

2. พื้นที่พักพิงบ้านต๋าย อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี

รัฐบาลได้จัดพื้นที่ให้ชาวกะเหรี่ยงที่อพยพมาจากเขตมะริด/ทวาย จากหมู่บ้าน ฮี ไหล่ ป่า (Htee Lai Pa) และธุกา (Thuka) ไปรวมไว้ที่พื้นที่พักพิงบ้านต๋าย เมื่อเดือนเมษายน 1997 พื้นที่นี้อยู่ใกล้กับพื้นที่พักพิงชะลอคคานี ซึ่งเป็นพื้นที่พักพิงของชาวมอญ แต่อยู่ในเขตพม่า พื้นที่พักพิงบ้านต๋ายมีประชากร 1,500 คน ในบริเวณใกล้เคียงยังมีพื้นที่พักพิงของชาวกะเหรี่ยงที่บ้านทิวาห์โดห์ ซึ่งอยู่ในเขตพม่า มีประชากรประมาณ 3,500 คน

3. พื้นที่พักพิงบ้านนุโพ อำเภออุ้มผาง จังหวัดตาก

เริ่มเปิดอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 7 มีนาคม 1997 เป็นพื้นที่ที่ฝ่ายรัฐบาลไทยจัดให้ผู้หนีภัยซึ่งหลบหนีการสู้รบมาจากเขตดอปลายา (Doaplaya) รวมถึงผู้หนีภัยกลุ่มต่างๆ ที่หลบซ่อนอยู่บริเวณชายแดนในพื้นที่พักพิง ในเขตอำเภออุ้มผาง ซึ่งอยู่ใกล้ชายแดนและง่ายต่อการถูกโจมตีจากทหารพม่าและกองกำลังกะเหรี่ยงพุทธ ดังนั้นประชากรในพื้นที่พักพิงบ้านนุโพ จึงได้แก่ผู้หนีภัยที่อพยพมาจากพื้นที่พักพิง เลย์โพธา โนปาลอว์ วาห์ และโนปะโด ทำให้มีประชากรทั้งหมดประมาณ 10,500 คน

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ต้นเดือนมิถุนายน 1997 เป็นต้นมา เจ้าหน้าที่ไทยได้ปฏิเสธที่จะให้ผู้หนีภัยจากพม่าเข้ามาในเขตไทย¹⁰⁵ โดยอ้างว่าในเขตพม่าไม่มีการสู้รบแล้ว ทำให้ผู้หนีภัยกลุ่มใหม่ต้องเดินทางกลับพม่าและเป็นเหยื่อของการสู้รบและได้รับอันตราย ตัวอย่างซึ่ง Human Rights Yearbook 1997-98 ได้กล่าวถึง ได้แก่กลุ่มที่หลบหนีการกระทำทารุณในเขตพม่าเข้ามาในเขตไทยบริเวณอำเภออุ้มผาง ประมาณ 2,000 คน ซึ่งอพยพมาจากเขตกอกาเรก (Kawkareik) และเขต จา-เอง-เซค-จี (Kyar-ein-sek-kyi) ในรัฐกะเหรี่ยง ในเดือนพฤศจิกายน 1997 โดยเจ้าหน้าที่ไทยให้เหตุผลว่าบุคคลเหล่านี้เป็น “ผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย” (Illegal Immigrants) เนื่องจากไม่มีการสู้รบในเขตพม่า ดังนั้นจึงไม่อนุญาตให้เข้าไปอยู่ในพื้นที่พักพิงบ้านนุโพ แต่ถูกผลักดันให้ไปรวมกลุ่มอยู่บริเวณชายแดนและเดินทางกลับพม่าในที่สุด

เหตุการณ์การบังคับกลับ ทำให้เจ้าหน้าที่ UNHCR ได้ส่งทีมผู้สำรวจลงไปในพื้นที่และได้รับการยืนยันว่า ผู้หนีภัยจำนวน 1,100 คนถูกบังคับกลับพม่าจริง ต่อมาในวันที่ 24 พฤศจิกายน เจ้าหน้าที่ทหารไทยรับทราบรายงานของ UNHCR และชี้แจงกลับว่าจะระวังไม่ให้เหตุการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นอีก

¹⁰⁵ Ibid, p. 389.

โดยสรุป เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นตลอดช่วงปี ค.ศ. 1997 ได้ฉายให้เห็นภาพสำคัญหลายประการ ดังนี้

1) นับตั้งแต่ช่วงปี ค.ศ. 1988 เป็นต้นมา รัฐบาลไทยได้เข้าไปลงทุนในประเทศพม่าหลายโครงการด้วยกันเนื่องมาจากนโยบายสานสัมพันธ์อันดีกับรัฐบาลพม่าโดยเน้นด้านเศรษฐกิจ เป็นที่น่าสังเกตว่า โครงการใหญ่ๆ ดังเช่น สัมปทานไม้ ตลอดจนการลงทุนในการสำรวจก๊าซธรรมชาติ และการซื้อก๊าซจากประเทศพม่า ส่วนใหญ่จะอยู่ในพื้นที่ของชนกลุ่มน้อยเกือบทั้งสิ้น ดังนั้นการดำเนินการเพื่อให้โครงการเหล่านี้ สัมฤทธิ์ผลจึงจำเป็นต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับพื้นที่และชุมชนชนกลุ่มน้อยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

2) ในการพัฒนาโครงการในพื้นที่ของชนกลุ่มน้อย รัฐบาลพม้ามักใช้วิธีการบังคับให้ชาวบ้าน ย้ายบ้านเรือนออกจากพื้นที่โดยให้ย้ายไปอยู่ในเขตที่ทหารสามารถควบคุมได้ หากชาวบ้านขัดขืนก็จะใช้วิธีการปราบปรามด้วยความรุนแรง ชาวบ้านที่หนีไม่ได้ก็มักจะหนีเข้ามาในเขตประเทศไทยซึ่งมีความปลอดภัยมากกว่า นอกจากนั้น ยังสร้างความมั่นคงให้กับพื้นที่ด้วยการปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อยซึ่งมีฐานที่มั่นในพื้นที่ห้วยม่าน ส่งผลให้พื้นที่เหล่านี้กลายเป็นพื้นที่การสู้รบ และมีชาวบ้านอพยพหนีเข้ามาในเขตประเทศไทย ในส่วนของประเทศไทยเองก็ไม่สามารถที่ปฏิเสธในการรับบุคคลเหล่านี้เข้ามาอยู่ในความช่วยเหลือสงเคราะห์ได้ ด้วยมีสถานภาพครบถ้วนตามที่สมควรได้รับการคุ้มครอง

3) นโยบายของไทยต่อผู้หนีภัยการสู้รบนั้นคือ การให้การสงเคราะห์ชั่วคราว และส่งกลับเมื่อเหตุการณ์สงบสุข หากแต่เหตุการณ์ในปี ค.ศ. 1997 นั้น กลับเต็มไปด้วยการสู้รบ หาความสงบสุขไม่ได้ รัฐบาลไทยจึงไม่สามารถส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบที่ตกค้างมาตั้งแต่ค.ศ. 1988 ได้นอกจากนั้น ในปี ค.ศ. 1997 ประเทศไทยยังจำเป็นต้องรับผู้หนีภัยจากการสู้รบกลุ่มใหม่เข้ามาอีกเป็นจำนวนมาก แม้จะมีความพยายามผลักดันกลับในเบื้องต้น และในบางพื้นที่ที่จะผลักดันกลุ่มบุคคลที่คาดว่าจะมิใช่ชาวบ้านที่หนีภัยการสู้รบอย่างแท้จริงออกจากเขตประเทศไทย แต่สถานการณ์การสู้รบอันเกิดขึ้นจริงในเขตพม่า ทำให้รัฐบาลไทยถูกจับตามองอย่างใกล้ชิดในความพยายามที่จะผลักดันกลุ่มบุคคลบางกลุ่มกลับพม่า อีกทั้งยังถูกวิจารณ์จากชุมชนนานาชาติ ทำให้รัฐบาลไทยจำเป็นต้องทบทวนเกี่ยวกับการผลักดันอีกครั้งอย่างระมัดระวัง แม้จะมีเหตุผลว่ากลุ่มบุคคลที่ผลักดันออกไปเป็นพวกทหารของกองกำลังชนกลุ่มน้อยก็ตาม

4) นโยบายต่างประเทศในการแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติมาป้อนให้กับภาคอุตสาหกรรมที่กำลังเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องไม่สอดคล้องกับนโยบายควบคุมการอพยพเข้ามาของผู้หนีภัยการสู้รบและความพยายามในการส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบ ทำให้ประเทศไทยตกอยู่ในสภาวะ “กลืนไม่เข้า คายไม่ออก” เมื่อนโยบายหนึ่งจำเป็นต้องสานสัมพันธ์กับรัฐบาลพม่าเพื่อลงทุนด้านการพลังงาน แต่

นโยบายนั้นกลับเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดสภาวะการกวาดล้างประชาชนในเขตพม่าซึ่งต่างก็หนีมาในไทย จึงทำให้การอนุเคราะห์ดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบเหล่านี้เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

5) นโยบายส่งกลับผู้หนีภัยของไทยเป็นนโยบายที่ปฏิบัติได้ยากในช่วงปี ค.ศ.1997 เนื่องจากประเทศพม่ายังไม่มีความสงบสุขอย่างแท้จริงในบริเวณเขตที่อยู่ของชนกลุ่มน้อย การจะดำเนินนโยบายนี้ให้ได้ผลที่ยั่งยืนต้องทำให้การสู้รบในพื้นที่ยุติ ดังเช่นกรณีของรัฐมอญ ซึ่งกองกำลังมอญกลุ่มพรรคมอญใหม่ยอมเจรจาหยุดยิง (ceasefire) กับรัฐบาลพม่า และปฏิบัติตามกฎเกณฑ์กฎหมาย และระเบียบของรัฐบาลพม่า ซึ่งสภาพเช่นนี้เอื้อต่อการดำเนินการส่งกลับผู้หนีภัยการสู้รบในเขตนั้นของรัฐบาลได้ ซึ่งได้ดำเนินการไปแล้วในปี ค.ศ. 1996 หากแต่เหตุการณ์เช่นนี้ยังไม่สามารถเกิดได้กับกลุ่มกะเหรี่ยงและกลุ่มคะยาห์และมีที่ที่จะยืดเยื้อ

6) สถานการณ์การบุกเข้ามาโจมตีพื้นที่พักพิงในเขตไทยตั้งแต่ปี ค.ศ.1995 จนถึงปี ค.ศ. 1997 ทำให้รัฐบาลไทยมีแผนที่จะย้ายพื้นที่พักพิงเหล่านี้ให้ลึกเข้ามาในเขตไทยเป็นระยะทาง 10-13 กิโลเมตร เพื่อสะดวกในการให้ความคุ้มครองดูแล แต่อีกด้านหนึ่ง การย้ายพื้นที่พักพิงให้ลึกเข้ามาในเขตไทยจะทำให้ผู้หนีภัยการสู้รบถูกตัดขาดจากถิ่นฐานเดิมในเขตพม่า เพราะไม่สามารถเดินทางไปกลับระหว่างพื้นที่พักพิงกับบ้านเกิดได้ ทำให้ต้องอยู่ในพื้นที่พักพิงในเขตประเทศไทยยาวนานและถาวรขึ้น ดังนั้นการย้ายพื้นที่พักพิงให้ลึกเข้ามาทำให้ยากต่อการแอบเดินทางกลับบ้านโดยตามลำพัง

7) สถานการณ์การย้ายพื้นที่พักพิงและการยุบรวมให้เหลือจำนวนน้อยลง ตลอดจนการเปิดพื้นที่พักพิงใหม่ถึงสามพื้นที่ในปี ค.ศ. 1997 เพื่อเปิดรับผู้หนีภัยการสู้รบกลุ่มใหม่ ล้วนเป็นการสนองตอบต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในเขตพม่าเกือบทั้งสิ้น จนอาจสรุปได้ว่าตลอดช่วงปี ค.ศ.1997 นี้ ไม่ได้มีการกำหนดนโยบายเพื่อจัดการกับต้นตอของปัญหาการเพิ่มจำนวนของผู้หนีภัยจากการสู้รบที่จะเข้ามาในไทยในเชิงรุกอย่างเป็นรูปธรรมเลย

8) ปี ค.ศ.1997 เป็นปีที่รัฐบาลไทยเผชิญหน้ากับสถานการณ์การอพยพลี้ภัยเป็นจำนวนมากของชาวกะเหรี่ยงและชาวคะยาห์ อันเนื่องมาจากการสู้รบครั้งใหญ่เป็นครั้งสุดท้าย เพราะกองทัพพม่าได้จัดการทำลายฐานที่มั่นและกองกำลังกะเหรี่ยง (KNU) และกองกำลังคะยาห์ (KNPP) จนอ่อนแรง และไม่มีพลังที่จะต่อสู้เป็นสงครามใหญ่ดังเช่นที่เคยทำมาในช่วงทศวรรษที่ 1960-1980 และครั้งแรกของทศวรรษที่ 1990 อีกต่อไป เหตุการณ์นับตั้งแต่ช่วงนี้เป็นต้นไปจึงเน้นหนักที่การบริหารจัดการและดูแลกลุ่มบุคคลเหล่านี้ในพื้นที่พักพิงในจังหวัดแม่ฮ่องสอน ตาก ราชบุรี กาญจนบุรี และชุมพรต่อไป เพื่อไม่ให้เกิดปัญหากับประชาชนไทยซึ่งอยู่ในพื้นที่บริเวณ

* ทั้งนี้เพราะในบางช่วงเวลาเมื่อเหตุการณ์สงบลง ผู้หนีภัยเหล่านี้ก็จะเดินทางกลับถิ่นฐานเดิมตามลำพัง เพราะสะดวกในการเดินทาง

ใกล้เคียงกับพื้นที่พักพิงฯ และเพื่อให้ผู้หนีภัยการสู้รบอยู่ในพื้นที่พักพิงอย่างสงบสุขเพื่อรอวันกลับ มาตุภูมิได้อย่างยั่งยืนและสงบสุข และสามารถพัฒนาชีวิตของตนต่อไปอย่างมีศักดิ์ศรี

9. นโยบายสืบสานความสัมพันธ์อันดีต่อพม่าและนโยบายให้การอนุเคราะห์ผู้หนีภัยการสู้รบ สมัยรัฐบาลนาย ชวน หลีกภัย สมัยที่สอง

นายชวน หลีกภัย ได้กลับเข้ามารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นสมัยที่สองและได้สืบสาน นโยบายสานความสัมพันธ์อันดีกับพม่า แต่ยังคงรักษาระยะห่างไว้ดังเช่นที่เคยปฏิบัติมาในสมัยแรก ในช่วงระหว่างปี ค.ศ.1999 และปี ค.ศ.2000 นั้น ได้มีเหตุการณ์สำคัญสามประการที่ทำให้ สถานการณ์เกี่ยวกับการอพยพของชาวพม่า อันได้แก่ นักศึกษาและนักการเมือง ตลอดจนผู้หนีภัย การสู้รบในพื้นที่พักพิงฯมีการเปลี่ยนแปลงทางด้านนโยบายและการดำเนินการไปบ้าง เหตุการณ์ ดังกล่าวได้แก่

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

เหตุการณ์ทั้งสองทำให้รัฐบาลหันมาเพิ่มความเข้มงวดกวดขันกับกลุ่มนักศึกษาพม่าในไทย มากยิ่งขึ้น นอกจากนั้น ยังได้เพิ่มมาตรการที่เข้มงวดกับผู้หนีภัยการสู้รบในพื้นที่พักพิงฯอีกด้วย

3) การมาเยือนพื้นที่พักพิงฯของบุคคลสำคัญจากต่างประเทศ อาทิเช่น นายโรบิน คูก (Robin Cook) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของสหราชอาณาจักร และนางซาตาโกะ โอคาตะ (Sadako Ogata) ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ในปี ค.ศ. 2000 และการวิพากษ์วิจารณ์ของนางโอคาตะต่อการบริหารจัดการพื้นที่พักพิงฯบ้านถ้ำหิน อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี ก่อให้เกิดกระแสความไม่พอใจในหมู่ข้าราชการไทยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้หนี ภัยการสู้รบและพื้นที่พักพิงฯอย่างรุนแรง จนกระทั่ง นายชัชชาติ บวรพัฒน์ เลขาธิการสภาความ มั่นคงแห่งชาติ ได้ออกมาย้ำถึงนโยบายของไทยต่อผู้หนีภัยการสู้รบอีกครั้งว่า จะดำเนินการส่งกลับให้ แล้วเสร็จภายในระยะเวลาสามปี (ปี ค.ศ. 2000-2003)

ปัจจัยทั้งสามมีผลกระทบต่อนโยบายต่างประเทศของไทยต่อพม่าในช่วงปี ค.ศ.1997- 2000 นี้ ทำให้ความสัมพันธ์ค่อนข้างผันผวนและมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา โดยเฉพาะการ ดำเนินนโยบายของไทยต่อชุมชนชาวพม่าในไทยไม่ว่าจะเป็นผู้หนีภัยการสู้รบ นักศึกษาพม่าและ แรงงานพม่าในไทย ทั้งที่เป็นแรงงานขึ้นทะเบียนหรือแรงงานเถื่อน ความพยายามส่วนใหญ่อยู่ใน กรอบของการจัดระเบียบและควบคุมดูแลประชากรพม่าในประเทศไทย

การจัดระเบียบบุคคลเหล่านี้เป็นเรื่องที่ค่อนข้างจะยุ่งยากซับซ้อนทั้งนี้เนื่องเพราะไม่มีหน่วยงานหลักที่มารับหน้าที่ในการรวมศูนย์ข้อมูลและกำหนดนโยบายต่อเรื่องนี้อย่างเป็นทางการหรืออีกนัยหนึ่งก็คือการไม่มี “เจ้าภาพ” ที่จะดูแลเรื่องเหล่านี้ให้เป็นระบบอย่างแท้จริงนั่นเอง

นอกจากจะไม่สามารถจัดระบบประชากรพม่าที่อยู่ภายในประเทศไทยแล้ว ยังไม่สามารถสกัดกั้นทหารพม่าและกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่เป็นพันธมิตรที่บุกข้ามเขตแดนไทยเข้ามาเพื่อโจมตีพื้นที่พักพิงในไทยอีกประการหนึ่งด้วย เพราะนับตั้งแต่ปลายช่วงสมัยรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เกิดเหตุการณ์เช่นนี้หลายครั้งด้วยกัน ดังเช่นในวันที่ 11 มีนาคม 1998 กองกำลังกะเหรี่ยงพุทธ DKBA ได้ลักลอบข้ามแม่น้ำเมยมายังฝั่งไทยบริเวณบ้านห้วยกะโหลก ตำบลแม่ปะ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก แล้วบุกเข้าไปในพื้นที่พักพิงชาวกะเหรี่ยงบ้านห้วยกะโหลก ใช้อาวุธปืน ค.81 ปืนเอ็ม 79 และอาวุธปืนประจำกายยิงใส่บ้านพักชาวกะเหรี่ยงในพื้นที่พักพิงพร้อมกันนั้นได้ใช้อาวุธปืนยิงกดดันไม่ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจตระเวนชายแดน 3464 เข้าช่วยเหลือชาวบ้าน ก่อนที่จะกระจายกำลังเผาบ้านผู้อพยพชาวกะเหรี่ยงในแต่ละโซน (มีทั้งหมด 11 โซน) ทำให้ที่พักอาศัยเสียหาย 1,500 หลังคาเรือน ชาวกะเหรี่ยงอพยพ 8,000 คนไร้ที่อยู่ มีผู้เสียชีวิต 2 คน บาดเจ็บ 27 คน¹⁰⁶ ทำให้หน่วยราชการไทยต้องตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจช่วยเหลือผู้อพยพจำนวนนี้ร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นการเร่งด่วน

พลโทดอนม วัชรพุทธ แม่ทัพภาค 3 (ในขณะนั้น) เปิดเผยว่า “ปัญหาภายในพื้นที่พักพิงจำนวน 19 แห่งตามแนวชายแดนไทย-พม่า ซึ่งมีประชากรประมาณ 90,000 คนนั้น ยอมรับว่าไม่สามารถควบคุมได้ทั้งหมด และไม่ทราบว่ากะเหรี่ยงเหล่านั้นเป็นฝ่ายใดระหว่าง KNU และ DKBA”¹⁰⁷ ขณะเดียวกันกระทรวงการต่างประเทศได้เชิญนายชิน หม่อง อู อัครราชทูตที่ปรึกษาของพม่าประจำประเทศไทยเข้าพบเพื่อหารือถึงความสัมพันธ์ไทย-พม่า ระบุถึงเหตุการณ์สองครั้งที่เกิดขึ้น คือในครั้งแรกเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 1998 ที่มีกระสุนปืนครกมาตกที่บ้านตาฝาง อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน และมีกองกำลังติดอาวุธจากพม่าข้ามแม่น้ำสาละวิน มายังฝั่งไทย เผาจุดตรวจของตำรวจตระเวนชายแดนและโจมตีหมู่บ้านดังกล่าว ส่งผลให้คนไทยเสียชีวิต 1 คน บาดเจ็บ 2 คน และถูกจับไปเป็นตัวประกันอีก 3 คน บ้าน 2 หลังถูกทำลายและได้รับความเสียหายอีกหลายหลัง และเฮลิคอปเตอร์ของทหารได้รับความเสียหายด้วย และผู้บุกรุกได้เคลื่อนย้ายกองกำลังกลับไปยังฝั่งพม่า และครั้งที่สอง ได้แก่เหตุการณ์โจมตีเผาพื้นที่ที่พักพิงบ้านห้วยกะโหลก เวลา 01.00 น. วันที่ 11 มีนาคม 1998 เป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิต 6 คน บาดเจ็บ 25 คน และผู้ไร้ที่อยู่

¹⁰⁶ มติชนรายวัน (12 มีนาคม 2541) : 19.

¹⁰⁷ เพิ่งอ้าง.

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

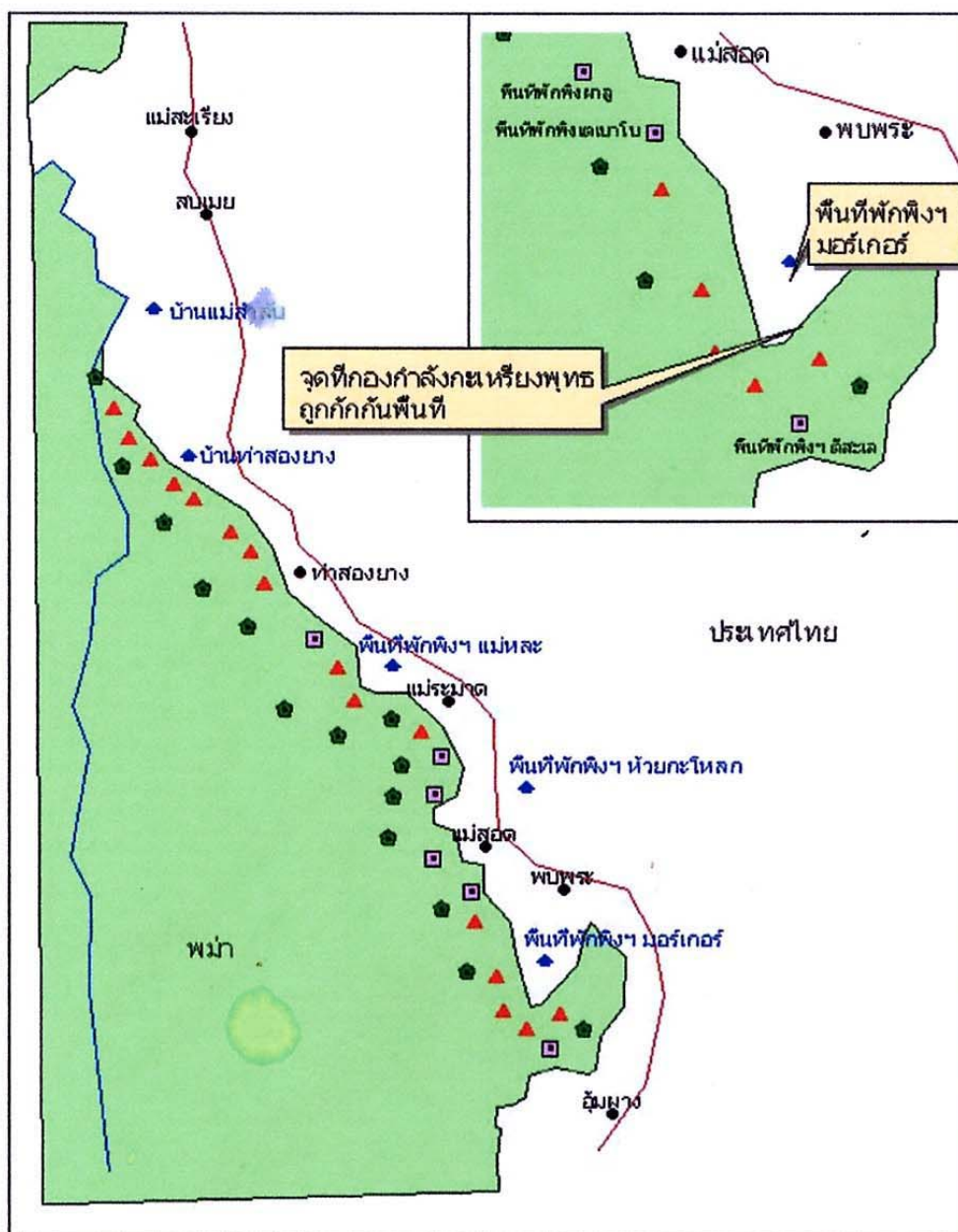
เหตุการณ์ความวุ่นวายบริเวณชายแดนไทย-พม่า ทำให้รัฐบาลไทยให้ความสำคัญต่อการจัดระเบียบชายแดนใหม่ โดยเฉพาะเรื่องที่ตั้งของพื้นที่พักพิงฯ ซึ่งได้มีนโยบายที่จะเข้าไปจัดการย้ายพื้นที่พักพิงฯต่าง ๆ ในบริเวณชายแดนซึ่งอยู่อย่างกระจัดกระจายตามตะเข็บชายแดนให้อยู่ลึกเข้ามาในเขตไทย นอกจากนี้ ยังทำการยุบรวมพื้นที่พักพิงฯเล็ก ๆ เข้าด้วยกัน เพื่อให้เหลือจำนวนพื้นที่พักพิงฯให้น้อยลง อย่างไรก็ตาม การยุบรวมพื้นที่พักพิงฯเดิม ตลอดจนการหาพื้นที่ใหม่สำหรับการตั้งที่ใหม่ยังไม่ลงตัวดีนัก เพราะจำเป็นต้องหลีกเลี่ยงการย้ายพื้นที่พักพิงฯ เข้าไปอยู่ในพื้นที่ป่าสงวนซึ่งอาจทำให้เกิดผลกระทบต่อการทำลายสภาพสิ่งแวดล้อมและป่าไม้ได้

9.1 การเข้ามามีบทบาทของ UNHCR








รัฐบาลไทยโดยสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ได้เห็นสมควรที่จะให้ UNHCR ประจำประเทศไทยเข้าไปช่วยดูแลและให้ความสงเคราะห์ผู้หนีภัยการสู้รบในพื้นที่พักพิงฯ โดยผู้บัญชาการทหารสูงสุด พลเอกอมงค อัมพรพิสิทธิ์ (ดำรงตำแหน่งในขณะนั้น) ได้กล่าวว่า “UNHCR จะทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ไทยในการอพยพผู้หนีภัยการสู้รบที่ยังอยู่ตามบริเวณชายแดนให้เข้ามาอยู่ในเขตไทยที่ลึกกว่าเดิม ทั้งนี้เพื่อให้การป้องกันและรักษาความปลอดภัยให้กับผู้หนีภัยการสู้รบได้มีประสิทธิภาพกว่าเดิม”¹⁰⁸ โดยกระทรวงมหาดไทยจะทำหน้าที่พิจารณาพื้นที่ในการตั้งพื้นที่พักพิงฯ และสมช.จะประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดระเบียบพื้นที่พักพิงฯ

¹⁰⁸ Bangkok Post (11 April 1998) : 3.

แผนที่การโจมตีศูนย์ที่פקฟิงชั่วคราวของกะเหรี่ยง DKBA



สัญลักษณ์

-  กองกำลังทหารพม่า
 DKBA
 พื้นที่พักพิง ในพม่า
 พื้นที่พักพิง ในประเทศไทย
-  อำเภอ
 ถนน
 แม่น้ำ

ที่มา :Bangkok Post (24 March 1998)

อย่างไรก็ตาม บทบาทของ UNHCR ในการให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยการสู้รบนั้น เป็นการเข้ามาที่ทันท่วงที เพราะในขณะนั้นผู้หนีภัยการสู้รรมีจำนวนมากขึ้น รัฐบาลไทยจำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือในการดูแลบุคคลเหล่านี้ แต่บทบาทของ UNHCR ในพื้นที่พม่าจะแตกต่างไปจากบทบาทในกรณีของค่ายผู้อพยพชาวกัมพูชา ซึ่ง UNHCR มีบทบาทสำคัญอย่างมาก อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ UNHCR จะเข้าไปให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าได้ก็ต่อเมื่อมีการเคลื่อนย้ายพื้นที่พม่าให้ลึกเข้ามาในประเทศไทยเรียบร้อยแล้ว

กระทรวงการต่างประเทศของไทยเป็นผู้ประสานงานกับผู้แทนของ UNHCR และร่วมพิจารณาถึงบทบาทในความช่วยเหลือของ UNHCR เพราะก่อนหน้านี้จะอนุญาตให้ UNHCR เข้ามามีบทบาทช่วยเหลือนั้น เจ้าหน้าที่ UNHCR ไม่มีโอกาสรับทราบเหตุการณ์บริเวณชายแดน ไทย-พม่าเท่าใดนัก นอกจากจะรับทราบเหตุการณ์เรื่องราวเป็นรายกรณีไป เนื่องจากก่อนหน้านี้ รัฐบาลไทยได้ปฏิเสธที่จะให้ UNHCR เข้ามามีบทบาทในเรื่องนี้ แต่รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ได้ตัดสินใจให้ UNHCR เข้ามามีบทบาทให้มากขึ้น โดยนายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย ได้ชี้แจงต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรี¹⁰⁹ ถึงความจำเป็นในการเพิ่มบทบาทของ UNHCR ในการให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า แต่ทั้งนี้จะให้ทางกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้พิจารณาบทบาทและแนวทางปฏิบัติของ UNHCR ต่อกรณีดังกล่าวซึ่งนายกรัฐมนตรีก็จะได้แจ้งให้เลขาธิการองค์การสหประชาชาติ นายโคฟี อันนัน (Kofi Annan) ทราบในโอกาสที่นายกรัฐมนตรีเข้าร่วมประชุมผู้นำประเทศอาเซียน ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ในเดือนธันวาคม 1998 ด้วย

และท้ายสุดรัฐบาลไทยก็ได้ขอยุติในเรื่องการอนุญาตให้ UNHCR เข้ามามีบทบาทช่วยเหลือผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าภายในพื้นที่พม่า โดยได้ทำการอนุมัติเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 1998 ด้วยมติของคณะรัฐมนตรีพร้อมทั้งการยุบรวมพื้นที่พม่าจำนวน 19 แห่ง ให้เหลือเพียง 11 แห่ง พร้อมทั้งระบุบทบาทหน้าที่ของ UNHCR ให้ชัดเจน ซึ่งผู้แทนของ UNHCR แอมมีเลีย บอนิฟาซิโอ (Ms.Amelia Bonifacio) ได้เข้าพบพลเอกเชษฐา ฐานะจาโร เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 1998 เพื่อปรึกษาหารือถึงเรื่องการดูแลผู้หนีภัยการสู้รบ และได้ข้อสรุปว่าบทบาทของ UNHCR จะครอบคลุมถึงการช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ไทยในการคัดเลือกผู้หนีภัยการสู้รบ การจัดหาบ้านพักที่อยู่อาศัย อาหาร การรักษาพยาบาล และอำนวยความสะดวกในการจัดส่งผู้หนีภัยการสู้รบกลับพม่าเมื่อเหตุการณ์ในพม่าสงบสุข¹¹⁰

¹⁰⁹ Bangkok Post (26 March 1998) : 1.

¹¹⁰ The Nation (1 April 1998) : A2.

ส่วนการอพยพผู้หนีภัยฯ ในบริเวณพื้นที่พักพิงฯในจังหวัดตากนั้นได้เริ่มดำเนินการในเดือนมิถุนายน 1998 โดยทำการเคลื่อนย้ายผู้หนีภัยจำนวน 25,673 คน จากพื้นที่พักพิงฯบ้านห้วยกะโหลก อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ไปไว้ที่พื้นที่พักพิงฯแม่หละ อำเภอท่าสองยาง¹¹¹

พร้อมกันนั้น ก็ได้ทำการย้ายผู้หนีภัยจากการสู้รบชาวกะเหรี่ยง ซึ่งอาศัยอยู่บริเวณอุทยานแห่งชาติสาละวิน (Salween National Park) อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน จำนวน 12,000 คน ให้ไปอยู่ในพื้นที่ใหม่ที่จัดทำเป็นพื้นที่พักพิงฯแม่ลามาลหวง อำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยให้ดำเนินการย้ายในระหว่างช่วงเดือนมกราคม-มีนาคม 1998¹¹² เพื่อแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบที่อาศัยอยู่ในเขตอุทยาน ซึ่งถูกจ้างวานโดยนักธุรกิจไทยที่ทำการค้าไม้ในพื้นที่ให้มาลักลอบตัดไม้ในเขตป่าสงวน และขนไม้ไปยังฝั่งแม่น้ำสาละวินเพื่อขนส่งไปยังโรงเลื่อยไม้อีกทอดหนึ่ง¹¹³

ด้วยเหตุผลดังกล่าว สภาความมั่นคงแห่งชาติจึงเห็นสมควรให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบเหล่านี้ อพยพออกจากบริเวณอุทยานแห่งชาติสาละวินไปอยู่ในพื้นที่ใหม่ที่จัดให้ภายในเดือนมีนาคม 1998 สำหรับบุคคลที่ปฏิเสธที่จะย้ายออกภายในเวลาที่กำหนดไว้ให้ ก็จะถูกดำเนินคดีในข้อหาเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ซึ่งต้องถูกลงโทษและส่งกลับพม่าทันที

อย่างไรก็ตาม การย้ายพื้นที่พักพิงฯจากบริเวณชายแดนไทยให้ลึกเข้ามาในเขตประเทศไทย ไม่สามารถป้องกันการบุกรุกโจมตีชุมชนกะเหรี่ยงภายในเขตไทยและพื้นที่พักพิงฯของกองกำลังกะเหรี่ยงพุทธ DKBA ได้ ในช่วงปี ค.ศ. 1998 มีรายงานข่าวการโจมตีของกลุ่ม DKBA อย่างสม่ำเสมอนับตั้งแต่ช่วงเดือนมกราคมเป็นต้นมา ซึ่งรัฐบาลไทยก็ได้ให้ความดูแลและช่วยป้องกันความปลอดภัยให้แก่ผู้หนีภัยการสู้รบอย่างต่อเนื่อง โดยฝ่ายเจ้าหน้าที่ทหารและตำรวจตระเวนชายแดนได้ออกตรวจตราบริเวณชายแดนและขับไล่กองกำลังต่างชาติออกจากเขตประเทศไทย

ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ไทยได้เพิ่มความระมัดระวังในการตรวจค้นอาวุธภายในพื้นที่พักพิงฯต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่า กองกำลังชนกลุ่มน้อยไม่ว่าจะเป็นกลุ่มกองกำลังคะเรนนี ก้าวหน้า KNPP หรือกองกำลังสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (KNU) ไม่สามารถเข้ามาใช้พื้นที่ภายในพื้นที่พักพิงฯเป็นที่หลบซ่อนตัวได้¹¹⁴

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 ซึ่งมีนายจอห์นนี่เป็นผู้นำ โดยอ้างว่าเป็นกลุ่ม The Burmese Vigorous Student ได้ใช้อาวุธสงครามบุกยึดสถานเอกอัครราชทูตสหภาพพม่าประจำประเทศไทย และจับตัวประกันซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่สถานทูต คนงาน และผู้มาติดต่อสถานทูตทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศไว้จำนวน 38 คน โดยมีผู้หลบซ่อนอยู่ในสถานทูตอีก 51 คน พร้อมทั้งยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลพม่าดังนี้

1. ให้ปล่อยตัวนักโทษการเมืองทั้งหมดโดยทันทีและปราศจากเงื่อนไข
2. ให้เปิดการเจรจากับคณะกรรมการตัวแทนแห่งรัฐสภาประชาชน (CRPP)
3. ให้จัดประชุมรัฐสภาประชาชนเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลร่วมกับ CRPP

รัฐบาลไทยได้จัดตั้งศูนย์เฉพาะกิจขึ้น โดยมีพลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ดำรงตำแหน่งในขณะนั้น) เป็นประธาน เพื่อเจรจาทันทีกับกลุ่มนักศึกษาพม่าร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต่อมากลุ่มนักศึกษาพม่าได้ยื่นข้อเสนอขอเฮลิคอปเตอร์เพื่อนำพวกตนและตัวประกันส่วนหนึ่งไปส่งที่ชายแดนไทย-พม่า และได้ปล่อยตัวพลตำรวจดอนมศักดิ์ อาจเดช เจ้าหน้าที่ตำรวจสันติบาล ซึ่งทำหน้าที่รักษาความปลอดภัยสถานทูตดังกล่าวออกมา และมีตัวประกันหลบหนีออกมาได้จำนวนหนึ่ง

ในวันเดียวกันนั้น พันโทหม่อง หม้อย ผู้บังคับกองพันที่ 343 ต.พญาทองชู ได้ประสานกับเจ้าหน้าที่ไทย เพื่อขอปิดการสัญจรเข้าออกของประชาชนทั่วไปและนักท่องเที่ยวเป็นการชั่วคราวเพื่อป้องกันเหตุร้ายที่อาจจะเกิดขึ้น โดยขอปิดตั้งแต่เวลา 18.00 น. ของวันที่ 1 ตุลาคม โดยไม่มีกำหนดจนกว่าเหตุการณ์จะเป็นปกติ

วันที่ 2 ตุลาคม 1999 รัฐบาลได้จัดรถตู้ 2 คัน ไปรับกลุ่มนักศึกษาพม่าและตัวประกันจำนวนหนึ่งจากสถานเอกอัครราชทูตพม่าประจำประเทศไทยไปขึ้นเฮลิคอปเตอร์ 2 ลำ ที่สนามฟุตบอลโรงเรียนกรุงเทพคริสเตียน แต่เฮลิคอปเตอร์ไม่สามารถลงจอดได้จึงได้เปลี่ยนไปขึ้นที่สนามฟุตบอลโรงเรียนเตรียมทหารแทน ในการเจรจาทันทีมีสื่อมวลชนร่วมเจรจาด้วยคือ รายการร่วมด้วยช่วยกัน โดยมีนายประเสริฐ เหลืองอร่ามเวช ตัวประกัน เป็นผู้ประสานงานให้พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โทรศัพท์ติดต่อกับกลุ่มนักศึกษาพม่าให้ปล่อยตัวประกันทั้งหมด โดยหม่อมราชวงศ์สุขุมพันธุ์ บริพัตร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศเสนอเป็นตัวประกันแทนและขึ้นเฮลิคอปเตอร์ไปพร้อม นายชัยพลภักษ์ แสงเจริญ อดีตหัวหน้าศูนย์

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

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

เหตุการณ์ครั้งนี้ได้สร้างความไม่พอใจกับรัฐบาลทหารพม่าเป็นอย่างมาก เนื่องจากการให้สัมภาษณ์ของพลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ ได้ระบุว่าการกระทำของนักศึกษาพม่ากลุ่มนี้เป็นการเคลื่อนไหว เพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยในพม่า หากแต่รัฐบาลพม่ามองว่าเป็นการกระทำที่เข้าข่ายการก่อ

การร้าย เพราะอุกอาจเข้ายึดสถานทูตพม่า ซึ่งถึงแม้จะตั้งอยู่ในเขตของประเทศไทย แต่ก็ถือได้ว่าเป็นการก้าวล่วงอธิปไตยของพม่า เป็นการกระทำที่อุกอาจและเป็นอันตรายต่อชีวิต ของเจ้าหน้าที่พม่าในสถานทูตตลอดจนประชาชนผู้บริสุทธิ์ทั่วไป การยินยอมของรัฐบาลไทยในการปล่อยตัวให้นักศึกษาพม่าสามารถหลบหนีไปได้จึงทำให้ความหวาดระแวงที่พม่ามีต่อไทยมากขึ้น ส่งผลให้พม่ายกยัดความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับไทย โดยเริ่มจากการปิดพรมแดนทั้งทางเหนือ ตะวันตก และใต้ อีกทั้งการงดให้สัมปทานทำประมงแก่อ่าวประมงไทยกว่า 400 ลำ ที่เคยเข้าไปทำประมงในน่านน้ำพม่า การเพิ่มความเข้มงวดของพม่าโดยการสั่งปิดชายแดนและตรึงกำลังในเขตแนวชายแดน เพื่อกดดันชาวกะเหรี่ยงตามชายแดนที่ให้การช่วยเหลือกลุ่มต่อต้านรัฐบาลพม่า การแสดงออกของรัฐบาลพม่าในครั้งนี้ส่งผลให้รัฐบาลไทยประกาศตอบโต้ด้วยการกวาดล้างแรงงานต่างด้าวในไทย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวพม่า แรงงานพม่าในไทยจึงเดือดร้อนจากเหตุการณ์นี้ด้วย ยิ่งไปกว่านั้น ทางของไทยยังได้มีนโยบายจัดระเบียบและเข้มงวดกับศูนย์พักพิงนักศึกษาพม่า บ้านมณีลอย ตำบลวังมะนาว อำเภอปากท่อ จังหวัดราชบุรี อย่างจริงจัง เพราะเพียงแค่ 2 สัปดาห์หลังการยึดสถานทูตของนักศึกษาพม่า (18 ตุลาคม) ก็ได้มีกลุ่มนักศึกษาพม่าก่อเหตุ นำกำลังปิดล้อมเจ้าหน้าที่ UNHCR ที่ทำงานอยู่ในศูนย์ฯ ไว้เป็นตัวประกัน หลังจากตกลงกันไม่ได้เรื่องเงินเดือน

ถัดมาอีก 1 สัปดาห์ (24 ตุลาคม) นักศึกษาพม่าในศูนย์มณีลอยนับร้อยคนได้ยกพวกตะลุมบอนกันโดยใช้อาวุธขวาน มีดและไม้ และต่อมาในวันที่ 10 พฤศจิกายน กลุ่มนักศึกษาชุดใหม่จำนวน 160 คน ที่เดินทางเข้ามารายงานตัว ได้ก่อม็อบประท้วงไม่ยอมรายงานตัวลงทะเบียนเข้าพักในศูนย์ฯ เนื่องจากไม่พอใจสภาพที่พักอาศัยและแนวทางการปฏิบัติของทางการไทยและ UNHCR

หลังจากเกิดเหตุการณ์นักศึกษาพม่า 5 คน ยึดสถานทูตและเหตุการณ์วุ่นวายภายในศูนย์มณีลอยตามมา สมช. และกระทรวงมหาดไทยจึงได้หันมาเอาใจจริงเอาใจกับการควบคุมการเคลื่อนไหว

ของนักศึกษาพลัดถิ่นเหล่านี้¹¹⁶ โดยทาง สมช. เริ่มทยอยส่งตัวนักศึกษาพม่าซึ่งหลบซ่อนตัวพักอาศัยอยู่ในกรุงเทพฯและจังหวัดใกล้เคียง จำนวน 1,700 คน เพื่อให้สถานทูตต่างๆมาสัมภาษณ์และรับตัวไป และนายชัชชาติ บุรุษพัฒน์ กล่าวว่า ได้มีมติการประชุมให้ดำเนินการกับนักศึกษาพม่า ดังนี้

- 1) ให้ประสานกับ UNHCR และประเทศที่ 3 โดยเร็ว
- 2) ให้นักศึกษาที่ลงทะเบียนกับ UNHCR เข้าไปอาศัยในพื้นที่ควบคุมโดยเร็ว โดยระยะแรกให้เข้าไปอยู่ในศูนย์บ้านมณีน้อยก่อน หากไม่เพียงพอให้พิจารณาพื้นที่ควบคุมอื่นต่อไป
- 3) ใช้ศูนย์มณีน้อยเป็นพื้นที่ดำเนินการวิธีรับนักศึกษาไปตั้งถิ่นฐาน
- 4) ปรับปรุงศูนย์มณีน้อยเป็นสถานที่ควบคุมนักศึกษาพม่า และปรับปรุงกฎระเบียบต่างๆให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น
- 5) เร่งรัดกวาดจับนักศึกษาที่ไม่ยินยอมรายงานตัวทางราชการ เพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง
- 6) วางมาตรการป้องกันและสกัดกั้นมิให้นักศึกษาพม่าหลบหนีเข้าสู่ประเทศไทย โดยหวังว่า จะมีโอกาสได้เดินทางไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม

9.3 สถานการณ์หลังเหตุการณ์นักศึกษาพม้ายึดสถานทูต

หลังการบุกสถานทูต รัฐบาลพม่าสั่งปิดชายแดนไทย-พม่าตลอดแนว พร้อมได้สั่งทหารมาตรึงบริเวณชายแดนเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในบริเวณชายแดนตรงข้ามด่านพระเจดีย์สามองค์ อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี ทหารพม่าได้ยกกองพลมาตรึงกำลังที่บ้านชีบุดอง หรือกะบิงตอง บริเวณเนิน 550 มีกำลังทั้งสิ้น 7,000 คน พร้อมด้วยลูกหาบ 300 คน เพื่อเข้าตีกองกำลังทหารกะเหรี่ยงบริเวณตอนเหนือบ้านพญาตองซู ตรงข้ามด่านเจดีย์สามองค์ ในช่วงเดือนตุลาคม 1999

นอกจากนี้ ทหารพม่ายังถือโอกาสรุกล้ำเขตแดนโดยกองพัน 433 ของพม่าได้นำไม้มาล้อมและปิดช่องทางเข้าออกเป็นแนวยาวตลอดคันดินเป็นระยะทาง 1 กิโลเมตร ตั้งแต่วันที่ 2 ตุลาคม โดยได้ปักเขตลึกลงเข้ามาในเขตไทยถึง 200 เมตร จากแนวเดิม จนติดสถานที่ราชการและบ้านเรือนไม่ถึง 2 กิโลเมตร อีกทั้งเคลื่อนย้ายกองกำลังเข้ามาประชิดรั้วเขตแดนที่ปักขึ้นมาใหม่¹¹⁷ หากแต่ทางฝ่ายเจ้าหน้าที่ยังไม่ได้แสดงปฏิกิริยาตอบโต้ในทันที เนื่องจากเห็นว่าอยู่ในช่วงที่กองทัพพม่ากำลังต่อสู้กับกองกำลังชนกลุ่มน้อยในพื้นที่ และได้ทำหนังสือประท้วงเมื่อเหตุการณ์สงบลง อย่างไรก็ตาม

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

12.

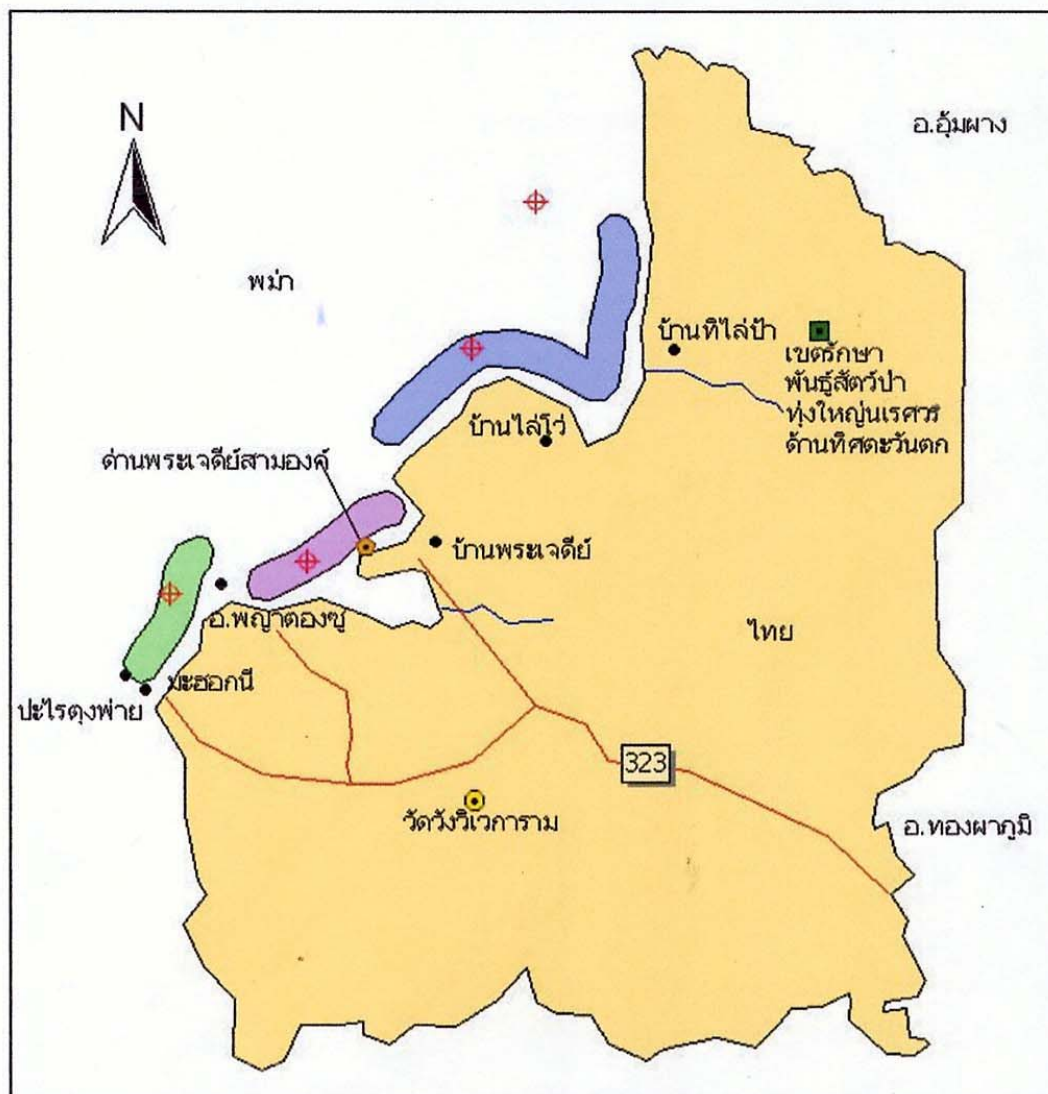
¹¹⁷ ผู้จัดการรายวัน (13 ตุลาคม 2546) : 1,6.

เรื่องเขตแดนเป็นเรื่องที่ยังไม่ชัดเจนระหว่างไทยกับพม่า เพราะยังไม่ได้ทำการปักปันเขตแดนอย่างเป็นทางการแต่อย่างใด

ในขณะเดียวกัน กองกำลังของฝ่ายมอญได้หันมาร่วมมือกับกองกำลังกะเหรี่ยง KNU ต่อสู้กับทหารพม่าโดยเริ่มตั้งแต่วันที่ 7-13 ตุลาคม 1999 เพราะทหารพม่าไม่ทำตามข้อตกลงที่ให้กับกองกำลังมอญพรรคมอญใหม่ ตามสัญญาหยุดยิง (ceasefire) ช่วงปี ค.ศ.1995 ที่จะให้กลุ่มมอญดูแลพื้นที่ในเขตพญาตองซู โดยการต่อสู้ครั้งนี้ครอบคลุมพื้นที่ในเขตรัฐมอญและเขตพื้นที่อิทธิพลของกองพลน้อยที่ 4 ของกะเหรี่ยง KNU ฝ่ายไทยจึงได้ส่งกองกำลังตำรวจตระเวนชายแดนจำนวน 2 หมวดลงพื้นที่และได้ประสานงานกับกองพลทหารราบที่ 9 วางแผนอพยพประชาชนตามแนวชายแดน เพื่อเตรียมรับมือกับการต่อสู้ระหว่างกองกำลังชนกลุ่มน้อยกับทหารพม่าที่รุนแรงขึ้น และคาดว่าจะมีชาวบ้านที่เป็นกะเหรี่ยงทะลักข้ามในเขตไทยมากขึ้น ซึ่งฝ่ายเจ้าหน้าที่ได้คอยระวังไม่ให้เข้ามาปะปนกับชาวบ้านไทยในบริเวณชายแดน

เพื่อเป็นการแก้ไขสถานการณ์ความสัมพันธ์ระหว่างไทย-พม่า ที่เพิ่มความตึงเครียดมากยิ่งขึ้น นายสุรินทร์ เพ็ชร์สุวรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (ตำแหน่งในขณะนั้น) ได้เดินทางไปเยือนประเทศพม่าอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 1999 และได้เปิดเผยหลังการเยือนสหภาพพม่าอย่างเป็นทางการว่า ได้หารือกับพลโทชิน ยุ้นท์ เลขาธิการคนที่ 1 ของสภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐพม่า (SPDC) และอู วิน อ่อง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของพม่า ถึงเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและปัญหาแนวชายแดนไทย-พม่า ซึ่งพลโทชิน ยุ้นท์ ได้แสดงความชื่นชมรัฐบาลไทยในการแก้ปัญหาการบุกยึดสถานทูตพม่าประจำประเทศไทยโดยหลีกเลี่ยงการใช้ความรุนแรง ส่วนเรื่องการปิดด่านชายแดนนั้นทางพม่ายืนยันว่าเป็นมาตรการชั่วคราวเพื่อให้เกิดความเรียบร้อยโดยในวันที่ 24 พฤศจิกายน 1999 คณะกรรมการร่วมชายแดนไทย-พม่าระดับพื้นที่จะประชุมร่วมกันเพื่อเปิดด่าน 4 จุด คือ 1. ด่านเจดีย์สามองค์ อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี 2. ด่านท่าขี้เหล็ก อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย 3. ด่านอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก และ 4. ด่านอำเภอเกาะสอง ของพม่า

แผนที่ที่ตั้งโดยสังเขปของกองกำลังทหารพม่า
และชนกลุ่มน้อยตรงข้าม อ.สังขละบุรี จ.กาญจนบุรี



ที่มา : ผู้จัดการรายวัน (13 ตุลาคม 2542)

9.4 กลุ่มผู้ก่อการร้ายชาวพม่าบุกยึดโรงพยาบาลศูนย์ราชบุรี

อย่างไรก็ตามหลังจากไทยได้พยายามแก้ไขสถานการณ์ความสัมพันธ์ไทย-พม่า อันเนื่องมาจากกลุ่มนักศึกษาพม่าบุกยึดสถานทูตได้ไม่นานก็เกิดกรณีทหารกะเหรี่ยงกลุ่ม “ทหารพระเจ้า” (God's Army) บุกยึดโรงพยาบาลราชบุรี เมื่อวันที่ 24-25 มกราคม 2000 เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลไทยช่วยเหลือกลุ่มกะเหรี่ยงซึ่งถูกทหารพม่าโจมตี

ภูมิหลังของกองกำลังทหารพระเจ้า (God's Army)

ฐานที่มั่นของกองกำลังทหารพระเจ้าได้แก่ กะมอว์ปลอว์ (Kmau Plaw) ซึ่งเป็นพื้นที่ในเขตตะนาวศรี* ซึ่งกลุ่มชาวกะเหรี่ยงที่หลบหนีการกดขี่ของทหารพม่าไปรวมตัวกันอยู่ เป็นพื้นที่ไม่ใหญ่นักสามารถจุคนได้จำนวน 200-500 คน คนเหล่านี้ได้รวมตัวกันเป็นกลุ่มทหารบ้าน (Militia) เพื่อป้องกันตัวเองจากการโจมตีของทหารพม่า กะมอว์ปลอว์ได้เรียกตัวเองว่ากลุ่ม “ทหารพระเจ้า” เพราะชาวบ้านส่วนใหญ่เป็นคริสเตียน โดยมีเด็กแฝดอายุ 9 ขวบ ชื่อ ลูเทอร์ และ จอห์นนี่ เป็นหัวหน้า

เด็กแฝดคู่นี้มีต้นกำเนิดมาจากชาวบ้านกะเหรี่ยงซึ่งถูกไล่ที่มาจากบริเวณรัฐกะเหรี่ยงและเขตตะนาวศรีที่ต่อจากชายแดนผ่านพื้นที่ ทหารพม่าถือโอกาสในการวางท่อก๊าซปี ค.ศ. 1997 ทำลายฐานที่มั่นของกองกำลังกะเหรี่ยง KNU และกลุ่มมอญ NMSA รวมถึงชุมชนมอญ ชุมชนกะเหรี่ยงในพื้นที่พร้อมทั้งขับไล่ชุมชนออกจากพื้นที่ด้วยวิธีที่โหดร้ายและทารุณ ไม่ว่าจะเป็นการทุบตีฆ่า ช่มชู้ผู้หญิง จนทำให้ชาวบ้านต้องพากันหลบหนีออกจากพื้นที่ หากแต่จอห์นนี่และลูเทอร์เด็กแฝดคู่นี้กลับผิดแปลกกับเด็กอื่นๆตรงที่ไม่มีความหวาดกลัวทหารพม่าแต่อย่างใด เด็กแฝดกลับบอกให้ชาวบ้านไปหาปืนมา 7 กระบอก จัดหาชายหนุ่ม 7 คน พร้อมทั้งเครื่องแบบทหาร 7 ชุด เพื่อโจมตีทหารพม่าโดยบอกว่าเขาได้ยินเสียงบอกเขาให้ทำเช่นนั้น ชาวบ้านต่างเชื่อคำบอกเล่าของเด็กแฝดและทำตามสิ่งที่เด็กทั้งสองบอกเล่า และก็สามารถสู้กับทหารพม่าได้ นับตั้งแต่นั้นมาก็มีประชาชนหลั่งไหลเข้ามารวมกลุ่มอยู่กับจอห์นนี่ และลูเทอร์ และเรียกชื่อกลุ่มตนเองว่ากะเซโดห์ (Kaser Doh) ซึ่งแปลตามตัวว่า *ภูเขาคัดดีสิทธิ์* ภายในเวลาไม่ช้าไม่นานกองกำลัง KNU กองพื้นที่ 4 ซึ่งถูกทหารพม่าตีแตกก็เข้ามารวมกลุ่มกันอีกครั้ง และเชื่อว่าเด็กแฝดสามารถติดต่อสื่อสารกับพระเจ้าได้ จอห์นนี่และลูเทอร์ยกคำสอนในพระคัมภีร์มาให้ทหารพระเจ้ายึดถืออย่างเคร่งครัดโดยเฉพาะคำสอนที่ไม่ดื่มสุรา พุดบด พุดค้ำหยาบ หรือประพฤติดนินทาผู้อื่นที่ไม่ใช่คู่ครอง

* เป็นเขตปกครองทางใต้ของประเทศพม่า

กองกำลังกะเซโดห์มีประมาณ 500 คน และคุ้มครองชาวบ้านซึ่งอาศัยอยู่เป็นกลุ่ม กลุ่มละ ประมาณ 20-30 คน ซึ่งจะอพยพเคลื่อนย้ายที่อยู่อาศัยไปเรื่อย ๆ อย่างไรก็ตาม ทางฝ่ายราชการไทยเชื่อว่า นักศึกษาพม่าที่ทำการบุกยึดสถานทูตพม่าในประเทศไทยเมื่อเดือนตุลาคม 1999 อาศัยอยู่กับกองกำลังของ God's Army ¹¹⁸

ก่อนหน้าที่สมาชิกทหารพระเจ้าจะทำการบุกยึดโรงพยาบาลราชบุรีเมื่อวันที่ 24 มกราคม 2000 ได้มีข่าวการเข้ามาปล้นสดมภ์ชาวบ้านไทยในเขตบริเวณบ้านหวานน้อย ตำบลสวนผึ้ง อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 1999 โดยเจ้าหน้าที่ไทยได้ทำการลาดตระเวนบริเวณชายแดนไทย-พม่า ในช่วงปี ค.ศ.1999 ได้พบฐานที่มั่นของกองกำลังทหารพระเจ้าในเขตไทย จึงได้ผลักดันให้ออกจากเขตไทยและได้เผาทำลายฐานที่มั่น ¹¹⁹ อย่างไรก็ตาม ทางฝ่ายสมช. ยังไม่ปักใจเชื่อว่าจะเป็นการทำงานของทหารพระเจ้า เพราะในช่วงหน้าแล้งชาวกะเหรี่ยงในบริเวณชายแดนไทย-พม้ามักจะอดอยากและจะข้ามเข้ามาในเขตไทยเพื่อทำการปล้นสดมภ์เพื่อความอยู่รอด และในบรรดากลุ่มชนกลุ่มน้อยที่เข้ามาเขตไทยนั้นก็มียุทธการของทหารพระเจ้ารวมอยู่ด้วย และเมื่อถูกกดดันจากฝ่ายไทยและฝ่ายพม่าพร้อมกับทั้งสองทางก็เป็นเหตุให้ก่อคดีที่น่าสลดใจในวันที่ 24 มกราคม 2000

ลำดับเหตุการณ์การบุกยึดโรงพยาบาลศูนย์ราชบุรี¹²⁰

เมื่อวันที่ 24 มกราคม กองกำลังทหารกะเหรี่ยง กลุ่มทหารพระเจ้า (God's Army) จำนวน 10 คน ได้บุกเข้ายึดโรงพยาบาลศูนย์ราชบุรี อำเภอเมืองราชบุรี และได้จับตัวแพทย์พยาบาล เจ้าหน้าที่ผู้ป่วยและญาติเป็นตัวประกัน จนถึงวันที่ 25 มกราคม ชุดปฏิบัติการต่อต้านการก่อการร้ายทหาร-ตำรวจ 4 หน่วยงาน ประกอบด้วยกองพันจู่โจม ศูนย์สงครามพิเศษ กองกำลังนเรศวร 261 กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน หน่วยอรินทราช 26 กองบังคับการตำรวจนครบาล และหน่วยคอมมานโดของกองปราบปราม จู่โจมช่วยเหลือแพทย์ พยาบาล เจ้าหน้าที่ ผู้ป่วยและญาติ ซึ่งถูกกองกำลัง God's Army จับเป็นตัวประกัน และได้เกิดการปะทะกันขึ้น ทำให้กองกำลัง God's Army เสียชีวิต 10 คน เจ้าหน้าที่ตำรวจตระเวนชายแดนได้รับบาดเจ็บ 8 นาย และมีผู้ป่วยสตรีวัย 78 ปี ตกใจหัวใจวายเสียชีวิต 1 ราย ซึ่งรวมเวลาที่เกิดเหตุการณ์ดังกล่าวประมาณ 23 ชั่วโมง จากการตรวจสอบบริเวณโรงพยาบาลพบปืนอากาศ 2 กระบอก ลูกกระสุน 300 นัด อาวุธปืนเอ็ม 16 จำนวน 7 กระบอก ลูกกระสุน 400 นัด เชื้อปะทะไฟฟ้า 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 และระเบิดเคโมจำนวนหนึ่ง ตึกอำนวยการได้รับความเสียหายเล็กน้อย จากการตรวจสอบศพ 10 ศพพบว่ามีนายปริตากับพวกอีก 3 คน ซึ่งเป็นนักศึกษาพม่าที่ร่วมปฏิบัติการบุกยึดสถานอัครราชทูตสหภาพพม่าประจำประเทศไทย เมื่อเดือนตุลาคม 1999 รวมอยู่ด้วย จากนั้นเจ้าหน้าที่ได้นำศพไปไว้ที่วัดเขาเหลือ อำเภอเมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี

หากพิจารณาปฏิกริยาของรัฐบาลไทยในการแก้ปัญหาการบุกยึดโรงพยาบาลของทหารกะเหรี่ยงกลุ่มทหารพระเจ้าจะเห็นความแตกต่างจากการแก้ปัญหาการยึดสถานทูตของกลุ่มนักศึกษาพม่าอย่างเห็นได้ชัด โดยจะเห็นได้ว่าการจัดการกับปัญหาในครั้งล่าสุดนี้เด็ดขาดและเฉียบพลัน ทั้งปมปัญหาให้ขบคิดว่าจะอะไรเป็นสาเหตุให้มีการจัดการขั้นเด็ดขาดเช่นนี้ สาเหตุหนึ่งอาจเป็นเพราะว่ารัฐบาลไทยพึงจะผ่านประสบการณ์ในการแก้ปัญหาที่รัฐบาลพม่าไปอย่างสด ๆ ร้อน ๆ อีกทั้งยังต้องรับแรงในการเจรจาเพื่อให้พม่าเปิดดำเนินการค้าบริเวณชายแดนไทย-พม่าอย่างเร่งด่วน การตอบโต้ของรัฐบาลพม่าต่อสถานการณ์ในเดือนตุลาคม 1999 ทำให้รัฐบาลไทยมีข้อที่ต้องตระหนักว่าหากการแก้ไขปัญหามันครั้งที่สองนี้ไม่เข้าตารัฐบาลพม่าที่อย่างกึ่งแล้วจะต้องมีปัญหาในความสัมพันธ์ไทย-พม่า มาให้แก่อีกมากมายในอนาคต

และการณ์ก็เป็นไปตามที่รัฐบาลไทยคาดคิด เพราะความตึงเครียดได้เกิดขึ้นทันทีที่มีข่าวการยึดโรงพยาบาลราชบุรี หากแต่ในคราวนี้เป็นหน่วยงานของไทยที่เพิ่มความเข้มงวดในการดูแลและกวดขันในสถานการณ์ในบริเวณชายแดนมากยิ่งขึ้น เพราะเกรงว่าจะเกิดเหตุการณ์ความรุนแรงตามแนวชายแดนเพิ่มขึ้น เนื่องจากกองกำลังชนกลุ่มน้อยอาจหวนกลับมาใช้ความรุนแรงเป็นการตอบโต้รัฐบาลไทย การกระทำของทหารกะเหรี่ยงกลุ่มทหารพระเจ้าในครั้งนี้ ทำให้กองทัพพม่าเพิ่มกดดันและกวดขันกองกำลังชนกลุ่มน้อยมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้มีชาวบ้านอพยพหนีตายเข้ามาในเขตไทยมากขึ้นเป็นเงาตามตัว แต่ที่เห็นได้ชัดเจนนคือการที่รัฐบาลไทยโดยกองทัพไทยเลือกที่จะปฏิบัติขั้นเด็ดขาดกับกองกำลังชนกลุ่มน้อย

การเร่งรัดนโยบาย “ส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบ”

สถานการณ์ต่างๆ อันเกิดจากการกระทำของนักศึกษาพม่าและกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย ทำให้หน่วยราชการไทยทุกฝ่ายตลอดจนประชาชนเกิดความรู้สึกด้านลบต่อกลุ่มบุคคลเหล่านี้ทันที เพราะเห็นว่ากลุ่มบุคคลเหล่านี้มีการกระทำที่ล่อแหลมต่อการทำลายชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนไทยผู้บริสุทธิ์*

ท่าทีของรัฐบาลไทยต่อกลุ่มบุคคลที่หนีภัยมาจากพม่าและพำนักอยู่ในประเทศไทยจึงเริ่มที่จะเปลี่ยนแปลงไป และเริ่มหวั่นวิตกว่ารัฐบาลไทยยังมีปัญหาในการจัดการและควบคุมกลุ่มบุคคลผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า นักศึกษาพม่าผู้ลี้ภัยและได้สถานภาพ “บุคคลในความห่วงใย” (Person of

* แต่ไม่มีประชาชนไทยเสียชีวิต ยกเว้นสมาชิกของกองกำลัง God's Army

Concern) ของ UNHCR กลุ่มผู้หนีภัยสงครามจากการสู้รบ อีกทั้งแรงงานเถื่อนที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และมาทำงานทำในประเทศ ซึ่งมีจำนวนเป็นแสนเนื่องจากรัฐบาลยังหาวิธีการควบคุมอย่างเป็นระบบไม่ได้ อีกทั้งก็เริ่มตระหนักว่าการควบคุมดูแลบุคคลเหล่านี้ยังหละหลวม ซึ่งอาจทำให้สถานการณ์ที่รุนแรงเช่นนี้อาจเกิดขึ้นอีกได้ในอนาคต

โดยเฉพาะกลุ่มผู้หนีภัยจากการสู้รบซึ่งอยู่ตามพื้นที่พักพิงฯ ทั้งหลายในไทย ซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและกะเหรี่ยงต่างถูกควบคุมในระดับที่เข้มงวดกวดขันขึ้น นอกจากนี้ รัฐบาลไทยยังได้ริ้วฟื้นนโยบายการส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบขึ้นมาทบทวนอย่างจริงจังอีกครั้ง หากแต่นโยบายนี้มีปัญหาอุปสรรคหลายประการในการดำเนินการ และพบว่า การส่งกลับยังเป็นเรื่องที่อยู่ไกลความเป็นจริงมาก รัฐบาลไทยในขณะนั้นจึงหันมาเพิ่มความระมัดระวังในบริเวณชายแดนซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของผู้หนีภัยจากการสู้รบ ทั้งในพื้นที่พักพิงชั่วคราวและนอกพื้นที่ เนื่องจากผู้อพยพบางคนอาศัยอยู่ตามหมู่บ้านชาวเขาตามชายแดนโดยเฉพาะในเขตจังหวัดราชบุรี ซึ่งทางฝ่ายข่าวได้สืบมาว่า ชาวบ้านตามชายแดนมักจะให้ความช่วยเหลือแก่ชาวกะเหรี่ยงที่ลี้ภัยมาจากเขตพม่า เพราะเป็นกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกัน ดังนั้นทหารและตำรวจตระเวนชายแดนจึงได้นำกำลังเข้าตรวจพื้นที่บริเวณอำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรีในช่วงต้นเดือนกุมภาพันธ์ ปี 2000 หลังจากเหตุการณ์การยึดโรงพยาบาลราชบุรีในระหว่างวันที่ 24-25 มกราคมของปีเดียวกัน แต่การตรวจค้นก็ไม่พบอาวุธร้ายแรงอะไร¹²¹

ในห้วงเวลาเดียวกับที่เจ้าหน้าที่ทหารและตำรวจตระเวนชายแดนทำการตรวจค้นอาวุธสงครามในพื้นที่ ปรากฏว่ามีการสู้รบอย่างหนักหน่วงระหว่างทหารพม่ากับกองกำลังในพื้นที่ ทำให้ชาวบ้านจำนวนกว่า 2,000 คน อพยพข้ามแดนพม่ามายังประเทศไทย ผู้บัญชาการกองพลทหารราบที่ 9 ได้เปิดเผยว่ากองทัพพม่ากำลังทำการต่อสู้อย่างหนักกับทหารมอญ¹²² ในบริเวณพื้นที่อิทธิพลตรงข้ามเขตไทยบริเวณอำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ การต่อสู้ทำให้ชาวมอญอพยพหนีเข้ามาในเขตไทย¹²³

นายจัตถัย บุรุษพัฒน์ เลขาธิการสมช. (ตำแหน่งในขณะนั้น) ได้เปิดเผยว่า สมช. กำลังเร่งดำเนินการหารือกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ในการวางแผนที่จะดำเนินการส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบภายในระยะเวลา 3 ปีจากนี้ไป (ปี ค.ศ. 2000-2003) โดยจะได้ประสานงานกับ UNHCR ให้เร่งเจรจากับรัฐบาลพม่าในการรับกลับผู้หนีภัยการสู้รบเหล่านี้

¹²¹ The Nation (5 February 2000) : A3.

¹²² กองกำลังพรคมอญใหม่ ได้ทำข้อตกลงหยุดยิงกับรัฐบาลพม่าไปแล้วในปีค.ศ.1995 หากแต่มีบางส่วน ที่ยังไม่ยอมจำนนและจับอาวุธขึ้นต่อสู้กับทหารพม่า โดยมีพื้นที่ปฏิบัติการบริเวณรัฐมอญตรงข้ามกับพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรีและประจวบคีรีขันธ์ในเขตไทย

¹²³ The Nation (5 February 2000) : A3.

“*UNHCR* ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการดูแลผู้อพยพได้วางแผนมาหลายปีแล้วในการที่จะติดต่อเจรจากับรัฐบาลพม่า เพื่อให้รัฐบาลพม่ารับประกันประชาชนของตนกลับไป หากแต่ยังไม่มีผลการเจรจาใด ๆ ระหว่างรัฐบาลพม่าและ *UNHCR* ในขณะที่ประเทศไทยต้องแบกรับภาระในการดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบจำนวนถึง 90,000 คนอยู่ในขณะนี้”

ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ บริพัตร รัฐมนตรีช่วยกระทรวงการต่างประเทศได้เร่งรัดให้ชุมชนโลกทางกดดันให้รัฐบาลพม่ารับประกันการสู้รบกลับประเทศ โดยระบุว่าทุกประเทศ “ควรจะกำหนดเป้าหมาย” เพื่อหาทางให้รัฐบาลพม่ายินยอมรับผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าและผู้หนีภัยจากการสู้รบจากพม่าในทุกประเทศกลับบ้านเกิดเมืองนอนของตน และรับประกันความปลอดภัยของบุคคลเหล่านี้ โดยหน่วยงานหลักดังเช่น *UNHCR* ควรจะเข้ามามีบทบาทในการประสานงานกับรัฐบาลพม่า ซึ่ง *UNHCR* ก็หวังว่ารัฐบาลพม่าจะยินยอมให้ *UNHCR* เข้าไปติดตามดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบเหล่านี้ในประเทศพม่าด้วย¹²⁴

พร้อมกันนี้ ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ยังได้จัดประชุมร่วมกับนายโซเรน เจสเซน ปีเตอร์เซน (Soren Jessen Petersen) ผู้ช่วยข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ นายชัชฎาภรณ์ บุรุษพัฒน์ เลขาธิการสมช. และ พลเอกมณฑล อัมพรพิสิต ผู้บัญชาการทหารสูงสุด เมื่อกลางเดือนมีนาคม 2000 เพื่อปรึกษาหารือในเรื่องการดำเนินงานส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบ อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ระบุว่า การส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบนั้นจะทำได้ก็ต่อเมื่อ

“มีความสงบสุข และทุกอย่างในพม่าคืนสู่สภาพปกติ ทั้งนี้เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับผู้หนีภัยฯ มิฉะนั้นก็จะมีเหตุจูงใจใดๆ ให้บุคคลเหล่านี้สมัครใจเดินทางกลับประเทศ”¹²⁵

ดังนั้น เพื่อให้นโยบายส่งกลับผู้หนีภัยฯ บรรลุเป้าหมาย รัฐบาลไทยจำเป็นต้องดำเนินการเป็นขั้นเป็นตอนตามลำดับ และขั้นตอนหนึ่งคือการเจรจาสามฝ่ายระหว่างรัฐบาลไทย *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 เข้ามามีบทบาทหรือไม่ นายปีเตอร์เซนเปิดเผยถึงความคืบหน้าในการเจรจากับผู้แทนรัฐบาลพม่าซึ่งเขาได้เดินทางไปพบในช่วงกลางเดือนมีนาคม โดยนายปีเตอร์เซนกล่าวว่ารัฐบาลพม่าอยากจะทราบถึงบทบาทของ UNHCR เพื่อจะได้มีการเจรจาว่า UNHCR จะดำเนินการอย่างไรต่อเรื่องนี้ และนายปีเตอร์เซนได้ยืนยันว่า UNHCR ยืนยันในหลักการการเดินทางกลับของผู้หนีภัยจากการสู้รบว่า ต้องเป็นการเดินทางกลับอย่างปลอดภัยและมีศักดิ์ศรี ซึ่งทั้งหมดนี้ต้องรวมถึงหลักประกันว่า บุคคลเหล่านี้จะไม่ถูกส่งกลับไปในพื้นที่ที่ยังมีการสู้รบ และ UNHCR จะสามารถมีตัวแทนอยู่ในพื้นที่ที่ทำการส่งกลับบุคคลเหล่านี้¹²⁶

นโยบายนี้ได้รับการขานรับจากนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ซึ่งกล่าวยืนยันว่าจะต้องมีการพิจารณาถึงสถานการณ์การเมืองในพม่าอย่างระมัดระวังและรอบคอบก่อนการเดินทางกลับจะเกิดขึ้น และกล่าวย้ำว่า

“เป็นนโยบายของรัฐบาลไทยอยู่แล้วที่จะส่งกลับผู้หนีภัยกลับประเทศเมื่อ
เหตุการณ์คืนสู่สภาพปกติ การเดินทางกลับต้องเป็นการกลับโดยสมัครใจ”¹²⁷

และเพื่อเป็นการประกาศเจตนารมณ์อันดีของประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยจากการสู้รบ รัฐบาลไทยนำโดย ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ บริพัตร ได้เชิญเจ้าหน้าที่จากสถานทูตต่างๆ ที่ประจำในประเทศไทย จำนวน 21 สถานทูต ให้เข้าเยี่ยมชมสภาพความเป็นอยู่ของผู้หนีภัยฯ พื้นที่พักพิงบ้านในสอย อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน จังหวัดแม่ฮ่องสอน ในเดือนมีนาคม 2000 โดยมีวัตถุประสงค์ให้ผู้แทนจากประเทศต่างๆ เหล่านี้ได้รับทราบปัญหาของประเทศไทย ในการดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบด้วยตนเอง เพื่อจะได้รายงานข้อเท็จจริงไปยังรัฐบาลของตนจากที่ได้พบเห็น และร่วมกันกำหนดแนวทางในการดำเนินการให้มีการเปลี่ยนแปลงด้านการเมืองในพม่าในเร็ววัน เพื่อประเทศพม่าจะได้มีความสงบสุขและผู้หนีภัยจากการสู้รบจะได้เดินทางกลับประเทศอย่างปลอดภัย¹²⁸ ทั้งนี้เป็นที่เข้าใจกันดีว่า การส่งกลับผู้หนีภัยฯ จะไม่สามารถดำเนินการได้ หากภายในประเทศพม่ายังไม่มีความสงบอย่างแท้จริง และความสงบอย่างแท้จริงจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการเจรจาปรองดองระหว่างกลุ่มการเมืองต่างๆ ที่มีความขัดแย้งภายในประเทศ อาทิ ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพม่ากับพรรคสันนิบาตเพื่อประชาธิปไตยแห่งชาติ หรือ NLD และระหว่างรัฐบาลพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อยโดยเฉพาะกลุ่มที่ยังไม่สามารถเจรจาทกลงกันได้ เช่น กลุ่มกะเหรี่ยง (KNU) กลุ่มคะยาห์

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 และการปรองดองภายในชาติพม่านี้ ก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้ หากไม่มีปัจจัยภายนอกเป็นการกดดันจากรัฐบาลต่างๆ ดังนั้น การเชิญชวนเจ้าหน้าที่จากสถานทูตต่างๆ ไปเยี่ยมชมพื้นที่พักพิงฯ จึงมีเป้าหมายเพื่อหว่านล้อมให้ทุกประเทศมีส่วนร่วมในการเจรจาหรือกดดันให้รัฐบาลพม่าจัดการเจรจาสามฝ่าย ระหว่างรัฐบาลพม่า NLD และชนกลุ่มน้อยขึ้นเพื่อแก้ปัญหาทางการเมืองในเร็ววัน

ต่อมาในวันที่ 2 กรกฎาคม 2000 นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีพร้อมด้วยคณะผู้ติดตาม ซึ่งประกอบไปด้วยข้าราชการชั้นผู้ใหญ่หลายท่าน อาทิเช่น พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ผู้บัญชาการทหารบก นายชัชชาติ บุษปะพัฒน์ เลขาธิการสมช. ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ บริพัตร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และนายนิศัย พิบูลสงคราม ได้เดินทางไปเยี่ยมพื้นที่พักพิงฯ บ้านแม่หละ อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก เพื่อตรวจเยี่ยมสถานการณ์ภายในพื้นที่พักพิงฯ และดูการบริหารจัดการภายใน

ในการนี้ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีได้ระบุถึงภาระของรัฐบาลไทย ในการบริหารจัดการผู้หนีภัยจากการสู้รบว่า ไม่เพียงแต่รัฐบาลไทยต้องจัดกำลังเจ้าหน้าที่ในการเข้าไปบริหารจัดการและให้การดูแลเพื่อรักษาความปลอดภัยเท่านั้น หากประเทศไทยยังมีความเสี่ยงต่อด้านความมั่นคงจากการมีประชากรของประเทศเพื่อนบ้านอยู่ในประเทศเป็นจำนวนมาก อีกทั้งปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ ซึ่งถูกกระทบกระเทือนจากการมีประชากรจำนวนมากอาศัยอยู่ นอกจากนั้นจากสภาพพื้นที่ที่จำกัดแต่จำนวนประชากรเพิ่มขึ้น เนื่องจากอัตราการเกิดของเด็กเกิดใหม่ภายในพื้นที่พักพิงฯ อยู่ที่เดือนละ 100 คน¹²⁹ ทำให้มีสภาพแออัดเพิ่มขึ้นทุกวัน นายชวน หลีกภัยกล่าวว่า “อนาคตของคนเหล่านี้ก็ทั้งสมาชิกในครอบครัวค่อนข้างน่าเป็นห่วง เขาควรจะได้รับการศึกษาที่เหมาะสมและมีสุขภาพอนามัยที่ดีกว่านี้”¹³⁰ พร้อมกันนั้น ก็ได้กล่าวว่า การที่รัฐบาลไทยอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ของ UNHCR เข้ามาดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบ ได้ก่อให้เกิดความเข้าใจในสถานการณ์ชายแดนไทย-พม่าในระดับนานาชาติได้ดียิ่งขึ้น และเน้นย้ำถึงบทบาทของ UNHCR ในการช่วยเจรจากับรัฐบาลพม่าให้ดำเนินการรับกลับบุคคลเหล่านี้ อีกทั้งยังระบุว่ วิธีที่ดีที่สุดในการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยจากการสู้รบ คือ การเจรจากับผู้นำของพม่าในทุกๆ โอกาสที่มี ให้รับผู้หนีภัยจากพม่ากลับประเทศ ขณะที่เลขาธิการสมช. มีความเห็นว่าเจ้าหน้าที่ UNHCR ควรแสดงบทบาทมากกว่าที่ทำอยู่ในปัจจุบัน โดยการเจรจากับรัฐบาลพม่าในการรับกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบ ทั้งนี้ นายจาฮานชาห์ อัศชาติ (Jahanshah Assadi) ได้กล่าวว่า เขาค่อนข้างจะมีความหวังขึ้นในกรณีที่รัฐบาลพม่าอาจจะอนุญาตให้หน่วยงานของสหประชาชาติ เข้าไปอยู่ในบริเวณชายแดนไทย-พม่า หากรัฐบาลพม่าและกอง

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

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

กำลังกะเหรี่ยง KNU สามารถเจรจาหยุดยิงกันได้¹³¹ แต่หากการเจรจาหยุดยิงยังไม่เกิดขึ้น รัฐบาลพม่าก็ยังไม่พร้อมที่จะเจรจากับเจ้าหน้าที่ของ UNHCR และไม่อนุญาตให้หน่วยงานใดๆ ของต่างชาติเข้าไปปฏิบัติการในบริเวณชายแดนทั้งสิ้น¹³² ส่วนสาเหตุที่รัฐบาลพม่ายังไม่พร้อมที่จะเจรจากับรัฐบาลไทยหรือ UNHCR ในเรื่องนี้ เนื่องจากยังมีความเชื่อว่าทหารของกองกำลังชนกลุ่มน้อย ทั้งกะเหรี่ยง (KNU) และคะยาห์ (KNPP) ล้วนอาศัยพื้นที่พักพิงเป็นที่พักอาศัย และใช้เป็นสถานที่ซ่อนสมุ้คน จึงเท่ากับว่าบุคคลเหล่านี้เป็นกลุ่มผู้ก่อการร้าย (insurgent) และจะไม่รับกลับเข้าประเทศพม่า ตราบใดที่ยังไม่ยอมจำนนและมอบตัวแก่รัฐบาลเหมือนกองกำลังกลุ่มอื่นๆ ที่ได้เจรจาหยุดยิงกับรัฐบาลพม่าไปแล้ว¹³³

นอกจากคณะเจ้าหน้าที่จากสถานทูตต่างประเทศในไทย และคณะของนายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย ที่ได้เดินทางไปเยี่ยมพื้นที่พักพิงแล้ว ยังมีบุคคลชั้นนำของต่างประเทศที่เดินทางไปเยี่ยมพื้นที่พักพิงด้วยเช่นกัน ได้แก่ นายโรบิน คุก (Robin Cook) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของอังกฤษ ได้ไปเยี่ยมพื้นที่พักพิงบ้านถ้ำหิน อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี ในเดือนพฤษภาคม 2000 และต่อมาเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2000 นางซาดาโกะ โอคาตะ (Sadako Ogata) ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ก็ได้เดินทางไปเยี่ยมยังพื้นที่พักพิงแห่งนี้เช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม ปฏิกริยาจากการเยือนของบุคคลทั้งสองแตกต่างกันอย่างมาก โดยนายโรบิน คุก ได้ชื่นชมรัฐบาลไทยที่ให้ความอนุเคราะห์ช่วยเหลือผู้หนีภัยเป็นอย่างดี ส่วนนางซาดาโกะ กลับเห็นว่ารัฐบาลไทยน่าจะทำได้ดีกว่าที่ทำอยู่ในปัจจุบัน เพราะเห็นว่า สภาพของพื้นที่พักพิงบ้านถ้ำหินแออัดมาก และมาตรฐานของบ้านที่อาศัยก็ต่ำกว่ามาตรฐานมาก นอกจากนี้ นางซาดาโกะยังได้แสดงความห่วงใยในสุขภาพและสาธารณสุขของผู้หนีภัยจากการสู้รบ พร้อมทั้งกล่าวว่าหาทางให้ UNHCR เข้ามาดำเนินการปรับปรุงสถานที่อยู่ภายในพื้นที่พักพิงถ้ำหินให้ดีขึ้น โดยนางซาดาโกะได้เข้าพบกับนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี เพื่อปรึกษาดังเรื่องให้เจ้าหน้าที่ UNHCR เข้าไปอยู่ในพื้นที่บริเวณชายแดนไทย-พม่าเพื่อคอยให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลเหล่านี้

ก่อนหน้านี้ นางซาดาโกะ โอคาตะ ได้เดินทางไปเยือนพม่า และได้เข้าพบเจรจากับผู้นำรัฐบาลพม่าในเรื่องของผู้หนีภัยจากการสู้รบจากพม่าในประเทศไทย นางได้เปิดเผยว่า ผู้นำรัฐบาลพม่าเพียง

¹³¹ Ibid.

¹³² Bangkok Post (29 June 2000) : 10.

¹³³ กองกำลังชนกลุ่มน้อยต่างๆ ประมาณ 15 กลุ่มได้ยอมเจรจาหยุดยิงกับรัฐบาลพม่าและยอมจำนนต่อรัฐบาล รวมทั้งกลุ่มมอญซึ่งเคยอาศัยอยู่บริเวณชายแดนไทย-พม่า

รับรู้ความปรารถนาของนาง ในการที่จะเห็นผู้หนีภัยได้เดินทางกลับประเทศอย่างปลอดภัยและมีศักดิ์ศรี แต่ไม่สามารถจะให้กรอบเวลาที่แน่นอนได้ว่าจะสามารถเริ่มดำเนินการได้เมื่อใด ดังนั้นจึงดูเหมือนว่าความพยายามในการเจรจากับรัฐบาลพม่าในเรื่องนี้ของข้าหลวงใหญ่ฯ ดูเหมือนจะไม่มีความก้าวหน้าใดๆ เพราะรัฐบาลพม่ายังคงยืนยันว่าบุคคลที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงฯ เป็นทหารกองกำลังชนกลุ่มน้อยและครอบครัวเท่านั้น ทำให้ผู้พลัดถิ่น (Displaced Person) แต่อย่างไร¹³⁴

ความล้มเหลวในการเจรจาก่อนหน้านี้ทำให้รัฐบาลพม่าเริ่มดำเนินการรับผู้หนีภัยจากการสู้รบกลับประเทศของผู้แทนองค์กรระหว่างประเทศ ทำให้รัฐบาลไทยตระหนักถึงปัญหาในการแบกรับภาระอันหนักหน่วงไปอีกเป็นเวลานาน และระยะเวลา 3 ปีที่ได้กำหนดไว้ในสมัยของรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ก็มีทำที่ว่าจะไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุผลได้ เพราะไม่สามารถที่จะเจรจากับรัฐบาลพม่ายอมรับบุคคลเหล่านี้กลับได้ และถึงแม้ว่ารัฐบาลพม่าจะยอมรับกลับ แต่ดินแดนของรัฐกะเหรี่ยงและรัฐคะยาห์ซึ่งเป็นถิ่นที่อยู่ของบุคคลเหล่านี้ก็ยังไม่มีความสงบสุขอย่างแท้จริง ดังนั้นจึงไม่มีผู้ใดสมัครใจเดินทางกลับอย่างแน่นอน หนทางเดียวในการดำเนินการให้นโยบาย “ส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบ” เป็นจริงขึ้นมาได้ก็คือ การหาทางให้ประเทศพม่ามีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองสู่ความเป็นประชาธิปไตยนั่นเอง

ในขณะที่นโยบายที่กำหนดไว้ไม่มีที่ท่าจะประสบความสำเร็จในเร็ววัน ปัญหาที่ทุกฝ่ายเริ่มประจักษ์กลับทวีความรุนแรงขึ้น โดยเฉพาะปัญหาการเพิ่มขึ้นของประชากร ซึ่งเป็นเด็กเกิดใหม่ในพื้นที่พักพิงฯ ดังเช่น พื้นที่พักพิงฯ ถ้ำหินจะมีเด็กเกิดใหม่เดือนละ 30 คน ในขณะที่พื้นที่พักพิงฯ แม่หละจะมีเด็กเกิดใหม่เดือนละ 100 คน¹³⁵ เด็กเหล่านี้อาจจะมีปัญหาด้านพัฒนาการและสุขภาพจากสภาพแวดล้อมภายในพื้นที่พักพิงฯ ที่ไม่เหมาะกับการเลี้ยงดูเด็ก นอกจากนี้ พื้นที่ที่จำกัดของแต่ละแห่งซึ่งไม่สามารถขยายออกไปได้อีก ส่งผลให้สภาพความเป็นอยู่แออัดขึ้น และก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม อันทำให้เกิดโรคภัยไข้เจ็บได้ง่าย

อาจกล่าวได้ว่า แม้รัฐบาลไทยในช่วงของนายชวน หลีกภัยจะได้มีการหยิบยกสถานการณ์ของผู้หนีภัยการสู้รบที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยขึ้นมาเป็นประเด็นสำคัญในการพิจารณาเพื่อหาทางแก้ไข ปัญหาอย่างเป็นจริงกว่ารัฐบาลอื่นๆ แต่ก็ยังไม่สามารถหาทางออกที่ดีได้ ขณะเดียวกัน ตัวของปัญหาเองก็ทวีความรุนแรงและยุ่งยากแก่การบริหารมากยิ่งขึ้นทุกวัน ทำให้รัฐบาลไทยเริ่มตระหนักว่าการกำหนดนโยบายในการจัดการกับปัญหาเร่งด่วนที่เกิดขึ้นทุกวันนี้ก็เป็นสิ่งที่จำเป็นมากพอๆ กับนโยบายในระยะยาวนั้นคือการส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบ

¹³⁴ **The Nation** (18 October 2000) : A2.

¹³⁵ **Bangkok Post** (1 November 2000) : 5.

10. การจัดการปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบกับนโยบายยกเลิก “รัฐกันชน”

ก่อนหน้านี้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จะเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของประเทศไทยในวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2001 นั้น¹³⁶ ได้เกิดเหตุการณ์ในบริเวณชายแดนไทย-พม่าหลายเหตุการณ์ โดยเฉพาะในพื้นที่ชายแดนภาคเหนือบริเวณจังหวัดเชียงใหม่และเชียงราย ซึ่งอยู่ตรงข้ามกับรัฐฉาน* ของประเทศพม่า พื้นที่ในเขตนี้มีความสัมพันธ์กับขบวนการค้ายาเสพติดในประเทศไทยอย่างสูง เนื่องจากเป็นเส้นทางผ่านของยาเสพติดจากชายแดนด้านรัฐฉานเข้าสู่ประเทศไทย และภารกิจที่สำคัญของ

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

ข้อสังเกตที่เด่นชัดคือ พื้นที่ของความวุ่นวายบริเวณชายแดน* จากทิศตะวันตกได้เคลื่อนไปอยู่ทางภาคเหนือ เนื่องจากภารกิจของกองทัพพม่าในการกวาดล้างและทำลายฐานที่มั่นสำคัญๆ ที่หลงเหลืออยู่ของกองกำลังกะเหรี่ยง KNU และกองกำลังคะยาห์ KNPP รวมถึงการทำลายพื้นที่ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของมวลชนที่เป็นฐานกำลังให้กองกำลังทั้งสองได้จับส้นไปแล้ว จากการสู้รบอย่างหนักหน่วงในช่วงระยะเวลา 5 ปี (ค.ศ.1996 – 2000) ภารกิจดังกล่าวของกองทัพพม่า ได้ทำให้มีประชาชนชาวกะเหรี่ยงและคะยาห์เข้ามาอยู่ในเขตไทย และทางไทยก็จำเป็นต้องเปิดพื้นที่พักพิงให้กับกลุ่มบุคคลเหล่านี้ตามรายละเอียดที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น

ดังนั้น เหตุการณ์อันสัมพันธ์กับผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าในยุคของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จึงค่อนข้างจะลงตัว เนื่องจากภารกิจของรัฐบาลพม่าในการที่จะผลักดันให้ประชาชนจากรัฐกะเหรี่ยง รัฐคะยาห์ และรัฐมอญเข้ามาในไทยเกือบจะสิ้นสุดแล้ว เหลืออยู่ที่ว่ารัฐบาลไทยจะมีขั้นตอนในการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อพม่าอย่างไร จึงจะเป็นสิ่งที่รับประกันว่าจะไม่ก่อให้เกิดสิ่ง “ปัจจัย” ที่จะทำให้ผู้หนีภัยเข้ามาในประเทศไทยได้อีก และที่สำคัญที่สุดจะดำเนินการอย่างไรเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการ “ส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบที่คงค้างอยู่ในไทยอย่างปลอดภัยและมีศักดิ์ศรี”

อย่างไรก็ตามการจะดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ก็ต้องผ่านการกำหนดนโยบายต่างประเทศต่อประเทศพม่า ดังนั้นจึงควรพิจารณานโยบายต่างประเทศโดยรวมก่อน

¹³⁶ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ 19 กุมภาพันธ์ ยังถือว่าอยู่ในสมัยของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย

* เป็นแหล่งผลิตยาเสพติดที่สำคัญ ไม่ว่าจะเป็นวัตถุดิบ อันได้แก่ ฝิ่น หรือยาเสพติดสำเร็จรูป เช่น ยาบ้า หรือแอมเฟตามีน (Metamphetamin) และเฮโรอีน เป็นต้น

* ในอดีตหรือแม้แต่สมัยของนายชวน หลีกภัย พื้นที่การสู้รบและความวุ่นวายยังอยู่บริเวณชายแดนด้านตะวันตกตรงข้ามกับรัฐกะเหรี่ยง และรัฐคะยาห์ในประเทศพม่า

คำแถลงนโยบายต่างประเทศโดยรวมของรัฐบาลชุดนี้ค่อนข้างให้ความสำคัญกับประเทศเพื่อนบ้าน ดังนี้¹³⁷

- 1) มุ่งดำเนินนโยบายการต่างประเทศโดยเน้นการทูตเชิงรุกด้านเศรษฐกิจ ประกอบกับการทูตในด้านต่าง ๆ เพื่อฟื้นฟูและสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รวมทั้งแสวงหาความร่วมมือระหว่างประเทศในทุกด้าน
- 2) ยึดหลักการดำเนินงานด้านความมั่นคง การพัฒนาและการสร้างสันติภาพระหว่างประเทศ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมภายใต้กรอบแห่งสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องซึ่งประเทศไทยเป็นสมาชิก
- 3) เพิ่มบทบาทเชิงรุกในสังคมระหว่างประเทศ โดยริเริ่มการขยายความร่วมมือและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในกลุ่มประเทศอาเซียนไปยังภูมิภาคเอเชียตะวันออก เอเชียใต้ และภูมิภาคอื่นๆ ให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น รวมทั้งจะทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการประสานให้เกิดความร่วมมือเพื่อดำรงสันติภาพและระงับความขัดแย้งระหว่างประเทศในภูมิภาค
- 4) ส่งเสริม รักษา และคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของประเทศ รวมทั้งของภาคเอกชนไทย แรงงานไทย และคนไทยในต่างประเทศ
- 5) ฟื้นฟูและกระชับความสัมพันธ์และความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศในภูมิภาคเอเชียอย่างเร่งด่วน ด้วยการสานต่อหรือริเริ่มความสัมพันธ์และความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในทุกด้าน ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี เพื่อนำมาซึ่งความเข้าใจอันดีระหว่างกันในการแก้ไขปัญหาและการแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกันอย่างสร้างสรรค์ จริงใจ และโดยสันติวิธี

นโยบายข้อที่ 4 ได้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่ารัฐบาลไทยต้องการมุ่งเน้นการฟื้นฟูและการกระชับความสัมพันธ์อันดีกับประเทศเพื่อนบ้านในทุกๆ ด้าน และหากย้อนกลับไปดูนโยบายในข้อที่หนึ่งก็จะเห็นได้อีกว่า “จะมุ่งดำเนินนโยบายต่างประเทศโดยเน้นการทูตเชิงรุกด้านเศรษฐกิจ” ดังนั้นนโยบายต่างประเทศของไทยต่อพม่าจึงน่าจะมีความสอดคล้องกับกรอบใหญ่ของนโยบายต่างประเทศ นั่นก็คือการยึดเศรษฐกิจเป็นตัวหลักเมื่อเป็นเช่นนั้นจึงเป็นเรื่องไม่แปลกที่จะมีการประกาศยกเลิก “รัฐกั้นชน” ของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เพราะนโยบาย “รัฐกั้นชน” มีนัยสำคัญต่อการสนับสนุนชนกลุ่มน้อยบริเวณชายแดนไทย-พม่า การยกเลิกรัฐกั้นชนจึงเป็นนโยบายที่สอดคล้องกับนโยบายความมั่นคงของพม่า

¹³⁷ คำแถลงนโยบายของนายกรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2001

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า ในสมัยนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรนั้น มุ่งเน้นเรื่องการปราบปรามการค้ายาเสพติดเป็นสำคัญ ดังนั้นการดำเนินนโยบายส่วนใหญ่ในระยะแรก จึงเน้นไปที่การแสวงหาความร่วมมือจากรัฐบาลพม่าในการแก้ไขปัญหายาเสพติด อันเป็นปัญหาเร่งด่วนของไทย ส่วนยาเสพติดนั้น มีหลักฐานแจ้งว่าฐานการผลิตอยู่ที่ประเทศพม่าโดยเฉพาะชายแดนไทยซึ่งติดต่อกับรัฐฉานของพม่า การแก้ไขปัญหายาเสพติดจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องขอความร่วมมือจากรัฐบาลพม่า แต่การที่จะหว่านล้อมให้รัฐบาลพม่าให้ความร่วมมือกับรัฐบาลไทย ในการแก้ไขปัญหายาเสพติด ซึ่งนับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นนั้นเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อน เพราะปัญหายาเสพติดในพมามีที่มาที่ไปที่ซับซ้อนและผูกติดกับปัญหาการเมืองภายในอันสัมพันธ์กับชนกลุ่มน้อย และปัญหาเศรษฐกิจ ดังนั้น รัฐบาลไทยจึงต้องเร่งสานความสัมพันธ์อันดีกับรัฐบาลพม่าเพื่อขอความร่วมมือในการแก้ไขปัญหายา เพื่อให้อาการพม่าเกิดความไว้วางใจรัฐบาลไทยและให้ความร่วมมืออย่างจริงจัง และเพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจอันดีกับรัฐบาลพม่า สิ่งแรกที่รัฐบาลไทยจำเป็นต้องทำคือการทำความเข้าใจกับรัฐบาลพม่า

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

ในส่วนของกองกำลังชนกลุ่มน้อย กลุ่มที่ยังคงต่อสู้กับรัฐบาลพม่าตามบริเวณชายแดนไทยนั้น มีสถานภาพที่อ่อนแอลงอย่างมาก โดยเฉพาะกลุ่ม KNU เพราะการสูญเสียฐานที่มั่นให้กับกองกำลังพม่า ในช่วงตั้งแต่ปี ค.ศ. 1995 เป็นต้นมา ทำให้กลุ่มนี้ไม่สามารถรวมตัวกันได้แข็งแกร่งดังเดิม และในปัจจุบันได้กลายสภาพเป็นเพียงกลุ่มกองโจรกลุ่มเล็กกลุ่มน้อยที่ตระเวนอยู่ในเขตรัฐกะเหรี่ยง และบริเวณชายแดนไทย โดยต่อสู้กับทหารพม่าในลักษณะซุ่มโจมตี แต่ไม่มีฐานที่มั่นที่สำคัญอีกต่อไป เพราะได้ถูกทหารพม่าทำลายลงแล้วอย่างสิ้นเชิง กองกำลังกะเหรี่ยง KNU จึงไม่ใช่กองกำลังที่มีแสนยานุภาพที่จะท้าทายหรือต่อสู้กับกองทัพพม่าได้อีกต่อไป ทางออกของ KNU ในอนาคตคือ การต่อสู้ทางการเมืองแทนที่จะเป็นการต่อสู้ด้วยกำลังรบดังที่เคยเป็นมาในอดีต และการต่อสู้ทางการเมืองก็คือการเจรจาหยุดยิงกับรัฐบาลพม่าเพื่อหาข้อตกลงเบื้องต้นก่อนที่จะเจรจาด้านการบริหารรัฐกะเหรี่ยงต่อไป หน้าที่ของรัฐบาลไทยต่อกรณีนี้คือการอำนวยความสะดวกเพื่อจัดให้มี

* มีเพียงกองกำลังแห่งชาติกะเหรี่ยง(KNU) กองกำลังแห่งชาติคะยาห์ (KNPP) และกองกำลังกองทัพ
รัฐฉาน (SSA)

การเจรจาระหว่างรัฐบาลพม่ากับผู้แทนกองกำลังชนกลุ่มน้อย KNU พร้อมไปกับการดูแลผู้หนีภัยชาวกะเหรี่ยง ซึ่งอาศัยอยู่ในประเทศไทยจำนวนกว่า 100,000 คน ก่อนที่จะเดินทางกลับพม่าเมื่อสถานการณ์สงบในอนาคต กองกำลัง KNU ในยุคของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จึงไม่อยู่ในสถานะที่ก่อให้เกิดความคลางแคลงใจระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลพม่าอีกต่อไป เพราะกองกำลัง KNU ไม่มีความสามารถในการต่อสู้ทางปฏิบัติการด้านทหารกับกองทัพพม่าเฉกเช่นที่เคยทำมาในอดีตอีกต่อไปแล้ว

ส่วนกองกำลังคะยาห์ (KNPP) ก็มีสภาพเช่นเดียวกัน และในปัจจุบันไม่ปรากฏการสู้รบระหว่างกองกำลัง KNPP กับทหารพม่าอย่างรุนแรงต่อไป เพราะกำลังรบของ KNPP น้อยลงและอ่อนด้อยมากกว่า KNU ผู้นำกองกำลังของกลุ่มคะยาห์ (KNPP) ในปัจจุบันจึงมีหน้าที่หลักในการบริหารจัดการผู้หนีภัยจากการสู้รบที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงบ้านปางควาย/ปางแทรกเตอร์เท่านั้น และหากสถานการณ์ภายในพม่าเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น ผู้หนีภัยเหล่านี้ก็จะเดินทางกลับประเทศพม่าต่อไป

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า กองกำลังชนกลุ่มน้อยทั้งกลุ่ม KNU และ KNPP ในปัจจุบันนี้ไม่มีแสนยานุภาพใดๆ ที่จะลุกขึ้นมาต่อสู้กับรัฐบาลพม่าได้ และทางเลือกในอนาคตจึงอยู่ที่การต่อสู้ทางการเมือง โดยมีจุดเริ่มต้นจากการเข้าสู่กระบวนการ “หยุดยิง” กับรัฐบาลพม่าก่อนที่จะมีการเจรจาต่อรองถึงการแบ่งสรรอำนาจในการบริหารรัฐกะเหรี่ยงและรัฐคะยาห์ต่อไปในอนาคต หากพิจารณาสถานภาพและศักยภาพของกองกำลังทั้งสองในลักษณะนี้จะพบว่า ไม่อยู่ในลักษณะของการเป็น “แนวกันชน” ได้อีกต่อไปไม่ว่าจะเป็นในทาง “กายภาพ” หรือ “ศักยภาพ” เพราะทาง “กายภาพ” นั้น กองกำลัง KNU และ KNPP ไม่หลงเหลือพื้นที่อิทธิพลภายในพม่าอีกต่อไปแล้ว เนื่องจากทหารพม่าได้เข้าควบคุมเกือบทุกพื้นที่ ในทางศักยภาพ กองกำลังทั้งสองปราศจากกำลังพลและกำลังอาวุธที่ทัดเทียมกับกองทัพพม่า จึงไม่มีศักยภาพด้านกำลังรบอีกต่อไป และสถานการณ์ในลักษณะนี้ได้ทำให้กองกำลังชนกลุ่มน้อยจำเป็นต้องปิดบทบาท “แนวกันชน” ให้กับรัฐไทยไปโดยปริยาย แม้ว่า พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จะไม่ประกาศยกเลิก “แนวกันชน” ก็ตาม

ภาพรวมของนโยบายไทยต่อชนกลุ่มน้อยและผู้หนีภัยจากการสู้รบ

หากพิจารณาภูมิหลังของความสัมพันธ์ไทย-พมานับตั้งแต่ไทยเปิดสัมพันธ์กับพม่าอย่างเป็นทางการในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1947 จนถึงปัจจุบันจะพบว่าความสัมพันธ์นั้นมียุทธศาสตร์หลากหลายด้วยกัน โดยเริ่มต้นจากการสถาปนาความสัมพันธ์ฉันมิตร มีการแลกเปลี่ยนทางการทูตอย่างเป็นทางการ หากแต่ในความเป็นมิตรนั้นยังคงมีระยะห่าง ซึ่งเมื่อเทียบกับความสัมพันธ์กับ

ประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคอาทิเช่น ลาว กัมพูชา หรือมาเลเซีย ทั้งนี้อาจเป็นเพราะปมทางประวัติศาสตร์ที่ไทยเคยเสียกรุงให้กับพม่า จึงทำให้ทัศนคติของไทยต่อพม่าเป็นไปในเชิงลบ ความสัมพันธ์จึงค่อนข้างจะห่างเหินในระดับของรัฐบาล ในส่วนของประชาชนโดยทั่วไปซึ่งมีองค์ความรู้เกี่ยวกับประเทศพม่าค่อนข้างน้อยเมื่อผสมเข้ากับอคติต่อพม่าในฐานะประเทศที่เคยเป็นศัตรูกันมาในอดีต ทำให้ขาดแรงจูงใจในระดับของประชาชนในการที่จะทำความรู้จักพม่าเพิ่มเติม การคบค้าสมาคมหรือการไปมาหาสู่จึงมีไม่มากนัก และเมื่อพม่าเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบประชาธิปไตยไปสู่ระบบสังคมนิยมวิธีพม่าในปี ค.ศ.1962 ทำให้รัฐบาลไทยถอยห่างออกจากประเทศพมามากยิ่งขึ้น เนื่องจากในช่วงทศวรรษที่ 1960 จนถึงทศวรรษที่ 1980 เป็นช่วงที่อยู่ในยุคของสงครามเย็น โลกแบ่งออกเป็นสองขั้วคือเสรีนิยมและคอมมิวนิสต์ สำหรับรัฐบาลไทยซึ่งอยู่ในขั้วเสรีนิยมจึงมีความหวาดระแวง “สังคมนิยม” ด้วยว่ามีความลุ่มลึกลับคล้ายคลึงไปทางคอมมิวนิสต์ ดังนั้นจึงเป็นเรื่องไม่แปลกที่สัมพันธ์ภาพระหว่างไทยกับพม่าตั้งแต่ปีค.ศ. 1962 จวบจนถึงปีค.ศ.1988 จะเป็นไปอย่างเหินห่าง

นอกเหนือจากความเป็นประเทศสังคมนิยมของพม่าแล้วอีกหนึ่งปัจจัยที่ทำให้ไทยเหินห่างจากพม่าเกิดจากนโยบายของพม่าเอง นโยบายต่างประเทศของพม่าเน้นในเรื่องของ “ความเป็นกลาง” มาตั้งแต่การสถาปนาประเทศในปีค.ศ. 1948 แต่เมื่อพม่าเปลี่ยนการปกครองเป็นระบอบสังคมนิยมในปีค.ศ. 1962 เป็นต้นมา นโยบายเป็นกลางของพม่าออกมาในรูปแบบของการโดดเดี่ยวประเทศจากชุมชนโลก พม่าติดตอสัมพันธ์กับต่างประเทศน้อยมาก ไม่ว่าจะเป็นประเทศในภูมิภาคอื่น ๆ หรือภูมิภาคเดียวกัน ปัจจัยภายในของพม่าจึงเป็นปัจจัยเสริมที่ทำให้ไทยกับพม่าติดต่อกันน้อยลงในระดับของรัฐบาล

ในขณะที่สัมพันธ์ภาพระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาลค่อนข้างห่างเหิน แต่ในภาคประชาชน โดยเฉพาะประชาชนในบริเวณชายแดนนั้นกลับพบว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนของสองฝั่งฝากในหลายมิติด้วยกันอาทิเช่นในมิติของสังคม ทั้งนี้เนื่องเพราะประชาชนในบริเวณชายแดนต่างเป็นกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกัน อันได้แก่กะเหรี่ยง คะยาห์ มอญ และไทใหญ่ หมู่บ้านตามตะเข็บชายแดนทั้งสองประเทศต่างเป็นพี่น้องร่วมเผ่าพันธุ์ และชาติพันธุ์ การไปมาหาสู่ระหว่างประชาชนในเขตนี้จึงเป็นเรื่องปกติที่เกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ ด้วยสาเหตุนี้เองจึงทำให้ปรากฏการณ์ของชาวบ้านที่หลบหนีการสู้รบระหว่างรัฐบาลพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อยเข้ามาพำนักอยู่ในเขตประเทศไทยเป็นการชั่วคราวในช่วงฤดูแล้งของทุกปี เป็นปรากฏการณ์ที่ปกติและไม่ถูกต่อต้านจากภาครัฐไทยแต่อย่างไร เพราะเมื่อหมดฤดูการสู้รบ ชาวบ้านที่เป็นชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ก็จะพากันอพยพกลับถิ่นฐานบ้านเรือนของตนเอง

มิติที่สองของความสัมพันธ์ในระดับท้องถิ่นได้แก่มิติทางเศรษฐกิจประชาชนพม่าตามตะเข็บชายแดนหรือในอาณาบริเวณชายแดน จะมีการค้าขายกับพ่อค้าไทยในบริเวณชายแดน ทั้งนี้มีสาเหตุมาจากระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมวิถีพม่าที่โอนกิจการต่างๆ เข้าเป็นของรัฐ ดังนั้น รัฐพม่าจึงไม่มีผู้ประกอบการที่เป็นเอกชน เมื่อกิจการทุกอย่างเป็นของรัฐ จึงขาดแรงจูงใจในการผลิตอุตสาหกรรมต่างๆ ผลลัพธ์ก็คือทำให้สินค้าประเภทอุปโภคและบริโภคภายในประเทศขาดแคลน พ่อค้าพม่าจึงลักลอบทำการค้ากับพ่อค้าไทยในบริเวณชายแดนเพื่อจัดหาสินค้าไปป้อนตลาดมืดในพม่า ดังนั้นจึงเป็นเรื่องไม่แปลกที่ตลาดสินค้าในเขตชายแดนไทย อาทิเช่น ตลาดที่แม่สอด (จังหวัดตาก) ตลาดที่แม่สาย (จังหวัดเชียงราย) หรือตลาดระนอง(จังหวัดระนอง) จะกลายเป็นแหล่งการค้าบริเวณชายแดนไทย-พม่าที่สำคัญ

เส้นทางการลำเลียงสินค้าระหว่างไทย-พม่าในหลายเขตผ่านชุมชนชนกลุ่มน้อย เนื่องจากถิ่นฐานที่อยู่ของกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้อยู่ตามบริเวณชายแดน ดังนั้นจึงเปิดโอกาสให้กองกำลังชนกลุ่มน้อยที่ต่อสู้กับรัฐบาลพม่าอาศัยเป็นช่องทางในการเก็บภาษีกองคาราวานสินค้าเหล่านี้ กองกำลังบางกลุ่ม อาทิเช่น กองกำลังกะเหรี่ยง KNU ยังอาสาเป็นกองคุ้มกันคาราวานสินค้า หรือรับจ้างขนสินค้าเอง รายได้ที่เกิดขึ้นจากการค้าชายแดน ทำให้กองกำลังชนกลุ่มน้อยเหล่านี้มีจำนวนมหาศาล และสามารถนำไปบำรุงกองกำลังให้เติบโตและเพิ่มความแข็งแกร่งได้

ความสัมพันธ์ในระดับท้องถิ่นทั้งมิติสังคมและเศรษฐกิจ ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ ชนกลุ่มน้อย ซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ตามบริเวณชายแดนไทย-พม่าและภาคสังคมของไทยจึงเป็นความสัมพันธ์ที่แนบแน่นและมีพลวัตมากกว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลพม่า ในขณะเดียวกัน ความสัมพันธ์ระดับท้องถิ่นนี้สอดคล้องกับนโยบายความมั่นคงและนโยบายต่างประเทศของไทยที่มีต่อรัฐบาลสังคมนิยมของพม่า ที่มีความต้องการจะรักษาระยะห่างจากพม่า การมีกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นชนกลุ่มน้อย และมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อไทยในบริเวณชายแดนจึงเป็นสิ่งที่ดี และถึงแม้ว่ารัฐบาลไทยจะไม่ได้กำหนดเป็นนโยบายความมั่นคงที่ชัดเจน หากแต่ในภาคปฏิบัติแล้ว รัฐบาลไทยค่อนข้างให้ความสำคัญกับกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อย ตามบริเวณชายแดนไทยอยู่ไม่น้อย

ดังนั้นหากจะย้อนไปดูความสัมพันธ์ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ปี ค.ศ.1948-ค.ศ. 1962 และช่วงปีค.ศ.1962-ค.ศ. 1988 จะพบว่ารัฐบาลไทยยังคงรักษาบทบาทของความมีเมตตาจิตและความยืดหยุ่นต่อชนกลุ่มน้อยค่อนข้างสูงและถึงแม้ว่าจะเพิ่มความเข้มงวดกับกองกำลังติดอาวุธของชนกลุ่มน้อยที่บางช่วงเวลาอาศัยช่องว่างทางอำนาจเข้ามาตั้งรกรากอยู่ในเขตไทย แต่เจ้าหน้าที่ของไทยก็จะทำการกวาดล้างมิให้สามารถซ่อนสุมกำลังพลในประเทศไทยได้ โดยทำการผลักดันส่วนที่เป็นกองกำลังออกไป หากแต่ให้ความช่วยเหลืออนุเคราะห์กลุ่มที่เป็นประชาชนที่หนีร้อนมาพึ่งเย็น และปัจจัยหลักที่กำหนดนโยบายและท่าทีของไทยที่มีต่อชนกลุ่มน้อยก็คือนโยบายความมั่นคงของไทย

นั่นเอง โดยสรุปก็คือรัฐบาลไทยให้ความเมตตาแก่กลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยตามบริเวณไทยค่อนข้างมาก เนื่องจากกลุ่มคนเหล่านี้เอื้อประโยชน์แก่รัฐไทยทั้งด้านเศรษฐกิจบริเวณชายแดนและตอบสนองนโยบายความมั่นคงของไทยได้เป็นอย่างดี

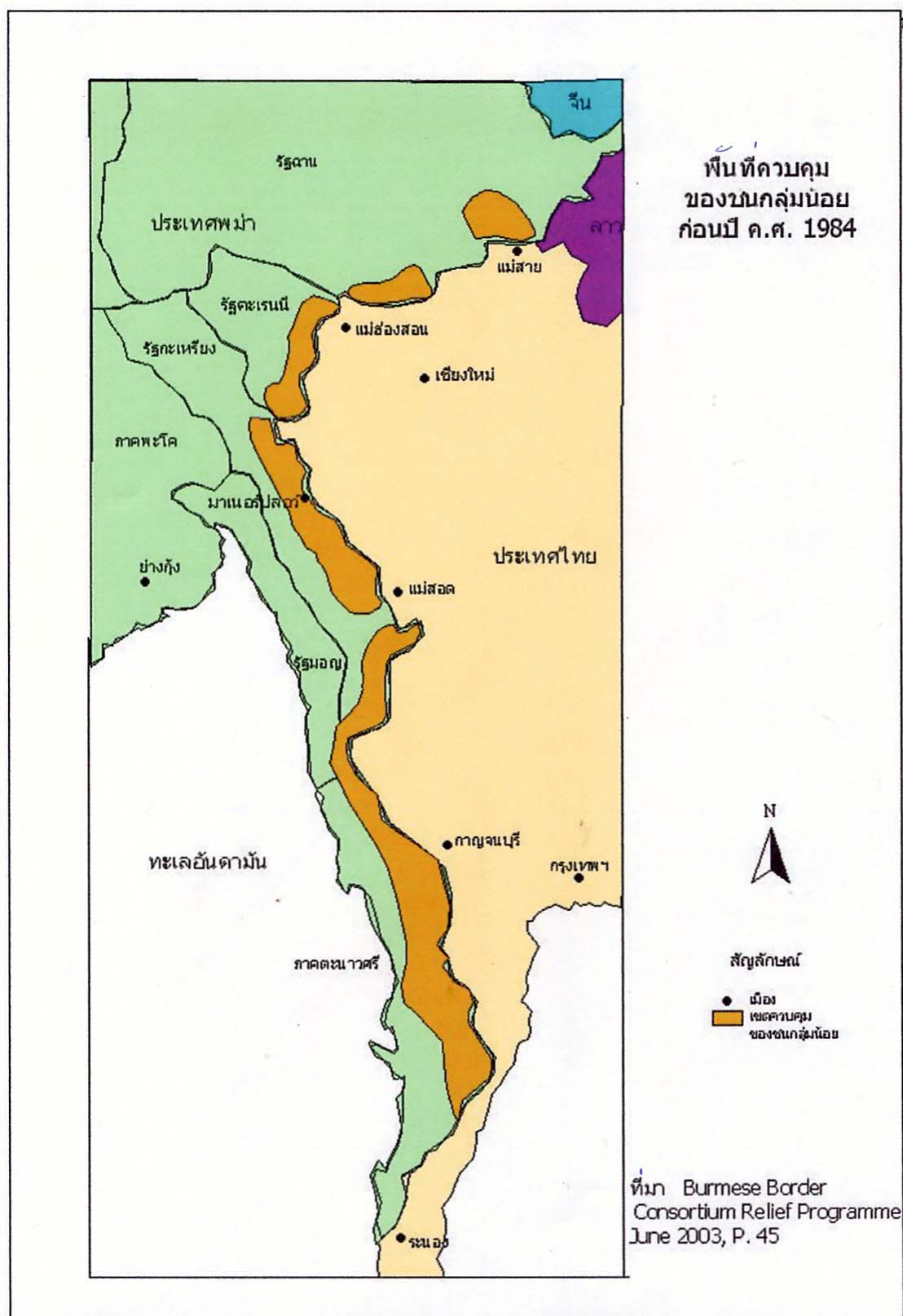
เมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดลงในปลายทศวรรษที่ 1980 สถานการณ์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็เริ่มเปลี่ยนโฉมหน้าไปจากเดิม การแบ่งค่ายเป็นค่ายเสรีนิยมและค่ายคอมมิวนิสต์หมดสิ้นลง ประเทศต่าง ๆ ในอนุภูมิภาคเริ่มจับกลุ่มเป็นภาคีและพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจร่วมกันมากยิ่งขึ้นในรูปแบบของความสัมพันธ์แบบพหุภาคีและทวิภาคีด้านเศรษฐกิจ ประเทศไทยก็พัฒนาอยู่ในกรอบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในรูปแบบนี้ ดังนั้นจึงเป็นเรื่องไม่แปลกที่รัฐบาลไทยในช่วงปี 1989 (ตรงกับรัฐบาลสมัยของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ) จะสานความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านในอนุภูมิภาคด้านเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรีไทยในช่วงปี ค.ศ.1988-1991 เจ้าของสโลแกน “เปลี่ยนสนามรบให้เป็นตลาดการค้า” โดยนัยก็คือไทยจะชูประเด็นเศรษฐกิจนำหน้าความมั่นคง ลดความขัดแย้งทางด้านการสู้รบและหันไปแสวงหาความร่วมมือด้านเศรษฐกิจจากต่างประเทศแทนให้มากยิ่งขึ้น นโยบายต่างประเทศในช่วงสมัยนี้จึงถูกปรับให้เข้ากับนโยบายการพัฒนาประเทศที่สอดคล้องกับปรากฏการณ์ใหม่ของโลกยุคหลังสงครามเย็น

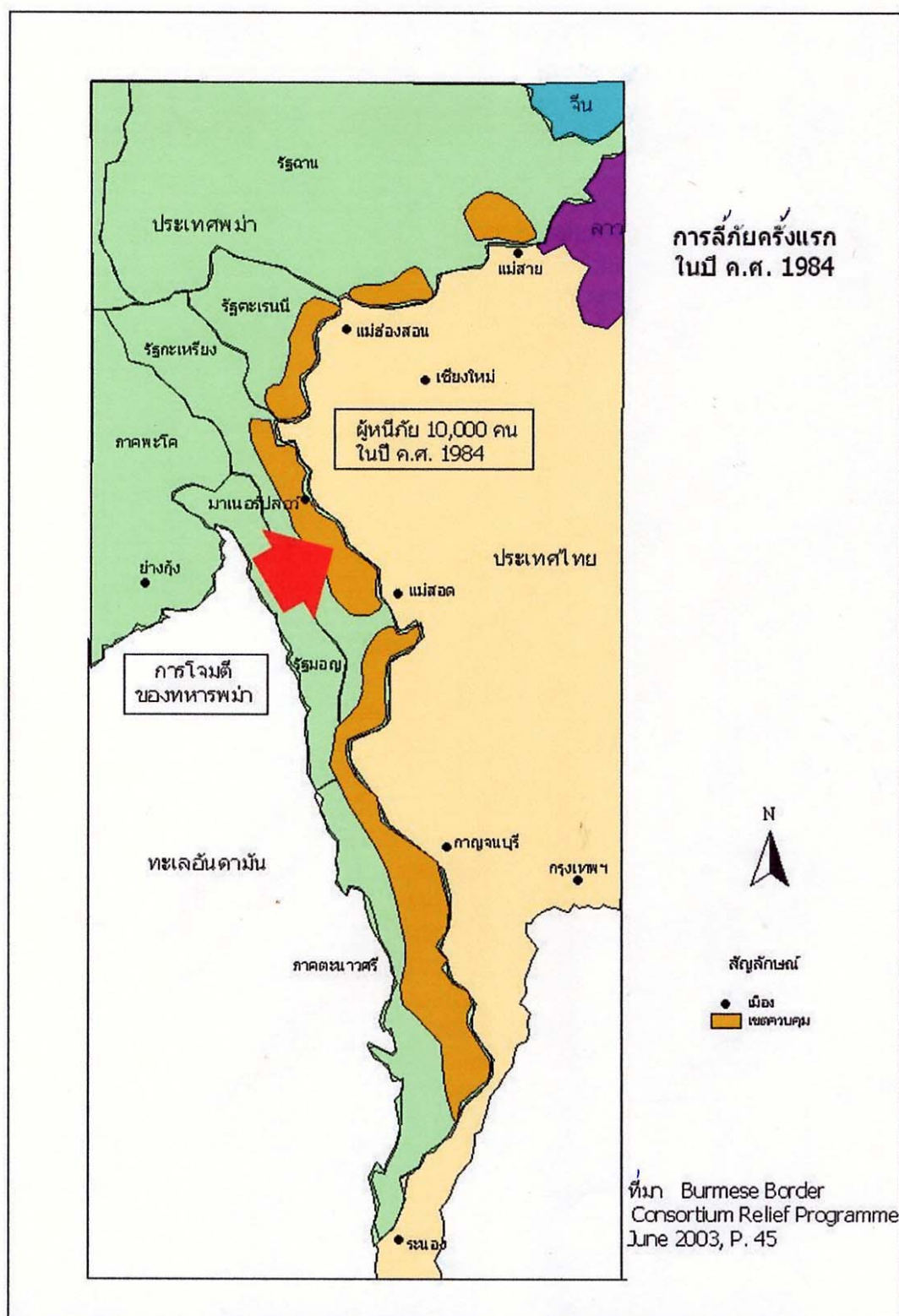
เมื่อรัฐบาลไทยหันไปแสวงหาความร่วมมือกับรัฐบาลพม่ามากยิ่งขึ้น ทำให้รัฐบาลไทยต้องคำนึงถึงนโยบายของรัฐบาลพม่าด้วยเช่นกัน ซึ่งรัฐบาลพม่าเองก็ได้แถลงไว้ชัดเจนว่า นโยบายที่สำคัญของพม่าคือนโยบายความมั่นคงซึ่งเป็นนโยบายที่พม่าให้ความสำคัญมากกว่านโยบายเศรษฐกิจและสาระสำคัญของนโยบายความมั่นคงของพม่า คือความเป็นเอกภาพ การธำรงรักษาไว้ซึ่งความเป็นปึกแผ่นของประเทศไม่ให้มีการแตกแยกในส่วนของประชาชน ดังนั้นจึงเป็นความจำเป็นของรัฐบาลพม่าที่จะต้องทำการกวาดล้างกองกำลังชนกลุ่มน้อย หรือหาทางทำให้กองกำลังเหล่านี้เข้ามาสวามิภักดิ์ต่อรัฐบาลด้วยการยกเลิกกองกำลัง และยอมรับในอำนาจบริหารของรัฐบาลกลางที่อย่างกึ่งกล่าวโดยย่อก็คือหากรัฐบาลไทยต้องการจะประสานสัมพันธ์กับรัฐบาลพม่า รัฐบาลไทยก็ต้องยอมรับในเรื่องนโยบายชนกลุ่มน้อยของพม่าด้วยนั่นเอง

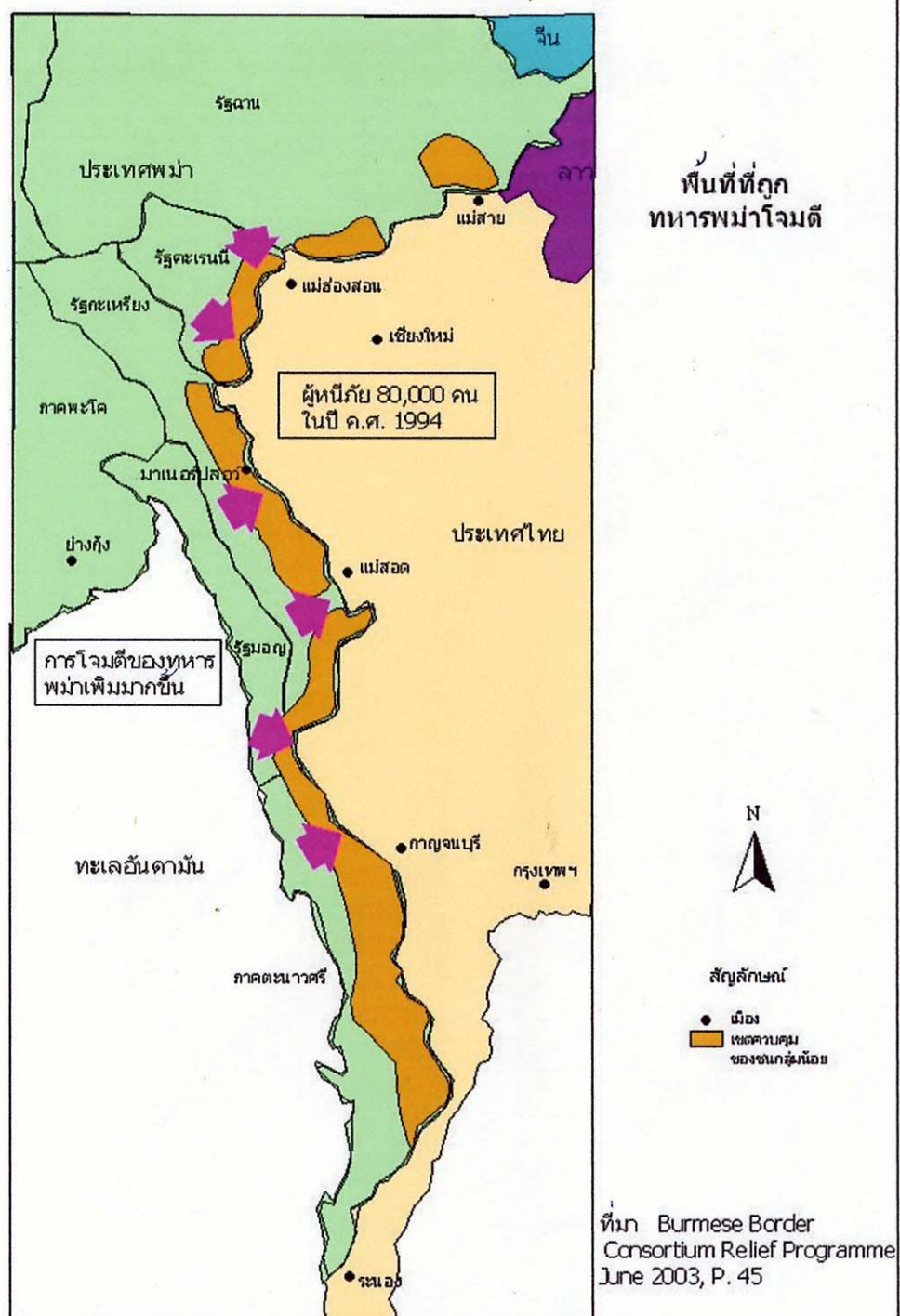
เมื่อเป็นเช่นนั้นนโยบายต่างประเทศของไทยต่อพม่าในช่วงตั้งแต่ปีค.ศ. 1988 เป็นต้นมา จวบจนถึงปัจจุบัน จึงให้ความสำคัญกับการสานสัมพันธ์กับรัฐบาลพม่าที่อย่างกึ่งและในขณะเดียวกันก็เพิ่มความระมัดระวังในบริเวณชายแดนไทย-พม่ามากยิ่งขึ้นโดยการป้องกันมิให้กองกำลังชนกลุ่มน้อยเข้ามาอาศัยในการซุ่มผู้คนได้ แม้ในทางนโยบายแล้วก็ได้มีความแตกต่างไปจากรัฐบาลก่อนหน้านี้หากแต่ในภาคปฏิบัติซึ่งเคยมีความยืดหยุ่นในการให้ความอนุเคราะห์และความช่วยเหลือแก่ชนกลุ่มน้อยที่เป็นชาวบ้านที่หนีภัยเข้ามาในเขตไทยค่อนข้างมากนั้นก็เริ่มจะมีความเข้มงวดขึ้น ทำให้

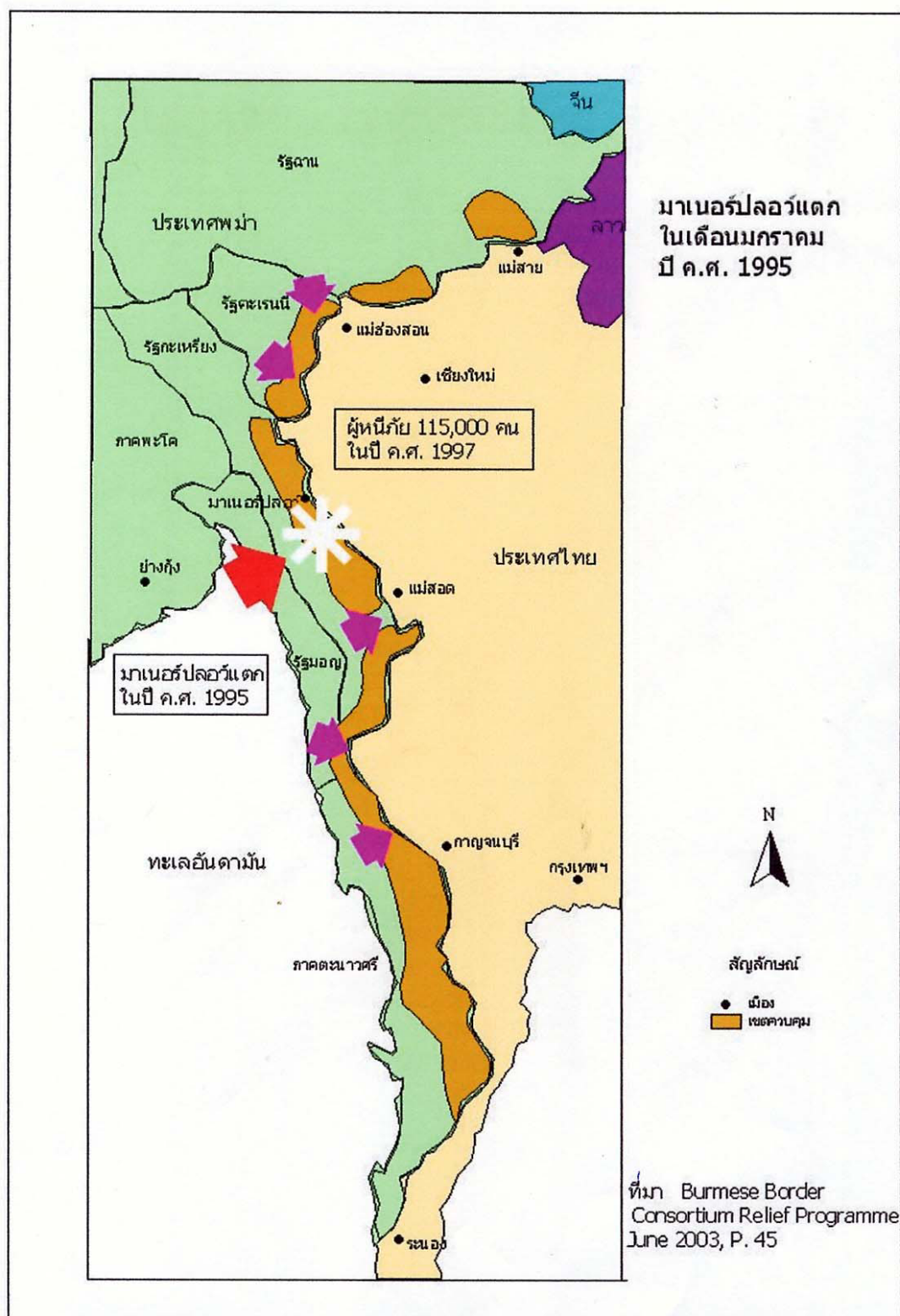
การเข้าออกผ่านพรมแดนเริ่มสะดวกและมีระเบียบการมากขึ้น รัฐบาลไทยเริ่มให้ความระมัดระวังกับการที่ชนกลุ่มน้อยที่จะเข้ามาอาศัยอยู่ภายในประเทศ มีการจัดพื้นที่ให้อยู่เป็นที่เป็นทาง มีการควบคุมมิให้มีเสรีภาพในการเดินทางเข้ามาในพื้นที่ชั้นในของไทย ปรากฏการณ์ของนโยบายที่เข้มงวดนี้ได้แก่การจัดพื้นที่พักพิงชั่วคราวไว้รองรับชาวบ้านผู้หนีภัยการสู้รบเข้ามา การกำหนดสถานภาพไว้ชัดเจนว่า "ผู้หนีภัยจากการสู้รบ" พร้อมกับการกำหนดนโยบายต่อบุคคลกลุ่มนี้ว่าจะทำการส่งกลับเมื่อเหตุการณ์การสู้รบในพม่าสิ้นสุดลง ภารกิจของรัฐบาลไทยในปัจจุบันคือการควบคุมจำนวนของผู้หนีภัยจากการสู้รบมิให้เพิ่มขึ้น การป้องกันตามแนวชายแดนไทยมิให้มีการอพยพของผู้คนข้ามเขตแดนอย่างเสรี พร้อมๆ กับการดำเนินการประสานงานกับรัฐบาลพม่าในการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยจากการสู้รบที่ตกค้างในประเทศเป็นจำนวนเกือบ 200,000 คน ให้เดินทางกลับมาตุภูมิอย่างปลอดภัยและมีศักดิ์ศรี อีกทั้งยังสนับสนุนให้กองกำลังชนกลุ่มน้อยตามบริเวณชายแดนไทย-พม่า เจริญยาศึก (ceasefire) กับรัฐบาลพม่า ทั้งนี้เพื่อแก้ปัญหาความเข้าใจผิดว่ารัฐบาลไทยให้การสนับสนุนกองกำลังชนกลุ่มน้อย

โดยสรุป อาจกล่าวได้ว่านโยบายต่างประเทศของไทยได้ปรับเปลี่ยนไปในทิศทางเดียวกันกับนโยบายความมั่นคงของรัฐบาลพม่า ทั้งที่โดยจะตั้งใจหรือไม่ก็ตาม รัฐบาลไทยได้เข้าไปช่วยแก้ไขปัญหากองกำลังชนกลุ่มน้อยซึ่งเป็นกลุ่มปรปักษ์กับรัฐบาลพม่าให้หันเหเข้าสู่กระบวนการปรองดองกับรัฐบาลกลางที่ย่างกุ้ง การเลือกที่จะประสานสัมพันธ์กับรัฐบาลพม่าทำให้รัฐบาลไทยต้องเข้มงวดกับชนกลุ่มน้อยบริเวณชายแดนไทย-พม่าไปโดยปริยาย









บทที่ 3

นโยบายผู้หนีภัยจากการสู้รบในพื้นที่พักพิงชั่วคราว : สถานการณ์และสภาพปัญหา

1. นโยบายของรัฐบาลไทยในการบริหารจัดการเกี่ยวกับผู้หนีภัยจากการสู้รบ

1.1 การกำหนดสถานภาพ

รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทยกำหนดสถานภาพของกลุ่มบุคคลที่อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยด้วยสาเหตุของการสู้รบระหว่างรัฐบาลพม่าและกองกำลังชนกลุ่มน้อยว่า “ผู้หนีภัยจากการสู้รบ” (Displaced Persons from Fighting)¹ นอกจากนี้ยังกำหนดว่าบุคคลเหล่านี้เป็นผู้เข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (Illegal Entrant) ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522² และในการนี้ คณะรัฐมนตรีไม่เคยมีมติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบพักอาศัยอยู่เป็นการชั่วคราวตามมาตรา 17 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มีเพียงมติสภาความมั่นคงแห่งชาติ และแนวทางปฏิบัติที่ผ่อนปรนให้อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับเมื่อเหตุการณ์การสู้รบยุติลง หากผู้หนีภัยจากการสู้รบลักลอบออกนอกพื้นที่ควบคุมจะถูกจับกุมดำเนินคดีข้อหาเป็นบุคคลต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง³

ผู้หนีภัยจากการสู้รบเหล่านี้ จึงไม่มีฐานะเป็นผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัย (Refugee) แต่รัฐบาลไทยยินยอมให้อยู่ในอาณาเขตประเทศไทยได้ และยอมให้องค์การระหว่างประเทศและองค์กรเอกชนต่างๆ เข้าไปช่วยเหลือดูแลโดยมีข้อผ่อนผันและเงื่อนไขเกี่ยวกับบุคคลกลุ่มนี้ 3 ประการคือ⁴

1. ยอมให้อยู่ในอาณาเขตประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว เมื่อผู้หนีภัยจากการสู้รบข้ามชายแดนเข้ามาประเทศไทยจะอำนวยความสะดวกและช่วยเหลือให้พักพิงชั่วคราวในพื้นที่ปลอดภัยบนพื้นฐานของมนุษยธรรม

¹ ประกิจ กันยาบาล, ปัญหาผู้อพยพในประเทศไทย : ศึกษาอดีต ปัจจุบัน เพื่ออนาคต, หน้า 13.

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

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 29.

⁴ ประกิจ กันยาบาล, ปัญหาผู้อพยพในประเทศไทย : ศึกษาอดีต ปัจจุบัน เพื่ออนาคต, หน้า 14.

2. ผู้หนีภัยจากการสู้รบดังกล่าวนี้ ต้องอยู่ในพื้นที่ที่ประเทศไทยจัดให้เท่านั้น และสถานที่นั้นเป็นเพียงพื้นที่พักพิงชั่วคราว (Temporary Shelter) มิใช่ศูนย์ผู้อพยพ (Refugee Camp)

3. เมื่อการสู้รบในประเทศของตนสิ้นสุดลงหรือเมื่อภาวะความไม่สงบ ความไม่ปลอดภัยดังกล่าวผ่านพ้นไป ผู้หนีภัยจากการสู้รบต้องเดินทางกลับประเทศของตนทันที โดยฝ่ายไทยจะเป็นผู้อำนวยความสะดวก และช่วยเหลือให้เดินทางกลับประเทศด้วยความปลอดภัยและอย่างมีเกียรติ

ผู้ลี้ภัย (Refugee)

สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugee – UNHCR) ได้ให้คำอธิบาย “ผู้ลี้ภัย” ว่าเป็นผู้ที่ต้องตกเป็นผู้รับเคราะห์ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ปี ค.ศ. 1951 และพิธีสารต่อท้ายปี ค.ศ. 1967 ซึ่งได้นิยามผู้ลี้ภัยว่าเป็นบุคคลที่มีความหวาดกลัวที่น่าเชื่อถือว่าจะถูกประหัตประหารด้วยเหตุผลทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ การเป็นสมาชิกของกลุ่มสังคม หรือมีแนวความคิดทางการเมือง ซึ่งอยู่นอกประเทศที่ตนถือสัญชาติ และไม่สามารถหรือเนื่องจากความหวาดกลัว จึงไม่เต็มใจที่จะอยู่ภายใต้ความคุ้มครองของประเทศนั้น⁵

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

เนื่องจากได้เกิดสถานการณ์เกี่ยวกับการอพยพขึ้นในหลายภูมิภาคทั่วโลก จึงได้มีการตกลงยอมรับอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัยในการประชุม ณ กรุงเจนีวา ปี ค.ศ. 1951 ซึ่งเท่ากับประเทศสมาชิกได้ยอมรับสถานภาพของผู้ลี้ภัยแล้วนั่นเอง โดยในระยะแรกได้นำบทบัญญัตินี้มาใช้บังคับ เฉพาะผู้ลี้ภัยในสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ก่อนวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1951 แต่ต่อมาได้มีการขยายขอบเขตการดำเนินงานตามอนุสัญญา ค.ศ. 1951 ออกไปอีก โดยมีพิธีสารต่อท้ายเมื่อปี ค.ศ. 1967 ทำให้ผู้ลี้ภัยที่เกิดขึ้นใหม่ทุกประเทศสามารถได้รับความคุ้มครองจากอนุสัญญานี้โดยไม่จำกัดเวลา

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

⁶ สมพงษ์ ชูมาก และ อรณี นวลสุวรรณ, “ปัญหาผู้ลี้ภัยอินโดจีน : ทำที่และการปฏิบัติของประเทศต่างๆ และองค์การระหว่างประเทศ” หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับที่ 1 โครงการเผยแพร่ผลงานวิจัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 36-38.

ผู้ลี้ภัยในความหมายของอนุสัญญา ค.ศ. 1951 ได้กำหนดคุณสมบัติพื้นฐานไว้ 4 ประการ ดังนี้⁷

1. บุคคลเหล่านั้นอยู่นอกประเทศอันเป็นถิ่นกำเนิด (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. ความสามารถหรือไม่ประสงค์ที่วั้นั้น เป็นเหตุมาจากความกลัวอย่างมีเหตุผลที่จะถูกทำลายล้างประหัตประหาร (Attributable to a well-founded fear of being persecuted)
4. ความกลัวที่จะถูกประหัตประหารดังกล่าวนี้ ต้องเป็นเหตุมาจากเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกกลุ่มเฉพาะสังคม หรือความคิดเห็นทางการเมือง (Race, Religion, Nationality, Membership of a particular social group or Political option)

สถานภาพของผู้ลี้ภัยได้ถูกกำหนดไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 แต่สิทธิในการกำหนดสถานภาพและสิทธิอื่น ๆ จะได้รับการปฏิบัติก็ต่อเมื่อรัฐให้ที่พักพิงและได้ปฏิบัติตามพันธกรณีและหลักมนุษยธรรม ซึ่งเป็นสิทธิเด็ดขาดของรัฐที่ให้ที่พักพิงจะพิจารณาตามปกติ ประเทศส่วนใหญ่จะยอมรับผู้ลี้ภัยก็ต่อเมื่อผู้ลี้ภัยกำลังถูกประหัตประหาร หรือมีเหตุอันเชื่อได้อย่างปราศจากความสงสัยว่าความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายผู้นั้นกำลังถูกคุกคามหรือไม่ได้รับความปลอดภัยในประเทศของตน⁸

ในกรณีของประเทศไทยถึงแม้จะเป็นสมาชิกสหประชาชาติ แต่ไม่ได้เป็นสมาชิกภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสาร ค.ศ. 1967 ประเทศไทยมีนโยบายชัดเจนในการกำหนดสถานภาพของผู้ที่ทำการอพยพเข้ามาในประเทศไทยที่เป็นกลุ่มใหญ่ที่ไม่มีสถานภาพผู้ลี้ภัยและได้หลีกเลี่ยงที่จะใช้คำว่าผู้ลี้ภัยมาโดยตลอด เช่น เรียกผู้ที่เดินทางมาจากประเทศกัมพูชา เวียดนาม และลาว ว่าเป็น “ผู้อพยพชาวอินโดจีน” เรียกชาวพม่า กะเหรี่ยง มอญ ที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยก่อน พ.ศ. 2519 (ค.ศ. 1976) ว่า “ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า” พร้อมทั้งมีนโยบายต่อบุคคลกลุ่มนี้ คือ การปฏิบัติที่ดำเนินไปโดยมิได้ขัดกับกฎหมายไทยและ

⁷ Guy S. Goodwin, “The Refugee in International Law,” (Oxford : Gill-Claredon, press, 1985), p. 13. อ้างใน ประกิจ กันยาภิบาล, หน้า 8.

⁸ นคร ศิวลิย, อ้างแล้ว, หน้า 29.

กฎหมายระหว่างประเทศ การช่วยเหลือใดๆ ให้เป็นไปโดยคำนึงถึงหลักมนุษยธรรม เท่าที่จำเป็นเท่านั้น⁹

สาเหตุสำคัญที่รัฐบาลไทยไม่ให้สถานภาพผู้ลี้ภัยต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบ คือ เห็นว่าผู้หนีภัยจากการสู้รบยังไม่ได้ตัดขาดจากสัญชาติเดิม และยังสามารถส่งกลับมาตุภูมิได้ อีกทั้งยังถือว่าผู้หนีภัยจากการสู้รบที่เข้ามาแสวงหาที่พำนักในประเทศไทยเป็นผู้หลบหนีเข้าประเทศไทยมิชอบด้วยกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 แต่เนื่องจากมีผู้หนีภัยจากการสู้รบเป็นจำนวนมาก และสาเหตุของการหลบหนีเข้ามาในประเทศไทย เป็นการหนีภัยการสู้รบโดยแท้จริง ดังนั้นเมื่อพิจารณาตามหลักของศีลธรรมและมนุษยธรรม สภาความมั่นคงแห่งชาติได้เสนอให้กระทรวงมหาดไทยผ่อนผันไม่นำกฎหมายคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาใช้อย่างเคร่งครัด คงมีแต่การจำกัดบริเวณผู้หนีภัยจากการสู้รบให้อยู่ในพื้นที่ที่จัดให้เท่านั้น และหากลักลอบหนีออกจากพื้นที่ทางราชการจัดไว้ให้ ก็จะต้องถูกจับกุมดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไป

ผู้หนีภัยจากการสู้รบจึงไม่ได้มีสิทธิเช่นเดียวกับสิทธิของผู้ลี้ภัยตามที่ UNHCR ได้กำหนดไว้ หากแต่จะได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานตามหลักมนุษยธรรม*ที่จะไม่ถูกขับไล่ ส่งกลับ หรือ ผลักดันกลับไปยังชายแดน* ได้รับที่พำนักอาศัยที่ให้ความปลอดภัยได้รับการปฏิบัติเช่นคนของชาตินั้น (National treatment) เช่น เสรีภาพในการประกอบพิธีกรรมทางศาสนา สิทธิในศิลปกรรม ทรัพย์สิน การศึกษาขั้นพื้นฐาน

สำหรับสิทธิที่จะได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง (Most favorable treatment) เช่นสิทธิในการร่วมสมาคม การจ้างแรงงาน สิทธิที่เป็นคุณต่อผู้ลี้ภัยเท่าที่เป็นไปได้ ซึ่งไม่ว่ากรณีใด จะไม่น้อยกว่าคนต่างชาติโดยทั่วไปในสถานการณ์เดียวกัน (Treatment as favorable as possible) เช่น สิทธิในอสังหาริมทรัพย์ การประกอบธุรกิจส่วนตัว ที่อยู่อาศัย อิสรภาพในการเคลื่อนย้าย และเอกสารในการเดินทาง ยังถูกจำกัดอยู่เนื่องจากไม่สามารถออกจากพื้นที่พักพิง และถือว่าเป็นสิทธิเฉพาะตัวของประเทศไทยที่จะให้สิทธิหรือดำเนินการใดๆ UNHCR เป็นเพียงผู้ให้การสนับสนุน ช่วยเหลือสังเกตการณ์ ประสานงาน ท่วงติงในกรณีที่ประเทศไทยดำเนินการอันเป็นการขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนเท่านั้น สิทธิและเสรีภาพที่แตกต่างไปจากผู้ลี้ภัยเพราะผู้ลี้ภัย

⁹ จากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2520 ได้เรียกบุคคลที่อพยพมาจากประเทศพม่าอันเนื่องมาจากความขัดแย้งทางการเมืองว่า “ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า” ซึ่งส่วนใหญ่จะอพยพเข้ามาในไทยในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในพม่าในปี ค.ศ. 1962 และมีการปราบปรามประชาชนที่มีความคิดทางการเมืองขัดแย้งกับฝ่ายรัฐบาล รัฐบาลไทยจึงให้ความอนุเคราะห์บุคคลเหล่านี้ให้อยู่ในประเทศไทย และได้ออกบัตรสีชมพูเพื่อเป็นการรับรองสถานภาพ โดยกำหนดว่าต้องเป็นประชาชนจากประเทศพม่าที่อพยพเข้ามา ก่อนวันที่ 9 มีนาคม 2519 บุคคลกลุ่มนี้มีประมาณ 16,602 คน (สำรวจปี พ.ศ. 2541) บุคคลกลุ่มนี้ รัฐบาลไทยผ่อนผันให้สามารถขออนุญาตทำงานได้ แต่ต้องอยู่ในเขตควบคุม (สำนักกลางทะเบียนราษฎร กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2541)

เสมือนว่าถูกตัดขาดจากประเทศของตนแล้ว ดังนั้น UNHCR จึงเข้าไปใช้สิทธิแทนเจ้าของสัญชาติ ในทางปฏิบัติมีเพียงไม่กี่ประเทศที่ยินยอมให้สหประชาชาติเข้าไปใช้สิทธิอย่างสมบูรณ์¹⁰

สิทธิของผู้ลี้ภัยที่ได้รับจนถึงในเบื้องต้นเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นและได้รับการรับรองไว้ในอนุสัญญา สถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967 ดังนี้¹¹

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

ประเทศที่ให้พักพิงมีพันธกรณีที่จะทำให้แน่ใจว่า ผู้ลี้ภัยใช้สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ตลอดจนเสรีภาพในการเคลื่อนย้าย สอดคล้องกับที่ปรากฏในอารัมภบทของอนุสัญญาสถานภาพผู้ลี้ภัยที่ระบุว่า “ผู้ที่ถูกบังคับให้ออกจากถิ่นกำเนิดและแสวงหาที่พักพิงที่อื่น ได้รับการรับรองว่าสามารถใช้สิทธิที่เป็นไปได้อย่างกว้างขวางที่สุด ดังที่กำหนดไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน”

อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศไทยจะไม่ได้ให้สถานภาพผู้ลี้ภัยแก่ ผู้หนีภัยจากการสู้รบ หากแต่การปฏิบัติต่อบุคคลเหล่านี้ก็ไม่แตกต่างไปจากสิทธิที่ผู้ลี้ภัยพึงได้รับมากนัก ยกเว้นกรณีการจำกัดพื้นที่ให้คงอยู่ในที่พักพิงที่รัฐบาลไทยได้จัดสรรไว้ให้ หากแต่ในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นก็มีการอนุญาตเป็นรายกรณี หากมีเหตุจำเป็นต้องออกจากพื้นที่เช่น การรับการอบรม หรือการรับการรักษาพยาบาลจากโรงพยาบาลในท้องถิ่นในกรณีที่เจ็บป่วยขั้นร้ายแรง และคลินิกภายในพื้นที่พักพิงฯ ไม่สามารถให้การรักษายาบาลได้ ซึ่งรายละเอียดของการให้บริการแก่ผู้หนีภัยจากการสู้รบเหล่านี้จะได้กล่าวถึงในช่วงต่อไป

1.2 หน่วยงานที่รับผิดชอบ

หน่วยงานที่รับผิดชอบและมีส่วนรับผิดชอบเกี่ยวกับงานผู้หนีภัยจากการสู้รรมีอยู่ด้วยกัน 4 กระทรวงและหนึ่งหน่วยงานได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ

¹⁰ อ่างแล้ว, นคร ศิวสัย, หน้า 30-31.

¹¹ ธนะชาติ ปาลิยะเวทย์, “ปัญหาและลู่ทางในการคุ้มครองระหว่างประเทศต่อผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน : ศึกษากรณีสถานการณ์พลัดถิ่นภายในดินแดนประเทศพม่า,” วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2543, หน้า 104-109.

กระทรวงกลาโหม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) สภาความมั่นคงแห่งชาติจะเป็นผู้กำหนดนโยบาย กระทรวงมหาดไทย โดยสำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้พลัดถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติงาน ร่วมกับกรมการปกครอง ในระดับจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบหมายให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดูแลงานผู้หนีภัยจากการสู้รบโดยจะมอบหมายให้นายอำเภอในทุกท้องที่ที่มีพื้นที่พักพิงฯ นายอำเภอจะแต่งตั้งให้ปลัดอำเภอเป็นหัวหน้าพื้นที่พักพิงฯ ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการและปกครองดูแลกิจการต่างๆ ภายในพื้นที่พักพิงฯ และประสานงานกับองค์กรเอกชนต่างชาติ (Non-Government Organization – NGO) ในส่วนของการ

ควบคุมดูแลความปลอดภัย มีอาสาสมัครรักษาดินแดน (อส.) สังกัดกรมการปกครองเป็นผู้ดูแลความปลอดภัยภายในพื้นที่พักพิงฯ

ในส่วนของกระทรวงกลาโหมโดยกองทัพบกที่ 3 ซึ่งดูแลพื้นที่บริเวณภาคเหนือทำหน้าที่ในการดูแลความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยบริเวณชายแดนไทย-พม่า และความปลอดภัยบริเวณรอบนอกพื้นที่พักพิงฯ ในบริเวณภาคเหนือ กองทัพบกที่ 3 จะทำหน้าที่ดูแลพื้นที่พักพิงฯ จังหวัดแม่ฮ่องสอน และจังหวัดตาก ในขณะที่กองทัพบกที่ 1 โดยกองพลทหารราบที่ 9 (จังหวัดกาญจนบุรี) จะทำหน้าที่ดูแลความสงบเรียบร้อยในบริเวณชายแดนด้านตะวันตก และพื้นที่พักพิงฯ ในจังหวัดราชบุรี (พื้นที่พักพิงฯ บ้านถ้ำหิน) และจังหวัดกาญจนบุรี (พื้นที่พักพิงฯ บ้านต้นยาง) เป็นต้น ในขณะที่กระทรวงการต่างประเทศ จะทำหน้าที่ในการดูแลข้อตกลงระหว่างประเทศ ตลอดจนดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับการต่างประเทศ ในการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยจากการสู้รบ

ในขณะที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยกรมป่าไม้เป็นผู้ดูแลพื้นที่พักพิงฯ ที่ตั้งอยู่ในเขตป่าสงวนและเขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่า นอกจากนี้ ยังประสานงานกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติในส่วนของการตรวจคนเข้าเมือง (ตม.) ซึ่งจะทำหน้าที่ในการดูแลกวดขันเรื่องคนเข้าเมืองผิดกฎหมายและลงโทษผู้กระทำความผิด โดยเฉพาะผู้หนีภัยจากการสู้รบที่ลักลอบออกจากพื้นที่พักพิงฯ โดยทำการจับกุมและดำเนินคดีในฐานะผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย และในบางกรณีทางหน่วยงานทหารก็จะประสานงานกับตำรวจตระเวนชายแดนในส่วนของลาดตระเวนพื้นที่บริเวณชายแดน เพื่อดูแลความปลอดภัยของประชาชนไทยและผู้หนีภัยจากการสู้รบในพื้นที่พักพิงฯ

กลไกความร่วมมือระหว่างไทย-พม่า ในการพิจารณาปัญหาร่วมกันซึ่งรวมถึงเรื่องผู้หนีภัยจากการสู้รรมีดังนี้คือ

1. คณะกรรมาธิการร่วมไทย-พม่า ว่าด้วยความร่วมมือทวิภาคี (Joint Commission – JC) รัฐบาลไทยและพม่าได้ลงนามจัดตั้งคณะกรรมาธิการร่วมไทย-พม่า เมื่อเดือนมกราคม

1993 เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินความสัมพันธ์ทวิภาคีระหว่างกัน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานร่วม โดยมีการประชุมร่วมครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 13-18 กันยายน 1993 ที่กรุงย่างกุ้ง คณะกรรมาธิการชุดนี้ จะทำหน้าที่ในการประชุมหารือร่วมกันในประเด็นที่เป็นปัญหาร่วมกันระหว่างไทย-พม่า

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

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

4. คณะกรรมการชายแดนส่วนท้องถิ่น (Township Border Committee –TBC) เป็นคณะกรรมการระดับอำเภอ และระดับ Township ของพม่า จะมีการประชุมร่วมกันเป็นประจำทุกเดือน โดยฝ่ายไทยจะมีนายอำเภอเป็นประธานและมีหน่วยงานในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น สาธารณสุขอำเภอ ป่าไม้ และการศึกษา เป็นกรรมการ การประชุมจะผลัดกันเป็นเจ้าภาพระหว่างไทยกับพม่า

การประชุมในระดับ RBC และ TBC ส่วนใหญ่จะเป็นประเด็นในระดับท้องถิ่น อาทิเช่น สถานการณ์ชายแดนไทย-พม่า ที่เกิดขึ้น และสามารถแก้ไขหรือทำความเข้าใจกันได้ในระดับภาค หรือระดับท้องถิ่น หากเหตุการณ์มีความสำคัญและจะมีผลกระทบในระดับชาติจะต้องนำเข้าสู่ที่ประชุมระดับ JC ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานร่วม

1.3 การบริหารงานในระดับจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบหมายงานให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบงานผู้หนี้ยการสู้รบ แต่ละจังหวัดจะมีการบริหารงานที่คล้ายคลึงกันโดยยึดนโยบายเกี่ยวกับผู้หนี้ยจากการสู้รบที่กำหนดโดยสภาความมั่นคงแห่งชาติ

1. จังหวัดแม่ฮ่องสอน

จังหวัดแม่ฮ่องสอนได้กำหนดระเบียบการในการปฏิบัติงานในพื้นที่พักพิงฯ โดยแบ่งความรับผิดชอบในการควบคุมผู้หนี้ยจากการสู้รบ ตามคำสั่งจังหวัด/ศูนย์สั่งการชายแดนไทย-พม่า จังหวัดแม่ฮ่องสอน ที่ 949/2541 เรื่องระเบียบปฏิบัติงานในพื้นที่ที่พักพิงชั่วคราวในจังหวัดแม่ฮ่องสอน พ.ศ. 2541 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2541 โดยสรุปดังนี้

1.1 นายอำเภอท้องที่เป็นหัวหน้าศูนย์ควบคุมพื้นที่พักพิงฯ และได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ระดับสูงของอำเภอผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนรับผิดชอบในการควบคุมผู้หนีภัยจากการสู้รบเป็นประจำ ทำหน้าที่เป็นฝ่ายอำนวยการ โดยมีหน้าที่ดังนี้คือ

- ก. อำนวยการและควบคุมการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบ มติ และนโยบายของทางราชการ
- ข. อำนวยการและสนับสนุนชุดควบคุมให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ดูแลผู้หนีภัยการสู้รบ มิให้กระทำการใดๆ อันจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศและหรือกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
- ค. วางมาตรการมิให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบหลบหนีออกจากเขตพื้นที่พักพิงฯ
- ง. จัดระเบียบภายในพื้นที่พักพิงฯให้เป็นไปตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด
- จ. พิจารณาขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- ฉ. อำนวยการควบคุมดูแลองค์กรเอกชน (NGOs) ที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือในพื้นที่

1.2 กองร้อยบังคับการและบริการจังหวัด จัดกำลังเป็นชุดปฏิบัติการควบคุมผู้หนีภัยจากการสู้รบประจำพื้นที่ โดยให้อยู่ในการบังคับบัญชาของนายอำเภอหรือผู้ที่นายอำเภอมีคำสั่งมอบหมาย อัตรากำลัง อาสาสมัครรักษาดินแดน (อส.) จำนวน 20 นาย/พื้นที่พักพิงฯ แต่ละแห่ง

1.3 ศูนย์สั่งการชายแดนไทย-พม่า จังหวัดแม่ฮ่องสอน/งานกิจการผู้อพยพและชนกลุ่มน้อยสำนักงานจังหวัด เป็นหน่วยอำนวยการประสานงานและสนับสนุนการปฏิบัติงานในระดับจังหวัดให้แก่หัวหน้าศูนย์ควบคุมพื้นที่พักพิงฯ ทั้ง 4 แห่ง และประสานงานกับองค์กรภาครัฐและภาคเอกชนที่เข้าไปให้ความช่วยเหลือ ตลอดจนรายงานผลการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรคให้แก่ผู้บังคับบัญชาและกระทรวงมหาดไทยทราบ

2. จังหวัดตาก

การควบคุมดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของกระทรวงมหาดไทย จังหวัด และอำเภอ เป็นผู้รับผิดชอบตามลำดับ มีหน่วยงานทหารเข้ามาดูแลในด้านความปลอดภัย มีสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติและองค์กรเข้ามาให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ในส่วนของจังหวัดตาก ได้แบ่งโครงสร้างไว้ดังนี้คือ

1. อนุกรรมการควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษจากฝุ่นละอองจากการสูบบุหรี่ในจังหวัดตาก มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน โดยได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด และมีหัวหน้าฝ่ายอำนวยการสำนักงานจังหวัดตากเป็นเลขานุการ มีหน้าที่กำหนดแนวทางกำกับดูแลในการควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษจากฝุ่นละอองในพื้นที่ 5 อำเภอชายแดนของจังหวัดตาก และพื้นที่พักพิงฯ ทั้ง 3 แห่ง
2. อนุกรรมการควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษจากฝุ่นละออง (อำเภอชายแดน) มีนายอำเภอเป็นประธาน มีปลัดอำเภอ หรือหัวหน้าฝ่ายกิจการพิเศษเป็นเลขานุการ โดยมีเจ้าหน้าที่จากสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายทำหน้าที่ผู้ช่วย-เลขานุการ “อนุกรรมการชุดนี้” มีหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแล กำหนดแนวทางประสานในการทำงานของชุดปฏิบัติงานประจำพื้นที่รองรับฝุ่นละอองจากการสูบบุหรี่ หน่วยงานราชการทหาร องค์การระหว่างประเทศ องค์การเอกชน ตามที่ได้รับมอบหมายจากอนุกรรมการควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษจากฝุ่นละออง จังหวัดตาก
3. ชุดปฏิบัติงานประจำพื้นที่พักพิงฯ ของผู้หนีภัยจากการสู้รบบ้านแม่หละ (ผู้หนีภัยฯ จำนวนกว่าสามหมื่นคน) จังหวัดตาก ได้จัดเจ้าหน้าที่สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย จำนวน 1 คน เข้ามาเป็นหัวหน้าพื้นที่พักพิงฯ และมีสมาชิกกองอาสาสมัครรักษาดินแดนจังหวัดตาก จำนวน 54 นาย เข้าไปกำกับดูแล จัดระเบียบชุมชน และประสานงานกับหน่วยราชการทหาร องค์การระหว่างประเทศ องค์การเอกชน ตามที่ได้รับมอบหมายจากอนุกรรมการควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษจากฝุ่นละอองจากการสูบบุหรี่ในจังหวัดตาก
4. ชุดปฏิบัติงานประจำพื้นที่บ้านอู๋เปี่ยมใหม่ อำเภอพบพระ และชุดปฏิบัติงานประจำพื้นที่บ้านนุโพ อำเภออุ้มผาง มีปลัดอำเภอ หรือหัวหน้าฝ่ายกิจการพิเศษเป็นหัวหน้าปลัดอำเภอดำเนินงานป้องกัน เป็นผู้ช่วย มีเจ้าหน้าที่ปกครองและสมาชิกกองอาสาสมัครรักษาดินแดน ที่นายอำเภอมอบหมายเป็นเจ้าหน้าที่กำกับดูแล ชุดปฏิบัติงานฯ มีหน้าที่จัดระเบียบชุมชน และประสานงานกับหน่วยราชการทหาร องค์การระหว่างประเทศ องค์การเอกชน ตามที่ได้รับมอบหมายจากนายอำเภอ

นอกจากฝ่ายพลเรือนจะทำหน้าที่ดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบแล้ว ยังมีฝ่ายทหารจากหน่วยรบพิเศษได้เข้ามาดูแลด้านความปลอดภัย ช่วยในการฝึกชุดรักษาความปลอดภัย การจัดเวรยามโดยใช้ผู้หนีภัยจากการสู้รบ ดูแลรักษาความปลอดภัยรอบนอกพื้นที่พักพิงฯ เพื่อป้องกันการโจมตีจากกองกำลังภายนอกประเทศ การก่อวินาศกรรม การลักลอบหลบหนีออกนอกพื้นที่พักพิงฯ การกระทำผิดกฎหมาย เป็นต้น

3. จังหวัดกาญจนบุรี

จังหวัดกาญจนบุรีมีพื้นที่พักพิงฯอยู่ที่บ้านต้นยาง อำเภอสังขละบุรี มีนายอำเภอสังขละบุรีทำหน้าที่กำกับดูแลและบริหารงานภายในพื้นที่พักพิงฯ โดยมีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เป็นข้าราชการฝ่ายปกครองจำนวน 2 นาย และอาสาสมัครรักษาดินแดน 32 คน โดยมีภารกิจดังต่อไปนี้¹²

- ก. ข้าราชการฝ่ายปกครอง ได้แก่ นายอำเภอและปลัดอำเภอ มีภารกิจดังนี้คือ ควบคุมดูแลความเรียบร้อย และตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรพัฒนาเอกชนต่างชาติต่างๆ ที่เข้าไปให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยฯ ในด้านต่างๆ ตามที่ได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย
- ข. อาสาสมัครรักษาดินแดน ทั้งหมด 32 คน ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนเข้าปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาความปลอดภัยและดูแลความสงบเรียบร้อยในพื้นที่พักพิงฯ โดยเข้าเวรดูแลลัดละ 6 คน รวมทั้งคอยสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานขององค์กรที่เข้าไปช่วยเหลือผู้หนีภัย

4. จังหวัดราชบุรี

จังหวัดราชบุรีมีพื้นที่พักพิงฯที่บ้านถ้ำหิน อำเภอสวนผึ้ง มีนายอำเภอสวนผึ้งทำหน้าที่กำกับดูแลควบคุมพื้นที่พักพิงฯ มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เป็นข้าราชการฝ่ายปกครองจำนวน 2 นาย และอาสาสมัครรักษาดินแดนจำนวน 52 นาย

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

¹² เอกสารแบบสำรวจข้อมูลการปฏิบัติงานด้านกิจการผู้อพยพ จังหวัดกาญจนบุรี เดือนพฤษภาคม

เรียบร้อยภายในพื้นที่พักพิงฯ โดยจัดตั้งวางแผนการรักษาความปลอดภัย
2 ชั้น คือ

1. ชั้นใน อำเภอสวนผึ้ง จัดกำลังอส. จำนวน 52 นายเป็นจุดควบคุม
2. ชั้นกลาง กองร้อยอาสาสมัครรักษาดินแดน อำเภอสวนผึ้ง จัดตั้งจุดตรวจ

1.2.2 องค์กรเอกชนจากต่างประเทศ (Non-Government Organization – NGOs)

ในปีค.ศ. 1984 อันเป็นปีแรกที่ประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาการอพยพเข้ามาของผู้หนีภัยจากการสู้รบชาวกะเหรี่ยงเป็นจำนวนมากถึง 6,000 คน ในบริเวณชายแดนไทยด้านตรงข้ามจังหวัดตาก รัฐบาลไทยจึงได้เชิญองค์กรชนเอกชนต่างชาติที่ปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้พลัดถิ่นในไทยระหว่างช่วงปีค.ศ. 1975-1998 ให้เข้ามาให้ความช่วยเหลือแก่ผู้หนีภัยจากการสู้รบชาวกะเหรี่ยง โดยกำหนดให้เป็นการช่วยเหลือในระดับพื้นฐานเท่านั้น เนื่องจากการคาดการณ์ว่าการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวจะเป็นการช่วยเหลือในระยะสั้น เมื่อสิ้นสุดการสู้รบชาวกะเหรี่ยงเหล่านี้ก็จะอพยพกลับออกไป ดังนั้นกระทรวงมหาดไทยจึงกำหนดนโยบายความช่วยเหลือไว้เป็นเพียงความช่วยเหลือขั้นพื้นฐานโดยไม่ให้มีสัญญาใด ๆ ที่จะทำให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบเข้าใจว่า สามารถอยู่ในประเทศไทยได้นานเกินความจำเป็นและได้จัดเตรียมที่หลบภัยให้แก่ผู้หนีภัยจากการสู้รบชาวกะเหรี่ยงตามหลักมนุษยธรรมเท่านั้น¹³

ดังนั้นในระหว่างวันที่ 4-5 มีนาคม 1984 องค์กรเอกชนต่างชาติที่มีสำนักงานอยู่ที่กรุงเทพฯ หลายองค์กรจึงได้เดินทางไปยังพื้นที่ชายแดน และได้พบว่าองค์กรเอกชนจากประเทศฝรั่งเศส อาทิเช่น MSF (Medicines Sans Frontieres) ได้ให้ความช่วยเหลือด้านการแพทย์อยู่ก่อนแล้ว องค์กรเอกชนต่างชาติซึ่งส่วนใหญ่เป็นองค์กรการกุศลจากกลุ่มคริสเตียนจึงให้ความช่วยเหลือด้านอาหารและวัสดุที่จำเป็น ในขณะที่ผู้หนีภัยจากการสู้รบก็ได้ช่วยเหลือตนเองด้านการสร้างที่อยู่อาศัยโดยการตัดไม้ในบริเวณใกล้เคียง ความช่วยเหลือที่กลุ่มองค์กรเอกชนต่างชาติให้กับผู้หนีภัยฯ ชาวกะเหรี่ยงในเบื้องต้น จึงเป็นความช่วยเหลือที่ไม่มากนัก เพราะคาดการณ์ว่า จะเป็นการให้ความช่วยเหลือในระยะสั้นเท่านั้น ดังนั้นจึงได้ทำความตกลงที่จะแบ่งหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือโดยตกลงกันเปิดบัญชีเงินฝากร่วมกันภายใต้ชื่อโครงการว่า Consortium of Christian Agency (CCA)¹⁴

¹³ นคร ศิวาลัย, หน้า 114-115.

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

อย่างไรก็ตาม ผู้หนีภัยจากการสู้รบไม่สามารถเดินทางกลับได้ในฤดูฝน 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 Karenni Refugee Committee ซึ่งเป็นคณะกรรมการของกลุ่มคะเรนนี่ (Karenni) ดูแลผู้หนีภัยการสู้รบจากรัฐคะเรนนี่ ที่อพยพเข้ามาในเขตประเทศไทยบริเวณจังหวัดแม่ฮ่องสอน และกลุ่มมอญเข้ามาในปี ค.ศ. 1990 โดยอพยพเข้ามาในเขตจังหวัดกาญจนบุรีและกลุ่มกะเหรี่ยงในบริเวณด้านตะวันตกติดตามเข้ามาอีกกลุ่มใหญ่ โดยติดต่อขอความช่วยเหลือองค์กรเอกชนต่างชาติ จึงได้ขยายพื้นที่บริเวณชายแดนไทย-พม่าตลอดแนว ซึ่งในวันที่ 31 พฤษภาคม 1991 กระทรวงมหาดไทยได้อนุมัติให้องค์กรเอกชนต่างชาติให้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือ ผู้หนีภัยจากการสู้รบที่มาจากพม่าทุกกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่ตามตะเข็บชายแดนไทย-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 Sans Frontier) เป็นหน่วยงานหลักที่ดูแลด้านแพทย์และสาธารณสุข¹⁵

¹⁵ Ibid., p. 39.

อย่างไรก็ตามได้มีองค์กรเอกชนต่างชาติหลายองค์กรที่ได้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้หนีภัยฯภายใต้ร่มของ BBC และ CCSDPT มากมายหลายองค์กรโดยแบ่งความช่วยเหลือเป็น 3 ด้านหลักคือ ด้านอาหารและวัสดุอุปกรณ์ ด้านการศึกษา และด้านการแพทย์และสาธารณสุข ทุกองค์กรต้องดำเนินการภายใต้นโยบายที่กำหนดโดยกระทรวงมหาดไทยอย่างเคร่งครัดว่าจะส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปปฏิบัติงานในพื้นที่พักพิงชั่วคราวพื้นที่ใด ต้องแจ้งให้สำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ กระทรวงมหาดไทยทราบ และกระทรวงมหาดไทยจะออกบัตรอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเข้าไปปฏิบัติงาน ประกอบด้วยภาพถ่ายบุคคลผู้ปฏิบัติงานระบุชื่อองค์กร ชื่อบุคคล สถานที่และช่วงเวลาปฏิบัติงาน เมื่อเข้าไปถึงพื้นที่ปฏิบัติงาน บุคคลผู้นั้นต้องไปแจ้งให้จังหวัดทราบ เพื่ออำนวยความสะดวกและดูแลความปลอดภัยในการเข้าไปปฏิบัติหน้าที่และเมื่อเสร็จสิ้นภารกิจตามกำหนดเวลา ก็จะต้องแจ้งให้จังหวัดทราบผลการปฏิบัติงาน

ดังกล่าว¹⁶

ระเบียบการที่กระทรวงมหาดไทยมอบหมายให้องค์กรเอกชนต่างชาติปฏิบัติมีดังนี้คือ

1. กิจกรรมแต่ละประเภท ให้มีเจ้าหน้าที่สับเปลี่ยนกันเข้าไปปฏิบัติงานเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เช่น การแจกจ่ายอาหาร เสื้อผ้า รวมถึงอุปกรณ์การเรียนการสอนอนุญาตให้มีเจ้าหน้าที่เพียง 1-2 คนเท่านั้น ส่วนการดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบกระทรวงมหาดไทยจะดำเนินการเองโดยมี NGOs แนะนำ โดยมีเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนต่างชาติเป็นผู้แนะนำ และไม่อนุญาตให้เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนอยู่ประจำในพื้นที่พักพิงฯ
2. เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนต่างชาติ จะต้องมีการประจำตัวที่กระทรวงมหาดไทยออกให้เพื่อแสดงตัวระหว่างปฏิบัติงานในหน้าที่ และจะต้องติดบัตรในขณะปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งจะปฏิบัติงานได้เฉพาะบริเวณพื้นที่ที่ได้รับอนุมัติตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในบัตรอนุญาต
3. ก่อนที่เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนต่างชาติจะเดินทางเข้าพื้นที่ จะต้องไปรายงานตัวที่จังหวัดและอำเภอในเขตพื้นที่รับผิดชอบดูแล เพื่อรับทราบนโยบายของทางราชการ อาทิ ห้ามเข้าไปในเขตประเทศพม่าและในพื้นที่ที่ไม่ปลอดภัย รวมถึงให้จังหวัดพิจารณาการขยายเวลาอยู่ในประเทศไทยแก่เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนต่างชาติที่ปฏิบัติงานประจำในพื้นที่

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

4. องค์การจะต้องรายงานผลการปฏิบัติงานต่อกระทรวงมหาดไทยโดยผ่านจังหวัด
ทุก ๆ 3 เดือน และจังหวัดจะประเมินผลการปฏิบัติงานมายังกระทรวงมหาดไทย
ด้วย
5. กิจกรรมการจัดส่งยา และเวชภัณฑ์ขององค์กรพัฒนาเอกชนต่างชาติที่ปฏิบัติงาน
ด้านการแพทย์และการรักษาพยาบาลนั้น ต้องแจ้งให้องค์กรฯ นำตัวอย่างยาไปให้
หน่วยสาธารณสุขจังหวัดตรวจสอบ

1.2.3 สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR)¹⁷

ในวันที่ 15 พฤษภาคม 1998 รัฐบาลไทยได้เชิญสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัย
แห่งสหประชาชาติให้เข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยการสู้รบชาวพม่า โดยมี
ข้อตกลงในด้านบทบาทหน้าที่ดังนี้

1. การให้ที่พักพิงกับผู้หนีภัยจากการสู้รบ: สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่ง
สหประชาชาติจะเป็นผู้สังเกตการณ์ ให้ข้อแนะนำแก่ทางการไทยเพื่อ
พิจารณาว่า ควรจะรับหรือปฏิเสธที่จะให้ที่พักพิงด้วยเหตุผลจากการสู้รบ
และผลกระทบของสงครามกลางเมือง โดยเป็นสิทธิของรัฐบาลไทยใน
การตัดสินใจที่จะรับหรือปฏิเสธให้ที่พักพิง ในกรณีที่ทางการไทยเห็นควรรับ
ให้ที่พักพิงแก่ผู้หนีภัยจากการสู้รบ บุคคลเหล่านี้จะต้องเข้าไปอยู่ในพื้นที่
พักพิงที่ทางราชการกำหนดเท่านั้น หรือกรณีที่รัฐบาลไทยปฏิเสธให้ที่
พักพิง บุคคลเหล่านี้จะต้องเดินทางกลับพม่า และสำหรับผู้หนีภัยจาก
การสู้รบที่พักอาศัยในประเทศไทยจะต้องไม่มีการกำหนดสถานะเพื่อ
เปลี่ยนสถานะเป็นผู้ลี้ภัย
2. การจัดทำทะเบียนประวัติผู้หนีภัยจากการสู้รบ: สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้
ภัยแห่งสหประชาชาติจะให้ความช่วยเหลือทางการไทยในการจัดทำ
ทะเบียนผู้หนีภัยจากการสู้รบในพื้นที่ที่พักพิงบางแห่งที่ทางราชการ
กำหนดเพื่อช่วยเหลือในการส่งกลับ
3. การให้เข้าพื้นที่ที่พักพิง: เจ้าหน้าที่สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่ง
สหประชาชาติสามารถเข้าพื้นที่ที่พักพิงได้โดยอิสระและรวดเร็ว แต่
จะต้องแจ้งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางก่อนการเข้าพื้นที่แต่ละครั้ง โดย

¹⁷ สำนักงานสภามั่นคงแห่งชาติ, “แนวทางการพิจารณาให้สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่ง
สหประชาชาติ เข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยจากการสู้รบชาวพม่า,” 15 มกราคม 2540 อ้างใน
นคร ศิวาลัย, หน้า 94-96.

กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้อนุญาต ทั้งนี้เพื่อรับประกันความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ

4. การส่งผู้หนีภัยจากการสู้รบกลับมาตุภูมิ : หากผู้หนีภัยจากการสู้รบตัดสินใจเดินทางกลับมาตุภูมิเดิมด้วยความสมัครใจ รัฐบาลไทยอาจเชิญให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่แห่งสหประชาชาติเข้าเป็นสักขีพยานในการเดินทางกลับ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ อาจพิสูจน์ความสมัครใจในการเดินทางกลับของผู้หนีภัยจากการสู้รบได้ โดยสอบถามจากหัวหน้าครอบครัวของผู้หนีภัยการสู้รบ ไม่ใช่สอบถามรายบุคคลและจะต้องไม่เป็นวิธีการที่เป็นอุปสรรคต่อขั้นตอนการส่งกลับเมื่อสถานการณ์เอื้ออำนวย มีการรับประกันความปลอดภัยและการเดินทางกลับอย่างมีศักดิ์ศรี สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ จะช่วยเหลือการส่งกลับด้วยความสมัครใจ และให้การช่วยเหลือด้านการปรับตัวสู่สภาพสังคมเดิมในพม่า ส่วนกระทรวงมหาดไทยและฝ่ายทหารจะประสานงานการส่งกลับโดยการตัดสินใจด้วยตนเอง
5. การย้ายที่พักพิงฯ: สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติจะให้การสนับสนุนในการย้ายที่พักพิงฯที่ไม่มีความเหมาะสม อันเนื่องจากอาจถูกโจมตีจากนอกประเทศ หรือพื้นที่พักพิงฯที่อยู่ใกล้ตัวเมืองไปยังพื้นที่ที่มีความปลอดภัยเหมาะสม โดยจะให้ความช่วยเหลือในการจัดหาอุปกรณ์สำหรับสร้างที่พักพิงฯแห่งใหม่ การจัดหาวัสดุมุง การจัดทำรั้ว ส่วนการขนย้ายผู้หนีภัยจากการสู้รบโดยกระทรวงมหาดไทย และฝ่ายทหารซึ่งมีสิทธิที่จะดำเนินการบังคับใช้การตัดสินใจย้ายพื้นที่พักพิงฯให้บรรลุผลได้ในกรณีนี้ผู้หนีภัยจากการสู้รมีทางเลือกสองทางคือย้ายเข้าพื้นที่พักพิงฯแห่งใหม่หรือเดินทางกลับพม่า
6. ขอบข่ายในการให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยจากการสู้รบ: สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติจะให้การช่วยเหลือผู้หนีภัยฯเพิ่มเติมโดยผ่านรัฐบาลไทย ซึ่งจะเป็นการช่วยเหลือขั้นพื้นฐานเท่าที่จำเป็นเท่านั้น โดยให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการจัดการในพื้นที่พักพิงฯ เพื่อหลีกเลี่ยงการเป็นปัจจัยดึงดูดผู้หนีภัยจากการสู้รบให้อพยพเข้ามาในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น
7. มาตรการระยะยาว : สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ จะคงการเจรจากับรัฐบาลพม่าเพื่อให้มีบทบาทในการติดตามความปลอดภัย

ในการส่งกลับและการให้ความช่วยเหลือด้านการปรับตัวสู่สภาพสังคม เดิมในพม่า

UNHCR มีสำนักงานในจังหวัดที่มีพื้นที่พักพิงฯ ทั้ง 4 จังหวัด คือ จังหวัดกาญจนบุรี ราชบุรี ตาก และแม่ฮ่องสอน ทำหน้าที่ในการจัดทำทะเบียนประวัติผู้หนีภัยจากการสู้รบภายในพื้นที่พักพิงฯ นอกจากนี้ยังเป็นผู้สังเกตการณ์ในการประชุมระดับจังหวัดเพื่อพิจารณาสถานภาพของผู้หนีภัยที่เข้ามาใหม่ (New Arrival) ว่าสมควรได้รับสถานภาพผู้หนีภัยจากการสู้รบหรือไม่

1.3 นโยบายและมาตรการของรัฐบาลในการให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยจากการ สู้รบจากพม่า

มาตรการในการรับดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบนั้น รัฐบาลไทยได้ตั้งเงื่อนไขไว้ดังนี้คือ¹⁸

1. เมื่อมีผู้หนีภัยจากการสู้รบข้ามแดนเข้ามา ประเทศไทยจะให้การช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกให้พักพิงฯในพื้นที่ที่ปลอดภัยตามพื้นฐานของหลักมนุษยธรรม
2. ผู้หนีภัยฯต้องอยู่ในบริเวณที่รัฐบาลไทยจัดให้เท่านั้น และสถานที่นั้นเป็นเพียง “ที่พักพิงชั่วคราว (Temporary Shelter)” ไม่ใช่ “ศูนย์ผู้ลี้ภัย (Refugee Camp)”
3. เมื่อการสู้รบภายในประเทศสิ้นสุดลง หรือเมื่อภาวะความไม่ปลอดภัยหมดสิ้นไป ผู้หนีภัยฯจะต้องเดินทางกลับประเทศต้นทันที โดยฝ่ายไทยจะเป็นผู้อำนวยความสะดวกและช่วยเหลือให้เดินทางกลับประเทศอย่างปลอดภัยและมีศักดิ์ศรี

ในกรณีที่ผู้หนีภัยจากการสู้รบหลบหนีออกจากพื้นที่พักพิงฯจะถูกจับกุมและลงโทษในฐานะผู้เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เนื่องจากบุคคลเหล่านี้มิได้มีสถานะเป็นผู้ลี้ภัย (Refugee) หากแต่รัฐบาลผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว ดังนั้นการดำรงอยู่ในประเทศไทยจึงต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่พร้อมกันนี้กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดนโยบายในการกำกับดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบโดยกำหนดระเบียบต่างๆ ในการปฏิบัติต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบในพื้นที่พักพิงฯของเจ้าหน้าที่ส่วนต่างๆไว้ดังนี้คือ¹⁹

1. ให้ระมัดระวังการปฏิบัติที่จะนำความเสื่อมเสียชื่อเสียงมาสู่ประเทศชาติ
2. ให้มีความเคร่งครัดในการปฏิบัติหน้าที่ตามภาระหน้าที่ที่ได้รับผิดชอบ

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

¹⁹ ประมวลจากระเบียบการปฏิบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่พักพิงฯในพื้นที่

3. ให้มีความเคร่งครัดและระมัดระวังในการรักษาความปลอดภัยในบริเวณพื้นที่พักพิงฯ
4. ให้กำหนดมาตรการในการกำกับดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบ มีมาตรการในการควบคุมการผ่านเข้าออกจากพื้นที่อย่างเคร่งครัด มีการจัดระบบอย่างชัดเจน การส่งผู้ที่เจ็บป่วยไปยังโรงพยาบาลต้องมีหลักฐานที่ชัดเจน และกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายต่อร่างกาย ชีวิต และทรัพย์สินของผู้หนีภัยจากการสู้รบ
5. ในส่วนของราชการพลเรือนให้เร่งรัดให้มีการจัดทำทะเบียนประวัติ พร้อมทั้งจัดระเบียบของผู้หนีภัยจากการสู้รบในพื้นที่พักพิงฯโดยเร็วที่สุด
6. ในพื้นที่ที่ยังไม่มีการสู้รบ ให้มีการเจรจาทำความเข้าใจกับชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าว่า หากมีการเคลื่อนย้ายเข้ามาในเขตประเทศไทย จะมีสภาพเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และถ้ามีสถานการณ์ที่เกิดการสู้รบ ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าที่เคลื่อนย้ายเข้ามาในเขตไทยจะมีสภาพเป็นผู้หนีภัยจากการสู้รบ ในกรณีที่ผู้หนีภัยจากการสู้รบนี้ออกจากพื้นที่พักพิงฯจะถือว่าเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและจะต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมายไทย
7. ห้ามมิให้มีการค้าขายในพื้นที่พักพิงฯโดยเด็ดขาด โดยเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบจะต้องแจ้งและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในพื้นที่ทราบ และจะถูกดำเนินคดีหากไม่ปฏิบัติตาม เนื่องจากผู้หนีภัยจากการสู้รบอาจสนับสนุนอาหาร ยา วัคซีนโรค และเครื่องอุปโภคบริโภคบางส่วนให้แก่กองกำลังติดอาวุธซึ่งอยู่นอกเขตไทย
8. ห้ามมิให้มีการค้าขายแรงงาน และการนำออกไปใช้แรงงานของผู้หนีภัยฯ
9. ห้ามมิให้มีการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ในพื้นที่พักพิงฯ
10. การเข้าไปช่วยเหลือขององค์กรพัฒนาเอกชนต่างชาติ ขอให้องค์กรพัฒนาเอกชนต่างชาติทำหนังสืออย่างเป็นทางการไปยังกระทรวงมหาดไทย เพื่อขออนุมัติก่อน เมื่อได้รับอนุมัติแล้วให้ส่งสำเนาแจ้งมายังกองกำลังสุรสีห์²⁰ เพื่อที่จะแจ้งให้ส่วนที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกในการเข้าช่วยเหลือแก่ผู้หนีภัยจากการสู้รบในพื้นที่พักพิงฯ
11. สิ่งอุปโภค-บริโภคที่ประชาชนต้องการช่วยเหลือต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบ ให้อำเภอเป็นผู้รวบรวมและดำเนินการ และอยู่ในดุลพินิจของอำเภอ
12. ไม่ให้มีการเข้ามาของกองกำลังชนกลุ่มน้อยในเขตไทย และในพื้นที่พักพิงฯโดยเด็ดขาด

²⁰ กองกำลังสุรสีห์อยู่ในสังกัดกองพลที่ 9 กองทัพภาค 1 ในกรณีนี้ทำหน้าที่กำกับดูแลพื้นที่พักพิงฯ บ้านถ้ำหิน จังหวัดราชบุรี และพื้นที่พักพิงฯบ้านต้นยาง จังหวัดกาญจนบุรี

13. การปฏิบัติการเคลื่อนย้ายผู้หนีภัยจากการสู้รบจากพื้นที่พักพิงขั้นต้นไปยังพื้นที่ที่มีความปลอดภัยเป็นหน้าที่ของส่วนราชการพลเรือน ขอให้มีการประสานงานอย่างใกล้ชิดกับกองกำลังสุรสีห์²¹ และมีให้กระทบต่อสิ่งแวดล้อมและราษฎรไทยที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ และการเคลื่อนย้ายผู้หนีภัยจากการสู้รบจากพื้นที่พักพิงแห่งเดิมไปยังพื้นที่พักพิงแห่งใหม่ จะต้องเสนอและได้รับการอนุมัติจากผู้บัญชาการทหารบก ก่อนจึงจะเคลื่อนย้ายได้ ก่อนจึงจะเคลื่อนย้ายได้ การดำเนินงานดังกล่าวรวมถึงการอำนวยความสะดวกและช่วยเหลือผู้หนีภัยจากการสู้รบให้เดินทางกลับประเทศด้วยความปลอดภัยและสมศักดิ์ศรีด้วย

จะเห็นได้ว่ากระทรวงมหาดไทยได้วางระเบียบการในการปฏิบัติต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบไว้อย่างเคร่งครัด และมาตรการเหล่านี้มีเป้าหมายในการควบคุมผู้หนีภัยจากการสู้รบให้อยู่ในพื้นที่ที่กำหนดไว้ให้เท่านั้น โดยมีกรวางเจ้าหน้าที่เพื่อการควบคุมในพื้นที่โดยเฉพาะ อาทิเช่น หัวหน้าศูนย์พื้นที่พักพิงและเจ้าหน้าที่รักษาดินแดน หรือ อส. อย่างไรก็ตาม การควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่ไทยในการป้องกันการหลบหนีออกจากพื้นที่พักพิงนั้นทำได้ค่อนข้างยาก เหตุผลส่วนหนึ่งเนื่องมาจากกำลังของเจ้าหน้าที่ มีน้อยเมื่อเทียบกับจำนวนประชากรผู้หนีภัยจากการสู้รบภายในพื้นที่พักพิงฯ ดังนั้น รัฐบาลไทยจึงมีมาตรการเด็ดขาดคือการดำเนินคดีต่อผู้ที่ฝ่าฝืนกฎระเบียบด้วย พระราชบัญญัติคนเข้าเมืองพ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการควบคุมกำกับดูแลที่สำคัญและอาจทดแทนการขาดแคลนกำลังเจ้าหน้าที่ที่ทำการควบคุมดูแลได้ เนื่องจากผู้หนีภัยจากการสู้รบล้นพ้นวันเกรงการถูกลงโทษด้วยการส่งกลับประเทศพม่าแทบทุกคน

นอกจากนี้ หากพิจารณาระเบียบกฎหมายทั้งหมดนี้จะสะท้อนให้เห็นถึงปรัชญาและระบบคิดของรัฐบาลไทยว่า บุคคลเหล่านี้จะอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวและจะอพยพกลับประเทศเมื่อเหตุการณ์ปกติสุข ดังนั้น รัฐบาลไทยจึงกำหนดให้ทุกอย่างในพื้นที่พักพิงฯ เป็นในลักษณะชั่วคราวทั้งสิ้น เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดสถานการณ์อันจะนำไปสู่การปักหลักอยู่ในพื้นที่และในประเทศไทยอย่างถาวร อาทิเช่นการปลูกสร้างที่พักอาศัยให้ใช้วัสดุประเภทไม้ไผ่และมุงหลังคาด้วยหญ้าคาหรือใบไม้ ห้ามมิให้ใช้ไม้เนื้อแข็งในการสร้างถาวรวัตถุใดๆ ในพื้นที่พักพิงฯ ไม่ว่าจะเป็นที่พักอาศัย หรืออาคารใดๆ ยกเว้น สถานที่รักษาพยาบาลหรือโรงเรียนให้อยู่ในลักษณะอาคารเรียนชั่วคราว หรือหากจะมีการสร้างเป็นอาคารที่แข็งแรงก็ให้อยู่ในสภาพที่จะรื้อถอนได้โดยสะดวก

รัฐบาลไทยยังห้ามมิให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบประกอบอาชีพใดๆ ทั้งภายในและภายนอกพื้นที่พักพิงฯ หากแต่อนุมัติให้องค์กรเอกชนต่างชาติจัดหาอาหารและยารักษาโรคตลอดจนวัสดุในการสร้างที่พักอาศัยให้กับผู้หนีภัยจากการสู้รบเหล่านี้ ความช่วยเหลือทั้งหลายให้อยู่ในขอบเขตที่จำกัดและจำเป็นต่อการดำรงชีวิตเท่านั้น อีกทั้งต้องกวดขันให้แน่ใจว่าความช่วยเหลือ

²¹ ในกรณีการเคลื่อนย้ายผู้หนีภัยจากการสู้รบพื้นที่พักพิงบ้านถ้ำหิน จังหวัดราชบุรี และพื้นที่พักพิงบ้านต้นยาง จังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งอยู่ในความควบคุมดูแลของกองกำลังสุรสีห์

ใด ๆ จะไม่สนับสนุนหรือดึงดูดให้มีผู้หนีภัยจากการสู้รบจากพม่าอพยพเข้ามาเพิ่มมากขึ้นหรือเป็นการสนับสนุนให้ผู้หนีภัยอยู่ในประเทศไทยยาวนานขึ้น²² กฎเกณฑ์เหล่านี้เป็นเงื่อนไขที่รัฐบาลไทยกำหนดต่อองค์กรเอกชนต่างชาติ ในระยะแรกของการเข้าไปให้ความช่วยเหลือในปี ค.ศ. 1984 ซึ่งเป็นปีที่ผู้หนีภัยจากการสู้รบเข้ามาอยู่ในเขตประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ประมาณ 9,502 คน กระจายอยู่ในพื้นที่ที่พิกพิงชั่วคราว 12 แห่งด้วยกันคือ วังข่า นอปาโดห์ แม่หละ มอว์โปเกโนโบ การ์มอว์เลโค เกรอโค อูธธา แม่สะลิด โซโคล แม่ตะวอว์และแม่ระมาด²³

อย่างไรก็ตาม เมื่อจำนวนผู้หนีภัยมีมากขึ้นและอยู่ในพื้นที่พิกพิงยาวนานขึ้น กฎระเบียบที่รัฐบาลไทยกำหนดไว้ก็ยืดหยุ่นมากตามสถานการณ์ความจำเป็นของแต่ละพื้นที่ หากแต่ยังคงอยู่ภายในกรอบของของควบคุมอย่างเคร่งครัด นอกจากนี้ สถานการณ์ความเป็นอยู่ของผู้หนีภัยจากการสู้รบภายในพื้นที่พิกพิงก็มีพัฒนาการไปตามเหตุและปัจจัยที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปี จึงทำให้กฎเหล็กซึ่งดูเหมือนจะควบคุมสถานการณ์ภายในพื้นที่พิกพิงให้มีสภาพเรียบร้อยได้นั้น คลายความศักดิ์สิทธิ์ลง

ในทางปฏิบัติแล้วสถานการณ์อันเกิดจากเหตุและปัจจัยต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ในระยะต่อมาได้ทำให้สถานการณ์ภายในพื้นที่พิกพิงกลับทวีความซับซ้อนและยุ่งยากเกินกว่าที่กฎระเบียบและนโยบายเดิมจะควบคุมสถานการณ์เอาไว้ได้ ดังนั้นในภาคปฏิบัติ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายอำเภอและปลัดอำเภอฝ่ายความมั่นคง จึงต้องมีความยืดหยุ่นอย่างสูง ทั้งนี้เพื่อป้องกันความตึงเครียดภายในพื้นที่พิกพิง อาทิเช่น มีการยืดหยุ่นให้มีการแลกเปลี่ยนสินค้าระหว่างผู้หนีภัยจากการสู้รบกับพ่อค้าไทย ซึ่งนำสินค้าไทยไปขายให้กับผู้หนีภัยฯ ในพื้นที่พิกพิงฯ อาทิเช่น บางครอบครัวซึ่งได้รับข้าวแจกมาก เพราะมีสมาชิกภายในครอบครัวหลายคน อาจนำข้าวที่เหลือจากการบริโภคไปแลกกับอาหารประเภทอื่นที่พ่อค้านำมาขาย หรือนำไปขายให้พ่อค้าเพื่อนำเงินไปซื้อสิ่งของเครื่องใช้อื่นที่จำเป็น ในกรณีนี้การอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ในท้องที่ถือเป็นการบริหารจัดการพื้นที่พิกพิงฯ ในอีกรูปแบบหนึ่ง โดยใช้วิจารณ์ฐานในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องที่ เพราะหากไม่มีการยืดหยุ่นบ้างแล้ว ก็จะเป็นการฝืนกฎธรรมชาติของมนุษย์เพราะมนุษย์ไม่อาจบริโภคอาหารที่มีเพียงแต่ข้าว ปลาย และพริก ซึ่งได้รับแจกจากองค์กรพัฒนาเอกชนต่างชาติได้ตลอดเวลา เป็นเวลาติดต่อกันถึง 10 ปี และจำเป็นต้องชวนหาหาสิ่งอื่นมาบริโภค การยืดหยุ่นของเจ้าหน้าที่ระดับท้องถื่นซึ่งเป็นผู้ดูแลพื้นที่พิกพิงฯ จึงเป็นกุศโลบายที่จำเป็นในการกำกับดูแล ทั้งนี้แต่ละพื้นที่จะมีการยืดหยุ่นเป็นรายกรณีไป อาทิเช่น พื้นที่พิกพิงบ้านถ้ำหิน และพื้นที่พิกพิงบ้านแม่หละ นายอำเภอสวนผึ้งและปลัดอำเภอ

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

²³ ข้อมูลจาก Burmese Border Consortium ปี 1984.

ฝ่ายนั้นคงทำสองยาง จะอนุญาตให้มีการแลกเปลี่ยนสินค้าได้เท่าที่จำเป็น²⁴ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบได้บริโภคสิ่งของอื่นนอกเหนือไปจากอาหารที่ได้รับบริจาค

ในขณะที่บางพื้นที่จะมีการเลี้ยงสัตว์เพื่อการบริโภคและการค้า หรือบางพื้นที่อนุญาตให้ทำการเพาะปลูกภายในพื้นที่ แม้ว่ากฎระเบียบของกระทรวงมหาดไทยจะห้ามมิให้มีการประกอบอาชีพใดๆ ภายในพื้นที่พักพิงๆ เพราะถือว่าผู้หนีภัยฯ ได้รับความช่วยเหลือด้านอาหารและยารักษาโรคจากองค์กรเอกชนต่างชาติอยู่แล้ว หากแต่ความช่วยเหลือที่ได้รับนั้นไม่สามารถตอบสนองความต้องการของมนุษย์ได้ครบถ้วน แม้จะจำกัดอยู่แค่เพียงความต้องการขั้นพื้นฐานก็ตาม การยึดหยุ่นของเจ้าหน้าที่ระดับอำเภอจึงเป็นการลดความตึงเครียดภายในพื้นที่พักพิงๆ ได้ในระดับหนึ่ง หากแต่ไม่สามารถป้องกันปัญหาต่างๆ ภายในพื้นที่พักพิงๆ ได้ทั้งหมด ทั้งนี้เนื่องมาจากมาตรการอันเข้มงวดซึ่งกำหนดโดยสภาความมั่นคงแห่งชาติและกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นกรอบใหญ่ในการกำหนดนโยบายควบคุมไม่สอดคล้องกับสถานการณ์และปัญหาในปัจจุบันอันมีสาเหตุมาจากจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้นและสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลง ส่งผลให้การดำเนินการในการบริหารจัดการพื้นที่พักพิงๆ มีความซับซ้อนและยุ่งยากเพิ่มขึ้น จนอาจบานปลายเป็นปัญหาที่รุนแรงได้ในอนาคต หากไม่มีการทบทวนนโยบายในการควบคุมและกำกับดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบเสียใหม่

ในส่วนของการจัดการภายในพื้นที่พักพิงๆ นั้น จะเป็นการดำเนินงานของคณะกรรมการของผู้หนีภัยจากการสู้รบ โดยแต่ละพื้นที่จะมีการเลือกผู้แทนจากประชากรภายในพื้นที่มาทำหน้าที่บริหารดูแล และจัดการระเบียบการปกครอง คณะกรรมการกลางของแต่ละพื้นที่จะประสานงานกับคณะกรรมการผู้ลี้ภัย ซึ่งได้แก่ The Karen Refugee Committee (KRC) และ The Karenni Refugee Committee ซึ่งจะทำหน้าที่ในการประสานงานกับองค์กรพัฒนาเอกชนต่างชาติที่เข้าไปให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยฯ ในพื้นที่พักพิงๆ

คณะกรรมการกลางทั้งสองชุด คือ The Karen Committee และ The Karenni Refugee Committee จะทำหน้าที่บริหารและดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบผ่านการประสานงานกับคณะกรรมการบริหารพื้นที่พักพิงๆ ของแต่ละพื้นที่ซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารงานโดยตรง คณะกรรมการบริหารมีหน้าที่ช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของรัฐบาลไทย ในการควบคุมการจัดระเบียบชุมชน และประสานงานกับส่วนราชการต่างๆ และองค์กรพัฒนาเอกชนที่เข้าไปดำเนินให้ความช่วยเหลือในพื้นที่พักพิงๆ

เจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการภายในพื้นที่พักพิงๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ตลอดจนคณะกรรมการบริหารพื้นที่พักพิงๆ จะประชุมร่วมกันทุกเดือน เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในการบริหารงานภายในพื้นที่และเพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกันในนโยบายการดำเนินการเกี่ยวกับผู้หนีภัยจากการสู้รบ อย่างไรก็ตามในบางกรณีก็อาจเกิดความไม่เข้าใจกัน

²⁴ สัมภาษณ์นายอรอดพล โปสุวรรณ นายอำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี และจำลิตร์ประสงค์ หล้าอ่อน ปลัดอำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก

บ้างระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐไทยและเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนต่างชาติในการดำเนินการประชุมร่วมกันเป็นประจำทุกเดือน จึงเป็นกลไกที่สำคัญในการทำความเข้าใจให้ตรงกันเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้หนีภัยจากการสู้รบ

2. สถานการณ์เกี่ยวกับผู้ลี้ภัยจากการสู้รบในพื้นที่พักพิงชั่วคราว และสภาพปัญหา

ปัจจุบันมีพื้นที่พักพิงฯทั้งหมด 9 แห่ง ใน 4 จังหวัด คือ จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดราชบุรี จังหวัดตาก และจังหวัดแม่ฮ่องสอน มีประชากรทั้งหมดประมาณ 118,111 คน²⁵ โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ กระทรวงมหาดไทย, ผู้ว่าราชการจังหวัดชายแดนทั้ง 4 จังหวัด และนายอำเภอท้องที่ที่มีพื้นที่พักพิงฯ แม้ว่าการควบคุมดูแลจะอยู่ภายใต้การปฏิบัติงานของหน่วยราชการไทย หากแต่รัฐบาลไทยก็ได้รับความร่วมมือด้านการดำเนินการให้ความช่วยเหลือจากองค์กรเอกชนต่างชาติ และสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติเป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบจะอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการให้ที่พักพิงเป็นเวลาชั่วคราว แต่จากสถานการณ์ตามความเป็นจริงที่เกิดขึ้น อันเนื่องมาจากความไม่สงบในเขตชายแดนฝั่งพม่าที่ยังคงดำรงอยู่อย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ปี 1984 เป็นต้นมา ทำให้ไทยไม่สามารถส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบได้ในระยะเวลาอันสั้นตามที่ได้

คาดการณ์ไว้ ระยะเวลาที่ทอดนานออกมานี้ ก่อให้เกิดปัญหามากมาย ทั้งที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่พักพิงฯ และที่บานปลายออกมาจนกระทบกับพื้นที่ของราษฎรไทยในเขตใกล้เคียง ปัญหาดังกล่าวนี้เกิดขึ้นเพราะสภาพความเป็นอยู่ของผู้หนีภัยจากการสู้รบและปัจจัยอื่นๆ อาทิเช่น ลักษณะของพื้นที่อันเป็นที่ตั้งของพื้นที่พักพิงฯ อัตราการเกิดของประชากรในพื้นที่พักพิงฯ สภาพสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมและทรัพยากรธรรมชาติมีจำกัดมากขึ้น เป็นต้น

2.1 สภาพของสถานการณ์ทั่วไป : ลักษณะทางกายภาพและผลกระทบ

ลักษณะทางกายภาพของพื้นที่พักพิงฯที่เป็นปัญหาในปัจจุบันคือมีพื้นที่จำกัดและส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่ที่เป็นเขตป่าสงวน อุทยานแห่งชาติ และ/หรือเขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่า²⁶ ดังนั้นจึงไม่สามารถขยายพื้นที่ออกไปเพื่อรองรับจำนวนประชากรของผู้หนีภัยจากการสู้รบที่เพิ่มขึ้นได้ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกิดสภาวะแออัดในพื้นที่ และนำมาซึ่งปัญหาหลายประการด้วยกัน อาทิเช่น ความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมเนื่องจากขยะมูลฝอยและน้ำเสีย ซึ่งเป็นบ่อเกิดของโรคระบาดและสุขภาพอนามัยของประชากรในพื้นที่พักพิงฯ นอกจากนี้จะเป็นปัญหาทางด้านกายภาพแล้วยังก่อให้เกิดปัญหาทางด้านสุขภาพจิตอีกประการหนึ่งด้วย เพราะสภาพที่แออัดทำให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบไม่มีพื้นที่ที่เป็นพื้นที่ส่วนตัวเฉพาะของครอบครัว ก่อให้เกิดปัญหาการทะเลาะวิวาทได้ง่ายขึ้น ก่อปรกกับการที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ออกนอกพื้นที่พักพิงฯ ทำให้เกิดสภาวะของการเผชิญหน้ากันอยู่ตลอดเวลา หากไม่มีการบริหารจัดการทางด้านระเบียบสังคมที่ดี

²⁵ สถิติจากกระทรวงมหาดไทย เดือนกันยายน 2546

²⁶ ปัจจุบันมีพื้นที่พักพิงฯทั้งหมด 9 แห่ง และ 6 แห่งเป็นพื้นที่ในความดูแลของกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์