆ เพื่อลี้ภัยจากการประทัตประหาร
- 2) สิทธิที่ไม่ถูกบังคับให้กลับคืนหรือถูกผลักดันกลับไปอาณาเขต ซึ่งผู้ลี้ภัยได้หนีมา
- 3) สิทธิที่จะกลับคืนถิ่น
- 4) สิทธิที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติ

ประเทศที่ให้พักพิงมีพันธกรณีที่จะทำให้แน่ใจว่า ผู้ลี้ภัยใช้สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ตลอดจนเสรีภาพในการเคลื่อนย้าย สอดคล้องกับที่ปรากฏในารมณบทของอนุสัญญาสถานภาพผู้ลี้ภัยที่ระบุว่า “ผู้ที่ถูกบังคับให้ออกจากถิ่นกำเนิดและแสวงหาที่พักพิงที่อื่นได้รับการรับรองว่าสามารถใช้สิทธิที่เป็นไปได้อย่างกว้างขวางที่สุด ดังที่กำหนดไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ และปฏิญญาสากระว่าด้วยสิทธิมนุษยชน”

อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศไทยจะไม่ได้ให้สถานภาพผู้ลี้ภัยแก่ ผู้หนีภัยจากการล้อมรอบ หากแต่การปฏิบัติต่อนบุคคลเหล่านี้ก็ไม่แตกต่างไปจากสิทธิที่ผู้ลี้ภัยพึงได้รับมากนัก ยกเว้นกรณีการจำกัดพื้นที่ให้คงอยู่ในที่พักพิงฯที่รัฐบาลไทยได้จัดสรรไว้ให้ หากแต่ในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นมีการอนุญาตเป็นรายกรณี หากมีเหตุจำต้องออกจากพื้นที่เช่น การรับการอบรม หรือการรับการรักษาพยาบาลจากโรงพยาบาลในท้องถิ่นในกรณีที่เจ็บป่วยชั่วคราว และคลินิกภายในพื้นที่พักพิงฯไม่สามารถให้การรักษาพยาบาลได้ ซึ่งรายละเอียดของการให้บริการแก่ผู้หนีภัยจากการล้อมรอบเหล่านี้จะได้กล่าวถึงในหัวข้อไป

1.2 หน่วยงานที่รับผิดชอบ

หน่วยงานที่รับผิดชอบและมีส่วนรับผิดชอบเกี่ยวกับงานผู้หนีภัยจากการล้อมรอบมีอยู่ด้วยกัน 4 กระทรวงและหน่วยงานได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ

¹⁰ อ้างแล้ว, นคร ศิริลักษณ์, หน้า 30-31.

¹¹ ธนาคาร ปาลิยะเวทย์, “ปัญหาและลู่ทางในการคุ้มครองระหว่างประเทศต่อผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน : ศึกษากรณีสถานการณ์พลัดถิ่นภายในดินแดนประเทศไทย,” วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2543, หน้า 104-109.

กระทรวงกลาโหม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) สภาความมั่นคงแห่งชาติจะเป็นผู้กำหนดนโยบาย กระทรวงมหาดไทย โดยสำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพเป็นผู้ปฏิบัติงาน ร่วมกับกรรมการปักครอง ในระดับจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบหมายให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดูแลงานผู้หนีภัยจากการสู้รบที่มอบหมายให้ นายอำเภอในทุกห้องที่ที่มีพื้นที่พักพิงฯ นายอำเภอจะแต่งตั้งให้ปลัดอำเภอเป็นหัวหน้าพื้นที่พักพิงฯ ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการและปักครองดูแลกิจการต่างๆ ภายใต้ในพื้นที่พักพิงฯ และประสานงานกับองค์กรเอกชนต่างชาติ (Non-Government Organization – NGO) ในส่วนของการ

ควบคุมดูแลความปลอดภัย มีอาสาสมัครรักษาดินแดน (อส.) สังกัดกรมการปักครองเป็นผู้ดูแลความปลอดภัยภายใต้ในพื้นที่พักพิงฯ

ในส่วนของกระทรวงกลาโหมโดยกองทัพภาคที่ 3 ซึ่งดูแลพื้นที่บริเวณภาคเหนือทำหน้าที่ในการดูแลความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยบริเวณชายแดนไทย-พม่า และความปลอดภัยบริเวณรอบนอกพื้นที่พักพิงฯ ในบริเวณภาคเหนือ กองทัพภาคที่ 3 จะทำหน้าที่ดูแลพื้นที่พักพิงฯ จังหวัดแม่ส่องสอน และจังหวัดตาก ในขณะที่กองทัพภาคที่ 1 โดยกองพลทหารราบที่ 9 (จังหวัดกาญจนบุรี) จะทำหน้าที่ดูแลความสงบเรียบร้อยในบริเวณชายแดนด้านตะวันตก และพื้นที่พักพิงฯ ในจังหวัดราชบุรี (พื้นที่พักพิงฯ บ้านถ้ำหิน) และจังหวัดกาญจนบุรี (พื้นที่พักพิงฯ บ้านต้นยาง) เป็นต้น ในขณะที่กระทรวงการต่างประเทศ จะทำหน้าที่ในการดูแลข้อตกลงระหว่างประเทศ ตลอดจนดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับการต่างประเทศ ในการแก่ไขปัญหาผู้หนีภัยจาก การสู้รบ

ในขณะที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยกรมป่าไม้เป็นผู้ดูแลพื้นที่พักพิงฯ ที่ตั้งอยู่ในเขตป่าสงวนและเขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่า นอกจากนี้ ยังประสานงานกับสำนักงานตำรวจนครบาลในส่วนของตำรวจกองตรวจคนเข้าเมือง (ตม.) ซึ่งจะทำหน้าที่ในการดูแลการขันเรื่องคนเข้าเมืองผิดกฎหมายและลงโทษผู้กระทำการพิด โดยเฉพาะผู้หนีภัยจากการสู้รบที่ลักลอบออกจากพื้นที่พักพิงฯ โดยทำการจับกุมและดำเนินคดีในฐานะผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย และในบางกรณีทางหน่วยงานทหารก็จะประสานงานกับตำรวจนครบาลในส่วนของการลาดตระเวนพื้นที่บริเวณชายแดน เพื่อดูแลความปลอดภัยของประชาชนไทยและผู้หนีภัยจากการสู้รบในพื้นที่พักพิงฯ

กลไกความร่วมมือระหว่างไทย-พม่า ในการพิจารณาปัญหาร่วมกันซึ่งรวมถึงเรื่องผู้หนีภัยจากการสู้รบมีดังนี้คือ

1. คณะกรรมการอิทธิการร่วมไทย-พม่า ว่าด้วยความร่วมมือทวิภาคี (Joint Commission – JC) รัฐบาลไทยและพม่าได้ลงนามจัดตั้งคณะกรรมการอิทธิการร่วมไทย-พม่า เมื่อเดือนมกราคม

1993 เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินความสัมพันธ์วิภาคคือระหว่างกัน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานร่วม โดยมีการประชุมร่วมครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 13-18 กันยายน 1993 ที่กรุงย่างกุ้ง คณะกรรมการอธิการชุดนี้ จะทำหน้าที่ในการประชุมหารือร่วมกันในประเด็นที่เป็นปัญหาร่วมกันระหว่างไทย-พม่า

2. คณะกรรมการเขตแดนร่วม (Joint Boundary Committee – JBC) ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1981 มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานร่วม มีอำนาจหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับปัญหาเส้นเขตแดน

3. คณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาคไทย-พม่า (Regional Border Committee – RBC) ก่อตั้งเมื่อปี ค.ศ. 1989 มีแม่ทัพภาคที่ 3 เป็นประธานฝ่ายไทย แม่ทัพภาคตะวันออกเฉียงใต้ หรือแม่ทัพภาคตะวันออกเป็นประธานฝ่ายพม่า มีหน้าที่ดูแลความมั่นคงตามแนวชายแดน

4. คณะกรรมการชายแดนส่วนท้องถิ่น (Township Border Committee – TBC) เป็นคณะกรรมการระดับอำเภอ และระดับ Township ของพม่า จะมีการประชุมร่วมกันเป็นประจำทุกเดือน โดยฝ่ายไทยจะมีนายอำเภอเป็นประธานและมีหน่วยงานในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง อาทิ เช่น สารสนเทศอำเภอ ป่าไม้ และการศึกษา เป็นกรรมการ การประชุมจะผลักกันเป็นเจ้าภาพระหว่างไทยกับพม่า

การประชุมในระดับ RBC และ TBC ส่วนใหญ่จะเป็นประเด็นในระดับท้องที่ อาทิ เช่น สถานการณ์ชายแดนไทย-พม่า ที่เกิดขึ้น และสามารถแก้ไขหรือทำความตกลงกันได้ในระดับภาค หรือระดับท้องถิ่น หากเหตุการณ์มีความสำคัญและจะมีผลกระทบในระดับชาติจะต้องนำเข้าที่ประชุมระดับ JC ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานร่วม

1.3 การบริหารงานในระดับจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบหมายงานให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบงานผู้หันนีภัยการสู้รบ แต่ละจังหวัดจะมีการบริหารงานที่คล้ายคลึงกันโดยยึดนโยบายเกี่ยวกับผู้หันนีภัยจากการสู้รบที่กำหนดโดยสภากาVERNMENT แห่งชาติ

1. จังหวัดแม่ส่องสอน

จังหวัดแม่ส่องสอนได้กำหนดระเบียบการในการปฏิบัติงานในพื้นที่พักพิงฯ โดยแบ่งความรับผิดชอบในการควบคุมผู้หันนีภัยจากการสู้รบ ตามคำสั่งจังหวัด/ศูนย์สั่งการชายแดนไทย-พม่า จังหวัดแม่ส่องสอน ที่ 949/2541 เรื่องระเบียบปฏิบัติงานในพื้นที่พักพิงชั่วคราวในจังหวัดแม่ส่องสอน พ.ศ. 2541 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2541 โดยสรุปดังนี้

- 1.1 นายอำเภอท้องที่เป็นหัวหน้าศูนย์ควบคุมพื้นที่พักพิงฯ และได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ระดับสูงของอำเภอผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนรับผิดชอบในการควบคุมผู้หนีภัยจากการสูรบเป็นประจำ ทำหน้าที่เป็นฝ่ายอำนวยการ โดยมีหน้าที่ดังนี้คือ
- ก. อำนวยการและควบคุมการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบ มติ และนโยบายของทางราชการ
 - ข. อำนวยการและสนับสนุนชุดควบคุมให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ดูแลผู้หนีภัยการสูรบ มิให้กระทำการใด ๆ อันจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศและหรือกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
 - ค. วางแผนการมิให้ผู้หนีภัยจากการสูรบหลบหนีออกจากเขตพื้นที่พักพิงฯ
 - ง. จัดระเบียบภายในพื้นที่พักพิงฯ ให้เป็นไปตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด
 - จ. พิจารณาขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
 - ฉ. อำนวยการควบคุมดูแลองค์กรเอกชน (NGOs) ที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือในพื้นที่
- 1.2 กองร้อยบังคับการและบริการจังหวัด จัดกำลังเป็นชุดปฏิบัติการควบคุมผู้หนีภัยจากการสูรบประจำพื้นที่ โดยให้อยู่ในการบังคับบัญชาของนายอำเภอหรือผู้ที่นายอำเภอ委ม์คำสั่งมอบหมาย อัตรากำลัง อาสาสมัครรักษาดินแดน (อส.) จำนวน 20 นาย/พื้นที่พักพิงฯ แต่ละแห่ง
- 1.3 ศูนย์ลั่งการชายแดนไทย-พม่า จังหวัดแม่ส่องสอน/งานกิจการผู้อพยพและชนกลุ่มน้อยสำนักงานจังหวัด เป็นหน่วยอำนวยการประสานงานและสนับสนุนการปฏิบัติงานในระดับจังหวัดให้แก่หัวหน้าศูนย์ควบคุมพื้นที่พักพิงฯ 4 แห่ง และประสานงานกับองค์กรภาครัฐและภาคเอกชนที่เข้าไปให้ความช่วยเหลือ ตลอดจนรายงานผลการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรคให้แก่ผู้บังคับบัญชาและกระทรวงมหาดไทยทราบ
- ## 2. จังหวัดตาก
- การควบคุมดูแลผู้หนีภัยจากการสูรบเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของกระทรวงมหาดไทย จังหวัด และอำเภอ เป็นผู้รับผิดชอบตามลำดับ มีหน่วยงานทหารเข้ามาดูแลในด้านความปลอดภัย มีสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาติและองค์กรเข้ามาให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ในส่วนของจังหวัดตาก ได้แบ่งโครงสร้างไว้ดังนี้คือ

1. อนุกรรมการควบคุมและแก้ไขปัญหาผู้หนี้กัยจากการสู้รับจังหวัดตาก มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน โดยได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด และมีหัวหน้าฝ่ายอำนวยการสำนักงานจังหวัดตากเป็นเลขานุการ มีหน้าที่กำหนดแนวทางกำกับดูแลในการควบคุมและแก้ไขปัญหาผู้หนี้กัยจากการสู้รับในพื้นที่ 5 อำเภอชายแดนของจังหวัดตาก และพื้นที่พักพิงฯ ทั้ง 3 แห่ง
2. อนุกรรมการควบคุมและแก้ไขปัญหาผู้หนี้กัยจากการสู้รับอำเภอ (อำเภอชายแดน) มีนายอำเภอเป็นประธาน มีปลัดอำเภอ หรือหัวหน้าฝ่ายกิจการพิเศษเป็นเลขานุการ โดยมีเจ้าหน้าที่จากสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายทำหน้าที่ผู้ช่วย-เลขานุการ “อนุกรรมการชุดนี้” มีหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแล กำหนดแนวทางประสานในการทำงานของชุดปฏิบัติงานประจำพื้นที่รองรับผู้หนี้กัยจากการสู้รับ หน่วยงานราชการทหาร องค์กรระหว่างประเทศ องค์กรเอกชน ตามที่ได้รับมอบหมายจาก อนุกรรมการควบคุมและแก้ไขปัญหาผู้หนี้กัยจากการสู้รับ จังหวัดตาก
3. ชุดปฏิบัติงานประจำพื้นที่พักพิงของผู้หนี้กัยจากการสู้รับบ้านแม่หละ (ผู้หนี้กัยฯ จำนวนกว่าสามหมื่นคน) จังหวัดตากได้จัดเจ้าหน้าที่สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย จำนวน 1 คน เข้ามาเป็นหัวหน้าพื้นที่พักพิงฯ และมีสมาชิกกองอาสาสมัครรักษาดินแดนจังหวัดตาก จำนวน 54 นาย เข้าไปกำกับดูแล จัดระเบียบชุมชน และประสานงานกับหน่วยราชการทหาร องค์กรระหว่างประเทศ องค์กรเอกชน ตามที่ได้รับมอบหมายจากอนุกรรมการควบคุมและแก้ไขปัญหาผู้หนี้กัยจากการสู้รับจังหวัดตาก
4. ชุดปฏิบัติงานประจำพื้นที่บ้านอุ้มเปี้ยมใหม่ อำเภอพับพระ และชุดปฏิบัติงานประจำพื้นที่บ้านนุโโพ ออำเภออุ้มผาง มีปลัดอำเภอ หรือหัวหน้าฝ่ายกิจการพิเศษเป็นหัวหน้าปลัดอำเภอ daneงานป้องกัน เป็นผู้ช่วย มีเจ้าหน้าที่ปกครองและสมาชิกกองอาสาสมัครรักษาดินแดน ที่นายอำเภอมอบหมายเป็นเจ้าหน้าที่กำกับดูแล ชุดปฏิบัติงานฯ มีหน้าที่จัดระเบียบชุมชน และประสานงานกับหน่วยราชการทหาร องค์กรระหว่างประเทศ องค์กรเอกชน ตามที่ได้รับมอบหมายจากนายอำเภอ

นอกจากฝ่ายพลเรือนจะทำหน้าที่ดูแลผู้หนีภัยจากการสูบแล้ว ยังมีฝ่ายทหารจากหน่วยรับพิเศษได้เข้ามาดูแลด้านความปลอดภัย ช่วยในการฟิกชุดรักษาความปลอดภัย การจัดเตรียมโดยใช้ผู้หนีภัยจากการสูบ ดูแลรักษาความปลอดภัยรอบนอกพื้นที่พักพิงฯ เพื่อป้องกันการโจมตีจากกองกำลังภายในประเทศ การก่อวินาศกรรม การลักลอบหลบหนีออกจากพื้นที่พักพิงฯ การกระทำการผิดกฎหมาย เป็นต้น

3. จังหวัดกาญจนบุรี

จังหวัดกาญจนบุรีมีพื้นที่พักพิงฯอยู่ที่บ้านตันยาง อำเภอสังขละบุรี มีนายอำเภอสังขละบุรีทำหน้าที่กำกับดูแลและบริหารงานภายในพื้นที่พักพิงฯ โดยมีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เป็นข้าราชการฝ่ายปกครองจำนวน 2 นาย และอาสาสมัครรักษาดินแดน 32 คน โดยมีการกิจดังต่อไปนี้คือ¹²

- ก. ข้าราชการฝ่ายปกครอง ได้แก่ นายอำเภอและปลัดอำเภอ มีภารกิจดังนี้คือ ควบคุมดูแลความเรียบร้อย และตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรพัฒนาเอกชนต่างชาติต่าง ๆ ที่เข้าไปให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยฯ ในด้านต่าง ๆ ตามที่ได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย
- ข. อาสาสมัครรักษาดินแดน ทั้งหมด 32 คน ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนเข้าปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาความปลอดภัยและดูแลความสงบเรียบร้อย ในพื้นที่พักพิงฯ โดยเข้าเเวรดูแลผลัดละ 6 คน รวมทั้งค่อยสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานขององค์กรที่เข้าไปช่วยเหลือผู้หนีภัย

4. จังหวัดราชบุรี

จังหวัดราชบุรีมีพื้นที่พักพิงฯที่บ้านถ้ำหิน อำเภอสวนผึ้ง มีนายอำเภอสวนผึ้งทำหน้าที่กำกับดูแลควบคุมพื้นที่พักพิงฯ มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เป็นข้าราชการฝ่ายปกครองจำนวน 2 นาย และอาสาสมัครรักษาดินแดนจำนวน 52 นาย

- ก. ข้าราชการฝ่ายปกครอง ได้แก่ นายอำเภอและปลัดอำเภอ มีภารกิจในการควบคุมดูแลความเรียบร้อยและตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรพัฒนาเอกชนต่างชาติต่าง ๆ ที่จะเข้าไปให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยฯ
- ข. อาสาสมัครรักษาดินแดน มีจำนวนทั้งหมด 52 นาย ทำหน้าที่ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนเข้าปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาความปลอดภัย และดูแลความสงบ

¹² เอกสารแบบสำรวจข้อมูลการปฏิบัติงานด้านกิจการผู้อพยพ จังหวัดกาญจนบุรี เดือนพฤษภาคม

เรียบร้อยภายในพื้นที่พักพิงฯ โดยจัดตั้งวางแผนการรักษาความปลอดภัย 2 ชั้น คือ

1. ชั้นใน อำเภอสวนผึ้ง จัดกำลังอส. จำนวน 52 นาย เป็นจุดควบคุม
2. ชั้นกลาง กองร้อยอาสาสมัครรักษาดินแดน อำเภอสวนผึ้ง จัดตั้งจุดตรวจ

1.2.2 องค์กรเอกชนจากต่างประเทศ (Non-Government Organization – NGOs)

ในปีค.ศ. 1984 อันเป็นปีแรกที่ประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาการอพยพเข้ามาของผู้หนีภัยจากการสู้รบทาจารุกษาเรื่องเป็นจำนวนมากถึง 6,000 คน ในบริเวณชายแดนไทย ด้านตรงข้ามจังหวัดตาก รัฐบาลไทยจึงได้เชิญองค์กรชุมชนเอกชนต่างชาติที่ปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้อพยพชาวอินโดจีนในประเทศไทย ระหว่างช่วงปีค.ศ. 1975-1998 ให้เข้ามาให้ความช่วยเหลือแก่ผู้หนีภัยจากการสู้รบทาจารุกษาเรื่อง โดยกำหนดให้เป็นการช่วยเหลือในระดับพื้นฐานเท่านั้น เนื่องจากการคาดการณ์ว่าการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวจะเป็นการช่วยเหลือในระยะสั้น เมื่อล้วนสุดการสู้รบทาจารุกษาเรื่องเหล่านี้ก็จะอพยพกลับออกไป ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงกำหนดนโยบายความช่วยเหลือไว้เป็นเพียงความช่วยเหลือชั่วคราวเท่านั้น พื้นฐาน โดยไม่ให้มีสัญญาณใดๆ ที่จะทำให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบทาจารุกษาเรื่องเข้าใจว่า สามารถอยู่ในประเทศไทยได้นานเกินความจำเป็นและได้จัดเตรียมที่หลบภัยให้แก่ผู้หนีภัยจากการสู้รบทาจารุกษาเรื่องตามหลักมนุษยธรรม เท่านั้น¹³

ดังนั้นในระหว่างวันที่ 4-5 มีนาคม 1984 องค์กรเอกชนต่างชาติที่มีสำนักงานอยู่ที่กรุงเทพฯ หลายองค์กรจึงได้เดินทางไปยังพื้นที่ชายแดน และได้พบว่าองค์กรเอกชนจากประเทศไทยร่วมกัน MSF (Medicines Sans Frontieres) ได้ให้ความช่วยเหลือด้านการแพทย์อยู่ก่อนแล้ว องค์กรเอกชนต่างชาติซึ่งส่วนใหญ่เป็นองค์กรการกุศลจากกลุ่มคริสเตียน จึงให้ความช่วยเหลือด้านอาหารและวัสดุที่จำเป็น ในขณะที่ผู้หนีภัยจากการสู้รบทาจารุกษาเรื่องได้ช่วยเหลือตนเองด้านการสร้างที่อยู่อาศัยโดยการตัดไม้ในบริเวณใกล้เคียง ความช่วยเหลือที่กลุ่มองค์กรเอกชนต่างชาติให้กับผู้หนีภัยฯ ชาgarre เรื่องในเบื้องต้น จึงเป็นความช่วยเหลือที่ไม่นานนัก เพราะคาดการณ์ว่า จะเป็นการให้ความช่วยเหลือในระยะสั้นเท่านั้น ดังนั้นจึงได้ทำความสะอาดที่จะแบ่งหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือโดยตกลงกับเปิดบัญชีเงินฝากร่วมกันภายใต้ชื่อโครงการว่า Consortium of Christian Agency (CCA)¹⁴

¹³ นคร ศิริลักษณ์, หน้า 114-115.

¹⁴ BBC, Relief Programme Report for January to June 2003, p. 38.

อย่างไรก็ตาม ผู้หนีภัยจากการสู้รบไม่สามารถเดินทางกลับได้ในครูปุน CCA จึงกลายเป็นองค์กรหลักในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้หนีภัยฯ และต่อมาได้เปลี่ยนชื่อองค์กรเป็น Burmese Border Consortium (BBC) ในปี ค.ศ. 1991 และมีสมาชิกในองค์กรเพิ่มขึ้นอีกหลายองค์กร ในเบื้องต้นได้ทำงานประสานงานกับกลุ่ม Karen Refugees Committee (KRC) ซึ่งเป็นองค์กรของผู้หนีภัยจากการสู้รบชาวกะเหรี่ยงที่ทำหน้าที่ดูแลประชากรของตนภายในพื้นที่พักพิงฯ และต่อมาได้ตั้งคณะกรรมการทำหน้าที่ในการประสานงานเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ผู้หนีภัยฯ ชื่อว่า Committee for Co-ordination of Service to Displaced Persons in Thailand (CCSDPT) เพื่อประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้หนีภัยจากการสู้รบภายในพื้นที่พักพิงฯ KRC จะทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่ประสงค์จะให้ความช่วยเหลือ โดยมีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนดนโยบายและมาตรการการบริหารงานการให้ความช่วยเหลือขององค์กรพัฒนาเอกชนต่าง ๆ ผ่านคณะกรรมการ CCSDPT ชุดนี้

ต่อมาในปี ค.ศ. 1989 คณะกรรมการ Karen Refugee Committee ซึ่งเป็นคณะกรรมการของกลุ่มกะเรนนี (Karen) ดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบจากกะรัฐกะเรนนี ที่อพยพเข้ามาในเขตประเทศไทยบริเวณจังหวัดแม่ฮ่องสอน และกลุ่มมอญเข้ามาในปี ค.ศ. 1990 โดยอพยพเข้ามาในเขตจังหวัดกาญจนบุรีและกลุ่มกะเหรี่ยงในบริเวณด้านตะวันตกติดตามเข้ามาอีกกลุ่มใหญ่ โดยติดต่อขอความช่วยเหลือองค์กรเอกชนต่างชาติ จึงได้ขยายพื้นที่บริเวณชายแดนไทย-พม่าตลอดแนว ซึ่งในวันที่ 31 พฤษภาคม 1991 กระทรวงมหาดไทยได้อนุมัติให้องค์กรเอกชนต่างชาติให้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือ ผู้หนีภัยจากการสู้รบที่มาจากการสู้รบในพื้นที่ตามตะเข็บชายแดนไทย-พม่าทุกพื้นที่ ทั้งนี้โดยให้อยู่ในการควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทย ในขณะที่คณะกรรมการ CCSDPT ได้เปลี่ยนชื่อคณะกรรมการมาเป็น CCSDPT Burma Subcommittee ในเดือนสิงหาคม 1990

ปัจจุบันการดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้หนีภัยจากการสู้รบซึ่งอยู่ภายใต้ข้อตกลงกับกระทรวงมหาดไทย มี 3 หน่วยงานด้วยกันคือ BBC (the Burmese Border Consortium) ดูแลเรื่องอาหารและวัสดุเพื่อการบรรเทาทุกข์ (Relief Item Supplies) ประมาณร้อยละ 95 ในขณะที่องค์กร COERR (the Catholic Office for Emergency Relief and Refugee) ดูแลรับผิดชอบในส่วนที่เหลือ และหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ของ MSF (Medicines San Frontier) เป็นหน่วยงานหลักที่ดูแลด้านแพทย์และสาธารณสุข¹⁵

¹⁵ Ibid., p. 39.

อย่างไรก็ตามได้มีองค์กรเอกชนต่างชาติหลายองค์กรที่ได้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้หนีภัยฯภายในได้รับของ BBC และ CCSDPT มาอย่างมากมายโดยแบ่งความช่วยเหลือเป็น 3 ด้านหลักคือ ด้านอาหารและวัสดุอุปกรณ์ ด้านการศึกษา และด้านการแพทย์ และสาธารณสุข ทุกองค์กรต้องดำเนินการภายในพื้นที่ที่กำหนดโดยกระทรวงมหาดไทยอย่างเคร่งครัด ว่าจะส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปปฏิบัติงานในพื้นที่พักพิงชั่วคราวพื้นที่ใด ต้องแจ้งให้สำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ กระทรวงมหาดไทยทราบ และกระทรวงมหาดไทยจะออกบัตรอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเข้าไปปฏิบัติงาน ประกอบด้วยพาพถายบุคคลผู้ปฏิบัติงาน ระบุชื่องค์กร ชื่อบุคคล สถานที่และช่วงเวลาปฏิบัติงาน เมื่อเข้าไปถึงพื้นที่ปฏิบัติงาน บุคคลผู้นั้นต้องไปแจ้งให้จังหวัดทราบ เพื่ออำนวยความสะดวกและดูแลความปลอดภัยในการเข้าไปปฏิบัติหน้าที่และเมื่อเสร็จสิ้นภารกิจตามกำหนดเวลา ก็จะต้องแจ้งให้จังหวัดทราบผลการปฏิบัติงาน ดังกล่าว¹⁶

ระเบียบการที่กระทรวงมหาดไทยมอบหมายให้องค์กรเอกชนต่างชาติปฏิบัติมีดังนี้คือ

1. กิจกรรมแต่ละประเภท ให้มีเจ้าหน้าที่สับเปลี่ยนกันเข้าไปปฏิบัติงานเท่าที่จำเป็น เท่านั้น เช่น การแจกจ่ายอาหาร เสื้อผ้า รวมถึงอุปกรณ์การเรียนการสอนอนุญาตให้มีเจ้าหน้าที่เพียง 1-2 คนเท่านั้น ส่วนการดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้หลบหนีภัยจากการสูบกระทรวงมหาดไทยจะดำเนินการเองโดยมี NGOs แนะนำ โดยมีเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนต่างชาติเป็นผู้แนะนำ และไม่อนุญาตให้เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนอยู่ประจำในพื้นที่พักพิงฯ
2. เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนต่างชาติ จะต้องมีบัตรประจำตัวที่กระทรวงมหาดไทยออกให้เพื่อแสดงตัวระหว่างปฏิบัติงานในหน้าที่ และจะต้องติดบัตรในขณะปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งจะปฏิบัติงานได้เฉพาะบริเวณพื้นที่ที่ได้รับอนุมัติตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในบัตรอนุญาต
3. ก่อนที่เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนต่างชาติจะเดินทางเข้าพื้นที่ จะต้องไปรายงานตัวที่จังหวัดและอำเภอในเขตพื้นที่รับผิดชอบดูแล เพื่อรับทราบนโยบายของทางราชการ อาทิ ห้ามเข้าไปในเขตประเทศพม่าและในพื้นที่ที่ไม่ปลอดภัย รวมถึงให้จังหวัดพิจารณาการขยายเวลาอยู่ในประเทศไทยแก่เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนต่างชาติที่ปฏิบัติงานประจำในพื้นที่

¹⁶ ประกิต กันยาบาล, ปัญหาผู้อพยพในประเทศไทย : ศึกษาอดีต ปัจจุบัน เพื่ออนาคต, หน้า 124.

4. องค์กรจะต้องรายงานผลการปฏิบัติงานต่อกระทรวงมหาดไทยโดยผ่านจังหวัดทุกๆ 3 เดือน และจังหวัดจะประเมินผลการปฏิบัติงานมายังกระทรวงมหาดไทยด้วย
5. กิจกรรมการจัดส่งยา และเวชภัณฑ์ขององค์กรพัฒนาเอกชนต่างชาติที่ปฏิบัติงานด้านการแพทย์และการรักษาพยาบาลนั้น ต้องแจ้งให้องค์กรฯ นำตัวอย่างยาไปให้หน่วยสาธารณสุขจังหวัดตรวจสอบ

1.2.3 สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR)¹⁷

ในวันที่ 15 พฤษภาคม 1998 รัฐบาลไทยได้เชิญสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติให้เข้ามาเมื่อส่วนร่วมในการให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยการสูบชาพม่า โดยมีข้อตกลงในด้านบทบาทหน้าที่ดังนี้

1. การให้พักพิงกับผู้หนีภัยจากการสูบ: สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติจะเป็นผู้สังเกตกรณี ให้ข้อแนะนำแก่ทางการไทยเพื่อพิจารณาว่า ควรจะรับหรือปฏิเสธที่จะให้พักพิงด้วยเหตุผลจากการสูบและผลกระทบของสังคมราก救命 โดยเป็นสิทธิของรัฐบาลไทยในการตัดสินที่จะรับหรือปฏิเสธให้พักพิง ในกรณีที่ทางการไทยเห็นควรรับให้พักพิงแก่ผู้หนีภัยจากการสูบ บุคคลเหล่านี้จะต้องเข้าไปอยู่ในพื้นที่พักพิงฯที่ทางราชการกำหนดเท่านั้น หรือกรณีที่รัฐบาลไทยปฏิเสธให้พักพิงฯ บุคคลเหล่านี้จะต้องเดินทางกลับพม่า และสำหรับผู้หนีภัยจากการสูบที่พักอาศัยในประเทศไทยจะต้องไม่มีการกำหนดสถานะเพื่อเปลี่ยนสถานะเป็นผู้ลี้ภัย
2. การจัดทำทะเบียนประจำตัวผู้หนีภัยจากการสูบ: สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติจะให้ความช่วยเหลือทางการไทยในการจัดทำทะเบียนผู้หนีภัยจากการสูบในพื้นที่ที่พักพิงฯบางแห่งที่ทางราชการกำหนดเพื่อช่วยเหลือในการส่งกลับ
3. การให้เข้าพื้นที่ที่พักพิงฯ: เจ้าหน้าที่สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติสามารถเข้าพื้นที่ที่พักพิงฯได้โดยอิสระและรวดเร็ว แต่จะต้องแจ้งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางก่อนการเข้าพื้นที่แต่ละครั้ง โดย

¹⁷ สำนักงานสภาคามมั่นคงแห่งชาติ, “แนวทางการพิจารณาให้สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ เข้ามาเมืองไทยในการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยจากการสูบชาพม่า,” 15 มกราคม 2540 อ้างในนครศรีธรรมราช หน้า 94-96.

กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้อนุญาต ทั้งนี้เพื่อรับประกันความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ

4. การส่งผู้หนีภัยจากการสู้รบกลับมาตุภูมิ : หากผู้หนีภัยจากการสู้รบทั้งสิ้นใจเดินทางกลับมาตุภูมิเดิมด้วยความสมัครใจ รัฐบาลไทยอาจเชิญให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่แห่งสหประชาชาติเข้าเป็นลักษณะพยานในการเดินทางกลับ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ อาจพิสูจน์ความสมัครใจในการเดินทางกลับของผู้หนีภัยจากการสู้รบได้ โดยสอบถามจากหัวหน้าครอบครัวของผู้หนีภัยการสู้รบไม่ใช่สอบถามรายบุคคลและจะต้องไม่เป็นวิธีการที่เป็นอุปสรรคต่อขั้นตอนการส่งกลับเมื่อสถานการณ์เอื้ออำนวย มีการประกันความปลอดภัยและการเดินทางกลับอย่างมีศักดิ์ศรี สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ จะช่วยเหลือการส่งกลับโดยความสมัครใจ และให้การช่วยเหลือด้านการปรับตัวสู่สภาพสังคมเดิมในพม่า ส่วนกระทรวงมหาดไทยและฝ่ายทหารจะประสานงานการส่งกลับโดยการตัดสินใจด้วยตนเอง
5. การย้ายที่พักพิงฯ: สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติจะให้การสนับสนุนในการย้ายที่พักพิงฯที่ไม่มีความเหมาะสม อันเนื่องจากอาจถูกโจมตีจากนอกประเทศ หรือพื้นที่พักพิงฯที่อยู่ใกล้กึ่งตัวเมืองไปยังพื้นที่ที่มีความปลอดภัยเหมาะสม โดยจะให้ความช่วยเหลือในการจัดหาอุปกรณ์สำหรับสร้างที่พักพิงฯแห่งใหม่ การจัดท่าน้ำดีม การจัดทำรั้วส่วนการขยายผู้หนีภัยจากการสู้รบโดยกระทรวงมหาดไทย และฝ่ายทหารซึ่งมีสิทธิที่จะดำเนินการบังคับใช้การตัดสินใจย้ายพื้นที่พักพิงฯให้บรรลุผลได้ในกรณีนี้ผู้หนีภัยจากการสู้รบมีทางเลือกสองทางคือย้ายเข้าพื้นที่พักพิงฯแห่งใหม่หรือเดินทางกลับพม่า
6. ขอบข่ายในการให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยจากการสู้รบ: สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติจะให้การช่วยเหลือผู้หนีภัยฯเพิ่มเติมโดยผ่านรัฐบาลไทย ซึ่งจะเป็นการช่วยเหลือขั้นพื้นฐานเท่าที่จำเป็นเท่านั้น โดยให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการจัดการในพื้นที่พักพิงฯ เพื่อหลีกเลี่ยงการเป็นปัจจัยดึงดูดผู้หนีภัยจากการสู้รบให้อพยพเข้ามายังประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น
7. มาตรการระยะยาว : สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ จะคงการเจรจา กับรัฐบาลพม่าเพื่อให้มีบทบาทในการติดตามความปลอดภัย

ในการส่งกลับและการให้ความช่วยเหลือด้านการปรับตัวสู่สภาพสังคม เดิมในพม่า

UNHCR มีสำนักงานในจังหวัดที่มีพื้นที่พักพิงทั้ง 4 จังหวัด คือ จังหวัดกาญจนบุรี ราชบุรี ตาก และแม่ฮ่องสอน ทำหน้าที่ในการจัดทำทะเบียนประจำผู้หนีภัยจากการสูร์บภายในพื้นที่พักพิงฯ นอกจากนี้ยังเป็นผู้ลังเกตการณ์ในการประชุมระดับจังหวัดเพื่อพิจารณาสถานภาพของผู้หนีภัยที่เข้ามาใหม่ (New Arrival) ว่าสมควรได้รับสถานภาพผู้หนีภัยจากการสูร์บหรือไม่

1.3 นโยบายและมาตรการของรัฐบาลในการให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยจากการสูร์บจากพม่า

มาตรการในการรับดูแลผู้หนีภัยจากการสูร์บนั้น รัฐบาลไทยได้ตั้งเงื่อนไขไว้ดังนี้คือ¹⁸

1. เมื่อมีผู้หนีภัยจากการสูร์บข้ามแดนเข้ามา ประเทศไทยจะให้การช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกให้พักพิงฯ ในพื้นที่ที่ปลอดภัยตามพื้นฐานของหลักมนุษยธรรม
2. ผู้หนีภัยฯ ต้องอยู่ในบริเวณที่รัฐบาลไทยจัดให้เท่านั้น และสถานที่นั้นเป็นเพียง “ที่พักชั่วคราว (Temporary Shelter)” ไม่ใช่ “ศูนย์ผู้ลี้ภัย (Refugee Camp)”
3. เมื่อการสูร์บภายในประเทศลินสุดลง หรือเมื่อภาวะความไม่ปลอดภัยหมดลินไป ผู้หนีภัยฯ จะต้องเดินทางกลับประเทศตนทันที โดยฝ่ายไทยจะเป็นผู้อำนวยความสะดวกและช่วยเหลือให้เดินทางกลับประเทศอย่างปลอดภัยและมีคัดค้าน

ในกรณีที่ผู้หนีภัยจากการสูร์บหลบหนีออกจากพื้นที่พักพิงฯ จะถูกจับกุมและลงโทษในฐานะผู้เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เนื่องจากบุคคลเหล่านี้มิได้มีสถานะเป็นผู้ลี้ภัย (Refugee) หากแต่รัฐบาลผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว ดังนั้นการดำรงอยู่ในประเทศไทยจึงต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่พร้อมกันนี้กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดนโยบายในการกำกับดูแลผู้หนีภัยจากการสูร์บโดยกำหนดระยะเวลาเบื้องต้นๆ ในการปฏิบัติต่อผู้หนีภัยจากการสูร์บในพื้นที่พักพิงฯ ของเจ้าหน้าที่ส่วนต่างๆ ไว้ดังนี้คือ¹⁹

1. ให้ประเมินด้วยการปฏิบัติที่จะนำความเสื่อมเสียซึ่งมาสู่ประเทศไทย
2. ให้มีความเคร่งครัดในการปฏิบัติหน้าที่ตามภาระหน้าที่ที่รับผิดชอบ

¹⁸ ศรีประภา เพชรมีศรี, “ข้อเท็จจริงและสภาพปัจจุบันผู้อพยพในไทย,” เอกสารของคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตยในพม่า, หน้า 2.

¹⁹ ประมาณการเบี่ยงการปฏิบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่พักพิงฯ ในพื้นที่

3. ให้มีความเครื่องครัดและระมัดระวังในการรักษาความปลอดภัยในบริเวณพื้นที่พักพิงฯ
4. ให้กำหนดมาตรการในการกำกับดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบ มีมาตรการในการควบคุม การผ่านเข้าออกจากการพื้นที่อย่างเคร่งครัด มีการจัดระบบอย่างชัดเจน การล่ผู้ที่เจ็บป่วยไปยังโรงพยาบาลต้องมีหลักฐานที่ชัดเจน และกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายต่อร่างกาย ชีวิต และทรัพย์สินของผู้หนีภัยจากการสู้รบ
5. ในส่วนของการพลเรือนให้เร่งรัดให้มีการจัดทำทะเบียนประวัติ พร้อมทั้งจัดระเบียบของผู้หนีภัยจากการสู้รบในพื้นที่พักพิงฯ โดยเร็วที่สุด
6. ในพื้นที่ที่ยังไม่มีการสู้รบ ให้มีการเจรจาทำความเข้าใจกับชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า ว่า หากมีการเคลื่อนย้ายเข้ามาในเขตประเทศไทย จะมีสภาพเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง โดยผิดกฎหมาย และถ้ามีสถานการณ์ที่เกิดการสู้รบ ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าที่เคลื่อนย้ายเข้ามาในเขตไทยจะมีสภาพเป็นผู้หนีภัยจากการสู้รบ ในกรณีที่ผู้หนีภัยจากการสู้รบหนีออกจากพื้นที่พักพิงฯ จะถือว่าเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและจะต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมายไทย
7. ห้ามมิให้มีการค้าขายน้ำพื้นที่พักพิงฯ โดยเด็ดขาด โดยเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบจะต้องแจ้งและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในพื้นที่ทราบ และจะถูกดำเนินคดีหากไม่ปฏิบัติตาม เนื่องจากผู้หนีภัยจากการสู้รบอาจสนับสนุนอาหาร ยาสักรากโรค และเครื่องอุปโภคบริโภคบางส่วนให้แก่กองกำลังติดอาวุธซึ่งอยู่นอกเขตไทย
8. ห้ามมิให้มีการค้าขายน้ำแรงงาน และการนำออกไปใช้แรงงานของผู้หนีภัยฯ
9. ห้ามมิให้มีการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ในพื้นที่พักพิงฯ
10. การเข้าไปช่วยเหลือขององค์กรพัฒนาเอกชนต่างชาติ ขอให้องค์กรพัฒนาเอกชน ต่างชาติทำหนังสืออย่างเป็นทางการไปยังกระทรวงมหาดไทย เพื่อขออนุมัติก่อน เมื่อได้รับอนุมัติแล้วให้ส่งสำเนาแจ้งมายังกองกำลังสูรศรี²⁰ เพื่อที่จะแจ้งให้ส่วนที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกในการเข้าช่วยเหลือแก่ผู้หนีภัยจากการสู้รบในพื้นที่พักพิงฯ
11. สิ่งอุปโภค-บริโภคที่ประชาชนต้องการช่วยเหลือต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบ ให้อำเภอ เป็นผู้รวบรวมและดำเนินการ และอยู่ในดุลพินิจของอำเภอ
12. ไม่ให้มีการเข้ามาของกองกำลังชนกลุ่มน้อยในเขตไทย และในพื้นที่พักพิงฯ โดยเด็ดขาด

²⁰ กองกำลังสูรศรีหอยู่ในสังกัดกองพลที่ 9 กองทัพภาค 1 ในกรณีที่ทำหน้าที่กำกับดูแลพื้นที่พักพิงฯ บ้านถ้ำหิน จังหวัดราชบุรี และพื้นที่พักพิงฯ บ้านต้นยาง จังหวัดกาญจนบุรี

13. การปฏิบัติการเคลื่อนย้ายผู้หนีภัยจากการสู้รบจากพื้นที่พักพิงฯขึ้นต้นไปยังพื้นที่ที่มีความปลอดภัยเป็นหน้าที่ของส่วนราชการพลเรือน ขอให้มีการประสานงานอย่างใกล้ชิดกับกองกำลังสุรศึก²¹ และมิให้กระทบต่อสิ่งแวดล้อมและรายภูมิไทยที่สำคัญในพื้นที่ และการเคลื่อนย้ายผู้หนีภัยจากการสู้รบจากพื้นที่พักพิงฯแห่งเดิมไปยังพื้นที่พักพิงฯแห่งใหม่ จะต้องเสนอและได้รับการอนุมัติจากผู้บัญชาการทหารบก ก่อนจะเคลื่อนย้ายได้ ก่อนจะเคลื่อนย้ายได้ การดำเนินงานดังกล่าวรวมถึงการอำนวยความสะดวกและช่วยเหลือผู้หนีภัยจากการสู้รบให้เดินทางกลับประเทศด้วยความปลอดภัยและสมศักดิ์ศรีด้วย

จะเห็นได้ว่ากระทรวงมหาดไทยได้วางระเบียบการในการปฏิบัติต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบ ไว้อย่างเคร่งครัด และมาตรการเหล่านี้มีเป้าหมายในการควบคุมผู้หนีภัยจากการสู้รบให้อยู่ในพื้นที่ที่กำหนดไว้ให้เท่านั้น โดยมีการวางแผนเจ้าหน้าที่เพื่อการควบคุมในพื้นที่โดยเฉพาะ ออาทิเช่น หัวหน้าศูนย์พื้นที่พักพิงฯและเจ้าหน้าที่รักษาดินแดน หรือ อส. อย่างไรก็ตาม การควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่ไทยในการป้องกันการหลบหนีออกจากพื้นที่พักพิงฯนั้นทำได้ค่อนข้างยาก เหตุผล ส่วนหนึ่งเนื่องจากกำลังของเจ้าหน้าที่ มีน้อยเมื่อเทียบกับจำนวนประชากรผู้หนีภัยจากการสู้รบภายในพื้นที่พักพิงฯ ดังนั้น รัฐบาลไทยจึงมีมาตรการเด็ดขาดคือการดำเนินคดีต่อผู้ที่ฝ่าฝืนกฎระเบียบด้วย พระราชบัญญัติคนเข้าเมืองพ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการควบคุม กำกับดูแลที่สำคัญและอาจดแทนการขาดแคลนกำลังเจ้าหน้าที่ที่ทำการควบคุมดูแลได้ เนื่องจากผู้หนีภัยจากการสู้รบล้วนห่วง兢การถูกลงโทษด้วยการลักลอบประทุมมาแทนทุกคน

นอกจากนี้ หากพิจารณาระเบียบกฎหมายที่ทั้งหมดนี้จะสะท้อนให้เห็นถึงปรัชญาและระบบคิดของรัฐบาลไทยว่า บุคคลเหล่านี้จะอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวและจะอยู่พกกลับประเทศเมื่อเหตุการณ์ปกติสุข ดังนั้น รัฐบาลไทยจึงกำหนดให้ทุกอย่างในพื้นที่พักพิงฯ เป็นในลักษณะชั่วคราวทั้งสิ้น เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดสถานการณ์อันจะนำไปสู่การปักหลักอยู่ในพื้นที่และในประเทศไทยอย่างถาวร ออาทิเช่นการปลูกสร้างที่พักอาศัยให้ใช้สุดประเภทไม้ไผ่และมุงหลังคาด้วยหญ้าคาหรือใบไม้ ห้ามน้ำให้ใช้ไม้เนื้อแข็งในการสร้างถาวรสุดๆ ในพื้นที่พักพิงฯ ไม่ว่าจะเป็นที่พักอาศัย หรืออาคารใดๆ ยกเว้น สถานที่รักษาพยาบาลหรือโรงเรียนให้อยู่ในลักษณะอาคารเรียนชั่วคราว หรือหากจะมีการสร้างเป็นอาคารที่แข็งแรงก็ให้อยู่ในสภาพที่จะรื้อถอนได้โดยสะดวก

รัฐบาลไทยยังห้ามให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบประกอบอาชีพใด ๆ ทั้งภายในและภายนอกพื้นที่พักพิงฯ หากแต่อนุมัติให้องค์กรเอกชนต่างชาติจัดหาอาหารและยา_rักษาโรคตลอดจนวัสดุในการสร้างที่พักอาศัยให้กับผู้หนีภัยจากการสู้รบเหล่านี้ ความช่วยเหลือทั้งหลายให้อยู่ในขอบเขตที่จำกัดและจำเป็นต่อการดำเนินชีวิตเท่านั้น อีกทั้งต้องกวดขันให้แน่ใจว่าความช่วยเหลือ

²¹ ในการฝึกการเคลื่อนย้ายผู้หนีภัยจากการสู้รบพื้นที่พักพิงฯบ้านถ้ำทิน จังหวัดราชบุรี และพื้นที่พักพิงฯบ้านต้นยาง จังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งอยู่ในความควบคุมดูแลของกองกำลังสุรศึก

ได้ฯ จะไม่สนับสนุนหรือดึงดูดให้มีผู้หนีภัยจากการสู้รบจากพม่าอพยพเข้ามาเพิ่มมากขึ้นหรือเป็นการสนับสนุนให้ผู้หนีภัยฯอยู่ในประเทศไทยนานขึ้น²² กฎหมายที่เหล่านี้เป็นเงื่อนไขที่รัฐบาลไทยกำหนดต่อองค์กรเอกชนต่างชาติ ในระยะแรกของการเข้าไปให้ความช่วยเหลือในปี ค.ศ. 1984 ซึ่งเป็นปีที่ผู้หนีภัยจากการสู้รบเข้ามาอยู่ในเขตประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ประมาณ 9,502 คน กระจายอยู่ในพื้นที่ที่พักพิงชั่วคราว 12 แห่งด้วยกันคือ วังช่า หนองโด๊ด แม่ทะ มอง โปเกโน่โน่ การ์มอว์เลโอด เกรอโอด อูธุรา แม่ลัต โซโคล แม่ตะวัวะและแม่ระมาด²³

อย่างไรก็ตาม เมื่อจำนวนผู้หนีภัยฯมีมากขึ้นและอยู่ในพื้นที่พักพิงยาวนานขึ้น กฎระเบียบที่รัฐบาลไทยกำหนดไว้ก็ยึดหยุ่นมากตามสถานการณ์ความจำเป็นของแต่ละพื้นที่ หากแต่ยังคงอยู่ภัยในกรอบของของควบคุมอย่างเคร่งครัด นอกจากนี้ สถานการณ์ความเป็นอยู่ของผู้หนีภัยจากการสู้รบภัยในพื้นที่พักพิงฯก็มีพัฒนาการไปตามเหตุและปัจจัยที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปี จึงทำให้กฎเหล็กซึ่งดูเหมือนจะควบคุมสถานการณ์ภัยในพื้นที่พักพิงฯให้มีสภาพเรียบร้อยได้นั้น คลายความศักดิ์สิทธิ์ลง

ในทางปฏิบัติแล้วสถานการณ์อันเกิดจากเหตุและปัจจัยต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ในระยะต่อมาได้ทำให้สถานการณ์ภัยในพื้นที่พักพิงฯกลับทวีความซับซ้อนและยุ่งยากเกินกว่าที่กฎระเบียบและนโยบายเดิมจะควบคุมสถานการณ์เอาไว้ได้ ดังนั้นในภาคปฏิบัติ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายอำเภอและปลัดอำเภอฝ่ายความมั่นคง จึงต้องมีความยึดหยุ่นอย่างสูง ทั้งนี้เพื่อป้องกันความตึงเครียดภัยในพื้นที่พักพิงฯ อาทิเช่น มีการยึดหยุ่นให้มีการแลกเปลี่ยนสินค้าระหว่างผู้หนีภัยจากการสู้รบกับพ่อค้าไทย ซึ่งนำสินค้าไทยไปขายให้กับผู้หนีภัยฯ ในพื้นที่พักพิงฯ อาทิเช่น บางครอบครัวซึ่งได้รับข้าวจากมาก เพราะมีสมาชิกภัยในครอบครัวหลายคน อาจนำข้าวที่เหลือจากการบริโภคไปแลกกับอาหารประเภทอื่นที่พ่อค้านำมาขาย หรือนำไปขายให้พ่อค้าเพื่อนำเงินไปซื้อสิ่งของเครื่องใช้อื่นที่จำเป็น ในกรณีนี้การอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ในท้องที่ถือเป็นการบริหารจัดการพื้นที่พักพิงฯในอีกรูปแบบหนึ่ง โดยใช้วิจารณญาณในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องที่ เพราะหากไม่มีการยึดหยุ่นบ้างแล้ว ก็จะเป็นการฝืนกฎหมายชาติของมนุษย์ เพราะมนุษย์ไม่อาจบริโภคอาหารที่มีเพียงแต่ข้าว ปลา รำ และพริก ซึ่งได้รับจากการอุดหนุนขององค์กรพัฒนาเอกชนต่างชาติได้ตลอดเวลา เป็นเวลาติดต่อกันถึง 10 ปี และจำเป็นต้องขวนขวยหาสิ่งอื่นมาบริโภค การยึดหยุ่นของเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ดูแลพื้นที่พักพิงฯ จึงเป็นกุญแจสำคัญที่จำเป็นในการกำกับดูแล ทั้งนี้แต่ละพื้นที่จะมีการยึดหยุ่นเป็นรายกรณีไป อาทิ เช่น พื้นที่พักพิงบ้านถ้ำหิน และพื้นที่พักพิงบ้านแม่หละ นายอำเภอส่วนผึ้งและปลัดอำเภอ

²² Burmese Border Consortium, "BBC Relief Programme : January June 2003" (Bangkok, 2003), p. 38.

²³ ข้อมูลจาก Burmese Border Consortium ปี 1984.

ฝ่ายมั่นคงท่าสองยาง จะอนุญาตให้มีการแลกเปลี่ยนสินค้าได้เท่าที่จำเป็น²⁴ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบได้บริโภคสิ่งของอื่นนอกเหนือไปจากอาหารที่ได้รับบริจาค

ในขณะที่บางพื้นที่จะมีการเลี้ยงสัตว์เพื่อการบริโภคและการค้า หรือบางพื้นที่อนุญาตให้ทำการเพาะปลูกภายในพื้นที่ แม้ว่ากฎระเบียบของกระทรวงมหาดไทยจะห้ามมิให้มีการประกอบอาชีพใดๆ ภายในพื้นที่พักพิงฯ เพราะถือว่าผู้หนีภัยฯ ได้รับความช่วยเหลือที่ได้รับนั้นไม่สามารถตอบสนองความต้องการของมนุษย์ได้ครบถ้วน แม้จะจำกัดอยู่แค่เพียงความต้องการขั้นพื้นฐาน ก็ตาม การยึดหยุ่นของเจ้าหน้าที่ระดับอำเภอจึงเป็นการลดความตึงเครียดภายในพื้นที่พักพิงฯ ได้ในระดับหนึ่ง หากแต่ไม่สามารถป้องกันปัญหาต่างๆ ภายในพื้นที่พักพิงฯ ได้ทั้งหมด ทั้งนี้เนื่องมาจากการอันเข้มงวดซึ่งกำหนดโดยสภาพความมั่นคงแห่งชาติและกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นกรอบใหญ่ในการกำหนดนโยบายควบคุมไม่สอดคล้องกับสถานการณ์และปัญหานิปจุบันอันมีสาเหตุมาจากจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้นและสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลง ส่งผลให้การดำเนินการในการบริหารจัดการพื้นที่พักพิงฯ มีความซับซ้อนและยุ่งยากเพิ่มขึ้น จนอาจบานปลายเป็นปัญหาที่รุนแรงได้ในอนาคต หากไม่มีการบททวนนโยบายในการควบคุมและกำกับดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบเสียใหม่

ในส่วนของการจัดการภายในพื้นที่พักพิงฯ นั้น จะเป็นการดำเนินงานของคณะกรรมการของผู้หนีภัยจากการสู้รบ โดยแต่ละพื้นที่จะมีการเลือกผู้แทนจากประชากรภายในพื้นที่มาทำหน้าที่บริหารดูแล และจัดการระเบียบการปกครอง คณะกรรมการกลางของแต่ละพื้นที่จะประสานงานกับคณะกรรมการผู้ลี้ภัย ซึ่งได้แก่ The Karen Refugee Committee (KRC) และ The Karen Refugee Committee ซึ่งจะทำหน้าที่ในการประสานงานกับองค์กรพัฒนาเอกชนต่างชาติที่เข้าไปให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยฯ ในพื้นที่พักพิงฯ

คณะกรรมการกลางทั้งสองชุด คือ The Karen Committee และ The Karen Refugee Committee จะทำหน้าที่บริหารและดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบผ่านการประสานงานกับคณะกรรมการบริหารพื้นที่พักพิงฯ ของแต่ละพื้นที่ซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารงานโดยตรง คณะกรรมการบริหารมีหน้าที่ช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของรัฐบาลไทย ในการควบคุมการจัดระเบียบชุมชน และประสานงานกับส่วนราชการต่างๆ และองค์กรพัฒนาเอกชนที่เข้าไปดำเนินให้ความช่วยเหลือในพื้นที่พักพิงฯ

เจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการภายในพื้นที่พักพิงฯ ทั้งภาครัฐและเอกชน ตลอดจนคณะกรรมการบริหารพื้นที่พักพิงฯ จะประชุมร่วมกันทุกเดือน เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในการบริหารงานภายในพื้นที่และเพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกันในนโยบายการดำเนินการเกี่ยวกับผู้หนีภัยจากการสู้รบ อย่างไรก็ตามในบางกรณีอาจเกิดความไม่เข้าใจกัน

²⁴ สัมภาษณ์นายอรรถพล โบสุวรรณ นายอำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี และจ่าสิบตรีประสงค์ หล้าอ่อน ปลัดอำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก

บังระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐไทยและเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนต่างชาติในการดำเนินการ
การประชุมร่วมกันเป็นประจำทุกเดือน จึงเป็นกลไกที่สำคัญในการทำความเข้าใจให้ตรงกันเพื่อ
ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้หนี้ภัยจากการสู้รบ

2. สถานการณ์เกี่ยวกับผู้ลี้ภัยจากการสู้รบในพื้นที่พักพิงชั่วคราว และสภาพปัญหา

ปัจจุบันมีพื้นที่พักพิงฯทั้งหมด 9 แห่ง ใน 4 จังหวัด คือ จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดราชบุรี จังหวัดตาก และจังหวัดแม่ฮ่องสอน มีประชากรทั้งหมดประมาณ 118,111 คน²⁵ โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ กระทรวงมหาดไทย, ผู้ว่าราชการจังหวัดชายแดนทั้ง 4 จังหวัด และนายอำเภอห้องที่ที่มีพื้นที่พักพิงฯ แม้ว่าการควบคุมดูแลจะอยู่ภายใต้การปฏิบัติงานของหน่วยราชการไทย หากแต่รัฐบาลไทยก็ได้รับความร่วมมือด้านการดำเนินการให้ความช่วยเหลือจากองค์กรเอกชนต่างชาติ และสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติเป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบจะอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการให้ที่พักพิงเป็นเวลาชั่วคราว แต่จากสถานการณ์ความเป็นจริงที่เกิดขึ้น อันเนื่องมาจากความไม่สงบในเขตชายแดนฝั่งพม่าที่ยังคงดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี 1984 เป็นต้นมา ทำให้ไทยไม่สามารถลับผู้หนีภัยจากการสู้รบได้ในระยะเวลาอันสั้นตามที่ได้

คาดการณ์ไว้ ระยะเวลาที่ทอดนานออกมานี้ ก่อให้เกิดปัญหามากมาย ทั้งที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่พักพิงฯ และที่บ้านปลายอุกมาจันกระทบกับพื้นที่ของราชภูมิไทยในเขตใกล้เคียง ปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นเพราะสภาพความเป็นอยู่ของผู้หนีภัยจากการสู้รบและปัจจัยอื่นๆ อาทิเช่น ลักษณะของพื้นที่อันเป็นที่ตั้งของพื้นที่พักพิงฯ อัตราการเกิดของประชากรในพื้นที่พักพิงฯ สภาพสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมและทรัพยากรธรรมชาติมีจำกัดมากขึ้น เป็นต้น

2.1 สภาพของสถานการณ์ทั่วไป : ลักษณะทางกายภาพและผลกระทบ

ลักษณะทางกายภาพของพื้นที่พักพิงฯที่เป็นปัญหาในปัจจุบันคือมีพื้นที่จำกัดและส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่ที่เป็นเขตป่าสงวน อุทยานแห่งชาติ และ/หรือเขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่า²⁶ ดังนั้นจึงไม่สามารถขยายพื้นที่ออกไปเพื่อรับจำนวนประชากรของผู้หนีภัยจากการสู้รบที่เพิ่มขึ้นได้ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกิดสภาพแวดล้อมในพื้นที่ และนำมาระบุปัญหาหลายประการด้วยกัน อาทิเช่น ความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมเนื่องมาจากขยายมูลฝอยและน้ำเลี้ยง ซึ่งเป็นบ่อเกิดของโรคระบาดและสุขภาพอนามัยของประชากรในพื้นที่พักพิงฯ นอกจากจะเป็นปัญหาทางด้านกายภาพแล้วยังก่อให้เกิดปัญหาทางด้านสุขภาพจิตอีกประการหนึ่งด้วย เพราะสภาพที่แวดล้อมทำให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบไม่มีพื้นที่ที่เป็นพื้นที่ส่วนตัวเฉพาะของครอบครัว ก่อให้เกิดปัญหาการทะเลวิวาทได้ง่ายขึ้น ก่อปรกติการที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ออกนอกรั้วพื้นที่พักพิงฯ ทำให้เกิดสภาวะของการเผชิญหน้ากันอยู่ตลอดเวลา หากไม่มีการบริหารจัดการทางด้านระเบียบสังคมที่ดี

²⁵ สถิติจากกระทรวงมหาดไทย เดือนกันยายน 2546

²⁶ ปัจจุบันมีพื้นที่พักพิงฯทั้งหมด 9 แห่ง และ 6 แห่งเป็นพื้นที่ในความดูแลของกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์