

รายงานฉบับสมบูรณ์

นโยบายการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนชายแดนไทย - พม่า : กรณีผู้อพยพภัยสงคราม



เสนอ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

โดย

ดร.จตุรงค์ บุญรัตนสุนทร

คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์และสวัสดิการสังคม

มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

เมษายน 2555

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาวิจัยเรื่อง “นโยบายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนชายแดนไทย-พม่า : กรณีผู้อพยพจากภัยสงคราม” สำเร็จได้โดยการช่วยเหลือของบุคคลจำนวนมากซึ่งไม่สามารถกล่าวชื่อนามได้ทั้งหมด ผู้ศึกษาใคร่ขอเอ่ยนามบางท่านที่ต้องขอพระคุณเป็นกรณีพิเศษไว้ ณ โอกาสนี้ ดังนี้

ศาสตราจารย์ ดร.อมรา พงศาพิชญ์ ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นายแพทย์นิรันดร์ พิทักษ์วัชระ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และอนุกรรมการด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองทุกท่านที่มอบความไว้วางใจให้ผู้ศึกษารับผิดชอบการศึกษาวิจัยเรื่องนี้

นางสาวเกศริน เตียวสกุล และทีมเลขานุการคณะอนุกรรมการสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองทุกท่านที่ช่วยอำนวยความสะดวกทุกเรื่อง ทั้งการดูแลเอกสารสัญญา การร่วมลงพื้นที่เก็บข้อมูล การจัดเวทีสัมมนานโยบายที่กรุงเทพฯ และเชียงใหม่ การเชิญผู้เข้าร่วมเวทีสัมมนา

นายวีรวิชญ์ เรือรชยันต์ นางสาวสุภาณี ยอดดำเนิน และนางสาวเบญจพร บัวสำลี ที่ได้ร่วมตรวจตรา ทำงานหนักมาด้วยกัน ตลอดระยะเวลา 8 เดือนจนกระทั่งการศึกษาวิจัยครั้งนี้เสร็จสมบูรณ์

ดร.เดชา ตั้งสีฟ้า รศ.ดร.ชยันต์ วรรณภุมิตี รศ.ดร.ไชยันต์ รัชชกุล และ รศ. สมชาย ปรีชาศิลป์กุล ที่ให้มุมมองที่น่าสนใจในงานวิจัยเรื่องนี้ระหว่างการประชุมเปิดเวทีสัมมนานโยบาย และการประชุมกับทีมวิจัยเพื่อพัฒนาข้อเสนอแนะ

สุดท้าย ขอขอบคุณหมอชินธิยา หม่อง แห่งแม่ตาวคลินิก ที่ได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้ช่วยปกป้องคุ้มครองสิทธิและความปลอดภัยของผู้หนีภัยสงครามจากประเทศพม่า อันเป็นที่มาของการศึกษาวิจัยครั้งนี้

จตุรงค์ บุญรัตนสุนทร

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง “นโยบายการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนชายแดนไทย – พม่า : กรณีผู้อพยพจากภัยสงคราม” มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ เพื่อศึกษาสถานการณ์ของผู้ลี้ภัยจากประเทศเมียนมาร์ที่อาศัยอยู่ในศูนย์อพยพ และเหตุผล หรือความจำเป็นของผู้ลี้ภัยจากประเทศพม่าที่ต้องหลบซ่อนอยู่ตามบริเวณป่าเขา และเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาสังคม และสถาบันวิชาการ ในการกำหนดนโยบาย และมาตรการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้กับผู้ลี้ภัยจากประเทศพม่าที่เป็นระบบ และเป็นไปตามหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนระดับสากล

ขอบเขตการศึกษาด้านเนื้อหา ศึกษาสถานการณ์ความเป็นอยู่ของผู้ลี้ภัย นโยบายและบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในสวนกลางและในพื้นที่ แนวทางการปฏิบัติตามหลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตราย (non-refoulement) แนวทางการแก้ไขปรับปรุงระเบียบของหน่วยงานในพื้นที่ที่เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยตามหลักสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และระบบการประสานงานที่มีประสิทธิภาพระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยทำการศึกษาในพื้นที่ชายแดนที่ใกล้กับพื้นที่สู้รบในอำเภอแม่สอดและท่าสองยางจังหวัดตาก อำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน อำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่ อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย และอำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี

วิธีการศึกษา ใช้การวิจัยนโยบาย (Policy Research) เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายและมาตรการที่เหมาะสม ในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยให้เป็นไปตามหลักการสิทธิมนุษยชนและไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตราย โดยการเข้าพบเลขาธิการสมาคมมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) และเจ้าหน้าที่ระดับสูง เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารสถานการณ์ด้านผู้ลี้ภัย และเชิญชวนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการวิจัย ลงพื้นที่สังเกตการณ์ (Observation) เก็บข้อมูลสถานการณ์ความเป็นอยู่ของผู้ลี้ภัย และความคิดเห็นของประชาชนตามบริเวณชายแดนที่มีต่อผู้ลี้ภัย จัดเวทีเสวนานโยบาย (Policy Forum) ในสวนกลางและในพื้นที่ที่มีผู้ลี้ภัย โดยร่วมมือกับสมาคมมั่นคงแห่งชาติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ กองกำลังผาเมือง สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ องค์กรภาคประชาสังคมด้านผู้ลี้ภัย และนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านผู้ลี้ภัย และจัดสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) ในพื้นที่กับกลุ่มผู้ลี้ภัย ผลการศึกษาค้นคว้า มีดังนี้

๑. สถานการณ์ของผู้ลี้ภัยจากประเทศเมียนมาร์ ในพื้นที่ที่มีการอพยพของผู้หนีภัยสงครามเมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๓ พบว่า อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก มีผู้ลี้ภัยเข้ามามากที่สุดประมาณ ๒๕,๐๐๐ คน ลำดับต่อมาคืออพยพเข้ามาทางอำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี ประมาณ ๘๐ คน มีพวกที่หลบอยู่ตามป่าตามเขาประมาณ ๑,๐๐๐ คน กระจายกันอยู่เป็นกลุ่ม กลุ่มละ ๑๐๐ คนบ้าง ๕๐ คนบ้าง บางคนได้ไปอาศัยอยู่กับญาติในชุมชนมอญ กลุ่มที่ใหญ่ที่สุดเข้ามาทางด้านเจดีย์สามองค์ ตำบลหนองลู อำเภอสังขละบุรี ประมาณ ๓,๐๐๐ คน ที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน มีการสู้รบครั้งใหญ่เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ทำให้มีผู้ลี้ภัยไหลทะลักเข้ามาอยู่ที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่สุริน อำเภอขุนยวม บ้านแม่ลามาหลวงและบ้านแม่ละอูนอำเภอสบเมย บ้านใหม่ในสอย อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ มีการสู้รบระหว่างรัฐบาลทหารพม่ากับกองกำลังรัฐฉานเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๕ นานกว่าหนึ่งเดือน ทำให้มีชาวบ้านจาก ๔ หมู่บ้านตามบริเวณชายแดนพม่าอพยพเข้ามาในฝั่งไทยประมาณ ๙๐๐ คน / ๒๕๐ ครอบครัว และที่จังหวัดเชียงราย การสู้รบครั้งใหญ่เมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ทำให้ผู้หญิงและเด็ก ลี้ภัยเข้ามาทางด้านที่อำเภอแม่สาย เข้ามาอาศัยอยู่กับญาติ เนื่องจากเป็นพื้นที่ปลอดภัย ผู้ลี้ภัยทั้ง ๕ พื้นที่ได้รับการดูแลจากฝ่ายปกครองของไทย และกองกำลังผาเมืองโดยมีการจัดที่พักพิงชั่วคราวให้ เมื่อฝ่ายทหารได้รับข่าวว่า การสู้รบในฝั่งพม่าสงบลงแล้ว ก็มีการส่งผู้ลี้ภัยกลับ แต่การสู้รบมิได้ยุติลงจริง ทำให้ผู้ลี้ภัยต้องกลับเข้ามาฝั่งประเทศไทย ๓-๔ รอบ

ปัจจุบันการสู้รบได้ยุติลง ผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่จึงกลับไปยังถิ่นที่อยู่ของตนแล้ว เพราะมีที่ดินทำกินและเลือกสวนไร่नाที่ต้องดูแล แต่ยังมีผู้ลี้ภัยบางส่วนกระจายตัวอยู่กับญาติพี่น้องในชุมชน เช่นที่จังหวัดตาก กระจายอยู่ใน ๓ อำเภอ คือ อำเภอพบพระ อำเภออุ้มผาง และ อำเภอท่าสองยาง รวมทั้งสิ้นประมาณ ๔,๐๐๐ คน ผู้ลี้ภัยที่เป็นเด็กประมาณ ๓,๐๐๐ คน ต้องพักพิงอยู่ในบ้านพักซึ่งเรียกว่า Boarding House ประมาณร้อยละ ๖๐-๗๐ มาจากภาวะสงคราม สภาพความเป็นอยู่ของเด็กค่อนข้างลำบาก สำหรับผู้ที่อยู่ในวัยแรงงาน ก็จะมีอาชีพรับจ้างรายวันในภาคเกษตรได้ค่าแรงวันละ ๘๐ บาท ขณะที่ค่าแรงขั้นต่ำจังหวัดตากวันละ ๑๗๐ บาท ผู้ที่อยู่ที่บ้านแม่สามแลบ อำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน ซึ่งลี้ภัยเข้ามานานแล้ว ส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทย จึงถูกจำกัดการเดินทางออกนอกพื้นที่ ส่วนใหญ่มีอาชีพรับจ้าง รายได้เฉลี่ยต่อเดือนละ ๓,๐๐๐ บาท เด็กได้มีโอกาสเรียนหนังสือในโรงเรียนของประเทศไทยในระดับประถมศึกษา แต่ไม่สามารถเรียนต่อในระดับที่สูงกว่านั้นได้ ผู้ลี้ภัยที่ยังคงอยู่ที่อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรีอาศัยอยู่กับญาติพี่น้อง และเป็นแรงงานรับจ้างรายวันอยู่ในสวนยาง มีรายได้วันละ ๑๐๐ บาท และรับจ้างกรีดยาง มีรายได้จากน้ำยางที่กรีดได้กิโลกกรัมละ ๒ บาท พอหมดฤดูกรีดยางก็ไม่มีรายได้ ที่อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงรายบริเวณชายแดนที่มีการอพยพไป-มา จะอยู่ตามบริเวณตะเข็บที่เป็นป่าเขาในเขตอำเภอแม่ฟ้าหลวง และที่อำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่อาศัยอยู่ใน

บริเวณวัดฟ้าเวียงอินทร์ ๑๓๒ คริวเรือน ประชากร ๕๑๐ คนถูกจัดให้อยู่บนสันดอย “เมืองจ๋อ” ติดกับชายแดน ถูกจำกัดพื้นที่ในการเดินทาง แต่สามารถออกไปทำงานรับจ้างในภาคเกษตรบริเวณใกล้เคียงได้

๒. บทบาทของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย มีหน่วยงานรัฐหลายหน่วยงานที่มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัย โดยมีสภาความมั่นคงแห่งชาติ มีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบายผ่อนปรนให้ผู้ลี้ภัย การสู้รบอาศัยอยู่ชั่วคราวตามหลักมนุษยธรรม และให้กลับสู่มาตุภูมิเมื่อสถานการณ์เอื้ออำนวย หรือให้ไปตั้งถิ่นฐาน ในประเทศที่ ๓

กองกำกับการตำรวจตระเวนชายแดน มีบทบาทสนับสนุนเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยในศูนย์พักพิง และตรวจสอบในการเดินทางเข้า-ออกนอกพื้นที่ รวมทั้งการประสานงานกับหน่วยความมั่นคงในพื้นที่ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อย และการอำนวยความสะดวกในเรื่องต่าง ๆ

สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองมีบทบาทเป็นฝ่ายสนับสนุน จะไม่ได้เข้าไปควบคุมโดยตรง ในส่วนของนโยบายต่อผู้ลี้ภัยจากการสู้รบจะเป็นไปตามแนวทางที่สภาความมั่นคง และกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดไว้ ซึ่งผู้ลี้ภัยจากการสู้รบไม่ได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง เพราะยังไม่ใช่กลุ่มคนที่เข้าเมืองอย่างถูกต้อง จึงต้องจำกัดให้อยู่ในที่ ๆ จำกัดไว้ หากออกพื้นที่ก็จะถือว่าผิด

กระทรวงการต่างประเทศมีบทบาทในการประชาสัมพันธ์การดำเนินการของไทยในการให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยตามหลักมนุษยธรรม และบนพื้นฐานของการแบ่งเบาภาระระหว่างประเทศ และร่วมมือกับประชาคมระหว่างประเทศ ในการที่จะช่วยเหลือบุคคลเหล่านี้ หากทางออกที่ยั่งยืน

กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบควบคุมดูแลค่ายผู้ลี้ภัย ๙ แห่งใน ๔ จังหวัด ตามหลักขั้นพื้นฐานด้านมนุษยธรรมโดยประสานงานกับ UNHCR ซึ่งช่วยเหลือเรื่องจัดทำทะเบียน การย้ายพื้นที่พักพิง และเตรียมการส่งกลับ

กระทรวงกลาโหม (กองกำลังผาเมือง) ดำเนินการตามนโยบายของกองทัพบก เมื่อมีผู้ลี้ภัยเข้ามาก็จะจัดกำลังไปดูแล และตรวจสอบ และพยายามใช้มาตรการทางทหารไม่ให้มีการข้ามชายแดนเข้ามา

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ไม่มีนโยบาย และภารกิจเรื่องผู้ลี้ภัยโดยตรง แต่อาจจะเข้าไปเกี่ยวข้องบ้างถ้าเข้ามาเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ หรือผู้ด้อยโอกาส เมื่อได้รับการร้องขอจากหน่วยงานราชการให้ดูแลไม่ว่าจะเป็นเด็ก สตรี คนชรา หรือว่ากลุ่มผู้ด้อยโอกาสจะมาจากหนีภัย หรือไม่หนีภัยก็ตาม ก็ให้การดูแลตามหลักมนุษยธรรม

นอกจากนี้ยังมีองค์การพัฒนาเอกชนเข้าช่วยเหลือด้านความจำเป็นพื้นฐาน เช่น การแพทย์ การศึกษาของผู้ลี้ภัยในแคมป์

๓. แนวทางการปฏิบัติตามหลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตราย จากการลงพื้นที่สำรวจของคณะผู้วิจัยที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก และอำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี พบว่าการส่งผู้อพยพกลับไปยังถิ่นที่อยู่เดิมไม่ได้เป็นไปตามหลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตราย โดยทหารได้ส่งผู้ลี้ภัยกลับหลังจากได้รับแจ้งจากทหารพม่าว่าการสู้รบสงบลงแล้วโดยไม่มีการตรวจสอบความปลอดภัยของผู้ลี้ภัย แม้ในความเป็นจริงยังมีเสียงปืนยังดังไม่ขาดสาย แนวทางในการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตรายมี ๓ ประการคือ (๑) การประเมินสถานการณ์อย่างจริงจัง รอบด้านในประเทศต้นทางก่อนการตัดสินใจส่งกลับ โดยการประเมินสถานการณ์ต้องตั้งอยู่บนข้อเท็จจริงของแต่ละกรณี และเปิดโอกาสให้ผู้ลี้ภัยที่จะถูกส่งตัวกลับมีโอกาสที่ได้แสดงความคิดเห็น และข้อเท็จจริงประกอบด้วย (๒) ต้องแจ้งผู้ลี้ภัยล่วงหน้าเป็นระยะเวลาตามสมควรโดยกำหนดเวลาเพียงพอให้ผู้ลี้ภัยเตรียมตัวเพื่อเดินทางกลับและให้ผู้ลี้ภัยได้พิจารณาว่าจะคัดค้านการส่งกลับหรือไม่ (๓) กำหนดช่องทางให้ผู้ลี้ภัยสามารถคัดค้านการส่งกลับต่อองค์กรที่เป็นกลาง และเป็นอิสระจากหน่วยงานที่ออกคำสั่งให้ส่งกลับ ทั้งนี้ในระหว่างกระบวนการพิจารณานั้น ผู้ลี้ภัยควรจะได้รับคำปรึกษาจากทนายความเพื่อการปกป้องและคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัย และจะต้องเลื่อนการส่งตัวผู้ลี้ภัยออกนอกประเทศระหว่างการพิจารณาคำคัดค้านดังกล่าว

๔. แนวทางการปรับปรุงระเบียบที่เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยตามหลักสิทธิมนุษยชน ประเทศไทยได้วางกฎระเบียบในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยอย่างเคร่งครัด โดยกระทรวงมหาดไทยกำหนดว่าผู้ลี้ภัยจากการสู้รบเป็นผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ภายใต้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ และไม่ใช่นบุคคลที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในประเทศเป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ เพียงแต่มีมติสภาความมั่นคงแห่งชาติและแนวทางปฏิบัติที่ผ่อนปรนให้ผู้ลี้ภัยการสู้รบพักอาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับเมื่อเหตุการณ์การสู้รบยุติลง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการไม่ผลักดัน

กลับและเพื่อเป็นกรอบทางกฎหมายที่ชัดเจนแน่นอนสำหรับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย จึงควรให้ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ในมาตรา ๕๔ ให้อำนาจเจ้าหน้าที่พิจารณาความเสี่ยงของผู้ลี้ภัยจะได้รับอันตรายต่อชีวิตและเสรีภาพ และบัญญัติเพิ่มเติมกำหนดให้ประเทศไทยปฏิบัติตามหลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตราย มีการประเมินความเสี่ยงในการส่งผู้ลี้ภัยกลับประเทศต้นทาง และหน่วยงานความมั่นคง ควรปรับวิธีการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยให้สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ความมั่นคงมนุษย์ และบริบทในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วย

๕. ระบบการประสานงานที่มีประสิทธิภาพระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ สามารถเกิดขึ้นได้โดย ๒ วิธีหลัก คือ การตั้งหน่วยงานประสานงานกลาง และการจัดทำฐานข้อมูลร่วมกัน

๕.๑ การตั้งหน่วยงานประสานงานกลาง ให้ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยทั้งหมด ทำหน้าที่เก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย สถานการณ์ในประเทศต้นทาง หน่วยงานที่ให้การดูแลช่วยเหลือผู้ลี้ภัย และประสานงานให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๕.๒ การจัดทำฐานข้อมูล ประเทศไทยควรสร้างฐานข้อมูลร่วมกันระหว่างปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยโดยใช้เครือข่ายคอมพิวเตอร์ ซึ่งฐานข้อมูลดังกล่าวต้องสามารถปรับปรุงให้ตอบสนองของความต้องการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยผู้พัฒนาโปรแกรมจะต้องทำงานอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานซึ่งเป็นผู้ใช้ข้อมูล เพื่อสร้างโปรแกรมให้เหมาะสมกับความต้องการมากที่สุด มีการจัดการอบรมวิธีการใช้ฐานข้อมูลแก่บุคลากรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้มีความเชี่ยวชาญเพื่อการคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัยที่ดีขึ้น

๖. ข้อเสนอแนะต่อทำที่ที่เหมาะสมของประเทศไทย เพื่อให้การปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยเป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชน ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะต่อทำที่ที่เหมาะสมของประเทศไทยดังนี้

(๑) ประเทศไทยควรเข้าเป็นภาคีภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ และควรบัญญัติกฎหมายภายในว่าด้วยเรื่องผู้ลี้ภัย ซึ่งจะช่วยให้ประเทศไทยมีกรอบที่ชัดเจนในการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนต่อผู้ลี้ภัย

(๒) ประเทศไทยควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้สอดคล้องกับสิทธิในการขอลี้ภัยและหลัก การไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตราย

(๓) นโยบายการส่งบุคคลออกนอกประเทศของประเทศไทยนั้นต้องสอดคล้องกับหลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตราย โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องจัดทำรายงานการประเมินสถานการณ์ความปลอดภัยในพื้นที่ที่ผู้ลี้ภัยหรือหนีภัยการสู้รบจะกลับไปอย่างรอบด้าน

(๔) ประเทศไทยควรพัฒนาการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยในค่ายผู้ลี้ภัยให้ดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องการจัดการศึกษา การบริการสุขภาพ ชีวิตความเป็นอยู่ และ สิทธิในการทำงาน

(๕) ประเทศไทยจะส่งผู้ลี้ภัยกลับประเทศต้นทางก็ต่อเมื่อ ประเทศต้นทางนั้นปลอดภัยสำหรับผู้ลี้ภัย อีกทั้ง ประเทศต้นทางมีความพร้อมในด้านระบบโครงสร้างพื้นฐาน การบริการด้านต่าง ๆ เช่น การศึกษา การบริการสุขภาพ สวัสดิการ และมีการจัดเตรียมกลไกเพื่อการรักษาสันติภาพที่เหมาะสม

(๖) รัฐบาลไทยควรเข้ามามีบทบาทในการเตรียมความพร้อมให้ผู้ลี้ภัยก่อนการเดินทางกลับ โดยจัดโครงการต่าง ๆ เช่น การพัฒนาศักยภาพผู้ลี้ภัย การระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี

(๗) หากผู้ลี้ภัยหรือหนีภัยการสู้รบตัดสินใจเดินทางกลับมาตุภูมิเดิมด้วยความสมัครใจ รัฐบาลไทยควรเชิญหน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนเข้าเป็นสักขีพยานในการเดินทางกลับ อีกทั้งองค์การที่เป็นสักขีพยานเหล่านั้นอาจพิสูจน์ความสมัครใจในการเดินทางกลับของผู้ลี้ภัยเหล่านั้น

(๘) ในทางกลับกันหากไม่สามารถดำเนินการส่งกลับมาตุภูมิเดิมด้วยความสมัครใจได้ รัฐบาลไทยควรพิจารณาให้สิทธิอาศัยอยู่ชั่วคราวอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อรอการส่งกลับซึ่งสามารถกระทำได้ภายใต้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๗

(๙) สำหรับผู้ลี้ภัยที่เดินทางเข้ามาใหม่ควรได้รับการพิจารณาคัดกรองจาก คณะกรรมการพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัยจากการสู้รบประจำจังหวัด โดยมีกระบวนการที่โปร่งใส และเปิดโอกาสให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วม

(๑๐) รัฐบาลควรเพิ่มข้อพิจารณาการให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยจากการสู้รบ จากเดิมที่รัฐจะรับให้ความช่วยเหลือเฉพาะผู้ลี้ภัยความตายที่หนีภัยจากการสู้รบที่เป็นภัยถึงแก่ชีวิตโดยตรงอันเนื่องมาจากสงครามการเมืองเท่านั้น ซึ่งควรเพิ่มการพิจารณารวมไปถึงผู้ที่หนีภัยความตายในรูปแบบอื่นด้วย เช่น ภัยจากการถูก

ข่มขืน ภัยจากการบังคับเกณฑ์แรงงาน ซึ่งการคุกคามดังกล่าวนำไปสู่การทารุณร่างกายและเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นรุนแรง

(๑๑) รัฐบาลควรมีบทบาทในการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับสถานการณ์ของผู้ลี้ภัยการสู้รบเชื้อชาติต่าง ๆ ที่เข้ามาในประเทศไทยทั้งในส่วนของพื้นที่พักพิงชั่วคราว ๙ แห่งและผู้ลี้ภัยการสู้รบที่อยู่นอกพื้นที่พักพิงชั่วคราวที่ใช้ชีวิตร่วมสังคมเดียวกันกับประชาชนไทย

(๑๒) สภาพความมั่นคงแห่งชาติ และกองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง ควรกำหนดแนวทางแก่เจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ในทางที่จะเคารพหลักการไม่ผลักดันผู้ลี้ภัยกลับไปเผชิญกับอันตรายที่จะเกิดขึ้น

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและสภาพปัญหา

พม่าหรือเมียนมาร์เป็นประเทศหนึ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีพื้นที่ ๖๗๘,๕๐๐ ตารางกิโลเมตร ทิศเหนือติดกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ทิศตะวันตกติดกับสาธารณรัฐบังกลาเทศ และสาธารณรัฐอินเดีย ทิศตะวันออกและทิศใต้ติดกับประเทศไทย พม่ายังเป็นประเทศที่มีทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ ทรัพยากรที่สำคัญ ได้แก่ น้ำมัน ไม้ แร่ธาตุต่าง ๆ ถ่านหิน อัญมณี และก๊าซธรรมชาติ สัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) ส่วนใหญ่มาจากภาคเกษตรกรรมร้อยละ ๕๙ อุตสาหกรรมร้อยละ ๑๑ บริการร้อยละ ๓๐ และมีสัดส่วนประชากรที่ยากจนสูงถึงร้อยละ ๒๓

พม่าประกอบด้วยชาติพันธุ์ที่หลากหลาย กระจายตัวกันตั้งถิ่นฐานอยู่ตามภูมินิเวศน์ต่าง ๆ ชาติพันธุ์พม่าเป็นประชากรส่วนใหญ่ (ประมาณร้อยละ ๖๘) จะอาศัยอยู่ในบริเวณที่ราบลุ่มริมแม่น้ำ โดยอยู่ร่วมกับชาวมอญ และชาวกะเหรี่ยงที่อพยพลงมาจากภูเขาสูง ในขณะที่ชนกลุ่มอื่นจะอาศัยอยู่ในบริเวณที่ราบสูง หรือเทือกเขาสูงบริเวณชายแดน ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ อาทิ ไทยใหญ่ (Shan) กะเหรี่ยง (Karen) คะฉิ่น (Kachin) ฉิ่น (Chin) ว้า (Wa) ยะไข่ (Arakanist) และชาวเขาเผ่าต่าง ๆ เช่น มูเซอ อาข่า ลีซอ ปะหล่อง จีนโกกั๋ง โรฮิงญา เป็นต้น ชนกลุ่มน้อยชนต่าง ๆ เหล่านี้รวมกันประมาณร้อยละ ๓๒ ของประชากรพม่า โดยมีไทยใหญ่ กะเหรี่ยง มอญ และกะฉิ่น มีจำนวนประชากรรองลงมาจากชาติพันธุ์พม่าตามลำดับ

ในทางประวัติศาสตร์พม่ามีความขัดแย้ง และการสู้รบมานานแล้วระหว่างชนเผ่าที่เข้าครอบครองพม่าดั้งเดิม คือ มอญซึ่งอพยพจากทางตะวันออกเฉียงเข้ามายังพม่าภาคใต้ กับกลุ่มชาติพันธุ์พม่าซึ่งบ้างก็เรียกว่า ปยู (Pyu) ที่อพยพมาจากจีนซึ่งเริ่มมีบทบาทในศตวรรษที่ ๙ โดยการก่อตั้งอาณาจักรพุกาม และมีอิทธิพลในการควบคุมลุ่มน้ำอิรวดี รวมถึงเส้นทางการค้าระหว่างจีน-อินเดีย

ความขัดแย้งระหว่างทหารรัฐบาลทหารพม่า และกองกำลังชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่าง ๆ เป็นสงครามที่ยืดเยื้อกินเวลานาน นับถอยหลังไปได้จนถึงสมัยพม่าตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษตั้งแต่ พ.ศ. ๒๓๖๗

เป็นต้นมา ตั้งแต่สมัยที่พม่าได้รับเอกราชจากอังกฤษเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๑ ปมแห่งปัญหาของความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลทหารพม่ากับชนกลุ่มน้อยในพม่า เริ่มต้นขึ้นตั้งแต่สนธิสัญญาปางโหลงที่เป็นการตกลงระหว่างรัฐบาลทหารพม่าและผู้แทนของรัฐฉาน คะฉิ่น และฉิ่น โดยมีสาระสำคัญ คือ รัฐฉาน คะฉิ่น และฉิ่น จะให้ความร่วมมือกับรัฐบาลชั่วคราวพม่าในครั้งนั้น โดยจะได้รับอิสรภาพในการปกครองตนเองเป็นการตอบแทน แต่เกิดเหตุการณ์เมื่อวันที่ ๑๙ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๙๐ นายพลอองซาน ถูกลอบสังหารพร้อมกับสมาชิกในคณะรัฐบาลอีก ๖ คน^๑ และเมื่อวันที่ ๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๐๕ นายพลเนวิน ยึดอำนาจจากกลุ่มของนายพลอองซาน พร้อมทั้งยกเลิกสนธิสัญญาปางโหลง นับแต่บัดนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างไทยใหญ่กับพม่าได้ขาดจากกัน^๒

นอกจากนี้ในยุคล่าอาณานิคม อังกฤษได้แผ่อิทธิพลเข้ามายึดครองพม่าโดยพม่าได้ทำสงครามกับอังกฤษถึง ๓ ครั้ง ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๓๖๗ เสร็จสิ้นใน พ.ศ. ๒๓๖๙ พม่าพ่ายแพ้ และเสียดินแดนริมทะเลตามสนธิสัญญายันดาโบ ครั้งที่ ๒ เมื่อ พ.ศ. ๒๓๙๕ พม่าเสียมณฑลพะโค ครั้งที่ ๓ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๒๘ พม่าพ่ายแพ้และกลายเป็นอาณานิคมของอังกฤษใน พ.ศ. ๒๔๒๙ โดยอังกฤษได้ผนวกพม่า และดินแดนของชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ เข้าเป็นมณฑลหนึ่งของอินเดีย ซึ่งอังกฤษเป็นเจ้าอาณานิคมในขณะนั้น รัฐบาลอังกฤษเข้ามาปกครองพม่าโดยใช้นโยบาย “แบ่งแยกและปกครอง” (divide and rule policy) เพราะอังกฤษได้แบ่งแยกรัฐของกลุ่มน้อยออกจากรัฐของชาวพม่า และใช้ระบบการปกครองที่ต่างกัน ออกเป็น ๒ ส่วน คือ “พม่าแท้” (Burma proper) กับ “เขตชายแดน” (Frontier Areas)

พม่าเริ่มทำสงครามต่อต้านอังกฤษ จนสามารถแยกออกจากอินเดียได้ใน พ.ศ. ๒๔๘๐ ต่อมา ใน พ.ศ. ๒๔๘๕ เกิดสงครามโลกครั้งที่ ๒ ญี่ปุ่นเข้ายึดครองพม่า และสนับสนุนให้พม่าต่อต้านอังกฤษโดยญี่ปุ่นสัญญาว่าจะให้เอกราชกับพม่า จนกระทั่ง พ.ศ. ๒๔๙๑ นายพลอองซาน ได้จัดตั้งขบวนการต่อสู้เพื่อเอกราชจากญี่ปุ่น และอังกฤษ จนทำให้พม่าได้รับเอกราชจากอังกฤษเมื่อวันที่ ๔ มกราคม พ.ศ. ๒๔๙๑ และจัดให้มีการเลือกตั้งในเดือนเมษายนปีเดียวกัน กลุ่มของนายพลอองซาน ได้รับชัยชนะในการ

^๑ เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์. “พม่าผ่าเมือง”. ประพันธ์สารสิน: กรุงเทพฯ, น. ๒๙๑

^๒ Tai Freedom. (๒๐๐๙, January ๒๔). “ความเป็นมาของหนังสือสัญญาปางหลง (ปางโหลง)”, http://www.taifreedom.com/tha/index.php?id=๘๒&option=com_content&view=article.

เลือกตั้ง และจัดตั้งรัฐบาล แต่ถูกคู่แข่งทางการเมืองชาตกรรมพร้อมกับรัฐมนตรีอีก ๖ คน ทำให้ช่วงเวลานี้พม่าเกิดความแตกแยกเป็นกลุ่มต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น

ชนกลุ่มน้อยทั้งหลายในประเทศเมียนมาร์ที่มีประมาณร้อยละ ๓๒ ของประชากรประเทศ มีความปรารถนาที่จะให้พม่ามีรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ แต่ถูกปฏิเสธจากรัฐบาลทหารพม่าที่ต้องการบริหารจัดการความหลากหลายทางเชื้อชาติ ในรูปแบบของการรวมศูนย์มากกว่าจะเป็นแบบสหพันธรัฐ^๓ ด้วยความต้องการที่แตกต่างกันเช่นนี้ จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการต่อสู้เพื่ออิสรภาพในการปกครองตนเองของชนกลุ่มน้อยในประเทศเมียนมาร์ตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา ในด้านหนึ่งกองกำลังของชนกลุ่มน้อยก็โทษว่ารัฐบาลทหารพม่าคือสาเหตุของความล้มเหลวในการพัฒนาทางการเมือง และการทำลายอัตลักษณ์ทางชนชาติ แต่อีกด้านหนึ่งฝ่ายรัฐบาลทหารพม่าได้กล่าวโทษว่า ฝ่ายกบฏคือสาเหตุของความแตกแยกของประเทศ รัฐบาลทหารพม่าจึงต้องปราบปรามชนกลุ่มน้อย และทำการปกครองประเทศแบบรวมศูนย์เพื่อความสงบของประเทศชาติ ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นจึงก่อให้เกิดปัญหากระทบกระทั่งจนถึงขั้นเกิดการสู้รบเป็นระยะ ๆ ตลอดเวลา ๕๐ กว่าปีที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน

พ.ศ. ๒๔๙๑ นายพลอู๋ ซึ่นครองอำนาจ พม่าประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ และเกิดความแตกแยกในสังคม จนกระทั่ง พ.ศ. ๒๕๐๒ นายพลเนวิน ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจแท้จริงในรัฐบาลทำการรัฐประหาร และนำประเทศเข้าสู่ ระบบสังคมนิยมแบบพม่า ใน พ.ศ. ๒๕๐๕ โดยมีสภาปฏิวัติแห่งชาติ (National Revolutionary Council) เป็นองค์กรบริหารประเทศ และได้เปลี่ยนชื่อประเทศเป็นสาธารณรัฐสังคมนิยมแห่งสหภาพพม่า (Social Republic of the Union of Burma) เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๗

ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๓๐ - ๒๕๓๑ ดร.หม่อง หม่อง ผู้นำพลเรือนได้ลุกขึ้นต่อต้านรัฐบาลของนายพลเนวิน ทำให้มีผู้เสียชีวิตประมาณ ๓,๐๐๐ คน ในเวลา ๖ สัปดาห์ ความวุ่นวายทางการเมืองที่เกิดขึ้นในขณะนั้นกลุ่มทหารได้ฉวยโอกาสทำรัฐประหารโดยสภาฟื้นฟูกฎระเบียบแห่งรัฐ (State Law and order Restoration Council - SLORC) อำนาจจึงถูกเปลี่ยนถ่ายจากนายพลเนวิน สู่ นายพลชอหม่อง ซึ่งให้สัญญาประชาคมว่าจะจัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นใน พ.ศ. ๒๕๓๒

^๓ UNHCR. (๒๐๐๑, July). "The Repatriation Predicament of Burmese Refugees in Thailand: A Preliminary Analysis", น. ๑๓, <http://www.unhcr.org/๓๖๘๑๑๔๒๑๔.pdf>.

ในขณะนั้น นางออง ซานซูจี บุตรสาวของนายพลอองซาน ได้เดินทางกลับมาจากอังกฤษเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๑ เพื่อพยาบาลมารดา และเข้าร่วมชุมนุมทางการเมืองเพื่อต่อต้านรัฐบาลทหารพม่า จนกลายเป็นผู้นำ และสัญลักษณ์ของการต่อสู้เพื่อเสรีภาพ ประชาธิปไตย และได้รับแรงสนับสนุนจากประชาชนที่ร่วมต่อสู้ให้จัดตั้งพรรคการเมืองชื่อ สันนิบาติแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (National League for Democracy - NLD) ส่งผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๓

ผลการเลือกตั้งทั่วไปในพม่าเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๓ พรรค NLD ได้รับชัยชนะ โดยได้รับคะแนนเสียงร้อยละ ๕๗ ของทั้งประเทศ และได้ ๓๙๒ ที่นั่งจาก ๔๘๕ ที่นั่ง หรือคิดเป็นร้อยละ ๘๑ แต่ SLORC ไม่ยอมรับผลการเลือกตั้งนี้ นางอองซานซูจี จึงถูกควบคุมตัวโดยกักบริเวณให้อยู่ภายในบ้าน และห้ามติดต่อสื่อสารกับบุคคลภายนอก นางอองซานซูจียึดมั่นในสันติวิธี ไม่เคยเรียกร้องให้ผู้สนับสนุนทางการเมืองของเธอใช้ความรุนแรงในการเคลื่อนไหว โคนล้มรัฐบาลทหารพม่าแต่อย่างใด ระหว่างถูกควบคุมตัว เธอได้รับรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพใน พ.ศ. ๒๕๓๔ นอกจากนี้ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๐ รัฐบาลแคนาดา ประกาศให้เธอเป็น ๑ ใน ๕ ของบุคคลที่ได้รับเกียรติเป็นพลเมืองกิตติมศักดิ์ อีกด้วย

รัฐบาลทหารพม่าเริ่มผ่อนปรนให้เธอสามารถออกจากบ้านพักได้ช่วงระยะเวลาสั้น ๆ แต่ด้วยความเกรงกลัวในศักยภาพในตัวเธอที่อาจเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงอำนาจการเมืองการปกครองในประเทศเมียนมาร์ จึงสร้างข้อกล่าวหาที่กักขังเธอไว้ในบ้านพักอีกหลายครั้ง การกระทำเช่นนี้ กลับทำให้นางอองซานซูจีได้รับความเห็นใจจากนานาชาติมากขึ้น นับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นต้นมา ประเทศตะวันตกเริ่มใช้นโยบายคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจกับรัฐบาลทหารพม่า โดยเริ่มจากธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เพื่อกดดันให้ปล่อยตัวนางอองซานซูจี และนักโทษทางการเมือง รวมทั้งยุติการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่จีน และญี่ปุ่นยังคงคบค้ากับรัฐบาลทหารพม่า โดยเข้าไปลงทุนและแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในประเทศเมียนมาร์ รวมทั้งกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านในฐานะประชาคมอาเซียนที่ยึดถือนโยบายการทูตเชิงสร้างสรรค์ (constructive engagement policy) โดยมองว่าประเทศเมียนมาร์เป็นหนึ่งในสมาชิกอาเซียน พร้อมทั้งสนับสนุนให้รัฐมนตรีต่างประเทศของเมียนมาร์เป็นประธานอาเซียน

อย่างไรก็ตาม การอยู่ในอำนาจของรัฐบาลทหารพม่าเป็นเวลายาวนานเป็นเวลากว่า 50 ปี การต่อสู้กับกองกำลังชนกลุ่มน้อยอย่างต่อเนื่อง และการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจของนานาชาติ ทำให้ประเทศ

เมียนมาร์ตกอยู่ภายใต้สภาวะความยากจน ชาวพม่าและกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ อพยพลี้ภัยความยากจนเข้ามาทางชายแดนประเทศไทยเป็นจำนวนมากโดยเข้ามาทางภาคเหนือในจังหวัดตาก แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ เชียงราย ภาคตะวันตกทางจังหวัดกาญจนบุรี และภาคใต้ทางจังหวัดระนอง ผู้อพยพจากประเทศเมียนมาร์ส่วนใหญ่มาเป็นแรงงานรับจ้างรายวันในประเทศไทยในอุตสาหกรรมการประมง การก่อสร้าง การเป็นคนรับใช้ในบ้าน และการเป็นลูกจ้างกรีดยาง ซึ่งเป็นงานหนักที่คนไทยไม่นิยมทำ ผู้อพยพจากประเทศเมียนมาร์จำนวนไม่น้อยที่มีสถานภาพเข้าเมืองแบบผิดกฎหมายโดยขบวนการค้ามนุษย์ที่เป็นคนไทยที่ทำธุรกิจการค้ามนุษย์ร่วมกับชาวพม่า ลักลอบนำแรงงานอพยพจากประเทศเมียนมาร์เข้ามายังประเทศไทยด้วยวิธีการแบบลับๆ จนกระทั่งเกิดการสูญเสียชีวิตของแรงงานอพยพ ดังเช่นกรณีที่มีผู้ร้องเรียนมายังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้ทำการตรวจสอบ ๒ กรณีในช่วงปี ๒๕๕๓ คือ

๑. กรณีเจ้าหน้าที่ทหารหน่วย ฉก. ร.๒๕ ยิงแรงงานต่างด้าวชาวพม่าที่จังหวัดระนองเสียชีวิต ๓ ศพที่จังหวัดระนอง กรณีนี้เกิดขึ้นเมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ เวลา ๐๔.๐๐ น. ได้เกิดเหตุการณ์ไล่ตามจับกุมแรงงานอพยพชาวพม่าจำนวน ๑๖ คนซึ่งขึ้นฝั่งประเทศไทยที่บ้านเขาใหญ่ หมู่ ๓ ตำบลปากน้ำ อำเภอเมือง จังหวัดระนอง และถูกทหารหน่วย ฉก. ร.๒๕ เข้าทำการจับกุม โดยใช้อาวุธปืนเอ็ม ๑๖ กระจายเข้าใส่รถปิคอัพที่บรรทุกแรงงานอพยพที่นอนอยู่ในกระบะท้ายรถ ทำให้เด็ก ๒ คนซึ่งเป็นผู้ติดตามแรงงานต่างชาติชาวพม่า และแรงงานต่างชาติชาวพม่าอีก ๑ คนเสียชีวิตทันที นอกจากนี้ยังมีผู้บาดเจ็บสาหัส ๑ คน และบาดเจ็บเล็กน้อยรวมทั้งสิ้น ๑๐ คน ส่วนแรงงานต่างชาติชาวพม่าที่รอดชีวิตถูกส่งฟ้องศาลจังหวัดระนองในฐานความผิดเป็นบุคคลต่างด้าวเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรโดยมิได้รับอนุญาต ถูกจำขังแทนค่าปรับ

๒. กรณีสังหารหมู่แรงงานข้ามชาติชาวกะเหรี่ยงสัญชาติพม่าจำนวน ๙ ศพ ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๓ ศพถูกนำไปทิ้งแต่ละจุดเป็นคู่ ๆ ห่างกันประมาณ ๑๐-๓๐ กิโลเมตรบริเวณม่อนหินเหล็กไฟ อำเภอแม่สอด และริมถนนสายแม่สอด-อุ้มผาง พื้นที่อำเภอพบพระ จากการสืบข้อเท็จจริงจากผู้รอดชีวิต พบว่า แรงงานอพยพกลุ่มนี้ มาจากหมู่บ้านไจโปง จังหวัดลาบยอย รัฐกะเหรี่ยง ทำงานในประเทศไทยที่อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร ก่อนเกิดเหตุ แรงงานอพยพกลุ่มนี้ได้ขออนุญาตนายจ้างกลับไปเยี่ยมบ้านและเมื่อเสร็จธุระจึงหาทางกลับประเทศไทยเพื่อให้นายจ้างนำไปพิสูจน์สัญชาติและต่ออายุใบอนุญาตทำงานที่จะสิ้นสุดในวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ต่อมาได้รับการติดต่อจากนายหน้าชาว

พม่าว่า จะติดต่อให้เดินทางกลับประเทศไทย โดยเรียกค่าใช้จ่ายในการเดินทางคนละ ๑๐,๐๐๐ บาท เมื่อตกลงกันได้ แรงงานอพยพกลุ่มนี้ซึ่งเป็นหญิง ๕ คน และเป็นชาย ๘ คน จึงเดินทางไปเมืองเมียวดี และไปที่บ้านผะฉาด เดินทางข้ามแม่น้ำเมยเข้าประเทศไทยในเขตตำบลช่องแคบ อำเภอพบพระ จังหวัดตาก โดยมีรถกระบะมารับและสลับกับเดินป่าเพื่อหลบด่านทหาร ขณะกำลังเดินทาง ได้ยินเสียงปืนดังขึ้นและมีเสียงร้องของผู้หญิง ด้วยความตกใจ จึงวิ่งหลบเข้าไปในป่าและเดินทางในป่าอีก ๓ วัน ไปถึงจังหวัดกำแพงเพชร จึงได้แยกย้ายไปทำงานที่จังหวัดสระบุรีและจังหวัดกำแพงเพชร

เหตุการณ์ทั้ง ๒ กรณีนี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการอพยพหนีความยากจนจากประเทศเมียนมาร์เข้ามายังประเทศไทย ซึ่งสถานการณ์ในประเทศเมียนมาร์ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ นั้น ยังคงอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลทหารพม่าที่ดำเนินไปพร้อมกับความขัดแย้งและการสู้รบกับกองกำลังของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ

เพื่อสร้างความชอบธรรมในการปกครองประเทศต่อไป ในวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๓ สภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ (SPDC) ได้ประกาศให้วันที่ ๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นวันเลือกตั้งทั่วไปเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พรรคสหภาพเอกภาพและการพัฒนา (USDP) ได้รับชัยชนะ หลังการเลือกตั้งเพียง ๑ วันคือระหว่างวันที่ ๘ – ๑๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๓ ก็เกิดการสู้รบที่รุนแรงที่สุดในรอบ ๒๐ ปี ระหว่างรัฐบาลทหารพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อยในบริเวณรัฐกะเหรี่ยง ซึ่งอยู่ตรงกันข้ามกับอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก และรัฐมอญซึ่งอยู่ตรงข้ามกับอำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี

ด้วยเหตุที่ประเทศไทย และพม่าเป็นประเทศที่มีชายแดนทางบก และทะเลติดต่อกันยาวรวม ๒,๔๐๑ กิโลเมตร ผลกระทบจากการสู้รบทำให้ประชาชนที่อยู่บริเวณชายแดนฝั่งพม่ากว่า ๒๕,๐๐๐ คน อพยพหนีภัยการสู้รบเข้ามาในประเทศไทย กระจายตัวกันอยู่ในหลายพื้นที่ รัฐบาลไทยโดยหน่วยงานด้านความมั่นคง ฝ่ายปกครอง และสาธารณสุขในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก และอำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี รวมทั้งองค์กรระหว่างประเทศด้านมนุษยธรรม ได้จัดที่พักพิงชั่วคราว จัดหาอาหาร และดูแลสุขภาพอนามัยให้แก่ผู้หนีภัยการสู้รบซึ่งส่วนใหญ่เป็นเด็ก สตรี และคนชรา เมื่ออยู่ในที่พักพิงชั่วคราวได้เพียง ๒-๓ วัน ทหารก็ผลักดันให้ผู้หนีภัยการสู้รบเดินทางกลับไปฝั่งพม่าโดยแจ้งว่าการสู้รบได้ยุติลงแล้ว แต่เมื่อผู้อพยพเดินทางกลับไปในหมู่บ้านของตนปรากฏว่ายังคงมีการสู้รบอยู่ ทำให้ต้องเดินทางกลับเข้ามายังฝั่งประเทศไทยอีก บางรายต้องกลับไปกลับมาถึง ๔ ครั้ง ผู้ที่กลับไปกลับมาหลายครั้งจึงไม่ต้องการเข้าไปอยู่ในที่พักพิงชั่วคราวที่หน่วยงานรัฐในพื้นที่จัดให้ เพราะเกรงว่าจะถูกกดดันให้กลับไปอีก จึงกระจายไปหลบซ่อนอยู่ตามหลุมเขาในหลายพื้นที่ ดูแลความปลอดภัย และอาหารการกินกันเอง บางกลุ่ม

หลบซ่อนอยู่ในเขตป่าเขานานนับเดือน ทำให้มีปัญหาสุขภาพอนามัย เด็กที่อยู่ในวัยเรียน ไม่ได้รับการศึกษา

Forum of Burma's Community Based Organization (FCOB) โดยหมอชินเจีย หม่อง จึงได้ร้องเรียนมายังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ^๔ ให้เข้าไปช่วยเหลือชาวพม่าที่อพยพหนีภัยสู้รบเข้ามาในประเทศไทยโดยเรียกร้องให้มีการประเมินสถานการณ์อย่างรอบคอบก่อนส่งกลับ และควรประสานกับองค์กรด้านสิทธิมนุษยชน เพื่อให้การช่วยเหลือผู้ลี้ภัยโดยเร่งด่วน

ภายใต้เงื่อนไขที่ประเทศไทยเป็นภาคีของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๔๘^๕ และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) เมื่อวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงมีความจำเป็นที่รัฐบาล และทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมีนโยบาย และแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ลี้ภัยจากประเทศเมียนมาร์ให้เป็นไปตามอนุสัญญาดังกล่าว รวมทั้งควรปฏิบัติตามหลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัย กลับไปสู่อันตราย (non-refoulement) ซึ่งเป็นหลักการในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ และพิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๖๗ ที่ห้ามรัฐภาคีไม่ส่งตัว หรือผลักดัน หรือขับไล่ผู้แสวงหาที่พักพิง หรือผู้ลี้ภัยในลักษณะใด ๆ กลับประเทศ หรือดินแดน ซึ่งชีวิตและเสรีภาพของพวกเขาอาจถูกคุกคามโดยการผลักดันกลับ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงมอบหมายให้คณะอนุกรรมการด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองดำเนินการตรวจสอบตามคำร้องเรียนนี้ คณะอนุกรรมการด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองได้ลงพื้นที่ไปตรวจสอบข้อเท็จจริง ๒ ครั้ง ดังนี้

ครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๗ – ๑๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๓ คณะอนุกรรมการฯ ได้เดินทางไปเยี่ยมศูนย์พักพิงชั่วคราวที่อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก

ครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ คณะอนุกรรมการฯ ได้ไปเยี่ยมศูนย์พักพิงชั่วคราวที่อำเภออุ้มผาง จังหวัดตาก รวมทั้งจัดการประชุมร่วมกับหน่วยงานในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องที่อำเภอแม่สอด เพื่อ

^๔ เลขคำร้องที่ ๖๕๓/๒๕๕๓

^๕ ข้อ ๑๔ ทุกคนมีสิทธิที่จะแสวงหาและจะได้ลี้ภัยในประเทศอื่นจากการประหัตประหาร

^๖ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง มาตรา ๗ “ไม่มีผู้ใดจะตกอยู่ภายใต้การทรมาน การปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรมหรือย่ำยีซึ่งศักดิ์ศรี”

หาหรือรับฟังความเห็นในการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และมาตรการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแก่ผู้ลี้ภัย หลังจากนั้นจึงมีมติให้ทำการศึกษาวิจัยนโยบายการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนชายแดนไทย – พม่า : กรณีผู้อพยพจากภัยสงคราม เพื่อรวบรวมข้อมูล และจัดทำข้อเสนอแนะอย่างเป็นระบบเสนอต่อรัฐบาลต่อไป

อนึ่ง ชื่องานวิจัยเรื่อง “นโยบายการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนชายแดนไทย – พม่า : กรณีผู้อพยพจากภัยสงคราม” ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้กำหนดเป็นหัวข้อการวิจัยนั้น ในระหว่างการศึกษาวิจัย หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงการต่างประเทศ สภาความมั่นคงแห่งชาติ และกระทรวงกลาโหม ได้ทักท้วงว่าทางการไทยไม่ใช่คำว่า “ผู้อพยพจากภัยสงคราม” แต่ให้ใช้คำว่า “ผู้หนีภัยจากการสู้รบ” อย่างไรก็ตาม ในงานศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้ใช้คำว่า “ผู้ลี้ภัย” แทนคำว่า “ผู้หนีภัยจากการสู้รบ” ตามที่ทางหน่วยงานราชการใช้กัน เนื่องจากคำว่า “ผู้ลี้ภัย” เป็นคำศัพท์ที่ใช้ในประชาคมระหว่างประเทศ และมีความหมายที่กว้างกว่าคำว่า “ผู้หนีภัยจากการสู้รบ”

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- ๑) เพื่อศึกษาสถานการณ์ของผู้อพยพภัยสงครามจากประเทศเมียนมาร์ และความจำเป็นที่ต้องหลบซ่อนอยู่ตามบริเวณป่าเขา
- ๒) เพื่อแสวงหานโยบาย และมาตรการในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้กับผู้ลี้ภัยจากประเทศเมียนมาร์ที่เป็นระบบ และเป็นไปตามหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนระดับสากล

๑.๓ ขอบเขตการศึกษา

ขอบเขตด้านพื้นที่ ทำการวิจัยในพื้นที่ชายแดนไทย – พม่าที่ใกล้กับพื้นที่สู้รบ ได้แก่ พื้นที่ชายแดนในจังหวัดตาก แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ เชียงราย และกาญจนบุรี

ขอบเขตด้านเนื้อหา ทำการวิจัยในประเด็นดังต่อไปนี้

- ๑) สถานการณ์ความเป็นอยู่ของผู้ลี้ภัย
- ๒) นโยบายและบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในส่วนกลางและในพื้นที่
- ๓) แนวทางการปฏิบัติตามหลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตราย (non-refoulement)

- ๔) แนวทางการแก้ไขปรับปรุงระเบียบของหน่วยงานในพื้นที่ที่เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยตามหลักสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง
- ๕) ระบบการประสานงานที่มีประสิทธิภาพระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๑.๔ วิธีการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยนโยบาย (Policy Research) เพื่อแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยบริเวณชายแดนไทย – พม่า ทั้งระยะสั้น และระยะยาว เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยอย่างเป็นระบบ และเป็นไปตามหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนระดับสากล โดยมีขั้นตอนการวิจัยดังนี้

- ๑) จัดการประชุมนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญด้านผู้ลี้ภัย เพื่อกำหนดแนวทางการวิจัย และสร้างเครือข่ายการวิจัย
- ๒) เข้าพบเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) และเจ้าหน้าที่ระดับสูงเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารสถานการณ์ด้านผู้ลี้ภัย และเชิญชวนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการวิจัย
- ๓) ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย อนุสัญญา ข้อตกลงระหว่างประเทศ ระเบียบ และกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- ๔) ลงพื้นที่สังเกตการณ์ (Observation) เก็บข้อมูลสถานการณ์ความเป็นอยู่ของผู้ลี้ภัย และความคิดเห็นของประชาชนตามบริเวณชายแดนที่มีต่อผู้ลี้ภัย
- ๕) จัดเวทีเสวนานโยบาย (Policy Forum) ในส่วนกลางและในพื้นที่ที่มีผู้ลี้ภัย โดยร่วมมือกับสภาความมั่นคงแห่งชาติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ กองทัพภาคที่ ๓ สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ องค์การประชาสังคมด้านผู้ลี้ภัย และนักวิชาการ / นักวิจัย / ผู้เชี่ยวชาญด้านผู้ลี้ภัย
- ๖) จัดสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) ในพื้นที่ที่มีผู้ลี้ภัยกับกลุ่มผู้ปฏิบัติงานของภาครัฐ ภาคประชาสังคม ผู้แทนองค์การระหว่างประเทศด้านผู้ลี้ภัย นักวิชาการ / นักวิจัย / ผู้เชี่ยวชาญด้านผู้ลี้ภัย

๑.๕ ผลที่คาดว่าจะได้รับ

- ๑) ระยะสั้น ผู้ลี้ภัยจากประเทศเมียนมาร์ได้รับการคุ้มครองสิทธิตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และหลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตราย (non-refoulement)
- ๒) ระยะยาว หน่วยงานภาครัฐทั้งส่วนกลางและในพื้นที่ มีนโยบายและแนวทางการปฏิบัติที่ถูกต้องต่อผู้ลี้ภัย บนพื้นฐานของการเคารพสิทธิมนุษยชน

บทที่ ๒

หลักการทางสากล กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย

การวิจัยเรื่อง “นโยบายการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนชายแดนไทย - พม่า: กรณีผู้อพยพจากภัยสงคราม” จำเป็นต้องศึกษาหลักการทางสากลที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ พิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๖๗ หลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตราย (non-refoulement) กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

๒.๑ อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑

ความเป็นมาของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ เกิดขึ้นในช่วงสิ้นสุดยุคสงครามโลกครั้งที่ ๒ ซึ่งปัญหาผู้ลี้ภัยในยุโรปทวีความรุนแรงขึ้น มีจำนวนผู้ลี้ภัยเพิ่มขึ้นใหม่จำนวนมาก จากผลพวงของสงคราม ด้วยเหตุนี้ องค์การสหประชาชาติจึงได้ก่อตั้งสำนักงานข้าหลวงใหญ่แห่งสหประชาชาติขึ้นเพื่อทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัย และได้ร่างอนุสัญญากำหนดกรอบการทำงานในการให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัย ร่างอนุสัญญาดังกล่าว ได้ผ่านมติและนำมาใช้ในวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๕๑ ในชื่อว่า “อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑”

๒.๑.๑ เนื้อหาของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑

อนุสัญญานี้ เป็นความตกลงระหว่างประเทศเพียงฉบับเดียวที่ครอบคลุมสิทธิสำคัญในชีวิตของผู้ลี้ภัยไว้ทั้งหมด และมีบทบัญญัติที่มุ่งส่งเสริมความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันและความร่วมมือกันระหว่างรัฐในการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัย โดยเนื้อหาของอนุสัญญาฯ แบ่งเป็น ๖ ส่วนได้แก่

๑) คำจำกัดความ

อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “ผู้ลี้ภัย” ไว้ในมาตรา ๑ แต่เนื่องจากคำจำกัดความดังกล่าวมีกรอบทางด้านเวลาและภูมิศาสตร์ ทำให้ไม่สามารถปรับใช้กับผู้ลี้ภัยที่ในสถานการณ์ใหม่ได้ จึงมีการจัดทำพิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๖๗ ขึ้นเพื่อกำจัดกรอบทางด้านเวลาและภูมิศาสตร์ โดยคำนิยามของผู้ลี้ภัยในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ ประกอบกับ มาตรา ๑ พิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๖๗ คือ

“ผู้ลี้ภัย หมายถึง บุคคลที่อยู่นอกประเทศแห่งสัญชาติของตน เนื่องด้วยความหวาดกลัวที่มีมูลเหตุอันจะกล่าวอ้างได้ว่าจะถูกประหัตประหารด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพในกลุ่มสังคมเฉพาะ หรือความคิดเห็นทางการเมือง และไม่สามารถหรือด้วยความหวาดกลัวนั้น ไม่เต็มใจที่จะได้รับความคุ้มครองจากประเทศนั้น ในกรณีของบุคคลไร้สัญชาติ และอยู่นอกประเทศที่ตนมีถิ่นที่อยู่ด้วยความหวาดกลัวที่กล่าวมาจึงไม่สามารถหรือไม่เต็มใจที่จะกลับไปอยู่อาศัยในประเทศนั้น”

เมื่อพิจารณาคำจำกัดความดังกล่าว เห็นได้ว่าบุคคลที่จะได้รับสถานะว่าเป็นผู้ลี้ภัย ต้องมีคุณสมบัติ ๔ ประการ ดังต่อไปนี้

ก. เป็นผู้ที่อยู่นอกประเทศแห่งสัญชาติของตน หรือ ประเทศที่ตนมีถิ่นที่อยู่

คุณสมบัติประการแรกนี้เป็นองค์ประกอบทางกายภาพ คือ ลักษณะของการอยู่นอกประเทศนี้จะต้องมีการข้ามพรมแดนระหว่างประเทศไปสู่อีกประเทศหนึ่ง โดยคำจำกัดความนี้ได้จำแนกผู้ที่อยู่นอกประเทศเป็น ๒ กลุ่ม คือ ผู้ที่อยู่นอกประเทศแห่งสัญชาติตน หรือ ผู้ที่อยู่นอกประเทศที่ตนมีถิ่นที่อยู่ กล่าวคือ

นอกประเทศแห่งสัญชาติตน : เกณฑ์การพิจารณานี้ใช้กรณีที่บุคคลนั้นเป็นบุคคลที่มีสัญชาติจะต้องปรากฏว่าบุคคลผู้นั้นได้ออกจากเขตแดนของรัฐเจ้าของสัญชาติตนแล้วเท่านั้น จึงจะได้รับการพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัยตามความหมายของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ ได้

นอกประเทศตามที่ดินมีถิ่นที่อยู่ : เกณฑ์การพิจารณานี้ใช้สำหรับคนไร้รัฐ (Stateless Person) ซึ่งเป็นบุคคลที่ไม่มีรัฐใดเป็นเจ้าของสัญชาติของตัวบุคคลผู้นั้นเลย ในการพิจารณาองค์ประกอบว่าบุคคลนั้นเป็นผู้ลี้ภัยตามความหมายของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ หรือไม่ จึงไม่ใช่หลักเกณฑ์เรื่องประเทศแห่งสัญชาติ แต่ใช้การพิจารณาว่าบุคคลผู้นั้นได้อาศัยอยู่นอกประเทศที่ตนมีถิ่นที่อยู่หรือไม่

หากปรากฏว่าบุคคลผู้นั้นเป็นผู้ที่อยู่นอกประเทศแห่งสัญชาติตน หรือ ประเทศที่ตนมีถิ่นที่อยู่ประจำแล้ว ก็ต้องพิจารณาคงสมบัติข้อต่อไปที่ต้องพิจารณาคือ

ข. ต้องออกจากประเทศนั้นเนื่องจากความหวาดกลัวที่มีมูลอันจะกล่าวอ้างได้ว่าจะถูกประหัตประหาร

การพิจารณาในลำดับนี้มีลักษณะเป็นเชิงอัตวิสัย เพราะความกลัวเป็นภาวะทางจิตใจ ขึ้นอยู่กับ ภูมิหลังและประสบการณ์ส่วนตัวของแต่ละบุคคล อย่างไรก็ตามความกลัวที่บุคคลกลัวอ่าานั้นจะต้อง ความหวาดกลัวที่มีมูลเหตุสมเหตุสมผล (well-founded) โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่แสดงให้เห็นความเป็นไปได้ที่บุคคลนั้นจะหวาดกลัวการว่าจะถูกประหารชีวิต เช่น เหตุการณ์ในอดีตที่บุคคลที่ อยู่ในสถานการณ์เดียวกันนี้ถูกประหารชีวิต หรือมีเหตุการณ์ที่เพิ่งเกิดขึ้นกับตนเองหรือบุคคลใกล้ชิด ของตน

นอกจากนั้น คุณสมบัติข้อสองนี้จะต้องพิจารณาสถานการณ์ในประเทศที่บุคคลนั้นหนีออกมา ด้วย ซึ่งเป็นการพิจารณาในเชิงวัตถุวิสัย สะท้อนให้เห็นว่าบุคคลนั้นมุ่งแสวงหาที่ปลอดภัยในชีวิตเพราะ สถานการณ์บังคับจริงเหมือนที่กล่าวอ้างหรือไม่

ดังนั้น ในการพิจารณาคุณสมบัติในข้อสอง ผู้ขอลี้ภัยจะต้องแสดงให้เห็นทั้ง ๒ ประการ คือ สถานการณ์ประหารชีวิตที่ตนหวาดกลัว และความสมเหตุสมผลว่าเพราะเหตุใดตนจึงมีความ หวาดกลัวต่อการประหารชีวิตนั้น

ค. การประหารชีวิตนั้นต้องมีสาเหตุมาจาก เชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพในกลุ่ม สังคมเฉพาะ หรือความคิดเห็นทางการเมือง

โดยทั่วไปการประหารชีวิตนั้นอาจเกิดขึ้นได้จากหลายสาเหตุ แต่ผู้ที่จะมีสถานะเป็นผู้ลี้ภัยตาม ความหมายของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ ได้นั้นจะต้องเป็นผู้ที่หนีจากการ ประหารชีวิต ที่มีสาเหตุอย่างน้อยหนึ่งสาเหตุจากทั้ง ๕ สาเหตุที่ระบุไว้ในมาตรา ๑ เท่านั้น บุคคลที่ หลบหนีการประหารชีวิตด้วยสาเหตุอื่นไม่อาจเป็นผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญาฉบับนี้ได้ เช่น ผู้ที่ออกจาก ประเทศเพราะภัยพิบัติทางธรรมชาติ, ปัญหาทางเศรษฐกิจภายในประเทศ หรือผู้ที่หลบหนีการลงโทษจาก การกระทำความผิดทางอาญา

ง. ไม่สามารถหรือไม่เต็มใจที่จะได้รับความคุ้มครองจากประเทศแห่งสัญชาติของตน หรือไม่ สามารถหรือไม่เต็มใจที่จะกลับไปอยู่อาศัยในประเทศที่ตนมีถิ่นที่อยู่เดิมเนื่องจากความหวาดกลัวที่กล่าว มาข้างต้น

การพิจารณาว่าบุคคลมีคุณสมบัตินี้หรือไม่ สามารถพิจารณาได้ตามลำดับ ดังนี้

รายงานศึกษาวิจัย “นโยบายการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนชายแดนไทย – พม่า : กรณีผู้อพยพจากภัยสงคราม”

ในประการแรก บุคคลนั้นจะต้องไม่สามารถหรือไม่เต็มใจที่จะได้รับความคุ้มครองจากประเทศแห่งสัญชาติของตนหรือประเทศที่เดิมมีที่อาศัยประจำ การไม่ได้รับความคุ้มครองจากประเทศใด ๆ เป็นเหตุผลสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อประเทศเข้ามาให้ความคุ้มครองบุคคล เพราะโดยปกติแล้วรัฐเป็นผู้มีหน้าที่ให้ความคุ้มครองแก่พลเมืองของตน แต่เมื่อใดก็ตามที่รัฐไม่สามารถหรือไม่เต็มใจที่จะให้ความคุ้มครองแล้ว บุคคลเหล่านั้นย่อมเสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน เพราะเหตุนี้เอง ประชาคมระหว่างประเทศจึงต้องให้ความคุ้มครองเพื่อรับรองว่าสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของบุคคลเหล่านั้นจะไม่ถูกละเมิด

ในประการที่สอง เหตุที่บุคคลไม่สามารถหรือไม่เต็มใจที่จะได้รับความคุ้มครองนั้น เนื่องมาจากความหวาดกลัวอันมีมูลจะกล่าวได้ว่าจะถูกประหารชีวิต อหิวาต์เหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพในกลุ่มสังคมเฉพาะ หรือความคิดเห็นทางการเมือง (ดังที่ได้กล่าวไว้ในองค์ประกอบข้อสอง)

เมื่อบุคคลมีคุณสมบัติครบทั้งสามประการตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว บุคคลย่อมมีสถานะเป็นผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยทันที มีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้

๒) สิทธิของผู้ลี้ภัย

อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ ได้กำหนดให้รัฐภาคีสมาชิกมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของผู้ลี้ภัยตามที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาฯ อย่างไรก็ตามสิทธิที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ เป็นเพียงสิทธิขั้นต่ำ รัฐภาคีสมาชิกจึงสามารถให้สิทธิที่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้จากผู้ลี้ภัยได้ สิทธิสำคัญที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาได้

ทั้งนี้ สิทธิมนุษยชนที่สำคัญที่ได้รับการคุ้มครองตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ ได้แก่

สิทธิในการไม่ถูกขับไล่หรือส่งกลับ (ผลักดัน) มาตรา ๓๓ (๑)

“รัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะไม่ขับไล่หรือส่งกลับ(ผลักดัน)ไม่ว่าจะโดยลักษณะใด ๆ ไปยังชายแดนดินแดนซึ่ง ณ ที่นั้นชีวิตหรืออิสรภาพของผู้ลี้ภัยอาจได้รับการคุกคามด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สมาชิกภาพของกลุ่มทางสังคมเฉพาะ หรือความคิดเห็นทางการเมือง”

บทบัญญัติมาตรานี้เป็นการรับรอง หลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศหนึ่งที่มีความสำคัญและเป็นที่ยอมรับในสังคมระหว่างประเทศ คือ หลักห้ามผลักดันกลับ (*non refoulement*) ซึ่งเป็นหลักการสำคัญ อันจะได้กล่าวถึงต่อไป

อย่างไรก็ตามอนุสัญญาฯ นี้ได้วางข้อจำกัดเรื่องการอ้างประโยชน์ของหลักการห้ามผลักดันกลับ โดยระบุว่า ผู้ลี้ภัยไม่อาจกล่าวอ้างสิทธินี้ได้ หาก มีเหตุอันสมควรถือได้ว่าผู้ลี้ภัยเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศที่เข้าไปพำนัก หรือโดยคำพิพากษาถึงที่สุดตัดสินว่ากระทำความผิดร้ายแรงอันเป็นภัยต่อประชาคมของประเทศนั้น (มาตรา ๓๓(๒))

สิทธิในการไม่ถูกขับไล่จากอาณาเขตของรัฐ มาตรา ๓๒

“รัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะไม่ขับไล่ผู้ลี้ภัยซึ่งขอด้วยกฎหมายจากอาณาเขตของตน เว้นเสียแต่เพื่อความมั่นคงของชาติ หรือเพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน”

สิทธิในการไม่ถูกขับไล่จากอาณาเขตของรัฐนี้ ข้อพิจารณาคำคัญอยู่ที่ การขับไล่ผู้ลี้ภัยออกจากอาณาเขตของตนเสีย ไม่ได้คำนึงว่าเมื่อขับไล่ไปแล้วผู้ลี้ภัยจะถูกคุกคามชีวิตหรืออิสรภาพหรือไม่ จึงทำให้ต่างกับกรณีการขับไล่หรือส่งกลับ ตามหลัก *non refoulement* ที่ได้กล่าวถึงก่อนหน้านี้

สิทธิในการไม่ถูกลงโทษทางอาญาในความผิดฐานเข้าเมืองหรือปรากฏตัวโดยผิดกฎหมาย มาตรา ๓๑

รัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะไม่ลงโทษทางอาญา ด้วยเหตุแห่งการเข้าเมืองหรือการปรากฏตัวโดยผิดกฎหมายแก่ผู้ลี้ภัย อย่างไรก็ตามอนุสัญญาฯ ได้กำหนดไว้ว่าผู้ลี้ภัยจะอ้างสิทธิตามมาตรานี้ได้ก็ต่อเมื่อ

“หากผู้ลี้ภัยได้เดินทางโดยตรงมาจากดินแดนซึ่งชีวิตหรือเสรีภาพถูกคุกคามตามความหมายของมาตรา ๑ เข้ามาหรือปรากฏตัวในอาณาเขตโดยไม่ได้รับอนุญาต และผู้ลี้ภัยต้องมารายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่ และแสดงเหตุอันควรเชื่อได้ในการเข้าเมืองผิดกฎหมายหรือการปรากฏตัวโดยผิดกฎหมาย”

นอกจากนี้สิทธิมนุษยชนที่สำคัญยังรวมถึง สิทธิในการไม่ถูกเลือกปฏิบัติ สิทธิเสรีภาพในการเลือกนับถือศาสนา สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เสรีภาพในการเดินทาง สิทธิในการมีเอกสารแสดงตัวบุคคล สิทธิในการศึกษา ที่พักอาศัย ทางสาธารณสุข และสิทธิในการทำงาน

๓) หน้าที่ของผู้ลี้ภัย

นอกจากอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ จะกำหนดให้รัฐคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัยแล้ว ผู้ลี้ภัยก็มีหน้าที่ต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายภายในของรัฐที่ตนเข้าไปลี้ภัย และจะต้องไม่กระทำการใดที่อาจเป็นอันตรายต่อความปลอดภัย ความมั่นคง หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชนในรัฐที่ลี้ภัย ตามอนุสัญญาฯ นี้ หน้าที่ของผู้ลี้ภัย ปรากฏอยู่ในมาตรา ๒ “ ผู้ลี้ภัยทุกคนมีหน้าที่ต่อรัฐที่ตนเข้ามาอยู่ในอาณาเขต ซึ่งหน้าที่หมายถึงโดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติตามกฎหมายข้อบังคับ และมาตรการในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ”

๔) วิธีการเข้าเป็นภาคี

อนุสัญญาได้กำหนดวิธีการเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาไว้ในมาตรา ๓๙ เรื่องการลงนาม การให้สัตยาบัน และการภาคยานุวัติ ดังนี้

๔.๑ อนุสัญญานี้เปิดให้ลงนาม ณ นครเจนีวาในวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๕๑ และหลังจากนั้นจะเก็บรักษาไว้กับเลขาธิการสหประชาชาติ

อนุสัญญาเปิดให้ลงนาม ณ สำนักงานสหประชาชาติในยุโรปตั้งแต่วันที่ ๒๘ กรกฎาคม ถึง ๓๑ สิงหาคม ค.ศ. ๑๙๕๑ และเปิดให้ลงนามได้อีกครั้ง ณ สำนักงานใหญ่ของสหประชาชาติตั้งแต่วันที่ ๑๗ กันยายน ค.ศ. ๑๙๕๑ ถึง ๓๑ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๕๒

๔.๒ อนุสัญญานี้จะเปิดให้ลงชื่อได้ในนามของรัฐสมาชิกองค์การสหประชาชาติทั้งหลายและในนามของรัฐอื่น ๆ ที่ได้รับคำเชิญให้ร่วมในการประชุมผู้มีอำนาจเต็มเรื่อง สถานภาพของผู้ลี้ภัย และบุคคลผู้ไร้สัญชาติ หรือต่อผู้เป็นฝ่ายซึ่งสมัชชาใหญ่จะมีคำเชิญขอให้ลงนามอนุสัญญานี้จะต้องได้รับสัตยาบัน และสัตยาบันสารจะต้องเก็บรักษาไว้ที่เลขาธิการสหประชาชาติ

๔.๓ อนุสัญญานี้จะเปิดเพื่อการภาคยานุวัติตั้งแต่วันที่ ๒๘ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๕๑ โดยรัฐซึ่งอ้างถึงในวรรค ๒ ของมาตรานี้ การภาคยานุวัติจะมีผลเมื่อมีการส่งมอบภาคยานุวัติสารไว้กับเลขาธิการสหประชาชาติ”

ในปัจจุบัน มีประเทศที่เข้าเป็นสมาชิกของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย แล้วทั้งสิ้น ๑๔๔ ประเทศ (ข้อมูล ณ วันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๔)

๕) การตั้งข้อสงวน

อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ ได้อนุญาตให้รัฐภาคีตั้งข้อสงวนได้ เว้นแต่เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ซึ่งมาตรา ๔๒ ได้ห้ามการตั้งข้อสงวน เช่น เรื่องคำจำกัดความของคำว่าผู้ลี้ภัย การห้ามการเลือกปฏิบัติ สิทธิทางการนับถือศาสนา สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม การห้ามผลักดันกลับ

๖) ผลของการเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญา

เมื่อเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญา รัฐจะมีหน้าที่ให้ความร่วมมือกับองค์การสหประชาชาติ ดังต่อไปนี้

- รัฐภาคีจะให้ความร่วมมือกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่แห่งสหประชาชาติในการปรับใช้บทบัญญัติในอนุสัญญานี้
- รัฐภาคีจัดหาข่าวสารและข้อมูลทางสถิติซึ่งสำนักงานข้าหลวงใหญ่แห่งสหประชาชาติร้องขอ เพื่อจัดทำรายงานต่อองค์กรซึ่งมีอำนาจของสหประชาชาติ

ในเรื่องที่เกี่ยวกับกับ สภาวะของผู้ลี้ภัย , การอนุวัติการของอนุสัญญานี้, และ กฎหมาย ข้อบังคับ ซึ่งมีผลบังคับหรืออาจจะมีผลบังคับอันเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย

- รัฐภาคีจะแจ้งให้เลขาธิการสหประชาชาติทราบถึงกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งรัฐอาจ ดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามอนุสัญญานี้

๒.๑.๒ เหตุผลที่รัฐควรเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ สาเหตุหลักที่รัฐควรเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญา คือ

- ๑) เป็นการแสดงถึงพันธกรณีของรัฐในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยตามกฎหมายระหว่างประเทศอันเป็นที่ยอมรับและตามมาตรฐานด้านมนุษยธรรม

- ๒) เป็นการ เพิ่มโอกาสของผู้ลี้ภัยในการแสวงหาความปลอดภัย
- ๓) เป็นการป้องกันปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐที่เป็นประเทศต้นทางและประเทศที่ให้ที่พักพิง ในปัญหาผู้ลี้ภัย เมื่อรัฐอันเป็นภาคีของอนุสัญญาให้ที่ลี้ภัยแก่คนจากรัฐอื่น รัฐที่เป็นเจ้าของผู้ลี้ภัยก็สามารถเข้าใจได้ว่าเป็นการกระทำที่สันติ ตามหลักมนุษยธรรม และตามกฎหมาย แทนที่จะเป็นการกระทำที่แสดงออกถึงความเป็นศัตรู
- ๔) เป็นการ แสดงให้เห็นถึงความปรารถนาของรัฐในการร่วมรับผิดชอบในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยเป็นการช่วยเหลือสำนักงานขอลหวงใหญ่แห่งสหประชาชาติในการระดมความ
- ๕) คุ้มครองระหว่างประเทศแก่ผู้ลี้ภัย

๒.๑.๓ สาเหตุที่ประเทศไทยไม่เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑

ประเทศไทยหยิบยกเหตุผลหลายประการเพื่อใช้อธิบายว่าเพราะเหตุใดประเทศไทยจึงไม่เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ เหตุผลสำคัญสองประการอ้างอิงจาก บันทึกการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาปัญหาชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศไทย ในคณะกรรมการต่างประเทศวุฒิสภา ๒ ตุลาคม ๒๕๕๑ ได้แก่

ประการแรก แม้ประเทศไทยจะไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ ประเทศไทยก็ได้ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยอยู่แล้ว และมีมาตรการช่วยเหลือที่อาจจะดีกว่าประเทศที่เป็นรัฐภาคีสมาชิกของอนุสัญญาดังกล่าวเสียด้วยซ้ำ

ประการที่สอง ที่ตั้งด้านภูมิศาสตร์ของประเทศไทย มีชายแดนติดกับประเทศต่าง ๆ ซึ่งเพื่อนบ้านเหล่านั้นยังมีการพัฒนาที่ต่ำกว่าประเทศไทย จึงมีการอพยพเข้ามาในประเทศไทยโดยอ้างสาเหตุต่าง ๆ นานา ในการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ นั้น อาจเป็นปัจจัยดึงดูดให้มีผู้ลี้ภัยหลั่งไหลเข้าในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก

ทั้งนี้ หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องและฝ่ายความมั่นคงได้มีพิจารณาข้อดีข้อเสียหลายครั้งแต่ยังไม่เห็นควรที่ประเทศไทยควรเข้าเป็นรัฐภาคีสมาชิกของอนุสัญญาฯ แต่ทางกระทรวงการต่างประเทศจะได้รื้อฟื้นกระบวนการคณะทำงานเพื่อพิจารณาความเหมาะสมสำหรับการที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคี

สมาชิกของอนุสัญญาฯ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการตามข้อเสนอต่อประเทศไทยจากการประชุมรายงานสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย ต่อคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ในเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๕

๒.๒ พิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๖๗

อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ เป็นตราสารระหว่างประเทศที่ได้ถูกร่างขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยมีการกำหนดคำนิยามของคำว่า “ผู้ลี้ภัย” ไว้ในอนุสัญญา แต่การบังคับใช้อนุสัญญาดังกล่าว กลับพบว่า มีข้อจำกัดสำคัญสองประการ ได้แก่

ข้อจำกัดด้านภูมิศาสตร์ ผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญาฉบับนี้จะต้องเป็นผู้ลี้ภัยจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในทวีปยุโรป

ข้อจำกัดด้านเวลา เหตุการณ์ที่จะทำให้บุคคลนั้นเป็นผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญานี้ได้ ต้องเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ ๑ มกราคม ค.ศ. ๑๙๕๑

จากข้อจำกัดทั้งสองประการดังกล่าว ทำให้อนุสัญญานี้ ไม่สามารถใช้กับผู้ลี้ภัยในสถานการณ์ใหม่ ๆ ได้ และปัญหาผู้ลี้ภัยก็ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องเรื่อยมา พิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๖๗ จึงได้ถูกจัดทำขึ้นเพื่อแก้ไขข้อจำกัดดังกล่าวของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑

แต่ทั้งนี้ พิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๖๗ เป็นตราสารที่เป็นอิสระ รัฐภาคีของพิธีสารไม่จำเป็นต้องเข้าเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ ซึ่งปัจจุบันประเทศที่เข้าเป็นภาคีของพิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๖๗ ทั้งหมด ๑๔๕ ประเทศ

๒.๓ หลักการห้ามผลักดันกลับ (Non – Refoulement Principle)

ตามหลักเรื่องอำนาจอธิปไตยของรัฐ รัฐย่อมมีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้าสู่ดินแดน และออกจากดินแดนของตน อย่างไรก็ตามอำนาจของรัฐในการส่งตัวคนต่างด้าวออกจากดินแดนนั้นมีข้อจำกัดตามกฎหมายระหว่างประเทศ ตามหลักการห้ามผลักดันกลับ

หลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตราย นี้เป็นหลักการที่ให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัย ซึ่งเป็นผู้ที่เดินทางเข้าสู่ดินแดนของรัฐอื่นเนื่องจากความหวาดกลัวต่อการถูกประหารชีวิตหรือการปฏิบัติที่มิชอบ รัฐแต่ละรัฐมีหน้าที่ที่จะไม่

ผลักดันผู้ลี้ภัยนั้นออกจากอาณาเขตรัฐตนกลับไปเผชิญกับภัยการถูกประหารที่บุคคลนั้นเดินทางออกมา หลักการนี้มีที่มาอันยาวนานทั้งในทางกฎหมายระหว่างประเทศ โดยถูกไว้บัญญัติตราสารระหว่างประเทศหลายฉบับ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน การปฏิบัติ หรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี ค.ศ. ๑๙๘๔ และเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับจากรัฐต่าง ๆ และองค์การระหว่างประเทศว่ามีสถานะเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศแล้วในปัจจุบัน

๒.๓.๑. การปรากฏของหลัก *Non Refoulement* ในกฎหมายระหว่างประเทศ

กฎหมายระหว่างประเทศ นั้นสามารถจำแนกได้เป็น ๒ ประเภท คือ กฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร และ กฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือ กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ หลักการห้ามผลักดันกลับนี้ปรากฏอยู่ทั้งในกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรและในรูปกฎหมายจารีตประเพณี กล่าวคือ

๑) กฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นลายลักษณ์อักษร

ลักษณะสำคัญของกฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นลายลักษณ์อักษร คือ มีผลผูกพันเฉพาะกับรัฐที่เข้าเป็นภาคีในกฎหมายฉบับนั้น ดังนั้น หากกฎหมายฉบับใดมีการบัญญัติหลักการห้ามผลักดันกลับไว้ รัฐที่เข้าเป็นภาคีก็มีหน้าที่ต้องเคารพและปฏิบัติตามหลักการดังกล่าว

กฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในสังคมระหว่างประเทศและได้บัญญัติหลักการห้ามผลักดันกลับไว้ ได้แก่

อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑

อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ เป็นตราสารระหว่างประเทศว่าด้วยผู้ลี้ภัยที่ก่อให้เกิดความผูกพันทางกฎหมายเป็นฉบับแรก และเป็นตราสารฉบับแรกที่กล่าวถึงหลักการห้ามผลักดันกลับ โดยปรากฏในมาตรา ๓๓ กล่าวว่า

“ รัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะไม่ขับไล่หรือส่งกลับ (ผลักดัน) ผู้ลี้ภัยไม่ว่าจะโดยลักษณะใด ๆ ไปยังชายเขตแห่งดินแดน ซึ่ง ณ ที่นั้นชีวิตหรืออิสรภาพของผู้ลี้ภัยอาจได้รับการคุกคามด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพของกลุ่มทางสังคมใด ๆ หรือเพราะความเห็นทางการเมือง”

โดยหลักการห้ามผลักดันกลับนี้ใช้เฉพาะผู้ลี้ภัยและใช้เฉพาะสถานการณ์ที่คุกคามต่อชีวิตและเสรีภาพต่อการประทัดประหารเนื่องจากมูลเหตุที่กำหนดไว้ในมาตรานี้เท่านั้น อีกทั้ง อนุสัญญาฉบับนี้ห้ามมิให้ผู้ลี้ภัยที่มีเหตุอันสมควรเชื่อได้ว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศที่ได้เข้าไปพำนักอยู่หรือโดยคำพิพากษาสูงสุดตัดสินว่ากระทำ ความผิดร้ายแรงอันเป็นภัยต่อประชาคมของประเทศนั้น

อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน การปฏิบัติ หรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี ค.ศ. ๑๙๘๔

อนุสัญญาฉบับนี้มุ่งคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทุกคน ผู้ลี้ภัยในฐานะมนุษย์คนหนึ่งย่อมได้รับความคุ้มครองตามอนุสัญญาฉบับนี้ด้วย โดยหลักการห้ามผลักดันกลับถูกบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งในมาตรา ๓(๑)

“ไม่มีรัฐภาคีใดจะขับไล่ส่งกลับ (ผลักดันกลับ) หรือส่งมอบตัวบุคคลไปยังรัฐอื่นที่ซึ่งมีมูลเหตุเพียงพอจะเชื่อได้ว่าเขาอาจตกอยู่ในอันตรายจากการทรมาน”

โดยบทบัญญัติตามมาตรานี้ไม่สามารถยกเลิกเพิกถอน และกำหนดข้อยกเว้นได้ จึงให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยดีว่า หลักการเดียวกันที่ปรากฏในอนุสัญญาสถานะภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ ซึ่งมีกำหนดข้อยกเว้นกรณีที่ผู้ลี้ภัยไม่สามารถอ้างประโยชน์จากหลักการห้ามผลักดันกลับขึ้นอ้างได้ ในกรณีเป็นผู้ลี้ภัยที่มีเหตุอันสมควรเชื่อได้ว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ หรือมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดอาญาร้ายแรงอันเป็นภัยต่อประชาคมของประเทศนั้น

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR)

กติกาฉบับนี้ไม่ได้กล่าวถึงหลักการห้ามผลักดันกลับโดยชัดแจ้ง อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาตามมาตรา ๗ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“ไม่มีผู้ใดจะตกอยู่ภายใต้การทรมาน การปฏิบัติ หรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือย่ำยีซึ่งศักดิ์ศรี”

จากบทบัญญัติในมาตรา ๓ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UN Human Rights Committee) ได้ตีความว่า^๑ รัฐภาคีต้องไม่ให้อันตรายตกอยู่ในอันตรายจากการทรมาน ปฏิบัติหรือลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีซึ่งศักดิ์ศรีจากการกลับคืนสู่ประเทศอื่นโดยการส่งตัวเป็นผู้ร้ายข้ามแดน การขับไล่ หรือการผลักดันกลับ บุคคลใดออกจากดินแดน ซึ่งมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีความเสี่ยงที่แท้จริงต่ออันตรายที่ไม่สามารถเยียวยาได้ โดยสิทธินี้เป็นสิทธิของคนทุกคนที่อยู่ในดินแดนและในทุกสถานการณ์โดยไม่อาจเพิกถอนได้ จากการตีความดังกล่าวนี้เอง ทำให้บทบัญญัติในมาตรา ๗ นี้มีขอบเขตที่ครอบคลุมถึง หลักการห้ามผลักดันกลับ

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

เช่นเดียวกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กไม่ได้มีการกล่าวถึงหลักการห้ามการผลักดันกลับโดยตรง แต่มีมาตรา ๗ ซึ่งกล่าวว่า

“ ไม่มีบุคคลใดตกอยู่ภายใต้การทรมานหรือการปฏิบัติ หรือลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี”

จากมาตรานี้ คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็กแห่งสหประชาชาติ (Committee on the rights of the Child) ได้ขยายขอบเขตของมาตรานี้ ว่า รัฐภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กจะต้องไม่ส่งเด็กกลับสู่ประเทศที่มีมูลเหตุอันเชื่อได้ว่ามีความเสี่ยงต่ออันตรายที่ไม่สามารถแก้ไขได้ต่อเด็ก โดยไม่มีข้อจำกัดภายใต้การพิจารณาตามมาตรา ๖ สิทธิในชีวิตและมาตรา ๓๗ สิทธิในเสรีภาพจากการทรมาน^๒

นอกจากนี้ กฎหมายระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคก็ได้มีการกำหนดหลักการนี้ไว้เช่นกัน เช่น อนุสัญญาระหว่างองค์การรัฐเอกภาพแห่งภาคพื้นทวีปแอฟริกาว่าด้วยการบังคับใช้ในลักษณะของปัญหาผู้ลี้ภัยในภาคพื้นทวีปแอฟริกา ค.ศ. ๑๙๖๙ ปฏิญญาคาร์เท็นว่าด้วยผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๔

^๑ UN Human Rights Committee, General Comment No.๒๐ (๑๙๙๒), UN Doc. HRI/GEN/REV. ๑,๓๐, (๒๗ July ๑๙๙๔)

^๒ General Comment No. ๖ (๒๐๐๕) on the Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, UN Doc. CRC/GC/soo๕/๖

๒) กฎหมายระหว่างประเทศที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร

นักกฎหมายระหว่างประเทศรวมทั้งองค์การระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมัชชาใหญ่ องค์การสหประชาชาติเห็นว่า หลักการห้ามผลักดันกลับนี้ได้รับการยอมรับและปฏิบัติร่วมกันในสังคม ระหว่างประเทศจนมีสถานะเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ซึ่งทำให้มีหลักการห้ามผลักดันกลับนี้ผูกพันรัฐทุกรัฐให้ปฏิบัติตามไม่ใช่เฉพาะรัฐภาคีเท่านั้น

๒.๓.๒ ประเทศไทยกับหลักการห้ามผลักดันกลับ

ประเทศไทยมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามหลักการห้ามผลักดันกลับเพราะสาเหตุสำคัญสองประการ

สาเหตุประการแรก ไทยต้องปฏิบัติตามหลักการห้ามผลักดันกลับเพราะพันธกรณีในกติกา ระหว่างประเทศที่ประเทศไทย และอนุสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคี ได้แก่

- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. ๑๙๖๖
- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. ๑๙๖๖
- อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ ปี ๑๙๘๑
- อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน การปฏิบัติ หรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี ค.ศ. ๑๙๘๔
- อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ๑๙๘๙

สาเหตุประการที่สอง ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีตามกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ

เนื่องจากกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศนั้นมีผลผูกพันรัฐทุกรัฐ โดยไม่คำนึงว่ารัฐนั้น เป็นภาคีของตราสารระหว่างประเทศหรือไม่ เมื่อหลักการห้ามผลักดันกลับเป็นกฎหมายจารีตประเพณี ประเทศไทยย่อมต้องปฏิบัติตามหลักการห้ามผลักดันกลับนี้ แม้แต่กรณี ที่ประเทศไทยไม่ได้เป็นภาคี อนุสัญญาใดที่มีการรับรองหลักการห้ามผลักดันกลับไว้เลยก็ตาม

แต่ในความเป็นจริงนั้น แม้ประเทศไทยมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามหลักการห้ามผลักดันกลับ แต่ประเทศไทยยังมีการฝ่าฝืนหลักการดังกล่าว อาทิ กรณีผู้ลี้ภัยการสู้รบระหว่างกะเหรี่ยงพุทธ และกะเหรี่ยงคริสต์ ปรากฏอยู่ใน ข้อเสนอแนะในการดำเนินการและแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัย^๓

๒.๔ กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย

ประเทศไทยเป็นประเทศที่รองรับผู้ลี้ภัยจำนวนมากในช่วงปี ๒๕๑๔ เมื่อผู้ลี้ภัยจำนวนหลายแสนคนจากกัมพูชา ลาว และเวียดนามหลังไหลเข้ามายังประเทศไทย เหตุการณ์นั้นถูกเรียกกันว่า วิกฤติผู้ลี้ภัยชาวจีนอินโดจีน ผู้ลี้ภัยจำนวนมากกว่า ๑,๓๐๐,๐๐๐ คนได้รับการช่วยเหลือจากประเทศไทยมาเป็นระยะเวลาหลายปี ปัจจุบันนี้มีผู้ลี้ภัยในประเทศไทยที่ได้รับการลงทะเบียนแล้วราว ๙๕,๐๐๐ คนและผู้ขอลี้ภัยอีกราว ๙,๐๐๐ คน ผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่เป็นชนกลุ่มน้อยจากพม่า ส่วนใหญ่เป็นชาวเผ่ากะเหรี่ยงและเผ่ากะเหรี่ยงแดง ซึ่งพักอาศัยอยู่ในค่ายพักพิงชั่วคราวจำนวนเก้าแห่งในสี่จังหวัดชายแดนไทย-พม่า รัฐบาลไทยเป็นผู้ดำเนินการในค่ายทุกแห่ง โดยได้รับความช่วยเหลือเกือบทั้งหมดจากองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ผู้ลี้ภัยจำนวนมากกว่า ๕๕,๐๐๐ คนจากพม่า (และจำนวนอีกเล็กน้อยจากประเทศอื่น ๆ) ได้เดินทางออกจากประเทศไทยเพื่อเข้าไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศอื่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา และออสเตรเลียได้รับรองที่จะรองรับผู้ลี้ภัยจำนวนมากจากประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาตามสิทธิต่าง ๆ ตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ๑๙๕๑ แล้ว ประเทศไทยได้มีการออกกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย ซึ่งสามารถจำแนกได้ตามสิทธิในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ ดังนี้

๒.๔.๑ สิทธิในการไม่ถูกขับไล่, สิทธิในการไม่ถูกผลักดันกลับ (non refoulement)

กฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อสิทธิในการไม่ถูกขับไล่ และสิทธิในการไม่ถูกผลักดันกลับ คือ พระราชบัญญัติตรวจคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มี ๒ มาตราที่เกี่ยวข้อง คือ

มาตรา ๒๒ “ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจ พบว่าคนต่างด้าวซึ่งมีลักษณะต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามมาตรา ๑๒ เข้ามาในราชอาณาจักร ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้คนต่างด้าวผู้นั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักรได้ โดยมีคำสั่งเป็นหนังสือ...”

^๓ <http://www.statelessperson.com/www/?q=node/๓๗๔๖>

มาตรา ๕๔ “คนต่างด้าวผู้ใดเข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือการอนุญาตนั้นสิ้นสุด หรือถูกเพิกถอนแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะส่งตัวคนต่างด้าวผู้นั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักรก็ได้”

กฎหมายฉบับนี้ ได้ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการส่งคนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักร ตามมาตรา ๒๒ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติตรวจคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ประเทศไทยไม่มีมาตรการใดที่ผลักดันบุคคลออกนอกราชอาณาจักรเว้นแต่ตามกฎหมายคนเข้าเมืองและกฎหมายเนรเทศ

๒.๔.๒ สิทธิในการไม่ถูกลงโทษทางอาญาเพราะการเข้าเมืองหรือการปรากฏตัวอย่างผิดกฎหมายในรัฐ กฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการคุ้มครองสิทธิในการไม่ถูกลงโทษทางอาญาเพราะการเข้าเมืองหรือการปรากฏตัวอย่างผิดกฎหมายในรัฐ ประกอบด้วย

ก. พ.ร.บ. ตรวจคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒

ข. หนังสือด่วนมาก ที่ มท ๐๒๐๕.๓/๗๘๐๔ เรื่อง หารือแนวทางปฏิบัติต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบชาวพม่า

ค. แนวทางแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยจากการสู้รบจากพม่า (พ.ศ. ๒๕๔๓-๒๕๔๕) ของสภาความมั่นคงแห่งชาติ

กระทรวงมหาดไทยกำหนดว่าผู้หนีภัยจากการสู้รบเป็นผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ภายใต้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ และไม่ใช่บุคคลที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในประเทศเป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ เพียงแต่มีมติสภาความมั่นคงแห่งชาติและแนวทางปฏิบัติที่ผ่อนปรนให้ผู้หนีภัยการสู้รบพักอาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวเพื่อการส่งกลับเมื่อเหตุการณ์การสู้รบยุติลง ดังนั้น หากผู้ลี้ภัยจากการสู้รบลักลอบออกนอกพื้นที่ควบคุมจะถูกจับดำเนินคดีเป็นบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายทันที

รัฐบาลไทยยินยอมให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบพักอาศัยอยู่ในประเทศไทยโดยมีเงื่อนไข ๓ ประการ

- ๑) ยอมให้อยู่ในราชอาณาจักรประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว เมื่อผู้หนีภัยจากการสู้รบข้ามชายแดนเข้ามาเขตประเทศไทยจะอำนวยความสะดวกและช่วยเหลือให้ที่พักพิงชั่วคราวในพื้นที่ปลอดภัยบนพื้นฐานของหลักมนุษยธรรม
- ๒) ผู้หนีภัยจากการสู้รบต้องอยู่ในพื้นที่ที่ทางราชการจัดให้เท่านั้นและสถานที่นั้นเป็นพื้นที่พักพิงชั่วคราว ไม่ใช่ค่ายผู้ลี้ภัย
- ๓) เมื่อการสู้รบในประเทศเมียนมาร์สิ้นสุดลงหรือเมื่อสภาวะความไม่สงบ ความไม่ปลอดภัยผ่านพ้นไป ผู้หนีภัยจากการสู้รบต้องเดินทางกลับประเทศของตนทันทีโดยฝ่ายไทยจะเป็นผู้อำนวยความสะดวกและให้ความช่วยเหลือให้เดินทางกลับประเทศด้วยความปลอดภัยและสมศักดิ์ศรี

๒.๔.๓ สิทธิในการทำงาน ตามหลักความเสมอภาคทางกฎหมาย ลูกจ้างทุกคนจะได้รับการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมาย โดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานพ.ศ. ๒๕๔๑ ได้กำหนดให้ลูกจ้างทุกคนมีสิทธิได้รับค่าแรงที่ไม่ต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำตามกฎหมายกำหนด ชั่วโมงการทำงาน ค่าล่วงเวลา และสวัสดิการต่างๆ ในอัตราที่เท่าเทียมกันสำหรับงานที่มีลักษณะ คุณภาพ และปริมาณอย่างเดียวกัน ดังนั้น ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้มีปัญหาสถานะบุคคลที่ได้รับการจ้างงานในฐานะแรงงาน ก็ย่อมได้รับการคุ้มครองภายใต้กฎหมายคุ้มครองแรงงานและมีสิทธิตามกฎหมายที่จะได้รับค่าจ้างที่เท่าเทียมกับกับแรงงานประเภทอื่น ๆ

อย่างไรก็ตาม ผู้ลี้ภัยยังคงมีข้อจำกัดในการทำงาน หรือหากต้องการทำงาน ต้องมีการยื่นเอกสารขออนุญาตและได้รับการอนุมัติจากนายทะเบียน ซึ่งระบุไว้ใน พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๔ ดังนี้

มาตรา ๗ งานใดที่คนต่างด้าวอาจทำได้ในท้องที่ใด เมื่อใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยคำนึงถึงความมั่นคงของชาติ โอกาสในการประกอบอาชีพของคนไทยและความต้องการแรงงานต่างด้าวที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ ...

มาตรา ๙ ห้ามมิให้คนต่างด้าวทำงานใดนอกจากงานตามมาตรา ๗ และได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน เว้นแต่คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้า

เมืองเพื่อทำงานอันจำเป็นและเร่งด่วนที่มีระยะเวลาทำงานไม่เกินสิบห้าวัน แต่คนต่างด้าวจะทำงานนั้นได้เมื่อได้มีหนังสือแจ้งให้นายทะเบียนทราบ

มาตรา ๑๔ คนต่างด้าวซึ่งมีภูมิลำเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย ถ้าได้เข้ามาในราชอาณาจักรโดยมีเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง อาจได้รับอนุญาตให้ทำงานบางประเภทหรือลักษณะงานในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวในช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาลที่กำหนดได้ ทั้งนี้ เฉพาะการทำงานภายในท้องที่ที่อยู่ติดกับชายแดนหรือท้องที่ต่อเนื่องกับท้องที่ดังกล่าว

คนต่างด้าวซึ่งประสงค์จะทำงานตามวรรคหนึ่ง ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงานชั่วคราวพร้อมกับแสดงเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางต่อนายทะเบียนและชำระค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในการออกใบอนุญาตให้นายทะเบียนระบุท้องที่หรือสถานที่ที่อนุญาตให้ทำงาน ระยะเวลาที่อนุญาตให้ทำงาน ประเภทหรือลักษณะงาน และนายจ้างที่คนต่างด้าวนั้นจะไปทำงานด้วย ทั้งนี้ ตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ความในมาตรานี้จะใช้บังคับกับท้องที่ใด สำหรับคนต่างด้าวสัญชาติใด เพื่อทำงานประเภทหรือลักษณะใด ในช่วงระยะเวลาหรือฤดูกาลใด โดยมีเงื่อนไขอย่างไร ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๒.๔.๔ สิทธิในการรับการศึกษา

ในทางกฎหมาย ผู้ลี้ภัยได้รับสิทธิทางการศึกษาเหมือนกับเด็กไทย ดังปรากฏในมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๘ เรื่องการศึกษา และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

มติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๘ เรื่องการศึกษา กล่าวว่า “คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้ขยายโอกาสทางการศึกษาของบุคคลในกลุ่มดังกล่าวซึ่งทำให้เด็กทุกคนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยซึ่งรวมถึงเด็กชาติพันธุ์ เด็กไร้รัฐ บุตรของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐาน รวมทั้งเด็กที่เป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองทุกคน มีสิทธิเรียนฟรี ๑๕ ปี รัฐบาลได้จัดสรรค่าใช้จ่ายรายหัวของเด็กกลุ่มนี้ในอัตราเดียวกับค่าใช้จ่ายรายหัวที่

จัดสรรให้กับเด็กไทย และเมื่อจบการศึกษาแล้ว เด็กกลุ่มนี้มีสิทธิที่จะได้รับวุฒิปัตถ์เช่นเดียวกับเด็กไทย” ทั้งนี้ในมติกรมนี้ ได้ยกเว้นผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่ายังคงให้เรียนอยู่ในที่พักพิงชั่วคราว โดยในขณะนี้อค์กรเอกชนระหว่างประเทศได้มีการจัดการศึกษาตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ ๑- มัธยมศึกษาปีที่ ๔ ในพื้นที่พักพิงทั้ง ๙ แห่ง อย่างไรก็ตามหลักสูตรการศึกษายังไม่ได้รับการรับรองจากระบบการศึกษาภายนอก

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๙ ระบุว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิตามวรรคหนึ่ง และการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ”

๒.๔.๕ เสรีภาพในการเดินทางในราชอาณาจักร

ผู้หนีภัยการสู้รบเข้ามาในราชอาณาจักรและทางราชการอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว มีความผิดฐานบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองโดยไม่ผ่านด่านตรวจคนเข้าเมือง ตามพระราชบัญญัติตรวจคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่เนื่องจากรัฐบาลไทยมีนโยบายผ่อนผันจึงยังไม่ได้มีการดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่หากหลบหนีออกมาจากพื้นที่พักพิงชั่วคราวตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดเขตไว้โดยไม่ได้รับอนุญาตจะไม่เข้าลักษณะเงื่อนไขที่ทางรัฐบาลจะผ่อนปรนให้ถือว่าเป็นผู้หนีภัยจากการสู้รบ มีความผิดตาม พ.ร.บ. ตรวจคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๑, ๑๒, ๑๔, ๑๖, ๑๗, ๑๘ และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๑ พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๒๖ มาตรา ๔

การนำตัวผู้ลี้ภัยออกนอกศูนย์พักพิงเพื่อการศึกษา การประกอบอาชีพ รวมทั้งการรักษาพยาบาลนั้นอนุญาตเป็นการชั่วคราว เมื่อครบกำหนดแล้วต้องเดินทางกลับพื้นที่พักพิง ทั้งนี้ ต้องปฏิบัติตามคู่มือการปฏิบัติงานของกองการต่างประเทศ สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย

๒.๔.๖ สิทธิในการมีหนังสือแสดงตน และหนังสือเดินทาง

มติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ เรื่องสถานะบุคคล กล่าวว่า “คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติในหลักการการดำเนินการตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ โดยให้คำนึงถึงความรอบคอบ และความมั่นคงของประเทศ ทั้งนี้การดำเนินการตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ให้จัดทำโครงการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติและเอกสารแสดงตน สำหรับบุคคลที่ไม่มีชื่ออยู่ในระบบทะเบียนราษฎร และโครงการเร่งรัดให้สถานะตามกฎหมายแก่บุคคลที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยติดต่อกันเป็นเวลานานตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล”

ในปี พ.ศ.๒๕๕๓ ประเทศไทยได้ประกาศถอนข้อสงวนของไทยต่อข้อ ๗ ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ซึ่งประกันสิทธิของเด็กที่จะได้รับการจดทะเบียนเกิดทันทีหลังจากการเกิด และสิทธิที่จะได้รับสัญชาติใดสัญชาติหนึ่ง ในปัจจุบันเด็กทุกคนที่เกิดในไทยมีสิทธิได้รับการจดทะเบียนเกิดตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ และภายใต้พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น บุตรของบุคคลต่างด้าวหรือกลุ่มชาติพันธุ์ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นระยะเวลาหากเกิดในประเทศไทยมีสิทธิที่จะขอสัญชาติไทยได้ แต่หากมิได้เกิดในประเทศไทย แต่จบสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยก็มีสิทธิขอสัญชาติไทยได้ กรณีเด็กไร้รากเหง้าหากอยู่ในประเทศไทยอย่างน้อย ๑๐ ปี และมีหลักฐานการเกิด ก็สามารถขอสัญชาติไทยได้เช่นกัน นอกจากนี้กรณีบุตรของแรงงานอพยพข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน มีการดำเนินการที่จะให้เด็กเหล่านี้ได้รับสัญชาติตามบิดาและมารดาของประเทศต้นทาง โดยได้รับการสนับสนุนจากหลักฐานการจดทะเบียนการเกิดและการพิสูจน์สัญชาติของบิดามารดาที่เป็นแรงงานอพยพข้ามชาติ

อนึ่ง เมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๕ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเรื่องการจัดทำทะเบียนผู้หนีภัยการสู้รบ และการพิจารณาสถานะบุคคลสัญชาติพม่าเรื่อง การลงนามในบันทึกความเข้าใจ (MOU) ระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ ประจำภูมิภาคไทย คณะรัฐมนตรีรับทราบบันทึกความเข้าใจ (MEMORANDUM OF UNDERSTANDING : MOU) ในการให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบริเวณชายแดนไทย – พม่า ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (THE OFFICE OF THE UNITED NATION HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES : UNSCR) ในโครงการจัดทำทะเบียนผู้หนีภัยการสู้รบและการ

พิจารณาสถานะบุคคลสัญชาติพม่า พ.ศ. ๒๕๕๕ สาระสำคัญของเรื่อง กระทรวงมหาดไทย รายงานว่า UNHCR ได้เสนอบันทึกความเข้าใจ (MOU) ในการให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบริเวณชายแดนไทย-พม่า ของ UNHCR ในโครงการจัดทำระเบียบผู้หนีภัยการสู้รบ และการพิจารณาสถานะบุคคลสัญชาติพม่า พ.ศ. ๒๕๕๕ [MOU ๒๐๑๒/๕๒๒๘๑/๑๙๐๐/๑ THAA/PF (๑๒๕๗๐๐๐)] พ.ศ. ๒๕๕๕ ให้กระทรวงมหาดไทย พิจารณาลงนามซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการตรวจสอบบันทึกความเข้าใจในการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบและการพิจารณาสถานะบุคคลสัญชาติพม่าที่ UNHCR เสนอมาแล้วเห็นว่า สาระสำคัญของบันทึกความเข้าใจดังกล่าวเป็นไปตามบันทึกความเข้าใจ (MOU) เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๑๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๘ จึงได้มีการลงนามในบันทึกความเข้าใจ (MOU) ที่ UNHCR เสนอแล้ว เมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๕

มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ไม่มีสถานะเป็นกฎหมาย แต่มีสถานะเป็นนโยบายเพื่อรองรับและสนับสนุนกฎหมาย และในกรณีนี้ ก็คือ การขออนุญาตเกี่ยวกับความตกลงระหว่างประเทศ ประเด็นที่น่าสนใจ ก็คือ การทำทะเบียนประวัติคนในค่ายกรณีนี้เป็นเรื่องต่อเนื่อง ซึ่งเหมือนกับมาตรการในมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๘ ทุกประการ แสดงว่าการลงนามใน MOU ครั้งใหม่เมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๕ จึงไม่ใช่เรื่องใหม่แต่อย่างใด

๒.๔.๗ สิทธิอื่นๆ นอกเหนือจากที่ปรากฏในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย

สิทธิด้านสุขภาพ ในมาตรา ๕๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๕๐ ระบุว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่เหมาะสมและได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการบริการสาธารณสุขจากรัฐซึ่งต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายจากรัฐอย่างเหมาะสมโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายและทันต่อเหตุการณ์ รวมถึงในมาตรา ๘๐ ระบุว่า รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบาย ด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม ใน (๒) ส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนาระบบสุขภาพที่เน้นการสร้างเสริมสุขภาพ อันนำไปสู่สุขภาพที่ยั่งยืนของประชาชน รวมทั้งจัดและส่งเสริมให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้เอกชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสุขภาพและการจัดบริการสาธารณสุขโดยผู้มีหน้าที่ให้บริการดังกล่าวซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย”

สิทธิในครอบครัว สืบเนื่องจากสภาพความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) เห็นว่า จากช่วงปี ๒๕๒๐ มีชาวเวียดนามอพยพเข้ามาในประเทศไทยจำนวนมากโดยไม่ถูกต้องและได้รับการผ่อนผันให้อยู่ชั่วคราว หน้านั้น มีข้าราชการฝ่ายปกครอง ตำรวจ ทหาร และอื่นๆ ได้สมรสกับชาวเวียดนามอพยพจำนวนมาก ซึ่ง สมช. เห็นว่าน่าจะเป็นภัยต่อความมั่นคง เพราะชาวเวียดนามอพยพในขณะนั้นมีพฤติการณ์สนับสนุนทางการเมืองต่อประเทศตัวเอง รวมทั้งพยายามให้ได้มาซึ่งการเป็นคนไทยด้วยวิธีการต่างๆ ทำให้กรม.มิตินำมาข้าราชการสมรสหรืออยู่กินฉันท์สามีภรรยากับผู้อพยพและ ผู้ลี้ภัย โดยเหตุผลเพื่อป้องกันผลกระทบต่อตัวข้าราชการและการถูกคู่สมรสแสวงประโยชน์

ต่อมาสำนักงานสิทธิมนุษยชน สภาพนายความมีหนังสือร้องเรียนว่า มติกรม.ดงกล่าว เป็นการปิดกั้นสิทธิเบื้องต้นในการก่อตั้งครอบครัวตามกฎหมายรัฐธรรมนูญและ ขัดต่อพันธกรณีระหว่างประเทศ ด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี ดังนั้น สมช. จึงได้พิจารณาทบทวนมติกรม.ดงกล่าวเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป จึงเสนอให้ยกเลิกมติกรม.ดงกล่าว

ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๓ คณะรัฐมนตรีจึงยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๒๐ และ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ และ ๑ พฤษภาคม ๒๕๒๗ ที่กำหนดห้ามให้ข้าราชการสมรสหรืออยู่กินกับผู้ที่ยังมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย โดยให้เป็นสิ่งที่กระทำได้ แต่สิทธิต่างๆ ที่ตามมาจากการสมรส รวมทั้งความผิดฐานหลบหนีเข้าเมือง ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

สถานะบุคคล มติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘ เรื่องสถานะบุคคล กล่าวว่า “คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติในหลักการการดำเนินการตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ โดยให้คำนึงถึงความรอบคอบและความมั่นคงของประเทศ ทั้งนี้การดำเนินการตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล ให้จัดทำโครงการสำรวจจัดทำทะเบียนประวัติและเอกสารแสดงตน สำหรับบุคคลที่ไม่มีชื่ออยู่ในระบบทะเบียนราษฎร และโครงการเร่งรัดให้สถานะตามกฎหมายแก่บุคคลที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยติดต่อกันเป็นเวลานานตามยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล”

๒.๕ บทสรุป

จากการศึกษา อนุสัญญา พิธีสาร หลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตราย (non-refoulement) กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย พบว่าอนุสัญญา ฯ และพิธีสาร ฯ ทั้งสองฉบับ มีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน มีเนื้อหาที่ครบถ้วนทั้งในด้านสิทธิและหน้าที่ของผู้ลี้ภัย ซึ่งทำให้รัฐภาคีสามารถบริหารจัดการผู้ลี้ภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพและนำไปสู่แนวทางการแก้ไขปัญหาที่ยั่งยืน ด้วยเหตุดังกล่าว กฎหมายทั้งสองฉบับจึงมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศไทยในปัจจุบัน ซึ่งยังเผชิญปัญหาความขัดแย้งในบริเวณชายแดน โดยอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ และพิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๖๗ จะทำหน้าที่เป็นกรอบในการบริหารจัดการผู้ลี้ภัยโดยยึดหลักสิทธิมนุษยชน และช่วยให้การแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

สำหรับการปฏิบัติตาม “หลักการห้ามผลักดันกลับไปสู่อันตราย (non-refoulement)” ประเทศไทยมีความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวด้วย เนื่องจากประเทศไทยเป็นภาคีของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน การปฏิบัติ หรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก กติการะหว่างประเทศ และอนุสัญญาต่างๆ เหล่านี้มีบทบัญญัติรองรับหลักการห้ามการผลักดันบุคคลกลับไปสู่อันตราย ประเทศไทยจึงต้องยึดมั่นในหลักการดังกล่าวอย่างเคร่งครัด

บทที่ ๓

การหนีภัยจากการสู้รบตามแนวตะเข็บชายแดน และบทบาทของหน่วยงานรัฐ

ดังที่กล่าวไว้ในบทที่ ๑ ว่า การสู้รบระหว่างรัฐบาลทหารพม่ากับกองกำลังของกลุ่มน้อยในบริเวณรัฐกะเหรี่ยง ซึ่งอยู่ตรงกันข้ามกับอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก และรัฐมอญที่อยู่ตรงข้ามกับอำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี ระหว่างวันที่ ๘ - ๑๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๓ ทำให้ชนกลุ่มน้อยบริเวณชายแดนต้องอพยพเข้ามาในดินแดนของประเทศไทยจำนวนมากนั้น ผู้วิจัยได้ลงพื้นที่เพื่อศึกษาสถานการณ์ของผู้ลี้ภัยในพื้นที่ติดกับชายแดนประเทศเมียนมาร์ใน ๕ อำเภอ คือ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เมื่อวันที่ ๑๓ - ๑๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๔ อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๔ อำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๔ อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี เมื่อวันที่ ๒๗ - ๒๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๔ อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย เมื่อวันที่ ๖ - ๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ และอำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ ๑๓ - ๑๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ ประเด็นที่ผู้ศึกษาสนใจคือ สถานการณ์ของแต่ละพื้นที่เป็นอย่างไร หน่วยงานรัฐด้านความมั่นคงที่เข้าไปมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาของผู้หนีภัยสงครามมีนโยบายอย่างไรต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบ บทบาทของแต่ละหน่วยงานในพื้นที่ในการปฏิบัติต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบเป็นไปตามหลักสากลหรือไม่ มีการส่งกลับผู้หนีภัยการสู้รบไปสู่อันตรายหรือไม่

๓.๑ สถานการณ์การอพยพหนีภัยการสู้รบตามแนวตะเข็บชายแดน

จากการลงพื้นที่เพื่อศึกษาสถานการณ์การอพยพหนีภัยจากการสู้รบพบว่า สถานการณ์ของการอพยพหนีภัยจากการสู้รบมีความแตกต่างกันตามบริบทของแต่ละพื้นที่ และคลี่คลายลงหลังจากการสู้รบครั้งใหญ่เมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ค่อนข้างมาก แต่ทุกพื้นที่ยังคงมีผู้ลี้ภัยที่ตกค้างอยู่จำนวนไม่น้อยที่อยู่ในภาวะยากลำบาก สถานการณ์การหนีภัยจากการสู้รบตามแนวตะเข็บชายแดนหลังจากการสู้รบเมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๓ จนถึงปัจจุบันของแต่ละพื้นที่มีดังนี้

๑) อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๓ มีผู้ลี้ภัยเข้ามาที่อำเภอแม่สอด ประมาณ ๒๕,๐๐๐ คน ผู้ลี้ภัยได้รับการดูแลจากอำเภอและกองกำลังผาเมืองโดยมีการจัดที่พักพิงชั่วคราวให้ เมื่อฝ่ายทหารได้รับข่าวว่าการสู้รบในฝั่งพม่าสงบลงแล้ว ก็มีการส่งผู้ลี้ภัยกลับ แต่การสู้รบมิได้ยุติลงจริง ทำให้ผู้ลี้ภัยต้องกลับเข้ายังฝั่งประเทศไทย ๓-๔ รอบ ปัจจุบันไม่มีการสู้รบทางฝั่งพม่า ผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่จึงกลับไปยังถิ่นที่อยู่ของตนแล้ว เพราะมีที่ดินทำกินและเลือกสวนไร่เนาที่ต้องดูแล แต่มีผู้ลี้ภัย

บางส่วนไม่อยากกลับเพราะไม่ต้องการอยู่ในพื้นที่ที่อาจเกิดการสู้รบเมื่อไรก็ได้ จึงกระจายตัวอยู่ใน
กระจายอยู่ใน ๓ อำเภอ คือ อำเภอพบพระ อำเภออุ้มผาง และ อำเภอท่าสองยาง รวมทั้งสิ้นประมาณ
๔,๐๐๐ คน ผู้ลี้ภัยที่เป็นเด็กประมาณ ๓,๐๐๐ คน ต้องพักพิงอยู่ในบ้านพักซึ่งเรียกว่า Boarding House
โดยผู้ลี้ภัยที่อยู่ในประเทศไทยมานานได้ประสานงานกับองค์กรที่ให้การสนับสนุนผู้ลี้ภัยให้เข้ามา
สนับสนุนงบประมาณในการจัดการจัดชั้นเรียนเพื่อให้การศึกษาแก่เด็กพร้อมทั้งสนับสนุนงบประมาณเป็น
ค่าอาหารด้วย เด็กที่อยู่ใน Boarding House ประมาณร้อยละ ๖๐-๗๐ มาจากภาวะสงคราม สภาพ
ความเป็นอยู่ของเด็กค่อนข้างลำบาก สำหรับผู้ที่อยู่ในวัยแรงงาน ก็จะมีอาชีพรับจ้างรายวันในภาค
เกษตรได้ค่าแรงวันละ ๘๐ บาท ขณะที่ค่าแรงขั้นต่ำจังหวัดตากวันละ ๑๗๐ บาท

๒) **อำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน** เคยมีการสู้รบครั้งใหญ่เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ทำให้มี
ผู้ลี้ภัยไหลทะลักเข้ามาในพื้นที่ของจังหวัดแม่ฮ่องสอนจำนวนมาก พื้นที่พักพิงชั่วคราวหนีภัยการสู้รบใน
จังหวัดแม่ฮ่องสอน มี ๔ แห่ง คือ พื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่สุริน ตำบลขุนยวม อำเภอขุนยวม พื้นที่พัก
พิงชั่วคราวบ้านแม่ลามาลหวง อยู่ที่ตำบลสบเมย อำเภอสบเมย พื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่ละอูน อยู่ที่
ตำบลแม่สามแลบ อำเภอสบเมย และพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านใหม่ในสอย ตำบลปางหมู อำเภอเมือง
พื้นที่พักพิงทุกแห่งอยู่ในความดูแลของคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยจากประเทศเมียนมาร์
ประกอบด้วยส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง คือ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และมีเลขาธิการ
สภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นประธาน เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในการควบคุมดูแลผู้หนีภัยสงคราม รวมถึง
การแก้ไขปัญหาระยะยาว สำหรับผู้ลี้ภัยที่อยู่นอกค่าย มีอยู่ที่บ้านแม่สามแลบ อำเภอสบเมย ซึ่งลี้ภัยเข้า
มานานแล้ว จึงสร้างที่อยู่อาศัยแบบถาวรติดกับแม่น้ำสาละวิน ผู้ลี้ภัยกลุ่มนี้ส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับสัญชาติ
ไทย จึงถูกจำกัดการเดินทางออกนอกพื้นที่ ส่วนใหญ่มีอาชีพรับจ้าง รายได้เฉลี่ยต่อเดือนละ ๓,๐๐๐ บาท
เด็กได้มีโอกาสเรียนหนังสือในโรงเรียนของประเทศไทยในระดับประถมศึกษา แต่ไม่สามารถเรียนต่อใน
ระดับที่สูงกว่านั้นได้

๓) **อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี** ในอดีตทหารพม่าเข้าโจมตีฐานที่ตั้งของรัฐ
กะเหรี่ยงได้ยาก เนื่องจากสภาพภูมิประเทศที่เป็นภูเขา และการเดินทางขึ้นมามีต้องผ่านหมู่บ้านกะเหรี่ยง
มาเป็นระยะ ๆ กองกำลังทหารของรัฐกะเหรี่ยงได้ใช้วิธีรบแบบกองโจร กล่าวคือ การซุ่มโจมตีกองทัพบพม่า
ทำให้กว่าจะมาถึงฐานที่ตั้งของรัฐกะเหรี่ยงได้ก็เหลือทหารพม่าอยู่จำนวนไม่มากพอที่จะสู้รบต่อได้
จึงต้องยกทัพกลับ แต่สภาพภูมิประเทศดังกล่าวได้เปลี่ยนไป เมื่อรัฐบาลไทยให้สัมปทานแก่นายทุนตัดไม้

ในฝั่งไทยจนถึงชายแดนไทยพม่า จากนั้นนายทุนได้ขอสัมปทานการตัดไม้จากรัฐบาลทหารพม่า เมื่อนายทุนจะตัดไม้ก็ได้ตัดถนนเข้าไปในรัฐกะเหรี่ยง และเมื่อมีถนนแล้วการเข้าโจมตีรัฐกะเหรี่ยงก็ทำได้ง่ายขึ้น

ช่วงปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๓ เกิดการปะทะกันระหว่างกองกำลังทหารพม่ากับกองกำลังทหารกะเหรี่ยงในพื้นที่ อำเภอพญาตองซู จังหวัดตันบูช้ายัด ตรงข้ามกับด่านพระเจดีย์สามองค์ อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี ในวันที่ ๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๓ มีผู้ลี้ภัยที่มาจากหมู่บ้าน เจดีย์ล่าง ตองหวาย กะเหรี่ยงซู ข้ามชายแดนมาทางบ้านแม่ติ้วประมาณ ๘๐ คน มีพวกที่หลบอยู่ตามป่าตามเขาประมาณ ๑,๐๐๐ คน กระจายกันอยู่เป็นกลุ่ม กลุ่มละ ๑๐๐ คนบ้าง ๙๐ คนบ้าง บางคนได้ไปอาศัยอยู่กับญาติในชุมชนมอญ กลุ่มที่ใหญ่ที่สุดเข้ามาทางด้านเจดีย์สามองค์ ตำบลหนองลู อำเภอสังขละบุรี ประมาณ ๓,๐๐๐ คนโดยได้รับความช่วยเหลือจากโบสถ์คริสต์จักรตามหลักมนุษยธรรมให้เข้ามาพักพิงในอาณาบริเวณของโบสถ์คริสต์จักร พร้อมทั้งจัดอาหาร น้ำดื่ม และเครื่องนอนเท่าที่จะหาได้ให้กับผู้ที่อพยพเข้ามาในเวลานั้น ในวันที่สามของการอพยพเข้ามา ทหารได้มาสั่งการให้ผู้ลี้ภัยไปรวมกันที่วัดและให้เดินกลับพม่า หลังจากที่ได้รับแจ้งว่าการสู้รบสงบลงแล้ว แต่ในความเป็นจริงยังคงมีเสียงปืนยังคงไม่ขาดสาย จากการบอกเล่าของแม่ชีที่ให้การช่วยเหลือผู้ลี้ภัย ทหารได้สั่งให้ผู้ลี้ภัยกลุ่มนี้กลับไปพม่าในตอนค่ำของวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๓ แต่แม่ชีได้ร้องขอทหารว่าขอให้พวกเขาอนพักค้างคืน เพราะการเดินทางกลางคืนนั้นไม่ปลอดภัย โดยเฉพาะเด็ก ผู้หญิง และคนแก่ แต่เมื่อรุ่งเช้าของวันรุ่งขึ้น ผู้ลี้ภัยยังไม่ทันได้รับประทานอาหารเช้า ทหารได้สั่งให้ไปรวมกันที่วัด เพื่อผลักดันออกไปพร้อมกับผู้ลี้ภัยอื่น ๆ ที่อยู่กระจัดกระจายกัน รวมทั้งหมดประมาณ ๕๐๐ คน ปัจจุบัน สถานการณ์สู้รบสงบลง จึงมีแรงงานจากฝั่งพม่าเดินทางผ่านด่านเจดีย์สามองค์เข้ามาทำงานในโรงงานฝั่งไทยแบบมาเช้า เย็นกลับทุกวัน มีเด็กจากหมู่บ้านที่ติดชายแดนไทยที่ อำเภอพญาตองซู จังหวัดตันบูช้ายัด เดินทางเข้ามาเรียนหนังสืออยู่ในศูนย์การเรียนรู้ที่จัดตั้งขึ้นโดยมูลนิธิลาซาล ขณะนี้ยังมีผู้ลี้ภัยการสู้รบที่อาศัยอยู่กับญาติพี่น้อง และอยู่ในสวนยางในอำเภอสังขละบุรี รั้วข้างถนนในสวน มีรายได้วันละ ๑๐๐ บาท และรับจ้างกรีดยาง มีรายได้จากน้ำยางที่กรีดยังได้โลกรัมละ ๒ บาท พอหมดฤดูกรีดยางก็ไม่มีรายได้

ผู้ศึกษาได้สอบถามผู้ลี้ภัยที่เป็นแรงงานรับจ้างในสวนยางว่า เพราะเหตุใดจึงอพยพเข้ามาในประเทศไทย ได้รับคำตอบว่า

“อพยพมาจาก อำเภอเกอทะสูง จังหวัดสะเอะเซจี ห่างจากชายแดนไทยเป็นระยะทางเดินเท้า ๒ วัน (ประมาณ ๗๐ – ๘๐ กิโลเมตร เนื่องจากเขาเดินได้วันละประมาณ ๓๐ – ๔๐ กิโลเมตร) เพราะอยู่ที่พม่าไม่ปลอดภัย ทั้งชีวิตและทรัพย์สิน เวลาที่เขาสู้รบกัน เมื่ออยากได้สิ่งของของเรา โดยเฉพาะข้าว ทั้งทหารพม่า ทหารกะเหรี่ยง ก็เข้ามาเอาเลย ถ้าทหารอยากได้ลูกเราเป็นลูกหาบ เราก็ต้องให้ ชัดไม่ได้ ตอนนี้อะไรก็มาอยู่ที่ประเทศไทยหมดแล้ว ไม่กลับไปแล้ว อยู่เมืองไทยดีกว่า อยู่ที่พม่านอนในบ้านไม่ได้เลย”

๑) **อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย** การสู้รบครั้งใหญ่ในพม่าเมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ส่งผลกระทบมาถึงอำเภอแม่สายด้วย จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาการศึกษาเพื่อลูกหญิงและชุมชน จ. เชียงราย พบว่า ผู้ลี้ภัยที่เข้ามาทางด้านที่อำเภอแม่สายส่วนใหญ่เป็นผู้หญิงและเด็ก เข้ามาอาศัยอยู่กับญาติ เนื่องจากเป็นพื้นที่ปลอดภัย (Safe zone) ชายแดนฝั่งพม่าที่ติดกับเชียงรายเป็นเขตรัฐฉาน มีทหารเป็นกองกำลังรักษาสันติภาพ เป็นเขตพลเมืองเป็นส่วนใหญ่ เป็นแหล่งผลิต จึงได้รับการรักษาไว้ให้เป็นอยู่ชั่วคราว จึงเป็นเขตที่ค่อนข้างปลอดภัย บริเวณชายแดนที่มีการอพยพไป-มา จะอยู่ตามบริเวณตะเข็บที่เป็นป่าเขาในเขตอำเภอแม่ฟ้าหลวง

๒) **อำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่** เป็นพื้นที่ติดชายแดนที่เคยมีการสู้รบครั้งใหญ่ระหว่างรัฐบาลทหารพม่ากับกองกำลังรัฐฉานเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๕ นานกว่าหนึ่งเดือน ฝ่ายทหารพม่าได้รับบาดเจ็บ และเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก ในระหว่างการสู้รบ ทำให้มีชาวบ้านจาก ๔ หมู่บ้านตามบริเวณชายแดนพม่าอพยพเข้ามาในฝั่งไทยประมาณ ๙๐๐ คน / ๒๕๐ ครัวเรือน อาศัยอยู่ฝั่งไทยในบริเวณวัดฟ้าเวียงอินทร์ หลังเหตุการณ์สู้รบสงบ ทหารพม่าได้ปิดช่องทางผ่านแดนหลักแต่ได้ฝั่งทุ่นระเบิดตามบริเวณชายแดนเป็นจำนวนมาก สำหรับผู้ที่อพยพเข้ามาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ปัจจุบันมีอยู่ ๑๓๒ ครัวเรือน ประชากร ๕๑๐ คนถูกจัดให้อยู่บนสันดอย “เมืองจ่อ” ติดกับชายแดน ถูกจำกัดพื้นที่ในการเดินทาง แต่สามารถออกไปทำงานรับจ้างในภาคเกษตรบริเวณใกล้เคียงได้ ผู้ลี้ภัยกลุ่มนี้ไม่ต้องการกลับพม่า เนื่องจากไม่มั่นใจสถานการณ์ความปลอดภัยในฝั่งพม่า เหตุผลที่ต้องการอยู่ในประเทศไทยคือ การศึกษาของเด็ก ไม่ทราบว่ามีกับระเบิดอยู่ที่ใดบ้าง และไม่มั่นใจในสถานการณ์ยุติการสู้รบอาจเป็นสถานการณ์ชั่วคราว ช่องทางผ่านแดนหลักแต่ได้ถูกทหารพม่าปิดตายมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๕

๓.๒ บทบาทของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง

สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ดังกล่าว ทำให้หน่วยงานรัฐด้านความมั่นคงต้องเข้าไปมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาของผู้หนีภัยสงคราม ซึ่งมีประเด็นที่น่าสนใจว่า แต่ละหน่วยงานมีนโยบายต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบอย่างไร และบทบาทของแต่ละหน่วยงานในพื้นที่เป็นอย่างไร เป็นไปตามหลักสากลที่พึงปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยหรือไม่ จึงมีการจัดเวทีสัมมนา นโยบายการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนชายแดนไทย – พม่า : กรณีผู้อพยพจากภัยสงคราม เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๔ ณ ห้อง ๗๐๙ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อาคารศูนย์ราชการ ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกล่าวถึงนโยบายและบทบาทของหน่วยงาน ดังนี้

ผู้แทนสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.)

ผู้แทนสภาความมั่นคงแห่งชาติกล่าวว่า เรื่องการสู้รบในพม่าประเทศไทยไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหา แต่ต้องมาแบกรับภาระในการช่วยเหลือดูแลผู้ลี้ภัย ซึ่งการแก้ไขปัญหาที่ถูกต้องและยั่งยืน คือ การแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุ ประเทศต้นทางต้องมีเสถียรภาพทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้ผู้ลี้ภัยสามารถเดินทางกลับประเทศของตัวเองได้อย่างมีศักดิ์ศรี กล่าวคือ ผู้ลี้ภัยจากประเทศเมียนมาร์ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นต้นมา รัฐบาลทหารพม่าได้ปฏิบัติการปราบปรามชนกลุ่มน้อยทำให้บุคคลสัญชาติพม่าอพยพหลบหนีเข้ามาในบริเวณชายแดนไทย-พม่าทางทิศตะวันตก ซึ่งรัฐบาลไทยก็มีนโยบายผ่อนปรนให้บุคคลเหล่านี้มีสถานะเป็นผู้ลี้ภัยการสู้รบจากพม่า คือ ให้อาศัยอยู่ชั่วคราวตามหลักมนุษยธรรม และให้กลับสู่มาตุภูมิเมื่อสถานการณ์เอื้ออำนวย หรือภายในประเทศนั้นมีความสงบ โดยประเทศไทยได้ให้พักพิงอยู่ในพื้นที่ชั่วคราวชายแดนไทย – พม่า ๙ พื้นที่ ๔ จังหวัด (แม่ฮ่องสอน ตาก ราชบุรี และกาญจนบุรี) ทางกลุ่มการปกครอง และสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ได้มีการสำรวจจัดทำทะเบียนในพื้นที่พักพิง ขณะเดียวกันทางการไทยก็ได้มีแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับบุคคลเหล่านี้ คือ

- ๑) การควบคุมดูแลผู้ลี้ภัยให้อยู่ในพื้นที่ที่ทางการไทยกำหนด
- ๒) แบ่งเบาภาระของทางการไทยให้ประเทศที่ ๓ ไปตั้งถิ่นฐาน

สำหรับการแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุ คือ กลุ่มบุคคลสัญชาติพม่าที่ลี้ภัยจากการสู้รบถ้าจะเข้าพื้นที่พักพิงได้จะต้องผ่านการกลั่นกรองพิจารณาระดับจังหวัด ส่วนการช่วยเหลือได้ให้องค์กรเอกชนผ่าน

กระทรวงมหาดไทยเข้าไปช่วยเหลือปัจจัยขั้นพื้นฐานทางด้านการแพทย์ สาธารณสุข และการศึกษา
ฝึกรอบรมวิชาชีพ

ผู้แทนกองกำกับการตำรวจตระเวนชายแดน

ผู้แทนตำรวจตระเวนชายแดน (ตชด.) กล่าวว่า ตชด. มีบทบาทสนับสนุนเรื่องการรักษาความ
สงบเรียบร้อยในศูนย์พักพิง และตรวจสอบในการเดินทางเข้า-ออกนอกพื้นที่ รวมทั้งการประสานงานกับ
หน่วยความมั่นคงในพื้นที่ต่าง ๆ ที่รับผิดชอบ เช่น เชียงราย ตาก และกาญจนบุรี ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องการ
รักษาความสงบเรียบร้อย และการอำนวยความสะดวกในเรื่องต่าง ๆ สำหรับนโยบายในการให้ความ
ช่วยเหลือก็เป็นไปตามหลักมนุษยธรรมตามแนวทางของ UNHCR อยู่แล้ว

ผู้แทนสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

ผู้แทนสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองกล่าวว่า สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองมีบทบาทเป็นฝ่าย
สนับสนุน จะไม่ได้เข้าไปควบคุมโดยตรง ในส่วนของนโยบายต่อผู้ลี้ภัยจากการสู้รบจะเป็นไปตาม
แนวทางที่สภาความมั่นคง และกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดไว้ ซึ่งผู้ลี้ภัยจากการสู้รบก็ไม่ได้รับการ
ยกเว้นตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง เพราะยังไม่ใช่กลุ่มคนที่เข้าเมืองอย่างถูกต้อง แต่
ถ้าคนที่เข้ามาอยู่ในที่พักพิงก็จำกัดให้อยู่ได้ชั่วคราว และให้อยู่ในที่ ๆ จำกัดไว้ แต่หากออกพื้นที่ก็ถือว่าผิด
เงื่อนไข และถ้ากระทำความผิดก็จะพิจารณาไปตามความผิดที่เกี่ยวข้อง

ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ

ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศกล่าวว่า เรื่องผู้หนีภัยเป็นประเด็นที่ไทยได้รับการยอมรับ เพราะ
ให้ทั้งที่และคนในการดูแล หน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศ คือ

- ๑) พยายามประชาสัมพันธ์ว่า การดำเนินการของไทยในการให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยจากการ
สู้รบตามหลักมนุษยธรรม และบนพื้นฐานของการแบ่งเบาภาระระหว่างประเทศ
- ๒) ร่วมมือกับประชาคมระหว่างประเทศ ซึ่งไม่เฉพาะแต่ UNHCR แต่ก็ร่วมกับองค์การพัฒนา
เอกชน (NGOs) ต่าง ๆ ในการที่จะช่วยเหลือบุคคลเหล่านี้ และหาทางออกที่ยั่งยืน เพื่อช่วยให้
บุคคลเหล่านั้นมีทางออกต่อไป

จากการประชุมกับ UNHCR เนื่องใจวาระครบรอบ ๖๐ ปี ของอนุสัญญาว่าด้วยผู้หนีภัย และ ๕๐ ปี บุคคลไร้รัฐ กระทรวงการต่างประเทศ ได้กำหนดนโยบายเรื่องผู้หนีภัยไว้ ๖ ประการ คือ

- ๑) การปรับปรุง ขยายเกณฑ์คัดกรองของผู้หนีภัยการสู้รบในพื้นที่พักพิงชั่วคราว และออกเอกสารประจำตัวที่ได้รับการลงทะเบียนแล้ว
- ๒) การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่รักษาชายแดน และเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง เพื่อเพิ่มความตระหนักถึงหลักสิทธิมนุษยชน และความต้องการด้านความคุ้มครองของผู้หนีภัยจากการสู้รบ
- ๓) การขยายโอกาสทางการศึกษาแก่ผู้หนีภัยในพื้นที่พักพิงชั่วคราว และบุคคลในความห่วงใยอื่น ๆ ตามนโยบายการศึกษาภาคบังคับของรัฐบาลไทย
- ๔) การให้บุตรของผู้หนีภัย และของบุคคลในความดูแลกลุ่มอื่น ๆ เข้าถึงการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติ คุ้มครองเด็ก รวมทั้งให้บุคคลที่เกิดในประเทศไทยทุกคนมีสิทธิที่จะจดทะเบียนเกิด และสิทธิอื่น ๆ ภายใต้ข้อ ๗ ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง
- ๕) การพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสัญชาติ เพื่อให้บุตรของผู้ลี้ภัยได้รับการจดทะเบียนเกิด และเอกสารประจำตัวโดยทั่วถึง รวมทั้งการอนุญาตให้บุคคลจดทะเบียนเกิดย้อนหลังตามความเหมาะสม
- ๖) การเสริมสร้างบทบาทของประเทศไทยในความร่วมมือระหว่างภูมิภาคบนพื้นฐานของหลักการแบ่งเบาภาระระหว่างประเทศ รวมทั้งแนวทางการรับมือความท้าทายด้านมนุษยธรรมต่าง ๆ

เรื่องการชี้แจงกับต่างประเทศนั้นเป็นหน้าที่ที่ต้องทำ แต่การแก้ไขปัญหาต้องเริ่มจากพื้นที่ต้นทาง ประเทศไทยมีการดำเนินการเชิงรุกในเรื่องผู้หนีภัยสงครามจากประเทศเมียนมาร์หลายเรื่อง แต่ไม่ได้มีการประชาสัมพันธ์ และในส่วนของพม่าก็มีพัฒนาการในทางที่ดีขึ้น ที่เห็นได้ชัด คือ รัฐบาลทหารพม่าเปิดกว้างมากขึ้นที่จะเจรจาเรื่องผู้หนีภัยและบุคคลไร้รัฐ

เรื่องการมีหน่วยงานรับผิดชอบหรือเจ้าภาพในประเด็นผู้หนีภัยจากการสู้รบนั้น เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๔ กระทรวงการต่างประเทศช่วยเป็นเจ้าภาพในการจัดประชุม แต่สภาพความมั่นคง

แห่งชาติเป็นผู้ดูแลนโยบายหลัก ซึ่งการประชุมครั้งนั้นกล่าวถึงประเด็นต่าง ๆ อย่างเช่น พลวัตในอาเซียน พื้นที่ของชนกลุ่มน้อย และกลุ่มต่าง ๆ ว่าถึงเวลาแล้วที่จะต้องมานั่งคุยกันในเรื่องผู้หนีภัยต่าง ๆ กระทรวงการต่างประเทศพยายามส่งเสริมภาพลักษณ์ของประเทศไทยในเรื่องผู้หนีภัย เพราะกระทรวงการต่างประเทศไม่อยากจะถูกมองว่าให้แต่ที่อยู่อาศัยอย่างเดียว และไม่ทำอะไรเลย

สำหรับเด็กและเยาวชนที่เป็นลูกหลานของผู้หนีภัยสงคราม ต้องมาดูธรรมชาติของคนที่ยื่นในนั้นด้วยว่าเป็นเฉพาะเด็ก พ่อกับแม่อยู่ที่ไหน แน่นนอนว่าเด็กไม่ได้ไปเข้า-เย็นกลับ ถ้าหนีภัยจากการสู้รบ เหตุใดจึงเลือกไม่เข้าไปอยู่ในพื้นที่พักพิง ขณะที่พื้นที่พักพิงก็มีโอกาส ถ้าไม่สามารถที่จะกลับได้ก็มีโอกาสที่จะได้ไปตั้งถิ่นฐานประเทศที่ ๓ คงต้องมานั่งดูว่าเหตุผล คืออะไรกันแน่

ประเด็นเกี่ยวกับเรื่องการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ กระทรวงการต่างประเทศไม่ได้ปฏิเสธว่าจะไม่เข้าเป็นภาคี แต่การเข้าเราต้องมาดูความพร้อมด้วยเหมือนกัน และก็ไม่ได้เป็นข้ออ้างตลอดกาลของไทย เพราะสิ่งที่เราทำมันดีอยู่แล้ว และมันก็ดีกว่าหลายชาติที่ทำ มันเป็นข้อเท็จจริงที่เราทำอยู่ เราก็มีการคุยหารือกัน และมีคณะทำงานพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องนี้ด้วย ซึ่งอธิบดีกรมองค์การระหว่างประเทศเป็นประธาน และจริง ๆ ก็ประสงค์ที่จะใช้ผลจากการหารือที่ไปประชุมมา

ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย

ผู้แทนกระทรวงมหาดไทยกล่าวว่า กระทรวงฯ ได้รับมอบหมายจากสภาความมั่นคงแห่งชาติให้รับผิดชอบควบคุมดูแลค่ายผู้ลี้ภัย ๙ แห่งใน ๔ จังหวัด ณ เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๔ มีผู้ลี้ภัยอยู่ทั้งสิ้น ๑๐๑,๓๑๒ คน อยู่ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน (๔ แคมป์ ๓๘,๐๓๕ คน) จังหวัดตาก (๓ แคมป์ ๕๖,๑๙๒ คน) จังหวัดราชบุรี (๑ แคมป์ ๔,๒๘๑) จังหวัดกาญจนบุรี (๑ แคมป์ ๒,๘๐๔ คน) การควบคุมดูแลผู้ลี้ภัยจะดำเนินการให้ความช่วยเหลือตามหลักขั้นพื้นฐานด้านมนุษยธรรม คือ ให้ความช่วยเหลือเฉพาะเรื่องความจำเป็นขั้นพื้นฐาน โดยประสานงานกับ UNHCR ซึ่งช่วยเหลือเรื่องจัดทำทะเบียน การย้ายพื้นที่พักพิง และเตรียมการส่งกลับ

นอกจากนี้ยังมีองค์การพัฒนาเอกชน (NGOs) ซึ่งเป็นองค์การการกุศลเข้าช่วยเหลือด้านความจำเป็นพื้นฐาน เช่น การแพทย์ การศึกษา ฯลฯ ในแคมป์มีทั้งหมด ๑๘ องค์การ เป็นของส่วนราชการ ๒ หน่วย ได้แก่ สยามควางแผนครอบครัว และโรงพยาบาลเวชศาสตร์เขตร้อนดูแลรักษาโรคมาลาเรีย ใน

ส่วนของกระทรวงมหาดไทยก็ดูแลในเรื่องเกี่ยวกับการรับผู้ลี้ภัยเข้ามาในพื้นที่พักพิง โดยมีคณะกรรมการพิจารณารับผู้ลี้ภัย คือ PIB ในระดับจังหวัด และก็มีระดับภูธร

ขณะนี้กระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่ทำการคัดกรองเบื้องต้น ซึ่งมีปัญหาเรื่องการพิจารณาหลักเกณฑ์ไม่ตรงกันใน ๔ จังหวัด คือ จังหวัดทางภาคตะวันตก (กาญจนบุรี และราชบุรี) ซึ่งมองเรื่องการสู้รบว่า “ณ เวลานั้น” เท่านั้นเอง ส่วนภาคเหนือ (ตาก และแม่ฮ่องสอน) มองเรื่อง “การสู้รบเป็นหลัก” คือ รบเมื่อไร เวลาไหน ก็จะพิจารณาเข้ามาเป็นผู้ลี้ภัยทั้งหมด ซึ่งก็กำลังประสานงานกับสภาความมั่นคงแห่งชาติให้นำเข้าสู่คณะกรรมการควบคุมผู้ลี้ภัย เพื่อให้ออกมาเป็นหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและถูกต้อง กลุ่มที่จะคัดกรองเบื้องต้นก็คือ กลุ่มที่เป็นคนเถื่อน และหลบหนีเข้ามาอยู่ในแคมป์ มาขอพักพิงเข้ามาอยู่ในแคมป์ คนที่อยู่นอกแคมป์ไม่ได้ทำ

หลักเกณฑ์ของกระทรวงมหาดไทย คือ ถ้าอยู่นอกแคมป์ก็ต้องมาตามกระบวนการพิจารณาเข้ามาทางชายแดน เจอทหาร หรือตำรวจ ก็จะสอบสวนขั้นต้น ถ้าไม่ใช่ก็จะพุดคุย และให้ส่งกลับไปเมื่อสถานการณ์ปลอดภัย แต่การคัดกรองเบื้องต้นขณะนี้ทำเฉพาะ ๔ พื้นที่พักพิงเท่านั้น ซึ่งทำเฉพาะคนที่เข้ามาหลบหนีอยู่ในแคมป์ ส่วนด้านอื่น ๆ ก็ให้ความช่วยเหลือตามนโยบาย คือ การเดินทางไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่ ๓ ได้แก่ แคนาดา นอร์เวย์ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น ฯลฯ จนถึงเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๔ ส่งไปแล้ว ๑๖,๓๑๑ คน

สำหรับสหรัฐอเมริกา มีนโยบายที่จะรับผู้ลี้ภัยทั้งหมดในขณะนี้ ประมาณ ๕๐,๐๐๐ คนที่รับไปแล้ว ก็จะสังเกตได้ว่า ยังมีผู้ลี้ภัยที่อยู่ในพื้นที่พักพิงจำนวนเท่าเดิม ไม่มีลด เพราะเมื่อถึงเวลาจริงๆ ผู้ที่หลบหนีมาอยู่ในแคมป์ก็จะมาร้องขอให้ช่วยพิจารณาเข้าคณะกรรมการให้มีทะเบียน และสามารถเดินทางไปประเทศที่ ๓ ได้อีก

ปัญหาอุปสรรคของการประสานงานกับหน่วยงาน น่าจะเป็นขององค์การระหว่างประเทศ UNHCR, IOM หรือ NGOs อาจจะมีหมดความสนใจในการที่จะดูแลผู้ลี้ภัย ประเทศที่สนับสนุนก็อาจจะให้การสนับสนุนน้อย เพราะฉะนั้นการช่วยเหลือด้านอุปโภคบริโภคลดลง ทำให้เป็นปัญหาสำหรับการดูแลผู้ลี้ภัย ซึ่งเริ่มที่จะบอกได้ว่า “ไม่พอกิน” ทำให้ต้องเด็ดลอดหนีออกไปนอกพื้นที่ และก็ไปรับจ้าง หรือไปหาเงินเพื่อมาซื้อของยังชีพเพิ่มเติม ส่วนเรื่องการส่งกลับ ก็มีการเตรียมพร้อมอยู่เสมอ โดยให้ NGOs เข้าไปให้การดูแลเรื่องการฝึกอาชีพที่สามารถจะกลับไปทำงานได้ เช่น การซ่อมจักรยาน ฯลฯ

ผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กองกำลังผาเมือง)

ผู้แทนกระทรวงกลาโหมกล่าวว่า ด้านการปฏิบัติการทางด้านทหารไม่มีปัญหาเรื่องผู้หลบหนีภัย คือสามารถดำเนินการได้ตามระเบียบ และตามนโยบายของกองทัพบก ช่องทางชายแดนก็มีการผ่อนผันตามหลักมนุษยธรรมอยู่แล้ว คือ เด็กทางฝั่งพม่ามาเรียนก็ให้ข้ามได้เฉพาะช่องทางที่ควบคุมได้ ก็จะมีการลงทะเบียนใครข้ามเข้ามาที่เมือง และกลับออกไปที่เมือง เก็บข้อมูลส่วนนี้อยู่แล้วในช่องทางที่กองทัพบกมีกำลังไปดูแล และตรวจสอบได้ ส่วนช่องทางที่ไม่มีก็พยายามใช้มาตรการทางทหารไม่ให้มีการข้ามชายแดนเข้ามา

ปัญหาหลักจะเป็นเรื่องของแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายมากกว่าผู้ลี้ภัย เพราะว่าแรงงานต่างด้าวจะเข้ามาอย่างผิดกฎหมาย คือ ไม่เข้าช่องทางที่กำหนดไว้ ตามนโยบายที่มีข้อตกลงระหว่างรัฐบาลเมียนมาร์ กับชนกลุ่มน้อย ถ้าในทางปกติก็จะดูดีสำหรับผู้ลี้ภัย คือ ไม่มีการสู้รบตามพื้นที่แนวชายแดน แต่ก็ทำให้ผู้ลี้ภัยไม่ข้ามฝั่งมาทางนี้มากนัก

ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กล่าวว่า เรื่องผู้ลี้ภัยไม่มีนโยบายและภารกิจโดยตรง แต่อาจจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับบางถ้าเข้ามาเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ หรือผู้ด้อยโอกาสมีข้อผ่อนผันพอสมควร เมื่อได้รับการร้องขอจากหน่วยงานราชการให้ดูแลไม่ว่าจะเป็นเด็ก สตรี คนชรา หรือว่ากลุ่มผู้ด้อยโอกาสจะมาจากหนีภัย หรือไม่หนีภัยก็ตาม ก็มีข้อยืดหยุ่นพอสมควร คือ ให้การดูแลตามหลักมนุษยธรรม และโดยตามหลักการของ พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กต้องให้การคุ้มครองเด็กทุกคนบนพื้นแผ่นดินไทยอยู่แล้ว

๓.๓ ความคิดเห็นของนักวิชาการ

ดร.เดชา ตั้งสีฟ้า อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กล่าวในเวทีสัมมนา นโยบายเมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ ว่า ข้อแรกต้องการทบทวน และตรวจสอบความเห็นร่วมกันก่อนว่า “ทำไมเรามานั่งอยู่ห้องนี้ร่วมกัน” และข้อสอง คือ “ความสมดุลของหลักสิทธิมนุษยชนสากลกับความมั่นคงของรัฐไทยในระยะยาว”

ข้อแรกทุกคนเห็นพ้องต้องกันว่า เป็นปัญหาเรื้อรังที่ยาวนาน และส่งผลต่อความมั่นคง ข้อที่สอง เรื่องการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชน ผมคิดว่าอันนี้คือปมจากปัญหาข้อที่ ๑ ที่กรรมการสิทธิแห่งชาติ เข้ามาเกี่ยวข้อง และพวกเราต้องมานั่งพูดคุยกัน

คนที่หลบหนีเข้ามาในประเทศไทยมีมากกว่า ๑๐,๐๐๐ คน หลังจากการเลือกตั้งในพม่า พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่เราผลักดันคนประมาณ ๒๐,๐๐๐ คน กลับไป เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๓ บางช่วง ตัวเลขขึ้นไปถึงกว่า ๑๐,๐๐๐ คน ใน ๔๐ กว่าจุด ทั้งหมดไม่เป็นข่าว เพราะว่าเป็นข่าวไม่ได้ ปมทั้ง ๒ ปมนี้ คือ “ความมั่นคง” กับ “หลักสิทธิมนุษยชนสากล” คำถาม คือ “จะทำอย่างไรให้มันยั่งยืนและสมดุล” ผมคิดว่าเราไม่มีทางเลือกอื่น นอกจากสนใจเรื่องสิทธิมนุษยชน ดังนั้น ผมจึงไม่คิดว่าจะไปทางใดทางหนึ่ง มากเกินไป จึงเลือกใช้คำว่า “สมดุล” ผ่านหลักมนุษยธรรม กฎหมายระหว่างประเทศ หลักรัฐศาสตร์ และ จะทิ้งท้ายด้วยการทบทวนดูว่าประวัติศาสตร์ได้สอนอะไรกับเราเกี่ยวกับปัญหาเรื่องชายแดนไทย-พม่าที่ เรื้อรังมา ไม่ใช่เฉพาะที่มีการตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราวขึ้นมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๗ เพราะมันเรื้อรังไปมากกว่า นั้นอีก

หลักสิทธิมนุษยชนถูกพัฒนามาอย่างกว้างขวางหลังจากปี ค.ศ. ๑๙๔๘ ในปฏิญญาสากล อยู่ใน เรื่องของ “คณะกรรมการข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัย” ถ้าพูดถึงหลักสิทธิมนุษยชนสากลซึ่งมีฐานอยู่ที่หลัก มนุษยธรรม ไม่มีข้อถกเถียงที่คนเหล่านี้ที่ข้ามมาจากพม่าพึงได้รับการดูแล เพราะเป็นประเด็นทาง ศีลธรรม และตามหลักการกฎหมายระหว่างประเทศ

อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ กติการะหว่างประเทศ อนุสัญญาต่อต้านการ ทรมาน อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ต่าง ๆ เหล่านี้ให้ความสำคัญไปที่ภาคีพึงจะต้องใส่ใจกับผู้ที่ข้ามแดน มา หมายความว่า บางอนุสัญญาเหล่านี้รัฐไทยเป็นภาคีอยู่แล้ว เมื่อรัฐไทยเป็นภาคีอยู่แล้วก็ไม่มีเหตุผลที่ จะไม่ปฏิบัติตามภาคี เพียงแต่ว่าในงานของ ดร.จตุรงค์ และทีมได้ชี้ชัดว่า มันมีปมอยู่บ้างในกรณีของรัฐไทย เนื่องจากไม่ทำให้ชัดว่า “อนุสัญญาเหล่านั้นเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายรัฐไทย” ดังนั้น จึงเป็นข้ออ้าง ที่จะไม่กระทำอะไรหลาย ๆ อย่างที่พึงกระทำ แต่ถ้ามองจากหลักสิทธิมนุษยชนสากลเราไม่มีทางเลือก ซึ่ง ผมวางตรงนั้นไว้ในหลักกฎหมายระหว่างประเทศ

กฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้มีเฉพาะกฎหมายลายลักษณ์อักษร แต่มีกฎหมายจารีตประเพณี ด้วย ซึ่งเป็นบรรทัดฐานที่สำคัญ หมายความว่า “แม้เราจะไม่เป็นภาคีสมาชิกแต่เราก็ถูกผูกพันในการที่จะ

ปกป้อง และคุ้มครองผู้คนที่เข้ามา” ถ้าเรากลับไปดูเรื่องหลักการไม่ผลักดัน จริงอยู่เราอาจไม่ผลักดันเขา ตามกฎหมายจารีตประเพณี หรือกฎหมายอื่น ๆ แต่คำถามตามมาก็คือว่า “แล้วเวลาเขาเข้ามาอยู่เราใส่ใจ และดูแลเขาอย่างไร” หลักการไม่เลือกปฏิบัติ ความปลอดภัยทางร่างกาย หลักเอกภาพของครอบครัว เสรีภาพในการเคลื่อนย้าย เสรีภาพทางศาสนา หลักเหล่านี้พึงได้รับการใส่ใจควบคู่ไปกับหลักการไม่ผลักดันด้วย

ต่อมาคือ หลักรัฐศาสตร์ เวลาที่เราเป็นภาคีอนุสัญญาหมายความว่ ๑) พันธะที่เรามี ๒) เป็นการเพิ่มโอกาสของผู้ลี้ภัย ข้อ ๓) เป็นการกำจัดปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐในปัญหาผู้ลี้ภัย เมื่อรัฐอันเป็นภาคีของอนุสัญญาให้ลี้ภัยแก่คนจากรัฐอื่น รัฐที่เป็นเจ้าของผู้ลี้ภัยก็สามารถเข้าใจได้ว่าเป็นการกระทำที่สันติตามหลักมนุษยธรรม และตามหลักกฎหมาย แทนที่จะเป็นการกระทำที่แสดงออกถึงความ เป็นศัตรู”

ผู้ที่ติดตามปัญหาชายแดนไทย – พม่าที่เร้ารังทราบดีว่า หลายครั้งที่รัฐบาลทหารพม่าใช้ตรงนี้เป็นข้ออ้างในการแสดงความไม่พอใจ หรือประท้วงรัฐบาลไทยว่า “พื้นที่พักพิงชั่วคราวของเราในหลาย ๆ จุดเป็นที่ช่องสุ่มของกองกำลังฝ่ายตรงข้าม หรือกองกำลังที่ต่อต้านรัฐบาลทหารพม่า” ดังนั้นแล้วจึงเกิดความไม่พอใจ ข้ออ้างข้อหนึ่งในการพยายามที่จะยุบพื้นที่พักพิงชั่วคราวแล้วส่งคนกลับไป ก็คือข้ออ้างข้อนี้เหมือนกัน ในแง่นี้แล้วว่ารัฐไทยควรเป็นภาคีหรือไม่ สำหรับผมนี่คือเหตุผลที่ดีในทางรัฐศาสตร์ ที่เราพึงจะเป็นภาคี เพราะจะทำให้เกิดความสบายใจทั้ง ๒ ฝ่าย

เหตุผลว่าทำไมไทยต้องเป็นภาคี เพราะว่า “เราทำได้ดี และมีประวัติศาสตร์ที่งดงามในการช่วยเหลือผู้ลี้ภัยนับจากสงครามอินโดจีน และในหลาย ๆ ลักษณะเราทำได้ดีกว่ารัฐที่เป็นภาคีอีกหลาย ๆ รัฐ” จริงอยู่ว่าสถานการณ์ตอนนี้กำลังดีขึ้น คนน่าจะจะไม่เข้ามาด้วยเหตุผลนั้นอีก แต่ในแง่ที่เราพึงเพื่อที่ว่า เราจะได้ทำงานอย่างสบายใจ และการเป็นภาคีอนุสัญญาจะสอดคล้องกับหลักรัฐศาสตร์ เรื่องการสัมพันธ์ทางการทูตที่ดีของ ๒ ประเทศ และจะไปสนับสนุนกับหลักสิทธิมนุษยชน และหลักกฎหมายระหว่างประเทศ เหตุผลที่เราจะทำก็เพื่อรัฐไทยเอง และในนามของสิทธิมนุษยชน ผมเห็นว่าเรื่องนี้สำคัญมาก

ตอนท้ายหน้า ๑๕ ของเอกสารประกอบการสัมมนาระบุว่า “สถานการณ์ในประเทศไทยยังคงมีความขัดแย้งทางชายแดน ปัญหาการลี้ภัยทางการสู้รบยังเป็นปัญหาที่ประเทศไทยต้องเผชิญ...” ดังนั้น

แล้วการเป็นภาคีของอนุสัญญาฯ จึงเป็นผลดีต่อเรา ตรงนี้ผมจะใช้โยงเข้าสู่ประเด็นสุดท้ายว่า “ประวัติศาสตร์ได้สอนอะไรเราบ้าง”

การเลือกตั้งในพม่าเมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๓ เราก็เห็นการอพยพเข้ามา ประชากรอพยพเข้ามามากที่สุดในเวลาอันสั้นในรอบ ๒๐ ปี ประมาณ ๒๕,๐๐๐ กว่าคน สิ่งที่เกิดขึ้นคือ นับจากวันที่ ๗ พฤศจิกายน มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นมากมาย และเป็นไปในทางลบ แต่ไม่เป็นข่าวในการเมืองระหว่างประเทศ พร้อม ๆ กับที่พม่าใช้ กองกำลังทหารบดขยี้กองกำลัง คคะฉิ่น ณ บริเวณชายแดนจีนและพม่า สิ่งนี้ทำให้เกิดความลังเลและกังขาอยู่ว่า “รัฐบาลทหารพม่ากำลังเล่นนโยบาย ๒ ทาง” คำถามจึงอยู่ที่ว่า “เข้มขันอย่างไร” ตอนนี้มีมันเข้าเกินไปแล้ว วงล้อประวัติศาสตร์หมุนไปเรื่อยเรื่อยแล้ว พม่ากำลังได้ทำในสิ่งที่ตัวเองต้องการ การเป็นประธานอาเซียน ค.ศ. ๒๐๑๔ การเป็นเจ้าภาพซีเกมส์ และเปิดสนามบินเปิดอ นานาชาติ

ที่น่าสนใจคือ “เมียวดี” มีการประกาศเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างเป็นทางการ และบริษัทดีเทลไทย ได้ลงทุนที่เมืองทวาย ๒.๕ แสนล้านบาท (เฟสแรก) ซึ่งใหญ่กว่านิคมอุตสาหกรรมมาบพุด ๑๐ เท่า ซึ่งเป็นความต้องการของพม่าที่จะทำให้เป็นเกตเวย์ เพื่อที่จะเชื่อมตลาดขณะนี้ไปสู่จีน อาเซียนทั้งหมดและอินเดีย จะมีประชากร ๓,๐๐๐ กว่าล้านเกินครึ่งหนึ่งของประชากรโลก ทวายจะกลายเป็นฐานที่มั่นสำคัญของพม่า นี่เป็นเพียงตัวอย่างเดียว รัฐบาลทหารพม่าถือหุ่นร้อยละ ๒๕ ประเด็นคือว่า การเปลี่ยนแปลงที่เป็นบวกเหล่านี้ของเศรษฐกิจ ผมอยากจะเชื่อว่า “ไม่กองกำลังของฝ่ายต่อต้านต้องยอมจำนน กองกำลังของรัฐบาลเองก็ต้องทำอะไรที่เป็นบวกมากขึ้น” ดังนั้นจึงส่งผลกระทบต่อการใช้วิถีวิถีจะเข้ามาฝั่งไทยจะน้อยลง เศรษฐกิจโตไม่ได้ถ้ามีการสู้รบ เพราะความมุ่งมั่นในทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงในเชิงบวกจึงส่งผลกระทบต่อที่รัฐไทยจะเป็นผู้รับภาระดูแลผู้ลี้ภัยน้อยลง และเมื่อเป็นเช่นนั้นเหตุผลในการภาคีจึงมากขึ้น

ในทางวิชาการมีพื้นที่ที่มีความสำคัญทั้งในทางเศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ๔ ประการ ได้แก่ ๑) เมืองหลวง ๒) สนามบินนานาชาติ ๓) ท่าเรือน้ำลึกสากล และ ๔) เมืองชายแดน โดยสรุปไม่ว่าจะเป็นหลักสิทธิมนุษยชน หลักกฎหมายระหว่างประเทศ หลักรัฐศาสตร์ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐ และสุดท้ายความเปลี่ยนแปลงในประวัติศาสตร์ของภูมิภาคชายแดนไทย - พม่า ผมไม่เห็นเหตุผลที่เราจะไม่

เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย ส่วนเรื่องปม และเทคนิคในทางกฎหมายระหว่างประเทศ ผมคิดว่าเราต้องมานั่งคุยกัน และจัดเวทีอีกครึ่งหนึ่ง

นายวิระวัฒน์ ต้นปชาติ จากมูลนิธิพิทักษ์ประชาธิปไตย กล่าวว่า แนวคิดในเรื่องปัญหาผู้ลี้ภัยโดยขอบเขตก็ไม่แน่ใจว่าผู้ลี้ภัยประเทศใดบ้างที่อยู่ในค่าย สิ่งที่เป็นปัญหาที่เราต้องมอง คือ ชีตจำกัดมีหลายอย่างในส่วนของเรา และมันไปเกี่ยวพันในเชิงความคิดหลาย ๆ อย่าง ซึ่งตนเองทำงานตรงนั้นมันเป็นการต่อสู้เรื่องกระบวนการความคิดทั้งหมดถึงจะกำหนดออกมาเป็นกรอบได้ ถึงแม้เราจะไม่ได้เข้าไปสู่อุสัญญาแบบนั้น แต่การปฏิบัติของเรากับคนที่ลี้ภัยเหล่านั้น เราทำได้ดีกว่าเขาเยอะมาก มีประวัติศาสตร์ไม่ใช่เฉพาะกลุ่มพม่า แต่มีหลายกลุ่มที่ดูแลเขาจนกระทั่งเข้ามาสู่สถานะเป็นคนไทย

กรณีปัญหาของผู้ลี้ภัยชายแดนพม่ามันมีอยู่ตลอดเวลา ไม่ได้ขึ้นอยู่กับเราคนเดียว หรือว่าขึ้นอยู่กับเราและรัฐบาลทหารพม่า อย่างน้อยที่สุดมันมีรัฐ หรือชนกลุ่มน้อยอีกกลุ่มหนึ่งที่เป็นเงื่อนไขเพราะฉะนั้นเราจึงมองว่า เราไปพูดกับรัฐพม่า และองค์กรระหว่างประเทศ ๓ ส่วนนี้มันแก้ปัญหาไม่ได้ สิ่งที่เราควรอยู่ตลอดเวลาหรืออยู่ในแนวคิดพัฒนาการ

สิ่งที่มองเห็น คือ ข้อเท็จจริงกับแนวทางการปฏิบัติไม่ไปด้วยกัน เพราะหลักการ/นโยบายด้านความมั่นคงมันเป็นคำตอบที่สั้น และชัดเจน อธิบายได้ แต่ไม่รับผิดชอบ คือ

- ๑) การไม่ยอมรับเป็นผู้ลี้ภัยเพราะเกรงจะไปเข้าเงื่อนไขที่จะต้องรับตามหลักสากล
- ๒) สถานการณ์ชายแดนโดยชนกลุ่มน้อยมันมีอยู่ตลอดเวลา มันเป็นถดถู สิ่งที่เป็นปัจจัยหนึ่งคือพื้นที่ของเรามันมีแหล่งที่จะให้ทำกิน ให้อาศัยดีกว่าบ้านเขา

คนที่อยู่ในที่พักพิง ถามว่า “ทำไมเขาไม่กลับไป” ก็เพราะว่ามันกลายเป็นแหล่งที่อยู่อาศัย กระบวนการจัดการตรงนั้นมันไม่ใช่กระบวนการจัดการโดยหน้าที่ หรือกฎหมาย แต่มันมีจุดบกพร่องเยอะแยะ จะมองเห็นว่ามันมีกฎหมายหลาย ๆ อัน มติหลาย ๆ อันของชนกลุ่มน้อยที่มีอยู่ชัดเจน และยังได้รับการปฏิบัติไม่ครบถ้วน เราต้องยอมรับความจริงตรงนี้ สิ่งที่เราต้องมองเห็นคือถ้าเราจะช่วยกันแก้ปัญหาตรงนี้ คือ เราจะต้องสร้างกระบวนการความคิดให้ไปถึงผู้มีอำนาจตัดสินใจได้ก่อน หรือการตั้งสภาะแวดล้อมเพื่อไปกดดันให้ฝ่ายรัฐดำเนินการ

นายวีรวิชญ์ เกียรชัยนันท์ ผู้อำนวยการบริหารมูลนิธิไทยเพื่อคนมีปัญหาสิทธิและสถานะ กล่าวว่ามีข้อมูลที่มีอยู่ ณ ปัจจุบัน เชื่อว่าคนจะกลับไปหน้า (พ.ศ. ๒๕๕๖) ด้วยเหตุผลว่าเขาจะกลับไปเอง คนเหล่านี้ถ้าดูแยกออกเป็น ๙ แคมป์ ใน ๗ แคมป์จะเป็นของ KNU ส่วนอีก ๒ แคมป์ เป็นคนของ KNPP ซึ่งคนเหล่านี้ ถ้า KNU สั่งให้กลับเขาก็กลับ แต่สิ่งที่จะเกิดขึ้น คือว่า คนที่จะกลับไป หรือกลับเข้ามา อาจจะเป็นในรูปแบบใหม่ ซึ่งอย่างที่ ดร. เดชา อธิบายว่า “ธรรมชาติของคนชายแดนเข้าก็จะมีการเดินทางข้ามไปข้ามมา การที่จะปะทะกันในช่วงต่อไปก็อาจมีในเรื่องของผลประโยชน์” ทั้งหมดก็จะนำมาสู่ว่า “แล้วประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศพื้นที่ชายแดนติดกันนี้จะทำอย่างไร”

ประเทศไทยตอนนี้กำลังล้าหลังที่สุดในเรื่องการบริหารจัดการผู้ลี้ภัย ส่วนมาเลเซีย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ เขาก้าวไปไกลมากในเรื่องของการบริหารจัดการ ผู้ลี้ภัยที่อยู่ในมาเลเซียนั้นมีสถานภาพผู้ลี้ภัยของ UNHCR แต่การลงทะเบียนจะมี Double Status (๒ สถานะ) คือ เป็นผู้ลี้ภัย และสามารถทำงานอย่างถูกกฎหมายได้ด้วย เพราะที่มาเลเซียมองแล้วว่า “พม่าดีขึ้นแน่นอน” ปัญหาที่มาเลเซียและไทยจะเกิดขึ้นต่อไป คือ แรงงานจะไหลจากประเทศเหล่านี้กลับไปพม่า ถ้านึกถึง Megaproject ที่จะเกิดขึ้นที่ทวาย “มูลค่าขนาดนั้นต้องจ้างคนเยอะขนาดไหน” สถานการณ์จะนำไปสู่การไหลกลับของคนมาเลเซียนี้เขาคิดไปไกล คือ พยายามที่จะดูว่า “จะทำอย่างไรที่จะดึงให้คนอยู่กับเขา” ในส่วนของไทยยังคิดอยู่ว่า “เราจะไม่ให้คนเข้ามา” เราก็ล้าหลังพอสมควร

อีกมิติหนึ่งก็คือ ผู้ลี้ภัยในอาเซียน ๑๐ ประเทศ ส่วนใหญ่เกินร้อยละ ๙๐ มาจากประเทศเมียนมาร์ ทุกประเทศคิดเหมือนกันหมดว่า “ถ้าสถานการณ์ในพม่าดีขึ้น” ประกอบกับ “เราจะเป็นอาเซียนใน ค.ศ. ๒๐๑๕” ก็หมายความว่า เราเป็น “ชุมชนเดียวกัน” ฉะนั้นคำว่า “ผู้ลี้ภัย” อาจจะล้าสมัยไปแล้ว สำหรับชุมชนอาเซียน เพราะสิ่งที่จะเกิดขึ้นก็คือเราจะมีประชากรที่อาจจะมาจากประเทศต้นทาง หรือพม่า ในประเทศสมาชิกของอาเซียน ซึ่งหมายความว่า “ประเทศอาเซียนนั้นจะดูแลคนที่มาจากประเทศเพื่อนบ้านอย่างไร” ฉะนั้น ค.ศ. ๒๐๑๕ ไปแล้วคนที่จะเป็นผู้ลี้ภัยอาเซียน คือ คนที่มาจากนอกอาเซียนที่จะเข้ามา เช่น ตะวันออกกลาง หรือที่อื่น ๆ

ในช่วงที่ผ่านมาได้มีการคุยหรือในประเด็นนี้ที่เมืองบาหลีถึงกระบวนการที่กระทรวงต่างประเทศ อาจจะไปเกี่ยวข้องกับพอสมควร คือ “ทำอย่างไรถึงจะเกิดกลไกเดียวกันในอาเซียนที่จะคัดกรองคนเข้ามา” ต่อไปเราจะไม่มาคุยกันแล้วว่า “คนในประเทศเมียนมาร์จะดูแลเขาอย่างไร ให้อยู่ที่ไหน” เพราะสุดท้ายพอ

เป็นประชาคมเดียวกัน เขาก็สามารถที่จะเดินทางไปไหนมาไหนได้ สิ่งที่เรากำลังทำอยู่ตอนนี้มันล้ำสมัยไปแล้ว แต่สิ่งที่จะเกิดขึ้นคือว่า “เราจะทำอย่างไรในการเข้าไปสู่ตรงจุดนั้น และศักยภาพในการแข่งขันของประเทศไทยต่อไป”

และอีกประเด็นในเรื่องของการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ ถ้าไทยเข้าเป็นภาคีอำนาจจะอยู่ในมือเรา UN และต่างประเทศจะไม่สามารถที่จะมาตำหนิ วิจารณ์ วิพากษ์วิจารณ์ สิ่งที่เราทำ เนื่องจากเราเป็นเจ้าของกฎหมาย ถ้าเราพูดถึงคำนิยามของ “คนที่เป็นผู้ลี้ภัยจากการสู้รบ” ในมาตรา ๑ ของอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย จะพบว่า มีปัญหาคือเข้ามาแล้วไม่ได้กลับไป เพราะสถานการณ์ไม่ดีขึ้น จริง ๆ แล้วเราติดกับตัวเอง เพราะบอกว่า “เขาเป็นผู้ลี้ภัยจากการสู้รบ” มันไม่มีจุดสิ้นสุด และเราไม่ได้กำหนดด้วยว่าจะสิ้นสุดเมื่อไร เขาก็อยู่ในค่าย ๒๐ กว่าปี

แต่ถ้าดูมาตรา ๑ ของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย จะพบว่า “คนที่ลี้ภัย จะต้องลี้ภัยจากการถูกประหารด้วยสาเหตุ ๕ ประการ” นั่นก็คือปัจเจก อัตราการปฏิเสธผู้ลี้ภัยของ UN อยู่ที่ร้อยละ ๙๐ หมายความว่าถ้าเข้ามา ๑๐๐ คน ถ้าใช้เกณฑ์ของเราก็จะรับ ๑๐๐ คน แต่ UN รับแค่ ๑๐ คน เพราะเขาบอกว่าตามอนุสัญญา และอนุสัญญาก็กำหนดไว้ด้วยว่า “ถ้าสถานการณ์ดีขึ้นก็สามารถที่จะถอนสถานภาพได้” ปัจจุบันก็เพิ่งถอนชาวศรีลังกาไปทั้งกลุ่มและส่งกลับ ซึ่งสามารถทำได้ถูกต้องตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ และถ้าประเทศไทยเข้าไปเป็นภาคีเราก็จะสามารถดำเนินการต่าง ๆ เหล่านี้ได้

ในมิติของการดูแลผู้หนีภัยสงครามเห็นว่าควรจะเปลี่ยนจากการที่ให้ผู้ให้ทุนไปให้ NGOs ฝรั่ง ให้ผู้ให้ทุนมาให้กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงสาธารณสุขในการดูแล ทำให้เราก็สามารถทำได้ตามมาตรฐานของเราเลย โดยที่ไม่ต้องควักกระเป๋าของเราจ่าย เราบอกเขาได้ว่า “ถ้าอยากให้เด็กได้เรียนหนังสือก็จ่ายมา เราก็จัดให้” “อยากจะให้ได้รับการดูแลสุขภาพที่ดีมีมาตรฐานก็จ่ายมา เราดูแลให้” ขณะที่แต่ละประเทศให้ตกปีละ ๖๐ ล้านเหรียญ ถ้าแยกออกมาเป็นประเภทเอามาให้กระทรวงศึกษาธิการ และสาธารณสุขมาบริหาร เด็กทุกคนน่าจะได้รับบริการที่ดี”

กลไกและรูปแบบในการบริหารจัดการคงจะต้องมาพิจารณากันใหม่ในบริบทปัจจุบัน รวมถึงการอ่านข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์อยู่เรื่อยๆ “ถ้าคนเหล่านี้กลับไป เขาจะรู้สึกดีกับประเทศไทย เป็นมิตรกับประเทศไทย” ยกตัวอย่าง กัมพูชา ก่อนที่สถานทูตไทยจะถูกเผา สภาความมั่นคงแห่งชาติเข้าใจว่า

“ประเทศกัมพูชาเป็นประเทศที่เป็นมิตรกับประเทศไทยมากที่สุด ด้วยเหตุผลว่าคนกัมพูชาลี้ภัยอยู่ในประเทศเป็นเวลานาน ฉะนั้นเขาจะต้องรู้สึกดีกับประเทศไทย” ปราบกฏว่าสัปดาห์ถัดไป สถานทูตไทยถูกเผา และทราบข่าวทางสภาความมั่นคงแห่งชาติก็ส่งทีมไปหาข้อเท็จจริง ผลปรากฏว่า “เขารู้สึกแย่มากเลยกับคนไทย เพราะตอนที่อยู่ในประเทศไทยคนไทยจะกดขี่เขามาก และทำให้เขารู้สึกว่าเขาด้อยค่า ถูกเอารัดเอาเปรียบ”

“ผมคิดว่ากลไกการบริหารจัดการในสมัยสงครามอินโดจีนต่างจากพม่าที่เป็นอยู่ ณ ปัจจุบัน ฉะนั้น ความคาดหวังว่าคนเหล่านี้จะดีกับเรา ไม่แน่ใจว่าเราคิดถูกหรือเปล่า เพราะจากที่ไปสัมผัสอย่างไม่เป็นทางการ เขาไม่ได้รู้สึกเช่นนั้นกับคนไทย หรือรัฐบาลไทย ซึ่งตรงนี้เป็นสิ่งที่เราต้องคิดอยู่เหมือนกัน สังเกตเห็นว่าสิ่งที่เกิดขึ้นไม่มีเจ้าภาพหลัก เพื่อคิดกำหนดทิศทางว่าจะทำอย่างไรต่อไปอย่างจริงจัง และดึงภาคส่วนต่าง ๆ มาคิดดำเนินการ คือ จะเป็นแบบแต่ละฝ่ายต่างคนก็ต่างทำหน้าที่ของตนเองไป เพราะไม่อย่างนั้นก็จะเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าไปเรื่อย ๆ แต่ถ้าเรามีการกำหนดทิศทางว่าจะทำอะไรใหม่ ปรับกลยุทธใหม่ ควรจะมีเจ้าภาพ”

นายแพทย์นิรันดร์ พิทักษ์วัชระ ประธานอนุกรรมการด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กล่าวสรุปในช่วงท้ายของการสัมมนาไว้ ๓ ประเด็น กล่าวคือ

ประเด็นที่ ๑ ในพื้นที่ของผู้ลี้ภัย หรือการมีค่ายอพยพได้ต่อยกย่ววิธีคิดเก่า ๆ ของเจ้าหน้าที่และส่วนราชการ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของผู้ลี้ภัยว่า อาจจะมีปัญหาเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตรงนี้ต้องการย้ำว่าไม่ใช่เป็นเรื่องความผิดของตัวบุคคล แต่เป็นเรื่องของวิธีคิด และนำมาซึ่งนโยบายของการบริหารจัดการในแบบเก่าๆ นั้นมีปัญห เพราะวิธีคิดแต่เรื่องของความมั่นคง ตอนที่ผมไปดูสถานการณ์ที่เกิดขึ้นท่าสองยาง อุ่มฝาง แม่สอด ต้องยอมรับว่า “ทหารต้องรับหน้าเสื่อ” เป็นผู้ดูแลปัญหาทั้งหมด ผมคิดว่าคนที่มาคอยดูแลผู้ลี้ภัยไม่ควรเป็นฝ่ายทหารแต่ผู้เดียว เพราะหน้าที่ของทหาร คือ การศึกสงคราม แต่เรื่องของผู้ลี้ภัยไม่ใช่เรื่องศึกสงคราม เรามองแต่ประเด็นเรื่องความมั่นคงก็เลยยึดเหยียดให้ทหารเป็นคนรับผิดชอบ

ประเด็นที่ ๒ เมื่อผมไปเห็นส่วนราชการต่าง ๆ ดูแลผู้ลี้ภัยแบบสงสาร (เมตตาธรรม) ซึ่งคำว่า “สงสารเมตตาธรรม” ก็เลยทำงานแบบไม่ต้องมีนโยบาย เหมือนเรื่องน้ำท่วม สังคมไทยไม่คำนึงถึงเรื่องสิทธิ ได้แต่พอใจที่เห็นมีคนบริจาคกันมากมาย จนเป็นที่ยอมรับกันทั่วโลกว่า “ประเทศไทยให้ทานมาก

เป็นอันดับ ๙ ของโลก” ทำให้บิดเบือนภาวะของรัฐบาลที่ต้องรับผิดชอบแก้ไขปัญหารวมทั้งละเลยเรื่องสิทธิของประชาชนที่ต้องสูญเสียไปมากมาย เราต้องเข้าใจว่าความคิดแบบหนึ่งอาจจะดีสำหรับยุคสมัยหนึ่ง แต่สมัยนี้ความคิดแค่การให้ทานอย่างเดียว ได้ละลายความรับผิดชอบของรัฐบาลที่ต้องเข้าไปดูแลผู้ลี้ภัยว่า เราต้องมีความคิดแบบ “สิทธิมนุษยชนที่เคารพหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แค่ไหน” เช่น รัฐบาลที่ดูแลวิกฤตน้ำท่วมต้องมีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร สิทธิการมีที่ดินทำกิน และสิทธิแรงงาน ฯลฯ แต่ภาพของการให้ทานเป็นอันดับ ๙ ของโลก ได้บิดเบือนหน้าที่ของรัฐบาลทั้งหมด

ประเด็นที่ ๓ ส่วนราชการทำงานแบบแยกส่วน ที่มองเห็นเรื่องสิทธิมนุษยชนมากที่สุดน่าจะเป็นกระทรวงการต่างประเทศ แต่การทำงานแบบแยกส่วน ทำให้ในการดูแลปัญหาเรื่องผู้ลี้ภัยที่ต้องการดูแลแบบภาพรวมไม่เกิดขึ้น สุดท้ายเลยทำตามความคิดของคนไทยที่คิดว่าไทยเราเป็นลูกพี่ คิดแบบชาตินิยมคือ คนไทยต้องเก่งกว่าพม่า ปัญหาอย่างนี้เลยทำให้วิธีคิดในการดูแลพลเมืองที่อยู่ในพรมแดน ไม่ได้คำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน วิธีคิด ๒-๓ อย่างนี้ จึงทำให้รัฐไทยการบริหารจัดการเรื่องผู้ลี้ภัยออกมาเป็นเรื่องของความผิด ไม่ถูกกฎหมาย เช่น กลายเป็นแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย จนกลายเป็นช่องทางทำมาหากินที่มีขอบของเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น ตำรวจเรียกค่าตังจากนักธุรกิจ มีเรื่องการค้ามนุษย์ ประเด็นเหล่านี้จึงเป็นปัญหาที่สะสมในเรื่องผู้ลี้ภัยด้วย ดังนั้น ก่อนอื่นวิธีคิดเรื่องผู้ลี้ภัยต้องมองเรื่องของคนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ ที่จะช่วยให้เรามองเห็นปัญหาและแก้ไขอย่างถูกต้องเป็นสิ่งที่รัฐไทยต้องยอมรับ

นอกจากนี้ ใน พ.ศ. ๒๕๕๘ รัฐไทยถูกบีบบังคับในเรื่องของกระแสโลกาภิวัตน์หลายด้าน ขณะนี้ภาคธุรกิจได้ข้ามชาติไปแล้ว มีบริษัทของคนไทยไปลงทุนที่เมืองทวาย การสร้างเขื่อนที่แม่น้ำสาละวินแล้วยังข้ามไปลงทุน ที่ลาวและกัมพูชา ขณะเดียวกันคนต่างชาติชาวฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ได้เดินทางมาลงทุนที่ประเทศไทย ดังนั้นกระแสโลกาภิวัตน์ไม่มีพรมแดนเรื่องการลงทุน ด้านหนึ่งอาจจะมองว่าสงครามลดลง แต่ผมกลับมองว่าความขัดแย้งเรื่องพลเมืองจะสูงขึ้น โดยเฉพาะความขัดแย้งในเรื่องสิทธิชุมชน พลเมืองแต่ละประเทศจะลุกขึ้นมาต่อต้านมากขึ้น กระแสการไหลเวียนของคนจะห้ามไม่ได้ เมื่อห้ามไม่ได้ ความขัดแย้งเรื่องการลงทุนต่าง ๆ ก็จะเข้ามาเป็นตัวแปรในการเปลี่ยนแปลง การข้ามย้ายของคนในเรื่องของการทำมาหากินเพื่อความอยู่รอด อาจจะเป็นตัวช่วยลดคำถามเรื่องสงคราม พอมีเรื่องการลงทุนก็มีเรื่องผลประโยชน์ ก็จะมีการแย่งชิงผลประโยชน์ จึงมีประเด็นที่น่าคิดต่อไปว่า การก้าวสู่ประชาคมอาเซียนใน พ.ศ. ๒๕๕๘ ประชาชนทั่วทั้งภูมิภาคจะได้รับผลประโยชน์จริงหรือ

แม้เมื่อถึง พ.ศ. ๒๕๕๘ จะไม่มีพรมแดนของคนในอาเซียน แต่ต้องคำนึงถึงเรื่องหลักสิทธิมนุษยชนให้มากขึ้น ต้องคิดไปให้ไกลกว่าอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ ต้องมองถึงเรื่องสิทธิการพัฒนา สิทธิในการที่จะเดินทางของประชาชนมากพอ ๆ กับกลุ่มนักธุรกิจ เราคงมองปัญหาแยกส่วนไม่ได้แล้ว เราต้องมองปัญหาเรื่องทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา และการเปลี่ยนแปลงประชาคมในอาเซียนไปด้วย ซึ่งตรงกับที่เราพยายามให้ส่วนราชการต่าง ๆ ตอบรับประชาคมอาเซียนใน พ.ศ. ๒๕๕๘ แต่ไม่แน่ใจว่าทางส่วนราชการต่าง ๆ จะได้ตอบรับในแนวทางการมองภาพรวมตรงนี้หรือไม่ โดยนึกถึงเรื่องประชาชนเป็นสำคัญ เพราะฉะนั้นคิดว่างานวิจัยนี้ อาจจะไม่ทันสมัยในอีก ๒ ปีข้างหน้า แต่งานวิจัยนี้จะมีความสำคัญยิ่งต่อการทำความเข้าใจกับสภาพปัญหาที่ดำรงอยู่ หรือหากรัฐบาลทหารพม่าหวนกลับมาใช้นโยบายแข็งกร้าวกับกลุ่มกองกำลังของชาติพันธุ์ต่าง ๆ รวมทั้งรัฐบาลไทยได้แต่เพียงรับทราบผลการวิจัยจากข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยไม่ปรับปรุงนโยบายและกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการต่อผู้ลี้ภัยให้เป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชนสากล

ถ้าหากว่า ประชาคมอาเซียนทำให้เกิดระบบเศรษฐกิจไร้พรมแดนในภูมิภาคอาเซียน วิธีการข้ามพรมแดนที่ไม่มีพรมแดนอีกต่อไป จึงอาจจะต้องทำงานวิจัยเรื่องใหม่ และกระทรวงการต่างประเทศจะต้องมองให้ไกลกว่านี้ ไม่เช่นนั้นกระทรวงการต่างประเทศอาจเป็นแค่บุรุษไปรษณีย์เฉย ๆ ซึ่งมันไม่สมศักดิ์ศรีเท่าไรนัก

๓.๔ บทบาทของหน่วยงานของรัฐในพื้นที่

นอกจากการรับฟังนโยบายและบทบาทของหน่วยงานรัฐในส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับผู้หนีภัยสงครามแล้ว ได้มีการจัดเวทีรับฟังปัญหาและข้อเสนอแนะของหน่วยงานรัฐในระดับปฏิบัติการในพื้นที่ เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ณ โรงแรมฮอลิเดย์ การ์เดน จังหวัดเชียงใหม่ ผู้แทนของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับผู้หนีภัยสงครามในพื้นที่ นักวิชาการ และองค์กรภาคประชาสังคมได้ให้ข้อมูลดังนี้

ผู้แทนกองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง (ประจำภาคเหนือ)

ผู้แทนกองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง (ประจำภาคเหนือ) กล่าวถึงพื้นที่รับผิดชอบในภาคเหนือว่าจะรับผิดชอบตั้งแต่จังหวัดนครสวรรค์ขึ้นมา ซึ่งการที่จะนำผู้ลี้ภัยออกจากพื้นที่จะต้องให้รัฐมนตรี

กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้สั่งโดยจะใช้คำว่า “ผลักดัน” เพื่อให้เขาออก ถ้าบอกว่าออกทางด้านสนามบินนานาชาติ (สุวรรณภูมิ) ก็จะส่งไปที่กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง ๒ แต่ถ้ามาที่ด่านตรวจคนเข้าเมือง เชียงใหม่ ก็เป็นตรวจคนเข้าเมือง ๒ เหมือนกัน ไม่ได้ขึ้นอยู่กับตรวจคนเข้าเมืองภาคเหนือเลย

ในส่วนการดูแลของกองบังคับการตรวจคนเข้าเมืองที่อยู่ทางด้านอำเภอแม่สอด และอำเภอแม่สาย ไม่ใช่ผู้ลี้ภัย แต่เป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง ซึ่งสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจัดสรรงบประมาณในเรื่องของอาหารและน้ำดื่ม ซึ่ง อาหารได้รับดีกว่านักโทษคนไทยที่ได้รับโทษอาญา คือ นักโทษในเรือนจำ ทางราชการจะเลี้ยงดูแค่ ๒ มื้อ แต่ผู้หลบหนีเข้าเมืองจะได้รับ ๓ มื้อครบ

เรื่องคนเข้าเมือง ไม่ว่าจะชายแดนไทย - พม่า หรือมาเลเซีย -ไทย ในระยะรัศมี ๑ กิโลเมตร ต้องยอมรับว่าประชาชนทั้ง ๒ ฝ่ายเป็นเพื่อนกัน ดังนั้นจึงต้องดูเรื่องเจตนา คือ เมื่อได้ตัวมาก็ต้องมีการซักถามก่อน ถ้าเป็นการเข้าข่ายการค้ามนุษย์ก็จะส่งต่อไปที่หน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ แต่ถ้าเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองจะเป็นหน้าที่ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

เมื่อเกิดเหตุในการสู้รบฝั่งพม่า จะเป็นเรื่องของทหาร เพราะแนวบริเวณชายแดน ทหารจะเป็นผู้รับผิดชอบอยู่ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจะรับผิดชอบอยู่ที่ช่องทางอนุญาตที่เป็นด่านถาวร หรือด่านชั่วคราว พวกนี้จะเข้าทางช่องทางธรรมชาติ ทหาร ตชด. จะเป็นคนพิสูจน์ว่าเป็นผู้ลี้ภัยจากการสู้รบหรือไม่ จัดพื้นที่ให้อยู่เป็นการพักพิงชั่วคราว และถ้าไม่ยอมรับก็จะเป็นเรื่องของสภาความมั่นคงแห่งชาติ ดังนั้นผู้ลี้ภัยจะไม่เคยส่งมาให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเลย จะส่งมาให้ดำเนินการผลักดันก็ต่อเมื่อในกรณีที่เขาพิสูจน์ว่าเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง เพราะเราใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๕๔ กับคน ๓ ชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชาได้ ไม่ต้องฟ้องศาล ถ้าฝ่ายความมั่นคงพิสูจน์ว่าเป็นผู้ลี้ภัยจากการสู้รบ เข้าใจว่าน่าจะส่งไปที่ศูนย์ที่ตั้งขึ้น

ผู้แทนกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน (ประจำภาคเหนือ)

ผู้แทนกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน(ประจำภาคเหนือ) กล่าวว่า การปฏิบัติเราจะปฏิบัติตามนโยบาย เช่น ในพื้นที่ทางฝั่งลาวก็ปฏิบัติตามกองกำลังผาเมือง ถ้าเป็นฝั่งพม่าก็ปฏิบัติตามนโยบายของกองกำลังนเรศวร บทบาทเราทำอยู่ ๒ ด้าน คือ ถ้าพิสูจน์ได้ หรือไม่มีเหตุการณ์สู้รบ หรือหลบหนีมาใน

ลักษณะเข้าชายของการค้า หรือมาทำมาหากิน หรือสมัครงาน เราก็ดำเนินการตามอำนาจทางกฎหมาย แต่ถ้าหนีภัยจากการสู้รบ เราก็จะนำเข้าสู่กระบวนการของความมั่นคง ส่วนมากจะปฏิบัติตามนโยบายเป็นเรื่อง ๆ ไป ซึ่งก็มีความหลากหลาย

ผู้แทนกองกำลังผาเมือง

ผู้แทนกองกำลังผาเมืองกล่าวว่า ในมุมมองของกองกำลังผาเมือง คือ “ระหว่างรัฐบาลทหารพม่า กับชนกลุ่มน้อยจะปรองดองจริงหรือไม่” ซึ่งก็ต้องถามตัวแทนชนกลุ่มน้อยด้วยว่า “ความประสงค์ไปปรองดองของชนกลุ่มน้อยต้องการอะไร ต้องการร่วมเป็นประเทศเมียนมาร์ และปกครองระบอบประชาธิปไตย หรือว่าต้องการไปปรองดองกันแบ่งเป็นรัฐ / ประเทศต่าง ๆ เหมือนติมอร์ตะวันออกใหม่” แต่ของพม่าเข้าใจว่าแนวทาง คือ “ต้องการรวมหลาย ๆ กลุ่มกองกำลังมาเป็นประเทศเดียวกัน และปกครองโดยรัฐบาล แต่ให้ประชาธิปไตย สิทธิและเสรีภาพเพิ่มมากขึ้น คือ ชนกลุ่มน้อยไม่ต้องการแบ่งแยกออกไป ก็สามารถที่จะปรองดองกันได้ในอนาคต ซึ่งต้องมองจุดประสงค์ของชนกลุ่มน้อยที่เขาต่อสู้กันมา และของรัฐบาลทหารพม่าด้วย

สำหรับท่าทีของแต่ละประเทศที่เข้าไปในพม่า หรือการปฏิสัมพันธ์กับทางยุโรป สหรัฐอเมริกา มองว่าทุกอย่างเป็นผลประโยชน์ของชาติเกือบทั้งสิ้น บางครั้งสิทธิเสรีภาพ หรือสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ ที่เข้าไปสุดท้ายคือ เรื่องของผลประโยชน์ชาติทั้งสิ้น ช่วงนี้พม่าเนื้อหอม เพราะว่าเงินกำลังรุกเข้าไปในพม่ามากขึ้นจากการที่ได้สัมปทานต่าง ๆ ในพม่า สำหรับเรื่องผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ กองกำลังป้องกันชายแดน จะทำตามนโยบายของสภาความมั่นคงแห่งชาติที่กำหนดบทบาทว่าให้เราทำอะไรบ้าง ชั้นแรก (เตรียมการ) วิเคราะห์ว่าในพื้นที่มีการสู้รบตรงไหน เมื่อวิเคราะห์แล้วว่ามีพื้นที่การสู้รบก็จะมีประชุมวางแผนร่วมกับจังหวัดต่าง ๆ ในการที่จะกำหนดพื้นที่พักพิงชั่วคราวว่า เมื่อมีการสู้รบเกิดขึ้นแล้ว เราจะพาเขาไปพื้นที่พักพิงที่ไหน อย่างไร หรือมีการดำเนินการอย่างไร

เมื่อมีผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบหลบหนีเข้ามา ก็จะมีการแบ่งแยกระหว่างผู้หลบหนีกับกองกำลังที่ติดอาวุธ หรือว่ากองกำลังที่แฝงตัวเข้ามา และเข้ามาที่ศูนย์พักพิง แนวทาง/นโยบาย คือ ถ้าเหตุการณ์ในประเทศเพื่อนบ้านมีความสงบสุขก็จะประสานงานให้เขาเดินทางกลับ โดยจะแจ้งให้องค์กรต่าง ๆ เข้าไปตรวจสอบด้วย และมีการบันทึกไว้เพื่อป้องกันการถูกโจมตี แต่ละพื้นที่ก็พยายามทำให้ดีที่สุด ในขอบเขตที่

สามารถทำได้ บางครั้งยอดที่เข้ามา เช่น กรณีที่ จังหวัดตาก ๒๐,๐๐๐ กว่าคน ช่วงระยะเวลาสั้น ๆ การดูแลก็เลยไม่ดีเท่าที่ควร ภาพต่าง ๆ ที่จึงออกมาในลักษณะเหมือนรวมกันอยู่ อันนี้คือปัญหาที่ประสบอยู่

เรื่องที่จะเข้าไปเป็นภาคีหรือไม่ ในความคิดเห็นส่วนตัวของผู้แทนกองกำลังผาเมืองคือ ก็ต้องชั่งดูระหว่างผลประโยชน์ของชาติกับความน่าเชื่อถือ การยอมรับจากต่างประเทศ หรือประชาคมโลกเพิ่มมากขึ้นว่า อะไรที่ได้ และอะไรที่เสียไปในระยะยาว ตอบคำถามว่า จะพิจารณาอย่างไรว่าบุคคลที่หลบหนีเข้ามาเป็นผู้ลี้ภัย หรือว่าผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งตรงนี้ก็มีการกระทำที่เกิดขึ้นก่อน เราก็ต้องดูจากฝั่งตรงข้ามว่ามีการสู้รบหรือไม่ การสู้รบจริง ๆ ในพื้นที่ไม่ใช่ว่าพม่าเข้าตีชนกลุ่มน้อยก่อน เพราะบางครั้งชนกลุ่มน้อยเข้าตีเขาก่อน เราก็ต้องดูว่าเหตุการณ์ต่าง ๆ มีการรบกันที่ไหน และมีชาวบ้านฝั่งพม่าที่ได้รับผลกระทบมาเท่าไร ก็สามารถที่จะพอรู้ได้

ส่วนปัญหาที่จะตามมาในทางปฏิบัติ คือ เมื่อผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบเข้ามาอยู่ในพื้นที่ และกำหนดเป็นพื้นที่พักพิง บางที่ไม่สามารถที่จะกำหนดได้ว่าจะให้อยู่ได้นานเท่าไร จึงทำให้ต้องพิจารณาพอสมควรว่าในอนาคตจะทำอย่างไร อย่างพื้นที่พักพิง ๙ ศูนย์มีมาเป็น ๑๐ ปีแล้ว ก็ยังแก้ไขปัญหามาไม่ได้เลย และต่อไปถ้ามีเพิ่มขึ้นมาอีกเรื่อย ๆ สมมติว่าเข้ามาแล้วไม่ออกไปเลย เราจะแก้ปัญหานี้ได้อย่างไร และประชาชนในพื้นที่ หรือชาวบ้านแถวนั้นก็ได้รับผลกระทบเหมือนกัน ซึ่งมีทั้งได้และเสีย ก็กลายเป็นภาระที่เราต้องดูแล คือ จะทำอย่างไรให้สมดุลกันในลักษณะนี้

ในการแก้ไขปัญหายชายแดน จะมีคณะกรรมการร่วมกันระหว่างไทยกับพม่า ในส่วนของทหารจะมีอยู่ ๒ ส่วน คือ คณะกรรมการส่วนท้องถิ่น (TBC) ก็จะมีหน่วยทหาร และส่วนราชการในพื้นที่เป็นคณะกรรมการ จะมีการประชุม ๔ ครั้ง / ปี ผลัดกันเป็นเจ้าภาพ ๓ เดือนต่อครั้ง ส่วนระดับของกองทัพ ก็จะเป็นคณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาค (RBC) จะมีประชุมปีละ ๑ ครั้ง ผลัดกันเป็นเจ้าภาพเหมือนกัน TBC จะมีการประชุมตลอดแนวชายแดน ที่ต่อเนื่องก็คือ แม่สาย ท่าขี้เหล็ก ส่วน RBC ได้หยุดไปล่าสุดเมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๑ พอ พ.ศ. ๒๕๕๒ ทางเมียนมาร์ ยังไม่พร้อม เนื่องจากที่เราไปวิจารณ์เขามากด้วยเมื่อครั้งที่เป็นประธานอาเซียนเกี่ยวกับเรื่องสิทธิต่าง ๆ เขาจึงระงับการประชุม RBC ไป ปีนี้ก็มี ความพยายามที่จะจัดประชุมอีกครั้ง

ส่วนเรื่องชนกลุ่มน้อยมันเป็นการปฏิบัติในสมัยอดีต และก็อยู่ในลักษณะนี้ แต่เมื่อแต่ละประเทศได้เปิดให้มีการพูดกันมากขึ้น ก็เลยกลายเป็นว่า เราจะต้องพัฒนาสัมพันธ์กับประเทศที่รัฐบาลเขายอมรับ

แต่ไม่ใช่ที่เราเป็นศัตรูกับใคร ความขัดแย้งของเขาก็เป็นเรื่องของเขาไป แต่เราจะเป็นมิตรกับทุกชนชาติ ปัญหาตามชายแดนต่าง ๆ เดิมก่อนที่จะมีการปรองดองก็จะเป็นการสู้รบ หรือว่าเป็นการเจรจาของพม่า กับชนกลุ่มน้อย ตามแนวชายแดนก็กระทบกับเราบ้างเพราะว่ามีการเข้าไป เข้ามา เราก็ให้การสนับสนุน / ช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเป็นหลัก แต่ก็ต้องระมัดระวังท่าทีของพม่าเหมือนกันว่ามองเราให้การสนับสนุน ชนกลุ่มน้อยหรือเปล่า ซึ่งเราก็ต้องยืนยันว่าเราไม่ได้ให้การสนับสนุน แต่ที่เราให้การสนับสนุนหมายถึง เรื่องของมนุษยธรรม คนเจ็บ คนป่วย อาหาร หรือสิทธิจำเป็นต่าง ๆ สำหรับชาวบ้านตามแนวชายแดน

ส่วนสถานการณ์ตามแนวชายแดนในภาพรวมไม่มีผลกระทบ เพราะว่าพม่าเขามองเราไม่ใช่ศัตรูที่จะไปต่อสู้กับเขา ส่วนของเราถ้าถามว่ามีชนกลุ่มน้อยอยู่ หรือไม่มีอย่างไรก็ดีดีกว่ากัน คำตอบคือ ถ้าเขาปรองดองกันได้ดีก็จะเป็นประโยชน์กับเราตามแนวชายแดน เพราะบางพื้นที่มีชนกลุ่มน้อยอยู่ และประชาชนก็ข้ามไปข้ามมาลักษณะเครือข่าย แต่ไม่ได้ถูกต้องตามกฎหมาย ถ้าเกิดปรองดองกันแล้ว และทำตรงนี้ให้ถูกต้องตามกฎหมายกลายเป็นจุดผ่อนปรนต่าง ๆ การค้าขายก็จะถูกต้อง ตรวจสอบได้ ดีกับเศรษฐกิจทั้งฝั่งเขาและฝั่งเรา ในภาพรวมจะดีกว่าในลักษณะนี้

ที่สำคัญคือ ต้องพยายามทำอย่างไรก็ได้ให้พม่าไม่มองเราเป็นศัตรูในอนาคต เพราะปัญหาเขตแดนไทย - พม่ามีค่อนข้างมาก สิ่งที่มีมอง คือ ในอนาคตปัญหาเรื่องเส้นเขตแดนจะถูกหยิบยกขึ้นมา แต่ที่พม่าไม่หยิบยกขึ้นมาตอนนี้เพราะเขามีปัญหาการเมืองภายใน ถ้าเกิดพวกเขาปรองดองกัน หรืออยู่ร่วมกันได้ก็จะเป็นผลดีต่อแนวชายแดนของเราเรื่องของสังคม และเศรษฐกิจ

ผู้แทนนายอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย

ปลัดอำเภอแม่สาย กล่าวว่า ในพื้นที่อำเภอแม่สายไม่ได้มีผลกระทบอะไรมากนักเกี่ยวกับการสู้รบ อำเภอแม่สายติดกับประเทศเมียนมาร์ทั้งทางบก และทางน้ำระยะทาง ๕๘.๕ กิโลเมตร มีด่านถาวร ๒ แห่ง จุดผ่อนปรน ๓ จุด และช่องทางธรรมชาติ ๓๐ กว่าช่องทางที่สามารถข้ามไปได้ โดยลักษณะของพื้นที่ อำเภอชายแดนในระยะทาง ๑ กิโลเมตร ของเราและของเขาก็จะมีการเคลื่อนไหว แต่ในขณะเดียวกันการข้ามแดนที่อำเภอแม่สาย เราใช้ช่องทางระหว่างประเทศที่ลงนามไว้ระหว่าง ๒ เมือง คือ ท่าขี้เหล็ก และ อำเภอแม่สาย แต่ในการปฏิบัติจริง ๆ แล้วเพื่อให้เกิดความคล่องตัว เราก็ยืดหยุ่นกัน เฉลี่ยการข้ามไปข้ามมา ส่วนใหญ่จะเป็นคนไทยปีละ ๑,๒๐๐,๐๐๐ คน ต่อวันมากที่สุด ๒๐,๐๐๐ กว่าคน โดยเฉพาะวันสงกรานต์ หรือวันปีใหม่

ส่วนการปฏิบัติในพื้นที่จะมีหน่วยทหาร/หน่วยป้องกันชายแดนรับผิดชอบ เรามีการจัดเตรียมแผนในการอพยพราษฎรกรณีที่เกิดภัยจากการสู้รบ พ.ศ.๒๕๔๕ - ๒๕๔๖ ความตึงเครียดมีมากในพื้นที่อำเภอแม่ฟ้าหลวง ซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรง คือ เป็นการสู้รบระหว่างไทยกับพม่า และมีผลกระทบกับราษฎรซึ่งเป็นคนไทยในบริเวณชายแดน ในเรื่องการอพยพเราก็ตั้งจุดรวบรวมพลโดยห่างจากแนวชายแดน เพื่อป้องกันอาวุธหรือกระสุนต่าง ๆ ดังนั้นในการปฏิบัติหน่วยป้องกันชายแดนจึงกำหนดเลยว่า พื้นที่ไหนปลอดภัย ห่างจากชายแดนเท่าไร

เรื่องการปฏิบัติ ความจริงแล้วจะเน้นเรื่องหลักมนุษยธรรม เช่น การให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลกันใน ๒ ประเทศ ยกตัวอย่าง พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่กระทบกระทั่งกันมากจนด่านปิด ตอนนั้นเดือดร้อนทั้ง ๒ ประเทศ โดยเฉพาะพ่อค้า แม่ค้าคนไทยที่ต้องไปขายของฝั่งพม่าก็ออกไปขายไม่ได้ ส่วนเรื่องการกระทบกระทั่งไม่ค่อยมีในพื้นที่ คือ จะใช้ความสัมพันธ์กันเป็นส่วนใหญ่ ยกตัวอย่างเมื่อเกิดความเสียหายจากแผ่นดินไหวในประเทศเมียนมาร์เมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๑ คนไทยก็รวบรวมทั้งเงิน และสิ่งของไปบริจาคกับผู้ประสบภัยของพม่า สรุปว่าเรื่องการปฏิบัติงานในพื้นที่ไม่มีปัญหาเรื่องการกระทบกระทั่งกัน เพราะจะใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นหลัก

ผู้แทนฝ่ายความมั่นคง อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

หัวหน้าฝ่ายความมั่นคง อำเภอแม่สอด ให้ข้อมูลว่า การปฏิบัติงานผู้ลี้ภัยจากการสู้รบใช้อำนาจหน้าที่ตามมติคณะกรรมการสภาพความมั่นคงแห่งชาติรุ่นที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๔๓) มีคู่มือการปฏิบัติงานซึ่งเก่าแล้ว แต่มาใช้มาโดยตลอด แนวทางปฏิบัติเราทำงานภายใต้เรื่องของสิทธิมนุษยชนในศูนย์อพยพแต่ละแห่งซึ่งมีผู้ลี้ภัยอยู่และเราก็ไม่เคยผลักดันออกไป ก็เข้ามาเรื่อย ๆ ใน พ.ศ.๒๕๔๔ UNHCR ร่วมกับกระทรวงมหาดไทยได้สำรวจผู้ลี้ภัยจากการสู้รบในศูนย์ทั้งหมด ๙ แห่ง และก็เพิ่มเงื่อนไข คือ หนีภัยจากการเมือง หนีภัยจากเศรษฐกิจ ถ้าเกี่ยวข้องกับเรื่องการสู้รบ เช่น ถูกยึดที่ทำกิน เราก็ให้ ณ ปัจจุบันจากการสำรวจก็คงมีเกือบ ๒๐๐,๐๐๐ คน ตามที่ได้ดูแลอยู่แต่ไม่สามารถเปิดเผยตัวเลขนี้ได้ เพราะว่าเกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิมนุษยชน ไม่เคยมีการผลักดันกลับประเทศ

สำหรับแม่สอดมีชายแดนทางตะวันตกติดกับพม่า ปัจจุบันกองกำลังก็มีความหลากหลาย ทั้งกลุ่มที่ทำสัญญาหยุดยิงกับทหารพม่าแล้ว และกลุ่มที่ยังไม่หยุดยิง ล่าสุดก็ทราบมาว่าที่ อำเภอท่าสองยางก็ยังมีกองกำลังอยู่ ก็แสดงให้เห็นว่าชายแดนทางฝั่งตะวันตกยังมีความอึมครึมด้านสถานการณ์ และ

คิดว่าเราก็ยังมีความไม่ชัดเจนต่อไป ซึ่งทาง อำเภอแม่สอดจากสภาพปัญหาคนอพยพ ๒๕,๐๐๐ คน ก็ได้มาวิเคราะห์ปัญหาพร้อมกับ NGOs (กลุ่มชาวพม่า) เพื่อวางแผน จัดทำแผนเผชิญเหตุด้านการอพยพ ผู้ลี้ภัย เราได้แบ่งซอยย่อย คือ พื้นที่พักพิงใน อำเภอแม่สอด จะไม่เกิน ๕,๐๐๐ คน เพื่อให้ง่ายต่อการบริหารจัดการ

สรุป คือ ผู้ลี้ภัยมี ๒ ประเภท คือ

- ๑) ผู้ลี้ภัยที่อยู่ในศูนย์พักพิงชั่วคราว ๙ แห่ง (ถาวรและอยู่ถาวร)
- ๒) ผู้ลี้ภัยตามสถานการณ์ชั่วคราว (เมื่อมีการสู้รบก็อพยพมา และเมื่อสิ้นสุดก็เดินทางกลับ)

ซึ่งขั้นตอนการดูแลเราก็ยึดหลักเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นหลัก แต่ว่าปัญหาที่ผ่านมาที่ราชการทุกหน่วยถูกโจมตี คือ เรื่องการส่งกลับ มีการโจมตีว่าทางราชการไทยผลักดันขณะที่สถานการณ์ฝั่งพม่ายังมีการสู้รบกันอยู่ ตอนนี้เราได้หารือกับ UNHCR และ NGOs ที่เกี่ยวข้องแล้ว โดยมีรูปแบบคณะกรรมการที่ดูแลเรื่องนี้อยู่ เมื่อมีสถานการณ์เกิดขึ้นก็จะมีการจัดตั้งที่พัก ทหารจะเป็นผู้ดูแล คัดกรอง ปลอดภัย แยกแยะว่ากลุ่มไหนเป็นผู้ได้รับผลกระทบจริง หรือกลุ่มไหนเป็นกองกำลังไม่ทราบฝ่าย และก็ส่งต่อให้ฝ่ายปกครอง ทางอำเภอก็จะจัดตั้งพื้นที่พักพิงร่วมกับองค์กรเอกชน (UNHCR) ในการวางแผน รวมทั้งวิเคราะห์ปัญหาว่าสถานการณ์จะสิ้นสุดเมื่อไร โดยการประสานงานกับฝ่ายความมั่นคงว่าฝั่งไหนเป็นอย่างไร เมื่อสถานการณ์สงบก็จะมีส่งกลับในแนวทางที่ปลอดภัยโดย UNHCR และ NGOs ที่เกี่ยวข้อง

ผู้แทนนายอำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่

ปลัดอำเภอเวียงแหง ให้ข้อมูลว่า ที่อำเภอเวียงแหงก็มีศูนย์พักพิงเหมือนกัน แต่ว่าไม่ได้เป็นผู้ลี้ภัย ตอนนี้มีสถานะถือว่าเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง กลุ่มนี้หลบหนีเข้ามาในลักษณะกระจัดกระจาย อยู่ตามบ้านญาติต่าง ๆ ไม่ได้มาอยู่ร่วมกันตั้งแต่แรก ต่อมาใน พ.ศ. ๒๕๔๖ ฝ่ายปกครองได้ไปรวบรวมให้มาอยู่ที่ศูนย์พักพิงแห่งนี้ โดยมี NGOs หลาย ๆ หน่วยเข้ามาให้ความช่วยเหลือในการสร้างศูนย์ และ UNHCR ก็เคยมาสนับสนุนในเรื่องอาหารเป็นเวลา ๑ ปี และกึ่งต่อไป ปัจจุบันเหลืออยู่ประมาณ ๔๙๐ คน สถานะก็ยังคงเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง ไม่ใช่ผู้ลี้ภัย เพราะว่าเราไม่มีงบประมาณก็เลยไม่รับรองเป็นผู้ลี้ภัย มีแต่การให้อาหาร (ข้าว น้ำมัน ฯลฯ) ตามอัตราที่เขาให้ประจำทุกเดือน สรุปแล้ว คือ ก็ไม่ได้มีผลกระทบอะไรต่อคน

ในพื้นที่ หรือว่าคนในพื้นที่เรียกร้องให้ทางราชการช่วยเหลืออะไรบ้างก็ยังไม่เคยมี คิดว่าเขาก็อยู่สุขสบาย ชาวสารกิมกีน บ้านก็มีอยู่ และเราก็อนุญาตให้ออกไปทำงานนอกพื้นที่ได้ตลอด ไม่มีการห้าม แต่จะมีเจ้าหน้าที่ทหารไปตรวจดูว่า คนที่อยู่ในศูนย์มีเพิ่มไหม ตอนหลังก็มีหนักลับพม่า หรือหนีออกไปทำงานข้างนอกก็มี

สรุปแล้ว คือ ทุกวันนี้ก็ยังอยู่เหมือนเดิม เด็ก ๆ ที่ไปเรียนหนังสือ เขาก็ได้รับการจัดทำทะเบียนประวัติ คิดว่าอนาคตเขาก็มาอยู่ในการควบคุมดูแลของกรมการปกครองสามารถไปเรียนหนังสือ ทำงานได้เหมือนอย่างบุคคลทั่วไป เพราะมีทะเบียนประวัติแล้ว และมีก็การพิมพ์นิ้วมือไว้แล้ว ซึ่งก็คงไปไหนไม่ได้ แต่คงจะได้รับสถานะตามที่มติคณะรัฐมนตรีจะให้ในโอกาสต่อไปว่าสถานะจะเป็นอะไรต่อ สำหรับผู้ใหญ่สถานะ คือ เป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรเลย

ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ (ประจำจังหวัดเชียงใหม่)

ผู้แทนจากกระทรวงการต่างประเทศ(ประจำจังหวัดเชียงใหม่) กล่าวว่าไม่ค่อยมีประเด็นผู้ลี้ภัยมากนัก จะพบแต่กรณีที่เป็นคนพม่า เพราะทางกระทรวงมีการรับรองเอกสาร โดยนิติกร ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นคนพม่าที่จะมารับรองเอกสารความเป็นโสดที่จะสมรสกับพลเมืองชาวไทย และจะมีชาวพม่าหลายคนมาที่สำนักงานของกระทรวงการต่างประเทศที่จังหวัดเชียงใหม่เพื่อขอรับรองเอกสารนี้ เขาบอกว่า “เสียเงินไป ๑๐,๐๐๐ - ๒๐,๐๐๐ บาท” แต่มาที่สำนักงานของเรา ก็ไม่สามารถรับรองเอกสารนี้ได้ ชาวพม่ายังถูกลอกเรื่องพวกนี้อยู่เป็นจำนวนมาก และเราก็ไม่สามารถทำอะไรให้ได้เลย

๓.๕ ความคิดเห็นของนักวิชาการและองค์กรภาคประชาสังคมในพื้นที่

รศ.ดร.ไชยันต์ รัชชกุล คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ตั้งข้อสังเกตว่า ในช่วงหลังจีนเข้ามามีอิทธิพลกับพม่าเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของพม่าคงจะมีผลอย่างยิ่งต่อนโยบายทางทหาร จึงตั้งคำถามว่า “มันจริงหรือที่จะหยุดยั้งกัน สงบศึก การเปลี่ยนแปลงเป็นประชาธิปไตย หรือค่อย ๆ สมบูรณ์มากขึ้น” แง่คิดอีกแง่หนึ่งที่ต่างไปจากรายงานตามหนังสือพิมพ์และข่าวที่มีอยู่เหมือนกับว่ามีความหวังกับการเปลี่ยนแปลงในช่วงนี้ของพม่ามาก

ในเรื่องผู้หนีภัยสงคราม ได้ให้ข้อคิดเห็นว่า สภาพ/สถานะของผู้ลี้ภัยมีต่าง ๆ กัน มีข้อคิดเป็นการเปรียบเทียบว่า สถานะของชาวเขมรก็เป็นลักษณะเดียวกับที่ลี้ภัยจากพม่า ซึ่ง UNHCR ดูแล ข้อปัญหาทางกฎหมาย / ข้อวิจารณ์ / ความช่วยเหลือต่าง ๆ ที่เราเคยให้และเคยทำมา เราสามารถที่จะเอาประยุกต์ใช้กับกรณีประสบการณ์ทางด้านตะวันตกได้อย่างไรบ้าง การช่วยเหลือผู้หนีภัยสงครามอาจไม่ต้องถึงกับขนาดต้องทำตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ แต่ขอมีแนวทางว่าควรจะทำปฏิบัติอย่างไรในบริบทสังคมไทย ขณะเดียวกันก็ไม่ได้บ่งชี้ให้เป็นเรื่องของดุลยพินิจ หรือการปฏิบัติที่มนุษยต่อมนุษย

นายวีรวิชญ์ เกียรชัยนันท์ ผู้อำนวยการบริหารมูลนิธิไทยเพื่อคนมีปัญหาลิทธิและสถานะบุคคลเห็นว่าฝ่ายกำกับนโยบายควรเรียนรู้ประสบการณ์ทางด้านการจัดการผู้ลี้ภัยอินโดจีน และนำมากำหนดนโยบายผู้ลี้ภัยจากการสู้รบทางฝั่งพม่า ควรประยุกต์องค์ความรู้มาใช้อย่างเต็มที่ โดยหลักการก็คือ สิ่งที่รัฐบาลเรียนรู้จากช่วงที่มีผู้ลี้ภัยจากสงครามอินโดจีนว่าเราทำทุกอย่างถูกต้องตามกฎหมาย จึงทำให้เป็นการยากในการแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะเรื่องของการส่งกลับ และการเรียนรู้อีกอย่าง คือ การให้ UNHCR เข้าไปมีบทบาทหลักในการบริหารจัดการค่ายผู้ลี้ภัย ทำให้การบริหารจัดการโดยรัฐบาลไทยยากลำบากขึ้น ฉะนั้น สิ่งที่เราเรียนรู้ก็ควรนำมาใช้ในกรณีของการอพยพทางตะวันตกของประเทศไทย คือไม่เอา UNHCR เข้ามา ให้ NGOs แจกอาหาร แจกน้ำอย่างเดียว และไม่ให้สถานภาพที่ถูกต้องตามกฎหมาย เพราะว่าการกลุ่มของผู้ลี้ภัยอินโดจีน หรือกลุ่มนักศึกษาพม่า เราใช้มาตรา ๑๗ ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง อนุญาตให้อยู่ชั่วคราวโดยถูกกฎหมาย การที่จะให้ออกไปจึงยากเพราะมีบทกฎหมายรองรับ เราก็พยายามที่จะเก็บให้อยู่ในสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง ถึงแม้ว่าผู้ลี้ภัยที่อยู่ในค่ายจะมีทะเบียนก็ยังคงสถานะทางกฎหมายว่าเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง

ปัจจุบันนี้ประเทศไทยยังไม่ได้เข้าไปเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ และเราพบว่าประเทศทางยุโรปมีผู้ที่ประสบภัยจากสงครามโลกครั้งที่ ๒ เป็นจำนวนมาก จึงได้มีแนวทางของสหประชาชาติที่จะบริหารจัดการคนกลุ่มนี้โดยการใช้กฎหมายระหว่างประเทศ และภายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับในช่วงสงครามครั้งที่ ๒ จึงได้ออกกฎหมายฉบับนี้ออกมา และกฎหมายฉบับนี้ก็ได้นำไปใช้ในอีกหลายภูมิภาคทั่วโลกที่เกิดความขัดแย้งขึ้น

ปัจจุบันจำนวน ๑๙๐ กว่าประเทศ สมาชิก UN ก็มีประเทศที่ยังไม่ได้เป็นสมาชิกอยู่ประมาณ ๖๐ กว่าประเทศ (รวมประเทศไทยด้วย) ในประเทศต่าง ๆ ที่เข้าไปเป็นภาคีอนุสัญญาฉบับนี้ก็ได้กำหนดกฎหมายภายในออกมา หรือไม่ก็กำหนดนโยบายออกมาในการบริหารจัดการผู้ลี้ภัยอย่างเป็นระบบ สิ่งที่เกิดขึ้นคืออนุสัญญาให้คำจำกัดความไว้ว่า “ผู้ลี้ภัย คือ บุคคลที่ออกนอกประเทศของตนเองด้วยความหวาดกลัวจากการถูกประหารด้วยเหตุผล ๕ อย่าง ได้แก่ เชื้อชาติ สัญชาติ ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง และสมาชิกกลุ่ม/กลุ่มสังคมเฉพาะ และไม่สามารถที่จะกลับไปได้” ตรงนี้ก็เป็นคำนิยามที่กฎหมายระหว่างประเทศใช้ และประเทศที่เป็นภาคีก็ใช้นิยามเดียวกัน

นอกจากนั้น กฎหมายระหว่างประเทศก็ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐในการบริหารจัดการคนที่เข้าไปขอลี้ภัย รวมถึงการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการที่จะควบคุมดูแลผู้ลี้ภัย และสิทธิต่าง ๆ ที่ผู้ลี้ภัยพึงจะได้รับ รวมถึงสิทธิในการที่จะไม่ถูกจับกุมดำเนินคดีในการที่เข้าไปขอลี้ภัย สิทธิในการที่จะเป็นบุคคลในกระบวนการทางกฎหมาย สิทธิที่จะได้รับการช่วยเหลือตามหลักพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน เป็นต้นต่าง ๆ เหล่านี้เป็นกรอบกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศภาคีนั้นจะสามารถนำไปใช้ได้ นอกเหนือไปจากนั้นเอง ตัวกฎหมายระหว่างประเทศยังกำหนดไว้ว่า ขั้นตอนของการเข้าไปขอลี้ภัยจะเป็นอย่างไรบ้าง กลุ่มบุคคลใดที่จะสามารถเข้าไปทางช่องทางไหนที่จะเข้าไปขอลี้ภัย ทั้งหมดทั้งสิ้นเป็นไปเพื่อการบริหารจัดการที่เป็นระบบ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศไทยเราจะมีผู้ลี้ภัยอยู่มา ๔๐ กว่าปี แต่เราก็ยังไม่เข้าไปเป็นภาคีตัวอนุสัญญาฉบับนี้ ซึ่งผมก็ถามคำถามเดียวกันกับหลาย ๆ ฝ่ายที่ปฏิเสธไม่อยากจะเข้าไปเป็นภาคีอนุสัญญาฉบับนี้ คำถามเดียวกันว่า “ท่านเคยอ่านตัวอนุสัญญาฯ ๑๙๕๑ แล้วหรือยัง” ซึ่งโดยส่วนใหญ่ก็ยังไม่ได้อ่าน แต่มีจุดยืนว่าจะไม่เข้าไปเป็นภาคี โดยความเข้าใจที่ถูกสร้างให้เกิดขึ้นว่า “การเข้าไปเป็นภาคีจะทำให้ประเทศไทย ประสบปัญหาต่าง ๆ” ก็เลยอยากจะเสนอประเด็นที่ประเทศไทยควรพิจารณาว่า “ถ้าหากว่าเราจะมีการบริหารจัดการที่เป็นระบบ ซึ่งจำเป็นหรือไม่กับประเทศไทย ในฐานะที่ประเทศไทยเราเป็นนิติรัฐ” หมายความว่า ประเทศไทยเราใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ/บรรทัดฐานของการบริหารจัดการประเทศ แต่ว่าเรื่องของผู้ลี้ภัยเราเลือกที่จะไม่ใช้กฎหมายในการบริหารจัดการเรื่องนี้ตลอดระยะเวลา ๔๐ กว่าปีที่ผ่านมา ซึ่งหลาย ๆ ท่านก็อาจเกี่ยวข้องกับการจัดการผู้ลี้ภัย และตระหนักว่าการดูแลเรื่องผู้ลี้ภัยมีความยากลำบากอย่างมากสำหรับเจ้าหน้าที่ว่า “จะใช้กฎหมายฉบับไหนในการที่จะจัดการกับผู้ลี้ภัย สำหรับผู้ที่ลี้ภัยเข้ามาในประเทศไทยเราจะพิจารณาเขาอย่างไร เกณฑ์เป็นอย่างไร ขั้นตอนเป็นอย่างไร

การดูแลเราใช้กฎหมายฉบับไหนดูแล” ซึ่งคำถามเหล่านี้เราก็ถามกันมาเป็น ๑๐ แล้ว แต่ก็ยังไม่ได้รับการแก้ไข จนถึงปัจจุบันเราก็ยังมีผู้ลี้ภัยอยู่ เป็นผู้ลี้ภัยจากการสู้รบประมาณ ๑๔๐,๐๐๐ กว่าคน ใน ๙ ค่าย ๔ จังหวัด หลาย ๆ คณะที่ลงพื้นที่ไปดูก็สอบถามว่า “พื้นที่พักพิงทั้ง ๙ แห่ง ถูกตั้งขึ้นโดยใช้อำนาจกฎหมายอะไร” การที่อนุญาตให้คน ๑๔๐,๐๐๐ อยู่ในประเทศไทยนั้น อนุญาตให้อยู่โดยใช้กฎหมายอะไร

นอกเหนือจากนั้นเราก็ยังมีผู้ลี้ภัยที่ไม่ได้อยู่ในค่ายด้วยเหมือนกัน เป็นผู้ลี้ภัยที่มาจากประเทศอื่นที่ไม่ใช่พม่าก็หลาย ๑,๐๐๐ คน ตรงนี้ก็เป็นช่องว่างของกฎหมายที่เกิดขึ้น ซึ่งไม่ได้มีแต่เฉพาะในประเทศไทยด้วยกันเองที่เราเห็นช่องว่าง ประชาคมระหว่างประเทศเขาก็เห็นช่องว่างนี้ด้วยเหมือนกัน ซึ่งประเทศไทยเราเป็นภาคีสมาชิกของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอีกหลายฉบับ เช่น กติการะหว่างประเทศ สิทธิทางพลเมือง สิทธิทางการเมือง ฯลฯ ที่กำหนดสิทธิการลี้ภัยไว้ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน ก็ได้กำหนดไว้ถึงสิทธิไม่ถูกผลักดันกลับ และยังมีอนุสัญญาฉบับอื่น ๆ อีก ซึ่งประเทศไทยถูกถามในทุกเวทีว่า “เราจัดการผู้ลี้ภัยอย่างไรโดยที่ไม่มีกฎหมาย และการที่ประเทศไทยไม่ได้เข้าไปเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพผู้ลี้ภัยนั้น ก็ได้รับข้อเสนออย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด” ล่าสุดประเทศไทยเราไปรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนที่กรุงเจนีวา ของสหประชาชาติ ซึ่งก็มีกว่า ๓๐ ประเทศ ที่มีข้อเสนอให้ประเทศไทยนั้นเข้าไปเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพผู้ลี้ภัย ซึ่งล่าสุดก็ทราบจากทางตัวแทนกระทรวงต่างประเทศว่า “มีแนวโน้มว่าประเทศไทยจะไปตอบในเดือนมีนา (๒๕๕๕) ที่กรุงเจนีวาว่า เรายังคงไม่เข้าไปเป็นภาคี แต่เราอยากที่จะพิจารณา”

ตรงนี้เป็นประเด็นสำคัญที่ผู้เกี่ยวข้องกันในเรื่องสถานการณ์ผู้ลี้ภัยจากการสู้รบควรจะต้องมาพิจารณากันว่า “บทบาท ทำที่ดังกล่าวนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดการผู้ลี้ภัยหรือไม่ อย่างไร” นอกเหนือจากสิทธิในการลี้ภัยที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเข้าไปเป็นภาคีแล้ว หลักในการไม่ผลักดันกลับซึ่งตรงนี้จะเกี่ยวข้องกันกับรายงานฉบับที่ ดร.จตุรงค์ ได้ทำมาสืบเนื่องจากสถานการณ์ที่มีผู้ลี้ภัยจากการสู้รบเข้ามาในประเทศไทย และประเทศไทยถูกตำหนิว่าเราผลักดันคนที่ลี้ภัยความตายจากการสู้รบเข้ามาออกนอกประเทศไทย ซึ่งประชาคมโลก และองค์การสหประชาชาติบอกว่า “ประเทศไทยละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศอย่างร้ายแรง”

อีกทั้งหลักการไม่ผลักดันกลับนั้นยังเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ซึ่งทุกประเทศให้การยอมรับ แม้ว่าจะไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้นการที่เราจะผลักดันใครกลับไปนั้นก็เป็นการละเมิด

กฎหมายระหว่างประเทศอย่างแน่นนอน ซึ่งตรงนี้จะมึผลตามต่อมาในภาพลักษณ์ของไทยในประชาคมโลก ยกตัวอย่างล่าสุด จากผลกระทบที่ประเทศไทยเรามีปัญหาในเรื่องของการค้ามนุษย์ หรือการฟอกเงิน ประเทศไทยเราก็ประสบปัญหาเพราะว่าถูกจัดอยู่ในอันดับที่มีความเสี่ยงที่จะต้องถูกจับตามองในเรื่องของการฟอกเงิน ตรงนี้ก็ทำให้ในเวทีโลก เราทำอะไรได้ลำบาก

ซึ่งปัญหาของการค้ามนุษย์นั้น ในส่วนของผู้แทนสหประชาชาติก็ได้บอกว่า “ในกลุ่มที่เป็นปัญหา คือ ผู้ลี้ภัยจากการสู้รบ และผู้ลี้ภัยที่เป็นกลุ่มเสี่ยงที่จะถูกค้ามนุษย์ด้วยเหมือนกัน” ฉะนั้นในการบริหารจัดการดังกล่าวซึ่งเราใช้อำนาจทางฝั่งบริหารในการจัดการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าก็ทำให้เราประสบปัญหาในเรื่องของการจัดการอย่างเป็นระบบ นอกเหนือไปจากนั้นเอง การที่ไทยเราเข้ามาดูแลในเรื่องการลี้ภัยจากการสู้รบก็มีข้อท้วงติงจากประเทศต้นทางอยู่เนื่อง ๆ ว่าเราได้ให้ความช่วยเหลือกับกลุ่มการเมือง

ด้วยเหตุนี้เองกฎหมายระหว่างประเทศจึงกำหนดไว้ว่า “การที่ประเทศรัฐสมาชิกจะเข้าไปให้การช่วยเหลือกับคนที่เข้าไปขอลี้ภัยในประเทศของตนเองนั้น เป็นการให้ความช่วยเหลือตามหลักสิทธิมนุษยชน และหลักมนุษยธรรม จึงไม่เป็นการให้ความช่วยเหลือในเชิงที่จะมองว่าเป็นศัตรู” ดังนั้นหากว่าประเทศไทยเราเป็นภาคีในต่วนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย มีคนที่หนีตายเข้ามาในประเทศไทย เราให้ความช่วยเหลือ เราก็สามารถที่จะอธิบายกับประเทศต้นทางได้ว่า “เราไม่ได้เลือกข้างที่จะไปช่วยคนอีกข้างหนึ่งที่ไม่ใช่รัฐบาล แต่เราทำด้วยหน้าที่ของเราในฐานะที่เป็นรัฐสมาชิกของ UN และก็เป็นประเทศที่เป็นสมาชิกของต่วนุสัญญาเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย” ตรงนี้ก็สามารรถที่จะอธิบายในทางรัฐศาสตร์ระหว่างประเทศ

การที่เราจะพิจารณาต่วนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัยอย่างที่มีนัยเป็น ไม่ได้เป็นอคติที่มีอยู่กับต่วนุสัญญา แต่เราดูว่ากฎหมายฉบับนี้จะเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการประเด็นปัญหา ซึ่งประเทศไทยนั้นประสบมากกว่า ๔๐ ปี และเป็นประเด็นที่ประเทศไทยถูกท้วงติงโดยสหประชาชาติ และประชาคมโลกมาโดยตลอด ถ้าหากว่าเราสามารถที่จะใช้กฎหมายฉบับเดียวกันกับที่ประชาคมโลกใช้ในการบริหารจัดการประเด็นปัญหาซึ่งเรามีอยู่ และถ้าหากว่าปัญหาที่จะเกิดขึ้นต่อไปในประเทศเมียนมาร์ถึงแม้ว่าเราจะมีหวังว่าไม่เป็นปัญหา แต่ถ้าหากว่าเป็นปัญหาก็คงต้องมีคนเข้ามาอีก และเราก็คงต้องถูกท้วงติงในประเด็นปัญหานี้

ฉะนั้นเราคงต้องมีการตัดสินใจในเชิงของท่าที ซึ่งในเรื่องของการที่จะเข้าไปเป็นภาคีสมาชิกนี้ นอกเหนือไปจากที่จะปล่อยให้ผู้กำหนดนโยบายเพียงไม่กี่ท่านกำหนดท่าทีตรงนี้ คิดว่าการที่เรามีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และหน่วยงานที่เป็นฝ่ายปฏิบัติเอง ก็คงจะสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาและช่องว่างที่มีอยู่ และโอกาสในการที่จะใช้กลไกทางกฎหมายดังกล่าวในการช่วยเราให้ทำงานอย่างเป็นระบบ และสามารถที่จะมีคำอธิบายกับประชาคมโลกได้ในมาตรฐานเดียวกัน

“จากที่เคยแลกเปลี่ยนมาหลายเวที มักจะเข้าใจว่าถ้าเราเข้าไปเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ค.ศ. ๑๙๕๑ เราจะต้องปฏิบัติกับผู้ลี้ภัยกลุ่มนี้ดีกว่าปัจจุบัน และจะต้องมีผู้ลี้ภัยเข้ามาในประเทศไทยมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน การพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญาฯ ซึ่ง ณ ช่วงนั้น UNHCR ยังเป็นผู้พิจารณาผู้ลี้ภัยจากประเทศเมียนมาร์อยู่ อัตราการรับเข้าเป็นผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญาฯ ค.ศ. ๑๙๕๑ นั้น น้อยกว่าร้อยละ ๑๐ หมายความว่า ถ้าเปรียบเทียบระหว่างผู้ลี้ภัย ถ้าอิงกัน หนีออกมา ๑๐,๐๐๐ คนเกณฑ์ของเรา ๆ รับผิดชอบ ๑๐,๐๐๐ คน แต่เกณฑ์ของกฎหมายระหว่างกัน หนีออกมา ๑๐,๐๐๐ คน พิจารณาเป็นรายบุคคลว่า มีใครบ้างที่กลับไปไม่ได้ เช่น กรณีนักศึกษาพม่าที่ต่อต้านรัฐบาลทหารพม่า และอยู่ในกลุ่มที่เข้ามาด้วย ๑๐,๐๐๐ คน ถ้ากลับไปถูกจับแน่นอน คน ๆ นี้ถึงจะได้เป็นผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญาฯ ค.ศ. ๑๙๕๑ แต่ถ้าเป็นชาวบ้านโดยทั่วไปไม่ได้ถูกเพ็งเล็งเป็นเป้าหมายก็จะไม่เข้าตามอนุสัญญาฯ ถ้าสถานการณ์สงบก็สามารถกลับไปได้ แต่ถ้าใช้เกณฑ์ของไทยรับมา ๑๐,๐๐๐ คนก็อยู่อย่างนั้นไปเลย ๒๗ ปี ซึ่งตรงนี้เป็นประเด็นที่น่าสนใจอยู่เหมือนกัน”

รศ. สมชาย ปรีชาศิลปกุล อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ กล่าวว่า ถ้าสถานการณ์เปลี่ยนเข้าสู่สังคมอาเซียน อาจจะทำให้ผู้ลี้ภัยน้อยลง แต่เปลี่ยนไปเป็นแรงงานเพิ่มขึ้น เราจะเผชิญและจัดการกับเรื่องนี้อย่างไร สิ่งที่เราต้องคิดถึง คือ ต้องทำให้ให้เกิดการยอมรับ และมองเห็นปัญหาว่าตอนนี้เป็นอย่างไรอยู่ ปัญหาเรื่องนี้เกิดขึ้นจาก (๑) มุมมองผู้ปฏิบัติ (๒) มุมมองระดับสากล คือ ผู้ที่ไปตอบ ๆ ไม่ได้ เพราะว่าแนวทางปฏิบัติทำอยู่ภายใต้แนวนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งไปตอบอะไรที่เป็นสากลไม่ได้

ถ้าหากว่าอยากจะผลักดันเรื่องอนุสัญญาฯ เราต้องความเข้าใจว่าอนุสัญญาฉบับนี้พยายามทำให้เกิดการปฏิบัติงานที่มีระบบเพิ่มมากขึ้น และทำให้เห็นภาพว่าอนุสัญญาฉบับนี้ไม่ใช่เป็นการจับผิด แต่เป็นประโยชน์ เข้าใจว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบต้องเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ชี้แจงเรื่องนี้ต่อ UN ให้ชัดเจน

จากงานวิจัยคิดว่าต้องทำให้เห็นปัญหาที่ชัดเจนมากขึ้น และเป็นระบบ เพราะถ้าคนที่คลุกกับปัญหา จะต้องเห็นเรื่องนี้ไม่ยาก หมายความว่ามีความเห็นพ้องกันว่าผลักเรื่องนี้ให้เดินต่อไปได้

นางสาวพัชยาณี ศรีนวล ผู้แทนโครงการคุ้มครองสิทธิเด็กไร้สัญชาติกล่าวว่า เรื่องผู้ลี้ภัยเป็นประเด็นที่แลกเปลี่ยนกับพี่น้องกลุ่มชาติพันธุ์ตามแนวชายแดนอยู่ โดยเฉพาะเรื่องสิทธิมนุษยชน เพราะกลุ่มคนเหล่านี้ถูกละเมิด ก็พยายามเข้าไปช่วยเหลือ และทำให้เขามีความมั่นคงในชีวิตของเขา หรือการพยายามให้เขามีตัวตนที่เราสามารถตรวจสอบ / ช่วยเหลือเขาได้ การทำงานก็ยังมีความเป็นห่วงพี่น้องกลุ่มชาติพันธุ์ เช่น เรื่องการส่งกลับ เรื่องการดำเนินคดีตามกฎหมาย

นายแพทย์นิรันดร์ พิทักษ์วัชระ กล่าวปิดการสัมมนาจับฟังปัญหาและข้อเสนอแนะของหน่วยงานรัฐในระดับปฏิบัติการในพื้นที่ว่า การที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องมาดูแลปัญหาผู้ลี้ภัยการสู้รบบริเวณชายแดนกันนั้น คงต้องย้อนรำลึกไปถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่มีการกำหนดเส้นเขตแดน เพื่อป้องกันการรุกรานของต่างชาติ ซึ่งเป็นความคิดเมื่อร้อยกว่าปีมาแล้ว ปัจจุบันโลกได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว มุมมองเรื่องเขตแดนควรจะเปลี่ยนแปลงไป ในยุคโลกไร้พรมแดน

“ เราจะใช้แนวคิดเรื่องความมั่นคงของรัฐมากำกับอย่างเดียวยังไม่ได้แล้ว ประเทศเมียนมาร์เองก็ได้เปลี่ยนแปลงไป เป็นเรื่องของการหมุนเวียนของประชากรมากกว่า และปฏิเสธไม่ได้ว่าแรงงานพม่าได้หลังไหลมายังประเทศเรามากมายไม่ว่าจะลงทะเบียนหรือไม่ลงทะเบียนก็ตาม เราควรเปลี่ยนวิธีคิดใหม่ เป็นเรื่องการลี้ภัยทางเศรษฐกิจ มาหางานทำ กฎหมายที่เรามีอยู่ในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมพอ ผมเคยเชิญศาสตราจารย์ชาวเยอรมันมาคนหนึ่งมาให้ความรู้เรื่องเขตแดนของสหภาพยุโรป เขาชี้ให้เห็นว่าในประเทศเยอรมัน ผู้ที่ลี้ภัยมาถึงเยอรมันได้ จะนับได้ว่าเป็นคนของประเทศเขาเลย มีสิทธิต่าง ๆ เท่ากับคนเยอรมัน ”

“ เมื่อปีที่แล้วผมไปที่จังหวัดตาก คุยกับปลัดอำเภอ เขาก็พูดเหมือนกันว่า จะทำอย่างไรจึงจะส่งผู้ลี้ภัยกลับไปแล้วเขาจะไม่หวนกลับมาอีก ทำอย่างไรเขาจะอยู่ในประเทศเมียนมาร์ได้อย่างปลอดภัย เรื่องนี้ไม่ใช่เรื่องหน้าตาประเทศ แต่เป็นเรื่องของความเป็นมนุษย์ด้วยกัน การพิจารณาว่าจะส่งผู้ลี้ภัยกลับไปหรือไม่ เราควรระวังเสียงใคร การประเมิณการส่งกลับจะฟังแต่รัฐบาลทหารพม่าอย่างเดียวไม่พอ ต้องมีข้อมูลที่รอบด้าน มิติต่าง ๆ ซ้ำซ้อนขึ้น มีมิติทางเศรษฐกิจด้วย ผมคิดว่าถ้าไม่ได้ผลักดันให้ประเทศไทยเข้า

เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย เราจะเปิดพื้นที่ให้ชัดเจนได้อย่างไรว่า เพราะต่อไปผู้คนและพื้นที่ชายแดนจะเปลี่ยนจากเรื่องความขัดแย้ง การสู้รบ เป็นเรื่องของความร่วมมือทางเศรษฐกิจมากขึ้น ทหารไม่จำเป็นต้องออกหน้ารับแบกรับปัญหาแต่เพียงคนเดียวต่อไปอีกแล้ว ผู้ลี้ภัยไม่ใช่ศัตรูของความมั่นคง การจัดการตรงนี้จะเป็นการมองอย่างรอบด้าน และคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนเป็นสำคัญ ”

๓.๖ ความคิดเห็นของหน่วยงานของรัฐและองค์กรภาคประชาสังคมต่อผลการวิจัย

จากการจัดเวทีสัมมนาเพื่อนำเสนอผลการวิจัย ต่อผู้แทนหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรระหว่างประเทศด้านผู้ลี้ภัย เมื่อวันที่ ๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๕ ณ ห้อง ๗๐๙ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อาคารศูนย์ราชการ ผู้แทนของหน่วยงานดังกล่าวได้แสดงความคิดเห็นต่อผลการวิจัยดังนี้

ผู้แทนสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.)

ผู้แทนสภาความมั่นคงแห่งชาติกล่าวว่า แม้ว่าประเทศไทยไม่ได้เข้าเป็นประเทศภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ ก็ตาม แต่ประเทศไทยมีนโยบายต่อผู้ลี้ภัยหลบหนีเข้าเมืองโดยพยายามแยกแยะวัตถุประสงค์ของผู้ที่เดินทางเข้าสู่ประเทศไทยว่าเป็นอย่างไร สำหรับบุคคลสัญชาติพม่าที่มีฐานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย ทางกรมไทยผ่อนผันให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวตามหลักมนุษยธรรม โดยให้อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราว ๙ พื้นที่ ๔ จังหวัด คือ แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี และราชบุรี แต่ต้องเดินทางกลับสู่มาตุภูมิเมื่อสถานการณ์เอื้ออำนวย ซึ่งประเทศไทยรับภาระนี้มาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๗ ปัจจุบันมีผู้ลี้ภัยประมาณ ๑๐๐,๐๐๐ กว่าคน

สำหรับผลการศึกษาตามข้อเสนอแนะต่อประเทศไทยทั้งหมด ๑๒ ข้อ ที่อยู่ในรายงานการวิจัย สมช. ได้ดำเนินการตามข้อเสนอแนะแล้ว ๗ ข้อ ได้แก่ข้อ ๓, ๔, ๕, ๖, ๗, ๙, และ ๑๑ มีข้อสังเกตจากรายงานการศึกษาวิจัยทำให้สามารถแบ่งผู้ลี้ภัยออกได้เป็น ๔ ประเภท ๑) หนีภัยจากการสู้รบตั้งแต่เก่าอยู่ในศูนย์/นอกศูนย์ ๒) หนีภัยเป็นครั้งคราว ๓) เข้ามาทำงาน และ ๔) อยู่กับญาติ

ผู้แทนกระทรวงกลาโหม

ผู้แทนกระทรวงกลาโหมกล่าวว่า โดยหลักการ กระทรวงกลาโหมทำหน้าที่เป็นหน่วยสนับสนุนมากกว่ารับผิดชอบโดยตรง เพราะมีกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลัก ถ้ามีผู้อพยพเข้ามาแล้ว ทหาร

ก็ปฏิบัติตามนโยบาย ในวิถีคิดของผู้ปฏิบัติก็จะคิดเรื่องของสิทธิมนุษยชนเป็นหลักอยู่แล้ว โดยให้การดูแลอย่างต่อเนื่อง กระทรวงฯ ก็พร้อมที่จะปฏิบัติตามนโยบายจาก สมช. หรือรัฐบาลที่เข้ามา สำหรับข้อเสนอแนะในงานวิจัยก็เป็นข้อเสนอแนะที่ดี ซึ่งก็พร้อมที่จะปฏิบัติตามนโยบาย

ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย

ผู้แทนกระทรวงมหาดไทยกล่าวว่า รับกรอบจากสภาความมั่นคงแห่งชาติ และก็นำมาถึงผู้ลี้ภัยที่เข้ามาตามหลักการ และหลักเกณฑ์ และมาอยู่ในพื้นที่พักพิงทั้ง ๙ แห่ง เฉพาะพวกที่เข้ามาอยู่ในแคมป์ปัจจุบันมีการผ่อนปรนมากในทุก ๆ ด้าน เช่น การออกไปทำงานนอกพื้นที่พักพิง โดยคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนเป็นหลัก คิดว่าอนาคตก็ให้ความช่วยเหลือในทุกด้านอยู่แล้ว เพราะอยู่ด้วยกันมา ๒๐-๓๐ ปี เหมือนกับเป็นญาติพี่น้องกัน และเห็นด้วยต่อข้อเสนอแนะของรายงานวิจัยแทบทุกข้อ

ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ

ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศกล่าวว่า มิติของต่างประเทศ ทางประชาคมระหว่างประเทศ ตระหนักดีถึงภาระของรัฐบาลไทยที่แบกภาระมานานมากกว่า ๓๐ ปี ที่ต้องดูแลผู้ลี้ภัยจากการสู้รบ แม้ว่าไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ เป็นที่ทราบดีว่าตอนนี้พม่ามีพัฒนาการทางการเมืองที่ดีขึ้นมาก และประเทศผู้บริจาค เช่น สหภาพยุโรปก็กำลังมีการพิจารณานโยบายเรื่องการดำเนินการต่อพม่า ที่สำคัญ คือ ความช่วยเหลือจากต่างประเทศต่อผู้ลี้ภัยจากการสู้รบก็ยังคงอยู่เช่นเดิม เพราะนานาประเทศก็เห็นความสำคัญ และให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยชน ที่สำคัญ คือ งบประมาณเพื่อช่วยเหลือผู้ลี้ภัย สำหรับข้อเสนอแนะข้อที่ ๖ ไม่ใช่ข้อเสนอใหม่ เพราะทางกระทรวงการต่างประเทศได้แจ้งให้ประชาคมระหว่างประเทศทราบว่า เราพร้อมที่จะพัฒนาศักยภาพของผู้ลี้ภัยจากการสู้รบ เนื่องจากผู้ลี้ภัยจากการสู้รบเหล่านี้จะเป็นทรัพยากรสำคัญของพม่าในการกลับไปสร้างเศรษฐกิจของประเทศเขาเอง ดังนั้นทางกระทรวงฯ ก็ผลักดันมาตลอดในการที่จะเตรียมความพร้อม เพิ่มขีดความสามารถของพวกเขา แม้ไม่รู้ว่าจะเดินทางกลับเมื่อไร แต่ก็ได้วางแผนไว้แล้วว่าจะอย่างไรก็ต้องเตรียมความพร้อมสำหรับพวกเขา

ข้อเสนอแนะอื่น ๆ ในรายงานการวิจัย ทางกระทรวงฯ ก็เห็นว่าอาจจะต้องมาพิจารณากับหน่วยงานหรือหุ้นส่วนที่เกี่ยวข้อง เพราะบางอย่างอาจต้องใช้เวลา ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมาย และจะต้องผ่านขั้นตอนกระบวนการต่าง ๆ อีก

ผู้แทนสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

ผู้แทนสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองกล่าวว่า ข้อเสนอแนะข้อที่ ๒ “เห็นควรแก้ไข พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒” อยากขอให้แบ่งประเภทก่อน ในฐานะมุมมองในมิติของผู้รักษากฎหมาย การปฏิบัติตาม พ.ร.บ. คนเข้าเมือง จะดำเนินการกับผู้ทำผิดกฎหมาย แต่ในกรณีผู้ลี้ภัยจะถือตามกรอบของ สมช. ที่กำหนดบทบาทหน้าที่ แต่กรณีการผลักดันส่งกลับผู้กระทำผิดกฎหมาย กฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตาม. ในการผลักดันกลับก็จริง แต่ก็ไม่ได้ละเลยเรื่องสิทธิมนุษยชนที่ให้น้ำหนักถึงความปลอดภัยของผู้ถูกส่งกลับด้วย แต่ผู้ลี้ภัยเป็นเรื่องละเอียดอ่อน พ.ร.บ. คนเข้าเมืองแทบจะไม่ได้นำมาใช้ ซึ่งจะเป็นเรื่องของนโยบายลึวน ๆ ที่บูรณาการการทำงานร่วมกัน

ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมฯ กล่าวว่า โดยภารกิจกระทรวงฯ ไม่ได้เข้าไปช่วยเหลือผู้ลี้ภัยที่อยู่ในศูนย์ แต่จะเกี่ยวข้องในลักษณะแรงงานต่างด้าว หรือคนที่อพยพเข้ามาแล้วหลุดรอดไปอยู่ในตลาดแรงงาน กระทรวงฯ จะเข้าไปเกี่ยวข้องในกลุ่มนี้มากกว่า ส่วนผู้ลี้ภัยจากสงครามไม่ได้เข้าร่วมดำเนินการด้วย

สำหรับข้อเสนอแนะ ๑๒ ข้อจากงานวิจัย ก็คิดว่าไม่ใช่หน้าที่ภารกิจโดยตรงของกระทรวงฯ แต่เท่าที่ทราบภารกิจของกระทรวง คือ ถ้าเป็นกลุ่มที่อยู่นอกศูนย์พักพิงจะมีหน่วยงานที่อยู่ในระดับภูมิภาค คือ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด หรือ พมจ. ก็จะมีภารกิจให้ความช่วยเหลือเบื้องต้น แต่ถ้าให้ความช่วยเหลือครอบคลุมทั้งหมดคงอาจจะกระทำไม่ได้ทั่ว

ผู้แทนข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยองค์การสหประชาชาติ (UNHCR)

ผู้แทนของ UNHCR กล่าวว่า บทบาทหลัก คือ สนับสนุนรัฐบาลไทยในการคุ้มครอง และหาทางแก้ไขปัญหาถาวรสำหรับผู้ลี้ภัยในประเทศไทย ซึ่งก็ดำเนินงานร่วมกับรัฐบาลไทยมาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๙๙ โดยมีหลักการ Non- refoulement เป็นหลักการเบื้องต้นของหน่วยงานอยู่แล้ว

ข้อสังเกตต่องานวิจัยคือ ครั้งแรกที่ตั้งโจทย์จากการได้รับเรื่องร้องเรียนอาจจะเป็นเพราะมาจากคนกลุ่มหนึ่ง แต่จริง ๆ แล้วพอทีมวิจัยได้ทำงานก็จะพบอีกหลาย ๆ ปมที่เป็นปัญหา และมีความเกี่ยวพันกันอยู่ ซึ่งก็คิดว่าไม่ใช่งานที่ง่าย ดังนั้น พอมีหลายกลุ่ม วิธีการดำเนินการ กรอบกฎหมายของหน่วยงาน

ต่าง ๆ ที่เข้าไปทำงานก็จะมี ความแตกต่างกันไปด้วย เช่น สิทธิพื้นฐาน กฎหมาย ฯลฯ ทำให้ข้อจำกัดหลาย ๆ เรื่องก็แตกต่างกันไป ซึ่งทำให้การทำงานเป็นเรื่องที่ไม่ง่าย นอกจากหลาย ๆ กลุ่มที่มาเกี่ยวพันแล้ว อาจจะมีช่วงสถานการณ์ที่ต่างกันออกไป ก็จะเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ต้องมีวิธีการดำเนินการอีกอย่างหนึ่ง รวมถึงการเตรียมพร้อมเมื่อสถานการณ์เรียบร้อยแล้วจะทำอย่างไร ก็อยากให้เห็นความสลับซับซ้อนของประเด็น และเข้าใจว่าทุก ๆ ฝ่ายก็อ้างอิงหลักการ มาตรฐานสากลระหว่างประเทศ ก็น่าจะดำเนินการให้ได้เป็นไปตามนั้น แต่รายละเอียดเรื่องของการดำเนินการ ข้อจำกัด กฎหมายก็แตกต่างกันไป อาจจะต้องมาดูเป็นกลุ่ม ๆ ย่อย ๆ หรือไม่

สำหรับข้อเสนอแนะจากงานวิจัยนี้ ควรนำไปสู่การปฏิบัติ โดยให้ขั้นตอนมีความชัดเจน เพื่อสร้างความสบายใจให้กับผู้ปฏิบัติด้วย เพราะหลาย ๆ เรื่องนโยบายมีความชัดเจน แต่พอตกไปถึงระดับปฏิบัติจริง ๆ อาจจะทำให้เกิดความไม่แน่ใจ อาจเป็นเรื่องเล็ก แต่เป็นปัญหาที่ใหญ่มาก จะทำให้ไม่สามารถดำเนินการขับเคลื่อนได้เท่าที่ควร

ผู้แทน International Organization for Migration (IOM)

ผู้แทนของ IOM กล่าวว่า อยากจะให้มีการบริหารจัดการประชากรข้ามชาติแบบองค์รวมไปพร้อม ๆ กันหลาย ๆ กลุ่ม และควรจะมีการจดทะเบียนคนที่อยู่ในประเทศไทยทุกกลุ่ม ไม่ว่าจะอยู่ในแคมป์ หรือนอกแคมป์ โดยทำให้เป็นระบบเพื่อให้รู้ว่าใครเป็นใคร เพื่อให้สามารถจัดการเรื่องปัญหาการเข้าเมืองผิดกฎหมาย และให้ความคุ้มครองสิทธิในหลาย ๆ กลุ่มได้

ผู้แทนสหภาพแรงงาน

ผู้แทนสหภาพแรงงานกล่าวว่า เมื่อดูรายงานการวิจัยหน้าที่ ๑๖ มีคำพิพากษาฎีกาที่ ๘๗๓/๒๕๒๓ ในคดีนี้ ผู้ร้องเป็นสามีนางแม่ เหวียนถึ นางแม่ เป็นผู้มีเชื้อสายญวน สัญชาติญวน ไม่ปรากฏใบต่างด้าวหรือใบสำคัญแสดงถิ่นที่อยู่ ถูกฟ้องในข้อหาฆ่ากระบือโดยไม่ได้รับอนุญาต ศาลชั้นต้นได้สวนแล้ววินิจฉัยว่าผิดจริง ศาลพิพากษาปรับฐานฆ่ากระบือโดยไม่ได้รับอนุญาต และนางแม่ได้ชำระค่าปรับแล้ว แต่พนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้รับตัวนางแม่ไปควบคุมต่อเพื่อรอส่งกลับไปนอกราชอาณาจักรตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ศาลได้กล่าวถึงความเป็นต่างด้าวที่อยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตของนางแม่ ซึ่งตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๓๓, ๓๔ ได้บัญญัติให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการฝากกักนางแม่ซึ่งเป็นต่างด้าวเข้าซึ่งอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตไว้

ที่สถานีตำรวจได้ ส่วนกฎหมายระหว่างประเทศ อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิลี้ภัยชายแดนที่ผู้ร้องอ้าง หากมีจริงก็หาข้อบังคับยกเว้นกฎหมายของประเทศไทยไม่”

หมายความว่ากฎหมายระหว่างประเทศไม่สามารถบังคับใช้ในศาลไทย เข้าใจว่า ณ วันนี้คำพิพากษาของศาลยังคงแนวทางเดิมอยู่ คือ ไม่เปลี่ยนแปลง ตรงนี้ก็มาโยงกับข้อเสนอแนะในรายงานการวิจัยข้อที่ ๑๒ ถ้าสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองยังส่งคดีฟ้องต่อศาล คำพิพากษาก็ออกมาเหมือนเดิม ดังนั้นแนวทางการแก้ไขในมิติทางกฎหมายก็คือ

๑) เจ้าหน้าที่ตำรวจ

๒) อัยการ

๓) ศาล

ในการส่งฟ้องคดีต่อศาล ถ้าเราจะแก้การส่งฟ้องต่อศาล หรือต่อสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง น่าจะเพิ่มเติมเสนอประเด็นนี้ต่อสำนักงานอัยการสูงสุดด้วย เพราะว่าเป็นกระบวนการลำดับที่ ๒ ถ้า ๒ องค์กรณีนี้ไม่ใช้ดุลยพินิจในทางบวกที่ไม่ส่งฟ้องคดีต่อศาลข้อหาที่เกี่ยวข้องกับหลบหนีเข้าเมือง ตัวผู้ต้องหา หรือ จำเลย ที่เป็นผู้ลี้ภัยก็ใช้ดุลยพินิจในทางบวกที่ไม่ส่งฟ้องคดีต่อศาล หากแก้ไขในเชิงของศาลอาจจะแก้ยาก แต่ถ้าเราแก้ไขในเชิงของกระบวนการแรก คือ ตำรวจ กระบวนการที่ ๒ คือ สำนักงานอัยการสูงสุดก็เป็นเรื่องที่น่าจะง่ายกว่า

เข้าใจว่ากฎหมายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยมีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งข้อเสนอแนะที่ให้แต่ละหน่วยงานปรับ โดยเฉพาะเรื่องกฎหมายอาจจะเป็นเรื่องยาก แต่เรื่องนโยบายแก้ง่ายกว่า เพราะสามารถออกได้เลย ดังนั้นควรเริ่มที่นโยบายก่อนค่อยแก้กฎหมาย แต่ถ้าบัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญจะสามารถกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่ดำเนินการให้การคุ้มครองเรื่องสิทธิในประเทศไทยได้ดีกว่า โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการได้ตามกฎหมายนั้น ๆ ควรบัญญัติเป็นตัวกลางไว้ คือ หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานสามารถใช้ดุลยพินิจทางบวกได้ โดยทุกคนยอมรับ ซึ่งอาจต้องไปศึกษา และทำนิยามเรื่อง “ดุลยพินิจในทางบวกเรื่องการคุ้มครองสิทธิ” ให้ชัดเจนขึ้น

ผู้แทนสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

ผู้แทนสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองกล่าวว่า สำนักงานฯ ไม่ได้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายใด ๆ ทั้งสิ้น เรื่องแรงงานต่างด้าวมีคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวโดยนายกรัฐมนตรืมอบให้รัฐมนตรีเป็นประธาน (กปร.) มีอยู่ ๔ คณะอนุกรรมการ เป็นมติของ ครม. เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๓ คือ ผ่อนผันการดำเนินคดีแก่คนต่างด้าว และผู้หลบหนีเข้าเมือง โดยให้ผลกดันส่งกลับ

สำหรับข้อเสนอแนะของงานวิจัยนี้เป็นหลักที่ดี แต่ว่าต้องแยกกลุ่มประเภทให้ชัดเจนก่อน เช่น กลุ่มผู้ลี้ภัย เจตนาบริสุทธิ์คือต้องดำเนินการกับเขาด้วยวิธีการที่ดีที่สุด แต่โดยพื้นฐานแล้วมนุษยนิยมต้องการคืนชน หรือแสวงหาสิ่งที่ดีกว่า เขาจะเล็ดรอดออกมาเพื่อลักลอบเข้ามาทำงาน อันนี้จะเป็นปัญหา คือ เมื่อออกมาทำงาน ในมิติของผู้รักษากฎหมายก็ต้องดำเนินคดีตามกฎหมาย และผลักดันกลับตาม พ.ร.บ. คนเข้าเมือง อันนี้เป็นแนวทางปฏิบัติว่าถ้าพบผู้หลบหนีเข้าเมือง เช่น ค่าแรงงาน หน่วยงานที่รับผิดชอบก็ต้องปฏิบัติตามหน้าที่

ผู้แทน Asia Pacific Refugee Rights Network (APRRN)

ผู้แทนของ APRRN กล่าวว่า ข้อเสนอแนะของการวิจัย ในฐานะที่เป็นองค์กรของผู้ลี้ภัยในประเทศ ก็เห็นด้วย เนื่องจากถ้าดูตามหลักแล้วจะเห็นหลักใหญ่ ๆ คือ Non- refoulement หลักการไม่ผลักดันกลับ ก็มีความสำคัญมาก เพราะทางประเทศไทยก็เคารพเรื่องสิทธิมนุษยชนมาตลอด จะดีไปกว่านี้ถ้าเราจะไม่ผลักดันคนเหล่านี้กลับไปสู่อันตราย และถ้าเป็นไปได้เราต้องดูประเทศต้นทาง หรือพม่าให้ชัดเจนก่อนว่าเมื่อคนเหล่านี้กลับไปแล้วไม่มีอันตรายแน่นอน ซึ่งทุกคนก็ทราบดีว่าขณะนี้พม่ามีการเปลี่ยนแปลง หรือพัฒนาไปในทางที่ดีก็จริง แต่ว่าเมื่อมองเข้าไปลึก ๆ ประเทศเมียนมาร์ก็ยังมีรัฐย่อย ๆ ที่แยกกันอยู่และเห็นด้วยกับ IOM ที่เสนอเรื่องการจัดการผู้ลี้ภัย เป็นสิ่งที่สำคัญมาก และให้ประโยชน์กับทางภาครัฐของไทยด้วย ถ้าเราสามารถที่จะลงทะเบียนคนเหล่านี้ทั้งหมด ก็จะช่วยเหลือประโยชน์กับตัวบุคคล และภาครัฐด้วย ที่สำคัญที่สุดจะเป็นเรื่องของสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ก็ขอให้ประเทศไทยทำเช่นนี้ต่อไปเรื่อย ๆ

ผู้แทน Save the Children

ผู้แทนขององค์กร Save the Children กล่าวว่า องค์กรของตนเป็น ๑ ในองค์กรที่ร่วมไปทำงานกับองค์กรชุมชนในพื้นที่ และคุณหมอลินเธีย หม่อง พบว่า จำนวนเด็กที่ไม่ได้รับการดูแล โดยเฉพาะเด็กกำพร้า พลัดพรากจากพ่อแม่ เดินทางมาด้วยตนเองโดยลำพัง ซึ่งอาจจะมีมากกว่านั้น ๖,๐๐๐ – ๘,๐๐๐ คน ก็มีความกังวลว่าจะทำอย่างไรกันต่อไปในอนาคตของเด็กกลุ่มนี้ เรื่องของสถานะบุคคลจะมีกระบวนการอะไรที่จะให้โอกาสให้การอยู่อาศัย หรือการผลักดันกลับมีความเป็นไปได้หรือไม่ที่เขาจะกลับไปสู่ครอบครัว

แนวทางที่อยากนำเสนอ คือ อยากให้มีข้อเสนอเกี่ยวกับเรื่องของเด็กด้วย นอกจากมีการอ้างถึงอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กแล้ว ก็ยังมี พ.ร.บ. คุ้มครองเด็กของประเทศไทยด้วยอาจจะเพิ่มไปไว้ในรายงาน เพราะเป็นการให้สิทธิ โอกาส และสวัสดิภาพแก่เด็กทุกคน เนื่องจากใน พ.ร.บ. ไม่ได้หมายถึงเฉพาะเด็กไทยเท่านั้น แต่หมายรวมถึงเด็กทุกคนที่อยู่ในราชอาณาจักรไทย

เรื่องการดูแลเด็กทางเลือก พอลจะมีแนวทางหรือไม่ที่จะทำให้แรงงาน หรือผู้อพยพเข้าไปเป็นพ่อแม่บุญธรรม หรือสามารถจดทะเบียนกับทางองค์กรไทยเหมือนกับที่ทำกับกระทรวงศึกษาธิการทำ เพื่อยกระดับมาตรฐานของเด็ก โดยเฉพาะที่สังขละบุรีต่างกับแม่สอดมาก คือ มีองค์กรที่ตั้งตัวเองเป็นอาสาสมัครต่างประเทศเพื่อดูแลเด็กผู้ลี้ภัย ซึ่งการดูแลไม่ได้มาตรฐานเลย ทำให้เด็กมีโอกาสที่จะถูกละเมิดทางเพศได้เพราะไม่มีใครเข้าไปดูแลตรงนี้ ก็อาจจะเป็นบทบาทหนึ่งของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งทางเราก็เริ่มแล้ว โดยติดต่อกับ องค์กรภาคีและ พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด เพื่อเข้าไปตรวจสอบดูมาตรฐานการดูแลเด็กในองค์กรต่าง ๆ เหล่านี้ให้มีความเหมาะสมมากขึ้น และต้องได้รับการรับรองจากทางภาครัฐด้วย

ที่แม่สามแลบจะมี รูปแบบเรื่องการจดทะเบียนของกลุ่มแรงงาน และคนไร้สัญชาติ ซึ่งเป็นรูปแบบค่อนข้างจะดีมาก คือ ประชาคมจะช่วยกันทำงานร่วมกับอำเภอ และจะช่วยกันดูว่าคนที่ข้ามเข้ามาเป็นกลุ่มคนที่เข้ามาใหม่ หรือว่าเป็นคนที่อยู่อาศัยมานานแล้วมีสิทธิที่จะได้รับสถานะบุคคลทางกฎหมาย ตรงนี้ก็รวมถึงเด็ก ๆ ด้วย ถ้าพ่อแม่เขาได้สิทธิ สัญชาติ หรือสถานะบุคคลต่าง ๆ เด็กก็จะได้สิทธิตามไปด้วย ค่อนข้างก้าวหน้ามากที่ทางภาคประชาสังคม หน่วยงาน องค์กรพัฒนาเอกชนได้ร่วมกับทางภาครัฐ อำเภอ อาจจะพูดถึงตัวอย่างตรงนี้ด้วยเพราะว่ามันมีความก้าวหน้า

๓.๗ คิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและอนุกรรมการด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

นายวีรวิษณุ เขียรชัยนันท์ ผู้อำนวยการบริหารมูลนิธิไทยเพื่อคนมีปัญหาด้านสิทธิและสถานะบุคคล กล่าวว่าเรื่องคำนิยาม “ผู้ลี้ภัย” หรือ “ผู้หนีภัย” จากการสู้รบ มีข้อสังเกตที่ว่า “ถ้าหากเราไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศ หรือกฎหมายระหว่างประเทศฉบับไหน แล้วเราไม่สามารถใช้คำศัพท์คำนั้นได้” มันจะจำกัดคำพูดของเรา หรือว่าคำที่เราจะใช้ได้ในประเทศไทยเยอะมาก

จากงานวิจัย พบว่า รัฐมีนโยบายที่ดีในเรื่องการเคารพสิทธิมนุษยชน และเรื่องของการไม่ผลักดันกลับ แต่ปัญหา คือ ทางภาคปฏิบัติ เช่น ไม่ผลักดันกลับแต่พอปลอดภัยแล้วผลักดันกลับได้ ก็พบว่ามีหลาย ๆ กรณีที่เป็นเหตุการณ์จริงเกิดขึ้นว่าถูกผลักดันกลับไป เดี๋ยวไม่ถึงฝั่งนึ่งนึ่งกันอีกก็ต้องข้ามกลับมา ตรงนี้มีมนัยยะอยู่ซึ่งในหลักการระหว่างประเทศก็บอกว่า “ต้องมีระยะเวลาที่เหมาะสม” คิดว่าทางฝั่งของรัฐบาลไทยตระหนักถึงเรื่องนี้ดี เพราะอย่างตอนที่กัมพูชากับไทยมีปัญหากัน เราก็จัดการประเมินสถานการณ์ได้อย่างดี ชาวบ้านไม่ต้องกลับไปเสี่ยงตายกับลูกระเบิดที่ลงมา ก็คิดว่าเราสามารถทำได้

อีกประเด็นที่จะฝากไว้ คือ สิ่งที่เราคิดว่าเราทำดีแล้ว แต่คนที่ได้รับการดูแลเขายังคิดไม่เหมือนกันกับเรา ทำให้เกิดปัญหาต่อเนื่อง เช่น กัมพูชาที่อยู่กับเราเกือบ ๒๐ ปี พอเขากลับไปเขาก็รู้สึกว่าเขาอาจจะรู้สึกดีกับเรา แต่จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศกัมพูชาหลาย ๆ ครั้งเราก็พบว่าเขายังมีอะไรที่คาใจอยู่เหมือนกัน และพอมีประเด็นอะไรเกิดขึ้นก็สามารถเป็นปัญหาที่รุกรลามใหญ่โตขึ้นไปได้ ในกรณีผู้ลี้ภัยจากการสู้รบจากพม่า เราก็เห็นว่าเขากำลังจะกลับไป ถ้าหากว่าเขารู้สึกอย่างไรกับเรา ความรู้สึกนั้นมันจะถูกเก็บไปอยู่กับตัวเขา และถ่ายทอดไปสู่ลูกหลานด้วยต่อไปในอนาคต ตรงนี้คิดว่าจะเป็นนโยบายความมั่นคงของประเทศไทย และส่วนของภูมิภาคที่สำคัญ

ประเด็นสุดท้ายเรื่องกรอบนโยบาย และกรอบกฎหมาย ก็เห็นว่ากฎหมายเกี่ยวกับเรื่องผู้ลี้ภัยเราไม่มี เพราะเราใช้นโยบายซึ่งก็เป็นประเด็นที่น่าสนใจ เพราะว่าประเทศไทยเป็นประเทศนิติรัฐ เราคงต้องใช้กฎหมายในการบริหารจัดการเรื่องต่าง ๆ ซึ่งถ้าเราใช้แต่เรื่องนโยบายอย่างเดียว แม้ว่ามีความคล่องตัวแต่ว่ามันไม่เป็นระบบ

นายสุริยันต์ ทองหนูเอียด อนุกรรมการด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กล่าวว่า โดยรวมแล้วแม้ว่าประเทศไทยยังไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ อย่างที่เราอยากให้อำนาจรัฐไทยก็น่าจะเป็นมีอาชีพเรื่องการรองรับผู้ลี้ภัย อย่างแม้อุดที่เราลงพื้นที่เรื่องกลไกการทำงานร่วมกันระหว่างราชการ ภาคเอกชน UN NGOs ไทยหรือพม่า อันนี้ไม่มีกลไกที่ชัดเจน ซึ่งถ้ามีตรงนี้ก็ช่วยสร้างหลักประกันบางเรื่อง เช่น การประเมินสถานการณ์ที่แตกต่างกัน รัฐอาจจะมองว่าปลอดภัยแล้วและก็ส่งกลับได้ แต่ภาคเอกชนมองว่ายังไม่ปลอดภัย ความปลอดภัยของรัฐกับความปลอดภัยของภาคเอกชนไม่เหมือนกัน ซึ่งน่าจะมีเครื่องมือ โดยใส่เป็นข้อเสนอแนะในรายงาน

นายบุญแทน ต้นสุเทพวิรุณ อนุกรรมการด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กล่าวสรุป ๓ ประเด็น คือ

ประเด็นแรก เรื่องการใช้คำไม่ว่าจะเป็น “ผู้ลี้ภัย” หรือ “ผู้หนีภัย” จากการสู้รบ ก็ไม่สำคัญเท่ากับนโยบายของรัฐว่าดูแลเขาในฐานะที่เป็นมนุษย์หรือเปล่า

ประเด็นที่สอง ถึงแม้ว่าประเทศไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบันในเรื่องอนุสัญญาผู้ลี้ภัย แต่ประเทศไทยก็ให้สัตยาบัน มีพันธกรณีกับอนุสัญญาระหว่างประเทศ ๔ ฉบับสำคัญ (ไม่รวมผู้หญิง และเด็ก) คือ ๑) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง ๒) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ๓) อนุสัญญาว่าด้วยขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ และ ๔) อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน ซึ่งทั้ง ๔ ฉบับนี้มีประเด็นที่สัมพันธ์และสอดคล้องกัน คิดว่าในฐานะที่รัฐบาลไทยมีพันธกรณีอย่างน้อย ๔ ฉบับตรงนี้ก็ต้องเอาประเด็นต่าง ๆ มาบูรณาการให้ไปด้วยกัน ถ้ารัฐบาลมุ่งมั่นปฏิบัติตามพันธกรณีนำมากำหนดเป็นนโยบาย รวมทั้งเรื่องข้อปฏิบัติซึ่งไปไกลกว่าสิ่งที่ระบุไว้ในสัญญาผู้ลี้ภัย

ประเด็นที่สาม คือ มีเนื้อหาสาระสำคัญบางส่วนที่ได้ระบุไว้ในแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตอนนี้อยู่กำลังใช้ฉบับที่ ๒ ซึ่งฉบับที่ ๑ อนุมัติเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๓ ผ่านไป ๕ ปีก็ไม่ได้ทำอะไร จนมาฉบับที่ ๒ ผ่านมาแล้ว ๒-๓ ปี ก็ดูเหมือนว่ายังไม่ทำอะไร และตอนนี้กำลังจะร่างฉบับที่ ๓ ตรงนี้ถ้าลงไปศึกษาดูดี ๆ คิดว่าประเด็นสาระสำคัญที่จะต้องดูแลผู้ที่หลบหนีภัยสงครามเข้ามามันก็ได้ เป็นสิ่งที่ต้องคิดคำนึง โดยขอความร่วมมือจากหน่วยงานราชการส่วนต่าง ๆ เอาเอกสารทั้ง ๔ ฉบับ รวมทั้งแผนสิทธิมนุษยชน

แห่งชาติลงไปปรึกษาหารือกันว่า “จะนำไปสู่การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในมุมที่เป็นคุณต่อการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในฐานะที่ทุกคนเป็นมนุษย์ได้อย่างไร”

นายแพทย์นิรันดร์ พิทักษ์วัชระ กล่าวปิดเวทีนำเสนอผลการวิจัยว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้ทำการวิจัยเรื่องนี้ เพราะการมองภาพรวมเรื่องการจัดการประชากรของภูมิภาคอาเซียนไม่ใช่แค่เรื่องของผู้อพยพ หรือผู้ลี้ภัย ประเด็นที่พูดวันนี้เรื่องปัญหาในการบริหารจัดการผู้อพยพ หรือผู้ลี้ภัยจากสงคราม จึงเห็นด้วยที่ผู้แทนจาก IOM บอกว่า “เป็นแค่เศษเสี้ยว เล็ก ๆ ของปัญหาการจัดการประชากร” แต่คิดว่าเรื่องนี้มีความสำคัญที่เป็นหัวใจของการพัฒนาในภูมิภาคอาเซียนที่เราเห็นตรงกันว่า “ไม่ต้องการการพัฒนาเพื่อประโยชน์ของคน หรือบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่ต้องการพัฒนาเพื่อประโยชน์ของประชาชน หรือว่าชาวอาเซียนทั้งหมด ไม่ว่าจะคนไทย พม่า ลาว กัมพูชา มาเลเซีย อินโดนีเซียหรือแม้แต่ชาติที่จรัญจวนอย่างบรูไนและสิงคโปร์

ประเด็นการนำเสนอผลการวิจัยวันนี้ ตั้งต้นจากการที่เราไปตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดตาก จังหวัดกาญจนบุรี หรือที่อำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่ ข้าราชการบอกกับผมว่า “หมอครับ ผมเป็นทหาร ผมรู้สึกลำบากมากที่ต้องมาคอยต้อนรับหมอ หมอมาทำไม แทนที่ผมเอาเวลาไปป้องกันชายแดน” ผมก็เลยบอกว่า “จริง ๆ แล้วผมมาช่วยพวกคุณนะ เพราะผมรู้ว่าปัญหาเรื่องการดูแลชายแดนมันไม่ควรจำกัดเฉพาะทหาร มันควรจะเป็นเรื่องของหน่วยงานของรัฐ หรือกระทรวงอื่น ๆ มาช่วยดูแล เพราะเวลาใครพูดอะไรเขาก็คำทหารอย่างเดียวว่า ทหารจัดการไม่ได้ เช่น เรื่องการส่งกลับ”

ตอนที่ไปพบแม่ทัพภาค ๓ ผมพูดเลยว่า “หลักการส่งกลับจะยึดหลักสิทธิมนุษยชน” แต่ในทางปฏิบัติชาวบ้านที่มาร้องกับหมอชินเธีย หม่อม ตอนที่มาร้องก็อยู่ในป่าเขาชายแดนไทย – พม่า มีจำนวนมากถึง ๑๐,๐๐๐ กว่าคน แต่ละคนมีสภาพไม่ใช่แค่น่าสงสาร เพราะเขาไม่ควรจะมารับเคราะห์กรรมหรือภัยพิบัติที่ไม่ได้เกิดจากน้ำมือของเขาเลย ประเด็นเหล่านี้ทำให้ผมเกิดความรู้สึกว่า ไม่ใช่แค่เรื่องของภาคประชาชน หรือ NGOs อย่างเดียวที่มาร้องกับเรา เพราะมันมีปัญหาก็เกี่ยวกับเรื่องของการบริหารจัดการภาครัฐที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง

สภาพปัญหาในพื้นที่ที่กระทบต่อสวัสดิภาพและความปลอดภัยในชีวิตปกติสุข ประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน สิทธิในการมีชีวิต และการที่จะให้หลักประกันความปลอดภัยเพื่อส่งกลับโดยสมัครใจ แต่ปัญหาตรงนั้นไม่ใช่เรื่องที่จะจบได้ในระยะเวลาสั้น ๆ เลยเกิดปัญหาการละเมิดสิทธิอื่น ๆ ต่อเนื่อง เช่น

สิทธิของเด็กที่จะได้รับการศึกษา สิทธิการดูแลรักษาพยาบาล ฯลฯ สิ่งที่ตอกย้ำตรงนี้ คือ น่าจะมีการทบทวนด้วยงานวิจัยที่จะเป็นตัวนำร่องไปสู่การกำหนดนโยบาย และการบริหารจัดการประชากรอย่างถูกต้อง และชัดเจน

นายแพทย์นิรันดร์ ได้กล่าวถึงบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่สำคัญ ๒ อย่าง คือ

๑. นโยบายของรัฐบาลต้องอยู่บนพื้นฐานของสิ่งที่เรียกว่าสอดคล้องต่อเรื่องประโยชน์ของประชาชน และเน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในเชิงกำหนดนโยบาย ปัญหา คือ มติ ครม. ก้าวไปช้ามาก ก็เลยทำให้ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่เกิดความรู้สึกว่าต้องทำงานซ้ำซาก และเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ภาคองค์กรเอกชนก็รู้สึกว่าต้องเข้ามาดูแลในสิ่งที่ไม่จำเป็นต้องทำให้เกิดเป็นเรื่องการดูแลเฉพาะหน้า ตรงนี้เราจะทำให้เกิดนโยบายที่มองภาพรวมทั้งหมด และทำให้เกิดการมีส่วนร่วมได้อย่างไร ก็คิดว่างานวิจัยชิ้นนี้จะต้องตอบโจทย์นี้ให้ได้

๒. เรื่องกฎหมาย ปัญหาคือ กฎหมายรัฐธรรมนูญไม่สามารถใช้ได้หมด เพราะว่าบางหน่วยงานก็ไม่ยอมรับ โดยให้เหตุผลว่า “ผมมีกฎหมายของผม” หรือบางครั้ง มติ ครม. ก็ไม่ยอมรับเช่นกัน อันนี้เป็นปัญหาของบ้านเรา คือ การทำให้การบังคับใช้กฎหมายอื่น ๆ ที่รองรับ ความพยายามที่เราอยากจะทำ ผลักดัน ถ้าเรายังไม่ยอมรับในอนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพผู้ลี้ภัย อย่างน้อย ๆ กฎหมายที่เอามารองรับการดูแลคนเหล่านี้ น่าจะมีหลักการเรื่องสิทธิมนุษยชนให้ชัดเจนเข้าไปแทรกอยู่ในกฎหมายต่าง ๆ ไม่ใช่แต่เพียงในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งในขณะนี้ก็มีคนพยายามจะแก้ นี่คือประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องกฎหมายเราบอกว่า “สังคมเราปกครองด้วยกฎหมาย” แต่บางครั้งกฎหมายก็ยังไม่สามารถให้ความเป็นธรรมได้

บทที่ ๔

แนวทางการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยการสู้รบตามหลักสิทธิมนุษยชน

จากการศึกษาหลักการทางสากลที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ พิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๖๗ หลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตราย (non-refoulement) ซึ่งได้กล่าวไว้ในบทที่ ๒ แล้วนั้น เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับกรปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ พบว่า แม้ทุกหน่วยงานจะมีนโยบายให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติต่อผู้หนีภัยการสู้รบโดยยึดหลักมนุษยธรรมก็ตาม แต่ในการปฏิบัติจริง มีการกดดันให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบกลับไปยังภูมิภาคเดิมนั้นในขณะที่ยังไม่ได้รับสถานะผู้ลี้ภัยอย่างแท้จริง ดังนั้น ในบทนี้จึงจะกล่าวถึงแนวทางการปฏิบัติตามหลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตราย ว่าเป็นอย่างไร

๔.๑ แนวทางการปฏิบัติตามหลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตราย (Non - Refoulement)

ดังที่กล่าวถึงสถานการณ์ของแต่ละพื้นที่ตามแนวตะเข็บชายแดนในบทที่ ๓ ว่า ผู้อพยพลี้ภัยจากการสู้รบจำเป็นต้องเดินทางเข้าสู่ประเทศไทยเนื่องจากสถานการณ์การในประเทศต้นทางบีบบังคับ เช่น กรณีการสู้รบระหว่างกองกำลังทหารพม่าและกองกำลังกะเหรี่ยงใน ปี ๒๕๕๓ ทำให้มีผู้อพยพลี้ภัยเข้ามาในประเทศไทย ในบริเวณจังหวัดตาก กาญจนบุรี แม่ฮ่องสอน เชียงราย และเชียงใหม่ การส่งผู้ลี้ภัยเหล่านี้กลับประเทศอาจทำให้พวกเขามีอันตรายต่อชีวิตและเสรีภาพ ด้วยเหตุนี้ ก่อนการส่งกลับประเทศไทยจึงควรกำหนดให้มีการพิจารณาตรวจสอบความปลอดภัยของพื้นที่ที่ผู้ลี้ภัยจะเดินทางกลับ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตราย (non-refoulement) แต่จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยก็ได้บัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวไว้ในกฎหมายภายในของประเทศ

ปัจจุบัน พบว่าหลายประเทศได้ระบุหลักการไม่ส่งกลับผู้ลี้ภัยไปสู่อันตรายในกฎหมายภายใน ตัวอย่างเช่น ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งหลังจากได้รับข้อเสนอแนะจากกระบวนการยูพีอาร์ในปี ๒๕๕๑ รัฐบาลญี่ปุ่นได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายคนเข้าเมืองให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลมิให้ถูกบังคับสูญหาย โดยกำหนดในมาตรา ๕๓ ของ Immigration Control and Refugee Recognition Act ไม่ให้ส่งบุคคลกลับไปยังประเทศซึ่งชีวิตและ

อิสรภาพของผู้ลี้ภัยจะมีอันตราย เสี่ยงที่จะถูกทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม โดยญี่ปุ่น จะไม่ส่งบุคคลซึ่งอยู่ระหว่างการขอพิจารณาสถานะผู้ลี้ภัยกลับประเทศ และแม้ว่าบุคคลนั้น ๆ จะถูกปฏิเสธสถานะผู้ลี้ภัย หรืออยู่ในระหว่างดำเนินคดีในศาลในประเทศใดก็ตาม ประเทศญี่ปุ่นจะพิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับการส่งกลับอย่างระมัดระวัง เช่น เลือกเวลาที่เหมาะสมในการส่งกลับของผู้ลี้ภัยแต่ละคน^๑

ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตราย ประเทศไทยสามารถปฏิบัติดังต่อไปนี้

๔.๑.๑ การประเมินสถานการณ์ในประเทศต้นทางก่อนการตัดสินใจส่งกลับ

ก่อนมีการส่งผู้ลี้ภัยกลับประเทศ ประเทศไทยควรประเมินว่าการส่งกลับดังกล่าวจะทำให้ผู้ลี้ภัยมีความเสี่ยงที่จะได้รับอันตราย ถูกทรมาน หรือปฏิบัติหรือถูกลงโทษอย่างโหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือไม่ โดยการประเมินของรัฐต้องเป็นไปอย่างจริงจัง รอบด้านโดย ตั้งอยู่บนพื้นฐานข้อเท็จจริงของแต่ละกรณี และเปิดโอกาสให้ผู้ลี้ภัยที่จะถูกส่งตัวกลับมีโอกาสที่ได้แสดงความเห็น และข้อเท็จจริงประกอบด้วย

จากการลงพื้นที่สำรวจของคณะผู้วิจัย ในพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก^๒ เมื่อวันที่ ๑๓- ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ พบว่าปลายปี ๒๕๕๓ เมื่อฝ่ายทหารไทยได้รับข่าวว่าการสู้รบในฝั่งพม่าสงบลงแล้ว ก็มีการส่งผู้อพยพกลับทันที แต่การสู้รบมิได้ยุติลงจริง ทำให้ผู้อพยพต้องกลับเข้ายังฝั่งประเทศไทย ๓-๔ ครั้ง และ การลงพื้นที่สำรวจที่อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี ในวันที่ ๒๗ - ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ พบว่าช่วงปลายปี ๒๕๕๓ ซึ่งเกิดการปะทะกันระหว่างกองกำลังทหารพม่ากับกองกำลังทหารกะเหรี่ยงในพื้นที่ อำเภอพญาตองซู จังหวัดตันบูช้ายัด ประเทศเมียนมาร์ ตรงข้ามกับด่านพระเจดีย์สามองค์ อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี ทำให้มีผู้อพยพลี้ภัยการสู้รบข้ามชายแดนประเทศไทย ในวันที่สามของการเข้ามาลี้ภัย ทหารก็ได้ส่งให้ผู้อพยพไปรวมกันที่วัดและให้เดินกลับพม่า หลังจากที่ได้รับแจ้งว่าการสู้รบสงบลงแล้ว แม้ในความเป็นจริงยังมีเสียงปืนยังคงไม่ขาดสาย แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะส่งผู้ลี้ภัยกลับประเทศเมียนมาร์ทันที เมื่อได้รับสัญญาณจากฝั่งพม่าว่าการสู้รบเข้าสู่

^๑ The Government of Japan. (March, ๒๐๑๑) “Mid-term progress report by Japan on its implementation of recommendation made in May ๒๐๐๘”

^๒ บทที่ ๓ ของรายงานการวิจัยฉบับนี้

สภาวะปกติ โดยไม่มีการกั้นการตรวจสอบความปลอดภัยของผู้ลี้ภัย และสถานการณ์การสู้รบในประเทศต้นทางอย่างแท้จริง

ประเทศไทยควรกำหนดให้มีการตรวจสอบว่าการส่งผู้ลี้ภัยกลับประเทศ จะทำให้ผู้ลี้ภัยมีความเสี่ยงที่จะได้รับอันตรายในสิทธิและเสรีภาพหรือไม่ และหากการส่งกลับจะทำให้ผู้ลี้ภัยมีความเสี่ยงดังกล่าว ประเทศไทยต้องไม่ถูกผลักดันผู้ลี้ภัยกลับประเทศ โดยในระหว่างรอให้สถานการณ์การสู้รบในประเทศต้นทางยุติ ประเทศไทยควรจัดให้ความคุ้มครองชั่วคราว (temporary protection) โดยร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศ และ หน่วยงานภาคประชาสังคม โดยหลักเกณฑ์ของการคุ้มครองชั่วคราวนั้นต้องสอดคล้องกับพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของรัฐ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง, อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก แต่ทั้งนี้ การให้ความคุ้มครองชั่วคราวไม่ควรยืดขยายออกไปโดยไม่จำเป็น และต้องถูกแทนที่ด้วยมาตรการที่ยั่งยืน และความคุ้มครองชั่วคราวนี้ควรสิ้นสุดลงเมื่อผู้อพยพสามารถกลับคืนสู่ประเทศต้นกำเนิดได้อย่างปลอดภัยและมีศักดิ์ศรี

๔.๑.๒ ต้องแจ้งผู้ลี้ภัยล่วงหน้าเป็นระยะเวลาตามสมควรก่อนการส่งกลับ

เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งผู้ลี้ภัยล่วงหน้าก่อนการส่งกลับเป็นระยะเวลาตามสมควร โดยกำหนดเวลาเพียงพอให้ผู้ลี้ภัยเตรียมตัวเพื่อเดินทางกลับและให้ผู้ลี้ภัยได้พิจารณาว่าจะคัดค้านการส่งกลับหรือไม่ หากประสงค์จะส่งกลับผู้ลี้ภัยจะต้องแสดงเหตุแห่งการคัดค้านต่อองค์กรที่เป็นกลางและเป็นอิสระจากองค์กรซึ่งเป็นผู้ทำคำสั่งดังกล่าว สิทธิในกระบวนการคัดค้านคำสั่งดังกล่าวเป็นหลักการทั่วไปของกฎหมายสิทธิมนุษยชนที่บุคคลมีสิทธิในการได้รับการเยียวยาและการเรียกร้องได้รับกระบวนการพิจารณาที่เป็นธรรม

๔.๑.๓ กำหนดช่องทางให้ผู้ลี้ภัยสามารถคัดค้านการส่งกลับต่อองค์กรที่เป็นกลาง และเป็นอิสระจากหน่วยงานที่ออกคำสั่งให้ส่งกลับ

เมื่อผู้ลี้ภัยได้ร้องคัดค้านการส่งกลับ ประเทศไทยควรกำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาคำร้องดังกล่าว โดยเป็นองค์กรที่เป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้หน่วยงานที่ทำคำสั่งส่งกลับ ทั้งนี้ ในระหว่างกระบวนการพิจารณานั้น ผู้ลี้ภัยควรจะได้รับคำปรึกษาจากทนายความเพื่อการปกป้องและคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัย และจะต้องเลื่อนการส่งตัวผู้ลี้ภัยออกนอกประเทศระหว่างการศึกษาคำคัดค้านดังกล่าว

การพิจารณาความปลอดภัยของประเทศต้นทาง นอกจากจะเป็นการคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้ลี้ภัย ยังเป็นเครื่องบ่งชี้ว่า ประเทศไทยได้ให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแก่บุคคลทุกคนในอาณาเขตของรัฐอย่างแท้จริง ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ “ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง ” และ มาตรา ๒๖ “ การใช้อำนาจโดยองค์การของรัฐทุกองค์การ ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพ ”

นอกจากการบัญญัติรับรองหลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตรายแล้ว ประเทศไทยควรปรับปรุงนโยบายและมาตรการที่ใช้อยู่ในปัจจุบันให้สอดคล้องกับหลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตราย เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของผู้ลี้ภัยได้รับการคุ้มครองอย่างแท้จริง

๔.๒ นโยบายและมาตรการที่ควรปรับปรุงเพื่อให้เป็นไปตามหลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตราย (Non - Refoulement)

ประเทศไทยได้วางกฎระเบียบในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยอย่างเคร่งครัด^๑ โดยมีเป้าหมายในการควบคุมผู้ลี้ภัยการสู้รบให้อยู่ในพื้นที่ที่กำหนดเท่านั้น และวางเจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมพื้นที่ไว้เป็นการเฉพาะ และรัฐบาลไทยมีนโยบายเด็ดขาดในการดำเนินคดีต่อผู้ที่ฝ่าฝืนกฎระเบียบ โดยกระทรวงมหาดไทยกำหนดว่าผู้ลี้ภัยจากการสู้รบเป็นผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ภายใต้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ และไม่ใช่บุคคลที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในประเทศเป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ เพียงแต่มีมติสภาความมั่นคงแห่งชาติและแนวทางปฏิบัติที่ผ่อนปรนให้ผู้ลี้ภัยการสู้รบพักอาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับเมื่อเหตุการณ์การสู้รบยุติลง ดังนั้นหากผู้ลี้ภัยจากการสู้รบลักลอบออกนอกพื้นที่ควบคุมจะถูกจับดำเนินคดีเป็นบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายทันที และดำเนินการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักรโดยใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ๒๕๒๒ ทำให้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มีบทบาทสำคัญในการควบคุมผู้ลี้ภัยการสู้รบและเป็นเครื่องมือที่ผู้ลี้ภัยการสู้รบหวั่นเกรงเพราะผู้ลี้ภัยการสู้รบนั่นกลัวการถูกลงโทษด้วยการส่งกลับประเทศ

^๑ อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนและสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภคของวุฒิสภา. “เอกสารรายงานการศึกษาศึกษา พ.ศ.๒๕๕๑ เรื่องปัญหาผู้ลี้ภัยจากการสู้รบ”

รัฐบาลไทยยินยอมให้ผู้ลี้ภัยจากการสู้รบพักอาศัยอยู่ในประเทศไทยโดยมีเงื่อนไขดังนี้

- ๑) ยอมให้อยู่ในราชอาณาจักรประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว เมื่อผู้ลี้ภัยจากการสู้รบข้ามชายแดนเข้ามาเขตประเทศไทยจะอำนวยความสะดวกและช่วยเหลือให้ที่พักพิงชั่วคราวในพื้นที่ปลอดภัยบนพื้นฐานของหลักมนุษยธรรม
- ๒) ผู้ลี้ภัยจากการสู้รบต้องอยู่ในพื้นที่ที่ทางราชการจัดให้เท่านั้นและสถานที่นั้นเป็นพื้นที่พักพิงชั่วคราว ไม่ใช่ค่ายผู้ลี้ภัย
- ๓) เมื่อการสู้รบในประเทศเมียนมาร์สิ้นสุดลงหรือเมื่อสภาวะความไม่สงบ ความไม่ปลอดภัยผ่านพ้นไป ผู้ลี้ภัยจากการสู้รบต้องเดินทางกลับประเทศของตนทันทีโดยฝ่ายไทยจะเป็นผู้อำนวยความสะดวกและให้ความช่วยเหลือให้เดินทางกลับประเทศด้วยความปลอดภัยและสมศักดิ์ศรี

อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศไทยจะกำหนดว่า “เมื่อการสู้รบในประเทศเมียนมาร์สิ้นสุดลงหรือเมื่อสภาวะความไม่สงบ ความไม่ปลอดภัยผ่านพ้นไป ผู้ลี้ภัยจากการสู้รบต้องเดินทางกลับประเทศของตนทันทีโดยฝ่ายไทยจะเป็นผู้อำนวยความสะดวกและให้ความช่วยเหลือให้เดินทางกลับประเทศด้วยความปลอดภัยและสมศักดิ์ศรี” แต่ประเทศไทยก็ไม่ได้มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอันตราย หรือความเสี่ยงในพื้นที่ที่ผู้ลี้ภัยจะต้องถูกส่งตัวกลับแต่อย่างใด

ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการไม่ผลักดันกลับและเพื่อเป็นกรอบทางกฎหมายที่ชัดเจนแน่นอนสำหรับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย จึงเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ในมาตรา ๕๔ ซึ่งเป็นมาตราหลักที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ส่งคนต่างด้าวออกนอกประเทศ โดยต้องบัญญัติเพิ่มเติมให้มีการพิจารณาความเสี่ยงของบุคคลนั้น ๆ จะได้รับอันตรายต่อชีวิตและเสรีภาพ และปรับปรุงนโยบายของรัฐในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย โดยบัญญัติเพิ่มเติมกำหนดให้ประเทศไทยปฏิบัติตามหลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตราย มีการประเมินอันตรายและความเสี่ยงในการส่งผู้ลี้ภัยกลับประเทศต้นทาง

ประเทศไทยจะต้องกำหนดให้การประเมินสถานการณ์อย่างแท้จริง รอบด้าน และเปิดโอกาสให้บุคคลที่จะถูกส่งตัวกลับมีโอกาสที่ได้แสดงความเห็น เมื่อเสร็จสิ้นการประเมินแล้ว พบว่าผู้ลี้ภัยไม่มีความเสี่ยงที่จะได้รับอันตรายในชีวิตและเสรีภาพหากมีการส่งกลับ องค์กรซึ่งมีอำนาจจะต้องพิจารณาเวลาและ

สถานที่ที่เหมาะสมสำหรับการส่งกลับ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งผู้ลี้ภัยล่วงหน้าเป็นระยะเวลาพอสมควร เพื่อให้เตรียมพร้อมสำหรับการเดินทางกลับ โดยเจ้าหน้าที่จะต้องให้ข้อมูลสถานการณ์ในประเทศต้นทาง และแจ้งให้ผู้ลี้ภัยทราบถึงช่องทางการคัดค้านการส่งกลับ

นอกจากจะกำหนดว่าประเทศไทยจะส่งผู้ลี้ภัยกลับต่อเมื่อสถานการณ์ในประเทศต้นทางมีความปลอดภัยแล้ว ในระหว่างที่ผู้ลี้ภัยยังพักพิงอยู่ในประเทศไทย หน่วยงานภาครัฐ องค์กรระหว่างประเทศ และหน่วยงานภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง ควรให้ความช่วยเหลือเบื้องต้นแก่ผู้ลี้ภัย โดยจัดหาที่พัก เครื่องนุ่งห่ม อาหาร และยารักษาโรค และปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยโดยสอดคล้องกับหลักมนุษยธรรม เพื่อให้ผู้ลี้ภัยเหล่านี้มีทัศนคติที่ดีต่อประเทศไทย

จากการลงพื้นที่^๕ สัมภาษณ์ในอำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี พบว่าบริบทและลักษณะของการอพยพลี้ภัยการสู้รบจากประเทศเมียนมาร์นั้นเปลี่ยนแปลงไป คือเป็นการอพยพเข้ามาในประเทศไทยเพียงชั่วคราว และผู้ลี้ภัยบางส่วนเป็นผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับใกล้ชิดกับประเทศไทย เช่น ได้ส่งบุตรเข้ามาเรียนในโรงเรียนของไทย, ได้เข้ามาทำงานโรงงานในประเทศไทย การให้ความช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐ องค์กรระหว่างประเทศ และหน่วยงานภาคประชาสังคม จึงเป็นการให้ความช่วยเหลือในระยะเวลาสั้น และความช่วยเหลือดังกล่าวจะสิ้นสุดลงเมื่อสถานการณ์การสู้รบในประเทศเมียนมาร์ยุติลง และผู้ลี้ภัยสามารถเดินทางกลับประเทศเมียนมาร์ได้โดยปลอดภัย

นอกจาก หน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานภาคประชาสังคมและองค์กรระหว่างประเทศควรร่วมมือกันในการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของผู้ลี้ภัยแล้ว หน่วยงานความมั่นคง ก็เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งซึ่งมีบทบาทสำคัญในการดูแลผู้ลี้ภัยตามแนวชายแดน หน่วยงานความมั่นคงจึงควรปรับวิธีการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยให้สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ความมั่นคงมนุษย์ และบริบทในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วย

^๕ บทที่ ๓ สถานการณ์การอพยพลี้ภัยการสู้รบชายแดนไทย-พม่า. รายงานการวิจัยฉบับนี้

๔.๓ การปรับบทบาทของหน่วยงานด้านความมั่นคง

๔.๓.๑ หลักการของสิทธิมนุษยชน และหลักความมั่นคงมนุษย์

ประเทศซึ่งเป็นผู้ให้ที่พักพิงแก่ผู้ลี้ภัยมักรู้สึกถึงความไม่เป็นธรรมในการตกเป็นผู้แบกรับภาระ โดยเฉพาะในกรณีประเทศไทยที่ได้ให้ที่พักพิงแก่ผู้ลี้ภัยมาเป็นเวลายาวนานมากกว่า ๒๐ ปี ซึ่งฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการดูแลผู้ลี้ภัยการสู้รบได้แสดงความเห็นใจต่อประเทศไทยที่จำเป็นต้องแบกรับภาระดังกล่าว^๕ อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยไม่ควรอ้างเหตุนี้เพื่อสร้างความชอบธรรมในการละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้ลี้ภัย รัฐบาลไทยควรปฏิบัติตามเงื่อนไขในการส่งตัวกลับตามกฎหมายระหว่างประเทศเรื่อง หลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตราย และพันธกรณีอื่นของประเทศไทยตามกฎหมายสิทธิมนุษยชน

ทั้งนี้ การให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัย เป็นการประกันว่ารัฐตระหนักและเห็นความสำคัญต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยไม่เลือกปฏิบัติด้วยเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง และหากพิจารณาผลลัพธ์ของการให้การคุ้มครองดูแลสิทธิและเสรีภาพของผู้ลี้ภัยการสู้รบแล้วเห็นว่าส่งผลดีต่อความมั่นคงของประเทศไทยอย่างยิ่ง เนื่องจากบุคคลเหล่านี้จะเป็นผู้ที่กลับไปสู่ประเทศเมียนมาร์ซึ่งเป็นประเทศเพื่อนบ้านของไทย การที่ประเทศไทยปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยการสู้รบเหล่านี้โดยให้การคุ้มครองสิทธิของเขาอย่างเต็มที่เป็นการสร้างมิตรซึ่งที่อยู่ตรงพรมแดนไทย-พม่า ซึ่งดีกว่าการมีศัตรูอยู่ติดพรมแดน^๖

อีกทั้ง แนวคิดเรื่องความมั่นคงของประเทศนั้นได้เปลี่ยนแปลงไปจากอดีต ความมั่นคงของประเทศนั้นไม่ได้หมายถึงความมั่นคงทางเขตแดนทางภูมิศาสตร์เท่านั้น แต่ยังหมายถึงความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อรัฐให้ความสำคัญกับหลักความมั่นคงมนุษย์ (Human Security) มุ่งส่งเสริมการพัฒนาอย่างเป็นประชาธิปไตย คุ้มครองสิทธิมนุษยชนเสรีภาพขั้นพื้นฐาน สร้างความเป็นธรรมทางสังคม และ เคารพหลักนิติรัฐ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะก่อให้เกิดสันติภาพถาวรขึ้นในประชาคมระหว่างประเทศ ยิ่งกว่าการพาดพิงกันด้วยอาวุธ

นอกจากนี้ ปัจจัยหนึ่งซึ่งส่งผลต่อการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย คือ ทักษะคติของคนไทย ซึ่งจากการสำรวจพบว่าแม้ประเทศไทยจะได้ให้ที่ลี้ภัยกับผู้ลี้ภัยพลีภัยการสู้รบมาเป็นเวลานาน แต่คนไทยกลับยังคง

^๕ พรพิมล ตรีโชติ. “ไร้แผ่นดิน เส้นทางจากพม่าสู่ไทย”. สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า ๒๐๓

^๖ พรพิมล ตรีโชติ. “ไร้แผ่นดิน เส้นทางจากพม่าสู่ไทย”. สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า ๒๔๒

ทัศนคติในแง่ลบต่อผู้ลี้ภัย^๓ โดยมองว่าบุคคลเหล่านี้เป็นปัญหาความมั่นคงของประเทศ และเป็นภาระทางเศรษฐกิจ ซึ่งทัศนคติดังกล่าวอาจเกิดหลายปัจจัย เช่น การนำเสนอภาพผู้ลี้ภัยโดยสื่อ ซึ่งจากการศึกษาของ เพื่อนไร้พรมแดน^๔ พบว่าสื่อไทยมีความเข้าใจในประเด็นเรื่องผู้ลี้ภัยน้อยมาก และบางส่วนยังมีทัศนคติในแง่ลบต่อผู้ลี้ภัยอย่างชัดเจน

๔.๓.๒ สถานการณ์ในประเทศเมียนมาร์

เงื่อนไขที่สำคัญที่สุดในการส่งผู้หนีภัยการสู้รบกลับประเทศเมียนมาร์ ก็คือ เสถียรภาพความมั่นคงทางการเมืองของประเทศเมียนมาร์ และสถานการณ์ปลอดภัยจากการสู้รบในบริเวณชายแดนไทยพม่า ซึ่งนับเป็นวิธีการที่แก้ไขปัญหาระยะยาวที่ยั่งยืนและถาวร โดยในปัจจุบัน สถานการณ์ประเทศเมียนมาร์ ซึ่งเป็นประเทศต้นทางได้มีการพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น รัฐบาลพม่าโดยประธานาธิบดี เต็ง เส่ง ได้ประกาศการปฏิรูปประเทศโดยเน้นทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจ รัฐบาลพม่าได้ลดการควบคุมและตรวจสอบสื่อ ยุติการปิดกั้นสื่อของฝ่ายค้าน และสื่อต่างชาติมากขึ้น อีกทั้ง ยังมีการปล่อยตัวนักโทษการเมืองจำนวนมาก ซึ่งรวมถึงแกนนำหลายคนของฝ่ายค้าน ทั้งสมาชิกกลุ่มนักศึกษา “๘๘ เชนเนอเรชั่น” สมาชิกพรรคเอ็นแอลดี นักกฎหมาย นักหนังสือพิมพ์ และ พล.อ. ชิน อุนต์ อดีตนายกรัฐมนตรีนั้ที่ถูกกักบริเวณในบ้านพักกรุงย่างกุ้ง นับตั้งแต่ปี ๒๕๔๗

การทำให้เอ็นแอลดีและนางออง ซาน ซูจี ตัดสินใจกลับคืนสู่การเมือง ตามกติกาของระบอบประชาธิปไตย โดยเอ็นแอลดีส่งสมาชิกรวมทั้งซูจี ลงสมัครรับเลือกตั้งซ่อม ส.ส. และ ส.ว. ในวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๕

^๓ องค์การเพื่อผู้ลี้ภัยและผู้อพยพแห่งสหรัฐอเมริกา(ประเทศไทย) และศูนย์วิจัยเอแบค มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ได้ทำการสำรวจการรับรู้และทัศนคติของประชาชนไทยต่อผู้ลี้ภัยที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย ระหว่างวันที่ ๒๘ เมษายน - ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐ พื้นที่ทำการสำรวจรวมทั้งสิ้น ๑๑ จังหวัด โดยเป็นพื้นที่ซึ่งมีสถานที่พักพิงชั่วคราว (ค่ายผู้ลี้ภัย) ตั้งอยู่ ๔ จังหวัด คือ แม่ฮ่องสอน, ตาก, ราชบุรี, กาญจนบุรี และพื้นที่ซึ่งไม่มีสถานที่พักพิงชั่วคราวตั้งอยู่อีก ๗ จังหวัด คือ กรุงเทพฯ, ชลบุรี, สระแก้ว, เชียงใหม่, ขอนแก่น, สมุทรสาคร, และสงขลา

^๔ มูลนิธิเพื่อนไร้พรมแดน “สรุปผลการศึกษากำหนดนำเสนอภาพผู้ลี้ภัยโดยสื่อมวลชนไทย”.

การบรรลุข้อตกลงหยุดยิงสงบศึกกับกบฏชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่าง ๆ ในประเทศ เช่น กะเหรี่ยง ฉาน กะฉิ่น ว้า ไก่ก้าง และล่าสุคขณะที่ยังเขียนคือ มอญ กลุ่มพรรครัฐมอญใหม่ (เอ็นเอ็มเอสพี) ตอนนี้อยู่เหลืออีกจำนวนหนึ่ง แต่รัฐบาลพม่ามีความเชื่อมั่นว่าจะสามารถเจรจาหยุดยิงกับชนกลุ่มน้อยทั้งหมดได้ในที่สุด^๙

สำหรับประเด็นเรื่อง ผู้ลี้ภัยการสู้รบนั้น รัฐบาลพม่าได้เปลี่ยนแปลงท่าทีเรื่องนี้อย่างมาก ในอดีต รัฐบาลพม่าได้ยื่นกรานที่จะปฏิเสธคนกลุ่มนี้ โดยมองว่าเป็นผู้กระทำผิดและหลบหนีเจ้าหน้าที่ของบ้านเมือง เป็นผู้ออกนอกประเทศอย่างผิดกฎหมาย เป็นกองโจรและเป็นสมาชิก ครอบครัว บรรดาผู้ต่อต้านรัฐบาลทั้งหลาย ผู้ที่ให้ยอมรับและให้ความคุ้มครองกับบุคคลเหล่านี้ก็จะเป็นการไม่ยุติธรรมต่อประเทศเมียนมาร์^{๑๐} แต่ในปัจจุบัน รัฐบาลพม่าแสดงให้เห็นความตั้งใจในการร่วมมือกับนานาชาติเพื่อให้การช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมผู้ได้รับผลกระทบจากการสู้รบ และรับรู้ถึงการมีตัวตนของผู้พลัดถิ่น นอกจากนี้ ยังได้เชิญองค์การสหประชาชาติทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้พลัดถิ่นในดินแดนของรัฐคะฉิ่น ในด้านการทำงานร่วมกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาตินั้น รัฐบาลได้ให้ความร่วมมือโดยระบุกลุ่มคนไร้รัฐ ชาวจีนและฮินดู และมีการให้สัญชาติแก่บางกลุ่มด้วย^{๑๑}

๔.๓.๓ การเกิดขึ้นของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

ในปี ๒๕๕๘ ในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ ๙ ในปี ๒๕๔๙ ที่บาหลี ผู้นำอาเซียนได้แสดงเจตนาก่อตั้งประชาคมอาเซียนขึ้น ประกอบด้วยประชาคมในสามเสาหลัก ซึ่งในส่วนของประชาสังคมและวัฒนธรรม อาเซียนมีเป้าหมายจะเป็นประชาคมที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง สังคมที่เอื้ออาทรและแบ่งปัน ส่งเสริมให้ประชากรมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีและมีการพัฒนาในทุกด้านเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต ส่งเสริมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ยั่งยืน และส่งเสริมอัตลักษณ์ของอาเซียน เป้าหมายเหล่านี้จะเกิดขึ้นไม่ได้

^๙ ผู้จัดการออนไลน์. “เจ้าหน้าที่ระดับสูงระบุสันติภาพในพม่าอาจสำเร็จภายใน ๓ เดือน”.

<http://www.manager.co.th/IndoChina/ViewNews.aspx?NewsID=๙๕๕๐๐๐๐๐๒๑๘๒๑&CommentReferID=๒๐๘๑๖๑๙๓&CommentReferNo=๑&>

^{๑๐} Kyemon, December ๑๕, ๒๐๐๐ อ้าง ในพรพิมล ตริโซติ. “ไร้แผ่นดิน เส้นทางจากพม่าสู่ไทย”. สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า ๒๒๗

^{๑๑} Lynn Yoshikawa and Kristen Cordell. “Refugees survive continued displacement with Burma / Myanmar transition”.

เลยหากประเทศสมาชิกไม่ให้ความสำคัญและปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชน ปรับปรุง และยกระดับมาตรฐานการคุ้มครองให้ทัดเทียมกัน และด้วยปัจจัยสำคัญที่ได้กล่าวมา คือสถานการณ์ในประเทศเมียนมาร์ ซึ่งเป็นประเทศต้นทางของผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่ในประเทศมีแนวโน้มที่จะพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น และการเกิดขึ้นของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี ๒๕๕๘ เป็นปัจจัยที่กระตุ้นให้ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศตื่นตัวเรื่องสิทธิมนุษยชนมากขึ้น หน่วยงานด้านความมั่นคง ซึ่งรับบทบาทเป็นผู้วางแผนและปฏิบัติการตามนโยบายด้านความมั่นคงของประเทศไทย รักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยของประชาชน และรับหน้าที่ในการดูแลผู้ลี้ภัยในพื้นที่ก็ควรปรับบทบาทให้ทันต่อบริบทของสังคม

การผลักดันผู้ลี้ภัยให้ออกนอกประเทศนั้นไม่ใช่การแก้ปัญหาที่ยั่งยืน เพราะแม้จะผลักดันกลับออกไป สถานการณ์ความไม่ปลอดภัยก็จะบีบบังคับให้ต้องเดินทางกลับเข้ามาในประเทศไทยอีก ประเทศไทยจึงควรกำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ชัดเจนในการให้ความคุ้มครองชั่วคราวแก่ผู้ลี้ภัยโดยสร้างให้เกิดความสมดุลระหว่างหลักสิทธิมนุษยชนกับแนวคิดความมั่นคง ควบคู่ไปกับการส่งเสริมเสถียรภาพทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในประเทศเมียนมาร์ซึ่งเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาลี้ภัยจากการสู้รบที่ยั่งยืน

ดังนั้น โดยคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน หลักความมั่นคงมนุษย์ ความเปลี่ยนแปลงในประเทศเมียนมาร์ และการเกิดขึ้นของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ประเทศไทยมีความจำเป็นจะต้องมีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการพิจารณาสถานการณ์ของประเทศต้นทาง และพยายามแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหายั่งยืน โดยอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศไทย และประเทศเมียนมาร์ เพื่อพัฒนาสถานการณ์ในประเทศเมียนมาร์ให้ดีขึ้น ยุติการสู้รบ และตระหนักถึงความสำคัญของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

๔.๔ บทบาทของภาคประชาสังคมในการคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัยจากการสู้รบ

ภาคประชาสังคมนั้นสามารถมีส่วนช่วยในการเดินทางกลับประเทศของผู้ลี้ภัย เพื่อให้เดินทางกลับนั้นปลอดภัยและมีศักดิ์ศรี โดยการเดินทางกลับอย่างมีศักดิ์ศรี หมายถึง ผู้ลี้ภัยจะต้องไม่ถูกบังคับให้เดินทางกลับในลักษณะที่ผลักไส ใช้ความรุนแรง เจ้าหน้าที่ของประเทศต้นทางควรถือให้การยอมรับผู้ลี้ภัยที่

เดินทางกลับ และเมื่อเดินทางกลับประเทศต้นทางแล้ว ผู้ลี้ภัยสามารถใช้สิทธิพื้นฐานของตนได้^{๑๒} ภาคประชาสังคมสามารถเข้ามามีบทบาทให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัยได้ ดังต่อไปนี้

๔.๔.๑ ช่วยเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย และสถานการณ์ในประเทศต้นทาง เพื่อการเดินทางกลับอย่างปลอดภัย

ภาคประชาสังคมสามารถเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับประเทศต้นทางการ สถานการณ์การสู้รบในพื้นที่ และสถิติของผู้ลี้ภัยที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย เพื่อประเมินความปลอดภัยในเดินทางกลับ และปรับปรุงนโยบายของรัฐให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสถานการณ์การอพยพในพื้นที่ โดยจัดให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงในประเทศต้นทาง

ข้อมูลที่ภาคประชาสังคมนั้นสามารถทำหน้าที่เก็บรวบรวม คือข้อมูลดังต่อไปนี้^{๑๓}

- (๑) ข้อมูลประเทศผู้ให้ที่ลี้ภัยเกี่ยวกับ ความปลอดภัยของศูนย์พักพิงชั่วคราว สุขภาพ น้ำดื่ม, สุขอนามัย, และการศึกษา
- (๒) ข้อมูลเกี่ยวกับศักยภาพของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งของภาครัฐและภาคเอกชนในการให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัย
- (๓) ข้อมูลจากทั้งประเทศต้นทางและประเทศที่ให้ที่พักพิงในเรื่อง ตำแหน่งที่ตั้ง, จุดหมายปลายทางที่ผู้ลี้ภัยต้องการเดินทาง, ความช่วยเหลือที่จัดไว้สำหรับผู้ลี้ภัย

เมื่อข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมของหน่วยงานภาคประชาสังคม ควรนำมาจัดทำฐานข้อมูลซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถใช้งานร่วมกันได้

^{๑๓} อнуกรรมการสิทธิมนุษยชนและสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภคของวุฒิสภา. “เอกสารรายงานการพิจารณาศึกษา พ.ศ.๒๕๕๑ เรื่องปัญหาผู้ลี้ภัยจากการสู้รบ”

๔.๔.๒ การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยขณะอยู่ในประเทศไทย

เมื่อผู้ลี้ภัยเดินทางเข้ามาในประเทศไทย หน่วยงานภาคประชาสังคมสามารถแจ้งให้ผู้ลี้ภัยทราบถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของตน วิธีขอรับความช่วยเหลือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเนื่องจากหน่วยงานภาคประชาสังคมมักทำงานใกล้ชิดกับผู้ลี้ภัย จึงมีความเข้าใจในปัญหาอย่างดี จึงสามารถเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยได้อย่างถูกต้องเหมาะสม นำไปสู่การแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยอย่างยั่งยืน

๔.๔.๓ ร่วมในการวางแผนบริหารจัดการผู้ลี้ภัยในระยะยาวโดยยึดหลักสิทธิมนุษยชน

หน่วยงานภาคประชาสังคมสามารถร่วมนับกับภาครัฐในการวางแผนการบริหารจัดการผู้ลี้ภัย โดยเสนอวิธีการที่ทำให้ผู้ลี้ภัยสามารถช่วยเหลือตนเองได้เพื่อแบ่งเบาภาระในการดูแลผู้ลี้ภัยของรัฐ นอกจากนี้หน่วยงานภาคประชาสังคมยังสามารถประสานงานให้ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญได้พบและแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับผู้มีหน้าที่ในการจัดทำนโยบาย นอกจากนี้ การเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ ยังทำให้กระบวนการทำงานของรัฐบาลมีความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น

หน่วยงานภาคประชาสังคมสามารถเป็นสื่อกลางเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยที่ถูกต้องให้กับคนในประเทศได้ทราบและเข้าใจถึงสาเหตุความจำเป็นที่ทำให้ผู้ลี้ภัยต้องอพยพเข้ามาในประเทศ แนวทางที่การให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัย หน่วยงานภาคประชาสังคม โดยใช้ช่องทางซึ่งหน่วยงานภาคประชาสังคมแต่ละแห่งมีศักยภาพ เช่น การจัดทำสิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ความรู้ทางเว็บไซต์ การจัดการอบรม

๔.๔.๔ สนับสนุนให้ภาครัฐปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ

ในด้านการใช้กลไกขององค์การสหประชาชาติในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ภาคประชาสังคมมีบทบาทในการร่วมมือคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เช่น การจัดทำรายงานประเทศของภาคประชาสังคมในการเสนอรายงานสิทธิมนุษยชนในกระบวนการ UPR และมีศักยภาพในการนำเสนองานวิจัย ผลงานทางวิชาการที่มีความน่าเชื่อถือ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถใช้เป็นแหล่งอ้างอิงในการแก้ไขปัญหาให้กับผู้ลี้ภัยได้

นอกจากนี้ หน่วยงานภาคประชาสังคมยังมีบทบาทในการพัฒนาการกรอบทางกฎหมายที่ใช้คุ้มครองผู้ลี้ภัย เช่น อนุสัญญาห้ามทุระเบิดสังหารบุคคล (Convention on the ban Landmines) ซึ่งเป็นผลมาจากการริเริ่มของภาคประชาสังคม ซึ่งเป็นผู้ที่ประสบกับปัญหาโดยตรงจากทุระเบิดสังหารบุคคล และได้ร่วมตัวกันตั้งการรณรงค์ในระดับสากลเพื่อต่อต้านการใช้ทุระเบิดสังหารบุคคล และกดดันให้รัฐบาลประเทศต่าง ๆ ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จนทำให้มีการร่างอนุสัญญาห้ามทุระเบิดสังหารบุคคลขึ้น^{๑๔}

ภาคประชาสังคมสามารถทำงานร่วมกับรัฐเพื่อสร้างแนวทางการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน แต่ทั้งนี้ การเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมนั้นจะต้องมีความโปร่งใส มีเป็นอิสระในการทำงาน และเคารพกรอบของกฎหมาย และเพื่อให้การทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานภาคประชาสังคมมีประสิทธิภาพสมควรจัดระบบการประสานงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย ซึ่งจะได้กล่าวถึงในข้อต่อไป

๔.๕ ระบบการประสานงานที่มีประสิทธิภาพระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ระบบประสานงานที่สามารถส่งเสริมและประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานด้านผู้ลี้ภัย นั้นสามารถเกิดขึ้นได้โดย ๒ วิธีหลัก คือ การตั้งหน่วยงานประสานงานกลาง และการจัดทำฐานข้อมูลร่วมกัน

ก. ตั้งหน่วยงานประสานงานกลาง

การส่งผู้ลี้ภัยเดินทางกลับประเทศต้นทาง เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับหลายฝ่ายทั้งหน่วยงานของรัฐ ภาคประชาสังคม ประชาชนในพื้นที่ และผู้ลี้ภัย ซึ่งแต่ละฝ่ายมีการเก็บรวบรวมข้อมูล ศักยภาพ วัตถุประสงค์ในการทำงานที่แตกต่างกัน เพื่อการทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพจึงจำเป็นที่จะต้องสร้างระบบประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ขึ้น โดยการตั้งหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยทั้งหมด ทำหน้าที่เก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย สถานการณ์ในประเทศต้นทาง หน่วยงานที่ให้การดูแลช่วยเหลือผู้ลี้ภัย และประสานงานให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

^{๑๔} Walter Fust, “CIVIL SOCIETY IN INTERNATIONAL COOPERATION” the Opening Session of the World Civil Society Forum, Geneva, July ๑๕, ๒๐๐๒. http://www.worldcivilsociety.org/documents/๑๕.๐๑_fust_walter_ddc.doc

ข. การจัดทำฐานข้อมูล

ในการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยจากพม่านั้นประเทศไทยควรสร้างฐานข้อมูลร่วมกันระหว่างปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยโดยใช้เครือข่ายคอมพิวเตอร์ ซึ่งฐานข้อมูลดังกล่าว นอกจากจะมีประโยชน์ในแง่การบริหารจัดการผู้ลี้ภัยเพื่อการแก้ปัญหาผู้ลี้ภัยอย่างยั่งยืนในแล้วยังช่วยให้การทำงานขององค์กรที่ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยมีประสิทธิภาพและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

ตัวอย่างการใช้ระบบฐานข้อมูลที่เชื่อมต่อกับอินเทอร์เน็ตเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัย เช่น โครงการ KRISYS ซึ่งเป็นโครงการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างประเทศโคโซโว และประเทศแอลเบเนีย เป็นโครงการร่วมระหว่าง Chicago Kent School of Law และ Illinois Institution of Technology^{๑๕} การสร้างเครือข่ายดังกล่าวสามารถจำแนกเป็นขั้นตอนหลักดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ ๑ การเก็บรวบรวมข้อมูล

โดยจัดตั้งศูนย์เครือข่ายคอมพิวเตอร์ และติดตั้งที่สำนักงานกลางซึ่งทำหน้าที่เก็บรวบรวมข้อมูลใช้เป็นศูนย์กลางในการแลกเปลี่ยนข้อมูล ทั้งนี้ สำหรับข้อมูลซึ่งมีความอ่อนไหวสามารถจัดเก็บแยกไว้ต่างหาก เป้าหมายของขั้นตอนนี้คือการทำให้เข้าถึงฐานข้อมูลได้โดยใช้เครือข่ายอินเทอร์เน็ต ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของพื้นที่ หมู่บ้าน ศูนย์พักพิง กับระเบิด จะถูกรวบรวมและนำเสนอในรูปแบบของแผนที่ ซึ่งเมื่อผู้ใช้กดเลือกที่รูปภาพของสัญลักษณ์ใด ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสัญลักษณ์นั้นก็จะปรากฏขึ้น โดยทีมผู้พัฒนาได้ ทำให้ฐานข้อมูลดังกล่าวสามารถเชื่อมต่อกับระบบอินเทอร์เน็ตอย่างมีประสิทธิภาพ

^{๑๕} KRISYS NET. “Kosovo Refugee Information System and Network” An Interprofessional Project (IPRO) of Chicago-Kent College of Law, Illinois Institute of Technology Prospectus ๑๙๙๘-๑๙๙๙.
<http://pbosnia.kentlaw.edu/projects/kosovo/oldstuff/prospectuspre๑๒๑๙๙๙.htm>

นอกจากนี้ ยังมีการประสานความร่วมมือกับองค์กรซึ่งมีเครือข่ายกระจายอยู่ในหลายพื้นที่ เพื่อทำหน้าที่เพิ่มเติม แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลให้มีความทันสมัยอยู่เสมอ ทำให้องค์กรอื่น ๆ สามารถระบุตำแหน่งที่อยู่ของผู้ลี้ภัยได้ถูกต้องแม่นยำขึ้น และสามารถให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยได้ดียิ่งขึ้น

ขั้นตอนที่ ๒ การปรับฐานข้อมูลให้ตอบสนองความต้องการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

โดยขั้นตอนนี้ผู้พัฒนาโปรแกรมจะต้องทำงานอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานซึ่งเป็นผู้ใช้ข้อมูล เพื่อสร้างโปรแกรมให้เหมาะสมกับความต้องการมากที่สุด มีการทดลองใช้ฐานข้อมูล ประเมินการใช้งาน และนำข้อมูลกลับมาพัฒนาโปรแกรมต่อไป

จัดการอบรมวิธีการใช้ฐานข้อมูลแก่บุคลากรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และจัดการหาอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ให้กับหน่วยงานต่าง ๆ โดยแนวคิดหลักคือ การใช้งานคอมพิวเตอร์พกพา และเทคโนโลยีจานดาวเทียมในการเข้าถึงข้อมูล และใส่ข้อมูลในระบบที่อยู่ห่างไกลได้ ซึ่งจะทำให้หน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยสามารถสามารถเก็บรวบรวมข้อมูล และเพิ่มเติมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับหมู่บ้าน พื้นที่ที่จะมีการจัดส่งผู้ลี้ภัย และยังจัดให้มีเครื่องมือที่ใช้เผยแพร่ข้อมูลที่สำคัญแก่ผู้ลี้ภัยและครอบครัวซึ่งกำลังเดินทางหรืออยู่ระหว่างการตัดสินใจเดินทางกลับบ้านของตน

ขั้นตอนที่ ๓ การปรับปรุงและพัฒนาฐานข้อมูล

ขั้นตอนนี้จะต้องใช้ข้อมูลที่ได้รับจากขั้นตอนที่ ๒ มาปรับปรุงและพัฒนาฐานข้อมูลให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น เพิ่มเติมข้อมูลที่ได้จากการลงพื้นที่ของหน่วยงานต่าง ๆ

นอกจากนี้ การจัดทำฐานข้อมูลกลางร่วมกันแล้ว หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดูแลผู้ลี้ภัยยังสามารถร่วมกันสร้างศักยภาพ บุคลากรมีความเชี่ยวชาญผ่านการจัดอบรมโดยใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญของแต่ละหน่วยงาน เพื่อการคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัยที่ดีขึ้นอีกด้วย

ระบบการประสานงานทั้งการตั้งศูนย์ประสานงานกลางระหว่างหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย และการจัดทำฐานข้อมูล จะนำไปสู่การวิเคราะห์ ความเข้าใจสภาพปัญหาและการจัดการผู้ลี้ภัย ทำให้ประเทศไทยสามารถบริหารจัดการผู้ลี้ภัย และให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ลี้ภัยได้ดีและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

บทที่ ๕

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของเมียนมาร์ และข้อเสนอแนะต่อท่าทีที่เหมาะสมของประเทศไทย

เป็นที่รับรู้กันโดยทั่วไปในระดับนานาชาติว่า การเมืองในประเทศเมียนมาร์กำลังอยู่ในช่วงการเปลี่ยนแปลง ด้วยการมีนโยบายเปิดประเทศมากขึ้น มีการเจรจาหยุดยิงกับกองกำลังของชนกลุ่มน้อย มีการจัดการเลือกตั้งซ่อม ซึ่งทำให้นางอองซาน ซูจี ได้มีโอกาสเข้าไปนั่งในสภาผู้แทนราษฎรในฐานะฝ่ายค้าน จนกระทั่งทำให้สหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป เริ่มมีท่าทีที่ดีขึ้นต่อประเทศเมียนมาร์ ประเด็นที่น่าสนใจคือ ประเทศเมียนมาร์จะเปลี่ยนแปลงไปสู่การมีประชาธิปไตยที่แท้จริงหรือไม่ หรือสิ่งที่เกิดขึ้นในขณะนี้ เป็นเพียงปรากฏการณ์ชั่วคราวหรือภาพลวงตาเท่านั้น ในบทนี้จึงจะกล่าวถึง สถานการณ์ทางการเมืองของพม่าในปัจจุบันในทัศนะของผู้ลี้ภัยชาวพม่า และท่าทีที่เหมาะสมของประเทศไทย

๕.๑ ทัศนะของผู้ลี้ภัยชาวพม่าต่อสถานการณ์ทางการเมืองของเมียนมาร์ในปัจจุบัน

ปัญหาความขัดแย้งในประเทศเมียนมาร์ ระหว่างรัฐบาลทหารกับชนกลุ่มน้อยหลายกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นชาวมอญ ไทยใหญ่ กะเหรี่ยง คะฉิ่น และชนกลุ่มอื่น ๆ เป็นปัญหาที่หมักหมมมานานหลายสิบปี จนกลายเป็นปัญหาที่ซับซ้อน ภายใต้ระบบเผด็จการทหารที่ครองอำนาจมาเกือบห้าสิบปี ไม่เพียงส่งผลให้ความขัดแย้งยืดเยื้อยาวนานเท่านั้น หากแต่ยังทำให้พลเมืองส่วนใหญ่ของพม่ามีระดับการศึกษาที่ตกต่ำลง อยู่ในสภาพยากจน แร้นแค้น และถูกละเมิดสิทธิ เสรีภาพทางการเมืองมาโดยตลอด

สถานการณ์ทางการเมืองของพม่าที่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลทหารพม่าโดยสิ้นเชิง ซึ่งก่อให้เกิดการต่อต้านของพรรคการเมืองฝ่ายค้านรวมทั้งการปะทะระหว่างชนกลุ่มน้อยกับทหารพม่าทางตอนเหนือของประเทศได้เพิ่มจำนวนมากขึ้น ทหารพม่าทำการข่มเหงประชาชนในพื้นที่ที่มีการสู้รบ ซึ่งรวมถึงการการบังคับใช้แรงงาน การข่มขืน การฆ่าคนโดยฝ่ายผิดกฎหมาย การใช้มนุษย์เป็นโลในการสู้รบ จนเป็นที่มาของประเทศต่าง ๆ รวม ๑๖ ประเทศที่สนับสนุนการตั้ง United Nations Commission of Inquiry ในประเด็นการละเมิดกฎหมายสิทธิมนุษยธรรมระหว่างประเทศอย่างร้ายแรงของทุกฝ่ายซึ่งร่วม

ถึงการขัดกันทางทหารภายในประเทศเมียนมาร์ด้วย แต่ก็ไม่มีประเทศใดจะเป็นผู้นำในการทำให้การก่อตั้ง คณะกรรมการดังกล่าวเป็นความจริงขึ้น

สถานการณ์ทางการเมืองของพม่ายังคงดำเนินไปตามวิถีทางที่รัฐบาลทหารพม่าต้องการ โดยในวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๓ สภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ (SPDC) ได้ประกาศวันจัดการเลือกตั้งทั่วไปของประเทศเมียนมาร์ซึ่งนับเป็นครั้งแรกในรอบ ๒๐ ปี เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งได้รับการประกาศใช้ตามผลการลงประชามติเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยการเลือกตั้งดังกล่าวเกิดขึ้นในวันที่ ๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๓ ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พรรคสหภาพเอกภาพและการพัฒนา (USDP) ได้รับชัยชนะ โดยพรรคฝ่ายค้านอย่างน้อย ๒ พรรคประกาศยอมรับผลการเลือกตั้ง

ในวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ รัฐบาลพม่าได้เปิดประชุมครั้งแรกที่กรุงเนปีดอร์ เพื่อเริ่มกระบวนการเลือกผู้นำประเทศชุดใหม่ ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของพม่า ทั้งนี้ ที่ประชุมรัฐสภาของพม่าได้ลงมติแต่งตั้งพลเอก เต็ง เส่ง (Thein Sein) เป็นประธานาธิบดีของสาธารณรัฐสหภาพพม่า ด้วยคะแนนเสียง ๔๐๘ คะแนนจากทั้งหมด ๖๕๙ คะแนน สำหรับรองประธานาธิบดีอีก ๒ คนได้แก่ พลโท ทิน ออง มินต์ อู (Tin Aung Myint Oo) เลขานุการคนที่ ๑ ของ State Peace and Development Council อดีตรัฐมนตรีกลาโหม อดีตนายพลระดับสูงและพันธมิตรของพลเอกอาวุโส ตาน ช่วย ผู้นำสูงสุดพม่า และ ดร.ไซ มอค ขาม (Sai Mauk Kham) นายแพทย์และหัวหน้าพรรคการเมืองชนกลุ่มน้อยในรัฐฉาน หนึ่งในพรรคสนับสนุนฝ่ายรัฐบาล หลังจากการเลือกตั้ง รัฐบาลทหารพม่าพลเรือนของประเทศเมียนมาร์ได้พยายามส่งสัญญาณการเปลี่ยนแปลงสู่สังคมโลกอย่างต่อเนื่อง

ในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ รัฐบาลทหารพม่าได้จัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้น ประกอบด้วย อดีตเอกอัครราชทูต นักวิชาการ และข้าราชการ ตั้งแต่เดือนมีนาคม ๒๕๕๔ เป็นต้นมา นางออง ซาน ซู จี ได้รับอนุญาตให้เดินทางให้เดินทางพบปะกับผู้สนับสนุนพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (NLD) แม้ว่าในขณะนั้นพรรคดังกล่าวยังไม่ถูกต้องตามกฎหมายเลือกตั้ง นางอองซานซูจีได้เดินทางไปยังกรุงเนปีดอร์ในเดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ เพื่อพบกับประธานาธิบดีเต็ง เส่ง

ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๓ พรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (NLD) ได้ประกาศว่าจะจดทะเบียนเป็นพรรคการเมือง และตั้งใจว่าจะลงแข่งขันในการเลือกตั้งในเดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๕๕ ขณะเดียวกัน การสู้รบระหว่างทหารพม่าและกองกำลังชนกลุ่มน้อยขยายวงกว้างขึ้นในปี ๒๕๕๔ เนื่องจากการเจรจาหยุดยิงยังไม่เป็นที่ยุติ ในรัฐกะเหรี่ยง ทางตะวันออกของประเทศเมียนมาร์กองกำลัง

กะเหรี่ยงพุทธได้มีการสู้รบกับทหารพม่าหลังจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๓ การปะทะกันบริเวณชายแดนส่งผลทำให้มีผู้คนจากฝั่งพม่ากว่า ๒๕,๐๐๐ คน อพยพลี้ภัยเข้ามาในประเทศไทย ทหารกองกำลังกะเหรี่ยงพุทธส่วนใหญ่ปฏิเสธที่จะเปลี่ยนแปลงดินแดนบริเวณดังกล่าวให้เป็นดินแดนภายใต้การควบคุมของกองทัพพม่าและยุติการสู้รบที่ยืดเยื้อมากกว่า ๑๖ ปี

ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้เกิดการสู้รบระหว่างกองกำลังอิสระคะฉิ่น (KIA) และกองกำลังพม่าในบริเวณภาคเหนือของประเทศเมียนมาร์ใกล้กับชายแดนประเทศจีน ซึ่งเป็นการยุติสัญญาหยุดยิงที่เคยทำขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ และมีรายงานการล่องละเมิดทางเพศต่อประชาชน โดยมีผู้หญิงและเด็กมากกว่า ๓๕ คนถูกข่มขืนในช่วงเวลาเพียงสองเดือนแรกของการสู้รบ และการสู้รบทำให้ประชาชนกว่า ๓๐,๐๐๐ คนกลายเป็นผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ

กองทัพพม่าในรัฐคะฉิ่นได้บังคับนักโทษให้ทำงานขนของในบริเวณเขตที่มีการสู้รบ นักโทษจำนวนหลายร้อยคนได้ถูกนำตัวมาจากเรือนจำและค่ายทำงานของนักโทษและถูกส่งไปยังหน่วยซึ่งอยู่แนวหน้า ถูกบังคับให้เครื่องมือทางทหารและสัมภาระต่าง ๆ และหลายครั้งคนกลุ่มนี้ถูกใช้เป็นโล่มนุษย์เพื่อเป็นเป้ากันการโจมตีจากฝ่ายตรงข้ามและเคลียร์พื้นที่จากระเบิดสังหารบุคคล

จะเห็นได้ว่า กองทัพพม่ายังคงมีการละเมิดกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศอย่างต่อเนื่อง โดยการใช้ระเบิดสังหารบุคคล บังคับใช้แรงงาน การทรมาน ทบตี และการปล้นสะดมทรัพย์สิน การล่องละเมิดทางเพศยังคงเป็นปัญหาที่มีความรุนแรง โดยเหยื่อส่วนใหญ่ไม่ได้รับความเป็นธรรม กองทัพพม่ายังคงเกณฑ์เด็กเข้าร่วมในกองทัพ แม้ว่ารัฐบาลทหารพม่าจะได้ร่วมมือกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศในการปลดประจำการทหารที่เป็นเด็กก็ตาม

จากการสำรวจของ Human Rights Watch ในปี ๒๕๕๔^๑ จึงพบว่าสถานการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประเทศเมียนมาร์ยังไม่ได้รับการพัฒนามากนัก ประชาชนยังคงถูกจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการชุมนุม และการรวมกลุ่ม แม้ว่าจะมีการผ่อนปรนการจำกัดสื่อมากขึ้น

สำหรับสถานการณ์ด้านผู้ลี้ภัยนั้น ในเดือนธันวาคม ๒๕๕๔ เอริกา เฟลเลอร์ เจ้าหน้าที่ด้านการคุ้มครองระดับสูงสุดในหน่วยงานด้านผู้ลี้ภัยของสหประชาชาติ ได้เดินทางเยือนประเทศเมียนมาร์ครั้งสำคัญ โดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติได้มีโครงการในรัฐระخينทางตะวันตก และ

^๑ Human Rights Watch. “World Report ๒๐๑๑: Burma”. <http://www.hrw.org/world-report-๒๐๑๑/burma>

ภาคตะวันออกเฉียงใต้ของประเทศ ซึ่งประเด็นสำคัญคือผู้พลัดถิ่นบริเวณชายแดนไทย-พม่า โดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติได้ประเมินว่าภาคเหนือของรัฐคะฉิ่นที่เป็นที่พักพิงของชาวมุสลิมที่ไม่มีสัญชาติจำนวน ๗๕๐,๐๐๐ คน

อย่างไรก็ตาม โดยภาพรวม อาจกล่าวได้ว่า สถานการณ์บริเวณชายแดนไทย-พม่าในปัจจุบัน (เมษายน ๒๕๕๕) เปลี่ยนแปลงไปจาก พ.ศ. ๒๕๕๓ มาก กล่าวคือ การสู้รบภายในพม่าตามบริเวณชายแดนสงบลง รัฐบาลทหารพม่าทำข้อตกลงหยุดยิงกับกองกำลังชนกลุ่มน้อย และประกาศว่า กองกำลังติดอาวุธชนกลุ่มน้อยซึ่งเคยต่อต้านพม่าได้หันมาร่วมพัฒนาชาติโดยการวางอาวุธแล้ว การปล่อยนักโทษการเมืองจำนวนหนึ่งออกมาสู่อิสรภาพ รวมทั้งการทำสัญญายุติการสู้รบกับกองกำลังของชนกลุ่มน้อยบางกลุ่ม นอกจากนี้ รัฐบาลจัดให้มีการเลือกตั้งซ่อม โดยยอมให้นางอองซานซูจี จัดตั้งพรรคการเมือง ให้หลังสมัครรับเลือกตั้งได้ ซึ่งผลการเลือกตั้งเป็นที่ยอมรับของนานาชาติ ในด้านเศรษฐกิจ เมืองเมียวดี ถูกกำหนดให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๔ เมืองทวายกำลังมีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างคึกคัก โดยบริษัท อิตัลไทย เข้าไปลงทุน phrase แรก ๒.๔ แสนล้านบาท

สถานการณ์ดังกล่าว ในสายตาขององค์การของชาวพม่าที่ลี้ภัยสงครามออกมาตั้งถิ่นฐานอยู่นอกประเทศเห็นว่า การทำข้อตกลงหยุดยิงระหว่างทหารพม่ากับกองกำลังของชนกลุ่มน้อย เป็นเพียงสถานการณ์ชั่วคราว เนื่องจากรัฐบาลทหารพม่าชุดปัจจุบันต้องการสร้างภาพให้นานาชาติเห็นว่า พม่ามีความสงบดีแล้ว เพราะในอีก ๒ ปีข้างหน้า พม่าจะเป็นเจ้าภาพจัดการแข่งขันกีฬาซีเกมส์ และจะต้องเป็นประธานอาเซียน ซึ่งดูเหมือนพม่ากำลังทำทุกวิถีทางที่จะให้ได้รับการยอมรับจากนานาชาติมากเพิ่มขึ้น แต่ในความเป็นจริง แหล่งข้อมูลภายในประเทศเมียนมาร์ ระบุว่า ยังคงมีนักโทษการเมืองอีกจำนวนมากที่ยังไม่ได้รับการปล่อยตัว อีกทั้งยังคงมีการสู้รบระหว่างทหารพม่ากับกองกำลังเอกราชคะฉิ่น (Kachin Independence Organization - KIO) ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบเรื่องการย้ายถิ่นฐาน การไร้ที่อยู่ของประชาชน การฆาตกรรม การเกณฑ์แรงงาน แหล่งข้อมูลภายในพม่ายืนยันว่า ยังคงมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนสูงโดยเฉพาะการเกณฑ์ชนกลุ่มน้อยเพื่อใช้แรงงานในการก่อสร้างสาธารณูปโภคในพื้นที่ ฉาน คะหยิ่น และคะยา รวมถึงเป็นแรงงานในการเคลื่อนย้ายอุปกรณ์ทางทหารในเขตรัฐมอญ และคะฉิ่น

นอกจากนี้ ชนกลุ่มน้อยหลายกลุ่มที่ยุบพรรคก็ยังไม่ตัดสินใจจดทะเบียนพรรคการเมืองในขณะนี้ เนื่องจากมีข้อเสนอว่า ต้องปล่อยผู้นำชนกลุ่มน้อย และนักโทษทางการเมืองคนอื่น ๆ เสียก่อน เพื่อคืนบรรยากาศประชาธิปไตย โดยเฉพาะผู้นำพรรคสันนิบาตแห่งชาติไทใหญ่เพื่อประชาธิปไตย (Shan Nationalities League for Democracy -SNLD) จึงเป็นช่วงที่นักต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยในพม่ากำลังจ้องจับตาดูว่า พม่าจะพัฒนาไปในทางใด

นายเมียน เวย์ (Myint Wai) รองผู้อำนวยการ Thai Action Committee for Democracy in Burma : TACDB วิเคราะห์บทบาทพรรค NLD ว่า เหตุผลของ NLD ซึ่งนำโดย นาง อองซานซูจี ที่กำลังเข้าสู่การเลือกตั้งนั้น ก็เพราะต้องการสู้ในระบอบประชาธิปไตยและเพื่อเข้าไปแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญ ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ทำให้บางกลุ่มไม่เห็นด้วยและอยากได้มติประชาชนที่ NLD เคยชนะเมื่อปี ๑๙๙๐ นั้นคืนมา ทำให้สมาชิกพรรค NLD บางส่วนไม่เข้าร่วมกิจกรรมการเลือกตั้ง นายเมียน เวย์กล่าวถึงปัญหาสำคัญที่ประชาชนและสมาชิกพรรค NLD ชัดชัดใจ คือ รัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ.๒๐๐๘ ที่อนุญาตให้ทหารสามารถปฏิวัติได้ ซึ่งอันตรายมาก การปฏิวัติรัฐประหารสามารถเกิดขึ้นได้ ถ้าทหารเกิดความไม่พอใจ นายเมียน เวย์ เห็นว่า การก้าวไปเพื่อให้ถึงประชาธิปไตยคงไม่ใช่เรื่องง่าย

“ตอนนี้รัฐบาลทหารพม่ายอมคุยกับพรรค NLD แล้ว และยอมเจรจากับกองทัพ KNU และ DKBA รวมถึง กองทัพไทยใหญ่ (SSA) ซึ่งเป็นการเจรจาทันทีกับรัฐบาลพลัดถิ่น แต่ส่วนใหญ่ก็เป็นทหารเก่า ๆ ไม่ใช่ประชาชนอย่างแท้จริง เพราะประชาชนยังไม่ได้กำหนดอนาคตตัวเอง แต่ตอนนี้ในความเป็นจริงคือ กลุ่มชนเผ่าแทบทุกเผ่ามีรัฐบาลเป็นของตัวเองแล้ว ขาดแต่รัฐบาลกลางที่ยอมรับรัฐของชนเผ่า ซึ่งรัฐบาลทหารพม่าที่มีอยู่ในปัจจุบันเน้นนโยบายควบคุมชนเผ่า ทำให้สิทธิประชาชนมีไม่เท่ากัน ตอนนี้หลายเผ่าไม่ต้องการแยกตัวออก แต่เขาอยากได้สิทธิที่เท่ากัน ภายใต้กฎหมายเดียวกัน รัฐธรรมนูญเดียวกัน มีอำนาจกำหนดกฎหมายมาปกครองตนเองได้ มีสภาของตัวเอง อยากให้แต่ละรัฐมีผู้แทนรัฐละหนึ่งคนไปมีอำนาจหรือกำหนดทิศทางของประเทศ ทั้งหมด ๘ รัฐ ก็ ๘ คน แต่ในความเป็นจริงตอนนี้ มีแต่ผู้แทนจากพม่ามากที่สุด คือรัฐเดียว ๗ คน นอกนั้น เผ่าละคน เขาเลยได้รับความไม่เท่าเทียม ซึ่งก็คือปัญหาที่พรรค NLD ไม่ยอมรับรัฐธรรมนูญฉบับนี้”

“สิ่งที่ต้องการอีกประการหนึ่งคือ การลดอำนาจทหารลง และไม่มีสิทธิยึดอำนาจรัฐ ดังนั้น การที่พรรค NLD อยากเข้าไปอยู่ในสภา ทั้ง ๆ ประชาชนไม่ยอมรับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพราะยังไม่ให้สิทธิที่เท่า

เทียมกัน ขณะนี้ประชาชนยังไม่ยอมรับรัฐบาลของนายพลเต็งเส่ง และกองทัพ เพราะมีความสงสัยอยู่ ๓ ข้อ คือ หนึ่ง รัฐบาลเต็งเส่ง ยังปราบปรามชนกลุ่มน้อยอยู่ เช่นกรณีโจมตีคะฉิ่น รัฐบาลของนายพลเต็งเส่ง เจรจาเฉพาะกับกองทัพกะเหรี่ยง ทั้งพุทธและคริสต์ และกองทัพไทใหญ่เท่านั้น แต่กับคะฉิ่นกลับนำกองทัพบุกหนัก สอง รัฐบาลทหารพม่า อยากรจะเป็นประธานอาเซียน จึงพยายามสร้างภาพให้อาเซียน เชื่อว่า พม่าเป็นประชาธิปไตยแล้ว และสาม ภาคประชาสังคมของพม่ายังไม่มี ยังไม่เข้มแข็ง ยังเคลื่อนไหวแบบลับ ๆ ประกอบกับสื่อมวลชนก็ยังไม่สามารถวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลได้ อีกทั้งนักโทษการเมืองจำนวนกว่า ๖๐๐ คน ก็ยังถูกขังอยู่ จึงเป็นข้อสงสัยที่ยังไม่ยอมรับแนวทางของรัฐบาล การปล่อยนักโทษการเมืองอย่างนางอองซานซูจี และนักโทษคนอื่น ๆ ออกมา แต่ผู้นำพรรคไทใหญ่กลับไม่ปล่อย และนักโทษการเมืองคนอื่น ๆ ก็ไม่ปล่อย หมายความว่าอย่างไร”

“กรณีพรรค NLD เองที่เลือกเข้าไปจดทะเบียนอีกครั้งก็เสี่ยงมาก ถูกสงสัยจากสมาชิกพรรค อีกอย่างหนึ่ง ยังมีกลุ่มอิสระอื่น ๆ อีกมาก ที่มีทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย”

นาย โซ อ่อง (Soe Aung) อดีตแกนนำนักศึกษาในเหตุการณ์ ค.ศ. ๑๙๘๘ และผู้ประสานงานฝ่ายต่างประเทศของ Forum For Democracy in Burma ซึ่งเป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นมาจากเหตุการณ์ความรุนแรงเมื่อ ค.ศ. ๑๙๘๘ มีทั้งสมาชิกสามัญชนและสมาชิกในระดับองค์กร ได้แสดงจุดยืนของตนว่า หากรัฐบาลทหารพม่าต้องการประชาธิปไตย ก็ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ปิดกั้นประชาธิปไตยและปล่อยนักโทษการเมืองทั้งหมด

“แนวทางที่เราเรียกร้องในตอนนั้นคือยืนอยู่บนแนวทางสันติวิธี เพื่อให้ได้มาซึ่งประชาธิปไตย เราไม่ใช้ความรุนแรงเลย แต่พอหลังวันที่ ๑๘ กันยายน ค.ศ. ๑๙๘๘ ที่เราถูกปราบปราม เราก็เลยจับปืนลุกขึ้นต่อสู้กับกองทัพ มาเร่ร่อนอยู่กับชนกลุ่มน้อยหลายกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มปะโอ ซึ่งก็มีเพื่อนนักศึกษาปัญญาชนหนีเข้าป่ามาจับปืนมากมายเลยในตอนนั้น เราแต่งตั้งกลุ่มนักศึกษา ABSDF (All Burma Student's Democratic Front) หรือแนวร่วมนักศึกษาเพื่อประชาธิปไตยในพม่า เราติดอาวุธต่อสู้กับรัฐบาล ผมอยู่ฝ่ายต่างประเทศมาตั้งแต่นั้น เนื่องจากผมเชี่ยวชาญภาษาต่างประเทศและภาษาถิ่น ทั้งไทใหญ่ ปะโอ เราตั้งค่ายไปตลอดแนวชายแดนไทยพม่า จากนั้นก็มาอยู่ที่ ABSDF เนื่องจากมีความสามารถในการประชาสัมพันธ์ด้วย อุดมการณ์ของเราในยุคนั้น มี ๒ แนวคือ ต้องใช้อาวุธ กับ ต้องสันติวิธีผ่านการเมือง ต่อมาก็เลยแตกอุดมการณ์ เราเลือกแนวทางการเมืองเพราะว่าประชาคมโลกเริ่มไม่ยอมรับการ

ต่อสู้ที่รุนแรง และคิดกันว่าเราจะไม่มีทางเข้าถึงเป้าหมายที่วาดหวังถ้าใช้ความรุนแรง ทำให้ผมแยกตัวออกจาก ABSDF จนกระทั่ง ค.ศ. ๒๐๐๔ ก็ก่อตั้ง Forum for Democracy in Burma ขึ้นมา ในวันนี้เรามี ๗ องค์กรย่อย ๆ กิจกรรมของเราก็มีทั้งงานรณรงค์ขอการสนับสนุนจากต่างประเทศ งานแถลงข่าวให้ประชาคมโลกรับรู้ หาข้อมูลสนับสนุนหรือรายงานให้ผู้นำของเราทราบความเคลื่อนไหว นอกจากนี้ก็จะมีชุดจัดกิจกรรมในพม่า หาเครือข่าย สร้างฐานมวลชน ตลอดจนจัดกิจกรรมรณรงค์เกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานของ เพื่อให้ความรู้ประชาชนรู้จักเรียกร้องสิทธิของตน”

“ส่วนสถานการณ์การเมืองในพม่าตอนนี้เข้าใจว่า พรรค NLD ก่อนนี้ถูกโจมตีจากพรรครัฐบาลทหารพม่ามาหลายครั้ง แล้วเขาก็ไม่สามารถรณรงค์หาเสียง ไม่สามารถชี้แจงได้อย่างเปิดเผย เพราะเขาไม่ใช่พรรคการเมืองที่ถูกตั้ง ที่กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญจึงต้องหาวิธีแก้ไข หาช่องทางทำให้ได้ อีกอย่างถ้าไม่จดทะเบียนก็ไม่มีสิทธิลงเลือกตั้งได้ด้วย ไม่มีสิทธิแก้ไขกฎหมายในสภา แถมยังโดนข่มขู่ข่มเหงที่สำคัญพรรค NLD ยังได้รับการสนับสนุนจากประชาชนพม่าอยู่มาก ทำให้เขาต้องหาทางดึงเอาประชาชนที่ศรัทธาในตัวเขากลับคืนมาให้ได้ซึ่งในเวลานี้คือเวลาที่เหมาะสมที่เขาจะกลับมาเล่นได้”

“อีกประเด็นหนึ่งในรัฐสภาเอง ทั้งหมด ๖๖๖ คน ปัจจุบันร้อยละ ๘๔ เป็นคนของพรรค USDP ซึ่งเป็นพรรครัฐบาลที่ทหารสนับสนุน และร้อยละ ๒๕ เป็นทหารอีกด้วย ดังนั้น การเลือกตั้งที่เกิดขึ้นในเดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๕๕ นี้ จะมีที่ว่างในสภา ๔๘ ที่นั่ง ซึ่งเข้าใจว่าพรรค NLD ตั้งใจจะลงแข่งขันเอาตำแหน่งนี้ด้วย แต่คงไม่ใช่ NLD พรรคเดียวที่จะลง แต่มีพรรคอื่น ๆ รวมถึง USDP ด้วย ส่วนการเลือกตั้งใหญ่ ค.ศ. ๒๐๑๕ พรรค NLD จะได้ที่นั่งร้อยละเท่าไรไม่แน่ใจ เพราะการเลือกตั้งในพม่า มันไม่เหมือนในประเทศไทยเลย มันคนละอย่างในประเทศไทยมีเสรีภาพมาก ได้มาตรฐานนานาชาติ มีผู้สังเกตการณ์จากทั่วโลกมาสังเกตการณ์ได้อย่างเปิดเผย ที่พม่าไม่ใช่อย่างนั้น มันมีการโกง การขโมยคะแนน การขู่ การทำทุกวิธีเพื่อให้ได้คะแนนมา มีหลาย ๆ พื้นที่ที่ชนกลุ่มน้อยอยู่ มีประชากร ๑.๖ ล้าน ยังไม่มีสิทธิเลือกตั้ง เพราะรัฐบาลประกาศว่าเป็นพื้นที่ไม่สงบไม่เรียบร้อยจึงไม่มีการเลือกตั้ง กรณีไทยมีการเลือกตั้งล่วงหน้า ที่พม่าใช้วิธีนี้โกง พรรค USDP ได้คะแนนล่วงหน้าเองจึงทำให้ชนะคะแนน เพราะพอลงไปถามชาวบ้านบางหมู่บ้านตอบว่าไม่รู้เรื่องเลยว่ามีเลือกตั้ง พอดตรวจสอบพบว่า ผู้นำหมู่บ้านมาเลือกตั้งล่วงหน้าแทนแล้ว เลือก USDP ด้วย นี่คือนี่ที่เกิดขึ้นในหลาย ๆ พื้นที่” นายไซ อ่อง กล่าวย้ำพร้อมทั้งวิเคราะห์ว่า การก้าวไปของขบวนการประชาธิปไตยในพม่าจะต้องเริ่มที่กฎหมายรัฐธรรมนูญกับปล่อยนักโทษการเมืองก่อน โดยไม่มีข้อหาใด ๆ ทั้งสิ้น”

“ในแง่ความพร้อมของประชาชนก็คงไม่พร้อม ดังนั้นจากนี้ไป การเมืองเพื่อประชาธิปไตยในพม่า ที่ต้องเจอคือ ประชาชนว่า จะเข้าใจการเลือกตั้งอย่างไร ซึ่งเรื่องนี้รัฐบาลทหารพม่าไม่ได้ทำให้ประชาชนของเขาเข้าใจ ตัวอย่างในเรื่องนี้ เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ ถ้าประชาชนอยากอ่านประชาชนต้องซื้อ เขาไม่แจกให้ฟรี ๆ เหมือนประเทศไทย ทั้งกฎหมายเลือกตั้งก็ไม่ทำให้ประชาชนเข้าใจ มันจึงเหมือนรัฐบาลเขาเปรียบ”

“ภารกิจเร่งด่วนในตอนนี้อย่างแรก คือ ต้องให้สิทธิประชาชน นอกจากนั้นนักโทษการเมืองที่ถูกคุมขังทั้งหมดต้องปล่อยออกมา เพราะว่ารัฐบาลใช้กฎหมายรุนแรงและไม่ยุติธรรม รวมทั้งกฎหมายเหล่านี้ก็ต้องยกเลิกเพราะปิดกั้นเสรีภาพประชาชน ยิ่งกว่านั้น การจัดการด้านเศรษฐกิจเองก็ยังไม่ยุติธรรม คนรวยที่มีอำนาจและมีความใกล้ชิดผู้นำจะมีสิทธิมากกว่าคนอื่น ๆ ทำให้สังคมยังไม่มีความยุติธรรม คอร์รัปชันมีสูงมาก หูตาประชาชนก็ถูกปิดกั้นเพราะสื่อถูกควบคุม อีกทั้ง เมื่อรัฐบาลวิตกกับความมั่นคงภายในก็ไม่มีเวลามารับบริหารประเทศให้ประชาชนอิ่มท้อง มีกิน แต่ตอนนี้ประชาชนเริ่มเข้าใจมากขึ้นจึงไม่ค่อยพอใจและเริ่มเรียกร้องมากขึ้น ทำให้รัฐบาลยิ่งกลัวประชาชนลุกฮือประท้วงเหมือนปี ๑๙๘๘ อีก โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ ๒๐๐๘ ซึ่งมีหลายมาตราที่น่ากลัวมาก เช่น ทหารที่ทำผิดไม่ต้องขึ้นศาล หรือ ผบ.สูงสุดมีสิทธิยึดอำนาจได้ถ้าเชื่อได้ว่าไม่สามารถดูแลความเรียบร้อยได้ มีหลายมาตราที่มีปัญหา แต่บางข้อก็ดี ดังนั้นเบื้องต้น เราต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญก่อนเพื่อคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน อีกทั้งบนแนวทางนี้ เราเชื่อว่าการเจรจาคือแนวทางที่ถูกต้อง แต่การเจรจานั้นต้องเท่าเทียมยุติธรรมต่อกัน เพราะเรามีชนกลุ่มน้อยอยู่เป็นจำนวนมาก คนเหล่านี้ต้องมีสิทธิเท่าเทียมกัน”

นางทาร์ ซอ ดวน (Tar Shaw Thuan) จากองค์การสันนิบาตสตรีพม่า แสดงทัศนะของตนต่อสถานการณ์ทางการเมืองในพม่า สรุปได้ว่า หลังจากนางออง ซาน ซูจี ได้รับการปล่อยตัว ก็ได้มีการพูดคุยกันกับรัฐบาลทหาร หลังจากนั้นก็เป็นการจัดตั้งรัฐบาลที่มีนายพลเต็ง เส่ง เป็นประธานาธิบดี และรัฐบาลก็ได้มีการพยายามเจรจาให้มีการหยุดยิงกับกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ที่ติดอาวุธ และพยายามที่จะให้การรวมกลุ่มกองกำลังรักษาชายแดน ความเคลื่อนไหวอีกส่วนหนึ่งก็คือ ความพยายามในการเปิดโอกาสให้ทางนักวิชาการต่าง ๆ ในประเทศร่วมปฏิรูประบบเศรษฐกิจ และเห็นได้ชัดเจนว่าในการนำเสนอข่าวของสื่อมวลชนในประเทศเมียนมาร์มีเสรีภาพมากขึ้น เช่น ภาพถ่ายการประชุม การพูดคุย หรือการเดินทางของออง ซาน ซูจี ก็ถูกเผยแพร่ในสื่อของประเทศเมียนมาร์ด้วย

อีกมุมหนึ่ง คือ การแสวงหาความพยายามร่วมมือจากองค์กร หรือประชาสังคมระหว่างประเทศ และการพูดคุยเปิดเผยว่าให้กลุ่มคนที่อพยพอยู่นอกประเทศกลับประเทศด้วย จึงมีความเห็นเช่นเดียวกับ ดร. จตุรงค์ ว่า จะต้องเฝ้าดูอย่างระมัดระวัง และการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เหล่านี้ว่าจะนำไปสู่หนทางที่เป็นไปในทางบวก หรือเป็นไปในลักษณะที่ต้องการจะแสดงให้เห็นองค์กรระหว่างประเทศ หรือส่วนต่าง ๆ ที่สนใจประเทศเมียนมาร์พอใจกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

การปล่อยตัวนางอองซานซูจี ช่วงหลังเลือกตั้งใหม่ ๆ อาจจะเป็นลักษณะของการพยายามเบี่ยงเบนความสนใจการเลือกตั้งที่ไม่เป็นธรรม หรือการทุจริตเลือกตั้ง รวมทั้งการเรียกร้องให้ไม่สร้างเงื่อนไขให้เกิดการตอบสนองจากรัฐบาลจนทำให้รู้สึกว่าเป็นเหมือนการป้องกันไม่ให้เกิดสถานการณ์การประท้วงของภาคประชาชน

ในขณะที่เดียวกันก็มีลักษณะของการสื่อสารกับสาธารณะที่ขึ้นชมกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในพม่า เช่น ในระดับอาเซียน การปล่อยตัวนักโทษทางการเมืองที่เกิดขึ้น แต่ก็ยังมีอีก ๖๐๐ กว่าคนที่ยังถูกจับกุม การเจรจาหยุดยิงของกลุ่มต่าง ๆ ก็ยังมีปัญหาอยู่ การหยุดยิงจึงยังไม่ได้เกิดขึ้นจริง เช่น กลุ่มคะฉิ่นก็ยังคงมีการสู้รบอยู่จนถึงปัจจุบันนี้ การเจรจาหยุดยิงก็ไม่ค่อยชัดเจนว่าบทบาทของใครจะเป็นบทบาทหลักในการเจรจา จึงไม่เกิดความเข้าใจ ลักษณะการจัดทีมเจรจน่าจะเป็นปัญหาว่ามีหลายกลุ่ม เพราะไม่ได้เจรจากับกลุ่มเดียวที่มีความขัดแย้ง ต้องเจรจากับหลายกลุ่ม เจรจากับตัวบุคคลด้วย จึงเกิดความสับสน และทำให้เกิดความรู้สึกว่าไม่จริงใจ ไม่จริงจังในเรื่องของความตั้งใจที่จะหยุดยิง

โดยลักษณะของการเข้าไปพูดคุยก็เกิดขึ้นอย่างทันทีทันใด จึงทำให้กลุ่มการเมืองต่าง ๆ ที่จะต้องเข้ามาร่วมการเจรจาไม่มีการเตรียมความพร้อม และไม่มีภาวะระดมความคิดเห็นภายในกลุ่ม เนื้อหาที่สำคัญของการเจรจาหยุดยิงของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ไม่ได้มุ่งประสงค์ทางด้านการเมือง แต่เป็นเรื่องการพัฒนาในพื้นที่นั้น ๆ ที่อาจจะมีการพัฒนาเข้าไป ทำให้เห็นว่าเขาอาจไม่มีความจริงใจที่จะยอมรับสถานะของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ

ลักษณะเสรีภาพของสื่อยังเป็นลักษณะของการเปิด ๆ ปิด ๆ คือ อนุญาตให้ทำอะไรก็ได้ และเดี๋ยวก็สั่งควบคุมอีก ทำให้สื่อมวลชนไม่มีความมั่นใจว่าเขาจะสามารถสื่อสารกับประชาชนได้อย่างมีเสรีภาพได้มากนักน้อยเพียงใด และก็ยังมึลักษณะของการไม่กล้าเข้าไปสัมภาษณ์ หรือขอความคิดเห็นจากผู้ที่มีความเห็นต่างจากรัฐบาล

เรื่องของการที่นางออง ซาน ซูจี ลงสมัครรับเลือกตั้ง ก็เห็นว่า เป็นลักษณะของการยอมที่จะเสี่ยง สำหรับการเลือกตั้งซ่อมครั้งนี้ ซึ่งพวกเราก็เฝ้าและติดตามอย่างมีความหวังว่าการเลือกตั้งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง รวมทั้งการเลือกตั้งที่จะเกิดขึ้นในปี ๒๕๕๘ ด้วย

อย่างไรก็ตามภาพที่เกิดขึ้นจากการลงประชามติรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๑ และการเลือกตั้งเมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๓ ก็ทำให้อดหวังไม่ได้ว่าบทบาทของทหารยังมีในเรื่องของการเมืองสูง มีข้อสังเกตเรื่องของอำนาจ หรือการจัดสรรอำนาจ คือ อาจจะไม่มีการรวมศูนย์ และเรื่องการหยุดยิงที่ตะฉั้น ก็มีคำสั่งให้หยุดยิงแต่จริง ๆ แล้วก็สั่งไม่ได้ และก็เป็นการที่ทุกคนก็ถามอยู่ว่า “การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการนำโดยทหารมันจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างจริง ๆ จัง ๆ ในเรื่องของความเป็นอยู่ และความปลอดภัยของประชาชน รวมทั้งเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานจริงหรือไม่ ? ”

“จริง ๆ แล้วก็มองเห็นว่ารัฐบาลที่นำโดยพลเต็งเส่ง ต้องการปฏิรูปให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างจริงจัง แต่ว่าโครงสร้างทำให้เขาไม่สามารถทำได้ ไม่มีปัจจัยหนุนเสริมอย่างเพียงพอที่จะทำให้เกิดการปฏิรูปอย่างแท้จริง และยังไม่เห็นรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน ยังเป็นการนำโดยทหารอยู่จากการประเมิน ยังไม่เห็นความจริงใจ และผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับประชาชน แม้ว่าจะมีการเผยแพร่มาตลอดว่า นางออง ซาน ซูจี กับนายพลเต็งเส่ง ได้มีการเจรจาพูดคุยกันมาโดยตลอด แต่เนื้อหาการเจรจา หรือแนวโน้มว่าจะมีอะไรเกิดขึ้นไม่ได้ถูกเผยแพร่ ทำให้ผู้ที่เฝ้าติดตามไม่มีความเชื่อมั่นว่าการเจรจาเหล่านั้นจะนำไปสู่อะไร”

“สิ่งที่จะต้องทำ คือ การสร้างความเข้มแข็งกับประชาชนในประเทศเมียนมาร์ ไม่ว่าจะเป็นการจัดกลุ่ม รวมกลุ่มให้เป็นภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง และรณรงค์ในเรื่องการยุติสงครามที่เกิดขึ้นในประเทศ รวมทั้งการสร้างสัมพันธภาพให้เกิดขึ้น ก็ยอมรับว่าอาจจะมียุทธศาสตร์ภาคประชาสังคมนอกสภาด้วยโอกาสที่อาจเกิดขึ้นก็คือลักษณะของการทำงานร่วมกันกับภาคประชาสังคม หรือองค์กรชุมชนทั้งในประเทศ หรือที่อยู่ต่างประเทศที่สามารถร่วมมือเพื่อสร้างการเคลื่อนไหว และเกิดการเปลี่ยนแปลงได้อย่างไร”

“แม้ว่าจะไม่มีการปฏิรูปอย่างจริง ๆ จัง ๆ หรือเป็นการปฏิรูปโดยเฉพาะของคนชั้นสูง หรืออาจจะมีลักษณะของการละเมิดสิทธิมนุษยชนอยู่ แต่ว่าก็อยากจะใช้โอกาสตรงนี้ในการพยายามที่ทำให้เกิดการยอมรับ และนำมาเป็นโอกาสเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่เป็นจริงได้ ประเด็นต่าง ๆ ที่นายพลเต็งเส่งพยายามจะเร่งอยู่ เราก็ควรที่จะเข้าไปด้วยเพื่อที่จะทำให้เกิด win : win หรือทางออกที่ได้ทั้ง ๒ ส่วน ไม่ว่าจะ

จะเป็นเรื่องความสนใจของภาคประชาสังคม การใช้โอกาสในเรื่องของมนุษยธรรมระหว่างประเทศ โครงการพัฒนาต่าง ๆ และการลงทุนของต่างประเทศที่จะเข้าไปในพม่ามากขึ้น”

“อยากจะเรียกร้ององค์ระหว่างประเทศ หรือว่าใครก็ตามที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการปฏิรูปพม่า ให้คงยึดหลักไม่ทำอะไรที่ทำให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน และอยากให้เห็นเรื่องการสร้างความเข้มแข็งกับภาคประชาสังคม และชุมชน รวมทั้งในพม่า และที่ยังทำงานอยู่นอกประเทศ ก็จะเป็นส่วนช่วยอย่างมากในการสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมการปฏิรูป สำหรับกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ จะทำอย่างไรให้เกิดการเจรจาที่เท่าเทียมและมีความหมายทางการเมืองมากกว่าที่เป็นอยู่ เพราะเรื่องนี้ เป็นพื้นฐานของความขัดแย้ง ถ้าไม่มีการพูดคุยในเรื่องทางการเมือง ก็จะไม่ก่อให้เกิดเสถียรภาพที่ยั่งยืนได้ เพราะถ้าการพูดคุยในระดับของกลุ่มชาติพันธุ์กับรัฐบาลทหารพม่าเป็นเพียงแคโครงการพัฒนา การแก้ไขปัญหารากลึกของความขัดแย้งก็จะไม่เกิดขึ้น”

นางทาร์ ซอ ตวน กล่าวสรุปในตอนท้ายว่า ภาพการเจรจา และยุติความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมัน ไม่ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างจริงจัง ผู้คนก็ต้องตกอยู่ในภาวะที่หลบหนี และอาจเป็นภาระของประเทศไทยในการรองรับให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยเหล่านี้ และขอขอบคุณประเทศไทย หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องที่เปิดโอกาสให้มาอยู่อาศัย และพยายามทำงานเพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นในประเทศเมียนมาร์อย่างจริงจังในเรื่องการนำสันติสุขมาสู่ประเทศเมียนมาร์ และสิ่งที่สามารถทำได้ก็ตั้งต้นเกิดขึ้นจากความใจดี การเปิดโอกาส และความช่วยเหลือก็ยังคงการอยู่ หวังว่าจะมองเห็นสิ่งที่เกิดขึ้นไปด้วยกัน และยินดีที่ได้มีการพูดคุยกันเรื่องคุ้มครองผู้ลี้ภัยสงคราม ขอเรียนว่ายังไม่น่าจะมีเรื่องนโยบายการส่งกลับที่เกิดขึ้นในทันทีทันใด และอยากเห็นภาพความช่วยเหลือจากประเทศยังคงอยู่

๕.๒ สถานการณ์การสู้รบและความขัดแย้งที่ยังดำรงอยู่ในเมียนมาร์

จากการจัดสนทนากลุ่มผู้ลี้ภัยซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ที่อาศัยอยู่ที่อำเภอแม่สอด ให้ข้อมูลว่า ภายในพม่ายังคงมีกองกำลังอยู่ถึง ๑๒ กองกำลัง ได้แก่ Mynmar National Democracy Alliance (MNDA), Mynmar National Solidarity Party (MNSP), National Democracy Alliance Army (NDAA), Shan State Army (SSA), New Democratic Army (Kachin:NDA), Kachine Defence Army (KDA), Pa-O National Organization (PNO), Kayan New Land Party (KNLP), Kayinni's National People's

Liberation Front (KNPLF), Shan State Nationalities People's Liberation Organization (SNPLO), Kayinni National Progressive Party (KNPP) และ New Mon State Party (NMSP)

กองกำลังเหล่านี้ ยังคงจับจ้องดูท่าทีของรัฐบาลทหารพม่า ปัญหาของพม่าในปัจจุบันจึงเป็นปัญหาการบูรณาการชาติเป็นปัญหาหลัก ซึ่งในระยะยาว สถานการณ์แบบเดิม คือการปกครองแบบรวมศูนย์โดยรัฐบาลทหาร การปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อยซึ่งปัจจุบันยังคงมีอยู่และต้องการประกาศอิสรภาพ ให้มีดินแดนของตนอยู่ในแผนที่ ยังมีแนวโน้มที่เป็นไปได้ในอนาคต

นอกจากปัญหาการบูรณาการชาติแล้ว พม่ายังมีปัญหาเศรษฐกิจภายในประเทศซึ่งโดยข้อเท็จจริงอีกประการหนึ่งคือ พม่ามีอาณาเขตติดต่อกับจีนถึง ๒,๐๐๐ กว่ากิโลเมตร ทำให้พม่าต้องให้ความสำคัญในการดำเนินการทูตระดับทวิภาคีกับจีนผ่านทางมณฑลยูนนาน โดยจีนได้เข้ามาช่วยพม่าสร้างถนนและสะพานหลายแห่งตามแนวชายแดนพม่าเพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งสินค้า เช่น การปรับปรุงถนนพม่าเชื่อมระหว่างมัณฑะเลย์ไปยังเมืองต่างๆ ในรัฐฉาน เช่น ลาเฉียว (Lashio) และมุเซ (Muse), สะพานข้ามแม่น้ำฉว่ยลี่ (Shweli) ๒ แห่งเชื่อมเมืองชายแดนพม่าและจีน คือ เมืองมุเซของพม่ากับเมืองหวันตึง (Wanting) และหุยลี่ (Ruili) ของจีนในปี ๑๙๙๒ สะพานเชื่อมหวันตึงกับจุกุก (Kyukok) ของพม่าในปี ๑๙๙๓

นอกจากนี้จีนยังมีโครงการสร้างเขื่อนใน พม่าอีกหลายแห่งซึ่งเป็นประเด็นที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งรุนแรง ผู้ประสานงานองค์กรเครือข่ายแม่น้ำพม่า (Burma Rivers Network) ให้ข้อมูลว่า การสู้รบที่เกิดขึ้นเมื่อไม่นานมานี้ใกล้กับจุดสร้างเขื่อนเดพายินและเขื่อนฉว่ยลี่ ที่อยู่ทางตอนเหนือของประเทศเมียนมาร์ชี้ให้เห็นว่า การเสริมกำลังของกองทัพพม่าเพื่อรักษาความปลอดภัยให้กับโครงการก่อสร้างเขื่อนของรัฐบาลจีนนั้น จะยิ่งทำให้สถานการณ์ความขัดแย้งทวีความรุนแรงขึ้น การปะทะกันระหว่างกองกำลังทหารพม่าและ กองกำลังเอกราชคะฉิ่น (Kachin Independence Organization - KIO) บริเวณจุดสร้างเขื่อนเดพายิน ๑ และ เดพายิน ๒ ที่ดำเนินการโดยบริษัท Datang ของรัฐบาลจีน เป็นการละเมิดสนธิสัญญาหยุดยิงที่ทำไว้เมื่อ ๑๗ ปีก่อนลงอย่างสิ้นเชิง การสู้รบครั้งนี้ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตจำนวนมาก ขณะที่ประชาชนกว่า ๒,๐๐๐ คนต้องอพยพหนีตาย ไปยังชายแดนจีน กองทัพพม่าได้ส่งทหารหลายร้อยนายเข้าไปประจำการเพื่อรักษาความปลอดภัยให้แก่โครงการสร้างเขื่อนเดพายิน ซึ่งตั้งอยู่ใกล้กับฐานทัพของ KIO การสู้รบได้ขยายวงกว้าง มีการปะทะกันหลายครั้งใกล้กับเขื่อน ฉว่ยลี่ ๑ ทาง ตอนเหนือของรัฐฉานด้วยเช่นกัน ในรัฐคะฉิ่นเพียงแห่งเดียวมีแผนการ ก่อสร้างเขื่อนขนาดยักษ์ถึง ๙ แห่งที่ดำเนินการ

โดยบริษัทของรัฐบาลจีน ได้แก่ เชื้อนมิติซง บนต้นน้ำอิระวดี การสู้รบใกล้กับโครงการก่อสร้าง เชื้อนเดพายินเกิดขึ้นหลังจาก KIO ได้ส่งสาส์นเตือนไปยังรัฐบาลจีนถึงสงครามกลางเมือง ที่อาจเกิดขึ้นเมื่อมีการก่อสร้างเชื้อนมิติซง ซึ่งการเรียกร้องให้ระงับโครงการดังกล่าวจากองค์กรต่าง ๆ หลายภาคส่วนกลับถูกเพิกเฉย ทั้งนี้ โครงการก่อสร้างเขื่อนขนาดยักษ์ได้ส่งผลกระทบต่อด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมอย่างมหาศาล ขณะที่ไฟฟ้าที่ผลิตได้ส่วนใหญ่จะถูกส่งไปยังประเทศเพื่อนบ้านและใช้ ในกองทัพ นอกจากนี้ โครงการก่อสร้างเขื่อนซึ่งส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในพื้นที่ของชนกลุ่มน้อย ยังเป็นช่องทางการขยายกำลังไปยังพื้นที่ดังกล่าวได้อีกด้วย (www.burmariversnetwork.org)

ผู้ประสานงานองค์กรเครือข่ายแม่น้ำพม่า (Burma Rivers Network) กล่าวว่า โครงการสร้างเขื่อนขนาดยักษ์ เหล่านี้มีแต่จะเพิ่มความขัดแย้งให้ทวีความรุนแรงมากขึ้น ขณะที่ประชาชนกลับไม่ได้รับประโยชน์แต่อย่างใด

๕.๓ ท่าทีของสหรัฐอเมริกาต่อสถานการณ์ทางการเมืองของเมียนมาร์ในปัจจุบัน

ภายใต้การเปลี่ยนแปลงท่าทีของรัฐบาลของนายพลเต็งเส่ง ที่ต้องการพัฒนาประเทศไปสู่ประชาธิปไตย ทำให้ประชาคมโลกมีแนวโน้มในการยอมรับประเทศเมียนมาร์มากขึ้น ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๔ ประธานาธิบดีบารัค โอบามา ได้ตัดสินใจส่งนางฮิลลารี คลินตัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาเดินทางไปยังพม่า ด้วยเหตุผลว่าประเทศเมียนมาร์มีพัฒนาการที่ดีขึ้น กำลังพยายามปฏิรูปประชาธิปไตยอย่างเป็นขั้นบันได รวมถึงการปล่อยตัวนักโทษทางการเมือง และผ่อนปรนการควบคุมสื่อ และในเดือนเดียวกันนั้น ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ก็ได้มีการประกาศให้ประเทศเมียนมาร์เป็นประธานอาเซียนในปี ๒๕๕๗ และเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมในปีนั้น

นางฮิลลารี คลินตัน รัฐมนตรีต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา จึงเดินทางเข้าไปเยือนพม่า เมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๔ ซึ่งนับเป็นรัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐอเมริกา คนแรกเดินทางเยือนพม่าในรอบกว่า ๕๐ ปี โดยได้มีโอกาสพบประธานาธิบดีเต็ง เส่ง ที่กรุงเนปิดอว์ และได้หารือเป็นการส่วนตัวกับนางอองซาน ซูจี ที่กรุงย่างกุ้ง ด้วย^๒

^๒ นางอองซานซูจี เคยถูกควบคุมตัวอยู่นาน ๒๑ ปี นับตั้งแต่วันที่ ๒๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๓๒ และได้รับการปล่อยตัวเมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๓

นางฮิลลารี คลินตัน เผยหลังเข้าพบประธานาธิบดีเต็ง เส่ง และรัฐมนตรีหลายคนที่กรุงเนปิดอว์ของพม่าว่า ได้สนทนาอย่างตรงไปตรงมาและสร้างสรรค์ เธอแจ้งว่ารัฐบาลสหรัฐพร้อมสนับสนุนให้พม่าดำเนินการปฏิรูปต่อไป แต่ก็ขอให้พม่าปล่อยตัวนักโทษการเมืองและยุติความขัดแย้งกับชนกลุ่มน้อย ความสัมพันธ์พม่ากับสหรัฐอเมริกาจะไม่มีทางดีขึ้นได้หากพม่ายังติดต่อกับกบฏพม่ากับเกาหลีเหนือที่มักทำให้เอเชียหวาดกลัวจากการดำเนินโครงการนิวเคลียร์

นางฮิลลารี คลินตัน กล่าวด้วยว่า รัฐบาลจะพิจารณาเรื่องส่งเอกอัครราชทูตกลับไปประจำที่พม่า หลังจากลดระดับผู้แทนเหลือเพียงอุปทูต เนื่องจากพม่าปราบปรามผู้เรียกร้องประชาธิปไตยอย่างโหดร้ายเมื่อ พ.ศ.๒๕๓๑ และยกเลิกผลการเลือกตั้งเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๓ ที่หลายฝ่ายเชื่อว่าพรรคของนางออง ซาน ซู จี แคนนำฝ่ายค้านเป็นฝ่ายชนะ การส่งเอกอัครราชทูตไปประจำพม่าจะเป็นช่องทางสำคัญในการแสดงความกังวล การเฝ้าติดตามและสนับสนุนความคืบหน้าในพม่า อีกทั้งยังเป็นการสร้างความไว้เนื้อเชื่อใจกัน นอกจากนี้ สหรัฐยังจะสนับสนุนการส่งคณะเจ้าหน้าที่ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ไปประเมินความช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจให้พม่า การดำเนินโครงการความร่วมมือปราบปรามยาเสพติดและดูแลสุขภาพอนามัยของสหประชาชาติ ^๓

ผลการเลือกตั้งครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ.๒๕๕๕ พรรค NLD ของนางอองซานซูจี ชนะการเลือกตั้งอย่างท่วมท้น โดยได้ที่นั่งจากการเลือกตั้งซ่อมในครั้งนี้อยู่ ๔๓ ที่นั่งจาก ๔๕ ที่นั่ง ทำให้นางอองซานซูจีและผู้ได้รับการเลือกตั้งของพรรค NLD ได้มีโอกาสเข้าไปนั่งในสภาเป็นครั้งแรก ผลการเลือกตั้งครั้งนี้ ทำให้นางฮิลลารี คลินตัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ประกาศยกเลิกการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ และอนุญาตให้นักลงทุนชาวอเมริกันไปลงทุนในประเทศเมียนมาร์ได้ รวมทั้งจะแต่งตั้งเอกอัครราชทูตของสหรัฐอเมริกาไปประจำในประเทศเมียนมาร์เป็นครั้งแรกในรอบกว่า ๒๐ ปี จะอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลทหารพม่าสามารถเดินทางไปสหรัฐอเมริกาได้ จะสนับสนุนให้ USAID และองค์กรพัฒนาเอกชนอเมริกัน (NGOs) เข้าไปให้ความช่วยเหลือ และพัฒนาประเทศเมียนมาร์ได้ หลังจากนั้นนางฮิลลารี คลินตัน ประกาศดังกล่าว สหภาพยุโรปก็ประกาศว่าจะดำเนินนโยบายในลักษณะเดียวกับสหรัฐอเมริกา

ท่าทีของสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปดังกล่าวจะทำให้ประเทศเมียนมาร์ได้รับการสนับสนุนจากประชาคมโลกมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาการเมืองและการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศเมียน

^๓ สำนักข่าวไทย

มาร์มีแนวโน้มในทางดีขึ้น ประกอบกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของประเทศเมียนมาร์ที่มีภูมิหลังเป็นอดีตนักการทูตประจำประเทศไทยและเคยเป็นนักการทูตประจำอยู่ที่สหประชาชาติ น่าจะทำให้ประเทศเมียนมาร์มีพัฒนาการในด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ต้องให้ความสำคัญควบคู่กันไป คือการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ให้ประโยชน์กับประชาชนในประเทศเมียนมาร์อย่างแท้จริงหรือไม่ เป็นแนวโน้มของสถานการณ์ที่ต้องมีการติดตามอย่างใกล้ชิดต่อไป

เอริกา เฟลเลอร์ เจ้าหน้าที่ด้านการคุ้มครองระดับสูงสุดในหน่วยงานด้านผู้ลี้ภัยของสหประชาชาติ แสดงความเห็นว่าการหาทางออกให้สถานการณ์ผู้ลี้ภัยระยะยาวมีแนวโน้มที่ดีขึ้น และมีโอกาสมากมายที่ไม่เคยมีมาก่อน ประเทศเมียนมาร์มีรัฐบาลชุดใหม่ซึ่งสร้างการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญต่อชุมชนนานาชาติตั้งแต่เข้ารับตำแหน่ง ที่สำคัญมากไปกว่านั้นคือต่อประชาชนในชาติ มีสัญญาณในเชิงบวกหลายประการที่แสดงให้เห็นว่าหลายสิ่งในพม่าเปลี่ยนไป แต่การเปลี่ยนแปลงในประเทศเมียนมาร์ยังคงเป็นสิ่งที่ต้องจับตามองอย่างใกล้ชิดว่าจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอันยั่งยืน ซึ่งทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีสิทธิเสรีภาพหรือไม่ หรือเป็นเพียงความต้องการในการดึงดูดนักลงทุนต่างประเทศเข้าไปลงทุนในพม่ามากขึ้นเท่านั้น^๕

๕.๔ ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับเมียนมาร์ในปัจจุบัน

ประเทศไทยสถาปนาความสัมพันธ์กับพม่าเมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๙๑ ในด้านภูมิศาสตร์ ไทยกับพม่ามีความใกล้ชิดกันมาก ไทยมีพื้นที่ติดต่อกับรัฐฉาน รัฐคะยา รัฐกะเหรี่ยง รัฐมอญ และมณฑลตะนาวศรี โดยติดกับ ๑๐ จังหวัดของไทย ได้แก่ เชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และระนอง มีพรมแดนร่วมกันยาว ๒,๔๐๑ กิโลเมตร

ปัจจุบันประเทศไทยมีการติดต่อกับพม่าได้หลากหลายช่องทางมากขึ้น ทั้งในระดับทวิภาคีเช่น การติดต่อค้าขายตามแนวชายแดน มีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับพื้นที่ คณะกรรมการทางการทหาร ในระดับพหุภาคีไทยและพม่าต่างเป็นสมาชิกอาเซียน กลไกความสัมพันธ์ทวิภาคีระหว่างไทยกับพม่าประกอบด้วย

^๕ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ. “ถาม-ตอบ เจ้าหน้าที่ยูเอ็นเอชซีอาร์มีความหวัง หลังเยือนพม่าครั้งสำคัญ” <http://unhcr.or.th/th/news/general/๘๔๖>

(๑) คณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาค (Regional Border Committee – RBC) แม่ทัพภาคของทั้งสอง ประเทศเป็นประธานร่วม เพื่อส่งเสริมความร่วมมือและแก้ไขปัญหาความสงบเรียบร้อยบริเวณชายแดนร่วมกันจัดตั้งเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๒

(๒) คณะกรรมการการค้าร่วม (Joint Trade Commission – JTC) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ของทั้งสองประเทศเป็นประธานร่วม เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือทางการค้าระหว่างกันจัดตั้งเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๓

(๓) คณะกรรมาธิการร่วม (Joint Commission – JC) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของทั้งสองประเทศเป็นประธานร่วม เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์ในภาพรวมจัดตั้งเมื่อมกราคม พ.ศ. ๒๕๓๖

(๔) คณะกรรมการเขตแดนร่วม (Joint Boundary Committee – JBC) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง การต่างประเทศของทั้งสองประเทศเป็นประธานร่วมเพื่อสำรวจ ปักปัน และแก้ปัญหาเขตแดนร่วมกัน จัดตั้งเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๒

ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าเป็นไปในลักษณะคล้ายกับลี้กับพื้นที่ที่มีการกระทบกระทั่งกันบ้าง เช่น เหตุการณ์ยึดสถานเอกอัครราชทูตพม่าเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๒ จนกระทั่งถึงการปะทะกันตามแนวชายแดนและการทำสงครามจิตวิทยาโจมตีซึ่งกันและกันอย่างรุนแรงในช่วงต้นปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ส่งผลให้บรรยากาศความสัมพันธ์โดยรวมอยู่ในสภาวะตึงเครียด และตกต่ำถึงขีดสุดเมื่อรัฐบาลทหารพม่าตีพิมพ์บทความจาบจ้วงถึงสถาบันพระมหากษัตริย์ของไทย ซึ่งพัฒนาการความขัดแย้งดังกล่าวได้ก่อให้เกิดกระแสชาตินิยมและ ความรู้สึกต่อต้านพม่าอย่างกว้างขวางในหมู่สาธารณชนไทย

การเดินทางเยือนพม่าของนายกรัฐมนตรีไทย เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่นำไปสู่การรื้อฟื้นการดำเนินความสัมพันธ์ในเชิงสร้างสรรค์ระหว่างไทยกับพม่า การเยือนดังกล่าวเปรียบเสมือนการไขประตูไปสู่กระบวนการแก้ไขปัญหา ที่คั่งค้างรวมทั้งการผลักดันให้เกิดความร่วมมือในประเด็นปัญหาเร่งด่วนระหว่างกัน โดยเฉพาะปัญหายาเสพติด ปัญหาแรงงานผิดกฎหมาย รวมทั้งปัญหาผู้หลบหนีภัยการสู้รบ นอกจากนี้ ทั้งสองฝ่ายมีการแลกเปลี่ยนการเยือนระดับสูงกันอย่างต่อเนื่อง ซึ่งล้วนส่งผลให้บรรยากาศความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าโดยรวมกลับคืนสู่สภาวะปรกติอีกครั้ง โดยในช่วงที่ผ่านมา มีการแลกเปลี่ยนการเยือนระดับสูงหลายครั้ง ได้แก่ นายกรัฐมนตรีเยือนพม่า (๑๙-๒๐ มิถุนายน

พ.ศ. ๒๕๔๔) พลโท ชิน ยุ้น เยือนไทย (๓-๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๔) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเยือนพม่า (๑-๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๔) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเยือนไทย (๒๒-๒๓ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๔) และการพบปะกันระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมกับพลโท ชิน ยุ้น ที่เมืองท่าซีเหล็กและอำเภอแม่สาย เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๔

โดยภาพรวม พม่ามีท่าทีตอบสนองการดำเนินนโยบายของไทยมากขึ้น โดยเฉพาะในประเด็นที่กำลังส่งผลกระทบต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของพม่าเอง อาทิ ปัญหายาเสพติด ปัญหาด้านสาธารณสุข ปัญหาความมั่นคงของมนุษย์ ฯลฯ อย่างไรก็ตาม เช่นเดียวกับประเทศเพื่อนบ้านอื่นที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจด้อยกว่าไทย พม่ายังคงมีความหวาดระแวงต่อการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของไทยอยู่ โดยเฉพาะการให้ความช่วยเหลือ รวมทั้งนโยบายส่งเสริมการค้าการลงทุนของไทย นอกจากนี้ พม่ายังคงปกป้องความเปราะบางของสถาบันการเมืองของตนจากแนวคิดเสรีนิยมจากไทย พม่ามีท่าทีปฏิเสธอย่างสิ้นเชิงต่อบทบาทของไทยในกระบวนการพัฒนาการเมืองภายในของพม่าไม่ว่าจะภายใต้บริบทใด

ในด้านเศรษฐกิจการค้าระหว่างไทยกับพม่ามีทั้งรูปแบบการค้าปกติและการค้าชายแดน โดยฝ่ายไทยเป็นฝ่ายได้เปรียบดุลการค้ามาโดยตลอด และมูลค่าการค้ามีเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ แต่ในปี ๒๕๔๔ ไทยเสียเปรียบดุลการค้าต่อพม่าเนื่องจากการชำระค่าก๊าซธรรมชาติที่ไทยได้ซื้อจากพม่า ไทยกับพม่ามีความตกลงการค้าระหว่างกัน ๓ ฉบับ ได้แก่ ความตกลงทางการค้าไทย-พม่า (ลงนามเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๓๒ ที่กรุงย่างกุ้ง) บันทึกความเข้าใจเพื่อจัดตั้งคณะกรรมการร่วมทางการค้าไทย-พม่า (ลงนามเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๓ ที่กรุงเทพฯ) และความตกลงการค้าชายแดน (ลงนามเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กรุงย่างกุ้ง)

การที่ระบบเศรษฐกิจของพม่า เป็นระบบที่ควบคุมโดยรัฐบาลอย่างเข้มงวด กอปรกับการที่รัฐบาลทหารพม่ามักเชื่อมโยงปัญหาทางการเมืองภายในพม่ากับการดำเนินความสัมพันธ์ด้านอื่น ๆ รวมทั้งความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจ ทำให้ความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจระหว่างไทยกับพม่ามักได้รับผลกระทบ อาทิ ความไม่แน่นอนและการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบเกี่ยวกับการค้าและการลงทุนโดยไม่คำนึงผลกระทบและความตกลงที่มีอยู่ การปิดชายแดน และการยกเลิกสัมปทานประมง ซึ่งไม่เฉพาะ

ประเทศไทยเท่านั้นที่ได้รับผลกระทบ แต่นักธุรกิจประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะที่มีพรมแดนติดกับพม่า อาทิ จีน ก็ประสบปัญหาในลักษณะเช่นนี้ด้วย

ความสัมพันธ์ทางสังคม วัฒนธรรม และความร่วมมือระหว่างไทยกับพม่าได้ลงนามความตกลงทางวัฒนธรรมไทย-พม่า เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยกำหนดให้มีการแลกเปลี่ยนการเยือนระดับสูงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งคณะนาฏศิลป์ของทั้งสองฝ่าย และให้ความร่วมมือในการบูรณปฏิสังขรณ์โบราณสถานและโบราณวัตถุในพม่า นอกจากนี้ กระทรวงการต่างประเทศได้อัญเชิญฝ่าพระกฐินพระราชทาน จากประเทศไทยไปถวายที่วัดพุทธในพม่าทุกปีนับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๘ เป็นต้นมา

นอกจากนี้ ไทยให้ความร่วมมือทางวิชาการแก่พม่าใน ๓ สาขา คือ การเกษตร การศึกษา และสาธารณสุข รวมทั้งให้ความร่วมมือด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ปศุสัตว์และการประมง การคมนาคม การท่องเที่ยว วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และการบินพลเรือนด้วย

โดยภาพรวมจึงอาจสรุปได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าในยุคปัจจุบันอยู่ในภาวะปกติ ไม่มีความขัดแย้งใด ๆ ที่เป็นเรื่องที่ทั้งสองฝ่ายหนักใจ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากภูมิประเทศบริเวณพรมแดนไทย - พม่า ส่วนใหญ่เป็นถิ่นทุรกันดาร อยู่ห่างไกลจากการควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่ทั้งสองฝ่าย จึงเป็นชัยภูมิที่เหมาะสมกับพวกชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่าง ๆ เข้ามาอยู่อาศัย ชนกลุ่มน้อยดังกล่าว ได้มีบางส่วนเข้ามาอาศัยอยู่ในเขตแดนไทย นอกจากนี้ในส่วนที่อยู่ในเขตพม่า เมื่อถูกทหารรัฐบาลทหารพม่าปราบปราม ก็หนีเล็ดลอดเข้ามาในเขตของไทย บางกลุ่ม ลักลอบค้ายาเสพติด และสินค้าหนีภาษี พฤติกรรมดังกล่าว ทำให้พม่าเกิดความคลางแคลงใจว่า ฝ่ายไทยให้การสนับสนุน และให้ที่พักพิงแก่ชนกลุ่มน้อยในพม่า ปัญหาผู้พลัดถิ่นและผู้หลบหนีเข้าเมือง มีชาวพม่าที่อพยพหลบภัยเข้ามาในเขตไทย แบ่งออกเป็นผู้ที่เข้ามาก่อน พ.ศ. ๒๕๑๙ ซึ่งทางไทยถือว่า เป็นผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า ส่วนที่เข้ามาหลังจากนั้น ถือว่าเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง ประเทศไทย มีนโยบายต่อชนกลุ่มน้อย และผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า ให้ผลักดันออกจากเขตแดนไทย ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๙ เป็นต้นมา แต่ก็ได้ผ่อนผันตามหลักมนุษยธรรม ให้พักพิงอยู่ในเขตแดนไทยได้เป็นการชั่วคราว โดยอยู่ในความควบคุม เพื่อรอการผลักดันออกไป แต่ถ้าเป็นชนกลุ่มน้อยติดอาวุธ และผู้หลบหนีเข้าเมือง จะทำการผลักดันทันที นอกจากนี้ไทยยังได้จัดตั้งหมู่บ้านป้องกันตนเอง ชายแดนไทย - พม่า อีกด้วย

ปัญหาความขัดแย้งภายในประเทศเมียนมาร์ ไม่ใช่เป็นเพียงเรื่องของพม่าและชนกลุ่มน้อย ไม่ใช่เป็นปัญหาภายในที่เรานในฐานะคนนอกหรือประเทศเพื่อนบ้านไม่ควรยุ่งเกี่ยว เพราะปัญหาของประเทศ

เมียนมาร์เป็นปัญหาของประเทศไทยด้วยเช่นกัน ปัญหาความขัดแย้งส่งผลกระทบต่อการค้าตามแนวชายแดน การสู้รบที่รุนแรงภายหลังการเลือกตั้งในประเทศเมียนมาร์เมื่อปลายปี ๒๕๕๓ ทำให้เกิดการอพยพครั้งใหญ่ที่สุดในรอบ ๒๐ ปี โดยมีชนกลุ่มน้อยตามบริเวณชายแดนอพยพเข้าประเทศไทยในเขตพื้นที่จังหวัดตากติดกับจังหวัดเมียวดีของสาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่าเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ประมาณ ๒๕,๐๐๐ คน ซึ่งประเทศไทยได้เข้าไปดูแลผู้ลี้ภัยโดยจัดที่พักพิงชั่วคราว จัดหาอาหาร และดูแลสุขภาพอนามัยให้แก่ผู้ลี้ภัยนั้น เป็นนโยบายที่ดีที่พึงปฏิบัติต่อประเทศเพื่อนบ้าน แต่ขณะเดียวกันประเทศไทยควรจะทำการสรุปทเรียนการส่งผู้ลี้ภัยสงครามกลับไปยังบ้านเกิดของตนภายใต้หลักการของการส่งกลับที่ไม่เป็นการกดดันให้ไปเผชิญกับภัยอันตรายด้วยเช่นกัน

๕.๕ ข้อดีและข้อเสียของการให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑

ในขณะที่ประเทศไทยอยู่ภายใต้วงล้อมของประเทศเพื่อนบ้านที่มีปัญหาความขัดแย้งภายในสูงจนเกิดภาวะสงคราม นับตั้งแต่สมัยสงครามอินโดจีนเมื่อ ๓๐ กว่าปีที่ผ่านมา และความขัดแย้งภายในพม่าในปัจจุบัน ซึ่งทำให้ประชาชนของประเทศเพื่อนบ้านอพยพลี้ภัยเข้ามาอยู่ในประเทศไทยนั้น ได้มีเสียงเรียกร้องจากนานาชาติให้ประเทศไทยให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ เพื่อให้การบริหารจัดการเรื่องผู้ลี้ภัยมีความเป็นสากลมากขึ้น จึงควรทำการวิเคราะห์ว่า การเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาดังกล่าว ก่อให้เกิดผลดีและผลเสียต่อประเทศไทยอย่างไร

ก. ข้อดีของการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑

๑. เป็นกรอบในการบริหารจัดการผู้ลี้ภัย

เนื่องจากสภาพทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทยทำให้ประเทศไทยเป็นจุดหมายหลักของผู้ลี้ภัยจำนวนมากในทวีปเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่ผ่านมาแม้ทางรัฐบาลไทยจะได้ดำเนินการแก้ไขปัญหามาอย่างต่อเนื่อง แต่การแก้ไขปัญหายังขาดวิธีการจัดการอย่างเป็นระบบและยังคงมีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการอีกหลายประการ อาทิ ปัญหาในเรื่องกฎระเบียบและแนวทางปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง รวมถึงปัญหาในเรื่องทัศนคติของเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงาน จึงจำเป็นที่ทุกฝ่ายต้องร่วมกันพิจารณากำหนดแนวทางดำเนินงานให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์

ประเทศไทยจึงจำเป็นที่จะต้องมีการกรอบทางกฎหมายเพื่อบริหารจัดการผู้ลี้ภัย และเป็นหลักประกันให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานโดยสุจริตให้เกิดความมั่นใจในการปฏิบัติงานและลดโอกาสในการ

แสวงหาประโยชน์ทางทุจริตที่อาจจะเกิดขึ้นได้ นอกจากนี้ การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ ยังเป็นการแสดงถึงพันธกรณีของรัฐในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยตามกฎหมายระหว่างประเทศอันเป็นที่ยอมรับและตามมาตรฐานด้านมนุษยธรรม และอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ ยังเป็นหลักเกณฑ์ที่เคารพหลักอำนาจอธิปไตยของรัฐ เครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการจำแนกผู้ลี้ภัย จากคนเข้าเมืองกลุ่มอื่น ๆ อันทำให้การบริหารจัดการประชากรเป็นไปอย่างเหมาะสม

๒. แบ่งเบาภาระในการดูแลผู้ลี้ภัยกับประเทศภาคีสมาชิก

อารัมภบทของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ กล่าวว่า “การให้ที่พักพิงแก่ผู้ลี้ภัยนั้นอาจ เป็นการทำให้บางประเทศแบกรับภาระหนักเกินไป และการแก้ไขปัญหามีขอบเขตและลักษณะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศนั้น... ย่อมไม่ประสบความสำเร็จหากปราศจากความร่วมมือระหว่างประเทศ”

อนุสัญญานี้ได้ทำหน้าที่แก้ปัญหาคือความไม่เสมอภาคระหว่างประเทศผู้รับ และยอมรับขอบเขตระหว่างประเทศในเรื่องของผู้ลี้ภัย อีกทั้งยังให้ความสำคัญของการรับภาระและการแก้ไขปัญห โดยอาศัยความร่วมมือกันระหว่างรัฐ อีกทั้ง การช่วยเหลือผู้ลี้ภัยโดยรัฐภาคียังสามารถทำได้โดยไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐ เพราะเมื่อรัฐอันเป็นภาคีของอนุสัญญาให้ที่ลี้ภัยแก่คนจากรัฐอื่น รัฐที่เป็นเจ้าของผู้ลี้ภัยก็สามารถเข้าใจได้ว่าเป็นการกระทำที่สันติ ตามหลักมนุษยธรรม และตามกฎหมาย แทนที่จะเป็นการกระทำที่แสดงออกถึงความเป็นศัตรู

ด้วยเหตุผลดังกล่าว การเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ จะทำให้รัฐบาลไทยสามารถเรียกร้องและใช้เป็นพื้นฐานในการประสานความช่วยเหลือกับประเทศภาคีสมาชิก ตามหลักการร่วมกันแบ่งเบาภาระ (Responsibility sharing) ในการดูแลผู้ลี้ภัยได้โดยชอบธรรม

๓. เป็นการเตรียมความพร้อมเพื่อเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และความร่วมมือในเอเชียแปซิฟิก

ประชาคมอาเซียนนั้นจะเป็นประชาคมซึ่งประกอบด้วยความสัมพันธ์ใน ๓ เสาหลัก คือ ด้านประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และประชาคมวัฒนธรรม

(๑) ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน มุ่งให้ประเทศในภูมิภาคอยู่ร่วมกันอย่างสันติ มีระบบแก้ไขความขัดแย้งระหว่างกันได้ด้วยดี มีเสถียรภาพอย่างรอบด้าน มีกรอบความร่วมมือเพื่อรับมือกับภัยคุกคามความมั่นคงทั้งรูปแบบเดิมและรูปแบบใหม่ ๆ เพื่อให้ประชาชนมีความปลอดภัยและมั่นคง

(๒) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน มุ่งให้เกิดการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจ และการอำนวยความสะดวกในการติดต่อค้าขายระหว่างกัน อันจะทำให้ภูมิภาคมีความเจริญมั่งคั่ง และสามารถแข่งขันกับภูมิภาคอื่น ๆ ได้ เพื่อความอยู่ดีกินดีของประชาชนในประเทศอาเซียน

(๓) ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน เพื่อให้ประชาชนแต่ละประเทศอาเซียนอยู่ร่วมกันภายใต้แนวคิดสังคมที่เอื้ออาทร มีสวัสดิการทางสังคมที่ดี และมีความมั่นคงทางสังคม^๕

ทั้งนี้ การคุ้มครองสิทธิและมนุษยชนของรัฐสมาชิกเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งซึ่งส่งผลต่อความร่วมมือในประชาคมอาเซียน ด้วยการตระหนักถึงความสำคัญดังกล่าว จึงได้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยมนุษยชน-ไอซาร์” (ASEAN Inter-governmental Commission on Human Rights-AICHR) ในการประชุมสุดยอดผู้นำสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ครั้งที่ ๑๕ เมื่อวันที่ ๒๓ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ ตามมาตรา ๑๔ ของกฎบัตรอาเซียน

ไอซาร์ (ASEAN Inter-governmental Commission on Human Rights-AICHR) มีภารกิจในการพัฒนาร่างปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งนับเป็นก้าวสำคัญของอาเซียนในการสร้างมาตรฐานส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในภูมิภาค โดยจะมีการจัดทำร่างเสนอต่อคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนภายในเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๕

นอกจากนี้ ในการเตรียมพร้อมเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนนั้นหลายประเทศได้มีการดำเนินการหรือมีกฎหมายภายในที่สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ เป็นที่เรียบร้อยแล้วหรืออยู่ระหว่างดำเนินการ เช่น ประเทศมาเลเซียซึ่งอยู่ในขั้นการอนุวัติกฎหมายภายในเพื่อให้สอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างมาเลเซียกับออสเตรเลีย

นอกจากนี้ ในระดับภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ประเทศต่าง ๆ รวม ๓๒ ประเทศในภูมิภาคพื้นเอเชียแปซิฟิกได้ทำความตกลงที่จะร่วมมือกันทำงานต่อต้านการค้ามนุษย์ และร่วมรับผิดชอบในปัญหาเกี่ยวกับ

^๕ ศูนย์ข่าวการศึกษาไทย. “ความหมายและความสำคัญของประชาคมอาเซียน”. <http://www.enn.co.th/๒๓๐๘>

ผู้ลี้ภัยผิดกฎหมายและผู้ลี้ภัยระหว่างประเทศด้วย ความตกลงครั้งนี้มีขึ้นในการประชุมที่บาห์ลีในอินโดนีเซีย โดยมีออสเตรเลียเป็นผู้ทำข้อเสนอและผลักดันให้มีข้อตกลงในเรื่องนี้ ทั้ง ๓๒ ประเทศเห็นด้วยกับข้อเสนอของออสเตรเลียที่อยากให้ทั้งภูมิภาคร่วมกันพิจารณาและแก้ไขปัญหาที่ว่านี้ การประชุมที่บาห์ลีเป็นการประชุมระดับรัฐมนตรีของประเทศต่าง ๆ ในภาคพื้นเอเชียแปซิฟิกในเรื่องการลักลอบพาคนเข้าออกประเทศ การค้ามนุษย์ และอาชญากรรมข้ามชาติที่เกี่ยวข้อง โดยกรอบความร่วมมือที่ออกมาจากการประชุมที่บาห์ลี ให้แนวทางสำหรับการจัดการกับผู้ลักลอบพาคนเข้าออกประเทศ ผู้ลี้ภัย ผู้ลี้ภัยผิดกฎหมาย และผู้ถูกนำตัวไปค้าขาย โดยมีหลักการว่าจะต้องปฏิบัติต่อคนเหล่านี้ในลักษณะที่ส่งเสริมศักดิ์ศรีและชีวิตมนุษย์ รวมทั้งการรับภาระร่วมกันระหว่างประเทศ^๖

ประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องจัดเตรียมความพร้อมต่อการก่อตั้งประชาคมอาเซียนใน พ.ศ. ๒๕๕๘ ในฐานะส่วนหนึ่งของประชาคม ประเทศไทยควรเล็งเห็นความสำคัญของหลักสิทธิมนุษยชน และตระหนักว่าการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมความมั่นคงภายในของประเทศสมาชิก และยังเป็นหลักประกันการไหลเวียนของทรัพยากรมนุษย์ในกลุ่มประเทศสมาชิกอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้ง เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประเทศสมาชิกอยู่ร่วมกันภายใต้แนวคิดสังคมที่เอื้ออาทร มีความมั่นคงทางสังคม

ประเด็นเรื่องการคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัย ก็เป็นประเด็นหนึ่งที่ประเทศไทยต้องให้ความสำคัญพิจารณาสร้างกรอบและมาตรฐาน และการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ สามารถช่วยทำหน้าที่ดังกล่าวได้

๔. เป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับประเทศ

อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยเป็นกรอบทางกฎหมายที่ได้รับการยอมรับจากประชาคมโลก ซึ่งปัจจุบันมีประเทศที่เข้าเป็นภาคีแล้วกว่า ๑๔๕ ประเทศ การเข้าเป็นภาคีย่อมเป็นการแสดงให้เห็นความตั้งใจจริงในการเคารพและปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ลี้ภัย สร้างความน่าเชื่อถือและยอมรับต่อวิธีการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย

^๖ Voice of America, “๓๒ ประเทศในเอเชีย-แปซิฟิกทำความตกลงที่บาห์ลี ร่วมงานต่อต้านการค้ามนุษย์ และกำหนดแนวปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยผิดกฎหมายและผู้ลี้ภัยระหว่างประเทศ” <http://www.voafanti.com/gate/big>

การเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ นั้นนอกจากจะทำให้ประเทศ จะมีความสามารถมากขึ้นในการจัดการแก้ปัญหาเกี่ยวกับประชากรกลุ่มนี้โดยเหมาะสมภายใต้โครงสร้าง ทางกฎหมายที่ถูกต้อง ยังจะทำให้ประเทศได้รับการยกย่องจากนานาชาติและเป็นการสร้างการคุ้มครอง แก่บุคคลที่เสี่ยงภัยต่อการถูกสังหาร บุคคลเหล่านี้ก็จะสามารถสนับสนุนระบบเศรษฐกิจของประเทศและ หลุดพ้นจากการเป็นบุคคลที่ผิดกฎหมายและไม่มีตัวตนในสังคม

ข. ข้อเสียของการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑

การเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ ทำให้รัฐมีหน้าที่คุ้มครอง สิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ลี้ภัยตามที่ได้กำหนดไว้ในอนุสัญญา ซึ่งจะทำให้เกิดภาระด้านงบประมาณที่ใช้ใน การดูแลผู้ลี้ภัย

นอกจากนี้ ยังกำหนดให้รัฐภาคีมีหน้าที่ให้ความร่วมมือกับองค์การสหประชาชาติ ทั้งในการปรับ ใช้บทบัญญัติในอนุสัญญานี้ รัฐภาคีต้องจัดหาข่าวสารและข้อมูลทางสถิติซึ่งสำนักงานข้าหลวงใหญ่แห่ง สหประชาชาติร้องขอเพื่อจัดทำรายงานต่อองค์กรซึ่งมีอำนาจของสหประชาชาติ ในเรื่องที่เกี่ยวข้อง สภาวะ ของผู้ลี้ภัย การอนุวัติการของอนุสัญญานี้ และ กฎหมาย ข้อบังคับซึ่งมีผลบังคับหรืออาจจะมีผลบังคับที่ เกี่ยวกับผู้ลี้ภัย รัฐภาคีจะต้องแจ้งให้เลขาธิการสหประชาชาติทราบถึงกฎหมายและข้อบังคับ ต่าง ๆ ของ รัฐ ซึ่งรัฐต้องดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามอนุสัญญานี้

๕.๖ แนวทางการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัย และการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยตามหลักสิทธิมนุษยชน

“ผู้ลี้ภัย” ในฐานะมนุษย์คนหนึ่งย่อมมีสิทธิขั้นพื้นฐานโดยเสมอภาคเท่าเทียมกับมนุษย์คนอื่น ตามหลักสิทธิมนุษยชน สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีศักดิ์ศรี มีโอกาสในการเรียนรู้และพัฒนาศักยภาพ ของตนเองอย่างเต็มที่และสร้างสรรค์ โดยสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิติดตัวผู้ลี้ภัยตลอดไปไม่ว่าจะอยู่ในเขต ปกครองใด หรือเชื้อชาติ ภาษา ศาสนาใด

รัฐธรรมนูญของราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิมนุษยชนของบุคคลไว้ อย่างชัดเจน ได้แก่ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” (มาตรา ๔), “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และ เสรีภาพ” (มาตรา ๒๖), และ “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้

เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน” (มาตรา ๒๘)

นอกจากนี้ ประเทศไทยมีหน้าที่ในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยตามหลักสิทธิมนุษยชน เนื่องจากประเทศไทยได้ให้สัตยาบันปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๑ จึงมีพันธกรณีตามสนธิสัญญาต่าง ๆ ที่เข้าเป็นภาคี เช่น กฎบัตรสหประชาชาติ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตลอดจนอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก และอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ ฯลฯ เป็นต้น ผู้ลี้ภัยจึงมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามสถานะเฉพาะของตน ซึ่งกฎหมายให้ความคุ้มครองเป็นกรณีพิเศษ โดยเฉพาะ เด็ก และสตรี

โดยกติการะหว่างประเทศที่ได้กล่าวถึงสิทธิของมนุษย์แต่ละคนไว้อย่างชัดเจนและครอบคลุมมากที่สุดฉบับหนึ่ง คือ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ที่กล่าวถึงสาระของสิทธิในส่วนที่เป็นการปฏิบัติต่อผู้ถูกไล่ออนเสรีภาพอย่างมีมนุษยธรรม การห้ามบุคคลถูกจำคุกด้วยเหตุที่ไม่สามารถชำระหนี้ตามสัญญาได้ ความเสมอภาคของบุคคลภายใต้กฎหมาย การห้ามมิให้มีการบังคับใช้กฎหมายอาญาย้อนหลัง สิทธิการได้รับรองเป็นบุคคลตามกฎหมาย การห้ามแทรกแซงความเป็นส่วนตัว เป็นต้น

โดยรัฐสมาชิกของกติกาฉบับดังกล่าวได้รับรองว่าจะ “เคารพและประกันสิทธิของบุคคล ห้ามการเลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลทางเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง สัญชาติ สถานะทางเศรษฐกิจ สังคม ถิ่นกำเนิด หรือสภาพอื่นใด” อีกทั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ได้กล่าวในความเห็นทั่วไปที่ ๑๕ เน้นย้ำเรื่องการปฏิบัติของรัฐภาคีต่อคนต่างด้าวว่าตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองว่า “รัฐภาคีแต่ละรัฐแห่งกติกานี้จะต้องประกันแก่ปัจเจกชนทั้งปวงภายในดินแดนของตน และภายใต้เขตอำนาจของตนในสิทธิทั้งหลายที่ได้รับการรับรองในกติกานี้ โดยทั่วไปแล้ว สิทธิต่าง ๆ ซึ่งได้รับการรับรองตามกติกานี้จะต้องนำมาใช้กับบุคคลทั้งปวง โดยมีต้องคำนึงถึงการต่างตอบแทน สัญชาติหรือการไร้สัญชาติของบุคคลนั้น”

ประเทศไทยในฐานะภาคีสมาชิกของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองจึงมีหน้าที่ที่จะต้องเคารพและประกันสิทธิของผู้ลี้ภัยที่ได้รับการรับรองไว้ในกติกาฉบับนี้ โดย

ปราศจากการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุผลทาง เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง สัญชาติ สถานะทางเศรษฐกิจ สังคม ถิ่นกำเนิด หรือสภาพอื่นใด อาทิ

(๑) สิทธิในการมีชีวิตอยู่ และ เสรีภาพจากการถูกทรมาน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองรับรองว่า “มนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะมีชีวิตมาแต่กำเนิด สิทธินี้ต้องได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย บุคคลจะต้องไม่ถูกทำให้เสียชีวิตโดยอำเภอใจ..”^๗ และ “บุคคลจะถูกทรมาน หรือ ได้รับการปฏิบัติ หรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือต่ำช้ามิได้”^๘

โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้ตีความมาตรา ๗ ในความเห็นทั่วไปที่ ๒๐ ระบุว่า ความหมายของมาตรานี้ยังได้ห้ามรัฐภาคีในการส่งบุคคล ไปยังประเทศอื่น ซึ่งบุคคลนั้นได้รับอันตรายจากการถูกทรมาน หรือได้รับการปฏิบัติ หรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือต่ำช้า ไม่ว่าจะด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน การขับไล่ออก หรือ refoulement ด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยจึงต้องเคารพต่อหลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตราย และกำหนดให้มีการพิจารณาตรวจ สอบความปลอดภัยในประเทศต้นทาง เพื่อให้เป็นการเคารพและปฏิบัติตามหลักการดังกล่าว

(๒) การรับรองว่าบุคคลทั้งปวงย่อมเสมอภาคกันตามกฎหมายและได้รับการคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ ในกรณีนี้ กฎหมายจะต้องห้ามการเลือกปฏิบัติใด ๆ และต้องประกันการคุ้มครองบุคคลทุกคนอย่างเสมอภาคและเป็นผลจริงจกจากการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุผลใด เช่น เชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือความคิดเห็นอื่นใด เผ่าพันธุ์แห่งชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่น ๆ (ข้อ ๒๖)

(๓) เด็กทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองโดยมาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อสถานะของผู้เยาว์ จากครอบครัวของตน สังคมและรัฐ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากเชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา เผ่าพันธุ์แห่งชาติ หรือสังคม ทรัพย์สิน หรือกำเนิด (ข้อ ๒๕ (๑)) เด็กทุกคนมีสิทธิได้รับการจดทะเบียนทันทีภายหลังการเกิด และต้องมีชื่อ (ข้อ ๒๔ (๒)) เด็กทุกคนมีสิทธิที่จะได้มาซึ่งสัญชาติ (ข้อ ๒๔ (๓))

^๗ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๖

^๘ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๗

ประเทศไทยนั้นนอกจากมีหน้าที่ในการคุ้มครองเด็กตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองแล้ว ประเทศไทยมีหน้าที่ตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ดังนั้น ในขั้นตอนการดำเนินการทั้งหมดซึ่งเกี่ยวข้องกับเด็กผู้ลี้ภัย ประเทศไทยต้องใช้ ขั้นตอนและแนวทางการคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของเด็ก^๓ และเปิดโอกาสให้เด็กผู้ลี้ภัยได้เข้าถึงระบบการปกป้องและคุ้มครองเด็กที่มีอยู่ในปัจจุบัน

นอกจากการให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัยในระหว่างที่ขอลี้ภัยการลี้ภัยอยู่ในประเทศไทยแล้ว ประเทศไทยยังสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาในระยะยาวในการป้องกันมิให้เกิดการอพยพของผู้ลี้ภัยจากพม่าเข้ามาประเทศไทยโดยการใช้กลไกประชาคมอาเซียนเพื่อช่วยแก้ปัญหาการเมืองและเศรษฐกิจ ส่งเสริมการพัฒนาการทางการเมืองและสันติภาพในพม่า อันเป็นแนวทางแก้ปัญหาผู้ลี้ภัยตามแนวชายแดนไทย-พม่า อย่างยั่งยืน

๕.๗ ข้อเสนอแนะต่อทำที่ที่เหมาะสมของประเทศไทย

จากการศึกษาวิจัยเอกสาร การวิจัยภาคสนาม การจัดสนทนากลุ่ม การประชุมร่วมกับหน่วยงานของรัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชนด้านผู้ลี้ภัย ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะต่อทำที่ที่เหมาะสมของประเทศไทยดังนี้

๑. ประเทศไทยควรเข้าเป็นภาคีภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ และควรบัญญัติกฎหมายภายในว่าด้วยเรื่องผู้ลี้ภัย ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยมีกรอบที่ชัดเจนในการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนต่อผู้ลี้ภัย และเป็นไปตามข้อเสนอแนะที่ประเทศไทยได้รับหลังจากการนำเสนอรายงานประเทศต่อที่ประชุมคณะทำงาน Universal Periodic Review (UPR) ของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ

๒. ประเทศไทยควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้สอดคล้องกับสิทธิในการขอลี้ภัยและหลัก การไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตราย

๓. นโยบายการส่งบุคคลออกนอกประเทศของประเทศไทยนั้นต้องสอดคล้องกับหลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตราย ไม่ว่าจะเป็นการส่งผู้ลี้ภัยการลี้ภัยจากประเทศเมียนมาร์ หรือประเทศอื่น ๆ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องจัดทำรายงานการประเมินสถานการณ์ความปลอดภัยในพื้นที่ที่ผู้ลี้ภัยหรือหนีภัยการลี้ภัยจะกลับไปอย่างรอบด้าน

^๓ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ ๓

๔. ประเทศไทยควรพัฒนาการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยในค่ายให้ดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องการจัดการศึกษา การบริการสุขภาพ ชีวิตความเป็นอยู่ และ สิทธิในการทำงาน

๕. ประเทศไทยจะส่งผู้ลี้ภัยกลับประเทศต้นทางก็ต่อเมื่อ ประเทศต้นทางนั้นปลอดภัยสำหรับผู้ลี้ภัย ทั้งในแง่ภัยจากการสู้รบ และ กบระเบิด อีกทั้ง ประเทศต้นทางมีความพร้อมในด้านระบบโครงสร้างพื้นฐาน การบริการด้านต่าง ๆ เช่น การศึกษา การบริการสุขภาพ สวัสดิการ และมีการจัดเตรียมกลไกเพื่อการรักษาสันติภาพที่เหมาะสม

๖. รัฐบาลไทยควรเข้ามามีบทบาทในการเตรียมความพร้อมให้ผู้ลี้ภัยก่อนการเดินทางกลับ โดยจัดโครงการต่าง ๆ เช่น การพัฒนาศักยภาพผู้ลี้ภัย การระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี

๗. หากผู้ลี้ภัยหรือหนีภัยการสู้รบตัดสินใจเดินทางกลับมาตุภูมิเดิมด้วยความสมัครใจ รัฐบาลไทยควรเชิญหน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนเข้าเป็นสักขีพยานในการเดินทางกลับ อีกทั้งองค์การที่เป็นสักขีพยานเหล่านั้นอาจพิสูจน์ความสมัครใจในการเดินทางกลับของผู้ลี้ภัยเหล่านั้น อย่างไรก็ตามจำเป็นต้องคำนึงถึงประกันความปลอดภัยและการเดินทางกลับอย่างมีศักดิ์ศรีในดินแดนนั้น

๘. ในทางกลับกันหากไม่สามารถดำเนินการส่งกลับมาตุภูมิเดิมด้วยความสมัครใจได้ รัฐบาลไทยควรพิจารณาให้สิทธิอาศัยอยู่ชั่วคราวอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อรอการส่งกลับประเทศเมียนมาร์เมื่อสถานการณ์ภายในประเทศเมียนมาร์มีความปลอดภัย ซึ่งสามารถกระทำได้ภายใต้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ มาตรา ๑๗ กล่าวคือ ให้อำนาจรัฐมนตรีโดยการอนุมัติของคณะรัฐมนตรีเป็นกรณีพิเศษ เฉพาะเรื่องที่จะให้คนต่างด้าวผู้ใดอยู่ในประเทศไทยอย่างถูกต้องตามกฎหมายโดยยึดหลักการพื้นฐานในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด เพื่อคงไว้ซึ่งการเคารพหลักการไม่ผลักดันกลับไปสู่อันตราย

๙. ปัจจุบันประเทศไทยมีกลไกความสัมพันธ์แบบทวิภาคีกับเมียนมาร์หลายกลไก คือ คณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาค (Regional Border Committee – RBC) คณะกรรมการการค้าร่วม (Joint Trade Commission – JTC) คณะกรรมการความร่วมมือ (Joint Commission – JC) และคณะกรรมการเขตแดนร่วม (Joint Boundary Committee – JBC) โดยกลไกเหล่านี้มีตัวแทนฝ่ายรัฐเข้าไปเป็นคณะกรรมการ แต่ยังขาดกลไกในการดูแลปัญหาผู้ลี้ภัยจากชายแดน จึงควรมีคณะกรรมการขึ้นมาอีกชุดหนึ่งคือ คณะกรรมการสถานภาพผู้ลี้ภัยจากการสู้รบประจำจังหวัด (PAB) ให้มีบทบาทหน้าที่ในการติดตามและประเมินสถานการณ์ตามแนวชายแดน รวมทั้งสำหรับผู้ลี้ภัยที่เดินทางเข้ามาใหม่ควรได้รับการ

พิจารณาคัดกรองจากคณะกรรมการชุดนี้ โดยควรเปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมที่มีความเชี่ยวชาญด้านผู้ลี้ภัยเป็นคณะกรรมการด้วย

๑๐. รัฐบาลควรเพิ่มข้อพิจารณาการให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยจากการสู้รบ จากเดิมที่รัฐจะรับให้ความช่วยเหลือเฉพาะผู้ลี้ภัยความตายที่หนีภัยจากการสู้รบที่เป็นภัยถึงแก่ชีวิตโดยตรงอันเนื่องมาจากสงครามเท่านั้น ซึ่งควรเพิ่มการพิจารณาไปถึงผู้ที่หนีภัยความตายในรูปแบบอื่นด้วย เช่น ภัยจากการถูกบังคับเกณฑ์แรงงาน ซึ่งการคุกคามดังกล่าวนำไปสู่การทารุณร่างกายและเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นรุนแรง สมควรได้รับการคุ้มครองดูแลเช่นเดียวกันผู้ลี้ภัยการสู้รบด้วย เนื่องจากเป็นภัยที่เป็นอันตรายถึงชีวิตเช่นกัน

๑๑. รัฐบาลควรมีบทบาทในการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับสถานการณ์ของผู้ลี้ภัยการสู้รบเชื้อชาติต่าง ๆ ที่เข้ามาในประเทศไทยทั้งในส่วนของพื้นที่พักพิงชั่วคราว ๙ แห่งและผู้ลี้ภัยการสู้รบที่อยู่นอกพื้นที่พักพิงชั่วคราวที่ใช้ชีวิตร่วมสังคมเดียวกันกับประชาชนไทยเพื่อความเข้าใจอันดีของประชาชนทั้งสองประเทศ ซึ่งหากกลไกของสังคมเช่น นักวิชาการ สื่อมวลชน ภาคธุรกิจและประชาชนมีความเข้าใจที่ตรงกับสภาพความเป็นจริงแล้วย่อมจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลวางนโยบายที่เหมาะสมกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้

๑๒. สภาพความมั่นคงแห่งชาติ และกองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง ควรกำหนดแนวทางแก่เจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ในทางที่จะเคารพหลักการไม่ผลักดันชาวพม่าที่ลี้ภัยการสู้รบกลับไปเผชิญกับอันตรายที่จะเกิดขึ้น

บรรณานุกรม

หนังสือ

เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์ (๒๕๓๑) . **พม่าผ่าเมือง**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ประพันธ์สาส์น

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพ และการคุ้มครองผู้บริโภคของวุฒิสภา (๒๕๕๑).

เอกสารรายงานการพิจารณาศึกษา พ.ศ.๒๕๕๑ เรื่องปัญหาผู้ลี้ภัยจากการสู้รบ

พรพิมล ตริโชติ(๒๕๔๘). **ไร้แผ่นดิน เส้นทางจากพม่าสู่ไทย**. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ศรีบูรณ
คอมพิวเตอร์-การพิมพ์

วิทยานิพนธ์

จีระศักดิ์ เพชรตรา (๒๕๔๑) **ปัญหาที่ตั้งค่ายอพยพผู้ลี้ภัยชาวกะเหรี่ยง ตามแนวชายแดนไทย-พม่า ที่
อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก**. วิทยานิพนธ์วิทยานิพนธ์ตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ดวงพร ศิลปวุฒิ (๒๕๓๕)**นโยบายของรัฐบาลไทยต่อผู้ลี้ภัยกับปัญหาสิทธิมนุษยชน : ศึกษากรณีศูนย์ฯ
พนัสนิคม**. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

นารี พิระวุฒิพงษ์ (๒๕๔๒) **การให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่นตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่าง
ประเทศ ภายใต้ภาวะการณ์ขัดกันทางทหาร**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พิเชต เกื้อรุ่ง (๒๕๔๑). **ความร่วมมือระหว่างไทยกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ**.
วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

แอนดรู ยะวัน (๒๕๕๑) **ปัญหาสุขภาพของผู้ลี้ภัยชาวคะเรนนีในศูนย์พักพิงชั่วคราวบ้านใหม่ในสอย
อำเภอเมืองจังหวัดแม่ฮ่องสอน**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท(ภูมิศาสตร์). มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

บรรณานุกรม (ต่อ)

ภาษาอังกฤษ

General Comment No. ๖ (๒๐๐๕) On the Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin. UN Doc. CRC/GC/soo๕/๖

Human Rights Watch. World Report ๒๐๑๑ : Burma, <http://www.hrw.org/world-report-2011/burma>

KRISYS NET. Kosovo Refugee Information System and Network. An Inter professional Project (IPRO) of Chicago-Kent College of Law, Illinois Institute of Technology Prospectus ๑๙๙๘-๑๙๙๙

Kyemon, December ๑๕ (๒๐๐๐) อ้างถึงใน พรพิมล ตริโชติ. ไร้แผ่นดิน เส้นทางจากพม่าสู่ไทย. กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

Tai Freedom. (๒๐๐๙, January ๒๔). ความเป็นมาของหนังสือสัญญาปางหลวง (ปางโหลง)

The Government of Japan. (March, ๒๐๑๑) Mid-term Progress Report by Japan on its Implementation of Recommendation Made in May ๒๐๐๘

UNHCR. (๒๐๐๑, July). The Repatriation Predicament of Burmese Refugees in Thailand : A Preliminary Analysis.

UN Human Rights Committee. **General Comment No.๒๐ (๑๙๙๒)**. UN Doc. HRI/GEN/REV. ๑,๓๐, (๒๘ July ๑๙๙๔)

Voice of America. ๓๒ ประเทศในเอเชีย-แปซิฟิกทำความตกลงที่บาห์ลี ร่วมงานต่อต้านการค้ามนุษย์ และ กำหนดแนวปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยผิดกฎหมายและผู้ลี้ภัยระหว่างประเทศ

Walter Fust. CIVIL SOCIETY IN INTERNATIONAL COOPERATION. the Opening Session of the World Civil Society Forum, Geneva, July ๑๕, ๒๐๐๒

บรรณานุกรม (ต่อ)

ข้อมูลออนไลน์

<http://pbosnia.kentlaw.edu/projects/kosovo/oldstuff/prospectuspre๔๒๑๑๙๙.htm>

<http://www.enn.co.th/๒๓๐๘>

<http://www.hrw.org/world-report-๒๐๑๑/burma>

<http://www.manager.co.th/IndoChina/ViewNews.aspx?NewsID=>

<๙๕๕๐๐๐๐๒๑๘๒๑&CommentReferID=๒๐๘๑๖๑๙๓&CommentReferNo=๑&>

http://www.nhrc.or.th/ /menu_content.php?doc_id=29

<http://www.statelessperson.com/www/?q=node/๗๗๔๖>

[http://www.taifreedom.com/tha/index.php?id=๘๒&option=com_content&view=article.](http://www.taifreedom.com/tha/index.php?id=๘๒&option=com_content&view=article)

<http://unhcr.or.th/th/news/general/๘๔๖>

[http://www.unhcr.org/๓b๗d1๒๔๒๑๔.pdf.](http://www.unhcr.org/๓b๗d1๒๔๒๑๔.pdf)

<http://www.voafanti.com/gate/big>

http://www.worldcivilsociety.org/documents/๑๕.๐๑_fust_walter_ddc.doc

ประมวลภาพการลงพื้นที่เก็บข้อมูล

อ.ท่าสองยาง จ.ตาก





อ.แม่สอด จ.ตาก





อ.สังขละบุรี จ.กาญจนบุรี







อ.สบเมย จ.แม่ฮ่องสอน



อ.เวียงแหง จ.เชียงใหม่



อ.แม่ต่าย จ.เชียงใหม่



เวทีสัมมนาครั้งที่ 1

วันที่ 26 ธันวาคม 2554 ณ ห้อง 709 สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรุงเทพฯ



เวทีสัมมนาครั้งที่ 2

วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2555 ณ โรงแรมฮอลิเดย์ การ์เด้น จังหวัดเชียงใหม่



๑๗



นำเสนอผลการศึกษาวิจัย

วันที่ 2 เมษายน 2555 ณ ห้องประชุม 709 สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรุงเทพฯ





ประชุมกลุ่มย่อยเพื่อปรับปรุงรายงานการศึกษาวิจัย
วันที่ 17 เมษายน 2555 ณ ห้องประชุม 708 สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรุงเทพฯ

