**พื้นที่พักพิงชั่วคราวกับความมั่นคงของชาติ**

**บันดาล บัวแดง**

**รองผู้กำกับการสืบสวน กองกำกับการสืบสวน ตำรวจภูธรจังหวัดอุตรดิตถ์**

**บทคัดย่อ**

บทความนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบจากการจัดตั้งและคงอยู่ของพื้นที่พักพิงชั่วคราว โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการวิจัยเอกสารควบคู่กับการประยุกต์การดำเนินกรรมวิธีข่าวกรอง ผลการศึกษาพบว่า พ.ศ.2539 รัฐไทยตัดสินใจยุบรวมพื้นที่แรกรับผู้หนีภัยจากการสู้รบจากประเทศเมียนมาจำนวน 38 แห่งตลอดแนวชายแดนไทย-พม่า และจัดตั้งเป็นพื้นที่พักพิงชั่วคราวขึ้น 9 แห่ง รวมผู้หนีภัยจากการสู้รบอาศัยอยู่ไม่ต่ำกว่า 120,000 คน โดยรัฐไทยไม่ได้เตรียมการรับมือกับปรากฏการณ์ดังกล่าวในระยะยาวเอาไว้ มากกว่า 23 ปี ที่รัฐไทยไม่มีอิสระในการกำหนดนโยบายต่อการบริหารจัดการพื้นที่พักพิงชั่วคราวเหนือดินแดน เนื่องจากตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขและข้อตกลงขององค์กรระหว่างประเทศที่อ้างสิทธิเหนือดินแดนไทย จนเกิดปัญหาและผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ในระยะแรก รัฐไทยดำเนินนโยบายต่อพื้นที่พักพิงชั่วคราวด้วยการมุ่งเน้นด้านความมั่นคงของชาติเป็นสำคัญ แต่ไม่อาจเพิกเฉยต่อเงื่อนไขการช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมจากองค์กรระหว่างประเทศ จึงต้องแบกรับภาระและผลกระทบอย่างไม่มีกำหนดสิ้นสุดตราบปัจจุบัน ผู้เขียนจึงเรียกร้องให้รัฐไทยเร่งแก้ไข โดยควรเริ่มจากที่มาของปัญหา คือ “พื้นที่พักพิงชั่วคราว” ตามข้อเสนอ 2 แนวทาง ได้แก่ 1) คงไว้ซึ่งพื้นที่พักพิงชั่วคราว แต่รัฐไทยควรลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ เพื่อเป็นประเทศภาคีสมาชิก จะทำให้เกิดพันธะกรณีที่สมาชิกต้องปฏิบัติต่อกันชัดเจนเป็นรูปธรรม ไม่ใช่ดำเนินการด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรมเช่นปัจจุบัน และ 2) ยุบเลิกพื้นที่พักพิงชั่วคราว โดยส่งผู้หนีภัยจากการสู้รบกลับประเทศต้นทาง ตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศที่สาม หรือผสมกลมกลืนกับคนท้องถิ่นในประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อเสรีในการดำเนินนโยบายของรัฐไทย โดยไม่ต้องผูกติดกับเงื่อนไขและข้อตกลงจากองค์กรใดๆ

**คำสำคัญ** พื้นที่พักพิงชั่วคราว ความมั่นคงของชาติ รัฐไทย

**Temporary Shelter and National Security**

**Bandan Buadaeng**

**Deputy Superintendent, Investigation Department, Uttaradit Provincial Police.**

**Abstract**

This article aims to analyze the problems and impacts on the establishment and persistence of temporary shelters. Qualitative research was conducted using the documentary research alongside the application of intelligence operations. Results showed that in 1996 the Thai government decided to combine safety areas to receive refugees fleeing from fighting in Myanmar in 38 locations along the border, and established 9 temporary shelters with total residents of 120,000 people. Thailand was not prepared to deal with such a phenomenon long term. For more than 23 years Thailand was not free to impose a policy on the management of temporary shelters over Thai territory as it had to operate under the condition and agreement of international organization declaring sovereignty over Thai territory, multi problems and impacts were carried with them. In the early stages, Thailand has implemented a policy on temporary shelters with a focus on national security.  However, humanitarian aid from international organizations cannot be ignored. Therefore, it must bear the burden and consequences indefinitely until present day. Thus the author calls upon Thai government to expedite amendment starting with the source of the problem namely the "temporary shelter" following to 2 propositions. 1) Maintain temporary shelters.  However, Thai government should sign the Convention on the Status of Refugee to become a member country. This will create a clear bond in which member countries have to interact clearly and concretely and not just under humanitarian reasons.  And 2) Disestablish temporary shelters by sending those refugees back to the country of origin, resettlement in third country, or integration into the local people in Thai area. This is in order to free up the Thai government to execute policies without obligation to any organizations.

**Keywords:** Temporary Shelter, National Security, Thai State.

**บทนำ**

นานหลายทศวรรษที่ประเทศเมียนมาอบอวลไปด้วยกลิ่นควันกระสุน เสียงระเบิด และร่องรอยความสูญเสียจากการสู้รบ อันเนื่องมาจากความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างชนกลุ่มน้อยในประเทศ (Ethnic Groups) ที่ต้องการแยกตัวเป็นอิสระและปกครองตนเอง กับฝ่ายรัฐบาลทหาร (Military Government) ที่ต้องการรวบรวมชนกลุ่มน้อยเหล่านั้นให้อยู่ในความควบคุม การสู้รบที่หนักหน่วงและยืดเยื้อเกิดขึ้นในเขตรัฐกะเหรี่ยง (Karen State) ซึ่งมีพรมแดนติดต่อกับประเทศไทยด้านจังหวัดตาก เนื่องจากกลุ่มกะเหรี่ยงเป็นชนกลุ่มน้อยที่มีกองกำลังเข้มแข็ง จึงจับอาวุธขึ้นต่อสู้กับฝ่ายรัฐบาลทหาร โดยไม่ยอมวางอาวุธเหมือนชนกลุ่มน้อยกลุ่มอื่นๆ

แม้การสู้รบเกิดขึ้นในเขตประเทศเมียนมา แต่พรมแดนที่ติดต่อกันทำให้ส่งผลกระทบถึงประเทศไทย โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจำนวนมากอพยพหนีภัยการประหัตถ์ประหารเข้ามาในเขตประเทศไทย โดยรวมเป็นกลุ่มกระจายอยู่ทั่วทั้งแนวชายแดนด้านจังหวัดตาก ทางการไทยดำเนินการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าด้วยการจัดหาพื้นที่พักรอ (Safety Area) ให้อาศัยอยู่ชั่วคราว โดยคาดว่าการสู้รบเป็นเพียงระยะสั้นและผู้อพยพมีจำนวนไม่มาก จึงไม่ได้วางแผนหรือเตรียมการรับมืออย่างเป็นระบบเอาไว้ แต่การสู้รบยังไม่มีทีท่าว่าจะยุติ กลับทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นและผู้อพยพเพิ่มจำนวนมากขึ้นอย่างรวดเร็ว จนเกิดพื้นที่พักรอดังกล่าวขึ้นตลอดชายแดนไทย-เมียนมาจำนวน 38 แห่ง เฉพาะด้านจังหวัดตากจำนวน 23 แห่ง (พื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละ, 2554)

กระนั้นก็ตาม ทางการไทยก็ยังไม่มีนโยบายหรือมาตรการใดๆ ที่เป็นรูปธรรมในการจัดการกับปัญหา ผู้อพยพเหล่านี้ โดยทำได้เพียงแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเป็นครั้งคราวเท่านั้น ทั้งๆ ที่ปัญหาได้ลุกลามขยายเป็นวงกว้าง และพัฒนาเป็นปัญหาเชิงนโยบายที่ไม่อาจแก้ไขได้ด้วยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง หรือแก้ไขด้วยการดำเนินกิจกรรมใดๆในพื้นที่ สภาพการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการขาดการรับรู้ ไม่ตระหนักถึงสภาพปัญหา ตลอดจนความไม่รู้เท่าทันปัญหาของรัฐไทย ทำให้ปัญหาผู้อพยพดังกล่าวสะสมเรื้อรังเรื่อยมา

รัฐไทย โดยสภาความมั่นคงแห่งชาติเริ่มให้ความสนใจในปัญหาดังกล่าวนับแต่ พ.ศ.2532 เป็นต้นมา จึงเริ่มวางนโยบายเกี่ยวกับผู้อพยพ ทำให้ใน พ.ศ. 2539 ได้ดำเนินการตามแนวคิดยุบรวมพื้นที่แรกรับให้เหลือจำนวนน้อยที่สุดเพื่อง่ายต่อการควบคุม โดยจัดตั้งเป็นพื้นที่พักพิงชั่วคราวขึ้นทดแทนรวม 9 แห่ง ซึ่งการบริหารจัดการเป็นไปตามเงื่อนไขและข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐไทยที่รับผิดชอบด้านการควบคุม ปกครอง กำกับดูแลความสงบเรียบร้อยภายในพื้นที่พักพิงชั่วคราว กับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees/ UNHCR) ซึ่งรับผิดชอบในการสนับสนุนปัจจัยการดำรงชีพทั้งหมดแก่ผู้หนีภัยจากการสู้รบ (ขวัญชีวัน บัวแดง, 2551 และบันดาล บัวแดง, 2556)

แม้การดำเนินนโยบายต่อผู้อพยพทั้งก่อนและหลังการยุบรวมพื้นที่พักรอ ในสมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ.2536) และในสมัย พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ.2546) ล้วนให้ความสำคัญกับมิติความมั่นคงมากกว่ามิติอื่นๆ เช่น ใช้การกดดันผู้ที่อพยพเข้ามาให้มีความเป็นอยู่ที่ลำบาก ควบคุมกำกับดูแลอย่างเข้มงวด เพื่อให้หวนกลับไปในประเทศเมียนมาและตัดโอกาสหลักการรวมญาติโดยสิ้นเชิง แต่ต้องถูกตอบโต้จากองค์กรระหว่างประเทศ ว่าเป็นการซ้ำเติมและผลักให้ผู้อพยพต้องเผชิญกับภัยจากการประหัตถ์ประหาร และรัฐไทยต้องดำรงการช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้อพยพเหล่านั้น ตามเงื่อนไขและข้อตกลงที่ได้ทำร่วมกัน โดยต้องสร้างความสมดุลให้เกิดขึ้นระหว่างความมั่นคงของชาติกับการช่วยเหลือทางมนุษยธรรม

การมีมโนทัศน์การพัฒนาแบบแยกส่วนของรัฐไทย ประกอบกับข้อจำกัดตามเงื่อนไขและข้อตกลงกับองค์กรระหว่างประเทศ ทำให้การออกแบบเพื่อกำหนดนโยบายต่อพื้นที่พักพิงชั่วคราวไม่ครอบคลุมทุกมิติและไม่ตรงจุด ส่งผลถึงการบริหารจัดการที่ขาดประสิทธิภาพ และย่อมก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบในมิติต่างๆ ดังนั้นผู้เขียนจึงต้องการสืบค้น วิเคราะห์ และสะท้อนปัญหาและผลกระทบจากการจัดตั้งพื้นที่พักพิงชั่วคราวขึ้นในประเทศไทย พร้อมทั้งเสนอทางเลือกในการจัดการกับปัญหาเชิงนโยบายดังกล่าว

**ความเป็นมาของการจัดตั้งพื้นที่พักพิงชั่วคราวในประเทศไทย**

การจัดตั้งพื้นที่พักพิงชั่วคราวขึ้นในประเทศไทย มีมูลเหตุสำคัญจากการสู้รบระหว่างรัฐบาลทหารเมียนมา กับชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ ซึ่งก่อตัวขึ้นในยุคที่เมียนมาตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษอย่างสมบูรณ์ ในปี พ.ศ.2429 (ค.ศ. 1886) ซึ่งใช้ลักษณะการปกครองตาม "นโยบายการแบ่งแยกและปกครอง" (Divide and Rule) โดยแบ่งการปกครองเป็น 2 ส่วน คือ 1) "เขตเมียนมาแท้" ซึ่งอังกฤษจะเข้ามาปกครองโดยตรง และ 2) "เขตภูเขา" หรือเขตชายแดน จะใช้การปกครองโดยอ้อม ด้วยการให้ผู้ปกครองเผ่า หรือแคว้นที่เคยปกครองกันมาแต่เดิมปกครองต่อไป แต่ต้องอยู่ภายใต้การดูแล และคำแนะนำของผู้บริหารชาวอังกฤษ (ณรงค์ โตเขียว, 2553)

จากนั้นเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2490 รัฐบาลทหารเมียนมาและชนกลุ่มน้อยตกลงร่วมกันลงนาม ในสัญญาปางหลวง โดยนายพลอองซาน ตัวแทนฝ่ายเมียนมากับสภาสหพันธรัฐเทือกเขาตัวแทนชนกลุ่มน้อยในพม่า ซึ่งระบุสาระสำคัญในสัญญาว่า เมื่อได้รับเอกราชจากอังกฤษ ชนกลุ่มน้อยจะมีสิทธิแยกออกมาเป็นอิสระ และก่อตั้งประเทศของตนเป็นเอกราชได้หลัง 10 ปีที่ได้รับเอกราชจากอังกฤษ (ชำนาญ จันทร์เรือง, 2551)

หลังจากทั้งสองฝ่ายร่วมลงนามในสัญญาปางหลวงได้ประมาณ 5 เดือน และก่อนเมียนมาได้รับเอกราชประมาณ 6 เดือน นายพลอองซานผู้ซึ่งได้รับสมญาว่า “บิดาแห่งเอกราชเมียนมา” ถูกลอบสังหาร (19 กรกฎาคม 2490) โดย “อูซอ” อดีตนายกรัฐมนตรีเมียนมาช่วงก่อนเป็นอาณานิคมของอังกฤษ ด้วยมูลเหตุจากการแย่งชิงอำนาจและความขัดแย้งทางการเมือง (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2544)

ต่อมาหลังจากเมียนมาได้รับเอกราชจากอังกฤษ ในวันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2491 และจะครบ 10 ปีตามสัญญาใน พ.ศ. 2501 นายพลเนวินได้ทำรัฐประหารยึดอำนาจจากนายพลอูนุ เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2505 และยกเลิก "สิทธิแยกตัว" แก่ชนกลุ่มน้อย หรือกล่าวได้ว่าฉีกทิ้งสัญญาปางหลวง ทำให้นำเมียนมาออกจากเส้นทางประชาธิปไตย และเกิดการสู้รบกับชนกลุ่มน้อยต่อเนื่องมากระทั่งทุกวันนี้ (ชำนาญ จันทร์เรือง, 2551)

ตลอดแนวชายแดนไทย-เมียนมากว่า 2,000 กิโลเมตร ในเขตประเทศเมียนมา ตั้งแต่จังหวัดเชียงรายลงมาถึงจังหวัดระนอง เป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของชนกลุ่มน้อยหลายเผ่า อาทิ ไทยใหญ่ ว้า คะยาห์ กะเหรี่ยง และมอญ นับแต่ได้รับเอกราชจากอังกฤษ แผ่นดินของชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ เริ่มถูกรัฐบาลทหารยึดครอง ผู้คนถูกเข่นฆ่าอย่างโหดเหี้ยมทารุณ ชนกลุ่มน้อยจึงจับอาวุธลุกขึ้นสู้กับฝ่ายรัฐบาลทหาร เพื่อเรียกร้องเอกราชในการปกครองตนเอง (วันดี สันติวุฒิเมธี, 2543 และกองกำกับการตำรวจตระเวนชายแดนที่ 34, 2554)

ปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลทหารเมียนมาและกองกำลังชนกลุ่มน้อย ได้กลายสภาพเป็นปัญหาที่ บั่นทอนความมั่นคงและเอกภาพของรัฐ เนื่องจากกองกำลังชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ มีอาณาบริเวณและมวลชนที่สนับสนุนตนเอง นอกจากนี้ยังมีทรัพยากรธรรมชาติ และช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์มาสนับสนุนกองกำลังและมวลชนของตน และกลายเป็นความจำเป็นของรัฐบาลเมียนมาในการที่จะธำรงไว้ซึ่งความเป็นเอกภาพของรัฐด้วยการทำสงครามสยบกองกำลังชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ เหล่านี้ (พรพิมล ตรีโชติ, 2541)

การต่อสู้ของทั้งสองฝ่ายดำเนินการคู่กับการพยายามเจรจาเพื่อสร้างความปรองดองระหว่างรัฐบาลทหารเมียนมากับชนกลุ่มน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ช่วงที่ ขิ่นยุ้นต์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้พยายามผลักดันให้เกิดการเจรจาและตกลงหยุดยิง นับจากปี 2532 เป็นต้นมาสามารถเจรจาหยุดยิงกับชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ ได้ถึง 17 กลุ่ม อาทิ กลุ่มว้า (United Wa State Army/ UWSA) กลุ่มคะฉิ่น และกลุ่มมอญใหม่ เป็นต้น (ทรงฤทธิ์ โพนเงิน, 2552 และกองกำกับการตำรวจตระเวนชายแดนที่ 34, 2554)

กลุ่มกองกำลังกะเหรี่ยง (Karen United Union/ KNU) และกองทัพรัฐฉานของ พันเอกเจ้ายอดศึก เป็นชนกลุ่มน้อยในเมียนมาที่เข้มแข็ง ไม่ยอมสวามิภักดิ์โดยยังคงจับอาวุธขึ้นสู้กับฝ่ายรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง แต่ชนกลุ่มน้อยดังกล่าวมีอำนาจกำลังรบที่ด้อยกว่า เนื่องจากขาดแคลนอาวุธ กำลังพล และเสบียง อย่างไรก็ตาม การสู้รบที่รุนแรง และต่อเนื่องที่สุด ได้แก่พื้นที่ด้านตรงข้ามจังหวัดตาก ซึ่งเป็นเขตอิทธิพลของรัฐกะเหรี่ยงที่มีความได้เปรียบด้าน ยุทธภูมิที่ตั้งสูงข่ม ประกอบกับยุทธวิธีที่หลากหลาย อาทิ การรบแบบกองโจร การซุ่มโจมตีกองกำลังทหารเมียนมา ทำให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการสู้รบหนีภัยเข้ามาในเขตไทย

การอพยพเข้ามาครั้งแรกเกิดขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2527 จากการที่ทหารเมียนมาบุกโจมตีค่ายมาเน่อปลอร์ ด้านตรงข้ามอำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน ซึ่งเป็นฐานที่มั่นสำคัญของกลุ่มกะเหรี่ยง แม้ไม่สามารถบุกยึดค่ายได้สำเร็จ แต่ทำให้ชาวกะเหรี่ยงกว่า 10,000 คน หนีภัยจากการสู้รบอพยพเข้ามาในประเทศไทย บริเวณตำบลท่าสองยาง ตำบลแม่สอง ตำบลแม่อุสุ และตำบลแม่ต้าน อำเภอท่าสองยาง และนับว่าเป็นผู้อพยพกลุ่มแรก จากนั้นกลุ่มอื่นๆ อพยพมาเพิ่มเติมจนเกิดพื้นที่แรกรับขึ้นบริเวณชายแดนด้านจังหวัดตากถึง 23 แห่ง (กลุ่มงานข่าวกรองความมั่นคง, งานการข่าว, กองกำกับการตำรวจตระเวนชายแดนที่ 34, 2553)

บางครั้งปรากฏกองกำลังไม่ทราบฝ่ายจากประเทศเมียนมา ลักลอบเข้ามาก่อความไม่สงบบริเวณพื้นที่แรกรับในเขตไทย ด้วยการเผาทำลายที่พักรอ ปล้นสะดม รวมทั้งจับตัวผู้นำของกลุ่มดังกล่าว ก่อนที่จะถอนตัวกลับประเทศเมียนมาได้อย่างสะดวก เนื่องจากพื้นที่แรกรับดังกล่าวตั้งอยู่ใกล้ชายแดน และกระจัดกระจายยากแก่การควบคุม กระนั้นก็ตาม รัฐไทยก็ยังไม่รู้เท่าทันปัญหา และไม่ได้เตรียมการรับมือกับผู้อพยพจากประเทศเมียนมาไว้อย่างเป็นระบบแต่อย่างใด ส่งผลให้การดำเนินการเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ได้แก่ ความพยายามรวบรวม ผู้อพยพที่กระจัดกระจายเข้าเป็นกลุ่มๆ เท่านั้น

สภาพปัญหาดังกล่าวทำให้สภาความมั่นคงแห่งชาติของไทยเริ่มให้ความสนใจ และเริ่มวางนโยบายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยนับแต่ พ.ศ.2532 เป็นต้นมา โดยใน พ.ศ. 2539 สภาความมั่นคงแห่งชาติกำหนดแนวคิดรวบรวมพื้นที่แรกรับให้เหลือน้อยที่สุด เพื่อง่ายต่อการควบคุม และเพื่อเลือกที่ตั้งที่ได้เปรียบทางยุทธวิธี โดยควรอยู่ห่างจากชายแดนไม่น้อยกว่า 10 กิโลเมตร โดยมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติและบริหารงานระดับท้องถิ่น เพื่อดำเนินการยุบรวมพื้นที่แรกรับตลอดแนวชายแดนไทย-เมียนมา และมีองค์กรสหประชาชาติให้การสนับสนุนด้านเครื่องอุปโภค บริโภค รวมทั้งอุปกรณ์การจัดตั้งที่พักอาศัย (พื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละ, 2554)หลังการยุบรวมพื้นที่แรกรับที่กระจายตัวอยู่ตลอดแนวชายแดนทั้งหมด ทำให้เกิดเป็นพื้นที่พักพิงชั่วคราวขึ้นในประเทศไทยจำนวน 9 แห่ง ตั้งอยู่ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน 4 แห่ง จังหวัดตาก 3 แห่ง จังหวัดกาญจนบุรี 1 แห่ง และจังหวัดราชบุรี 1 แห่ง ปัจจุบันมีผู้หนีภัยจากการสู้รบที่อาศัยอยู่ประมาณไม่น้อยกว่า 120,000 คน แยกเป็นส่วนที่ขึ้นทะเบียนไว้ประมาณ 98,000 คน ส่วนที่เหลืออาศัยอยู่โดยไม่ได้ขึ้นทะเบียน (UNHCR ประเทศไทย, 2563)

พื้นที่พักพิงชั่วคราว เป็นหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย มีสายการบังคับบัญชาขึ้นตรงกับสำนักงานจังหวัดซึ่งพื้นที่พักพิงชั่วคราวตั้งอยู่ มีปลัดอำเภอนั้นๆ ทำหน้าที่หัวหน้าพื้นที่พักพิงชั่วคราว มีภารกิจหลัก 3 ประการ ได้แก่ 1) ประสานงานกับส่วนราชการ UNHCR และองค์กรการกุศลเอกชน 2) การจัดทำทะเบียนและการสงเคราะห์ และ 3) การดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยภายในพื้นที่พักพิงชั่วคราว โดยพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละ ซึ่งตั้งอยู่ที่ ตำบลแม่หละ อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก มีขนาดใหญ่ที่สุดรวมเนื้อที่ประมาณ 1,150 ไร่ มีผู้หนีภัยจากการสู้รบอาศัยอยู่มากที่สุดตามที่ขึ้นทะเบียนไว้มีจำนวน 13 เผ่า รวม 30,651 คน (พื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละ, 2563)

ที่ผ่านมา พื้นที่สำหรับรองรับผู้ที่อพยพมาจากประเทศเมียนมาเหล่านี้ถูกเรียกหลายแบบ เช่น “ค่ายควบคุม” “ศูนย์อพยพ” หรือ “พื้นที่รองรับผู้หนีภัยจากการสู้รบ” ทำให้ใน พ.ศ. 2545 กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยกำหนดให้ใช้ชื่อเรียกพื้นที่ที่รองรับชาวเมียนมาอย่างเป็นทางการว่า “พื้นที่พักพิงชั่วคราว” (Temporary Shelter) และเรียกผู้ที่อพยพมาว่า “ผู้หนีภัยจากการสู้รบ (Displaced Persons from Fighting ) โดยหลีกเลี่ยงใช้เรียกว่า “ศูนย์อพยพ” (Refugee Camp) หรือผู้อพยพ (Refugee) เนื่องจากประเทศไทยยังมิได้ลงนามเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ปี ค.ศ.1951 และพิธีสารต่อท้ายปี ค.ศ.1967 (Convention on the Status of Refugee, 1951 And Protocol Relating to the Status of Refugee, 1967) แต่การช่วยเหลือดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานของมนุษยธรรม (พื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละ, 2552)

**เงื่อนไขและข้อตกลงระหว่างรัฐไทยกับองค์กรระหว่างประเทศ (UNHCR)**

UNHCR ได้เริ่มทำงานด้านผู้ลี้ภัยในประเทศไทยตามคำเชิญของรัฐบาลเมื่อ พ.ศ.2518 แต่เงื่อนไขและข้อตกลงที่เป็นรูปธรรมระหว่างทั้งสองฝ่ายเกิดขึ้นใน พ.ศ. 2541 สรุปได้ว่า UNHCR มีหน้าที่รับผิดชอบ 6 ประการ คือ 1) การสังเกตการณ์ และการสัมภาษณ์เมื่อมีผู้หนีภัยจากการสู้รบเข้ามาใหม่ 2) การพิจารณาย้ายพื้นที่พักพิงชั่วคราวให้อยู่ในพื้นที่ที่ปลอดภัย 3) สนับสนุนงบประมาณให้กับรัฐบาลไทย และองค์กรเอกชนในการให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยจากการสู้รบ 4) จัดทำทะเบียนร่วมกับเจ้าหน้าที่ไทยเพื่อให้ได้ข้อมูลที่แท้จริงของผู้หนีภัยจากการสู้รบ 5) การดูแลเรื่องสิทธิมนุษยชนของผู้หนีภัยจากการสู้รบ และ 6) การส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบกลับภูมิลำเนาเมื่อสถานการณ์ปลอดภัย

เงื่อนไขดังกล่าวสอดคล้องกับนโยบายหลักการปฏิบัติเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยทั้งโลก ที่ประกอบด้วย 5 ประการสำคัญ คือ 1) การร่วมมือแก้ไขปัญหาการมีผู้หนีภัยจากการสู้รบอยู่ในประเทศแรกรับเป็นเวลานาน 2) การแสวงหาการแก้ไขปัญหาที่ยั่งยืนและเป็นรูปธรรม 3) การแบ่งเบาภาระประเทศแรกรับ 4) การให้ความคุ้มครองขั้นพื้นฐานแก่ผู้ลี้ภัย และ 5) การนำผู้หนีภัยจากการสู้รบไปตั้งถิ่นฐานใหม่ยังประเทศที่สาม (UNHCR, 2008)

UNHCR ได้รับความร่วมมือด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต สภาวะความเป็นอยู่ และสร้างอาชีพสำหรับผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราว จาก 2 องค์กรหลัก คือ 1) Thai Burma Border Consortium (TBBC) เป็นผู้จัดหาเครื่องบริโภคอุปโภคร้อยละ 95 ของมูลค่าสิ่งของทั้งหมด และ 2) Catholic Office for Emergency Relief and Refugee (COERR) ให้การสนับสนุนส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 5 ผ่านคณะอนุกรรมการในแต่ละด้าน ได้แก่ ด้านการศึกษา ด้านการอนามัยและการสาธารณสุข และด้านสังคมสงเคราะห์อื่นๆ โดยการสนับสนุนดังกล่าวอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงมหาดไทยอีกชั้นหนึ่ง

ส่วนการปกครองและการควบคุมผู้หนีภัย เป็นความรับผิดชอบของฝ่ายไทย โดยใช้หลักการให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบปกครองกันเอง แต่อยู่ในการควบคุม โดยแบ่งพื้นที่ภายในพื้นที่พักพิงชั่วคราวออกเป็นโซน (Zone) มีหัวหน้าโซนกำกับดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในเบื้องต้น ส่วนผู้หนีภัยจากการสู้รบแบ่งออกได้เป็น 3 สถานะ ได้แก่ 1) ผู้หนีภัยจากการสู้รบ (Displaced Persons from Fighting) คือกลุ่มที่อพยพเข้ามาด้วยเหตุผลการหนีภัยจากการประหัตถ์ประหาร 2) ผู้พลัดถิ่น (Displaced Persons) คือกลุ่มที่อพยพเข้ามาด้วยเหตุผลอื่น เช่น ความยากจน ติดตามญาติ เป็นต้น และ 3) คนเถื่อน (Aliens) คือกลุ่มที่อพยพเข้ามาและลักลอบอาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวโดยไม่ได้ขึ้นทะเบียน

ด้านกฎระเบียบ ข้อตกลงต่างๆ ในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยภายในพื้นที่พักพิงชั่วคราว ผู้เขียนได้สัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) นายปรีดา ฟุ้งตระกูลชัย หัวหน้าพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละ สรุปได้ว่าโดยหลักแล้วผู้หนีภัยจากการสู้รบต้องอาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวที่ทางการไทยจัดให้เท่านั้น เนื่องจากทั้งหมดได้รับปัจจัยสำหรับการดำรงชีพขั้นพื้นฐานจากการแจกจ่ายเป็นประจำทุกเดือนแล้ว อย่างไรก็ตาม การขออนุญาตออกนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราวที่ถูกต้องสามารถทำได้ด้วยเหตุผลเพียง 2 ประการ เท่านั้นคือ 1) เหตุผลเพื่อการรักษาพยาบาล และ 2) เหตุผลเพื่อการประกอบพิธีกรรมที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง โดยหลักแล้วการออกไปด้านนอกด้วยเหตุผลอื่นนอกเหนือจากที่กล่าวมา ถือเป็นการลักลอบและจะทำให้มีสถานะเป็นผู้ลักลอบหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายซึ่งมีความผิดติดตัวตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 (ปรีดา ฟุ้งตระกูลชัย, 2563)

อย่างไรก็ตาม ตามสภาพความเป็นจริง จะพบว่าผู้หนีภัยจากการสู้รบที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราว ไม่ได้ถูกควบคุมอย่างเข้มงวดตามกฎที่ได้วางไว้ โดยจำเป็นต้องอนุโลมด้วยการอนุญาตเป็นครั้งคราวสำหรับการออกนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราวด้วยเหตุผลอื่น เนื่องจากหลายคนต้องดิ้นรนออกไปข้างนอกเพื่อแสวงหางานทำ หารายได้เพิ่มเติม เช่น เป็นแรงงานภาคเกษตรกรรมตามฤดูกาล จัดหาอาหารของใช้เพิ่มเติม เป็นต้น ทำให้การบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ของเจ้าหน้าที่ต้องตระหนักและยืดหยุ่นไปตามสถานการณ์มากกว่าการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

**หลักการปฏิบัติของไทยต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบ**

นอกเหนือจากการยึดเงื่อนไขและข้อตกลงระหว่างกันแล้ว รัฐไทย โดยกระทรวงมหาดไทยยังต้องยึดมั่นในหลักการปฏิบัติต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบ ให้เป็นไปตามหลักการสากลที่ยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยทั่วโลก คือการปฏิบัติตามหลักการไม่ผลักดันกลับ ซึ่งเป็นไปตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย 1951 มาตรา 33 กล่าวคือ รัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะไม่ขับไล่หรือส่งกลับ (ผลักดัน) ผู้ลี้ภัยไม่ว่าจะโดยลักษณะใดๆ ไปยังชายเขตแห่งดินแดน ซึ่ง ณ ที่นั้นชีวิต หรืออิสรภาพของผู้ลี้ภัย อาจได้รับการคุกคามด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพ ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ไม่ว่าทางสังคม หรือทางความคิดด้านการเมือง (สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ประจำประเทศไทย, 2542)

ในขณะที่แนวทางการปฏิบัติของเมียนมาที่มีต่อผู้ลี้ภัยในประเทศไทย กำหนดนโยบายว่า ต้องการรับผู้ลี้ภัยกลับประเทศ โดยจะจัดสรรที่ดินสำหรับอยู่อาศัย และใช้เป็นที่ทำกินไว้รองรับผู้ที่เดินทางกลับภูมิลำเนา แต่ข้อเสนอเหล่านั้นไม่มีจริง เนื่องจากพบว่าผู้หนีภัยจากการสู้รบจำนวนมากที่กลับไปพม่าถูกบังคับเป็นลูกหาบ บังคับใช้แรงงานเด็ก และถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วยการกระทำความรุนแรง โดยเฉพาะในกลุ่มเด็กและสตรี จากมาตรการปฏิบัติดังกล่าวต่อผู้ลี้ภัยของฝ่ายเมียนมา ทำให้ในห้วงเวลาที่ผ่านมาหลายทศวรรษ สถานการณ์ในเมียนมาโดยเฉพาะด้านตรงข้ามจังหวัดตาก ยังคงถูกนิยามว่าไม่ปลอดภัย ทำให้ไทยไม่อาจจัดการส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบได้ ตราบใดที่ไม่มีกรอบการให้ความหมายคำว่าปลอดภัยให้ชัดเจน

การปฏิบัติที่สวนทางกับนโยบายของเมียนมาตามที่กำหนดประกาศไว้ดังกล่าว ทำให้เกิดผลกระทบ (Impact) ต่อประเทศไทยผู้ส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบติดตามมา ประกอบด้วย 1) ผลกระทบต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบ เช่น ถูกทำร้าย เหยียบกับระเบิด ไม่มีที่ทำกิน ถูกควบคุม 2) ผลต่อประเทศผู้ส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบ เช่น ถูกตำหนิจากหน่วยงานต่างๆ ถูกกีดกันทางการทูตหรือการค้า และ 3) ผลกระทบต่อสังคม กล่าวคือ ผู้หนีภัยจากการสู้รบอาจหวนกลับเข้ามาในประเทศไทยในสภาพที่ไม่ใช่ผู้ลี้ภัย เช่น เหยื่อการค้ามนุษย์ หรือบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย หรือการเข้ามาบุกรุกถือครองพื้นที่ป่าเพื่อดำรงชีพ เป็นต้น

นโยบายรับผู้ลี้ภัยกลับประเทศของเมียนมาที่ขัดแย้งกับมาตรการปฏิบัติอย่างชัดเจน ทำให้รัฐไทยไม่อาจปฏิบัติด้วยมาตรการใดๆ ที่ละเลยต่อหลักการสากลจึงต้องแบกรับภาระนั้นต่อไป แม้ว่าในช่วงการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อ พ.ศ.2557 ซึ่งรัฐบาลไทยสามารถใช้อำนาจเบ็ดเสร็จจัดการกับปัญหาสำคัญของชาติได้ แต่ปัญหาจากพื้นที่พักพิงชั่วคราวไม่ได้ถูกให้ความสำคัญ จึงไม่ตัดสินใจจัดการกับปัญหาให้หมดหรือเบาบางลงแต่อย่างใด ทั้งๆ ที่รัฐบาลมีอำนาจเต็มมือ หากแต่ทำได้เพียงการดำเนินการทางทะเบียนในพื้นที่พักพิงชั่วคราวเท่านั้น

**ผลการดำเนินการขององค์กรระหว่างประเทศ (UNHCR)**

นับแต่ พ.ศ.2541 หรือมากกว่า 20 ปีที่ UNHCR ได้ให้การช่วยเหลือผู้หนีภัยจากการสู้รบที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวของไทยทั้ง 9 แห่ง พร้อมทั้งการสนับสนุน รวมทั้งการลดภาระประเทศแรกรับอย่างประเทศไทย สรุปได้ดังนี้ 1) สนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการระดับจังหวัด (Province Admission Board/ PAB) เพื่อให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบได้เข้าถึงกระบวนการพิจารณาสถานะด้วยความยุติธรรม 2) สร้างความเข้มแข็งให้กับกระบวนการยุติธรรมภายในพื้นที่พักพิงชั่วคราว 3) สนับสนุนงบประมาณจัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือทางกฎหมายในพื้นที่พักพิงชั่วคราว ซึ่งดำเนินการโดยคณะกรรมการช่วยเหลือนานาชาติ (International Rescue Committee/ IRC) 4) ฝึกอบรมทักษะอาชีพแก่ผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงชั่วคราว เช่น การทอผ้า การทำอาหาร และเสริมสวย ซึ่งสามารถนำไปประกอบอาชีพได้ 5) สนับสนุนกระทรวงศึกษาธิการในการเรียนการสอนภาษาไทย และภาษาอังกฤษ และ 6) ขับเคลื่อนนโยบายให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศที่สาม (Resettlement) โดยเริ่มดำเนินการแต่ พ.ศ. 2548 เป็นต้นมา และสิ้นสุดลงเมื่อ พ.ศ.2560 รวมเวลาดำเนินการประมาณ 12 ปี สามารถส่งผู้หนีภัยจากการสู้รบไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศที่สาม ได้แก่ สหรัฐอเมริกา แคนาดา และออสเตรเลีย เป็นต้น รวมจำนวนมากกว่า 100,000 คน (UNHCR ประเทศไทย, 2563)

แม้การดำเนินการของ UNHCR เป็นไปตามเงื่อนไขและข้อตกลงกับรัฐไทย แต่เมื่อพิจารณาถึงหลักปฏิบัติสากลต่อผู้ลี้ภัยทั้งโลกของ UNHCR พบว่ายังไม่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว โดยเฉพาะการร่วมมือแก้ไขปัญหาการมีผู้หนีภัยจากการสู้รบอยู่ในประเทศแรกรับเป็นเวลานาน และการแบ่งเบาภาระประเทศแรกรับ ที่ UNHCR ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพเพียงพอ ภาระหลายประการที่รัฐไทยต้องแบกรับไว้อย่างยาวนานมากกว่า 20 ปี ยังไม่ได้รับการแก้ไขหรือแบ่งเบา โดยเฉพาะนโยบายจัดส่งผู้ลี้ภัยไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศที่สามเพื่อแบ่งเบาภาระประเทศแรกรับ พบว่ามาตรการดังกล่าวดำเนินการได้ไม่ถึง 10% ของผู้หนีภัยจากการสู้รบทั้งหมด โดยประเทศที่สามเหล่านั้นได้คัดเลือกผู้หนีภัยจากการสู้รบที่มีความรู้ความสามารถ มีคุณภาพหรือมีศักยภาพไปตั้งถิ่นฐานใหม่เพื่อการพัฒนาประเทศของตน ทำให้ประเทศแรกรับยังต้องแบกรับภาระผู้ลี้ภัยที่เหลือซึ่งไม่ผ่านการคัดเลือกไว้ต่อไป อีกทั้งยังมีผู้อพยพเข้ามาใหม่ทดแทนผู้ที่ไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามอย่างต่อเนื่อง ทำให้จำนวนผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวทุกสถานะไม่ได้มีจำนวนลดลงตามนโยบายการส่งไปตั้งถิ่นฐานเพื่อแบ่งเบาภาระประเทศแรกรับแต่อย่างใด

การเข้ามาทำงานที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่พักพิงชั่วคราวในประเทศไทยของ UNHCR ประสบข้อจำกัดและปัญหาหลายประการ จึงไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยสรุปปัญหาและข้อจำกัดได้ ดังนี้ 1) ในประเทศเมียนมาด้านตรงข้ามจังหวัดตาก ไม่มีความปลอดภัยจึงไม่อาจส่งกลับผู้ลี้ภัยได้ 2) การพิจารณาผู้ลี้ภัยไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามเป็นไปอย่างเชื่องช้า และมีการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมแก่ผู้ลี้ภัย 3) คณะกรรมการพิจารณาสถานภาพระดับจังหวัด ขาดประสิทธิภาพในกระบวนการคัดกรองเพื่อให้สถานะแก่ผู้ขอลี้ภัย และให้เข้าอาศัยในพื้นที่พักพิงชั่วคราว 4) ราษฎรเมียนมาลักลอบเข้ามาและพักอาศัยอยู่กับญาติภายในพื้นที่พักพิงชั่วคราวเพิ่มมากขึ้น 5) การเพิ่มของประชากรจากอัตราการเกิด โดยเฉพาะในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละเพียงแห่งเดียว มีอัตราการเกิดเฉลี่ยเดือนละ 70-80 คน 6) กลไกการรายงานในพื้นที่พักพิงชั่วคราวยังขาดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะเรื่องความรุนแรงทางเพศ หรือประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเด็กและสตรี และ 7) การให้บริการด้านสุขภาพภายในพื้นที่พักพิงชั่วคราวยังไม่ทั่วถึง โดยเฉพาะการรับบริการด้าน HIV/AIDS ในการป้องกันการแพร่ระบาด เนื่องจากขาดการรณรงค์สร้างความเข้าใจแก่ผู้หนีภัยจากการสู้รบ (UNHCR ประเทศไทย, 2563)

**วิเคราะห์ปัญหาจากการจัดตั้งและคงอยู่ของพื้นที่พักพิงชั่วคราวในประเทศไทย**

นับแต่การจัดตั้งพื้นที่พักพิงชั่วคราวทั้ง 9 แห่งขึ้นใน 4 จังหวัดของไทย เกิดปัญหาติดตามมาจากพื้นที่พักพิงชั่วคราวทุกแห่งที่คล้ายคลึงกัน ต่างกันเพียงระดับความรุนแรงของปัญหา โดยผู้เขียนวิเคราะห์ปัญหาเชิงประจักษ์ที่ได้จากการศึกษา 4 ประการดังนี้ 1)ปัญหาสภาพแวดล้อมภายในและโดยรอบพื้นที่พักพิงชั่วคราว ได้แก่ ปัญหาปริมาณและกลิ่นจากขยะ มลภาวะจากน้ำ และขาดแคลนน้ำสำหรับอุปโภคบริโภค2)การลักลอบก่ออาชญากรรมนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราว รวมทั้งการแย่งชิงทรัพยากรในท้องถิ่น เช่น บุกรุกทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ลักขโมย ปัญหายาเสพติด และลักลอบขายแรงงานและเดินทางเข้าสู่พื้นที่ชั้นใน ตลอดทั้งปัญหาการค้ามนุษย์ที่มีต้นทางจากพื้นที่พักพิงชั่วคราว 3) ปัญหาพาหะนำโรคและการแพร่ระบาดของโรคติดต่อร้ายแรง และ 4) ปัญหางบประมาณของภาครัฐ เช่น ค่าจ้าง ค่าตอบแทนเจ้าหน้าที่ในการสงเคราะห์ผู้หนีภัยจากการสู้รบ

นอกจากนี้ พื้นที่พักพิงชั่วคราวยังส่งผลให้เกิดปัญหาในระดับประเทศอีกหลายประการ ประกอบด้วย 1) ปัญหาการคงอยู่ของพื้นที่พักพิงชั่วคราว โดยที่รัฐไทยไม่ได้ดำเนินการใดๆ ทั้งๆ ที่พื้นที่เหล่านี้ถูกจัดตั้งขึ้นนานประมาณ 20 ปีเศษแล้ว แต่ คำว่า “ชั่วคราว (Temporary)” ไม่ได้ถูกกำหนดคำนิยามและตีความใดๆ ว่าแค่ไหน เพียงไร โดยรัฐไทยต้องยอมจำนนต่อปัญหาและแบกรับภาระต่อไปอย่างไม่มีกำหนดว่าจะสิ้นสุดเมื่อใด 2) ปัญหาการเพิ่มของประชากรผู้หนีภัยจากการสู้รบแบบไร้การควบคุม ทำให้ต้องอาศัยอยู่อย่างแออัด รวมทั้งการเกิดเป็นชุมชนผู้อพยพที่ลักลอบอาศัยอยู่ด้านนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราว ด้วยการบุกรุกพื้นที่สาธารณะหรือของคนท้องถิ่น ซึ่งขยายตัวลุกลามกลายเป็นชุมชนขนาดใหญ่จนยากแก่การแก้ไข และ 3) ปัญหาความสมดุลของการดำเนินนโยบายต่อพื้นที่พักพิงชั่วคราวของรัฐไทยกับองค์กรระหว่างประเทศ ที่มีเป้าประสงค์แตกต่างกัน โดยรัฐไทยเคยดำเนินนโยบายแบบแยกส่วน โดยมุ่งเน้นด้านความมั่นคง ด้วยการกดดันให้ผู้ที่อพยพมากลับประเทศต้นทาง แต่เมื่อปัญหาไม่ได้ยุติลงโดยเร็วตามที่คาดการณ์ไว้ ผลของการดำเนินนโยบายดังกล่าวจึงส่งผลกระทบสะสม (Cumulative Impact) ต่อภาพลักษณ์ (Image) ของไทยต่อประชาคมโลก ในขณะที่องค์กรระหว่างประเทศ โดย UNHCR ดำเนินนโยบายเน้นการช่วยเหลือผู้หนีภัยจากการสู้รบ โดยละเลยด้านการแบ่งเบาภาระประเทศแรกรับ จะเห็นได้จาก นโยบายการพิจารณาผู้หนีภัยจากการสู้รบไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม ที่ไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร สะท้อนถึงความล้มเหลวของนโยบายดังกล่าว จนทำให้นโยบายดังกล่าวต้องยุติลงในปี พ.ศ.2560

จากปัญหาทั้งสองส่วนดังกล่าว ผู้เขียนมีทัศนะว่า มีมูลเหตุจากการที่รัฐไทยไม่ได้ออกแบบหรือเตรียมการรับมือกับการอพยพของชาวเมียนมาตั้งแต่แรกไว้อย่างเป็นระบบ ประกอบกับประเมินสถานการณ์การอพยพผิดพลาด ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการพื้นที่พักพิงชั่วคราว จนทำให้คุณภาพชีวิตของผู้หนีภัยจากการสู้รบตกต่ำอย่างน้อย 4 มิติ ประกอบด้วย คุณภาพชีวิตด้านอาหาร ที่อยู่อาศัย ระบบสุขภาพ และรายได้ (Buadaeng, B., 2016) จากสภาพความเป็นอยู่ที่แร้นแค้น ผลักดันให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบลักลอบออกไปแสวงหาสภาพชีวิตที่ดีกว่าด้านนอกหรือลักลอบเดินทางเข้าสู่พื้นที่ชั้นใน กลายเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และมีความผิดติดตัว และมีสถานะบุคคลที่เปราะบาง (Vulnerable Status) จึงทำให้หลายคนต้องเดินทางเข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์อย่างไม่อาจหลีกเลี่ยง (บันดาล บัวแดง, 2557)

การจัดตั้งพื้นที่พักพิงชั่วคราวขึ้นในระระแรกๆ จะพบว่าข้อมูลข่าวสาร ปัญหา ผลกระทบต่างๆ จากพื้นที่พักพิงชั่วคราวได้รับการเผยแพร่สู่สาธารณะให้สังคมได้รับรู้ ในระยะต่อมาตั้งแต่ประมาณปี พ.ศ.2556 ถึงปัจจุบัน สภาพการณ์รวมทั้งสภาพปัญหาภายในพื้นที่พักพิงชั่วคราวแทบจะไม่ได้รับการเผยแพร่สู่สาธารณะ เนื่องจากการดำเนินนโยบายที่ทำให้พื้นที่พักพิงชั่วคราวเป็นพื้นที่พิเศษที่มีลักษณะเป็นกึ่งสังคมปิด (Semi-Close Society) ผู้บริหารในระดับพื้นที่ขาดเอกภาพ โดยโครงการหรือกิจกรรมใดๆ รวมทั้งความร่วมมือด้านการศึกษาวิจัยที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่พักพิงชั่วคราวต้องขออนุมัติจากสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น โดยไม่มอบอำนาจการบริหารจัดการและการตัดสินใจแก่หัวหน้าพื้นที่พักพิงชั่วคราว ซึ่งสัมผัสใกล้ชิดและเข้าใจสภาพปัญหา สภาพการณ์เช่นนี้ อาจทำให้พื้นที่พักพิงชั่วคราวกลายเป็นพื้นที่สีเทา (Grey Area) และเข้าถึงได้ยากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม สังคมโลกเคลื่อนตัวเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) ทำให้โลกไร้พรมแดน วิถีชีวิตชาวโลกต้องยึดโยงและพึ่งพิงระบบดิจิตอล รวมทั้งการสื่อสารที่สะดวกรวดเร็วไร้พรมแดนเช่นกัน ข้อมูลข่าวสารส่วนใหญ่จึงเกิดการไหลเวียนโดยไม่ถูกปิดกั้นต่อไป สังคมของพื้นที่พักพิงชั่วคราวในประเทศไทยก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน ปัจจุบันมีความพร้อมด้านระบบสัญญาณโทรศัพท์ ระบบอินเทอร์เน็ต และอุปกรณ์อิเลคทรอนิกส์อื่นๆ เนื่องจากเป็นแหล่งชุมชนขนาดใหญ่มีความคุ้มทุนต่อการให้บริการ ทำให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบภายในพื้นที่พักพิงชั่วคราวเข้าถึงสื่อโซเชี่ยลมีเดี่ย (Social Media) ได้อย่างสะดวกและเสรี พวกเขาสามารถติดต่อกับเพื่อนหรือญาติในเมียนมา หรือในประเทศที่สามที่ไปตั้งถิ่นฐานได้อย่างสะดวกและเป็นไปอย่างใกล้ชิดในหลายช่องทาง ทั้งการใช้เฟสบุ๊คไลฟ์ (Facebook Live) วิดีโอคอล (VDO Call) หรือช่องทางอื่นๆ นอกจากนี้ ยังได้รับความสะดวกจากการสั่งซื้อสินค้าออนไลน์ การสั่งอาหารแกร็ปฟู๊ด (Grab Food) ที่ให้บริการส่งถึงพื้นที่พักพิงชั่วคราว

ในยุคดิจิตอล (Digital) นำมาซึ่งความสะดวกสบายแก่ผู้หนีภัยจากการสู้รบในพื้นที่พักพิงชั่วคราว ไม่ได้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่แร้นแค้น ลำบากเหมือนช่วงเริ่มจัดตั้ง ลักษณะเช่นนี้น่าจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบไม่สมัครใจรับเงื่อนไขใดๆ ตามข้อเสนอจากรัฐไทยและองค์การระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการกลับประเทศต้นทาง ด้านข้อมูลข่าวสารภายในพื้นที่พักพิงชั่วคราว อาจเผยแพร่สู่การรับรู้แก่ชาวโลกได้มากและสะดวกรวดเร็วขึ้นจากการสื่อสารที่ไร้พรมแดนในยุคดิจิตอล อย่างไรก็ตาม อาจยกเว้นข้อมูลข่าวสารบางประเภท โดยเฉพาะที่อาจส่งผลต่อภาพลักษณ์ของพื้นที่พักพิงชั่วคราว หรือรัฐไทย ที่น่าจะยังคงมาตรการที่เข้มงวดต่อไปในการจัดการกับข้อมูล ตั้งแต่การได้มา จัดเก็บ และการรายงาน

**วิเคราะห์ผลกระทบจากการจัดตั้งและคงอยู่ของพื้นที่พักพิงชั่วคราวในประเทศไทย**

ปัญหาเชิงประจักษ์ที่เกิดขึ้นจากการจัดตั้งและคงอยู่ของพื้นที่พักพิงชั่วคราว พบว่าเกี่ยวข้องกับพลังอำนาจของชาติ (National Power) ที่จะเป็นเครื่องมือในการพิทักษ์รักษาสิ่งสำคัญที่เปรียบเสมือนหัวใจของชาติ ได้แก่ ความมุ่งประสงค์ของชาติ (National Purpose) และ ผลประโยชน์ของชาติ (National Interests) และจะเชื่อมโยงนำไปสู่ความมั่นคงของชาติ (National Security) ในที่สุด (วิชัย ชูเชิด, 2547)

การประเมินความมั่งคงของชาติ พิจารณาจากพลังอำนาจของชาติ 5 ด้าน (ตามอักษรย่อว่า PETS-M) ประกอบด้วย พลังอำนาจของชาติด้านการเมือง (Policy) ด้านเศรษฐกิจ (Economics)  ด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี  และสิ่งแวดล้อม (Technology and Environment) ด้านสังคม  (Sociology) และด้านการทหาร (Military)   (พจน์ พงศ์สุวรรณ, 2536, สุรชาติ บำรุงสุข, 2541 และ วิทยาลัยเสนาธิการทหาร, 2539) ดังนั้นปัญหาสภาพแวดล้อมภายในและโดยรอบพื้นที่พักพิงชั่วคราวที่เกิดขึ้น จึงเป็นการลดทอนพลังอำนาจของชาติด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ซึ่งพิจารณาจากสิ่งแวดล้อมภายในชาติ  ซึ่งจะมีผลต่อภัยธรรมชาติที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต  รวมทั้งที่ส่งผลต่อทรัพยากรมนุษย์ที่จะถูกลดทอนประสิทธิภาพอันเป็นผลจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ  และส่งผลต่อคุณประโยชน์ที่ควรจะได้รับจากทรัพยากรธรรมชาติที่ควรได้รับ แต่กลับต้องสูญหายไป

ในขณะที่ปัญหาการลักลอบก่ออาชญากรรมลักษณะต่างๆ ด้านนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราว ทั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ลักขโมย ปัญหายาเสพติด และลักลอบขายแรงงานยังพื้นที่ชั้นใน ส่งผลกระทบต่อพลังอำนาจของชาติด้านสังคม โดยพิจารณาจากความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ที่สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ด้วยความมั่นใจในความปลอดภัยจากอันตราย ปราศจากความตื่นกลัวและความวิตกกังวลต่างๆ  จากปัญหาอาชญากรรมที่เกิดเพิ่มขึ้นจากการจัดตั้งพื้นที่พักพิงชั่วคราว ย่อมสร้างความหวาดระแวงและไม่เชื่อมั่นในความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ดังนั้นรัฐใดที่สามารถให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนของตนทั้งชีวิตและทรัพย์สินได้อย่างดี    รัฐนั้นก็จะมีพลังอำนาจและความมั่นคงด้านสังคมที่ดีตามไปด้วย นอกจากนี้ ปัญหาการก่ออาชญากรรมดังกล่าวรวมทั้งการแย่งชิงทรัพยากรกับคนท้องถิ่นยังกระทบต่อพลังอำนาจของชาติทางด้านเศรษฐกิจอีกประการหนึ่งด้วย เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติเช่น ป่าไม้ แร่ธาตุ และแหล่งพลังงาน ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ก่อให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นต้นทุนโดยธรรมชาติที่ประเทศใดมีมากกว่า และสามารถนำมาเป็นผลผลิตได้ย่อมจะได้เปรียบประเทศที่มีน้อยกว่า

ปัญหาด้านงบประมาณของภาครัฐที่ต้องสูญเสียไปกับ ค่าจ้าง ค่าตอบแทนเจ้าหน้าที่ในการสงเคราะห์ผู้หนีภัยจากการสู้รบมาอย่างยาวนาน ทำให้กระทบต่อการจัดทำแผนงบประมาณเพื่อการพัฒนาด้านอื่นๆ ในพื้นที่ที่ต้องถูกเบียดแบ่งให้ลดลง และส่งผลถึงระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นอกจากนี้ ปัญหาผู้หนีภัยจากการสู้รบเป็นพาหะนำโรค และพื้นที่พักพิงชั่วคราวเป็นพื้นที่แพร่ระบาดของโรค โดยเฉพาะโรคมาเลเรีย ซึ่งปรากฏหลักฐานจากรายงานของหน่วยวิจัยมาเลเรีย คณะเวชศาสตร์เขตร้อน มหาวิทยาลัยมหิดล พบว่าพื้นที่ชายแดนไทย-เมียนมา มีเชื้อมาเลเรียที่มีความรุนแรง และมีการดื้อยามากที่สุดแห่งหนึ่งของโลก (พื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละ, 2551) นอกจากนี้ เมื่อ พ.ศ.2548 พบโรคอหิวาตกโรค และโรคไข้เลือดออก จากพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละ แพร่กระจายสู่ชุมชนโดยรอบจำนวน 7 หมู่บ้าน ของอำเภอท่าสองยาง และอำเภอแม่ระมาด จังหวัดตาก (สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดตาก, 2549) นอกจากนี้ ในช่วงปัญหาการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 เมื่อต้นปี พ.ศ.2563 เป็นต้นมา นับว่ามีความเสี่ยงสูงต่อการแพร่ระบาดของโรคอุบัติใหม่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวทุกแห่งในประเทศไทย ซึ่งล้วนมีสภาพความเป็นอยู่ที่แออัด รวมทั้งมีการไหลเวียนเข้าออกของบุคคลจากประเทศเมียนมาแบบไร้การควบคุม หากแต่ที่ผ่านมาไม่ปรากฏข่าวสารในประเด็นดังกล่าวออกมาจากพื้นที่พักพิงชั่วคราวแต่อย่างใด จากประเด็นปัญหาดังกล่าวย่อมกระทบโดยตรงต่อทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources) ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่ก่อให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เนื่องจากโรคระบาดกระทบต่อคุณภาพทางร่างกาย  และจิตใจของประชาชนอันเป็นทรัพยากรที่มีค่าสูงสุดของประเทศที่ทรัพยากรอื่นใดไม่สามารถทดแทนได้

ประเด็นด้านปัญหาที่ส่งผลกระทบในระดับประเทศทั้ง 3 ประการข้างต้น โดยเฉพาะการคงอยู่แบบถาวรของพื้นที่พักพิงชั่วคราว ส่งผลกระทบต่อพลังอำนาจทางการเมือง ซึ่งเป็นพลังที่สำคัญต่อความมั่นคงของชาติ      เพราะเป็นที่รวมของอำนาจในการบริหารประเทศให้เกิดความมั่นคงด้านอื่นๆ โดยส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางการเมืองทั้งในประเทศ จากความเชื่อมั่นของประชาชนในการบริหารประเทศของผู้บริหาร (รัฐบาล) ในการจัดการปัญหาเหล่านั้นได้อย่างสัมฤทธิ์ผลและมีประสิทธิภาพ และความมั่นคงทางการเมืองระหว่างประเทศ จากการดำเนินนโยบายระหว่างประเทศที่ไม่มีอิสระ โดยต้องสูญเสียและลดทอนผลประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติและบูรณภาพแห่งดินแดนแก่องค์กรระหว่างประเทศอย่างเห็นได้ชัด

กระนั้นก็ตาม ความมั่นคงของชาติย่อมขึ้นอยู่กับความมั่นคงทุกด้าน ที่มีส่วนสัมพันธ์กันอย่างเหมาะสม ประเทศต้องไม่สูญเสียหรือถูกลดทอนความมั่นคงด้านใดด้านหนึ่งลง ตามที่กล่าวมาสรุปได้ว่า พื้นที่พักพิงชั่วคราวเป็นต้นตอแห่งปัญหาที่เกิดขึ้น และกระทบต่อความมั่นคงของชาติด้านต่างๆ แม้ว่าผลกระทบจะเกิดขึ้นไม่ครบทั้ง 5 ด้านก็ตาม แต่ตามข้างต้นทุกด้านของมิติความมั่นคงของชาติต้องสร้างให้เกิดขึ้นอย่างสมดุล ดังนั้นการแก้ไขปัญหาและผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติที่ตรงจุด คือการแก้ไขที่ต้นตอของปัญหา คือ “พื้นที่พักพิงชั่วคราว”

**ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาจากพื้นที่พักพิงชั่วคราว**

จากปัญหาและผลกระทบที่หลากหลายมิติจากการจัดตั้งพื้นที่พักพิงชั่วคราวขึ้นในประเทศไทยมาเป็นเวลานาน ปัจจุบันยังไม่ได้รับการแก้ไข โดยไม่ปรากฏแนวนโยบายและมาตรการดำเนินการต่อพื้นที่พักพิงชั่วคราวที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมแต่อย่างใด ดังนั้นผู้เขียนจึงขอเสนอทางเลือกสำหรับจัดการกับปัญหาดังกล่าว 2 วิธี ดังนี้

**1.เมื่อพื้นที่พักพิง”ชั่วคราว” ยังคงตั้งอยู่และมีสถานะเป็นพื้นที่พักพิง “ถาวร”** โดยที่รัฐไทยไม่สามารถดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งต่อพื้นที่ดังกล่าวได้ รัฐไทยจึงควรลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ เพื่อเป็นประเทศภาคีสมาชิก จะทำให้เกิดพันธะกรณีที่สมาชิกต้องปฏิบัติต่อกัน ดังนั้นแนวนโยบายการปฏิบัติต่อพื้นที่ดังกล่าว รวมทั้งการสนับสนุน ช่วยเหลือต่างๆ จะชัดเจนและเป็นรูปธรรม ปัญหาที่ประสบอยู่ในปัจจุบันน่าจะคลี่คลายลง โดยเฉพาะปัญหาการบริหารจัดการภายในรวมทั้งปัญหาคุณภาพชีวิตของผู้หนีภัยจากการสู้รบซึ่งเป็นมูลเหตุหลักของการดิ้นรนแสวงหาสภาพที่ดีกว่าด้านนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราวและนำมาซึ่งปัญหาอื่นๆ

**2.ยุบเลิกพื้นที่พักพิงชั่วคราว** โดยเสนอทางเลือกแก่ผู้หนีภัยจากการสู้รบรวม 3 แนวทาง ดังนี้

**2.1 กลับคืนสู่มาตุภูมิ** คือประเทศเมียนมา ในปัจจุบัน (พ.ศ.2563) สถานการณ์ในเมียนมา โดยเฉพาะเขตรัฐกะเหรี่ยง (Karen State) ด้านตรงข้ามจังหวัดตาก พบว่าไม่มีการสู้รบระหว่างทหารพม่าและชนกลุ่มน้อยใดๆ ชาวเมียนมาและชนกลุ่มน้อยใช้ชีวิตอย่างปกติสุข เพียงแต่สภาพความเป็นอยู่และสภาพเศรษฐกิจตกต่ำกว่าประเทศไทย อย่างไรก็ตาม การไม่ส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบเหล่านี้กลับประเทศต้นทาง มีสาเหตุจากในดินแดนของประเทศยังคงถูกนิยามว่า “ไม่ปลอดภัย” ซึ่งผู้เขียนมีทัศนะที่แตกต่างโดยเชื่อว่า พื้นที่ดังกล่าว “ปลอดภัย” ดังนั้นการส่งกลับผู้ลี้ภัยจึงทำได้โดยไม่ขัดกับหลักสากลแต่อย่างใด

**2.2 ตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม** แม้ปัจจุบันจะยุตินโยบายนี้ไปแล้ว แต่หากมีการยุบเลิกพื้นที่พักพิงชั่วคราว นโยบายนี้ควรกลับมาเป็นทางเลือกแก่ผู้หนีภัยจากการสู้รบ ซึ่งประเทศที่สามกำหนดเงื่อนไขสำหรับการตั้งถิ่นฐานไว้ เช่น ความสามารถด้านภาษา การใช้ชีวิตในประเทศที่สาม สุขภาพ เป็นต้น ซึ่งดำเนินการพิจารณาโดยองค์กร International Organization for Migration (IOM) กระนั้นก็ตาม การดำเนินนโยบายที่ผ่านมามีอุปสรรคข้อจำกัด และผลประโยชน์ทับซ้อนเกิดขึ้นจากการพิจารณาคุณสมบัติตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ดังนั้น UNHCR ในฐานะองค์กรหลักที่ร่วมกำหนดนโยบายควรตระหนักถึงข้อจำกัดดังกล่าว เพื่อการพิจารณาการตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามที่เหมาะสมเป็นธรรม และไม่ควรละเลยการแบ่งเบาภาระประเทศแรกรับอีกประการหนึ่ง

**2.3 ผสมกลมกลืน (Integration) กับคนท้องถิ่น**ที่พื้นที่พักพิงชั่วคราวตั้งอยู่ แนวทางนี้ทำให้สภาพความเป็นพื้นที่พักพิงชั่วคราวหมดไป และจะไม่มีองค์กรระหว่างประเทศใดๆ เข้ามามีอิทธิพลเหนือรัฐไทยในการดำเนินกิจกรรมกับผู้ที่เลือกแนวทางนี้อีกต่อไป เนื่องจากพวกเขาพ้นจากสภาพบุคคลไร้รัฐ (Stateless Persons) จากวิธีการเปิดรั้วพื้นที่พักพิงชั่วคราวให้กลายเป็นส่วนหนึ่งในชุมชนของไทย

**บทสรุป**

รัฐไทยตัดสินใจจัดตั้งพื้นที่พักพิงชั่วคราวขึ้นจำนวน 9 แห่ง เพื่อรองรับผู้หนีภัยจากการสู้รบจากประเทศเมียนมา แม้จะดำเนินการด้วยเหตุผลด้านมนุษยธรรมและเป็นการชั่วคราว แต่ความไม่รู้เท่าทันปัญหาและความด้อยในการประเมินสถานการณ์ ทำให้รัฐไทยไม่ได้เตรียมการรับมือกับปัญหาการอพยพเข้ามาของชาวเมียนมาไว้อย่างเป็นระบบ คงทำได้เพียงการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ทำให้เกิดปัญหาและผลกระทบปรากฏเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ โดยเฉพาะผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ที่มีสภาพยืดเยื้อซับซ้อน และพัฒนาเป็นปัญหาเชิงนโยบายที่พ้นพรมแดน ซึ่งรัฐไทยเพิกเฉยต่อปัญหาและผลกระทบที่รับรู้อย่างชัดแจ้งว่ามีที่มาจากพื้นที่พักพิงชั่วคราวที่จัดตั้งขึ้นและคงอยู่มานานกว่า 23 ปี โดยไม่มีแนวนโยบายที่ชัดเจนและตรงจุดด้วยการแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุแต่อย่างใด

พื้นที่พักพิงชั่วคราวทั้ง 9 แห่งในประเทศไทย คือต้นเหตุของปัญหาและผลกระทบที่มีต่อความมั่นคงของชาติ รัฐไทยต้องทบทวนถึงการดำเนินนโยบายต่อพื้นที่พักพิงชั่วคราวให้สัมฤทธิ์ผลเป็นรูปธรรมเพื่อผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติ โดยผู้เขียนเสนอข้อพิจารณา 2 ประการดังนี้ 1) กรณีรัฐไทยต้องการคงไว้ซึ่งพื้นที่พักพิงชั่วคราว รัฐไทยควรลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติพร้อมทั้งให้สัตยาบัน เพื่อการปฏิบัติต่อพื้นที่พักพิงชั่วคราวที่เป็นไปตามพันธกรณีแห่งอนุสัญญาจากการตัดสินใจลงนามและให้สัตยาบันดังกล่าว ไม่ใช่ปฏิบัติเพียงเพราะ “มนุษยธรรม” โดยเฉพาะการช่วยเหลือและการสนับสนุนแก่ผู้ลี้ภัย ที่ควรเป็นพันธะกิจร่วมกันของประชาคมโลกที่ทุกภาคส่วนต้องเข้ามามีบทบาทตามอนุสัญญาและธรรมาภิบาลโลก และ 2) กรณีรัฐไทยต้องการยุบเลิกพื้นที่พักพิงชั่วคราว ก็ควรมีแนวทางและมาตรการที่ชัดเจน ซึ่งผู้เขียนได้เสนอไว้จำนวน 3 ทางเลือก ได้แก่ 2.1) ส่งกลับมาตุภูมิ 2.2) ตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม และ 2.3) ผสมกลมกลืนกับคนท้องถิ่นในชุมชนโดยรอบพื้นที่พักพิงชั่วคราว ทั้งนี้ผู้เขียนต้องการเน้นย้ำว่าการรับมือกับปัญหาผู้อพยพจากเมียนมาที่ผิดพลาดของรัฐไทย ตั้งแต่การขาดเสรีในการออกแบบแนวนโยบาย และความไม่รู้เท่าทันปัญหานำมาซึ่งปัญหาและผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติสะสมจนยากแก่การแก้ไข ดังนั้นผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายของรัฐไทยต้องทบทวนและตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อขจัดปัญหาและผลกระทบดังกล่าวให้หมดสิ้นไป

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |

**บรรณนานุกรม**

กองกำกับการตำรวจตระเวนชายแดนที่ 34. (2554). **เอกสารบรรยายสรุป.** ม.ป.ท.:ม.ป.พ.

กลุ่มงานการข่าวความมั่นคง, งานการข่าว, กองกำกับการตำรวจตระเวนชายแดนที่ 34. (2553). **ประมาณการข่าวกรอง ประจำเดือนกรกฎาคม** *2553.*ม.ป.ท.:ม.ป.พ.

ขวัญชีวัน บัวแดง. (2551). **พื้นที่พรมแดนแม่น้ำเมยกับความสัมพันธ์ชาติพันธุ์กะเหรี่ยง-คนเมือง.** เชียงใหม่: วนิดาการพิมพ์.

ชำนาญ จันทร์เรือง. (2551). **ต้นรากของปัญหาชนกลุ่มน้อยในพม่า.** สืบค้นเมื่อ 21 ธันวาคม 2559, จาก [www.prachatai.com/journal/](http://www.prachatai.com/journal/).

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. (2544). **พม่า: ประวัติศาสตร์และการเมือง.**(พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ณรงค์ โตเขียว. (2553). **ปัญหาชนกลุ่มน้อยในพม่าใครได้ประโยชน์.** สืบค้นเมื่อ 21 ธันวาคม 2559, จาก <http://www.ryt9.com/>.

ทรงฤทธิ์ โพนเงิน. (2552). **ผลประโยชน์จากการปราบปรามชนกลุ่มน้อยในพม่า.**สืบค้นเมื่อ 21 ธันวาคม 2559, จาก <http://www.oknation.net/blog/mekong/>.

บันดาล บัวแดง. (2557). กระบวนการค้นหาปัญหาในพื้นที่พิเศษ: กรณีศึกษาพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละ อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก. **วารสารมหาวิทยาลัยศิลปากร (ฉบับภาษาไทย)** 34 (พฤษภาคม-สิงหาคม): 167-187.

บันดาล บัวแดง, พัชรินทร์ สิรสุนทร, ทวีศักดิ์ ศิริพรไพบูลย์ และเดช วัฒนชัยยิ่งเจริญ. (2556). **การค้ามนุษย์ในโลกไร้พรมแดน.** กรุงเทพฯ: เบสิคเกียร์ จำกัด.

ปรีดา ฟุ้งตระกูลชัย. หัวหน้าพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละ. **สัมภาษณ์**เมื่อ 17 มีนาคม 2563.

พจน์ พงศ์สุวรรณ. (2536). **หลักยุทธศาสตร์.** กรุงเทพ: โอ เอส พริ้นติ้ง เฮ้าส์.

พรพิมล ตรีโชติ. (2541). **ปัญหาชนกลุ่มน้อยตามชายแดนไทย-พม่า: ศึกษาผลกระทบที่มีต่อการค้าระหว่างประเทศไทยกับสหภาพพม่า.** กรุงเทพฯ: สถาบันเอเซียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พื้นที่พักพิงชั่วคราวแม่หละ. (2551).**เอกสารประกอบการบรรยายสรุป เดือนมีนาคม.** ม.ป.ท.:ม.ป.พ.

พื้นที่พักพิงชั่วคราวแม่หละ. (2552*).* **เอกสารประกอบการบรรยายสรุป เดือนกรกฎาคม.** ม.ป.ท.:ม.ป.พ.

พื้นที่พักพิงชั่วคราวแม่หละ. (2554). **เอกสารประกอบการบรรยายสรุป เดือนมิถุนายน.** ม.ป.ท.:ม.ป.พ.

พื้นที่พักพิงชั่วคราวแม่หละ. (2563). **เอกสารประกอบการบรรยายสรุป เดือนมีนาคม.** ม.ป.ท.:ม.ป.พ.

วันดี สันติวุฒิเมธี. (2543). **นักรบชายขอบ: การต่อสู้ของชนกลุ่มน้อยชายแดนไทย-พม่า.** สืบค้นเมื่อ 21 ธันวาคม 2559, จาก [http://www.sarakadee.com/feature/2000/ 03/soldiers.htm](http://www.sarakadee.com/feature/2000/%2003/soldiers.htm).

วิชัย ชูเชิด. (2547). **เอกสารประการศึกษาวิชาความมั่นคงศึกษา, โรงเรียนเสนาธิการทหารบก.** ม.ป.ท.:ม.ป.พ.

วิทยาลัยเสนาธิการทหาร. (2539). **เอกสารแนะนำฝ่ายเสนาธิการร่วม ภาคที่ 2 ยุทธศาสตร์ชาติ.** กรุงเทพ: โรงพิมพ์กรมแผนที่ทหาร.

สุรชาติ บำรุงสุข. (2541). ***สงครามจากยุคพรรพกาลสู่ศตวรรษที่ 21*.** กรุงเทพ: โครงการวิถีทรรศน์.

สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ประจำประเทศไทย. (2542). **ตราสารระหว่างประเทศเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย.** แปลโดยสันติ อิศโรวุธกุล, กรุงเทพฯ: ม.ป.พ..

สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดตาก. (2549). **การสอบสวนข้อเท็จจริงการเกิดโรคระบาด.** ม.ป.ท.:ม.ป.พ.

Buadaeng, B. (2016). The Origin of Human Trafficking: A case of Mae La Temporary Shelter.

**Mekong-Salaween Civilization Studies Journal**, 7 (2), 43-67.

UNHCR ประเทศไทย. (2553). **การทำงานของ UNHCR ในประเทศไทย.** สืบค้นเมื่อ 21 ธันวาคม 2559, จาก <http://unhcr.org.>

UNHCR ประเทศไทย. (2563). **UNHCR ในประเทศไทย.** สืบค้นเมื่อ 11 มิถุนายน 25-, จาก <http://unhcr.org.>

UNHCR. (2008). **Policy Framework of UNHCR.** Retrieved December 2, 2016, from: <http://unhcr.org.>