



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง แนวทางการส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่ากลับประเทศ

จัดทำโดย นายสิงคี วิเศษพจนกิจ  
รหัส 3024

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 3  
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ  
ประจำปี 2554  
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง แนวทางการส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่ากลับประเทศ

จัดทำโดย นายสิงคี วิเศษพจนกิจ  
รหัส 3024

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 3  
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ  
ประจำปี 2554

รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา

## บทสรุปของผู้บริหาร

ผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าในประเทศไทยเป็นเรื่องที่อยู่ในเวทีประชาคมระหว่างประเทศมาตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๒๗ ที่รัฐบาลพม่าในขณะนั้นปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อยบริเวณพื้นที่ชายแดนพม่า – ไทย จนทำให้ราษฎรพม่าอพยพหนีภัยการสู้รบมาพำนักอยู่ในเขตไทยจำนวนเรือนหมื่น ต่อมาได้มีมาสมทบอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบันมีผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าพำนักอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบริเวณพื้นที่ชายแดนไทย – พม่า ๕ แห่ง ๔ จังหวัด จำนวนประมาณ ๑๐๐,๐๐๐ คน

การดำเนินการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าในช่วงเวลาที่ผ่านมา มีนโยบายและแนวทางที่ชัดเจน อาทิ มาตรการการควบคุม ดูแล รวมถึงการให้ส่วนราชการไทยร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศ คือ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) มาตรการดูแลด้านความมั่นคงและปลอดภัยบริเวณชายแดนให้ฝ่ายทหารร่วมกับฝ่ายปกครองดำเนินการส่วนการแก้ไขปัญหาที่ประเทศต้นเหตุแห่งปัญหาให้ส่วนราชการไทยทุกระดับชั้นและองค์การระหว่างประเทศเจรจากับรัฐบาลพม่า ซึ่งในเรื่องการเจรจา ไม่มีผลคืบหน้า ดังนั้น การดำเนินการต่อผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าจึงมีน้ำหนักส่วนใหญ่อยู่ที่การดูแลในประเทศไทย

การแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าที่มีผลยั่งยืนและเป็นรูปธรรม (DURABLE SOLUTIONS) จำเป็นต้องมีความร่วมมือจากประเทศต้นเหตุแห่งปัญหาดังเช่นการแก้ไขปัญหามืออพยพชาวอินโดจีนในประเทศไทยเมื่อทศวรรษที่ ๗๐ โดยประเทศต้นเหตุมีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบประชาชนของตนและนำกลับสู่ภูมิลำเนาโดยปลอดภัย ทั้งนี้ ต้องมีการดำเนินการตามข้อปฏิบัติที่ประชาคมระหว่างประเทศให้ความสำคัญและยึดเป็นหลักการ

สภาพการณ์ทางการเมืองในพม่าตั้งแต่ต้นปี ๒๕๕๔ ทำให้ไทยและองค์การระหว่างประเทศมีความหวังที่จะทำให้สถานการณ์อพยพย้ายถิ่นฐานที่ยืดเยื้อ (PROTRACTED SITUATION) สิ้นสุดลง อย่างไรก็ตาม กระบวนการส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่ายังมีรายละเอียดมากมายและต้องใช้เวลาที่ยาวนานพอสมควร การศึกษาในเรื่องนี้จึงเป็นการพิจารณาปัจจัยที่จะเกื้อหนุนในการส่งกลับรวมถึงรูปแบบความร่วมมือ ๓ ฝ่าย คือ ไทย – พม่า – องค์กรระหว่างประเทศ เพื่อเป็นการเตรียมพร้อมสำหรับกระบวนการส่งกลับที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

.....

## สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	I
สารบัญ	II
สารบัญแผนภูมิ	III
<b>บทที่ ๑ บทนำ</b>	
๑.๑ ภูมิหลังความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	IV
๑.๒ วัตถุประสงค์	IX
๑.๓ ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา	IX
๑.๔ ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา	IX
<b>บทที่ ๒ แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง</b>	X
๒.๑ แนวคิดทฤษฎี	X
๒.๑.๑ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติไทยต่อพม่า (พ.ศ.๒๕๕๐ – ๒๕๕๔)	X
๒.๑.๒ หลักการ VOLUNTARY REPATRIATION UNHCR	XI
๒.๑.๓ ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิรวดี – เจ้าพระยา – แม่โขง (AYEYAWADY – CHAO PHRAYA - MEKONG ECONMIC COOPERATION STRATEGY - ACMECS)	XIII
๒.๒ วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	
๒.๒.๑ บทความการแก้ไขปัญหาผู้อพยพอินโดจีนในประเทศไทย	XIV
๒.๒.๒ เอกสารราชการที่เกี่ยวข้อง	XIV
<b>บทที่ ๓ เรื่องที่ศึกษา</b>	XV
<b>บทที่ ๔ สรุปและข้อเสนอแนะ</b>	XXVII
๔.๑ สรุปผลการศึกษา	XXVII
๔.๒ ข้อเสนอแนะ	XXVII
๔.๒.๑ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	
๔.๒.๑ ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ	
บรรณานุกรม	XXIX
ประวัติผู้เขียน	XXX



**ฝั่งแสดงที่ตั้งพื้นที่ควบคุมผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ**  
**บริเวณชายแดนไทย-พม่า**

จังหวัดแม่ฮ่องสอน

อำเภอเมือง มีพื้นที่ควบคุมฯ 1 แห่ง

บ้านในสอย จำนวน **12,037** คน

อำเภอขุนยวม มีพื้นที่ควบคุมฯ 1 แห่ง

บ้านแม่สุริน จำนวน **2,119** คน

อำเภอสบเมย มีพื้นที่ควบคุมฯ 2 แห่ง

1. บ้านแม่ละอูน จำนวน **14,124** คน

2. บ้านแม่ลามาลอง จำนวน **12,837** คน

(ยอดรวมของจังหวัด **41,117** คน)

จังหวัดตาก

อำเภอพบพระ มีพื้นที่ควบคุมฯ 1 แห่ง

บ้านอุ่มเปี่ยม จำนวน **11,726** คน

อำเภอท่าสองยาง มีพื้นที่ควบคุมฯ 1 แห่ง

บ้านแม่หละ จำนวน **29,720** คน

อำเภออุมผาง มีพื้นที่ควบคุมฯ 1 แห่ง

บ้านนุโพ จำนวน **15,942** คน

(ยอดรวมของจังหวัด **57,388** คน)

จังหวัดกาญจนบุรี

อำเภอสังขละบุรี มีพื้นที่ควบคุมฯ 1 แห่ง

บ้านต้นยาง จำนวน **2,888** คน

จังหวัดราชบุรี

อำเภอสวนผึ้ง มีพื้นที่ควบคุมฯ 1 แห่ง

บ้านถ้ำหิน จำนวน **4,287** คน

**ยอดรวมผู้หลบหนีภัยทั้งหมด 105,680 คน**

รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
เรื่อง แนวทางการส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่ากลับประเทศ

บทที่ ๑

๑.๑ ภูมิหลังและความเป็นมา

ประวัติศาสตร์การเมืองการปกครอง ประเทศพม่ามีสภาพทางภูมิศาสตร์ติดต่อกับประเทศไทยทั้งทางบกและทางน้ำ โดยมีชายแดนยาวติดต่อกันประมาณ ๒,๔๐๑ กม. (ทางบก ๑,๖๘๗ กม. และทางน้ำ ๗๑๔ กม.) ซึ่งส่วนใหญ่ยังไม่ได้มีการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนกัน ประเทศไทยและพม่ามีความสัมพันธ์ทางการทูตในระดับเอกอัครราชทูต (สถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูต เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๔๕๑) และทั้งสองประเทศเป็นสมาชิกของประชาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIA NATIONS : ASEAN)

ประเทศพม่าเป็นประเทศที่มีความหลากหลายด้าน โครงสร้างประชากรมีชนกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ประมาณ ๑๓๕ ชาติพันธุ์ มีความเชื่อและศาสนาที่หลากหลายแตกต่างกัน โดยมีกลุ่มประชากรเชื้อชาติ “พม่า” (BURMA) ประมาณ ๗๐% ของประชากรทั้งหมดประมาณ ๖๘ ล้านคน ชนกลุ่มน้อยที่สำคัญมีประมาณ ๗ คนเผ่า คือ ชิน กะฉิน กะเหรี่ยง คะยาห์ มอญ ยะไข่ และฉาน (ไทยใหญ่)

ประเทศไทยมีแนวเขตที่ติดต่อกับมณฑลตะนาวศรี และรัฐที่เป็นชนกลุ่มน้อย จำนวน ๔ รัฐ คือ รัฐกะเหรี่ยง รัฐคะยาห์ รัฐมอญ และรัฐฉาน (รัฐไทยใหญ่) สำหรับโครงสร้างทางการเมืองของประเทศพม่าเป็นระบบอำนาจนิยม (AUTORITARIAN) โดยคณะรัฐบาลทหาร เดิมประเทศพม่ามีการปกครองระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ต่อมาเมื่อ พ.ศ.๒๔๒๕ ได้แพ้สงครามและตกเป็นอาณานิคมของประเทศสหราชอาณาจักร (อังกฤษ) โดยรัฐบาลอังกฤษผนวกประเทศพม่าเป็นส่วนหนึ่งของประเทศสหราชอาณาจักร และนำรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาเข้ามาใช้ในการปกครองเฉพาะเขตประเทศพม่าส่วนกลาง (PROPER BURMA) มีการนำคนอินเดียและชนกลุ่มน้อย เช่น กะเหรี่ยงเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารราชการทั้งด้านพลเรือนและการบริหารประเทศแทนคนพม่า ซึ่งเป็นการใช้หลักแบบแยกและปกครอง (DIVIDE AND RULE) ทั้งนี้สหราชอาณาจักรได้ให้ชนกลุ่มน้อยยังคงมีสิทธิการปกครองตนเอง โดยขึ้นตรงกับกระทรวงอาณานิคม ณ กรุงลอนดอน

หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ (พ.ศ.๒๔๘๑) ประเทศพม่าได้รับเอกราชจากรัฐบาลอังกฤษ หลังจากตกเป็นอาณานิคมถึง ๖๒ ปี ชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่าง ๆ (กะเหรี่ยงและมอญ) ได้มาพบปะหารือ

ถึงการที่จะดำเนินการร่วมกันภายหลังที่รัฐบาลอังกฤษให้อเอกราชที่เมืองปางหลวง (PANGLONG) รัฐฉาน หรือ รัฐไทยใหญ่ โดยการนำของนายพลอองซาน ซึ่งมีแนวทางที่สำคัญ คือ “ชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ จะให้ความร่วมมือแก่รัฐบาลพม่าเพื่อให้เกิดเสถียรภาพโดยสมบูรณ์ หลังจากนั้นเป็นเวลา ๑๐ ปี ชนกลุ่มน้อยจะสามารถแยกตัวจากประเทศพม่าและจัดตั้งรัฐปกครองตนเองได้โดยเสรี” อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จ โดย นายพลอองซาน ถูกลอบสังหารและประเทศพม่าได้มีรัฐบาลพลเรือน มีนายอู นู ขึ้นมาบริหารประเทศภายใต้การหนุนหลังของฝ่ายทหาร แม้ว่ารัฐบาลพลเรือนได้พยายามที่จะเจรจาท้าข้อยุติความขัดแย้งกับบรรดาชนกลุ่มน้อย หลังจากนั้น พ.ศ.๒๕๐๕ นายพล เนวิน ยึดอำนาจปกครองประเทศ และใช้ระบบ “สังคมนิยมวิถีพม่า (THE BURMESE WAY TO SOCIALISM)” ซึ่งก็คือ ระบอบการปกครองแบบเผด็จการทหารมาใช้เป็นแนวทางการปกครองประเทศ และเริ่มโดดเดี่ยวประเทศออกจากประชาคมโลก

ประเทศพม่าได้โอนกิจการต่าง ๆ เข้าเป็นของรัฐ และใช้นโยบายการปราบปรามชนกลุ่มน้อยซึ่งนับจากนั้นเป็นต้นมา ชนกลุ่มน้อยทุกกลุ่มจึงต่อสู้กับรัฐบาลพม่าจนถึงปัจจุบัน ในช่วงเวลาที่ผ่านมารัฐบาลพม่าไม่ได้ให้ความสำคัญในการพัฒนาและให้ความช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจของพื้นที่ชายแดนที่อยู่ในเขตอิทธิพลของชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่าง ๆ เลยจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ยกเว้นในพื้นที่ชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มที่รัฐบาลพม่ามีอิทธิพลอยู่แล้ว

การเปลี่ยนแปลงของโลกเข้าสู่กระแสโลกาภิวัตน์และกระแสประชาธิปไตย ทำให้ประเทศพม่าถูกกดดันจากประชาคมระหว่างประเทศ รัฐบาลพม่าจึงจำเป็นต้องจัดให้มีการเลือกตั้งแบบประชาธิปไตยใน พ.ศ.๒๕๑๑ ในครั้งนั้นพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (THE NATIONAL LEAGUE FOR DEMOCRACY : NLD) มีนางอองซาน ซูจี เป็นผู้นำ ได้รับชัยชนะจาก รัฐบาลพม่าในขณะนั้น แต่รัฐบาลพม่าไม่ยอมรับผลการเลือกตั้ง ทำให้ประชาชนเดินขบวนประท้วงและเรียกร้องประชาธิปไตยอย่างรุนแรง รัฐบาลพม่าได้ปราบปรามและจัดตั้งสภาฟื้นฟูระเบียบแห่งรัฐ (STATE LAW AND ORDER RESTORATION COUNCIL : SLORC) และต่อมาเปลี่ยนเป็น สภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ (STATE PEACE AND DEVELOPMENT COUNCIL : SPDC) ขึ้นเพื่อรักษาสถานการณ์พร้อมทั้งกักตัว นางอองซาน ซูจี และกวาดล้างจับกุมคุมขังนักโทษทางการเมืองอีกเป็นจำนวนมากทำให้ประชาคมระหว่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศตะวันตก ประณามและคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่อประเทศพม่ามาจนถึงปัจจุบัน

การสู้รบระหว่างรัฐบาลพม่าและกองกำลังชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่าง ๆ ได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๒๓ กองกำลังชนกลุ่มน้อยที่มีเขตติดต่อกับชายแดนประเทศไทย ในรัฐกะเหรี่ยง รัฐกะยาห์ รัฐมอญ และรัฐฉาน ได้ต่อสู้แบบกองโจร เมื่อรัฐบาลพม่าปราบปรามอย่างหนักในฤดูแล้ง ก็จะล่าถอยมาอาศัยบริเวณป่าเขาในเขตบริเวณพื้นที่ชายแดนไทย – พม่า และใน

ฤดูฝนทหารพม่าก็จะถอนกำลังกลับไปเนื่องจากการส่งกำลังบำรุงไม่สะดวก และถูกดักรุมโจมตีจากกองกำลังชนกลุ่มน้อย

แม้ว่ารัฐบาลพม่ามีนโยบายชัดเจนในการกดดันและปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อยอย่างเด็ดขาด แต่ก็ได้มีการเจรจาเพื่อยุติการสู้รบกับกองกำลังชนกลุ่มน้อยได้เกือบทุกกลุ่มในปี พ.ศ.๒๕๓๗ ยกเว้นกลุ่มกะเหรี่ยง กลุ่มคะยาห์ กลุ่มฉาน (ไทยใหญ่) หลังจากนั้นรัฐบาลพม่าได้ส่งกองกำลังทหารจำนวนมากเข้าตรึงกำลังที่บริเวณพื้นที่ชายแดนไทย - พม่า โดยส่งกำลังทหารเข้ามาตามเส้นทางชักลากไม้ การที่รัฐบาลพม่าทุ่มกำลังเข้าโจมตีอย่างรุนแรง ทำให้ฐานที่มั่นของกองกำลังชนกลุ่มน้อยแตกและอยู่ภายใต้การควบคุมของทหารพม่า ทั้งนี้ รัฐบาลพม่าได้จัดระเบียบชุมชนตามแนวชายแดน โดยให้มีการโยกย้ายประชาชนออกจากพื้นที่เพื่อสะดวกในการควบคุมและไม่ให้เป็นแนวร่วมของกองกำลังชนกลุ่มน้อย รวมทั้ง มีการเกณฑ์แรงงานไปเป็นลูกหาบในการส่งเสบียงหรืองานโยธาอื่น ๆ ตามยุทธศาสตร์ “๔ ตัด” คือ ตัดอาหาร ตัดข่าว ตัดทุน ตัดกำลังพล ดังนั้น จึงทำให้ราษฎรพม่าชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ อพยพหลบหนีภัยการสู้รบเข้ามาในเขตประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ภายหลังกองกำลังชนกลุ่มน้อย เช่น พวกกะเหรี่ยง พวกคะยาห์ และพวกไทยใหญ่ได้แตกแยกกันเองโดยแบ่งออกเป็น ๒ ฝ่าย คือ ฝ่ายที่มีความเห็นว่าควรเข้าร่วมกับรัฐบาลพม่าและอีกฝ่ายที่ยังคงต่อต้านรัฐบาลพม่า อาทิเช่น เมื่อ พ.ศ.๒๕๓๗ กองกำลังกะเหรี่ยงพุทธเพื่อประชาธิปไตย (DEMOCRATIC KAREN BUDDHIST ARMY : DKBA) ได้แยกตัวออกไปและนำทหารพม่าเข้าร่วมโจมตีกองกำลังกะเหรี่ยงคริสต์ หรือกองกำลังแห่งชาติกะเหรี่ยง (KAREN NATIONAL UNION : KNU) ทำให้ฐานที่มั่นของกองกำลังกะเหรี่ยงคริสต์ที่อยู่ใกล้เขตไทยถูกรัฐบาลพม่ายึดครอง

ปี พ.ศ.๒๕๓๑ สมัยรัฐบาลของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้มีการประกาศนโยบาย “เปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า” ซึ่งเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญอย่างยิ่งของนโยบายการต่างประเทศของไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน คือ ประเทศไทยให้ความสำคัญและมุ่งเน้นที่ความสัมพันธ์เชิงเศรษฐกิจกับประเทศรอบบ้านมากกว่าเรื่องทหารและความมั่นคง โดยเน้นการขยายตลาดทางการค้าระหว่างกัน ในช่วงนั้นประเทศไทยได้เน้นการขยายตัวทางอุตสาหกรรมภายในประเทศ เน้นการค้าการลงทุนและการสร้างงาน เป็นหลัก ต่อมารัฐบาลไทยได้ประกาศใช้นโยบาย CONSTRUCTIVE ENGAGEMENT ในการติดต่อสัมพันธ์ ที่ดีและมุ่งการขยายการค้าและกระชับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ และการลงทุนกับรัฐบาลพม่าอย่างเต็มที่

ในปี พ.ศ.๒๕๓๕ กลุ่มประเทศ ASEAN ได้ยอมรับข้อเสนอดังกล่าว โดยได้ใช้นโยบายฯ ดังกล่าว เป็นแนวทางในการกำหนดท่าทีและความสัมพันธ์กับรัฐบาลพม่า ซึ่งนโยบายฯ มีสาระสำคัญ ดังนี้



๑. เคารพในอธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดนของกันและกัน ตลอดจนไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน

๒. สร้างความสัมพันธ์และความร่วมมือกับรัฐบาลพม่าในทุก ๆ ด้าน บนพื้นฐานของการมีผลประโยชน์ร่วมกัน

๓. ไม่โคดเดี่ยวรัฐบาลพม่า แต่จะช่วยเหลือรัฐบาลพม่าให้มีเสถียรภาพความมั่นคงก้าวหน้าและมีพัฒนาการทางการเมืองที่มีความเป็นประชาธิปไตยได้

๔. การที่ประเทศพม่ามีสันติสุข ประชาชนพม่าอยู่ดีกินดี ย่อมจะมีผลช่วยเสริมสร้างสันติภาพ เสถียรภาพ และความมั่นคงให้กับภูมิภาค ASEAN โดยรวม

ปี พ.ศ.๒๕๕๑ เป็นปีที่ ๖๐ ของความสัมพันธ์ระหว่างไทย – พม่า บรรยากาศความสัมพันธ์อยู่ในระดับดียิ่ง ในฐานะที่เป็นประเทศในกลุ่ม ASEAN และมีชายแดนติดต่อกัน โดยที่ผ่านมามีแม้ว่าบางช่วงความสัมพันธ์จะมีลักษณะลุ่ม ๆ ดอน ๆ และบางครั้งก็เกิดความตึงเครียดกันในบางเหตุการณ์ เช่น ปัญหาเส้นเขตแดนที่ทั้งสองฝ่ายยังมีข้ออ้างอิงไม่ตรงกันในหลายพื้นที่ และมีการตั้งกำลังทหารเผชิญหน้ากันบริเวณพื้นที่ชายแดน หรือปัญหากองกำลังชนกลุ่มน้อยที่ยังคงเคลื่อนไหวในพื้นที่พม่า ซึ่งทำให้พม่าเกิดความหวาดระแวงไทยว่ามีส่วนสนับสนุนกองกำลังชนกลุ่มน้อย อย่างไรก็ตามพม่าได้ร่วมมือกับไทยผ่านกลไกต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเจรจาแก้ไขปัญหาความมั่นคงต่าง ๆ ทั้งที่เป็นกลไกที่ฝ่ายทหารและฝ่ายข้าราชการพลเรือนร่วมกันจัดตั้งขึ้น

ประเทศไทยและพม่า ยังคงมีปัญหาระหว่างกัน อาทิ ปัญหาเขตแดน โดยยังคงเหลือพื้นที่ในการสำรวจและการจัดทำหลักเขตแดนอีกถึง ๒,๓๔๐ กม. (ปัจจุบันมีการจัดทำหลักเขตแดนโดยใช้การปักปันแบบคงที่ในแม่น้ำสาย และแม่น้ำรวก เพียง ๕๕ กม.) ปัญหาระดับช่องทางการผ่านแดน ปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า จำนวนประมาณกว่า ๑๐๐,๐๐๐ คน ซึ่งพำนักในพื้นที่พักพิงชั่วคราว จำนวน ๕ พื้นที่ ใน ๔ จังหวัดชายแดน ปัญหาความหวาดระแวงประเทศไทยในเรื่องการให้การสนับสนุนกองกำลังชนกลุ่มน้อย ปัญหายาเสพติด อาชญากรรมข้ามชาติ และแรงงานพม่า

ปี พ.ศ.๒๕๕๔ ประเทศสหภาพพม่าได้ดำเนินการตาม ROAD MAP TO DEMOCRACY มาถึงขั้นตอนสุดท้าย คือ การเลือกตั้ง การประชุมรัฐสภา และการจัดตั้งรัฐบาล โดยมีประธานาธิบดีคนแรกคือ นายTHEIN SEIN ทั้งนี้ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องของไทยมีความคาดหวังว่ารัฐบาลพลเรือนของพม่าคงจะร่วมมืออย่างเต็มที่ในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงที่มีอยู่ร่วมกัน

#### สภาพปัญหาและความเป็นมา

นับตั้งแต่ปี ๒๕๒๖ เป็นต้นมา รัฐบาลพม่าได้ดำเนินการปราบปรามกลุ่มกองกำลังต่อต้านรัฐบาลอย่างรุนแรงและต่อเนื่อง ส่งผลให้มีบุคคลสัญชาติพม่าจำนวนมากเดินทางหลบหนีการสู้รบเข้า

ประเทศไทย โดยเฉพาะในบริเวณพื้นที่ชายแดนไทย – พม่า ซึ่งทางรัฐบาลไทยได้กำหนดนโยบายผ่อนปรนให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าดังกล่าวอาศัยในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราวตามหลักมนุษยธรรมและให้อำนวยความสะดวกให้คนเหล่านี้ได้เดินทางกลับมาตุภูมิเมื่อสถานการณ์เอื้ออำนวย

ที่ผ่านมา มีผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าเข้ามาในประเทศไทยจำนวนกว่าแสนคนเข้ามาอาศัยในประเทศไทยเป็นระยะเวลาอันได้อ่อนให้เกิดผลกระทบต่อประเทศไทยหลายประการ อาทิ ปัญหารัฐบาลพม่าหากระแวงว่าประเทศไทยให้การสนับสนุนกลุ่มต่อต้านรัฐบาลพม่า ปัญหากองกำลังต่างชาติดังกล่าว อธิปไตยเข้ามาโจมตีและเผาพื้นที่พักพิงผู้หนีภัยฯ ในเขตไทย ปัญหารายการไทยในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากผู้หนีภัยฯ และเกิดทัศนคติที่ไม่ดีต่อทางการที่เห็นว่าทางการไทยได้ให้ความช่วยเหลือดูแลผู้หนีภัยเหล่านั้นมากกว่าคนไทยบริเวณชายแดน นอกจากนี้ปัญหาผู้หนีภัยฯ ลักลอบออกนอกพื้นที่พักพิงเพื่อหางานทำ ปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของผู้หลบหนีภัยฯ ปัญหาการลักลอบค้ายาเสพติด และปัญหาที่ทางการไทยต้องให้ความช่วยเหลือดูแลผู้หนีภัยฯ

ปัจจุบันมีผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าทยอยเดินทางเข้าสู่ประเทศไทยในบางช่วงเวลาที่กองกำลังชนกลุ่มน้อยปะทะกับทหารพม่า โดยในปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น ๑๐๕,๖๘๐ คน (มีนาคม ๒๕๕๔) อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิง รวม ๘ แห่งใน ๔ จังหวัด ได้แก่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน ตาก ราชบุรี และกาญจนบุรี ซึ่งในการควบคุมผู้หนีภัยเหล่านี้เมื่อเข้ามาอยู่ในบริเวณชายแดนไทยจะต้องอยู่ในพื้นที่พักรอที่ได้จัดไว้ โดยจะมีทหารเข้าไปควบคุม ดูแล พร้อมตรวจสอบสถานการณ์ในพม่าว่ามีการสู้รบจริงหรือไม่ ถ้าไม่มีสถานการณ์การสู้รบจริงหรือลักลอบหลบหนีเข้ามาอย่างผิดกฎหมายก็จะผลักดันออกนอกประเทศทันที หากบุคคลเหล่านี้หนีภัยการสู้รบมาจริงก็จะนำเรื่องเข้าสู่คณะกรรมการพิจารณาของกระทรวงมหาดไทย (PROVINCIAL ADMISSION BOARD - PAB) และหากคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วได้รับกลุ่มผู้หนีภัยฯ ดังกล่าว เพราะเกรงว่าถ้าผลักดันออกไปกลุ่มผู้หนีภัยฯ จะเกิดอันตรายก็จะควบคุมให้ไปอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวดังกล่าวข้างต้น

การกำหนดมาตรการต่อผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าได้ดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม การดำเนินการในช่วงที่ผ่านมาได้ประสบกับปัญหาที่เป็นอุปสรรคในการแก้ไขปัญหา อีกทั้งสถานการณ์การสู้รบในเขตพม่ายังเป็นปัจจัยที่ยากต่อการควบคุม ส่วนปัญหาภายในของไทยที่สำคัญนั้นประกอบด้วย การกำหนดบทบาทของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ในการเข้ามาช่วยเหลือผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าในประเทศไทย บทบาทขององค์กรเอกชน (NGOs) องค์กรด้านสิทธิมนุษยชน และการที่กองกำลัง ชนกลุ่มน้อย เข้ามาแสวงประโยชน์จากผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า อย่างไรก็ตาม มาตรการต่าง ๆ ถูกจัดทำเพื่อการจัดการกับการมีอยู่ของผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าในเขตไทย เพื่อให้มีคุณภาพระหว่างความมั่นคงและหลักสิทธิมนุษยธรรม สิ่งที่ยังไม่ได้มีการดำเนินการคือการแก้ไขปัญหาที่ประเทศต้นเหตุ (COUNTRY OF ORIGIN)

### ความสำคัญของปัญหา

- ปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าเป็นปัญหาระหว่างประเทศ (INTERNATIONAL ISSUE) มีประชาคมระหว่างประเทศองค์กรระหว่างประเทศ รวมถึงประเทศต้นเหตุของปัญหา และประเทศรองรับปัญหา (ไทย) เป็นองค์ประกอบ
- ประเทศไทยเป็นประเทศรองรับปัญหา และภาวะโดยลักษณะของปัญหาเป็นสถานการณ์การอพยพย้ายถิ่นฐานยืดเยื้อ (PROTRACTED SITUATION)
- ปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทย – พม่า ความมั่นคง และผลประโยชน์ของชาติ

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา เพื่อเสนอแนะนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า (แนวทางส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่ากลับประเทศอย่างปลอดภัยและได้รับการยอมรับจากประชาคมระหว่างประเทศ)

### ๑.๓ ขอบเขตการศึกษา วิธีดำเนินการศึกษาและระเบียบวิธีการศึกษา

- ขอบเขตการศึกษา : ช่วงระยะเวลาที่ประเทศสหภาพพม่าเริ่มปรับตัวในด้านการปกครอง และมีการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่
- วิธีการดำเนินการศึกษา : เอกสารราชการ และการบันทึกการสนทนาของผู้บริหารระดับสูง

๑.๔ ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา เป็นการสร้างกรอบแนวคิดและกรอบนโยบายและแนวทางในการดำเนินการสร้างสภาพการณ์ที่เกื้อกูลต่อการส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าจำนวนแสนกว่าคนกลับสู่ประเทศตามหลักการและเงื่อนไขสากล รวมถึงแนวทางแก้ไขปัญหามีผลเป็นรูปธรรมและยั่งยืน (DURABLE SOLUTION)

หลักการ แนวความคิด นโยบาย และแนวทางการส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าที่ได้จากการศึกษาจะเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อสภาความมั่นคงแห่งชาติมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานเพื่ออนุมัติในหลักการเพื่อจัดทำเป็นยุทธศาสตร์เสนอต่อสภาความมั่นคงแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีต่อไป

.....

## บทที่ ๒

### แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

#### ๒.๑ แนวคิด ทฤษฎี

๒.๑.๑ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติไทยต่อพม่า (พ.ศ.๒๕๕๐ – ๒๕๕๔) เป็นกรอบนโยบายความมั่นคงของไทยต่อพม่าซึ่งส่วนราชการไทยที่เกี่ยวข้องจะจัดทำโครงการ/แนวทางการดำเนินการให้สอดคล้องกันโดยหน่วยงานรับผิดชอบหลักและรองในแต่ละประเด็นนโยบาย

- ๑) เสริมสร้างความสัมพันธ์ผู้นำระดับสูงของทั้งสองประเทศ
- ๒) สนับสนุนกระบวนการสร้างความปรองดองของคนในชาติของพม่า
- ๓) ป้องกันมิให้กองกำลังต่อต้านรัฐบาลพม่าใช้ดินแดนไทยเป็นฐานเข้าไปปฏิบัติการในเขตพม่า
- ๔) สนับสนุนการใช้กลไกความร่วมมือด้านความมั่นคงในทุกระดับ เพื่อแก้ไขปัญหาเสียดิน การหลบหนีเข้าเมือง และความไม่สงบเรียบร้อยบริเวณพื้นที่ชายแดน
- ๕) ส่งเสริมความร่วมมือไทย – พม่า ตามกรอบยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง เพื่อพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชนพม่ารวมถึงส่งเสริมการลงทุนและการค้าในเชิงสร้างสรรค์และเป็นธรรม
- ๖) ดำเนินการอย่างระมัดระวังไม่ให้ปัญหาเขตแดนขยายตัวไปสู่ปัญหาความขัดแย้งด้านอื่น ๆ
- ๗) ป้องกันการอพยพโยกย้ายถิ่นฐานของชาวพม่าเข้ามาในเขตไทย อันเนื่องมาจากผลกระทบของโครงการพัฒนาบางโครงการในบริเวณพื้นที่ชายแดน อาทิ การสร้างเขื่อนขนาดใหญ่
- ๘) ร่วมมือกับพม่าในการนำแรงงานพม่าเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างถูกต้องกฎหมาย
- ๙) ส่งเสริมการแก้ไขปัญหา ผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า โดยให้พม่ารับผิดชอบนำประชาชนกลับอย่างปลอดภัยและกระบวนการดังกล่าวได้รับการยอมรับของประชาคมระหว่างประเทศ

ในส่วนทั่วไปของนโยบายเป็นการเสริมสร้างบรรยากาศและเงื่อนไขสภาพแวดล้อมด้านต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมการแก้ไขปัญหาความมั่นคงร่วมกันระหว่างไทยกับพม่า ในส่วนเฉพาะของนโยบายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่ากลับประเทศ คือ ข้อ ๙ “ส่งเสริมการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า โดยให้พม่ารับผิดชอบนำประชาชนกลับ

อย่างปลอดภัยและกระบวนการดังกล่าวได้รับการยอมรับของประชาคมระหว่างประเทศ” ดังนั้นเงื่อนไขการส่งกลับจึงมีอย่างน้อย ๓ ประการ คือ ๑) ให้พม่ารับผิดชอบนำประชาชนกลับ ๒) กลับอย่างปลอดภัย และ ๓) ได้รับการยอมรับของประชาคมระหว่างประเทศ

๒.๑.๒ หลักการ VOLUNTARY REPATRIATION ของ UNHCR<sup>๑</sup> กรอบและหลักการของ UNHCR เป็นปัจจัยสำคัญประกอบการพิจารณาเงื่อนไขสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการส่งกลับผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า

แม้ว่าประเทศไทยมิได้เป็นภาคีอนุสัญญาผู้ลี้ภัย ค.ศ.๑๙๕๑ (THE ๑๙๕๑ CONVENTION ON THE STATUS OF REFUGEES) และมีเงื่อนไขในเรื่องสถานะ “REFUGEE” ต่างจาก UNHCR รวมถึงเงื่อนไขของความสมัครใจ “VOLUNTARLY” แต่ไทยจะพิจารณาสถานะที่เป็นเหตุเป็นผลและสิ่งที่จะตามมา (CONSEQUENCES) อย่างรอบคอบเพื่อให้การดำเนินการสอดคล้องกับผลประโยชน์ของชาติ ทั้งนี้การจัดให้เกิดดุลยภาพระหว่างความมั่นคงและหลักมนุษยธรรมเป็นบรรทัดฐานในการดำเนินการการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่ากับองค์การระหว่างประเทศตลอดมา

หลักการใหญ่ของอนุสัญญาผู้ลี้ภัย ค.ศ.๑๙๕๑ ซึ่งจะต้องให้ความสำคัญเนื่องจากเป็นหลักการที่ประชาคมระหว่างประเทศยอมรับ คือ มาตรการที่ ๓๓ เรื่อง การไม่ผลักดันผู้ลี้ภัยไปสู่อันตราย (NON REFOULMENT) ซึ่งห้ามรัฐมิให้ส่งกลับไปในพื้นที่ที่อาจเผชิญกับการประหัตประหาร (EXPOSED TO PERSECUTION) ที่ผ่านมาทางการไทยไม่ได้ดำเนินการใดในการผลักดันผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่ากลับภูมิลำเนาแม้ว่าพื้นที่ส่วนใหญ่บริเวณพื้นที่ชายแดนไทย – พม่ามีความสงบเนื่องจากประเทศตะวันตกและองค์การระหว่างประเทศและ NGO มีความเห็นว่า พม่ายังไม่เป็นประชาธิปไตยและมีการละเมิดสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตาม ไทยก็ไม่ได้ฝืนกระแสความเห็นของประเทศต่าง ๆ เพื่อประคับประคองภาพลักษณ์ของไทยในเวทีประชาคมระหว่างประเทศไว้

หลักการใหญ่ของอนุสัญญาผู้ลี้ภัย ค.ศ.๑๙๕๑ อีกประการ คือ การส่งกลับ (REPATRIATION) จะต้องเป็นการสมัครใจ (VOLUNTARY) ซึ่งจะเป็นนัยว่าความกลัว (ประหัตประหาร) ได้สิ้นสุดแล้ว และเมื่อมีหลักการป้องกันหรือหลักประกันความปลอดภัยของรัฐ (NATIONAL PROTECTION) เกิดขึ้นในประเทศนั้น

หลักการของไทยต่อผู้หนีภัยการสู้รบคือ ๑) อำนวยความสะดวกให้เดินทางกลับเมื่อสถานการณ์เอื้ออำนวย ๒) ไม่มีการอนุญาตให้ผู้หนีภัยตั้งถิ่นฐานในประเทศไทย (LOCAL SETTLEMENT) ๓) อนุญาตให้เดินทางไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม หากไม่สมัครใจไปตั้งถิ่นฐาน (หรือประเทศที่สามไม่ยอมรับ) ให้ถือว่าสมัครใจเดินทางกลับภูมิลำเนา และ

<sup>๑</sup> UNHCR ๑๙๙๖ : CHAPTER ๑ - ๒

๔) ให้ UNHCR จัดการปัญหาที่หลงเหลืออยู่ อาทิ บุคคลที่มีความหวาดกลัวถูกประหัตประหาร (WELL FOUNDED FEAR OF PERSECUTION) และไม่มีประเทศที่สามารถรับไปตั้ง

การส่งกลับของ UNHCR มีหลักการพิจารณา คือ การเดินทางกลับต้องปลอดภัยและมีศักดิ์ศรี (SAFTY and with DIGNITY) ดังนี้

- ผู้ลี้ภัยต้องปลอดภัยในการเดินทางกลับ ในการพำนักอยู่ในพื้นที่พักรอ และในพื้นที่ที่เป็นภูมิลำเนาเป้าหมาย (SAFTY)
- ต้องมีการรวมครอบครัวและไม่แยกสมาชิกในครอบครัวออกจากกัน (FAMILY UNITY)
- ดูแลความต้องการของผู้อ่อนแอ (VULNERABLE)
- ให้ผู้ลี้ภัยนำทรัพย์สินติดตัวกลับไปได้

อนุสัญญาผู้ลี้ภัย ค.ศ.๑๙๕๑ ยังระบุหน้าที่ของประเทศรับ (HOST COUNTRY) และประเทศต้นเหตุ (COUNTRY OF ORIGIN) ดังนี้

- ประเทศรับ
  - ต้องปฏิบัติตามหลัก NON REFOULMENT
  - ปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยตามมาตรฐานที่ประชาคมระหว่างประเทศยอมรับได้
  - ควรอนุญาตให้ UNHCR เข้าดำเนินกระบวนการ PROTECTION ต่อผู้ลี้ภัย
  - ยอมรับให้ UNHCR เป็นองค์กรนำในการดำเนินกระบวนการไปสู่การส่งกลับประเทศ
  - ให้ประเทศรับตระหนักว่าการส่งกลับโดยสมัครใจเป็นหนทางสู่การแก้ไขปัญหาที่มีผลเป็นรูปธรรมและยั่งยืน และให้ UNHCR ตรวจสอบความสมัครใจของผู้ลี้ภัย
  - ให้จัดทำระเบียบการดำเนินการ (เกี่ยวกับผู้ลี้ภัย) (ARRANGEMENTS) มี UNHCR เป็นส่วนประกอบ
  - อนุญาตให้ผู้ลี้ภัยกลับไปตรวจสอบสถานการณ์ในภูมิลำเนาได้

ทางการไทยได้พิจารณาความเหมาะสมตามขั้นตอน ลำดับ และสถานการณ์ที่เป็นจริง ทั้งนี้ แม้ว่าไทยไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาผู้ลี้ภัย ค.ศ.๑๙๕๑ แต่ก็อนุญาตให้ UNHCR มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าโดยนายกรัฐมนตรี (นายชวน หลีกภัย) เห็นชอบในหลักเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๓๘ และทางการไทยจัดทำและทบทวนระเบียบการดำเนินการต่อผู้ลี้ภัยการสู้รบจากพม่าที่เรียกว่าขั้นตอนการทำงานในการแก้ไข

ปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากประเทศพม่าในประเทศไทย (WORKING ARRANGEMENTS) เมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๑

- **ประเทศต้นเหตุปัญหา**

- ต้องให้ประชาชนกลับอย่างปลอดภัยและมีศักดิ์ศรี รวมถึงประกันความปลอดภัย โดยให้ UNHCR มีบทบาทในการดำเนินการนำคนกลับ

- ต้องดำเนินการวิธีเข้าเมืองและเอกสารให้ผู้ลี้ภัยที่จำเป็น รวมถึงแก้ไขปัญหาการลี้ภัย ทั้งนี้ กระบวนการต่าง ๆ UNHCR สมควรที่จะสามารถสังเกตการณ์และตรวจสอบได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงื่อนไขที่ประเทศให้กับผู้ลี้ภัยในการรับกลับสู่ประเทศ

โดยทั่วไปประเทศตะวันตกและ UNHCR ยึดถือและคาดหวังว่าประเทศพม่า (หากต้องการรับผู้หนีภัยฯ กลับ) ควรจะต้องมี NATIONAL PROTECTION ตามหลักการของอนุสัญญาผู้ลี้ภัย ค.ศ.๑๙๕๑ อาทิ หลักประกันความปลอดภัย ทั้งนี้ หากพม่าจะมีการประกาศหลักประกันหรืออภัยโทษ (AMNESTY) ให้ผู้หนีภัยฯ ก็จะเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการ REPATRIATION ของ UNHCR ทั้งนี้ สิ่งที่จะติดตามมา คือ พม่าต้องให้ UNHCR มีการตรวจสอบการดำเนินการตามเงื่อนไข โดยเฉพาะอย่างยิ่งความปลอดภัย หากพม่าไม่ไว้วางใจ UNHCR ก็อาจจะต่อรองให้คนกลางมาเป็นผู้สังเกตการณ์หรือตรวจสอบ ซึ่งมีความเป็นไปได้สูงที่พม่าจะเลือก ASEAN และหรือ IOM (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION) มาเป็นคนกลางหรือสักขีพยาน

๒.๑.๓ ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (AYEYAWADY – CHAO PHRAYA – MEKONG ECONOMIC COOPERATION STRATEGY – ACMECS) เป็นกรอบความร่วมมือที่มีการตกลงกันเมื่อปี พ.ศ.๒๕๔๖ วัตถุประสงค์คือลดช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน<sup>๒</sup> ทั้งนี้ การแก้ไขปัญหาที่มีผลกระทบเป็นรูปธรรมและยั่งยืน (DURABLE SOLUTIONS) ต่อการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าคือการส่งกลับที่ปลอดภัยและให้ผู้หนีภัยฯ สามารถดำรงชีพในพื้นที่ได้ ดังนั้น การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ ACMECS อย่างต่อเนื่องของรัฐบาลไทย และพม่าจึงเป็นสิ่งที่ดึงดูดผู้หนีภัยฯ กลับสู่ภูมิลำเนาและอยู่ติดพื้นที่ไม่ย้อนกลับสู่ประเทศในฐานะผู้ลี้ภัยทางเศรษฐกิจ (ECONOMIC MIGRANTS)

เป้าหมายหรือจุดประสงค์ของยุทธศาสตร์ ACMECS คือ การพัฒนาพื้นที่และเศรษฐกิจของไทยและประเทศเพื่อนบ้านและยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชน โดยพื้นที่ที่ต้องการพัฒนาส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่บริเวณชายแดนซึ่งประชาชนมีความยากจน ทั้งนี้ การพัฒนาจะทำให้ปัญหาที่

---

<sup>๒</sup> สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ ๒๕๕๑ : ๔๒ - ๔๓

มีต้นกำเนิดจากประเทศเพื่อนบ้านลดลงได้ อาทิ การหลบหนีเข้าเมือง ยาเสพติด แรงงานเถื่อน รวมทั้งเป็นพื้นฐานของการส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่ากลับประเทศ

## ๒.๒ วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

๒.๒.๑ บทความการแก้ไขปัญหาลี้ภัยผู้พลัดถิ่นในในประเทศไทย ; หนังสือที่ระลึกวันสถาปนาสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติครบ ๔๒ ปี (๓๐ กันยายน ๒๕๕๔) บทความฯ เป็นการบันทึกสถานการณ์ผู้พลัดถิ่นในไทยตั้งแต่ปี ๒๕๑๘ การตอบสนองต่อสถานการณ์ฯ ของฝ่ายบริหาร และกระบวนการแก้ไขปัญหานั้น ในขณะนั้นประมาณการณ์ว่ามีผู้พลัดถิ่น คือ ลาว เวียดนาม และกัมพูชาผ่านประเทศไทยกว่าล้านคน

บทความฯ สะท้อนให้เห็นความเหมือนและความแตกต่างระหว่างแนวความคิดการแก้ไขปัญหาลี้ภัยผู้พลัดถิ่น และการแก้ไขปัญหาลี้ภัยการสู้รบจากพม่าซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาด้าน การมีส่วนร่วมขององค์กรระหว่างประเทศและองค์กรพัฒนาเอกชน ความร่วมมือของประเทศต้นเหตุ และปัจจัยร่วมของความสำเร็จ ทั้งนี้สถานการณ์ในพม่าปัจจุบันน่าจะพัฒนาไปสู่สภาพที่เอื้ออำนวยในการอำนวยความสะดวกให้ผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าเดินทางกลับสู่ภูมิลำเนาเหมือนดังเช่นสถานการณ์อื่นในอดีต

๒.๒.๒ เอกสารราชการ ; อ้างอิงเอกสาร ๑) บันทึกการหารือระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไทย กับ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศพม่า ในระหว่างการเยือนไทยอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๔ ที่กระทรวงการต่างประเทศ และ ๒) บันทึกการหารือระหว่างเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ กับผู้ช่วยข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) เมื่อเดือนเมษายน ๒๕๕๔ ที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

เอกสารดังกล่าวเป็นต้นเรื่องของการศึกษาเนื่องจากการกำหนดเป้าหมายการดำเนินการต่อผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าในประเทศไทยอย่างเป็นรูปธรรมและสามารถเตรียมพร้อมการปฏิบัติได้ โดยประเทศต้นเหตุแห่งปัญหายอมรับการมีอยู่ของราษฎรพม่าที่หนีภัยการสู้รบมาพำนักอยู่ในประเทศไทย และยินดีรับกลับ ส่วน UNHCR แจกแจงนโยบายเตรียมความพร้อมให้ผู้หนีภัยฯ ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบริเวณชายแดนไทย – พม่า เพื่อปิดพื้นที่ฯ

๒.๓ สรุปกรอบแนวความคิด การส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่ากลับอย่างปลอดภัยและได้รับการยอมรับจากประชาคมระหว่างประเทศเป็นประโยชน์ต่อไทยโดยตรง สิ่งที่จะต้องคำนึง คือ ความปลอดภัย (ด้านกายภาพ ความเป็นอยู่ และการละเมิดสิทธิมนุษยชน) ความร่วมมือของประเทศต้นกำเนิด ข้อพิจารณาขององค์กรระหว่างประเทศและคุณภาพของความมั่นคงของไทยและหลักมนุษยธรรมซึ่งเป็นองค์ประกอบหลักของการแก้ไขปัญหามีผลเป็นรูปธรรมและยั่งยืน (DURABLE SOLUTIONS)



บทที่ ๓  
เรื่องที่ศึกษา

แนวทางการส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่ากลับประเทศ

การศึกษาแนวทางการส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่ากลับประเทศ มีพื้นฐานอยู่ที่การศึกษานโยบายต่อผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าที่ผ่านมา สถานการณ์การเมืองในพม่า สถานการณ์การสู้รบบริเวณพื้นที่ชายแดนไทย – พม่า รวมถึงสถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศ เพื่อทราบถึงเหตุผลของการดำเนินนโยบายให้สอดคล้องกับปัจจัยแวดล้อม ทั้งนี้ ไทยมิได้จัดทำนโยบายฯ เพื่อตอบสนองต่อผู้หนีภัยฯ เท่านั้น แต่พยายามอย่างยิ่งที่จะให้ปัญหาผู้หนีภัยฯ มีการจัดการอย่างครบวงจรและไม่ให้มีการแก้ไขปัญหาลอยๆ ซึ่งจะทำให้ไทยต้องรับภาระและปัญหาที่ซับซ้อนขึ้น การวิเคราะห์ความซับซ้อนของปัจจัยต่าง ๆ จะนำไปสู่การปรับปรุงนโยบายฉบับใหม่ โดยดูสภาพระหว่างผลประโยชน์และความมั่นคงแห่งชาติกับหลักมนุษยธรรมยังคงเป็นปัจจัยหลักในการจัดทำนโยบายใหม่ต่อไป

๑. การวิเคราะห์นโยบายของไทยต่อปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า

ปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่ามีลักษณะเป็นปัญหาระหว่างประเทศ (INTERNATIONAL ISSUE) โดยมีประเทศต้นเหตุแห่งปัญหา ประเทศรองรับปัญหา ประชาคมระหว่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศ และกลุ่มพัฒนาเอกชน (NGOs) เป็นองค์ประกอบหลัก ในระยะเวลาที่ผ่านมาตั้งแต่ปี ๒๕๒๗ ที่รัฐบาลพม่าปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อยจนมีราษฎรพม่าหนีภัยการสู้รบจากพม่าเข้ามาในเขตไทย ส่วนราชการไทย ได้จัดทำนโยบายต่าง ๆ ให้มีความสอดคล้องกันเพื่อมุ่งแก้ไขปัญหาใน ๒ ลักษณะคือ

๑.๑ นโยบายและแนวทางในการเสริมสร้างสภาพแวดล้อมให้เกื้อกูลต่อการแก้ไข  
ปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า

ทางการไทยได้กำหนดนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า ดังนี้

๑) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติของไทยต่อพม่า (พ.ศ.๒๕๕๐ – ๒๕๕๔) มีวัตถุประสงค์เพื่อ ๑) ให้พม่ามีความปรองดองในชาติ มีการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมและอยู่ร่วมกับไทยอย่างฉันท์มิตร ๒) มีความสัมพันธ์บนพื้นฐานของความเข้าใจ ความไว้วางใจ ร่วมมือกันแก้ไขปัญหาและเสริมสร้างความมั่นคงร่วมกัน ๓) ไม่ให้กลุ่มหรือบุคคลใดใช้ดินแดนไทยเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลพม่า ๔) ส่งเสริมการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า โดยให้พม่ารับผิดชอบนำประชาชนกลับอย่างปลอดภัยและกระบวนการดังกล่าวได้รับการยอมรับของประชาคมระหว่างประเทศ

๒) ยุทธศาสตร์ความมั่นคงกับประเทศเพื่อนบ้าน สภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้ให้ความเห็นชอบยุทธศาสตร์ความมั่นคงกับประเทศเพื่อนบ้าน เมื่อ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๕ มีสาระสำคัญคือ ไม่แทรกแซงกิจการภายในของเพื่อนบ้าน สนับสนุนให้มีเสถียรภาพทางการเมือง สร้างบรรยากาศและสภาวะแวดล้อมที่เกื้อกูลต่อความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาความมั่นคง ร่วมกัน แสวงหาความร่วมมือและดำเนินการร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างจริงจังในการแก้ไขปัญหา ยาเสพติดและการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย

๓) ยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ให้ความเห็นชอบต่อยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดนตามข้อเสนอของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ยุทธศาสตร์ฯ ดังกล่าว มีวัตถุประสงค์ ๓ ประการคือ ๑) เพื่อให้การป้องกันและแก้ไขปัญหา รวมทั้งการพัฒนาในบริเวณพื้นที่ชายแดนสามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และคุณภาพ ๒) เร่งเสริมสร้างศักยภาพของคนและชุมชนชายแดนให้มีความเข้มแข็ง มีจิตสำนึกด้านความมั่นคง และเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ และ ๓) เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยความเข้มแข็ง และการพัฒนาร่วมกันในพื้นที่บริเวณชายแดนของไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน

## ๑.๒ นโยบายและแนวทางการร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศในการรองรับ เลี้ยงดู ดูแล และควบคุมผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า

ทางการไทยได้กำหนดนโยบายและแนวทางในการดำเนินการต่อผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า ดังนี้

๑) แนวทางการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าในประเทศไทย (WORKING ARRANGEMENTS) เป็นกรอบแนวทางการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐบาลไทยกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ในการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าที่ได้มาจากการประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนแนวความคิดระหว่างไทยกับ UNHCR ในปีพ.ศ.๒๕๔๑ มีขอบเขตในเรื่องการให้ที่พักพิง การจัดทำทะเบียน การให้ UNHCR เข้าพื้นที่การส่งกลับ การย้ายพื้นที่ที่พักพิง ขอบข่ายการให้ความช่วยเหลือของ UNHCR และมาตรการระยะยาว

๒) แนวทางการดำเนินการต่อผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบโครงการความร่วมมือระหว่างส่วนราชการ ไทยกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) และแนวทางการดำเนินการต่อผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๑ ทั้งนี้แนวทางดังกล่าวเป็นกรอบปฏิบัติให้การดำเนินการต่าง ๆ ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต่อเรื่องผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าเป็นไปในทิศทางเดียวกันและเป็นเอกภาพ

โดยมีวัตถุประสงค์ ๔ ข้อ คือ ๑) ควบคุมผู้หนีภัยฯ ไว้ในพื้นที่ที่ทางราชการไทยกำหนด ๒) ลดจำนวนผู้หนีภัยฯ ในพื้นที่พักพิงฯ ๕ แห่ง บริเวณพื้นที่ชายแดนไทย – พม่า ๓) ลดภาระและปัญหาของไทยในการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยฯ และ ๔) ให้การแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยฯ ประสพผลเป็นรูปธรรมและยั่งยืน

หลักคิดของการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยฯ ในภาพรวมเชิงรุก คือ เป็นยุทธศาสตร์การแสวงหาหนทางแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยฯ ที่ยั่งยืนเป็นรูปธรรมด้วยการสร้างสภาวะแวดล้อมที่สงบ สันติ และพัฒนาขึ้นในพื้นที่ชายแดนด้านตะวันออกของพม่า พร้อมทั้งให้องค์การระหว่างประเทศ อาทิ UNHCR สามารถเข้าไปดำเนินการในการจัดตั้งศูนย์พักพิง (RECEPTION CENTER) เพื่อรองรับผู้หนีภัยฯ จากไทยในเขตพม่า และบูรณาการ (INTEGRATE) ผู้หนีภัยฯ เหล่านี้เข้าสู่สังคมเดิม โดยทางการไทยอาจแสวงหาหนทางโน้มน้าวให้รัฐบาลพม่าริเริ่มเป็นโครงการนำร่องเพื่อนำคนกลับสู่ถิ่นฐานในบริเวณพื้นที่ชายแดนเขตพม่าที่มีความปลอดภัยเพียงพอ และให้ UNHCR เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่ชายแดนพม่าควบคู่ไปด้วย เพื่อมิให้ ผู้หนีภัยฯ ย้อนกลับเข้ามาในเขตไทย ซึ่งจะเป็นการเริ่มต้นการแก้ไขปัญหาที่เป็นรูปธรรมและยั่งยืนต่อไป

การแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าในระยะที่ผ่านมาตั้งแต่ปี ๒๕๒๗ ได้ให้ความสำคัญอยู่ที่การรองรับ การเลี้ยงดู การดูแล และการควบคุมผู้หนีภัยฯ ในเขตประเทศไทย มีการจัดทำกรอบแนวทางการดำเนินการร่วมระหว่างไทยกับองค์การระหว่างประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยฯ ในประเทศไทย เนื่องจากสถานการณ์ในช่วงเวลาที่ผ่านมาแม้การสู้รบระหว่างทหารพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อยจะมีเพียงบางพื้นที่และพื้นที่ส่วนใหญ่มีความสงบพอเพียงที่จะสามารถอำนวยความสะดวกให้ผู้หนีภัยฯ เดินทางกลับได้ แต่ในความเป็นจริงไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากปัจจัยประชาคมระหว่างประเทศให้ข้อพิจารณาในเรื่องความปลอดภัย ความไม่เป็นประชาธิปไตยของพม่าและการละเมิดสิทธิมนุษยชน ดังนั้นไทยจึงต้องดำเนินการในเรื่องนี้ให้เกิดดุลยภาพระหว่างปัจจัยเรื่องสถานการณ์ภายในพม่า ข้อพิจารณาของประชาคมระหว่างประเทศ และผลประโยชน์ของประเทศไทย

กรณีตัวอย่างของการดำเนินการนโยบาย/แนวทางฯ ให้ดำรงอยู่ในดุลยภาพ คือ กรณีที่ทางการไทยเพิ่ม CRITERIA การรับให้ราษฎรพม่าเข้าพำนักในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบริเวณชายแดนไทย – พม่า จากเดิมมีเพียง “ผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า (FLEE FROM FIGHTING)” ครอบคลุมถึง “ผู้หนีภัยการประทัดประหารทางการเมือง (POLITICAL PERSECUTION)” เนื่องจากเกิดสถานการณ์การปราบปรามการประท้วงของพระสงฆ์พม่า ในเดือนตุลาคม ๒๕๕๐ ใดๆก็ตามมีราษฎรพม่าเข้ามาขอพำนักในพื้นที่พักพิงฯ โดยอ้าง POLITICAL PERSECUTION ไม่มากนัก

การแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าประเทศไทย ประเทศพม่า ประชาคมระหว่างประเทศ และองค์กรระหว่างประเทศต่างตั้งความคาดหวังไว้ว่าในที่สุดแล้วจะมีวิธีการแก้ไขปัญหาที่มีผลเป็นรูปธรรมและยั่งยืน (DURABLE SOLUTIONS) โดยเป็นสิ่งที่หัวหน้าคณะผู้แทนไทยในการประชุมคณะกรรมการบริหาร สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ณ นครเจนีวา ได้กล่าวในที่ประชุมฯ ทุกปี อย่างไรก็ตาม ในขณะที่ยังไม่สามารถแสวงหา DURABLE SOLUTIONS ได้ ทางการไทยก็จำเป็นต้องรับภาระดูแลผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าจำนวนกว่าแสนคนไว้ก่อน โดยให้ประชาคมระหว่างประเทศมีส่วนในการดูแลเลี้ยงดูบุคคลเหล่านี้ด้วย โดยเป็นไปในลักษณะการแบ่งเบาภาระ/ ความรับผิดชอบร่วมกัน (BURDEN/RESPONSIBILITIES SHARING) ขณะเดียวกันมีความหวังใจร่วมกันในประเด็นของอนาคตของบุคคลเหล่านี้ โดยเฉพาะเยาวชน โดยมีการจัดทำใบรับรองการเกิด จัดระบบการศึกษา และฝึกอาชีพให้ ซึ่งหากไม่มี DURABLE SOLUTIONS แล้วก็ต้องพำนักอยู่ในพื้นที่พักพิงฯ ในเขตไทยต่อไป ทางการไทยได้ให้ความสำคัญในเรื่องนี้เป็นอย่างมาก โดยได้มีการหารือกับประเทศสหรัฐอเมริกาในการนำผู้หนีภัยฯ ไปตั้งถิ่นฐาน สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติจึงเสนอนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องนี้ซึ่งเป็นการแบ่งเบาภาระของทางการไทย นายกรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเมื่อ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๗ ตั้งแต่นั้นมาการตั้งถิ่นฐานจึงเป็นกระบวนการต่อเนื่องเพื่อลดผลกระทบที่ทางการไทยได้รับ

DURABLE SOLUTIONS ในความหมายของ UNHCR คือ การกลับสู่มาตุภูมิของผู้ลี้ภัยหรือการไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม ซึ่งทางการไทยมีความเห็นสอดคล้องกัน อย่างไรก็ตามไทยยังคงได้รับผลกระทบจากการอนุญาตให้ประเทศที่สามรับผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าไปตั้งถิ่นฐานเนื่องจากมีราษฎรพม่าที่มีได้รับผลกระทบจากการสู้รบเดินทางข้ามเขตเข้ามาเพื่อขอให้ทางการไทยพิจารณาให้พักพิงชั่วคราวด้วยหวังจะมีโอกาสไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม ทั้งนี้ทางการไทยได้จัดตั้งคณะทำงานขึ้นมาคณะหนึ่งเรียกว่าคณะทำงาน PRE - SCREENING ตรวจสอบและจัดแยก “คนเดือน” หรือบุคคลที่ลี้ภัยอาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงฯ ออกเพื่อส่งกลับประเทศ คณะทำงานชุดนี้ประกอบด้วยฝ่ายปกครองและฝ่ายทหารของไทยและจนท.UNHCR

ในส่วนนี้แสดงให้เห็นว่านโยบายและแนวทางต่าง ๆ ของไทยและขององค์กรระหว่างประเทศจำเป็นต้องพิจารณาถึงสิ่งที่เป็นจริงในขณะนั้น ข้อสังเกตคือภาคปฏิบัติของไทยมีความยืดหยุ่นมากกว่าขององค์กรระหว่างประเทศคือ UNHCR ซึ่งจะต้องดำเนินการตามหลักการตามอนุสัญญาผู้ลี้ภัย ค.ศ.๑๙๕๑ อีกทั้งอยู่ภายใต้การกดดันทางการเมืองระหว่างประเทศของประเทศผู้บริจาค (DONOR COUNTRIES) ซึ่งส่วนมากเป็นประเทศตะวันตก และกลุ่ม NGOs ต่าง ๆ ดังนั้นสิ่งที่ทางการไทยยังคงจำเป็นต้องทำคือการต่อรองในขอบเขตที่เหมาะสมเพื่อให้ทิศทางของการ

ดำเนินการต่าง ๆ เป็นไปโดยไม่กระทบต่อผลประโยชน์ด้านต่าง ๆ ของไทยมากนักและสามารถทำให้ไทยสามารถยืนหยัดในเวทีประชาคมระหว่างประเทศอย่างมีศักดิ์ศรี

## ๒. การวิเคราะห์สถานการณ์ภายในพม่า

### สถานการณ์ทางการเมือง

- หลังจากเสร็จสิ้นการจัดการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ (ขั้นตอนที่ ๕ ของแผนปฏิบัติการเมืองหรือ ROADMAP ๗ ขั้นตอน) ในปี ๒๕๕๔ รัฐบาลพม่าได้ดำเนินการในขั้นตอนที่ ๖ คือ การเรียกประชุมสภา (ทั้ง ๓ สภา) และขั้นตอนที่ ๗ คือ การเลือกประธานาธิบดี โดยผ่านกระบวนการรัฐสภาแห่งสหภาพและการจัดตั้งรัฐบาล ขณะที่ผลการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งพรรคเพื่อความเป็นปึกแผ่นแห่งสหภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ (USDP/พรรคตัวแทนของรัฐบาล) ชนะการเลือกตั้งกว่าร้อยละ ๗๖ ในทั้ง ๓ สภา (สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและสภาประจำมณฑล/รัฐ)
- พัฒนาการทางการเมืองที่สำคัญในปี ๒๕๕๔ คือ การคัดเลือกประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี ๒ คน โดยรัฐสภาแห่งสหภาพ (ใช้ระบบคณะผู้เลือกตั้ง หรือ electoral college) และการจัดตั้งรัฐบาลพลเรือน โดยประธานาธิบดี ทั้งนี้ สภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ (SPDC) ซึ่งเป็นองค์กรปกครองสูงสุดพม่าในปัจจุบันพินาศในวันที่วันแรกที่มีการประชุมรัฐสภาแห่งสหภาพสมัยแรก (ประชุมร่วม ๒ สภาระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา) ขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๑ มีผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการและ SPDC จะเรียกประชุมแยก ๓ สภาครั้งแรก เมื่อ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๔ โดยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรจะจัดประชุมที่เมืองหลวงเนปีดอ สภาประจำมณฑล/รัฐ จัดการประชุมในมณฑล/รัฐ ของตน ส่วนกำหนดการประชุมสภาแห่งสหภาพจัดขึ้นเมื่อ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔
- พม่าประสบความสำเร็จในการดำเนินการแผน ROADMAP ๗ ขั้นตอนและเข้าสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย แบบมีระเบียบวินัย และจะมีรัฐบาลพลเรือนบริหารประเทศ อย่างไรก็ดี กองทัพพม่าจะยังคงมีบทบาทสูงในการปกครองประเทศรูปแบบใหม่ จากการมีผู้แทนฝ่ายทหารเข้าร่วมเป็นสมาชิกในทั้ง ๓ สภา สัดส่วนร้อยละ ๒๕ ขณะเดียวกัน ผู้นำสูงสุดของกองทัพพม่า คือ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และรองผู้บัญชาการทหารสูงสุด ยังเป็นสมาชิกสภาความมั่นคงและการป้องกันแห่งชาติ (NATIONAL DEFENSE AND SECURITY COUNCIL - NDSC) ซึ่งเป็นสภาที่จะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงต่อไป ปัจจุบันประธานาธิบดีคนแรกตามรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๑ คือ อูเต็งเต่ง

### สถานการณ์การสู้รบระหว่างทหารพม่าและกองกำลังชนกลุ่มน้อย

หลังจากรัฐบาลพม่าชุดใหม่ที่ได้รับการเลือกตั้ง และเปิดประชุมรัฐสภาเมื่อ ๒๑ มี.ค.๕๔ เพื่อคัดเลือกผู้บริหารประเทศชุดใหม่ โดยมีผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญคือ อุเต็งเส่ง เป็นประธานาธิบดี พล.อ.มีนอ่องไหล เป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุด พล.ท.โซวิน เป็นผู้บัญชาการทหารบก และรองผู้บัญชาการทหารสูงสุด และเมื่อ ๑๕ เม.ย.๕๔ อุเต็งเส่ง ประธานาธิบดี สาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่า ได้ประกาศนโยบายบริหารประเทศพม่าของรัฐบาลต่อสภาจำนวน ๑๐ ข้อ โดยสรุปรูปแบบของประเทศพม่าในอนาคตของรัฐบาลชุดใหม่นี้จะเน้นไปที่การพัฒนาประเทศไปสู่ประเทศอุตสาหกรรม และการดูแลความเป็นอยู่ของประชาชน รวมถึงจะมีการเพิ่มเงินเดือนให้กับข้าราชการ โดยงานเร่งด่วนที่รัฐบาลจะดำเนินการคือการพัฒนาเศรษฐกิจให้เป็นไปตามกลไกตลาดโลก ซึ่งรัฐบาลจะควบคุมนโยบายเศรษฐกิจในภาพรวมเท่านั้นจะไม่เข้าไปแทรกแซงระบบเศรษฐกิจ นอกจากนี้ รัฐบาลจะเปิดกว้างยินดีต้อนรับนักลงทุนจากต่างประเทศแต่จะไม่มอบสิทธิพิเศษการผูกขาดตลาดการค้าให้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง นอกจากนี้นโยบายในการพัฒนาประเทศแล้วรัฐบาลพม่าจะใช้การโน้มน้าวให้ชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ตามแนวชายแดนเข้าใจถึงความปรารถนาดีของรัฐบาล เพื่อที่จะให้ชนกลุ่มน้อยหันมาร่วมมือในแผนพัฒนาประเทศ

ในห้วงที่ผ่านมาสิ่งบ่งชี้ว่ารัฐบาลพม่าได้นำมาตรการการเจรจาเข้ามามากขึ้น โดยเมื่อ ๑๕ เม.ย.๕๔ อุวันนะหม่องพลาย รมต.ตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศพม่า ได้แถลงข่าวระหว่างการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนว่ารัฐบาลพม่าได้เริ่มพัฒนาสัมพันธ์กับกลุ่มเชื้อชาติและกลุ่มการเมืองฝ่ายค้าน โดยรัฐบาลตั้งใจที่จะให้มีการเปิดการเจรจากันขึ้น โดยเห็นว่า การเจรจาเป็นสิ่งที่สำคัญที่จะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในพม่าต่อไป และรัฐบาลพม่ากำลังหาแนวทางเพื่อเจรจากับกองทัพกู้ชาติไทยใหญ่เหนือ (SSA/N), กองกำลังคะฉิ่นอิสระ (KIA), กองกำลังพม่าเชื้อสายว้า (UWSA), พรรครัฐมอญใหญ่ (NMSP), และกองกำลังพม่าเชื้อสายกระเหรี่ยง (KNU) ในส่วนของฝ่ายค้านพม่า กลุ่มที่สำคัญคือ กลุ่มของนางอองซาน ซูจี ก็มีท่าทีตอบรับกับนโยบายการปรองดองของรัฐบาล โดยอดีตสมาชิกพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (NLD) ได้ดำเนินการร่วมกับเครือข่ายเยาวชนรวบรวมรายชื่อสมาชิกและประชาชน เพื่อร่วมลงนามสนับสนุนความปรองดองแห่งชาติพร้อมได้ส่งหนังสือเรียกร้องถึง อุเต็งเส่ง ประธานาธิบดีสาธารณรัฐสหภาพพม่า ๓ ข้อ

- ๑) ให้ปล่อยนักทาททางการเมืองทั้งหมด ฟื้นฟูการเจรจา
- ๒) ให้มีการพบปะเจรจาแก้ไขปัญหาด้านการเมือง และข้อขัดแย้งกลับกลุ่มเชื้อชาติ
- ๓) ดำเนินการให้ผู้อพยพชาวพม่าเดินทางกลับประเทศอย่างปลอดภัย

ข้อพิจารณาและแนวโน้มของสถานการณ์ จากนโยบายของรัฐบาลพม่าที่น่าจะทำให้มีการฟื้นฟูในเรื่องการเจรจาปรองดองกับกองกำลังชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดนเพิ่มมากขึ้น การใช้กำลังเข้าปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อย จึงไม่น่าจะมีมากกว่าในห้วงที่ผ่านมาแต่ก็ขึ้นอยู่กับการเจรจาเรื่องผลประโยชน์และฝ่ายพม่าสามารถยอมรับได้

ส่วนเรื่องผู้หนีภัยจากการสู้รบจากพม่า ตามข้อเสนอของนางอองซาน ซูจี อาจส่งผลดีต่อประเทศไทยโดยอาจนำไปสู่การเจรจาให้ผู้หนีภัยการสู้รบที่พำนักอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวตามแนวชายแดนทั้ง ๕ พื้นที่ ได้กลับถิ่นฐานในเขตพม่าต่อไป

สถานการณ์การสู้รบระหว่างทหารพม่าและกองกำลังชนกลุ่มน้อย ในห้วงระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๒ – ๒๕๕๓ รัฐบาลพม่าได้ให้ความสำคัญในการจัดการเลือกตั้งทั่วไปซึ่งเป็นขั้นตอนที่ ๕ ของแผนทางการเมืองเพื่อนำพม่าไปสู่ประชาธิปไตย ๖ ขั้นตอน ในเวลาเดียวกันก็พยายามดำเนินงานในเรื่องไกล่เกลี่ยผู้นำกองกำลังชนกลุ่มน้อยให้ยุติการสู้รบกับรัฐบาลพม่าและ แปรสภาพเป็นกองกำลังรักษาดินแดน ต่อมาภายหลังการเลือกตั้งปลายปีพ.ศ.๒๕๕๓ และมีการประชุมรัฐสภาและแต่งตั้งประธานาธิบดีในกลางปี พ.ศ.๒๕๕๔ แล้วรัฐบาลพม่าชุดใหม่ก็ยังคงให้ความสำคัญต่อการโน้มน้าวกองกำลังชนกลุ่มน้อยในการยุติการต่อสู้ ทั้งนี้ปรากฏสถิติการสู้รบระหว่างทหารพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อยประจำเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๔ มีดังนี้

สรุปสถิติการสู้รบ

พื้นที่	ก.พ.๕๔	มี.ค.๕๔	เม.ย.๕๔	พ.ค.๕๔
รัฐกะเหรี่ยง	๓๓	๒๖	๑๒	๗
รัฐยะกา	๑	๒	๓	-
รัฐฉาน	๗	๒	๘	๕
รวม	๔๑	๓๐	๒๓	๑๒

ข้อมูลถึงวันที่ ๑๘ พ.ค.๕๔ (กรมข่าวทหารบก)

การปฏิบัติในห้วงต่อไป ทหารพม่าน่าจะใช้การเจรจาต่อรองกับกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ยอมรับการแปรสภาพควบคู่ไปกับการใช้กำลังทางทหารควบคุมและจำกัดเสรีการเคลื่อนไหวของกองกำลังชนกลุ่มน้อย แต่ไม่น่าจะมีการใช้กำลังทหารเข้าโจมตีในห้วงนี้ ส่วนการปะทะกันระหว่างทหารพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อยในห้วงต่อไป น่าจะเกิดขึ้นในพื้นที่รัฐฉานเหนือ ในเขตอิทธิพลของกองทัพภูษาดิไทยใหญ่เหนือ (SSA/N) และรัฐกะเหรี่ยง เขตอิทธิพลของกองกำลังพม่าเชื้อสายกระเหรี่ยง (DKBA) และกองกำลังพม่าเชื้อสายกระเหรี่ยง (KNU) แต่ไม่น่าจะส่งผลกระทบต่อไทยมากนัก

๓. การวิเคราะห์แนวทางการส่งผู้อพยพอินโดจีนกลับประเทศ จากผลกระทบสงครามอินโดจีนในทศวรรษที่ ๓๐ ทำให้มีผู้อพยพอินโดจีนหลบหนีเข้าสู่ประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๑๘ การแก้ไขปัญหาในขณะนั้นได้พยายามจัดดุลยภาพระหว่างหลักมนุษยธรรมและภาพพจน์ของประเทศไทยควบคู่ไปกับหลักอธิปไตย ความมั่นคง และผลประโยชน์ของประเทศในฐานะที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกประชาคมระหว่างประเทศ ประมาณกันว่าในช่วงสิ้นสุดสงครามอินโดจีนและมีการแก้ไขปัญหาผู้อพยพอินโดจีนเสร็จสิ้นแล้วมีผู้อพยพเดินทางผ่านไทยกว่าล้านคน

การแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าแตกต่างจากการแก้ไขปัญหาผู้อพยพอินโดจีนบางประการ กล่าวคือ ในการรองรับ เลี้ยงดู และส่งกลับผู้อพยพชาวเวียดนาม ลาว และกัมพูชานั้น รัฐบาลไทยได้ให้ UNHCR เข้าจัดการในค่ายผู้อพยพ มีการพิจารณาสถานะผู้อพยพโดย UNHCR ทางการไทยมีหน้าที่ดูแลและควบคุมสถานการณ์ภายนอกพร้อมกับร่วมมือกับ UNHCR และประชาคมระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาในประเทศต้นเหตุ โดยมีกระบวนการคือ ประเทศแรกรับให้ที่พักพิงชั่วคราวตามหลักมนุษยธรรม จัดให้มีการสอบสวนแยกประเภท โดยนำผู้อพยพที่แท้จริงเข้าพื้นที่พักพิง และให้ประเทศ ที่สามรับไปตั้งถิ่นฐาน<sup>๓</sup>

การแก้ไขปัญหาที่ถาวร (DURABLE SOLUTIONS) แนวทางความคิดของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ในการแก้ไขปัญหาผู้อพยพอินโดจีน มี ๓ วิธี ดังนี้

- การส่งกลับไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม (RESETTLEMENT) เป็นวิธีการที่ใช้กับผู้อพยพที่แท้จริงซึ่งหลบหนีออกจากประเทศตน เนื่องจากความกลัวอย่างมีเหตุผลต่อการถูกประหารชีวิต ประหาร ดังนั้น โอกาสที่ผู้อพยพเหล่านี้จะเดินทางกลับถิ่นฐานเดิมจึงมีน้อยมาก
- การสมัครใจกลับถิ่นฐานเดิม (VOLUNTARY REPATRIATION) วิธีนี้ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายว่าเป็นวิธีที่ดีที่สุด แต่ก็ เป็นวิธีที่ดำเนินการ ได้ยากที่สุด
- การตั้งถิ่นฐานในประเทศแรกรับ (LOCAL SETTLEMENT) เป็นวิธีที่จะใช้เมื่อผู้อพยพไม่มีโอกาสไปประเทศที่สาม ขณะเดียวกันก็ไม่ต้องการกลับประเทศของตน แต่ข้อจำกัดของวิธีนี้ คือ จะสามารถนำมาใช้ได้เมื่อประเทศแรกรับเห็นด้วยแล้วเท่านั้น ซึ่งเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยากมาก เนื่องจากประเทศแรกรับส่วนใหญ่รวมทั้งประเทศไทยยืนยันนโยบายอย่างชัดเจนที่จะไม่ยินยอมให้ผู้อพยพลี้ภัยตั้งถิ่นฐานในประเทศของตน

การแก้ไขปัญหาการอพยพหนีภัยย้ายถิ่นฐานไปอีกประเทศหนึ่งที่ทุกฝ่ายยอมรับว่าดีที่สุด คือ การเดินทางกลับโดยสมัครใจ (VOLUNTARY REPATRIATION) แต่เป็นวิธีที่ดำเนินการยาก โดยในช่วงการส่งผู้อพยพอินโดจีนกลับประเทศมีการใช้วิธีอื่น ๆ เสริม อาทิ การส่งผู้อพยพกลับอย่าง

<sup>๓</sup> สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ ๒๕๔๔ : ๓๕ - ๕๐



มีระเบียบ (ORDERLY RETURN PROGRAM - ORP) ทั้งนี้ สิ่งที่สำคัญที่สุดคือจะต้องมีความร่วมมือจากประเทศต้นเหตุด้วย สำหรับการส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่ากลับบนพื้นฐานของความสมัครใจนั้น ทางกรไทยและ UNHCR ได้มีการเสนอความเห็นที่ยังไม่สอดคล้องกันนัก เนื่องจากไทยพิจารณาว่าแม้ไม่มีภัยจากการสู้รบแล้วจะยังคงมีผู้หนีภัยฯ บางส่วนไม่สมัครใจเดินทางกลับเนื่องจากมีความต้องการอาศัยอยู่ในประเทศที่มีโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า ทั้งนี้ ไทยยังคงยืนยันให้กลับเมื่อปลอดภัยผู้หนีภัยฯ ที่ UNHCR พิจารณาว่ามีอันตรายหากกลับประเทศให้นำไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม

ปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมการแก้ไขปัญหาผู้อพยพอิน โดจิ้น คือ ความร่วมมือในการรับประชาชนของตนกลับของประเทศต้นเหตุ คือ ลาว กัมพูชา เวียดนาม รวมถึงการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ที่ผู้อพยพจะเดินทางกลับด้วย กรณีของการส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่ากลับประเทศจะต้องพิจารณาในปัจจัยนี้ด้วย

**๔. ทำที่ปัจจุบันของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) และประเทศพม่า** พัฒนาการในประเทศพม่าเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นปัจจัยหลักในการส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่ากลับประเทศ หลังจากที่ UNHCR ได้ตรวจสอบสถานการณ์ในประเทศพม่าแล้วได้มีความริเริ่มดำเนินนโยบายที่น่าสนใจ กล่าวคือ เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๔ Ms. Erika Feller ผู้ช่วยข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติได้เข้าพบเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเพื่อหารือเรื่องผู้หนีภัยฯ แจ้งว่าเมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๕๔ สำนักงาน UNHCR ณ นครเจนีวา มีนโยบายเตรียมความพร้อมผู้หนีภัยฯ ในพื้นที่พักพิง ๕ แห่งใน ๔ จังหวัดชายแดนไทย - พม่า เพื่อนำไปสู่การปิดพื้นที่ต่อไป ทั้งนี้ UNHCR กำหนดจะหารือกับรัฐบาลใหม่ของพม่าในเดือนมิถุนายน ๒๕๕๔ นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไทยได้หารือทวิภาคีกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศพม่าเมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๔ ณ กระทรวงการต่างประเทศ กรุงเทพฯ สรุปได้ว่า รัฐบาลพม่ายืนยันพร้อมรับผู้หนีภัยฯ กลับประเทศทุกเมื่อ และรับจะรายงานรัฐบาลและหารือกับไทยในรายละเอียดต่อไป

**๕. แนวทางการส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่ากลับประเทศ** จากการศึกษากรอบนโยบายของไทย ต่อปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า สถานการณ์ในพม่า ประกอบเข้ากับแนวทางการส่งผู้อพยพอิน โดจิ้นกลับประเทศแล้ว สมควรที่จะมีการจัดทำแนวทางการส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่ากลับประเทศโดยมีประเด็นสำคัญดังนี้

**๕.๑ สนับสนุนการเจรจาระหว่างรัฐบาลพม่ากับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) เรื่องการให้พม่ารับผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่ากลับประเทศ**

รัฐบาลไทยยืนยันชัดเจนเรื่องการให้องค์กระระหว่างประเทศคือ UNHCR โน้มน้าวพม่าให้เข้าร่วมในกระบวนการนำผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าที่พำนักอยู่ในประเทศไทยกลับประเทศ ซึ่งเป็นแนวทางแก้ไขปัญหามีผลเป็นรูปธรรมและยั่งยืน (DURABLE SOLUTION) ทั้งนี้ ความไว้วางใจซึ่งกันและกันจกต้องเกิดขึ้นก่อนและความชัดเจนในเรื่องความปลอดภัยต้องมีการยืนยันก่อนมีการส่งกลับ

### ๕.๒ กำหนดวันสิ้นสุดการให้ประเทศที่สามรับไปตั้งถิ่นฐาน

วันที่รัฐบาลพม่าบรรลุข้อตกลงกับ UNHCR ได้ให้ถือนั้นเป็นวันสิ้นสุดการพิจารณาให้ผู้หนีภัยฯ เดินทางไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม (CUT OFF DATE) ผู้ที่เข้ามาใหม่ จะไม่มีสิทธิเข้าสู่พื้นที่พักพิงฯ และประเทศที่สามต้องเร่งนำผู้หนีภัยฯ ที่ผ่านเกณฑ์เข้าเมืองไปประเทศโดยเร็วโดยจะไม่มี การอนุญาตให้ประเทศที่สามคัดเลือกคนไปตั้งถิ่นฐานอีก

อย่างไรก็ตามในกรณีของผู้อพยพอินโดจีนในอดีตมีการพิจารณาอนุญาตให้ UNHCR มีสิทธิครั้งสุดท้ายในการตรวจสอบ (SCREENING) ครั้งสุดท้ายเพื่อนำผู้ที่คิดว่าน่าจะเป็นอันตรายหากเดินทางกลับประเทศด้วยเหตุผลทางการเมือง ซึ่งน่าจะเกิดขึ้นในกรณีของผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าด้วย กรณีนี้รัฐบาลไทยสมควรอนุญาตโดยมีข้อต่อรองผูกพันไปยังเรื่องอื่น ๆ ที่ไทยคิดว่าเป็นผลประโยชน์ของไทยด้วย

### ๕.๓ จัดทำแผนร่วมส่งกลับ

รัฐบาลไทยและ UNHCR เคยร่วมกันทำแผนส่งกลับเพื่อเตรียมพร้อมในสถานการณ์ที่สามารถส่งผู้หนีภัยฯ กลับประเทศได้ (CONTINGENCY PLAN) เพื่อกำหนดรายละเอียดในการเตรียมผู้หนีภัยฯ เตรียมแผนและอุปกรณ์ เตรียมเสบียงและการส่งอาหารตามจุดพื้นที่การเดินทางกลับ การรวมครอบครัว การรักษาพยาบาล การทำทะเบียนแยกภูมิลำเนา และการงบประมาณไว้ก่อนหน้านี้ประมาณกว่าสิบลปีแล้ว จึงสมควรนำขึ้นมาทบทวนใหม่เพื่อไทย UNHCR และพม่าจะได้จัดเตรียมงบประมาณและคนให้เพียงพอต่อการดำเนินการ

### ๕.๔ จัดรวมพื้นที่พักพิงฯ (RELOCATION) เพื่ออำนวยความสะดวกกระบวนการส่งกลับ

การทำ CONTINGENCY PLAN อาจจะต้องมีการจัดรวมพื้นที่พักพิงฯ อยู่ในแผนด้วย เนื่องจากจะเป็นการจัดคน จำแนกภูมิลำเนา และรวมครอบครัวก่อนการส่งกลับให้ไปสู่ศูนย์ใหญ่ก่อน ซึ่งจากพื้นที่พักพิง ๕ แห่งบริเวณชายแดนไทย – พม่า อาจจะถูกลดลงเหลือ ๕ แห่งได้คือพื้นที่บ้านในสอยและบ้านแม่ละอูน จังหวัดแม่ฮ่องสอน บ้านแม่หละ จังหวัดตาก บ้านต้นยาง จังหวัดกาญจนบุรี และบ้านถ้ำหิน จังหวัดราชบุรี ซึ่งจะเป็นการสะดวกต่อการระดมบุคลากรและเตรียมความพร้อมของผู้หนีภัยฯ

นอกจากนี้มีการคาดการณ์ว่าการจัดรวมพื้นที่พักพิงฯ จะทำให้ผู้หนีภัยฯ จำนวนมากพอสมควรเดินทางกลับภูมิลำเนาเอง เนื่องจากในอดีตมีการจัดรวมพื้นที่หลายครั้ง แต่ครั้งมีผู้เดินทางกลับเองเนื่องจากไม่อยากจะไปอยู่ที่ใหม่

ข้อสังเกตคือการค้าเนินกระบวนการส่งผู้หนีภัยฯ กลับนอกจากจะเป็นหน้าที่ของฝ่ายไทยและ UNHCR แล้ว ฝ่ายพม่าเองก็ต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการนี้ด้วยเริ่มตั้งแต่การหาพื้นที่ปลอดภัยในเขตพม่า จัดแยกคนตามภูมิลำเนา และการดูแลความปลอดภัยในพม่า ซึ่งฝ่ายไทยสมควรสนับสนุนในเรื่องนี้ด้วย

#### ๕.๕ เตรียมตัวผู้หนีภัยฯ ให้สามารถดำรงชีวิตในพม่าได้

ผู้หนีภัยฯ มีสิทธิที่จะได้รับรู้อนาคตของตนเองโดยตรงจากรัฐบาลไทย รัฐบาลพม่าและ UNHCR เพื่อเตรียมตัว เตรียมใจ และเตรียมความพร้อมในการดำรงชีวิตในพม่า ในระยะเวลาที่ผ่านมา รัฐบาลไทยสนับสนุนเรื่องการจัดระบบการศึกษาที่เหมาะสมในการเดินทางกลับพม่าหรือไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม อย่างไรก็ตามการสนับสนุนจาก NGOs ที่ทางการไทยอนุญาตให้ดำเนินงานในพื้นที่เป็นไปในทางเลี้ยวและสนับสนุนการเดินทางไปประเทศที่สามเท่านั้น ดังนั้นจึงสมควรให้ NGOs ปรับวิธีการทำงานเพื่อเตรียมคนให้พร้อมที่จะกลับสู่ภูมิลำเนาในเขตพม่า

กรณีของการกลับสู่ภูมิลำเนาของราษฎรที่หนีภัยการสู้รบของประเทศติมอร์ในอดีต UNHCR ได้ให้เงินตั้งต้นชีวิตใหม่ให้แก่ราษฎรเหล่านี้ จึงน่าจำเป็นกรณีศึกษาของผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าด้วย

#### ๕.๖ พิจารณาดำเนินงานร่วมกับฝ่ายพม่าจัดเตรียมพื้นที่ปลอดภัยในเขตพม่า

พื้นที่ปลอดภัยในเขตพม่า หมายถึง ๑) การเดินทางในเขตพม่าไปสู่พื้นที่ต่าง ๆ ต้องปลอดภัย อาทิ ปลอดภัยจากทุ่นระเบิด ปลอดภัยจากการช่ม โจมตี ฯลฯ ๒) พื้นที่พักชั่วคราวระหว่างทาง มีการรองรับด้านสาธารณสุขและอาหาร และ ๓) พื้นที่ปลอดภัยเพื่อรวบรวมและแยกคนสู่ภูมิลำเนาหรือพื้นที่ใหม่ที่ผู้หนีภัยฯ จะพำนักอยู่ พื้นที่ต่าง ๆ นี้จะต้องมีความปลอดภัยโดยฝ่ายพม่าต้องรับผิดชอบ ฉะนั้นจึงมีความจำเป็นที่ฝ่ายพม่าต้องเข้าร่วมในกระบวนการวางแผนตั้งแต่ต้นด้วย

รัฐบาลพม่าเคยอนุญาตให้ UNHCR เข้าไปจัด CAMP รับผู้หนีภัยฯ ชาวโรฮิงญาจากบังกลาเทศกลับสู่รัฐยะไข่ในพม่าซึ่งมีทั้งส่วนที่ดีและส่วนที่บกพร่องในกระบวนการสมควรจะต้องให้ UNHCRหารือกับพม่าในประเด็นต่าง ๆ และเตรียมมาตรการแก้ไขก่อนที่กระบวนการส่งกลับในประเทศไทยจะเริ่มขึ้น

อย่างไรก็ตาม ฝ่ายพม่ามีสิทธิที่จะเลือกผู้ดำเนินการในเขตพม่าซึ่งอาจจะไม่ใช่ UNHCR โดยพม่าอาจจะเลือก ASEAN เป็นผู้สังเกตการณ์หรือเป็นคนกลางในการยืนยันความ

ปลอดภัยของผู้หนีภัยฯ ในเขตพม่า และให้องค์การระหว่างประเทศอื่นเข้าร่วมในการพัฒนาพื้นที่ และพัฒนาอาชีพของผู้หนีภัยฯ ในเขตพม่า

**๕.๗ ส่งเสริมการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ ACMECS เพื่อให้ผู้หนีภัยและราษฎรพม่า มีอาชีพในเขตพม่า**

ยุทธศาสตร์ ACMECS มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาพื้นที่และยกระดับความเป็นอยู่ของราษฎรบริเวณพื้นที่ชายแดน เพื่อลดระดับปัญหาเรื่องยาเสพติด การค้ามนุษย์ ความยากจน ฯลฯ โดยเฉพาะการส่งเสริมการเกษตรในรูปแบบของ CONTRACT FARMING ในเรื่องนี้ รัฐบาลสมควรที่จะผลักดันรัฐบาลพม่าชุดใหม่เรื่องการรับรอง MOU ที่เกี่ยวกับ CONTRACT FARMING ระดับ G TO G ด้วย

สิ่งที่จะเป็นประโยชน์ในการฝึกอาชีพให้ผู้หนีภัยฯ ก่อนเดินทางกลับคือ รู้ล่วงหน้าว่าผู้หนีภัยฯ จะกลับสู่พื้นที่ใดในเขตพม่าและฝ่ายไทยและฝ่ายพม่าจึงส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่ตามยุทธศาสตร์ ACMECS ในพื้นที่นั้น ๆ ในกรณีนี้การประสานกับภาคเอกชนในจังหวัดชายแดนไทย – พม่า ให้มีการลงทุนเพาะปลูกในพื้นที่เขตพม่า โดยเฉพาะในพื้นที่ที่ผู้หนีภัยฯ กลับภูมิลำเนาจึงเป็นประโยชน์โดยตรงกับไทย

**๕.๘ ให้ UNHCR ฟื้นฟูพื้นที่ที่เคยใช้เป็นพื้นที่พักพิงเดิม**

การฟื้นฟูพื้นที่ฯ เป็นพันธกิจของ UNHCR ซึ่งสอดคล้องกับผลประโยชน์ของไทย เนื่องจากพื้นที่พักพิงฯ ผู้หนีภัยฯ ทุกแห่งในเขตป่าสงวนจึงเป็นหน้าที่ของ UNHCR ในการฟื้นฟูสภาพป่า และสภาพแวดล้อม ทั้งนี้ ฝ่ายไทยจำเป็นต้องเข้าควบคุมพื้นที่มิให้ราษฎรไทยบุกรุกต่อไป

.....

## บทที่ ๔ สรุปและข้อเสนอแนะ

### ๔.๑ สรุปผลการศึกษา

ความตั้งใจจริงของรัฐบาลพม่าในการปรองดอง (NATIONAL RECONCILIATION) เป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้พม่าแก้ไขปัญหาการเมืองภายในและปัญหาชาติพันธุ์ได้บนพื้นฐานของการเคารพสิทธิมนุษยชน ซึ่งการมีประเทศเพื่อนบ้านที่มีความมั่นคงด้านการเมืองภายใน มีการพัฒนาและไม่เป็นศัตรูกับไทยเป็นผลประโยชน์ของไทยโดยตรง ทั้งนี้ ทั้งสองประเทศสามารถร่วมมือกันพัฒนาแก้ไขปัญหาคความมั่นคงร่วมกันและพร้อมก้าวเดินไปกับสมาชิก ASEAN ได้

ปัญหาความมั่นคงระหว่างไทยกับพม่ามิใช่มีเพียงเรื่องผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าเท่านั้น แท้จริงแล้วปัญหาผู้หนีภัยฯ เป็นเรื่องผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายในมิติของการโยกย้ายถิ่นฐานผิดปกติ (IRREGULAR MIGRATION) และการลี้ภัยทางการเมือง โดยที่ปัญหาความมั่นคงมีหลากหลายปัญหาการร่วมมือแก้ไขปัญหาร่วมกันจึงต้องอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์อันดีระหว่างกันและมีความไว้วางใจกัน

การสร้างสภาพแวดล้อมที่เกื้อกูลต่อการแก้ไขปัญหาคความมั่นคงมีความจำเป็นต้องมีกรอบนโยบายกำกับขอบเขตการดำเนินการของภาครัฐและภาคเอกชนซึ่งจะทำให้เกิดความชัดเจน ไม่สับสนและมีเอกภาพ ในกรณีศึกษาเรื่องแนวทางการส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่ากลับประเทศนั้นยังคงมีความจำเป็นที่ส่วนราชการไทยจะต้องดำเนินการตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติไทยต่อพม่า (พ.ศ.๒๕๕๐ – ๒๕๕๔) และต้องผลิตแนวทางการดำเนินเฉพาะด้านเพื่อสนับสนุนการส่งกลับที่มีคุณภาพระหว่างผลประโยชน์แห่งชาติและความมั่นคง กับหลักสิทธิมนุษยชนซึ่งมีประเด็นความละเอียดอ่อนมากมายในในแต่ละขั้นตอนตามผลการศึกษา

### ๔.๒ ข้อเสนอแนะ

#### ๔.๒.๑ ข้อเสนอแนะทางนโยบาย

๑) รัฐบาลไทยพิจารณาส่งเสริมการเจรจาระหว่างรัฐบาลพม่าและสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) เรื่องการนำผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่ากลับประเทศควบคู่กับการสนับสนุนนโยบายการปรองดองกันในชาติของพม่า (NATIONAL RECONCILIATION)

๒) รัฐบาลไทยสมควรพิจารณาจัดตั้งคณะกรรมการระดับรัฐบาล ๓ ฝ่าย (TRI PARTIE) คือรัฐบาลไทย รัฐบาลพม่า และสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ

เพื่ออำนวยความสะดวกเคลื่อนแนวทางการส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่ากลับประเทศสู่ภาคปฏิบัติให้ สอดคล้องกันและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

๓) รัฐบาลไทยพิจารณาให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจัดทำร่างแนวทางการส่งผู้หนี ภัยการสู้รบจากพม่ากลับประเทศ เพื่อเป็นกรอบและขอบเขตการดำเนินงาน โดยให้หน่วยงาน ฝ่ายความมั่นคงหน่วยหนึ่งเป็นประสานการจัดร่างแนวทางดังกล่าว

#### ๔.๒.๒ ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

๑) หน่วยงานฝ่ายความมั่นคงดำเนินการจัดประชุมหารือร่างแนวทางการส่งผู้หนี ภัยการสู้รบจากพม่าตามคำสั่งการของรัฐบาล พร้อมเสนอความคืบหน้าเป็นระยะ ขณะเดียวกันให้มี การประชาสัมพันธ์ให้ผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าทราบถึงการดำเนินการส่งกลับเพื่อให้มีการเตรียม ตัวของผู้หนีภัยฯ รวมถึงส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

๒) หน่วยงานฝ่ายความมั่นคงที่รับผิดชอบการร่างแนวทางฯ นำร่างเข้าสู่การ พิจารณาของสภาความมั่นคงแห่งชาติมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานเพื่อให้ความเห็นชอบ

๓) กรณีร่างแนวทางฯ ได้รับความเห็นชอบจากสภาความมั่นคงแห่งชาติ ให้สำนักงาน สภาความมั่นคงแห่งชาตินำเรื่องสู่วาระการประชุมของคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

๔) จัดตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นตรงกับคณะกรรมการ TRI PARTIE ฝ่ายไทยเพื่อ กำกับการดำเนินการตามแนวทางฯ ที่ได้ผ่านมติคณะรัฐมนตรีแล้ว กำหนดหน่วยราชการรับผิดชอบ การปฏิบัติ และดำเนินการด้านงบประมาณ

.....

**บรรณานุกรม**

๑. สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ.  
๒๕๕๑. ยุทธศาสตร์ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของไทยภายใต้กรอบความร่วมมือ ACMECS.  
กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แม่ค วิสาร์ด จำกัด

๒. สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ. ๒๕๔๔. สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ :  
การแก้ไขปัญหาผู้อพยพอินโดจีนในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย

๓. UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. ๑๙๙๖.  
*VOLUNTARY REPATRIATION : INTERNATIONAL PROTECTION. GENEVA*

.....

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นายสิงห์ วิเศษพจนกิจ
ตำแหน่ง	ผู้อำนวยการกองอำนาจการข่าวกรอง สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ
การศึกษา	รัฐศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๒๔ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต DRAKE UNIVERSITY ๒๕๒๗
การอบรม	หลักสูตรเสนาธิการทหาร กองบัญชาการกองทัพไทย ๒๕๔๐ หลักสูตร EXECUTIVE COURSE ASIA – PACIFIC CENTER FOR SECURITY STUDIES ๒๕๔๕ หลักสูตรการบริหารจัดการความมั่นคงแห่งชาติ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ ๒๕๕๒

.....





เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมหลักสูตร  
นักบริหารการทูต ของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....

( จิตริยา ปิ่นทอง )

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

( สุรัชชัย สิริไกร )

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

( สมพร แสงชัย )

อาจารย์ที่ปรึกษา